

복합용도개발 실태 분석 및 복합용도지구 도입방안 연구

An analysis on the status of 'Mixed-Use Development' and
a study on introduction of 'Mixed-Use Zoning'

김옥연* · 이주형**

본 연구는 산업구조의 변화 및 생활패턴의 변화에 따라 급변하는 도시공간구조에 대응하기 위해 복합용도지구 도입 필요성과 그 도입방안을 제시했다. 이를 위해 복합용도지구(Special MXD district)에 대한 개념을 명확히 하고, 현재 우리나라의 복합적 토지이용(Mixed Land Use)을 나타내는 제도 및 사례 중 서울시를 중심으로 준주거지역(Semi-Residential Zoning), 특별계획구역(Special Districts), 개별 필지단위 복합용도개발(Mixed-Use Development)에 지정형태, 지정입지, 규모, 용도복합, 운영현황에 대한 실태분석 및 문제점을 분석했다. 복합적 토지이용을 위한 복합용도지역(지구)(Mixed-Use Zoning)의 도입을 위해 우선 3개 대안을 제시한 후 그중 일정규모 이상의 '정형화'된 형태를 갖고 도심지나 준주거지역 등에 중첩적으로 지정 가능하며, 혐오시설 외에 모든 용도복합이 가능한 복합용도지구(Special MXD district) 도입을 제안했다.

주요어: 용도지역제, 복합적 토지이용, 복합용도개발, 복합용도지구

* 토지주택연구원 책임연구원(주저자, kimoy73@jugong.co.kr)

** 한양대학교 도시대학원 교수(joo33@hanyang.ac.kr)

1. 서론

제조업에서 첨단지식 산업으로의 산업구조전환과 생활패턴 변화에 따른 도시공간구조의 변화가 있었음에도 우리나라의 국토이용 관리방식은 1962년 「도시계획법」 제정 이후부터 2003년 「국토의계획및이용에관한법률」로 전면 개편된 이후에도 도시적 기능의 용도지역제 부분에 있어서 큰 변함이 없었다. 1992년 이후, 용도지역제의 토지이용규제 방식이 금지행위 열거 방식에서 용도순화를 추구하는 허용용도 열거방식의 용도규제로 변화되었으나 실제의 토지이용 현상은 주거지역에 상업적 용도가 혼합되거나 상업지역에 주거 용도가 혼합되는 복합지향적 토지이용을 따르고 있다. 이는 그동안 토지이용 분화가 도심공동화, 교통체증, 주거환경 열악화와 같은 도시문제를 양산시켰고, 이를 해결하기 위한 방안으로 토지이용 혼합을 선택하기 때문이다. 그러나 우리나라의 복합적 토지이용은 현대도시가 필요로 하는 주거, 상업, 업무, 문화 등이 다양하게 복합된 다차원적인 형태를 따르지 못하고 있다. 도시의 복합적 토지이용을 유도하기 위해서는 적정한 입지에, 일정규모 이상의 유연적 개발이 가능한 지역단위이어야 하나, 실제 도시에서의 복합적 토지이용 형태는 대부분 특별법이나 하위규정을 완화하여 주상복합개발 형태의 산발적 유형으로 나타나고 있다. 이러한 개별적 허용은 오히려 도심의 난개발을 초래하는 원인이 되고 있다. 도시 내의 도시재생·성장관리 측면에서 복합적이고 계획적인 개발을 유도하기 위해서는 특별법 등의 허용이 아닌 상위법인 「국토계획법상」의 용도지역제 체계의 위상에서 운영하는 방안이 필요하다. 따라서 본 연구는 현재 우리나라에서 복합용도와 관련한 제도, 계획, 개발 중 복합적 토지이용을 나타내고 있는 용도지역체계상의 준주거지역, 지구단위계획 내에서 지정되는 특별계획구역, 개별필지단위의 복합용도개발(주상복합개발)에 대하여 복합용도지역(지구) 측면에서 갖추어야 할 분석요소에 따라 실증분석을 했다. 그리고 실증분석을 근거로 도시 내에서 필요로 하는 복합용도지역(지구) 측면에서의 특성 및

문제점을 분석하고 대안을 제시하여 도시의 여건 변화에 대응하면서 도시공간구조에 순응하는 체계적·복합적인 복합용도지구에 대한 도입 및 운영방안을 제시하고자 했다.

1) 연구 내용 및 범위

연구의 내용은 크게 이론적 고찰, 선행연구, 관련법제 검토, 국내의 복합적 토지이용(준주거지역·특별계획구역·복합용도개발)의 실태분석, 문제점과 대안 도출, 복합용도지구 도입방안으로 구성되었다. 용도지역제와 복합용도개발에 대한 관련 선행연구 검토를 통해 본 연구에서 제시하고자 하는 복합용도지역(지구)의 개념을 명확히 했다.

서울시를 공간적 범위로 하여 지역차원의 복합적 용도지역이라고 할 수 있는 준주거지역, 지구차원의 복합적 용도지구인 특별계획구역, 그리고 서울시 전역에 분포되어 있는 주상복합개발 사례를 대상으로 했다.

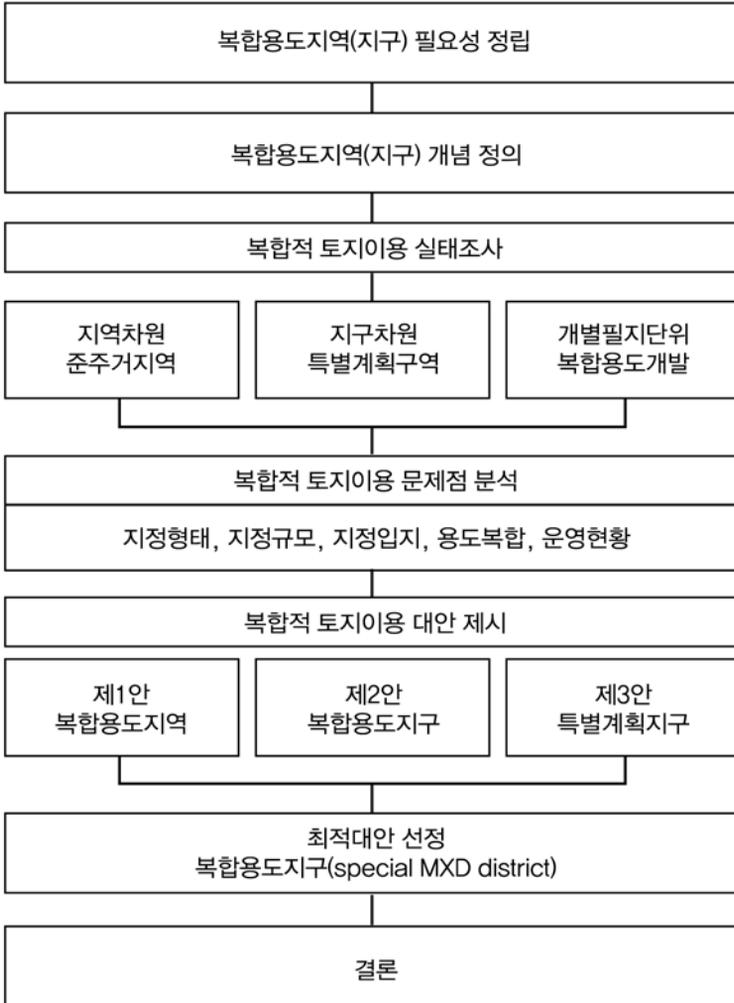
시간적 범위는 준주거지역은 2005년 현재 준주거지역 현황과 1999년 준주거지역 토지이용 현황 전수 조사 자료를 활용했고, 특별계획구역은 2007년 현재까지 구축된 자료, 복합용도개발은 1980년부터 2007년까지 서울시에 개발된 주상복합개발 사례 중 구득 가능한 사례 자료를 대상으로 했다.

2) 연구 방법

본 연구는 준주거지역, 특별계획구역과 관련하여 문헌연구, 관련법제 연구, 현장실태조사로 이루어졌다. 복합용도개발 실태를 분석하기 위해 현장조사와 병행하여 건축물관리대장 자료수집 및 수집자료를 분석하기 위한 통계분석 방법 등을 이용했다.

문헌 및 관련법제의 검토를 통해 복합적 토지이용에 대한 그동안의 연구 성과와 미비점을 분석했다. 조사방법은 서울시의 개별필지 복합용

<그림 1> 연구의 내용 및 흐름



도개발 181개와 특별계획구역에 의한 복합용도개발 48개, 서울시 준수 거지역을 전수 조사했다. 수집된 자료는 데이터베이스 처리방법론에 의

해 통합·정리·구분 등의 과정을 거쳐 복합용도개발의 유형화·입지성향·복합화 성향 분석에 사용되었다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구

1) 복합용도지역(지구)의 이론고찰

산업혁명 이후 도시로의 급속한 인구유입과 기능 혼재는 기존의 주거환경을 악화시켰다. 이를 개선하기 위해 도시 내 토지이용의 분리가 도시계획의 기본원칙으로 자리 잡게 되었다. 특히, 도시성장에 따른 도시 외곽지역으로의 확산은 도심의 주거용도를 분리하여 도시 외곽지역에 입지시키는 요인이 되었다. 그러나 도시성장이 도시생애주기 모형에 의해 도심쇠퇴 과정에 이르자 외곽지역 난개발 및 도심공동화가 심화되었다. 이를 해결하기 위해 도심으로의 회귀 및 도심재생에 대한 논의가 제기되었고, 실천수단으로 스마트 성장(Smart Growth), 뉴어바니즘(New Urbanism), TOD(Transit-Oriented Development) 등에 의한 복합용도개발이 대두되었다.

스마트 성장은 1990년대 후반 미국에서 도시계획 및 도시개발의 새로운 패러다임으로 나타났다. 환경을 파괴하지 않고 경제성장을 지속하면서 상호협력을 통한 의사결정방식에 의해서 성장을 수용하는 개발개념이다. 종합적이고 통합된 토지이용계획, 계획과정의 투명성과 예측가능성, 고밀 및 복합용도 개발, 대중교통수단과 도시개발과의 연계성 강화, 쇠퇴한 중심도시와 교외지역의 재개발, 중요한 오픈스페이스와 환경적으로 민감한 지역의 보호 등을 지향하고 있다.

뉴어바니즘은 미국의 용도분리를 전제로 한 낮은 밀도의 주거지와 자동차 교통의 차량중심의 도시형태로 인한 문제점에 대응하여 나타난 도시건축운동이다. 뉴어바니즘은 이와 같은 교외지역 스프롤에 의해 도시개발의 문제점을 인식하고 보행위주의 기능복합을 전제로 하고 있다.

자가용 승용차 위주의 토지이용 패턴으로 인한 교통문제 해결을 위해 미국에서 대중교통지향형 도시개발의 개념인 TOD는 1980년 초반에 등장하기 시작했다. 이후 1990년 초반 Peter Calthrop(1993)가 도시설계적 요소를 TOD 계획요소에 적용함으로써 더욱 구체적인 개발기법으로 인식되기 시작했다. TOD는 중심적 상업지역과 대중교통 정차역으로부터 보행거리 내에 복합용도의 커뮤니티 형성을 의미한다.

이러한 전략적·계획적·설계적 개념에 도입된 복합용도지역에 대한 개념은 아직 정확히 통일된 정의가 없다. 이제까지 복합용도지역은 토지이용 복합, 혼합, 혼재 등의 다양한 용도로 사용되어 왔다. 토지이용 혼합은 주로 토지이용 분리나 토지이용 순화 등에 대한 대비적 개념으로 파악되고 있고, 토지이용 순화를 지향하는 용도지역제의 경직성에 대한 부작용을 탈피하기 위한 대안으로 활용되고 있다. 복합용도지역은 도시의 주 기능인 주거·상업·공업 중심으로 토지이용을 기능적으로 복합화하여 과도한 용도분리로 인한 도시 토지이용 및 도시기능 간의 단절을 방지함으로써 토지이용의 합리성을 도모하려는 용도지역이다.

서구의 경우 Mixed Land Use,¹⁾ Combined Use, Joint Development, Mixed-Use Development(MXD)²⁾ 또는 Multi-Use Development 등으로 토지이용의 혼합을 표현하고 있다. 서구의 개념은 용도지역체계상의 개념이라기보다는 대규모 건축물의 복합개발에 초점을 둔 개발방법의 한 수단으로 인식되고 있다. 최근에는 토지이용을 계획적으로 수용할 수 있도록 용도지역제 차원에서 토지이용 복합을 유도하려는 방향으로 전환하고 있다(김항집 외, 1997). 그 대표적인 움직임으로는 미국의 뉴욕, 워싱턴, 피츠버그, 디트로이트 등의 도시를 중심으로 주거와 상업기능의 복합을 도모할 수 있도록 복합용도지역(Mixed Use Zoning)을 채택하거나 특별용도

1) 토지이용 분리의 상대적 개념으로서 기능이나 활동의 혼합을 뜻하는 광범위한 의미로 사용

2) 3개 이상의 용도가 기능적, 물리적으로 통합되어 기능 상호 간에 지원적·융화적 역할을 하는 대단위 개발.

지역(Special Zoning District)에서 복합용도지역(Mixed Use District)을 설정하고 있다. 이러한 제도 및 사례들은 그동안 용도순화적 용도지역 체계 속에 복합용도지역을 도입하려는 시도들이었다(Todd W. Bressi, 1993).

우리나라 상황도 처음부터 복합용도지역이 필요하고 이를 새롭게 도입하려는 움직임보다는 기존 용도지역제의 틀 안에서 건축물의 복합개발로 토지이용의 복합을 시도했고, 그러한 상황이 개별적으로 일어나 도시공간을 왜곡시키자 최근에 와서 전체 도시공간의 맥락을 고려한 지역

<표 1> 복합용도지역 개념³⁾

구분	복합용도지역 개념
과거	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 건축물의 복합개발 수단 · 개별 건축물 건축행위와 부동산 개발방식
복합용도지역 개념변화	<ul style="list-style-type: none"> · 최근 복합적 토지이용을 계획적으로 수용할 수 있도록 용도 지역제 체계 속에서 토지이용을 복합화하려는 방향으로 전환 · 건축물 단위의 복합뿐 아니라 지역단위의 복합으로 전환
현대	<ul style="list-style-type: none"> · 3개 이상의 용도가 기능적·물리적으로 통합되어 기능 상호간 지원적·융화적 역할을 하는 대단위 개발지구 · 주거기능을 중심으로 업무, 상업, 위락, 쇼핑, 문화 등 다양한 활동이 가능하도록 복합된 개발형태(건물레벨+부지레벨+지구레벨)

3) 독일의 도시학자 Wiegand와 임국택(1996)은 용도복합의 형태를 규모와 기능에 따라 좀 더 구체적이고 상세하게 구분했다. 복합용도개발은 규모와 기능에 따라 협의 용도복합(A, B, C)과 광의의 용도복합(D, E)으로 구분된다고 했다. 광의의 용도복합 유형은 협의의 용도복합유형에서 주상복합 건축물 차원에서 지역적 차원으로 좀 더 확장된 개념이다. 협의의 용도개념 A는 건물 내에 주거와 기타 용도가 층별로 배분되어 있는 건물이며, 길가의 모퉁이나 대로변에 흔히 볼 수 있는 5층 이하의 점포 겸용 주택의 모습으로 저층부의 소규모 상가와 상층부의 주택이 위치한 상가기능 위주의 건물유형이다. B유형은 주거기능의 침해를 받지 않도록 하기 위해 별도의 출입구가 있는 건축물의 집합단위 유형이다. C유형은 일정규모의 지역 내에 주거와 기타 기능이 상호연계성을 갖고 배치되며, 담이나 주택가의 도로 등으로 주거의 프라이버시 침해가 적은 근린성 복합형이다. 그리고 협의의 복합유형인 B유형과 C유형은 단지규모에서 차이를 보일 뿐 거의 유사한 개념이다. D유형은 직주근업을 유도하여 근린지구 간에 연계성을 추구하는 지구 내 용도복합 유형이다. E유형은 지구 내 용도복합형인 D유형이 수평적으로 확장되어 도시계획적 측면의 특성을 갖는 지역 내 용도복합 유형이다.

적·계획적·체계적인 도시관리를 위해 복합용도지역(지구)의 필요성을 인식하고 있다. 근래에 와서 용도지역제는 용도순화의 논리에서 벗어나 그 사회의 실정에 맞는 특징 있는 지역제를 추구하는 경향을 보이고 있다. 가장 대표적인 현상이 주상복합개발과 같은 복합용도개발이 일어나 도시의 주택 수요를 비롯한 복합적 수요에 대응하고 있다.

결국 복합용도지역(지구)은 지역적 구분과 위상, 그리고 그 지역 안에서 행위규제(개발행위)를 모두 고려하여 새롭게 정의되어야 한다. 즉, 현대적 의미의 복합용도지역(지구)은 일정 구역 안에 3개 이상의 용도가 기능적·물리적으로 통합되어 기능 상호 간에 지원적·융화적 역할을 하는 일정규모 이상의 대단위 개발이 가능한 지역으로서 주거기능을 중심으로 업무, 상업, 위락, 쇼핑, 문화 등의 다양한 활동이 가능하도록 복합된 형태이다.

우리나라와 유사한 미국은 용도지역제를 크게 변경하지 않는 범위 내에서 기존 용도지역제 위에 새로운 용도지역을 중첩시키는 overlay zoning제도나⁴⁾ 기존의 용도지역제를 완전히 폐지하고 새로운 용도지역 체

4) 뉴욕시는 엄격한 용도지역제의 문제를 극복하기 위해 기존 용도지역제를 크게 변경하지 않는 범위에서 overlay zoning[rezoning, special purpose(Mixed use development) district]을 운영하고 있다.

기존의 용도지역제가 사회·경제적 환경 변화와 산업구조 개편을 따라가지 못할 때에 이를 해결하기 위해 도시의 기존 용도지역제 위에 중첩시키는 리조닝이나 특별목적지구를 운영하고 있다. 특히 복합적 토지이용이 요구되는 지역에는 복합용도개발을 하기위한 리조닝이나 특별목적지구를 지정하고 있다. 복합용도개발을 목적으로 하는 리조닝이나 특별목적지구와 같은 overlay zoning(중첩조닝)은 지역전체를 새로운 조닝규정에 의해서 개발하거나 기존의 조닝규정의 일부만을 변경하여 개발하고 있다. 도시의 전체적인 맥락이나 도시의 마스터플랜을 저해하지 않는 범위에서 도시계획위원회나 공공의 허가를 득하여 투명하게 개발하도록 하고 있다. 뉴욕시의 사례에 따르면 복합용도지구는 두 가지 방법에 의해 지정될 수 있는데, 첫 번째는 특별목적지구에 의한 복합용도지구의 지정으로써 특별목적지구의 지정 목적 자체가 복합용도개발을 장려하기 위한 것이다. 현재 Special Tribeca Mixed Use District, Special Coney Island Mixed Use District, Special Long Island 등 3개의 특별복합용도지구(Special Mixed Use District)가 지정되었다. 이들 지역은 기존 용도지역 규정을 따르지 않고 새롭게 지정되는 특별복합용도지구의 규정을 따른다. 두 번째는 기존 용도지역에 복합용도지구를 중첩(overlay)하는 경우로써 리조닝

제인 Smart-code⁵⁾ 수법과 같은 제도를 도입하고 있다. 일본은 2000년 도시계획법을 개정하여 용도지구 내에 특별지구를 도입했다. 특별지구는 지역적 특성을 고려한 중심시가지 재생을 위해 지정되는 지구로서 규제 완화가 적용된다.

선진외국의 경우 기존의 용도지역제와 중첩·융합할 수 있는 복합용도 지구인 특별용도지구를 도입하여 운영하거나 필요한 경우 기존의 특정 용도지역의 규제를 완화하여 조닝을 운영하고 있다.

2) 선행연구 검토

선행연구의 검토방향은 크게 우리나라의 용도지역제도를 전반적으로 검토하면서 용도지역별 토지이용 규제로 나타나는 복합적 토지이용 현황과 복합적 토지이용수단인 특별계획지구 및 복합용도개발을 제도와 실태 측면에서 접근했다.

선행연구 검토 결과 용도지역제를 대상으로 한 연구들은 제도 및 운영 측면에만 집중되어 용도지역제에 의한 도시공간의 토지이용 분석실태를 통한 구체적인 개선안이나 대안 제시가 미흡했다. 본 연구와 유사

을 통해 기존 용도지역 위에 복합용도지구를 지정하게 된다. 현재 이 방법으로 8개의 특별복합용도지구(Port Morris, Fulton Ferry, Flushing/Bedford, Red Hook, Hudson Square, Morrisania, Greenpoint-Williamsburg, Northern Hunters Point Waterfront)가 지정되었다. 이들 지역은 복합용도개발을 위해 새롭게 만들어진 몇몇 규정 외에는 기존의 용도지역 규정을 따른다.

- 5) 미국의 마이애미는 미국도시문제 중의 하나인 Urban sprawl에 대한 대응책으로서 New-Urbanism에 근거한 유연적 용도지역제를 채택하고 있다. 특히 smart-growth의 성장관리와 연계된 smart-code는 옛 근린지구 이론에 근거한 지역의 지리적 특성과 인간중심의 용도지역제이다. 스마트코드스는 특히 도심에 복합용도지역을 지정하여 도심기능 활성화와 도심 토지이용 효율성을 제고시킬 것을 주장하고 있다. 이러한 스마트코드스에 의한 도시계획은 샤알렛(charette)이라는 주민 및 전문가 그룹이 포함된 의사협의 및 워킹디자인 그룹을 통해 투명하게 결정된다. 스마트코드(smart-code)에 의한 도시계획이 주택가격을 상승시킨다는 비판도 있지만 인간적이고 살기 좋은 도시를 만들기 위한 전략으로 평가되고 있다.

<표 2> 분야별·목적별 선행연구의 성과 및 한계

목적	성과 및 한계	저자
용도지역제 문제점 분석과 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역제의 전반적 이론 고찰 - 용도지역제의 행위규제 분석 및 규제 완화 - 외국 용도지역제 구체적 운영사례 미비 - 구체적인 사례보다는 제도와 운영 고찰 - 토지이용 분석 통한 구체적 대안 제시 미비 	이태일 외(1981), 정희남 외(2003) 민기숙(2003) 강우상(1992) 차영수(2005)
혼합용도 지역 도입방안	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역제인 혼합용도지역 적용 제시 - 특별용도지역제, 혼합용도지역제 도입방안 미흡 - 혼합용도지역(준도시, 근린상업, 준공업)의 특성 - 단순용도 혼합측면에서 혼합용도지역 고찰 	이중현(1991) 김희두(1988) 강병기 외(1997)
특별계획 구역 내 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 특별계획구역의 도시설계제도 고찰 - 특별계획구역 개발사례 및 제도의 운영실태 	주수현(2005)
주상복합 개발 특성 및 제도적 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> - 지구단위계획구역 내 주상복합개발의 특징 - 주상복합개발의 문제점 도출 및 제도 개선 - 주상복합건물의 입지특성 및 주변지역 영향 - 주상복합의 공간구성 문제점 및 개선 제시 	최호성(2005) 이성모(2006) 기명서(2002) 김태균(2004) 김영주(2003)

한 맥락의 복합용도지역 도입을 제시한 연구는 우리나라의 혼합적 용도 지역의 문제점을 분석하고 이를 극복하기 위해 외국사례를 통한 새로운 용도지역인 혼합용도지역 도입·적용을 제시했다. 그러나 ‘특별용도지역제’와 ‘혼합용도지역’ 도입이 필요하다는 당위성만 제시했을 뿐 구체적 기준이나 도입방안이 결여되어 있다. 또한 단지 단순용도의 혼합측면에서만 혼합용도지역(준도시지역, 근린상업지역, 준공업지역)의 특성을 도출했을 뿐 본 연구에서 제시하고자 하는 특별계획 구역 형태로서의 규제 완화나 계획적 컨트롤이 적용되는 복합용도지역지구는 제시되지 못했다.

우리나라 복합용도개발의 주요방식인 주상복합개발과 관련한 연구는 지구단위계획 및 특별계획구역 내에서 주상복합개발 사례들의 개발방식별 특성 및 개발과정과 제도개선 방안 측면에서 이루어지고 있다.

이처럼 주상복합개발의 개념, 역사,⁶⁾ 제도 등 주상복합개발을 둘러싼

<표 3> 분석 틀 설정

분석틀	1단계	2단계	3단계
분석단위	준주거지역에 의한 복합적 토지이용 분석 (지역차원)	특별계획구역에 의한 복합적 토지이용 분석 (지구차원)	개별 필지단위의 복합용도개발 (개별필지 차원)
분석요소	<ul style="list-style-type: none"> · 지정형태 · 지정입지 · 용도복합 실태 · 운영현황 	<ul style="list-style-type: none"> · 지정규모 · 공간위계 · 용도복합 실태 · 운영현황 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발규모 · 공간위계 · 용도복합 실태 · 운영현황

환경과 관련제도 등에 대해 다수의 연구가 이루어졌고, 용도지역지구제에 대한 연구도 꾸준히 연구되어 왔으나 복합적 토지이용을 나타내는 제도, 계획, 개발차원의 종합적인 분석은 없었다. 현재의 복합적 토지이용은 용도지역제의 한계로 계획 측면에서 더 유연한 특별계획구역이 지정·운영되고 있으며, 개발 측면에서는 복합용도개발이 산발적으로 일어나고 있으므로 이들 분야를 종합적으로 연계시켜 분석할 필요가 있다.

- 6) 우리나라의 주상복합건물은 1990년대 이후 1998년까지(현재까지 지속)의 사업 계획승인 제외대상 주상복합건물의 주거비율이 점차 높아져 지속적으로 완화되었다. 주상복합건물에서 주택세대수의 의무조항은 1995년부터 폐지되었는데, 이때부터 주상복합건물에서 주거비율이 70%, 90%까지 완화되었기 때문에 주택 수가 자동적으로 증가되어 더 이상의 주택 수 의무조항은 의미가 없어졌다. 또한 그 이전에는 주상복합건물이 상업지역에서만 건설할 수 있었으나 1994년부터는 준주거지역까지 확대되어 주상복합건물이 도시공간에 다수 개발될 수 있는 계기가 되었다. 주상복합건물에 관한 국내의 정책 및 관련제도는 1979년 초기의 도입과정, 1980년대와 1990년대의 활성화 과정, 2003년도 이후의 부동산시장 안정책의 일환으로 관련규제의 강화 과정을 겪고 있다.

3. 복합적 토지이용 실태 분석

1) 분석틀 설정

복합적 토지이용 실태를 분석하기 위해 3단계 분석틀을 설정했다. 1단계로 용도지역제상의 복합용도지역인 준주거지역의 현황을 분석했고, 2단계는 지구단위계획구역 내에서 지정·운영하고 있는 특별계획구역의 복합적 토지이용 현황을 분석했다. 3단계에서는 건축허가만으로 개발되는 개별 필지 단위의 주상복합개발인 복합용도개발에 대해서 분석했다.

본 연구가 지향하는 복합용도지역(지구)이 규모, 입지, 용도복합, 운영의 유연성 측면에서 일정 수준을 갖추어야 하므로 이들 3개의 분석단위를 분석요소별로 세부적으로 분석하여 문제점 및 대안을 제시했다.

2) 지역적 차원의 준주거지역의 복합적 토지이용 현황

현행 용도지역체제 내에서 주거와 공업이 혼합된 준공업지역을 제외하면 주거와 상업이 혼합된 준주거지역이 복합용도 지역에 해당된다. 이에 준주거지역이 복합용도지역으로 운영되고 있는지 판단하기 위해 준주거지역의 지정형태, 지정입지, 용도복합, 운영현황 등을 살펴보았다. 2005년 현재 준주거지역의 총면적은 9.70km²로 전체 주거지역의 총면적 303.06km²의 3.2%이며, 시가화면적(주거+상업+공업) 355.61km²의 2.7%에 불과하다(서울통계연보, 2005). 그러나 1997년의 주거지역의 총면적 300.43km², 준주거지역 면적 7.07km²과 비교하면 다른 주거지역에 비해 용도 상향 등으로 인해 가장 많이 증가되었다. 이는 향후에도 개발사업 등으로 인한 용도상향에 의해 소폭이지만 지속적으로 증가될 것임을 시사한다.

준주거지역의 용도복합 특성을 파악하기 위해서는 가장 최근의 자료를 사용해야 하나 전수 조사의 어려움으로 인해 1999년 9월~10월 실제 조

사된 토지이용 현황 자료를 참고하여 분석했다. 실제 사용하는 용도복합 비율을 검토한 결과 일반주택이 30.8%로 가장 높고, 근린상업 21.4%, 일반상업 17.24%, 업무 7.76% 순으로 나타났다. 주거계 용도 중 부분 일반주택과 근린상업이 혼합되어 있는 지역으로서 본 연구에서 지향하는 적극적 의미의 복합용도 지역은 아니다. 준주거지역의 지정형태를 보면 대부분의 일정면적을 다각형 형태로 지정되는 것이 아니라 가로변에 협소하게 지정되는 경우가 많다. <그림 2>에서와 같이 가로변에 소규모로 지정되어 일정규모 이상의 복합적 토지이용을 나타내기에는 어려운 상황이다.

준주거지역은 <그림 3>에서 나타나듯이 주거지역과 상업지역의 중간에 위치하고 있어 완충적 역할을 할 뿐 그 지역 자체로서 복합용도 지역의 역할을 수행하지 못하고 있다. 그리고 최근에 와서는 지구단위계획이나 개발사업 시 용도상향이 되어 도시정비구역에서 준주거지역이 증

<표 4> 서울시 준주거지역 토지이용 현황

대분류	용도	면적(km ²)	구성비(%)
주거계	일반주택	2.1	30.82
	공동주택	0.4	5.46
상업계	근린상업	1.5	21.44
	일반상업	1.2	17.24
	업 무	0.5	7.76
공업계	전용공장	0.03	0.51
	겸용공장	0.2	2.57
공공계	공공시설	0.1	1.72
	교육문화	0.2	3.56
	공급처리	0.05	0.75
기 타	교통운수	0.2	2.43
	공공공지	0.2	2.79
	기타공지	0.2	2.62
	녹 지	0.02	0.34
합 계		6.9	100%

자료: 1999년 9~10월에 시행된 준주거지역 현장조사 결과

<그림 2> 서울시 준주거지역 지정 형태 <그림 3> 서울시 준주거지역 입지 현황



가하고 있다.

준주거지역은 법적으로 복합용도지역의 성격을 갖고 있으나 실제로는 인접지역과의 완충지역이나 가로변에 소규모로 지정되어 왔다. 최근에 와서는 용도 상향으로 지역 면적이 증가되고 있으나 주로 주거용도 위주로 개발되어 복합적인 토지이용이 이루어지지 못하고 있다.

3) 지구적 차원의 특별계획구역에 의한 복합적 토지이용 현황

특별계획구역 사례 중 복합용도개발 목적으로 개발이 완료된 사례 23개를 조사하여 지정규모, 공간위계, 규모, 용도복합을 분류기준으로 하여 유형화시켜 분석하면 5개 유형으로 압축된다. 이들 유형은 대부분이 최근에 개발이 완료된 사례로서 실질적으로 초고층 주상복합개발로 이루어지고 있다. 유형별 대표 사례지역들은 역세권이나 간선도로에 연결해 있어 교통이 편리하고 개발압력이 크다. 실제 이들 지역은 영등포 부심에 경백화점 부지를 제외하고는 기존 일반주거지역에서 주상복합개발이 가능한 준주거지역이나 일반상업지역으로 용도가 상향되었다. 초기에는 도심, 부도심에 지정·개발되었으나 최근에는 지역중심이나 지구중심으로까지 확대되고 있다.

< 표 5 > 지구적 차원의 특별계획구역에 의한 복합적 토지이용 실태조사

유형	단지명	준공연도	공간위계	용도지역	대지규모(m ² /평)	용적률(%)	건폐율(%)	층수(층)	주거비율(%)	상업·업무비율(%)	건물명
	23개 평균				20,080 (6,074)	520	41	26	66.6	32.2	
I	영등포부심 애경백화점 부지	2007	부도심	일반상업 → 일반상업	27,852 (8,425)	700	55	45	45	50	신구로 자이
II	용산부도심 세계일보사 부지	2007	부도심	일반주거 → 준주거	30,443 (9,209)	550	29	43	89	11	용산 씨티 파크
III	동작구 대림 1,2구역	2006	지역 중심	일반주거 → 일반상업	31,883 (9,645)	521	30	28	90	10	신대방 성원 쌍테빌
IV	목동 신정 2-1구역	2006	지구 중심	일반주거 → 일반상업	28,584 (8,647)	632	31	41	61	39	목동 하이페 리온II
V	화양건대 입구 건대입구 2구역	2007	지구중 심	일반주거 → 일반상업 준주거 등	105,480 (31,908)	337	28	58	48	51	스타 시티

지구적 차원의 특별계획구역은 유형별 규모 및 용도복합에 있어서 대지 규모가 큰 건대입구 2구역(105,480m²)을 제외하고는 평균대지규모(20,080m²)와 유사하다.

용적률은 건대입구 2구역(337%)을 제외하고는 평균용적률(520%)보다 모두 크고, 건폐율은 영등포부심 애경백화점부지(55%)를 제외하고는 평균건폐율(41%)보다 모두 낮다. 층수는 모두 평균층수(26층)보다 높고, 그중 특히 건대입구 2구역(58층)이 가장 높다.

결과적으로 비교적 최근에 준공된 건대입구 2구역이 대지규모가 가장 큰 대규모로 지정되어 있고, 용적률과 건폐율은 가장 낮으나 초고층으로 조성되고 있음을 알 수 있다.

용도복합은 주거와 상업·업무 혼합비율을 산정하면 건대입구 2구역과

< 표 6 > 개별필지단위 복합용도개발 실태조사

유형	단지명	준공 년도	공간 위계	용도 지역	대지구 모(평)	용적 률(%)	건폐 율(%)	층수 (층)	주거 (%)	상업 (%)	업무 (%)
	181개 평균			일반 상업	1102	660	52	20	71.4	17.6	11.3
I	세종로대우	1995	도심	일반 상업	2472	456	44	15	65	3.6	31.4
II	대림아크로비스타, 서초트 라벨리스, 대우디오빌플러스	2004	부도심	일반 상업	6871	713	39	37	87.2	8.1	1.4
III	롯데캐슬골드, 성지빌딩, 삼창프라자, 목동트윈빌, 부 영그린타운2, 부영그린타운 3, 대림오피스타워, 신안구 로주상복합, 동아코아아파트	2004	지역 중심	일반 상업	6702	647	47	37	57.8	16.8	25.4
IV	보라매아카데미타워 보라매쉐르빌, 라이프콤 비노랑진, 러버타워, 대우 트럼프월드2차, 대우트럼 프월드1차	1998	지구 중심	일반 상업	24759	1094	63	41	38.7	48.6	12.8

영등포부심 애경백화점 부지만이 주거와 상업·업무 비율이 비슷할 뿐 그 외의 구역은 평균(주거: 상업·업무=7:3)과 유사하거나 주거비율이 더 높다. 특별계획구역이 부도심이나 역세권에 입지하므로 주거용도보다는 도시적 용도가 필요하나 주거용도 위주로 개발되어 가는 경향이 있다. 대지구모는 평균대지구모(20,080m²) 정도를 나타내고 있으나 그 안에서 수행되는 개발형태는 개별필지 복합용도개발과 유사하다.

또한 현재는 특별계획구역에 대한 면적규제가 없어지면서 소규모 구역이 양산되고 있다. 소규모 개발형태는 특성 있는 소수 지역을 제외하고는 복합적 토지이용을 나타내기 어렵고, 주변지역과 연계하여 개발할 수 없어 도시공간의 왜곡을 초래할 수 있다.

대규모 복합개발을 목적으로 하는 특별계획구역 유형은 계획의 창의

성을 살려주면서 주변지역의 개발영향을 최소화하는 것을 목적으로 했으나 중심지 위계가 낮은 지역까지 복합용도개발을 목적으로 지정되고 있는 상황이다.

기존의 용도지역 체제의 규제를 따르지 않고 지구단위계획 내에 계획적·지구적·복합적으로 개발하기 위해 지정되는 특별계획구역이 당초 지정목적에 맞지 않게 용도상향 조정의 수단이 되고 있다. 또한 이들은 종합적으로 개발되지 못하고 민간에 의해 점적으로 개발되기 때문에 개별 필지 복합용도개발과 유사하게 나타나고 있다.

4) 개별필지단위 복합용도개발 실태

개별필지 복합용도개발은 건축허가로 개발이 가능하다. 주 개발형태는 주상복합개발이며, 181개 사례가 조사되었다. 공간위계, 용도지역(일반상업), 용도복합(다차원 복합), 규모(평균 이상)를 기준으로 유형화시킬 경우 19개의 사례가 5개 유형으로 분류된다.⁷⁾ 유형별 대표적인 복합용도

7) 3개 분류코드에 의하여 2차 유형화했다. 분류코드 1의 분석기준은 도시공간체계, 용도지역체계, 분류코드 2는 용도의 혼합유형, 분류코드 3은 규모 및 기타사항으로 구성된다. 3개 분류코드를 각각 크로스체크하면 12개 유형으로 재유형화된다. 12개 유형별 건수(빈도수)를 카운트하여 가장 많이 나타나는 유형을 우리나라에서 행해지는 보편적 복합용도개발이라고 전제하고 각각의 유형별 사례에 대하여 1건씩을 선택하여 세부적으로 분석했다. 도시공간위계(체계), 용도지역, 용도복합정도, 일정규모 이상의 분류코드를 적용해야 한다.

CODE	분류 내용		비고
분류 (1)	도시공간체계	용도지역체계	지구중심 이상 준주거+준공업지역 이상
	·도심 ·부도심 ·지역중심 ·지구중심	·일반상업 ·일반주거 ·준주거 ·준공업	
분류 (2)	2 이상의 복합(혼)	3 이상 복합(혼)	
	단순복합	다차원 복합	
분류 (3)	규모별	기타분류	
	평균대지규모, 평균용적률, 평균건폐율, 평균층수 등	기부채납률	

<표 7> 복합적 토지이용 실태조사 종합

분석 틀	1단계	2단계	3단계
분석 단위	준주거지역에 의한 복합적 토지이용 분석(지역차원)	특별계획구역에 의한 복합적 토지이용 분석(지구차원)	개발필지단위의 복합용도 개발(개발필지 차원)
지정 형태	· 가로변을 따라 협소하게 지정	· 단지차원 부정형으로 지정	· 개별 필지 단위개발
지정 입지 (공간위계)	· 주거지역과 상업지역 사이 중간지역 지정 · 완충역할	· 역세권이나 가로변에 입지 · 지구중심까지 위치	· 가용지를 찾아 지구중심까지 위치
용도 복합 실태	· 주거와 근린상업지역 혼합 · 소극적 혼합	· 주거용도 위주 · 소극적 복합	· 주거용도 위주 · 소극적 복합
운영 현황	· 전체 용도지역 점유비율 낮음 · 용도상향으로 면적 증가는 가장 큼	· 용도상향 수단 · 주변지역과의 연계되지 않음	· 부대복리시설 설치 없이 개발 가능하므로 건축허가에 의해 개발용이

개발을 선택하여 각각의 특성을 분석했다.

개별 필지 복합용도개발 사례들은 개발된 시기와 공간위계에 따라 뚜렷한 특징을 나타낸다. 개발시기에 따른 경향을 보면, 1995년 초기에는 도심에 개발되다가 2000년 이후로는 도심의 가용지 부족으로 지역중심, 지구중심으로 확대되고 있다. 초기 도심에 공급된 복합용도개발은 대지 규모, 용적률 등의 개발규모가 크지 않았다. 용도복합 측면에서 주거, 상업, 업무의 비율은 도심이라는 지리적 특성상 업무용도가 높은 비율을 나타내다가 점차 대지규모, 용적률, 건폐율, 층수가 높아지고 이에 따라 개발규모도 매우 커지고 있다.

최근에는 주거, 상업·업무의 비율이 90% 가까이 나타나는 경우도 있으며, 공개공지 제공에 의한 건폐율이 축소되는 대신 층수가 높아지고 있다.

결과적으로 도시에서의 개별필지 복합용도개발은 도시공간위계나 용도지역과 관계없이 개별단위별로 주거용도 위주의 개발이 되고 있어 문제가 되고 있다.

4. 문제점 및 대안

1) 복합적 토지이용의 문제점 도출

현재 우리나라에서 복합적 토지이용을 나타내는 제도 및 개발 사례에는 용도지역제 상의 준주거지역, 지구단위계획 내의 특별계획구역, 개별 필지 복합용도개발이 있다.

복합용도지역(지구) 결정 요소인 지정형태, 지정입지, 용도복합, 운영현황별 실증 분석자료를 비교 분석하여 문제점을 도출했다. 준주거지역은 용도지역 체계상의 주거지역과 상업지역의 중간지역에 있어 완충지역으로 작용할 뿐 복합용도지역으로서의 기능을 나타내지는 못하고 있다. 특별계획구역은 용도지역제상의 규제를 벗어나 보다 유연성 있는 계획으로 복합용도개발을 할 수 있는 지역이나 현실적으로는 개별필지단위 복합용도개발 형태를 보이고 있다. 개별필지단위 복합용도 개발은 보다 완화된 규제를 받아 건축허가만 받고도 개발이 용이하나⁸⁾ 이러한 점이 오히려 산발적이고 소규모 점적형태의 개발을 확산시키고 있어 공간구조를 왜곡시키고 있다.

지정형태에 있어서 3개 사례 모두 부정형으로 협소하게 지정되거나, 점적 형태로 개발되고 있다. 지정입지는 준주거지역이 주거지역과 상업지역 사이의 중간지역에 있어 완충적인 역할 또는 상업지역이 주거지역에 침투하지 못하는 점이지대로서의 역할만을 하고 있다. 준주거지역의 목적인 복합적 용도지역으로서의 기능은 미흡하다. 특별계획구역은 역

8) 일반주거지역에서 주택개발 사업시 20세대 이상이면 사업승인을 득해야 한다. 이때 주거단지가 갖추어야 할 부대복리시설, 공공편의시설 등이 함께 계획되어야지만 사업승인이 통과되기 때문에 주택개발업자들은 준주거지역에서 동일건물 내에 주상복합개발 시 300세대 미만이면 건축허가만 받고도 사업이 가능한 경우를 선택한다. 이로 인해 다양한 용도의 복합보다는 건축허가만 통과할 수 있는 선에서 최소한의 비주거용도와 주거용도의 복합개발을 양산해 왔다. 또한 「주택법」에 의한 사업승인 기준과 건축법에 의한 건축허가 기준은 일반주거지역을 준주거지역으로 용도를 변경해서라도 주택개발을 확보하도록 하는 원인이 되고 있다.

세권이나 가로변의 중요지점에 위치하고 있거나 지구중심에까지 위치하고 있다. 이와 같은 역세권의 가로변 입지는 도시 핵심적 기능을 갖는 복합용도지역으로서의 역할을 어렵게 하고 있으며, 중심지위계가 낮은 지구중심까지의 확대 지정은 복합용도지역이 갖는 도시기능의 역할과 부정합한 입지이다. 개별필지단위 복합용도개발 역시 중심지 위계가 낮은 지구중심에 산발적으로 개발되어 도시기능으로서의 역할이 미흡하다. 용도복합에서 준주거지역, 특별계획구역, 개별필지 복합용도개발 모두 주거용도 위주의 소극적 복합을 나타내고 있다. 운영현황을 살펴보면 개발사업에 의한 용도상향으로 그 지정면적이 점차 증가하는 추세이고, 특별계획구역은 준주거지역으로의 용도상향 수단이 되고 있어 주변 지역과의 연계 개발이 이루어지지 못하고 있다. 개별필지 복합용도개발은 건축허가만 받고도 개발이 용이하여 주거용도 위주로 도시공간 전체에 소규모·산발적으로 개발되고 있다.

복합용도개발은 일정규모 이상, 중심지위계상 도심·부도심, 다차원적 복합, 복합용도지역으로 운영되어야 복합용도개발로서의 기능을 할 수 있다. 그러나 현재의 준주거지역, 특별계획구역, 개별필지 복합용도개발 모두 일정규모 이상의 구역으로 지정되지 못하고 있다. 준주거지역은 가로변을 따라 협소하게 지정되어 있고, 특별계획구역은 단지차원의 규모로, 개별필지 복합용도개발은 필지단위로 개발되어 복합용도지역으로서의 역할이 미흡하다. 지정입지 측면에서도 복합용도 역할을 할 수 있는 중심지위계가 높은 지역에 입지하는 것이 타당하나 주거지역과 상업지역 사이의 완충역할에 그치거나, 가로변 입지, 지구중심에 입지하는 등 복합기능을 하기에는 지정입지가 부정합하다. 용도복합 실태 또한 상업, 업무, 문화, 주거 등이 다차원으로 복합된 형태가 아닌 주거용도 위주로 복합되어 복합용도 기능을 나타내지 못하고 있다. 운영 측면에서도 준주거지역은 전체 점유비율이 낮으며, 특별계획구역과 함께 용도상향 수단으로 활용되고 있다. 개별필지 복합용도 개발은 부동산 개발의 수단으로 인식되고 있는 상황이다.

2) 복합적 토지이용의 도입 방향

복합적 토지이용을 나타내고 있는 기존의 지역차원, 지구차원, 필지차원의 복합적 토지이용 현황을 살펴본 결과 입지, 형태, 규모, 용도복합, 운영 측면에서 복합용도 지역(지구)의 성격을 나타내지 못하고 있다. 변화하는 도시공간구조에 부합되고 도시재생을 유도할 수 있는 복합적 토지이용을 유도하기 위해서는 앞서 분석에서 시사하는 바와 같이 소규모 점적개발이 되지 않도록 일정 규모 이상이어야 하고, 도시를 압축적으로 운영하기 위해 도심 내에 복합용도지역(지구)이 지정 가능하도록 개선되어야 한다. 또한 계획에 의한 통제보다는 더 상위차원의 용도지역체제로 관리되어야 한다.

5. 도입방안

1) 복합용도지역(지구) 도입을 위한 방안 도출

현대 도시공간구조에 부합하는 복합용도지역(지구)을 도입하기 위한 고려사항은 첫째, 도시공간구조의 입지적 특성상 도시의 중심 및 고밀개발이 필요한 지역에 지정되어야 한다. 둘째, 계획적 개발을 위해 일정 규모 이상을 확보하면서 부정형이 아닌 도시적·지역적 차원의 형태를 갖추어야 한다. 셋째, 주거용도 위주가 아닌, 주거, 상업, 문화, 편의시설 등의 다차원적 용도복합이 가능해야 한다. 넷째, 단지, 복합용도지역(지구)이 용도상향 수단이 되지 않도록 용도지역체계에 포함시키며, 임대주택을 포함하거나 또는 공공시설을 같이 개발할 경우에만 승인이 되도록 한다. 또한 현재 복합개발을 수행하고 있는 특별계획구역이나 특별법으로는 한계가 있으므로 공공적·지역적 차원의 복합용도지역(지구)을 도입·운영하기 위해서 관련법들을 통합·정비해야 한다. 다섯째, 복합용도지역제의

효율적 운용을 위해서 그 안에서의 세부적 계획지침이 필요하므로, 현 지구단위계획과 연계시키는 방안도 고려할 수 있다.

복합용도지역(지구)을 도입하기 위한 대안 제시는 지정형태, 지정입지, 규모, 용도복합, 운영 현황의 개선을 고려하여 우리나라 도시공간상에 적용하기 용이하고 제도 및 계획체계상의 위상을 고려하여 현재의 도시 계획체계 내에서 작동될 수 있는 3개 대안을 도출했다.

제1안은 복합용도지역(special MXD zoning)으로써 현재 준주거지역이 복합용도지역으로서의 역할보다는 상업지역과 주거지역의 완충지대 혹은 점이지대 역할을 하는 지역이므로 복합용도지역 역할을 할 수 있는 복합용도지역을 용도지역제에 추가적으로 도입하는 방안이다. 이 제도는 지역제의 특성상 중복지정될 수 없으며, 도심 내 일정지역을 선택하여 지정할 경우, 기존의 용도지역제와 이에 대한 규제는 소멸되고 새로운 복합용도지역의 규정을 따르는 것으로 본다. 이 지역은 지역차원의 규모로 대규모의 정형화되어 지정되도록 한다. 용도복합면에서는 금지행위 규제 방식으로 혐오시설을 제외한 가능한 한 용도복합을 허용하도록 한다.

그러나 제1안은 용도지역제 개편을 고려한 대안으로서 현 제도 내에 새로운 용도지역을 추가적으로 만들기 때문에 어려움이 예상된다.

제2안 복합용도지구(special MXD district)는 현재의 용도지역 위에 한 켠을 더 입히는 중첩지역(overlay zoning) 개념이다. 이 제도는 현재의 용도지구 성격으로서 필요한 지역에 단독으로 지정 가능하거나 또는 지구단위 계획과 연동하여 지구단위계획으로 지정한 후 그 안에서 지정할 수 있는 제도이다. 이 제도는 제1안의 복합용도지역안보다는 소극적인 방안으로써 현 도시계획 시스템 내에서 지정 가능하고, 중첩지역 개념이기 때문에 기존의 용도지역제와 공존할 수 있다. 복합용도지구는 규모면에서 일정지역 이상이며 정형화되어 지정되도록 한다. 용도면에서 주거, 상업, 업무, 문화가 적정비율로 복합하도록 규정하여 복합적 토지이용이 실현될 수 있도록 한다.

제3안 특별계획구역(special district)은 현재의 지구단위계획구역안의 특

< 표 6 > 복합용도지역(지구) 방안 관련기준

구분	복합용도지역(special MXD zoning)	복합용도지구(special MXD district)	특별계획구역(special district)
지정 목적	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 목적에 부합, 특별관리 필요 · 도심 토지이용 효율성 제고 · 준주거 이상의 용도지역, 역세권지역, 도시계획시설 중 입체적 기반시설이 포함된 지역에 용도변경에 의하여 지정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 목적에 부합, 특별관리 필요지역 · 도심 토지이용 효율성 제고 · 준주거 이상의 용도지역, 역세권지역, 도시계획시설 중 입체적 기반시설을 포함한 지역에 용도지구로 중복지정 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 목적에 부합, 특별관리 필요지역 · 도심 토지이용 효율성 제고 · 준주거 이상의 용도지역, 역세권지역, 도시계획시설 중 입체적 기반시설을 포함한 지역에 지구단위계획구역으로 지정한 후 그 안에서 지정 가능함
지정 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 용도지역제 위에 중복지정 불가(용도변경) 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 용도지역제 위에 중첩지역(overlay zoning) 개념으로 지정 가능 · 기존의 용도지역제의 규정을 따르거나 새로운 규정을 수립 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 용도지역제 위에 지구단위계획구역을 지정하여 복합용도개발목적의 특별계획구역을 지정하여 업조닝이 가능하도록 함
지정 대상 및 지정 입지	<ul style="list-style-type: none"> · 특별관리가 필요한 지역, 고밀개발이 필요한 지역(역세권, 경제자유구역 등) · 일반주거지역, 상업지역, 준공업지역 등 필요한 지역 용도변경 · 새롭게 추가하거나, 기존의 준주거지역과 근린상업지역을 통합하여 복합용도지역으로 지정 	<ul style="list-style-type: none"> · 특별관리가 필요한 지역, 고밀개발이 필요한 지역(역세권, 경제자유구역 등) · 일반주거, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역 등 필요한 지역에 단계별 지정 · 기존의 용도지구체계 안에 용도지구로 추가 	<ul style="list-style-type: none"> · 특별관리가 필요한 지역, 고밀개발이 필요한 지역(역세권, 경제자유구역 등) · 지구단위계획구역 중 구체적인 수립기준을 적용하여 복합용도개발을 위한 특별계획구역으로 지정
지정 형태 및 지정 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 일정규모 이상의 지역단위로 지정 · 정형의 형태로서 도로 등과 같은 기반시설현황 등을 고려하여 지정(전면도로 20m 이상 도로 접할 것 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정규모 이상의 지구단위로 지정 · 정형의 형태로서 도로 등과 같은 기반시설현황 등을 고려하여 지정(전면도로 20m 이상 도로 접할 것 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획구역 내에 일정규모 이상의 정형으로 지정
용도 복합 및 밀도 행위 규제	<ul style="list-style-type: none"> · 복합용도지역 만의 새로운 용도, 밀도, 행위규제 수립 · 혐오시설 외에 용도복합 허용, 밀도는 현실에 맞게 규정, 높이 완화 	<ul style="list-style-type: none"> · 복합용도지구만의 새로운 용도, 밀도, 행위규제 수립 · 혐오시설 외에 용도복합 허용, 밀도는 현실에 맞게 규정, 높이 완화 	<ul style="list-style-type: none"> · 현재의 지구단위계획구역 특별계획구역 지침 이상의 관리규정 필요
개발 이익 환수 및 운영 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 업조닝(up-zoning)된 부분에 대하여 기부채납, 또는 개발 부담금 납부, 도심임대주택 확보 · 공공시설을 기부채납할 경우 인센티브 · 용도변경이 용이하지 않은 	<ul style="list-style-type: none"> · 중첩지정에 의한 기부채납 및 도심임대주택확보로 개발이익 환수 · 공공시설을 기부채납할 경우 인센티브 · 주변지역과 연계하여 지정 · 용도지구이므로 비교적 지구변경 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공시설을 만들 경우 허가하도록 함

별계획구역을 복합용도개발구역을 위해 활성화시키는 방안이다. 지구단위계획 내에서만 지정이 가능한 특별계획구역은 복합용도개발 목적 외의 여러 가지 목적(유보지역, 특별한 목적의 개발이 필요한 지역)에 의해 지정된다. 그러나 현재의 특별계획구역들은 상당기간 유보되다가 민간의 수익극대화 차원에서의 현상설계에 의한 주상복합아파트로 주로 개발이 되고 있다. 따라서 특별계획구역 안에서의 복합용도개발형태는 도시계획적 차원이 아닌 개별필지 복합용도개발과 같은 유형으로 공간상에 나타나게 된다. 어느 정도 계획적 개념이 반영된 특별계획구역에 의한 복합용도개발조차 이를 규제할 수 있는 공공적 규제가 없기 때문에 현재와 같은 개별필지 복합용도개발 형태로 나타나는 것이다. 따라서 현재와 같은 시스템대로 지구단위계획구역 내에 특별계획구역을 이용하여 복합용도개발을 하되, 현재보다는 발전된 복합용도개발을 위해 세부적 관리기준을 마련하도록 한다.

2) 복합용도지역(지구) 장단점 및 복합용도지구 도입방안

도입방안별 장단점 분석결과, 현재의 용도지역지구제에 중첩하여 사용할 수 있는 제2안인 복합용도지구(special MXD district)안이 가장 적합한 방안으로 분석되었다. 제1안은 용도지역제 개념이므로 현재의 용도지역

<표 7> 복합용도지역(지구) 대안별 장단점 비교분석

구분	복합용도지역 (special MXD zoning)	복합용도지구 (special MXD district)	특별계획구역 (special district)
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신적, 장기적 · 지역을 지정하므로 그 안에서 복합개발 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 체계와의 공존 가능 · 공공이 컨트롤 · 개발·계획 용이 · 기존 용도지역제에 중첩가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존법 체계에서 적용 가능 · 기존 제도적 골격 내에서 관련지침규정만 수정하므로 적용 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 전면적인 제도적 개편이므로 단기적 제도개선 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 현재의 용도지역지구제상에서의 복합개발진흥지구와의 혼동 우려 	<ul style="list-style-type: none"> · 현재의 지구단위구역 내의 특별계획구역과 혼동 우려

< 표 8 > 복합용도지구(special MXD district) 도입요건 및 내용

도입요건	도입요건별 내용
지정목적	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 목적에 부합하고, 도심 토지이용 효율성 제고를 위한 특별한 관리가 필요한 지역 · 복합용도지구는 거점적 역할을 수행하여 주변지역에 긍정적 파급 효과성을 갖추어야 함
지정방식	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 용도지역에 위에 중첩 지정하여 용도지구로 지정·관리
지정대상 지정입지	<ul style="list-style-type: none"> · 지역특성(도심위계상, 용도지역상)별로 복합용도개발이 필요한 지역 · 역세권, 입체적 도시기반시설이 있는 지역, 준주거지역 이상 또는 경제자유구역 가능
지정형태 지정규모	<ul style="list-style-type: none"> · 일정규모 이상의 도시적, 지역적 차원의 범위 확보, 20m 이상의 도로와 접해야 함.
계획개념	<ul style="list-style-type: none"> · 복합된 용도들의 토지이용 상승효과를 나타내도록 상호 연계성 있게 입체 개발 유도
용도규제 행위밀도	<ul style="list-style-type: none"> · 지역특성별 적합한 다차원적 용도복합 지향(주거+상업+업무+문화+편의시설+위락시설) · 지역특성에 적합하도록 토지이용 효율성을 극대화시킬 수 있는 밀도, 행위규제 설정
운영현황	<ul style="list-style-type: none"> · 복합용도지구의 효율적 운영을 위해 당해 지역에 대한 도시설계지침 수립·적용 · 중첩지정에 의한 기부채납 및 임대주택확보로 개발이익 환수, 공공시설을 기부채납할 경우 인센티브 부여 · 주변지역과 연계하여 지정 · 용도지구이므로 비교적 지구변경 용이

체계의 전면적인 개편이 필요한 사항으로서 장기적인 해결방안이고, 제3안은 가장 소극적인 안으로서 소폭의 가이드라인 수정만 있을 뿐 현재 지구단위계획구역 내의 특별계획구역에 해당하는 개념이다.

따라서 복합용도지역(지구)을 도입하기 위해서 제2안인 복합용도지구를 최종안으로 제시했다. 복합용도지구를 도입하기 위해서는 복합용도지구 도입 요건 및 내용이 명확해야 한다. 복합용도지구는 완화된 규제를 적용받으며 기존의 도심지 내 용도지역 위에 추가적으로 지정되므로 지정목적이 공공의 목적에 부합하고, 도심 토지이용 효율성을 제고할 수 있으며 특별한 관리가 필요한 지역에 지정됨을 목적으로 한다. 복합용도지구는 도심의 거점 역할을 수행하여 주변지역에 긍정적 파급 효과를 미

칠 수 있어야 한다. 지정대상 및 지정입지 측면에서 도심위계상 중심지역에 입지해야 하고, 용도지역상 준주거지역 이상의 지역에 입지하되 특히 역세권의 고밀복합 개발이 필요한 지역에 입지하는 방안도 고려할 수 있다. 일정규모 이상의 도시적, 지역적 차원의 범위로 정형화된 형태로 지정함을 원칙으로 한다. 지정방식은 기존의 용도지역제 위에 중첩 지정하여 용도지구로 관리하도록 한다. 용도규제는 주거, 상업, 업무, 문화, 편의시설, 위락시설 등이 적절하게 복합되도록 복합비율을 제시하는 지침이 필요하다. 동시에 계획개념을 복합된 용도들이 토지이용의 상승효과를 나타낼 수 있도록 입체적인 개발을 유도해야 한다. 운영현황은 당해 복합용도지구가 큰 틀에서는 용도지역제의 완화된 규제를 따르나 세부적으로는 계획이나 지침에 의해 운영될 수 있도록 계획이나 설계지침을 수립하도록 한다. 중첩되는 지역에 대한 기부채납 및 임대주택 확보로 개발이익을 환수하는 한편 인센티브를 부여하여 지역적 활성화가 이루어질 수 있도록 한다. 용도지구 차원이므로 용도지역상에 용이하게 추가적으로 지정할 수 있으나 주변지역과의 도시적 맥락을 유지하면서 연계성을 갖도록 해야 한다.

6. 결론

본 연구는 산업구조의 변화 및 생활패턴의 변화에 따라 급변하는 도시공간구조에 대응하기 위해 복합용도지구 도입 필요성과 그 도입방안을 제시했다. 이를 위해 복합용도와 관련한 이론적 근거를 바탕으로 복합용도지구에 대한 개념을 설정하고, 현재 우리나라의 복합적 토지이용을 나타내는 제도 및 사례 중 준주거지역, 특별계획구역, 개별필지 복합용도개발에 대한 지정형태, 지정입지, 용도복합, 운영현황에 대한 실태분석 및 문제점을 분석했다. 복합적 토지이용을 위한 복합용도지역(지구)의 도입을 위해 우선 3개의 도입방안을 제시한 후 그중 일정 규모 이상의

부정형이 아닌 정형화된 형태를 갖고 도심지나 준주거지역 이상에 중첩적으로 지정 가능하며, 혐오시설 외에 모든 용도복합이 가능한 복합용도지구(Special MXD district) 도입을 제안했다. 복합용도지구는 현재의 용도지구 개념으로서 현 용도지역제 체제하에서 중첩하여 운용될 수 있는 개념이다.

실질적으로 복합용도지구를 도입·적용하기 위해서는 구체적인 지정원칙, 지정절차, 적용되는 용도규제(개발 가이드라인)가 제시되어야 하고, 당해 지구 안에서의 행위 및 밀도 규제 기준이 지속적인 시뮬레이션을 통해 규정되어야 한다. 그러나 본 연구는 현행법 체제에 순응하면서 현재의 도시공간구조에 적합한 복합용도지역(지구) 도입방안 모색을 목적으로 하여 현실적 대안과 적용방안을 개략적으로 제시하는 데에 한계가 있다. 도시공간상에 실제 시범적용을 위해서는 복합용도지구에 대한 구체화된 규정이 필요하다. 이를 위해서는 사례대상지의 시뮬레이션을 통해 행위 및 밀도규제 기준을 마련하고, 입지 및 공간구조상의 지정 및 개발 가이드라인 지정하는 한편, 개발이익환수체계가 추가적으로 적용되어야 한다.

❖ Abstract

An analysis on the status of ‘Mixed-Use Development’ and
a study on introduction of ‘Mixed-Use Zoning’

Kim, Ok-Yeon·Lee Joo-Hyung

In this study, the necessity and introduction of a special MXD district are suggested in response to the rapid change of urban space structure which has been caused by the change of industrial structure and life patterns. For that purpose, a clear definition of ‘Special MXD district’ is made. And among the items of government’s ‘Mixed Land Use’ policy, ‘Semi-Residential Zoning’, ‘Special Districts’ and ‘Mixed-Use Development’ are investigated and analysed in terms of types and locations of designation, size, usage composition, status of operation and related problems, with the main focus being on Seoul area. For introduction of ‘Mixed-Use Zoning’ for mixed land use, three alternative plans are suggested, and then introduction of ‘Special MXD district’ is suggested which has a standardized shape with a needed size and can be located both in urban area and semi-residential area and also can be available for any usage composition apart from a facility that may cause people’s abomination. The special MXD district is a concept of a ‘use zone’, so it can be applicable as such under the current ‘use zone’ system.

Keywords: Zoning, Mixed Land Use, MXD, special MXD district

참고문헌

- 강병기. 1997. 「도시계획법 체계속의 혼합용도지역의 개념과 규제내용의 변화에 관한 연구, 국토계획. 대한국토도시학회.
- 국토연구원. 2005. 「현대 공간이론의 사상가들. 한올아카데미.
- 김기호·임희지. 2002. 「우리나라 도시설계에서 특별구역제도의 실태와 시행방안의 개선에 관한 연구. 『대한건축학회논문집』.
- 김병섭·서순탁. 2008. 「구조화 이론을 통한 도심쇠퇴 분석. 《공간과 사회》, 통권 제30호
- 김옥연·이영은. 2005. 「복합용도지역 도입을 위한 국내외 사례연구. 주택도시연구원.
- 박헌주. 2000. 「난개발의 문제점. 《공간과 사회》, 통권 제14호.
- 변창흠. 2008. 「도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰. 《공간과 사회》, 통권 제29호.
- 서울특별시. 2004, 2010. 「서울특별시 도시·주거환경정비기본계획. 서울특별시.
- 양동양. 1998. 「대형 수상복합단지 및 수상복합건물에 관한 연구. 『대한건축학회 논문집』.
- 오덕성. 1989. 「복합용도 complex 계획에 관한 연구. 대한국토계획학회.
- 윤영미. 1996. 「수상복합건축의 실태와 개발방향. 경성대학교 대학원.
- 윤인숙. 1999. 「직장-주거지 불일치와 도시공간구조. 《공간과 사회》, 통권 제11호.
- 이상대. 1999. 「도심 주거기능의 쇠퇴현상과 대응방안. 《공간과 사회》, 통권 제11호.
- 이성모. 2006. 「서울시 수상복합개발의 제도적 개선방안에 관한 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사논문.
- 이희정. 2003. 「서울시 지구단위계획 실효성 개선방향 연구. 서울시정개발연구원.
- 임희지. 2004a. 「서울시 지구단위계획 특별계획구역제도의 유형별 공공성 증진방안 연구. 서울시정개발연구.
- _____. 2004b. 「서울시 초고층수상복합 건축물의 관리방향. 한국초고층건축포럼 제 4차 국제심포지엄 논문집.
- 주수현. 2005. 「서울시 특별계획구역의 시기별 계획특성에 관한 연구. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 한국도시설계학회. 2001. 「지구단위계획. 한국도시설계학회.
- 황희연. 1998. 「최근 토지구제 완화정책이 지닌 오류. 《공간과 사회》, 통권 제10호.
- Alden, J. 1997. *The British Planning system and approach to planning obligation and planning gain*. national Taiwan university.
- Atkinson, R. & Moon, G. 1994. *Urban Policy in Britain: The City, The State and Market*. London: macmillan.
- Claydon, J. & Smith B. 1997. "Negotiating Planning gains through the British develop-

ment control system.” *Urban Studies*, 34(12).

DPZ. 2005. *SMART CODE: Comprehensive Form-Based Planning Ordinance*.

John A. Dutton. 2000. *New American Urbanism*. SKIRA.

논문접수일: 2009. 10. 22

논문수정일: 2009. 11. 9

게재확정일: 2009. 11. 18