

가로주택정비사업 활성화 방안

2018. 6

이승우 · 허윤경

■ 문제 제기	4
■ 사업 성격과 활성화 필요성	5
■ 사업 추진 현황과 한계점	13
■ 활성화를 위한 관점과 방안	26

- 가로주택정비사업은 대규모 정비사업의 부작용은 최소화하면서 도심 저층 노후 주거지를 정비할 수 있는 대안적 정비 모델이나, 실제 사업으로 연결되지 못하는 상황임.

 - 올해 「소규모주택정비법」이 시행되고 도시재생 뉴딜사업과 연계되면서 다시 활성화가 시도되고 있음.
- 진행된 가로주택정비사업의 사례를 볼 때, 비교적 사업성 리스크가 작거나, 일정 규모 이상의 사업장에서 사업 진행이 이루어지고 있는 것으로 판단됨.

 - 2012년 도입 이후 2014년이 되어서야 조합인가 사업이 등장했고, 전반적인 추진 실적은 저조함. 이마저도 수도권에 집중되어 있고 상대적으로 사업성이 높은 서울의 일부 사업이 진행되고 있음.
 - 한국토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH), 경기도시공사 등 공공의 지원을 통해 사업을 추진되고 있으나, 연내 착공이 들어가는 한국토지주택공사를 제외하고는 대부분 사업 초기 단계임.
 - 첫 번째 준공 사업인 강동구 천호동 “다성이즈빌”은 사업성 리스크가 작은 지역적 특성을 가지고 있으며, LH 참여형 1호 사업인 “인천송의1”은 가로주택정비사업으로는 사업 규모가 가장 큰 사업장임.
- 가로주택정비사업 활성화 필요성은 모든 주체가 동의하고 있어 현실적 관점에서 사업성을 강화하여 실제로 사업이 작동되는 것이 사회적 이익임.

 - 소규모 공동주택의 노후화 가속과 그로 인한 국민 안전 위협, 거주 환경 불량 문제가 가중되고 있어, 공공, 민간기업, 저층 주거지 주민 모두가 가로주택정비사업 활성화에 동의함.
 - 현 정부의 대표적인 노후 주거지 정비 수단은 도시재생 뉴딜사업임. 공적 재원을 마중물로써 기반을 제공하면 그 바탕 위에 민간이 지역을 활성화하는 방식으로 공공과 민간의 윈-윈(win-win)을 기대함.
 - 다양한 정책 지원이 이루어졌지만 사업이 활성화되지 않고 있는 것은 현실적 관점에서 여전히 사업성이 부족하다는 점을 반증함.
- 선도적인 서울의 성공 사례를 만들기 위해서는 서울시의 층수 기준 완화가 필요하며 부지면적에 있어서도 조건부 완화를 검토할 필요가 있음.

 - 현재 기본 7층, 특정 조건 충족 시 10층으로 규정되어 있는 규제를 기본 10층, 특정 조건 충족 시 12층, 공공시설 및 임대주택 공급에 따라 15층까지 층수 규제를 완화하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 도로·공원 등 기반시설 개선을 포함한 공익성과 연계해서 부지 규모 확대가 필요하며, 최대 2만 제곱미터 미만의 면적으로 대상 지역을 확대하는 방안도 검토가 필요함.
- 사업성 리스크를 축소하기 위해 일반분양분의 매입 지원을 확대하고 사업 시행자의 부담을 완화하기 위한 비용 보조 및 용자 범위 확대와 대상 구체화, 조세 감면·부담금 면제 규정 신설 등을 검토할 필요가 있음.

 - 서울시는 전용면적 85㎡ 이하 미분양 주택을 매입하여 공공 임대주택으로 전환하는 제도를 시행하고 있으나 다른 지역에는 적용되고 있지 않아 중앙정부 차원에서 적용 확대를 검토할 필요가 있음.
 - 법인세, 소득세, 취득세 등 감면 규정 및 교통유발부담금, 기반시설설치비용 등 면제 규정 검토
- 사업 진행 지원, 공공성 제공에 따른 층수 및 용적률 완화 등 추가적 인센티브 검토 필요

I 문제 제기

- 가로주택정비사업은 2012년 노후 저층 주거지에서 기존 주거 공간의 도시 조직을 유지하면서 아파트 수준의 공동 편의시설을 갖출 수 있는 대안적 정비 모델로서 도입됨.
 - 도입 이후 활성화를 위하여 2014년, 2015년, 2016년 등 몇 차례에 걸쳐 「도시 및 주거환경 정비법」 개정을 통해 기준들을 완화함.
 - 저층 노후 주거지 문제가 심각한 서울시에서도 2014년과 2015년 두 차례에 걸쳐 가로주택정비사업 활성화를 위한 정책을 수립하여 공공 지원을 확대함.

- 그럼에도 불구하고 2012년 도입 이후 2014년이 되어서야 조합인가 사업이 등장하는 등 사업 추진 실적이 개선되지 않고 있음.
 - 2016년 이후 조합인가 단계 사업장이 미미하게나마 증가하고 있으나, 사회적 필요성과 정책적 기대에 비해 실적 부진 상황이 지속되고 있음.
 - 2017년 9월 국토교통부의 조사에 따르면, 서울이 23곳으로 가장 많고 경기도 22곳, 인천 9곳, 경북 5곳, 대구 2곳에 불과함.
 - 지금까지 상황으로 볼 때, 당초 의도했던 대규모 재건축과 필지 단위 개발의 대안적 정비 모델로서 기능하기에는 미흡한 실정임.

- 다만, 최근 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「소규모주택정비법」)에 포함되고 도시재생 뉴딜사업과 연계되면서 다시 활성화가 시도되고 있음.
 - 가로주택정비사업은 새로 도입된 자율주택정비사업 및 소규모 재건축사업과 함께 소규모 주택 정비사업의 하나로 정부는 사업 규모별로 적용할 수 있는 전체적 시스템을 제시함.
 - 도시재생 뉴딜사업에서 가로주택정비사업에 대한 지원을 통해 공공 임대주택과 공동이용시설을 공급함으로써 공공과 민간의 윈-윈(win-win) 모델 구축을 시도함.

- 결국 현재 도시정비의 패러다임인 도시재생에서 가로주택정비사업의 의미 및 활성화 필요성은 공공, 민간 기업, 저층 주거지 주민 모두가 동의하고 있으나 실제 사업으로 연결되지는 못하는 상황임.
 - 본 연구에서 활성화의 필요성을 다시 짚어보고 활성화를 위한 관점의 전환 필요성과 정책적 개선 방안을 제시하고자 함.

Ⅱ 사업 성격과 활성화 필요성

1. 가로주택정비사업의 성격

■ 가로주택정비사업은 2012년 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되면서 도입된 정비사업으로 기존 저층 주거지의 도시 조직과 가로망 체계를 유지하면서 주거 환경을 개선하기 위하여 시행하는 소규모 사업임.

- 1만㎡ 미만의 대상지에서 노후 건축물의 수가 2/3 이상이거나 해당 구역 내 20세대 이상인 경우에 한하여 사업을 시행할 수 있음.

■ 2017년 2월 8일 「소규모주택정비법」이 제정되면서 해당 법으로 이관되었으며, 2018년 2월 9일부터 시행됨.

- 가로주택정비사업은 새로 도입된 자율주택정비사업 및 소규모 재건축사업과 함께 소규모 주택정비사업에 속해 있음.

〈그림 1〉 가로주택정비사업 개념도



자료 : 서울주택도시공사, “서울형 저층 주거지 재생모델”, 해제지역 노후 저층 주거지 재생방안 주민설명회, 2017.7.25, p29.

■ 가로주택정비사업은 사업을 진행하는 데 평균 2~3년이 소요되어 사업 속도가 빠르다는 것이 가장 큰 장점임. 통상 8년 이상 걸리는 재건축·재개발에 비하여 빠른 추진이 가능함.

- 재건축·재개발에 비해 정비기본계획 수립, 정비계획 수립 및 구역 지정, 조합설립추진위원회 등이 제외되어 사업이 간소화됨.

〈그림 2〉 가로주택정비사업 추진 절차



자료 : 서울주택도시공사, “서울형 저층 주거지 재생모델”, 해제지역 노후 저층 주거지 재생방안 주민설명회, 2017.7.25, p32.

■ 가로주택정비사업은 대규모 재개발·재건축의 문제를 해소하면서 점점 심각해지는 기존 도심의 저층 노후 주거지를 정비할 수 있는 방법으로 주목받아 왔음.

- 가로주택정비사업은 1만 제곱미터 미만의 가로구역에서 추진되므로 사업 규모가 크지 않아 주택 철거에 의해 주택시장에 미치는 영향이 크지 않음.
- 조합 설립을 위해서 토지등소유자의 80% 이상 동의를 필요로 함으로써 반대 주민이 적어 대규모 재개발사업에서 발생하였던 사회적 문제는 다소 완화될 수 있음.

■ 특히 도시재생이 도시정비의 새로운 패러다임으로 제기되면서 가로주택정비사업은 대규모 정비사업이 불가능한 지역의 열악한 주거 환경을 신속히 정비하고 재생하는 도시재생 뉴딜사업의 주요 사업 수단으로 인식되고 있음.

■ 하지만, 사업 규모가 작아 일반분양분이 많지 않고, 자금 조달 등 사업 추진이 어려워, 사업 활성화를 위해서는 일정 부분 공공 지원이 필요한 상황임. 이러한 인식에 따라 정부는 가로주택정비사업에 건축 규제의 완화 등 다양한 혜택을 부여하고 있음.

- 가로주택정비사업은 기존 정비사업의 공공 기여에 따른 용적률 완화 제도와 다르게 공공기여 조건에 상관없이 조경 기준, 건폐율, 건축물 높이, 부대시설 설치 기준 등을 완화 받을 수 있음.
- 건폐율 산정시 주차장 부분의 면적은 건축면적에서 제외, 대지 안의 공지 기준은 1/2 범위 내에서

완화, 건축물 높이 제한 기준은 1/2 범위 내에서 완화, 복리시설(어린이놀이터 제외)의 면적의 합계 범위에서 필요한 복리시설을 설치할 수 있는 등 규제를 완화 받을 수 있음.¹⁾

■ 가로주택정비사업은 2012년 도입 이후 사업 추진이 지지부진하면서 꾸준히 활성화를 위한 제도 개선이 이루어져 왔으며, 이는 기본적으로 공공에서도 가로주택정비사업의 필요성과 공익성을 인정하고 있다는 것을 의미함.

■ 국토교통부에서는 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 통해 동의율, 높이 기준, 가로구역 범위 등 제반 기준들을 완화하였음.

- 가장 큰 개정은 2015년의 높이 기준 완화로서 제2종 일반주거지역의 높이 기준을 7층 이하에서 15층 이하로 크게 상향하였음.
- 다만, 가로구역 현황을 고려하여 각 시도의 도시계획조례로 정할 수 있도록 하여 서울시는 기본적으로 7층을 적용하고 있음.

〈표 1〉 가로주택정비사업 관련 「도시 및 주거환경정비법」 개정

개정 일자	개정 항목	주요 내용
2014. 05. 21 (법 개정)	조합 설립에 필요한 동의율 완화	토지 등 소유자 9/10 이상 동의 ⇒ 8/10 이상 동의로 완화
	대지 조경기준 완화	건축 규제의 완화 등에 관한 특례에서 「건축법」상 대지 조경기준을 완화하는 내용 신설
2015. 01. 28 (시행령 개정)	높이 기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> 제2종 일반주거지역의 건축물 높이 7층 이하 ⇒ 15층 이하로 상향 조정하되 가로구역을 고려하여 시·도 조례로 정함 제3종 일반주거지역은 국제법인 층수 제한 없음으로 완화
2016. 07. 28 (시행령 개정)	가로구역의 범위 완화	<ul style="list-style-type: none"> 도로의 범위를 신설·변경에 관한 고시가 된 도로 포함 광장·공원·녹지·하천·공공공지·공용주차장과 너비 6미터 이상의 도로 포함
	호수 및 세대수 기준 완화	단독 및 공동주택 20호 이상 ⇒ 단독주택 10호 이상인 경우 사업 가능

자료 : 장윤배, 「경기도 가로주택정비사업의 추진 방향」, 경기연구원, 2017, p24.

1) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제48조(건축규제의 완화 등에 관한 특례). 동법 시행령 제40조(건축규제의 완화 등에 관한 특례).

〈표 2〉 소규모주택 정비사업 비교

구분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
대상	단독·다세대 주택	단독주택 + 공동주택	공동주택 (사업 시행상 필요시 단지외 건축물 포함)
정의	단독주택, 다세대주택을 자율적으로 개량·정비	가로구역에서 종전의 가로를 유지하며 소규모로 주거 환경 개선	정비기반시설이 양호한 지역에서 공동주택 재건축
규모 (시행령)	(단독) 10호 미만 (다세대) 20세대 미만 (단독 호수다세대 세대수 합산) 20 미만	(단독) 10호 이상 (다세대) 20세대 이상 (단독 호수다세대 세대수 합산) 20 이상 * 합산 20미만 이어도 단독만 10호이상면 가능	노후 불량 건축물* 200세대 미만 * ① 20년~30년(조례)이 지난 공동주택 ②기간과 무관하게 안전상 문제 있는 공동주택
	면적 제한 없음	1만 제곱미터 미만	
시행 방법	건축허가, 건축협정 등으로 노후주택을 보전·정비하거나 개량	가로구역에서 사업시행 인가에 따라 주택 등을 건설·공급	사업시행 인가에 따라 소규모 공동주택을 재건축
시행자	토지 등 소유자 (주민 합의체)	토지 등 소유자 (주민 합의체) 또는 조합	
공동 시행자	시장·군수 등+주택공사 등+건설업자+신탁업자+리츠		
공공시행조건	-	안전사고 우려 시 시장·군수 등(+주택공사 등)	
인허가 의제	건축허가 및 건축협정	사업계획 승인 등	사업계획 승인 등
절차	시행자 → 건축심의(필요시 도시계획 등과 통합 심의) → 사업시행 인가 → 착공 및 준공		
특례	- 건축 규제의 완화 등에 관한 특례 · 조경 기준, 대지안의 공지 기준, 건축물 높이 제한 등 · 부지 인근에 노외주차장 확보시 주차장 설치기준 완화, 공동이용시설·주민공동시설 용적률 완화 - 임대주택 건설에 따른 특례 : 용적률 법적 상한 적용, 주차장 기준 완화 · 의무임대기간 8년 이상, 임대료·인상률 제한 및 주택기금 지원을 받는 임대주택 및 공공임대주택		
지원	- 임대관리업무의 지원 : 임차인 모집·입주 및 명도·퇴거, 임대료의 부과·징수 등 - 기술 지원 및 정보 제공 : 주택의 설계, 철거·시공, 유지관리(의무대상 제외) 등		

자료 : 국토교통부 보도자료, 소규모주택 정비사업 활성화를 위한 공공지원 본격 착수, 2018.3.1

2. 가로주택정비사업의 활성화 필요성

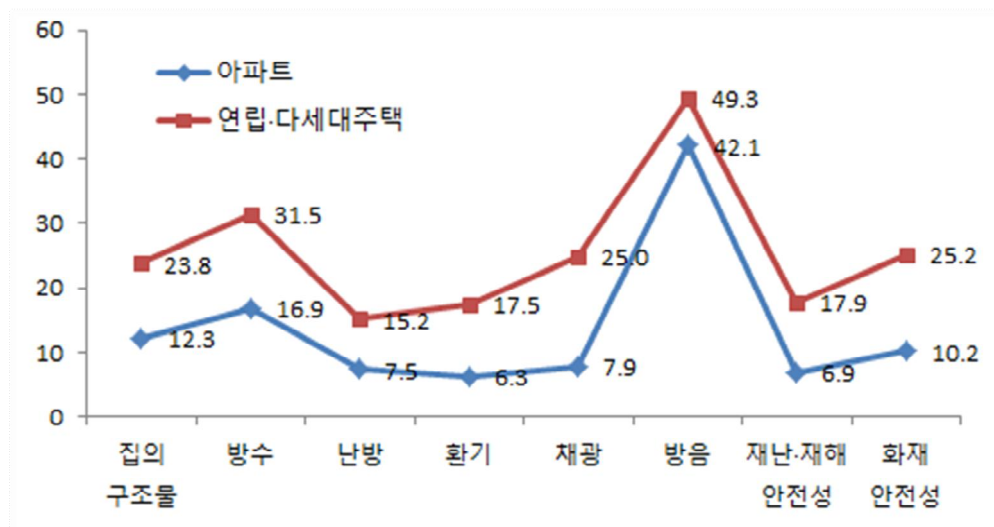
(1) 실효성 있는 저층 주거지 및 소규모 공동주택 정비 모델 필요

❑ 「공동주택관리법」 제34조에 따른 의무관리 대상 공동주택에서 제외되는 300세대 미만의 아파트, 연립주택, 다세대주택 등 소규모 공동주택의 노후화 가속과 그로 인한 국민안전 위협, 거주 환경 불량 문제가 가중되고 있음.

- 국토교통부가 실시한 2014년 주거실태조사 자료를 토대로 공동주택 노후 불량 상태를 분석한 결과, 구조물, 방수, 난방, 환기, 채광, 방음, 재해 및 화재 안전성 모두 아파트(소규모 공동주택 아파트 포함)에 비해 연립·다세대 주택이 더 불량하다고 인식하고 있음.

〈그림 3〉 건축물 유형별 불량 평가 비율

[단위 : %]



자료 : 김은희 외, 「소규모 공동주택 리모델링 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, 2016.9, p41.

❑ 국토교통부의 2017년 주거 실태조사(일반가구)에 따르면 우리나라 공동주택은 단독주택을 포함하는 전체 가구의 60.0%(아파트 48.6%, 연립+다세대주택 11.4%)이며, 비중이 확대되는 추세임.

- 2014년 주거 실태조사(일반 가구)에 따르면 우리나라 공동주택의 수는 약 1,065만 8,019가구이며, 이 중 소규모 공동주택 가구는 아파트가 약 500,000가구(22%), 연립주택이 610,530가구(27%), 다세대주택이 1,121,532가구(51%)로 추정됨.²⁾

- 국내 각종 통계자료에 따르면 소규모 공동주택 건물 동수는 29만 3,044동으로 우리나라 전체 공동주택 39만 6,076동의 약 74%를 차지하는 것으로 나타나 향후 체계적인 관리 방안 마련이 시급한 실정임.
 - 소규모 공동주택을 건물 동수 기준으로 살펴보면, 아파트가 2만 7,000동(9.4%), 연립주택이 3만 5,431동(12.3%), 다세대주택이 22만 5,772(78.3%)으로 다세대주택의 비중이 압도적임.
- 특히, 서울시의 경우는 대부분 1990년대 이전에 형성된 4층 이하 노후 단독·다세대 주택 밀집 지역의 노후화가 심각한 수준임.
 - 서울시 전체 시가화 면적 366km²에서 저층 주거지가 134km²를 차지하고 있으며, 그 중 해제지역을 포함한 관리 대상 저층 주거지는 약 111km²에 달함.

〈그림 4〉 서울시 저층 주거지 현황



자료 : 서울특별시 도시재생본부, 2017 해제지역 주민설명회, 2017.6.22, p11.

- 또한 서울시에는 사업성이 부족하여 사업이 무산된 뉴타운 및 정비구역 해제지역이 다수 존재하고 있으며 이들 지역에 대한 대안이 필요함.
 - 2017년 기준으로 정비(예정)구역 683개 구역 중 356개 구역(52%)이 해제됨.
 - 뉴타운 및 정비구역 해제에 따른 주민의 상실감, 주택 노후화에 따른 주거환경 열악, 주차장, 주민 공동시설 등 기반시설 부족, 전문 지식 부족에 따른 자가정비 한계 등의 문제가 지속되고 있음.

2) 김은희 외, 「소규모 공동주택 리모델링 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, 2016.9, pp.35~38.

❖ 도시계획 및 주거환경 관점에서 저층 주거지를 정비할 수 있는 효과적인 모델은 매우 중요한 의미를 가짐.

- 주거지 특성에 따라 적용할 수 있는 다양한 사업 방식이 필요함. 다세대주택을 중심으로 한 노후 주거지는 단순 유지보수, 재건축, 리모델링 등의 대표적 정비 방식이 해결책이 될 수 없음.
- 정부에서도 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 사업 규모별로 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업 등을 제시하여 개별 유지보수와 재건축·재개발 사이의 규모에서 적용할 수 있는 전체적 시스템을 구축하고자 함.

(2) 도시재생사업의 중요 수단으로 공공과 민간의 윈-윈 가능

❖ 현 정부의 대표적인 노후 주거지 정비 수단은 도시재생 뉴딜사업으로서, 이는 공적 재원 투입을 통해 지역 재생을 위한 기반을 제공하고 그 바탕 위에 민간이 참여하여 지역을 활성화하는 방식으로 이해할 수 있음.

- 도시재생사업 자체에는 주택 정비에 대한 내용이 뉴딜사업으로서 포함되지 않으며, 따라서 민간에 의한 노후주택 정비가 필수적으로 요구됨.
- 사업성에 기반한 전면 철거 방식의 정비를 추진하지 않는 도시재생사업지구의 특성상 소규모 주택 정비사업은 매우 중요한 수단임.

❖ 도시재생사업은 장기에 걸친 재생사업으로서 지속 가능성이 매우 중요함. 특히 공공주체에 의한 마중물 사업이 끝난 후에 민간에 의해 지속적으로 재생사업이 추진될 수 있도록 기반을 조성하는 것이 사업 성패의 핵심임.

- 이러한 관점에서 소규모주택 정비사업이 실효성 있게 추진되는 것은 매우 중요한 과제이며, 가로주택 정비사업은 민간과 공공의 상호 이익을 도모할 수 있다는 점에서 가장 가능성이 큰 유형임.

❖ 가로주택정비사업은 공공도 노후 주거지 정비 수단으로서 사업의 효용성을 인식하고 있는 만큼 공공 지원의 명분을 충분히 가지고 있으며, 실제 공공 지원을 통해 많은 장애 요인을 제거할 수 있음.

- 주택시장에 대한 파급효과 등 재건축에 대한 정책적·도시계획적 부담을 완화시킴과 동시에 필지 단위 개발에 비해 정비 효과에 큰 장점을 지님.
- 필지 단위로 개발이 이루어지는 다세대·다가구 주택과 도시형 생활주택은 사업 기간이 짧고 토지와 건물의 권리 관계가 단순하여 활발한 건설이 이루어지고 있음. 그러나, 주차 진출입구가 정해져 있지 않아 도로면을 침범하는 경우가 많고, 보행자 입장에서의 시야와 경관을 해칠 수 있어 주거환경 개

선에 한계가 있음.

- 반면, 가로주택정비사업은 블록 단위로 개발되고 명확한 주차 진출입구를 갖기 때문에 주변 지역에 부담을 주지 않으며, 블록 단위 개발로 여유 공간을 확보할 수 있어 주변 지역의 주거환경 개선에 기여할 수 있음.³⁾

■ 정부의 정책도 유사한 관점에서 추진되고 있음. 도시재생 뉴딜 로드맵(2018.3.27.)에서는 5대 추진 과제 중 하나로 ‘노후 저층 주거지의 주거환경 정비’를 제시하고 있음.

- 노후 저층 주거지에 마을주차장, 커뮤니티 시설 등 선진국 수준의 기초 생활 인프라를 확충하기 위해 국가 최저 기준을 정비하고 지원
- 공적 지원 확대를 통해 자율 주택 및 가로주택 정비사업 활성화

■ 도시재생 뉴딜사업에서 가로주택정비사업에 대한 지원을 통해 공공 임대주택과 공동이용시설을 공급함으로써 공공과 민간의 윈-윈 모델 구축을 시도함.

- 공공 임대주택 건설시 주택도시기금 출자 또는 용자로 지원하고 연면적의 20% 이상을 공공임대 및 공공지원 임대주택으로 건설 시 용적률을 법정 상한까지 완화함.
- 뉴딜 사업지에서 소규모 정비사업을 실시하는 경우 소규모 정비사업의 신축 건물 저층부에 어린이집, 마을도서관 등 공동이용시설을 건설하거나, 공용주차장을 공급하고 해당 부분에 대한 건설비를 뉴딜 사업비에서 지원하는 등 주거환경 정비와 기초생활 인프라 공급을 동시에 추진함.

■ 즉, 도시재생 뉴딜사업과 가로주택정비사업을 연계하는 기본적인 구조는 사업 활성화를 위한 다양한 지원을 제공하고, 추가로 공공성을 제공할 시에는 이에 상응하는 혜택을 주는 방식임.

- 이러한 구조는 가로주택정비사업의 활성화를 위한 기본 방향을 제시하는 것으로서 의미를 가짐.
- 가로주택정비사업이 도시재생 뉴딜사업의 중요한 수단임을 전제로 사업 활성화에 대한 인식 전환과 사업성과 공공성 간 다양한 사회적 합의가 가능하다는 것을 의미함.

■ 특히 서울시의 경우는 ‘서울형 도시재생’을 적극적으로 추진하고 있으며 그 과정에서 가로주택정비사업의 실효성 제고는 중요한 과제가 되고 있음.

- 도시재생사업 14개, 주거환경관리사업 77개 등 전면 철거 방식을 지양하고 협소주택, 건축협정, 소규모주택 정비사업 등 소규모 정비를 정책 기조로 삼고 있음.

3) 장윤배, 「경기도 가로주택정비사업의 추진방향」, 경기연구원, 2017, p.114

Ⅲ 사업 추진 현황과 한계점

1. 추진 현황

- 2012년 도입 이후 2014년이 되어서야 조합인가 사업이 등장했고, 사업 추진 실적 부진 상황이 지속되고 있음.
 - 2012년 도입된 이래 2016년 말까지 '조합인가' 이후 단계의 사업은 10개 조합, 기존 주택은 290호에 불과하며 신규 공급 주택 규모도 883호 수준임.
 - 2016년 이후 조합인가 단계 사업장이 미미하게나마 증가하고 있으나, 사회적 필요성과 정책적 기대에 비해 실적 부진 상황이 지속되고 있음.

〈표 3〉 가로주택정비사업 추진 실적 현황

(단위 : 개, 호)

구분	계			조합 인가			사업계획 승인			준공		
	조합	기존주택	공급주택	조합	기존주택	공급주택	조합	기존주택	공급주택	조합	기존주택	공급주택
2012년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2014년	1	21	0	1	21	0	0	0	0	0	0	0
2015년	3	158	200	3	158	200	0	0	0	0	0	0
2016년	6	111	683	5	45	683	1	66	0	0	0	0

주 : 기존 주택은 사업시행 전 주택의 호수, 공급 주택은 사업 시행으로 새로 공급되는 주택임. 현재 2016년 12월 자료까지 공표됨.

자료 : 국토교통부, 「도시재정비사업현황」, 2016

- 가로주택정비사업 실적이 부진한 가운데, 이마저도 수도권에 집중되어 있음.⁴⁾
 - 2017년 9월 국토교통부가 각 지방자치단체와 한국토지주택공사를 통해 조사한 가로주택정비사업 조합 설립 및 추진 현황을 조사함.
 - 서울이 23곳으로 가장 많고 경기도 22곳, 인천 9곳, 경북 5곳, 대구 2곳에 불과함. 부산시 등 다수의 지자체에서 가로주택정비사업을 적극 홍보하고 있지만 아직 사업은 초기 단계에 머물러 있음.
- 상대적으로 사업성이 높은 서울의 서초구와 강동구의 제2종 주거지역을 중심으로 일부 사업이 진행되고 있음.

4) 아시아경제, “소규모 정비 풀림 심화… 수도권에만 뚝뚝뚝”, 2017.11.7

- 2017년 8월 기준, 서울에서 사업이 추진되고 있는 곳은 서초구 4곳, 강동구 4곳, 중랑구 3곳, 강서구 2곳, 강남구, 구로구, 금천구가 각 2곳임.
- 2017년 8월 기준으로 착공 1곳, 관리처분계획인가 1곳, 사업시행인가 3곳, 조합설립인가 11곳으로 전국에서 가장 속도가 빠른 편임.
- 용도지역은 제2종 일반주거지역이 절대 다수를 차지하고 있음.
- 세대는 20~40세대 범위에서 분포하고 있으며 사업 면적은 평균 2,800㎡ 수준임.

〈표 4〉 서울 가로주택정비사업 추진 현황(2017년 8월)

번호	시군구	구역명	진행 절차	건축물 동수 (공동/단독)	세대수	면적 (㎡)	용도지역	비고
1	강동구	천호동 동도연립	준공 (2017.11)	3(3/0)	66	3,331	2종일반	96세대, 용적률 199.97%
2	중랑구	면목동 우성주택	관리처분 계획인가	6(2/4)	22	1,456	2종일반	42세대
3	구로구	칠성아파트	사업 시행 인가	1(1/10)	40	3,076	준공업	98세대, 용적률 248.9%
4	강서구	삼안1		2(2/0)	54	2,358	2종일반	72대, 용적률 199.95%
5		삼안2		1(1/10)		1,611	2종일반	47대, 용적률 199.99%
6	서초구	서초동 낙원·청광	조합 설립 인가	8(5/3)	32	2,847	2종일반	15층, 용적률 200%
7	강동구	천호동 국토연립		7(2/5)	44	2,703	2종일반	
8	서초구	서초동 남양연립		2(2/0)	36	2,302	2종일반	55세대, 용적률 199.45%
9	중랑구	대명·삼보연립		12(7/5)	87	7,403	2종일반	179세대
10	서초구	방배동 대진빌라		6(6/0)	24	1,081	2종일반	
11	금천구	동진빌라					2종일반	
12	강동구	벽산빌라		5(5/0)	54	5,224	2종일반	103세대, 12층 용적률 199%
13	강남구	세광연립					2종일반	
14	서초구	한국·상록연립		2(2/0)	30	2,039	2종일반	47세대(일반분양 17세대), 7층
15	강동구	삼천리연립					2종일반	
16	중랑구	면목부림연립		2(2/0)	21	693	2종일반	7층, 용적률 231%

주 : 서울시 및 경기도시공사 내부자료.

자료 : 장윤배, 「경기도 가로주택정비사업의 추진 방향」, 경기연구원, 2017, p56.

■ 경기도는 부천시 추진 사례가 절대적으로 많은데, 이는 뉴타운 해제 지역이 많은 지역적 특성과 이를 해결하기 위한 지자체 차원의 노력의 결과로 판단됨.

- 2017년 6월 기준, 경기도 지자체 차원의 추진 사례는 부천시 17곳, 시흥시 4곳, 고양시 1곳임.
- 부천시는 뉴타운 해제 이후 출구 방안의 일환으로 2015년 10월 주택정비사업을 지원하기 위한 AtoZ지원팀을 구성하고 소규모 주택 정비를 다각적으로 지원하고 있음.
- 그러나, 2017년 6월 현재 경기도에서 조합설립 인가가 이루어진 곳은 2곳으로, 서울에 비해서는 사업 진행 속도가 더딘 편임.

〈표 5〉 경기도 가로주택정비사업 추진 현황(2017년 6월)

번호	시군	구역명	주민 요청	사업성 분석	주민 설명회	조합인가 신청 (예정일)	조합인가 (예정일)
1	부천시	로얄연립⑦	16.03.29	16.07.07	16.07.07	16.12.26	17.02.16
2		공항, 부원, 덕웅연립	16.02.29	16.06.15	16.06.15	17.06	17.08
3		정우주택	16.04.04	16.07.04	16.07.04	17.06	17.08
4		한양@, 반도연립	16.07.13	16.12.01	16.12.01	17.06	17.08
5		인성@	16.08.23	16.11.29	16.11.29	17.06	17.08
6		예원@	16.09.28	17.01.10	17.01.10	17.06	17.08
7		한도@	16.10.12	17.02.21	17.02.21	17.06	17.08
8		무궁화연립	16.06.25	16.09.05	16.09.05	17.12	18.01
9		영화연립	16.09.01	17.01.12	17.01.12	17.12	18.01
10		공항연립(2)	17.02.23	-	-	-	18.01
11		대림@	17.03.21	-	-	-	18.01
12		현대브라운·쌍용 연립	17.03.23	-	-	-	18.01
13		건부@	17.04.24	-	-	-	18.01
14		건우@	17.05.02	-	-	-	18.01
15		광성@, 보원연립	17.04.14	-	-	-	18.01
16		오익연립	17.05.10	-	-	-	18.01
17		신흥, 로얄연립	17.04.12	-	-	-	18.01
18	시흥시	철산@A·B	17.03.22	17.04.28	17.05.29	17.10	17.12
19		철산@C	17.03.22	17.04.28	17.05.29	17.10	17.12
20		수정@	17.03.22	17.03.29	17.04.28	17.10	17.12
21		극동신성@	17.01.05	17.02.03	17.02.04	18.01	18.03
22	고양시	경원연립	-	-	-	16.12.16	17.02.01

주 : 경기도 내부자료.

자료 : 장윤배, 「경기도 가로주택정비사업의 추진 방향」, 경기연구원, 2017, p50.

■ 한국토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH), 경기도시공사 등 공공의 지원을 통하여 사업을 진행하고 있으나, 연내 착공이 들어가는 한국토지주택공사를 제외하고는 대부분 사업 초기 단계임.

- 공사 참여형은 낮은 금리로 사업비 조달이 가능하고 조합의 전문성을 보완하고 시공사 선정 지원을 통해 사업 진행의 효율성을 담보할 수 있음.
- 주택도시보증공사(HUG), 시중 은행과의 협약을 통하여 건축공사비의 저리(2%대) 자금조달, 추정분담금 산정 및 제공 등 사업성 분석 서비스 제공, 미분양 주택의 공공 임대주택 매입 등의 적극적인 지원이 이루어지고 있음.

〈표 6〉 LH공사 참여형 가로주택정비사업 시범지 추진 현황

구분	시도	사업지	사업면적 (㎡)	사업비 (억원)	토지 등 소유자수	공급 세대수				비고
						전체	조합원	일반 분양	행복 주택	
LH	서울	중랑 면목 부림	693	32	21	43	21	22	10	- 조합설립인가 (2017.3) - 사업시행인가 예정(2018.5)
	인천	송의1 (석정마을)	7,400	385	86	283			102	- 조합설립인가 (2017.2.28) - 2018년 착공 목표
	경기	부천 중동	5,160	291	101	180	101	24	55	- 조합설립인가 (2017.10)
		수원 파장1	2,373	132	10	100	10	60	30	- 사업계획 중
		수원 파장2	2,555	151	91	113	91	22	-	- 사업계획 중
	대구	공신연립	4,274		60	262	60	130	72	- 근린상업지역 및 준주거지역

자료 : 한국토지주택공사, 보도자료(2017.3.7) 등 종합.

■ 한국토지주택공사는 2018년 연내 4개 지구 공사 착공을 계획하고 있음.

- 한국토지주택공사는 2017년 전국 10개 지구의 가로주택정비사업 조합 설립을 지원하였으며, 2018년에는 인천송의1, 대구동인 등 4개 지구에서 공사를 착수할 계획임.
- 3개 시범사업(인천송의1, 중랑면목, 부천중동)을 포함하여 다수 사업에 업무협약을 통해 공동 시행자로 참여하고 있음.

❖ 경기도시공사는 부천시, 고양시 등과의 도시재생 활성화 업무 협약을 체결하고 전반적인 소규모 주택정비 사업을 지원코자 시도하고 있음.

- 사업 진행 속도가 가장 빠른 곳은 시흥 철산A·B 사업지로 사업성 분석 및 사업 구상을 마친 상황임. 도시계획도로로 나뉜 제2종 일반주거지역의 기존 66세대, 4층짜리 연립주택을 134세대로 증가시키고 기존에 없던 상가 2호를 계획하여 진행되고 있음.
- 또한, 2018년 신규 사업으로 부천 대림아파트 가로주택정비사업(200억원)을 포함하여 발표함.⁵⁾

❖ 서울주택도시공사도 가로주택사업 지원을 위한 다양한 정책 방안을 모색하고 있음.

- 서울시는 2017년 10월 뉴타운 등 노후 쇠퇴한 해제 지역을 대상으로 도시재생 준비 단계인 희망지 사업 지역 20곳을 선정함.
- 서울주택도시공사는 선정된 희망지사업 지역 내 가로주택정비사업, 자율주택정비사업 등 소규모정비 사업에 적합한 곳을 발굴하고 초기 사업성 컨설팅을 실시하고 있음.

2. 추진 사례

❖ 현재 준공이 이루어진 천호동 “다성이즈빌”과 올해 착공 예정인 LH 참여형 1호 사업인 “인천송의1” 지역을 살펴봄.

- 사업 진행이 이루어진 2개 사업장은 사업성 리스크가 작은 지역적 특성을 갖거나, 가로주택정비사업으로는 비교적 규모가 큰 사업장으로 이해됨.

❖ 가로주택정비사업 첫 번째 준공 사례인 서울 천호동의 동도연립은 2017년 11월 22일 “다성이즈빌 아파트”로 재탄생하여 입주함.

- 강동구 천호동 동도연립은 2006년부터 인근 지역과 연계하여 재건축 사업을 추진하였으나 이해 조정의 어려움 등으로 난항을 겪음.
- 2015년 1월 가로주택정비사업 추진을 시작하여, 2015년 9월 조합설립 인가, 2016년 6월 사업시행 인가, 2016년 11월 23일 착공, 2017년 11월 22일 준공함.
- 사업 추진부터 준공까지의 총 사업 기간은 2년 10개월로 짧은 기간에 사업이 완료됨.
- 중랑구 면목 우성에 이어 두 번째로 조합설립 인가를 받았으나, 이후 빠른 사업 진행으로 첫 번째 준공 사례가 됨. 면목 우성은 최초 시공사의 경영난으로 시공사 교체, 분담금 증가 등의 난항을 겪었고 2017년 8월 관리처분계획 변경 인가를 고시함.

5) 뉴시스, “경기도시공사, 올해 신규사업 11건 시작”, 2018.2.6.

- 제2종 일반주거지역으로 기존 지상 3층 연립주택에서 용적률 199%, 건폐율 42.6%로 지하 1층, 지상 7층 규모의 아파트로 건설됨.
- 기존 66세대에서 96세대가 공급되어, 33세대가 순증하였고 이를 일반분양함. 분양 결과도 양호하여 미분양이 발생하지 않았고 사업비를 상당부분 충당할 수 있었음.
- 연립주택에서 아파트로 변화됨에 따라 준공 이후 주택가격 상승에 따른 일정 수준의 시세 차익도 발생함. 기존 조합원 100%가 재정착한 것으로 알려짐.

〈그림 5〉 동도연립(2015년)



〈그림 6〉 다성이즈빌 아파트(2018년)



❖ 다성이즈빌 주민들 인터뷰 결과, 건축 규제와 자금조달 등 사업성 개선이 사업 진행에서 가장 중요한 요인으로 판단됨.⁶⁾

- 건축 방식은 도급제가 아닌 지분제를 선택하여 주민들의 추가비용을 최소화하였고 분담금은 평균 6,500만원, 지분에 따라 분담금 범위는 6,000만~9,500만원으로 파악됨.
- 사업비를 부담하는 주민들은 층수 제한 완화, 용적률 상향 등 사업성 개선을 가장 중요하게 인식하고 있음.
- 다성이즈빌의 경우에도 층수 제한 완화, 용적률 상향이 있었다면 분담금 인하, 추가적인 주택가격 상승이 가능했을 것으로 기대하고 있음. 다만, 다성이즈빌은 일조권 문제로 층수 제한 완화 효과는 없었을 것이라는 응답도 존재함.
- 또한, 대규모 재건축 사업과 동일한 교통유발부담금을 부과하는 것에 대한 불만도 존재함.
- 김태섭(2017)의 연구에서도 소규모주택정비사업 참여 시 우려 사항으로 42%가 추가 부담금에 대한 부담과 이주를 위한 보증금 마련이 27%로 가장 높게 나타남.⁷⁾

6) 다성이즈빌 주민 인터뷰, 2018.2.24.

7) 김태섭, 서민주거 안정을 위한 소규모주택정비 활성화 방안 세미나 자료집, 주택산업연구원. 2017

❖ 재정착률이 높은 사업장의 특성상 이주비 지원과 짧은 공사 기간에 대한 선호가 뚜렷하게 나타남.

- 100% 재정착이 이루어진 다성이즈빌 주민들은 이주비 대출을 중요하게 인식하고 있음. 건설사의 무이자 이주비 지원을 선호하였으나, 사업비 포함 여부와 관련해서는 이견이 존재함.
- 약 1년이라는 짧은 기간 동안 공사가 이루어져 이주의 부담이 작았던 것도 재정착률을 높이는 데 일조한 것으로 이해됨.

〈그림 7〉 석정마을



자료 : 네이버 항공지도(2011년 9월 촬영).

〈그림 8〉 인천송의1 가로주택정비사업 조감도



자료 : LH공사 보도자료, 2018. 3. 16.

❖ 1호 LH 참여형 사업 인천송의1(석정마을)은 그동안 사업 진행이 여러 차례 무산되었으나, 2016년부터 LH가 참여하면서 사업의 속도를 내고 있음.

- LH 참여형 1호 사업인 인천 인천송의1(석정마을)은 1호선 제물포역과 도원역 사이 지하철 선로 인근으로 주위가 아파트로 둘러싸여 있는 노후화된 단독주택 지역임.
- 복잡한 소유자의 이해관계와 까다로운 법적 절차로 그동안 사업 진행이 여러 차례 무산
- 2016년 12월 13일 조합설립 동의율인 80%을 확보하여 가로주택정비사업 조합 설립 여건을 달성하였고, 2016년 12월 14일 한국토지주택공사와 인천 남구청의 업무협약 및 LH-준비위 공동시행 기본협약을 체결함.
- 2017년 2월 28일 조합 설립 인가, 2017년 11월 21일 LH 공동시행 약정이 이루어졌고 2018년 2월 설계 공모를 진행함. 2020년 2월 입주를 목표로 사업이 추진되고 있음.
- 설계공모 심사에는 인천 석정 가로주택정비사업 조합원이 심사위원으로 참여해 지역 주민의 의사가 반영될 수 있는 구조를 만들.

■ 인천송의1(석정마을) 사업은 사업비 385억원, 공급세대 287세대로 가로주택정비사업으로는 비교적 대규모 사업임.

- 인천송의1(석정마을)의 사업비는 385억원으로 가로주택정비사업으로는 사업 규모가 가장 큰 편임. 제2종 일반주거지역의 단독주택 밀집지역으로 총 287세대를 공급하고 이 중 102세대는 행복주택으로 공급될 예정임. 용적률은 245% 수준임.
- 2017년 3월 계획에서는 조합원 86세대, 일반분양 117세대, 행복주택 80세대로 알려졌다가, 2018년 설계 공모를 거치면서 행복주택 물량이 크게 증가한 것으로 나타남.
- 당초보다 많은 공적 임대주택 공급으로 계획을 변경하여 공공의 사업비 대출 및 보증 규모를 확대시켜 자금조달 구조를 개선하면서 사업 속도를 낸 것으로 이해됨.

3. 정책 동향

(1) 중앙정부

■ 소규모주택 정비사업의 사업 절차를 간소화한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 2018년 2월 9일부터 시행됨.

- 「소규모주택정비법」은 2017년 2월 8일 제정안이 공포되었고 1년여의 시차를 두고 올해부터 시행됨.
- 기존 「도시 및 주거환경정비법」에서 규정하고 있는 가로주택정비사업 등 소규모주택 정비사업 관련 사항을 이 법으로 이관하여 사업 절차를 간소화함.
- 이와 함께 소규모주택 정비사업 활성화를 위해 건축 규제 완화, 임대주택 건설 등의 특례규정과 정비지원기구 지정, 임대관리 업무 지원, 기술 지원 및 정보 제공 등의 지원 규정 신설함.
- 가로주택정비사업은 종전의 가로 요건 외에도 한 면이 도시계획 도로와 접하고 있으면 나머지 면을 사업 시행자가 「사도법」상 사도를 설치하는 경우 사업을 시행할 수 있게 사업 요건이 완화됨.
- 또한, 가로구역에 위치하지 않는 건축물이나 토지를 포함할 수 있도록 함. 다만, 추가 면적은 전체 사업시행 면적의 100분의 20 미만, 전체 사업시행 면적은 1만㎡ 미만으로 제한함.
- 기존에는 폭 12미터 이상 일반도로에서만 주택과 제1종 근린생활시설을 복합 건축물로 건설할 수 있었으나, 폭 6미터 이상 일반도로에서도 허용함.

■ 「소규모주택정비법」은 소규모주택 정비사업의 사업 절차 간소화 및 사업성 개선을 지원함.

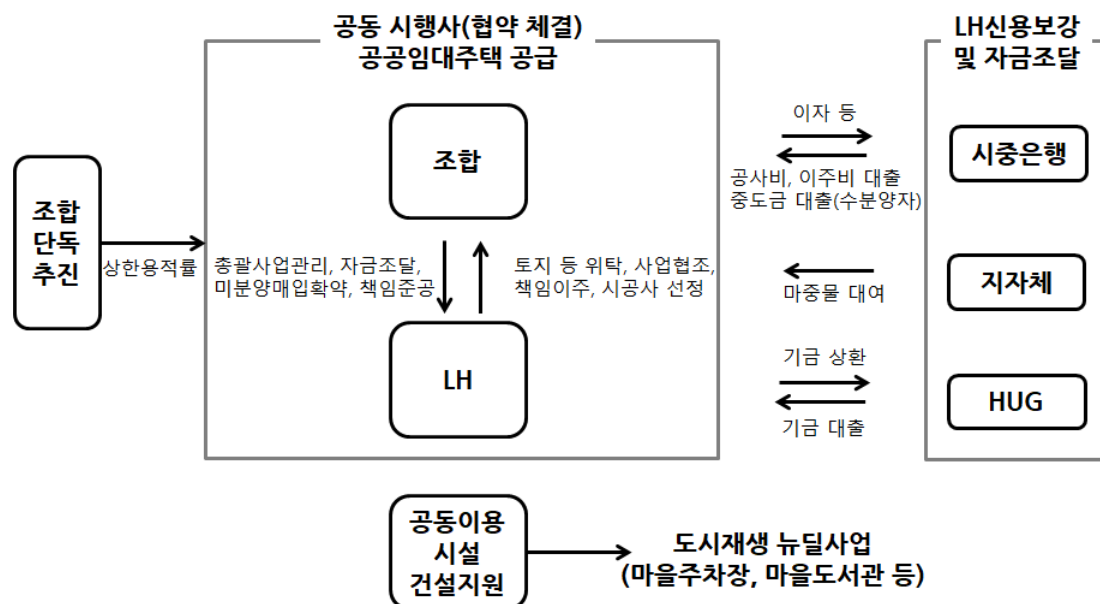
- 기존 재건축·재개발과 달리 소유자가 20명 미만이면 조합을 만들지 않고 주민 합의체만 구성해도 사업 진행이 가능함.

- 20인 이상으로 조합을 만들어야 할 경우에도 조합설립추진위원회 과정을 생략할 수 있으며, 도시·건축심의를 통합해 진행하고 사업시행과 관리처분계획 인가를 한꺼번에 받도록 절차를 간소화함.
- 건폐율 산정 시 주차장 면적을 건축면적에서 제외하고, 대지 안의 공지 기준, 건축물 높이 제한 기준을 50% 범위에서 완화함.

■ 국토교통부는 지난 3월 2일 소규모주택 정비사업 활성화를 위한 지원 방안을 발표함. 앞으로는 자금 조달 개선, 미분양 리스크 감소, 공동 이용시설 지원 등이 동시에 이루어질 것으로 기대됨.

- 사업 진행 지원을 위한 통합지원센터 설립, 사업성 개선을 위한 임대리츠 설립, 이주비 지원이 주요 내용임.
- 공공임대주택을 공급하면서 사업을 추진하면, 용적률 상한, 주택도시기금을 통한 사업비 대출 확대, HUG 보증한도 확대, 미분양매입확약, 공동이용시설 건설지원 등이 다각적으로 가능할 것으로 기대됨.

〈그림 9〉 LH 참여형 가로주택정비사업 구조



자료 : 한국토지주택공사 도시재생본부 도시정비사업처, “공공참여 가로주택정비사업 추진방안 및 사례”, 2018년도 소규모주택정비사업 설명회 자료집, 2018, p43의 내용을 기초로 일부 수정함.

■ 자율주택정비사업 통합지원센터를 설립하여 원스톱(one-stop) 서비스를 제공하며, 맞춤형 컨설팅을 받은 후 시공사를 안내받을 수 있음.

- 자율주택정비사업 통합지원센터(한국감정원, 3월 개소)를 설립하여 초기 사업성 분석부터 이주까지 one-stop 서비스를 제공하며, 통합지원센터를 이용하는 경우 대한주택건설협회로부터 맞춤형 컨설팅을 받은 후 집주인이 희망하는 수준의 시공 능력을 갖춘 시공사를 안내받을 수 있음.

■ **소규모 정비사업의 일반분양분 매입을 지원하기 위하여 “소규모정비 임대리츠” 설립을 추진함.**

- 주택도시시기금 출자를 통해 소규모정비 임대리츠를 설립하여, 소규모주택 정비사업의 일반분양분 매입을 추진할 계획임.
- 한국토지주택공사는 공동 시행의 경우 일반분양분의 30%까지 매입을 지원할 계획임.

■ **이주비 용자 지원 등 주거 내몰림 방지 대책도 강화될 계획임.**

- 정비사업대출 보증을 활용해 이주비를 지원하며, LH가 공동 시행하는 경우 사업비를 활용해 집주인 및 세입자에게 전세 임대주택을 공급하는 방안도 추진함.
- 현금 청산자 및 기존 세입자에게 소규모주택 정비사업에서 공급되는 공적 임대주택의 우선 입주권을 부여하여 재정착률을 높일 계획임.

〈표 7〉 가로주택정비사업 대출 개요

구분	초기 사업비	본 사업비
대출 대상	사업시행자(조합 또는 공동시행자)	
자금 용도	운영비, 용역비, 설계비 등 초기 사업비	공사비, 이주비 등 사업비 (단, 이주비는 공공 시행자에 한해 지원)
대출 한도	총사업비의 5% (15억원 한도, 담보인정가액 이내)	총사업비의 50%(담보인정가액 이내) 총사업비의 70%(연면적 20% 이상 공적 임대 공급 시)
대출 기간	3년 이내 (조합인가~본 사업비 대출일)	5년 이내 (용자 실행일~준공 후 6개월)
금리/상환	연 1.5%(중도상환 수수료 없음)	
HUG 보증 지원	총사업비의 5%(단, 차주가 공공 시행자인 경우 보증 불필요)	총사업비의 50~90%(단, 차주가 공공 시행자인 경우 보증 불필요)

자료 : 주택도시보증공사, “소규모주택 정비사업 기금용자 지원방안”, 2018년도 소규모주택정비사업 설명회 자료집, 2018, p27.

■ **주택도시시기금을 통해 본 사업비 최대 70%까지 1.5%의 저리 사업비 대출을 지원함.**

- 주택도시시기금의 도시계정을 통해 총사업비의 50~70%까지 연 1.5%의 저금리로 대출을 지원하며, 중도상환 수수료가 없는 조건임.

- 초기 사업비는 합의체 신고나 조합설립 인가 이후 총사업비의 5%, 본 사업비 대출은 사업시행 인가 이후 총사업비의 50%까지 가능함. 면적 20% 이상 공적 임대주택을 공급할 경우에는 70%까지 대출이 가능함. 대출 기간은 초기 사업비는 3년 이내, 본 사업비는 5년 이내 조건임.

■ 보증서 발급 기준을 완화하여 중소 시공사를 지원하고 공공의 매입확약 비율에 따라 총사업비의 50~90%까지 보증 지원이 가능함.

- 본 사업비 대출은 HUG의 보증서 발급 기준을 종전 정비사업(BB+)보다 완화하여 가로주택정비사업은 HUG 신용등급 CCC+등급까지 확대함.
- 공공의 일반분양분 매입확약 비율에 따라 보증 한도는 차등 적용됨. 매입확약 비율이 없는 경우는 총사업비 50%, 50% 매입 확약하는 경우 총사업비 70%, 100% 매입 확약하는 경우 총사업비 90%까지 보증이 가능함.
- 다만, 초기사업비 대출보증은 원리금 전액 상환까지 한시적으로 조합 임원 모두 연대보증이 의무임.

(2) 지방정부

■ 서울특별시(3월 23일)와 부산광역시(4월 25일)는 「빈집 및 소규모주택정비 조례」를 입법 예고함.

- 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」에 따라 조례로 위임받은 사항을 규정해야 함.
- 서울특별시는 7월, 부산광역시는 8월에 조례안이 공포될 계획이지만 나머지 지자체는 지지부진한 상황임.

■ 입법 예고에 따르면 부산시는 법과 동일한 15층 층수 제한을 적용하였고, 서울은 기본 7층으로 하여 일부 지역에 대해 10층을 적용함.

- 서울시는 가로주택정비사업의 건축물 층수를 7층으로 제한하고 있으며, 임대주택을 공급하면서, 제3종 일반주거지역 이상이거나 4차로 이상의 도로와 접한 경우에 한해 10층까지 적용하고 있음.
- 부산시는 법과 동일한 15층으로 적용함.

■ 연면적 대비 20% 이상의 임대주택을 공급하면 법령에 따른 상한 용적률을 적용받을 수 있음.

- 서울시는 자율주택정비사업은 30% 이상, 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 20% 이상임.
- 부산시는 빈집정비사업이나 소규모주택정비사업 모두에 대해 20%로 동일하게 규정함.

- 이외에 서울과 부산 모두 사업 활성화를 위해 공동이용시설 사용료 등의 감면, 공동이용시설 등의 용적을 완화, 일정 요건을 충족할 때 주차장 건설 대신 사용권을 확보하는 방안 등을 적용하고 있음.

■ **서울시는 사업비 보조, 사업비 대출, 서울주택도시공사를 통한 사업 지원을 조례에 규정하여 보다 적극적으로 소규모주택 정비를 지원함.**

- 기초 조사비, 주민 이주비 대출에 따른 이자비와 같은 비용의 50% 이내에서 보조
- 본 사업비⁸⁾의 60% 이내에서 대출 가능하며, 토지주택공사등과 공동으로 시행하는 경우에는 80%까지 대출 또는 대출 앞선 지원함. 대출 금리는 정책자금으로서의 기능을 유지하는 수준에서 시장이 정하며 비목에 따라 대출 이율을 차등 적용 가능함.
- 서울주택도시공사를 통해 상담 지원 업무, 사업성 분석 지원, 사업시행계획 및 관리처분계획 수립 지원, 임대주택 공급 업무 지원 등을 규정함.

■ **중앙정부와 지방정부의 정책 지원 강화에도 불구하고, 가로주택정비사업의 사업성은 여전히 불투명하여 활성화 가능성은 크지 않음.**

- 사례를 볼 때 사업성이 비교적 높은 서울의 특정 지역을 제외하고는 자율적인 사업 진행이 극히 미미한 상황임.
- 중앙정부의 자금 지원 및 미분양 매입 확약으로 사업성이 일부 개선되었지만, 사업 대상지 소유자들의 소득 계층과 시장 상황을 고려하면 낙관하지 않은 상황임.
- 지방의 미분양이 크게 증가하는 등 주택경기가 어려워지고 있어 미분양 리스크가 과거보다 더욱 확대된 상황임.
- 초기 사업비 대출 보증은 한시적으로 조합 임원 모두의 연대보증을 의무화하고 있어, 사업 추진상의 불안 요인으로 작동할 가능성도 존재함.

8) 항목은 기초조사비, 정비기반시설 및 임시거주시설의 사업비, 세입자 보상비, 주민 이주비, 주민합의체 및 조합의 운영자금, 설계비 등 용역비, 건축공사비

〈표 8〉 서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례(안) 주요 내용

제35조(가로주택정비사업의 건축물 층수) ① 영 제29조제1항단서에 따라 “시·도조례로 정하는 건축물 층수”란 주변 환경과의 조화를 위해 7층 이하로 한다. 지방건축위원회 심의를 거쳐 평균층수(「서울특별시 도시계획 조례」 제28조제2항의 “평균층수”를 말한다. 이하 같다.) 7층 이하로 적용할 수 있다.

② 법 제49조제1항에 따른 임대주택을 건설할 경우 다음 각 호의 기준에 적합한 경우에 지방건축위원회 심의를 통해 10층 이하로 정할 수 있다.

1. 제3종 일반주거지역이상의 지역과 연결하고 보도·차도가 구분된 3차로 이상의 도로와 접하는 경우
2. 간선도로 또는 보도·차도가 구분된 4차로 이상의 도로와 접하는 경우

제46조(사업비의 보조 등) ① 법 제44조에 따라 시장은 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업을 시행하는 자에게 다음 각 호의 사항에 필요한 비용의 각 50퍼센트 이내에서 보조할 수 있다.

1. 기초조사비(다만, 기초조사비에 포함되는 항목 중 사업분석 비용은 전액을 보조할 수 있다)
2. 정비기반시설 및 임시거주시설의 사업비
3. 주민 이주비 용자에 따른 이자
4. 빈집의 안전조치에 소요되는 비용
5. 빈집의 개량비용
6. 도시경관 향상을 위한 설계 개선비용
7. 구청장이 수립하는 빈집정비계획의 비용
8. 구청장이 시행하는 빈집실태조사의 비용
9. 구청장이 시행하는 빈집정비사업에 소요되는 비용

제47조(사업비의 용자 등) ① 법 제44조에 따라 시장은 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업을 시행하는 자에게 다음 각 호의 사항에 필요한 비용의 각 60퍼센트 이내에서 용자하거나 용자를 알선할 수 있다. 이 경우 토지주택공사등과 공동으로 시행하는 경우에는 80퍼센트까지 용자하거나 용자를 알선할 수 있다.

1. 기초조사비
2. 정비기반시설 및 임시거주시설의 사업비
3. 세입자 보상비
4. 주민 이주비
5. 주민합의체 및 조합의 운영자금
6. 설계비 등 용역비
7. 건축공사비
- ② 용자한도는 제1항에서 정하는 범위 안에서 다음 각 호의 기준에 따라 용자할 수 있다.
 1. 용자금에 대한 대출 이율은 한국은행의 기준금리를 고려하여 정책자금으로서의 기능을 유지하는 수준에서 시장이 정하되, 주민합의체·조합의 운영자금 및 용역비 등 용자 비목에 따라 대출이율을 차등 적용할 수 있다
 2. 사업시행자는 사업의 준공인가 신청 전에 용자금을 상환하여야 한다.
- ③ 조합은 총회의 의결을 거쳐 시장에게 용자를 신청할 수 있으며, 다음 각 호의 내용이 포함된 운영규정 또는 정관을 제출하여야 한다.
 1. 용자금액 상환에 관한 사항
 2. 용자 신청 당시 담보 등을 제공한 조합장 등이 변경될 경우 채무 승계에 관한 사항
- ④ 제1항부터 제3항까지 정한 것 이외에 용자에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제53조(용적률 완화를 위한 임대주택의 건설 비율) 영 제41조제1항에서 “시·도조례로 정하는 범위”란 전체 연면적(공동주택의 경우에는 세대 공급면적을 기준으로 한다) 대비 임대주택(「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택 또는 「공공주택특별법」에 따른 공공임대주택을 말한다. 이하 같다.) 연면적의 비율은 다음 각 호와 같다.

1. 자율주택정비사업 : 30퍼센트 이상
2. 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업 : 20퍼센트 이상

IV 활성화를 위한 관점과 방안

1. 활성화를 위한 관점 설정

- 현재 도시정비의 패러다임상에서 가로주택정비사업의 의미와 활성화 필요성은 공공, 민간 기업, 저층 주거지 주민 모두가 동의하고 있음.
 - 공공의 관점에서는 노후주거지 재생 시급성, 대형 재건축 부작용 최소화, 필지 단위 개발에 비해 큰 주거환경 개선 효과 등으로 가로주택정비사업의 활성화가 요구됨.
 - 민간 기업의 관점에서는 향후 주택시장 경기 하락, 인구구조 변화에 따른 수요 변화 등 시장의 환경 변화에 따라 새로운 사업 영역의 확대 차원에서 중요한 사업임.
 - 사업성에 기반한 정비가 용이하지 않은 저층 주거지 주민들의 입장에서는 실질적으로 작동하는 소규모 주택 정비사업 모델이 필요함.
 - 또한 도시재생 뉴딜사업의 유효한 수단이면서 민간과 공공의 윈-윈 모델로서 가능성이 큼.
- 이러한 관점에서 관련 주체들 모두에게서 가로주택정비사업의 필요성이 인정된다면 실제로 작동하는 것이 사회적으로 이익이 되는 상황임.
 - 앞서 검토한 바와 같이 지금까지 가로주택정비사업 활성화를 위한 제반 여건을 개선하는 작업은 국토교통부와 서울시 등에서 충분히 이루어져 왔다고 평가할 수 있음.
- 따라서 지금부터는 사업의 작동을 전제로 보다 현실적인 관점에서 지원 수준이 고려될 필요가 있으며, 가장 핵심적인 접근 방법은 사업성의 강화임.
 - 본질적으로 사업 규모가 크지 않아 현재 방식으로는 낮은 수익성을 상쇄할 만큼 장점이 크다고 할 수 없으며, 적절한 지원을 통해 수익성이 제고되는 것이 활성화의 핵심 요인임.
 - 이 문제에 대해 한국토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH) 등 공기업의 참여를 확대하는 방향으로 정책을 추진하고 있으나 공기업 주도의 정비 모델은 한계를 가질 수밖에 없음.
- 결국 공공과 민간의 윈-윈 모델을 구축하기 위하여 보다 전향적인 관점에서 사업성 강화가 필요함.
 - 현재 가로주택정비사업의 활성화를 위한 지원 구조인 기본적인 지원 및 공공성 제공에 다른 추가적 혜택 하에서 기본적 지원의 확대와 추가적 혜택의 재설정이 필요함.

특히 서울시에 있어서는 가로주택정비사업의 활성화가 더욱 중요한 의미를 가짐. 서울시는 2014년과 2015년 두 차례에 걸쳐 가로주택정비사업 활성화를 위한 정책을 수립하여 공공 지원을 확대하고 가로주택정비사업의 원활한 추진을 꾀하였음.

- 2014년 7월 “활성화 4대 지원 대책” : 추정 분담금 산정, 제공 등 사업성 분석 서비스 공공 지원, 전용 85㎡ 이하 미분양주택 공공 임대주택으로 매입, 건축공사비 최대 30억원 융자 지원, 업무처리 매뉴얼 마련 배포 및 자치구 전담부서 지정 등 행정 지원 등
- 2015년 5월 활성화 방안 : 공공의 적극적 지원을 위해 서울주택도시공사 직접 사업 참여, 중소 건설업체에 대한 행정적·재정적 지원 확대, 공동 이용시설 지원 및 프로그램 개발 지원으로 도시재생 사업과 연계하여 다각도로 가로주택정비 사업 지원 등
- 이같이 다양한 정책적 수단을 활용하였음에도 실제 사업 추진은 원활하지 않은 상황에서 새로운 관점 설정이 필요한 상황임.

2. 활성화 방안

(1) 사업성 강화

사업성 강화의 핵심은 서울시 대상 사업에 적용되는 층수 기준의 완화임. 사업성 제고를 통해 활성화를 꾀할 수 있는 지역은 서울이 가장 대표적이며 선도지역인 서울에서 성공 사례를 만들으로써 지방으로 사업이 파급될 수 있음.

- 제2종 일반주거지역의 경우 「소규모주택 정비법」에서 층수 제한을 15층 이하로 완화하였음에도 서울시 도시계획조례에서 7층 이하로 별도 규정하고 있음.

서울시에서는 7층 이하로도 법정 용적률인 200%를 달성할 수 있고 층수를 높일 경우 나홀로 아파트가 건설되어 주변 지역과 단절된다는 문제점을 제시하고 있음.

- 하지만 현실에서는 층수 제한으로 일반분양분 확보가 곤란하여 수익성 저하로 사업을 추진하지 못하는 사례가 발생하고 있음. 건축규제 특례와 임대주택 건설에 따른 특례에 따라 용적률 인센티브를 적용받아도 층수 제한으로 한계가 있음.⁹⁾

현재 서울시 조례로 규정된 7층 이하에서 합리적인 수준의 층수 완화가 필요하며 추가적인 공공성 제공에 대한 층수 규제 완화도 검토될 필요가 있음.

9) 대한건설협회 내부자료

- 구체적인 수치는 다양한 부지 여건과 지역 특성을 충분히 검토하여야겠으나 현재 기본 7층, 특정 조건 충족 시 10층으로 규정되어 있는 규제를 기본 10층, 특정 조건 충족 시 12층, 공공시설 및 임대주택 공급에 따라 15층까지 층수 규제를 완화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

❖ 층수 규제와 함께 사업성에 있어 가장 큰 제약 요인인 부지면적에 있어서도 조건부 완화를 검토할 필요가 있음.

- 원칙적으로 소규모 정비사업인 만큼 부지 규모 제한은 필요한 상황이나 부지 면적이 협소할 경우 세대수 증가가 한정적일 수밖에 없고 이는 분담금 증가로 이어짐.
- 도로·공원 등 기반시설 개선을 포함한 공익성과 연계해서 부지 규모 확대가 필요하며, 최대 2만 제곱미터 미만의 면적으로 대상 지역을 확대하는 방안도 검토가 필요함.

(2) 사업 리스크 축소

❖ 가로주택정비사업은 소규모지만 본질적으로 개발사업인 만큼 리스크가 매우 큼. 중소 건설사가 주로 참여하는 사업임을 감안해서 리스크 축소 방안이 필요함.

❖ 사업 리스크 축소에 있어 가장 중요한 방안은 일반분양분 매입 지원임.

- 일반분양분 매입을 지원하는 경우 미분양 리스크를 축소시킴으로써 사업 주체(주민합의체 또는 조합)의 안정적인 사업 추진이 가능해짐.
- 서울시는 전용면적 85㎡ 이하 미분양주택을 매입하여 공공 임대주택으로 전환하는 제도를 시행하고 있으나 다른 지역에는 적용되고 있지 않아 중앙정부 차원에서 적용 확대를 검토할 필요가 있음.¹⁰⁾

❖ 주민들에 대한 지원도 필요함. 토지 소유주 대부분이 고령자, 사회적 취약자 계층으로 비용 조달을 위한 융자 등이 현실적으로 어렵고 자금 부담이 커 재정착이 어려움.

- 「소규모주택 정비법」상 비용 보조 및 융자 규정이 존재하나, 범위가 협소하고 구체적 위임 규정이 마련되어 있지 않아 실질적 적용 사례가 많지 않음.

❖ 사업 시행자의 부담을 완화하기 위한 비용 보조 및 융자 범위 확대와 대상 구체화, 조세 감면·부담금 면제 규정 신설 등을 검토할 필요가 있음.

- 법인세·소득세·취득세 등 감면 및 교통유발부담금, 기반시설 설치비용 등 면제 규정 검토

10) 일반분양분 매입을 지원하기 위해 '소규모정비 임대리츠' 설립을 추진하고 한국토지주택공사(LH) 가로주택정비사업의 경우 일반분양분의 30%(공동시행에 한함)까지 매입을 지원할 계획임.

(3) 사업 진행 지원

■ 전문성이 없는 주민의 주도하에 추진하는 사업으로서 공공의 지원 기능이 제공되고 있으나 전국적 차원에서는 부족한 것이 현실임.

- 서울시는 서울주택도시공사를 통해 상담지원 업무, 사업성 분석 지원, 사업시행계획 및 관리처분계획 수립 지원, 임대주택 공급 업무 지원 등을 제공함.
- 경기도에서는 부천시가 2015년 10월 AtoZ지원팀을 구성하고 찾아가는 서비스, 상담 업무 등으로 가로주택정비사업을 지원하고 있음.

■ 현재 유사 기능을 수행할 수 있는 도시재생지원센터, 자율주택정비사업 통합지원센터 등이 추진 중에 있어 가로주택정비사업 추진과 관련하여 도시재생지원센터와 협력 강화 및 자율주택정비사업 통합지원센터의 역할 강화가 필요함.

- 도시재생 뉴딜 로드맵에 따르면, 도시재생지원센터를 활성화하고(총 300곳) 주민 서비스의 통합 플랫폼으로 발전을 유도할 계획임.
- 소규모주택 정비사업 중 자율주택정비사업은 통합지원센터를 통해 사업 지원을 추진 중¹¹⁾

(4) 공공성 제공에 따른 추가적 인센티브 확대

■ 가로주택정비사업과 도시재생 뉴딜사업을 연계 시행할 경우, 공공성 제공에 따라 사업성을 제고시킬 수 있는 추가적 혜택이 필요함.

- 사업성 강화와 공공성이 연계되어야 윈-윈이 가능하며, 공공성을 가지고 있는 사업이라고 전제된다면 사업의 스펙트럼을 넓힐 수 있음.

■ 가로주택정비사업은 도시재생 사업지 안에서 비교적 규모가 있는 사업이기 때문에 지역에서 필요로 하는 다양한 기능을 수용하여 일종의 거점으로 활용될 수 있음.

- 기존 지원 방향에서와 같이 복합시설, 임대주택 공급과 연계가 가능하며 이 경우 사업성이 확보될 수 있는 충분한 지원이 필요함.
- 기존에도 동일한 방향으로 지원이 이루어지고 있으나 한국토지주택공사 등 공적 주체가 참여하는 사례 외에는 실제 사례가 없는 만큼 적극적인 지원을 통하여 시장에 안착될 수 있도록 유도할 필요가 있음.

11) 자율주택정비사업의 추진을 원하는 저층 노후 주거지의 집주인은 통합지원센터에 사업 신청만 하면, 사업성 분석을 시작으로, 주민합의체 구성 상담, 건축사 및 시공사 선정 지원, 지적정리, 건설 기간 동안 이주비 용자까지 모든 절차를 안내받을 수 있음.

■ 복합시설로 활용하는 경우, 커뮤니티 시설 등을 제공하면 층수 및 용적률 완화를 통해 사업성을 높여주는 방식으로 접근할 수 있음.

- 보육센터, 어린이집, 작은도서관, 판매시설 등 다양한 커뮤니티시설 계획
- 특히 뉴딜형 청년 스타트업과 연계하여 청년 주택으로 활용하는 방안도 검토할 수 있으며, 청년 창업 공간, 청년 임대주택, 공공 임대 상가, 정부의 지원센터 등 다양한 기능이 한 곳에 입지한 복합 앵커시설 조성도 추진할 수 있음.

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)