

논문 / ARTICLE

용적률 완화의 유형과 기능*

박지윤**

국문초록

우리는 용적률이 지배하는 세상에 살고 있다. 용적률은 몇 퍼센트라는 수치로 표현되어 기술적인 것으로 치부되지만, 그 몇 퍼센트 차이로 토지의 가격이 달라지고, 지을 수 있는 건물의 높이와 형태가 달라지고, 각종 정비사업의 성패가 결정된다. 그러나 우리는 정작 용적률을 400퍼센트로 완화한다는 것이 무슨 의미인지, 어떤 기준에 의해 용적률이 완화되는지, 어디까지 완화할 수 있는 건지 그 실체를 파악하기 힘들다.

정부와 지방자치단체는 수도권에 양질의 주택을 공급하고, 건설경기를 부양하며, 낙후된 도시 기반시설을 정비하기 위해 용적률 완화 정책을 활용해 왔다. 노후계획도시정비법, 도시재정비촉진법 등 각종 정비사업과 관련된 특별법에도 용적률 완화에 관한 특례는 빠지지 않고 포함된다. 그러나 용적률 완화가 누적된 도시는 우리가 지향하는 도시의 모습일까? 선거철이면 등장하는 각종 정비사업의 용적률 완화 공약은 우리 미래 세대가 사용할 공간을 현재로 당겨와 사용하는 것일지도 모른다. 용적률 완화 특례는 모든 문제를 해결해 주는 마술지팡이가 아니다. 마법에는 대가가 따르기 마련이다.

이번 연구에는 용적률 완화가 우리 법체계에 어떤 모습으로 도입되고 발전해왔는지 법령의 연혁을 중심으로 살펴보고자 한다. 용적률 완화의 유형을 건축법과 도시계획법상 용적률 완화, 국토계획법상 지구단위계획형, 용도지역형, 그 밖에 입법형으로 분류하였다. 지구단위계획형 용적률 완화는 용도지역제의 강력한 건축규제를 완화하기 위한 도시계획 변경 수단으로 널리 활용되고 있으며, 용도지역형 용적률 완화는 도시혁신구역, 복합용도구역 등을 도입하여 용도지역제에 유연성을 부여하고 있음을 확인할 수 있었다. 이렇게 각 유형별 용적률 완화의 기능을 통해 용적률 완화의 법적 성격을 추론해 보고 용적률의 미래를 예측해 보는 데 단초를 제공하고자 한다.

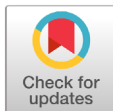
주제어: 용적률, 용적률 완화, 용적률 상향, 지구단위계획, 용도지역제, 조례

목차

- I. 서론
- II. 건축법·도시계획법상 용적률 완화
- III. 지구단위계획형 용적률 완화
- IV. 용도지역형 용적률 완화
- V. 입법형 용적률 완화
- VI. 결론

* 이 글은 법제처의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

** 법제처 사무관



Open Access


DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.20240009>

Received: August 24, 2024

Revised: September 07, 2024

Accepted: September 18, 2024

Copyright © 2024 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

1. 들어가면서

토지면적이 한정된 대도시는 수평적으로 확장하는 데 한계에 도달했다. 초고층 건축물은 부족한 토지면적을 수직적으로 확장해, 저렴한 비용으로 주거문제를 해결할 수 있는 대안이 되었다. 초고층 건물을 통한 주거문제 해결 방식은 세계 곳곳에서 통용되었고 저렴한 비용으로 대규모 인구를 수용할 방법으로 환영받았다. 그 중심에 대지면적 당 건축물의 바닥면적의 합을 연동시키는 용적률 기준이 있었다.

우리나라에 용적률이 전면적으로 도입된 것은 1970년부터였다. 최초의 용적률은 건축물의 높이를 규제하기 위한 수단이었지만, 점차 대규모 주택공급, 재건축·재개발사업 활성화, 공공시설 설치를 위한 민간자본 유치수단으로 활용되기 시작했다. 이를 위해서 필요한 것이 “용적률 완화”¹⁾였다. 한편, 용적률 기준은 법령으로 정해지다가 1982년 건축법 개정을 시작으로 조례로 위임되기 시작했고, 1988년 건축법 개정으로 모든 지역에서 용적률을 지방자치단체의 조례로 정할 수 있게 되었다. 용적률 기준을 정할 수 있는 권한도, 정한 기준을 완화할 수 있는 권한도 모두 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임되었다.

우리나라에서 용적률 제도가 널리 활용되는 이유는 무엇일까. 용적률을 둘러싼 주요 역할자들의 이해관계가 일치하기 때문일 것이다. 집이 없는 서민들에게는 용적률 상향을 통해 창출된 공간에 새집을 얻을 기회가 생긴다. 토지소유자에게는 용적률 상향을 통해 지가 상승의 혜택을 누릴 수 있다. 재건축이나 재개발의 사업자에게는 용적률 상향 비율이 사업의 수익성을 결정하는 요소로 작동한다. 국가는 용적률을 쾌적한 주거생활을 실현하기 위한 도구로 활용하는 한편, 정비 사업을 통해 궁극적으로 국토의 균형발전, 지속적인 성장가능성을 확보할 수 있다. 지방자치단체는 용적률 상향으로 관할 구역의 경기를 부흥시킬 수 있고, 기부채납을 통해 기반시설을 확충하는 등 필요한 시설이나 비용을 확보할 수 있다.

이번 연구를 통해 용적률 제도가 도입되고 발전된 연혁을 바탕으로 용적률 완화의 주된 유형을 국토계획법상 지구단위계획형, 용도지역형, 그 밖에 입법형으로 구분하여 살펴보고, 유형별 기능에 대해 검토해보고자 한다. 용적률 완화 제도는 공익과 사익의 철저한 조화를 꿈꾸며 오늘도 변화하고 있다.

2. 용적률과 용적률 완화의 개념

(1) 용적률의 개념과 기능

용적률은 대지면적에 대한 연면적(각 층의 바닥면적의 합)²⁾의 비율을 말하고(건축법 제56조), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 함)은 용도지역에서 용적률의 최대한도를 관할 구역의 면적, 인구 규모, 용도지역의 특성을 고려하여 법률이 정하는 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(국토계획법 제78조 제1항). 결국, 법률과 대통령령에서는 용적률의 상한과 하한을 정할 뿐이고, 구체적인 기준은 조례에 가셔야 확인할 수 있다.

용적률은 대지면적의 몇 배까지 건축물의 바닥면적으로 활용할 수 있는지 한도를 비율로 설정하여 간접적으로 건축물의 높이를 결정하고, 입체적으로 형태를 제한³⁾한다. 예를 들어 건축물의 높이를 ‘35m 이하’와 같은 일률적 기준으로 정하는 경우 대지면적과 무관하게 모든 건물의 높이 제한은 35m에 한정될 수밖에 없으나, ‘대지면적당 바닥면적의 합계’라는 비율로 정함으로써 용적률을 충족하는 범위 내에서는 다양한 높이와 다양한 형태의 건축물을 건축할 수 있다.

한편 용적률은 대지면적 당 바닥면적의 합계의 비율을 조정하여 도시가 감당할 수 있는 공간의 양(容積)을 산출해 내고, 우리는 허용된 양만큼의 공간 속에서 거주하게 된다. “용적(容積)률”을 통해 국토계획법에서 규율하려고 하는 것은 대지면적에 건축할 수 있는 건축물의 “부피”이다. 즉 용적률은 대지가 속한 지역의 용도와 주변 기반시설의 양을 고려하여 정해진 “대지면적당 허용될 수 있는 개발 부피 총량”이라고 볼 수 있다.

1) 용적률 완화는 현재 상태의 용적률 규제가 너무 엄격하다는 전제하에 그 규제를 완화한다는 측면에서 “완화”라는 용어를 사용하고 있지만, 그 실질은 용적률 “상향”이다.
 2) 용적률 산정 시 지하층 면적, 지상층의 주차용 면적, 초고층건물과 준초고층 건축물에 설치하는 피난안전구역의 면적, 건축물의 경사지붕 아래에 설치하는 대피공간의 면적은 제외된다. 세부적인 바닥면적의 산정방식에 따라 건축주가 실질적으로 활용할 수 있는 공간의 양이 달라진다.
 3) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023, 266면 참조.

따라서 용적률은 잠재적인 개발허용량을 나타내는 지표로 대지의 가치를 결정하는 직접적인 요소가 된다. 예를 들어 서울특별시 제3종일반주거지역의 경우 건폐율의 상한은 50%, 용적률의 상한은 250%로 정해지는데, 건축물의 건폐율을 50%로 설계하는 경우 지을 수 있는 건물의 상한은 5층으로 제한되고 25%의 건폐율로 설계하는 경우 건물의 높이는 10층으로 결정된다.⁴⁾ 이렇게 용적률이 얼마로 정해지느냐에 따라 내 땅에 지을 수 있는 건축물의 양이 정해지다 보니, 용적률은 지가를 결정하는 결정적인 요소로 작동하게 된다.

(2) 용적률 완화의 개념 및 용어

‘용적률의 완화’란 행정청이 법령과 지방자치단체의 조례에 따라 용도지역별로 정해져 있는 용적률을 완화해주는 것을 총칭해서 말한다.⁵⁾ 용적률 완화의 모습은 시대별로 다양한 문제를 해결하기 위하여 다양하게 활용되어왔다. 건축법에 용적률이 도입된 때부터 현재에 이르기까지 법령과 조례 등에서는 그 활용 방식 및 주체에 따라 용적률 완화, 용적률의 완화 적용, 용적률 인센티브, 공공기여 등 다양한 용어를 사용하고 있다.

행정청의 입장에서는 사회복지시설을 설치하여 기부채납하는 경우 조례로 해당 용도지역에 적용되는 용적률을 ‘완화’할 수 있도록 하고(국토계획법 제78조 제6항), 지구단위계획구역에서 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설을 설치하여 제공하는 경우 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 용적률을 ‘완화하여 적용’할 수 있도록 하고 있다(국토계획법 제52조 제3항). 사업시행자 입장에서는 지구단위계획구역에서 공공시설 등을 설치·제공하고 완화받는 용적률을 ‘용적률 인센티브’라 하고,⁶⁾ 구체적인 산정 원칙을 별도로 정하고 있다.⁷⁾ 사업시행자가 용적률 완화 등 규제특례를 적용받는 대신 공공에 제공해야 하는 시설 및 비용을 ‘공공기여’라고 부른다(노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법 제30조).⁸⁾

3. 용적률 완화 유형의 분류 기준

이번 연구에는 용적률 완화가 우리 법체계에 어떤 모습으로 도입되고 발전해왔는지 법령의 연혁을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저 국토계획법 체계를 갖추기 전인 건축법과 도시계획법상 용적률 완화 규정을 통해 용적률 완화 제도의 최초의 모습들을 살펴보려고 한다. 용적률 완화 제도가 변화해 온 연혁을 살펴보면 우리 사회가 용적률 완화를 통해 당면한 문제들을 어떻게 해결해왔는지 추론해볼 수 있다.

그리고 용적률 완화 제도의 근간이 되는 국토계획법상 용적률 완화 제도를 살펴보고자 한다. 국토계획법상 용적률 완화의 유형은 크게 지구단위계획구역을 통한 용적률 ‘완화 적용’과 용도지역에서 ‘용적률 기준의 설정’과 ‘용적률을 조례로 따로 정할 수 있도록 하는 규정’으로 나뉘어 발전되어 왔다. 정비사업 등에서 가장 빈번히 활용되고 있는 지구단위계획형 용적률 완화 유형을 살펴본 후 용도지역형 용적률 완화 제도를 살펴보려고 한다. 그리고 입법형으로 건축법과 국토계획법에서 조례로 위임한 용적률 완화 유형을 ‘조례형’으로 분류하여 검토하려고 한다.

II. 건축법·도시계획법상 용적률 완화

1. “높이 규제” 완화를 위한 용적률 기준의 도입 및 확대

우리나라에 용적률 기준이 건축법에 전면적으로 도입된 것은 1970년부터였다. 1962년 제정된 건축법은 주거지역의 경우 건축물 높이를 20m 이하라는 일률적 기준으로 제한하고, 건축물 주위에 공원, 광장 등 공지가 있어 통행, 방화 및 위생상 지장이 없을 때는 시장·군수의 허가를 받아 높이 제한의 예외를 인정받을 수 있었다. 그런데 1970년 건축법 개정으로 용적률 정의 규정을 신설하면서, 주거지역의 높이 제한을 용적률 400% 이하라는 기준으로 변경하고, 통행, 방화 및 위생상 지장이 없을 때는 상업지역 외의 지역은 해당 용적

4) 간단한 사례 설명을 위해 다른 건축허가 요건에 따른 제한은 논외로 하였다.

5) 김종보 / 허지인, “지구단위계획과 공공기여의 산정”, 『행정법연구』 제67호(2022. 3.), 140면: ‘용적률 완화’를 건축주가 법령에서 정하는 바에 따라 공공시설 제공 등의 행위를 하면 행정청이 용도지역별로 정한 용적률의 제한을 완화하여 상향조정해 주는 것으로 정의함.

6) 정혜진, “지구단위계획 용적률 인센티브제도 효과 연구(서울시 특별계획구역을 중심으로)”, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2008, 13면 이하, 24면 참조: 인센티브를 보상차원의 인센티브와 포상차원의 인센티브로 분류하고, 보상차원의 인센티브를 용적률 완화로 정리함.

7) 서울특별시, “서울특별시 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준”, 서울특별시, 2023. 12., 2면 이하 참조.

8) ‘공공기여의 개념’과 관련한 자세한 내용은 김종보 / 허지인, 앞의 글, 143면 이하 참조.

률의 2배까지 허용할 수 있도록 하는 용적률 완화 규정이 최초로 도입되었다(법률 제2188호 건축법 제40조 제1항 단서⁹⁾).

건축법상 최초의 용적률 완화 제도는 동일한 용적률 내에서 건축주에게 다양한 형태의 건물을 지을 수 있도록 높이 규제를 완화하기 위해 도입되었다. 다만, 1970년대 서울시 대부분의 주택 유형이 단독주택(1975년, 83.04%¹⁰⁾)이었음을 감안하면 주거지역 400퍼센트라는 용적률 한도는 너무 높아 실질적인 높이제한 규제로 역할을 하지 못했을 것으로 보인다.

2. 아파트 건설을 위한 용적률의 활용

정부는 1970년대부터 도시의 주거난을 해결하기 위해 대규모 택지를 조성¹¹⁾하여 국민주택 등 대규모 아파트를 신속하게 짓는데 총력을 기울이게 된다. 민간건설사에게 아파트의 건설과 분양을 맡기고 국가는 선분양을 제도화하는 등 건설사가 토지와 자금을 쉽게 조달할 수 있도록 제도를 마련하였다.¹²⁾ 1971년 도시계획법 전부개정¹³⁾으로 법률에서 정하는 지구 외의 지구를 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시계획으로 결정할 수 있도록 하였고, 1976년 도시계획법 시행령 개정¹⁴⁾으로 아파트의 집단적 건설을 위한 아파트지구를 신설하였다. 이는 아파트지구를 신설하여 용도지역별로 정해지는 용적률을 완화하여 아파트 공급을 지원하려는 정부의 정책적 의지가 담긴 것으로 보인다.

그리고 1977년 건축법 시행령 제155조의2 개정¹⁵⁾으로 아파트지구 내 용적률을 조례로 정할 수 있는 근거가 마련되었는데, 이는 용적률 기준을 조례로 정할 수 있도록 한 최초의 사례이다. 이를 근거로 ‘서울특별시 아파트지구 건축조례’가 1977년 제정되었고, 아파트지구 내의 용적률은 아파트의 경우 200퍼센트로, 아파트 이외는 100퍼센트로 정했다. 이후 지방자치단체는 아파트지구 내 용적률 기준을 별도로 정하는 특권을 행사하게 되었고, 조례로 정하는 용적률의 기준과 완화의 범위는 점차 확대되었다.

1978년 건축법 시행령은 주거지역의 용적률 상한은 300퍼센트로 동일하게 정하되, 아파트지구가 아닌 구역에서 공동주택을 건축하는 경우에는 200퍼센트로 정하여 아파트지구에서 공동주택을 건축하는 경우 완화된 용적률이 적용될 수 있도록 하였다. 정부는 아파트지구에서 용적률 기준을 완화하여 더 많은 공동주택을 지을 수 있도록 허용하였고, 용적률 기준을 대규모 공동주택을 건설하기 위한 정책적 목적을 실현하기 위해 활용한 것으로 보인다.

3. 건축제한에 대한 적용의 특례

1972년 개정된 건축법(법률 제2434호 건축법 제53조의7)¹⁶⁾은 허가청이 대지의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위에서 지하층 설치, 건축선, 건폐율, 대지면적의 최소한도와 같은 건축제한 요소들을 완화하여 허가할 수 있는 특례 규정을 보칙 부분에 도입하였는데, 당시의 적용 특례 규정에는 용적률은 배제되었다. 이후 용적률에 관한 적용 특례는 1980년 건축법 개정으로 포함되었는데, 도시계획시설 설치와 관련하여 건축법 제3장부터 제5장까지의 건축제한 규정에 적합하지 않은 건축물 또는 대지에 관하여는 도시기능 및 미관을 저해하지 않는 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 완화하여 허가할 수 있는 규정을 신설하였다(법률 제3251호, 1980. 1. 4., 건축법 제53조의7 제2항 신설).

9) 건축법(1970. 1. 1. 법률 제2188호로 일부개정되고 1970. 3. 2. 시행된 것)

제40조(높이의 한도) ①건축물의 높이는 주거지역에 있어서는 용적률 400퍼센트 이내, 상업지역에 있어서는 800퍼센트 이내, 상업지역안의 방화지구에 있어서는 1,700퍼센트 이내, 기타 지역 또는 지역의 지정이 없는 지역에 있어서는 500퍼센트를 초과하여서는 아니된다. 다만, 시장·군수가 상업지역안의 방화지구에서 건축면적이 660평방미터 이상으로서 토지이용상 부득이하다고 인정할 때에는 2,200퍼센트 이내까지, 기타 지역에 있어서는 건축물주위에 공원·광장·도로·하천 기타의 공지가 있어 교통·방화 및 위생상 지장이 없다고 인정될 때에는 각각 해당 용적률의 2배까지 이를 허용할 수 있다.

10) 서울연구데이터서비스>데이터로 본 서울 2020> 주택유형, 표 참고.

11) 주택건설촉진법(1972. 12. 30. 법률 제2409호로 제정되고 1973. 1. 15. 시행된 것)

12) 김종보, “아파트시장에서 건설법의 역할과 향후 입법과제”, 『행정법연구』 제33호(2012. 8.), 150면 이하 참조.

13) 도시계획법(1971. 1. 19. 법률 제2291호로 전부개정되고 1971. 7. 20. 시행된 것)

14) 도시계획법 시행령(1976. 1. 28. 대통령령 제7963호로 일부개정되고 1976. 1. 28. 시행된 것)

제16조(지구의 지정) 건설부장관은 법 제18조제2항의 규정에 의하여 다음 각호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.

2. 아파트지구: 토지이용도의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요한 때

15) 건축법 시행령(1977. 11. 10. 대통령령 제8742호로 일부개정되고 1977. 12. 11. 시행된 것)

제155조의2(아파트지구내의 건축제한) ④아파트지구내에서의 건폐율 대지면적의 최소한도, 용적율, 인동거리, 도로와의 관계, 건축물의 형태 등은 아파트의 집단시설을 위한 토지 이용도의 제고와 주거생활의 환경보호에 필요한 범위안에서 당해 지방자치 단체의 조례로 정한다.

16) 건축법(1972. 12. 30. 법률 제2434호로 일부개정되고 1973. 7. 1. 시행된 것)

제53조의7(적용의 특례) 허가청은 대지의 특수성으로 인하여 제22조의3·제30조·제39조 또는 제39조의2의 규정을 적용함이 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 규정을 완화하여 허가할 수 있다.

대지의 특수성으로 법령의 적용이 곤란한 경우에는 적용 특례 규정이 조례로 위임된 바가 없으나, 도시계획시설의 설치로 규정에 적합하지 않은 경우에는 건축제한 관련 다수의 건축법 내용이 조례로 정할 수 있도록 개정되었다. 이 규정은 지방자치단체에 건축제한과 관련한 포괄적인 재량이 공식적으로 부여된 개정으로 평가할 수 있다. 허가청이 완화할 수 있는 규정의 범위를 지하층 설치, 건축선, 건폐율, 대지면적의 최소한도로 한정하던 것을 건축법 전부개정(법률 제4381호, 1991. 5. 31.)으로 이 법의 기준을 모두 완화하여 허가할 수 있도록 하고, 적용 특례 규정의 위치를 총칙 부분 제5조 제1항¹⁷⁾으로 이동하였다.¹⁸⁾ 적용 특례 규정은 건축허가 시 요건을 판단하거나 규정을 적용할 때 허가청이 일부 규정을 완화하여 적용할 수 있도록 그 재량을 확대해 준 규정으로 보인다.

이후 적용 특례 규정은 1995년 건축법 개정으로 적용의 완화(법률 제4919호 제5조) 규정과 기존의 건축물 등에 대한 특례(법률 제4919호 제5조의2) 규정으로 분리되었다. 기존 건축물 등에 대한 특례 규정은 법령의 제·개정이나 도시계획의 결정·변경 등으로 인해 발생하는 불법적인 부분을 허용 범위 내에서 중축·개축 또는 재축을 허용하는 방식으로 발전되었다.

4. 공공시설 설치·제공에 따른 용적률 완화

1982년의 건축법 개정은 용적률 기준을 정할 수 있는 권한도, 정한 기준을 완화할 수 있는 권한도 모두 지방자치단체로 위임한 개정이었다. 우선 건축물의 용적률을 지역의 특수성에 따라 차등하여 적용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 지역의 용적률은 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하였다(법률 제3558호, 제40조 제1항 단서). 한편, 시장 또는 군수는 건축주가 도로, 공원 등 공공시설을 설치하는 경우에는 해당 건축물에 대하여 조례로 정하는 범위 안에서 용적률에 관한 규정을 완화하여 허가할 수 있도록 하였다(같은 법 제40조 제3항).¹⁹⁾ 이로써 용적률 기준을 정하는 실질적 결정 권한이 중앙정부에서 지방정부로 넘어간 것으로 평가할 수 있다.

위 규정은 건축법 시행령 전부개정(대통령령 제10882호, 제86조 제4항)을 통해 구체화되었는데, 특정가구정비지구, 아파트지구, 도시설계를 수립한 구역, 재개발구역에 대지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 공공시설을 설치하여 제공하는 경우 해당 건축물에 대한 용적률을 2배 이하의 범위 내에서 조례로 정하는 비율로 정할 수 있도록 하였다. 이 규정은 건축주가 공공시설을 설치하여 제공하는 경우 그 건축물에 대하여는 용적률을 조례로 정하는 범위 안에서 용적률에 관한 규정을 직접 완화하여 허가할 수 있도록 허용한 규정이다.

Ⅲ 지구단위계획형 용적률 완화

1. 지구단위계획을 통한 용적률 완화

(1) 지구단위계획형 용적률 완화 제도의 도입

지구단위계획은 용도지역제 도시계획과 달리 작은 지구단위에 국한하여 상세한 내용을 담는 도시계획 수법으로, 개별 필지에 대한 건축허가요건을 정하는 도시계획이다.²⁰⁾ 지구단위계획은 용도지역을 세분화하고 변경하며, 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도 제한, 건폐율 또는 용적률, 높이의 최고한도 또는 최저한도 등의 사항을 정한다(국토계획법 제52조).

지구단위계획 제도는 건축법상 도시설계 제도와 도시계획법의 상세계획제도가 2000년 도시계획법 전부개정²¹⁾으로 통합하여 탄생한 제도이다. 도시설계 제도는 지방자치단체의 장에게 도시설계구역을 정해서 그 구역 내에서는 시장, 군수에게 포괄적인 도시계획 형성권을 부여한 제도로 1980년에 신설되었다. 이후 1986년 건축법 개정으로 도시설계구역 안에서 건축하는 건축물에 대해 건폐율, 용

17) 건축법(법률 제4381호로 전부개정되고 1991. 5. 31. 공포되고 1992. 6. 1. 시행된 것)
제5조 (적용의 특례) ①시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 이 법의 적용이 곤란하다고 인정되는 대지 또는 건축물에 대하여는 이 법의 기준을 완화하여 적용할 수 있다.

18) 김종보, 앞의 책, 272면 참조.

19) 건축법(법률 제3558호로 1982. 4. 3. 공포되고 1982. 7. 1. 시행된 것)
제40조(용적률) ③시장 또는 군수는 건축주가 건축물을 건축하는 경우에 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 건축물에 인접하여 도로·공원·광장·공공공지등 공공시설을 설치하는 때에는 당해 건축물에 대하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 범위안에서 용적률에 관한 규정을 완화하여 허가할 수 있다.<신설 1982·4·3>

20) 김종보, 앞의 책, 311면 참조.

21) 도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전부개정되고 2000. 7. 1. 시행된 것) 개정이유 참조: 도시계획법에 의한 상세계획과 건축법에 의한 도시설계제도를 지구단위계획제도로 통합하여 도시계획체제로 흡수함으로써 유사한 제도의 중복운영에 따른 혼선과 불편을 해소하도록 함.

적률 규정 등을 적용할 때 이를 완화할 수 있는 규정을 마련하였고 이는 지구단위계획구역 내 각종 건축 규제를 완화할 수 있는 근거가 되었다.²²⁾

(2) 지구단위계획형 용적률 완화 제도의 발전

2002년 제정된 국토계획법(법률 제6655호)은 지구단위계획의 내용으로 건축물의 용도제한, 건폐율 또는 용적률, 높이의 최고한도 또는 최저한도 등으로 정하고, 지구단위계획구역안에서 건폐율, 용적률 등의 규정을 대통령령이 정하는 범위 안에서 지구단위계획이 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있도록 규정하였다(국토계획법 제52조 제3항). 제정 국토계획법 시행령은 대지의 일부를 공공시설 부지로 제공하는 경우, 공개공지 또는 공개공간 의무면적을 초과하여 설치하는 경우에 용적률을 완화할 수 있도록 하고, 완화하여 적용하는 용적률은 해당 용도지역 또는 용도지구에 적용되는 용적률의 200%를 초과할 수 없도록 하였다(대통령령 제17816호, 제46조 제1항 및 제9항).²³⁾ 이후 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우, 공공시설등을 설치하여 그 부지와 함께 제공하는 경우에도 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 하여 용적률 완화적용의 대상을 확대하였다(대통령령 제22703호, 2011. 3. 9. 일부개정, 제46조 제1항).

그리고 역세권 주변의 일반주거지역도 역세권 복합용도개발형 지구단위계획구역으로 지정할 수 있도록 하고(2021. 1. 26. 대통령령 제31417호로 일부개정된 것, 제43조 제1항), 역세권 복합용도개발형 지구단위계획구역 내 준주거지역에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설등의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우에는 주거지역 내 법정 상한 용적률인 500%의 140퍼센트인 700%까지 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 하였다. 용도지역별로 정해진 용적률의 상한을 뛰어넘는 용적률 완화 규정은 용도지역별 용적률 구분을 무색하게 한다. 역세권 주변에 용적률 상향이 필요하다면 용적률 완화를 통해 용도지역의 법정상한을 넘도록 제도를 설계하기보다는 새로운 용도지역을 신설하는 등 용도지역체계 개편에 대한 검토가 필요해 보인다.

또한 설치비용과 관련하여 공공시설 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 비용을 용적률 완화에 따른 토지가치 상승분으로 제한하되, 그 비용 중 일정 비율은 공공임대주택을 제공하는 데 사용하도록 하여 지구단위계획을 통한 용적률 완화의 공공성을 확보하고자 하였다(대통령령 제31417호, 제46조 제11항 신설).

2. 재개발·재건축 등 정비사업의 용적률 완화

지구단위계획을 통한 용적률 완화의 특징을 잘 보여주는 사업이 재개발·재건축 등의 정비사업이다. 정비사업은 용적률 완화로 상향된 용적률 양에 따라 사업의 성패가 결정되다 보니, 정비사업의 사업성을 뒷받침하기 위한 용적률 완화의 새로운 유형들이 도입되었다. 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 함)은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있도록 하고(도시정비법 제8조 제1항), 도시계획의 일종인 정비구역의 지정·고시가 있을 때²⁴⁾ 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 보아(도시정비법 제17조 제1항), 정비구역에도 지구단위계획의 용적률 완화 규정이 준용된다. 결국, 정비구역도 지구단위계획구역의 용적률 완화 규정을 통해 용적률이 완화된다.

도시정비법은 정비계획의 입안권자는 주거지역에서 법에 따라 조례로 정한 용적률에도 불구하고 관계 법률에 따른 용적률의 상한까지 용적률을 정할 수 있도록 하였다(도시정비법 제11조 제1항). 그리고 과밀억제권역의 재개발사업 및 재건축사업 등은 정비계획으로 정한 용적률에도 불구하고 국토계획법 및 관계 법률에서 정하는 용적률의 상한(이하 “법정상한용적률”이라 함)까지 건축할 수 있게 용적률을 추가적으로 완화하고, 초과용적률에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하도록 하였다(도시정비법 제54조 제1항 및 제4항).

또한 2021년 도시정비법 개정으로 한국토지공사등이 재개발·재건축사업의 시행자로 참여하는 공공재개발사업과 공공재건축사업

22) 건축법(1986. 12. 31. 법률 제3899호로 일부개정되고 1986. 12. 31. 시행된 것)

제8조의2(도심부내의 건축물에 대한 특례) ④도시설계를 수립하여 공고한 구역안에서 건축하는 건축물에 대하여는 제9조의2제2항·제39조 및 제40조의 규정을 적용함에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 완화할 수 있다.<신설 1986·12·31>

23) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2002. 12. 26. 대통령령 제17816호로 제정된 것)

제46조(제1종지구단위계획구역안에서의 건폐율 등의 완화적용) ①제1종지구단위계획구역안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에는 법 제52조제3항의 규정에 의하여 당해 건축물에 대하여 제1종지구단위계획으로 다음 각호의 비율까지 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.

2. 완화할 수 있는 용적률 = 당해 용도지역에 적용되는 용적률×(1+1.5×(공공시설부지로 제공하는 면적÷공공시설부지 제공후의 대지면적))이내
③제1항 내지 제3항 및 제6항의 규정에 의하여 완화하여 적용되는 건폐율 및 용적률은 당해 용도지역 또는 용도지구에 적용되는 건폐율의 150퍼센트 및 용적률의 200퍼센트를 각각 초과할 수 없다.

24) 김종보, 앞의 책, 424면 참조.

유형을 신설하고, 이 사업에 대하여 용적률 완화의 특례를 두었다(법률 제18046호 제101조의5 및 제101조의6 신설). 공공재개발사업의 경우 법적상한용적률의 100분의 120까지(이하“법적상한초과용적률”이라 함) 건축할 수 있도록 하고, 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정해진 용적률을 제외한 용적률의 100분의 20에서 100분의 50 이하로서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하도록 하고 있다.

도시정비법상 용적률 완화 규정을 살펴보면, 조례로 정해진 용적률에도 불구하고 법정상한용적률까지 완화할 수 있도록 하고, 더 나아가 법정상한초과용적률까지 완화할 수 있는 특례를 두고 있다. 그런데, 조례로 정해진 용적률과는 별개로 법정상한용적률까지 완화할 수 있도록 하는 것은 법률로 정해진 상한 범위 내에서 지방자치단체의 실정에 맞게 조례로 용적률을 정하도록 위임하고 있는 현행법의 용적률 체계와 맞지 않다. 또한 지방자치단체의 조례로 정해진 용적률의 구체적인 내용을 변경하는 것으로 자치권의 침해의 문제도 발생할 수 있다. 국토계획법 시행령은 법에 따른 용적률이 조례가 정하는 비율을 초과할 수 없음을 분명히 밝히고 있다(국토계획법 시행령 제85조 제1항). 법적상한용적률의 100분의 120까지 건축할 수 있다면 지자체의 조례로 정해진 용적률 규정은 무용지물이다.

3. 지구단위계획을 통한 용적률 완화의 기능

우리나라는 용도지역별 대강의 도시계획 위에 상세한 지구단위계획이 덮는 방식으로 운영되고 있다. 용도지역제 도시계획으로는 필지 단위의 건축허가요건이나 건축허용성을 조정할 수 없어서 지방자치단체는 작은 지구단위 개발 사업들에 대해서 더 세부적인 단위의 도시계획이 필요했다. 이 역할을 담당한 것이 지구단위계획 제도로 보인다. 용도지역에 따라 정해지는 강력한 건축규제를 지구단위계획을 통해 완화하는 시도를 하게 된다.

또한, 도시계획의 변경이란 실질적으로 도시계획 내용에 변경이 일어나는 것을 말한다.²⁵⁾ 용적률이 도시계획의 한 구성요소라면 용적률의 변경은 도시계획 변경 절차를 거쳐야 한다. 건축제한이나 용적률을 완화하여 적용하는 것도 도시계획의 변경이 필요한데, 지구단위계획구역은 지정·고시함으로써 비교적 간소하게 도시계획을 변경할 수 있어 각종 개발 사업에서 지구단위계획이 널리 활용된 것으로 보인다.

그리고 지구단위계획구역은 건축물의 배치, 형태, 색채와 건축선에 관한 계획, 경관계획 및 교통처리계획 등을 추가하여 지방자치단체의 장이 직접 도시계획을 결정할 수 있다. 즉 지구단위계획구역을 설정하는 것도, 구역 안에 적용될 도시계획의 내용도, 건축규제의 완화 정도도 지방자치단체의 장이 결정할 수 있게 됨에 따라 지방자치단체의 장이 도시계획 입안자의 지위에서 나아가 도시계획의 결정권자로 전면으로 나설 수 있는 계기를 마련해주었다.

지구단위계획형 용적률 완화 규정의 발전을 통해 공공시설 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 비율을 산정하는 방식이 서울특별시 조례와 지침을 통해 구체화되었다. 이는 용적률 완화 제도를 운용하는 실질적인 기준이었고, 조례나 지침에 규정된 내용이 거꾸로 법령에 반영되기도 하였다. 그리고 용적률 완화에 따른 공공시설 설치비용 중 일부는 공공임대주택을 제공하도록 하는 등 용적률 완화의 공공성을 확보하고자 노력이 계속되었다.

마지막으로, 지구단위계획이라는 상세계획을 통해 건축허가요건을 완화하는 것은 지방자치단체의 장에게는 표가 필요할 때 요긴하게 활용할 수 있는 마법의 요술봉 같은 역할을 한다. 특히 선거철이 되면 지역구의 각종 정비안이 쏟아져 나오는데, 그 내용을 잘 살펴볼 필요가 있다. 용적률을 500%에서 700%로 상향한다는 게 어떤 의미인지, 절차적 정당성을 갖추었는지, 법률의 상한 내에서는 용적률을 마음껏 상향해도 문제가 없는 것인지, 용적률을 상향이라는 도시계획 결정으로 인한 지가 상승의 가치는 누구에게 귀속되어야 하는지 등등에 대하여 곰곰이 생각해볼 문제이다.

IV. 용도지역형 용적률 완화

1. 용도지역 내 용적률 완화

(1) 용도지역제 도시계획의 특징

우리나라의 국토는 용도지역제 도시계획을 기반으로 설계되어 있다. 용도지역은 국토 전체에 중복되지 않게 도시·군관리계획으로

25) 위의 책, 288면 참조.

결정되는데, 용도지역제 도시계획은 용도지역 내 개별 필지 단위로 규율하는 것이 아니라 용도지역별로 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 상한이나 하한을 일괄적으로 제한하여 국토계획의 큰 틀을 제공한다.²⁶⁾ 용도지역이 정해지면 해당 용도에서 허용되는 용도의 건축물, 건폐율, 용적률이 자동적으로 결정된다. 용적률은 이런 특징을 가진 용도지역제 도시계획의 한 요소로 바닥면적과 연동된 건축물의 밀도를 규율하여 궁극적으로 도시의 밀도를 규율하는 지표의 기능을 담당한다.

(2) 용도지역 변경을 통한 용적률 완화

용도지역제 도시계획은 용도지역별로 주거지역은 500%, 상업지역은 1500% 등으로 상한 용적률이 달라, 용도지역별 용적률의 상한이 더 높은 지역으로 종상향되면 기준용적률이 상승하여 용적률 완화의 효과가 크게 나타난다.²⁷⁾ 대개는 용도지역의 변경을 통한 용적률 완화의 양이 용도지역의 변경 없이 해당 용도지역의 용적률을 기준으로 용적률 완화의 양을 결정하게 되는 경우보다 훨씬 크기 때문이다. 용도지역의 변경은 까다로운 군·도시계획변경 절차를 거쳐야 하는데, 용도지역의 세분 및 변경이 지구단위계획으로 가능하다는 점(국토계획법 제52조 제1항 제1호)이 지구단위계획을 통한 용적률 완화를 빈번²⁸⁾하게 한다.

(3) 공지가 있거나 설치 시 조례를 통한 용적률 완화

국토계획법은 건축물 주위에 공원·광장·도로·하천 등의 공지가 있거나 이를 설치하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 용적률을 따로 정할 수 있도록 하여, 실질적으로는 조례로 용적률 완화할 수 있도록 하고 있다(국토계획법 제78조 제4항). 국토계획법 시행령은 법에 따른 용적률이 조례가 정하는 비율을 초과할 수 없음을 분명히 밝히고 있다(국토계획법 시행령 제85조 제1항). 용적률의 구체적인 기준이 조례로 정해지다 보니, 용적률 완화의 수준도 조례로 정해진다.

국토계획법 시행령은 준주거지역·중심상업지역 등의 건축물로서 공원·광장·하천 그 밖에 건축이 금지된 공지에 접한 도로를 전면도로로 하는 대지 안의 건축물이나 공원·광장·하천 그 밖에 건축이 금지된 공지에 20미터 이상 접한 대지 안의 건축물 등에 대하여 경관·교통·방화 및 위생상 지장이 없다고 인정되는 경우에는 해당 용적률의 120퍼센트 이하의 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 비율로 용적률을 정할 수 있도록 하고 있다(국토계획법 시행령 제85조 제7항).

또한, 상업지역, 재개발사업·재건축사업의 정비구역에서 건축물을 건축하려는 자가 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우 해당 용적률의 200퍼센트 이하의 범위 안에서 대지면적의 제공비율에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 도시계획 조례가 정하는 비율로 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 서울특별시 도시계획 조례는 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에는 당해 건축물에 대한 용적률은 해당 용적률의 200퍼센트 이하의 범위 안에서 $[1 + 1.3 \times (\text{공공시설부지로 제공하는 면적} \div \text{공공시설부지 제공한 후의 대지면적})]$ 기준에 의하여 산출되는 비율 이하로 정하였다(국토계획법 시행령 제85조 제8항, 서울특별시 도시계획 조례 제55조 제10항²⁹⁾).

(4) 사회복지시설 설치 또는 기부채납 시 조례로 용적률 완화

국토계획법은 건축주가 그 대지의 일부에 사회복지시설을 설치하여 기부채납하는 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 해당 용도지역에 적용되는 용적률을 완화할 수 있다(국토계획법 제78조 제6항 및 시행령 제85조 제10항, 제11항, 제12항). 서울특별시는 공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준을 통해 용적률 인센티브 산정 원칙을 규정하고 있다. 최근 운영기준 개정을 통해 지구단위계획 상한용적률 적용 산정식에서 공공시설 설치 기부채납 인센티브 계수를 조정하였다. 기존 산정식에서 계수(기부채납에 따른 인센티브 보상을)를 토지 1.3, 건축물 0.7, 현금 0.7이었던 것을 건축물 1~1.2, 현금 계수 1.0으로 상향하여 실제 기부채납한 가치에 비례하는 용적률을 받을 수 있도록 개정하였다.³⁰⁾ 공공시설 설치에 따른 용적률 완화 제도는 행정청에는

26) 위의 책, 300면 이하 참조.

27) 허지인, “개발사업대상 공공시설에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 법학대학원 박사학위논문, 2020, 216면 참조.

28) 정혜진, 앞의 글, 16면 참조.

29) 서울특별시도시계획조례(2005. 1. 5. 서울특별시조례 제4251호로 일부개정된 것)

제55조 (용도지역안에서의 용적률) ⑩ 영 제85조제5항 각호의 지역·지구 또는 구역안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에는 당해 건축물에 대한 용적률은 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 해당 용적률의 200퍼센트 이하의 범위안에서 다음의 기준에 의하여 산출되는 비율 이하로 한다. (1+1.3α)×제1항 내지 제4항의 규정에 의한 용적률, 여기서 α란 공공시설부지로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율을 말한다. (개정 2005.01.05)

30) 서울특별시, “공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준”, 2023. 12., 4면 참조.

무상으로 공공시설을 확보거나 민간사업자가 개발사업에 참여하도록 유인책을 제공하기 위해서 발전해왔다.³¹⁾

2. 용도구역을 활용한 용적률 완화

(1) 용도구역의 지정 및 용적률 완화

용도구역이란 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로, 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정할 수 있다(국토계획법 제2조 제17호). 우리나라는 다양한 용도구역을 설정하여 건축물의 용도·건폐율·용적률 등을 완화하여 적용하고 있다. 성장관리계획구역 지정 및 용적률 완화 적용, 기업도시개발구역의 용적률 완화 규정 등 다양한 목표를 달성하기 위한 유인책으로 용적률을 완화할 수 있도록 활용하고 있다(국토계획법 제75조의3, 기업도시개발특별법 제33조의2).

(2) '공간혁신구역'을 통한 용적률 완화

1기 신도시 등 전국적으로 노후화된 도시를 광역적·체계적으로 정비하기 위하여 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」(이하 “노후계획도시정비법”이라 함)이 제정(법률 제19847호, 2023. 12. 26., 2024. 4. 27. 시행)되었다. 일반적으로 정비구역은 하나의 단일한 택지를 중심으로 지정되나, 노후계획도시정비법은 서로 연결하지 않은 둘 이상의 특별정비구역을 하나의 특별정비구역으로 결합할 수 있도록 하여 지정권자에게 더 많은 재량권을 부여하였다(노후계획도시정비법 제11조 및 제15조).

그리고 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 완화하는 용도구역의 관리를 위하여 수립하는 계획인 공간재구조화 계획을 도입하고(법률 제20234호, 2024. 8. 7. 시행), 자유롭고 창의적이며 입체적인 공간활용이 가능한 도시혁신구역, 융·복합적인 공간이용을 촉진하는 복합용도구역, 집약적인 도시계획시설 활용을 위한 도시계획시설입체복합구역(이하 “공간혁신구역”이라 함)을 용도구역의 새로운 유형으로 각각 도입하였다. 이는 용도지역 별로 정해지는 용도와 용적률 등의 엄격한 구분을 벗어나 자유롭게 건축 제한을 정할 수 있는 공간혁신구역을 도입하여 용도지역제에 유연성을 부여했다고 평가할 수 있다.

노후계획도시특별정비계획의 수립권자는 공공주택의 공급, 기반시설의 설치 등 공공기여에 관한 사항을 고려하여 특별정비계획을 수립하도록 하고, 정비기본계획에 따라 시행하는 재개발사업 및 재건축사업은 특별정비계획으로 결정된 용적률에서 특별정비계획 수립 이전 용적률을 뺀 용적률의 100분의 70 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율로 제1항 제1호부터 제3호까지에 따라 공공주택 및 기반시설 등을 건설·설치하여 공급하도록 하고 있다(노후계획도시정비법 제30조 제1항 및 제2항³²⁾). 특별정비예정구역에 위치한 공동주택단지를 하나의 주택단지로 조성하는 재건축사업을 포함하여 특별정비계획을 수립하는 경우에는 공공기여에 관한 사항을 고려하여 공공성이 인정되는 경우 안전진단을 면제하거나 완화된 기준을 적용할 수 있도록 하고 있다(노후계획도시정비법 제27조).

공공기여량이 일정 비율을 초과하는 경우 안전진단을 면제할 수 있도록 하는 것은 경찰건축법상 지고 있는 안전진단의무를 공공기여와 치환하려는 것이다. 재건축 사업의 공공기여량이 많으면 안전진단이 면제될 수 있도록 하는 것은 안전진단 면제 여부를 금전으로 치환하여 안전진단 제도를 형해화하는 것에 불과하므로 입법적 보완이 필요해 보인다.

3. 용도지역제 도시계획의 한계 극복을 위한 용적률 완화

(1) 용도지역제 도시계획의 기능과 한계

용도지역제 도시계획의 가장 중요한 기능 중 첫째는, 도시계획으로 구획된 각각의 영역에 법적 성격을 부여하여,³³⁾ 토지의 가치를 결정한다는 것이다. 용도지역에 따라 법령이 정하는 건축허가요건이 다르기 때문에, 인접한 위치의 토지라 하더라도 어떤 용도지역으로 정해지는지에 따라 건폐율, 용적률 등이 다르게 적용되고, 이에 따라 토지의 활용가치가 달라진다. 둘째는 용도지역제 도시계획은 용도지역이 정해지면 각종 건축허가요건을 별도로 정해주지 않아도 해당 지역의 건축허가요건이 일괄적으로 설정된다. 이로써 단지

31) 정혜진, 앞의 글, 16면 참조.

32) 노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법

제30조(공공기여) ② 사업시행자는 제2조제6호가목의 사업을 시행하는 경우 「도시 및 주거환경정비법」에도 불구하고, 특별정비계획으로 결정된 용적률에서 특별정비계획 수립 이전 용적률을 뺀 용적률의 100분의 70 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율로 제1항제1호부터 제3호까지에 따라 공공주택 및 기반시설 등을 건설·설치하여 공급하여야 한다. 다만, 수립권자는 노후계획도시 내 공공주택 및 기반시설 등의 현황 및 계획을 고려하여 사업시행자에게 제1항제4호 및 제5호의 방법으로 이를 갈음하도록 할 수 있다.

33) 김종보, 앞의 책, 207면 참조.

간에 전국의 도시 또는 시가지에 용도별로 단일한 기준의 도시계획을 수립할 수 있었다. 그리고 용도지역별로 전국의 토지를 동일한 규제 수준으로 유지할 수 있었다. 셋째는 용도지역제의 또 하나의 기능으로 도시의 구성, 사회기반시설의 설치 등에 있어서 도시계획의 형평성을 확보할 수 있다는 점이다. 용도지역이 미리 설정되지 않는다면, 학교, 주민복지시설, 역사 등 생활편의시설이 일부 지역에 편중되어 설치될 수 있다. 기반시설 중 선호도가 떨어지는 폐기물처리시설이나 쓰레기매립장이 지가가 낮은 지점에 위치하게 되며, 그 주변에 저소득층이 입지할 가능성이 크다.³⁴⁾

용도지역제는 위와 같은 장점에도 불구하고 해당 토지에 용도와 건폐율, 용적률 등의 건축허가요건을 일률적으로 규정하여 유연하고 복합적인 토지의 이용을 제한한다는 비판을 받아왔다. 또한 일, 주거, 여가의 경계가 허물어지는 주거지 중심의 생활양상과 시민 생활의 다양성을 담아내지 못한다는 지적이 있다.³⁵⁾³⁶⁾ 이와 같은 용도지역제의 한계를 넘어서려는 다양한 방안들이 꾸준히 시도되고 있다. 용적률 완화 제도와 용도지역제의 엄격한 구분을 벗어나 자유롭게 건축제한을 정할 수 있는 공간혁신구역의 도입도 그중 하나일 것이다.

(2) 용도지역형 용적률 완화의 기능

용도지역형 용적률 완화의 기능으로는 첫째로, 행정청은 공공시설을 확보하고 사업자는 용적률 완화를 통해 사업성을 높일 수 있다는 점이다. 둘째로, 공공시설을 설치하여 납부하는 비용이 용적률 완화를 통해 얻는 수익보다 작을 때까지는 사업자에게는 민간참여를 독려하는 요소가 된다. 셋째로, 용적률 완화는 결국 공익과 사익을 조정하는 매개변수의 역할을 해왔다. 용적률 완화량의 산정방식이 발전되어 온 것도 이 공익과 사익의 조정의 역할이 점점 커지기 때문일 것이다. 넷째로, 경직화된 용도지역제 도시계획에 용적률 완화를 통해 유연성을 부여한다. 우리나라에서 유클리트 조닝(Euclidean Zoning)에서부터 시작³⁷⁾된 용도지역제가 폐지되지 않고, 지금까지 중요한 도시계획으로 그 역할을 하고 있는 것은 다양한 시장의 요구들을 반영하며 용도지역제 도시계획을 활용해오고 있기 때문일 것이다.

V. 입법형 용적률 완화

1. '조례'창설형

(1) 조례에서 창설되는 용적률 완화

국토계획법에서 조례로 해당 용도지역에서 허용되는 용적률을 완화할 수 있도록 한 것은 ① 지구단위계획구역에서 용적률을 완화하여 적용하도록 하는 것(제52조 제3항)과 ② 건축물 주위에 공지가 있거나 이를 설치하는 경우 조례로 용적률을 따로 정할 수 있도록 하거나(제78조 제4항) ③ 사회복지시설을 기부채납하는 경우 조례로 용적률을 완화할 수 있도록 한 경우(제78조 제6항)이다. 그러나 과거 조례를 살펴보면 법령의 위임 없이 조례에서 직접 용적률을 완화할 수 있도록 창설하고 있는 규정이 여럿 보인다. 조례가 법령의 상한의 위임범위 내에서 관할 범위 내의 용적률을 정하는 것은 문제가 없으나 위임범위를 벗어나 조례에서 직접 용적률을 완화하는 규정을 창설하는 것은 현행법 체계상 적절하지 않다.³⁸⁾

(2) 산업개발진흥지구, 외국인투자기업 또는 특정관리대상 아파트의 용적률 완화

대표적으로 서울특별시는 도시계획 조례 제55조 제12항을 신설(서울특별시조례 제4251호, 2005. 1. 5., 일부개정)³⁹⁾하여 산업개발

34) 김홍순, “용도지역제 없이 도시계획하기: 미국 휴스턴 시 사례에 대한 재검토”, 『한국지역개발학회지』 제30권 제5호(2018. 12.), 240면 참조.

35) 송병철, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2120320) 검토보고”, 국토교통위원회, 2023. 4., 1면 참조.

36) 이주일 / 윤혜림, 『용도지역제 규제요소와 운영방식 국제비교 연구』, 서울연구원, 2023, 18면 이하 참조.

37) 위의 글, 12면 참조.

38) 법률의 위임 없이 조례가 직접 용적률 완화 제도를 창설할 수 있는지는 다음 연구과제로 남겨놓기로 한다.

39) 서울특별시도시계획조례(2005. 1. 5. 서울특별시조례 제4251호로 일부개정된 것)

제55조 (용도지역안에서의 용적률) ㉔ 제1항의 규정에 불구하고 산업개발진흥지구, 외국인투자기업 또는 특정관리대상 아파트의 용적률은 당해 용도지역안에서의 용적률을 초과하여 100퍼센트 이하(당해 용도지역의 용적률과 초과 용적률 100퍼센트 이하의 용적률을 합한 전체 용적률이 영 제85조제1항 에서 규정하고 있는 용적률의 범위를 초과하는 경우에는 영 제85조제1항 에서 규정하고 있는 용적률 이하)의 범위안에서 시도 시계획위원회의 심의를 거쳐 완화할 수 있다.

진흥지구, 외국인투자기업 또는 특정관리대상 아파트의 용적률은 당해 용도지역 안에서의 용적률을 초과하여 100퍼센트 이하의 범위 안에서 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화할 수 있도록 규정을 신설하였다. 산업개발진흥지구 등으로 한정하고 있고, 초과 용적률 100퍼센트 이하의 용적률을 합한 전체 용적률이 국토계획법 시행령 제85조 제1항에서 규정하고 있는 용적률의 범위를 초과하는 경우에는 국토계획법 시행령에서 규정하고 있는 용적률 이하로 하며, 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있지만, 이는 법률에서 정하고 있는 용도지역 안에서의 용적률을 초과하여 완화할 수 있도록 한 것으로 법률의 위임범위를 벗어난 조례로 평가할 수 있다. 이 조례에서 사용하고 있는 “초과 용적률”이라는 용어는 법령에서 정한 용적률을 넘는다는 의미를 내포하고 있는데, 법령에서 정한 용적률을 넘어서는 용적률의 개념이 이때부터 분화하기 시작한 것으로 보인다.

(3) 박물관, 도서관, 미술관, 공연장을 건축하여 기부채납하는 경우 용적률의 완화

국·공유지에 「문화예술 진흥법 시행령」 제2조에 따른 문화시설 중 박물관, 도서관, 미술관, 공연장을 건축하여 기부채납하는 경우에는 국토계획법 시행령 제85조 제1항의 해당 용도지역의 용적률의 범위 안에서 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화할 수 있도록 하는 규정이 신설되었다(서울특별시 도시계획 조례 제4569호, 2007. 10. 1.).⁴⁰⁾ 법률에서 사회복지시설을 기부채납하는 경우 조례로 용적률을 완화할 수 있도록 하는 것 외에 문화시설을 기부채납하는 경우에도 용적률을 완화할 수 있도록 하는 것은 현행법 체계상 법률상 근거가 필요한 내용이다. 특히 지방자치법은 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하고 있으므로(지방자치법 제28조 제1항), 기부채납과 같은 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률에 위임이 필요해 보인다. 국·공유지에 문화시설을 기부채납하는 경우 용적률을 완화할 수 있도록 하는 것에 대하여 국회에서의 논의가 전제되어야 할 것이다.

(4) 관광숙박시설을 건축할 경우 용적률 완화

주거지역, 중심·일반·근린·유통상업지역(역사도심 지역을 포함한다)에서 「관광진흥법 시행령」 제2조 제1항 제2호 가목 및 다목의 관광호텔업, 한국전통호텔업을 위한 관광숙박시설을 건축할 경우에는 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트 이하의 범위 안에서 완화할 수 있도록 하였다(서울특별시 도시계획 조례 제4861호, 2009. 9. 29.).⁴¹⁾

2. 조례를 통한 용적률 완화의 한계

헌법은 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다(헌법 제117조 제1항). 헌법이 자치입법권을 지방자치단체에 부여한 것은 자치사무는 해당 주민들이 가장 잘 판단할 수 있고, 자치사무에 관한 법규범을 스스로 규율하도록 하여 규범정립자와 규범수범자 사이의 간격을 줄이고자 하기 때문이다.⁴²⁾ 지방자치법은 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있지만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하고, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다고 규정하고 있다(지방자치법 제28조 제1항 및 제2항).

지방자치단체의 사무는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 국가위임사무를 처리한다. 구체적으로는 지역 개발사업, 지방 토목·건설사업의 시행, 도시·군계획사업의 시행, 주거생활환경 개선의 장려 및 지원 등에 관한 사무를 처리한다(지방자치법 제13조 제1항 및 제2항 제4호). 용도지역에서 용적률의 최대한도를 지방자치단체의 조례로 정하는 것이 자치사무인지 국가사무인지 분명하지 않다. 지방자치단체는 주거, 상업, 교통을 위하여 지방자치단체의 토지를 어떠한 방식으로 사용할 것인가를 계획적으로 정할 수 있는 계획고권을 가지는데, 이 계획고권은 지방자치단체의 자치행정권의 구성부분의 하나이다.⁴³⁾ 판례는 지방자치단체가 자

40) 서울특별시 도시계획 조례(2007. 10. 1. 서울특별시조례 제4569호로 일부개정된 것) 제55조 (용도지역안에서의 용적률) ⑤ 제1항제3호 내지 제10호의 규정에 불구하고 국·공유지에 「문화예술 진흥법 시행령」 제1조의2에 의한 문화시설 중 박물관, 도서관, 미술관, 공연장을 건축하여 기부채납하는 경우에는 영 제85조제1항의 해당 용도지역의 용적률의 범위 안에서 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화 할 수 있다.

41) 서울특별시 도시계획 조례(2009. 9. 29. 서울특별시조례 제4861호로 일부개정된 것) 제55조 (용도지역안에서의 용적률) ⑦ 제1항에도 불구하고 제1항제3호부터 제10호까지의 지역(4대문안 지역을 포함한다)에서 「관광진흥법 시행령」 제2조제1항제2호 가목 및 다목의 관광호텔업, 한국전통호텔업을 위한 관광숙박시설을 건축할 경우에는 시도시계획위원회 심의를 거쳐 제1항에 따른 용적률의 20이하의 범위안에서 완화할 수 있다.

42) 홍정선, 『新 지방자치법』(제5판), 박영사, 2022, 293면.

43) 위의 책, 462면.

신의 관할구역에 대하여 공간구조와 발전방향을 수립하는 것을 내용으로 하는 도시·군계획에 관한 사무를 자치사무로 본다.⁴⁴⁾

결국 용도지구 안에 지어지는 건축물에 적용되는 용적률은 대통령령이 정하는 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 결정된다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 국가사무인지를 판단할 때 판례는 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하되, 전국적인 통일적인 처리를 요구하는 사무인지, 경비부담, 최종적인 책임 귀속의 주체까지 종합적으로 보아서 판단하고 있다.⁴⁵⁾ 건축경찰법상 건축허가 요건은 전형적인 국가사무로 자치단체가 개입할 여지가 없으므로, 지방자치단체의 조례로 완화할 수 있는 요건은 용적률 등 국토계획법상 건축허가 요건에 한정된다고 보아야 한다.⁴⁶⁾

3. 다른 법률의 특례형

각종 재개발·재건축 정비사업이나 개발사업을 활성화하기 위한 정책이 추진될 때 그 내용에는 항상 용적률 완화 특례가 포함되어 있다. 사업 추진을 위한 민간자본의 유치를 위해 다양한 법률에서 도입되었고, 용적률 완화에 대한 기대감이 법령 개정을 이끌어내기도 했다. 여기에서는 빈번하게 신설되고 있는 다른 법률에서의 용적률 완화 특례들의 유형을 살펴보고자 한다. 앞에서 살펴본 용적률 완화의 유형들이 복합적으로 활용되고 있다.

(1) 법령상 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정하는 유형

‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법’ 제9조의2에서 경제자유구역을 관할하는 특별시·광역시 또는 경제자유구역에 위치하는 시·군은 개발사업을 위해 필요한 경우 국토계획법 제78조에도 불구하고 100분의 150의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있도록 하고, ‘기업도시개발 특별법’ 제33조의2에서 개발구역을 관할하는 광역시·특별자치시 또는 개발구역에 위치하는 시·군은 국토계획법 제78조에도 불구하고 100분의 150의 범위에서 개발구역 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정하고 있다.

(2) 허가권자의 용적률 완화 적용

‘공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법’ 제12조의4에서 시·도지사는 방치건축물 정비사업의 국토계획법 제78조의 위임에 따라 조례로 정한 용적률의 최대한도를 완화 적용할 수 있다고 하고, ‘녹색건축물 조성 지원법’ 제15조는 허가권자가 녹색건축물 용적률을 100분의 115의 범위에서 완화하여 적용한다는 규정을 두고 있다.

(3) 지구단위계획구역으로 지정하여 용적률 완화

‘국제회의산업 육성에 관한 법률’ 제15조의2에서 시·도지사는 관할 구역의 일부 지역을 국제회의복합지구로 지정할 수 있도록 하고, 같은 법 제15조의4 제2항에서 지방자치단체의 장은 국제회의복합지구를 국토계획법에 따른 지구단위계획으로 지정하고 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있다.

(4) 정비계획 수립 시 계획의 내용으로 용적률 완화

‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 제39조의13 제1항에 따르면 재생사업지구지정권자는 활성화계획 수립 시 필요한 경우 시·도의 조례에도 불구하고 국토계획법 제77조 및 제78조에 따른 용도지역별 최대한도 범위에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 계획할 수 있도록 하고 있고, ‘역세권의 개발 및 이용에 관한 법률’ 제8조는 국토계획법 제36조, 제77조 및 제78조에도 불구하고 개발구역을 고밀도의 개발이 가능한 용도지역으로 변경하거나 건폐율 및 용적률 제한을 완화하는 사업계획을 수립할 수 있도록 하고 있다.

44) 대법원 2019. 10. 17. 선고 2018두40744 판결.

45) 대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결.

46) 김종보, 앞의 책, 272면 참조.

VI 결론

지방자치단체의 선거철이 돌아오면 다양한 이해관계인들은 용적률 완화를 지렛대로 각종 정비사업이나 개발사업을 활성화하고자 한다. 정비사업 활성화 방안의 내용을 살펴보면 준주거지역의 용적률을 법적상한용적률까지 상향할 수 있도록 하는 등 그 핵심에는 용적률 완화 특례가 있다. 그러나 우리는 정작 용적률이 어떻게 건축물의 형태를 제한하고 개발밀도를 결정하는 일반적인 기준이 되었는지, 지방자치단체의 장들이 용적률을 700퍼센트로 완화한다는데 그게 무슨 의미인지, 어떤 기준에 의해 용적률이 정해지고 완화되는지를 파악하기 힘들다.

이번 연구를 통해 용적률 완화의 유형들을 살펴본 결과 가장 큰 특징은 용도지역제를 기반으로 하는 도시계획 체계 내에서 우리 사회의 문제들을 해결하기 위해 발전되어 왔다는 점이었다. 높이 규제 완화를 위해 도입된 용적률 제도는 아파트 건설을 위해 활용되었고, 공공시설을 무상으로 확보하거나, 정비사업의 사업성을 높이거나, 민간의 투자를 유도하기 위한 유인책 등으로 활용되었다.

우리 도시의 스카이라인은 그때그때의 정책적 판단에 따른 용적률 완화로 인해 들쭉날쭉하다. 재건축에 대한 기준도 시시각각 변해서 용적률을 강력하게 제한하다가, 또 어느 시점에는 용적률 완화를 대폭 허용하는 것은 용적률 완화라는 거래의 비용을 간과하고 있는 것으로 보인다. 재정 투입 없이 도로, 공원 등의 공공시설을 확보할 수 있다고 하지만, 이는 공짜가 아니라 엄연히 용적률의 상향이라는 대가를 치른다. 앞으로 용적률 설정과 완화의 기준에는 미래 세대를 위한 고려가 있어야 한다. 용적률 완화의 절차적 정당성은 갖추어졌는지, 조례로 용적률을 어디까지 완화할 수 있는지, 조례로 낮춰진 용적률을 법정상한용적률 또는 법정상한초과용적률까지 완화할 수 있다면 그 재량을 어떻게 통제해야 하는지, 용적률 상향이라는 도시계획 결정으로 인한 지가 상승의 가치는 누구에게 귀속되어야 하는지 등에 대한 연구는 다음 기회로 남겨 놓기로 한다.

투고일 2024. 8. 24. 심사완료일 2024. 9. 7. 게재확정일 2024. 9. 18.

참고문헌

저서

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.
홍정신, 『新 지방자치법』(제5판), 박영사, 2022.

학위 논문

정혜진, “지구단위계획 용적률 인센티브제도 효과 연구(서울시 특별계획구역을 중심으로)”, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2008.
허지인, “개발사업법상 공공시설에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 법학대학원 박사학위논문, 2020.

일반 논문

김종보, “아파트시장에서 건설법의 역할과 향후 입법과제”, 『행정법연구』 제33호(2012. 8.).
김종보 / 허지인, “지구단위계획과 공공기여의 산정”, 『행정법연구』 제67호(2022. 3.).
김흥순, “용도지역제 없이 도시계획하기: 미국 휴스턴 시 사례에 대한 재검토”, 『한국지역개발학회지』 제30권 제5호(2018. 12.).

기타 자료

서울특별시, “서울특별시 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준”, 2023. 12.
송병철, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2120320) 검토보고”, 국토교통위원회, 2023. 4.
이주일 / 윤혜림, 『용도지역제 규제요소와 운영방식 국제비교 연구』, 서울연구원, 2023.

ABSTRACT

The Type and Function of Floor Area Ratio Relaxation in South Korea

Park, Jee Youn*

We live in a world where floor area ratio("FAR") dominate. Floor area ratio is expressed as a percentage and is regarded as technical, but the difference in that percentage determines the price of the land, the height and shape of the building that can be built, and the success or failure of various construction projects. However, it is difficult for us to grasp the meaning of relaxing floor area ratio to 400%, and how far it can be relaxed.

Large cities with limited land area have reached the limits of their horizontal expansion. High-rise buildings have become a low-cost solution to housing problems by vertically expanding scarce land. The method of solving housing problems through high-rise buildings has been used worldwide and is welcomed as a way to accommodate large-scale populations at low cost. The policy of easing floor area ratio in South Korea played an important role in solving housing problems. The government have been utilizing the policy of relaxing FAR to supply high-quality housing to the metropolitan area, stimulate the construction economy, and improve outdated urban infrastructure.

Relaxing FAR is widely used in Korea because the interests of the major players in the dynamics surrounding FAR are consistent. Ordinary people without a house have the opportunity to obtain a new house in the space created through an increase in FAR. In addition, landowners can benefit from increase land prices by increasing their FAR. For business operators in reconstruction or redevelopment, FAR increase works as a factor that determines the profitability of the project. While the government uses FAR as a tool to realize a comfortable residential space, it is possible to balanced development and sustainable growth. Local governments can revive the economy in their jurisdiction by raising FAR and securing the necessary facilities, such as expanding infrastructure.

This paper aims to examine the history of laws and regulations on how the relaxation of FAR has been introduced and developed in our legal system. The types of FAR relaxation were classified into four types; under the Building Act and the Urban Planning Act, district unit planning type, Zoning type, and other legislative type. The function of FAR relaxation for each type is to provide a clue for inferring the legal nature of FAR and predicting the future of FAR. This paper makes a contribution to understanding urban planning by providing a new case study of relaxing FAR focused in South Korea.

Keywords: Floor Area Ratio, Relaxing Floor Area Ratio, Increasing Floor Area Ratio, Density Bonus Incentives, Zoning

* Ministry of Government Legislation, a legal secretary to the Vice Minister