

# 서울시 공동주택 재건축단지 지구단위계획의 쟁점과 개선방향

윤 인 숙 주택산업연구원 책임연구원

## 들어가는 글

현재 서울시 공동주택 재건축사업을 둘러싼 가장 큰 관심거리는 단연 지구단위계획이다. 지구단위계획은 2000년 1월 도시계획법 개정을 통해 법제화되었으며, 2000년 12월 20일 서울시가 공동주택 지구단위계획 수립지침을 제시함으로써 논란이 일기 시작하였다.

서울시는 지구단위계획 수립지침을 통해 1만제곱미터 또는 300세대 이상을 건립하는 재건축단지에 대해 지구단위계획의 수립을 의무화하였으며, 지구단위계획 수립시에는 일반주거지역 세분화를 동시에 실시하여 최대 허용가능한 용적율을 이전의 300%에서 250%로 하향 적용할 것이라고 밝혔다.

그리고 그 적용시기를 지침발표 당시에는 2000년 12월 20일까지 건축심의를 마친단지라고 발표하였다가 현재 사업을 추진중인 조합의 반발이 거세지자 그 적용시기를 2001년 4월 25일로 늦추었다. 그러나 이러한 조치 역시 4월 25일까지 건축심의를 마치지 못한 인근의 조합들이 반발하면서 재도시행을 둘러싼 서울시와 재건축조합간의 갈등이 증폭되고 있다.

지구단위계획을 수립해야 하는 재건축사업에 있어서 지구단위계획을 둘러싼 쟁점은 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 현재 가장 큰 문제는 위에서

밝힌 것처럼 용적율의 하향적용과 관련된 것이다. 따라서 이 글에서는 서울시의 지구단위계획에 따른 용적율 하향적용에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

## 공동주택 지구단위계획

지구단위계획은 도시계획 패러다임이 개발을 위주로 한 도시계획에서 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경조성 및 지속가능한 도시개발 또는 도시관리 패러다임으로 전환하면서 등장하게 되었다.

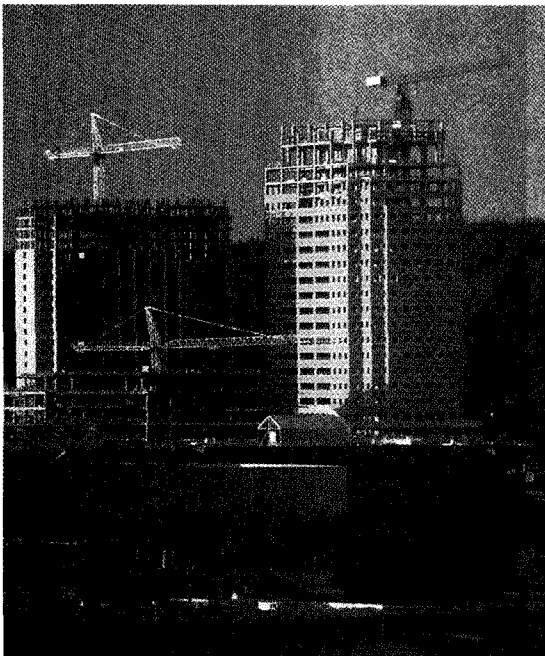
지구단위계획은 도시의 일부지역을 대상으로 하여 도시계획적인 토지이용계획과 특정 필지에 대한 건축물계획이 서로 환류되도록 함으로써 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점을 두고 있다. 지구단위계획은 그 계획을 통한 개선효과가 인근지역에 미치도록 함으로써 도시전체의 기능이나 미관의 개선에 도움을 주기 위한 것이다.

이러한 지구단위계획의 수립대상 중 하나인 “재건축사업에 의해 공동주택을 건축하는 지역”에 대한 지구단위계획의 수립 목적은 기존 시가지의 관리라고 할 수 있다. 지구단위계획을 수립할 경우에는 기존 시가지의 정비, 관리, 보전 또는 신시가지

의 개발 등 그 목적을 분명히 할 수 있어야 하는데, “재건축사업에 의하여 공동주택을 건축하는 지역”은 “난개발 방지 등을 통해 양호한 환경을 확보하고자 하는 구역”의 하나로서 포함되고 있다. 즉, 공동주택 재건축시의 지구단위계획은 도로 등의 도시기반시설을 재정비하거나 도시기반시설과 건축계획을 연계함으로써 도시환경을 개선하도록 유도하는 방법으로서 등장한 것이다.

### 서울시 공동주택 지구단위계획정책과 문제점

서울시는 개정된 도시계획법에 따라 도시계획조례를 개정하는 한편, “공동주택 지구단위계획 수립 지침”을 발표하여 일정 기준 이상의 재건축단지를 지구단위계획수립 의무구역으로 지정하였다. 그리고 지구단위계획수립 대상에 대해서는 계획수립시에는 일반주거지역 세분화를 병행하여 최대허용용적율을 제3종일반주거지역의 용적율인 250%로



낮추어 적용하기로 결정하였다.

그간 서울시 일반주거지역의 용적율은 도시계획법 시행령에서 제시한 400%보다 낮은 300%를 적용하여 왔다. 그리고 2000년 7월 도시계획조례 개정을 통해 일반주거지역을 1,2,3종으로 구분하며 그 각각에 대해서는 150%, 200%, 250%의 용적율을 적용하기로 하였다. 단, 일시적인 적용에 따른 부작용을 고려하여 2003년 6월 30일까지 경과기간을 두기로 하였다.

서울시가 일정기준 이상의 공동주택 재건축단지를 지구단위계획수립 의무대상으로 지정한 것은 급격한 용적율 상승에 따른 도시기반시설의 과부하와 인근지역에 대한 일조권과 조망권 등의 침해를 더 이상 방지할 수 없는 수준으로 인식하였기 때문이다. 따라서 서울시가 공동주택 재건축단지를 지구단위계획구역으로 지정한 것은 주택의 양적인 공급과 동시에 주거환경의 질적 수준을 높이기 위한 정책적 판단으로서 계획적 정당성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 현재 서울시가 추진하고 있는 공동주택 지구단위계획 정책은 다음과 같이 문제점을 안고 있다.

### 서울시 지구단위계획의 문제점과 개선방향

첫째, 서울시의 지구단위계획수립 제외대상에 대한 방침은 지구단위계획의 내용적 정당성에도 불구하고 절차상의 문제로 인해 그 정당성을 인정받기 어려운 입장에 처해있다.

서울시는 도시계획조례를 통해 일반주거지역이 세분화되는 기간을 2003년 6월 30일까지로 설정하였으며, 현재 대부분의 공동주택단지는 아직 그 용도지역이 세분되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 지구단위계획 수립지침을 발표하면서 일정기준 이

상의 공동주택 재건축 단지를 지구단위계획 수립대상으로 정하면서 이들 재건축단지에 대해서는 제3종일반주거지역의 용적율인 250%까지만의 용적율을 적용할 것이라고 하였다.

또한 지구단위계획수립 제외대상을 설정함에 있어 애초에는 2000년 12월 20일 이전에 건축심의를 마친 단지라고 하였다가 일부 조합의 반발이 거세지자 2001년 4월 25일로 그 시기를 늦춤으로써 자의적인 기준을 적용하고 있다는 비난을 받고 있다.

히 주택이 공급되어야만 한다. 서울시가 발행한 자료에 의하면, 1999년 현재 서울시 주택재고는 2,019,402호이며 서울시 주택기획과에서 추정한 주택소요량은 2,822,862호(서울시 주택기획과 추정)로서 주택부족량은 재고량의 39.7%에 달한다. 이러한 주택부족으로 인해 서울의 주택가격은 다른 소득대비 주택가격비율이 외국 대도시에 비해 매우 높으며, 전세값도 지속적으로 상승추세에 있다.

그럼에도 불구하고 서울시가 용적율을 300%에

**서울시의 공동주택 재건축단지에 대한 용적율 하향적용은 서울시 주택공급정책과의 연계성을 결여하고 있으며, 계획적인 단지조성에 의한 주택공급 가능성을 위축시키는 결과를 초래하게 될 것이다.**

**현재 서울시는 수도권의 대단위 택지개발에 따른 교통혼잡을 서울시민의 삶의 질을 저해하는 심각한 문제로 받아들이고 있으며, 이에 따라 최근의 판교 신도시개발 역시 반대하고 있다. 그러나 서울시는 수도권의 대단위 택지개발이 서울시의 주택부족에 기인하고 있음을 간과하고 있다.**

지구단위계획수립 제외대상에 대한 이러한 자의적인 기준의 적용은법개정 이전에 조합승인을 받고 하향조정되기 전의 용적율을 적용하여 사업을 추진해 온 재건축조합들을 중심으로 하여 반발을 불러일으키고 있다. 특히 이들은 서울시의 경과조치로 인해 지구단위계획수립 제외대상에 포함된 인근 사업장의 예를 들면서 형평성의 문제를 들어 서울시를 상대로 소송을 제기하려는 움직임까지 보이고 있다.

둘째, 서울시 재건축단지에 대한 용적율 하향적용은 서울시 주택공급정책과 관련한 검토를 결여하고 있다. 현재 서울시에는 더 이상 개발할 택지가 고갈되어 있다. 그럼에도 불구하고 서울에는 여전

서 250%로 하향적용할 경우에는 서울시의 일반주거지역 용적율이 이전보다 85%가 축소되어 일반주거지역 전체 가용연면적의 28.3%가 축소되는 결과를 가져온다.(현재 서울시 일반주거지역면적은 287km<sup>2</sup>로서 300% 적용시 총가용면적은 287km<sup>2</sup>×300%=86,100km<sup>2</sup>이다. 그러나 향후 일반주거지역이 세분되면 대략 제1종이 20%, 제2종이 30%, 제3종이 50%를 차지하게 되어 총가용면적은 (287×0.2×150)+(287×0.3×200)+(287×0.5×250)=(287×215)=61,705km<sup>2</sup>로 줄어든다)

따라서 서울시의 공동주택 재건축단지에 대한 용적율 하향적용은 서울시 주택공급정책과의 연계

성을 결여하고 있으며, 계획적인 단지조성에 의한 주택공급 가능성을 위축시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

현재 서울시는 수도권 외곽의 택지개발에 따른 교통혼잡을 서울시민의 삶의 질을 저해하는 심각한 문제로 받아들이고 있으며, 이에 따라 최근의 판교 신도시개발 역시 반대하고 있다. 그러나 서울시는 수도권 외곽의 택지개발이 서울시의 주택 부족에 기인하고 있음을 간과하고 있다.

서울시에는 여전히 주택이 부족하며 계속적으로 주택이 공급되어야만 한다. 이는 수도권에서 서울로 통근하면서 급전적, 시간적 비용을 부담하는 상당수의 인구가 대변해주고 있다. 수도권에 거주하면서 서울에 직장을 둔 상당수의 사람들은 서울보다 쾌적한 주거환경을 찾아 교외지역으로 이주한 자발적 이주자가 아니라 서울시의 주택부족에 따른 높은 집값과 임대료를 부담하지 못해 서울에서 밀려난 비자발적 이주자임을 서울시는 간과해서는 안 될 것이다.

이와 같은 문제점에 따라 서울시의 지구단위계획은 다음과 같은 개선방향을 모색할 필요가 있다.

첫째, 현재 발생하고 있는 재건축조합의 반발에 합리적으로 대처하여 지구단위계획의 절차적 정당성 확보하기 위한 방안을 제시해야 한다. 이를 위해서는 현재와 같이 지구단위계획수립 제외대상을 일정시점 이전에 건축심의를 통과한 사업장이라는 자의적인 기준을 적용할 것이 아니라 조합승인의 시점과 같이 모든 사람에게 합리적으로 받아들여질 수 있는 기준을 제시해야 할 것이다.

둘째, 서울시의 주택부족문제를 해소하는 한편

수도권의 대단위 택지개발로 인한 서울시의 교통혼잡 문제를 최소화하는 방법은 결국 서울시의 토지이용을 고도화하는 방법 뿐이라는 사실을 인식해야 한다. 그리고 토지이용을 고도화할 수 있는 최선의 방법은 이미 계획적으로 조성된 공동주택 단지를 최대한 활용하는 방법이라는 사실도 인식해야 할 것이다.

서울시의 공동주택단지는 단독주택단지 등에 비해 비교적 계획적으로 잘 조성된 단지들이다. 따라서 일률적으로 모든 재건축단지에 동일한 용적율을 적용하기 보다는 단지의 여건에 맞게 용적율을 적용하여 주택공급확대의 가능성을 열어 둘 필요가 있다. 그리고 다른 단지에 비해 높은 용적율을 적용함에 따라 높은 개발이익이 발생할 경우에는 이를 사회적으로 환수함으로써 재건축추진이 어려운 지역을 보조하는 등의 방법을 강구하여 지역간의 형평성을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다.

서울시는 이러한 문제를 깊이 인식하여 지구단위계획의 개선방향을 제시하기를 기대한다. (㉞)

