

서울시 저층주거지 실태와 개선 방향

맹다미 장남종 백세나

Current Condition and Policy Direction for Low-Rise Residential Areas in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 저층주거지 실태와 개선 방향

연구책임

맹다미 도시공간연구실 연구위원

연구진

장남종 도시공간연구실 연구위원

백세나 도시공간연구실 연구원

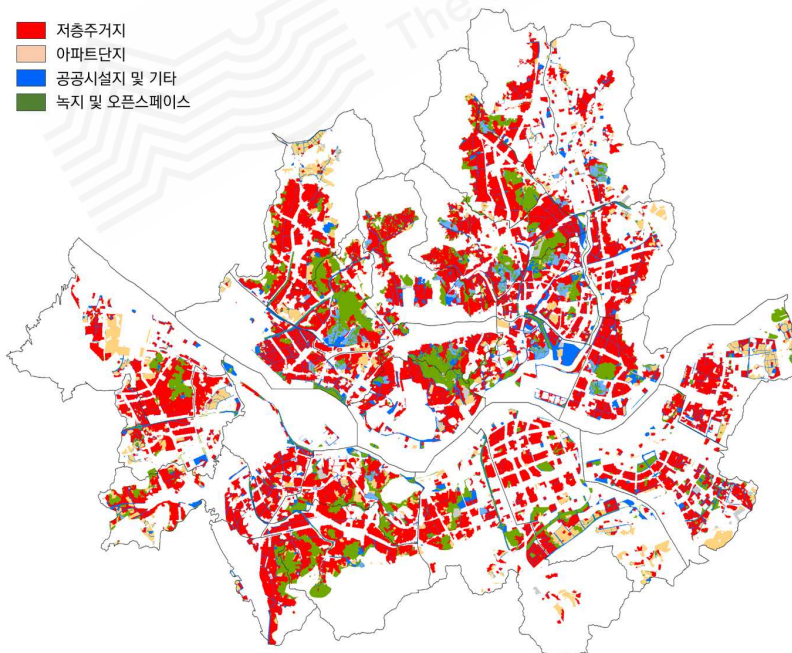
이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.



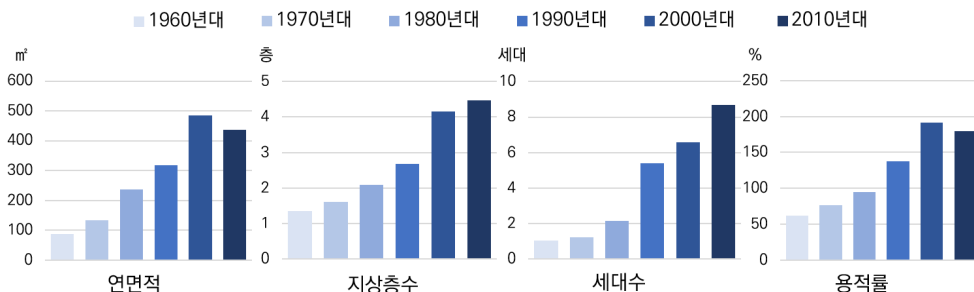
[그림 1] 서울의 저층주거지

서울시 저층주거지에 거주하는 거주민의 평균 인구밀도는 4.2만 명/㎢으로 아파트 평균 인구밀도 6.6만 명/㎢보다는 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

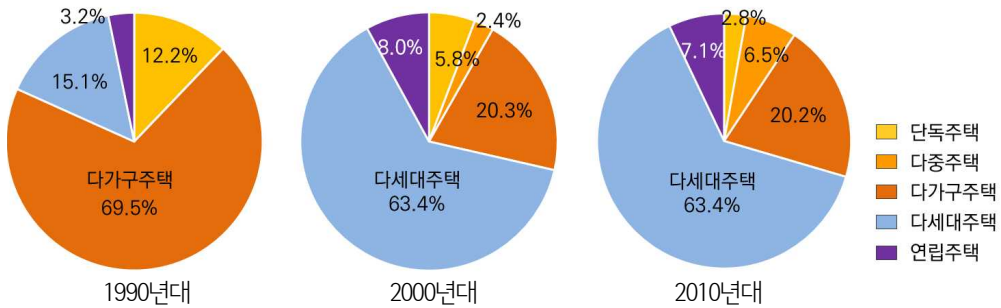
서울시 저층주거지 내 주택은 늙어가고 있다. 건축된 지 30년 이상 된 노후주택이 전체 주택의 1/3가량을 차지하고, 대다수가 단독주택이다. 입지여건이 양호한 단독·다가구주택의 필지를 대상으로 신축활동이 진행되지만, 도로와의 접도 조건, 대지의 형상 및 규모 등 개발조건이 좋지 않은 필지의 주택은 방치된 채 노후화되고 있다. 대지 규모가 작은 노후주택일수록 건폐율이 높고, 도로와의 접도 조건도 열악하여 자발적으로 주택을 신축하는 데 어려움이 많다.

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

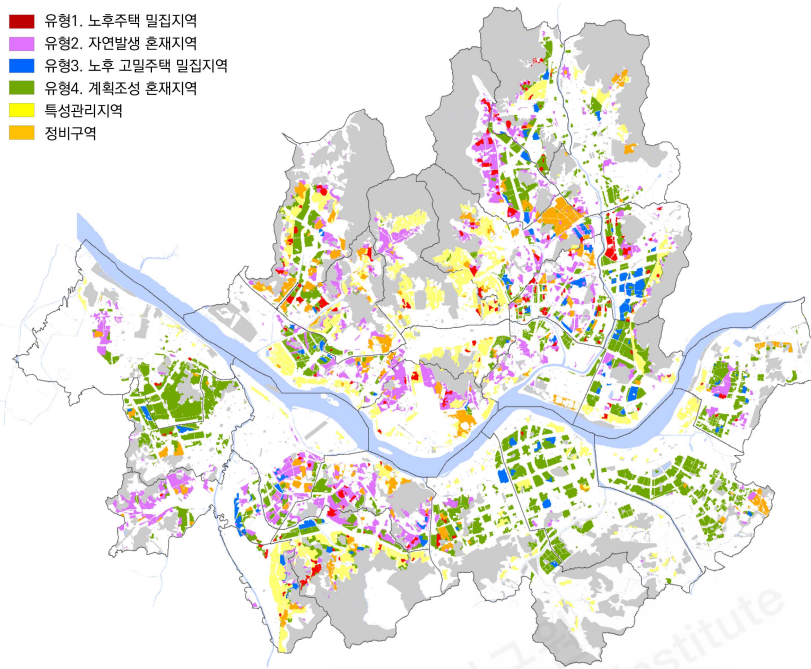
저층주거지의 특성에 부합하는 관리방안을 도출하기 위해 저층주거지 중 특성관리지역과 정비구역을 제외한 일반주거지를 노후주택 밀집지역, 자연발생 혼재지역, 노후 고밀주택 밀집지역, 계획조성 혼재지역 등 4가지 유형으로 세분하였다.

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 기조, 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 일부분만을 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 실현화를 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 개발조건의 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.

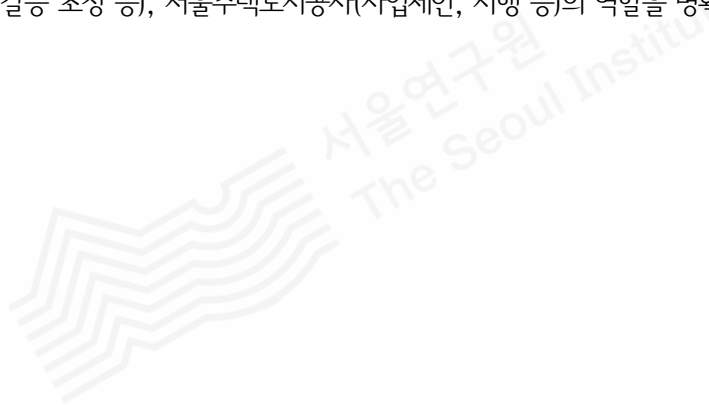
특히 생활권계획을 수립할 때 기초생활권 단위별로 주거지에 대해 용도지역·지구와 연계한 노후주택의 밀집현황, 필지의 접도 현황 등 상세한 현황분석이 진행되고 이를 토대로 기초생활권의 주요 주거지별로 주거환경에 대한 관리 방향이 제시된다면, 마을 단위 공공사업 추진 시 실질적인 마을 범위를 반영하고 주변 지역과 연계성을 높이며 사업을 위한 현황분석도 더욱 정확할 수 있을 것이다. 그러나 저층주거지 관리를 위한 생활권계획은 주민에게는 또 다른 규제수단으로 인식될 수 있으므로 충분한 홍보와 의견 수렴을 통해 수립되어야 한다.

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.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구범위 및 방법	5
02 서울시 저층주거지의 현황분석	10
1_관련 법·제도 검토	10
2_저층주거지의 물리적 현황	23
3_저층주거지의 거주민 특성	39
03 서울시 저층주거지의 쟁점	54
1_저층주거지의 지속적인 밀도 증가와 고밀화	54
2_저층주거지에 적합한 기반시설의 부족	63
3_주택의 노후화	67
4_주택 유형의 획일화	71
5_해제구역의 증가	74
04 서울시 저층주거지의 유형별 과제	78
1_저층주거지의 유형화	78
2_유형1. 노후주택 밀집지역	82
3_유형2. 자연발생 혼재지역	83
4_유형3. 노후 고밀주택 밀집지역	86
5_유형4. 계획조성 혼재지역	100

05 서울시 저층주거지의 정책 방향	108
1_저층주거지의 정책 방향	108
2_정책 제언	118
참고문헌	121
부록	123
Abstract	136



표

[표 1-1] 주요 활용 데이터	8
[표 2-1] 서울시 주거지역 면적	11
[표 2-2] 주거지역 내 행위제한 중 층수·용적률·건폐율	13
[표 2-3] 서울시 지구단위계획구역 지정현황	14
[표 2-4] 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업의 비교	18
[표 2-5] 통합된 주거환경개선사업의 사업방식 및 사업시행자	20
[표 2-6] 2025 도정기본계획의 주거지 관리방향	21
[표 2-7] 분석 개요	23
[표 2-8] 주택유형	24
[표 2-9] 평균 대지면적	25
[표 2-10] 평균 연면적	26
[표 2-11] 연면적 분포	27
[표 2-12] 평균 층수 및 층수 분포	28
[표 2-13] 지하층 설치 현황	29
[표 2-14] 평균 세대수	30
[표 2-15] 주택유형별 세대수 분포	31
[표 2-16] 평균 건폐율	31
[표 2-17] 평균 용적률	33
[표 2-18] 용적률 분포	33
[표 2-19] 조례상 용적률을 상회하는 주택 비율	34

[표 2-20] 조례상 용적률의 1/2 이하 주택 비율	34
[표 2-21] 평균 건축 연한	36
[표 2-22] 건축연대별 주택 비율	37
[표 2-23] 거주민 특성의 분석 개요	39
[표 2-24] 분석대상 집계구	40
[표 2-25] 인구밀도	41
[표 2-26] 평균 연령 및 노령화지수	42
[표 2-27] 거주민의 연령 구성	43
[표 2-28] 평균 가구원 수와 1인 가구 비율	45
[표 2-29] 거주 기간	48
[표 2-30] 주택사용면적	48
[표 2-31] 현재 주택 상태	49
[표 2-32] 주택 개·보수 경험	51
[표 2-33] 월평균 총소득	52
[표 2-34] 월평균 주거관리비	52
[표 2-35] 주거비 부담	52
[표 3-1] 용도지역별 전체주택 및 2010년 이후 신축 비율	58
[표 3-2] 주택유형별 비주거시설 도입 비율	61
[표 3-3] 주택유형별 비주거시설 도입 비율의 변화	61
[표 3-4] 일반주택 대비 복합주택의 규모 및 밀도	61
[표 3-5] 고밀 주거지 특성 비교	63
[표 3-6] 저층주거지의 공원 소외지역	65
[표 3-7] 2010년 이후 신축된 주택의 이전 현황	68
[표 3-8] 30년 이상 노후주택 비율	68
[표 3-9] 대지면적 비율	69

[표 3-10] 대지면적별 평균 건폐율	69
[표 3-11] 고령·노후주거지의 특성	70
[표 3-12] 건축연대별 주택유형 비율	72
[표 3-13] 2010년대 신축주택의 건축물용도 변화	73
[표 4-1] 저층주거지의 유형별 면적	81
[표 4-2] 1990년대 신축 다가구주택의 현황 비교	89
[표 4-3] 1990년대 신축 다가구주택의 규모	90
[표 4-4] 1990년대 신축 다가구주택 가구수	90
[표 4-5] 1990년대 신축 다가구주택 지상 층수	90
[표 4-6] 1990년대 신축 다가구주택 용적률	90
[표 4-7] 주거환경개선사업구역의 특성 구분	93
[표 4-8] 주거환경개선사업구역의 물리적 현황	95
[표 4-9] 인구·가구·주택 비교	96
[표 4-10] 2010년 이후 신축주택의 규모 및 밀도 변화	101
[표 4-11] 계획조성 혼재지역의 평균 주택 규모 및 밀도	102
[표 5-1] 통합 주거환경개선사업의 추진방식(안)	111
[표 5-2] 저층주거지의 대응과제 및 개선방향	115

그림

[그림 1-1] 기존 저층주거지의 정책과 쟁점	3
[그림 1-2] 서울시 저층주거지 현황	5
[그림 1-3] 연구 흐름과 방법	7
[그림 2-1] 서울시 주거환경관리사업의 추진 현황	19
[그림 2-2] 대지면적 분포	26
[그림 2-3] 연면적 분포	27
[그림 2-4] 지상 층수 분포	29
[그림 2-5] 건폐율 분포	32
[그림 2-6] 용적률 분포	35
[그림 2-7] 건축 연한 분포	37
[그림 2-8] 신축 시기별 자치구 특성	38
[그림 2-9] 분석대상 집계구	40
[그림 2-10] 인구밀도 분포	41
[그림 2-11] 저층주거지 노령화지수 분포	43
[그림 2-12] 연령별 인구 분포	44
[그림 2-13] 1인 가구 분포	45
[그림 2-14] 고령 1인 가구 분포	46
[그림 2-15] 저층주거지 자가 비율 분포	47
[그림 2-16] 문화시설·공원 등 접근 용이성	50
[그림 2-17] 주차시설 이용 편의성	50

[그림 2-18] 치안·방범 상태	50
[그림 2-19] 이웃과의 관계(유대감)	50
[그림 2-20] 주택에 대한 만족	51
[그림 2-21] 전반적인 주거환경만족도	51
[그림 3-1] 주택 규모 추이	55
[그림 3-2] 용적률 추이	57
[그림 3-3] 2010년대 신축주택의 규모 변화	59
[그림 3-4] 2010년대 신축주택의 밀도 변화	59
[그림 3-5] 높은 용적률과 세대밀도로 구성된 지역	62
[그림 3-6] 4m 미만 도로와 접한 필지 밀집지역	64
[그림 3-7] 공원 소외지역	66
[그림 3-8] 거주자우선 노상주차장 현황	67
[그림 3-9] 고령·노후주거지	70
[그림 3-10] 1990년대와 2010년대 용도지역별 주택유형 비율	72
[그림 3-11] 자치구별 해제구역의 분포	75
[그림 4-1] 저층주거지의 유형화	79
[그림 4-2] 서울시 저층주거지의 유형별 분포 현황	81
[그림 4-3] 노후주택 밀집지역의 변화과정	82
[그림 4-4] 상도동 현황	83
[그림 4-5] 자연발생 혼재지역의 변화과정	84
[그림 4-6] 수유동 현황	85
[그림 4-7] 필지 여건에 따라 신축이 어려운 사례	85
[그림 4-8] 노후 고밀주택 밀집지역의 변화과정	86
[그림 4-9] 석관동 현황	87
[그림 4-10] 서울시 주거지 조성사업 시기	89

[그림 4-11] 다가구주택 건축허가연도별 비율	89
[그림 4-12] 노후 다가구주택 밀집지역 내 공공사업 현황	91
[그림 4-13] 주거환경개선사업구역의 도로 현황	93
[그림 4-14] 주거환경개선사업구역의 특성별 사례	94
[그림 4-15] 주거환경개선사업구역의 고밀 개발	96
[그림 4-16] 주거환경개선사업구역의 열악한 거주 환경	97
[그림 4-17] 주거환경개선사업구역의 관리 쟁점	98
[그림 4-18] 주거환경개선사업구역의 노후화	99
[그림 4-19] 계획조성 혼재지역의 변화과정	100
[그림 4-20] 계획조성 혼재지역의 주택유형 비율(동수 기준)	102
[그림 4-21] 계획조성 혼재지역의 대지면적별 분포	103
[그림 4-22] 계획조성 혼재지역의 건축 연도별 분포	103
[그림 4-23] 계획조성 혼재지역의 사례	103
[그림 4-24] 계획조성 혼재지역의 현황	106

01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구범위 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

노후화·고밀화에 직면한 저층주거지

고도성장기를 거치면서 짧은 기간 동안 저층주거지에 많은 다세대·다가구주택 등이 공급되었고, 빠르게 공급된 속도에 비례하여 많은 저층주택이 늙어가고 있다. 서울시 전체 주택 중 42%가 이미 건축된 지 20년 이상 경과하였다. 기존에는 주택 대부분이 노후하고 기반시설이 열악한 저층주거지의 주거환경을 개선하기 위해 재개발·재건축사업이라는 정비수단을 활용하였다. 부동산 시장의 활황에 기대어 정비사업은 유일한 주거환경 개선 수단으로 적용되었고 토지소유자와 민간 기업에게 많은 인기를 누렸다. 이러한 상황에서 남아있는 저층주거지는 향후 아파트단지로 변할 재개발·재건축사업 후보지로 인식되었다. 일정 시간이 흐르면 성능이 저하되는 주택과 남아지는 주거환경에 대한 관리가 필요하지만, 정비사업에 대한 기대로 저층주거지의 주거환경에 대한 관리가 소홀했다. 주택·주거지 정비를 위한 주요 정책에서도 소외되어 주거환경에 대한 기준도 마련되지 않았다.

또 다른 측면에서는 주택공급촉진정책에 따라 건폐율, 용적률 등 건축규제와 주차장 기준이 완화되면서 저층주거지는 기반시설에 대한 개선 없이 계속 고밀화되었다. 주택성능에 대한 적정 기준이 없어 저품질의 주택이 건설되므로 주거환경이 열악해졌다. 지속해서 저층주거지의 건축 및 세대밀도가 증가했음에도 불구하고 생활도로, 주차장, 생활편익시설, 오픈 스페이스 등 기반시설에 대한 공급이 연계되지 않아 주거환경은 악화하고 있다.

최근 주택유형과 도시공간의 다양성, 마을 커뮤니티, 마을의 정체성과 역사성 등에 대한 중요성이 부각되면서 저층주거지에 대한 가치도 재평가되고 있다. 최근에는 저층주거지에 대한 인식이 달라지고 주택 수요가 다변화되면서, 협소 주택, 공동체 주택, 쉼어하우스 등 기존과 다른 다양한 형태의 주택이 저층주거지에 공급되고 있다. 서울시는 이러한 변화에 대응하여 저층주거지를 보존하고 주거유형을 다양하게 확보하기 위해 2008년부터 저층주거지를 대상으로 주거환경관리사업을 추진하고 있다.

정비(예정)구역 해제구역도 뉴타운 출구전략이 시행된 2012년 이후에 계속 늘어나, 2016년 10월 말 기준으로 683개 정비(예정)구역 중 325개소에 대해서 구역 해제가 결정되었다. 여기에 정비사업 일몰제와 직권해제 등 제도적인 장치로 인해 향후 해제구역은 더욱 늘어날 것이 예상된다. 많은 해제구역에서 개발행위 제한이 풀리면서 난개발에 대한 우려가 커지고 있고, 이미 낡고 노후한 주거환경을 개선하기 위해 대안적인 수법이 요구되고 있다. 무엇보다 저층주거지의 특성에 따라 관리, 정비, 혹은 보존할 수 있는 세분화된 관리체계가 필요한 시점이다.



[그림 1-1] 기존 저층주거지의 정책과 쟁점

사회·경제적 여건과 새로운 제도 변화에 대응 필요

현재 저층주거지는 노후한 주택, 열악한 기반시설 등 여러 가지 쟁점에 직면하고 있지만, 서울에서 저층주거지가 가지는 의미는 매우 크다. 저성장, 인구감소 및 고령화, 1인 가구의 증가 등 사회·경제적 여건이 변화함에 따라 다양해진 주택의 수요에 대응할 수 있는 공간이 바로 저층주거지이다. 저층주거지가 새로운 변화를 수용하는 공간이 될 수 있도록, “노후도”를 기준으로 정비가 우선되었던 기존의 획일적인 시각에서 보존·관리하는 방향으로 저층주거지에 대한 정책의 관점이 변화할 필요가 있다. 향후 예상되는 인구·가구 변화에 대응해서 1인 가구, 육아세대, 노인가구 등 다양한 형태의 가구가 쾌적하게 거주할 수 있도록 주거환경의 질을 향상해야 할 것이다.

정비사업이 주도하였던 주거지 정비정책으로 인해 소외·방치되었던 저층주거지의 환경이 열악해지고 빈집이 늘어나는 문제가 공론화되면서 대응방안을 마련하고자 하는 움직임이 활발해지고 있다. 제도적으로는 「도시 및 주거환경 정비법(이하 도정법)」에 주거환경관리 사업과 가로주택정비사업이 도입된 것을 비롯하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(이하 소규모주택특례법)」이 제정되어 주민 스스로 저층주택을 개량할 수 있는 여건이 마련되고 있다. 새로운 제도가 실행력을 담보하기 위하여 서울시 차원에서 대응방안을 마련할 필요가 있다. 무엇보다 소규모주택특례법에 담긴 건축협정, 자율주택정비 등 소규모 주택 정비방안이 실효성 있게 운영되기 위해서는, 공공은 민간이 실질적으로 활용할 수 있는 가이드라인을 제시할 뿐만 아니라 새로운 제도에 대한 컨설턴트로 역할을 하는 것이 필요하다.

서울시 저층주거지의 실태분석과 유형화를 통한 대응과제와 개선방향 모색

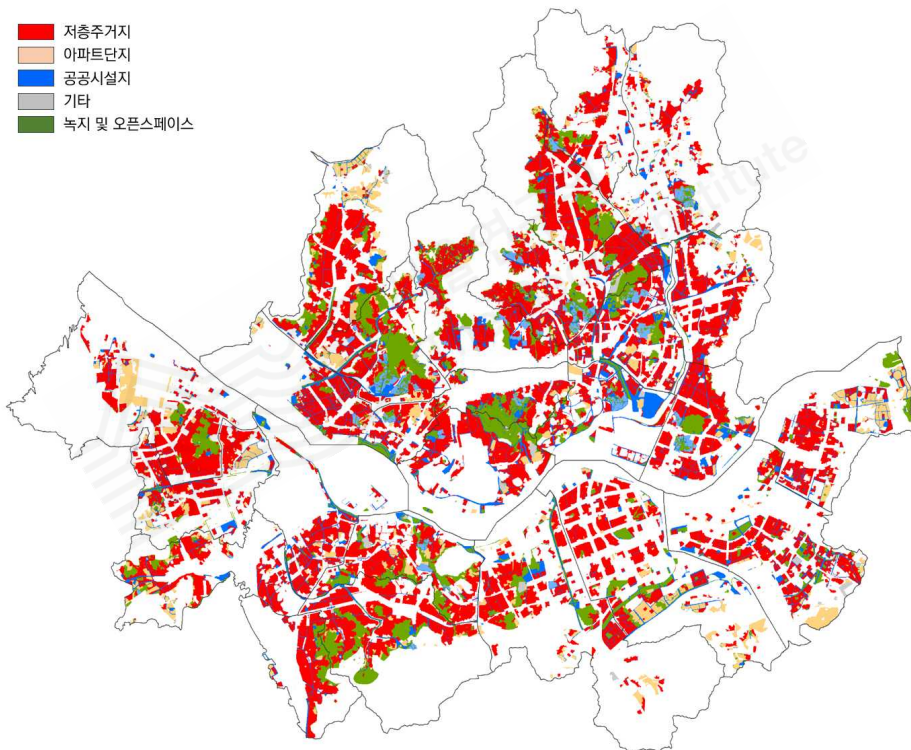
이 연구에서는 서울시 저층주거지 특성에 따라 적합한 선제적 처방을 마련할 수 있는 정책 방향으로 전환하기 위해 저층주거지의 실태를 진단하고 변화 특성을 파악하고자 한다. 저층주거지의 물리적, 인문·사회적 현황을 포함한 다양한 데이터를 활용하여 실태를 상세하게 분석하였다. 이를 토대로 저층주거지의 유형을 구분하고 유형별 사례를 분석하여 문제양상을 파악한다. 분석에 활용된 데이터는 향후 저층주거지 관리방안을 마련하기 위한 기초자료로 제공될 수 있다.

실태분석을 바탕으로 서울시 저층주거지의 대응과제를 도출하고 여건 변화에 대응하기 위한 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 획일적인 정비에서 저층주거지의 다양한 특성에 맞춰 보전·정비·유지·관리할 수 있도록 저층주거지의 세부 유형별로 쟁점과 대응과제를 도출하고 이를 개선하기 위한 정책 방향을 제시하고자 한다. 이러한 정책을 추진하기 위해 후속적으로 필요한 연구과제도 제시한다.

2_연구범위 및 방법

1) 연구범위

연구의 공간적 범위는 서울시 저층주거지이다. 여기서 저층주거지는 저층주택이 밀집한 지역으로, 용도지역상 제1종 전용주거지역과 제1종·제2종 일반주거지역(이하 2종 이하 주거지역)으로 한정한다. 저층주택의 범위는 건축법시행령 [별표 1] 용도별 건축물의 종류 중 5층 이하¹⁾의 단독주택·다중주택·다가구주택 등 단독주택과 연립주택·다세대주택 등 공동주택으로 한다.



[그림 1-2] 서울시 저층주거지 현황

1) 건축법시행령에서는 다세대주택과 연립주택을 4개 층 이하로 규정하고 있지만, 1층 필로티를 층수에서 제외하고 있다. 이 연구에서는 건물의 실질적인 층수를 반영하여 저층주택을 5층 이하의 단독주택 및 공동주택으로 정의하였다.

서울시 저층주거지의 면적은 124.5km²로, 2종 이하 주거지역에서 아파트단지, 공공시설지, 기타용지, 녹지 및 오픈스페이스를 제외한 면적이다²⁾. 이는 2종 이하 주거지역 면적인 213.4km²의 58.3%에 해당하며 주거지역 전체에서는 38.2%를 차지한다. 저층주거지의 실태에 대한 분석은 저층주거지를 구성하는 기반시설·필자·주택 등 물리적 환경과 저층주거지 내 인구·가구 등에 관한 인문·사회적 현황을 대상으로 한다.

2) 연구 흐름과 방법

이 연구는 서울시 저층주거지 현황분석, 저층주거지의 쟁점 도출, 저층주거지 유형별 분석과 과제 도출, 향후 서울시 저층주거지 정책 방향 제시로 구성되어 있다. 문헌연구, 데이터 통계 분석, GIS를 이용한 공간분석, 현장조사 등의 방법으로 연구가 진행되었다.

서울시 저층주거지 현황을 분석하기 위해 먼저 저층주거지 형성·관리 및 주택 건축 등과 관련된 제도를 검토하였다. 물리적 환경의 조성과 변화에 영향을 미친 관련 법·제도의 흐름과 변화를 파악하기 위해 문헌으로 법령의 연혁과 선행연구를 검토하였다.

저층주거지의 물리적 환경은 주택유형, 대지면적, 연면적, 동당 세대수, 층수, 건폐율, 용적률, 건축 연한 등 저층주거지 내 저층주택의 현황과 시기별 변화, 기반시설 여건을 파악하였다. 분석 방법은 각종 자료에서 얻은 데이터를 이용하여 통계분석과 GIS 프로그램을 활용한 공간분석을 통해 정량적·정성적으로 진행되었다. 통계분석과 공간분석은 국가공간정보포털(NSDI), 한국토지정보시스템(KLIS), 서울시 도시계획통합정보서비스(UPIS)에서 제공하는 건축물대장, 건축허가대장, 토지특성조사자료, 도로관리시스템, 도시계획사업, 용도지역 등 자료를 활용하였다. 특히 공간분석은 서울시 저층주거지 물리적 현황 분

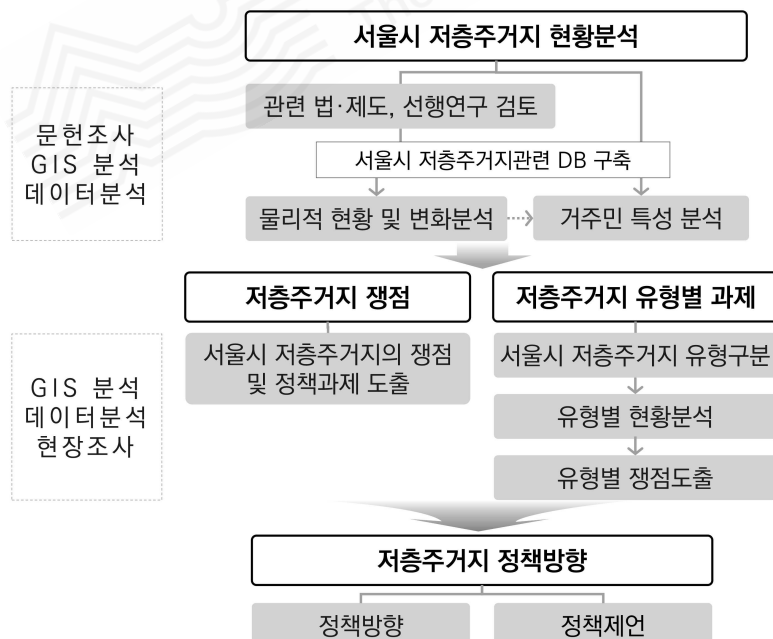
²⁾ 2종 이하 주거지역의 토지이용은 저층주거지 124.5km² 외에 아파트단지 21.0km²(9.9%), 공공시설지 29.8km²(14.0%), 기타 2.1km²(1.0%), 녹지 및 오픈스페이스 36.0km²(16.8%)로 구분된다. '2015 서울시 도시생태현황도'와 지적도를 참조하여 산출하였으며 전용·제1종·제2종 일반주거지역 면적에서 아파트단지, 공공시설지, 기타, 녹지 및 오픈스페이스를 제외한 나머지 면적으로, 정확하게 구획된 저층주거지의 면적이라고 볼 수는 없다. 공공시설지는 서울시 도시생태현황도의 토지이용구분에서 공공용도지(대학교, 행정기관, 병원·요양기관, 연구기관, 대규모 운동시설, 대규모 광장), 교통시설지(철도 및 관련시설, 도로(간선도로) 및 관련시설, 공항 및 관련시설), 도시부양시설지(하수처리장, 유수지, 배수지, 매립 완료된 쓰레기 매립지, 정수장, 발전소 및 변전소, 자원회수시설, 농수산물시장, 기타 폐기물 관련시설)로 구성된다. 기타는 아파트 건설현장 이외의 나지(건설현장이 아닌 나지, 야적장) 및 특수지역(군사시설, 조사불가능지)이다. 저층주거지에 저층주거지 내에 있는 교육시설은 포함되지만, 대학교는 제외된다.

포 특성과 함께, 저층주거지 거주민의 특성과 물리적 환경의 연관성을 도출하고자 진행했다. 이에 따라 인구주택총조사의 집계구를 공간분석의 기본단위로 하였다.

저층주거지의 인문·사회적 현황은 저층주거지의 인구 및 가구밀도, 주민연령 비율 및 노령화지수, 가구원 수, 점유형태, 세대구성 등 거주민 특성과 주거환경만족도 등에 대해 분석하였다. 분석은 통계청 통계지리정보서비스(SGIS)의 2010년 인구주택총조사와 국토교통부의 주거실태조사(2006~2014년)로부터 취득한 데이터를 활용하여 통계 분석과 공간분석을 시행하였다. 인구주택총조사 데이터를 이용한 공간분석은 집계구를 단위로 물리적 현황과 연계하여 분석하였다.

법·제도 검토와 물리적, 인문·사회적 현황분석을 바탕으로 저층주거지가 당면한 문제점을 파악하고 저층주거지에 대한 쟁점을 도출하였다.

서울시 저층주거지의 현황분석을 기반으로 하여 저층주거지의 유형을 구분하였다. 데이터 통계 분석과 공간분석, 현장조사를 통해 저층주거지 유형별로 특성을 파악하며 유형별 대표 사례에 대해 분석하여 유형별 정책과제를 도출하였다.



[그림 1-3] 연구 흐름과 방법

마지막으로 향후 서울 저층주거지가 지향해야 할 정책방향을 제안하고, 저층주거지 개선 및 관리의 실효성을 유도하는 데 필요한 정책과 제도의 개선사항을 정책제언으로 제시하였다.

3) 저층주거지 실태분석을 위한 기초 DB 구축

이 연구는 서울시 저층주거지 현황분석과 유형 구분 및 유형별 분석을 위해 필지 및 건물 도형자료에 속성자료를 연계하여 기초 데이터베이스(Data Base, DB)를 구축하였다. 이 DB는 향후 서울시 저층주거지 관리를 위한 기초자료로 활용될 수 있다.

[표 1-1] 주요 활용 데이터

구분	활용 항목	DB형태	출처 및 연도
건축물대장	대지면적, 건축면적, 건폐율, 연면적, 용적률산정연면적, 용적률, 주용도, 층수, 세대수/가구수, 구조, 지붕, 건축허가일, 실제착공일, 사용승인일, 행정구역	dbf	서울시 건축과(2016)
건축허가대장	건축허가사항, 건축허가일, 실제착공일, 사용승인일, 대지면적, 건축면적, 건폐율, 연면적, 용적률산정연면적, 용적률, 주용도	dbf	서울시 건축과(2016)
건물	건물도형	shp	UPIS(2015)
연속지적도	필지도형, 지번, 면적	shp	KLIS(2016)
토지특성조사 자료	필지별 지목, 소유 구분, 개별공시지가	dbf	KLIS(2015)
용도지역	주거지역 세부구분	shp	KLIS(2016)
도로관리시스템	도로폭	shp	서울시 도로관리과(2015)
도시계획사업	지구단위계획구역, 정비구역, 정비예정구역, 기타사업 (토지구획정리사업, 택지개발사업, 도시개발사업, 일단의 주택지 조성사업)	shp	UPIS(2015)
인구주택총조사 집계구	집계구 도형, 2014년 집계구별 2010년 통계 인구 : 인구수, 인구밀도, 노령화지수, 성, 연령비율 가구 : 가구수, 가구원, 점유형태, 세대구성 주택 : 주택수(호수), 연건평, 주택유형	shp dbf	통계청(2010)

02

서울시 저층주거지의 현황분석

- 1_관련 법·제도 검토
- 2_저층주거지의 물리적 현황
- 3_저층주거지의 거주민 특성

02 | 서울시 저층주거지의 현황분석

1_관련 법·제도 검토

1) 저층주거지 조성

서울시 저층주거지는 자연적으로 형성되거나, 민간 혹은 공공에 의해 시행되었던 각종 주택건설사업, 도시계획사업 등으로 조성되었다. 과거 도시계획사업에는 「토지구획정리사업법」에 의한 토지구획정리사업이나 「도시계획법」을 근거로 하는 일단의 주택지 조성사업과 같은 대단위사업이 있다. 현재 도시계획사업에는 「도시개발법」에 의한 도시개발사업과 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업이 있다. 과거 토지구획정리사업과 일단의 주택지 조성사업은 도시개발사업으로 통합되었다. 토지구획정리사업은 서울시에서 62개 사업지구, 총 154.5km²에 광범위하게 추진되어 현재의 저층주거지의 기반을 마련하였다.

저층주거지의 조성과 정비를 위한 사업에 도정법에 의한 주거환경개선사업(현지개량 및 한지방식)도 포함된다. 도시계획사업이 아닌 주택건설사업에 의해 조성된 저층주거지 중 1950년대와 1960년대 초에 형성된 각종 공영주택단지³⁾는 근거법 없이 중앙정부의 지원과 서울시 자금으로 사업이 추진되었다. 이후 1963년 「공영주택법」과 1973년 「주택건설촉진법」에 따라 주택건설을 위한 대지조성사업으로 저층주거지가 조성되었다. 1955년부터 1972년까지 서울시가 정책적으로 추진한 집단이주 정착지 조성사업에 의해서도 저층주거지가 형성되었다.

2) 저층주거지 관리

서울시 저층주거지에 대한 관리제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)에 의한 도시관리계획인 용도지역·지구제와 지구단위계획이 있다. 용도지역·지구제는

3) 부흥주택, 재건축주택, 도시ABC형, 난민주택, 자조주택, 시범주택, 국민주택, 수재민주택, 공영주택, 간이주택, ICA주택, 희망주택 등

해당 지역 및 지구 내 필지에 대해 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한하여 저층주거지의 주거환경을 관리한다. 지구단위계획은 용도지역·지구제의 규제 하에서 필지 및 건축물의 세부 내용을 규정하고 있다. 용도지역·지구제는 광범위한 지정과 건축행위 제한으로 저층주거지의 다양한 특성을 반영하지 못하여 저층주거지 특성별 관리에는 한계가 있다. 반면에 지구단위계획은 특정 지역에 대해서만 지정·운용된다.

(1) 용도지역으로서의 주거지역

용도지역 중 주거지역에는 전용주거지역과 일반주거지역, 준주거지역이 있다. 전용주거지역은 단독주택 중심의 제1종 전용주거지역과 공동주택 중심의 제2종 전용주거지역으로, 일반주거지역은 저층주택 중심의 제1종 일반주거지역, 중층주택 중심의 제2종 일반주거지역, 중고층주택 중심의 제3종 일반주거지역으로 세분된다. 준주거지역은 주거기능을 위주로 이를 지원하는 상업·업무기능을 보완하기 위한 지역이다.

서울시의 용도지역상 주거지역 지정 면적은 325.7km²로 서울시 전체 면적인 605.6km²의 54%를, 서울시 시가화면적인 371km²의 88%를 차지하고 있다. 주거지역별로는 제2종 일반주거지역이 140.8km²(43%)로 가장 많은 비율을 차지하며, 제3종 일반주거지역이 98.6km²(30%), 제1종 일반주거지역이 67.6km²(21%), 준주거지역이 12.9km²(4%), 전용주거지역이 5.8km²(2%)이다.

용도지역제는 세부지역별로 용적률, 건폐율, 층수, 건축물 용도 등 행위제한에 차이를 두고 있다. 서울시 도시계획조례는 국토계획법보다 용적률과 건폐율에 대한 행위제한 규정을 강화하고 있다. 층수는 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역에서 제한이 있다.

[표 2-1] 서울시 주거지역 면적

(단위 : km², %)

구분	계	전용주거 지역	일반주거지역					준주거
			1층	2층			3층	
				계	7층	12층		
면적	325.7	5.8	67.6	140.8	85.1	55.7	98.6	12.9
비율	100.0	1.8	20.7	43.2	26.1	17.1	30.3	4.0

서울시 도시계획조례는 제2종 일반주거지역 중 5층 이하 건축물이 밀집한 지역에 대해 7층 이하로 규정한다. 건축물 용도 규정으로는 준주거지역을 제외한 주거지역에서는 허용 용도를, 준주거지역에서는 불허용도를 운용한다. 주거지역별 허용되는 주택유형은 제1종 전용주거지역에서 단독·다중·다가구주택, 공관 등 단독주택과 공동주택 중에서는 19세대 이하 다세대주택이다. 제2종 전용주거지역에서는 단독주택과 공동주택이 허용된다. 제1종 일반주거지역에서는 아파트가 허용되지 않으며, 제2종 일반주거지역 이상의 주거지역에서는 모든 주택유형이 허용된다.

주택의 허용용도와 층수 규정으로 보았을 때 저층주거지에 해당하는 주거지역 종류는 제1종 전용주거지역, 제1종 일반주거지역, 제2종 일반주거지역(7층)이다. 그러나 서울시의 일반주거지역 세분화는 도시기반시설과 자연환경·경관, 세분화 당시의 건축물의 개발밀도 및 층수와 용도, 이미 결정된 도시계획 지정현황과 추진 중인 도시계획사업 등과의 일관성 등을 기준으로 결정되었다. 따라서 교통여건이 양호해 제2종 일반주거지역과 제3종 일반주거지역으로 지정되었지만, 실제 현황을 살펴보면 저층주거지로 남아있는 지역도 상당수 있다.

용도지역별로 다르게 적용되는 건폐율과 용적률⁴⁾은 주택의 규모 및 밀도를 결정한다. 주거지역에 건폐율·용적률이 적용되기 시작한 이후 법정 건폐율·용적률의 변화가 있었으며, 이로 인해 동일한 주거지역에서 건축 연한에 따라 주택밀도가 차이를 보인다.

서울시 주거지역의 건폐율과 용적률은 1972년 이후 정책에 따라 변했고, 2000년 7월 전면 개정된 도시계획조례에서 현재의 형태로 정착되었다. 건폐율은 제1종 전용주거지역에서 50%, 제2종 전용주거지역 40%, 제1·2종 일반주거지역 60%, 제3종 일반주거지역 50%, 준주거지역 60%이다. 용적률은 제1종 전용주거지역 100%, 제2종 전용주거지역 120%, 제1종 일반주거지역 150%, 제2종 일반주거지역 200%, 제3종 일반주거지역 250%, 준주거지역 400%이다.

4) 1962년 도시계획법이 제정되면서 용도지역제가 도입되었지만, 1972년 12월 건축법에서 용적률과 건폐율을 규정하였고 2000년 1월에 도시계획법에서 이를 다루게 되었다. 2002년 2월 도시계획법이 국토계획법으로 통합되면서 국토계획법에서 건폐율·용적률을 규정하고 있다.

[표 2-2] 주거지역 내 행위제한 중 층수·용적률·건폐율

구분		전용주거지역		일반주거지역			준주거지역
		1종	2종	1종	2종	3종	
층수	법	-	-	4층 이하 (5층 이하)	조례 위임	-	-
	조례	-	-	-	5층 이하 밀집지역 : 7층 이하	-	-
용적률	법	50% 이상 100% 이하	100% 이상 150% 이하	100% 이상 200% 이하	150% 이상 250% 이하	200% 이상 300% 이하	200% 이상 500% 이하
	조례	100% 이하	120% 이하	150% 이하	200% 이하	250% 이하	400% 이하
건폐율	법	50% 이하	50% 이하	60% 이하	60% 이하	50% 이하	70% 이하
	조례	50% 이하	40% 이하	60% 이하	60% 이하	50% 이하	60% 이하

(2) 지구단위계획

지구단위계획은 토지이용을 합리화하고 기능을 증진하며 경관미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하여, 해당 지역을 계획적으로 관리하기 위해 수립하는 도시관리계획이다. 서울시 지구단위계획 수립기준에서 제시하고 있는 유형 중 저층주거지 관리를 목적으로 하는 것은 단독주택지 보전·정비·관리형 지구단위계획이다. 단독주택지 보전·정비·관리형 지구단위계획에는 살기좋은 마을만들기형 지구단위계획, 블록단위 주거지 정비형 지구단위계획, 주거환경관리사업이 있다. 단독주택지 보전·정비·관리형 외에도 리모델링형이나 기성 상업지 환경정비형(대학가 환경정비형 포함)도 저층주거지 관리를 위한 지구단위계획 범주에 포함된다. 서울시 지구단위계획 수립기준의 유형에는 포함되지 않지만, 역사문화지구 지구단위계획과 재정비촉진지구 내 존치지역의 지구단위계획도 저층주거지 관리를 목적으로 한다.

2016년 12월 기준 서울시 전체 지구단위계획구역은 342개소이며 이 중 저층주거지 관리를 위한 지구단위계획구역 현황은 총 32개소⁵⁾(9.4%)로 5.9km²(7.5%)에 지정되어 있다.

⁵⁾ 서울시 지구단위계획구역 현황 통계자료(도시계획국 도시관리과, 2016년 12월 기준)에는 재정비촉진지구 존치지역 지구단위계획구역이 제외되었다.

이 중 살기좋은 마을만들기형 2개소, 주거환경관리사업 13개소⁶⁾, 개발제한구역 해제지역 6개소, 역사문화지구 1개소, 대학가 주변 8개소, 기타 2개소로 구성되어 있다.

지구단위계획은 공공이 추진하는 공공부문과 대지와 건물에 관한 세부사항인 민간부문으로 구분되어 있다. 지구단위계획의 민간부문에 관한 규정은 주거지의 과도한 합필이나 공동개발을 통한 대규모 주택의 난립을 제한하고 높이나 밀도 등을 제어하여 주거환경의 악화를 방지할 수 있으며, 주거지의 경관을 향상할 수 있다. 그러나 지구단위계획이 주거환경관리사업이나 경관사업과 같은 공공이 추진하는 사업수단을 동반하지 않는다면 공공부문에서 주거환경 개선을 위한 가시적인 효과가 나타나기 어렵다. 민간부문은 신축행위에 대해서만 계획의 실효가 있고, 규정 대부분이 권장사항이며 인센티브가 주어지지 않기 때문에 계획이행을 유도할 수단이 없다.

[표 2-3] 서울시 지구단위계획구역 지정현황

(단위 : 개소, km², %)

유형			구역 수	면적	면적비율
계			342	79.2	100.0
지역특성보전	계		50	7.4	9.3
	단독주택지 보전·정비	전체	33	3.1	4.0
		저층주거지	22	3.0	3.8
	특화가로 보전	전체	17	4.2	5.3
		저층주거지	10	2.9	3.7
기성시가지 관리			186	55.2	69.6
계획적 개발			106	16.7	21.1

주 : 단독주택지 보전·정비에 해당하는 개발제한구역 내 집단취락지구 10개소와 살기좋은 마을만들기 1개소는 자연녹지지역이다.

자료 : 서울시 도시계획국 도시관리과 내부자료(2016.12월 기준)

3) 주거환경의 개선 및 관리수단

최근 국토계획법의 도시관리계획이 가진 한계를 보완하며 도정법에 의한 생활권계획, 주

⁶⁾ 기존 지구단위계획구역에 추가적으로 주거환경관리사업구역을 지정된 경우는 주거환경관리사업으로 포함하였고 재촉지구 존치지역 지구단위계획 중 주거환경관리사업구역으로 지정된 사례는 제외하였다.

거환경관리사업, 경관사업 등으로 저층주거지의 환경을 개선·관리하는 사업과 계획이 다양하게 시도되고 있다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 근린재생형 활성화계획에서도 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등 저층주거지를 관리하기 위한 내용이 포함되어 다루어진다. 개별 필지에서 집수리·대수선으로는 주거환경 개선에 한계가 있고 신축도 불가능한 곳의 주거환경 개선을 위해, 소규모 공동개발 및 정비사업에 해당하는 건축협정, 결합건축, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 등도 건축법과 소규모주택특례법 등을 근거로 하여 도입되었다.

(1) 건축협정

건축협정은 2014년 1월에 개정된 건축법에 도입되었다. 도심의 노후 주거지에 대한 정비를 활성화하기 위하여 주민 간 건축협정 필지를 하나의 대지로 간주하고 주차장, 조경 등을 통합적으로 설치하는 내용을 골자로 한다⁷⁾. 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자 등의 전원 합의로 협정이 체결될 수 있으며 둘 이상의 토지를 소유한 자가 1인인 경우에도 해당 토지구역에 대한 건축협정이 가능하다. 건축협정이 가능한 지역은 지구단위계획구역, 주거환경관리사업 및 주거환경개선사업구역, 존치지역 내이다. 서울시 조례에서는 정비(예정)구역 해제지역과 도시재생활성화지역을 대상으로 하고 있다. 토지면적이 60㎡보다 적은 경우, 4m 이상 도로에 접하지 않은 토지, 단독개발이 어려운 세장형·부정형토지, 인접 토지가 이 3가지 중 하나에 해당하는 토지일 때 구의회의 심의를 받아 구청장이 인정하는 토지 등을 건축협정 대상 지역으로 추가 규정하고 있다. 건축협정을 체결할 때 건축법의 대지분할 제한이나 건축기준 및 건축규제, 건축허가 등에 대하여 특례가 적용된다.

건축협정은 낮은 사업성, 접도조건 등으로 인하여 자력으로 개발이 불가능한 필지에 대해 주거환경 개선의 기회를 제공한다. 필지 단위의 신축을 통해 주변 주거지의 정비 및 관리 수단으로 활용도 가능⁸⁾하겠지만, 실질적으로는 주민 자력에 의한 건축협정이 활성화될 가능성은 불투명하다. 주민 스스로 건축협정을 시도하기 위해 인접 대지 소유자를 설득하여 동의를 받고, 재산권과 직접적으로 관련된 건축협정 내용에 대해 조율·합의하며 행정적

7) 성은영·임현성, 2013, “건축협정 제도의 활용 방안”, 「auri brief」, No.82, p.3, 건축도시공간연구소

8) 성은영·임현성, 2013, “건축협정 제도의 활용 방안”, 「auri brief」, No.82, p.5, 건축도시공간연구소

절차를 이행하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 건축협정을 활성화하기 위해서는 공공이 기존과 같이 인허가권자에 한정된 역할에 머무는 것이 아니라, 사업에 대한 코디네이터, 협상, 구체적인 가이드라인 제공 등 다양한 역할을 해야 한다.

(2) 결합건축

결합건축은 2016년 1월 건축법에 신설되었다. 2개 대지의 소유자가 서로 합의한 경우 용적률을 개별 대지마다 적용하지 않고, 2개 대지를 대상으로 통합 적용하여 건축할 수 있는 방식이다. 결합건축이 가능한 지역은 상업지역, 역세권개발구역, 주거환경관리사업구역, 건축협정구역, 특별건축구역, 리모델링활성화구역, 도시재생활성화지역, 건축자산진흥구역으로 한정된다. 대지 간 최단거리가 100m 이내의 범위에서 2개 대지 모두가 위 구역의 동일한 지역에 속하고, 12m 이상 도로로 둘러싸인 하나의 구역 안에 있는 조건을 충족해야 한다. 결합건축협정을 체결하면 유지 기간은 최소 30년이다.

결합건축은 이미 인접 대지가 개발되어 건축협정으로도 개발이 불가능한 필지의 주거환경을 개선하는 방안으로 활용될 수 있다. 고밀 개발이 필요한 필지와 결합하여 용적률을 이양하는 필지의 집수리·대수선·개축·신축을 유도할 수 있다. 그러나 결합건축 역시 사업을 시도하고 협의를 유도하는 전문가의 지원이 필수적이다.

(3) 자율주택정비사업·가로주택정비사업

2개 이상 필지에 대한 소규모 공동개발은 건축법에 의한 건축협정 외에도 소규모주택특례법으로 가능하게 되었다. 소규모주택특례법은 2017년 2월에 제정되었고, 2018년 2월에 시행을 앞두고 있다. 소규모주택특례법에 의한 사업방식에는 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업이 포함된다. 자율주택정비사업은 2명 이상의 소유자가 단독주택·다세대주택에 대해 스스로 주택을 개량하거나 건설하는 방식이다. 가로주택정비사업¹⁰⁾은 가로구역의 전부 또는 일부에서 소규모 전면철거방식으로 공동주택을 건설·공급한다.

9) 이 구역 안에는 너비 12m 이상 도로로 둘러싸인 더 작은 구역이 없어야 한다.

10) 2017년 2월 도정법 개정 및 소규모주택특례법 제정에 따라 도정법에서 소규모주택특례법으로 이전된다.

소규모 재건축사업은 소규모로 공동주택을 재건축하는 사업으로 저층주거지 내에서는 연립주택 단지에서 적용할 수 있다. 소규모주택특별법에 의한 사업은 사업시행계획인가를 받아야 하며 가로주택정비사업과 소규모재건축사업은 관리처분계획을 수립해야 한다. 자율주택정비사업의 사업시행은 소유자 전원 합의로 구성된 주민합의체가 직접 하거나 시장·구청장, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자, 신탁업자, 부동산투자회사(이하 외부기관) 중 하나와 공동시행이 가능하다. 가로주택정비사업은 주민합의체 또는 조합을 구성하여 시행하거나 외부기관과 공동시행할 수 있다.

가로주택정비사업은 2012년 2월 개정된 도정법에 도입된 지 5년이 지났지만 사업추진이 활성화되고 있지는 않다¹¹⁾. 재개발·재건축 등 대규모 아파트단지를 조성하는 정비사업에 비해 사업성이 낮고 작은 단지 규모와 건축물의 높이 제한으로 인하여 향후에 주택가격이 오를 가능성도 낮아 소유자의 큰 관심을 받지 못하고 있다. 그러나 자율주택정비사업에 비해서는 공사비에 대한 규모의 경제와 일반분양이 가능해 개별분담금이 줄어 들 수 있는 장점이 있다. 반면에 가로구역 요건을 충족해야 하고 자율주택정비사업보다 이해관계자가 많아 장기간이 소요되는 한계가 있다.

(4) 주거환경관리사업 및 통합된 주거환경개선사업

주거환경관리사업은 단독주택·다세대주택 등이 밀집한 지역과 정비(예정)구역 해제지역, 재정비촉진지구 존치지역 등 저층주거지를 대상으로 정비기반시설과 공동이용시설을 확충하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위해 시행한다. 2012년 2월에 도정법이 개정되면서 주거환경관리사업이 도입되었지만, 그 이전인 2008년부터 서울시는 살기좋은 마을만들기 시범사업과 2010년 휴먼타운 조성사업을 시작으로 저층주거지의 주거환경 개선과 관리를 위한 정책을 시행했다. 2016년 12월 말 현재 65개 구역, 총면적 약 3.0km²에서 주거환경관리사업이 추진되고 있다. 27개 구역(면적 1.7km²)은 주거환경관리사업구역으로 결정·고시되었고 이 중 13개 구역은 공공부문 사업이 완료되었다.

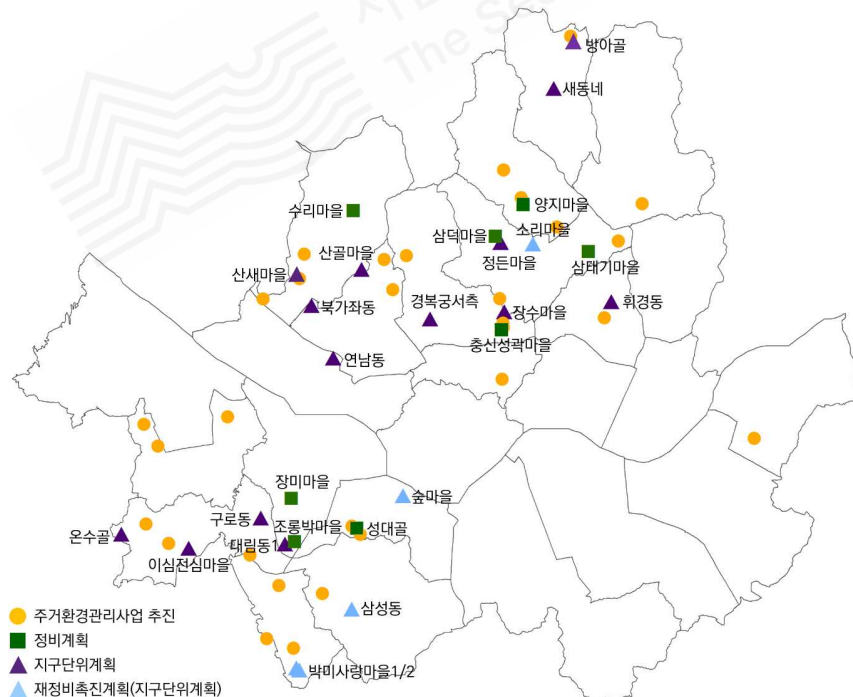
¹¹⁾ 2016년 5월 말 기준 서울시에서 가로주택정비사업을 추진하는 구역은 관리처분계획인가 1개소, 조합설립 6개소이다.

[표 2-4] 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업의 비교

구분	건축협정	자율주택정비사업	가로주택정비사업
근거법	건축법	소규모주택특례법	소규모주택특례법
주체	소유자등(건축협정운영회)	주민합의체(건축협정의 인가를 받은 협정체결자 또는 건축협정운영회 포함)	주민합의체(토지등소유자 20명 미만) 또는 조합
동의	전원	전원	주민합의체 : 전원 조합 : 토지등소유자 80% 이상, 토지면적 2/3 이상 토지소유자
범위	2개 필지 이상	2개 필지 이상	구역면적 1만㎡ 미만
승인	건축협정인가	사업시행계획인가	사업시행계획인가(관리처분계획 수립 포함)
사업가능 대상지	지구단위계획구역, 주거환경개선사업구역·주거환경관리사업구역, 존치지역, 정비(예정)구역 해제지역, 도시재생활성화지역, 구의회심의·구청장 인정 토지	미정(향후 마련되는 법령에서 제시)	가로구역 : 도시계획도로로 둘러싸여 있으며 4m 이상의 통과도로가 없는 일단의 구역
주택 규모 및 건설비용	-	-	기존 단독주택의 호수와 공동주택의 세대수를 합한 수 이상의 주택을 공급
기존 필지 구획	유지/합필	합필	합필
지원/특례	· 대지분할 제한 미적용 · 건축물의 건축기준 통합적용 : 조경, 대지와 도로와의 관계, 건폐율, 지하층·부설주차장·개인하수처리시설 설치 · 건축규제 완화 : 대지의 조경, 건폐율, 용적률, 대지안의 공지, 건축물 높이제한, 주택건설기준 · 맞벽 건축 시 건축허가 공동신청 및 행정사항 통합적용 · 도로 개설 및 정비 등 사업비용의 일부를 공공 지원 가능	· 비용 일부 보조, 출자, 용자, 용자 알선 · 공공이용시설 사용료 등 면제 · 건축규제 완화 : 대지의 조경, 건폐율(경사지에 위치한 가로구역으로 한정), 대지안의 공지, 건축물 높이제한, 부대시설 및 복리시설 설치기준, 공동이용시설등을 설치 시 용적률 완화, 주차장사용권 확보 시 주차장 설치기준 완화 · 임대주택건설 시 : 전체연면적 20% 이상 임대주택 연면적 확보 시 법정용적률 상한까지 건축 · 정비지원기구에 의한 정책, 상담·교육, 사업시행계획·관리처분계획 수립 등 지원 · 임대관리업무 등 지원 · 공공임대주택을 임시거주시설로 사용하도록 우선 공급	
기타	-	· 정비사업전문관리업자 선정 가능 · 필요 시 공공 또는 사업시행자가 정비기반시설·공동이용시설 확충	

주거환경관리사업과 주거환경개선사업은 2017년 2월에 개정된 도정법(2018년 2월부터 시행)에서 주거환경개선사업으로 통합되었다. 다수의 가로구역 또는 대블록을 사업범위로 하는 통합된 주거환경개선사업은 사업방식이 4가지로 구분되는데, 하나의 방법으로 추진 하거나 4가지 방법을 혼용하는 방식으로 추진될 수 있다. 첫째, 기존의 주거환경관리사업 방식으로 공공이 정비기반시설 및 공동이용시설을 새로 설치하거나 확대하고 토지등소유자가 스스로 주택을 보전·정비·개량하는 방법이다. 나머지 세 가지 방법은 기존 주거환경개선사업 방식으로, 수용에 의한 주택 및 토지 공급, 환지방식, 관리처분계획에 의한 공동주택개발 방식이다. 주거환경개선사업의 사업시행은 시장·구청장이 직접 하거나 시장·구청장이 시행자를 지정하게 되는데 민간이 독자적으로는 추진하지 않는다.

주거환경개선사업은 시 또는 자치구가 직접, 또는 관련 공공기관을 지정하여 사업을 시행하기 때문에 실질적으로 주거환경을 개선할 수 있다. 주거환경관리방식으로는 기반시설을 개선하고 공동이용시설을 확충하는 등 공공부문 사업을 비교적 신속하게 추진한다. 수용·환지·관리처분방식으로는 신속이 어려운 필지가 집단화된 지역에서 개별 신속이나 공동개



[그림 2-1] 서울시 주거환경관리사업의 추진 현황

발로 주택을 개량할 수 있다. 반면, 주거환경관리방식에 의한 공공부문 사업은 민간의 주택개량 활성화를 견인하는 효과가 미미하다. 수용·환지·관리처분방식은 공공의 실현 의지에 따라 예산확보와 사업추진이 좌우되기 때문에 공공의 적극적인 역할이 필요하다.

[표 2-5] 통합된 주거환경개선사업의 사업방식 및 사업시행자

사업방식		사업시행자
주거환경 관리	정비기본시설 및 공동이용시설을 새로 설치하거나 확대하고 토지등소유자가 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량	시장·구청장 직접 시행, 토지등소유자의 과반수 동의로 토지주택 공사등을 사업시행자로 지정
수용	정비구역의 전부 또는 일부를 수용하여 주택을 건설한 후 토지등소유자에게 우선 공급하거나 대지를 토지등소유자 또는 토지등소유자 외의 자에게 공급	시장·구청장 직접 시행, 시장·구청장이 사업시행자 지정 - 토지주택공사등 - 공공기관이 총지분의 50%를 초과하 는 출자로 설립한 법인 - 위의 기관과 건설업자, 등록사업자의 공동시행
환지	환지로 공급	
관리처분	인가받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대시설·복리시설을 건설하여 공급	

(5) 생활권계획

도정기본계획에서 제시되는 생활권계획은 주거지에 대한 장기적인 관리방향을 제시하는 계획이며, 향후 주거지관리 시 종합적이고 체계적인 접근을 통해 주거지의 정비·보전·관리를 실현하고자 한다. 생활권은 주거생활권과 하위 단위인 기초생활권으로 구분된다. 생활권계획은 주거생활권계획으로 주거환경관리, 생활기본시설, 생활 가로, 특성관리 등에 대한 사항을 규정하고 자치구가 수립하는 기초생활권의 계획방향을 제시한다.

서울시는 ‘2025 도시 및 주거환경 정비기본계획’(이하 2025 도정기본계획)에서 생활권계획을 수립하여 주거지의 정비 및 보존과 관리에 대한 방향을 세웠다. 2025 도정기본계획에서는 정비·보존·관리가 융합된 주거지 관리체계를 적용하기 위해 주거지 특성별 관리방향을 제시하였다. 주거지 특성은 정비사업 대상지, 특성관리지역, 일반주거지의 3가지 유형으로 구분하고 있다. 정비사업 대상지는 기존 정비예정구역과 주민이 신규로 추진하는 정비구역이며, 특성관리지역은 상위 및 관련 계획 내용을 기반으로 지역 특성에 대한 보전이 필요한 지역을 대상으로 한다. 일반주거지역은 정비사업 대상지와 특성관리지역에 포함되지 않는 지역을 대상으로 한다.

그러나, 2025 도정기본계획은 주거지 특성별로 관리방향을 제시하고 있을 뿐 구체적인 관리수단과 방안이 미비한 실정이다. 특히 일반주거지역에 대한 관리방안이 없다. 저층주거지에 대한 실효성 있는 보전·유지·관리를 위하여 저층주거지의 대부분을 차지하고 있는 일반주거지의 특성을 파악하고 그에 적합한 관리계획과 정책을 마련해야 할 것이다.

[표 2-6] 2025 도정기본계획의 주거지 관리방향

구분	대상지	관리방향
정비사업 대상지	기존 정비예정구역, 해제구역, 주민제안으로 정비사업 추진지역	지역 여건을 고려한 적정규모 정비로 토지이용의 효율성 제고
특성 관리지역	지역특성의 보전이 필요한 지역 서울시 기본경관계획상 특성관리 지역, 문화재 주변지역, 특성보전 주거지	특성관리 대상의 보전과 활용을 위해 주거환경관리사업 적용 권장 기타 정비사업은 해당 지역의 행위제한 범위 내에서 지역특성을 고려하여 제한적으로 허용 특성주거지 관리계획으로 유형별 세부 관리방향 제시
일반 주거지	정비사업 대상지와 특성관리지역 이외 지역	주거생활권계획을 준용하고 생활 가로의 기능 및 연속성을 해치지 않는 범위 내에서 개별건축 권장 - 해제된 정비(예정)구역은 일반주거지로 관리 가능 - 주거정비지수에 의해 신규 정비구역 지정 가능

자료 : 서울특별시, 2015, 2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(주거환경정비사업 부문)

4) 개별주택 건축 및 유지·관리

개별 필지에서 주택을 건축할 때 필요한 사항을 제시하고 있는 주요 법은 건축법과 주택법이다. 건축법은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하고 있으며 주택법은 주택의 건설·공급·주택시장의 관리에 관련된 사항을 정하고 있다. 주택건축 시 건축법이나 주택법 중 적용 여부는 주택건설 호수로 구분된다¹²⁾. 주택법에 의한 주택건설 시 주택공급 규모에 따라 간선시설 및 공공시설, 부대시설 및 복지시설 등을 설치해야 하며 이러한 사항은 「주택건설기준 등에 관한 규정」으로 정하고 있다. 기존 주택건설촉진법이 2003년 5월에 주택법으로 전면 개편되었는데 2015년 8월에는 주택법 중 공동주택 관리에 관련된 내용이 분리되어 공동주택관리법이 제정되었다.

¹²⁾ 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대 이상(도시형 생활주택은 30세대 이상) 주택을 공급하는 주택건설사업은 주택법의 적용을 받고 그 외 주택건축은 건축법의 적용을 받는다.

건축법에서는 주택 한 개 동에 대한 소유자의 다수 여부에 따라 주택을 단독주택과 공동주택으로 구분한다. 단독주택은 단독주택, 다중주택, 다가구주택, 공관으로, 공동주택은 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사로 구분된다. 그러나, 주택법은 주택의 종류를 건축법과는 다르게 분류하고 있다. 주택법은 주택(단독주택 및 공동주택 포함)과 준주택¹³⁾으로 분류하고 있다. 주택법의 도시형 생활주택은 건축법으로는 공동주택이다.

주택유형별 규모의 변화를 살펴보면, 다세대주택은 1984년 12월 개정된 건축법에 연면적 330㎡ 이하 2세대 이상이 거주할 수 있는 주택으로 법제화되었다. 이후 1990년 7월에 다세대주택의 규모는 660㎡ 이하 4층 이하로, 연립주택은 660㎡ 초과 4층 이하로 변경되었다. 다가구주택은 1990년 2월 건설교통부의 다가구주택건설촉진방안에 의해 양성화되었다. 주택 규모는 연면적 330㎡ 이하, 3층 이하, 2~9가구로 제한되었다. 이후 1990년 4월 서울시는 건설부 기준보다 완화하여 다가구주택 규모를 연면적 660㎡ 이하, 1층에 주차장을 설치하는 경우 4층 이하, 2~19가구로 하였다¹⁴⁾.

1999년 8월 개정된 건축법시행령에서 다가구주택 및 공동주택에 대해 주차장으로 사용하는 1층 필로티 부분을 층수에서 제외할 수 있도록 하였다. 이후 2016년 8월에는 1층 바닥면적의 '전부 또는 일부'를 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 사용하는 경우, 1층을 층수에서 제외하는 것으로 건축제한이 더욱 완화되었다.

2009년 2월 개정된 주택법에 도시형 생활주택 도입을 계기로 2010년대에는 주택 규모가 크게 변화하게 되었다. 도시형 생활주택은 150세대 미만의 국민주택 규모로, 단지형 연립주택과 단지형 다세대주택은 건축법상 각각 연립주택, 다세대주택에 해당한다. 주택의 층수, 주차장 설치 등에 대해 도시형 생활주택은 일반주택보다 완화된 기준이 적용되었다¹⁵⁾. 이후 주차문제가 심화하여 2013년 5월에 주차대수 기준이 기존보다 강화되었다.

13) 건축법에 의해 공동주택으로 분류되는 기숙사, 제2종 근린생활시설이나 숙박시설인 다중생활시설(고시원), 노유자시설 중 노인복지시설인 노인복지주택, 업무시설 중 일반업무시설인 오피스텔이 준주택에 해당한다.

14) 경향신문, 1990.2.28. 기사, 동아일보, 1990.04.30.

15) 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조에 의한 주차장 설치기준은 일반 주택단지의 세대당 주차대수가 1대, 세대당 전용면적이 60㎡ 이하일 때 0.7대 이상이 적용되는 것에 비해, 2009년 4월에 규정된 원룸형 도시형 생활주택의 세대당 주차대수가 0.2대 이상 0.5대 이하, 기숙사형주택이 0.1대 이상 0.3대 이하였다. 이후 2013년 5월에 원룸형주택의 세대당 주차대수는 0.6대 이상, 세대당 전용면적이 30㎡ 미만이면 0.5대 이상으로 강화되었다.

2_저층주거지의 물리적 현황

1) 분석 개요

서울시 저층주거지의 물리적 현황 분석은 주택유형과 대지면적·연면적·층수·세대수 등 주택 규모, 건폐율·용적률 등 주택밀도, 건축 연한 등에 대해 진행된다. 2016년 1월 기준 서울시 건축물대장을 기반으로 주용도가 단독주택과 공동주택인 건축물 중 아파트를 제외한 5층 이하 저층주택이 분석대상이다. 인구주택총조사 자료 분석도 함께 이루어졌는데, 여기서는 집계구를 분석의 기본단위로 하였다. 집계구별 물리적 현황데이터는 집계구의 평균값으로 분석하였다.

[표 2-7] 분석 개요

구분	내용	비고
분석 내용	- 주택유형 - 주택 규모 : 대지면적, 연면적, 층수, 세대수 - 주택밀도 : 건폐율, 용적률 - 건축 연한	2016년 1월 기준 서울시 건축물대장 상 주용도가 단독주택, 공동주택 대상

주 : 서울시 저층주거지에 입지하고 있는 저층주택 중 건축물대장 상 데이터가 누락되거나 오류가 있는 자료는 제외하고 분석하였다.

2) 주택유형

현재 서울시 저층주거지에는 약 33만 7천 동의 저층주택이 입지하고 있다. 주택유형의 비율은 건물 동수 기준으로 할 때 단독주택 46%, 다가구주택 31%, 다세대주택 19%, 연립주택 4%로, 단독주택은 78%, 공동주택은 22%를 차지한다¹⁶⁾. 용도지역별 주택유형 비율에 있어 제1종 전용주거지역(이하 전용주거, 다른 용도지역도 축약명칭 사용)은 다른 지역보다 월등히 단독주택 비율이 높고, 1종일반에서는 다세대·연립주택 비율이 상대적으

¹⁶⁾ 다가구용 단독주택이 건축물대장 상 단독주택으로 분류되어 단독주택이 가장 큰 비율을 차지한다. 다중주택은 1,900여 동(전체의 0.6%)에 불과하여 단독주택에 포함했다. 다세대 및 연립주택 중 최근 지어지는 건물은 주로 도시형 생활주택으로 6층 이상으로 조성되는 것이 많은데 이 연구에서는 저층주택을 5층 이하로 하였고 때문에 통계에서 제외되어 다세대·연립주택 비율이 실제 다세대·연립주택 비율보다 낮게 산출되었다. 참고로 2010년 인구주택총조사의 주택유형별 비율은 호수 기준상 단독주택 40.5%, 공동주택 59.5%로 나타나지만 가구수를 기준으로 할 때 단독주택이 70%, 공동주택이 30%이다.

로 높다. 2종일반(7)은 2종일반보다 단독주택 비율이 낮지만, 다가구·다세대주택 비율이 높은 것으로 나타나는데 2종일반(7)이 2종일반보다 오히려 세대밀도가 더 높다고 볼 수 있다.

[표 2-8] 주택유형

(단위 : 천 동, %)

구분	계		단독주택		다가구주택		다세대주택		연립주택	
	동수	비율	동수	비율	동수	비율	동수	비율	동수	비율
전체	336.9	100.0	156.0	46.3	105.3	31.3	62.6	18.6	12.9	3.8
전용주거	5.0	100.0	4.3	85.4	0.5	9.5	0.1	2.5	0.1	2.5
1종일반	44.0	100.0	21.9	49.7	10.3	23.5	9.0	20.5	2.8	6.3
2종일반(7)	197.6	100.0	84.6	42.8	66.7	33.8	38.7	19.6	7.6	3.8
2종일반	90.2	100.0	45.3	50.2	27.8	30.8	14.8	16.4	2.4	2.7

3) 주택 규모

(1) 대지면적

서울시 저층주택의 평균 대지면적은 182㎡이다. 절반 이상 저층주택의 대지면적은 90~200㎡이다. 과소필지인 90㎡ 미만의 대지는 13%를 차지하며, 300㎡ 이상은 9%로 나타난다. 용도지역이 높을수록 평균 대지면적이 작아지는 경향이 있다. 용도지역별 평균 대지면적은 전용주거가 가장 크며 다른 주거지역보다 약 2배 이상 크다. 전용주거에서는 300~500㎡ 규모의 대지가 43%를 차지하며 300㎡ 이상이 66%를 차지한다. 일반주거지역에서는 150~200㎡ 규모의 대지가 가장 높은 비율을 보인다. 특히 90㎡ 미만 대지는 1종일반이 10%, 2종일반(7)이 11%인 반면, 2종일반은 17%로 높은데 이는 용도지역의 지정 목적과 실제 필지 현황이 일치하지 않음을 보여준다.

서울시 주택유형별 비율(2010 인구주택총조사)

(단위 : 호, 가구, %)

구분	계		단독주택		다세대주택		연립주택	
	호/가구	비율	호/가구	비율	호/가구	비율	호/가구	비율
호수 기준	981,332	100.0	397,103	40.5	443,778	45.2	140,451	14.3
가구수 기준	1,947,669	100.0	1,361,127	69.9	444,845	22.8	141,697	7.3

주택유형에 따라 단독주택과 다가구주택의 평균 대지면적은 큰 차이가 없지만, 다세대주택의 대지면적과는 차이를 보인다. 다세대주택의 평균 대지면적은 222㎡로 단독·다가구주택의 평균 대지면적인 156㎡보다 약 1.5배 크다. 그러나 전용주거에서는 단독주택의 평균 대지면적이 다가구주택이나 다세대주택보다 크다. 대지면적 분포는 단독주택과 다가구주택이 유사하며 200㎡ 미만이 각각 84%, 86%를 차지한다. 다세대주택은 200~300㎡가 40%로 가장 높고, 연립주택은 300㎡ 이상이 83%에 이른다.

평균 대지면적 90㎡ 미만으로 대지 규모가 작은 지역은 도심권과 그 주변 지역이며 대부분 정비(예정)구역으로 지정되어 있다. 평균 대지면적이 150㎡ 미만인 지역은 신길·대림동, 구로동, 미아동, 석관·이문동 등 서울시 전역에 분포한다. 반면, 500㎡ 이상으로 대지 규모가 큰 지역은 구기·평창동, 이태원동, 옥수동, 성북동, 온수·항동, 방배·반포·우면동, 논현·신사·청담동 등이며 대부분 전용주거지역이다.

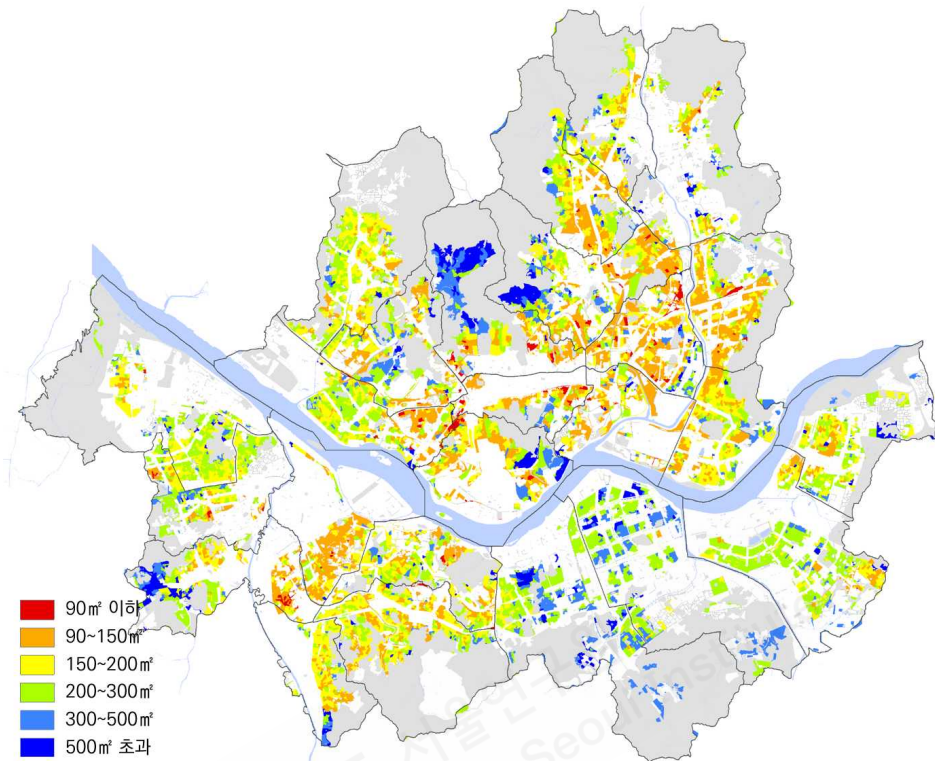
[표 2-9] 평균 대지면적

(단위 : ㎡)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	182.4	155.5	146.9	221.7	712.7
전용주거	418.0	404.0	367.2	390.7	1591.4
1종일반	222.5	181.5	163.6	222.9	941.4
2종일반(7)	174.7	144.0	143.6	224.7	616.4
2종일반	165.5	138.2	143.7	211.1	742.7

(2) 연면적

저층주거지 내 저층주택 평균 연면적은 273㎡이다. 주택유형별로는 단독주택의 평균 연면적이 156㎡, 다가구주택 260㎡, 다세대주택 440㎡, 연립주택 1,076㎡이다. 단독주택의 연면적은 100㎡ 미만이 35%, 200㎡ 미만이 73%로 다른 주택유형보다 작다. 다가구주택과 다세대주택은 건축법에 의한 규정(연면적 660㎡ 이하)이 같지만, 실제로는 다세대주택의 평균 연면적이 다가구주택보다 1.7배 크다. 다가구주택의 79%가 연면적이 330㎡ 이하이지만, 다세대주택의 64%가 330~660㎡이다. 연립주택은 연면적 1,000㎡ 이상이 40%가량으로 규모가 가장 크다.



[그림 2-2] 대지면적 분포

용도지역별로 상한용적률의 차이가 있지만, 전용주거와 1종일반의 대지면적이 상대적으로 크기 때문에 용도지역별 평균 연면적은 차이가 크지 않다. 전용주거에서 단독주택 연면적은 200~330㎡가 40%를 차지하고, 다가구주택 연면적은 330~660㎡가 56%를 차지한다. 전용주거지역에서 다가구주택의 연면적이 다른 주거지역보다 훨씬 높은데, 이는 대지면적이 크기 때문이다.

[표 2-10] 평균 연면적

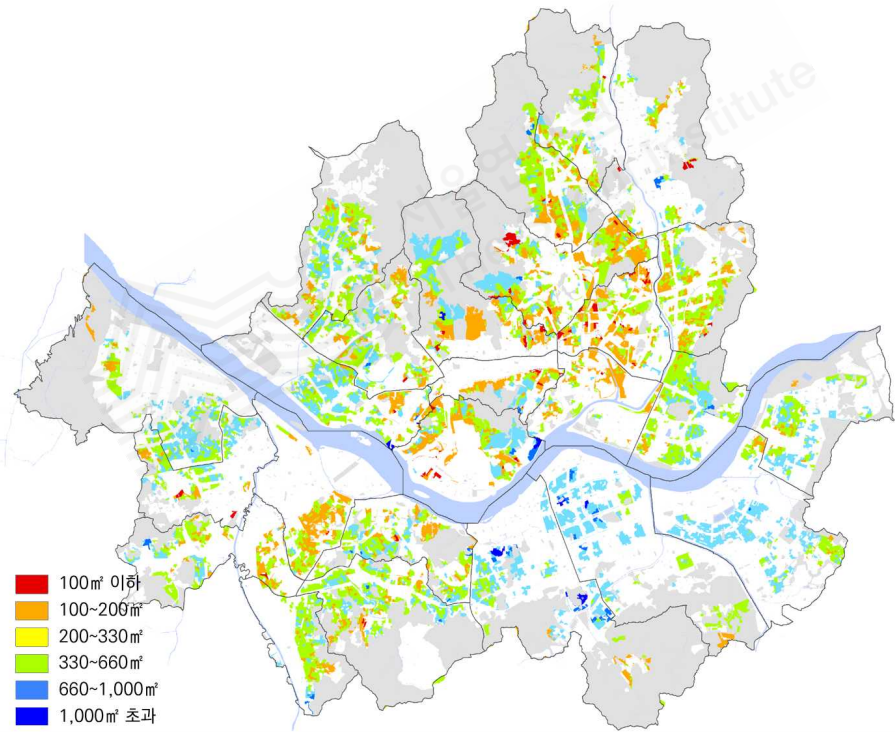
(단위 : ㎡)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	272.9	155.9	259.7	439.5	1,076.4
전용주거	280.6	245.6	391.1	425.3	1,008.7
1종일반	290.0	146.8	275.5	407.0	1,266.1
2종일반(7)	278.6	158.1	255.2	453.8	1,013.6
2종일반	251.4	145.8	261.9	421.6	1,083.1

[표 2-11] 연면적 분포

(단위 : %)

구분		100㎡ 미만	100~200㎡	200~330㎡	330~660㎡	660~1,000㎡	1,000㎡ 이상
계		16.6	31.7	26.9	21.1	2.4	1.3
주택 유형	단독주택	35.0	37.5	23.1	4.1	0.3	0.0
	다가구주택	2.3	41.8	34.4	20.6	0.7	0.1
	다세대주택	1.1	6.5	24.9	63.7	3.6	0.2
	연립주택	1.0	0.5	2.4	12.1	44.4	39.7
용도 지역	전용주거	8.2	31.4	38.6	19.0	1.9	0.9
	1종일반	20.1	26.9	29.2	18.2	3.1	2.5
	2종일반(7)	14.0	32.3	27.8	22.2	2.5	1.2
	2종일반	21.3	32.6	22.8	20.3	1.9	1.1



[그림 2-3] 연면적 분포

연면적은 대지면적과 비례하기 때문에 공간분포도 유사하게 나타난다. 대지면적이 작은 미아동, 석관·장위동, 동대문구 일대, 용산·보광동, 신길·대림동, 구로동, 대흥·염리·공덕·

만리서계동, 북서촌 일대 및 창신·송의·명륜동, 사근·마장·답십리동, 흑석동 등의 평균 연면적이 200㎡ 이하이다. 특히 도심권과 동북권 일대에 평균 연면적 100㎡ 이하의 지역이 다수 분포하고 있다. 서교·연남·성산동, 신촌·연희·창천동, 역촌·구산·갈현동 등 서남·북권역에 연면적 330㎡ 이상인 지역이 분포한다. 대지면적이 큰 구기·평창동, 성북동, 이태원동, 한남동 등도 평균 연면적이 큰 것으로 나타난다.

(3) 주택층수

저층주택의 평균 지상 층수는 2.5층이다. 층별 분포를 살펴보면, 2층이 46%로 가장 높은 비율을 나타내고, 4층 이상이 전체에서 20%를 차지한다. 주택유형별 평균층수는 단독주택 1.8층, 다가구 2.6층, 다세대 및 연립주택 3.8층으로 나타난다. 단독주택의 90%가 2층 이하이며, 다가구주택의 53%가 2층이다. 다세대주택은 4층 이상이 67%이고, 연립주택은 71%가 4층 이상이다.

용도지역이 높을수록 평균 층수는 커지지만, 2종일반의 평균 층수는 2종일반(7)보다 다소 낮게 나타난다¹⁷⁾. 일반주거지역 간 층별 비율을 비교했을 때 1종일반에서 2종일반보다 5층의 비율이 다소 낮은 것을 제외하고 나머지 층별 비율은 비슷하다.

[표 2-12] 평균 층수 및 층수 분포

(단위 : 층, %)

구분		평균 층수	층수 분포				
			1층	2층	3층	4층	5층
계		2.5	16.3	45.9	17.8	11.9	8.0
주택 유형	단독주택	1.8	35.1	55.5	6.3	2.6	0.5
	다가구주택	2.6	1.2	52.9	35.1	8.8	2.1
	다세대주택	3.8	1.3	19.5	12.1	32.6	34.5
	연립주택	3.8	1.0	5.2	22.5	54.1	17.1
용도 지역	전용주거	1.7	30.3	67.7	1.8	0.2	0.0
	1종일반	2.3	20.6	44.9	19.2	13.0	2.3
	2종일반(7)	2.6	13.6	46.0	18.2	12.8	9.4
	2종일반	2.4	19.6	44.9	17.2	10.2	8.2

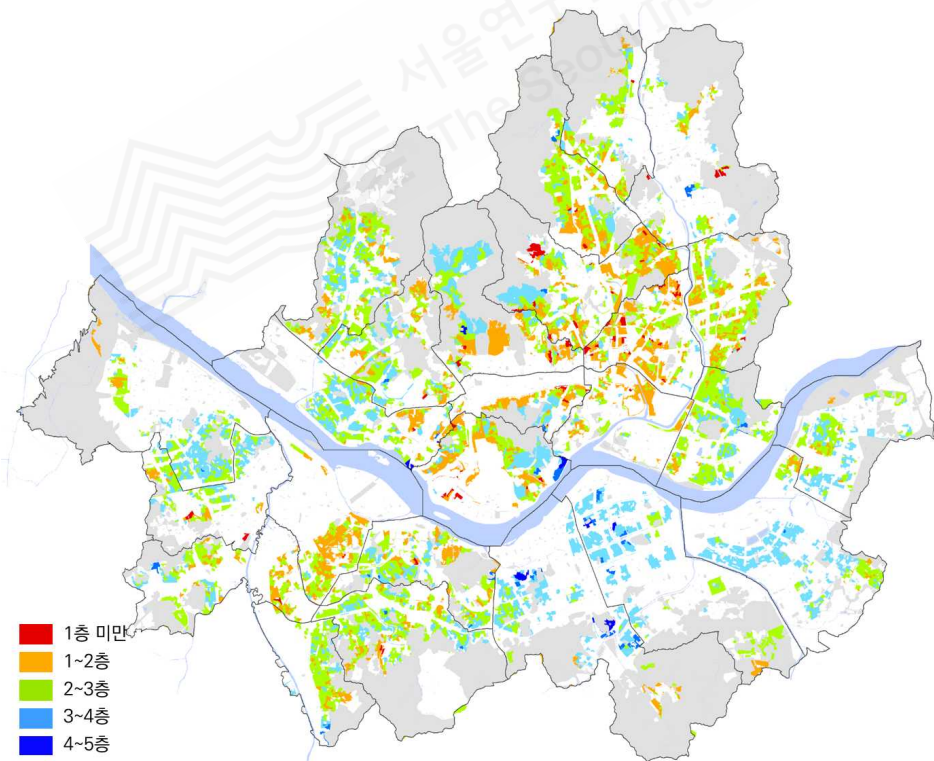
17) 5층 이하 저층주택만 대상으로 한 수치이므로 아파트를 제외한 건물 전체 평균 층수를 비교해 보았다. 2종일반(7)은 2.77층, 2종일반은 2.75층이다. 일반주거지역 종세분화가 시행된 2004년 이후에 건축허가를 받은 건물의 평균 층수도 2종일반(7)은 4.47층, 2종일반은 4.44층이다. 즉 2종일반(7)과 2종일반 내에서 아파트를 제외한 건물 층수의 차이가 없다.

저층주택의 74%가 지하층이 있으며 0.7% 정도는 지하층을 2개 층 이상 설치했다. 주택 유형별로 보았을 때 다가구주택과 연립주택에 지하층이 가장 많다. 지하층을 설치한 주택의 건축연대와 함께 살펴보면, 1960년 이전에 지어진 건물은 7%만이 지하층이 있지만, 1980년대 주택의 91%, 1990년대 주택의 95%가 지하층이 있다. 즉, 1980~90년대 건축된 다가구주택은 대부분 지하층을 설치하여 임대를 위한 ‘반지하방’으로 활용하였음을 알 수 있다. 이러한 주택은 지하층을 주거 용도로 활용하면서 실질적인 용적률이 높으므로

[표 2-13] 지하층 설치 현황

(단위 : %)

구분	계	주택유형				용도지역			
		단독	다가구	다세대	연립	1종전	1종일	2종일(7)	2종일
없음	25.8	29.4	12.2	42.9	13.7	12.5	23.5	25.1	29.2
1개 층	73.5	70.5	87.1	56.0	78.2	84.3	74.4	74.3	70.5
2개 층 이상	0.7	0.1	0.6	1.1	8.1	3.1	2.0	0.5	0.2



[그림 2-4] 지상 층수 분포

신축을 통해 더 높은 밀도로 개발하기 어렵고, 노후한 상태를 유지하고 있다. 반면, 최근 지어진 주택일수록 지하층을 설치하지 않고 있다. 2000년대 지어진 주택의 33%, 2010년대 주택의 20%가 지하층이 있는 것으로 나타나 지하층을 설치하는 주택이 크게 줄었다.

주택층수는 용도지역과 용적률에 의해 결정되는데 평균층수 2층 이하의 저층주거지는 주로 전용주거 및 1종일반인 도시자연공원 인접지역 등에 분포하고 있다. 평균 3층을 초과하는 지역은 광진구, 은평구·마포구, 강서구·양천구, 서초구·강남구·송파구·강동구 등에 주로 나타난다.

(4) 세대수

주택 1개 동당 평균 세대수 또는 가구수(이하 세대수)는 다가구주택 5세대, 다세대주택 7.5세대, 연립주택 11.9세대로 나타난다¹⁸⁾. 다가구·다세대·연립주택의 서울시 평균은 6.3세대/동이다. 다가구주택의 71%는 5세대 이하가 거주하며 다세대주택의 68%는 6~10세대가 거주한다. 연립주택은 6~10세대의 비율이 46%이고, 11세대 이상의 비율도 49%를 차지한다.

한편 전용주거에서 다세대주택과 연립주택의 평균 세대수는 각각 3.9세대, 6.9세대로, 다른 주거지역의 세대수에 비해 크게 낮다. 전용주거의 연면적이 다른 주거지역과 큰 차이가 없으므로 전용주거의 세대당 주거면적이 다른 지역에 비해 규모가 큰 주택으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

[표 2-14] 평균 세대수

(단위 : 세대)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	3.9	1.0	5.0	7.5	11.9
전용주거	1.6	1.0	4.8	3.9	6.9
1종일반	3.8	1.0	5.1	6.9	11.5
2종일반(7)	4.1	1.0	5.0	7.7	11.9
2종일반	3.6	1.0	5.2	7.4	12.3

¹⁸⁾ 단독주택은 건축물대장 상 1가구로 기록되어 있으나 실질적으로 2가구 이상이 거주하는 것이 대부분이며, 다중주택 역시 다가구가 거주하지만 1가구로 기재되어 있는 경우가 대다수이다.

[표 2-15] 주택유형별 세대수 분포

(단위 : %)

구분		1세대	2~5세대	6~10세대	11~15세대	16~19세대	20세대 이상
계		46.2	26.5	22.4	3.5	1.2	0.2
주택 유형	단독주택	100.0	-	-	-	-	-
	다가구주택	-	71.1	24.9	3.3	0.8	-
	다세대주택	-	21.2	67.9	8.7	1.7	0.5
	연립주택	-	5.2	46.0	24.7	20.7	3.5
용도 지역	전용주거	84.3	11.1	3.3	0.9	0.3	0.1
	1종일반	49.3	22.9	23.0	3.1	1.4	0.3
	2종일반(7)	43.0	27.9	24.0	3.6	1.3	0.2
	2종일반	49.3	26.2	19.7	3.5	1.1	0.2

4) 주택밀도

(1) 건폐율

서울시 저층주택의 평균 건폐율은 55%이다. 전용주거의 건폐율은 39%, 1종일반은 53%, 2종일반 전체는 56%로, 용도지역이 높을수록 평균 건폐율도 높다. 전용주거에서 건폐율 30~50%인 주택이 70%를 차지하지만 건폐율 30% 미만도 24.3%를 나타내 다른 주거지역보다 개방감 측면에서 주거환경이 양호하다는 것을 알 수 있다. 조례상 건폐율 상한을 초과하는 주택도 용도지역별로 6~12%로 나타난다.

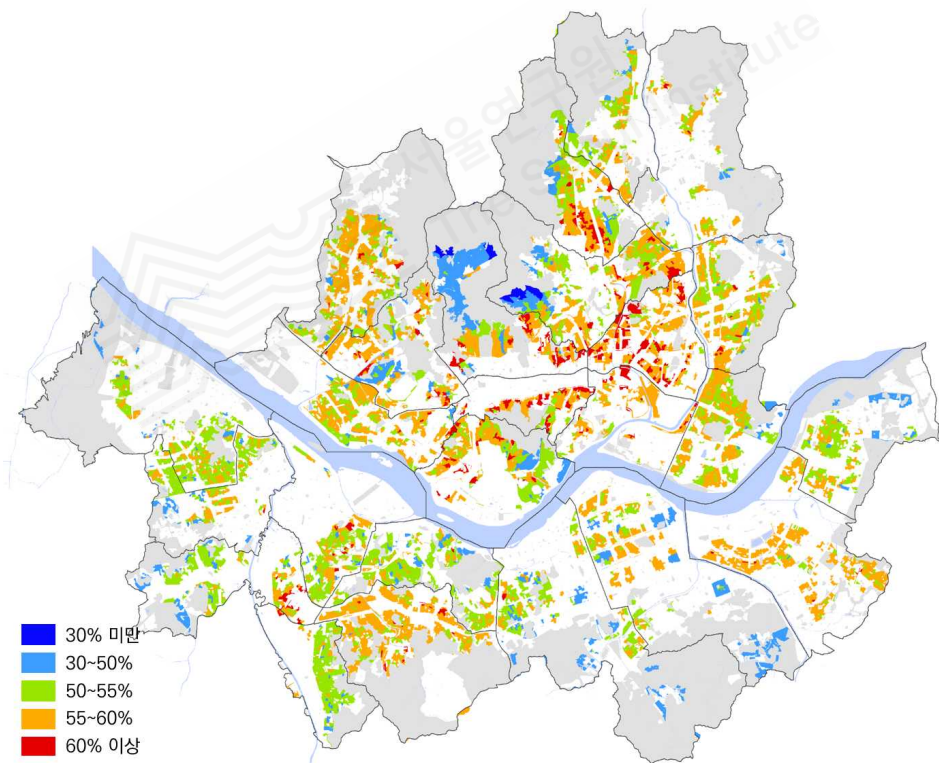
[표 2-16] 평균 건폐율

(단위 : %)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	55.1	52.1	57.2	55.9	53.9
전용주거	39.1	37.5	43.7	42.4	41.0
1종일반	53.0	49.9	56.0	53.5	50.9
2종일반(7)	55.4	52.5	57.3	56.1	54.9
2종일반	55.9	53.4	57.6	56.9	53.9

주택유형별로 보면, 다가구주택의 평균 건폐율이 57%로 가장 높다. 단독주택은 다른 주택유형보다 건폐율 60%를 초과하는 비율과 30~50% 범위에 있는 비율이 높다. 특히 전용주거에서 건폐율 30% 미만인 단독주택이 27%에 이르고 있다. 단독주택을 제외한 주택유형의 대부분은 건폐율 50~60%로 조성되었다.

서울시에서 건폐율이 60% 이상인 지역은 중구, 종로구, 강북구, 성북구, 동대문구, 성동구 등 기성시가지인 강북지역을 중심으로 분포한다. 특히 주거환경개선사업구역이 포함된 지역은 건폐율이 60% 이상으로 나타난다. 대지면적이 큰 평창·구기동, 평창동, 이태원동, 한남동, 서초·우면동, 논현·삼성·청담동 등의 건폐율은 50% 이하이다. 전용주거인 평창동, 구기동, 성북동에 있는 지역은 30% 이하로 나타난다. 건폐율이 50% 이하인 지역은 주로 공원·자연녹지지역에 인접하고 있다.



[그림 2-5] 건폐율 분포

(2) 용적률

서울시 저층주택의 평균 용적률은 122%이다. 주택유형별로는 다세대주택의 평균 용적률이 176%, 연립주택 167%, 다가구주택 132%, 단독주택 83% 순이다. 용도지역별 평균 용적률은 전용주거가 54%, 1종일반 109%, 2종일반(7) 127%, 2종일반 121%로 나타난다. 전용주거는 용적률 50% 미만의 주택이 51%, 1종일반과 2종일반(7) 및 2종일반에서 용적률 50~100%의 주택이 각각 39%, 34%, 36%를 차지한다. 그러나, 2종일반(7)과 2종일반에서 용적률이 150% 이상인 주택도 30%를 넘는 것으로 나타난다.

시기에 따라 용적률 상한에 대한 규정이 변화하면서 현재 조례상 용적률보다 높은 주택이 전체에서 11%가량을 차지한다. 특히 1종일반에서 조례상 용적률을 상회하는 주택이 22%로 다른 주거지역보다 월등히 높다. 주택유형별로는 다세대 및 연립주택의 35%가 조례상 용적률을 초과하며, 특히 1종일반에서는 다세대주택 46%, 연립주택 51%가 조례상 용적률을 초과하고 있다. 조례상 용적률을 상회하는 주택이 노후하면, 용적률을 더는 높일 수가 없어 사실상 신축으로 주거환경을 개선하기는 어렵다.

[표 2-17] 평균 용적률

(단위 : %)

구분	조례상 용적률	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	-	122.1	82.6	131.9	176.1	166.9
전용주거	100	54.2	48.5	78.8	80.6	68.6
1종일반	150	109.3	70.6	127.4	150.9	152.1
2종일반(7)	200	127.0	87.1	132.2	180.5	173.5
2종일반	200	120.7	82.8	134.2	180.6	164.1

[표 2-18] 용적률 분포

(단위 : %)

구분	50% 미만	50~100%	100~150%	150~200%	200~250%	250% 이상
전체	8.8	35.2	24.9	21.4	8.3	1.3
전용주거	51.4	46.8	1.4	0.3	0.2	0.0
1종일반	14.5	39.5	24.0	14.6	6.7	0.8
2종일반(7)	6.5	33.7	25.8	24.0	8.8	1.2
2종일반	8.9	36.1	24.8	20.0	8.4	1.9

[표 2-19] 조례상 용적률을 상화하는 주택 비율

(단위 : %)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	11.4	2.0	6.7	34.8	34.8
전용주거	1.8	1.0	3.7	8.5	10.8
1종일반	22.1	2.5	27.8	46.1	51.0
2종일반(7)	10.0	1.9	4.2	31.4	31.7
2종일반	10.2	2.2	5.1	37.4	29.5

현재의 용적률로 기존주택이 향후에 신축이 가능할지를 판단하기 위해, 조례상 용적률의 1/2 이하인 경우를 신축가능성이 크다고 보고 이에 해당하는 주택의 비율을 살펴보았다. 용적률 상한이 100%인 전용주거에서 용적률 50% 이하인 주택은 51%이며, 1종일반에서는 용적률 75% 이하가 29%, 2종일반(7)과 2종일반의 용적률 100% 이하는 각각 40%, 45%이다. 전체적으로는 조례상 용적률의 1/2 이하 용적률인 주택이 40%를 차지한다.

주택유형별로 보았을 때 단독주택은 전용주거에서 용적률 50% 이하가 60%, 1종일반의 용적률 75% 이하가 60%, 2종일반(7)의 용적률 100% 이하가 79%, 2종일반의 용적률 100% 이하가 80%로 나타났다. 용적률이 조례상 용적률의 1/2인 단독주택은 전체의 76%를 차지한다. 다가구주택은 18%, 다세대주택은 12%, 연립주택은 15%로, 향후 신축이나 증축 가능성은 단독주택이 가장 높을 것으로 예상할 수 있다. 하지만 현실적으로 사업성이 있고 개발 가능한 필지에서는 이미 용적률 상한까지 신축되었다고 볼 수 있으므로, 이 수치는 실제 개발되기 어려운 조건을 가진 단독주택의 비율이라고도 볼 수 있다.

용적률의 법적 상한까지 개발되어 추가적인 용적률 상승의 가능성이 없는 주택 비율도 살펴보았다. 그 기준을 조례상 용적률의 80% 이상으로 했을 때 이에 도달한 주택 비율은 전용주거가 14%, 1종일반이 34%, 2종일반(7)이 30%, 2종일반이 27%로 나타난다.

[표 2-20] 조례상 용적률의 1/2 이하 주택 비율

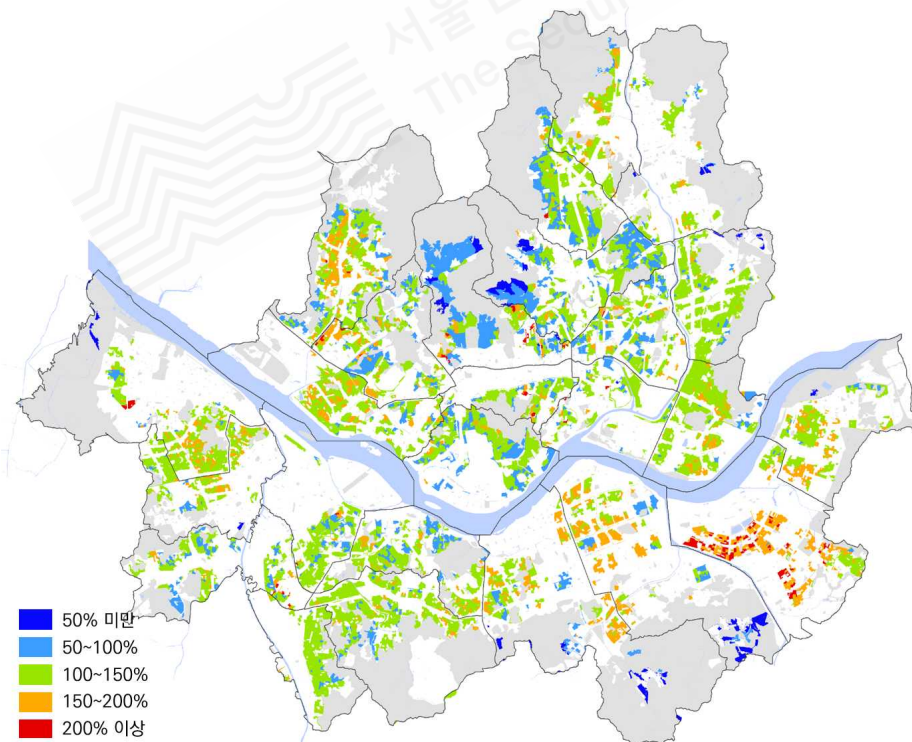
(단위 : %)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	40.3	76.4	17.7	12.1	15.3
전용주거	51.4	60.1	12.9	9.1	36.9
1종일반	29.2	60.2	4.8	4.5	9.6
2종일반(7)	40.2	79.1	19.5	12.8	15.0
2종일반	45.0	80.4	18.1	14.9	21.1

현행 용적률과 상한 용적률의 차이를 살펴보면, 제2종 일반주거지역 내 저층주택이 다른 주거지역에 비해 상대적으로 낮은 밀도로 개발되었음을 알 수 있다. 2종일반이 다른 주거지역에 비해 대지면적의 규모가 작지만, 향후 소규모 공동개발이 제도적으로 수월해지면 2종일반에서의 신축활동이 가장 활발할 것으로 예측할 수 있다.

용적률의 공간분포를 살펴보면 용적률 50% 미만은 도시자연공원과 인접한 전용주거 및 1종일반지역에서 나타난다. 2종일반(7)과 2종일반에서 용적률 100% 이하인 지역은 주로 강북지역과 구로구, 영등포구 등에서 분포하는데, 대부분 정비(예정)구역 또는 정비(예정)구역의 인접지역에서 나타나며 도로 조건이 열악한 지역이다.

1종일반에서 조례상 용적률을 초과하는 지역은 서울시 전역에 분포하고 있다. 2종일반(7) 및 2종일반에서 용적률이 200% 이상인 곳은 대부분 주거환경개선사업구역이며, 주거환경개선사업구역이 아닌 지역 중에서는 송파구 다수 지역과 강서구 공항동이 용적률 200% 이상인 지역으로 나타난다.



[그림 2-6] 용적률 분포

5) 주택 건축 연한

서울시 저층주거지 내 저층주택 평균 건축 연한¹⁹⁾은 26년이다. 1990년대에 지어진 주택이 37%로 가장 많고 1980년대가 23%를 차지한다. 건축 연한이 35년 이상인 1980년 이전에 지어진 주택도 23%를 차지하며, 2000년대 이후 주택은 전체의 16%에 해당한다. 주택유형별 평균 건축 연한은 단독주택이 35년, 다가구주택 22년, 연립주택 18년, 다세대주택 16년이다.

용도지역별로 살펴보면, 전용주거의 평균 건축 연한이 28년으로 가장 높다. 2종일반은 27.6년, 1종일반은 27.2년, 2종일반(7)은 25.5년이다. 일반주거지역에서는 1990년대 지어진 주택의 비율이 높지만, 전용주거지역에서는 1980년대 건축비율(43%)이 높다. 특히 2종일반에서 단독주택의 평균 건축 연한은 36년이고, 2종일반(7)의 다세대주택은 15년으로 가장 낮다. 최근에는 주로 2종일반(7)에서 다세대주택이 개발되고 있음을 알 수 있다. 주택유형별 건축연대를 살펴보면 단독주택은 1970~1980년대, 다가구주택 및 연립주택은 1990년대, 다세대주택은 2000년대 건물이 가장 많다. 특히 다가구주택 대부분(78%)은 1990년대에 조성되었다. 다세대주택 절반 이상이 2000년대 이후에 신축되었다.

건축 연한이 평균 30년이 넘는 지역은 상대적으로 강북에 많이 분포한다. 주로 도시자연공원에 인접하고 있으며 상당수가 정비(예정)구역으로 지정되어 있다. 특히 종로구 한옥밀집지역, 창신·송인동, 남산 주변지역과 용문·원효로3가동 등은 건축 연한이 40년을 초과한다. 건축 연한이 15년 이하인 지역은 삼성·역삼·대치동과 잠실·삼전·석촌·송파동 등이다.

[표 2-21] 평균 건축 연한

(단위 : 년)

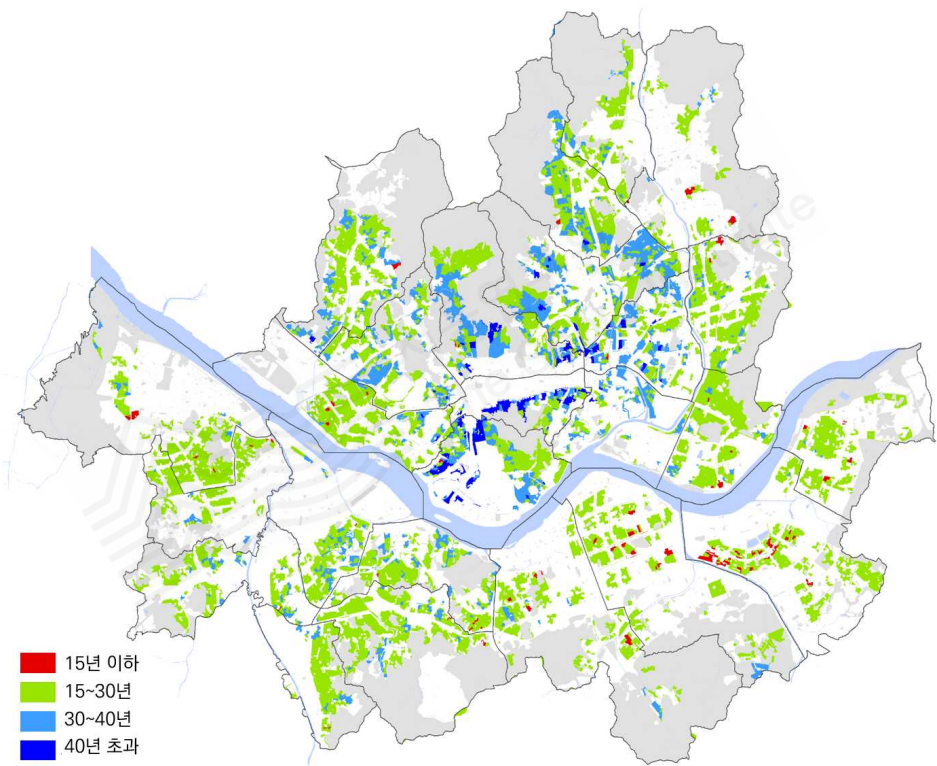
구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	26.3	35.3	21.5	16.4	17.7
전용주거	28.0	30.0	18.0	18.4	20.5
1종일반	27.2	35.5	21.0	19.8	17.8
2종일반(7)	25.5	35.0	21.6	15.3	16.9
2종일반	27.6	36.3	21.6	17.3	20.2

19) 건축 연한은 사용승인연도를 기준으로 하였다. 사용승인일자가 빠졌으면 공사착공일자 또는 건축허가일자로 대신하였고 어떤 기록도 없는 건물은 1970년 이전으로 산정하였다.

[표 2-22] 건축연대별 주택 비율

(단위 : %)

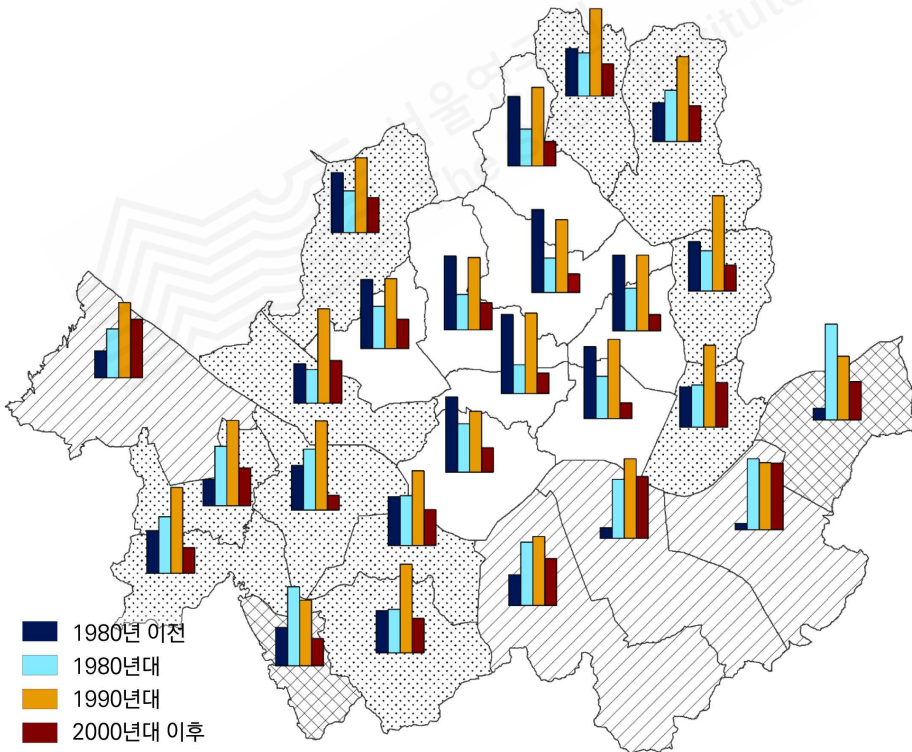
구분	1970년 이전 (45년 초과)	1970년대 (35~45년)	1980년대 (25~35년)	1990년대 (15~25년)	2000년대 (5~15년)	2010년대 (5년 이하)
전체	6.9	16.5	23.3	37.3	11.9	4.1
단독주택	15.0	33.7	39.1	10.4	1.6	0.3
다가구주택	0.7	3.4	8.1	78.0	7.3	2.5
다세대주택	0.4	3.1	15.7	28.7	38.6	13.4
연립주택	0.5	2.1	18.0	39.1	30.7	9.5



[그림 2-기] 건축 연한 분포

주거지를 조성하기 위해 순차적으로 토지구획정리사업 등을 추진했기 때문에, 건축 연한이 유사한 주택이 지역별로 밀집하고 있다. 건축연대별 주택 비율 분포로 자치구를 구분하면 4가지 특성이 도출된다.

첫째, 1980년 이전 주택과 1990년대 주택의 비율이 높은 자치구로 강북의 도심권과 주변 자치구가 해당한다. 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 동대문구, 성북구, 강북구, 서대문구가 있다. 둘째, 1980년대 주택 비율이 가장 높고 1990년대 주택 비율도 높으며 다른 자치구에 비해 상대적으로 1980년 이전과 2000년대 이후 주택 비율이 낮은 자치구이다. 금천구와 강동구가 해당된다. 셋째, 1990년대 주택 비율이 가장 높고 1990년 이전 주택 비율이 2000년대 이후 주택 비율보다 높은 자치구이다. 첫 번째 특성의 자치구들보다는 노후도가 큰 주택의 비율이 낮는데 광진구, 중랑구, 도봉구, 노원구, 은평구, 마포구, 양천구, 구로구, 영등포구, 동작구, 관악구 등으로 해당하는 자치구가 가장 많다. 넷째는 1980년대부터 1990년대, 2000년대 이후 주택 비율이 비슷한 수준을 유지하는 자치구로 서초구, 강남구, 송파구와 강서구가 해당한다. 특성별로 향후 변화 방향을 예측하고 대응방안을 마련하는 것이 가능할 것이다.



[그림 2-8] 신축 시기별 자치구 특성

3_저층주거지의 거주민 특성

1) 분석 개요

서울시 저층주거지의 거주민 특성 분석은 인구·가구특성과 주거실태에 관한 내용으로 구성된다. 인구와 가구특성은 2010년 인구주택총조사의 통계자료를 활용했으며 인구주택총조사의 공간 단위인 집계구를 통계 분석의 표본으로 한다. 서울시 전체 집계구 16,231개 중 저층주거지 집계구는 총 4,408개이며 아파트단지 집계구는 688개이다. 분석 항목은 인구밀도, 거주민 연령, 가구원 수 및 세대구성, 주택점유형태 등이며, 집계구별 통계치의 평균값을 산정하여 검토한다. 저층주거지의 주거실태는 국토교통부의 주거실태조사 자료 중 서울시 표본만 이용하여 분석한다. 2006년²⁰⁾, 2010년, 2014년의 자료를 비교하여 시간에 따른 변화도 검토한다.

[표 2-23] 거주민 특성의 분석 개요

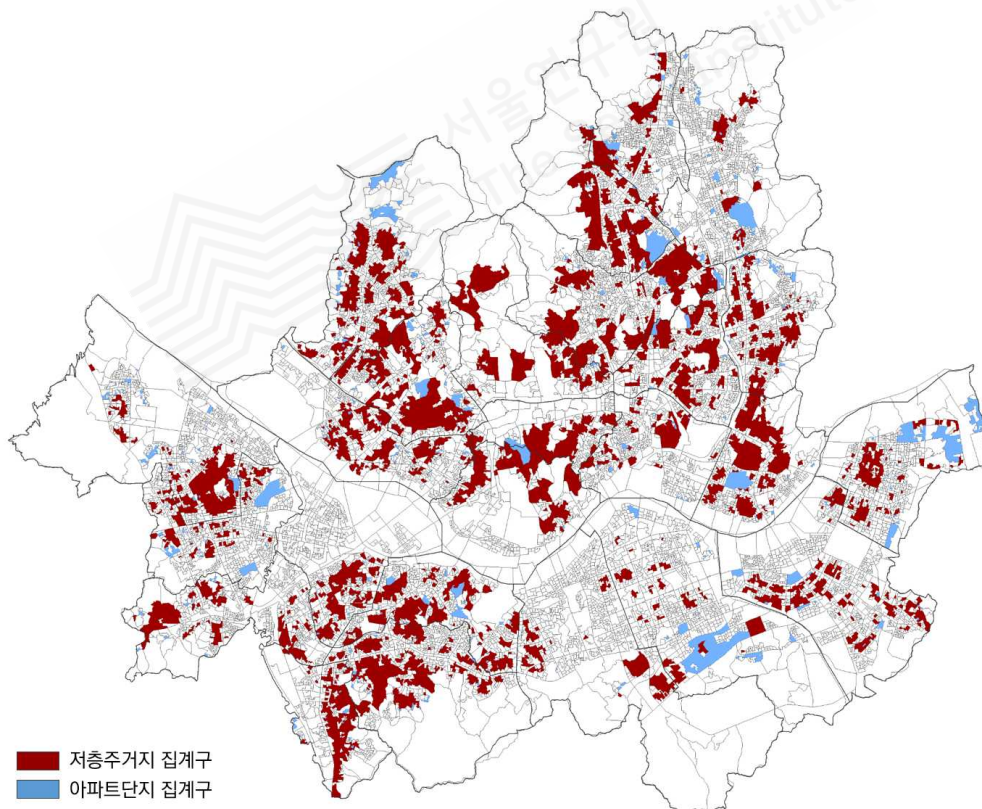
구분		내용	비고
분석 대상 집계구 선정 기준	서울시	집계구 전체	2010년 인구주택총조사 자료
	저층 주거지	면적의 80% 이상이 전용주거·1종일반·2종일반(7)·2종일반주거지역이고, 저층주택(단독주택·다세대주택·연립주택·상가주택) 비율이 80% 이상인 집계구	
	아파트	면적의 80% 이상이 전용주거·1종일반·2종일반(7)·2종일반주거지역이고, 아파트 비율이 100%인 집계구	
분석 내용		인구 : 인구밀도, 거주민 연령 가구 : 가구원 수 및 세대구성, 점유형태	국토교통부 주거실태조사 자료(2006년(2008년), 2010년, 2014년)
		주거실태 : 거주 기간, 주택사용 면적, 현재 주택 상태, 주거환경 만족도, 주택 개·보수 경험, 월평균 총소득, 월평균 주거관리비, 주거비 부담	

²⁰⁾ 2006년 조사내용이 없는 경우에는 2008년 자료를 사용하였다.

[표 2-24] 분석대상 집계구

(단위 : 개, %)

자치구	전체	2층 이하				자치구	전체	2층 이하			
		저층주택		아파트				저층주택		아파트	
		개수	비율	개수	비율			개수	비율	개수	비율
서울시	16,231	4408	27.2	688	4.2	서대문구	533	182	34.1	25	4.7
종로구	256	115	44.9	1	0.4	마포구	608	177	29.1	29	4.8
중구	207	54	26.1	3	1.4	양천구	782	146	18.7	62	7.9
용산구	381	142	37.3	1	0.3	강서구	922	227	24.6	40	4.3
성동구	495	82	16.6	10	2.0	구로구	700	171	24.4	19	2.7
광진구	601	272	45.3	7	1.2	금천구	386	162	42.0	17	4.4
동대문구	601	151	25.1	7	1.2	영등포구	690	178	25.8	10	1.4
중랑구	685	235	34.3	32	4.7	동작구	626	199	31.8	25	4.0
성북구	767	266	34.7	13	1.7	관악구	811	319	39.3	26	3.2
강북구	540	251	46.5	24	4.4	서초구	652	76	11.7	4	0.6
도봉구	601	136	22.6	22	3.7	강남구	861	87	10.1	83	9.6
노원구	1,013	80	7.9	38	3.8	송파구	1,057	251	23.7	17	1.6
은평구	721	296	41.1	69	9.6	강동구	735	153	20.8	104	14.1



[그림 2-9] 분석대상 집계구

2) 인구

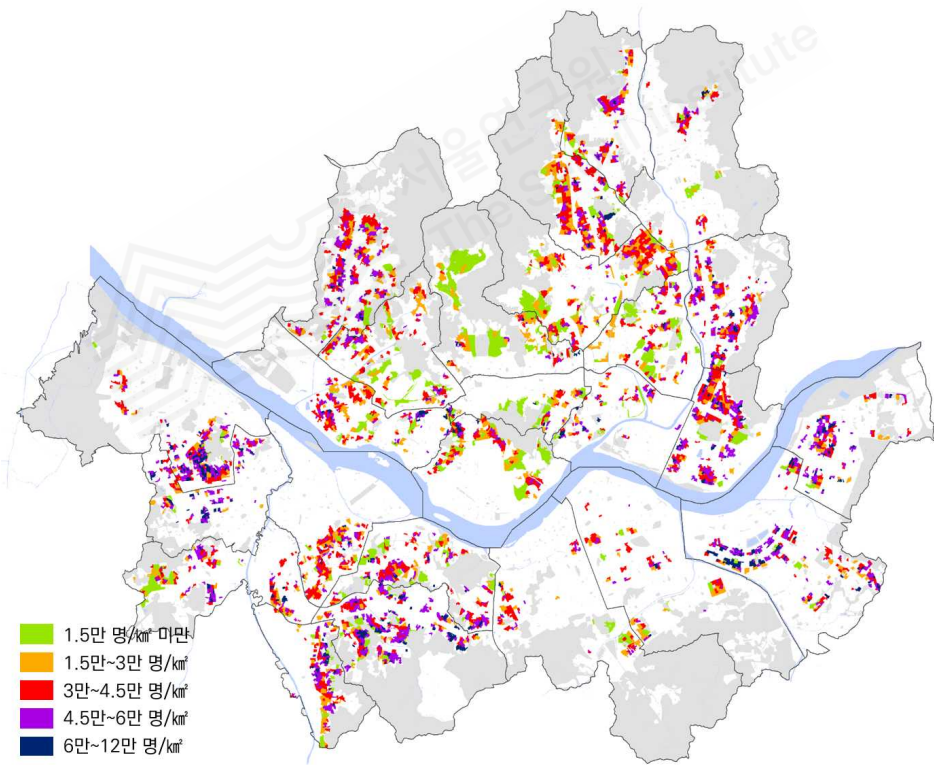
(1) 인구밀도

저층주거지의 평균 인구밀도는 4.2만 명/km²으로, 시가화면적의 인구밀도인 2.6만 명/km²보다는 1.6배가량 높고 아파트 평균 인구밀도 6.6만 명/km²보다는 낮다.

[표 2-25] 인구밀도

(단위 : 명/km²)

구분	서울시		저층주거지	아파트단지
	전체	시가화지역		
인구밀도	16,189	26,400	42,265	65,979



[그림 2-10] 인구밀도 분포

인구밀도가 6만 명/㎢ 이상이 집중된 지역은 청파동1가, 중곡·구의·자양·화양·군자동, 면목·중화동, 미아동, 방학동, 역촌·신사동, 북가좌동, 염리·아현·망원동, 화곡동, 신정동, 개봉동, 독산동, 신림·봉천동, 잠실·삼전·석촌·송파동, 천호·암사동 등이다. 도심과 거리가 다소 떨어지고 외곽의 도시자연공원과 인접한 저층주거지에서 인구밀도가 높게 나타난다.

(2) 거주민의 연령 구성

저층주거지 거주민의 평균 연령은 38.3세로 서울시 전체 평균(37.9세)과 아파트단지 평균(36.5세)보다 높다. 저층주거지의 노령화지수는 95.1%로, 서울시 69.8%, 아파트단지 55.3%에 비해 월등히 높다. 저층주거지에는 상대적으로 14세 이하 유소년층이 적고 노년층은 많이 거주하고 있음을 알 수 있다. 평균 연령과 노령화지수 모두 높게 나타나는 지역은 대체로 강북에 집중되어 있다. 평창동·북촌·서촌 일대, 이태원·후암동, 성북동, 청량리·회경·용두동, 미아동, 도봉동, 연희·홍제동, 대흥·아현동, 신림동, 양재동 등이 해당한다.

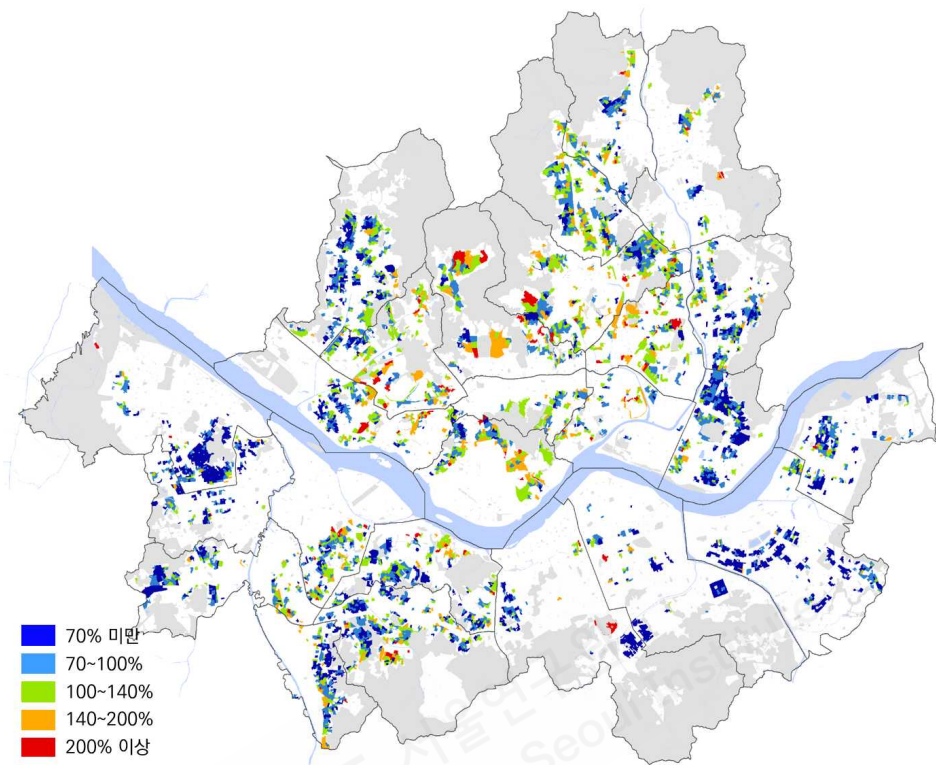
평균 연령과 노령화지수가 서울시 전체 평균보다 낮은 지역은 주로 서울시 외곽지역이다. 명륜1가·혜화·신교동, 장위동, 미아동 주거환경개선사업구역, 면목동, 자양·구의·중곡동, 역촌·갈현동, 망원·성산동, 화곡동, 목동, 궁동, 독산동, 신림동, 양재동, 개포·일원·대치동, 잠실·삼전·석촌·송파·방아·문정동, 성내동 등이 있다.

연령대별 비율을 살펴보면 저층주거지 연령비율은 20~30대 비율이 가장 높고 40~50대, 20세 미만의 순서로 높으며 60세 이상이 가장 낮게 나타난다. 서울시 전체적으로도 유사한 분포를 보이는 것에 비해, 아파트단지에서는 40~50대가 가장 높은 비율을 차지하고 저층주거지보다 20세 미만 비율이 높으며 60세 이상 비율이 낮은 양상을 보인다.

[표 2-26] 평균 연령 및 노령화지수

(단위 : 세, %)

구분	서울시	저층주거지	아파트단지
평균 연령	37.9	38.34	36.52
노령화지수	69.8	95.1	55.3



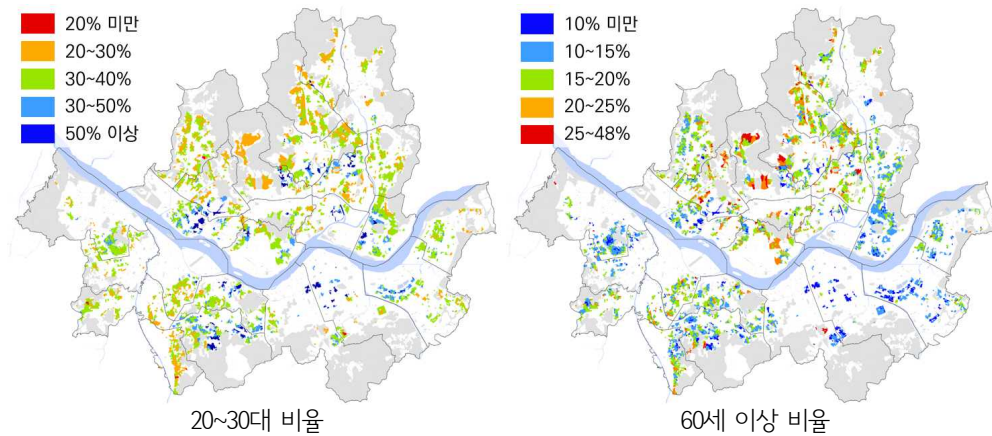
[그림 2-11] 저층주거지 노령화지수 분포

[표 2-27] 거주민의 연령 구성

(단위 : %)

구분	서울시	저층주거지	아파트단지
20세 미만	20.7	19.0	24.1
20~30대	34.2	34.8	30.4
40~50대	30.6	30.1	32.6
60대 이상	14.5	15.3	11.6

거주민의 연령 구성을 공간적으로 살펴보면, 20~30대 거주민의 비율이 높은 지역은 지하철 역세권과 가깝거나 대학가 및 주변 일대에 주로 집중되어 있고, 20대 이하 및 40~50대 비율이 높은 지역과 공간적으로 구별된다. 반면, 60세 이상 거주민의 비율이 20% 이상인 저층주거지는 강북구, 서대문구, 노원구, 용산구, 종로구, 동대문구, 도봉구, 성북구 등으로 주로 도심권과 동북권에 집중되어 있다.



[그림 2-12] 연령별 인구 분포

3) 가구

(1) 가구원 수 및 세대구성

저층주거지 거주민의 평균 가구원 수는 2.6명으로, 서울시 전체 평균 가구원 수인 2.7명과 비슷한 수준이지만 아파트 3.2명보다는 낮다. 저층주거지의 1인 가구 비율은 27.5%로 아파트단지의 1인 가구비율(9.7%)보다 상대적으로 높다. 이는 저층주거지가 1인 가구의 주요 거주지임을 나타내고 있다.

1인 가구 비율이 높은 지역은 명륜동 일대(성균관대), 안암·동선동 일대(고려대), 회기·회경·이문동 일대(경희대·외대·시립대), 사근동(한양대), 화양동(건국대), 신촌동(연세대·이화여대), 서교·창천동(홍익대)·염리·대흥동(서강대), 흑석·상도1동(중앙대)·노량진동, 신림·봉천동(서울대) 등 대학가 주변 지역과 반포동, 논현·역삼동, 가리봉동 등 업무·산업시설의 배후주거지이다. 이러한 지역은 20~30대 연령 비율이 높은 지역과도 일치한다.

1인 가구 비율이 높은 지역 중에서 60대 이상의 거주민 비율이 높은 지역²¹⁾은 도심권, 동북권, 서남권에 위치한 자치구에 주로 분포하고 있다.

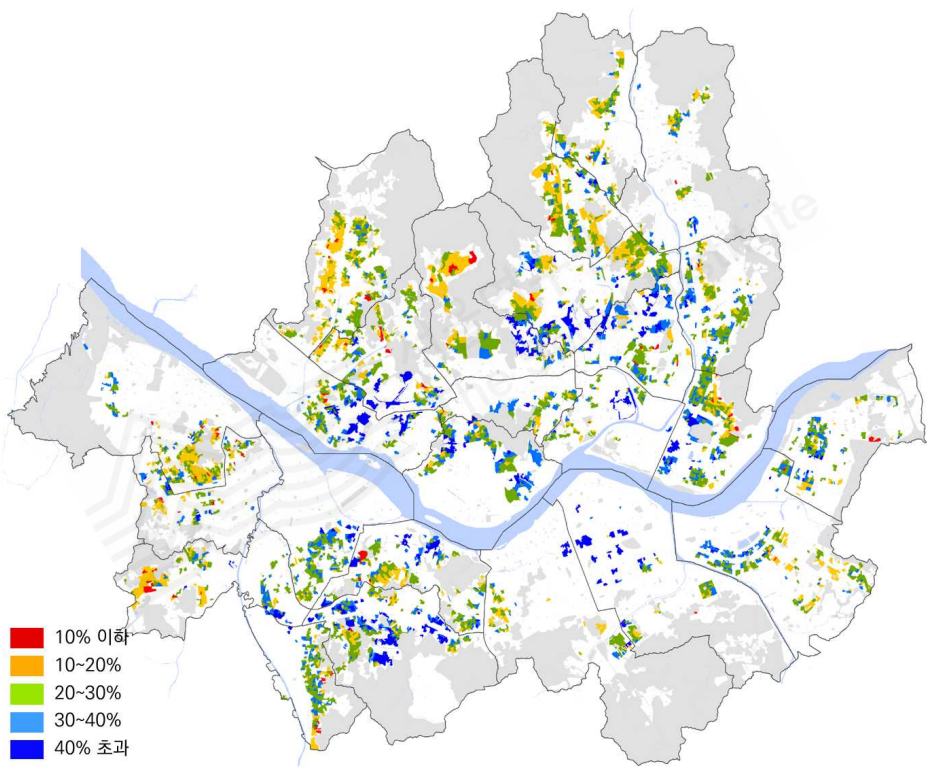
²¹⁾ 60세 이상 비율 20% 이상 & 1인 가구 비율 30% 이상

젊은 연령층(20~30대)이 많고 2세대 이상 가구 비율이 높은 지역²²⁾은 중곡동, 망원·연남동, 화곡동, 신림·봉천동, 사당동, 양재동, 삼전·석촌동 등으로 나타난다.

[표 2-28] 평균 가구원 수와 1인 가구 비율

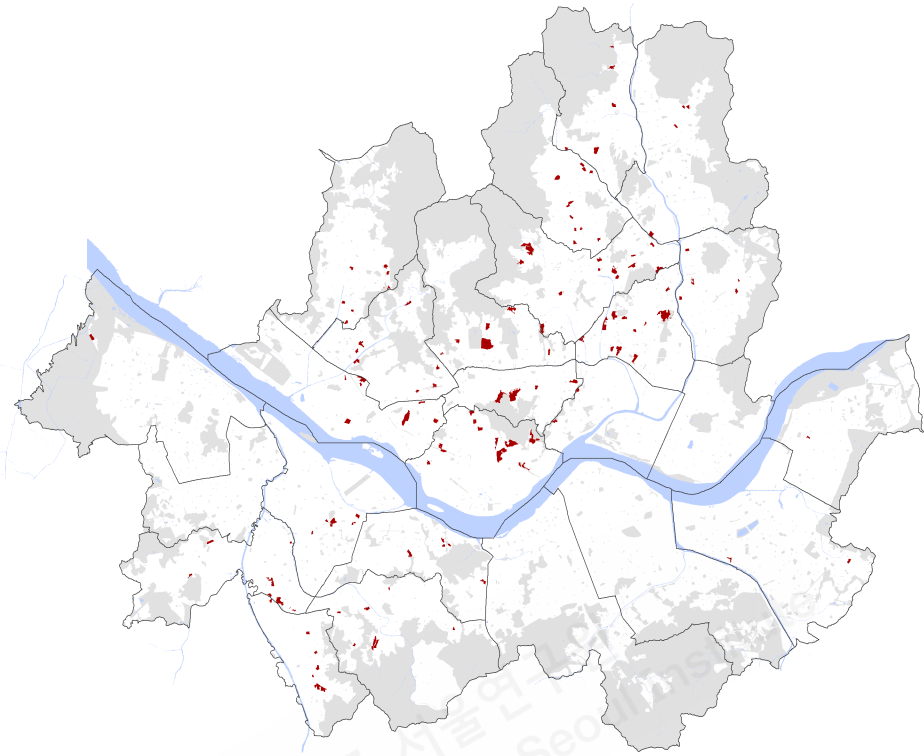
(단위 : %)

구분	서울시	저층주거지	아파트단지
평균 가구원 수	2.7	2.6	3.2
1인 가구 비율	24.4	27.5	9.7



[그림 2-13] 1인 가구 분포

22) 20~30대 연령 비율 40% 이상 & 2세대 이상 가구 비율 50% 이상

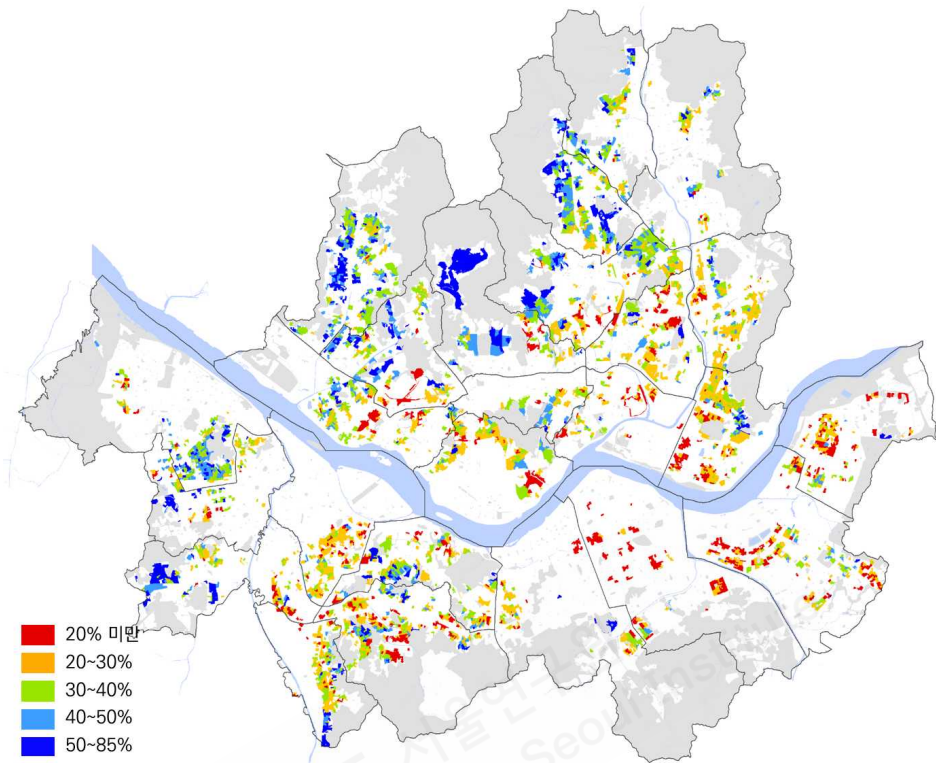


[그림 2-14] 고령 1인 가구 분포

주 : 1인 가구 비율이 30%이고 60세 이상 비율이 20% 이상인 저층주거지

(2) 점유형태

저층주거지의 주택 자가율은 33%로 서울시 41%, 아파트단지 55%보다 낮다. 이는 저층 주거지에서 1인 가구와 20~30대 젊은 층이 주로 차가로 거주하고 있음을 보여준다. 도시 자연공원 등 공원과 인접한 저층주거지에서 자가율이 높게 나타나는데, 이들 지역은 전용 주거지역과 같은 양호한 주거환경을 갖추었기 때문이다. 반면, 도시자연공원과 인접한 저층주거지에서 1인 가구 비율이 높은 지역은 자가율이 낮게 나타난다. 60세 이상 비율이 높은 지역 중 자가율이 낮은 지역은 남산공원 인접 지역, 옥수동, 동대문구 일대, 하월곡동 및 주변, 미아동, 상계동, 홍제·홍은동, 불광동, 신길·대림동, 구로·가리봉동, 시흥동, 신림동, 흑석동 등에 분포한다.



[그림 2-15] 저층주거지 자가 비율 분포

4) 저층주택 거주민의 주거실태

(1) 거주 기간

저층주택에서 5년 이하 거주하는 비율이 2010년 62%이고, 2014년 53%이다. 아파트에서도 5년 이하로 거주하는 비율이 높게 나타나지만, 최근 들어 상대적으로 감소하고 있다. 저층주택에서 11년 이상 거주하는 비율은 증가 추세이지만, 아파트에 비해서는 상대적으로 낮다.

[표 2-29] 거주 기간

(단위 : %)

구분	시기	5년 이하	6~10년 이하	11~20년 이하	21~30년 이하	31년 이상
저층주택	2006년	64.1	14.4	15.7	4.3	1.3
	2010년	62.3	18.5	11.5	5.4	2.2
	2014년	53.2	18.8	17.5	7.4	3.1
아파트	2006년	65.8	19.7	13.4	1.0	0.1
	2010년	57.9	25.2	14.2	2.6	0.1
	2014년	48.4	23.1	22.5	5.0	0.9

(2) 주택사용면적

저층주택의 사용면적 60㎡ 이하의 비율은 57%로, 동일 면적의 아파트 비율인 24.6%보다 2배가량 높다. 이는 저층주택이 소형·저렴주택으로 역할을 하고 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 특히 2010년 이후 저층주택의 사용면적 40~60㎡의 비율이 증가하는 추세인데 이는 도시형생활주택의 공급이 늘어났기 때문으로 볼 수 있다.

[표 2-30] 주택사용면적

(단위 : %)

구분	시기	40㎡ 이하	40~60㎡	60~85㎡	85~110㎡	110~139㎡	139㎡ 초과
저층주택	2006년	28.7	30.5	27.8	8.1	2.5	1.7
	2010년	33.4	31.2	23.6	7.4	2.5	2.0
	2014년	24.3	33.0	26.1	10.3	3.7	2.6
아파트	2006년	12.5	18.3	25.1	28.8	10.7	4.1
	2010년	8.7	21.2	37.4	14.1	13.3	5.2
	2014년	6.7	17.9	28.7	25.2	14.5	6.9

(3) 현재 주택 상태

저층주택의 난방, 채광, 환기 상태에 대해 전반적으로 ‘양호하다’는 의견이 ‘불량하다’는 의견보다는 높게 나타났다. 그러나 주택 상태가 ‘양호하다’는 비율은 저층주택이 아파트보다 낮다. 특히 채광에서 ‘조금 불량’ 및 ‘불량하다’는 비율은 저층주택(30%)이 아파트(9.6%)보다 월등히 높다.

[표 2-31] 현재 주택 상태

(단위 : %)

구분	시기	불량	조금 불량	조금 양호	양호
저층주택	난방	3.3	15.9	57.4	23.5
	채광	6.6	23.3	47.4	22.7
	환기	5.1	18.5	52.8	23.6
아파트	난방	2.6	9.4	41.3	46.7
	채광	1.8	7.8	42.8	47.7
	환기	1.7	7.3	40.5	50.6

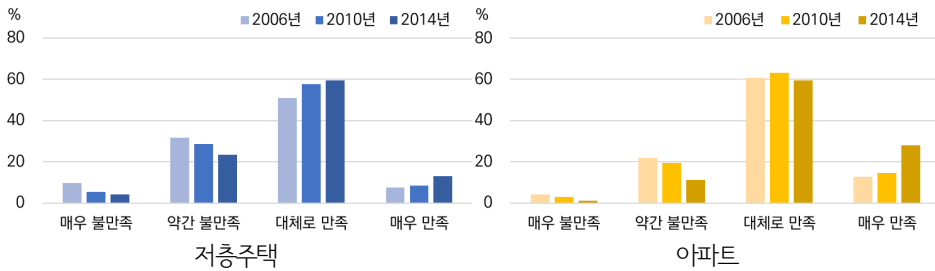
(4) 주거환경 만족도

저층주택 거주민이 느끼는 편의시설의 접근성, 주차시설의 편의성, 치안 및 방범, 이웃과의 관계, 전반적인 주택 및 주거환경에 대한 만족도를 살펴보았다.

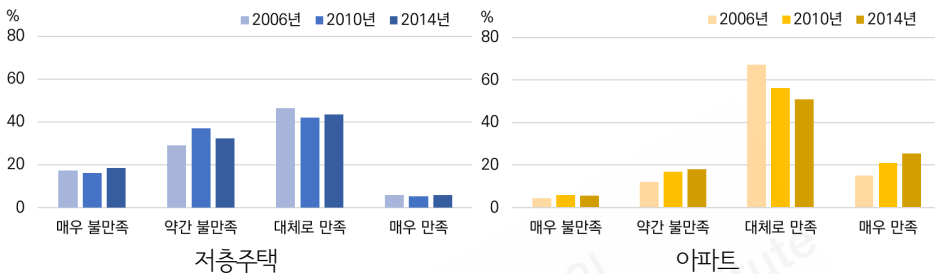
문화시설·놀이터·공원·녹지·수변 등 접근용이성에 대한 저층주택의 만족도가 높아지고 있다. 그러나 ‘매우 만족’에 대한 응답 비율이 아파트보다는 15%p가량 낮다. 주차시설 이용 편의성에 대해서는 대체적으로 불만족한다는 응답이 만족보다는 높다. 치안 및 범죵 등 방범 상태나 집주변의 청소 및 쓰레기 처리상태는 만족이 불만족보다는 매우 높고, 만족한다는 응답이 증가추세이다.

이웃과의 관계(유대감)에 대해서도 만족한다는 응답(2006년 75.4%, 2010년 81.9%, 2014년 85.5%)이 불만족보다는 높게 나타난다. 그러나 아파트 거주민의 만족 응답보다는 낮게 나타난다. 이는 저층주택에 거주하는 20~30대 연령의 1인 가구가 높기 때문으로 보인다.

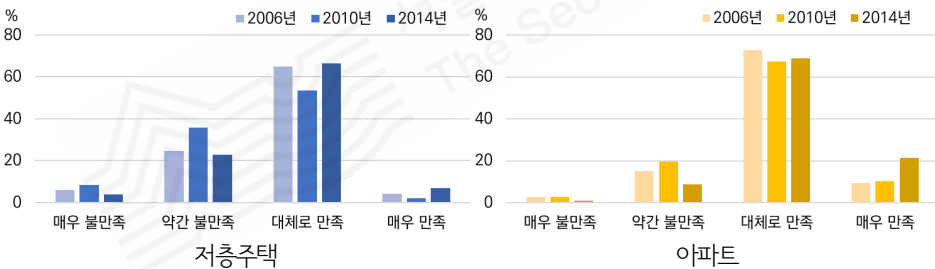
주택에 대한 만족 여부도 저층주택 거주민의 만족도가 아파트 거주민보다 낮고, ‘매우 만족’에 대한 응답 비율 차이도 크게 낮은 편이다. 전반적인 주거환경만족도는 불만족보다 만족이 높지만, 만족도는 낮아지는 추세이다. 저층주택 거주민이 아파트보다는 주거환경 만족도 응답이 낮고 ‘매우 만족’에 대한 응답 비율도 차이가 크다.



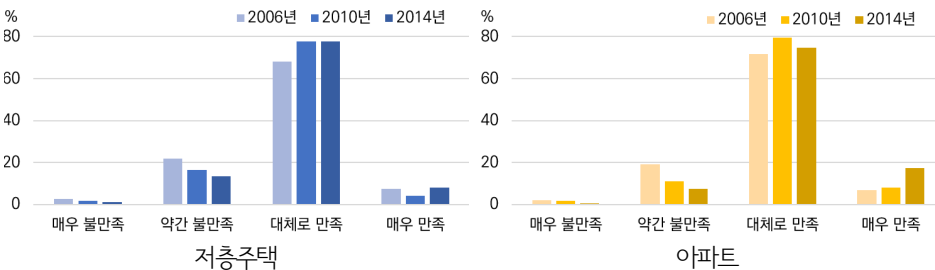
[그림 2-16] 문화시설·공원 등 접근 용이성



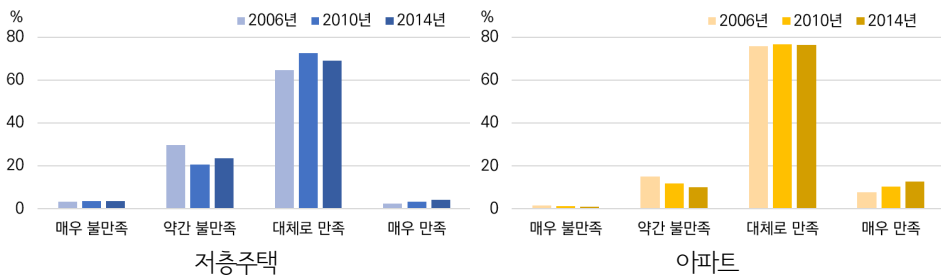
[그림 2-17] 주차시설 이용 편의성



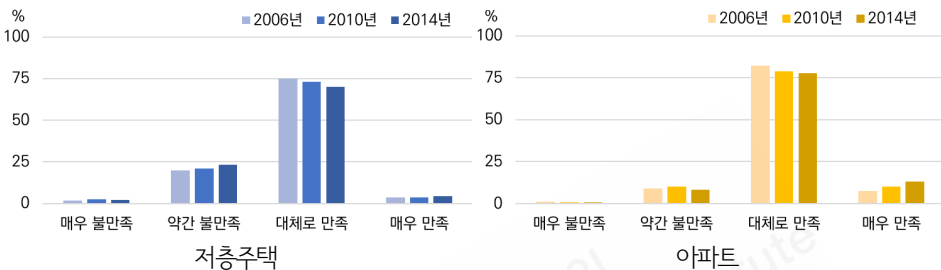
[그림 2-18] 치안방법 상태



[그림 2-19] 이웃과의 관계(유대감)



[그림 2-20] 주택에 대한 만족



[그림 2-21] 전반적인 주거환경만족도

(5) 주택 개·보수 경험

저층주택 거주민의 38%가 주택을 수리한 경험이 있다고 응답했는데, 이는 아파트(40%) 보다는 낮다. 이는 아파트보다 저층주택에서 자발적인 개보수가 적게 일어난다는 것을 나타내고 있다. 저층주택 거주민의 주요한 개·보수 목적으로는 ‘도배, 페인트, 장판·창·문 교체 및 보수’ 등이다. 아파트의 개·보수 목적에 비해 저층주택에서는 ‘보일러 교체, 냉·난방, 단열’, ‘지붕·담장 교체 및 보수’ 등의 응답 비율이 높게 나타난다.

[표 2-32] 주택 개보수 경험

(단위 : %)

구분	개·보수 경험		개·보수 목적							
	있다	없다	도배, 페인트, 장판·창·문 교체 및 보수	주방·목욕탕, 화장실 보수	보일러 교체, 냉·난방, 단열	전기 (누전)·누수	상·하수도	지붕·담장 교체 및 보수	대수선 (방·거실·주방 확장)	기타
저층주택	37.7	62.3	59.5	12.5	12.8	4.8	2.1	4.4	2.1	1.8
아파트	39.8	60.2	74.9	10.8	5.3	2.2	1.0	0.5	4.6	0.7

(6) 월평균 총소득, 월평균 주거관리비, 주거비 부담

저층주택 거주민의 월평균 총소득을 살펴보면, 305만 원 이상 비율은 소폭 증가했지만 134만 원 이하 비율은 감소하지 않고 있다. 이는 저층주택에 거주하는 주민의 소득 수준이 더 열악해지고 있음을 보여주고 있다. 특히 2014년 저층주택 거주민의 월평균 총소득 305만 원 이상이 30%로 아파트 거주민의 소득(58%)과 큰 차이를 보여, 저층주택이 서민 중심의 주택유형임을 알 수 있다. 월평균 주거관리비를 살펴보면, 저층주택 거주민의 절반 이상이 20만 원 이하를 내지만, 아파트 거주민의 절반 이상이 20만 원 이상을 지출한다. 저층주택이 아파트에 비해 주거관리비용이 낮게 나타나지만, 주민이 체감하는 주거관리비에 대한 부담 정도는 저층주택이 아파트보다 큰 것으로 나타난다.

[표 2-33] 월평균 총소득

(단위 : %)

구분	시기	134만 원 이하	135~201만 원	202~257만 원	258~304만 원	305만 원 이상
저층주택	2008년	19.2	23.1	11.6	16.0	26.5
	2010년	25.1	25.2	10.9	14.1	24.7
	2014년	24.7	20.3	10.0	13.9	29.9
아파트	2008년	12.2	10.8	6.8	14.7	51.6
	2010년	9.2	12.6	6.0	13.8	58.4
	2014년	14.8	8.6	5.0	12.9	57.5

[표 2-34] 월평균 주거관리비

(단위 : %)

구분	시기	10만 원 미만	10~20만 원	20~30만 원	30~40만 원	40만 원 이상
저층주택	2006	10.2	39.5	27.8	14.6	7.7
	2010	11.4	32.8	23.1	14.5	18.2
	2014	14.5	38.3	24.7	12.5	10.0
아파트	2006	3.0	28.0	32.3	19.3	17.4
	2010	1.8	18.7	28.6	20.9	30.1
	2014	3.0	23.9	28.3	21.6	23.2

[표 2-35] 주거비 부담

(단위 : %)

구분	매우 부담됨	약간 부담됨	별로 부담되지 않음	전혀 부담되지 않음
저층주택	20.4	51.5	26.2	1.8
아파트	10.8	45.9	38.2	5.2

03

서울시 저층주거지의 쟁점

- 1_저층주거지의 지속적인 밀도 증가와 고밀화
- 2_저층주거지에 적합한 기반시설의 부족
- 3_주택의 노후화
- 4_주택 유형의 획일화
- 5_해제구역의 증가

03 | 서울시 저층주거지의 쟁점

1_저층주거지의 지속적인 밀도 증가와 고밀화

1) 주택의 규모와 밀도 증가

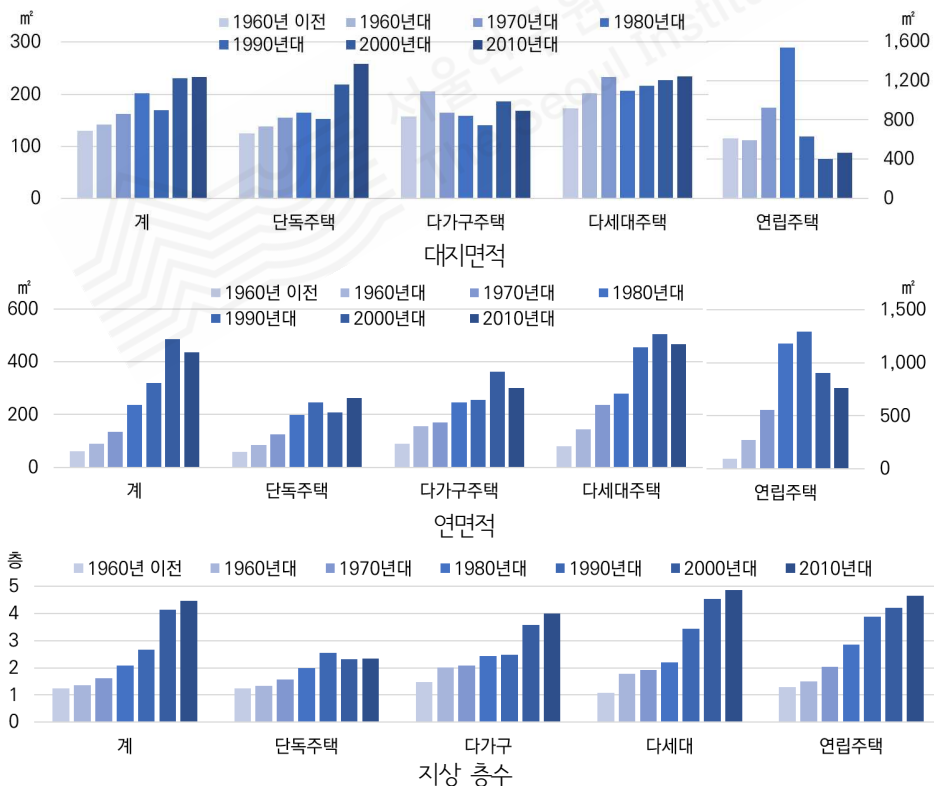
서울시 저층주거지는 필지 단위로 재건축이 진행될 때 연면적과 층수, 용적률이 증가하며 세대수도 증가하고 있다. 소규모 필지에서는 합필 개발도 일어나기 때문에 대지면적도 증가한다. 전체적으로 대지면적은 증가하고 있으나 주택유형에 따라 다른 양상을 보인다. 단독·다가구·다세대주택은 대지면적에 큰 변화가 없다. 반면, 연립주택은 1980년대까지 대지면적이 크게 증가하다 1990년대 이후로는 급격히 감소하였다. 이는 1980년대에 연립주택이 단지 형태로 조성되면서 대지면적이 증가한 것으로 보인다.

용도지역별 주택유형의 대지면적 변화를 보면 단독주택은 전용주거와 1종일반에서는 증가 추세이다. 반면에 2종일반(7)에서는 1980년대 이후 지속해서 소폭 감소하고 2종일반에서는 1990년대와 2000년대는 감소하다 2010년대에 증가하고 있다. 다가구주택은 일반주거지역에서 등락이 있지만 비슷한 수준을 유지하는 것과 달리 전용주거에서 지속적으로 감소한다. 다세대주택은 전용주거에서 감소 추세이며, 연립주택은 전용주거에서 일반주거지역보다 큰 비율로 감소한다.

연면적은 2000년대까지 꾸준히 증가했는데, 2010년대 건축된 주택이 1980년대 주택보다 1.8배, 1970년대 주택보다는 3.3배 증가하였다. 1990년에 제도적으로 주택유형별 연면적의 제한이 다가구주택과 다세대주택은 330㎡ 이하에서 660㎡ 이하로, 연립주택은 330㎡ 초과에서 660㎡ 초과로 변경되었다. 이로 인해 다세대주택은 1990년대에 연면적이 증가하지만, 다가구주택은 2000년대에 증가하였다. 연립주택은 1980년대에 연면적이 급격히 증가하지만 2000년대 이후에는 감소 추세인데, 단지 형태의 연립주택 개발은 저하되고 소규모로 개발되는 양상임을 알 수 있다. 용도지역별로 보았을 때 전용주거에서는 일반주거지역과 달리 단독주택 연면적이 지속적으로 상승하며 연립주택도 2010년대에 2000년대보다 증가했다.

지상 층수도 지속적으로 증가하여 2010년대 지어진 주택이 1980년대, 1970년대보다 각각 2.1배, 2.8배 증가했다. 특히 2000년대는 급격히 증가하여 1990년대보다 1.5배 상승률을 보인다. 주택유형별로 볼 때 2000년대부터 단독주택의 층수는 감소한다. 반면에 다가구·다세대·연립주택은 지속적으로 상승하여 2010년대에는 다가구주택은 4.0층, 다세대주택 4.9층, 연립주택 4.6층에 이르고 있다.

동당 세대수는 큰 폭으로 증가하여 2010년대 신축된 주택이 1980년대, 1970년대보다 각각 4.1배, 7.0배 증가하였으나 주택유형에 따라 변화 양상이 다르다. 다가구주택은 1990년대 이후 비슷한 수준을 유지하지만, 다세대주택은 계속 증가하여 2010년대에는 2000년대의 1.4배까지 증가하였다. 연립주택 세대수는 2000년대를 제외하고 비슷한 수준을 유지하지만, 2010년대에는 연면적이 크게 감소한 것을 볼 때 세대별 주택면적이 감소한 것을 추측할 수 있다.



[그림 3-1] 주택 규모 추이

건폐율은 1972년에 건축법으로 규정된 이후로 법정 상한에 맞춰지고 있다. 단독주택의 건폐율은 1종일반에서만 감소하였고, 전용주거에서는 다소 증가했으며, 2종일반 전체에서는 2000년대까지 증가하다 2010년대는 소폭 감소했다. 다른 주택유형은 전체적으로 1990년대 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다.

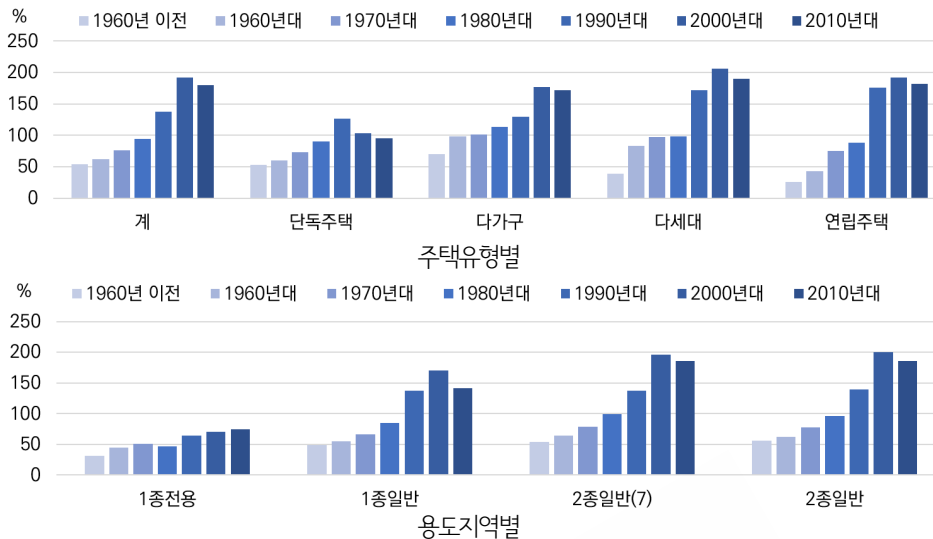
주택유형별 용적률은 1990~2000년대에 크게 증가하였다가 2010년대에 다소 감소하였다. 2003년에 일반주거지역 종세분이 시행되었기 때문에, 2000년대에 지어진 주택의 용적률이 2010년대 용적률보다 높게 나타난다.

주택유형별로 살펴보면, 단독주택의 용적률은 2000년대부터 감소하였다. 다가구주택은 다세대주택과 연면적 제한은 동일하지만, 실제 개발되는 대지면적, 연면적, 용적률은 다세대주택보다 작다. 그러나 1980~1990년대 건축된 다가구주택은 다세대주택보다 용적률이 높다. 이로 인해 사업성이 없어 신축활동이 원활하지 않다. 공동주택인 다세대주택과 연립주택은 1990년대 이후 밀도가 크게 증가하였다.

용도지역별로 살펴보면, 일반주거지역의 용적률은 2000년대까지는 급격히 증가하다 2010년대에 소폭 감소한 것과 달리 전용주거는 소폭이지만 지속적으로 증가하고 있다. 일반주거지역에서는 다른 주택유형이 2000년대까지 증가한 것과 달리 단독주택은 1990년대 이후로 용적률이 감소한다.

1종일반에서는 2000년대 건축된 주택의 평균 용적률이 171%로 조례상 용적률인 150%를 초과하고 있다. 2000년대 다세대주택의 용적률이 평균 193%이며 1990년대 다세대주택과 연립주택의 용적률도 150%를 넘고 있다.

2종일반 전체에서 1980년대 주택유형별 용적률은 단독주택 94%, 다가구주택 115%, 다세대주택 100%, 연립주택 89%로, 다가구주택을 제외하고 조례상 용적률 200%의 1/2 이하이다. 이와 달리 1종일반의 1980년대 용적률은 단독주택 79%, 다가구주택 87%, 다세대주택 100%, 연립주택 94%로 모두 조례상 용적률의 1/2를 초과하고 있다. 즉 향후 1980년대 주택은 1종일반보다 2종일반에서 신축가능성이 높을 것으로 예측할 수 있다.



[그림 3-2] 용적률 추이

2) 2010년대 신축주택 규모 및 밀도 변화²³⁾

2010년대 들어와 도시형생활주택이 공급되면서 저층주거지의 고밀화를 가속시켰다. 2009년 2월에 제도적으로 도입된 도시형생활주택은 6층에서 최대 7층까지 개발될 수 있다. 2015년 5월 도로사선제한²⁴⁾ 폐지로 기존에는 추가적인 용적률을 확보할 수 없어 개발되지 않던 필지에서 도시형생활주택 건립이 가능하게 된 것도 저층주거지 고밀화에 영향을 미치고 있다.

용도지역별 개발 현황을 살펴보면 2010년대 신축건물의 71%가 2종일반(7)에서 일어났다. 전체 주택의 용도지역별 분포에서 2종일반(7)과 2종일반이 각각 59%, 27%를 차지하고 있는 것과 비교해 볼 때 2종일반보다 2종일반(7)에서 주택 신축이 더 활발하게 일어나고 있음을 알 수 있다.

23) 2011년 7월~2016년 9월 말 동안 건축이 허가된 건물을 대상으로 하였으며 해당 필지에서 신축되기 전 주택(이하 기존주택)과 차이를 비교하였다.

24) 건축법 제60조(건축물의 높이제한) 제3항에 건축물 높이가 지정되지 않은 가로구역의 경우 건축물 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 전면도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배를 넘을 수 없음을 규정하였다.

[표 3-1] 용도지역별 전체주택 및 2010년 이후 신축 비율

(단위 : %)

구분	전용주거	1종일반	2종일반(7)	2종일반	계
전체 주택 비율	1.5	13.1	58.6	26.8	100.0
신축 주택 비율	0.9	8.4	71.2	19.5	100.0

2010년 이후 신축된 주택의 대지면적(평균 242㎡)이 기존주택의 대지면적(평균 207㎡)보다 1.2배 증가하였다. 이는 합필 등으로 대지규모가 커지고 있음을 알 수 있다. 특히 2종일반(7)에서 대지면적이 매우 증가하였으며 이에 비해 1종일반에서는 변화가 없다.

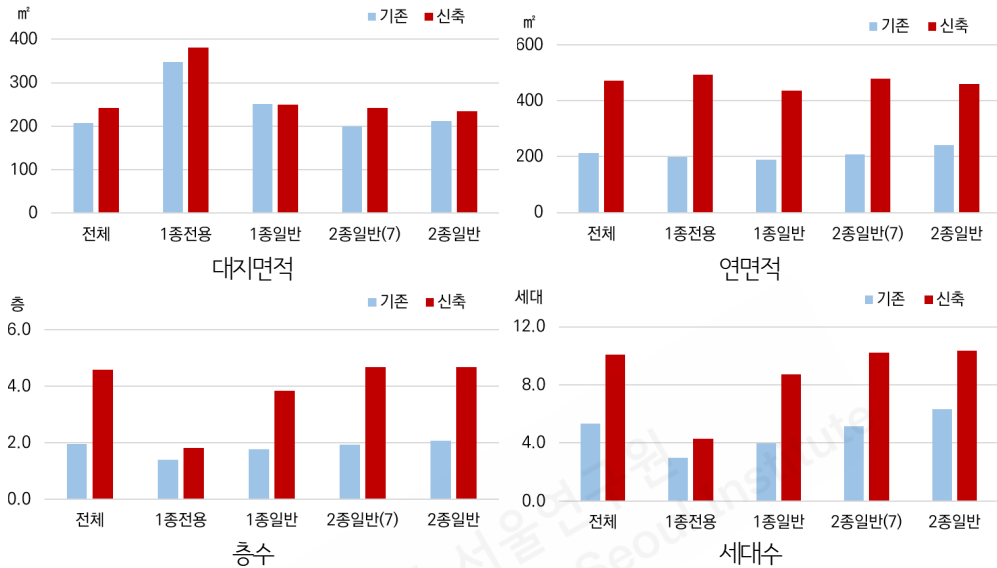
2010년 이후 신축된 주택의 규모도 크게 증가하였는데, 연면적이 기존주택 212㎡에서 신축주택 472㎡로 2.2배 증가하였다. 2종일반에서는 2종일반(7)보다 평균 대지면적과 연면적이 크며 상대적으로 큰 규모의 필지에서 신축이 일어났다. 이를 통해 2종일반에서는 비교적 개발여건이 양호하고 큰 연면적의 신축주택과 남아 있는 노후주택 간에 규모나 노후도의 격차가 더 큰 것을 알 수 있다.

지상 층수는 평균 1.9층에서 4.6층으로 신축주택이 기존주택보다 2.4배 증가했고, 일반주거지역에서 2배 이상 증가하였다. 합필 개발을 제외한 동일 대지에서 개발된 주택의 변화율은 평균 261%로, 높이 제한이 있는 전용주거지역에서는 146%, 1종일반은 240%로 나타난다. 기존주택의 88%가 2층 이하였다면, 신축주택의 83%가 4층 이상이다. 2010년 이후 신축된 주택의 높이가 2배 이상 늘었음을 보여준다.

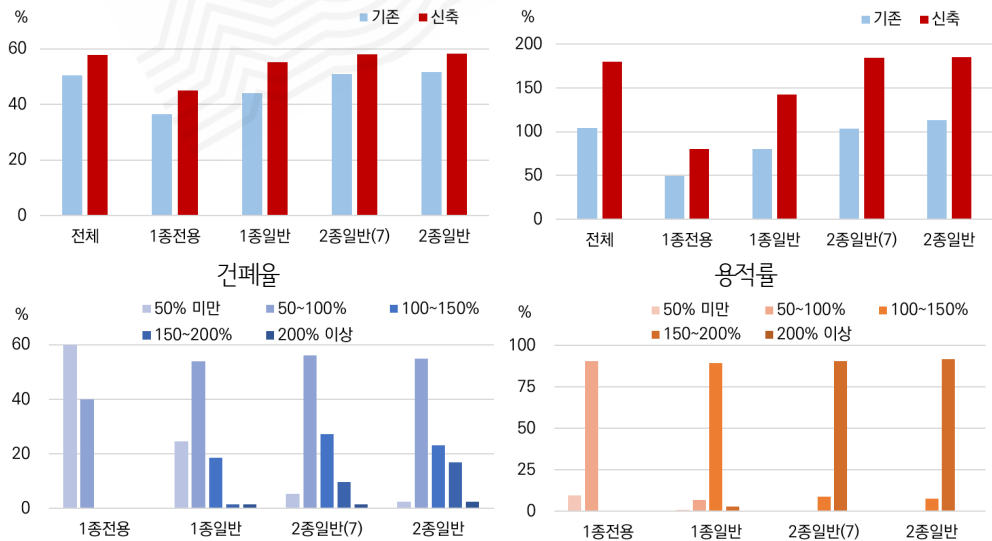
주택규모가 늘어나면서 세대수도 증가하였다. 다가구주택은 4.9가구에서 5.7가구로, 다세대주택은 6.6세대에서 10.8세대로, 연립주택은 14.1세대에서 20.6세대로 증가하였다. 세대수의 증가율은 다세대주택이 가장 높다. 한편, 동일한 대지일 경우 2종일반에서 2종일반(7)보다 세대수가 크게 늘었지만, 연면적은 2종일반(7)에서 더 늘었다.

주거지의 개방감과 밀도를 단편적으로 알 수 있는 건폐율과 용적률의 변화는 다음과 같다. 평균 건폐율은 기존주택 50.5%에서 신규 주택 57.4%로 1.14배 증가하였다. 신축주택의 건폐율은 대부분이 55~60%로 법정건폐율 한계선까지 도달하여 주거지역의 개방감은 낮아졌다.

평균 용적률은 기존주택 104%에서 신축주택 180%로 1.7배 증가하였다. 신축주택의 용적률은 150~200%의 비율이 가장 높게 나타나는데 이는 최근 신축주택이 상한용적률까지 개발하고 있다는 것을 보여준다.



[그림 3-3] 2010년대 신축주택의 규모 변화



용도지역별 용적률 분포 : 기존주택(좌), 신축주택(우)

[그림 3-4] 2010년대 신축주택의 밀도 변화

3) 비주거용도 도입으로 주택의 밀도 증가

저층주거지 내 밀도가 증가하는 또 다른 원인은 주택에 비주거용도를 추가하는 것이다. 주거지역에서 주택은 법·조례로 허용하는 용도에 한하여 다른 시설과 복합하여 개발할 수 있다. 사생활 침해나 안전·방범상의 이유로 1층에 비주거시설을 추가하면 사업 주체로서는 임대 혹은 분양수익을 늘릴 수 있다. 더불어 다가구·다세대주택은 주택의 바닥면적 합계에 대한 제한이 있기에, 대지면적이 커서 해당 주택 바닥면적 합계로 조례상 용적률에 도달하지 못할 때는 사업성을 높이기 위해 비주거시설을 도입한 주택(이하 복합주택)으로 개발한다. 특히, 상업지역과 인접한 지역에서는 이러한 복합주택의 수요가 크고, 지역에 따라서는 근린생활시설을 도입하게 되어 주민의 편의와 가로 활성화를 도모할 수 있다는 장점도 있다.

복합주택은 전체 저층주택의 20%를 차지하고 있다. 용도지역이 높을수록 복합주택 비율이 약간 높은 것으로 나타나지만 주택유형에 따라 양상이 다르다. 연립주택과 다세대주택에서 복합주택의 비율이 높게 나타나는데, 이는 공동주택으로 개발하면서 사업성을 높이려는 방편이라고 할 수 있다. 최근 들어 복합주택의 비율이 늘어나는데, 특히 2000년대 이후에는 30% 이상으로 증가하였다. 이러한 현상은 저층 주거지에서 임대를 목적으로 한 ‘상가주택’으로 나타나고 있다.

복합주택은 건축물의 규모가 일반주택보다 1.3배 크다. 다가구주택에서는 복합주택이 일반주택보다 가구수가 작지만 다세대·연립주택은 차이가 거의 없다. 이는 다가구주택이 가구수를 줄여서 주택 대신 비주거시설을 도입하는 반면, 다세대·연립주택에서는 연면적을 늘리거나 주택의 전용면적을 줄여 비주거시설을 도입하고 있음을 보여준다.

건축연도별로 복합주택과 일반주택의 대지면적과 연면적, 지상 층수, 용적률은 차이가 감소하여 2010년대 건축된 주택 간에는 차이가 거의 없다. 최근의 복합주택 개발은 연면적과 용적률을 올리는 방안으로 추진하는 것이 아님을 알 수 있다. 세대수는 1980년대에서 2000년대까지 복합주택이 일반주택보다 작았는데 2010년대는 거의 비슷하다. 2010년대 신축된 복합주택과 일반주택의 연면적과 세대수가 비슷하지만, 비주거시설이 차지하는 면적을 고려하면 복합주택의 세대면적이 일반주택보다 작아지고 있음을 알 수 있다.

[표 3-2] 주택유형별 비주거시설 도입 비율

(단위 : %)

구분	전체	단독주택	다가구	다세대	연립주택
전체	20.2	19.3	19.1	22.8	32.4
전용주거	14.7	13.8	18.1	18.5	29.8
1종일반	17.9	12.4	20.2	23.3	38.4
2종일반(7)	20.4	19.9	19.1	22.9	30.3
2종일반	20.9	20.9	19.3	22.7	33.0

[표 3-3] 주택유형별 비주거시설 도입 비율의 변화

(단위 : %)

구분	1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
전체	17.1	13.8	17.6	18.8	18.6	30.7	32.5
단독주택	16.2	12.9	16.3	19.3	35.3	28.5	32.0
다가구주택	35.2	32.9	31.5	25.3	13.8	48.0	61.9
다세대주택	16.2	26.2	21.1	8.5	22.4	27.4	27.3
연립주택	45.8	35.7	21.2	28.9	43.3	24.0	23.7

[표 3-4] 일반주택 대비 복합주택의 규모 및 밀도

(단위 : 배)

구분	전체	1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
대지면적	1.28	1.80	1.42	1.13	1.39	1.33	1.01	0.95
연면적	1.54	1.67	1.81	1.50	1.44	1.59	1.14	1.03
지상 층수	1.35	1.15	1.35	1.32	1.33	1.35	1.02	1.02
세대수	1.05	1.03	1.07	1.09	0.93	0.88	0.92	0.99
건폐율	1.03	1.09	1.13	1.07	1.03	1.01	1.01	1.00
용적률	1.38	1.19	1.46	1.43	1.36	1.35	1.08	1.04

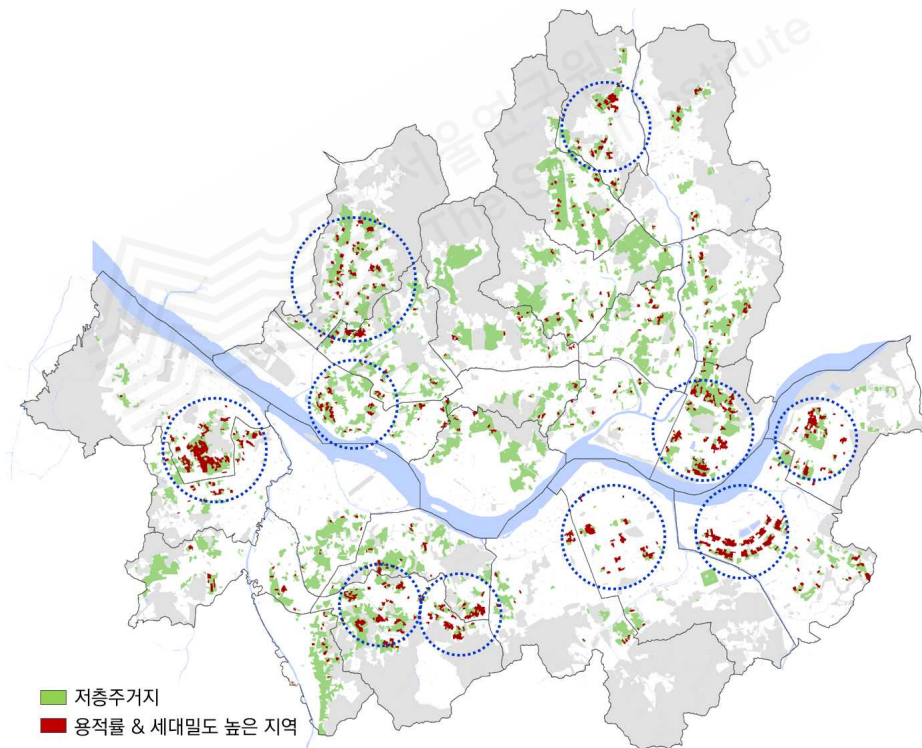
주 : 위의 값은 '복합주택의 규모·밀도 값÷일반주택의 규모·밀도 값'으로 도출

4) 기반시설이 양호한 지역 위주로 개발이 활발

최근에 지어진 주택일수록 용적률이 높고, 기반시설이 양호한 지역 위주로 신축이 활발한 경향이 있다. 특히 토지구획정리사업 등에 의해 계획적으로 조성된 주거지는 기반시설이 양호하여 신축주택의 비율과 평균 용적률이 높다. 특히 용적률과 세대밀도가 높은 지역일수록 다세대주택과 소형주택의 비율이 높은 특성을 가진다. 용적률과 세대밀도가 높은

지역²⁵⁾은 광진구, 도봉구, 은평구, 마포구, 강서구, 관악구, 강남구, 송파구, 강동구 등에서 나타난다.

밀도가 높은 지역 중에서도 지역별로 인구·사회적 특성에서 차이를 보인다. 일례로 1970년대 전반에 토지구획정리사업으로 주거지가 조성된 은평구와 1980년대 후반에 주거지가 조성된 송파구를 비교해 보면 다세대주택과 소형주택의 비율이 높다는 공통점을 가진다. 그러나, 은평구가 송파구보다 건축 연한과 노령화지수, 자가율은 높게 나타난다. 이에 비해 건축 연한과 노령화지수가 상대적으로 낮은 송파구는 1인 가구 비율, 다세대주택 비율, 40㎡ 이하 소형주택 비율이 더 높다. 은평구는 송파구보다 상대적으로 2세대 이상 가족 단위 또는 저소득 가구가 집중되어 있고 송파구에는 젊은 1인 가구 중심으로 거주하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-5] 높은 용적률과 세대밀도로 구성된 지역

25) 세대밀도가 상위 30%이고 용적률이 상위 30%인 지역을 대상으로 하였다.

[표 3-5] 고밀 주거지 특성 비교

구분		고밀 주거지		서울시 저층주거지
		은평구	송파구	
세대밀도(세대/km ²)		22,050	25,460	16,637
용적률(%)		165.3	194.1	128.8
노령화지수(%)		73.4	51.9	94.5
건축 연한(년)		21.2	16.7	25.0
가구원 수(명)		2.8	2.5	2.6
자가율(%)		48.0	20.5	32.6
가구 구성 비율(%)	1인 가구	19.0	30.6	27.5
	2세대 이상	62.6	50.5	55.1
주택면적 비율(%)	40m ² 이하	16.8	25.3	9.4
	40~85m ²	62.1	53.1	42.3
	85m ² 초과	16.2	17.0	42.4
건폐율(%)		57.0	58.4	55.3
연면적(m ²)		391.8	465.6	304.7
지상 층수(층)		3.2	3.8	2.6
주택유형 비율(%)	단독·다가구주택	46.2	40.2	71.5
	다세대주택	45.0	56.6	23.5

주 : 고령·노후주거지는 저층주거지 집계구 중 평균 노령화지수가 상위 30%이고 평균 건축 연한이 상위 30%인 지역을 의미한다.

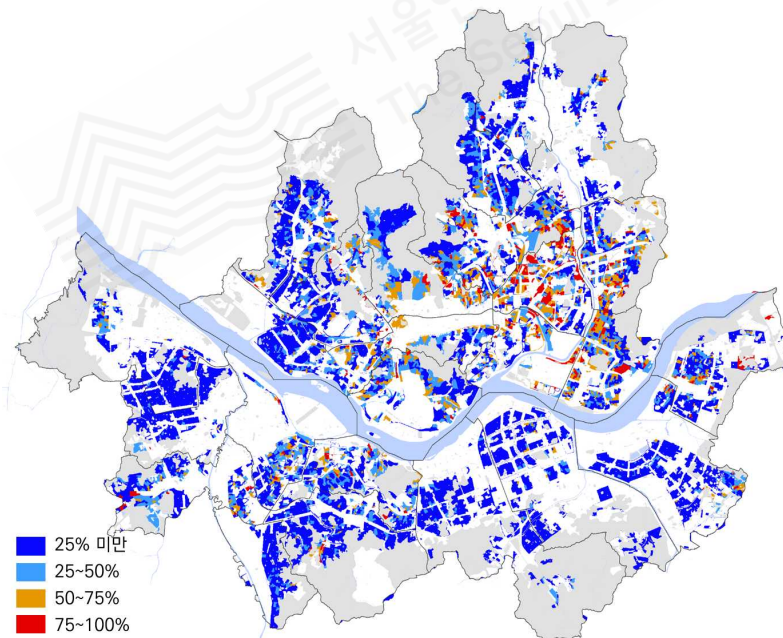
2_저층주거지에 적합한 기반시설의 부족

서울시에서는 토지구획정리사업 등 저층주거지를 조성하는 사업이 대부분 1970~1980년대에 완료되었다. 도로와 공원, 주차장 등 기반시설은 그 당시 저층주택 규모, 세대밀도, 자동차 보유현황 등에 맞춰서 설치되었다. 기반시설이 추가적으로 확보되거나 정비되지 않은 상태에서 저층주택이 더 높은 층수와 밀도로 개발되어 일조·채광 조건 등 개별주택의 주거환경이 열악해졌다. 저층주택 신축에 따라 세대수가 증가하게 되어 주차장 문제도 더욱 심화하게 되었다.

1) 편차가 큰 필지별 접도 조건

서울시 저층주거지는 필지별로 도로와 접하고 있고, 도로와의 접도 여부와 접도 조건에 따라 신축 등 개발행위에 큰 영향을 끼친다. 저층주거지는 자연발생적으로 형성된 지역과 계획적으로 조성된 지역이 혼재되어 있다. 자연발생적으로 형성된 주거지는 필지의 구획이나 도로망이 비정형적이고 필지와 도로의 접도 조건이 열악한 실정이다. 저층주거지 내에 있는 필지²⁶⁾의 73%는 폭원 4m 이상인 도로에 접하고 있지만, 27%는 4m 미만 도로에 접하고 있다. 특히 4m 미만 도로에 접하는 필지(이하 4m 미만 접도 필지) 중 3m 미만 접도 필지의 비율은 45%로, 전체 저층주거지에서는 12%를 차지한다.

4m 미만 접도 필지 비율이 높은 곳은 동대문구 전역을 비롯한 중곡동, 면목동, 정릉·석관동 등 동북권과 4대문안, 중구·용산구·성동구의 구릉지 등 주로 강북지역에 집중되어 있다. 특히 중랑구, 광진구의 4m 미만 접도 필지 밀집지역은 1960~70년대 시행된 토지구획정리사업지구이다.



[그림 3-6] 4m 미만 도로와 접한 필지 밀집지역

²⁶⁾ 저층주택 1개 동당 1개 필지에 대해서 산출하였다.

2) 소규모 공원으로의 접근성

서울은 외곽에 도시자연공원으로 둘러싸여 있어 공원·녹지비율이 28%로, 녹지의 총량은 다른 도시와 비교했을 때도 높은 편이다²⁷⁾. 그러나 실질적으로 저층주거지에서 필요한 공원은 누구나 손쉽게 걸어서 접근이 가능한 소규모 공원(소공원 및 어린이공원)이다. 저층주거지 내 소규모 공원은 육아 세대와 노인들에게 휴식·놀이 등 다양한 편익을 제공하고, 밀도가 높은 주거지에서 개방감을 주는 역할도 한다.

걸어서 접근 가능한 공원이 일정 거리 내에 없는 저층주거지(이하 소외지역)의 면적을 산출했다. 소공원과 어린이공원에 대해 공원 경계로부터 250m 이내²⁸⁾에 포함되지 않는 소외지역의 면적은 45.8km²이며 저층주거지의 38%, 2종 이하 주거지역의 21%에 달한다. 용도지역별 소공원·어린이공원에 대한 소외지역의 비율을 살펴보면 전용주거가 가장 높으며 1종일반의 공원 접근성이 가장 양호하다.

성북구는 2종 이하 주거지역 대비 소공원·어린이공원 250m 이내 소외지역의 면적 비율이 38%로 공원 소외지역의 비율이 가장 높고, 종로구, 구로구, 관악구도 30% 이상이다. 이러한 자치구에는 도시자연공원이 입지하고 있지만, 저층주거지에서 걸어서 5분 이내로 갈 수 있는 소공원과 어린이공원이 다른 자치구에 비해 부족하다.

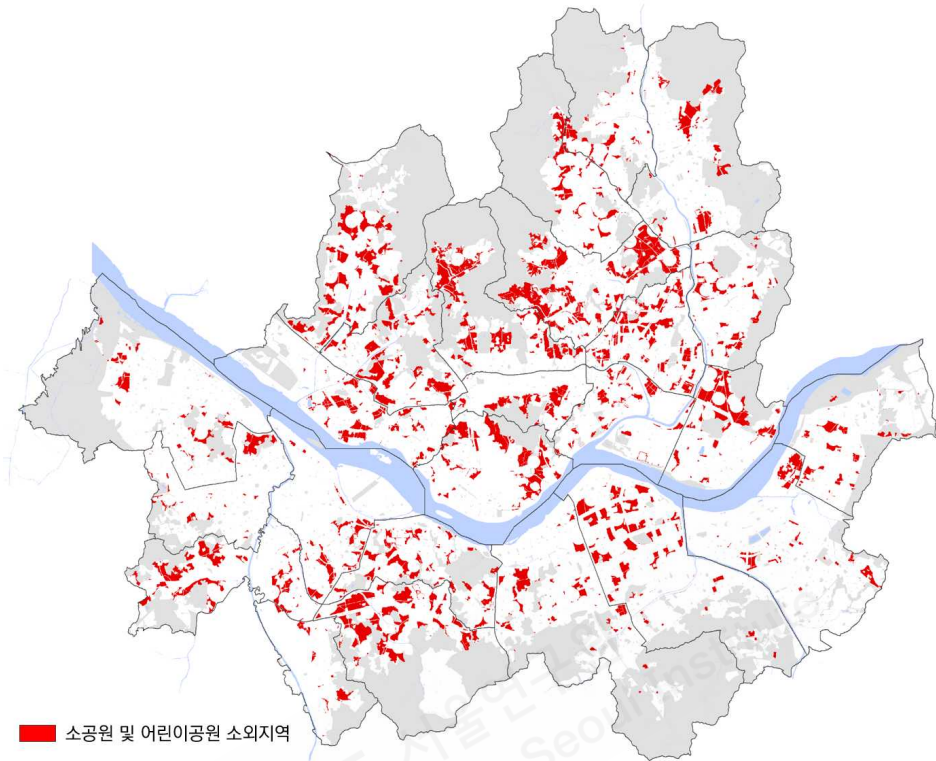
[표 3-6] 저층주거지의 공원 소외지역

(단위 : km², %)

구분	전용주거	1종일반	2종일반(7)	2종일반	계
공원 소외지역의 면적	1.6	9.0	23.2	12.0	45.8
소외지역의 비율	3.5	19.6	50.7	26.1	100.0

27) 서울특별시, 2015, 「2030 서울시 공원녹지기본계획」

28) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」의 [별표3] 도시공원의 설치 및 규모의 기준에 따르면 어린이공원의 유치 거리는 250m 이하, 근린생활권 근린공원은 500m 이하, 도보권 근린공원은 1km 이하로 규정되어 있고 나머지 공원은 유치 거리 제한이 없다.



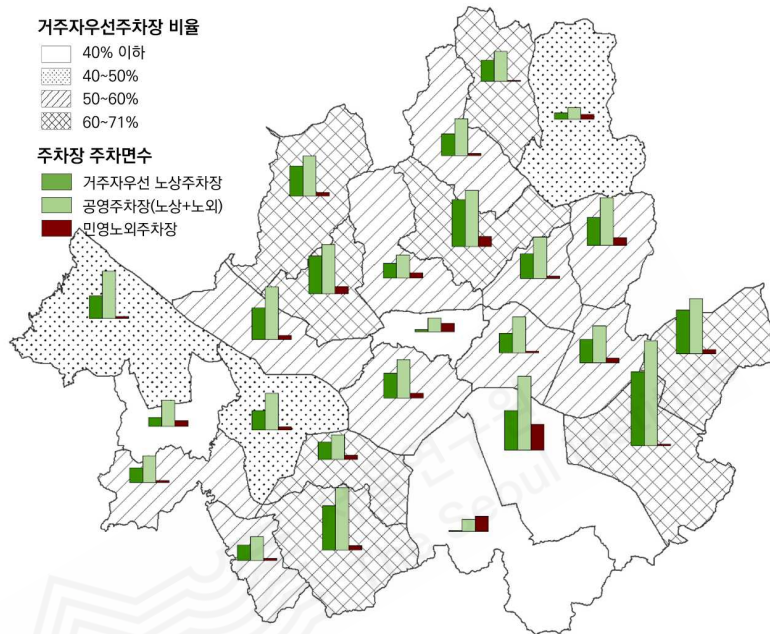
[그림 3-기] 공원 소외지역

3) 골목길을 채운 거주자우선 노상주차장

저층주거지는 세대 및 건축밀도가 지속적으로 늘어나면서 주차장 부족이 큰 문제로 대두되었다. 주차문제를 완화하기 위해 생활도로를 거주자우선 노상주차장으로 바꾸면서 도로변 주차를 합법화시켰다. 주차공간이 늘어났지만, 오히려 보행공간이 줄어들고 주민이 모일 수 있는 커뮤니티 공간이 없어지게 되었다. 서울시의 2종 이하 주거지역 내에서 부설 주차장을 제외한 노상·노외주차장 주차면 수 대비 거주자우선 노상주차장²⁹⁾ 비율은 55%, 공영주차장 대비는 63%로, 거주자우선 노상주차장에 대한 의존도가 높다. 강동구와 성북구는 거주자우선 노상주차장 비율이 70% 이상이며 성북구는 공영주차장 대비 거

²⁹⁾ 버스주차장을 제외한 노상주차장은 운영방식에 따라 거주자우선주차장, 시간제주차장, 시간제+거주자주차장으로 구분되는데 거주자우선주차장을 대상으로 하고 시간제+거주자주차장은 포함하지 않았다.

주차우선주차장 비율이 83%에 이른다. 송파구, 은평구, 관악구, 도봉구, 서대문구, 동작구 등도 60%를 상회하고 있다. 반면에 서초구는 공영주차장 대비 거주자우선주차장 비율이 2.8%에 불과한데, 다른 자치구에 비해 공영주차장보다 민영주차장 주차면 수가 더 많고 부설주차장이 더 많다.



[그림 3-8] 거주자우선 노상주차장 현황

자료 : 서울시 내부자료(2016년 12월 기준)

3_주택의 노후화

서울시 저층주거지에서는 입지여건이 양호하고 저층·저밀로 개발된 필지를 중심으로 신축 활동이 이루어지지만, 개발조건이 미흡한 필지의 주택은 노후화되고 있다. 제도적으로 관리가 보장되어있는 아파트단지와 달리 저층주거지 내 개별주택은 소유자의 의지에 따라 주택성능을 개선하고 관리한다. 더욱이 노후한 저층주택의 소유자가 고령화되면서 주택 개량이 원활하지 않다. 기존에는 저층주거지가 향후 정비사업 대상지로 여겨져 주택에 대한 관리도 소홀했다.

2010년 이후 신축된 주택의 자료에 따르면 저층주택은 평균 33년이 지나야 신축이 이루어지는 것으로 나타났다. 1종일반에서는 평균 건축 연한이 34년이고, 2종일반에서는 31.5년이다. 서울시 저층주거지에서 30년 이상의 노후주택은 32%를 차지하고 있다. 용도지역별로는 전용주거에서는 30년 이상 주택이 절반 가까이 차지하며, 주택유형별로는 단독주택이 다른 주택유형보다 30년 이상 주택 비율이 높다. 30년 이상 노후주택의 89%가 단독주택으로 신축활동이 원활하지 않음을 알 수 있다.

30년 이상 노후주택의 대부분은 개발여건이 미흡하여 개발되지 못하고 남아 있는 것으로 볼 수 있다. 30년 이상 주택에서는 90㎡ 미만 대지가 16%를 차지하고 있다. 특히, 2종일반에서 30년 이상 주택의 90㎡ 미만 대지 비율은 20%에 달하고 있다. 이는 개발 가능성과 실제 여건에는 차이가 있다는 것을 나타내며, 2종일반에서 인접지 개발에 따른 노후건물의 고립화와 주거환경 악화가 더 심각함을 알 수 있다. 2종일반 저층주거지에 대한 주거환경 관리는 다른 지역과 달라야 한다는 것을 보여준다.

[표 3-7] 2010년 이후 신축된 주택의 이전 현황

(단위 : 년, %)

구분	건축 연한	기존건물의 건축연대			
		1980년 이전	1980년대	1990년대	2000년대
전체	32.9	48.2	37.8	13.1	0.9
전용주거	34.1	54.8	38.1	4.8	2.4
1종일반	34.2	59.5	28.4	11.1	1.1
2종일반(7)	33.1	48.7	37.2	13.4	0.8
2종일반	31.5	41.1	44.3	13.4	1.1

[표 3-8] 30년 이상 노후주택 비율

(단위 : %)

구분	계	용도지역				주택유형			
		전용주거	1종일반	2종일반(7)	2종일반	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	31.6	49.8	36.0	28.6	35.3	62.7	6.4	6.0	12.6
정비(예정)구역 제외	27.2	51.1	34.0	25.8	25.3	58.8	6.0	3.5	10.6
정비(예정)구역	45.5	24.7	41.0	45.2	47.3	71.6	8.2	15.3	23.9

대지면적이 작은 노후주택일수록 건폐율이 60%를 넘는 비율도 높다. 30년 이상 노후주택 중 90㎡ 미만 대지의 평균 건폐율은 62.2%로, 이는 1종 및 2종 일반주거지역의 조례 상한 건폐율을 초과하는 수치이다. 규제와 현실과의 괴리로 인해 소규모 대지에서는 신축이 원활하게 이루어지지 않고 있다. 접도조건은 30년 이상 주택이 30년 미만 주택보다 더 열악하다. 30년 미만 주택은 폭 4m 미만 도로에 접하는 필지 비율이 21%인 것에 비해, 30년 이상 주택 중 4m 미만 접도 필지 비율은 32%로 더 높다. 따라서, 30년 이상 노후주택 중 대지 규모가 작고, 건폐율이 높고, 접도조건이 열악한 주택은 소유자의 자발적인 신축활동이 어렵다는 것을 알 수 있다.

[표 3-9] 대지면적 비율

(단위 : %)

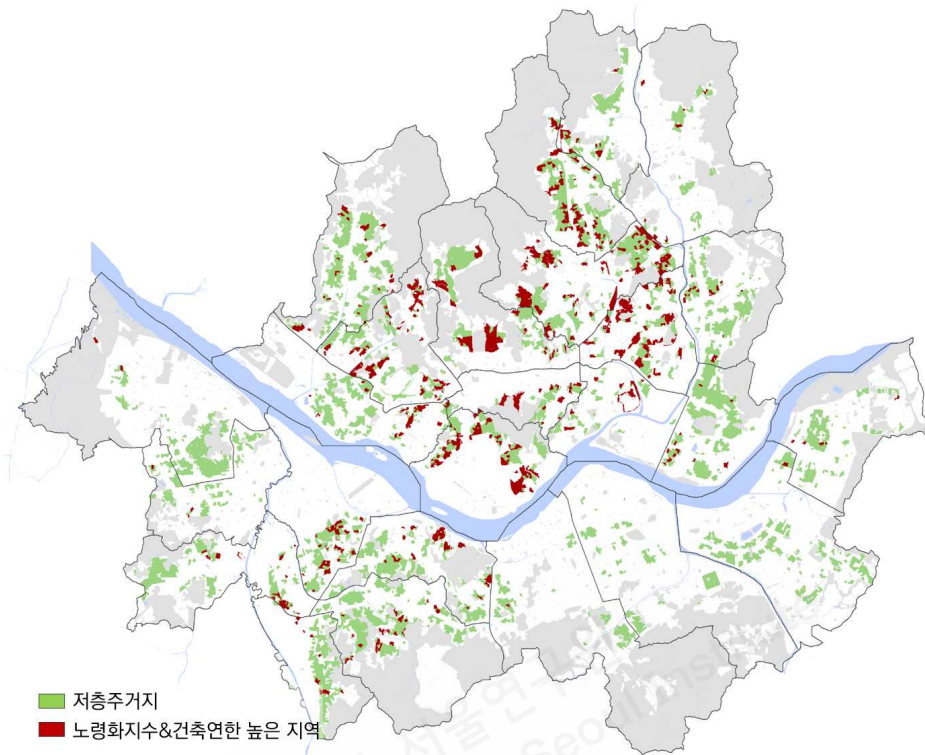
구분	60㎡ 미만	60~90㎡	90~120㎡	120㎡ 이상
30년 미만	1.0	6.8	17.5	74.7
30년 이상	4.2	11.5	21.9	62.4

[표 3-10] 대지면적별 평균 건폐율

(단위 : %)

구분	계	60㎡ 미만	60~90㎡	90~120㎡	120㎡ 이상
30년 미만	55.3	64.4	60.2	55.7	54.6
30년 이상	53.5	67.6	61.3	56.9	50.1

노후주택이 밀집하고 있는 지역은 주거지의 물리적 특성과 거주민의 특성이 연관되어 주거지의 분화가 발생한다. 노령화지수가 높고 건축 연한이 높은 지역은 대부분 자연발생적인 주거지로 종로구, 중구, 용산구 등 도심권과 은평구, 성북구, 동대문구 등 강북에 있는 자치구에 주로 분포한다. 강남은 영등포구와 동작구·관악구의 구릉지 중심으로 분포한다. 고령자 중심의 노후주거지는 서울시 저층주거지보다 대지면적이 작고 세대밀도 및 용적률은 낮지만, 단독·다가구주택 비율과 주택면적 85㎡ 초과 비율은 높은 특성을 보인다. 이러한 지역은 주택의 물리적인 특성과 더불어 거주민의 특성을 고려하여 주거환경을 개선하기 위한 정책적 방향을 세워야 할 필요가 있다.



[그림 3-9] 고령·노후주거지

주 : 노령화지수 상위 30%이고 건축 연한 상위 30%인 지역 현황

[표 3-11] 고령·노후주거지의 특성

구분		고령·노후지	저층주거지
노령화지수(%)		149.7	94.5
건축 연한(년)		34.0	25.0
세대밀도(세대/km ²)		12,689	16,637
가구원 수(명)		2.5	2.6
자가율(%)		32.5	32.6
1인 가구 비율(%)		30.1	27.5
주택면적 비율(%)	40m ² 이하	8.5	9.4
	40~85m ²	36.8	42.3
	85m ² 초과	49.6	42.4
대지면적(m ²)		164.9	230.3
건폐율(%)		56.6	55.3
연면적(m ²)		191.5	304.7

[표 3-11 계속] 고령·노후주거지의 특성

구분		고령·노후지	저층주거지
용적률(%)		98.7	128.8
지상 층수(층)		2.0	2.6
주택유형 비율(%)	단독·다가구주택	87.2	71.5
	다세대주택	10.9	23.5

주 : 고령·노후주거지는 저층주거지 집계구 중 평균 노령화지수가 상위 30%이고 동시에 평균 건축 연한이 상위 30%인 지역을 의미한다.

4_주택 유형의 획일화

1980년대까지 서울의 일반적인 주거지는 단독주택으로 구성된 저층주거지였다. 고도성장기를 거치면서 주택이 대량으로 공급되었고, 1962년 최초의 단지형 아파트가 등장하면서 서울의 주거지 지형은 빠르게 변화였다. 특히 거주 편리성으로 인해 아파트가 인기를 끌면서 이제는 서울에서 아파트단지가 일반적인 주거지로 자리매김하게 되었다.

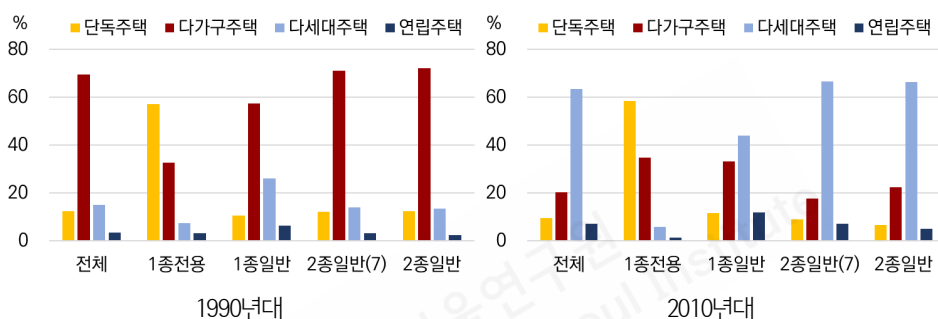
저층주거지에서는 1970년대 후반부터 단독주택이 1층에서 2층으로 변화였고, 1980년대 이후에는 다세대·다가구주택 등 새로운 주택유형이 빠르게 공급되었다. 1990년대는 다가구주택이 70%를 차지하고 있지만, 2000년대 이후에는 20%로 많이 감소하였다. 반면에, 다세대주택은 2000년대 이후부터 63%를 차지하고 있다. 단독주택과 공동주택으로 구분하여 살펴보았을 때 2000년대 이후 건축된 주택에서 공동주택의 점유비율이 70%에 달하고 있다.

용도지역에 따라서는 건축연도별 개발되는 주택유형이 다른 양상을 보인다. 전용주거에서는 2010년대에도 단독주택이 50%를 넘지만, 다세대주택은 10%에 그치고 있다. 1종일반에서는 2종일반보다 주택유형 쏠림 현상이 덜하여 1990년대에 다세대주택 비율이 2종일반보다 높으며, 2000년대 이후에는 2종일반보다 다가구주택 비율이 높게 나타난다.

[표 3-12] 건축연대별 주택유형 비율

(단위 : %)

구분	단독주택			공동주택		
	계	단독주택	다가구주택	계	다세대주택	연립주택
1980년 이전	96.7	90.8	5.9	3.3	2.9	0.3
1980년대	84.5	73.0	11.5	15.5	13.2	2.4
1990년대	81.7	12.2	69.5	18.3	15.1	3.2
2000년대	28.6	8.3	20.3	71.4	63.4	8.0
2010년대	29.5	9.4	20.2	70.5	63.4	7.1



[그림 3-10] 1990년대와 2010년대 용도지역별 주택유형 비율

2010년대 신축된 주택³⁰⁾은 주로 기존 단독주택에서 공동주택으로 신축되었다. 2010년대 신축주택 중 기존 시설이 주택인 경우는 92%로 대부분 단독주택이며, 나머지 8%는 비주거시설이 주택으로 개발되었다. 기존에 주택이었던 신축주택의 65%가 단독주택(단독주택, 다중주택, 다가구주택)에서 공동주택(다세대주택, 연립주택)으로 개발되었다. 단독주택에서 단독주택으로 신축된 비율은 32%인데 기존 단독주택 중 67%가 공동주택으로 개발되었다. 공동주택에서 다시 공동주택으로 개발한 사례는 4%에 불과하다. 신축주택 중 28%는 근린생활시설 등의 비주거시설을 포함하고 있고, 비주거시설을 포함한 주택유형은 단독주택(38%)이 공동주택(23%)보다 높게 나타난다.

30) 2011년 7월~2016년 9월 동안 건축허가된 건물을 대상으로 건축물대장에 의한 전용도가 주택(단독주택, 공동주택)인 것으로 한정한다.

[표 3-13] 2010년대 신축주택의 건축물용도 변화

(단위 : 동, %)

구분			동수	비율	
계			4,541	100.0	
주택유형 변화	주택→주택	계	4,171	91.9	100.0
		단독주택→단독주택	1,323	29.1	31.7
		단독주택→공동주택	2,696	59.4	64.6
		공동주택→공동주택	152	3.3	3.6
	비주거시설 →주택	계	370	8.1	100.0
		비주거시설→단독주택	83	1.8	22.4
		비주거시설→공동주택	287	6.3	77.6
비주거시설 추가	없음	계	3,284	72.3	100.0
		단독주택	869	19.1	26.5(61.8)
		공동주택	2,415	53.2	73.5(77.0)
	있음	계	1,257	27.7	100.0
		단독주택	537	11.8	42.7(38.2)
		공동주택	720	15.9	57.3(23.0)

주 : ()는 단독주택 계 및 공동주택 계에 대한 비율

주택공급정책에 따라 1980년대 중반 다세대주택, 1990년대 초 다가구주택, 2010년대 도시형생활주택 등이 제도에 도입되고, 이를 활성화하기 위해 건축제한을 완화하고 금융·세제를 지원해왔다. 이러한 완화 정책에 따라 임대 가구를 포함하여 사업성도 높일 수 있는 다가구·다세대주택으로 개발해왔다. 따라서 단독주택으로의 신축이나 다양한 디자인의 개발은 일부 양호한 주거지에서만 일어나고, 대부분의 저층주거지에서는 1층을 필로티 구조로 한 획일적인 형태로 다가구·다세대주택이 공급되었다. 이는 보행공간을 주차장으로 대체하면서 가로 활력을 떨어뜨리며 야간의 치안·방범을 약화하는 문제점을 낳고 있다. 아파트와 달리 관리 주체가 명확하지 않은 개별 필지의 공동주택은 주민 스스로 주택과 주거지를 관리하지 않으면, 주택의 노후화가 심화하여 주거지가 슬럼화될 우려가 크다.

5_해제구역의 증가

고도성장기를 거치면서 노후주거지를 정비하는 유일한 수단은 재개발사업이었다. 특히 1980년대 초 합동재개발방식이 도입됨에 따라 전면철거형 재개발은 토지 소유자와 민간 기업에게 많은 인기를 누리면서 서울시 전역에서 추진되었다. 1980년대부터 2015년까지 완료된 재개발사업은 총 21km³¹⁾에 이르렀다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 경기가 침체하면서 재개발사업은 추진에 어려움을 겪게 되었고, 소유자, 세입자, 시행자, 공공 등 다양한 주체 간의 갈등은 최고조에 달했다.

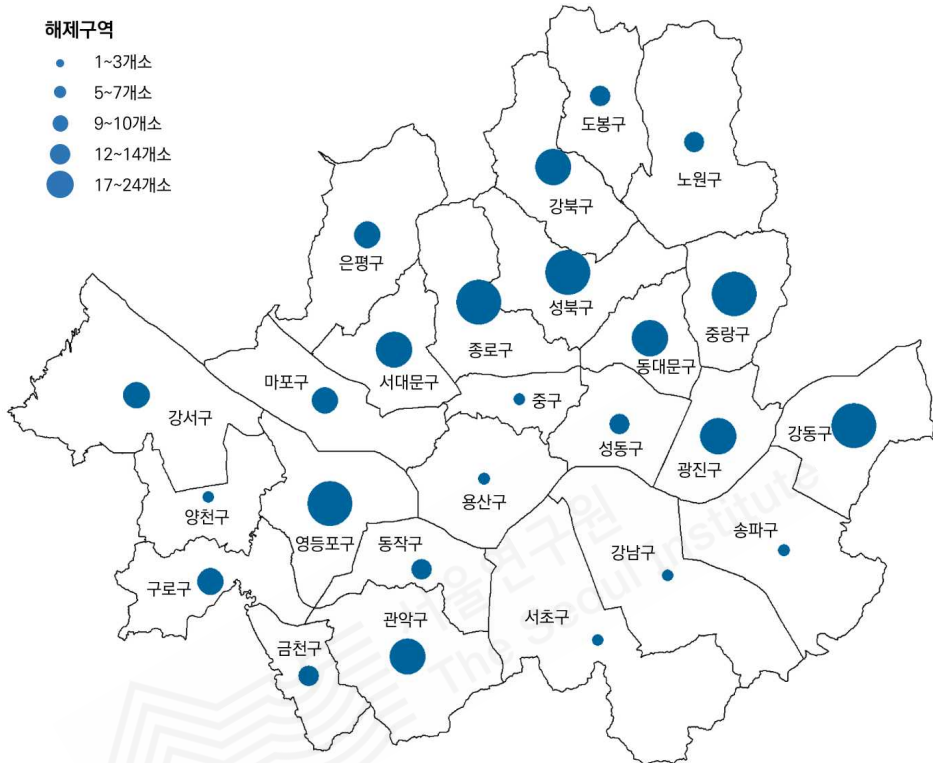
서울시는 ‘뉴타운·정비사업 新정책구상’의 일환으로 정비(예정)구역에 대한 실태조사를 진행하였다. 실태조사 결과를 토대로 주민 의견에 따라 2015년에 245개소를 정비구역에서 해제하였다. 이를 시작으로 해제구역은 지속적으로 늘어났고, 2016년 10월 말 현재 총 325개소에 이르고 있다. 서울시는 2016년 3월에 도시 및 주거환경정비 조례를 개정하여 시장 직권으로 정비(예정)구역을 해제할 수 있도록 했다. 직권해제와 정비구역의 일몰제 등과 같은 제도적 장치로 인해 해제구역은 앞으로도 더욱 늘어날 것으로 보인다.

해제구역 대부분은 종로구, 성북구, 중랑구, 강북구, 서대문구 등 강북지역에 분포하고 있다. 서남권에서는 영등포구와 관악구, 동남권에서는 강동구에 해제구역이 많다. 해제구역에는 30년이 넘는 노후한 저층주택이 밀집해 있다. 특히 이러한 지역은 도로, 주차장 등 기반시설의 여건이 좋지 않아 재개발사업의 필요성이 있지만, 사업성은 낮아 정비구역에서 해제되었다는 특성이 있다.

서울시는 해제된 구역에 대한 대안으로, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업, 도시재생사업 등을 유도하고 있다. 그러나 이러한 사업들은 실질적인 결과를 보기에는 아직 초기 단계이며, 정비사업 추진과 구역해제 과정 중에 발생한 주민 간의 갈등이 여전히 남아 있어 대안사업을 추진하는 것이 쉽지 않은 실정이다. 대부분 해제구역에서는 개발행위제한이 풀리면서 신축활동이 활발하게 일어나고 있는데, 도시형생활주택이나 다세대주택으로 신축되면서 오히려 이들 지역의 난개발에 대한 우려가 커지고 있다³²⁾. 일반적인 저층

31) 서울시 내부자료(2015년 6월 말 현황)

주거지와는 다른 특성이 있는 해제구역이 계속 늘어나고 있으므로 해제구역의 구체적인 관리 및 정비방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.



[그림 3-11] 자치구별 해제구역의 분포

자료 : 서울시 건축과, 건축물대장, 2015년 6월 기준

32) 한국경제, 2016.2.29.기사, “뉴타운해제구역, 난개발 비상... 전세난 타고 빌라원룸 신축붐”.

04

서울시 저층주거지의 유형별 과제

- 1_저층주거지의 유형화
- 2_유형1. 노후주택 밀집지역
- 3_유형2. 자연발생 혼재지역
- 4_유형3. 노후 고밀주택 밀집지역
- 5_유형4. 계획조성 혼재지역

04 | 서울시 저층주거지의 유형별 과제

1_저층주거지의 유형화

1) 필요성 및 기준

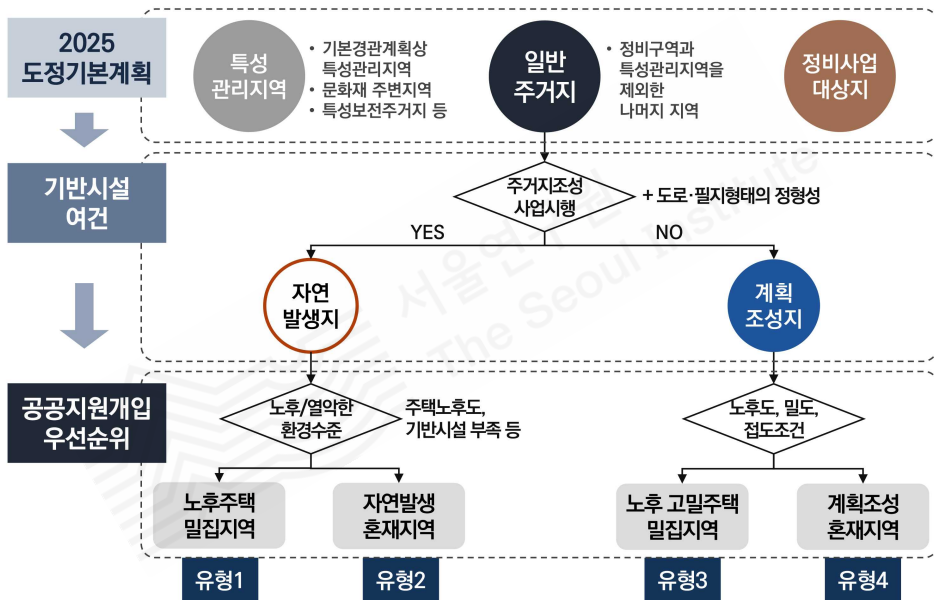
앞 장에서는 서울 저층주거지 내 저층주택의 물리적 현황과 인구주택총조사 자료를 기반으로 거주민 특성을 분석하였다. 현황분석을 토대로 저층주거지가 직면하고 있는 쟁점과 정책과제를 도출하였다. 도출한 정책과제는 서울의 저층주거지 전반을 아우르는 것이므로, 저층주거지의 쟁점과 과제에 구체적으로 대응하기 위해서는 특정한 지역과 특성을 파악하고 특성별로 관리방향을 모색해야 한다.

저층주거지의 유형 구분은 주거지의 현황과 특성을 분석하기 위함이고, 동시에 주거지의 물리적, 인구·사회적 특성에 부합하는 주거지의 관리방안을 도출하기 위한 과정이다³³⁾. 서울의 저층주거지는 자연발생적으로 형성된 주거지와 계획적으로 조성된 주거지가 혼재되어 있고, 주거지 내부는 입지 및 지형에 따라 다양한 특성을 나타내고 있다. 따라서 이 연구에서는 저층주거지를 유형화하기 위한 기준과 고려사항을 토대로 유사한 특성을 지닌 주거지별로 구분하여 그 특성과 대상 지역을 파악하고자 한다. 유형별 사례지역에 대한 실태분석을 통해 구체적인 쟁점과 이를 개선하기 위한 향후 관리 방향을 제시한다.

서울시 2025 도정기본계획에서는 주거지를 특성관리지역, 정비사업대상지, 일반주거지로 구분하고 있다. 이 연구에서는 저층주거지 중에서 정비사업대상지와 특성관리지역을 제외한 일반주거지를 대상으로 유형화를 한다. 먼저, 저층주거지의 조성방식에 따라 도로와 같은 기반시설의 여건에 근거하여 자연발생지와 계획조성지로 구분한다. 토지구획정리사업, 일단의 주택지 조성사업, 기타 주택건설을 위한 대지조성사업, 주거환경개선사업 등 각종 주거지 조성사업이 추진된 곳은 계획조성지로 분류하며, 그 외에 도로가 폭 4m 미만의 비정형으로 형성된 지역은 자연발생지로 분류한다.

33) 강세진 외, 2008, “블록별 주거환경지표의 군집분석을 통한 서울시 주거지유형 및 유형별 특성분석”, 「국토계획」, 제43권 3호, pp.129~143

다음으로는 자연발생지와 계획조성지를 공공지원의 우선순위에 따라 세부적인 유형으로 구분한다. 자연발생지와 계획조성지 간에는 기반시설의 수준이 다르고 주거지의 조성 시기도 달라 주택의 노후도에서도 차이를 보이기 때문에, 세부적인 유형을 구분하기 위한 요건은 다소 다르다. 먼저 자연발생지는 노후·불량주거지의 판단기준이 될 수 있는 정비구역 지정 요건인 주택 노후도, 열악한 기반시설 여건 등에 따라 노후주택 밀집지역과 자연발생 혼재지역으로 구분한다. 계획조성지는 주택 노후도, 주택밀도, 접도 조건 등을 고려하여 노후 고밀주택 밀집지역과 주택유형 혼재지역으로 구분한다. 이와 같은 유형화 과정을 통해 저층주거지 중에서 일반주거지는 4개의 유형으로 구분하였다.



[그림 4-1] 저층주거지의 유형화

2) 저층주거지의 유형별 구분

저층주거지는 일반주거지를 대상으로 노후주택 밀집지역, 자연발생 혼재지역, 노후 고밀주택 밀집지역, 계획조성 혼재지역 등 4가지 유형으로 세분된다.

노후주택 밀집지역은 자연발생적으로 형성된 주거지로서 지역 전체적으로 기반시설이 불량하고 비정형 형태의 소규모 필지로 구성되어 있으며 노후주택이 밀집하고 있는 지역이

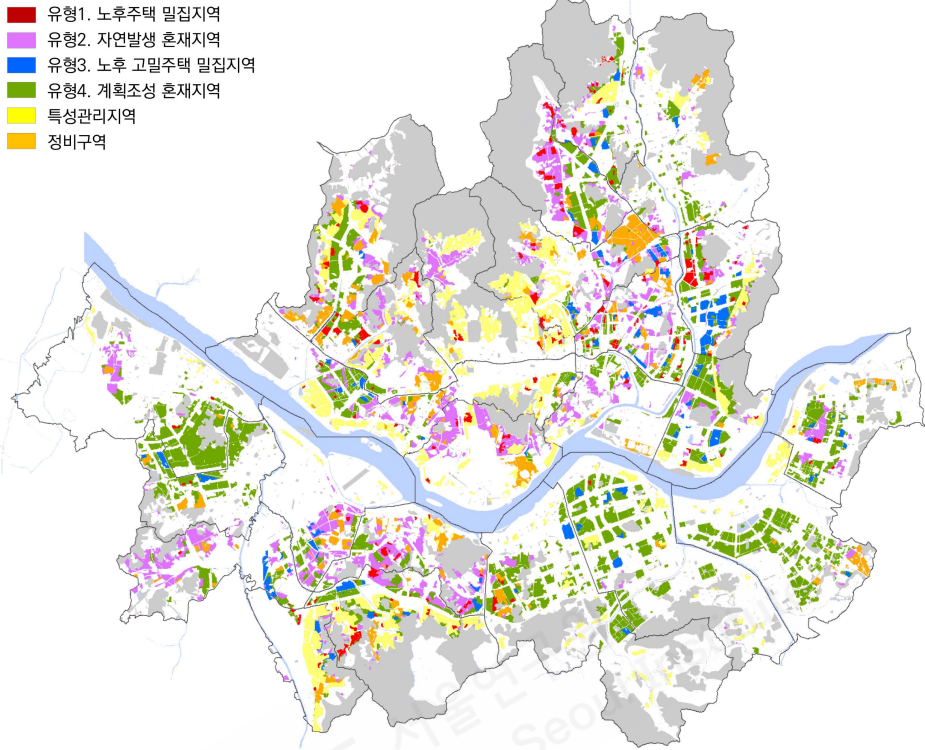
다. 자연발생 혼재지역은 기반시설과 필지 여건은 노후주택 밀집지역과 유사하지만 개발 가능한 접도 조건을 가진 필지를 중심으로 개발이 진행되어 신축 및 노후주택과 다양한 주택유형이 혼재된 지역이다.

노후 고밀주택 밀집지역은 계획조성지에 고밀의 노후주택이 밀집하고 있으나 기반시설이 부족하고 이미 최대 용적률로 개발되어 신축활동이 다시 일어나지 않는 지역이다. 계획조성 혼재지역은 계획조성지로서 기반시설과 필지 조건이 양호하여 계속해서 필지별로 개발이 일어남에 따라 주택 노후도, 규모, 주택유형 등이 다양한 지역이다.

서울시 저층주거지 124.5km² 중에서 정비구역은 13.1km²(10.6%)를 차지하며, 특성관리지역은 26.8km²(21.6%), 일반주거지는 84.5km²(67.9%)를 차지한다. 2016년 1월 기준으로 정비사업이 시행되지 않은 정비구역은 총 241개소로, 주택재개발사업구역 164개소, 주택재건축사업구역 74개소, 도시환경정비사업구역 3개소이다. 정비구역 해제지역은 노후주택 밀집지역(유형1)으로 분류될 수 있다. 특성관리지역에는 서울시 기본경관계획상 특성관리지역, 문화재 주변지역, 특성보전주거지 등이 해당한다. 이 연구에서는 저층주거지 중에서 특성관리지역을 문화재·문화재 구역 및 보호구역, 한양도성마을 및 권역, 제1종 전용주거지역, 서울시 경관중점관리구역 등으로 정의하였고, 일반주거지 유형 구분에는 포함하지 않았다.

일반주거지에서 자연발생지로 분류될 수 있는 지역의 규모는 31.5km²(저층주거지의 25.3%), 계획조성지는 53.0km²(42.6%)로 계획조성지가 자연발생지보다 약 1.7배 넓다. 자연발생지에서 노후주택 밀집지역(유형1)의 면적은 4.2km²(3.3%)³⁴⁾이며, 자연발생 혼재지역(유형2)은 27.4km²(22.0%)이다. 계획조성지 중 노후 고밀주택 밀집지역(유형3)은 7.5km²(6.0%), 계획조성 혼재지역(유형4)은 45.5km²(36.5%)이다.

34) 2013년 이후 해제구역이 증가하고 2016년 3월 개정된 도정조례에 따라 직권해제가 가능하게 되어 해제구역이 더욱 증가할 것으로 예상됨에 따라 이 연구에서는 정비예정구역이 해제 수순을 밟을 것이라는 가정하에 정비예정구역을 유형1로 분류하였다. 그 외 사업이 추진되지 않은 주거환경개선사업구역도 유형1로 분류하였다.



[그림 4-2] 서울시 저층주거지의 유형별 분포 현황

[표 4-1] 저층주거지의 유형별 면적

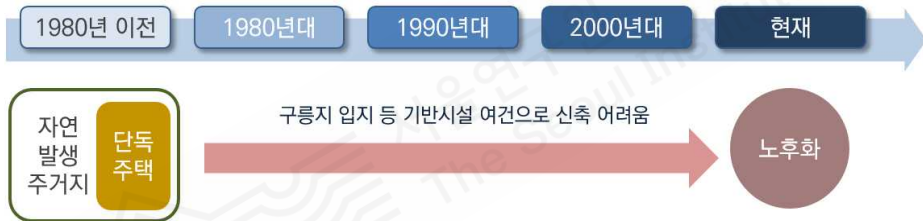
(단위 : km², %)

구분		면적	비율
저층 주거지	일반 주거지	계	84.6 67.9
		유형1. 노후주택 밀집지역	4.2 3.3
		유형2. 자연발생 혼재지역	27.4 22.0
		유형3. 노후 고밀주택 밀집지역	계 7.5 6.0
			주거환경개선사업구역 6.6 5.3
			노후 다가구주택 밀집지역 0.9 0.7
		유형4. 계획조성 혼재지역	45.5 36.5
	정비구역		13.1 10.6
	특성관리지역		26.8 21.6
	계		124.5 100.0

2_유형1. 노후주택 밀집지역

접도 조건이 불량하여 주거지 전체에서 노후화 진행

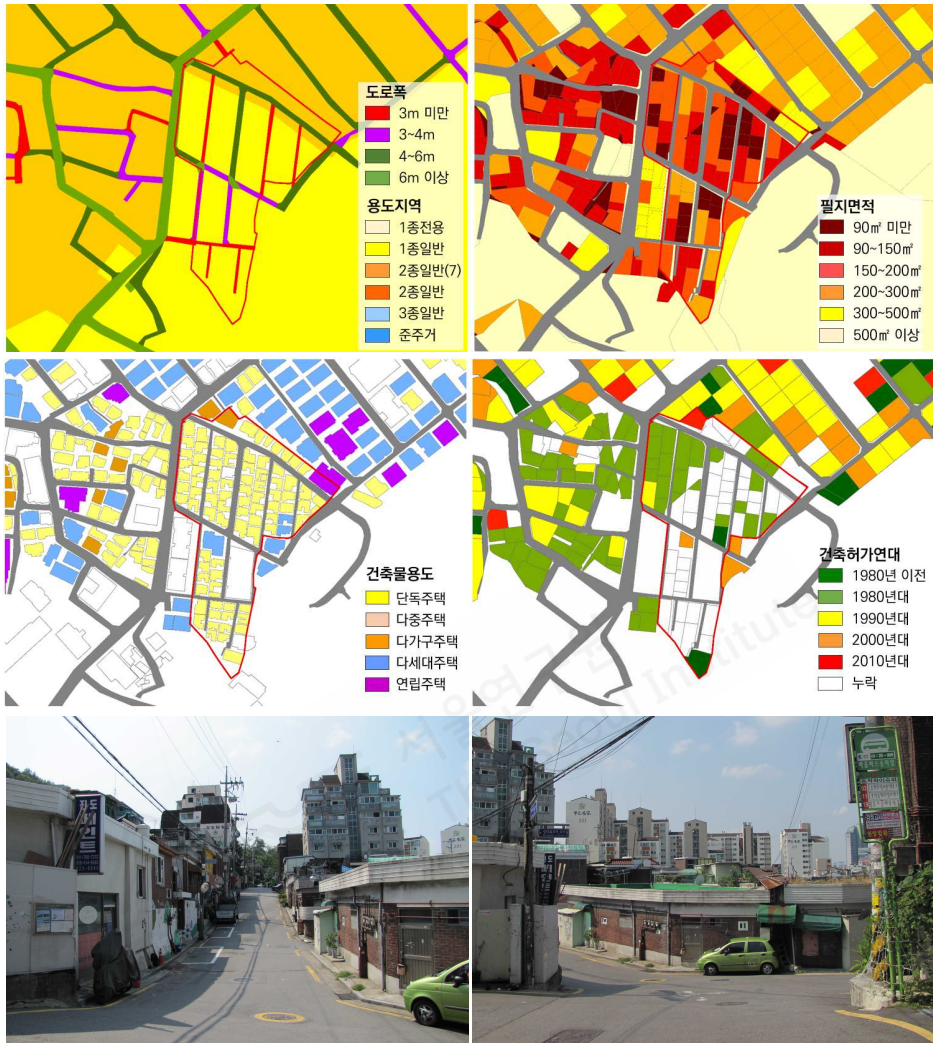
노후주택 밀집지역은 자연발생적으로 형성된 지역으로 1980년 이전에 2층 이하의 단독주택이 입지하였다. 주로 구릉지에 조성된 자연발생 주거지 특성에 따라 도로는 협소하고 계단형 또는 막다른 골목형 도로 비율이 높으며 비정형의 과소 필지가 많다. 초기 주거지가 형성되었던 당시 건축된 주택이 현재까지 유지되어 대부분 건물이 저층의 단독·다가구주택이다. 열악한 도로와 필지 여건으로 신축에 의한 주택개량이 일어나기 어려우며 전체적으로 노후화가 심화하고 있다. 노후주택 밀집지역으로는 성북구, 도봉구, 은평구, 관악구 등에서 구릉지에 형성된 주거지가 포함된다. 정비구역 또는 정비예정구역에서 해제되는 경우도 이 유형에 해당한다.



[그림 4-3] 노후주택 밀집지역의 변화과정

주민 자력으로 주거환경을 개선하기에는 어려운 지역

4m 미만의 도로, 과소 필지 등의 여건으로 인해 기반시설의 확충이나 정비 없이는 개별 필지에서 신축이 어려운 지역이다. 접도 조건이 양호한 일부 필지에서는 필지 규모가 작아 현재는 신축이 쉽지는 않지만, 정비(예정)구역이 해제되면 난개발이 일어날 가능성이 크다. 신축 이외에도 집수리, 개축·재축·대수선 등 주택개량방식으로 주거환경 개선이 가능하나 일정 시간이 흐르면 다시 노후화되어 경제성과 토지이용의 효율성 측면으로 볼 때 바람직한 대안이라 할 수 없다. 전체적인 주거환경을 개선하기 위해서는 기반시설의 정비와 연계한 주택개량 혹은 신축이 필요하다.



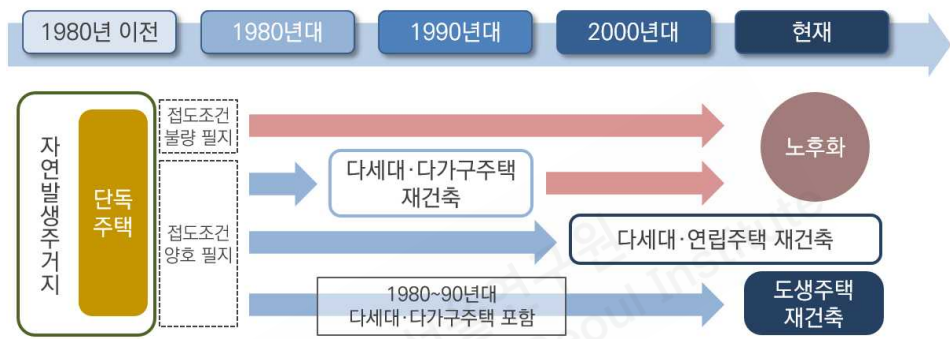
[그림 4-4] 상도동 현황

3_유형2. 자연발생 혼재지역

비격자형 도로망에 주택규모·노후도가 다양한 주택 혼재

자연발생 혼재지역은 1980년 이전에 저층 단독주택이 자연발생적으로 밀집하며 생성된 지역이다. 자연적으로 형성된 주거지 특성상 도로망이 비격자형이며, 4m 미만 도로 비율

과 비정형·과소 필지의 비율이 높다. 구릉지의 경우 도로는 좁고 경사도가 높으며 계단형과 막다른 골목길이 많다. 4m 이상 도로에 접하거나 개발여건을 갖춘 필지를 중심으로 1990년대에 다가구주택, 2000년대에 다세대·연립주택, 2010년대에는 도시형 생활주택으로 신축이 진행되었다. 반면에 접도 조건이 불량한 필지에서는 주거지 생성 당시 건축된 1980년 이전의 저층 단독주택이 다수 남아있어, 이 지역에서는 고밀·고층의 신축주택과 노후한 저층 단독·다가구주택이 혼재하고 있다. 공간적으로는 강북지역과 서남권에서는 관악구, 구로구에 다수 분포하고 있다.



[그림 4-5] 자연발생 혼재지역의 변화과정

주거지 내 개발조건 차이에 따른 격차 심화

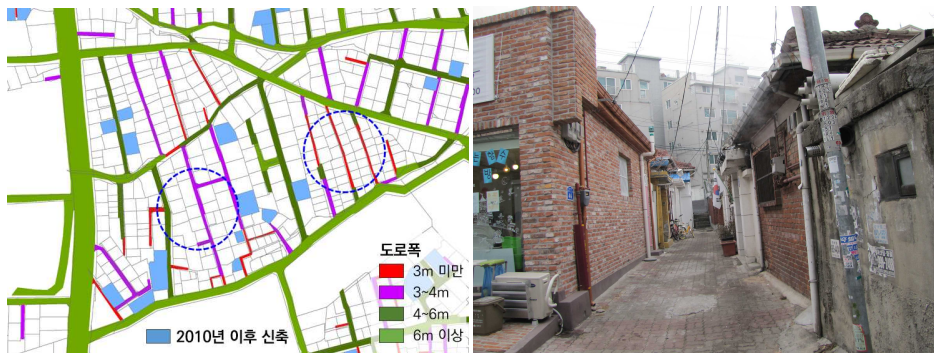
접도 조건이 양호한 필지를 중심으로 기존주택보다 밀도가 높은 주택이 신축되고 있다. 특히 2010년대 들어와 접도 조건이 양호한 필지를 중심으로 인접한 필지와 합필하여 도시형 생활주택으로 개발되고 있다. 그러나 블록 내부의 막다른 골목에 면한 비정형의 과소 필지, 구릉지에서 계단형 도로에 면한 주택은 대체로 1980년대 이전에 저층으로 건축되었으며 노후하다. 노후주택이 블록 내부에 소규모로 밀집하는 현상을 보이며 신규주택과 혼재되어 있기에 이런 지역은 정비사업이 추진되기는 어렵고, 동일 주거지 내에서 주택 수준의 격차는 더 벌어지고 있다. 게다가 기존보다 높은 층수로 신축된 주택이 늘어나면서 주변 저층주택의 채광·사생활 침해, 주차장 부족 등 문제가 심화하고 있다.



노후주택과 신축주택 혼재

협소한 도로 여건으로 노후주택 소규모 밀집

[그림 4-6] 수유동 현황

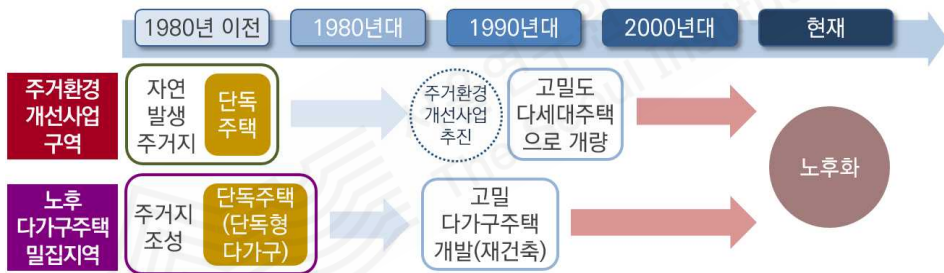


[그림 4-7] 필지 여건에 따라 신축이 어려운 사례

4_유형3. 노후 고밀주택 밀집지역

노후 고밀주택 밀집지역은 주거지 조성사업 등으로 형성되어 기반시설 여건이 자연발생지 보다는 비교적 양호한 편이다. 그러나 도로폭이 4m 내외이며 1980년대 말·1990년대 초에 고밀도의 다가구·다세대주택 위주로 개발된 후 주거지가 노후화되고 있다.

노후 고밀주택 밀집지역은 주택유형과 밀도에 의해 다시 세분된다. 계획조성지에 고밀의 다가구주택이 밀집한 노후 다가구주택 밀집지역과 1990년대에 노후·불량주거지를 개선하기 위해 도시계획사업인 주거환경개선사업을 추진하여 기반시설을 정비하고 주택을 개량했던 고밀 노후 다세대·연립밀집지역(주거환경개선사업구역)으로 구분한다. 노후 다가구주택 밀집지역은 동대문구, 중랑구 등 일부 지역에 분포하는 반면, 주거환경개선사업구역은 주로 한양도성 내부에 위치하고 일부 지역은 구로구, 강북구 등에 산재하여 분포한다.



[그림 4-8] 노후 고밀주택 밀집지역의 변화과정

1) 노후 다가구주택 밀집지역

2~3층으로 개발된 1980~1990년대 다가구·다세대주택이 밀집

1990년 2월에 다가구주택이 제도화되면서 공급을 촉진하기 위해 세금감면, 용자 혜택, 건축기준 완화가 운용되었고 그 결과 다가구주택 공급이 급증하였다. 당시 강북지역이나 1960~1970년대 토지구획정리사업이 시행된 지역에서 기존 단독주택 필지에 다가구주택이 신축되었다³⁵⁾. 신축 후 늘어나는 가구에 대한 전세보증금으로 공사비가 충당되었기 때문에 개발 가능한 최대 밀도로 개발되었다. 접도 조건은 비교적 양호하지만 도로폭은 4m 내외인 경우가 많다.

1990년대에 신축된 다가구주택 규모 현황을 살펴보면 평균 대지면적은 139m^2 , 평균 연면적은 255m^2 이다. 평균 지상 층수는 2.5층이며, 1990년대 다가구주택의 95%가 2~3층(2층 58%, 3층 37%)으로 개발되었다. 지하층이 있는 다가구주택은 전체의 96%로, 대부분이 주거시설 3~4개 층으로 조성되었다고 볼 수 있다. 평균 가구수는 5.3가구로 전체의



[그림 4-9] 석관동 현황

35) 매일경제, 1992.12.02., “다가구주택 88%가 기존 단독 헐고 신축”

56%는 4~6가구가 거주하고 있다. 평균 건폐율은 57.7%로 법정 상한까지 도달하고 있으며 평균 용적률은 129.5%로 1종일반은 127.9%, 2종일반 전체는 129.6%를 나타낸다.

노후 다가구다세대주택 밀집지역의 지역적 분화

1990년대 다가구주택 밀집지역은 서울시에서 지역별로 규모와 형태에서 다른 양상을 보인다. 이는 주거지 조성 시기에 따라 도로와 필지 조건이 다르기 때문이다. 주로 강북에 있는 노후 다가구주택 밀집지역은 격자형 도로에 정형의 필지로 구성되어 있으나 주택 규모가 작고 4m 미만 도로도 상당수 있다. 반면에 서초구·강남구에 위치하는 다가구 밀집지역은 도로조건이 양호하며 필지는 대부분 4m 이상 도로에 접한다. 대지면적이 크기 때문에 주택 규모도 상대적으로 크다.

노후 다가구주택 밀집지역은 조성 시기에 따라 그 특성이 다르기에 권역³⁶⁾별로 일부 자치구를 대상으로 1990년대 신축된 다가구주택의 재건축 시기, 주택 규모 및 밀도, 접도 조건 등을 비교했다. 동북권에서는 동대문구·중랑구·성북구·강북구를, 서북권은 은평구·서대문구·마포구를, 서남권은 구로구·영등포구·동작구를, 동남권은 강남구·서초구를 대상으로 하였다.

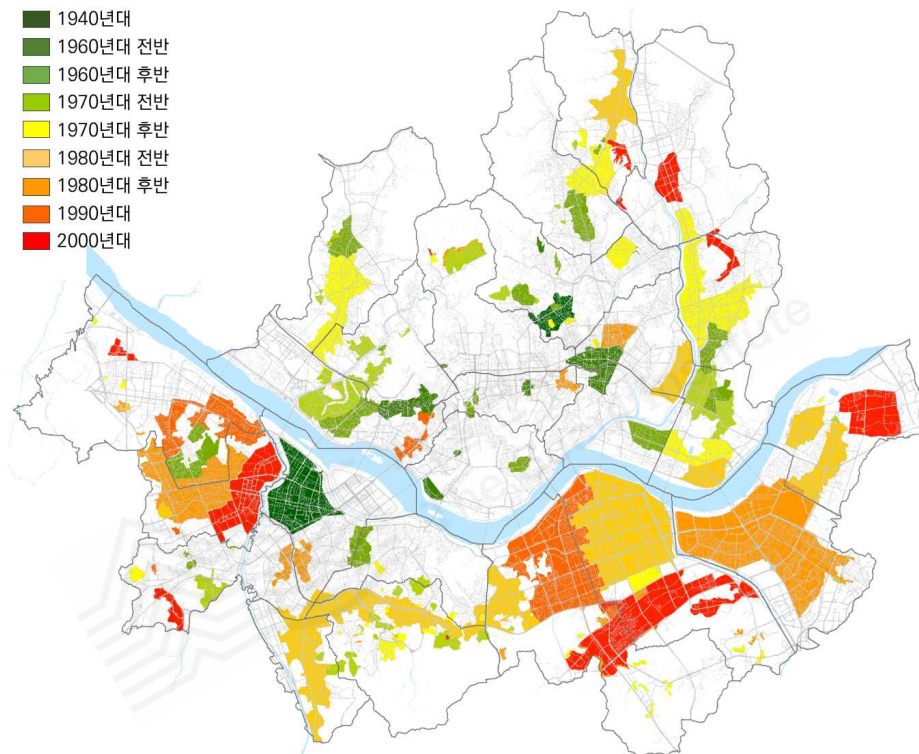
동북권과 서남권의 다가구주택은 건축허가 시기, 대지면적, 연면적, 층수, 가구수, 용적률이 비슷한 양상을 보이는데, 주택 규모가 서북권과 동남권보다 작다. 접도 조건에서도 4m 미만 비율이 서북권이나 동남권보다 높게 나타난다. 서북권에서 다가구주택은 동북·서남권보다 조금 빠른 시기에 공급되었고 규모도 이들 지역보다 크나 동남권보다는 작다.

서북권은 1990년에, 동북권은 1992년에, 서남권은 1992~1993년에 가장 많은 주택이 공급되었던 반면, 동남권은 1995~1996년에 공급된 주택 비율이 가장 높다. 대지면적이 상대적으로 크고 주택공급의 필요성이 높았던 서북권에서 다가구주택이 먼저 활성화되었고 그다음으로 대지면적이 작은 동북권과 서남권에 보급되었다고 볼 수 있다. 동남권에서는 1990년대 중반에 건축허가 비율이 높게 나타났다. 동남권은 동북권보다 대지 규모가 2배 가량 커서 연면적과 가구수도 월등하게 크고 평균 용적률이 156.6%이다.

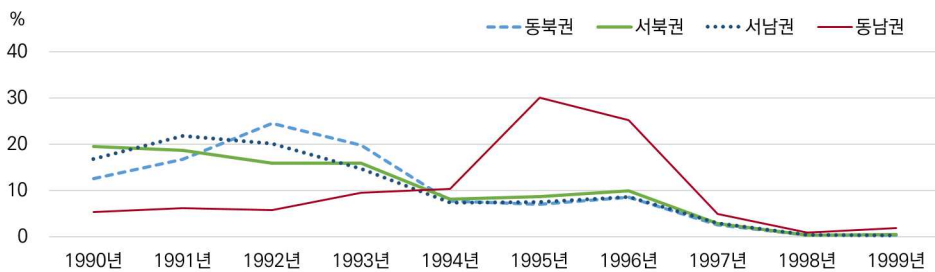
36) 서울시는 도심권, 동북권, 서북권, 서남권, 동남권 등 5개 대권역으로 구분된다.

[표 4-2] 1990년대 신축 다가구주택의 현황 비교

권역 구분	해당 자치구	주거지 조성사업 시기
동북권	동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구	1960년대 후반~1970년대 후반
서북권	은평구, 서대문구, 마포구	1960년대 전반~1970년대 후반
서남권	구로구, 영등포구, 동작구	1960년대 전반~1980년대 전반
동남권	강남구, 서초구	1970년대 후반~1980년대



[그림 4-10] 서울시 주거지 조성사업 시기



[그림 4-11] 다가구주택 건축허가연도별 비율

[표 4-3] 1990년대 신축 다가구주택의 규모

(단위 : m², %)

구분	대지면적						연면적 평균
	평균	90m ² 미만	90~150m ²	150~200m ²	200~300m ²	300~500m ²	
동북권	116.8	25.6	58.8	11.0	4.0	0.6	208.3
서북권	140.5	16.2	47.5	25.2	9.3	1.6	258.0
서남권	129.4	17.8	57.1	17.8	6.5	0.9	219.7
동남권	226.8	0.4	4.3	34.6	48.6	11.7	466.1

주 : 권역별 해당 자치구의 1990년대 다가구주택만을 대상으로 현황을 분석하였다. 아래 [표 4-4]부터 [표 4-6]도 동일하다.

자료 : 서울시 건축과, 건축물대장(2016년 1월 기준)

[표 4-4] 1990년대 신축 다가구주택 가구수

(단위 : 가구, %)

구분	평균	3가구 이하	4~6가구	7~9가구	10~14가구	15~19가구
동북권	4.6	24.2	66.5	7.6	1.4	0.3
서북권	5.2	24.4	53.4	17.3	3.3	1.5
서남권	4.8	27.3	59.0	11.2	2.2	0.3
동남권	9.1	4.1	18.8	40.8	25.2	11.2

[표 4-5] 1990년대 신축 다가구주택 지상 층수

(단위 : 층, %)

구분	평균	1층	2층	3층	4층	5층
동북권	2.4	0.1	68.8	27.0	3.6	0.5
서북권	2.5	0.1	53.7	41.6	4.1	0.5
서남권	2.4	0.2	66.3	28.8	4.3	0.5
동남권	3.0	0.1	8.5	83.8	6.2	1.5

[표 4-6] 1990년대 신축 다가구주택 용적률

(단위 : %)

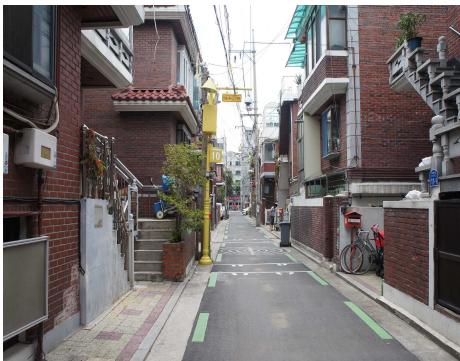
구분	평균	50% 미만	50~75%	75~100%	100~150%	150~200%	200% 이상
동북권	123.7	0.1	0.8	14.8	64.1	18.2	1.9
서북권	136.3	0.1	0.9	11.6	49.2	34.9	3.2
서남권	121.0	0.1	1.3	23.9	54.8	17.4	2.4
동남권	156.6	0.3	0.4	4.3	24.8	67.4	2.9

불량한 접도 조건과 고밀화로 인한 집단적 노후화

노후 다가구주택 밀집지역은 대체로 격자형의 도로망을 갖추고 있지만, 폭 4m 내외 도로에 접한 필지에 2~3층(지하층 포함 3~4층), 용적률은 130% 정도로 개발되었다. 다가구주택의 특성상 지하층까지 주거시설로 쓰고, 소유주와 임대 가구가 함께 거주한다. 이미 고밀로 개발되었고 접도 조건도 양호하지 않으므로 사업성이 낮아 개별적인 재건축이 어려운데, 이러한 다가구주택이 군집을 이루며 노후화되고 있다.

전세공급 안정화를 위해 제도적으로 양성화했던 다가구주택이 대량으로 공급되면서 서민의 주거안정에 일정 부분 기여했으나 주거환경을 악화시키는 측면도 컸다. 임대수익을 증대하기 위해 반지하방이 일반화되는 한편, 불법 증축이나 가구 분리가 성행하고 옥탑방이 추가로 설치되었다. 당시 다가구주택의 공급이 활성화되면서 영세 중소건설업자에 의한 부실시공도 빈번하였다. 따라서 노후 다가구·다세대주택 밀집지역은 저품질의 주택과 고밀 개발에 따른 채광·일조·환기 등 주거환경의 악화, 거주에 적합하지 않은 주거공간의 일반화 등의 문제가 있었고, 현재에는 주택이 노후화되면서 주거환경이 더욱 악화하고 있다. 하지만, 다가구주택은 주거환경개선사업구역 내 다세대주택보다는 상대적으로 밀도가 높지 않고 단독주택에 해당하여 신축의 가능성이 크다. 2015년 5월 건축법 개정에 의한 도로사선제한 폐지로 노후 다가구주택 필지에 대한 개발 가능성이 커졌다.

노후 다가구주택 밀집지역은 주거환경관리사업이 추진되는 주요 대상지이고, 그린파킹 사업(녹색주차마을조성 사업) 등으로 주거환경을 개선하려는 공공의 노력이 진행됐다. 하지



주거환경관리사업 추진 : 대림동



그린파킹 사업 추진 : 휘경동

[그림 4-12] 노후 다가구주택 밀집지역 내 공공사업 현황

만 공공부문 개선 사업이 개별주택의 개량을 활성화하지 못하고 기반시설 등 공공영역을 개선하는 것도 일회성에 그치므로, 주거환경 개선 효과가 크지 않고 지속성에도 한계를 가진다.

2) 고밀 노후 다세대·연립 밀집지역(주거환경개선사업구역)

주로 구릉지에 위치하여 비격자형의 도로망에 도로 폭은 협소

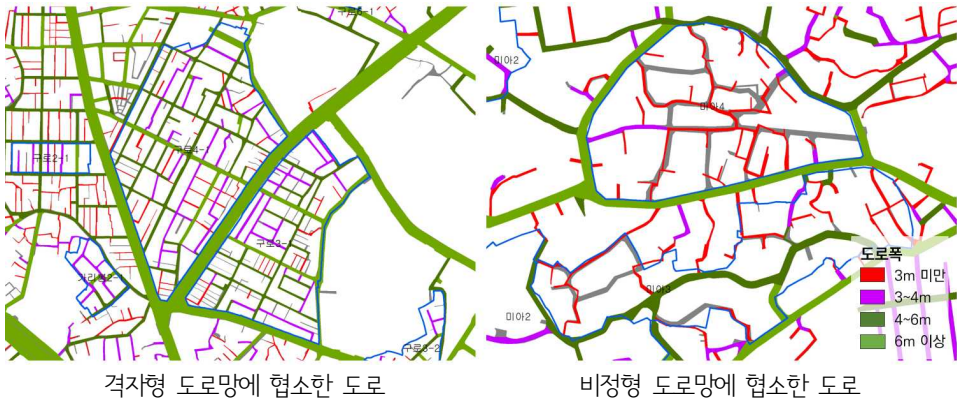
주거환경개선사업은 1989년 4월에 제정된 「도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시 조치법」을 근거로 하여 1989년 7월부터 시행되었다. 주거환경개선사업구역은 노후·불량 주택이 밀집하고 기반시설이 열악했던 저소득주민 밀집 거주지역이었으며, 대부분 구릉지에 있다. 주거환경개선사업 중 현지개량방식³⁷⁾은 기존에 형성된 도로의 폭을 넓히고 과소 필지를 합필하여 주택을 개량하는 방식으로 진행되었다. 사업을 활성화하기 위해 여러 가지 특례와 완화조치가 있었다. 특례제한건축물과 신축건물을 제외하고 구역 안의 대지는 대지가 도로에 2m 이상 접해야 한다는 건축법 규정도 적용받지 않았다.

주거환경개선사업으로 기반시설이 정비·확충되었지만 자연발생적인 비격자형의 도로망을 유지하고 4m 미만의 협소한 도로로 남아있는 경우가 많다. 공공부문 사업이 완료된 60개 구역 중 11개소(18%)가 격자형의 도로망을 갖추었고 나머지 49개소(82%)는 비정형 도로망을 유지하고 있다. 도로망 전체가 폭 4m 이상 도로를 갖춘 구역은 14개소(23%)이며 과반수는 4m 미만 도로의 비율이 더 높다.

용적률, 노후도, 주요 주택유형에 따라 특성 구분

주거환경개선사업구역별로 사업추진 시기, 계획내용, 입지조건 등에 의해 용적률, 노후도, 주택유형 등이 차이를 보인다. 유사한 특성을 보이는 구역으로 구분하면 노후 고밀 다세대주택 위주형, 연립주택 위주형, 소단위 다세대주택 밀집형, 미완료형 등으로 도출된다.

37) 주거환경개선사업은 시장·군수가 도로·상하수도·공원 등 정비기반시설을 설치·확대하고 민간 스스로 주택을 개량하는 현지개량 방식과 공공이 구역 안 토지·건축물을 전부 매수하여 공동주택을 건설하고 토지등소유자에게 분양하는 공동주택건설방식으로 추진되었다. 2005년 3월 개정된 도정법에서는 현지개량방식, 수용방식, 환지방식, 관리처분방식으로 사업방식을 다양화하였다.

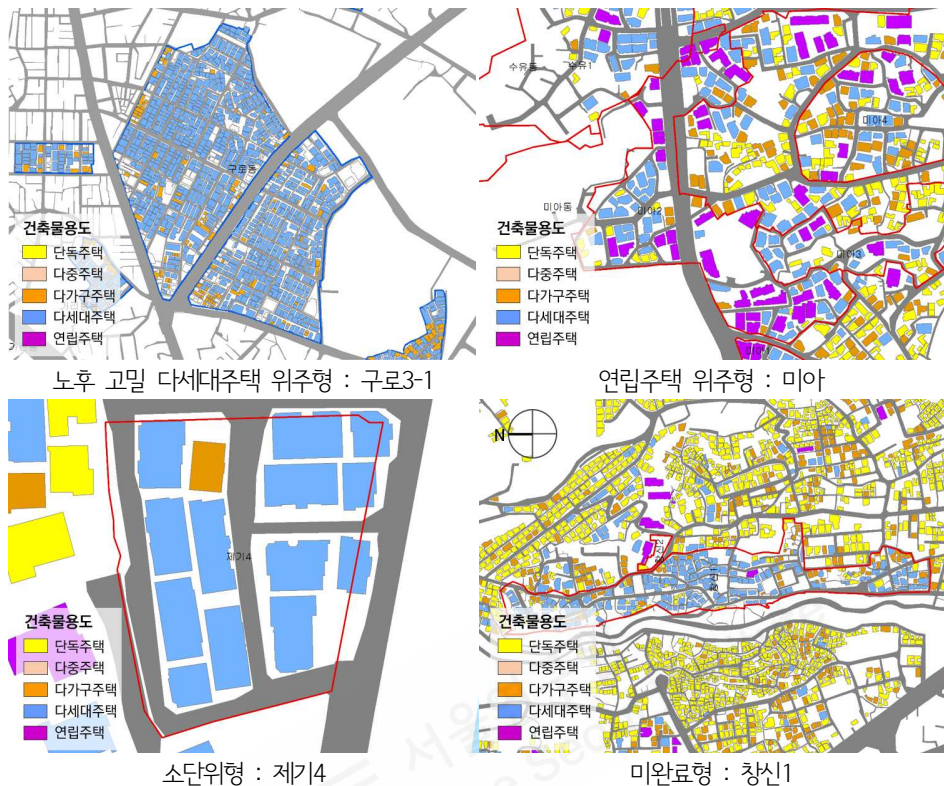


[그림 4-13] 주거환경개선사업구역의 도로 현황

주거환경개선사업구역 대부분이 노후 고밀 다세대주택 위주형에 해당한다. 이 지역은 고밀도의 다세대주택 위주로 형성되었으며 신축된 지 20년 이상 경과했다. 구로동, 명륜동, 공덕동 등이 여기에 포함된다. 연립주택 위주형은 주로 합필을 한 후 연립주택으로 신축한 지역으로, 노후 고밀 다세대주택 위주형보다 사업이 늦게 시행되었고 주택면적이 비교적 크다. 미아동과 수유동 등에 분포하고 있다. 소단위형은 다른 구역보다 사업면적이 크게 작는데 높은 밀도로 다세대·연립주택이 조성된 형태이다. 미완료형은 도로 정비와 같은 공공부문 사업이 추진되었지만, 신축하지 않은 주택이 다수 남아있는 구역이다.

[표 4-기] 주거환경개선사업구역의 특성 구분

구분	특징	해당구역
노후 고밀 다세대주택 위주형	고밀 다세대주택 위주, 주택 연한이 20년 이상 경과	공덕1-1/2, 구로2-1, 구로3-1~4, 구로4-1, 금호1-1, 대림3-1, 동송1, 명륜1~3, 봉천11-1, 서계2, 신교, 신당4-1, 연건, 연희2, 용산2, 응봉, 홍파, 후암2
연립주택 위주형	합필에 의한 연립주택이 다수, 건축 연한이 크지 않고 주택면적이 다세대주택보다 비교적 큼	금호3-1-1, 누상옥인, 미아1~5, 수유1~3, 송인
소단위형	소규모 구역 내에 고밀도 다세대·연립주택이 조성, 구역 대부분 건물이 가량	대림2-1/2, 대림3-2, 봉천10-3, 용두1, 제기4
미완료형	미개발주택이 다수 남아있으며 기존 주택에서는 신축이 불가능	가리봉2-1, 금호3-1-2, 사직, 신당2-1, 용산1, 원서, 제기1, 창신1, 행촌, 후암1



[그림 4-14] 주거환경개선사업구역의 특성별 사례

고밀 개발로 인해 주거환경 악화

주거환경개선사업구역은 건축법, 주차장법 등에 의한 특례³⁸⁾로 다른 저층주거지보다 높은 건폐율·용적률·높이로 조성되었다. 구역 전체의 평균 대지면적은 105㎡이며 개량주택 대지면적은 125㎡로, 서울시 저층주거지의 평균 대지면적 182㎡보다 작다. 반면에, 평균 연면적은 327㎡로 서울시 평균 연면적 273㎡보다 크다. 평균 층수는 3.4층, 동당 세대수는 5.2명으로, 서울시 평균 2.5층, 3.9명보다 높다. 평균 건폐율은 55%로 서울시 평균과 차이가 없지만, 개량주택 평균 건폐율은 65%, 고밀 다세대주택 위주형에서는 60%, 소단위형은 64%로 나타난다. 용적률은 197.5%로 서울시 122.1%에 비해 1.6배 높다. 특히

38) 건축법에 의한 대지와 도로 관계, 건축선의 지정, 건축선에 의한 건축제한, 대지면적의 최소한도, 건축물의 높이제한 등이 적용되지 않았고, 건폐율은 80%까지 완화되었다. 주차장법에 의한 건축물 부설주차장 설치기준도 적용되지 않았고 특례제한 건축물과 신축건축물에 대해서는 완화된 기준이 적용되었다.

개량주택 평균 용적률은 238%인데, 고밀 다세대주택 위주형에서는 249.4%까지 나타나고 있다. 구릉지에 있는 주거환경개선사업구역에서는 외부로 노출된 지하층이 1~2개 층, 최대 3개 층까지 조성되어 주거용으로 사용되고 있기에 실질적인 용적률은 더 높다.

인구 및 가구 통계자료³⁹⁾로 볼 때 주거환경개선사업구역 평균 인구밀도는 8만 명/km²으로 저층주거지 평균 4.2만 명/km²보다 약 2배 높다. 다세대주택이 밀집한 7개 주거환경개선사업구역⁴⁰⁾의 평균 인구밀도는 9.2만 명/km²에 이르고 있다. 주거환경개선사업구역의 건물 1동당 연면적이 저층주거지 평균보다 크지만, 세대당 주택면적이 작은 주택으로 구성되어 있다. 세대당 주택면적 40m² 이하는 16.9%, 40~85m²는 69.2%, 85m² 초과는 9.9%이다. 이는 저층주거지의 주택면적과 비교했을 때 40m² 이하 및 85m² 이하에 대한 비율은 높고 85m² 초과 비율은 크게 낮다. 평균 가구원 수는 2.8명이고, 2세대 이상 평균 비율은 62.0%로 나타나는데 이는 서울시 저층주거지 평균비율보다 높다. 따라서 주거환경개선사업구역에서는 1인당 주거면적이 서울시 저층주거지 평균보다 낮음을 알 수 있다.

[표 4-8] 주거환경개선사업구역의 물리적 현황

(단위 : m², %, 년)

구분		전체	고밀다세대 위주형	연립 위주형	소단위형	미완료형
대지면적	계	104.9	96.0	133.3	215.5	93.9
	개량주택	125.0	105.7	182.3	218.4	120.2
	미개량주택	37.3	49.1	33.5	138.4	26.2
연면적	계	326.7	318.7	385.0	638.6	280.2
	개량주택	387.4	348.2	528.0	654.7	355.1
	미개량주택	122.9	174.9	94.1	197.8	87.9
용적률	계	197.5	224.5	155.5	240.3	174.5
	개량주택	238.3	249.4	216.4	244.9	228.6
	미개량주택	60.3	103.3	31.3	115.3	35.7
건축 연한	계	21.9	22.3	19.7	16.0	23.1
	개량주택	18.4	20.2	14.4	15.6	17.4
	미개량주택	40.8	39.6	36.1	32.7	46.3

39) 인구주택총조사 집계구 면적이 주거환경개선사업구역에 80% 이상 포함된 17개 구역을 대상으로 인구·가구·주택현황을 산출하였다.

40) 구로2-1, 구로3-1, 구로4-1, 동송1, 금호1-1, 서계2, 응봉

[표 4-9] 인구가구주택 비교

(단위 : 세, 명/km², %, 명)

구분	주거환경개선사업구역			저층주거지
	평균	최대	최소	
평균나이	38.0	41.0	34.0	38.3
인구밀도	80,124.6	100,682.3	45,598.6	42,265.2
노령화지수	78.8	150.9	30.8	94.5
연령	20세 미만	20.3	25.8	16.1
	20~30대	34.3	42.9	30.6
	40~50대	29.3	32.7	25.8
	60대 이상	15.3	23.2	5.2
가구원 수	2.8	3.1	2.4	2.6
자가율	46.0	70.2	19.5	32.6
1인 가구	19.9	31.7	8.8	27.5
2세대 이상	62.0	73.7	49.2	55.1
주택 면적	40m ² 이하	16.9	37.1	0.0
	40~85m ²	69.2	89.0	28.1
	85m ² 초과	9.9	57.9	0.0

자료 : 2010 인구주택총조사



높은 건폐율·용적률

지하 3층 조성

[그림 4-15] 주거환경개선사업구역의 고밀 개발

높은 건축밀도로 인해 건물 간 인동간격도 좁아지는데 이로 인해 일조·채광, 환기, 통풍, 조망, 소음, 위생, 사생활보호 등의 문제가 야기된다. 개별 필지마다 건폐율이 높을 뿐만

아니라 주거지 차원에서도 공원·녹지 등을 확보하지 못해 오픈 스페이스가 부족하다. 게다가 주거환경개선사업구역 중에서는 주변 지역보다 확연히 높은 건물과 외벽 등으로 위압감과 폐쇄감을 주고 있는데 이들 지역은 물리적·심리적으로 주변 지역과 분리되어 게토(ghetto)화될 우려가 있다.

주택성능이 불량하고 관리시스템 없는 공동주택 위주

주거환경개선사업구역 내 주택은 노후화와 주택의 낮은 품질로 인해 성능이 저하되는 문제를 안고 있다. 주거환경개선사업에 의한 주택개량은 주택업자에게 의존한 형태로 추진되었다⁴¹⁾. 시공을 담당하는 주택업자는 단기간 내 저렴한 가격으로 사업을 추진하여, 주택 건축은 부실시공으로 이어지는 사례가 많았다. 이와 함께 시설의 노후화로 주택성능이 저하되어 설비 고장 및 파손, 단열 성능의 저하, 층간 소음 등의 문제가 발생한다. 그런데 대부분 다세대주택, 연립주택 등으로 신축되면서 아파트단지와 달리 관리시스템이 없으므로 노후·불량한 공동시설과 설비의 수리에 어려움을 겪는다. 주민 간 발생하는 민원·갈등을 해결할 수 있는 창구와 공동시설에 해당하는 계단 및 대지 내 공지 등에 대한 청결·위생 관리가 부재한 경우가 많다. 건물에 대한 방법과 안전에도 취약할 수밖에 없다.



좁은 인동간격

외부공간 사적으로 이용

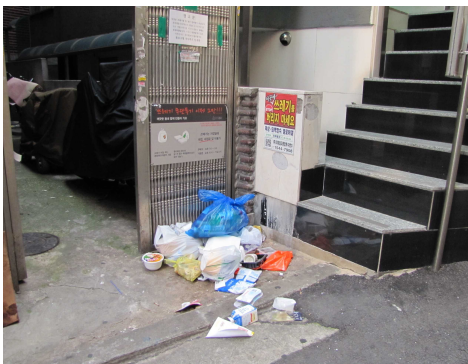
주변 지역과 구별되는 외관

[그림 4-16] 주거환경개선사업구역의 열악한 거주 환경

41) 권영덕, 1999, 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안, p.154



관리시스템 부재에 따른 주민 간 갈등해결의 어려움



주변 청결관리의 어려움

방법 취약

[그림 4-17] 주거환경개선사업구역의 관리 쟁점

주거지의 2차 노후화에 대한 대응 미흡

주거환경개선사업이 완료된 이후에는 구역에 대한 지속적인 공공의 관리가 없다. 따라서 사업을 추진한 지 20여 년이 지난 구역에서 기반시설과 주택은 이미 노후하고 성능도 저하된 상태이지만, 이에 대한 공공의 정책적 대응방안은 부재하다. 공공영역인 기반시설에 대해서는 정비가 상대적으로 용이하나 이미 높은 밀도로 건축된 주택의 재건축 시점이 도래하게 되면 이에 대한 대응방안을 마련해야 한다. 집수리나 대수선 방식으로 주택개량을 할 수 있지만, 이미 고밀로 개발되어 더 이상의 추가 용적률 확보가 어렵고 사업성이 낮아 재건축(신축)은 불가능하기 때문이다. 주택 내 공공시설 및 설비에 대한 수리와 대수선에 대해서도 이해관계자가 많아 관련 지침이나 시스템이 없다면 주민 의견을 수렴하여 사업을 추진하기 어려울 것이다.

기반시설과 주택의 노후화와 관리시스템의 부재, 재건축을 통한 주거환경 개선의 어려움으로 주거환경이 열악해지는 문제에 대해 공공이 대응방안을 마련할 필요가 있다. 주거환경개선사업구역은 이미 공공의 개입으로 인해 조성되었고, 다수 주택이 동시에 노후·불량하게 되면 거주민 이탈과 계층 변화도 가속화되어 주거환경이 급속하게 피폐하여 슬럼화될 우려가 있기 때문이다.

한편, 사업이 시작된 이후 현재까지 주택개량이 안 된 노후·불량주택도 문제점으로 꼽을 수 있다. 미개량된 노후·불량주택 중 다수는 열악한 필지 및 접도 조건으로 자력에 의한 개량이 불가능하다. 미개량주택의 주거환경 불량으로 공실이 발생하게 되면 자연적·인위적으로 훼손이 된다. 또한 ‘깨진 유리창 법칙(broken window theory)’에 의해 주변 지역에는 위생 문제, 범죄 발생 등으로 주변 환경에 부정적인 영향을 주게 된다.



도로 여건 열악

주택 노후화



미개량 노후불량주택의 공실 및 훼손

[그림 4-18] 주거환경개선사업구역의 노후화

5_유형4. 계획조성 혼재지역

양호한 기반시설과 필지 여건으로 신축이 지속적으로 발생하여 다양한 주택유형 분포

계획조성 혼재지역은 1960년대부터 1990년대 초반까지 토지구획정리사업 등 주거지 조성 사업에 의해 계획적으로 조성되었기에 격자형 도로망과 정형화된 필지로 구성되어 있다. 기반시설과 필지 조건이 양호하여 주택밀도가 낮은 필지를 중심으로 1990년대 다가구주택, 2000년대 다세대주택, 2010년대 도시형 생활주택 등 필지별 개발이 지속하여 왔다. 반면에 과다열가구 내부 필지, 막다른 도로에 접하는 필지 등 접도 조건이 불량한 필지에는 저층 단독주택이 점적으로 남아있다. 이로 인해 다양한 주택유형과 노후 및 신규주택이 혼재한다.



[그림 4-19] 계획조성 혼재지역의 변화과정

2010년 이후에는 1·2인 가구 증가, 전·월세가 상승 등으로 저층주택에 대한 수요가 증가하였다. 도시형 생활주택이 도입되면서 계획조성 혼재지역에서 신축활동이 활발하다. 특히 노후한 저층·저밀 주택이 4층 이상의 주택으로 변모하고 있다. 토지구획정리사업지구 내 제2종 일반주거지역의 2010년 이후 개발에 따른 변화 현황을 살펴보면 다음과 같다. 기존주택에서 신축주택의 규모는 대지면적이 1.2배, 연면적 2.0배, 지상 층수 2.3배, 세대수는 3.5배 증가하였다. 건폐율은 51.5%에서 58.7%로 거의 법정 상한까지 도달하고 있다. 용적률도 108%에서 186.4%로 1.7배 증가하였으며 조사대상 토지구획정리사업지구의 과반수가 신축주택 평균 용적률이 190% 이상이다.

[표 4-10] 2010년 이후 신축주택의 규모 및 밀도 변화

(단위 : m², 층, 세대, %)

구분	기존	신축	변화율
대지면적	194.6	224.7	115.4
연면적	223.7	439.8	196.6
지상 층수	2.0	4.7	230.6
동당 세대수	2.7	9.4	346.6
건폐율	51.5	58.7	113.9
용적률	108.0	186.4	172.6

주 : 토지구획정리사업지구 내 제2종 일반주거지역을 대상

자료 : 서울시 건축과, 건축물대장(2010년 1월 ; 2016년 1월 기준)

주거지 조성 시점, 도로폭, 필지 규모 등에 따라 특성 구분

계획조성 혼재지역은 주거지 조성 시점, 도로폭, 필지 규모에 따라 주택유형과 노후도의 혼재 양상이 다르며 지역별로 차이를 나타낸다. 그 중 대표적인 사례로는 면목동(면목토지구획정리사업지구), 화곡동(화곡토지구획정리사업지구), 장안동(장안평토지구획정리사업지구), 영동(영동2토지구획정리사업지구), 송파동(잠실토지구획정리사업지구) 등이 있다. 사례별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

면목동은 1960년대 말에 사업이 완료되었으며 과다열가구 형태에 대지면적 150m² 이하의 소규모 필지 위주로 조성되었다. 도로폭이 협소하여 4m 미만의 도로에 접도한 필지 비율이 61%에 달한다. 주거지 조성 초기에 형성된 단독주택이 1990년대에 다가구주택으로 개발되어 다가구주택 비율이 높다. 대지 규모가 작아서 개발되지 못하여 건축 연한이 40년 이상인 주택이 다수 분포하며, 비슷한 시기에 조성된 화곡동보다 2000년대 다세대주택 개발 비율이 낮다. 반면에 작은 대지면적으로 인해 2010년대 이후 신축되는 주택의 합필 개발 비율이 다른 지역보다 높다.

화곡동도 1960년대 말에 사업이 추진된 지역으로 1970~80년대 단독주택과 1990년대 다가구주택, 2000년대 다세대주택이 혼재되어 있다. 평균 대지면적이 211m²로 비교적 대지 규모가 크기 때문에 초기 주택의 다수가 1990년대와 2000년대에 다세대주택으로 개발되었다. 2010년대에도 계속 개발이 이어지며 합필보다는 필지별로 주택개량이 활발하다.

장안동은 1980년대 초에 주거지가 조성되었으며 소규모 필지의 단독주택과 연립주택, 나홀로아파트가 혼재하고 있는 지역이다. 연립주택은 2개 동 이상의 단지 형태가 일반적이기 때문에 대지면적별 분포가 다양하며 1980년대에 개발된 노후주택의 비율이 높다.

영동은 1970년대 말부터 토지구획정리사업이 추진된 지역이다. 평균 대지면적은 283㎡로, 다른 지역보다 대지 규모가 크며 도로 여건도 양호하다. 화곡동과 같이 2000년대 개발 비율이 높은 편이지만 상대적으로 다가구주택 개발 비율이 높다. 주변 지역의 업무지원 및 상업 기능이 유입되면서 주거지 내 비주거용 건물의 비율이 높은 편이다.

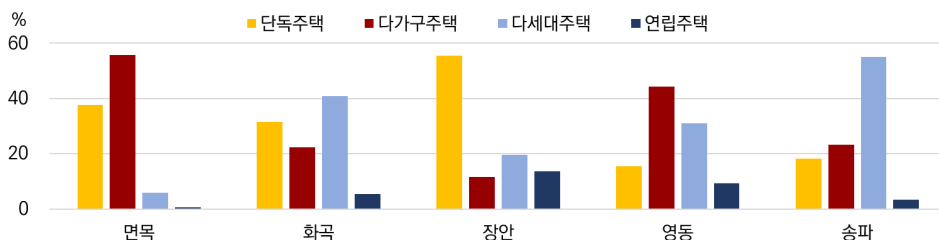
송파동은 1980년대 주거지가 형성되어 다른 지역에 비해 노후 주택 비율이 낮다. 대부분의 대지가 면적 150~300㎡로 조성되었고 도로조건이 매우 양호해 개별 필지 개발이 용이하다. 초기에 건축된 단독주택 대부분이 2000년대 초반(주거지역 세분화가 적용되기 전)에 고밀 다세대주택으로 개발되어 이 지역의 평균 용적률이 192%에 달하고 있다. 현재 다세대주택 위주로 주거지가 형성되어 있다.

[표 4-11] 계획조성 혼재지역의 평균 주택 규모 및 밀도

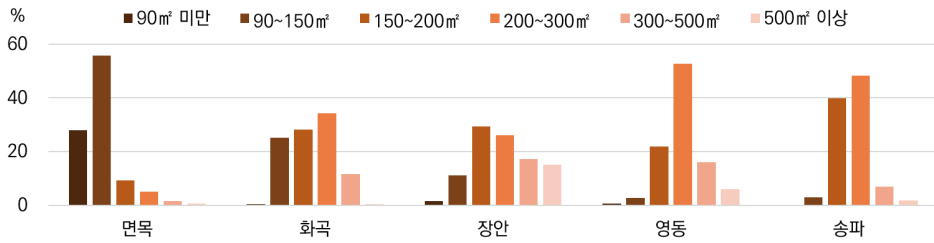
(단위 : ㎡, 세대, 층, %)

구분	대지면적	연면적	세대수	지상 층수	건폐율	용적률
면목동	122.1	201.2	3.4	2.3	57.1	120.3
화곡동	210.7	385.3	5.6	3.0	53.4	138.8
장안동	338.8	440.6	4.7	2.8	55.8	164.0
영동	283.4	544.8	8.0	3.4	56.1	162.1
송파동	228.8	461.8	7.3	3.8	58.2	192.4

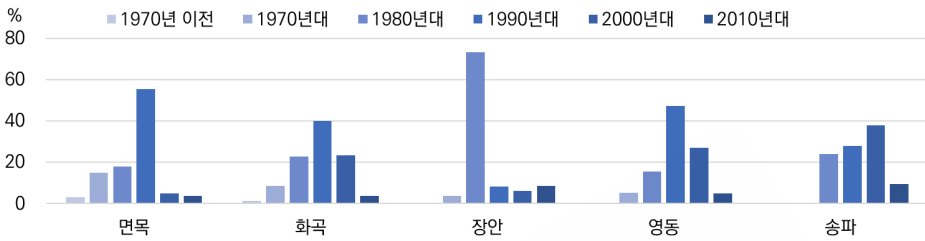
주 : 면목동은 면목토지구획정리사업지구, 화곡동은 화곡토지구획정리사업지구, 장안동은 장안평동토지구획정리사업지구, 영동은 영동2토지구획정리사업지구, 송파동은 잠실토지구획정리사업지구 내 저층주택에 대한 물리적 현황이다.



[그림 4-20] 계획조성 혼재지역의 주택유형 비율(동수 기준)



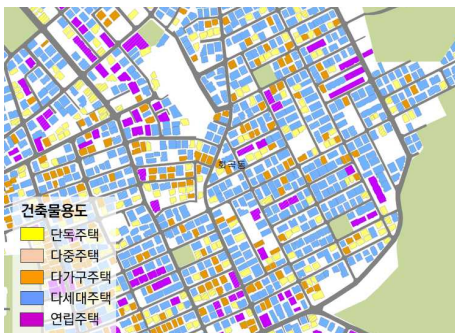
[그림 4-21] 계획조성 혼재지역의 다지면적별 분포



[그림 4-22] 계획조성 혼재지역의 건축 연도별 분포

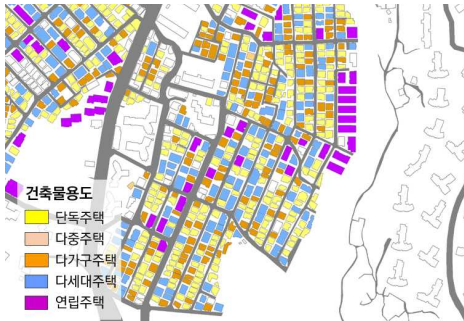


면목동



화곡동

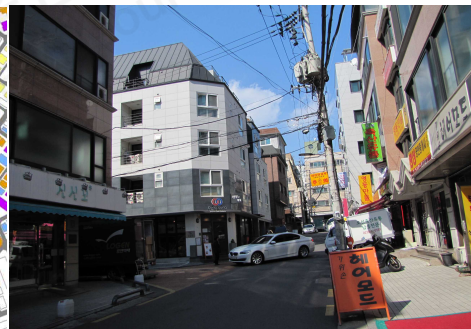
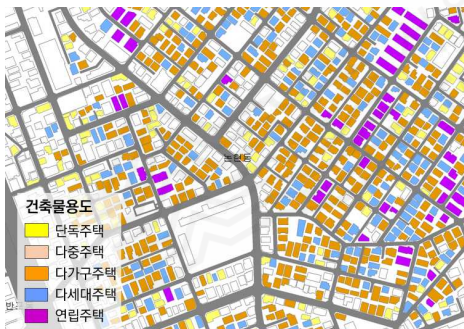
[그림 4-23] 계획조성 혼재지역의 사례



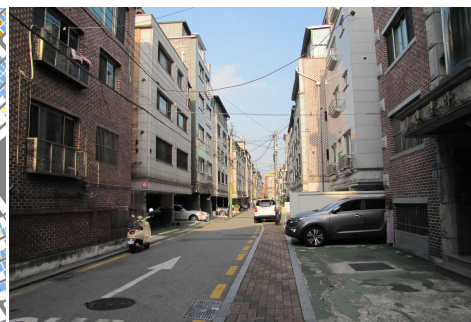
상도동



장안동



논현동



석촌동

[그림 4-23 계속] 계획조성 혼재지역의 사례

기반시설의 확충 혹은 개선 없이 고밀화

토지구획정리사업지구는 격자형의 도로망과 정형의 필지로 조성되었기 때문에 개별 필지에 대한 신축이 지속적으로 진행되고 있다. 가구 분화에 따라 가구수가 늘어나면서 주택에 대한 수요가 계속 증가하여 2000~2010년대에도 주택은 고밀도로 개발되고 있다. 특히 기존 사선제한으로 개발에 제약을 받았던 필지도 고밀 개발이 가능하게 되어 주거지의 밀도는 계속 증가하고 있다.

그러나 개별 필지에서 개발이 진행되기 때문에 주택의 밀도가 증가하는 것에 비례해 기반시설이 추가적으로 확보되는 것은 아니다. 토지구획정리사업지구는 대부분 1980년대 말까지 사업이 추진되었는데 향후 개발밀도의 증가와 자동차 수요의 급증 등을 예측하고 주거지를 조성한 것은 아니었다. 주거지에서 밀도가 증가하면서 기반시설이 부족한 상황이 발생하였고, 특히 초기 토지구획정리사업지구는 필지의 규모와 도로폭 등이 협소하여 기반시설의 문제가 더욱 심각하다.

기존의 주거지 조직을 깨고 합필에 의한 대규모 개발이 난립하면서 주변의 주거환경을 악화시키고 있다. 소규모 필지로 구성된 4층 이하 주택 위주의 주거지에 합필로 7층 건물이 신축되어, 인접 주택의 일조·조망 등에 부작용을 끼치게 된다. 게다가 주차장 부족 문제가 상존하는 저층주거지에 주차장 기준이 완화된 도시형 생활주택이 신축되면서 주차 문제도 더욱 심화되고 있다.

계획조성 혼재지역에서도 접도 조건이 양호하고 규모가 큰 정형의 필지를 중심으로 신축이 이루어진다. 계획적인 개발을 위한 제어 장치가 없어 접도 조건이 열악한 소규모 필지의 저층주택은 개발되지 못하고 신축주택 사이에 고립되며 노후화가 심화되는 문제도 발생한다. 한편, 1층 필로티 구조⁴²⁾가 주택에 보편화하면서 보행공간이 줄어들게 되어 가로 활성화에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 필로티 구조로 인한 야간 보행자의 방범·안전의 취약 문제도 대두하고 있다.

42) 1층을 주차장으로 설치하게 되면 이를 층수에서 제외하는 규정으로 인해 다세대주택에서 1층 필로티 구조가 보편화되었다.



[그림 4-24] 계획조성 혼재지역의 현황

이 장에서는 서울시 저층주거지를 유형화하여 유형별 특성과 쟁점을 살펴보았다. 유형별로 차이는 있지만, 저층주거지가 직면한 공통적인 쟁점으로는 공원·녹지, 주차장, 도로 등 기반시설이 부족하다. 주택의 밀도는 지속적으로 증가하지만, 이에 상응하여 기반시설이 추가적으로 확보되지 않고 있다. 신축이 어려운 필지의 주택은 성능에 대한 개선 없이 노후화가 심화하고 있다.

고도성장기를 거치면서 서울의 저층주거지는 저렴·소형주택의 공급지 역할을 해왔다. 노후·불량주거지를 개선하는 방안으로는 전면철거방식의 정비사업이 주요한 수단이었다. 그러나 저성장, 인구감소, 고령화 등 사회·경제적인 여건 변화에 따라 저층주거지는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 저층주거지가 살고 싶은 주거지역으로 자리매김하기 위해서는 저층주거지에 대한 구체적인 정책 목표와 방향이 필요한 시점이다.

05

서울시 저층주거지의 정책 방향

- 1_저층주거지의 정책 방향
- 2_정책 제언

05 | 서울시 저층주거지의 정책 방향

1_저층주거지의 정책 방향

1) 저층주거지의 질적 향상 도모

저층주거지는 서울시 전역에 분포하고 있고 많은 시민이 거주하고 있는 지역이다. 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 주택공급촉진을 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 우선되었던 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 실현화를 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

저층주거지의 주거환경을 개선하며 관리하는 정책을 마련하기 위해서는 다양한 부문에서 기초연구가 선행되어야 한다. 도시 공간에서 저층주거지의 역할과 필요성에 대하여 인문·사회학적인 접근이 필요하다. 먼저 거주민, 주택, 주거환경에 대한 실태조사가 필요하다. 특히 저층주거지에 거주하는 가구에 대하여 특성을 분석하고, 지역 내 주택 재고와 공가에 대한 실태조사가 진행되어야 한다. 저층주거지의 기초인프라 실태를 파악하여 주거환경의 수준에 대한 모니터링도 이루어져야 한다.

생활권계획 등의 주거지 전체에 대한 관리제도의 필요성을 고찰하고 구체적인 관리방안을 제안하는 연구도 필요하다. 여기에 주거환경관리사업, 경관협정, 건축협정 등 저층주거지 관리를 위한 사업의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고 생활권계획과 연계하여 적용할 수 있도록 유도해야 한다. 이와 같은 기초연구는 향후 저층주거지의 정책 방향을 모색하는 데 토대가 될 수 있을 것이다.

2) 유형별 개선 방향

(1) 노후주택 밀집지역

노후주택 밀집지역은 전체적으로 기반시설과 필지 여건이 불량하며, 열악한 주거환경으로 취약계층이 다수 거주하게 된다. 물리적·경제적으로 공공의 개입과 지원 없이는 주민 자력에 의한 주거환경의 개선은 어렵다. 특히, 정비(예정)구역 해제지역은 구체적인 가이드라인 없이 방치된다면, 신규주택과 노후주택의 양극화가 발생하여 주거환경이 더욱 악화될 우려가 있기에 공공의 개입과 체계적인 관리가 필요하다.

노후주택 밀집지역에 대해서는 공공이 주도하여 지역 전체적으로 기반시설을 정비·확충하면서 동시에 민간부문이 주택개량을 할 수 있도록 유도한다. 필요 시 공공이 주택개량사업을 주도할 수도 있다. 특히 노후한 저층주거지를 보존하면서 주거환경을 개선하기 위해, 개정된 도정법에 의한 통합 주거환경개선사업을 확대·적용한다. 주거지 특성에 따라 통합된 주거환경개선사업을 추진하는 방안은 4가지로 제안할 수 있다. 첫째, 전체적으로 도로와 필지 여건이 양호한 노후 저층주거지를 대상으로 기존의 주거환경관리사업 방식과 같이 기반시설을 개선하고 민간의 주택개량을 지원하는 방식이다. 도로를 정비하고 부족

한 공원이나 주차장, 공동이용시설 등을 확보한다. 이 방식은 공공부문의 사업이 추진되어 공공영역에 대한 빠른 주거환경 개선 효과를 볼 수 있지만, 민간의 주택개량은 즉각적이고 가시적인 효과가 나타나기 어려운 단점이 있다.

둘째, 부분적으로 접도 조건이 불량하지만 필지 여건은 비교적 양호한 지역을 대상으로 적용하는 방식이다. 구역 전체를 대상으로 기반시설을 개선하고 주택개량을 지원하면서, 집단적으로 노후화가 진행되는 소규모 블록을 대상으로 주민동의하에 공공이 도로를 확충하고 인접 필지에 대해 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업이 추진될 수 있도록 지원한다. 첫 번째 방식보다 도로확보를 위한 예산이 소요되지만, 부분적인 도로확충으로 주민과의 협의가 신속하게 진행될 수 있고 사업 기간도 짧다.

셋째, 도로와 필지 여건이 양호한 지역과 불량한 지역이 혼재되어 있는 저층주거지에 대해 기반시설을 개선하면서, 필지 여건이 불량한 소규모 블록에서는 주민동의하에 전면철거를 통한 사업을 추진하는 방식이다. 공공이 수용을 통한 단독 또는 공동사업시행자로 가로주택정비사업을 추진하여 공동이용시설을 확보하고 주택을 공급하는 방식이나, 환지 후 주민이 스스로 주택을 개량할 수 있도록 하는 방식이 적용될 수 있다. 소규모 블록 또는 가로구역 단위로 전면철거방식이 추진되기 때문에 대규모 정비사업보다 사업 기간이 짧고 주민협의 기간도 단축할 수 있지만, 공공의 예산확보와 전면철거 대상지 선정 등에 어려움이 있다. 단순히 기반시설을 개선하거나 도로를 확폭하는 사업보다는 사업 기간이 장기화할 가능성이 크다.

넷째, 구역 전체적으로 기반시설과 필지 여건이 불량하고 저소득층이 밀집한 저층주거지를 대상으로 하는 방식이다. 구역 내에서도 주거환경 개선이 시급하거나 공공개발이 용이한 소규모 블록에 대해 공공이 수용방식으로 거점개발을 하되 7층 이하를 유지한다. 주민협의를 신속한 지역 또는 공공의 필지 취득이 가능한 지역을 우선순위로 하여 점진적으로 기반시설을 확충하며 환지방식, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업을 병행한다. 다른 사업방식보다 공공의 역할과 예산확보의 부담이 크며, 사업 기간이 장기화하면 지역이 슬럼화될 우려가 있다.

[표 5-1] 통합 주거환경개선사업의 추진방식(안)

대상지	사업방식	
도로 및 필지 여건이 양호한 노후 저층주거지	기반시설 개선 + 주택개량 지원	공공이 도로 정비, 공원·주차장·공동이용시설 확충 민간의 주택개량 시 정보 제공, 용자알선, 행정편의 등 지원
부분적인 도로 여건 불량에 의해 노후화가 심각한 저층 주거지	부분적 도로확충	구역 전체에 대한 기반시설 개선과 주택개량 지원 소규모 블록에 대해 도로확충과 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업 지원
도로 및 필지가 양호한 지역과 불량한 지역이 혼재된 노후 저층주거지	소규모 전면철거	구역 전체에 대한 기반시설 개선과 주택개량 지원 도로 및 필지 여건이 열악한 소규모 블록에 대해 수용방식의 가로주택정비사업, 환지방식 적용
전체적으로 도로와 필지 여건이 불량하고 저소득층이 밀집한 저층주거지	거점개발 + 기반시설 정비	공공이 수용을 통한 거점개발 후 점진적으로 기반시설을 확충하며 환지방식, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업을 병행

통합된 주거환경개선사업의 추진방식 중에서 노후주택 밀집지역에는 기반시설 및 필지 여건, 주민 특성에 따라 기반시설의 개선 및 주택개량 지원, 부분적 도로확충, 소규모 전면 철거, 거점개발을 통한 기반시설 정비방식을 적용한다. 노후주택 밀집지역에서는 물리적 현황뿐만 아니라 거주민의 특성에 대한 고려가 필요하다. 특히, 노후주택 밀집지역에서 취약계층이 밀집해서 거주하는 지역을 도출하고 이들의 수요를 파악하는 연구가 필요하다. 여기에는 인구·사회·경제적인 실태조사와 해당 지역이 주변 지역에 미치는 영향 분석, 대응방안 마련 등의 내용이 포함되어야 한다.

(2) 자연발생 혼재지역

자연발생 혼재지역은 동일 주거지 내에서 개발조건의 차이가 크며 이에 따라 주거환경 수준의 격차가 발생한다. 특히 도로폭이 협소하거나 구릉지형으로 인해 접도 조건이 불량한 이면도로 필지를 중심으로 노후주택이 소규모로 밀집된다. 주거지 내 격차를 완화하기 위해 민관협력에 의한 주거환경 개선이 필요하다.

자연발생 혼재지역 내에서 도로 확폭 없이 2개 이상 필지에 대해 건축협정·결합건축·자율주택정비사업·가로주택정비사업이 가능한 지역에 대해서는 다양한 주택개량 수단을 적극적으로 홍보하고 주민 교육도 진행해야 한다. 도로 여건이 개선되면 주민 자력으로 공동

개발 여지가 있는 곳이나, 주택개량에도 공공개입이 필요한 소규모 블록은 민관협력으로 주거환경을 개선하도록 유도한다. 주변 필지의 소유자들은 건축협정이나 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 등으로 주거환경을 개선할 수 있다. 또한, 공공이 소유자와 함께 가로주택정비사업을 공동시행하면서 기반시설을 확보할 수도 있다. 주거환경개선사업 추진이 필요한 경우 기반시설 및 필지 여건에 따라 부분적 도로확충, 소규모 전면철거 방식을 적용한다. 모든 방식의 주택개량은 생활권계획이 제시하고 있는 개발 방향을 준수한다.

자연발생 혼재지역은 주택개량 활성화를 위한 민관협력 모델을 개발하고, 기반시설 부족에 따른 생활편익시설의 공공지원 방안도 함께 고민해야 할 것이다.

(3) 노후 고밀주택 밀집지역

노후 고밀주택 밀집지역 중 하나의 유형인 노후 다가구주택 밀집지역은 폭 4m 내외의 협소한 도로망을 갖추고 1990년대 초에 건축된 고밀 다가구주택이 밀집하여 집단적으로 노후화가 진행되는 지역이다. 저렴주택 공급지로 역할을 하지만, 반지하·옥탑방 등이 형성되어 상당수 가구가 열악한 주거환경에서 거주한다. 공공은 지속적으로 기반시설을 정비하고, 집수리·리모델링 등 주택개량이 활성화될 수 있도록 적극적으로 지원한다.

노후 다가구주택 밀집지역에 적용 가능한 사업으로는 통합 주거환경개선사업 중에서 기반시설 개선과 민간의 주택개량 방식이다. 주거환경개선사업 중 부분적 도로확충에 의한 소규모 정비사업이 가능한 지역에 대해서는 기반시설을 확보하고 사업추진을 위한 지원을 하며, 주변 환경에 대한 피해를 최소화하여 개발할 수 있도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 민간부문에 의한 선호도가 높지 않은 지역 중 다양한 특성이 있는 지역을 대상으로, 여러 가지 공공지원 수단을 중복적으로 적용할 수 있는 영국의 주택시장 개선 프로그램(HMR)⁴³⁾과 같은 방식이 고려될 수 있다.

또 다른 노후 고밀주택 밀집지역의 유형인 주거환경개선사업구역은 노후불량주택이 밀집

43) 영국의 주택시장 개선 프로그램(Housing Market Renewal; HMR)은 주택가격 하락, 임대수요 하락, 공가율 증가 등 문제가 발생하는 도시의 주택시장을 개선하려는 목적으로 불량주택 개선과 주거지 정비를 위해 2002년에 도입되었다. HMR지역에서의 정비는 개별 사업지구에 따라 HMR 펀드뿐만 아니라 도시재생과 관련한 다양한 공공자금의 활용과 민간자금 조달을 통해서 진행된다. (자료 : 이재우·김성희, 2012, 해외 주거지 정비정책 특성 연구, 한국지역개발학회지, 24(4), pp.41~59)

한 저소득층 거주지역을 대상으로 1990년대에 사업을 추진한 지역이다. 주거환경개선사업구역은 노후 다가구주택 밀집지역보다 높은 밀도로 조성되었으며 이미 기반시설과 주택의 재노후화가 진행되고 있다. 대부분 공동주택으로 구성되어 있어 주택에 대한 개량은 단독주택 위주인 노후 다가구주택 밀집지역보다 더 어려운 실정이다. 신축을 하더라도 이미 용적률이 너무 높아 밀도를 높일 수 없기에, 기반시설 개선과 집수리방식으로 주거환경을 개선해야 할 것이다. 이러한 지역은 이미 도시계획사업으로 조성된 주거지이므로, 사후 관리 차원에서 공공이 주거환경을 개선하기 위해 적극적으로 대응해야 한다.

이러한 유형에 대해서는 기반시설 개선과 주택개량 지원 방식의 주거환경개선사업을 추진할 수 있도록 한다. 주거환경개선사업구역의 주택개량 지원은 일반 노후주택과 달라야 한다. 용적률 상승을 통한 재건축이 불가능하므로 단열, 설비, 구조보강 등에 대한 주택개량으로 주거환경을 개선하도록 지원한다. 공동주택에 대해서는 개별 세대와 건물 단위의 지원이 동시에 필요하며 주택의 공용부분 수리 공사를 추진하는 데 필요한 주민합의방법 등에 대해 가이드라인이 필요하다.

노후 다가구주택 밀집지역에 대해서는 주거환경 개선을 위한 다양한 공공지원 방안, 지역 기반의 건설 관련 소규모 업체의 네트워크 구축 등 저층주택 성능 향상을 위한 종합지원 방안이 마련되어야 하며 소규모정비사업 실현을 위한 다양한 민관협력 모델도 개발되어야 한다. 주거환경개선사업구역에 대해서는 거주민 특성과 거주면적, 주택성능 등 실태분석이 필요하다. 주택성능개선을 위한 연구를 바탕으로 생애주기별 공동주택의 관리방안도 제시되어야 한다.

(4) 계획조성 혼재지역

계획조성 혼재지역은 전체적으로 격자형 도로망과 정형 필지로 구성되어 있어 기반시설과 필지 여건이 양호한 편이다. 이로 인해 주택공급시장의 주요 타겟이 되며, 낮은 층수의 단독주택 필지를 대상으로 신축이 활발히 이루어지고 있다. 도로, 주차장, 오픈 스페이스 등 기반시설이 추가적으로 확보되지 않고 필지별로 고밀 개발이 지속되고 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 관리 방향이 제시되어야 한다. 공공이 주도하는 관리방안 외에, 일본의 주거지 지역관리(Area management)와 같이 주민협정·규약으로 관리할 수 있도록 유도하는 것도 중요하다.

계획조성 혼재지역은 개별 신축뿐만 아니라 각종 소규모 정비사업이 활성화될 수 있는 지역이다. 이 지역에서 건축협정·자율주택정비사업·가로주택정비사업이 추진될 때 블록 내부의 노후주택이 점적으로 고립되지 않도록 필지 간의 규합 등에 대해 공공이 적극적으로 유도 혹은 관여해야 한다. 이 지역을 장기적으로 관리하기 위해서 기반시설 개선 및 주택 개량 지원방식의 주거환경개선사업이나 주거지 관리를 위한 지구단위계획이 주민제안으로 추진될 수 있다.

계획조성 혼재지역에서 기초생활권 계획이 주거지 관리수단으로서 실효성을 가질 수 있도록 기초생활권 수립 모델이 재정비되어야 한다. 주민이 주체적으로 주거지를 관리할 수 있도록 한국형 주거지 지역관리 모델 개발도 동반되어야 한다. 저층주거지가 쾌적한 주거 환경으로 누구나 선호하는 주거지가 될 수 있도록, 특히 노인과 육아 세대를 위한 맞춤형 주택이 공급될 수 있도록 지원방안을 마련한다.

서울시 저층주거지의 유형별 대응과제와 개선 방향을 종합적으로 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 5-2] 저층주거지의 대응과제 및 개선방향

구분		대응과제	개선 방향
전체		• 기반시설 부족 • 고밀화 심화 • 노후화 심화 • 주택유형 획일화	• 민간의 자발적인 주거환경 개선 유도를 위한 공공지원 프로그램 마련 • 민간의 주거환경 개선 시 필요한 제도적 방법의 다양화 및 제도적 절차의 용이성 제고 • 기반시설 공급·정비·관리에 대한 공공의 책임 강화 • 저층주거지 관리를 위한 기초생활권계획 수립
유형1. 노후주택 밀집지역		• 공공의 개입·지원 없이는 자력에 의한 주거환경 개선 불가능	• 주거환경개선사업 현지개량방식 수준의 기반시설 정비와 주택개량 필요 • 주거환경개선사업의 세부 방식을 기반시설 및 필지 여건, 주민 특성에 따라 적용
유형2. 자연발생 혼재지역		• 동일 주거지 내 개발 조건의 차이에 따른 격차 심화 • 노후주택의 소규모 밀집화	• 도로 여건이 개선되면 개발 여지가 있는 곳으로, 민관협력에 의한 주거환경 개선 필요 • 건축협정·결합건축·자율주택정비사업·가로주택정비사업 유도 • 주거환경개선사업 중 부분적 도로확충, 소규모 전면철거 방식을 기반시설 및 필지 여건에 따라 적용
유형3. 노후 고밀 주택 밀집 지역	노후 다가구 주택 밀집지역	• 불량한 접도 조건과 고밀화로 인한 집단적 노후화 • 저렴주택 공급지로 반지하·옥탑 등 열악한 주거환경	• 소규모주택 정비에 의한 합필, 가이드라인 제시, 가로주택 정비사업 추진으로 주거환경 개선 • 주거환경개선사업의 기반시설 개선과 주택개량 지원 또는 부분적 도로확충 추진
	주거환경 개선사업 구역	• 고밀화, 주택성능 불량으로 열악한 주거환경 • 주거지 재노후화	• 도시계획사업이 추진된 저소득층 주거지에 대한 공공의 지속적인 관리 필요 • 공공지원 방안 - 주거환경관리사업 등으로 공공부문 개선 - 주택개량 : 용적률 상승을 통한 재건축은 불가능하므로, 단열, 설비, 구조보강 등에 대한 주택개량 지원으로 주거환경 개선 • 주거환경개선사업의 기반시설 개선과 주택개량 지원 추진
유형4. 계획조성 혼재지역		• 추가적인 기반시설 개선 없이 고밀화 심화 • 시장에 의한 주요 타겟으로 개발 활성화, 시장에 맡기면 난개발	• 주거생활권계획으로 기초생활권별 관리 필요 - 밀도, 층수, 용도(1층), 주택유형 - 사전제한 폐지에 따른 주거지 이면부 난개발 제어 • 일본 주거지 지역관리와 같이 주민협정/규약으로 관리하도록 유도 • 건축협정·결합건축·자율주택정비사업·가로주택정비사업 지원 • 주민제안에 의한 주거환경개선사업의 기반시설 개선과 주택개량 지원, 지구단위계획

일본의 주거지 지역관리(Area management)⁴⁴⁾

지역관리의 개념

일본의 지역관리(Area management)는 지역의 양호한 환경과 가치를 유지·향상하기 위한 주민, 사업자, 토지소유자 등으로 구성된 자치회의 주체적인 활동을 말한다. 상업·업무지역을 비롯하여 주거지역에서도 활발하게 전개되고 있다. 주거지역의 지역관리는 주민이 건축협정을 맺어 마을 경관을 유지·향상하고, 관리조합을 조직하여 관리 활동을 하며, 마을공동체를 형성하고 활성화하는 형태로 진행되고 있다.

지역관리의 특징과 성과

개발사업 추진 시 물리적 환경 조성을 비롯한 유지관리, 운영 방법까지 고려하며, 명확한 구역경계를 설정한다. 행정이 주도하지 않고 주민, 사업자, 토지소유자 등 민간부문이 주체가 된 지역 만들기로 진행되어 다양한 지역 구성원들이 참여하는데, 필요에 따라 행정, 전문가, 외부 조직도 관여하게 된다. 지역관리로 지역 환경이 쾌적하게 형성·유지될 뿐만 아니라 환경 개선으로 다양한 반사 이익이 발생하게 된다. 인구, 특히 경제활동인구가 증가하고 사무실·점포의 공실률이 개선될 수 있다. 토지 및 건물의 자산 가치가 유지·증대되어 행정에 안정적으로 세수를 확보할 수 있게 된다. 지역 구성원의 지역에 대한 애착과 만족이 증대되고 지역관리의 필요성에 대한 인식이 확산하여 참여자가 증가함에 따라 지역관리에 지속가능성도 보장될 수 있다.

추진조직의 형태

설립절차, 대표선정, 구성원의 가입·탈퇴, 조직규정의 개폐 등이 간단한 협의회 형태의 자율조직으로 운영되는 경우가 가장 많다. 사업추진, 용자나 보조금 취득, 공공사업위탁, 재산 소유 등이 수반되는 경우에는 법인격을 취득해야 한다.

활동비 조달

추진조직은 회비, 입회금, 부과금, 관리비, 출자금 등을 명목으로 구성원이 각출하거나, 사업 수익금, 특산물 제조판매식당 등 마을기업 활동을 통한 수입, 주차장·자전거주차장 등 운영수익, 광고판 설치 임대수익, 개인·기업의 기부금, 지방자치단체·민간재단 등의 보조금 등으로 활동자금을 확보한다.

공공지원

국토교통성의 지역관리 단체 활동에 대한 보조금, 지자체의 기반시설 및 공공주택 등 정비에 대한 교부금 등 재정 지원과 도시재생추진법인에 대한 도시환경유지·개선사업자금 용자제도를 통한 금융 지원, 다양한 세제 지원, 마을만들기 컨설턴트·건축가 등 전문가를 파견하는 인력지원이 있다.

주거지 지역관리 사례 : 우츠쿠시가오카 지구(神奈川県 横浜市 青葉区 美しが丘中部地区)

지역개관

우츠쿠시가오카 중부지구는 가나가와현 요코하마시 아오바구에 위치하며, 1969년 도큐전철이 토지구획정리사업으로 조성한 단독주택 중심의 베드타운이다. 지구면적은 47만 2천㎡이며 2008년 현재 주택은 958호가 있다.

44) 일본 국토교통성, 2008, 「지역관리 추진 매뉴얼(エリアマネジメント推進マニュアル)」 참조 정리

지역관리(Area Management) 추진 과정

단독주택 전용주거지로 개발된 지구 내에 1969년에 간이사택(簡易社宅)이 건설되자 지역의 주거환경 보전을 위해 '우츠쿠시가오카 개인주택회'가 조직되었다. 개인주택회는 1972년에 일본 최초로 주민발의에 의한 건축협정을 체결하고 '건축협정운영위원회'와 지역의 주거환경문제를 해결하기 위한 조직인 자치회도 구성하였다. 1994년에는 건축협정운영위원회의 권한에 포함되어 있지 않은 주거환경문제를 다루기 위한 조직으로 '건물·환경위원회'를 자치회 내에 설치하였다.

이후 건축협정에 참가하지 않는 가구가 신재하게 되고 이러한 필지에 공동주택 건설이 계획되었다. 건축계 획에도 건물·환경위원회가 제기한 문제 조정에 한계가 발생하였다. 점차 건축협정에 대한 결속력이 약해지고 자치회 가입을 꺼리는 세대가 증가하자 1999년에 자치회는 위기의식에서 '지구계획검토위원회'를 구성 하였다. 2003년에는 지구주민 96%의 동의를 얻어 '아오바 우츠쿠시가오카 중부지구 지구계획'을 도시계획 으로 결정하였다. 지구계획을 도입하여 지구 전체에 구속력이 있는 경관 형성 규칙을 마련하고 주민 부담을 경감시킬 수 있었다. 게다가 건축협정에 중점을 두었던 활동에서 나아가 지구 경관 전반에 관한 발전적 활동을 전개할 수 있게 되었다.

2004년에는 마을경관에 대한 가이드라인을 운영할 필요가 있어 가이드라인 운영조직인 '아오바 우츠쿠시가 오카 중부 지구계획 마을만들기 평가위원회'를 조직하였다. 평가위원회는 '지구계획 마을만들기 핸드북'을 정리하여 배포하였다. 핸드북은 지구계획의 목표와 연계된 15개 항목으로 구성되어 있으며, 시공자는 건축행위 등의 적합성을 체크하여 그 결과를 평가위원회에 제출해야 한다. 핸드북은 법적 강제력은 없는 신사업이지만 지구계획 운영을 담당하는 지방자치단체가 평가위원회의 의견을 수렴한다.

지역관리(Area Management) 현황

조직 구성과 운영 : 자치회 내 평가위원회의 구성원은 지구계획구역 내에 거주하는 비회원과 자치회 임원(4인) 등을 포함하여 24인 이내로 선출한다. 활동에 필요한 예산은 자치회가 연도별로 특별회계를 편성하여 각출한다. 자치회관은 사유지에 자치회가 회원적립금으로 시설을 건축하고 관리한다.

평가위원회 활동 : 평가위원회는 지구계획과 연동된 경관 가이드라인을 운영할 뿐만 아니라 주민이 평가위원회에 제출한 가이드라인의 적합·부적합 심사결과, 보행자 전용도로 등의 관리 방식, 지구 경관보전 등에 대한 의견을 청취한다.

주거지의 정비·개발 및 보전에 관한 방침 : 단독주택을 중심으로 한 저층주거지로 보전하기 위해 건축물 용도를 제한한다. 최소대지면적을 180㎡로 하고, 벽면 위치, 건축물 높이, 건축물의 형태·외장에 대해서도 제한한다. 보행자 전용도로를 정하고, 산책로 등과 함께 공원과 학교 등을 연결하는 네트워크를 보전한다.

지방자치단체인 요코하마시의 지원

지구계획 추진 과정에서 '마을만들기 코디네이터 파견제도'로 전문가를 파견하였다. 파견된 전문가는 지구 계획에 대한 주민 교육, 회의 추진방법, 설문조사 시행 방법 등에 대해 지원하였다.

시사점

지역사회의 양호한 환경유지관리를 위해 주민발의로 지역관리 활동을 시작하였다. 체계적 지역관리를 위해 자발적인 건축협정에서 시작하여 행정력을 가진 지구계획으로 확장함으로써 지구계획구역과 자치회 의 관리영역을 일치시켰다. 주민의 독자적인 마을 경관 가이드라인을 관한 행정기관도 행정절차상으로 연계하여 적용하였다. 지방자치단체가 마을만들기 지원제도를 통해 전문가를 파견하여 주민활동을 지원하였다.

2_정책 제언

1) 저층주거지 특성별 관리 방향과 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.

2) 저층주거지의 주거환경개선을 위한 공공의 역할 강화

저층주거지의 기반시설 공급·정비·관리에 대한 공공의 역할이 강화되어야 한다. 주거환경

의 개선이 시급한 지역을 중심으로 공공사업을 추진하며, 더 나아가 공간복지를 구현하여 주거와 교육, 아동, 노인 등 복지정책을 통합적으로 적용하는 것이 필요하다⁴⁵⁾. 소규모주택특례법에 의한 소규모 주택정비사업이 추진될 때 기반시설 확충이 필요한 경우 공공부담 대상 기준과 비용에 대한 최소 공공부담 비율을 명시할 필요가 있다.

민간의 자발적인 주거환경 개선을 유도하기 위한 구체적인 공공지원 프로그램을 마련한다. 서울시는 저층주거지의 주택개량을 활성화하기 위한 노력을 지속하고 있다. 건축법의 개정으로 2010년 리모델링활성화구역 지정제도를 마련하여 리모델링 건물에 대해 건축기준을 완화하고 있다. 2014년 저층주거지 지원 종합계획을 수립하여 집수리 지원센터·아카데미 운영, 집수리관련 정보 및 서비스 제공을 위한 통합 홈페이지 구축, 집수리 지원조례 제정, 시범사업추진 등 주택개량 지원 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책이 활성화되기 위해서는 다양한 지원을 주민이 찾도록 유도하기보다 주민에게 찾아가 맞춤 방안을 제시해주는 공공서비스가 필요하다.

민간이 주택 개량사업을 추진할 때 적용 가능한 수단과 지원 프로그램을 다양화하고 행정적 절차를 간소화하여 사업추진의 신속성과 편리성이 보장되도록 한다. 다양한 주거지 특성과 주민의 경제적 여건에 부합하여 주택개량이 실현되기 위해서는 제도적 상충이 없는 범위에서 다양한 사업수단과 지원이 필요하다. 행정절차의 간소화와 함께 행정절차를 담당하는 공무원을 대상으로 새롭게 도입되는 다양한 제도에 대한 이해와 신속한 업무처리를 위한 교육이 선행되도록 하여 제도도입에 따른 행정의 혼란과 지연을 예방할 필요가 있다.

과거 저층주거지를 획일적으로 정비하던 방식에서, 주거지 특성에 따라 정비, 유지·관리, 업그레이트 등 다양한 방식으로 주거환경을 관리하기 위해서는 공공의 역할도 달라져야 한다. 인·허가권자로서 공공의 역할을 강조했던 과거와는 달리, 이제는 컨설팅, 코디네이팅, 사업제안, 관리, 갈등 조정 등 다원화된 공공의 역할을 지향해야 할 것이다.

45) 맵다미, 2017, '빠르게 들어가는 주거지, 노화에 대비하자', 도전받는 공간, 서울연구원, p.90

3) 제도적 개편에 따른 서울시의 대응방안 마련 필요

2017년 2월에 자율적인 주택 정비와 소규모 정비사업을 유도하기 위해 「빈 집 및 소규모 주택정비에 관한 특례법」이 제정되었다. 새로운 법의 시행에 따라 저층주거지에 여러 가지 변화를 예상할 수 있으므로 이에 대한 서울시의 대응이 필요한 시점이다. 소규모 정비사업으로 열악한 주거환경이 개선될 수 있지만, 무분별한 사업추진으로 주거환경이 더욱 고밀화되고 난개발로 인한 부작용이 클 수도 있다. 오히려 법 제정 이후 실질적인 가이드라인이 연계되지 않아 소규모 정비사업이 제대로 추진되지 않을 수도 있다.

이같이 예상되는 문제점을 토대로, 앞서 제안한 바와 같이 주거지의 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.



참고문헌

- 강세진·김창석·남진, 2008, “블록별 주거환경지표의 군집분석을 통한 서울시 주거지유형 및 유형별 특성분석”, 『국토계획』, 제43권 3호, pp.129~143.
- 권영덕, 1999, 「주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안」, 서울연구원.
- 민경호, 2000, “일반단독주택지의 물리적 특성과 주택의 변화에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문.
- 박기범, 2004, “주택관련법제에 따른 주거지 변천에 관한 연구”, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 박기범, 2011, “강남 단독 주거지 도시조직 연구”, 『대한건축학회 논문집 : 계획계』, 제27권 4호, pp.3~12.
- 배용규·김지엽·정종대·김소라, 2011, “저층주거지 특성에 따른 관리방향 및 검토과제 도출 연구”, 『한국도시설계학회지』, 제12권 3호.
- 배용규·서수정·이창호·김철영, 2008, “밀집시가지 현지개량방식 주거환경개선사업지구의 유형화 및 정비방향 연구”, 『대한건축학회 논문집 : 계획계』, 제24권 9호.
- 서수정·임유경, 2009, 「기성주거지 공간관리수요 변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안」, 건축도시공간연구소.
- 서울연구원, 2009, 「서울의 도시형태 연구」.
- 서울연구원 엮음, 2017, 「도전받는 공간」.
- 서울특별시, 2015, 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(주거환경정비사업 부문)」.
- 서울특별시, 2015, 「2030 서울시 공원녹지기본계획」.
- 성은영·임현성, 2013, “건축협정 제도의 활용 방안”, 『auri brief』, No.82, 건축도시공간연구소.
- 우현혜, 2009, “다세대·다가구주택의 지역적 특성 비교연구 : 은평과 강남의 다세대·다가구밀집주거지를 중심으로”, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 유영수·김세훈, 2015, “저층주거지 내 도시형 생활주택의 개발 특성과 도시설계적 시사점”, 『한국도시설계학회지』, 제7권 3호.
- 유해연, 2011, “저층주거지 재생을 위한 개선방향 연구”, 『대한건축학회 논문집 : 계획계』, 제27권 9호.
- 이재우·김성희, 2012, “해외 주거지 정비정책 특성 연구”, 『한국지역개발학회지』, 제24권 4호, pp.41~59.
- 임희지, 2006, 「서울시 일반주택자녀 과다열거구(過多列街區) 밀집지역의 가구단위 정비모델 개발 연구」, 서울연구원.

전병권, 2004, “서울시 단독주택지의 변화와 주거건축유형의 적용에 관한 연구”, 홍익대학교 박사학위논문.

정재용·박훈, 2006, “도심형 단독주택지 블록 및 필지의 개발실태와 개선방안 연구”, 『한국도시설계학회지』, 제7권 4호.

国土交通省, 2008, 「エリアマネジメント推進マニュアル」.

<http://hankyung.com/>(한국경제)

<http://history.seoul.go.kr/>(서울역사편찬원)

<http://kosis.kr/>(국가통계포털)

<http://law.go.kr/>(국가법령정보센터)

<http://newslibrary.naver.com/>(네이버 뉴스 라이브러리)



부록

1_관련 법·제도 검토

[부록 표-1] 자치구의 용도지역상 주거지역 면적

(단위 : km², %)

구분	전체	주거지역 계		1종·2종 전용		1종일반		2종일반 (7층)		2종일반		3종일반		준주거	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
서울시	605.6	325.7	53.8	5.8	1.8	67.6	20.7	85.1	26.1	55.7	17.1	98.6	30.3	12.9	4.0
종로구	24.0	9.8	41.0	1.6	16.2	4.3	43.9	2.2	22.4	0.8	7.7	0.8	7.8	0.2	2.0
중구	10.0	6.0	60.5	-	-	2.8	45.8	1.3	21.1	0.5	9.1	1.2	19.4	0.3	4.5
용산구	21.9	12.1	55.4	0.2	1.8	4.2	34.2	3.2	26.7	1.1	9.3	2.8	23.3	0.6	4.5
성동구	16.8	9.9	59.2	-	-	2.4	24.2	3.1	31.6	1.2	11.8	3.0	29.9	0.3	2.6
광진구	17.1	11.6	68.0	0.1	1.2	2.3	19.6	2.9	25.3	2.8	24.0	2.5	21.8	0.9	8.0
동대문구	14.2	13.0	91.5	-	-	2.7	20.7	3.6	27.3	2.4	18.1	3.9	29.6	0.6	4.2
중랑구	18.5	10.8	58.4	-	-	1.0	9.6	4.2	38.4	1.6	14.7	3.2	29.9	0.8	7.4
성북구	24.6	17.8	72.3	1	5.5	5.1	28.5	4.0	22.6	3.0	16.6	4.2	23.6	0.6	3.2
강북구	23.6	11.0	46.5	-	-	2.9	26.6	4.2	38.6	1.0	9.4	2.3	21.4	0.4	4.0
도봉구	20.7	8.1	39.1	-	-	1.8	22.7	2.6	32.6	0.7	8.9	2.5	31.5	0.4	4.4
노원구	35.6	14.0	39.3	0.1	0.7	1.4	9.7	2.6	18.7	2.1	14.7	7.5	53.7	0.4	2.6
은평구	29.8	15.4	51.5	0.8	5.2	3.1	20.0	4.4	28.9	3.9	25.3	2.2	14.1	1.0	6.5
서대문구	17.7	15.4	87.3	0.4	2.3	6.6	42.7	2.4	15.5	2.9	18.6	2.9	18.7	0.3	2.3
마포구	23.9	13.4	56.1	-	-	1.0	7.5	4.8	36.0	3.0	22.5	3.8	28.1	0.8	5.8
양천구	17.5	12.5	71.8	-	-	1.3	10.5	3.6	29.0	2.3	18.4	4.9	39.5	0.3	2.7
강서구	41.5	14.7	35.5	0.2	1.1	2.4	16.5	4.9	33.3	1.2	7.9	5.3	35.7	0.8	5.5
구로구	20.1	10.2	50.6	-	-	1.3	12.5	3.9	38.8	1.9	18.8	2.8	27.2	0.3	2.7
금천구	13.0	5.8	44.9	-	-	1.5	25.3	2.2	38.1	0.9	15.8	0.9	16.2	0.3	4.7
영등포구	24.4	8.0	32.7	-	-	0.5	6.6	3.0	37.5	1.9	23.4	1.7	21.4	0.9	11.1
동작구	16.4	13.8	84.2	-	-	4.0	29.3	3.7	27.2	2.1	15.0	3.7	27.1	0.2	1.5
관악구	29.6	15.3	51.9	-	-	5.3	34.7	4.9	32.3	1.3	8.5	3.1	20.0	0.7	4.6
서초구	46.9	18.9	40.3	0.7	3.6	3.4	18.0	3.0	16.1	3.0	16.0	8.4	44.4	0.4	1.9
강남구	39.5	24.0	60.8	0.6	2.6	3.5	14.5	3.5	14.4	5.1	21.4	11.1	46.1	0.2	1.0
송파구	33.9	21.0	62.1	0.1	0.3	1.9	9.2	4.7	22.4	3.6	17.0	9.8	46.8	0.9	4.2
강동구	24.6	13.0	52.8	0.0	0.4	0.8	6.2	2.1	16.5	5.5	42.7	3.9	30.0	0.5	4.2

주 : 주거지역 비율은 서울시 및 자치구 전체면적 대비, 주거지역 세부지역 비율은 서울시 및 자치구 각 주거지역 면적 대비

[부록 표-2] 자치구의 저층주거지 면적

(단위 : km², %)

구분	2종 이하 주거지역		저층주거지											
			계			1종전용		1종일반		2종일반(7)		2종일반		
	면적	비율*	면적	비율*	비율**	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	
서울시	213.4	100.0	124.5	100.0	58.3	3.6	2.9	21.5	17.3	68.7	55.1	30.7	24.7	
종로구	8.9	4.2	5.5	4.4	62.0	1.0	18.0	2.3	42.7	1.7	31.6	0.4	7.7	
중구	4.6	2.2	2.2	1.8	47.9	-	-	0.7	32.9	1.1	48.3	0.4	18.8	
용산구	8.8	4.1	5	4.0	57.1	0.2	3.8	1.8	35.6	2.4	47.6	0.7	13.0	
성동구	6.7	3.1	2.6	2.1	38.7	-	0.0	0.3	10.7	1.5	58.1	0.8	31.2	
광진구	8.1	3.8	5.3	4.3	65.0	0.0	0.1	1.1	20.6	2.6	49.9	1.6	29.4	
동대문구	8.6	4.0	4.6	3.7	53.4	-	-	0.5	10.4	2.5	55.0	1.6	34.6	
종량구	6.8	3.2	5	4.0	73.6	-	-	0.4	8.8	3.7	73.0	0.9	18.2	
성북구	13.0	6.1	7.9	6.3	60.7	0.7	9.0	1.8	22.2	3.3	41.7	2.2	27.1	
강북구	8.2	3.8	5.4	4.3	65.8	-	-	1.0	19.2	3.7	68.5	0.7	12.3	
도봉구	5.2	2.4	3.4	2.7	65.6	-	-	0.9	25.6	2.1	62.7	0.4	11.7	
노원구	6.0	2.8	3.2	2.6	53.1	0.0	0.4	0.5	14.5	1.9	59.5	0.8	25.7	
은평구	11.5	5.4	6.8	5.5	59.1	0.0	0.0	1.1	16.7	3.8	56.4	1.8	26.9	
서대문구	12.2	5.7	5.1	4.1	41.8	0.3	6.3	1.3	25.6	2	39.7	1.4	28.4	
마포구	8.9	4.1	5.5	4.4	62.1	-	-	0.2	3.5	3.6	65.3	1.7	31.2	
양천구	7.3	3.4	4.2	3.4	57.9	-	-	0.5	12.3	2.8	67.6	0.8	20.1	
강서구	8.7	4.1	5.8	4.7	67.0	0.2	2.6	0.7	12.3	4.2	73.1	0.7	11.9	
구로구	7.1	3.3	4.5	3.6	63.0	-	-	0.5	10.3	3.1	69.2	0.9	20.5	
금천구	4.6	2.2	3.2	2.6	69.2	-	-	0.6	19.3	2	61.5	0.6	19.2	
영등포구	5.4	2.5	3.7	3.0	68.8	-	-	0.0	0.8	2.3	61.8	1.4	37.4	
동작구	9.8	4.6	5.2	4.2	52.8	-	-	1.0	18.9	3.4	65.4	0.8	15.7	
관악구	11.6	5.4	6.9	5.5	59.7	-	-	1.7	24.2	4.2	61.7	1.0	14.1	
서초구	10.1	4.7	5.9	4.7	58.2	0.6	10.8	0.8	13.8	2.6	44.4	1.8	30.9	
강남구	12.7	5.9	6.9	5.5	54.4	0.6	8.3	1.1	15.3	2.5	36.4	2.8	40.0	
송파구	10.3	4.8	6.3	5.1	61.2	0.0	0.0	0.4	6.0	3.7	58.8	2.2	35.2	
강동구	8.5	4.0	4.3	3.5	50.3	0.0	1.0	0.3	7.5	1.7	38.8	2.3	52.8	

주 1 : 2종 이하 주거지역에는 용도지역상 제1종 전용주거지역과 제1종·제2종 일반주거지역이 해당한다.

주 2 : * 서울시 전체 대비, ** 서울시 및 자치구별 2종 이하 주거지역 대비 저층주거지 비율

[부록 표-3] 저층주거지 조성 사업의 종류

구분	근거법	사업 정의 및 특징	추진 기간
토지구획 정리사업	도시 계획법, 토지구획 정리 사업법	사업대상 토지의 교환분합, 기타의 구역변경, 지목 또는 형질의 변경 이나 공공시설의 설치·변경에 관한 사업 사업시행 전의 권리관계에 변동은 가하지 않고 토지의 교환분합 등의 환지방식으로 공공시설을 확보하고 시가지를 개발 체비지 및 공공용지에 해당하는 면적을 토지소유자가 일정비율대로 부담하여 공공의 재원투자 없이 공공용지 확보가 가능 지구 대부분 서울시가 시행했고 일부지구는 토지등소유자로 구성된 조합, 대한주택공사가 시행 서울시에서 62개 지구 총면적 154.5km ² 에 추진	조선시가지계 획령(1934년) 제정 이후 1937년부터 1990년대까지 (토지구획정리 사업법 2000년 폐지)
일단의 주택지 조성사업	도시 계획법	주택의 집단건축을 위해 1만m ² 이상 구역에서 실시하는 도시계획사업 환지 필요가 있는 경우에는 5,000m ² 이하인 지역도 대상이 됨 2000년 도시계획법 전면 개정으로 조항이 삭제되고 도시개발법에 의 해 추진	도시계획법 제정(1962년) 시 도입, 2000년 1월 조항 삭제
주택건설을 위한 대지조성 사업	공영 주택법, 주택건설 촉진법	공영주택법에 의하여 중앙정부 지원과 시의 자금으로 공영주택을 공 급하기 위해 시 또는 대한주택공사가 대지조성사업을 추진했으며 1973년 주택건설촉진법이 제정되면서 공영주택법은 폐지, 주택건설촉진법은 국민주택, 민영주택 건설 등에 관한 사항 규정 주택은행과 지자체가 조달하는 자금으로 국가·지자체·대한주택공사 등이 국민주택 건설을 위한 대지조성	공영주택법 (1963~1973) 주택건설촉진법 (1973~2003) (2003년 주택법 으로 전면 개정)
집단이주 정착지 조성사업	서울시 시책	화재민·수재민·난민 구제, 도시계획사업 추진, 판자촌 철거 등을 위해 도시 외곽 시유지 임야에 이주민 집단 정착지를 조성	1955~1972년
택지개발 사업	택지개발 촉진법	미개발지역을 대상으로 저렴한 택지를 대량으로 조성·공급하는 사업 으로 수용방식으로만 추진되고 공공사업자만 시행 가능하며 민간과 공동시행이 허용 신대방지구, 상계2지구, 도봉지구, 신정지구, 신정2지구 개발 완료, 상암, 도봉, 장월, 장지, 발산, 강일2지구 추진	1980년 12월 법 제정 이후 현재
도시개발 사업	도시 개발법	복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하기 위해 종전 토지구획정리사업과 일단의 주택지조성사업 등을 통합한 도시계획사 업으로 주거지역은 1만m ² 이상 구역에서 실시 수용, 환지, 혼용방식 등 다양한 방식 중 선택하여 사업 추진 사업시행 주체도 공공, 민간, 민관공동 등 다양	도시개발법 (2000년) 제정 이후 현재
주거환경 개선사업	임시 조치법, 도정법	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극 히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역을 대상 도로, 상하수도, 주차장 등 정비기반시설 확충을 국고로 지원 현지개발방식, 환지방식으로 저층주거지 조성	임시조치법 제정(1989년) 이후 현재

[부록 표-4] 주거지역 건폐율과 용적률 변화

개정년월	근거제도	건폐율	용적률
1972.12.	건축법	주거전용 50%, 주거·준주거 : 60%	주거전용 100%
1973.9.	건축법령	-	주거전용 80%, 주거 300%, 준주거 500%
1983.5.	건축조례	-	주거전용 : 강북 70%, 강남·여의도(강남) 80%, 주거 : 강북 250%, 강남 300%, 준주거 : 강북 450%, 강남 500%
1986.12.	건축법	준주거 이외 : 기존과 동일, 준주거 70%	주거전용 100%, 주거 400%, 준주거 700%
1988.2.	건축법령	-	주거전용 50~100%, 일반주거 200~400%, 준주거 300~700%
1990.6.	건축조례	-	전용주거 80%, 일반주거 300%, 준주거 500%
	주거조례	연면적 60㎡ 이하 : 신축 70%, 증 개축 80%, 특례제한 : 연면적 85㎡ 이하 70%, 연면적 85㎡ 초과 60%	주거환경개선사업구역 300%
1990.11.	건축조례	-	일반주거 : 300%(주거용건축물 400%), 그 외 : 기존과 동일
1991.5.	건축법	주거지역 90%	주거지역 700%
1992.5.	건축법령	전용주거 50%, 일반주거 60%, 준 주거 70%	전용주거 100%, 일반주거 400%, 준주거 700%
1993.4.	건축조례	전용주거 50%, 일반주거 60%, 준 주거 60%	전용주거 100%, 1종일반 200%, 2종일반 300%, 3종일반 400%, 준주거 600%
2000.1.	도시 계획법	주거지역 70%	변경 없음
2000.7.	도시계획 법령	1종전용 50%, 2종전용 50%, 1종일반 60%, 2종일반 60%, 3종일반 50%, 준주거 70%	1종전용 50%~100%, 2종전용 100%~150%, 1종일반 100%~200%, 2종일반 150%~250%, 3종일반 200%~300%, 준주거 200%~700%
	도시계획 조례	1종전용 50%, 2종전용 40%, 1종일반 60%, 2종일반 60%, 3종일반 50%, 준주거 60%	1종전용 100%, 2종전용 120%, 1종일반 150%, 2종일반 200%, 3종일반 250%, 준주거 400%
	주거조례	특례 80%, 특례제한 : 기존과 동일	-
2002.2.	국토 계획법	-	주거지역 500%
2002.12.	국토계획 법령	-	준주거 이외 : 기존과 동일, 준주거 200%~600%
2003.7.	주거조례	-	400%

주 : 서울특별시 주거환경개선사업시행조례(주거조례)는 주거환경개선사업구역에 한하여 적용되었으며 2004년 12월까지 효력

[부록 표-5] 주택유형별 규모의 변화

개정년월	근거제도	다중주택	다가구주택	다세대주택	연립주택	아파트
1973.2.	주택건설 촉진법령	-	-	-	2세대 이상 2층 이하	2세대 이상 330㎡ 이상 3층 이상
1980.5.					3층 이하	4층 이상
1984.12.	건축법	-	-	330㎡ 이하 2세대 이상	-	-
1985.12.	서울시 지침	-	-	20세대 미만	-	-
1986.6.	건설교통부 지침	-	-	2층 이하만 허가	-	-
1988.2.	건축법령	다수인이 장기간 거주 가능한 구조	-	330㎡ 이하, 3층 이하, 2세대 이상	-	-
1988.6.	주택건설 촉진법령	-	-	330㎡ 이하, 3층 이하	330㎡ 초과, 3층 이하	4층 이상
1989.11.				사업승인 공동주택 20세대 이상		
1990.2.	건설교통부 지침	-	330㎡ 이하, 3층 이하, 2~9가구	-	-	-
1990.4.	서울시 지침	-	660㎡ 이하, 3개층(4층), 2~19가구	3층 이하	-	-
1990.7.	주택건설 촉진법령	-	-	660㎡ 이하, 4층 이하	660㎡ 초과, 4층 이하	5층 이상
1999.4.	건축법령	330㎡ 이하, 3층 이하	660㎡ 이하, 3개층 이하, 19세대 이하	-	-	-
1999.8.		"	"	660㎡ 이하, 4개층 이하	660㎡ 초과, 4개층 이하	5개층 이상
				1층 필로티 전층 주차장 이용 시 층수 제외		
2007.2.		"	1층 면적 1/2 이상 주차장, 나머지 주택 외 이용 시 층수 제외	"	"	"
2016.7.		"	1/2 이상 → 전부 또는 일부	"	"	"

2_저층주거지 내 저층주택 현황

1) 대지면적

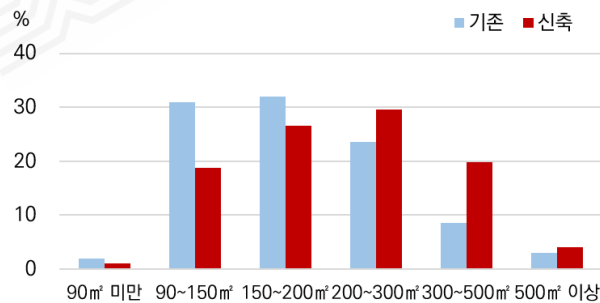
[부록 표-6] 대지면적 분포

(단위 : %)

구분	40㎡ 미만	40~90㎡	90~150㎡	150~200㎡	200~300㎡	300~500㎡	500㎡ 이상
계	0.7	12.1	38.1	23.5	16.7	6.6	2.4
주택 유형	단독주택	1.4	15.9	44.1	22.2	10.5	4.3
	다가구주택	0.1	13.6	48.1	23.8	11.7	2.5
	다세대주택	0.1	2.7	12.9	29.0	40.4	14.1
	연립주택	0.2	0.2	0.5	1.0	15.5	36.9
용도 지역	전용주거	0.3	1.8	4.5	5.0	22.8	43.1
	1종일반	0.7	9.6	32.3	24.2	18.8	9.7
	2종일반(7)	0.5	10.5	40.7	24.4	16.5	5.8
	2종일반	1.1	17.3	37.0	22.5	16.0	4.6

○ 2010년대 신축주택 대지면적 변화

- 기존주택은 대지면적 90~200㎡의 분포가 가장 높은 것에 비해 신축주택은 200~300㎡가 가장 높은 비율을 차지
- 대지면적 300~500㎡의 비율은 기존주택에 비해 신축주택이 12%p 증가

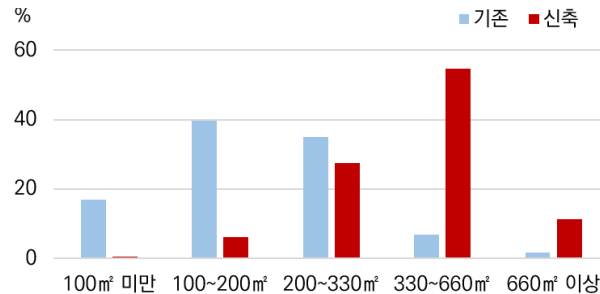


[부록 그림-1] 대지면적 분포 변화

2) 연면적

○ 2010년대 신축주택 연면적 변화

- 연면적 분포에 있어서 기존주택의 연면적은 100~200㎡의 비율이 가장 높은 것에 비해 신축주택은 330~660㎡가 가장 높은 비중을 차지



[부록 그림-2] 연면적 분포 변화

3) 주택층수

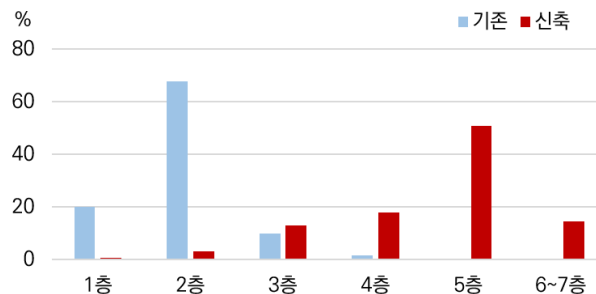
[부록 표-기] 평균 층수 현황

(단위 : 층)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택
전체	2.5	1.8	2.6	3.8	3.8
전용주거	1.7	1.7	2.0	2.1	2.2
1종일반	2.3	1.7	2.6	3.2	3.6
2종일반(7)	2.6	1.8	2.6	3.9	3.9
2종일반	2.4	1.8	2.6	3.8	3.8

○ 2010년대 신축주택 층수 변화

- 기존에는 2층이 전체 68%에 해당하고 2층 이하가 88%를 차지하였다면, 신축은 5층이 과반수이며 4층 이상이 83%를 차지



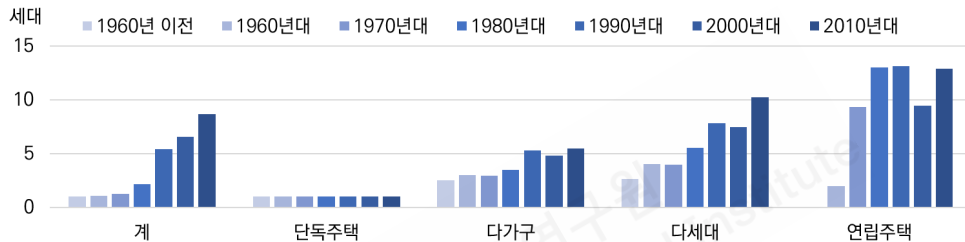
[부록 그림-3] 지상 층수 분포 변화

[부록 표-8] 건축연대별 지하층 확보 비율

(단위 : %)

구분	계	1960년 이전	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대	2010 년대
건축연대별 지하층 확보 주택 비율	74.2	6.9	25.1	78.1	90.8	95.1	33.6	20.2
지하층 확보 주택의 건축연대비율	100.0	0.1	1.8	17.0	28.0	46.8	5.3	1.1

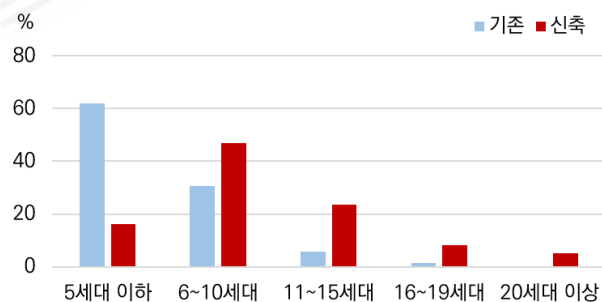
4) 세대수



[부록 그림-4] 주택유형별 세대수 추이

○ 2010년대 신축주택 세대수 변화

- 기존주택의 세대수는 5세대 이하 비율이 가장 높지만, 신축주택은 6~10세대 비율이 47%로 가장 높고 11세대 이상이 전체에서 37%를 차지



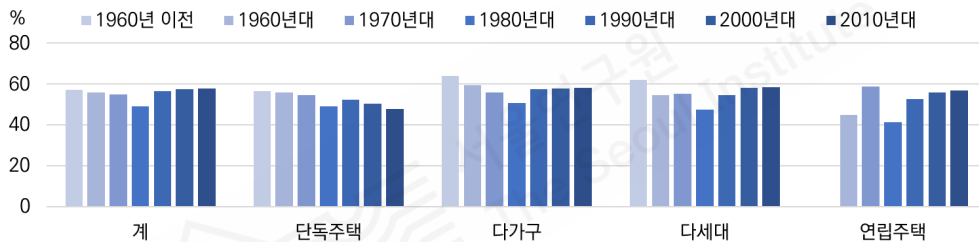
[부록 그림-5] 세대수 분포 변화

5) 건폐율

[부록 표-9] 건폐율 분포

(단위 : %)

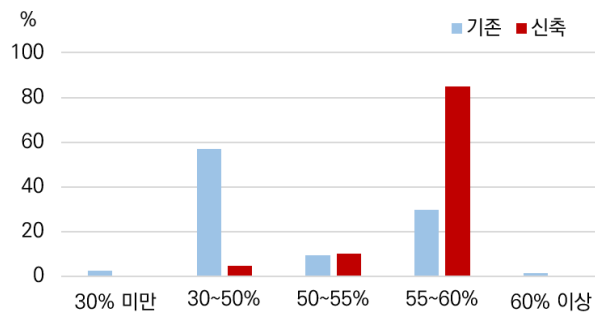
구분		30% 미만	30~50%	50~60%	60% 이상
계		0.9	30.2	60.0	8.8
주택유형	단독주택	1.8	55.0	31.8	11.4
	다가구주택	0.4	15.4	75.0	9.2
	다세대주택	0.4	21.7	72.3	5.5
	연립주택	3.1	22.5	70.5	3.9
용도지역	전용주거	24.3	69.8	4.2	1.8
	1종일반	3.9	35.5	53.6	7.1
	2종일반(7)	0.3	29.3	62.4	8.0
	2종일반	0.3	28.4	59.4	11.9



[부록 그림-6] 건폐율 추이

○ 2010년대 신축주택 건폐율 변화

- 기존주택의 건폐율은 30~50%가 가장 많지만, 신축주택 대부분의 건폐율은 55~60%로 법정건폐율 한계선까지 도달하여 개발



[부록 그림-7] 건폐율 변화

3_저층주거지 내 기반시설 현황

[부록 표-10] 용도지역별 필지의 접도 도로폭 비율

(단위 : %)

구분	4m 미만			4m 이상		
	계	3m 미만	3~4m	계	4~6m	6m 이상
전체	26.7	12.1	14.6	73.3	40.9	32.4
전용주거	11.1	7.0	4.1	88.9	36.9	52.0
1종일반	26.0	14.7	11.3	74.0	43.6	30.4
2종일반(7)	25.1	10.2	14.8	74.9	41.7	33.2
2종일반	31.6	15.3	16.3	68.4	38.1	30.4

[부록 표-11] 대지면적 분포별 접도 도로폭 비율

(단위 : %)

구분		4m 미만 도로			4~6m 도로	6m 이상 도로
		계	3m 미만	3~4m		
30년 미만	계	21.1	7.5	13.6	42.3	36.6
	60㎡ 미만	51.6	30.9	20.7	29.4	19.0
	60~90㎡	44.9	18.5	26.4	38.0	17.1
	90~120㎡	34.7	11.3	23.5	43.3	21.9
	120㎡ 이상	15.3	5.3	10.1	42.6	42.0
30년 이상	계	31.9	15.6	16.2	37.7	30.5
	60㎡ 미만	58.7	38.6	20.2	20.9	20.3
	60~90㎡	54.6	33.7	20.9	27.5	17.9
	90~120㎡	41.8	19.3	22.6	36.9	21.3
	120㎡ 이상	22.3	9.5	12.9	41.0	36.7

[부록 표-12] 자치구의 접도 도로폭 비율

(단위 : %)

구분	4m 미만			4m 이상		
	계	3m 미만	3~4m	계	4~6m	6m 이상
종로구	44.6	30.5	14.1	55.4	32.9	22.5
중구	33.7	22.1	11.6	66.3	39.5	26.8
용산구	38.0	22.1	15.9	62.0	35.8	26.2
성동구	47.7	22.9	24.8	52.3	37.5	14.8
광진구	40.4	9.3	31.1	59.6	44.9	14.7
동대문구	54.5	30.9	23.6	45.5	33.4	12.1
중랑구	39.1	9.0	30.1	60.9	49.9	10.9
성북구	39.3	21.7	17.6	60.7	39.4	21.2
강북구	25.2	11.2	14.0	74.8	39.6	35.2
도봉구	14.9	5.6	9.3	85.1	42.9	42.2
노원구	17.2	8.5	8.6	82.8	44.2	38.7
은평구	22.5	8.2	14.3	77.5	44.8	32.7
서대문구	25.5	14.1	11.4	74.5	41.3	33.2
마포구	23.5	10.5	13.0	76.5	42.5	33.9
양천구	7.3	2.3	5.0	92.7	46.2	46.5
강서구	9.4	3.8	5.6	90.6	42.6	48.0
구로구	23.2	12.7	10.4	76.8	38.2	38.6
금천구	12.7	2.7	10.0	87.3	37.0	50.4
영등포구	32.2	12.3	19.9	67.8	45.1	22.7
동작구	29.0	14.8	14.2	71.0	45.8	25.1
관악구	15.3	5.1	10.2	84.7	48.4	36.3
서초구	5.9	2.0	4.0	94.1	28.7	65.3
강남구	6.0	1.3	4.7	94.0	47.7	46.3
송파구	12.0	6.4	5.6	88.0	21.2	66.8
강동구	23.1	8.2	14.9	76.9	41.6	35.3

[부록 표-13] 자치구의 공원 소외지역

(단위 : m², %)

자치구	소공원/어린이공원 250m 이내 미접근		
	면적	비율	자치구 2종 이하 주거지역 대비율
서울시	46,553,623	100	21.8
종로구	3,177,196	6.8	35.8
중구	1,139,291	2.4	24.8
용산구	2,438,545	5.2	27.9
성동구	1,156,736	2.5	17.2
광진구	1,863,728	4.0	22.9
동대문구	2,360,711	5.1	27.4
종량구	1,090,599	2.3	16.1
성북구	4,910,132	10.5	37.7
강북구	1,333,913	2.9	16.3
도봉구	782,787	1.7	15.1
노원구	1,685,133	3.6	27.9
은평구	3,146,708	6.8	27.3
서대문구	2,469,174	5.3	20.2
마포구	1,813,492	3.9	20.5
양천구	803,142	1.7	11.1
강서구	994,331	2.1	11.5
구로구	2,216,971	4.8	31.0
금천구	425,750	0.9	9.2
영등포구	1,133,438	2.4	21.1
동작구	1,831,299	3.9	18.6
관악구	3,425,182	7.4	29.6
서초구	1,390,575	3.0	13.7
강남구	2,862,233	6.1	22.6
송파구	1,177,612	2.5	11.4
강동구	924,945	2.0	10.8

[부록 표-14] 노상·노외주차장 현황 및 거주자우선 노상주차장 비율

(단위 : 면, %)

구분	노상주차장(공영)			노외주차장			전체 주차장 계	공영 주차장 계	거주자우선 노상주차장비율	
	거주자우선 주차장	이외	계	공영	민영	계			전체 대비	공영 대비
서울시	64,629	5,190	69,819	33,043	14,157	47,200	117,019	102,862	55.2	62.8
종로구	1,499	48	1,547	835	539	1,374	2,921	2,382	51.3	62.9
중구	242	50	292	1,146	862	2,008	2,300	1,438	10.5	16.8
용산구	2,518	193	2,711	1,206	466	1,672	4,383	3,917	57.4	64.3
성동구	1,996	336	2,332	1,336	181	1,517	3,849	3,668	51.9	54.4
광진구	2,342	266	2,608	1,162	487	1,649	4,257	3,770	55.0	62.1
동대문구	2,526	295	2,821	1,430	302	1,732	4,553	4,251	55.5	59.4
종랑구	2,810	336	3,146	1,693	765	2,458	5,604	4,839	50.1	58.1
성북구	4,793	50	4,843	902	1,027	1,929	6,772	5,745	70.8	83.4
강북구	2,172	250	2,422	1,289	185	1,474	3,896	3,711	55.7	58.5
도봉구	2,135	38	2,173	909	109	1,018	3,191	3,082	66.9	69.3
노원구	694	135	829	383	494	877	1,706	1,212	40.7	57.3
은평구	3,067	-	3,067	1,011	394	1,405	4,472	4,078	68.6	75.2
서대문구	3,840	68	3,908	1,126	707	1,833	5,741	5,034	66.9	76.3
마포구	3,215	460	3,675	1,728	456	2,184	5,859	5,403	54.9	59.5
양천구	910	427	1,337	1,257	580	1,837	3,174	2,594	28.7	35.1
강서구	2,280	892	3,172	1,631	196	1,827	4,999	4,803	45.6	47.5
구로구	1,498	100	1,598	1,136	229	1,365	2,963	2,734	50.6	54.8
금천구	1,593	23	1,616	826	233	1,059	2,675	2,442	59.6	65.2
영등포구	1,981	137	2,118	1,629	325	1,954	4,072	3,747	48.6	52.9
동작구	1,799	43	1,842	669	431	1,100	2,942	2,511	61.1	71.6
관악구	4,531	355	4,886	1,453	416	1,869	6,755	6,339	67.1	71.5
서초구	78	1	79	1,143	1,567	2,710	2,789	1,222	2.8	6.4
강남구	4,037	459	4,496	3,053	2,620	5,673	10,169	7,549	39.7	53.5
송파구	7,590	147	7,737	2,991	158	3,149	10,886	10,728	69.7	70.7
강동구	4,483	81	4,564	1,099	428	1,527	6,091	5,663	73.6	79.2

주 : 2016년 5월 말 기준

자료 : 서울시 내부자료

Abstract

Current Condition and Policy Direction for Low-Rise Residential Areas in Seoul

Da-Mi Maeng · Nam-Jong Jang · Ce-Na Baik

The low-rise residential area is a densely populated lower-floor residential space with five floors or less, and is distributed throughout the city of Seoul. The low-rise residential area covers 124.5km², accounting for 38.2% of the total residential area. There are about 337,000 low-rise houses in Seoul's low-rise residential area. By type of occupancy, 46% area single-family and 54% multi-family houses. Buildings in Seoul's low-rise residential areas are aging. 32% of them are over 30 years old.

During Seoul's high-growth period, low-rise residential areas have continuously densified and building regulations and parking lot standards eased to revitalize the housing supply. Despite an increase in construction and household density due to the construction of new buildings, the living environment is worsening, because the infrastructure - such as roads, parking lots and open spaces - is deficient.

During the high-growth period, many multi-family houses were supplied and low-rise housing was gradually recognized as an affordable accommodation option. Also, the only means to manage low-rise residential areas during Seoul's high-growth period have been redevelopment projects. Those areas not yet considered for restoration were regarded as a reserve for redevelopment. The management of the low-rise residential area was actually neglected because expectations for redevelopment projects were high. In

addition, due to alienation from policies for residential area management, corresponding standards for low-rise residential areas was lacking.

On the other side, as the housing supply regulations relaxed, low-rise residential areas' living environments degraded, due to continued densification without the improvement of infrastructure. In order to manage low-rise residential areas, Seoul's areas are classified into four types, based on the need or urgency for public support, the possibility of self-management of housing, the form of residence, and the physical conditions of low-rise residential areas.

The first type is a spontaneously formed residence. On the whole, these are old houses becoming densely populated with a composition of poor and irregular small-scale parcels. The second type is similar to the first one in terms of infrastructure and parcels. However, new construction is taking place, mainly on parcels with good road conditions. The third type is a planned where old densely populated spaces are present, but the infrastructure do not suffice to meet the heightened density's requirements. The last type is a planned development site, which comprises housing of various ages, sizes, and kinds induced by the continuous development of infrastructures and parcel condition.

However, with the changes of socio-economic conditions, such as the low growth rate, population decline, social aging, and increases of single-person households, it is necessary to change policy viewpoints. Low-rise residential areas are flexible spaces that can cope with diversified housing demands. In addition, tangible and intangible values such as history, location, and community in low-rise residential areas is one of Seoul's greatest attractions. Policy viewpoints must change in various aspects to maintain, preserve, manage, and maintain the characteristics of low-rise residential areas.

Recently, a variety of public projects have been pursued as alternatives to improve sought-after residential environments, but they are limited to only a part of low-rise residential areas. Therefore, the quality of the housing and residential environment should be enhanced by incorporating entire low-rise residential areas in main

policy targets.

In order to improve the quality of low-rise residential areas, it is necessary to activate the local management, based on the space characteristics and types. A variety of measures should be required to manage or redevelop neighborhoods, depending on the characteristics of the residential area. The role of a neighborhood plan should be re-established to function as a main management framework for residential areas. In addition, upgrading the guidance level for quality of life in low-rise residential areas is necessary. Finally, the role of administrators in the public sector should be differentiated into consultants, coordinators, managers, or conflict mediators.



Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Research Scope and Methods

02 Analysis of Seoul's Low-Rise Residential Areas

- 1_Review of Related Laws and Policies
- 2_Physical Status of Low-Rise Residential Areas
- 3_Characteristics of Residents in Low-Rise Residential Areas

03 Policy Issues of Seoul's Low-Rise Residential Areas

- 1_Deficiency in Infrastructure
- 2_Density Increase
- 3_Aging Buildings
- 4_Monotonous Housing Type
- 5_Increase in Canceled Areas from Redevelopment Projects

04 Type Analysis of Seoul's Low-Rise Residential Areas

- 1_Classification of Low-Rise Residential Areas
- 2_Type 1
- 3_Type 2
- 4_Type 3
- 5_Type 4

05 Policy Directions for Seoul's Low-Rise Residential Areas

1_Policy Directions for Low-Rise Residential Areas

2_Policy Suggestions

References



서울연 2016-BR-17

서울시 저층주거지
실태와 개선 방향

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2017년 2월 28일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-203-0 93530 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.