아파트 난개발 용적률로 해결되지 않는다

- 지구단위계획 등 세부설계지침 필요 -

최 용 묵(한국주택협회 이사)

현실에 맞는 대안 제시돼야

최근 서울시 주변도시에서 많은 무질서한 개발이 이루어지고 있고, 서울시도 재개발·재건축 등으로 초고층아파트를 마구 건설함으로써 많은 사람들이 이러한 개발형태를 우려하고 있어 정부에서도 이를 방지하기 위한 여러 가지 규제방안을 내놓고 있는데 이러한 원칙에 대하여는 전적으로 동의하고 필요한 조치라고 본다.

그러나 도시는 유기체적인 것이며 이상형으로만 개발할 수는 없는 것이고, 현실과 이상을 수용하는 최선의 대안이 제시되어야 한다고 생각한다.

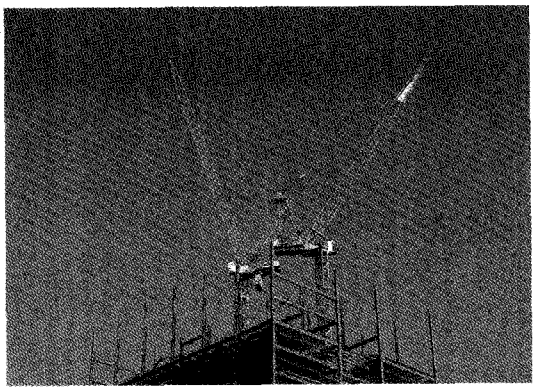
주택의 건설은 현실이기 때문에 수요와 공급의 원칙이 우선 고려 되어야 한다고 보며, 서울시의 주택보급율은 전국에서 최하위인 72% (전국 평균 93.3%) 이므로, 대통령 공약사안인 2002년까지 주택보급율 100% 달성을 위해서는 약 80만호의 주택을 더 공급해야 하고 매년 27만호 이상을 건설해야 하며, 이를 위해서는 신규택지가 대략 800만평(용적율 300%기준)이 필요하다고 보는데, 서울시에서는 그만한 신규택지가 없다.

따라서 이러한 주택부족률을 서울 인근 수도권에서 어느 정도 흡수한다 하더라도, 나머지는 재개발·재건축 등으로 메꾸어 갈 수 밖에 없는 실정이다.

외국의 사례를 보더라도 국토가 협소한 홍콩, 싱가포르 등은 70년대부터 20~30층의 초고층 아파트와 주상복합 건축물 등을 건설하여 주택부족 문제를 해결해 왔고, 일본 미국 대만이 모두 주거지역에서 400~500%까지의 용적률을 허용하고 있다.

그러나 그 규제 방법에 있어서는 용도지역의 세분화 등으로 그 기법은 다양하고 구체화되어 있어 도시 기능이나 경관 등에 문제가 최소화되도록 하고 있다.

지금 문제가 되고 있는 주거지역의 용적률을 300%로 할 것인가 200%로 할 것인가 또는 그 중간 어느 정도로 할 것인가 하는 논의를 계속하여 그 적정 수준을 도출하려고 하는데 이것은 어떻게 보면 어리석은 짓이고 그 적정기준을 찾지도 못할 것이다. 그것은 용적률을 낮추는 것만이 현재 서울시가 갖고 있는 도시문제를 해결하기 위한 최선의 방안이라는



생각이 잘못 되었기 때문이다.

용적률이란 토지면적에 대한 건축물의 전체 볼륨을 백분률로 나타낸 것이므로 용적률이 낮으면 과밀은 어느 정도 막을 수 있겠으나, 같은 용적률에서도 건물의 층수를 높이면 단지 공간이 그만큼 넓어질 수 있어 쾌적한 주거환경을 만들 수 있는 것이므로 용적률은 입지여건이나 주변 상황등에 따라 신축적으로 운영되는 것이 바람직한 것이며, 이를 일률적으로 낮추어 적용하는 것은 토지이용 측면에서도 합리적이라 할 수 없을 것이다.

서울시는 앞에서 말한 주택부족 문제를 해결해야 하고 그동안 추진되어온 재개발 · 재건축사업 등이 원활히 마무리 되도록 현실을 충분히 수용해야 할 필요가 있으며, 그러기 위해서는 용적률을 일괄적으로 낮추어서는 안되고, 금번 개정 시행령에서 조례기준을 100% 이상 낮추어 정한 것이므로 그 상한 기준은 그대로 받아 2종 일반주거지역은 250%, 높이제한 15층, 3종 일반주거지역은 300%로 해야하고 앞으로 이러한 것이 도시경관이나 도시기능에 저해될 우려가 있다고 판단된다면 다음과 같은 몇 가지 대안이 제시 될 수 있을 것이다.

용도지역 더 세분화돼야

첫째, 서울시는 예고행정을 해야 한다.

재개발 · 재건축사업은 사업승인을 받기 이전 2~3년 전부터 주민과의 이주비문제, 추가부담금, 일반분양세대수 등 사업계획의 내용이 거의 확정되는 것이므로 도중에 이러한 합의 내용을 변경해야 하는 법령의 개정이나 규제는 사업자체를 불가능하게 하고 민원의 소지가 되므로 법령의 개정시에는 시행유보기간을 충분히 주어야 한다.

둘째, 현재 일반주거지역은 1종, 2종, 3종으로 구분하여 1종은 저층주택, 2종은 중층주택, 3종은 중 · 고층 아파트 중심의 주거환경을 조성토록 되어 있는데, 서울시조례에서 금번 시행령 개정으로 약 100%정도씩 낮아진 용적률을 더 낮추기 위해서는 용도지역을 더 세분화할 필요가 있다고 본다.

예를 들어 3종 일반주거지역을 10~15종으로 더 세분화하여 입지여건이 주변에 공원 · 하천 등 공지가 있고, 대지형태도 반듯하고 평지로서 주변도로 여건에 문제가 없는 경우에는 인센티브를 부여하여 외국과 같이 용적률은 350%~400%까지 허용하는 반면, 구릉이나 입지여건이 열악하여 도시환경을 저해할 우려가 있다고 판단되는 지역에 대하여는 300% 이하로 제한하여 획일적인 규제가 아닌 입지여건과 도시경관을 충분히 고려한 규제가 되어야 한다고 생각한다.

셋째, 아파트의 경우 단지별로 좀더 구체화된 규제내용이 제시되어야 한다.

현행 제도하에서도 도시설계 또는 지구상세계획, 이번에 개정된 내용에 의하면 "지구단위계획" 등으로 이를 구체화해야 되고, 이것이

불가하다면 입지여건이나 주변 도로 현황 등에 따라 최소한도 단지 출입구, 아파트 형태, 고층 · 저층위치 등 외피공간계획을 수립할 수 있는 설계지침이 주어져야 하며, 이에 따라 그 지역에 합당한 용적률은 자연히 결정될 수 있다고 본다.

넷째, 실효성있는 심의제도 도입이다.

현재 미관심의, 경관심의 등과 같은 심의제도는 위원들에게 책임과 권한이 부여되지 않으므로 형식에 그치고 실효를 거두지 못하는 경우가 많다고 본다.

영국같은 경우는 공무원은 심의위원회에 자료준비와 검토의견서만을 제출하고 결정은 위원회에서 하고 있다.

우리도 10~15명의 위원들이 왈가왈부하다가 결국은 공무원들이 합의를 이끌어 가는 형식적인 심의보다는 양심과 소신을 갖춘 전문가로 심의위원회를 구성하여 이들에게 권한과 책임을 주어 심사하게 하는 제도를 도입해 보는 방안도 검토해 볼만하다고 본다. 이러한 것은 당사자들이 당장은 욕을 먹을 수도 있겠지만 장기적으로는 도시를 살리는 방안이 되지 않겠는가.

지역별 · 단지별로 합당한 건축계획 이루어져

끝으로, 서울시에서는 시행령에서 조례에 위임된 항목(용적률, 건폐율, 높이 등)에 얽매어 그 숫자의 적정성만을 마치 홍정을 하듯이 조정하여 조례를 제정하려고 하는 양상을 보이고 있는데, 선진화의 문턱에 선 우리가 아직도 이러한 행정을 해서는 않된다고 본다. 솔직히 말해서 시행령에 의존할 것은 위임된 근거 이외에는 아무것도 없다고 본다.

외국의 사례를 보아도 지자체에서 만드는 건축조례(Building Regulation) 가 법령보다도 분량도 많고 내용도 기하학적이고 구역별로 아주 구체화되어 있기 때문에 상위 법령은 별의미가 없는 것이다.

예를 들어 주거지역의 용적률이 같은 주거지역에서도 이를 16종까지 세분화하여 60%~500%(미국 필라델피아 조례)까지 차등을 주고 있고, 블럭별로 구체적인 설계지침을 제시하고 있다. 그 만큼 지역실정에 맞는 구체적인 규제를 하고 있는 것이므로 이런 것에 비하면 300%냐, 250%냐 하는 용적률의 기준치만을 논쟁하고 있는 우리 현실 자체가 한심하다고 하겠다.

아무튼 우리도 현재 '지구단위계획' 등 제도적인 근거가 마련되어 있으므로 주거지역의 용적률을 획일적으로 낮추는 것만이 최선이라는 발상을 탈피하고 지역별 또는 단지별로 합당한 건축계획이 이루어 지도록 노력하여야 할 것이다.