

주상복합아파트 상업시설 의무비율 규제의 공법적 타당성 및 정책 개선 방안 연구

-서울시 조례 변경을 중심으로-

Public Law Validity and Policy Reform of Mandatory Commercial Ratios in Mixed-Use Residential Complexes

-A Comparative Study of Seoul and Regional Ordinances-

이 현 정*

Lee, Hyunjung

장 교 식**

Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|-------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | III. 상업시설 의무 비율 규제의 실태 및 영 |
| II. 주상복합아파트 상업시설 의무비율 규 | 향성 분석 |
| 정의 쟁점 | IV. 국내 주요 지자체별 규제 현황 비교 분석 |
| | V. 결론 |

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2026..32.285>

투고일: 2026. 4. 4. / 심사완료일: 2026. 5. 11. / 게재확정일: 2026. 5. 17.

* 제1저자: 건국대학교 일반대학원 부동산학과 박사과정

First Author: Ph.D. Student, Department of Real Estate, Graduate School, Konkuk University

** 교신저자: 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Corresponding Author: Professor, Law School, Konkuk University

본 연구는 주상복합아파트 상업시설 의무 비율 규제의 공법적 타당성을 비판적으로 검토하고, 변화하는 시장 환경에 부합하는 정책 개선 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 과거 도심 공동화 방지를 위해 도입된 해당 규제는 최근 온라인 소비 확산과 구조적 시장 침체가 맞물리며 대규모 상가 미분양 및 장기 공실 사태를 초래하고 있다. 이는 단지의 슬럼화를 유발하여 쾌적한 주거환경 조성이란 ‘건축법’적 공익을 훼손할 뿐만 아니라, 도심 내 신규 주택 공급을 위축시키고 사업자의 재산권을 과도하게 제한하여 헌법상 비례의 원칙 위반 소지를 안고 있다.

한국부동산원의 임대동향조사와 주요 지방자치단체의 자치법규를 교차 고찰한 결과, 공실 위험도와 지자체의 입법적 대응 사이의 심각한 규제 비대칭성이 발견되었다. 서울특별시, 화성시, 인천광역시 등 선제적인 조례 개정을 통해 비주거 의무 비율을 10퍼센트 수준으로 대폭 하향하거나 폐지하는 적극적 행정 작용을 보였다. 명목상 완화 조치에도 불구하고 부산광역시, 대전광역시, 하남시 등은 ‘용도용적제’라는 우회적 방식을 통해 실질적으로 20에서 30퍼센트 이상의 상업시설 공급을 강제하는 규제 지체 현상을 노출하고 있다. 수도권 주요 신도시(광교, 판교, 송도) 역시 상위 행정계획인 지구단위계획의 경직성으로 인해 여전히 규제의 시각 지대에 놓여 있음이 확인되었다.

이러한 규제의 비대칭성을 극복하기 위해 입체적인 제도 개선을 제언한다. 국토계획법의 조례 위임 취지에 맞춰 관할 구역의 실무적 시장 흐름을 반영한 상업 활성화 지수를 법제화하여 지역별 규제 차등화를 도모해야 한다. 경직된 신도시 지구단위계획 시행지침 역시 기반시설 영향평가와 연계하여 유연하게 정비되어야 한다. 기성 시가지의 장기 공실 해소를 위해 집합건물의 소유권 동의 요건 완화 특례를 마련하고, 지자체 주도의 공공 조정관 제도를 도입하여 비주거 시설로의 용도변경을 적극 지원해야 한다. 자발적인 생활 SOC 공급 등과 연계한 실효성 있는 개발 인센티브 체계로 전환함으로써, 도시의 활력을 증진시키면서도 지속 가능한 주상복합 개발 정책이 정립되기를 기대한다.

[주제어] 주상복합아파트, 상업시설 의무 비율, 지자체별 공실률, 용도용적제, 지자체별 도시계획조례

I. 서론

본 연구의 대상인 주상복합아파트(법령상 용어 ‘주거복합건물’)는 건축법에 따른 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서, 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트 미만인 것을 말한다.¹⁾ 본 연구에서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)등 공법상 체계에서 사용되는 공식 명칭인 ‘주거복합건물(주거용 외의 용도)’과 부동산 시장 및 실무에서 통용되는 ‘주상복합아파트(상업시설 및 비주거시설)’라는 용어를 연구의 맥락에 따라 병용하되, 규제의 대상을 지칭할 때는 법적 용어를, 시장의 실태와 영향을 분석할 때는 실무적 용어를 중심으로 서술하여 개념의 혼선을 방지하고자 한다.

주상복합아파트는 도심 공동화 현상을 막고 직장인에게 주거 공간 및 생활 편의 시설을 함께 제공한다는 도시계획적 목적에 따라, 주로 국토계획법에 의한 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역 및 준주거지역 등 고밀도 복합 개발이 요구되는 용도지역에 입지가 허용된다.²⁾ 현행 법제는 상업지역의 본래 기능을 유지하기 위해 주거 비율의 상한을 정하고, 그 구체적인 비율은 90퍼센트 미만의 범위 안에서 도시·군계획 조례로 정하도록 위임하고 있다.³⁾ 각 지방자치단체는 조례를 통해 주상복합아파트 개발 시 전체 연면적 중 일정 비율을 의무적으로 상업·업무

1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 8], [별표 9], [별표 10] 참조. 국토교통부 토지이용 용어사전은 이를 ‘주거복합건물’로 정의하며, 공동주택 면적이 연면적 합계의 90% 미만(조례가 정하는 경우 그 비율)인 것으로 명시하고 있다. 토지이용, “토지이용 용어사전-주거복합건물”, <<https://www.eum.go.kr/web/in/dc/doct.zip>>, 검색일: 2026. 1. 24.

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 7] 내지 [별표 10] 참조. 상업지역의 경우 유통상업지역을 제외한 중심·일반·근린상업지역에서 주거복합건물의 입지가 허용되며, 준주거지역 역시 조례가 정하는 바에 따라 주상복합아파트의 건축이 활발히 이루어진다.

3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 8] 내지 [별표 10] 참조.

시설 등 비주거 용도로 확보하도록 하는 공법적 규제를 적용하고 있다.

최근 4차 산업혁명의 가속화와 비대면 소비문화의 확산으로 인해 오프라인 상업시설에 대한 수요는 구조적인 감소세로 돌아섰다. 온라인 쇼핑 거래액은 매년 급증하여 소비 행태의 근본적인 변화를 시사하고 있으며,⁴⁾ 이로 인해 오프라인 상권의 공실률은 지속적으로 상승하는 추세다.⁵⁾ 이러한 시장 환경의 변화에도 불구하고 과거의 고성장 시대에 마련된 경직된 의무 비율 규제가 기계적으로 유지됨에 따라, 수요가 없는 상업시설이 과잉 공급되는 규제의 역설이 발생하고 있다. 법규와 현실의 괴리로 인해 양산된 미분양 상가는 사업 시행자의 재무 건전성을 악화시켜 주택 공급을 위축시키는 요인이 된다. 장기 방치된 공실은 슬럼화를 야기하고 범죄 발생 우려를 높이는 등, 건축법 제1조⁶⁾가 추구하는 쾌적한 주거 환경 조성 과 도시 미관 향상이라는 공공복리를 심각하게 훼손한다.

주상복합건축물 및 상업시설 규제와 관련된 기존의 학술적 논의는 주로 제도의 관리 체계나 경제적 파급효과에 집중되어 왔다. 조명수/이정형(2000) 및 임숙녀(2023)는 주상복합건축물의 계획적 특성과 집합건물 관리 체계상의 법적 한계를 지적하였으며,⁷⁾ 송호창 외(2009)와 문정우/이상경(2013)은 단지 내 상업시설이 주택 거래량 및 가격 결정에 미치

4) 국가데이터처, “2025년 12월 및 연간 온라인쇼핑 동향”, 2026. 2. 2, <<https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=276556>>, 검색일: 2026. 2. 15, 3쪽.

5) KOSIS 국가통계포털, “상업용부동산 임대동향조사, 상권별 상가공실률(2020.1Q~2025.4Q)”, <<https://kosis.kr/search/search.do?query=%EA%B3%B5%EC%8B%A4%EB%A5%A0>>, 검색일: 2026. 3. 20.

6) 건축법 제1조(목적) 이 법은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

7) 조명수/이정형, “도시주거로서 주상복합건축계획에 관한 분석적 고찰 -90년대 이후 서울의 주상복합 건축물을 중심으로-”, 대한건축학회 추계학술발표대회논문집(계획계) 제20권 제2호, 대한건축학회, 2000, 672쪽; 임숙녀, “주상복합건물의 관리체계에 관한 고찰”, 토지공법연구 제102집, 한국토지공법학회, 2023, 201쪽.

는 영향을 실증적으로 분석하였다.⁸⁾ 특히 강대식/김민규/이수기(2024)는 과도한 상업시설 공급이 미분양을 유발하여 거주자의 주거 만족도를 현저히 저해하고 있음을 입증하며 정책적 전환의 필요성을 제기한 바 있다.⁹⁾ 양재섭(2011)과 이한솔/조경수(2024) 역시 저층부 상업시설의 유연한 공공적 활용 방안을 모색함으로써 사익과 공익의 조화를 시도하였다.¹⁰⁾ 이러한 선행연구들은 상업시설 과잉 공급의 부작용을 규명하는데 기여하였음에도 불구하고, 개별 단지 차원의 건축적 현상 분석이나 경제적 가치 평가에 머물러 있다는 한계를 지닌다. 지자체의 의무 비율 규제 자체가 지니는 ‘공법적 타당성’과 ‘위헌성’ 여부를 헌법 및 행정법적 시각에서 직접적인 연구 대상으로 삼은 심층적 사례는 드물다.

본 연구는 과거 고도성장기에 도입된 획일적 강제 규제가 현재의 구조적 침체 상황에서 헌법상 비례의 원칙을 위반하여 사업자의 재산권을 과도하게 침해하고 있음을 법리적으로 논증한다는 점에서 기존 연구와 차별화된다. 헌법 제122조¹¹⁾가 선언한 국토의 효율적이고 균형 있는 이용이라는 공익적 가치는, 헌법 제23조¹²⁾가 보장하는 국민의 재산권과 조화롭게 형량되어야 한다. 상업 수요가 근원적으로 소멸해 가는 현재의

- 8) 송호창/구자훈/김태호, “수도권 주상복합아파트 지역유형별 가격결정요인 연구”, 주택연구 제17권 제1호, 한국주택학회, 2009, 85쪽; 문정우/이상경, “주상복합아파트 단지의 구조 및 입지특성이 주택 거래량에 미치는 영향”, 부동산연구 제23권 제3호, 한국부동산연구원, 2013, 40쪽.
- 9) 강대식/김민규/이수기, “신도시 주상복합 아파트 거주자의 만족도 영향요인 분석: 세종 행정중심복합도시를 중심으로”, 국토계획 제59권 제4호, 대한국토·도시계획학회, 2024, 145쪽.
- 10) 양재섭, 주상복합건물의 계획적 관리방향, 정책리포트 제90호, 서울연구원, 2011, 10쪽; 이한솔/조경수, “서울시 고층 주상복합건축물의 저층부 공공성 제고에 대한 연구”, 한국공간디자인학회 논문집 제19권 제3호, 한국공간디자인학회, 2024, 142쪽.
- 11) 대한민국헌법 제122조 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”
- 12) 대한민국헌법 제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

시장 상황에서 조례를 통한 획일적인 상가 건축 강제가 과연 침해의 최소성과 법익의 균형성을 충족하는 합헌적 규제인지에 대한 치밀한 법리적 고찰이 시급히 요구된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 주상복합아파트 상업시설 의무 비율 규제의 공법적 쟁점과 한계를 비판적으로 분석하는 데 그 목적이 있다. 최근 비주거 의무 비율을 완화한 서울특별시 도시계획 조례의 개정 사례¹³⁾를 중심으로 해당 규제 완화가 가지는 법적 의의를 고찰한다. 전국 주요 지자체의 조례와 상업용 부동산 임대 동향을 입체적으로 교차 분석하여 획일적 규제가 야기하는 시장의 왜곡 현상을 논증하고, 향후 지자체별 특성을 고려한 차등적 규제 적용을 위한 입법론적 개선 방안을 제안하고자 한다.

II. 주상복합아파트 상업시설 의무비율 규정의 쟁점

1. 주상복합아파트의 법적 성격과 의무비율 규제의 특수성

1.1 주상복합아파트의 법적 개념과 중층적 성격

주상복합아파트는 법률적으로 명확히 정의된 단일 용어라기보다는, 건축법상 복합 용도 건축물의 일종으로서 주거와 상업·업무 기능이 하나의 건축물 또는 동일 대지 내에 유기적으로 결합된 형태를 통칭한다. 실무상으로는 주택법에 따른 사업계획승인 대상임에도 불구하고, 주택 건설 기준의 특례를 적용받기 위해 상업지역 또는 준주거지역에서 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우를 의미하는 것이 일반적이다.¹⁴⁾ 이러한 건축물은 도시 공간의 입체적 활용을 통해 직주

13) 서울특별시 조례 제9644호, 서울특별시 도시계획 조례, 2025. 05. 19. 일부개정.

근접을 실현하고 도심 공동화를 방지한다는 도시계획적 목적 달성을 위해 고밀도 개발이 허용되는 용도지역에 주로 입지한다.¹⁵⁾

주상복합아파트는 그 복합적인 기능으로 인해 공법(公法)과 사법(私法)을 아우르는 중층적인 법적 성격을 지닌다. 우선 공법적 측면에서 ‘주택’으로서의 성격과 ‘건축물’로서의 성격을 동시에 갖는다. 주거 부분은 주택법상 공동주택에 해당하므로 주택의 건설·공급 및 입주자 모집 등에 관하여는 엄격한 주택법의 규제를 적용받는다.¹⁶⁾ 반면, 건축물의 구조 안전, 방화, 피난 등 물리적 안전 기준에 관해서는 하나의 건축물로서 건축법의 적용을 받게 된다. 특히 상업시설과 주거시설이 공존함에 따라 서로 다른 용도 간의 방화 구획이나 소음 방지 대책, 피난 동선의 분리 등 각 용도별 안전 및 편의 기준을 모두 충족해야 하는 복합적인 규제 체계하에 놓여 있다.¹⁷⁾

다음으로 사법적 측면에서 주상복합아파트는 ‘집합건물’로서의 성격을 갖는다. 하나의 건축물 안에 구조상·이용상 독립성을 갖춘 여러 개의 전유부분(주택 및 상가)과 공용부분(복도, 주차장 등)이 존재하므로 집합건물법의 규율 대상이 된다.¹⁸⁾ 이는 구분 소유자 간의 대지 사용권, 관리단의 구성, 공용부분의 관리 비용 부담 등을 둘러싼 법률관계의 기초가 된다. 특히 주거시설 입주민과 상업시설 소유자 간에 건물의 유지·관리 방향이나 비용 배분을 두고 이해관계가 상충할 소지가 크며, 이는 일반 아파트와 구별되는 주상복합만의 독특한 법적 쟁점을 형성한다.

14) 주택법 제15조 제1항; 주택건설기준 등에 관한 규정 제7조 참조. 통상 30세대 미만의 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 경우 주택법에 따른 사업계획 승인 대상에서 제외되어 건축법에 따른 건축허가를 받기도 하나, 일정 규모 이상은 주택법령의 적용을 받는다.

15) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제76조, 같은 법 시행령 제71조 참조.

16) 주택법 제54조(주택의 공급), 제57조(주택의 분양가격 제한 등) 참조.

17) 건축법 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등); 건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙 제15조 참조.

18) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제1조(건물의 구분소유) 및 제2조(정의) 참조.

마지막으로 도시계획적 차원에서 주상복합아파트는 국토계획법상 용도지역제의 구속을 받는다. 주상복합 개발 사업은 주로 상업지역이나 준주거지역의 토지 이용 효율성을 극대화하기 위한 수단으로 활용되므로, 해당 용도지역의 지정 목적에 부합하도록 건폐율, 용적률, 그리고 건축물의 허용 용도에 대한 제한을 준수해야 한다.¹⁹⁾ 본 연구의 핵심 쟁점인 ‘상업시설 의무 비율 규제’ 역시 이러한 공법적 맥락에서, 상업지역의 본질적 기능인 상업 활성화를 담보하기 위한 강행 규정으로서의 성격을 지닌다.

1.2 의무비율 규제의 일반 법리와 상업시설 규제의 특수성

공법 영역에서 ‘의무비율 규제’란 특정한 행정 목적을 달성하기 위해 사인의 재산권 행사나 개발 행위에 있어 일정 비율 이상의 공익적 요소(시설, 공간, 인력 등)를 강제하는 행정법적 통제 수단이다. 대표적으로 주차장법에 따른 부설주차장 설치 의무, 도시 및 주거환경정비법에 따른 임대주택 확보 의무, 신재생에너지 설비 의무 비율 등이 이에 해당한다. 이러한 일반적인 의무비율 규제는 주로 환경, 교통, 주거 복지 등 국가가 적극적으로 보장해야 할 필수불가결한 기반시설이나 반대급부를 확보하는데 그 목적이 있다.

주상복합아파트의 ‘상업시설(비주거시설) 의무비율 규제’는 앞선 일반적인 공법상 규제와 구별되는 독특한 특수성을 지닌다. 상업시설은 교통이나 환경과 같은 공공재적 성격의 기반시설이 아니며, 철저히 민간의 수익성과 시장의 임차 수요(소비 시장)에 의해 자생적으로 작동하는 사적 자치와 영리 활동의 영역이다. 행정청이 법규를 통해 물리적인 공간(상가 면적)의 공급을 강제할 수는 있으나, 그 공간을 채울 영업

19) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조(용도지역의 지정), 제77조(용도지역의 건폐율), 제78조(용도지역의 용적률) 참조.

주체와 소비 수요까지 행정력으로 창출할 수는 없다는 본질적인 한계를 내포한다.

이러한 한계로 인해 상업시설 의무비율 규제는 다른 기반시설 의무 할당과 달리 시장 상황의 변화에 극도로 민감하게 반응할 수밖에 없다. 상권 활성화라는 규제의 목적과 민간의 영업 및 분양 수익이 일치하는 고도성장기에는 이 규제가 도시의 활력을 증진하는 유효한 수단으로 작동하였다. 온라인 소비의 팽창으로 오프라인 상업 수요 자체가 증발해 버린 현재의 상황에서는 공간의 강제적 할당이 곧장 대규모 미분양과 장기 공실이라는 막대한 사회적 비용으로 직결되는 구조적 맹점을 노출하고 있다.

2. 상업시설 의무 비율 규정의 공법적 근거 및 목적

2.1 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법) 및 같은 법 시행령

국토계획법은 전 국토를 대상으로 토지의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행에 관한 사항을 규정하여 공공복리 증진과 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 한다.²⁰⁾ 동법은 토지를 용도지역, 용도지구, 용도구역으로 구분하고, 각 용도지역의 지정 목적에 따라 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한하여 효율적인 토지 이용을 도모하고 있다.²¹⁾ 주상복합아파트는 주로 상업지역 또는 준주거지역에 건축되는데, 이들 용도지역은 주거 기능 외에 상업·업무 기능의 도입이 본질적으로 요구되거나 장려되는 특성을 가진다.

구체적으로 상업지역은 도시의 상업기능 및 업무기능을 증진하기 위하여 필요한 지역으로, 법령상 용적률이 가장 높게 허용되어 고밀 복합

20) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제1조.

21) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조, 제76조, 제77조, 제78조 참조.

개발이 가능하다.²²⁾ 상업지역의 지정 목적은 상업활동의 활성화를 통해 도시 경제의 중심 기능을 수행하는 것이므로, 주거기능과 함께 상업시설의 설치가 필수적인 요소로 고려된다. 준주거지역 또한 주거기능을 위주로 하되 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 지정된 지역으로서,²³⁾ 주민 생활에 필요한 상업·업무시설을 허용하여 주거 편의성을 높이는 것을 목적으로 한다.

상업시설 의무 비율 규정은 이러한 상업지역 및 준주거지역의 지정 목적에 기인한다. 즉, 해당 지역의 토지 이용 효율을 극대화하고 도시 기능을 복합적으로 발전시키기 위해, 국토계획법 및 같은 법 시행령은 용적률의 상한을 정하면서 구체적인 비주거시설의 설치 비율을 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있다. 이는 국토계획법이 직접적으로 ‘몇 퍼센트 이상의 상가를 지으라’고 명시하지는 않더라도, 용도지역의 특성상 일정 비율 이상의 비주거시설이 필요하다는 공법적 당위성을 제시하고 그 세부 기준의 설정 권한을 하위 법규인 자치법규에 부여한 것으로 해석된다.

2.2 건축법 및 주택법

건축법은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시키고 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한다.²⁴⁾ 주상복합아파트는 건축법상 복합건축물로서, 그 용도와 규모에 따라 건축허가 및 사용승인 절차를 거쳐야 하며, 각 용도별 안전 및 피난 기준 등을 준수해야 한다. 상업시설 의무 비율 규정은 건축물의 복합 용도 구성을 전제로 하므로, 건축법의 틀 안에서 용도 분류 및 건축 행위를 규제하는 역할을 수행한다.

22) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제1호 나목; 같은 법 시행령 제30조 제2호 참조.

23) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제30조 제1호 다목 참조.

24) 건축법 제1조.

주택법은 쾌적한 주거환경 조성에 필요한 주택의 건설·공급 및 관리에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거생활의 안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.²⁵⁾ 현행 주택법 시행령 제27조 제1항은 도시지역 중 상업지역 또는 준주거지역에서 300세대 미만의 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 경우로서, 해당 건축물의 연면적에서 주택의 연면적이 차지하는 비율이 90퍼센트 미만(즉, 비주거 비율이 10퍼센트 이상)인 경우를 사업계획승인 대상에서 제외하고 있다.²⁶⁾

그러나 실무적 관점에서 볼 때, 도심 및 신도시의 주상복합 개발 사업은 사업성 확보를 위해 대다수가 300세대 이상의 대규모로 추진된다. 이 경우 비주거 비율을 10퍼센트 이상 확보하더라도 주택법상 예외 요건(300세대 미만)을 충족하지 못하므로, 결국 건축허가가 아닌 까다로운 ‘사업계획승인’ 절차를 거쳐야만 한다.

결과적으로 대규모 주상복합아파트 사업 주체는 주택법령에 따른 엄격한 주택건설기준(소음, 배치, 부대복리시설 등)을 모두 준수해야 하는 규제적 부담을 안게 되며, 국토계획법의 위임을 받은 각 지방자치단체의 도시계획 조례에 따라 20에서 30퍼센트에 달하는 높은 수준의 상업시설 의무 비율까지 충족해야 하는 중첩적인 규제환경이 설정되어 있다.

2.3 도시계획 조례 등 지방자치단체의 법규

상위 법규인 국토계획법이 용도지역의 지정 목적과 용적률의 상한선 등 포괄적인 틀을 제시하고 있다면, 주상복합아파트 내 상업시설 의무 비율을 구체적으로 규정하는 직접적인 공법적 근거는 각 지방자치단체가 제정하는 도시계획 조례에 있다. 이는 지방자치법과 국토계획법이 법령의 범위 안에서 지방자치단체의 실정에 맞는 구체적인 기준을 조례

25) 주택법 제1조.

26) 주택법 시행령 제27조 제4항 제1호 참조.

로 정할 수 있도록 위임하고 있기 때문이다.²⁷⁾ 법령의 명시적 위임에 따라 제정된 도시계획 조례는 단순한 자치 규범을 넘어 상위법과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 보충적 법규성을 지닌다.

각 지방자치단체는 관할 구역 내의 토지 이용 실태, 개발 수요, 도시 관리 정책 방향 등을 고려하여 용도지역별로 허용되는 주상복합아파트의 건축 규모와 비주거시설(상업시설 등)의 최소 설치 비율을 조례를 통해 상세하게 규정한다. 즉, 법령상으로는 주상복합아파트의 건축이 허용되더라도, 조례에서 정한 상업시설 의무 비율을 충족하지 못하면 실질적으로 건축허가나 사업계획승인을 받을 수 없게 되므로, 조례는 개발 사업의 가부를 결정짓는 핵심적인 규제 수단으로 작용한다. 주상복합아파트 상업시설 의무비율 규제와 관련된 공법적 규제 체계와 법령 간의 위계는 다음 <표 II-1>과 같이 도식화할 수 있다.

<표 II-1> 상업시설 의무비율 관련 공법적 규제 체계

규범 위계	해당 법령 및 계획	주요 규율 내용 및 법적 역할
법률/시행령	국토계획법 및 시행령	<ul style="list-style-type: none"> · 용도지역(상업·준주거) 지정 목적 제시 · 주거복합건물 건축 요건 및 용적률 상한 규정 · 세부 비율 설정 권한을 하위 조례로 위임
법률/시행령	건축법 및 주택법	<ul style="list-style-type: none"> · 복합 용도 건축물의 안전 및 피난 기준 설정 · 300세대 미만, 비주거 10% 이상 시 사업계획승인 면제(주택법 시행령)
자치법규 (조례)	지방자치단체 도시계획 조례	<ul style="list-style-type: none"> · 위임 범위 내 구체적 비주거 의무비율(10~30%) 명시 · 용도용적제(주거 비율에 따른 용적률 삭감) 운영
행정계획	지구단위계획 시행지침	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 구역(신도시 등)의 개별 필지별 상세 건축 제한 · 일반 조례에 우선하여 특별법적 효력을 가짐

서울특별시의 경우, 서울특별시 도시계획 조례를 통해 상업지역 및 준주거지역에 건축되는 주상복합아파트의 용적률과 비주거 용도의 비율을 직접적으로 명시해 왔다. 개정 전 서울시 조례는 상업지역 및 준주

27) 지방자치법 제28조(조례); 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제30조 등 참조

거지역의 본래 기능인 상업·업무 기능을 확보하고, 주상복합아파트의 주거 기능이 해당 용도지역을 과도하게 잠식하는 것을 방지하며, 가로 활성화를 유도한다는 공익적 목적 아래 높은 수준의 비주거시설 의무 비율을 유지해 왔다.²⁸⁾ 예를 들어, 일반상업지역에서는 용적률의 상당 부분을, 준주거지역에서도 용적률의 일정 비율(예: 10퍼센트 또는 20퍼센트) 이상을 비주거 용도로 확보하도록 강제하는 식이었다. 이러한 조례 규정은 해당 지역에서 주상복합아파트를 개발하려는 사업자에게 반드시 준수해야 하는 구속력 있는 법규범으로 작용했다. 그러나 최근 상가 공실 장기화 등 경직된 규제의 부작용이 가시화됨에 따라, 서울특별시는 선제적으로 조례를 개정하여 상업지역의 비주거 의무 비율을 10퍼센트로 완화하고 준주거지역에서는 이를 전면 폐지하는 등 규제 합리화에 나섰다.²⁹⁾ 결론적으로 주상복합아파트 상업시설 의무 비율 규제는 국토계획법 등 상위 법규가 제시하는 용도지역제의 큰 틀 안에서, 지방자치단체가 지역적 특수성을 반영하여 조례를 통해 구체화한 공법적 규제라고 할 수 있다.

2.4 규제의 쟁점 및 한계: 공익과 사익의 충돌

주상복합아파트에 대한 상업시설 의무 비율 규제는 거주자의 편의 증진과 도시 활성화라는 공익적 목적에 의해 정당화되어 왔다. 긍정적인 측면에서 단지 내 상업시설은 입주민에게 쇼핑, 외식 등 생활 편의를 제공하는 이른바 ‘슬리퍼 상권’을 형성하여 주거 만족도를 높이는 요인으로 작용하며, 유동 인구를 유입시켜 지역 경제를 활성화하는 긍정적 외부효과를 창출하기도 한다.³⁰⁾ 의무 비율 규제를 100퍼센트 폐지하여

28) 서울특별시 도시계획조례 제55조 및 [별표 3] 등 참조(* 2025. 5. 19. 개정 전의 구 조례 기준임).

29) 서울특별시 도시계획조례 [별표 16] <개정 2025. 5. 19.> 상업지역 안에서 주거복합 건물의 용도 비율 및 용적률.

상업지역이 순수 주거 단지뿐만 아니라 변모할 경우 장기적인 도시 발전 기반이 약화될 우려가 존재하므로, 최소한의 상업 기능 보전 필요성 자체를 완전히 부인하기는 어렵다.

시장 수요를 고려하지 않은 과도한 의무 비율 규제는 헌법상 재산권 보장과 도시계획적 공익 사이에 충돌을 야기한다. 이러한 공법적 통제는 사적 자치의 영역에서 분양자, 거주자, 지자체 간의 복합적인 사법적 분쟁을 파생시킨다. 강제 공급된 상가가 장기 공실로 방치될 경우 공용 부분의 관리비 부담이 주거용 입주자에게 전가되며, 공실을 피하고자 심야업종을 유치할 경우 상인과 입주민 간의 생활방해 소송 등 다양한 이해관계의 대립이 발생한다. 온라인 소비의 확산으로 상가 수요가 감소했음에도 불구하고, 법규에 따라 강제된 상업시설 공급은 필연적으로 미분양 및 장기 공실로 이어진다. 방치된 공실 상가는 단지 미관을 저해하고 우범지대가 될 가능성을 높여, 결과적으로 건축법 제1조가 추구하는 ‘쾌적한 주거환경’과 ‘도시 미관’이라는 공익 자체를 훼손하는 결과를 초래한다. 적정 규모의 상업시설은 주택 가격에 긍정적인 영향을 미치지만, 공급 과잉으로 인한 공실 발생은 오히려 아파트의 자산 가치를 하락시키는 비선호 요인으로 작용하는 것이다.³¹⁾

국가의 도시계획 권한은 공공복리 증진을 위해 광범위한 형성의 자유를 인정받으나, 그 행사가 개인의 재산권 제한을 수반할 때에는 반드시 행정기본법 및 헌법상 침해의 최소성과 법익의 균형성을 도모하는 비례의 원칙을 준수해야 한다.³²⁾ 현행의 의무 비율 규제를 비례의 원칙 4단계

30) 송호창/구자훈/김태호, 앞의 논문; 문정우/이상경, 앞의 논문.

31) 강대식/김민규/이수기, 앞의 논문, 141-158쪽.

32) 행정기본법 제10조(비례의 원칙) 행정작용은 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 행정목적 달성하는 데 유효하고 적절할 것
2. 행정목적 달성하는 데 필요한 최소한도에 그칠 것
3. 행정작용으로 인한 국민의 이익 침해가 그 행정작용이 의도하는 공익보다 크지 아니할 것

기준에 따라 엄밀하게 검토할 필요가 있다.³³⁾ 상업지역의 주거 잠식 방지와 도시 활성화라는 규제 목적의 정당성은 인정된다. 오프라인 상권이 팽창하던 과거 고도성장기의 공간 구조를 전제로 한 획일적 규제는 수단의 적합성을 결여할 우려가 있다. 실질적인 임차 수요가 급감한 상황에서 용적률 산정 기준을 통해 상가 건축을 일률적으로 유도하더라도, 장기간 방치된 텅 빈 상가는 도시 기능의 다양성 유지나 상권 활성화에 어떠한 기여도 하지 못한다. 물리적인 공간 확보만으로 상업 기능이 자생할 수 없음을 고려할 때, 대규모 공실을 양산하는 현행 강제 방식은 당초의 목적 달성에 유효하지 않다.

침해의 최소성 요건 역시 충족하기 어렵다. 인구 증가에 따른 기반시설 부담을 완화하기 위해 반드시 20에서 30퍼센트 수준의 획일적인 상업시설 면적을 고집할 필요는 없다. 지역별 상권 특성에 따른 탄력적 비율 적용, 생활 SOC 확충, 혹은 공공기여를 통한 대체 등 기본권을 덜 제한하면서도 도시계획적 공익을 달성할 수 있는 대안적 수단이 존재한다. 대안을 배제한 채 높은 의무 비율을 일괄적으로 적용하는 것은 사업자의 재산권과 영업의 자유를 필요 이상으로 제약하는 과도한 행정 작용이다.

용도지역 보전이라는 도시계획적 공익에 비해 사업자의 재산권 제한과 주거 환경 악화라는 사회적 비용이 과도하게 커 법익 균형을 상실하였다. 상업 기능 확보라는 입법 목적을 달성하지 못한 채 사업자의 재산권을 제한하고 주거환경의 질을 훼손한다는 점에서, 해당 규제는 재량권의 일탈 및 남용에 해당할 여지가 있다.

33) 헌법재판소는 국민의 기본권(재산권 등)을 제한하는 입법은 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성이라는 4가지 요건을 모두 갖추어야만 헌법에 위반되지 않는다는 과잉금지원칙(비례의 원칙)을 확고한 심사 기준으로 적용하고 있다(헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌마120 결정 등 참조).

Ⅲ. 상업시설 의무 비율 규제의 실태 및 영향성 분석

1. 주상복합아파트 상업시설 임대분석

1.1 최근 5년간 상가 공실률 동향

상업시설 의무 비율 규제의 가장 직접적인 문제점은 시장의 실제 수요를 초과하는 상가 공급을 강제함으로써 발생하는 만성적인 공실 문제이다. 한국부동산원에서 발표하는 상업용 부동산 임대 동향 조사에 따르면, 최근 수년간 전국의 상가 공실률은 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있다.³⁴⁾ 특히 코로나19 팬데믹을 거치며 온라인 소비문화가 구조적으로 정착하고, 고금리 및 경기 침체로 인해 자영업 경기가 위축되면서 상가 시장의 어려움은 더욱 가중되는 실정이다.

이러한 거시적 변화 속에서 규제의 실효성을 검증하기 위해, 한국부동산원의 공공 통계정보를 바탕으로 최근 5년간 전국 주요 상권의 공실률 동향을 분석하였다. 경기 변동과 소비 패턴의 변화 속에서 상가 유형별 공실률이 어떻게 변화했는지 분기별 데이터를 통해 상세히 살펴보고, 주요 증감 원인을 도출하고자 한다. 분석 범위는 앞서 설정한 비교 대상 지자체 그룹을 반영하여, 서울특별시를 중심으로 수도권을 대표하는 경기도와 인천광역시, 그리고 지방 광역도시인 부산광역시와 대전광역시를 주요 분석 대상으로 삼았다. 분석 기간은 데이터의 가용성을 고려하여 소규모 및 중대형 상가의 경우 2020년 1분기부터 2025년 4분기까지, 집합상가는 2022년 4분기부터 2025년 4분기까지의 데이터를 기반으로 한다.

34) KOSIS 국가통계포털, “상업용부동산 임대동향조사, 상권별 상가공실률(2020.1Q~2025.4Q)”, <<https://kosis.kr/search/search.do?query=%EA%B3%B5%EC%8B%A4%EB%A5%A0>>, 검색일: 2026. 3. 20. 본 조사의 조사 대상은 전국 230개 상권의 상업용 부동산이며, 공실률 산출 단위는 조사 대상 건물의 전체 임대 가능 연면적 대비 현재 비어 있는 공실 면적의 비율(%)을 기준으로 한다.

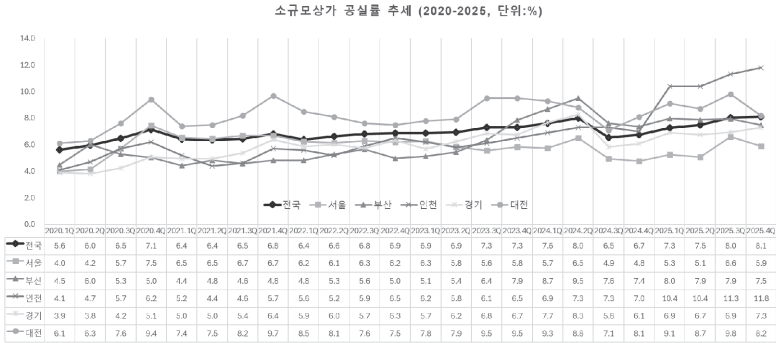
분석 대상이 되는 상가 유형은 한국부동산원의 조사 기준에 따라 소규모 상가, 중대형 상가, 집합 상가로 구분된다.³⁵⁾ 구체적으로 ‘중대형 상가’는 일반적으로 3층 이상이거나 연면적이 330제곱미터를 초과하는 상업용 건물을 의미하며, ‘소규모 상가’는 2층 이하이면서 연면적이 330제곱미터 이하인 건물을 지칭한다. 한편 ‘집합 상가’는 한 건물 내에 여러 소유주가 구분 소유(구분등기)하는 형태의 상가로서 주상복합아파트나 오피스텔의 단지 내 상가 등이 이에 해당한다.

연구 대상인 주상복합아파트의 상업시설은 원칙적으로 집합 상가에 해당한다. 일반 상권의 건전성을 나타내는 중대형 상가 및 소규모 상가의 공실률 자료를 주상복합 단지 내 집합 상가 문제로 직접 연결하는 것에는 엄밀한 인과관계 도출의 한계는 존재한다. 그러나 인근 상권의 전반적인 공실률 상승 추세는 단지 내 상가의 임대 여건 및 수익률과 밀접하게 연동되어 영향을 미친다. 세 가지 상가 유형의 추세를 종합적으로 고찰하는 작업은 현재 규제의 문제점을 진단하기 위한 정책적·시장환경상 추정 근거로서 충분한 타당성을 지닌다.

소규모 상가 공실률 추세 분석 결과, 전국 평균 공실률이 2020년 1분기 5.6퍼센트에서 2025년 4분기 8.1퍼센트로 2.5퍼센트 포인트 상승하며 명확한 우상향의 궤적을 그리고 있다. 이는 거시적인 상권 위축이 일시적 현상이 아닌 구조적 침체임을 증명한다. 지역별로 서울특별시는 분석 기간 내내 4.0퍼센트에서 7.5퍼센트 사이의 좁은 박스권 내에서 전국 최저 수준의 안정적인 궤적을 유지하였다. 인천광역시의 지표는 지역 상권의 심각한 붕괴 위험을 경고하고 있다. 2024년 하반기부터 가파르게 상승하기 시작하여 2025년 4분기에는 분석 초기(4.1퍼센트) 대비 무려 7.7퍼센트 포인트 폭등한 11.8퍼센트까지 폭등하였다. 외부 충격에 극도로 취약한 인천 지역 상권의 구조적 한계를 여실히 드러낸 결과이다. 대전 역시 한때 9.7퍼센트까지 치솟는 등 높은 변동성으로 전국 평균을

35) 한국부동산원, 위의 통계정보조사 표본 개요 및 용어 정의 참조.

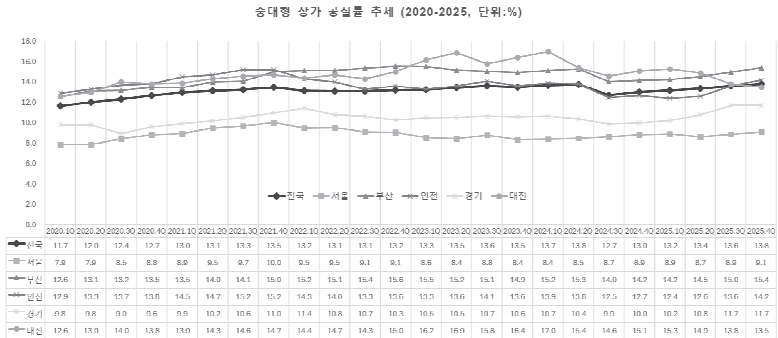
상회하였고, 경기도와 부산광역시 모두 점진적인 상승세를 기록하였다.



*출처 : 한국부동산원(REB), 상업용 부동산 임대동향조사 2020~2025

〈그림 Ⅲ-1〉 전국 및 특정지역 소규모 상가 공실률 추세

중대형 상가는 모든 유형 중 가장 높은 공실률 수준을 보이며 전반적으로 뚜렷한 상승 추세를 나타냈다. 2020년 1분기 11.7퍼센트였던 전국 평균은 지속적으로 상승하여 2025년 4분기 13.8퍼센트로 2.1퍼센트 포인트 상승하였다. 한번 발생한 공실이 좀처럼 해소되지 않고 장기화되는 중대형 상가의 특성을 반영한다. 대전은 2024년 1분기 17.0퍼센트에 육박하는 최고치를 기록하였고, 부산 역시 14에서 15퍼센트대의 높은 공실률을 유지하여 지역의 전반적인 경제 활력 저하를 고스란히 보여주었다. 서울은 중대형 상가에서도 8에서 9퍼센트대의 안정적인 수준에서 관리되고 있으며, 경기도는 10에서 11퍼센트 사이를 유지하다 최근 상승 압력을 받는 모습이다.

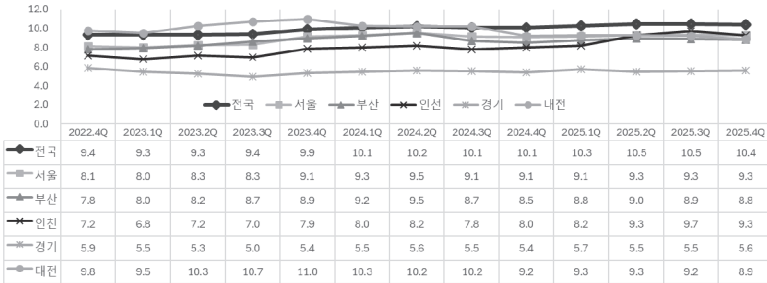


*출처 : 한국부동산원(REB), 상업용 부동산 임대동향조사 2020~2025

〈그림 III-2〉 전국 및 특정지역 중대형 상가 공실률 추세

주상복합아파트 단지 내 상가가 주로 속하는 집합 상가 부문에서도 수급 불균형의 고착화 현상이 확인된다. 전국 평균 공실률은 2022년 4분기 9.4퍼센트에서 2025년 4분기 10.4퍼센트로 1.0퍼센트 포인트 상승하여, 온라인 쇼핑의 성장으로 인한 오프라인 소매업의 전반적 위축을 증명하였다. 집합 상가 부문에서는 경기도가 5퍼센트대의 가장 낮은 공실률을 방어하고 있으며, 서울 및 부산은 분석 기간 내내 8에서 9퍼센트 내외의 궤적을 그리며 점진적으로 상승하였다. 인천은 2023년 3분기까지 7.0퍼센트 수준으로 관리되던 공실률이 불과 2년 만에 가파른 수직 상승세로 전환하여 2025년 4분기 9.3퍼센트로 2.3퍼센트 포인트 상승하며 마감하였다. 이러한 급등세는 인천 지역 내 집합 상가의 공실 위험이 임계점을 향해 가고 있음을 시사한다.

집합상가 공실률 추세 (2022-2025, 단위:%)



*출처 : 한국부동산원(REB), 상업용 부동산 임대동향조사 2022~2025

〈그림 III-3〉 전국 및 특정지역 집합 상가 공실률 추세

상가 유형별 공실률 분석에서 가장 두드러지는 특징은 전국 평균 공실률의 구조적 상승세와 인천 등 특정 지역 상권의 급격한 침체이다. 외부 일반 상권의 건전성을 나타내는 소규모 및 중대형 상가의 공실률이 10퍼센트 중후반대를 넘나들며 악화되고 있다는 점은 주상복합아파트 내 상가로 유입될 임차 수요의 근원적 기반이 이미 붕괴되었음을 의미한다.

온라인으로 재편된 소비 구조와 거시 경제의 불확실성 속에서 현재의 상가 공급량은 시장의 현실적 흡수 능력을 명백히 초과하였다. 공실률이 폭등하며 상권 붕괴의 징후가 역력한 인천광역시 등에서 사업성에 대한 검토 없이 조레나 지구단위계획을 통해 20에서 30퍼센트에 달하는 상업시설 의무 비율을 획일적으로 강제하는 것은 법적·경제적 타당성을 상실한 조치이다. 회복 불가능한 공실상권을 양산하고 사업자의 재산권을 침해하는 부작용으로 귀결될 뿐이다.

본 공실률 분석 결과는 전국적인 상권 위축이라는 거시적 흐름과 인천 등 지역별 상권의 치명적 취약성을 엄중히 반영하여, 현행 상업시설 의무 비율을 시장 현실에 맞게 대폭 하향 조정해야 함을 강력히 역설한

다. 도심 내 공간의 효율성을 제고하고 장기 공실의 늪을 피하기 위해서는 획일적 강제가 아닌 지역별 특성에 따른 탄력적 완화가 시급하다. 높은 공실률은 단순히 수치상의 문제를 넘어 입주민의 쾌적한 삶과 주택 공급 시장 전반에 구체적인 악영향을 미친다. 다음 절에서는 상업시설 규제가 주거의 쾌적성 및 자산 가치, 그리고 개발 사업성과 도심 주택 공급에 미치는 파급효과에 대하여 구체적으로 논의해 보고자 한다.

2. 상업시설 의무 비율 규제의 영향

2.1 주거 쾌적성 및 가격에 미치는 영향

상업시설 의무 비율 규제가 야기하는 상가 공실 문제는 단순한 경제적 손실을 넘어 주상복합아파트 입주민의 주거 환경과 자산 가치에 연쇄적인 악영향을 미친다. 장기간 방치된 공실 상가는 임대 문의 현수막 난립과 지저분한 외관을 형성하여 단지 전체의 미관을 심각하게 훼손하고 쇠락한 이미지를 고착시킨다. 쾌적한 주거환경 조성과 도시 미관 향상을 목적으로 하는 「건축법」의 기본 취지가 획일적인 비주거 의무 비율 규제로 인해 오히려 저해되는 법적 모순이 발생한다.³⁶⁾ 인적이 드문 공실 주변은 야간에 우범지대화될 가능성이 높아 입주민의 안전을 위협하며, 활성화된 상권이 제공하는 자연적 감시 기능의 부재로 범죄에 대한 불안감을 증대시킨다. 공실을 면하고자 주거 환경과 부조화를 이루는 24시간 주점 등의 심야업종을 무리하게 유치할 경우, 야간 소음과 외부 유동인구 증가로 인한 주차 분쟁 및 사생활 침해 문제까지 발생하여 주거의 질을 총체적으로 떨어뜨린다.

저하된 주거 쾌적성은 해당 주상복합아파트의 자산 가치 하락으로 직결된다. 잠재적 매수자는 텅 비어 있는 상가를 통해 단지에 대한 부정

36) 건축법 제1조 참조.

적인 인상을 갖게 되어 매매 기피 현상이나 인근 아파트 대비 현저히 낮은 가격으로 거래되는 원인이 된다. 단지 내 상업시설의 편의성이라는 프리미엄은 대규모 공실 리스크라는 치명적 단점에 가려지며, 아파트 가격을 하락시키는 비선호 요인으로 작용한다.³⁷⁾ 한번 형성된 미분양 상가가 많은 아파트라는 부정적 평판은 단지의 브랜드 가치를 훼손하고 신규 수요 유입을 원천적으로 차단하는 악순환을 구축하여 장기적인 가치 침체를 초래한다.

2.2 개발 사업성 및 주택공급에 미치는 영향

상업시설 의무 비율 규제는 입주민의 피해를 넘어 주택을 공급하는 사업 주체에게도 가혹한 공법적 부담으로 작용하여 신규 주택 공급 시장 전체를 위축시키는 요인이 된다. 대규모 자금이 투입되는 주상복합 프로젝트의 사업성은 철저히 분양 성공 여부에 의존한다. 주택 부분의 분양이 성공적으로 이루어지더라도 상업시설이 대규모 미분양으로 남게 되면 사업 전체의 현금 흐름에 심각한 경색이 발생한다. 미분양 상가를 담보로 한 프로젝트 파이낸싱(PF) 대출의 막대한 이자 비용이 지속적으로 누적되고, 미매각 자산 보유에 따른 재산세 등 각종 조세 부담이 가중된다. 가중된 금융 및 조세 비용은 사업 전체의 수익성을 악화시키고 심각한 경우 사업 주체의 연쇄 부실로 이어진다.

규제로 강제된 비주거 비율은 신규 주택 공급을 가로막는 결정적인 진입 장벽으로 기능한다. 개발 사업자들은 사업 추진에 앞서 실시하는 타당성 분석 단계에서 상가 시장의 구조적 침체와 높은 공실률을 핵심 리스크로 평가한다. 도심 내에 양질의 주택을 공급할 수 있는 가용 부지가 존재함에도 불구하고, 시장에서 소화되지 않을 상업시설을 조례에 따라 의무적으로 건축해야 하는 규제 리스크로 인해 주택 사업 자체를

37) 강대식/김민규/이수기, 앞의 논문, 141-158쪽.

포기하는 사례가 빈발하고 있다. 시장의 수용 능력을 무시한 채 고율의 상업시설 확보를 강제하는 현행 제도는 도심 내 주택 공급 부족 문제를 심화시키며, 도심 주택 공급 확대라는 국가 및 지방자치단체의 핵심 주택 정책 기조와 정면으로 충돌한다.³⁸⁾

상업시설 의무 비율 규제는 변화된 시장 환경 속에서 당초의 도시계획적 목적을 상실한 채 상가 미분양, 주거 쾌적성 저해, 자산 가치 하락, 신규 주택 공급 위축이라는 다층적인 부작용만을 양산하는 불합리한 규제로 전락하였다.

IV. 국내 주요 지자체별 규제 현황 비교 분석

각 지방자치단체는 관할 구역의 토지이용 실태와 시장 여건에 따라 상업시설 의무 비율 및 용도용적제 산식을 상이하게 운영하고 있다. 규제의 지역 간 형평성과 실효성을 입체적으로 고찰하기 위해, 본 연구의 비교 대상이 되는 주요 지자체별 주거복합건물 규제 현황을 요약하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 국내 주요 지자체별 주거복합건물 상업시설 의무비율 규제 현황 비교

구분	지자체	의무비율 및 용도용적제 산식	예외 규정 및 인센티브	개정 동향
적극적 규제 완화	서울특별시	상업지역 비주거 비율 10% 이상, 준주거지역 의무비율 전면 폐지	공공임대주택 등 공공기여 시 비주거 비율 적용 면제	2025년 5월 개정 (대폭 완화)
적극적 규제 완화	화성시, 인천광역시	주택 연면적 비율 90% 미만 적용 (사실상 비주거 10% 수준으로 완화)	상업 활성화 지표 충족 시 추가 용적을 부여 등	2024년~2025년 개정 (선제적 완화)

38) 서울특별시의회, 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 심사보고서, 서울특별시의회 도시계획규형위원회, 2025, 12-14쪽 참조.

구분	지자체	의무비율 및 용도용적제 산식	예외 규정 및 인센티브	개정 동향
간접적 규제 유지	부산광역시, 대전광역시, 하남시	주거 비율 상승 시 용적률 급격히 삭감, 가중평균 산식으로 고율 상가(20~30%) 강제	원도심 정비구역 등 제한적 완화 특례 존재	과거 고도성장기 규제 유지 (정책 지체)
지구단위 계획 우선	광고, 판교, 송도 등 신도시	개별 필지별 비주거 20~30% 이상 강제, 조례보다 지구단위계획 지침 우선 적용	구역별 세부 개발 지침 적용	수립 당시 기준 경직적 유지 (이중 규제)

*출처: 각 지방자치단체 도시계획 조례 및 지구단위계획 시행 지침을 종합하여 저자 재구성

1. 규제 완화 지역의 입법적 대응: 서울·화성·인천

1.1 규제 패러다임의 전환: 서울특별시의 선도적 조례 개정

서울특별시의 상업시설 의무 비율 규제는 도심 공동화 방지라는 초기 목적에서 출발하여 시장 환경 변화에 조응하는 변천 과정을 거쳐왔다. 과거 서울시 도시계획 조례는 상업지역 내 주상복합건축물 건립 시 비주거 용도 비율을 전체 연면적의 20퍼센트에서 30퍼센트 이상으로 강력하게 강제하였다. 고도성장기에는 이러한 고율의 규제가 도심 활성화에 기여하였다. 오프라인 상권의 구조적 침체와 대규모 공실 사태가 가시화 되면서 기존의 경직된 의무 비율은 도심 내 주택 공급을 가로막고 흉물스러운 공실 상가를 양산하는 핵심 원인으로 지목되었다. 서울특별시는 시장의 위기 신호를 인지하고 조례 개정을 거듭하며 규제 완화의 폭을 점진적으로 넓혀왔다.

침체된 건설 경기를 부양하고 도심 내 주택 공급을 확대하기 위한 핵심 정책으로서, 서울특별시는 주상복합아파트의 비주거시설 의무 비율을 완화하는 안을 서울시 도시계획 조례 및 서울시 지구단위계획 수립 지침 개정을 통해 공표하였다.³⁹⁾ 수십 년간 유지된 경직된 규제를 시장

39) 서울특별시 도시계획 조례 [별표 16] <개정 2025. 5. 19.>; 서울특별시 공고 제 2025-123호, 서울특별시 지구단위계획 수립기준, 2025. 1. 16. 개정.

친화적으로 전환한 중요한 정책적 변곡점으로 평가된다.

조례 개정의 핵심은 용도지역의 특성을 고려하여 비주거시설 의무 비율을 차등적으로 완화 및 폐지한 것이다. 가장 파격적인 변화는 준주거지역에서 나타났다. 과거 용적률의 10퍼센트 이상을 비주거 용도로 확보해야 했던 의무 규정이 전면 폐지되어 사업자는 상업시설 없이 100퍼센트 공동주택으로만 건축하는 것이 가능해졌다. 일반상업지역과 근린상업지역의 비주거 의무 비율 역시 기존 20에서 30퍼센트 이상에서 10퍼센트 이상으로 대폭 완화되어 규제로 인한 공실 리스크를 덜어내었다. 도시의 핵심 기능을 유지하기 위해 중심상업지역은 기존 의무 비율이 그대로 유지되었다. 공공기여와 연계한 인센티브 규정이 신설되어, 사업자가 부지에 공공임대주택 등을 도입할 경우에는 비주거 비율 적용을 면제받고 전체를 주택으로 건립할 수 있는 길도 열렸다.

이러한 규제 완화의 배경에는 변화된 시장 현실을 반영하고 시급한 정책 목표를 달성하려는 공법적 논리가 자리 잡고 있다. 온라인 소비가 오프라인을 대체하는 구조적 변화와 상가 시장의 장기 침체에도 불구하고 과거의 획일적 규제가 유지되면서, 미분양 상가 양산과 도시 미관 저해라는 공익에 반하는 결과를 초래하였다. 규제로 인해 침해되는 사익과 공익(주택 공급 위축)이 규제가 달성하려는 공익보다 컸다는 점에서 의의가 있다.

이번 조례 개정은 서울의 최우선 정책 과제인 도심 주택 공급 확대를 위한 가장 효과적인 수단 중 하나이다. 서울시 분석에 따르면, 비주거 의무 면적을 주거로 전환함으로써 상업지역에서는 약 100세대(1만 제곱미터 부지 기준)의 추가 주택 공급이 가능해져, 신규 부지 확보 없이 도심 내 주택난을 완화하는 데 직접적으로 기여하게 된다. 사업자는 시장 수요에 맞춰 상업시설 규모를 자율적으로 결정함으로써 과도한 공실 상가 발생을 억제하고 토지 이용의 효율성을 증대시킬 수 있다.

규제 완화에 따른 잠재적 문제점에 대한 고려 역시 필요하다. 상업지

역의 주거 기능 비율이 과도하게 높아질 경우, 해당 용도지역 본래의 상업·업무 기능이 약화되어 도시의 기능적 다양성을 해칠 수 있다. 거주 인구 급증에 따른 도로, 학교 등 기존 도시 기반시설의 부담이 가중되어 교통 혼잡과 같은 문제가 심화될 수도 있다. 아파트 위주의 획일적인 개발이 가로(街路)의 활력을 저해하고 단조로운 도시 경관을 만들 수 있다는 우려도 제기된다. 인구 변화를 고려한 광역적 기반시설 확충 계획과 저층부 디자인 특화 등 가로 활성화를 위한 보완책이 반드시 병행되어야 할 것이다.

1.2 수도권 주요 신도시의 동조: 화성, 인천

서울시의 선도적인 규제 완화 기조는 수도권의 주요 신도시를 관할하는 지방자치단체들의 입법적 변화를 촉발하였다. 대규모 주상복합단지가 밀집하여 심각한 상가 공실 문제를 겪어온 경기도 화성시는 서울시의 정책 방향에 빠르게 발맞추어 조례를 개정하였다.

화성시는 동탄 신도시 등의 주상복합 상가 미분양 문제를 해소하기 위해 화성시 도시계획 조례를 개정, 상업지역 내 주거복합건물의 비주거 의무 비율을 사실상 10퍼센트 수준으로 대폭 낮추었다.⁴⁰⁾

화성시의 신속한 조례 개정은 상가 시장의 구조적 침체라는 현실을 행정청이 인지하고, 획일적인 공급 강제에서 벗어나 시장 자율성을 존중하는 방향으로 정책을 전환했음을 보여주는 중요한 사례이다. 서울시와 인접 지자체들이 연쇄적으로 규제 완화에 동참하면서, 수도권 전반에 걸쳐 경직된 의무 비율 규제를 합리화해야 한다는 공감대가 형성되고 있음을 시사한다.

인천광역시의 경우도 선제적으로 중심·일반·근린상업지역에서 주

40) 화성시 조례 제2400호(가칭), 화성시 도시계획 조례, [별표 8], [별표 16] 등 <개정 2025. 11. 3>

거복합건축물의 공동주택 연면적 비율은 90퍼센트 미만 적용하는 것으로 개정⁴¹⁾되었으나 앞서 분석한 인천시 상업시설 공실률 추이의 가파른 증가폭을 감안했을 때는 서울시와 같이 보다 더 적극적인 완화방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

2. 규제 유지 지역의 법적 한계: 부산·대전·하남

부산광역시의 도시계획 조례는 상업지역 내 주상복합아파트의 주거용 사용 비율이 높아질수록 전체 허용 용적률을 단계적이고 급격하게 삭감하는 페널티 구조를 명시하고 있다.⁴²⁾ 해당 지역에서 개발 사업을 추진하는 사업시행자는 수익성의 근간이 되는 용적률을 잃지 않기 위해, 실제 시장의 임차 수요가 전무함에도 불구하고 20퍼센트에서 30퍼센트를 상회하는 비주거 시설을 설계에 반영해야만 하는 구조적 모순에 직면한다. 대전광역시와 하남시 역시 주거용 용적률 상한을 현저히 낮게 묶어두고 상업용 용적률과 가중 평균하는 산식을 조례에 규정하여 운용하고 있다.⁴³⁾ 지자체 일각에서는 여전히 주거복합건축물의 상업비율 축소 필요성에 대해 피력하고 있는 상황이다.⁴⁴⁾

앞선 제3장의 실증 분석에서 확인하였듯, 부산과 대전 지역은 소규모 및 중대형 상가의 공실률이 15퍼센트를 넘나들거나 단기간에 폭등하여 상권 붕괴의 위험이 고조되고 상권 안정성을 담보할 수 없는 지역들이다. 시장의 흡수 능력이 상실된 침체 상황에서 용도용적제를 무기로 대규모 상가 공급을 강요하는 행정 작용은 쾌적한 주거환경 조성이라는

41) 인천광역시 도시계획 조례 제65조 및 [별표 2] <개정 2024.12.30.>

42) 부산광역시 도시계획 조례 제50조 및 [별표 21] <개정 2013. 10. 30>

43) 대전광역시 도시계획 조례 제50조 및 [별표 30] <개정 2022.2.17.>; 하남시 도시계획 조례 제56조.

44) 하남일보, “하남, 교산 대토 주상복합 비율 10%로 낮춰야”, 2025. 12. 11, <<http://m.hanamilbo.net/news/articleView.html?idxno=11632>>, 검색일: 2026. 3. 20.

도시계획적 공익을 훼손한다. 나아가 달성하려는 공익적 효과에 비해 침해되는 사익이 압도적으로 크다는 점에서 헌법상 비례의 원칙에 위배되어 사업자의 재산권을 과도하게 제한하는 위법적 소지를 안고 있다. 규제 완화의 혜택에서 소외된 이들 대도시의 경직된 조례 운영은 신속하고 보다 적극적인 입법적 시정이 요구되는 핵심 과제이다.

3. 지구단위계획 우선 적용 지역의 규제 이중성: 수도권 주요 신도시

지방자치단체 차원의 포괄적인 조례 개정이 이루어지는 상황 속에서도, 특정 지역은 행정계획인 지구단위계획의 경직성으로 인해 규제 완화의 효과가 미치지 못하는 사각지대로 남게 된다. 경기도 수원시의 광교신도시, 성남시의 판교신도시, 인천경제자유구역청 관할의 송도국제도시가 이러한 이중 규제의 덩어리에 놓인 대표적인 지역에 해당한다.

국도계획법상 도시관리계획의 일종인 지구단위계획은 특정 지역의 체계적이고 계획적인 개발을 목적으로 개별 필지에 대한 건축 제한, 건폐율, 용적률 등을 상세히 규율하는 행정계획이다. 해당 구역 내에서는 일반적인 용도지역 규제인 도시계획 조례보다 우선하여 적용되는 특별법적 성격을 지닌다. 이들 신도시 및 경제자유구역은 초기 도시계획 수립 단계에서 도시의 자족 기능 확보와 상업·업무 기능의 활성화를 명분으로 개별 필지별 주상복합 용지에 20퍼센트에서 30퍼센트 이상의 엄격한 비주거 비율을 지침으로 고정해 두었다.⁴⁵⁾ 도시 전체를 규율하는 상위 자치법규인 도시계획 조례가 비주거 비율을 10퍼센트로 완화하는 조치를 취하더라도, 해당 지역 내의 개별 사업장은 특별법적 성격을 지니는 지구단위계획 시행지침의 우선 적용을 받아 여전히 고율의 규제

45) 수원시, 광교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침; 성남시, 판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침; 인천경제자유구역청, 인천경제자유구역 송도국제도시 지구단위계획 시행지침.

에 속박된다. 행정 구역상 동일한 지방자치단체에 속해 있음에도 불구하고, 구도심과 신도시 간에 적용되는 규제의 잣대가 달라지는 법적 비대칭성이 발생하고 있다.

수도권 핵심 신도시의 주상복합아파트 상가들이 고질적인 미분양에 시달리며 빈 건물로 방치되고 있는 현상은 계획 행정의 경직성이 빚어낸 시장 실패 사례이다. 상업 수요가 급감한 현재의 시장 환경에서 수십 년 전 신도시 기획 단계에 설정된 획일적인 상업시설 비율을 기계적으로 관철하는 행정 관행은 개발 사업의 수지를 악화시키고 신규 주택 공급을 지연시키는 핵심 장애물로 작용한다.

상위 규범인 조례의 개정 취지가 실제 개발 현장에 온전히 구현되고 장기 공실이라는 사회적 낭비를 막기 위해서는, 개별 지구단위계획 수립 지침에 설정된 경직된 의무 비율을 시장 친화적이고 탄력적으로 정비하는 관할 행정청의 전향적인 후속 조치가 수반되어야 한다. 이러한 행정 계획의 유연한 변경이야말로 변화된 경제 상황에 부합하는 적법하고 타당한 공법적 통제 수단으로 기능할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 주상복합아파트 상업시설 의무 비율 규제의 공법적 타당성을 헌법과 행정법의 관점에서 검토하고, 변화하는 시장 환경에 부합하는 합리적인 정책 개선 방안을 모색하였다. 전국 주요 지방자치단체의 상업용 부동산 임대 동향과 관련 자치법규를 교차 분석한 결과, 상가 공실률의 심각성과 각 지자체의 입법적 대응 사이에는 뚜렷한 상관관계가 존재하지 않음이 실증적으로 확인되었다. 상업 수요가 상대적으로 집중된 서울특별시와 수도권 일부 신도시(화성시), 그리고 조례 개정을 단행한 인천광역시 등은 선제적으로 비주거 의무 비율을 10퍼센트 수준으로

대폭 하향 조정하거나 전면 폐지하는 적극적인 행정 작용을 보여주었다. 상권 붕괴의 징후가 역력하여 공실 위험도가 극에 달한 부산광역시와 대전광역시, 그리고 하남시는 여전히 용도용적제라는 간접적인 방식으로 20에서 30퍼센트 이상의 획일적인 상업시설 공급을 강제하는 정책적 불균형을 노출하고 있다.

이러한 규제의 비대칭성을 극복하고 공실 문제를 해결하기 위해 입체적인 제도 개선이 요구된다. 각 지방자치단체는 관할 구역 내의 정확한 상가 공실률 데이터와 실무적 시장 흐름을 정밀하게 파악하여 발 빠른 입법적 조정을 실행해야 한다. 국토계획법의 조례 위임 취지에 맞춰 획일적인 의무 비율 적용을 지양하고, 유동 인구나 상가 공실률 및 지역 소비액을 산정 지표로 규정한 상업 활성화 지수를 조례에 법제화하는 방법 등을 통해 상가 공실률과 임대료 및 배후 인구 등을 기반으로 산정한 상업 활성화 지수를 통해 지역별 규제 차등화 방안을 마련하는 작업이 필수적이다. 신규 공급 조절에 더하여 기성 시가지의 누적된 공실 해소를 위한 용도변경 지원책도 시급히 제도화되어야 한다. 특히 개별 분양된 집합 상가의 구조적 특성상 소유권 파편화로 인한 동의 요건 충족의 현실적 어려움을 감안하여,⁴⁶⁾ 장기 공실 상가에 대한 특례 규정을 신설할 필요가 있다. 특례 적용 시 소수 구분소유자의 재산권 침해를 방지하기 위해 일정 기간 이상의 연속된 공실이라는 엄격한 요건과 충분한 사전 공시 및 통지 절차를 법제화해야 한다. 반대하는 구분소유자에게 명확한 이의제기 기회를 보장하고 객관적인 감정평가에 기반한 정당한 손실보상 체계를 안전장치로 동반하여 규제 완화의 정당성을 확보해

46) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제15조의2 제1항에 따르면, 구분소유권 및 대지사용권의 범위나 내용에 변동을 일으키는 공용부분의 변경(장기 공실 상가의 통폐합 및 대수선을 동반한 용도변경 등)은 관리단집회에서 구분소유자의 5분의 4 이상 및 의결권의 5분의 4 이상의 결의를 요한다. 다수의 소액 투자자로 구성된 주상복합 단지 내 분양 상가의 특성상 이러한 엄격한 의결 정족수를 충족하기란 실무적으로 매우 어려우며, 이는 공실이 장기 방치되는 핵심적인 법적 장애물로 작용하고 있다.

야 한다. 지자체 건축 주무 부서 산하에 전문가로 구성된 공공 조정관 제도를 도입하여 분쟁 조정 절차를 공식화함으로써 현시점에 사회적으로 필요한 비주거 시설로의 전환을 적극 유도해야 한다. 개발 인센티브 체계 역시 단순 기부채납 방식을 탈피하여, 사업자가 직접 재정을 부담하여 지역 내 생활 SOC를 공급하거나 주변 상권 활성화 기금을 조성할 경우 지자체가 공공시설의 관리를 맡고 추가적인 용적률을 부여하는 방식으로 공공성을 확보해야 한다. 수도권 주요 신도시의 이중 규제 사각지대를 해소하기 위한 개별 지구단위계획의 정비 작업도 병행되어야 한다. 신도시의 자족 기능과 주민 생활의 질을 보호하기 위해 단순한 의무 비율 완화를 넘어, 정밀한 기반시설 영향평가와 연계한 단계적 변경 기준을 수립해야 한다. 상업 면적 축소가 초래할 공공성 훼손을 보완하는 조건을 전제로 지구단위계획 시행지침을 유연하게 개정하는 관할 행정청의 전향적인 후속 조치가 요구된다.

궁극적으로 주상복합 상업시설 규제의 개혁은 단순한 수치 조정을 넘어, 사유 재산권 보장과 국토의 효율적 이용이라는 헌법적 가치의 조화로운 실현을 향해 나아가야 한다. 급변하는 소비 트렌드와 인구 구조 속에서 과거의 경직된 규제 방식은 더 이상 그 공법적 정당성을 유지할 수 없다. 각 지방자치단체는 획일화된 상가 의무 확보라는 낡은 규제 프레임을 과감히 폐기하고, 시장의 자생적 수요와 지역 주민의 실질적 편익에 부합하는 공간 기획을 허용해야 한다. 수요와 공급의 원리가 정상적으로 작동하는 유연하고 포용적인 도시계획 체계의 구축이야말로, 도심의 슬럼화를 방지하고 입주민의 주거 쾌적성을 보장하며 지속 가능한 주거환경을 견인하는 가장 타당한 공법적 해법이 될 것이다.

참고문헌

1. 학술지

강대식/김민규/이수기, “신도시 주상복합 아파트 거주자의 만족도 영향 요인 분석 : 세종 행정중심복합도시를 중심으로”, 국토계획 제 59권 제4호, 대한국토·도시계획학회, 2024, 141-158쪽.

문정우/이상경, “주상복합아파트 단지의 구조 및 입지특성이 주택 거래량에 미치는 영향”, 부동산연구 제23권 제3호, 한국부동산연구원, 2013, 35-49쪽.

송호창/구자훈/김태호, “수도권 주상복합아파트 지역유형별 가격결정요인 연구”, 주택연구 제17권 제1호, 한국주택학회, 2009, 73-93쪽.

이한솔/조경수, “서울시 고층 주상복합건축물의 저층부 공공성 제고에 대한 연구”, 한국공간디자인학회 논문집 제19권 제3호, 한국공간디자인학회, 2024, 139-154쪽.

임숙녀, “주상복합건물의 관리체계에 관한 고찰”, 토지공법연구 제102집, 한국토지공법학회, 2023, 195-213쪽.

조명수/이정형, “도시주거로서 주상복합건축계획에 관한 분석적 고찰 -90년대 이후 서울의 주상복합 건축물을 중심으로-”, 대한건축학회 추계학술발표대회논문집(계획계) 제20권 제2호, 대한건축학회, 2000, 671-674쪽.

2. 보고서

서울특별시의회, 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 심사보고서, 서울특별시의회 도시계획균형위원회, 2025.

양재섭, 주상복합건물의 계획적 관리방향, 정책리포트 제90호, 서울연구원, 2011.

3. 신문기사

하남일보, “하남, 교산 대토 주상복합 비율 10%로 낮춰야”, 2025. 12. 11, <<http://m.hanamilbo.net/news/articleView.html?idxno=11632>>, 검색일: 2026. 3. 20.

4. 웹사이트

국가데이터처, “2025년 12월 및 연간 온라인쇼핑 동향”, 2026. 2. 2, <<https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=276556>>, 검색일: 2026. 2. 15.

토지이음, “토지이음 용어사전-주거복합건물”, <<https://www.eum.go.kr/web/in/dc/doct.zip>>, 검색일: 2026. 1. 24.

KOSIS 국가통계포털, “상업용부동산 임대동향조사, 상권별 상가공실률 (2020.1Q~2025.4Q)”, <<https://kosis.kr/search/search.do?query=%EA%B3%B5%EC%8B%A4%EB%A5%A0>>, 검색일: 2026. 3. 20.

[Abstract]

Public Law Validity and Policy Reform of Mandatory Commercial Ratios in Mixed-Use Residential Complexes

—A Comparative Study of Seoul and Regional Ordinances—

Lee, Hyunjung*

Jang, Kyo-Sik**

This study critically examines the public law validity of mandatory commercial ratio regulations in mixed-use residential complexes and explores rational policy reforms. Originally introduced to revitalize commercial functions, these regulations now cause massive unsold commercial spaces due to structural market shifts like the expansion of online shopping. Empirical analysis confirms that vacancy risks in major cities have reached critical thresholds. This oversupply induces slumification, shrinks urban housing supply, and excessively restricts developers' property rights, posing a potential violation of the constitutional principle of proportionality.

A cross-examination of municipal ordinances and vacancy data reveals severe regulatory asymmetry. Recognizing the vacancy crisis, Seoul, Hwaseong, and Incheon demonstrated proactive administrative actions by

* First Author: Ph.D. Student, Department of Real Estate, Graduate School, Konkuk University

** Corresponding Author: Professor, Law School, Konkuk University

drastically reducing or abolishing the mandatory non-residential ratio. Exposing a severe policy imbalance, cities like Busan, Daejeon, and Hanam still enforce a 20 to 30 percent or higher commercial supply requirement through indirect mechanisms such as the ‘Floor Area Ratio by Use’ system. Furthermore, an issue of dual regulation persists in major metropolitan new towns where rigid District Unit Plans maintain blind spots in deregulation.

To restore public law validity, this study proposes multi-dimensional institutional improvements. Local governments must execute prompt legislative adjustments for regional regulatory differentiation based on commercial activation indices reflecting actual commercial vacancy data. Moreover, rigid District Unit Plans must be flexibly revised in connection with precise infrastructure impact assessments. To resolve chronic vacancies, special exemptions easing ownership consent requirements for collective buildings should be established, alongside a public mediator system to support the conversion into alternative uses. Transitioning to a practical development incentive system linked to the voluntary supply of living Social Overhead Capital (SOC) is essential to establish a sustainable mixed-use development policy.

[Key Words] Mixed-Use Residential Complex, Mandatory Commercial Ratio, Vacancy Rate by Municipality, Floor Area Ratio by Use, Principle of Proportionality, Municipal Urban Planning Ordinance