

2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획 의견청취안 검 토 보 고 서

의안 번호	1224
----------	------

제출연월일 : 2016. 5. 30.

1. 안건명 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획 의견청취안

2. 제안이유

가. 법정계획인 리모델링 기본계획 수립 추진

- 철거·신축 위주의 재건축사업 방식에서 탈피하여 지속 가능한 공동주택 및 지역사회의 재생을 위해 「주택법」 제42조의6에 따라 본 기본계획(안)을 수립하였음.

나. 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안)에 대해 「주택법」 제42조의7에 의거 서울특별시의회 의견을 청취하고자 본 안건을 상정함.

3. 주요내용

가. 계획의 목표 및 기본방향

- 대상범위 : 서울특별시 리모델링 대상 공동주택
- 목표연도 : 2025년
- 목표 및 방향
 - 지속적으로 늘어나는 노후 공동주택의 주거환경을 개선하고 삶의 질 향상을 위해 서울시 여건에 맞는 성능개선, 장수명화 방안, 맞춤형 리모델링 유형 마련.

- 리모델링 기본계획은 리모델링을 활성화하는 계획이자 미래를 대비하는 계획으로 현재 지어지는 아파트가 앞으로 어떻게 리모델링되어야 할지에 대한 방안을 제시.

나. 도시기본계획 등 관련 계획 검토

- 2030 서울플랜 (서울특별시 도시기본계획)
- 2025 서울특별시 도시·주거 환경정비 기본계획
- 서울특별시 경관계획

다. 리모델링 대상 공동주택 현황 및 세대수 증가형 리모델링 수요 예측

- 서울특별시 기반시설 현황
- 서울특별시 공동주택 현황
- 서울특별시 권역별·생활권별 리모델링 대상 공동주택 현황
 - 공동주택 관련 통계의 효율적 활용 및 관리를 위한 GIS 기반 DB 구축
- 수요판단기준에 따른 세대수 증가형 리모델링 물량 예측

라. 서울형 리모델링 수립방안

- 서울형 리모델링이란 지역재생의 일환으로 공동주택의 공공성을 확보하는 리모델링
- 서울형 리모델링 활성화를 통한 지역재생 유도

마. 세대수 증가에 따른 기반시설의 영향 검토

- 리모델링에 따른 세대수 증가가 상수, 하수, 학교, 교통 등의 기반시설에 미치는 영향은 미미한 것으로 조사됨.

바. 단계별 리모델링 시행방안

- 목적
 - 리모델링 사업이 추진되기 전 향후 주택난과 전세난이 야기되지 않도록 적절한 사업 착수량을 검토 및 조정
- 방안
 - 세대수 증가형 리모델링사업의 시행으로 인한 이주가구수가 자치구 주택재고량의 1퍼센트를 초과하거나 2,000가구를 초과하는 경우에는 세대수 증가형 리모델링의 사업계획승인 또는 허가의 시기를 조정

사. 증축형 리모델링에 따른 도시경관 관리방안

- 증축형 리모델링에 따른 도시경관 관리방안
 - 서울특별시 지역 전체의 경관계획과 조화를 위한 계획 마련
 - 지역의 문화적, 물리적 특성을 고려한 지역의 이미지 고취
 - 건축물 증축시 인접지역의 일조권 및 조망권 등 고려
 - 구성요소별 경관관리 가이드라인 설정

아. 리모델링 지원방안

- 공공지원 단기적 방안 : 서울시 리모델링 통합지원센터를 통한 행정지원
- 공공지원 장기적 방안 : 지역재생의 일환으로 서울형 리모델링 활성화를 위한 재정지원
 - ※ 공공지원에 관한 세부내용은 관련부서 협의 후 수립 예정

4. 참고사항

가. 관계법령

- 1) 「주택법」 제42조의6(리모델링 기본계획의 수립권자 및 대상지역 등)
 - ① 특별시장·광역시장 및 대도시의 시장은 관할구역에 대하여 다음

각 호의 사항을 포함한 리모델링 기본계획을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 세대수 증가형 리모델링에 따른 도시과밀의 우려가 적은 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 리모델링 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

1. 계획의 목표 및 기본방향

2. 도시기본계획 등 관련 계획 검토

3. 리모델링 대상 공동주택 현황 및 세대수 증가형 리모델링 수요 예측

4. 세대수 증가에 따른 기반시설의 영향 검토

5. 일시집중 방지 등을 위한 단계별 리모델링 시행방안

6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 대도시가 아닌 시의 시장은 세대수 증가형 리모델링에 따른 도시과밀이나 일시집중 등이 우려되어 도지사가 리모델링 기본계획의 수립이 필요하다고 인정한 경우 리모델링 기본계획을 수립하여야 한다.

③ 리모델링 기본계획의 작성기준 및 작성방법 등은 국토교통부장관이 정한다.

2) 「주택법」 제42조의7(리모델링 기본계획 수립절차)

① 특별시장·광역시장 및 대도시의 시장(제42조의6제2항에 따른 대도시가 아닌 시의 시장을 포함한다. 이하 이 조부터 제42조의9까지에서 같다)은 리모델링 기본계획을 수립하거나 변경하려면 14일 이상 주민에게 공람하고, 지방의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방의회는 의견제시를 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 30일 이내에 의견을 제시하지 아니하는 경우에는 이의가 없는 것으로 본다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 변경인 경우에는 주민

공람 및 지방의회 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.

- ② 특별시장·광역시장 및 대도시의 시장은 리모델링 기본계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제1항에 따라 설치된 시·도도시계획위원회(이하 “시·도도시계획위원회”라 한다) 또는 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 제2항에 따라 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.
- ④ 대도시의 시장은 리모델링 기본계획을 수립하거나 변경하려면 도지사의 승인을 받아야 하며, 도지사는 기본계획을 승인하려면 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

3) 「주택법」 제42조의8(리모델링 기본계획의 고시 등)

- ① 특별시장·광역시장 및 대도시의 시장은 리모델링 기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 이를 지체 없이 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다.
- ② 특별시장·광역시장 및 대도시의 시장은 5년마다 리모델링 기본계획의 타당성 여부를 검토하여 그 결과를 리모델링 기본계획에 반영하여야 한다.
- ③ 그 밖에 주민공람 절차 등 리모델링 기본계획 수립에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타

5. 검토의견

□ 제출 경위

- “2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획”(이하, 기본계획)은 법에서 명시하고 있는 ‘계획목표 방향, 도시기본계획 등 관련계획검토, 리모델링 대상 현황 및 수요예측, 단계별 리모델링 시행방안’ 등을 주요내용으로 포함하고 있으며, 2016년 5월 30일 시장이 제출하여 같은 날 우리위원회에 회부되었음.
- 기본계획은 「주택법(이하 ‘법’)」 제42조의6에 따라 10년 단위로 수립하여야 하고, 법 제42조의7에 따라 지방의회 의견을 청취하고 도시계획위원회 심의를 거쳐 확정하게 됨.

□ 검토 의견

첫째, 상위계획 및 관련계획과의 정합성

- 기본계획은 법 제42조의6 제1항제2호에 따라 도시기본계획 등 관련계획과의 정합성을 검토하여 수립하도록 하고 있음
 - 이 기본계획에서는 지난 2015년 12월 완료된 “한강변 관리 기본계획”과의 정합성 검토결과가 포함되어 있지 않고, 현재 수립 중에 있는 “생활권 계획”과의 정합성도 함께 고려하여야 할 것임.

둘째, 리모델링 개념정립 및 수요예측

(1) 리모델링의 개념정립

- 리모델링은 「건축법」 제2조제1항제10호에서 “건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 일부 증

축하는 행위”로 정의하고 있으며, 「주택법」 제2조제15호에서는 ‘대수선’¹⁾ 또는 ‘사용검사일 또는 사용승인일부터 15년 이상 경과한 공동주택을 각 세대 주거전용면적의 30%이내에서 증축하는 행위’²⁾로 정의되고 있음

- 따라서 리모델링은 대수선을 포함하고 있는 개념이나, 대수선으로는 불가능한 증축행위를 포함하고 있으며, 재건축과는 달리 철거방식이 아니며 기반시설 확충이 필요없다는 점에서 재건축과 구분된다 할 것임.

정비방식		대수선	리모델링	주택 재건축
정비대상	건축물 주요구조	○	○	○
	증축 (세대증가)		○	○
	철거후 재건축			○
	기반시설확충			○
정비대상		건축물 일부	개별 건축물	아파트 단지
근거		건축법 제2조9호	건축법제2조10호 주택법제2조15호	도정법 제2조

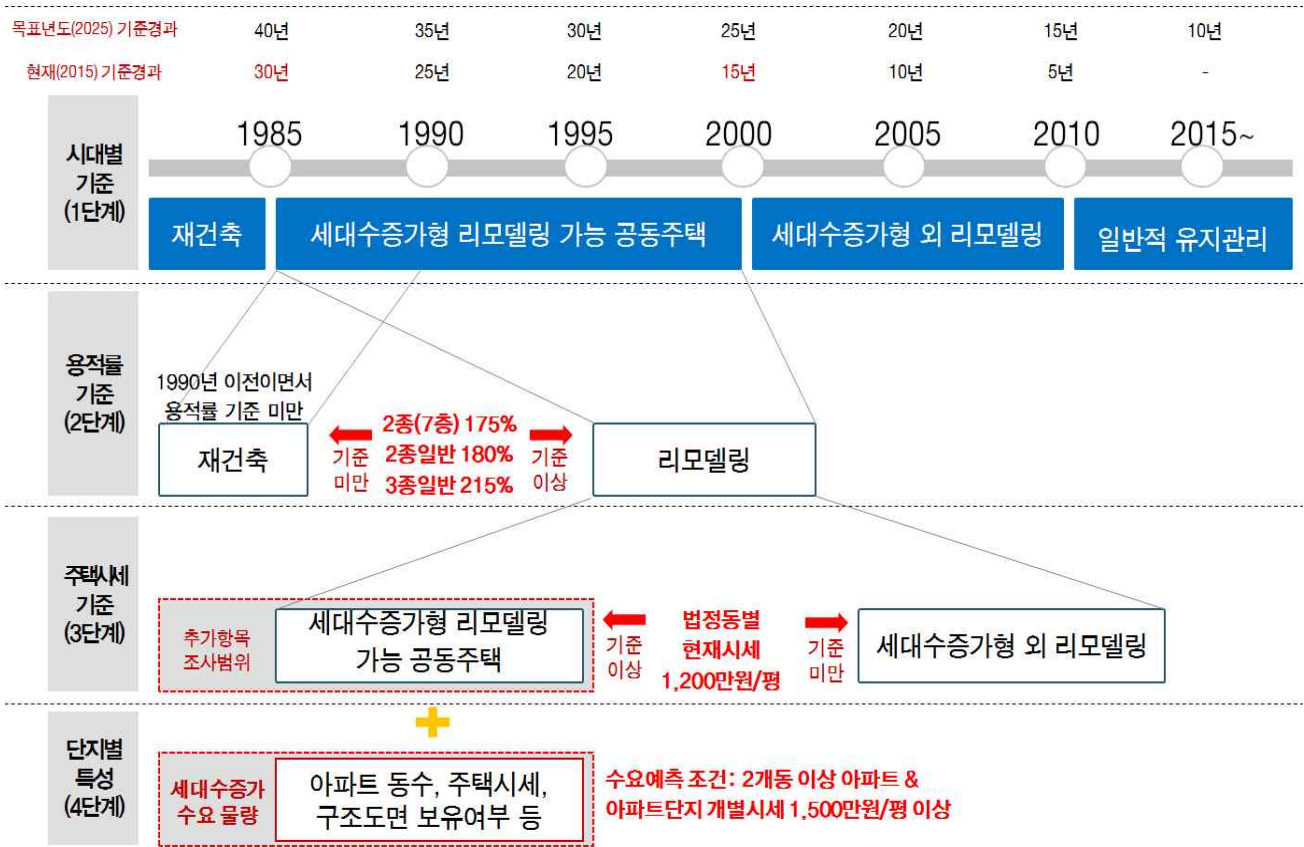
자료 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안), p.88

(2) 리모델링 수요예측

- 총 4단계(1단계 준공일 기준 → 2단계 용적율 기준 → 3단계는 시세기준 → 4단계 단지별 특성 기준)기준에 따라 리모델링 유형별 수요를 추정하였음.

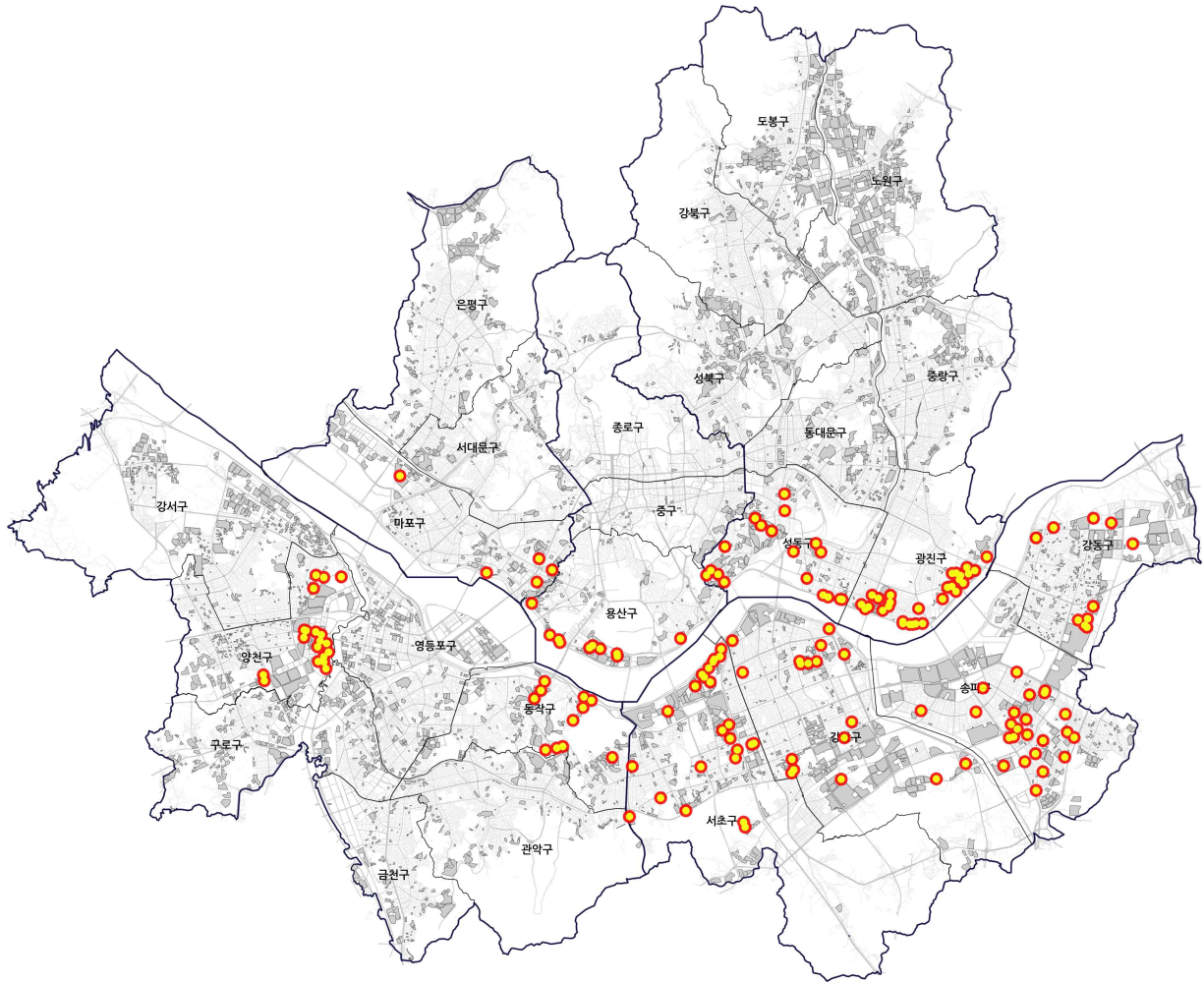
1) ‘대수선’은 「건축법」 제2조제1항제9호에서 ‘건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것’으로 정의됨

2) 세대수 증가형 리모델링 : 각 세대 증축가능 면적을 합산한 면적의 범위에서 기존 세대수의 15%이내에서 세대수를 증가하는 증축 행위
수직증축형 리모델링 : 최대 3개층 이하, 건축물 구조도 보유 조건



자료 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안), p.94

- 수요추정은 서울시 전체 4,136개 공동주택 단지를 대상으로 진행되었으며, 이중 재건축 예상 단지는 721개, 세대수 증가형 리모델링 단지는 168개, 맞춤형 리모델링 가능단지는 1,870개, 그 외 일반적 유지관리 단지는 1,377개 단지로 추정되었음.



〈세대수 증가형 리모델링 추정 168개 단지 분포도〉

자료 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안), p.94

셋째, 부문별 수립방안

(1) 서울형 리모델링 수립방안

- 서울형 리모델링이란 기존 리모델링 방식에 공공지원을 통한 지역재생과 공공성을 확보하려는 것으로써, 리모델링 사업의 유형을 사업범위 및 세대수 증가유무에 따라 “수선형 리모델링” 또는 “전면교체형 리모델링”으로 구분한 것이 특징임

		일반적유지관리	맞춤형 리모델링 (세대수증가형 외)	세대수증가형 리모델링	
		수선형 리모델링		전면교체형 리모델링	
		수선 (성능유지)	대수선(성능개선)	대수선(성능개선)+증축 +세대수 증가	
리 모 델 링 사 업 범 위	성능유지개선	●	●	○	
	구조체 및 구조물변경	X	●	●	
	공간구조 재구성	X	●	●	
	전용면적 변화	X	●	●	
	주차장 설치	X	●	●	
	증축	수평/별동	X	○	●
		수직	X	X	●
	세대수 증가	X	X	●	
	주요 리모델링 공간	주호/주동	주호/주동/단지	주호/주동/단지	주호/주동/단지
	사업가능시점	-	사용승인 10년후	사용승인 15년후	
법령구분	수선	대수선	증축		
	주택법 (수선)	주택법 (리모델링)	주택법 (리모델링) / 주택건설기준 등에 관한 규정		
		저비용 리모델링		고비용 리모델링	

〈서울형 리모델링의 범위〉

자료 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안), p.104

- “수선형 리모델링”은 저비용 리모델링 사업으로써 성능의 유지·개선이 주요 목적이며, “전면교체형 리모델링”은 고비용 리모델링 사업으로써 성능의 유지·개선 외에 수평 또는 수직증축, 세대수증가 등이 특징인 방식임.
- 특히, 주차장 및 부대복리시설 증축 리모델링 시 일정부분을 지역사회에 개방하거나 공공어린이집, 작은도서관 등을 설치할 경우 공공자금을 지원하여 주민의 공사비 부담 절감과 함께 공공성 확보를 담보하고자 하는 것임.
- 다만, 주차장 및 부대 복리시설에 대한 리모델링은 사업성 및 주민부담 등을 고려한다면 세대수 증가형 리모델링과 같은 고비용 리모델링 사업에서만 시행될 경우 이에 대한 대책이 필요하다고 판단됨.

(2) 세대수 증가형 리모델링에 따른 기반시설 영향

- 이 기본계획(안)은 국토교통부에서 제정한 「리모델링 기본계획 수립지침」 제4장제1절에서 규정하고 있는 기반시설에 대한 영향정도³⁾를 분석하여 제시하고 있음
 - 기본계획(안)에서는 상·하수도 시설, 통행량 및 간선도로 교통영향, 공원, 학교에 대한 영향을 분석하여 제시하였으며, 세대수 증가형 리모델링 사업 진행에 따른 기반시설 영향정도는 미미한 수준으로 파악되었음.
 - 다만 국토교통부 지침에 따르면 “도로, 주차장 등 교통시설”로 명시하고 있는 바, 생활권계획과 연계하여 기반시설의 영향을 면밀히 검토할 필요가 있겠음.

(3) 저에너지, 장수명화 추진방안

- 리모델링 기본계획(안)에서는 녹색건축 및 관련제도, 건축물 에너지 관리 제도 및 정책사례를 제시하고 있으나, 공동주택 리모델링 사업 진행시 구체적인 적용방법이나 주민참여 유도에 대한 방안을 제시하고 있지 않아 보완이 필요한 것으로 판단됨.
 - 또한 장수명화 방안 역시, 장수명 주택 인증제도 소개 및 개략적인 추진방안만을 언급할 뿐, 구체적인 대안이나 시행방안 등을 제시하고 있지 않으므로, 이에 대한 보완제시가 필요함.

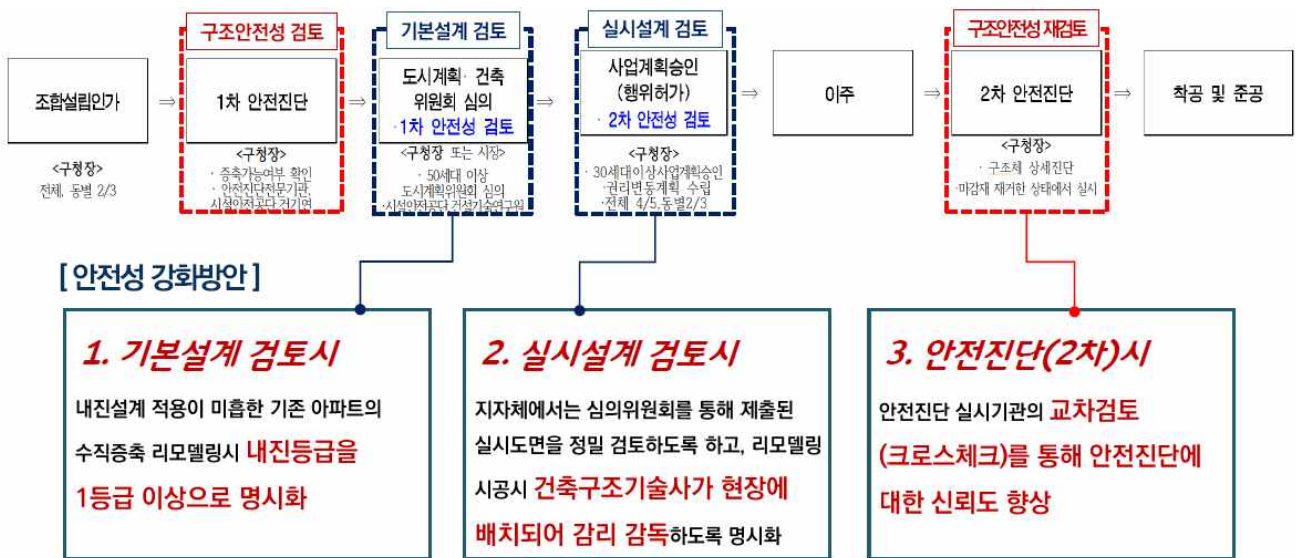
3) 「리모델링 기본계획 수립지침」 제4장 부문별 수립기준
제1절 세대수 증가에 따른 기반시설에의 영향 검토

4-1-2. 기반시설 영향 검토는 다음의 항목에 대하여 검토한다. 다만, 수립권자가 필요하다고 판단되는 사항을 추가할 수 있으며, 조사내용 중에 당해 시에 해당되지 않는 사항은 제외할 수 있다.

- (1) 도로, 주차장 등 교통시설
- (2) 상·하수도시설
- (3) 공원·녹지시설
- (4) 학교 등 교육시설

(4) 안전한 리모델링 수립방안

- 공동주택 리모델링 행위는 건축구조물의 확장 및 변경 등 행위를 수반하므로, 거주민에 대한 안전성을 담보하는 것을 최우선 과제로 삼아야 하며, 특히 수직증축의 경우 하중이 크게 증가하게 되므로 엄격한 안전진단을 실시해야할 것임
- 이 기본계획(안) 역시 수직증축 시 안전성 확보방안을 제시하고 있는데, 1·2차 안전진단 실시 및 현장조사, 내진설계, 감리제도 도입 등을 명시하고 있음
- 다만 ‘서울형 리모델링’을 도입하여 지역사회 도시재생과 공공지원을 통한 주민부담 경감 및 공공성확보 등을 모색하고 있으므로, 안전진단에 대한 공공의 지원과 역할을 추가 보완하여 리모델링 사업의 안전성에 대한 신뢰도를 제고시킴과 동시에 공공성을 강화할 필요가 있겠음.



자료 : 2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획(안), p.220

(5) 공공지원 및 관리방안

- 리모델링 사업은 노후주택의 주거환경을 개선하는 사업방식이거나, 재건축·재개발사업과는 달리 지원제도가 전무한 상황임
 - 이에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 「주택도시기금법」의 규정을 준용하여 공공재원 마련방안을 검토중에 있는 것으로 파악됨.
 - 서울형 리모델링 사업 적용 시 행정적·재정적인 지원계획을 제시할 필요가 있겠음.
 - ‘공공지원 단기적 방안’으로 “서울시 리모델링 통합지원센터”를 통한 행정지원을 계획하고 있는 것으로 파악됨.
 - 사업이 미치는 영향을 감안할 때 전문화된 조직구성은 필요하나, 조직의 규모는 단계적으로 확대할 필요가 있겠음.

□ 종합

- 공동주택 리모델링 사업은 재건축·재개발과 같은 철거중심의 사업방식과는 달리, 원주민의 재정착율을 높일 수 있고, 기반시설 설치 부담이 적으며, 정비사업 대비 낮은 사업비용을 부담한다는 장점에 따라, 정비사업 위주의 주거환경 개선에 대한 대안으로써 가치와 효용이 있다고 판단됨.
 - 다만 지역균형발전을 고려한 지원방안을 보완할 필요가 있겠으며, 생활권 계획 및 경관계획과 연계한 기본계획 수립을 통해 리모델링 사업이 지역사회에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 사전노력이 필요함. 또한 기본계획간 상충되는 상황이 발생하지 않도록 각별히 주의해야할 필요가 있겠음.

[별첨 1] 리모델링 개요 및 절차

□ 리모델링 개요

- 건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위한 대수선* 또는 증축하는 행위(「주택법」 제2조제15호)

□ 리모델링 추진절차

절차	주요내용	비고
추진제안	· 입주자대표회의 등에서 리모델링 추진 제안	
리모델링 주택조합 설립	· 리모델링 주택조합의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 설립 등 인가 - 전체 : 단지 전체 및 각동의 구분 소유자와 의결권의 각 2/3 이상 결의 - 동별 : 동별 구분소유자 및 의결권의 각 2/3 이상 결의	
안전진단 (1차)	· 구조안전성을 평가하여 수직증축 가능여부 등 증축 리모델링 가능여부를 판정 · 안전진단 결과 재건축사업의 시행이 필요하다고 결정된 경우는 증축형 리모델링 불가	
건축심의	· 용적률 특례 등 증축 허용범위 결정 - 불허 : 수직증축 등에 의한 세대 증가, 복리시설 분양 - 허용 : 세대의 일부 또는 전부를 필로티구조로 전용하여 부대·복리시설로 사용시 최상층 상부 1개층 증축가능	전문기관 안전성 검토 (기본설계)
행위허가 (사업계획 승인)	· 조합 또는 입주자대표회의가 시장·군수의 허가를 받아 시행 - 전체 : 단지전체 구분소유자 및 의결권의 각 4/5 이상 동의와 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 2/3 이상 동의 - 동별 : 동별 구분소유자 및 의결권의 각 4/5 이상 동의 ☞ 세대수 증가시 기반시설영향 등에 대해 별도 도시계획심의 및 20세대 이상 증가시에는 별도 사업계획승인 절차이행	전문기관 안전성 검토 (실시설계)
이주	· 분담금 확정 및 총회, 이주	
안전진단 (2차)	- 주민 이주 후 구조안전에 대한 상세확인을 위해 안전진단 실시(1차 안전진단 적합성 확인 등)	
착공	· 착공, 사용검사 등	

자료 : “4월 25일부터 수직증축 리모델링 사업 가능”, 국토교통부 보도자료(2014.4.21)

[별첨 2] 리모델링 관련 법령개정 연혁

개정일 (시행일)	개정법령	주요내용
'03.5.29 ('03.11.30)	주택법 전부개정	<ul style="list-style-type: none"> · 주택법에 리모델링 제도 도입 · 리모델링 주택조합제도 도입 · 행위허가 기준 마련 · 동별 리모델링 및 전체 리모델링 모두 인정 · 리모델링 동의율 80%로 개정
'05.7.13 ('05.7.13)	주택법 제2조	<ul style="list-style-type: none"> · 리모델링 용어정의 개정 (증축의 범위를 대통령령으로 정함) * 공동주택의 구조적 안전과 주거환경이 열악해지는 것을 방지하기 위하여 증축을 일정범위에서 제한
'05.9.16 ('05.9.16)	주택법 시행령 제4조의2 별표 3	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령령에서 주거전용면적의 10분의 3 이내 증축 허용함을 규정 · 필로티 구조의 인정 및 최상층 상부 증축허용
'07.3.16 ('07.3.16)	주택법 시행령 제4조의2	<ul style="list-style-type: none"> · 공동주택 증축 리모델링 허용 연한을 20년에서 15년으로 단축 (15년~20년미만 기간내 조례로 규정) * 공동주택의 급수·위생설비 등의 교체와 병행하여 증축을 위한 리모델링을 할 수 없는 문제 감안
'07.7.6 ('07.7.6)	주택법 시행령 제47조	<ul style="list-style-type: none"> · 재건축 대상 건축물에 대한 리모델링에 동의한 입주자는 리모델링주택조합 또는 입주자 대표회의에서 허가신청서를 제출하기 전까지 서면으로 그 동의를 철회할 수 있음
'12.1.26 ('12.7.27 시행)	주택법 제2조 등	<ul style="list-style-type: none"> · 85㎡미만의 증축범위를 30%→40%로 확대 · 세대별 증축가능 면적 범위에서 세대수 증가 허용(수평·별동증축·세대분할로 한정하여 기존 세대수의 10%내에서 허용) * 수직증축 제외 · 세대수 증가 리모델링시 도시계획심의 신설
'13.12.24 ('14.4.25 시행)	주택법 제2조 등	<ul style="list-style-type: none"> · 수직증축 리모델링 허용 및 세대수 증가범위 확대 (기존 세대수의 10%→15%) · 안전진단 보완, 전문기관 안전성 검토, 수직증축 구조기준 등 안전성 확보방안 마련 · 리모델링 기본계획 수립 의무화(특·광역시, 50만 이상 대도시) 등

자료 : “4월 25일부터 수직증축 리모델링 사업 가능”, 국토교통부 보도자료(2014.4.21)