

auribrief.

No. 57

필지단위 주택정비 활성화 방안 연구

서수정 연구위원 성은영 연구위원

1. 서론

본 연구는 자본주도적인 주거지정비방식이 초래하는 문제에 대응하여 주거지의 물리적 특성과 주민의 사회·경제적 부담능력에 따라 선택가능한 정비수단이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 특히 필지단위의 도시공간조직을 유지하는 것이 미래 변화하는 사회·경제적 상황에 능동적으로 대응할 뿐 아니라 지속가능한 주거지재생을 실현할 수 있다는 당위성에서 시작하였다.

노후 단독주택 밀집지역은 거주자의 고령화와 낮은 경제력과 함께 4m미만 미접도 필지비율이나 소규모 필지비율이 높아 법정 건축기준을 적용할 경우 기준 용적률을 맞추기 어려워 필지단위 주택정비가 지역 내에서 확산되기 어려운 상황이다. 본 연구는

이러한 배경에 따라 단독주택 밀집지역에서 개별 필지단위 건축행위가 가능하도록 건축행위 관련 환경여건을 개선하여 주민 스스로 주거환경을 개선해 갈 수 있는 필지단위 주택정비 방안을 제시하는데 목적이 있다.

이를 위해 기존 단독주택지의 잠재력을 살리면서도 다양한 방식의 건축행위가 활성화 될 수 있도록 불합리한 건축행위 규정을 검토하여 필지단위 정비시 예외 적용할 수 있는 방안을 마련하고자 한다. 또한 개별 필지단위 건축행위가 난개발의 원인이 되지 않도록 주민이 주도하는 집단관리방안을 마련하여 합리적으로 주택정비가 이루어질 있도록 정책지원 방안을 제시하고자 한다.

2. 필지단위 주택정비의 정책전환 필요성 및 개념

지금까지 단독주택 밀집지역에서는 필지단위의 주택개량이 효과적으로 추진되도록 지원하는 정책과 제도가 부족하여 주민자력의 주택정비사업이 활발하게 전개되지 못하였다. 단독주택 밀집지역은 신규 택지개발지구와 달리 부지의 향, 접도조건, 주택규모, 도로와 필지와 관계, 복잡한 주택과 필지소유관계 등으로 인해 기존 건축법만으로는 현행 용도지역체계상 허용하는 밀도를 확보하는데 한계가 있다. 그러나 필지단위 주택정비방식인 현지개량방식 등은 정비구역단위의 도로정비나 상하수도 정비 등 일부 기반시설 정비에 국한되어 왔다. 반면 필지단위 주택정비를 위한 수단은 국민주택기금에서 주택개량자금을 융자해주는 것 이외에는 주민자력의 주택정비를 유도할 수 있는 지원책은 부족한 실정이

다. 따라서 필지단위 주택정비 유도를 위해서는 지금까지의 구역단위 정비방식으로 추진되었던 정책에서 벗어나 개별 필지에 대한 잠재력과 문제에 따라 다양한 정비방식이 적용될 수 있는 유연한 정책방향으로 전환되어야 한다. 이는 공공재로서 개별필지의 가치를 중시하는 것으로 개별 건축행위를 통한 점진적인 주거지 재생, 필지를 둘러싼 이해관계자들 간의 합의에 의한 주민주도형 재생정책으로의 전환을 의미한다.

주민주도형 재생정책이란 단독주택 밀집지역의 개별필지 여건, 주민의 경제수준을 고려한 다양한 수단의 맞춤형 주택정비를 말한다. 여기서 필지단위 주택정비란 주민의 의사와 경제적인 부담능력에 따라 개별 필지별로 진행되는 주택 개·보수, 증축,

신축 등의 행위를 말하며, 도로와 필지접도관계를 개선하여 필지별로 건축행위가 자유롭게 이루어질 수 있는 방식이다. 필지여건을 개선한다는 것은 단독주택지의 공간적 특성인 위계적인 가로공간구조를 유지하면서 소유관계를 변화시키지 않고 필지별

로 분산되어 있는 공지를 유효하게 활용할 수 있는 여건을 마련해 준다는 것을 의미한다. 즉, 가로와 필지와의 관계, 필지간 집합관계를 개선하면서 점진적인 정비를 수행하는 방식이라 할 수 있다.

3. 필지단위 주택정비대상 및 과제

2010년 말 현재, 전국에는 주택 1,468만 동 중 36.8%인 540만 동이 단독 및 다세대 유형의 주택 재고가 있으며 현존하는 전국 단독주택의 약 48.9%에 해당하는 211만 동의 단독주택이 1985년 이전에 건축된 주택들이다. 이러한 주택이 밀집된 주거지는 도로율이 20%내외이며, 골목길로 이루어진 다가구열로 형성된 주택지가 많고 소필지의 비율이 높다. 이러한 단독주택지에서 필지단위 주택정비 활성화를 위해서는 다음과 같은 과제가 선결되어야 한다.

첫째, 필지단위 주택정비에 불리한 대지와 도로와의 관계를 개선해야 한다. 특히 4m이상 접도조건을 만족하지 못하는 필지에 대한 해결방안을 모색하는 것이 시급하다.

둘째, 필지단위 주택정비를 유도하기 위해서는 현행 밀도조건을 충족시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 대부분의 도심지 단독주택지는 제2종 일반주거

지역으로 지정되어 있어 현행 건축법을 적용할 경우 허용밀도를 달성하기 어렵다. 이는 필지단위 주택정비가 이루어지지 않는 근본적인 원인이므로 현행 건축법과 밀도조건사이의 관계를 개선할 수 있는 방안마련이 필요하다.

셋째, 필지단위 주택정비는 주민 주도의 점진적인 주거환경관리를 달성하기 위한 기본 전제로서 개별 필지의 건축행위만으로는 쾌적한 주거환경조성을 기대하기 어렵다. 따라서 거주자 스스로 주택을 관리하고 개선한다는 집단관리 개념을 필지단위 주택정비와 어떻게 연계할 것인가에 대한 방안마련이 필요하다.

넷째, 정비대상 노후 단독주택이 밀집한 지역은 필지규모가 작고 도로폭도 좁아 주민들을 위한 공공공간을 마련할 수 있는 토지확보가 어렵다. 따라서 유효공지를 확보하여 생활환경을 개선할 수 있는 합리적인 필지활용방안에 대한 고민이 필요하다.

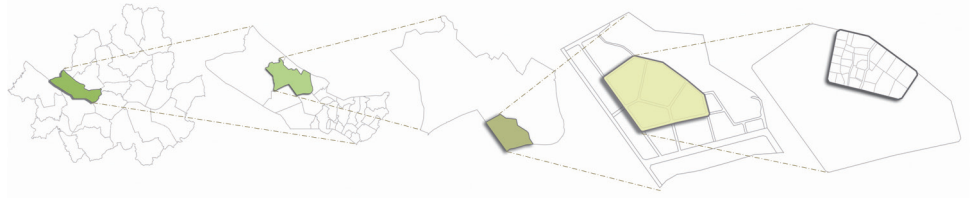
4. 필지단위 주택정비 활성화 방안 및 관련제도 개선방안

1. 기본방향

필지단위 주택정비 활성화를 위한 기본방향으로는 첫째, 주거지 종합관리를 전제로 정비방식의 선택 가능성을 높일 수 있는 대안마련이 마련이 필요하

다. 이를 위해 종합적인 주거환경관리를 통해 단독주택 밀집지역에서 건축행위를 어렵게 하는 일부 건축법 관련 규정의 적용배제 또는 완화규정을 적용하여 개별 필지단위 주택정비를 유도한다. 둘째, 건축

표1 다양한 방식의 주택정비를 위한 계획적 관리의 위계

위계	자치구단위	생활권단위	근린생활권	단위생활권	건축협정
구역					
범위	행정구	5~7개 근린생활권	반경 1km	0.5~ 1km	가구단위 또는 필지연합
관리계획	주거지종합관리계획		주거지정비계획, 지구단위계획		건축협정(건축법)
	근린재생활성화계획			경관협정(경관법)	

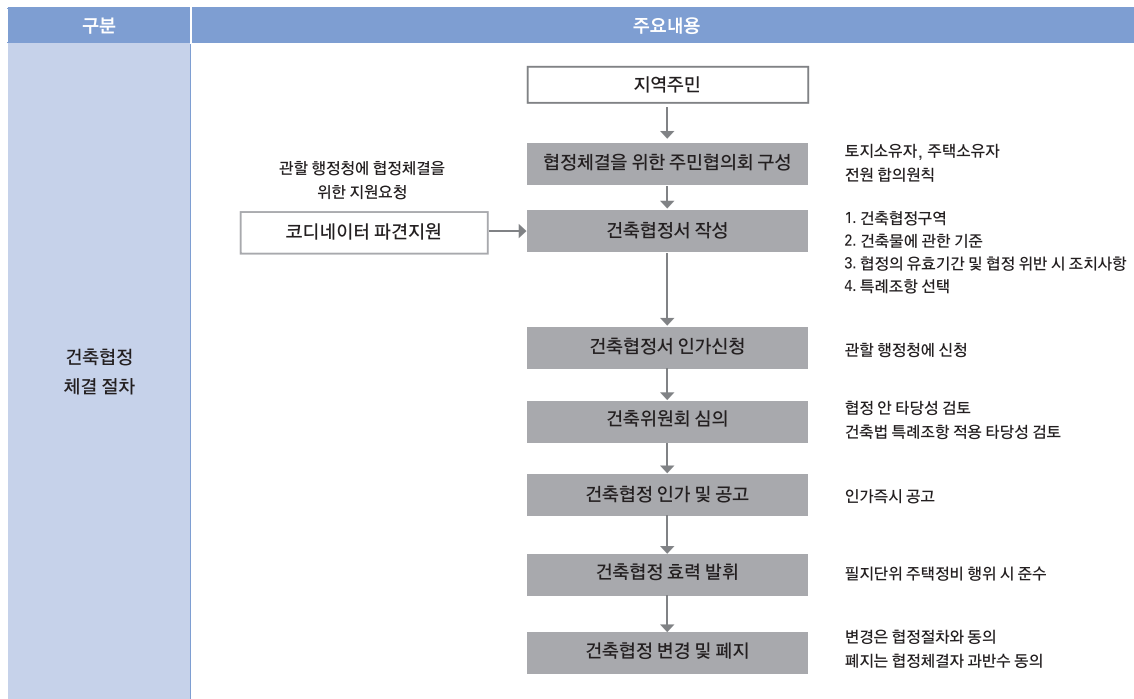
협정제도를 도입하여 주민의 자발적 참여에 의한 주거환경관리를 도모하도록 한다. 건축법 특례적용은 인접필지에 미치는 영향을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 필지단위 주택정비를 희망하는 주민들이 협의하여 일부 건축법 특례적용을 선택적으로 적용할 수 있도록 유도해야 한다. 셋째, 종합적인 주거환경관리 측면에서 주민 스스로 주거환경관리에 참여할 수 있도록 건축협정구역에 대해서는 골목길 정비나 공공주차장 설치 등 생활기반시설 설치 조정을 우선적으로 지원하는 것을 전제로 한다.

2. 건축협정제도 도입방안

건축협정은 필지단위 주택정비를 위한 건축법 특례 적용에 동의하는 주민들간의 약속을 정하고, 지속 가능한 주거지 재생을 위해 행정이 필지단위 정비를 위해 제도적인 지원을 하는 것으로 자주적인 도시관리수단이라고 할 수 있다. 건축협정의 제도화를 위한 주요내용은 다음과 같다.

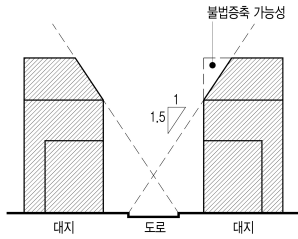
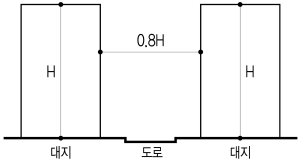
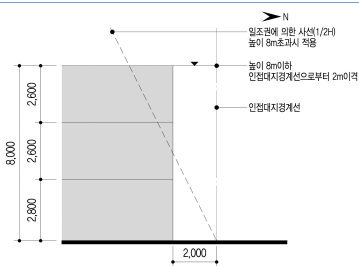
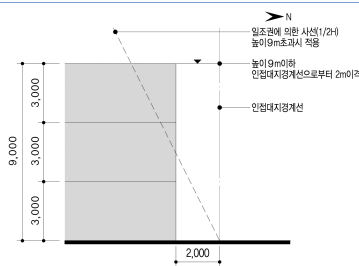
표2 건축협정제도 주요내용

구분	주요내용		
협정체결주체	연속한 2필지 이상 토지소유주와 건축물 소유주		
협정체결에 의한 건축법 예외적용 조항	목적	건축법 관련조항	필요성
	가로와 필지여건 개선	• 대지안의 공지(건축법 제58조) • 맞벽개발(건축법제59조) • 건축물의 높이제한(제60조) • 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한(건축법 제61조)	• 토지이용의 효율적 활용을 통한 필지단위 공지확보 • 건축물 유효면적 확보를 통한 허용밀도 달성
	영세필지 건축행위 활성화	• 면적·높이·층수 산정(건축법 제82조, 시행령 119조) • 건폐율(건축물의 건폐율)	영세필지 합필 및 협동개발 유도
	기존 주택 증개축 활성화	• 건축선 지정(건축법 제46조)	성능확보를 위한 주택 증개축 유도
	공유공간 사용	지하공동개발권, 공유공간 사용방안 등	주차장 공동 확보, 공공공간 확보
협정관련 공공지원	기반시설정비의 일부 비용 지원, 설계비와 철거비의 1/2 범위내에서 지원		



3. 필지단위 주택정비를 위한 건축법 특례적용방안

표3 건축법 예외조치 내용

관련규정	기준법령	예외 조치
법 제60조 건축물의 높이제한	전면도로 반대쪽 경계선까지 수평거리 1.5배	가로폭과 건축물의 층수에 따라 0.8H 이격
		
시행령 제86조 일조에 의한 높이제한	높이 8M이하인 부분 인접대지 경계선으로부터 2M이상	높이 9M이하인 부분 인접대지 경계선으로부터 2M이상
		
	유료 건축면적 확보를 위해 3층규모의 높이까지 인접대지 경계선을 예외 적용	


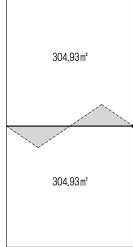
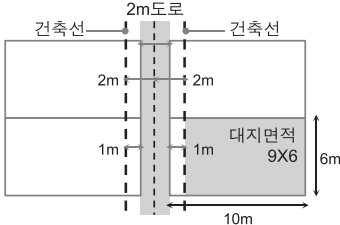
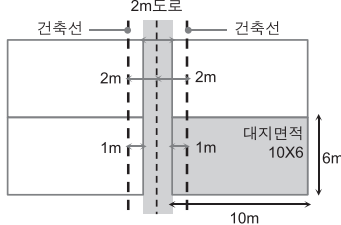
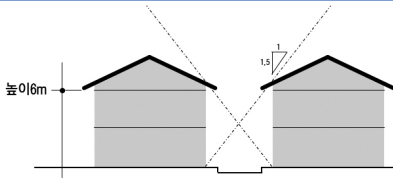
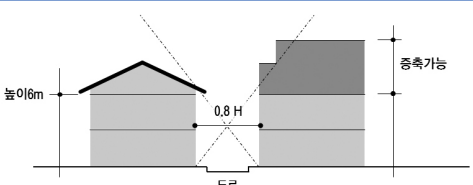
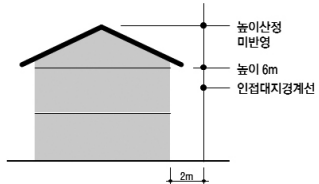
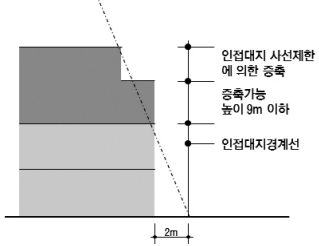
관련규정	기존법령	예외 조치
시행령 제80조 대지의 분할제한	주거지역 60㎡이상, 2m도로에 접해야 함	인접필지와 등가교환 또는 부분 거래할 경우 대지분할 조건 미적용
		
주택개량에 유리하도록 필지조건을 개선함으로써 합리적인 건축행위 유도		
법 제46조 건축선의 지정 시행령 제119조 면적 등의 산정 방법	4m 미만 미접도 필지의 경우 도로 중심선에서 2m 섯백하여 건축선 지정 후 대지면적 산정	4m미만 미접도 필지의 경우 건축선 지정 후 이전 대지경계선으로 대지면적 산정
		
세가로에 면한 필지에 대한 주택정비 활성화 유도		
시행령 제3조 대지의 범위	맞벽건축시 개별 건축허가 행위	맞벽건축일 경우 하나의 대지로 인정하여 건축허가 행위 일괄처리
	동일시기에 건설하는 맞벽건축의 행정절차 간소화로 주민 자력의 주택정비 활성화 유도	

표 4 기존 주택 증개축 활성화 방안

관련규정	기존 건축	증개축
도로 사선제한에 의한 건축물 이격거리 기준 완화		
도로에 면한 건축물의 수직증축 가능		
북측 인접대지 경계선 이격거리 확보기준 완화		
수직증축을 위한 인접대지 이격거리 기준 완화		

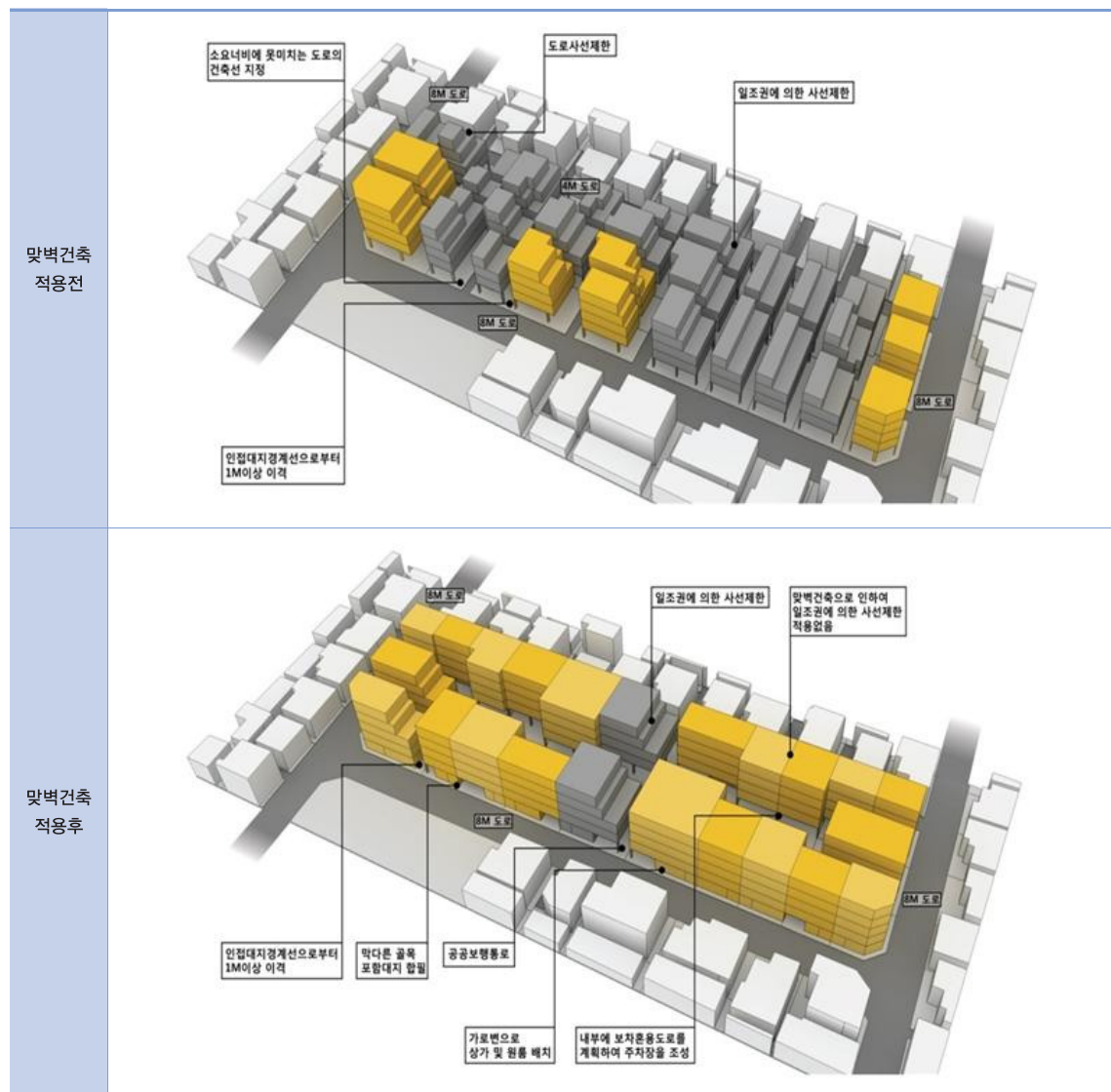
4. 맞벽건축 활성화

소규모 필지가 반복적으로 형성되어 있는 단독주택 밀집지역에서 맞벽건축 적용은 공지의 효율적 활용을 도모하면서도 허용용적률을 달성할 수 있는 효과를 얻을 수 있다. 이에 필지단위 정비를 위해 맞벽건축 활성화를 유도할 필요가 있으며 그 적용의미와 필요성은 다음과 같다.

표5 맞벽건축 활성화 적용의미와 필요성

구분	의미
토지의 효율적 사용	대지내 공지를 집합적 공지로 활용 가능
건축물의 에너지효율 증대	외기에 맞닿는 면을 최소화하여 에너지효율 증대
지구단위계획의 획지계획 및 공동건축의 한계 대응	소유주 개별 건축 가능하므로 건축행위 용이
다양한 주택유형 유도	도심지 타운하우스, 연립형 다세대 주택 건축 가능

표6 맞벽건축 적용 효과



5. 연구성과 및 향후 과제

본 연구에서 제시한 필지단위 주택정비 활성화 방안은 건축법 체계 내에서 거주자의 자발적인 정비의지에 따라 점진적인 주택갱신 행위를 유도하기 위한 것으로 모자이크 방식의 주거지재생을 위한 또 하나의 모자이크 조각이라고 할 수 있다.

건축협정을 전제로 한 건축법 예외적용과 맞벽건축 활성화 방안은 물리적 정비를 수반하지 못하는 마을만들기 사업의 한계를 보완할 수 있는 수단이라는 점에서 의미가 있다. 특히 소규모 필지와 협소한 도로에 면한 필지가 많은 노후주거지의 경우 기존 건축법을 적용할 경우 법상 기준 용적률을 달성할 수 없다는 현실적인 문제가 있다. 이에 대응하여 맞벽건축, 건축물의 높이제한이나 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 등 예외적용방안을 제시하여 소규모 필지단위 주택정비의 가능성을 열어 두었다는데 의의가 있다.

필지단위 주택정비 활성화를 위해서는 개별필지

조건과 도로와의 관계, 주변환경에 미치는 영향 등을 고려한 구체적인 검토가 필요하다. 특히 건축협정체결을 통해 예외적용 대상이 되는 건축물의 높이제한, 인접대지경계선으로 부터의 높이제한, 도로사선제한, 건폐면적 완화 등의 조치는 필지조합관계, 필지형태, 필지 향에 따라 적용수준이 달라질 수 있다.

따라서 건축협정의 체결과 함께 필지단위 건축행위를 예측할 수 있는 3차원 시뮬레이션을 통한 기준 마련이 필요하다. 이를 위해 건축협정의 제도화 방안과 함께 건축협정의 운영을 위한 세부지침과 필지단위 주택정비를 위한 장소단위 계획기준 마련을 위한 후속 연구가 진행되어야 한다. [auribrief](#).

서수정 9645, sjseo@auri.re.kr

성은영 9651, eyseong@auri.re.kr