정책 22-09

A Study on the Establishment of Rational Use Capacity System for Officetels in the Commercial Area of Goyang City : Focus on the Floor Area Ratio Regulation

고양시 상업지역 내 오피스텔의 합리적 용도용적제 설정 방향 연구

김리영

GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

A Study on the Establishment of Rational Use Capacity System for Officetels in the Commercial Area of Goyang City : Focus on the Floor

고양시 상업지역 내 오피스텔의 합리적 용도용적제 설정 방향 연구

연구책임자

김리영(고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구위원)

발 행 일 2022년 9월 30일

저 자 김리영

발 행 인 정원호

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 www.goyang.re.kr

S N S https://www.facebook.com/goyangre/

I S B N 979-11-91726-65-7

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 고양시 정책과는 다를 수 있습니다.

목 차

요약

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구 배경 및 필요성 ····· 3

제2절 선행연구 검토 ····· 7

제3절 연구내용 및 방법 ····· 10

제2장 관련 법령 및 지자체 조례 검토 ····· 11

제1절 토지이용 관련 제도 ····· 13

제2절 오피스텔 관련 법령 ····· 20

제3절 지자체별 오피스텔 허용 기준 ····· 29

제4절 소결 ····· 38

제3장 상업지역내 오피스텔 현황 분석 ····· 41

제1절 용도지역 및 오피스텔 공급 현황 ····· 43

제2절 고양시 지역별 공급 사례 ····· 60

제3절 소결 ····· 81

제4장 정책 방향 및 결론 ····· 85

제1절 고양시 상업지역내 오피스텔 정책 방향 ····· 87

제2절 종합 및 결론 ····· 101

참고문헌 ····· 104
부록 ····· 107
Abstract ····· 119

표 목차

[표 1-1] 오피스텔 공급의 기대효과와 부정적 효과 ····· 8

[표 1-2] 선행연구 요약과 본 연구의 차별성 ····· 9

[표 2-1] 국토계획법에 정한 용도지역의 정의 ····· 13

[표 2-2] 국토계획법상 주거지역과 상업지역의 용적률 ····· 15

[표 2-3] 지자체별 상업지역 내 주거복합건물의 주거 외 의무 용도 비율(요약) ····· 18

[표 2-4] 주거복합건물허용 관련 권한 위임 ····· 19

[표 2-5] 오피스텔 건축기준 개정 연혁(전체) ····· 24

[표 2-6] 오피스텔 건축기준의 변화 과정 ····· 25

[표 2-7] 아파트와 유사 형태 주거 비교 ····· 26

[표 2-8] 공동주택과 준주택 비교 ····· 27

[표 2-9] 용도지역별 오피스텔 건축 허용 비교 ····· 30

[표 2-10] 용도지역별 용적률 ····· 33

[표 2-11] 고양시 도시계획 조례 ····· 34

[표 2-12] 지자체별 조례 내용 비교(일반상업지역) ····· 35

[표 3-1] 고양시 및 경기도 주요 도시의 오피스텔 거주 가구 비율 변화 ····· 48

[표 3-2] 지역별 거주 면적 비교 ····· 50

[표 3-3] 대도시 오피스텔 거구가구와 주거면적 비교 ····· 51

[표 3-14 지역별 거주 면적 비교 ····· 52

[표 3-5] 계획변화에 따른 주택 및 오피스텔 공급 변화 ····· 62

[표 3-6] 미반영된 인구와 필요기반시설 기반 시설 면적 추정 ····· 63

[표 3-7] 고양 삼송지구 원흥역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 개요 ····· 65

[표 3-8] 고양 삼송지구 삼송역 주변 오피스텔 개요 ····· 68

[표 3-9] 고양 킨텍스 국제회의 복합지구 일대 토지이용계획 ····· 69

[표 3-10] 킨텍스 주변 오피스텔 개요-1 ····· 74

[표 3-11] 킨텍스 주변 오피스텔 개요-2 ····· 75
[표 3-12] 고양시청 인근 일대 오피스텔 및 공동주택 개요 ····· 80
[표 4-1] 고양시 용도용적제 관련 조례레 개정 방향 ····· 92
[표 4-2] [표 4-2] 고양시 조례 개정안: : 일괄적용 상한설정 ····· 93
[표 4-3] 고양시 용도용적제 (안) ····· 96

그림 목차

[그림 2-1] 용도용적제 ····· 16
[그림 2-2] 아파트와 오피스텔 비교 ····· 28
[그림 2-3] 상업지역 내 주거용 복합건축물에 대한 용적률 ····· 32
[그림 3-1] 고양시 용도지역별 비율 ····· 43
[그림 3-2] 경기도 지자체별 주거지역 면적 비교 ····· 44
[그림 3-3] 경기도 지자체별 상업지역 면적 비교 ····· 45
[그림 3-4] 지역별 오피스텔 공급 분포 ····· 46
[그림 3-5] 고양시 내 오피스텔 분포 ····· 47
[그림 3-6] 지역별 거주 면적 비교 ····· 49
[그림 3-7] 고양시 오피스텔 공급지 특성 ····· 53
[그림 3-8] 연도별 고양시 오피스텔 공급 사업 특성 ····· 54
[그림 3-9] 고양시 오피스텔 거주 가구와 일반가구의 연령별 분포 ····· 55
[그림 3-10] 특례시 인구 천 명당 주택 수 비교 ····· 57
[그림 3-11] 고양시 구별 인구 천 명당 주택 수 비교 ····· 58
[그림 3-12] 고양시 인접 지역 인구 천 명당 주택 수 ····· 59
[그림 3-13] 고양 삼송지구 택지개발사업 개요 ····· 60
[그림 3-14] 고양 삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차) ····· 63
[그림 3-15] 고양 삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차) 계속 ····· 64
[그림 3-16] 고양 삼송지구 원흥역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 현황 1 ····· 66
[그림 3-17] 고양 삼송지구 삼송역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 현황 2 ····· 67
[그림 3-18] 고양 킨텍스 국제회의 복합지구 일대 토지이용 현황 ····· 70
[그림 3-19] 한국국제전시장 1단계, 2단계 지구단위계획 ····· 71
[그림 3-20] MICE 관련 반경별 업종별 사업체 수 분포 ····· 72
[그림 3-21] 킨텍스 일대 오피스텔 현황 ····· 73

[그림 3-22] 일산신도시 상업업무용지 토지이용 구상 ····· 76
[그림 3-23] 오피스텔 밀집지역 사례 : 일산신도시 마두역 인근 ····· 77
[그림 3-24] 오피스텔 밀집지역 사례 : 일산신도시 정발산역 주변 ····· 78
[그림 3-25] 고양시청 인근 일대 오피스텔 및 공동주택 현황 ····· 79
[그림 4-1] 고양시 용도용적제 정책 방향 ····· 90
[그림 4-2] 고양시 용도용적제 개선(안) 방향 ····· 91
[그림 4-3] 현행 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교 ····· 98
[그림 4-4] 변경안, 중심상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교 ····· 99
[그림 4-5] 변경안, 일반상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교 ····· 100
[그림 4-6] 변경안, 근린상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교 ····· 100

요 약

1. 연구개요

○ 오피스텔은 주택이 아닌 업무시설로 분류되며, 적용받는 법령이 주택과 다름

- 주택은 주택법의 적용을 받지만, 오피스텔은 건축법 적용. 적용받는 법령이 달라 공간 구성이나 주변 환경도 차이가 있음
- 오피스텔은 주택이 아닌 업무시설로 분류되지만, 실제로는 오피스텔이 주거용으로 활용

○ 지난해 국토부는 「오피스텔 건축기준」을 일부개정 고시(2021.11.)하고 오피스텔 공급 촉진 유도

- 3~4인 가구에 적합한 중대형 오피스텔 공급 촉진을 위해 바닥난방 설치 제한 면적을 완화. 다양한 주거수요에 대응하기 위해 중대형 오피스텔 공급 촉진 시도
- 서울과 같이 업무기능이 밀집한 대도시에서는 주거수요에 부응하고, 상업지역 내 야간 활력 유지, 공동화 방지에 기여할 수 있을 것임

○ 하지만, 고양시와 같이 업무나 상업기능이 크게 발달하지 않은 도시에서는 부작용이 나타나고 있음

- 상업이나 업무 기능 발달을 저해하는 고밀의 주거지화가 나타남
- 고양시를 비롯한 타 지자체에서도 주거용 오피스텔의 과도한 공급이 상업지역 활성화를 저해하는 문제가 있음을 인식
- 또한 택지개발사업 등 대규모 개발사업에서 오피스텔은 계획인구에 포함되지 않아 기반시설 공급이 과소공급되는 문제도 발생
- 이에 상업지역내 과밀의 주거용 공급을 제한하기 위한 조례 개정 등 다양한 시도를 하고 있음

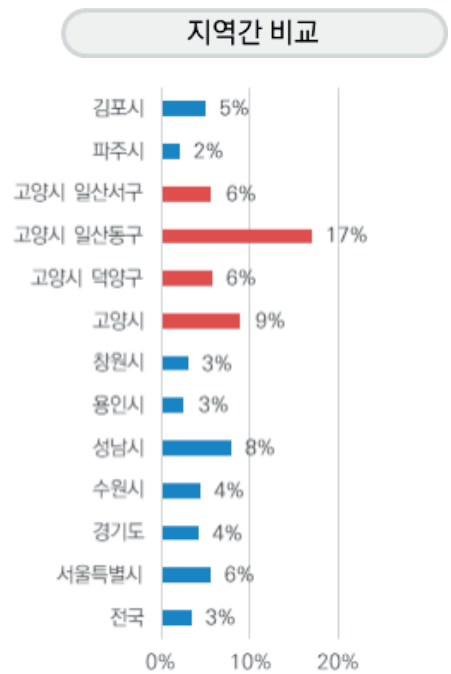
○ 이 연구의 목적은 고양시 상업지역내 오피스텔 현황을 검토하고 용도용적제를 보완하기 위한 정책 방향 및 개선안을 제안

2. 현황 및 사례

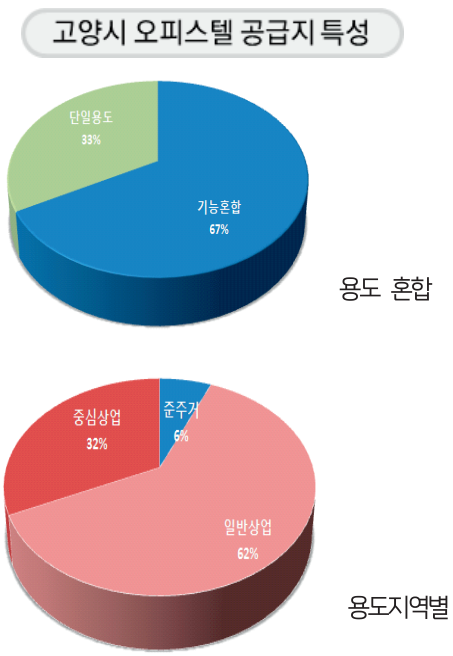
□ 현황

○ 고양시는 전국 기초자치단체 중에서 오피스텔에 거주하는 가구가 가장 많음

- 고양시 거처유형 중에서 오피스텔이 차지하는 비중은 2021년 기준 9%, 전국(3.4%), 서울(5.7%), 경기(4.2%)에 비해 매우 높은 수치를 기록
- 특히 일산동구 오피스텔 거주가구는 17.1%로 전국 행정구역 중에서 가장 높은 비율 기록. 일산서구 5.7%, 덕양구 5.8%로 일산동구에 집중



자료 : 통계청 인구주택총조사(2021)



출처 : 저자 작성

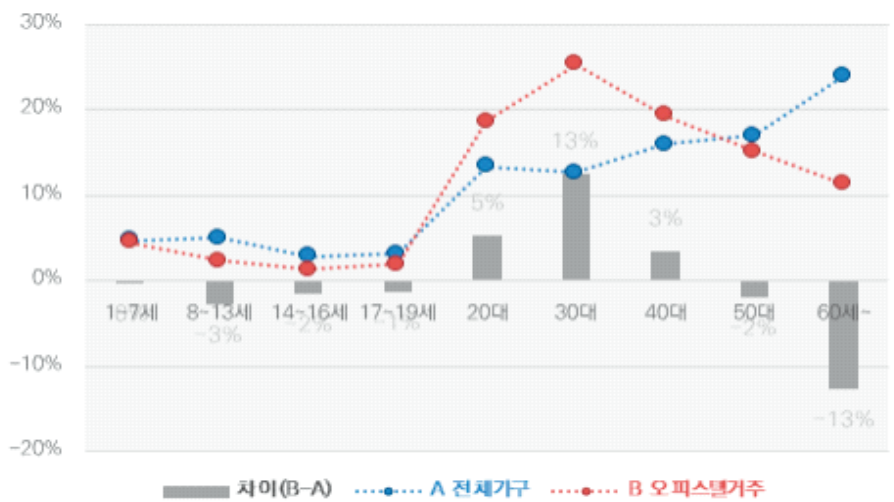
○ 오피스텔 면적

- 경기도, 오피스텔 거주가구의 평균 주거면적은 2015년 평균 47.5㎡ → 2020년 43.4㎡로 감소(중소형으로 변화)
- 반면, 고양시 2015년 평균 51㎡ → 2020년 56.8㎡로 증가 (중대형으로 변화, 2~3인 이상의 가구 대상)

○ 오피스텔 거주 가구

- 세대원의 연령별로는 30대의 구성이 가장 높음. 일반가구의 연령별 구성비와 유사한 것은 19세 미만 학령인구 비율은 큰 차이가 없음
- 오피스텔 거주 미취학 아동 비율은 일반가구 구성 비율과 유사함. 오피스텔 거주 50대 이상 연령층은 일반가구 구성 비율에 비해 낮음
- 연령별 구성을 비교해 보면 고령층을 제외하고는 일반가구와 유사함

< 고양시 오피스텔 거주 가구와 일반가구의 연령별 분포 >



<자료> 국가통계포털

○ 지자체의 상업지역 내 주거용 복합건축물에 대한 용적률 설정 유형

- 첫째, 상업지역에 일괄적인 기준을 적용하는 경우(수원, 안산, 과천)

- 둘째, 주거용 비율에 따라 차별적인 기준을 적용(고양, 성남, 용인, 안양)
- 셋째, 기타 오피스텔과 공동주택을 구분하여 적용하는 경우(수원)

< 상업지역내 주거용 복합건축물에 대한 용적률 >

출처: 연구자 정리

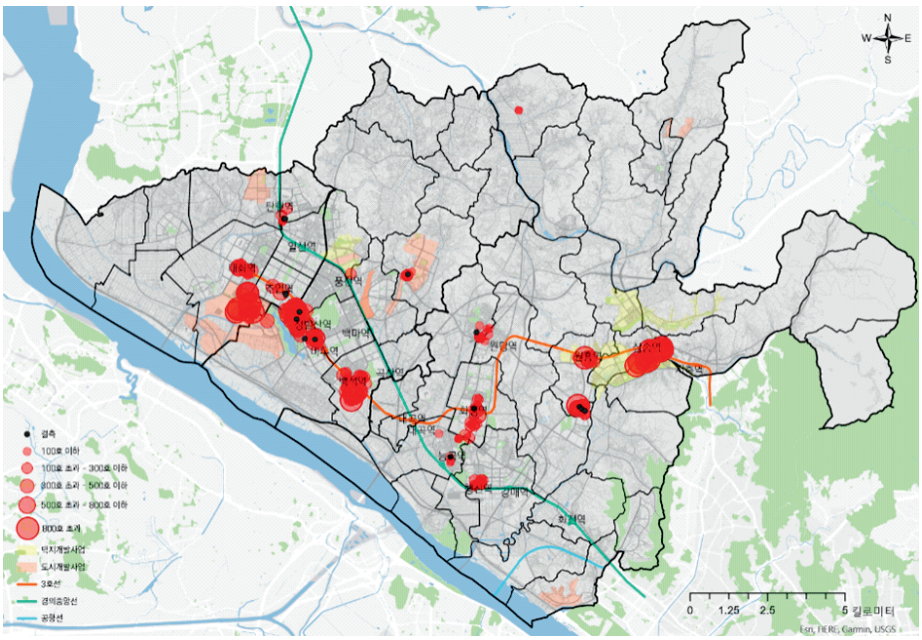
○ 고양시 오피스텔의 공급시기 특성

- 2005년 이전에는 일산신도시와 주변지역, 구도심에서 부분적으로 공급
- 2015년 이후에는 택지발사업 등 대규모의 개발사업이 이루어진 지역에서 공급, 기존 도심과 연접한 지역에서 오피스텔 공급

○ 고양시 내 오피스텔의 입지

- 일산신도시 내 오피스텔은 대체로 상업지역이 발달한 지역에서 지하철역 주변에 공급, 상업지역 내에서 상업, 업무기능을 보완하는 역할
- 최근 공급된 택지개발사업지 내 상업지역(삼송과 원흥), 킨텍스 일원에 공급이 집중. 상업지역 지정면적이 협소하고 주거용 공급

‹ 고양시 오피스텔 분포 ›



□ 주요 오피스텔 밀집 지역 특성

○ 첫째, 고양시 내에서 공급되는 오피스텔은 대부분이 주거용 오피스텔임. 오피스텔은 업무기능이 아닌 주거용 수요에 대응하는 상품으로 공급되고 있음

○ 둘째, 택지지구 내 과도한 상업지역 지정과 상업지역에 주거용 오피스텔 공급

- 지정된 상업지역은 실제로는 주거기능이 중심. 상업지역 지정 필요성이 낮음. 또한 지정된 상업지역의 면적은 상업이나 업무기능이 충분히 발달하기에는 적절치 않은 과소 규모로 지정
- 지정된 상업지역에 업무나 상업기능이 아닌 주거용이 공급된 문제

○ 셋째, 택지개발과정에서 오피스텔 공급의 문제

- 택지지구 내 인구계획에 반영되지 않아, 실제 거주하는 인구에 비해 기반시설이 과소 공급되는 문제
- 자족용지를 오피스텔 공급이 가능하도록 토지이용 변경. 지구 내 전체 토

지이용을 고려하지 않아 부작용 초래함

○ 마지막으로, 기존 시가지 내 주차난 등 기반시설 부족 문제 악화

- 고양시청 인근 등 기존 도심에서는 기반시설 확충이 쉽지가 않음
- 기존 도심에서 공급되는 오피스텔은 초소형, 소형의 경우에는 주차시설 기준이 완화. 하지만, 과거와 달리 1~2인가구의 차량 보유가 늘어나면서 주차문제가 심각한 구도심의 교통문제를 가중시킬 우려

○ 당초 기대한 오피스텔 공급의 긍정적 기대효과보다는 부정적 효과가 더 많은 것으로 판단

○ 즉 현재의 용도용적제로는 오피스텔 공급의 부작용을 차단하는 데 한계가 있음을 의미. 현재의 용도용적제를 개선하고 본래 토지이용제도와 고양시 여건에 부합하는 개선 방안 마련이 필요

3. 정책 방향과 향후 과제

□ 정책 방향

○ 개선안 설정 방향

① 주거용도로 활용되는 오피스텔(준주택)은 공동주택과 동일한 원칙 적용

· 오피스텔을 포함한 준주택 또는 공동주택이 다른 용도와 함께 건축하는 경우 주거용 기준을 적용하는 것이 타당할 것임

② 주거용 비율이 증가할수록 허용 용적률 줄이는 용도용적제 유지

· 중심상업, 일반, 근린상업지역 등 상업지역별로 용적률의 차이를 둠

· 주거용 비율이 높을수록 용적률이 낮게 설정, 상업지역에서는 주거지역 수준 이하로 주거용 공급 유도

③ 상업지역 기능 강화를 위해 주거용 상한 비율 설정

· 주거용 이외 용도를 일정수준 이상 공급하도록 유도. 상업지역의 경제 활력 유지, 자족기능을 강화할 수 있도록 유도

<고양시 용도용적제 정책 방향>

용도지역 목적에 충실 &
고양시 특성에 부합하는 용도용적제

1	2	3
상업지역의 주거지화 제어	**고밀의 주거복합 개발 억제**	**원칙과 철학이 있는 토지이용 및 관리**
• 상업지역에서 고층 아파트 공급에 활용 → 상업지역 과도한 주거지화 초래 • 경제활동 공간 축소 등 토지이용 왜곡 → 상업지역 업무·상업 등 경제활동의 거점 형성 저해 요인	• 주거용도에 대해 주거지역 수준의 용적률을 적용한 용도용적제 필요 • 장기적 관점에서 도시 자족기능 기반의 확충과 도시의 환경, 기능 정상화 제고	• 상업지역과 중심지의 체계적인 관리 → 상업지역 토지이용은 업무, 상업, 문화, 서비스 등 다양한 기능 육성 우선 • 고양시, 지역특성을 고려한 용적률 설정과 관리 필요

□ 연구의 한계와 향후 과제

○ 이 연구는 상업지역내 오피스텔 공급 현황과 사례를 중점적으로 검토하고, 고양시 용도용적제 개선 방안을 마련하는 것에 한정.

○ 도시계획적 측면에서의 다양한 후속 연구 진행 필요

- 고양시 오피스텔은 신규 주택에 대한 수요를 대체, 보완하는 역할. 주택수요와 공급(수급) 점검 필요
- 도시계획적 측면에서 신규 주택수요에 적절하게 대응할 수 있도록 현황을 점검하고 대안을 모색하는 다양한 후속 연구가 이루어질 필요. 개발사업 압력이 높아 종합적이고 체계적인 계획 수립 필요. 그리고 이를 반영할 수 있는 도시계획 체계, 제도를 점검하는 후속연구가 이루어질 필요

제 1 장
서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 선행연구 검토

제3절 연구의 내용과 방법

제1절 연구 배경 및 필요성

1. 연구의 배경 및 필요성

고양시민들이 사는 거처 유형은 대부분 아파트이다. 2020년 기준 통계청의 인구주택총조사 결과에 따르면, 고양시 전체 가구 중 아파트에 거주하는 가구는 64%이며, 단독주택에 거주하는 가구는 15.2%, 주택이외 거처에 거주하는 가구는 8.8%를 기록하고 있다. '주택 이외 거처'는 우리가 일반적으로 구분하는 아파트, 단독주택, 연립 등과 같이 주택법에서 정한 주택 외의 거처를 말한다. 주택 이외 거처 중에는 오피스텔도 포함되어 있다.

공표된 통계 자료에 사용된 '주택 이외의 거처'라는 표현이 자칫 주택이 아닌 열악한 주거지에서 거처하는 것으로 오해를 불러일으킬 수 있으나, 통계에서는 '주택법'에서 정한 '주택이 아닌 거처의 유형'을 구분하기 위해 사용한 것이지 주택의 열악함의 여부를 뜻하지 않는다.

'오피스텔'은 업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토교통부장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다(「건축법 시행령」 별표1). 법률상으로도 「건축법」에서는 업무시설(상업용도)로, 「주택법」에서는 준주택으로 정의되는데 준주택은 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 '주거시설로 이용가능한 시설' 등을 말한다. 준주택의 범위와 종류는 「주택법시행령」에서 정하고 있는데, 기숙사나 노인복지주택 등과 함께 오피스텔은 준주택으로 분류된다.

즉, 오피스텔은 업무기능이 주가 되고 숙식이 부가적인 주거시설이라 할 수 있다. 통계청에서 주택 이외의 거처에서 오피스텔을 구분하여 통계를 제공한 것은 2015년부터이다. 2015년 오피스텔에 거주하는 가구는 고양시 전체가구의 5.9%였으며, 2020년 오피스텔에 거주하는 가구는 전체의 7.9%로 증가하였다. 고양시 가구 중에서 주택 이외의

거처에 거주하는 가구 비율이 8.8%인 것을 감안하면 '주택 이외의 거처'의 대부분이 오피스텔인 것이다.

주택은 주택법의 적용을 받지만, 오피스텔은 주택과 달리 건축법의 적용을 받는다. 적용받는 법령이 다르기 때문에 공간 구성이나 주변 환경에도 차이가 있다. 또한 오피스텔은 주택이 아닌 업무시설로 분류되지만, 실제로는 대부분 주거용으로 활용되고 있다.

최근 국토부는 「오피스텔 건축기준」을 일부 개정된 법률을 고시(2021. 11.)하였다. 주요 내용은 3~4인 가구에 적합한 중대형 오피스텔 공급 촉진을 위해 바닥난방 설치 제한 면적을 사무구획별 전용면적 85㎡에서 120㎡으로 완화하는 것이다[1]. 2021년 재택근무가 일상화되고 주거와 오피스간의 경계가 모호해지는 등 다양한 주거수요에 대응하기 위해 중대형 오피스텔 공급을 촉진하겠다는 것이다.

오피스텔은 주택이 아닌 업무시설이라는 점에서, 주거지역이 아닌 상업지역, 또는 준주거지역에서 주로 공급되고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 보면, 상업지역, 준주거지역, 준공업지역에서는 업무시설을 허용하고 있다. 따라서 오피스텔은 모든 상업지역과 준주거지역, 준공업지역에서 허용될 수 있다. 그리고 일반주거 지역과 일반공업지역의 경우, 지자체가 조건부로 오피스텔을 허용할 수 있도록 위임하고 있다.

국토부가 오피스텔 공급을 촉진하려는 이유는 주택이 부족한 대도시에 주택 공급주택 공급을 확대하고, 다양한 수요에 부응하기 위한 것으로 짐작할 수 있다. 서울과 같은 대도시 내에서는 일정 수요가 나타날 수 있다. 직장과 가까운 곳에서 출퇴근이 편리하다는 점, 업무기능이 밀집한 도심의 경우, 도심 공동화를 방지하고 야간에 활력을 유지하는데 도움이 될 수 있다.

하지만, 고양시와 같이 업무나 상업기능이 크게 발달하지 않은 도시는 상이한 결과를 초래할 수 있다. 최근 고양시에서 공급되는 오피스텔은 주로 신규 택지개발이 이루어지는 도시개발사업, 택지개발사업, 공공주택사업 등 대규모 개발사업 지역에서 공급되고 있다.

대규모 택지개발사업지역에서 오피스텔이 공급되는 경우, 오피스텔은 주택법상의

---

1) 국토교통부, 2021. 11. 11., "중대형 오피스텔 공급이 늘어나고 주거여건은 개선됩니다", 보도자료

주택이 아니기 때문에 개발사업 지역의 계획인구에 포함되지 않는다. 계획인구에 반영되지 않는다는 것은 오피스텔에 거주하는 사람들에게 필요한 기반 시설기반 시설을 설치하는 데 그 수요가 반영되지 않는 결과를 초래한다.

오피스텔이 실제 주거용으로 활용되고 있지만, 오피스텔의 주변 환경은 주거지로서 적절치 않은 상업지역에 조성된다. 따라서, 오피스텔이 상업지역에 대량으로 공급되거나 오피스텔이 업무기능이 아닌 주거용으로 활용된다면, 거주자들에게 필요한 시설과 환경과 주변 상업지역에서 필요한 시설에 차이가 있을 수 있으며, 이로 인해 다양한 문제가 발생할 수 있다. 상업지역 내에 주거 기능이 함으로써, 기능 간 상충이 발생할 수 있다.

오피스텔은 변화하는 다양한 주거 형태에 부합하는 측면도 있을 것이다. 하지만, 주택이 아닌 업무시설로 정의되고 있다는 점에서 또 다른 문제가 발생하기도 한다. 특히 고양시는 오피스텔에 거주하는 가구 비율이 전국 평균 비율보다 높으며, 경기도, 서울보다 더 높다. 또한 고양시를 포함한 수도권에서는 2015년 이후 오피스텔 공급이 증가하고 있다. 이런 점들을 고려할 때 현재 고양시에 공급되고 있는 오피스텔의 공급 사례를 살펴본 후, 적절한 오피스텔(용도용적제) 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

2. 연구 목적

연구의 목적은 고양시 내에 공급된 오피스텔의 현황을 살펴보고 오피스텔 공급정책의 방향을 설정하는 것이다. 오피스텔의 공급이 주로 상업지역에서 이루어지고 있다는 점에서 상업지역 내 입지한 오피스텔의 현황을 검토한다. 고양시 상업지역 내에서 공급된 오피스텔 입지로 인해 발생하는 문제의 양상을 분석하고, 분석 결과를 토대로 상업지역으로서의 기능을 원활히 수행할 수 있도록 합리적인 용도용적제 방향을 제시하는 데에 목적이 있다.

고양시의 오피스텔 현황을 분석하는 것뿐만 아니라, 고양시와 입지적 여건이나 인구규모 등이 유사한 경기도 내 도시들의 오피스텔 공급과 관련한 정책, 즉 용도용적제의 특성을 살펴보고 고양시 용도용적제 정책 방향 수립을 위한 시사점을 도출하도록 한다.

이를 통해 고양시 상업지역 내 오피스텔 현황 파악 및 정책 수립 기초 자료로 활용할 뿐 아니라 고양시 도시계획 조례 개정 시 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

제2절 선행연구 검토

장명준·강창덕(2012)은 서울시 오피스텔의 입지를 분석하고 주거용과 사무용이 입지 측면에서 차이가 있음을 확인하였다. 주거용과 사무용 오피스텔은 차이가 있다는 점에서 일률적으로 다루기에는 한계가 있으며, 1~2인 가구가 증가하고 오피스텔의 수요가 존재한다는 측면에서 오피스텔을 하나의 주거 형태로 자리 잡은 것으로 평가하였다. 이에 주택시장에서 오피스텔의 위상을 재정립할 필요가 있음을 주장하였다.

안내영·박수진(2020)은 오피스텔이 주거용으로 사용되어 하나의 주거 형태로 자리를 잡았다는 것에는 동의하지만, 오피스텔을 업무시설로 규정하고 있어 도시관리의 측면에서 다양한 문제가 나타나고 있음을 지적하였다. 이 연구에서, 인천시 사례를 분석한 결과 오피스텔이 주거로 사용되고 있다는 점에서 주거성을 강화할 필요가 있으며, 지자체의 특성에 맞는 용도용적제를 시행할 필요가 있음을 제안하였다.

기윤환(2011)의 연구는 인천 송도신도시의 오피스텔을 분석하고 중장기 관리방안을 제시하였다. 송도신도시에서 오피스텔 공급계획 승인이 크게 증가하고 있으며, 오피스텔이 주거용도로 사용될 가능성이 큰 것으로 보았다. 하지만, 오피스텔은 「건축법」 상 업무용으로 분류되어 기반 시설 공급 산정에 포함되지 않아 기반 시설 부족을 유발할 수 있다고 지적하였다. 따라서 장기적으로는 공동주택과 같은 수준의 오피스텔 건설기준을 마련할 필요가 있음을 주장하였다.

도심의 공동화를 방지하기 위해 주거복합건물이 장려되기도 했지만, 서울시에서는 상업지역이 지나치게 주거지화되는 것을 방지하고자 용도용적제를 도입하였다(송희숙·김기호, 2007; 안내영·박수진, 2020). 양재섭 외(2014)의 연구는 서울시 내 주거복합건물의 입지 특성을 분석하였는데, 도심 공동화 방지를 위해 상업지역에 주거복합건물을 허용하는 것은 당초 기대했던 것과 달리 도심에서는 큰 효과를 내지 못하고 있는 것으로 평가하였다. 양재섭 외(2014)의 연구에서는 오피스텔의 입지 특성도 분석하여 서울시 상업지역이 고밀주거지화되는 경향을 확인하였다. 그리고 서울시 내 주거복합 건물이 도심 부도심보다는 중심지 위계가 낮거나 중심지가 아닌 상업지역에 공급되는 경향이 있음

을 확인하였다. 서울시는 상업지역의 지나친 주거지화를 막기 위해 용도용적제를 도입하였지만, 도심과 같은 중심지보다는 지구 중심 등과 같은 저차 중심지에서만 효과가 나타난 것으로 분석되었다.

선행연구를 종합해보면, 오피스텔은 건축법상 업무시설로 규정되어 있지만, 실제 주거용으로 사용되면서 다양한 문제가 나타나고 있음을 지적하고 있다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

[표 1-1] 오피스텔 공급의 기대효과와 부정적 효과

	긍정적 기대효과	부정적 효과
주요 내용	• 도심의 공동화 방지, 야간에 활력 유지에 기여 • 생활양식의 변화와 이를 다양한 선호를 고려한 주거 형태 • 상대적으로 저렴한 주거용도로 공급 (매입가격 & 월세 부담 ↓) • 대도시, 주택난 해결을 위한 주거용 공급 확대에 기여	• 상업지역 내 고층, 고밀 주거복합 건축물 건축 -> 상업지역의 주거화 -> 본래 기능 상실 & 도시공간구조 훼손 등 문제점 발생 • 고밀의 주거 기능 입지 -> 상업지역 활력 저하, 주변 기반 시설에 대한 부정적 영향, 도시경관 문제 등 • 대부분 오피스텔은 실제 주거로 사용되나 업무시설로 분류. 공동주택(주택법)과 다른 법적(건축법) 기준이 적용

기존의 연구들은 주로 서울과 대도시권을 대상으로 이루어졌으나 고양시는 대도시와는 다른 특징을 지니고 있다. 고양시는 서울이나 인천 등 대도시 지역과는 도시 규모나 성장의 단계 등에서 차이가 있다. 서울이나 인천은 도시화가 정점에 달하고 있으며, 주택공급을 위한 가용지가 부족한 대도시지역이다. 그러나 고양시는 서울에 인접해 있으면서 도시화가 여전히 진행 중이라는 점에서 차이가 있다.

따라서 고양시에서 공급되고 있는 오피스텔의 기능과 입지의 측면에서뿐 아니라 이에 따른 영향도 차이가 있을 수 있다. 이에 고양시에서 공급되는 오피스텔의 특성과 입지적 특성 등을 확인하고 이를 토대로 고양시 오피스텔 정책 방향과 용도용적제 기준을 설정할 필요가 있다.

[표 1-2] 선행연구 요약과 본 연구의 차별성

구 분		연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
주요 선행 연구	1	• 논문명: 서울시 오피스텔의 시공간 구조 변화와 정책과제 • 연구자: 강창덕 외 • 연구 목적: 서울시 오피스텔 입지조사: 주거용 사무용 입지의 차이 분석	문헌조사 오피스텔 입지의 공간분석	• 서울시 오피스텔의 경우, 주거용과 사무용의 입지가 차이가 있음 • 1~2인 가구 증가에 따른 수요가 존재한다는 측면에서 오피스텔 위상 재정립 필요
	2	• 논문명: 오피스텔 주거성 강화가 도시관리에 미치는 영향과 제도 개선 방안 • 연구자: 안내영 · 박수진 • 연구 목적: 인천시 오피스텔 현황 분석을 통한 오피스텔 관리 방향 제시	문헌조사 공급 특성 통계분석	• 인천시 오피스텔의 현황을 분석하고 정책적 관리 방향을 제시 • 오피스텔이 실제 주거용도로 사용됨에 따라 주거성을 강화하는 정책 필요
	3	• 과제명: 송도지구 오피스텔 중장기 관리방안 연구 • 연구자: 기윤환 • 연구 목적: 인천시 오피스텔 공급 및 특성, 정책적 의견 제시	문헌조사 사례 분석	• 건축법상 업무용으로 분류되어 기반 시설 공급 산정에 포함되지 않아 기반 시설 부족을 유발할 수 있음 • 장기적으로는 공동주택과 같은 수준의 오피스텔 건설기준을 마련할 필요
	4	• 과제명: 서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안 • 연구자: 양재섭 외 • 연구 목적: 서울시 오피스텔의 입지 특성과 정책적 시사점 제시	문헌조사 사례 분석 통계분석	• 서울시 내 주거복합 건물이 도심 부도심보다는 중심지 위계가 낮거나 중심지가 아닌 상업지역에 공급되는 경향 • 상업지역이 고밀주거지화 되는 경향을 발견
본 연구		• 과제명: 고양시 상업지역 내 오피스텔의 합리적 용도용적제 설정 방향 연구 • 연구 목적: 고양시의 상업지역 내 오피스텔 관리를 위한 정책 방향 모색	문헌조사 현장조사 통계분석	• 이론 등 문헌 연구 : 오피스텔 관련 주요용, 타 지자체오피스텔 정책 변화, 고양시 오피스텔 관련 조례 검토 • 고양시 오피스텔 현황 분석과 시사점 도출 • 구체적 기준 설정을 위한 대안(기준안) 제안
		차별성 • 고양시 상업지역 내 오피스텔 현황을 검토하고 고양시 여건에 맞는 방향을 제안한 연구는 전무함 • 고양시 상업지역 오피스텔 현황과 특성을 토대로 고양시 정책 방향 설정을 위한 자료로 활용 • 용도용적제 설정 기준 및 방향을 제안		

제3절 연구 내용 및 방법

이 연구는 고양시의 오피스텔 공급 현황을 살펴보고, 이를 토대로 상업지역 내 오피스텔 공급과 관련한 고양시의 정책 방향과 용도용적제를 중심으로 개선 방향을 제안하는 것을 목표로 하고 있다.

이에, 고양시 내 공급된 오피스텔 일반 현황과 오피스텔 입지 특성을 몇 가지 유형으로 구분하여 사례를 분석하고자 한다. 유형은 크게 신규개발지역에 공급된 오피스텔과 기존 구시가지에 공급된 오피스텔로 구분한다. 신규개발지역은 대규모 택지개발이 이루어진 삼송택지개발사업지구와 킨텍스 주변 지역, 그리고 구도심은 시청 인근의 구도심지역과 1기신도시가 조성된 도심 등으로 정하였다.

시사점을 마련하기 위해 유사한 지자체의 사례를 검토하였다. 대상이 되는 지역은 인구 50만 명 이상의 지자체이거나 서울에 인접한 지자체로 경기도 7개 지자체(수원, 성남, 용인, 부천, 안양, 남양주, 안산, 과천)의 관련 조례를 검토하였다.

연구 방법은 고양시 오피스텔 공급과 관련한 통계를 분석하는 것과, 고양시 주요 오피스텔 공급지의 사례를 분석하였다. 이외 유사 지자체의 조례의 내용과 제개정된 이유와 관련법령의 개정을 검토하는 문헌 연구를 보조적으로 수행하였다.

제 2 장
관련 법령 및 지자체 조례 검토

제1절 토지이용 관련 제도

제2절 오피스텔 관련 법령

제3절 지자체별 오피스텔 허용 기준

제4절 소결

제1절 토지이용 관련 제도

1. 용도지역과 용적률

용도지역의 지정과 세분에 대해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령에서 정하고 있다. 같은 법 시행령 제71조에서는 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 건축 제한을 두고 있다. 주거지역은 거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역, 상업지역은 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역으로 정하고 있다. 또한 용도지역은 도시·군관리계획결정으로 세분하여 지정할 수 있다.

[표 2-1] 국토계획법에 정한 용도지역의 정의

국토의 계획 및 이용에 관한 법률
제36조(용도지역의 지정) ① 국토교통부 장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다. 1. 도시지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다. 가. 주거지역: 거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역 나. 상업지역: 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역 다. 공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역 라. 녹지지역: 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령
제30조(용도지역의 세분) ① 국토교통부 장관, 시·도지사 또는 대도시의 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)은 법 제36조 제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각호와 같이 세분하여 지정할 수 있다. 1. 주거지역 가. 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 (1) 제1종전용주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종전용주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
(1) 제1종일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
(2) 제2종일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
(3) 제3종일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
다. 준주거지역 : 주거 기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업 기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

2. 상업지역
가. 중심상업지역 : 도심·부도심의 상업 기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역
나. 일반상업지역 : 일반적인 상업 기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역
다. 근린상업지역 : 근린 지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역
라. 유통상업지역 : 도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

3. 공업지역
가. 전용공업지역 : 주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역
나. 일반공업지역 : 환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역
다. 준공업지역 : 경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거 기능·상업 기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역

4. 녹지지역
가. 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
나. 생산녹지지역 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
다. 자연녹지지역 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

시행령 제85조에서는 용도지역별 용적률을 정하고 있는데 주거지역 중에서 준주거지역은 200%에서 500%까지로 정하고 있다. 상업지역은 최소 200%에서 최대 1,500%로 정하고 있으며, 상업지역 중에서 중심상업지역은 가장 높은 1,500%까지로 정하고 있다.

용적률은 법령에서 정한 범위 내에서 조례로 따로 정할 수 있으며, 관할 구역을 세분하여 용적률을 달리 정할 수 있다(시행령 제 85조 제2항). 이 외에 임대주택을 건설하는 경우는 120%의 범위에서 조례로 정할 수 있다(시행령 제 85조 제3항).

[표 2-2] 국토계획법상 주거지역과 상업지역의 용적률

용도지역구분			용적률
도시지역	주거지역	제1종전용주거지역	50% ~ 100%
		제2종전용주거지역	50% ~ 150%
		제1종일반주거지역	100% ~ 200%
		제2종일반주거지역	100% ~ 250%
		제3종일반주거지역	100% ~ 300%
		준주거지역	200% ~ 500%
	상업지역	중심상업지역	200% ~ 1,500%
		일반상업지역	200% ~ 1,300%
		근린상업지역	200% ~ 900%
		유통상업지역	200% ~ 1,100%
	공업지역	전용공업지역	150% ~ 300%
		일반공업지역	150% ~ 350%
		준공업지역	150% ~ 400%
	녹지지역	보전녹지지역	50% ~ 80%
		생산녹지지역	50% ~ 100%
		자연녹지지역	50% ~ 100%
비도시지역	관리지역	보전관리지역	50% ~ 80%
		생산관리지역	50% ~ 80%
		계획관리지역	50% ~ 100%
	농림지역		50% ~ 80%
	자연환경보전지역		50% ~ 80%

현행 국토계획법 시행령상 중심상업지역에서는 공동주택의 건축을 허용하지 않으며, 조례에 의해 공동주택 부분의 연면적 합계 비율이 90% 미만인 경우에 한하여 특별히 허용될 수 있다고 규정하고 있다. 용도지역상 중심상업, 일반상업, 근린상업지역에서 공동주택은 주거용 외의 용도가 복합된 건축물 중 주거면적이 90% 미만인 건물을 허용할 수 있다.

국토계획법에서 업무시설의 공급은 용도지역 중에서 상업지역, 준주거지역, 준공업

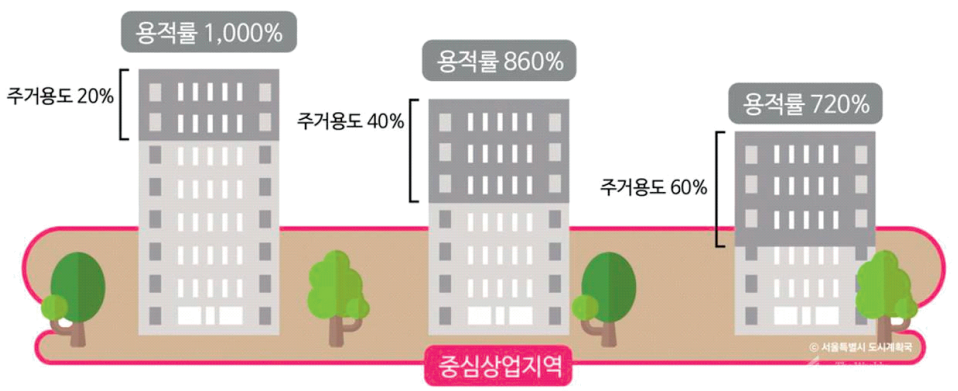
지역에서 허용하고 있다. 그리고 일반주거지역과 일반공업지역은 조건부로 지자체에 위임하고 있다. 따라서, 오피스텔의 공급은 상업지역과 준주거지역, 준공업지역에서 공급될 수 있다. 하지만, 문제는 오피스텔이 관련 법령에 의해 업무시설로 정의되지만, 실제 이용이 주거용으로 사용될 수 있어 유의할 필요가 있다.

2. 용도용적제와 주거복합 건물

1) 용도용적제

용도용적제는 상업지역에서 공동주택과 주거가 아닌 용도가 복합된 주거복합건물을 건설할 때 적용하는 별도의 용적률 체계로, 주거복합건물의 전체 연면적에서 차지하는 주거용도 연면적의 비율에 따라 용적률을 차등 적용하는 제도를 말한다(서울시 도시계획국, 2020[2]).

[그림 2-1] 용도용적제



출처: 서울시 도시계획 포털

---

2) 네이버 지식백과, 서울특별시 알기 쉬운 도시계획 용어, 2020. 12., 서울특별시 도시계획국 (https://terms.naver.com/entry.naver?docId=6408235&cid=42151&categoryId=42151)

상업지역에서 주거복합건물(공동주택과 주거외의 용도가 복합된 건축물)을 건축하는 경우, 주거용도 비율의 증가에 따라 용적률을 줄이는 제도로 도시계획조례에 근거하고 있다. 용도용적제는 서울시에서 「서울특별시 도시계획조례」를 통해 2000년에 처음 도입된 제도로, 상업지역이 상업지 본래의 기능 중심으로 개발되도록 하고 과다한 주거기능 유입으로 인한 커뮤니티시설(학교, 문화시설 등) 부족 문제와 일조권 및 기존 기반시설에 끼칠 부정적 영향을 최소화하고자 도입되었다.

2) 주거복합건물

주거복합건물은 건물 내 편익 시설 간의 상호 보완성을 확보하고, 도시 활동의 자주적 해결이 가능하도록 주거·업무·상업 기능이 혼재된 건축물을 의미한다. 주거복합건물은 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부문의 면적이 연면적의 합계의 90% 미만인 것을 말한다. 연면적 합계 90% 미만의 범위 안에서 도시계획조례가 따로 비율을 정한 경우에는 그 비율 이하인 것에 한한다.

「국토계획법 시행령 제71조」에서는 상업지역 내 주거복합건물의 건축 가능 근거를 명시하고 있다. 용적률 규정은 지자체별로 조례를 통해 용도용적제 등으로 규정하고 있으며, 국토계획법 시행령에서는 상업지역 내 공동주택 건축 금지 항목에서 주거복합건물을 제외하고 있다. 다만 공동주택 연면적 90% 미만에 대해서 허용할 수 있다.

지자체별 주거복합건물의 주거 외 용도 비율 규정을 살펴보면 다음과 같다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 준용 또는 대부분 지자체 도시계획 조례로 규정된 것은 10~30% 이상으로 나타나고 있다. 경기도는 규정하지 않았고, 서울과 인천은 20% 이상, 광주는 15% 이상, 그리고 부산, 대구, 대전, 울산은 10% 이상으로, 특정 지구나 지역의 경우에는 주거 외 용도 비율을 완화하거나 강화하고 있다. 5~10%를 완화하고 있는 광역지자체는 서울(재정비구역, 임대주택촉진지구 등), 인천(도시재생), 광주(원도심 등)이며, 10% 강화한 광역자치단체는 울산(정비예정구역)이다.

[표 2-3] 지자체별 상업지역 내 주거복합건물의 주거 외 의무 용도 비율(요약)

구분	도시계획조례
서울	- 전체 연면적의 20퍼센트 이상 - 예외: 시 도시계획위원회 심의를 거쳐 주거 기능의 입지가 필요하다고 인정하는 경우 10% 이상 1) 도시정비형 재개발구역 중 도시·주거환경정비기본계획에 따라 시장이 주거 기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역 2) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진지구 3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업 추진계획 승인 대상 재래시장 4) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의한 공공지원 민간임대주택 공급 촉진 지구 5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하다고 인정하여 선정한 지역
부산	전체 연면적의 10퍼센트 이상
대구	전체 연면적의 10퍼센트 이상
인천	- 전체 연면적의 20퍼센트 이상 - 예외: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 도시재생사업에 따른 주거 복합건축물은 전체 연면적의 10퍼센트 이상
광주	- 전체 연면적의 15퍼센트 이상 - 예외: 시 도시계획위원회 심의를 거쳐 주거 기능의 입지가 필요하다고 인정하는 경우 전체 연면적의 10퍼센트 이상 1) 1차 순환도로 안 원도심 상업지역 2) 광천동, 운암동, 풍향·우산(서방)동, 백운동 등 1차 순환도로와 연접한 상업지역
대전	전체 연면적의 10퍼센트 이상
울산	- 전체 연면적의 10퍼센트 이상 - 도시·주거환경정비 기본계획상의 정비예정구역 : 20퍼센트 이상
제주	- 중심상업지역: 전체 연면적의 30퍼센트 이상 - 일반·근린상업지역: 전체 연면적의 10퍼센트 이상

※ 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 충청북도, 충청남도는 상업지역 내 주거복합건물의 상업 면적 비율에 대한 별도 규정 없음

[표 2-4] 주거복합건물허용 관련 권한 위임

구분	용적률					주거외용도 비율 (연면적 기준)	
	기본			주거복합 건물			
	중심 상업	일반 상업	근린 상업	기본	추가조건 충족시 (인센티브)	기본	특정지구·지역
서울	1000%	800%	600%	주거부분400%	주거부분 500~600%	20% (준주택제외)	10%
부산	1300%	1000%	700%	주거비율,용도지역에따라 540~1,300%	최대250% (최대용적률 초과불가)	10%	-
대구	1300%	1000%	800%	주거비율,용도지역에따라 400~1,300%	-	10%	-
인천	1300%	1000%	700%	주거비율,용도지역에따라 320~1,300%	-	20%	10%
광주	1300%	1000%	700%	주거부분 400%	-	15% (준주택제외)	10%
대전	1300%	1100%	700%	주거비율,용도지역에따라 580~1,300%	-	10%	-
울산	1300%	1200%	700%	주거비율,용도지역에따라 540~1,300%	-	10%	20%
제주	1300%	1000%	700%	주거비율,용도지역에따라 630~910%	-	10%~30%	

출처: 주택산업연구원, 2020, 상업지 재개발사업 개선방안 연구용역 재구성

제2절 오피스텔 관련 법령

1. 오피스텔 관련 규정

1) 오피스텔의 정의

오피스텔은 사무실과 호텔을 겸한 복합빌딩을 지칭하며, 국내에서는 1985년에 고려개발이 서울 마포구에 오피스텔로 지은 성지빌딩이 그 효시로 알려져 있다[3].

일반 오피스 빌딩이 사무실로만 사용할 수 있도록 설계된 데 비해서, 낮에는 사무 또는 작업·공부 등 다목적으로 사용하고 밤에는 숙식까지 할 수 있도록 호텔 분위기를 조성하도록 고려하여 설계되었다. 이용자가 출퇴근의 필요 없이 한 빌딩 내에서 하루의 일과나 생활을 할 수 있도록 설계한 것이다. 1985년에 고려개발(주)이 서울 마포구에 오피스텔로 지은 성지빌딩을 분양한 이후 수요가 증가하면서 오피스텔 건설이 증가하였다.

오피스텔은 현행법상 건축물 분양에 관한 법률에 의해 업무용으로 사용하는 경우, 주택법의 적용을 받는 일반 건물과는 달리 업무시설로서 세금을 적용받는다. 다만, 업무용이 아닌 주거용으로 오피스텔을 사용하는 경우 종합부동산세의 대상이 될 수 있으며, 오피스텔 이외에 다른 주택을 소유하고 있으면 다주택자로 인정되어 처분 시 양도소득세가 중과될 수 있다.

사실상 주거용 오피스텔인지는 공부상 용도 구분 또는 사업자 등록 여부와 관계없이 주민등록 전입 여부와 그해 오피스텔의 내부 구조·형태, 취사 시설 등 거주시설의 구비 여부 및 사실상 사용하는 용도 등을 종합해 판단한다.

법적인 측면에서 오피스텔의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 오피스텔은 업무를 주로 하되, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물을 말하며, 「건축법 시행령」에 따른 용도별 건축물의 종류 중에서 업무시설 내 일반업무시

---

3) [네이버 지식백과] 오피스텔 [officetel] (두산백과)

설에 해당한다[4].

오피스텔은 주택이 아닌 업무시설이기 때문에 주택에서는 일반적으로 가능한 여러 가지 시설 측면에서 제약이 있는데, 예를 들어, 세대별 발코니를 설치할 수 없으며 전용면적이 85㎡ 이상인 경우 바닥 난방을 설치할 수 없다. 국토교통부가 정하는 세부적인 오피스텔의 건축기준은 다음과 같다.

1. 각 사무구획별 노대(발코니)를 설치하지 아니할 것

2. 다른 용도와 복합으로 건축하는 경우에는 오피스텔의 전용 출입구를 별도로 설치할 것(지상층 연면적 3천㎡ 이하인 건축물은 제외). 다만, 단독주택 및 공동주택을 복합으로 건축하는 경우에는 전용 출입구를 설치하지 않을 수 있다.

3. 사무구획별 전용면적이 85㎡를 초과하는 경우 온돌 · 온수온돌 또는 전열기 등을 사용한 바닥난방을 설치하지 아니할 것

4. 전용면적의 산정 방법은 건축물의 외벽의 내부선을 기준으로 산정한 면적으로 하고, 2세대 이상이 공동으로 사용하는 부분으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 공용면적을 제외한다. 바닥면적에서 전용면적을 제외하고 남는 외벽면적은 공용면적에 가산한다.

가. 복도 · 계단 · 현관 등 오피스텔의 지상층에 있는 공용면적

나. 가목의 공용면적을 제외한 지하층 · 관리사무소 등 그 밖의 공용면적

2) 오피스텔 관련 법령의 변화

오피스텔이라는 용어는 1983년 당시 주요 일간지의 지면 광고에서 처음 등장하였다. 당시 주요 일간지의 지면 광고란에는 여의도반도호텔의 오피스텔 분양 광고인 국내 최초의 업무시설(오피스텔)을 분양하는 성지빌딩의 광고가 게재되었다.[5] 이러한 점에 비추어 우리나라에서 오피스텔이라는 용어는 1983년을 기점으로 등장하기 시작한 것으로 보인다. 이후 1985년 8월 16일 「건축법」에 “주거 겸용 오피스텔 건축 허용”이라는 조항이 삽입되면서 오피스텔이라는 용어가 제도화되었다.[6]

---

4) 서울특별시 알기 쉬운 도시계획 용어, 2020. 12., 서울특별시 도시계획국

5) 조선일보 지면 광고(1983. 5. 3.), 동아일보·매일경제·조선일보 지면 광고(1983. 10. 19.~10. 20.)

오피스텔의 건축기준은 1988년 6월 18일에 최초로 마련되었다. 업무시설 건축물을 여러 개의 공간으로 구획하여 주거 기능을 갖춘 오피스텔 등을 건축하는 사례가 있으나, 시·군별로 달리 용도를 적용하는 등의 문제가 발생하여 관련 규정을 정한 것이라 할 수 있다. 이러한 기준은 1995년에 주거 기능에 대한 과도한 규제로 인한 오피스텔 활용 저하와 이용자 불편을 이유로 난방 설비 금지 조항과 간이 탕비용 싱크대 조항 규정을 삭제하고, 욕조가 없는 욕실을 설치할 수 있도록 하였으며, 1998년에 사무구획별 전용면적 중 업무공간 비중을 50% 이상으로 하는 등 기준을 완화하는 형태로 개정되었다.

하지만 오피스텔 건축기준은 2004년에 다시 전용면적 중 업무공간 비중을 70%로 상향 조정하고, 욕실의 넓이를 3㎡로 제한하는 규정 추가 및 바닥 난방 금지 조항 부활 등 건축기준이 다소 엄격해지는 방향으로 개정이 이루어졌다.[7]

그러나 2006년에는 전용면적 50㎡ 이하인 경우에 한하여, 온돌·온수온돌·전열기 등에 의한 바닥 난방을 허용하는 것으로 완화되었고,[8] 2009년에는 도심지 서민의 주거 안정을 위하여 소규모 오피스텔의 바닥 난방 허용 면적을 50㎡로, 이후 85㎡까지 확대하였으며 욕실 허용 면적도 5㎡로 확대하는 등의 일부 개정을 통해 오피스텔의 건축기준이 조금씩 완화되는 방향으로 개정이 이루어졌다.[9]

그러나 2010년에 「주택법」 개정을 통해 준주택 제도가 도입되고, 오피스텔이 준주택으로 포함되면서 「건축법」에서 규정하는 건축물 분류 형태와는 차이를 보이게 되었다. 「주택법」에서는 준주택으로 오피스텔, 노인복지주택, 다중생활시설(고시원), 기숙사를 포함하고 있지만, 「건축법」에서 오피스텔을 일반업무시설로 분류하고 있다.

이에 따라 오피스텔 건축기준도 전부 개정되었다.[10] 업무시설로서의 인식이 강하였던 초기에는 전용면적 대비 업무 면적의 비중 제한, 주거 편의시설의 설치 제한을 엄격하게 적용하였지만, 「주택법」 상 준주택으로 분류된 이후에는 오피스텔의 주거 편의성을

---

6) 이상일 (1998). "오피스텔 공간이용 실태에 관한 조사 연구", 『한양대학교 행정대학원 석사학위논문』. 23쪽.

7) 건설교통부 고시 제2004-122호(2004. 5. 31.)

8) 건설교통부 고시 제2006-635호(2006. 12. 30.)

9) 국토해양부 고시 제2009-36호(2009. 1. 28.), 제2009-925호(2009. 9. 29.)

10) 국토해양부 고시 제2010-351호(2010. 6. 9.)

강화하는 방향으로 변화하였다. 이 시기 개정된 건축기준에 따르면, 전용면적 대비 업무공간 비중에 관한 내용, 욕실 설치에 관한 내용이 더 이상 명시되지 않는다는 점, 그리고 전용 출입구 설치기준이 더욱 구체화되었다는 점, 피난 설비·내화구조·소음차단 등의 규정이 추가되었다는 점을 주된 특징으로 볼 수 있다.

이후 2013년에는 전용 출입구 설치기준과 관련하여, 단독주택과 공동주택을 복합으로 건축하는 경우라면 건축주가 주거 기능 등을 고려하여 전용 출입구를 설치하지 아니할 수 있다는 조항이 신설되었으며,[11] 2015년에는 오피스텔의 전용면적 산정 방법에 관한 규정(제2조 제4호)을 신설하였다.[12] 「건축물의 분양에 관한 법률 시행령」의 개정 내용(2014. 12. 3.)에서 분양 절차 및 방법에 관한 사항의 적용을 받는 건축물의 범위가 오피스텔의 경우 20실에서 30실 이상으로 변경되고, 오피스텔의 전용면적을 공동주택과 같이 건축물 외벽의 내부선을 기준으로 산정하도록 규정함에 따라, 오피스텔의 건축기준에서도 이와 같은 공동주택과 동일한 전용면적 산정방식을 적용하는 조항이 추가되었다.

2017년에는 건축기준 고시를 재검토하는 기한(제4조)에 대한 변경이 있었으며,[13] 2021년 10월에는 생활숙박시설의 오피스텔 용도변경에 따른 한시적 규제 완화를 위한 개정이 있었다.[14]

2017년 7월에 발표된 국토교통부 고시에 따르면 오피스텔 건축기준은 3년마다 타당성 검토를 거쳐 개선 등의 조치가 이루어져야 하는 것으로 개정되었으나[15], 2013년 개정 이후 이와 같은 건축기준에 대한 실질적 변화는 2021년 11월 개정을 통해서 이루어졌다고 볼 수 있다.

2021년 11월 12일에 고시된 오피스텔 건축기준 일부 개정안에서는 바닥 난방 설치 제한 면적을 기존의 85㎡에서 120㎡로 완화하고(제2조 제3호), 배기 설비 설치 시 허가권자가 공동주택과 같은 기준의 적용을 권고할 수 있는 근거가 마련되었다[16].

---

11) 국토교통부 고시 제2013-789호(2013. 12. 13.)

12) 국토교통부 고시 제2015-266호(2015. 4. 30.)

13) 국토교통부 고시 제2017-279호(2017. 5. 23.)

14) 국토교통부 고시 제2021-1141호(2021. 10. 14.)

15) 국토교통부 고시 제2017-279호(2017. 5. 10.)

이상과 같은 오피스텔 건축기준의 주요 사항에 대한 개정 연혁 및 변화 과정을 정리하면 아래와 같다.

[표 2-5] 오피스텔 건축기준 개정 연혁(전체)

시기	주요 내용
1983년	• 국내 최초 오피스텔 분양 광고 신문지면 게재
1988년	• 오피스텔이 주기능이 사무용이고, 부분적으로 주거 기능을 허용하였음을 명시 • 사무구획별 전용면적 중 업무부분이 70% 이상/온돌, 온수온돌에 의한 난방설치 금지 등
1995년	• 주거부분에 한하여 온돌 또는 온수온돌에 의한 난방설치 가능 (금지조항 삭제) • 욕실에 샤워기 설치 및 주거용 싱크대 설치도 허용하는 등 오피스텔에 주거 기능 도입
1998년	• 오피스텔 각 사무구획별 전용면적 중 주거면적이 차지하는 면적 30% → 50%까지 확장 (주거형 오피스텔 허용)
2004년	• 사무구획별 전용면적 중 업무부분의 비중 50% → 70% 이상 • 온수, 온돌 또는 전열기 등에 의한 바닥난방 설치 금지 조항 부할
2006년	• (부동산 시장 안정화 대책) 소규모 오피스텔의 일부 건축기준 완화, 오피스텔 공급 활성화 • 온돌·온수온돌 또는 전열기 등에 의한 바닥 난방 설치 제한 면적을 "50㎡ 초과"로 변경
2009년	• 온돌·온수온돌 또는 전열기 등에 의한 바닥난방 설치 제한 면적 "50㎡ 초과" → "85㎡ 초과"로 변경
2010년	• 전용면적 대비 주거공간 비중 제한(30% 이내) 조항 삭제, 욕실 설치 제한 조항 삭제 • 다른 용도와 복합으로 건축하는 경우 중 '지상층 연면적 3천㎡ 이하인 건축물은 제외'는 예외 조항 신설
2013년	• "단독주택 및 공동주택을 복합으로 건축하는 경우에는 건축주가 주거 기능 등을 고려하여 전용 출입구를 설치하지 아니할 수 있다"라는 단서 조항 신설
2015년	• 수요자의 혼란을 줄이기 위해 분양 신고 대상인 오피스텔 전용면적을 산정하는 제도 마련 • 전용면적의 산정 방법: 건축물 외벽의 내부선 기준으로 산정, 2세대 이상이 공동으로 사용하는 공용면적 제외, 바닥면적에서 전용면적을 제외하고 남는 외벽면적은 공용면적에 가산
2021년	• 재택근무 일상화로 주거와 오피스 간 경계가 모호 & 3인 이상의 주거 수요를 충족할 수 있는 중대형 오피스텔 공급 활성화 • 바닥난방 설치 제한 면적을 사무구획별 전용면적 85㎡에서 120㎡으로 완화

<자료> 국가법령정보센터, 네이버 고신문(동아일보, 매일경제)

16) 국토교통부 고시 제2021-1227호(2021. 11. 12.)

[표 2-6] 오피스텔 건축기준의 변화 과정

<table>
<tr><th>주요 개정 시기</th><th>전용면적 대비 업무공간 비중</th><th>욕실 설치</th><th>바닥 난방</th><th>발코니 설치</th><th>전용 출입구</th></tr>
<tr><td>1981. 6.</td><td rowspan="2">70퍼센트 이상</td><td>욕실 설치 금지 (화장실 크기는 1.5제곱미터 이하)</td><td>온돌 및 온수에 의한 난방 금지</td><td rowspan="8">금지</td><td rowspan="5">다른 용도와의 복합 건축인 경우, 별도 설치 필요</td></tr>
<tr><td>1995. 7.</td><td rowspan="2">욕조가 있는 욕실 설치 금지</td><td rowspan="2">삭제</td></tr>
<tr><td>1998. 6.</td><td>50퍼센트 이상</td></tr>
<tr><td>2004. 6.</td><td rowspan="3">70퍼센트 이상</td><td rowspan="2">욕실 1개 이하 설치 가능 (3제곱미터 이하, 욕조 설치 금지)</td><td>온돌 및 온수에 의한 난방 금지</td></tr>
<tr><td>2006. 12.</td><td>사무구획 전용면적 50제곱미터 이하 가능</td></tr>
<tr><td>2009. 9.</td><td>욕실 1개 이하 설치 가능 (5퍼센트 이하, 욕조 설치 금지)</td><td rowspan="3">사무구획 전용면적 85제곱미터 이하 가능</td></tr>
<tr><td>2010. 6. 9.</td><td rowspan="3">삭제</td><td rowspan="3">삭제</td><td rowspan="3">다른 용도와의 복합 건축으로 지상 연면적 3,000제곱미터를 초과하는 경우, 별도 설치 (다만 단독주택과 공동주택의 복합 건축인 경우, 설치하지 않을 수 있음)</td></tr>
<tr><td>2013. 12.</td></tr>
<tr><td>2021. 11.</td><td>사무구획 전용면적 120제곱미터 이하 가능</td></tr>
</table>

<출처> 안내영·박수진 (2020), 112쪽 내용 일부 수정.

<자료> 국가법령정보센터 및 대한민국 전자관보 (2022. 2. 7. 최종 인출)

3) 준주택(오피스텔)과 공동주택(아파트)의 비교

오피스텔과 유사한 아파트, 도시형생활주택을 비교해보면 다음 표와 같다. 우선 오피스텔은 주 용도가 업무시설이며 업무공간이 50% 이상이고, 주거 공간이 50% 미만인 건축물을 말한다. 아파트는 한 건물 내에 독립된 여러 가구가 거주할 수 있도록 지은 5층 이상의 공동주택을 말한다. 도시형생활주택은 오피스텔과 달리 주택 중에서 연립형, 다세대형, 원룸형의 아파트와 같이 다양하게 분류된다. 아파트와 도시형생활주택과 달리 오피스텔은 주 용도가 업무시설이지만 주거용으로 활용되는 경우, 주거시설로 간주된다. 도시형생활주택은 국민주택규모 이하의 300세대 미만으로 구성되며, 1~2인가구 중심의 주택수요를 고려한 소형의 주택으로 공급이 된다는 점에서 아파트나 오피스텔과 차이가 있다.

[표 2-7] 아파트와 유사 형태 주거 비교

	아파트	도시형생활주택	오피스텔
개념	한 건물 내에 독립된 여러 가구가 거주할 수 있도록 지은 5층 이상의 공동주택	서민과 1~2인 가구의 주거 안정을 위해 2009년 5월부터 시행된 주거 형태로, 전용면적 85㎡ 이하인 국민주택 규모의 300세대 미만으로 구성	주 용도가 업무시설이며 업무공간이 50% 이상이고 주거공간이 50% 미만인 건축
분류	공동주택	연립형, 다세대형, 원룸형(아파트) 등의 유형	주거용은 주거시설로 간주

<출처> 주택법 및 건축법

공동주택과 준주택의 기준을 비교하면 다음의 표와 같다. 우선 공동주택은 아파트, 연립, 다세대주택으로 구분할 수 있으며, 준주택은 고시원, 오피스텔, 노인복지주택, 기숙사 등으로 구분된다. 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용 가능한 시설을 말한다.

준주택은 고령화와 1~2인 가구의 증가 등과 같은 변화된 주택 수요에 대응하기 위

해 주택으로 분류되지는 않지만, 주거용으로 활용이 가능한 시설이다. 준주택은 주거시설의 공급을 활성화하기 위해서 도입한 제도로 준주택과 공공주택의 세부 기준은 다음과 같다.

[표 2-8] 공동주택과 준주택 비교

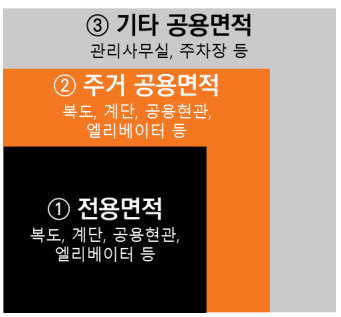
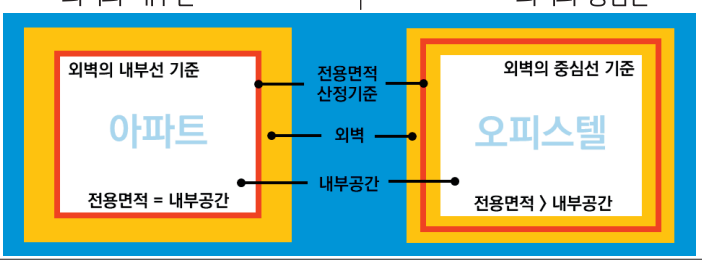
구분		내용
공동주택	아파트	주택 5개 층 이상
	연립주택	바닥면적 660㎡ 초과, 주택 4개층 이하
	다세대주택	바닥면적 660㎡ 이하, 주택 4개층 이하
준주택	고시원	다중생활시설로 바닥면적 500㎡ 이하
	오피스텔	업무시설로 면적 일부에서 숙식 가능한 시설
	노인복지주택	단독·공동주택 외 노인복지시설
	기숙사	학교·공장의 학생 또는 종업원을 위한 주거시설 2개동 세대수의 50% 이상이 공동취사시설을 이용

<출처> 「주택법」 제2조, 「주택법 시행령」 제2조의2

아파트는 주거용으로 주택법의 적용을 받으며, 오피스텔은 업무용으로 주택법이 아닌 건축법의 적용을 받는다. 아파트의 주 용도는 주거용으로 주거환경에 적절한 주거전용면적 최대 확보 기준 등을 적용하며, 분양면적에서 전용면적이 차지하는 비율인 전용률이 80% 내외이다. 반면, 오피스텔은 건축법의 적용을 받는다. 오피스텔의 주 용도는 업무시설로서 공적 공간의 비중이 높다. 발코니와 같은 서비스 면적이 제공되지 않으며(전용, 공용 어디에도 포함되지 않음), 기타 커뮤니티 시설과 같은 공용면적이 포함되지 않는다. 대부분의 오피스텔은 전용률이 50% 내외로 아파트에 비해 낮게 나타난다.

2015년 이전까지는 분양신고 대상이 아닌 오피스텔의 경우 전용면적 산정 기준을 건축물 외벽의 중심선으로 하였으나, 2015년 이후부터는 분양신고 대상 여부와 상관없이 모든 오피스텔의 전용면적은 건축물의 내부선을 기준으로 산정(아파트의 전용면적 산정방식과 동일)하고 있다.

[그림 2-2] 아파트와 오피스텔 비교

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>아파트</th><th>오피스텔</th></tr>
<tr><td colspan="2">적용 법령</td><td>주택법</td><td>건축법</td></tr>
<tr><td colspan="2">전용률</td><td>70~80% 내외
(전용면적/분양면적×100)</td><td>50% 내외
(전용면적/분양면적×100)</td></tr>
<tr><td colspan="2">분양 면적</td><td>공급면적(①+②)
</td><td>계약면적(①+②+③)
 
</td></tr>
<tr><td rowspan="2">전용면적</td><td>2015년 이전</td><td>외벽의 내부선</td><td>외벽의 중심선</td></tr>
<tr><td colspan="2"> 
</td></tr>
<tr><td>2015년 이후</td><td colspan="2">전용면적 산정방식 동일</td></tr>
<tr><td colspan="2">서비스 면적</td><td>• 발코니 등 서비스 면적은 용적률에 미산정
• 전용면적, 공용면적 등 어디에도 포함되지 않음</td><td>• 발코니 등 서비스 면적 없음
• 전용면적이 동일해도 서비스 면적(발코니 등)이 포함된 아파트가 더 넓음</td></tr>
<tr><td colspan="2">용도</td><td>• 주거시설로 사적 공간
• 공용공간 최소화. 거실, 침실, 주방 등 주거전용면적 최대 확보 → 전용률 높음</td><td>• 업무시설(주거용은 주거시설로 간주)공적 공간
• 공용공간 비중이 높음 → 전용률 낮음</td></tr>
</table>

<출처> 관련법령 참고하여 작성

제3절 지자체별 오피스텔 허용 기준

1. 용도지역별 오피스텔 건축 허용

「국토의계획및이용에관한법률 시행령」에서는 용도지역에 따른 건축물의 건축 제한을 규정하고 있다. 국토계획법 시행령 및 지자체 조례에서는 다른 용도지역과 달리, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역에서의 건축물 제한 사항을 네거티브 방식으로 규정하고 있다.

국토계획법 시행령에서는 업무시설로서의 오피스텔을 준주거지역, 상업지역, 준공업지역에서 내 건축물 제한 사항으로 규정하지 않기 때문에, 해당 용도지역에서 건축이 가능하다고 볼 수 있다. 또한 일반주거지역의 경우 업무시설로서의 오피스텔은 바닥면적의 합계가 3,000㎡ 미만인 경우에 한하여 건축이 가능한 것으로 규정하고 있다.

이와 더불어, 2012년 1월 20일 이후에 국토법 시행령 [별표1]에서 새로이 규정하는 건축물이거나, 또는 [별표1]에서 규정하지 않은 건축물에 한하여 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·도시군계획조례로 건축물 제한 사항을 따로 정할 수 있도록 위임하고 있다.

조례로 건축물 제한 사항을 별도로 규정할 수 있도록 위임하고 있는데, 고양시를 비롯한 다른 지자체의 용도지역별 오피스텔 건축물 제한 사항을 정리하면 다음 표와 같다.

우선 일반주거지역에서 오피스텔 건축을 허용하고 있는 지역은 고양시, 용인시, 안산시, 과천시 등이다. 상위법에서 정하는 바와 같이, '업무시설 중 오피스텔로서 그 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 3,000㎡ 미만인 것', '업무시설 중 오피스텔·금융업소·사무실 및 동호 가목(공공업무시설)에 해당 바닥면적 3,000㎡ 미만인 것', 또는 '바닥면적의 합계가 3,000㎡ 미만인 경우'에 해당하는 오피스텔의 건축을 허용하고 있다.

반면, 성남, 수원, 안양, 부천에서는 일반주거지역 내에 오피스텔 건축을 허용하지 않고 있다. 특히 '일반주거지역 내 업무시설의 건축을 승인하더라도 오피스텔은 그 대상에서 제외함'으로써, 해당 용도지역 내 건축을 허용하지 않고 있다. 준주거지역, 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 준공업지역에서는 오피스텔 건축과 관련하여, 고양

시를 비롯한 다른 지자체에서 별도로 건축 제한 대상에 포함하고 있지 않다.

[표 2-9] 용도지역별 오피스텔 건축 허용 비교

용도지역			국토법 시행령	고양	성남	수원	용인	안양	안산	과천	부천
주거지역	전용주거지역	제1종	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		제2종	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	일반주거지역	제1종	● 조건부	● 조건부	×	×	● 조건부	×	● 조건부	● 조건부	×
		제2종	● 조건부	● 조건부	×	×	● 조건부	×	● 조건부	● 조건부	×
		제3종	● 조건부	● 조건부	×	×	● 조건부	×	● 조건부	● 조건부	×
	준주거지역		●	●	●	●	●	●	●	●	●
상업지역	중심상업지역		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	일반상업지역		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	근린상업지역		●	●	●	●	●	-	●	●	●
	유통상업지역		●	●	●	●	●	-	●	●	●
공업지역	전용공업지역		×	×	×	×	×	-	×	-	×
	일반공업지역		×	×	×	×	×	×	×	-	×
	준공업지역		●	●	●	●	●	●	●	-	●

<자료> 국가법령정보센터 및 자치법규정보시스템 (2022. 2. 7. 최종 인출)

** 안양시(근린·유통상업지역), 과천시(전용·일반·준공업지역)의 경우, 해당 용도지역의 건축물 제한 사항이 제공되지 않음

2. 용적률 허용 기준

각 지자체의 조례에서 정하고 있는 주거복합건물에서 주거용은 대체로 건축법에서 정하고 있는 공동주택에 한정하는 경우가 일반적인 것으로 나타나고 있다.

2022년 3월 기준 전체 기초자치단체 중 조례를 통해 상업지역 내 주거복합건물의 주거 비율을 명시하고 있는 지역은 모두 35개 지자체로, 국토계획법에서는 상업지역에서 건축할 경우 연면적의 최대 90%까지 주거 비율을 허용하는 것으로 조례에 위임하고 있으며, 지자체마다 주거복합건물 내 주거 비율을 상이하게 규정하고 있다. 일부 지자체는 공동주택 이외에 오피스텔을 포함하여 주거 비율을 정하는데, 고양시는 준주택을 포함하여 정하고 있으며, 이 외에 과천시와 수원시 등은 '주거용 및 오피스텔 그 외의 용도가 복합된 건축물'로 정하고 있다.

조례상에 정하고 있는 용도지역별 용적률을 살펴보면, 고양시를 비롯한 일부 지역은 주거지역의 용적률 기준을 강화(상대적으로 낮은 용적률 허용)하고 있다. 고양시 주거지역 용적률은 주거지역은 타 지자체와 유사한 수준이지만, 일반주거지역과 준주거지역의 용적률은 타 지자체에 비해 상대적으로 낮다. 수원시는 주거지역의 공동주택과 공동주택 복합건축물에 대해서는 용적률 기준을 강화하여, 용적률을 하향하여 적용하고 있지만, 고양시 상업지역 용적률은 타 지역에 비해 완화된 기준을 적용하고 있다.

즉, 고양시는 주거지역의 용적률은 강화하여 적용하고 있으며, 상업지역의 용적률은 상대적으로 완화하여 적용하는 특징이 있다.

상업지역 내 주거용 복합건축물에 대한 용적률 기준을 살펴보면, 대략 3가지의 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 상업지역에 일괄적인 기준을 적용하는 경우(수원, 안산, 과천) 둘째, 주거용 비율에 따라 차별적인 기준을 적용하는 경우(고양, 성남, 용인, 안양) 셋째, 기타 오피스텔과 공동주택을 구분하여 적용하는 경우(수원) 등이다.

[그림 2-3] 상업지역 내 주거용 복합건축물에 대한 용적률

출처: 연구자 정리

고양시 상업지역 내 주거용 혼합 건축물에 대한 용적률 기준 역시 타 지자체에 비해 완화된 기준을 적용하고 있다. 주거용 복합건축물 규정의 내용을 살펴보면, 첫째, 공동주택으로 한정하여 조례를 정한 경우, 둘째, 오피스텔을 추가하여 적용한 경우, 셋째 주거용으로 활용 가능한 유형을 모두 포함한 경우(고양시)로 구분해 볼 수 있다. 고양시 도시계획조례 제61조 제1항에서 용도지역별 용적률을 정하고 있으며, 상업지역 내 용적률 적용 시 준주택을 포함한 주거용에 대한 용적률을 달리 정하고 있다.

[표 2-10] 용도지역별 용적률

구분		고양시	성남	수원	용인	안양	안산	과천	부천
주거지역	제1종전용주거지역	100	100	100	100	100	100	100	100
	제2종전용주거지역	150	120	150	150	100	150	150	120
	제1종일반주거지역	180	160	200	200	200	200	200	190
	제2종일반주거지역	230	210	250	240	240	250	250	230
	제3종일반주거지역	250	280	300	290	260	300	300	280
	준주거지역	380	400	400	450	300	500	500	400
상업지역	중심상업지역	1200	1,000	1,000	1,100	1,000	1,100	1,500	1,000
	일반상업지역	900	800	800	900	800	1,100	1300	800
	근린상업지역	700	600	600	700	600	800	900	600
	유통상업지역	400	600	400	800	600	1,000	1,100	600
공업지역	전용공업지역	300	300	300	250	300	300		300
	일반공업지역	350	350	350	300	300	350		350
	준공업지역	400	400	400	350	300	400		400
녹지지역	보전녹지지역	50	70	50	70	50	50	50	50
	생산녹지지역	90	50	100	100	50	80	60	50
	자연녹지지역	100	100	100	100	80	80		80
관리지역	보전관리지역	80			80				
	생산관리지역	80			80				
	계획관리지역	100			100				
농림자연	농림지역	80			70				
	자연환경보존지역	50			70		50		

<출처> 각 지자체별 조례, 저자 작성

[표 2-11] 고양시 도시계획 조례

고양시 도시계획 조례

제61조 제3항 ② 제1항제8호 및 제9호의 규정에 불구하고 상업지역 안에서 공동주택과 다른 용도를 함께 건축하는 경우의 해당 용적률은 건축물 연면적의 합계에 대한 주거용 비율(「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택을 포함한다)에 따라 별표 24가 정하는 바에 의한다. <개정 2014. 7. 14., 2019. 12. 31.>

고양시 도시계획 조례(별표24)

상업지역 내 주상복합건축물의 용적률(%)(제61조제2항 관련)

연면적의 합계에 대한 주거용 비율(%)	일반상업지역	근린상업지역
80이상 ~ 90 미만	450% 이하	350% 이하
70이상 ~ 80 미만	510% 이하	400% 이하
60이상 ~ 70 미만	570% 이하	450% 이하
50이상 ~ 60 미만	630% 이하	500% 이하
40이상 ~ 50 미만	690% 이하	550% 이하
30이상 ~ 40 미만	750% 이하	600% 이하
20이상 ~ 30 미만	820% 이하	650% 이하
20 미만	900% 이하	700% 이하

준주택의 범위「건축법 시행령」 별표 1

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호가목 및 제15호다목에 따른 다중생활시설
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호나목에 따른 노인복지시설 중 「노인복지법」 제32조제1항제3호의 노인복지주택
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제14호나목2)에 따른 오피스텔

※ 별표1 제14호 나목2) 오피스텔은 업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토교통부 장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다.

[표 2-12] 지자체별 조례 내용 비교(일반상업지역)

주거용/연면적 합계 (%)		고양	성남	수원	용인	안양	안산	과천
일반상업	80~90미만	450% 이하	400% 이하	오피스텔 또는 오피스텔복합 500% 이하 공동주택 또는 공동주택복합 500% 이하(재건축 600% 이하)	600% 이하	380% 이하	주거복합 건물 400% 이하 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물500% 이하	주거복합 건물 400% 이하
	70~80미만	510% 이하	430% 이하		650% 이하	400% 이하		
	60~70미만	570% 이하	450% 이하		700% 이하	450% 이하		
	50~60미만	630% 이하	500% 이하		750% 이하	500% 이하		
	40~50미만	690% 이하	550% 이하		800% 이하	550% 이하		
	30~40미만	750% 이하	600% 이하			600% 이하		
	20~30미만	820% 이하	700% 이하			700% 이하		
	20 미만	900% 이하	800% 이하		900% 이하	800% 이하		
근린상업	80~90미만	350% 이하	-	오피스텔 또는 오피스텔복합 500%이하 공동주택 또는 공동주택복합 500%이하(재건축600%이하)	400% 이하	-	주거복합 건물 400% 이하	주거복합 건물 400% 이하
	70~80미만	400% 이하	-		450% 이하	300% 이하		
	60~70미만	450% 이하	350% 이하		500% 이하	350% 이하		
	50~60미만	500% 이하	400% 이하		550% 이하	400% 이하		
	40~50미만	550% 이하	450% 이하		600% 이하	450% 이하		
	30~40미만	600% 이하	500% 이하			500% 이하		
	20~30미만	650% 이하	550% 이하			550% 이하		
	20 미만	700% 이하	600% 이하		700% 이하	600% 이하		
중심상업	80~90미만	없음	-	오피스텔 또는 오피스텔복합 700%이하 공동주택 또는 공동주택복합 500%이하(재건축 600%이하)	700% 이하	없음	주거복합 건물 500% 이하 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물은 500%[17]	주거복합 건물(주거용 및 오피스텔과 그 외의 용도가 복합된 건축물) 400% 이하[18]
	70~80미만		-		800% 이하			
	60~70미만		600% 이하		900% 이하			
	50~60미만		650% 이하		1,000%이하			
	40~50미만		700% 이하		1,050%이하			
	30~40미만		800% 이하					
	20~30미만		900% 이하					
	20 미만		1000%이하		1,100%이하			

<출처> 각 지자체별 도시계획 조례

관련 조례를 보면, 안산시와 과천시는 상업지역 내 주거용(오피스텔)의 용적률을 용도지역상 주거지역 수준으로 강화하여 적용하고 있다. 과천시는 오피스텔을 포함한 주거용의 상업지역 내 용적률을 주거기준에 준하여 적용하고 있는데, 준주거지역(500%)과 제3종일반주거지역(300%)의 중간 수준인 400%로 정하고, 모든 상업지역에 일괄 적용하고 있다.

안산시는 중심상업지역을 500% 이하로 정하고 있으며, 이 외의 상업지역에서는 400%로 정하고 있으며, 안산시 용적률 설정 기준 역시 주거지역을 기준으로 상업지역 내 주거용(공동주택과 오피스텔)의 입지를 제한하고자 하였다. 다만 안산시 도시계획 조례에 오피스텔을 명시하지 않고 있지만, 실제 오피스텔을 주거용으로 감안하여 심사를 하는 것으로 알려져 있다.

과천시 조례는 오피스텔이 실질적으로 주거용으로 활용되고 있다는 점을 감안하여, 오피스텔의 상업지역 내 입지를 규제를 강화와 주거용 이외 용도를 반드시 포함할 수 있도록 조례 개정을 시도한 것으로 나타났다[19]. 개정안은 첫째, 상업지역 안에서의 주거복합건물에 대하여 주거용 및 오피스텔 외의 용도 비율을 의무화하고, 주거용 및 오피스텔의 용적률을 제한하였으며, 둘째, 업무시설 본래의 기능을 강화하고 오피스텔 등이 주거용으로 편법 이용되는 것을 방지하는 내용을 포함하였다.

개정안의 주요 내용은 첫째, 주거용 및 오피스텔 외의 용도로 사용되는 부분의 면적은 전체 면적의 30%(의무비율) 이상으로 하는 것과 둘째, 주거용 및 오피스텔로 사용되는 부분의 용적률을 400% 이하로 하는 것이다. 조례안 검토 결과, 주거용과 오피스텔의 용적률은 준주거지역 용적률보다 낮은 400% 이하로 정하고, 주거용과 오피스텔의 용도 비율을 조례로 정하도록 위임되지 않아 관련 조항을 삭제하고 개정하였다.

---

17) 안산시는 건축법 시행령 별표 1 제2호의 공동주택에 한정하여 적용하고 있음. 오피스텔은 제외되어 있지만, 실제 주거용으로 활용되는 측면을 고려하고 있음

18) 과천시 도시계획조례 제1항제7호부터 제9호까지의 상업지역안에서의 주거복합건물(주거용 및 오피스텔과 그 외의 용도가 복합된 건축물)은 주거용 및 오피스텔로 사용되는 부분의 용적률(부대시설의 용적률을 포함한다)을 400퍼센트 이하로 한다. (신설 2018. 6. 22.)제58조 제3항

19) 제228회 임시회(2018. 5. 23.), 과천시 도시계획조례 개정안 검토보고서 참고

표 18 과천시의 상업지역 내 오피스텔 용적률 강화 사례

과천시 주거용 및 오피스텔 용도 비율 의무화 개정안(2018. 5. 23.)

■ 개정이유

① 상업지역 안에서의 주거복합건물에 대하여 주거용 및 오피스텔 외의 용도 비율을 의무화하고, 주거용 및 오피스텔의 용적률을 제한

② 업무시설 본래의 기능을 강화하고 오피스텔 등이 주거용으로 편법 이용되는 것을 방지하고자 하는 것임

■ 주요 내용

① 주거용 및 오피스텔 외의 용도로 사용되는 부분의 면적은 전체 면적의 30%(의무비율) 이상

② 주거용 및 오피스텔로 사용되는 부분의 용적률은 400% 이하로 함

신설안과 수정안 비교

<신설>	**<수정안>**
제58조(용도지역안에서의 용적률) ③ 제1항제7호부터 제9호까지의 상업지역안에서의 주거복합건물(주거용 및 오피스텔과 그 외의 용도가 복합된 건축물)은 **주거용 및 오피스텔 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)이 전체 연면적의 30%(의무비율) 이상으로 하며, 주거용 및 오피스텔로 사용되는 부분의 용적률(부대시설의 용적률을 포함한다)은 400 퍼센트 이하로 한다**	제58조(용도지역안에서의 용적률) ③제1항제7호부터 제9호까지의 상업지역안에서의 주거복합건물(주거용 및 오피스텔과 그 외의 용도가 복합된 건축물)은 **주거용 및 오피스텔로 사용되는 부분의 용적률(부대시설의 용적률을 포함한다)을 400퍼센트 이하로 한다. (신설 2018.6.22.)**

<수정사유(조례심사특별위원회 결과보고서)>

- 오피스텔 용도 비율은 상위법에서 도시·군 조례로 정하도록 위임되지 않아 제58조제3항 중 의무비율 조항을 삭제
- 삭제 내용 : **주거용 및 오피스텔 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)이 전체 연면적의 30%(의무비율) 이상으로 하며)**

<자료> 지방자치법규시스템, 과천시 의회 회의록

제4절 소결

상업지역에서 건축되는 오피스텔은 주거용으로 활용되고 있지만, 업무시설로 분류된다. 따라서 상업지역 지정 목적과 달리 상업지역 내에 주거용 공급이 이루어지는 문제가 발생하고 있다.

상업지역에 건축되는 주거복합건물은 용도상으로 주거용이지만, 적용되는 밀도는 상업지역의 용적률이라는 점에서 고밀도의 공동주택이 공급되는 수단으로 활용되고 있다. 상업지역 내 고밀도의 주거용 건축이 이루어질 경우, 상업지역의 당초 지정 목적과는 다르게 상업지역의 활력을 저해하는 문제가 발생하기도 한다.

서울시는 상업지역 내에서 주거복합건물이 확산되지 않도록 2000년에 처음으로 용도용적제를 도입하였다. 주거복합 개발로 인한 상업지역의 주거지화를 막고자 도입한 용도용적제를 통해 고밀도의 주거복합 개발을 억제함하는 토지이용과 관리의 원칙과 철학을 제시하였다(서울연구원, 2009[20]) [21].

경기도 조례에서는 용도용적제를 규정하고 있지 않지만, 고양시는 용도용적제를 적용하고 있다. 고양시의 용도지역별 용적률을 살펴보면, 상업지역의 용적률은 타 지자체보다 완화된 기준을 적용하여 높은 용적률을 제공하고 있다. 반면, 주거지역은 상대적으로 낮은 용적률을 적용하는 특징을 보인다.

서울시를 제외한 경기도 유사한 입지 특성, 인구 규모를 가진 지자체들은 대체로 상업지역 내 주거용 공급에 대해 부정적으로 인식하고 있으며, 이 중에서 오피스텔의 문제에 관심이 높아지면서 이를 방지하고자 용도용적제를 실시하고 있다.

고양시도 오피스텔 공급의 문제점을 인식하고 상업지역 내 준주택 공급을 규제하기 위해 조례를 개정하고 용도용적제를 마련하여 시행하고 있다. 또한 개발사업이 이루어지

---

20) 양재섭(2009), 서울시 주거복합건물의 입지실태와 계획적 관리 방향, 서울시정개발연구원.

21) 문승국(2000), 처음으로 제정되는 서울특별시 도시계획조례의 골자와 쟁점, 자치행정, 제148호, pp.30-31.

는 지역에서는 지구단위계획을 강화하여 오피스텔 공급을 지양하도록 용적률을 강화하여 적용하고 있다.

하지만, 현재 고양시 조례에서 정하고 있는 상업지역 내 오피스텔을 포함한 주거용 공급 기준은 상업지역 내 주거용이 입지하면서 나타날 수 있는 문제를 최소화하는 데 한계가 있을 수 있다. 고양시 용도용적제는 주거용이 입지함에도 불구하고 상업지역 용적률을 적용하고 있으며, 상업지역에서 업무용이나 상업용이 아닌 주거용 오피스텔 공급이 주를 이루고 있어 상업지역의 형성, 활력에 제약이 될 수 있다. 이에 고양시 사례를 살펴봄으로써 고양시의 여건을 감안하여 고양시 용도용적제를 개선, 보완할 필요가 있다.

제 3 장
상업지역 내 오피스텔 현황 분석

제1절 용도지역 및 오피스텔 공급 현황

제2절 고양시 지역별 공급 사례

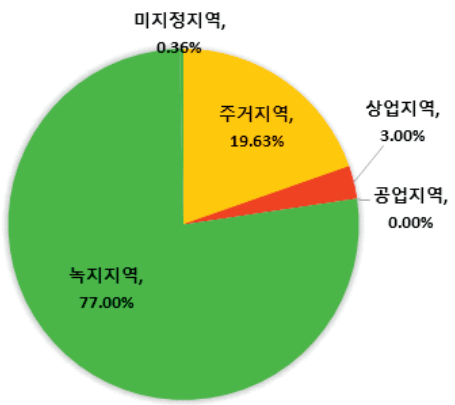
제3절 소결

제1절 용도지역 및 오피스텔 공급 현황

1. 고양시 용도지역

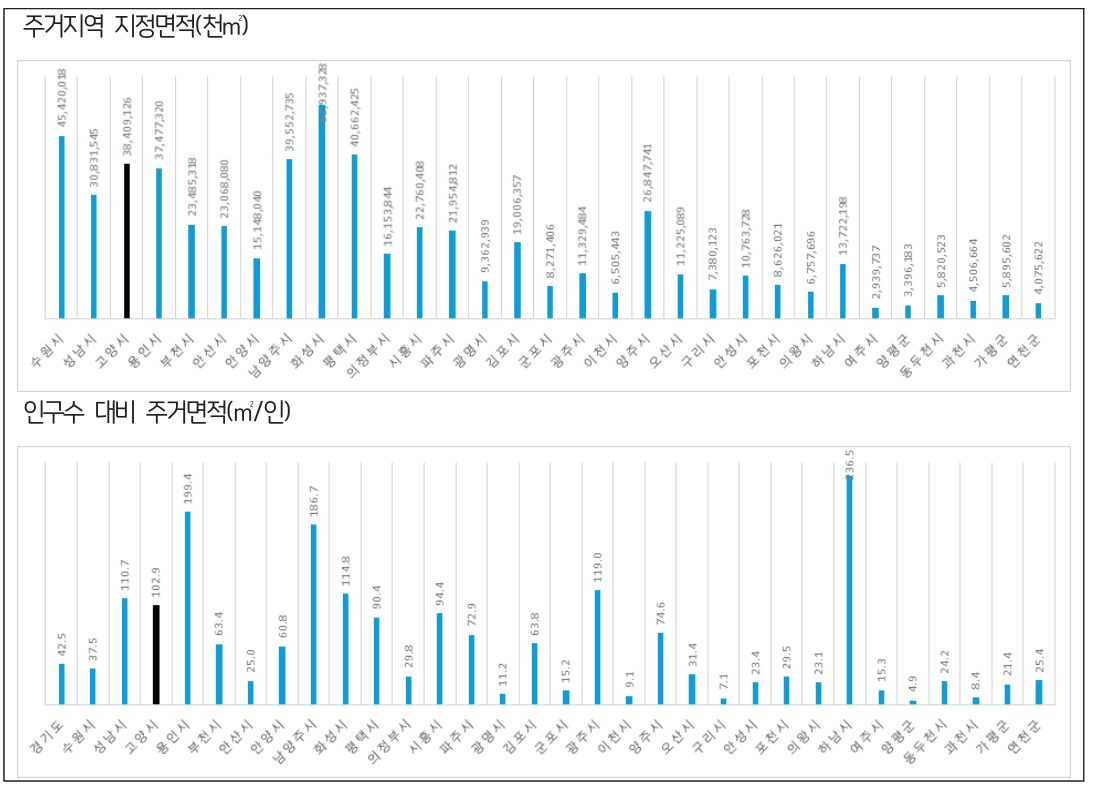
고양시의 용도지역의 대부분은 녹지지역이다. 고양시 도시지역 지정면적은 388,297천㎡로 이 중에서 녹지지역이 가장 많은 77%를 차지한다. 도시지역 중에서 주거지역이 차지하는 면적은 19.7%, 상업지역은 3.0%에 달한다.

[그림 3-1] 고양시 용도지역별 비율



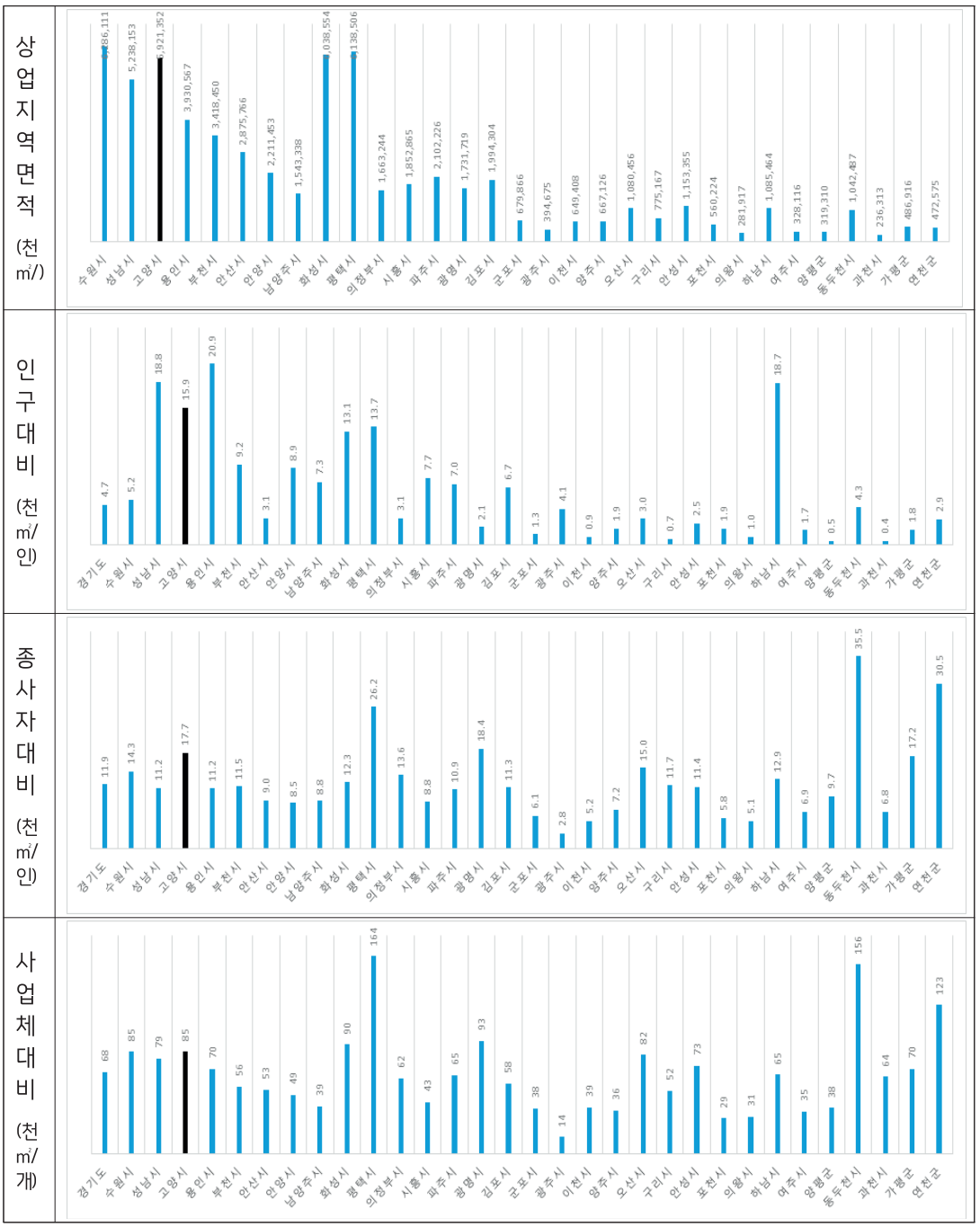
고양시 도시지역 중에서 주거지역 지정 면적은 화성시, 수원, 평택, 남양주 다음으로 높은 수치를 보인다. 인구수 대비 주거지역 면적은 경기도에서 7번째로 높은 수준을 보이는데, 지정된 주거지역의 면적은 인구수에 비해서는 상대적으로 높지 않은 수준을 보인다. 주거지역 지정면적이 많거나 인구대비 지정면적이 많은 지역은 대체로 대규모의 택지개발이 이루어진 지역이거나 지정된 지역으로 나타나고 있다. 주거면적이 가장 많은 화성, 평택, 남양주 등은 대규모의 택지개발이 이루어지는 지역이며 1인당 주거면적이 많은 지역은 하남, 용인, 남양주, 광주, 화성, 성남, 고양 등의 순이다. 이들 지역은 주로 서울에 인접한 주택 공급이 많았던 곳이다.

[그림 3-2] 경기도 지자체별 주거지역 면적 비교



상업지역의 면적을 살펴보면, 고양시 상업지역 지정면적은 평택, 화성, 수원 다음으로 많으며, 경기도 지자체 중에서 고양시 상업지역 지정면적은 상당히 높은 편이다. 상업지역에서는 인구의 다양한 활동이 이루어지는데, 지정된 상업지역의 면적을 사업체나 종사자, 인구 대비 지정된 면적을 살펴보면, 1인당 상업지역 면적은 경기도 내에서 4번째, 종사자당 상업지역은 5번째, 사업체당 상업지역은 6번째로 많은 것으로 나타났다. 인구수에 비해 지정된 상업지역의 면적은 상대적으로 높은 편이다. 고양시는 종사자 1인당 상업지역 면적(㎡/인)이 17.7㎡로 경기도 평균 11.9㎡에 비해 1인당은 고양시가 1인당 5.8㎡가 더 많고. 사업체당 상업지역 면적은 고양시가 85㎡인데 반해 경기도는 67.6㎡로 고양시가 17.4㎡ 더 많다. 경기도의 평균적인 종사자 수나 사업체 수에 비해 더 많은 면적을 사용하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-3] 경기도 지자체별 상업지역 면적 비교

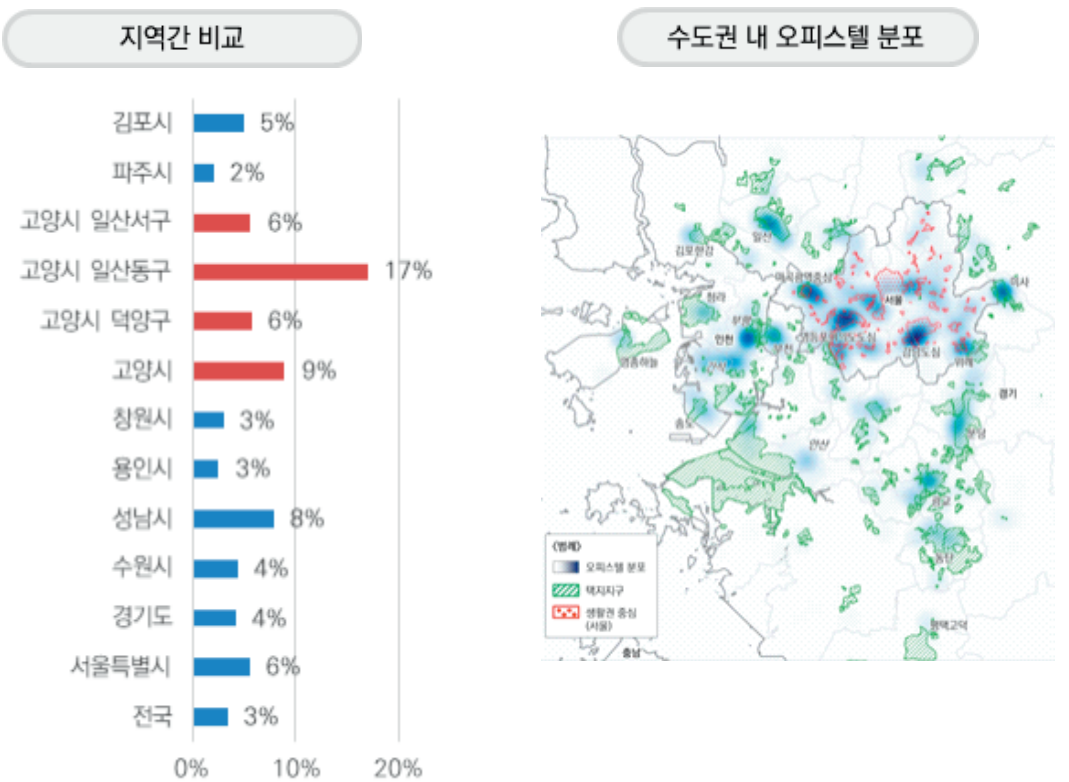


2. 고양시 오피스텔 공급 현황

1) 오피스텔 분포

고양시 오피스텔 거주가구 비율은 2021년 기준 전체 일반가구의 9%로 경기도 4.2%의 전국 3.4%에 비해 2배 이상 많고, 서울 5.7%에 비해서도 매우 높은 수준을 보이고 있다. 특히 일산동구는 오피스텔 거주 가구 비율이 2021년 기준 17.1%로 전국 행정구역 중에서 가장 높은 비율을 기록하였다. 인구 규모가 유사한 수원은 4.4%, 용인 2.6%, 성남 7.9%로 고양시에 비해 낮은 수준이다. 고양시와 인접한 파주는 3.1%, 김포는 5.1%에 불과하다.

[그림 3-4] 지역별 오피스텔 공급 분포



자료: 통계청 인구주택총조사(2020)

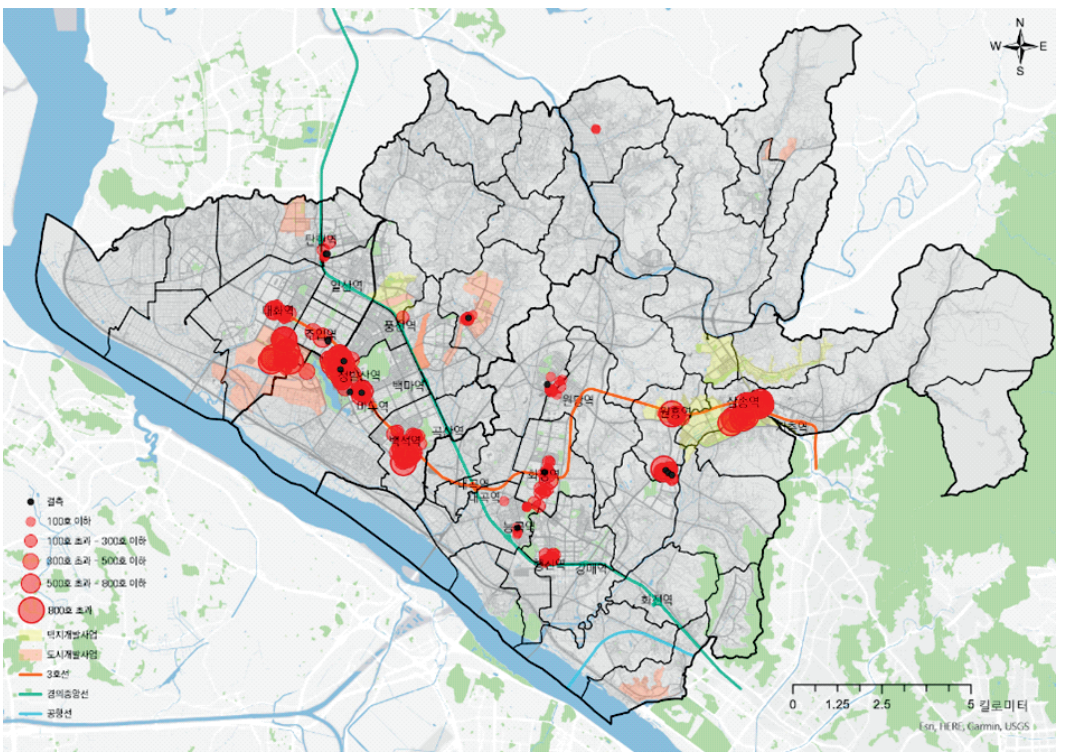
출처: 건설산업연구원

서울시 내 오피스텔의 분포를 살펴보면, 부도심 지역이나 상업이나 업무기능 중심지에 오피스텔이 공급되었지만, 경기도의 경우는 대규모 개발사업이 진행되는 지역이나 상업 업무기능이 높은 지역에서 주로 공급이 이루어졌다.

고양시 오피스텔의 공급 시기를 보면, 2005년 이전에는 일산신도시와 주변 지역 그리고 구도심에서 부분적으로 되었다가 2015년 이후에는 택지발사업이나 도시개발사업 등 대규모의 개발사업이 이루어진 지역에서 공급이 이루어졌고, 이 외에 기존 도심과 연접한 지역에서 오피스텔이 공급이 부분적으로 이루어진 것으로 나타났다.

고양시 내 오피스텔의 입지는 대체적으로 지하철 3호선을 따라 공급이 되었으며, 최근 공급된 삼송과 원흥, 킨텍스 일원에 집중하여 분포하고 있다.

[그림 3-5] 고양시 내 오피스텔 분포



출처: 연구자 정리

1) 고양시 오피스텔 거주 가구

고양시는 전국 기초자치단체 중에서 오피스텔에 거주하는 가구가 가장 많으며, 고양시 거처유형 중에서 오피스텔이 차지하는 비중은 타 지자체에 비해 매우 높게 나타난다.

고양시에서 오피스텔에 거주하는 가구는 전체의 9%에 달하는데 특히 일산동구는 2021년 기준 17.1%로 전국 행정구역 중에서 가장 높은 비율을 기록하였다. 일산서구는 5.7%, 덕양구는 5.8%로 일산동구에 오피스텔이 집중하여 분포하고 있다. 주요 지역별 오피스텔 거주 가구의 변화를 살펴보면 다음 표와 같다. 전국적으로도 오피스텔 거주 가구 비중은 증가하였다.

[표 3-1] 고양시 및 경기도 주요 도시의 오피스텔 거주 가구 비율 변화 (단위 천 명, %)

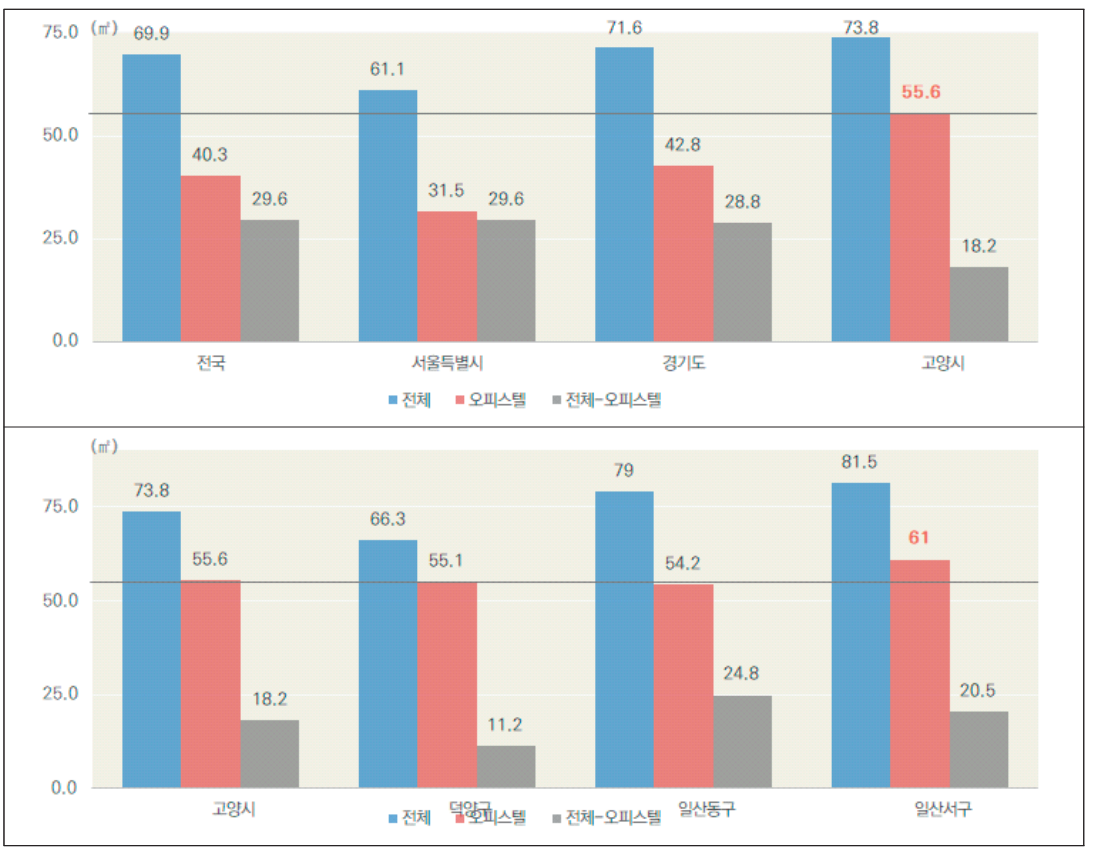
구분	일반가구 전체		오피스텔 거주가구		증가가구		오피스텔거주비율	
	2015	2021	2015	2021	일반가구	오피스텔	2015년	2021년
전국	18,717.2	20,966.5	320.2	713.6	2,249.3	393.4	1.7%	3.4%
서울시	3,705.3	3,949.1	115.0	223.4	243.8	108.4	3.1%	5.7%
경기도	4,288.7	5,161.3	86.5	218.3	872.6	131.7	2.0%	4.2%
고양시	345.2	404.4	20.3	36.4	59.1	16.0	5.9%	9.0%
수원시	421.0	469.4	7.6	20.8	48.4	13.2	1.8%	4.4%
성남시	349.8	367.7	18.0	29.1	17.9	11.1	5.2%	7.9%
용인시	318.6	388.4	3.3	10.0	69.8	6.8	1.0%	2.6%
창원시	385.1	415.6	8.3	12.6	30.5	4.3	2.2%	3.0%
고양시	345.2	404.4	20.3	36.4	59.1	16.0	5.9%	9.0%
덕양구	150.5	185.4	2.4	10.8	34.9	8.5	1.6%	5.8%
일산동구	99.0	114.0	16.0	19.5	15.0	3.5	16.2%	17.1%
일산서구	95.7	104.9	2.0	6.0	9.2	4.0	2.1%	5.7%
파주시	138.5	174.7	0.1	3.7	36.3	3.6	0.1%	2.1%
김포시	114.8	178.1	0.6	9.0	63.3	8.4	0.5%	5.1%

<출처> 국가통계포털

전국에서 오피스텔에 거주하는 가구가 2015년 1.7%에서 2021년 3.4%로 증가하였다. 고양시는 같은 기간 5.9%에서 9.0%로 크게 증가하였다. 오피스텔의 증가 수준을 보면, 고양시에서 일산동구에 비해 덕양구와 일산서구에서 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 고양시의 경우, 지난 5년간 오피스텔 거주가구가 크게 증가한 지역은 덕양구로, 총 8.5천여 가구가 증가한 것으로 나타났다. 2015년에 덕양구 내 오피스텔 거주가구 비율은 1.6%에 불과했지만, 2021년에는 5.8%로 크게 증가하였다. 경기도 내 타 지자체도 오피스텔 거주가구가 증가하였는데, 성남은 2015년에 전체가구 중에서 5.2%가 오피스텔에 거주했지만, 2021년에는 오피스텔에 거주하는 가구가 7.9%로 증가하였다.

다음으로 오피스텔의 면적을 살펴보면 다음 그림과 같다.

[그림 3-6] 지역별 거주 면적 비교



고양시 오피스텔의 평균적인 면적은 경기도의 평균 면적에 비해 넓으며 과거에 비해 면적이 커지는 경향을 보인다. 경기도 내 오피스텔의 주거면적은 2015년 평균 47.5㎡에서 2020년 43.4㎡로 줄어들었다. 오피스텔 공급 평형이 과거에 비해 소형화되고 있음을 알 수 있다.

반면, 고양시는 2005년 51㎡에서 2020년 55.6㎡로 같은 기간 동안 오피스텔의 주거면적이 증가하였다. 고양시 오피스텔은 과거에 비해 더 넓은 면적의 오피스텔이 공급되고 있음을 알 수 있다. 고양시에서 공급되는 오피스텔은 경기도의 평균적인 오피스텔의 규모에 비해 더 커지고 있으며, 고양시 오피스텔은 1~2인 가구와 같은 소형가구를 대상으로 하기보다는 2~3인 이상이 거처할 수 있는 면적 규모로 공급되고 있다.

[표 3-2] 지역별 거주 면적 비교 (단위: ㎡)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체	전국	68.4	69	69.4	70	70.4	70.1	69.9
	서울시	62	62.2	62.3	62	61.9	61.5	61.1
	경기도	70.4	70.9	71.2	72	72.2	72	71.6
	수원시	67	67.7	67.9	69.1	69.1	68.5	67.9
	성남시	67.6	68.8	69.2	69.5	69.7	69.7	69.7
	고양시	74.2	74.3	74.2	74.4	74.7	74.5	73.8
	덕양구	66.3	66	66.1	66.4	66.8	66.7	66.3
	일산동구	79.4	80.2	79.9	80	80.5	80	79
	일산서구	81.3	81.3	81.4	81.7	82	81.9	81.5
	용인시	85.9	85.4	85.2	85.2	85.1	84	84
	창원시	69.1	70.1	71.2	72.2	73	73.8	73.6
오피스텔	전국	43.7	43.7	42.5	42.1	41.8	40.8	40.3
	서울시	37.3	36.1	34.9	34.2	33.4	32.2	31.5
	경기도	47.3	47.6	46.2	45	44.7	43.4	42.8
	수원시	47.9	47.7	47.5	44.1	44.8	44.8	45.4
	성남시	49	50.7	50	49.4	48.7	48.5	48

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
	고양시	51	52.6	52	51.4	56.6	56.8	55.6
	덕양구	32.7	33.8	34.9	40	54.5	54.7	55.1
	일산동구	56.1	57.6	57	56.1	56.5	55.7	54.2
	일산서구	32.3	32.4	32.3	32	60.2	63.4	61
	용인시	40.2	38.9	40.4	41	40.8	38.7	38
	창원시	53	52.5	49.7	48.9	48.5	46.6	46

<출처> 국가통계포털

2021년 기준 오피스텔에 거주하는 가구수가 가장 많은 지자체는 고양시인데, 36만 가구가 오피스텔에 거주하고 있다. 다음으로 많은 가구가 오피스텔에 거주하는 지자체는 성남시로 2.9만 세대가 오피스텔에 거주하고 있다.

[표 3-3] 대도시 오피스텔 거구가구와 주거면적 비교 (단위: 가구, ㎡)

구분	일반가구(가구)	오피스텔 (가구)	오피스텔 가구당 주거면적 (㎡)
전국	20,966,546	713,562	40.3
서울특별시	3,949,073	223,375	31.5
경기도	5,161,338	218,279	42.8
인천광역시	1,161,995	82,336	51.5
고양시	404,366	36,352	55.6
성남시	367,728	29,143	48
수원시	469,364	20,773	45.4
용인시	388,446	10,036	38.0
창원시	415,591	12,568	46.0

<출처> 국가통계포털

오피스텔에 거주하는 가구 비율이 가장 높은 행정구역(행정구 포함)은 일산동구로

전체 일반가구의 17.1%를 기록하였다. 두 번째로 높은 구는 서울시 영등포구, 경기도 하남시, 서울 중구, 경기 분당구, 서울 강서구, 서울 금천구 등의 순으로 나타났다.

[표 3-14 지역별 거주 면적 비교 (단위: ㎡)

	행정구역별(시군구)	일반가구 (가구수)	오피스텔 일반가구 (가구수)	오피스텔 거주가구 비율
1	경기 고양시 일산동구	114,017	19,528	17.1%
2	서울 영등포구	162,176	26,617	16.4%
3	경기 하남시	121,746	17,497	14.4%
4	부산 중구	20,603	2,578	12.5%
5	경기 성남 분당구	177,221	21,305	12.0%
6	서울 강서구	244,060	28,270	11.6%
7	서울 금천구	102,955	11,586	11.3%
8	인천 중구	59,905	6,600	11.0%

<출처> 국가통계포털

2) 오피스텔 공급 특성

오피스텔 공급 특성을 파악하기 위해 고양시 내 총 142개 사업지를 대상으로 분석하였다. 분석하는 과정에서 건축물대장에서 확인되지 않은 정보는 네이버부동산의 정보를 추가하여 확인하였다.

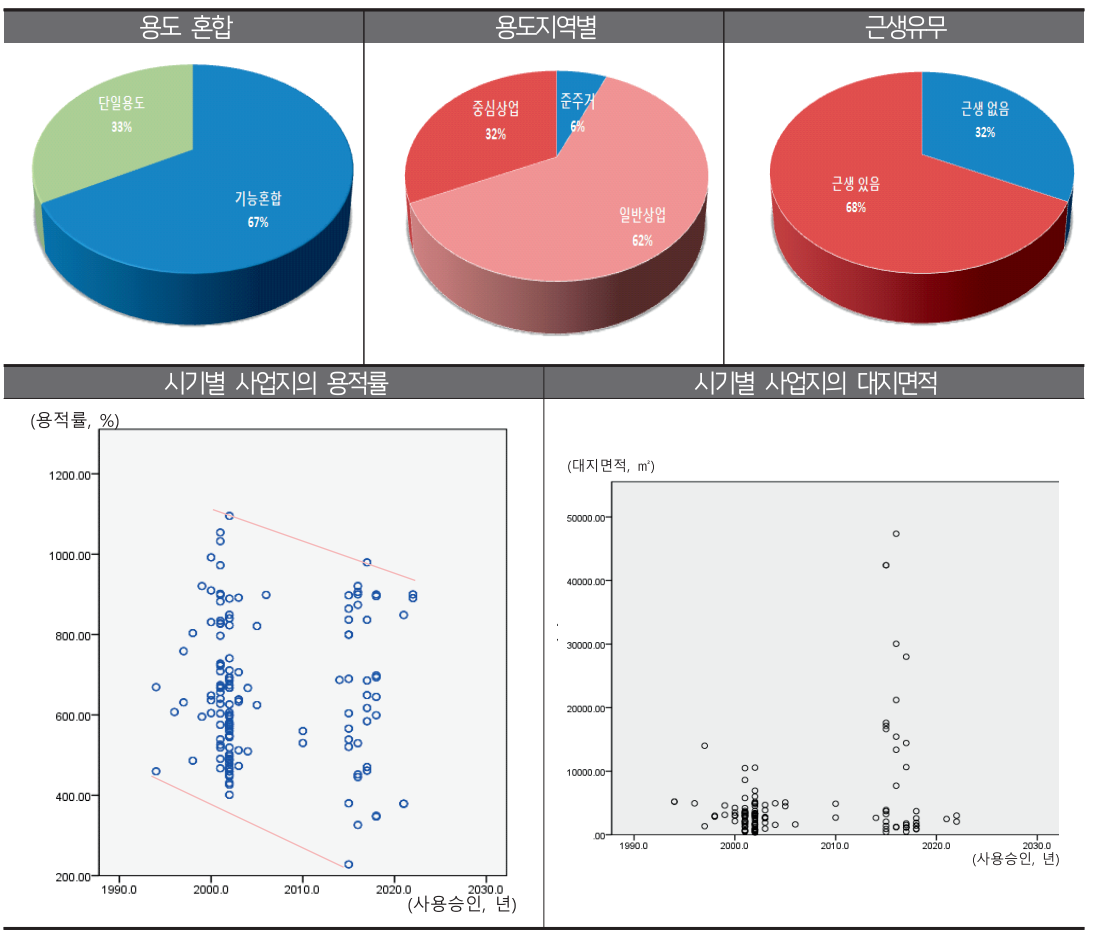
오피스텔을 공급한 사업지는 오피스텔 이외 다른 용도를 혼합하여 공급하는 경우 전체사업지의 67%를 기록하였다. 사업지를 기준으로 오피스텔 단일용도로 공급된 사업지는 전체의 33%이며 이 외에 오피스텔 이외의 용도가 혼합된 사례는 67%로 대부분 오피스텔과 다른 용도가 혼합되어 공급이 이루어지고 있다.

혼합된 용도는 주로 근린생활시설로, 오피스텔과 근린생활시설이 혼합된 경우가 전체의 68%를 차지한다. 나머지 32%는 근린생활시설 이외의 용도가 혼합되어 공급이 이루어지고 있다. 용도지역별로 살펴보면 전체사업지의 94%가 상업지역에서 공급되었으며, 상업지역 중에서도 일반상업지역 64%, 중심상업지역 32%가 공급되었다. 이 외의 준

주거지역에서 6%가 공급된 것으로 나타났다.

오피스텔이 공급된 사용승인일을 살펴보면 다음 그림과 같다. 2000년대 초와 2015년 전후에 오피스텔 사업이 활발했는데, 이는 택지개발사업이 이루어진 시기로, 1기 신도시인 일산신도시와 삼송택지개발사업, 기타 도시개발사업 등 대규모 주택 공급이 이루어지면서 오피스텔의 공급도 증가하였다.

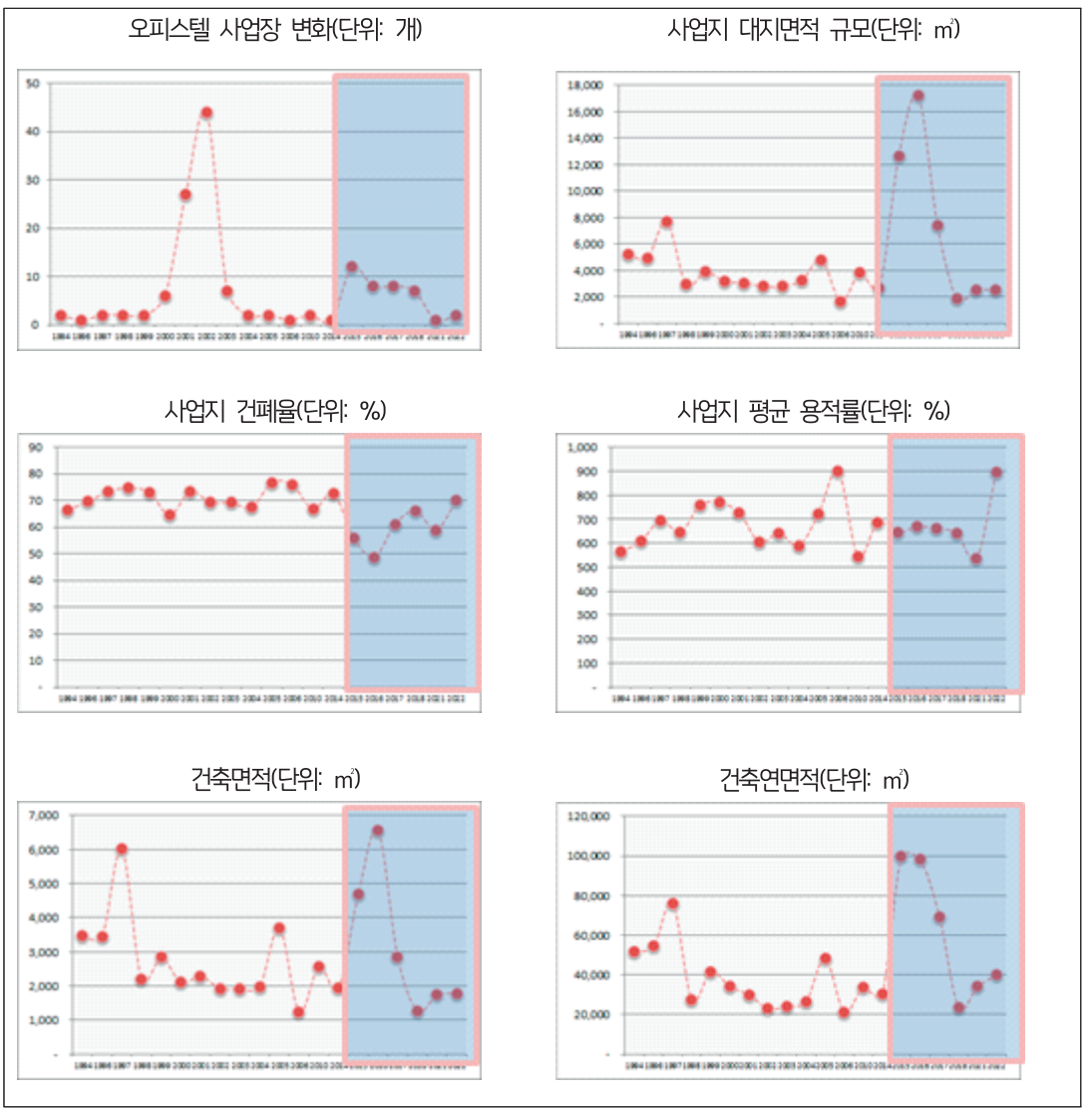
[그림 3-7] 고양시 오피스텔 공급지 특성



오피스텔이 공급된 사업지의 대지면적을 보면, 2015년 전후에 공급된 사업장의 대

지면적이 더 넓고 건축면적이나 연면적도 더 넓은 것으로 나타났다. 시기별 용적률을 살펴보면, 2000년대 전후에 용적률이 상대적으로 높았으며, 최근 공급된 오피스텔 사업장의 용적률이 다시 증가한 것으로 나타났다.

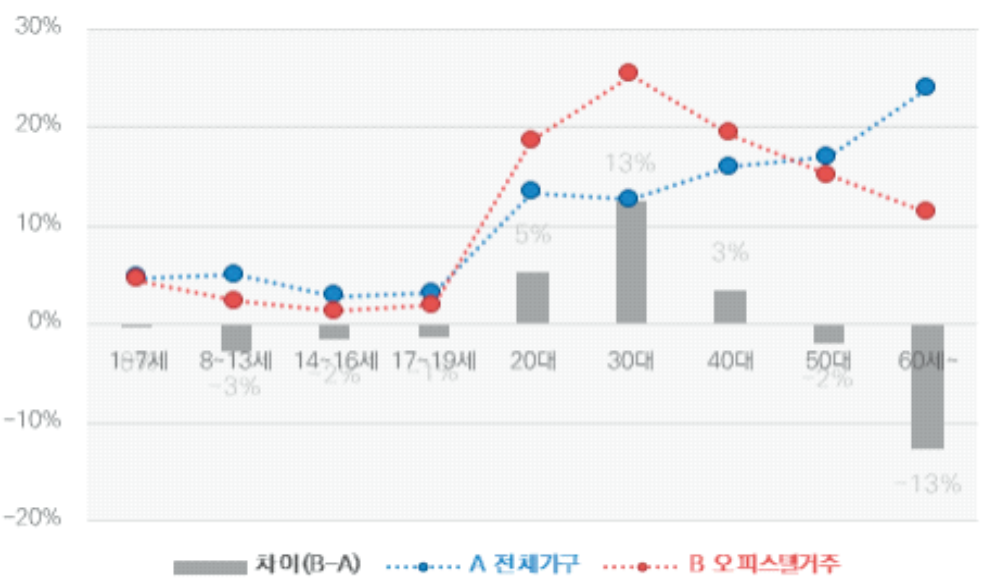
[그림 3-8] 연도별 고양시 오피스텔 공급 사업 특성



3) 고양시 오피스텔 거주 가구의 특성

2020년 5월 기준 고양시 내의 오피스텔 27,226실 대상으로 거주 가구원 수를 조사한 결과 51,906명이 거주하고 있으며, 세대원의 연령별로는 30대의 구성이 가장 높게 나타났다. 오피스텔 거주 가구의 연령별 구성 비율을 조금 더 자세히 살펴보면, 일반가구의 연령별 구성비와 유사한 것은 19세 미만 학령인구 비율은 큰 차이가 없다. 오피스텔 거주 미취학 아동 연령 비율은 일반가구 구성 비율과 유사한 수준으로 두 집단 간 1% 미만의 차이를 보이고 있다. 8-13세는 오피스텔 거주 인구비율이 2%(일반가구 5%), 14-16세는 1%(일반가구 3%), 17-19세는 2%(일반가구 3%)를 기록하고 있다. 학령기 연령을 보면 오피스텔에 거주하는 인구비율보다 일반가구의 비율이 다소 높게 나타났다.

[그림 3-9] 고양시 오피스텔 거주 가구와 일반가구의 연령별 분포



<자료> 국가통계포털

반면, 오피스텔에 거주하는 인구 중에서 20대, 30대, 40대는 일반가구의 구성비율에 비해 높게 나타났다. 오피스텔에 거주하는 인구 중에서 20대 비율은 19%, 30대는 25%,

40대는 19%를 기록하였는데, 이는 일반가구 중에서 20대 비율이 13%, 30대 13%, 40대 16%에 비해 높은 수치이다. 오피스텔에 거주하는 50대의 비율은 15%로 일반가구의 50대 비중 17%에 비해 근소하게 낮게 나타났다. 오피스텔에 거주하는 인구비율은 고양시 60세 이상의 비율도 24%에 비해 낮은 11%를 기록하고 있다.

고양시 오피스텔 거주자의 연령대별 구성을 보면, 20대부터 40대의 비율이 일반가구의 구성비에 비해 높게 나타난다. 오피스텔에 거주하는 50대의 비율도 일반가구의 50대 비율과 크게 차이가 나타나지 않는다. 이러한 이유는 고양시에 공급되는 오피스텔의 면적과 관련이 높을 것으로 판단된다. 고양시 오피스텔 거주가구의 평균 주거면적은 이전보다 증가하고 있고, 경기도의 평균적인 면적보다 더 넓게 나타나고 있다. 이처럼 고양시에 공급되는 오피스텔은 1~2인이 생활할 수 있는 소형평형의 오피스텔뿐만이 아니라, 3인 이상의 가구가 거처할 수 있는 중형 평형의 공급 비중이 높기 때문으로 예상된다.

4) 주택재고 검토

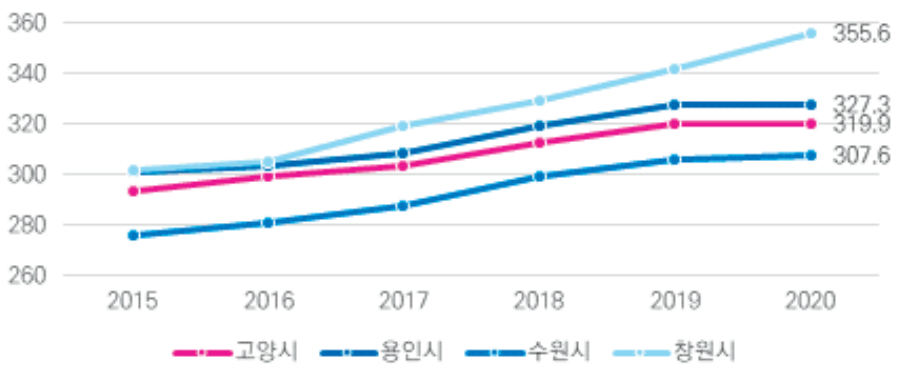
고양시에서 공급된 오피스텔은 경기도에서 공급된 주택면적 규모보다 넓은 평형으로 공급이 이루어지고 있으며, 과거보다 더 넓은 규모의 주거용 오피스텔이 공급되고 있다. 이러한 경향을 통해 오피스텔이 주택수요를 보완하는 역할을 하는 것으로 추론할 수 있다.

오피스텔이 주택수요와 관련이 있는지 확인하기 위해 고양시의 주택재고 수준을 살펴보았다. 우선 천 명당 주택 수를 살펴보면 다음과 같다. 인구 규모가 유사한 특례시와 비교해보면, 비수도권에 위치한 창원이 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 고양시의 천 명당 주택 수는 수원보다 높은 수치를 보이고 용인보다는 낮게 나타났다.

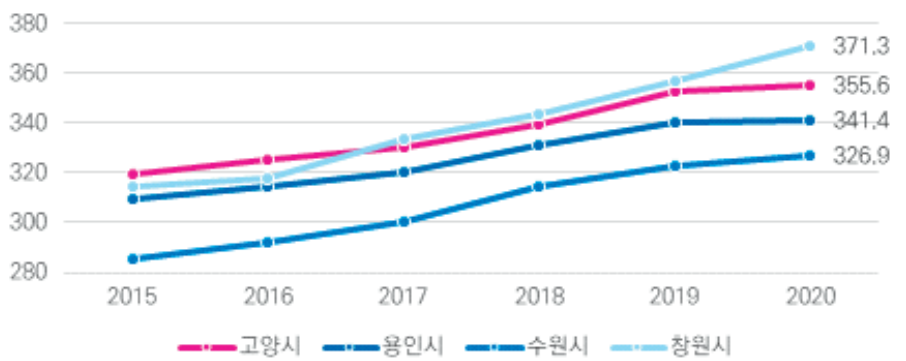
오피스텔(준주택)이 포함된 주택 이외의 거처를 포함하여 천 명당 주거용의 수준을 비교해 보면 천 명당 주택 수 비교 결과와는 다소 차이가 있다. 주택 이외 거처를 포함한 천 명당 주거용은 수도권 대도시 중에서 고양시가 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 즉 인구대비 주택 수는 타 특례시에 비해 많지 않지만, 오피스텔을 포함한 주거용은 인구대비 높은 수준이라고 할 수 있다.

고양시의 경우 삼송택지개발사업, 덕은도시개발사업 등 대량의 주택 공급이 주로 덕양구에서 이루어졌다. 덕양구에서는 상대적으로 많은 주택이 공급되었지만, 일산동구나 일산서구에서는 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 이에 천 명당 주택 수나 주택 이외 거처를 포함한 인구 대비 주택 수는 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 여기서 구별 천 명당 주택 수를 비교해보면, 일산서구와 일산동구는 큰 차이를 보인다. 하지만, 오피스텔을 포함한 주택 이외의 거처를 포함하면, 일산동구와 서구의 인구 대비 거처 수 차이는 근소한 편이다. 일산동구에 비해 일산서구의 주택 공급 수준이 더 높아 보이지만, 실제 주거지의 공급 수준은 일산동구의 재고가 더 많다.

[그림 3-10] 특례시 인구 천 명당 주택 수 비교



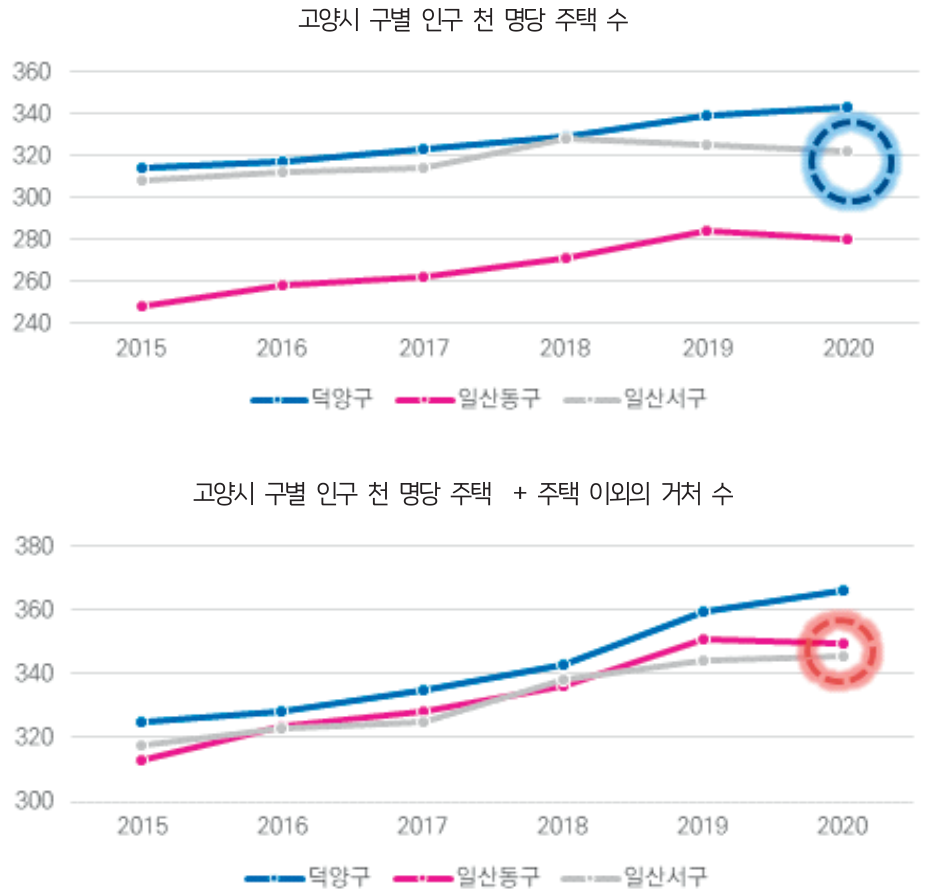
특례시 인구 천 명당 주택 수



특례시 인구 천 명당 주택 + 주택 이외의 거처 수

〈자료〉 국가통계포털

[그림 3-11] 고양시 구별 인구 천 명당 주택 수 비교



<자료> 국가통계포털

2020년 기준 고양시 인구 천 명당 주택 수는 319.9호로 서울(314.6호)보다 높고, 전국(357.4), 경기(332.7)보다 낮다.

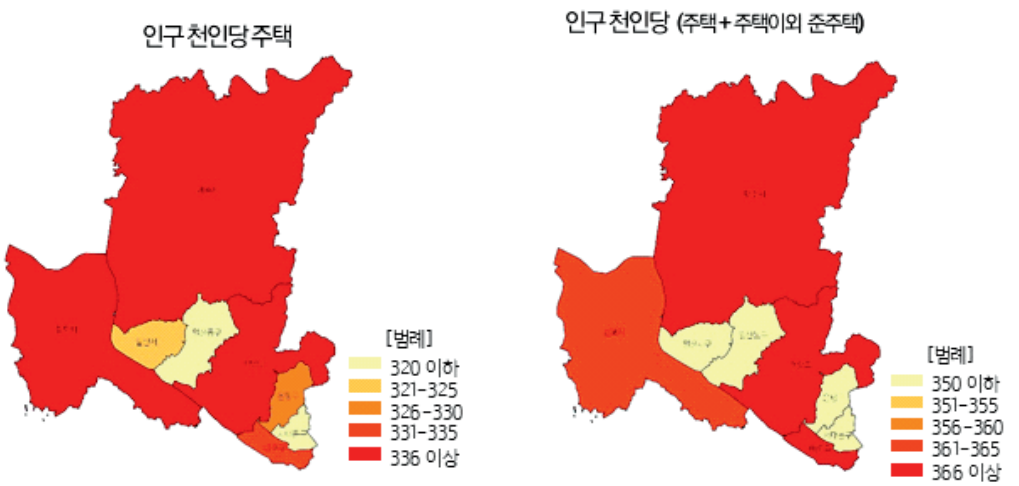
인접한 파주시와 덕양구의 천 명당 주택 수는 높게 나타났는데, 이에 반해 일산서구, 동구, 서대문은 주변에 비해 낮다. 고양시 일산동구와 일산서구의 천 명당 주택 수는 주변에 비해 낮고, 주택 이외 거처를 포함해도 경기 경의권, 서울 서북권에 비해 낮다.

고양시의 인구 대비 주택 수 또는 준주택을 포함한 주거용 재고는 특례시 중에서 높은 편이지만, 고양시와 인접한 서울 서북권 그리고 경기 경의권에 비해서는 상대적으로

낮은 수준을 보이고 있다.

앞서, 고양시 미분양이 타 지역에 비해 낮은 수준을 보이고 있고, 고양시의 노후주택 수가 높은 수준이라는 점을 감안하면 신규주택 수요가 상대적으로 높을 것으로 예상된다. 이에 상대적으로 높은 신규주택 수요가 오피스텔 공급을 유도하고 있음을 유추해볼 수 있다.

[그림 3-12] 고양시 인접 지역 인구 천 명당 주택 수



제2절 고양시 지역별 공급 사례

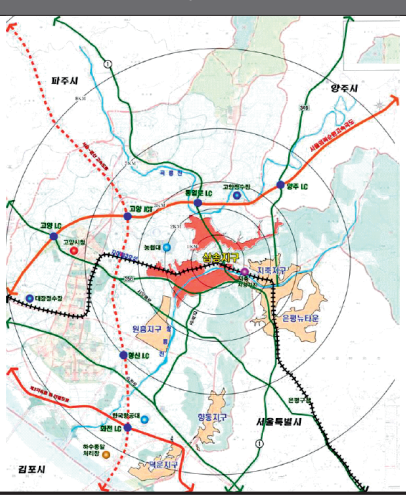
1. 신규개발지 사례: 삼송택지개발지구

1) 고양 삼송지구 택지개발사업 개요

고양 삼송지구의 개발은 정부에서 추진하는 국민임대주택 100만 호 건설 정책에 부응하고자 추진되었다. 이 사업의 목적은 수도권 무주택 서민 및 저소득층의 주거 안정을 위한 국민임대주택 단지를 조성하여 서민층 주거 공간을 확보하는 것이다.

고양 삼송 택지개발사업은 LH(한국토지주택공사)를 시행자로 하고, 공공주택특별법에 의한 택지를 조성하기 위해, 5,085,420.5㎡를 지정하였다. 인구는 6.6만 명, 세대수로는 약 2.6만 세대를 수용하는 것으로 계획하였으며, 2006년 8월 승인을 받은 이후 13년이 지난 2019년 12월까지 진행되었다.

[그림 3-13] 고양 삼송지구 택지개발사업 개요

구분	사업 개요	위치도
위치	경기도 고양시 덕양구 삼송동, 동산동, 신원동, 오금동, 원흥동, 지축동 일원	
계획인구 및 세대	66,272인(25,941세대)	
면적	5,085,420.5㎡	
사업 기간	2006년 8월 16일 - 2019년 12월 31일	

출처: 김리영 외, 2020, 계획이익의 합리적 공유방향

고양 삼송 택지개발사업은 사업이 진행되는 동안 지구 지정 총 6차례, 개발계획변경은 25차례, 실시계획변경은 24차례에 걸쳐 변경되었다. 택지개발수립계획이 최초로 이루어졌을 때와 최종적인 토지이용계획을 비교해보면, 사업지 내 주택건설 용지는 최초보다 증가하였고, 주거용지 중에서 준주거 및 주상복합 용지가 추가되었다.

삼송 택지개발사업은 잦은 계획변경으로 인해 당초 계획에 비해 주택 수는 9,745호, 인구는 22,541명이 증가한 것으로 나타났다[22]. 최초의 계획에서 변화된 주택호수와 인구는 당초보다 각각 60.2%와 51.5%가 증가하였다. 계획변경으로 인해 인구밀도도 증가했는데, 당초 85.9인/ha보다 44인/ha 명이 더 높은 130.3인/ha 수준으로 증가하였다.

문제는 또 다른 곳에도 존재한다. 바로 계획에 반영되지 않은 인구문제이다. 삼송 택지개발사업의 오피스텔 공급에 따른 계획인구의 미반영과 고양시의 추가적 부담이 그 예이다. 택지지구 내 도시지원시설 용지는 당초에는 공장형 벤처기업을 위한 자족 용지로 계획되어 있었다. 하지만 LH는 용지 매각이 용이치 않자 오피스텔을 공급할 수 있도록 변경하였다. 이는 자족 기능의 약화와 주거 기능의 증가를 불러오게 된다.

공동주택이 아닌 오피스텔로 공급하게 되면, 첫째, 계획인구에 반영되지 않게 되어 실제 필요로 하는 기반 시설, 공공시설의 수요를 증가시키게 된다. 둘째, 주거지역을 고려한 토지이용이 이루어지지 않은 지역에 용도만 전환되어 실제 거주하는 가구는 주거에 필요한 시설 접근성이 낮아지는 문제가 발생할 수 있다.

삼송 택지개발사업의 잦은 용도 변경와 자족 용지의 주거 용지로의 전환 과정에서 기반 시설의 수요가 충분히 반영되지 못한 것은 결국 지역에 실제 거주하는 주민과 고양시의 추가적인 재정부담으로 귀결될 수밖에 없다.

---

22) 김리영 외, 2020 계획이익의 합리적 공유방향 내용 참조

[표 3-5] 계획변화에 따른 주택 및 오피스텔 공급 변화

구분	최초 승인 (2006.12.11.)		최종 변경 (2019.12.31.)		증감(호수, 인)		변화율(%)	
	호수	인구수	호수	인구수	호수	인구수	호수	인구수
합계	16,196	43,731	25,941	66,272	9,745	22,541	60.2%	51.5%
단독	1,999	5,398	2,105	5,598	106	200	5.3%	3.7%
일반형			708	1,882				
블록형			1,397	3,716				
공동주택	14,197	38,333	22,547	57,249	8,350	18,916	58.8%	49.3%
아파트			21,139	53,507				
연립주택			1,408	3,742				
주상복합	-	-	1,289	3,425	1,289	3,425	-	-
세대당인원	2.7인/세대		2.66인/세대					
인구밀도	85.9인/ha		130.3인/ha					
기능변경에 의한 인구증가								
도시지원시설 → 오피스텔	-	-	5,904	15,044	5,904	15,044		
상업용지 내 오피스텔	-	-	3,283	9,994	3,283	9,994		

<출처> 김리영 외, 2020, 계획이익의 합리적 공유방향

이렇게 도시지원시설에서 오피스텔로 변경되어 공급되는 양은 5,904호이며, 여기에 상업용지 내 오피스텔공급량은 3,283호로 택지개발지구 내 공급되는 오피스텔은 총 9,187호에 이른다.

계획에 미반영된 인구에 필요한 기반 시설의 면적은 어느 정도일까? 오피스텔 거주 가구원 수 증가에 따른 소요 기반 시설 면적을 파악하기 위해 택지개발사업에서 계획된 인구당 공공시설 용지를 추정한 후, 오피스텔 거주 인구수에 상응하는 기반 시설 면적을 추정하였다. 이와 같이 추정한 오피스텔 거주 인구는 약 2.5만 명으로, 이들에게 필요한 기반 시설 면적은 1,205,126㎡로 추정되었다. 이를 조성원가 수준으로 계산해보면, 2,654억 원가량으로 추정된다.

[표 3-6] 미반영된 인구와 필요 기반 시설 면적 추정

구분	오피스텔 추가 공급 세대 및 총면적		추정 인구	추가 소요 기반 시설의 비용 추정	
	세대수	총 전용주거면적 (㎡)		추가 소요 기반 시설(㎡)	추가 비용 합계 (만원)
도시지원시설용지	5,904	362,560	15,044	724,106	15,948,067
상업용지	3,283	192,832	9,994	481,020	10,594,588
합계	9,187	555,392	25,038	1,205,126	26,542,655

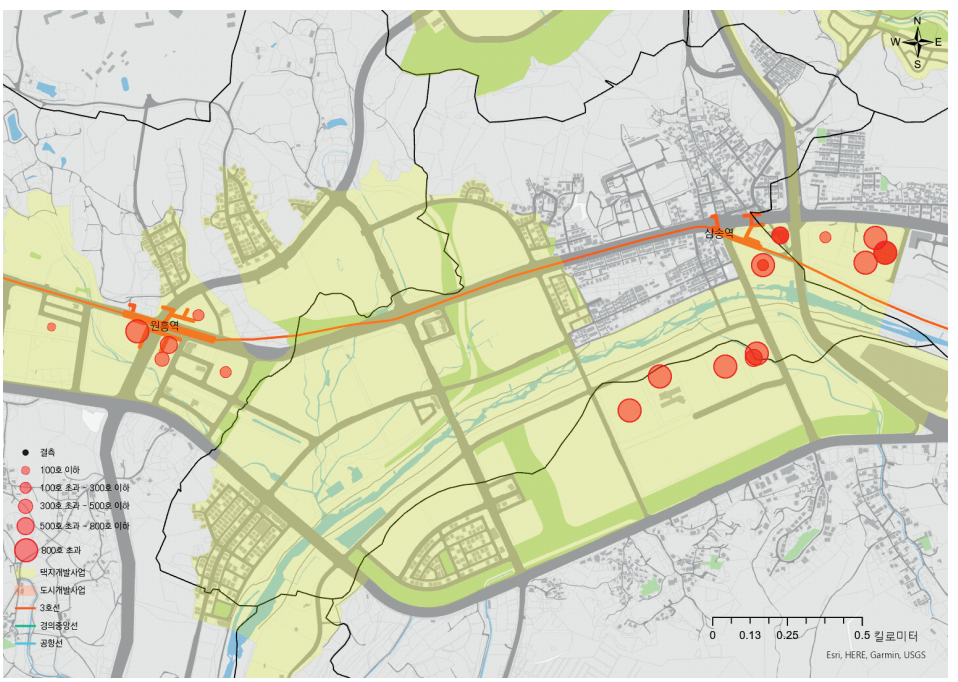
주: 비용 추계 시 단위 면적당 조성원가 적용

<출처> 김리영 외, 2020, 계획이익의 합리적 공유방향

2) 상업지역 내 오피스텔 공급

삼송택지개발사업지구 내 오피스텔의 분포를 살펴보면 다음 그림과 같다. 오피스텔이 주로 입지한 지역은 삼송역과 원흥역 주변의 상업지역 그리고 준주거지역 내이다.

[그림 3-14] 고양 삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차)



삼송 택지개발사업 지역 내에서 상업지역은 원흥역과 삼송역 주변에 지정되었고, 이 두 지역에서 오피스텔이 공급되었다. 이에 원흥역과 삼송역 두 지역에서 공급된 오피스텔의 현황을 살펴보도록 한다.

[그림 3-15] 고양 삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차)

우선 원흥역 주변에 지정된 상업지역에는 대부분 오피스텔이나 공동주택이 공급되었다. 상업지역임에도 업무기능이나 상업기능보다 주거용 비율이 더 많은 것으로 나타나고 있다.

원흥역에 공급된 오피스텔 용적률은 520%에서 979%, 공공주택은 450% 미만으로 공급되었다. 대부분이 오피스텔이나 공동주택(주상복합)과 같은 주거용이 공급되면서 상업지역의 업무기능과 상업기능은 줄어들게 되었다.

[표 3-7] 고양 삼송지구 원흥역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 개요

구분	오피스텔			공동주택	
	원흥역 푸르지오	원흥역 봄	티오피클래식	로얄듀크비스타2차	삼송원흥역 센트럴푸르지오
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	36.95	69.94	69.82	54.97	59.23
용적률(%)	979.62	837.08	520.68	448.08	448.95
동수	4	1	2	3	4
대지면적(㎡)	14,437.50	3,238.00	3,704.00	10,886.90	13,348.30
건축면적(㎡)	5,335.11	2,264.77	2,586.01	5,985.00	7,906.16
연면적(㎡)	191,441.64	43,665.57	31,283.69	75,257.59	83,351.77
저/최고층	47/49	20/20	21/21	32/35	35/38
혼합여부	○	○	○	○	X
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	아파트	아파트
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	판매시설	-
허가일	2017.06.	2015.10.	2015.07.	2017.01.	2015.09.
사용승인일	2021.01.	2018.06.	2018.02.	2020.04.	2018.07.
총 세대수	1,192	463	270	598	450
~ 20㎡					
20-40㎡		397	162		
40-60㎡	414	60	108		
60-85㎡	778	6			
85-100㎡					
100~130㎡				300	450
130㎡~				298	
기타					

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

[그림 3-16] 고양 삼송지구 원흥역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 현황

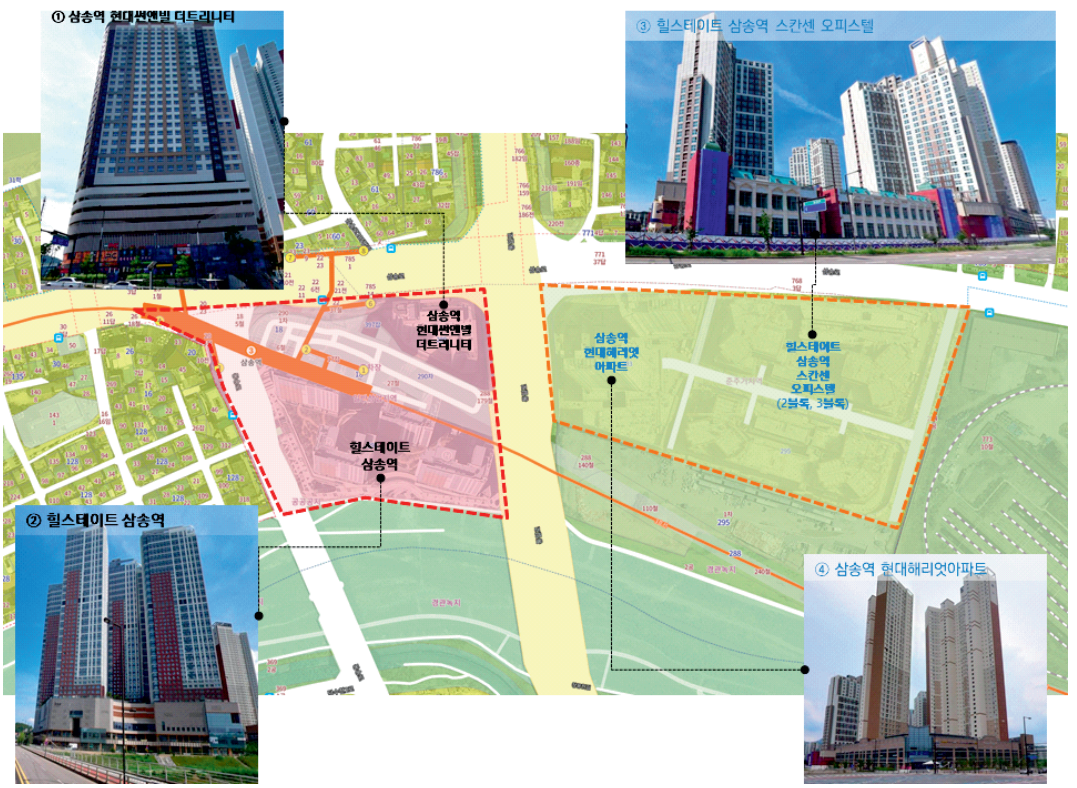
<출처(상)> 네이버지도 거리뷰 이미지

<출처(하)> 연구자 직접 촬영

다음으로 삼송역 주변 사례도 원흥역의 사례와 유사하며, 삼송역 주변 상업지역은 전체가 오피스텔로 공급이 되었다는 점에서 차이가 있다. 삼송역에 인접한 준주거지역에서도 주거용 오피스텔 공급이 이루어졌다. 공급된 오피스텔의 세대 규모는 600세대 이상 최대 1381세대 수준으로 대규모 주거용 오피스텔이 공급되었다. 상업지역 내 오피스텔은 용적률이 900%에 가깝게 적용받았지만, 준주거지역의 오피스텔은 고양시 조례로 정한 준주거지역 최대 허용 용적률인 380% 이하로 공급되었다는 차이가 있다.

즉 유사한 입지 특성을 가질 뿐 아니라 동일한 주거 형태로 공급되었지만, 상업지역 내 오피스텔은 2배 이상의 용적률을 적용받게 되었다. 특히 상업지역으로 지정된 면적은 매우 협소하여 실제 상업이나 업무기능이 발달하기에는 미흡한 지역으로 보인다.

[그림 3-17] 고양 삼송지구 삼송역 주변 오피스텔 및 공동주택(아파트) 현황



<출처> 네이버지도 거리뷰 이미지

[표 3-8] 고양 삼송지구 삼송역 주변 오피스텔 개요

구분	오피스텔				공동주택
	삼송역현대썬앤빌더트리니티	힐스테이트 삼송역	힐스테이트 삼송역스칸센 (2블록)	힐스테이트 삼송역스칸센 (3블록)	삼송역 현대헤리엇
용도지역	일반상업	일반상업	준주거	준주거	준주거
건폐율(%)	69.13	66.93	51	56	59.65
용적률(%)	897.57	873.90	379.48	379.66	379.49
세대수	638	976	1,381	1,132	364
동수	1	4	2	2	2
대지면적(㎡)	3,905.00	15,434.00	15,049.3	12,001.2	12,900.10
건축면적(㎡)	2,699.49	10,330.13	7,700.59	6,807.64	7,694.38
연면적(㎡)	62,588.85	190,572.22	102,342.8	79,165.85	82,297.96
저/최고층	29/29	47/49	17/25	13/24	39/41
혼합여부	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	아파트
비주거용	근린생활시설	판매시설	근린생활시설	근린생활시설	판매시설, 업무시설
허가일	2015.11.	2016.01.	2018.01.	2018.01.	2017.06.
사용승인일	2018.10.	2019.06.	2021.11.	2021.11.	2020.10.
총 세대수	638	976	1,381	1,132	364
~ 20㎡			114	89	
20-40㎡	352		1,267	1,043	
40-60㎡	286				
60-85㎡		972			
85-100㎡					364
100~130㎡		4			
130㎡~					
기타					

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

2. 킨텍스 주변

1) 킨텍스 지역 토지이용 현황

고양시 킨텍스가 위치한 지역은 일반상업지역으로 주변에서 이루어지고 있는 토지이용 역시 일반상업지역의 비중이 높다. 킨텍스부터 호수공원까지는 근린공원으로 연결되었고, 2018년 8월에 킨텍스 제1전시장과 제2전시장, 지원시설, 고양관광문화단지 일부 등을 포함하였다.

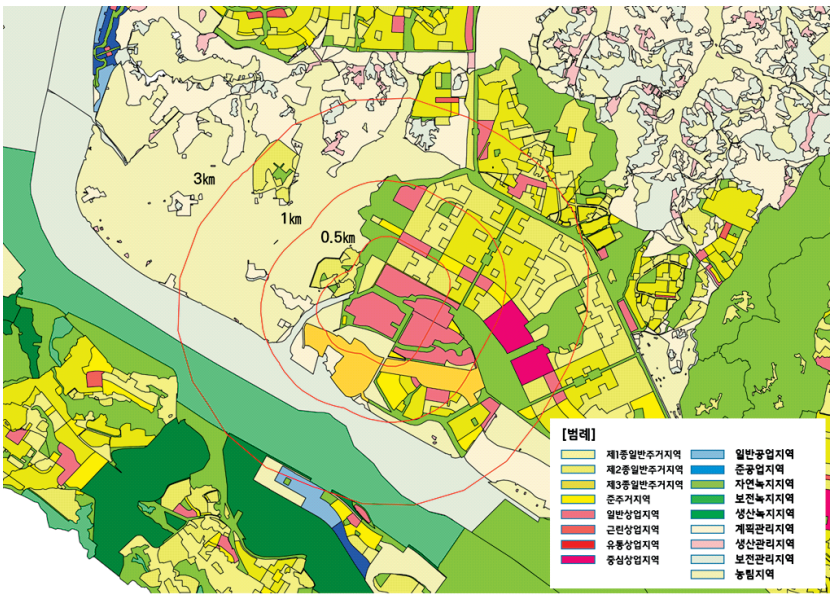
고양 킨텍스 국제회의 복합지구 주변의 토지이용 현황을 살펴보면, 가장 근접한 반경 500m 이내의 용도지역은 일반상업지역 비중이 37.4%로 가장 높다. 그리고 제2종일반주거지역 12.1%, 제1종일반주거지역 11.4% 등의 순이다. 반경 1km 이내 용도지역 역시 일반상업지역의 비율이 18.5%로 가장 높으며, 이 외에 자연녹지, 제2종일반주거 지역 등의 순으로 나타나고 있다.

[표 3-9] 고양 킨텍스 국제회의 복합지구 일대 토지이용계획

구분		반경 500m	비중(%)	반경 1㎞	비중(%)
도시지역	제1종일반주거지역	402,038.8	11.4	856,612.9	6.8
	제2종일반주거지역	426,977.8	12.1	1,270,428.1	10.0
	제3종일반주거지역	69.7	0.0	1,080,279.1	8.5
	준주거지역	65,170.8	1.8	523,750.8	4.1
	일반상업지역	1,326,267.0	37.4	2,341,279.6	18.5
	근린상업지역	0	0.0	0	0.0
	중심상업지역	0	0.0	58,966.1	0.5
	일반공업지역	0	0.0	0	0.0
	자연녹지지역	708,739.9	20.0	2,131,850.6	16.8
	보전녹지지역	0	0.0	0	0.0
	생산녹지지역	0	0.0	0	0.0
관리지역	계획관리	2,475.1	0.1	531,717.2	4.2
	생산관리	1,810.4	0.1	1,810.4	0.0
	보전관리	71,502.2	2.0	923,911.0	7.3
농림지역		536,679.7	15.2	2,937,872.3	23.2
합계		3,541,731.4	100.0	12,658,478.1	100.0

<출처> 김리영 외, 2020, 킨텍스 지역 발전을 위한 토지이용 방향 연구

[그림 3-18] 고양 킨텍스 국제회의 복합지구 일대 토지이용 현황



<출처> 김리영 외, 2020, 킨텍스 지역 발전을 위한 토지이용 방향 연구

킨텍스 주변 도보권 내의 토지이용은 일반상업지역 비중이 높은 편이다. 그러나 인접한 상업지역 내에 주거용 오피스텔이 입지해 있어 상업 기능 등이 연계된 기능 활성화에 제약 요인이 되고 있다. 상업지역 내 주거 기능이 혼재되면서, 킨텍스와 관련이 있는 지원시설이 입지하지 못하고, 이로 인해 상업시설이 활성화되지 못한 한계가 있다.

다음으로, 주거가 입지한 용도지역이 상업지역이라는 점은 여타 지역 사례와 차별적이다. 주거 기능이 주거지역에 입지해야 용도 간의 상충이 발생할 여지가 낮다. 타 지역의 경우 제2종일반주거지역에서 준주거지역 내에 주거지가 형성되어 있으나 고양시는 상업지역 내에 주거용 오피스텔의 비중이 높아 주된 기능(킨텍스 지원기능)과 부수적 기능(주거 기능)이 상충하고 있다.

2) 킨텍스 주변 오피스텔

킨텍스 1단계와 2단계 지구단위계획을 보면 아래 그림과 같다.

[그림 3-19] 한국국제전시장 1단계, 2단계 지구단위계획

한국국제전시장 1단계 지구단위계획

<출처>

킨텍스 1단계 지구단위계획의 위치는 일산서구 대화동 2306번지 일원이며, 면적은 754,797㎡이다. 용도지역은 일반상업지역 625,458.1㎡(82.9%), 자연녹지지역

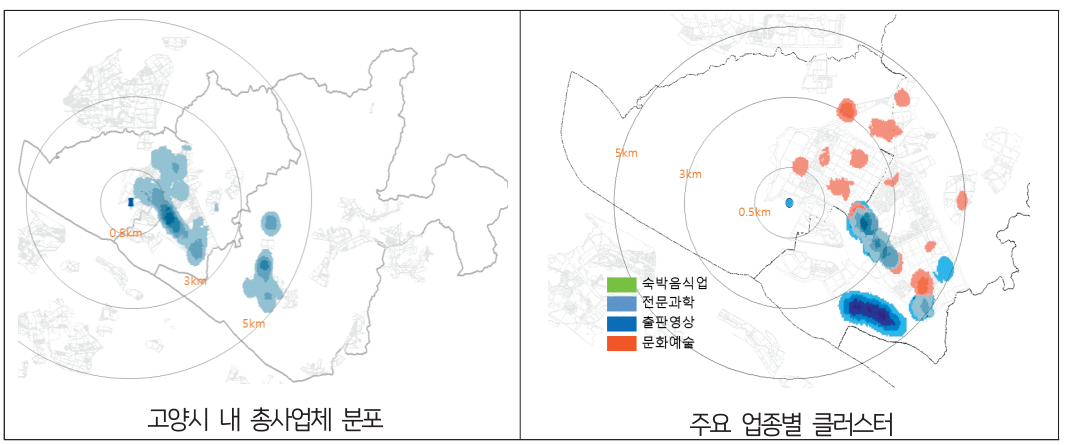
129,338.9㎡(17.1%)로 구성되어 있으며 부지별 계획에 따르면, 한국국제전시장 1단계, 부대시설, 복합시설, 업무시설, 숙박시설 등이 포함되어 있다.

킨텍스 1단계 업무시설 부지에는 주거용 오피스텔(대방노블랜드)이, 킨텍스 2단계 복합시설 부지에는 주거용 오피스텔(현대힐스테이트, 포스코 더샵) 등이 입지하면서 숙박시설 및 판매시설 등의 부지와 주거용 부지가 혼재되었다. 킨텍스 지원 부지에 마이스 산업의 성장에 필요한 전후방 연계산업 시설이 입지하기보다 주거용 시설이 입지하게 되면서 지역 전체의 발전을 저해하고 갈등이 발생하는 문제가 나타났다.

2019년 기준 고양시 내 일산동구 및 일산서구의 전체 사업체 수 중에서 숙박음식점 11,594개(29.6%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 출판, 영상, 방송업이 1,377개(3.5%), 전문과학 1,126개(2.9%), 예술, 스포츠 1,126개(2.9%) 순으로 분석되었다.

전체 사업체 수를 각각 500m, 1,000m, 1,500m, 3,000m의 거리로 구분하여 살펴보면 3,000m 반경에 15,056개(38.4%), 1,500m 반경에 3,601개(9.2%), 1,000m 반경에 1,395개(3.6%), 500m 반경에 69개(0.2%)의 사업체가 각각 분포하고 있다.

[그림 3-20] MICE 관련 반경별 업종별 사업체 수 분포



고양시 내 총사업체 분포 | 주요 업종별 클러스터

<출처> 김리영 외, 2020, 킨텍스 지역 발전을 위한 토지이용 방향 연구, 재구성

이를 마이스 관련 업종별 분포를 구체적으로 살펴보면, 500m 반경에서 숙박음식점 사업체 수는 40개(58.0%)로 가장 비중이 높았으며, 출판, 영상, 방송 사업체 수가 7개

(10.1%) 순으로 높았다.

킨텍스 주변에 공급된 오피스텔은 아파트와 함께 대규모의 주거단지를 이루고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 지원시설 부지에 대규모의 주거지가 형성되면서 킨텍스와 관련한 연관산업의 발달이 제약을 받고 있다. 상업지역에 입지한 오피스텔은 용적률이 500% 이상 900%에 이른다. 세대 규모와 공급된 평형도 소형보다는 중대형의 비중이 높게 나타난다. 따라서 2~3인 이상이 거주할 수 있는 규모로 공동주택과 동일한 주거용으로 공급되었다.

[그림 3-21] 킨텍스 일대 오피스텔 현황

<출처> 네이버지도 거리뷰 이미지

[표 3-10] 킨텍스 주변 오피스텔 개요-1

구분	오피스텔				
	힐스테이트일산	일산더샵그라비스타	일산한류월드유보라더스마트	한류월드시티프라디움레이크	일산디엠시티스카이뷰
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	33.81	34.67	49.94	31.62	50.23
용적률(%)	799.95	799.62	649.33	529.66	905.89
세대수	1,054	1,020	924	337	804
동수	4	4	3	4	3
대지면적(㎡)	17,148.22	16,631.10	10,641.50	7,719.20	13,373.50
건축면적(㎡)	5,798.71	5,766.62	5,314.87	2,440.68	6,717.94
연면적(㎡)	185,104.15	171,107.53	108,852.54	55,507.19	166,733.43
저/최고층	46/47	48/49	4/36	29/29	49/49
혼합여부	○	X	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	판매시설		근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설
허가일	2015.09.	2015.10.	2017.04.	2016.04.	2016.08.
사용승인일	2019.03.	2019.06.	2020.10.	2018.11.	2020.04.
총 세대수	1,054	1,020	924	337	804
~ 20㎡					
20-40㎡			426		
40-60㎡			498		
60-85㎡	1,054	1,020		337	804
85-100㎡					
100~130㎡					
130㎡~					
기타					

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

[표 3-11] 킨텍스 주변 오피스텔 개요-2

구분	복합			
	킨텍스 꿈에그린	킨텍스 원시티 1블록	킨텍스 원시티 2블록	킨텍스 원시티 3블록
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	55.10	26.80	20.64	22.67
용적률(%)	689.80	358.31	359.47	359.27
세대수	1,100 (아파트) 780 (오피스텔)	297(아파트) 24(오피스텔)	959(공동주택) 86(오피스텔)	782(공동주택) 60(오피스텔)
동수	6 (아파트) 3 (오피스텔)	2 (아파트) 1 (오피스텔)	5 (아파트) 1 (오피스텔)	5 (아파트) 1 (오피스텔)
대지면적(㎡)	42,410.60	11,358.50	36,475.80	29,691.30
건축면적(㎡)	23,367.18	3,044.11	7,527.74	6,731.02
연면적(㎡)	458,789.65	58,711.29	185,228.58	153,973.51
저/최고층	49/49 (아파트) 45/47 (오피스텔)	34/49 (아파트) 1/12 (오피스텔)	43/49 (아파트) 1/23 (오피스텔)	28/49 (아파트) 1/16 (오피스텔)
혼합여부	○	○	○	○
주거용	아파트+오피스텔	아파트+오피스텔	아파트+오피스텔	아파트+오피스텔
비주거용	판매시설	근린생활시설		
허가일	2015.03.	2015.12.	2015.12.	2015.12.
사용승인일	2019.02.	2019.08.	2019.08.	2019.08.
총 세대수	1,100 (아파트) 780 (오피스텔)	297 (아파트) 24 (오피스텔)	959 (아파트) 86 (오피스텔)	782 (아파트) 60 (오피스텔)
~ 20㎡				
20-40㎡				
40-60㎡				
60-85㎡	780 (오피스텔)	24 (오피스텔)	86 (오피스텔)	60 (오피스텔)
85-100㎡				
100~130㎡	818 (아파트)	267 (아파트)	863 (아파트)	704 (아파트)
130㎡~	282 (아파트)	30 (아파트)	96 (아파트)	78 (아파트)
기타	공동주택(101동~106동): 6개동 오피스텔(201동~203동): 3개동	공동주택(101동~102동): 2개동 오피스텔(103동): 1개동	공동주택(201동~205동): 5개동 오피스텔(206동): 1개동	공동주택(301동~305동): 5개동 오피스텔(306동): 1개동

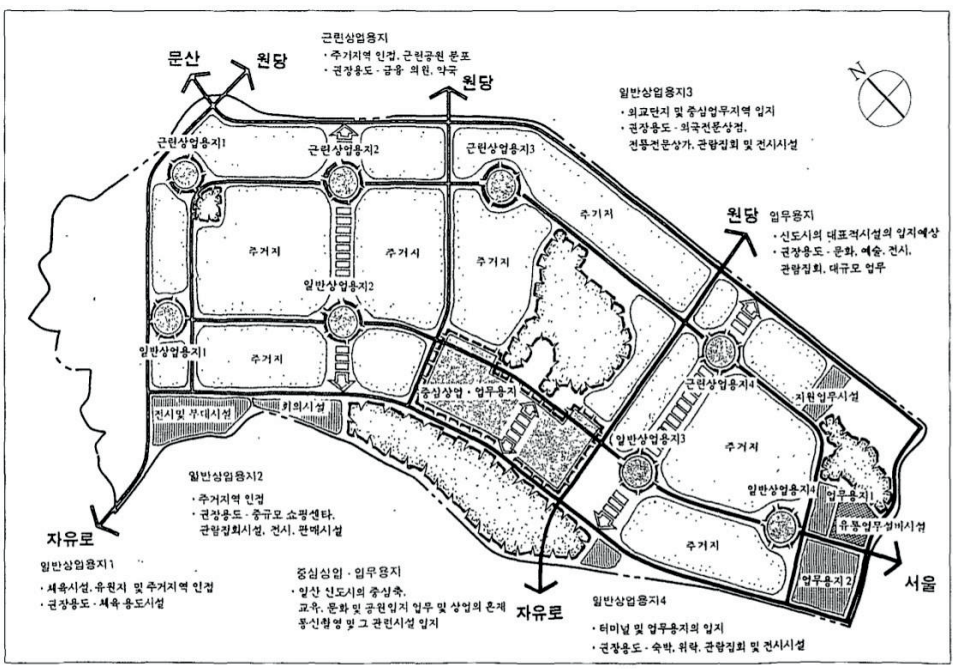
<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

3. 구도심 사례

1) 일산신도시: 마두역~정발산역

1989년에 수도권 주택가격 불안을 잠재우기 위해 주택 200만 호 공급과 더불어 수도권 5개 신도시 조성이 발표되었다. 일산신도시는 15,736천㎡ 규모에 6만 9천 세대 27만6천 명이 거주할 수 있도록 하였으며, 단독주택지를 많이 확보하고 공동주택지의 용적률을 낮추고 녹지공간을 충분히 확보하여 수도권 신도시 중 가장 낮은 1ha당 175명의 인구밀도를 유지하도록 하여 녹색의 자연환경 속에서 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 하였다(국토교통부 홈페이지[23]).

[그림 3-22] 일산신도시 상업업무용지 토지이용 구상



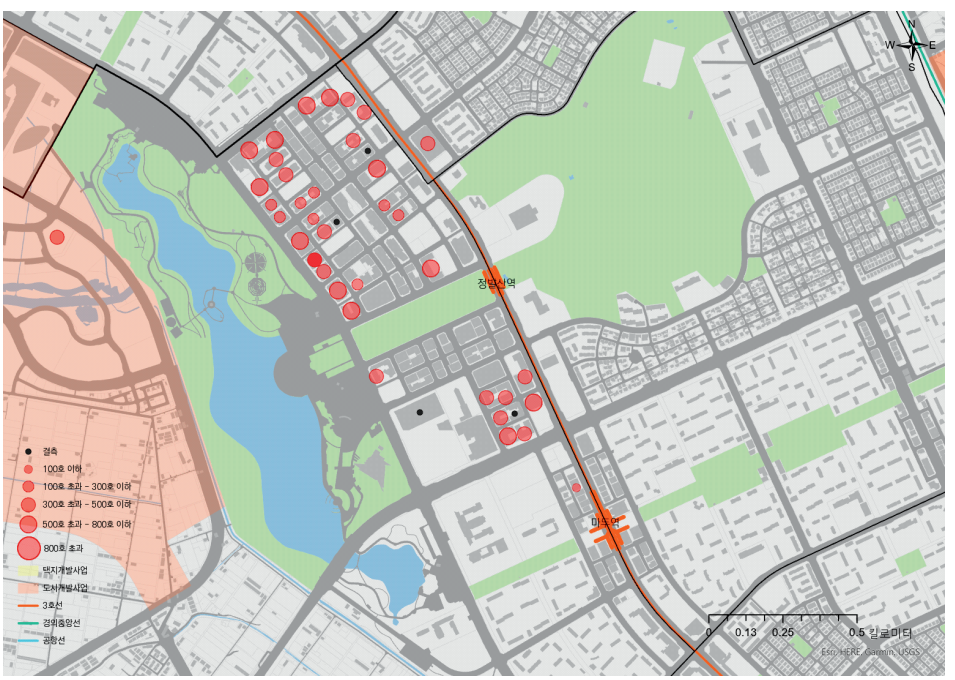
<출처> 한국토지공사, 일산신도시 개발사

23) 국토교통부 정책자료(https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=523)

주택용지는 이주자와 실수요자를 대상으로 하는 단독택지. 주거전용지역, 일반주거지역의 2개 부분으로 나누어 계획되었다. 단독주택지와 아파트단지 사이에 입지된 연립주택지에는 완충지대의 역할이 부여되었다. 전체 주택용지의 63.6%인 334만 6,089㎡의 공동주택은 아파트, 복합용도, 근린생활시설로 계획되었다. 상업·업무용지의 계획은 일산신도시의 중심축에는 중심상업 · 업무용지를, 주거단지 인접지에는 근린 상업용지를 조성하였으며, 외교단지와 운동장 등의 특수시설 주변에는 일반상업용지를 계획하고, 대규모 특수시설부지와 진입부분의 광로변은 업무용지를 계획하였다.

일산신도시의 오피스텔은 대체로 중심상업지역 내에 공급되었다. 특히 호수공원 북측의 중심상업 업무용지 내에서 오피스텔이 공급되었다. 신도시 조성이 계획적으로 이루어지고, 대규모의 상업지역 내에 소형가구를 위한 오피스텔 공급이 중심을 이루면서 상업지역 내 오피스텔은 상업기능과 업무기능을 보완하는 역할을 수행하였다.

[그림 3-23] 오피스텔 밀집지역 사례: 일산신도시 마두역 인근



[그림 3-24] 오피스텔 밀집지역 사례: 일산신도시 정발산역 주변

2) 원당, 시청 주변: 주교동(시청 앞) 주변 사례

고양시청 인근에서 공급된 공동주택이나 오피스텔의 세대 규모는 300세대 미만의 소규모로 공급이 이루어졌다. 공급된 평형도 소형 평형 위주로 공급되었으며, 시기별로 공급된 주거형태는 차이가 있다.

2000년대 초에 공급된 주거용은 오피스텔보다는 공동주택(아파트)이 더 많았으며, 세대규모는 35세대에서 162세대 규모로 대부분이 근린생활시설과 복합되었다. 2002년 공급된 오피스텔은 249세대 규모로 근린생활시설과 판매시설 등이 복합되어 건축되었다.

2016년 이후 공급된 오피스텔은 도시형생활주택과 오피스텔을 혼합한 형태로, 공급된 전용면적 규모는 소형가구가 거주할 수 있는 규모로 공급되었으며, 전용면적 60-85㎡의 오피스텔과 아파트가 공급된 사례도 있다. 2010년 이후 준주택 제도를 도입하고

도시형생활주택 공급이 점차 확대되었는데, 고양시청 인근 상업지역에서 도시형생활주택의 공급이 상대적으로 활발하게 이루어진 것으로 파악된다.

당시 도시형생활주택은 주차기준을 완화하고 공급 활성화를 유도했는데, 고양시청 인근의 주차난이 발생하던 지역에서 주차기준이 완화된 소형의 준주택 공급이 이루어졌다.

[그림 3-25] 고양시청 인근 일대 오피스텔 및 공동주택 현황

<출처> 네이버지도 거리뷰 이미지

[표 3-12] 고양시청 인근 일대 오피스텔 및 공동주택 개요

구분	오피스텔				공동주택			
	원당줌시티아파트	스카이팰리스	우분투포레스트	삼성홈타워	삼혜그린뷰	신정베스트빌	대동피렌체	고양주교세창짜임
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	69.93	69.77	68.87	75.78	78.33	55.5	69.55	69.82
용적률(%)	687.08	920.89	685.85	898.71	463.43	259.81	781.47	556.56
세대수	264(도생)	104	50	249	48	35	162	109
동수	1	1	1	1	1	2	1	1
대지면적(㎡)	1,976.40	1,254.60	1,338.40	1,626.90	1,304.4	408.8	2,168.3	2,698.6
건축면적(㎡)	1,382.17	875.38	921.73	1,232.94	1,021.79	226.88	1,508.13	1,884.25
연면적(㎡)	21,114.61	15,588.18	13,627.04	21,350.50	7,570.38	1,062.1	25,251.67	24,007.33
저/최고층	15/15 (도생)	14/14	15/15	14/14	14/14	5/6	18/18	13/13
혼합여부	O	O	O	O	O	X	O	O
주거용	도시형생활주택+오피스텔	아파트+오피스텔	도시형생활주택+오피스텔		아파트	아파트	아파트	아파트
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 교육연구, 판매시설	근린생활시설		판매및근린생활시설	근린생활시설
허가일	2018.05	2016.03	2016.01	2002.09	2002.04	2003.01	2003.03	2003.10
사용승인일	2020.10	2017.09	2019.01	2006.03	2003.06	2003.09	2006.02	2006.09
총 세대수	264(도생) 51(오피)	26 (아파트) 104(오피)	79(도생) 50(오피)	249(오피)	48	35	162	109
~ 20㎡	3(오피)							
20-40㎡	264(도생) 48(오피)		10(오피)	204(오피)				
40-60㎡			40(오피)	43(오피)		35		
60-85㎡		104(오피)	79(도생)	2(오피)				
85-100㎡		26 (아파트)			48			55
100-130㎡							160	54
130㎡~							2	
기타								

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부산

제3절 소결

고양시 상업지역 내 오피스텔 공급 현황을 종합해보면 두 가지 측면에서 현황과 문제점을 확인해볼 수 있다. 첫째, 오피스텔이 업무용으로 활용되기보다는 주거용 공급의 수단으로 활용되고 있다는 것이며, 둘째, 최근 고양시 내 오피스텔은 주로 신규 택지 개발이 이루어진 지역에서 공급되고 있다는 것이다.

최근 고양시에서 오피스텔 공급이 이루어지는 지역은 기존 구도심과 신규택지개발이 이루어진 지역으로 구분해 볼 수 있다. 특히 택지개발사업이나 도시개발사업, 공공주택사업 등 대규모 신규 개발이 이루어지는 상업지역 내에서 공급되고 있으며, 업무용보다는 주거용으로 공급되고 있다. 기존 구도심에서 공급되는 오피스텔 역시 업무용보다는 주거용으로 공급되고 있으며, 택지개발이 이루어지는 지역에 비해 소규모로 공급되고 있다. 택지개발사업지역 내에서는 지정된 상업지역의 대부분에 오피스텔이 공급되고 있지만, 기존 시가지 내에서는 대규모의 사업지를 확보하기 어렵다는 점에서 상대적으로 사업지의 규모가 작다는 특성을 보인다.

택지개발로 토지를 분양하는 경우, 상업지역이나 기타 부지의 매각이 용이하도록 오피스텔 공급을 허용해왔다. 이처럼, 택지지구 내에서 오피스텔을 공급하면서 다양한 문제가 초래되었다. 그 대표적인 예로, 킨텍스 주변지역과 삼송택지개발지구 사례를 들 수 있다.

킨텍스 주변지역은 상업지역으로 지정되어 있으나 상업지역 내에 대규모의 주거시설이 입지해 있다. 또한 킨텍스 지원시설 용지에 오피스텔이나 공동주택과 같은 주거용이 공급되면서 킨텍스 지원을 위한 상업, 업무시설 입지에 제약이 되는 실정이다. 상업지역에 주거 기능이 입지하면서, 국제회의 업무를 지원하는 시설이나 관련 산업과 연계된 시설들이 입지 하지 못하고 있다. 이는 주거지역에 필요한 기능과 상업지역에 필요한 기능이 상충되는 문제를 야기하여 킨텍스 지역발전에 제약이 되고 있다.

이뿐 아니라 삼송택지개발지구 내에서 자족용지를 분양성이 좋은 용도로 변경하는 것도 또다른 문제이다. 삼송택지지구 내 도시지원시설용지는 당초 공장형벤처기업을 위한 자족용지로 계획되어 있었지만, LH는 용지 매각이 용이치 않자 오피스텔을 공급할

수 있도록 계획을 변경하였다.

오피스텔은 주택법상 공동주택이 아닌 업무시설로, 택지개발사업 지역 계획인구에 반영되지 않는다. 이는 계획인구가 필요로 하는 기반 시설의 수요를 과소 추정하게 하는 원인이 된다. 주변 교통에 대한 영향을 비롯해 해당 택지지구 내 기반 시설, 공공시설 등이 과소 추정된 수요에 따라 계획이 이루어진다. 즉 공동주택이 아닌 오피스텔로 공급하게 되면, 계획인구에 반영되지 않게 되어 실제 필요한 기반 시설과 공공시설은 과소 공급될 수밖에 없다. 그리고 전체적인 토지이용이 고려되지 않은 채, 용도만 전환되어 실제 거주하는 가구는 주거에 필요한 시설 접근성이 낮아지는 문제가 발생하게 된다.

다음으로 구시가지 내에 공급된 오피스텔의 특성을 보면, 구시가지의 상업지역에주거 기능이 침투하면서 장기적으로 상업지역 발달을 저해하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다. 계획적으로 건설된 일산신도시의 경우는 대규모 상업지역 내에 주변 상업 기능을 저해하지 않는 수준으로 1, 2인 가구를 대상으로 한 오피스텔이 공급됨에 따라 상업지역의 활력이 유지될 수 있었다.

반면 구시가지는 계획된 신도시에 비해 상업지역 내에 주거 기능이 상업 업무기능을 잠식하면서 상업지역의 발전 잠재력을 저해할 수 있는 것으로 여겨진다. 주거 공간으로서 적합하지 않은 지역에 고층 고밀의 주거복합개발이 이루어지고 있어 결과적으로 상업지역이 가진 본래의 기능 활성화에 제약이 될 수 있는 것으로 보인다. 이는 상업지역의 기능 활성화 저해뿐만 아니라, 기반 시설에 대한 부담으로 작용할 수 있다. 아울러 소형의 오피스텔을 포함한 준주택 공급 시 주차기준 등의 설치 기준이 완화된다. 법에서 정한 것과 달리, 실제로는 주차 등 주변 기반 시설에 부담을 초래할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

신규택지개발사업에서는 대규모의 오피스텔 공급이 이루어질 수 있다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다. 다행히, 현재 덕은지구나 향동 등 공공택지는 오피스텔 공급을 규제하기 위한 지구단위계획이 수립되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, 여전히 상업지역 내 높은 밀도의 오피스텔이 공급될 수 있어 이를 면밀히 검토하고, 향후 발생할 것으로 예상되는 문제를 사전에 예방, 보완할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

이상 고양시 내에서 공급된 오피스텔의 특성과 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 고양시 내에서 공급되는 오피스텔은 대부분이 주거용 오피스텔이며, 전용면적 규모도 2~3인 이상이 거주할 수 있는 규모이다. 공급된 오피스텔은 업무기능이 아닌 주거용 수요에 대응하는 상품으로 공급된 것으로 판단된다. 둘째, 택지지구 내 과도한 상업지역 지정이 이루어지고, 택지지구의 상업지역에 대부분 주거용 오피스텔이 공급되었다. 여기서, 상업지역은 실제로는 준주거지역의 특성을 보인다는 점에서 상업지역으로 지정될 필요성이 낮다. 또한 상업지역의 면적이 상업과 업무기능을 수행하기에 적절치 않다는 문제가 있다. 셋째, 택지개발 과정에서의 오피스텔 공급 문제를 들 수 있다. 택지지구 내 인구계획에 반영되지 않아, 실제 거주하는 인구에 비해 기반 시설이 과소 공급되는 문제가 있다. 그뿐 아니라 자족용지를 오피스텔 공급이 가능하도록 변경하면서 전체적인 토지이용을 고려하지 않아 다양한 부작용을 초래했다. 마지막으로, 기존 시가지 내 기반시설의 부족 문제를 들 수 있다. 고양시청 인근 등 기존 도심에서는 기반 시설을 확충하기가 쉽지 않다. 기존 도심에서 공급되는 오피스텔은 그 규모가 작은데, 소형의 경우에는 주차시설 기준이 완화된다. 과거와 달리 1~2인가구의 차량 보유가 늘어나면서 주차문제가 심각한 구도심의 교통문제를 가중시킬 우려가 있다.

이상 고양시 사례를 종합해보면, 당초 기대한 오피스텔 공급의 긍정적 기대효과보다는 부정적 효과가 더 많은 것으로 판단된다. 이러한 결과는 현재의 용도용적제로는 오피스텔 공급의 부작용을 차단하는 데 한계가 있음을 의미한다. 따라서, 현재의 용도용적제를 개선하고 본래 토지이용제도와 고양시 여건에 부합하는 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

제 4 장
정책 방향 및 결론

제1절 고양시 상업지역내 오피스텔 정책 방향

제2절 종합 및 결론

제1절 고양시 상업지역내 오피스텔 정책 방향

1. 고양시 용도용적제 및 오피스텔 정책 종합

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조에 의한 용도지역은 '토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역'으로 정의하고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 및 시행령 30조에 의하면, 주거지역은 거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역으로, 상업지역은 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하는 데 필요한 지역을 지정하고 있으며, 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위해 필요한 지역은 제2종일반주거지역을, 중고층 주택은 제3종, 주거 기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업 기능과 업무기능을 보완하기 위해 준주거지역을 지정할 수 있다.

그리고 상업지역 중 중심상업지역은 도심·부도심의 상업 기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역으로 일반상업지역은 일반적인 상업 기능 및 업무 기능을 담당하는 데 필요한 지역을 지정하고 있다.

그러나 앞서 고양시 상업지역 내 오피스텔 공급 현황을 살펴본 결과, 이러한 용도지역 지정원칙과는 차이를 보이는 지역이 많았다. 특히 신규개발이 이루어진 지역의 상업지역 지정과 주거용 오피스텔의 공급은 상기 원칙을 따르지 않고 있다.

상업지역에 공급되는 주거용 건축물은 상업지역에 형성될 업무와 상업활동을 위한 공간을 잠식하는 문제를 발생시킨다. 또한 과도한 주거용 시설이 공급되면서 상업 및 업무기능과 상충되는 기능이 입지하게 되어 상업지역의 활력을 줄이기도 한다.

특히 자족 기능이 낮은 고양시에는 상업이나 업무기능 발달이 상대적으로 미약했다. 하지만, 사업체나 종사자에 비해 높은 수준의 상업지역이 지정되어 있다. 특히 택지개발

사업이 이루어진 지역, 또는 대규모의 개발사업이 이루어지는 지역에서 상업지역 지정이 많았던 것으로 판단된다. 이는 본래 용도지역이 가지고 있는 지정 목적에 충실한 토지이용이 이루어지지 않았음을 의미한다.

앞서 살펴봤던 삼송택지개발사업지구의 상업지역 지정이 그 단적인 예라고 할 수 있다. 삼송역과 원흥역 주변에 상업지역을 지정하였지만, 상업지역 내에 대규모의 오피스텔이 공급되었다. 주변에도 대부분 주거 기능이 주를 이루고 있다. 즉 상업기능이 중심이 되기보다는 주거가 주된 기능이고 상업 기능이 보완적으로 이루어지고 있다. 따라서 상업지역보다는 준주거지역이 더 적절해 보인다. 이는 장래 업무와 상업기능의 발달을 고려한 토지이용이 아니라 토지매각과 사업성을 높이는 수단으로 활용된 결과로 보인다.

즉, 주거와 상업, 업무기능 간 조화와 균형을 이룬 토지이용이 토대가 되어야 도시도 조화와 균형 있는 발전을 이룰 수 있을 것이다. 시장에서 수요와 공급에 의해 조화를 이룰 수 있지만, 현재 고양시 상업지역 내 오피스텔 공급은 조화보다는 외부효과에 의한 사회적 비용을 증가시키는 요인으로 작용하고 있음을 유추해볼 수 있다. 따라서 현재 상업지역 내 오피스텔 공급의 원칙과 방향을 재설정할 필요가 있다고 판단된다.

특히 삼송지역은 도시기본계획상 부도심 지역으로 공간계획을 수립하였으나 택지개발지구의 상업지역 내 주거용 오피스텔 공급은 지역의 경제기능, 업무기능을 저해하는 토지이용이 이루어졌다.

고양시 주거지역의 용적률은 타 지자체에 비해 상대적으로 강화된 기준을 적용(낮은 허용 용적률)하고 있는 반면, 상업지역은 상대적으로 완화된 기준을 적용(높은 허용 용적률)하고 있다. 이는 고양시 내 부족한 자족성을 강화하기 위한 토지이용 방향으로 이해할 수 있다.

그러나 현재 고양시 주택시장의 여건을 살펴보면, 주변 지역에 비해 상대적으로 낮은 주택 재고와 노후 주택 비율이 높은 점, 낮은 미분양 수준을 보인다. 이 같은 여건을 종합해보면, 신규주택에 대한 수요는 공급에 비해 높은 것으로 유추해볼 수 있다. 따라서 오피스텔이 주거용으로 공급되면서 나타나는 문제를 감안하면, 용도용적제의 강화와 함께 신규주택 수요에 대응할 수 있는 공급 방안이 필요하다고 판단된다.

주거 수요는 향후에도 지속될 가능성이 높고, 주거용으로 공급되는 지역은 주거지로

서 적절한 환경을 갖추어야 한다. 또한 상업지역 내 주거 기능이 혼재되면서 상업지역 본래의 기능을 담당하는 데 제약이 되는 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

상업지역은 부족한 자족 기능을 확보하기 위한 기능을 확보하는 데 활용할 필요가 있다. 하지만, 고양시 오피스텔이 공급된 상업지역들(택지개발사업지)은 본래 상업지역의 목적대로 상업이나 업무기능보다는 주거용 오피스텔 위주로 공급이 되고 있다. 따라서 상업지역에 입지하는 시설들이 본연의 역할을 수행할 수 있도록 공동주택 이외의 오피스텔 등 준주택을 포함한 주거용 공급은 제한하고, 업무, 상업 기능이 입지할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

2. 상업지역 내 오피스텔 공급 정책 방향

고양시 상업지역 내 오피스텔 공급 현황을 종합해보면, 고양시 내 오피스텔 공급은 전국적으로 가장 높은 수준이다. 고양시 관내 상업지역에서 오피스텔이 대부분 주거용으로 공급되고 활용되고 있다. 주거용 오피스텔이 공급되면서 상업지역 본래의 기능이 훼손되거나, 주거기능과 상업기능이 상충되면서 다양한 문제가 나타나고 있다.

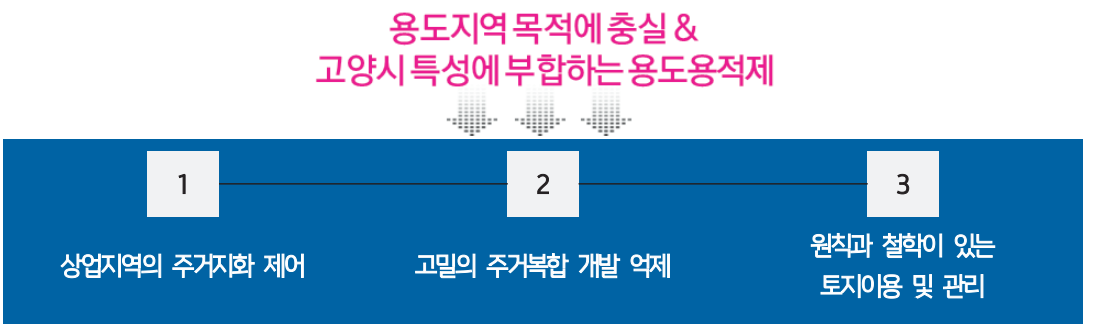
킨텍스 지원 부지의 상업지역 내 오피스텔 공급 사례, 삼송지구 역세권에서의 오피스텔 공급 사례, 기타 구도심에서의 오피스텔 사례에서 보듯 상업지역 내 오피스텔 공급은 주의가 필요하다고 판단된다.

고양시 상업지역 내 오피스텔을 포함한 주거용의 용적률 기준은 타 지자체 사례에서 살펴볼 수 있듯이 주거지역의 기준을 초과하지 않는 범위에서 설정하는 것이 바람직하다. 용도지역 중에서 제2종일반주거지는 중층의 주거지를, 3종일반주거지는 중고층의 주거지를 설정하고 있다. 고양시에서 공급되는 오피스텔의 용적률도 주거용에 준하여 적용할 필요가 있다. 따라서 고양시의 용도용적제는 제2종일반주거지역에서 준주거지역 사이의 용적률을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

즉, 상업지역 내에서는 주거용(오피스텔을 포함한 준주택) 공급을 최소화하여 상업지역의 기능 활성화를 저해하는 요인을 해소할 필요가 있다. 상업지역이 가진 본래의 기능에 충실한 토지이용이 이루어질 수 있도록 오피스텔을 포함한 주거용이 공급되는 경

우, 용적률을 강화하여 적용하는 방향을 설정할 필요가 있다고 판단된다.

[그림 4-1] 고양시 용도용적제 정책 방향



<저자 작성>

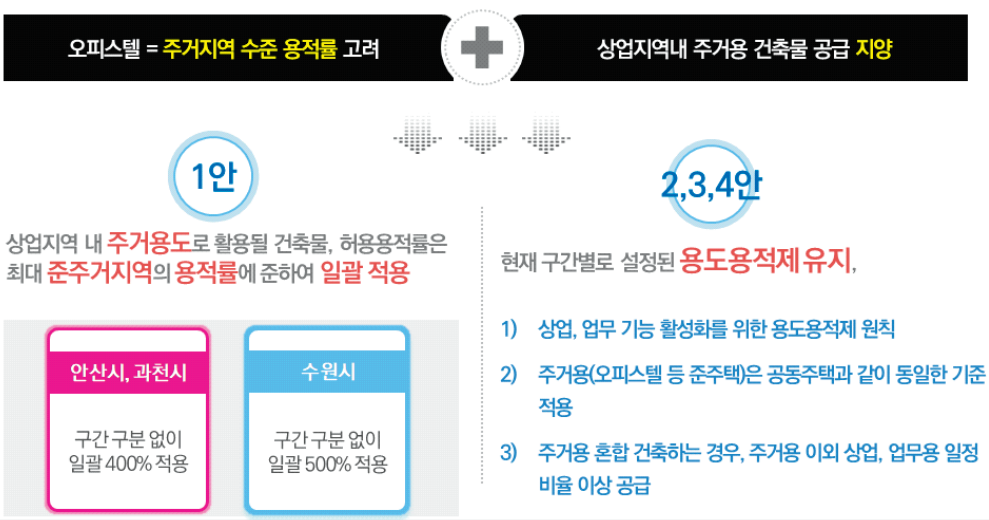
3. 고양시 오피스텔 용도용적제 변경(안)

정책 대안을 마련하는 데에 다음의 두 가지를 고려하였다. 우선 상업지역 내 주거용 건축물은 주거지역의 용적률을 적용한다는 것이다. 고양시에서 공급된 오피스텔은 대부분이 주거용으로 공급되고 있어 주거용 기준을 적용하는 것이 적절하다고 판단하였다.

다음으로 주거용 오피스텔이 상업지역 기능 활성화에 저해 요인으로 나타나고 있다는 점에서 상업지역 내 주거용 공급을 최소화해 상업 및 업무기능 발달을 유도하도록 하였다. 이와 같은 2가지의 기준을 적용하여 조례 개정(안)과 용도용적제의 구체적 용적률 변경(안)을 제안하였다.

1안은 용적률의 상한을 설정하고 일괄적용하는 반면, 2안과 3안은 용도용적제를 유지하되, 현행 기준보다 용적률을 강화하여 적용하고 있다는 점에서 차이가 있다.

[그림 4-2] 고양시 용도용적제 개선(안) 방향



1) 조례개정(안)

「고양시 도시계획조례」 제61조에 따라 용도용적제 시행 중이며, 2차 개정(2019. 12. 31.)시, 주거용 비율에 준주택 포함하였다. 하지만, '상업지역 안에서 공동주택과 다른 용도를 함께 건축하는 경우'에 준주택을 포함하여 주거용 비율을 산정하게 되어 있다.

즉 공동주택과 준주택을 함께 건축하는 경우에만 용도용적제를 적용하게 되는 문제가 있다. 따라서, 공동주택 또는 준주택이 상업지역에서 단일의 건축물로 공급되는 것을 방지하고, 또한 주거용이 혼합되는 경우 주거용은 주택과 동일하게 적용하는 용도용적제를 적용할 수 있도록 다음과 같이 조례 내용을 수정할 것을 제안한다.

[표 4-1] 고양시 용도용적제 관련 조례 개정 방향

현행	개정
제61조 (용도지역안에서의 용적률) ② … 상업지역안에서 **공동주택**과 다른 용도를 함께 건축하는 경우의 해당 용적률은 건축물 연면적의 합계에 대한 주거용 비율(「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택을 포함한다)에 따라 별표 24가 정하는 바에 의한다.	제61조 (용도지역안에서의 용적률) ② … 상업지역안에서 주거용**(「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택을 포함한다)**과 다른 용도를 함께 건축하는 경우의 해당 용적률은 건축물 연면적의 합계에 대한 주거용 비율(「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택을 포함한다)에 따라 별표 24가 정하는 바에 의한다.

2) 개선 (안)

상한설정 (일괄적용) 상업지역 내 주거용 공급시 380%이하
고양시 조례상의 준주거지역 용적률(380%)을 상한으로 적용

○ 주거복합건물(공동주택, 오피스텔을 포함한 준주택과 그 외의 용도가 복합된 건축물)은 준주거지역 용적률을 적용

– 준주거지역은 주거 기능이 위주로 주거 기능을 지원하는 일부 상업 기능, 업무기능을 보완하기 위해 필요한 지역으로 주거지역 중에서 용적률이 가장 높음

– 모든 상업지역(중심상업, 일반, 근린)에서 주거 기능이 혼합된다면, 준주거지역 수준의 용적률을 상한으로 설정하는 것을 고려해 볼 수 있음

– 경기 과천, 안산, 수원 등에서도 준주거지역 수준의 용적률을 적용. 주거용 복합건물의 주거용 비율과 상관없이 일괄하여 준주거지역 수준의 용적률을 적용

– 고양시는 현재 주거용의 비율에 따라 용적률을 차등 적용하는 용도용적제를 시행하고 있음, 타 지자체의 사례에서처럼, 고양시도 상업지역 내에서 주거용도가 혼합되어 건축되는 경우, 준주거지역 수준의 용적률을 일괄 적용하는 것을 고려해 볼 수 있음.

– 고양시는 전국 최고 수준의 오피스텔 공급이 이루어졌고, 긍정적 효과보다는 부정적 영향이 더 크다는 점에서 국계법에서 정하고 있는 준주거지역 상한 용적률(500%)보다는 조례에서 정하고 있는 수준(380%)을 적용하는 것을 제안

[표 4-2] 고양시 조례 개정안: : 일괄적용 상한설정

고양	안산	과천
• 주거복합건물 **주거용** 및 오피스텔을 포함한 **준주택**과 그 외의 용도가 복합된 건축물 • **상업지역(일반, 근린) 380% 이하**	• 주거복합건물 **공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물** • 중심상업지역 **500% 이하** 이외 **일반, 근린상업지역 : 400% 이하**	• 주거복합건물 **주거용 및 오피스텔과 그 외의 용도가 복합된 건축물** • **중심상업, 일반, 근린: 400% 이하**

용도용적제 공급되는 주거용 비율에 따라 용적률을 달리 정함 : 2-1, 2-2, 2-3안

○ 구간별로 용적률을 달리 정한 지역은 고양시를 포함해 성남, 안양, 용인 등이며, 구간 설정은 지자체별로 다양함

– 현재 고양을 포함 성남, 안양 등은 8개의 구간으로 구분하여 용적률을 차등, 이외 용인은 6개 구간으로 구분

– 최대한의 주거용 혼합 허용 비율 설정 : 주거용 공급은 최대 70%미만

○ 제안하는 변경안은 공통적으로 용도용적제를 유지, 주거용이 공급되는 경우에는 주거지역 용적률 수준을 적용하며 주거용 비율에 따라 차별적인 용적률 적용

– 준주택을 포함한 주거용이 공급되는 경우, 주거지역 수준에 준하는 용적률 적용하고, 상업지역 내 주거용 연면적 비율이 증가할수록 용적률이 하향하도록 유도

– 상업지역의 본래 기능이 활성화될 수 있도록, 상업지역 내에서는 주거용(오피스텔 등 준주택포함) 이외의 용도를 30%이상 건축하도록 유도

– 상업지역의 고밀주거지화를 방지하기 위해 주거지역(제2종일반주거, 제3종일반주거지역, 준주거지역) 용적률을 감안하여 설정.

○ 2–1안은

– 주거용 이외 용도 30%이상 공급

– 타 지자체 수준을 고려하고, 현재의 조례에서 정한 수준보다 급격히 낮아지지 않는 수준으로 설정

– 주거부분의 최대 허용용적률은 조례상의 준주거지역 용적률 상한으로 설정함.

– 2–1안을 채택하는 경우, 상업지역의 고밀주거지화 방지와 상업지역 본래 기능을 활성화에 미흡한 측면이 있음. 중장기적으로 상업지역 내 주거용은 중저밀의 제2종일반주거지역 수준의 용적률을 부여하는 방안이 필요

○ 2-2안은

- 주거용 공급은 제3종 일반주거지역 용적률 이하로 공급하도록 유도(국계법 수준)
- 중심상업지역에서 주거용 공급은 제3종 일반주거지역 용적률 이하, 일반상업지역은 제2종 일반주거지역 용적률 이하, 근린상업지역은 고양시 조례로 정하고 있는 제2종 일반주거지역 이하로 공급하도록 유도함
- 고양시의 경우, 조례로 정한 주거용 용적률이 타지자체에 비해 낮은 수준이지만, 고양시에 지정된 상업지역이 본래 상업이나 업무기능이 발달하지 않고 있다는 점에서 고밀 주거 공급을 제한하고 중저밀 수준의 주거용 공급 유도 필요

○ 2-3안은

- 주거용 이외 용도 30%이상 공급해야 하며, 중심상업지역을 포함하여 상업지역은 상업·업무기능이 발달할 수 있도록 오피스텔 등 주거용 공급 최소화를 유도
- 주거용 공급은 제2종 일반주거지역수준 이하로 주거용 공급을 유도
- 용적률이 높게 적용되는 중심상업지역에서도 주거용이 공급되는 경우에는 주거용 공급은 제2종일반주거지역 이하의 용적률(시행령), 일반상업지역과 근린상업지역은 조례에서 정하고 있는 제2종일반주거지역 용적률 이하로 주거용 공급을 최소화

[표 4-3] 고양시 용도용적제 변경안

(단위 : %)

연면적의 합계에 대한 주거용 비율()		기 존		개 정 (2-1안)			개 정 (2-2안)			개 정 (2-3안)		
		일반상업지역	근린상업지역	중심상업지역	일반상업지역	근린상업지역	중심상업지역	일반상업지역	근린상업지역	중심상업지역	일반상업지역	근린상업지역
전체 용적률	80~90미만	450	350									
	70~80미만	510	400									
	60~70미만	570	450	540	350	320	420	350	320	350	320	300
	50~60미만	630	500	600	400	360	480	400	360	400	360	340
	40~50미만	690	550	670	460	410	550	460	410	460	410	380
	30~40미만	750	600	740	530	470	640	530	470	550	470	430
	20~30미만	820	650	820	610	530	750	610	530	700	550	490
	20 미만	900	700	900	700	600	900	700	600	900	700	600
	주거용 없음			1200	900	700	1200	900	700	1200	900	700
주거용 허용 용적률	80~90미만	405	315									
	70~80미만	408	320									
	60~70미만	399	315	378	245	224	294	245	224	245	224	210
	50~60미만	378	300	360	240	216	288	240	216	240	216	204
	40~50미만	345	275	335	230	205	275	230	205	230	205	190
	30~40미만	300	240	296	212	188	256	212	188	220	188	172
	20~30미만	246	195	246	183	159	225	183	159	210	165	147
	20 미만	180	140	180	140	120	180	140	120	180	140	120
비교				‣ 주거용의 최대 공급은 준주거지역 용적률 이하로 공급 유도 (지역특성 반영한 조례기준) ‣ 중심상업, 준주거 이하 일반상업, 3종 이하 근린상업, 2종 이하			‣ 주거용의 최대 공급은 제3종 일반주거지역 용적률 이하로 공급 유도 (국계법 수준) ‣ 중심상업, 3종 이하 일반상업, 2종(시행령) 근린상업, 2종(조례)			‣ 주거용의 최대 공급은 제2종일반 주거지역 용적률 이하로 공급 유도 (국계법 수준) ‣ 중심상업, 2종(시행령) 일반상업, 2종(조례) 근린상업, 2종(조례)		

■ 현재 고양시 조례의 용도용적제

일반상업지역에서 주거용의 비율이 80~90% 미만인 경우 용적률은 최대 450%로, 주거용은 최대 405%에 해당하는 용적률 면적만큼 건축할 수 있으며, 주거용 이외의 지역에서는 최대 45%에 해당하는 용적률 수준에서 건축할 수 있다. 일반상업지역 내에서 주거용을 건축하게 되면, 주거용을 최대한 공급할 수 있는 용적률 규모는 주거용 비율이 70~80% 미만인 경우, 최대 408%을 주거용으로 건축할 수 있다. 고양시 조례상에 주거용을 건축할 수 있는 최대 용적률은 준주거지역 380%로, 고양시 조례상의 준거거지역 용적률에 비해 높은 수준이다.

주거용을 공급하는 경우, 주거용 용적률은 고양시 조례상의 용적률(380%)을 초과하고 있어 고밀의 주거용이 공급되고 있다. 특히 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정한 상업지역은 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역으로 정하고 있다. 일반상업지역은 일반적인 상업기능과 업무기능이 필요한 지역에 지정하고 있는 바, 상업 및 업무기능 활성화를 위해 고양시 조례상의 준주거지역 이하의 용적률을 적용할 필요가 있다. 이를 통해 고밀 주거지화를 방지하고 상업지역 본래의 기능을 유지하도록 고밀의 주거용 공급을 제한할 필요가 있다.

주거용의 비율이 20% 이하인 경우 용적률은 최대 900%로 이 중에서 주거용은 최대 180%에 해당하는 면적을 건축할 수 있고, 주거용 이외의 지역에서는 720%에 해당하는 면적을 건축할 수 있다.

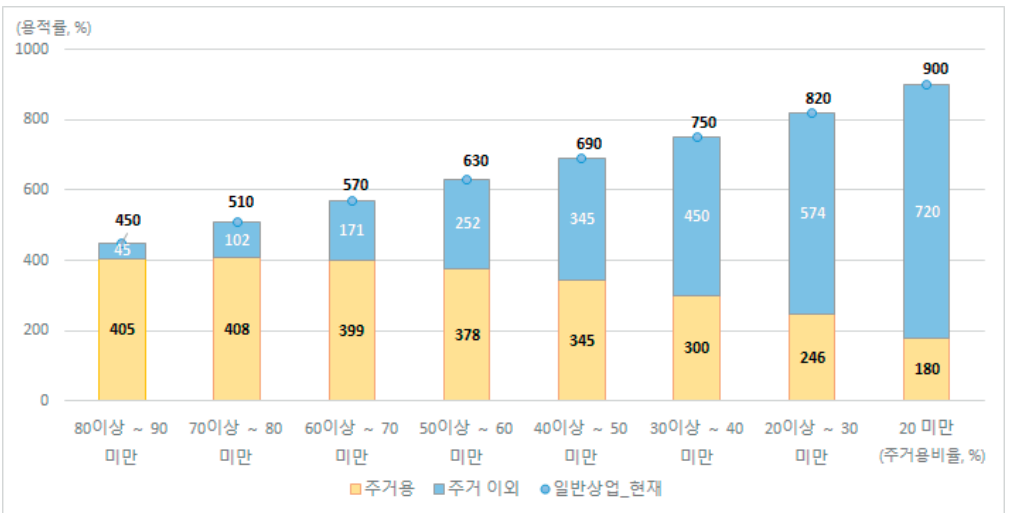
근린상업지역에서 주거용 비율이 최대 90%에 이르는 경우, 적용받는 용적률은 350%로, 이 중에서 주거용을 공급할 수 있는 용적률은 최대 315%, 주거용 이외의 지역에서는 35%에 해당하는 용적률을 적용받게 된다. 근린상업지역에서 주거용을 공급하는 경우, 주거용 비율이 높아질수록 주거용을 건축할 수 있는 용적률이 낮아져 주거용 공급의 유인이 낮아질 수 있다.

현행 용도용적제에서는 중심상업지역에서 적용할 수 있는 규정이 미비되어 있고, 상업지역내 주거용이 준주거지역 수준이상의 고밀의 주거용 공급이 가능해 상업지역 내 상업, 업무 기능발달을 저해하고 있다. 고양시 내 상업지역은 서울과 같은 대도시의 상업지역과 달리 상업, 업무기능 활성화 수준이 낮다. 따라서 주거기능보다는 상업업무기능의

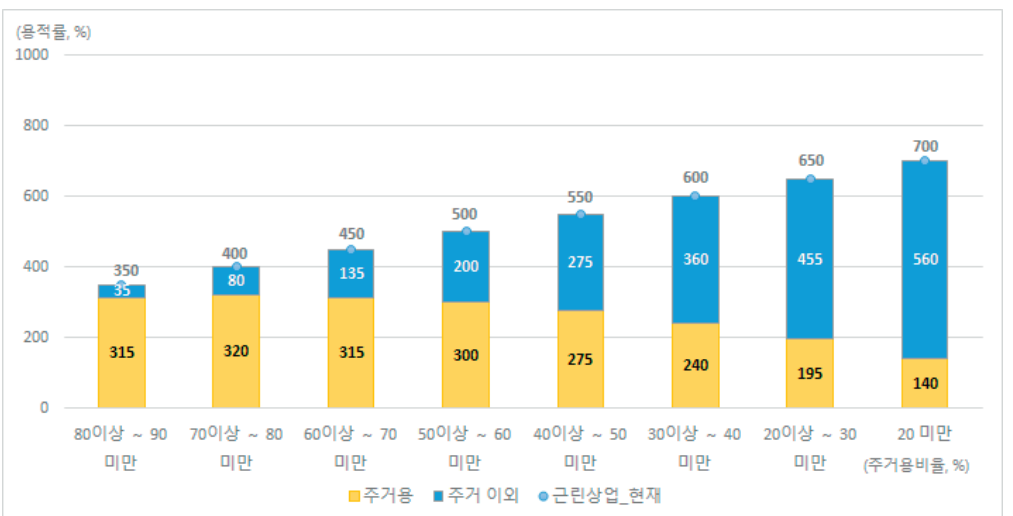
확보를 통해 상업지역의 활성화를 유도할 수 있도록 개설할 필요성이 있다.

[그림 4-3] 현행 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교

[일반상업지역]



[근린상업지역]



■ 변경안별 주거용 용적률 비교

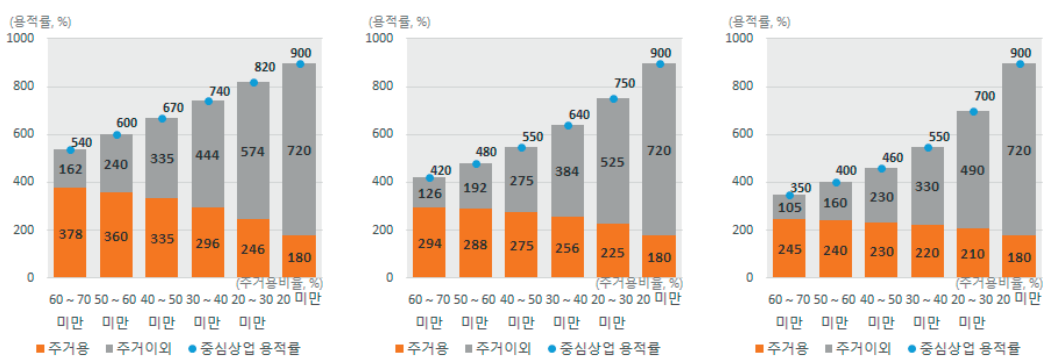
현재 고양시 조례에서는 중심상업지역의 용도용적제를 정해두고 있지 않고 있어, 중심상업지역에서도 용도용적제를 마련해 둘 필요가 있다. 그리고 상업지역이 제기능을 발휘할 수 있도록 상업지역에서 주거용 보다는 상업, 업무 기능 공급을 유도할 필요가 있다. 또한 주거용의 공급은 주거용 수준의 용적률을 고려한 공급 유도가 필요하다고 판단된다.

2-3안은 주거용이 공급되는 경우, 중밀(제2종일반주거지역)의 용적률을 적용하도록 설정하였다. 2-1안과 2-2안은 용적률이 높은 상업지역안에서 주거용을 공급하는 경우, 고밀(제3종일반주거, 준주거) 수준의 주거용 공급을 허용할 수 있도록 설정하였다.

제2-1안은 상업지역내 주거용 공급을 허용할 수 있는 용적률은 최대 준주거지역(조례상)수준을 초과할 수 없도록 정하고 있다. 일반상업지역에서는 제3종일반주거지역 수준, 근린상업지역은 제2종주거지역 수준의 주거용 공급을 허용하고 있다.

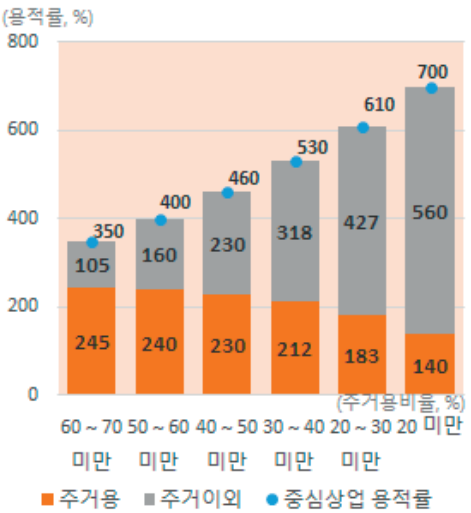
그리고 제2-2안은 중심상업지역에서 주거용을 공급하는 경우, 시행령에서 정하고 있는 제3종일반주거지역 수준의 용적률 이하로 공급할 수 있으며, 일반상업지역은 제2종일반주거지역 이하로, 근린상업지역은 고양시 조례상의 제2종일반주거지역 수준이하로 공급할 수 있다.

[그림 4-4] 변경안, 중심상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교

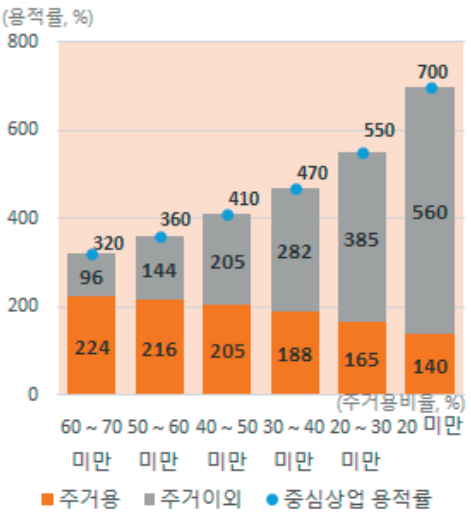


<2-1안> <2-2안> <2-3안>

[그림 4-5] 변경안, 일반상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교

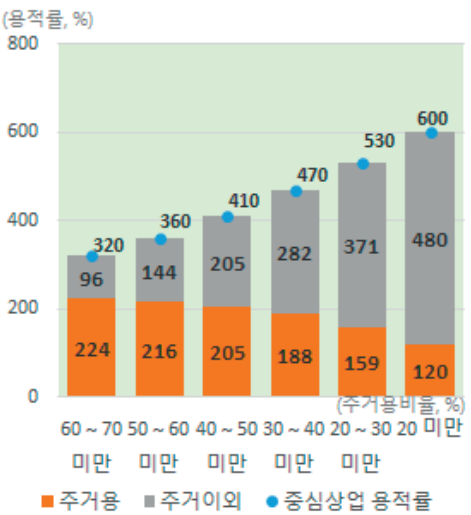


<2-1안 및 2-2안>

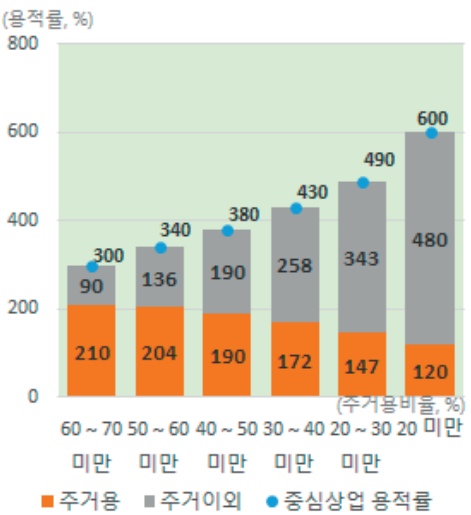


<2-3안>

[그림 4-6] 변경안, 근린상업지역 주거용 비율별 용적률과 기능별 구성 비교



<2-1안 및 2-2안>



<2-3안>

제2절 종합 및 결론

주택은 주택법의 적용을 받지만, 오피스텔은 주택과 달리 건축법의 적용을 받는다. 적용받는 법령이 다르기 때문에 공간의 구성이나 주변의 환경에도 차이가 있다. 또한 오피스텔은 주택이 아닌 업무시설로 분류되지만, 실제로는 주거용으로 활용되고 있다.

주거용으로 활용되는 오피스텔은 건축법상 업무시설로 분류되어 상업지역 또는 준주거지역, 중공업지역에서 건축이 가능하다. 하지만, 실제 주거용으로 활용되고 상업지역에서 높은 용적률을 적용받으면서 상업지역 활성화에 제약을 주는 요인으로 작용하기도 한다.

고양시는 전국 기초자치단체 중에서 오피스텔에 거주하는 가구가 가장 많으며, 고양시 거처유형 중에서 오피스텔이 차지하는 비중은 9%로 전국 3.4%나 서울 5.7%, 경기 4.2%에 비해 매우 높은 수치를 기록하고 있다. 특히 일산동구는 2021년 기준 17.1%로 전국 행정구역 중에서 가장 높은 비율을 기록하였다. 일산서구는 5.7%, 덕양구는 5.8%로 일산동구에 오피스텔이 집중하여 분포하고 있다.

따라서 오피스텔 공급 현황과 토지이용사의 문제점을 점검하고 개선 방안을 제시할 필요가 있다. 이에 고양시의 주요 오피스텔 공급지역 사례를 살펴보고, 타 지자체의 용도용적제 운영 현황을 살펴보았다.

고양시를 비롯한 타 지자체에서도 주거용 오피스텔의 과도한 공급이 상업지역 활성화를 저해하는 문제가 있음을 인식하고 상업지역 내 과밀의 주거용 공급을 제한하고자 하고 있다. 고양시 현황을 살펴본 결과, 신규 택지개발사업지와 구도심 지역 모두에서 주거용 오피스텔 공급으로 인해 상업지역의 과도한 주거지화가 초래되고 있음을 파악하고, 상업지역 특성을 고려한 토지이용을 유도할 필요가 있음을 확인하였다. 아울러 주거 중심의 주거복합 건축물이 고밀로 개발되면서 상업지역 활성화를 저해하고, 토지이용의 기능 간 상충이 발생하고 있다. 따라서, 용도지역의 지정 목적에 충실하고 고양시 여건에 부합하는 용도용적제로 현행 규정을 보완할 필요가 있다고 판단된다.

이에 고양시 용도용적제 개선 방향은 상업지역 안에서 주거용(준주택을 포함)을 건축하는 경우, 주거용의 비율에 따라 주거용의 비율을 정하는 용도용적제 개선안을 제안

하였다.

오피스텔 등 준주택을 포함한 주거용을 건축하는 경우, 주거지역 수준의 용적률을 적용하여 상업지역의 과도한 고밀 주거지화를 방지할 수 있도록 조례 개정안을 제시하였다. 제안한 용도용적제 개선안은 주거용의 비율이 증가할수록 전체 용적률은 감소하여, 주거용 공급을 최소화할 수 있는 방안이다.

현행 용도용적제를 변경하는 대안별 비교를 정리해보면 다음 표와 같다. 우선, 일괄적인 용적률 상한을 설정한 기준은 높은 규제 효과가 있어 보이지만, 중저밀의 주거용 공급에서는 상대적으로 완화된 기준이 적용될 수 있다. 타 지자체에서 오피스텔 공급을 제한하기 위해 설정하고 있는 일괄적인 기준을 적용하게 되면, 주거용 비율이 낮은 경우, 앞서 고양시 사례에서 살펴보았듯이 기존 구도심에서의 주거용 공급을 제한하는 효과는 상대적으로 낮을 것으로 예상된다. 기존 구도심에서 공급되는 주거용 비율과 공급되는 용적률의 규모에서 공급을 제한하는 효과는 낮을 것으로 예상된다.

제안한 2-1안, 2-2안, 그리고 2-3안은 용도용적제의 개념을 반영하여 개선하는 것으로, 이중에서 2-3안은 상업지역의 주거지화 방지라는 메시지 전달에 매우 효과적일 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 상업지역이 크게 발달하지 않은 이상, 상업지역 발달을 위해 중저밀 수준의 주거용 공급을 허용하는 것이 바람직해 보인다. 하지만, 상업지역에서 주거용이 공급되는 경우, 타 지자체에 비해 규제가 크게 강화되어 시장의 혼란이 야기될 수 있다는 의견도 제기되었다. 제안된 개선안별 특성과 지향하는 의미는 다소 차이가 있다. 하지만, 제안된 2-1안, 2-2안, 2-3안은 고양시 상업지역에서 오피스텔을 포함한 주거용의 과도한 공급을 제한하고 상업지역의 과도한 주거지화를 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 연구의 한계와 향후 과제를 다음과 같이 제안한다.

이 연구는 상업지역내 오피스텔 공급 현황과 사례를 중점적으로 검토하고, 고양시 용도용적제 개선 방안을 마련하는 것에 한정하였다. 따라서, 도시계획적 측면에서의 다양한 후속 연구 진행 필요가 있을 것이다. 고양시 오피스텔은 신규 주택에 대한 수요를 대체, 보완하는 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 따라서, 주택 수요와 공급(수급) 점검할 필요가 있다. 도시계획적 측면에서 신규 주택수요에 적절하게 대응할 수 있도록 현

황을 점검하고 대안을 모색하는 후속 연구가 이루어질 필요가 있다. 고양시에서는 개발사업 압력이 높아 종합적이고 체계적인 계획 수립 필요하다. 그리고 이를 반영할 수 있는 도시계획 체계, 제도를 점검하는 후속연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

김리영(2020), 킨텍스 지역 발전을 위한 토지이용 방향 연구, 고양시정연구원

기윤환(2011). 송도지구 오피스텔 중장기 관리방안 연구, 인천 발전연구원.

문승국(2000), 처음으로 제정되는 서울특별시 도시계획조례의 골자와 쟁점, 자치행정, 제148호, pp.30-31.

송희숙·김기호(2007). 도심부 주거관련 정책과 그에 따른 단위 주거 일조문제, 「한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집」, pp. 261-272.

안내영·박수진(2020), 오피스텔 주거성 강화가 도시관리에 미치는 영향과 제도 개선 방안, 「국토계획」, 제55권 제7호, pp.109-125.

서울특별시 도시계획국(2020), 서울특별시 알기 쉬운 도시계획 용어양재섭(2009), 서울시 주거복합건물의 입지실태와 계획적 관리 방향, 서울시정개발연구원.

양재섭 외(2014), 서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안, 서울연구원

양재섭·권미리·이재수(2014). 서울시 주거복합건물의 개발특성 과 용도용적제 효과 분석, 「국토계획」, 49(1), pp. 95-109.

이상일(1998). 오피스텔 공간이용 실태에 관한 조사 연구, 『한양대학교 행정대학원 석사학위논문』.

장명준·강창덕(2012). 서울시 오피스텔의 시공간 구조 변화와 정책과제(1990~2007), 「도시행정학보」, 25(2), pp.77-302.

주택산업연구원(2020), 상업지 재개발사업 개선방안 연구용역

한국토지공사(1997), 일산신도시 개발사

[기타문헌]

건축행정정보시스템 세움터(https://cloud.eais.go.kr/)

국가법령정보센터(www.law.go.kr)

국토교통부(https://www.molit.go.kr)

대한민국 전자관보(https://gwanbo.go.kr)

자치법규정보시스템(https://www.elis.go.kr/)

부 록

[부록 1] 지자체별 용도지역 비교

[부록 2] 입지지역별 오피스텔 현황

부록 1 : 지자체별 용도지역 비교

경기도 시군별 주거지역 · 상업지역 현황 (1)

구분	도시지역 (천㎡)	주거지역 (천㎡)	상업지역 (천㎡)	상업/주거 ×100(%)	주거/도시지역 ×100(%)	상업/도시 ×100(%)
경기도	3,378,712	574,294	63,160	11.0	17.0	1.9
수원시	121,137	45,420	6,286	13.8	37.5	5.2
성남시	141,821	30,832	5,238	17.0	21.7	3.7
고양시	194,978	38,409	5,921	15.4	19.7	3.0
용인시	388,297	37,477	3,931	10.5	9.7	1.0
부천시	53,450	23,485	3,418	14.6	43.9	6.4
안산시	151,472	23,068	2,876	12.5	15.2	1.9
안양시	58,480	15,148	2,211	14.6	25.9	3.8
남양주시	242,423	39,553	1,543	3.9	16.3	0.6
화성시	317,787	52,937	6,039	11.4	16.7	1.9
평택시	150,953	40,662	6,139	15.1	26.9	4.1
의정부시	81,598	16,154	1,663	10.3	19.8	2.0
시흥시	135,057	22,760	1,853	8.1	16.9	1.4
파주시	81,898	21,955	2,102	9.6	26.8	2.6
광명시	38,506	9,363	1,732	18.5	24.3	4.5
김포시	101,933	19,006	1,994	10.5	18.6	2.0
군포시	36,460	8,271	680	8.2	22.7	1.9
광주시	172,263	11,329	395	3.5	6.6	0.2
이천시	82,195	6,505	649	10.0	7.9	0.8
양주시	150,455	26,848	667	2.5	17.8	0.4
오산시	42,757	11,225	1,080	9.6	26.3	2.5
구리시	33,292	7,380	775	10.5	22.2	2.3
안성시	155,861	10,764	1,153	10.7	6.9	0.7
포천시	39,212	8,626	560	6.5	22.0	1.4
의왕시	53,991	6,758	282	4.2	12.5	0.5
하남시	93,045	13,722	1,085	7.9	14.7	1.2
여주시	26,437	2,940	328	11.2	11.1	1.2
양평군	51,199	3,396	319	9.4	6.6	0.6
동두천시	33,566	5,821	1,042	17.9	17.3	3.1
과천시	35,853	4,507	236	5.2	12.6	0.7
가평군	81,889	5,896	487	8.3	7.2	0.6
연천군	30,445	4,076	473	11.6	13.4	1.6

<출처>

경기도 시군별 주거지역 · 상업지역 현황 (2)

구분	주거지역 (천㎡)	상업지역 (천㎡)	인구 (인)	사업체 수 (개)	종사자 수 (인)	1인당 주거지역 (㎡/인)	1인당 상업지역 (㎡/인)	종사자 1인당 상업지역 (㎡/인)	사업체당 상업지역 (㎡/개)
경기도	574,294	63,160	13,512	934	5,303	42.5	4.7	11.9	67.6
수원시	45,420	6,286	1,210	74	439	37.5	5.2	14.3	84.9
성남시	30,832	5,238	279	66	468	110.7	18.8	11.2	79.0
고양시	38,409	5,921	373	70	335	102.9	15.9	17.7	85.0
용인시	37,477	3,931	188	56	351	199.4	20.9	11.2	70.4
부천시	23,485	3,418	370	61	298	63.4	9.2	11.5	55.9
안산시	23,068	2,876	922	54	320	25.0	3.1	9.0	53.1
안양시	15,148	2,211	249	45	261	60.8	8.9	8.5	49
남양주	39,553	1,543	212	39	175	186.7	7.3	8.8	39
화성시	52,937	6,039	461	67	492	114.8	13.1	12.3	90
평택시	40,662	6,139	450	38	234	90.4	13.7	26.2	164
의정부	16,154	1,663	542	27	122	29.8	3.1	13.6	62
시흥시	22,760	1,853	241	43	210	94.4	7.7	8.8	43
파주시	21,955	2,102	301	32	193	72.9	7.0	10.9	65
광명시	9,363	1,732	833	19	94	11.2	2.1	18.4	93
김포시	19,006	1,994	298	34	176	63.8	6.7	11.3	58
군포시	8,271	680	543	18	111	15.2	1.3	6.1	38
광주시	11,329	395	95	28	142	119.0	4.1	2.8	14
이천시	6,505	649	717	17	126	9.1	0.9	5.2	39
양주시	26,848	667	360	19	93	74.6	1.9	7.2	36
오산시	11,225	1,080	357	13	72	31.4	3.0	15.0	82
구리시	7,380	775	1,045	15	66	7.1	0.7	11.7	52
안성시	10,764	1,153	461	16	101	23.4	2.5	11.4	73
포천시	8,626	560	293	19	97	29.5	1.9	5.8	29
의왕시	6,758	282	292	9	55	23.1	1.0	5.1	31
하남시	13,722	1,085	58	17	84	236.5	18.7	12.9	65
여주시	2,940	328	192	9	48	15.3	1.7	6.9	35
양평군	3,396	319	696	8	33	4.9	0.5	9.7	38
동두천	5,821	1,042	241	7	29	24.2	4.3	35.5	156
과천시	4,507	236	535	4	35	8.4	0.4	6.8	64
가평군	5,896	487	276	7	28	21.4	1.8	17.2	70
연천군	4,076	473	160	4	15	25.4	2.9	30.5	123

<출처>

부록 2 : 입지 지역별 오피스텔 현황

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔(1)

구분	오피스텔							
	우인 아크리움 빌2	코오롱 레이크 폴리스3 (A동)	코오롱 레이크 폴리스3 (B동)	양우 로데오 시티	우인 아크리움 빌1	쌍용 플래티넘	양우 로데오 시티 플러스	코오롱 레이크 폴리스2
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	83.81	65.03	64.31	81.78	81.72	54.87	84.72	72.36
용적률(%)	972.41	451.03	447.24	882.33	901.75	728.07	826.90	725.75
세대수	741	681		663	546	420	677	566
동수	1	1	1	1	1	1	1	2
대지면적(㎡)	3,578.40	4,948.00	4,986.00	3,355.10	3,343.80	2,993.70	3,578.50	10,489.20
건축면적(㎡)	2,998.96	3,217.82	3,206.53	2,744.00	2,732.80	1,642.78	3,031.92	7,590.27
연면적(㎡)	44,004.48	26,748.40	26,709.29	37,916.82	36,211.31	29,416.71	43,516.28	99,508.50
저/최고층	15/15	10/10	10/10	15/15	15/15	15/15	15/15	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○	○	X
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활 시설	근린생활 시설	근린생활 시설	근린생활 시설	근린생활 시설	근린생활 시설	근린생활 시설	
허가일	2001.10.	2002.03.	2002.03.	2001.11.	2001.10.	2001.12.	2001.12.	2001.05.
사용승인일	2004.02.	2004.05.	2004.05.	2003.09.	2003.06.	2004.03.	2004.02.	2003.11.
총 세대수	741	681		663	546	420	677	566
~ 20㎡								
20-40㎡	741	136		663	416	336	651	
40-60㎡		340			130	84	26	184
60-85㎡		205						
85-100㎡								138
100~130㎡								28
130㎡~								216

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔(2)

구분	오피스텔						
	삼성스위트	대우 메종리브르	한라밀라트 (A동)	한라밀라트 (B동)	삼라 마이다스3	한강 세이프빌	청원 레이크빌2
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	65.88	72.29	71.46	76.10	38.89	64.85	73.92
용적률(%)	828.28	595.47	487.73	501.70	61.83	560.51	920.70
세대수	124	271	104	198	50	364	446
동수	1	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	2,888.50	3,128.00	1,662.70	3,284.10	947.00	3,082.20	4,609.40
건축면적(㎡)	1,903.00	2,261.08	1,188.18	2,499.20	368.25	1,998.74	3,407.39
연면적(㎡)	34,005.10	29,394.20	9,383.85	19,240.11	585.50	25,065.19	53,840.21
저/최고층	15/15	15/15	10/10	10/10	10/10	10/10	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○	○
주거용	기타업무시설	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 업무시설(사무소)	근린생활시설, 기타일반업무시설(게임방)	근린생활시설
허가일	1997.09.	1997.05.	2002.03.	2002.03.	2008.08.	2002.10.	1997.06.
사용승인일	2001.10.	1999.07.	2003.11.	2003.11.	2010.03.	2003.10.	1999.12.
총 세대수	124	271	104	198	50	364	446
~ 20㎡						33	0
20-40㎡		45	16			330	432
40-60㎡		199			10	1	14
60-85㎡		3	88	198	2		
85-100㎡		11			20		
100~130㎡	14	9			18		
130㎡~	110	4					

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔 (3)

구분	오피스텔						
	한라밀라트(C동)	하임빌로데오	우림보보카운티2	우림보보카운티1	삼성라끄빌	삼라마이다스빌 2차	삼성메르헨하우스
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	75.44	73.10	80.39	84.14	77.24	62.54	76.05
용적률(%)	497.37	491.24	667.06	519.10	840.67	581.19	803.72
세대수	198	72	203	522	551	288	390
동수	1	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	3,312.70	1,671.90	1,562.10	3,067.20	6,022.80	3,282.00	2,993.60
건축면적(㎡)	2,499.20	1,222.18	1,255.75	2,580.87	4,651.74	2,052.62	2,276.66
연면적(㎡)	19,240.11	11,131.19	15,543.69	23,875.61	72,120.71	24,293.47	33,164.45
저/최고층	10/10	9/9	10/10	10/10	15/15	10/10	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	X	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 운동시설	근린생활시설	근린생활시설		근린생활시설
허가일	2002.03.	2002.02.	2001.12.	2002.01.	1997.07.	2002.04.	1998.01.
사용승인일	2003.11.	2003.06.	2004.02.	2003.07.	2002.09.	2003.06.	2003.06.
총 세대수	198	72	203	522	551	288	390
~ 20㎡							
20-40㎡		67	196	522			224
40-60㎡		5	7		360	288	68
60-85㎡	198				26		98
85-100㎡					113		
100~130㎡							
130㎡~					52		

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔 (4)

구분	오피스텔					
	호수그린	청원레이크빌	중앙하이츠빌	트루엘파크 스테이	일산 마이다스	우림로데오스 위트
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	74.48	73.92	72.74	78.85	77.71	83.68
용적률(%)	604.59	920.70	823.01	617.26	648.40	821.19
세대수	272	499	587	105	232	585
동수	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	3,040.60	4,609.40	3,752.60	1,534.40	3,070.60	5,084.70
건축면적(㎡)	2,264.76	3,407.39	2,729.66	1,209.87	2,386.28	4,254.75
연면적(㎡)	28,502.76	53,840.21	44,961.31	15,379.89	28,365.25	58,313.72
저/최고층	15/15	15/15	15/15	10/10	10/10	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 교육연구시설
허가일	1997.01.	1997.06.	2002.10.	2017.09.	1997.10.	2002.04.
사용승인일	2000.05.	1999.12.	2004.11.	2020.01.	2000.01.	2005.02.
총 세대수	272	499	587	105	232	585
~ 20㎡						
20-40㎡	26	258	562	85	112	377
40-60㎡	233	144	24	20	48	26
60-85㎡	12		1		40	130
85-100㎡		21				13
100~130㎡	1	50			32	39
130㎡~		26				

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔(5)

구분	오피스텔					
	현대아이스페이스	코오롱레이크폴리스 1차	양우드라마시티	신성하이네스트	현대타운빌	라이저
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	81.61	75.93	66.44	66.25	73.19	64.98
용적률(%)	797.07	710.92	603.47	544.66	831.05	530.20
세대수	295	398	486	411	476	276
동수	1	2	1	1	1	1
대지면적(㎡)	8,622.00	10,561.10	3,387.50	3,388.30	4,223.20	2,705.30
건축면적(㎡)	7,036.26	8,019.48	2,250.98	2,244.69	3,091.00	1,757.80
연면적(㎡)	92,373.54	99,111.43	28,798.82	26,813.62	51,801.64	23,313.27
저/최고층	15/15	15/15	10/10	10/10	15/15	10/10
혼합여부	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	기타일반업무시설	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설, 업무시설, 운동시설	근린생활시설, 주민공동시설, 운동시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 업무시설(사무소)
허가일	1998.02.	2000.05.	2001.08.	2002.04.	1997.06.	2002.12.
사용승인일	2001.11.	2002.11.	2003.05.	2004.04.	2000.01.	2010.04.
총 세대수	295	398	486	411	476	276
~ 20㎡						
20-40㎡			486	394	84	260
40-60㎡				17	308	16
60-85㎡						
85-100㎡		119			28	
100~130㎡	52	52			28	
130㎡~	243	227			28	

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(마두역~정발산역 구간) 일대 오피스텔 (6)

구분	오피스텔					
	SK엠시티	현대에뜨레보	로스텔	동양메이저타워	웨스턴853	한솔프레미낭
용도지역	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업	중심상업
건폐율(%)	37.01	72.93	71.86	74.11	72.69	71.70
용적률(%)	326.12	909.69	667.21	889.60	687.01	834.55
세대수	646	317	60	468	324	517
동수	4	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	47,364.30	3,505.10	745.00	2,967.90	2,662.30	3,088.50
건축면적(㎡)	17,527.16	2,556.36	535.34	2,199.60	1,935.34	2,214.37
연면적(㎡)	23,478.15	43,456.82	6,108.28	38,714.12	30,260.93	35,622.11
저/최고층	15/15	15/15	10/10	15/15	10/10	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	업무시설	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	판매시설, 근린생활시설. 업무시설(사무소)	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 업무시설(사무소)	근린생활시설
허가일	2016.07.	1997.10.	2001.07.	1997.06.	2014.08.	2001.12.
사용승인일	2016.08.	2000.12.	2002.12.	2002.06.	2017.03.	2004.03.
총 세대수	646	317	60	468	324	517
~ 20㎡						
20-40㎡		147	55	286	324	439
40-60㎡		54	5	182		7
60-85㎡	27	15				71
85-100㎡	293	29				
100~130㎡	254	12				
130㎡~	72	60				

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(백석역) 일대 오피스텔 (1)

구분	오피스텔							
	더리브스 타일	대우이안	레이크하임	영림브레아	위브센티움	윈스턴파크 1차	윈스턴파크 2차	대방샤인밸리
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	68.53	68.97	72.46	74.19	73.17	51.54	54.50	64.72
용적률(%)	644.95	638.33	626.16	627.78	566.92	473.02	509.44	571.39
세대수	200	153	216	252	378	126	153	297
동수	1	1	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	2,601.50	2,602.50	1,875.80	2,260.20	2,953.80	3,862.80	4,953.90	2,633.50
건축면적(㎡)	1,782.82	1,795.06	1,359.17	1,676.77	2,161.47	1,990.96	2,700.00	1,704.39
연면적(㎡)	27,793.93	22,875.14	17,042.25	20,074.19	23,989.12	24,169.76	37,716.22	21,394.62
저/최고층	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10
혼합여부	○	○	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설, 업무시설(사무소)	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 판매시설, 학원	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설
허가일	2018.11.	2003.11.	2002.03.	2001.12.	2002.03.	2003.12.	2004.06.	2002.02.
사용승인일	2021.03.	2005.09.	2004.05.	2004.04.	2003.12.	2005.04.	2006.04.	2004.03.
총 세대수	200	153	216	252	378	126	153	297
~ 20㎡								
20-40㎡	200		192	245	342			243
40-60㎡		6	16	7	28			54
60-85㎡		120	8		8			
85-100㎡		27				36	18	
100~130㎡						72	63	
130㎡~						18	72	

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(백석역) 일대 오피스텔 (2)

구분	오피스텔							
	효성레제스	우림보보카운티	동문굿모닝힐 1차 (101동)	동문굿모닝힐 1차 (102동)	동문굿모닝힐 1차 (103동)	디아뜨크리스탈	현대밀라트 2차 (A동)	현대밀라트 2차 (B동)
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	62.64	66.67	76.12	73.55	73.88	62.24	63.52	63.83
용적률(%)	849.23	840.23	674.18	666.85	669.77	740.93	525.77	539.22
세대수	673	396	688			330	585	
동수	1	1	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	4,521.90	2,300.20	1,710.50	2,086.00	2,076.90	2,757.10	1,988.00	2,785.80
건축면적(㎡)	2,832.62	1,533.48	1,302.13	1,534.46	1,534.46	1,716.09	1,262.84	1,778.31
연면적(㎡)	53,481.60	28,662.18	15,416.43	18,586.00	18,586.00	27,511.12	14,219.30	20,553.42
저/최고층	15/15	15/15	10/10	10/10	10/10	15/15	10/10	10/10
혼합여부	○	○	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설
허가일	2002.06.	2002.05.	2001.06.	2001.06.	2001.06.	2002.06.	2001.11.	2001.11.
사용승인일	2004.09.	2005.01.	2003.07.	2003.07.	2003.07.	2004.10.	2003.11.	2003.11.
총 세대수	673	396	688			330	585	
~ 20㎡		24						
20-40㎡	140	300	60			225	576	
40-60㎡	504	72	620			52	9	
60-85㎡	15		8			46		
85-100㎡	14							
100~130㎡						7		
130㎡~								

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(백석역) 일대 오피스텔 (3)

구분	오피스텔					
	넥스빌	동문굿모닝힐 2차 (201동)	동문굿모닝힐 2차 (202동)	동문굿모닝힐 2차 (203동)	동문굿모닝힐 2차 (204동)	밀레니엄 리젠시
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	75.38	53.62	55.72	55.35	52.69	82.30
용적률(%)	576.33	487.96	430.97	478.46	458.94	685.99
세대수	49	1,543				308
동수	1	1	1	1	1	1
대지면적(㎡)	866.20	3,404.30	3,242.20	3,241.70	3,395.20	6,937.70
건축면적(㎡)	652.90	1,825.37	1,806.71	1,794.43	1,789.05	5,709.92
연면적(㎡)	7,215.29	25,243.57	20,978.30	24,148.12	24,335.21	63,594.82
저/최고층	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설, 운동시설
허가일	2002.08.	2002.02.	2002.02.	2002.02.	2002.02.	2000.01.
사용승인일	2003.12.	2004.06.	2004.06.	2004.06.	2004.06.	2002.11.
총 세대수	49	1,543				308
~ 20㎡						
20-40㎡		1,519				
40-60㎡	25	24				
60-85㎡	24					
85-100㎡						
100~130㎡						112
130㎡~						196

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

일산 신도시(백석역) 일대 오피스텔 (4)

구분	오피스텔					
	비잔티움 일산 1단지	비잔티움 일산 2단지	브라운스톤 일산	현대밀라트 1차 (A동)	현대밀라트 1차 (B동)	현대밀라트 1차 (C동)
용도지역	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업	일반상업
건폐율(%)	79.83	72.40	79.25	77.04	78.81	78.88
용적률(%)	518.68	469.41	758.71	708.48	722.31	640.34
세대수	240	220	1,069	210	224	266
동수	1	1	3	1	1	1
대지면적(㎡)	4,874.60	4,875.00	14,003.80	3,748.31	4,202.90	5,781.78
건축면적(㎡)	3,891.55	3,529.26	11,098.12	2,887.52	3,312.25	4,560.65
연면적(㎡)	33,259.64	30,782.51	139,747.35	35,011.33	40,072.11	49,104.69
저/최고층	10/10	10/10	10/15	15/15	15/15	15/15
혼합여부	○	○	○	○	○	○
주거용	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
비주거용	근린생활시설	근린생활시설, 운동시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설	근린생활시설
허가일	2002.05.	2002.05.	1997.11.	2001.05.	2001.06.	2001.06.
사용승인일	2004.11.	2004.11.	2005.08.	2003.09.	2003.09.	2003.09.
총 세대수	240	220	1,069	210	224	266
~ 20㎡						
20-40㎡	8	23				
40-60㎡	112	116	735			
60-85㎡	50	9		28		56
85-100㎡	70	60	44			
100~130㎡		12	84	140	126	56
130㎡~			206	42	98	154

<자료> 건축행정정보시스템 세움터 '건축물대장', 네이버 부동산

Abstract

A Study on the Establishment of Rational Use Capacity System for Officetels in the Commercial Area of Goyang City : Focus on the Floor Area Ratio Regulation

Kim, Lee-Young[24)]

Goyang City has the largest number of households living in officetels among basic local governments nationwide. Among the types of living in Goyang City, officetels account for a very high proportion compared to 9% nationwide (3.4%), Seoul (5.7%), and Gyeonggi (4.2%) as of 2021. Officetels are classified as business facilities, not houses, but in reality, officetels are used for residential purposes. Last year, the Ministry of Land, Infrastructure and Transport announced a partial revision of the "Optel Building Standards" (2021.11) and promoted the supply of medium and large officetels to cope with various housing demands.In large cities such as Seoul, urban centers with concentrated work functions can prevent hollowing out of the city and help maintain vitality at night. However, side effects appear in cities where business or commercial functions are not significantly developed, such as Goyang. The government is inducing the revitalization of the supply of officetels, but other local governments, including Goyang City, recognize that excessive supply of residential officetels hinders the revitalization of commercial areas. Therefore, this study reviewed the current status of officetels in the commercial area of Goyang City and proposed policy directions and improvement plans to supplement the usage volume system of Goyang City.

The characteristics of each supply period are as follows. Prior to 2005, it was partially supplied from Ilsan New Town, the surrounding area, and the old city center. Since 2015, it has been supplied

---

24) Senior Researcher, Goyang Research Institute, Korea

from areas where large-scale development projects such as housing site development projects and urban development projects have been carried out, and officetels have been supplied in areas adjacent to the existing city center.

The characteristics of the supply of officetels in Goyang City are as follows. First, most of the officetels supplied in Goyang-si are residential officetels. It is supplied as a product that responds to residential demand, not as a business function. Second, excessive commercial areas in the residential district were designated and residential officetels were supplied. Even though the need to designate a commercial area was low, commercial areas were designated and residential officetels were supplied. Third, the problem of supplying officetels in the housing site development district is not reflected in the planned population. Therefore, there was a problem that infrastructure was undersupplied compared to the actual population. Finally, it worsened infrastructure problems such as parking difficulties in existing urban areas. It is not easy to expand infrastructure in existing downtown areas such as near Goyang City Hall. There is a concern that traffic problems in the old city center will increase. It is judged that the negative effect of the initially expected supply of officetels is more than the positive expected effect.

The current usage volume system means that there is a limit to blocking the side effects of officetel supply. Therefore, the following directions were set in this study. First, the same principle is applied to semi-housing and apartment houses, including officetels used for residential purposes. Second, a purpose floor area system is implemented that sets a difference in the allowable floor area ratio according to the residential ratio. The higher the residential ratio, the lower the floor area ratio, minimizing the supply of residential use. Third, an upper limit on the residential ratio is set to strengthen the function of commercial areas. It shall induce the maintenance of economic vitality and self-sufficiency functions of commercial areas by supplying other uses other than residential use. This study was limited to focusing on the current status and cases of officetel supply in commercial areas and preparing a plan to improve the usage volume system in Goyang. Therefore, it is judged that it is necessary to conduct various follow-up studies in terms of urban planning in the future. The Goyang officetel is playing a role in supplementing the demand for new houses. Therefore, it is necessary to check the supply and demand of housing. In addition, it is necessary to conduct follow-up studies to check the current status and seek alternatives so that new housing demand can be properly responded to in terms of urban planning.