

요약 및 정책건의

I. 연구 개요

1. 연구 목적

서울시 일반주거지역 종 세분화의 종 변경을 주도한 “재개발과 재건축”을 대상으로 “도시·주거환경기본계획”상 계획밀도 설정과 운용상 밀도관리가 종 세분 취지와 원칙에 부합하게 이루어졌는지를 검토하고 개선과제와 종 변경 원인을 파악하여 개선방안을 제시하고자 함.

특히 지속 가능한 도시발전(sustainable development)을 위하여 보전·보호가 필요한 곳에 대한 밀도관리 개선에 역점을 두고, 향후 종 변경의 가능성이 높은 재개발·재건축 정비예정구역과 관련된 민간 정비사업을 대상으로, 정책과 제도 등의 여건변화를 고려하여 도시관리의 관점에서 밀도관리 개선방안을 제시하고자 함.

II. 연구 주요결과

1. 도시·주거환경정비기본계획상 밀도관리

본 기본계획 수립 시, 계획밀도 설정과 운용과정에서 종 변경 요인이 발생하였는데 그 세부내용은 다음과 같음.

첫째, 제1종 일반주거지역(용적률 150%)에 대해 본 기본계획상 계획용적률에서 170%를 적용함에 따라 제2종 일반주거지역으로 상향한 결과가 됨. 또한

기반시설 확보와 연동된 계획용적률 적용으로 실제 개발밀도는 250%까지 가능하여 제3종 일반주거지역까지 변경이 가능한 시스템이 됨.

둘째, 정비구역 내에는 제1종 용도 혼합지역이 다수 분포하고 있는데 이와 같은 용도 혼합지역에 대하여 종별 면적을 합산한 평균용적률을 적용함으로써 제2종 일반주거지역 이상으로의 변경을 허용하게 됨.

셋째, 공공시설 확보와 연동한 계획밀도 적용으로 종 세분관리가 곤란해짐. 즉, 계획용적률 170%, 190%, 210%가 기부채납 비율에 따라 용적률 250%까지 개발이 가능하게 되어, 종 세분(제1종 150%, 제2종 200%, 제3종 250%) 체계와 차이가 있어 대응이 곤란함.

넷째, 본 기본계획상에서 정한 높이기준 역시 평균층수 적용을 통해 대폭 층수가 완화되어 제2종 7층은 평균 10층 이하, 제2종 12층 이하는 평균 18층 이하로 변경됨. 이때 평균층수 개념에는 상한치가 없어 서울시 도시계획 조례상 종별 층수기준을 초과하는 기이한 양태를 보임. 특히 본 기본계획상 경관보호와 일조권 확보를 위해 절대높이가 적용된 곳에 대해서도 공공용지 기부채납 시 층수 완화가 허용됨.

다섯째, 기부채납 당시의 밀도에 의한 종 변경으로, 실제 개발밀도와 차이를 보이고 있음. 즉, 개발밀도는 제3종 일반주거지역 밀도에 해당하지만 대부분이 제2종 12층 일반주거지역으로 변경된 경우가 많아 현실에 맞게 조정이 필요함.

여섯째, 종 세분 후 개발용적률을 보면 재개발 250% 이하, 재건축 300% 이하로 용적률을 낮추는 효과가 있었으나, 층수는 대폭 완화된 결과를 보임. 재건축의 개발용적률이 재개발보다 약 50포인트 높은 것은 증가된 연면적의 25%에 해당하는 면적에 대하여 공공 임대주택 건설을 의무화하면서 서울시 도시계획 조례상의 용적률 상한치와는 별도로 용적률 보너스를 받은 결과임.

2. 자치구 사례로 본 종 세분 관리 실태와 보완과제

1) 입지특성으로 본 종 세분 전후 개발밀도 비교

입지특성 분석을 통해 주거지역 종 세분 전후의 개발밀도를 비교하였는데, 그 결과는 다음과 같음.

첫째, 종 세분 전에 건립된 아파트 단지의 대부분은 제1종 입지특성을 가진 구릉지에 입지하고 있지만 기존 개발밀도를 반영하여 제3종 일반주거지역으로 지정된 것이기 때문에, 이에 대한 개선이 필요함.

둘째, 종 세분 후에 건립된 아파트 단지의 상당수는 재개발 사업을 통해 자연과 시가지가 만나는 경계부 지역에 있고, 제2종 12층 일반주거지역으로 지정된 경우가 많아 이에 대한 개선이 필요함.

셋째, 종 세분 후 기존 아파트 단지들의 용적률은 낮아졌으나, 층수는 오히려 더 높아졌음. 종 세분 후 용적률 250%를 초과한 아파트 단지 수는 크게 감소하였음. 한편, 재개발은 용적률 200~250% 이하, 재건축은 용적률 250~300% 이하의 분포를 보이고 있음.

넷째, 종 세분과 개발밀도 간의 불부합률이 매우 높아 조정이 필요함. 4개 사례 자치구의 아파트 단지 중 서울시 도시계획 조례상 용적률 기준에 부합하지 못하는 아파트 단지 수는 종 세분 이전에 59개소(67.0%)에 달하였으나, 종 세분 후 30개소(34.1%)로 감소함. 하지만 여전히 높은 수치를 보이고 있기 때문에 주거지역 종 세분과 밀도 간의 1:1 시스템을 보완하여 개발밀도에 맞는 주거지역 종별 밀도 세분과 조정이 필요함.

2) 도시관리 차원에서 종 세분의 관리강화

첫째, 도시관리를 통해 자연재해에 대응하고자, 자연과 시가지가 연접한 경계부에 대한 계획적 관리강화가 필요함. 제1종 입지 특성지를 해발 40m와 상관 없이 경사도 10도 기준으로 확대하여 적용할 때, 도시·주거환경정비기본계획

상 미시행 정비예정구역 수가 재개발의 경우 119개소에서 173개소로, 재건축의 경우 97개소에서 176개소로 25% 내외 증가하여 대상지 수가 약 1.7배 증가하는 것으로 나타남.

둘째, 민간발의형 역세권 시프트 사업에 대해 계획적 대응이 필요함. 역세권 시프트 사업에 의해 역세권 범위가 250m에서 500m로 확대됨에 따라, 서울시의 미시행 재개발 정비예정구역(261개소) 중 역세권에 포함되는 구역의 수는 83개 소(31.8%)에서 184(70.5%)개소로 증가하고, 미시행 재건축 정비예정구역(308 개소) 중 역세권에 포함되는 구역의 수는 75개소(24.4%)에서 187개소(60.7%)로 증가함. 따라서 보전·보호와 유지·관리가 필요한 제1종 및 제2종 일반주거 지역에 대한 관리강화가 시급함.

셋째, 재개발·재건축 미시행 정비예정구역이 아직도 상당히 많이 남아 있어 도시관리 차원에서의 대책 마련이 필요함. 정비예정구역 중 미시행 구역이 재개발은 261개소(83.4%), 재건축은 308개소(95.1%)에 이르고 있기 때문에, 정비 예정구역별로 이미 계획밀도가 설정되어 있더라도, 운용과 관리방법의 개선이 필요함.

III. 개선방안

1. 종 세분 관리실태 및 도시·주거환경정비기본계획의 공과 평가

1) 종 세분 관리실태 평가

(1) 일반주거지역 종 세분 후 밀도관리실태 평가 (공과)

일반주거지역 종 세분 후 밀도관리에 대한 실태를 평가하면 다음과 같음.

우선 공(功)은 두 가지임. 첫째, 과도한 밀도개발 억제로 도시환경·주거환경 개선에 기여함. 종 세분 이전 아파트 단지의 용적률은 400% 전후였으나, 종 세

분 후 재개발 사업은 용적률 250% 이하, 재건축 사업은 용적률 300% 이하로 낮추는 효과를 보임. 지역특성을 살린 일반주거지역 세분의 효과를 보임.

둘째, 개발 압력과 양적 주택공급 정책하에서 종 세분밀도는 도시정비계획 시 기준 밀도의 역할을 함. 즉, 종 세분 밀도와 연계된 정비계획 밀도관리를 통해 지구 내 도로, 공원 등을 효율적으로 확충할 수 있었음.

반면, 과(過)는 두 가지임. 첫째, 종 세분이 현황 중시로 이루어져 새로운 개발수요에 대한 대응이 곤란하였음. 종 세분 이후 예상하지 못한 재개발·재건축 지구 지정 등의 새로운 개발수요가 급증하였고, 특히 대규모의 종 변경을 수반한 뉴타운사업, 재정비촉진사업 등에 대한 대응이 현실적으로 어려웠음.

둘째, 새로운 개발수요에 대응해 일반주거지역 종 세분에 대한 재정비 없이 약 8년간 정비사업에 의존한 점적인 종 변경으로 대응하였고, 그 결과 도시관리 차원에서 지향한 입지적 특성과 명분이 약화되었음.

2) 도시·주거환경정비기본계획(재개발 및 재건축) 밀도관리 공과

(1) 도시·주거환경정비기본계획 밀도관리와 종 세분과의 관련성(공과)

공(功)은 두 가지임. 첫째, 종 세분 취지와 원칙을 반영하여 본 기본계획에서 사업을 위한 계획밀도를 설정하여 개발용적률을 재개발은 250% 이하, 재건축은 300% 이하로 낮추는 효과를 보였음. 둘째, 계획용적률과 연동한 공공시설 확보방법은 다양한 지구여건을 반영해 지구 내 필요한 도로, 공원 등의 도시기반시설을 확보하는데 효과가 있었음.

과(過)도 두 가지임. 첫째, 정비사업을 통해 종 상향 조정이 많아 종 입지적 특성이 약화되었음. 보전·보호 및 유지·관리가 필요한 제1종과 제2종 일반주거지역에서 종 변경이 많이 이루어졌음. 둘째, 정비구역 중심으로 종 변경이 이루어지다 보니 제1종 일반주거지역과 기타 주거지역이 혼재된 구역은 제1종 입지 특성을 보임에도 제2종 일반주거지역 이상의 밀도로 개발된 사례가 다수 있음.

(2) 계획수립 및 운용과정에서 종 변경의 원인

첫째, 종 세분 밀도는 제1종 일반주거지역의 경우 용적률 상한이 150%임에도 불구하고, 정비촉진을 위해 계획용적률을 170%로 설정하였음. 또한 제1종 혼재지의 경우 종별 면적에 따라 평균밀도를 적용하였고, 그 결과 자연스럽게 제2종의 밀도 이상으로 개발할 수 있도록 하였음. 더욱이 계획용적률에 기반시설 연동체를 적용할 경우, 용적률 250%까지 개발이 가능하도록 하여 실질적으로 제3종의 밀도로까지 개발이 가능하도록 허용하였음.

둘째, 공공용지 기분채납 시 총수완화를 허용하였음. 또한 법상 높이 상한치를 초과하는 평균층수 개념의 도입 영향으로 종별 높이기준이 거의 완화되었고, 그 결과 주어진 용적률 기준 내에서 토지의 고도이용을 위한 고층 아파트 건설을 허용하는 결과를 초래함.

2. 개선방안

1) 여건변화에 대응한 종 세분 관리 방향

(1) 지속가능한 도시발전을 위한 도시관리 관점에서 주택정책 전환

첫째, 여건 변화, 즉 저성장 시대 도래, 인구구조 변화에 따른 주택수요 변화 등에 대응하기 위하여 도시관리의 관점에서 주택 공급정책 방향을 재설정함. 그 일환으로 양적 신규 주택 중심의 공급정책에서 기존 주택 재활용과 유지관리 중심의 정책으로의 전환을 제안함.

둘째, 지속가능한 도시발전을 위한 도시공간 관리 및 토지이용계획을 추구함. 이의 실현을 위해 토지이용계획의 우선순위를 보전·보호, 유지·관리, 공급·정비촉진의 순서로의 조정을 제안함.

셋째, 여건변화에 대응할 수 있도록 주거지역 종 세분의 역할과 위상을 재정립할 것을 제안함. 정비사업을 통한 개발밀도가 주거지역 종 세분 밀도를 초과

하는 기현상을 개선하여야 하고, 새로운 개발수요에 대응할 수 있도록 공간계획을 보완해야 함. 그 일환으로 서울시 도시기본계획의 하위계획인 도시공간관리 종합계획(가칭)의 수립을 제안함.

(2) 주거지역 종 세분 취지 및 원칙 보완

지속가능한 도시발전을 위한 도시관리 관점에서의 대응을 위하여 보전·보호가 필요한 곳은 우선적으로 관리하고 한정된 토지자원을 효율적으로 이용할 수 있도록 유도함.

제1종 특성지는 자연과 시가지가 만나는 경계부에 대한 도시관리를 강화하고, 제2종 특성지는 저층 주택지에 대한 관리를 강화함. 제3종 특성지는 토지의 고도이용에 역점을 둠.

주거지역 세분의 원칙과 기준에 새롭게 추가되어야 할 것은 자연재해 대응(안전), 열섬현상 완화(환경), 서민주거 안정(주거복지)이고, 관리강화가 필요한 것은 도시경관 및 주거환경 보호이며, 보완이 필요한 것은 역세권 범위 확대(250m →500m), 고밀 개발, 제2종 높이규제 폐지 등 밀도완화 정책에 대한 대응임.

2) 도시관리 차원에서 종 세분 밀도의 체계적 관리

(1) 일반주거지역 종 세분의 내실화를 위해 3단계로 대응

제1단계 : 지속가능한 도시발전과 도시관리의 관점에서 종 세분 입지특성을 강화함. 즉, 도시관리 차원에서 보전·보호가 필요한 곳(A형)은 우선적으로 관리하여 그 입지특성을 유지할 수 있도록 하고, 서민주거 안정 도모가 필요한 곳(B형)은 기존 저층 주택지의 유지·관리를 강화해 나아감. 정비촉진이 필요한 곳(C형)은 한정된 토지자원의 효율적 이용을 위해 중심지와 역세권 지역의 합리적 이용을 통한 정비·공급촉진을 도모함. 도시관리 및 토지이용의 우선순위 역시 기존의 A > C > B에서 A > B > C로 전환하도록 함.

- | |
|---|
| [A형] : 보전·보호가 필요한 곳 : 제1종 입지특성(재해대응, 경관관리 환경성) |
| [B형] : 유지·관리가 필요한 곳 : 제2종 입지특성(서민 주거인정, 주거환경) |
| [C형] : 정비·공급촉진이 필요한 곳 : 제3종 입지특성(토지의 복합 고도이용, 주택공급) |

제2단계 : 일반주거지역 종별로 기반시설 수준을 고려하여 용적률을 종별로 세분해 적용함. 이때 종별 용적률 세분 범위는 관련 하위계획의 밀도계획을 포함할 수 있도록 함. 즉, 현재 서울시 조례상 종 세분 밀도를 초월해 적용되고 있는 정비사업 시의 실제 개발밀도가 종별 용적률 세분에 실질적으로 포함될 수 있도록 조정하여야 함. 이를 위해 종별 용도지역 세분은 제1종 일반주거지역의 용적률을 150%와 200%, 제2종 일반주거지역의 용적률은 200%와 250%, 제3종 일반주거지역의 용적률은 250%와 300%로 세분하되, 언급된 용적률 이상으로 개발된 주거지역에 대해서는 경과규정을 적용하여 인정하도록 함.

제3단계 : 일반주거지역 종 특성을 고려하여 용적률과 층수관리를 분리하여 대응하여야 함. 즉, 용적률은 기반시설 정비 수준과 토지이용 특성에 따라 관리하고, 층수는 도시경관과 주거환경 보호, 주변 환경과의 조화에 역점을 두고 설정하여 관리하도록 함.

3) 제2종 일반주거지역에 대한 관리 정교화

(1) 높이관리는 제2종 7층과 12층으로 분리 적용, 정비는 통합 관리

제2종 일반주거지역의 경우 높이 관리는 제2종 7층과 12층으로 분리하여 적용하되 정비는 통합하여 관리함. 이를 위해 이 연구에서는 정비 목표의 달성을 위하여 세 가지 유형으로 관리할 것을 제안함.

[A + B1] 보전·보호 : 제1종 특성지(높이관리 강화, 자연지형 살리기, 바람길 확보)

[B2] 유지·관리 : 제2종 특성지(서민 주거인정, 주거환경 보호)

[B3 + C] 정비·공급촉진 : 제3종 특성지(주변과 조화를 이루는 토지이용)

※ 관리의 우선순위는

종전의 [A > C > B]에서 [A + B1 > B2 > B3 + C]로 개선한다.

(2) 자연과 시가지 경계부에 대한 도시관리 강화

자연재해와 도시경관, 환경(열섬현상 완화)의 관점에서, 제2종 일반주거지역 중 제1종 입지특성에 해당하는 지역에 대한 관리를 강화함. 이를 위하여 해발과 상관없이 경사도 10도 이상인 지역을 관리대상에 포함시키고, 제2종 일반주거 지역 중 저층 주택지 지역의 경관관리를 위해 높이관리를 강화해 나아감. 한편, 민간발의형 재개발 및 재건축의 신규지정은 억제하도록 함.

(3) 서민주거 안정과 주거환경 보호

서민주거 안정과 주거환경 보호, 장래 토지이용의 효율성 측면에서 ‘나홀로 아파트’ 건립을 억제하고, 높이관리를 강화함. 특히, 민간발의형 역세권 시프트 사업에 대한 관리를 강화함. 장기적으로 지구 내 생활환경 악화를 방지하기 위한 생활권 단위의 정비사업이 필요한 만큼, 공공주도에 의한 사업은 예외로 함.

4) 도시·주거환경정비기본계획상 미시행 정비예정구역에 대한 대응방안

(1) 재개발·재건축 정비예정구역 입지특성별 대응

첫째, 특별관리구역(170%)은 자연지형을 살린 소규모 주거환경 정비수법을 도입·적용하되, 제1종 혼재지의 경우 자연지형을 살린 주거지 정비를 추진함. 고층 아파트 개발을 목적으로 한 재개발·재건축은 지양하고, 휴먼타운으로 대체·지정함. 공공지원 확대를 통하여 지구 내 정비를 도모함.

둘째, 주거환경정비구역(190%)은 자연환경과 시가지 경계부에 대한 관리를 강화하고, 서민주거 안정과 주거환경 보호를 위해 높이관리를 강화하며, 재개발 및 재건축에 의한 주택공급보다 기존 주택의 재활용에 역점을 둠.

셋째, 주택공급촉진구역(210%)은 역세권 지역의 합리적 토지이용을 유도할 수 있도록 역세권의 성격과 인프라 수준을 고려해 주택공급을 확대해 나아감.

한편, 제2종 일반주거지역(7층 및 12층)은 중장기적으로 제1종 입지특성을 보이는 지역, 제2종의 저층 주택지 지역, 역세권 500m에 포함되는 구역으로 구분하여 관리할 것을 제안함. 관리의 우선순위는 B1 > B2 > B3로 대응함.

◇ 보전·보호가 필요한 곳

[A] 제1종 입지특성 : 자연지형(안전), 높이관리(경관)

[B1] 제1종 특성관리 : 자연지형(안전), 높이관리(경관, 환경)

◇ 유지·관리가 필요한 곳

[B2] 제2종 특성 : 서민 주거안정(안정), 높이관리(주거환경)

[B3] 역세권 500m 계획적 관리 : 자연지형(안전), 높이관리(주거환경)

◇ 정비촉진, 공급확대가 필요한 곳

[B3] 역세권 250m이내 정비촉진 : 기반시설이 양호한 곳

[C] 제3종 입지특성 : 합리적 토지이용(공급)