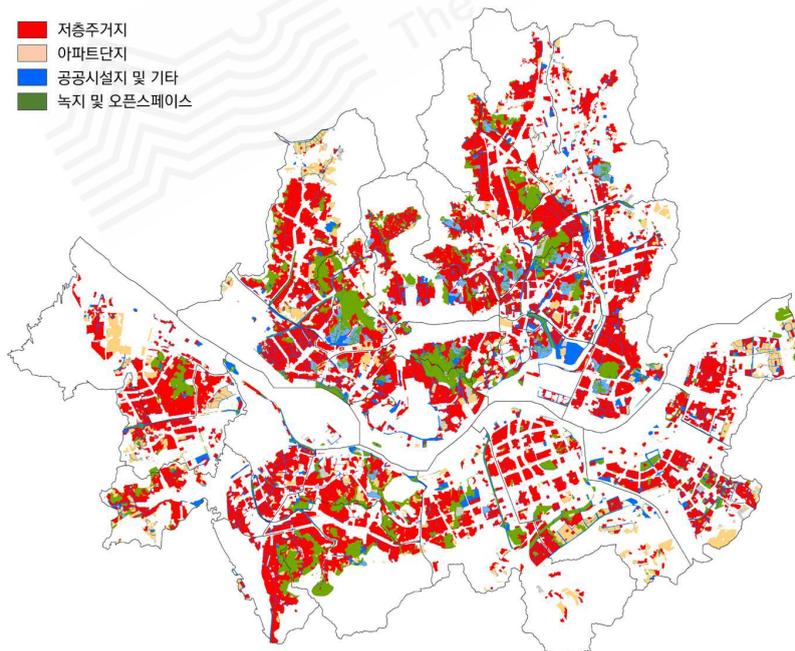


요약

저층주거지의 주거환경 질 향상 위해 특성별로 맞춤형 관리체계 마련해야

저층주거지, 서울시 전역 분포...노년층 많고 1인 가구 비율 높아

저층주거지는 5층 이하의 저층주택이 밀집한 주거지로, 서울시 전역에 분포하고 있다. 저층주거지의 면적은 124.5km²로, 전체 주거지역의 38.2%를 차지한다. 서울시 저층주거지에는 약 33만 7천 동의 저층주택이 있다. 주택유형별로는 단독주택 46%, 다가구주택 31%, 다세대주택 19%, 연립주택 4%를 차지하고 있다. 이러한 저층주택은 이미 늙어가고 있다. 저층주택의 평균 건축 연한은 26년이며 건축 연한이 35년 이상인 1990년 이전 주택은 47%, 2000년대 이후 신축된 주택은 전체 주택의 16%로 노후주택의 비율이 월등히 높다. 주택유형 중 단독주택은 평균 건축 연한이 35년으로 다른 주택유형보다 노후도가 높다.



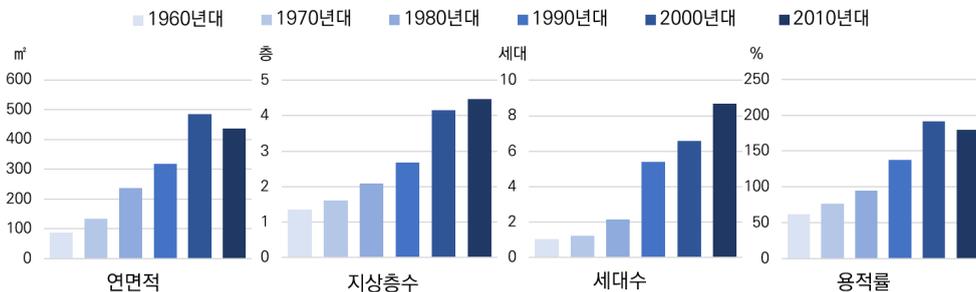
[그림 1] 서울의 저층주거지

서울시 저층주거지에 거주하는 거주민의 평균 인구밀도는 4.2만 명/km²으로 아파트 평균 인구밀도 6.6만 명/km²보다는 낮지만, 주택의 높이와 규모를 고려하면 저층주거지의 인구밀도가 상당히 높다. 저층주거지 거주민의 평균 연령은 38.3세로 서울시 거주민 평균 연령(37.9세)보다 높다. 특히 노령화지수로 살펴보면 저층주거지에 상대적으로 14세 이하 유소년층이 적고 노년층은 많이 거주하고 있음을 알 수 있다. 또한, 저층주거지는 1인 가구의 주요 거주지로서 특징을 가진다. 저층주거지는 아파트에 비해 주택 자가율이 낮는데 이는 저층주택에 1인 가구와 젊은 층(20~30대)이 주로 임차로 거주하고 있음을 보여준다.

도로, 공원, 주차장 등 기반시설 큰 변화 없이 주택밀도 지속 증가

고도성장기를 거치는 동안 주택공급촉진 정책으로 건축규제와 주차장 기준 등이 완화되면서 서울의 저층주거지에서는 신축활동이 지속하였고 연면적, 용적률, 세대수가 증가하였다. 주택을 공급하기 위해 토지구획정리사업 등 주거지 조성사업이 1960~1980년대에 추진되었을 때 도로와 공원, 주차장 등 기반시설은 그 당시 주택 규모, 세대밀도, 자동차 보유현황 등에 맞춰 계획·설치되었다. 기반시설이 추가적으로 확보되거나 정비되지 않은 상태에서 주택 규모와 밀도가 지속적으로 증가하여 기반시설 부족 문제가 발생하고 있다.

시기별로 주택 규모와 밀도의 변화를 살펴보면, 주택 연면적은 2010년대에 지어진 주택이 1980년대 주택보다 1.8배 증가하였다. 주택 층수는 2010년대에 건축된 주택이 1980년대보다 2.1배 증가하였고, 건물당 세대수도 4.1배로 늘어났다. 특히 2010년 이후 신축된 주택의 용적률(186%)이 1980년대 지어진 주택의 용적률(98%)보다 2배 이상으로 나타나 밀도가 매우 증가했음을 알 수 있다.



[그림 2] 주택 규모 및 밀도 추이

저층주택 필지의 27%는 폭원 4m 미만의 도로와 접하고 있다. 이는 개별 필지가 접하고 있는 도로의 조건이 좋지 않아 주택의 신축 혹은 개량이 어렵다는 것을 나타낸다. 한편으로는 저층 주거지 내에서 생활도로, 주차장, 오픈 스페이스 등 기반시설이 추가로 확보되지 않은 채 주택의 신축으로 건축 및 세대밀도가 늘어나게 되어 주거환경이 악화하고 있음을 보여준다.

30년 넘은 노후주택이 31.6%… 획일적 형태 다세대주택 주로 공급

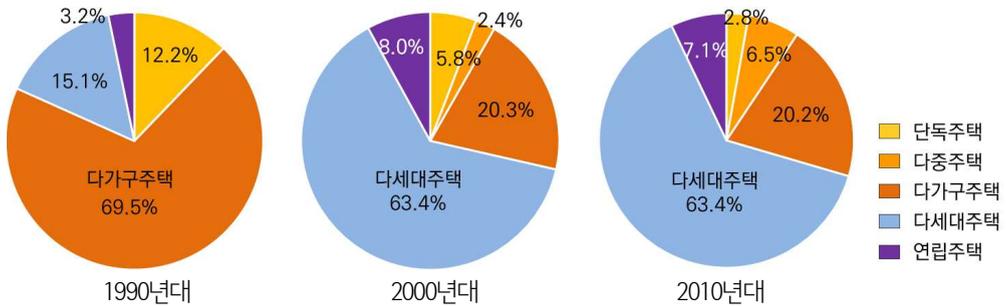
서울시 저층주거지 내 주택은 늙어가고 있다. 건축된 지 30년 이상 된 노후주택이 전체 주택의 1/3가량을 차지하고, 대다수가 단독주택이다. 입지여건이 양호한 단독·다가구주택의 필지를 대상으로 신축활동이 진행되지만, 도로와의 접도 조건, 대지의 형상 및 규모 등 개발조건이 좋지 않은 필지의 주택은 방치된 채 노후화되고 있다. 대지 규모가 작은 노후주택일수록 건폐율이 높고, 도로와의 접도 조건도 열악하여 자발적으로 주택을 신축하는 데 어려움이 많다.

주택공급정책에 따라 1980년대 다세대주택, 1990년대 다가구주택, 2010년대 도시형 생활주택 등이 제도에 도입되었고, 이를 활성화하기 위해 건축제한이 완화되었으며 금융지원과 세제 혜택이 제공되었다. 이러한 정책에 따라 기존의 단독주택은 임대 가구를 확보함으로써 사업성을 높일 수 있는 다가구·다세대주택으로 개발되었다. 단독주택 신축이나 다양한 디자인의 개발은 일부 양호한 주거지에서 일어나고, 일반적인 저층주거지에는 특히 2000년대 이후에 1층을 필로티 구조로 하는 획일적인 형태의 다세대주택이 주로 공급되었다. 그러나 저층주거지의 다세대주택은 아파트와는 달리 관리 주체가 명확하지 않아 주민이 스스로 주택과 주거지를 정비·관리하지 않는다면, 앞으로 주택 노후화가 심화하고 주거지가 슬럼화될 우려가 크다.

[표 1] 30년 이상 노후주택 비율

(단위 : %)

전체	용도지역				주택유형			
	1종전용	1종일반	2종일반 (7)	2종일반	단독주택	다가구 주택	다세대 주택	연립주택
31.6	49.8	36.0	28.6	35.3	62.7	6.4	6.0	12.6



[그림 3] 1990~2010년대 신축된 주택유형

저층주거지 특성에 따라 노후주택 밀집지역 등 4개 유형으로 구분

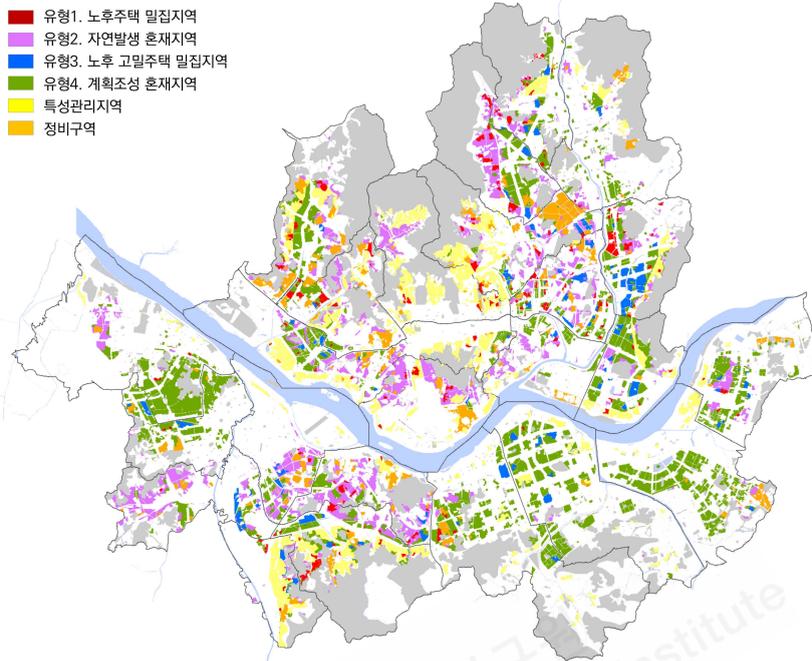
저층주거지의 특성에 부합하는 관리방안을 도출하기 위해 저층주거지 중 특성관리지역과 정비 구역을 제외한 일반주거지를 노후주택 밀집지역, 자연발생 혼재지역, 노후 고밀주택 밀집지역, 계획조성 혼재지역 등 4가지 유형으로 세분하였다.

첫 번째 유형인 노후주택 밀집지역은 자연발생적으로 형성된 주거지이며, 동북권, 서북권, 서남권 등 외곽에 산발적으로 분포하고 있다. 전체적으로 기반시설이 불량하고 비정형의 소규모 필지로 구성되어 노후주택이 밀집하고 있다.

두 번째 유형인 자연발생 혼재지역은 강북지역과 서남권 일부에 분포하고 있다. 이 유형의 기반시설과 필지 여건은 노후주택 밀집지역과 유사하지만, 접도 조건이 양호한 필지를 중심으로 개발이 일어나 신축주택과 노후주택, 다양한 주택유형이 혼재된 지역이다.

세 번째 유형인 노후 고밀주택 밀집지역은 계획조성지로, 초기 주거지 조성사업이 이루어졌던 동북권과 서남권에 분포하고 있다. 이 유형에서는 노후주택이 밀집하고 있지만, 주거지 조성 시점부터 기반시설을 충분히 확보하지 못했고 이미 주택이 고밀도로 건축되어 더 이상의 신축 활동이 일어나지 않는 지역이다.

마지막 유형인 계획조성 혼재지역은 계획조성지로 가장 넓은 면적을 차지하며, 주로 동남권과 서남권에 분포하고 있다. 이 유형에서는 기반시설과 필지 조건이 양호하여 지속적으로 개발이 일어나므로 노후도, 규모, 유형 등에 있어 다양한 주택이 혼재한다.



[그림 4] 서울시 저층주거지의 유형별 분포

저층주거지 전체를 정책대상으로 편입해 주택·주거환경 질 높여야

고도성장기를 거치면서 소형 주택면적으로 다세대·다가구주택 등이 대량 공급되었고 저층주거지는 차츰 저렴주택의 공급지로 인식되었다. 이와 함께 고도성장기에 저층주거지의 정비는 재개발·재건축사업 위주로 진행되어, 남아있는 저층주거지는 정비사업을 위한 유보지로 취급되었다. 정비사업에 대한 기대로 저층주거지에 대한 관리가 소홀했고, 저층주거지는 주택·주거지 정비를 위한 정책에서도 소외되어 관리 기준도 마련되지 않았다. 또 다른 측면에서는 주택공급 촉진을 목적으로 규제가 완화됨에 따라 저층주거지는 기반시설에 대한 개선 없이 지속적으로 고밀화되었고 주거환경이 열악해졌다.

저성장 기초, 인구감소 및 고령화, 1인 가구 증가 등 달라진 사회·경제적 여건에 대응하여 이제는 저층주거지에 대한 정책적 관점의 변화가 필요한 시점이다. 저층주거지는 인구·사회적, 경제적 변화와 함께 다양해진 주택 수요에 대응할 수 있는 유연한 공간이다. 무엇보다 저층주거지가 지닌 역사성, 장소성, 커뮤니티 등 유·무형의 가치는 서울의 가장 큰 매력 중 하나이다. 저층주거지가 가지고 있는 장점을 잘 살리기 위해서는 무엇보다 “노후도”를 기준으로 정비가 우선 되었던 주거지 정책의 획일적인 시각에서 벗어나, 저층주거지를 보존·관리하는 방향으로 정책적 관점의 변화가 필요하다.

최근 주거환경을 개선하기 위한 대안이 모색되면서 다양한 공공사업이 추진되었지만 저층주거지의 일부만을 대상으로 하는 한계를 가지고 있다. 따라서, 저층주거지 전체를 정책 대상으로 편입하여 주택과 주거환경의 질을 향상해야 한다. 특히 거주공간과 주거환경에 대해 최소한의 기준을 충족하도록 하는 것에 그치지 않고, 쾌적한 수준에 도달할 수 있도록 유도기준을 제시하고 실행화를 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

유형별 대응과제에 따른 개선 방향은 다음과 같다. 노후주택 밀집지역은 주거지 전체적으로 기반시설과 필지 여건이 불량하여 노후화가 심화하고 있다. 열악한 주거환경으로 인해 주거비가 저렴하여 저소득층 주민의 비율이 높다. 기반시설과 필지 여건이 열악하여 물리적·경제적으로 공공의 개입이나 지원 없이 주민 자력에 의한 주거환경 개선은 어렵다. 특히 해제지역은 개발행위 제한이 풀리면서 난개발이 일어나게 되는데, 이에 대한 공공의 체계적인 관리 없이는 신규주택과 노후주택 간의 양극화가 발생하여 주거환경이 더욱 악화할 우려가 있다. 난개발이 일어나거나 예상되는 지역에 대해서는 개발에 대한 가이드라인을 마련하여 대응해야 한다. 공공이 주도하여 지역 전체적으로 기반시설을 정비·확충하고 민간의 주택개량을 지원할 뿐만 아니라 필요 시 공공이 주택개량사업을 주도할 필요가 있다.



[그림 5] 노후주택 밀집지역 사례

자연발생 혼재지역에서는 접도 조건이 양호한 필지를 중심으로 신축활동이 활발히 일어나지만, 접도 조건이 열악한 필지의 단독주택은 노후화하고 있다. 동일 주거지 내에서 개발조건이 차이가 크며 이로 인해 주택 노후도 등 주거환경에 격차가 발생한다. 특히 도로폭이 협소하거나 구릉지에 입지하여 접도 조건이 열악한 이면도로의 필지에는 노후주택이 소규모로 밀집한다.

자연발생 혼재지역 내에서 건축협정·결합건축·자율주택정비사업·가로주택정비사업이 가능한 지역에 대해서는 다양한 주택개량 수단을 적극적으로 홍보하고 주민 교육도 진행해야 한다. 도로 여건이 개선되면 주민 자력으로 공동개발의 여지가 있는 곳이나 주택개량에도 공공개입이 필요한 소규모 블록은 민관협력으로 주거환경을 개선하도록 유도한다. 공공이 도로를 넓히면, 주변 필지의 소유자들은 건축협정이나 자율주택정비사업·가로주택정비사업 등으로 주거환경을 개선할 수 있다. 공공이 소유자와 함께 가로주택정비사업을 공동시행하면서 기반시설을 확보할 수도 있다. 모든 방식의 주택개량은 생활권계획이 제시하고 있는 개발 방향을 준수한다.



[그림 6] 자연발생 혼재지역 사례

노후 고밀주택 밀집지역 중 하나의 유형인 노후 다가구주택 밀집지역은 도로폭이 4m 내외로, 1990년대 이전에 건축된 고밀 다가구주택이 밀집하며 집단적으로 노후화가 진행되는 지역이다. 저렴주택 공급지로 역할을 하지만, 반지하·옥탑방 등이 주거시설로 형성되어 상당수 가구가 열악한 환경에서 거주한다. 노후 고밀주택 밀집지역에 대해서 공공은 지속적으로 기반시설을 정비하고, 집수리·리모델링 등 주택개량이 활성화될 수 있도록 적극적으로 지원한다. 노후 다가구주택 밀집지역에 새로이 개편된 주거환경개선사업 중 적용 가능한 방식은 기반시설 개선과 민간의 주택개량이다. 주거환경개선사업방식 중 부분적 도로확충에 의한 소규모 정비사업이 가능한 지역에 대해서는 기반시설을 확보하고 주택개량 사업추진을 위한 지원을 하며, 주변 환경에 대한 피해를 최소화하여 개발할 수 있도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다.



[그림 7] 노후 다가구주택 밀집지역 사례

또 다른 노후 고밀주택 밀집지역의 유형인 주거환경개선사업구역은 노후불량주택이 밀집한 저소득층 거주지역을 대상으로 1990년대에 사업을 추진한 지역이다. 주거환경개선사업구역은 노후 다가구주택 밀집지역보다 높은 밀도로 조성되었으며, 이미 기반시설과 주택의 재노후화가 진행되고 있다. 대부분 공동주택으로 소유자와 이해관계자가 많아 주택개량을 위한 주민 간 합의 도출이 쉽지 않다. 신축하더라도 이미 용적률이 너무 높아 밀도를 높일 수 없기에, 기반시설 개선과 집수리방식으로 주거환경 개선이 가능할 것이다. 이러한 지역은 이미 도시계획사업으로 조성된 주거지이므로, 사후관리 차원에서 공공이 주거환경을 개선하기 위해 적극적으로 대응해야 한다.



높은 건폐율·용적률, 좁은 인동간격

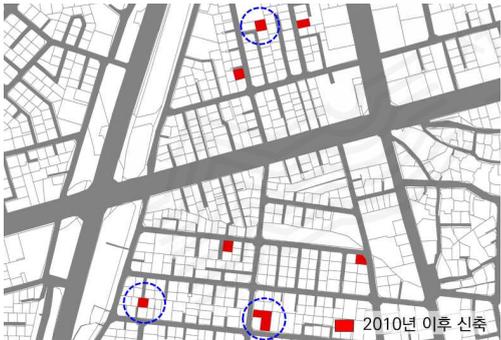
도로 여건 열악

주택 노후화

[그림 8] 주거환경개선사업구역 사례

계획조성 혼재지역은 전체적으로 격자형 도로망과 정형 필지로 구성되어 있어 기반시설과 필지 여건이 양호한 편이다. 이로 인해 주택공급시장의 주요 타겟이 되어 낮은 층수의 단독주택 필지를 대상으로 신축이 활발히 이루어지고 있다. 도로, 주차장, 오픈 스페이스 등 기반시설이 추가적으로 확보되지 않고 지속적으로 필지별로 고밀 개발되고 있다.

계획조성 혼재지역은 난개발에 따른 주거환경의 악화를 미연에 방지하기 위해 생활권계획으로 관리할 필요가 있다. 주거지 특성별로 밀도, 층수, 1층부 건물용도, 주택유형 등에 대해서, 특히 사선제한 폐지로 증가하고 있는 주거지 이면부 난개발을 제어할 수 있도록 세부적인 관리방향이 제시되어야 한다. 공공이 주도하는 관리방안 이외에, 일본의 주거지 지역관리(Area management)와 같이 주민협정·규약으로 관리할 수 있도록 유도하는 것도 중요하다. 계획조성 혼재지역은 개별적인 주택의 신축뿐만 아니라 각종 소규모 정비사업이 활성화될 수 있는 지역이다. 이 지역에서 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업이 추진될 때 블록 내부의 노후주택이 점적으로 고립되지 않도록 필지 간 규합 등에 대해 공공이 적극적으로 유도 혹은 관여해야 한다. 이 지역을 장기적으로 관리하기 위해서 기반시설 개선 및 주택개량 지원방식의 새로 개편된 주거환경개선사업이나 주거지 관리를 위한 지구단위계획이 추진될 수 있다.



사선제한 폐지로 블록 내부 신축



저층주거지 내 7층 개발



합필 개발



소규모 필지의 저층주택 고립

[그림 9] 계획조성 혼재지역 사례

주거지관리 지침 등 저층주거지 유형별로 세분화된 관리체계 마련

저층주거지 특성에 대한 유형을 구분하고 유형별 세분화된 관리체계를 마련하며 지역 특성별로 관리 및 지원방안을 모색해야 한다. 저층주거지는 주거지 조성 시점, 기반시설 및 필지 여건, 주택유형 및 노후주택 밀집·혼재도 등 물리적 현황과 거주민 특성, 입지특성 등에 따라서 다양한 모습이 나타난다. 저층주거지의 다양한 특성에 대한 고려 없이 주거지에 획일적으로 적용되는 주거환경 개선 정책은 효과를 이끌어낼 수 없다.

저층주거지를 질적으로 향상하기 위해서는 주민 자율적으로나 공공주도로 추진되는 주거지관리에 대한 지침을 정책적으로 마련하여 주거지 관리를 활성화할 필요가 있다. 생활권계획이 주거지 관리 틀로 운용될 수 있도록 도정기본계획의 역할을 재정립해야 한다. 또한, 생활권계획에서 주거환경에 대한 관리 방향을 제시하고 체계적으로 진행될 수 있도록 하여 저층주거지에 대한 장·단기적인 개선 방향이 마련될 수 있도록 한다. 현행 도정기본계획에서 제시하고 있는 기초생활권계획의 예시는 특성관리 정도로 한정하고 있으므로, 개별 필지 개발 또는 소단위개발이 주변 지역과 조화를 이루고 외부불경제가 발생하지 않도록 신축·리모델링·용도변경 건물에 대한 관리 방향을 제시한다.

특히 생활권계획을 수립할 때 기초생활권 단위별로 주거지에 대해 용도지역·지구와 연계한 노후주택의 밀집현황, 필지의 접도 현황 등 상세한 현황분석이 진행되고 이를 토대로 기초생활권의 주요 주거지별로 주거환경에 대한 관리 방향이 제시된다면, 마을 단위 공공사업 추진 시 실질적인 마을 범위를 반영하고 주변 지역과 연계성을 높이며 사업을 위한 현황분석도 더욱 정확할 수 있을 것이다. 그러나 저층주거지 관리를 위한 생활권계획은 주민에게는 또 다른 규제수단으로 인식될 수 있으므로 충분한 홍보와 의견 수렴을 통해 수립되어야 한다.

공공 역할, 컨설팅·갈등조정 등으로 다원화해 저층주거지 업그레이드

저층주거지의 기반시설 공급·정비·관리에 대한 공공의 역할이 강화되어야 한다. 주거환경의 개선이 시급한 지역을 중심으로 공공사업을 추진하며, 더 나아가 공간복지를 구현하여 주거와 교육, 아동, 노인 등 복지정책을 통합적으로 적용하는 것이 필요하다. 무엇보다 과거 저층주거

지를 획일적으로 정비하던 방식에서, 주거지 특성에 따라 정비, 유지·관리, 업그레이드 등 다양한 방식으로 관리하기 위해서는 공공의 역할도 달라져야 한다. 공공은 인·허가권자로서 역할에 국한되었던 과거와는 달리, 이제는 컨설팅, 코디네이팅, 사업제안, 관리, 갈등 조정 등 다원화된 역할을 지향해야 할 것이다.

새로운 제도인 「빈 집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」이 제정되었고 시행을 앞두고 있어 이에 대한 서울시의 대응이 필요한 시점이다. 소규모 정비사업으로 열악한 주거환경이 개선될 수 있지만, 무분별한 사업추진으로 주거환경이 더욱 고밀화되고 난개발로 인해 여러 가지 부작용이 발생할 우려도 있다. 오히려 법 제정 이후 실질적인 가이드라인이 연계되지 않아 소규모 정비사업이 제대로 추진되지 않을 수도 있다. 이같이 예상되는 문제점을 토대로, 앞서 제안한 바와 같이 주거지 전체적인 관리 틀을 마련한다. 이와 함께 개별주택에 대한 개량을 비롯하여 소규모 정비사업 추진 시 공공 컨설팅제도와 가이드라인을 마련하여 제공한다. 특히 소규모 정비사업의 실효성과 실행력을 제고하기 위해 서울시(정책 및 가이드라인 마련 등), 자치구(실행, 컨설팅, 갈등 조정 등), 서울주택도시공사(사업제안, 시행 등)의 역할을 명확히 해야 한다.

