

## 도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

# 정비·보존·관리를 위한 새로운 주거정비수법의 도입과 주요 특성



김 주 진  
(토지주택연구원 수석연구원)

### 1. 들어가며

우리나라의 인구·사회구조가 급속히 변화하면서 정비 시장도 빠르게 재편되고 있다. 그간 주택재개발·재건축 사업은 노후주거지역의 환경개선과 정비라는 명분하에 건설사들의 주된 주택공급 수단으로 활발히 추진되어 왔다. 하지만 2008년 글로벌경제위기이후 국내 부동산시장의 경기침체와 사업성 저하 등으로 정비사업의 지연, 중단 사태가 심심찮게 보도되고 있다.

이러한 여건변화에 대응하여 지난 2012년 2월에 도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)이 일부 개정되었다. 사업추진 곤란, 일정기간의 지연에 따른 조합인가 취소, 구역해제 등의 출구전략을 마련하고, 가로주택정비사업, 주거환경관리사업 등의 새로운 사업방식을 도입한 것이 주요 내용이다. 특히 새로운 사업방식의 도입은 획일화된 대규모 아파트단지형 정비방식의 한계점을 개선하기 위해 소규모 단위의 점적 정비를 도모하기 위한 것이다. 아래에서는 이번에 새로 도입된 가로주택정비사업과 주거환경관리사업의 주요 내용 추진절차 특성, 의의와 한계점 등을 간략히 살펴보고자 한다.

### 2. 가로주택정비사업과 주거환경관리사업의 주요 내용과 특성

#### 1) 가로주택정비사업

가로주택정비사업은 노후·불량건축물이 밀집한 가로 구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업방식이다.

노후·불량 건축물의 수가 전체 주택수의 2/3 이상이고, 기존 주택이 20세대 이상인 1만<sup>2</sup>㎡ 미만의 도시계획도로로 둘러싸인 가로구역의 전부 또는 일부를 대상으로 시행할 수 있다. 층고는 7층 이하로 제한된다. 대상구역의 면적과 층고의 제한 측면에서 가로주택정비사업은 기존 재개발·재건축사업의 축소판이라 할 수 있다. 조합이 가로구역을 중심으로 기존의 단독주택이나 다세대주택 등을 철거하고 소규모의 공동주택을 건설하여 관리처분하는 방식으로 추진하기 때문이다. 그러나 기존의 가로체계와 커뮤니티를 최대한 유지하면서 점진적으로 시행할 수 있다는 측면에서 큰 차이가 있다.



자료 : 권혁삼외(2013), '소단위 정비사업 모델개발 및 추진방안 연구', 372쪽 인용

## 도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

[표 1] 가로주택정비사업의 주요 특성

구분	주요 내용
대상 지역	노후·불량건축물 2/3 이상, 도시계획도로(너비 4m 이하 제외)로 둘러싸인 구역
사업 규모	기존 주택 20세대이상, 대지면적 1만㎡미만
시행 주체	조합(토지등소유자 9/10 이상 및 토지면적 2/3 이상 동의), 조합원 과반수 동의로 공동시행가능(조합+건설사·LH등)
추진 절차	(기본계획수립, 정비구역지정, 추진위구성 등 생략), 조합구성, 관리처분계획수립·인가
주택 규모	기존 호수와 세대수를 합친 수 이상 공급, 용도지역 허용밀도, 7층이하 등
분양 조건	1가구 3주택 이하 분양 *재개발, 재건축 : 1가구1주택
임대주택공급	전체 세대수 20% 이하, 40㎡이하 세대수 40% 이하
건축 특례	건폐율, 대지안의 공지 및 부대복리시설설치기준 등 완화 적용

추진절차 측면에서는 소규모사업의 원활한 추진을 고려하여 정비기본계획 수립과 정비구역 지정, 조합설립이전 단계의 추진위원회 구성절차 등을 생략할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 아울러, 기존의 주택소유권 등을 최대한 고려하여 재개발·재건축사업과 달리 관리처분계획 수립시 1가구 3주택까지 분양받을 수 있도록 분양조건을 완화하였다.

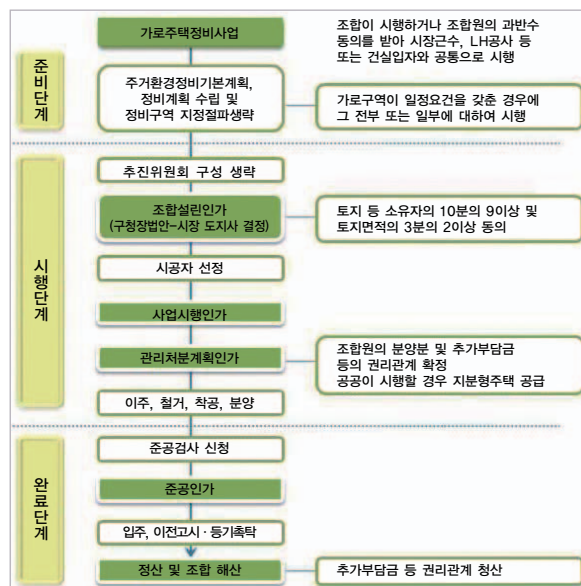
다만 가로주택정비사업을 추진하기 위해서는 토지등소유자의 9/10 이상의 동의가 있어야 조합설립이 가능하다. 해당 지역내 거의 대부분의 토지등소유자가 동의하여야만 사업시행이 가능함을 뜻한다. 소규모단위로 추진되는 사업특성상 주민들의 의견이 상이할 경우 원활한 사업추진이 곤란하므로 사전 동의요건을 엄격히 관리할 필요성에서 마련된 조치이다.

### 2) 주거환경관리사업

주거환경관리사업은 비교적 양호한 단독주택과 다세대주택 등이 밀집한 주거지역에서 부족한 정비기반시설과 공동이용시설 등을 확충하여 기존의 주거지를 보전하면서 환경을 개선하기 위한 사업이다. 양호한 저층, 중층형주택의 감소와 주거지역의 아파트 확산에 따른 주거유형의 획일화, 산지·구릉지 등 도시경관자원의 훼손, 철거개발에 따른 지역커뮤니티의 와해, 무분별한 개발로 인한 도시의 장소성과 역사성 등 정체성의 훼손 문제 등을 일부 개선하기 위한 차원에서 도입되었다.

주거환경관리사업은 시장·군수나 LH 등 공공시행자가 시행한다. 시행자는 정비기반시설과 공동이용시설을 설치·확대하고, 토지등소유자가 개별 가구의 여건에 따라 주택을 보존·정비·개량하는 방식으로 추진한다. 시행자와 토지등소유자간의 역할 분담, 그리고 점진적으로 추진하는 사업방식의 특성상 현지개량방식의 주거환경개선사업과 대동소이다.

하지만 적용 대상지역이나 사업의 목적에서는 다소 차이가 있다. 주거환경개선사업은 도시저소득주민이 밀집하여 거주하고, 주택과 기반시설이 매우 열악하여 환경개선이 시급한 지역을 대상으로 시행한다. 반면, 주거환경관리사업은 단독·다세대주택이 밀집되어 있으나 비교적 주거환경이 양호한 지역을 대상으로 부분적인 정비와 보존·개량을 통해 주거환경을 적절히 관리하는 것을 목적으로 한다. 아파트단지처럼 적절한 주거환경 관리 수단이 필요하기 때문이다. 이런 목적에 부합하여 전용주거지역이나 제1·2종일반주거지역 중 단독·다세대주택 등의



▲ [그림 1] 가로주택정비사업 추진절차

자료 : 권혁삼외(2013), '소단위 정비사업 모델개발 및 추진방안 연구' 374쪽 인용

## 도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

[표 2] 주거환경관리사업의 주요 특성

구분	주요 내용
대 상 지 역	- 전용주거, 제1종 또는 2종 일반주거지역 중 단독·다세대주택 밀집지역(주거환경 보전·정비·개량 필요 지역) - 해제된 정비구역 및 정비예정구역 - 기존 단독주택 재건축사업 또는 재개발사업구역 주민 50% 이상이 동 사업으로 전환에 동의한 지역
시 행 주 체	- 시장·군수, 주민, LH 등(토지등소유자 과반수 동의)
추 진 절 차	- 기본계획수립, 구역지정, 사업계획수립 및 시행(사업시행자가 정비기반시설 정비, 토지등소유자가 주택 개량 등)
보조 및 용자	- 정비구역 또는 재정비촉진지구의 해제지역에 대한 동 사업 시행시 우선하여 보조, 용자

밀집지역을 대상으로 동 사업을 시행할 수 있다. 아울러 재개발사업을 위한 조합인가 취소 지역이나 해제된 정비구역, 정비예정구역, 재촉지구 및 존치지역 등에서도 주거환경관리사업을 시행할 수 있다. 정비사업 등의 중단으로 인해 오히려 주거환경이 악화될 수 있는 여건에서 대안적 관리수단이 마련되었다는 점에서 의의가 있다. 특히 해제된 정비구역이나 재촉지구 등의 경우 양호한 저층 주거지의 보존을 유도하기 위해 주거환경관리사업을 시행할 경우 다른 지역에 우선하여 보조, 용자할 수 있도록 규정을 마련한 점에서도 의의를 찾을 수 있다.

### 3. 마무리하며

새로운 주거지 정비방식으로서 가로주택정비사업과 주거환경관리사업의 도입은 사업방식의 다양화란 관점에서 매우 바람직하다. 획일화된 대규모 아파트단지형 정비방식의 한계점을 일부 개선할 수 있는 사업방식이라는 점에서도 의의가 크다. 그러나 개발편익을 동력으로 무분별하게 시행되어온 재개발사업의 많은 문제들을 상당기간 방치하였다는 점에서는 다소 늦은 조치이다. 또한 새로운 사업방식의 도입 목적에 부합하여 사업을 원활히 추진하기 위해서는 아직 미흡한 부분이 있다. 이에 대한 다음과 같은 추가적인 보완이 필요하다.

먼저 가로주택정비사업의 원활한 추진을 위해서는 추가적인 지원이 필요하다. 주민들의 사업비 부담을 경감할 수 있도록 주택개량·신축 등에 대한 국민주택기금의 장기저리융자지원 확대가 필요하다. LH 등이 사업시행자로 참여하는 경우에는 공공부문과 주민이 공동으로 소유하는 지분형주택의 공급은 입주초기 주민 부담금을 낮출 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 이외 공공부문에

서 중층형 공동주택의 설계에 대한 일정 수준의 가이드라인을 마련하여 보급할 경우 원활한 사업추진에 도움이 될 것이다. 토지등소유자 9/10 이상의 주민동의 요건에 대해서는 일정 기간동안 새로운 사업방식의 운영결과를 토대로 주민동의요건에 대한 재검토가 필요하다고 판단된다. 단순히 사업의 활성화를 목적으로 동의요건을 완화시키기 보다는, 해당 커뮤니티의 환경개선과 개발방향에 대한 주민들의 합의가 전제될 수 있도록 개선이 필요할 것이다.

주거환경관리사업의 경우 정비기반시설과 공동이용시설을 확충하기 위해서는 재정확보가 선결과제이다. 주거환경관리사업의 도입이전에 가장 유사한 성격의 사업은 서울시의 휴먼타운에서 찾을 수 있는데, 서울시의 자체 재정지원을 통해 일부 시범사업이 추진될 수 있었다. 하지만 서울과 부산 등 일부 지자체를 제외하면 정비기금 실적은 상당히 미미하다. 대부분의 지자체들은 주거환경관리사업에 필요한 예산배분이 어려운 여건이므로 중앙정부의 재정지원 없이는 원활한 사업추진을 기대하기 곤란하다. 현행 현지개량방식의 주거환경개선사업에서 나타나는 여러 한계점들은 이와 무관하지 않다. 또한 현장에서 현지개량방식의 주거환경개선사업이 추진되는 구역의 특성과 다소 중첩되는 문제점이 예상되므로 대상구역의 선정기준을 보다 명확히 운영할 필요가 있다. 세입자 등의 이주대책 부재는 현지개량방식의 주거환경개선사업에서 발생되는 문제로서, 주거환경관리사업에서도 동일한 문제가 예상된다. 무엇보다도 사업구역 내 세입자 등 취약계층에 대한 지원방안의 보완이 필요하다.