

도시재생 활성화를 위한
소규모주택 정비사업 효율적 추진방안

2019. 03. 12

제 해 성


아주대학교 명예교수
전 국가건축정책위원회 위원장

CONTENTS

01 원도심 소규모 주택 진단

02 원도심 재생을 위한 소규모주택 정비사업

03 민+관 협력을 통한 소규모 주택 정비사업 활성화 방안



01 원도심 소규모 주택 진단

원도심 주택의 사회적 순기능을 보전 및 강화하는 혁신적인 주택정책 변화 필요

❖ 건축품질 낮고 주거환경 상대적으로 열악하지만 저렴한 임대료로 **대표적인 서민주거 역할**

- 서울시의 경우 단독주택(4.7%) 보다 높은 비중 차지
- 다가구주택(9.5%), 다세대주택(18.4%)

❖ 필지별 건축과 적절한 유지관리 시 **활기찬 커뮤니티 형성 가능한 잠재력 보유**

- 주거지형태 및 경관의 다양성 확보
- 도시 맥락 유지, 이웃과 대면접촉의 기회 증대



토지구획정리사업에 의한 격자형 가로 구성으로 물리적 정비 한계

토지구획정리사업시 과다열가구 계획으로 좁고 막힌 도로 구조

- ❖ 부천시의 기존 원도심의 경우 대부분 1970년대 토지구획정리사업에 의하여 격자형 가로구역으로 조성
- ❖ 토지구획정리시 감보률을 줄이기 위하여 3열 이상의 획지열을 두고 중간열의 필지는 막힌 도로에 의하여 접근되는 과다열가구¹⁾를 혼합하여 조성
- ❖ 도로가 좁고, 녹지 및 주차공간이 절대 부족함에 따른 주거환경은 매우 열악



격자형가로 과다열 가구



막힌 도로로 접근되는 가구



좁은 도로



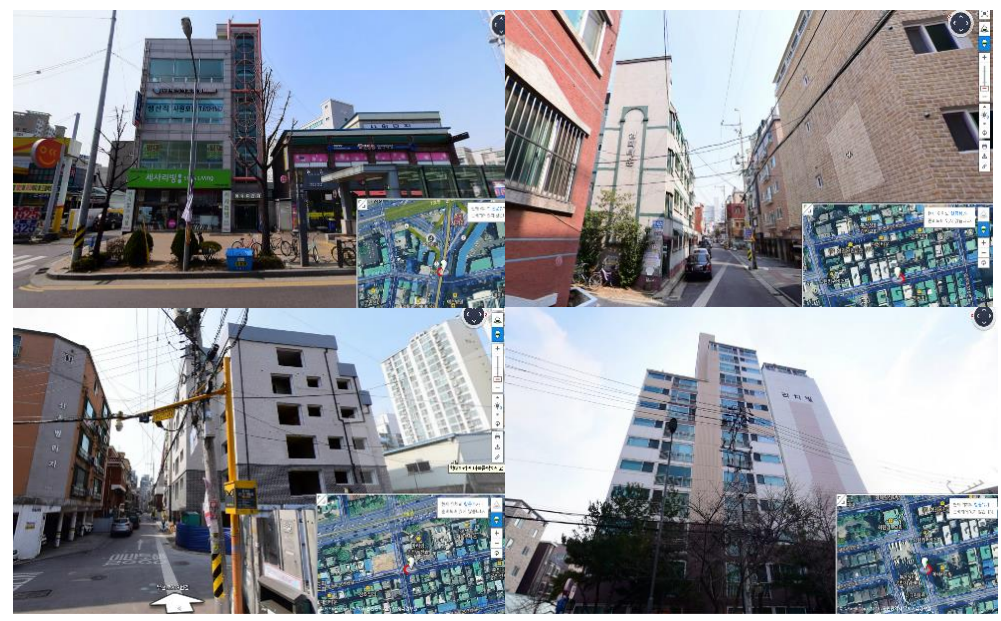
주차공간 부족으로 불법주차 난립

1) 과다열 가구: 토지구획정리사업에 의해 조성된 일반주택지 중 사업 시행 당시 '감보율'을 낮추기 위해 좁은 폭의 도로에 2열을 넘는 획지열로 조성된 가구 (서울연구원, 과다열가구 정비모델 연구)

건립시기가 서로 다른 노후건물과 신축건물의 혼재

노후건물과 신축건물 혼재로 노후도 부족으로 정비사업 불가

- ❖ 미등록건축업자들이 양산한 저층, 고밀형 노후주택(20~30년)이 다수를 점유
- ❖ 건립시기별로 1970 ~ 80년대: 연립주택(2층), 1985~90년대: 다가구주택, 다세대주택 지어짐
 - ※ 세대밀도 : 저층·고밀 노후주택 - 215세대/ha, 신시가지 - 100~115세대/ha



이미 짝 찬 건축기준으로 재건축에 의한 수익성 미미

재건축시 기존 대비 추가확보 가능 용적률 미미

- ❖ 노후 주택 대부분 허용 건폐율 내에서 최대 건폐율을 확보하여 건축
- ❖ 용적률은 허용 용적률 내 여유가 있으나, 재건축을 통해 얻을 수 있는 수익성은 미미한 수준임

예시) 부천시 춘의동 178-16



	면적	148.5㎡	
	용도지역	제2종 일반주거지역	
건축	용도	다가구주택	7가구
	건폐율	59.4%	법정 60%
	용적률	166.5%	법정 230%
	준공년	1998년	

강화된 주차기준으로 주차장 확보 부담가중


재건축시 현행 강화된 주차기준 적용으로 주차장 확보의 부담 큼

- ❖ 주차장법개정이전에 준공된 노후주택을 재건축시 보다 강화된 현행 주차기준을 적용해야하는 부담에 따라 주차장 확보 및 사업비 문제 발생

예시) 부천시 춘의동 178-16



구분	기정	재건축시
주차기준	호당 0.5대	호당 1대
확보 주차대수	4대	7대



02 원도심 재생을 위한 소규모주택 정비사업

다세대·다가구 단독주택지의 여러 필지를 묶어 단지형태 또는 블록 전체를 공동으로 재생하는 정비방식

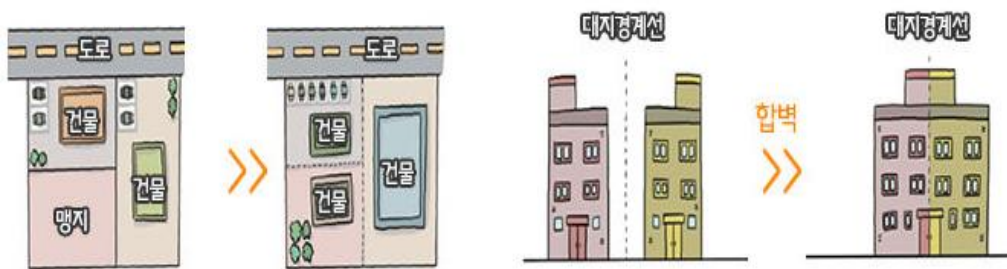
「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 의한 소규모 주택정비사업

구분	자율주택정비	가로주택정비	소규모재건축
대 상	단독·다세대주택	단독·공동주택	공동주택
정 의	단독주택, 다세대주택을 자율적으로 개량 또는 정비	가로구역에서 종전 가로 유지하고 소규모로 주거환경 개선	정비기반시설 양호지역에서 공동주택 재건축
규 모	2가구 이상	20가구 이상	200세대 미만
면적제한	없음	1만㎡ 이하	1만㎡ 이하
시 행 자	주민합의체 - 토지등 소유자 전원 동의	주민합의체 또는 조합 - 20명미만: 주민합의체 구성	주민합의체 또는 조합
추진기준	토지소유자 2명이상 주민합의체 구성	토지등 소유자 8/10이상 토지면적 2/3이상 공동주택: 동별 과반수 이상	전체 소유자 3/4이상 토지면적 3/4이상 동별소유자 : 과반수 이상

필지의 골격 안에서 소유자 간 합의를 통해 규모의 경제 실현

자율주택정비사업

- ❖ 인접 필지를 하나의 대지로 간주, 조경/주차장 등 공동설치
- ❖ 맞벽건축, 합벽건축을 통한 효율적 건축 가능



< 사례 : 서울 영등포구 당산동 3필지 자율주택정비사업 >



가로주택정비사업/소규모재건축

- ❖ 종전의 가로를 유지한 채 여러 필지를 공동 개발하여 과소필지의 개발 가능 및 건축규제 완화로 사업규모 증가



주민부담 최소화 및 기존주민의 재정착을 전제로 한 정비



절차간소화로 사업기간 단축

정비계획 수립 및 정비구역 지정절차 없이
주민들이 조합 구성하여 직접 시행
(가로주택정비사업의 경우 평균 3년 소요)



주민부담금 최소화

사업기간 단축 및 제도적 지원 등으로 주민부담
최소화 및 공동시설 확충 등으로 주거서비스
최대 수혜



기존주민 재정착 전제

주민합의체/조합이 사업 시행하여 기존 주민의
재정착률 100%



공간활용성 및 주거관리여건 향상

주차장, 쓰레기, 방범, 택배 등 주민공동시설
확충으로 주택관리 개선



원스톱서비스로 안정적 사업 지원

통합지원센터 운영을 통해 초기 사업성분석부터
주민합의체 구성, 설계/시공사 선정, 이주비 용자
등 모든 절차 안내



건축규제 특례 및 금융 혜택 등 지원

조합이 일반분양분 공사에 매각시 용적률 완화
및 저금리 대출, 이주비 용자 등 지원

소규모주택정비사업 시작단계에 진입

소규모 노후단지 중심으로 가로주택(소규모재건축)정비사업 추진

- ❖ 가로주택정비사업은 당초 2012년 『도시 및 주거환경정비법』새로이 도입되었으나, 층수가 7층 이하로 제한됨에 따라 전국적으로 시행된 사례가 거의 없었음
- ❖ 2017년 2월 8일 『빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법』(이하: 소규모주택정비법)이 새로이 제정되면서 층수 제한 완화 및 정비사업비 지원 등의 제도도입과 최근 아파트값 상승 등에 따라 조합설립 검인 및 인가 등이 꾸준히 증가함

< 부천시 가로주택정비 및 소규모 재건축 추진건수 >

- 가로주택정비(38) : '16년(3), '17년(14), '18년(21)
- 소규모재건축(27) : '03~'05년(9), '13년(2), '14년(1), '15년(3), '16년(1), '18(11)

전문성 부족한 주민합의체 구성과 사업추진 상 어려움

소규모 영세조합의 조합 운영 미숙 및 투명성 결여

- ❖ 전문성이 부족한 주민에 의한 사업추진에 따른 많은 시행착오 발생
- ❖ 원칙적으로 조합설립인가 후 정비전문관리업자(이하 전문관리업자) 및 시공업체가 선정되어야 하나 초기 단계부터 업체가 관여하여 투명한 조합 운영 어려움
- ❖ 정비사업 규모가 작아 1개 구역당 1개의 전문관리업자 선정하여 추진하기에는 재정부담이 많음

다수의 소유자가 동시에 공동으로 다수의 주택 건축 곤란

- ❖ 소유자의 이해관계와 경제적 여건 등이 상이함에 따라 주택정비에 대한 인식 및 사업추진의지 합의 곤란
- ❖ 여러 주택 건축 동시 진행에 따른 복잡한 구조

근본적인 기반시설 확충문제의 한계

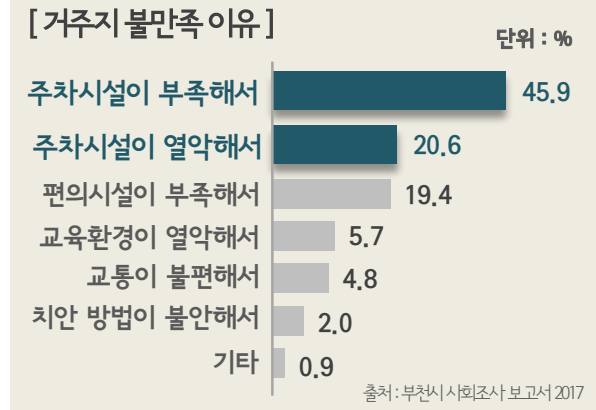
기반시설 확충 없이 주거면적만 확대됨에 따른 주거환경 열악 초래

- ❖ 「소규모주택법」에서는 기반시설 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 규정은 있으나, 지방정부의 재정 부족 등으로 비용 지원은 전혀 이루어지지 못함
- ❖ 저소득 주민들의 자력 개발을 유도하기 위해 용적률 등 각종 건축기준을 완화함에 따른 고층, 고밀 개발이 추진되고, 도시적 측면에서 주거환경은 날로 열악해짐
- ❖ 중·저층주택 밀집지역에 주변관계성을 고려않은 나홀로 아파트식의 고층아파트 건립이 현 추세

주차장 자체 건립의 어려움과 주차장 부족 문제

원도심지역의 가장 큰 불편사항은 주차장 부족

- ❖ 원도심지역 주민들의 주거생활에 가장 큰 불편사항은 주차장부족임
- ❖ 해당지역 주민들은 주차장 문제 해소를 지속적으로 요청하고 있음



원도심 지역의 주차장 자체 건립의 어려움

- ❖ 부천시는 원도심지역의 주차난 해소를 위하여 적극 노력하고 있으나 공영주차장 건립에 소요되는 비용(1.2~1.8억원/대)이 막대하여 건립에 어려움 많음 (건립비용 중 토지/건물 보상비용이 50-70% 차지)
- ❖ 공영주차장 설치를 위하여 토지매수 절차 진행 시 재산권 제약, 소음, 분진 발생 등을 이유로 공영주차장 건립을 반대하는 님비현상 발생


재원 및 전문성 등 사업추진 동력 확보를 위한 공공 개입 필요

소규모주택 정비사업 “민+관+공 공동사업”의 추진 필요성 대두

- ❖ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 의해 건축규제 및 용적률 완화 등 특례와 업무 및 기술지원 등이 제공되나 신속한 사업추진을 위한 동력 필요
- ❖ 소규모주택 정비사업 기반시설 등 공공지원 및 장기 수입원 창출 필요
- ❖ 주민들의 커뮤니티 활성화를 위한 주민공동시설 설치 필요성 대두
- ❖ 주차장 건설에 50% 이상을 차지하는 보상비용 절감 대안 마련 필요

공공의 참여 및 선투자로 정비사업 활성화 필요

구분	자율주택정비	가로주택정비	소규모재건축
대 상	단독·다세대주택	단독·공동주택	공동주택
정 의	단독주택, 다세대주택을 자율적으로 개량 또는 정비	가로구역에서 종전 가로 유지하고 소규모로 주거환경 개선	정비기반시설 양호지역에서 공동주택 재건축
규 모	2가구 이상	20가구 이상	200세대 미만
정비사업진유	<ul style="list-style-type: none"> 주차장설치기준 강화로 수익성 결여 주민간 시행의 안전장치 미비 (건축허가사항) 소규모로 공사비 등 상승 	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 고연령 기존 거주자 분담금 부담능력 부재 (재입주 불가) 주민 상호간 이해 충돌 소규모로 공사비 등 상승 	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 고연령 기존 거주자 분담금 부담 능력 부재 (재입주 불가) 사업비 확보 곤란 소규모로 공사비 등 상승
활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> 공영주차장을 지자체가 선 건설 (정비주택의 부설주차장으로 활용) 지자체 및 지방공사가 사업대행 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 및 공사의 사업 참여를 통한 전문성 확보 기반시설 설치비용의 지자체 및 국가 지원강화 주민에게 정확한 정보전달을 위한 초기 사업검토 지원 (지자체) 	



03 민+관 협력을 통한
소규모 주택 정비사업 활성화 방안

부천시 “소규모주택정비 + 공영주차장 건립” 민·관 공동개발

계공일 2019. 1. 23.

담당부서 홍보실

홍보실장 석상관

연락처 032-825-2120

<브리핑 자료>

사건 있음 □

부천시 7대 핵심사업

- 국내 최초 도시
- 문화콘텐츠의
- 행정혁신의 원

< 2019년 핵심사업 >

- 1 도시 균형발
- 2 '공영주차장
- 3 문화가 일
- 4 지역사회
- 5 365일 안
- 6 '대기물
- 7 행정혁신

② '공영주차장 민관 공동개발' 등 원도심 주차장 확충

□ 원도심 및 전통시장 공영주차장 조성

- 원도심 지역 주차난 해소, 전통시장 등 골목상권 활성화 도모

- 기간 : 2017. ~ 2022.
- 사업량 : 공영주차장 33개소 3,334면
- 사업비 : 2,416억원(1단계 792억, 2단계 1,624억)

구분	계	1단계(2017.~2020.)	2단계(2020.~2022.)
계	33개소 3,334면	11개소 1,162면	22개소 2,172면
원도심내 권역별 공영주차장	14개소 1,497면	5개소 699면	9개소 798면
전통시장 주변 공영주차장	12개소 886면	6개소 463면	6개소 423면
개발제한구역 주변 공영주차장	7개소 951면	대상지 협의실시설계	7개소 951면

□ 도시재생의 새로운 모델, 민관 공동 공영주차장 건립

- 국내 최초 '소규모주택 정비사업 민관협력 거버넌스'로 단지내 공영주차장(주민공동시설) 공동 건립
 - ↳ 시행근거 : 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」
- (사업참여) 조합(민) + LH + 부천시 공동
 - (조합) 민간 소규모 공동주택 건립
 - ↳ 공영주차장 활용에 따른 토지임대료(감정평가액) 수급
 - (LH) 저리(低利)의 사업비 지원, 주택정비사업 보조, 공공임대주택 매입(일반분양주택 중 미분양 주택)
 - (부천시) 지하2층 공간에 구분지상권 설정(임대), 공영주차장 건립
- (개발내용) 공영주차장 및 공동주택, 공공임대주택, 주민공동시설

- 기간/위치 : 2019. ~ 2024. / 소규모주택정비사업구역 10개소(후보지)
- 사업량 : 주차장 약 1,200면
- 사업비 : 968억원(시비)

❖ 부천시 2019년 핵심정책 발표
 국내 최초 도시재생모델, 민·관 공동개발
 “ 소규모주택 정비사업 + 공영주차장 건립”

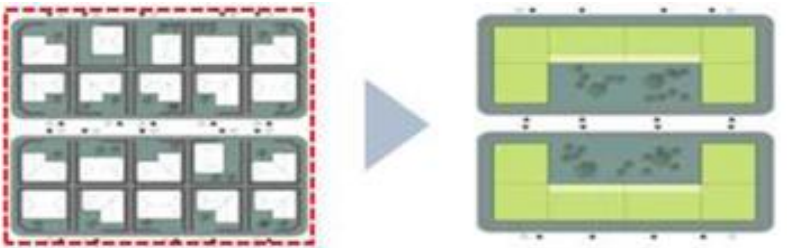
- 공동주택, 공공임대주택
- 공영주차장, 주민공동시설

❖ 조합 + LH + 부천시 공동 개발

- 조합 : 소규모 공동주택 건립
- LH : 저리 사업비 지원, 공공임대주택 매입
- 부천시 : 지하2층에 구분지상권 설정(임대), 사업비
- 부천도시공사 : 사업시행용역, 공영주차장 건립

❖ 연내 시범사업 3개소 예정

민 + 관 + 공 공동사업을 통한 상호 Win Win 전략으로 소규모주택정비사업의 신속성, 안정성, 투명성 확보



- ❖ [주민] 기반시설의 추가 부담없이 주택 신축 및 지하 주차장 확보와 토지임대수익 가능(장기수익모델 창출)
- ❖ [부천시] 부천시 다세대·다가구 밀집지역 주차민원 해소
- ❖ [공사] 사업 시행, 공영주차장 건립사업비 50% 절감, 임대주택 공급 등

주민합의체/조합
(소규모 재건축)

← 토지임대료(연간 약 4-5천만원)

부천시
(공영주차장 건립)

+

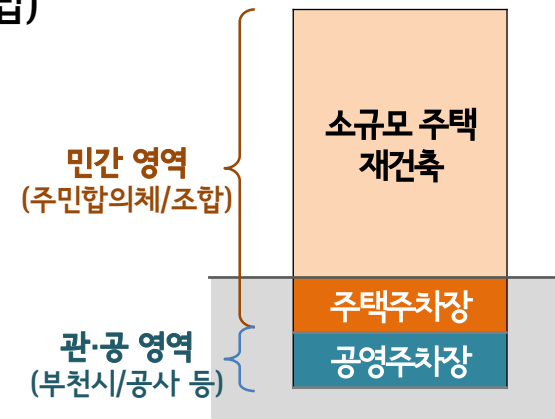
주민합의체or도시공사
(주차장 운영관리 가능)

공동사업 + 소규모주택 + 구분지상권(임대) + 지하주차장 방식으로 추진

- ❖ 지하 2층에 80~100대 공영주차장 건립(가능 시 주민공동시설 공동건립)
- ❖ LH 행복주택사업과 연계하여 임대주택 공동건립 추진

3개 권역별(원미, 소사, 오정) 각 1개소 시범사업 추진

- ❖ 권역별 시범사업으로 후보지 선정 및 기본협약 추진
- ❖ 추진상황 및 효과성 등 종합분석 후 확대(개선) 추진



[소규모주택 정비사업 추진모델]

사업지는 가급적 기존 사업구역 내에서 신청을 받아 선정

- ❖ 주차 수요, 사업 여건 및 주민동의율 등을 감안하여 후보지 선정

공영주차장 관리·운영 주민협의체에 위탁방안 적극 검토

- ❖ 공공사업 주민 참여 활성화 및 주민자생조직 수입원 창출 도모

중앙정부 SOC사업비 확보를 위한 사전준비 이행

- ❖ 도시재생 전략계획 변경, 공모 준비 및 활성화계획 수립 등

주민자생조직의 장기수입모델 창출

- ❖ 미사용공간(지하2층) 활용에 따른 장기적인 토지임대료 창출(건축물 존속 40-50년, 4~5천만원/년)
 - 토지임대료 : 감정평가에 따른 협의 금액
 - 영세단지의 관리비, 장기수선 총당금 등으로 활용 가능
- ❖ 주차장의 운영관리 등 공공사업 주민 참여 활성화

공영주차장 건립 사업 효용성 극대화

- ❖ 주차장용지 확보문제 및 신축공사 과정의 공사민원 등 해소
- ❖ 토지비 절약에 따른 건립사업비 50% 절감효과

원도심 다세대·다가구 밀집지역 주민 삶의 질 개선

- ❖ 도로변 불법주차 해소에 따른 차량소통 원활(35%), 보행환경 개선으로 민민갈등 해소
- ❖ 주차장 및 주민공동시설 확충에 따른 편의성 향상

중앙정부 차원의 재정지원



- 도시재생사업
- 주거환경 개선사업
- 생활 SOC사업

- ❖ 정비사업 초기사업비, 이주비, 공사비 저리용자 확대
- ❖ 공영주차장 및 주민공동시설 건립 비용 지원
- ❖ 주차장, 도로, 공원 등 기반시설 설치 지원

관련 법령 개정

「빈집 및 소규모 주택
정비에 관한
특례법」

- ❖ 공용주차장 등 공공사업 참여시 정비사업비 보조 등 인센티브 제공
 - 건축규제(건축물 높이제한 등) 완화 및 사업비 보조 등
- ❖ 가로구역면적 확대 및 가로구역 통합개발 (2만㎡이내) 허용(김경협의원 기발의)
- ❖ 정비사업의 안정적인 추진을 위하여 행위제한 규정 신설
 - 사업예정구역, 공공시행자 지정구역, 조합설립인가 구역 등으로 시장 등이 필요하다고 인정되는 경우(2년 이내, 1년 범위 내 1회 연장 가능)

「집합건물 소유 및 관리
에 관한법률」

- ❖ 주차장 분리분양제 도입 등을 통한 주차장 공유서비스 활성화 방안 도입
 - 주차장 구분소유권 허용, 사인간, 민·관 주차장 공동건립
 - 건축물과 구분하여 주차장만을 별도 분양 허용

법령 개정(건의) 현행 대비표

법령	내용	현행	개정	비고
「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」	공공사업 참여 인센티브 제공	없음	건축규제 완화 및 사업비 지원	
	가로구역면적 확대	10,000㎡	20,000㎡	김경협의원 기 발의
	행위제한	없음	사업예정구역, 공공시행자 지정구역, 조합설립인가 구역 행위제한	시장 등 필요 시
「집합건물 소유 및 관리에 관한법률」	주차장 구분소유 허용	없음	주차장 구분소유권 허용 (주차장 별도 분양 가능)	

가로주택정비사업 등에 공기업 등 참여 확대방안 마련

- ❖ 공기업 참여시 대행수수료 면제 등 인센티브 제공 근거 마련
- ❖ 공기업 평가 시 인센티브 제공 등을 통한 적극적인 참여 유도 필요
- ※ 일부 조합들은 임원들을 중심으로 공기업 참여를 꺼리는 경향이 있음

현상공모 활성화 등을 통한 개별 건축물의 가치 증대방안 마련

- ❖ 현상공모사업의 건축심의 및 각종 건축기준 완화
- ❖ 설계용역비 지원 등 타 지원사업에 가점 부여

주차장 공유 시 각종 인센티브 제공

- ❖ 주차장 건립비용, 주차관제설비, 보험료 등 지원