

노후불량주거지의 토지이용효율성 제고방안

- 소규모 주택밀집지역을 중심으로 -

A Study on the Improve Efficiency of Land Use in Deteriorated Residential Area

정우형 명지전문대학 지적정보학과 조교수

※주요단어: 노후불량주거지, 주택재개발, 주택재건축, 리모델링, 공중권, 용적이전

목 차

I. 서론

II. 노후불량주거지 정비사업의 주요 제도 및 현황

1. 공동주택으로의 정비사업
2. 단독주택으로의 정비사업

III. 소규모 주택밀집지역에 대한 노후불량주거지 정비사업의 적용상 문제점

1. 공동주택 정비의 문제점
2. 단독주택 정비의 문제점

IV. 소규모 주택밀집지역의 토지이용효율성 제고방안

1. 영세필지 또는 건축불가능 토지의 이용실태 조사
2. 단독주택의 재건축 기준완화 및 지원
3. 소규모 주택재건축사업의 확대
4. 도시계획사업의 확대
5. 공중권의 활용
6. 용적이전제도의 도입

V. 결론

I. 서론

우리의 기성시가지는 쾌적한 도시환경이나 주민의 삶의 질을 위해 계획적이고 체계적으로 조성되지 못하였다. 이로 인해 기성시가지중 주거지는 열악한 도시기반시설 속에서 발전기반을 상실한 채, 노후불량주거지로 쇠퇴하고 있다. 반면에 계획적이고 체계적으로 개발된 신시가지의 주거지는 양호한 도시기반시설과 쾌적한 환경을 갖추면서 발전하고 있다. 노후불량주거지와 신시가지 주거지의 차이는 주거환경 뿐만 아니라 서울의 경우 강남과 강북의 부동산 가격에서 확연히 나타나고 있으며, 지역간의 갈등과 계층간의 갈등마저 초래하고 있다.

지금까지 노후불량주거지의 주거환경을 개선하기 위해 도시개발사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업 등 많은 노력이 시도되었으며, 이러한 사업을 포괄하는 방식으로 하는 뉴타운 사업도 등장하고 있다. 한편으로 국가자산으로써 건축물을 유지관리하고 사회·경제적 비용을 최소화하고자 하는 리모델링 사업은 일부 공동주택을 중심으로 진행되고 있다. 그러나 노후불량주거지의 정비사업구역에서 제외되는 소규모 주택밀집지역¹⁾이나 경제성이 없는 단독주택의 경우에는 주거환경개선이나 리모델링을 기대하는 것은 용이하지 않다.

이러한 배경에서 본 연구는 노후불량주거지중 소규모 주택밀집지역의 주거환경을 개선하고, 토지이용의 효율성을 제고하기 위한 여러 방안에 대한 법적 검토를 하는데 목적을 두었다. 지금까지 노후불량주거지의 정비를 위한 선행연구는 도시개발, 주택재개발, 주택재건축, 리모델링 등으로 구분되어 많은 연구가 있었지만, 이를 모두 포괄하여 종합적으로 살펴본 연구는 민범식, 이영아에 의한 연구(2001), 민범식, 이왕건에 의한 연구(2002), 배순석에 의한 연구(2001) 정도이다. 민범식, 이영아에 의한 연구(2001)는 계획기법으로서 주거환경평가항목과 평가기준을 제시하고 지구정비과제를 부여하는 방법을 제안하였으며, 사례적용을 시도하였다. 민범식, 이왕건에 의한 연구(2002)는 그 후속연구로서 정비수단에 대하여 사례지역을 선정하여 정비상의 문제점과 개선방향을 제시하였다. 배순석에 의한 연구(2001)는 단독주택과 소규모 공동주택을 대상으로 주택개보수의 지원정책 도입방안을 제안하였다. 본 연구는 이러한 연구를 바탕으로 하여 소규모 주택밀집지역에 대한 노후불량주거지 정비사업의 적용상 법적 문제점을 지적하고, 토지이용의 효율성을 제고하기 위한 방안을 제시하고 이에 대한 법적 검토를 하는 점에서 다른 연구와 차별성을 가진다.²⁾

1) 본 논문에서의 소규모 주택밀집지역은 도시개발법상 정비구역의 최소면적규모 이하이거나 도시 및 주거환경정비법상 구역지정요건에 못미치는 지역중 노후불량건축물이 밀집한 주거지역을 의미한다.

2) 법적 관점에서 재건축, 재개발, 리모델링 등의 구체적인 문제점을 살펴본 연구는 적지 않지만, 노후불량주거지

본 연구의 범위는 노후불량주거지의 정비사업중 소규모 주택밀집지역의 토지이용 효율성 제고에 초점을 두고 주거지역에 한정된 도시개발사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업을 다루었고, 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집된 지역에서의 주거환경 개선사업과 상업·공업지역에서의 도시환경정비사업은 제외하였다. 본 연구는 5장으로 구성하였는데 제2장은 노후불량주거지 정비사업의 주요 제도 및 현황을 공동주택으로의 정비사업과 단독주택으로 정비사업으로 나누어 살펴보고, 제3장에서는 소규모 주택밀집지역에 대한 노후불량주거지 정비사업의 적용상 문제점을 분석하였다. 제4장은 소규모 주택밀집지역의 토지이용효율성 제고방안으로 영세필지 또는 건축불가능토지의 이용실태조사, 단독주택의 재건축 기준완화 및 지원, 소규모 주택재건축사업의 확대, 도시계획사업의 확대, 공중권의 활용, 용적이전제도의 도입 등을 실현가능한 순서로 나누어 방안별로 법적 검토를 하고 있다.

II. 노후불량주거지 정비사업의 주요 제도 및 현황

1. 공동주택으로의 정비사업

1) 도시개발사업

도시개발사업은 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 도시개발구역을 지정하여 시행하는 사업을 말한다(도시개발법 제2조제1항). 도시개발구역은 원칙적으로 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하는 때 시·도지사가 지정할 수 있으며, 예외적으로 건설교통부장관이 직접 지정할 수 있다.

도시개발구역으로 지정할 수 있는 면적규모는 도시지역안에서는 주거지역, 상업지역, 자연녹지지역이 1만㎡ 이상, 공업지역이 3만㎡이며, 비도시지역에서는 30만㎡ 이상이다. 2003년 12월 현재, 도시개발사업구역의 지정현황은 776지구 483,310천㎡로 지구당 평균 면적은 622,822㎡이다(서울시의 경우 137지구 155,032천㎡로 지구당 평균 면적은 1,131,622㎡이다).³⁾

의 정비사업을 종합적으로 다룬 연구는 최상희. 2005. “노후 공동주택 관련 제도 개정에 따른 주택정비사업의 시행 가능성 연구”. 대한건축학회논문집 제21권 제3호 통권 제197호(2005.3) : pp.39-46. 한수진, 박신영, 윤영호. 2004. “서울시 재건축에 미친 관련 법령의 영향요인 분석”. 대한건축학회논문집 제20권 제6호 통권 제188호(2004.6) : pp.87-94. 오종현. 2003. “1980년대 이후 재건축 관련법령개정이 서울시 주택 재건축 시장에 미친 영향에 관한 연구”(연세대학교 석사학위논문). 류권형. 1999. “소규모 재건축사업의 발전방향에 관한 연구”(건국대학교 석사학위논문) 정도이다.

3) 건설교통부 도시국, 2003년 도시계획현황(<http://www.moct.go.kr>).

도시개발구역을 지정하고자 하는 시·도지사는 토지이용계획등이 포함된 도시개발사업계획을 수립하여야 하고, 환지방식은 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 지역의 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻어야 한다.⁴⁾

도시개발사업을 하기 위해서는 도시개발구역 지정, 도시개발사업시행자의 지정 및 실시계획 작성, 사업시행 등의 절차를 밟아야 한다. 우선, 도시개발구역을 지정하기 위한 절차로 기초조사, 주민의견청취, 공청회개최, 관계행정기관의 장과의 협의, 도시계획위원회 심의, 고시·공람 등을 거쳐야 한다. 그 다음으로 도시개발사업을 하기 위한 절차로 사업시행자의 지정, 규약 및 시행규정 작성, 실시계획의 작성, 지정권자의 인가, 고시·공람 등을 거쳐야 한다. 이 때 사업시행자가 조합인 경우에는 토지소유자의 동의를 얻은 후, 지정권자에게 조합설립인가를 받아야 한다.

도시개발사업중 수용방식에 의한 사업시행에 있어서는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의, 조성토지의 공급계획서 제출 등의 절차를 거쳐야 하고, 환지방식에 의한 사업시행에 있어서는 환지계획의 작성, 환지계획의 인가, 환지에정지의 지정, 환지처분 등의 절차를 거쳐야 한다.

2) 주택재개발

주택재개발사업은 도로·상하수도·공원·공원주차장·공동구 등 주민의 생활에 필요한 정비기반시설이 열악하고, 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호 나목). 주택재개발사업을 하기 위해서는 우선 당해 사업지역이 도시·주거환경정비계획에 의해 정비구역으로 지정되어야 한다. 주택재개발사업을 위한 정비구역은 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역, 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역, 철거민이 50세대 이상 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 정비기반시설이 불량하고 주거환경이 열악한 지역, 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조활동이 곤란한 지역을 대상으로 하여 지정된다. 2003년 12월 현재, 주택재개발사업구역의 지정현황은 420구역 18,163천㎡로 구역당 평균 면적은 43,245㎡이고 평균 철거대상은 359동이다(서울시의

4) 최근 정부는 도시개발사업을 활성화하기 위해 민간이 도시개발사업을 추진할 경우에 민간시행자가 전체 토지면적의 2/3 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 1/2 이상 동의를 받으면 토지를 수용할 수 있도록(도시개발법 개정안 제21조제1항) 입법예고를 하였다(2005. 7. 27. 건설교통부공고 제2005-239호).

경우 342구역 14,937천㎡로 구역당 평균 면적은 43,677㎡이고 평균 철거대상은 377동이다).⁵⁾

주택재개발사업은 조합 또는 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사, 건설업자 등을 사업시행자로 지정하여 시행하며, 사업시행자는 정비구역안에서 인가받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대·복리시설을 건설하여 공급하거나, 환지로 공급하는 방법에 의한다. 사업시행자가 조합인 경우에 있어서는 토지소유자의 5분의 4 이상의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받는 등의 조합설립절차, 사업시행인가절차를 거쳐야 하며, 관리처분계획에 대한 인가를 받아야 한다. 주택재개발사업의 조합은 분양, 준공, 청산 등의 절차를 거쳐 사업을 완료한다.

3) 주택재건축

주택재건축사업은 도로·상하수도·공원·공원주차장·공동구 등 주민의 생활에 필요한 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호 다목). 주택재건축사업을 하기 위해서는 우선 당해 사업지역이 도시·주거환경정비계획에 의해 정비구역으로 지정되어야 한다.

주택재건축사업을 위한 정비구역은 주거환경개선사업구역, 주택재개발구역, 도시환경정비사업구역을 제외하고, 기존의 공동주택을 재건축하는 경우와 기존의 단독주택을 재건축하는 경우로 나뉘어진다. 기존의 공동주택을 재건축하고자 하는 경우에는 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역, 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역, 노후·불량건축물로서 기존 세대수 또는 재건축사업후의 예정 세대수가 300세대 이상이거나 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역을 대상으로 하여 지정된다. 기존의 단독주택을 재건축하고자 하는 경우에는 단독주택 200호 이상 또는 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역으로서 당해 지역의 주변에 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 있어 당해 지역을 개발하더라도 인근지역에 정비기반시설을 추가로 설치할 필요가 없을 것, 노후·불량건축물이 당해 지역안에 있는 건축물수의 3분의 2 이상이거나, 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물의 2분의 1 이상으로서 준공후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 당해 지역안에 있는 건축물 수의 10분의 3 이상일 것을 요건으로 하여 지정된다.⁶⁾ 2003년 12월 현재, 주택재건축사업을 추진중인 조합은 1,752개이며, 그중 932개 조합이 사업시행중에 있다(서울시의 경우 1,256개 조합이 있

5) 건설교통부. 2004. 2004년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서 : p572.

6) 2005. 5. 18 개정(대통령령 제18830호).

으며, 446개의 조합이 4,237천㎡의 단지에서 사업시행중에 있고, 단지당 평균 면적은 9,501㎡이고 평균 철거대상은 168동이다).⁷⁾⁸⁾

주택재건축사업은 조합이 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사 등과 공동으로 시행할 수 있다. 사업시행자는 정비구역안에서 관리처분계획에 따라 공동주택 및 부대·복리시설을 건설하여 공급하는 방법에 의한다. 주택재건축사업의 경우에 사업시행자는 시장·군수에게 당해 건축물에 대한 안전진단을 신청하여야 하고, 시장·군수는 안전진단여부를 결정하여 안전진단기관으로 하여금 안전진단을 실시하도록 하여, 주택재건축사업의 시행여부를 결정하여야 한다.

사업시행자가 조합인 경우에 있어서는 주택단지안 공동주택의 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 동의와 주택단지안 전체 구분소유자 및 의결권의 각 5분의 4 이상의 동의⁹⁾를 얻어 시장·군수의 인가를 받는 등의 조합설립절차, 사업시행인가절차를 거쳐야 하며, 관리처분계획에 대한 인가를 받아야 한다. 주택재건축사업의 조합은 시공사 선정, 분양, 준공, 청산 등의 절차를 거쳐 사업을 완료한다.

4) 리모델링

리모델링은 건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위하여 증축·개축 또는 대수선을 하는 행위를 말한다(주택법 제2조 제13호, 건축법 시행령 제6조제1항). 주택의 리모델링은 단독주택과 공동주택으로 구분되며, 단독주택의 리모델링은 건축법에 의해 시행되며, 공동주택의 리모델링은 도시 및 주거환경정비법과 주택법에 의해 시행되는 경우로 나뉘어진다.

도시 및 주거환경정비법에 의한 경우에 있어서는 주택재건축사업과 같은 절차를 통해 이루어진다. 공동주택의 리모델링 사업시행자가 사업시행계획서를 작성하고자 하는 경우에는 존치 또는 리모델링되는 건축물 소유자의 동의를 얻어야 하는데, 구분소유자가 있을 때에는 구분소유자의 3분의 2 이상의 동의와 당해 건축물 연면적의 3분의 2 이상 구분소유자의 동의를 요한다. 사업시행자의 사업시행인가의 신청을 받은 시장·군수는 존치 또는 리모델링되는 건축물 및 건축물이 있는 토지가 주택법 및 건축법상의 건축관련 기준에 적합하지 아니하더라도 일정한 기준¹⁰⁾에 따라 사업시행인

7) 건설교통부. 2004. 2004년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서 : p108.

8) 서울시의 자료는 [http://rebuild.joinsland.com\(2003.6.21\)](http://rebuild.joinsland.com(2003.6.21))의 자료를 가공하여 분석한 결과이다.

9) 사업시행자는 주택재건축사업을 시행함에 있어 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자(건축물 또는 토지만 소유한 자를 포함한다)의 토지 및 건축물에 대하여는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제48조의 규정을 준용하여 매도청구를 할 수 있다. 이 경우 재건축결의는 조합 설립의 동의로 보며, 구분소유권 및 대지사용권은 사업시행구역안의 매도청구의 대상이 되는 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리로 본다(도시 및 주거환경정비법 제39조).

10) 도시 및 주거환경정비법 제33조제1항, 동법 시행령 제43조.

가를 할 수 있다. 주택리모델링 사업시행자가 사업시행인가를 받은 때에는 주택법에 의한 사업계획의 승인, 건축법에 의한 건축허가 등이 의제된다.

주택법에 의한 경우에 있어서는 당해 주택이 사용검사를 받은 후 10년(증축에 해당하는 경우에는 20년) 이상의 기간이 경과한 공동주택의 소유자가 당해 주택을 리모델링하기 위하여 조합을 설립하여, 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다. 동별 또는 주택단지별로 설립된 리모델링주택조합의 경우에는 주택단지 전체 구분소유자 및 의결권의 각 5분의 4 이상의 동의와 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 하며, 동을 리모델링하고자 하는 경우에는 그 동의 구분소유자 및 의결권의 각 5분의 4 이상의 동의를 얻어야 한다.¹¹⁾ 설립인가를 받은 조합은 대지의 소유권을 확보하여 시·도지사로부터 사업계획승인을 얻어야 한다. 또한 소유자 전원의 동의를 얻은 입주자대표회의가 시장·군수·구청장의 허가를 받아 리모델링을 할 수 있다. 국민주택규모의 리모델링에 대해서는 국민주택기금에서 지원되며, 주택법, 도시 및 주거환경정비법, 건축법에 의하여 리모델링하는 시공 및 설계용역 등의 리모델링용역에 대하여는 부가가치세가 면제된다(조세특례제한법 제106조제1항 제4호, 동법 시행령 제106조제5항).

2. 단독주택으로의 정비사업

노후불량주거지에서 단독주택으로의 정비사업은 기존 건축물의 신축, 증축, 개축, 재축 등을 통해 이루어지는데, 노후불량주거지의 정비 또는 주거환경의 개선 및 토지이용의 효율성¹²⁾과 관련하여 논의될 수 있는 것은 주로 건축물의 신축이다.¹³⁾ 왜냐하면 신축은 건축물이 없는 대지에 새로이 건축물을 축조하는 것을 말하는데(건축법 시행령 제2조제1항 제1호), 증축은 기존건축물이 있는 대지안에서 건축물의 건축면적·연면적·층수 또는 높이를 증가시키는 것(동조동항 제2호)에, 개축은 기존건축물의 전부 또는 일부를 철거하고 그 대지안에 종전과 동일한 규모의 범위안에서 건축물을 다시 축조하는 것(동조동항 제3호)에, 재축¹⁴⁾은 건축물이 천재·지변 기타 재해에 의하여

11) 인가를 받아 설립된 리모델링주택조합은 그 리모델링 결의에 찬성하지 아니하는 자의 주택 및 토지에 대하여 매도청구를 할 수 있다(주택법 제18조의2 제2항).

12) 토지이용의 효율성에 대하여 일반적인 정의를 찾기는 쉽지 않다. 본 연구에서 효율성 또는 효율성 제고방안이란 현재 대지로서의 효용을 다하지 못하고 있는 노후불량주거지를 정비하여 쾌적한 주거환경을 갖추는 것을 의미한다.

13) 보다 정확히는 기존의 건축물을 철거하고 신축을 하는 재건축을 의미한다. 재건축은 기존 건축물을 철거하고, 새로운 주택을 건설하는 행위로 규모의 동일성이라는 제한이 없다는 점에서 건축법상 재축, 개축과 구별된다(최상희, 2005. “노후 공동주택 관련제도 개정에 따른 주택정비사업의 시행 가능성 연구”. 대한건축학회 논문집 계획계 제21권 제3호(2005. 3) : p42).

14) 그러나 본 연구와 주제가 유사한 민법식, 이왕건, 2002. 기성시가지 정비기법에 관한 연구(경기 : 국토연구원) : p16 이하에서는 재축을 신축과 동일하게 취급하고 있다.

멸실된 경우에 그 대지안에 종전과 동일한 규모의 범위안에서 다시 축조하는 것(동조동향 제4호)에 한정된 의미를 갖기 때문이다.

노후불량주거지내에서 건축을 하는 경우에는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하는데(건축법 제8조제1항, 동법 시행령 제8조제2항), 건축허가시에는 대지의 안전, 토지굴착부분에 대한 조치, 대지안의 조경, 대지와 도로와의 관계, 건축선, 건축물의 구조 및 재료, 건축물의 견폐율, 용적률, 대지의 분할제한, 맞벽건축 및 연결복도, 건축물의 높이제한, 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한, 공개공지등의 확보 등이 고려된다. 2000년 현재, 1990년 이전에 건립되어 경과년수가 10년 이상 된 주택은 전체 주택재고 11,493,089호의 42.9%에 달하고 이중 단독주택과 다세대주택은 27.2%를 차지하고 있다.¹⁵⁾ 이들 단독주택과 다세대주택을 신축하는 경우 시장·군수·구청장 등 허가권자는 당해 용도·규모 또는 형태의 건축물을 그 건축하고자 하는 대지에 건축하는 것이 건축법 및 관계법령¹⁶⁾에 적합한지의 여부를 확인하여야 한다.

한편, 건축법은 일정한 경우 적용을 완화하고 있다. 즉, 사용승인을 얻은 후 20년 이상 경과되어 리모델링이 필요한 건축물인 경우에는 대지안의 조경, 건축선의 지정, 건축물의 견폐율, 건축물의 용적률, 건축물의 높이제한, 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한, 공개공지등의 확보의 규정에 의한 기준 등이 완화된다. 또한 도시개발법상 도시개발구역과 도시 및 주거환경정비법상 주택재개발사업구역이나 주택재건축구역등 정비구역에서는 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 규정이 완화된다.

Ⅲ. 소규모 주택밀집지역에 대한 노후불량주거지 정비사업의 적용상 문제점

1. 공동주택 정비의 문제점

노후불량주거지의 정비는 도시개발사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업을 통해 종전의 노후불량주거지가 공동주택으로 전환하는 모습을 보인다. 이와 같은 공동주택으로의 전환은 기존에 불충분했던 도로, 공원 등 기반시설을 갖추게 됨으로서 쾌적하고 양호한 주거환경을 가져오게 함으로써 주민의 삶의 질 제고와 함께 경제성을 충족시킨다. 그러나 이들 정비사업을 소규모 주택밀집지역에 적용하는데에는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 사업시행의 요건이 엄격하다는 점이다. 도시개발사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업을 하기 위해서는 각각 도시개발사업계획, 도시·주거환경정비계획에 근거를 두고, 관계 법령에서 정하고 있는 일정한 기준과 요건을 충족시켜야 노후불량주거

15) 배순석. 2001. 주거수준 향상을 위한 주택개보수 지원정책 연구(경기 : 국토연구원) : p31.

16) 관계법령에 의한 제한은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구단위계획구역안에서의 건축등 22개 법률에 의한 42개의 제한내용을 규정하고 있다.

지 정비사업이 가능하다. 따라서 부지면적이 1만㎡ 미만이거나, 기존 세대수 또는 재건축사업후의 예정세대수가 300세대 미만(기존의 단독주택을 재건축하는 경우에는 200호 미만)인 경우에는 정비사업이 불가능하다.¹⁷⁾ 또한 도시 및 주거환경정비법상 정비구역외에서 20세대 미만의 공동주택 재건축은 금지되고 있다(동법 시행령 제6조).

<표 1> 공동주택으로의 정비사업별 법적 요건

구분	도시개발사업	주택재개발	주택재건축
근거 계획	도시개발사업계획	도시·주거환경정비계획	도시·주거환경정비계획
구역 지정 요건	계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 한 ㎡ 이상(주거지역)	<ul style="list-style-type: none"> · 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역 · 건축물이 노후 불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치 증진을 도모하기 곤란한 지역 · 철거민이 50세대 이상 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 정비기반시설이 불량하고 주거환경이 열악한 지역 · 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조활동이 곤란한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> - 주거환경개선사업구역, 주택재개발구역, 도시환경정비사업구역을 제외한 지역 - 공동주택을 재건축하는 경우 · 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역 · 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역 · 노후·불량건축물로서 기존 세대수 또는 재건축사업후의 예정 세대수가 300세대 이상이거나 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역 - 기존의 단독주택을 재건축하는 경우 · 단독주택 200호 이상 또는 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역 · 인근지역에 정비기반시설을 추가로 설치할 필요가 없는 지역 · 노후·불량건축물이 건축물수의 3분의 2 이상인 지역 · 노후·불량건축물이 50%이상으로서 준공후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 30% 이상인 지역
조합 설립 요건	토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 구역안의 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의	토지소유자 5분의 4 이상의 동의	각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 동의와 주택단지안의 전체 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 4 이상의 동의
토지 수용 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 사업대상 토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지를 매입 · 토지소유자 총수의 2/3 이상의 동의 	· 사업시행인가의 고시(사업인정 의제)	<ul style="list-style-type: none"> · 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자에 대하여는 매도청구 · 사업시행인가의 고시(사업인정 의제)

자료 : 건축법 제8조제4항과 동법 시행령 제8조제4항 및 개별 법률을 정리함.

17) 일본의 경우에는 소규모 연쇄형 재개발구역의 최소면적은 5,000㎡ 이상으로 하고 있다(신중진, 임희지, 김태엽. 2005. “소규모 재개발에 의한 노후불량주거지의 점진적 정비수법에 관한 연구-일본의 소규모 연쇄형 재개발 사례를 중심으로-”, 대한건축학회논문집 계획계 제21권 제1호(2005. 1) : p163).

둘째, 수많은 이해당사자가 사업시행에 관련된다는 점이다.¹⁸⁾ 노후불량주거지 정비 사업과 사업을 위한 조합설립에는 3분의 2 이상 또는 5분의 4 이상 토지소유자등의 동의를 얻어야 한다. 주택재건축사업과 공동주택 리모델링에 있어서 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자의 토지 및 건축물에 대하여는 시가에 의한 매도청구를 하여 사업시행을 할 수 있도록 하고 있으나, 도시개발사업과 주택재개발의 경우에는 이러한 규정을 두고 있지 않다. 이 때문에 사업시행에 많은 어려움을 겪게 되며, 사업지연으로 인한 사회적 추가비용과 조합의 무리한 사업추진으로 인한 사회적 문제를 야기하게 된다.¹⁹⁾

셋째, 사업시행절차가 사업유형이나 사업규모에 상관없이 까다롭고, 장기간의 시간을 필요로 한다는 점이다.²⁰⁾ 복잡한 사업시행절차는 사업의 추가적 비용을 높이고, 사업을 장기화시켜 당해 지역의 주거환경을 원활하게 개선하지 못하게 하는 결과를 초래한다.

2. 단독주택 정비의 문제점

단독주택으로의 정비사업은 해당 지역이 중·저소득계층이 주로 거주한다는 근본적인 원인에서 비롯된 건축비 조달능력의 부족, 건축법 및 주차장법의 규제강화에 따른 채산성 저하, 영세필지와 공동재축 유도의 문제점, 세입자 재정착 어려움 등이 문제점으로 지적되고 있다.²¹⁾ 특히 일정규모 미만의 소규모 주택밀집지역의 경우에는 다음과 같은 문제점이 추가적으로 나타난다.

첫째, 건축 당시와는 다른 많은 규제가 생겨났거나 강화되었다는 점이다. 즉 건축 당시와는 달리, 대지의 안전, 토지굴착부분에 대한 조치, 대지와 도로와의 관계, 건축

18) 이는 재건축과 재개발 관련 판례를 통해서 간접적으로 확인할 수 있다. 2005년 8월 현재, 대법원 판례(<http://glaw.scourt.go.kr>)를 ‘재건축’과 ‘재개발’을 주제로 검색하여 내용별로 구분한 결과, 재건축의 경우에는 총 74개의 판례중 재건축결의 및 조합 관련판례가 45개로 가장 많이 나타나고 있고, 재개발의 경우에는 총 239개 판례중 총회결의 및 조합 관련판례가 42개로 가장 많이 나타나고 있다(재개발 관련판례는 토지수용에 관한 판례 37개, 사업시행인가 및 관리처분계획에 관한 판례 33개 등으로 구분된다).

19) 그 밖의 문제점으로 관련 주체간의 이해갈등에 따른 사업기간의 장기화, 저소득층의 주거안정대책 문제, 고밀에 따른 기반시설 부족, 중·대형 평형 위주의 개발에 따른 다양한 주거평형의 부족 등이 지적된다(정동섭, 배용규, 양운재. 2005. “도시노후지역에서 이해 관계자의 특성에 따른 정비방식의 효과성 분석과 적용가능성에 관한 연구”. 대한건축학회논문집 계획계 제21권 제3호(2005. 3) : p99).

20) 재건축 사업의 경우 도시 및 주거환경정비법이 시행됨으로써 법적으로 관련 규제가 크게 강화되었을 뿐만 아니라 정부에서 부동산 시장을 안정화시키기 위해 연이어 추진하는 부동산 종합대책에 따라 종전에 비해서는 사업추진이 훨씬 어려워지고 있다(한수진, 박신영, 윤영호. 2004. “서울시 재건축에 미친 관련 법령의 영향요인 분석”. 대한건축학회논문집 계획계 제20권 제6호(2004. 6) : p90). 또한 정부는 2005-2020 제4차 국토종합계획 수정계획에서 주택관리카드제를 도입할 예정임을 밝힌 바 있다. 단독, 다가구, 다세대 주택의 무분별한 재건축을 막기 위해 주택의 준공시기, 노후도를 정기적으로 기록·관리해 재건축보다는 개량개보수를 유도하자는 취지라고 한다. 그러나 무분별한 재건축을 막기 위해서 주거환경, 주택의 경과연수, 주택의 구체적인 상황을 고려하지 않고 재건축을 과도하게 제한한다면 시행과정상 적지 않은 문제점이 나타날 것으로 보인다.

21) 민범식, 이왕진. 전거서 : pp18-32.

선, 건축물의 건폐율 및 용적률, 건축물의 높이제한, 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 등에 관한 규정이 기존 건축물을 신축하는데 적용되는 것이다. 관계법령의 건축허가 제한규정중 건축주가 노후불량주거지내에서 건물을 신축하는 과정에서 가장 큰 어려움으로 꼽고 있는 주차공간의 확보²²⁾는 강화된 건축법과 주차장법에 근거를 두고 있다. 주차장법은 도시지역·제2종 지구단위계획구역 및 지방자치단체의 조례가 정하는 관리지역안에서 건축물·골프연습장 기타 주차수요를 유발하는 시설을 건축 또는 설치하고자 하는 자는 당해 시설물의 내부 또는 그 부지안에 부설주차장을 설치하도록 하고 있다(동법 제19조제1항). 면적 50㎡초과 150㎡ 이하의 단독주택은 1대, 다가구주택, 공동주택, 업무시설중 오피스텔은 주택건설기준등에 관한 규정 제27조제1항에 의해 세대당 주차대수가 1대 이상이 되도록 하고 있다.²³⁾ 부설주차장을 설치하는 자는 시설물의 건축 또는 설치에 관한 허가를 신청하거나 신고를 하는 때에 부설주차장 설치계획서를 제출하도록 하고 있다(동법 제19조의4 제1항). 이러한 건축법과 관계법령상의 제한은 소규모 주택밀집지역에서 단독주택의 정비사업을 거의 불가능하게 하는 것으로 보인다.

둘째, 건축법상 노후불량주거지의 정비를 위한 기존 건축물의 신축등에 대하여는 완화규정이 거의 없다는 점이다. 단독주택에 있어서는 리모델링 공동주택 건축물, 도시개발구역, 주택재개발사업구역, 주택재건축구역 등에서의 완화규정을 두고 있지 않다.

셋째, 단독주택의 정비사업은 재정지원없이 전적으로 해당 소유자의 경제적 능력에 맡겨져 있다는 점이다. 주택재개발사업, 주택재건축사업과 국민주택규모의 공동주택 리모델링에 대해서는 국민주택기금에서 지원되고 있으나, 단독주택의 리모델링과 같은 정비사업은 지원대상이 되고 있지 않다.

IV. 소규모 주택밀집지역의 토지이용효율성 제고방안

1. 영세필지 또는 건축불가능 토지의 이용실태 조사

일반적으로 소규모 주택밀집지역내에는 건폐율등의 제한에 의해 소규모의 건축물만 건축할 수 있는 영세필지와 건축법령 또는 관계법령상 제한에 의해 건축이 불가능

22) 상계서 : p24.

23) 단독주택·공동주택 또는 업무시설중 오피스텔에 설치하여야 하는 부설주차장의 설치기준을 세대별 또는 호실별로 정하고자 하는 경우에는 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 시설물의 종류를 세분하거나 부설주차장의 설치기준을 따로 정할 수 있는 하고 있는 데(주차장법 시행령 제6조제1항 제3호), 서울특별시 주차장 설치 및 관리조례에서는 공동주택 또는 업무시설중 오피스텔에 설치하여야 하는 부설주차장의 설치기준을 전 주차대수가 세대당(오피스텔에서 호실별로 구분되는 경우에는 호실당) 1대에 미달되는 경우에는 세대당(오피스텔에서 호실별로 구분되는 경우에는 호실당) 1대 이상으로 하고 있다(동조례 제13조제1항).

한 토지가 혼재한다. 영세필지에는 자연적으로 소규모 건축물이 밀집하게 되어 일조, 채광, 통풍, 소방, 교통 등에 지장을 초래하고 생활환경 및 도시미관을 악화시키게 된다. 이와 같은 문제를 방지하기 위하여 종전의 건축법²⁴⁾과 각 지방자치단체의 건축조례는 대지면적의 최소한도를 제한하여 그 대지에 지정된 지역, 지구의 지정목적에 따라 건축행위를 할 수 있는 면적을 규정하였다. 현재 건축법은 대지면적의 최소한도 규정대신에 제49조에서 대지의 분할제한 규정을 두고 있어, 적은 규모의 필지에 있어서도 건축이 가능하지만, 건축법령상의 여러 제한을 감안하면 사실상 건축이 불가능하다.²⁵⁾

노후불량주거지의 주거환경개선을 위해 영세필지와 건축이 불가능한 토지의 문제를 해결하는 가장 바람직한 방법은 규제완화 등의 방법보다는 인접한 토지를 매입하거나 인접한 토지소유주와 공동으로 개발하는 방식이다.²⁶⁾ 그러나 이러한 토지매입 또는 공동개발이 여의치 않은 경우에는 정비방안이 별로 없다. 즉 도시개발, 주택재개발, 주택재건축, 공동주택 리모델링의 최소면적규모에 도달하지 못하는 구역과 수익성이 없어 개발을 포기하는 단독주택은 당해 구역이 노후·불량화되어 최소면적규모를 충족시키거나 다른 개발사업이 시행될 때까지 기다릴 수 밖에 없는 것이다. 따라서 소규모 주택밀집지역의 주거환경개선과 토지이용의 효율성을 제고하기 위해서는 전체 영세필지와 건축이 불가능한 토지에 대한 이용실태를 조사하여, 지역특성과 주택현황 등을 고려하여 규모별, 유형별 방안을 마련하여 적용시키는 것이 바람직하다.

2. 단독주택의 재건축 기준완화 및 지원

지금까지 단독주택의 가장 큰 매력은 확보된 토지를 활용해 개성있는 주거공간의 확보하고 향후 수익성 부동산으로 이용할 수 있다는 점이었다. 그러나 다세대(1985) 및 다가구(1990)주택을 주거유형에 포함시키고 이에 대한 건축규제완화가 지속적으로 시행되면서,²⁷⁾ 주택이 이면도로의 주차장화, 불법주차, 근린공공시설의 부족과 같은 문제들이 일상화됨에 따라 단독주택의 매력은 사라지게 되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 다양한 주차공간 확보정책, 통학로 정비, 다세대 다가구주택에 대한 주차장 확보기준 강화 등의 조치²⁸⁾는 오히려 건축연상면적이 제한되고, 실제로 자신이 거

24) 1999. 2. 8 개정(법률 제5895호) 이전의 건축법 제49조(대지면적의 최소한도) ① 건축물의 대지면적은 대통령령이 정하는 범위 안에서 시·군·구의 조례로 정하는 규모이상이어야 한다. ② 건축물이 있는 대지는 제1항·제33조·제47조·제48조·제50조·제51조 및 제53조의 규정에 의한 기준에 미달되게 분할할 수 없다.

25) 건폐율과 용적률을 감안하여 건축이 가능한 필지는 서울시의 경우 40-50평 이상이 되어야 하는 것으로 보는 것이 일반적이다.

26) 민범식, 이왕진. 전계서 : p27.

27) 상계서 : p27.

28) 상계서 : p4.

주하게 될 거주공간이 향상되지 못할 경우가 발생하게 되므로, 재축의 동기를 저하시키는 장애요인이 되고 있다.²⁹⁾

이러한 주택의 대부분은 재개발, 재건축, 리모델링이 필요한 주택이지만, 모두 공동주택으로의 개발요건에 해당한다고는 볼 수 없다. 따라서 단독주택으로 재건축을 할 수 밖에 없는 소규모 주택밀집지역내의 주택에 대해서는 건축관련법령의 완화와 지원이 필요하다고 생각된다. 도시 및 주거환경정비법 제42조에서는 주거환경개선사업에 따른 건축법의 적용특례를 규정하고 있는데, 단독주택으로의 재건축도 이와 같은 건축법의 적용특례규정이 요구된다. 또한 단독주택의 정비사업은 전적으로 해당 소유자의 경제적 능력에 의해 좌우되는데, 경제적 능력이 없는 단독주택 소유자에 대한 재정 지원이 거의 없는 실정이므로, 주거환경 정비사업과 국민주택규모의 공동주택 리모델링과 같이 단독주택의 리모델링에 대한 지원이 요구된다.³⁰⁾ 국민주택기금은 정부의 출연금과 국민주택채권발행으로 조성된 자금등으로 설치된 것이므로 단독주택의 리모델링에 대한 지원이 크게 문제되지 않는 것으로 생각된다.

단독주택의 재건축 기준완화 및 지원은 재축의 동기를 부여하고, 노후불량화되는 주거환경을 개선하고, 중·저소득계층의 소외감을 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 제도적 지원은 과거 건축법 완화로 부작용이 야기된 바와 같이 도시내 난개발이 될 수도 있으므로 도로, 주차장, 공원 등 필요한 도시기반시설을 확보하는 범위 내에서 이루어져야 할 것이다.

3. 소규모 주택재건축사업의 확대

도시개발사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 계획적이고 체계적인 도시개발과 도시기능의 회복 등을 위해서 도시개발사업계획 및 도시·주거환경정비계획하에서 이루어져야 하는 것이 당연하다. 최근 정부는 도시 및 주거환경정비법 시행령을 개정하여 연립주택 등 소규모 주택단지 밀집지역의 재건축 요건을 완화한 바 있으며,³¹⁾ 정비사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 정비구역을 2 이상의 구역으로 분할할 수 있도록 하고(동법 제34조), 주택재건축사업시 조합 설립

29) 상계서 : pp23-24.

30) 서울특별시의 경우 노후불량주택이 밀집되어 있어 재개발이 필요하거나 재개발사업이 추진되고 있는 지역으로서 도로, 공원 등 도시기반시설이 취약하여 동일생활권 전체를 종합적으로 개발하지 않고 부분적으로 개발할 경우 도시기능이 악화될 우려가 있는 지역은 주거중심형뉴타운지구로 지정하여(서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례 제6조제1항 제3호), 사업지구안에 도시계획시설사업으로 설치하는 기반시설설치비용을 시 또는 자치구가 비용을 부담하고(동조례 제14조제1항), 기타의 균형발전사업을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(동조례 제17조).

31) 2005. 5. 18 개정(대통령령 제18830호).

의 동의요건을 충족시키기 위하여 필요한 경우에는 토지분할을 청구할 수 있도록 하여(동법 제41조) 부분재건축을 허용하고 있다.

현재 주택재건축사업을 위한 정비구역의 지정요건에는 미치지 못하지만, 도로, 공원 등 정비기반시설이 양호한 것을 전제로 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하는 소규모 주택재건축사업³²⁾을 탄력적으로 운영할 필요가 있다고 생각된다. 공동주택으로의 정비사업은 사업시행요건의 엄격함과 수 많은 이해당사자로 인해 용이하지 않기 때문이다.³³⁾ 소규모 주택재건축사업의 확대는 사업을 원활하고 효율적으로 추진하도록 함으로써 주거환경을 신속하게 개선시키고 토지이용효율성을 제고하고 사업의 장기화에 따른 사회적 비용을 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 규모와 경과년도 등의 기준완화와 사업절차를 간소화하는 소규모 주택재건축사업의 탄력적 운영에 있어서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제1종 지구단위계획구역(동법 제51조제1항, 동법 시행령 제43조제1항)에 추가하여 지구단위계획에 의해 부작용을 최소화 할 수 있도록 제도적 뒷받침이 있어야 한다.

4. 도시계획사업의 확대

건축이 불가능한 토지중 장기미집행 도시계획시설용지, 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지, 영세토지 밀집지역의 경우에는 도시계획사업의 확대를 통해 주거환경개선 및 토지이용 효율화를 도모할 필요가 있다. 도로, 주차장 등의 교통시설과 광장, 공원등의 공간시설, 시장등의 유통 및 공급시설, 학교등의 공공·문화체육시설, 하천등의 방재시설, 병원등의 보건위생시설 등 도시계획시설을 설치하는 도시계획사업에 이들 건축이 불가능한 토지를 적극 활용해 볼 필요가 있다.

장기미집행 도시계획시설용지의 경우 도시계획시설의 지정으로 건축 등 재산권행사가 사실상 금지됨으로써 끊임없는 민원의 대상이 되어 왔다. 그 결과 헌법재판소의 헌법불합치결정³⁴⁾과 이에 따라 전문개정된 (구)도시계획법³⁵⁾ 제40조등에 의해 매수청구권제도를 두게 되었고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제47조 도시계획시설부지의 매수청구규정으로 이어져 오고 있다. 그러나 매수가격이 시가가 아닌 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률의 규정을 준용하도록 함으로써, 이에 응

32) 일본의 경우에는 소규모 연쇄형 재개발이라는 시 별도의 제도적 장치를 두어 각종 법정사업들을 지역여건에 맞게 일체적으로 운영하고 있다(신중진(외). 전개논문 : p163).

33) 그 밖에 소규모 재건축사업의 특성은 류권형. 1999. “소규모 재건축사업의 발전방향에 관한 연구” (건국대학교 석사학위논문) : p7 참조.

34) 헌법재판소 전원재판부 1999. 10. 21, 97헌바26.

35) 2000. 1. 28 법률 제6243호.

하는 토지소유자는 많지 않다. 한편 토지의 소유자가 국가, 지방자치단체인 건축물인 경우에 건축은 사실상 불가능하고 리모델링에도 어려움이 적지 않다.³⁶⁾

주택공급에 관한 규칙에서는 도시계획사업으로 철거되는 주택등을 소유하고 있는 자에 대하여는 국민주택등의 주택을 특별공급할 수 있도록 규정하고 있으며(동규칙 제19조제1항), 서울특별시 철거민등에 대한 국민주택특별공급규칙에서는 서울특별시가 시행하는 도시계획사업등으로 인하여 철거되는 주택의 소유자에 대해 국민주택등의 특별공급과 리모델링사업대상 주택의 거주자에 대한 임시이주용 주택을 공급하는데 필요한 기준과 절차를 규정하고 있다(동규칙 제2조, 제1조). 동규칙에서 규정하고 있는 특별공급대상(동규칙 제5조)에 장기미집행 도시계획시설용지, 국가나 지방자치단체 소유의 토지와 소규모 주택밀집지역에 대해 도시계획사업을 확대하여 국민주택 특별공급규칙을 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 매수한 토지는 필요하다면 인접한 필지소유자에게 매각하거나 쌈지공원이나 주차장으로 이용하거나 다른 토지와 대체할 수 있는 대체토지로 활용토록 하여 토지이용의 효율성을 보완하는 방안³⁷⁾도 연계하는 것이 바람직하다.

5. 공중권의 활용

공중권(Air Rights)은 토지의 상부공간을 수평으로 구획하여 건축적으로 이용하는 권리 또는 일정 구역내에서 일정 높이나 그 이상의 공간을 포괄적으로 이용하고 지배하는 권리를 말한다.³⁸⁾³⁹⁾ 미국에서는 토지소유권과는 별개로 공중권을 단독의 권리로써 인정하고 있으며,⁴⁰⁾ 토지소유자의 이익이 있는 한, 매매와 임대 가능하다.⁴¹⁾ 특히 공중권의 경우 조망권을 갖거나 건축을 하기 위하여 인근 토지의 공중권을 구입하여 자기 토지위에 추가 설정하는 것이 가능하고,⁴²⁾ 공중권의 활용을 통해 입체적 토지이용을 적극적으로 도모하고 있다.

지금까지 우리나라에서 지하 또는 지중, 공중의 이용에 관해서는 지표이용을 위한 지상권제도와 1984년 민법개정으로 도입된 구분지상권제도만으로 운용되는 초보적인 단계에 머물러 있다.⁴³⁾ 그러나 도시에 있어서 토지의 효율적 이용을 위해서는 공간을

36) 이의 구체적인 사례에 대하여는 배순석, 전게서 : pp66-68.

37) 민법식, 이왕건, 전게서 : p59.

38) Black's Law Dictionary. 1990. (Minnesota : West Publishing Co) : p.69.

39) 공중권은 영미법에서 발달된 것으로서 공중이용에 관한 문제를 대상으로 하고 있다. 공중권의 개념은 1927년 조슈아(Joshua D'Esposito)에 의해 규정된 것으로 현재 공중권의 개념과 다소 차이가 있다 (www.merchandisemart.com).

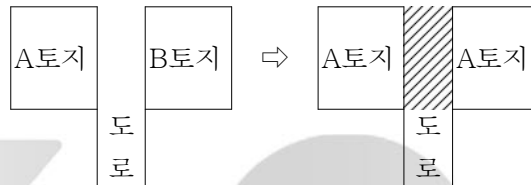
40) 日本 建設省 空中權調査研究會編., 1985. 空中權,(東京 : きょうせい) : p4.

41) James Larsen. 2003. Real Estate(New York : Leyh Publishing LLC) : p40

42) Deborah Flynn. 1986. Real Estate Law(New York : West Publishing Co.) : pp3-4.

일정높이에서 구분하여 지표와는 별개의 독립된 권리객체로 파악하고, 현재 이용되지 않는 상·하부 공간을 이용할 필요성이 높아지고 있다. 특히, 현재 공공시설물에 한해 인정되고 있는 공중권⁴⁴⁾을 영세필지와 건축불가능 토지가 혼재되어 있는 소규모 주택 밀집지역내에 있어서 활용 가능성을 검토하는 것은 의의가 적지 않을 것이다.

소규모 주택밀집지역에 있어서 공중권 활용은 도로를 사이에 두고 있는 소규모 필지의 경우와 당해 지역 하부공간에 대한 경우로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우 도로로 인해 합병이 제한되므로(지적법 제20조, 동법 시행령 제15조) 현재 건축은 불가능하지만, 도로위 지상 공간을 주거환경개선과 토지이용의 효율화를 위해 도로법등에서 사권설정제한(동법 제5조), 점용허가(동법 제40조)와 지적법상 토지합병(동법 제20조)을 예외적으로 허용한다면 소규모 필지의 활용이 가능할 것으로 생각된다.



<그림 1> 합병허용에 의한 공중권 활용방안

소규모 주택밀집지역 하부공간에 대한 공중권 활용은 구분지상권 설정에 의한 방법을 상정할 수 있다. 구분지상권은 지상권의 한 종류이고, 토지의 어느 층만을 객체로 하는 점에서 모든 층을 객체로 하는 통상의 지상권과 다를 뿐이며, 양자의 사이에는 말하자면 양적인 차이가 있을 뿐이지 질적인 차이는 없다. 따라서 양자의 관계는 일필의 토지의 수평면적인 일부에 설정된 지상권과 일필의 토지전부에 설정된 지상권과의 관계와 본질적으로 동일하다.^{45) 46)} 지표 상부의 토지소유자는 다수이고, 지표 하

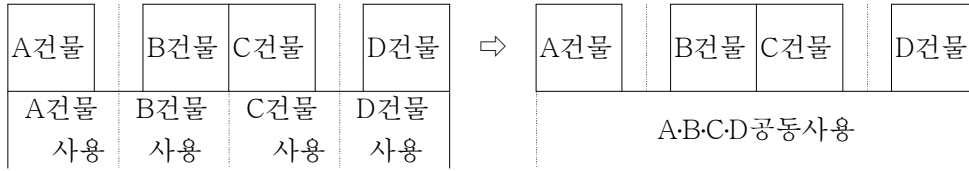
43) 그러나 현대적인 도시로 대표되는 파리, 런던, 스톡홀름등은 이미 도시의 역사적 발전단계상 제4의 단계에 있고, 우리나라의 경우에도 제3의 단계에서 제4의 단계로 이행하고 있다. 제1의 단계는 지표만의 이용, 제2의 단계는 고가철도, 지하도로, 지하철에 의한 초보적인 지중, 공중의 이용, 제3의 단계는 고가철도, 고가고속도로, 지하도로, 지하철, 지하상가, 지하주차장 등에 의한 고도의 지중, 공중의 이용, 제4의 단계는 오픈스페이스를 최대한 확보하고 역사적 건조물을 보존하기 위해 건축물의 높이를 제한하며, 고가철도, 고가고속도로, 지하도로, 지하철, 지하상가, 지하주차장 등에 의한 최고도의 지중, 공중의 이용으로 구분한다(西淳二(編). 1992. 都市の地下活用(東京 : 山海堂) : pp12-13).

44) 지금까지 공중권의 활용에 대하여는 주로 민간소유토지를 공공이 이용하는 방식을 고려하였으나(건설교통부. 2001. 입체도시계획의 활성화 방안연구 (경기 : 건설교통부) : p35, 박상태. 2001. “공중권을 활용한 세운상가지구 재개발 가능성 구상”(한양대학교 석사학위논문) : p58), 노후불량주거지의 정비에 있어서는 공공소유토지를 민간이 이용하는 것을 고려할 수 있다.

45) 락윤직(외). 2002. 민법주해(VI)(서울 : 박영사.) : p89.

46) 개정 2001. 11. 19, 등기예규 제1040호.

부는 토지소유자 전체가 구분지상권을 설정하여 주차장등으로 활용하고, 이에 대하여 공유 지분을 갖는 형태로 등기가 가능할 것이다.



<그림 2> 구분지상권 설정에 의한 공중권 활용방안

6. 용적이전제도의 도입

일본의 경우 2000년도에 도시계획법, 건축기준법을 개정하여 부지(敷地)를 ‘하나의 건축물 또는 용도상의 불가분한 관계에 있는 2이상의 건축물이 있는 일단의 토지의 구역’으로 정의하고(건축기준법 시행령 제1조 제1호), 연담건축물설계제도를 창설하였다.⁴⁷⁾ 연담건축물설계제도(連擔建築物設計制度)는 일본의 일반적인 노후불량주거지를 재정비하는 수법으로서 도입된 것이다. 규모가 작고 주변의 기반이 정비되지 않은 부지는 도로사선제한과 전면도로폭원규제에 의해 용적률 등이 제한된다. 그 때문에 건축물 재건축을 하여도 용적률의 증가가 되지 않고 더욱 더 상면적이 감소되는 경우가 많고, 건물의 리모델링이 진행되지 않는다고 하는 과제가 종래부터 지적되었다. 그것은 노후불량주거지에서는 기존부적격건축물과 위반건축물이 많기 때문이다. 그래서 일단의 토지구역내 복수건축물에 대하여 i) 건축물간의 합리적인 용적의 배분등이 가능할 것, ii) 인접하는 건축물 상호에 대하여 아주 상세한 조정에 의해 환경의 확보가 가능할 것. iii) 복수부지의 연접에 의해 오픈 스페이스를 창출하는 설계가 가능할 것 등의 요건을 갖춘 경우에 특정행정청이 용적이전을 인정하게 하였다.⁴⁸⁾

현재 우리나라에서 용적이전제도는 가능하지 않다. 왜냐하면 건축법과 관계법령에서 대지를 중심으로 건폐율, 용적률 등을 제한하고 있기 때문이다. 건축법은 대지를 지적법에 의하여 각 필지로 구획된 토지라고 정의하고, 2이상의 필지⁴⁹⁾를 하나의 대지로 할 수 있는 토지의 범위로서 하나의 건축물을 2필지이상에 걸쳐 건축하는 경우에는 그 건축물이 건축되는 각 필지의 토지를 합한 토지 등으로 정하고 있다(동법 제3조). 이와 같은 대지중심의 건축규제는 주택법상 주택단지를 건축법상의 하나의 대

47) 小林重敬. 2000. “わが國の「容積移轉」に關わる制度の動向について”, 不動産研究 第42卷 第4號 : p2.

48) 상계논문. p6.

49) 대지의 구성부분이 되는 필지는 지번부여지역안의 토지로서 소유자와 용도가 동일하고 지반이 연속된 토지로 구획되는 토지의 등록단위를 말한다(지적법 제2조 제4호, 동법 시행령 제2조제1항). 원칙적으로 1필지는 1대지이고, 2필지 이상은 합병등록절차(동법 제2조 제16호, 제20조)를 거쳐 1필지의 대지로써 되어 건축법 및 건축법령의 적용을 받게 된다.

지와 같은 개념으로 묶으로써 일부 완화되고 있다. 즉 주택법에서는 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 얻어 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는 데 사용되는 일단의 토지를 주택단지라고 규정하고(동법 제2조 제4호), 사업계획승인을 얻으면 건축법상의 건축허가를 얻은 것으로 의제하고 있다.

주택법상의 주택단지의 개념을 소규모 주택밀집지역의 정비에 확대적용한다면 대지중심의 규제를 완화하고 용적이전제도를 도입·발전시키는 계기가 될 것으로 기대된다. 그렇지만 이 경우에는 부작용을 최소화 할 수 있도록 지구단위계획에 의한 제도적 뒷받침이 있어야 할 뿐만 아니라 현행 법령은 대지중심의 규제를 원칙으로 하고 있으므로, 장기적·종합적으로 적용가능성을 충분히 검토해야 할 것이다.

V. 결론

노후불량주거지의 정비사업은 쾌적한 도시환경을 조성·유지하고 주민 삶의 질을 제고하기 위하여 신속하게 달성해야 하는 과제이다. 지금까지 노후불량주거지 정비사업은 지속적으로 추진되어 오기는 하였지만, 급속히 악화되는 주거환경을 개선하는데에는 한계를 보이고 있다. 왜냐하면 수많은 이해당사자의 합의가 선행되어야 하고 많은 비용과 시간을 필요로 할 뿐만 아니라 계획적이고 체계적인 정비를 하면서도 기존 도시와 조화를 이루어야 하기 때문이다.

본 연구는 노후불량주거지 정비사업중 소규모 주택밀집지역의 주거환경을 개선하고 토지이용의 효율성을 제고하기 위한 여러 방안에 대한 법적 검토를 하였다. 제시한 방안중에는 소규모 주택밀집지역의 정비방안에 그치지 않고 다른 정책수립에도 적지 않은 기여를 할 것으로 생각된다. 영세필지 또는 건축불가능 토지의 이용실태 조사는 전체적인 노후불량주거지 정비사업의 기초자료가 될 뿐만 아니라 도시계획사업의 대상지를 파악하는 자료로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 도시계획사업의 확대는 장기미집행 도시계획시설용지문제의 해결과 함께 국유재산과 지방재산의 관리에도 기여할 것으로 보인다. 그리고 공중권의 활용과 용적이전제도의 도입은 토지이용의 효율화와 함께 우리 실정에 맞는 개발권양도제 실현에 도움이 될 것이다.

본 연구는 노후불량주거지중 소규모 주택밀집지역의 주거환경개선과 토지이용 효율화를 위한 정비방안에 대하여 현행 관련 법제를 토대로 분석한 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 노후불량주거지의 정비사업에 대해 주로 법적인 측면에서 검토하였기 때문에 공간계획적인 측면이나 경제적·기술적 측면을 고려하지 못하고 있으며, 제시한 방안은 다른 제도와 유기적인 관계에서 살펴 보지 못하여 노후불량주거지의 종합적인 정비방안으로는 한계를 가지고 있다.

참고문헌

1. 광윤직(외). 2002. 민법주해(VI). 서울 : 박영사.
2. 민법식, 이왕진. 2002. 기성시가지 정비기법에 관한 연구. 경기 : 국토연구원.
3. 류권형. 1999. “소규모 재건축사업의 발전방향에 관한 연구”. 건국대학교 석사학위논문.
4. 배순석. 2001. 주거수준 향상을 위한 주택개보수 지원정책 연구. 경기 : 국토연구원.
5. 신중진, 임희지, 김태엽. 2005. “소규모 재개발에 의한 노후불량주거지의 점진적 정비수법에 관한 연구-일본의 소규모 연쇄형 재개발 사례를 중심으로 -”, 대한건축학회논문집 계획계 제21권 제1호(2005. 1) : pp161-170.
6. 오종현. 2003. “1980년대 이후 재건축 관련법령개정이 서울시 주택재건축시장에 미친 영향에 관한 연구”. 연세대학교 석사학위논문.
7. 정동섭, 배용규, 양윤재. 2005. “도시노후지역에서 이해 관계자의 특성에 따른 정비방식의 효과성 분석과 적용가능성에 관한 연구”. 대한건축학회논문집 계획계 제21권 제3호(2005. 3) : pp99-106.
8. 정우형. 2004. “입체적 토지이용의 활성화를 위한 법리적 고찰”, 산업기술연구 제7집 : pp117-130.
9. 최상희. 2005. “노후 공동주택 관련제도 개정에 따른 주택정비사업의 시행 가능성 연구”. 대한건축학회논문집 계획계 제21권 제3호(2005. 3) : pp39-46.
10. 한국토지공사. 2004. 도시계획운영에 따른 손익조정체계로서의 개발권양도제(TDR)에 관한 연구. 경기 : 한국토지공사.
11. 한수진, 박신영, 윤영호. 2004. “서울시 재건축에 미친 관련 법령의 영향요인 분석”. 대한건축학회논문집 계획계 제20권 제6호(2004. 6) : pp87-94.
12. 건설교통부. 2001. 입체도시계획의 활성화 방안연구. 경기 : 건설교통부
13. 건설교통부. 2004. 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서. 경기 : 건설교통부
14. 박상태. 2001. “공중권을 활용한 세운상가지구 재개발 가능성 구상”. 한양대학교 석사학위논문.
15. 小林重敬. 2000. “わが國の「容積移轉」に關わる制度の動向について”, 不動産研究 第42卷 第4號 : pp1-12.
16. 西 淳二(編). 1992. 都市の地下活用. 東京 : 山海堂.
17. 日本 建設省 空中權調査研究會編. 1985. 空中權. 東京 : ぎょうせい.
18. Black's Law Dictionary. 1990. Minnesota : West Publishing Co..
19. Flynn, Deborah. 1986. Real Estate Law. New York : West Publishing Co..
20. Larsen, James. 2003. Real Estate. New York : Leyh Publishing LLC..

ABSTRACT

A Study on the Improve Efficiency of Land Use in Deteriorated Residential Area

Woo-Hyung Cheong

※ Keywords: deteriorated residential areas, housing redevelopment, housing reconstruction, rehabilitation, air rights, tranfer floor area ratio

Most of deteriorated residential areas that consisits of individual house and multi-story house are facing problems such as deterioration in these, shortage in urban facilities, high density and unplanned development. The main purpose of this study is to legal outline the restructuring of the deteriorative houses in deteriorated residential areas.

This study has five parts including the introduction and conclusion. The second part legal reviews the urban development project, the housing redevelopment and reconstruction, the rehabilitation except for the project of the residential environment and the urban environment from a legal point of view. The third part describes the problems to adopt these projects on the small-scale areas. The fourth part proposes for efficiency of land use and improvement of environment in deteriorated residential areas as follows. 1) There is a need for the survey of small and restricted land in deteriorated residential areas. 2) There is a need to mitigate and financial support for the restructuring of individual house. 3) There is a need to approve small-scale restructuring to promote the restructuring of the deteriorative houses. 4) There is a need to expand for the urban planning projects. 5) There is a need for the application of air rights and the examination of japanese system that tranfer floor area ratio in deteriorated residential areas.