

다세대·다가구주택지의 과밀 해결하려면 가로주택정비사업 연계 등 새 틀 마련해야

다세대·다가구주택지 과밀 해소 위해 공동주차장·공원 확보가 '우선 과제'

서울시에서 서민들이 가장 많이 살고 있는 다세대·다가구주택지는 지속적으로 밀도가 높아져 골목길은 차량으로 점유되어 있고, 녹지는 거의 찾아볼 수 없는 수준에 이르렀다. 근본적으로 주택지 내 가로를 점유하고 있는 자동차를 없애고, 녹지를 확충해나가지 않는다면 다세대·다가구주택지에서 희망을 찾기로 쉽지 않아 보인다.

지난 2차 연도에 걸친 연구를 통하여, 가로주택정비사업을 연계하여 지역에서 필요로 하는 공동주차장과 공원을 거점시설로 확보하고, 공동주차장에 가로를 점유하고 있는 차량을 수용한 후 생활권 전체를 보행화하고 보행녹도를 만드는 재생모델을 제시하여 다세대·다가구주택지 개선의 틀을 만들고자 하였다.

가로주택정비사업 도입 8년째 불구 추진·정비효과 미흡 '새판짜기 필요'

2012년 기존 도시조직을 보호하면서 다세대·다가구주택지의 기본단위인 블록을 단위로 정비를 추진하는 가로주택정비사업을 도입하여 추진해 왔다. 블록단위로 지하주차장과 단지 내 정원 등을 확보하면서 노후주택을 정비하는 가로주택정비사업은 다세대·다가구주택지를 점진적으로 정비해나갈 수 있는 합리적인 정비모델로 기대가 높았다. 하지만, 2020년 현재 서울시 내 가로주택정비사업은 142개소가 추진 중이며, 완료된 구역은 13개소에 불과한 것으로 나타났다.

사업 절차가 간소화되어 사업 기간은 단축할 수 있지만, 단지규모 및 평형도 작아 사업 유인 효과는 상당히 떨어지는 것으로 나타났다. 문제는 가로주택정비사업을 추진한다고 하더라도 사업구역 내 공원과 주차 문제는 다소 해소할 수 있으나 전체 지역이 가로주택정비사업으로 정비되지 않는 한 다세대·다가구주택지 과밀의 원인인 공

동주차장과 공원 확충은 근본적으로 어렵다는 것이다. 가로주택정비사업이 다세대·다가구주택지 전체의 과밀문제를 해소하면서도 주택 상품으로서 가치를 높여 사업 유인 효과를 높일 수 있도록 새로운 틀을 마련할 필요가 있다.

가로주택정비사업 집단화경향 활용, 정비기반시설로 공원·공동주차장 확보

현재 서울시에서 추진 중인 가로주택정비사업 142개소 중 78개소(55%)가 서로 근접하여 집단화되어 추진되고 있는 것으로 나타났다. 일부 사례에서는 구역도 서로 통합하여 계획하는 움직임도 나타나고 있다. 이러한 가로주택정비사업의 집단화 경향을 활용하여 다세대·다가구주택지의 환경 개선에 필요한 공동주차장과 공원을 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

따라서, 집단화된 가로주택정비사업을 다세대·다가구주택지의 도시조직 특성을 유지할 수 있도록 블록단위로 추진하면서 공원과 공동주차장 부지를 정비기반시설로 확보하는 경우 개별 사업들을 동시에 추진하여 관리처분이 가능하도록 해당 법에 근거 조항을 마련해야 한다.

‘정비기반시설 확보 시 가로주택정비사업 연계 시행 가능’ 법적 근거 마련

다세대·다가구주택지가 형성되어 있는 가로 및 블록 특성을 유지하면서 공동주차장과 공원을 확보하기 위해서는 개별 블록단위로 추진되는 가로주택정비사업의 요건은 적용하되, 사업절차와 관리처분을 한 구역처럼 연계하여 추진되도록 해야 한다.

따라서, 아래와 같이 별도 방식으로 연계형 가로주택정비사업을 도입하기보다는 공동주차장 및 공원을 정비기반시설로 보고 정비기반시설을 확보하는 경우에 개별 가로주택정비사업을 연계 시행할 수 있도록 법 조항을 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

현행 법에서도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령 3조 2항에서 정비기반시설 설치 시 20,000㎡ 이내에서 완화 가능하도록 정하고 있어 비교적 큰 규모의 단일 가로구역을 대상으로 사업 추진이 가능하도록 되어 있다. 당장은 정비기반시설 설치 시 면적규모 완화규정을 적용하여 추진하도록 한다.

‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’

제43조 (정비기반시설 설치 등) ① 시장·군수 등은 소규모주택정비사업의 시행으로 정비기반시설 또는 공동이용시설의 확충이 필요하다고 인정하는 경우 직접 설치하거나 사업시행자에게 설치하도록 할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 범위 내에서 서로 접하는 2 이상의 구역을 하나의 정비구역(이하 “연계정비구역”이라 한다.)으로 지정 신청할 수 있다.

연계정비구역의 범위는 정비기반시설로서 지하주차장의 수용 규모에 영향을 받는다. 수용해야 할 주차대수가 대략 260대 정도로 추정되며, 지하주차장을 4개 층에 걸쳐 건축할 시 적정 정비기반시설 부지는 3,000㎡ ~ 4,000㎡ 사이로 나타났다. 따라서, 공원 및 공동주차장 부지 3,000㎡ ~ 4,000㎡ 외에 도로 등을 포함하여 전체 사업부지의 약 20%를 기부채납 하는 경우 연계정비구역은 아래와 같이 가로구역 4개 이내, 면적은 20,000㎡ 이내인 것으로 확인되었다.

‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령’

제38조 (연계정비구역의 규모) ① 법 제43조제1항에서 “대통령령으로 정하는 범위”란 다음 각 호의 범위를 말한다.

1. 해당 구역내 가로구역의 수가 4개 이내일 것
2. 해당 구역의 면적이 20,000㎡ 미만일 것
3. 그밖에 시·도조례로 정하는 범위

정비기반시설·녹지축 확보 포함한 소규모주택정비계획 수립 근거도 마련

과밀화가 심화되는 다세대·다가구주택지를 개선하려면, 골목길을 빼곡히 채운 자동차를 덜어내고 부족한 녹지를 확보하여 저층부 밀도를 완화해야 한다. 따라서, 지상에 공원을 조성하고 지하에 주차장을 수용하는 거점시설의 위치와 규모를 토대로 연계형 가로주택정비사업구역을 지정하고, 주택지 골목길 점유 차량을 수용한 후 생활권 전체에 대한 보행화 및 보행녹도 확보 등을 담을 수 있는 계획이 있어야 한다. 당장은 자치구 발전계획이나 지구단위계획 등을 활용하여 계획을 수립하여 추진할 수 있

나, 좀 더 사업을 체계적이고 효과적으로 추진하려면 아래와 같이 법에 빈집 정비계획과 같은 소규모주택정비계획의 수립 근거를 마련하여 추진해야 한다.

‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’

제3장 소규모주택정비사업

제1절 소규모주택정비계획의 수립 등

제16조 (소규모정비계획의 수립) ① 시장·군수등은 소규모주택을 효율적으로 정비하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 소규모주택정비에 관한 계획(이하 “소규모주택정비계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다.

1. 소규모주택정비의 기본방향
2. 소규모주택정비사업의 추진계획 및 시행방법
3. 소규모주택정비사업에 필요한 자원조달계획
4. 그밖에 소규모주택정비를 위해 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

가로구역, 부분 개발보다 전체 개발 유도하는 용적률 인센티브 도입 고려

연계형 가로주택정비사업을 효과적으로 추진하면서도 개별 가로주택정비사업의 정비 효과를 높일 수 있도록 부분 개발보다는 가로구역 전체 개발을 유도하는 용적률 인센티브 도입도 같이 고민해야 한다. 전체 개발은 가로구역 필지수와 면적의 90% 이상을 동시에 충족하는 경우에 해당하는 것으로 보았다. 또한, 전체 가로구역 단위로 사업을 추진하는 데 노후·불량건축물의 수가 걸림돌이 될 수도 있으므로, 3분의 2 노후·불량 건축물 요건과 함께 정비기반시설 부지 기부채납으로 호수·세대수가 낮아지므로 기존 호수·세대수 이상 공급 기준 완화도 면밀히 검토해야 한다.

‘상한용적률 달성 가능하게’ 2종 일반주거지역 평균층수 적용 조례 개정

연계형 가로주택정비사업에 대한 모의실험 결과, 기존 7층 이하 높이기준을 적용했을 때는 전체 용적률이 200% 내외로 개발되어 20% 기부채납하는 정비기반시설 부지에 대한 상한용적률 60%를 달성하기 어려운 것으로 나타났다. 최근 개정된 2종 일반주거지역 13층 평균층수 기준을 적용하면 상한 용적률을 어느 정도 달성 가능한 것으로 확인되었다.

따라서, 도시계획조례에서 정하는 바와 같이 정비기반시설을 확보하면서 아파트를 개발하는 경우 평균층수 13층으로 완화 적용할 수 있도록 서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례를 개정하도록 해야 한다.

‘서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례’

제34조 (제2종일반주거지역내 가로주택정비사업의 건축물 층수) ① 영 제29조제1항 단서에 따라 “시·도조례로 정하는 건축물 층수”는 7층 이하로 한다. 다만, 구 건축위원회 심의를 거쳐 평균층수를 7층 이하로 적용할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 법 제49조제1항 각 호의 임대주택을 건설하거나 법 제43조제1항 정비기반시설 및 공동이용시설을 확충하는 경우에는 시 도시재생위원회의 심의를 거쳐 건축물 층수를 15층 이하로 정할 수 있다.

‘골목 커뮤니티 특성 유지되게’ 벽면 접도규정 포함 단지조성 기준 수립

다만, 평균층수 13층을 적용할 경우에는 아파트단지와 유사하게 개발되어 골목 커뮤니티 특성을 훼손하지 않도록 벽면 접도규정과 7층 이상 건축비율 제한규정을 포함한 단지조성 기준이 마련되어야 한다. 건축선은 7m 이내, 벽면은 50% 이상 도로에 접하도록 하고, 전체 건축면적의 반은 7층 이내로 개발될 수 있도록 유도하여야 한다. 또한, 단지의 질을 높일 수 있도록 전체 세대수를 기준으로 적용하여 주민공동이용시설을 설치하도록 하고, 법정주차를 제외하고는 지상주차장 설치를 제한하는 등 가로주택정비사업 추진을 위한 별도의 기준을 필요로 한다.

지역필요시설인 정비기반시설, 부지는 시행자 제공, 조성은 공공이 담당

연계형 가로주택정비사업을 통하여 확보되는 정비기반시설은 정비사업 측면에서 보면 정비구역 내 필요시설이며 정비로 인한 지역의 부정적 영향을 최소화하고 적극적으로 주변지역을 개선할 수 있는 지역필요시설 성격도 갖는다. 따라서 시행자가 전적으로 부지를 제공하고 시설을 조성하여 기부채납하는 방식보다는 부지는 시행자가 제공하고 시설은 공공이 조성하는 방법으로 협력하여 추진하는 것이 바람직하다. 해당 법의 정비사업 지원조항을 활용하거나 재생사업 등 관련사업 연계 및 일반회계 반영 등 다양한 방안이 적용될 수 있도록 해야 하며, 설치 및 운영에 관한 사항은 지역 전체 정비계획에 반영하여 추진하도록 해야 한다.

