

다세대·다가구주택이 밀집한 일반주택지의 정비모델 개발

- 과다열가구(過多列街區) 밀집지역의 가구단위 정비모델 개발을 중심으로 -

1. 들어가는 말
2. 다세대·다가구주택이 밀집한 일반주택지의 문제점
3. 과다열가구의 가구형 주택모델 개발
4. 과다열가구 밀집지역의 가구단위 정비모델 개발
5. 정책제언

1. 들어가는 말

○ 가구단위 주거지 정비기법의 실현화 방안 마련 필요

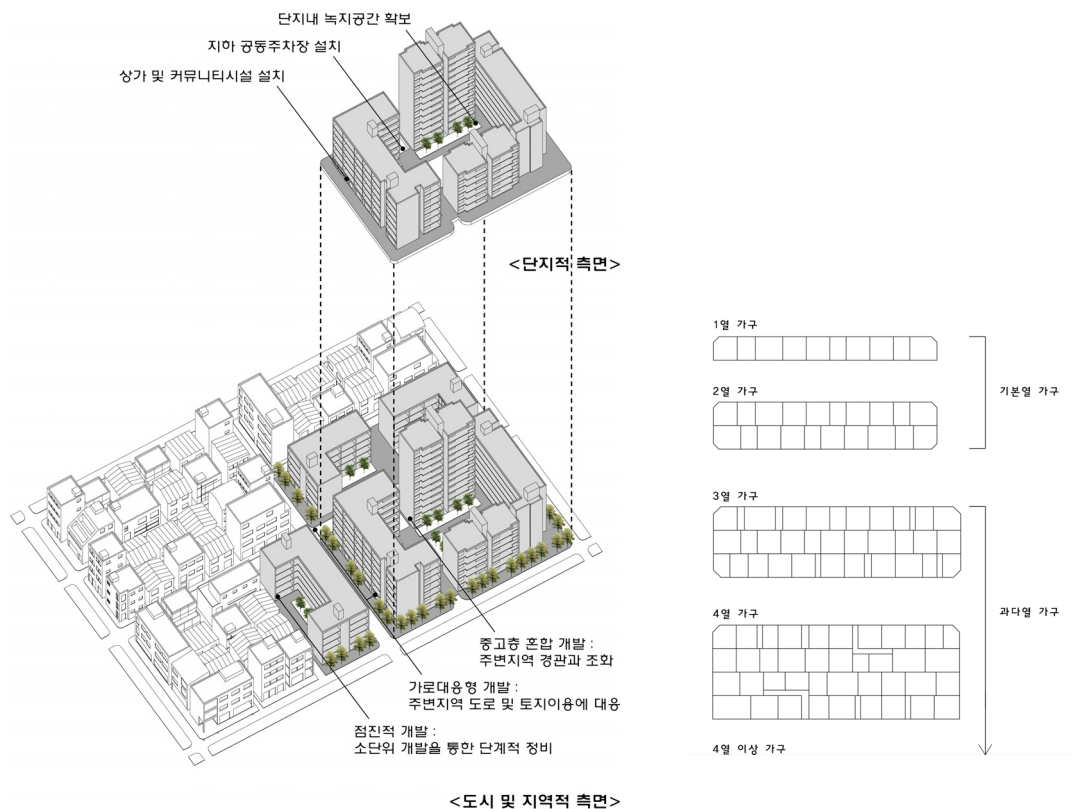
- 서울시정개발연구원에서 2003년에 수행한 “지역적응형 가구단위 주거지 정비방안” 연구에서는 노후주택이 밀집한 주택시가지의 정비 대안으로서 가구단위 주거지 정비기법의 도입 필요성과 방법을 제시하고, 국내외 유사사례를 검토하여 제도 도입을 위한 방안을 도출함.
- 이 연구 이후, 여러 전문가들 사이에서 주변지역과 조화되면서도, 주차장과 공원을 확보할 수 있는 가구단위 정비기법이 여러 측면에서 바람직하나, 아파트와 경쟁 속에서 이러한 방법을 실현하기 위해서는 다양한 공공지원방안들을 모색할 필요가 있다는 의견이 있었음.

○ 다세대·다가구 밀집지역의 과밀현상 해소를 위한 정비수법으로서 제도화 모색

- 본 연구에서는 주차난이 심각하고, 다세대·다가구주택이 밀집 건축되어 심각한 과밀현상을 보이고 있는 일반주택지의 바람직한 정비방향을 모색함.
- 또한, 일반주택지의 문제를 오히려 악화시키는 아파트 중심의 돌출적 재건축사업들을 더 이상 방치할 수 없다는 위기감 속에서, 일반주택지의 바람직한 정비방향으로서 가구단위 정비기법의 제도화 가능성을 검토함.

○ 과밀화의 원인인 과다열가구의 가구단위 정비모델 개발

- '과다열가구(過多列街區)'는 토지구획정리사업에 의하여 조성된 일반주택지에서도 사업시행 당시 감보율¹⁾을 낮추기 위하여 도로폭이 좁고, (그림 1)에서 보는 바와 같이 기본열보다 많은 획지열을 가진 가구를 말하는데, 일반주택지의 과밀현상을 야기하는 주요 원인으로 작용함.
- 본 연구에서는 특히 다세대·다가구주택이 밀집한 일반주택지 중에서 과밀화의 원인이 되고 있는 과다열가구를 대상으로 서로 다른 정비여건을 가지고 있는 강남지역과 강북지역에서 대표가구를 각각 선정하여 가구형 주택의 개발 및 사업가능성을 분석해 보고, 사업이 어려운 경우에는 실현성을 높일 수 있는 방안을 모색해 보고자 함.
- 또한, 과다열가구 밀집지역을 대상으로 대표지역을 선정하여 가구단위 정비수법의 사업화를 위한 정비모델을 제시해 보고자 함.



[그림 1] 가구단위 주거지 정비의 개념 및 방법(좌)과 과다열가구(우)

1) 토지구획정리사업에서 사업시행자가 사업비 충당을 위하여 지주들에게 일정률의 토지나 기타 재산을 염출하게 하는데, 이때 토지면적에 대한 비율을 감보율이라고 함.

2. 다세대·다가구주택이 밀집한 일반주택지의 문제점

- 3열 이상 과다열가구 서울시 전체 일반주택지의 약 40% 차지
 - 현재, 3열 이상 과다열 가구는 서울시 전체 일반주택지의 약 40%로 상당한 비율을 차지하고 있으며, 면적으로 볼때는 과반수 이상을 상회하며, 차량접근에 애로가 있는 4m 이하 협소도로도 면적으로 볼때는 7%에 불과하나, 길이로 보면 상당한 비율을 차지하고 있는 것으로 나타남.
- 주차문제는 협소도로보다는 과밀화를 야기하는 과다열가구가 원인
 - 대상지 내부의 도로는 기본적으로 6~8m 도로에 의하여 주거지 골격이 형성되어 있으나, 대다수 서비스 도로는 4m 이하 협소도로로 구성되어 있음. 하지만, 대다수의 4m 이하 협소도로들은 가구내 도로로서 과다열가구에서 내부 필지로 진입하기 위해 만들어진 막힌 도로와 진입도로로 판명됨.
 - 분석결과, 일반주택지내 주차문제는 주거지 계획 당시 자가차량 증가에 대비하지 않아 도로폭이 근본적으로 협소한 원인도 있겠으나, 근본적인 원인은 기본적으로 세대수가 많은 과다열가구로 조성된 데 있으며, 다세대주택 건립 증가로 인해 가시화된 것으로 판단됨. 4m 이하 도로가 많은 화곡동지역과 4열 이내의 과다열가구가 밀집한 북가좌동, 방배동지역보다 6열 이상의 과다열가구가 밀집한 화양동, 용답동지역이 더 심각한 것이 그 이유임.
- 과다열가구 내부의 주거환경 심각 및 자율적 정비 지연
 - 과다열가구 내부의 주거환경은 여유공간 없이 건축물들이 밀집 개발되어 일조확보 및 통풍이 어렵고, 프라이버시 확보가 어려워 기본적인 주거환경 확보가 절실함. 특히, 화양동, 용답동과 같이 필지규모가 작고 획지열이 많아질수록 그 문제는 더욱 더 심화되어 나타남.
 - 또한, 과다열가구 내 건축물들은 주차장이 거의 없고, 내부 필지로 접근하는 막힌 도로와 접근로의 폭이 좁아 필지단위의 자율적 갱신이 지연되고 있으며, 향후 일반주택지의 불량화를 야기하는 원인으로 작용할 것임.
- 녹지의 절대적 부족과 쓰레기 및 범죄문제 심각
 - 다가구내 녹지는 1~2개소의 어린이공원이 전부이며, 용답동 등 필지규모가 작거나 화양동, 반포동 등 단독주택비율이 낮은 지역일수록 주택지내 조경은 거의 찾아볼 수 없어 황폐한 수준임.

- 또한, 쓰레기 공동처리공간이 없어 가로변에 쓰레기가 방치되어 있고, 1층에 사는 세대의 경우 가로변에서 바로 주택내부로 진입하기 때문에 일반주택지내 범죄가 증가하는 원인으로 작용하고 있음.

○ 과밀화의 원인이 되고 있는 과다열가구에 대한 개선대책 마련 시급

- 과다열가구에서 가구열수가 많아질수록, 내부필지로의 접근로를 확보하기 위하여 4m 이하 협소도로의 비중이 높았음. 따라서, 과다열가구 밀집지역은 협소도로가 양산하는 문제도 같이 갖고 있으며, 앞으로도 계속 증가하고 있는 다세대주택의 밀도증가를 담을 수 없는 한계에 있고, 일조·통풍, 프라이버시, 녹지확보가 어려워 기본적인 주거환경 영위를 위한 개선의 노력이 절실한 지역임.
- 다세대주택의 건축 증가에 따라 점차적으로 일반주택지의 밀도가 증가하고 있는 시점에서, 과밀화에 따른 문제의 근원이 되고 있는 과다열가구에 대한 개선대책 마련이 시급함.



[그림 2] 화양동과 용답동일대 지역의 과다열가구 실태

3. 과다열가구의 가구형 주택모델 개발

○ 대표가구

- 강북지역: 화양동지역의 대표가구로서 6열 획지분할의 전형적인 가구형태를 가지며, 크기는 70m×170m로서 면적은 3,606평임. 필지수는 74개이며, 전체 328세대로 284세대/ha의 세대밀도를 가짐.
- 강남지역: 방배동지역의 대표가구로서 4열 가구이며, 크기는 54m×132m로서 면적은 2,160평임. 필지수는 74개이며, 전체 106세대로 148세대/ha의 세대밀도를 가짐.

○ 가구형 주택모델 개발의 전제

- 단독주택유형 보다는 우리나라의 주거문화에서 일반화된 공동주택 유형을 우선 적용함.
- 주변지역과의 원활한 교통소통 및 보행연결을 위하여 기존 도로선형을 가급적 유지하고, 도로는 협소도로를 개선하기 위하여, '보도가 있는 2차선' 이상으로 도로폭을 확장하며, 주차장은 가구 내부에서 수용함.
- 재건축시, 현행법에서 정하는 용도지역별 용적률·건폐율기준과 인동간격기준 등을 준수하고, 조정면적은 대지면적의 20%를 확보하도록 하며, 단지내 공동시설은 어린이공원 1개소, 유아원 1개소, 경로당 1개소를 확보하는 것으로 계획함.
- 주민들이 지속적으로 거주할 수 있도록, 현 거주민들의 세대구성 특성 및 소득수준을 기준으로 주택평형과 평형별 비율을 설정함.
- 가로변의 보행을 활성화하기 위하여 주차장은 지하에 수용하고, 1층에는 커뮤니티시설과 상가시설 등 보행활성화 용도의 설치를 계획함.
- 2종 일반주거지역에서는 주변의 저층주택들과 조화될 수 있도록, 가급적 7층 이내 중층개발을 준수함.

○ 과다열가구의 가구형 주택모델 개발

- 가구 중앙을 관통할 수 있도록 보행 관통도로를 설치하고, 보행관통도로는 상부가 개방된 형태나 필로티로 계획함.
- 가구 내부에서는 다양한 평형을 혼합하되, 세대수를 많이 수용할 수 있는 중앙부에는 중·소형 평형을 배치하고, 평형배치에 한계가 있는 단변부에는 중·대형 평형을 배치하여 소득수준의 특성을 유지하도록 함.
- 7층 이상 높이를 허용할 경우에는 중앙부 건축물은 7층 이내로 유지하고, 건축물 폭이 좁은 단변부 건축물에서 고층개발을 허용하도록 함.

- 지하 주차장의 차량 진출입은 가급적 장변의 한 면에서 이루어질 수 있도록 하여 장변의 다른 면에서 보행녹도가 형성될 수 있도록 계획함.
- 가로 활성화를 위해 저층부는 판매 및 커뮤니티시설을 설치하고, 중정은 다양한 커뮤니티 활동을 담을 수 있는 개방된 오픈스페이스로 조성함.

[가구형 주택모델 개요]

화양동

- 도로제공후 대지면적 : 10,183㎡(3,083 평)
- 도로제공면적: 417.4평
- 용적률 : 234.81%(최대 235%)
- 건폐율 : 36.54%
- 층수 : 7층
- 총세대수 : 281세대

방배동

- 대지면적 : 6,146㎡(1,859 평)
- 도로제공면적: 308.5평
- 용적률 : 238.63%(최대 243%)
- 건폐율 : 49.12%
- 층수 : 6층
- 총세대수 : 134세대

○ 사업성 검토를 통한 가구형 주택모델의 조정

- 화양동: 2종 7층 일반주거지역 용적률 200%에 도로제공시 인센티브 35.24%를 포함한 235.24% 적용시, 개발이익은 총 공사비 대비 -57.18%로 약 100억원의 추가비용이 발생하는 것으로 나타남. 상기 조건을 충족하면서, 건설사 개발이익 10%를 확보하기 위해서는 용적률이 277% 정도가 되어야 하며, 3종 일반주거지역으로 용도지역 상향조정이 이루어져야 가능한 것으로 분석됨. 따라서, 추가발생 비용은 공공에서 지원하거나 용도지역을 1단계 조정해야 사업이 가능한 것으로 판단됨. 용도지역을 3종 일반주거지역으로 조정할 경우, 건설사는 개발이익이 총 공사비 대비 31.86%로 약 70억에 해당하는 이윤이 발생하는 것으로 나타남. 따라서, 가구형 주택모델은 3종 일반주거지역으로 용도지역 상향조정한 것으로 가정할 경우 294.05%로 계획됨.
- 방배동: 기존 2종 7층 일반주거지역 용적률 200%에 도로 제공시 인센티브 43.15%를 포함한 243.15% 적용시, 개발이익은 총 공사비 대비 321.07%로 약 700억의 이윤이 발생하는 것으로 분석됨. 상기 조건을 충족하면서, 건설사 개발이익 10%를 확보할 수 있는 분기점의 용적률은 213.3%로 나타남. 따라서, 사업성을 고려한 가구형 주택모델은 기존 용도지역인 2종 7층 일반주거지역 용적률 243.15%를 그대로 적용함.

[실현성을 고려한 가구형 주택모델 최종안]

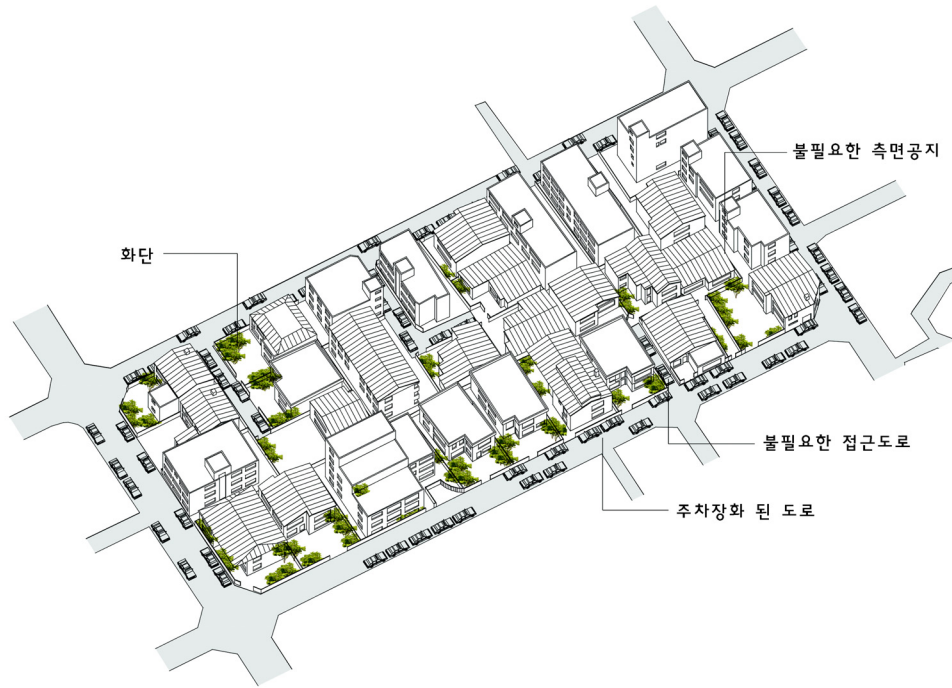
화양동(조정)

- 용적률 조정 : 292%(최대 294%)
- 층수 조정 : 8층
- 총세대수 조정 : 330세대

방배동(그대로 적용)

방배동 가구형 주택모델 대안 (2층 7층 일반주거지역)

현황

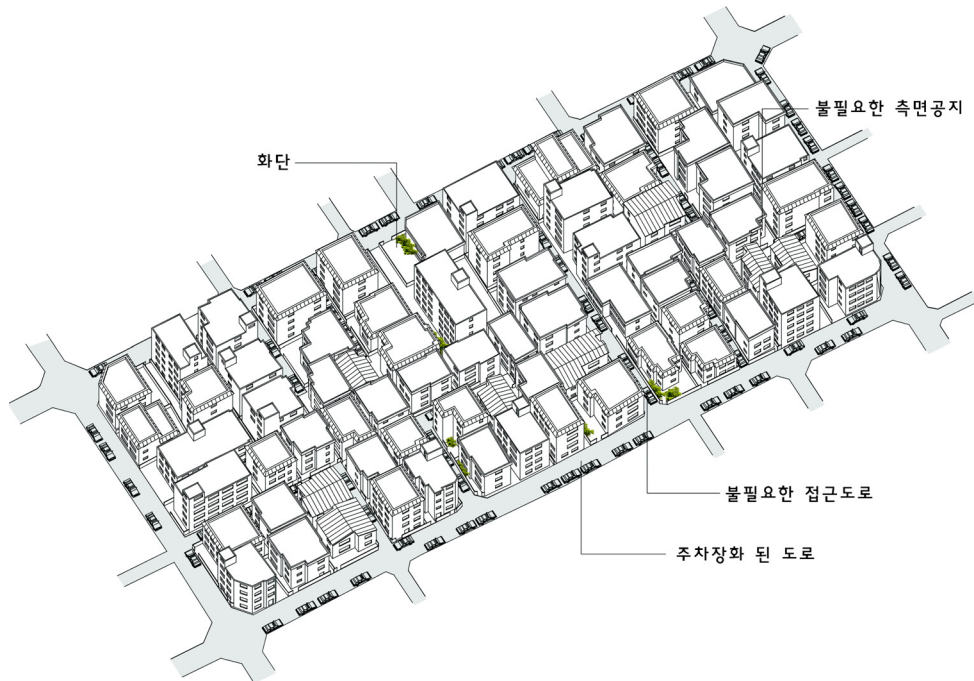


계획

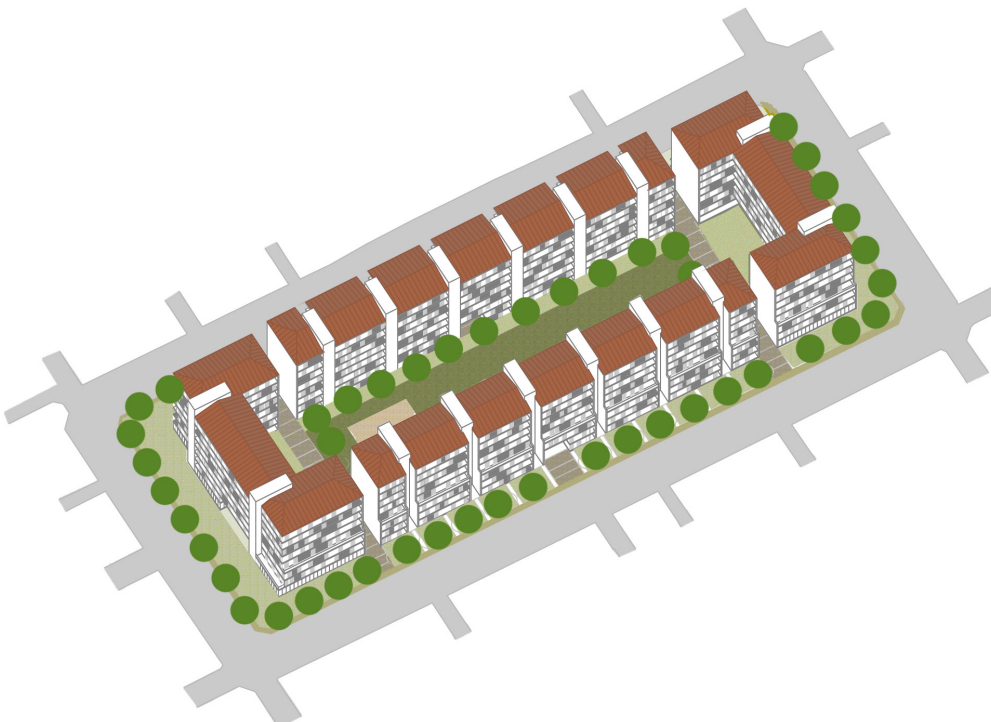


화양동 가구형 주택모델 조정안 (3종 주거지역)

현황



계획



4. 과다열가구 밀집지역의 가구단위 정비모델 개발

○ 순환개발 및 공공시설확보를 관리하는 종합적 정비계획 마련

- 지역 전체가 가구단위로 순차적으로 정비되기 때문에, 정비를 관리하면서 전체지역의 기반시설 및 공동시설을 확보할 수 있도록, 종합적 정비계획이 마련되어야 함.
- 가구단위로 도로 확폭 및 건축선 지정, 용적률 및 높이설정, 저층부 용도 지정 등을 제어할 수 있는 개발관리지침이 제시되어야 하며, 연접부 지역의 도로정비를 포함한 지구내 도로지정 및 확폭, 공원, 유아원, 관리사무소, 근린상가 등 공동시설의 위치 및 규모를 설정하는 공공부문 계획이 아울러 제시되어야 함.

○ 순차적 정비방안의 마련

- 1단계 임대아파트의 건립: 가구단위 정비가 순차적으로 일어날 수 있도록 주민들이 정비할 동안 이주할 수 있는 임대주택단지가 우선적으로 개발되어야 함.
- 2단계 가구단위의 정비 추진: 가구단위로 주민들 간의 합의가 우선 이루어진 지역을 대상으로 주어진 개발관리지침에 따라 순차적으로 정비를 추진하고, 주민들의 합의가 어려워 부분정비하거나 필지단위 정비를 선호하는 가구는 별도지침을 마련하도록 함
- 3단계 보행녹도 및 공동시설 설치: 정비가 완료된 지역은 도로조성계획에 따라 보행녹도를 조성하도록 함. 또한, 공동시설 지정 토지는 협의를 통해 가구단위 정비시 가구별로 고르게 배분하여 주민들을 수용하고, 공동시설을 조성하여 정비를 마무리함.
- 4단계 대상지 연접 진입도로 설치: 간선가로에서 단지로 진입하는 도로는 공동개발을 유도하면서, 도시계획사업에 의하여 확보하는 방안을 검토하도록 함.

○ 공공지원방안 마련

- 공공의 종합적 정비계획 마련: 도시 및 주거환경정비법에 도입될 경우에는 정비계획을 수립하여 추진하고, 단기적으로는 지구단위계획을 수립하여 추진하도록 함.
- 임대주택의 건립 및 임대주택 무상사용 허가: 순환개발이 가능하도록, 입주시까지 임대주택을 무상으로 사용하여 이주비용을 줄여주는 방안이 강구될 필요가 있음.
- 가구내 도로 무상제공: 가구내부의 접근도로와 막힌 도로는 주변 도로소통에 영향을 미치지 않는 도로이므로, 정비시 무상으로 제공하여 가구단위 정비를 유도해야 함.
- 존치가구 내 도로와 구역외 진입도로는 공공이 설치: 공원은 기존 어린이놀이터 부지를

치환하여 확보하고, 존치가구 중 가구 내부도로 정비와 간선도로와 연결되는 진입도로는 공공이 설치하고, 주민의 공동개발을 유도하는 방안을 검토하도록 함.



[그림 3] 화양동 정비대상지역 종합 배치도

5. 정책건의

○ 일반주택지 정비수법으로서 가구단위 정비방법 제도화 필요

- 연구결과, 다양한 공공지원방안이 마련될 경우 실현가능성이 충분하나, 아파트와의 경쟁에서는 사실상 불리하다는 현실을 인정할 수 밖에 없었음. 하지만, 공론화 과정에서 정비대상인 일반주택지의 과밀화 문제를 해결할 수 있는 바람직한 정비방법을 설정할 필요가 있으며, 아파트 재건축방식은 오히려 문제를 심화하고, 이러한 문제를 해결하는 데 도움이 되는 가구단위 정비방법을 일반주택지의 정비수법으로서 정례화하는 의미에서 법제화가 필요하다는 의견이 지배적이었음.
- 일반주택지를 아파트단지로 정비할 경우에는 주변지역 주차문제는 여전히 방치된 상태에서 교통소통이 주변 도로와 단절되어 오히려 문제를 심화시킬 수 있으며, 일반주택지는 대체로 기반시설이 양호하고, 양호한 주택들도 산재되어 있기 때문에, 지역전체를 정비대상으로 보는 것은 바람직하지 않다는 것임.
- 따라서, 일반주택지는 뉴타운사업과 같이 대규모 아파트단지로 재건축하는 경우를 제외하고는 아파트로 재건축되는 것을 제한해야 하며, 기존 도로와 가구의 틀을 유지하면서, 기반시설과 공동시설을 개선할 수 있는 가구단위 정비수법을 적용하여 일반주택지의 문제를 해결할 수 있도록, 가구단위 정비방법을 일반주택지의 정비수법으로서 법제화하는 방안을 건의함.
- 법제화할 경우, 일반주택지의 정비목적도 '노후화된 건축물을 개선하는 것'에서 '과밀문제를 해소하는 것'으로 방향을 전환해야 하며, 정비대상도 '노후건축물 밀집지역'에서 과밀문제를 야기하는 '과다열가구 밀집지역'을 대상으로 하고, 이에 맞추어 정비기준도 과밀문제를 야기하는 획지열 수, 획지구모, 4m 이하 협소도로 수, 가구별 세대밀도 등을 고려하여 정비구역을 설정하는 방안이 강구되어야 함.

○ 단기적으로, 시범사업 추진 후 조례를 제정하여 추진

- 단기적으로는, 민간주택시장에서의 자발적인 시행여건이 조성되지 않았기 때문에, 현행 법체계 내에서 공공이 시범사업을 추진하여 제도화해 나가는 것이 바람직함.
- 우선은 주거지형 도시재정비촉진구역 및 주택재건축사업구역 중에서 가구단위 주거지 정비수법 도입이 필요한 지역을 시범사업으로 추진하여 그 효과를 검증하고, 타당성이 검증된 이후에 '주택시가지 정비사업(가칭)' 조례를 제정하여 저변을 확대해 나가는 것이 바람직함.

- 장기적으로, 도시 및 주거환경정비법 내에 도입
 - 현재 도시 및 주거환경정비법에 의거, 주거지 정비사업이 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업으로 나누어져 있는 것을 불량주거지 정비는 재개발사업(철거형), 주거환경개선사업(정비형)으로 추진하도록 하고, 계획시가지 정비는 공동주택을 정비하는 재건축사업(철거형)과 일반주택지를 정비하는 주택시가지정비사업(가칭, 정비형)으로 재편해 나가는 것이 바람직함.
 - 주택시가지정비사업은 필지단위로 정비하는 방법과 가구단위로 정비하는 가구단위 정비방법으로 나누어 추진하도록 함.
- 강북지역과 강남지역의 정비정책 차등화 필요
 - 사업성 분석결과, 평당분양가는 강남지역이 강북지역보다 월등히 높고, 밀도는 반대로 강북지역이 강남지역보다 높아 강북지역의 사업여건이 상당히 불리한 것으로 나타났으며, 2종 일반주거지역에서 개발할 경우 강북지역에서는 오히려 추가비용이 발생하여 사업이 불가능한 것으로 나타남.
 - 따라서, 강북지역의 정비가 실현되기 위해서는 사업비용 일부를 공공이 지원해주거나 사업가능한 3종 일반주거지역으로 조정하는 등 강남지역과 강북지역의 정비정책을 차등화하는 방안을 건의함.

임희지 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1055
heeji@sdi.re.kr