

도시계획사업이 추진된 저층주거지 특성에 관한 연구^{*}

– 서울시 주거환경개선구역을 중심으로 –

맹다미^{**}·백세나^{***}

A Study on the Characteristics of Low-rise Residential Areas Implemented of Urban Planning Projects^{*}

– Focusing on Residential Environment Improvement Zones in Seoul –

Da-Mi Maeng^{**}·Ce-Na Baik^{***}

요약 : 이 연구는 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역을 대상으로 실태를 분석하여 유형화하며, 유형별 특성과 쟁점을 파악하고 재생 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역은 1990년대 저소득층 주거환경을 개선하고자 공공사업을 시행한 지역이다. 건축규제 특례로 다른 저층주거지보다 용적률, 건폐율 등 건물밀도가 높고 인동간격이 좁아 일조·조망·방음·위생·사생활보호 등에서 문제가 야기되었다. 기반시설과 주택의 재노후화가 진행되고 있지만 높은 밀도와 열악한 접도 조건으로 신축은 어려운 실정이다. 도시계획사업으로 정비된 지역이 사업추진 방식의 문제로 슬럼화된다면 사후 관리차원에서 공공의 적극적 대응이 필요하다. 특히 주거환경개선사업의 유형과 특성에 따라 기반시설을 정비하는 관리형 주거환경개선사업, 리모델링, 소규모주택정비사업 등 다양한 공공지원 방식이 필요하며, 우선순위를 두고 주거지의 재생을 유도해야 할 것이다.

주제어 : 주거환경개선구역, 저층주거지, 현지개량방식, 재생

ABSTRACT : The purpose of this study is to analyze and typify the actual conditions of 'Residential Environment Improvement Zones (REIZs)' in low-rise residential areas in Seoul in order to identify characteristics and issues of each type, and to suggest the direction of regeneration. The REIZs in the lower-rise residential area in Seoul has been implemented in the 1990s. Due to special mitigation of building regulations, building density is higher than other low-rise residential areas, resulting in problems in sunshine, view, soundproofing, hygiene and privacy. Although infrastructure and housing are deteriorated again after the project, it is difficult to build new facilities due to high density and poor road conditions. Thus, the public sector should take active measures from the level of follow-up management. In particular, it is necessary to facilitate the regeneration of low-rise residential areas through diverse public assistance methods and priority-setting, such as the residential environment improvement project with the infrastructure readjustment, remodeling, and small-scale housing refurbishment project that readjust the infrastructure according to the type and characteristics of housing environment improvement projects.

KeyWords : Residential Environment Improvement Zones (REIZs), Low-Rise Residential Areas, Local Improvement Method, Regeneration

^{*} 이 논문은 서울연구원 기초과제로 수행된 “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향(과제번호:2016-BR-17)”의 일부를 수정·발전시킨 연구임.

^{**} 서울연구원 도시공간연구실 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Planning and Design Research, The Seoul Institute)

^{***} 서울연구원 도시공간연구실 연구원(Researcher, Department of Urban Planning and Design Research, The Seoul Institute)
교신저자(E-Mail: cena100@si.re.kr, Tel: 02-2149-1457)

I. 서론

1. 연구배경과 목적

1960년대 이후 우리나라가 빠른 속도로 산업화와 도시화를 경험하면서 서울 인구는 폭발적으로 증가하였다. 급격한 인구 증가는 주택 부족을 일으켰고, 기반시설도 제대로 갖추지 못한 주거지가 자생적·불법적으로 형성되었다. 열악한 주거환경을 개선하려고 1962년 제정된 도시계획법에는 불량지구개량사업이 도입되었다. 1965년 개정된 도시계획법 시행령에는 재개발지구가 도입되면서 노후·불량주거지 정비가 제도적으로 시작되었다. 이후 추진된 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」에 따른 주택개량 재개발사업(1973년)과 「도시재개발법」에 따른 민간 자본 중심 합동재개발사업(1983년)은 빠른 시간에 노후·불량주거지를 정비하고 새로운 주택을 공급하는 데 일조하였다. 그러나 재개발사업이 고밀도로 추진되면서 주변지역과 부조화가 발생하고, 기존 주민의 생활터전을 붕괴시키며, 토지소유자와 세입자 간 갈등이 심화되는 등 부작용이 심화되었다.

전면철거방식으로 추진된 합동재개발사업의 부작용을 최소화하고 도시 저소득주민의 밀집한 노후·불량주거지의 주거환경을 개선하면서 저소득주민의 복지를 증진하고자 1989년 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」이 제정되었다. 주거환경개선사업은 시장이 사업시행자가 되는 도

시계획사업으로 추진되었다. 사업방식은 현지개량방식과 공동주택건설방식의 두 가지 방식을 결합한 복합방식 등이었다. 이 중 현지개량방식은 시장·군수가 도로·상하수도 등 도시기반시설을 설치·확대하고 민간 스스로 주택을 개량하는 형태로 추진되었다. 공동주택건설방식도 공공으로 한정된 사업시행자가 구역 안 토지·건축물을 전부 매수하여 공동주택을 건설하고 토지등소유자에게 분양하는 방식으로 추진되었다.¹⁾

2000년대 들어 서울시는 2008년 1개소를 마지막으로 새로운 구역을 지정하지 않고 기존 지정 구역에만 사업을 추진하였다. 특히 현지개량방식으로 사업이 추진된 주거환경개선구역²⁾은 2000년대 초까지 공공부문사업과 주택 개량이 마무리되었다.

1990년대 주거환경개선사업 현지개량방식으로 정비된 구역은 현재 주거지 내에서 어떤 모습으로 자리매김하고 있는지 실태를 분석해야 할 시점이다. 이들 주거환경개선구역은 현재 서울시내 저층주거지가 안고 있는 문제점과 다소 다른 양상을 보이고 있다. 이미 한 차례 물리적으로 주거환경을 개선했지만, 신축된 지 20년 이상 경과해 다시 노후화에 직면하고 있다. 건물 노후뿐 아니라 다양한 특례로 고밀 개발되었기에 일조권·사생활 침해, 주차문제 등으로 주거환경이 열악하다. 일반적으로 주택개량사업이 신축으로 추진될 수 있는 경우는 기존 건물보다 용적률을 상향하여 개발이익이 확보될 때이다. 재노후화한 서울시 주거환경개선구역은 고밀개발 때문에 개발이익을 확보하는 주택

1) 2003년 제정된 「도시 및 주거환경 정비법」에서 사업시행자가 한지로 공급하는 현지방식이 도입되었고 2012년 2월 개정 시 현지개량방식, 수용방식, 현지방식, 관리처분방식으로 사업방식을 다양화하였다.

2) 1989년 제정된 임시조치법은 주거환경개선의 촉진을 위하여 지정되는 지역을 주거환경개선지구로 정의하고 있지만, 2002년 각종 정비사업의 근거법이 통합된 「도시 및 주거환경 정비법」에서는 주거환경개선구역으로 명명하고 있으므로 이 연구에서는 '주거환경개선구역'으로 명칭을 통일하였다.

개량사업 기제가 작용할 수 없어 주거환경이 개선되지 못하는 상황이다. 이미 주거환경개선사업이 추진되었지만 다시 주거환경이 열악해진 지역이 지니고 있는 실태와 쟁점을 파악하여 향후 대응방안을 마련할 필요가 있다.

이 연구의 목적은 다음과 같다. 서울시 주거환경개선사업의 추진과정을 살펴보고, 저층주거지 내 현지개량방식 주거환경개선구역 중 공공부문사업이 완료된 구역을 대상으로 실태를 분석하여 유형화한다. 주거환경개선구역의 유형별 특성과 쟁점을 파악하고 주거환경을 개선하기 위한 대응방향을 제시한다. 향후 서울시 저층주거지 내 사업이 완료된 주거환경개선구역을 대상으로 실질적 주거지재생 방안을 마련하는 데 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

이 연구의 공간적 범위는 서울시 저층주거지 내 2000년대 초까지 공공부문사업이 완료된 49개 주거환경개선구역³⁾(952,934㎡)을 대상으로 한다. 이때 저층주거지는 용도지역상 주거지역 중 단독주택, 다가구주택, 다세대주택, 연립주택 등 저층주택이 밀집한 제1종과 제2종 일반주거지역으로 한정한다.

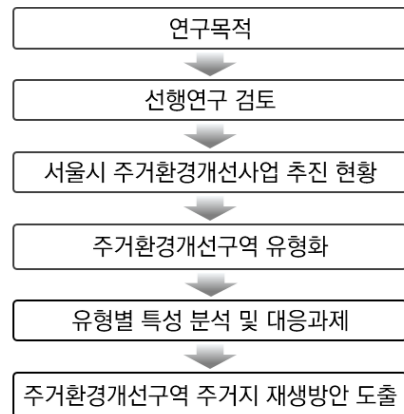
2) 연구 흐름과 방법

첫째, 관련 법·령, 조례, 서울시 도시계획사업 결정조서, 각종 조사 자료 등 문헌을 중심으로 서울시 주거환경개선사업의 추진과정을 살펴본다.

둘째, 연구대상지인 49개 주거환경개선구역의 현황자료를 수집·분석한다. 구역의 물리적인 현황을 파악하는 데는 건축물대장, 토지특성자료, 도로관리시스템 등 자료가 활용된다. 데이터와 현장조사를 토대로 주거환경개선구역의 실태를 파악하였고, 특성을 도출하기 위해 사업성, 건물밀도, 노후도, 주택유형 등 주거환경을 대표하는 지표를 활용하여 구역을 유형화하였다. 이를 바탕으로 유형별 특성을 분석하였다.

마지막으로 분석 결과에서 주거환경개선구역의 문제점을 도출하고 향후 주거환경을 개선하기 위한 재생방향을 제시하였다.

〈그림 1〉 연구흐름도



3. 선행연구 검토

주거환경개선사업 관련 연구는 임시조치법 시행 이후인 1990년대에 활발하게 진행되었다. 주거환경개선사업 현지개량방식 관련 선행연구 대다수가 사업의 개선방향을 제시하는 연구이다. 사업을 평가하고 문제점을 도출하여 개선방향을 제시하는

3) 2017년 2월 「도시 및 주거환경 정비법」 개정으로 주거환경관리사업과 주거환경개선사업이 주거환경개선사업으로 통합되었다. 이 연구는 2017년 2월 이전의 주거환경개선사업과 주거환경개선구역으로 연구범위를 한정한다.

연구 중에서는 기반시설 정비, 주택개량 등 물리적 환경 개선 효과와 주민만족도를 조사하거나(정치선·박춘근, 1998; 문준경 외, 2009; 이명석, 1998; 김철홍, 1996; 오채은 외, 2010), 거주자·공무원·계획가·전문가 등 관련 주체별 사업 평가를 실시해 개선방안을 제시하고 있다.(권영덕, 1998; 김한수·김철수, 2011; 김근성, 2007).

원거주민의 재정착과 주거안정성 측면에서 사업을 평가하기도 했다(송영섭, 1994; 김철홍, 1993; 김병호 외, 1999; 이영석, 1997). 장익관(1990)은 주거환경개선사업 대상인 저소득층 주민의 요구를 조사하여 주민요구가 반영된 사업의 방향을 제시하였다. 윤희철(2016)은 사업을 평가하기 위한 지표를 개발하고 적용방안을 제시하였다. 건축법 특례의 문제점을 도출하여 개선안을 제시하거나(김철홍, 1999), 사업구역의 물리적 유형을 구분하여 유형별 특성을 고려한 정비방향을 제시하였다(배웅규 외, 2008).

이 외에도 사업추진 과정에서 인적지원방안(이영환 외, 2014)과 주거복지 측면의 발전방안(김선미, 2016), 주택개량 측면에서 소규모주택정비 활성화를 위한 공공의 역할(권혁삼, 2016) 등에 관한 연구도 있다.

선행연구는 사업 효과를 물리적 환경 개선, 주민만족도, 주거안정성 등 측면에서 평가·분석해 개선방안을 마련하고 있다. 사업구역을 유형화한 연구는 사업추진 이전의 현황을 기준으로 효과적인 사업추진 방안을 마련하기 위한 것이다. 주거환경개선사업에 관한 많은 연구가 있었지만, 대부분 사업 추진과 결과에 집중되어 있고 사업이 추진된 이후 구역의 실태를 분석한 연구는 거의 없다.

이 연구는 이미 도시계획사업이 추진된 서울시 주거환경개선구역의 물리적 환경을 분석하여 유형화하고, 유형별 쟁점과 특성을 도출하여 유형별 재생방향을 제시하고자 한다. 주거환경개선사업 추

진 이후 일정시간이 경과한 지역의 주거환경을 분석하고 쟁점을 도출하여 재생방향을 제시하였다는 측면에서 선행연구와 차별성을 가진다.

〈표 1〉 주거환경개선사업 관련 연구

구분		선행연구
사업 추진의 문제점과 개선 방안	사업 평가 (물리적 유형, 평가지표 제시)	권영덕(1999), 김근성(2007), 배웅규 외(2008), 김한수·김철수(2011), 윤희철(2016)
	주민의견 (주민 만족도, 주민요구 등)	장익관(1990), 김철홍(1996), 이영석(1997), 이영석(1998), 정치선·박춘근(1998), 김병호 외(1999), 문준경 외(2009), 오채은 외(2010)
	제도개선	김철홍(1999), 문준경 외(2009),
	공공 역할과 지원	이영환 외(2014), 권혁삼(2016)
재정착/주거안정성		김철홍(1993), 송영섭(1994), 김홍주 외(2014), 김선미(2016)

II. 서울시 주거환경개선사업의 추진과정

1. 관련 제도의 변화

현지개량방식처럼 개별 주택개량사업에 따른 주거지 정비는 1968년 불량주택 양성화조치에서 시작되었다. 서울시는 1972년 현지개량사업을 추진하였고, 서울시 건의로 1973년에 제정된 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」에 따른 재개발사업도 주민이 스스로 주택개량을 하는 자력재개발방식으로 진행되었다. 1976~1978년에는 AID차관으로 무허가주택의 양성화와 현지개량사업을 추진하였다.⁴⁾

〈표 2〉 서울특별시 주거환경개선사업시행조례의 주요 특례 사항

구분	건축규제내용	완화내용
거실의 조도기준/채광 등	바닥면적 1/10 이상 채광 창 설치 또는 조도기준 이상의 조명장치 설치	거실의 용도구분별 조도기준의 각 1/2 이상
변소	종말처리장 처리구역안의 화장실은 수세식으로 설치	건축규제 적용하지 않음
지하층 설치	지상층 연면적 330㎡ 이상 건축물 설치 시 용도별 지하층 면적 기준	당해 건축물 지상층 바닥면적 합계의 20분의1 이상→5층 이하 공동주택 미설치
건축물 열손실 방지	거실의 외기에 접하는 창에 대한 기준 등	건축규제 적용하지 않음
	거실 외벽, 반자, 지붕, 최하층 거실의 바닥, 공동주택의 축벽에 대한 열관류율 값 및 단열재 두께기준	열관류율 기준의 2배 이하 단열재의 두께기준 2분의1 이상
건축재료의 품질	산업표준화법에 의한 한국산업규격 표시품, 건설부장관이 인정한 것	건축규제 적용하지 않음
대지와 도로 관계	도로에 2m 이상 접도	건축규제 적용하지 않음
건축선 지정	4m 미만 도로인 경우 중심부에서 2m 후퇴	2m 이상 적용하지 않음 2m 미만인 경우 2m 이상 확보
건폐율	60%	70%/80%→80%
용적률	300%→200%/300%/400%	300%→400%
대지면적 최소한도	60㎡	20㎡
대지의 분할 제한	60㎡	건축규제 적용하지 않음→60㎡
건축물의 높이제한	도로 사선 1.5배 이하	건축규제 적용하지 않음
일조 등 확보를 위한 건축물의 높이 제한	정북방향의 인접대지경계선 거리에 따른 높이 제한	건축규제 적용하지 않음
대지안의 공지	건축선/인접대지경계선 이격	건축규제 적용하지 않음
건축물 부설주차장 설치기준	건축연면적 130㎡~200㎡ 이하: 1대 200㎡ 초과: 130㎡당 1대 추가	연면적 300㎡ 미만 건축물에는 적용하지 않음

주 1: 특례건축물에 적용되는 사항을 중심으로 정리하였으며 특례제한건축물과 신축건축물(나대지 신축 또는 세대수 증가한 신축)은 일부 사항을 제외하고 특례를 적용받지 못했다.

주 2: 서울특별시 주거환경개선사업시행조례는 1990년 6월 1일부터 2004년 12월 31일까지 효력을 가졌다.

1989년 4월에는 「도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」(이하 임시조치법)이 제정되어 주거환경개선사업의 제도적 근거가 마련되었다. 이 법은 10년 한시법이었지만, 1999년 법개정으로 2004년 12월 말까지 효력이 연장되었다.

2003년에 임시조치법이 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 도정법)으로 흡수·통합되어, 주거환경

개선사업은 상시 추진이 가능하게 되었다. 도정법은 주거환경개선사업을 ‘도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 기반시설이 극히 열악하고 노후불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업’으로 정의하였다⁵⁾.

저소득주민이 밀집한 주거지 정비는 공공의 재

4) 서울특별시, 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 주택재개발사업 부문/주거환경개선사업 부문, p.44

5) 공공이 주거지 내 기반시설을 정비하고 민간은 스스로 주택을 개량하여 주거환경을 개선하는 사업방식 측면에서 2012년에 도정법에 도입된 주거환경관리사업과 2015년 도시재생법에 따른 근린생활형 도시재생활성화사업은 현지개량방식 주거환경개선사업과 유사하다. 다만 주거환경개선사업은 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역을 대상으로 하기 때문에 공공의 지원범위에 차이가 있다.

정책인 지원 없이 사업 효과를 거두기 어렵기 때문에 2001년부터 도로·상하수도·주차장 등 기반시설과 임시수용시설 설치 등 공공부문사업에 국고 지원되었다. 사업구역의 주택소유자가 자발적으로 주택을 개량하거나 신축하도록 유도하기 위해 「주택법」에서 주택기금으로 용자·지원하였다(권혁삼 외 2016). 국고지원을 받는 주거환경개선사업은 1단계 사업(2001~2005년)과 2단계 사업(2005~2013년)으로 추진되었고, 3단계 사업이 2014년부터 시작되었다(국토해양부, 2013).

기존 현지개량방식의 주거환경개선사업은 주민의 경제 여건에 따라 필지단위로 주택 개량이 이루어져 주변 지역과 연계가 되지 않고 공공시설에 관한 주민 요구가 반영되지 않는 한계가 있다. 이를 극복하여 공공성을 확보하고 계획적 개발로 현지개량을 활성화하려고 거점확산형 주거환경개선사업이 도입되었다. 특히 사업시행주체로 공공의 참여를 명시하는 내용으로 도정법이 개정되었다. 2006년 거점확산형 주거환경개선사업을 효과적으로 추진하기 위해 전국 12개 시범구역을 선정하였다.⁶⁾

2017년 2월 도정법 개정으로 주거환경개선사업과 주거환경관리사업이 통합되어 주거환경개선사업으로 명명되었다. 통합된 주거환경개선사업은 다수의 가로구역 또는 대블록을 사업범위로 하고, 사업방식은 4가지로 구분되었다.⁷⁾

주거환경개선사업 추진 시 주택개량을 활성화할 목적으로 관련법에서 여러 가지 특례와 기준 완화조치가 있었다. 서울시는 1990년에 「서울특별시 주거환경개선사업시행조례」(이하 주거환경개선조

례)를 제정하여 건축법, 주택건설촉진법, 주차장법에 관한 특례를 규정하였다. 건축법에 따른 건폐율, 용적률, 대지면적 최소한도 등과 주차장법에 따른 건축물 부설주차장 설치기준 등이 완화되었다. 이에 따라 주거환경개선구역 내 주택개량사업은 일반지역보다 높은 밀도로 개발이 가능했다. 조도 기준, 열손실 방지, 건축재료 품질 등에서도 완화가 적용되면서 일반 주거지역보다 개별 주택 내 주거환경도 열악하게 조성되었다.

2. 서울시 주거환경개선사업의 추진과정

1989년에 임시조치법이 제정되면서 서울시는 1989년에 10개 지역을, 1990년에는 34개 지역을 주거환경개선구역으로 지정하였다. 국고지원사업이 추진되기 전인 2000년까지는 총 105개 구역지정이 시행되었고, 이 중 16개 구역은 사업이 폐지되거나 지정이 해제되었다. 국고지원 1단계 사업기간 동안에는 총 14개 구역을 지정하였는데, 이 중 4개 구역은 해제되었다. 2단계 사업에는 2개소가 구역지정이 되었으며, 3단계 사업에서 서울시는 정비구역을 지정하지 않았다. 종합적으로 서울시는 2016년 말까지 총 121개 구역(총면적 2.1㎢)을 주거환경개선구역으로 지정했고, 이 중 101개소(총면적 1.84㎢)가 주거환경개선구역으로 남아 있다.

서울시 주거환경개선구역은 한양도성 주변 구릉지 일대에 집중 분포하고 있는데, 종로구는 17

6) 서울시에는 대상지가 없었다.

7) 사업의 추진은 하나의 방식으로 하거나, 4가지 방식을 혼용할 수 있다. 첫 번째 방식은 기존의 주거환경관리사업방식과 주거환경개선사업의 현지개량방식이 혼합된 형태로 공공이 기반시설과 공동이용시설을 새롭게 설치하거나 확대하고 소유자가 스스로 주택을 보전·정비·개량하는 것이다. 나머지 세 가지 방식은 기존 주거환경개선사업 방식에서 현지개량방식을 제외한 정비방식이다. 사업시행은 시장·구청장이 직접 하거나 시장·구청장이 시행자를 지정하여 민간이 독자적으로 추진하지 않는다.

개소로 가장 많다. 서울시가 공간적으로 확장되면서 사대문 주변으로 형성된 무허가·불량주거지에 사업이 추진되었다. 한양도성 주변 외 구로구와 영등포구 준공업지역 주변에도 상당수 구역이 밀집하고 있다. 산업시설 인근 지역에 불량주거지가 형성되어 정비가 필요했다는 사실을 알 수 있다.

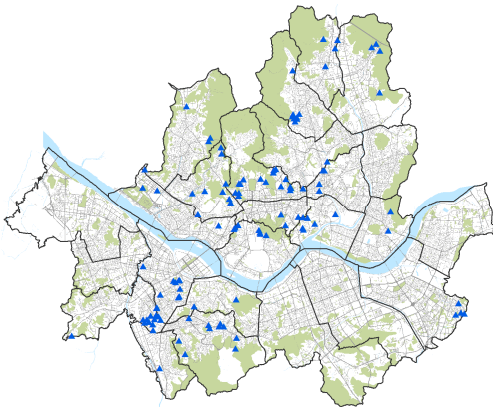
〈표 3〉 서울시 주거환경개선구역 지정 현황

지정년도			존치여부	존치	지정 후 해제	계
1기		1989~ 2000년	구역 수 (개소)	89	16	105
			면적(㎡)	1,610,043	237,275	1,847,318
2기	1단계	2001~ 2005년	구역 수 (개소)	10	4	14
			면적(㎡)	142,919	20,495	163,414
	2단계	2005~ 2013년	구역 수 (개소)	2		2
			면적(㎡)	90,566		90,566
총합계			구역 수 (개소)	101	20	121
			면적(㎡)	1,843,528	257,770	2,101,297

주: 주거환경개선사업에 대한 국고지원이 시작된 2001년을 기준으로 이전에 추진된 사업을 1기, 이후를 2기로 구분하였다. 2기는 국고지원 사업단계에 따라 1, 2 단계로 구분하였다.

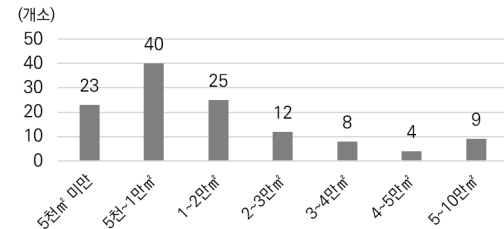
자료: 서울시, 2015, 도시계획사업 결정조서

〈그림 2〉 서울시 주거환경개선구역 분포



주거환경개선구역의 평균면적은 17,366㎡이지만, 규모가 1만㎡ 미만인 구역이 과반을 차지한다. 재개발사업 구역면적 요건이 1만㎡ 이상인 것에 비교했을 때 재개발사업보다는 주로 작은 규모로 사업이 추진되었다.

〈그림 3〉 서울시 주거환경개선구역 면적 분포



서울시 주거환경개선사업은 대부분 현지개발방식으로 추진되었다. 정비구역으로 존치되고 있는 101개 구역 중 78개 구역은 현지개발방식이 적용되었고, 3개 구역에서는 현지개발방식과 공동주택 건설방식을 혼합하여 추진되었다. 공동주택건설방식은 19개 구역에서 적용되었으며, 1개 구역은 주거지가 전면 철거되고 공원사업이 추진되었다.

사업추진 현황을 살펴보면 101개 구역 중 99개 구역에서 계획 수립 이후 사업이 시행되어 완료되었다.⁸⁾ 특히 공동주택건설방식으로 추진된 구역은 전체가 사업이 완료되었다. 현지개발방식은 1996년과 2002년에 지정된 2개 구역을 제외하고 공공부문사업이 추진되었다.

용도지역은 제2종 일반주거지역(7층)으로 지정된 구역이 가장 많다. 주거지역뿐만 아니라 자연녹지지역, 준공업지역인 구역도 있고 구역 일부가 일반상업지역으로 지정된 구역도 있다.

현지개발방식으로 계획된 75개 구역 중 용도지역이 제2종 일반주거지역 이하에 해당하는 지역은 68개 구역이다. 이 중 2000년까지 구역이 지정되고 공공부문사업과 주택개발사업이 추진된 49개 구역⁹⁾을 연구대상으로 한다.

〈표 4〉 추진구역의 현황

(단위: 개소)

구분	미시행	완료	계
현지개량	2	76	78
현지개량+공동주택	-	3	3
공동주택	-	19	19
기타사업	-	1	1
계	2	99	101

주: 사업완료는 공동주택건설방식의 경우 주택건설 및 공급을, 현지개량방식의 경우 정비기반시설(공공시설)에 대한 공공부문사업이 시행된 것을 의미

〈표 5〉 추진구역의 용도지역 현황

(단위: 개소)

용도지역	현지 개량	공동 주택	현지+ 공동	기타 사업	계
일반주거지역	제1종	15	3	1	19
	제2종	48	12	1	61
	제3종	5	6	1	12
자연녹지지역	7	1			8
준공업지역		1			1
계	75	23	2	1	101

III. 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역 현황 분석

이 연구의 대상인 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역의 평균 구역면적은 19,448㎡로 전체 주거환경개선구역의 평균 구역면적보다는 크지만 2만㎡ 미만 구역비율은 전체와 비슷한 수준이다.

주거환경개선구역 경계가 도로, 공원, 아파트단

지 등 지형지물에 따라 구분되어 뚜렷한 경우는 그리 많지 않다. 구역 경계면에서 3면 이상을 폭 6m 이상 도로나 지형지물에 접하는 구역은 49개소 중 15개소 정도이다. 구역형태는 거의 대부분이 부정형이며 1~2개의 필지로 구성된 세장형 구역도 나타나고 있다. 전체 49개 주거환경개선구역 중 32개소(65%)가 구릉지¹⁰⁾에 입지하고 있다. 강북지역의 주거환경개선구역 대부분은 구릉지에 입지한다.

주거환경개선사업으로 기반시설이 정비 또는 확충되었지만 자연발생적 비격자형의 도로망을 유지하고, 도로와 대지의 관계에 대한 특례로 4m 미만의 협소한 도로가 남아있는 경우가 많다. 비격자형 도로망 형태를 가지는 구역 과반수가 구릉지에 입지하고, 구릉지에 입지하고 있는 구역 대부분은 4m 미만의 도로가 분포하고 있다. 분석대상지 49개 구역 중 9개소(18%)가 격자형의 도로망을 갖추었고 나머지 40개소(82%)는 비정형 도로망을 유지하고 있다.

구역 내 건물의 접도현황을 보면 63% 정도만 4m 이상 도로에 접하며 2m 미만 도로에 접하는 건물도 12%에 이른다. 격자형 도로망을 갖춘 구역의 건물도 약 22%가 4m 이상 도로에 접하지 못하고 있다.

〈표 6〉 도로망 형태별 건물의 접도 비율

(단위: %)

구분	4m 이상	3~4m	2~3m	2m 미만	계
격자형	78.4	10.4	3.7	7.5	100
비격자형	58.7	16.5	10.9	13.9	100
전체	63.4	15.1	9.2	12.3	100

8) 가리봉1-1, 대림2-2, 영등포1-1 등 3개 구역은 공공부문사업과 함께 주택개량사업도 거의 추진되었지만 구역지정이 해제되었다.

9) 전체 101개 구역 중 국비지원이 시작된 2001년 이전에 지정되고 제2종일반주거지역 이하의 주거지역 내에서 현지개량방식으로 공공부문사업이 완료된 구역은 56개소인데, 서울시 도시계획정보서비스(UPIs)에서 구역계가 확인되지 않거나 조서에서는 현지개량방식으로 기록되었지만 아파트로 개발된 지역 등은 제외하였다.

10) 서울특별시, 2004, 「2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 주택재개발사업 부문/주거환경개선사업 부문」이 제시하는 주거지의 유형구분 기준 중 구릉지 기준인 표고 40m 이상인 지역을 준용하였다.

구역지정과 계획고시 이후 주택개량사업¹¹⁾이 추진된 현황을 살펴보면 전체 건물 중 계획고시 이후 주택개량비율(이하 주택개량비율)은 평균 83%이다.¹²⁾ 주택개량비율이 80% 이상인 구역은 과반수인 32개소이고, 이 중 10개소는 구역 전체적으로 주택개량사업이 추진된 것으로 조사되었다. 4개소는 절반 미만의 건물이 구역지정 이후 건축되었다.

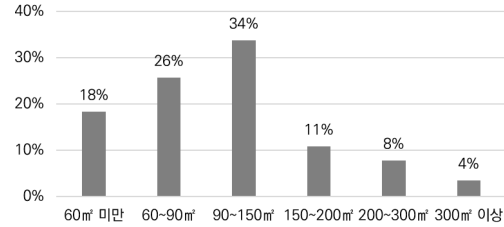
〈표 7〉 주거환경개선구역 주택개량 현황

구분	20% 미만	20~40%	40~60%	60~80%	80~100%	100%	계
구역 수(개소)	1	2	1	13	22	10	49
비율(%)	2.0	4.1	2.0	26.5	44.9	20.4	100.0

주거환경개선구역 내 대지면적 평균은 119㎡로, 150㎡ 미만 대지가 약 78%, 90㎡ 미만 대지는 약 44%, 60㎡ 미만 대지는 약 18%를 차지한다. 서울시 저층주택의 대지면적 중 90㎡ 미만이 13%¹³⁾인 것과 비교할 때 주거환경개선구역 내 대지면적은 일반 저층주택보다 규모가 작다. 구역별로 보았을 때 규모 90㎡ 미만 대지가 과반수인 구역이 12개소(24.5%) 정도이고, 150㎡ 이상 대지가 과반수를 차지하여 대지면적이 다른 구역보다 상대적으로 큰 구역은 8개소(16.3%)이다.

대상지 구역 내 건물의 평균 용적률은 216%인데, 구역지정 이후 개량사업이 추진된 건물의 평균 용적률은 237.6%이다. 제1종 일반주거지역에서도 평균 용적률이 200%인 구역이 나타난다. 평균용적률이 200% 이상인 구역은 32개소이며, 평균용적률이 250% 이상인 구역은 9개소가 있다.

〈그림 4〉 주거환경개선구역 내 대지면적 현황



〈표 8〉 구역의 평균용적률 현황

(단위: 개소)

용도지역 \ 용적률	150% 미만	150~200%	200~250%	250% 이상	계
1종	2	5	3		10
1종/2종(7)			3		3
2종(7)		5	13	5	23
2종(7)/2종			2		2
2종	1	4	2	4	11
계	3	14	23	9	49

대상지 전체 건물의 평균 건폐율은 65.1%이며 개량된 건물의 평균은 65.3%이다. 완화되는 건축 규제사항에 용적률이 있지만 완화된 용적률은 일반지역과 차이가 없다. 반면, 건폐율은 일반지역이 60% 이하인 것에 비해 주거환경개선구역에서는 개량되는 주택조건에 따라 80%까지도 완화되었다. 건폐율과 함께 건축선에 따른 건축제한으로 일반 지역에서는 조례상 용적률을 도달하지 못하는 것과 달리, 주거환경개선구역에서는 건폐율과 건축선이 완화되어 주거지역 용적률 상한이었던 300%이나 400%¹⁴⁾까지도 개발할 수 있었다.

11) 주택개량사업은 신축부터 개축, 증축, 대수선, 집수리 등을 포괄하지만 이 연구에서는 기존 건축물보다 건폐율·용적률이 증가하는 신축과 증·개축을 주택개량사업으로 한정한다.

12) 주거환경개선사업에서 민간사업의 성과는 민간사업 대상 건물 중 주택개량사업이 추진된 건물 비율로 파악해야 하지만, 건축물대장의 데이터 누락 등 자료구득의 어려움으로 권영덕(1999) 연구에서 조사한 내용에 보완하여 구역 내 전체 건축물 중 계획고시 이후 2015년 12월 말을 기준으로 신축과 증·개축 건축허가와 사용승인을 받은 건축물의 비율로 사업성고를 조사하였다.

13) 이하 서울시 저층주거지 물리적 현황은 맹다미 외(2016)를 참조하였다.

〈표 9〉 구역의 평균건폐율 현황

구분	60% 미만	60~65%	65~70%	70% 이상	계
구역 수(개소)	6	28	11	4	49
비율(%)	12.2	57.1	22.4	8.2	100

주거환경개선구역 내 건축물 용도 현황을 보면 주택이 95%를 차지하며, 비주거용 건물의 절반은 주거용도로 이용되고 있다. 주택 중 67%는 다세대 주택 위주의 공동주택으로, 주거환경개선구역에서는 합필을 통해 다세대주택으로 신축된 것을 알 수 있다. 이는 1990년대에 서울시 저층주거지의 단독 주택비율이 82%, 공동주택비율이 18%로 단독주택인 다가구주택 위주였던 것과 차이를 보인다. 공동주택 비율이 50%를 초과하는 구역이 대부분이고, 12개 구역은 주택의 90% 이상이 공동주택으로 구성되어 있다.

〈표 10〉 주택 중 공동주택 점유비율

구분	50% 미만	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90~100%	계
구역 수(개소)	8	3	5	14	6	13	49
비율(%)	16.3	6.1	10.2	28.6	12.2	26.5	100.0

〈표 11〉 건축물 용도 현황

구분	주거용						비주거용			전체
	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택	아파트	계	근린생활시설	기타시설	
비율(%)	94.9	9.4	21.9	51.3	2.7	9.6	5.1	4.4	0.8	100.0

주거환경개선구역 내 건물의 평균 건축연한은 23.4년¹⁵⁾이다. 평균 건축연한이 20년 이상인 구역은 38개소로 나타나고 있다. 20년이 넘는 건축물 비율이 50% 이상인 구역은 33개소이며, 리모델링 대상인 15년 이상 건축물 비율이 과반수인 구역은 45개소, 이 중 90% 이상인 구역은 30개소이다.

〈표 12〉 평균건축연한

구분	15년 미만	15~20년	20~25년	25~30년	30년 이상	계
구역 수(개소)	1	10	28	4	6	49
비율(%)	2.0	20.4	57.1	8.2	12.2	100.0

〈표 13〉 20년 이상 건물 비율

구분	25% 미만	25~50%	50~75%	75% 이상	계
구역 수(개소)	9	7	17	16	49
비율(%)	18.4	14.3	34.7	32.7	100.0

주: 건축연한 누락 건축물은 건축연한을 20년 이상으로, 이 중 건축물 구조가 목구조인 건축물은 30년 이상으로 산정하였다.

IV. 유형별 특성 분석과 대응방향

1. 주거환경개선구역 유형화

서울시 주거환경개선구역은 노후·불량한 주거지를 개선하고자 기반시설과 주택 정비·개량사업

14) 1990년 6월 서울시 건축조례와 주거환경개선조례는 용적률 상한을 300%로 규정하였다. 이후 1993년 4월에 개정된 건축조례에서 1종일반의 용적률은 200%, 2종일반은 300%, 3종일반은 400%로 규정함에 따라 1994년 3월에 개정된 주거환경개선조례는 용적률 상한을 300%에서 400%로 변경하였다.

15) 2017년 12월 31일을 기준으로 건축연한을 산정하였다. 49개 구역 중 29개소에서 건축허가일자과 사용승인일자 누락 건물이 있으며 이 구역은 구역 내 전체 건물 중 누락건물 비율이 평균 8.8%, 최소 1%, 최대 25%로 나타났다. 누락건축물은 대부분 목구조, 블록구조, 벽돌구조 등이며 노후건축물로 추정되므로 구역의 실제 평균 건축연한은 23.4년보다 더 클 것으로 추측한다.

이 추진되었지만 시간이 경과하면서 다시 노후화되고 있다. 이 연구는 서울시내 일반 저층주거지와 조성방식과 환경특성 등이 다른 주거환경개선구역의 재생방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 저층주거지 내 주거환경개선구역의 유형을 구분하고 유형별 특성과 쟁점을 파악해 재생방안을 도출한다.

주거환경개선구역은 사업추진 이전에는 주로 접도조건이 열악하고 노후·불량한 소규모 단층주택이 밀집하고 있는 유사한 형태였다면, 사업 이후에는 사업 시기, 계획내용, 입지조건 등에 따라 물리적 주거환경에 차이가 나타난다. 주거환경개선구역의 특성별 재생방향을 제시하기 위해 재생사업 대상과 관련된 요소를 기준으로 주거환경개선구역을 유형화하고자 하였다. 재생사업 추진 여부를 판단하는 구역의 규모·형태와 사업의 주요 대상인 주택·기반시설을 유형화를 위한 요소로 선정하였다.¹⁶⁾

먼저, 주거지 재생사업은 효과적인 재생을 위해 마을단위로 추진되는 것을 고려하여 구역의 규모와 물리적 형태를 기준으로 유형을 구분한다. 현재 서울시 주택정비형 재개발사업은 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」(이하 도정조례)에 따라 1만㎡ 이상으로 추진되며, 소규모주택정비사업에 해당하는 가로주택정비사업은 소규모정비법 시행령에 따라 사업면적이 1만㎡ 미만으로 추진된다. 그러나 주로 소규모 대지가 분포하는 주거환경개선구역의 특성과 1만㎡ 미만 구역규모가 49개소 중 23개소(47%)인 것을 고려하여 유형 구분 기준을 규모 5천㎡¹⁷⁾로 한다. 필지 1~2켜로 구획된 세장형 구역은 마을단위로 보기 어려우므로 구역형태의 세장형 여부도 구역의 규모와 형태에 관한 유

형 구분의 기준으로 포함한다.

둘째, 주택은 주택개량 여부와 개량 실태가 구역의 물리적 주거환경을 결정하므로 구역 내 주택개량 정도와 개발밀도(용적률)를 유형 구분의 기준으로 한다. 구역 내 주택개량 정도는 구역의 개량 현황과 성과판단여부를 고려하여 구역 내 건물 중 50% 이상을 기준으로 한다. 개발밀도는 대상구역이 제2종 일반주거지역 이하 저층주거지이므로 제2종 일반주거지역의 조례상 용적률인 200%를 기준으로 한다.

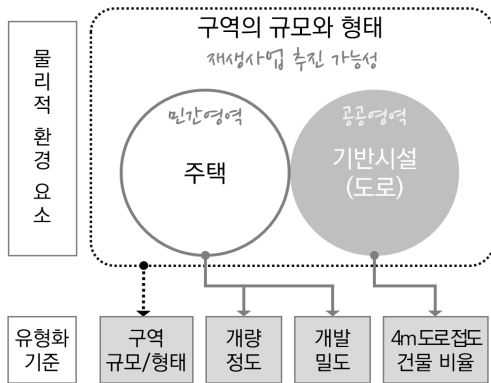
셋째, 주거환경개선사업에서 개선 대상인 기반시설은 도로, 상하수도, 공원, 주차장, 공동이용시설 등이 있는데, 이 중 도로가 가장 기초적인 시설이므로 도로 여건으로 유형을 구분한다. 너비 4m 이상 도로 접도 건물 비율을 기준으로 하며, 4m 이상 도로 접도 건물의 근접 현황을 검토하여 4m 이상 도로 접도 건물 비율 70%를 유형구분을 위한 기준으로 한다.

주거지의 물리적 환경 요소를 지표화한 구역규모·형태, 주택개량 정도, 접도현황, 개발밀도 등을 기준으로 저층주거지 내 주거환경개선구역은 6가지 유형으로 도출되었다. 구역면적 5,000㎡ 미만이거나 세장형 형태를 가진 구역(유형 6)은 10개소이며, 구역 내 전체 건축물 중 개량 비율이 50%가 넘지 못하는 구역(유형 5)은 3개소이다. 4m 도로에 접하는 건물 비율이 70% 이상이고 구역 평균 용적률이 200% 이상인 구역(유형 3)은 14개소, 4m 접도 건물 비율 70% 이상, 평균 용적률이 200% 이하인 구역(유형 4)은 4개소, 4m 접도 건물 비율 70% 미만인 구역 중 평균 용적률이 200%

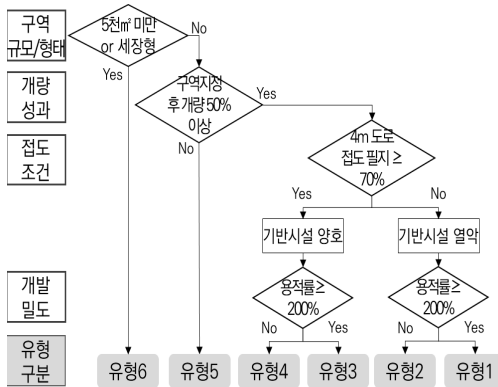
16) 주거환경개선사업이 추진된 이후 해당 구역의 현황을 기준으로 유형화하기 위해 사업시기와 계획내용은 유형구분에서 고려하지 않았다.

17) 도정조례 제6조 제1항 제2호에서는 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회가 심의하여 인정하는 경우에 주택정비형 재개발사업을 5천㎡ 이상도 가능하도록 하고 있다.

〈그림 5〉 물리적 환경 특성에 따른 유형화를 위한 기준



〈그림 6〉 유형구분 과정



구분	주요 특성	해당구역	개소
유형 1	도로여건이 열악하고 고밀개발	금호1-1, 동송1, 명륜1, 사직, 서계2, 송인, 신당2-1, 원서, 창신	9
유형 2	도로여건이 열악	공덕1-1, 공덕1-2, 누상옥인, 수유1, 용산1, 용산2, 행촌, 후암1, 후암2	9
유형 3	도로여건이 양호하고 고밀개발	가리봉2-1, 구로2-1, 구로3-1, 구로3-3, 구로4-1, 금호3-1, 대림3-1, 미아2, 수유2, 신교, 연건, 연희2, 응봉1, 흥파1	14
유형 4	도로여건이 양호	구로3-2, 마천1-1, 미아1, 미아5	4
유형 5	주택개발 사업이 저조	제기1, 제기3, 흥제4-1	3
유형 6	소규모 사업 추진	구로3-4, 구로6-1, 대림2-1, 대림3-2, 명륜2, 명륜3, 봉천11-1, 신당4-1, 용두1, 제기4	10

〈표 14〉 유형별 지표 현황

유형	구역 수 (개소)	주택 개량 (%)	구역 면적 (㎡)	접도 조건 (%)	용적률	
					평균 (%)	200% 이상(%)
유형 1	9	81.8	27,413	48.3	216.2	67.3
유형 2	9	84.8	28,361	55.1	171.9	35.3
유형 3	14	90.3	24,077	76.8	252.9	76.0
유형 4	4	79.6	8,801	83.2	171.6	31.8
유형 5	3	30.7	10,196	70.2	181.0	44.6
유형 6	10	90.9	4,810	81.2	233.0	81.2

이상(유형 1), 200% 이하(유형 2)인 구역은 각각 9 개소이다.

2. 유형별 특성

1) 유형 1: 도로여건이 열악한 고밀지역

유형 1은 도로여건이 열악한 고밀지역으로 종로구 등 도심권에 위치하며, 비격자형 도로망에 필지형태는 주로 부정형이다. 해당 구역 전체가 경사도가 심한 구릉지형으로 도로 정비는 한계가 있어 과반수 건물이 4m 이상 도로에 접하지 못하고 있다. 평균 용적률이 216%이고 용적률 200%가 넘는 건물이 67% 이상으로 대부분 건물이 고밀개발되었다. 구릉지 특성상 용적률로 산정되지 않는 지하층은 지상 1층에 가까워 주거로 사용하기 유리하여 75% 정도가 지하층을 설치했다. 지상 1층에 준하는 지하층 때문에 수치로 보이는 것보다 실제 건물밀도와 높이는 더 높다.

좁은 도로에 면하고 있는 주택비율이 높아 채광·일조조건이 열악하고 위요감도 크다. 주거환경

개선구역과 주변 지역 간 경계가 명확하지 않지만, 이 유형의 구역은 주변 지역보다 월등히 높은 밀도로 확연히 차이를 보이고 있다.

〈그림 7〉 유형 1의 도로와 건물 현황

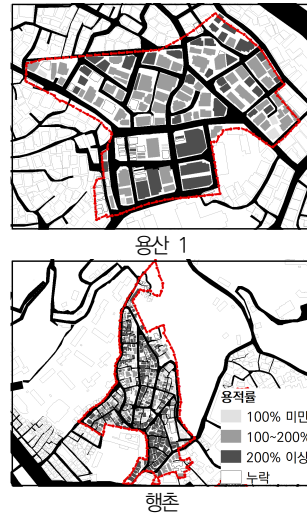


2) 유형 2: 열악한 도로여건

유형 2는 도로여건이 열악하지만 개발밀도가 크게 높지 않은 지역으로, 경사도가 높은 구릉지에 입지하고 자연발생형 도로망에 세가로나 계단형 도로에 접하고 있는 건물이 상당수이다. 폭 4m 이상 도로에 접하는 건물의 평균 비율이 55%이지만 계단형 도로에 접하는 건물도 포함되어 있어 차량 접근이 가능한 건물비율은 더 낮다. 자연발생형 도로망으로 필지형태도 부정형이다.

이 유형은 유형 1과 기반시설 조건은 유사하지만 60㎡ 이하 소규모 대지 비율이 높다. 평균 용적률이 172%로 건물밀도는 낮아 유형 1보다는 채광·일조조건이 양호한 편이며 위요감도 상대적으로 낮다. 주변 지역과 밀도도 큰 차이가 나지 않아 주거환경개선구역과 주변지역 간에 경관상 큰 차이를 보이지 않는다.

〈그림 8〉 유형 2의 도로와 건물 현황



3) 유형 3: 도로여건이 양호한 고밀지역

유형 3은 기반시설이 양호한 고밀지역으로 격자형 가로망을 갖춘 구역과 비격자형 가로망인 구역을 포함하고 있다. 4m 이상 도로 접도비율이 70% 이상이지만, 주거환경개선사업의 접도 완화 특례로 협소도로에 접하고 있는 건물도 상당수 있다. 해당 구역 대부분의 대지면적은 90㎡ 이상인 경우가 과반을 차지하며, 60㎡ 미만 과소필지 비율은 다른 유형보다 낮은 편이다. 기반시설이 양호하지만 좁은 인동간격과 고밀·고층개발 때문에 전체적으로 채광·일조환경이 좋지 않다.

평균 지상층수는 3.9층으로 다른 유형의 구역보다 높은 편이다. 지하층을 설치한 건물 비율은 평균 45%이며 이 중 평지에 해당하는 구역에서 지하층을 설치한 비율은 28%에 불과하다. 대지면적 대비 지하층까지 포함한 전체연면적의 비율을 산정하면 유형 1의 평균용적률 262%와 비교했을 때 유형 3(277%)은 용적률 간 차이보다 격차가 적다.

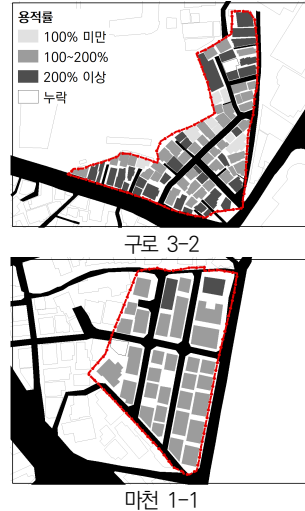
유형 3도 주변 지역보다 고밀·고층이지만, 상당수 구역에서는 도로 등으로 경계가 분명하여 경관상 주변 지역과 구별되는 정도가 크지 않다.

〈그림 9〉 유형 3의 도로와 건물 현황



이 상대적으로 커 채광·일조조건이 양호한 편이다. 용적률이나 층수가 인접한 비사업구역과 큰 차이가 없어 경관상 주변 지역과 구별되지는 않는다.

〈그림 10〉 유형 4의 도로와 건물 현황



4) 유형 4: 양호한 도로여건

유형 4는 기반시설이 양호하며 밀도가 높지 않은 지역으로 격자형 가로망에 150㎡ 미만의 중·소 규모 대지로 구성되어있다. 또한, 비격자형 가로망이지만 4m 이상 도로 접도 건물 비율이 높거나 상대적으로 면적 200㎡ 이상의 대지 비율이 큰 구역 등이 해당된다. 용적률이나 층수가 높은 지역보다 낮고, 다른 유형에 비해 기반시설 여건과 대지면적

5) 유형 5: 주택개량 저조

유형 5는 구역지정 후 개량한 건물이 50% 미만인 지역으로 3개 구역이 포함된다.¹⁸⁾ 1990년대 초 사업이 추진되었지만, 신축비율이 높지 않아 건

〈표 16〉 유형별 물리적 현황

구분	대지면적		연면적 (평균)	건폐율 (평균)	지상층수 (평균)	지하층 설치	건축연한 (평균)
	평균	60㎡ 미만					
유형 1	117.6㎡	18.6%	327.4㎡	64.9%	3.4층	74.8%	22.8년
유형 2	109.4㎡	26.3%	250.0㎡	63.9%	2.8층	71.1%	23.3년
유형 3	122.1㎡	13.3%	340.5㎡	67.3%	3.9층	44.9%	23.0년
유형 4	135.9㎡	14.9%	318.9㎡	62.1%	3.0층	82.2%	27.3년
유형 5	103.1㎡	20.7%	198.6㎡	68.2%	2.8층	56.2%	30.5년
유형 6	155.8㎡	8.9%	442.0㎡	63.8%	4.0층	67.1%	22.9년
전체	118.7㎡	18.3%	310.9㎡	65.5%	3.4층	62.2%	23.4년

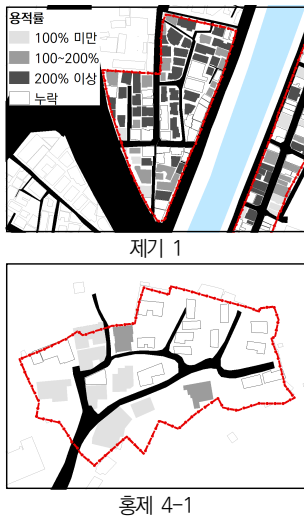
18) 유형 5에 해당하는 구역은 3개소에 불과하지만 다른 유형 구역과 비교했을 때 특성이 뚜렷하게 구별되어 다른 재생방안이 적용될 필요가 있으므로 하나의 유형으로 구분하였다.

축연한은 다른 유형보다 월등히 길다.

제기1구역은 생활가로나 대로변에 면한 입지 특성상 근린생활시설이 밀집하고 있으며 이면도로에 접하고 있는 필지에서 신축비율이 높다. 제기3구역은 개량건물 비율이 6%인데 구역지정 이전 건축된 기존건물의 과반수가 용적률 150% 이상이다. 홍제4구역은 자연녹지지역에 둘러싸인 제1종 일반주거지역이다.

유형 5에 해당하는 구역은 근린생활시설로 유지하는 편이 유리하거나, 이미 고밀개발되어 사업성이 좋지 않아 주택개량이 활성화되지 않은 지역이다. 주택수요가 낮아 개량이 저조한 홍제4를 제외한다면 나머지 2개 구역은 용적률이나 높이가 다른 유형의 구역보다 낮지 않으며 대지면적도 다른 구역보다 적지 않다.

〈그림 11〉 유형 5의 도로와 건물 현황

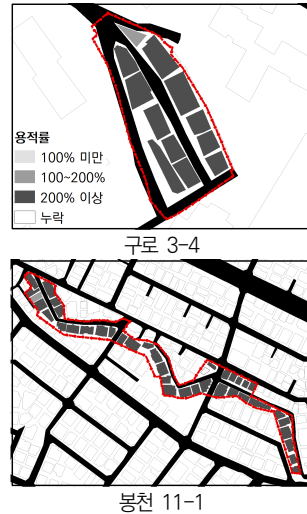


6) 유형 6: 소규모 구역

유형 6은 구역면적이 5,000㎡ 이하 또는 세장형의 구역이 해당된다. 유형 6에 해당하는 구역은 1개 구역을 제외하고 주택개량사업이 거의 추진되었다. 대부분 구역이 높은 밀도로 개발되었는데 10개 구역 중 6개 구역은 대부분의 건물이 용적률

200%를 초과하고 있다. 평균 층수는 4.0층, 평균 연면적은 442㎡로 다른 유형보다 고층·고밀·대규모 건물로 구성되어 있다. 구역규모가 작아 경관상 주변 지역과 크게 구별되지 않는다.

〈그림 12〉 유형 6의 도로와 건물 현황



3. 유형별 재생방안

1990년대 사업이 추진된 서울시 주거환경개선구역은 공공부문사업이 완료된 이후 시간이 경과하면서 주거환경이 다시 노후화되고 있으며, 구체적인 주거지 관리방안도 없는 실정이다. 도시계획사업으로 정비된 지역이 사업추진 이후에 슬럼화된다면 사후 관리차원에서 공공의 적극적 대응이 필요하다. 주거환경개선구역은 다양한 양태를 나타내고 있으며 특성에 따라 재생방안이 다르게 적용될 필요가 있다. 이 연구에서 제안하는 주거환경개선 구역 유형별 재생의 공공지원방안은 다음과 같다.

기반시설의 여건이 열악하고 고밀도로 주택이 개량된 주거환경개선구역에서는 소유자 자력으로 신축·증축하는 주거환경 개선은 현실적으로 어렵다. 그러나 주택과 기반시설 정비 수요는 높기 때문에, 리모델링으로 주택을 개량하고 점진적으로

기반시설을 정비한다면 주거환경을 개선하는 것은 가능하다. 2017년 2월에 개정된 도정법에 따른 관리형 주거환경개선사업¹⁹⁾과 공공이 지원하는 집단적 리모델링사업을 패키지로 하여 추진할 필요가 있다.

집단적 리모델링사업은 도시재생활성화지역에 적용되는 서울시 가꿈주택 단체사업²⁰⁾을 기존 주거환경개선구역에도 적용하는 방식이다. 관리형 주거환경개선사업을 추진하면서 주거환경개선구역 내 개별 건물의 리모델링사업을 추진하되 공공이 구조 진단, 사업성 검토, 건축허가, 시공감리 등을 지원한다.

특히, 공동주택 리모델링을 원활히 추진하기 위해 소규모주택정비법에 따른 개량방식의 소규모주택정비사업을 병행한다. 주거환경개선구역에서 리모델링사업을 위한 공공지원의 제도적 근거를 마련하기 위해 도정조례에 기존 주거환경개선구역을 대상으로 하는 관리형 주거환경개선사업의 주택개량 지원규정을 도입할 필요가 있다.

다른 유형보다 도로여건이 열악하고 밀도가 높아 주거지 재생이 시급한 유형 1은 관리형 주거환경개선사업과 집단적 리모델링사업을 우선 적용할 필요가 있다. 유형 6을 제외한 모든 유형에 관리형 주거환경개선사업을 추진할 수 있지만, 기반시설 여건이 열악한 유형에 우선 추진할 필요가 있다.

기반시설 여건이 비교적 양호한 유형 3과 유형 4, 또는 소규모 구역범위로 관리형 주거환경개선사업이

추진되기 어려운 유형 6은 노후주택 리모델링을 활성화하여 주거환경을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존 주거환경개선구역을 대상으로 공공의 건물 리모델링 지원이 필요한데, 이미 고밀도로 개발된 구역을 우선 지원한다. 또한 소규모주택정비사업으로 부족한 주민공동이용시설을 도입하고 가로에 활력을 부여하는 방안을 모색할 수 있다. 이를 위해 소규모주택정비법의 일부를 개정하여 1층 필로티 부분을 공동이용시설²¹⁾등으로 확보하는 방안이 고려될 수 있다. 경관사업을 추진하여 건물 외관 등을 개선해 채광과 일조부족으로 어두운 분위기의 주거환경을 개선하는 방안도 적용할 수 있다.

미개량주택비율이 높은 유형 5는 다른 유형과 달리 노후주택 개선이 시급하므로, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 등에 따른 신축형 소규모주택정비사업으로 추진할 수 있도록 공공이 행정적으로 유도해야 할 것이다.

V. 결론

도시계획사업이 추진된 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역은 다양한 양태를 보이고 있는데,

19) 사업시행자가 정비구역에서 정비기반시설과 공동이용시설을 새로 설치하거나 확대하고 토지 등 소유자가 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량하는 방법으로 서울시 도정조례 제6조 제1항 제1호에서는 관리형 주거환경개선사업으로 정의한다.

20) 서울가꿈주택사업은 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조(보조 또는 융자)와 「서울특별시 도시재생활성화 및 지원에 관한 조례」 제23조(재정지원)를 근거로 추진하며 체계적인 공공지원으로 집수리 모범 주택을 조성·홍보하여 집수리에 관한 공감대를 형성하고 인식을 개선하기 위한 소규모주택정비사업이다.

21) 소규모주택정비법 제48조 제2항, 시행령 제40조 제3항에 따라 공동이용시설, 주민공동시설이 해당하며 각 세부시설은 다음과 같다.
- 공동이용시설: 관리사무소, 경비실, 보안·방범·소방시설 등 마을의 안전 및 공동이용관리를 위해 필요한 시설, 주민운동시설, 도서관 등 주민공동체 활동을 위한 복리시설, 쓰레기수거 및 처리시설 등 마을의 환경개선을 위해 필요한 시설, 재가노인복지시설·장애인복지시설, 공동택배함, 공동텃밭, 자전거 보관대 등 주민이 공동으로 사용하는 시설, 마을배움터, 마을활력소 등 마을공동체시설
- 주민공동시설: 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 도서관, 주민교육시설, 청소년 수련시설, 주민휴게시설, 독서실, 입주자집회소, 공용취사장, 공용세탁실, 공공주택 단지 내 설치하는 사회복지시설,

주거환경에 관한 쟁점은 크게 3가지이다.

첫째, 주거환경개선구역은 건축법 등에 따른 특별로 저층주거지 내 다른 지역보다 상대적으로 밀도가 높고 접도조건이 열악한 주거환경으로 조성되어있다. 연구대상지의 평균 대지면적은 119㎡로 서울시 저층주거지의 평균 대지면적 182㎡보다 적다. 반면, 구역 내 평균 연면적은 311㎡로 저층주거지 평균 연면적 273㎡보다 크다. 사업구역 내 주택의 평균 층수는 3.4층, 동당 세대 수는 5.1명으로, 저층주거지 평균 2.5층, 3.9명보다 많다. 평균 건폐율(65.5%)은 서울시 평균(55.1%)보다 높다. 용적률(216.2%)도 서울시 평균(122.1%)에 비해 1.8배 높다. 구릉지에 입지한 주거환경개선구역에서는 외부로 노출된 지하층이 1~2개 층으로 조성되어 주거용도로 사용되고 있기에 실질적인 용적률은 더 높다.

높은 건축밀도와 건물 간 좁은 인동간격으로 일조·채광, 환기, 통풍, 조망, 방음, 위생, 사생활보호 등에서 문제가 발생한다. 개별 필지마다 건폐율이 높을 뿐만 아니라 주거지 차원에서도 공원·녹지 등을 확보하지 못해 오픈 스페이스(공공공간)가 부족하다. 게다가 주거환경개선구역 중 고밀지역에서는 주변 지역보다 확연히 높은 건물과 외벽 등으로 위압감과 폐쇄감을 주고 있다. 이 지역은 물리적·심리적으로 주변 지역과 분리되어 게토(ghetto)화될 우려가 있다.

둘째, 주거환경개선구역 내 주택은 낮은 건축품질과 노후화로 주택성능이 저하되고 관리시스템도 없는 실정이다. 주거환경개선사업에서 주택개량은 영세주택건설업자에 의존한 형태로 추진되었다(배웅규 외, 2008). 또한 시설 노후화로 주택성능이 저하되어 설비의 고장·파손, 단열성능 저하, 층간소음 등 문제가 발생한다.

개량된 주택은 대부분 다세대주택, 연립주택 등 공동주택으로 신축되었지만 아파트단지와 달리 관

리시스템이 없으므로 노후·불량한 공동시설과 설비의 수리에 어려움을 겪는다. 주민 간 발생하는 민원·갈등을 해결할 수 있는 창구가 없고 공용부에 해당하는 계단과 대지 내 공지 등의 청결·위생을 위한 공동 관리가 없는 경우도 많다. 건물 방법과 안전에도 취약할 수밖에 없다.

셋째, 사업을 추진한 지 20여 년이 지난 기반시설과 주택은 다시 노후화되어 빈집이 발생할 가능성이 높지만 공공의 정책적 대응방안은 없는 실정이다. 공공사업인 주거환경개선사업이 완료된 이후 구역에 대한 지속적인 공공의 관리는 없다. 공공영역인 기반시설은 정비가 상대적으로 용이한 편지만 이미 높은 밀도로 건축된 주택에는 대응방안이 미비하다. 집수리나 대수선 방식으로 주택개량을 할 수 있지만, 이미 높은 밀도로 개발되어 더 이상의 추가 용적률 확보가 어렵고 사업성이 낮아 신축은 불가능하기 때문이다.

주거환경개선구역에서 다수 주택이 동시에 노후·불량하게 되면 거주민 이탈과 계층 변화도 가속화되어 주거환경이 급속하게 피폐해지고 슬럼화될 우려가 있다. 주거환경개선사업이 시작된 이후 주택개량이 이루어지지 않은 노후·불량주택도 문제이다. 미개량된 노후·불량주택 중 다수는 열악한 필지와 접도 조건으로 자력 개량이 불가능하다. 미개량주택의 주거환경 불량으로 공실이 발생하게 되면 자연적·인위적으로 훼손이 된다. ‘깨진 유리창 법칙(broken window theory)’에 따라 주변 지역에는 위생 문제, 범죄 발생 등으로 주변 환경에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다.

이 연구는 주거환경개선구역이 지니고 있는 문제점에 대응하기 위해 서울시 저층주거지 내 주거환경개선구역을 대상으로 실태를 분석하여 유형별 특성과 주요 쟁점사항을 도출하였다. 소유자 자력으로 개선되기 어려운 주거환경개선구역을 재생할 목적으로 주거환경의 물리적 상황과 기반시설

의 여건에 따라 공공지원의 방식과 우선순위가 달라야 한다. 따라서 이 연구는 유형별 특성과 쟁점을 토대로 공공지원의 우선순위와 재생방안을 제안하였다.

이 연구는 향후 서울시가 저층 주거지 대상 추가 정책을 마련하는 데 필요한 기초자료가 될 것이다. 다만 자가·차가비율, 소득수준, 연령, 가구구조 등 거주민의 사회·경제적 특성을 파악하지 못했다는 한계가 있다. 향후 거주민의 사회·경제적인 특성에 맞춘 개선책을 마련해야 할 것이다. 또한 연구대상지를 현지개량방식에 따른 저층주거지 내 주거환경개선구역으로 한정하였는데, 향후 전체 주거환경개선구역을 대상으로 실태를 분석하여 재생방안을 마련하는 연구가 필요하다. 주거환경개선구역 지정 이후 미개량된 주택 중 빈집 현황과 개량 후 슬럼화되어 빈집이 발생하는 실태도 함께 조사하고 대응방안을 마련하는 연구도 필요할 것이다.

참고문헌

- 구자훈 외 6인, 2013, 「2단계 주거환경개선사업 성과평가 및 개선방안 연구」, 국토교통부.
- 권영덕, 1999, 「주거환경개선사업에 대한 평가분석 및 개선방안」, 서울연구원.
- 권혁삼, 2016, “주거환경개선사업 구역의 소단위 주택정비 활성화를 위한 주민의견조사 연구”, 『한국도시설계학회지』, 16(1): 49~64.
- 김근성, 2007, “진주시 주거환경개선사업 시행 결과에 관한 연구”, 『대한건축학회연합논문집』, 9(3): 113~120.
- 김병호·김성광·정갑식·유길준, 1999, “불량주택지 주거환경개선사업의 방향 설정을 위한 조사 연구 : 현지개량방식을 중심으로”, 『대한건축학회 논문집 : 계획계』, 15(10): 35~46.
- 김선미, 2016, “주거복지 요인을 고려한 주거환경개선사업의 발전방안에 관한 실증연구-군산시 현지개량방식 사업지구를 대상으로”, 『지역사회개발연구』, 41(1): 7~30.
- 김철홍, 1993, “주거환경개선사업 대상지의 특성 및 주거안정에 관한 연구: 인천시 수용소촌 지구 주민의 현지 재정착 과정을 중심으로”, 『국토계획』, 28(2): 95~10.
- 김철홍, 1996, “현지개량사업의 환경개선효과에 관한 연구 - 거주민 면담조사 결과를 중심으로”. 『국토계획』, 31(1): 95~107.
- 김철홍, 1999, “주거환경개선사업의 문제점 및 개선방안 : 건축법 등의 특례적용 및 원주민의 주거안정을 중심으로”, 『사회과학논집』, 11: 125~141
- 김한수·김철수, 2011, “대구시 주거환경개선사업 현지개량지구의 실태에 관한 연구”, 『한국주거학회논문집』, 22(2): 43~51.
- 문준경·한성천·채병선, 2009, “주거환경개선사업의 효과분석을 통한 개선사항에 관한 연구: 전주시 현지개량방식 주거환경개선지구를 대상으로”, 『한국도시설계학회지』, 10(2): 91~106.
- 배웅규·서수정·이창호·임정민, 2008, “밀집시까지 현지개량방식 주거환경개선사업지구의 유형화 및 정비방향 연구 - 서울과 전국의 105개 현지개량 및 수복형지구의 물리적 특성을 중심으로”, 『대한건축학회 논문집-계획계』, 24(9): 209~220.
- 서울특별시, 2004, 「2010 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획 주택재개발사업/주거환경개선사업 부문」.
- 송영섭, 1994, “현지개량방식에 의한 주거환경개선사업에 관한 연구”, 『환경개발연구논문집』, 1: 146~160.
- 오채은·이주형·한기호, 2010, “주거환경개선사업지구의 사업방식별 입주자 만족도 영향요인 분석 연구 - 서울시 사례구역을 중심으로”, 『국토연구』, 197~209.
- 윤희철, 2016, “현지개량방식 주거환경개선사업의 평가지표 개발과 적용방향에 관한 연구: 광주광역시 동구 사례를 중심으로”, 전남대학교, 박사학위논문.
- 이영석, 1997, “현지개량사업의 주민의식과 사업효과 연구: 광주시 주거환경개선사업지역을 중심으로”, 『산업

- 기술연구」, 9: 191~212.
- 이영석, 1998, “현지개량사업의 물리적 개선과 만족요인에 관한 연구: 광주광역시 사례를 중심으로”, 「국토계획」, 33(5): 99~115.
- 이영환·김재승·백혜선, 2014, “주거환경개선사업 현지개량 방식에서 코디네이터 조직의 필요성 및 기능에 관한 연구”, 「한국도시설계학회지」, 15(2): 27~40.
- 장익관, 1990, “도시저소득층의 주거환경개선사업에 관한 연구: 대구시 영세민 집단촌을 중심으로”, 건국대학교 석사학위논문.
- 정윤석, 1992, “부산시 주거환경개선사업의 발전방향에 관한 연구: 불량주택개량사업을 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문.
- 정치선·박춘근, 1998, 노후불량주택밀집지역의 주거실태와 만족도 분석에 관한 연구: 부산시 현지개량방식의 주거환경개선사업을 중심으로, 「대한건축학회논문집」, 14(2): 71~80.
- 조인동, 1990, “도시저소득주민의 주거환경개선사업에 관한 연구: 현지개량방식과 공동주택방식의 비교를 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 최광룡·하규수, 2012, “서울시 주거환경개선사업 정책의 실효성에 관한 연구: 수혜자와 공급자의 인식 비교”, 「한국지역개발학회지」, 24(4): 169~184.
- 한덕천, 1991, “도시 저소득 주민의 주거환경개선사업에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문.
- 원 고 접 수 일 : 2019년 2월 2일**
1 차 심 사 원 료 일 : 2019년 5월 8일
최 종 원 고 채 택 일 : 2019년 6월 28일

