



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안

검 토 보 고

《반지하주택 밀집지역의 용적률 완화》

■ 염태영의원 대표발의(의안번호 제2205902호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 반지하주택 정비 시 용적률 150%까지 한시 완화 등(안 제66조) ..	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 염태영의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 27.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

반지하주택에 대한 침수피해가 매년 반복되고 있는데, 침수를 예방하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 재해로부터 안전한 도시를 구현하기 위해서 반지하주택 밀집지역 정비사업의 필요성이 커지고 있음.

그런데 반지하주택 밀집지역의 입지상 사업성이 높지 않은 경우가 많아 민간 사업자가 정비사업을 할 유인이 떨어지는 문제가 있음. 재개발사업의 활성화를 위해서는 사업성 제고가 필요하므로 종전의 용적률 완화규정보다 파격적인 용적률 인센티브를 부여해야 한다는 의견이 있음.

이에 재개발사업으로 반지하주택 밀집지역을 정비하는 경우 법적상한용적률의 100분의 150까지 용적률을 완화할 수 있도록 하고, 반지하주택 밀집지역 외의 지역은 지하층 거실 면적 합계의 100분의 120의 범위에서 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 함으로써 상습침수 피해가 우려되는 지역에 대한 신속한 정비를 추진하려는 것임(안 제66조제3항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 반지하주택 정비 시 용적률 150%까지 한시 완화 등(안 제66조)

현행	개정안
제66조(용적률에 관한 특례 등) ①· ② (생략) <u><신설></u>	제66조(용적률에 관한 특례 등) ①· ② (현행과 같음) ③ <u>정비구역에서 「건축법」 제2조 제1항제5호에 따른 지하층의 전부 또는 일부에 거실을 설치한 건축물 (이하 “반지하주택”이라 한다)을 정비하는 경우(제24조제4항, 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 따른 정비사업을 시행하는 경우는 제외한다) 제11조, 제54조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에</u> <u>도 불구하고 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 어느 하나에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.</u> 1. <u>정비구역이 반지하주택의 수가 해당 지역 전체 건축물의 수의 2분의 1 이상인 지역(이하 “반지하주택 밀집지역”이라 한다)에 해당하는 경우</u> <u>법적상한용적률의 100분의 150까지 용적률을 완화</u> 2. <u>정비구역이 반지하주택 밀집지역 외의 지역에 해당하는 경우 정비계획으로 정하여진 용적률에서 해당 정비구역 반지하주택의 지하층 거</u>

현행	개정안
③ 사업시행자는 제2항에 따라 완화된 용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 75 이하로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하여야 한다. 이 경우 국민주택규모 주택의 공급 및 인수방법에 관하여는 제55조를 준용한다. ④ 제3항에도 불구하고 인수자는 사업시행자로부터 공급받은 주택 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 주택에 대해서는 「공공주택 특별법」 제48조에 따라 분양할 수 있다. 이 경우 해당 주택의 공급가격은 「주택법」 제57조제4항에 따라 국토교통부장관이 고시하는 건축비로 하며, 부속 토지의 가격은 감정평가액의 100분의 50 이상의 범위에서 대통령령으로 정한다. ⑤ 제3항 및 제4항에서 규정한 사항 외에 국민주택규모 주택의 인수 절차 및 활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.	<u>실 면적 합계의 100분의 120을 합한 범위까지 완화. 이 경우 면적의 합산방법은 대통령령으로 정한다.</u> ④ -----제2항 및 제3항에----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ⑤ 제4항에도----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ⑥ 제4항----제5항에서----- ----- ----- ----- -----.

※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행

현행	개정안
※ 유효기간 : 제66조제3항의 개정규정은 2035년 12월 31일까지 유효 - 유효기간 중 제66조제3항의 개정규정에 따라 용적률을 완화하여 적용한 경우 유효기간 경과 후에도 같은 조 제4항부터 제6항까지의 개정규정을 적용 ※ 용적률 완화에 관한 적용례 : 제66조제3항의 개정규정은 시행 후 사업시행 계획인가를 신청하는 경우부터 적용	

통계청의 「2020년 인구총조사 표본 집계 결과」에 따르면 전국의 반지하주택 거주 가구는 32.7만 가구로 전국 2,092.7만 가구의 1.6%로 그 가운데 96.0%(31.4만 가구)가 수도권에, 61.5%(20.1만 가구)가 서울에 거주하고 있으며, 가구주는 50대 이상의 고령층이 20.9만 가구(63.9%)로 가장 많은 것으로 조사됨.¹⁾

서울특별시에 소재한 반지하주택의 80.9%가 1995년 이전에 지어졌고, 2017년 기준 재해취약성 분석결과 폭우 부문에서 재해취약성이 가장 높은 I·II등급 지역에 입지한 반지하주택이 전체 반지하주택의 32.9%에 달하는 등²⁾ 침수위험에 취약한 반지하주택이 밀집한 지역을 정비하여 국민의 생명과 재산을 보호할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

국토교통부는 2023년 2월에 「기후변화에 따른 도시·주택 재해대응

1) 박인숙, 「반지하주택의 침수 예방을 위한 개선과제」, 국회 입법조사처 이슈와 논점(제2132호), 2023.8., 2면에서 재인용

2) 신상영·김정은·남현정·김상균, 「서울시 반지하주택 유형과 침수위험 해소방안」, 서울연구원, 2023.6., 30면 및 59면 참조

력 강화 방안」을 발표하고³⁾ 2023년 8월에 「도시 및 주거환경정비법 시행령」을 개정(대통령령 제33677호)하여 재개발사업을 위한 정비계획을 입안할 수 있는 지역 요건에 ‘「건축법」 제2조제1항제5호⁴⁾에 따른 지하층의 전부 또는 일부를 주거용으로 사용하는 건축물의 수가 해당 지역 전체 건축물 수의 2분의 1 이상인 지역’ 등을 추가하여⁵⁾ 반지하주택이 밀집한 지역에 대한 정비를 유도하고 있음.

3) 국토교통부, 「기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화 방안」, 2023.2., 3면 참조

4) 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “지하층”이란 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층으로서 바닥에서 지표면까지 평균높이가 해당 층 높이의 2분의 1 이상인 것을 말한다.

5) 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 [별표 1] 정비계획의 입안대상 지역(제7조제1항 관련)

2. 재개발사업을 위한 정비계획은 노후·불량건축물의 수가 전체 건축물의 수의 60퍼센트(「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구에서 재개발사업을 위한 정비계획을 입안하는 경우에는 50퍼센트로 하며, 재정비촉진지구 외의 지역의 경우에는 50퍼센트 이상 70퍼센트 이하의 범위에서 시·도조례로 증감할 수 있다) 이상인 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 입안한다.

가. 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역

나. 노후·불량건축물의 연면적의 합계가 전체 건축물의 연면적의 합계의 60퍼센트(「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구에서 재개발사업을 위한 정비계획을 입안하는 경우에는 50퍼센트로 하며, 재정비촉진지구 외의 지역의 경우에는 50퍼센트 이상 70퍼센트 이하의 범위에서 시·도조례로 증감할 수 있다) 이상이거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역 안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역

다. 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역

라. 해당 지역의 최저고도지구의 토지(정비기반시설용지를 제외한다)면적이 전체 토지면적의 50퍼센트를 초과하고, 그 최저고도에 미달하는 건축물이 해당 지역 건축물의 바닥면적합계의 3분의 2 이상인 지역

마. 공장의 매연·소음 등으로 인접지역에 보건위생상 위해를 초래할 우려가 있는 공업지역 또는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 도시형공장이나 공해발생정도가 낮은 업종으로 전환하려는 공업지역

바. 역세권 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역으로서 「주택법」 제20조에 따라 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발을 통한 주택 건설·공급이 필요한 지역

사. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제4호에 따른 방재지구가 해당 지역 전체 토지면적의 2분의 1 이상인 지역

아. 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층의 전부 또는 일부를 주거용으로 사용하는 건축물의 수가 해당 지역 전체 건축물 수의 2분의 1 이상인 지역

개정안은 2035년 12월 31일까지 한시로(안 부칙 제2조제1항) 정비구역에서 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층의 전부 또는 일부에 거실을 설치한 건축물(이하 “반지하주택”이라 함)을 정비하는 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 ①정비구역이 반지하주택의 수가 해당 지역 전체 건축물의 수의 2분의 1 이상인 지역(이하 “반지하주택 밀집지역”이라 함)에서는 법적상한용적률⁶⁾의 100분의 150까지 용적률을 완화하고, ②그 밖의 지역에서는 정비계획으로 정하여진 용적률에서 해당 정비구역 반지하주택의 지하층 거실 면적 합계의 100분의 120을 합한 범위까지 완화할 수 있도록 하려는 것임(안 제66조제3항).

개정안은 한시적으로 용적률 완화 인센티브를 부여하여 반지하주택 밀집지역의 정비사업을 활성화하려는 취지로 이해되며, 노후화되고 침수피해의 위험이 큰⁷⁾ 반지하주택을 조속히 정비할 유인을 제공한다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 생각됨.

6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조 및 관계 법률에 따른 용적률의 상한을 말함(「도시 및 주거환경정비법」 제54조제1항 참조).

7) 2010년부터 2014년까지 서울특별시 내의 전체 반지하주택 중 1회 이상 침수지역에 해당하는 반지하주택은 9.7%(1만 9,730호), 2회 이상 침수지역에 입지한 반지하주택은 1.3%(2,542호)로 나타난 바 있음. 신상영·김성은·남현정·김상균, 앞의 글, 48면 참조

[표 1] 현행법에 따른 용적률 특례와 개정안의 비교

구분	용적률 특례 상한	국민주택규모 주택 건설
과밀억제권역 등 (제54조 및 제55조)	법적상한용적률	①재건축: 초과용적률의 50% 이하 (과밀억제권역의 경우 30~50%) 에서, ②재개발: 초과용적률의 75% 이하 (과밀억제권역의 경우 50~75%) 에서 각각 시·도조례로 정하는 범위로 건설
역세권 등 (제66조제2항)	법적상한용적률의 120%	①과밀억제권역의 재건축: 초과 용적률의 30~75%에서, ②과밀억제권역 외의 재건축: 초 과용적률의 50% 이하에서, ③재개발: 초과용적률의 75% 이하 (과밀억제권역의 경우 50~75%) 에서 각각 시·도조례로 정하는 범위로 건설
반지하주택 정비 (안 제66조제3항)	①반지하주택 밀집지역(제1호) : 법적상한용적률의 <u>150%</u> ② 그 밖의 지역(제2호) : 정비계획으로 정하여진 용적률 에서 <u>해당 정비구역 반지하주택 의 지하층 거실 면적 합계의 120%를 합한 범위</u>	
공공재개발 (제101조의5)	법적상한용적률의 120%	초과용적률의 20~70%로서 시· 도조례로 정하는 범위로 건설
공공재건축 (제101조의6)	일정한 주거지역으로 보아 그 용적률 상한까지	
재정비촉진사업	법적상한용적률의 120%	초과용적률의 75% 범위로 건설

주) 표기된 근거 조문은 「도시 및 주거환경정비법」임

※ 자료: 관련 조문 정리

국토교통부는 반지하주택 정비 활성화를 위한 용적률 완화의 필요성
에 공감하면서도, 과도한 용적률 상향 시 기반시설 부족, 주변 지역의
일조권·사생활 침해 등의 문제가 우려된다는 점에서 현행법 제66조제2
항 등 유사한 용적률 완화 특례의 입법례⁸⁾를 고려하여 개정안에 따른

8) 「도시 및 주거환경정비법」

제66조(용적률에 관한 특례 등) ② 정비구역이 역세권 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는

완화범위를 법적상한용적률의 ‘100분의 150’에서 ‘100분의 120’ 이하로
수정할 필요가 있고,

반지하주택 밀집지역이 아닌 지역의 용적률 완화 요건·기준 및 범위
등의 세부사항은 지방자치단체가 사업여건에 맞추어 결정할 수 있도록
조례에 위임할 필요가 있다는 의견을 제시함.

문 의 처

02)6788-5576

경우(제24조제4항, 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 따른 정비사업을 시행하는 경우는 제외한다)에는 제11조, 제54조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.

1. 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120까지 완화
2. 용도지역의 변경을 통하여 용적률을 완화하여 정비계획을 수립(변경수립을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)한 후 변경된 용도지역의 법적상한용적률까지 완화

제101조의5(공공재개발사업에서의 용적률 완화 및 주택 건설비율 등) ① 공공재개발사업 시행자는 공공재개발사업(「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제2조제1호에 따른 재정비촉진지구에서 시행되는 공공재개발사업을 포함한다)을 시행하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조 및 조례에도 불구하고 지방도시계획위원회 및 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120(이하 “법적상한초과용적률”이라 한다)까지 건축할 수 있다.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」

제19조(건축규제의 완화 등에 관한 특례) ② 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 규정 또는 같은 법의 위임에 따라 규정한 조례에도 불구하고 다음 각 호의 내용을 포함하는 내용으로 재정비촉진계획을 수립할 수 있다.

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조와 관련한 위임 규정에 따라 조례로 정한 용적률 최대한도의 예외. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따른 용적률 최대한도의 100분의 120을 초과할 수 없으며, 이 법 제11조제3항에 따라 기반시설에 대한 부지 제공의 대가로 증가된 용적률은 포함하지 아니한다.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」

제49조의2(소규모재개발사업 및 소규모재건축사업의 용적률 등에 관한 특례) ④ 공공소규모재건축사업을 시행 또는 대행하는 공공시행자등은 법적상한용적률에도 불구하고 제27조에 따른 통합심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120까지 건축할 수 있다.