

일본의 건축리모델링 관련 법제

- 일본의 도시재생특별조치법을 중심으로 -

신청기관 ▶ 대한건축사협회

I. 개 관

2013년 12월 ‘수직증축 리모델링’을 허용하는 내용의 「주택법」 개정안이 국회를 통과하면서, 최근 아파트 리모델링 사업에 대한 관심이 점점 높아지고 있다. 원래 ‘리모델링’은 기존 건축물의 노후화 억제 및 기능개선을 촉진하기 위해 2001년 「건축법 시행령」의 개정으로 도입된 제도로, 20년 이상 경과된 건축물에 대해 증·개축 등의 리모델링을 실시하는 경우에 건폐율·높이제한 등의 건축기준을 완화하여 적용할 수 있는 것을 말한다.

특히 ‘수직증축 리모델링’은 기존 아파트 꼭대기 위로 2~3개 층을 더 올리는 방식으로, 준공한 지 15년이 지난 공동주택 중 15층 이상 아파트는 최대 3층, 14층 이하는 2개 층까지 더 높이 지을 수 있다. 이러한 수직증축 리모델링은 상대적으로 저렴한 비용으로 다른 동의 조망권 등을 해치지 않으면서 주거환경을 개선할 수 있다는 장점이 있는 반면, 안전상의 우려가 제기되고 있는 실정이다.¹⁾

이러한 우려에 대한 해결책으로 주택시장이 한국보다 앞서 성숙화시장에 진입한 가까운 일본의 법제 동향을 검토해 보고자 한다. 일본의 경우 1990년 초 버블붕괴 이

1) 중앙일보, “수직증축형 리모델링하려면 ‘안전관리계획’ 마련해야”, 2016년 1월 5일 기사 참조.

전 주택가격 상승기의 일본은 한국하고는 다르게 주택의 개보수나 리모델링에 대한 관심은 적은 편이었다. 그 배경에는 새로이 건축을 하더라도 주택가격이 상승기였기에 투입한 비용을 충분히 회수 가능하였기 때문이다. 그러나 성숙화시장으로 전환되는 시점부터 재건축에 의한 개발이익은 기대하기 어렵게 되면서, 리모델링에 관심을 가지게 되었다. 일본의 경우에는 최근 공영주택 단지나 신도시에 대규모 아파트 단지가 형성되고 있는데, 신도시의 경우에는 주로 단지재생의 개념으로 리모델링 사업이 추진되고 있는 실정이다. 이러한 배경에는 2000년대 이후 신도시 아파트 단지들의 슬럼화가 시작되면서 이를 극복하기 위한 방안으로 주거커뮤니티의 활성화에 중점을 둔 도시재생사업의 일환으로 추진되고 있기 때문이다. 이를 위해 「도시재생특별조치법」을 제정하면서, 각종 보조 및 융자지원, 도시계획심의의 간소화, 용적률 완화, 건축규제 완화 등의 특례 적용 등의 지원을 하고 있다. 이하에서 일본의 「도시재생특별조치법」의 개요와 특징 등에 대해 검토하면서, 그 시사점을 찾고자 한다.

II. 도시재생특별조치법의 개요

1. 경 위

1990년대의 버블경제 붕괴 이후, 대도시를 중심으로 불량담보부동산과 미이용토지가 일본의 경제재생에 큰 족쇄가 되기 시작하였다. 이에 당시 오부치(小淵)내각은 일본경제 재생과 21세기의 풍족한 경제사회구축을 위한 ‘경제전략회의’를 발족하면서, 1999년 2월 ‘일본경제재생 도전’이라는 명제에서 지금까지 제대로 대응하지 못한 도시구조의 근본적인 재편과 거주·상업기능의 회복을 위해 토지유효이용과 불량담보부동산 등의 유통화를 일체적으로 추진하고자 하였다. 이를 위해 정보, 환경, 배리어 프리(barrier free),²⁾

2) 고령자나 장애인들도 살기 좋은 사회를 만들기 위해 물리적·제도적 장벽을 허물자는 운동으로, 일본·스웨덴·미국 등 선진국을 중심으로 휠체어를 탄 고령자나 장애인들도 일반인과 다름 없이 편하게 살 수 있게 하자는 뜻에서 주택이나 공공시설을 지을 때 문턱을 없애자는 운동을 전개하면서 세계 곳곳으로 확산되었다.

국제화 등의 도시구축을 추진하면서, ① 수상직할의 도시재생위원회의 설치, ② 정부가 지방자치단체에 강력한 리더십의 발휘, ③ 도시계획지방심의회에 탄력적인 개최와 도시계획결정절차의 유연성 확보, ④ 각종 용적률이전제도의 요건완화와 이용촉진의 추진, ⑤ 도시계획·건축규제의 완화조치 등의 중요항목을 설정하였고, ‘도시재생추진간담회’를 개최하면서 구체적인 프로젝트 등의 검토를 하였다.

그 후 발족한 코이즈미(小泉)내각에서 지금까지의 경과를 계승하면서 도시기능의 고도화 및 도시의 거주환경의 향상을 도모하기 위한 목적으로 2002년 4월에 「도시재생특별조치법」(2002年 法律 第22号)이 제정되었고, 같은 해 6월부터 시행하게 되었다.³⁾

2. 취지

최근 일본은 지방도시의 경우에는 인구감소가 급격히 진행되고 있고, 대도시의 경우에는 고령화가 급증하면서 건강하고 쾌적한 생활 및 지속가능한 도시경영의 확보가 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 주택, 의료, 복지, 상업, 주거편의시설, 공공교통이 하나로 연계된 콤팩트한 도시재생에 방점을 두고 있다. 또한 동법은 대도시의 국제경쟁력의 향상을 매우 중시하고 있으며, 특히 방재개념을 주입함으로써 대재해 시의 도시기능의 계속성을 도모하고자 한다는 것에 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

「도시재생특별조치법」은 최근에 급속한 정보화, 국제화, 고령화 등의 사회경제정세의 변화에 일본의 도시가 충분히 대응하지 못한 점을 고려하여, 이러한 정세변화에 대응한 도시기능의 고도화 및 도시의 주거환경의 향상을 도모하면서, 아울러 도시의 방재에 관한 기능을 확보하기 위하여 도시재생의 추진에 관한 기본방침 등에 대해 정함과 아울러 도시재생긴급정비지역의 시가지정비를 추진하기 위한 민간도시재생사업계획의 인정 및 도시계획의 특례, 도시재생정비계획에 기한 사업 등에 충당하기 위

3) 齋藤貢一, 「法施行10年を迎える都市再生特別措置法」, 立法と調査 第326号 (2012年), 33-34頁.

한 교부금의 교부 및 입지 적정화계획에 기한 주택 및 도시기능증진시설의 입지 적정화를 도모하기 위한 도시계획의 특례 등의 특별조치를 강구하여 사회경제구조의 전환을 원활히 하여 국민경제의 건전한 발전과 국민생활의 향상에 기여하기 위함을 그 목적으로 하고 있다(동법 제1조).

3. 도시재생의 컨트롤타워 - 도시재생본부

도시재생에 관한 시책을 신속하고 중점적으로 추진하기 위하여 컨트롤타워로 도시재생본부를 설치하고 있는데, 그 사무로는 ① 도시재생기본방침안의 작성, ② 도시재생기본방침실시의 추진, ③ 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령 및 특정도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령의 입안, ④ 도시재생긴급정비지역마다 지역정비장침의 작성과 그 실시의 추진, ⑤ 도시재생에 관한 시책에서 중요한 것의 기획 및 입안 그리고 종합조정과 관련한 것이며, 도시재생본부의 장으로 내각총리대신이 맡으며, 도시재생본부 부원으로 모든 국무대신이 맡고 있는 특징을 보이고 있다.

Ⅲ. 도시재생특별조치법의 특징과 2014년 개정내용

1. 동법의 특징

동법은 한마디로 「다극화 네트워크형의 콤팩트 시티」를 목적으로 하는 것으로, 국토교통성은 “지방도시의 고령화, 인구감소의 진행과 시가지의 확산, 대도시의 고령자 급증 등이 일본의 도시가 안고 있는 과제이며, 이에 대한 대응책으로 일본의 도시를 ‘다극화 네트워크형의 콤팩트 시티’를 지향하고 있다.”고 말하고 있다.⁴⁾ 도시의 재생은 직접적으로 국가 전체의 재생과 연결되는 것으로, 도시재생기본방침에서 구체적인 도시상이나

4) 일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>) 참조.

오는데, 경제활동을 떠받치는 도시, 안심하면서 쾌적한 생활이 가능한 도시, 지속가능한 경영이 가능한 도시, 매력 있는 아름다운 도시, 재해에 강한 도시, 자연과 공생하는 도시의 6가지 방향성이 잘 나타나 있다.

한편 “다극화 네트워크형의 콤팩트 시티”란 의료, 복지시설, 상업시설, 거주 등이 도보로 이동할 수 있는 범위에 모여 입지하는 생활거점이 시정촌 등의 단위에 복수로 존재하여, 각지와 이러한 거점이 대중교통 네트워크로 연결되어 고령자를 비롯한 주민이 이러한 시설 등을 용이하게 접근 가능함으로 인해, 의료·복지·양육·상업 등의 일상생활에 필요한 서비스를 주민이 가깝게 향유할 수 있는 것을 말한다.⁵⁾ 이렇듯 ‘다극(多極)’에 존재하는 콤팩트 시티의 공간구조는 대중교통기관의 네트워크가 중요한 열쇠가 되기 때문에, 성격이 다른 대중교통사업자간의 연계가 이루어져야 하며, 중심이 되는 역을 거점으로 한 교통서비스가 요구된다. 이에 일본에서는 대중교통에 있어 노선운행보조비나 차량구입보조비에 대해서 그 비용의 전액을 노선에 따라 국가나 지방자치단체는 각종 보조금을 지급하고 있다.⁶⁾

2. 2014년 개정 주요 내용

2002년 4월에 제정된 일본의 「도시재생특별조치법」은 최근 2014년에 일부개정이 이루어졌다. 이번 개정은 ‘입지 적정화계획’, ‘도시기능유도구역’, ‘거주유도구역’이 주요 골자이다.

(1) 입지 적정화계획

시정촌은 도시재생기본방침에 의거해서 주택 및 도시기능증진시설(의료시설, 복지시설, 상업시설 그 외 도시의 거주자의 공동 복지 또는 편리를 위해 필요한 시설로

5) 都市計画法法制研究会編, 「コンパクトシティ実現のための都市計画法制度」(ぎょうせい, 2014年), 11-12頁.

6) 田村正文, 「コンパクトシティにおける制度的枠組みについて—都市再生特別措置法の改正に着目して—」, 八戸学院大学紀要 第50巻 (2015年), 49-54頁.

서 도시기능의 증진에 현저히 기여하는 것)의 입지 적정화를 도모하기 위해 입지 적정화계획을 작성할 수 있다(동법 제81조 제1항).

입지 적정화계획은 그 구역을 기재하는 것 외에도 ① 주택 및 도시기능증진시설의 입지의 적정화에 관한 기본적인 방침, ② 도시의 거주자의 거주를 유도해야 하는 구역(거주유도구역) 및 거주환경의 향상, 대중교통의 확보 그 외에 당해 거주유도구역에 도시의 거주자의 거주를 유도하기 위해 시정촌이 강구해야 할 시책에 관한 사항, ③ 도시기능증진시설의 입지를 유도해야 할 구역(도시기능유도구역) 및 당해 도시기능유도구역마다 그 입지를 유도해야 할 도시기능증진시설(유도시설) 그리고 필요한 토지의 확보, 비용의 보조 그 외 당해도시기능유도구역에 당해유도시설의 입지를 유도하기 위해 시정촌이 강구해야 할 시책에 관한 사항, ④ 도시기능유도구역에 유도시설의 입지를 도모하기 위해 유도시설의 정비에 관한 사업, 유도시설정비사업과 관련해서 필요한 공익시설의 정비에 관한 사업과 토지구획정리사업 그 외 국토교통성령에서 정하는 사업, 그리고 이러한 사업과 일체가 되어 효과를 증진시키기 위해 필요한 사무와 사업에 관한 사항을 기재한다(동법 제81조 제2항).

(2) 도시기능유도구역

도시기능유도구역 내에 유도해야 할 시설을 정비하는 민간 사업자에 대해서 민간 도시개발추진기구는 출자 등의 지원을 할 수 있으며(동법 제103조 제1항), 도시기능유도구역 내로 유도해야 할 시설에 대해서는 용적률 및 용도의 제한을 완화하는 특정용도유도지구를 도시계획에서 정할 수 있으며, 도시기능유도구역 외에서의 유도해야 할 시설의 건축에 대해서는 사전신고의 대상으로 하고 있다.

도시기능유도구역은 대중교통기관과의 연계까지 구체적으로 규정하고 있는데, 이는 커뮤니티의 유지와 도시기능의 콤팩트화를 위해서는 대중교통의 역할이 매우 중요하기 때문일 것이다. 그러나 대중교통의 운영 유지를 위한 국가나 지방자치단체의 보조금지급을 고려한다면, 주민이 도보로 향유할 수 있는 범위 내에서의 도시공간구조개혁 노력이 더욱 절실히 요구된다.⁷⁾

7) 田村正文, 前掲注(6), 57頁.

(3) 거주유도구역

거주유도구역에 있어 일정 규모 이상의 주택정비사업을 행하는 자는 도시계획의 제안을 할 수 있으며(동법 제86조 제1항), 거주유도구역 외에 있어 일정 규모 이상의 주택 등의 건축을 사전신고·권고의 대상으로 함과 함께 필요에 따라 일정 규모 이상의 주택 등의 건축을 개방행위허가의 대상으로 하는 거주조정지역을 도시계획에서 정할 수 있게 하였다(동법 제89조 등).

이는 도시계획에 있어 종래 주로 중앙정부가 주도하던 것이 그 권한을 지방정부로 이양하게 되었고, 더 나아가 민간사업자와의 사업연계를 통한 민간사업자의 노하우의 활용까지 고려한 것이다. 즉, 이윤최대화를 목적으로 하는 개발업자에 대해서 도시거주주민의 사회적 후생최대화를 염두에 두는 지방정부와 목적의 차이가 있는 양 추세간에 새로운 연계를 도모하고 있다.

3. 2014년 동법 개정에 따른 토지이용규제 개요

	거주유도구역	도시기능유도구역	주거유도구역 외의 구역
개 요	<p>시가화구역과 시가화조정구역의 구분이 있는 도시계획구역은 3,000㎡이상, 그렇지 않은 도시계획구역은 1,000㎡의 규모의 개발행위에 대해서는 기술기준에 관한 개발허가 대상임</p> <ul style="list-style-type: none"> 거주유도구역 외로서 일정규모 이상의 주택개발을 할 경우에는 시정촌장에 신고의무가 있어 시정촌이 신고자에게 거주유도구역에서의 지원조치를 소개하거나 구역 내의 토지를 알선함 	<p>사회자본정비종합교부금 등의 예산제도로써 DID가 있는데, 철도역에서 반경 1km이내 또는 혼잡 시 편도 3편 이상의 버스 정유장으로부터 반경 500m 이내 등의 지원안건</p> <p>도시기능유도구역이 거주유도구역으로 거주유도구역의 하나로써 인구밀도유지에 의해 도시기능의 지속성을 도모하려는 것</p>	<p>입지 적정화계획구역 내이더라도 거주유도구역 외의 구역에서는</p> <ul style="list-style-type: none"> 3호 이상의 주택의 건축목적의 개발행위를 하려는 경우 토지구획형질변경은 하지 않지만, 3호 이상의 주택을 신축 시 건축물을 개축, 용도변경한 주택 등을 하는 경우 주택 이외에 사람의 거주용으로 사용하기 위해 건축물로서 조례에서 정하는 것으로 건축목적의 개발행위를 하는 경우

	거주유도구역	도시기능유도구역	주거유도구역 외의 구역
개 요	<ul style="list-style-type: none"> 거주유도구역의 중심이 되는 도시기능유도구역에서의 도시 기능강화에 의해 거주유도구역의 생활의 편리성이 향상됨 주택사업자에 의한 도시계획·경관계획의 제안제도를 활용하여, 사업자의 창의성을 활용하여 양호한 환경형성을 도모 거주유도구역 외의 공영주택을 구역 내에 신축하는 경우에 제거비를 국비조성대상으로 하여 구역 내의 공영주택의 입지를 추진 구역 내의 녹화, 경관형성, 공공교통시설 등의 정비지원을 강화해서 거주환경의 향상 시정촌의 독자시책으로서 거주유도구역 내의 주택입지등을 지원 	<p>유도시설에 대해서는 세금우대, 금융지원, 국비보조, 용적률 완화(특정용도유도구역) 등의 조치 강구</p> <p>민간유도시설 등 정비사업계획(금융상, 세제상 지원)</p> <p>토지구획정비사업상의 조응(照応)의 원칙 부적용</p> <p>주차장 배치 적정화구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> 주택 이외에 사람의 거주용으로 사용할 건축물로서 조례에서 정하는 것으로 신축 시 건축물을 개축·용도변경해서 주택지로 하는 경우에는 시정촌장에 신고의무화 <p>주거조정구역</p> <ul style="list-style-type: none"> 과거에 주택지화를 진행하였만, 거주 집적이 실현되지 못해서 공지 등이 산재해 있는 구역에 대해서는 향후 거주가 집적하는 것을 방지하고 장래적인 인프라 투자를 억제함 공업계용도지역이 정해 있었지만, 공장의 이전에 의해 공지가 진행된 구역에 대해서는 주택지화하는 것을 억제함 시가화구역과 시가화조정구역의 구분이 없는 도시계획구역내의 도시의 녹지변두리지역의 구역에 대해서는 주택개발을 억제해서 주거유도구역 내 등의 도시의 중심부구역에서의 주택지화를 추진 구역구분이 정해져 있는 도시계획구역에서 유출하는 형태의 시가화구역과 시가화조정구역의 구분이 없는 도시계획구역으로 주택지화가 진행되는 경우에는 구역구분이 정해져 있는 도시계획구역에 근접·인접하는 시가화구역과 시가화조정구역의 구분이 없는 도시계획구역의 주택지화를 억제함

IV. 결론 - 한국의 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」과의 비교를 겸하여

최근의 우리나라에서의 수직증축 리모델링은 상대적으로 저렴한 비용으로 주거환경을 개선하고자 하는데 방점이 두고 있다고 평가할 수 있다. 이에 반해 일본의 경우에는 주택의 개보수나 리모델링보다는 단지재생의 개념으로 주거커뮤니티의 활성화에 중점을 둔 도시재생사업을 적극적으로 추진하고 있다는 것을 알 수 있었다. 이를 위해 2002년 4월에 「도시재생특별조치법」을 제정하였고, 최근 2014년의 개정을 통해 ‘다극화 네트워크형의 콤팩트 시티’를 추구하기 위해 의료·복지시설·상업시설·거주 등이 도보로 이동할 수 있는 범위에 모여 입지하는 생활거점구축을 추진하고 있으며, 이를 위해 대중교통의 네트워크를 매우 중요시한다는 것을 알 수 있었다.

우리나라에도 이러한 일본의 「도시재생특별조치법」과 유사한 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」이 2016년 1월부터 시행되고 있다. 다만, 동법은 일본의 것과 비교해 보았을 때 다극화 네트워크형의 콤팩트 시티 구축보다는 낙후된 도시생활환경의 개선 등 건물이나 시설 등의 외적 요소의 개선에만 중점을 둔 것은 아닌지 아쉬움이 있다. 일본이 추구하는 ① 사회공동체의 커뮤니티 유지라는 가치, ② 대규모방재에 대응하는 환경정비, ③ 민관연계에 의한 도시기능의 효율적 유도 등도 함께 포섭하는 법제도 개선방안을 고려해보는 것도 향후 필요할 것으로 생각된다.

노 기 현

(부산대학교 법학연구소, 법학박사)

참고문헌

- 斎藤貢一, “法施行10年を迎える都市再生特別措置法”, 立法と調査 第326号, 2012年.
 都市計画法制研究会編, 「コンパクトシティ実現のための都市計画制度」, ぎょうせい, 2014年年.
 田村正文, “コンパクトシティにおける制度的枠組みについて-都市再生特別措置法の改正に着目して-”, 八戸学院大学紀要第50巻, 2015年.
 일본 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp>.
 중앙일보, “수직증축형 리모델링하려면 ‘안전관리계획’ 마련해야”, 2016년 1월 5일.

