

2019

서울시 주택지 정비계획·정책  
관련 연구의 회고와 과제

W O R K I N G P A P E R

권영덕

권영덕 서울연구원 도시공간연구실 초빙선임연구위원



# 서울시 주택지 정비계획·정책 관련 연구의 회고와 과제



## 연구책임

권영덕 서울연구원 도시공간연구실 초빙선임연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 목차

<b>01 연구개요</b>	<b>1</b>
1_연구내용 및 목적	1
2_연구범위와 연구방법	3
3_연구의 주요내용	4
<b>02 주거지정비계획·정책 시기별 특징과 필자 수행과제</b>	<b>7</b>
1_1990년대 주택정책과 주거지정비	7
2_2000년대 주택정책과 주거지정비	9
3_2010년대 주택정책과 주거지정비	11
<b>03 저밀도 아파트지구의 고밀도개발 대응과 평가</b>	<b>13</b>
1_연구추진배경	13
2_저밀도 아파트지구의 특성과 재건축 시 문제점 예측	14
3_정책목표 및 주요시책 제시	20
4_계획수립과정에서 본 공공의 대응	23
<b>04 『주택재개발』의 기본계획수립과 관련연구</b>	<b>31</b>
1_서울특별시 주택재개발기본계획 수립(1998년)	31
2_2011 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(2004, 주택재개발 부문)영향검토	47
3_도시·주거환경정비기본계획(2006, 주택재건축 부문)수립연구	53
4_기성시가지 내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구(2003): 주택재개발사업을 중심으로	75
5_도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구(2002)	83
6_주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안(1999)	87

<b>05 노후 공동주택 리모델링 정책과 서울시 대응</b>	<b>95</b>
1_저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안(2011)	97
2_아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향(2012)	102
3_아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향(2013)	108
<b>06 과제와 대응방향</b>	<b>115</b>
1_전면철거형 주거지 정비에서 주거지 종합관리방식으로 전환	115
2_전면철거형 신규공급방식에서 기존 주택 재활용형으로 전환	116
3_공동주택의 생애주기를 고려해 정비수법 적용방법 개선	118
4_건전한 도시발전을 위해 지정 도시·주거환경정비기본계획내용 준수	120
5_민간개발에 의존한 불량주택지 정비의 한계와 공공지원 확대	121
6_주택수요변화에 맞게 공동주택 대형평형을 활용한 멀티홈 확대	123
<b>참고문헌</b>	<b>125</b>



# 표 목차

[표 3-1] 서울시 저밀도 아파트지구 기존 현황(2001.11 기준)	15
[표 3-2] 강남 3개구 평형별 주택재고 변화율 추계	16
[표 3-3] 주요 저밀도 아파트단지의 건축현황	17
[표 3-4] 정책목표의 대안(A안, B안)	21
[표 3-5] 학교시설확보의 변화	27
[표 3-6] 정비사업의 주택규모별 건설비율	28
[표 3-7] 자치구별 사업시행인가 시기조정 현황	30
[표 4-1] 기존 기본계획과의 계획용적을 비교	52
[표 4-2] 기존 기본계획과의 개발가능용적을 비교	52
[표 4-3] 지역별 재건축사업실적	59
[표 4-4] 자치구별 사업승인인가 공동주택 현황	60
[표 4-5] 주거지의 정비실태에 따른 적용가능한 정비수법	66
[표 4-6] 서울시 자치구별 정비예정구역 분포	68
[표 4-7] 생활권 유형 추출 결과	70
[표 4-8] 건폐율과 높이계획	73
[표 4-9] 왕십리 뉴타운 사업지구내 공동시설별 투입예산(안)	82
[표 4-10] 건교부 “도시 및 주거환경정비법” 제정과정에서의 건의한 사항(2006.6.11.) - 건설부실무진과 협의	85
[표 5-1] 국내외 리모델링 시장현황 비교 및 용어(2009년 기준)	98
[표 5-2] 리모델링 추진지구의 용적을 변화	104
[표 5-3] 수직증축 리모델링 시 일조권 영향을 받는 아파트단지 규모	110

# 그림 목차

[그림 3-1] 저밀도 아파트지구 개발기본계획 변경과 사업승인일	23
[그림 4-1] 서울특별시 주택재개발기본계획(1998)	35
[그림 4-2] 지구내 정비가 필요한 시가지 유형	40
[그림 4-3] 주택재개발구역의 대상범위 설정기준	41
[그림 4-4] 주택재개발구역의 대상범위	42
[그림 4-5] 밀도계획의 기준	44
[그림 4-6] 밀도계획과 지구내 공공시설과의 상관관계	44
[그림 4-7] 주택재건축사업의 자치구별 분포	59
[그림 4-8] 자치구별 사업시행인가 용적률 및 층수	60
[그림 4-9] 주거지 유형별로 적합한 정비수법	67
[그림 4-10] 자치구 정비예정구역의 면적	67
[그림 4-11] 재건축 정비예정구역의 선정 결과	68
[그림 4-12] 구성요소에 의한 생활권 유형	70
[그림 4-13] 주간선도로(독서당길)에 연결된 단지출입구 및 건널목	78
[그림 4-14] 공중누각 형태의 개설도로(성동구 응봉동 일대)	78
[그림 4-15] 평가분석 절차	89
[그림 4-16] 사례지구의 공간적 분포	90
[그림 5-1] 개선 수준의 설정 기준	99
[그림 5-2] 서울시 아파트 평형별 가격지구 추이	104
[그림 5-3] 가구원수 비율 변화 추이	104
[그림 5-4] 최소면적기준의 멀티홈(예시 전용면적 45㎡)	106
[그림 5-5] 계단식 아파트의 멀티홈 적용 가능(예시도)	106



[그림 5-6] 사업가능지 [유형 A], [유형 B] 입지적 분포의 특징	111
[그림 5-7] 수직증축 리모델링의 정책목표와 주요 추진전략	112



# 01. 연구개요

## 1\_연구내용 및 목적

### 1) 연구내용

서울의 기성주택지는 도시성장과정에서 1980년대 이후 주택재개발사업과 주택재건축사업이 광범위하게 대규모로 시행되면서 도시환경과 주택정책, 도시경관, 교통인프라 등 여러 분야에 걸쳐 큰 영향과 변화를 보였다.

특히 1990년대 이후 정부의 주택공급을 위한 고밀도 정책의 영향으로 서울의 기성주택지는 민간자본에 의존한 불량주택 합동개발과 대규모 주택재건축사업의 붐이 서울시 내에서 광범위하게 동시에 일어나면서 도시경관 저해와 자연환경 훼손, 일조권 침해, 서민주택난 가중 등 다양한 도시문제들을 야기했다.

불량주택밀집지를 대상으로 한 주택재개발사업이 서울시 내에서 광범위하게 민간개발에 의존해 이루어져 도시문제가 야기되자, 서울시는 1998년에 주택재개발기본계획을 처음으로 수립해 무질서한 난개발을 억제하면서, 주거환경 개선과 계획적으로 인프라·공공시설 확충을 시도했다.

정부는 2000년에 접어들면서 기성주택지의 계획적 관리를 위해 기존의 주택재개발사업과 주택재건축사업, 주거환경개선사업을 통합한 형태로 도시 및 주거환경정비법을 제정하였고, 이를 뒷받침하기 위해 도시·환경정비기본계획 수립을 의무화했다. 그 일환으로 서울시는 2004년에는 주택재개발부문을, 2006년에는 주택재건축 부문에 대한 도시·주거환경정비기본계획을 각각 수립하여 서울시 주택시가지지를 계획적으로 관리하는 기틀을 마련했다. 이때 필자가 연구책임자로 서울시 주택재개발기본계획(1998)수립과 도시주거환경정비기본계획수립(주택재건축부문, 2006)을 위한 연구역을 수행한 바 있다. 이 정비기본계획에서 제시한 계획기조와 정비구역은 지금까지

서울의 도시·주거환경정비기본계획과 주거환경 개선에 큰 영향을 주고 있다.

그리고 필자는 이 기본계획수립 연구용역을 통해 새롭게 추가로 심층연구가 필요하다고 판단하여 연구원 자체과제로 다음의 연구를 수행했다. 그 사례로 불량주택밀집지 중에서 여건이 열악해 합동개발사업 추진이 어려운 곳을 대상으로 한 “주거환경개선사업지구에 대한 영향평가와 공공시설 확보방법개선(1999)” 연구를 수행했다. 또, 주택재개발을 대상으로 한 “기성시가지내 정비사업의 공공시설확보방안 연구(2003)”를 수행했다. 그리고 “도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구”(2002)를 통해 서울시의 입장을 제시하였다.

도시성장 과정을 보면, 1990년대는 주택공급을 위한 고밀도정책의 영향을 받아 주택재개발사업과 주택재건축사업이 매우 활발히 진행되다가, 1997년 말에 갑자기 IMF사태를 맞으면서 도시정책은 대전환기를 맞이하게 되었다. 그동안 과도한 고층고밀도개발의 부작용에 대한 반성을 하는 계기가 되었고, 이것을 뒷받침하는 제도들이 연이어서 제정되었다. 그 대표적인 것이 주거지역세분화와 계획밀도 하향조정, 도시 및 주거환경정비법 제정과 도시·주거환경정비기본계획수립 의무화, 광역도시계획과 개발제한구역조정 등이다.

2000년대 중반부터는 저성장시대의 도래로 전면철거형 고비용구조의 재개발사업과 주택재건축사업 위주에서 기존아파트를 재활용한 환경개선과 수명연장의 관점에서 저비용구조의 아파트 리모델링에 정부는 관심을 갖고 이에 대한 정책들을 내놓았다. 필자는 앞으로 공동주택관리를 위해서는 재건축 못지않게 기존주택의 재활용이 매우 중요하다고 보고 이 분야의 정책연구에 관심을 갖고 수행했다. 이때 필자가 수행한 연구는 저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안(-공동주택리모델링을 중심으로-, 2011), 아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시정책방향(2012), 아파트 리모델링 수직증축 허용에 따른 서울시 정책방향(2013) 연구를 3개년에 걸쳐 수행한 바 있다.

이상과 같이 필자가 수행한 기성주택지의 정비계획·정책 연구 대상은 여건변화와 당시의 시정수요에 부응해 불량주택밀집지 주택재개발에서 공동주택 저밀도 아파트지구 재건축과 노후 단독주택지 주택재건축, 그리고 기존주택 재활용의 관점에서 공동주택 리모델링으로까지 확대해 왔다. 이러한 맥락에서 서울시 기성주거지 계획적 관리를 위한 정비기본계획수립과 관련정비정책 연구들을 대상으로 정비계획수립과정과 주요계획내용, 새 정책분석과 서울시대응에 대한 회고·정리는 서울시의 주택시가지 형

성사를 이해하고자 하는 연구자와 개발도상국 실무전문자들을 위해 매우 의미 있는 일이라고 판단했다.

## 2) 연구목적

서울연구원에서 필자가 1990년대 중반 이후 오늘날까지 연구책임자로 수행한 주택 재개발·주택재건축·공동주택 리모델링과 관련한 주거지 정비계획·사업·정책에 대한 연구들은 우리나라에서 처음 시도된 것들이 많고, 현재까지 주택지 정비계획과 공간 변화에 큰 영향을 주었다. 이 중에서도 필자가 연구책임자로 수행한 주택재개발기본 계획과 주택재건축기본계획, 주거환경개선사업과 공동주택 리모델링 정책을 대상으로 연구추진배경과 주요연구내용에 대해 회고·정리를 하고자 한다. 이와 함께 오늘날 까지 남겨진 과제와 개선방향을 제시하고자 한다.

## 2\_연구범위와 연구방법

### 1) 연구범위

1990년대부터 2020년까지 필자가 서울연구원에서 연구책임자로 수행한 서울시 주택지 정비계획과 정비사업, 관련정책에 대한 연구들을 중심으로 회고·정리한다. 주요 대상은 저밀도아파트지구 재건축계획 구상과 평가, 주택재개발기본계획수립배경과 주요계획내용·계획수립방법, 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)의 주요내용과 수립방법, 주거환경개선사업 평가와 개선, 공동주택 리모델링 정책검토와 서울시대응방향에 대한 연구들을 회고·정리한다.

### 2) 연구방법

연구배경은 당시 도시상황과 도시정책의 맥락을 이해하면서 정리하고자 했다. 그리고 연구자 입장에서 수행한 연구들이 어느 정도 서울시정과 국정에 반영되었고, 실제로 개발계획과 정비사업에 반영되었는지를 필자가 아는 범위 내에서 정리해 보았다. 특히 기존 연구보고서에서는 다룰 수 없었던 서울시정과 정비계획에 실제로 반영하는 과정에서 일어났던 일들과 뒷이야기도 필자가 아는 범위 내에서 회고·정리했다. 이를

보완하기 위해 당시 연구수행 과정에서 참여하였던 계획가나 실무자들과의 면담도 실시해 당시 상황을 보다 사실적으로 알리고자 했다. 그 대상으로는 주택재건축과 주택재개발기본계획, 공동주택 리모델링 분야이다.

그리고 필자가 당시 수행하였던 연구과제에서 제안했던 사안들과 정비계획내용이 오늘날 정비계획과 공간변천에 남긴 발자취들도 회고·정리했다. 이상의 회고 정리를 통해 주택지정비와 관리를 위해 아직까지도 남겨진 과제들을 정리해 장래 대응방향을 제시했다.

### 3\_연구의 주요내용

**제1장 “연구개요”**에서는 필자가 서울의 주택지 정비계획·정책 연구를 수행하게 된 배경과 연구목적, 그리고 연구범위와 연구방법, 연구주요 내용을 다루었다.

**제2장 “주거지정비계획·정책 시기별 특징과 필자 수행과제”**에서는 1990년, 2000년대, 2010년대로 연대별로 구분해 당시 상황과 정부·서울시 조치에 대응하고자 필자가 수행한 연구과제들을 소개하고자 한다.

**제3장 “저밀도 아파트지구의 고밀도개발 대응과 평가”**에서는 1995년에 서울시내 저밀도 아파트지구 고밀도 재건축의 움직임에 적극 대응하기 위해, 필자가 기본과제로 수행했다. 이 연구결과를 참조하여 서울시는 저밀도아파트지구 개발기본계획변경(1999년)을 했고, 이것을 토대로 2000년대 재건축사업은 인허가가 이루어져 입주까지 했다. 이 장에서는 필자가 연구에서 제안했던 사안들이 저밀도아파트지구 개발기본계획변경 시 어떻게 반영되었고, 실제로 실현되었으며, 어떠한 결과로 나타났는지를 파악해 정리하고자 했다. 이와 함께 필자가 저밀도 아파트지구의 연구에서 다루었던 주요내용소개와 연구수행과정에서 겪었던 일들에 대해서도 회고·정리했다.

**제4장 “주택지정비기본계획수립과 관련 연구”**에서는 필자가 서울시 기성주택지를 대상으로 연구용역과제로 수행한 주택재개발 분야와 주택재건축 분야의 정비기본계획수립, 그리고 관련 정비사업 및 정책연구도 함께 다루었다. 우선 정비기본계획에서는 계획배경과 수립과정, 계획의 주요내용, 정비구역지정기준과 방법, 추진과정에서 야기된 문제들을 회고·정리했다. 이때 정비기본계획수립에서는 1998년도 서울시에서 처음으로 서울시주택재개발기본계획을 수립한 이후, 2003년에 도시 및 주거환경

정비법이 제정되면서 새롭게 도시·주거환경기본계획(2004, 주택재개발 부문)이 새롭게 수립되었다. 그러나 2004년도 기본계획 수립용역은 필자가 직접 수행하지는 않았지만, 이 기본계획이 1998년도 주택재개발기본계획을 토대로 수립되었기 때문에 그 연장선에 있다고 보고 함께 검토했다. 이어서 필자가 수행한 『도시·주거환경정비기본계획(2006, 주택재건축 부문)』 역시 1998년 주택재개발기본계획과 2004년의 도시·주거환경정비기본계획(주택재개발부문)과 같은 맥락에서 계획내용이 수립되었기에 같은 연장선에서 다루었다.

그리고 서울시에서 의뢰한 이상의 정비기본계획 용역연구를 통해 심층 연구가 필요하다고 간주되거나 관련정책 및 제도 변화에 서울시의 적극적인 대응이 필요하다고 여겨진 사안들에 대해서는 필자가 서울연구원 내 자체 연구과제로 수행하여 서울시 주택지 정비와 관리를 위해 보완하고자 했다. 그 일환으로 수행한 과제는 『기성시가 지 정비사업의 공공시설확보 연구(주택재개발을 중심으로)(2003)』, 『도시및주거환경 정비법 적용을 위한 연구(2002)』, 『주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안(1999)』이다. 이 연구들에 대해서는 간단히 연구배경과 주요내용, 정책제안을 소개하는 것으로 회고·정리를 했다.

**제5장 “노후 공동주택 리모델링 정책과 대응”**에서는 2010년 이후 저성장시대와 고령화시대, 소자화시대의 도래로 인구구조와 주택시장의 급격한 변화에 대응하기 위해 우선 공동주택의 노후화 방지와 재활용은 도시관리와 주택정책상 중요한 과제라고 보았고, 마침 정부에서도 2010년대 접어들면서 공동주택리모델링에 대한 정책을 수차례 걸쳐 내놓아 필자가 관심을 갖고 연구에 착수하였고, 이러한 정부정책과 조치들이 서울시 공동주택에 어떠한 영향을 줄 것인지를 폭넓게 파악해 서울시 입장에서 대응책을 강구하거나 정부에 건의할 사항을 제시한 것이다. 그 일환으로 연구를 수행한 『저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안(민간아파트 리모델링의 추진실태와 개선방안)(2011)』과 『아파트리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시정책방향(2012)』, 『아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향(2013)』에 대한 연구들을 대상으로 연구배경과 주요분석내용, 서울시의 영향과 대응방향에 대해 회고·정리를 했다.

**제6장 “과제와 개선방향”**에서는 앞장에서 다룬 주택지 정비계획·정책의 회고 정리를 토대로 지금까지 남겨진 과제들을 파악해 향후 개선방향을 제시했다.

## 02. 주거지정비계획·정책 시기별 특징과 필자 수행과제

### 1\_1990년대 주택정책과 주거지정비

#### 1) 당시 상황

노태우 정부는 주택공급을 위해 기성주택시까지 정비에 대해 고밀도 정책을 추진하였다. 기성주택지 내에서는 이러한 영향을 받아 1990년 초부터 1997년 말 IMF사태 전까지 불량주택밀집지에서는 주택재개발사업이 활발히 추진되었고, 일반주택지 내에서는 다세대·다가구주택의 건설이 붐을 일었다. 특히 정부는 주택공급을 위해 기존의 용적률을 400%까지 허용하여 고밀도개발을 부추겼다. 이러한 용적률 완화조치로 세대수 증가는 물론 지구 내 차량증가로 인한 교통량 급증으로 서울시내 도로는 심각한 정체현상과 주차난에 시달려야 했다.

이와 함께 서울시 전역에서 개발붐이 일면서 부동산가격 급등과 함께 과도한 고밀도 개발로 도시·주거환경의 악화로 민원이 빈발하였다. 이렇게 과도한 대규모 고층고밀도개발허용은 도시경관 저해와 자연환경 훼손, 인프라 과부하 등 다양한 도시문제를 경험해야 했다.

1997년 말 IMF사태가 일어나면서 건설사가 줄도산하면서 부동산 경기가 침체되자 고밀도개발은 진정되었다. 이것을 계기로 정부와 서울시는 1990년대 고밀도개발에 따른 도시문제 등에 대해 성찰을 하고 이를 개선하기 위해 제도화를 서둘렀다. 그 대표적인 것이 일반주거지역 종세분과 지정 계획밀도 하향조정, 도시 및 주거환경정비법의 제정과 도시·주거환경정비기본계획 수립 의무화였다.

정부는 서울의 주택문제를 정부차원에서 해결하기 위해 1980년대 말부터 수도권 내 분당 일산 평촌 산본 등 100만 명 이상의 신도시를 대규모로 건설했다. 1993년부터 수도권 신도시에서 본격적으로 입주가 시작되자 서울시는 대규모 인구유출로 인해 처음으로 인구감소를 경험하였고, 이를 계기로 서울대도시권의 확장을 가속화되었다.

## 2) 서울시의 대응

서울시는 1990년대 중반에 서울시도시기본계획을 수립할 때 상기의 도시문제원인 중 고밀도 정책에 의한 것이 크다고 보고, 토지이용계획을 통해 일반주거지역 종세분화와 함께 계획밀도 하향조정을 시도하였다. 그리고 서울시는 고밀도 정책의 영향으로 개발의 움직임이 활발했던 저밀도아파트지구의 주택재건축을 위한 가이드라인 마련(1994)이 시급한 과제였다.

이를 위하여 저밀도 아파트지구에 대한 개발기본계획변경 지침마련을 위한 적절한 용적률 설정, 공공시설과 기반시설 확충계획마련이 중요한 과제였다. 그리고 구릉지변에 입지한 불량주택지 합동개발방식에 의한 고층고밀도개발로 도시문제가 양산되자, 서울시는 더이상 이 문제를 방치할 수 없다고 보고, 재개발구역별로 지역특성을 반영해 적절한 계획밀도 제시와 인프라확충계획을 수립하기 위해 주택재개발기본계획을 1998년에 수립했다.

## 3) 필자가 수행한 연구과제

서울 현안과제로 시대적 요구에 부응해 『서울특별시 주택시가지 주거밀도에 관한 연구(1995)』라는 제목으로 저밀도 아파트지구를 재건축에 대응해 고밀도 아파트지구로 변경을 위한 지침을 마련하는 연구를 수행했다. 그리고 이어서 기존 주택재개발의 문제점을 도시관리 차원에서 근본적으로 개선하면서 앞으로 주택시가지를 계획적으로 정비하고자 서울시가 서울연구원에 『서울특별시 주택재개발기본계획수립(1998)』을 위한 연구용역을 수탁과제로 발주하였다. 주요내용은 기성주택지 내에서 장래 재개발 예정지를 추출해서 지역특성을 반영해 적절한 계획밀도를 제시하고, 기존 생활권을 고려해 인프라시설과 공공시설의 확충계획을 수립하는 것이었다.

그리고 주택재개발기본계획에서는 구체적으로 다룰 수 없었던 불량주택지를 대상으로 한 『주거환경개선사업에 대한 평가 분석과 개선방안 연구(1999)』도 수행했다.



## 2\_2000년대 주택정책과 주거지정비

### 1) 당시 상황

2000년대는 김대중정부가 들어서고 나서 그동안의 고층고밀 개발과 도시주변부 난개발로 몸살을 앓았으며, 부동산경기는 침체기에 접어들었던 시기이다. 이러한 도시문제를 해결하고자 계획이 있는 곳에 사업을 허용되는 방식, 적정한 계획밀도를 위해 하향조정이 과감하게 이루어진 시기로 도시계획의 패러다임이 크게 바뀌는 전환점을 만들었다. 그리고 대통령 공약사항인 개발제한구역의 조정을 위해 광역계획이 수립되었던 시기이다. 도시지역과 농촌지역을 함께 관리하기 위한 도농통합형 도시계획을 추구하였다. 수도권광역계획은 개발제한구역의 조정과 계획적 관리의 관점에서 접근하였고, 이를 위해 기성시가지의 계획적 관리와 난개발 방지를 위한 적정밀도계획을 추구했다.

### 2) 정부/서울시의 정책과 조치

김대중 정부는 대통령 선거공약사항 이행과 상기의 도시문제들을 해결하고자 도시계획과 정비계획에 대한 제도개선을 대대적으로 실시했다. 대통령 공약사항이었던 개발제한구역 조정을 위해 광역도시계획을 수립했다. 과도한 고밀도개발과 난개발로 인한 도시문제를 해결하고자 지역특성을 반영하고 일정수준의 주거환경을 유지하기 위해 2000년 7월에 도시계획법시행령을 개정했고, 서울시도 이어서 2000년 7월 15일에 서울시 도시계획조례를 제정해 주거지역 종세분화 제도 도입과 함께 기존의 계획밀도를 대폭 하향 조정했다. 2003년 7월에는 도시 및 주거환경정비법을 제정하여 기존의 지구단위계획과 주택재개발, 주거환경개선사업, 주택재건축을 통합한 형태로 기성주택지를 계획적으로 관리하고자 도시·주거환경정비기본계획 수립을 의무화했다. 서울시에서는 통합된 형태의 도시·주거환경정비기본계획이 수립된 것이 아니라, 대상범위가 넓어 운용상 어려움을 고려해 2004년에 주택재개발 부문과 2006년에 주택재건축 부문으로 구분해서 수립하였다. 2004년도 주택재개발부문은 종전의 서울시주택재개발기본계획(1998년)을 토대로 새로운 여건변화에 대응하고자 보완된 기준에 의해 주택재개발예정구역을 정했다. 특히 새로운 여건변화로는 2000년에 새로 도입된 주거지역 종세분화와 계획밀도 하향조정에 적극 대응할 필요가 있었다.

2006년도 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)에서는 종전의 주택재건축 대상이 노후 공동주택이었던 것이, 새롭게 일반단독주택까지 확대적용되면서 도시 계획사업의 하나로 자리매김하게 된 것이다.

이명박 시정 때 서울시 도시정책의 핵심과제는 강남북지역간 균형발전이었다. 그 일환으로 상대적으로 낙후된 강북지역의 균형발전을 위해 불량주택 재개발사업지구가 집단화되어 있는 곳을 뉴타운사업지구로 대규모로 지정해 공공주도로 계획을 수립하고 지구 내 필요한 공공시설과 인프라를 선투자로 건설해 정비사업을 추진했다. 초기에는 3곳을 시범사업으로 시작하였으나, 어느새 정치공학적으로 변질되면서 서울시 내에 자치구별로 과도하게 지정되어 새로운 문제를 야기했다. 이는 당시 기정 도시·주거환경정비기본계획(주택재개발 부문)에서 정한 정비구역면적보다도 2.5배 확장되었다는 점에서 알 수 있다. 당시 노무현정부에서도 정치공학적으로 서울시와 정부가 서로 경쟁관계 속에서 뉴타운사업지구에 못지 않게 도시정비법을 세워 서울시 내에 도시정비지구를 광범위하게 과도하게 지정했다. 이는 부동산가격의 상승을 초래해 사업추진을 어렵게 만들었고, 법적 규제를 받아 증개축도 어려워 재산권 행사제약과 주거환경 악화라는 문제를 겪어야 했다. 필자는 과도하게 지정된 뉴타운사업과 도시정비사업의 문제점들을 익히 알고 있었기에 이것과 관련된 자문회의 참여나 연구과제 수행을 일절 하지 않았다.

### 3) 필자가 수행한 연구과제

정부는 2000년대 초부터 기성주택지의 계획적인 정비와 관리를 위해 『도시 및 주거환경정비법』 도입을 위한 제도화 작업을 추진하고 있었다. 이 제도화에 앞서 정부는 서울시에 시안 검토를 의뢰하였다. 그 일환으로 필자가 『도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구』를 통해 정부의 제도화에 도움을 준 바 있다.

지구단위계획도 도시·주거환경정비기본계획의 범주에 속하게 되어 이에 대한 검토를 위해 『지구단위계획 정비수법 및 주민참여방안 연구(2004)』를 수행했다. 새롭게 민간 개발사업이었던 주택재건축을 도시·주거환경정비기본계획의 범주에 포함해, 공동주택 위주에서 노후 일반주택까지 확대하고자, 『도시·주거환경정비기본계획(주택재건축기본계획수립(2006))』의 수립용역을 수행했다.

2000년대 초반에 침체되었던 부동산경기는 정부의 건설경기 부양책이 발표되면서 중반부터 되살아나기 시작했다. 이러한 정책에 힘입어 대규모 저밀도 아파트지구개발

계획은 고밀도로 변경되어 재건축사업이 완료되어 입주하거나 사업이 추진 중에 있었다. 필자가 1995년에 수행했던 저밀도아파트지구 고밀도 재건축사업 시 반영되어야 할 사항에 대한 제안들이 얼마나 실제로 반영되고 변화되어 왔는지를 파악하고자 『저밀도 아파트지구 재건축사업의 평가와 개선방안(2008)』에 대한 연구를 수행했다.

### 3\_2010년대 주택정책과 주거지정비

#### 1) 당시 상황과 정책

2010년대 접어들면서 저성장시대 도래와 인구구조의 급격한 변화로 도시정책과 주택정책은 큰 전환점을 맞이하게 되었다. 서울시정 역시 박원순시장이 취임하면서 이러한 여건변화에 대응하고자 도시정비패러다임 변화를 시도했다. 우선 주택시장의 큰 여건변화로 들 수 있는 것은 종전의 주택수요를 지배하였던 것은 가족수가 4인 기준이었던 것이 1~2인 가구의 급증과 3인 이하의 가족이 대세가 되어버렸기에 그만큼 큰 평형의 주택보다는 중소형 주택의 수요가 급격하게 증가하게 된 점이다. 그리고 경제활동에서 많은 수를 차지하였던 베이비붐 세대가 은퇴시기를 맞이함에 따라 고비용구조의 중대형평형의 새 주택수요가 예전에 비해 대폭 줄어들게 된 점이다.

서울시는 박원순시장이 취임하면서부터 과도하게 지정한 기정의 뉴타운사업지구와 도시정비사업지구에 대한 것을 주민의견을 청취하여 대폭 정비구역을 해제하는 방향으로 도시정책을 추진해 왔다. 이와 함께 해제된 지역중에서 주민들이 원하면 도시재생지구로 지정하여 관리하는 방향으로 주거지관리정책을 바꾸었다. 즉 그동안의 서울시 주택지정비가 고비용구조의 철거위주 개발에 따른 문제의 성찰과 함께 새로운 도시정비방향을 생활자 중심으로 전개하고자 한 것이다.

정부도 기성주택지를 계획적으로 정비·관리하는데 현행 주택재건축사업과 재개발사업만으로는 한계가 있다고 보고, 기존 주택의 재활용을 통한 주거환경개선과 주택공급효과를 고려해 공동주택 리모델링에 대한 정책에 관심을 갖고 새로운 활성화 정책을 제시하였다. 그 대표적인 정책으로는 공동주택 리모델링 건축연한 완화, 세대수 증가와 건축 연면적증가 허용, 멀티홈 허용, 수직증축과 별동증축 허용 등이다.

## 2) 필자가 수행한 연구과제

서울시는 전국 어느 도시보다도 노후된 공동주택이 많아 도시미관 개선과 일정수준 이상의 주거환경 유지, 주민불편해소를 위한 기존 주택의 유지관리가 서울시 주택정책에서 중요한 과제였다. 특히 실제로 주택재개발사업과 주택재건축사업의 추진 실적은 공동주택 전체로 보면 10% 미만이다. 그래서 대다수를 차지하는 일반 공동주택을 어떻게 잘 관리해 노후화를 막고 서울시민이 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 주택정책과 주거지관리에서 중요한 과제라고 보았다.

필자는 기존 공동주택의 관리는 향후 서울시가 지속가능한 도시발전과 주거환경을 유지하기 위해서는 매우 중요하다고 보고, 공동리모델링에 관심을 갖고 연구를 시작했다. 그 일환으로 2011년에 『저상장 시대에 대응한 노후 아파트 관리방안』 연구를 민간아파트 리모델링의 추진실태와 개선방안을 중심으로 수행하였다. 2012년에는 정부가 리모델링 활성화를 위해 내놓은 조치들이 서울시에 어떠한 영향을 미칠 것인지 예측하고, 이에 대응한 서울시 방향을 강구하기 위해 『아파트 리모델링 활성화 정책 변화에 따른 서울시 정책방향』 연구를 수행했다. 이어서 2013년에는 정부가 리모델링사업을 한층 더 촉진시키기 위해 수직증축을 허용하였다. 이러한 정부의 조치가 서울시 기존공동주택의 리모델링 시 예상되는 문제점과 대응책을 강구하고자 『아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향』 연구를 수행했다.

## 03. 저밀도 아파트지구의 고밀도개발 대응과 평가

### 1\_연구추진배경

#### 서울시는 제도화 전부터 주거지역 종세분 시도

정부는 한정된 토지지원을 효율적으로 활용하면서 현대적인 아파트단지를 대규모로 건설해 주택공급을 하고자 1976년 도시계획용도지구의 하나로 아파트지구를 도입했다. 이 아파트지구는 크게 저밀도 아파트지구와 고밀도 아파트지구로 구분된다. 서울시내 아파트지구의 대부분은 1976년 8월에 지정되었고, 이어서 암사지구와 명일지구가 1979년 11월에 지정되었다.

1990년대 접어들면서 주택공급을 목적으로 용적률이 400%까지 완화되면서 저밀도 아파트지구를 중심으로 재건축을 위한 추진위원회가 결성되어 1993년 말부터 사업추진의 움직임이 활발했다<sup>1)</sup>. 1994년 당시 평균 건축경과 년수가 16년 8개월로 재건축 연한인 20년이 채 안되었지만, 미리 사업추진을 위해 추진위원회를 만들어 준비하고 있었다.

주택재건축사업은 주택재개발사업과는 달리 민간개발에 의존한 사업이었다. 그래서 사업규모가 커질수록 주변지역에 미치는 영향이 커서 이를 최소화하면서 지역발전에 기여할 수 있도록 공공의 역할강화가 절실히 요구되었다. 다행히도 저밀도 아파트지구가 고밀도로 재건축을 하기 위해서는 서울시가 수립한 아파트지구개발기본계획을 변경해야 했다. 즉 이 아파트지구 개발기본계획 변경은 서울시가 주도적으로 공공성을 고려해 변경할 수 있는 권한을 갖고 있었다.

서울시는 저밀도 아파트지구 개발기본계획의 변경에 앞서, 이를 서울연구원에 기초 연구로 의뢰해, 고밀도개발 허용시 야기될 수 있는 다양한 도시문제들에 대한 종합

1) 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, 서울시정개발연구원, P.124~126

검토와 이를 개선하기 위한 도시계획적 대응방법을 파악하고자 했다. 즉 도시계획적 대응방법의 일환으로 아파트지구 개발기본계획 변경시 기본적으로 필요한 고밀도개발의 허용범위, 세대수증가에 따른 공공시설과 인프라 시설의 확충, 주택공급효과와 서민주택문제 대응 등에 대한 것을 검토해 제시했다. 이 연구결과는 서울연구원에서도 도시계획적 관점에서 객관적 분석을 통해 예상되는 문제점과 대응방법을 모색하고자 했다. 이때 아파트지구 개발기본계획 변경시 공간계획상에서 필요한 공공시설과 인프라시설에 대해서는 확보계획구상안을 제시했다. 이 연구결과는 법적인 구속력을 갖는 것이 아니라 이것을 토대로 서울시가 참고자료로 활용하기 위한 것이었다. 그럼에도 이 연구결과는 서울시 저밀도 아파트지구개발기본계획 변경에 큰 영향을 주었다고 사료되기에 이에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다고 보았다.

## 2\_저밀도 아파트지구의 특성과 재건축 시 문제점 예측

### *저밀도아파트지구는 대단위이며 강남3구에 편중분포*

저밀도아파트지구는 서울시가 1976년 이후 서민주택공급기지로 서울시 한강변과 서울시 외곽지역에 대단위로 지정해 10평대 소형주택 중심으로 건설했다. 저밀도아파트지구는 총 5개소이며, 43개 아파트단지로 이루어졌다. 아파트지구당 평균 8.6개의 아파트단지가 있다. 하나의 아파트단지 규모는 평균 8.8ha이며, 최대는 잠실지구 27.6ha, 최소는 화곡지구 2.8ha로 약 9배의 차이를 보이고 있다. 이곳에 거주하는 세대수는 총 51,259세대이며, 이중 강남3개구에 약 3만 9,470세대(79%)가 집중적으로 입지했다.

### *재건축 시 기존 용적률 2배 이상 증가로 세대수와 차량증가 예측*

저밀도 아파트지구의 재건축 사업전 개발밀도는 5층 이하, 평균 용적률 93.1%로 개발밀도가 매우 낮다. 지구별로 개발용적률을 보면, 최저치는 잠실지구로 84.6%이며, 최고치는 청담·도곡지구로 117.0%였다([표 3-1]).

당시 고밀도 아파트지구의 개발 용적률이 160~180%이었기에 저밀도 아파트지구는 개발용적률이 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 저밀도 아파트지구가 고밀도로 재건축 사업 시, 적어도 고밀도아파트와 비슷한 수준으로 개발된다면, 용적률 증가와 함께

세대수 증가가 예상된다.

[표 3-1] 서울시 저밀도 아파트지구 기존 현황(2001.11 기준)

구분	면적 (1,000㎡)	단지수	건물동수	세대수	세대밀도 (세대/ha)	용적률(%)
잠실지구	1,379	5	497	21,250	154.0	84.6
청담·도곡지구	619	13	200	9,064	146.4	117.0
화곡지구	368	13	144	5,620	152.7	104.2
암사·명일지구	304	4	96	4,920	162.4	97.2
반포지구	1,123	8	243	9,156	80.3	85.5
계/평균	3,793	43	1,180	50,010	132.2	93.1

출처: 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안, 2008, 서울시정개발연구원, p.12

저밀도 아파트지구는 고밀도의 재건축 허용시 용적률 상승이 적어도 2배 이상 전망된다. 이로 인한 인구수 증가와 세대수 증가, 원거주자의 대폭적인 물갈이와 소득계층 변화로 지구 내 교통량 급증과 학교시설 수요증가 등이 예상된다. 그래서 이에 대한 수요추정과 함께 이것에 대비한 확충방안 마련이 중요한 과제였다.

#### 소형주택 다량 멸실과 부동산 가격 급등으로 주택시장 교란

아파트의 거주공간을 평형규모별 세대수 기준으로 보면 분양면적 10평대가 압도적(78.6%)으로 많았다. 이는 공공이 서민주택난 해소차원에서 공공이 주도적으로 서민용주택지로 소형주택위주로 건설했기 때문이다. 특히 10평대 소형이 많았던 곳은 잠실지구는 97.6%, 도곡지구는 88.0%의 순으로 많았다.

그러나 1990년대 들어서면서 저밀도 아파트지구 재건축사업 추진위원회에서 제안한 재건축사업 내용을 보면, 기존의 10평대 소형주택은 모두 사라질 것으로 보였다. 이는 당시 일반택지에 적용하는 재건축사업에서 추구하는 평형규모별 배분율을 적용했기 때문이다. 일반적인 재건축 기준을 적용해 강남3구의 총 주택수 대비 평형규모별 변화를 추정해 보면, 14평 미만은 62.3% 감소, 14~19평 미만은 40.3%가 감소하여 영향이 크다([표 3-2]).



[표 3-2] 강남 3개구 평형별 주택재고 변화를 추계

(단위: 호(%))

평형 연도		14평 미만	14~19평	19~29평	29~39평	39~49평	49평 이상	계
1990 (재고수:A)		41,203 (15.62)	39,125 (14.84)	55,516 (21.05)	56,382 (21.38)	29,234 (11.09)	42,251 (16.02)	263,711 (100)
재 건 촉 시	멸실 주택	15,820 (44.28)	11,244 (31.47)	5,141 (14.39)	2,366 (6.62)	810 (2.27)	350 (0.98)	35,731 (100)
	신규 공급	0	0	27,534 (40)	24,094 (35)	16,860 (24.5)	350 (0.5)	68,838
재건축후 (재고수:B)		25,383 (8.55)	27,881 (9.39)	77,909 (26.25)	78,110 (26.32)	45,284 (15.26)	42,251 (14.23)	296,818 (100)
증감율(% (B-A/A)		-62.33	-40.33	28.74	27.82	35.44	0.0	11.15

출처: 통계청, 「인구 및 주택 총조사」, 1990.0 및 〈부록 5(세대수추정)〉 참조

이렇듯 일반 재건축의 평형규모별 배분율을 적용시 저렴한 소형주택의 다량 멸실로 해당지역은 물론 주변지역에 주택가격 상승과 서민주택난 야기로 주택시장의 왜곡 초래가 염려되었다. 재건축 사업 후 소형위주에서 중대형 위주로 개발되도록 허용할 경우 개발규모가 크고 저밀도 지구여서 개발이익의 막대한 사유화를 인정해 주어, 부동산가격 상승을 부추길 것으로 전망했다.

대단위로 개발될 잠실지구와 반포지구 내 거주자의 상당수는 강남지역으로 출퇴근하는 통근자 비율(O/D값 42.2~58.9%)이 높았다. 비록 노후되고 저렴한 소형주택이었지만 강남중심지로 교통이 편리해 신혼부부와 화이트컬러들이 많이 거주했다. 즉 도시관리차원에서 보면 직주근접형이었다. 하지만, 재건축사업이 시작되면, 이들은 다른 곳으로 이사를 가야 해서 직주원격화에 따른 새로운 교통문제를 유발할 것으로 예측했다<sup>2)</sup>.

### 저밀도 아파트지구 재건축의 시급성과 가능성 고조

저밀도 아파트지구 내 아파트단지들은 건축연수가 평균 16년 8개월로 재건축연한 20년에 미달되었다. 건축연한에 비해 건물 설비가 노후되어 있었고, 연탄보일러로 난방을 해 생활상 불편을 겪고 있어 재건축사업의 필요성이 대두되었다. 아파트단지별로 난방실태를 보면 잠실지구와 영등지구, 도곡지구는 연탄을 사용하는 가구가 압도적으로 많았다([표 3-3]).

<sup>2)</sup> 주택시까지 주거밀도에 관한 연구, 1994, 서울시정개발연구원, p.87, [표 4-4] 저밀도 아파트지구 해당 동의 통근분석



[표 3-3] 주요 저밀도 아파트단지의 건축현황

이름	대지 면적 (㎡)	건폐율 (%)	용적률 (%)	층 수	구조 및 재료	세대수	평형	난방	년 도
잠실 시영	276,955	20	84	5층	CB	6.000	13~20	연탄	75
잠실1	305,320	15	70	5층	CB/PC	5.390	7.5~15	중앙난방 /연탄	75
잠실2	326,127	13	83	5층	RC/PC/CB	4.450	13~19	중앙난방 /연탄	75
잠실3	35,396	17	83	5층	RC	3.280	15,17	연탄	75
잠실4	163,118	16	79	5층	RC	2.130	17	연탄	75
반포1	554,155	17	77	3층, 5층, 6층	RC	3.786	22~64	중앙난방	72
반포2	182,212	13	73	5층	SB	1.690	18,25	중앙난방	77
반포3	262,130	12	57	5층	SB/RC	2.400	16,24	중앙난방	77
영동 AID1	50,559	22	103	5층	RC	914	15,22	중앙난방 /연탄	74
영동 AID2	37,739	21	98	3층, 5층	RC	740	15	중앙난방	74
영동 시영	15,840	-	119	5층	PC	390	13	연탄	74
영동 APT	82,453	-	119	5층	PC	2.200	13	연탄	74
도곡1	96,751	24	119	5층	PC	390	13	연탄	76
도곡2	185,955	15	71	5층	SB/RC/PC	3.060	10,13	연탄	76
개나리 (저층)	67,313	23	113	5층	RC	820	19~31	지역난방	80

주: 1) CB는 시멘트벽돌 조적조, SB는 고압벽돌조적조, RC는 철근콘크리트 라멘조, PC는 조립식 구조

2) 시영APT는 자료 구득이 불가능하여 암사·명일지구는 기재하지 못함

출처: 주공아파트는 대한주택공사, 단지총람(1970~1977), 1980 참조하고, 그 외의 아파트는 현지조사결과임

또 저밀도 아파트지구 건립당시보다 생활수준이 높아졌는데 거주공간은 매우 협소해 생활하는 데 상당히 불편함을 느끼고 있었기에 재건축의 필요성을 절감했다.

그리고 저밀도 아파트단지여서 기존 재건축사업의 선행 사례에 비추어 볼 때, 용적률 2배 이상 개발이 가능하다고 판단할 수 있었을 것이다. 이곳에 중대형 평형위주로 개발이 가능하면, 막대한 개발이익의 창출이 기대되어 대형건설업체들이 관심을 갖고 적극 참여하기 시작하면서 재건축사업의 움직임이 활발했다. 1990년대 중반부터 여러 저밀도 아파트지구 내 아파트단지에서 재건축사업을 위한 추진위원회가 결성이 되어 적극적으로 활동하고 있었다.

### 밀도와 세대수 증가로 공공시설과 인프라시설 확충 필요

저밀도 아파트지구 개발계획수립을 통해 대단위로 서민주택공급을 하기 위해 첨단 도시설계 기법을 적용해 건설했다. 비록 소형평형 위주로 개발했지만, 당시로서는 슈퍼블럭단위의 근린주구개념을 도입했다. 이때 보차분리를 기본으로 생활권단위로 기초 공공시설과 생활편익시설의 적정 배치를 시도한 것은 당시로서는 획기적인 시도로 평가할 만하다. 근린주구 중앙에는 학교와 공원 공공편익시설을 배치해 쉽게 도보로 접근할 수 있게 했다.

그러나 저밀도 아파트지구를 고밀도로 변경하는 것을 전제로 재건축사업을 할 때 용적률 증가에 따른 세대수 증가와 차량증가 등으로 아파트지구 내 공공시설과 교통인프라의 수요도 증가가 예상되므로 이에 대한 확충계획이 필요했다. 예를 들면 잠실지구의 경우 저밀도 아파트지구개발기본계획에서는 잠실1,2,3,4단지를 같은 생활권 단위로 보고 건립할 세대수에 맞게 수요추정을 해 중고등 학교시설과 지구내 도로망 확충 계획을 세웠다. 그러나 고밀도로 변경시 늘어나는 세대수와 차량증가에 따라 추가로 필요한 학교와 도로망 확충을 어떻게 각 아파트단지별로 공평하게 배분해 부담시킬 것인가가 계획변경시 중요한 과제였다.

### 차량 급증에 따른 지역교통영향 분석과 계획적 대응 필요

당시 저밀도 아파트단지가 재건축사업을 했을 때, 용적률 상승에 따른 세대수증가 못지않게 종전에 비해 고소득계층으로 대폭 교체되면서 자가용의 급격한 증가를 예상했다. 특히 강남일대에 약 4만여 세대가 집단적으로 입지하고 있어 재건축 사업후 교통량의 급격한 증가로 인한 영향이 강남일대는 물론 서울시 전역에도 영향이 예상되었다.

이를 파악하기 위해 교통량 수용예측 프로그램인 emmme2를 사용했다. 분석대상은 재건축 사업후 용적률증가에 따른 주행속도와 교통량의 변화, 도로시설 추가비용의 추정, 통행비용의 증가변화와 추가발생 교통량 처리를 위한 도로시설에 대한 추가비용의 추정을 예측했다.

분석결과, 교통의 흐름이 급증하는 주요축은 강남, 도심, 영등포 방향으로 중심업무·상업기능이 발달한 곳을 향하고 있다. 가로교통량과 관련된 속도변화를 보면, 개발밀도 증가에 따라 변화속도가 현저하게 감소한다. 특히 강남구, 송파구, 서초구의 순으로 용적률 250%에 이르면 평균 13km/h 이하로 떨어져 강남일대에 부정적인 영향이

켰다.

재건축 후 교통량 처리를 위해 추가로 차선확보를 위해 소요되는 비용이 용적률 200%를 기점으로 기하급수적으로 증가했다. 계획용적률의 증가에 따른 통행비용 변화도 교통병목으로 인해 야기되는 경제적 사회적 손실비용은 해당 지역보다도 다수의 서울시민에게 전가될 가능성이 높았다.

재건축시 대응방향으로는 개발밀도 증가에 따라 발생교통량을 최소화하는 방법을 다각적으로 강구한다. 장래 추가적으로 발생할 교통량에 대비해 아파트 지구내 간선 교통망 확충계획을 수립해 확보해 나간다. 개발밀도 증가에 따른 교통량의 증가와 도로확보에 대한 비용부담시 기하급수적으로 증가하는 계획밀도의 변곡점, 즉 기존대지면적기준 용적률 200%(계획대지면적 기준 267%) 이하로 억제한다. 여기서 계획대지면적은 기존대지면적에서 공공시설용지 25%를 제외한 것이다. 저밀도 아파트지구를 재건축할 때는 반드시 지하철 이용증진을 통한 도로교통 문제를 개선하기 위해 지하철역을 중심으로 보행자축 설정과 자전거도로 건설, 아파트의 재배치와 공공편익시설의 집중배치를 한다.

### 학교시설 및 공원시설의 수요증가에 계획적 대응 필요

공원용지 수요기준을 보면 도시공원법시행규칙에서는 시가화구역 내 공원면적  $3\text{m}^2/\text{인}$  이상, 대한주택공사 시행의 택지개발사업에서는  $1\text{m}^2/\text{인}$ 으로 정했다. 저밀도 아파트지구는  $3.92\text{m}^2/\text{세대}$ 이었기에 저밀도 아파트지구를 고밀도로 변경시 이것의 반으로 절충해서  $2\text{m}^2/\text{세대}$ 로 정했다.

이 기준을 적용해 보면, 기존 대지면적 대비 용적률 200%에서는 3.75%, 250%에서는 4.69%, 용적률 300%에서는 5.62%로 증가하는 경향이다. 즉 용적율 상승시 그만큼 세대수가 증가하게 되어 확보할 공원면적 증가로 더이상 밀도증가를 억제하는 효과를 기대할 수 있다고 보았다. 지금까지는 기성시까지 정비시 공원용지 확보방법이 개발규모로 적용하다 보니 의도적으로 분할개발을 해 제대로 확보하지 않은 경우가 많았다. 이 문제를 개선하기 위해 세대당 원단위로 적용하도록 했다.

학교시설 확보방법은 주택공사에서 고층아파트 단지개발에 실제로 적용하고 있는 설치기준을 검토해 활용했다. 기존의 학교시설·설치기준령은 서울시 전역 일반주택지에 적용하는 일반기준이어서 30~40대 연령계층이 특화되어 있는 아파트지구에 그대로 적용하는 것은 한계가 있다고 보았다. 용적률이 증가할수록 학교시설 부담면적이

늘어나도록 했다. 즉 용적률 200%는 평균 1.71㎡, 용적률 250%는 평균 2.34㎡, 용적률 300%는 2.70㎡로 제시했다. 아파트 지구내에 원래 학교시설이 없는 경우에는 다른 단지와 형평성 확보차원에서 세대당 추가로 부담해야 할 학교시설면적을 2.38㎡로 보았다.

### 3\_정책목표 및 주요시책 제시

정책목표에서 재건축사업으로 발생하는 개발이익 일부를 사회로 환원하는 방법을 고려해 2가지 안으로 제안했다. 즉 개발이익의 환원방법을 도시문제 해결을 위해 비용으로 부담시킬 것인지, 또는 새로이 요구되는 공공시설용지로 부담시킬 것인지였다. 그래서 편의상 두 가지 대안을 제시했다. 정책목표로 제시한 6가지 중에서 공통사항 5가지를 살펴보면 다음과 같다(표 3-4).

첫째, 아파트지구의 지정취지를 살려 소형주택공급기지로서의 기능을 유지한다. 이를 위해 재건축시 기존소형주택의 재고유지를 통해 주택시장의 안정화를 도모한다.

둘째, 기존 거주자에게 안정된 주거지로서 기능을 유지한다. 이를 위해 기존 평형의 수적인 재고유지를 통해 기존거주자에게 안정된 거주공간을 확보한다.

셋째, 새로운 도시구조 및 도시기능에 적합한 토지이용을 추구한다. 그 일환으로 부도심 및 역세권 주택지에 적합한 토지이용을 추구한다.

넷째, 일정수준 이상의 주거수준을 유지하기 위해 주거환경을 개선한다. 일정한 주거수준을 유지하기 위한 한계밀도의 설정은 물론 현 생활양식에 대응한 주거형태를 개선한다.

다섯째, 재건축을 도시문제의 해결 및 지역발전의 기회로 활용한다. 지역이 갖고 있는 발전 잠재력을 최대한 활용하면서 지역의 교통환경을 개선한다.

마지막 여섯째는 개발이익을 어떻게 사회환원 시킬 것인지. 추가로 필요한 공공시설을 개발자에게 부담시킬 것인지에 대한 차이이다. 결국 도시계획적으로 대응할 수 있는 것은 후자로 보았다. 전자는 개발자에게 개발이익금을 받아 도시문제를 해결하는데 사용하는 것이었다.

[표 3-4] 정책목표의 대안(A안, B안)

정책목표		주요시책
공 통 사 항	A. 아파트지구의 지정취지를 살려 소형주택종합기지로써의 기능을 견지한다.	→ 재건축시 기존소형주택의 재고유지를 통하여 주택시장의 안정화를 도모한다.  서울시 도시공간구조상에서 소형주택 공급기지로써의 역할을 계속 견지한다.
	B. 기존 주거자에게 안정된 주거지로서 기능을 견지한다.	→ 기존 평형의 수적인 재고유지를 통하여 기존 거주자에게 안정된 주거공간을 확보한다.
	C. 새로운 도시구조 및 도시기능에 적합한 토지이용을 추구한다.	→ 부도심 및 역세권주택지에 적합한 토지이용을 추구한다.
	D. 일정한 주거수준을 유지하기 위하여 주거환경을 개선한다.	→ 일정한 주거수준을 유지하기 위한 한계밀도의 설정은 물론 현 생활양식에 대응한 주거형태로 개선한다.
	E. 재건축을 도시문제의 해결 및 지역발전의 기회로 활용한다.	→ 지역이 갖고 있는 발전잠재력을 최대한활용하면서 지역의 교통환경을 개선한다.
A안	F1. 재건축 개발밀도 증가로 새롭게 요구되는 공공시설을 개발자가 확보한다.	→ 재건축과 관련하여 추가적으로 필요한 공공시설의 용지를 확보한다.
B안	F2. 재건축으로 인하여 발생하는 개발이익을 사회환원한다.	→ 사회에 환원될 개발이익을 도시문제 해결을 위한 수단으로 적극활용한다.

출처: 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, 서울시정개발연구원, p.176, 177

이 정책목표를 실현하기 위한 시책과 실현방향도 제시했다<sup>3)</sup>.

첫째, 재건축으로 인해 소형주택 멸실을 억제하기 위해 기존 아파트평형의 재고를 유지하면서, 증가된 용적률을 활용해 다양한 평형개발을 통해 지역균형발전 및 사업 활성화를 도모코자 한다.

둘째, 기존 아파트평형의 재고를 유지하여 세입자를 포함해 기존 연령계층과 유사한 생활자가 계속해서 거주할 수 있는 주거공간을 확보토록 한다. 기존 거주자의 생활수준을 고려한 적정한 개발을 유도해 재건축에 따른 소득계층의 교체로 인한 새로운 도시문제 발생의 최소화에 역점을 둔다.

셋째, 중심지 주변에 직주근접형 주거지로 육성하여 도시교통난 완화에 기여토록 한다. 해당 자치구 및 주변중심지에 근무하는 근무자에 대해 우선 분양권을 부여하는

3) 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, 서울시정개발연구원, p.178

조치를 강구한다. 서울시 도시기본계획상에서 역세권 및 중심지에 대해서는 토지의 고도이용을 촉진한다. 역세권을 중심으로 생활권을 재편하고 교통체계를 개선함으로써 개발밀도의 증가에 따른 교통난 완화에 기여토록 한다. 이를 위해 역세권을 중심으로 교통체계의 개편과 아파트단지의 재배치, 자전거도로 확보, 공공편익시설 재배치를 통해 지하철 이용객의 증가를 유도한다.

아파트단지에서 일정한 주거환경의 수준을 유지하기 위하여 기본적으로 필요한 세대밀도를 정한다. 아파트지구 중 저밀도와 고밀도의 중간에 해당되는 세대밀도를 정한다.

### **필자는 도시계획적으로 대응할 수 있는 실현방안으로 크게 3가지를 제시했다.**

첫째, 재건축사업시 도시문제의 최소화를 위해 적절한 개발밀도의 범위를 정하는 것이다. 대지면적기준으로 세대밀도는 375세대/ha 이하이며, 용적률 270%(기존 대지면적 기준용적률 200% 이하)를 유지토록 한다. 이 270% 용적률 수치는 다행히도 대한주택공사에서 고밀도 아파트단지 건설시 사용한 기준과 같았다<sup>4)</sup>.

둘째, 주변지역과 조화를 유지하기 위해 평균층수 12층 이내에서 건축을 허용한다. 5층 이하의 저밀도 아파트단지와 비교해 2배 이상의 높이가 증가한다. 당시만 해도 신도시에서 건설된 공동주택의 높이가 20층 이상으로 개발되고 있는 점을 고려해 평균높이 개념을 도입해 층수가 그 이상 건설할 수 있도록 여지를 남겨두었다.

셋째, 지구내 도로용지 확보시 추가로 발생하는 교통량 처리를 위해 도시계획도로 확보는 개발자가 아파트단지 내에서 확보하여 기부채납을 하도록 했다.

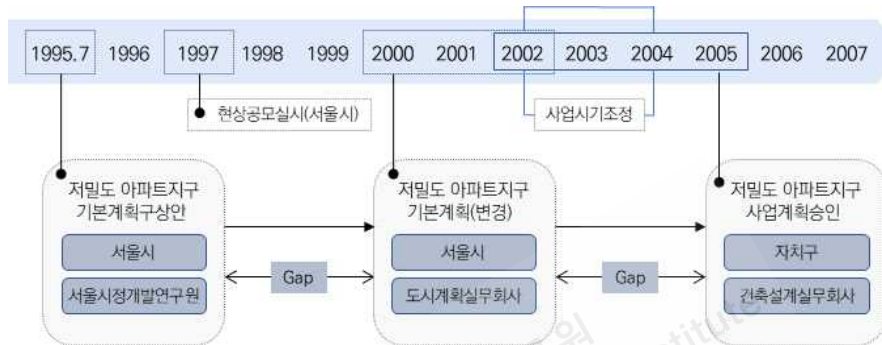
넷째, 공원용지확보는 계획세대수요에 필요한 면적만큼 개발자가 조성하여 기부채납을 한다. 이때 세대당 2㎡를 원칙으로 한다. 학교시설 계획세대수에 필요한 면적만큼 아파트지구 내에서 확보한다.

정책건의사항으로는 밀도완화와 관련해 아파트지구 개발기본계획의 변경작업이 시급하다. 대단위 재건축사업이 강남3구에 집중분포하고 있어 서울시는 시차개발을 통한 새로운 도시문제 발생을 최소화하기 위한 (가칭)재건축사업시기 조정위원회 설치가 필요하다는 것을 제안했다.

<sup>4)</sup> 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, 서울시정개발연구원 p.184

## 4\_계획수립과정에서 본 공공의 대응

서울시는 1995년도 서울연구원에서 제시한 연구결과를 기초로 실제 적용과 운용을 고려해 최종적으로 방침을 정해, 1997년에 각 아파트지구에 대한 현상공모를 실시했다. 서울시 주도로 저밀도 아파트지구 개발기본계획의 변경을 2000년에서 2004년도에 걸쳐 실시했다. 이것을 토대로 각 아파트지구 추진위원회에서는 2002년부터 2005년에 걸쳐 상당수의 저밀도아파트지구가 사업계획승인을 받았다(그림 3-1).



[그림 3-1] 저밀도 아파트지구 개발기본계획 변경과 사업승인일

출처: 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안, 2008, 서울시정개발연구원, p.21

1995년에 필자가 기초연구를 통해 제안했던 저밀도아파트지구 도시계획적 대응이 아파트지구 개발기본계획의 변경시 어느 정도 반영되어 실현되었는지를 파악하는 것은 매우 의미가 일이라고 보았다. 그래서 필자가 『2008년도 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안』이라는 기초연구를 수행했다. 이 연구를 통해 1995년 필자가 수행한 『주택이가지 저밀도에 관한 연구(저밀도아파트지구 재건축에 관한 연구)』 결과와 제안들이 실제로 어떻게 아파트개발기본계획(변경)과 재건축사업에 반영되었는지 살펴보기로 하자.

### 1) 계획밀도 설정과 실제 개발밀도

#### 계획밀도의 설정방법

1995년도 계획안구상에서 필자는 지구내 공공시설용지 25%를 확보할 것을 전제로 이것을 포함해 계획용적률 200%를 제안했다. 즉 아파트지구 내에서 공공시설용지 25%를 제외한 면적에 대한 계획용적률은 약 267%이 되는 셈이다.



당시 도시계획법상 용적률 상한치는 400% 이하였다. 해당주민들이 주택재건축사업과 관련해 제시한 계획용적률은 330~400%이었다. 즉 서울연구원에서 제안한 것과 주민들이 제안한 것과는 큰 차이를 보였다. 그리고 건물층수에 있어서도 서울연구원에서는 당초 15층 이하를 제시했지만, 당시 서울시 부시장께서 사다리 소방차가 접근할 수 있는 높이인 12층 이하를 요구했다. 이러한 서울시의 의견을 수용하면서 당시 고층개발의 수요도 강했기 때문에, 이 점을 고려해 평균 층수 12층의 개념을 적용했다.

그러나 서울시는 1995년 7월에 민선시장이 들어서면서 집단민원에 적극 대응해 주민들과의 협의조정과정을 거치면서 당초 서울시가 강하게 지켜려했던 계획밀도가 대폭 완화되었다. 즉 계획용적률 270%에 추가하여 소형주택 건립시 5%, 공공용지 확보시 10%의 인센티브 용적률 15%까지 가산해 주었다.

결과적으로 필자가 당초 제안했던 공공시설용지 25% 확보는 유명무실해지고, 오히려 용적률 270%부터 시작해 용적률 인센티브를 할증받는 방식으로 바뀌었다. 즉 1995년 서울연구원 연구에서 제시한 계획용적률이 200%였던 것이 민선시정 이후 서울시가 수립한 아파트개발기본계획(변경)에는 용적률 270%~285%, 층수 25층으로 대폭 완화되었다.

서울시는 이렇게 완화된 용적률을 달성하기 위해서는 평균 12층으로는 달성하기 어렵다고 보았을 것이다. 그래서 서울시는 토지의 고도이용을 통한 주택공급의 필요성과 도시설계기법을 활용한 통경축과 시각회랑을 확보하기 위해 층수의 대폭 완화가 필요하다는 논리를 내세웠다.

당시 아파트 층수가 20층 이상 건설된 것은 제1기 신도시인 분당 일산 등의 대규모 아파트단지에서 이미 다수 실적이 있었기에 기술적으로 건설하는데 어려움은 없었다.

실제로 재건축사업이 추진된 곳을 보면, 개발용적률은 저밀도 아파트기본계획(변경)에서 제시한 용적률 270%~285%를 거의 지켰다. 그러나 층수는 36층까지 대폭 완화된 스카이라인의 큰 변화가 있었다. 특히 잠실시영 36층, 잠실 1단지 34층, 잠실 2단지 33층, 잠실3단지·4단지와 반포 2단지 32층, 신반포 1차 30층으로 30층 이상으로 개발되었다. 이러한 고층개발이 가능하였던 것은 아파트 단지가 클수록 평균층수개념을 활용해 초고층개발이 가능했기 때문이다.

### 서울시는 주거지역 종세분화시 경과규정 적용해 특전 부여

아파트지구개발기본계획(변경)시 정한 계획용적률(270~285%)은 서울시 도시계획조례상 주거지역세분화의 상한 용적률 250% 이하를 초과한 것이다.



즉 서울시가 경과규정을 적용해 법상한치를 초과해도 모두 인정해 준 셈이다. 그 결과 현재 이곳의 개발밀도는 서울시 도시계획조례상 주거지역 계획밀도를 초과해 모두 부적격 건물에 해당된다.

서울시는 이곳이 용적률이 높아 부적격건물이 될 것을 알면서도 인정할 수밖에 없었던 것은 당시 서울시는 서울시 전역을 대상으로 주거지역종세분화 적용을 위한 작업을 하고 있었다. 실제로 서울시 주거지역전역을 대상으로 종세분화 적용을 해야 하는데 새로운 집단민원이 발생하면 대응하기 어렵다고 판단해서 기정 지구단위계획과 같이 경과규정을 두어 인정하기로 했다.

즉 서울시가 이미 지역주민들을 설득해 어렵게 당시 법상 용적률 400% 이하였던 계획밀도를 대폭 낮추어 정한 것을 주거지역세분화라는 새 기준에 맞추어 250% 이하로 또 다시 더 낮출 경우 집단민원이 우려되어, 서울시 실무자 입장에서는 주거지역 종세분화 적용자체가 어렵다고 판단했기 때문이다.

## 2) 지구내 공공시설 및 인프라시설 확보

### 도로 및 공공시설의 확보방법

저밀도 아파트지구에 대해 고밀도로 재건축사업을 하면 급격한 차량증가로 교통환경 악화가 우려되므로 지구내 교통망 개선이 필요하다고 보았다. 이를 위해 교통시뮬레이션을 활용한 분석을 통해 지구차원에서 확충할 연결도로망을 제시한 바 있다.

그러나 아파트지구 개발기본계획(변경)에서는 필자가 제시한 공공시설용지 추가부담 25%가 대폭 축소되어 유명무실해졌고, 그 결과 아파트 지구내 연결도로 계획구상 안도 거의 반영되지 않았다. 그 일례로 잠실지구는 공공시설용지 비율이 6.6%로 매우 낮다. 공공시설의 확보가 의무가 아니라, 오히려 최소한의 규정만 준수하면 인센티브를 주는 방식으로 전환되면서 아파트 지구내를 관통하는 도시계획도로구상안은 전혀 반영되지 않았다. 그 일례로 잠실1단지와 잠실2단지를 관통하는 지구내 도로 신설을 제안했지만 미반영되었다.

원래 필자는 지구내 도시계획도로망을 신설할 경우 도로의 사선제한 등의 영향을 받아 개발밀도를 낮추어 과밀개발을 억제하고자 했던 것이다. 반면에 주민 및 개발자입장에서 보면, 그만큼 개발 가능한 면적이 도로로 빼앗기게 되고, 사선제한을 받아 토지의 고도이용이 어려워 개발이익이 대폭 줄어들게 되는 것에 대해 상당히 반대하는 입장이었다. 결국은 해당주민들의 집단민원에 밀려 지구내를 관통하는 도시계획도로

제안은 아파트지구 개발기본계획에 반영되지 못하고 사장되었다.

### 지하공간을 활용한 주차공간 확보

필자가 1995년 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서는 주차장을 지하공간을 활용해 배치하는 것을 제안하지는 않았다. 그러나 서울시 아파트지구개발기본계획(변경)과 함께 아파트지구별 현상응모를 통해 제시된 것을 보면, 대다수 재건축 아파트 단지에서 지하공간 내지 반지하공간으로 주차장을 확보하면서, 지상공간은 녹지 공원 휴식공간 주민편익시설을 위한 공간으로 활용하는 것으로 도시설계를 했다. 이는 도시설계를 통해 입체적 토지이용을 시도한 것으로 평가할 만하다. 단 너무 큰 슈퍼블럭 단위로 지하공간에 초대형 주차장을 설치하다 보니, 출퇴근 시간에 주차장 내에서 교통정체현상이 종종 일어나거나, 방문객이 불편을 겪는 등의 문제가 발생했다.

학교시설의 용지 확충과 위치변경을 했다. 당초 거주민들의 속성상 10평대 소형평형이 많아 기존 학교시설은 여유가 있었다. 그러나 주택재건축을 통해 새 중대형평형 아파트가 들어서면서 초중고등생의 자녀를 가진 세대가 급격히 증가하면 학교시설 수요 역시 급격히 늘어날 것을 감안해 학교시설 확충이 필요하고 제안했다. 이때 기준마련을 위해 강서구 가양택지개발사업지구의 사례를 검토한 바 있다.

미래에 증가할 학생수를 반영해 학교시설 확충이 필요하다는 서울시의 주장과 현재 남아도는 시설로 충분하다는 해당 재건축사업 추진위원회 간에 학교시설 확보방법을 놓고 협의조정을 했다. 그러나 결국 재건축 추진위원회가 요구한 현 학교시설을 활용하는 쪽으로 정해졌다.

재건축사업전 잠실지구는 거주자의 연령구조가 0~4세, 30~34세대가 많아서 유치원생과 유아원생은 많았지만, 초중고 학생수는 상대적으로 적어 기존학교시설이 남아돌았다. 따라서 재건축 추진위원회에서는 계획세대수가 10~20% 증가해도 당시 학교시설로 충분히 수용가능하기 때문에 추가로 학교시설용지를 확보할 필요가 없다고 주장을 했다. 학교시설 부지를 매입해야 할 담당부서인 교육청 역시 예산상의 이유를 들어 적극적으로 대응하지 않았다.

청담지구와 같이 소규모로 분할되어 있는 아파트지구에 대해서는 용적률 증가에 따른 학교용지비율을 제시하였지만, 확보할 수 있는 학교용지가 없어 학교시설 부담으로 대체한 경우도 있다. 잠실 아파트 지구내 잠실시영아파트단지는 단지 규모가 너무 커서 기존 초등학교를 학생들의 도보권을 고려해 2개로 분리해 미니 초등학교로 재배치한 경우도 있다([표 3-5]).

[표 3-5] 학교시설확보의 변화

유형	해당주구	해당단지	초등학교	중학교	고등학교
신설한 경우	잠실1주구	잠실1단지	1(기존)	1(기존)	1(신설)
	잠실3주구	잠실3,4단지	1(3단지, 신설) 1(4단지, 기존)	-	1(3단지, 기존)
증개축한 경우	잠실2주구	잠실2단지	1(증개축)	1(기존)	1(기존)
분할한 경우	잠실4주구	잠실시영	1	-	1
부담금으로 대체한 경우	청담주구	해청, AID	-	-	-

출처: 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안, 2008, 서울시정개발연구원, p.30

### 공원의 용도확보와 변경

1995년도 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서 세대당 2㎡ 이상으로 총면적의 4%이상으로 확보할 것을 제안했다. 이때 기존 공원면적 이상으로 확보토록 제안했다.

아파트지구 개발기본계획(변경)에서도 이 제안을 받아들여 주구단위로 4% 이상 확보를 목표로 했다. 이 기본계획 변경안에서는 용적률 270%를 기준으로 주구별로 4%의 공원면적을 제시했다. 새롭게 건설되는 주택단지 면적의 40% 이상을 녹지로 확보토록 했다.

재건축 사업후 이것을 실현할 수 있었던 것은 지하공간을 주차장으로 사용하였기에 지상공간을 그만큼 공원 녹지공간으로 넓게 확보할 수 있었다. 계획수립당시 어렵게 생각했던 공원 녹지의 확보율을 도시설계기법을 통한 입체적 토지이용으로 쉽게 달성할 수가 있었다. 이는 고층고밀도개발이 이루어져 주거환경의 악화를 상당히 우려했지만, 지상공간에 지구주민을 위한 공원 녹지 체육시설 등 넓은 오픈스페이스를 확보할 수 있게 되어, 이러한 문제들을 개선하는데 상당히 도움을 주었다.

### 3) 주구중심 내 주민 편의시설을 역세권 내에 재배치

저밀도 아파트지구 개발당시는 슈퍼블럭 단위로 근린주구개념을 도입해 주구내에서 주민모두가 쉽게 접근할 수 있는 곳, 즉 근린주구 한가운데에 초등학교와 공원, 근린상가와 공공편의시설을 배치했다.

필자는 1995년 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서 지하철 이용증진을 위해 지하철역으로 쉽게 접근할 수 있는 보행자축 설정과 토지이용계획수립, 건물 재배치가

필요하다는 것을 제안한 바 있다.

이번에 아파트지구개발기본계획(변경)에서는 주민편익시설과 근린상가들을 새롭게 생긴 지하철역을 중심으로 재배치한 것이 특징이다. 이는 대중교통인 지하철이용의 증진과 주민의 편의성을 고려해 지하철역 주변에 재배치한 것이다. 이때 도시설계기법을 적용해 지하철역으로 쉽게 접근할 수 있도록 보행자 축 설정과 자전거 도로도 확보한 것이다.

역세권 대로변에 기존 상가시설의 확대를 시도하려고 했지만, 주택소유의 조합원들이 상가분양의 리스크가 크다고 반대해서 실현되지 못했다.

#### 4) 원 거주자를 고려한 소형주택확보 제안

##### 계획구상안에서는 생활수준 향상을 고려해 소형주택의 규모를 확대 적용

필자가 1995년 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서 정책목표의 최우선 과제로 제안한 것은 재건축사업시 10평대 소형주택 다량 멸실에 따른 서민주택난 방지책 마련이었다. 이를 위해서는 소형평형의 기존스톡을 유지하고자 했다. 건립당시보다 소득수준이 높아진 점을 고려해 소형평형면적의 증가폭을 50% 이하로 해서 제안했다.

그러나 서울시와 정부는 필자가 제안한 것을 그대로 받아들이지는 않았지만, 그러한 취지를 이해하고 보안책을 내놓았다. 그 일환으로 종전 재건축사업에서 주택평형규모 배분시 전용면적 60㎡ 이하가 20% 이상이었던 것을 주택평형 85㎡를 30% 이상까지 확대했다. 특히 정부는 아파트지구를 대상으로 좀 더 주택공급효과를 높이기 위해 재건축 단지의 평형배분율을 강화했다. 즉 60㎡ 이하는 20% 이상, 60㎡ 초과~85㎡ 이하는 40% 이상, 85㎡ 초과는 40% 이하로 정했다(표 3-6).

[표 3-6] 정비사업의 주택규모별 건설비율

근거	도시 및 주거환경정비법 제4조의2 주택의 규모의 건설비율 (건설교통부 고시 제2005-528호) (건설교통부 고시 제2006-273호) (국토해양부 고시 제2008-152호)			
기준	주택재건축	주거전용면적		
		60㎡ 이하	60㎡ 초과 ~ 85㎡	85㎡ 초과
	300세대 이상	20% 이상	40% 이상	40% 이하
	300세대 미만	60% 이상		40% 이하

\* 85㎡ 이하 규모의 주택이 전체 연면적에서 차지하는 비율이 50% 이상이어야 함

출처: 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안, 2008, 서울시정개발연구원, p.33

필자가 1995년 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서 역점을 두고 정책목표로 제시한 소형주택재고 유지를 위한 제안은 물거품이 되어버렸다.

서울시와 정부가 추진해 온 주택재건축사업을 보면, 서민주택의 안정화차원에서 원거주민을 위한 정책적 배려는 찾아볼 수가 없었다. 오로지 정부와 서울시는 개발업자와 조합이 요구하는 대로 원거주자의 생활수준과는 동떨어진 개발이익증시의 중대형 평형 아파트 건설에만 관심이 있었다. 즉 이는 정부와 서울시가 원거주자의 생활권 보장을 위한 주택공급보다는 개발이익을 추구하는 집단인 건설사와 토지소유자의 입장에서 유리한 중대형아파트 위주의 신규 주택공급을 고집해온 주택정책에 의한 영향이 컸다.

정부는 2000년 이후 대규모 저밀도 아파트지구를 중심으로 주택가격이 급등하자 주택평형 배분율을 강화했다. 그럼에도 개발자는 개발이익의 극대화를 위해 분양평형 10평대로 최소한의 요건만 갖춘 후 개발이익의 극대화를 위해 초대형 70평 대형평형 아파트를 짓는 기현상을 보였다. 그러자 정부는 이를 보완하기 위해 연면적의 50% 이상을 국민주택규모인 85㎡ 이하로 건립토록 했다. 이와 함께 주택공급과 개발이익 환수 차원에서 증가면적의 25%에 대해서는 공공임대주택을 짓도록 의무화했다. 이는 필자가 주장했던 취지가 일부 반영이 된 것으로 다행스럽게 생각한다. 이러한 조치가 기존 계획밀도 범위 내에서 이루어졌으면 좋았을 텐데, 임대주택건립분에 대한 것은 기존 계획밀도와는 별개로 인센티브 용적률을 제공하는 것으로 했기 때문에 그만큼 고밀도로 개발이 이루어지게 된 점은 아쉽다.

## 5) 재건축사업 사업시기 조정위원회 설치 운영

사업시기조정의 필요성에 대해 1995년 『주택시가지 주거밀도에 관한 연구』에서 제안한 바있다. 그러나 저밀도 아파트지구 개발기본계획(변경)에서는 이 시기조정에 대해 기술하지 않았다.

서울시는 대규모 아파트단지가 몰려있는 송파구 내 잠실지구(1, 2, 3, 4단지와 시영아파트)가 재건축사업을 동시에 추진해 입주하는 과정에서 이 지역 일대는 물론 강남 지역 일대의 부동산 시장에 부정적인 영향을 우려했다. 즉 주변지역 주택의 전월세 가격 상승과 주택가격 급등 견인, 재건축 사업시 철거에 따른 가이주와 낮은 재임주율로 기존 커뮤니티의 붕괴와 지역사회구조의 급격한 변화 등을 우려했다. 이 문제를 최소화하고자 서울시와 송파구는 서울연구원에 『잠실재건축사업의 합리적 방안연구

(2002.3)』에 대한 용역을 의뢰하여 수행한 바 있다. 이 용역결과를 토대로 서울시는 사업시기조정위원회를 설치하여 2002년 상반기부터 2004년도 하반기까지 운영했다. 이때 서울시는 자치구와 주구단위로 3천 세대전후로 총량을 정해 시기조정을 한 바 있다(표 3-7).

단 하나의 단지가 3천 세대를 초과하는 경우에는 그대로 허용했다. 이러한 서울시의 조치는 오히려 재건축 추진위원회에서 재건축사업을 조기에 착수하도록 독려하는 결과를 초래했다. 이렇듯 서울시와 송파구는 대규모 아파트지구의 재건축사업시기를 조정하는 성과를 거두었다. 하지만 재건축사업 추진 후 입주결과를 보면, 여러 이유로 사업추진이 늦어지면서 결국 입주시기가 서로 겹쳐지면서 한꺼번에 대거 입주하게 되어, 주변지역 주택가격과 전월세 시장에도 부정적인 영향도 주었기에, 당초 예상했던 시차적용에 의한 성과는 크지 않았다.

[표 3-7] 자치구별 사업시행인가 시기조정 현황

시기 자치구	2002년		2003년		2004년		2005년
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기
강남구	도곡1 (3,002)	영동1 (1,050) 영동2 (866) 영동 (738)	해청1 (275) 해청2 (715) AID차관 (2,070) 개나리1 (438) 개나리3 (333)	신도곡 (153) 개나리2 (541) 도곡2 (773)	-	-	-
소계	3,002	2,654	3,831	1,467			
송파구	잠실4 (2,678)	잠실3 (3,696)	잠실2 (5,563)	잠실시영 (6,864)	잠실1 (5,678)	-	-
소계	2,678	3,696	5,563	6,868	5,678		
서초구	-	-	-	-	-	반포3 (3,410)	반포2 (2,444) 신반포 (1,037)
소계						3,410	3,481
계	5,680	6,350	10,708	7,021	5,678	3,410	3,481

\* ( )안의 숫자는 사업시행인가 계획세대수임

출처: 대규모 저밀도 아파트 재건축사업의 평가와 개선방안, 2008, 서울시정개발연구원, p.34

## 04. 『주택재개발』의 기본계획수립과 관련연구

이 서울시 주택재개발기본계획(1998)은 서울시가 처음으로 주택시가지전역을 대상으로 공간분석을 통해 법적요건에 해당되는 재개발예정구역을 정한 주택재개발 마스터플랜이다. 여기서 주택재개발기본계획의 틀을 새롭게 마련을 마련했다. 즉 기본계획수립을 위해 필요한 기성주택시가지 분석방법과 유형화를 통한 재개발지구 선정, 재개발 구역별 계획밀도설정, 부문별계획 수립방법과 주요내용구성, 단계별계획 등을 수립했다. 이 기본계획은 오늘날까지 도시·주거환경정비기본계획의 내용구성과 수립방법에 큰 영향을 주었다.

그래서 이 주택재개발기본계획을 토대로 2000년 이후 수립된 도시·주거환경정비계획(2004, 주택재개발사업 부문과 주거환경개선사업 부문)과 (2006, 주택재건축 분야)까지 그 영향을 파악해 정리하고자 했다.

이상과 같이 주택재개발기본계획수립은 수탁용역이었기에 주택재개발의 근본적인 문제를 심층적으로 다루기에는 한계가 있었다. 그래서 이를 보완하기 위한 후속연구 과제로 『주거환경개선사업의 실태와 개선방향(1999)』, 『도시 및 주거환경정비법적용을 위한 연구(2002)』와 『기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안연구(2003)』를 수행한 바 있다. 우선 서울시 주택재개발기본계획을 중심으로 살펴보기로 하자.

### 1\_서울특별시 주택재개발기본계획 수립(1998년)

#### 주택 재개발사업이 구릉지에서 활발했던 배경

서울시내 구릉지변 달동네에서는 건설업체와 조합이 함께 건설하는 합동재개발 붐이 일어났다. 하지만 구릉지의 자연환경 훼손과 서울시의 도시경관을 확 바꾸어 놓으면서 사회적으로 크게 이슈가 되었다.



구릉지변 불량주택재개발지구는 저층조밀 주택지로 고층고밀도의 재개발아파트 개발을 통한 개발이익의 창출이 기대되었고, 자가용이 보급되면서 대중교통의 오지로 불려 인기가 없던 구릉지변 달동네가 대규모로 아파트단지 건설될 수가 있었다. 당시 베이비붐 세대가 결혼적령기를 맞이하게 되자, 주차장이 딸린 새 아파트를 선호하는 새로운 주택수요가 생기면서 분양이 잘되어 재개발사업은 호황을 누렸다.

그리고 주택재개발사업지구의 상당수는 구릉지에 입지한 경우가 많아 입지적으로는 불편하였지만, 자가용의 보급과 더불어 1980년대부터 서울시가 역점사업으로 추진한 제1기(1,2,3,4호선) 지하철 건설이 모두 개통되어 서울시내 산재된 재개발사업지구의 상당수가 지하철 역세권에 포함되면서 대중교통 접근성이 좋아졌다. 이러한 연유로 그동안 대중교통의 오지로 불렸던 재개발사업지구가 줄지에 교통 접근성이 좋아지면서 주택재개발 붐이 일었다.

구릉지의 주택재개발사업지구는 1980년대 합동개발방식이 도입되기 전까지만 해도 주민자력개발에 의존하다 보니 지구내 도로망도 거의 없고 무허가건물과 영세 노후주택지가 혼재되어 사업추진이 거의 어려운 상태였다.

그러나 1980년대 중반에 합동개발방식이 중견업체를 중심으로 도입되면서 토지의 고도이용을 통해 어느 정도 개발이익을 기대할 수 있다는 것이 알려지면서 유명 건설업체가 관심을 갖고 적극 참여하기 시작했다.

즉, 기존 주택재개발사업지구의 상당수는 1층의 영세필지인 무허가건물이 혼재되어 있는 저층조밀한 달동네가 대부분을 차지했다. 그래서 이곳은 대규모로 영세필지들을 합필해 재개발할 수 있다면, 토지의 고도이용이 일반 주택지보다 용적률 상승폭이 커서 개발이익의 창출이 유리하다는 것을 중견건설사들은 합동개발의 경험을 통해 확인했다.

그리고 당시 서울시는 이 재개발사업지구에 대해 1980년대 중반에 도입된 합동개발을 사용해 불량주택지를 철거하고 양호한 새 아파트단지로 건설할 수 있다면, 양호한 주택공급지로 활용할 수 있다고 보았다. 특히 서울시는 88서울올림픽을 앞두고 국제도시로 도약하기 위해서는 시각상 열악한 달동네를 철거하고 도시미관 증진을 위해 새 아파트로 건설하는 합동재개발의 촉진이 필요했다. 이러한 정책의 영향을 받아 1980년대 중반이후 합동개발에 의한 주택재개발사업은 활기를 띠었다.

특히 노태우 정부가 200만호건설을 위해 기성시가지 내에 대해서 고밀도 정책을 추진했다. 그 일환으로 개발밀도를 대폭 완화(용적률 400%, 건물 간 인동거리 등)해 좁



으로써 1990년대 들어서면서 서울시내에서 광범위하게 주택재개발사업의 붐이 일어났다.

이러한 고층고밀도의 아파트건설을 목적으로 한 주택재개발사업 붐은 다양한 도시 문제들을 새롭게 양산해 사회적으로 문제가 되었다.

서울시는 이 문제에 적극적으로 대응하기 위해 서울시 도시기본계획상 토지이용계획에 주거지역 종세분화와 계획밀도 하향조정을 위한 계획내용을 담았다. 그리고 서울연구원에서는 서울시 현안과제로 주거지역 종세분화와 계획밀도를 낮추기 위한 연구용역을 필자가 수행하였다. 서울시는 주택재개발에 의한 도시문제를 해결하고자 서울시 주택재개발기본계획수립을 위한 용역을 서울연구원에 발주했다. 공공교통제도 필자가 이와 관련된 과제들에 대해 연구책임자로 선정되어 연구를 수행했다.

### 주택재개발 기본계획수립의 필요성과 배경

이때 서울시 주택재개발기본계획 수립용역에서 필자가 역점을 둔 것은, (1) 그동안 재개발개발사업 단위로 개별적으로 다루어왔던 것에 대해 장래 재개발이 필요한 곳까지 예측하여 동일 생활권단위로 공공시설계획과 기반시설계획을 수립하는 것이었고, (2) 지역특성을 반영하여 적절한 계획밀도를 설정하는 일이었다. 그리고 (3) 부문별계획을 통해 지구내 필요한 공공시설과 기반시설의 확보계획수립, 단계별 계획과 사업활성화 방안을 마련했다. 이와 함께 주택공급과 서민주택난 대책을 강구하는 것이었다.

이때, 서울시주택재개발 기본계획을 수립할 때 주택재개발예정구역별로 지역특성을 반영해 계획밀도 설정이 가능하였던 것은 이 수탁용역과제 수행에 앞서서 필자가 주거지역세분화 연구(1996)와 서울시도시기본계획상 토지이용계획(1997)을 연구책임자가 되어 동시에 수행하고 있었기 때문에 그 취지와 기준을 반영할 수가 있었다. 첫째, 주택재개발사업이 개별사업단위로 추진되다보니, 지구내에 추가로 필요한 공공시설의 확보가 어려웠다. 특히 재개발사업지구는 일반 주택지보다도 공공시설이 부족해 확충이 요구되는 곳이어서 재개발사업을 통해 효율적인 확보가 요망되는 곳이었지만, 개별사업단위로 인허가 되어 고밀도개발이 이루어짐에 따라 사업후 공공시설 부족문제가 일반주택지보다 심각했다.

둘째, 지역의 특성을 반영하지 않은 고층고밀도 아파트 건설을 목적으로 한 주택재개발사업으로 인해 도시경관과 자연환경의 훼손이 컸다. 특히 주택재개발사업지구의

상당수가 자연환경이 양호한 구릉지면에 입지한 경우가 많아 그곳에 고층고밀도의 아파트가 들어섬에 따라 도시경관상 문제가 심각했다. 자연지형도 과도한 성절토와 높은 옹벽 설치로 자연환경의 훼손이 컸다.

셋째, 재개발구역 내에서 주민동의가 이루어진 곳 위주로 재개발사업지구의 범위를 설정한 까닭에 부정형으로 지정된 경우가 많아 효율적인 토지이용이 어려웠다.

### 재개발구역별 계획밀도 설정 시 상위계획과 지역특성 반영해 설정

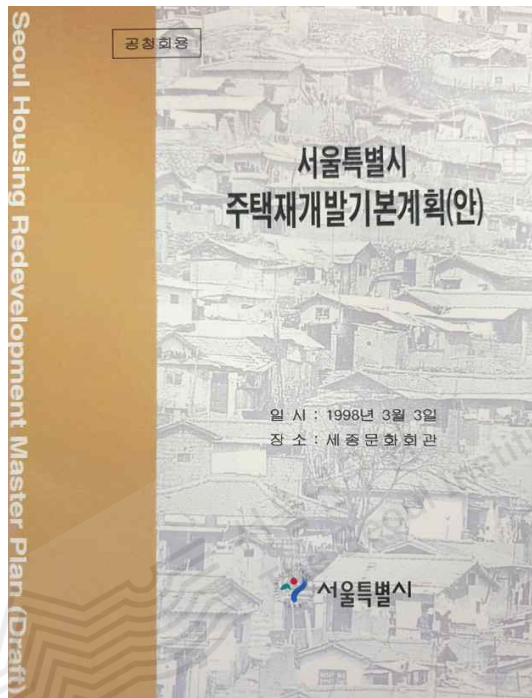
필자는 서울시주택재개발기본계획 수립시 주택 재개발구역별로 토지이용의 계획밀도를 설정할 때 고민을 많이 했다. 선행하여 일반주거지역 종세분 연구를 통해 지역특성을 살린 계획밀도를 설정했지만, 이것을 서울시 주택재개발기본계획(1998)에 그대로 적용하기에는 아래와 같은 이유로 한계가 있다고 보았다. 즉 주택재개발구역은 일반주택지와는 달리 기존 지구내 도로망이 취약하고 부정형의 영세토지가 많아 구역내에 필요한 공공시설의 우선 확보가 필요했다. 이를 위해서는 토지구획정리방식을 활용해 합필개발을 통한 구역내 필요한 공공용지 확보를 위해 감보율 적용이 필요했다. 이때 주택재개발구역은 서로 여건이 매우 달라 동일한 기준으로 감보율을 적용하기에는 한계가 있었기에 지역특성과 지역주민의 의견을 반영해, 해당 주민입장과 다른 주택재개발구역들과도 형평성을 유지하면서 융통성 있게 대응할 수 있는 방식을 모색했다.

이를 위해 주택재개발구역 단위로 지역특성을 고려하여 서울시 주거지역 종세분의 취지를 살리고자, 주택재개발 구역내 새롭게 공공시설 용지 확충을 염두해 두고 일반주거지역 종세분에서 제시한 계획밀도보다 낮게 설정했다.

그래서 당시 서울시도시기본계획의 토지이용계획상에서 제시한 계획용적률은 제1종 200% 이하, 제2종 250% 이하, 제3종은 300% 이하로 정했지만, 서울시주택재개발기본계획상(1998)에서는 공공시설 용지확충을 염두해 둔 계획용적률을 적용기로 했다. 그래서 여기서는 일반주거지역 종세분에서 사용한 제1종, 2종, 3종이라는 용어대신에 지역특성을 나타내는 용어를 사용했다. 제1종 특성이 강한 곳은 “특별관리필요구역”, 제2종 특성이 강한 곳은 “주거환경정비구역”, 제3종 특성이 강한 곳은 “주택공급촉진구역”, “주거기능회복구역”으로 각각 칭했다. 이것에 상응하는 계획밀도는 공공용지 확보를 염두해 두고, 주거지역 종세분 계획밀도보다 낮게 정했다. 즉 제1종 특성이 강한 곳은 용적률 180% 이하, 제2종 특성이 강한 곳은 용적률 200% 이하, 제3종 특성이 강한 곳은 용적률 220% 이하로 제시했다.

## 1) 서울시 주택재개발기본계획(1988) 공청회자료로 본 계획내용 개관

필자가 서울시와 협의하여 만든 주택재개발기본계획(안)을 가지고 1998년 3월 3일에 세종문화회관에서 공청회를 개최하였다. 이 서울시 주택재개발기본계획내용에 대해 필자가 대시민용으로 알기쉽게 만든 공청회용 팸플릿 내용을 중심으로 소개하고자 한다([그림 4-1]).



[그림 4-1] 서울특별시 주택재개발기본계획(1998)

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시

### 주택재개발기본계획에서 다룬 주요내용

이상의 문제를 근본적으로 개선하면서 합리적인 토지이용을 통한 재개발을 유도하고자 주택재개발기본계획을 수립하게 되었다.

첫째, 서울시의 도시특성을 반영해 구릉지와 역세권, 일반주택지, 도심주변 인구감소지구 등으로 구분하여 토지이용 및 밀도계획을 수립했다.

둘째, 서울시도시기본계획 등의 상위계획과 교통종합계획 등의 관련계획 내용을 검토해 주택재개발구역에 반영토록 하여 공공성을 확보했다.

셋째, 지역차원에서 향후 예상되는 재개발사업지구까지 선정하여 기존 재개발구역

과 함께 동일생활권에서 공공시설계획을 선제적으로 수립해 대응하고자 했다.

넷째, 단계별 계획을 수립하여 효율적인 공공투자 유도과 대규모 철거재개발에 따른 지역사회로의 부정적인 영향을 최소화하고자 했다.

이와 함께 정부에 정책건의 사항으로 재개발의 활성화 정책과 사업추진방안을 제시하여 공공의 역할 확대를 강조하였다.

이 주택재개발기본계획(안)은 서울특별시와 서울시정개발연구원, 제일엔지니어링과 함께 약 1년간에 걸쳐 준비해 온 것이다.

### 주택재개발기본계획의 목표와 계획범위, 수립과정 제시

계획의 미래상으로는 첫째, 도시환경 및 주거환경의 질적 개선을 위해 양호한 도시환경 및 자연환경을 유지하면서 일정 수준 이상의 주거환경 확보를 하는 것을 목표로 삼았다. 둘째, 공공참여 확대를 통해 저소득층의 주거지를 개선하고자 한다. 이를 위해 주택재개발사업 지구내 공공시설의 투자를 확대한다. 셋째, 지역의 특성을 반영한 합리적 재개발을 유도한다. 이를 위해 상위계획인 도시기본계획과 지역이 안고 있는 과제들을 파악해 재개발기본계획에 반영하여 공공성을 높여나간다.

계획의 범위를 보면, 공간범위로는 서울시전역의 기성시가지지를 대상으로 하여 검토·분석했다. 시간범위로는 기준연도는 1998년, 목표연도는 2011년으로 삼았다. 목표연도를 2011년으로 맞춘 것은 상위계획인 서울시 도시기본계획의 목표연도에 맞추었기 때문이다. 내용범위로는 주택재개발정책 목표 및 구역설정, 부분별 계획 및 단계별 계획을 수립한다.

계획수립과정을 보면, 우선 주택재개발 기본계획의 정책목표를 정한 다음, 도시 및 지역에 대한 여건분석과 재개발의 지정요건에 충족하는 곳을 재개발구역으로 대상범위를 정했다. 그다음에 재개발구역별로 부분별 계획을 수립하였다. 여기서 다룬 부분별 계획의 대상은 토지이용, 밀도, 교통, 공공시설 등의 계획이다. 마지막으로 단계별로 개발사업의 시기조정을 통한 지역사회의 급격한 변화 억제와 단계별 공공투자를 유도해 재정적 부담을 줄이고자 하였다.

### 당시 주택재개발사업의 문제점과 개선방향

1990년대 중반이후 국제금융위기(IMF사태)전까지만 해도 정부의 고층고밀도 정책에 의한 과도한 개발로 다양한 도시문제들을 경험하고 있었다. 특히 서울시 도처에서 합동재개발이 활발해지면서 과도한 개발에 따른 도시문제들을 언론에서도 큰 이슈로

다루었고, 서울시 입장에서는 지역민원에 시달려야 했다. 이 고층고밀도개발로 인한 도시문제는 앞에서 언급한 바 있지만 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

첫째, 간선도로망이 취약한 곳에서 교통환경의 악화를 초래했다. 자연환경 보호가 필요한 구릉지변에서 대규모 아파트건설을 위한 재개발사업으로 자연지형이 훼손된 경우가 많았고, 도시경관상 중요한 구릉지변에서 무분별하게 고층아파트가 건설된 경우도 많아 사회문제가 되었다. 그 일례로 성북구 동소문 재개발지구를 들 수 있다. 이곳은 해발 70m 이상이며, 경사도가 10 이상 가파른 곳에 평균 17층 이상 4,000세대 이상의 대규모로 고층고밀도 아파트단지가 건립되었다. 이곳은 서울시의 도시경관과 자연환경을 훼손한 대표적인 사례로 소개되곤 했다. 이 문제를 개선하기 위해서는 지구의 특성을 고려한 적절한 계획밀도 적용이 중요했다.

둘째, 일반주택지 주변에서 고층고밀도 재개발아파트들이 마구 들어섬에 따라 일조권과 사생활의 침해가 심각하여 이웃과의 분쟁이 심했다. 그리고 개별 고밀도 재개발 사업으로 인한 세대수증가로 지구내 공공시설이 부족한 문제가 발생했다. 이 문제를 개선하기 위해서는 일정 수준 이상의 주거환경 유지를 위해 적정밀도를 설정했다.

셋째, 정부와 서울시는 원생활자의 소득수준을 고려하지 않고 중산계층을 위한 양질의 주택공급에 역점을 두다 보니, 저렴한 주택 감소로 서민주택난은 심화되고 있었다. 이를 개선하기 위해서는 원거주자의 주거환경의 질적 개선에 역점을 둔 정책전환이 필요하다.

### **재개발사업의 구조적문제 개선을 위해 재개발기본계획수립 필요**

첫째, 재개발구역의 설정을 위한 경계선이 주민동의 아래 정해지다 보니, 반대하는 주민들이 소유한 도로변 필지와 건물들이 쏙 빠져있거나 경계선이 부정형이 많아 효율적인 토지이용으로 어려움이 많았기 때문에 이를 계획적으로 유도할 수 있는 기본계획이 필요했다.

둘째, 재개발사업들이 개별사업단위로 인·허가가 이루어지고 있지만, 동일 생활권 내에서 집단적으로 재개발사업이 시차를 두고 추진되어 공공시설과 기반시설의 확보가 어려워 문제가 되는 경우가 많았기에 이것들을 생활권 단위로 검토해 선제적으로 공공시설을 확보하는 기본계획수립이 필요했다.

셋째, 재개발사업과 관련한 원거주민의 낮은 정착률과 사업의 장기화는 행정지원 및 공공의 역할이 충분하지 못한 데 기인하고 있는데, 이를 개선하기 위해 공공의 참여 확대와 행정지원책을 기본계획에서 명시할 필요가 있었다.

### 공공의 입장에서 주택재개발 기본계획수립 필요

첫째, 상위계획과 지역의 정비과제가 제대로 재개발구역에 투영되지 못하고 오로지 재개발사업 단위로만 수행한 탓에 정비효과가 적었고, 오히려 새로운 도시문제를 양산해 왔다. 이를 개선하기 위해서는 이 기본계획수립을 통해 서울시 도시기본계획과 관련계획인 토지이용계획과 교통종합계획, 주택종합계획등과 정합성 확보와 반영이 중요하다.

둘째, 저층주택지의 재개발을 통한 양질의 중대형 위주의 주택공급 우선정책과 불량주택지 철거를 통한 도시미관정진에 목적은 둔 탓에 저소득층이 많은 원거주자와 세입자에 대한 정책적 배려가 매우 부족했다. 따라서 재개발사업이 이루지면 질수록 저소득층을 위한 서민주택난은 심화되었지만, 정부와 서울시는 간과했거나 거의 무시했다. 이점을 개선하기 위해서는 이 기본계획수립을 통해 저소득층 주거지에 대한 공공투자 확대를 통해 정착률을 높일 수 있도록 원거주자에 대한 정책적 배려가 절실하다고 보았다.

셋째, 재개발사업지구의 상당수는 동일생활권에서 집단적으로 시행되는 경우가 많다. 하지만, 시차를 두고 개별사업단위로 일어나고 있어 사업후 공공시설 부족문제에 시달리고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 이 기본계획수립을 통해 앞으로 예상되는 재개발사업지구까지 포함해 공공시설 확보계획을 수립하는 것은 중요하다.

### 당시 상위계획인 서울시 도시기본계획((안)1997)의 원칙과 기준 반영

서울시 도시기본계획((안)1997)에서 제시한 주택정책 목표와 토지이용계획상 지역특성을 반영한 주거지역 중세분의 밀도계획을 반영했다.

우선 서울시 도시기본계획상에서 주택정책목표로 제시한 것을 검토하여 반영했다. 첫째, 이제까지 양적공급위주의 주택정책에서 주거환경의 질적인 개선에 역점을 둔다. 둘째, 대도시권차원에서 서울시 주택문제 해결을 위한 정책적 노력을 한다. 셋째, 도시계획과 연계한 주택공급을 추진해 나간다. 넷째, 저소득층을 위한 주택정책을 강화해 나간다. 이 중에서 이 주택재개발기본계획에서 역점을 둔 것은 첫째와 셋째였다. 상기의 첫째에서는 이것을 실현하기 위해 토지이용상 지역특성과 기반시설수준을 고려한 적정한 계획밀도를 반영한 것이다. 즉 서울시는 더이상 개발가능지가 고갈되어 한정된 토지자원의 효율적 활용은 매우 중요한 과제였다. 이를 위해 대중교통망이 잘 발달된 역세권지역과 중심지주변에는 고밀도 재개발을 통해 주택공급을 하고자 “주택



공급촉진구역”로 지정했다. 반면에 서울시의 아름다운 도시경관 보호와 자연지형 유지가 필요한 곳에 대해서는 “특별관리필요구역”으로 정해서 저층저밀도 개발을 지향했다. 이상의 구역에 속하지 않는 일반주택지에 대해서는 일정수준이상의 주거환경유지를 위해 “주거환경개선지구”로 정해서 중층중밀도 개발을 목표로 했다.

### 서울시 기성시가지 분석을 통한 주택재개발구역 설정

서울시는 그동안 주택재개발사업지구 지정 시 1970년대 초에 일제히 지정한 기정재개발사업지구를 포함해 재개발사업의 움직임이 새롭게 보이는 곳을 추가하는 형태로 확대 지정해 왔다.

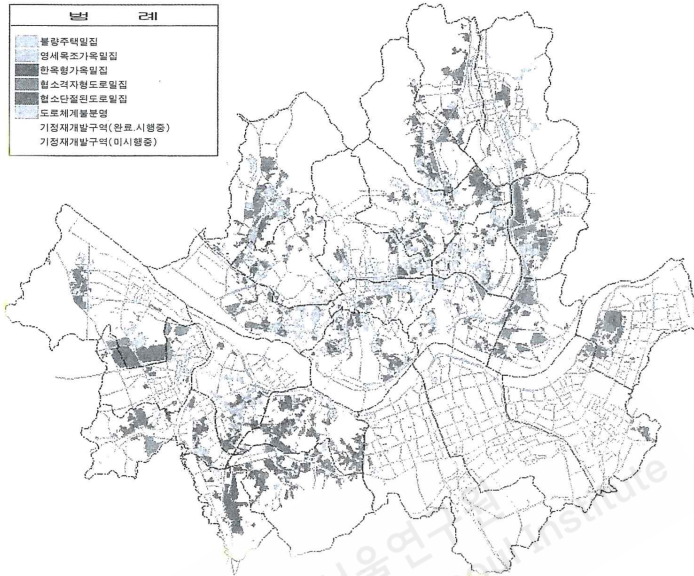
즉 서울시는 도시차원에서 기성시가지 전역을 대상으로 법적 지정요건에 맞는지 여부를 공간상에서 과학적인 분석을 통해 지정된 것이 아니라, 재개발사업의 요청이 있을 때 법적요건에 적합하면 추가 지정하는 방식으로 대응해 왔다. 그 결과 재개발사업 후 주변지역과 부조화, 도시경관과 자연환경의 훼손, 지구내 교통악화 등이 야기되어 정비효과보다도 점적인 난개발이라는 지적이 많았다.

따라서 이 문제를 근원적으로 해결하기 서울시 주택재개발기본계획에서는 서울시 기성시가지 전역을 대상으로 법적요건에 적합한 지표를 정해 공간분석을 통해 처음 재개발구역을 정했다. 이는 종전에서 사용하던 사업 대응형 주택재개발사업지구에서 공공주도로 계획적으로 재개발사업이 필요한 범위를 정한 것으로 주택재개발구역이라는 용어를 사용했다. 이는 도심재개발에서 사용하는 공공주도의 계획적 개념을 갖는 도심재개발구역과 같은 것이다. 즉 공공이 재개발구역을 대상으로 구역내 필요한 도로와 공원 주차장, 재개발사업지구를 계획적으로 지정하면, 그 범위 내에서 주민동 의가 이루어진 곳부터 재개발사업을 시행할 수 있다.

공공주도로 계획범위로 정한 재개발구역은 물적환경 평가지표로 주택의 상태와 지구내 도로망 정비실태와 수준, 한옥형 가옥여부를 고려해 지구내 정비가 필요한 시가지 8가지 유형의 하나로 구분해 대응했다. 이때 오로지 주택재개발구역만 정하는 것이 아니라 기성주택지를 종합적이며 계획적으로 관리하는 관점에서 공간분석을 통해 함께 다루고자 시도했다. 이러한 계획적 시도는 이전의 주택재개발계획에서는 찾아볼 수 없었던 새로운 시도였다.

이것을 위해 선진외국도시를 대상으로 주택지 종합관리의 관점에서 시도된 재개발사업지구 지정을 위한 방법을 검토해 서울시의 특성과 법적요건의 충족여부를 함께 고려해 정했다.

여기서 기성시가지의 물리적 특성과 정비유형을 함께 고려해 8가지로 유형화했다. 즉 불량주택 밀집지, 영세목조가옥 밀집지, 한옥형 가옥밀집지, 협소격자형 도로 밀집지, 협소단절형 밀집지, 도로체계 불분명지, 기정재개발사업지구(완료 시행중), 기정재개발사업지구(미시행중)이다([그림 4-2]).



[그림 4-2] 지구내 정비가 필요한 시가지 유형

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시, p.9

### 법적 요건을 중시하면서 주택재개발구역 확대 지정

법적요건에 맞는 재개발구역을 정하더라도 상기에서 유형화한 기성시가지의 계획적 관리의 일환으로 대응하고자 했다.

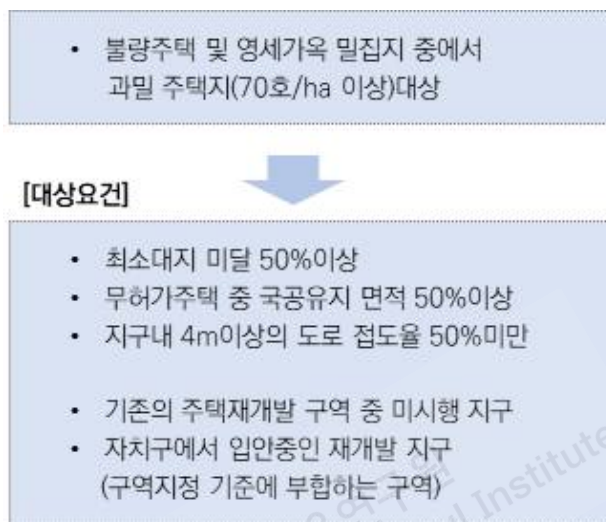
그래서 재개발구역의 대상범위에 대한 설정기준은 앞에서 유형화한 불량주택밀집지와 영세가옥 밀집지 중에서 ha당 70호 이상의 과밀주택지이면서 [그림 4-3]과 같은 대상 요건에 해당되는 곳을 선정했다.

이 대상요건은 당시 서울시에서 적용하고 있는 서울시 주택재개발구역 심의기준의 내용을 포함하여 2011년까지 재개발이 필요한 범위를 정한 것이다. 그 대상요건으로는 최소대지 미달 면적비, 무허가 주택 중 국공유지 면적비, 지구내 도로 4m이상의 접도율을 기준지표로 설정했다. 그리고 기존 주택재개발구역 중 미시행지구와 자치구에서 현재 입안 중인 재개발지구에 대해서도 구역지정기준에 부합되는 구역은 재개발구역 대상에 포함시켰다.



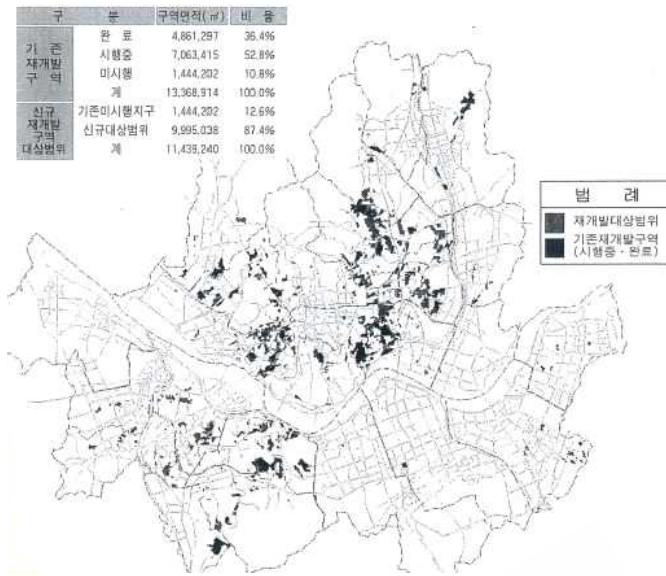
이 기본계획에서 정한 주택재개발구역의 특징은 종전에 비해 구릉지 위주에서 일발주택지와 역세권 지역, 도심주변까지 대상범위가 확대되고 다양화된 점이다.

이 주택재개발기본계획에서 새롭게 지정한 곳은 9,995,038㎡이다. 이 면적은 기존 재개발구역면적 13,368,914㎡의 74.76%에 해당하는 것이다([그림4-3], [그림 4-4]).



**[그림 4-3] 주택재개발구역의 대상범위 설정기준**

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시, p.10



[그림 4-4] 주택재개발구역의 대상범위

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시, p.10

이것은 주택재개발이 기성주택지를 계획적으로 관리하는 정비수법의 하나로 자리매김할 수 있는 계기를 마련했다. 단 도시계획사업이 완료되었거나 다른 정비수법에 의해 주거환경개선사업이 진행되고 있는 곳은 재개발구역의 범위에서 제외시켰다.

## 2) 주택재개발기본계획에서 새롭게 제시한 부문별 계획의 개관

### 토지이용계획

우선 토지이용계획에 대해 살펴보기로 하자. 재개발구역별 토지이용계획의 기준은 당시 서울시도시기본계획(안)상 토지이용계획의 원칙과 기준에 부합해야 했고, 당시 수립 중인 서울시 주거지역 중세분화의 기준과도 부합토록 했다. 이 주택재개발기본계획수립과 관련된 용역연구들을 마침 필자가 연구책임자로 수행하고 있었기 때문에 쉽게 대응할 수가 있었다. 그래서 선정된 주택재개발구역에 대해 서울시 지역특성 및 토지이용실태를 반영해 유형화를 할 수가 있었다. 그 일환으로 주택재개발구역을 다음과 같이 4가지 유형으로 구분하여 토지이용계획의 방향을 제시했다.

우선 도시경관과 자연환경보호가 필요한 곳은 “특별관리구역”으로 정했다. 둘째, 일

반주거지역 내에서 공동으로 재개발이 필요한 곳은 “주거환경정비구역”으로 정했다. 셋째, 역세권 및 간선도로중 교통환경이 양호한 곳은 토지의 고도이용을 통해 “주택공급촉진구역”으로 정했다. 넷째, 도심과 부도심주변에서 공동화현상을 억제하고자 “주거기능유지구역”으로 정했다. 이 중에서 주거환경정비구역이 필요한 곳이 과반수를 차지했다. 그리고 재개발구역이 집단화된 곳에 대해서는 지구내 공공시설과 복합용도의 도입을 유도하고자 했다.

### **지역특성과 지구내 공공용지 확보를 고려한 계획밀도 설정**

이 주택재개발기본계획에서 역점을 둔 것은 앞에서 지역특성을 반영한 재개발구역의 유형구분과 함께, 지속가능한 도시발전과 양호한 주거환경 유지를 위한 계획밀도의 기준을 정하는 것이었다.

여기서 정한 계획밀도 설정기준은 서울시 도시기본계획상 토지이용계획의 기본방향을 따랐다. 이때 재개발기본계획상 계획용적률이 서울시 도시기본계획상 계획용적률보다 낮게 설정된 것은 재개발구역 내에서 확보할 공공용지가 포함된 용적률이기 때문이다.

첫째, 자연보호 및 도시경관보호가 필요한 곳에 대해서는 계획용적률을 180%이하로 설정했다. 둘째, 일반주택지에 대해서는 일정 수준 이상의 주거환경 유지를 위해 적정한 계획밀도로 용적률 200% 이하로 정했다. 셋째, 역세권과 간선가로 중에서 교통환경이 양호한 곳과 도심·부도심 중에서 임대주택이나 복합용도로 재개발이 필요한 경우는 용적률 220%까지 허용했다.

### **공공용지 확보 시 효율성·형평성 확보를 위해 총량제 용적률 적용**

주택재개발기본계획에서 정한 계획용적률은 재개발사업 지구내 확보할 공공시설 용지면적을 포함한 것이다. 따라서 실제로 입지여건에 따라 확보할 공공용지율은 달라질 수 있다. 하지만, 공공용지를 부담하더라도 실제로 개발가능한 용적률 총량은 같게 정해 재개발구역 간 형평성 문제를 해결하고자 했다. 그럼에도 재개발 구역내 재개발사업지구에서 개발가능한 용적률 총량은 상기의 유형별로 정한 계획용적률 범위 내에서 개발가능토록 정했다.

[그림 4-5]와 [그림 4-6]은 재개발구역을 유형별로 총량 계획밀도를 정하고, 지구내에서 부담할 공공시설용지 비율에 따라 연동시켜 개발용적률을 정하는 방식을 택하였

다. 이때 계획용적률 산정시 공공이 매입한 공공용지는 산정면적에서 제외했다. 공공 시설의 대상에서 기존의 학교부지는 제외했다. 도시경관을 고려한 층고계획은 현행 서울시 도시기본계획상 토지이용의 기본방향에 준용하는 것으로 했다. 상업지역 및 준주거지역내 재개발구역은 해당 용도지역의 계획밀도에 따른다.

- 계획용적률 180% : 자연환경 및 도시경관 보호
- 계획용적률 200% : 일정수준 이상의 주거환경 확보
- 계획용적률 220% : 공공성 확보시 인센티브 제공

\* 개발 용적율은 250% 이상도 가능함

[그림 4-5] 밀도계획의 기준

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시, p.10

공공시설면적 계획용적률(%)	10%	15%	20%	25%
180%	200%	212%	225%	240%
200%	222%	235%	250%	267%
220%	244%	259%	275%	293%

[그림 4-6] 밀도계획과 지구내 공공시설과의 상관관계

출처: 서울특별시 주택재개발기본계획, 1998, 서울특별시, p.10

### 부문별계획의 일환으로 교통계획과 공공시설 계획 수립

우선 교통계획은 재개발구역이 집단적으로 지정된 곳을 대상으로 지역차원에서 도로망 정비수준과 도로망 연결성을 고려해 확충계획을 수립했다. 주택재개발사업 후 개발용적률 증가에 따라 세대수 증가도 있을 수 있지만, 지구내 주민이 종전거주자에 비해 고소득계층으로 대폭 교체되고, 지구내 접근도망 개선과 주차장이 있는 아파트 단지로 바뀌면서 자가용이 폭발적으로 증가하여 지구내 도로와 교통환경에 큰 부담을 주었다. 이 문제를 개선하기 위해 주택재개발기본계획상 기본원칙으로, 진입로 위치는 보조간선도로에 면하도록 했고, 연결도로의 추가 확보는 간선도로 간격이 1km이

상이거나 단절된 경우를 대상으로 했다. 이와 함께 향후 재개발사업이 예상되는 곳을 대상으로 추가 필요한 도시계획도로를 명시했다.

그다음으로 공공시설계획으로 학교시설의 검토와 확충이다. 사업전에는 노후불량주택지 밀집지로 소득수준이 낮은 노인계층이 많이 거주하고 있었지만, 사업후에는 초·중고등학교 학생의 자녀를 가진 계층이 다수 입주하게 됨에 따라 초·중고등 학교시설 수요에 큰 변화를 주었다. 이것에 대응하기 위해 주택재개발기본계획에서는 초등학교에 대해 시설확충하는 것을 제시했다. 이때 초등학교 학교시설확충 검토구역의 기준으로 통학권 (반경 500m)에서 벗어난 구역, 기존 학교시설이 부족한 구역(학급당 학생수가 서울시 평균치보다 10%이상 과밀한 경우), 재개발사업 시행시 학교시설 부족이 예상되는 구역을 대상으로 정했다.

마지막으로 공원 및 녹지확보기준을 제시했다. 주택재개발사업시 고층고밀도개발의 억제와 양호한 주거환경을 확보하기 위해서는 공원녹지를 포함한 오픈스페이스 확보가 중요하다고 보았다. 그리고 개발이익의 극대화를 위해 형식적인 공원 녹지배치보다는 생활자의 편의성 확보와 일정 수준 이상의 환경 확보에 역점을 두었다. 이를 위해 공원면적은 세대당 2㎡, 재개발구역면적 (3만㎡ 이상)의 5% 이상을 확보토록 한다. 공원녹지는 건물동 간에 선형으로 배치하여 고밀도개발억제와 이용자의 활용성을 높인다. 주변에 입지한 기존공원 및 녹지공간과 연결성을 강화하고 바람길이 형성되도록 한다. 재개발구역 내 주차장은 지하화하고 지상공간의 공원화를 시도해 보다 넓은 공원을 확보토록 한다.

### **부문별계획의 하나로 단계별 추진계획과 사업시행 방식제시**

우선 이 단계별 계획에서는 2011년까지를 목표로 해서 시간개념을 적용해 3단계로 구분했다. 제1단계는 2001년까지로 기존 재개발구역 중 미시행지구 및 입안중인 지구로 재개발의 시급성과 재개발의 움직임이 있는 곳을 대상으로 정했다. 특히 재개발의 시급성이 있는 곳으로 법적요건을 충족시키는 곳으로 기존세대밀도 80호/ha 이상, 불량주택이 2/3 이상, 4m 이상 도로접도율 30% 미만이면서 간선도로 교통환경이 양호한 곳을 대상으로 삼았다.

제2단계는 2006년까지로 중기적으로 언젠가 재개발이 필요한 곳으로 기존세대밀도 80호/ha 이상이고, 4m 이상 접도율 40% 미만이면서 제1단계 단계별계획에서 제외된 곳이다. 제3단계는 2011년까지로 장기적으로 재개발이 필요한 곳으로 제1단계와

제2단계에서 제외된 곳이다.

이상과 같이 단계별 구분을 한 것은 재개발사업의 시급성과 가능성을 함께 고려한 것이다. 이때 한꺼번에 사업이 전개되면, 지구내 공공시설과 기반시설의 확충을 위한 시간확보가 어렵고 막대한 공공의 재정투자도 수반하여야 하며, 해당 지역의 부동산 가격폭등과 급격한 임대료 상승이 우려되어, 이러한 문제들을 사전에 단계별 계획을 통해 조정하기 위한 것이다.

그다음으로 재개발구역 내에서 추진할 사업방식은 당시 법상에서 할 수 있는 것을 택해 지역특성과 주민의견을 반영해 정하는 것으로 했다. 첫째, 전면철거방식에 의한 조합과 민간개발사업자가 수행하는 합동개발과 관이 중심이 되어 수행하는 공영개발 방식이다. 그리고 전면철거 개발방식에 의한 재개발아파트건립이 아닌 수복형 재개발 방식으로 공공의 지원 아래 주민자력에 의해 점진적으로 정비해 나가는 방식이다. 이것은 공공이 지구내 도로를 정비해주고 주민들은 점진적으로 소규모 공동합필개발을 실시하는 방식이다. 이 방법은 주민자력개발방식 또는 현지개발방식에 해당된다.

### 재개발활성화를 위한 정책방안 제시

그동안 주택재개발사업은 공공의 역할이 부족한 가운데, 조합과 건설사의 합동개발에 의존하다 보니, 개발이익증시의 개발로 원거주민의 재입주율이 매우 낮았고, 조합원의 재개발사업 경험부족으로 사업추진이 지연되는 등 여러 도시문제가 발생했다.

이러한 점을 고려해 주택재개발 활성화 정책의 일환으로 기본목표를 4가지 제시했다. 첫째, 저소득계층에 대한 공공투자를 확대해나간다. 그 일환으로 공공이 지구내 도로와 공원정비, 임대주택 확보를 해나간다.

둘째, 저소득층의 내집 마련을 위해 행정지원을 확대해 나간다. 그 일환으로 장기저리융자 및 알선, 주택재개발 기금을 확충해 나간다.

셋째, 재개발사업의 합리적 추진을 위한 행정지원을 강화한다. 그 일환으로 시(구)의 역할을 강화하고 행정절차를 간소화한다.

이와 함께 정책추진 방안의 기본목표로 4가지를 제시했다.

첫째, 공공계획의 틀을 확보한다. 시공자로 공공단체가 적극 참여한다. 구청주관으로 재개발구역을 지정한다.

둘째, 사업 시행절차를 간소화한다. 행정심의 절차 간소화 추진과 재개발 관련 신청서류를 간소화한다.



셋째, 주민부담을 경감토록 한다. 이를 위해 지구내 공공시설의 투자 확대와 국공유지를 활용해 임대주택을 확보한다.

넷째, 주민갈등을 해소토록 한다. 구청주관의 조합시설 및 주민총회 유도, 설계자와 시공자의 분리를 통해 합리적인 재개발사업 추진토록 한다.

## 2\_2011 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(2004, 주택재개발 부문)영향검토

### 정비기본계획 수립 배경

이 기본계획수립의 배경은 정부가 기성주택지의 난개발을 억제하고 종합적으로 관리하고자 기존의 주택재개발사업과 주택재건축사업, 주거환경개선사업을 통합 관리하는 근거법으로 “도시 및 주거환경정비법”을 새롭게 2003년 7월 1일에 도입했다.

서울시 도시·주거환경정비기본계획(2004, 주택재개발부문과 주거환경개선사업부문)수립은 당시 도시 및 주거환경정비법이 개정되면서 기본계획수립이 의무화되었다. 이와 함께 서울시 주거지역 종세분화도 2003년 7월부터 새롭게 서울시에 적용되면서 기정 주택재개발기본계획상 주택재개발예정구역별로 지정된 계획밀도의 기준이 대폭 하향조정되어 이 기본계획의 재수립이 필요했다.

서울시에서는 이러한 제도적 변화에 대응하기 위해 도시·주거환경정비기본계획수립에 착수했다. 그러나 서울시는 아쉽게도 2004년에 주택재개발사업 부문과 주거환경개선사업 부문, 2006년에 주택재건축분야 부문으로 나누어 시차를 두고 수립했다.

이는 주택재개발사업과 재건축사업, 주거환경개선사업이 각각 다른 근거법에 의거해 운용되었고, 담당부서 역시 서로 달랐기 때문이다. 그리고 서울시는 정비할 대상범위가 방대해 상기의 정비사업들을 통합해서 기성시가지를 체계적으로 관리하기에는 어려움이 많다고 보고 편의상 정비사업별로 나누어 대응하기로 했기 때문이다.

### 1998년 서울시주택재개발기본계획의 영향과 차이점

2004년 도시·주거환경정비기본계획(2004)에서는 재개발사업부문과 주거환경개선사업부문을 다루었다. 이것은 1998년에 수립한 서울시주택재개발기본계획을 모태로 수립되었지만, 그동안 새로운 개발수요와 시가지 변화에도 대응하면서 여건변화를 받

영해 더 확대·발전시킨 형태로 이 기본계획이 수립되었다.

이 기본계획내용을 살펴보면, 계획의 기본틀은 1998년 주택재개발기본계획을 거의 따르고 있었다. 근린생활권개념이 더욱 강조되었고, 부분별계획에서는 주거지관리계획과 환경계획, 세입자 주거안정화 대책, 재정계획이 새롭게 추가되거나 강조된 점은 진일보했다고 볼 수 있다.

이 기본계획에서는 1998년도 주택재개발기본계획을 수립한 후 운용과정에서 나타난 문제점들을 지적했다.

첫째, 이 기본계획에서는 사업추진을 3단계로 구분해 놓았기 때문에 주민들이 재개발사업지구를 새롭게 지정해 달라고 요구할 때 적절히 대응할 수 없다는 점을 지적했다. 이는 주택재개발기본계획상의 문제라기보다는 서울시 운용상의 문제로 보는 것이 타당할 것이다. 서울시 주택국 관련부서에서 (가칭)주택재개발사업추진을 위한 조정위원회와 운용지침을 별도로 만들어 대응했어야 하는 사항이다. 1998년도 이 기본계획에서 정한 3단계별 계획은 계획적 관점에서 재개발구역을 정한 것이다. 이 단계별 계획은 같은 생활권에서 한꺼번에 재개발사업이 추진될 경우 다양한 도시문제가 발생할 우려가 있어 이를 방지하기 위해 공공의 입장에서 총량규제를 통해 조정하기 위한 조치였다. 반면에 재개발사업지구는 이 재개발구역 범위 내에서 주민동의가 이루어지는 곳을 대상으로 정한 것이다. 이 3단계별계획은 계획적 관점에서 편의상 구분한 것이어서 주민동의가 이루어져 범위가 정해진 재개발사업지구와 반드시 일치하는 것은 아니다. 그래서 새로운 재개발사업지구지정 요청이 있는 곳에 대해서는 조정위원회를 통한 융통성 있는 운영이 중요하다.

둘째, 층수계획의 미수립으로 인한 고층개발이 허용되어왔다. 1998년 주택재개발계획수립시 계획밀도는 당시 상위계획인 1997년 서울시도시기본계획(안) 토지이용계획구상에서 제시한 계획밀도의 기조와 기준에 따라 수립한 것이다. 이 서울시 도시기본계획(1997)중 토지이용계획에서 장래 주거지역 종세분과 계획밀도 하향조정을 염두해 두고 필자가 계획밀도를 제시한 것이다.

서울시는 2003년부터 새롭게 도입·적용한 주거지역 종세분화에서 제시한 종별 계획밀도 하향조정은 기정 토지이용계획상 계획밀도에 큰 영향을 주었다. 1997년 서울시 도시기본계획(안)에서는 미래 서울시 일반주거지역 종세분화를 염두에 두고, 필자가 당시 주거지역의 법상 용적률 400% 이하였던 것을 그 나름대로 대폭 낮추어 정했던 것이다. 그 일환으로 제1종 일반주거지역은 200% 이하, 제2종 일반주거지역은



250% 이하, 제3종 일반주거지역은 300% 이하로 정했다. 이때 종별 층수규제를 명시하지 않고 단지 개념적으로 제1종 일반주거지역은 저층저밀도, 제2종 일반주거지역은 중층중밀도, 제3종 일반주거지역은 고층고밀도로 제시했을 뿐이었다.

그러나 새롭게 도입된 2003년 서울시 주거지역 종세분화에서는 법상계획밀도를 서울시 도시계획 조례 제정을 통해 대폭 낮추어 적용하였다. 즉 1종 일반주거지역은 용적률 150% 이하(4층 이하), 제2종 일반주거지역은 200% 이하(5층 이하, 7층 이하), 제3종 일반주거지역은 250% 이하(층수제한 없음)로 층수제한도 명시했다.

그래서 2004년 수립된 도시·주거환경정비기본계획에서는 상위계획인 주거지역 종세분에서 제시한 계획밀도와 층수를 반영해서 재개발구역별로 토지이용계획을 수립해야 했다.

특히 1998년 주택재개발기본계획상에서 지정한 계획밀도는 당시 도시기본계획(안, 1997)상 토지이용계획에서 일반주거지역 종세분시 제1종은 200% 이하, 제2종은 250% 이하, 제3종은 300% 이하로 정했던 것보다 재개발 구역내 추가로 확보할 공공시설용지를 위해 훨씬 낮게 설정한 것이었다. 즉 주택재개발기본계획에서(1998) 제1종 특성지는 180% 이하, 제2종 특성지는 200% 이하, 제3종 특성지는 220% 이하로 각각 낮게 정했다.

그러나 서울시 주거지역 종세분(2003년)에서는 제1종 150% 이하, 제2종 200% 이하, 제3종 250% 이하로 서울시도시기본계획(안, 1997)에서 정한 계획용적률보다 각각 50%포인트씩 낮아졌다. 이 때문에 도시·주거환경정비기본계획(2004년, 주택재개발 부문)에서도 이것에 맞게 지정 계획밀도의 전면 하향조정은 물론 높이규제까지 새롭게 도입·적용하는 작업을 하느라 어려움이 많았을 것이다.

셋째, 입지기준 결여로 시설의 합리적 설치유도가 곤란했다. 1998년 주택재개발기본계획에서는 공원·녹지시설의 의무 확보면적을 규정하여 세대당 공원녹지 면적이 증가한 것으로 집계되었다. 하지만 실제로 확보된 공원 녹지면적을 보면, 성절토한 법면이나 자투리 땅을 활용해 공원녹지가 지정된 경우가 많아서 효율성이 낮았다고 지적했다. 이는 주택재개발기본계획상의 문제라기보다는 사업인허가 시 해당조합과 서울시가 협의조정 과정에서 사업의 활성화에 역점을 두고 추진하다 보니, 이러한 문제들이 야기된 경우가 많았다. 이 주택재개발기본계획(1998)에서는 이러한 문제를 방지하기 위해 경사도 개념을 적용한 자연지형 보호와 옹벽높이 규제, 과도한 성절토 억제 등에 대한 기본원칙을 제시했다. 하지만 재개발사업이 끝난 지구를 확인해 보니,

사업인허가 과정에서 제대로 반영하지 못한 경우가 있음을 확인할 수가 있었다.

### 도시·주거환경정비기본계획(2004년, 주택재개발발 부문)의 기본방향

이 기본계획 수립용역은 2004년에 서울시가 서울시립대학교에 의뢰해 작성한 것이다. 이 기본계획에서는 주거환경정비의 방향을 무허가 주택정비를 포함한 노후 불량 주택지 정비로 확대하고, 신규개발 위주에서 기성시가지 재정비로, 주택공급위주에서 주거환경정비 우선으로, 민간위주 개발에서 공공개입 확대로 해서 공공성 강화를 지향했다. 계획의 기본방향과 전략을 살펴보면, 종전 주택재개발기본계획(1998)에 비해 새롭게 추가된 사항은 서울시의 환경정책과 정합성 유지, 생활권 단위의 광역적 주거환경정비 강화, 주거지역 다양성을 고려한 수복형개발방식 확대, 서울시의 강북활성화 정책기조를 반영한 균형발전사업 전개 등으로 여건변화에 대응해 계획내용을 보완한 점이 특징이다.

정비에정구역 선정기준 역시 서울시 정책과 기존계획의 변화에 대응하고자 기정 주택재개발기본계획(1998)을 토대로 여건변화와 현실적용을 고려해 지정기준을 수정 보완했다. 특히 새롭게 추가된 것은 균형발전사업지구, 지구단위계획구역, 재해위험관리구역이다.

### 재개발구역지정을 위한 물적 기준은 서울시조례 기준보다 10% 완화

재개발구역을 지정하는 물리적 기준을 보면, 호수밀도 65호/ha, 주택접도율 35% 이하, 과소필지·부정형 및 세장형 필지 45% 이상, 최근 3년 이내 화재·침수가 발생한 주택비율 50% 이상의 곳을 적용했다. 이는 서울특별시 도시및주거환경조례의 정비구역지정 기준(이하 서울시 조례)인 호수밀도 70호/ha를 10% 완화해 65호/ha로 정구에정구역 선정기준으로 정했다. 그리고 서울시 조례에서는 노후불량주택비율 기준을 2/3 이상으로 규정하고 있지만, 이 기본계획에서는 10% 완화한 형태로 60%로 정했다. 접도율 역시 서울시조례에서는 4m의 도로에 접하는 주택 비율이 30% 이하로 되어있지만, 이것 역시 10% 정도 완화해 접도율 35%로 정했다. 과소필지 비율도 서울시 조례에서는 50% 이상인 경우 정비구역으로 지정할 수 있게 했다. 하지만 이 기본계획에서는 10% 완화해서 약 45%로 정했다. 즉 이상과 같은 기준설정은 1998년 주택재개발기본계획에서 준거로 사용한 서울시 조례상 기준들에 대해 일괄적으로 약 10%씩 완화해 사용한 것이 특징이다.

이러한 기준으로 이 기본계획에서 새롭게 정한 정비예정구역은 299구역(면적 1,186.5ha)이다. 기존 주택재개발기본계획(1998)은 352지구(1055.3ha)으로 큰 차이를 보였다. 이는 설정 기준이 대폭 완화되면서 대상범위가 커져 통합되었거나, 뉴타운사업으로 확대 지정되면서 몇 개가 통합되었고, 자연환경보호를 위해 전면철거형 재개발보다는 주민자력정비로 전환하거나 제외시켰기 때문이다. 이러한 영향으로 주택재개발구역수는 53개 지구(15.1%)나 대폭 줄어들었지만, 오히려 지정면적은 131.2ha(12.43%) 늘었다.

이번 기본계획상 토지이용계획에서는 1998년 주택재개발기본계획과 비교해 달라진 점은 주택재개발구역의 유형구분과 계획밀도기준, 용적률 연동제방법에서 찾아볼 수 있었다. 첫째, 주택재개발구역 유형은 종전의 4개에서 3개로 줄었다. 즉 특별관리구역, 주거환경정비구역, 주거환경개선구역으로 3개지로 변경되면서 명칭도 일부 바뀌었다. 이 도시·주거환경정비기본계획상 계획밀도 적용도 서울시주거지역 종세분화 도입에 따라 이 기준을 고려해 종전 1998년 주택재개발기본계획상에서 제시한 유형별 계획밀도보다 유형별로 10%포인트씩 낮아졌고, 새롭게 층수규제가 도입되었다. 그리고 1998년 주택재개발기본계획에서 재개발구역에서 공공시설 용지 확보를 용이하게 하기 위해 도입한 총량제 용적률 연동제에 대해 새롭게 인센티브 제도가 도입되었다. 즉 해당주민의 입장에서 보면, 재개발사업시 아무리 용적률 총량제를 적용하더라도 자기 대지의 일부를 공공시설용지로 기부채납하는 것에 대한 거부감을 강했다. 이점을 보완하기 위해 이 기본계획에서는 해당 조합에서 기부채납할 공공시설용지의 면적분에 대해 용적률 인센티브를 도입한 것이 특징이다([표 4-1], [표 4-2]).

[표 4-1] 기존 기본계획과의 계획용적률 비교

구분	1998년 기본계획의 계획용적률	계획용적률 보완	비고
계획 용적률	180%	170%	-
	200%	190%	
	220%	210%	
개발가능 용적률 산정방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발가능용적률 =계획용적률 <math>\times (\frac{1}{1-\alpha})</math> <math>\alpha</math> = 공공시설확보부지율</li> <li>○ 공공에서 매입하는 공공시설부지 면적은 제외됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발가능용적률 =계획용적률 <math>\times</math> <math>(\frac{1+0.3\alpha}{1-\alpha})</math> <math>\alpha</math> = 공공시설확보부지율</li> <li>○ 공공에서 매입하는 공공시설부지는 1/3인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 도시계획조례 상 공공시설 부지 제공시 추가로 부여되는 인센티브와의 정합성 고려함</li> <li>○ 공공에서 매입하는 공공시설부지의 일부를 인정함</li> </ul>
개발가능 용적률의 상한	-	○ 일반주거지역의 개발가능 용적률의 상한은 250%로 함	○ 과밀개발의 지양
특징	○ 공공시설의 확보면적에 관계없이 구역의 개발가능 연면적은 동일함	○ 공공시설 확보면적보다 개발가능 연면적이 증가하므로, 공공시설의 적극적 확보를 유도함	-

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2004, 서울특별시, p.160

[표 4-2] 기존 기본계획과의 개발가능용적률 비교

98 기본계획의 계획용적률		→	계획용적률의 조정	
계획용적률	개발가능용적률 (공공시설율 15% 경우)		계획용적률	개발가능용적률 (공공시설율15% 경우)
구릉지 180%	211%		구릉지 170%	209%
평 지 200%	235%		평 지 190%	234%
역세권 220%	254%		역세권 210%	250%

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2004, 서울특별시, p.160

### 3\_도시·주거환경정비기본계획(2006, 주택재건축 부문)수립연구

#### 1) 계획수립 배경과 계획수립과정

종래 재건축사업은 주택건설촉진법에 의한 민간개발형태로 이루어졌다. 그러나 2003년 도시 및 주거환경정비법 제정으로 주택재개발사업이 도시계획 영역에서 계획적 관리와 정비의 수단으로 편입되었고, 주택재건축사업 역시 같이 다루게 되어 서울시는 이 기본계획을 통해 공공성을 부여할 수 있게 되었다.

이 주택재건축 부문은 상기한 바와 같이 2004년 도시·주거환경정비계획(주택재개발 부문과 주거환경개선 부문)에서 함께 다루어졌어야 했지만, 서울시는 근거법과 운용 부서가 달라 별도의 부문으로 나누어서 수립하기로 했다. 그래서 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축 부문(2006))은 편익상 2년 늦게 별도로 수립되었다. 하지만 동일한 도시·주거환경정비기본계획아래서 수립된 것으로 간주했기 때문에 계획내용의 형식과 기본적인 방향과 원칙, 설정기준은 서로 정합성을 유지토록 했다. 이 용역과제는 서울연구원에서 필자가 연구책임자로 수행했다.

서울시가 주택재건축기본계획을 수립한 것은 이번이 처음이다. 주택재건축사업은 종전까지만 해도 노후 공동주택단지를 주로 대상으로 민간개발사업으로 추진되었다. 그나마, 대규모 저밀도 아파트지구 또는 고밀도 아파트지구는 서울시가 건립당시 수립한 아파트지구 개발기본계획을 변경한 후 민간에게 재건축사업을 허용했다. 하지만 서울시 전역에서 보면 그 대상지는 이것은 매우 제한적이었다. 이번 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축 부문)의 대상지는 서울시내에 입지한 공동주택 재건축 대상지를 포함하면서 새롭게 노후된 일반단독주택까지 확대지정하게 되어 장래 주택시가 지정비에 큰 변화가 예상된다.

정부는 상대적으로 낙후된 노후 일반주택지에 대해 균형발전차원에서 정비가 시급했고, 이미 일반주택지 내에서는 점적인 재건축사업이 무분별하게 이루어져, 주거환경의 악화는 물론 집단민원이 끊이지 않아, 공공이 개입한 계획적 관리가 필요했다. 또 공공의 입장에서는 저층의 일반주택지를 대상으로 고도의 토지이용을 통해 현대적인 아파트공급과 함께 지구내 필요한 공공시설 확충이 필요했다. 정부는 이러한 점을 중시해 재건축 대상지로 일반단독주택까지 확대 지정해 공공성을 부여하기 위해 주택재건축기본계획수립이 필요했다.

특히 2003년 7월 일반주거지역 세분화 이후 서울시 각 자치구에서는 용적률 완화를 전제로 한 주민발의형 지구단위계획수립과 관련된 재건축사업요구가 기성시까지 도처에서 쇄도했다. 특히 주택건축사업의 적용요건이 도시 및 주거환경정비법 제정과 더불어 노후단독주택까지 포함됨에 따라 기성주택지 전역으로 그 대상지가 확대될 가능성이 있어 도시계획적 대응이 시급했다.

## 2) 특징과 쟁점사항

### 서민들의 생활 보금자리 상실 우려

주택재건축사업은 주로 노후공동주택을 대상으로 실시했다. 이번에 새롭게 노후 일반주택 밀집지까지 재건축대상지를 확대 적용함으로써 시가지정비에 큰 변화가 예상된다.

정부는 서민들이 다수 거주하고 있는 저렴한 노후주택 밀집지까지 주거환경 개선과 신규 주택공급을 위해 전면철거방식에 의한 주택재건축사업을 통해 대단위 아파트단지로 바꾸어 나가겠다는 것이다. 이러한 점은 불량주택지를 대상으로 한 합동재개발 방식과 저밀도 아파트단지 재건축사업을 통한 새 아파트 건설에서 이미 경험한 바 있다. 즉 정비사업이 이루어지면 질수록 저소득층인 원거주민들은 기존생활의 보금자리를 잃은 채 다른 곳으로 떠밀려서 나가야 했다. 특히 주택재건축사업은 주택재개발사업과 달리 세입자대책이 전혀 없어 집주인 마음대로 세입자를 내보는 형태로 사회적 배려의 대상이 아니어서 더욱 이러한 문제가 심각했다. 재건축사업이 대단위로 추진될수록 값싼 주택은 다량 멸실되어 서민주택난은 더욱 악화될 것이다. 어느새 서울시의 주택유형은 아파트로 모두 바뀌어 다양성을 갖는 일반단독주택들이 거의 사라지고, 획일적인 아파트단지로 도시경관이 바뀌게 될 것이다.

### 기본계획상 계획밀도의 기준설정 시 구조적인 문제 발생

주택재개발기본계획상(1998)에서 제시한 계획밀도는 당시 도시기본계획상(1996) 토지이용계획에서 제시한 주거지역 종세분별 계획밀도(제1종 200% 이하, 제2종 250% 이하, 제3종 300% 이하)에 의거하여 공공시설용지 확보를 고려해 낮추어 정한 것이었다. 그러나 서울시가 2003년 7월부터 도입한 주거지역 종세분화계획에서는 제1종 150% 이하, 제2종 200% 이하, 제3종 250% 이하로 종전 도시기본계획(1997)상 밀도계획보다 각각 50%p씩 대폭 낮아진 것이다. 그렇다면 이것에 맞게 도시·주거환

경정비기본계획(2004)에서 계획밀도를 설정할 때 지구내에 필요한 공공시설용지 확보를 고려해 합리적으로 전면 조정 작업을 했어야 했다. 그러나 2004년도 이 기본계획에서는 1998년 주택재개발기본계획상에서 제시한 계획밀도 180% 이하, 200% 이하, 220% 이하를 각각 10%포인트씩 낮추어 조정을 했다. 종전 서울시도시기본계획(안, 1997)에서 제시한 주거지역 종세분별 계획용적률에 비해 2003년 새롭게 적용된 서울시 주거지역 종세분의 계획 용적률은 종별로 50%p씩 낮아졌다. 그렇다면 이것을 토대로 도시·주거환경정비기본계획(2004, 주택재개발/주거환경개선 부문)에서는 종전의 주택재개발기본계획(1998)의 계획밀도 기준설정과는 별개로 새 기준을 마련하는 것이 타당했을 것이다. 즉 당시 주거지역 종세분의 계획밀도 범위를 고려해 재개발 구역 내에서 확충할 공공시설용지를 위해 새롭게 계획밀도 기준을 마련했어야 마땅했다. 그러나 아쉽게도 이러한 합리적인 조정 근거를 찾아 볼 수가 없었다. 단지 1998년도 주택재개발기본계획에서 제시한 기준들 보다 10%p씩 일률적으로 낮춘 것 같았다.

이는 아마 새로 도입된 서울시 주거지역종세분의 계획밀도에 맞추어 계획밀도를 새롭게 제시하려면, 기정 주택재개발구역에 정해진 계획밀도를 대폭 낮추어야 한다. 이럴 경우 해당 재개발구역 주민들로부터 집단민원이 우려되어 현실과 쉽게 타협하는 선에서 정한 것 같다.

이 도시·주거환경정비기본계획수립시 주택재건축부문은 2006년에 서울연구원에서 필자가 수탁용역을 맡아 수행했다. 그런데 당시 이 연구과제를 위한 서울시 과업지시서에는 주택재건축 부문의 계획밀도 범위설정은 이보다 앞서 수립한 도시·주거환경정비기본계획(주택재개발/주거환경개선사업부문)에서 정한 계획밀도와 동일하게 따르도록 했다. 그래서 앞에서 서술한 바와 같이 계획밀도 설정시 모순과 문제점이 있다고 판단되었지만, 그대로 수용할 수밖에 없었다.

### 주택재건축기본계획의 목표와 계획의 성격

주택재건축기본계획의 정책목표로 5가지를 제시했다. 재건축기본계획을 통한 노후 주택지의 계획적 정비추진, 체계적인 주거지 관리의 관점에서 주택재건축 추진, 생활환경의 질적개선 요구에 부응한 친환경적 도시계획 구현, 도시발전에 기여하는 양질의 주택공급과 일정 수준의 주거환경 확보, 주택재건축에 대한 공공의 역할 강화를 통한 도시의 건전한 발전 유도를 지향했다.

본 기본계획은 도시및주거환경정비법 제3조의 규정에 의해 인구 50만 명 이상의 도



시에서는 의무적으로 수립해야 하는 법정계획이었다. 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축사업부문)은 서울시도시기본계획의 하위계획이며 정비사업에 관련된 도시관리계획 및 정비계획 등의 상위계획에 해당된다. 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축사업부문)에서는 주택재건축이 장래 지향해야 할 기본방향을 제시하고 이와 함께 정비예정구역의 지정과 부문별계획(정비기반시설계획, 토지이용계획, 건축물밀도계획 등)수립, 단계별정비계획과 정비사업추진계획 등을 수립함으로써 장래 정비사업을 위한 개발지침으로써 역할을 하도록 했다.

이 기본계획을 수립할 때 주택재건축과 주택재개발의 차별성을 확인하고, 상호보완성을 확보하는 것이 중요한 과제였다. 여기서 중점을 둔 것은 재건축사업지구는 재개발지구보다 어느 정도 주거환경과 기반시설이 갖추어져 민간 의존형 개발이 바람직한 곳이다. 그래서 오히려 주택재건축시 주변지역에 미치는 부정적인 영향의 최소화에 역점을 두었다. 동일생활권내에서 재건축사업지구와 재개발사업지구가 공존하는 경우가 많아, 도시·주거환경정비기본계획 수립시 이들의 정비사업이 동일생활권 내 입지할 경우 같이 검토해 공공시설과 기반시설 확보계획을 수립하도록 했다.

그리고 정부는 거주민의 생활수준을 고려해 주택재건축사업과 주택재개발사업시 주택규모별 평형배분비율을 별도로 정해 놓았다. 즉 주택재건축의 경우는 중대형평형비율이 높고, 주택재개발의 경우는 중소형평형비율이 높으면서 세입자용 임대주택까지 건립하도록 의무화했다.

비록 서울시는 도시·주거환경정비기본계획수립시 주택재개발 부문과 주택재건축부문을 나누어 이 기본계획을 수립했지만, 계획내용의 구성과 기준은 서로 정합성을 유지하도록 노력했다. 특히 노후 단독주택지 주택재건축의 정비대상지는 주택재개발구역과 인접한 경우가 많아 생활권계획 및 정비기반시설계획을 함께 고려해서 계획을 수립하도록 했다.

주택재건축기본계획의 중요한 역할로는 민간개발에 의존한 재건축사업에 대해 공공의 역할을 강화하고, 각 주체에게 미리 정비계획에 대한 행정정보를 제공해 합리적인 계획을 수립하도록 유도한다. 그리고 순차적으로 재건축사업의 시행을 유도해 도시문제 발생을 최소토록 한다.

계획의 범위로는 서울시 도시계획구역 내 노후공동주택지 및 노후불량주택지를 대상으로 분석·검토해 법적 요건에 충족되는 곳을 정했다. 이때 이미 도시·주거환경정비기본계획(2004년)(주택재개발 부문/주거환경개선사업 부문)에서 대상지로 정한 곳



은 제외시켰다. 시간적 범위는 건설교통부장관이 정하는 도시·주거환경정비기본계획 수립지침서에 의거하여 정비목표년도를 2010년으로 정했다.

### **당시 상위계획 및 관련제도, 관련정책을 검토해 반영**

1998년 서울시 주택재개발기본계획수립 당시와 비교할 때, 이번 2006년 주택재건축부문 도시·주거환경정비기본계획수립 시 상위계획 및 관련계획에 대해 검토·반영해야 할 사항이 많아졌다. 그 일례로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 기반시설 확보시 주변환경과의 조화는 물론 기반시설 부담에 대한 원칙과 부과방법을 정책에 반영해야 했다. 기반시설 연동제의 일환으로 재개발구역별 용적률 총량제를 도입하여 지구내 필요한 공공시설용지 확보를 도모했다. 주택법에서는 주택종합계획의 취지에 맞게 기성주택시가지지를 대상으로 분석해 유형별로 정비과제를 제시하고 이를 위한 종합적인 관리시스템을 구축해야 했다.

2006년 3월에 서울시 조례를 개정해서 도시 및 주거환경정비법 제4조의 규정에 의해 지정된 정비구역에서 아파트를 건설하는 경우 도시경관에 변화를 주는 스카이라인 형성을 위해 평균층수 개념을 도입하였다. 특히 제2종 일반주거지역의 경우 평균층수 5층 이하, 12층 이하였던 것을 위원회를 거쳐, 공공시설 기부채납비율에 따라 평균층수 11층, 평균층수 16층까지 정할 수 있도록 완화했다. 이때 지구내 재건축임대주택으로 증가된 연면적에 해당하는 것만큼 층수를 완화 주기로 했다. 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)에서는 지역 특성과 인접지역 피해를 최소화는 범위 내에서 선별적으로 허용하기로 했다.

2020 서울시 도시기본계획에서는 재건축사업에 대해 다음과 같은 사항을 강조했다. 주택재건축 시행시 계획수립과정에서 공공의 역할 강화를 통해 난개발을 방지하면서 사업추진을 하고, 기성시가지의 계획적 관리를 위한 도시기반시설의 정비실시, 늘어나는 공공시설 수요를 감안한 계획수립, 계획수립단계부터 공공시설 확보를 위해 공공지원과 역할 확대, 지역여건을 고려한 차등 적용 등이다. 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)에서는 상기의 정책기조를 적극 반영토록 했다.

서울시 일반주거지역 세분화계획에서 제시한 계획밀도는 주택재건축기본계획상에서 그 기조를 따르되, 지구내 필요한 공공시설용지 확보를 염두에 두고 정하기로 한다. 이때 계획용적률은 이 주택재건축부문과 관련한 도시·주거환경정비기본계획수립에 앞서서 수립한 주택재개발부문과 관련한 도시·주거환경정비기본계획에서 제시한 계

획밀도기준에 따르도록 했다. 분석결과 정해진 주택재건축 정비예정구역을 보면 제2종 일반주거지역에 해당되는 곳이 많았다. 이들 구역은 향후 재건축 사업후 용도지역의 조정이 예상되는 곳이 많아 지정 일반주거지역세분화의 기초를 지키면서 협의대상지의 기본원칙도 함께 고려해 토지이용계획과 계획밀도를 정해야 했다.

그리고 서울시 주택종합계획에서는 지역의 특성을 반영해 주택재건축사업의 합리적 추진, 커뮤니티 회복을 위한 주거환경개선과 지역균형발전의 일환으로 노후주택지역의 인프라 개선 등에 대한 것을 강조해 이를 반영토록 했다.

### 당시 주택재건축의 현황과 문제점 파악

2003년도까지 재건축사업이 인허가된 곳은 총 888개소, 713ha에 달했다. 연도별로 보면, 1997년 144.3ha에 달하던 것이 IMF 직후인 1998년 44개소, 121.8ha로 급감했다가, 2003년에는 232개소로 큰 폭으로 증가했다.

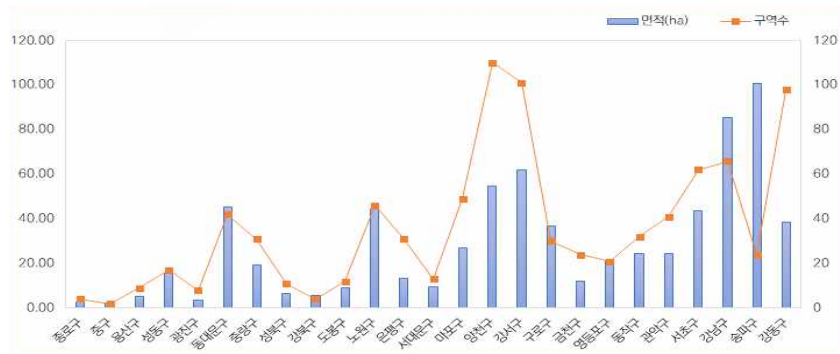
자치구별로 보면, 강남지역이 609개소, 503.9ha이며, 사업시행인가를 받은 것은 재건축사업지구 전체의 68.6% (전체면적 대비 70.7%)를 차지했다. 반면에 강북지역은 279개소, 209ha로 강남지역이 약2.5배나 많았다. 당시만 해도 대규모 노후 공동주택 재건축사업 대상지가 강남지역(강남구, 서초구, 송파구, 강동구)에 쏠려있었기 때문이다([표 4-3], [그림 4-7]).

이때 주택재건축 사업후 개발밀도를 살펴보면, 서울시 평균 용적률은 276.56%, 평균 건폐율은 29.02%였다. 이것을 자치구별로 평균용적률을 보면, 성북구가 310.45%로 제일 높았고, 종로구가 242.74%로 제일 낮았다([표 4-4], [그림 4-8]).

[표 4-3] 지역별 재건축사업실적

구분	면적(ha)		구역수(개)	
	면적	면적비(%)	구역수	개수비(%)
종로구	2.64	0.37	4	0.45
중구	2.10	0.29	2	0.23
용산구	5.07	0.71	9	1.01
성동구	15.41	2.16	17	1.91
광진구	3.58	0.50	8	0.90
동대문구	45.54	6.39	42	4.73
중랑구	19.31	2.71	31	3.49
성북구	6.32	0.89	11	1.24
강북구	5.81	0.81	4	0.45
도봉구	8.90	1.25	12	1.35
노원구	44.61	6.25	46	5.18
은평구	13.43	1.88	31	3.49
서대문구	9.64	1.35	13	1.46
마포구	26.92	3.77	49	5.52
강북합계	209.26	29.34	279	31.42
양천구	54.90	7.70	110	12.39
강서구	61.86	8.67	101	11.37
구로구	36.60	5.13	30	3.38
금천구	12.24	1.72	24	2.70
영등포구	20.96	2.94	21	2.36
동작구	24.56	3.44	32	3.60
관악구	24.48	3.43	41	4.62
서초구	43.44	6.09	62	6.98
강남구	85.64	12.01	66	7.43
송파구	100.73	14.12	24	2.70
강동구	38.53	5.40	98	11.04
강남합계	503.94	70.66	609	68.58
서울시	713.20	100.00	888	100.00

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.66



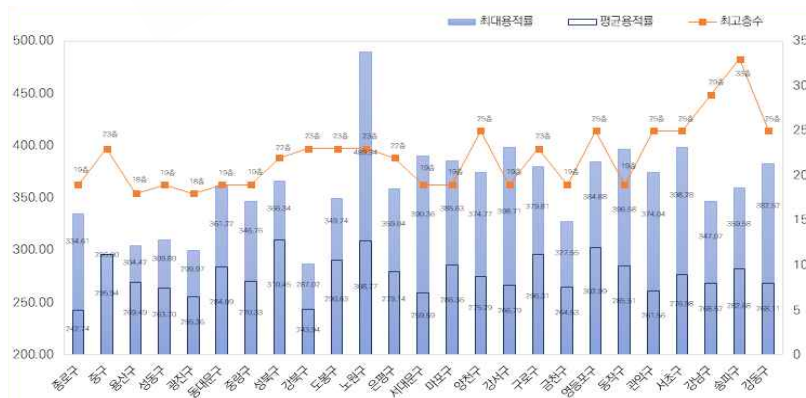
[그림 4-7] 주택재건축사업의 자치구별 분포

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.67

[표 4-4] 자치구별 사업승인인가 공동주택 현황

구별	사업 승인(수)	대지 면적(ha)	연면적 (ha)	총건립 세대수	최고 층수(층)	평균 층수(층)	평균 용적률(%)	건폐율 (%)
종로구	4	2.64	8.18	405	19	13	242.74	29.59
중구	2	2.10	9.19	524	23	18	295.94	26.75
용산구	9	5.07	19.35	588	18	10	269.49	28.19
성동구	17	15.41	60.02	2,690	19	14	263.70	23.70
광진구	8	3.58	12.67	864	18	11	255.26	28.47
동대문구	42	45.54	164.11	7,642	19	13	284.09	26.13
종량구	31	19.31	71.03	4,354	19	16	270.33	26.50
성북구	11	6.32	28.17	1,059	22	17	310.45	26.67
강북구	4	5.81	20.90	1,449	23	20	243.94	31.07
도봉구	12	8.90	34.14	2,272	23	17	290.63	24.91
노원구	46	44.61	204.83	4,443	23	17	308.77	27.41
은평구	31	13.43	56.69	2,879	22	12	279.14	31.92
서대문구	13	9.64	29.72	719	19	15	259.59	30.14
마포구	49	26.92	112.42	5,281	19	14	286.36	28.83
강북지역	279	209.27	831.41	35,169	23	15	275.75	27.88
양천구	110	54.90	208.25	12,335	25	13	275.29	30.80
강서구	101	61.86	220.48	12,298	19	12	266.79	29.64
구로구	30	36.60	174.79	5,417	23	16	296.31	26.74
금천구	24	12.24	46.57	2,794	19	9	264.53	30.41
영등포구	21	20.96	92.24	4,330	25	16	302.99	27.31
동작구	32	24.56	107.86	5,004	19	13	285.51	27.05
관악구	41	24.48	92.13	5,994	25	13	261.56	29.15
서초구	62	43.44	176.22	7,687	25	12	276.98	29.99
강남구	66	85.64	344.98	16,460	29	14	268.52	27.11
송파구	24	100.73	290.37	23,717	33	17	282.68	26.29
강동구	98	38.53	289.00	7,659	25	11	268.11	32.62
강남지역	609	503.94	2,042.91	103,695	33	13	277.21	28.83
서울시	888	713.20	2,874.32	138,864	33	14	276.56	29.02

출처 : 재건축 공동주택현황(사업승인일 기준), 서울시내부자료



[그림 4-8] 자치구별 사업시행인가 용적률 및 층수

출처 : 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.68

### 3) 당시 재건축사업의 문제점과 기본계획수립의 필요성

#### 제도상의 문제점

당시 대규모 재건축사업일지라도 도시계획사업과의 연계성 부족으로 정비효과가 저조했다. 종전에는 주택건설촉진법에 의해 시행되었던 재건축사업은 비도시계획사업으로 민간시장의 자율에 맡겨져 시행되다 보니 계획적으로 관리가 어려웠다. 이로 인해 사업후 공공시설과 기반시설 부족심화, 돌출형 개발로 도시경관과 인접지 주택지에 부정적인 영향을 주는 등 도시문제를 야기하고 있었다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해 재건축사업을 도시및주거환경정비법에서 1ha 이상 200호 이상인 경우이면 도시계획사업에 포함되어 법적 규제를 받게 되어 공공의 개입이 가능해졌다. 이를 위해 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)에서 기준과 원칙을 세워 계획적으로 관리하고자 했다.

그동안 주택재건축사업 인하가 실적의 80% 이상이 지구단위계획의 대상규모 미만에서 실시되어 공공이 규제할 수가 없었다. 즉 이렇듯 법망이 허술해 지구내 추가로 필요한 공공시설 확보가 어려웠고, 점적인 난개발이 만연되었다. 이러한 점을 개선하기 위해 재건축대상 요건을 강화했다. 즉 주택재건축 요건으로 1ha 이상이면서 200호 이상이 집단화된 곳 중에서 주민동의 이루어진 범위를 대상으로 사업인허가를 허용했다.

정비가 필요한 지역에 대해 획일적인 정비수법의 한계를 극복할 필요가 있었다. 지금까지는 전면철거에 의거한 중대형평형 위주의 아파트를 건설하는 방식이 주류를 이루었다. 그래서 주택지 특성을 고려한 다양한 정비방법이 필요했다.

계획용적률 규제만으로는 양호한 주거환경 확보가 어렵다고 보았다. 그래서 양호한 주거환경유지를 위해 건폐율과 층고, 건물 간 인동간격과 이격거리, 사선제한 등을 함께 적용했다. 그중에서도 서울시와 조합, 개발자는 그동안 개발이익과 직결되는 용적률 증가에 관심이 많았다. 반면에 세대밀도는 서울시민이 생활하는데 기본적으로 필요한 공공시설 및 기반시설의 용량을 결정하는데 중요한 원단위가 되고 있어 매우 중요하다고 보았지만, 실제로는 미반영 되었다. 즉 이 세대밀도 개념은 신도시를 건설할 때 계획용적률보다도 더 중요하게 다루어지고 있지만, 이번 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축 부문)에서는 기성주택지의 기존 개발밀도가 이미 높아, 주택재건축 사업시 용적률 증가와 관련해 신도시 건설시 적용하던 적정 세대밀도 적용은 어렵다고 보았다.

### 사업운용상 문제점

민간개발에 의존한 주택재건축사업에서는 대형평형을 선호한 개발이 많아 서민주택난 가중과 지역불균형 심화를 초래했다. 저밀도의 노후된 아파트단지 재건축사업지구를 보면, 과반수가 10평대 소형아파트였던 것이 재건축 사업후 30평대 이상의 중대형평형 아파트로 건설된 경우가 많다. 이는 대형평형일수록 개발이익의 창출이 유리했기 때문이다. 또 주택재건축사업과 관련해 정부의 아파트평형별 배분을 적용방법과 직접적인 관계가 있다. 종전에는 소형평형 20% 규정만 있었는데, 그나마 기준이 강화되어 소형평형 20%, 중형평형 40% 이상 확보토록 의무화되었다. 반면에 주택재개발에서는 중소형평형규모가 80% 이상, 대형평형도 전용면적 115㎡ 이하로 주택면적규제를 받았다.

저층주택지 내에서는 소규모 재건축사업을 통해 나홀로 아파트가 난립했다. 당시 지구단위계획의 대상은 1ha 이상 300호 이상이면 해당되다 보니, 이 기준보다 작게 해서 소규모 재건축사업을 한 경우가 많았다. 즉 815단지 중에서 697단지(85%)를 차지했다<sup>5)</sup>. 이는 이 규정을 피하기 위해 일부러 300세대 미만으로 건설된 경우가 많았다. 즉 735단지 85%에 달하는 등 소규모 재건축사업으로 난개발을 초래했다. 따라서 이 문제를 막기 위해서는 일정 규모 이상(1ha 이상, 200호 이상)에 대해서만 주택재건축사업을 허용해야 했다.

대규모 저밀도 아파트지구 재건축 아파트단지는 투기 대상지로 전락했다. 공공의 개입이 약한 가운데 민간개발(건설사와 조합)에 전적으로 의존한 개발을 하다 보니, 용적률 상승에 따른 막대한 개발이익의 향유가 유리했고, 이로 인해 투기의 대상지로 전락했다. 이를 개선하기 위해서는 개발이익환수제의 도입이 필요하며, 이와 함께 도시계획 조치의 일환으로 계획밀도 증가에 따른 지구내에서 추가로 확보할 공공시설 및 인프라 시설 용지를 개발자가 부담하도록 의무화했다. 그 일환으로 이 도시·주거환경정비기본계획상(주택재건축부문)에서는 지구내에 추가로 필요한 도로 및 공원 확보를 위한 공공시설 용지부담은 물론 재건축사업시 일정 비율의 임대주택 건립도 의무화했다.

계획용적률의 개념에 대한 인식부족으로 인해 주택재건축 사업추진시 관민 간의 갈등이 예상된다. 이 도시·주거환경정비기본계획에서 제시한 계획용적률이 법정용적률

5) 출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.73

보다 낮게 설정되었기에 일반시민들은 이해하기 어려울 것이며 오해의 소지가 있어 잘 설명할 필요가 있다고 보았다, 그리고 서울시는 지구내 공공시설용지 부담과 연동된 계획용적률 적용을 위한 사업인허가 과정에서 주민과 갈등의 소지가 있다고 보았다.

주택재건축사업시 허술한 안전진단으로 무분별하게 사업을 허용해 귀중한 자원낭비를 초래했다. 이 문제를 개선하기 위해 건물의 구조적 결함과 건축물 설비와 노후도 등에 대한 평가항목의 비중을 강화했다.

### 계획의 기본방향

이 기본계획에서는 정부와 서울시가 중점적으로 추진하고 있는 정책들과 연계를 강화해 공공성을 높이하고자 했다. 그 일환으로 노후주택지의 계획적 관리를 통해 서울시 지역균형발전을 구현해 나간다. 즉 상대적으로 그동안 낙후되었던 강북지역 노후단독주택지를 대상으로 주거지의 계획적 관리를 위해 유형화해서 정비과제를 도출하고 계획적으로 관리해 나간다.

그리고 정부의 부동산 안정화정책을 반영해 도시의 건전한 발전을 유도한다. 이를 위해 노후 공동주택에 대한 안전진단 기준의 강화 및 운용의 내실화를 통해 무분별한 재건축사업 추진을 억제해 주택가격의 안정화를 도모한다. 그리고 동일한 지역에서 집중적으로 재건축사업이 이루어짐에 따라 발생할 수 있는 도시문제, 즉 지역사회구조의 급격한 변화와 주택가격 상승을 막기 위해 도시·주거환경정비기본계획상(주택재건축부문)에서 단계별계획을 수립한다.

생활권단위로 장래 예상되는 재건축사업지구까지 검토해 효율적인 정비를 하고자 했다. 이를 위해 공공시설의 확보를 용이하게 하기 위해 생활권단위 및 블록단위로 설정한다. 즉 노후단독주택지의 대부분은 지구내 도로 및 학교 공원 등 공공시설이 절대적으로 부족하지만, 개별사업단위로는 확보가 어려워 이용자 관점에서 대상범위를 생활권단위 내지 블록단위로 확대 검토해 계획을 수립해 확보하고자 했다.

그리고 상위계획과의 연계성 강화를 통해 주택재건축 효과를 극대화하고자 했다. 서울시도시기본계획과 주거지역중세분화에서 제시한 정책목표와 기본원칙과 정합성을 갖도록 했다. 이와 함께 도시 및 주거환경정비기본계획(주택재개발/주거환경개선사업부문)에서 제시한 정책기조와 부문별계획의 원칙과도 서로 특성을 살리면서 정합성을 갖도록 했다, 특히 지구내에 추가로 필요한 공공시설 확보시 동일한 생활권 내에서는



함께 검토하여 계획에 반영하도록 했다.

재건축사업의 효율적 운용을 통한 재건축사업의 활성화를 도모하고자 했다. 우선 재건축의 활성화를 도모하기 위해 공공의 계획 및 지원방안을 마련했다. 그 일환으로 지구내 공원 및 도로망 확보를 위해 관계계획상에서 우선적으로 공공투자를 실시토록 한다. 주택재건축시 증가연면적의 25%에 해당하는 공공임대주택의 건립을 위한 공공투자는 공적기금 등을 활용한다.

주택재건축 사업시 지구내에 추가로 확보할 공공시설은 개발자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 특히 주택재건축사업시 사업후 세대수 및 교통량 증가에 대응하여 추가로 확보할 지구내 도로 및 공원, 학교 등에 대해서는 개발자가 부담하는 것을 원칙으로 했다. 한편 사업지구 내에서 추가로 필요한 공공시설용지의 효율적이며 합리적인 확보를 위해 연동제 계획용적률을 도입하여 적용하고자 했다. 이는 재건축정비구역간에 공공시설 부담시 발생할 수 있는 형평성 문제를 해소하는 차원에서 효과적이라고 보았다. 이는 1998년도 주택재개발기본계획에서 처음으로 도입되었지만, 사업지구 내에서 대지의 일부를 공공시설용지로 내놓는 것에 대해 해당 주민들이 거부감을 갖고 있어 이를 보완하고자, 2004년 도시·주거환경정비기본계획(주택재개발/주거환경개선사업)에서는 공공용지부담면적에 비례한 용적률 인센티브제를 도입·적용했다. 이 도시·주거환경정비기본계획(주택재건축부문)도 이렇게 보완된 기준에 따르도록 했다.

### 정비예정구역의 선정을 위한 기본방향과 선정기준 설정

주택재건축의 정비구역설정 작업은 서울시 기성주택지 전역을 대상으로 주요지표가 정책목표에 부합하도록 설정해 공간분석을 실시해야 하는 고난이도의 작업이었다. 특히 서울시민 다수의 재산권과 직결되는 것이어서 신뢰할 수 있는 정확한 관련기초 자료를 서울시의 협조 아래 입수해 작업을 해야 했다. 그 일환으로 토지건물대장을 기반으로 하는 건물단위의 전산화와 공간 분석작업을 통해 객관적으로 추출해야 했다. 이렇게 방대하고 어려운 공간분석과 대상지 선정 작업은 장남종 박사가 주도적으로 실시한 것이다. 이것이 가능하였던 것은 장남종 박사가 이미 서울시 주거지역 종세분화를 위한 공간분석과 경계선 설정을 위한 작업을 다년간 수행한 바가 있기 때문이다. 즉 장남종 박사가 그동안 서울시 주거지역세분화와 주택재건축대상지 선정을 위한 공간분석 방법을 구축했다. 이는 우리나라에서 처음 시도한 것으로 도시정비사의 관점에서 볼 때 매우 의미 있는 일을 했다고 본다.



이 주택재건축부문의 도시·주거환경정비기본계획은 서울시에서 처음으로 수립하다 보니, 계획의 큰 틀 설정과 정책목표정립, 기준설정, 공간분석방법 구축 등은 매우 어려운 작업의 연속이었다. 이에 대한 계획내용을 개관해 보기로 한다.

### 정비예정구역 선정의 기본방향

주택재건축사업에서 정비예정구역 설정은 정비의 가능성과 시급성을 함께 고려해 선정했다. 주택재건축사업은 기존의 주택재개발과 주거환경개선사업 등 지정 정비사업지구와 겹치지 않는 곳을 정했다. 즉 재건축사업은 이것들과 차별성을 갖도록 노후 단독주택지 내에서 어느 정도 도시기반시설이 갖추어져 있지만, 그럼에도 정비가 시급한 곳을 선정했다. 이때 자칫하면 주택재개발 대상지인 노후 불량 주택밀집지와 겹칠 수도 있어 공간분석을 통한 주택시가지 유형화로 구분했다.

이 기본계획은 상기한 바와 같이 시민의 재산권과 직결되는 계획인 만큼, 정확한 전산자료 구축과 객관적인 방법에 의해 구역선정을 하는 것이 매우 중요하다고 보았다. 그리고 선정과정도 객관적인 절차와 투명성 확보가 중요하다고 보았다. 그 일환으로 주택재건축예정구역 선정에 대해 객관성확보를 위해 계량화된 선정기준을 마련하고, 선정과정을 누구나 알기 쉽게 보여주기 위해 전산화된 매트릭스표 방식으로 만들어 투명성을 높이하고자 했다.

이와 함께 주택재건축사업을 시행하는데 필요한 정비방향과 계획기준 등에 대해서도 관련당사자들이 잘 알아서 대응할 수 있도록 이 기본계획에서 알기쉽게 제시하는 것도 중요한 과업의 하나였다.

당시 서울시에서 중점과제로 추진했던 지역균형발전정책 등을 주요시책에 반영해 정비구역을 정했다. 이 기본계획에서 정한 기준에 부합하는 곳이 뉴타운사업 지구내 또는 도심부 활성화와 도심주거기능 회복을 위한 도심에 인접한 곳에 입지하고 있다면 우선적으로 대상지로 검토하고 선정하는 것으로 했다.

주거지의 계획적 관리를 위해 생활권내 추가로 필요한 공공시설과 기반시설 확보를 위해 좀 더 넓게 지정해서 대응했다. 너무 좁게 정비구역범위를 정할 경우 섬처럼 서로 단절되어 버려 지구내에서 추가로 필요한 도로망계획수립과 공원 녹지계획수립이 어렵기 때문이다.

### 정비구역설정기준과 정비예정구역의 운용기준 마련, 선정과정

정비구역설정시 물리적 기준과 기타예외 기준으로 크게 나누어 대응했다. 전자의 경우에는 선정 주요지표로 노후주택지의 비율, 접도율, 세대밀도, 비주거율, 구릉지 입지여부, 상습침수지 및 재해위험지 여부에 대한 것을 검토했다. 후자의 경우에는 균형발전사업지구, 지구단위계획구역, 재해위험관리구역, 재난 및 안전관리기본법에 의한 특정관리대상시설 등에 해당여부를 함께 검토하여 정했다.

정비예정구역의 운용기준에서는 정비예정구역의 통합과 분리, 재건축이외의 주택사업의 시행, 주택재개발예정구역에서 주택재건축사업시행, 향후 정비예정구역지정요건 충족지의 처리를 검토해 계획수립에 반영했다.

정비예정구역의 선정절차는 6단계에 이르며, 이렇듯 복잡한 분석과정을 거쳤다. 제1단계에서는 블록별 건축연도 분석을 실시해 지구내 필요한 노후주택지 범위를 추출했다. 이때 블록단위는 일반주거지역중세분시 기본단위로 사용했던 것을 따랐다. 블록단위로 노후연도 분석은 주택유형별 법적으로 재건축사업이 가능한 기준연도, 즉 단독주택은 1985년, 공동주택은 1983년, 연립주택은 1984년으로 정해 분석했다. 이때 건축된 노후건축물 비율이 60% 이상인 블록을 노후주택지로 선정했다.

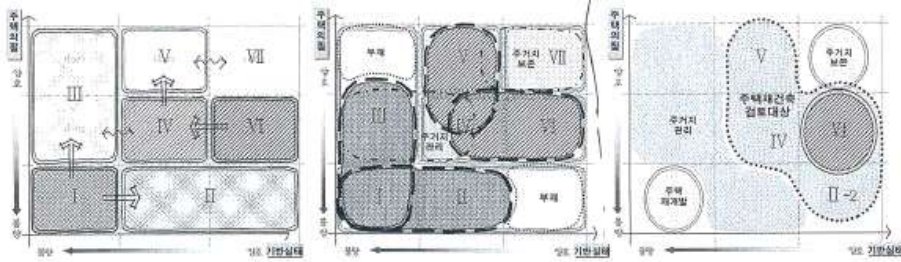
제2단계에서는 지구내 정비실태를 분석해 노후주택지의 정비과제별 유형화를 했다. 여기서 5단계의 분석작업을 통해 정비실태에 따라 주거지를 7가지로 유형화했다. 정비실태에 따른 주택지 특징은 크게 4가지 유형, 즉 환경불량, 주거불량, 기반불량, 환경양호로 구분이 가능하고, 이것을 토대로 주택시가지 분석을 실시하여 7가지 유형으로 나누었다.

제3단계에서는 유형별 정비수법 적용가능성을 검토해 정비실태 유형별로 정비방향을 제시했다. 이 분석과정을 통해 주택재건축 검토대상의 유형을 정했다(표 4-5), [그림 4-9]).

[표 4-5] 주거지의 정비실태에 따른 적용가능한 정비수법

정비실태 구분	유형 구분	주택의 질	기반 실태	정비유형	적용가능한 정비수법
환경불량 (Type.1)	1,2,3	×	×	전면정비/수복 정비	주택재개발, 주거환경개선사업, 조건부 재건축
주거불량 (Type.2)	2,4,6	×	○	수복정비/전면 정비	주택재건축사업, 주민자력주택개량
기반불량 (Type.3)	3,4,5	○	×	기반정비	지구단위계획, 도시계획시설사업
환경양호 (Type.4)	4,5,7	○	○	보존정비	주민자력주택개량, 지구단위계획

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.106

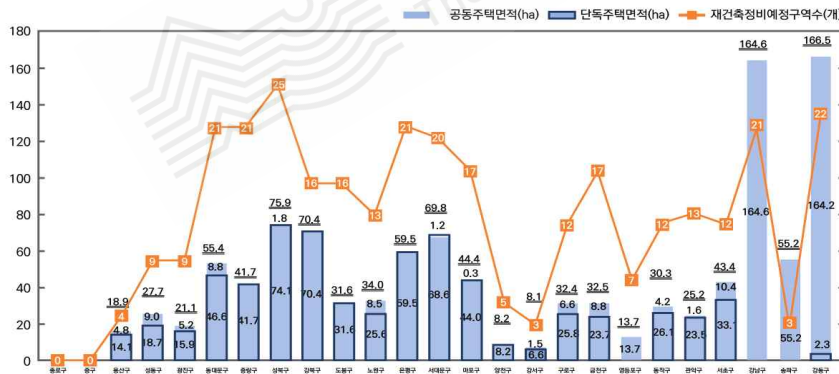


[그림 4-9] 주거지 유형별로 적합한 정비수법

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.107

제6단계에서는 주택재건축사업의 실현화 및 계획적 정비를 위하여 구역을 획정했다. 이상과 같이 시급성과 가능성, 장애적 요소 등을 종합적으로 고려해 주택재건축 정비 예정구역을 복잡한 분석과정을 통해 정했다.

주택재건축 정비예정구역의 선정결과를 보면, 서울시 전체 319개소, 1,130ha이다. 지정된 곳을 살펴보면, 단독주택지는 240개소(75.0%), 659.9ha(58.4%)이며, 공동주택은 79개소(24.8%), 470ha(41.6%)이다. 특히 이 주택재건축부문의 도시·주거환경 정비기본계획에서 단독주택지가 상당히 많이 새롭게 지정된 것이 특징이다. 앞으로 단독주택지 내에서 재건축에 의한 주택시가지의 큰 변화가 예상된다([그림 4-10]).



[그림 4-10] 자치구 정비예정구역의 면적

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.119

그리고 재건축예정구역의 선정결과를 보면, 정비예정구역과 협의대상구역, 우선검토구역으로 구분하여 대응했다. “협의 대상구역”이란 주민공람 결과 주민들의 의견이 찬반으로 갈려서 의견조정을 위해 소요기간이 필요한 구역이다. 이곳은 대체적으로

1ha 미만이어서 정비예정구역 기준에 미달되는 구역이 12개소 69ha나 된다.  
“우선검토대상구역”이란 주민공람공고 과정에서 해당 주민들로부터 새롭게 재건축사업지구 지정을 요청을 한 경우이다. 이 경우 노후도가 60% 이상이면 추후 면밀한 검토를 통해 주택재건축 정비예정구역요건에 합치될 경우 지정할 수 있도록 했다. 이 경우 76개소가 새롭게 요청되었다(그림 4-11, [표 4-6]).



[그림 4-11] 재건축 정비예정구역의 선정 결과

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.122

[표 4-6] 서울시 자치구별 정비예정구역 분포

자치구	구역수				면적(ha)			
	정비 예정구역	협의 대상구역	우선 검토구역	소계	정비 예정구역	협의 대상구역	우선 검토구역	소계
종로구	-	1	1	2	-	1.1	-	1.1
용산구	4	-	5	9	18.9	-	-	18.9
성동구	9	-	1	10	27.7	-	-	27.7
광진구	9	1	-	10	21.1	10.9	-	32.0
동대문구	21	-	1	22	55.4	-	-	55.4
중랑구	21	-	13	34	41.7	-	-	41.7
성북구	25	1	6	32	75.9	2.1	-	78.0
강북구	16	-	1	17	70.4	-	-	70.4
도봉구	16	-	1	17	31.6	-	-	31.6
노원구	13	-	1	14	34.0	-	-	34.0
은평구	21	-	7	28	59.5	-	-	59.5
서대문구	20	4	5	29	69.8	19.6	-	89.4
마포구	17	-	3	20	44.4	-	-	44.4
양천구	5	-	-	5	8.2	-	-	8.2
강서구	3	-	2	5	8.1	-	-	8.1

구로구	12	-	4	16	32.4	-	-	32.4
금천구	17	-	-	17	32.5	-	-	32.5
영등포구	7	1	4	12	13.7	1.6	-	15.3
동작구	12	2	4	18	30.3	4.7	-	34.9
관악구	13	-	13	26	25.2	-	-	25.2
서초구	12	-	3	15	43.4	-	-	43.4
강남구	21	2	1	24	164.6	29.0	-	193.6
송파구	3	-	-	3	55.2	-	-	55.2
강동구	22	-	-	22	166.5	-	-	166.5
서울시	319	12	76	407	1,130.4	69.0	-	1,199.4

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.123

### “근린생활권” 설정 및 운용

이 도시·주거환경정비기본계획에서 근린생활권의 개념을 정립하고 공간분석을 통해 근린생활권개념을 적용한 것은 매우 의미 있는 일이었다. 이때 서울시 도시기본계획상 생활권의 위계검토와 이미 수립한 도시·주거환경정비기본계획(주택재개발 부문/주거환경개선사업 부문(2004))상에서 도입한 근린생활권 개념을 토대로 주택재건축 부문에서 제시한 재건축예정구역까지 포함해서 근린생활권의 기준을 만들었다. 이때 경계선 설정은 재산권과 직결되는 만큼, 매우 신중하게 객관적인 기준지표를 활용해 정했다.

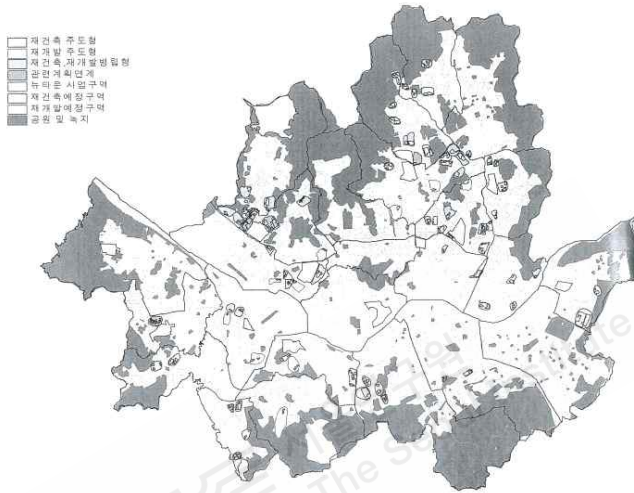
설정기준으로는 간선도로망에 의한 구분, 지형지물에 의한 구분, 이용권(도보권, 통학권, 역세권)에 의한 구분, 주거환경정비예정구역의 외곽경계에 의한 구분, 외곽경계에 인접한 정비가 필요한 블록경계 구분을 사용했다. 간선도로망은 20m 이상의 도로를 기준으로 했고, 그러하지 못한 경우에는 20m 미만의 도로일지라도 기능상 간선도로 역할을 하는 경우는 인정하기로 했다.

선정절차는 4단계로 구분해 분석작업을 했다. 1단계에서는 권역차원에서의 분석, 2단계에서는 근린생활권의 경계선 설정기준 적용, 3단계에서는 부문별계획의 검토와 경계조정, 4단계에서는 근린생활권의 경계확정 및 유형화를 했다. 구성요소에 의한 생활권 유형을 보면 주택재건축과 주택재개발로 구분되어지거나 공존하는 경우가 있다. 그래서 재건축주도형 근린생활권, 재개발주도형 근린생활권, 재건축·재개발병립형 근린생활권으로 3가지로 크게 구분했다([표 4-7], [그림 4-12]).

[표 4-기] 생활권 유형 추출 결과

구 분	구 성	관련계획검토	재개발주도	재건축주도	재건축재개발병립	총 합계
뉴타운 인접		5	-	-	-	5
단일생활권		-	11	42	13	66
연계생활권		-	-	1	6	7
총 합계		5	11	43	19	78

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.140



[그림 4-12] 구성요소에 의한 생활권 유형

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.140

#### 4) 부문별 계획

##### 기성주택지의 계획적 관리를 위한 주거지관리계획의 기본방향 제시

주거지관리계획의 주요가이드라인으로 4가지 목표를 제시했다. 주거지에 대해 친환경적이고 자원절약적으로 관리한다. 사후처방적 정비에서 사전예방적 관리로 전환한다. 근린주거개념을 적용해 통합적 관리를 추진한다. 다양한 정비수단을 활용해 효과적으로 관리한다. 주거지를 주택재건축이 필요한 대상지, 주택재개발이 필요한 대상지, 타정비수법 내지 관리가 필요한 대상지, 기정 정비사업 관리대상지로 크게 4가지 유형으로 나누어 정비과제와 관리방안을 제시했다.

주거지관리계획이 실효성을 거두기 위해서는 공공에서 실현화 전략을 잘 세워 실천



하도록 유도하는 것이 중요하다. 첫째, 주거지관리를 위한 공공의 사전 모니터링 기능을 강화하는 것이다. 이를 위해 서울시차원에서 주거환경의 질적 관리를 위한 지표개발과 주거환경 실태조사, 주거환경의 질적 평가와 관리를 하는 것이다. 둘째, 효과적인 공공지원의 확대와 주민참여 활성화를 통해 정비사업을 활성화하는 것이다. 이를 위해 정비기반시설의 투자와 주택개량 지원 확대, 담당공무원의 전문성 제고 및 전담 지원팀 운영, 주거지 관리를 위한 주민참여제도 활성화 및 제도보완을 하는 것이다. 셋째, 다양한 주거지 정비제도의 도입과 정비사업 간의 연계 강화를 통해 정비효과를 높인다. 지역의 특성에 맞게 다양한 제도를 활용해 주거지를 관리한다, 주거환경개선 사업과 뉴타운사업 등 각종 정비사업 간의 연계를 강화해 나가도록 한다.

### 서울시 주거지역 종세분화계획에 준해서 토지이용계획 수립

토지이용계획의 주요가이드라인으로 주거지관리계획에서 주택재건축이 필요한 주거지를 추출한 후 지역특성을 고려해 토지이용계획의 유형화를 시도했다.

이때 토지이용계획의 유형화는 서울특별시주택재개발기본계획(1998)에서 사용한 4가지 유형의 용어에 따르기로 했다. 즉 특별관리구역, 주거환경정비구역, 주택공급촉진구역, 주거기능회복구역으로 구분해 사용했다.

토지이용계획의 기본방향은 상위계획인 서울시 주거지역 종세분화 계획의 기본원칙에 따랐다, 즉 자연경관의 보호가 필요한 곳에 대해서는 용적률 규제는 물론 높이규제를 다른 지역에 비해 엄격하게 낮게 적용했다. 한편 대중교통의 이용증진과 한정된 토지의 효율적 이용을 위해 역세권 지역 내지 도심 및 부도심 주변 주거지에 대해서는 토지의 고도이용을 통해 주택공급을 촉진하도록 했다. 상기의 대상지가 아닌 일반 주거지역에 대해서는 일정수준이상의 주거환경 확보를 위해 적정규모 개발유도와 적정 계획밀도 유지를 지향했다.

토지이용계획의 결정과정 역시 이보다 앞서 수립된 서울시 일반주거지역 종세분화의 결정방법과 순서에 따라 정했다.

주택재건축예정구역별로 토지이용계획의 유형화 결과를 보면, 총 319개중 특별관리구역은 41개(12.9%), 주거환경정비구역은 197개(61.8%), 주택공급촉진구역은 72개(22.5%), 주거기능회복구역 9개(2.8%)로 구분되었다. 이것을 면적구성비로 보면, 특별관리구역은 4,137.5ha(12.2%), 주거환경정비구역은 765.5ha(67.7%), 주택공급촉진구역은 208.8ha(18.5%), 주거기능회복구역 18.6ha(1.68%)이다. 이상의 결과에서



보여주듯이 주거지역 종세분시 제2종에 해당되는 단독주택지와 다세대·다가구 주택지가 과반수를 차지하고 있음을 알 수 있었다.

### 도시·주거환경정비기본계획(2004)에 준해서 정비구역별 밀도계획 수립

이 주택재건축부문의 도시·주거환경정비기본계획에서는 이미 수립된 주택재개발부문의 도시·주거환경정비기본계획(2004)에서 정한 계획밀도의 기본원칙과 기준에 따랐다. 이때 계획용적률의 설정은 지역의 특성과 일반주거지역 세분화의 기초를 반영하면서 지정 주택재개발 부문의 도시·주거환경정비기본계획과의 정합성을 유지하고자 했다. 그 기준설정 배경은 도시·주거환경정비기본계획 수립시 원래는 주택재개발 부문과 주택재건축 부문이 함께 수립되어 동일한 계획밀도를 적용했어야 했다. 그러나 서울시는 제반여건이 여의치 못해 주택재개발사업 부문과 주택재건축 부문의 도시·주거환경정비기본계획이 2년간의 시차를 두고 따로 수립되었지만, 이것을 동일하게 다루도록 서울시 과업지시서에서 명시하였기에 그대로 따를 수밖에 없었다. 그결과 주택재개발부문에서 정비구역별로 유형화해서 적용한 계획용적률 170%, 190%, 210%와 동일하게 주택재건축 분야의 도시·주거환경정비기본계획에서도 적용했다. 그리고 주택재개발부문의 도시·주거환경정비기본계획과 마찬가지로 주택재건축부문의 도시·주거환경정비기본계획에서도 공공시설용지 확보를 위한 연동형 총량제 계획용적률을 도입했고, 공공시설용지를 기부채납하는 토지면적분에 대해서는 용적률 인센티브 제도도 적용했다. 단 이때 아무리 용적률 인센티브를 받더라도 서울시 도시계획조례상 용적률 상한치인 250% 이하에서 허용하는 것으로 달리 적용했다. 새롭게 계획밀도 설정시 함께 도입된 것이 도시경관 관리를 위한 층수규제였다. 1998년도 서울시주택재개발 기본계획수립당시와 비교해 2003년도 주거지역종세분화 도입과 함께 종별로 층수규제가 새롭게 도입되면서 주택재건축부문의 도시·주거환경정비기본에서도 주택재개발부문의 도시·주거환경정비기본계획에서 정한 층수규제와 용적률을 함께 적용해야 했다.

여기서 층수규제의 기본방향은 서울시의 수려한 자연경관 보호를 위해 계획적 관리 실시, 획일적인 도시경관 개선을 위해 평균층수개념 도입·적용, 인접한 주택지로의 주거환경 피해 최소화, 현행 제3종 일반주거지역에 대한 높이규제 보완이었다. 이상과 같이 주거지역 종세분의 영향으로 1998년 주택재개발기본계획상에서 제시한 계획용적률의 하향조정은 물론 층수규제를 위한 높이계획이 새롭게 도입되면서 밀도계획은 상당히 복잡한 형태가 되어버렸다([표 4-8]).

[표 4-8] 건폐율과 높이계획

계획 용적률	건폐율	높이 계획	적용대상구역의 특징
170%	60%	5층	○ 제1종일반주거지역
		7층	○ 지정 2종(7층)일반주거지역으로 주변지역이 5층 이하로 개발된 경우
		-	○ 지정 용도지구에서 정한 높이규제적용 ○ 자연경관지구 및 최고고도지구
190%	60%	7층	○ 제2종(7층)일반주거지역 중에서 일조권 침해가 우려되는 경우 완화규정의 적용 배제
		평균층수 10층	○ 지정 제2종(7층)일반주거지역
		12층	○ 지정 제2종(12층)일반주거지역 중 일조권 침해가 우려되는 경우 완화규정의 적용 배제
		평균층수 15층	○ 제2종(12층)일반주거지역
		-	○ 지정 용도지구에서 정한 높이규제적용
210%	50%	평균층수 15층	○ 제2종(12층)일반주거지역 중에서 일조권 침해가 우려되는 경우
		-	○ 기본계획상 별도의 층수기준 설정 없이 도시·건축공동위원회 심의에 의해 결정

출처: 도시·주거환경정비기본계획, 2006, 서울특별시, p.185

### 생활권차원에서 교통계획과 정비기반시설계획 수립

교통계획의 주요 가이드라인으로 대중교통과 연계성을 강화하고 보행자와 노약자를 위한 편리한 교통체계를 구축하는 것을 지향했다. 이를 위해 대중교통 및 보행중심의 교통계획을 세워 승용차 이용을 줄이도록 했다. 더이상 기성주택지에서는 기존 도로망 확충이 어렵기 때문이다. 광역교통 개선에 기여하는 교통체계구축을 위해 주택재건축 예정구역을 물론 재개발예정구역까지 포함해 근린생활권 차원에서 교통계획을 수립했다. 이때 주변지역의 교통체계와 교통량 고려, 적정규모 개발을 유도하는 차원에서 도로망 계획 보완, 단지 내 도로 사유화 방지, 주택재건축사업의 도로율 여건반영에 역점을 두고 교통계획을 수립했다. 기존도로망을 고려해 교통계획을 세우는데, 이때 간선도로와 지구내 생활도로는 이원적으로 대응해 교통흐름을 방해하지 않도록 했다. 실현 가능한 도로망 확보도 중요한 일이었다. 이를 위해 기존도로시설을 최대한 활용하고자 했으며, 대중교통 이용증진 방안 강구와 자연지형을 고려해 교통계획을 수립하고자 했다.

정비기반시설계획에 대한 주요 가이드라인으로 근린생활권을 고려한 정비기반시설의 현황분석을 토대로 당시 부족하거나 장래수요 증가에 대비해 부족한 공공시설을

확충하고 이것을 이용자 입장에서 편리하도록 배치하고자 했다. 그 정비대상으로는 도로, 학교, 공원·녹지, 문화·복지시설이다. 이러한 조치는 대규모로 재건축예정구역이 집단화되어 있는 경우에는 의미 있는 작업이지만, 소규모로 분산된 경우에는 생활권단위로 적용하기도 어렵고 실효성에도 의문이 들었다. 오히려 자치구별 생활권단위로 종합검토가 이루어진 후에, 그 범주 내에서 이러한 공공시설확충계획이 수립되어야 했다. 즉 당시만 해도 서울시 내지 자치구단위로 생활권계획이 수립되어 있지 않았기에, 도시·주거환경정비기본계획에서 생활권차원에서 검토를 통해 이러한 공공시설확충계획을 수립하는 것은 한계가 있었다. 그럼에도 서울시주택재개발기본계획(1998)에 비해 새롭게 추가된 공공시설은 문화·복지시설이었다. 이 시설물들은 입지가 편중되어 있어 이용자가 불편했고, 지역별로 서비스 수준의 격차를 보였다. 근년에는 고령자 증가와 저출산으로 인한 새로운 시설 수요변화에 적극 대응할 필요가 있었다. 이러한 문제점을 개선하면서 새로운 시설이용 수요에 대응하고자 이 도시·주거환경정비기본계획에서는 문화시설의 이용권을 고려해 커뮤니티단위로 확보하고자 했다. 다양한 연령계층과 소득계층을 고려한 시설수요를 고려해 시설 복합화와 배치를 고려했다. 특히 시설의 복합화를 통해 다양한 세대가 동일한 공간에서 활동할 수 있도록 배치했다.

### 환경관리계획

주요가이드라인으로 토지의 고도이용을 통한 주택의 양적공급 정책위주에서 삶의 질 향상을 위한 쾌적한 주거환경 조성을 위해 자연환경과 조화로운 주택단지를 조성하고자 했다. 기본방향으로 대기오염을 절감하기 위해 주변의 자연환경을 활용한 바람길 확보 및 그린네트워크화 추진, 자연친화형 주거단지 조성을 지향했다. 이와 함께 건축폐기물 발생 최소화, 투수포장재 활용과 우수포집시설 확보, 아파트단지 내 녹지율과 녹지율 확대. 건축물의 노후화로 인한 도시미관 악화방지, 건물의 색채와 미관 관리 등에 대해서도 다루었다.

### 주거안정화 대책과 개발이익 환수차원에서 공공임대주택 건립 제한

주택재건축사업은 그동안 공공의 개입이 거의 없이 민간개발에 의존해 왔다. 그 결과 주택재개발사업과 달리 세입자에 대한 배려도 없었고, 임대주택건립에 대한 의무조항도 없었다. 그리고 건립된 주택규모를 보아도 주택재개발사업보다 중대형평형을

더 많이 지을 수 있는 유리한 조건을 갖고 있었다. 그동안 공공이 막대한 개발이익의 사유화를 인정해 준 셈이었다.

그래서 이 도시·주거환경정비기본계획에서는 공공성 확보차원에서 재건축사업시 공공임대주택의 확보를 의무화했다. 즉 주택재건축사업시 기존주택 50호 이상이면서 연면적이 증가한 경우에는 개발이익의 환수차원에서 증가연면적의 25%에 대해 공공임대주택을 건립하도록 의무화했다. 이때 공공임대주택은 국민주택규모(전용면적 85㎡ 이하)로 하고, 일반조합분과 혼합해서 배치하도록 했다. 이러한 제시는 나중에 재건축 정책에 반영되었다.

주택재건축사업을 통해 공급할 수 있는 주택공급량을 추계분석해 보면, 총222,023호이며, 그중에서 공공임대주택은 25,438호에 이르는 것으로 나타났다.

동일생활권에서 주택재개발기본계획과 함께 고려한 단계별 추진계획을 수립한 것은 의미 있는 조치였다고 본다. 주요 가이드라인으로 개발총량과 개발시기조정을 통해 주택시장의 영향을 최소화하려고 했다. 동일생활권 내 주택재개발부분의 도시·주거환경정비기본계획과 함께 통합적으로 개발시기를 조정한다. 단계별 계획수립은 재건축사업의 가능성과 시급성이라는 양관점에서 대응한다. 개발총량을 고려한 개발시기조정은 (가칭)자치구 주택재건축사업 조정위원회를 거쳐 변경할 수 있도록 여지를 남겨 두었다.

#### 4\_기성시가지 내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구(2003): 주택재개발사업을 중심으로

이 연구과제는 필자가 연구책임자로 서울연구원에서 정책연구로 수행한 것이다. 주택재개발사업은 1980년대 중반에 합동개발방식이 도입된 이후 사업붐이 일어났다. 특히 1990년대 접어들면서 정부의 고밀도 정책에 힘입어 서울시 도처에서 활발하게 사업들이 추진되었다. 합동개발의 개발규모는 개발규모가 커질수록 토지의 고도이용이 유리했다. 하지만, 공공시설 확보계획이 불충분한 가운데 개별사업단위로 민간개발에 의존해 추진되다 보니 사업후 다양한 도시문제에 직면했다. 그리고 재개발사업지구만을 대상으로 공공시설과 기반시설을 확충하는 것도 실효성에 의문이 있었고, 한계가 보였다.

다행히도 정부는 이러한 문제를 개선하면서 계획적으로 관리하기 위해 2003년에 도시 및 주거환경정비법을 제정하였고, 3년 이내에 도시·주거환경정비기본계획을 수립하도록 의무화했다. 그리고 서울시에서는 강남북지역간 균형발전정책의 일환으로 강북지역에서 주택재개발구역이 집단화되어 있는 곳을 뉴타운 사업지구로 지정하여 정비사업을 추진중에 있었다. 서울시는 이 뉴타운사업을 통해 생활권단위로 필요한 공공시설 및 기반시설을 계획적으로 확보하려고 했다.

연구의 목적은 기존 주택재개발사업을 대상으로 공공시설의 확보방법과 문제점을 파악하고, 이를 보완하고자 생활권단위로 시도되었던 정비계획과 정비사업들을 검토해 도시·주거환경정비기본계획 수립시 반영되거나 개선되어야 할 사항을 제안했다. 특히 재개발구역 내에서 공공시설의 확보시 개선되어야 할 사항을 계획적, 제도적, 운용적 관점에서 제시했다.

연구방법은 기존 문헌과 연구실적을 검토해 공공시설의 확보방법과 문제점을 파악했다. 이와 함께 전문가 자문회의와 실무자 심층면담을 통해 계획수립과 운용과정에서 야기되었고 문제점을 파악해 개선방안을 제시했다. 그리고 생활권 단위로 공공시설계획을 수립해 확충을 시도하였던 뉴타운사업과 아파트지구개발기본계획, 지구단위계획 등을 검토했고, 당시 계획수립에 직접 참여했던 계획가와 실무자들과 면담을 해 문제점과 시사점을 파악했다.

여기서 다른 주요내용을 개관해 보면 다음과 같다. 정비사업과 관련해 공공시설 확보관련 선행 연구를 파악했다. 관련연구 실적 고찰에서는 연구 동향과 연구실적, 밀도 및 개발이익지표, 인센티브제도, 기반시설부담제도(개발부담금), 생활권의 개념설정을 다루었다. 그리고 관련제도의 검토에서는 공공시설의 종류와 설치기준, 세대수별 부대복리시설 대상과 기준, 사업방식별 공공시설 확보방법을 검토·정리했다.

주택재개발사업시 공공시설 확보방법과 문제점으로는 크게 이슈가 되고 있는 7가지 과제를 중점적으로 다루었다.

### 공통적인 문제점들

첫째, 평면적인 도시계획도로 배치로 현실과 괴리가 발생한 점이다. 재개발대상지의 상당수는 구릉지나 경사면에 입지한 경우가 많다. 그래서 도면상 평면적인 도시계획도로는 3차원적인 지형과 정확히 일치하지 않는 경우가 많아 확보된 도시계획도로를 보면 차이를 많이 보여, 현장조사 점검이 반드시 필요했다.

둘째, 주민동의에 의존한 재건축사업지구 범위설정방식은 지구내 필요한 공공시설 확보에 상당히 어려움을 주었다. 즉 재개발구역이 적어도 간선도로를 경계로 구획된 블록단위로 정해지면 지구내에 추가로 필요한 공공시설 용지확보가 용이하지만, 주민 동의가 이루어진 곳 위주로 정해진 경계범위는 불규칙한 경우가 많아 공공시설확충에 많은 어려움을 주었다.

셋째, 공공이 재건축사업 촉진을 위해 분할 개발을 허용한 조치로 인해, 지구내 추가로 필요한 공공시설용지 확보가 어려워졌다. 개발자는 공공시설 확보의무를 피하기 위해 의도적으로 사업지구의 분할개발을 선호했다.

넷째, 1인당 공공시설 면적이 일반아파트 단지에 비해 불리했다. 이미 재개발대상지는 저층조밀한 곳으로 인구 및 세대밀도가 일반주택지에 비해 높았다. 이는 세대수 규모기준에 의한 공공시설 확보방법을 지양하고 용적률 상승에 관심을 갖고 주택공급을 추진해 온 결과이다.

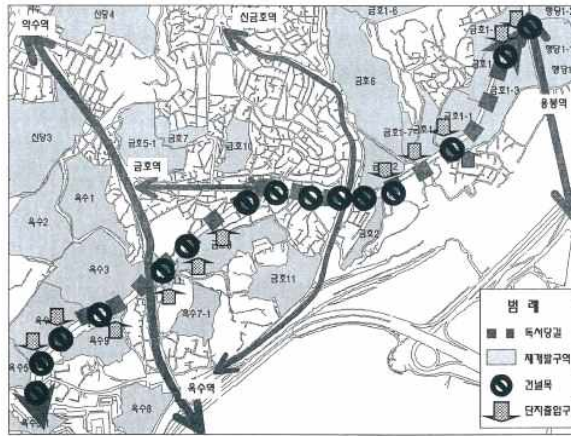
### **도로용지(진입로, 지구내 도로) 확보 시 문제점**

주택재개발대상지는 도로망이 취약하고 교통체증이 심한 한 곳에 입지한 경우가 많았다. 과도한 고밀개발로 대규모 아파트단지들이 집단적으로 들어선 경우, 지구내 교통정체는 심각했다. 특히 재개발사업후 자가용 보유율이 높은 계층으로 바뀔에 따라 세대수 증가보다도 차량증가로 인한 교통정체가 심했지만, 이러한 차량증가에 대비한 도로망 확충계획은 미흡했다.

주도로와 연결되는 진입로 확보시 개발자 부담이 매우 미흡했다. 허술한 범망을 이용해 최소한의 진입로 확보를 통해 고밀도개발을 시도한 사례가 많았다. 심지어는 확보해야 할 진입로 폭원을 줄이기 위해 총건립 세대수를 줄이고자 분할개발을 실시한 사례도 있었다.

한정된 간선도로변에 대규모 재개발사업들이 시차를 두고 개별적으로 사업인허를 받아 집단적으로 실시된 사례도 있다. 이같은 사례는 금호동과 행당동 일대, 봉천동일대 등에서 쉽게 찾아볼 수 있었다. 간선도로에 직접 재개발사업지구의 진출입구와 횡단보도를 설치해 간선도로의 교통정체를 일으켰다(그림 4-13).





[그림 4-13] 주간선도로(독서당길)에 연결된 단지출입구 및 건널목

출처: 기성시가지 정비사업의 공공시설 확보방안 연구, 2004, 서울시정개발연구원, p.37

도시·주거환경정비기본계획상에서 애써 도시계획도로를 새롭게 정해 놓아도 실현성은 불투명했다. 이미 기성시가지화된 곳에서 새롭게 도로를 확충한다는 것은 주민동의와 막대한 보상문제가 뒤따르기 때문에 확보가 쉽지 않았다. 지형을 고려치 못한 평면적 계획도로 지정으로 실현성이 낮은 곳도 있었다. 심지어는 공중누각 형태의 도로가 만들어진 사례도 있었다(그림 4-14).



[그림 4-14] 공중누각 형태의 개설도로(성동구 응봉동 일대)

출처: 기성시가지 정비사업의 공공시설 확보방안 연구, 2004, 서울시정개발연구원, p.28

### 공원 녹지 및 공공공지 확보의 문제점

법상에서 기존의 공원녹지 위치는 변경할 수가 없어 사업후 이용하는데 불편이 많았



다. 주택재개발사업시 토지의 고도이용을 위해 공원녹지를 외진 자투리땅에 형식적으로 배치한 경우가 많아 지구내 주민들이 이용하는데 불편을 겪었다. 또 공원과 녹지는 서로 다른 법체계를 갖고 운용되고 있어 관리에도 어려움이 많았다. 기존 공원주변에 주택재개발사업이 실시된 경우 높은 용역단을 설치해 기존 공원을 잠식한 경우도 있었다. 재개발사업지구내 공원과 녹지의 배치는 주변지역에 입지한 공원 녹지와 네트워크를 갖도록 하는 것이 중요하다. 하지만, 서로 단절되거나 연계성이 부족한 경우가 많았다.

### 학교시설 용지확보 시 야기된 문제

기존 지형지물을 도외시한 채 도시계획 도면상에서 통학권을 설정한 경우 현실과 맞지 않아 학생들이 통학하는데 불편이 많았다. 그래서 구릉지에 불량재개발지구가 많이 분포하고 있어 지형경사도 분석을 토대 통학권을 설정하는 것이 중요하다. 주택재개발사업 후 연령구조가 대폭 바뀌면서 학생수 증가로 학교시설 부족 문제가 발생하는 경우가 종종 있었다. 재개발사업전은 주로 노후된 영세주택지에 고령계층이 많이 거주해 기존 학교시설이 남아돌았다. 그러나 주택재개발사업 후에는 중대형평형 아파트가 많이 들어서면서 초중고등 학생을 둔 가족이 많이 입주했다. 그 결과 집단적으로 주택재개발사업이 대규모로 실시된 곳에서는 초등학교시설의 부족문제가 심하게 발생했다. 초등학교시설은 생활권에서 주택재개발사업들이 모두 완료되어야 확충이 가능하므로 지역주민들은 불편을 겪었다. 도시·주거환경정비기본계획 등을 통해 학교시설용지를 계획적으로 확보해 놓으면, 교육청이 이 시설용지를 사들여야 확보가 가능한 것이다. 그러나 교육청이 재정상의 이유를 들어 학교 설립 내지 시설확충을 더이상 안 할 경우, 해당 조합은 계획된 학교시설용지를 현금으로 매입해, 그 용지를 활용해 아파트를 더 지은 어 경우도 있었다. 이러할 경우 세대수 증가로 학교시설 부족현상이 더 일어날 수 있다.

### 임대주택과 공공·공익시설 확보 시 문제점

정부가 주택재개발사업과 관련해 세입자용 임대주택건설을 의무화한 것은 의미 있는 일이었다. 그러나 1998년 서울시주택재개발기본계획이 수립된 후 사업인허가를 받기 전까지 지분쪼개기가 성행하여 당초보다 세입자가 많이 늘어나 사업추진을 어렵게 만들었고, 그 인해 사업성도 악화되었다.

서울시는 주택재개발기본계획(1998)에서 재개발예정구역을 정해 각 주민들에게 미리 알려줌으로써 주택재개발사업을 위한 주민동의를 쉽게 얻고자 했다. 그러나 상기한 바와 같이, 주택재개발사업을 위한 주민동의과정에서부터 구역지정까지 소위 지분조개기가 급속도로 이루어졌다. 그 일례로 정비구역내 임대주택용 다가구주택이 각 세대 소유용 다세대 주택으로 불법 전환된 경우가 많았다. 사업지구 지정까지 최초 주민동의 시점보다 약 2배~3배까지 늘어난 경우가 있다. 이 같은 지분조개기는 결국 조합원의 건축비 부담으로 전가되어 조합측이 손해를 보았다.

주택재개발사업당시 임대주택의 건립평형은 9평에서 13평 사이(30㎡~45㎡)로 공급했다. 이렇듯 10평 남짓한 임대주택규모는 서울시의 평균 가구수의 사용면적 21.9평에 비하면 매우 작다. 이것을 주거하는 가구원수로 산정해 보면 서울시 평균은 6.64명인 반면에 재개발임대주택은 2.84명으로 50%에도 못미쳤다. 내부공간이 협소하다보니, 임대주택 거주민의 상당수는 공동생활시설, 즉 유아놀이방, 독서실, 가족대소사를 위한 공간, 주민집회시설 등을 새롭게 요구했다.

주택재개발사업지구가 소규모인 경우 지구내 임대주택의 배치와 관리가 불리했다. 즉 소규모 주택재개발사업지구에 대해서도 동일하게 건립가구수의 20% 이상을 확보토록 의무화했다. 주택재개발 사업규모가 어느 정도 큰 곳에서는 조합원용 아파트와 공공임대아파트를 분리 건설해 생활공간을 따로 사용하도록 한 경우 많았다. 그러나 주택재개발사업규모가 작은 곳에서는 조합원용과 임대용 아파트를 불가피하게 혼합배치하는 방식을 택할 수밖에 없었다.

주택재개발 사업자는 조합원과 일반분양 아파트의 위치를 먼저 좋은 곳에 정하고 나서 세입자용 공공임대아파트의 위치를 정했다. 그 결과 세입자용 공공임대아파트는 재개발아파트단지에서 교통편이 가장 불편한 곳에 입지하거나, 생활편익시설을 이용하기 불편한 곳에 건립된 경우가 많았다. 그리고 같은 아파트단지 내에서도 공원 녹지 놀이터 등 공공편익시설을 따로 구분해 이용하는 경우도 많았다.

### 주택재개발기본계획에서 제시한 공공시설 확보의 문제점과 한계

주택재개발대상지는 지구마다 기존의 국공유지 비율이 다르며 사업후 확보할 공공시설 용지비율도 달랐다. 이점을 보완하기 위해 “계획용적률 총량제”를 도입한 것은 새로운 시도였다. 이 기본계획에서는 재개발예정구역별로 필요한 공공시설을 확보하려고 했다. 그러나 실제로 사업이 추진된 주택재개발사업지구 경계선을 보면, 결국

주민동의를 얻어 설정된 까닭에 도로경계에 의한 블록단위가 아니라 들쭉날쭉 불규칙하게 지정된 경우가 많았다. 이는 도로변 필지는 지가가 높았고, 도로변 건물들은 근린상업 등 타용도로 사용된 경우가 많아, 주민동의를 얻지 못해 재개발사업지구에서 제외된 경우가 많았다. 이는 당초 주택재개발 기본계획에서 추구한 블록단위 재개발을 통한 효율적 토지이용이 미실현 되었음을 의미한다.

주택재개발사업에서는 건립할 세대규모별로 확보할 공공시설이 정해져 있다. 개발자는 건립세대수 대비 최소한의 공공시설을 확보하고자 재개발사업지구를 의도적으로 분할 개발한 경우가 많아 실효성을 거두고 있지 못했다. 그래서 신도시 건설과 택지개발사업지구 개발시 적용한 세대당 원단위 도입이 절실하다.

이 기본계획상에서 확충할 학교시설의 용지와 위치를 정해 놓으면, 해당 교육청이 학교확충 부지를 해당 조합으로부터 매입해야 한다. 그러나 해당 교육청에서는 별도의 예산이 없다는 이유로 소극적으로 대응하는 경우가 있었다. 새로 입주하는 거주자의 상당수는 종전 거주자들과 달리 초중고등학교 시설이 필요한 수요계층이지만, 교육청은 예산부족으로 적극 대응을 하지 못하고 있었다.

### 뉴타운 사업의 시사점과 보완과제 검토

서울시는 2002년 10월 23일 뉴타운사업 시범지구를 발표했다. 그 대상으로는 왕십리 뉴타운과 길음 뉴타운, 진관동 은평뉴타운 3곳이다. 진관동 은평뉴타운은 일부 기존주택지를 철거하고 새롭게 건설하는 곳이어서 기성시가지의 계획적 정비방식과는 차이가 있어 검토대상에서 제외했다. 그래서 왕십리 뉴타운과 길음 뉴타운을 중심으로 검토해 보았다.

서울시에서는 기존의 주택재개발사업 방식으로는 기성주택시가지지를 계획적으로 정비하는데 한계가 있다고 보고, 주택재개발사업이 집단적으로 필요한 곳은 생활권 단위로 크게 묶어서, 그동안 문제점으로 지적되어왔던 공공시설의 확보와 지구내 교통계획의 수립을 함께 해서 지역균형발전과 주거환경의 질 향상을 도모코자 했다.

종전의 주택재개발과 다른 점은 공공이 뉴타운사업계획을 수립하고 지구내 필요한 공공시설을 지역균형발전차원에서 선투자해 확충하는 방식이다. 그만큼 저소득층 주거지역에 대해 공공투자를 해줌으로써 사업성을 확보하는데 큰 도움을 주었다. 그리고 생활권단위로 개발계획범위가 넓어짐에 따라 지구내에서 확충할 공공시설과 공공편익시설이 뉴타운개발계획을 통해 배치가 수월해졌고 공공의 선투자를 통해 한꺼번

에 확보할 수 있게 되었다([표 4-9]).

[표 4-9] 왕십리 뉴타운 사업지구내 공동시설별 투입예산(안)

구분	조성면적	투입예산		
		합계	토지매입비	조성비
학교	15,850	40,229	34,783	5,446
공공의청사	1,890	10,147	4,147	6,000
어린이공원	3,860	8,820	8,470	350
가로공원	9,120	15,296	14,384	912
보행몰도로	4,280	214	-	214
계	35,000	74,706	61,784	12,922

출처: 왕십리 뉴타운 개발계획(안) 제3차 자문위원회 자료

그 대상은 학교와 공공의 청사, 어린이공원, 가로공원, 보행몰 도로 등이다. 서울시가 이곳에 투입한 예산은 토지매입비와 조성비이다.

주택재개발사업에서 지구내 필요한 공공시설 확보시 사업추진 시기가 서로 달라 공공시설 확보시 문제가 되곤 했다. 그러나 이 뉴타운사업에서는 공공이 선도적으로 지구내 필요한 공공시설을 미리 확보해 줌으로써 입주민의 입장에서 보면, 편리한 공공 서비스를 받게 된 셈이다.

공공주도로 뉴타운 개발계획사업이 수립되다 보니, 개발이익중시의 민간개발보다 지구내 필요한 공공시설 확보와 적정밀도 유지, 역세권으로 접근이 용이한 보행로 확보 등을 첨단 도시설계기법을 적용할 수가 있었다. 그 결과 해당 주민에게는 공공편의 시설의 이용은 물론 대중교통이용의 편리성 제공과 주거환경의 질을 높이는데 크게 기여했다. 뉴타운 사업은 당초 시범사업 3곳이 추진되었을 때만 해도 주택재개발기본계획을 통해서 해결할 수 없는 여러문제들을 공공주도로 해결할 수 있어 바람직한 정비수법으로 받아들였다.

그러나 이명박시정 때 뉴타운사업은 어느새 서울시전역을 대상으로 지역균형발전이라는 미명아래 정치공학적으로 바뀌면서 각자치구별로 과도하게 지정되면서 주택가격 상승의 진원지로 바뀌었다. 과다한 뉴타운사업 지구지정은 증개축을 불허해 재산권 침해와 재개발사업지연에 따른 주거환경악화로 지역주민들은 많은 불편을 겪어야 했다. 박원순시정 때 이 문제를 해결하는 것을 핵심과제로 도시정책을 추진했다. 그 일환으로 해당 뉴타운사업지구 주민의견을 청취하여 일부지역은 해제되었고, 일부지역은 도시재생의 대상지로 선정되었다.

## 5\_도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구(2002)

필자는 당시 도시및주거환경정비법이 제정되면, 전국의 어느 도시보다도 서울시 기성시가 정비에 큰 영향이 예상되어 서울시 입장에서 검토해 적극 대응하고자 이 연구에 착수했다. 즉 관련사업법인 주택재개발사업과 주거환경개선사업, 주택재건축사업과 도심재개발사업, 공장재개발사업의 통폐합으로 인해 기존 도시정책의 재검토가 필요했다.

이를 위해 서울시 기성주택시가 및 관련정비사업의 문제점과 과제를 폭넓게 파악하고, “도시및주거환경정비법” 적용시 기성시가지의 계획적 정비를 위해 서울시가 보완 및 개선해 나가야 할 정책방향을 제시하고자 했다.

특히 계획기능의 강화에 역점을 두고 현재 제정 중인 기본법 및 시행령에 반영될 사항과 향후 기본법 제정시 반영되어야 할 사항, 그리고 서울시에서 도시·주거환경정비 계획수립시 반영되어야 할 사항을 각각 제시했다.

당시 제정 중인 도시 및 주거환경정비법의 특징과 보완과제를 정리했다. 특징으로는 관련정비법의 통폐합을 통해 기성시가지의 계획적 관리의 틀을 마련했고, 계획내용의 대부분은 사업의 원활한 추진에 역점을 두었다. 그리고 정비의 개념과 대상지 확대, 사업시행시 공공지원의 확대와 차등화 시도를 담았다. 문제점과 보완과제로는 정비목적의 주거환경 등이 불량한 지역에 한정된 느낌이어서 도시기능의 회복을 위한 도심재개발 등에 대한 내용의 보완이 필요하다고 제안했다. 현행 기성시가지 관련사업법의 통폐합만으로는 효율적인 정비가 어렵다고 보고, 정비사업 부문과 계획부문으로 내용구분과 계획기능 보강이 필요하고 제안했다.

그리고 도시·주거환경정비기본계획 수립시 정비목표년도 설정과 이 기본계획의 법적 위치와 역할 정립이 필요했다. 특히 상위계획과 관련계획과의 연계성 확보와 포괄적인 용어사용으로 혼란이 우려되므로 재검토가 필요했다.

### 도시및주거환경정비법 제정 시 보완사항

이 도시·주거환경기본계획에서 구역 지정후 새로운 사업움직임에 유연하게 대처할 수 있는 시스템을 운영하는 것도 중요했다. 즉 새로운 재개발의 움직임이 있는 곳에 대해서는 (가칭) 정비운영위원회에서 심의해 지구단위계획을 수립해 유연하게 대응하도록 했다. 건축후 30년 이상이라는 일률적인 재건축사업 연한기준은 삭제하고, 그 대신에 건축물 안전진단을 강화해 무분별한 재건축을 억제토록 했다. 그리고 주거환경개선사업과 주택재개발구역 지정요건 중에서 세대수를 삭제토록 했다. 이는 현실적으로 실제 거주자와 주민등록상 인구 간에 차이가 발생하고 있어 지정요건으로 사용하기는 어렵다고 보았다.

이 도시및주거환경정비법에서는 정비목적을 “노후불량주택지 정비”에 편중되어 있었기에 도시재개발의 특성을 새롭게 반영토록 건의했다. 그래서 도심재개발은 “도시기능의 회복”, 주택재개발 및 주거환경개선사업은 “주거환경 개선”을 정책목표로 삼고 있는 것을 고려해 “도시기능의 회복과 주거환경의 개선”으로 개정하는 것이 적절하다고 보았다. 이 기본법을 새롭게 재구성할 때 제1부에서는 계획부문을, 제2부에서는 사업부문을 다루도록 편제를 바꾸는 것이 좋을 것이라고 제안했다.

그리고 기본법에서는 성격상 기본방향과 기본원칙만을 다루고, 시행령과 규칙에서는 구체적인 내용과 기준을 다루는 것이 합리적이라고 보았다. 그리고 “정비”라는 용어는 너무 포괄적이어서 도시재개발이라는 용어로 바꾸고, “도심재개발”이라는 용어는 중심지 재개발이라는 용어로 각각 개칭하여 사용하는 바람직하다고 제안했다.

필자가 이상과 같이 건의한 사항중에서 실제로 도시 및 주거환경정비법 제정시 반영된 것은 도심재개발이 반영되어, 국토부에서 만든 시안인 당초 명칭 “주거환경정비법”을 현행 “도시및주거환경정비법”으로 바꾸는데 일조를 했다([표 4-10]).

[표 4-10] 건교부 “도시 및 주거환경정비법” 제정과정에서의 건의한 사항(2006.6.11.) - 건설부실무진과 협의

## 총칙

제1조(목적) 이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경등이 불량한 지역을 계획적으로 정비하여 도시환경의 질을 높이고 건전한 도시 발전을 유도하는데 있다.

## 제2조(용어의 정리)

1. “정비구역”이라 함은 정비사업을 계획적으로 시행하기 위해.....
2. “정비사업”이라 함은 이 법에서 정한 절차에 따라 도시 기능의 회복과 도로 등 기반시설을 정비하여.....
  - 다. 주택재건축사업의 지정 요건은 부칙 제5조와 연계해서 볼 때 상충될 소지가 있으므로 재검토가 요망됨
  - 라. 중심지 및 공장밀집지 등 토지의 효율적 이용과 도시의 기능 회복이 필요한 지역에서 시행되는 도시환경정비사업.

## 제3조 도시 및 주거환경등 정비기본계획

.....10년단위로 수립하여야 한다. 단 여건변화 등으로 인해 필요시 5년에 1번씩 재정비를 실시할 수 있다......

○ 기본 내용을 반영하면서 기본계획의 성격을 재편함.

- [1] 정비정책의 목표 : 기본방향, 주요시책
- [2] 정비과제 도출 : 지역별로 정비과제도출, 유형별 정비과제의 대응 방향
- [3] 정비구역의 대상지 선정
  - 시가지 전역을 대상으로 분석하여 정비가 계획적으로 필요한 범위를 선정함. <선정근거, 선정방법>
  - 도시환경정비와 주거환경정비가 필요한 곳 선정
  - 적절한 정비수법의 적용
- [4] 관련계획 및 상위계획과의 정합성 확보
  - 주택정책(주거지관리계획), 도시기본계획, 도시관리계획, 도시관리정책, 일반주거지역의 세분계획 등
- [5] 부문별계획수립
  - 토지이용계획 <용적률 밀도계획을 함께 다루도록 함.>
  - 교통계획 <교통 및 보행동선>
  - 도시경관계획<신설> <주변 지역에 일조권, 조망권 피해 최소화 등>
  - 공공공익시설 < 학교, 사회복지시설>
  - 단계별추진계획 <정비사업의 사업기관의 중복됨.>
- [6] 원활한 사업추진지원
  - 세입자 등의 주거안정대책
  - 사업의 원활한 추진을 위한 행정지원책 강구

## 제5조 (정비구역지정의 실효성)

- 공공주도로 주거환경을 정비하는 것이 바람직하거나 장래 도시발전을 위해 계획적으로 정비가 필요한 곳에 대해서는 정비구역지정의 실효 대상에서 제외하는 것이 바람직할 것임.

\* 밑줄 친 부분은 추가보완된 사항임



## [부칙]

## 제5조 (주거환경개선지구 등에 관한 경과 조치)

.....도시계획법에 의한 아파트지구와 주택건설촉진법의 종래 규정에 의하여 재건축을 추진하기 위하여 지구단위계획구역으로 결정된 구역은 이 법에 의한 주택재건축구역으로 보며, 주택건설촉진법 제20조의 규정에 의하여 수립된 아파트지구개발기본계획과 지구단위계획은 이 법 제4조의 규정에 의하여 수립된 정비계획으로 본다.

- ◆ 이러한 기준을 적용할 경우 서울시의 경우 주택재건축사업의 대상지 선정시 혼란에 빠질 우려가 있음. 이미 지구단위계획을 수립하여 재건축대상지가 된 곳을 살펴보면 노후 불량 주택지라기보다는 개발이익의 극대화를 도모하기 위한 저밀도 공동주택지가 상당수 포함되어 있음. 특히 주거지역세분과 관련하여 강남구 등 일부 자치구에서는 기존 밀도의 상향조정을 목적으로 지구단위계획을 남발하고 있는 경향이므로 주택재건축사업을 위한 구역지정 요건의 재검토가 절실히 요망됨.
- ◆ 즉 정부에서는 주거환경정비대상범위를 노후불량주택지에 국한할 것인지, 아니면 현재 민간개발에 의한 재건축사업까지 포함할 것인지에 따라서 대상범위가 상당히 달라질 수 있음. 그래도 상기한 바와 같이 지구단위계획 중에는 주거환경보다는 개발 밀도의 상향 조정을 목적으로 시도한 경우가 많아 선별적 대응이 요망됨.

\* 밑줄 친 부분은 추가보완된 사항임

출처: 도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구, 2003, 서울시정개발연구원, p.90~92

### 서울시 차원에서 도시·주거환경정비기본계획 수립 시 보완사항

정비목표연도는 상위계획인 서울시 도시기본기본계획과 일치시켜야 한다고 보았다. 그래서 목표연도는 2021년으로 정하고 2003년부터 본 기본계획수립에 착수하도록 하며 기정 서울시 주택재개발 기본계획과 정합성을 갖도록 한다고 제안했다.

그러나 서울시 도시·주거환경정비기본계획(2004, 2006)에서는 국토부의 지침에 따라 2010을 정비목표년도로 삼았기 때문에 1년의 차이를 보였다. 당초 필자는 이 정비기본계획은 법적으로 목표연도를 미래 10년까지 정하도록 되었기에, 20년을 목표로 하는 서울시 도시기본계획에서 정한 2021년보다 10년을 뺀 수치를 적용한 것이었다.

정비구역을 선정할 때는 서울시전역의 기성주택시가지지를 대상으로 정비가 필요한 구역을 객관적인 공간분석을 통해 정비가 필요한 범위와 정비과제를 도출하고 정비예정구역도 정했다.

서울시 주택재개발 기본계획에서 정하고 있는 설정기준 70호/ha은 너무 엄격해서 선정된 범위가 좁다고 보고, 새롭게 완화된 기준(50호/ha)을 단계적으로 적용해 지구 내 필요한 공공시설과 인프라시설을 확보하는 데 사용했다. 정비예정구역지정은 계획단위의 개념이므로 경계선 설정시 필지단위로 구체적으로 표현하는 것은 지양했다.

정비에정구역은 가급적 도로를 경계로 한 블록단위로 설정해 효율적인 토지이용이 이루어지도록 했다. 그리고 정비에정구역 내에서 주민동의를 얻어 재개발사업을 추진할 때, 필지단위로 경계선을 구체적으로 설정하는 것으로 했다.

## 6\_주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안(1999)

### 연구개요

서울시내 불량주택지 재개발방식은 크게 민간주도와 공공주도로 구분할 수 있다. 불량주택재개발사업은 1980년대 중반부터 조합과 건설사가 함께하는 합동개발방식이 도입되면서 민간주도의 주택재개발사업으로 확 바뀌었다.

1998년에 서울시가 수립한 주택재개발기본계획에서는 민간자본에 의한 전면철거형 주택재개발사업을 계획적으로 관리하기 위한 것이었다.

반면에 불량주택지 중에서 기존조건이 너무 열악해 합동개발에 의한 재개발사업 추진이 어려운 곳은 공공주도로 주거환경개선사업지구로 지정했다.

이 주거환경개선사업지구는 1989년에 임시조치법으로 도시저소득층의 생활환경개선을 위해 도입한 것으로 1999년 한시법으로 되어있었으나, 정부는 5년을 연장해 주택재개발법과의 통합을 모색하고 있었다. 결국 2003년 도시 및 주거환경정비법에 도입되면서 주택재개발과 통합되었다.

이곳은 노후 불량주택밀집지가 경사진 구릉지변이나 성곽주변에 입지해 높이규제를 엄격하게 받아 전면철거형 합동개발을 할 수 없어 주거환경개선사업이 필요한 곳이었다.

서울시내에는 이러한 곳이 도처에 산재해 있지만, 기존 주택재개발기본계획에서 구체적으로 다루질 않아, 별도의 연구를 통해 특징과 문제점 파악, 개선방향을 모색하고자 했다. 즉 서울시내에서 불량주택 밀집지가 낙후지역으로 남겨지게 되어 공공의 개입이 절실한 곳이었기에 원거주민의 주거환경개선과 생활안정화의 관점에서 주거환경개선사업을 연구하고자 했다.

## 주요내용

연구내용을 개관해 보면, 주거환경개선사업 제도와 개요를 살펴보았다. 이와 함께 주거환경개선사업지구의 사업추진현황과 특성 파악, 그리고 주거환경개선사업지구를 유형화해 평가했다. 이때 평가방법은 생활자, 행정가, 전문가의 입장에서 면담조사를 통해 정리했다. 이상의 분석결과를 토대로 주거환경정비사업의 개선방안을 제시했다. 그 일환으로 제시한 것은 서울시 주거환경개선사업의 정책목표를 재정립했고, 개선방안은 도시계획적 대응방안, 제도개선방안, 운용개선방안으로 구분해 제안했다. 특히 도시계획적 대응방안에서는 지구지정방법과 기준의 개선, 지역특성을 고려한 사업방식 차등적용을 제시했다. 제도개선방안에서는 법제도 개선과 주택재개발사업과 통합을 제시했다. 운영방안에서는 행정의 전문화와 전문가 파견제도 도입적용, 국공유지 무상양여와 공공사업비 조달 개선방안, 운용상의 기타 제도개선사항이다.

## 주거환경개선사업지구 지정실태와 특징

이 사업은 도시의 저소득층 밀집주거지역의 주거환경개선을 위해 필요한 사항을 정해, 도시의 저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 한다. 지구지정요건을 보면, 노후 불량건축물이 밀집되어 있어 주거기능을 다하지 못하거나 도시미관상 훼손이 현저한 곳, 개발제한구역지정 전부터 노후불량주택지가 밀집된 곳, 제반여건상 불량주택재개발사업 시행이 어려운 곳, 철거민수용지로 과도하게 밀집된 곳이며 공공시설정비가 불량하고 주거환경이 열악한 곳이 해당된다.

사업시행방법은 크게 현지개량방식과 공동주택방식으로 구분된다. 시행자는 지자체장과 공공기관이 중심이 된다. 주거환경개선사업과 관련해서는 도시계획법과 건축법, 주택건설촉진법, 주차장법에 대해 특례를 적용해 사업촉진을 도모하고자 했다<sup>6)</sup>.

주거환경개선사업에는 사업지구내 거주민의 경제적 부담능력이 부족하다는 점을 고려해 자금지원을 강화했고, 세제지원으로 취득세와 등록세도 면제해 주었다.

사업추진현황을 보면 1998년 12월말 기준으로 87개 지구 1,670,295㎡가 지정되었다. 이 중에서 10개 지구 11.5%가 완료되었고, 추진중인 곳은 70개 지구로 80.5%에 이르며, 미시행 지구는 7개 지구로 약 8%를 차지하였다.

주거환경개선지구의 특성분석결과 노후불량건물이 밀집된 곳이 40개 지구, 철거민

<sup>6)</sup> 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안, 1999, 서울시정개발연구원, p.18, [표2-3] 주거환경개선사업 특례조항

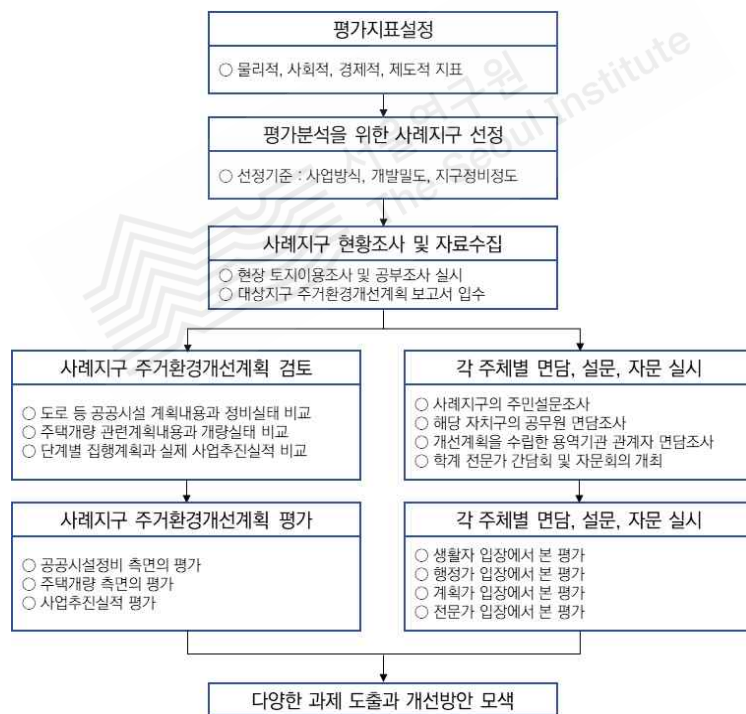
이주정착지 13개 지구, 개발제한구역내 불량주택밀집지 7개 지구, 재개발사업 불가능지 4개 지구이다.

지형으로 본 입지적 특성을 보면, 표고 40m 이상이 34개 지구, 40m 미만은 53개 지구였고, 강북지역은 42개 지구가 표고 40m 이상에 입지하고 있었다. 반경 500m 이내 역세권지역에 포함여부를 보면, 역세권의 지역에 58개 지구로 과반수를 차지해 지하철 이용이 불편한 곳에 입지했다.

### 주거환경개선사업의 평가 분석실시

평가 분석방법을 살펴보면, 주거환경개선계획의 집행실적에 대한 평가, 생활자와 행정가, 계획가와 전문가의 입장에서 평가를 각각 실시하였다.

평가분석절차는 평가분석지표를 선정한 후 사례대상지를 선정해 현황조사와 자료수립을 했다. 이와 함께 해당 지구의 관계자와 면담실시와 주민설문조사를 했고, 학계 전문가의 자문도 받았다(그림 4-15).

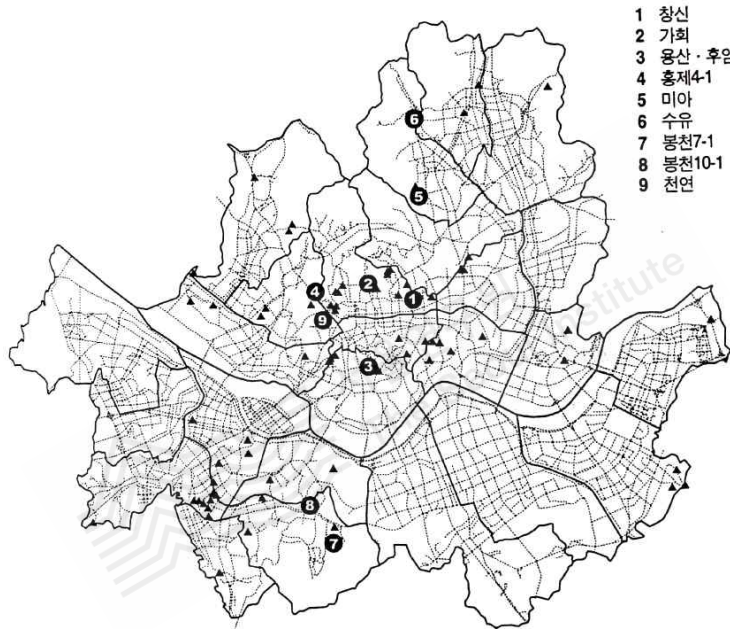


[그림 4-15] 평가분석 절차

출처: 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안, 1999,  
서울시정개발연구원, p.41

여기서 사용한 평가지표는 물리적 요소와 제도적 요소, 인문적 요소, 경제적 요소로 구분해 평가지표를 선정하였고, 조사방법도 특성을 고려해 공부조사와 주민설문조사, 공무원 면담조사와 사례지구 현장조사를 했다<sup>7)</sup>.

사례지구로 11곳을 선정하였다. 사례지구 선정방법은 사업방식이 현지개량방식인지 공동주택건설방식인지, 도심으로부터 어느 정도 떨어져 있는지, 사업의 진척도, 개선 효과 정도를 고려해 정했다. 그 사례 지구는 창신지구, 후암1지구, 용산1지구, 홍제 4-1지구, 미아1지구, 미아2지구, 가회지구, 수유2지구, 봉천7-1지구, 봉천10-1지구, 천연지구이다([그림 4-16]).



[그림 4-16] 사례지구의 공간적 분포

출처: 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안, 1999, 서울시정개발연구원, p.45

### 주거환경개선사업의 주요쟁점과 개선사항

연구결과의 일환으로 주거환경개선사업에 대한 평가를 생활자와 행정실무자, 전문가의 관점에서 본 주요 쟁점과 개선사항을 중심으로 정리했다.

이 제도의 취지인 도시저소득층 주거안정화 대책과는 동떨어진 결과를 보였다. 이는

<sup>7)</sup> 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안, 1999, 서울시정개발연구원, p.42, [표 3-1]

현지개발방식에서는 원거주자의 다수를 차지하는 세입자를 배제하고 토지소유자중심으로 사업을 추진했다. 토지소유자 역시 대부분 영세하여 자금력이 부족해 건설사에 의존하다 보니, 과도한 개발이익중시의 사업으로 전락한 경우가 많았다, 그 결과 원거주자 중 자가주택 소유자 40.8%, 세입자 9.4%로 매우 낮은 정착률을 보였다.

공공의 도움이 없이 주민 스스로 현지개발사업을 추진하는 것은 현실적으로 어려웠다. 주민들은 경제적 능력이 없는 영세민이 대부분이었고, 주민 스스로 주거환경개선 사업에 대한 지식과 경험이 없어 영세건설업체에 의존해서 주거환경개선사업을 해야 했다.

지구내 4m 이상 도로 확보원칙이 오히려 사업지구내 기존필지와 조적을 훼손시키고 있었다. 특히 구릉지나 경사지에서 4m 이상 도로개설로 자연지형 훼손과 기존 대지와의 고저차 문제를 보였다. 공공이 애써 막대한 재정을 투자하여 도로를 개설하고 확폭한 것이 오히려 특례적용을 받아 과도한 고밀도개발을 유발시키는 원인을 제공해 주거환경을 악화시켰다.

이 주거환경개선사업지구는 주택재개발사업과 유사하여 주택재개발기본계획에서 함께 다루어져 개선이 필요하다. 이를 통해 동일생활권 내에서 필요한 공공시설 및 인프라시설의 확보가 필요하다.

주거환경개선사업을 위한 융자지원책은 실효성에 의문이 든다. 주민 중에는 극빈자가 많아 이 사업이 물리적 환경정비에는 도움이 될지 모르나, 해당 주민들에게는 가계 빚만 늘어가게 했다. IMF 이후 집주인은 임차인으로부터 전세금을 돌려주지 못하고 채무자 신세가 된 경우도 많았다. 결국 혜택을 본 자는 건설업자들이었다.

주거환경개선계획에서 공공이 지구내 필요한 공공시설계획을 수립하여 확보해나가고 있지만, 각 건축물과 필지에 대한 건축행위는 소유주에게 일임하여 개선사업을 해 나가고 있다. 그 결과 각자 사정에 따라 주택개발사업시기가 다르고, 점진적으로 이루어지다 보니, 정비효과가 낮았다. 심지어는 개선사업이 장기화되면서 개별 개발사업에 의한 소음과 분진, 진동에 늘 시달려야 했다. 그리고 사업이 장기화되면서, 다시 슬럼화되어 주거환경이 악화되는 문제도 보였다.



### 주거환경개선사업의 정책건의 사항

정책 및 개선방향으로는 저소득층의 낮은 정착률을 제고하는 방향으로 공공의 지원책이 이루어져야 한다. 그리고 당초 사업전 거주자의 다수를 차지하고 있는 세입자를 위한 정책적 배려가 사회복지의 관점에서 이루어져야 한다.

지구의 여건과 특성, 그리고 거주자의 생활수준을 고려해 공공이 맞춤형으로 지원책을 마련해야 한다.

정부가 사업촉진책으로 제시한 건축법 특례조치는 과도한 밀도개발로 건설업체들을 위한 것을 전락하지 않도록, 주거환경유지를 위한 적정밀도 개발이 이루어질 수 있도록 공공의 역할을 강화해야 할 것이며, 공공지원을 확대해 사업성 확보에 도움이 되도록 한다.

주거환경개선사업은 공공이 사업계획을 수립하는 단계에서부터 주민참여를 본위로 해 개별 건축개량사업이 단기간에 끝나 정비효과를 얻을 수 있도록 대주민 홍보와 공공의 행정지원을 확대해 나간다.

개선방안으로는 주거환경개선사업의 특성을 고려해 기존의 현재개량방식과 공동주택건설방식에 새로 추가해 환지방식으로 나누어 제시했다.

우선 현재개량방식에 대한 개선방안을 제시했다. 원활한 사업추진을 위해서는 당시 세입자 처리문제를 소유자 및 건물주가 알아서 해결하는 방식에서 공공이 적극 참여해 공공임대주택으로 이주권을 부여한다. 주거환경개선사업의 장기화에 따른 재슬럼화를 막기 위해 사업기간을 정해놓고 그 기간에 사업을 시행하도록 행정지원 강화와 인센티브제도 도입·적용을 통해 정비효과를 높이도록 한다. 지구내 국공유지를 불하하기 보다는 지구내 확충할 공공시설용지로 확보해 공공투자 비용을 줄이도록 한다. 적절한 주거환경유지를 위해 주거환경개선사업 계획시 지역특성을 고려해 계획밀도와 층수를 미리 제시한다. 이때 건축법 특례를 적용하더라도 서울시 도시기본계획에서 제시한 주거지역세분의 계획밀도 범위 내에서 허용토록 한다.

그리고 공동주택 건설방식에 대한 개선방안으로는 공공주도로 고층고밀도개발이 가능한 경우는 양호한 교통환경과 주변에 상업기능이 발달된 곳을 대상으로 한다. 사업추진방식은 공공이 토지를 매수해 공동주택을 건립해 주민들에게 임대한다. 또는 주민은 토지를 제공하고 공공이 사업을 시행하는 방식도 취할 수 있다. 이때 공동주택으로 건설할 때 소형평형 위주로 건설되면 주거환경의 악화가 우려되므로 이를 개선하기 위해 세대밀도 상한치를 정한다. 구릉지와 일반주택지 내에 대해 주거환경개선사



업에 의한 공동주택 개발시 주택재개발기본계획에서 정한 계획밀도의 기준을 적용한다.

또, 신규로 도입이 필요한 환지방식은 적용대상지로 급경사지나 영세필지의 불량주택밀집지, 지구내 도로망이 없어 공동개발이 필요한 곳, 국공유지용지비율이 높아 공공참여가 유리한 곳이 적합하다. 블록단위로 토지구획정리방식의 환지계획을 수립해 지구내 필요한 공공시설을 공공이 미리 확보하고 주민들은 소단위로 공동합필개발을 해서 주거환경을 개선한다. 지구내 국공유지를 활용해 지구내에서 부족한 공공시설을 확충하는데 우선적으로 사용한다.

주거환경개선사업의 내실화를 도모한다. 그 일환으로 개선계획 절차의 내실화이다. 주거환경개선사업을 위해 계획수립단계에서부터 적극적인 주민참여 유도과 철저한 사전조사를 통해 개별주택의 합필계획과 건축물개량을 위한 건축계획을 수립해 사업기간 단축을 통해 정비효과를 높인다.

주거환경개선사업의 촉진을 위해서는 운용개선도 중요하다. 즉 행정실무자의 전문성을 높이고, 사업추진을 위해 도움을 줄 수 있는 전문가 파견제도의 도입과 행정지원이 필요하다. 그리고 국공유지 무상양여와 공공사업비 조달방법 개선이 필요하다. 즉 해당 주민들에게 국공유지 변상금 부과에 대해 면제 또는 감면조치를 해주거나 5년간 유예기간을 주어 주민부담을 줄여주도록 한다. 그리고 운용상에서 원활한 사업추진방안의 일환으로 마을가꾸기 차원에서 재개발사업과 마찬가지로 주민추진위원회를 결성하여 사업을 추진할 수 있도록 법적인 뒷받침을 한다. 주택개량 지원자금 불법대출의 방지책을 마련한다. 즉 공동소유로 위장한 지분분할을 통한 주택개량 지원자금의 불법대출을 막기 위해 지분 양도와 지분상속은 인정해주되, 지분 분할은 억제한다.

## 05. 노후 공동주택 리모델링 정책과 서울시 대응

2000년대에 접어들면서 우리사회는 이미 인구구조의 질적·양적 변화를 경험하고 있다. 이제까지 경험해 보지 못한 급격한 고령화 시대의 도래, 4인가족의 급감과 1~2인가족의 급증으로 주택수요는 큰 변화를 보였고, 이와 함께 생산·소비지출의 감소 등으로 이어지는 저성장시대에 접어들었다.

그래서 예전의 고도성장기에는 주택수요가 많아 개발이익중시의 큰 평형위주의 아파트를 건설을 선호했다면, 지금부터는 가족구성원의 감소와 저성장시대에 접어들면서 관리비가 적게 드는 중소형 아파트를 더 선호하게 되었다.

개발방식도 종전까지만 해도 전면철거에 의존한 고비용구조의 면적증가형 정비사업, 즉 재건축사업과 재개발사업을 선호했다. 그러나 저성장시대가 도래하면서 기존 아파트를 재활용하는 저비용구조의 정비사업, 즉 대수선과 리모델링사업에 관심을 갖게 될 것이고 수요가 늘어날 전망이다. 이러한 추세는 이미 선진도시에서 경험해 온 것이다. 특히 역사를 중시하는 유럽도시에서는 철거하고 새로 짓는 재개발방식보다는 기존주택을 재활용하는 정비방식을 택하고 있다. 이는 지역사회의 안정화와 저렴한 비용으로 주거환경을 개선할 수 있는 장점을 갖고 있기 때문이다. 주택재건축과 주택재개발사업을 통한 양질의 주택공급효과는 기대할 수 있지만, 원거주자에 대한 공공의 정책적 배려가 미흡해 기존의 커뮤니티가 붕괴되어 안정화된 사회구조의 유지에 불리하다는 것을 간과해 왔다.

정부와 서울시는 1970년대부터 대규모 아파트지구 단지건설을 양질의 주택공급과 현대화된 도시모습, 한정된 토지자원의 효율적 이용이라는 관점에서 새아파트위주로 건설해 왔다. 그 결과 서울시내에서 대규모 주택사업은 거의 새아파트 건설사업이었다. 2000년대 접어들면서 어느새 총 주택에서 아파트가 차지하는 비중이 과반수를 넘어섰다. 아파트가 건설된 지 벌써 30년 정도 경과하다 보니, 기존 유틸리티시설의 노후와 낙후된 난방시스템 등으로 정비의 필요성이 높아졌다. 서울시 공동주택의 일

부인 저밀도 아파트지구에서는 재건축의 움직임이 활발했지만, 그 나머지 일반 아파트단지에서는 공급시설의 노후화와 생활환경 악화, 주차장 부족 등으로 생활상 어려움을 겪고 있었다. 저밀도 아파트단지는 재건축사업을 통해 주민부담금 없이 평형을 넓혀 갈수 있었지만, 일반아파트에서는 늘어날 용적률의 폭이 작아, 주민의 건축비 부담금이 많아져 재건축사업 추진이 어려운 실정이었다.

이렇듯 고비용구조의 재건축사업은 강남지역 등 일부지역에 국한되어 개발이익이 기대되는 곳에서는 사업추진이 가능하겠지만, 강북지역에서는 사업성 확보가 불투명하여 주요건설 회사들이 사업참여를 꺼려왔고 실적도 저조하다.

서울시가 장래 지속적인 도시발전을 위해서는 주택호수의 과반수를 차지하고 있는 일반아파트를 어떻게 지속적으로 잘 관리해 노후화를 방지하고 주택시장의 안정화를 도모할 것인가가 도시관리상 중요한 과제가 될 것이다. 그래서 필자가 이점의 중요성을 인지해 일반아파트의 계획적 관리를 위한 공동주택 리모델링 연구에 관심을 갖고 착수하게 되었다.

마침 정부에서도 공동주택 리모델링에 관심을 갖고 2010년도 이후 이와 관련된 정책들을 내놓았다. 필자는 이러한 정부의 공동주택 리모델링 정책들로 인한 서울시에 미칠 영향분석과 대응방안에 대한 연구를 수행했다.

그 일환으로 필자가 수행한 연구는 2011년도 『저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안(민간아파트 리모델링의 추진실태와 개선방안)』, 2012년도 『아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향』, 2013년도 『아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향』에 대해 3년에 걸쳐 수행한 바 있다. 필자는 이 연구를 위해 국내에서 추진된 리모델링의 현황과 제도적 특징파악은 물론 선진외국의 제도와 선진정책 사례도 검토해 시사점을 정리하였다. 이를 위해 우리나라에서 선구적으로 리모델링을 연구하거나 실제로 사업시행을 경험한 바 있는 실무자들과의 면담과 토론회, 검증절차를 거치는 방법으로 보다 현실성 있는 연구를 수행하고자 했다. 이 연구를 위해 물심양면으로 큰 도움을 준 이동훈 무한건축 대표이사님께 감사의 말씀을 드린다. 특히 이 대표이사님은 증축형 내지 수직형 리모델링 시 필요한 기존 아파트의 멀티홈과 증축형 리모델링의 도면설계도 작성 시 실제로 많은 도움을 주었다. 그럼 필자가 그동안 수행하였던 리모델링에 대한 연구들을 개관해 보기로 하자.

## 1\_저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안(2011)

### 1) 민간아파트 리모델링의 추진실태와 개선방안(2011)

#### 연구추진 배경

정부의 공동주택 재건축과 리모델링에 대한 건축연한 적용이 바뀜에 따라 리모델링의 수요가 급증할 것으로 전망했다. 즉 공동주택 리모델링의 연한을 보면, 대수선은 10년 이상, 증축형은 15년 이상으로 바뀌었다, 이와 관련한 재건축은 법상으로 20년이지만, 서울시는 도시계획조례를 통해 아파트의 구조체와 건립방식을 고려해 40년까지 연장하였다. 재건축을 위한 안전진단기준과 운영방법도 예전에 비해 강화되었다.

이러한 정책변화로 2012년 현재 아파트 거주세대수 기준으로 리모델링 대상지는 50%를 초과하게 될 것으로 전망되어 서울시차원에서 대응책 마련이 절실했다. 이렇듯 공동주택 리모델링 대상지가 기하급수적으로 늘어나고 있지만, 리모델링 사업이 추진되거나 추진중인 곳은 1.3%로 실적이 매우 저조했다. 이에 대한 구조적 원인 파악과 개선책 마련이 필요했다. 또 당시 고비용구조의 증축형 리모델링이 주류였지만, 대형평형 주택수요가 감소해 근본적인 대책마련이 필요했다. 사회·경제·주택시장 등의 여건 변화와 주민요구변화로 새로운 형태의 리모델링 요구, 즉 고령화와 친환경, 소자화시대, 생활수준 향상에 대응할 수 있는 공동주택 리모델링이 필요하다고 보았다.

#### 연구 목적

당시 정부에서 추진하고 있는 공동주택의 리모델링 정책과 제도에 대해 합리적인 방향성을 재설정하기 위해 당시 리모델링 제도의 특징과 문제점을 파악하고, 이와 함께 여건변화 대응을 위해 선진외국의 제도·정책을 검토해 시사점을 도출했다. 특히 당시 공동주택 리모델링 사업의 구조적인 문제점을 파악하기 위해 사업이 완료되거나 사업 추진중인 지구를 대상으로 사업추진실태와 주민참여방법을 분석했다.

#### 당시 리모델링 사업의 특징과 구조적 문제

고비용구조의 증축형 리모델링사업은 부동산 호경기 때에는 대형평형 주택수요가 있어 사업추진이 가능해 완료된 지구가 몇몇 있었지만, 여건변화로 주택수요가 증소형

으로 바뀌면서 인기가 시들해져 추진실적도 저조했다. 단지 공공주택 리모델링사업이 추진중인 곳은 이미 고밀도로 개발되어 당시 재건축사업을 할 수 없는 곳이 많았다.

그리고 공동주택 리모델링사업 추진이 그동안 부진했던 것은 정부와 서울시가 공동주택 리모델링을 위한 매뉴얼을 마련해 놓지 않았고, 리모델링 관련제도도 정비되어 있지 않았고, 행정지원도 거의 없었다. 이러한 상황에서 경험이 없는 추진위원회에 의존해 공동주택 리모델링 사업을 추진하는 것은 한계와 어려움이 많았다.

또 사회의 여건변화와 주택수요변화로 종전 4인 가족위주의 중대형평형에서 1~2인 가구의 소형주택수요가 급격히 늘었지만, 기존 공동주택 리모델링은 아직도 고비용구조의 증축형 리모델링을 선호하고 있었기에 사업실적이 저조한 것은 당연한 결과였을 것이다. 게다가 사업추진이 부진했던 것은 정부정책의 혼선, 추진위원들 간의 갈등과 소송, 자치구간과 관련법의 대응 및 유권해석의 차이 등에 의한 영향도 컸다.

### 선진외국사례의 시사점

우리나라와 같이 기존 면적과 세대수 증가를 허용하는 증축형 리모델링사업, 즉 전용면적 30~40% 증축과 세대수 10% 증가를 허용한 리모델링 사례는 선진외국에서는 거의 찾아볼 수가 없다. 외국에서는 리모델링이라는 용어보다는 리폼, 대수선에 가까운 용어를 사용한다. 기존 주거면적의 증가가 없는 기존주택의 수명연장을 위한 수선형 리모델링을 했다([표 5-1]).

[표 5-1] 국내외 리모델링 시장현황 비교 및 용어(2009년 기준)

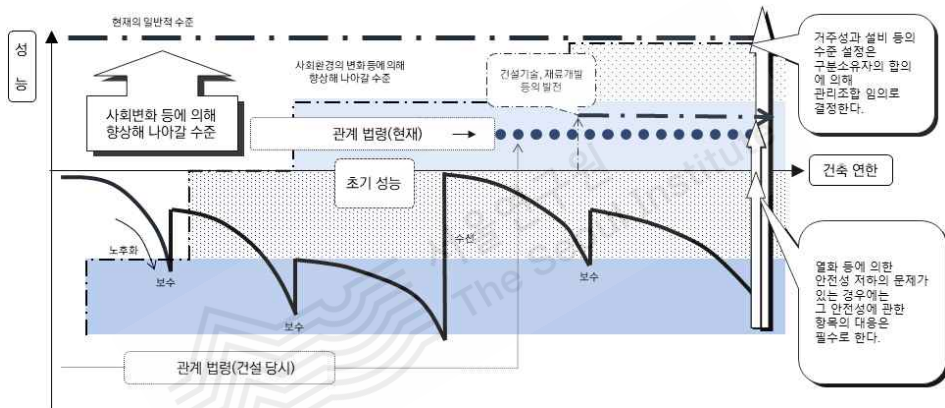
국가	GDP (2009)	시장 규모	유사용어	사업방향	공동주체
한국	19,751 US달러	10%	remodeling	노후 공동주택 성능개선 및 그림 홈	중앙정부 및 지자체
일본	34,312 US달러	30%	reform	리모델링을 고려한 설계와 자재 표준화	주택 리폼센터, 도시가반 정비공단
싱가포르	35,163 US달러	20%	upgrading	노후 공동주택의 업그레이딩 프로그램 실시	주택개발청 (HDB)
미국	45,845 US달러	30%	remodeling	철거와 재건축 대신 개량 유도	주택도시개발청 (HUD)
영국	45,575 US달러	45%	renovation	공동주택 에너지소비 절감	중앙정부 및 지자체
프랑스	41,511 US달러	45%	modernization	불량단지 지정 및 개선	국립주택개량청 (ANAH)
독일	40,415 US달러	30%	modernization	노후 주택개량 활성화	중앙정부 및 지자체

출처: 장세훈, 2002, "주택 리모델링의 정책현황과 법적 개선 방향", 「입법정보」51호, pp.19~26.

기존 아파트의 수선을 위해 정부와 지자체는 다양한 명목으로 공공보조금과 세제혜택을 제공했다. 그 지원명목은 내진설계강화, 친환경과 에너지절약, 노후설비교체, 저소득층 및 노약자 계층 주택개선 등이 보조금 및 세제혜택의 대상이었다. 아파트 수선형 리모델링시 공공은 공용부분만 지원하고, 조합은 전용부분에 대한 것을 개선한다.

일본의 경우는 국가차원에서 리모델링사업을 위한 매뉴얼을 대시민용으로 만들어 대응하고 있었다. 도쿄도는 주택마스터플랜에서 기존주택의 수명연장차원에서 다루고 있었으며, 각 자치구에서는 대 시민용 관련제도와 세제혜택에 대해 알기 쉽게 팸플릿을 만들어 홍보하고 있었다.

특히 건축 수명연장을 고려한 시간적 프로그램 속에서 수선·개수해야 할 항목을 알기 쉽게 상세히 제시했다. 즉, 신축 → 수선 → 대수선 → 수선 → 재건축이라는 순서의 사이클을 제시했다(그림 5-1).



[그림 5-1] 개선 수준의 설정 기준

출처: 저성장시대에 대응한 노후아파트관리 방안, 2011, 서울시정개발연구원, p.76

이러한 관점에서 보면 우리나라의 공동주택 리모델링정책은 기존 아파트의 수명연장과는 동떨어진 기존 재건축사업의 요건이 되지 않거나 불리하자, 이를 구제하기 위해 정부가 다른 변형된 형태로 증축형 리모델링을 도입해 개발이익증시로 추진되도록 허용한 것으로 간주된다.



### 당시 민간아파트 리모델링의 종합평가와 대응방향

정부는 공동주택의 재건축 연한을 강화하면서 반대로 공동주택 리모델링 연한을 15년으로 대폭 완화해 주었다. 이 정책의 영향으로 서울시는 공동주택 리모델링 대상지가 기하급수적으로 늘어나게 되면, 계획적으로 대응하기 어렵게 될 것이다. 그래서 재건축 연한이 대폭 늘어난 만큼, 주택의 생애주기를 고려한다면, 거꾸로 리모델링의 연한도 대폭 연장되었어야 했다.

정부와 조합, 건설사 모두는 사업성 확보가 유리한 증축형 리모델링을 선호해 왔지만, 이제부터는 저비용구조의 수선형 리모델링을 적극 장려하는 정책으로 바뀌어야 할 것이다. 이를 뒷받침해 줄 수 있는 제도적 장치 마련과 대시민용 매뉴얼 작성이 중요하다. 이를 위해서는 정부가 주택공급정책 전개시 기존공동주택을 전면철거를 전제로 하는 재건축 방식을 지양하고 기존 공동주택의 수명을 연장해 재활용하는데 역점을 두어야 한다.

공동주택 리모델링사업이 완료되거나 추진 중인 곳을 보면, 서울시 주거지역 종세분 계획밀도(용적률 250%)를 초과해 고밀도로 개발된 경우가 많았다. 즉 주택재건축사업에서는 서울시 도시계획조례상 용적률 250% 이하의 규제를 받지만, 공동주택 리모델링 대상지는 서울시 조례 상한치와는 별도로 기존 개발용적률의 30%까지 할증된 용적률적용을 받을 수 있다. 그래서 고밀도 아파트단지에서는 리모델링 사업을 선호했다. 이것은 도시관리 측면에서 보면 다른 정비사업과 형평성 문제가 발생하고 있어 법상용적률을 초과하는 경우에는 면적증가가 없는 수선형 리모델링을 하도록 해야 하는 것이 마땅하다. 이 올바른 조치를 통해 적정밀도 개발이 이루어질 때 비로소 일정 수준 이상의 주거환경이 유지될 것이다. 그래서 공동주택 리모델링 사업시 증축형과 수선형에 대해서는 공공지원을 차등 적용해야 한다. 전자는 수익성이 기대되는 곳이므로 민간개발에 의존하고, 후자는 주거환경개선에 목적을 두었기에 공공지원을 확대해야 한다.

### 개선방안으로 3가지 관점에서 제안

도시관리의 관점에서 아파트의 수명연장을 위해 아파트 생애주기를 고려한 체계적인 장기수선 프로그램 마련이 필요하다. 이를 위해서는 아파트 수명을 고려한 프로그램을 만들어 시기별로 수선할 항목과 기준을 제시한 장기수선계획수립을 의무화한다.

면적증축형 리모델링의 대상 연한 기준을 15년에서 적어도 20년 이상으로 상향조정



해서 무분별한 공동주택 리모델링 사업을 막도록 해야 한다. 면적증가 없는 대수선형 리모델링은 정책적으로 지원책을 확대해 나간다.

공동주택 리모델링 사업을 하는 목적 중 하나는 용적률상승에 따른 경제적 효과를 기대하기 때문이지만 과도한 밀도개발로 도시문제 발생과 주거환경악화를 방지하기 위해 공동주택 리모델링시 면적증가 범위는 서울시도시계획조례에서 정한 용적률 250% 내에서 허용하도록 한다. 그 이상인 공동주택은 면적증가 없는 수선형리모델링을 정책적으로 지향한다.

공동주택 리모델링사업 추진시 구청장 소관으로 되어있어 동일한 안전에 대해 자치구별로 대응방법이 달라 혼선이 빚어지고 있다. 이점을 보완하기 위해 서울시가 공동주택 리모델링 가이드라인을 마련해 각 자치구에서 운용하게 하든지, 서울시가 직접 관장해 사업인허가를 담당할 수도 있을 것이다.

정부가 면적증가형 공동주택 리모델링에 추가하여 사업성 확보와 주택공급차원에서 리모델링시 일반분양분을 포함해 세대수 10% 증가를 허용함에 따라 서울시 차원에서 계획적 대응이 중요하게 되었다. 이것에 따라 수직증축은 물론 별동증축까지 다양한 형태의 개발이 예상되므로 이에 대한 연구가 필요하다.

공동주택 리모델링 사업의 활성화를 위해서는 합리적 사업추진과 주민참여를 유도할 수 있는 환경조성이 중요하다. 이를 위해 사업추진단계별로 여러 분야 전문가의 파견과 지원비를 제공한다. 즉 리모델링사업은 재건축사업과 달리 여러 분야의 전문가, 즉 도시계획가, 건축가, 법률가, 부동산전문가, 세무전문가 등의 파견비용과 자문비용을 공공이 지원한다. 해당 자치구에서는 서울시가 장래 마련한 공동주택 리모델링 가이드라인에 의거해 사업추진을 위해 필요한 행정 전담부서를 설치해 적극 지원한다. 해당 주민들을 위한 주민설명회와 추진방법, 시공사선정에 대해 공공지원을 한다.

저비용구조의 수선형 리모델링 확대를 위해 공공지원을 확대해 나간다. 서울시 아파트는 매년 노후화가 진행되고 있어, 공동주택 리모델링 연한이 15년이어서 대상지가 기하급수적으로 급증할 것으로 예상된다. 그럼에도 정부와 서울시는 고비용구조의 면적증가형 리모델링 사업을 추진해 온 까닭에 정비실적은 1.3%에 불과하다. 그래서 어떻게 공동주택을 도시관리 차원에서 계획적으로 관리할 것인가가 중요한 과제가 될 것이다. 이 문제 해결의 일환으로 저비용구조의 수선형 리모델링 활성화에 역점을 두고 기존 아파트의 수명연장과 주거환경개선을 해나가는 방향으로 정부의 정책전환이 중요하다. 그 일환으로 수선형 리모델링 활성화를 위한 공공지원 확대조치로 다음과

같은 것을 생각해 볼 수 있다.

공공이 주민동의를 얻기 위한 공동주택 리모델링 설계안을 마련해주고, 사업성 확보를 위한 검토비용도 지원해 준다. 그리고 수선형 리모델링시 다양한 명목의 보조금 및 세제지원을 확대해 나간다. 그 일례로 고령자를 위한 유니버설 디자인, 에너지 절약을 위한 친환경 소재 사용 등에 대한 보조금 및 세제혜택을 확대해 나간다. 서울시는 리모델링 시범 선도사업을 유형별로 실시해 서울시 전역에 입지한 공동주택 리모델링 연한에 해당되는 노후 아파트단지로 확대 적용해 건축물 구조보강과 생활환경 개선을 실시한다.

## 2\_아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향 (2012)

정부는 침체된 리모델링사업의 활성화와 주택수요 변화에 대응한 아파트리모델링 활성화를 위해 새로운 정책과 대책을 제시했다. 이 연구에서 중점적으로 다룬 것은 기존세대수의 10% 이내 증가와 일반분양 허용, 전용면적 85㎡를 기준으로 한 규제완화, 증축허용 비율 10% 차등적용, 별도증축, 멀티홈 도입시 임차가구 허용이다. 이러한 새로운 정부정책들이 적용될 경우, 서울시 주거지역 내 리모델링대상이 되는 아파트단지가 많이 늘어나 주거공간과 아파트단지 내 환경에도 큰 변화와 다양한 문제들이 예상된다. 하지만 이에 대한 연구는 찾아볼 수 없어, 필자가 이것을 정책연구로 수행했다. 기존세대수 10% 이내 증가와 멀티홈 도입시 임차가구 허용에 따른 세대수 및 밀도증가로 인한 주거환경의 악화는 물론 주택공급 가능성에 대한 검토와 계획적 대응이 필요하다고 보았다.

이 연구에서는 정부가 공동주택 리모델링정책에서 제시한 사안들이 서울시에 미칠 영향으로 사회·경제 여건변화를 반영해 사업 활성화와 주택공급 가능성을 파악하여 장래 서울시 공동주택 리모델링의 정책방향 재정립과 개선방안을 제시하고자 했다. 그 일환으로 주거환경 및 도시밀도관리, 주택공급과 개발양태, 관련규제로 인해 예상되는 영향과 도시문제를 파악해 개선방안을 제안했다. 이때 연구의 관점은 기존 아파트에 대해서는 당시 면적증가형 리모델링보다는 면적증가가 없는 수선형리모델링이 바람직하다고 보았다. 그 이유는 저비용구조로 건물 수명연장과 주거생활 환경개선,

노후관로 교체 등을 통해 기존건물구조의 내진보강이나 주민생활편익시설 및 부대복리시설 확충, 주차장 시설 확충을 하는 것이다. 도시관리의 관점에서 보면 면적증가 없는 리모델링방식은 용적률과 세대수 증가가 없어 과밀개발에 따른 도시문제를 걱정 안 해도 된다.

그럼에도 정부는 공동주택 리모델링 활성화 차원에서 세대수와 면적증가형 리모델링 정책을 추진하고 있다. 이러한 방식은 고비용구조여서 서울의 강남지역을 비롯해 한강변 일부지역에서나 사업성 확보가 가능한 방식이다. 일반적으로 강북지역을 비롯해 서울시전역의 아파트단지에 적용하기에는 무리가 있는 정책이었다. 이 증축형 공동주택 리모델링은 기존면적이 늘어나지 않는 수선형 리모델링과는 달리, 재건축사업이 어려우니까 억지로 만들어낸 방식인 것이다. 왜 정부는 계속해서 변칙적인 리모델링사업 촉진책을 추구하고 있는지 의문이 든다. 이렇게 기존 아파트를 대상으로 증축형 리모델링사업을 적극 추진한 것은 한국이 유일하다. 공동주택 리모델링 추진위원회에서 면적증가형 리모델링을 선호하는 것은, 이미 개발용적률이 서울시 도시계획조례 상한치(용적률 250% 이하)를 초과하여 재건축사업은 어렵지만, 리모델링사업은 종전 개발면적의 용적률과는 상관없이 연면적 대비 30%까지 증가가 가능하기 때문이다. 또 재건축연한이 20년 이상에서 30년 이상으로 늘어났지만, 거꾸로 공동주택 리모델링 연한은 20년 이상에서 15년 이상으로 단축됨에 따라 더 선호하게 되었다.

이번 연구에서 다음과 같이 크게 3가지를 집중적으로 검토했다. 우선, 용적률 완화의 영향과 전용면적 85㎡기준의 차등적용과 관련된 것이다. 증축형 리모델링을 추진한 사업완료지구의 개발밀도를 파악한 결과, 전용면적 30%로 증가한 것이 2005년 이후 보편화되었고, 당시 추진중인 사업지구의 과반수가 도시계획법 상한치인 계획용적률 300%를 초과하는 문제를 보였다(표 5-2).

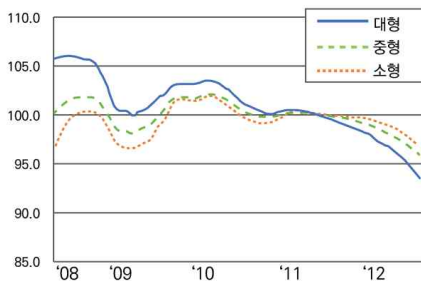
[표 5-2] 리모델링 추진지역의 용적률 변화

구분	자치구	단지명	대지면적	기존주택 준공연도	세대 수	용적률		
						전	후	증가율
1	용산구	미주아파트A동	2,136㎡	1975	20	208.6%	218.3%	4.6%
2	용산구	골든맨션	2,136㎡	1971	50	298.3%	342.5%	14.8%
3	양천구	쌍용아파트	10,137㎡	1992	270	255.6%	270.0%	5.7%
4	송파구	아남아파트	8,314㎡	1992	299	283.3%	389.0%	37.3%
5	송파구	가락현대6차	7,550㎡	1991	160	203.7%	281.5%	38.2%
6	송파구	성지아파트	10,286㎡	1992	298	274.3%	391.5%	42.8%
7	강동구	둔촌현대1차	27,411㎡	1984	498	178.0%	247.3%	38.9%
8	강동구	둔촌현대2차	7,909㎡	1988	196	226.5%	304.5%	34.4%
9	강동구	둔촌프라자	21,827㎡	1984	354	179.6%	240.0%	33.6%
10	강서구	염창3차우성	8,046㎡	1993	52	256.0%	360.0%	40.6%
11	강남구	대청아파트	25,810㎡	1992	822	202.0%	246.0%	21.8%
12	강남구	대치2차우성	14,779㎡	1989	354	237.6%	346.8%	45.9%
13	강남구	청담두산아파트	6,531㎡	1992	177	258.4%	370.7%	43.5%
14	강남구	대치1차현대	4,847㎡	1990	120	248.9%	356.8%	43.4%
15	강남구	청구아파트	3,556㎡	1992	108	303.8%	424.6%	39.7%
16	서초구	신반포13차	13,407㎡	1981	180	176.6%	229.6%	30.0%
17	광진구	워커힐일신	7,167㎡	1987	200	208.2%	294.3%	41.4%

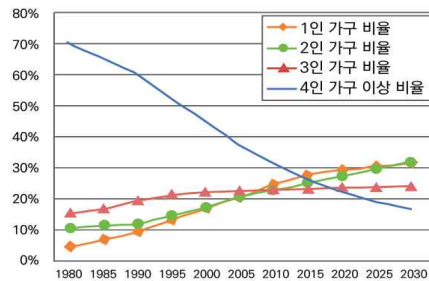
출처: 서울특별시 주택본부(현 주택정책실) 제공자료(2011.4.11.) 원내가공

당시 공동주택 리모델링 연한에 해당되는 일반아파트 중에서 서울시 도시계획조례 상 주거지 밀도(250% 이하)를 초과하는 것은 약 33.1%였지만, 전용면적 30% 증가를 상정해 볼 때 부적격 대상은 62.4%로 급격히 늘어나게 되어 도시관리상 문제가 커질 것으로 예측된다.

2008년 국제금융위기 이후 고령화와 소자화 시대로 변화했고, 저성장시대로의 진입하면서 대형평형 아파트가격의 하락폭은 마이너스 약 13%로 컸다([그림 5-2], [그림 5-3]).



[그림 5-2] 서울시 아파트 평형별 가격지수 추이



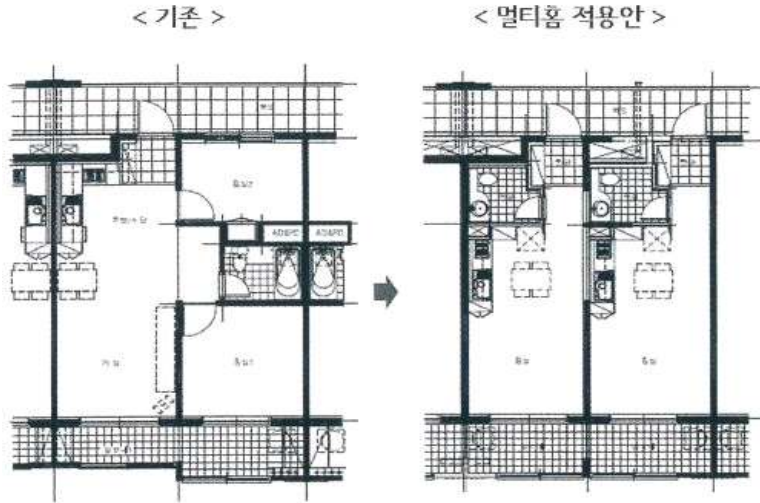
[그림 5-3] 가구원수 비율 변화 추이

출처: 아파트리모델링 활성화 정책에 따른 서울시 정책방향, 2012, 서울시정개발연구원, p.21

공동주택 리모델링사업 역시 면적증가형 고비용구조로 사업추진시 한계를 보이면서 추진실적이 지지부진했다. 정부에서 새롭게 제시한 전용면적 85㎡를 기준으로 한 증축허용 비율 10% 차등적용으로 역민원이 발생할 우려가 있다. 즉 전용면적 85㎡ 경제부에서 증축허용비율 10% 차등적용으로 말미암아 약 8.5㎡의 면적차이가 발생해 개발이익 배분시 민원야기가 우려되었다. 이 영향을 받는 구간은 전용면적 85㎡~113㎡로 54,695세대(7.9%)에 이른다.

그리고 기존세대수의 10% 증가와 일반분양·별동증축 허용에 따른 영향과 예상되는 문제를 분석해 보면, 기존개발용적률이 200% 이하인 곳이 유리했다. 이에 해당되는 대상지는 388개 단지, 283,372세대가 해당된다. 이 중에서 사업가능성이 높은 곳은 강남구이며 144,517세대로 과반수를 차지했다. 기존세대수의 10% 증가분을 일반분양해서 사업비를 충당할 경우 총공사비의 20~30%의 효과가 있는 것으로 추정되었다. 특히 강남지역같이 아파트가격이 높은 곳에서는 공사비 충당율이 30%에 이르렀다. 다양한 형태의 별동증축이 예상되는 바, 이로 인한 주거환경 악화 방지책 마련이 필요하다. 특히 단지 내 일조와 통풍 확보를 위해 ㄱㄷ 자형 아파트 배치 발생하지 않도록 가이드라인을 마련해 놓아야 한다. 기존세대수 10% 증가시 단지 내 주차장 부족이 심각해질 수 있어 대비책을 마련해 놓아야 한다. 리모델링사업 전부터 대다수의 아파트 단지는 주차난을 경험하고 있었기 때문이다.

마지막으로 공동주택 리모델링사업시 멀티홈 도입·적용 가능성과 예상되는 문제이다. 공동주택 리모델링 사업의 시행과 설계 경험이 풍부한 이동훈소장의 도움을 받아 실제로 몇 개의 대상지를 선정해 도입·적용가능성을 파악해 보았다. 그 결과 멀티홈 도입의 최소면적은 42㎡ 이상이면서 2베이(bay) 이상이면 세대구분이 가능하다. 그러나 실제로 기존주택의 활용가능성과 주택수요를 고려한다면, 전용면적 85㎡를 초과하면서 3베이 이상인 대형아파트가 절대적으로 유리한 것으로 파악되었다([그림 5-4], [그림 5-5]).



[그림 5-4] 최소면적기준의 멀티홈(예시 전용면적 45㎡)

출처: 아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향, 2013,  
서울시정개발연구원, p.56



[그림 5-5] 계단식 아파트의 멀티홈 적용 가능(예시도)

출처: 아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향, 2013,  
서울시정개발연구원, p.58



즉 대형평형에 거주하는 노부부계층의 상당수는 자녀를 결혼내지 분가시켜 더이상 대형평형의 아파트에서 거주할 필요가 없다고 한다. 오히려 노후대책의 일환으로 대형평형을 분할하여 소유자는 기존 주거공간을 줄이고 나머지 공간을 임대용으로 세를 놓아, 그 임대수입으로 노후대책에 보탬이 되는 것이 좋다고 했다. 멀티홈 도입가능성이 높은 아파트단지를 자치구 별로 추정해 보면, 강남구를 비롯한 7개 구가 해당되며, 86,690세대에 이른다. 서울시와 정부입장에서는 멀티홈을 적극 도입해서 주택공급을 확대할 수 있다면, 1가구의 대형평형아파트를 재활용해 주택수요가 급증하는 중소형 아파트와 임대주택을 민간자본을 활용해 동시에 확보할 수 있어 일거양득인 셈이다. 특히 기존 아파트를 재활용해 주택공급효과를 극대화할 수 있다는 이점이 있다. 단 멀티홈 도입시 최소면적의 완화와 임차가구의 주차장 확보의무 면제, 세대수 증가 1/3이내 규정은 오히려 새로운 도시문제를 야기할 수가 있어 이에 대한 검토와 대응책 마련이 필요하다고 보았다.

향후 아파트 리모델링의 서울시 정책방향 및 개선방향으로, 우선 인구구조의 변화, 즉 소자화와 고령화로 중소형 아파트와 임대주택수요가 증가하고 있어 정부는 기존 대형평형아파트의 멀티홈 제도를 적극 활용하는 정책 전개가 필요하다고 보았다. 그리고 정부의 기존 연면적의 30% 증가허용과 기존세대수의 10% 이내 증가허용 등으로 다양한 행태의 리모델링사업이 가능하여 이에 대한 대책마련이 필요하다. 즉 별도 증축과 면적·세대 증가형 리모델링사업으로 인한 용적률 증가와 인동간격 협소, 주차장 부족 등으로 주거환경의 악화와 주차난이 일어나지 않도록 주거지역 범상한치인 300% 이내에서 허용되어야 한다. 이것을 초과하는 경우에는 면적증가가 없는 대수형 리모델링을 하도록 한다. 그리고 주차장 설치기준을 보면 91년 이후부터 세대당 확보기준이 높아졌고, 주택평형별로 보아도 대형평형과 중소형평형 간에 차이가 발생하고 있다. 그러나 현시점에서 보면 자가용이 필수품이 되면서 소득수준과 상관없이 세대당 1대 이상 소유하게 됨에 따라 만성적인 주차난에 시달리고 있다. 멀티홈도입시 필요한 세대수 1/3 증가 기준 이내까지 허용하면서 주차장 설치의무는 대폭 완화해 주었다. 이와 유사한 임대주택의 경우를 검토해 본 결과 주차난이 예상되므로 이에 대한 보완책 마련이 필요하다.

장래 리모델링 사업은 저성장시대와 고령화, 소자화시대 도래로 주택수요 변화에 맞게 정부의 정책도 크게 바뀌어 나가야 할 것이다. 고비용구조의 증축형 리모델링 보다는 저비용구조의 리모델링을 확대해 나간다. 정부는 기존아파트의 장수명화 차원에서



기존 아파트 생애주기를 고려해 수선형 리모델링사업에 대해 정책적으로 확대해 건물  
의 노후화 방지와 주민의 생활불편을 해소토록 한다. 지속가능한 도시발전과 일정수  
준 이상의 주거환경 유지를 위해 서울시주거지역 세분화에서 제시한 적정밀도를 유지  
도록 사업인허가 과정에서 관리를 강화해 나간다. 가급적 기존평형을 유지하는 수선  
형 리모델링에 대해 정책지원을 대폭 확대해 나간다.

### 3\_아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향(2013)

정부는 공동주택 리모델링 활성화 차원에서 수직증축형 리모델링을 제시하였다. 이 제도를 도입한 것은 주민의 사업비를 낮추는데 도움을 주면서 주택공급과 주거환경개선을 도모하고자 했던 것이다. 그 내용을 보면, 15층 이상은 3개층 증축, 14층 이하는 2개층 증축, 이때 기존 세대수 증가도 종전의 10%에서 15%로 완화했다. 수직 증축 허용과 세대수 증가 완화조치는 일조권 침해와 용적률 증가, 주차수요 증가, 주민 사업비 부담, 주택공급 등에 있어 큰 영향이 예상되므로 이에 대해 검토·분석해서 서울시 대응방안을 제시하고자 했다.

## 연구방법과 연구관점

연구의 흐름도는, 우선 여건변화를 폭넓게 파악해 주택시장에 미칠 주요요소들을 정했다. 그리고 수직증축과 세대수 완화조치로 인해 벌어질 수 있는 문제점을 미리 폭넓게 검토하여 대응책을 마련하고자 했다. 그 일환으로 수직증축에 의한 영향과 쟁점, 주택공급과 교통영향에 대한 것으로 구분하여 검토·분석해 리모델링 수직증축에 대비한 서울시 정책방향을 제시하고자 했다.

첫째, 여건변화 속에서 리모델링에 영향을 줄 수 있는 요소로 인구구조의 변화, 즉 급속한 1~2인 가구와 고령자의 증가로 주택수요가 급변하고 있다. 그리고 최근 한반도 주변에서 지진발생이 빈발해 서울시민의 안전성 확보를 위해 내진설계 강화가 필요하다. 친환경적 에너지절약형 도시와 건축이 요구되고 있다. 주택시장의 침체로 건설경기가 좋지 않아 면적증가형 고비용구조의 리모델링사업은 더이상 추진이 어렵게 되었다.

둘째, 수직증축시 예상되는 문제점으로 층수가 2~3층 높아지면, 인접한 주택지에

대해 일조권침해가 일어날 수가 있다. 세대수증가는 용적률증가 못지않게 기존 공공 시설 이용에 큰 영향을 주어 생활에 불편을 줄 수 있고, 특히 차량증가로 주차난이 심각해질 수 있다. 수직증축 리모델링은 기존 공동주택의 구조에 큰 영향을 줄 수 있다. 반면에 수직증축을 통해 늘어난 증가세대수 분을 일반분양할 경우 주민의 사업비 부담을 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 주택공급과 교통영향 분석시 이번에 물리적 요건완화 조치로 인해 공동주택 리모델링의 가능지가 증가할 것으로 전망했다. 세대수 증가를 15% 이내로 완해 줌으로써 서울시 입장에서는 주택공급효과도 기대된다. 마지막으로 세대수와 차량이 증가하게 되면 생활권과 서울시 교통환경에도 영향을 줄 수 있다고 보고 분석 검토를 했다. 이 교통분야는 고준호 박사(현 한양대 교수)가 담당해서 분석작업을 실시했다.

### 수직증축 리모델링에 따른 주요 이슈별 영향 분석결과

첫째, 일조권규제에 의한 수직증축의 가능성은 아파트 단지가 클수록 유리했다. 즉 일조권 규제영향은 아파트가 1동인 경우는 90% 이상, 2동·3동짜리 아파트단지는 50% 이상 받는 것으로 나타나 수직증축 리모델링사업이 추진이 어려울 것으로 예측된다([표 5-3]).

둘째, 수직증축 리모델링에 의한 용적률 증가는 최소 15% 이상 증가가 예상되었다. 수직증축이 15층 이상은 3개층, 14층 이하는 2개층 증가한다고 보면, 이때 10% 이상의 용적률 증가가 예측된다. 이와 함께 수직증축시 건물 구조보강과 안목치수 면적차이 보강을 위해 용적률 5% 이상이 필요하다고 보았다. 특히 안목치수를 적용할 경우 국민주택규모 (85㎡)의 경우 6㎡가 줄어들게 되어 이에 대한 보완이 필요하다. 그리고 저성장시대의 도래로 대형평형아파트 선호도가 낮아지면서 고비용구조의 면적증가형 리모델링사업은 인기가 시들해졌다. 오히려 주민부담을 최소화한 저비용구조의 리모델링을 선호하게 되면, 용적률의 증가도 종전(30%)보다 대폭 낮아질 것이다.

수직증축 리모델링사업시 세대수 증가 못지않게 지구내 주차난 해소를 위해 충분한 주차면수 확보가 중요하다. 세대당 주차면수를 1.2면으로 보았을 때 차량증가는 18% 증가하는 것으로 예측되었다.

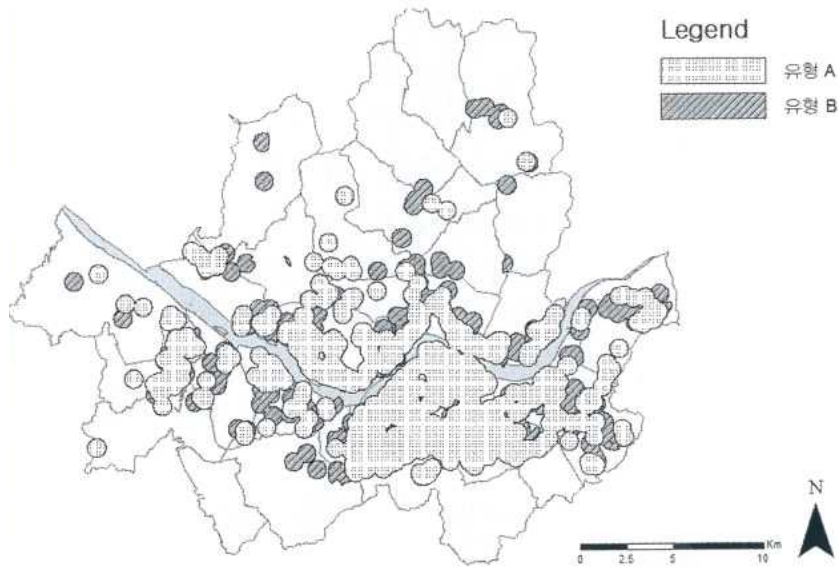
[표 5-3] 수직증축 리모델링 시 일조권 영향을 받는 아파트단지 규모

단지 동수	단지수				세대수			
	단지수	가능		불가	세대수	가능		불가
		15% 이상	10% 이상 15% 미만			15% 이상	10% 이상 15% 미만	
1동	386	13 (3%)	3 (1%)	370 (96%)	40,934	2,006 (5%)	765 (2%)	38,163 (93%)
2동	242	16 (7%)	89 (37%)	137 (57%)	53,131	3,842 (7%)	21,419 (40%)	27,870 (52%)
3동	159	21 (13%)	49 (31%)	89 (56%)	44,949	6,864 (15%)	14,425 (32%)	23,660 (53%)
4동	117	35 (30%)	43 (37%)	39 (33%)	45,995	14,136 (31%)	18,962 (41%)	12,897 (28%)
5동	106	21 (20%)	56 (53%)	29 (27%)	50,707	10,737 (21%)	27,892 (55%)	12,078 (24%)
6동	77	12 (16%)	49 (64%)	16 (21%)	46,860	7,009 (15%)	29,358 (63%)	10,493 (22%)
7동	45	30 (67%)	10 (22%)	5 (11%)	32,981	25,567 (78%)	4,977 (15%)	2,437 (7%)
8동	54	44 (81%)	9 (17%)	1 (2%)	43,428	38,895 (90%)	4,045 (9%)	488 (1%)
9동 이상	251	240 (96%)	9 (4%)	2 (1%)	373,094	368,647 (99%)	3,701 (1%)	746 (0%)
합계	1,437	432 (30%)	317 (22%)	688 (48%)	732,079	477,703 (65%)	125,544 (17%)	128,832 (18%)

출처: 아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향, 2014, 서울시정개발연구원, p.5

1987년 이전에 건립된 아파트단지는 내진설계가 없이 건립된 것으로 리모델링 연한 총대상 단지중 16%(508개 단지), 338,632세대에 이르러, 공동주택 리모델링사업을 통한 구조보강이 시급하다. 그리고 현재의 내진설계기준(2000년)에 미달되는 아파트 단지는 45%(1407개 단지), 561,562세대로 구조보강이 요구된다.

수직증축 리모델링의 가능지와 주택공급추정을 해보면, 물리적 요건을 충족하는 수직증축 가능지는 향후 10년 후면 약 63만 세대에 이를 것이다. 이중에서 수직증축형 리모델링사업에 의한 주택공급 가능 호수는 약 4만 호 이상으로 추정되었다. 그 주택상지는 주로 아파트분양가격이 높은 강남지역일대와 한강변 일부지역, 도심과 역세권 일부지역이 이에 해당된다([그림 5-6]).



[그림 5-6] 사업가능지 [유형 A], [유형 B] 입지적 분포의 특징

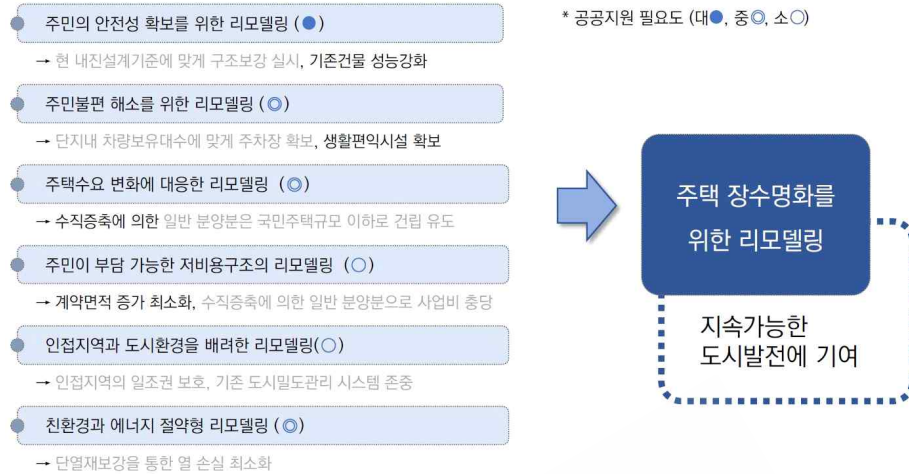
출처: 아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향, 2014, 서울시정개발연구원, p.9

### 수직증축 리모델링의 정책목표와 개선사항

수직증축형 리모델링의 정책목표와 추진전략으로 6가지를 제안했다(그림 5-7)). 그 중에서도 최우선으로 다루어야 할 목표는 주민의 안전성 확보를 위한 리모델링이 되어야 한다. 그 일환으로 현 내진설계 기준에 맞게 건물구조 보강을 최우선적으로 해야 하며, 이를 위해 기존건물의 성능강화에 역점을 두어야 할 것이다. 그다음으로는 해당 주민들의 불편해소와 생활환경개선에 역점을 두어야 한다. 그 일환으로 주차난이 해소될 수 있도록 주차장을 충분히 확보토록 하고 생활편의시설을 확충하는 것이다. 주민이 부담가능한 저비용구조의 리모델링을 추진할 수 있도록 공공지원을 확대해야 한다. 이를 위해서는 계약면적 증가를 최소화하면서, 수직증축에 의한 일반분양분으로 사업비를 충당해 주민부담금을 줄이도록 한다. 친환경과 에너지 절약형 리모델링을 추진해 관리비를 대폭 절감토록 한다. 여건변화와 주택수요 변화에 대응한 리모델링을 한다. 수직증축시 일반분양분은 중소형과 임대주택으로 건립토록 한다. 인접지역과 도시환경을 배려한 리모델링을 해나간다. 즉 인접지역의 일조권 보호, 서울시 주거지역 종세분화 계획밀도를 준수하도록 한다.

근본적으로 수직증축형 리모델링과 관련한 정책전환이 중요한 시점이다. 그동안 수

익성 위주에서 탈피해 주택의 장수명화를 위한 아파트 단지의 생애주기를 감안한 체계적 관리를 위한 프로그램을 마련토록 행정지원책 마련과 제도개선을 해야 한다.



[그림 5-7] 수직증축 리모델링의 정책목표와 주요 추진전략

출처: 아파트 리모델링 수직증축 허용에 대한 서울시 정책방향, 2014, 서울시정개발연구원, p.135

### 수직증축 리모델링 주요쟁점과 개선사항

당시 새로운 일조권 규제를 그대로 적용하면 리모델링사업이 더이상 확대가 어려울 것으로 예상되므로 합리적 조정이 필요하다. 인접지역의 토지이용 실태를 볼 때 수직증축 리모델링으로 인접지에 일조권의 영향을 주지 않을 경우이다. 즉 이미 상업 업무 등 비주거용도가 주류여서 일조권의 영향이 필요 없는 경우에는 자치구의 건축심의위원회에서 판단해서 조정토록 한다.

이때 일조권규정적용은 1992년 6월 1일 이전에 건립된 아파트의 경우에는 경과규정을 적용해 당시 기준 내에서 사업추진이 가능하도록 검토할 필요가 있다. 일정수준의 주거환경 유지를 위해서는 서울시 주거지역 종세분화 계획용적률 상한치를 준수하도록 해야 한다.

세대수 증가에 대응한 주차장 확보가 필요하다. 거주자의 특성과 차량 보급률을 고려할 때 세대당 1.2면 이상 주차장을 확보토록 한다. 주차면의 수요는 주택평형이 커질수록, 세대원수가 많을수록 늘어날 수 있다.

지구내에서 증가하는 차량증가에 대응해 대중교통의 이용증진을 위한 조치를 통해 지구내 교통량 발생을 줄이도록 한다. 즉 지구내 교통환경의 악화가 예상되는 곳에

대해서는 버스노선 확충과 버스 증편 등을 통해 개선토록 한다.

수직증축 리모델링시 지진으로부터 서울시민의 안전을 지키기 위해 지금 내진설계 기준에 맞게 기존건물의 구조를 보강해 나간다. 이를 위한 행정지원을 다각적으로 확대해 나가도록 한다.



## 06. 과제와 대응방향

### 향후 과제

필자가 그동안 연구를 수행한 서울의 주거지 정비·관리 분야는 크게 불량주택밀집지를 대상으로 한 주택재개발사업과 주거환경개선사업, 노후된 일반주택지와 공동주택을 대상으로 하는 주택재건축사업, 노후 공동주택을 대상으로 하는 리모델링사업으로 크게 구분할 수 있다. 필자가 다행스럽게도 이것들에 대해 연구책임자로 과제를 수행할 수 있었던 것은 큰 행운이었다고 본다. 그 외에도 서울연구원에서는 그동안 주거지 정비와 관련한 뉴타운사업 지구의 지정과 해제, 도시재생 관련 연구들이 수행되었다. 하지만, 필자는 아쉽게도 이 연구과제들은 수행하지 않아, 이번 연구에서는 다루질 않았다. 이에 대한 회고·정리는 가까운 미래에 서울연구원에서 이 연구를 직접 수행한 연구책임자가 잘 정리해 줄 것으로 기대한다.

### 1\_전면철거형 주거지 정비에서 주거지 종합관리방식으로 전환

#### 1) 과제

서울시 주거지역은 시가지면적의 80% 이상을 차지하고 있다. 현행 주거지 관련정비사업을 보면, 불량주택지를 대상으로 한 전면철거형 주택재개발사업과 주거환경개선사업, 노후된 일반주택지를 대상으로 하는 전면철거형 주택재건축사업 등이 대세를 이루어왔다. 도시·주거환경정비기본계획에서 공공이 정비예정구역을 정한 후 주민동의가 이루어진 곳을 사업지구로 지정해 민간개발사업으로 주로 이루어진다. 2003년 도시 및 주거환경정비법이 제정되면서 상기의 정비관련사업법을 통합해 도시·주거환경정비기본계획을 수립한 것은 기성주택지 계획적 정비의 관점에서 보면 진일보한 점이다.



그럼에도 이 도시·주거환경정비기본계획에서 정한 정비예정구역만을 대상으로 주거지역을 계획적으로 정비한 것은 매우 좁은 범위여서 생활권차원에서 필요한 인프라시설과 공공시설을 확보하는 데에는 한계를 보였다. 특히 주거지역의 생활권 내에서도 상기의 정비예정구역에서 빠진 일반주택지가 더 많다. 이곳에 대해 마땅한 정비수법이 없이 거의 방치됨에 따라 대다수의 건물은 노후화가 진행되어 주거환경이 악화되어 생활상 불편을 겪고 있다. 이 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 서울시와 정부가 주거지 전역을 계획적으로 관리할 수 있는 주거지 종합계획수립과 다양한 정비수법의 발굴과 제도 도입이 절실하다.

## 2) 개선방향

서울의 기성주택시까지 전역을 대상으로 정비과제와 거주자의 속성, 지역특성을 함께 고려해 유형화해서 종합적이고 계획적으로 관리할 수 있는 시스템을 도입해야 한다. (가칭) 서울시 주택지 종합관리계획을 수립하도록 한다.

이를 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 주택지 종합관리계획은 자치구단위의 도시기본계획과 생활권계획과 함께 수립하도록 해서 운용된다면 효과적일 것이다.

특히 주거지의 계획적 관리를 위해서는 현행 도시·주거환경정비기본계획상 정비예정구역에서 빠져있는 일반주택지에 대해서는 폭넓게 적용할 수 있도록 다양한 정비수법의 도입과 발굴을 위해 서울시는 정부에 새로운 정비수법을 적극 제안해 제도화하는 노력이 필요하다.

현재 정부와 서울시가 추진하고 있는 지역특성과 지역주민 속성을 반영한 마을 가꾸기 차원의 도시재생과 함께 연동해서 다양한 형태의 정비사업을 도입·적용해 주택지의 계획적 관리와 주거환경개선을 도모해 나간다.

## 2\_전면철거형 신규공급방식에서 기존 주택 재활용형으로 전환

### 1) 과제

정부가 그동안 중점적으로 전개해 온 주택정책과 관련한 주택시까지 정비방법을 보면, 주로 기존 주택지를 재활용하는 방식보다는 기존주택지를 전면철거해 신규 주택

을 공급하는 방식을 선호했다. 즉 기성주택지를 대상으로 민간자본을 활용해 토지의 고도이용을 통해 신규 주택공급과 지구내 필요한 인프라시설·공공시설 확보를 선호했다. 그 결과 기존 노후 주택의 멸실에 따른 서민주택난 가중과 기존 거주자의 생활보급자리 상실, 기존 커뮤니티의 붕괴 등 여러 도시문제가 야기되었다.

그럼에도 정부는 민간자본을 활용한 신규 주택공급을 선호해 토지소유자와 건설사가 선호하는 개발이익창출이 용이한 고층고밀도 아파트 건립을 목적으로 하는 주택재건축사업과 주택재개발사업에 역점을 두고 주택정책을 펴왔다.

그 사례로 정부와 서울시는 기성주택지 내에서 추진중인 주택재개발사업이나 주택재건축사업에서 주택공급실적 산정시 새로 공급된 아파트 건설호수는 중요한 수치로 사용하면서, 정작 원거주민들이 살던 사업전 저렴한 주택의 다량 멸실수는 전혀 다루지 않았다. 더 나아가 주택공급실적을 산정할 때 사업전은 기존주택 동수로, 사업후에는 건립세대수로 서로 다른 기준을 적용하는 모순까지 보였다.

2000년 이후 재건축연한이 강화되고, 고밀도 아파트단지에서는 재건축사업이 더 이상 어렵게 되자, 정부는 이를 보완하고자 공동주택 리모델링사업 활성화를 위한 정책을 계속해서 내놓았다. 공동주택 리모델링 사업은 원래 기존의 주택을 재활용한다는 관점에서 출발했어야 하는데, 재건축사업이 어려운 곳을 구제해 주고자 추진되었던 것이다. 이는 공동주택 리모델링 정책이 면적증가에서 세대수 증가, 수직증축과 별동증축까지 허용되어 온 것에서 쉽게 엿볼 수 있다. 이렇듯 현행 리모델링사업은 기성주택지를 계획적으로 관리하는 정비수법이 아니라 기존 주택재건축사업의 아류로 도입된 까닭에 서로 경합관계를 갖고 있다.

법상 주택재건축사업과 공동주택 리모델링사업의 대상지는 매년 기하급수적으로 늘어가고 있지만, 추진실적이 매우 저조하다. 그 나머지 대다수의 공동주택은 노후화가 진행중이지만, 정부는 아직도 저성장시대에 맞지 않는 고비용구조의 면적증가형 리모델링 정책과 고층고밀도의 주택재건축사업 촉진정책을 고수하고 있어 기존 주택지 정비·관리에 있어 정책적으로 대전환이 절실한 시점이다.

서울시는 그동안 불량주택밀집지에서 민간자본에 의존한 대규모 합동개발 사업 붐이 일면서 달동네가 거의 아파트단지로 바뀌었다. 박원순시정에서는 이명박시정 때 정략적으로 과도하게 지정했던 뉴타운사업지구 등에 대한 성찰과 함께 해당주민들의 의견을 반영해 기정정비구역을 대폭 해제했고 그 중에는 도시재생지구로 지정되어 추진중에 있다.

## 2) 개선방향

이미 저성장시대에 접어든 만큼, 주거지정비방법도 고비용구조의 전면철거형 주택 재개발사업과 주택재건축사업보다는 지구의 다양성을 반영한 점진적 정비를 지향하는 도시재생사업으로 확대해 나가야 할 것이다.

주택지 정비는 생활권단위계획과 도시재생이 함께 결부된 지역주민들이 참여한 마을가꾸기를 통해 지역특성과 정비과제를 고려해 부분 철거와 개량, 개선, 유지와 존치 등을 위한 다양한 정비수법을 적용해 종합적이며 계획적으로 관리해나가는 것이 중요하다.

주택정책에서 현행 공동주택 리모델링사업은 주택재건축사업과 경합관계가 아니라 상호보완 관계를 갖도록 정책적으로 차별화해나가야 한다. 이를 위해서 정부는 현행 리모델링사업이 주택재건축사업과 달리 면적증가나 세대수 증가를 허용하는 고비용 구조의 면적증가형 리모델링 정책을 지양하고, 저비용구조의 면적증가가 없는 리모델링을 정책적으로 적극 추진해서 기존 주택재건축사업과는 차별화가 되도록 한다.

서울시는 주택공급효과 산정시 사업전은 주택동수가 아닌 실제 거주한 세입자까지 포함한 모든 거주세대수로 산정되어야 할 것이다. 이와 함께 사업후 주택공급 평가에서 반드시 다량으로 멸실된 저렴한 주택수와 기존 세대수도 함께 집계하여 서민주택 공급책을 함께 강구해 나가야 할 것이다.

## 3\_공동주택의 생애주기를 고려해 정비수법 적용방법 개선

### 1) 과제

그동안 정부의 주택재건축과 공동주택 리모델링 정책을 보면, 건물의 생애주기를 고려해서 건축연한을 정하기보다는 재건축사업이 어려운 곳을 구제하기 위한 방편으로 공동주택 리모델링 제도가 도입된 면이 강하다. 즉 기존 공동주택을 대상으로 재건축과 같이 기존 개발밀도를 높여서 개발하고 싶은데, 이미 개발밀도가 높아 재건축사업이 어려운 곳이거나, 재건축 건축연한에 미달되는 곳에서 리모델링사업의 움직임이 일어났다.

이는 공동주택의 수명연장과 기존건물의 재활용을 고려한 건물의 생애주기 및 수명

연장의 관점에서 공동주택 리모델링과 주택재건축이 함께 고려된 것이라고는 볼 수 없다. 즉 주택지 정비시 주택재건축과 공동주택 리모델링의 적용 가능성을 달리 보고 도입한 것이다

이러한 관점에서 정부는 공동주택 리모델링 정책을 추진해 왔기 때문에 리모델링사업 촉진이라는 명분을 내세워 기존건물의 면적 증가와 세대수 증가를 허용했고, 수직증축과 별동증축 허용까지 허용하는 등 건물의 수명연장과 생애주기 관리와는 동떨어진 정책들을 남발해 왔다.

그 결과 정부의 주택재건축 정책변화에 따라 리모델링정책은 크게 영향을 받아왔다. 그래서 주택재건축과 리모델링 정책이 도시관리를 위해 서로 상호보완관계를 가져야 함에도 오늘날까지 서로 경합관계를 갖고 있는 점은 정부의 이러한 모순된 정책에서 비롯된 바가 크다.

서울시 아파트를 보면 현행 주택재건축사업과 증축형 리모델링 사업이 가능한 곳은 전체 공동주택수 중에서 과반수에도 훨씬 못 미친다. 그 나머지 대다수 공동주택은 계획적인 정비수법이 없는 채, 관리가 잘 안되어 노후화가 진행중이어서 다양한 정비수법개발과 공공의 지원이 필요하다.

## 2) 개선방향

기존공동주택은 건물의 생애주기와 수명연장의 관점에서 계획적으로 관리가 될 수 있도록 시간개념을 넣어 정비프로그램을 마련해야 한다. 그 연장선에서 면적증가가 없는 리모델링사업이 이루어져야 할 것이다. 부득이 면적증가 내지 세대수증가가 이루어진 공동주택 리모델링의 경우에는 건물의 구조보강이 이루어진 만큼, 새아파트기준으로 주택재건축연한이 재설정되어야 할 것이다. 면적증가가 없는 리모델링은 종전의 재건축연한을 적용한다. 이때 재건축연한이 되었을 때, 건물의 안전진단 결과를 토대로 재건축사업 가능여부를 정하도록 한다.

현행 리모델링사업은 면적증가와 세대수증가, 수직증축과 별동증축까지 확대적용하고 있는데, 이는 민간개발사업에 의존한 경우로 국한해서 공공지원을 해줄 필요는 없다. 단 면적증가 없는 공동주택 리모델링에 대해서는 공공지원을 다각적으로 확대해 나가며, 공공주도로 시범사업을 확대해 나간다.

## 4\_건전한 도시발전을 위해 기정 도시·주거환경정비기본계획내용 준수

### 1) 과제

기정 도시·주거환경정비기본계획에서 정비예정구역별로 정한 지구내 도시계획도로와 단계별 사업시기 조정이 주택재건축사업과 주택재개발사업의 인허가 과정에서 대규모 집단민원에 밀려 폐도되거나 유명무실 해져버리는 일까지 발생했다.

이는 민선시장이 되면서 해당 조합에서 토지의 고도이용을 위해 집단민원을 제기해 정치적으로 서울시와 정부를 압박한 결과라 볼 수 있다. 이러한 고밀도개발은 단지규모 커질수록 실제 개발밀도는 높아져 쾌적한 주거환경을 유지하기가 힘들어진다. 그래서 도시계획가는 양호한 주거환경을 유지하기 위해 적절한 규모의 개발과 적절한 계획밀도 설정이 중요하다고 보았다. 그 일환으로 지구내 도시계획도로를 그대로 유지토록 하거나 추가로 지구내 도시계획도로를 확보토록 계획상에서 제시해 사선제한 등을 받아 적절한 밀도개발이 이루어지도록 유도하고자 했던 것이다.

그리고 주택재건축사업시 3,000세대 이상이 넘어서는 매우 큰 단지는 도시·주거환경정비기본계획상에서 동일 생활권단위를 고려해 정비예정구역별로 사업시기를 조정토록 했다. 그 사례로 강동구 둔촌지구는 대단위 단지여서 5개 구역으로 구분하여 사업을 추진토록 해서 주변지역에 미치는 주택시장의 부정적인 영향을 최소화하고자 했다. 그러나 결과는 개발이익의 극대화를 위해 해당 추진위원회가 하나로 통합결성되어 주택재건축사업을 추진하였다. 이는 대규모 집단민원에 떠밀려 서울시가 인허가 과정에서 허용해 준 셈이다.

또 은마아파트의 경우도 지구내에 계획되어 있던 기정 도시계획도로가 재건축사업 계획수립과정에서 폐도되었다. 이는 여건변화와 지역주민요구라는 명분을 받아들여 주어 서울시 도시계획위원회 등을 통해 폐도해 주었다. 이는 토지의 고도이용을 통한 고층고밀도개발을 위해서는 지구내 도시계획도로가 장애물이 되었기 때문이다. 그리고 필자가 저밀도 아파트지구기본계획을 고밀도로 변경할 때 세대수와 지구내 차량의 급격한 증가에 대응해 새롭게 지구내 도시계획도로망 구상을 제안한 바있다. 즉 잠실지구(1,2지구)에 대해 장래 증가할 세대수와 차량증가에 대비해 지구내 도시계획도로망 구상안을 제안했다. 하지만 토지의 고도이용과 개발이익 극대화에 장애가 된다고

해당추진위원에서 강력하게 반발해 저밀도아파트지구기본계획(변경)에 반영되지 않았다.

## 2) 개선방향

주택재건축사업시 건립세대수가 2,000~3,000세대 이상인 아파트단지에 대해서는 집단민원에 밀리지 않도록 보다 공공주도로 정교한 계획을 수립하고 사업인허가 과정에서 엄정한 집행이 요구된다. 특히 도시·주거환경기본계획상에서 정한 지구내 도시계획도로를 해당조합의 민원을 반영해 폐도 또는 완화해 주는 행위는 없어야 할 것이다.

그리고 일정수준의 주거환경 유지를 지향하는 적정밀도 개발을 지키기 위해서는 각종 인센티브 제도를 통한 용적률 완화조치는 법상한치를 초과하지 않는 범위 내에서 이루어지도록 한다. 이를 위해서는 필요이상으로 밀도완화를 남발하는 인센티브제도는 통합 조정되어야 한다. 그리고 도시·주거환경정비기본계획에서 정한 정비예정구역별 사업들을 건립 세대수가 3,000세대를 넘지 않도록 대규모로 통합개발을 못하도록 한다.

생활권단위로 지구내에 필요한 공공시설 확보를 위해서는 뉴타운사업 도입초기에서 추구했던 방식을 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그 사례로 왕십리 뉴타운과 정릉 뉴타운과 같이 생활권단위로 정비계획을 수립하여 지구내 필요한 공공시설과 인프라시설에 공공이 선투자할 수 있다면, 입주민의 생활불편을 해소할 수 있다. 그러나 이 뉴타운사업들은 전면철거 재개발에 의존했기에 부작용도 컸던 만큼, 생활권단위로 정비가 필요한 곳을 마을가꾸기차원에서 계획 범위를 정하고, 정비목표를 세워 소규모 철거형 재건축사업 내지 재개발사업, 유지관리 수복형, 존치 보존 등 정비수법을 다양하게 적용해 주거환경을 지속적으로 정비·개선·관리해나가도록 해야 한다.

## 5\_민간개발에 의존한 불량주택지 정비의 한계와 공공지원 확대

### 1) 과제

불량주택 밀집지는 저소득층이 많이 거주하는 값싼 주택지로 도시성장과정에서 중요한 역할을 다해 온 점을 정부와 서울시는 그동안 간과하고 있었다.

정부는 오히려 이곳은 물리적 환경과 도시미관상 문제가 있어 철거의 대상이자, 저층 조밀한 곳이어서 토지의 고도이용을 통한 신규 주택공급기지로써 활용해 왔다. 특히 이곳을 민간건설사의 거대자본에 의존한 합동개발방식을 적용해 단기간에 달동네를 대규모 아파트단지로 바꾸어 놓았다. 이것을 정부와 서울시는 도시미관 개선과 신규 주택공급에 효과적 조치였다고 자평해 왔지만, 그만큼 저소득층을 위한 기존 서민주택이 다량 멸실되어 생활의 보금자리를 잃게 했고, 기존 커뮤니티도 자연히 붕괴되는 부작용이 경험해야 했다.

특히 정부는 주택재개발사업지구내 불량주택지구내 세입자와 영세소유자를 위해 주택정책차원에 공공임대주택 건립 등을 총 주택건립수의 일정비율을 확보토록 의무화 했지만, 매우 미흡한 수준이었다. 오히려 주택재개발사업지구내에 공공임대주택 건립까지 건립토록 해서 초과밀주택지로 전락해 버렸다.

그리고 주택재개발사업과 주택재건축사업을 비교해 보면, 주택재건축사업은 입지조건과 기반시설 여건이 좋고, 토지지분도 많아 조합원입장에서 막대한 개발이익을 향유하기가 유리한 반면에, 주택재개발사업은 열악한 입지조건과 영세한 필지가 많아, 상당히 사업성 확보가 불리해 주민부담이 컸다. 이러한 제도 간의 형평성을 고려한다면 주택재개발사업에 대해서는 다양한 형태로 공공지원을 많이 해주었어야 했고, 상대적으로 주택재건축에 대해서는 공공성을 부여해 개발이익환수를 강화하는 방향으로 조치를 강구했어야 했다. 그러나 정부의 정책 기조는 주택재개발과 주택재건축에 대해 민간개발에 모두 의존하면서도 성격이 다름에도 정책적 배려와 차별성을 두지 않았다. 즉 도시관리와 주택시장의 관점에서 보면 오히려 정책적 지원이 부족했기에 주택재개발이 주택재건축보다 불리했다.

## 2) 개선방향

주택재개발사업지구는 저소득층이 집단 거주하는 저층조밀한 불량주택지여서 주택재개발사업을 통해 일정수준의 주거환경을 유지하기 위해서는 적절한 세대밀도 개념 도입이 필요하다. 현재 주택재개발사업시 사업지구내에 세입자용 임대주택건립을 의무화하고 있지만, 적절한 세대밀도를 초과하는 경우에는 공공이 지구내 기존 세입자를 위한 공공임대주택 알선을 적극 해주어야 한다.

주택재건축사업은 막대한 개발이익에 대한 환수제도의 확립이 중요하다. 주택재건축사업전 기존 개발밀도 이상 늘어난 용적률과 개발이익에 따라서 도시계획적으로 공



공성을 부여하는 정교한 제도적 장치 마련이 시급한 과제이다. 그 일환으로 이미 도시·주거환경정비기본계획에서 정한 각종 인센티브제도를 통한 계획밀도 완화조치, 지구내 도시계획도로 폐지와 축소, 재건축사업지구의 통합개발 허용 등은 엄격히 금지해서 지속가능하고 건전한 도시발전에 기여토록 해야 한다.

## 6\_주택수요변화에 맞게 공동주택 대형평형을 활용한 멀티홈 확대

### 1) 과제

서울시의 주택수요는 4인 가구 중심에서 1~2인 가구로 빠르게 바뀌어 왔다. 이는 고령화, 소자화와 더불어 라이프스타일의 변화, 베이비붐세대의 은퇴와 자녀결혼 등으로 인한 분가가 주원인이다. 이러한 주택수요의 변화는 선진도시의 사례를 비추어 볼 때 앞으로도 지속될 전망이다.

서울시는 근년 이러한 주택수요에 대응하기 위해 다양한 형태로 주택공급정책을 우선과제로 추진해 왔지만, 한결같이 기존주택을 철거하거나, 빈땅을 활용해 새주택을 짓는 공급방법을 고집해 왔다. 서울시는 지금까지도 기성시가지내 역세권지역을 대상으로 고밀도개발을 통해 공급하겠다는 전략을 고수하고 있다. 그러나 주택공급은 기성주택지 내에서 주택재건축사업이나 주택재개발사업이 완료된 후에나 기대할 수 있기 때문에, 해당 주민들의 동의 없이는 언제 사업이 추진될지도 모르는 상황이라 실현 여부를 예측하기 힘들다. 설령 정비사업이 완료되어 입주한다고 하더라도, 당연히 정비사업 전보다는 주택가격과 임대료가 높아져 사업전과 같이 저렴한 주택 공급효과를 기대하기는 힘들다.

주택수요가 급격히 4인 가구 중심에서 1~2인 가구로 재편되면서 주택시장도 중소형 평형아파트가 인기가 높아진 반면, 대형평형아파트는 상대적으로 인기가 시들해졌다. 자녀를 출가시킨 가족들이 많이 생겨나면서 대형평형 아파트 재활용의 필요성이 대두되어 정부가 멀티홈 제도를 도입했지만, 아직까지 시도된 사례는 찾아보기 힘들다.

### 2) 개선방향

서울시는 급변하는 주택시장의 변화에 적극 대응하기 위해 기존 대형평형 아파트를 대상으로 멀티홈 제도를 조기 정착시키기 위한 시범사업을 적극 추진해 나간다.

서울시 입장에서는 기성시가지 내에서 주택재개발사업과 주택재건축사업 등을 통한 신규 주택공급방식은 한계에 이르렀다고 보기에 이를 극복할 수 있는 방법을 적극 모색할 필요가 있다. 그 일환으로 기존 대형평형 아파트를 활용해 일석이조의 효과를 기대하는 것이 더 효과적일 것이다. 즉 대형평형 아파트를 2가구로 분리해 중형평형과 소형평형 아파트를 공급하는 것이다. 이때 1가구는 집주인이 거주하고 나머지 한 가구는 임대주택 내지는 자녀용 주택으로 함께 거주할 수 있도록 한다. 결과적으로 기존 주택의 구조변경을 통해 1가구 주택에서 2가구 주택을 만들어내는 효과가 있으며, 주택수요가 없어진 40평대 주택을 주택수요가 많은 30평대 이하의 주택 2개로 공급하는 효과를 볼 수 있다. 그리고 개발이익을 기대하기 어려운 곳에 대해서는 공공이 임대주택으로 등록할 경우 건설비의 일부를 행정지원을 해주는 것이다. 이는 서울시가 신규 주택공급을 위해 사용하는 재정투자액보다 훨씬 적게 들면서 더 많은 주택 공급 효과를 거둘 수 있다고 본다.

그 일환으로 우선 40평대 이상의 노후 아파트를 대상으로 2세대 이상이 거주할 수 있도록 멀티홈 시범사업을 공공주도로 지역별로 안내해 홍보를 하고 해당주민들이 요구하는 곳부터 실시해 나간다.

대형평형이 많은 아파트단지에서는 멀티홈 제도를 리모델링사업과 함께 추진할 수 있다면, 더 효과적으로 주거환경을 개선할 수 있을 것이다. 아파트단지 내에서도 건물 동단위로 멀티홈을 원할 경우 사업추진이 가능하도록 제도적 보완과 공공지원 아래 시범사업을 확대해 나간다.

---

## 참고문헌

- 「주택시가지 주거밀도에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1994
- 「주택시가지 주거밀도에 관한 연구: 저밀도 아파트지구 재건축에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1995
- 「주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안」, 서울시정개발연구원, 1999
- 「도시 및 주거환경정비법 적용을 위한 연구」, 서울시정개발연구원, 2003
- 「기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안연구: 주택재개발사업을 중심으로」, 서울시정개발연구원, 2004
- 「자치구 일반주거지역 세분계획의 조정과 종합화 연구」, 서울시정개발연구원, 2004
- 「대규모 저밀도 아파트재건축의 평가와 개선방안」, 서울시정개발연구원, 2008
- 「주거지관리의 방향 재설정과 보완방향」, 서울시정개발연구원, 2009
- 「저성장시대에 대응한 노후아파트 관리방안」, 서울시정개발연구원, 2011
- 「아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향」, 서울시정개발연구원, 2014
- 서울특별시, 「서울특별시 도시기본계획수립(안: 토지이용계획 부문)」, 1997
- 서울특별시, 「서울특별시주택재개발기본계획」, 1998
- 서울특별시, 「도시·주거환경정비기본계획(주택재개발기본계획 부문)」, 2004
- 서울특별시, 「도시·주거환경정비기본계획(주택재건축사업 부문)」, 2006
- 서울특별시, 「서울의 정주환경 개선을 위한 도시계획적 대응방안」, 2006
- 「서울시 주거지 관리방향 재설정과 보완방향」, 서울시정개발연구원, 2009
- 「아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향」, 서울연구원, 2012
- 「아파트 리모델링 수직증축 허용에 대응한 서울시 정책방향」, 서울연구원, 2013

---

서울시 주택지 정비계획·정책  
관련 연구의 회고와 과제

서울연 2019-BR-32

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2020년 6월 30일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-508-6 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.