

## 소규모 주거지 정비, 가로주택정비사업으로

서수정 연구위원, 임강륜 연구원

### 요약

- 가로주택정비사업의 개념 및 적용대상
  - 가로주택정비사업이란 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로 비교적 기반시설이 양호한 노후주거지에 적용
- 가로주택정비사업제도의 개요
  - 소규모 블록단위의 지주 공동개발방식으로 예정구역 지정과 구역지정 절차 없이 기존 용도지역 체계 내에서 주민의 자발적 정비의지에 의해 사업을 추진할 수 있는 주민주도의 정비방식
  - 주민 동의에 따라 1ha 이하의 가로구역의 전체 또는 일부에 대해 7층 이하로 사업추진이 가능하므로 기존 도시조직 내에서 점진적, 연쇄적으로 사업추진
  - 현행 용도지역체계 내에서 주변 환경에 부정적 영향을 미치지 않는 대지안의 공지, 경사지 지하주차장 건폐율 산정기준, 건축물의 높이제한 1/2범위에서 완화 적용을 통한 가로형 주택건설 유도로서 가로 활성화에 기여

### 정책제안

- 가로주택정비사업과 관련제도를 연계하여 복합적으로 운영하고 공공지원을 유도
  - 주거환경관리사업, 현지개량사업, 도시개발사업의 환지방식과 건축협정 제도 등 다양한 관련 제도의 연계와 복합으로 계획적 관리와 공공참여 유도
  - 「도시 및 주거환경정비법」상 공공관리자 제도의 활용으로 컨설팅 지원 및 민간 공동사업 추진에 따른 소규모 임대주택 확보 병행, 도시형생활주택 기준의 국민주택기금 융자 및 세제지원

## 1 가로주택정비사업제도의 도입배경

### ■ 사업자 주도형 정비방식에서 거주자 중심의 정비방식으로 정책 전환

- 2008년 세계 외환위기에 따른 부동산 건설경기 퇴조는 기반시설정비, 노후불량주택의 일시정비, 개발이익에 따른 부동산 경기활성화 등 사업자 주도형 대규모 정비사업에 따른 시장효과 둔화
  - 뉴타운 사업에 대한 주민 반대 움직임의 확산과 재개발 예정구역 취소 요청건수가 증가하였으며, 2010년 기준으로 839개 재개발 사업구역 중 234개 지역만 사업시행 인가
- 대규모 전면철거 재개발에 따른 주택의 고급화 현상 및 소규모 필지자원 감소 등의 문제에 대응하는 소단위 정비방식에 대한 요구 증대
  - 저소득층 주거지 감소, 기반시설이 양호한 주거지의 파괴로 인한 기존 커뮤니티 해체와 골목경제 침체, 사회·경제적 변화에 대응할 수 있는 소규모 필지자원 감소 등의 문제에 대응

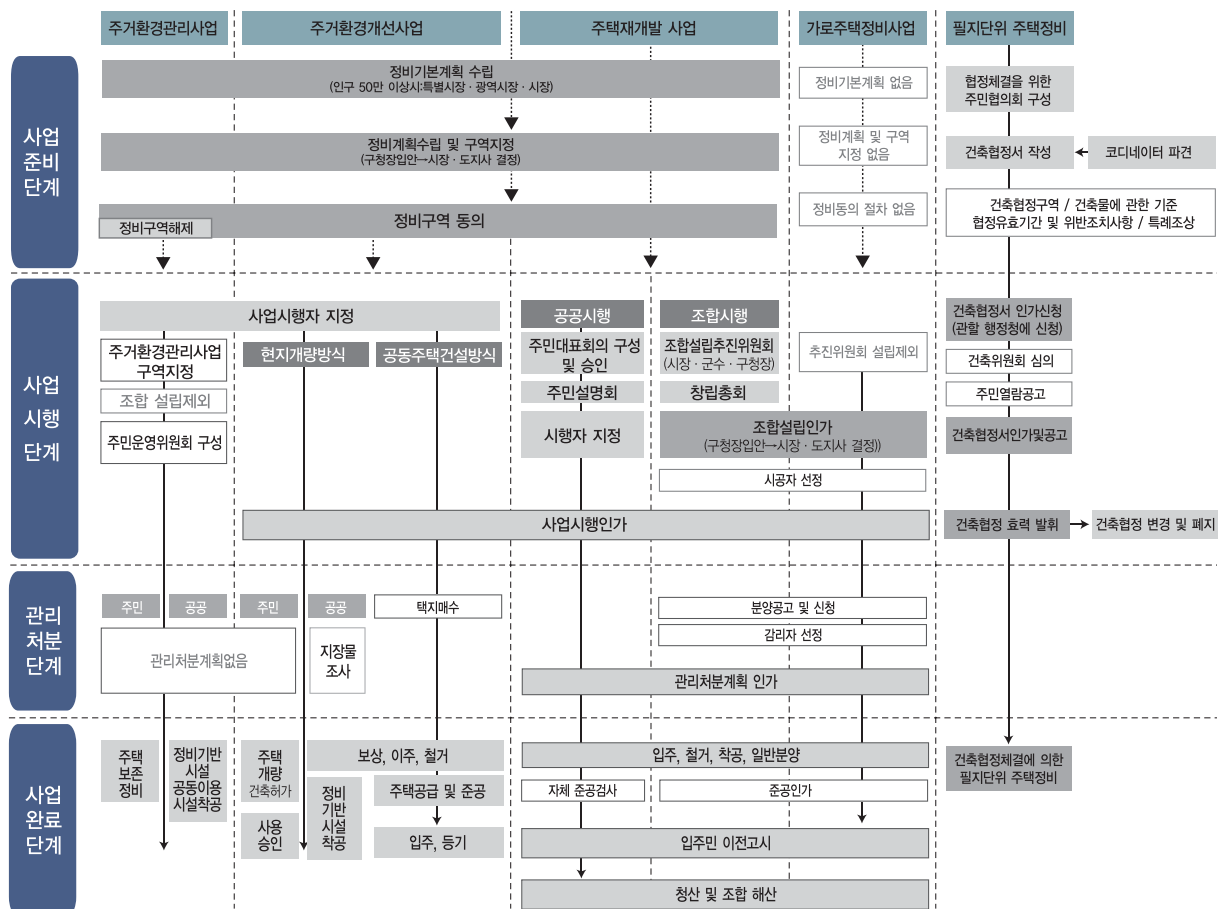
### ■ 주거지의 여건에 따라 다양한 정비수단 적용 제도화

- 2011년 「건축법」 및 「도시 및 주거환경정비법」 개정으로 지역여건을 반영하여 선택적으로 적용할 수 있는 다양한 정비수단 제도화
  - 개별 필지의 권리관계 유지를 전제로 하는 필지단위 주택정비방식을 「건축법」에 도입
  - 「도시 및 주거환경정비법」 개정으로 과밀개발의 원인이었던 단독주택재건축사업을 폐지하고 그 대안으로 가로주택정비사업과 주거환경관리사업 도입(동법 제 2조 2항 바목, 9항 다목)

### ■ 지속가능한 커뮤니티 형성을 위한 소규모 정비사업 도입

- 자연발생적인 주거지보다는 토지구획정리사업구역, 노후 택지개발지구의 단독주택지, 뉴타운 사업지구의 존치 및 보존 관리구역 등 비교적 정형화된 가구단위와 가로구조를 갖춘 주거지에 적용 가능한 수단
- 가로주택정비사업은 기존 가로를 유지하면서 소규모 주거환경개선을 목적으로 시행하는 사업으로, 도시 및 주거환경정비계획에 의한 정비예정구역을 지정하지 않고 주민 동의만으로 사업을 시행하므로 정비사업기간 단축 예상

- 주택재개발사업과 달리 추진위원회를 설립하지 않고 조합설립인가 절차만으로 사업의 법적 타당성을 확보함으로 주택법상 조합주택사업과 유사
- 기존 용도지역체계를 유지하면서 주택을 정비하는 지역 적응형 주거지 정비수단
  - 기존 주택재개발이나 주거환경정비사업 등은 구역지정 절차에 따라 종전의 용도지역 결정에도 불구하고 정비구역으로 지정되면 용도지역이 상향 조정되었던 반면, 가로주택정비사업은 용도지역 변경 절차 없이 사업 수행
- 토지이용의 효율적 사용을 목적으로 하는 소단위 집약적인 공동개발 사업방식
  - 가구단위로 정비할 경우, 도로에 면하여 주거동을 배치하고 가구 내측은 공공공간으로 조성하여 단독주택 밀집지역에 부족한 오픈스페이스 확보 유도



가로주택정비사업 관련제도의 수행절차 비교

## 2 가로주택정비사업 적용 대상과 전제조건

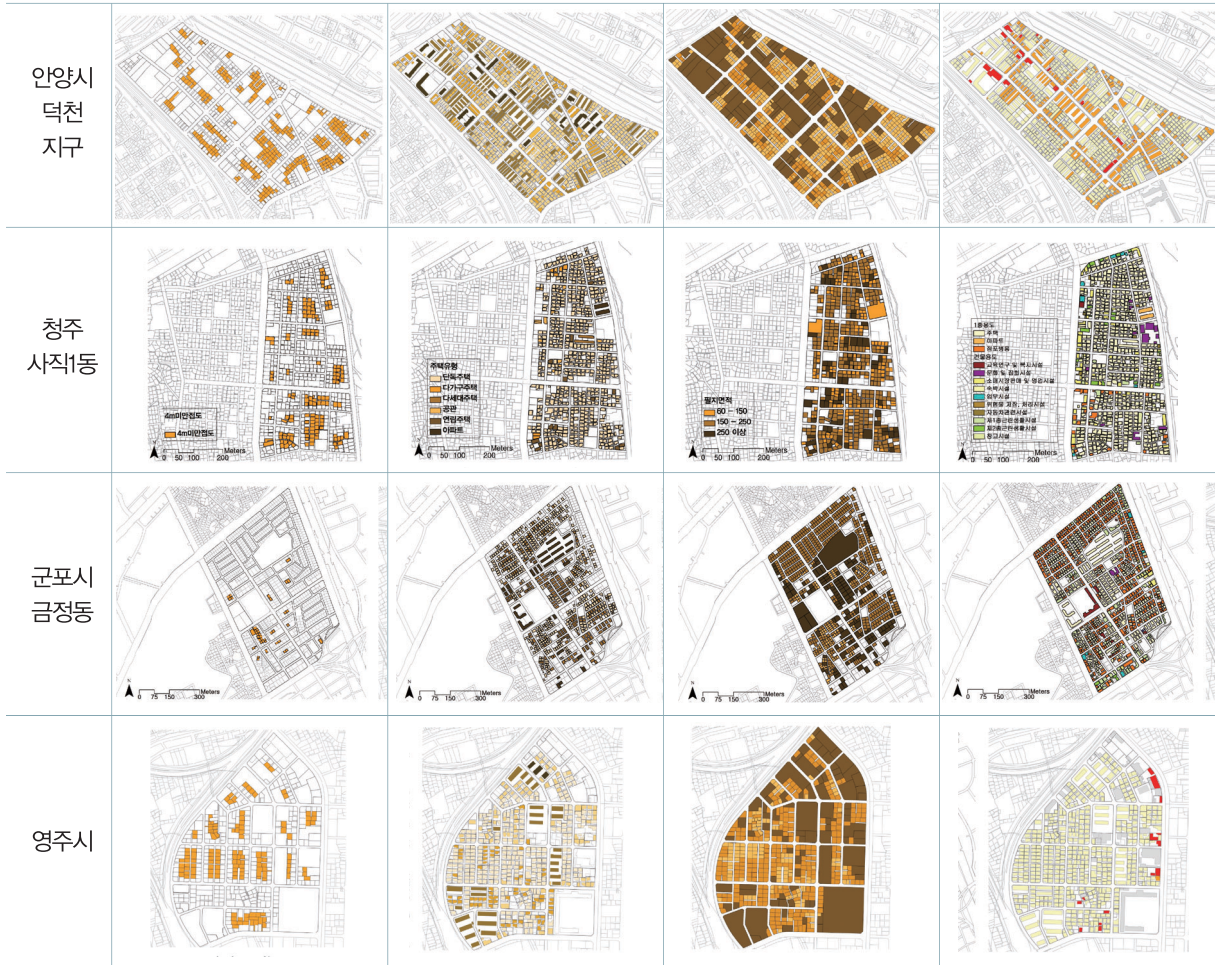
### ■ 적용 대상 지역의 물리적 특성

- 노후 단독주택지는 대부분 2종 일반주거지역으로 지정되어 있으나 영주, 청주, 대구 등 지방도시는 1~2층의 단독주택지로 이루어져 있어 용도지역상 허용밀도가 수요를 상회할 것으로 예상
- 가구규모는 지역별로 차이가 있으나 10,000㎡이하의 다양한 규모로 이루어져 있으며, 6,000㎡~8,000㎡가 가장 일반적인 규모
- 가구형태는 3열~4열의 다가구열이 많으며, 도로 이면 필지는 사도(私道)나 4m미만 골목길로 진입하는 경우가 많아 가로주택정비사업 추진 시 도로를 둘러싼 권리관계 조정이 복잡할 것으로 예상
- 가로주택정비사업은 소규모 정비사업으로 대규모 정비사업과 달리 주택법상 주택건설 기준 등에 관한 규정에서 정하는 부대복리시설 의무설치기준에서 제외되는 사업 규모

단독주택밀집지역의 물리적 특성 분석

구 분	접도현황	주택용도	필지규모	건축물 1층용도
서울 중곡동				
전주 인후 2동				
대구 평리동				





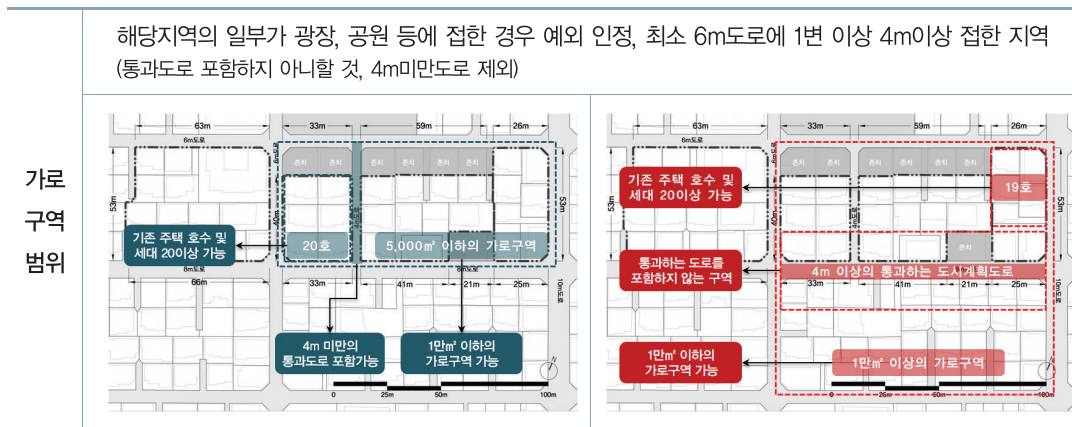
## ■ 사업 추진의 전제조건

- 기존 용도지역과 주택수요 사이의 정합성 확보를 위한 지자체 단위의 기초조사 수행
  - 합리적인 가로주택정비사업 추진을 위한 정비대상 단독주택지의 물리적 실태를 파악하여 기존 토지상황과 정비 후 주택수요를 예측할 수 있는 자치단체 차원의 기초조사 시행 필요
- 기존 도시공간조직에 대응하여 점진적인 사업을 유도하기 위한 다양한 권리관계 조정방식 도입
  - 기존 가구형태와 토지이용상황을 고려하여 가로 구역 내에서 다양한 규모의 사업이 가능하도록 토지교환, 부분 매수 등의 다양한 권리관계 조정방식 병행
- 주거지의 생활서비스 시설 확보를 고려한 공공의 적극적 참여와 계획적 관리에 의한 거주환경 개선

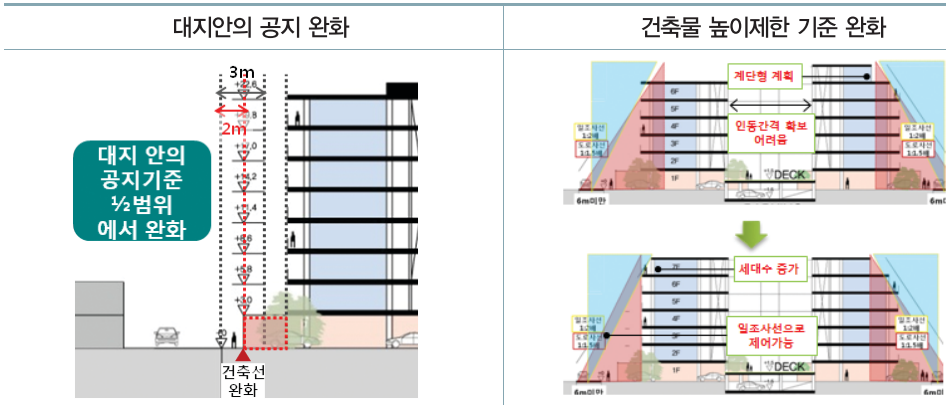
- 기반시설과 생활서비스 시설 확보를 위한 공공의 기여와 참여로 거주자의 생활환경 개선 도모
- 거주자의 부담능력과 사회경제적 계층 특성을 고려한 지역 적응형 정비수단으로 활용
  - 2010년 국토해양부 주거환경실태조사결과, 단독주택 밀집지역 거주자의 평균 가구소득수준은 183만원(아파트 거주자는 348만원)이며, 무보증월세나 사글세 거주자의 50%가 단독주택 밀집지역에 거주
  - 단독주택 밀집지역의 경우 고령가구 비율도 47.3%로 아파트 거주가구의 3배 수준
  - 자산가치가 낮은 지방도시의 경우 담보가치도 낮아 사업추진에 따른 초기 자금 부담도 높을 것으로 예상되므로 거주자의 부담능력에 따라 선택할 수 있는 다양한 재정융자, 세제지원 방안 병행 필요

### 3 가로주택정비사업 적용기준과 제도의 개요

- 1, 2종 일반주거지역내에서 적용 가능하며, 주택재개발사업 대상지구에서 제외되는 10,000㎡이하의 가로구역에 7층 이하로 건설하는 주민주도형 주택정비 사업
  - 기존 도시기반시설에 부담을 주지 않고 토지의 집약적 효과를 기대할 수 있는 지역에 적용
- 주민 동의에 따라 가로구역의 전체 또는 일부에 대해 사업추진이 가능하므로 기존 도시조직 내에서 점진적, 연쇄적으로 사업추진



- 가로구역이란 도시계획도로로 둘러싸인 일단의 토지를 의미하여, 사업구역 내 4m 이상의 통과도로를 포함하지 않도록 규정하고 있어 재개발에 따른 공공용지의 자본화 경향을 최소화
- 영세필지, 협소한 도로가 밀집한 노후 단독주택 밀집지역의 물리적 특성을 고려하고 토지이용의 효율적 활용에 따른 유효공지 확보와 가로활성화를 유도하기 위한 정비 방식
  - 현행 용도지역체계 내에서 주변 환경에 부정적 영향을 미치지 않는 대지안의 공지 1/2완화, 경사지 지하주차장 건폐율 산정기준, 건축물의 높이제한 1/2범위에서 완화 적용

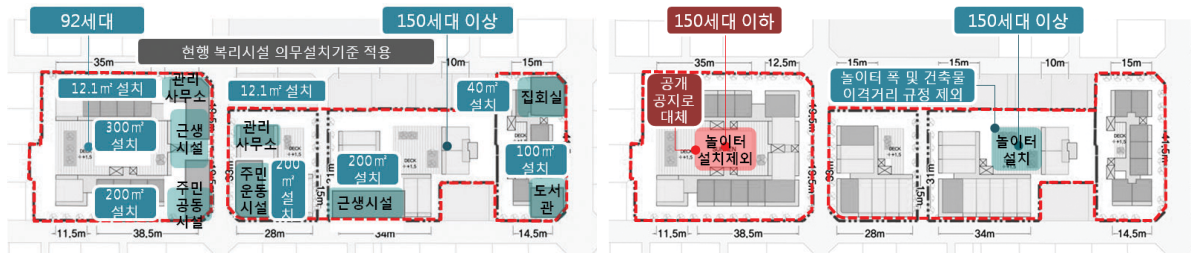


근거 조항	현행기준		단기 적용기준	중장기 적용기준	적용효과
	현행법령	지자체 조례			
건폐율 산정기준 제84조 시행령 제119조	• 건축면적 산정기준	-	주차장적용 완화	부대복리시설 적용완화	주차·조경 계획 다양화
대지안의 공지 제58조	• 건축선 : 2~6m • 인접 대지경계선 : 2~6m	• 건축선 : 3m 이상 • 인접대지경계 : 3m 이상	2분의 1 이내에서 완화	2분의 1 이내에서 완화	가로구역·도로대응 용적률 상승, 가로활성화
도로사선 제60조3항	• 도로 수평거리의 1.5배 이하	• 현행기준	2분의 1 이내에서 완화	2분의 1 이내에서 완화	도로조건이 협소한 가로구역에서 시행, 평면계획의 다양성 확보
일조사선제한 제61조 시행령 제86조	• 인접대지 경계선 : 건축물 높이 1/2 이상 • 인접대지경계선 수평거리 2배 이하 • 건축물간 건축물 높이의 0.5배 이상	• 건축물 높이-건물 간 건축물 높이의 1.0배 이상	현행기준	건축조례 혹은 건축심의를 거쳐 측벽간의 거리, 인동간격, 주동호수조합, 주동길이 완화 필요	
층수산정기준 제84조 시행령 제119조	• 1층 전체 필로티 설치시 다세대 주택 1층의 바닥면적 1/2 이상 주차장 사용 시 층수산정 제외	-	현행기준	기준층 비주거시설(주차장, 주민공동시설 등) 산정 완화	-

- 지속가능한 커뮤니티 형성을 위한 합리적인 부대복리시설 설치로 거주자의 요구를 반영한 생활서비스 시설 확충
  - 주택법상 주택건설 기준 등에 관한 규정에 의해 설치해야 하는 부대복리시설을 총량기준으로 적용하여 주민이 원하는 다양한 시설을 설치하도록 주택법 완화 규정 적용

가로주택정비사업의 주택법 주택건설기준 등에 관한 규정 완화에 관한 특례

조항	구분	설치기준	세대수	현행법	가로주택	기대효과
제46조	어린이 놀이터	100 미만 : 세대당 3㎡, 100 이상 : 300㎡+ 1㎡*세대	50세대 이상	300㎡ 설치의무	150세대 미만 설치제외 설치 시 놀이터 폭 및 건축물 이격거리 규정 제외	다양한 주동배치 외부공간 계획 가능
제50조	근린 생활시설	세대당 6㎡의 비율면적 초과금지	-	500㎡ 설치가능	500㎡+40㎡=540㎡ 면적범위의 필요한 복리시설 설치가능	총량면적기준 제시로 기존 가로와 도시조직에
제55조	경로당	40㎡ +150세대 초과시 세대당 0.1㎡	100세대 이상	40㎡ 설치의무	ex) 120㎡ 주민공동시설 *2+300㎡ 근린생활시설	대응하는 복리시설 설치



- 주택임대를 통한 경제활동 거주자가 많은 소규모 주택 밀집지역의 주민특성을 고려하여 조합원 1인당 3주택까지 분양을 허용함으로써 기존 커뮤니티 유지

#### 4 가로주택정비사업제도 운영을 위한 정책제안

##### ■ 관련제도와 연계하고 결합하여 사업 추진

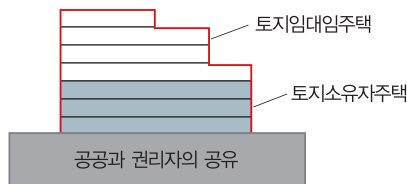
- 가로주택정비사업의 계획적 관리와 공공지원의 근거를 마련하기 위해 지방자치단체에서는 점진적인 주거지 정비가 필요한 일단의 구역에 대해 소필지 밀집형 주거환경 관리구역 지정



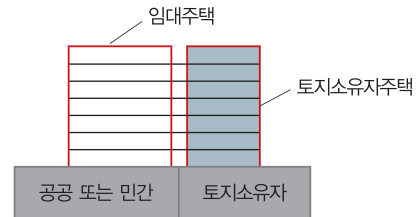


- 지속가능한 주거지 정비수단으로 가로정비를 병행할 수 있도록 간이 지구단위계획을 수립하고 건축법상 특별건축 및 특별가로구역, 건축협정제도 중첩 적용
  - 도시계획도로 폐도나 공공용지 활용, 공개공지 설치에 따른 층수 인센티브를 받고자 할 때 간소화된 지구단위계획을 수립하여 사업승인 신청시 의제 처리
- 단독주택 밀집지역의 저소득 주민과 고령가구의 재정착을 위해 공공참여에 의한 다양한 주택건설 방식을 추진함으로써 거주자의 주거안정 실현 방안 마련
  - 다가구 매입임대, 장기전세주택사업, 보금자리주택건설 사업과 연계하여 다양한 유형의 주택공급병행
  - 가로주택정비사업에서 공공의 참여로 기존 세입자의 주거권을 보장하며, 다양한 계층이 혼합할 수 있는 사회적 통합 실현

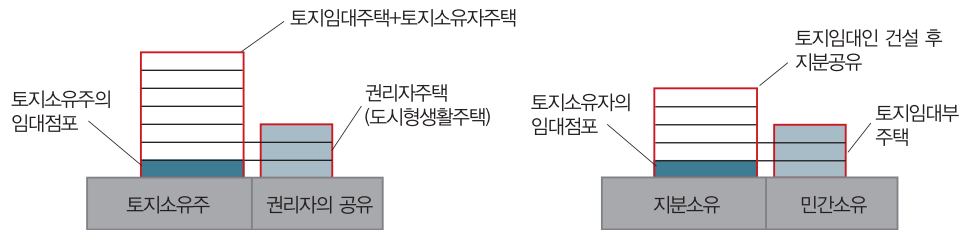
(1) 공동소유방식



(2) 토지부분매수 방식

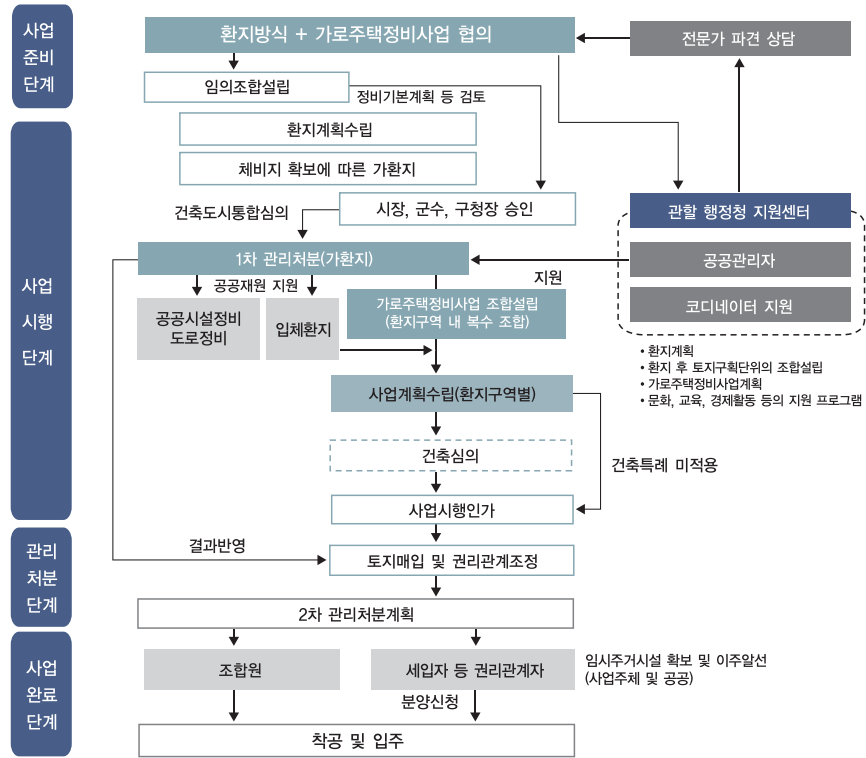


(3) 민간토지 임대방식



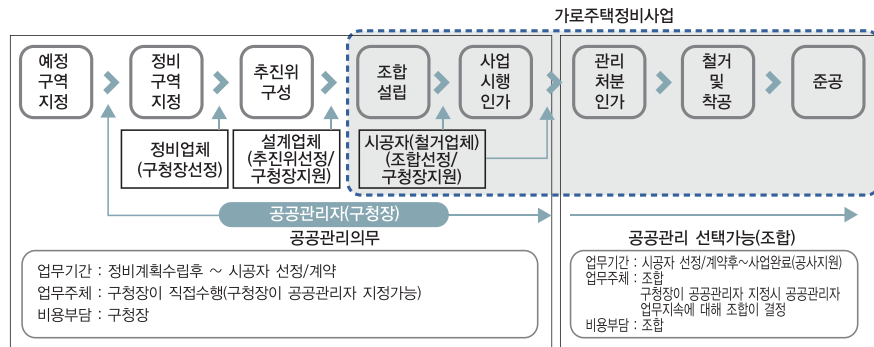
## ■ 공공관리자제도를 활용하여 공익성 확보

- 정비사업 추진과정에서 투명성과 공공성을 확보 하기 위해 공공관리자 제도 활용
  - 가로주택정비사업은 기부채납에 의한 기반시설 확보나 용도지역 변경행위가 없다는 점에서 일반 조합주택에 의한 주택사업승인과 유사한 절차로 진행
  - 사업추진을 위해서는 정비계획의 타당성, 사업가능성 등에 대한 컨설팅과 가로환경개선과 공공공간 확보 등 커뮤니티 환경 개선을 위한 고려 필요
  - 공공관리제도의 활용을 통해 사업구역 주민들과의 협의와 중재를 통한 건강하고 투명한 사업추진 유도



## ■ 공공성 확보를 위한 재정지원 및 세제지원

- 초기 계획수립 비용에 필요한 자금을 주택사업 특별회계 및 도시정비기금으로 융자 지원
  - 추진위원회 설립 없이 가로주택정비사업이 추진되어야 하므로 초기 사업준비 및 시행단계에서 설계비와 공공관리자 비용, 주민합의과정에 소요되는 비용 지원(3% 이내에서 지자체 조례로 정함)



- 보육시설, 문고, 노인정 등 커뮤니티 시설 설치시 건설자금 일부에 대한 국고 지원과 지자체 보조 및 건설자금 융자
  - 도시형생활주택 수준인 2%의 국민주택기금 건설자금 융자와 다주택 분양자 취득

세 감면(25%) 및 재산세와 종합소득세(50%) 양도소득세 일정기간 동안 감면

- 가로형주택 건설과 보행공간 개선을 위한 도시개발특별회계 및 기반시설특별회계, 도시정비기금을 활용하여 지자체 참여의 재정지원
  - 1층에 설치하는 노인정, 보육시설, 문고 등 공동생활시설을 지자체가 매입하여 위탁운영하거나 임대하고 사업을 통해 조성된 소공원이나 중정을 공공공지로 활용할 경우, 조성비용의 일부 지원
  - 지방자치단체장은 가로주택정비사업 대상지역에 관하여 구역 조합의 동의에 따라 지자체 조례로 주차환경개선지구를 지정(주차장법 제4조, 주차환경개선지구의 지정)하고 주차장 특별회계로 노외주차장 설치
- 기존 세입자를 위한 임대주택 알선 및 전세자금 융자 지원
  - 주택정비사업을 통해 퇴거할 수 밖에 없는 기존 세입자를 대상으로 임대주택을 알선해 주고 민간임대주택이나 공공과 공동으로 사업을 시행하는 경우 사업 완료 후 임대주택 우선 입주권 부여
  - 입주시 전세자금을 신용대출로 융자 지원하는 방안을 금융기관과 협의하여 거주자의 주거안정 실현에 기여

#### 두꺼비 하우스 론(가칭)

은평구는 신용대출로 우리은행과 협의하여 주택 개보수 자금 융자 상품을 출시, 이와 유사한 전세자금 신용융자 대출을 가로주택정비사업을 위해서 금융기관과 협조하여 상품개발

구분	세부내용				
융자대상	-건축물대장상 단독·다가구·다세대 등 주택 소유자로 주택 수선 및 증·개축을 위해 은평구가 추천한 주택개량 사업자와 공사계약을 체결한 은평구 거주자 중 은평구청장이 추천한 자				
대출한도	-공사비의 80%(최저 500만원, 최고 2,000만원)				
대출관련 세부내용	대출상품	대출금리	담보	보증수수료	융자대상
	보증부신용대출	5.0~6.0%	×	연 0.5%	신용도, 소득, 용도(주택개량자금)
	주택담보대출	5.0~6.0%	○	×	신용도, 소득, 용도(제한 없음)
	신용대출	7.0~10%	×	×	신용도, 소득, 용도(제한 없음)
대출기한	-일시상환(3년), 기간 연장 가능 ※ 10% 이내 수수료 없이 상환 가능(실질적 분할상환), 단, 해당 주택 매도시 즉시 전액 상환				
채권보전	-한국주택금융공사(90%), 우리은행(10%)				

자료 : 은평구 주택과 (2011), 주택개량자금 융자시행 보고서 참고

서수정 건축도시공간연구소 연구위원(031-478-9645, sjseo@auri.re.kr)

임강륜 연구원(031-478-9689, krlim@auri.re.kr)

