

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 문제 제기

- 서울시 주거지는 이미 아파트타운으로 변모되었고 앞으로도 아파트의 비율은 각종 정비사업을 통해 계속 증가할 전망이다. 따라서 서울의 도시환경과 주거환경의 질 확보를 위해 “아파트단지의 밀도관리”는 중요한 과제임.
- 서울시와 정부는 이러한 점을 고려하여 2003년 7월, 일정수준의 주거환경 및 도시환경 확보를 위해 주거지역 세분화 제도를 도입하여 운영하고 있지만, 그 이후 주택수요의 증가와 정부의 부동산정책 등이 맞물리면서 다양한 형태로 밀도완화 정책이 실시되어 왔음. 그 결과, 과밀개발에 따른 주거환경 및 도시환경이 악화되고, 향후 재건축사업의 가능성이 낮아져 주거지의 노후화 진행에 따른 도시관리상의 문제가 야기되고 있음. 이에 따라 “지속가능한 도시발전”의 관점에서 주거지의 밀도관리가 중요한 과제로 부각되고 있음.

2. 연구 목적

- 이 연구는 서울시 아파트단지를 대상으로 개발유형별로 밀도의 특성과 문제점을 파악함. 이와 함께 일정 수준의 주거환경을 확보하기 위해 필요한 일반적 밀도기준과 관련제도를 고찰하여 지속가능한 도시발전(sustainable development)의 관점에서 주거지 밀도관리를 위한 개선방안을 제시함.
- 지속가능한 도시발전의 관점에서 본 주거지 밀도관리는 공간과 시간 개념

을 같이 고려한 것임. 우선 공간의 관점에서 본 주거지의 적정밀도는 사업 단위, 블록 단위, 근린생활 단위까지를 대상으로 하여 일정수준의 주거환경을 확보하기 위한 것임. 그리고 시간의 관점에서 본 주거지의 적정밀도는 새로운 정비사업을 통해 미래세대까지 고려한 양질의 도시환경 및 주거환경을 확보하기 위한 것임.

II. 연구 결과

1. 주거지 적정밀도에 대한 학술적 기준과 관련제도

- 주거환경과 관련된 밀도의 목표는 세계보건기구(WHO : World Health Organization)에서 제시한 안전성, 보건성, 편의성, 쾌적성 등 4가지에 의거하고 있음. 이것을 달성하기 위해 필요한 일조, 통풍, 채광, 프라이버시, 편의성을 확보하기 위해 건폐율, 용적률, 오픈스페이스율 등에 대한 적정밀도를 제시하고 있음. 국내외 문헌에서 제시한 적정밀도(용적률, 건폐율, 호수밀도)의 범위는 서울시 주거지 밀도관리를 위한 제도상의 기준과 비교할 때 1/2 정도로 상당히 낮음.
- 국내외 문헌에서는 적정밀도의 범위를 호수규모(가구단위 100호, 근린주구단위 500호, 근린단위 2,000호) 또는 개발면적(5ha, 25ha, 100ha)에 따라 차등적용하고 있는 것이 특징임. 즉 개발규모가 커질수록 용적률과 호수밀도, 건폐율의 기준을 단계적으로 낮게 적용하고 있음. 반면에 공공시설과 오픈스페이스의 면적과 비율은 단계적으로 증가하고 있음.

2. 서울시의 아파트 밀도현황과 특징

- 서울시 아파트단지의 개발 용적률은 새로운 제도의 도입에 의한 영향이 매우 큼. 특히 2003년 7월에 도입한 주거지역세분화는 각종 정비사업을 통해 건립된 아파트단지의 개발용적률을 250% 이하로 낮추는데 결정적인 역할을 하였음. 그리고 1998년에 적용한 주택재개발기본계획 역시 최고 용적률을 300% 이하로 낮추는데 큰 역할을 하였음.
- 정비유형별로 개발밀도의 차이가 있었음. 재개발아파트는 용적률 200~250%, 공동주택 재건축아파트는 용적률 220~270%에 집중분포하고 있음. 주상복합아파트는 용적률이 300~1,100%로 다양하게 분포하고 있는데 대부분이 600% 이하임. 이것은 기성 용도지역의 밀도기준과 관련성이 있음.
- 기성 주거지 정비, 즉 재개발·재건축·뉴타운사업에서는 개발규모와 관계 없이 동일한 용적률을 적용하고 있는 것이 특징임. 상기의 일반기준에 의하면 개발규모가 커질수록 용적률과 세대밀도 건폐율은 낮아져야 함에도, 기성 시가지정비에서는 동일한 밀도를 적용하고 있어 고밀개발의 원인이 되고 있음.

3. 아파트의 개발유형별 밀도현황과 특징

- 용적률을 높이는 방법으로는 고층개발과 건물의 형태, 배치방법을 달리하는 것이 효과적임. 그리고 개발규모가 커질수록 도로사선제한 등의 영향을 적게 받으며 건물배치도 용이하여 용적률을 높일 수 있음. 그럼에도 용적률 250% 이상, 20층 이상의 고층고밀도로 개발되면 저층부는 일조권과 조망권 확보에 불리함.
- 용적률이 높아짐에 따라 건물의 형태와 배치방법이 판상형 -자형 → ㄱ, V, T자형 → ○, □자형으로 달라지는 모습을 보이고 있음. 동일한 용적률

하에서는 판상형보다 탑상형을 변형시킨 V자형이 시각적으로 밀도가 낮아 보이며 단지 내 오픈스페이스 확보에도 유리함.

- 3단계의 용적률 적용실태를 보면, 저밀도 아파트지구 재건축아파트는 지구 내 중앙과 외부에 큰 오픈스페이스가 입지하고 있고, 대규모 재개발아파트 밀집지도 대규모 공원 및 녹지에 면한 경우가 많아 밀도를 낮추는 효과가 큼. 특히 아파트단지 내 주거환경의 질을 담보하는 밀도는 1, 2단계의 용적률인데 1단계는 개발 용적률이며, 2단계는 단지 내에 입지한 오픈스페이스를 포함한 용적률임. 여기서 오픈스페이스란 공원 및 녹지, 저층 건물, 운동장, 도로 등을 포함하는 것임.

Ⅲ. 결론 및 정책건의

1. 도시계획의 관점에서 개선

1) 기성 주거지에 대해서는 3단계의 용적률 적용방법 도입

- 정비사업 계획 수립 시 주거지역세분화에서 정한 용적률을 조정하고자 할 때에는 3단계의 용적률 적용방법을 도입함. 제1단계는 아파트사업단지 내 용적률, 제2단계는 블록단위 용적률, 제3단계는 근린생활단위 용적률로 구분하여 대응함. 이때, 지구 내외에 면한 오픈스페이스와 인접한 용도지역 지구와의 연계성을 함께 고려하여 밀도의 조정범위를 정함.

2) 기성 주택지 정비 시 적정 블록사이즈 적용

- 정비계획 수립단계에서부터 적정 개발규모로 유도하는 방안을 강구함. 신시가지 개발과 학술적인 일반기준에 의하면, 개발규모에 따라 단계별로 밀

도가 낮아져야 하므로 가급적 근린생활단위로 적정규모 개발을 유도하기 위해 도시·주거환경정비기본계획 수립단계에서 정비 예정구역을 적정 블록사이즈로 설정함. 이와 함께 개발규모의 상한치도 제시함. 종전에는 대규모 개발을 유도하기 위해 블록사이즈를 1ha 이상으로 정했지만, 지금은 이와는 반대로 300~500세대 이하로 개발을 유도하기 위해 2ha 이하의 블록사이즈로 구획 설정할 것을 제안함. 예를 들면 1,500세대의 개발예정지라면 3개 이상의 블록으로 구획하는 지구 내 계획도료를 정하여 적정밀도 개발을 유도함.

3) 주거지의 초고밀도 개발에 대응해 세대밀도 개념의 도입

- 기성 시가지 정비에서 공공시설의 편익성 확보와 초과밀 개발의 방지를 위해 세대밀도 개념의 도입이 필요함. 초고층 고밀개발이 보편화되면서 세대밀도 역시 초과밀화되고 있어 이에 상응하는 공공편의시설의 확충을 위해 적정 세대밀도에 대한 상한치를 적용함. 이는 특히 1~2인 가구와 소형 주택의 증가로 인해 세대밀도가 한층 더 높아지고 있기 때문임.

4) 고층개발 시 판상형 개발의 지양과 최고층수의 도입

- 30층 이상 개발 시, 저층부의 일조권과 조망권의 확보를 통한 쾌적한 주거환경 확보를 위해 판상형 아파트의 배치는 지양하고, 슬림한 탑상형 아파트로 개발을 유도하고, 건폐율의 기준도 층수에 따라 대폭 강화함. 특히 30층 이상인 경우의 건폐율은 10% 내외로 유도함.
- 서울시 제2종 일반주거지역에서 정한 최고층수(7층, 12층)는 현실과 맞지 않고 고층개발의 수요도 많은 만큼, 현실을 반영하여 재조정하는 것이 바람직함. 이와 함께 평균층수 적용 시 최대높이의 설정도 제시함.

5) 입체적 건폐율의 개념 도입과 적용

- 평면적인 건폐율의 산정방법으로는 저층부를 상업 등 비 주거용도로 사용하고 있는 주상복합형 아파트에 대응하기에는 한계가 있으므로, 3차원적인 건폐율의 도입이 필요함. 즉 2차원적인 건폐율 산정방식에서 탈피하여 3차원의 체적으로 산정한 방식의 건폐율 개념을 도입·적용함.

2. 서울시 기존 제도 및 운용방법의 개선

1) 주거지역세분화의 지정과 운용의 내실화

- 일정 수준의 주거환경 확보를 위해서는 주거지역세분화에서 정한 제3종 일반주거지역의 상한용적률인 250% 이하를 준수하도록 함. 서울시는 블록 단위로 용적률을 250% 이하로 정하고 있지만 법상으로는 300%까지 허용하고 있음. 따라서 각종 용적률 인센티브 제도를 포함하더라도 개발 후 용적률을 300% 이하로 제한함. 그리고 양호한 주거환경 유지를 위해 용적률 산정에서 제외되고 있는 아파트 서비스 면적(베란다, 주민공동시설 등)은 모두 포함되도록 제도를 개선해 나감.

2) 역세권 시프트사업의 선별적 적용

- 역세권 시프트사업의 확대 지정과 관련해 도시차원에서 주거지역세분화에 대한 전면 재검토와 조정이 필요한 시점임.
- 현재 서울시가 추진하고 있는 역세권 시프트 사업에서 제시하고 있는 용적률 300~500%는 초고층 고밀의 주상복합건물에 해당하는 것으로 선별적으로 적용하도록 함. 즉 이러한 개발은 이미 준주거지역으로 지정된 역세권과 부도심 및 지역 중심 내 일반주거지역 중 준주거지역으로 변경이 가능

한 곳에만 허용함.

- 용적률 300~500%를 달성하려면 초고층(30층 이상) 개발이 불가피하므로 사업계획 수립단계에서부터 주변 지역과 조화로운 경관형성을 유도함.