

# 서울특별시 민간토지 활용 공공주택 건립사업 운영 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의안 번호	1881
----------	------

2024. 06. 26.  
주택공간위원회  
수석전문위원

## 1. 제안경위

- 2024. 5. 27. 이성배 의원 발의 (2024. 5. 30. 회부)

## 2. 제안이유

- 민간토지 활용 공공주택 건립사업의 사업구조 다양화 및 공공기여 기준 조정 등을 통하여 사업 추진을 활성화하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 민간의 토지를 매입하여 공공이 공공주택건설사업을 추진할 수 있도록 민간토지매입형을 신설하고, 기존 민간공공협력형에서 임차를 제외하여 사업방식을 단순화함(안 제2호).
- 나. 공공기여 기준을 당초 사업유형에서 용도지역 변경 내용으로 조정함(안 제11조).
- 다. 민간 토지 및 건축물을 시장이 매입할 수 있는 근거를 마련함(안 제14조).

## 4. 검토의견

- 이 개정조례안은 민간토지 활용 공공주택(이하 “상생주택”) 건립사업 유형에 “민간토지매입형”을 신설하고 기존 사업방식을 개선하여 원활한 사업추진을 도모하려는 것임.

개정안 주요내용	
▶ 안 제2조제1호	: 민간토지 활용을 임차와 매입으로 구체화
▶ 안 제2조제1호다목	: 민간공공협력형 사업구조 변경(임차→매입)
▶ 안 제2조제1호라목	: 사업유형에 민간토지매입형 신설
▶ 안 제11조	: 공공기여 기준변경 (사업방식→용도지역 변경내용)
▶ 안 제14조	: 민간의 토지 및 건축물 매입기준 신설
▶ [별지 제1호 서식] 변경	: 사업방식 및 별지서류 추가

### 가. 주요 개정사항에 대한 검토의견

#### (1) 기존 사업 재정의 및 사업유형 신설(안 제2조제1호 및 별지 제1호 서식)

- 상생주택 사업은 현재 “민간토지사용형”과 “공동출자형”, “민간공공협력형”의 세가지 유형으로 사업을 시행 중에 있음.

#### < 현행 민간토지 활용 공공주택 건립사업 유형 >

구 분	민간토지사용형	공동출자형	민간공공협력형
개념도			
사업 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공이 민간의 토지 사용 (토지사용 협약)</li> <li>• 공공은 토지사용에 대한 대가로 민간에 토지사용료 지급</li> <li>• 공공이 토지 사용기간 동안 공공주택 건설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간은 토지 현물출자, 공공은 사업비 출자하여 공공법인 설립</li> <li>• 공공법인(「공공주택 특별법」 제4조에 따라 공공주택사업자로 지정된 법인을 말한다)이 공공주택 건설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간은 토지 개발, 도시계획시설 이전·해제 등 사업계획에 대한 협상을 통한 사업추진</li> <li>• 공공은 주택매입·부속토지 임차 약정 및 공공기여를 활용하여 공공주택 공급</li> </ul>

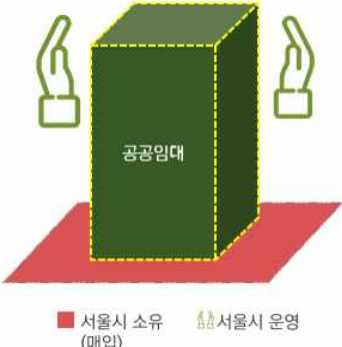
출처: 민간토지 활용 공공주택 건립 운영기준(이하 ‘운영기준’)

- 안 제2조제1호는 이 조례의 “**민간토지 활용**”에 대한 정의를 변경하려는 것으로, 기존 “**민간의 토지를 공공이 활용하는 것**”에서 “**민간의 토지를 공공이 임차 또는 매입하는 것**”으로 변경하고, 세부사업으로 “**민간토지매입형**”을 신설하여 ‘**민간의 토지를 공공이 매입하여 공공주택을 건설·운영**’하는 사업을 새롭게 추진하려는 것임.

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. “민간토지 활용”이란 민간의 토지를 공공이 활용하는 것으로 다음 각 호의 방법으로 하는 것을 말한다.	1. ----- -- <u>활용(임차 및 매입)하는</u> ----- -----.
가.·나. (생략)	가.·나. (현행과 같음)
다. 민간공공협력형 : 민간사업의 공공기여를 <u>주택(건물)으로 제공 받고 그 부속토지는 공공이 임차하여 공공주택 공급</u>	다. ----- ----- <u>활용하여</u> ----- -----
<신설>	라. <u>민간토지매입형 : 민간의 토지를 공공이 매입하여 공공주택을 건설·운영</u>
2. ~ 6. (생략)	2. ~ 6. (현행과 같음)

- “**민간토지매입형**”을 신설하는 것은 장기간 민간의 토지를 임차해야하는 기존 사업구조 상의 한계를 극복하기 위한 것으로, 토지임대료 산정 및 권리관계, 개발이익 부분 등과 관련한 서울시 및 민간토지 소유주간 협의를 지연시켜온 사업구조를 수정하려는 것임.
- 다만, 이 사업방식은 사업구조가 단순하고 개발이익의 사유화를 방지할 수 있다는 장점이 있으나, 초기 재정투입에 대한 부담 증가와 함께 기

존 공공주택 건설사업과의 차별성이 떨어진다는 단점이 존재함.



**<장점>**

- 사업구조 단순, 협의기간 단축
- 개발이익 사유화 방지(현재 토지가치로 매입)
- 임차형 대비 사업 타당성(사업성) 유리

**<단점>**

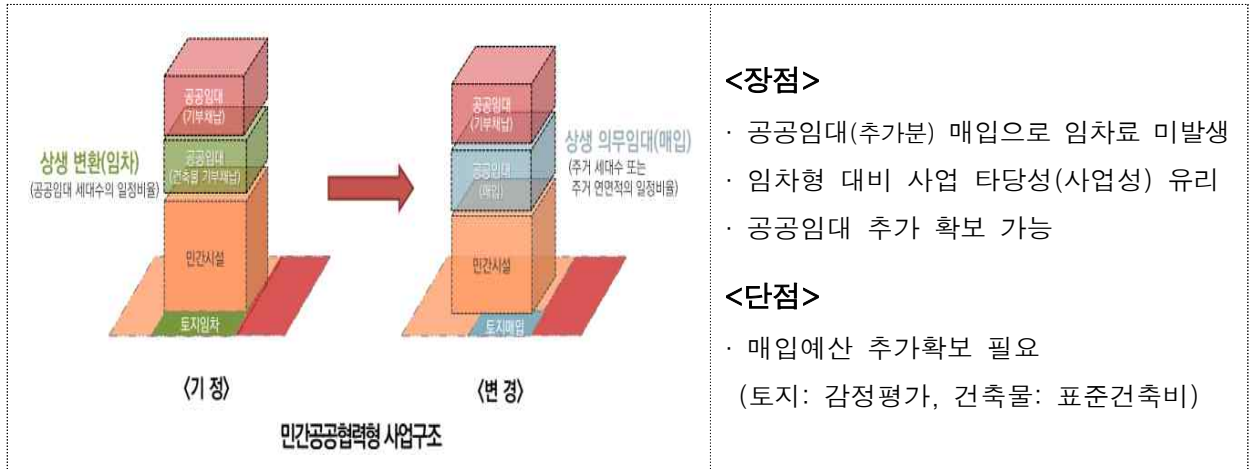
- 초기 재정투입 증가(매입비용, 건설비용)

출처: 서울시 주택정책실 전략주택공급과(전략주택공급과-4502, “사업구조 개선 계획”)

- 또한, “**민간토지매입형**” 사업을 신설함에 따라 별지 제1호 서식인 “**민간토지 활용 공공주택 건립사업 제안서**” 양식을 수정하고, 별첨 서류에 “**본인서명사실확인서**”, “**전자본인서명확인서**”를 추가하였음.

현 행	개 정 안																		
<p><b>[별지 제1호서식]</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">협 의</td> <td style="width: 10%;">사 업 방 식</td> <td style="width: 80%;">[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 &lt;신 설&gt; [ ] 민간공공협력</td> </tr> <tr> <td>요</td> <td>사 업 계 획</td> <td>도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재</td> </tr> <tr> <td>청</td> <td>사업종료 및 청산</td> <td>예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)</td> </tr> </table> <p>별첨서류 1. 토지 등기부등본 인감증명서 2. 위임장(해당 시)</p>	협 의	사 업 방 식	[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 <신 설> [ ] 민간공공협력	요	사 업 계 획	도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재	청	사업종료 및 청산	예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)	<p><b>[별지 제1호서식]</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">협 의</td> <td style="width: 10%;">사 업 방 식</td> <td style="width: 80%;">[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 [ ] <b>민간토지매입</b> [ ] 민간공공협력</td> </tr> <tr> <td>요</td> <td>사 업 계 획</td> <td>도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재</td> </tr> <tr> <td>청</td> <td>사업종료 및 청산</td> <td>예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)</td> </tr> </table> <p>별첨서류 1. 토지 등기부등본 인감증명서 또는 본인서명사실확인서나 전자본인서명확인서 발급증 2. 위임장(해당 시)</p>	협 의	사 업 방 식	[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 [ ] <b>민간토지매입</b> [ ] 민간공공협력	요	사 업 계 획	도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재	청	사업종료 및 청산	예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)
협 의	사 업 방 식	[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 <신 설> [ ] 민간공공협력																	
요	사 업 계 획	도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재																	
청	사업종료 및 청산	예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)																	
협 의	사 업 방 식	[ ] 민간토지사용 [ ] 공동출자 [ ] <b>민간토지매입</b> [ ] 민간공공협력																	
요	사 업 계 획	도시계획 규제완화 토지사용 협약(임대자계약) 등 협의 요청(제안)사항 있는 경우 기재																	
청	사업종료 및 청산	예시) 건물매입 또는 토지매각 (운영기준의 사업종료 및 청산 참고하여 작성)																	

- 한편, “**민간공공협력형**” 사업은 민간사업 시행에서 발생하는 공공기여를 주택(건물)으로 기부채납 받고, 토지는 공공이 임차하는 방식인데, 이 개정조례안은 서울시가 공공기여 외에 일정비율 이상의 토지 및 건축물 지분을 의무적으로 매입토록 사업구조를 단순화하려는 것임. 이 경우, 기존 사업방식에 비해 토지임차료가 발생하지 않아 사업성에 훨씬 유리하고, 공공임대의 추가확보가 가능하다는 장점이 있겠으나, 토지 및 건축물을 추가 매입하는데 따른 예산의 확보가 필수적이라 하겠음.



출처: 서울시 주택정책실 전략주택공급과(전략주택공급과-4502, “사업구조 개선 계획”, 2024.3.29.)

**< (개정안) 민간토지 활용 공공주택 건립사업 유형 >**

구분	민간토지사용형 (기존)	공동출자형 (기존)	민간토지매입형 (신설)	민간공공협력형 [개선(임차→매입)]
개념도				
사업방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공이 민간의 토지 사용 (토지사용 협약)</li> <li>· 공공은 토지사용에 대한 대가로 민간에 사용료 지급</li> <li>· 공공이 토지 사용기간 동안 공공주택 건설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간은 토지 현물출자, 공공은 사업비 출자 하여 공공법인 설립</li> <li>· 공공법인이 공공 주택 건설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공이 민간의 저이용 토지를 매입하여 공공주택 건설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간은 토지 개발, 도시계획시설 이전·해제 등 사업계획에 대한 협상을 통한 사업추진</li> <li>· 공공은 주택매입 약정 및 공공기여를 활용하여 공공주택 공급</li> </ul>

출처: 서울시 주택정책실 전략주택공급과 내부자료

**(2) 사업 제안방법 추가 및 공공기여 기준 변경(안 제8조제1항제1호, 안 제11조제1항 및 제3항)**

- 안 제8조제1항제1호는 상생주택 건립사업을 추진할 때 「공공주택 특별법」 (이하 ‘법’) 제2조제3호에 따른 공공주택사업<sup>1)</sup>을 시행하기 위한

사업대상지를 제안하는 사업유형(민간토지사용형, 공동출자형)에 안 제2조 제1호라목에서 신설한 “민간토지매입형”을 추가하려는 것임.

- “공공주택사업”은 공공주택지구의 조성 및 건설, 매입 방식 등으로 시행되고 있다는 점에서, 이 개정조례안은 관계 법령과의 정합성을 위한 조치인 것으로 이해할 수 있겠음.

현 행	개 정 안
제8조(도시관리계획등 수립·제출) ① 민간 토지 활용 공공주택 건립사업을 시행하려는 자는 다음 각 호의 방법으로 제안할 수 있다.	제8조(도시관리계획등 수립·제출) ① ----- ----- ----- -----.
1. 민간토지사용형, 공동출자형 : 「공공주택 특별법」 제2조에 따른 공공주택사업을 시행하기 위한 사업대상지로 제안	1. ----- <u>공동출자형, 민간토지 매입형</u> ----- ----- ---

- 안 제11조제1항제2호는 공공기여율 적용방식을 변경하려는 것으로, 현재 “민간토지사용형”과 “민간공공협력형” 사업을 추진할 때에는 용도지역 변경이나 도시계획시설 해제, 규제완화 등으로 증가되는 용적률의 50~60%(민간토지사용형 60%, 민간공공협력형 50%)를 부지면적으로 환산하여 공공기여율을 적용하고 있으나, 이 개정조례안은 현행 사업방식

1) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.  
 3. “공공주택사업”이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다.  
 가. 공공주택지구조성사업: 공공주택지구를 조성하는 사업  
 나. 공공주택건설사업: 공공주택을 건설하는 사업  
 다. 공공주택매입사업: 공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업  
 라. 공공주택관리사업: 공공주택을 운영·관리하는 사업  
 마. 도심 공공주택 복합사업: 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업

에 따른 공공기여율 차등 적용에서 용도지역의 변경유형(용도지역간 변경 시 60%, 용도지역 세분변경시 50%)에 따른 공공기여율 차등 적용방식으로 전환하려는 것임.

- ▶ (현행) 민간토지사용형 6/10, 민간공공협력형 5/10
- ▶ (개정) 용도지역간 변경 6/10, 용도지역 세분변경 5/10

현 행	개 정 안
<p>제11조(공공기여 기준) ① 민간토지 활용 공 공주택사업 시행자가 부담하는 용도지역 변경에 따른 공공기여 기준은 다음 각 호 와 같다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. <u>민간토지사용형</u>의 경우 증가되는 용적 률의 10분의 6에 해당하는 용적률을 부 지면적 기준으로 환산하여 적용하며, <u>민간공공협력형</u>의 경우는 증가되는 용 적률의 10분의 5에 해당하는 용적률을 부지면적 기준으로 환산하여 적용한다.</p>	<p>제11조(공공기여 기준) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. <u>용도지역 간 변경</u>----- ----- ----- <u>용도지역 세분 변경</u>----- ----- ----- -----.</p>

- 이는 용도지역의 변경 및 용적률의 상향조정이 수반되는 사전협상제도와 역세권 활성화사업, 역세권 복합개발사업 등에 적용되는 공공기여율과의 정합성을 확보하려는 조치로서, 현행 서울시 공공기여 체계 내에서 최대치를 적용하여 민간 소유 유휴토지의 개발이익 환수 및 공익을 극대화하기 위한 것으로 이해됨.

구 분	목 적	공공기여	공공기여시설
역세권 활성화사업	복합개발+콤팩트시티 조성	증가된 용적률의 5/10	공공임대주택(30%이상 권장), 공공임대상가, 공공임대산업시설, 생활서비스 시설, 공공시설 등 설치비용 등
역세권 복합개발	고밀주거공급	증가된 용적률의 5/10	공공임대주택(70%이상) 공공시설등(30%이하)
역세권 장기전세	장기 임대주택공급	완화 용적률의 5/10	장기전세주택(우선제공원칙)
도시계획변경 사전협상	도시관리계획 변경으로 발생하는 개발이익 환수	증가된 용적률의 6/10 용도지역(세분)간 변경시 1/10 ~ 3/10	공공시설, 기반시설, 공공임대 주택, 기반시설 설치비용
상생주택	민간의 저이용·유휴토지와 공공의 재원으로 공공주택을 건립	<b>용도지역간 변경 : 증가된 용적 률의 6/10</b> <b>용도지역 세분변경 : 5/10</b>	건물(주택), 토지 기부채납, 건 물 및 토지매입

- 한편, 안 제11조제3항에서는 민간공공협력형 공공기여 총량 중 공공주택을 60퍼센트 이상으로 계획하도록 하되, 위원회의 심의를 통해 10% 내외에서 조정할 수 있도록 하고 있는데, 이는 현재 민간토지를 활용한 공공주택 건립사업의 계획기준이 모호하고 토지임차에 대한 기준이 난해한 부분으로 인해 사업추진이 지연되어왔던 점을 개선하고자 하는 것으로, 공공주택 우선확보 및 계획비율을 명확히 규정하고 토지매입을 가능하게하여 민간공공협력형 공공주택 건립사업 추진의 혼선을 최소화하고 공급물량 확대 및 사업안전성 강화 등 효과를 높이기 위한 조치로 사료됨.



현 행	개 정 안
<p>③ 공공기여는 공공시설등의 부지 제공을 원칙으로 하되, 민간공공협력형은 공공기여 총량 범위에서 공공주택을 <u>우선적으로</u> 계획하고 그 부속토지는 공공이 임차하여 공공주택을 공급하며 이와 관련한 부속토지 활용(임차) 범위 등 세부 기준은 시장이 별도로 정한다.</p>	<p>③ ----- ----- ----- <u>60퍼센트</u> 이상 우선적으로 계획하는 것을 원칙으로 하며, 대상지 주변 여건 등에 따라 관련 위원회의 심의를 거쳐 <u>10퍼센트 범위에서</u> 조정할 수 있다.</p>

**(3) 매입기준 신설(안 제14조제1항 및 제2항)**

- 안 제14조제1항 및 제2항은 안 제2조제1호라목에 “**민간토지매입형**”이 신설됨에 따라 민간이 소유한 토지를 공공이 매입하여 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 매입기준은 시장이 별도로 정하도록 위임하였음.
- 이에, 토지 매입가격 산정에 대한 감정평가 기준과 매입방식 및 절차, 재원 마련 등에 대해 면밀히 검토한 후 구체적인 매입기준을 수립할 필요성이 있겠음.

현 행	개 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제14조(매입기준)</b> ① 시장은 민간토지 활용 공공주택사업 추진을 위하여 민간의 토지 및 건축물을 매입할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 매입기준 등 세부사항은 시장이 별도로 정한다.</p>

## 나. 종합의견

- 상생주택은 서울시 내에서 공공주택의 공급을 위한 택지확보가 매우 어려운 상황을 극복하고자 민간이 소유한 저이용 유휴부지를 활용하여 공공주택을 건설·공급하려는 사업으로, 이 개정조례안은 사업방식 다양화와 사업구조 단순화, 공공기여 기준 등을 개선하여 사업시행의 활성화를 도모하려는 것임.
  - 현재 상생주택 공급사업은 당초 시행 취지 및 기대와는 달리 공급실적이 전무한 것으로 파악(붙임 참고)되는데, 이는 서울시가 민간 소유의 토지를 장기간 임차하여 공공주택을 건설·공급하는 사업구조 속에서 장기 토지 임차에 대한 민간토지주의 거부감과 토지매입 요구, 권리관계가 복잡한 사업구조 등으로 협상이 지연되는 등 사업추진이 원활하지 못하기 때문인 것으로 파악됨.
  - 이에, 상생주택의 건설·공급 활성화를 위해 이 개정조례안에서와 같이 민간 소유의 토지를 공공이 매입하는 유형을 신설(민간토지매입형)하고, 기존 사업구조를 개선(민간공공협력형)하는 등의 입법조치는 지속가능한 사업구조를 마련한다는 측면에서 적정성이 인정됨.
- 다만, 토지매입을 통해 상생주택을 공급하는 민간토지매입형의 경우, 기존 건설형 공공주택 공급사업과 차별성이 존재한다고 보기 어렵고, 역세권 활성화사업이나 도시계획변경 사전협상 제도, 청년안심주택 사업과 비교할 때, 토지주에 대한 세제혜택 및 금융지원, 공공기여 제공방식 등 사업참여에 대한 제도적 인센티브<sup>2)3)</sup>가 부족하다는 점에서 이 사업의 활

2) 역세권활성화 사업 및 사전협상제도의 경우 용적률 인센티브 외에 공공기여를 공공시설, 공공임대주택으로 하거나 공공시설등 설치비용을 납부할 수도 있으며, 비용납부의 경우 분납도 가능함.

역세권 청년안심주택의 경우 주차장 설치기준 완화 적용 및 건설자금 대출과 이자차액 보전지원, 취득세 및 재산세, 임대소득세, 양도소득세, 종합부동산세 등을 감면받는 등 제도적 인센티브를 제공하고 있음.

3) 현재 상생주택 사업의 경우 민간토지사용형 민간토지주에게는 종합부동산세 합산 배제 인센티브만 제공되고 있음.

성화를 위해서는 향후 지속적인 지원방안 발굴 및 제도적 보완이 이뤄져야 할 것으로 판단됨.

- 한편, 민간으로부터 토지 및 건축물을 매입할 때 토지는 감정평가액, 건축물은 표준건축비로 매입<sup>4)</sup>하도록 하고 있는데, 감정평가액 및 표준건축비가 시세에 비해 낮다는 점을 고려할 때 민간 소유주와의 협상이 원활히 진행될 수 있도록 추가적인 인센티브 제공방안 마련도 검토할 필요가 있겠음.

의안심사지원팀장	강대만	02-2180-8204
입법조사관	한승윤	02-2180-8207

### [붙임] 상생주택 추진현황(p.12)

「종합부동산세법 시행령」

제4조(합산배제 사원용주택등) ①법 제8조제2항제2호 전단에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택(이하 “합산배제 사원용주택등”이라 한다)을 말한다.

22. 제3조제1항제1호에 해당하는 공공건설임대주택 또는 같은 항 제2호에 해당하는 공공매입임대주택의 부속 토지(주택의 건물과 부속토지의 소유자가 다른 경우의 그 부속토지를 말한다)

4) 전략주택공급과-4502(2024.3.29.)호, “사업구조 개선 계획”

**붙임**

**상생주택 추진 현황** (자료 : 서울시 주택정책실 내부자료)

**총괄 현황**

(’23. 12. 기준)

구 분	계	진행 대상지			제외 대상지*
		소계	민간토지사용형	민간공공협력형	
총 계	37	12	8	4	25
공 모(’22)	22	5	2	3	17 (선별12, 기타 5)
수 시(’23)	15	7	6	1	8 (선별4, 기타 4)

\* 제외 대상지(25개소): 대상지 선별 - 개발제한구역, 보존 필요지 등  
기타 - 취하, 사업성 부족, 공공사업 추진 등

**세부 추진 현황**

연번	대상지	대지면적 (㎡)	공급 예상 호수			추진현황
			계	분양	장기전세	
1	송파구 장지동	33,577	858	-	858	·토지사용 가)협약 예정
2	강서구 내발산동	13,489	232	-	232	·상생협상회의
3	송파구 풍납동	7,428	357	-	357	·상생협상회의
4	구로구 오류동	5,452	133	-	133	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
5	노원구 하계동	9,396	234	-	234	·상생협상회의
6	마포구 성산동	15,731	440	-	440	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
7	동대문구 청량리동	1,054	78	-	78	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
8	강북구 우이동	11,572	100	-	100	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
소계(민간토지 사용형)			2,432	-	2,432	
9	구로구 궁동	5,699	214	199	15	·상생협상회의
10	강서구 화곡동	29,098	655	461	194	·상생협상회의
11	양천구 신월동	6,345	166	126	40	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
12	서대문구 신촌동	18,065	999	435	564	·사전검토(사업계획, 공공기여 등)
소계(민간공공협력형)			2,034	1,221	813	
계			4,466	1,221	3,245	