

준주거지역의 지정 취지를 살리기 위한 개발현황 진단 및 관리방안: 서울을 중심으로*

Diagnosis of Development Status and Management Plans to Preserve
the Intended Purpose of Quasi-residential Areas: from the Evidence of Seoul

이 지 은 (Lee, Jieun)**

서 대 현 (Seo, Daehyun)***

< Abstract >

This study aimed to explore management strategies to effectively utilize quasi-residential areas within Korea's land-use zoning system. To achieve this goal, relevant laws and regulations were reviewed, and development patterns were analyzed using building and land data. Overseas cases of similar areas in Tokyo, New York, and Singapore were also examined. The analysis revealed that the current land-use patterns of quasi-residential areas in Seoul are not aligned with the intended purpose in terms of land use, development density, and urban spatial structure. Cluster analysis identified four development patterns in quasi-residential areas: apartment-centric, business-function supplementary, mixed-use of detached homes and small businesses, and mixed-use of small businesses and villas. Based on the results of the overseas case analysis and cluster analysis, this study proposed measures to establish a clear identity for quasi-residential areas in terms of location and use, the necessity for differentiated density management according to the urban spatial structure and road conditions, and management strategies and directions according to the type of development pattern in each region. It is expected that through the implementation of these proposals, quasi-residential areas will not only comply with legal designations but also play a role as a distinctive and visionary land-use area in each region.

Keyword : Quasi-Residential Area, Zoning, Cluster analysis, Land use Planning, Floor Area Ratio

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 도시공간 활용에 새로운 움직임이 나타남에 따라, 복합용도개발이 가능한 준주거지역의 활용 수요가 높아지고 있다. 도시공간의 밀도는 높이고 이동 거리는

줄이는 '15분 도시'나, 직주근접의 선호 현상은 서울 내 주요 지역 중심지나 역세권에 위치한 주거복합 건물¹⁾의 선호를 높이고 있다. 주거복합건물의 개발은 입지 여건이 양호한 준주거지역 이상의 용도지역에서 허용되어 있음을 고려할 때, 일반주거지역에서 준주거지역으로의 용도지역 상향 요구는 앞으로 더욱 빈번할 것으로 예상된다.

* 이 논문은 2022년 한국부동산개발협회와 한국부동산분석학회가 주최하는 제1회 신진연구자지원사업의 지원을 받아 연구된 논문임.

** 본 학회 정회원, The University of Hong Kong, Postdoc Fellow, jieun0441@naver.com, 주저자, 교신저자

*** 본 학회 정회원, 한국조세재정연구원, 초빙연구위원, dhseo@kipf.re.kr, 공저자

1) 대중적으로 '주상복합 아파트'라는 용어가 더 친숙하나 법/조례 규정에서 공식적으로 활용되는 용어인 '주거복합건물'이라 표기하였으며, 주거복합건물은 건축법상 공동주택과 주거 외 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 연면적 합계가 90% 미만인 것을 말함.

준주거지역은 무엇인가? 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조에 의하면, ‘주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위한 목적으로 지정되는 지역’으로서, 상업, 업무, 주거 기능을 복합적으로 담을 수 있는 용도지역이다. 그러나 준주거지역은 그 지정 취지와 달리 고유한 특성이 부족한 모습이다. 일반주거지역에서 정비사업을 추진하면서 밀도 상향이 필요해 용도지역을 변경하거나, 제3종일반주거지역의 용적률 상한인 300% 이상의 밀도가 요구되는 경우, 비주거용 건물을 위한 단일 필지를 준주거지역으로 지정하는 등 단편적인 관리가 이루어져 왔다. 예를 들어, 법상 지정 취지는 ‘주거기능을 위주로 상업기능이나 업무기능을 보완’하는 것임에도 불구하고, 주거 기능은 전혀 없이 오로지 주거지 인근 상권으로서의 기능만 수행하거나, 단지 좀 더 높은 용적률을 적용받기 위해 단일 필지만 준주거지역으로 지정되어 대형마트나 공공청사 건물을 위한 필지로 활용되었다. 또한 준주거지역의 위계나 특성에 맞지 않게 일반주거지역들과 유사한 저층 혼합 주거지도 발견된다.

한편 준주거지역은 미래 도시계획 트렌드뿐만 아니라, 지정기준이 되는 입지여건을 감안할 때 활용의 중요성이 특별히 높은 지역이다. 준주거지역은 가급적 중심지와 역세권 반경 250m 이내에 지정하도록 하고 있기 때문이다. 또한 서울시는 ‘2040 서울도시기본계획’, ‘역세권 활성화사업’ 등을 통해 보행 일상권과 역세권을 중심으로 한 도시공간 재구조화를 추진하고 있어, 각 지역의 기반시설 현황을 고려한 정비계획 수립이 어느 때보다 중요한 시기이다. 그렇다고 모든 용도 지역 상향 민원을 다 받아들이는 것은 바람직하지 않기에, 도시 전체적인 공간구조와 각 지역의 기반시설 용량, 지역의 정체성, 주민과의 관계 등을 고려하여야 할 것이다. 이러한 속고는 단순히 현황을 분석하는 차원을 넘어, 도시민의 삶의 질과 경제·사회·환경적 지속가능성이 갖춰진 도시관리를 실현하기 위한 과정으로 볼 수 있다. 따라서 향후 준주거지역의 도입 및 지정 취지를 살리고, 미래 도시공간의 계획적 관리를 위해 다른 어떤 주거지역보다 입지여건이 우수한 준주거지역의 개발패턴을 진단하고, 앞으로의 바람직한 활용 방안을 고찰할 필요가 있다.

이에 본 연구는 서울시 준주거지역의 개발현황 진단

및 유형화와 함께 해외에서 준주거지역과 유사한 용도 지역의 사례를 검토하여, 준주거지역의 계획적 관리를 위한 개선 방향을 모색한다. 이를 통해 궁극적으로 장기적 관점에서 도시 내 문제 해결과 양질의 주택 공급, 시민들의 삶의 질 제고에 기여하고자 한다.

2. 연구 방법

1) 연구의 대상 및 범위

이 연구는 서울특별시 내 준주거지역을 대상으로 한다. 이에 공간적 범위를 서울시 내 준주거지역으로 한정하여 범위 내 토지 및 건축물 자료의 분석을 수행하였다. 시간적 범위는 2021년 기준 횡단 분석이다.

2) 자료 및 분석 방법

본 연구의 분석자료는 국토교통부 국가공간정보포털에서 제공하는 전산화된 연속지적도 및 건축데이터 개방 시스템의 건축물대장 데이터이다. 이를 활용하여 토지 및 건물의 입지와 밀도, 규모, 노후도의 탐색적 분석, 군집분석을 통한 개발현황 유형화를 수행하였다. 또한 관리방안의 시사점 도출을 위한 제도 분석으로서 국내외 관련 법령, 지침, 문헌을 검토하였다. 준주거지역 개발현황은 지정 형상, 용도, 밀도를 중심으로 탐색적 분석과 군집분석을 수행하였다.

용도 분석은 정비구역 해당 여부를 구분한 뒤, 주용도²⁾별 건축물 동수 분포, 용도별 연면적을 기준으로 한 용도 분포, 대로면 연접 여부를 기준으로 한 비주거 용도 비율을 분석하였다.

밀도 분석의 경우 준주거지역 내 입지한 건축물의 실현 용적률, 건물 용도별 평균 개발 용적률, 중심지 위계별 평균 용적률과 노후도를 확인하였다. 이때 건축물대장 용적률이 0으로 기입되어 있는 경우, 평균 용적률 산정에서 제외하고 분석하였다.

군집분석은 개체들의 특성을 대표하는 변수들을 기준으로 다차원 공간에서 유사한 특성을 가진 개체들끼리 그룹화하여 자료를 요약한다. 군집분석에는 입지, 용도, 밀도, 노후도 관련 변수를 활용하였다(<표 1> 참조). 분석 단위는 준주거지역 지정구역으로 하되, 구역 크기가 커서 해당 구역 내 폭 15m 이상 도로가 가로지르는 경우 도로중심선을 따라 구역을 분리하여 복수

2) 건축물 동수를 기준으로 각 건물에서 가장 큰 면적을 차지하고 있는 용도를 주용도로 정의하였음.

의 개체로 처리하였다. 이후 ArcGIS의 버퍼(Buffer), Spatial Analyst Extension 내 분석 도구들을 활용하여 Geodatabase 포맷의 구역별 DB를 구축하였다. 이 과정에서 지하철역 출구 위치로부터 250m 반경 내 포함 여부, 서울시 공간구조 상 중심지 해당 여부 등 입지 관련 변수들을 생성하였다. 또한, 건축물대장 자료를 연계하여 준주거지역에 입지한 건축물의 용도별 연면적, 건축물 주용도, 용적률, 건폐율, 노후도 등의 변수를 준주거지역 구역별 DB와 병합하였다. 분석방법으로는 계층적 군집분석과 K-평균 군집분석을 활용, 두 군집분석의 장단점이 서로 보완된 분석이 되도록 하였다. 먼저 유사성 측정 기준으로 유클리디안 거리(Euclidean distance)를 사용하여 계층적 군집분석을 실시, 덴드로그램(Dendrogram)과 군집화일정표를 통해 군집 형성 과정을 시각화하고 적정 군집 수를 4로 정하였다. 이후 실제 군집화는 비계층적 방법인 K-평균 군집분석을 활용하였다. 초기 군집중심과 10번의 반복계산을 통해 군집 중심이 재계산되는 과정을 거쳤으며, 최종 군집의 중심점을 보고 각 군집의 대표적 특성에 대한 프로파일을 정리하였다.

<표 1> 군집분석 활용 변수 및 변수 정의

유형	변수명	변수의 정의
입지	중심지 해당 여부	중심지 해당 시 1, 비중심지인 경우 0
	역세권 해당 건축물 비율	각 구역 내 건물 개수 대비 지하철역으로부터 250m 반경 이내 위치한 건물의 비율
	대로변 인접 건축물 비율	각 구역 내 건물 개수 대비 대로변에 한 면 이상 인접하고 있는 건물의 비율
용도	용도별 동수 비율	각 구역 내 건물 개수 대비 각 주용도별 건축물 동수 비율
	용도별 면적 비율	각 구역 내 총 건물 연면적 합계 대비 각 용도별 연면적 비율
밀도	평균 용적률	각 구역 내 건물 용적률 평균
기타	평균 노후도	각 구역 내 건물 노후도 평균

한편, 해외 도시들은 준주거지역 또는 그와 유사한 지역을 어떻게 활용하고 있는지 일본, 미국, 싱가포르의 사례를 분석하였다. 이어서 더 바람직한 준주거지역의 활용 방안 및 그러한 활용을 위하여 필요한 제도적 개선 방안 및 정책적 시사점을 군집분석 결과로 도출된 유형과 연계하여 서술하였다. 이상의 방법을 통

해 본 연구는 준주거지역의 정체성에 부합하는 활용을 위한 도시계획적 시사점을 찾고자 하였다.

II. 선행연구 검토

국내 용도지역제도 안에서 준주거지역은 토지이용의 혼합을 제한적으로 허용하여 완충 기능을 확보하고, 고밀개발을 통해 중심기능 강화를 달성하기 위한 용도지역이다(심경석·이창수·김찬호, 2017). 최근 도시의 복합적 토지이용의 긍정적 효과가 대두되면서, 서울시의 준주거지역 지정 면적은 2003년 기준 주거계 용도지역 총 면적 대비 3.1%에서 2021년 4.1%까지 지속적인 증가 양상을 보여왔다(서울특별시, 2021). 이러한 준주거지역의 양적 증가 양상에도 불구하고, 1971년 도시계획법 개정을 통해 도입된 준주거지역은 50년이 지난 현재까지 준주거지역만의 특색을 갖추지 못한 채 관리되고 있다.

선행연구에서는 우리나라의 준주거지역 비율이 동별 개발밀도나 도시 압축성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 토지이용에 있어 준주거지역만의 고유한 특성이 미미함을 시사하였다(서원석·김리영, 2010; 윤혜림·남진, 2013). 서원석·김리영(2010)은 도시 압축성 지표를 종속변수로 하여 각 용도지역의 비율과 도시 압축성과의 관계를 추정하였는데, 토지용도의 복합비율은 도시압축성과 유의한 정(+)의 효과를 보였지만, 준주거지역 비율과 도시 압축성 간 관계는 유의하지 않았다. 윤혜림·남진(2013)은 용도지역별 비율로 서울시 동별 개발밀도를 회귀분석한 결과, 준주거지역 비율 변수는 종 세분화 이전에는 개발 용적률에 정(+)의 유의성을 보였으나, 이후에는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

준주거지역의 개발현황을 유형화하여 접근한 연구로서 심경석·이창수·김찬호(2017)는 서울시 내 253개 준주거지역을 공간 특성에 따라 3개 유형(상업업무중심형, 복합중심형, 주거중심형)으로 분류하고, 정책적으로 유형별 지역특성을 반영한 차별화된 밀도 관리가 필요함을 밝혔다. 분석 결과, 2014년 기준 서울시 준주거지역은 법정용적률 대비 개발밀도 실휴율이 39%~49.7% 수준으로, 그 이용이 중심지 위계에 부합되지 않음을 지적하였다.

류경수·정응호(2020)는 대구광역시를 대상으로 준

주거지역의 기능과 역할, 준주거지역과 주변 건축물 용도, 주변 용도지역, 개발밀도와와의 관계 분석을 통해 준주거지역을 5개 유형(주거기능형, 상업기능형, 역세권형, 혼합형, 환경관리형)으로 분류하고, 각 유형별 관리방안을 제안하였다. 또한 류경수·안윤상·정응호(2021)는 대구와 대전의 준주거지역 내 건축물의 용도·개발밀도·노후도를 분석하여 국토계획법 시행령에서 준주거지역 내 허용용도의 유형별 재정비, 주택 용도 세분화, 지역 정체성에 따른 근린생활시설의 재분류 필요성을 밝혔다.

이승희 등(2015)은 부산시의 주거지역 용적률 및 지역적 공간특성에 대한 실증분석을 통해 주거계 용도지역별 문제점을 도출하였다. 부산시 내 준주거지역은 제2종일반주거지역과 인접한 지역이 많아, 인접 지역의 용적률과 개발수요를 반영한 용적률 조정이 필요하다고 하였다.

정혜영·이혜주·김혜란·이명훈(2013)은 서울시 5대 생활권역별로 용적률 실현비로 측정된 토지이용 효율성과 영향요인을 회귀분석하였다. 분석 결과, 토지이용 복합도 및 복합시설면적, 주거 및 상업면적 비율은 용적률 실현비에 영향을 미치지 못함을 밝혔다. 그러나 분석에 있어 도로 여건이나 동 단위보다 세밀한 단위에서의 규명에는 한계가 있었다.

엄선용·안근철·김수연·이명훈(2012)은 대학 주변 지역의 토지이용 특성을 용도와 개발밀도 측면에서 파악하고, 군집분석을 통해 4가지 유형별로 개발 전망 및 관리방안을 제안하며, 준주거지역은 주거와 상업의 복합용도 유형으로서 주변 특성을 살리고 인근 대학과 연계할 필요가 있다고 설명하였다.

이주일 외(2023)은 서울시의 용도지역 체계재편 실행방안을 수립하면서 준주거지역을 포함한 모든 주거계 및 상업계 용도지역 각각의 현황 및 이슈, 해외 주요 도시의 용도지역제 특징과 시사점, 용도지역 추가 세분의 기본 방향과, 추가 세분 수행시 고려할 지정기준 및 단계별 실행방안을 밝혔다.

위와 같은 선행연구를 바탕으로 본 연구는 준주거지역에 초점을 맞추어 국내외 법제도를 검토하고, 개발 현황을 분석·종합하여 시사점을 도출하였다. 이에 본 연구는 국내외 제도를 포괄적으로 분석하였다는 점, 대부분의 선행연구와는 달리 개발 용적률 영향요인 규명에 초점을 두지 않고 전체적인 용도지역 체계 속에서 준주거지역의 정체성과 대안 모색에 초점을 둔 점,

분석 단위를 건물, 필지, 준주거지역 구역 내 블록 단위로 설정, 정밀한 분석을 수행하였다는 점에서 차별성이 있다.

III. 준주거지역 제도 및 현황 분석

1. 준주거지역 관련 법 및 기준 검토

1) 준주거지역의 지정 취지

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(이하 국토계획법 시행령)」 제30조에 따르면, 준주거지역은 '주거 기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역'으로 그 목적이 명시되어 있다. 즉, 준주거지역은 주거 기능을 위주로 하되, 보완 용도로서 일부 상업이나 업무 기능을 함께 도입하는 지역으로 의도된 용도지역이다.

용도지역제의 큰 두 축은 용도와 밀도이다. 먼저 용도 측면(국토계획법 제 76조, 시행령 제 71조)에서 준주거지역은 제1종전용주거지역부터 제3종일반주거지역에서 허용되는 용도에 더하여 생활숙박시설, 창고시설 등 일부 용도를 추가적으로 허용한다(법제처, 2023a). 준주거지역은 제3종일반주거지역보다는 용도가 완화되어 있으나, 주거계 지역임을 감안하여 유흥시설 등 주거환경에 위해를 끼칠 수 있는 시설은 제한하고 있다.

2) 준주거지역의 밀도 기준

밀도 측면에서 국토계획법 시행령상 허용되는 준주거지역의 건폐율 상한은 70%, 용적률 상한은 200% 이상 500% 이하 범위에서 지자체별로 도시계획 조례를 통해 기준을 정할 수 있다(<표 2> 참고).

서울시는 「서울시 도시계획 조례」를 통해 준주거지역의 밀도 상한을 건폐율 60% 이하, 용적률 400% 이하로 정하고 있으며, 사업 유형에 따라 일부 조정하도록 하고 있다(법제처, 2023b). 용도지역 변경이 있을 시에는 「지구단위계획 수립기준」을 통해 기준/허용/상한 용적률 체계를 활용한다(서울특별시, 2020). 용도지역의 하향 변경이 거의 없음을 고려하면, 서울에서는 실질적으로 400%가 상한 용적률로 기능하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 주거계 용도지역의 건폐율·용적률 규정

구분	건폐율(%)			용적률(%)			
	법	시행령	조례 (제54조)	법	시행령	조례 (제55조)	
전용	제1종	70	50	500	50-100	100	
	제2종		50		40	100-150	120
일반	제1종		60		60	100-200	150
	제2종		60		60	150-250	200
	제3종		50		50	200-300	250
준주거			70		60		200-500

출처: 법제처(2023a; 2023b)

* '시행령'은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, '조례'는 「서울시 도시계획 조례」를 기준으로 한 수치임.

3) 준주거지역 지정에 적합한 입지 기준

「도시·군관리계획수립지침」에 명시된 준주거지역에 지정하기 적합한 지역은 ① 주거용도와 상업용도가 혼재하지만 주로 주거환경을 보호하여야 할 지역, ② 중심지가치 또는 역 주변의 상업지역에 접한 주택지로서 상업적 활동의 보완이 필요한 지역, ③ 상업지역 및 공업지역에 접한 주택지로 어느 정도 용도의 혼재를 인정하는 지역, ④ 주택지를 통과하는 주요 간선도로 및 철도역 주변의 주택지, ⑤ 주거지역과 상업지역 사이에 완충기능이 요구되는 지역, ⑥ 계획적 주택단지 내의 상업시설용지가 요구되는 지역 등이며, 장사시설·공장 등 주거환경을 침해할 수 있는 시설은 주거기능과 분리시켜 배치하고, 주변에 완충녹지를 배치하고, 공업지역과의 경계는 도로·하천 등의 지형지물에 의하여 구분하도록 하고 있다(법제처, 2017).

서울시에서 마련·활용하고 있는 「용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인」에 따르면, 준주거지역이 지정되기에 적합한 지역은 '중·고층 주택과 상업·업무 활동 증진 용도의 혼재가 허용되나, 조화된 주거환경의 보호가 필요한 지역으로 간선도로나 역세권 등 교통 환경이 양호하고 주거지역과 상업지역의 사이에서 완충기능이 요구되는 지역'이다. 이 가이드라인에서는 준주거지역으로 지정 시 해당 부지가 갖추어야 하는 입지조건을 규정한다. 준주거지역으로 지정하려면 중심지 위계 상 지역중심 이상(도심, 광역중심, 지역중심)의 지역에서는 역세권 반경 500m 이내, 지구중심 이하 지역에서는 역세권 반경 250m 이내 지역으로 간선도로와 접하고 있어야 함을 정하고 있다.

2. 준주거지역 개발현황 분석

1) 지정 면적 및 형상

서울시 내 준주거지역은 약 13.3km²가 지정되어 있으며, 이는 서울시 전체 면적의 2.2%, 주거계 용도지역 총 면적 대비 4.1%에 해당한다. 이는 준주거지역이 다른 주거계 용도지역 중에서도 매우 제한적으로 활용되고 있음을 의미한다. 비록 준주거지역의 지정 면적은 작으나, 지정 입지적 조건을 살펴보면, 중심지 및 역세권에 지정된 면적 비율이 각각 43.9%, 47.2%로, 상당히 많은 면적이 우수한 입지에 지정되어 있다.

<표 3> 중심지 여부에 따른 준주거지역 지정현황

중심지 구분	개수	면적 (km ² , %)			
중심지	도심	31	5.0%	0.8	6.3%
	광역중심	51	8.1%	1.1	8.5%
	지역중심	61	9.7%	1.3	10.4%
	지구중심	119	19.0%	2.5	18.8%
	소계	262	41.9%	5.8	43.9%
비중심지	364	58.1%	7.4	52.8%	
계	626	100.0%	13.3	100.0%	

지정 형상의 경우 대로변을 따라 상업가로 형태로 지정되거나, 정형 다각형 형태, 비정형 다각형 형태 등 그 지정 형태가 다양하게 나타난다(<그림 1> 참조). 대부분은 블록 단위로 지정되나, 건물이 단 하나만 존재하는 단일 필지 단위로 지정되기도 한다.

<그림 1> 준주거지역 지정 형상 유형

형태 구분	형상
상업 가로 형태	
정형 다각형 형태	
비정형 다각형 형태	

2) 준주거지역의 용도 활용 현황

준주거지역 내 용도 활용 현황을 파악하기 위해, 건축물 동수를 기준으로 한 용도 분포, 건축물 내 용도별 연면적을 기준으로 한 용도 분포, 대로변 연접 여부 기준 비주거/주거 용도 비율 분석을 수행하였다.

먼저 준주거지역에 위치한 건축물 동수를 기준으로 분석한 결과, 단독·다가구 주택이 36.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다(<표 4> 참조). 정비사업 대상지로 지정된 준주거지역만 보면, 단독·다가구 주택이 71.5%를 차지하며, 정비사업 대상지가 아닌 준주거지역은 단독·다가구 주택 비율이 33.1%로, 여전히 높은 비중을 차지한다. 다만, 앞으로는 현재 정비구역으로 지정된 저층 주택지의 정비사업 진행에 따라 아파트와 비주거 용도가 혼합된 건축물 위주로 변화될 것이 예상된다.

<표 4> 준주거지역 내 건축물 주요 용도별 동수 분포 (단위: %)

	정비구역	그 외 지역	전체
단독	47.2	22.0	24.4
다가구	24.3	11.1	12.4
다세대	6.5	11.7	11.2
연립	1.1	0.7	0.7
아파트	0.8	2.9	2.7
기타 주거	0.0	0.2	0.2
주거용도 소계	79.9	48.5	51.6
1종 근생	10.6	21.3	20.2
2종 근생	6.6	18.9	17.7
업무시설	0.5	2.2	2.0
오피스텔	0.8	4.5	4.1
기타 비주거	1.5	4.6	4.3
비주거 용도 소계	20.1	51.5	48.4
총 합계	100.0	100.0	100.0

한편, 연면적 기준으로 파악한 용도 분포는 <표 5>와 같이 나타나, 주거 용도 연면적보다 비주거 용도가 더 높은 비율을 차지함을 알 수 있다. 구체적으로 준주거지역 내 연면적 용도 분포는 아파트(21.9%)가 가장 높은 비율을 차지하며, 제2종 근린생활시설(13.7%), 제1종 근린생활시설(11.7%), 업무(10.5%), 오피스텔(10.3%)이 그 뒤를 잇는다. 즉, 주거 용도는 총 연면적의 36.6%(아파트 21.9%, 단독·다가구 6.7%, 다세대 5.1%), 비주거 용도가 63.4%를 차지하여, '주거 기능

을 위주로' 한다는 준주거지역의 법상 취지가 무색하게, 비주거 기능 위주로 활용되고 있음을 알 수 있었다.

<표 5> 준주거지역 내 건축물의 연면적 용도 분포

(단위: %)

	정비구역	그 외 지역	전체
단독	12.4	3.4	3.7
다가구	12.0	2.7	3.0
아파트	17.5	22.0	21.9
연립	1.3	0.5	0.5
다세대	5.5	5.1	5.1
기타 주거	0.4	2.5	2.4
주거용도 소계	49.0	36.2	36.6
1종 근생	9.7	11.8	11.7
2종 근생	10.3	13.8	13.7
업무시설	15.3	10.4	10.5
오피스텔	8.1	10.4	10.3
기타 비주거	7.6	17.4	17.1
비주거 용도 소계	51.0	63.8	63.4
총 합계	100.0	100.0	100.0

또한 대로변을 따라 상업가로형태로 지정된 준주거지역이 다수 존재함을 고려하여, 폭 25m 이상의 대로변 인접 여부에 따른 비주거용도 비율을 분석한 결과, 대로변에 인접한 건물의 비주거 연면적 비율은 72%, 인접하지 않은 건물의 비주거 연면적 비율은 40%로, 대로변 인접 건축물들은 비주거용도의 비율이 32%p 높게 나타났다. 이를 통해 대로변 인접 시 비주거 용도의 활용이 더 높은 빈도로 나타남을 알 수 있었다.

3) 실현 용적률 현황

서울시 준주거지역 내 입지한 건축물의 실현 용적률 분석 결과, 평균 198.9%로, 법적 상한 400%의 절반 수준으로 나타났다. 이는 준주거지역이 개발밀도 측면에서도 용도지역별 밀도 차등화의 취지에 맞게 활용되지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 현상은 앞선 용도 분석(<표 4>)에서 나타난 바와 같이, 현재 서울의 준주거지역 내에 비교적 낮은 용적률로 개발되는 단독·다가구주택 비중이 높기 때문으로 보인다.

준주거지역 내 위치한 건축물들은 용도별 개발밀도 차이가 뚜렷하게 관찰되는데, 단독/다가구 주택은 150% 이하, 제1종 근린생활시설 용도는 200% 수준, 제2종 근린생활시설은 250~300%, 오피스텔 및 아파

트는 300% 후반의 밀도로 개발된다(<표 6> 참조). 이는 300% 이상 밀도로 개발되고 있는 업무시설, 오피스텔, 아파트 용도의 건축물에만 준주거지역 상한 400%가 개발 시 실질적 제약으로 작동하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 6> 준주거지역 내 건물 용도별 평균 개발 용적률

용도 구분	평균 개발 용적률(%)
단독주택	126.5
다가구 주택	143.0
1층 근린생활시설	204.2
연립주택	228.9
판매시설	241.1
다세대주택	250.5
2층 근린생활시설	284.1
의료시설	298.6
공장	311.8
교육연구시설	319.6
업무시설	331.6
오피스텔	357.7
아파트	375.8
전체	198.9

그렇다면, 중심지 위계에 따른 개발밀도 차등화는 이루어지고 있을까? 준주거지역을 대상으로 각 중심지 위계 및 지역별 평균 용적률을 분석한 결과, 도심 지역보다는 위계가 낮은 지역중심, 지구중심, 비중심지의 평균 용적률이 더 높았다(<표 7> 참조). 이는 비교적 노후도와 중심지 위계가 낮은 지역중심, 지구중심, 비중심지의 준주거지역은 높은 밀도로 개발되는 아파트 건축물의 비중이 10% 이상으로 높은 반면, 구도심에는 저밀로 개발되는 단독주택이나 제1층근린생활시설 건축물이 높은 비중을 차지하기 때문이다.

<표 7> 준주거지역 내 건축물의 중심지 위계별 평균 용적률 및 노후도

중심지 위계 및 지역	평균 용적률(%)	노후도(년)
도심	179.3	39.1
강남	252.3	27.8
영등포·여의도	164.6	40.0
한양도성	252.3	42.5
광역중심	182.1	38.5
지역중심	211.5	33.2
지구중심	204.8	30.9
비중심지	196.3	32.5

3. 군집분석 결과

군집분석 결과, 서울시 준주거지역은 크게 4개 유형으로 군집화되었으며 각 군집 유형 해당비율, 용도, 밀도, 입지적 특성은 다음과 같이 나타났다(<표 8>, <표 9> 참조).

<표 8> 군집분석 결과 유형별 비율 및 대표적 특성

군집	비율(%)	군집의 특성(용도, 밀도, 입지)
1	12.4	아파트 비율 높음, 고밀도 개발, 대로변 인접, 낮은 노후도
2	2.2	업무시설·오피스텔 비율 높음, 고밀도 개발, 대로변 인접, 중심지·역세권 위주 입지
3	36.0	단독주택 및 근린생활시설 혼재, 노후한 저밀 저층주거지
4	49.3	다세대주택 및 근린생활시설 혼재, 대로변 인접, 역세권, 대학가 입지

첫 번째 군집 유형은 아파트 비율이 가장 높고, 고밀 개발된 사례가 많은 ‘아파트 중심형’으로, 서울 내 아파트의 수요가 높아 최근 재개발된 지역에서 가장 많이 나타나는 유형이다. 이 유형의 노후도 평균은 약 16년으로, 다른 군집과 비교하여 노후도가 가장 낮다. 용적률 평균은 393.7%로, 다른 유형에 비해 높은 용적률로 개발된다. 입지 특성을 살펴보면 대로변에 연결한 건물이 약 61.9%를 차지하나, 역세권에 위치한 건물은 46.6%로 지하철 접근성은 다른 군집에 비해 낮은 것으로 분석되었다.

두 번째 ‘업무기능 보완형’ 유형은 준주거지역 중 업무시설 및 오피스텔 위주의 토지이용이 나타나는 지역이다. 이 유형의 준주거지역은 최근 서울시 내 중심지 위주로 고밀 개발되는 추세로, 용적률이 다른 군집에 비해 가장 높다(575.9%). 입지적으로는 폭 40m 이상 대로변에 연결하여 있는 경우가 많고, 중심지와 역세권에 위치한 비율이 각각 58.3%, 62.8%로, 과반수가 중심지 및 역세권 지역에 입지한다.

세 번째 군집 유형(단독·근생 혼재형)은 단독주택이 밀집된 저층 주거지로 기능하는 지역이다. 이러한 지역들은 주거용도 위주로 근린생활시설과 혼합 주거지를 이루고 있다. 이 유형 지역 내 건축물들은 대부분 평균 용적률이 100%대로, 전체적으로 건축물의 층수와 높이가 낮고, 노후도가 높다(평균 33.8년). 또한 필

지 크기가 매우 작거나 내부 도로가 매우 협소한 경우가 잦고 정비사업구역으로 지정된 곳이 많아, 앞으로 다른 모습으로 변모할 잠재력이 가장 높은 곳이다.

네 번째 군집 ‘근생·빌라 혼재형’은 다소 밀도가 높은 빌라 형태의 주택과 근린생활시설이 혼재되어 있다. 주로 소규모 상가(근린생활시설)들이 가로변을 따라 위치하며, 각 지역의 특색을 나타내는 상권으로 기능하고 있다. 이 유형의 준주거지역은 주로 대학가나 주거지 연접 지역에서 소규모 상가들이 상업 기능을 담당하는 한편, 빌라와 오피스텔이 많다. 대다수가 역세권에 해당하여, 지하철역부터 대학교, 주거단지까지의 이동 경로를 따라 동네 골목상권을 형성하고 있다. 이 유형의 준주거지역 용적률 평균은 250.9%로, 통상 200% 이상 300% 미만 밀도로 개발된다. 이 유형으로 분류된 지역으로는 신촌, 합정, 성신여대 입구, 회기, 낙성대역, 천호역, 신풍역, 당산역, 오목교역 일대 등이 있다.

4. 소결

준주거지역의 개발현황을 평가한 이상의 결과를 종합하면, 다양한 개발 양상을 유형화할 수는 있으나, 제도상 지정 취지와 일치하는 준주거지역만의 고유한 역할이나 구별되는 특성을 찾기는 어려웠다. 물론 주거 기능과 더불어 상업, 업무기능의 보완 역할을 하도록 의도된 준주거지역의 특성 그 자체에서 비롯되는 부분도 있겠지만, 토지이용에 있어 많은 경우 타 용도지역과 구분이 되지 않을 뿐만 아니라, 용도 차원의 문제를 차치하더라도 낮은 실현 용적률이 보여주듯 개발밀도를 계획적으로 관리한다는 명분도 부족한 것으로 보인다. 따라서 이렇게 뚜렷한 정체성 없이 개발되는 양상을 보이는 준주거지역을 앞으로는 어떻게 활용할 것인지에 대해 고찰할 필요가 있다.

서울의 기존 시가지가 노후화됨에 따라 정비가 필요한 지역이 점차 확대되는 상황 속에서, 우리는 현재의 준주거지역을 어떻게 활용해 나갈지, 또한 다른 용도지역으로부터 준주거지역으로의 용도지역 상향 민원이 있을 때 어떤 기준으로 용도지역 상향 여부를 검토할지 준비하여야 한다. 이를 위해 준주거지역의 활용 목적과 쓰임을 명확히 하여야 할 것이다. 이에 다음 장에서는 준주거지역과 그 계획적 목적이 유사한 용도지역을 해외에서는 어떻게 마련하고 관리하고 있는지

살펴볼 것이다.

<표 9> 각 군집별 군집분석 변수의 중심점

	아파트 중심형	업무기능 보완형	단독근생 혼재형	근생빌라 혼재형
밀도 관련 변수(%)				
평균 용적률(%)	393.7	575.9	159.3	250.9
입지 관련 변수(%)				
대로변 인접 비율	61.9	52.6	34.3	42.7
역세권 입지 비율	46.6	62.8	56.2	60.1
중심지 입지 비율	39.4	58.3	45.3	46
노후도 관련 변수(구역 내 건물 평균 노후도)(년)				
평균 노후도	16.0	25.9	33.8	27.1
용도 관련 변수(동수 기준 해당 용도 건축물 비율)(%)				
단독주택	1.9	5	32.7	17.6
아파트	20.6	11.7	2.8	4.1
다세대주택	0.9	0.3	6.9	11.9
제1종근린생활시설	8.7	9.1	22.5	20.4
제2종근린생활시설	15.6	6	16.9	25.7
판매시설	4.8	0	2.3	1.3
교육연구시설	4.4	0	0.7	1.9
업무시설	14.3	21.4	3.6	4
오피스텔	14.9	23.7	1.1	4.5
용도 관련 변수(연면적 기준 비율)(%)				
단독주택	0.3	0.1	10.3	3.5
아파트	22.3	25.9	8	11.3
다세대주택	2.7	3.1	8.4	10.1
제1종근린생활시설	9.9	2.4	23.1	18.8
제2종근린생활시설	11.1	4.3	20.5	23.2
판매시설	5.9	2	3	2.6
교육연구시설	4.1	0	1.4	3.1
업무시설	15.2	29	6.5	7.2
오피스텔	16.8	30.9	3.1	7.8

IV. 해외사례 분석

1. 일본 도쿄도

1) 일본의 용도지역 체계에서 준주거지역

일본은 우리나라와 유사하게 「도시계획법」에서 용도지역의 종류를, 「건축기준법」에서는 밀도(건폐율, 용적률), 용도 관련 사항을 규정한다. 이에 일본의 「도

시계획법」 및 「건축기준법」 법령과, 「도쿄도 용도지역 등에 관한 지정기준」을 검토하였다.

일본은 총 13개의 용도지역을 활용하며 이중 주거계 지역은 8개 유형이 있다(<표 10 참조>). 우리나라의 용도지역 유형과 정확히 일치하지는 않으나, 한국의 준주거지역과 가장 유사한 지정 취지를 가진 일본 용도지역체계 내 준주거지역은 ‘도로 길가로서의 지역 특성에 어울리는 업무의 편리 증진을 도모하면서, 이와 조화를 이룬 주거환경을 보호하기 위해’ 지정한다. 골목상권의 역할은 근린상업지역에 부여하고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 일본 용도지역체계 내 주거계 용도지역 유형

	법상 지정 필요성(지정 목적)	
주거 전용	제1종저층주거 전용지역	저층 주택에 관한 양호한 주거환경 보호가 필요
	제2종저층주거 전용지역	주로 저층 주택에 관한 양호한 주거환경 보호가 필요
	제1종중고층 주거전용지역	중고층 주택에 관한 양호한 주거환경을 보호하기 위함
	제2종중고층 주거전용지역	주로 중고층 주택에 관한 양호한 주거환경을 보호하기 위함
주거	제1종주거지역	주거환경을 보호하기 위함
	제2종주거지역	주로 주거환경을 보호하기 위함
준주거지역	도로 길가로서의 지역특성에 어울리는 업무의 편리 증진을 도모하면서, 이와 조화를 이룬 주거환경을 보호하기 위함	
전원주거지역	농업의 편의 증진을 도모하면서 이와 조화를 이룬 저층주택에 관한 양호한 주거환경을 보호하기 위함	

출처: 일본 都市計画法 제18조, 19조

2) 도쿄도의 중심지 체계와 연계된 밀도 관리

2000년 이후 일본은 지자체의 용도지역 지정 및 운용 재량이 확대되며, 각 지자체마다 세부적인 운영 기준을 수립·활용하고 있다. 우리나라의 서울시와 비견할 수 있는 도쿄도는 도시 내 밀도 관리의 중요한 기준으로 도시공간구조 상 위계를 활용한다. 「도쿄도 용도지역 등에 관한 지정기준」에서 명시된 바와 같이, 일본 도쿄도는 우리나라와는 달리 같은 용도지역이더라도 다양한 용적률 상한을 활용하고 있다.

도쿄도는 준주거지역의 용적률 상한을 도시공간구조 및 각 지역의 기반시설 여건과 연계하여 차등적으로 관리하고 있다. 도쿄도 지정표준에 명시된 준주거지역의 지정 조건별 용적률 상한 기준을 정리한 결과, 다른 조건이 같다면 중심지(중추광역거점지역 내부) 및 기반시설 조건이 양호한 지역(16m 폭 이상 도로변)에 더 높은 밀도를 허용함을 알 수 있다³⁾(<표 11> 참조).

앞서 살펴본 바와 같이 국내의 준주거지역 또한 중심지·역세권·간선도로변 위주로 지정하게 되어 있으나, 한국은 현재 도로 폭 등 기반시설 여건이나 중심지 위계에 따른 밀도 관리는 잘 이루어지지 못하고 있다. 따라서 일본 도쿄도의 세밀한 밀도 관리 방식은 앞으로 서울 내 준주거지역의 지정 및 관리에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

<표 11> 도쿄도 사례: 준주거지역의 입지조건에 따른 용적률 상한

입지조건(중심지 및 접도 조건)	용적률 (%)
신도시생활, 타마광역	100, 150
중추광역거점지역의 바깥쪽에 위치한 지역 (신도시생활창조영역, 타마광역) 폭 12m 이상 도로변	200
중추광역거점 안쪽 지역 / 중추광역거점 바깥쪽 지역에 해당하면서 고도이용을 도모하는 지역 폭 16m 이상 도로변	300
중추광역거점 안쪽 지역에 해당하면서 고도이용을 도모하는 지역 폭 16m 이상 도로변	400
중추환상선 안쪽에서 양질의 중고층주택지의 계획 적 유도를 위해 고도이용 도모가 필요한 지역 폭 16m 이상 도로변	500

출처: 도쿄도 용도지역 등에 관한 지정기준(2019)을 토대로 번역, 편집, 저자가 재작성

2. 미국 뉴욕시

1) 뉴욕시의 조닝체계 내 준주거지역 유사지역

미국은 조닝수권법에 의해 각 지자체가 용도지역에 관한 법령을 만들어 관리하기에, 도시마다 다른 조닝 체계를 갖고 있다(이주일 외, 2022). 뉴욕시는 지역별 맥락에 따른 개발과 이용이 나타나도록 형태와 행태를

³⁾ 2040년을 목표로 하는 도시계획 전략을 담은 「도시 만들기의 그랜드 디자인」에 제시된 도쿄도의 도시공간구조를 보면, 동경 23구의 ‘중추광역거점지역’과 ‘신도시 생활창조영역’은 각각 서울시에서는 ‘중심지’와 ‘일반시가지’에 비견할 수 있음.

규제하는 맥락 조닝(Contextual Zoning)을 활용한다 (Levy, 2015). 같은 계열의 주거지역이라 하더라도 주변 환경과 디자인에 따라 기존 근린 개발 양태와의 조화를 도모하는 맥락조닝은 우리나라와는 용도지역 체계가 매우 달라, 한국의 준주거지역과 일대일로 대응되는 한 지역을 찾기에는 어려움이 있다. 따라서 준주거지역의 지정 취지와 유사하게 주거용도를 주 용도로 하여 업무와 상업 기능의 복합이 허용되면서 용적률 상한이 400% 이하인 조닝 유형을 중심으로 뉴욕시의 조닝을 검토하였다.

먼저 뉴욕시 조닝 체계를 살펴보면, 주거계 지역은 저밀주거지역 그룹(R1-R5)과 중고밀주거지역 그룹(R6-R10)으로 분류되고, 각 분류 내에서 세분되어 총 37개 존으로 구성되어 있다. R1-R5 계열은 주로 저층 주택, R6~R10 계열은 고층 타워형 공동주택이 허용되며, 숫자가 높아질수록 높은 밀도를 허용하는 양상으로 관리되고 있다. 상업지역은 크게 기능적 유사성과 입지여건에 따라 1차적으로 8개 유형으로 분류되고, 각 분류 내에서는 밀도, 높이 규제, 주차규정 등에 따라 총 86개로 세분된다. 뉴욕시 조닝은 이렇게 수많은 유형의 조닝이 존재할 뿐 아니라, 한 필지에 주거지역 조닝과 상업지역 조닝이 동시에 중복지정될 수 있다는 점에서 그 적용의 유연성이 매우 높다. 이러한 조닝체계 내에서 우리나라의 준주거지역과 유사한 지역은 R6-R7 계열 내 조닝 지역들 또는 이들과 C3계열 조닝 지역들이 중첩 적용되어 있는 지역으로 볼 수 있다.

2) 뉴욕시 내 복합주거지역의 용도 관리

뉴욕시는 용도군과 조닝 그룹을 각각 분류하고, 조닝 그룹별로 허용되는 용도군을 명시하여 관리한다 (NYC Planning, 2018; 부록 <표 A>). 우리나라의 준주거지역과 유사한 R6-R7 계열 조닝과 C3 계열 조닝의 용도 허용 수준을 보면, 기본적으로 주거 용도와 학교, 도서관, 박물관 등 교육시설, 돌봄센터, 여가, 종교, 의료 관련 등 커뮤니티시설 위주로만 허용한다. 이는 주거 기능 위주의 용도지역에는 원칙적으로 소매 및 상업 용도군의 입지를 금지하고 있기 때문이다.

주거지역에서도 일부 상업 용도가 입지할 수 있게 허용하는 Commercial Overlay(상업 오버레이) 지역은 큰 길가와 인접한 가로변으로, 주거계 조닝지역 중 일부의 블록에만 호텔, 식품포, 의류, 미용실, 소매점

등 일부 상업 용도가 입지할 수 있게 허용하고 있다. 즉, 뉴욕시는 양호한 주거환경 보호 측면에서 주거계 지역은 가능한 한 생활에 필수적이지 않은 상업시설은 배제한 채 정온하게 유지하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이는 근린상업지역이나 저밀도로 이용되고 있는 일반상업지역과 구별이 어려운 국내 준주거지역의 현실과 대조적이다.

3) 뉴욕시 내 복합주거지역의 밀도 관리

그렇다면 미국 뉴욕시는 어떻게 복합주거지역의 밀도를 관리하고 있을까? 뉴욕시는 각 조닝 유형별로 주거 용도와 커뮤니티시설 용도의 용적률 상한을 별도로 명시하여 관리한다. <표 12>는 중분류 조닝계열별 용적률 상한 규정을 검토·요약한 결과이다.

<표 12> 뉴욕시 주거 및 상업계 조닝별 용적률 규정

용도	최대용적률		대응 주거 용도지역 ⁴⁾	
	주용도	커뮤니티		
주거	R1(3)	50	50	-
	R2(3)	50-85	50-100	-
	R3(4)	50	100	-
	R4(4)	75-135	200	-
	R5(4)	110-200	200	-
	R6(3)	200-300	300-400	-
	R7(7)	300-500	300-500	-
	R8(4)	400-602	400-650	-
	R9(5)	752-900	750-900	-
	R10(4)	1,000	1,000	-
상업	C1(14)	100-200	주거와 동일 or 400-1,000	R7-R10
	C2(12)			R3
	C3(2)	50	50	R5-R10
	C4(18)	100-1,000	100-1,000	R9-R10
	C5(10)	400-1,500	1,000/1,500	R6-R10
	C6(25)	600-1,500	600-1,500	-
	C7(1)	200	N/A	-
	C8(4)	100-500	240-650	-

출처: NYC Planning(2018)을 토대로 저자 요약·편집

각 조닝 부지에 건축되는 건축물의 용적률 상한은 각 용도별 용적률 중 최대값이며, 해당 상한 하에서 각 용도는 용도마다 정해진 최대 용적률을 넘을 수 없

4) 대응 주거용도지역(Residential Equivalent)는 각 상업지역에 상응하는 주거지역으로, 해당 주거지역에만 용도지역의 중첩이 가능함.

다. 예를 들어, R6 계열 중 주거용도 최대 용적률이 300%, 커뮤니티 용도의 최대 용적률이 400%로 정해져 있다면, 해당 건축물의 최대 용적률은 400%로서 주거와 커뮤니티 용도를 합하여 400% 용적률로 건축 가능하다. 이 경우, 주거용도만 도입한다면 300%가 최대 용적률이지만, 복합용도로 하되 주거용도를 최대로 하고자 할 경우는 주거 300%와 커뮤니티시설 100%의 조합으로, 400% 용적률의 건축이 가능하다. 이처럼 용도군별 용적률을 별도로 정하는 방식은 현재 우리나라의 법체계상 단기간 내 도입이 어려울 수 있으나, 주거 기능을 중심으로 다양한 용도(상업, 업무 등)를 복합하여 활용하고자 하는 준주거지역의 계획적 관리를 위해 적용을 고려할 만한 사례로 볼 수 있다.

3. 싱가포르

1) 싱가포르의 조닝체계 내 준주거지역 유사지역

싱가포르에서는 우리나라와 달리 31개 유형으로 훨씬 세분화된 용도지역을 운영하고 있으며, 이 중 준주거지역과 지정 목적 및 활용 방향이 유사한 유형은 Residential with Commercial at 1st storey (RC1), Commercial & Residential (CR) 유형이다.

RC1 지역은 1층에는 식당 등의 소매 용도가 도입되고, 2층 이상의 상층부는 주거 용도를 도입하는 복합 건축물이 들어선 주거지역으로, 1층에 비주거 용도가 포함된 아파트나 샵하우스(shophouse)의 건축이 가능하다. 한편, CR 지역은 좀 더 다양한 상업적 용도와 주거 용도가 혼합된 형태로, 쇼핑, 호텔, 오피스, 주거 등 용도를 복합개발하는 목적으로 활용되고 있다.

2) 싱가포르 내 준주거지역 유사지역의 용도 관리

싱가포르는 복합개발을 유도하면서도 주거가 주 용도이고, 상업시설은 부수적 역할을 하도록 제도적으로 통제하고 있다. RC1 유형의 용도지역에 건축되는 건축물은 주거 용도의 연면적이 건물 전체 연면적의 80% 이상을 차지하여야 하며, 상업 용도는 20% 이하가 되어야 한다고 정함으로써 주거용도가 절대다수를 차지하도록 관리하고 있다. CR 지역에 건축되는 건축물은 주거 용도의 연면적이 건물 전체 연면적의 60% 이상을 차지하여야 하며, 비주거 용도는 40% 이하가 되어야 한다(Singapore Government, 2019).

최근 싱가포르의 주택개발청(HDB)은 일반적인 주

거지역뿐만 아니라 역세권이나 중심지처럼 입지여건이 우수한 곳에는 위와 같은 복합용도지역에 주상복합 형태로 주택을 공급하여 편의성과 혼잡을 줄이고 있다. 그 대표적인 예로 HDB는 2021년 PLH(Prime Location Housing)를 복합용도지역인 RC1 유형 용도지역을 활용하여 공급하였다(이지은·이영민, 2022). 그러나 서울은 이전 장의 현황 분석에서 밝혔듯, 정비구역을 제외하면 비주거 용도로 활용되는 면적의 비중이 오히려 더 높은 상황이다. 싱가포르의 복합 조닝 지역 내 용도별 연면적 비율의 한계치를 두는 규정은, 서울시 준주거지역에서 나타나고 있는 주거용도와 부기능 용도의 역전 현상이 발생하지 않도록 어떻게 제도화할 수 있는지 보여주는 사례로 볼 수 있다.

3) 싱가포르 내 준주거지역 유사지역의 밀도 관리

싱가포르 내 준주거지역 유사지역의 개발밀도는 지역에 따라 필지별로 다양하게 지정하고 있다. 주로 250%~400% 대의 상한 용적률로 관리되고 있는데, 같은 지역이라도 입지여건에 따라 다른 용적률을 적용하는 점이 특징적이다.

마스터플랜을 보면, 같은 CR 유형의 용도지역이라도 도심(중심지)엔 420~560%의 용적률을 부여하는 반면, 비도심 역세권 지역에는 250~350% 범위로 지정하여 관리함을 확인할 수 있다(URA, 2023). 이에 우리나라도 장기적으로는 용도지역과 밀도가 일대일로 연계되는 구조가 아닌, 하나의 용도지역 내에서도 도시공간구조상 위계에 따라 밀도 차등을 두어 관리할 필요가 있다.

V. 논의 및 결론

1. 문제점과 해결 과제

준주거지역이 활용되기 시작한 지 50년이 지난 현재까지, 우리나라의 준주거지역은 다음과 같은 문제점과 해결 과제를 안고 있다.

첫째, 먼저 용도 측면에서는 주거계 용도지역임에도 비주거 용도 위주로 기능하거나, 아파트로만 활용되는 등 지정 취지에 부합하지 않는 활용으로 토지이용계획의 왜곡을 초래하고 있다. 이는 준주거지역의 지정 목적인 '주거기능을 중심으로 상업, 업무 기능을

보완하는' 지역으로서의 정체성에 어긋나는 것으로서 토지이용계획의 취지가 제대로 실현되지 못하고 있음을 의미한다.

둘째, 밀도 측면에서는 준주거지역의 우수한 입지적 조건과 맞지 않는 밀도로 활용되고 있다. 지역의 도시공간구조상 위계나 해당 근린의 특색에 대한 고려가 부족한 채, 준주거지역이라면 일률적으로 적용되는 획일적인 용도·밀도 규제, 개발밀도 측면에서도 지역의 중심지 위계나 기반시설 여건과 맞지 않게 활용되고 있다.

셋째, 준주거지역의 정체성과 미래상에 대한 공통된 인식이 부재하다. 이 때문에 단순히 더 높은 밀도를 위한 수단으로 단일 건물의 건축을 위해 단편적으로 활용되거나, 과도하게 작은 단위로 지정되어 실질적인 완충 기능은 수행하지 못하는 등의 문제가 반복되었다. 이에 앞으로 준주거지역은 그 정체성에 맞게 획일적인 고층 고밀 아파트 개발 일변도로 공급되는 형태나 상업지역으로만 활용되는 것을 지양할 뿐만 아니라, 지속적인 대화를 통해 주거기능을 중심으로 상업 및 업무 기능이 적절히 보완된 형태의 미래상과 관리 방안을 찾아 나가야 한다.

2. 향후 준주거지역의 관리방안

1) 준주거지역의 용도적·입지적 정체성 확보방안

이에 본 연구는 이상의 분석을 바탕으로 다음의 관리방안을 제안한다. 첫째, 준주거지역은 제3종일반주거지역 및 근린상업지역과 차별되는 입지적·용도적 정체성을 확립하여야 한다. 먼저 제3종일반주거지역과 비교하여 준주거지역은 '입지' 차원에서의 차별성을 더욱 부각할 필요가 있다. 준주거지역은 입지적으로 접근성이 높은 중심시가지, 역세권, 간선도로변 상가와 연결하는 곳 위주로 지정하여야 한다. 「도시·군관리계획수립지침」 역시 '중심시가지 또는 역 주변의 상업지역에 접한 주택지'에 지정할 것을 명시하고 있다(법제처, 2017). 특히 준주거지역은 주거계 지역 중에서도 가장 높은 밀도가 허용되는 지역임을 고려하여, 간선도로변과 역세권 등 기반시설 여건이 더욱 우수한 곳에 지정됨이 바람직하다.

둘째, 위와 동시에 준주거지역은 일반주거지역과 상업지역 간 완충 기능을 수행할 수 있도록 일반주거지역 및 상업지역과 연결하여 지정하여야 한다. 대로

변 연결 여부를 기준으로 한 개발현황 분석 결과, 준주거지역 내에서도 대로변의 건축물은 그렇지 않은 건축물에 비해 비주거 용도의 비율이 높았다. 이는 일반주거지역과 인접한 간선도로변에서 주거 기능이 주 용도가 되면서도 상업/업무기능이 혼재되는 것이 필요한 지역에 준주거지역을 지정함으로써 준주거지역의 지정 목적에 충실한 활용이 가능함을 시사한다.

셋째, 근린상업지역과 비교하여 준주거지역은 '용도' 차원에서도 중점을 두고 관리할 필요가 있다. 준주거지역은 주거계 용도지역에 해당하는 반면, 근린상업지역은 상업계 용도지역으로서 '근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 지정하는 지역'이다. 따라서 현재 주거지역 인근에서 근린의 일용품이나 서비스 공급을 위한 상업 기능을 주로 담당하는 지역이라면, 준주거지역보다는 근린상업지역으로 지정되어 관리되는 것이 목적에 부합한다. 장기적으로는 도시계획조례 등 관련 규정의 개정을 통해 싱가포르에서 준주거지역과 유사한 복합용도 지역들에서 용도를 관리하는 것과 같이, 주거 용도의 최소 연면적 비율과 동시에 비주거 용도의 최대 연면적 비율을 정하는 방안을 활용할 수 있을 것이다. 현실적으로 현재 용도지역의 전면 재지정은 어렵다는 점을 감안할 때, 이러한 입지적, 용도적 정체성 강화방안은 제3종일반주거지역 등 준주거지역보다 낮은 위계의 주거계 용도지역의 용도지역 상향 시 적정성을 평가하는 기준으로 적용될 수 있을 것이다.

둘째, 장기적으로 도시공간구조상 위계에 부합하는 효율적 밀도 관리방안을 모색하여야 한다. 싱가포르와 일본 도쿄도는 공간구조상 위계, 인접 도로 폭에 따라 같은 준주거지역이어도 용적률을 차등하여 관리하고, 뉴욕시는 블록별 개발패턴에 연속성이 유지되도록 맥락조닝을 통해 건축물의 형태적 특성과 용도별 용적률을 관리하고 있다. 그러나 현재 우리나라는 용도지역이 정해지면 도시계획 조례에 의해 용도지역에 연계된 용적률이 적용되며 사업 유형이나 공공기여에 따른 인센티브가 있을 뿐, 동일 용도지역에서 해당 대상지의 기반시설 여건에 따른 용적률 차등 지침은 미비하다. 이에 근린의 맥락과 기반시설 여건, 도시공간구조적 활용 잠재력을 고려하여 밀도를 더욱 세심히 관리할 필요가 있다.

단기적으로는 현 제도 안에서 '지구단위계획 수립지침', '도시·주거환경 정비계획 수립지침' 등 사업유

형별 지침 내 기준 마련을 통해 도쿄도의 지정표준처럼 같은 용도지역이라도 입지여건에 따라 허용 용적률을 달리 부여하는 지침을 마련하고, 장기적으로는 국토계획법 관련 법 체계 내에서 도시공간구조의 밀도 및 토지이용 효율성이 보장되도록 하는 제도가 마련되어야 한다. 한 예로, 준주거지역이나 근린상업지역을 세분하여 더 다양한 용도지역으로 만들어 활용하는 방법도 검토할 수 있을 것이다. 이는 현재 국내 법규정상 가능한 대안이다(법제처 국가법령정보센터, 2023a).

셋째, 현재 준주거지역의 개발 양상 유형별로 적용 가능한 도시계획 및 공익적 가치를 향한 미래전략 및 관리방안을 수립·실행하여야 한다. 이에 본 연구에서도 출현한 군집 유형별 전략 및 관리방안은 다음과 같다.

2) 준주거지역의 개발 유형별 관리 방향

첫 번째 ‘아파트 중심형’은 거의 400%에 가까운 용적률로 최근 개발되고 있는 주상복합 아파트 위주의 개발 유형으로, 변화하는 시대적 여건에 대응하는 도시계획 수단으로 활용할 수 있는 잠재력이 매우 높다. 그러나 주택 위주로만 개발된다면 실질적으로 제3종 일반주거지역에서 단순히 용적률만 더 높은 형태의 개발에 그치게 되기에, 이러한 ‘아파트 중심형’의 조성에는 사전에 기반시설 여건을 철저히 검토하고, 역세권과 중심지 지역을 위주로 하여 실질적인 직주근접을 실현하는 곳으로 활용할 수 있다. 이를 통해 차량 이동을 줄이고 자전거나 보행 통행 비중을 높인다면, 탄소 배출량 감축을 통해 기후 위기 시대에 가장 크게 이바지하는 용도지역으로 자리매김할 수 있을 것이다.

두 번째 군집인 ‘업무기능 보완형’ 준주거지역은 1인가구 및 젊은 직장인들을 타겟으로 이들의 라이프스타일을 고려하여 주거로 활용되는 오피스텔, 쉼어하우스/코하우징(cohousing)과 코워킹 스페이스가 결합된 거점 지역으로 활용하는 것으로 미래상을 그려볼 수 있다. 이와 같은 준주거지역의 입지적 조건이 가장 우수한 편에 속함을 고려할 때, 스마트 워킹과 스마트 하우스가 결합된 라이프스타일을 실현하는 공간으로 이 유형의 준주거지역을 활용할 수 있을 것이다.

세 번째 군집인 ‘단독·근생 혼재형’은 노후 단독주택이 근린생활시설과 혼재된 노후저층주거지로서, 현재 관련 법/제도에서 정하는 준주거지역의 지정 취지와는 다소 부합하지 않는 유형이다. 이 지역들은 밀도와 용도 측면에서 준주거지역보다는 제1종 또는 제2종

일반주거지역에 가깝다. 이 유형은 현재 대부분 정비사업구역으로 지정되어 있어, 정비계획 수립 및 사업진행을 통해 새로운 모습으로 변모할 가능성이 크다. 따라서 각 지역의 입지여건과 인접한 구역의 현황에 따라 해당 지역에 가장 잘 어울리는 형태와 밀도로 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

네 번째 군집 ‘근생·빌라 혼재형’은 다소 밀도가 높은 빌라 형태의 주택과 근린생활시설이 밀집한 대학가 상권으로 기능하고 있으며, 주거 기능으로는 소형 빌라나 오피스텔이 많다. 이 유형 지역들은 재개발 과정에서 지역만의 거리 문화를 상실하거나 젠트리피케이션이 발생할 수 있어 다른 지역보다 더욱 신중한 계획이 필요하다. 준주거지역 지정 취지상 상업 가로뿐만 아니라 주거 기능이 주된 쓰임이 되어야 함을 고려할 때, 이 유형에는 각 지역 수요에 부합하는 다양한 유형의 주택 공급이 바람직하다. 이에 전면 재개발보다는 건물이나 필지 단위의 소규모 재건축을 유도하고, 토지소유자의 수익성과 공공성을 동시에 달성할 수 있도록 세심한 계획과 지원책을 마련하여야 할 것이다.

그 외, 본 연구의 군집유형 중 하나로 특성이 대표되지는 않았지만, 현재 전통시장이 위치하거나 위 군집들의 여러 특성이 복합적으로 혼재된 준주거지역 유형에 대해서도 지속적 관심이 필요하다. 구체적인 예로, 주거지역의 한 갈래인 준주거지역이 재래시장이나 대형마트와 같은 판매시설이 도입된 단일 상업적 용도로 지정 및 활용되는 것이 바람직인지, 이러한 이용행태가 나타나게 된 원인은 무엇이며, 바람직한 관리 수단은 무엇인지 등에 대한 반성과 고찰이 필요할 것이다.

이상 본 연구는 국내 준주거지역과 관련한 법제도 및 개발현황 및 패턴 분석을 통해 준주거지역이 해당 목적에 부합하게 활용되고 있지 못함을 밝히고, 이를 위한 관리방안을 제시하였다. 준주거지역은 ‘주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위한 목적으로 지정되는 지역’이라는 법상 지정 취지에 맞게, 일반주거지역 및 근린상업지역과 구별되는 정체성을 확립하여야 한다. 또한 일반주거지역과 달리 준주거지역은 중심지 및 역세권 위주로 지정되기에, 유리한 입지 여건을 고려하여 실현 용적률을 높여 나감이 바람직하다. 마지막으로, 현재 준주거지역은 크게 네 가지 패턴을 띠고 있으므로, 각 유형별로 효과적인 관리 계획을 이상에서 제시한 전략보다는

구체화하고, 실행해 나가야 할 것이다. 이를 통해 향후
준주거지역은 지정 취지에 부합할 뿐 아니라, 지역별
비전과 특색이 실현되는 용도지역으로 활용될 수 있을
것으로 기대된다.

논문접수일 : 2023년 7월 25일

논문심사일 : 2023년 10월 4일

게재확정일 : 2023년 10월 19일

참고문헌

1. 국토교통부 국가공간정보포털, <http://data.ksdi.go.kr/data/set/12771>
2. 국토교통부 건축데이터 민간개방 시스템, <https://open.eais.go.kr/main/main.do>
3. 도쿄도, “도쿄도 용도지역 등에 관한 지정방침 및 지정기준”, 2019, https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kanko/area_ree/area_ree.pdf
4. 류경수 · 안운상 · 정응호, “대도시 준주거지역의 토지이용 및 특성에 따른 개선방향 연구 - 대구시와 대전시를 중심으로 -”, 「한국주거학회논문집」 제32권 제6호, 2021, pp. 1-12
5. 류경수 · 정응호, “준주거지역 내 토지이용에 따른 관리방안 연구”, 「한국주거학회논문집」 제31권 제2호, 2020, pp. 33-42
6. 법제처 국가법령정보센터, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제30조, 2023a
7. 법제처 국가법령정보센터, 도시군관리계획수립지침, 2017, <https://www.law.go.kr/admRulInfoP.do?admRulSeq=2100000085829>
7. 법제처 국가법령정보센터, 서울특별시 도시계획 조례, 2023b
8. 서울특별시, 서울시 용도지역 현황 통계. 서울 열린데이터광장, 2021, https://stat.eseoul.go.kr:443/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT_201004_0090016&conn_path=I2
9. 서울특별시, 서울특별시 지구단위계획 수립기준 · 관리운영 기준, 2020
10. 서원석 · 김리영, “토지이용 특성과 도시압축성의 관계분석 연구”, 「한국지역개발학회지」 제22권 제3호, 2010, pp. 81-96
11. 심경석 · 이창수 · 김찬호, “서울시 준주거지역 토지이용특성 및 유형화에 관한 연구”, 「도시정책연구」 제8권 제3호, 2017, pp. 21-35
12. 엄선용 · 안근철 · 김수연 · 이명훈, “대학 주변지역의 토지이용 특성에 따른 관리방안에 관한 연구: 토지이용 용도와 개발 밀도 특성을 중심으로”, 「국토계획」 제47권 제1호, 2012, pp. 45-55
13. 윤혜림 · 남진, “서울시 개발밀도에 영향을 미치는 요소의 변화에 관한 연구: 일반주거지역 종세분화 전, 후(2022-2011) 비교를 중심으로”, 「국토계획」 제48권 제3호, 2013, pp. 165-180
14. 이승희 · 김호용 · 이성호, “공간특성분석을 이용한 주거지역 세분화의 개선방향”, 「한국지역개발학회지」 제27권 제5호, 2015, pp. 229-243
15. 이주일 외, “서울형 용도지역 체계재편 실행계획 수립”, 서울연구원, 2022
16. 이지은 · 이영민, “싱가포르의 공공주택 공급 제도와 고층 주택 공급 트렌드: PLH 모델”, Shuri brief No.1, 2022, SH도시연구원 지식정보연구센터.
17. 정혜영 · 이해주 · 김혜란 · 이명훈, “용도지역을 고려한 용적률 실현 특성에 관한 연구: 2030 서울시 도시기본계획(안)에 따른 5대 생활권을 중심으로”, 「국토계획」 제48권 제5호, 2013, pp. 233-249
18. e-Gov 포털, 일본 도시계획법(都市計画法) <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=343AC0000000100>
19. HDB, “A Guide to Prime Location Public Housing(PLH)”, 2021, <https://www.mynicehome.gov.sg/hdb-how-to/a-guide-to-prime-location-public-housing-plh/>
20. HDB, “The Prime Location Public Housing(PLH) Model”, 27 Oct 2021, <https://www.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/press-releases/27102021-Prime-location-public-housing-model>
21. Levy, Rachel Mollie, “Contextual Zoning as a Preservation Planning Tool in New York City”, PhD diss., Columbia University, 2015. <https://doi.org/10.7916/D8HD7TVM>
22. NYC Planning, “Zoning Handbook”, 2018, <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/publications/zoning-handbook/zoning-handbook.pdf>
23. Singapore Government, “The Planning Act Master Plan Written Statement 2019”, 2019, <https://www.ura.gov.sg/-/media/Corporate/Planning/Master-Plan/MP19writtenstatement.pdf>
24. Urban Redevelopment Authority(URA), “GFA Handbook”, 2020
25. Urban Redevelopment Authority(URA), “MASTER PLAN in URA Space”, 2023, <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=MP#>

<국문요약>

준주거지역의 지정 취지를 살리기 위한 개발현황 진단 및 관리방안: 서울을 중심으로

이 지 은 (Lee, Jieun)
서 대 현 (Seo, Daehyun)

본 연구는 한국의 용도지역제도 내에서 준주거지역이 그 지정 취지에 부합하게 활용되도록 하는 관리방안을 모색하였다. 이를 위해 관련 법령 및 제도를 검토하고, 건물 및 토지 데이터를 이용하여 개발패턴을 분석 후, 도쿄, 뉴욕 및 싱가포르의 유사지역 해외사례를 분석하였다. 분석 결과, 현재 서울시 준주거지역의 토지이용 패턴은 용도, 개발 밀도, 도시공간구조 측면에서 지정 취지에 부합하지 않는 것으로 나타났다. 군집분석 결과, 준주거지역은 아파트 중심형, 업무기능 보완형, 단독·근생 혼재형, 근생·빌라 혼재형 4개 유형의 개발패턴을 나타내었다. 이를 바탕으로 해외사례 분석 결과와 종합하여, 본 연구는 용도지역체계 내에서 준주거지역이 지정 입지 및 활용 용도 측면에서 타 용도지역과 구분되는 명확한 정체성을 확립할 수 있는 제도적 방안, 도시공간구조상 위계 및 도로 여건에 따라 차등적인 밀도 관리 필요성, 현재 서울시 준주거지역의 지역별 개발현황 유형에 따른 관리 방향 및 전략을 제시하였다. 이러한 제언의 실행을 통해, 향후 준주거지역은 법상 지정 취지에 부합할 뿐 아니라, 지역별 비전과 특색이 실현되는 용도지역으로서 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

주 제 어 : 준주거지역, 용도지역, 군집분석, 토지이용계획, 용적률

<부록>

<표 A> 뉴욕시 조닝 조례에서 정하는 용도지역별 허용용도군

Zone Group	용도군																	
	주거		커뮤니티 시설		소매 및 상업용도군											준공업	공업	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
R1, R2	●		●	●														
R3-R10	●	●	●	●														
C1	●	●	●	●	●	●												
C2	●	●	●	●	●	●	●	●	●					●				
C3	●	●	●	●										●				
C4	●	●	●	●	●	●		●	●	●		●						
C5	●	●	●	●	●	●			●	●	●							
C6	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●						
C7												●	●	●	●			
C8				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		
M1				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	
M2						●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	
M3						●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●

- Use Group 1 - 1가구 단독주택(Single-family detached residences)
- Use Group 2 - 모든 다른 유형의 주택(All other types of residences)
- Use Group 3 - 학교, 도서관, 박물관 등 교육시설, 돌봄센터 등 숙박을 동반하는 커뮤니티 시설 (ZR 22-13)
- Use Group 4 - 여가, 종교, 의료 관련 커뮤니티시설, 숙박을 동반하지 않는 필수 서비스 시설 (ZR 22-14)
- Use Group 5 - 호텔 Hotels (ZR 32-14)
- Use Group 6 - 식료품, 의류, 미용실 등 소매점 (ZR 32-15)
- Use Group 7 - 배관, 전자제품 샵 등 인근 주거지역을 서비스하는 주택 유지 및 수리서비스 (ZR 32-16)
- Use Group 8 - 영화관, 볼링장과 같은 여가시설, 수리점, 자동차 렌탈, 공공 주차 시설 (ZR 32-17)
- Use Group 9 - 비즈니스 및 인쇄업, 출장뷔페업 등 서비스 (ZR 32-18)
- Use Group 10 - 백화점, 기계 매장 등 큰 면적을 차지하는 대형 소매점 (ZR 32-19)
- Use Group 11 - 보석, 의류와 같은 맞춤형 제작 서비스 (ZR 32-20)
- Use Group 12 - 아레나, 실내 아이스링크 등 많은 인구 유입을 동반하는 대규모 여가시설 (ZR 32-21)
- Use Group 13 - 골프장, 어린이용 소규모 놀이공원, 캠프장 등 낮은 건폐율 및 야외 여가 시설 (ZR 32-22)
- Use Group 14 - 수변 여가공간에 적합한 보트 및 관련 활동 시설 (ZR 32-23)
- Use Group 15 - 대규모 상업 여가시설, 놀이공원, 대회전 관람차, 롤러코스터장 등 (ZR 32-24)
- Use Group 16 - 자동차 수리, 주유소, 맞춤형 목공 및 용접 공장과 같은 자동차 및 준공업 (ZR 32-25)
- Use Group 17 - 가전제품 제조 또는 건설장비 시설과 같은 고성능 표준을 준수할 수 있는 경공업 (ZR 42-14)
- Use Group 18 - 시멘트 공장, 육류 또는 생선 가공, 폐차장과 같은 준공업 (ZR 42-15)

출처: NYC Planning(2018)