

# 저층 주거지 밀도 리뉴얼 전략

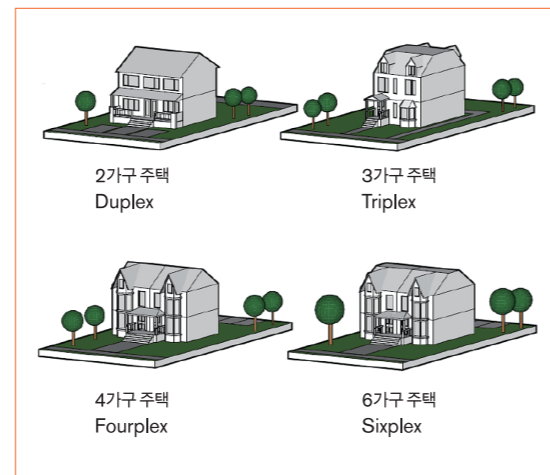
## - 젠틀 덴시티 구현을 위한 토론토의 Sixplex 허용 정책과 시사점

임성철  
토론토대학교 도시혁신 석사과정

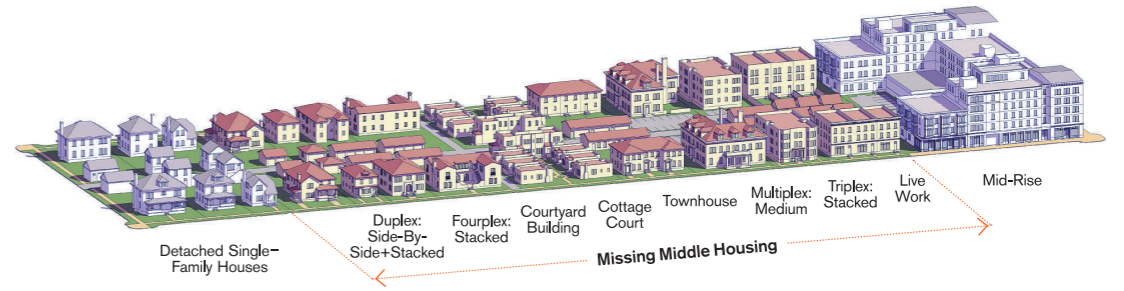
### 들어가며

2025년 6월 캐나다 토론토 시의회는 기존 저층 주거지역의 조닝(zoning) 체계를 개편하여 일부 지역에서 최대 6유닛(Sixplex)의 다가구주택 건설을 '기본 허용(as-of-right)'하는 새로운 밀도 확대 정책을 도입하였다(City of Toronto, 2025c; Toronto Realty Blog, 2025). 이 정책은 단순히 주택 수를 늘리는 것을 넘어 '젠틀 덴시티(Gentle Density)'라는 도시계획 패러다임의 전환을 보여주는 중요한 사례이다. 젠틀 덴시티는 대규모 고밀 개발이 야기하는 급격한 경관 변화와 공동체 해체를 지양하고, 기존 저층 주거지의 물리적·사회적 맥락을 유지하면서 점진적으로 주택 공급을 늘리는 '세밀한 밀도 확산(fine-grained intensification)' 전략을 의미한다(City of Toronto, 2025c).

토론토의 이번 정책은 수십 년간 복미 도시들을 지배해 온 단독주택과 고층 아파트라는 이분법적 도시 구조에서 벗어나려는 시도이다. 도시의 주거용지 대부분을 단독주택으로 묶어 두는 배타적 조닝은 주택 공급 부족과 가격 상승의 핵심 원인으



저층 다가구 주택 유형 예시  
출처: City of Toronto(2025b)



미싱 미들(Missing Middle) 주택 유형 구분  
출처: Missing Middle Housing(2025)

로 지목되어 왔으며, 이로 인해 다양한 가구 형태와 소득 계층을 수용할 수 있는 듀플렉스, 트리플렉스, 저층 공동주택 등 '미싱 미들(Missing Middle)' 주택 유형이 사라지는 결과를 낳았다(City of Toronto, 2025c). 토론토의 Sixplex 정책은 과거의 도시계획이 인위적으로 제거하였던 전통적이고 다양한 주거 형태를 다시 합법화하는 규제 완화의 성격을 띤다. 이는 복잡한 신규 프로그램을 만들기보다 기존의 장벽을 제거하는 것이 더 효과적일 수 있다는 정책적 교훈을 담고 있다.

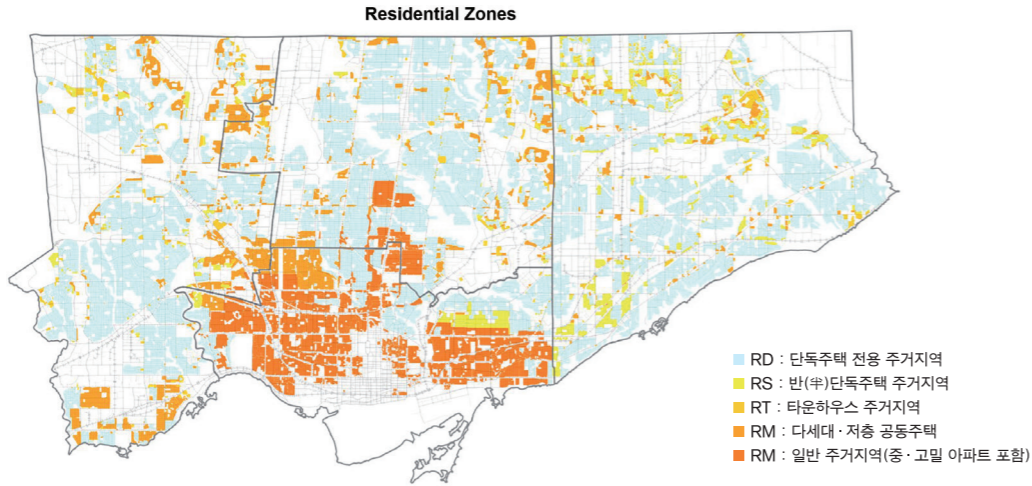
이 글에서는 토론토의 Sixplex 정책을 다각도로 분석하여 한국의 저층 주거지 리뉴얼 정책에 대한 실질적인 시사점을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 정책이 수립된 배경과 구체적인 규제 설계 내용, 정책 수용 과정에서 나타난 시민들의 반응을 면밀히 검토할 것이다. 또한 정책이 현실 공간에서 어떻게 구현되는지를 설계 프로토타입과 실제 사례를 통해 분석하고, 최종적으로 한국의 도시 상황에 적용 가능한 정책적 원칙과 방향을 제언하고자 한다.

### 젠틀 덴시티의 부상과 토론토의 정책적 맥락

토론토의 Sixplex 정책은 도시가 직면한 구조적 문제를 해결하기 위한 장기적이고 점진적인 노력의

산물이다. 토론토의 도시 구조는 소수의 중심지에 고층 건물이 집중되고, 도시의 광활한 지역은 저밀도 단독주택으로 채워진 전형적인 '톨 앤드 스프롤(tall and sprawl)' 형태를 띤다(City of Toronto, 2025c). 이러한 구조는 주택 선택의 폭을 제한하고, 주택 가격을 상승시키며, 자동차 의존도를 높이는 등 여러 도시 문제를 야기하였다. 시 당국은 이러한 문제를 해결하기 위해 기존 저층 주거지, 즉 '안정적이지만 정체되어 있지는 않은(stable but not static)' 지역 내에서 점진적인 변화를 유도하는 전략을 채택하였다(City of Toronto, 2025c).

이러한 정책 방향의 핵심에는 'Expanding Housing Options in Neighbourhoods(EHON)' 이니셔티브가 있다. EHON은 단일 정책이 아니라 수년에 걸쳐 단계적으로 밀도를 높여 가는 일련의 과정으로 설계되었다. 토론토시는 비교적 논란이 적고 기존 주택에 미치는 영향이 작은 후면도로주택(Laneway Suites, 2018년)과 정원주택(Garden Suites, 2022년)을 우선 허용하며 주민들을 점진적인 밀도 변화에 익숙하게 만들었다(City of Toronto, 2025c). 이러한 초기 정책들의 성공적인 안착은 더 과감한 변화를 위한 정치적·사회적 기반을 마련하였다. 축적된 데이터와 경험은 이후



토론토의 주거지 조닝 분포 현황  
출처: City of Toronto(2025b)

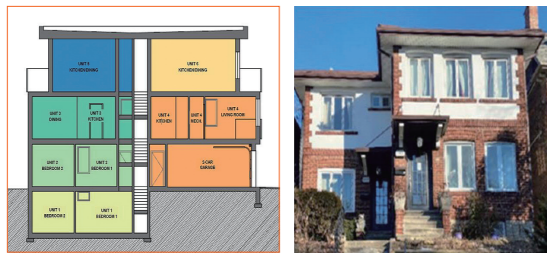
주 건물 내에 여러 가구를 허용하는 멀티플렉스 정책으로 나아가는 논리적 근거가 되었다. 2023년 시 전역에 4유닛(Fourplex)까지 허용하는 조례가 통과되었고, 이번 Sixplex 정책은 그 연장선상에서 추진된 것이다(City of Toronto, 2025c).

이러한 정책 변화는 캐나다 연방정부의 ‘주택 공급촉진기금(Housing Accelerator Fund: HAF)’이라는 외부적 촉매제에 의해 더욱 가속화되었다. HAF는 ‘기본 허용’ 방식의 조닝 개정을 통해 주택 공급을 늘리는 지자체에 재정적 인센티브를 제공하는 프로그램으로, 토론토시가 Sixplex와 같은 과감

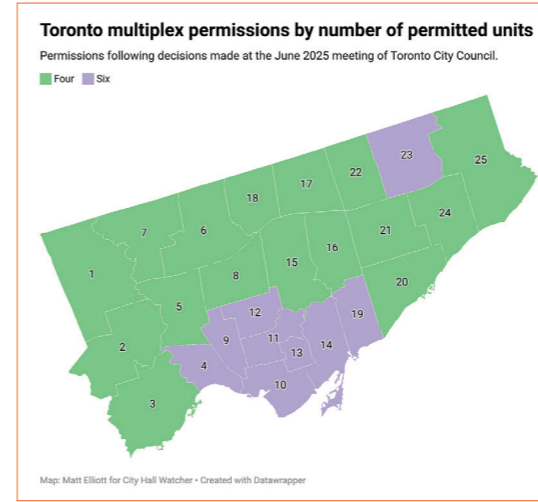
한 정책을 추진하는 데 중요한 동력을 제공하였다(City of Toronto, 2025c). 이처럼 토론토의 사례는 도시 내부의 장기적인 정책 학습과 외부의 전략적 인센티브가 결합하여 성공적인 도시계획 혁신을 이끌어 낸 과정을 보여준다. 이는 주민 반발이 심한 한국의 도시들이 점진적이고 증거에 기반한 정책 변화를 어떻게 설계하고 추진할 수 있는지에 대한 중요한 교훈을 제공한다.

### 토론토 Sixplex 허용 정책의 주요 내용과 특징

토론토 Sixplex 정책의 핵심은 복잡하고 불확실한 재량적 심의 절차를 제거하고, 명확한 규칙만 준수하면 누구나 다가구주택을 지을 수 있도록 허용한 ‘기본 허용(as-of-right)’ 방식의 도입에 있다(City of Toronto, 2025c). 이는 소규모 건축주나 개인 주택 소유주가 직면하는 가장 큰 장벽인 시간과 비용, 불확실성을 획기적으로 줄여 실질적인 주택 공급을 유도하는 핵심 메커니즘이다.



토론토의 Sixplex 주택 외부 전경과 내부 설계 단면도  
출처: City of Toronto(2025b)



토론토 시의회 결정 이후 멀티플렉스(Fourplex vs. Sixplex) 허용 지역 분포  
출처: Elliott(2025)

이 정책은 시 전역이 아닌, 시범 지역으로 선정된 9개 지역구에 우선 적용되었다(Toronto Realty Blog, 2025). 이는 전면 도입에 따른 정치적 부담을 줄이고 정책 효과를 면밀히 검토하기 위한 전략적 선택으로, 스카버러 북부 23번 지역구에서 시행된 선행 연구 및 시범 사업의 결과를 바탕으로 이루어졌다(City of Toronto, 2025c). 정책의 구체적인 내용은 주택 공급을 실질적으로 촉진하기 위해 여러 규제가 유기적으로 설계된 점이 특징이다. 각 규제

### 토론토 Sixplex 허용 정책 주요 변경 사항 요약

규제 항목	기존 기준 (예: Fourplex)	신규 기준 (Sixplex 시범지역)	주요 특징 및 목적
최대 허용 유닛 수	4유닛	6유닛	단독주택 부지 내 주택 공급량 확대
허가 방식	기본 허용	기본 허용	재조닝 등 재량적 심의 절차 배제, 예측 가능성 증대
최대 건물 높이	10m	10.5m	반지하 유닛의 거주성(채광, 천장고) 개선 목적
개발부담금	4유닛까지 면제	6유닛까지 면제 검토	재정적 장벽 완화를 통한 사업성 증진
적용 건물 유형	단독주택	단독주택(신축 및 개조)	기존 건축물 재활용 및 점진적 변화 유도

출처: City of Toronto(2025c)

변화는 독립적으로 작동하는 것이 아니라 상호 보완적으로 설계되어 정책 목표 달성 가능성을 높인다.

첫째, 건물 높이 규제는 최대 10.5m로 기존 10m에서 0.5m 상향 조정되었다. 이 수치는 임의로 결정된 것이 아니라 6유닛을 실현하기 위해 반지하층의 활용이 필수적이라는 설계 분석에 기반한다. 0.5m의 추가 높이는 반지하층의 천장고를 높이고 지상으로 더 큰 창을 낼 수 있게 함으로써 채광과 환기 등 거주성을 획기적으로 개선하기 위한 목적을 가진다(City of Toronto, 2025c). 이는 정책 목표(유닛 수 증가)가 현실적인 설계 문제(반지하 공간의 질)를 어떻게 해결하는지를 보여주는 정교한 규제 설계의 사례이다.

둘째, 재정적 인센티브가 결합되었다. 기존에는 4유닛을 초과하는 주택 건설 시 상당한 금액의 개발부담금(Development Charges)이 부과되었으며, 이는 사업성을 저해하는 주요 요인이었다. 시 당국은 이러한 장벽을 인지하고, Sixplex 프로젝트에 대해 초기 6개 유닛까지 개발부담금을 면제하는 방안을 검토하고 추진하였다(City of Toronto, 2025c). 이는 규제 완화가 실질적인 건축 행위로 이어지기 위해서는 반드시 재정적 인센티브가 병행되어야 함을 보여준다.

셋째, 정책의 적용 대상을 신축뿐만 아니라 기존 단독주택의 개조(conversion)까지 포함하여 적응적 재사용(adaptive reuse)을 장려하였다(City of Toronto, 2025c). 이는 전면 철거 없이도 주택을 공급할 수 있는 길을 열어주어 건설 폐기물을 줄이고, 기존 도시 조직을 보존하는 데 기여한다. 실제로 4유닛 멀티플렉스 허용 이후 발급된 건축 허가의 67%가 개조 프로젝트였다는 사실은 이러한 접근의 효과성을 입증한다.

**정책 수용 과정:  
시민 의견과 이해관계자 반응**

토론토시의 Sixplex 정책 도입 과정은 일반적인 결정이 아닌, 광범위한 의견 수렴과 데이터에 기반한 소통을 통해 이루어졌다. 시 당국은 온라인 설문조사, 다수의 주민 공청회 및 전문가 간담회를 통해 다양한 이해관계자의 목소리를 정책 설계에 반영하고자 노력하였다(City of Toronto, 2025a; City of Toronto, 2025c).

2025년 3월부터 한 달간 진행된 설문조사 결과는 정책에 대한 시민들의 복합적인 시각을 잘 보여준다. 총 383명의 응답자 중 58%가 Sixplex 허용에 찬성하여 과반의 지지를 확인하였지만, 42%는 반대 의사를 표명하여 상당한 우려 또한 존재함을 드러냈다(City of Toronto, 2025a). 찬성 측은 주로 주택 공급 확대의 필요성, '미싱 미들' 주택의 중요성, 그리고 도시 외곽으로의 확산(sprawl)을 막는 친환경적 대안이라는 점을 지지 이유로 꼽았다(City of Toronto, 2025a).

반면 반대 측이 제기한 우려들은 젠틀 덴시티 정책이 해결해야 할 핵심 과제들을 명확히 보여준다. 가장 큰 우려는 기존 저층 주거지의 물리적 특성, 즉 '동네의 정체성(neighbourhood character)'

이 훼손될 수 있다는 점이었다(City of Toronto, 2025a). 특히 4층 높이의 건물이 들어설 경우 일조권과 사생활 침해, 주변 소규모 주택과의 부조화 등을 걱정하는 목소리가 높았다(City of Toronto, 2025a). 또한 주차 공간 부족, 교통 혼잡, 쓰레기 처리 문제, 학교와 상하수도 등 기존 기반시설의 용량 부족 문제도 주요 쟁점으로 부상하였다(City of Toronto, 2025a; City of Toronto, 2025c).

**Sixplex 정책 관련 공공 설문조사 주요 쟁점 및 의견**

주제	지지 의견	반대 의견 및 우려
디자인 및 동네 정체성	다양한 주택 유형 공급으로 활력 증진  도시 확산을 막는 친환경적 개발	기존 저층 주택과의 부조화, 일조권 및 사생활 침해  4층 높이 건물에 대한 거부감, 일률적 정책 적용 반대
기반시설 및 서비스	기존 인프라의 효율적 활용  인구 감소 지역 활성화	주차난, 교통 혼잡, 쓰레기 처리 문제 심화  학교, 상하수도 등 공공 서비스 용량 부족
주택 시장 및 경제	주택 공급 확대를 통한 가격 안정 기대  주택 소유주의 임대 수입 창출 지원	개발업자들의 투기로 인한 부동산 가격 상승 우려  인근 주택의 자산 가치 하락 가능성

출처: City of Toronto(2025a)

토론토시의 대응 방식은 이러한 시민들의 우려를 단순한 반대로 치부하지 않고, 데이터를 통해 적극적으로 소통하였다는 점에서 주목할 만하다. 예를 들어 부동산 가치 하락에 대한 우려에 대응하기 위해 시는 전문 컨설팅 기관(N. Barry Lyon Consultants)에 연구 용역을 의뢰하였다. 연구 결과, Sixplex 허용이 인근 부동산 가치에 미치는 부정적인 영향은 미미하며, 오히려 더 저렴한 주거 옵션을 제공하여 주택 시장 안정에 기여할 수 있다는 결

론을 도출하였다(City of Toronto, 2025c). 또한 상하수도 등 기반시설 문제에 대해서도 '멀티플렉스 모니터링 프로그램'을 통해 지속적으로 영향을 추적하고, 장기적인 관점에서 수도 및 하수도 자본 개선 계획과 연계하여 관리할 것임을 밝혔다(City of Toronto, 2025c). 이러한 데이터 기반의 대응은 정책의 정당성을 확보하고, 막연한 불안감을 해소하며, 이해관계자들의 신뢰를 구축하는 데 결정적인 역할을 하였다.

**젠틀 덴시티의 구현:  
설계 프로토타입과 실현 사례 분석**

정책이 의도한 젠틀 덴시티가 실제 도시 공간에서 어떻게 구현될 수 있는지를 보여주는 것은 정책의 성공에 있어 매우 중요하다. 토론토시는 정책 입안 단계에서부터 건축설계 전문기관(ReHousing Canada)과의 협력을 통해 다양한 필지 유형에 맞는 Sixplex 프로토타입을 개발하여 정책의 실현 가

능성을 검증하였다(City of Toronto, 2025c).

이 프로토타입 분석에 따르면, 토론토의 일반적인 중규모(폭 10m) 및 광폭(폭 12.8m) 필지에서는 기존의 건축 법규 내에서 6개의 유닛을 충분히 수용할 수 있는 것으로 나타났다(City of Toronto, 2025c). 이 모델들은 최소 1개 이상의 가족형(방 2개 이상) 유닛을 포함하도록 설계되었으며, 주차 공간도 필지 특성에 맞게 후면 또는 건물 내 통합 주차 방식으로 해결하였다. 다만 도심부에 많은 협소 필지(폭 7.9m)의 경우 6개 유닛을 확보하기 위해서는 스튜디오나 원룸 형태의 소형 유닛 위주로 구성될 수밖에 없는 한계가 드러났다(City of Toronto, 2025c). 이는 모든 필지에서 동일한 결과를 기대하기보다는 필지 조건에 따라 유연한 접근이 필요함을 시사한다.

이러한 정책적 가능성이 현실화된 대표적 사례로 2025년 초 완공되어 실제 10세대가 한 필지에 거주 중인 '제라드 헬시 하우스(Gerrard Healthy



제라드 헬시 하우스 프로젝트 조감도  
출처: Atkinson Architect(2025a)



제라드 헬시 하우스 완공 전경  
출처: Atkinson Architect(2025a)

Housing)’ 프로젝트를 들 수 있다. 이 프로젝트는 단독주택이 있던 하나의 필지(50ft 폭)를 재개발하여 2개의 포플렉스(fourplex)와 2개의 후면도로 듀플렉스(laneway duplex)로 구성된 총 10개의 임대주택을 공급한 사례이다(Atkinson Architect, 2025b; Canadian Architect, 2025; Creative Communities, n.d.). 이 프로젝트의 가장 큰 특징은 zoning 변경이나 특별 허가(variance) 없이 기존 법규를 최대한 활용하여 기본 허용 원칙만으로 사업을 완료하였다는 점이다(Canadian Architect, 2025).

설계적으로는 지속가능성에 초점을 맞추었다. 패시브 하우스(Passive House) 인증을 목표로 하여 단열과 기밀 성능을 극대화하였으며, 화석연

료를 사용하지 않는 100% 전기 시스템(히트펌프, 에너지 회수 환기장치)을 도입하였다(Canadian Architect, 2025; Creative Communities, n.d.). 또한 탄소 배출량이 많은 콘크리트를 사용하지 않고 목구조와 보존처리목재 기초(preserved wood foundation)를 적용하여 건물 자체의 내재 탄소(embodied carbon)를 최소화하였다(Canadian Architect, 2025; Creative Communities, n.d.).

경제적으로도 이 프로젝트는 젠틀 텐시티의 잠재력을 보여준다. 건축비는 평방피트당 약 300달러로, 고층 콘도 건설비의 절반 수준에 불과하였다(Canadian Architect, 2025). 이러한 사업성은 온타리오주의 임대주택 부가세(HST) 면제와 토론토시의 포플렉스 개발부담금 면제와 같은 정부 인센티브가 결정적인 역할을 하였다(Canadian Architect, 2025). 이는 정책적 지원이 민간의 혁신적인 프로젝트를 어떻게 촉진할 수 있는지를 명확히 보여준다. 제라드 헬시 하우스 사례는 젠틀 텐시티가 단순한 구호가 아니라 정교한 정책, 혁신적인 설계, 그리고 재정적 인센티브가 결합될 때 비로소 고품질의 지속가능한 주거 대안으로 실현될 수 있음을 증명한다. 다만 이 프로젝트가 패시브 하우스와 같은 고성능 건축에 대한 깊은 이해를 가진 건축가와 개발자에 의해 주도되었다는 점은 중요한 함의를 가진다. 즉 성공적인 젠틀 텐시티를 확산하기 위해서는 단순히 zoning 규제를 푸는 것을 넘어 소규모 건축가와 개발자들의 전문 역량을 강화하고 지원하는 생태계를 조성하는 노력이 병행되어야 한다.

### 한국 저층 주거지 리뉴얼 정책에 대한 시사점

토론토의 Sixplex 허용 정책은 한국의 노후 저층 주거지 문제에 대한 새로운 해법을 모색하는 데 중요한 정책적 상상력을 제공한다. 토론토의 모델을 그

대로 적용할 수는 없지만, 그 기저에 깔린 핵심 원칙들은 한국의 도시재생 및 주택 공급 정책이 나아가야 할 방향에 대해 깊은 통찰을 준다.

토론토 모델의 핵심은 ‘개별 필지 단위’의 점진적 변화를 ‘권리’로서 보장하는 상향식(bottom-up) 접근에 있다. 반면 서울시의 ‘모아타운’이나 ‘가로주택정비사업’과 같은 소규모 정비사업은 여러 필지를 하나의 사업 구역으로 묶어 개발하는 ‘블록 단위’의 하향식(top-down) 모델에 가깝다(Business Post, 2025; Factin News, 2025; Seoul Metropolitan Government, 2022). 이는 대규모 전면 철거 방식의 대안으로 제시되었지만, 여전히 다수 소유주 간의 복잡한 합의 과정을 거쳐야 하는 ‘프로젝트 기반’의 사업이라는 한계를 가진다. 토론토의 정책은 이러한 집단적 합의 과정 없이 개별 주택 소유주가 자신의 재산을 바탕으로 주택을 개선하고 공급할 수 있는 길을 열어주었다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

결론적으로 토론토의 Sixplex 정책은 저층 주거지 문제를 해결하는 데 있어 ‘전면 철거’와 ‘현상 유지’라는 양자택일의 구도를 넘어설 수 있는 제3의 길, 즉 ‘점진적 진화’의 가능성을 보여준다. 한국의 도시들이 직면한 주택 문제와 도시 쇠퇴에 대응하기 위해서는 블록 단위의 거시적 정비 계획과 함께 개별 필지 단위의 미시적 변화를 촉진하는 듀얼 트랙(dual-track) 전략을 채택해야 보다 유연하고 지속 가능한 도시의 미래를 만들어 갈 수 있을 것이다.

### 참고문헌

- 1 강민철. (2025.8.19). 서울시, 노후 저층주거지 5곳 ‘모아타운’ 추가 선정...3433세대 공급. 팩트인뉴스. <https://www.factinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=208198>
- 2 김환. (2025.8.19). 서울시, 방화·미아 노후 저층주거지 5곳 3433세대 주택단지로 탈바꿈. 비즈니스포스트. [https://www.businesspost.co.kr/BP?command=article\\_view&num=408163](https://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=408163)

- 3 내 손안에 서울. (2022.10.21). 2022년 하반기 모아타운 대상지 26개소 선정. 서울특별시. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2005946>
- 4 Atkinson Architect. (2025a). Gerrard Healthy Housing. Retrieved September 4, 2025, from <https://atkinsonarchitect.com/projects/gerrard-street-zero-carbon-housing>
- 5 Atkinson Architect. (2025b). Gerrard Healthy Housing Update. Atkinson Architect Blog. Retrieved September 4, 2025, from <https://atkinsonarchitect.com/blog>
- 6 Canadian Architect. (2025.6). Editorial: Gentle density, in action. <https://www.canadianarchitect.com/editorial-gentle-density-in-action/>
- 7 City of Toronto. (2025a). Sixplexes Citywide Study: Expanding Multiplex Permissions Consultation Input and Survey Results. <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2025/05/9055-city-planning-multiplex-sixplex-citywide-survey-results.pdf>
- 8 City of Toronto. (2025b). Sixplexes Citywide Study: Expanding Multiplex Permissions Storyboard. <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2025/04/9613-city-planning-multiplex-6-plex-multi-units-storyboard.pdf>
- 9 City of Toronto. (2025c.5.28). Housing Accelerator Fund: Expanding Permissions in Neighbourhoods for Low-Rise Sixplexes - Final Report. (Report to Planning and Housing Committee). <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2025/ph/bgrd/backgroundfile-255769.pdf>
- 10 Creative Communities. (n.d.). Gerrard Healthy House. Retrieved September 4, 2025, from <https://creativecommunities.ca/gerrard-healthy-house/>
- 11 Elliott, M. (2025.6.30). Toronto City Council nixes six. City Hall Watcher. <https://toronto.cityhallwatcher.com/p/toronto-city-council-nixes-six>
- 12 Missing Middle Housing. (2025). Missing Middle Housing: Filling the gap between single-family and apartment buildings. <https://missingmiddlehousing.com>
- 13 Toronto Realty Blog. (2025.6.25). Much ado about multiplexes. <https://torontorealtyblog.com/blog/much-ado-about-multiplexes/>