

도심 주택공급 활성화를 위한 법령 개정촉구 결의안 검 토 보 고

의안 번호	2
----------	---

2022. 08. 29.
주택균형개발위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2022. 7. 4. 최호정 의원 외 75명 공동발의 (2022. 7. 11. 회부)

2. 제안이유

- 중산 서민층의 주거생활 안정과 청년층의 원활한 내집 마련을 위해서는 도심 주택가격 안정이 이뤄져야 함. 그러나 과거 정부가 시행했던 징벌적 과세와 과도한 금융규제를 통한 수요 억제는 집값 안정이 아니라 오히려 폭발적인 집값 양등을 불러와 대다수 국민에게 큰 고통을 주고 있음. 도심 주택공급 활성화를 통한 충분한 공급확대가 중산 서민층 주거 안정을 위해 절실한 실정임.
- 이에 따라 서울특별시의회는 서울시내 주택공급을 크게 늘리고 공급되는 주택의 품질이 향상돼 국민들의 주거안정을 도모하고 주거만족도를 높이기 위하여, 국회와 국토교통부에 재건축·재개발이 속도감 있게 활성화될 수 있도록 「도시 및 주거환경정비법」 등 관련 법령의 조속한 개정과 개정 노력을 촉구함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시 및 주거환경정비법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등

나. 이송처 : 대한민국 국회, 국토교통부

4. 검토의견

가. 개요

- 이 결의안은 서울특별시의회가 국회 및 국토교통부에 재건축·재개발 관련 법령의 조속한 개정을 촉구하려는 것으로 2022년 7월 4일 최호정 의원 외 75명이 공동발의하여 7월 11일 우리위원회에 회부된 사안임.

나. 발의 배경

- 그동안 재개발·재건축 등 정비사업은 도심 주택공급에 있어 중요한 역할을 해왔지만, 절차가 복잡하고 조합원 간 이해상충 등으로 사업을 추진하는데 상당한 시간이 소요되었음. 이러한 문제를 해결하고자 지난 정부는 5.6대책, 8.4대책, 2.4대책 등 부동산정책을 지속적으로 발표해왔으며, 새정부도 '22년 8월 「국민 주거안정 실현방안」을 발표하였음.

< 주요 부동산 정책 >

시기	정책명	세부내용
2020.5.6. (5.6대책)	수도권 주택공급 기반 강화 방안	<input type="checkbox"/> 공공성을 강화한 정비사업 활성화 <input type="checkbox"/> 공공재개발 사업 활성화 <input type="checkbox"/> 소규모 주택정비사업 보완 <input type="checkbox"/> 역세권 민간 주택사업 활성화 <input type="checkbox"/> 유휴공간 정비 및 재활용 <input type="checkbox"/> 준공업지역 내 공장이전 부지 활용 <input type="checkbox"/> 1인용 주거 공급 활성화

시기	정책명	세부내용
		<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 도심 내 유희부지 추가확보 ○ 국·공유지 활용 ○ 코레일 부지 활용 ○ 공공시설 복합화 ○ 사유지 개발을 통한 공공기여 <input type="checkbox"/> 기존 수도권 공급계획의 조기화 ○ 수도권 30만호 계획의 신속한 추진 ○ 3기 신도시 조성방안 ○ 기존 수도권 공공택지 내 아파트 지속 공급 <input type="checkbox"/> 공급유형별 투기방지 방안 ○ (정비사업) 시세차익 목적의 조합원 입주권 구입 시 불이익 부여 ○ (정비사업 외) 지구지정 방식 사업은 사업단계별 도치 시행
<p>2020.8.4. (8.4대책)</p>	<p>서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 신규택지 발굴 ○ 도심 내 군부지활용(13,100호) ○ 공공기관 이전부지 또는 유희부지 활용(6,200호) ○ 공공기관 미매각 부지(4,500호) ○ 공공시설 복합개발(6,500호) <input type="checkbox"/> 3기 신도시 등 용적률 상향 및 기존사업 고밀화 ○ 3기 신도시 등 공공택지 용적률 상향(20,000호) ○ 기존사업 확장·고밀화(4,200호) <input type="checkbox"/> 재건축·재개발 등 정비사업 공공성 강화 ○ 공공참여형 고밀재건축 도립(5년간 5만호+a) ○ 정비 예정 및 해제구역에서의 공공재개발 활성화(2만호 +a) <input type="checkbox"/> 규제완화 등을 통한 도심공급 확대 ○ 노후 공공임대 재정비 시범사업 추진(3,000호+a) ○ 공실 등 유희공간을 활용하여 주거공급 확대(2,000호+a) ○ 도시계획 수립기준 완화 등 제도 개선(+a) <input type="checkbox"/> 기존 공공물량 분양 사전청약 확대 ○ 기계획 공공택지 내 공공분야 중 사전청약 물량을 9천호에서 6만호('21년 3만호, '22년 3만호)로 대폭 확대
<p>2021.2.4. (2.4대책)</p>	<p>공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 대도시권 주택공급 세부 추진방안 ○ 도심 공공주택 복합사업 ○ 공공 직접시행 정비사업 ○ 도시재생을 통한 주택공급 ○ 소규모정비사업 활성화 ○ 신규 공공택지 지정을 통한 공급확대 ○ 단기 공급 확대 방안 ○ 주거뉴딜 추진 ○ 공공 분양주택 공급 방식 개선

시기	정책명	세부내용
		<input type="checkbox"/> 시장관리 방안 ○ 투기수요 차단을 위한 공급원칙 확립 ○ 토지거래허가구역을 활용한 투기 억제 방안
2022.6.16.	새정부 경제정책방향	<input type="checkbox"/> 시장경제 복원 ○ (규제권한 지방이양) 각종 인·허가권 등 중앙정부 권한 규제 중 지방으로 이전 가능한 규제 발굴 및 규제권한 이양 추진 ○ (도시 용도지역제) 융·복합 시대에 맞춰 도시공간의 혁신이 이루어질 수 있도록 용도지역제 개편 추진 ○ (사회안전망 강화) 서민 주거비 경감, 주거 취약계층 지원 등 주거복지 지원 강화 ○ (근로 유인 및 기회 확대) 청년에 대한 일자리·주거·교육·자산형성 기회 제공 확대
2022.6.21.	부동산 관계장관회의	<input type="checkbox"/> 임대차 시장 안정 방안 ○ 임차인 부담 경감 ○ 임대주택 공급 확대 <input type="checkbox"/> 3분기 부동산 정상화 과제 ○ (세제) 과도한 세부담 완화 ○ (금융) 실수요자 지원 강화 ○ (공급) 공급 확대 및 규제 완화
2022.8.16.	국민 주거안정 실현방안	※ 23~27년간 공급계획 ☞ 향후 5년간 270만호(서울50만호) <국민주거 안정 실현 5대 전략> <input type="checkbox"/> 도심공급 확대 ○ 신규 정비구역 지정 확대(5년간 전국 22만호, 서울 10만호) ○ 재건축부담금 면제금액 상향, 공공기여 사업장 감면제도 ○ 안전진단 구조안정성 하향, 공공기관 적정성검토 미적용 ○ 민간 도심복합사업('23.上 지자체 공모) <input type="checkbox"/> 주거환경 혁신 및 안전 강화 ○ 신규택지(15만호) ○ GTX 조기개통(A), 조기착공(B·C) ○ 1기 신도시 마스터플랜 수립 ○ 재해대응: 재해취약계층 거주자 주거지원 종합방안 마련 <input type="checkbox"/> 공급시차 단축 ○ 민간정비사업 등에도 통합심의 전면도입 ○ 신규택지(100만㎡이하)는 지구지정과 계획수립 절차 통합 <input type="checkbox"/> 주거사다리 복원 ○ 청년원가/역세권첫집 총 50만호 공급 ○ 내집마련 리츠 시범사업 <input type="checkbox"/> 주택품질 제고 ○ 층간소음 바닥두께 강화시 분양가 가산 등 비용인정 ○ 공공임대: 신규주택 평형확대, 노후임대 정비 본격화

※ 출처 : 국토연구원 내부자료 및 주택정책지원센터 자체 정리자료, 전문위원실 추가 정리(2022년도)

- 최근 주택공급과 규제완화가 주요 이슈로 떠오르면서 민간은 각종 개발 사업에 있어 사업성 개선을 위한 용도지역 상향 조정 등을 요구하고 있는 가운데 정부도 주택공급 확대를 위하여 용도지역의 범위를 넘는, 고밀개발을 전제로 한 정책을 내놓았음¹⁾. 서울시의 경우, 공공에서 민간의 정비계획과 절차를 지원하는 제도로써 “정비지원계획²⁾(브랜드명: 신속통합기획)’을 도입하여 용적률, 층수제한 등 도시계획 기준을 유연하게 적용하고 개별 심의 절차는 하나로 통합해 심의기간을 과감히 단축함으로써 주택공급을 신속하게 추진하기 위한 정책을 추진하고 있음.
- 그럼에도 지난 5년간 누적된 서울의 주택 공급부족량(약 13만 7천 호)³⁾과 비교하면 향후 2년간 서울시내 공동주택 입주 물량 전망치는 약 7만 4천 호⁴⁾에 그쳐 여전히 주택수요 대비 공급은 매우 부족한 실정임. 이에 서울 특별시의회 의원 일동은 서울시내 재건축·재개발의 활성화를 통한 공급 확대로 서민과 중산층의 주거안정을 도모하고자 국회와 국토부에 관련 법령의 개정을 촉구하기 위해 이 결의안을 제출한 것으로 사료됨.

1) 김동근, 「국토계획법 20년의 성과와 과제」, 『국토』 제488권, 국토연구원, 2022.5.
「2022 국정감사 이슈 분석」 6권, 국회입법조사처, 2022.8.

2) 「2025 서울특별시 도시주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문)」을 변경하면서(‘21.9.23.), 정비지원계획(신속통합기획)의 정의가 신설됨.

* **정비지원계획(신속통합기획)** : 정비계획 수립 단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업추진을 지원하는 공공지원계획

3) 서울시 수요·공급 추이

※ 출처: 주택산업연구원, 「2022년 주택시장 전망」, 2021.12.

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	평균(‘17~‘21)
수요*①	88,947	74,596	98,991	101,634	88,432	90,520
공급**②	89,843	62,446	60,901	68,284	33,462	70,369
공급부족(①-②)	△896	12,150	38,090	33,350	54,970	-
(누계)	△896	11,254	49,344	82,694	137,664	35,599

*수요=가구증가+멸실+빈집 **매매시장 공급=아파트(분양물량)+기타주택(준공물량(다가구 가구수 기준))

4) 향후 2년간 공동주택 입주예정물량 전망치

지역	2022년 (7월~12월)	2023년	2024년 (1~6월)	합계
서울	14,269	38,886	21,046	74,200

※ 출처: 한국부동산원, “공공·민간 공동주택 입주예정물량 정보공개”, 2022.8.23.

다. 서울시 주택공급 현황

○ 최근 발표된 ‘2022년 6월 주택 통계 발표’(‘22.7.28. 국토부 보도자료)에 따르면, 서울은 착공실적(전체주택)만 증가하고, 인허가(전체주택), 분양승인(공동주택), 준공입주(전체주택) 실적은 전년대비 모두 감소한 상황임.

- 전체주택을 대상으로 파악한 6월 누계 서울의 주택 착공실적은 35,327호로 전년 동기 대비(24,213호) 45.9% 증가한 것으로 나타났음.

【 착공 실적 】 * 전체주택 대상

(단위 : 호)

구 분	2022		2021		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월
전 국	39,430	188,449	42,595	269,289	△7.4%	△30.0%	△10.9%	△17.1%	△18.2%	△19.8%
수도권	20,118	100,787	22,205	135,838	△9.4%	△25.8%	△18.7%	△17.0%	△18.6%	△13.0%
(서울)	9,296	35,327	6,658	24,213	39.6%	45.9%	18.7%	4.7%	27.5%	6.8%
(인천)	1,693	15,078	708	14,819	139.1%	1.7%	△7.6%	10.6%	△12.3%	44.8%
(경기)	9,129	50,382	14,839	96,806	△38.5%	△48.0%	△39.5%	△32.0%	△41.1%	△30.4%
지 방	19,312	87,662	20,390	133,451	△5.3%	△34.3%	△1.0%	△17.3%	△17.8%	△26.3%

- 그러나 6월 누계 서울의 주택 인허가실적은 25,057호로 전년 동기 대비(37,194호) 32.6% 감소하였음.

【 인허가 실적 】 * 전체주택 대상

(단위 : 호)

구 분	2022		2021		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월
전 국	50,701	259,759	44,018	230,761	15.2%	12.6%	16.6%	8.8%	1.1%	4.4%
수도권	22,886	96,157	22,895	117,039	△0.0%	△17.8%	26.1%	△18.5%	0.6%	△18.5%
(서울)	5,885	25,057	6,279	37,194	△6.3%	△32.6%	32.9%	△25.9%	△3.5%	△26.9%
(인천)	473	7,018	416	3,962	13.7%	77.1%	△77.5%	△41.1%	△79.5%	△34.2%
(경기)	16,528	64,082	16,200	75,883	2.0%	△15.6%	42.2%	△11.3%	15.3%	△12.2%
지 방	27,815	163,602	21,123	113,722	31.7%	43.9%	9.8%	35.5%	1.4%	25.1%

- 또한 6월 누계 서울의 주택 분양(승인)실적은 3,747호로 전년 동기 대비(5,618호) 33.3% 감소하였고, 준공(입주)실적은 28,277호로 전년 동기 대비(34,587호) 18.2% 감소한 것으로 나타나, 현 정부 들어서도 주택공급은 여전히 부족한 실정임.

【 분양(승인) 실적 】 * 공동주택 대상(주택법상 입주자모집 승인 대상)

(단위 : 호)

구 분	2022		2021		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월
전 국	20,367	116,619	39,243	159,673	△48.1%	△27.0%	△48.0%	△20.8%	△47.8%	△26.1%
수도권	7,721	55,868	21,492	75,865	△64.1%	△26.4%	△67.0%	△28.4%	△59.5%	△24.5%
(서울)	211	3,747	3,312	5,618	△93.6%	△33.3%	△95.5%	△67.2%	△95.2%	△72.0%
(인천)	880	9,849	1,676	14,744	△47.5%	△33.2%	△74.3%	△29.2%	△60.2%	1.3%
(경기)	6,630	42,272	16,504	55,503	△59.8%	△23.8%	△56.5%	△19.8%	△46.9%	△16.9%
지 방	12,646	60,751	17,751	83,808	△28.8%	△27.5%	△19.9%	△12.1%	△36.6%	△27.6%

【 준공(입주) 실적 】 * 전체주택 대상

(단위 : 호)

구 분	2022		2021		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월
전 국	30,999	183,277	33,819	177,906	△8.3%	3.0%	△34.5%	△25.3%	△31.0%	△16.6%
수도권	13,664	96,674	18,887	104,431	△27.7%	△7.4%	△48.2%	△24.0%	△41.9%	△12.4%
(서울)	3,061	28,277	5,112	34,587	△40.1%	△18.2%	△49.7%	△20.2%	△45.2%	△17.4%
(인천)	886	20,024	3,484	9,522	△74.6%	110.3%	△34.8%	171.2%	△64.6%	134.5%
(경기)	9,717	48,373	10,291	60,322	△5.6%	△19.8%	△48.6%	△42.7%	△37.0%	△28.4%
지 방	17,335	86,603	14,932	73,475	16.1%	17.9%	△17.4%	△26.7%	△19.0%	△20.9%

○ 한편, 서울시가 추진하고 있는 공적임대주택 24만호 공급은 4년간('18~'21년) 목표(193,852호) 대비 192% 초과공급하였으며, 추가8만호 공급은 3년간('19~'21년) 목표(39,935호) 대비 53%를 공급(21,068호)하여 양적인 목표는 어느정도 달성한 것으로 파악됨. 그러나, 공적임대주

택의 품질개선은 여전히 미흡한 실정이어서 결의안에서 요구하는 임대주택의 품질향상을 위한 관련 법령의 정비와 개선은 서민층 주거안정과 삶의 질 향상을 위해 시급한 상황임. (※붙임. 주택공급 대책 추진현황)

라. 주요 법령·제도 개선 건의사항 현황(서울특별시→국토교통부)

- '22년 7월 기준('22.8.19차 조직개편 전), 2020년 이후 규제개선을 통한 주택공급 활성화를 도모하기 위해 서울시(주택정책실, 균형발전본부, 도시계획국, 공공개발기획단, 서울주택도시공사)에서 국토부에 건의한 주요 법령·제도 개선 건의사항은 총 60여 건으로 파악됨.
- 주요 내용은 준공업지역 내 법적상한용적률 제공을 통한 소형임대주택 건립, 재건축사업을 통한 공급허용용도 확대, 지구단위계획구역내 제3종 일반주거지역 건폐율 완화, 용도지역 운영 권한 지방이양 건의, 토지임대부 분양주택 제도 정비, 노후 공공임대단지 재정비 국비 지원, 정비사업 손실보상 규정 개선 등임.

마. 종합의견

- 이 결의안은 서민과 중산층의 내집 마련과 주거안정을 도모하기 위해 재건축·재개발을 통한 주택공급 확대, 사업절차 간소화, 주거품질 개선 등 도심 주택공급 활성화를 위한 관련 법령 개정을 국회 및 국토교통부에 촉구하려는 것임.
- 서울시는 지난 '21년 5월 '6대 재개발 규제완화'를 발표하고, '22년 1월에는 소규모주택정비사업 활성화를 위한 '모아주택·모아타운'을 도입하는 등 시 차원의 규제 완화와 새로운 정비사업 모델 도입 등 주택공급 활성화를 위해 지속적인 노력을 기울여왔음.

- 이와 병행하여 서울시는 국토부에 주택공급 활성화에 필요한 법령 개정을 지속적으로 건의해 온 것으로 파악되나, 그동안 집값 안정을 위한 수요억제 중심의 정책 기조로 인해 서울시의 건의사항은 제대로 받아들여지지 않았기에 이 결의안 채택 시 그동안의 서울시 법령개정 건의사항을 포함시킬 필요가 있음.
- 최근 정부는 이전의 정책이 지나친 규제 등으로 수요가 많은 입지의 공급위축을 초래했다는 점, 복잡한 절차로 주택공급이 장기간 소요되는 점을 인지하고 ‘주택공급혁신위원회5)’, ‘주택정비협의체6)’ 등을 구성하여 정비사업 정상화를 위하여 지자체, 민간전문가와 함께 개선과제 도출을 위한 논의를 시작한 것은 고무적이라고 판단됨.
- 이러한 정부 기조 변화에 맞춰 서울시 상황을 반영한 주택공급 정책이 마련되어 주거안정이 신속히 실현될 수 있도록 법령 개정 및 정책의 전환을 촉구해야 할 필요가 있다고 사료됨.

담당자	주택균형개발위원회 입법조사관 최지현
연락처	02-2180-8216
이메일	cjh1786@seoul.go.kr

5) 국민이 원하는 실행력 있는 주택공급 대책, 민간과 함께 만들겠습니다. (‘22.5.30., 국토부 보도자료)
 6) 정비사업 정상화 위해 정부-지자체 손잡고 적극 나선다(‘22.8.26., 국토부 보도자료)

1 (서울시) 공적임대주택 24만호 및 추가 8만호 추진현황

□ 사업개요

- ① 공공주도 → 공공지원으로 공급 패러다임 대전환 통해 24만호 공급('18.2월)
- ② 주택공급 혁신방안을 바탕으로 '22년까지 8만호 추가 공급('18.12월)

○ 서민주거 안정을 위하여 '22년까지 공적임대주택 24만호 지속 공급

- 공공임대: 건설형 21,827호, 매입형 45,330호, 임차형 50,000호
- 공공지원: 역세권청년주택 57,500호, 사회·공동체 주택 12,738호
 민간임대활성화 25,000호, 신혼부부 임차보증금 지원 25,000호

○ 주택공급 혁신방안을 바탕으로 '22년까지 8만호 추가 공급 계획 마련

- 기존 부지활용 : 24,000호 - 도심형 주택공급 : 34,000호
- 저층주거지 활성화 : 14,000호 - 정비사업 등 활용 : 4,000호

〈 '18년 ~ '21년 추진 실적 〉

1 공적임대주택 24만호 공급

- 4년간('18~'21년) 목표(193,852호) 대비 192%(371,615호) 초과 공급
- 공공임대: '21년 27,285호(113%), '20년 31,798호(116%), '19년 22,042호(95%), '18년 25,520호(116%)
- 공공지원: '21년 86,545호(346%), '20년 89,839호(367%), '19년 52,903호(220%), '18년 35,683호(150%)

2 추가 8만호 공급

- 3년간('19~'21년) 목표(39,935호) 대비 53% 공급(21,068호)
- 공공사업(69%) : 부지활용 등 단계별 정상 추진
- 민간사업(39%) : 정비사업은 정상 추진, 역세권활성화 등 도심형은
 지구단위계획 등 절차이행 장기소요 등으로 저조

2 정부발표 주요 공급대책 추진현황

□ 공공재개발·공공재건축(8.4대책)

- **(공공재개발)** 장기 정체구역·신규구역에 공공이 참여, 인센티브 부여, 공공성 강화(공공주택공급 등) 등으로 사업 촉진
 - 1차 후보지 선정('21. 1월/3월) : 후보지 공모를 통해 총 24곳 2.4만호 후보지 선정
 - ▶(기존 8곳) '사전기획'(완료 5곳, 추진 3곳)
 - ▶(신규 16곳) '사전기획'(완료 7곳, 추진 8곳) '준비위원회' 구성중(1곳)
 - 2차 후보지 선정('22.8.): 후보지 공모를 통해 총 8곳 1만호 후보지 선정
- **(공공재건축)** LH·SH 등 공공이 참여하는 경우 용적률 등 규제 완화, 절차 지원 등 공적 지원을 부여하여 주택 공급을 촉진
 - 선도사업지 발굴: 약정체결 완료 및 사전검토회의 추진(5곳)
 - 제도정비: 법령개정('21.7.14 시행)에 따른 조례 정비 완료

□ 도심공공주택복합사업(2.4대책)

- **(개 념)** 역세권·준공업지역 등 기존 민간사업으로 개발이 어려운 지역에 공공이 지구지정을 통해 부지 확보 및 양질의 주택을 공급
- **(추진현황)** 후보지 52곳(5.6만호) 중 지구 지정 6곳(0.8만호), 예정지구 1곳(0.1만호)
 - 지구지정: 6곳(증산4, 연신내역, 방학역, 쌍문동·서측, 신길2), 0.8만호
 - 예정지구: 1곳(덕성여대 인근), 0.1만호

□ 유희부지 활용 및 복합화(수도권 1~3차, 5.6, 8.4대책)

- **(발표내용)** 총 100곳 8.8만호
- **(추진현황)** 부지별로 기본구상 및 설계, 공사 등 단계별 절차 추진 중
 - 기본구상 : 한강진역 주차장 복합화사업 등 55곳, 7.1만호
 - 기본설계 : 구로복지관 복합화사업, 마곡 편익시설부지 등 11곳, 0.6만호
 - 사업승인 준비 : 신촌동주민센터 복합화사업 등 9곳, 0.3만호
 - 착공준비 및 공사중 : 창동 창업 및 문화산업단지 등 22곳, 0.65만호
 - 공사완료 : 은하어린이집 복합화사업 등 3곳, 0.05만호