

주택재개발시 계획도로를 확보하는 데 따른 문제점과 개선방안

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| ■ 계획도로의 체계적 확보의 필요성 | ■ 주변지역과 교통동선·보행동선의 단절 |
| ■ 사업촉진 위주의 지구지정으로 인해 계획도로 확보 곤란 | ■ 계획도로의 확보가능성 검토 부족으로 도로기능 저하 |
| ■ 지역차원의 교통환경 변화에 대응 미흡 | ■ 계획도로의 확보방법과 개선방안 |

계획도로의 체계적 확보의 필요성

주택재개발사업은 교통환경이 열악한 곳에서 집단적으로 과도하게 시행되어 왔기 때문에 새로운 도시문제를 발생시키는 요인이 되고 있어 계획적 대응이 필요함.

- 사업이 시행되거나 시행예정인 주택재개발사업지구를 보면 교통환경이 불량하거나 도로망이 취약한 구릉지 등에 대규모 또는 집단적으로 입지하고 있는 경우가 많음.
- 그리고 주택재개발구역으로 지정된 이후 공공의 역할과 지원이 부족했음에도 사업실적이 상당히 있었던 것은 1990년 건축법 완화조치 이후 법규상 개발가능용적률이 최고 400%까지 가능하게 되어 공동개발을 통해 사업성 확보가 유리해졌기 때문임.
- 그러나 도로망의 추가확보가 곤란한 상황에서 과도한 개발밀도 허용은 지구내 급격한 세대수 증가와 차량 증가로 이어져 교통환경의 악화요인이 되고 있으므로 이에 대한 근원적인 개선책 강구가 필요함.
- 특히 주택재개발사업시 계획도로 확보는 공공지원이 미흡한 가운데 사업지구내에 한정하여 개발자에게 확보토록 하여 왔기 때문에 지역차원에서 안고 있는 구조적인 교통문제를 해결하는 데에는 한계가 있었고 사업추진에 있어서도 어려움이 있어 이에 대한 개선책 마련이 시급한 실정임.

사업촉진 위주의 지구지정으로 인해 계획도로 확보 곤란

사업지구의 지정범위가 주민동의에 의존하여 설정되다 보니 계획도로 확보 곤란

- 주택재개발사업을 추진하기 위해서는 주택재개발기본계획(1998년)의 재개발구역에 포함되어야 하며 사업지구의 지정범위는 주민동의가 이루어진 곳을 중심으로 정하고 있음. 즉 주택재개발기본계획상에서 재개발구역을 설정할 때에는 도로 등의 공공시설 확보와 토지이용의 합리성 확보를 위해 정형화를 시도하였지만, 실제로 지정된 사업지구를 보면 주민동의가 이루어진 곳을 중심으로 범위가 설정되다 보니 선형 또는 부정형인 형태가 많아 계획도로를 확보하는데 어려움이 많음.



[그림 1] 부정형인 주택재개발구역 형태 (이문5구역)

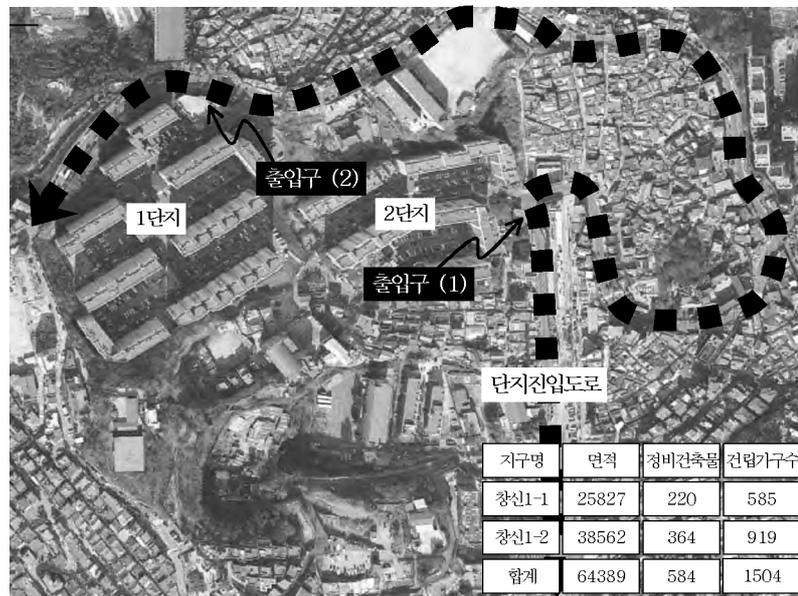
- 이 같은 사례는 동대문구 이문5재개발구역에서 찾아 볼 수 있음. 계획도로가 (그림 1)과 같이 주민동의에 의존하여 지정된 사업지구의 경계선을 따라 설정됨에 따라 들쭉날쭉한 형태가 되어 확보된다고 해도 정비효과의 반감이 우려됨.

기존도로의 용량을 도외시한 사업지구의 분할개발 허용으로 교통환경 악화

- 원래 지정되어 있던 재개발사업지구가 여러 가지 이유로 분할하여 개발이 이루어지는 경우 지구내 교통환경을 악화시키는 요인이 되고 있음. 주택재개발사업시 건립세대 규모는

주택건설촉진법 25조에 의한 진입로 폭원규정의 제약을 받게 되므로 이러한 규정을 피하기 위해 분할개발이 공공연하게 이루어지고 있음. 원래 도시재개발법에서의 분할 개발은 사업촉진을 위해 주민동의를 이루어진 곳부터 가능하도록 법적으로 허용되어 왔음.

- 그 일례로 종로구 창신지구에서는 주택건설촉진법 25조에 의하면 진입로 폭원이 12m 이하이므로 1000세대 이상 건립이 곤란하지만, (그림 2)와 같이 2지구로 분할 개발을 실시하여 1504가구까지 건립이 가능하였음. 사업후 지구내 주민들은 진입로 (총연장 96m)의 확장을 요구하는 집단민원을 서울시에 내어 현재 계획도로 확장사업이 추진 중에 있음.



[그림 2] 분할개발로 공공시설 설치 회피(종로구 창신지구)

지역 차원에서의 교통환경 변화에 대응 미흡

재개발사업후 차량증가로 지구내 교통환경 악화 우려

- 주택재개발사업지구를 살펴보면 세대수의 증가보다 차량증가가 두드러짐. 이것은 해당조합원들이 개발이익의 확보가 유리한 30평대 이상의 중대형평형 건설을 선호한 까닭에 원래 거주하던 저소득계층이 중상류계층으로 대폭 물갈이 되었고, 재개발사업을 통해 진입로와 주차장 확보가 가능하였기 때문임. 「주택시가지 주거밀도에 관한 연구」(서울시정개발연구원,1995)의 사례연구에서는 세대당 차량보급율이 사업전에는 14.8%, 사업후에는

91.3%인 것으로 나타났지만 현재는 주차장 확보기준이 더욱 강화되어 1세대당 1대 이상으로 의무화되어 있어 사업후 차량 확보율은 100%이상에 이르고 있음.

- 이러한 변화속에서 강북구 일대에 위치한 미아1-1구역, 미아1-2구역, 미아5구역에 대해 상기 사례연구의 원단위를 적용하여 보더라도, <표 1>과 같이 차량보유대수는 종전에 비해 6.2배인 7,400여대의 순증가가 예상되어 교통환경의 악화가 우려되므로 공공주도로 지역차원에서의 도로망 확충계획이 시급함. 그러나 계획도로의 확보를 위해서는 기성시가지내 다수 건물의 철거가 수반되어야 하므로 현실적으로 어려움이 있음.

<표 1> 원단위를 이용한 미아재개발구역 교통수요 추정

구역명	세대수			차량보유대수 추정		
	사업전	사업후	증감	사업전	사업후	증감
미아1-1	4,280	5,327	1,047 (24%)	633	4,864	4,230 (668%)
미아1-2	1,669	2,075	406 (24%)	247	1,894	1,647 (667%)
미아5	2,113	2,017	-96 (-5%)	313	1,842	1,529 (488%)
계	8,062	9,419	1,357 (17%)	1,193	8,600	7,406 (621%)

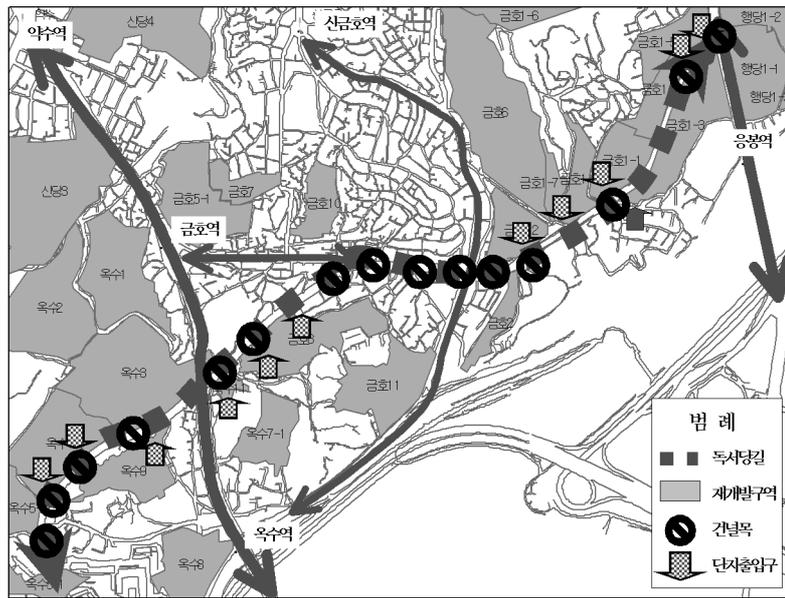
주 : 1) 개발전 원단위(대/세대) : 서울시 주택개발재개발구역 130개 평균값인 0.148 사용
 2) 개발후 원단위(대/세대) : 서울시 평균평형(분양118)에 대한 자동차보유율 0.913 사용
 3) 현재 주차장설치기준은 세대당 1대(전용면적 60㎡이하일 때는 0.7대)
 출처 : 서울시정개발연구원, 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1995, p.140

- 이러한 곳은 대부분 기존도로망이 취약하고 도시계획도로도 대부분이 20m미만이기 때문에 서울시로부터 지원받기가 어려워 자치구가 스스로 재원을 확보하여 정비하여야 함. 그렇지만 이러한 자치구 대부분이 재정자립도가 낮아 지구내 교통환경 개선을 위해 공공투자가 어려운 실정이어서 정비실적이 매우 저조함.

간선도로에 사업지구별로 진출입 도로의 연결을 허용하여 교통환경 악화초래

- 현행 주택재개발기본계획(1998년)에서 사업지구의 진출입로 위치설정은 원활한 교통흐름을 확보하기 위해 보조간선도로 이하의 도로에 면하는 것을 원칙으로 해서 간선가로망과의 접촉을 최소화하고 있음. 그러나 구릉지 주변에 입지한 주택재개발 사업지구의 상당수는 간선도로망이 매우 제한적이거나 다른 보조간선도로 이하의 도로가 없어서 이러한 원칙을 지키지 못한 경우가 많음.

- 그 사례로는 (그림 3)과 같이 응봉동 삼거리에서 옥수동을 잇는 독서당길을 살펴보면 2km 남짓한 구간에 15개에 달하는 횡단보도와 신호등이 설치되어 있어 간선도로의 기능이 상실되었음. 이것은 지역차원에서의 교통대책이 미흡한 가운데 독서당길에 의존한 형태로 주택재개발사업이 시차를 두고 인허가를 받으면서 개별적으로 횡단보도와 신호등의 설치를 허용하여 왔기 때문임.



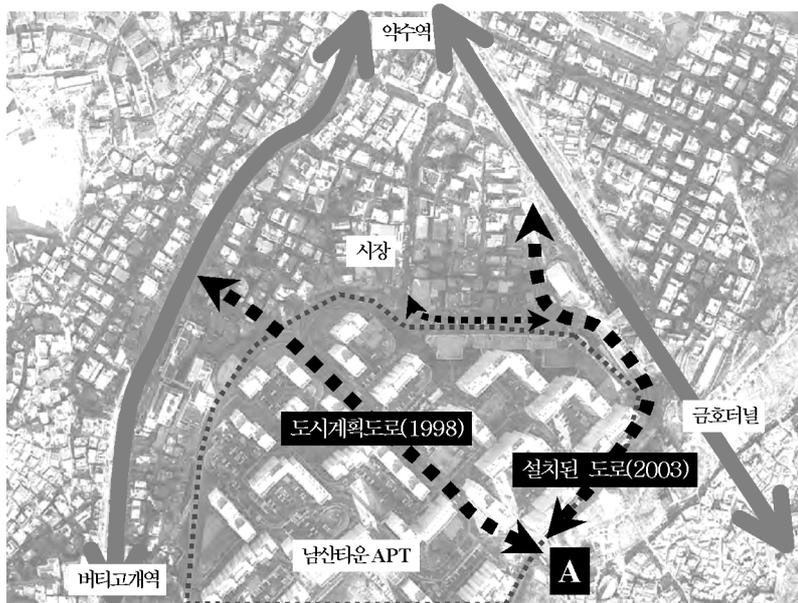
[그림 3] 주간선도로에 연결된 단지출입구 및 간널목

주변지역과 교통동선 · 보행동선 차단으로 인근주민 불편가중

재개발사업지구 범위가 커질수록 인접지역에 미치는 영향이 크지만 대응 미흡

- 주택재개발기본계획수립 후 재개발사업지구와 연결한 지역과의 연계성 확보가 다소 개선되었다고는 하지만 아직도 한계가 있는 것으로 드러남. 주택재개발기본계획에서는 유사정비수법인 주거환경개선사업과 주택재건축사업 등이 인접지역에서 동시에 실시되고 있어도 주택재개발사업에 한정하여 대응할 수밖에 없음. 그리고 사업지구에 한정하여 교통동선과 보행동선을 검토하는 수준에 머물고 있음. 특히 재개발사업규모가 커질수록 주변지역주민들이 이용하던 생활도로를 사업지구내 도로로 전용화하거나 보행동선도 아파트 단지로 차단하여 인근 지역주민들에게 상당히 불편을 주는 사례가 빈발하고 있어 개선이 시급함.

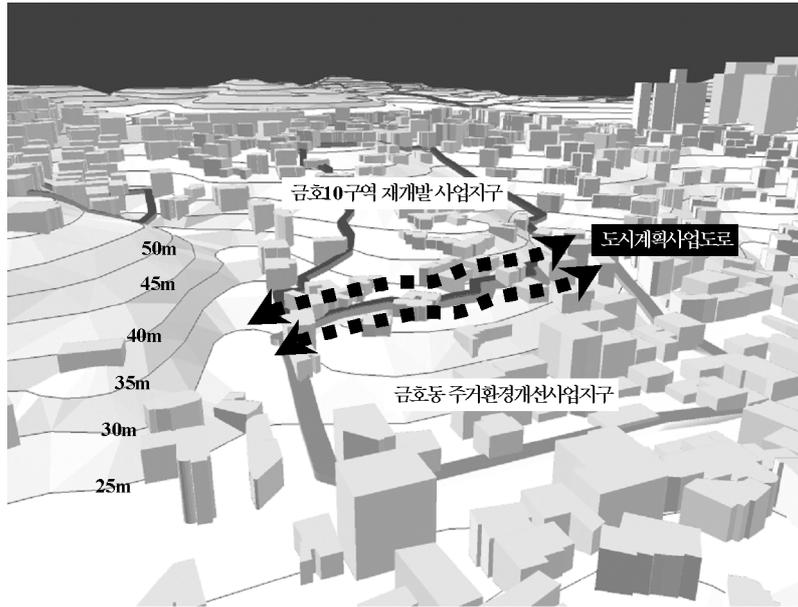
- 그 사례로 중구 남산타운아파트는 대상면적 22ha, 건립세대수 5,150호로 대규모 재개발 사업지구로 사업지구내를 관통하는 도시계획도로 (1998년)가 (그림 4)와 같이 당초 계획되어 있었지만 재개발사업의 추진에 유리하게 그림과 같이 설치된 도로 (2003년)로 대폭 변경되었음. 그 결과 A지역에 거주하는 주민들이 주로 이용하던 약수로로 차량 또는 보행 접근이 매우 불편한 상태임. 현재 남산타운아파트 단지에서는 외부차량의 진출입을 통제하고 있어 주변지역 주민들이 상당히 불편을 겪고 있으므로 시정이 요구됨.



[그림 4] 도시계획도로의 위치 변경으로 문제 발생 지역

유사정비수법간의 연계성 부족으로 인한 중복투자 우려

- 주택재개발사업과 주거환경개선사업은 주로 저소득층 거주지를 대상으로 하는 유사한 정비수법임에도 근거법이 다르다는 이유로 별개로 취급되어 왔음. 즉 전자는 도시재개발법, 후자는 '저소득주민의주거환경개선사업을위한임시조치법'(1989.4.1)에 의거하고 있음. 그래서 연접한 곳에서 유사한 사업들이 추진되어도 별개의 사업으로 취급되고 있어 특히 도로 등 공공시설확보에 있어 불합리성을 보이고 있음.
- 그 사례로 금호10구역 재개발사업구역과 주거환경개선사업지구는 경사가 급한 구릉지에 인접하여 입지하고 있지만 근거법이 달라 (그림 5)와 같이 지구내 도로계획사업도로가 담장을 사이에 두고 별개로 추진되고 있어 중복투자가 우려됨.



[그림 5] 중복 투자된 도로

계획도로의 확보가능성 검토부족으로 효용성 저하

지형지물을 충분히 반영하지 못한 계획도로 설정으로 도로 기능저하

- 도시계획은 그동안 1/1,000~1/3,000 도면에 대부분 의존하여 재개발구역과 계획도로 등의 공공시설 위치를 정해 왔음. 서울시와 같이 특히 구릉지의 주택재개발 사업지구내 위치한 계획도로의 경우는 도면과 현황간에 불일치 문제가 발생하곤 함. 이것은 도시계획 및 주택재개발에서 주로 사용하던 도면에 의존한 2차원분석으로는 한계가 있으므로 지형·건물까지 입력된 3차원 분석이 필요하다는 것을 의미함.
- 그 사례로 (그림 6)처럼 성동구 응봉동의 신동아아파트와 벽산아파트 사이에 개설된 도시계획도로가 사업후 공중누각의 형태로 확보되거나, (그림 7)과 같이 도시계획도로의 기능이 상실되어 계단형태의 보행자 전용도로 사용되고 있는 예를 구릉지 재개발에서 찾아 볼 수 있음.



[그림 6] 공중누각 형태의 개설도로



[그림 7] 공중누각 형태의 계단식도로

계획도로의 확보 가능성 검토가 부족한 가운데 계획된 사례가 많아 사업화 곤란

- 주택재개발사업과 관련해 밀도증가가 예상되어 교통환경개선을 위한 계획도로의 추가확보가 계획되고 있지만 이에 대한 확보 가능성과 장애적인 요인을 파악하여 설정한 경우는 적음. 특히 기성주택지내에서 계획도로를 새롭게 개설하거나, 확장하는 것은 권리관계가 복잡하여 주민동의가 어렵고 지가가 비싸서 보상비가 많이 들어 신규 공동개발사업과 연동되지 않으면 현실적으로 확보하기 어려움.
- 주택재개발사업의 대부분은 이러한 상황에 처해 있어 고층고밀개발이 불리함에도 정책사업의 일환으로 사업촉진을 위해 허용되어 왔기 때문에 지구내 교통환경은 갈수록 악화되고 있으며 획기적인 개선이 어려운 실정임.

주택재개발에서 계획도로의 확보방법과 개선방안

기존 도로의 수용용량과 계획도로의 확보 가능성을 함께 고려해 적정밀도 설정

- 주택재개발기본계획 수립시 현재의 교통환경과 도로망체계, 신설 계획도로의 확보가능성을 폭넓게 지역차원에서 파악한 후 향후 새롭게 정비될 주택재개발, 주거환경개선사업, 주택재건축 등의 정비예정구역에 대해 수용가능성을 고려하여 토지이용계획 수립시 적정밀도 계획을 수립하도록 함. 이때 교통환경의 개선이 어려운 경우에는 현재의 개발밀도를 초과하지 않는 범위내에서 계획용적률이 설정되어야 할 것임.

재개발사업후 차량증가는 소득계층의 물갈이로 인한 영향이 크므로 이에 대한 대책 강구

- 주택재개발사업후 차량증가는 고밀도 개발에 따른 세대수 증가 보다는 소득계층의 교체에 따른 영향이 더 큰 것으로 드러난 만큼, 아파트 건축평형에 따른 교통유발 원단위계수를 세분하여 현실화하도록 함. 그리고 주차장 확보비율도 건축평형이 커질수록 높아지는 경향이므로 주차장 확보기준 적용 역시 기존의 세대단위에 추가하여 건축평형별로 차등화하는 보완조치가 요망됨.

인접주민의 생활불편 최소화를 위해 주변지역과 차량·보행동선 확보 유도

- 주택재개발 기본계획에서는 교통계획수립시 인접지역과의 차량동선과 보행동선의 연결성 확보가 제대로 이루어지도록 검토·반영하여야 할 것임. 그리고 사업인허가시 인접지역과의 차량동선과 보행동선의 연결성 확보에 대한 검토가 주요 검토사안으로 다루어져 인접주민의 불편을 최소화하도록 함. 특히 사업규모가 커질수록, 예를 들면 1000세대 이상인 경우에는 인접지역과의 교통·보행동선의 연결성 확보에 대한 심의가 심도있게 이루어져 계획수립단계에서부터 반영되어야 할 것임. 이미 대규모로 재개발된 아파트단지에 대해서도 해당관청이 인접지역주민의 불편해소를 위해 교통·보행동선이 연결성을 갖도록 단지 개방 등을 유도함.

집단적으로 사업이 실시될 곳에 대해서는 공공이 주도적으로 도로망 확충사업 실시

- 주택재개발구역이 집단적으로 위치하면서 도로망체계가 미흡한 곳에 대해서는 현재 서울시에서 적극 추진하고 있는 뉴타운사업과 같은 형태로 공공이 주도적으로 투자하여 확보토록 함. 특히 보조간선도로가 없는 곳에 대해서는 공공이 적극 확보토록 하여 교통환경을 개선토록 함.
- 그리고 서울시는 도로폭원별 공공투자 지원범위를 기존의 20m이상에서 지구내 세가로망까지 확대적용하여 낙후지역의 교통환경개선을 통해 지역균형발전에 이바지하도록 함.

계획수립단계에서부터 계획도로의 확보가능성 검토와 반영

- 계획도로의 확보 가능성은 기술적인 면, 주민동의와 비용 확보 가능성, 공공지원 여부에 대한 검토가 수반되어야 함. 즉 기술적 검토에서는 건물과 지형이 입력된 3차원 시뮬레이션을 통해 확보 가능성이 확인되어야 할 것임. 이때 지형지물의 영향으로 계획도로의 확보가 곤란한 경우에는 사업범위를 확대 지정하거나 통합 지정하여 이러한 문제가 해소되도록 계획수립과정에서부터 검토하여 반영토록 함.

- 그리고 기성시가지내에서 계획도로의 확보 가능성은 주민동의와 비용확보의 가능성과 관련이 있음. 그럼에도 공공의 지원여하에 따라 계획도로의 확보 가능성이 달라질 수 있으므로 계획수립과정에서 공공의 역할을 강화하도록 함.

계획도로의 기능확보와 효율적 토지이용을 유도하기 위해 사업지구의 정형화 유도

- 공공은 사업인허가 조건의 하나로 주택재개발 기본계획에서 정한 계획도로가 제 기능을 다할 수 있도록 위치설정을 하여야 함. 이와 아울러 효율적으로 토지이용이 가능하도록 공공의 역할을 강화하여 사업지구범위가 정형화되도록 유도함. 이때 공공은 해당주민들의 주민참여를 지원하여 사업범위가 정형화된 형태로 지정되도록 유도함.

권영덕 | 서울시정개발연구원 선임연구위원
02-2149-1088
youngduk@sdi.re.kr