

주택 재건축의 또다른 대안 : 도시형 타운하우스

2009. 2. 9 제31호

이성창 / 서울시정개발연구원 부연구위원
임희지 / 서울시정개발연구원 연구위원
김상일 / 서울시정개발연구원 연구위원

< 목 차 >

요약

- I. 아파트로 획일화되어 가는 서울**
- II. 해외의 블록단위 정비사례**
- III. 도시구조를 고려한 다양한 정비모델 개발**

요 약

지난 40년간 서울의 주택유형은 단독주택에서 아파트로 크게 변화하였다. 1970년 전체 주택의 88.5%에 달하던 단독주택은 2005년에는 19.8%로 감소하였고, 주차장 규제가 강화된 2003년부터는 신규 주택의 80%가 아파트로 공급되고 있다. 재개발 재건축 등 주택재정비 사업을 통해 공급되는 주택의 대부분이 아파트인 점을 감안하면 조만간 서울의 주택유형은 거의 아파트로 획일화될 것으로 예상된다.

뉴타운사업의 본격적인 추진과 노후 단독주택 지역에 대한 재건축사업 허용으로 향후 서울시의 단독주택 재고는 계속해서 감소할 전망이다. 그러나 주택재정비 사업은 거주평형의 대형화와 고급화, 그리고 고층주택을 근간으로 하고 있어, 기존의 도시경관과 도시조직을 파괴하고 폐쇄적인 단지형 아파트를 양산한다는 비판을 받고 있다. 이 같은 아파트 획일화에 대한 우려로 최근 서울시에서는 주거유형을 다양화할 수 있는 새로운 정비사업 방식인 구릉지형 재건축과 블록단위 재건축, 결합개발 방식을 모색하고 있다. 특히, 2종 7층 일반주거지역의 절반 이상이 격자형 단독주택지라는 점에서 격자형 주택지의 원형을 보존할 수 있는 다양한 블록단위 정비모델의 개발을 추진하고 있다.

영국, 일본 등 선진국에서는 주거유형의 다양화와 조화로운 경관 형성을 위한 방안으로, 도시의 공공공간과 거주공간을 유기적으로 통합하는 주택단지 개발을 추진하고 있다. 형태적으로는 중정이 있는 중저층의 연도형 주거와 가로를 중심으로 한 커뮤니티 단위 개발이 특징이다. 서울시의 경우에도 기존의 격자형 가로와 가구(블록)를 유지하면서 1~2개의 블록을 기본 단위로 하는 도시형 타운하우스가 새로운 주택단지의 모델로 제시되고 있다. 도시형 타운하우스는 특히 다세대/다가구 밀집지역을 정비하는 데 유용한 대안적 주택유형이라고 할 수 있다.

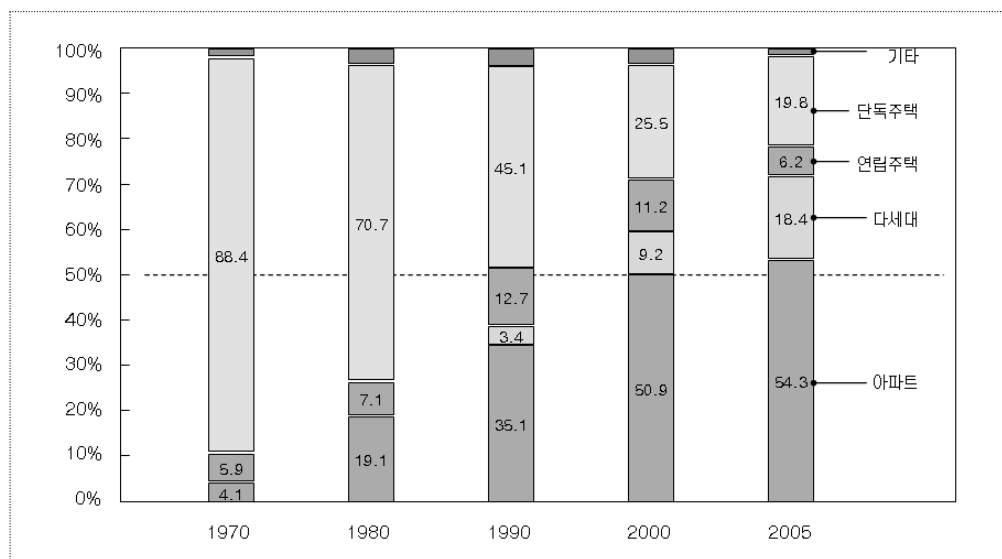
도시형 타운하우스의 실현을 위해서는 첫째, 블록단위 정비모델의 사업화를 위한 조건을 마련할 필요가 있다. 우선 용도지역별 높이와 층수 등 기준을 준수하고, 격자형의 도시구조를 유지하는 것을 전제로 블록단위 사업계획을 수립한다. 그리고 사업이 가능하도록 정비구역의 면적기준을 완화하고, 계획용적율의 상향조정, 기반시설 설치비용 보조 등 인센티브를 제공한다. 둘째, 지역 차원의 마스터플랜을 수립하고 단계적으로 사업을 추진함으로써 통합적인 도시 및 주거환경 개선을 유도한다. 셋째, 블록단위로 기반시설 및 공동시설을 확보하여 정비의 완결성을 갖도록 하고, 가로의 규모 및 특성에 따라 다양한 주동을 배치하여 지역 전체의 조화로운 정비를 유도한다. 마지막으로 계획 단계별로 디자인그룹을 구성하고 계획의 협의 및 디자인 조정을 통해 다양한 도시경관을 창출할 수 있게 건축물을 계획하도록 한다.

I. 아파트로 획일화되어 가는 서울

아파트 주택 재고의 증가

□ 단독주택의 소멸과 아파트의 지속적인 증가

- 서울시의 단독주택은 재개발·재건축사업의 추진으로 감소 추세
 - 1970년에는 전체 주택 재고의 88.5%였으나 2005년에는 19.8%에 불과
 - 아파트는 1970년 4.1%에서 2005년 54.3%로, 서울시 주택 재고의 절반 이상을 차지하고 있으며 향후 더욱 증가할 전망



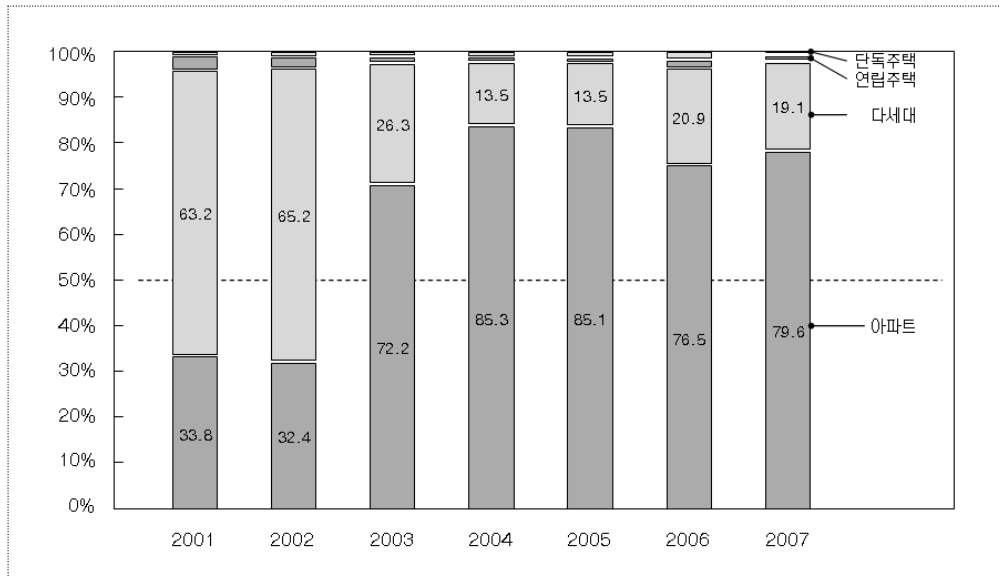
자료 : 서울시 주택국 내부자료

[그림1] 서울시 주거유형별 비율

□ 2003년 이후 아파트 공급이 대폭 확대

- 2000년도 이후 단독주택 및 연립주택 대신 다세대주택 공급이 활발
 - 다세대주택이 전체 공급량의 60% 이상을 차지

- 그러나 2003년부터는 주차장법 강화로 다세대주택 공급이 위축되고 또 다시 아파트가 전체 공급량의 70% 이상을 차지



자료 : 서울시 주택국 주택건설 실적보고(인허가 기준) 재구성

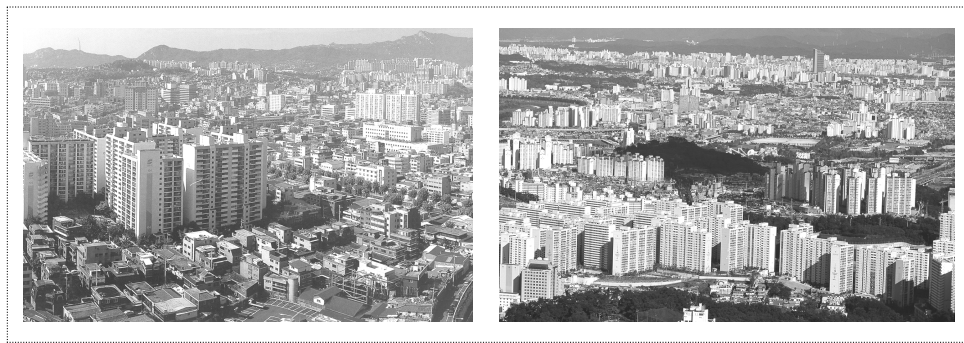
[그림2] 2000년 이후 서울시 주거유형별 공급비율

정비사업 추진으로 노후주거지의 고층 아파트화가 가속

- 노후한 단독주택지의 주거환경 개선이 시급하나 아파트 이외의 대안은 부재
 - 기존 다세대·다가구주택의 노후화 진행으로 상당수 단독주택지의 정비시기가 도래
 - 그러나 거주평형의 대형화·고급화와 고층 선호로, 기존 다세대·다가구주택은 거의 대부분 아파트로 대체되고 있는 실정
 - 도시 및 주거환경정비법 개정 이후 시행된 정비사업 역시 별다른 대안 없이 아파트 위주로 진행되는 상황

□ 주변의 경관과 도시조직을 무시한 고층아파트

- 노후한 저층 단독주택지에 고층아파트가 혼재되어 위압적 형태와 규모로 경관의 차폐와 주변과의 부조화가 야기
- 저층의 단독주택과 다세대·다가구주택 밀집지역에 고밀·고층아파트로 인한 돌출경관이 발생



[그림 3] 아파트 개발에 따른 도시경관 변화

- 사업성만을 고려한 개발로 도시구조의 파괴와 커뮤니티 단절을 야기
- 사업 단위의 대형화에도 불구하고 단위세대의 확장과 자기단지의 개선에만 중점을 둔 단순한 '주거환경 개선'
- 기존의 잘 구획된 구조를 무시하여 커뮤니티의 중심인 도로체계를 파괴하고, 폐쇄적인 단지 계획으로 주변과 격리된 '고립된 섬'으로 존재



[그림 4] 아파트 개발에 따른 기존 도시조직 파괴

노후 주택지에 적합한 다양한 정비방안이 필요

- 아파트 중심의 재정비에서 탈피하기 위해서는 격자형 주택지에 적합한 블록단위 정비수단 도입이 시급한 과제
- 서울시는 1960년대부터 대규모 토지구획정리사업을 통해 일정한 규모의 가구와 격자형 도로체계를 갖춘 주택지를 형성
- 격자형 주택지는 약 140km²로 서울시 일반주거지역 면적의 약 48%를 차지



[그림 5] 서울시 토지구획정리사업지구 및 격자형 주택지 분포현황

- 단독주택 지역이 다세대·다가구주택으로 과밀화되어 주차장 및 공원·녹지 등의 기반시설이 부족한 상황이며 주택자체도 노후화
- 2종 7층 일반주거지역의 54%가 격자형 주택지



[그림 6] 격자형 주택지의 과밀화와 정형화된 도시구조

- 주거환경과 지역(도시) 환경을 함께 개선하며, 정형화된 도시조직에 고층 아파트가 아닌 블록(가구) 단위로 정비할 수 있는 대안 모색이 시급
 - 서울시 내 자연발생형 주거지였던 무허가 불량 주거지가 전면철거 방식의 주택재개발을 통해 대규모 아파트단지로 변화
 - 일부 개발이 어려운 경관지구 및 층수제한 지역만이 기존 형태를 유지
 - 아파트 획일화에 대한 우려로 서울시에서는 주거유형을 다양화할 수 있는 새로운 정비사업 방식을 모색
 - 지역별 특성을 고려한 주거유형을 유도하기 위한 방안으로 구릉지형, 블록단위 재건축, 결합개발 방식을 추진
 - 현재 구릉지와 역세권을 연계한 결합방식이 추진 중이며, 특히 구릉지는 특별경관설계자를 지정하여 지역에 적합한 정비 모델을 적용한 사업을 시행

II. 해외의 블록단위 정비사례

공공공간과 주거공간의 유기적 통합 : 영국 Greenwich Millennium Village

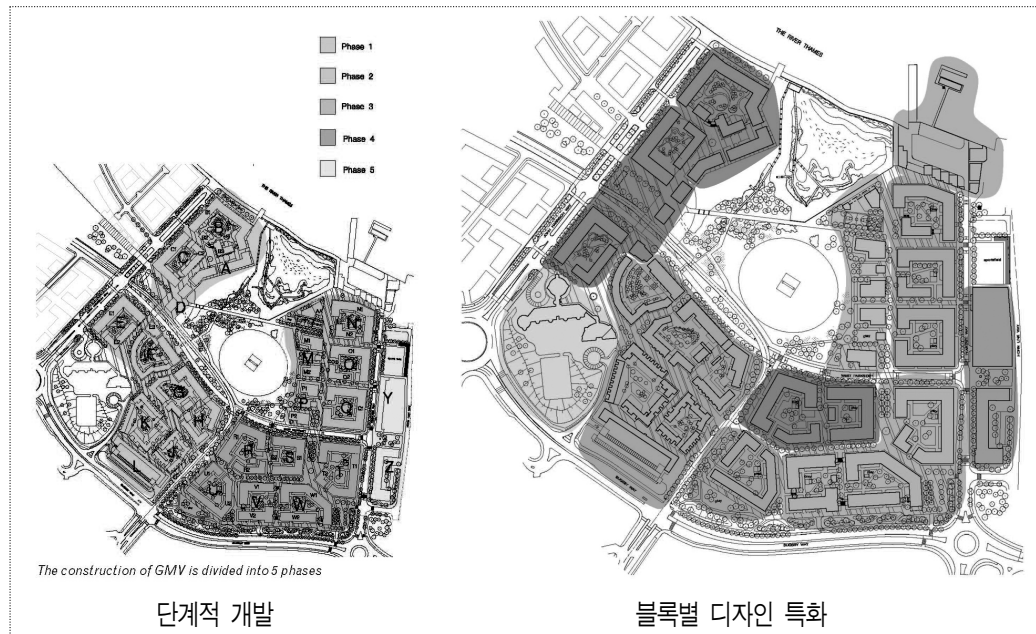
☐ 공공공간과 사적공간의 유기적인 통합

- 마을의 개발계획은 공적공간에서 사적공간까지 공간의 위계를 세우고, 공공영역의 연결을 통해 각각의 조직을 유기적으로 통합
 - 본질적인 도시 주거지로의 재생을 위해 복합용도(Mixed Use)를 통한 지속가능한 주거지역 창조
 - 마을의 대표적인 공공공간이 Southern Park를 중심으로 둘러싸는 편자모양의 구조를 형성
 - 공원과 마을을 유기적으로 이어주는 공공영역인 가로에는 학교, 건강센터, 탁아소 등의 복지기능과 소규모 상업영역이 직접적으로 연결
- 블록 내부에 위치한 중정(Courtyards)은 사적 공간에 준하는(Semi-Private) 공간으로, 공공영역과 구분
 - 주거부의 사적인 영역을 보호하기 위해 건물들은 오픈스페이스 가장자리에 위치하여, 공공영역과 구분 짓는 경계로 계획
 - 그러나 높은 벽이나 펜스 등의 설치는 개방감을 저해하고 마을과의 유기적 연결을 저해하여 허용되지 않음.

☐ 통합적인 마스터플랜을 통한 단계적인 개발

- 지역 전체에 대한 마스터플랜을 통해 5단계의 순차적인 개발을 유도
 - 현재 1·2단계 개발이 완료되어 3단계 개발을 진행 중이며, 마스터플랜은 개발의 전 기간에 걸쳐 변화하는 상황에 맞춰 발전

- 블록별로 각각 다른 건축가와 팀이 투입되어 전체적인 틀 속에서 다양성을 가진 도시 주거지를 조성



자료 : Greenwich Millennium Village, Outline Planning Application

[그림 7] GMV의 단계적인 개발과 부분별 특성

- 사회적 통합을 위한 다양한 주거타입을 혼합
 - 주거타입 구성의 3가지 핵심요소인 규모·소유형식·평면형태의 혼합을 유도
 - 규모와 평면형태의 혼합을 통해 다양한 수요에 대응하는 주택을 공급
 - 분양 및 임대, 부담가능한 주택(Affordable Housing)의 공급을 통해 사회통합을 시도하고, 이러한 주거타입은 디자인이나 외관상으로 동일하게 계획

- 각 지구별 가로경관 형성을 위한 가이드라인을 수립하여 개발방향에 대한 구체적인 목표를 제시
- 주동의 디자인과 가로경관에 대한 가이드라인에서 옥외공간의 조명 및 가로시설물까지 통합적인 디자인이 될 수 있도록 계획지침을 수립

□ 디자인 협의체를 통한 조화로운 디자인 창출

- 각 사업지구를 대표하는 간사(幹事) 사업자를 선정하고 공공기관 및 관계 사업자 등과 디자인 협의를 통해 사업지구 내 계획·설계·건설 등을 조정하며 사업을 진행
- 사업지구 및 블록단위 주택에 관계된 계획·설계 조정자를 각각 선정하고 연도형 주동의 설계에 대해서 복수의 설계자를 채용
- 이로 인해 조화로운 주거지를 형성하고, 블록별 디자인 다양성을 추구

Ⅲ. 도시구조를 고려한 다양한 정비모델 개발

격자형 주택지에 적합한 ‘도시형 타운하우스’ 모델을 도입

- 기존 가로와 가구를 유지하면서 블록을 기본 단위로 정비하는 방식을 도입할 필요
 - 정형화되어 있는 격자형 주거지의 가로구획을 적정한 개발단위로 설정함으로써 폐쇄적인 아파트 단지에 대한 대안모델을 제시
 - 기반시설의 재편성이 아닌 유지·활용을 통해 도시구조와 지역성을 유지
 - 가로에 면하여 건축물의 주동이 형성되고 중정이 있는 5~7층의 도시형 타운하우스를 건립
 - 도시형 타운하우스는 개발단위의 측면뿐 아니라, 도시 및 주거환경의 질이 저하된 다세대·다가구가 밀집한 단독주택지에 대한 대안적 주택유형



[그림 8] 도시형 타운하우스의 특성

- 기존의 타운하우스가 교외에 지어지는 고가의 대형 평형 위주 집합주택을 지칭하는 반면, 기성시가지에 적합한 중소규모의 공동주택의 '도시형 타운하우스'를 유도

□ 주요 추진전략

주요과제	추진전략
블록단위 정비모델의 사업화를 위한 조건	- 용도지역 별 높이, 층수, 밀도기준의 준수 - 기본 계획단위 설정을 통한 격자형 도시구조 유지 - 블록단위 정비모델의 사업추진을 위한 인센티브 제공
순차적 정비를 통해 지역의 도시 및 주거환경 개선	- 마스터플랜을 통한 지역 차원의 계획 수립 - 노후도 등에 따른 단계적인 사업단위 설정
블록단위로 완결성을 가지는 일체적인 정비	- 기반시설 및 공동시설의 확보 - 블록크기 및 가로특성에 따른 다양한 주동유형 적용
디자인그룹의 계획 조정을 통한 디자인 다양화	- 계획단위별 디자인 그룹 구성 및 계획 조정

블록단위 정비모델의 사업화를 위한 조건

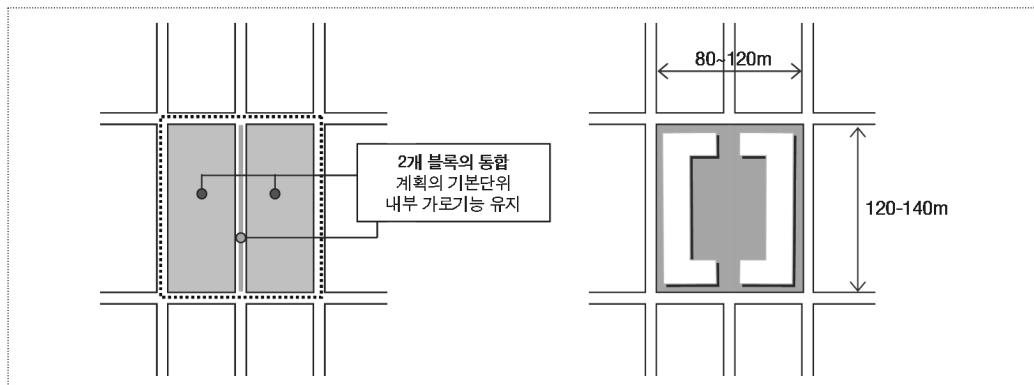
□ 도시관리계획에 의한 용도지역 별 높이, 층수, 밀도기준 준수

- 일반주거지역 세분화에 따른 관리 기준에 부합한 밀도규제의 준수를 원칙으로 정착
- 특히, 2종 7층 이하 일반주거지역의 높이기준 완화를 통한 고층아파트 개발을 지양하고 중층 고밀 원칙을 엄격히 고수

□ 기본 계획단위 설정을 통한 격자형 도시구조를 유지

- 단변 70m 이상의 폭이 되어야 적절한 개방감을 가질 수 있으므로, 기본적으로 2개 블록을 통합하여 계획

- 단, 블록규모는 사업단위별 구역지정의 시기에 따라 지역별 마스터플랜 및 지구단위계획을 통하여 개별적으로 설정



[그림 9] 블록 계획의 기본단위

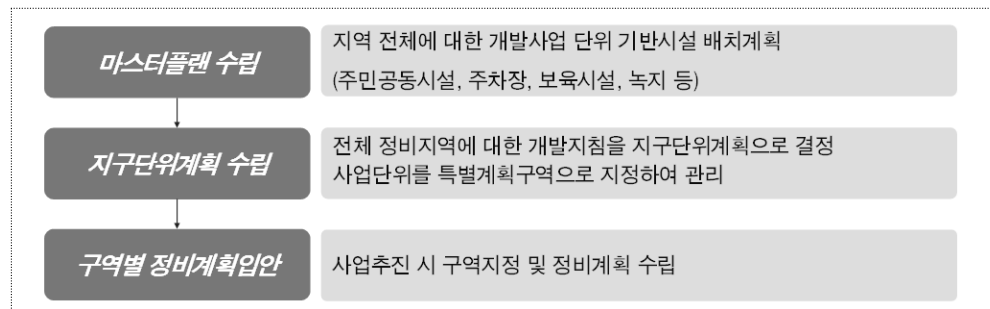
- 통합블록의 경우 정비계획 수립의 단위인 1ha 이상의 조건을 만족할 뿐만 아니라 내부 가로 기능 유지를 통해 기존 가로체계를 유지
 - 인접블록과 정비의 시차가 있거나 지형 등으로 통합이 불가능한 블록은 마스터플랜에 따라 단일블록으로 계획
- 블록단위 정비모델의 사업추진을 위한 인센티브 제공
- 기본계획상 계획용적률을 10% 상향 조정
 - 블록단위 정비 시 1종 일반주거지역에서는 현행 170%에서 180%로, 2종 일반주거지역에서는 현행 190%에서 200%로 상향조정
 - 정비구역 지정 면적기준의 완화
 - 정비구역 지정 요건인 1ha 이상의 면적기준을 단일블록으로도 정비가 가능하도록 기준 완화하여 가구체계 왜곡을 최소화
 - 정비기반시설 설치비용 보조 확대

- 현행 주택재개발방식에서만 보조하고 있으나, 블록단위 재건축 방식 (도시형 타운하우스)에 보조대상 확대 필요
- 공원 및 녹지 확보기준을 완화
- 단지 내 중정의 개방성을 유지할 경우, 도시공원 및 녹지 확보 기준을 완화

순차적 정비를 통한 도시 및 주거환경 개선

□ 마스터플랜을 통한 지역차원의 계획 수립

- 지역 전체에 대한 균형 있는 정비를 위해 공공이 전체 지역에 대한 마스터 플랜을 우선 수립하고, 계획지침을 지구단위계획으로 결정
- 마스터플랜을 기초로 하여 전체 지역에 대한 지구단위 계획을 수립하여 도로와 블록체계 및 기반시설의 위치 등을 정하고 예상되는 사업단위를 특별계획구역으로 지정하여 관리
- 정비사업의 요건을 충족하게 되면 정비구역으로 지정하여 단계적으로 사업



[그림 10] 지역 차원의 순차적인 계획 수립

□ 노후도 등에 따라 단계적으로 사업단위를 설정

- 정비시점이 비슷한 블록을 예측하여 동일 사업단위로 묶어 순차적으로 정비
- 점진적으로 도시형 타운하우스의 집단화를 유도하여, 단지화에 따른 인 프라의 집적효과 및 지역 전체의 균등한 발전을 통해 종합적인 개선



[그림 11] 사업단위 설정을 통한 순차적 정비(예: 중랑구 망우동)

블록단위로 완결성을 가지는 일체적인 정비

□ 기반시설 및 공동시설 확보

- 지역 차원에서 필요한 공공시설은 마스터플랜 및 지구단위계획을 통해 계획하고 공공에서 적극적으로 지원
 - 개별 블록단위에서 도로정비와 녹지 및 주차장을 설치하여 완결성을 유지
- 단지 내 중정 확보와 도로변 녹지대를 확보
 - 주동의 높이에 따라 도로 사선 제한 및 일조 등을 고려하여 건축선을 지정하고 이격시키며, 도로변으로 주동을 면하게 배치
 - 내부 중정은 커뮤니티를 위한 오픈스페이스로 계획하여 다목적 공간으로 활용하며, 보행통로가 가로지르는 중정은 개방적인 구조를 유지
 - 도로변 이격부분은 보도와 통합하여 보행을 고려한 통합 디자인으로 계획



[그림 12] 보행자를 고려한 통합적인 디자인(예: 마쿠하리 주택단지)

- 주차장은 지하화하고 지상부를 보행 중심 공간으로 조성
 - 가로변 보행을 활성화하기 위해 주차장은 지하에 수용하고, 지상부는 보행 중심의 공간으로 보행 네트워크를 형성
- 1층의 저층부는 가로활성화와 커뮤니티를 위한 시설을 배치
 - 주동의 저층부는 커뮤니티 시설과 근린생활 시설 등을 설치하며, 대지조건에 따라 주민편의 시설을 배치하여 다목적 사용을 유도



[그림 13] 블록단위 정비 개념도

□ 블록 규모 및 가로 특성에 따라 다양한 주동유형을 적용

- 가로의 기능과 경관, 보행 연결 등을 고려하여 지역맞춤형 주동유형 배치
 - 마스터플랜에 의거해 공간의 특성에 따라 폐쇄에서 개방적인 주동배치를 선택적으로 적용하며, 단일블록과 통합블록에 따른 다양한 주동유형 적용

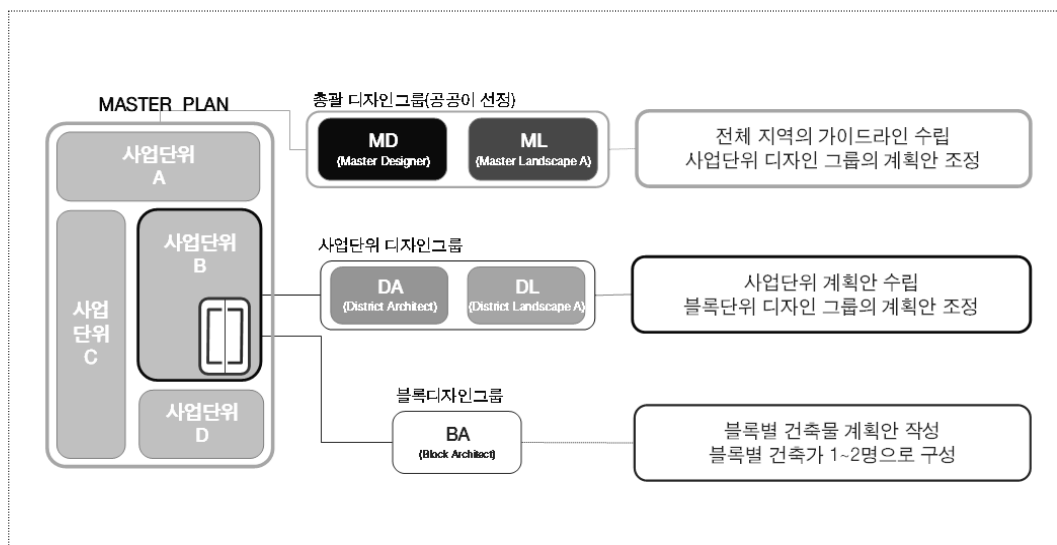


[그림 14] 다양한 주동유형의 적용

디자인그룹의 계획조정을 통한 디자인의 다양화

□ 계획단위별 디자인 그룹 구성 및 계획 조정

- 지역 전체의 디자인을 조화롭게 하기 위해 계획을 조정하는 총괄/사업단위/블록단위별로 디자인 그룹을 구성
- '총괄디자인 그룹'은 전체 지역의 마스터플랜 및 가이드라인을 수립하고 하위 그룹인 '사업단위 디자인 그룹'의 계획안을 조정
- '사업단위 디자인 그룹'은 실제 정비계획안을 수립하는 동시에 사업단위 내 블록별 디자인을 계획하고 조정하는 역할 수행
- '블록 디자이너'는 '사업 단위 디자인 그룹'과 협의하여 다양한 디자인의 건축물을 계획



[그림 15] 계획단위별 디자인그룹

이성창 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1093

ysc95090@sdi.re.kr

임희지 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1045

heeji@sdi.re.kr

김상일 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1089

urbnplnr@sdi.re.kr