

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	3125
------------	------

2022. 03. 30.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2022. 3. 10. 김종무 의원 발의 (2022. 3. 16. 회부)

2. 제안이유

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 (이하 ‘소규모주택정비법’)에서 조례로 위임한 소규모재건축사업 추진 시 임대주택 건설에 따른 특례에 따른 공공기여 비율을 정하여, 소규모재건축사업 활성화를 통한 주거환경 개선 및 서민 주거 안정에 기여하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 소규모재건축사업 시행자가 통합심의를 거쳐 법적상한용적률까지 건축하는 경우, 법정상한용적률에서 조례로 정한 용적률을 뺀 용적률의 100분의 40에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 시장에게 공급하도록 함(제50조제3항 신설).
- 나. 공공소규모재건축사업 시행자가 통합심의를 거쳐 법정상한용적률을 초과하여 건축하는 경우, 법정상한용적률 초과분의 100분의 30에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 시장에게 공급하도록 함(제50조제4항 신설).

4. 검토의견

□ 제출배경 및 주요내용

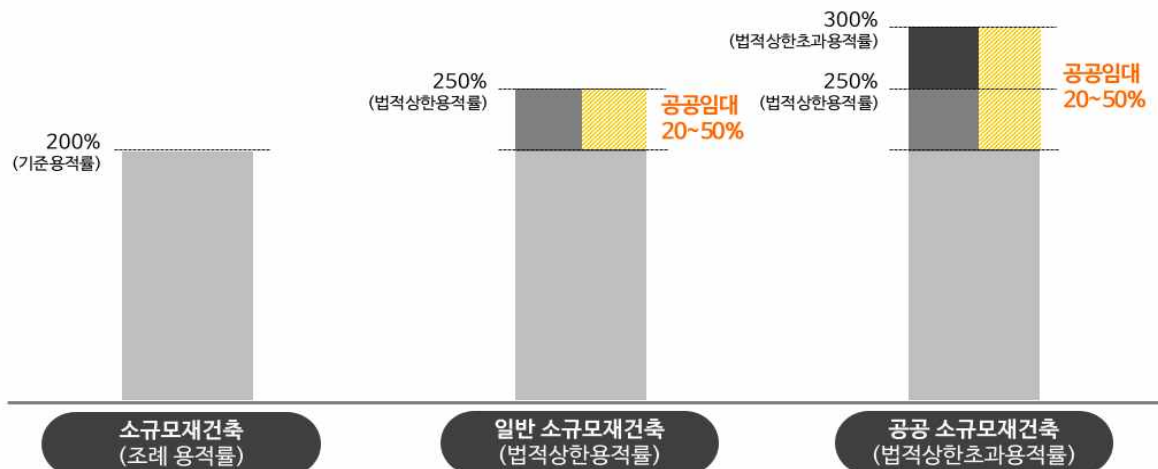
- 개정안은 최근 개정된 소규모주택정비법 제49조제7항 및 제9항('21.10.19. 개정; '22.1.20. 시행)에서 조례로 위임한 사항을 규정하려는 것으로,

〈소규모재건축 시 공공주택 건설 비율〉

구 분	소규모주택정비법 제49조	조례개정(신설)안
소규모재건축	⑦ [법적상한용적률 - 조례용적률]의 20~50% 범위 내 조례위임	40%
공공소규모재건축	⑨ [법적상한초과용적률* - 법적상한용적률]의 20~50% 범위 내 조례위임 (* 법적상한초과용적률의 120%)	30%

- (일반)소규모재건축사업 시 용적률 완화에 따른 공공주택 의무확보 비율을 법적상한용적률에서 조례용적률을 뺀 용적률의 20~50% 범위에서 조례로 정하도록 한 사항은 40%로,
- 공공소규모재건축사업 시 용적률 완화에 따른 공공주택의 의무확보 비율을 법적상한초과용적률에서 법적상한용적률을 뺀 용적률의 20~50% 범위에서 조례로 정하도록 한 사항은 30%로 규정하고자 발의됨.

〈예시〉 제2종 일반주거지역에서의 용적률 비교



- 현행 규정상 (일반)재건축·재개발사업의 공공주택 의무확보 비율은 50%로 규정되어 있으며, ‘공공재건축·공공재개발사업’의 경우 위원회 심의를 거쳐 이를 40%까지 10%p 완화할 수 있음¹⁾).

□ 조례용적률 이상 적용가능 대상지 현황

- 공공주택 의무확보 비율을 논하기에 앞서, 소규모재건축사업 대상지 중 조례용적률 이상 건축 가능한 대상지 현황을 살펴볼 필요가 있음.
 - 서울시 주관부서(주택정책실 공동주택지원과)에서 실시한 소규모재건축사업 대상지(약 1,677개 단지) 실태분석 결과, 용도지역, 대지규모, 인접도로 등 입지 여건상 조례용적률 이상 확보가 어려운 단지는 전체 사업지의 약 80%에 해당하는 것으로 나타나, 실제 법적상한 또는 법적상한초과용적률까지 용적률완화를 받을 수 있는 단지는 매우 제한적인 상황임.

※ 초과용적률 확보가 어려운 단지 유형 예시



1) 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제30조 ① 법 제54조제4항제1호 및 제2호[과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업/재개발사업]에서 “시·도조례로 정하는 비율”은 법적상한용적률에서 정비계획으로 정해진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 50을 말한다.

③ 법 제101조의5 제2항[공공재개발]에 따른 “시·도조례로 정하는 비율”은 법적상한초과용적률에서 정비계획용적률을 뺀 용적률의 100분의 50을 말한다. 다만, 지역여건 등을 고려하여 사업을 추진하기 어렵다고 인정된 경우 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회 심의를 거쳐 100분의 40까지 완화할 수 있다.

④ 법 제101조의6[공공재건축] 제2항에 따른 “시·도조례로 정하는 비율”은 법 제101조의6 제1항에 따라 완화된 용적률에서 정비계획용적률을 뺀 용적률의 100분의 50을 말한다. 다만, 지역여건 등을 고려하여 사업을 추진하기 어렵다고 인정된 경우 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회 심의를 거쳐 100분의 40까지 완화할 수 있다.

- 또한, SH공사 및 LH공사가 사업건설팅을 한 16개 공공소규모재건축사업 대상지를 분석한 결과에서도 제2종 및 제3종일반주거지역, 준주거지역 내 아파트 5개소만 조례용적률 이상 확보가 가능한 것으로 나타남.

연번	단지명	면적(m ²)	용도지역	기존 세대수	임대주택 확보가능여부	사유
1	관악구 000주택	5,080.5	제1종일반	66	×	제1종일반, 접도 조건 열악
2	서초구 00연립	813.7	제1종일반	12	×	제1종일반, 대지면적 1,000m ² 미만
3	관악구 00맨션	2,272.0	제2종일반	36	×	접도 조건 열악, 토지 세장비 과다
4	강북구 00000빌라	1,336.0	제2종일반	12	×	고도지구, 접도 조건 열악
5	동작구 00빌라	3,444.1	제2종일반	42	×	접도 조건 열악
6	성북구 00연립	2,958.0	제2종일반	36	×	접도 조건 열악
7	서초구 00맨션	611.5	제2종일반	12	×	접도 조건 열악
8	강남구 00연립	2,508.8	제2종일반	12	×	접도 조건 열악
9	영등포구 대림동	1,432.0	제2종일반	96	×	대지면적 1,500m ² 미만, 접도조건 열악
10	중랑구 00빌라	2,115.0	제3종일반	48	×	접도 조건 열악
11	서초구 00000아파트	6,827.0	제2종일반	95	○	-
12	은평구 000000아파트	1,438.3	제3종일반	73	×	접도 조건 열악
13	마포구 00000아파트	8,259.0	제3종일반	183	○	-
14	광진구 00아파트	3,410.1	제3종일반	66	○	-
15	서대문구 00아파트	977.4	준주거	106	○	-
16	구로구 00아파트	6,798.2	제2종일반	130	○	-

□ 소규모재건축사업 시 공공주택 확보비율과 사업성 분석 결과

○ (일반)소규모재건축사업 시 공공주택 확보비율²⁾을

- 일반적인 재건축·재개발사업과 동일하게 50%로 가정하여 사업성분석 시물레이션을 실시한 결과, 초과용적률 확보로 인해 조례용적률 기준보다 비례율은 3~8% 상승하고, 분담금은 3천~8천만 원 감소하는 것으로 나타남.

2) 법적상한용적률에서 조례용적률을 뺀 용적률의 20~50% 범위에서 정함.

- 20%~40% 사이로 완화할 경우, 10%씩 완화할 때마다 비례율은 약 2~3% 이내로 상승하면서 일반분양분은 약 5세대 이내로 추가 확보가 가능할 것으로 예상됨.
- 따라서, 법정상한용적률 적용이 가능한 사업지는 제한적인 상황(전체 사업지의 20%)임을 감안하여 공공주택 의무확보 비율의 완화폭은 일반적인 재건축·재개발 등 정비사업과의 형평성을 고려하여 결정할 필요가 있다고 사료됨.

※사업성 분석 시뮬레이션

(비례율 단위는 %, 분담금 단위는 백만원, 분양 단위는 세대)

구분표	구분	조례용적률		공공주택 50%		공공주택 40%			공공주택 30%			공공주택 20%		
		비례율	분담금	비례율	분담금	비례율	분담금	분양 세대	비례율	분담금	분양 세대	비례율	분담금	분양 세대
일반	0000아파트	66	108	71 (+5)	35	73 (+2)	-1	+4	75 (+2)	-27	+7	77 (+2)	-54	+10
	0000아파트	83	105	90 (+7)	25	92 (+2)	5	+5	94 (+2)	-15	+10	96 (+2)	-38	+16
	00아파트	87	68	90 (+3)	30	92 (+2)	-1	+2	93 (+1)	-16	+3	94 (+1)	-32	+4
	00아파트	83	307	91 (+8)	274	94 (+3)	261	+2	97 (+3)	248	+5	100 (+3)	235	+8
공공	00아파트	112	152	144 (+32)	26	154 (+10)	-10	+12	163 (+9)	-46	+24	172 (+9)	-82	+36

○ 공공소규모재건축사업 시 공공주택 확보비율³⁾을

- 50%로 가정할 경우, 법적상한초과용적률 적용에 따라 조례용적률 적용 시에 비해 비례율은 약 32% 상승하면서 일반분양세대수 증가로 사업성이 획기적으로 향상됨.
- 이를 다시 20%~40% 사이로 완화할 경우, 비례율이 과도하게 상승(약 42% 이상)하게 되어 오히려 공공성은 감소하는 것으로 나타남. 특히

3) 법적상한초과용적률(법정상한용적률의 120%)에서 조례용적률을 뺀 용적률의 20~50% 범위에서 정함.

30% 이하로 완화하면 법적상한용적률 초과분에 따른 분양세대는 2.8배 (25%→70%) 이상 확보되지만, 임대세대는 1.2배(25%→30%)만 증가하는 것으로 분석됨.

- 따라서, 공공이 참여하는 경우 공공성을 확보하면서 일반 또는 소규모재건축 등 다른 정비사업과의 형평성을 크게 해치지 않는 범위 내에서 공공주택 확보비율을 결정할 필요가 있다고 사료됨.

※용적률 시뮬레이션 예시(제2종일반주거지역, 공공주택 포함)

구분		소규모재건축	공공소규모재건축
용적률		250% 이하	300% 이하
주택유형	분양주택	225%	250%
	공공주택	25%	50%

※임대주택 건설에 따른 용적률 완화 예시도

공공주택 비율 50% 적용			공공주택 비율 40% 적용		
법적상한용적률 (250%)	분양 25%	공공주택 25%	법적상한용적률 (250%)	분양 30%	공공주택 20%
조례용적률 (200%)	분양 200%		조례용적률 (200%)	분양 200%	

〈일반소규모재건축〉

공공주택 비율 40% 적용			공공주택 비율 30% 적용		
법적상한초과용적률 (300%)	분양 60%	공공주택 40%	법적상한초과용적률 (300%)	분양 70%	공공주택 30%
법적상한용적률 (250%)			법적상한용적률 (250%)		
조례용적률 (200%)	분양 200%		조례용적률 (200%)	분양 200%	

〈공공소규모재건축〉

□ 종합

- 최근 소규모재건축사업을 촉진하기 위해 용적률 상향 등 규제완화를 통해 다수의 주택을 신속히 공급토록 하되, 증가되는 용적률의 일부는 공공임대주택으로 기부채납 받아 서민의 주거안정에 기여할 수 있도록 상위법이 개정(붙임1. 관련법령)됨에 따라 향후 소규모재건축사업은 활성화될 것으로 예상됨.
- 다만, 소규모재건축 사업장의 개발밀도 상향에 따라 인근 주민의 주거 쾌적성은 상대적으로 저하될 것으로 예상되며, 과도한 용적률 상향 시 나홀로 아파트와 같은 난개발을 유도하여 주변 지역의 일조권 피해, 교통 문제 등을 야기할 소지가 있으므로, 이를 감안하여 법적상한(초과) 용적률 허용에 따른 적정 공공주택 확보비율을 정할 필요가 있음.
- 현재 소규모주택정비사업⁴⁾은 사업성 및 자금력 부족 등의 사유로 사업추진 상 어려움을 겪고 있는데, 주택도시기금을 융자하여 사업비로 활용할 수 있으나 확인결과 소규모재건축사업만 융자예산이 미편성되어 소규모재건축사업 대상이라도 재원확보가 가능한 가로주택정비사업으로 전환·추진되고 있는 실정임(약 65개소).

구 분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
'22년 주택도시기금 융자예산	700억원	2,675억원	0

- 이와 관련하여 그동안 서울시의 주택도시기금 융자 개설 건의('20.12. / '21.6.)에 따라 국토교통부도 필요성에 공감하여 신규기금 마련을 추진했

4) 소규모주택정비사업의 종류(소규모정비법 제2조 제1항 제3호)

- 자율주택정비사업: 단독주택, 다세대주택 및 연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업
- 가로주택정비사업: 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업
- 소규모재건축사업: 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업
- 소규모재개발사업: 역세권 또는 준공업지역에서 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선하기 위한 사업

으나, 재원확보 문제 등 기획재정부의 부정적인 입장으로 무산된 바 있으므로 향후 사업활성화를 위해서는 조속한 용자상품 개설이 필요할 것으로 사료됨.

(국토부) '22년 600억원 신규기금 마련 추진('21.10.~11.) → 무산 '23년 신규기금 마련 추진예정
(기재부) ① 사전협의·검토시간 부족(*통상 3월 사전설명, 5월 기금안 작성 12월 확정) ② 재원확보 문제로(가로주택 사업비 증가 추세) 도시계정 추가사업 보류 ③ 공동주택 재건축(자산증식)에 재정 지원 부정적

○ 종합하면, 소규모재건축사업 추진 시 과도한 용적률 규제완화는 난개발과 주변 지역주민의 피해를 야기하고 혜택이 특정 일부 사업지에만 편중될 수 있으며, 공공참여형에 대한 공공성 확보가 어려워지는 문제가 있으므로, 일반 재건축·재개발사업에 적용되는 공공주택 비율(각주 1)과의 형평성을 고려하면, 동일한 기준(일반 50%, 공공 50%, 예외적으로 위원회 심의를 거쳐 각각 40% 이하)을 적용하는 방안이 합리적일 것으로 판단됨.

- 다만, 용적률 완화적용 가능 대상지가 제한된다는 점, 자금조달의 어려움, 소규모재건축 활성화를 위한 법 개정의 취지 등을 고려할 때 일반적인 재건축·재개발사업보다 완화 적용하는 방안에 대한 검토도 필요하다고 판단되나, 현재 관련 용역⁵⁾이 진행 중이므로 대상지를 확대하는 방안, 사업비 지원방안 등 소규모재건축사업 추진여건에 대한 종합적인 검토와 분석 결과가 나온 이후 적절한 공공주택 비율을 조정하는 것도 가능하다고 사료됨.

5) 소규모재건축 활성화방안 및 사업모델 마련

- 발주부서: 주택정책실 공동주택지원과 / 용역기간: 2021.09.14. ~ 2022.07.13.
2021-09-14 ~ 2022-07-13

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최지현
연 락 처	02-2180-8216
이 메 일	cjh1786@seoul.go.kr

■ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제48조

제49조(임대주택 건설에 따른 특례) ① 사업시행자는 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 시행으로 다음 각 호와 같이 임대주택을 건설하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따라 시·도조례로 정한 용적률에도 불구하고 다음 각 호에 따른 용적률의 상한까지 건축할 수 있다.

② ~ ⑥ (생략)

⑦ 제1항에도 불구하고 소규모재건축사업을 시행하는 사업시행자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따라 시·도조례로 정한 용적률에도 불구하고 제27조에 따른 통합심의를 거쳐 법적상한용적률까지 건축할 수 있다. 이 경우 사업시행자(제18조제1항제1호에 따라 소규모재건축사업을 시행하는 경우의 사업시행자는 제외한다)는 법적상한용적률에서 시·도조례로 정한 용적률을 뺀 용적률의 100분의 20 이상 100분의 50 이하로서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지주택공사등에 공급하여야 한다. <신설 2021. 10. 19.>

⑧ 공공소규모재건축사업을 시행 또는 대행하는 공공시행자등은 법적상한용적률에도 불구하고 제27조에 따른 통합심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120까지 건축할 수 있다. <신설 2021. 10. 19.>

⑨ 공공시행자등은 제8항에 따라 건축하는 경우 제1항 및 제7항에도 불구하고 법적상한용적률을 초과하는 용적률에서 법적상한용적률을 뺀 용적률의 100분의 20 이상 100분의 50 이하로서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지주택공사등에 공급하여야 한다. 다만, 제18조제1항제1호에 따라 공공소규모재건축사업을 시행하는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2021. 10. 19.>

⑩ 제7항 및 제9항에 따른 국민주택규모 주택의 공급 및 인수에 관하여는 「도시 및 주거환경정비법」 제55조를 준용한다. <신설 2021. 10. 19.>

구분		사업요건	면적	동의요건
재개발	민간재개발	노후동수 2/3이상(필수) • 주택접도율 40%이하 • 과소필지 40%이상 • 호수밀도 60호/ha 이상 • 노후연면적 2/3 이상	1만㎡ 이상	(정비계획수립시) 토지등소유자 2/3이상 & 토지면적의 1/20이상
	공공재개발			
재건축	민간재건축	200세대 이상	1만㎡ 이상	토지등소유자 60% & 토지면적 1/2 이상
	공공재건축			• 공공단독: 토지등소유자 2/3 및 토지면적 1/20이상 • 공공공동: 조합원 과반수 이상
도심공공주택 복합사업	역세권	역세권 반경 350m 이내	5천㎡ 이상	토지등소유자 2/3이상, 토지면적 1/20이상
	준공업	준공업지역	5천㎡ 이상	
	저층주거지	노후주거지 밀집지역	1만㎡ 이상	
소규모주택 정비사업	자율주택 정비사업	• 단독주택: 18호 미만 • 다세대·연립: 36세대 미만 • 혼합: 36채 미만	-	100% 동의 필요
	가로주택 정비사업	• 단독주택: 10호 이상 • 다세대·연립: 20세대 이상 • 혼합(단독+다세대): 20채 이상	• 1만㎡미만 • 공공시행시: 2만㎡미만	• (조합) 토지등소유자 80% 이상, 토지면적 2/3이상 • (주민합의체)100% 동의
	소규모 재개발	• 역세권 및 준공업지역 • 면적: 5,000㎡ 미만	5천㎡미만	• (조합주민합의체) 토지등소유자 80% 이상, 토지면적 2/3이상
	소규모재건축	200세대 미만	1만㎡미만의 주택단지	• (조합) 토지등소유자 3/4 이상, 토지면적 3/4이상 • (주민합의체) 100% 동의

※자료: 우리집 우리동네 정비사업가이드(2021.12.)

붙임3

민간재개발 VS 공공재개발 비교

구분	민간재개발	공공재개발 (공공과 공동 또는 단독 시행방식은 주민이 선택)	
		공동시행	단독시행
구역 지정요건	1만㎡ 이상 & 노후동수 2/3이상 + 4가지 중 1가지 이상 (주택점도율/과소필지/호수밀도/노후연면적)		
사업시행 주체	주민 (조합, 토지등소유자)	주민(조합, 토지등소유자) + 공공(LH, SH)	공공 (LH, SH)
주민동의 요건	(주민제안 시) 30%이상. (정비계획 수립 시) 토지등소유자 2/3이상 & 토지면적의 1/2 이상	(주민제안 시) 30%이상. (정비계획 수립 시) 토지등소유자 2/3이상 & 토지면적의 1/2 이상 (사업시행자지정 시) 조합원 과반수	(주민제안 시) 30%이상. (정비계획 수립 및 사업시행자 지정 시) 토지등소유자 2/3이 상 & 토지면적의 1/2 이상
의사결정	조합총회	조합총회	주민대표회의
사업계획 심의	통합심의 (건축·교통·환경 등) ※ 추후 법 및 조례 개정 필요	통합심의 (건축·교통·환경 등)	
용적률 체계	재개발 의무임대 15% + 추가 공공기여	조합원 분양분을 제외한 연면적 또는 세대수의 50%를 공공기여	

* 주민제안 동의율은 공모시 변경될 수 있음

붙임4

민간재건축 VS 공공재건축 비교

구분	민간재건축	공공재건축 (공동 또는 공공단독 시행방식은 주민이 선택)	
		공동시행	공공 단독시행
구역 지정요건	1만㎡이상 이거나 기존 세대수 200세대 이상 ※ 안전진단 결과 E등급 또는 D등급인 경우 정비사업 가능		
사업시행 주체	주민(조합)	주민(추진위,조합 등) + 공공(지자체, LH 등)	공공단독 (지자체, LH 등)
주민동의 요건	주민제안 시 30%이상, 정비계획 수립 시 60%이상	주민제안 시 10%이상, 사업추진 시 과반수 동의	주민제안 시 10%이상, 사업추진 시 동의 3/4 & 토지면적의 1/2이상
의사결정	조합총회	조합총회	주민대표회의
사업계획 심의	통합심의 (건축·교통·환경 등) ※ 추후 법 및 조례 개정 필요	통합심의 (건축·교통·환경 등)	
용적률 체계 (예시)	<p>추가 용적률의 50% 공공임대 < 3종일반주거지역 ></p> <p>250% 조합원+일반분양 +25% 공공기여1/2, 일반분양1/2 +25% 공공기여1/2, 일반분양1/2 300%</p>	<p>추가 용적률의 50% 공공임대(최대 40%까지 완화 가능) < 준주거지역(중상향) ></p> <p>250% 조합원+일반분양 +125% 공공기여1/2, 일반분양1/2 +125% 공공기여1/2, 일반분양1/2 500%</p>	