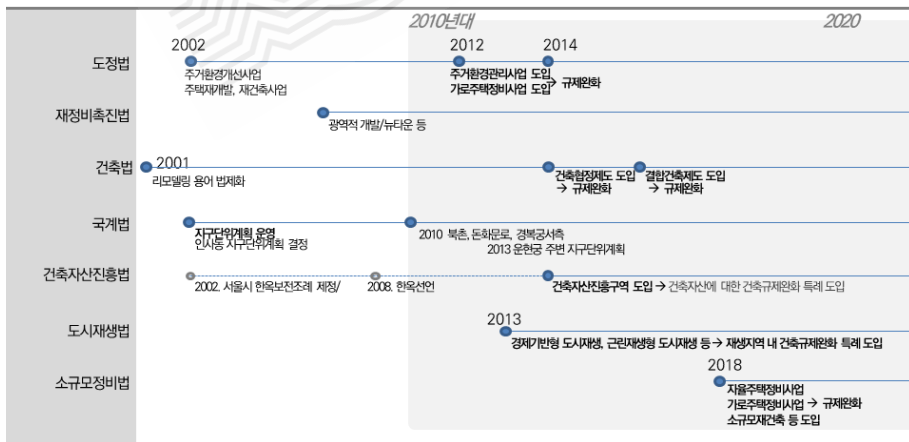


# 필지단위 건축규제완화 폭 넓히고 가구단위 정비도 적극 검토 바람직

## 노후주택밀집지역 정비, 대규모 재개발·재건축에서 필지·가구단위로 변화

2000년대 말부터 저층 노후 주거지 정비 패러다임이 대규모 재건축·재개발 사업에서 필지단위별 소단위 정비를 통한 저층주거지 관리로 변화하기 시작하였다. 2012년 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 주거환경관리사업과 가로주택정비사업이 도입되었고, 2014년 「건축법」에서는 건축협정과 결합건축제도를 도입하여 필지단위 정비를 위한 대응방안이 마련되기 시작하였다. 2013년 12월 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법), 2018년 「빈집 및 소규모주택정비 특별법」(이하 소규모정비법) 등 새로운 제도의 도입에 따라 정비 방식을 다각화하기 시작하였다. 특히, 원활한 사업 추진을 위해 건축규제완화 특례, 재정지원 등 인센티브를 부여하여 필지단위 정비를 유도하고 있다.



출처: 이왕기 외 2인, 2018, '인천 원도심 저층 노후주택의 통합적 정비방안 연구' 등 참고 제작성

[그림 1] 저층 노후 주거지정비를 위한 관련법·제도 변천

## 도시재생사업, 기반 정비는 공공부문이, 건축물 정비는 민간부문이 담당

지난 5년간 도시재생활성화구역에서는 도로 및 보행로 정비, 상하수도 정비, 공중선 정비, 녹지 확충, 주차장 확충, 방법 및 안전 (CPTED) 시설 확충 등 기반시설 정비와 주민공동이용시설, 문화·관광 거점시설 등 지역 앵커시설 확충 등 공공영역 개선을 우선시하여 사업을 추진해왔다.

공공영역 개선과 동시에, 실제 지역 내 노후화된 건축물 정비를 위해 용적률, 건폐율, 주차장 설치, 건축물 높이 등의 개별 필지 건축규제완화 특례, 주택개량 지원 등을 통해 민간 필지의 건축행위를 유도해오고 있다.

## 도시재생활성화지역 내 신축, 지난 5년간 4.1% ‘일반주거지역보다 적어’

13개의 1단계 도시재생활성화지역이 처음 지정되었던 2015년 이후 5년간 도시재생활성화지역 내 신축 건수는 총 822건이었다. 이는 5년간 신축비율로 따지면 4.1%로 서울시 일반 저층주거지 신축비율인 6.1%보다 저조한 실정이다. 특히 지역별 건축행위는 매우 다른 양상을 보이는데, 장위동은 신축이 10.0%로 일반주거지 평균 6.1%보다 높은 반면, 성수, 장안평, 신촌, 창신송인, 창덕궁 앞, 서울역 주변, 창동상계, 해방촌, 세운상가 등 9개 지역은 일반주거지 평균보다도 매우 낮았다.

[표 2] 2015~2019년 1단계 도시재생활성화구역 내 개별필지 신축 현황

구분	장위	상도	암사	가리봉	성수	장안평	신촌	창신송인	창덕궁앞	서울역	창동상계	해방촌	세운상가
전체 건축물	1,147	2,166	2,064	1,066	1,165	580	1,181	2,677	1,291	3,222	231	1,408	1,820
신축	115	209	195	71	44	21	37	57	23	34	2	7	7
신축률 (%)	10.03	9.65	9.45	6.66	3.78	3.62	3.13	2.13	1.78	1.06	0.87	0.50	0.38

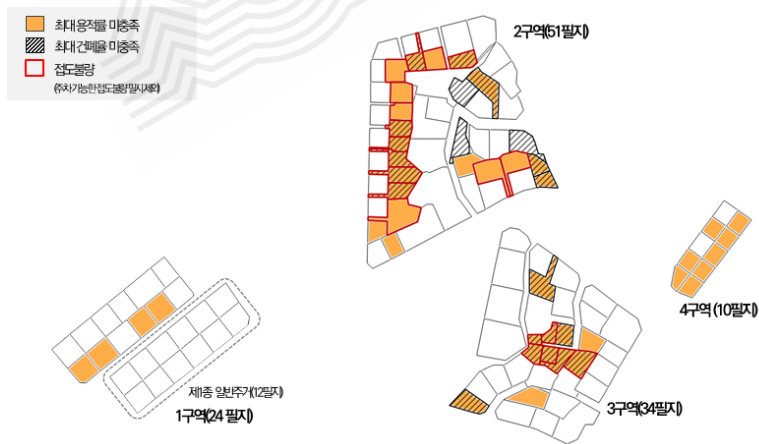
## 도시재생활성화지역 내 신축, 도시재생법에 근거한 건축규제완화 ‘전무’

지금까지 건폐율, 용적률 완화와 같은 건축규제완화는 일반적인 주거지 신축보다는 도심 역사특성 보존, 상업가로 활성화, 산업기능 유지, 도시계획시설 유치 등 특정 목적을 위해 시행되었다. 특히, 「도시재생법」을 근거로 건축규제를 완화 받은 사례는

전무하였다. 13개의 1단계 도시재생활성화구역 내에서 발생한 822건의 신축 중 건축기준을 완화 받아 지어진 사례가 35건 있었지만, 이는 모두 역사도심 및 상업지역의 지구단위계획, 준공업지역의 특정산업진흥지구 및 정비계획 등을 근거로 이루어졌다.

## 장위지역 분석결과, 도시재생법 추가용적을 확보 가능한 필지는 38%뿐

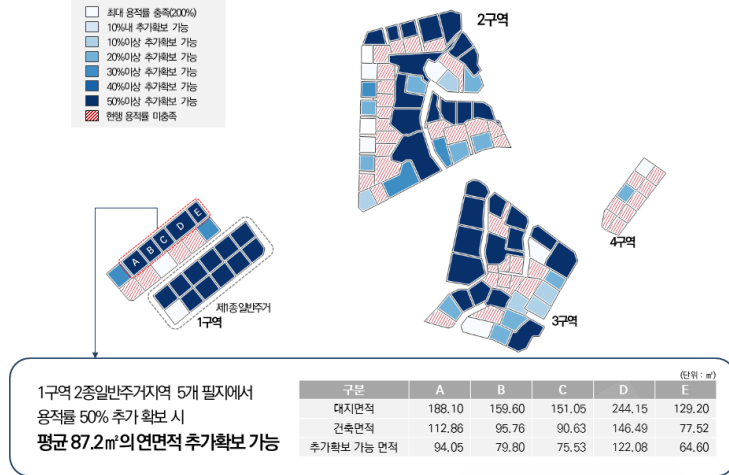
「도시재생법」에서 제시한 건축규제완화 규정 중에서 현행법상 완화 여지가 있는 항목은 용적률 및 주차장 설치기준(공용주차장 설치시)으로 이 연구에서는 용적률 조항을 우선적으로 확인하였다. 이를 위하여 지난 5년간 신축 비율이 가장 높은 것으로 나타난 장위 도시재생활성화지역의 119개 필지를 대상으로 용적률 완화의 실효성을 검토하였다. 그 결과, 접도, 정북방향 일조 이격, 대지 내 공지 등 기본적인 건축규제의 영향으로 현행 용적률을 확보할 수 있는 필지는 76개(63.9%)인 것으로 나타났다. 조례상 용적률 확보가 불가능한 43개 필지 중 20개 필지는 차량진입이 불가능한 접도불량 필지였으며, 19개 필지는 건폐율 확보 또한 불가능한 것으로 조사되었다. 현행 용적률 확보가 불가능한 43개 필지에 대해서는 「도시재생법」에 근거한 용적률 완화가 사실상 실효를 가질 수 없다. 특히 이 가운데 접도불량 및 주차계획이 불가능한 20개 필지는 신축자체가 불가능한 필지로 용적률 및 건폐율 확보가능 여부와 상관없이 별도의 건축규제완화, 공동개발 등이 검토되어야 한다.



[그림 2] 장위 지역 현행 용적률 확보 가능 여부

조례상 용적률 확보가 가능한 76개 필지를 대상으로 용적률을 50%까지 완화할 경우 용적률 추가 확보의 가능성을 검토하였다. 그 결과 50% 이상 용적률 추가 확보가 가

능한 필지는 45개(59.2%, 전체 시물레이션 대상 필지 119개 중 37.8%)였다. 시물레이션 결과 1개 층 추가 확보가 가능한 범위인 용적률 50% 완화 시 실질적인 건축물 규모 확장을 토대로 한 건축규제완화의 실효성이 있을 것으로 판단되었다.



[그림 3] 장위 지역 용적률 추가확보 가능성

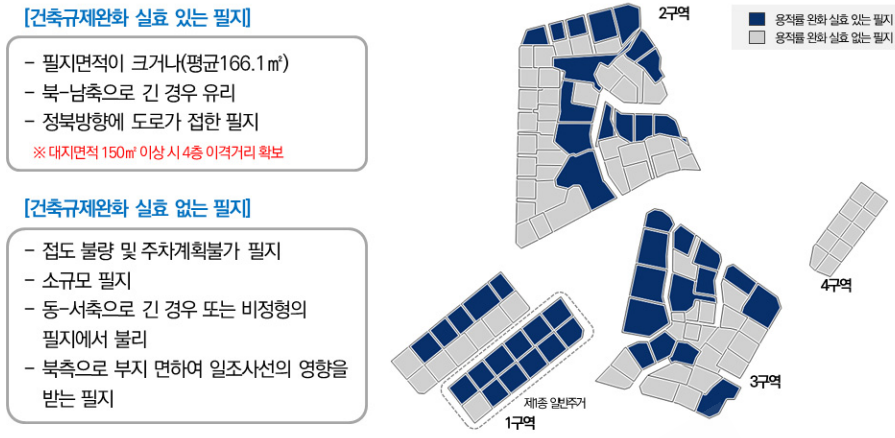
### 건축규제완화 실효성 높이려면 대지조건 고려한 추가 유도대책이 ‘필수’

접도, 대지의 규모 및 형태, 지형 등 대지 조건이 건축규제완화 실효 판단의 중요한 조건이었으며, 대지조건이 좋은 필지일수록 추가 용적률 확보가 가능하였다. 용적률 완화 시 개별필지의 건축계획에서 실효가 있는 필지의 접도, 규모 및 형태 지형 특성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 필지의 면적이 크고(150㎡ 이상), 필지의 형상이 남-북측으로 긴 경우 정북일조 사선의 영향을 받더라도 충분히 면적을 확보할 수 있어 용적률 추가 확보에 유리한 것으로 나타났다. 정북방향에 도로가 접한 필지 또한 정북일조 사선 규제의 영향을 비교적 적게 받아 용적률 확보가 가능하다.

반면 90㎡ 미만의 소규모 필지이거나, 필지의 형상이 동-서측으로 길거나 비정형의 필지, 북측으로 부지에 면하는 필지에서는 건축선, 대지 내 공지, 정북일조 사선 등의 영향으로 유효면적을 확보하는 데 어려움이 있어 용적률 완화의 실효성이 적은 것으로 조사되었다. 특히 차량진입이 불가능한 접도 불량 필지이거나, 필지 내 주차장확보가 불가능한 필지에서는 신축 자체가 어려운 것으로 나타났다.

결국 기존의 건축규제완화 이외에 추가유도 대책이 필요하다는 것이며, 건축여건이

양호한 필지와 필지단위 건축이 어려운 곳 등으로 구분하여 맞춤형 대책을 강구해야 한다.



[그림 4] 건축규제완화 실효 확보 가능한 필지 조건

**도시재생활성화지역, 필지단위 정비 유도 위해 건축규제완화 요건 추가**

도시재생활성화지역 중 창신송인, 해방촌 지역은 서울의 주요 산인 낙산, 남산 일대에 자연발생적으로 생성된 대규모 취락지로서 서울 고유의 주거지 경관을 접할 수 있는 지역이다. 이러한 서울 고유의 자연경관 특성 보호가 필요한 구릉지에 대해서는 밀도와 높이에 의해 지역적 특성이 훼손되지 않도록 지역 특성 보존에 영향을 미치는 건폐율 및 접도 규정 완화 등 별도 조항을 검토할 필요가 있다.

현재 일반주거지역에서의 건폐율(60%)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국계법)상 상한 기준과 서울시 조례 기준이 동일한 상황으로 현행 건축 규정의 완화가 불가하므로 별도의 검토가 필요하다. 현행 「국계법」상에는 도시의 정비, 관리, 보전, 개발 등의 목적을 위하여 지구단위계획구역(이하 지구단위계획구역)을 지정해 현행 건축 규정을 완화할 수 있는 근거가 있으며, 특히, 제52조 제3항에서는 「건축법」의 접도요건 조항(건축법 제44조)의 완화가 가능하도록 명시하고 있으므로 기존 도시재생활성화구역에 지구단위계획구역을 중복지정하여 대지조건이 불리한 특정 구역에 대하여 접도조건 완화, 주차장법 일부 요건 완화를 포함한 필지단위 계획을 수립하도록 한다. 다만 현재는 전통문화의 보존을 위하여 시·도의 건축조례로 정하는 지역의 건축물에 대해서만 접도요건 완화가 가능하므로, 자연경관 특성 보존을 위한 구릉지에서도 접도 요건 완화가 가능

하도록 제도 개정이 필요하다.

또한 「건축법」과 「주차장법」 등에 의해 일반적으로 개별필지에 적용되는 건축규제항목 중 피난, 안전 등에 영향이 적은 항목은 지역 특성에 따라 완화 가능성을 검토해 볼 수 있다. 먼저 건축선에 따른 건축제한(건축법 제47조)은 도로폭 확보를 위한 건축선 후퇴는 현행기준과 동일하게 적용하되, 건축선 후퇴에 따른 대지면적 축소를 해소하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 수 있다. 현행 「건축법」에서는 4m 미만 가로에 면한 필지는 도로 중심선에서 소요너비 1/2을 기준으로 수평거리만큼 후퇴하여 건축선을 지정하도록 규정하고 있다. 도시재생활성화구역 내의 4m 미만 도로에 접한 필지는 최소 25.8% 이상인 것으로 조사되었으며, 접도가 불량한 필지 중 과소필지 비율 또한 43.6%인 것으로 나타났다. 이러한 필지 중에는 건축선 지정 이후 건축가능면적이 협소해져 건축행위가 불가능한 필지도 상당수 발생하게 된다. 따라서 필지단위 건축행위를 유도하기 위해서는 4m 미만 접도 필지에 대해서는 건축선을 지정하여 도로폭은 확보하되 대지면적은 종전 대지경계선을 기준으로 산정하여 건축면적의 축소를 해소할 수 있다. 다음으로 부설주차장의 설치(주차장법 제19조) 기준은 도시재생활성화 사업을 통하여 공공주차장에서 수용이 가능한 범위 내에서 완화가 가능하다. 도시재생활성화지역에는 대지 내 주차장을 확보하기 어려운 소규모 필지가 많고 대지 내 주차장 확보가 가능하더라도 접도조건이 불량하여 차량 접근이 어려운 필지들이 다수 분포해 있다. 그러나 주거지역에 대한 주차장 설치를 전면 완화하게 되면 주거환경이 더욱 열악해질 수 있기 때문에 주차수요가 크지 않은 소규모 건축물(150㎡ 이하의 단독주택 등 주차장 설치기준 1대 이하)에 한정하여 조건 충족시 주차장 설치를 면제하고, 중규모 이상의 건축물은 대체 주차장 확보 기준 강화를 전제로 완화를 검토하는 것이 바람직하다. 도시재생활성화 사업, 생활SOC 사업 등과 연계하여 공공에서 주차장을 우선 설치한 후 민간 건축물의 건축허가 시 기부채납, 공공기여 등을 통하여 이미 조성된 공영주차장의 장기사용권을 부여하는 방안이 가능할 수 있다.

**[표 3] 주차장설치 기준 완화 추진 방법 방안 예시**

先공영주차장 설치	도시재생사업, 생활SOC 등과 연계하여 공공에서 주차장 우선 설치
▼	
민간 건축물 건축허가 시 장기사용권 부여	건축물 일부 기부채납 또는 장기 무상 사용권 제공, 일부 세대 임대주택 제공, 주차장 설치비용 납부 등 공공기여

## 맹지·과소필지 포함 건축여건이 열악한 필지는 가구단위 정비 적극 유도

필지의 결합을 전제로 하는 건축협정과 결합건축(건축법), 자율주택정비사업(소규모 정비법) 등 가구단위의 정비방식은 점도, 필지 규모, 향과 지형 등 대지 조건의 변화를 통해 건축물 높이제한, 인접대지경계선에 의한 높이제한, 건폐면적 완화 등 건축규제의 적용 수준을 바꿀 수 있기 때문에 기존의 도시조직을 유지하면서도 소규모 정비를 가능하게 하는 대안이 될 수 있다.

「건축법」 근거의 건축협정제도는 필지 및 건축물 소유주 간 협정을 맺으면 그간 불합리했던 필지별 건축행위 여건을 개선할 수 있도록 일부 건축기준을 적용하지 않거나 완화하여 적용하는 건축규제완화 특례를 포함하고 있다. 개별필지 차원에서는 개별 필지의 정비보다 맹지, 과소필지, 이형필지 정비여건 개선에 효과적이고 소규모이지만 건축규제완화 특례를 통해 추가규모 확보가 가능한 측면이 있으며, 도시적 차원에서는 공동 개발이지만 필지소유권을 유지하면서 소규모로 진행되기 때문에 기존 도시공간구조 유지, 커뮤니티 유지에 기여할 수 있다는 장점을 가진다.

자율주택정비사업은 건축법 기반의 건축협정과 달리, 「소규모정비법」에서 제안하고 있는 사업으로 단독주택 및 다세대주택(20세대 미만)을 자율적으로 개량 또는 정비할 수 있도록 유도하고 있다. 「소규모정비법」 제12조에 따라 조합인가 등 복잡한 절차 없이, 단독·다세대 주택 소유자들의 ‘완전한 합의’로 구성되는 주민합의체가 스스로 주택을 정비 또는 개량할 수 있다. 특히, 그간 정비가 어려웠던 소형·부정형 필지에도 탄력적으로 적용할 수 있다는 장점이 부각되고 있으며, 정비사업 해제지역, 자연발생 골목 및 과밀 구획 주거지 등 노후 단독다가구 밀집지역의 주거환경 개선 및 소규모 기반시설 정비 유도가 가능하다는 점에서 논의되고 있지만, 이것이 어떻게 적용되고 실현될 것인지에 대한 연구와 사례는 없는 실정이다.

## 도시재생활성화지역, 지구단위계획과 연계해 필지단위 계획·관리 바람직

우선적으로 도시재생활성화사업과 함께 필지 단위 계획·관리가 가능한 지구단위계획의 연계 수립을 통해 필지 단위에서의 신축 가능성에 대한 세밀한 검토가 필요하다. 특히, 2018년 서울시 지구단위계획 수립기준 개정(안)이 제시하는 ‘재생형 지구단위계획’을 활용하여 도시관리 차원에서 노후주택에 대한 증·개축, 신축 등 건축행위를 유도하고 구역별 특성에 맞게 건축규제완화 조항 및 완화 범위를 차별화하여 유형별

해법을 제시할 필요가 있다. 주거지 전체에 대한 계획적 관리가 부재한 상황에서 개별 필지에 건축규제완화 특례를 적용하게 되면, 인접 필지의 일조권 및 프라이버시 침해, 주차장 부족 등으로 주거환경에 더욱 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 종합적인 주거환경관리 측면에서 지구단위계획 차원의 정비 방안이 검토된 후 필지단위의 건축 규제완화 특례 적용이 허용되어야 한다.

## 관련 제도 개선·신축여건 정보 제공 등 정비사업 추진체계 구축도 중요

맹지 및 소규모 필지 등이 밀집해 장기간 건축행위 자체가 일어나기 어려운 지역에 대해 주민이 자율적으로 결정할 수 있는 지역맞춤형 소규모 정비수단을 다양화하는 정책 지원이 필요한 상황이다. 소유주 간 협의를 통한 건축협정, 효율적 사업추진을 전제로 한 자율주택정비 등 가구단위 정비가 그 대안으로 검토될 수 있다.

이를 위해 공동정비 시 건축규제완화의 구체적 기준 마련, 건축협정 및 자율주택정비 지침 마련, 건축협정 집중구역 운영방안 구체화 등 제도 개선이 우선되어야 한다. 또한 도시재생활성화지역 내 공동정비가 필요한 지역에 대하여 서울형 공동정비사업 후보지 제안 및 발굴, 개략 사업성 검토 추진, 서울주택도시공사(SH) 주도 건축협정 모델사업 및 건축협정 집중구역 시범지원 등 시범사업의 확대 적용이 필요하다. 가구단위 정비 다각화를 위한 제도개선, 시범사업 확대 등과 함께, 자치구 단위의 지역별 상담센터를 설치하고 지역재생 전문가를 활용하여 공동정비에 대한 주민직접상담 및 지원을 추진하고, 민간 지원을 위한 서울시·자치구 전담인력을 배치하고 교육하여 실제 수요가 있는 지역에 건축행위가 발생할 수 있도록 지원한다. 마지막으로 기반시설이 열악하고 필지 개선이 어려운 특정 지역에 대해서는 공공의 기반시설 정비와 병행할 수 있도록 지원한다. 진입도로 개선 등 선제적 지원을 통해 사업추진 여건을 마련하고 도시재생 뉴딜사업 추진 시 국비 외 SH 및 재생기금을 우선 활용하도록 한다.