

## 요약

# 저층주거지 재생의 실질적 수단 되도록 리모델링활성화구역 역할 재정립 필요

## 리모델링활성화구역, ‘노후주거지 재생수단 활용’ 개선방안 마련할 시점

서울시 전체 저층주택 약 46만 동 중 약 72%는 건축연한이 20년 이상, 35%는 30년 이상<sup>1)</sup>으로, 서울시 저층주택의 노후화가 심각하다. 기반시설이 열악하거나 지역특성 보전이 필요한 경우와 이미 고밀 개발된 필지의 경우 주택을 개량하려면 신축으로는 어렵기 때문에 집수리 또는 리모델링사업을 통해서만 가능하다.

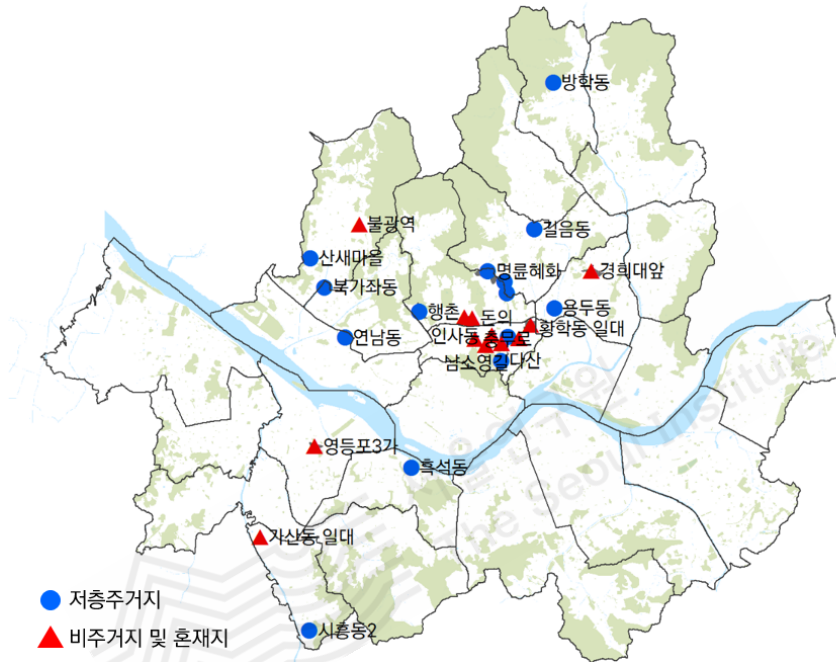
건축법에 근거를 둔 리모델링활성화구역은 건축규제 완화 특례를 부여하여 리모델링사업을 촉진·유도하기 위한 제도이다. 건축연한이 15년 이상인 건축물 동수가 전체 동수의 60% 이상인 지역에 지정된다. 구역 내 15년 이상 건축물에 대해 건축규제 완화가 적용되어 기존 건축물의 연면적 합계의 30% 범위 내에서 증축하거나 대수선할 수 있다.

서울시는 2011년부터 기성시가지를 활성화하거나 골목길 등을 보전할 필요가 있는 지역, 주거환경관리사업구역 등을 대상으로 리모델링활성화구역을 지정하고 있다. 2018년 3월 말까지 11개 자치구에 24개소가 지정되었는데, 이 중 14개소가 저층주거지인 주거환경관리사업구역이다. 서울시는 앞으로도 주거환경관리사업구역과 근린재생형 도시재생활성화지역 등에 리모델링활성화구역을 확대 지정해 나갈 예정이다.

주거지 재생에 리모델링활성화구역 제도를 활용하려는 서울시 정책이 무색하게도 2011년에 구역 지정을 시작한 이후 현재까지 실제 리모델링사업이 추진된 실적은 2014년 일반상업지역인 충무로에 위치한 건축물 2건에 불과하다. 리모델링활성화구역 중 저층주거지에서는 건축규제 완화를 적용받아 증축한 사례가 없다. 따라서 리모델링활성화구역 제도가 건축규제 완화 적용을 통해서 저층주거지 내에 기존 주택의 개량·관·보전을 위한 유용한 면적 정비수단으로 활용 가능성을 높일 수 있도록 개선해 나갈 필요가 있다.

1) 서울시 내부자료

이 연구는 리모델링활성화구역 중 저층주거지에 지정된 구역(이하 ‘저층주거지 리모델링활성화 구역’)을 대상으로 물리적·사회적 현황과 리모델링사업 실태를 분석하여, 리모델링활성화구역 운영 및 공공지원 정책의 주요 이슈를 도출한다. 나아가 리모델링활성화구역을 실질적인 노후 주거지 재생수단으로 활용할 수 있도록 리모델링활성화구역의 새로운 방향과 제도 개선방안을 제시한다.

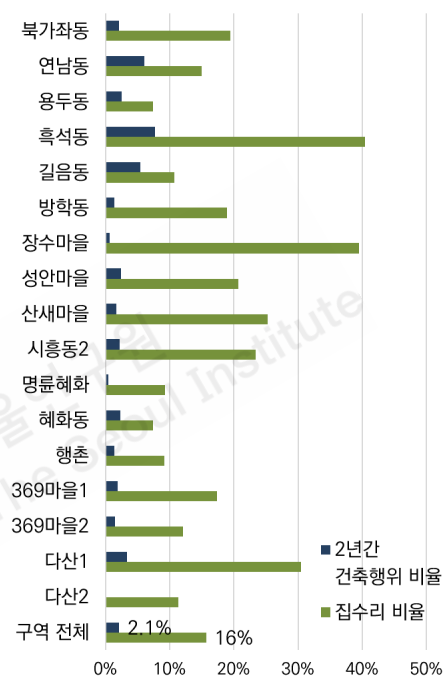
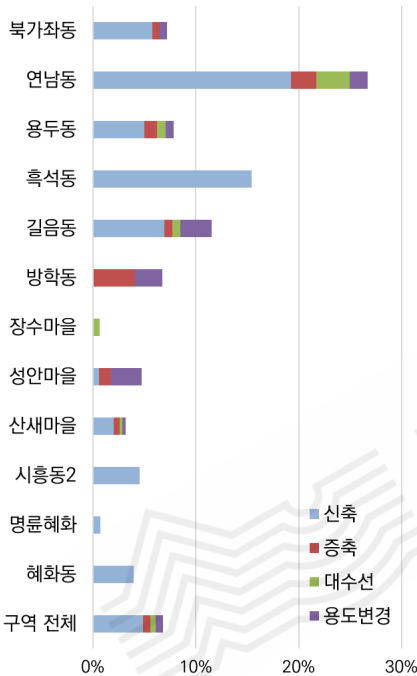


[그림 1] 서울시 리모델링활성화구역 지정 분포

## 저층주거지, 집수리 활발·증축 부진 ‘건축규제 완화규정 적용 힘든 탓’

리모델링활성화구역 내 건축규제 완화는 증축이나 위법증축 양성화를 동반한 대수선 시 적용될 수 있다. 실제로 저층주거지 리모델링활성화구역에서 증축은 저조하다. 구역 지정 이후 2017년 12월 말까지 발생한 증축 건수는 19건으로 전체 건물 대비 0.7%이다. 반면에 건축허가가 필요하지 않은 집수리는 구역 내에서 상대적으로 활발하다. 집수리한 건축물의 비율은 약 16%로 조사되었다.

증축이 저조한 것은 증축 시 증가된 연면적에 해당하는 부설주차장을 추가 설치해야 하는데, 일반적으로 소규모 대지에 건폐율이 높은 저층주택에서는 추가 주차면적을 확보하기 어렵기 때문이다. 저층주거지 리모델링활성화구역의 평균 대지면적은 187㎡이고 대지의 59%가 150㎡ 미만이며, 평균 건폐율은 60.2%이다. 리모델링활성화구역의 건축특례는 건축법으로 한정되어 있고 주차장법에 의한 부설주차장 완화 규정을 적용받지 못하므로, 결국 저층주거지 리모델링 활성화구역에서는 건축규정 완화에 의한 증축이 활성화되기 어렵다.



[그림 2] 구역 지정 후 허가신고 대상 건축행위 비율

[그림 3] 집수리 및 2년간 건축행위 비율

리모델링활성화구역에서 적용되는 8가지 완화규정은 저층주거지에서 활용하기에는 제한적이다. 공개공지 등의 확보는 연면적 5,000㎡ 이상인 대규모시설에서 적용되며, 대지안의 높이제한 완화도 저층주택에서 활용될 여지가 거의 없다. 지분 변동 등에 대한 협의의 어려움으로 인해 공동주택에서 증축이 일어나기 어려운 상황을 고려해 볼 때, 공동주택에만 해당하는 대지안의 공지나 일조사선제한에 대한 완화도 효용성이 낮다. 다가구주택은 건축법에 따라 3개 층으로 제한되어 있어, 이미 3개 층으로 개발된 다가구주택은 수직증축을 위한 용적률 완화 적용이 어렵다. 건축물 외관계획, 구조 보강 계획, 에너지 절약 계획 등 준수해야 하는 연면적 증가 기준도 저층주택에서는 적용하기 어려운 사항이다.

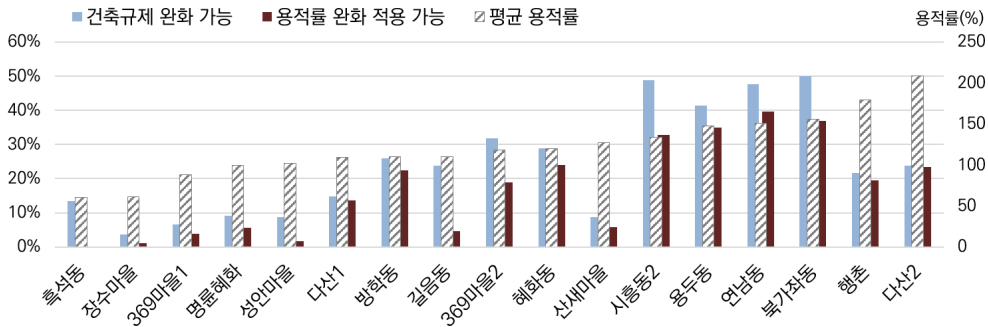
추가 주차면적을 확보하지 않는 것을 전제로 할 때도 건축규제 완화는 상당수 건축물에 적용하기 어렵다. 이미 고밀 개발된 용적률, 열악한 접도조건과 협소한 대지면적, 취약한 건축물 구조, 현실적으로 증축 리모델링이 어려운 건축물 용도 등의 요인으로 저층주거지 리모델링활성화구역 내에서 건축규제를 완화 받을 수 있는 주택 비율은 최대 54%, 최소 14% 정도이다.

**[표 1] 주택개방방식 및 건축규제 완화 적용 가능성 검토 종합**

(단위: %)

단계별	주택개방방식	신축	건축규제 완화 적용 가능 대상					집수리	
			증축	용적률 완화 증축			계		
				1	2	3			
1단계: 기존 용적률만 반영		34.0	27.7	10.4	11.0	4.8	26.2	53.9	12.1
2단계: 1단계+물리적 여건		30.3	25.7	10.0	10.7	4.5	25.2	50.9	18.8
3단계: 2단계+건축물 구조		30.3	5.8	5.4	9.2	4.3	18.9	24.7	45.1
4단계: 3단계+건축물 용도		30.3	4.6	3.8	4.6	0.9	9.2	13.8	55.9

건축규제 완화에 의한 밀도증가로 오히려 주거환경의 악화가 우려된다. 연면적 증가는 기존 연면적을 기준으로 하여 적용되기에, 기존 용적률이 높은 건축물에 대해서 인센티브로 역할을 하게 된다. 추가 주차면적 확보 완화가 전제되었을 때 건축규제 완화는 고밀 개발지역에서 효용성이 있고, 용적률은 낮지만 건폐율이 높은 저밀 개발지역에서는 실효성이 없다. 구역별로 건축규제 완화 및 용적률 완화 대상 비율을 검토하였을 때 연남동, 북가좌동, 용두동, 혜화동 등 고밀 개발지역에서는 높고 저밀 개발지역인 장수마을, 369마을1, 명륜혜화, 성인마을 등에서는 낮다. 일반상업지역과 달리 주거지역에서는 고밀 개발된 주택에 대해 용적률을 완화한 증축이 활성화된다면 주거환경이 악화될 우려가 있다.



**[그림 4] 구역별 건축규제 완화 대상 및 용적률 완화 대상 비율**

## 리모델링활성화구역, 자치구 관리·운영 부실...증축은 심의절차까지 요구

리모델링활성화구역에 대한 자치구 차원의 관리·운영이 부실하다. 공무원의 순환보직 특성상 구역 지정 후 상당한 시간이 지난 경우에는 자치구의 건축허가 담당 공무원 대부분이 관할 지역 내에 리모델링활성화구역의 지정 자체를 잘 몰랐다. 주거환경관리사업구역에 지정된 리모델링활성화구역의 경우, 주거재생부서가 주거환경관리사업과 리모델링활성화구역 지정을 담당하기 때문에 리모델링활성화구역 담당공무원이 불분명한 경우도 있었다.

주거환경관리사업의 공공부문사업이 완료되면 주거재생부서는 건축법에 의한 리모델링활성화구역을 관리할 의무가 없다. 주거재생부서와 건축부서 간 협의체계가 잘 되어 있지 않거나 업무분장이 명확하지 않으면 공공부문사업 이후에는 리모델링활성화구역의 관리주체가 없다. 리모델링활성화구역 내 건축허가를 신청했던 건축주는 인터뷰 시 담당 공무원이 구역 지정과 건축규제 완화에 대한 정보를 제공하지 않는 것에 문제를 제기하였다.

건축규제 완화에 의한 리모델링사업은 건축위원회 심의절차를 요하므로, 일반적인 건축허가보다 까다로운 절차로 인해 저층주거지에서 보편적으로 활용되기에는 한계가 있다. 주민 인터뷰에 의하면 증축 비율이 낮은 것은 건축규제에 의한 제한보다 비용과 행정절차 이행에 대한 부담감으로 증축형 리모델링사업에 대한 접근이 어렵기 때문이다. 건축규제 완화로 용적률이 크게 높아지거나 수익이 크지 않는 한, 자발적으로 건축위원회 심의까지 이행하려는 저층주택 소유자는 많지 않다.

## 집수리 등 다른 사업·관련 제도와 연계 쉽지 않아 사업추진 동력 부족

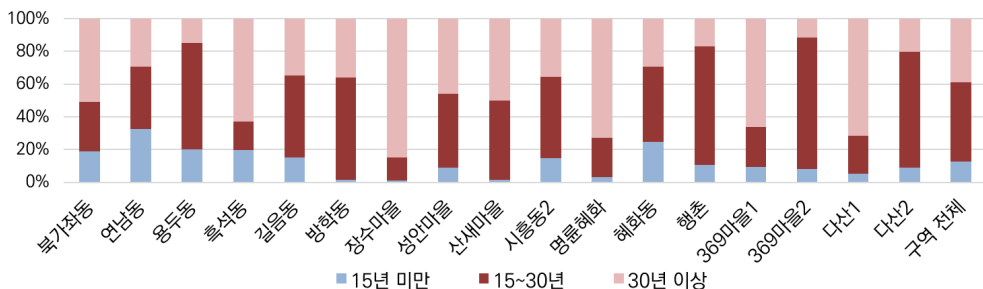
건축법에 근거를 두고 있는 리모델링활성화구역은 다른 사업과 연계가 쉽지 않아 사업 추진 동력이 없다. 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도정법’)에 의한 주거환경관리사업과 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘도시재생법’)에 의한 근린재생형 도시재생활성화지역을 대상으로 리모델링활성화구역을 지정하도록 하나, 구역 지정 대상지 요건만 제시하였을 뿐 해당 사업과 연계하여 추진하는 구체적인 내용은 없다.

리모델링활성화구역과 적용 대상지가 일치하는 다른 사업, 예를 들어 경관법에 의한 경관협정 및 경관사업이나 그린파킹사업, 에너지효율화사업, 집수리사업 등과도 연계해서 추진하는 시도가 없다. 건축규제 완화 적용은 건축법 이외의 다른 관련 제도와 연계하지 못해 실효성이 없다. 앞서 제기하였듯이 주차장법에 의한 주차규정 완화가 연계되지 못한 것이 대표적인 사례다. 민간의 자발적인 리모델링사업 추진 의사에만 의존하여 운영되는 리모델링활성화구역 제도는 리모델링사업을 활성화하기 어려운 태생적 한계가 있다.

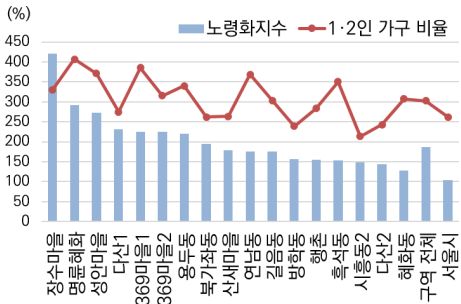
## 저층주거지 대상구역 상당수 자력 주거환경개선 어려워 공공지원 시급

저층주거지 리모델링활성화구역 중에서는 자력에 의한 주거환경개선이 어려운 구역이 상당수이다. 저층주거지 리모델링활성화구역 내 건축물의 평균 건축연한은 28.3년이며, 14개 구역 중 7개 구역은 30년 이상 건축물이 과반수로 노후화가 심각한 구역이 많다. 노후화가 심각한 구역들에서는 접도조건이 열악하고 대지도 부정형에 소규모이며 건물 구조체도 취약하여 개별적인 증축·집수리 유도로는 주거환경개선에 한계가 있다.

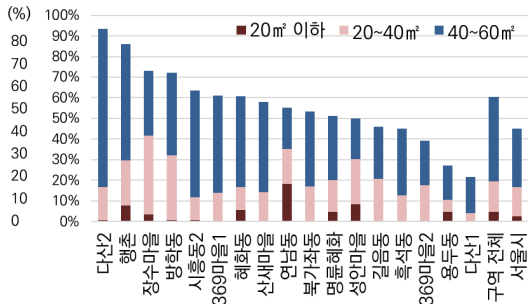
저층주거지 리모델링활성화구역은 노령인구, 1인 가구, 소형주택 비율이 서울시 전체 평균보다 높은 지역이다. 주택소유자의 고령화·저소득으로 인해 주택개량사업 추진에 어려움이 있다. 반면 리모델링에 따른 임대료 상승으로 저소득층 거주민의 주거안정성이 저하될 우려도 있다. 저층주거지 리모델링활성화구역의 물리적·사회경제적 특성을 고려할 때 리모델링 활성화는 단순히 민간의 개별적인 주거환경개선을 유도하는 차원이 아닌 지금까지 미흡했던 저층주거지의 기초생활인프라 정비 등의 공공사업부문과 주거복지 측면에서 공공지원이 필요하다.



[그림 5] 저층주거지 리모델링활성화구역의 노후도



[그림 6] 노령화지수 및 1·2인 가구 비율



[그림 7] 소형주택 비율

## 저층주거지 맞춤형 건축규제 완화기준 마련 등 역할 재정립방안 필요

저층주거지 재생을 위한 실질적인 수단이 될 수 있도록 서울형 리모델링활성화구역 제도의 역할을 재정립할 필요가 있다. 증축형 리모델링사업을 중심으로 건축규제 완화를 적용하였던 방식에서 확대하여 서울형 저층주거지 리모델링활성화구역에서는 집수리·대수선 리모델링사업도 활성화할 수 있도록 지원하며, 필요시 소규모주택정비사업도 유도하는 방안까지 적용할 수 있다.

이를 위해 첫째, 저층주거지 맞춤형 건축규제 완화기준을 마련한다. 건축법의 건축규제 완화기준과 적용 범위는 저층주거지에 적합한 항목으로 정비한다. “서울특별시 리모델링활성화구역의 건축위원회 심의지침”에 의한 연면적 완화 적용 기준도 저층주거지에 필요한 기준으로 정비하여 적용을 현실화하고 정책목표도 실현할 수 있도록 한다.

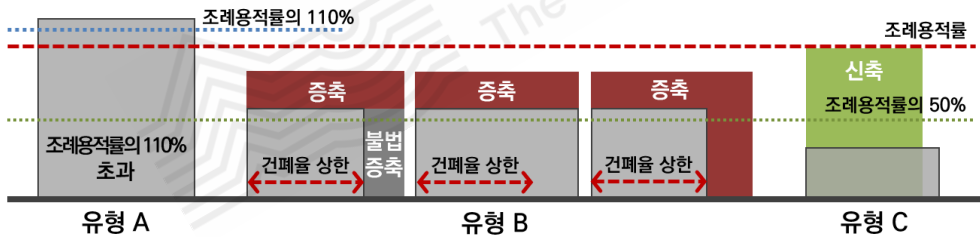
저층주거지 리모델링활성화구역에서 건축규제 완화에 의한 위법건축물의 양성화는 선별적으로 적용하여 개인적 수익증대를 위한 위법사항은 불허하고 생활개선형 위법사항에 대해서는 허용하도록 기준을 마련한다. 주차장설치 면제·완화 대상에 저층주거지 리모델링활성화구역이 포함되도록 하되, 면제·완화가 적용되는 범위를 한정하여 주거환경 악화를 최소화한다.

둘째, 대수선·집수리 리모델링에 대한 지원시스템을 결합한다. “서울특별시 집수리지원기본계획”에 리모델링활성화구역을 시범사업·지원 대상 우선순위로 명시하고 사업을 이행하도록 한다. 리모델링의 품질을 향상하기 위해 사업성 검토, 설계 지원, 시공감리 지원 등 각종 지원방안과 건축법 제35조의2에 의거하여 건축조례에 지원 근거를 마련한다.

저층주거지 리모델링이 원활히 추진될 수 있도록 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 ‘소정법’)의 자율주택정비사업을 활용하여 외부공용공간, 공동배관·설비공사 시 주민협의체 구성과 사업 추진을 지원한다. 주택성능에 대한 정기점검관리시스템과 주택이력관리시스템을 마련·적용하고 운영사항을 보완하여 저층주거지 전체로 확대할 수 있도록 그 기반을 마련한다.

셋째, 저층주거지 리모델링활성화구역 내 공공지원을 받는 주택개방방식을 확대한다. 서울형 리모델링활성화구역은 리모델링 활성화로 한정하지 않고 효과적으로 주거환경을 개선하기 위해 신축, 건축협정, 소규모주택정비사업 등의 추진을 유도하고 지원한다. 이를 위해서는 소정법의 소규모주택정비사업 대상지역에 리모델링활성화구역이 포함되어야 한다.

리모델링 시 밀도 증가로 주거환경이 악화하는 것을 최소화하기 위해 기존 밀도에 따라 건축규제 완화 적용과 리모델링 지원을 차별화한다. 이를 위해 리모델링 대상 건축물의 유형을 3가지로 구분한다. 기존 용적률이 조례 법정상한 용적률의 110%를 초과하는 경우(유형 A)는 건축규제 완화 적용을 불허하되 대수선·집수리 리모델링을 유도하기 위한 지원을 적용한다. 기존 용적률이 조례용적률 이하인 경우(유형 B)는 조례용적률의 110% 이하 범위에서 건축규제 완화를 적용하도록 한다. 저밀로 개발된 경우(유형 C)는 신축이나 건축규제 완화가 적용되지 않는 증축 등으로 건축주의 의사에 따라 주택을 개량할 수 있도록 유도한다.



[그림 8] 건축규제 완화 적용 대상 유형 구분

## 대상구역 주거환경개선 시급성 등 기준으로 유형별 공공지원방안 마련

지역특성에 따라 적절한 건축규제 완화 및 지원방안을 적용하여 저층주거지 리모델링활성화구역 지정 효과를 제고하기 위해 저층주거지 리모델링활성화구역 유형을 구분한다. 주거환경개선의 시급성, 정책적 필요성과 지역관리특성을 기준으로 유형화하고 유형별 맞춤형 공공지원 방안을 마련한다.



저층주거지 리모델링활성화구역은 기초생활인프라 취약지역, 정책적 우선관리지역에 우선 지정한다. 저층주거지 리모델링활성화구역 유형은 밀도관리지역, 특성보전·관리지역, 일반지역으로 구분하여 제도화하고 특성별 완화기준 적용을 차별화한다.

밀도관리지역은 고밀 개발 지역으로 주로 공동주택 밀집지역이 해당한다. 특성보전·관리지역은 경관지구, 최고고도지구, 문화재주변지역, 2025 도정기본계획의 특성보전지역, 서울시기본경관계획의 특성관리지역 등을 포함한다. 대체적으로 기반시설이 열악하다는 특성을 가진다. 일반지역은 개발밀도가 상대적으로 낮은 지역, 기반시설이 양호한 지역 등으로 구분될 수 있다.

기반시설이 양호한 지역에 대해서는 리모델링사업에 한정하여 지원하는 리모델링활성화구역으로 지정하고, 기반시설이 열악한 지역은 소규모 정비사업에 의한 신축 지원형이 결합된 리모델링활성화구역으로 운영한다.

## 구역 지정 시 관련 사업·지원정책 패키지로 묶어 제도의 실행력 강화

리모델링을 활성화하기 위해 구역을 지정하고 건축특례만 규정하는 기존의 소극적인 방식에서 탈피하여 재생사업의 성격을 강화한다. 제도적 한계를 극복하기 위해 구역 지정 시 다른 실행력 있는 사업과 지원 정책을 패키지로 추진한다. 리모델링활성화계획 수립 시 관련 행정부서와 협조 아래 사업 추진수단과의 연계성을 의무화한다. 허가권자는 사업 추진수단과 연계방안이 제시된 경우에만 구역 지정을 추진한다. 주거복지서비스와 연계하여 주민에게 보다 실질적인 주거환경 개선 서비스를 제공한다. 저소득층이 소유한 주택의 리모델링사업과 주거취약계층의 주거안정성, 고령자의 편의 등이 고려된 지원방안을 마련한다.

리모델링사업의 효과를 극대화하여 주거환경 개선에 대한 주민체감도를 제고하기 위해 기초생활인프라 정비 등 공공사업을 포함한 집단사업을 추진한다. 리모델링활성화구역에서는 집단사업과 개별사업을 투트랙으로 시행하되 집단사업을 우선으로 한다. 개별 주택이 필요시 리모델링 사업을 추진하는 기존 방식과 달리, 서울형 저층주거지 리모델링활성화사업은 기초생활인프라 정비와 동시에 집단적으로 주택 리모델링사업을 추진하고 리모델링 건축허가 및 심의도 일괄 처리한다. 특히 1990년대에 추진된 주거환경개선사업구역 등 다세대주택 밀집지역에 대한 리모델링활성화 집단사업을 추진한다.

## 사업 추진단계별로 행정지원·현장지원체계, 사후 관리체계 구축 바람직

---

사업 추진 시 행정지원과 현장지원체계를 구축하여 공공부문사업을 추진하고 민간의 주택개량 사업 추진을 지원하며 사업 이후 관리체계기반을 마련한다. 사업 추진단계별로 행정과 현장지원구조를 명확히 하고 협의체계를 구축한다.

행정지원체계는, 자치구 내 리모델링활성화구역의 주택개량 관련 전담공무원을 배치하고 주거재생 관련부서 간 협의·공조체계를 구축한다. 리모델링활성화구역 지정 담당부서와 리모델링사업에 대한 건축허가 및 지원 담당부서, 집단사업의 공공영역 담당부서 간 협의체계를 구축하고 역할을 분담한다.

현장지원센터와 마을재생회사(Community Regeneration Corporation, 이하 ‘CRC’)로 구성된 현장지원체계를 구축하여 현장밀착형으로 지원하고 지속적인 마을 및 주택관리를 위한 기반을 마련한다. 현장지원센터는 계획수립 시 주민협의 과정을 지원하고 사업시행을 감리하며 사후 관리단계에서도 모니터링과 CRC의 자립을 지원한다. CRC는 리모델링활성화계획 수립에 참여하고 주민의 주택개량사업을 지원하거나 위탁받아 추진하며 사업 이후 주택의 유지·관리 주체로 역할을 한다.

## 도정법 등 관련 사업법에 제도적 근거 확보 등 장단기별로 제도 개선

---

리모델링활성화구역이 건축법에 근거를 두고 있어 지정 성과가 저조한 한계를 극복하고 실효성을 갖기 위해 관련 사업법에 제도적 근거를 확보한다. 단기적으로 리모델링활성화구역 지정은 건축법으로 유지하고 건축특례 적용을 받되, 사업법에서 리모델링활성화구역을 대상지로 포함하여 행정재정적 지원 근거를 마련한다. 주거환경관리사업에서 리모델링활성화구역을 지정하고 주택개량사업과 주택 유지·관리에 관한 계획을 수립할 수 있다는 근거를 도정조례에 제시한다.

장기적으로는 리모델링활성화사업을 도정법 또는 소정법으로 이관한다. 도정법, 소정법에 리모델링활성화사업을 담으며 절차상으로 사업시행자, 건축특례, 주택개량 용자·보조금, 공공관리 지원 등에 관한 사항을 마련한다.