

## 서울시, 주거복합시설 공급증가에 대비해 주거밀도 관리기준 다각적으로 마련해야

### 공간혁신구역 도입에 도심복합사업 활성화…서울시, 주거복합시설 공급 확대 전망

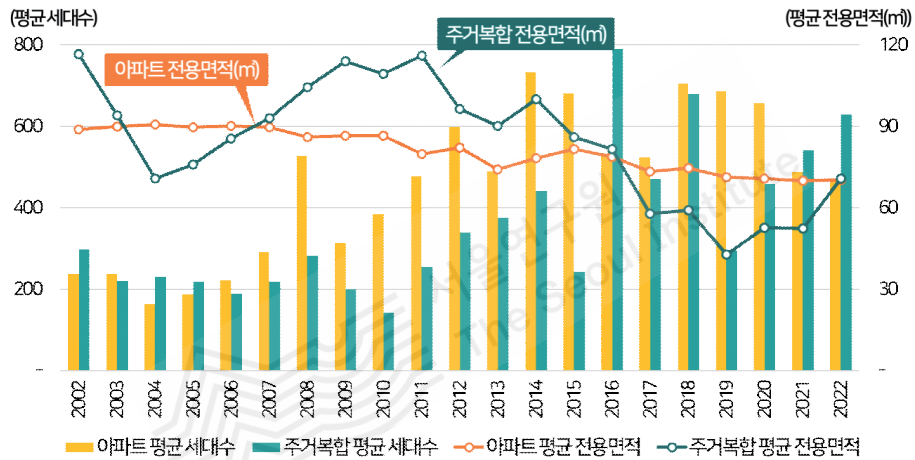
서울시는 1990년대 중반부터 도시의 외연 확산 방지, 상주인구 감소로 인한 도심공동화 문제 해소, 직주분리로 발생한 교통량 증가 등의 문제를 완화하기 위해 주거복합건물의 공급을 본격화했다. 대규모 개발사업에서 주거시설은 사업 초기 재원 조달이 용이하므로, 특히 복합단지 개발사업에서 주거시설 도입이 선호되고 있다. 주거복합건물은 생활편의시설 접근성을 선호하는 수요를 크게 만족시켰고 수요층이 넓어지면서 주거복합단지 공급이 늘어났다. 최근 국토교통부가 공간혁신구역을 발표하며 제시한 주거용도비율 제한 완화(도시혁신구역), 토지이용복합화(복합용도구역)에 따라 상업지역 및 준공업지역에서 주거복합건물의 공급이 크게 확대될 것으로 예상된다.

### 비주거지역 주택은 건축규제 완화, 밀도는 용도와 무관하게 개발밀도로 관리돼

비주거지역의 주택은 용도용적제 등의 규제로 인해 단일 용도의 공동주택이 아닌 주거복합시설의 형태로 공급된다. 비주거지역의 주택은 정복일조와 채광확보를 위한 인동거리, 소음기준 등에서 완화규정을 적용받는다. 특히 30세대 미만인 경우 건축법의 승인대상으로서 부대복리시설 관련 의무규정이 없으므로 거주민의 거주 편의성이 크게 저해될 수 있다. 주거환경에 크게 영향을 미칠 수 있는 개발밀도나 주차장, 진입도로, 복리시설 승강기 등의 건설기준은 항목별로 다른 산정지표로 공급기준이 마련되어 있다. 비주거지역의 주택은 주거지역의 주택건설보다 까다롭지 않고, 단독 고층건물로도 공급이 가능해 고밀화가 지속되고 있다. 그러나 지역의 과밀과 밀접한 지표인 개발규모는 용적률로 단순하게 관리되고 있어, 유입되는 세대수나 인구수, 유발되는 교통량을 예측하기 어려운 형태로 관리되고 있다.

## 주거복합시설 단위세대는 고급화에서 소형화로, 단지는 대형화로 밀도 증가 추세

주거복합시설 공급이 활성화되기 시작한 1990년대 말~2000년대 중반의 주거복합단지는 호텔식 고급주거의 콘셉트로 대형평형 위주로 구성되었고, 2000년대 중반 이후에는 호텔 및 대형상업시설과 복합단지 형태로 공급되었다. 이후 여러 주거동으로 구성된 주거복합단지가 공급되었으며, 최근에는 1~2인 가구 증가에 대응해 소형평형 공급이 크게 늘었다. 주거복합단지도 아파트 단지와 마찬가지로 신축단지는 줄었고 단지 규모는 대형화되었지만, 아파트 단지에 비해 단위세대의 규모가 크게 작아졌다. 그 결과 주거밀도가 높아졌으며, 최근 역세권청년주택 등 소형평형 위주의 주거복합시설이 공급되면서 이러한 현상이 가속화되고 있다.



자료: REPS, 건축물대장 마이크로데이터 재구성

[그림 1] 아파트 및 주상복합 평균 세대수 및 전용면적 추이

## 런던과 마이애미는 호수밀도, 대상지 기반 디자인 접근법으로 주거밀도 관리해

런던은 런던플랜 2021에서 지역의 맥락에 적합한 대상지별 최적 개발규모를 적용하는 방식(Optimising Site Capacity)으로 개발밀도 관리체계를 크게 개편했다. 기존에 주거밀도를 관리하는 기준으로 대중교통 접근성과 대상지 입지유형에 따른 주거밀도행렬을 활용하다가 제도의 실효성에 대한 의문과 압축도시의 필요성 때문에 대상지 기반의 계획수립으로 방향을 변경했다. 대상지 기반의 디자인 코드를 작성하기 위해

서는 런던시의 온라인 플랫폼에서 상업, 교통, 수변, 공공공간 등의 도시 오픈데이터를 활용할 수 있다. 런던플랜지침(LPG)에서는 개발계획에 따른 연령별 유입인구 등을 추정하여, 필요한 생활SOC 용량을 산정할 수 있는 시뮬레이션 툴킷을 제공하고 있다. 미국의 LA 등의 도시들에서도 조닝코드를 개편하거나 형태기반코드로 전환하는 사례가 나타났다. 마이애미는 2009년 형태기반코드를 도입하여 밀도를 개발밀도, 호수밀도의 다각적 관점에서 접근하고 있으며, 단위면적당 호수밀도를 중심으로 높이, 용적률을 적용한 밀도기준을 적용한다. 도심에서 고밀주거 개발이 필요한 지역은 별도로 지정해 밀도와 도시경관 관리가 동시에 가능한 시스템으로 운용 중이다. 런던과 마이애미는 주거시설 밀도관리체계를 단순히 개발규모 산정기준 아니라 지역에 인구를 유입하고 그에 필요한 도시서비스를 제공하는 도시 관리방식으로 활용하고 있다.

### 비주거지역의 인동거리·채광기준 완화는 인근지역의 주거환경을 악화시켜

현장조사 결과, 비주거지역의 인동거리 및 채광기준 완화는 인근지역의 도시환경을 악화시키는 것으로 조사되었다. 대상지 북쪽에 접한 도로나 건물 일부는 채광이 어려워 겨울철 도로가 해빙되지 않은 상태로 지속되거나 신축건물이 기존 건물과 초근접하게 건설된 경우의 기존 건물에 사는 일부 세대는 창호가 있더라도 사실상 그 기능을 활용할 수 없는 사례도 나타났다. 단지 내 주민복지시설 및 편의시설의 부족은 거주민의 주거편의성을 저해하거나 인근지역의 도시환경을 변화시키기도 했다. 특히 용도용적제는 전체 연면적을 기준으로 산정되기 때문에 대규모 단지에서 비주거면적을 오피스텔로 확보한 단지의 경우 단지 내 근린상업시설과 주민복지시설이 미비해, 인근지역의 주거 및 상업 생태계가 신규 주거복합단지를 지원하는 상권으로 변모되기도 했다.

### 주거복합건물 세대밀도는 거주민의 프라이버시, 복지시설·편의시설 이용에 영향

주거복합 거주민 설문조사 결과, 주거복합건물에서 기준층의 세대수가 많아질수록, 즉 세대밀도가 높은 주거복합건축물에 주거할수록 프라이버시 침해 경험이 많은 것으로 나타났다. 프라이버시 침해의 상당수가 같은 층에 많은 세대가 거주하거나, 현관

마주 보는 형태이거나, 층간 또는 벽간소음이 발생하는 등 건축물 내부특성에 기인하는 것으로 나타났다. 특히 세대밀도가 높은 역세권 청년주택 거주자는 일반 주거복합시설 거주자에 비해 주민복지시설과 편의시설이 적게 공급되어 있어 불편함을 겪는 것으로 나타났다. 주거복합시설 거주민들은 한 층에 2세대 이하가 거주하는 것이 적당하다는 의견이 가장 많았으며, 4세대 이하가 적당하다는 응답이 74.5%로 나타나 최근 공급되는 주거복합건물의 세대밀도가 거주민들이 희망하는 것보다 크게 높은 것으로 파악되었다.

### 주거복합시설은 주로 20~30대가 대중교통 접근성과 편리한 상권 때문에 선호

주거복합시설 거주민이 선호하는 주택유형을 조사한 결과, 불과 22%가 주거복합건물을 선호했으며, 58%가 단지형 아파트를 선호하는 것으로 나타났다. 주거복합건물을 선호하는 거주민의 56%가 20~30대인 것으로 나타났고, 그들의 주거복합 선호요인은 대중교통 접근성과 편리한 상권이 과반을 넘는 것으로 집계되었다. 역세권청년주택 거주민의 주거선택요인 중 가장 높은 응답률을 보인 직주근접과 다소 차이가 있다. 주거복합시설 거주민의 문화체육시설에 대한 입점 선호와 지불가능액은 매우 높게 나타났는데, 미성년자녀 동거 유무, 가구원수 등 입주자 특성에 따라 생활편의시설 유형에 따른 지불의사 차이가 큰 것으로 파악되었다. 특히 30~40대는 교육환경을 이유로 이사를 희망하는 비율이 높아 주거환경 확보를 위해 획일적 기준보다 입주자 특성(타깃)을 고려한 추가 기준 마련이 필요한 것으로 판단된다.

### 주거복합의 열악한 주거환경 우려...지역·세대특성 고려해 계획지표 다양화해야

주거복합시설은 일반적인 공동주택과 달리 주거환경이 열악해질 수 있는 다양한 위험요소를 가지고 있다. 상업지역 및 준공업지역 등 비주거지역에 주택을 공급하기 위한 완화규정들은 복지시설 및 편의시설 이용이나 프라이버시 측면에서 주거환경을 열악하게 할 수 있는 것으로 나타났다. 이에 런던 사례와 같이 지역특성이나 사업계획을 바탕으로 유입인구 및 세대의 특성을 예측하여, 대상지의 특성을 반영하고 수요자의 주거환경을 보장할 수 있는 유연한 건설기준 마련이 필요할 것으로 사료된다. 이를

위해서는 데이터 기반의 유입인구 또는 유입세대를 사전에 추정하고 개발계획에 반영하는 선순환 구조의 계획지침을 마련할 필요가 있다.

과밀로 인한 부작용을 줄이기 위해서는 개발밀도 외에도 세대밀도, 세대유형 등의 특성을 고려한 밀도관리체계 및 시설 공급기준을 고민할 필요가 있다. 고밀화된 주거복합건물에서도 개발밀도에 적합하고 주변에 기반시설이 확보되어 있는 규모의 인구유입이 가능하도록 다차원적인 밀도개념을 검토하여 계획지침에 반영할 필요가 있다.

