

## 주상복합건물의 성장관리형 도시재생 효과에 관한 연구

### A Study on Effects of Urban Growth Management Style Urban Regeneration of the Mixed Use Building in Seoul

김옥연\*  
Kim, Ok-Yeon

한용석\*\*  
Han, Yong-Suk

이천기\*\*\*  
Lee, Chon-Ki

#### Abstract

In the urban area where rapid suburbanization trend continues, the role of mixed use building is controversial. It is argued that the mixed use building is an effective tool to recover residential function of urban core(urban regeneration). It is also argued that the building is a cause of serious urban problems, such as congestion, public service shortages. The fundamental purpose of this study is to examine the role of mixed use building in terms of urban growth management in Seoul. For this purpose, data of mixed use building from 1981 to 2007 are collected and analysed. The results show that most of mixed use buildings are located in either sub-centers or population losing areas, rather than traditional urban core. Therefore, it is hard to accept that the two controversial arguments. The mixed use building non-core areas in most cases. However, it dose help to increase population inflow in non-core areas. it is difficult to accept the public service assertion which states that super-high rise mixed use building causes public service congestion, because the building is built in population losing or demand decreasing area. Based on these findings this study suggests some policy alternatives such as urban service boundary or concurrency program to management urban growth.

Keywords : Mixed Use Building (Mixed Use Development), Urban Regeneration, Urban Growth Management, Urban Growth Management Style Urban Regeneration

주요어 : 주상복합건물(복합용도개발), 도시재생, 도시성장관리, 성장관리형 도시재생

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

18세기 산업혁명 이후 도시내 공장과 기업들이 급속히 확장되면서 복합용도화 자체의 문제가 심화되고<sup>1)</sup> 19세기 이후 급속한 산업발전에 따른 경제성장에 의한 인구의 도시집중으로 많은 문제점들이 속출되었다. 이에 대한 대응책으로 1933년 아테네의 C.I.A.M 국제회의에서 기능분리 도시구성 개념이 채택되었으며, 이후 기능분리 설계개념<sup>2)</sup>은 20세기 도시계획의 가장 중요한 원리가 되었다. 그러나 기능분리 토지이용의 극단화는 도심의 공동화, 교통체증, 주거환경 열악화와 같은 새로운 도시문제를 양산시켰다. 이 같은 도시문제 해결을 위해 대안의 하나로 등장한 것이 도심 토지이용의 복합화 기법이다. 이는 도심의 토지이용을 업무 및 상업기능에 한정시키지 않고, 주거·문화시설 등과 함께 개발하도록 유도함으로써 도심지역의 도시문제를 해결하고자 하는 도시개발 전략이다<sup>3)</sup>. 국내에서는 1960년 말 세운상가 복합용도 개발이 이루어진 이래로 1970년대와 80년대를 거치면서 도심개발 방식의 하나

로 정착하였다. 1990년대 이후에는 복합용도개발 유도를 위한 각종 인센티브 제도가 마련되면 이와 같은 개발방식은 더욱 가속화되었다(이천기·이주형, 2004).

복합용도개발의 대표적인 형태인 주상복합건물은 스마트 성장이 주장하는 복합용도의 개발, 고밀도 개발, 비동력 교통수단(보행, 자전거) 위주의 개발 등의 개념에 부합되는 개발형태이다. 즉, 주상복합건물 본래의 의도는 상업기능이 주를 이루는 도심지역에 주거기능을 공급함으로

1) 18세기 영국에서 시작된 산업혁명은 산업의 구조적 변화 뿐만 아니라 주거의 형태에도 많은 영향을 주었다. 산업화로 도시내의 공장과 기업들이 급속히 확장되면서 도심의 공간 부족 현상이 일어났고, 도시로의 인구집중은 문제의 심각성을 가중시켰다. 더욱이 좁은 공간·소음·불결한 주변상황 등으로 악화된 주거환경에도 불구하고 주민을 위한 상업시설이나 편의시설의 고려 없이 오직 기업가들의 실리적 이익만을 고려한 용도의 비인간적인 복합화와 무계획적인 직주분리가 계속되자 복합용도화 자체의 문제에 대한 논의가 심화되었다(박용석, 1997; 이종해, 2005).

2) 기능분리 설계개념은 기능주의에 입각하여 도시기능의 혼합을 죄악시 하고 철저히 배제시킴으로써 중세시대 이후로 역사와 더불어 성장·발전해온 복합용도에 의한 기존의 도시공간 구조와는 동떨어진 도시형태를 구성하게 되었다. 특히 대도시의 인구분산 정책의 일환으로 도시주변에 위성도시가 구축되면서 많은 문제점이 나타나게 되었는데 그 대표적인 예가 위성도시에 입주한 대규모 주거단지가 베드타운적 성격으로 전략된 것이다. 이에 따라 기존 도시안의 복합지역에 비해 상대적으로 생동감이나 역사성을 지니지 못하는 도시로 서서히 퇴락하는 상황에 이르렀다.

\*정회원(주저자), 한국토지주택연구원 책임연구원, 공학박사  
\*\*정회원(교신저자), 인천발전연구원 초빙책임연구원, 도시공학박사  
\*\*\*정회원, 한양대학교 도시대학원 겸임교수, 공학박사

써 도심공동화를 방지하는 동시에, 직주근접을 구현하여 교통수요를 줄이고 도심 거주자의 주거편의성을 도모하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해 국내에서는 복합용도개발의 인센티브로써 개발밀도를 상향조정하고 각종 도시계획시설의 공급의무를 완화 또는 면제시켜 주었다. 그러나 당초 목적인 도심공동화 현상의 개선이나 상업·업무기능과 주거기능간의 완충적 역할보다는 단순히 개발수익의 극대화를 위한 개발모델로 활용되어 왔다. 그 결과 초고층화, 고밀도화 개발이 초래되었고 이에 따라 과밀화, 인근 주거지와와의 형평성, 녹지 및 오픈스페이스의 부족 등의 측면에서 문제가 제기되고 있다.

따라서 주상복합건물의 의도는 주상복합건물의 건립을 통하여 도심공동화 문제를 극복할 수 있다는 도시재생적 수단의 긍정적인 면에서 출발하였지만, 1982년 관련법제<sup>4)</sup>의 주상복합 허용 이후부터 현재까지 입지, 규모, 밀도 측면에서 도시성장관리의 대상이 되고 있다.

본 연구는 주상복합건물이 도심공동화를 완화시켜주는 도시재생적 수단인가를 실증적 자료를 통하여 규명하고, 또한 도시의 과밀화를 초래하는 도시성장관리의 대상으로 성장관리 정책방향을 제시하고자 하였다. 도시재생 효과 측면에서는 서울시 주상복합건물의 현황 및 특성을 파악하고자 '85-'05년의 인구의 공간적 분포 및 변화를 먼저 살펴보고 주상복합건물의 시기별 입지를 파악하여 인구와 주상복합개발을 연계시켜 분석하였다. 성장관리의 대상인지를 파악하기 위해 주상복합개발의 실증적 자료를 개발 규모와 개발밀도를 분석하였다. 즉, 주상복합건물의 개발자 입장에서 수익의 극대화를 위한 수단이라는 전제는 제외하고, 도시개발의 공간적 특성에 초점을 두는 성장관리형 도시재생적<sup>5)</sup> 차원에서는 분석하였다.

3) 1933년 기능분리 토지이용이 강조되고 있는 한편에서는 기능분리 원칙에 의해 나타나는 문제점들이 대두되기 시작하였고, Rbert E. Witherspoon에 의해 복합용도개발의 중요성이 주장되었다. 미국의 Jane Jacobs와 독일의 Victor Gruen은 도시기능 분리의 문제점에 대해서 과거의 도심과는 달리 현재의 도시는 경제성만 추구한 상업요소에 계획의 중점이 이루어졌기 때문에 도심공동화 현상과 제반문제들이 생겼다고 비판하였다. 이와 같은 주장은 현대에 들어와서 사실화 되었고, 현대의 대도시가 갖고 있는 가장 큰 문제점이 되었다. 이에 대도시의 도심지나 대외면에 입지하여 각 공간들의 주요 기능적 성격을 저해하지 않는 범위내에서 도출된 문제점을 해결위한 방법 중의 하나가 복합용도개발이다. 복합용도개발의 개념은 도심이나 도심근교의 재개발 단계에서 낡은 주거기능의 이전과 상업·업무기능의 배치라는 종래의 계획개념에서 탈피하여 여러 기능과 질적으로 우수한 고층형 주거를 혼합하여 계획하는 것을 의미한다. 도심에의 주거기능을 배치하는 복합용도개발은 복합기능의 수용에 따라 도시내 상업용도만의 급격한 증가현상을 방지할 수 있고, 도시내의 주거공급에 따라 도시내에 거주하고자 하거나 거주할 필요가 있는 사람들에게 양질의 주택을 제공하는 한편, 이를 통해 심각한 상주인구 감소와 도심공동화 현상을 방지할 수 있다. 뿐만 아니라 직주근접을 이용한 교통관계의 개선을 통해 통근시 교통량 집중의 문제점을 개선할 수 있다는 효과가 있다.

4) 주상복합건물에 대한 관련법제는 주상복합을 일부 허용하여 1982년 주택건설촉진법 시행령 제32조 1항에서 주택과 주택이외의 건물 건축시 일정비율 미만일 경우 사업승인대상 제외하였다(주택비율 50% 이상, 20세대 이상, 주택비율 50% 미만(100세대 이상).

## 2. 연구 내용 및 방법

### 1) 연구 내용

본 연구는 주상복합건물이 갖는 도시재생 효과와 성장관리 대상으로서의 영향 분석을 목적으로 하였다. 따라서 본 연구는 도심공동화에 대응한 정책수단으로서의 도시재생적 효과를 분석하기 위해 주상복합건물이 완공된 지역(행정동 단위)의 인구변화를 기준으로 인구유입효과를 추산하여 분석하였다. 한편 초고층, 고밀도화 등 제기되고 있는 많은 문제점들이 있다는 가정하에 성장관리의 대상수단으로서의 정책방향을 제시하기 위해 주상복합건물의 과밀화 정도를 공공서비스 및 공공시설의 흡수 능력 측면에서 분석하였다. 이에 연구의 내용을 크게 2단계로 구성하였다. 첫째, 인구의 공간적 분포 및 변화와 주상복합건물의 현황, 특성, 입지를 분석하고, 인구와 주상복합건물과의 연계성을 검토하여 인구유입효과를 분석하였다. 이를 통해 도시재생수단으로서의 정책적 함의를 분석하였다. 둘째, 주상복합건물의 개발규모와 개발밀도를 분석하여 도시성장관리 대상으로서의 정책방향을 분석하였다.

### 2) 연구 방법

본 연구는 주상복합개발에 대한 도시재생 효과 분석과 도시성장관리 방안을 제시하는 것이기 때문에 '관련 제도 연구', '주상복합개발 실태조사', '주상복합개발 자료 수집 및 데이터 구축', '주상복합개발 통계분석 및 공간분석'의 방법으로 연구가 진행되었다. '관련 제도연구'는 주상복합건축물에 대한 근거규정과 규제들이 명시되어 있는 1980년대부터 시작하여 현재까지의 각 개별법에 대한 다각적 검토를 통해 이루어졌다. 관련 제도들의 규정 변화에 의한 주상복합개발 경향을 분석하였고, 이를 통해 도시공간변화와 이에 대응하는 도시정책 패러다임을 유추하였다. '주상복합개발 실태조사'의 경우 본 연구의 공간적 범위가 서울시를 대상으로 하기 때문에 2007년 현재까지 서울시에서 건축 완공된 주상복합 건물을 조사하여 실태를 파악하였다. '주상복합개발 자료조사 및 데이터 구축'은 서울시의 주상복합건물에 대한 위치, 대지면적, 층수, 토지이용, 연면적, 용적률 등에 대한 자료를 수집하여 DB화 하였다. '주상복합개발 통계분석 및 공간분석'은 앞서 구축된 주상복합건물의 데이터를 통계방법론 및 GIS 시스템을 이용하여 연구에 목적에 맞게 분석하는 단계로서 연도별·자치구별·행정동별 주상복합건물의 건수 등을

5) 본 연구에서 제기한 성장관리형 도시재생의 정의는 도시재생을 하되, 객관적 근거에 의해 우선적으로 개발이 필요한 곳을 먼저 재생시키자는 개념이다. 도시외곽 확산의 난개발의 반성과 낙후된 도심 재생의 요구가 증가되면서 개발의 패러다임이 도심의 계획적·압축적 개발로 전환되고 있다. 그러나 도심의 객관적 자료나 현황에 대한 철저한 분석 없이 동시다발적으로 도시재생을 할 경우 도심내 또 다른 난개발이 발생할 우려가 있으므로 도시 외곽확산 방지 정책이 적용되었던 도시성장관리 정책을 도심내로 적용시킨 개념이다. 아울러 성장관리 정책방안으로 시기, 속도, 입지, 개발밀도를 관리해야 하므로 본 연구에서 제기한 주상복합개발을 성장관리 요소에 의해 관리하자는 개념이다.

도출하여 주상복합건물의 현황 및 특성을 파악하였고, 도심위계별·용도지역별 건수를 도출하여 주상복합건물의 입지 특성을 분석하였다. 그리고 이와 같은 통계분석 결과를 종합하여 주상복합건물의 도시재생 효과 및 도시성장관리 방안을 제시하였다.

## II. 복합용도개발 관련 제도 및 선행연구 동향

### 1. 관련 제도 동향

주상복합개발은 '79년 초기의 도입과정, '80년대와 '90년대의 활성화 과정, '03년도 이후의 부동산 시장 안정책의 일환으로 관련규제의 강화 과정을 겪으면서 변화되어 왔다.

주상복합건물 관련 법제는 1979년 주택건설 기준에 관한 규칙으로부터 출발하였다. 이에 의하면 주택과 상가가 별도로 건축되어야 한다는 규정이 있는데 이는 주거환경의 관점에서 주상분리가 바람직한 것으로 여겨진 배경에 의한다. 1981년에는 주택건설촉진법 시행령 별표 4에 의해 주택의 건설기준이 제시되었는데, 이는 공동주택에 주거 이외의 시설설치에 관한 최초의 법규적 제시였다. 1982년 주택건설촉진법 시행령 제32조 1항에서는 주상복합건물 건축시 사업승인 제외에 대한 주택비율이 규정되었고 이와 함께 주택건설 기준에 관한 규칙 제4조 1항이 전문 개정되면서 단일주상복합건물이 예외적으로 허용되었다. 1989년 주택건설촉진법 제36조에 따라 주택분양가 원가연동제를 실시하였고 이때부터 2003년 주택법으로 전면개정이 이루어지기까지 주상복합건물은 사업승인대상 건축물에서 제외됨으로서 분양가자율화 혜택을 받게 되었

다. 1992년에 주택건설기준 등에 관한 규정 제12조에서 주택과의 복합건축 시 불허용도일지라도 도심재개발사업 구역의 재건축시에는 허용하도록 하였다. 1995년에는 주택건설촉진법시행령 제32조 1항 일부를 개정하여, 주상복합건물에 대한 주거비율을 50% 미만에서 70% 미만까지 상향 조정함으로써 주상복합건물이 본격적으로 개발되는 배경이 되었다.

1997년 말 이후 IMF 외환위기를 거치면서 주상복합건물 시장이 침체에 빠져들자 1998년, 1999년에 주택건설촉진법 시행령 제32조 1항을 일부 개정하여 도시계획구역 중 상업·준주거지역에서 주거비율 90%미만이 되면 사업승인에서 제외시키는 규정을 두었다. 이로 인하여 다시 주상복합건물 개발이 활발하게 추진되었다. 1990년대 말의 정부 정책은 도심공동화 방지라는 주상복합건물의 본래의 목적에 충실하다기 보다는 건설경기 부양책으로 주상복합건물의 활성화를 정책적으로 추진한 것이라 볼 수 있다.

주상복합건물 활성화 정책에 따라 주상복합건물이 모든 상업지역에 확산되었다. 게다가 초고층, 대형평형으로 건설되고 주거비율이 연면적의 90%나 되는 등 사회적으로 좋지 않은 영향을 미친다는 지적이 나오자 2000년 7월 서울특별시 도시계획조례를 제정하기에 이른다. 동 조례 제56조 3항에 의하여 상업지역 안에서 주상복합건물을 건축할 때에는 별표2에 의한 용도용적제<sup>9)</sup>를 적용하도록 하였다. 이와 같은 주상복합건물 규제정책은 2003년에 시행된 주택법에 의해 더욱 강화된다. 주택의 공급을 통한 국민 주거생활 안정을 목적으로 제정되었던 주택건설촉진법은 주택보급률이 100%를 넘는 성과를 보임에 따라 주택

표 1. 선행연구 검토 및 주요내용

연구자	연구명	연구내용
최호성 (2005)	서울시 지구단위계획구역 내 주상복합의 개발특성에 관한 연구	· 지구단위계획구역 내 주상복합개발의 특징을 도출하고 주상복합개발의 개발과정과 문제점 및 제도적 개선방안 제시 · 주상복합건물의 입지적 특성 및 공간적 배치 혹은 결합 특성 분석 · 주상복합건물이 주변지역에 미치는 영향 분석
문정락 (2000)	서울 도심 재개발지역 내 복합용도개발 계획에 관한 연구	· 국내·외 사례 분석을 통하여 다발형 복합용도 Complex 내에 수용용도를 주기능요소(업무, 상업, 숙박, 주거)와 보조기능요소(공공시설, 문화시설, 스포츠 및 여가시설, 도시관련시설)로 구분 · 국내의 최근 사례 분석을 통하여 업무 및 주거기능의 면적 배분율이 지역적 특성에 영향을 받고 있음을 규명
이원경 (2006)	입지특성에 따른 주상복합건물의 개발특성에 관한 연구	· 서울시의 준공 완료된 185개의 주상복합건물을 대상으로, 생활권별 가격특성, 건축특성, 주거특성, 용도기능별 특성, 접근성, 이용권내 생활환경특성을 통계적 분석방법론으로 분석 · 서울시 주상복합건물은 중심지체계에 따른 변별적인 개발보다는 공간권역과 용도지역, 역세권과 연계하여 지역중심과 지구중심에까지 개발됨을 분석
강차중 (2006)	주상복합건물의 문제점과 개선방안에 관한 연구	· 주상복합건물의 문제점(주거환경, 상권경합, 도심지 내 신규개발토지의 부족, 중·소 주상복합 건물의 문제점, 초고층 주상복합 문제점 등을 분석 · 커뮤니티 시설의 활성화, 공공 공간의 확보, 주차시설 개선, 쾌적한 주거환경 조성, 안전성의 확보 등의 개선안 제시
하성규 전회정 (2003)	수도권 주상복합건물의 입지별 특성	· 주상복합건물의 입지별(서울의 도심, 부도심, 서울 외곽) 기능 및 특성 분석으로 직주근접 효과 떨어지는 경향 파악 · 주상복합건물의 고급아파트 공급통로로 이용되고 있는 것에 대한 정책적 평가와 제도적 장치마련 요구
정은진 (2003)	서울시 주상복합건물의 지역별 주거 특성	· 주상복합건물 거주민들의 소득, 학력, 직업 등 사회·경제적 특성에 있어 주변 주거지역과의 차별적 성향 분석
이성모 (2006)	서울시 주상복합개발의 제도적 개선방안에 관한 연구	· 도심공동화 현상 방지라는 주상복합건물의 당초 목적과는 달리 단순한 공급위주의 개발로 인하여 여러가지 문제점 발생 분석, 개선방안 제시

의 공급 뿐만 아니라 주거복지 및 기존 주택의 관리·개선에 역점을 두는 주택법으로 전면 개정되었다. 그리고 주택법 제16조 1항에 의해 300가구 이상의 주상복합건물을 일반아파트와 동일한 조건으로 건축 및 분양하도록 함으로써 초대형 주상복합건물의 개발에 규제를 가해왔다.

주상복합개발은 '70년대에는 주택건설기준에관한규칙에 의해 한 단지내에 공동주택과 상가 및 부대시설을 별도로 간주하는 주상분리가 원칙이었으나 '80년대부터 주택건설촉진법과 주택건설기준에관한규칙에 의해 주상복합이 부분 허용되면서 주상복합 활성화가 지속적으로 이루어졌고, 최근에 와서는 초고층 주상복합개발 형태로 자리 잡고 있다. 주상복합건물에 대한 정책제도는 도심공동화 방지의 목적 보다는 경제상황에 따라 경기 부양책의 수단으로 또는 주택가격안정대책의 일환으로 발전되어 왔다. 앞으로의 주상복합개발정책은 주상복합개발이 도시공간내에 미치는 영향 및 효과를 분석하여 도시재생 효과와 성장관리 대상으로 전환되어야 한다.

## 2. 선행연구 동향

복합용도개발과 관련된 선행연구는 복합용도개발의 주요방식인 주상복합개발과 관련한 연구로서 주상복합개발의 개발방식별 특성 및 개발과정과 제도적 개선방안을 제시한 선행연구들이 주를 이루었다.

이들 선행연구들은 주상복합개발 관련 개념, 역사, 제도 등 주상복합개발을 둘러싼 제 환경을 검토하였으며, 거주특성관련 연구, 복합용도개발유형화 관련 연구, 도시개발사업으로서의 복합용도개발 연구들이었다. 이와 같이 복합용도 개발이 도시개발에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가되면서 관련연구도 다양한 분야에서 다수 진행되어 왔으나 단위개발사업이나 개별 주거환경, 제도적 검토와 같은 미시적 접근과 제도연구로 진행되어 왔다는 한계를 가지고 있다.

특히 복합용도개발이 도심 토지이용 효율성 제고와 도심공동화 방지를 위한 목적으로 출발하였다는 점을 착안한다면 주상복합개발을 단위개발사업이나 개별 주거환경 및 제도검토 측면에서 분석하기 보다는 도시공간에서의 주상복합건물의 역할과 개발경향을 분석하여 보다 광역적 차원에서 복합용도개발을 관리할 수 있도록 성장관리형 도시재생적 측면에서의 분석이 필요하다.

6) 용도용적제한 주상복합 건축물의 용적률을 산정할 때 상업용도에는 상업지역 용적률을, 주거용도에는 주거지역 용적률을 적용하는 제도이다. 따라서 도심 상업지역의 경우 주상복합건물의 주거 비율이 50%, 여타 상업지역에서는 30%를 초과할 경우 주거비율이 증가함에 따라 용적률을 하향 적용케 된다.(서울특별시 도시계획조례 제 55조 3항, 별표2, 2006. 3. 16 개정)

## III. 서울시 주상복합 개발 및 특성

### 1. 인구의 공간적 분포 및 변화

서울시 전체 인구는 '85-'95년 사이에 소폭으로 증가하다가 '95-'00기간에는 뚜렷하게 감소하고, '00-'05년에는 소폭이지만 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

자치구별 인구변화 추세를 보면 종로구, 중구, 용산구, 성북구, 서대문구 등은 '08-'05년 동안에 지속적으로 감소하고 있다. '00-'05년 기간 동안의 인구추세를 보면 광진구, 중랑구, 송파구, 강동구 등은 인구 감소가 뚜렷한데 비하여 동대문구, 도봉구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구 등은 소폭 증가하고 있다.

서울시 전체 및 자치구별 인구변화 추세를 보다 상세하게 공간적으로 구분하기 위해 자치구별 단위의 인구변화율을 <그림 1>로 표시하였다.

<그림 1>에서는 '85-'95년 기간에 도심의 중구를 비롯하여 그 인접지역인 성동구, 영등포구가 큰 폭으로 감소하였으며, 외곽지역인 은평구, 노원구, 금천구가 크게 감소하였다. 용산구, 서대문구, 마포구, 강남구, 도봉구, 강북구, 성북구, 양천구, 구로구, 관악구는 소폭으로 증가하였다. '95-'00년 기간에는 서울시 자치구 인구가 전반적으로 감소하고 있다. 그중 성북구 중랑구, 영등포구 등은 큰 폭으로 감소하였다.

반면, 도봉구, 노원구 서대문구, 양천구, 용산구, 서초구 등은 소폭으로 증가하고 있다. '00-'05년 기간에 서울시 전체의 인구는 전반적으로 감소하고 있으나 그 감소추세는 둔화되고 있다.

이중 성동구, 강서구, 서초구 등은 다른 자치구와 달리 뚜렷한 증가추세를 보이고 있다. 서울시 연도별 인구추세는 도심이나 도심과 인접한 지역의 인구는 꾸준히 감소하고 있고, 외곽으로 갈수록 인구가 증가하고 있다.

### 2. 주상복합건물의 입지

서울시 주상복합건물의 입지특성과 허가추이를 <표 3>의 연도별 자치구별 주상복합건물의 허가현황을 이용하여 살펴보았다. 서울시의 주상복합건물은 '81년 종로구에서 처음 건설되기 시작하여 마포구에서 주로 건설되었다.

주상복합건물의 연도별 건설현황을 보면 '80년대 처음 종로구, 서대문구, 마포구에서 시작되어 '95년까지 소규모 물량으로 건설되었다. '95년 이후 규제가 완화되면서<sup>7)</sup> '96년 한해에 24건의 허가건수가 있었고 '97년에 15건, '98년에 17건, '99년에 20건으로서 다수의 주상복합건물이 조성되었다. '90년대 후반의 주상복합건물 허가건수 증가는 IMF 외환위기에 대응하여 건설경기 부양책으로 주상복합건물의 활성화를 정책적으로 추진한 결과였다.<sup>8)</sup> 2000

7) 1995년 주택건설촉진법시행령 제32조 1항을 일부 개정하여 주상복합건물에 대한 주거비율이 50% 미만에서 70% 미만으로 상향 조정되어 주상복합 건물이 본격적으로 개발되었다.

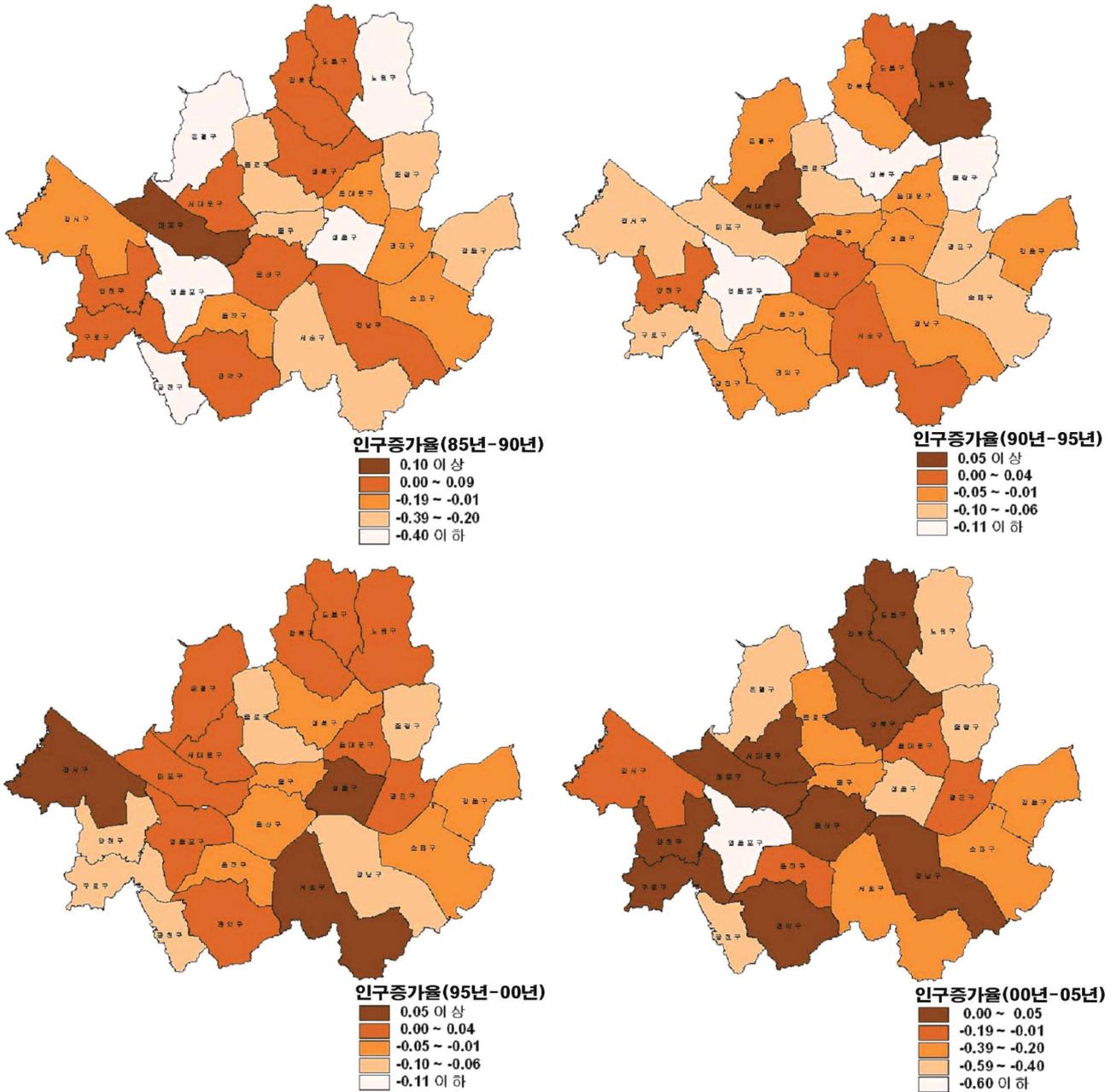


그림 1. 서울시 자치구별 인구변화 추세(1985-2005)

년에 주상복합건물의 용적률을 규제하는 용도용적제가 운영되면서 주상복합건물의 허가건수는 2002년까지 매년 6-7건에 그쳤다.

2003년 서울시 조례개정으로 주택 연면적 비율이 90%에서 70%미만으로 다시 축소되면서 급감했던 허가건수는 2006년 다시 90%로 확대하면서 증가하고 있다.

<표 2>의 연도별 자치구별 허가기준 주상복합건물의 분포현황을 이용하여 주상복합건물의 연도별 자치구별 허

가건수를 살펴보면 '81-'95년 초기에는 종로구, 마포구 등 도심에서 주로 허가되었고 '95-'00년에 도심 인근지역으로 확대되어 종로구, 동대문구와 강남지역에서 주로 건설되었다. 양천구, 구로구, 동작구, 관악구를 비롯하여 서초구, 강남구, 송파구, 강동구 등 강남 전역에 걸쳐서 허가되었다.

'00-'05년에는 서초구, 강남구, 송파구 등 강남3구에서 집중적으로 허가되었으며, 종로구, 마포구, 용산구, 영등포구 등에서 소규모 물량으로 허가되었다.

자치구별 인구증가율('85-'05)과 주상복합건물의 허가현황을 상호 비교하면, '85-'95년에 인구가 증가하고 있는 마포구에 들어서고 있었고, 인구가 감소하고 있는 종로구

8) 1998, 1999년에 주택건설촉진법시행령 제32 1항을 일부 개정하여 도시계획구역 중 상업지역, 준주거지역에서 주거비율 90%미만이 되면 사업승인에서 제외시킴으로써 주상복합개발이 활발히 추진되었다.

표 2. 서울시 행정구역별 인구변화(1985년-2005년)

구분	총인구					인구증가율			
	1985	1990	1995	2000	2005	85-95	95-00	00-05	85-05
종로구	265,342	242,891	190,116	168,879	154,043	-0.28	-0.11	-0.09	-0.42
중구	208,085	187,355	135,082	130,370	126,679	-0.35	-0.03	-0.03	-0.39
용산구	321,791	300,264	250,567	226,540	211,109	-0.22	-0.10	-0.07	-0.34
성동구	750,949	798,510	333,976	322,990	324,986	-0.56	-0.03	0.01	-0.57
광진구	-	-	381,936	380,164	364,407	0.00	0.00	-0.04	0.00
동대문구	942,275	503,257	415,232	366,282	371,024	-0.56	-0.12	0.01	-0.61
중랑구	-	448,383	439,802	440,018	412,380	0.00	0.00	-0.06	0.00
성북구	583,281	551,017	489,626	459,011	440,254	-0.16	-0.06	-0.04	-0.25
강북구	-	-	389,974	340,327	338,422	0.00	-0.13	-0.01	0.00
도봉구	846,644	671,649	355,846	352,098	367,998	-0.58	-0.01	0.05	-0.57
노원구	-	479,867	569,150	605,825	603,238	0.00	0.06	0.00	0.00
은평구	441,789	469,795	484,896	442,089	446,550	0.10	-0.09	0.01	0.01
대문구	402,945	385,476	357,503	348,769	340,327	-0.11	-0.02	-0.02	-0.16
마포구	441,032	435,176	385,347	365,398	370,790	-0.13	-0.05	0.01	-0.16
양천구	-	490,343	460,349	458,998	472,751	0.00	0.00	0.03	0.00
강서구	674,001	391,016	502,636	503,775	537,701	-0.25	0.00	0.07	-0.20
구로구	683,801	747,944	364,830	390,275	402,093	-0.47	0.07	0.03	-0.41
금천구	-	-	284,519	265,365	249,375	0.00	-0.07	-0.06	0.00
영등포구	445,941	469,862	413,473	387,404	392,507	-0.07	-0.06	0.01	-0.12
동작구	405,779	403,647	422,267	400,351	407,644	0.04	-0.05	0.02	0.00
관악구	556,084	574,240	548,156	503,957	527,690	-0.01	-0.08	0.05	-0.05
서초구	-	395,362	384,221	367,096	370,850	0.00	-0.04	0.01	0.00
강남구	770,097	490,767	534,188	521,436	508,108	-0.31	-0.02	-0.03	-0.34
송파구	-	634,124	636,473	632,983	577,362	0.00	-0.01	-0.09	0.00
강동구	885,919	532,305	487,012	473,572	444,258	-0.45	-0.03	-0.06	-0.50
합 계	9,625,755	10,603,250	10,217,177	9,853,972	9,762,546	0.06	-0.04	-0.01	0.01

에도 주상복합건물이 들어서고 있다. '95-'00에는 인구가 증가하고 있는 양천구, 서초구에 들어서고 있는 반면, 인구가 감소하는 있는 다른 지역에도 다수 들어서고 있다.

'00-'05년에는 인구가 증가한 강북의 서울 외곽지역과 강남의 영등포구, 관악구, 서초구에 건설되고 있는 반면, 인구가 감소하는 강남구, 송파구, 강동구, 서초구, 양천구, 구로구 등에도 건설되고 있다.

'85-'05년의 기간 동안의 인구증가 추세와 주상복합건물의 허가 건수 추이를 보면 인구가 증가한 마포구, 서대문구, 용산구, 강남구, 양천구, 구로구, 관악구, 도봉구에 주상복합건물이 건설되고 있고, 인구가 감소한, 영등포구, 강동구, 송파구, 서초구, 동대문구 등에도 건설되고 있다.

서울시 주상복합건물의 입지특성을 요약하면, 서울시 부도심 혹은 외곽지역에 집중되고 있다. 이는 도심보다는 주상복합건물의 수요가 많은 강남지역과 목동지역에 개발이 집중되고, 개발가능지를 찾아 서울 외곽지역에도 입지하는 것으로 나타났다. 이는 주상복합건물의 제도 도입 의도와는 달리 공동화 되는 도심지역이 아닌 개발가능지를 찾아 서울 외곽지역에 주거용도 위주로 개발되고 있다는 것을 보여준다. 인구가 감소되고 있는 자치구는 주상복합건물의 건설로 인구감소를 둔화시키고, 인구유입의

효과를 기대할 수 있지만 주상복합건물의 입지특성상 도심공동화 방지 효과는 크지 않을 것이다. 그러나 이러한 주상복합건물의 입지 유형은 초고층 주거용도 위주로 건설되는 도심 입지 부작용을 억제하기 위해 적용되는 용도용적제와 같은 제도적 규제와도 관계가 있는바, 주상복합건물이 도심공동화 방지 효과를 갖고 도시외곽으로의 확산을 방지하기 위해서는 도시공간구조와 주택공급 계획을 연계시켜 성장관리형 도시재생 정책이 수립되어야 할 것이다.

성장관리형 도시재생은 도시재생 수단으로 주상복합건물과 같은 주택공급을 하되 도시공간에서 주택수요가 있고, 도심공동화가 일어나는 지역에 우선적으로 주상복합건물을 허가하는 정책이다. 이와같은 정책을 적용하기 위해서는 도시공간에 대한 파악이 우선적으로 이루어져 한다.

### 3. 개발규모와 개발밀도

#### 1) 주상복합건물의 연도별 분석

주상복합건물은 주상복합건물이 허가되기 시작하였던 1981년부터 공급이 시작되었다.

연도별 대지면적, 연면적, 세대수, 용적률의 변화 추이를 보면 평균대지면적은 '81-'90년대까지 지속적으로 증

표 3. 서울시 연도별 주상복합건물 허가건수(1981년-2006년)

구분	총계	1981	1983	1984	1987	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
종로구	10	2	1						1				2	1				1	1	1	
중구	1																			1	
용산구	5																			5	
성동구	0																				
광진구	4													1						3	
동대문구	8								1			2	1	2			1		1		
중랑구	1																		1		
성북구	0																				
강북구	0																				
도봉구	1												1								
노원구	1			1																	
은평구	3															2			1		
서대문구	3		1									1	1								
마포구	8		1	2	1		1											1	2		
양천구	14								1	1	1	1		4	3			3			
강서구	0																				
구로구	10							1	1		3	2		1			2				
금천구	1											1									
영등포구	8								1				1		2		1	1		2	
동작구	7									3	1	1			1			1			
관악구	4									1	1	1	1								
서초구	19									4	1			2			1	4	3	3	1
강남구	34								1	3	3	3	3	2		2	1	7	10	1	1
송파구	29							1		2	6		5	1		2	1	4	4	3	
강동구	14					1					3	2	1	5					2		
합계	185	2	3	3	1	1	1	2	5	4	24	15	17	20	6	6	7	22	25	19	2

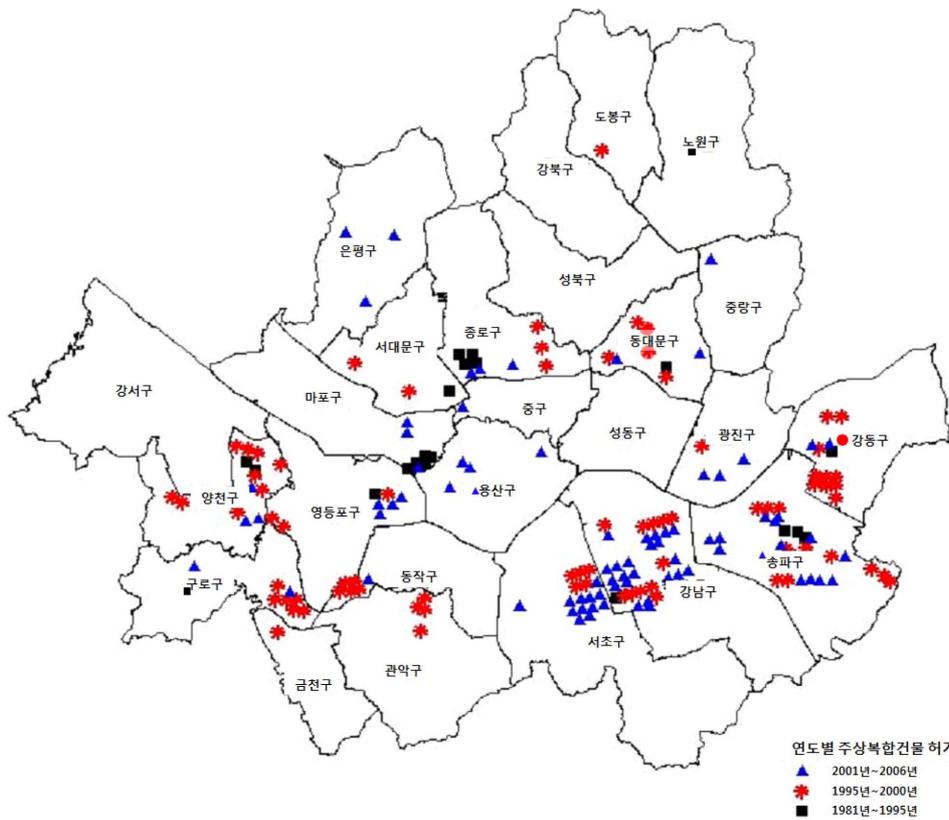


그림 2. 서울시 연도별 자치구 주상복합건물 허가 분포 현황(1981-2005)

표 4. 연도별 주상복합건물 허가 현황

년도	건수	대지면적(m <sup>2</sup> )		연면적(m <sup>2</sup> )		세대수		평균용적률(%)
		합계	평균	합계	평균	합계	평균	
1981	2	4,537	2,269	21,979	10,989	80	40	484
1983	3	10,089	3,363	61,598	20,533	257	86	455
1984	3	14,399	4,800	57,242	19,081	367	122	451
1987	1	5,436	5,436	59,372	59,372	98	98	653
1990	1	3,471	3,471	42,514	42,514	112	112	733
1991	1	4,251	4,251	48,580	48,580	88	88	684
1993	2	2,702	1,351	27,521	13,761	73	37	506
1994	5	17,669	3,534	161,704	32,341	515	103	555
1995	4	5,319	1,330	33,649	8,412	151	38	375
1996	24	59,180	2,466	593,592	24,733	1,487	62	611
1997	15	42,801	2,853	1,008,290	67,219	1,212	81	575
1998	17	49,815	2,930	460,488	27,088	2,167	127	611
1999	20	47,428	2,371	407,821	20,391	2,467	123	612
2000	6	32,264	5,377	431,881	71,980	1,360	227	875
2001	6	12,147	2,025	160,253	26,709	1,003	167	876
2002	7	23,685	3,384	291,718	41,674	1,905	272	871
2003	22	100,910	4,587	1,164,344	52,925	4,672	212	745
2004	25	116,044	4,642	1,274,331	50,973	9,098	364	726
2005	19	115,902	6,100	1,219,423	64,180	7,661	403	664
2006	2	5,927	2,964	72,411	36,205	285	143	714
합계	185	673,974	3,643	7,598,711	41,074	35,058	190	660

표 5. 자치구별 주상복합건물 허가 현황(1981-2006)

자치구	건수	대지면적(m <sup>2</sup> )		연면적(m <sup>2</sup> )		세대수		평균용적률(%)
		합계	평균	합계	평균	합계	평균	평균
종로구	10	42,239	4,224	298,761	29,876	1,582	158	462
중구	1	2,028	2,028	22,752	22,752	244	244	815
용산구	5	37,385	7,477	362,506	72,501	3,224	645	671
성동구	0							
광진구	4	12,929	3,232	123,228	30,807	677	169	590
동대문구	8	20,830	2,604	218,744	27,343	794	99	686
중랑구	1	1,800	1,800	16,204	16,204	144	144	592
성북구	0							
강북구	0							
도봉구	1	4,343	4,343	26,842	26,842	136	136	398
노원구	1	6,954	6,954	28,756	28,756	203	203	398
은평구	3	9,797	3,266	98,991	32,997	339	113	712
서대문구	3	7,692	2,564	51,599	17,200	248	83	561
마포구	8	33,021	4,128	306,982	38,373	2,265	283	675
양천구	14	65,705	4,693	855,789	61,128	2,043	146	657
강서구	0							
구로구	10	21,781	2,178	697,026	69,703	1,104	110	741
금천구	1	2,303	2,303	87,053	87,053	56	56	290
영등포구	8	44,179	5,522	582,095	72,762	2,361	295	821
동작구	7	30,772	4,396	447,918	63,988	942	135	978
관악구	4	15,602	3,901	175,788	43,947	604	151	637
서초구	19	100,330	5,281	977,355	51,440	4,367	230	657
강남구	34	77,182	2,270	852,577	25,076	7,380	217	708
송파구	29	102,561	3,537	1,072,993	37,000	4,703	162	638
강동구	14	34,543	2,467	294,752	21,054	1,642	117	499
합계	185	673,974	3,643	7,598,711	41,074	35,058	190	660

표 6. 자치구별 주상복합건물 허가 현황(1981-2006)

용도지역	건수	대지면적(m <sup>2</sup> )		연면적(m <sup>2</sup> )		세대수(m <sup>2</sup> )		평균용적률(%)
		합계	평균	합계	평균	합계	평균	평균
일반상업	113	435,763	3,856	5,561,920	49,221	25,412	225	761
일반상업/2종일반주거	2	3,856	1,928	42,298	21,149	313	157	733
일반상업/3종일반주거	1	998	998	12,651	12,651	67	67	944
일반상업/일반주거	11	59,908	5,446	619,055	56,278	3,395	309	754
일반주거	38	84,429	2,222	588,292	15,481	2,012	53	361
준공업	1	1,651	1,651	11,727	11,727	48	48	374
준주거	19	87,370	4,598	762,668	40,140	3,811	201	598
합계	185	673,975	3,643	7,598,610	41,074	35,058	190	660

가하다가 '90년대 들어 일정면적을 유지하였다. 그 이후 '00년 들어서 평균대지면적이 급격히 증가하고 있다. 평균연면적도 평균대지면적과 비슷한 추세를 나타내고 있으나 층수에 따라 다소 차이를 보인다. 평균세대수는 '90년대 후반에 들어서면서 급격히 증가하고 있다.

개발밀도를 나타내는 평균용적률은 '80년대는 낮은 용적률을 보인다 '90년대 들어 증가하면서 일정 용적률을 유지하고 '00년대 들어서는 급격히 증가하였다. 연도별 주상복합건물은 최근으로 올수록 평균대지면적과 평균용적률 등이 크게 늘어나 대형화, 고층화 추세를 보이고 있다.

2) 주상복합건물의 행정구역별 분석

서울시의 '81-'06년 사이의 자치구별 주상복합건물은 강남구에서 34건으로 가장 많았고, 송파구, 서초구, 강동구, 양천구, 종로구, 구로구 순이다.

주상복합건물은 일반적으로 도심공동화를 방지하기 위한 목적이 강조되어 주로 도심지역에 허가·개발되어야 하나 서울시의 주상복합건물 허가 현황을 보면 도심인 중구는 1건에 불과하고 개발가능지가 많고 지가가 높은 강남3구와 외곽지역에 주로 허가되었다.

자치구별 평균대지면적은 용산구가 가장 높았고, 노원구, 영등포구, 서초구, 동작구 순으로 높았다. 평균연면적은 금천구가 가장 높았고, 영등포구, 용산구, 구로구, 동작구, 양천구, 서초구 순으로 나타났다. 평균세대수는 용산구가 가장 높았고, 영등포구, 마포구, 중구, 서초구 순으로 높게 나타났다. 최근에 개발되고 있는 용산구가 개발규모인 평균대지면적, 개발밀도인 평균연면적, 평균세대수가 가장 높았고, 중랑구가 개발규모와 개발밀도는 가장 작으나 평균세대수는 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 주거용도 위주의 주상복합건물이 입지하고 있음을 나타낸다. 평균세대수가 적은 금천구, 서대문구, 동대문구는 개발규모와 개발밀도 역시 낮게 나타나고 있다. 평균용적률은 동작구가 가장 높고, 영등포구, 중구, 은평구, 강남구 순으로 높게 나타나고 있다.

평균용적률이 가장 높은 동작구는 평균대지면적과 평균연면적도 높으며, 중구, 은평구, 강남구 등은 평균대지면적과 평균연면적이 낮음에도 평균용적률이 높다.

평균세대수는 용산구, 마포구, 영등포구 등 부도심지역

에서 높게 나타나고 있으며, 동대문구, 서대문구, 금천구 등에서 낮게 나타나고 있다.

3) 주상복합건물의 용도지역별 분석

주상복합건물의 용도지역별 입지현황을 살펴보기 위하여 <표 6>과 같이 토지의 용도별로 분류하여 정리하였다. 일반주거지역에 38건, 준공업지역에 1건, 준주거지역 19건을 제외하면 대부분 상업지역 또는 상업지역+일부주거지역에서 허가되었다. 일반상업지역에서 113건으로 가장 많았고 일반상업지역+일부주거지역에서 14건으로 나타나고 있다. 용도지역별 평균용적률을 살펴보면 일반상업지역+3종일반주거지역에서 가장 높았고, 일반상업지역, 일반상업지역+일반주거지역, 일반상업지역+2종일반주거지역에서 높게 나타나고 있다. 일반주거지역에 입지한 주상복합건물의 평균용적률이 가장 낮았고, 준공업지역, 준주거 지역 순으로 낮게 나타나고 있다.

서울시 주상복합건물이 대체로 90%까지 주거용도로 허용된다는 점을 감안하면 용적률이 매우 높으며 용도지역별 법상 최대용적률을 상회하여 개발된 것을 알 수 있다(3종일반주거의 용적률은 250%, 준주거, 준공업지역 용적률은 400%, 일반상업지역의 용적률은 서울시조례에 따르면 800%까지 허용). 특히 일반주거지역에 공급된 주상복합건물의 평균개발용적률은 361%에 이르고 있는데 이는 현재의 용적률 규제에 비하여 개발당시 용적률이 높은 것과 주상복합건물 건축 시 적용되는 각종 인센티브 제도로 인한 것이라 할 수 있다.

IV. 서울시 주상복합건물의 성장관리형 도시재생 효과

주상복합건물이 도심공동화 방지 효과를 갖는 측면에서 도시재생 효과를 분석하고, 반면에 최근의 주상복합건물이 주거용도 90%수준의 대형화, 초고층화로 과밀을 유발하여 도시성장관리의 대상이 된다는 측면에서 도시재생 효과와 과밀효과를 분석하였다. 그리고 향후 도시재생적 수단으로서의 주상복합건물이 도시 내에 난개발이 되지 않도록 성장관리측면에서 관리할 것을 제안하였다.

표 7. 주상복합건물의 인구유입 효과

자치구	인구수			인구증가율(%)	완공후	
	1995	2000	2005	(1995년-2005년)	세대수	인구수
종로구	190,116	168,879	154,043	-0.190	1,582	4,651
중구	135,082	130,370	126,679	-0.062	244	717
용산구	250,567	226,540	211,109	-0.157	3,224	9,479
성동구	333,976	322,990	324,986	-0.027		
광진구	381,936	380,164	364,407	-0.046	677	1,990
동대문구	415,232	366,282	371,024	-0.106	794	2,334
중랑구	439,802	440,018	412,380	-0.062	144	423
성북구	489,626	459,011	440,254	-0.101		
강북구	389,974	340,327	338,422	-0.132		
도봉구	355,846	352,098	367,998	0.034	136	400
노원구	569,150	605,825	603,238	0.060	203	597
은평구	484,896	442,089	446,550	-0.079	339	997
대문구	357,503	348,769	340,327	-0.048	248	729
마포구	385,347	365,398	370,790	-0.038	2,265	6,659
양천구	460,349	458,998	472,751	0.027	2,043	6,006
강서구	502,636	503,775	537,701	0.070		
구로구	364,830	390,275	402,093	0.102	1,104	3,246
금천구	284,519	265,365	249,375	-0.124	56	165
영등포구	413,473	387,404	392,507	-0.051	2,361	6,941
동작구	422,267	400,351	407,644	-0.035	942	2,769
관악구	548,156	503,957	527,690	-0.037	604	1,776
서초구	384,221	367,096	370,850	-0.035	4,367	12,839
강남구	534,188	521,436	508,108	-0.049	7,380	21,697
송파구	636,473	632,983	577,362	-0.093	4,703	13,827
강동구	487,012	473,572	444,258	-0.088	1,642	4,827
서울특별시	10,217,177	9,853,972	9,762,546	-0.044	35,058	103,071

1. 서울시 주상복합건물의 도시재생 효과

서울시의 주상복합건물은 앞서 살펴본 바와 같이 도심보다는 부도심 및 서울 외곽지역에 입지하는 특성이 있다. 이는 주상복합건물의 본래 목적인 도시의 인구 흡인 요소로서 작용을 하여 도심공동화를 방지한다는 본래의 취지와는 다르게 서울 외곽 지역의 개발가능한 곳을 찾아 확산되고 있기 때문이다. <표 7>은 주상복합건물의 인구유입효과를 자치구별로 산정한 것이다. 주상복합건물은 주상복합건물의 건립에 의해 유발되는 인구유입으로 도심공동화가 방지되고 인구유입으로 인하여 도시가 활성화되므로 도시재생 효과가 있다고 할 수 있다. 그러나 서울시 주상복합건물의 건립이 도시의 규제를 벗어난 외곽지역에 가용지를 찾아 건설된다는 점을 감안한다면 서울시의 도심공동화 방지 역할은 못하고 있는 실정이다. 또한 최근의 입주세대 규모가 서울시의 일반가구의 평균 가구원수라고 가정하고 것에 문제가 있다. 외국의 도심 회귀가구의 특성을 보면 독신자, 신혼부부, 노인가구 등 자녀 양육의 필요성이 없는 계층이 대부분이며 가구원수도 1-2인이다. 우리나라도 최근 도심 내에 회귀하는 세대규모가 1-2인 가구인 점을 감안하면 도시의 인구유입 효과는 그리 크지 않을 것이다. 실제로 서울 인구는 최

근에 둔화되고 있지만 지속적으로 감소하고 있는 추세를 나타내고 있다.

2. 서울시 주상복합건물의 도시성장관리 유발 효과

일정지역의 과밀여부를 결정하는 기준은 그 측정기준이 인구, 공공시설 등에 관계없이 경제학적으로 적정밀도 이상이면 과밀, 적정밀도 이하이면 저밀이라고 할 수 있다. 적정밀도를 한계편익과 한계비용이 같아지는 수준의 밀도라고 정의할 경우 한계편익과 한계비용에 관한 자료를 구득하기 어렵기 때문에 이를 통한 적정밀도를 결정하기가 매우 어렵다. 이러한 한계에도 불구하고 도시성장관리의 대상인 입지, 규모, 밀도의 관점에서 주상복합건물이 어떤 지역에서 문제를 유발할 가능성이 있는지 <표 7>을 통해 파악하였다.

과밀 유발 가능성에 초점을 두어 주상복합건물의 건립에 따른 입주자의 유입에 의해 1995년 수준의 인구보다 많아지는 곳, 인구가 지속적으로 증가하는 지역에 세대수가 많은 주상복합건물이 건설되는 곳을 과밀가능성이 높은 지역으로 가정하였다. 그 결과 양천구, 구로구가 과밀우려가 높은 곳으로 파악되었고, 도봉구, 노원구가 과밀가능성이 상대적으로 낮은 수준이지만 어느 정도 존재하

는 것으로 나타났다. 그러나 서울시 전체 공간이 주택수요가 많고 개발압력이 크다는 점을 감안한다면 인구증감 여부에 따른 주상복합건물 공급으로만 과밀여부를 판단하기에는 논란이 있을 수 있다. 인구증가는 여러 가지 요인에 의해서 증감이 이루어 질 수 있기 때문이다. 하지만 주상복합건물 300세대 이상의 건물은 같은 규모의 아파트와 비교할 때 기반시설 혹은 도시계획시설의 공급수준에 대한 의무조항을 따르지 않아도 되므로 과밀의 우려가 발생할 여지가 높다. 주택공급량을 감당할 만큼의 기반시설과 공공서비스 시설이 뒤따라지 않을 때 과밀이 발생하기 때문이다. 수요와 공급의 상호작용 결과로서 발생하는 주상복합건물의 건축은 법적으로 주거용도 비율을 90%수준으로 허용하기 때문에 더욱 개발이 빈번하고, 이에 따른 혼잡, 공해, 경관훼손 등 부작용도 필연적이다. 이러한 사회적 비용을 초래하는 경우에 공적개입이 필요하므로 도시성장관리의 대상이 될 수 있다. 주상복합건물이 교통혼잡, 고층화, 과밀화(용적률) 등을 유발한다면 관련제도의 개선으로 주상복합건축물의 공급기준을 개선하고, 도심 내에 공급할 경우에는 제한적으로 공급될 수 있도록 성장관리 측면에서 제어되어야 한다.

### V. 결 론

본 연구는 도시재생을 위한 복합용도개발의 대표적 형태인 주상복합개발의 실증자료를 분석하여 주상복합개발의 본래의 기능인 토지이용 효율성 제고와 도심공동화 방지 측면이라는 도시재생 효과 및 영향을 규명하고, 최근 도시성장관리 대상으로 대두되고 있는 요소들을 파악하여 정책대안을 제시하고자 하였다.

도시재생의 효과적 측면에서는 서울시 주상복합건물의 현황 및 특성을 파악하고자 '85-'05년의 인구의 공간적 분포 및 변화를 먼저 살펴보고 주상복합건물의 시기별 입지분포를 파악하여 인구와 주상복합개발을 연계시켜 분석하였다. 분석결과, 주상복합개발의 제도 도입 의도와는 달리 공동화된 도심지가 아닌 개발가능지를 찾아 서울외곽 지역에 주거용도 위주로 개발되고 있었다. 이와 같은 원인은 초고층, 주거용도 위주로 개발이 가능하도록 한 법적 규제완화와, 이들에 의해 발생하는 도시문제를 억제시키기 위해 적용한 용도용적제와 같은 규제강화의 반복적 결과로서, 부동산시장과 개발자의 수익 극대화 현상이 빚어낸 결과이다. 결국 우리나라 주상복합개발은 도심 공동화 방지라는 본래의 목적과는 다르게 개발되고 있는 것을 파악할 수 있었다. 그리고 도시성장관리 측면에서 주상복합개발은 일반아파트에 비하여 300세대 이상일 경우 부대복지시설을 설치하지 않고 사업이 가능하다는 규정과 주거와 비주거 비율 9:1까지의 허용으로 인하여 개발자로 하여금 이윤추구의 대상이 되게 하였고, 도시공간에 계획적인 개발이 되지 못하였다. 이로 인하여 최근의 주상복합개발은 도시성장관리의 대상으로 제기되고 있다. 이와

같이 주상복합개발이 본래의 의도나 역할을 다 하지 못한 기저에는 관련 정책 및 제도와 매우 밀접한 관련이 있고, 여기에 더하여 운영상의 문제점이 있다. 즉 주거비율이 9:1까지 허용된다 하더라도 인센티브제도 등을 운영하여 주거비율을 낮출 수 있음에도 획일적 운영으로 인하여 그 효과를 보지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 연구의 분석결과, 2007년말 현재 주상복합건물은 도심지역 보다는 도심부근 및 부도심지역에 많이 건립됨으로써 도심공동화 방지수단으로서의 역할을 담당하지 못하는 것으로 평가할 수 있다. 또한 주상복합개발이 서울 외곽지역의 개발가능한 곳을 찾아 점차 확대되는 현상은 주거비율 9:1까지 허용하는 주상복합건물이 개발자로 하여금 경제적 수익성을 보장하기 때문이다. 이러한 경제적 수익성이 담보된 주상복합건물은 도심위계가 낮은 지역이나 일반주거지역에서 무차별적으로 발생할 확률이 높으므로 이를 제어할 성장기제가 필요하다. 그리고 주상복합건물들의 입지가 인구 및 경제활동에 미치는 공간적 영향을 파악하여 입지, 규모, 밀도 등을 조정하는 제도적 장치를 마련하는데 초점을 두어야 할 것이다. 이와 같은 제도적 장치는 주상복합건물의 공급이 앞으로 시장상황에 따라 공급물량이 증감될 것이며, 이에 따라 도시성장관리의 차원에도 반드시 필요한 사항이기에 정책 마련이 시급하다.

### 참 고 문 헌

1. 강차중 (2006). 주상복합건물의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 마산지역을 중심으로. 석사학위논문, 경남대학교 산업대학원, 경남.
2. 문정락 (2000). 서울 도심 재개발지역 내 복합용도개발 계획에 관한 연구. 석사학위논문, 연세대학교, 서울.
3. 박성민 (2006). 주상복합건물 가로 접면 상업시설의 계획 특성에 관한 연구: 주상복합타운 신대방, 도곡, 정자지구를 사례지로. 석사학위논문, 서울대학교, 서울.
4. 양동양 (1998). 대형 주상복합단지 및 주상복합건물에 관한 연구. 대한건축학회지, 121, 224-250.
5. 양우현·엄성욱 (2002). 주상복합건축물내 상업 및 편익시설의 입지별 수용 특성. 건설환경논문집, 13(1), 69-77.
6. 오덕성 (1989). 복합용도 complex계획에 관한 연구. 대한건축학회지, 25, 25-36.
7. 윤영미 (1996). 주상복합건축의 실태와 개발방향. 석사학위논문, 경상대학교, 경남.
8. 이성모 (2006). 서울시 주상복합개발의 제도적 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과학대학원, 서울.
9. 이원경 (2006). 입지특성에 따른 주상복합건물의 개발특성에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과학대학원, 서울.
10. 이주형·이천기 (2001). 신도시 복합용도단지의 지구계획 적용성에 관한 연구. 대한건축학회 논문집, 17(12), 133-140.
11. 정은진 (2003). 서울시 주상복합건물의 지역별 주거 특성. 대한지리학회지, 38(5), 741-753.
12. 정은진 (2006). 서울시 주상복합건물의 주거특성. 한국학술정보(주).
13. 최호성 (2005). 서울시 지구단위계획구역내 주상복합의 개발 특성에 관한 연구. 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 서울.

14. 하성규·전희정 (2003). 수도권 주상복합건물의 입지별 특성. 주택연구, 11(1), 27-48. 접수일(2010. 3. 8)  
수정일(1차: 2010. 7. 6, 2차: 2010. 8. 13)
15. 한양대학교·한국토지공사 (2006). 한국 도시복합개발의 현황과 전망. 도시학술제 논문집. 25-50. 게재확정일자(2010. 8. 17)