장수명 공동주택의 SI분리공급 활성화를 위한 제도개선 방향설정 연구

A Study on the Revision of Regulation to Develop for Supply of SI Separation in Long-Life Housing

정준수* 김수암**
Chung, Joon-Soo, Kim, Soo-Am

Abstract

In Korea, there has been a tendency that multi-family housings are constructed by providers such as constructors or real estate agents for the economical benefits and selling efficiency, using standardized plans, load-bearing wall system, water-based construction method, and uniformized formworks. Especially, the traditional installation works which service equipments are buried into structures cause serious problems such as shortening building life span, increasing times of remodeling during specific period (100 years) and wasting resources. Also the unilateral way of massive distribution by providers for multi-family housings is not appropriate to meet the various social needs of residents. To solve these problems, it is necessary to build long-life housing which can be easily separated installations, interior and exterior finishings from structural parts.

Therefore, this paper will examine the present administrative law and the civil law in order to find negative factors that can be obstructions for providing long-life housings and set the direction to revise the regulations.

Keywords : Long-Life Housing, SI Separation, Develop for Supply, Revision of Regulation
주 요 어 : 장수명 공동주택, SI분리공급, 공급활성화, 제도개선

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

내력벽식의 구조, 습식공법 및 일체형, 공간구성 및 공급방식의 획일성, 공급자 중심의 경제성 및 분양성 추구 일변도인 기존의 공동주택은 삶의 변화와 주거공간에 대한 다양한 요구에 대응하기 어려워서 구조체의 높은 내구성에도 불구하고 경제논리와 삶의 변화를 수용하지 못해 20년 내외의 짧은 수명을 가진다. 결국 이러한 한계는 재건축으로 인한 환경오염과 자원낭비에 따른 사회적 비용지출문제를 초래하게 되었다.

따라서 거주자의 삶의 질을 높일 수 있는 주택건립, 즉 내구성 및 가변성을 가지는 장수명 공동주택 건립이 필요하다고 본다.

위와 같은 장수명 공동주택 도입의 필요성과 당위성에도 불구하고 장수명 공동주택의 구조체와 건축설비, 내장부품, 외장부품의 분리공급과 같은 새로운 개념들이 현행 법규에서 수용될 수 있는지에 대한 종합적으로 검토되지 않을 경우, 현행 법제로 인해 장수명 공동주택 개발기술의 상용화는 불가능하다.

따라서 본 연구에서는 장수명 공동주택의 보급 활성화를 위해 S와 I의 분리공급과 관련된 법제의 현황 및 문제점을 검토하고 제도의 개선방안을 모색함으로써 보급 활성화를 위한 법적인 토대를 마련하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

구조체(Support, 이하 S)와 건축설비, 내장부품, 외장부품(Infill, 이하 I)의 분리공급, 즉 S와 I가 분리되어 공급되는 장수명 공동주택의 특성으로 인해 주택공급과 관련된 기준들을 도출하고 주택공급과정에서 예상되는 현행 법제와 충돌되는 부분을 건축적 측면과 경제사회적 측면에서 분석함으로써 장수명 공동주택의 도입 및 활성화를 위한 법제적 토대를 마련하고자 한다.

Ⅱ. 장수명 공동주택의 SI분리공급 관련 법제 검토

1. 장수명 공동주택의 특성과 법제현황

1.1 장수명 공동주택의 특성이 포함된 개념

연구단 연구보고서에 의하면, 100년 이상의 존속을 목표로 하여 골조 등의 부분을 유지하면서 사회적 기능적

*정회원(주저자), 한국건설기술연구원 건축도시연구실 박사후계약직, 공학박사
**정회원(교신저자), 한국건설기술연구원 건축도시연구실 총괄실장. 공학박사
이 논문은 건설교통기술평가원 건설핵심기술연구개발사업 과제번호 D04-01(내구성 및 가변성을 가지는 장수명 공동주택기술개발) 과제의 일환으로 수행되었음.

인 변화에 대응하여 외장, 내장, 설비 등의 전용부분은 용이하게 변화, 갱신할 수 있도록 S와 I를 분리한 기술을 적용한 주택을 장수명 공동주택으로 정의하고 있다.

1.2 장수명 공동주택 관련 법제 현황

현행 법령에 일반 공동주택과 차별화된 장수명 공동주택에 대한 별도의 정의가 명시되어 있지 않다. 다만, “건축법”과 “주택법”에 장수명 공동주택의 S와 I의 분리와 관련된 일부 규정[1]이 있다.

1.3 SI분리공급 관련 법제 현황

장수명 공동주택은 주택공급시 S와 I으로 구분되어지는 특성으로 인해 기존 공동주택의 공급과는 다르다.

이러한 조건을 만족시킬 수 있도록 행정법 부문에서는 건축법의 “행정절차단계별 설계도서 의무제출”, 주택법의 “행정절차단계별 설계도서의 의무제출”, “단지 및 동단위의 검사”, 임대주택법의 “거주자는 내장변경 불가, 퇴거시 원상회복의 의무”, 주택성능등급표시제도 “구조, 기본 설비부분만 평가”, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률의 검토가, 민법 부문에서는 부동산등기법, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률, 주택우대세제, 융자제도 등에 검토가 필요한 것으로 선행연구[2]에서 언급한바 있다.

2. SI분리공급 관련 법령검토

2.1 건축법

사전결정(법7, 규칙4), 건축심의(법4, 영5, 규칙4), 사전승인(법8, 영8, 규칙7), 건축허가(법8, 영8, 규칙6), 착공신고(법16, 규칙4), 사용승인(법18, 규칙16) 단계마다 설계도서 제출을 의무화하고 있다. S와 I가 분리공급되는 장수명 공동주택의 세대별 내장 부분에 대한 도면, 자재, 공사기간, 그리고 공사금액 등이 확정되지 않기 때문에 표 1에 정리된 것처럼 행정절차단계별로 구비해야할 설계도서의 법적 요건을 갖추지 못하게 된다.

법22조1항(건축물의 사용승인)를 보면, 하나의 대지에 둘 이상의 건축물을 건축하는 경우 동별 공사를 완료한 경우도 건축공사 완료시점에 포함하고 그 시점을 사용승인시점으로 보고 있다. S만의 상태에서는 주택으로서 인정이 불가능해진다.

2.2 주택법

사업계획승인(법16, 영15, 규칙9), 사업계획변경승인(규칙11), 임시사용승인(규칙29), 사용검사(법29, 규칙15)시에 설계도서 제출을 의무화하고 있다. S와 I가 분리공급되는 장수명 공동주택의 세대별 내장 부분에 대한 도면, 자재, 공사기간, 그리고 공사금액 등이 확정되지 않기 때문에 표 1에 정리된 것처럼 행정절차단계별로 구비해야할 설계도서의 법적 요건을 갖추지 못하게 된다.

법28조1항(사용검사)의 단서조항을 통해 특별한 사유가 있어 사업을 완료하지 못하고 있는 경우에는 완공된 주택에 대하여 동별로 사용검사를 받을 수 있도록 하고 있다. S만의 상태에서는 주택으로서 인정이 불가능해진다.

표 1. S와 I의 분리공급을 위한 행정절차 관련기준

단계		건축법					주택법	
		사전결정	건축심의	사전승인	건축허가	사용승인	사업계획승인	사용검사
건축계획서 사업계획승인신청서	공사개요(기간,규모)					●		
	건축계획					●		
설계도서	평면/입면도	●	●	●	●			
	단면도	●	●	●	●		●	●
	내외마감표			●				
	주차장평면도			●				
	실내마감도				●			
	소방설비도/건축설비도				●			
감리완료보고서/공사완료도서						●		

동법 21조의2(주택성능등급의 표시 등)에서 5개 성능에 대한 등급을 인정받아 입주자모집공고 안에 표시하도록 되어 있다. 내장까지 기재된 도면으로 평가를 받기 때문에 S와 I가 분리공급되는 장수명 공동주택의 경우 세대별 내장부분에 대한 도면이 불확실한 상태에서 현행 평가를 받을 수가 없다.

2.2 임대주택법

동법 시행규칙 서식10의 표준임대차계약서(I) 중 계약조건 6조에서 임대주택 및 그 부대시설을 개축·증축 또는 변경하거나 본래의 용도외의 용도로 사용하는 ‘을(임차인)’의 행위를 금지하고 있고 구조체와 내장 모두 임대자 소유이고, 거주자는 내장변경, 이사시 원상회복의 의무조항이 있기 때문에 분양주택보다 쉬운 형태의 임대주택으로 장수명 공동주택이 공급될 경우, S와 I로 분리공급하는데 문제가 될 수 있다.

2.3 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률

법 제7조 1항(건축허가 등의 동의) 건축물 등의 신축·증축·개축·재축 또는 이전의 허가·협의 및 사용승인(주택법 제16조의 규정에 따른 승인 및 제29조의 규정에 따른 사용검사)에서 소방청장 또는 소방서장에 의한 소방검사는 공사완료 단계에서 이루어지고 있으며 검사의 단위는 일반적으로 단지 또는 동을 단위로 시행하고 있다. 따라서 장수명 공동주택의 경우 S와 I의 분리 공급시에 각 세대별 소방동의 획득에 따른 행정적 업무처리량의 증가에 따른 어려움이 발생할 것이다.

1) 건축법시행령 제6조3 (리모델링이 용이한 구조 등) ② 구조체와 건축설비, 내부 마감재료와 외부 마감재료는 분리할 수 있을 것.

2) 이보라 외2인, 장수명 공동주택의 활성화를 위한 전문가 의견조사, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제2호(통권232호) 200802 / 이보라 외2인, 장수명 공동주택의 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제3호(통권233호), 200803

2.4 부동산등기법

신규 입주아파트의 준공허가 및 사용승인이 이루어지면 제131조의2(구분건물의 표시에 관한 등기) 2항에 의해 사업자 앞으로 소유권보존등기가 먼저 이뤄지고, 그 후 분양받은 사람 앞으로 소유권이전등기가 이루어진다. 소유권보존등기를 하기 위해서는 건축물대장등본과 1동의 건물의 소재도와 평면도 및 구분한 건물의 평면도 등이 필요한데 S와 I가 분리공급되는 장수명 공동주택의 경우에는 세대별 확정 도면을 확보하기가 힘들고 이로 인해 사용승인이 되지 않아 등기가 불가능해진다.

2.5 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

법 1조에서 1동의 건물 중 구조상 구분된 수 개의 부분이 독립한 건물로서 사용될 수 있을 때에는 그 각 부분은 이 법이 정하는 바에 따라 각각 소유권의 목적으로 할 수 있다는 건물의 구분소유를 목적으로 한다.

하지만 동 법에서는 공용부분, 단지, 대지에 대한 구분소유와 관리방법(집회결의 등의 결정권)만을 다루고 있다. S와 I가 분리공급되는 장수명 공동주택의 I에 대한 소유 및 관리부문에 대한 대응이 부족할 것으로 보인다.

2.6 주택우대세제 및 융자제도

1) 국민주택기금

주택법 제60조 (국민주택기금의 설치 등), 제63조 (국민주택기금의 운용제한)에서 볼 때, 국민주택 관련건설에만 국한되어 기금이 운용되고 있다.

2) 부가가치세 면세

조세특례제한법 106조 제1항 4호(부가가치세의 면제)에서는 국민주택 및 당해 주택의 건설용역(리모델링 포함)에 대하여 부가가치세가 면제된다. 그리고 서울특별시세 감면조례에서는 일정 규모 이하의 주택, 임대주택, 주택재개발사업 등 서민주택건설 요건에 해당하는 경우 지방세(취득세, 등록세 등)을 면제하고 있다. 이 때 국민주택이나 서민주택 규모 이상의 장수명 공동주택의 경우 공공에 기여도가 높음에도 불구하고 세제면제 혜택에서 제외된다.

3) 융자제도

장수명 공동주택 관련 융자제도가 없는 상태이다.

III. 문제점 종합 및 개선방안 모색

1. 문제점 종합

장수명 공동주택의 특성을 토대로 관련 법제를 검토한 결과 발생된 문제점은 현행 법제상 S와 I의 분리공급되는 장수명 공동주택의 S만을 건물로 보지 않는 데에서 기인한 것으로 보인다.

2. 일본의 SI 활성화를 위한 제도화 과정 및 결과

표 2. SI 활성화를 위한 제도화 과정

	문제점	근본적인 해결방안
건축기준법	인필의 미완성은 건축 미완성으로 간주. 스켈톤 상태로는 건물의 인도・유통에 지장	2단계 건축확인제도 창설. 이 제도는, 스켈톤의 완성을 건물로 인정하고, 인필은 건축사의 자기책임으로 적법을 확보하는 제도.
소방법	소방설비의 미설치주호가 있으면 건물 전체의 사용불가	
부동산등기법	건물이 완성되지 않으면 표시및 보존등기X, 저당권 설정X, 융자X, 구입자에게 주택을 인도하는 것이 어렵다.	입체기반소유법에 기초하여, 스켈톤 상태(경계벽의 위치가 미확정의 상태를 포함)를 완성상태로 등기가능
주택우대세제	스켈톤 상태의 구획에 대해서도 주택이라고 인정하여 우대세제를 적용하고 싶다.	거택(미내장)은 주택으로 인정한다.
주택성능표시제도	스켈톤・가변용량 관련항목X. 내진・내구성 등을 포함해서, 전체로서 어떤 성능의 조합이 SI주택인지 소비자는 모름	SI주택의 성능기준을 표시한다.(성능표시제도의 각 항목의 조합에 의해 표시하도록 한다.)
민법	스켈톤과 인필이 붙어있기 때문에 소유권의 분리가 부적절하다. 스켈톤 임대에 있어서, 인필의 매매・유통 제약.	입체기반소유법에 의해, 스켈톤과 인필의 소유권을 분리한다.
융자제도	주택금융은 부동산을 담보로 하는 것을 전제로서 성립되고 있어, 부동산등기를 할 수 없는 인필을 담보로 융자하는 것은 어렵다.	임차권의 활용을 꾀하는 기업과 연대하면 실현할 수 있다. 입체기반소유법이 만들어지면, 그에 기초해 저당권을 실해하여 융자한다.

“주택 미내장”의 새로운 형태의 주택상태를 인정하는 제도를 마련하여 스켈레톤 상태에도 주택으로서 등기신청이 가능하게 되어 인필 설치가 완성되지 않은 경우 건물 전체의 현황 및 첨부서류 등에 의해 주택으로서 인정받도록 함으로써 일본은 새로운 주택공급방식의 활성화를 위한 법제화를 마련한 바 있다.

3. 개선방향 모색

3.1 건축법

행정절차단계별 설계도서의 의무제출 문제는 건설사에서 I을 최소로 설치하고 거주자가 I공사를 완성할 수 있도록 하며, 그 시기는 거주자가 자율적인 결정에 따를 수 있도록 하는 등의 장수명 공동주택의 허가프로세스를 통해 기존의 공동주택의 허가프로세스와는 이원화된 차별화를 두는 것이 바람직하다. 이 때 허가시 제출되는 장수명 공동주택의 건축물 대장의 각 세대별 평면, 단면, 입면이 모두 다르기 때문에, 건축물 대장에 건축물 현황(단위세대평면도 포함)을 기재하고 보관해야하는 현행 제도를 고려하여 변경시 현황을 기재하고 보관하는데 따른 비용문제도 고려되어져야 할 것이다.

3.2 주택법

S와 I의 분리공급방식이 가능해지기 위해서는 골조완공상태에서 임시사용승인후 내장완공 후 세대별 본 사용승인을 부여하는 법제 개정이 이루어져야 한다. 즉, 법 29조1항 (사용검사)에 “(전략) 사용검사를 받아야 한다. 다만, 장수명 공동주택의 경우에는 완공된 세대에 대하여

세대별로 사용검사를 받을 수 있다."라는 단서조항을 두는 것이 바람직하다고 본다.

주택성능등급표시제도의 각 항목의 조합에 의해 표시된 장수명 공동주택의 성능기준을 제시하는 방법과 구조와 기본설비 항목만을 평가하는 방법으로 제시할 수 있다.

3.3 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률

스프링클러까지 설치 후 내부마감재는 설치하지 않는 정도로 제도를 완화할 수 있는 가능성에 대한 선행연구의 내용과 비슷하게 관련 청 직원과의 자문결과에서도 검사범위가 단지에서 동단위로 낮아진 바 있고, 내장이 안 되어 있는 상태에서도 소방법 기준에 맞춰 소방설비가 완비되었다면 세대단위의 소방검사도 별 무리가 없다는 가능성을 확인할 수 있었다. 다만 행정상의 업무량이 많아질 우려가 있고 현재 세대단위의 소방검사까지는 고려하지 않는 다는 문제점은 남는다. 하지만 재건축주기를 줄이고 건설에 투입되는 자원량을 줄일 수 있는 공동주택 공급방식이라는 사회적 합의만 이루어진다면 현 정부의 녹색성장과 맞물려 국가경쟁력면에서 상쇄될 것으로 본다.

3.4 부동산등기법

Skeleton 상태의 등기 가능성 검토에서 현행법령에서는 사실상 불가능한 것으로 나타났다. 설령, S와 I가 각각 등기되었다 하더라도 S+I의 총합이 주택 값이 되지는 않는다. +∝ 즉, 브랜드가치가 있을 수 있다. 따라서 적절한 주택가격을 산정할 수 없다.

따라서 일본의 경우처럼, Skeleton 상태로 건물의 완료라고 인정제도 제정하거나, 가사용승인제도 등을 응용한 실질적인 2단계 검사의 실시하는 것이 바람직하다.

3.5 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

공급 후 유지관리 시점까지 고려한다면, 공동주택의 공용부분과 전유부분의 보다 명확한 구분이 필요하다. 이를 토대로 공동주택의 일부를 수선하거나 변경, 개량 등의 행위를 할 경우, 거주자 단독으로 할 수 있는 전유부분인지 아니면 입주자간의 합의를 거쳐야하는 공용부분인지가 결정되고 있으나, 배선 및 배관, 발코니 등 공용과 전유부분의 모호한 부문은 향후 명확한 구분을 통해 장수명 공동주택의 실현이 가능할 것이다.

3.6 주택우대세제 및 융자제도

일반 공동주택에 비해 사업성 측면에서 상대적으로 불리한 장수명 공동주택의 조기 정착 및 활성화를 위해서는 경제적 지원방안이 모색되어야한다. 에너지 절약시설에 대한 소득세 또는 법인세 공제방안 또는 서민주택건설 지원을 위한 지방세 감면 방안처럼 장수명 공동주택에 대한 사업자 및 구매자에 대한 별도의 세제지원(법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 양도소득세 등) 또는 경제적 지원방안(이자율 조정 또는 이자비용보조방안)이 모색될 때 공공기여도가 높지만 일반 단독주택에 비해 사업성이 떨어지는 장수명 공동주택의 도입이 가능해진다. 규모의 상관없이 장수명 공동주택의 건축시(리모델링시 포함) 국민주택의 지원을 받을 수 있도록 한다.

또한 골조상태의 허가 및 승인기준과 함께 매매가 이루어질 수 있도록 감정평가 및 골조상태에 대한 담보체계의 구축이 병행되어야 한다.

3.7 민법

현재는 I가 S에 매립되어 하나의 소유권 밖에 없지만, SI 분리공급 된다면, S, S+I, I에 대한 소유권문제가 발생될 가능성을 대비할 필요가 있기 때문에 SI분리 소유권, 담보가능성, Infill 개별거래 가능성을 염두해야 할 것이다.

Ⅳ. 결론

연구는 장수명 공동주택의 보급을 위하여 개발된 요소기술들의 현실화에 현행 법제상의 관련 규정들이 새로운 개념인 S와 I의 분리공급 실현을 제한하고 있다.

앞서 언급된 개선방안 등을 토대로 장수명 공동주택 기술 관련은 건축법에서, 제도와 공급절차 관련은 주택법에서 다루어져야 할 것이다. 관련 법제의 개별적 개정이나 통합적 형태의 특별법의 제정이 필요해 보이며, 새로운 제도의 도입을 위해서 각 관할부처간의 긴밀한 이해를 바탕으로 하여 S와 I의 분리공급방식의 정착으로 위해 노력해야 한다.

그리고 장수명연구단의 경제성 분석에서 밝혀진 일반 공동주택보다 약 10~15%가 높은 장수명 공동주택의 초기 투자비(공사비)에 따른 비용증가에 대한 해결마련을 위해 공급자에 대한 인센티브(건설사 PQ점수적용 등)와 수요자에 대한 인센티브제도(융자제도 등) 보다는 지구환경 보전과 함께 거주자의 다양한 삶에 대응함에 따라 사회적 비용감소 등의 장수명 공동주택의 기여도를 고려해 볼 때, 정부의 적극적인 개입하는 것이 필요하다고 본다.

참고문헌

1. 한국건설기술연구원 건축도시연구실(2003), 장수명 주택 활성화를 위한 제도 및 유지관리기술개발(3차년도) 보고서
2. 千葉大學 小林秀樹研究室, スケルトン・インフイル住宅の法制度-일본における關聯制度とその課題, 2008.6
3. 박기범 외1인, 장수명 공동주택의 가변성 확보를 위한 법규개정방안 연구, 한국실내디자인학회 학술발표대회논문집, 제9권 1호 통권 13호, 200705, pp.199-203
4. 이보라 외2인, 장수명 공동주택의 활성화를 위한 전문가 의견조사, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제2호(통권232호) 200802, pp.3-11
5. 이보라 외2인, 장수명 공동주택의 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제3호(통권233호), 200803, pp.3-10