

SDI 정책리포트

# 주상복합건물의 계획적 관리방향

2011. 5. 30 제90호

양재섭 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 주상복합건물의 현황
- II. 외국의 중심지 및 상업지역 관리
- III. 주상복합건물의 계획적 관리방향

## 요 약

### 상업지역에서 주상복합건물의 과다 공급

외환위기 이후 서울의 토지이용에서 눈에 띄는 변화는 주상복합건물의 현저한 증가이다. 1990~2010년 상반기까지 상업지역에서만 193건의 건물에 42,000여 세대의 주택이 공급되었는데, 이는 경기 활성화를 위해 부동산 규제가 대폭 완화되었기 때문이다. 주상복합건물은 주로 지역중심지와 외곽의 상업지역에서 고층고밀로 건립되고 있다. 이로 인해 상업·업무공간이 잠식되는 것은 물론 기반시설의 부족과 경관 문제를 야기하고 있다. 주상복합건물의 주거비율은 평균 63%이지만, 80% 이상인 경우도 30%나 된다. 그러나 높은 주거비율에도 불구하고 주택공급은 제한적이다. 대부분 사업승인을 적용받지 않기 위해 300세대 미만으로, 절반 정도가 115㎡ 이상의 대형 주택으로 공급되기 때문이다. 이와 같은 역작용에도 불구하고, 주상복합건물에 대한 체계적인 관리방안은 아직까지 마련되지 않고 있다.

### 중심기능 육성을 전제로 한 외국의 중심지 및 상업지역 관리

외국 대도시들은 중심기능 육성을 전제로 중심지와 상업지역을 관리하고 있다. 뉴욕은 상업지역을 세밀하게 구분하여 용도와 밀도를 관리하고 있으며, 상업지역이 주거용도로 활용될 경우 해당 상업지역의 특성과 여건에 맞는 주거지역의 용적률(Residential District Equivalent)을 적용한다. 도쿄의 경우에는 도심·부도심·신거점 등 중심지별로 상업, 문화·교류, 생활지원 및 산업지원시설 등의 육성용도를 설정하고, 인센티브를 통해 육성용도를 유도하고 있다. 한편, 요코하마시는 도심기능 유도지구를 지정하여 도심부에 고층아파트가 무분별하게 건립되는 것을 제어하고 있다. 지구내 업무핵인 업무·상업 유도지구에서는 주거 입지를 허용하지 않고 있으며, 그 주변의 상주(商住) 공존지구에서는 주거 용적의 상한을 300%로 하고, 유도기능 도입시 그에 상응하는 주거 인센티브를 부여하고 있다.

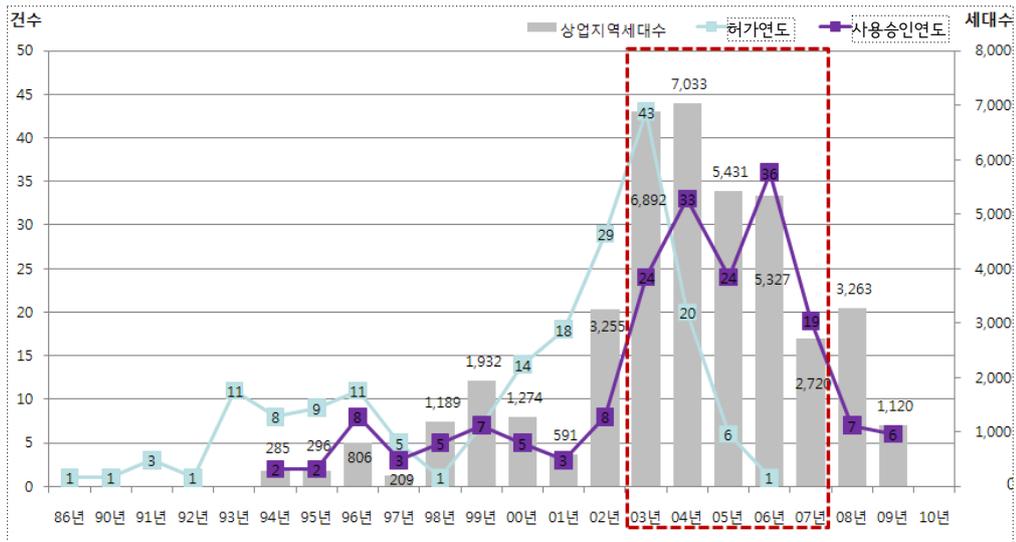
### 중심지 위계별 상업지역 육성 및 주상복합건물의 계획적 관리

주상복합건물의 계획적 관리를 위해서는 중심지 위계별 상업지역 육성방안과 주상복합건물에 대한 체계적인 관리방안이 필요하다. 중심지 위계에 따라 상업지역 육성전략을 수립하고 이와 더불어 주거 기능을 보완적으로 도입하는 원칙에 대한 공감대가 우선 마련될 필요가 있다. 좀더 세부적으로는 첫째, 중심지별 육성 전략을 수립하여 육성 용도를 설정하고, 중심지 특성과 여건에 따라 주거 비율을 차등 적용하는 방안이 필요하다. 둘째, 주상복합건물에 대한 법적 정의를 분명하게 하고, 사업승인 예외 요건을 강화할 필요가 있으며, 중소형 주택의 공급을 촉진하도록 관련규정을 개정한다. 셋째, 용도용적제의 운영방식을 개선하여 상업지역에서 주거 용도 도입시 용적률 상한을 설정하고, 육성용도 도입시 인센티브를 부여하는 방안을 검토한다.

## I. 주상복합건물의 현황

### 2000년 이후 주상복합건물 과다 공급

- 외환위기 이후 주상복합건물에 대한 규제 완화로 공급 증가
  - 주상복합건물은 1981년 이후 주택법상 사업계획 승인 예외 조항을 통해 공급되고 있으며, 명확한 법적 정의가 없는 상태
    - 300세대 미만, 세대당 주택규모 297㎡ 이하, 주거비율 90% 미만인 경우 사업승인 예외 적용을 받는 특례 적용
  - IMF 금융위기 극복을 위해 정부가 주거비율을 90%까지 완화하고, 각종 부동산 규제를 완화, 폐지하면서 주상복합 개발이 폭발적으로 증가
    - 1990~2010년 상반기까지 상업지역에 193건, 42,000여 세대 공급
    - 2000~2004년까지 5년간 허가건수 124건으로 64% 차지

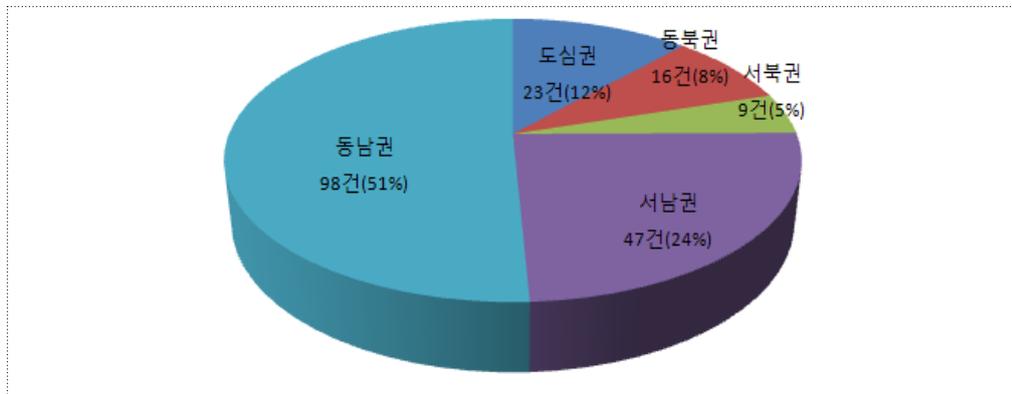


주 : 주상복합건물은 1990~2010년 6월까지 서울의 상업지역에 건립된 10층 이상을 대상으로 하였음.

[그림 1] 상업지역 주상복합건물의 연도별 공급 현황

□ 지역중심 이하의 중심지와 외곽 상업지역에 주로 입지

- 상업지역 주상복합건물은 동남권 98건(51%), 서남권 47건(24%) 등 전체의 75%가 한강 이남지역에 입지
- 특히, 서초·강남·송파 3개 구에 전체의 42%에 해당하는 81건 입지



[그림 2] 상업지역 주상복합건물의 권역별 입지 현황

- 도시기본계획상 중심지별로 보면, 도심(5%)과 부도심(26%)에 30% 입지
- 나머지 70%는 지역중심(31%)과 지구중심(19%), 그리고 중심지가 아닌 상업지역(19%) 등 중심지 위계가 낮거나 외곽의 상업지역에 입지

<표 1> 서울시 상업지역 주상복합건물의 중심지별 입지현황

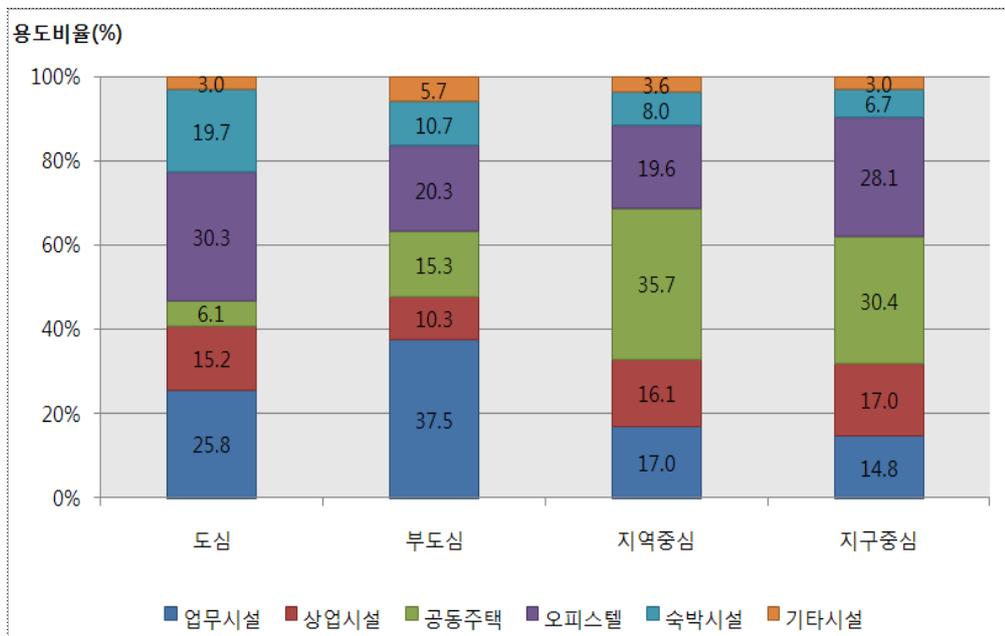
구분	건수(건)	비율(%)	세대수(세대)	비율(%)
도심	10	5.2	2,247	5.4
부도심	50	25.9	10,210	24.3
지역중심	59	30.6	12,627	30.1
지구중심	37	19.2	8,006	19.1
그외지역*	37	19.2	8,862	21.1
계	193	100.0	41,952	100.0

주 : 여기서 그외 지역이란 용도지역상 상업지역이지만 도시기본계획상 중심지에는 포함되지 않는 지역을 말함.

## 중심지 및 상업지역의 업무상업기능 잠식

### □ 중심지 및 상업지역의 업무공간 잠식

- 2001~2006년 서울의 상업지역에서 신축된 10층 이상 건축물(574건)에서 공동주택 및 오피스텔의 비율은 지구중심 59%, 지역중심 55%, 도심과 부도심은 각각 36%를 차지



자료 : 국토해양부 · 서울시, 2010, 「도시계획체계 유연화 방안」, 54쪽.

[그림 3] 서울시 상업지역 내 10층 이상 신축건축물의 용도분포(2001~2006)

- 1990년 이후 상업지역 주상복합건물의 주거 총연면적은 약 392만㎡로 추정
  - 이같은 물량을 오피스 면적으로 환산하면, 서울 파이낸스센터(지상연면적 약 8만㎡) 49개에 해당하는 물량
  - 현재의 개발 가능성과 사업성만을 고려하여 상업지역에 고밀 주상복합 개발을 과도하게 허용할 경우 중심지 발전 잠재력 저해 우려

- 고층고밀 개발로 인한 기반시설 부족 및 돌출형 개발에 따른 경관상의 문제 야기
  - 상업지역 주상복합건물의 평균 용적률은 732%(최고 1,107%), 평균 층수는 24층(최고 69층)으로 고층 고밀
  - 중심지 이외 상업지역에서 평균 용적률 780%와 평균 층수 26.5층의 돌출형 개발로 도시경관상의 문제를 비롯하여 인접지역 주민들과의 일조권 및 조망권 등의 분쟁 야기

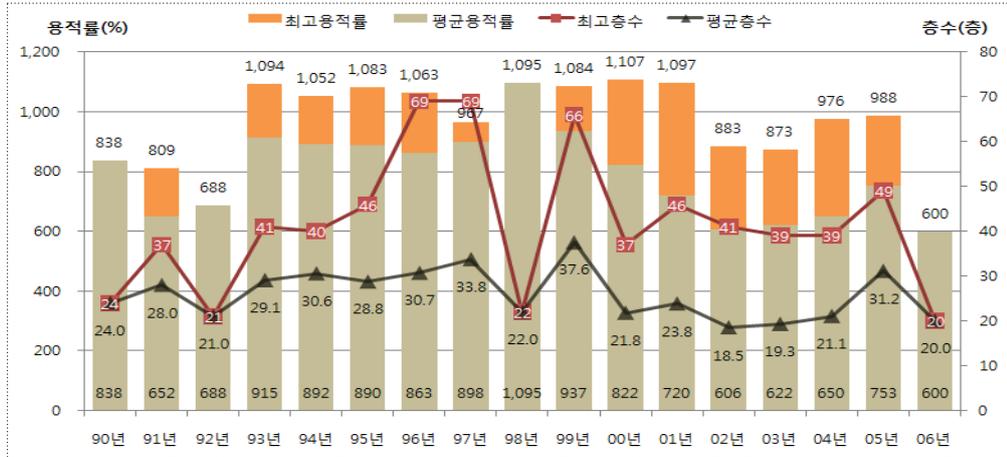
<표 2> 상업지역 주거복합건물의 중심지별 용적률 및 층수 현황

구분	용적률 (%)		층수 (층)	
	평균	최고	평균	최고
도심	719	988	22.0	32
부도심	733	1,097	21.4	41
지역중심	718	1,083	25.0	69
지구중심	705	1,018	24.4	69
그외지역	780	1,107	26.5	49
계	732	1,107	24.1	69



[그림 4] 도곡동 타워팰리스(좌) / 목동 하이페리온(우)

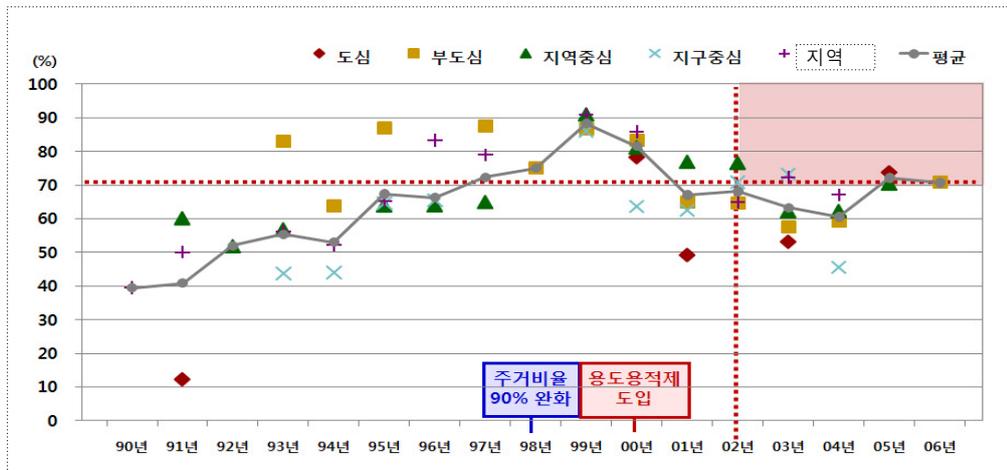
- 상업지역의 높은 용적률을 활용하여 공동주택인 주상복합건물이 입지
  - 주상복합건물은 기반시설과 공동주택 부대복리시설 설치 규정의 미적용으로, 학교, 도로 등 기반시설에 대한 과부하 문제 초래



[그림 5] 상업지역 주상복합건물의 허가연도별 용적률 및 총수 현황

□ 중심지 위계에 관계없이 70% 정도의 일률적인 주거비율

- 상업지역 주상복합건물의 평균 주거비율(지상부분)은 약 63% 수준
  - 중심지가 아닌 상업지역은 67%, 부도심은 65%, 지역·지구중심은 62%
  - 주거 비율이 80% 이상인 주상복합건물도 전체의 30% 차지
- 1990년대말 주거비율은 70%를 훨씬 상회, 2000년 용도용적제 이후 감소하다가 2005년 이후 70% 선 유지



[그림 6] 상업지역 주상복합건물의 허가연도별 평균 주거비율

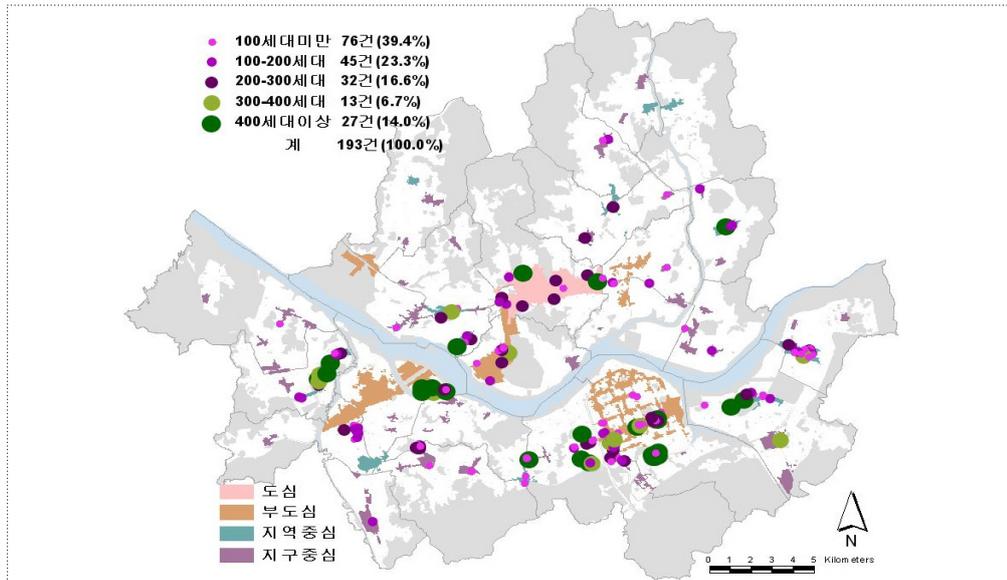
### 중대형 주택 위주의 공급으로 주택공급 효과 제한적

- 상업지역 주상복합건물의 70%는 85㎡ 이상 중대형 주택 규모
  - 국민주택 규모(85㎡ 미만)는 10,389세대로 전체의 30%에 불과
  - 115㎡(40평형) 이상의 대형 주택이 49%(16,870세대) 차지

<표 3> 상업지역 주상복합건물의 중심지별 주택규모 현황

구분	85㎡ 미만		85~115㎡		115~225㎡		225㎡ 이상		계	
	세대수	비율	세대수	비율	세대수	비율	세대수	비율	세대수	비율
도심	410	3.9	562	7.5	295	2.1	-	0.0	1,267	3.7
부도심	2,963	28.5	1,561	20.9	3,153	22.7	451	15.3	8,128	23.4
지역중심	2,620	25.2	2,040	27.4	4,950	35.6	1,144	38.8	10,754	31.0
지구중심	2,002	19.3	1,396	18.7	2,357	16.9	617	20.9	6,372	18.4
그외지역	2,394	23.0	1,893	25.4	3,163	22.7	740	25.1	8,190	23.6
계	10,389	100.0 (29.9)	7,452	100.0 (21.5)	13,918	100.0 (40.1)	2,952	100.0 (8.5)	34,711	100.0 (100.0)

- 대부분 300세대 미만으로 공동주택 부대복리시설 미설치
  - 상업지역 주상복합건물은 평균 217세대로, 주택법상 사업승인 예외 적용을 받는 300세대 미만으로 건립
  - 사업승인 예외의 경우 건축 인허가를 통해 건립되기 때문에, 공동주택의 부대복리시설 설치 및 주택공급 기준 적용에서 제외



[그림 7] 상업지역 주상복합건물의 세대수 현황

□ 용도용적제 완화 적용으로 관리에 한계

- 서울시는 2000년 주상복합 개발로 인한 상업지역의 주거지화를 방지하고, 원칙있는 상업지역 토지이용과 관리를 위해 '용도용적제' 도입
  - 상업지역 내 주상복합건물의 주거비율이 높아질수록 용적률 하향 조정
- 그러나 현행 용도용적제 용적률은 원칙적으로 적용할 때보다 사대문 내에서는 30~120%, 사대문 외에서는 50~100% 정도 완화되어 운용

<표 4> 현행 용도용적제에 의한 용적률과 원칙 적용 시 용적률 비교

주택연면적 비율 (%)	일반상업지역			
	4대문 내 (30~120% 완화)		4대문 외 (50~100% 완화)	
	현행 적용 용적률	원칙 적용 시	현행 적용 용적률	원칙 적용 시
80~90 미만	480% 이하	360% 이하	제한	제한
70~80 미만	510% 이하	390% 이하	제한	제한
60~70 미만	540% 이하	420% 이하	600% 이하	500% 이하
50~60 미만	570% 이하	450% 이하	650% 이하	550% 이하
40~50 미만	600% 이하	480% 이하	700% 이하	600% 이하
30~40 미만	600% 이하	510% 이하	750% 이하	650% 이하
20~30 미만	600% 이하	540% 이하	800% 이하	700% 이하
20 미만	600% 이하	570% 이하	800% 이하	750% 이하

## II. 외국의 중심지 및 상업지역 관리

### 뉴욕 : 상업지역에서 주거 도입시 주거지역 용적률 적용

- 세분화된 상업지역 관리
  - 뉴욕의 상업지역은 지역특성에 따라 8개 지역(C1~C8)으로 세분
  - 상업지역 C1~C6에서는 주거와 커뮤니티시설 입지가 허용되지만, C7과 C8(일부)에서는 불허
- 주거용도 도입시 주거지역(Residential District Equivalent) 용적률 적용
  - 상업지역에서 주거용도 시 해당 상업지역 특성과 여건을 반영하여 주거지역의 용적률(Residential District Equivalent) 적용
    - 예컨대, C6 상업지역의 경우 C6-1지역의 상업용도 용적률은 600% 이지만, 주거용도에 대해서는 주거지역 R7의 용적률 87~344% 적용
    - 즉, 해당 상업지역의 특성과 여건에 따라 주거 용적률 차등 적용

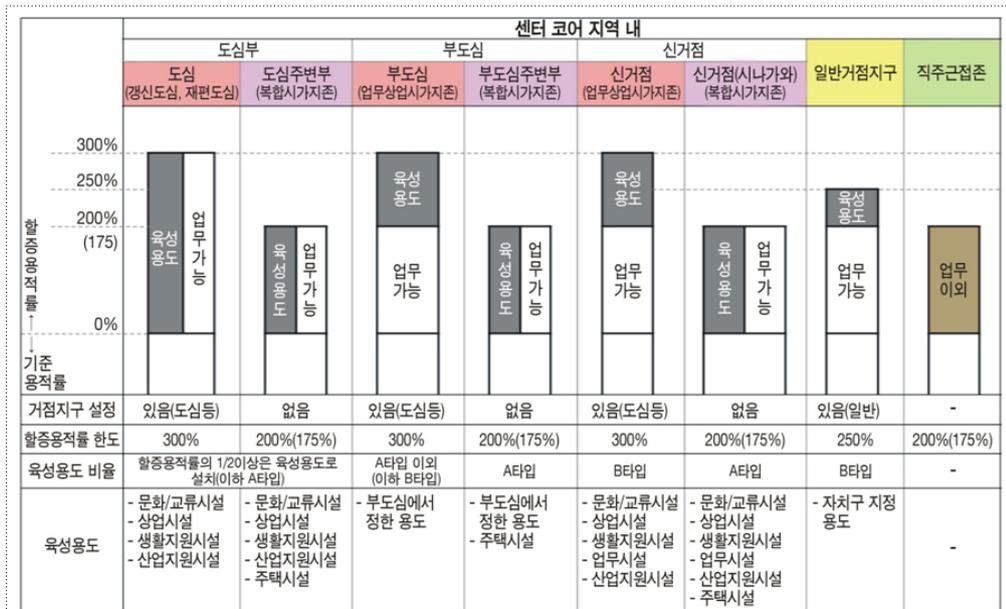
<표 5> 뉴욕시 C6 상업지역 용적률 체계

구분	C6-1	C6-2	C6-3	C6-4	C6-5	C6-6	C6-7	C6-8	C6-9
상업용도 (%)	600	600	600	1,000	1,000	1,500	1,500	1,000	1,500
주거용도 (%)	87~344	94~602	99~752	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
등가 주거지역	R7	R8	R9	R10	R10	R10	R10	R10	R10

자료 : 서울시정개발연구원, 2009, 「뉴욕시 조닝 핸드북」, p.64

## 도쿄 : 중심지 위계별로 육성용도 설정

- 중심지 특성에 따라 육성용도 설정, 그에 따른 용적률 인센티브 운용
  - 도심부, 부도심, 신거점 등 중심지를 중심부(업무상업시가지 존)와 주변부(복합시가지 존)로 구분
    - 중심지 위계별로 문화·교류시설, 상업시설, 생활지원 및 산업지원시설, 주택 등 필요한 육성용도 설정
  - 도시개발제제도 등을 활용하여 육성용도 도입시 인센티브(200~300%) 부여
    - 도심부에 업무기능과 함께 육성용도로 설정된 시설을 도입할 경우 최대 300%까지 용적률 인센티브 부여
    - 주거 용도는 도심부·부도심·신거점의 핵 지역을 제외한 주변부(복합시가지 존)에서만 육성용도로 설정

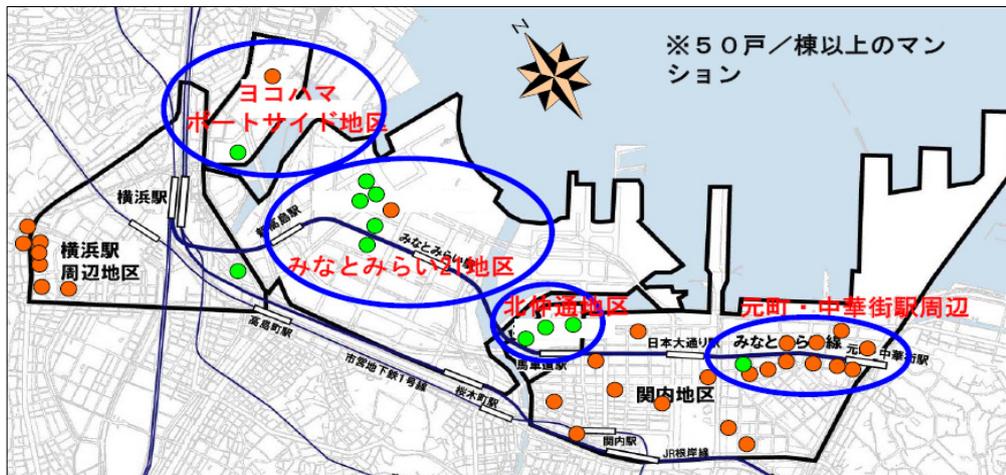


자료 : 東京都, 2008, 「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」

[그림 8] 도쿄 센터-코어지역 내 중심지별 육성용도와 인센티브

## 요코하마 : 도심기능 유도지구 도입

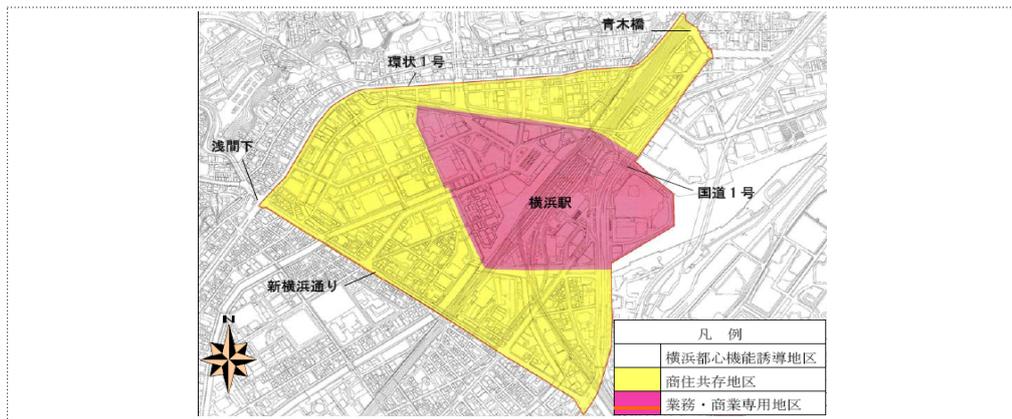
- 1990년대말 도심부에 고층아파트 난립으로 업무·상업기능 저하
  - 2002년 이후 요코하마시 도심부에는 14개소 약 2,000호의 아파트가 건립
  - 2010년까지 약 4,600호의 아파트가 추가 건립될 예정
  - 도심부의 고용자수는 1996년 22만 명에서 2003년 20만 명으로 감소한 반면, 거주인구는 1만 명에서 2만 명으로 증가
  - 도심부 상업지역에 고층 아파트가 건립됨에 따라 업무·상업기능 저하, 가로경관 저해, 초등학교 교실 부족, 지역 상인과의 마찰 등 문제가 대두



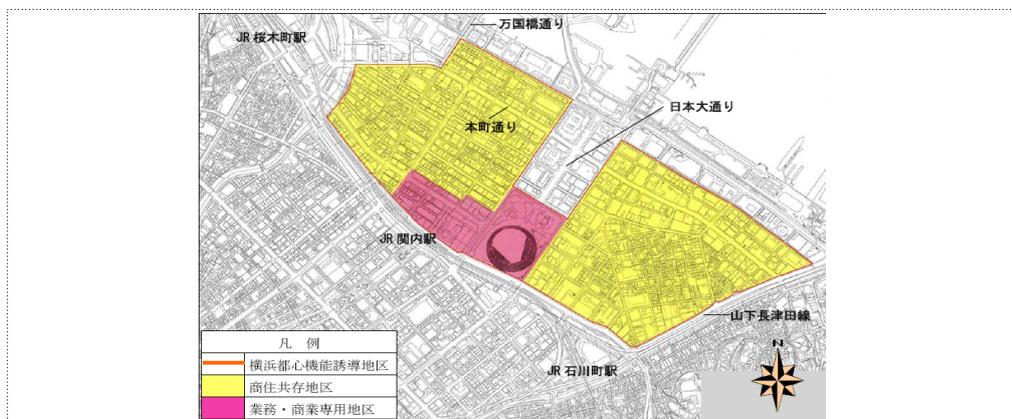
[그림 9] 요코하마시 도심부에 건립된 고층아파트(1998~2004년)

□ 도심부 육성을 위해 도심기능 유도지구 도입

- 도심부에 고층아파트가 난립하는 것을 규제하고, 업무·상업과 주거용도가 복합된 균형 있는 도심부를 육성하기 위해 '도심기능 유도지구' 도입
- 도심기능 유도지구는 업무·상업 전용지구와 상주 공존지구로 구분
  - 업무·상업 전용지구 : 상업지역 중심의 업무핵지역에 지정, 공동주택 입지를 불허, 업무·상업 전용건물에 대해 용적률 및 높이 완화.
  - 상주(商住) 공존지구 : 주변 상업지역에 지정, 주거 용적률을 300% 내에서 허용하고, 저층부에 오피스·상점·문화·호텔 등 도입시 주거 인센티브



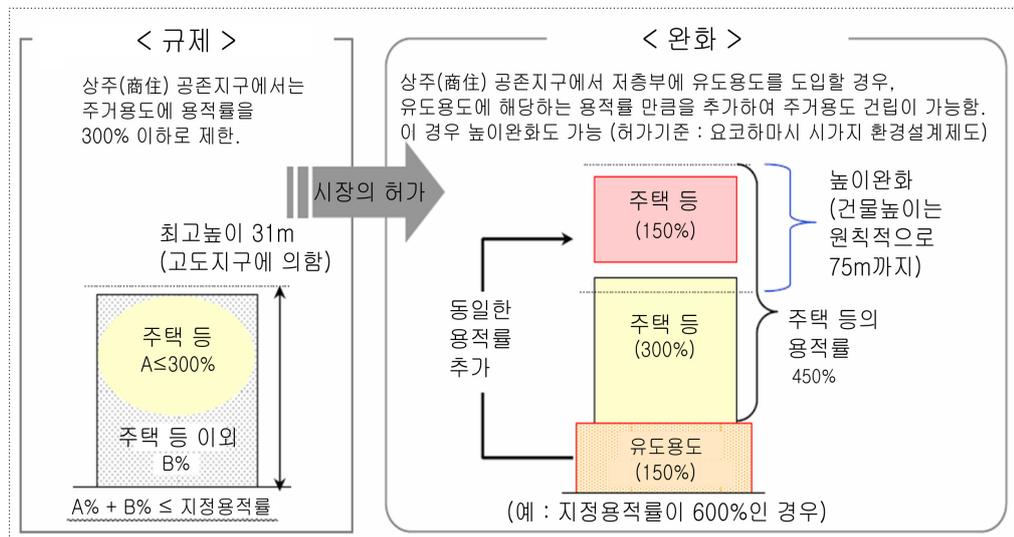
[그림 10] 요코하마역 주변 도심기능 유도지구



[그림 11] 칸나이역 주변 도심기능 유도지구

<표 6> 요코하마 도심기능 유도지구의 규제 및 완화 내용

구분	업무·상업 전용지구	상주(商住) 공존지구
목적	오피스, 상점 등의 입지를 적극 촉진	업무·상업기능과 주거기능의 조화를 도모
규제	주택 등의 입지 불허	주택 등의 용적률을 300%로 제한
완화	유도 용도(점포, 사무실, 문화시설, 호텔 등)를 도입할 경우 용적률과 높이 완화	저층부에 유도 용도(오피스, 상점, 영화관, 극장, 호텔, 학교, 보육소 등) 도입 시, 시장의 허가를 받아 유도 용도만큼 용적률을 추가하여 주택을 건립할 수 있고, 높이도 완화됨



자료 : 요코하마시청 홈페이지

[그림 12] 상주(商住) 공존지구에서 유도용도 도입 시 인센티브

### Ⅲ. 주상복합건물의 계획적 관리방향

#### 중심지 위계별 육성 및 주상복합의 체계적인 관리

- 상업지역이 업무중심지로서의 발전 가능성을 유지하면서 보완적으로 주거 기능을 도입하는 체계적인 관리방안 필요
  - 주상복합건물은 서울뿐만 아니라 전국적으로 주거의 한 유형으로 자리매김
  - 향후 인구구조의 고령화와 1인 가구 증가 등 새로운 주택유형 출현에 대비하기 위해 주상복합건물의 법제도상 규정과 관리기준 정비 필요
  - 중심지별로 장래상과 육성용도, 주거비율 등을 차별적으로 설정하고, 이를 실현하기 위한 전략 및 관리원칙 마련
  - 공동주택이면서도 사업승인 예외조치를 통해 공급되는 주상복합건물의 법적인 정의를 명확히 하고, 사업승인 예외조건 강화
  - 상업지역에서 주거용도에 대한 용적률 상한을 설정하고, 육성용도 도입 시 인센티브를 부여하는 포지티브 방식으로 용도용적제 개선

#### □ 세부 추진방향

주요과제	추진 방향
중심지별 육성전략과 주거개발에 대한 원칙 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중심지별 육성전략 수립 및 차별적인 관리</li> <li>- 중심지별 육성용도 설정 및 주거 비율 차등 적용</li> </ul>
주상복합건물에 대한 법적 정의 및 관리기준 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주상복합건물에 대한 법적 정의 마련</li> <li>- 주택법상 사업승인 예외조건 강화</li> <li>- 주상복합건물에 대한 통합DB구축 및 모니터링</li> </ul>
용도용적제 운용방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거 용적률 상한 설정 및 육성용도 도입시 인센티브 부여</li> <li>- 용도용적제 예외규정에 대한 재검토</li> </ul>

## 중심지별 육성전략과 주거개발에 대한 원칙 마련

- 중심지별 육성전략 수립 및 관리
  - 중심지 및 상업지역을 체계적으로 관리·육성하기 위해서는 도심·부도심 등 중심지별로 미래상과 육성방향 설정
    - 「2030 서울 도시기본계획(안)」의 후속 계획을 통해 3핵-3부핵, 광역 및 지역거점 등에 대한 중심지별 육성전략 수립
- 중심지별 육성용도 설정 및 주거비율 차등 적용
  - 중심지 육성전략 수립시 육성용도를 설정하고, 인센티브를 부여하여 유도
  - 현재는 도심을 제외하고 중심지별 주거비율에 차이가 없으므로, 중심지별 여건과 특성에 따라 주거 비율을 차등 적용하는 방안 마련

<표 7> 현행 상업지역 주상복합건물의 중심지 위계별 평균 주거비율

구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	그외 지역	전체
평균 (%)	47.9	64.7	61.9	62.1	66.9	63.1

## 주상복합건물에 대한 법적 정의 및 관리기준 강화

- 주상복합건물에 대한 법적 정의 마련
  - 주상복합건물의 양적인 증가와 공간적 확산에도 불구하고, 법제도상의 규정은 여전히 미흡한 실정
  - 건축법상의 용도분류를 개선하여 주상복합건물을 ‘복합건물(주거)’ 또는 ‘겸용 공동주택’으로 구분하여 관리하는 방안 검토

□ 주택법상 사업승인 예외요건 강화

- 1981년 이래 주상복합건물은 주택법상 사업승인 예외 조치를 통해 공급
  - 이는 사업 절차와 부대시설 설치를 간소화하여 주택 공급을 촉진하기 위한 조치였으나, 예외 조치가 보편화되는 부작용 발생
- 현행 주택법상 300세대 미만, 세대당 주택규모 297㎡ 이하, 주거비율 90% 미만으로 되어 있는 주상복합건물의 사업계획 승인 예외요건 강화
  - 세대수 기준과 주거 비율을 하향 조정하고, 세대당 주택규모 또한 중소형 주택공급을 촉진하는 방향으로 강화

□ 주상복합건물에 대한 통합DB 구축 및 모니터링

- 주상복합건물은 어떤 방식으로 개발되는가에 따라 담당 부서가 각각 나누어져 있어 종합적인 현황 파악이 힘들고, 통합적인 관리가 어려운 실정
  - 주상복합건물의 체계적인 관리를 위해서는 DB구축과 모니터링 등 통합적인 관리체계 마련 필요



## 용도용적제 운영방식의 개선

- 주거 용적률 상한 설정 및 육성용도 도입 시 인센티브 부여
  - 상업지역 내 주거 용도의 용적률 상한(300%)을 설정하고, 육성 용도를 저층부에 도입할 경우, 그에 상응하는 주거 인센티브 부여 방안 검토
  - 주거용도 도입시 용적률을 하향 조정하는 현행 네거티브 방식에서 주거 용적률 상한(300%)을 설정하고, 육성용도 도입시 주거 인센티브를 부여하는 포지티브 방식으로 전환
  - 상업공간이 주거용도로 무분별하게 잠식되는 것을 제어하면서 상업지역의 토지를 효율적으로 활용토록 하는 것이 장점
  
- 용도용적제 예외 규정에 대한 재검토
  - 균형발전촉진지구에서는 용도용적제가 적용되지 않음에 따라 지역·지구중심에 지정된 준촉진지구에서 고층 고밀의 주상복합 개발
  - 균형발전촉진지구에서의 용도용적제 예외 규정 재검토 필요

양재섭 | 서울시정개발연구원 연구위원  
02-2149-1049  
jsyang@sdi.re.kr