용도지역 세분화의 기준에 관한 연구

A Study on the Guideline of Zoning Classification

이 원 근*, 문 석**, 어 인 준***
Lee, Won-Geun, Moon, Suk, Eo, In-Jun

<Abstract>

The study is to provide the guidelines for the classification of residential zoning System in Seoul which reflect district characteristics. To this end, we first identify the problems the residential areas of Seoul are facing, and set up the policy goals and guidelines for refinding the zoning system for residential areas.

Also, this study reviewed density control in he classification of residential zoning system, based on the guidelines of density, which included height, ratio of total floor to ground area, and land distribution.

키 워 드 : 세분화, 주거지역, 용도지역
Keyword : classification, residential area, zoning system

1. 서 론

서울시의 경우 기존의 일반주거지역의 경우 시가화 면적을 대상으로 약 85% 이상을 차지하고 있어 지역적 특성을 고려하지 못한 획일적인 규제 방법에 문제점을 갖고 있었다.

따라서 광범위하게 분포되어 있는 일반주거지역을 종별로 세분화하고자 하는 노력 이 가시화 되었고 그 내용으로 법에서도 일반주거지역 세분화를 지정하였으나 그 실태는 매우 미미하게 나타났다. 그러던 중 2000년 2월 8일 도시계획법이 개정되면서 경과규정으로 2003년 6월 31일까지 세분화를 결정하도록 규정하였고, 동법이 2003년 1월 1일 통합법령에 의한 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 일반주거지역 세분화를 시행하고 있다.

그러나 이러한 일반주거지역의 세분화에 따른 긍정적인 효과에도 불구하고 내용을 2011년 도시기본계획에서 설정하고 있는 권역별로 살펴보면 동남권역과 서남권역, 동북권역이 큰 차이를 보이고 있어 지역적으로는 개발의 잠재력조차 상실될 수 있는 등 향후 미래 도시개발에 많은 문제점이 노출되고 있는 것이 현실이라 할 수 있겠다.

따라서 본 연구는 합리적인 일반주거지역의 세분화를 위해 세분화에 대한 당위성 및 필요성에 대하여 검토하고, 기존의 일반주거지역의 현황과 일반주거지역 세분화에 따른 실태를 분석하고, 사례 대상지를 선정하여 세분화의 계획기준 및 매뉴얼을 검토·분석하여 향후 도시관리계획 운용시 지역적 특성을 고려한 매뉴얼 작성을 위한 기준으로 활용하고자 하는 데 그 목적이 있다.

본 연구의 시간적 범위는 2003년으로 하며, 현황 및 관련법 등 본 논문에서 다루고 있는 내용을 한정하기로 한다. 또한 공간적 범위는 서울시로 한정하였으며, 내용적 범위는 용도지역 중 일반주거지역을 중심으로 분석하기로 한다. 연구의 방법은 문헌조사, 현장조사 및 건축물 허가대장 조사와 컴퓨터 프로그램에 의한 밀도현황을 파악하였으며, 그 내용을 분석하기 위하여 Arch View Gis 3.2a와 Excel 프로그램을 상호 연계하여 사용하도록 한다.

2. 용도지역의 규제 내용

2.1 용도지역 세분화의 필요성

용도지역 세분화의 필요성에 대하여 언급하여 보면 먼저 지구의 특성을 도외시한 고층 고밀개발로 인하여 도시경관 및 자연경관의 훼손 등을 들 수 있으며, 도시 및 지역의 교통환경이 날로 악화되고 있다. 또한 주거환경의 개선보다 주택공급의 논리가 우선된 과밀개발로 인하여 도시 및 지역적 측면에서 많은 문제를 야기시키고 있다. 주거환경을 도외시한 과밀개발로 인하여 개인의 프라이버시 및 일조권을 침해하고 지구내 공공시설 뿐만 아니라 주차장 시설의 부족으로 주거환경은 날로 열악해 지고 있다.

또한 용도지역의 불합리한 지정과 운영으로 연접부와의 계획밀도의 차이로 인한 문제와 비주거계 용도의 침투에 따른 주거환경의 악화, 모순적인 용도지역지구의 운용에 따른 문제, 현실과 동떨어진 용도지역지구의 지정에 따른 문제 등 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

따라서 이러한 용도지역제의 문제점을 해결하기 위하여 지구단위계획 구역을 지정하여 활용하고 있으나 아직 그 해결 방안에는 나름대로의 문제점을 갖고 있다가 건축물의 규모를 규제한다는 측면에서 1992년 법에서 지정되었던 일반주거지역의 종 세분화 작업이 2003년 6월 31일 현재 서울시 전역에 걸쳐 진행되고 있다.

2.2 일반주거지역의 규모 규제

* 서일대학 건축과 교수, 공학박사
** 우리이엔씨 엔지니어링, 공학박사
*** 단국대학교 대학원, 박사과정
본 논문은 2003년 서일대학 학술연구비에 의해 연구되었음

(1) 주거지역의 지정목적과 분류

주거지역은 전용주거지역과 일반주거지역, 준 주거지역으로 구분되며, 전용주거지역의 경우는 제1종·제2종 전용주거지역으로 구분되며, 일반주거지역의 경우는 제1종·제2종·제3종 일반주거지역으로 구분된다. 주거지역별 지정목적과 분류를 나타내면 다음 표2와 같다.

(2) 일반주거지역의 규모·형태 규제내용

다음 표3은 일반주거지역별 건축물의 규모·형태의 규제내용을 요약한 것으로 이격거리, 건축물의 높이제한 등을 규제하고 있으며, 특히 건폐율과 용적률은 지역별로 차등 적용하고 있다.

3. 일반주거지역의 실태 및 세분화 현황

3.1 기존의 일반주거지역 현황

우선 종세분화 작업전 서울시의 용도지역의 분포를 살펴보면 주거지역의 경우는 약 49.7%로 나타나고 있으며, 이중 일반주거지역의 경우는 288,644,350㎡로 전체에 약 47.63%를 차지하고 있다. 또한 상업지역의 경우는 전체에 3.9%로 낮게 나타나고 있으며, 공업지역중 준 공업지역의 경우는 4.6%를 차지하고 있다. 또한 녹지지역의 경우는 41.7%를 차지하고 있어 서울시의 용도지역의 분포는 주거지역과 녹지지역이 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

표1. 일반주거지역 현황 2001년 기준

	주거지역				
자치구	일반주거지역	제1종 일반	제2종 일반	제3종 일반	준주거지역
2001	**284,341,829**	**1,755,055**	**486,733**	**2,060,733**	**8,269,175**
종 로	6 810 032	85 000	-	-	90 000
중 구	6 070 534	-	-	41 152	228 314
용 산	10 779 867	170 000	-	-	130 133
성 동	8 509 752	24 000	-	-	400 000
광 진	10 540 000	390 000	4 000	-	530 000
동대문	12 810 036	3 316	-	-	350 000
중 랑	9 840 930	-	-	-	469 000
성 북	15 412 328	-	35 670	-	470 000
강 북	8 730 000	20 000	-	-	320 000
도 봉	9 568 000	-	-	-	267 000
노 원	10 242 115	177 237	310 490	1 030 158	390 000
은 평	12 728 810	-	-	-	1 021 190
서대문	14 863 234	82 360	-	30 347	214 068
마 포	11 030 000	10 000	-	-	450 000
양 천	11 405 000	-	28 590	62 010	346 380
강 서	13 475 459	94 589	14 493	-	410 000
구 로	5 987 552	16 261	55 508	586 344	132 969
금 천	5 732 527	7 876	-	-	119 597
영등포	5 900 000	-	-	-	220 000
동 작	15 326 796	93 204	-	-	30 000
관 악	10 920 000	-	-	-	650 000
서 초	16 796 000	20 000	30 000	-	190 000
강 남	19 190 000	540 000	-	-	210 000
송 파	20 122 018	-	7 982	-	400 000
강 동	11 550 839	21 212	-	310 192	230 524

특히 녹지지역을 제외한 시설가능한 면적으로 구분하여 보면 주거지역의 면적은 전체면적에 약 85.3%를 차지하고 있다. 이러한 내용을 자치구별로 파악하여 보면 다음 표1과 같다.

3.2 일반주거지역 세분화에 따른 현황 검토

1) 일반주거지역 세분화 선정기준

(1) 제1종 일반주거지역

제1종 입지특성 요소는 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 곳, 저층의 양호한 주거환경 유지가 요구되는 주택지, 도시계획적 규제와 관리가 요구되는 지역으로 파악되며, 세분화 계획기준은 도시경관 및 자연환경 보호와 양호한 주거환경 유지를 위해 다음과 같은 제1종 입지특성을 보이는 지역, 블록내 제1종 입지특성과 제3종 입지특성을 모두 가지고 있으나, 비주거비율이 20% 미만이면서, 역세권에 포함 안되고 간선도로에도 인접하지 않은 지역, 용적률 150% 이하인 건물동수가 블록내 총 건물의 90% 이상 차지하는 지역, 4층 이하인 건물 동수가 블록내 총 건물의 90% 이상 차지하는 지역 등으로 구분된다.

(2) 제2종 일반주거지역

제2종 입지특성요소는 평지, 중저층 주택 밀집지역으로 주거환경 확보가 필요한 곳, 역세권내 교통환경이 열악한 지역의 특성을 보이고 있으며, 세분화 기준은 평지의 중저층 주택 밀집지역, 역세권 인접지역, 역세권내 지역일지라도 도시기반시설 정비가 미흡하거나 일정수준 이상의 주거환경 유지가 필요한 곳, 제1종, 제3종의 입지특성이 나타나지 않는 지역, 블록내 제1종 입지특성과 제3종 입지특성을 모두 가지는 지역, 용적률 200% 이하인 건물동수가 블록내 총 건물의 90% 이상 차지하는 지역 등으로 구분된다.

(3) 제3종 일반주거지역

제3종 입지특성은 교통환경이 양호한 주택지, 주거환경의 보호를 위한 타 용도지역과 완충지대, 도시계획사업 등으로 토지이용의 변화가 예상되는 곳이며, 세분화 계획기준은 토지이용의 효율적 증진이 필요한 지역과 비주거계 용도로의 전환이 활발한 지역으로서 역세권, 간선도로 주변, 블록내 제1종 입지특성과 제3종 입지특성을 모두 가지고 있으면서 다음에 해당되는 지역, 블록내 총건물의 10%를 초과하는 건물들이 용적률 200%를 초과하는 지역, 블록내 총건물의 10% 이상이 13층 이상의 건물로 이루어 진 지역으로 구분된다.

3.3 일반주거지역 세분화 현황

서울시에서 결정한 안을 보면 제3종 일반주거지역으로 지정된 곳 중 가장 높은 비율의 자치구는 노원구로서 약 55.3%에 달하고 있으며, 다음으로는 양천구 50.8%로 아파트 단지가 많은 지역이 높은 비율을 보이고 있다.

표2. 서울시 주거지역의 지정목적과 분류

지역과 지정목적	세분한 지역과 지정목적
· 주거지역 (지정목적 : 주거의 안녕과 건전한 생활 환경의 보호를 위하여 필요한 지역)	가. 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 (1) 제1종 전용주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 (2) 제2종 전용주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역 (1) 제1종 일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역 (2) 제2종 일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역 (3) 제3종 일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역 다. 준주거지역 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부상업 · 업무 기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

표3. 서울시 일반주거지역별 건축물의 규모 · 형태의 규제내용

규제항목		지역별 규제내용		
		제1종 일반주거지역	제2종 일반주거지역	제3종 일반주거지역
이격거리(m)	정북방향	① 건축물의 높이가 4m이하부분 : 1m이상 ② 건축물의 높이가 8m이하부분 : 2m이상 ③ 건축물의 높이가 8m초과부분 : 건축물 높이의 1/2이상	좌란의 규제내용과 동일함.	좌란의 규제내용과 동일함.
	정북이외 방향	0.5 다만, 공동주택인 경우에 채광창(세대당 창의 넓이가 0.5㎡이상인 경우임)이 있는 면은 공동주택의 건축물의 높이의 1/2이상(다세대주택과 기숙사 제외)	0.5	0.5
	전면도로경계선	0.0	0.0	0.0
용적률(%)		150	200	250
건폐율(%)		60	60	50
건축물의 절대높이 제한	모든 건축물	최대 4층 이하	최대 7층12층 이하	제한 없음
	동일대지안에 2동이상의 공동주택이 있는 경우	①채광창이 있는 외벽상호간의 수평거리 : 건축물 높이의 1/2이상 다만, 공동주택이 아닌 부속 또는 부대복리시설은 당해 건축물 높이(1배)만큼 이격 ②측벽과 측벽 상호간의 수평거리 : 아파트 6m이상, 다세대 및 연립주택 4m이상		
최소대지면적(㎡)		기존건축물이 있는 대지분할시 90 이상		
대상건축물 (지역별 허용되는 모든 건축물)		①주거용 단독주택(다중주택 · 다가구주택 및 공관 포함) · 공동주택 ②비주거용 ㉮제1종근생시설 ㉯종교집회장 ㉰학교 : 초 · 중 및 고등학교 ㉱안마시술소 및 단란주점을 제외한 제2종근생시설(당해용도의 바닥면적합계 1,000㎡이하인 것)	①주거용 좌기①의 규제내용과 동일함. ②비주거용 ㉮제1종 근생시설 ㉯종교집회장 ㉰학교:초 · 중 및 고등학교, 전문대학, 대학, 대학교, 직업훈련소 ㉱안마시술소 및 단란주점을 제외한 제2종근생시설 ㉲공연장 · 집회장 및 관람장(당해 용도바닥 면적의 합계 2,000㎡이하인 것) ㉳도매시장 · 소매시장 (너비 20m이상 도로에 접한 대지, 당해 용도바닥 면적의 합계 2,000㎡이하인 것)	①주거용 좌기①의 규제내용과 동일함 ②비주거용 ㉮제1종 근생시설 ㉯종교집회장 ㉰좌란의 학교 시설과 동일 ㉱안마시술소 및 단란주점을 제외한 제2종 근생시설 ㉲공연장 · 집회장 및 관람장(당해 용도바닥면적의 합계 3,000㎡이하인 것) ㉳도매시장 · 소매시장 (너비 20m이상 도로에 접한 대지, 당해 용도바닥면적의 합계 3,000㎡이하인 것) ㉴운전학원 · 정비학원

「주」 ① 전면도로 너비에 의한 건축물의 높이제한 내용은 <표2.4>에 포함하지 아니한 것임.
② 대지안의 조경면적과 공개 공지등의 의무면적 및 초과시 용적률 완화 규제에 관한 사항은 <표2.5> 중에 있는 내용과 같다.

표4. 일반주거지역 세분화 서울시 결정안

자치구별	결정안(%)			
	제1종	제2종(7층)	제2종(12층)	제3종
종로구	58.7	26.0	6.1	9.2
중구	45.2	28.3	6.6	19.9
용산구	37.5	28.4	11.7	22.4
성동구	23.4	47.0	9.3	20.3
광진구	22.3	30.5	25.2	22.0
동대문구	22.9	34.3	13.8	29.0
중랑구	11.2	44.9	14.4	29.5
성북구	30.9	32.7	10.8	25.6
강북구	28.3	42.4	7.0	22.3
도봉구	23.7	35.9	8.4	32.0
노원구	10.4	21.4	12.9	55.3
은평구	29.4	45.0	7.4	18.2
서대문구	45.1	23.7	12.3	18.9
마포구	8.0	44.9	17.9	29.2
양천구	10.4	19.9	18.9	50.8
강서구	18.9	40.3	7.2	33.6
구로구	14.4	47.3	13.7	24.6
금천구	26.4	45.9	13.0	14.7
영등포구	6.3	50.1	19.9	23.7
동작구	31.2	34.0	9.4	25.4
관악구	36.8	35.3	7.1	20.8
서초구	20.4	21.2	15.4	43.0
강남구	16.1	15.2	20.9	47.8
송파구	9.2	23.7	17.3	49.8
강동구	3.7	23.7	17.3	49.8

다음으로는 송파구 49.8%, 강동구 49.8%로 동일한 비율을 나타내고 있고 강남구 47.8% 그리고 서초구 43%로 특히 동남권역에 제3종 일반주거지역의 지정이 많은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

반면에 제3종 일반주거지역이 적은 비율로 보면 금천구로서 14.7%로 다른 구의 1/3수준으로 나타나고 있고 다음은 은평구 18.2%, 서대문구 18.9%로 제3종 일반주거지역이 많은 자치구에 비하여 약 1/2 정도 밖에 되지 않는 것으로 나타났다.

전체적으로 보면 제3종 일반주거지역의 경우와 제2종 일반주거지역(12층)은 동남권역에 많은 비율을 보이고 있으며, 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(7층 미만)의 경우는 동북권역과 많은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있었다. 자치구별로 보면 제3종 일반주거지역이 가장 높은 지역은 노원구, 송파구, 강동구, 강남구이며, 가장 낮은 지역은 도심권의 종로구를 제외하며 금천구, 은평구, 서대문구, 관악구 등으로 나타났다.

4. 일반주거지역 세분화에 따른 규모 분석

4.1 일반주거지역 세분화의 계획기준 검토

본 절에서는 일반주거지역 세분화의 매뉴얼에서 규정하고 있는 기준들을 2011년을 위한 도시기본계획의 생활권별로 구분하여 어떠한 차이를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이는 일반주거지역의 세분화 매뉴얼에서 정한 기준에 따라 일반주거지역의 세분화의 종이 결정되므로 그 기준이 매우 중요한 역할을 담당할 수 있으리라 판단된다. 따라서 그 분석내용은 주택의 종류, 건축연도별 주택 현황, 건축허가 건수, 공동주택 현황, 용도지역 분포현황, 용도지구 현황, 공원 현황, 도로의 폭원별 현황, 구릉지 현황 등 건축물 규모에 커다란 영향을 미칠 수 있는 요소를 각 자치구별로 파악하기로 하며, 그 내용의 분석에 대해서는 생활권별 분류에 의하여 동북권, 서북권, 동남권, 서남권으로 구분하여 분석하기로 한다. 참고적으로 본 절에서 사용하는 통계자료는 2001년을 기준으로 한다. [1]

(1) 주택의 종류

일반주거지역 세분화를 위한 기준설정에서 보면 현재 상태의 용적률이 종 세분화에 커다란 영향을 미치고 있어 주택의 종류 역시 용적률과 밀접한 관계가 있어 그 내용을 구별로 분석하여 보기로 한다.

먼저 단독주택의 경우를 보면 동북1권역에서는 98,312호로 전체에 약 16.39%를 보이고 있으며, 동북2권역에서는 107,878호로 전체에 약 17.99%를 차지하고 있다. 또한 서북권의 경우는 99,362호로 전체에 16.57%로 3개구로 구성되어 있는 것으로 보아서는 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 또한 서남권역을 보면 161,227호로 전체 약 26.88%를 차지하고 있으나 동남권역의 경우는 63,452호로 전체에 약 10,58%에 불과한 것으로 나타났다.

이는 단독주택의 비율이 높다는 것은 단독주택 자체의 용적률이나 층수가 낮기 때문에 현황 위주로 지정되어 있는 종구분에서는 제1종 혹은 제2종 일반주거지역으로 지정될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

특히 일반주거지역 세분화를 통하여 제3종 일반주거지역이 많은 분포를 보이고 있는 동남권역에 해당되는 자치구의 경우 단독주택의 비율이 다른 구에 비하여 현저하게 낮은 분포를 보이고 있다.

자치구별로 보면 강남구의 경우는 2001년의 경우 3,943호가 건립되어 25개 구중에서 가장 낮은 분포를 보이고 있으며, 서초구의 경우는 15,195호, 송파구 22,425호, 강동구 21,889호로 다른 구에 비하여 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

그러나 용산구의 경우는 54,824호, 동대문구 38,136호, 성북구 39,855호, 서대문 37,377호로 분포하고 있어 상대적으로 동북권역의 단독주택 건립비율이 매우 높은 것으로 나타났다.

이에 비해서 아파트의 경우는 동북권역이 116,394세대로 전체에 약 11.49%를 보이고 있고 동북2권역에서는 215,090세대로 전체에 약 21.23%를 차지하고 있다. 또한 서북권역의 경우는 단독주택의 비율이 매우 높은 반면 아파트의 비율의 57,168세대로 전체에 약 5.6% 밖에 되지 않으며, 서남권역의 경우는 7개 구에 290,061세대로 전체

1) 서울시 통계년도, 2002년

에 약 28.6%를 보이고 있다.

그러나 동남권역의 경우는 4개 구밖에 되지 않으나 전체 권역에서 가장 높은 298,381세대에 약 29.45%를 보이고 있어 단독주택 비율에 비하여 아파트의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다.

동남권역의 자치구 중 특히 강남구의 96,470세대로 노원구 다음으로 높은 비율을 보이고 있으며, 송파구의 경우 82,853세대, 강동구의 경우 60,182세대 그리고 서초구 58,876세대로 노원구와 강서구를 제외하고는 동남권역이 매우 높은 비율을 나타내고 있다.

그에 비하여 종로구의 경우는 6,200세대, 중구 7,946세대로 매우 낮게 나타나고 있으며, 표에서 보는 바와 같이 은평구의 경우 12,855세대와 금천구의 13,413세대로 매우 낮은 분포를 보이고 있으며, 용산, 광진, 서대문, 강북, 성북 등이 그 뒤를 따르고 있다.

이는 위에서 언급한 바와 마찬가지로 현재의 건축물의 현황에 따라 종 세분화가 되어 지기 때문에 단독주택의 비율이 높은 지역은 제1종 주거지역으로 지정될 가능성이 높으며, 아파트의 비율이 높은 지역은 당연히 현황에서 층수와 용적률이 높기 때문에 3종으로 구분될 가능성이 높으므로 세분화 기준설정부터 매우 지역적 특성을 고려하지 못한 부분이 있다고 판단된다.

따라서 단독주택의 건축년한이 높을 경우 혹은 연립이나 다세대의 건축년도가 높은 경우 재건축 사업은 거의 불가능하며 특히 제1종 일반주거지역은 용적률이 낮기 때문에 다세대주택 조차 건립할 수 없어 지역적으로 노후화 될 가능성이 크다고 사료된다.

(2) 용 도 지 구

용도지구는 건축물의 규모을 설정하는 데 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 용도지구의 지정은 건축물 규모를 증대시킬 수 있는 요인으로 작용하는 용도지구와 그와 반대로 건축물 규모를 감소시킬 수 있는 요인으로 작용되는 용도지구로 구분된다. 먼저 건축물 규모를 증대시킬 수 있는 요인으로 작용되는 용도지구는 일정한 도로 폭원에 지정하고 있는 미관지구가 대표적이라 할 수 있겠다. 물론 미관지구의 지정이 일반주거지역에만 지정되는 것이 아니라는 점을 간과해서는 아니 될 것이다. 미관지구의 현황을 구별로 파악하여 보면 먼저 도로폭원 구성되어 있는 도심의 종로구 중구, 용산구의 비율이 높게 나타나고 있으며 이와 비슷하게 서초구, 강남구, 송파구, 강동구의 동남권역이 도심 지역을 제외하고는 매우 높은 것으로 파악되고 있다. 특히 동남권역의 미관지구 면적은 25.6%로 나타나고 있으며, 동북권역의 5개 구의 경우는 12.15%로 동남권역의 절반도 되지 않고 있으며, 금천구의 경우는 157,000㎡로 전체 면적에 약 0.7%에 불과한 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

그러나 건축물 규모를 규제하고 있는 경관지구의 경우는 성북구가 3,563,649㎡로 전체 구에서 가장 높은 비율을 나타내고 있으며, 다음은 종로구 2,792,733㎡, 구로구 2,102,490㎡ 그리고 동대문구가 1,097,283㎡로 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히 서초구의 경우는 경관지구의 지정이 없으며 강남구의 경우는 전체의 0.97%로 매우 낮게 나타나고 있으며, 송파구의 경우 2.6%를 나타내고 있음을 알 수 있었다.

표5. 주택의 종류

구 분	가구수	합 계		종 류 별 주 택 수(개수)				
		합 계	보급률(%)	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	다가구주택
2001	2,937,584	2,140,675	72.9	599,483	1,012,904	150,886	264,214	113,188
종 로	57,666	44,596	77.3	27,453	6,200	3,610	6,016	1,317
중 구	45,590	34,599	75.9	19,975	7,946	2,353	3,131	1,194
용 산	75,894	56,780	74.8	54,824	21,664	3,917	4,049	2,326
성 동	100,023	64,175	64.2	13,689	37,097	2,003	8,752	2,634
광 진	114,525	62,438	54.5	27,446	19,362	4,706	5,440	5,484
동대문	114,245	83,452	73.0	38,136	27,739	3,793	6,889	6,895
중 랑	125,648	72,654	57.8	19,041	32,196	3,468	8,711	9,328
성 북	130,531	85,717	65.7	39,855	24,243	5,756	7,634	8,229
강 북	98,583	72,097	73.1	27,144	20,733	5,511	12,917	5,792
도 봉	98,618	84,257	85.4	14,110	54,482	3,533	8,717	3,415
노 원	171,012	150,921	88.3	26,769	115,632	2,517	,4,748	1,255
은 평	131,873	90,712	68.8	34,723	12,855	8,039	28,877	6,218
서대문	108,646	74,278	68.4	37,377	18,239	2,443	14,702	4,517
마 포	115,849	96,666	83.4	27,262	26,074	8,926	29,863	4,541
양 천	128,505	99,923	77.8	13,992	54,997	13,568	14,017	3,349
강 서	144,689	123,543	85.4	22,571	75,244	6,581	15,939	3,208
구 로	115,631	85,553	74.0	21,305	40,552	8,515	7,113	8,068
금 천	74,904	47,291	63.1	20,220	13,413	7,177	3,270	3,211
영등포	119,383	82,954	69.5	29,817	43,693	2,521	2,032	4,891
동 작	117,739	72,439	61.5	15,892	37,190	7,416	8,175	3,766
관 악	158,415	96,963	61.2	37,430	24,972	10,551	17,646	6,364
서 초	113,865	90,608	79.6	15,195	58,876	9,497	4,847	2,193
강 남	158,393	135,220	85.4	3,943	96,470	11,336	13,641	9,830
송 파	182,939	130,970	71.6	22,425	82,853	3,419	19,352	2,921
강 동	134,418	101,869	75.8	21,889	60,182	9,730	7,736	2,332

따라서 건축물 규모를 증대시킬 수 있는 요소는 동남권역이 많고 건축물 규모를 규제하고 있는 요소는 동북권이 많아 용도지역의 세분화에 매우 커다란 영향을 미칠 것이라 판단된다.

또한 방화지구의 예를 보면 동남권역에는 지구 자체가 지정되어 있지 않으며, 공항지구의 경우에는 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구에서만 지정되어 있음을 알 수 있었다.

이러한 내용을 권역별로 파악하여 보면 경관지구는 동북1권역의 경우는 2,083,662㎡로 전체 비율에 약 12.87%를 차지하고 있으며 동북2권역의 경우는 4,339,778㎡로 전체에 약 26.8%로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 특히 성북구의 경우는 3,563,649㎡로 전체비율에 약 22%를 차지하고 있어 매우 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있었다.

또한 서북권역의 경우는 1,693,152㎡로 전체 10.45%를 차지하고 있으며, 양천구와 강서구의 서남1권역은 매우 적은 0.78%를 보이고 있다. 또한 구로구와 금천구, 영등포구의 서남2권역은 2,896,070㎡로 전체 17.88%를 보이고 있으며, 특히 구로구와 금천구의 경우는 시계경관지구가 다른 구에 비하여 매우 높게 지정된 것으로 나타났다. 동작구와 관악구의 서남3권역은 약 1.16%를 매우 낮은 비율을 보이고 있다. 그리고 동남권역의 경우는 585,000㎡

로 전체 약 3.61%로 경관지구의 비율이 매우 낮은 것으로 나타났다.

다음은 미관지구의 경우로서 미관지구는 동북 1권역이 2,729,000㎡로 전체 약 12.25%를 차지하고 있으며, 동북2권역의 경우는 1,451,000㎡로 약 6.51%로 매우 낮게 나타나고 있으며, 서북권역의 경우는 2,212,000㎡로 약 9.93% 그리고 서남1권역은 5.8%로 나타났다.

또한 서남2권역의 경우는 3,916,000㎡로 약 17.58%를 나타내고 있으며 서남3권역은 약 5.7%를 보이고 있다.

그러나 동남권역의 경우는 5,175,000㎡로 약 23.2%를 차지하고 있으며 그 중 조례상 5층 이상을 건립해야하는 중심지 미관지구는 약 15.2%를 차지하고 있고 일반미관지구는 63.28%로 대단히 높게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

특히 일반미관지구의 경우는 동북1권역이 87,000㎡로 약 3.27% 그리고 동북 2권역이 33,000㎡로 약 1.24%를 차지하고 있으며, 서북권역은 3.16%, 서남 1권역은 217,000㎡로 약 8.16%를 차지하고 있으며, 서남2권역의 경우는 10.7%로 다른 권역에 비하여 약간 높게 나타나고 있으며 서남3권역을 5.64%를 보이고 있다. 그러나 동남권역의 경우는 1,682,000㎡로 전체에 약 63.28%를 차지하고 있어 다른 지역에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다.

또한 공항지구의 경우는 다른 권역에서 지정된 경우는 없으며 서남권역에 많은 비율을 차지하고 있다. 특히 서남1권역의 경우 51,569,155㎡로 전체에 약 64.3%로 매우 높은 비율을 보이고 있으며 서남 2권역의 경우는 21,294,982㎡로 26.55%를 차지하고 있다. 또한 서남3권역은 7,328,863㎡로 9.14%를 차지하고 있음을 알 수 있었다.

전체적으로 볼 때 도로폭이 넓은 지역에 지정되는 용도지구는 동남권역에 많은 비율을 차지하고 있고, 건축물의 규모를 감소시킬 수 있는 요소를 갖고 있는 용도지구는 동북이나 서북권역에 많이 분포되고 있어 지역적 특성을 고려한 세분화 기준이 마련되어야 할 것이다.

(3) 용도지역 현황

용도지역 중 일반주거지역의 면적 분포를 보면 동남권역이 서울시 전체에 약 23%를 차지하고 있으며, 동북권역의 경우는 5개 자치구임에도 불구하고 약 19.8%의 비율을 보이고 있다. 특히 전용주거지역에서는 서초구와 강남구의 합계가 약 660,000㎡로 전체에 약 15.9%를 차지하고 있는 반면에 성북구의 경우는 22%로 매우 높게 나타나고 있고 특히 제1종 전용주거지역으로 지정된 구는 강북의 경우 종로구, 용산구, 광진구, 성북구, 서대문구로 나타났으며, 강남의 경우는 서초구와 강남구만 지정되고 있음을 알 수 있다.

또한 상업지역의 분포를 보면 종로구와 중구, 영등포, 강남구가 많은 분포를 보이고 있으며, 권역별로 파악하여 보면 동남권역의 경우 약 23% 분포하고 있으며, 동북권역의 경우에는 11.3%로 5개 구의 상업지역 비율이 동남권역의 1/2배 정도 밖에 되지 않음을 알 수 있었다.

또한 공업지역은 영등포구에서 가장 많은 분포를 보이며, 다음으로는 구로구, 금천구, 성동구의 분포로 되어 있다. 특히 서남1권역과 서남2권역의 공업지역의 분포는 80.8%로 나타났으나 동남권역에는 분포되어 있지 않음을 알 수 있었다.

이와 같이 상업지역이 많은 지역은 공간 위계상 용도지역이 제3종 일반주거지역이 지정될 가능성이 많으며, 전용주거지역이 많은 자치구는 그 인접지역 역시 제1종 일반주거지역으로 지정될 가능성이 높으므로 지역적 특성을 고려한 매뉴얼이 필요하다고 판단된다.

(4) 도 로

도로의 폭원은 전면도로에 의한 사선제한 규정이 있기 때문 건폐율, 용적률과 더불어 건축물의 규모를 산정하는데 매우 중요한 요소가 된다. 특히 20m 이상의 도로에 접하는 경우에는 일조권 적용만 받지 않아 건축물의 규모를 증대시킬 수 있는 요소에 해당됨으로 종세분화에 커다란 영향을 미칠 것이라 예상된다.

먼저 도로의 비율을 권역별로 파악하여 보면 동북1권역이 1,354,087m로 17.06%를 차지하고 있으며 동북 2권역의 경우는 1,361,544m로 약 17.1%를 차지하고 있다.

또한 서북권역은 1,024,195m로 약 12.9%를 차지하고 있으며, 서남1권역은 약 10.54%, 동작구는 약 6.797% 그리고 동남권역은 1,397,311m로 17.61%를 차지하고 있다.

전체적으로 보면 도로의 비율은 큰 차이를 보이고 있지는 않고 있다. 그러나 중요한 것은 각 자치구별로 분포되어 있는 도로의 폭원이 매우 중요한 역할을 할 것으로 판단된다.

도로의 폭원별 분포를 보면 광로(40m 이상)의 경우는 동북1권역의 경우 10,170m로 전체에 약 4.2%를 차지하고 있으며 동북2권역의 경우는 7,540m로 약 3.1%의 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

또한 서북권역의 경우는 16,385m로 약 6.8%의 비율을 보이고 있으며, 서남1권역은 11.97%로 그리 낮지 않게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

또한 서남2권역에서는 20,847m로 약 8.7%의 비율을 보인 반면 서남3권역은 9.28%를 보이고 있다. 그러나 동남권역의 경우는 105,214m로 전체에 약 43.97%를 차지하고 있어 지역적 차이가 매우 높은 것으로 나타났다.

또한 대로의 경우를 보면 동북1권역은 109,461m로 약 16.1%를 보이고 있어 광로에 비하여 매우 높은 비율을 보이고 있으며, 동북2권역의 경우는 105,883m로 15.58%로 나타내고 있어 동북1권역과 마찬가지로 광로에 비하여 대로의 비율이 많은 것으로 나타났다.

또한 서북권역의 경우는 85,404m로 약 12.56%를 차지하고 있으며, 서남1권역의 경우는 9.65% 그리고 서남2권역의 경우는 84,558m로 12.44%를 차지하고 있다. 서남3권역의 3.58% 그리고 동남권역의 경우는 121.721m로 약 17.9%로 광로에 비하여 전체 비율은 낮아 졌지만 역시 다른 권역에 비하여 가장 높은 비율을 차지하고 있었다.

또한 중로의 경우를 보면 동북1권역은 136,983m로 약 16.81%를 보이고 있어 대로와 비슷한 비율을 보이고 있

으며, 동북2권역의 경우는 139,423m로 17.11%로 나타내고 있어 동북1권역과 마찬가지로 대로와 비슷한 비율을 나타내고 있었다.

또한 서북권역의 경우는 76,622m로 약 9.4%를 차지하고 있으며, 서남1권역의 경우는 5.96% 그리고 서남2권역의 경우는 95,711m로 11.746%를 차지하고 있다. 서남3권역의 7.03% 그리고 동남권역의 경우는 184,040m로 약 22.58%로 대로에 비하여 높은 비율을 갖고 있으며 역시 다른 권역에 비하여 가장 높은 비율을 차지하고 있었다.

또한 중로의 경우를 보면 동북1권역은 1,097,473m로 약 17.69%를 보이고 있어 대로와 약간의 차이를 보이고 있으며, 동북2권역의 경우는 1,108,694m로 17.878%로 나타내고 있어 대로와 비슷한 비율을 나타내고 있었다.

또한 서북권역의 경우는 845,784m로 약 13.63%를 차지하고 있으며, 서남1권역의 경우는 약 10% 그리고 서남2권역의 경우는 635,974m로 10.25%를 차지하고 있다. 서남3권역의 7.02%로 비율로 보면 중로(12m25m 미만)와 차이를 보이고 있지 않고 있다. 그리고 동남권역의 경우는 986,336m로 약 15.9%로 나타났다.

전체적으로 보아 중랑구와 강북구의 경우는 광로의 분포가 없으며, 동북 2권역에서도 마찬가지로 노원구의 경우 광로가 분포되어 있지 않으며 전체 면적은 9.8%로 동남권역과 동북권역의 광로 분포 비율은 매우 차이가 나는 것으로 파악되고 있다.

또한 대로(25m40 m 미만)의 경우는 동남권역의 경우 약 18%의 비율을 보이고 있으며 간선도로라 파악될 수 있는 25m도로 이상은 동남권역의 경우 24.7%로 다른구에 비하여 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 중로의 비율도 동남권역이 22.5%, 동북 1권역이 18.1%로 파악되고 있다.

광로, 대로, 중로의 비율이 동남권역의 비율이 높은 만큼 소로의 경우는 동북1권역이 23%, 동남권역이 15.9%로 동북권역이 높게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

물론 위에서 언급한 내용은 구 전체를 대상으로 파악하였기 때문에 주거지역만 조사·분석할 경우는 다른 자료가 도출될 가능성도 있지만 현재 나타난 도로의 비율로 본다면 역시 주거지역도 큰 무리없이 동남권역이 높을 것으로 판단된다.

따라서 도로의 폭원이 넓게 분포되어 있는 경우 대부분 고층 건축물이 입지할 가능성이 있고 이러한 고층건축물의 입지는 종 세분화 결정시 제3종으로 분포될 가능성이 매우 높다고 판단된다.

4.2 일반주거지역 세분화의 실태와 문제점 분석

본 절에서는 제3장의 일반주거지역의 세분화 현황을 중심으로 그 내용과 문제점을 분석하기로 한다.

(1) 제3종 일반주거지역 현황

제3종 일반주거지역의 현황을 파악하여 보면 표에서 보는 바와 같이 노원구가 55.3%로 높은 비율을 보이고 있으며, 강동구와 송파구의 비율이 같게 나타나고 있다.

표6. 자치구별 도로 폭원별 현황 단위 : m

구 분	합 계	광 로 (40m이상)	대 로 (25m40m미만)	중 로 (12m25m미만)	중 로 (12m미만)	광장 (개소)
2001	7,935,089	239,274	679,719	814,789	6,201,307	79
종 로	270,580	7,950	23,872	28,804	209,954	10
중 구	110,669	9,002	15,420	20,797	65,450	14
용 산	277,692	11,289	43,416	26,463	196,524	4
성 동	400,776	2,170	22,170	46,789	329,647	5
광 진	321,510	3,700	25,298	25,966	266,546	2
동대문	318,842	4,300	35,206	28,678	250,658	5
중 랑	312,959	-	26,787	35,550	250,622	1
성 북	611,304	1,640	26,931	39,257	543,476	-
강 북	217,527	-	15,210	26,532	175,785	1
도 봉	250,156	5,900	16,159	22,039	206,058	-
노 원	282,557	-	47,587	51,595	183,375	-
은 평	326,547	1,450	31,209	18,433	275,455	1
서대문	300,288	5,917	27,845	21,037	245,489	4
마 포	397,360	9,018	26,350	37,152	324,840	5
양 천	396,631	7,208	26,223	8,771	354,429	2
강 서	365,899	21,453	39,403	39,842	265,201	6
구 로	273,909	8,907	24,737	23,739	216,526	3
금 천	177,652	5,080	5,730	31,959	134,883	1
영등포	385,559	6,860	54,121	40,013	284,565	4
동 작	224,443	10,619	14,939	32,296	166,589	3
관 악	314,918	11,597	9,385	25,037	268,899	-
서 초	345,957	37,927	35,256	40,450	232,324	4
강 남	422,189	33,827	31,974	54,349	302,039	2
송 파	351,535	19,998	34,931	51,027	245,579	1
강 동	277,630	13,462	19,560	38,214	206,394	1

다음으로는 강남구와 서초구 순으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 물론 표에서 나타난 비율은 서울시 전체에 대한 비율이 아니라 자치구 일반주거지역 중 제3종으로 지정된 비율이기 때문에 지역적으로 차이는 있을 수 있지만 제4장 제1절에서 분석한 내용대로 공동주택 건립비율이 높고 건축허가 건수가 많아 개발이 활발히 이루어진 동남권역이 매우 높은 비율을 나타낸다고 할 수 있다. 특히 종 세분화시 현황을 위주로 지정하였기 때문에 기반시설과 밀도가 높게 나타나고 있는 지역이 제3종 일반주거지역이 많게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

표7. 제3종 일반주거지역 현황 단위 : %

높 은 비 율		낮 은 비 율	
자치구	비율	자치구	비율
노원구	55.3	금천구	14.7
송파구	49.8	은평구	18.2
강동구	49.8	서대문구	18.9
강남구	47.8	성동구	20.3
서초구	43.0	관악구	20.8
강서구	43.0	광진구	22.0

그리고 제3종 일반주거지역의 비율이 가장 낮은 구는 금천구로서 14.7%에 불과하게 나타나 가장 높은 비율을 보이고 있는 노원구에 비하면 3.76배 가량 적게 나타나 있고, 동남권역의 제3종 일반주거지역의 평균치인 40.1%에 비교한다 하여도 약 2.72배 정도 적게 분포하고 있음을 알 수 있었다. 다음은 은평구로서 18.2%, 서대문구

18.9% 순으로 나타났으며, 성동구, 관악구, 광진구가 다음으로 비슷한 비율을 보이고 있다.

물론 현황위주로 지정되었다 하더라도 제3종 일반주거지역으로 지정되었을 경우는 건축물 규모 산정시 용적률 250% 그리고 층수의 규제를 갖지 않고 있기 때문에 건축물의 고층화를 꾀할 수 있으나 이와 반대되는 경우에는 건축물 규모설정에 매우 어려움으로 작용하고 있기 때문에 개발의 잠재력 및 지역의 발전방향이 퇴색될 우려가 있으므로 도시관리계획 운용시에는 지역적 특성을 고려한 세분화 기준을 정하는 것이 타당할 것이라 판단된다.

(2) 제2종 일반주거지역(12층) 현황

제2종 일반주거지역은 용적률 200%에 층수는 12층 정도 건립되는 지역으로서 제3종 일반주거지역에 비하여 건축물의 규모는 적어지더라도 개발의 잠재력을 어느 정도 고려할 수 있는 지역이라 판단된다.

표8. 제2종 일반주거지역(12층) 현황 단위:%

높은 비율		낮은 비율	
자치구	비율	자치구	비율
광진구	25.2	강북구	7.0
강남구	20.9	관악구	7.1
영등포구	19.9	강서구	7.2
마포구	17.9	은평구	7.4
송파구	17.3	도봉구	8.4
강동구	17.3	성동구	9.3

먼저 제2종 일반주거지역으로 가장 높은 비율을 보이고 있는 자치구는 광진구로서 약 25.2%를 차지하고 있으며, 다음으로는 강남구 20.9%로 나타나고 있다. 영등포구가 19.9%의 비율을 보이고 있으며, 송파구와 강동구의 경우에는 약 17.3%로 나타나 서초구를 제외하고 동남권역의 3개 구가 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있었다. 제2종 일반주거지역으로 낮은 비율을 보이고 있는 경우는 먼저 강북구가 7.0%로 가장 높은 광진구와 3.6배의 차이를 보이고 있으며, 관악구 7.1%, 강서구 7.2%, 은평구 7.4%로 매우 낮게 나타나 있음을 알 수 있다. 특히 높은 비율을 차지하고 있는 자치구의 평균값은 대략 20% 정도로 나타나고 있으며, 낮은 비율을 나타내는 자치구의 평균값은 약 7.73%를 차지하고 있어 높은 비율의 자치구와 낮은 비율 자치구는 약2.6배 정도의 차이를 보이고 있다.

(3) 제2종 일반주거지역(7층) 현황

제2종 일반주거지역(7층)의 경우는 용적률 200%, 층수는 7층으로 제한되는 지역으로 같은 제2종 일반주거지역이라도 12층까지 층수를 제한하는 지역과 건축물 규모에 차이를 보일 수 있다. 먼저 표에서 보는 바와 같이 강남구와 서초구, 노원구, 송파구, 강동구는 낮은 비율에 속하는 자치구에 속하고 제3종과 제2종 일반주거지역(12층)에서 낮은 비율에 속하던 구로구와 금천구, 중랑구 등은 제2종 일반주거지역(7층)에서는 높은 비율에 속하는 자치구로 파악되었음을 알 수 있었다.

먼저 높은 비율의 자치구를 파악하여 보면 영등포구가 50.1%로 매우 높은 비율을 보이고 있으며, 구로구 47.3%, 성동구 47.0%, 금천구 45.9%로 나타나고 있다.

표9. 제2종 일반주거지역(7층) 현황 단위 :%

높은 비율		낮은 비율	
자치구	비율	자치구	비율
영등포구	50.1	강남구	15.2
구로구	47.3	서대문구	23.7
성동구	47.0	서초구	21.2
금천구	45.9	노원구	21.4
중랑구	44.9	송파구	23.7
마포구	44.9	강동구	23.7

다음으로는 중랑구와 마포구가 그 뒤를 잇고 있다. 또한 낮은 비율을 갖고 있는 자치구의 경우는 강남구가 15.2%로 제2종 일반주거지역의 비율이 가장 낮게 나타나 있으며, 다음으로는 양천구, 서초구, 노원구이며, 송파구와 강동구의 경우는 각각 23.7%의 비율을 보이고 있음을 알 수 있었다.

(4) 제1종 일반주거지역 현황

제1종 일반주거지역은 용적률 150% 미만, 층수는 4층 이하로 건축물 규모를 제한하는 지역으로 양호한 주거환경을 확보하기 위한 지역이라 할 수 있다. 먼저 높은 비율을 보이고 있는 지역은 서대문구 45.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 가장 낮은 비율인 강동구 3.7%에 비하면 서대문구는 약 12.19배로 높게 나타나 지역적인 편차가 너무 큰 것으로 판단된다. 다음은 관악구로서 36.8%의 비율을 보이고 있으며, 성북구 30.9%를 나타내고 있고 은평구, 강북구, 금천구 등으로 나타났다.

표10. 제1종 일반주거지역 현황 단위:%

높은 비율		낮은 비율	
자치구	비율	자치구	비율
서대문구	45.1	강동구	3.7
관악구	36.8	영등포구	6.3
성북구	30.9	마포구	8.0
은평구	29.4	송파구	9.2
강북구	28.3	노원구	10.4
금천구	26.4	중랑구	11.2

이러한 제1종 일반주거지역의 지정은 위에서 언급한 바와 같이 지역의 개발잠재력과 개발방향에 커다란 영향을 미칠 가능성이 있어 세분화 기준이 지역적 특성을 고려한 기준이 되어야 할 것이라 판단된다.

(5) 제3종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(12층) 비율

일반주거지역에서 가장 건축물 규모를 크게 할 수 있는 제3종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(12층)을 합한 비율을 자치구별로 보면 다음과 같다.

먼저 가장 높은 구는 강남구로서 68.7%를 차지하고 있으며, 다음은 노원구 68.2%의 비율을 보이고 있다. 그리고 송파구, 강동구, 서초구의 순으로 나타나 아파트 단지가 밀집되어 있는 노원구를 제외하면 동남권역이 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있어 지역적 편차가 매우

클 것으로 판단된다.

특히 제3종과 제2종 일반주거지역을 합한 비율이 낮은 자치구를 파악하여 보면 은평구 25.6%로 나타났으며, 높은 비율의 자치구의 평균치와 낮은 비율의 자치구 평균치를 비교하여 보면 2.33배로 그 격차가 매우 큰 것으로 나타나 지역의 균형개발에 문제점이 내포되어 있다.

표11. 제3종 · 제2종 일반주거지역 현황 단위:%

높 은 비 율		낮 은 비 율	
자치구	비율	자치구	비율
강남구	68.7	은평구	25.6
노원구	68.2	금천구	27.7
송파구	67.1	관악구	27.9
강동구	67.1	강북구	29.3
서초구	58.4	성동구	29.6
마포구	47.1	서대문구	31.2

(6) 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(7층) 비율

다음은 건축물의 규모 산정보다는 주거환경을 유지하고자 하는 지역, 즉 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(7층)의 경우를 보면 위에서 언급한 제3종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역의 합한 비율이 가장 낮은 자치구 6개 구가 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

먼저 은평구를 보면 74.4%로 주거지역의 대부분이 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 다음은 금천구 72.3%를 보이고 있다. 관악구, 강북구 등이 다음 분포를 보이고 있으며 성동구 70.4%, 서대문구 68.8%로 나타나 있다.

표12. 제1종 · 제2종(7층) 일반주거지역 현황 단위:%

높 은 비 율		낮 은 비 율	
자치구	비율	자치구	비율
은평구	74.4	강동구	27.4
금천구	72.3	강남구	31.3
관악구	72.1	노원구	31.8
강북구	70.7	송파구	32.9
성동구	70.4	서초구	41.6
서대문구	68.8	광진구	52.3

다음은 낮은 비율을 보이고 있는 자치구는 강동구가 27.4%로 높은 비율을 나타내고 있는 은평구와는 약 2.7배의 차이를 보이고 있으며, 강남구 31.3%, 노원구 31.8% 그리고 송파구 32.9%, 서초구 41.6%를 보이고 있다. 높은 비율의 자치구의 평균값과 낮은 비율 자치구의 평균값을 비교하여 보면 약 2.2배의 차이를 보이고 있음을 알 수 있었다.

4.3 세분화 조정을 위한 건축물 현황 분석

본 절에서는 기존의 제2종 일반주거지역을 제3종 일반주거지역으로 상향조정하기 위하여 제2종 일반주거지역으로 지정된 곳 중 서울시에서 규정하고 있는 간선도로(25m)는 아니지만 지역적으로 간선도로 역할을 하고 있는 20m 도로에 인접한 블록의 건축물 현황을 파악하여 그 내용을 분석하기로 한다.

본 내용은 건축물 허가대장을 기초로 작성되었으며, 특히 지역의 특성을 반영하기 위하여 현장조사를 병행하여 금천구 520개 중 434개를 유효 처리하였으며, 중랑구는 280개중 176개, 서대문구는 182개중 116개를 유효 처리하여 그 내용을 집중 분석하였다.

먼저 대지면적의 현황을 보면 금천구의 경우 최대 대지면적은 3,592.2㎡로 나타났으며, 중랑구의 경우는 2,032.1㎡ 그리고 서대문구는 1,502.8㎡의 현황을 보였다. 최소 대지면적은 자치구별로 차이가 있으며, 평균 대지면적은 금천구 210.78㎡, 중랑구 208.55㎡, 서대문구는 226.72㎡로 일반주거지역의 대지면적과 큰 차이를 보이고 있지는 않았다.

따라서 이러한 지역은 상업시설 이용객의 불편은 물론 상권의 활성화에 저해요소로 작용되고 있으므로 민간부문 보다는 공공부문에서 협소한 이면도로 폭의 확보, 주차장 등의 확보가 요구된다. 그렇지 않을 경우 소규모 필지로 형성된 중심지이기 때문에 용도의 혼합에 따른 상권의 쇠퇴가 예상되므로 용도지역을 상향조정하여 상권의 활성화를 도모하는 것이 필요하다. 이럴 경우 상업기능의 활성화에 따른 유동인구 증가가 예상되므로 34개 필지규모로 필지간의 공동개발을 유도하는 동시에 필지규모에 비해 과다 개발되는 규모는 제한하는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한 건폐율의 현황을 보면 현행 법령과 차이는 있지만 금천구 79.49%, 중랑구 63.73%, 서대문구 78.93%를 차지하고 있으며, 평균 건폐율은 대략 51%로 나타났다.

이는 거의 대부분의 건축물이 법에서 요구하고 있는 건폐율을 모두 적용 받고 있기 때문에 오픈 스페이스 등의 쾌적 요소의 확충이 필요한 지역이지만 지가, 사유재산권 침해, 재정여건 등으로 공공부문의 투자가 곤란할 경우 적정규모 이상의 필지에 대지내 공지를 활용한 준공공공간의 조성을 위하여 새로운 방안이 모색되어야 할 것이다.

건축물의 평균높이를 보면 금천구 9m, 중랑구 7.29m, 서대문구 6.28m로 도로폭에 비하여 건축물의 높이는 매우 낮은 것으로 판단되며, 용적률과 관련하여 금천구의 평균 용적률은 122.22%, 중랑구 114.21%, 서대문구 98.33%로 매우 낮은 것으로 파악되고 있다.

이는 도로폭은 20m이나 대지면적이 협소하여 대개 23층 규모로 축조된 건축물이 많아 지역적으로 개발되지 못한 실정이라 하겠다.

이러한 내용은 지상 층수에서 파악하듯이 평균 금천구 2.54, 중랑구 2.35, 서대문구 2.11층으로 나타나고 있다.

또한 개발의 잠재력을 향상시키기 위하여 기존의 건축년도를 분석하여 보았다. 먼저 금천구의 경우는 1970년대가 76개소, 중랑구 41개소, 서대문구 83개소로 나타났으며, 1980년대의 건축건수는 금천구 207개소, 중랑구 43개소, 서대문구 21개소로 나타났다. 1990년대는 금천구 134개소, 중랑구 84개소, 서대문구 12개소로 나타나 있다.

따라서 이러한 지역은 향후 5년 후 도시관리계획 운용시에는 1980년대 건축물까지 재건축할 가능성이 있으므로 이러한 건축년도 부분을 세분화기준에 적용시켜야 할 것이다. 이렇게 1980년대까지 적용하게 되면 금천구의 경우는 전체에 65%, 중랑구 47.72%, 서대문구 89.6%로 그 지역의 2/3 이상이 노후화 되어 있으므로 개발을 활성화 시켜야 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

따라서 전반적으로 보면 지역적으로 간선도로 역할을 하고는 있으나 지역적으로 활성화되어 있지 못한 지역은 현재의 제2종 일반주거지역으로는 지역의 개발에 커다란 문제가 야기될 수 있다고 판단되므로 지역의 활성화를 유도하기 위하여 우선 용도지역을 상향조정하여 지역적 개발 잠재력을 갖게 할 필요가 있으며, 이러한 지역은 지구단위계획구역으로 지정하여 지역의 문제점과 개발잠재력을 심층적으로 파악하여 서울시 공간구조상 생활권 중심의 역할을 할 수 있도록 지역활성화를 꾀하여야 할 것이다.

이러한 내용으로 20m 도로를 간선도로로 지정하여 운용한다면 다음과 같이 종세분화의 비율이 변화될 것이라 분석된다.

표13. 자치구별 일반주거지역 변경 면적

구분	일반주거지역면적(㎡)	제2종 면적(㎡)	제3종 면적(㎡)	변경면적(㎡)	2종 변경	3종 변경
금천구	5,539,000	13%	14.7%	374,000	6.2%	21.48%
		721,000㎡	815,000㎡		346,105㎡	1,189,895㎡
중랑구	9,437,507	14.4%	29.5%	172,726	12.6%	31.3%
		1,363,242㎡	2,787,149㎡		1,190,516㎡	2,959,875㎡
서대문구	14,842,465	12.3%	18.9%	90,726	11.7%	19.5%
		1,829,740㎡	2,803,005㎡		1,739,014㎡	2,893,731㎡

표에서 보는 바와 같이 금천구의 경우는 20m 도로를 간선도로로 설정하고 종을 변경시킨다면 제3종 일반주거지역이 14.7%에서 21.48% 정도 상향조정되며, 제2종 일반주거지역의 경우는 13%에서 6.2%로 하향될 가능성이 높다. 또한 중랑구의 경우는 제3종 일반주거지역이 29.5%에서 31.3%로 약간의 증가를 보이며, 제2종 일반주거지역의 경우는 14.4%에서 12.6%로 하향 조정된다. 또한 서대문구의 경우는 20m도로 에 인접한 부분이 적기 때문에 제3종 일반주거지역의 경우 18.9%에서 19.5%로 약간의 증가율만 보이고 있으며, 제2종 일반주거지역의 경우는 12.3%에서 11.7%로 하향 조정된다. 강남구의 경우는 본 연구의 목적상 이용될 수 있는 20m 도로가 없으므로 분석에서 제외되었다.

5. 결 론

지금까지 분석한 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 필지별로 분석한 건축물 규모와 자치구 종 세분화 결과와 연계하여 연상면적을 파악해 보면 도시기반시설이 미비하고 주거환경이 낙후되어 있는 금천구, 중랑구, 서대문구의 경우는 현재의 현황에서도 저층·저밀도로 개발되어 있다. 또한 종세분화 결정에서도 현황을 위주로 지정되었기 때문에 제3종의 비율이 매우 낮게 나타나고 있다.

따라서 연상면적에서도 도로 폭이 좁고, 종별 용적률이 차등화 되어 있기 때문에 동남권역인 강남구와 비교하여 매우 큰 차이를 보이고 있으며, 특히 금천구와 강남구의 경우는 제3종 일반주거지역의 비율은 약 3배 정도의 차이를 보이고 있으나 연상면적에서는 약 12.5배로 나타나 향후 도시의 발전방향에 커다란 문제를 야기될 수 있으므로 도시관리계획 운용시에는 지역적 특성을 고려한 매뉴얼을 기초로 하여 지역의 형평성과 균형개발에 많은 역점을 두어야 할 것이다.

둘째, 종 세분화는 용적률의 저하로 인한 개발의 한계가 가장 어려움으로 나타나고 있어 현재 3개의 종으로 구분하는 일반주거지역을 좀더 세분화하여 현재 50% 간격으로 지정되어 있는 종별 일반주거지역의 용적률의 간격을 최소로 줄이거나, 제2종 일반주거지역을 7층과 12층으로 구분하듯이 종 내부에서 단계를 두어 제1종 3단계, 제2종 3단계, 제3종 3단계 등으로 구분하여 일반주거지역의 세분화를 구체화시키는 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 세분화 메뉴얼에서 현재 25m로 설정된 간선도로를 지역의 특성을 고려하여 간선도로의 역할을 하고 있는 20m25m 도로로 융통성 있게 지정한다면 제3종 일반주거지역이 낮은 중랑구, 성북구, 은평구, 금천구 등의 분포비율이 상당히 많은 부분 상승될 가능성이 있으며, 이는 지역의 특성에 맞는 잠재력을 유도하여 도시개발 및 관리에 매우 중요한 역할을 담당할 것이라 판단된다.

본 연구의 사례대상지에서 파악하여 보면 금천구는 제3종 일반주거지역이 14.7%에서 21.48%로 약 6.78%의 증가를 보이고 있고, 중랑구의 경우는 29.5%에서 31.3%로 약 1.8%의 변화를 보이고 있으며, 서대문구의 경우는 18.9%에서 19.5%로 약 0.6% 상향조정되어 지역적 특성을 고려한 토지이용의 효율화로 인하여 지역 발전에 매우 커다란 영향을 미칠 것이라 판단된다.

참 고 문 헌

1. 김영하 역, 마이크로 도시계획과 토지이용, 대한교과서 주식회사, 1992. 3
2. 이원근 외, 지구단위계획 활성화 방안에 관한 연구, 대한건축학회 추계학술논문집, 2000
3. 이원근, 지구단위계획에서 건축규제에 관한 연구, 단국대학교, 박사학위 논문, 2000.
4. 이원근외, 일반주거지역내 기준용적률 설정에 관한 연구, 대한건축학회 춘계학술논문집, 2000. 4
5. 이창구, 일반주거지역 세분화의 적용에 관한 연구, 단국대학교 박사학위 논문, 2003.12