

서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례안 검 토 보 고 서

의안 번호	1207
----------	------

2016. 6. 21
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2016. 5. 30 서울특별시상 제출 (2016. 5. 31 회부)

2. 제안이유

- 대중교통 이용이 편리한 지역의 규제완화와 개발을 통해 청년들에게 대량의 공공임대주택을 공급하여 청년세대의 주거안정을 도모하고, 지역경제 활성화를 유도하기 위하여 본 조례를 제정하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 청년주택 사업대상지 및 사업유형을 규정함(안 제5조, 제6조)
- 나. 사업계획의 수립 및 결정절차, 취소 등을 규정함(안 제7조, 제9조 및 제10조)
- 다. 도시·군 관리계획 변경결정 등 이행 및 규제완화에 관한 사항을 규정함(안 제11조~제12조)
- 라. 주차장 설치기준 완화에 관한 사항을 규정함(안 제13조)
- 마. 사업지원기관의 지정운영에 관한 사항을 규정함(안 제14조)
- 바. 역세권 2030청년주택의 건설, 공급 및 임차인의 자격, 특례 등을 규정함(안 제15조~제18조)
- 사. 통합심의위원회의 설치, 구성 및 운영 등에 관해 규정함(안 제19조~제24조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「주택법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「토지이용규제 기본법」, 「민간임대주택 특별법」, 「공공주택 특별법」, 「주택공급에 관한 규칙」, 「주택건설기준 등에 관한 규정」, 「서울특별시 도시계획 조례」

나. 예산조치 : 예산확보 예정 (중기지방재정 등 절차 이행예정)

다. 합 의

- (1) 법무담당관(규제심사 및 입법예고심사) : 해당없음
- (2) 예산담당관(비용추계) : 예산확보 방안. 별도이견 없음
- (3) 감사담당관(부패영향평가) : 통합심사위원회 위원의 해촉 사유 추가
- 제24조(위원의 해촉) 조항 추가
- (4) 여성가족정책담당관(성별영향분석평가) : 해당없음
- (5) 갈등조정담당관(갈등진단) : 해당없음

라. 기 타

- (1) 신·구조문 대비표 : 별첨
- (2) 입법예고 (2016. 4. 4. ~ 4. 25.) 결과 : 2건

구분	제출 의견	검토 의견
대한주택건설협회	<ul style="list-style-type: none"> · 사업시행자의 범위에 주택건설사업자를 포함요청 · 대중교통중심지 범위를 500m 이내의 지역으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 기 반영 - 미반영
금천구	<ul style="list-style-type: none"> · 노후도, 사용승인 경과년도 미적용 · 국철1호선 역세권은 교차역세권이 아니어도 대중교통중심지로 포함 필요 · 상업지역에 연접한 제2종일반주거지역도 준주거지역 이상으로 용도 지역 상향필요 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 미반영 - 미반영 - 반영 (운영기준에 반영예정)

□ 제안배경 및 주요내용

- 이 조례안은 20~30대 청년계층의 주거안정을 위한 저렴한 임대주택 확충을 위해 한시적 도시계획 특례 제공 및 민간투자 활성화를 유도하여 역세권 주변을 고밀도로 개발하려는 입법취지를 지닌 것으로, 2016년 5월 30일 서울특별시장이 제출하여 2016년 5월 31일 우리 위원회에 회부된 사안임.
- 이 조례안의 주요 내용은 청년주택 사업대상지 및 사업유형을 규정하고(안 제5조 및 제6조), 사업계획의 수립 및 결정절차, 취소 등을 규정(안 제7조 및 제9조, 제10조)하며, 도시·군관리계획 변경 결정 등 이행 및 규제완화에 관한 사항(안 제11조~제12조) 및 주차장 설치기준 완화에 관한 사항(안 제14조), 청년주택의 건설, 공급 및 임차인의 자격, 특례 등을 규정(안 제15조~제18조)하고, 통합심의위원회의 설치, 구성 및 운영 등에 관한 사항을 규정(안 제19조~제24조)하고 있음.

□ 검토사항

<조례안 주요골자 및 청년주택 공급정책 주요내용>

- 이 조례안은 규제완화와 절차간소화 등을 통해 대중교통이 편리한 초역세권 지역을 개발하여 “역세권 2030청년주택¹⁾”(이하 ‘청년주택’)을 대량 공급하려는 입법목적²⁾을 지니고 있음.

1) “역세권 2030청년주택”은 “2030세대를 위해 2030년까지 역세권내 가용지 30%를 활용하여 20만호의 임대주택을 건립”하겠다는 정책적 의미를 지니고 있으나, 조례안 제2조제3호에서는 “서울특별시, SH공사 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 임대사업자가 대중교통중심지역에 공급하는 임대주택”으로 규정함.

- 주요내용을 살펴보면, 이 정책은 3년 한시적으로 ‘대중교통중심지역’에서 용도지역 상향(2종·3종 일반주거→준주거, 3종 일반주거·준주거→일반상업)을 허용하여 민간사업자의 참여를 유도하고, 규제완화와 개발밀도 상승 혜택의 급부로 주거면적의 10~25%를 ‘소형 공공임대주택’으로 확보하고 나머지는 ‘준공공임대주택’으로 공급하는 것을 주요 골자로 함.

- 공공임대주택 (市 공급)

: 전용 45㎡ 이하, 임대료는 주변시세 60~80% 수준

- 준공공임대주택 (민간이 공급)

: 전용 85㎡ 이하(60㎡ 이하 80%), 임대무기간 8년, 임대료 상승률 연 5%↓

- 여기서 ‘대중교통중심지역2’)이란 ① 지하철, 국철 및 경전철 등의 역(승강장 기준으로 개통이 예정된 역을 포함. 이하 ‘역’)이 2개 이상 교차하는 역의 각 승강장 경계로부터 250m 이내의 지역, ② 버스중앙차로가 위치한 역의 승강장 경계로부터 250m 이내의 지역, ③ 폭 30m 이상인 도로에 위치한 역의 승강장 경계로부터 250m 이내의 지역 등 총 3가지 유형의 역세권 중 하나를 의미함(조례안 제2조제1호).

2) ‘대중교통중심지역’은 역세권을 기반으로 정의되는 사업대상지 전제조건으로서, 이는 타 규정에서 역세권을 “철도역 중심(점)에서 반경 500m이내 지역”으로 규정하고 있는 것과 달리 “승강장 경계로부터 250m이내”를 역세권으로 규정하고 있는 바, 역세권 범위 설정을 위한 기준점과 반경이 다르다는 근본적 차이점에 주의할 필요가 있겠음.

※ 역세권 범위설정 관련규정 (예: 역세권 장기전세주택)

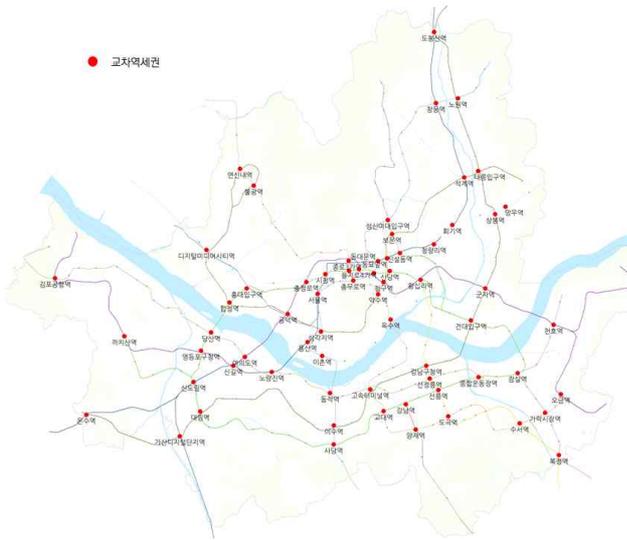
- 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」 제4조제5항제1호

“역세권은 철도역 중심(각각의 승강장의 중심점)으로부터 반경 500m 이내의 역세권 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 도시기본계획의 중심지체계상 지구중심 이하에 해당하는 지역을 말한다.”

- 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」 제16조의2제1항

“조례 제55조제16항에서 "규칙으로 정하는 지역"이란 철도역 중심(각각의 승강장의 중심점)으로부터 반경 500m 이내의 역세권 지역 중 법 제2조제2호에 따른 도시기본계획의 중심지체계상 지구중심 이하에 해당하는 지역을 말한다.”

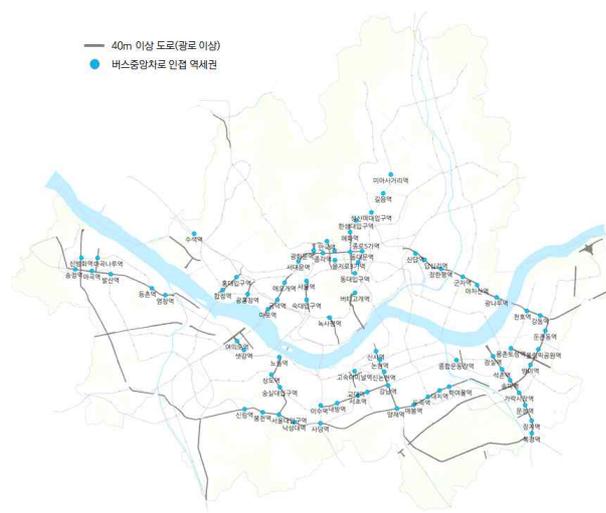
○ 참고로, 임대주택과 용역결과('16.2)에 따르면 대중교통중심지역에 해당하는 3개 역세권 유형별 역세권수 현황은 ① 교차역세권 67개소, ② 버스전용차로가 위치한 역세권 84개소, ③ 30m이상 도로에 접한 역세권 77개소로 집계되었음(서울시, 역세권 임대주택 공급확대 방안, 2016.2, p.61).



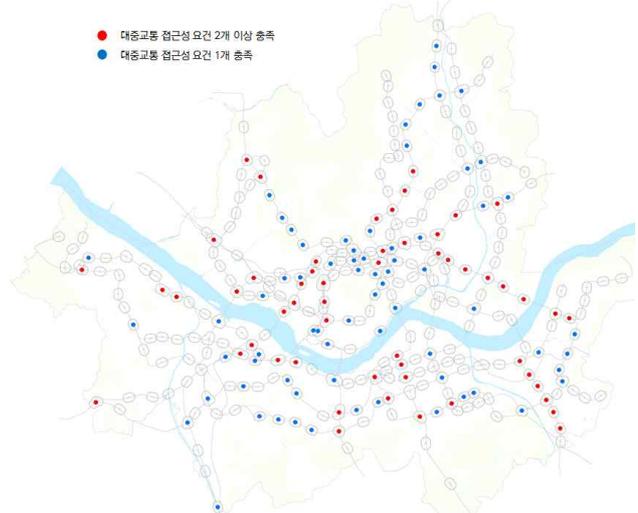
<교차역세권: 67개소>



<버스전용차로 인접 역세권: 84개소>



<30m이상 도로 인접 역세권: 77개소>



<대중교통중심 역세권>

※ 청년주택 공급정책 주요 추진경위

- 2015.07.30.: “2030이 행복한 서울리츠 주택공급” 기자설명회 개최 (시장)
- 2015.08.25.: 서울시 도시계획위원회 자문
- 2015.09.14.: 시의회 상임위원회 보고 (비공식)
- 2015.11.09.: 서울시 도시계획위원회 소위원회 자문
- 2016.01.28.: 서울시 공공주택통합심의위원회 자문
- 2016.02.03.: 도시건축현안 TF회의 (5회)
- 2016.03.23.: “역세권 2030청년주택” 기자설명회 개최 (시장)
- 2016.04.26.: “역세권 2030청년주택” 사업설명회 개최 (시장)
- 2016.04.04.~04.25: 조례안 입법예고



<용도지역 상향을 위한 사업대상지 규모 및 입지요건> (‘16.3.23 보도자료)

- 기자설명회(‘16.3.23)에서 발표된 청년주택 공급정책에 따르면, 대중교통중심 역세권 3개 유형 중 1개 또는 2개 이상을 만족하고, 연결조건과 용도지역별 최소면적 기준(상업지역: 1,000㎡, 준주거지역: 500㎡)에 적합할 경우 ‘준주거지역’ 또는 ‘상업지역³⁾’으로의

3) 기자설명회(‘16.3.23) 자료 및 조례 입법예고안(예고기간: ‘16.4.4~‘16.4.25)에서는 “상업지역”으로의 종상향을 계획하였으나, 5월 30일 시장이 제출한 이 조례안 제5조제1항

용도지역상향을 허용할 계획이나, 이 조례안에서는 관련 기준을 포함하고 있지 않으며 이는 향후 '운영기준4)'에서 규정할 계획임. (다만, 상업지역 종상향을 위해서는 시의회 의견청취를 거칠 수 있음)



<가용지 사업율별 청년주택 공급가능 물량 (단위: 만호)>

- 사업추진이 가능한 서울시내 역세권에 가용지 사업율을 적용하여 청년주택 공급가능 물량을 추계한 결과(전용면적 39㎡를 기준), 사업율 15% 적용시 공공임대 2만호와 준공공임대 10만호, 사업율 30% 적용시 공공임대 4만호와 준공공임대 20만호 확보가 가능한 것으로 추정되는데, 지불가능한 수준의 적정임대료가 유지될 경우 청년주택 공급에 따른 청년층 주거난 해소는 일정부분 가능할 것으로 사료됨.
- 조례안 제6조에서는 청년주택 사업유형으로 3가지 사업방식을 정의하고 있는데, 여기에는 “「건축법」에 따른 건축허가”, “「주택법」에 따른 사업계획승인”, “도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경정비사업5)”이 포함됨. 이 외에도 조례안에 명시되어 있

제3호에서는 “일반상업지역”에 국한하는 것으로 변경되었음.

4) “(가칭)서울특별시 역세권 청년주택 계획수립 및 운영기준”

5) 도시환경정비사업으로 청년주택을 건설하기 위해서는 사업대상지는 도시환경정비기본계획(도시환경정비사업 부문)상 정비예정구역으로 계획되어야 하며, 이를 위해 조만간 기본계획 변경절차가 이행될 계획임.

지 않으나 「민간임대주택에 관한 특별법」 제28조에 따른 기업형 임대주택 공급촉진지구계획(이하 ‘지구계획’) 승인도 청년주택 사업유형에 포함되는 것으로 파악됨⁶⁾.

구 분	용도지역 변경계획 지역(예정)	용도지역 변경이 없는 지역
용도지역 등	소규모주택지구(공공임대주택특별법), 기업형임대 공급촉진지구(민간임대주택특별법) 제2종·3종일반주거지역→준주거지역 제3종일반주거지역·준주거→상업지역	기존 용도지역 (제2,3종 일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역,상업지역)
사업의 유형	건축허가	×
	주택사업계획 승인	주택사업계획 승인
	도시환경정비사업 인가	도시환경정비사업 인가

<청년주택 사업 유형> (‘16.3.25 시장방침 제81호)

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제22조에 따른 기업형임대주택 공급촉진지구(이하 ‘촉진지구’)는 관계법령에 따라 대상지 면적 5,000㎡ 이상인 경우 지구계획 승인절차를 거쳐 사업시행이 가능하며, 촉진지구외 지역의 경우 상업지역은 1,000㎡ 이상, 준주거지역은 500㎡ 이상의 면적 기준을 만족하는 경우로 사업대상지를 제한할 계획임. 임대주택과 내부 방침에 따르면 용도지역 변경 유무 및 사업시행방식에 따라 소관 위원회의 심의를 거치도록 할 계획이나, 이 조례안에서는 청년주택 공급 지원에 관한 일반사항만을 규정을 하고 있어 해당사항에 대한 검토는 불가한 상황임.
- 이 조례안의 시의성과 적정성을 종합적으로 평가·검토함에 있어,
 - 첫째, 조례안이 청년층을 위한 저렴한 임대주택 공급을 담보할 수

6) ‘16.3.25, 시장방침 제81호 (임대주택과).

있는 제도적 틀을 갖추고 있는가 (지속가능성 측면),

- 둘째, 각종 도시계획적 특례를 통해 초역세권지역에 임대주택을 집중 공급할 경우 역세권의 주거지화, 지가상승, 주차난 악화 등 각종 부작용이 예상되는 상황에서 이 조례안은 이에 대한 대응책을 마련하고 있는가,
- 마지막으로, 이 조례안이 담고 있는 각종 특례와 규제완화 내용이 임대주택 공급을 통해 청년층 주거난 해결이라는 정책목표를 실현하기에 적합한 수단인가라는 관점에서 접근할 필요가 있겠음.

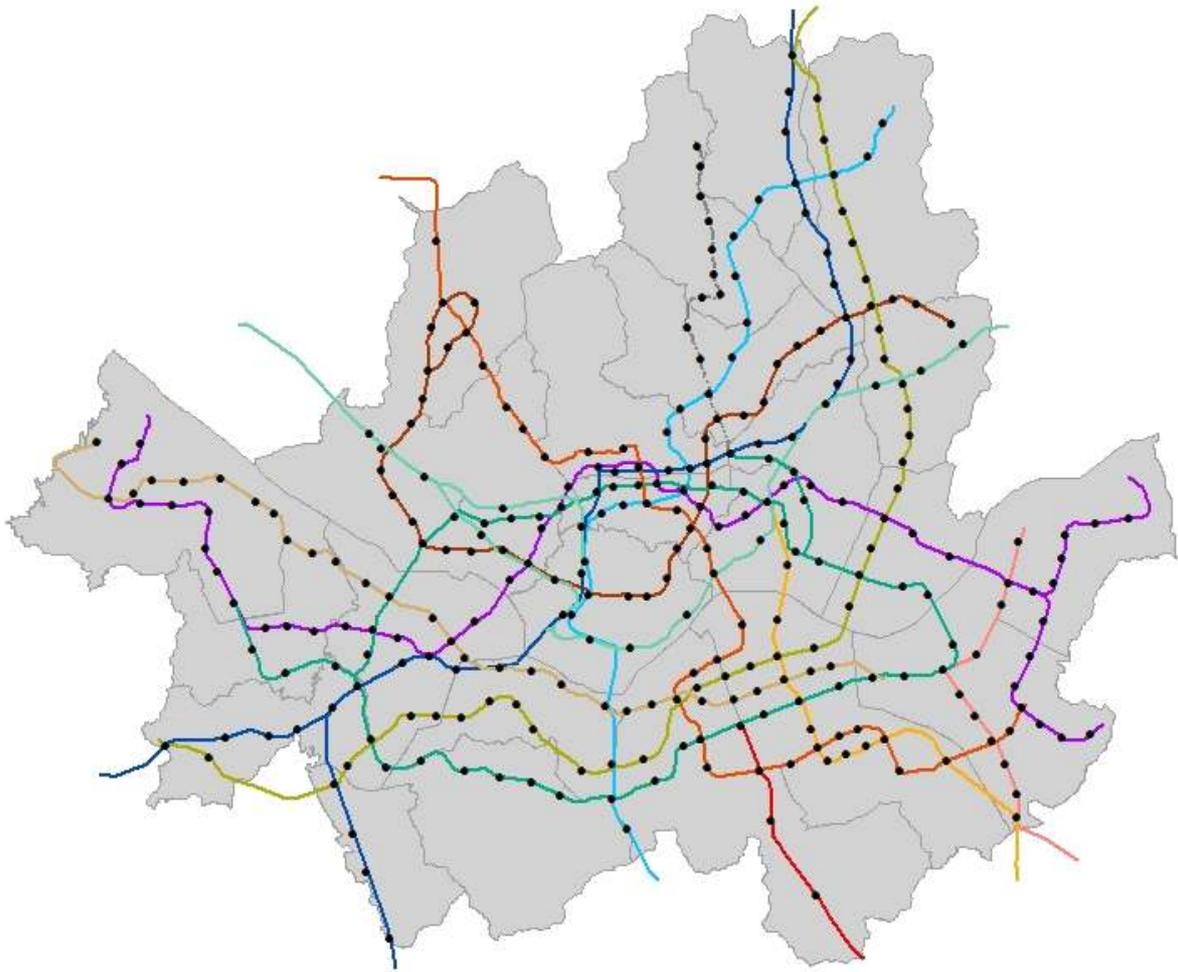
〈항목별 검토사항〉

(1) 대중교통중심지역의 정의 및 범위 적정성(안 제2조제1호)

- 이 조례안 제2조제1호에서는 대중교통접근성이 우수한 역세권의 3개 유형을 규정하고(p.5 참고) 이를 포괄한 상위 개념으로서 ‘대중교통중심지역’을 정의하고 있으나,
- ‘대중교통중심지역’이라는 용어사용에 따른 특별한 실익이 없고 자칫 새로운 용도지역이 등장한 것으로 오해될 소지 또한 존재하므로, ‘대중교통중심지역’을 ‘대중교통중심 역세권’으로 변경하여 청년주택 사업대상지 입지요건에 국한된 용어로 인식될 수 있도록 제한할 필요가 있겠음.
- 이 조례안에서는 ‘역세권7’)을 역 승강장 경계로부터 250m이내 지역으로 규정하면서, 이를 기초로 대중교통중심지역의 입지·공간적 범위를 설정토록 하고 있음. 그러나 ‘승강장 경계’를 명확히 구분할 수 없을 경우 ‘대중교통중심지역’의 범위와 사업시행 대상지의 범위 역시 불분명해 질 수 밖에 없으므로, 역세권 설정 기준점을 보다 명확히 할 필요가 있겠음8).

7) 역세권 범위 설정 방식은 크게 ① 승강장 중심점 기준방식, ② 승강장 출입구 중심점 기준방식, ③ 승강장 경계 기준방식 등으로 구분할 수 있는데, 승강장 출입구 중심점 기준방식의 경우 출입구의 설치·폐쇄시 기준점 변동이 발생한다는 한계가 있고, 승강장 경계 기준방식은 기존 역세권 장기전세주택과의 차별화와 역세권 대상범위를 장기전세주택과 달리 설정할 수 있다는 장점도 있으나, 승강장 경계를 특정하기 어렵다는 한계로 인해 적용상 어려움이 따르며, 승강장 중심점 기준방식은 관계규정에서 보편적으로 활용되는 방식임. (참고: 서울시, 토지이용 합리화를 위한 역세권 기능정립 방안연구, 2012.11, p.92 이하)

8) 참고로 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」 제4조제5항제1호에 따른 도시환경정비구역의 경우 역세권의 범위는 ‘철도역 중심(승강장 중심점)을 기준으로 반경 500미터 이내의 지역’으로 정의하고 있으며, 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조제4항제4호에서



<서울시내 역세권 분포현황 : 지하철 284개소, 경전철 10개소>

구 분	개소	면적(km ²)
도심권	37	15.2
동남권	70	26.5
동북권	84	31.3
서남권	70	26.4
서북권	33	12.7
합 계	294	112.1

- 도로폭을 기준으로 대중교통중심지역 역세권을 정의할 경우, 폭원이 좁아질수록 사업가능한 역세권의 개소수와 면적이 증가하게 되므로

도 동일한 기준으로 역세권을 정의하고 있음을 감안할 때 역세권의 범위는 승강장의 중심점으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있음.

폭원 설정에 대한 명확한 근거가 제시되어야 하겠으나, 조례안 제2조제1호다목에 따른 30m 폭원의 설정근거는 명확치 않아 이에 대한 제시가 필요하겠음.

■ 도로폭원별(40m 이상/30m 이상) 서울시내 역세권 현황 비교

	폭 40m 이상 (광로 3류 이상) 도로에 위치한 역세권	폭 30m 이상 (대로 2류 이상) 도로에 위치한 역세권	증감
개소수	46	66	▲20
면적	1,758,192㎡	2,534,657㎡	▲776,465

(임대주택과 내부집계자료)

(2) 사업대상지 관련(안 제5조)

○ 안 제5조제1항에서는 청년주택 사업이 가능한 용도지역으로 “주거지역 중 시장이 정하는 지역, 준공업지역, 일반상업지역”으로 규정하고 있는데, 청년주택 사업이 가능한 주거지역(제2종 및 제3종 일반주거지역)의 경우 시장에게 위임하기 보다는 조례에 명시하는 것이 바람직 할 것임.

○ 안 제5조에 따르면 역세권 장기전세주택⁹⁾과 달리 청년주택 사업대상지는 도시기본계획에서 설정한 중심지체계와 상관없이 모든 중심지 위계별로 청년주택을 허용할 계획임.

○ 중심지체계¹⁰⁾는 서울의 공간구조를 형성하는 기본요소로서 해당 중

9) 도시계획 조례 시행규칙 제16조의2제1항에 따라 역세권 장기전세주택의 경우 도시기본계획의 중심지체계상 지구중심 이하에서만 사업대상지를 허용.

10) 2030 도시기본계획에서는 서울시 중심지체계를 단핵 공간구조(‘1도심-5부도심-11지역중심’)에서 다핵 공간구조(‘3도심-7광역중심-12지역중심’)로 개편하고 위계별 특화육성을 계획하였으므로, 사업대상지 선정시 중심지 위계별 육성방향과 목적을 고려해야 할 것임.

심지별·위계별 육성방향에 부합한 중심지 체계 정립이 요구되므로 특정 위계에 한정하여 청년주택 사업대상지를 허용하는 방안을 검토할 필요가 있겠음.

(3) 노후도 기준 관련(안 제5조제4항)

- 안 제5조제4항에서는 사업대상지 노후건축물 기준(이하 ‘노후도 기준’)을 사용검사 후 20년 이상 경과한 건축물이 사업대상지 내 전체 건축물의 3분의 1이상으로 완화하여 적용할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」 제4조제2항 및 별표111)에 대한 특례조항으로서 청년주택 사업을 촉진시키기 위한 조치로 이해됨.

위계	육성방향 및 목적	비고
도심 (3)	서울의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 도심별로 특화된 글로벌 기능 육성	한양도성, 영등포·여의도, 강남
광역중심 (7)	도심의 글로벌 기능을 보완하면서 광역중심별로 특화된 광역 고용기반을 창출하고 확산하여 지역균형 발전을 도모	용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실
지역중심 (12)	지역특성을 바탕으로 상업·업무기능을 활성화하여 생활권별 자족성을 강화하고 주민의 삶의 질 향상을 도모	동대문, 망우, 미아, 성수, 신촌, 마포·공덕, 연신내·불광, 목동, 봉천, 사당·이수, 수서·문정, 천호·길동

11) 도시계획조례 시행규칙 제4조에 따른 노후도 기준 : 사용 검사 후 20년 이상 경과한 건축물이 전체 건축물수의 3분의 2이상이거나, 2분의 1이상으로서 준공 후 15년 이상 경과한 다세대 주택 및 다가구주택이 해당지역 건축물수의 10분의 3이상일 것.

<노후도 기준완화에 따른 청년주택 공급가능물량>

노후도	노후도 미적용			노후도 1/3이상			노후도 1/2이상		
	개소	면적	비율	개소	면적	비율	개소	면적	비율
상업 상향면적	66	2,534,657	100.0%	65	2,302,695	90.8%	65	2,099,918	82.8%
준주거 상향면적	98	3,139,123	100.0%	95	2,719,769	86.6%	93	2,498,405	79.6%
물량	•민간임대 : 60㎡ 5.7만호, 45㎡ 9.8만호 •공공임대 : 35㎡ 2.2만호 •합 계 : 7.9만호~12.0만호			•민간임대 : 60㎡ 5.1만호, 45㎡ 8.7만호 •공공임대 : 35㎡ 2.0만호 •합 계 : 7.0만호~10.7만호			•민간임대 : 60㎡ 4.6만호, 45㎡ 8.0만호 •공공임대 : 35㎡ 1.8만호 •합 계 : 6만호~9.7만호		

(임대주택과 내부집계자료)

- 최근 건축시공 기술 및 건축자재의 발달과 함께 건축물의 장수명화가 진행되는 상황에서 청년주택 공급물량 확대를 위해 노후도 기준을 완화(2/3→1/3)하는 것은 바람직하다 볼 수 없으므로, 공급물량을 크게 축소시키지 않는 범위내에서 노후도 기준을 상향조정할 필요가 있다고 사료됨.

(4) 사업계획의 수립기준 (안 제7조)

- 기본용적률¹²⁾과 관련하여 용적률 산정방식 및 산출근거를 명확히 마련할 필요가 있겠음.
- 안 제2조제8호 따라 기본용적률은 사업대상지의 용도지역 변경시 합리적인 계획방향을 제시하기 위하여 시장이 정하는 기본요건을 모두 충족하는 경우에 부여할 계획인 바, 기본요건 항목에는 청년주택

12) “기본용적률”이란 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」 제2조제1호 및 제2호에 따른 기준용적률과 허용용적률에도 불구하고 사업대상지의 용도지역 변경시 합리적인 계획방향을 제시하기 위하여 시장이 정하는 기본요건을 모두 충족하는 경우 부여되는 용적률을 말한다.(안 제2조제8호)

의 실효성을 확보할 수 있는 요소(예, 준공공임대주택의 초기임대료 수준책정 등)를 포함시킴으로서 용도지역 상향에 따른 공공성 확보 수단으로 적극 활용할 필요가 있겠음.

【용도지역 변경이 있는 지역에서의 기준】

현재 용도지역		제2종 일반주거지역	제3종 일반주거지역	제3종 일반주거지역	준주거지역	
사업방식		건축법에 의한 건축허가 , 주택법에 의한 주택사업계획승인 , 도시및주거환경정비법에 의한 도시환경정비사업 인가				
변경 용도지역		준주거지역		일반상업지역		
공공 기여율		15%	10%	25%	20%	
건축물 용도 구분	비주거 비율	제한 없음 (지상1층 비주거 설치)		10%이상 (지상1층 비주거 설치)		
	주거	주거비율	제한 없음		제한 없음	
		공공임대 : 민간임대	15 : 85	10 : 90	25 : 75	20 : 80
기본 용적률		400%	400%	680%	680%	

- 특히, 상업지역으로의 용도지역 상향은 법정 도시계획(2030 도시 기본계획, 생활권계획(수립중)) 및 도시관리원칙(용도지역 관리방향 및 조정기준, 지구단위계획 수립지침 등)과의 정합성을 고려하여 제한적으로 허용할 필요가 있겠음.

(5) 사업계획의 결정절차 (안 제9조)

- 안 제9조제2항에서는 기업형임대사업자 또는 공기업 등이 사업계획을 수립할 경우 이행해야 할 절차를 규정하고 있으나, 결정절차 규정이 다소 중복되어 있어 조정이 필요할 것으로 판단됨.

(6) 도시·군관리계획 규제 완화 (안 제12조)

- 안 제12조에서는 청년주택 공급지원을 위해 상업지역내 용도용적제

배제, 준주거지역내 비주거비율 미적용, 원활한 경관계획수립을 위한 건폐율완화(법적상한), 노후도 기준완화 등 다양한 도시계획적 규제완화 사항을 허용토록 하고 있음.

<청년주택 규제완화 및 지원내용>

■ 도시계획적 규제완화

- 상업지역내 용도용적제 완화 (도시계획 조례 제55조제3항 적용 배제)
- 준주거지역내 비주거비율 10% 미적용
- 원활한 경관계획수립 위해 법적 상한까지 건폐율 완화
- 20년 이상 경과한 건축물이 전체 건축물수의 1/3로 노후도 기준 완화
- 기타 주차장 설치기준 완화 (50㎡이하 원룸형 주택의 경우 설치기준 1/2완화)

■ 행정적 지원

- 사업절차 간소화
 - 촉진지구 내: 지구지정 및 지구계획승인, 사업계획승인 일괄처리
 - 촉진지구 외: 서울시 직접 입안을 통한 사업기간 단축
- 사업지원기관(SH공사) 지정운영을 통한 사업지원

■ 재정적 지원

- 건설자금 대출 이차차액 보전: 이차보전금리 2.0%이내
- 세액감면 (시세감면조례 등 감면규정에 따름)
 - 취득세: 전용60㎡ 이하 면제, 60~85㎡ 이하 25% 감면
 - 재산세: 전용40㎡ 이하 면제, 60㎡ 이하 75%감면, 60~85㎡ 이하 50% 감면,

○ 안 제12조제1항에 따라 시장은 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조제3항에도 불구하고 청년주택 공급 활성화를 위해 상업지역내 용도용적제를 적용하지 아니할 수 있음.

- 용도용적제는 상업지역내 주거복합건물의 주거비율이 높아질수록 용적률을 낮춤으로써, 초고층 아파트가 상업지역을 잠식하고 고층·고밀 개발로 인한 경관훼손을 막기 위해 2000년 서울시에 도입된 제도임.
- 상업지역내 용도용적제 미적용시 주거용도의 상업지역 잠식 및 고

층·고밀 개발로 인한 경관훼손 야기가 우려되는 바, 용도용적제 배제에 따른 부영향을 최소화할 수 있는 방안마련이 필요하겠으며, 용도용적제 적용유무에 따른 사업성검토를 토대로 용도용적제 부분 적용가능성에 대해서도 검토할 필요가 있겠음.

○ 안 제12조제3항에서는 지구단위계획 수립기준에 따른 비주거용도 비율을 배제할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 준주거지역에만 운용될 것으로 예상됨.

- 현행 「역세권 장기전세주택 건립관련 지구단위계획수립 및 운영 기준」에서는 장기전세주택 건립시 준주거지역 내 비주거비율을 10% 적용토록 규정하고 있으므로 유사정책 간 형평성의 문제가 제기될 수 있음을 감안해 일괄적용에 신중을 기할 필요가 있겠음.

○ 한편, 안 제12조제5항제1호에서는 통합심의위원회의 자문을 거쳐 관계법령에 따라 용적률 상한까지 완화할 수 있도록 규정하고 있는데, 용적률 완화는 도시계획위원회의 ‘심의’사항으로써 이 조례안에 따른 통합심의위원회가 도시계획위원회를 대체한다 할지라도 ‘자문’이 아닌 ‘심의’를 통해 용적률 완화여부를 결정해야 할 것임.

○ 또한 안 제12조제5항제2호에서는 「민간임대주택에 관한 특별법 시행령」 제17조제2항¹³⁾에 따라 층수제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이 조문은 「민간임대주택에 관한 특별법」 제35조제1항제4호¹⁴⁾

13) 제17조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 관한 특례)

② 법 제21조제3호에 따라 「건축법 시행령」 별표 1 제2호나목의 연립주택과 같은 호 다목의 다세대주택에 대하여 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5층까지 건축할 수 있다.

14) 제35조(촉진지구에서의 기업형임대주택 건설에 관한 특례)

① 지정권자는 촉진지구에서 기업형임대주택 건설의 원활한 시행을 위하여 다음 각 호의

와 동일한 조문을 적용한 것으로 판단되며, 「민간임대주택에 관한 특별법 시행령」 제17조제2항은 「건축법 시행령」에 따라 연립주택 및 다세대주택을 4층 이하로 하되, 건축위원회의 심의를 받은 경우 5층까지 건축할 수 있도록 하는 규정으로써 제2종 및 제3종 일반주거지역내에서 역세권 청년주택을 공급할 경우 완화된 규정을 적용할 수 있는 근거로 활용될 것으로 판단됨.

(7) 주차장 설치기준 완화 (안 제13조)

- 안 제13조에서는 주차장 설치와 관련하여 사업시행자가 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조를 따르도록 규정하면서, 「주택법 시행령」 제3조제1항제2호에 따른 원룸형 주택¹⁵⁾에 한해 주차장 설치기준을 도시형생활주택의 1/2수준으로 완화할 수 있도록 규정하고 있음.

- 주차장 설치기준 (원룸형 청년주택)
 - 전용 30㎡ 이하 : 0.25대/세대
 - 전용 30㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하 : 0.3대/세대

완화된 기준을 적용한다. (생략)

4. 「건축법」 제2조제2항에 따른 건축물의 층수 제한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화

15) 원룸형 주택: 「건축법 시행령」 별표 1 제2호가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 주택(아파트, 연립주택, 다세대주택)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 주택

가. 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실, 부엌을 설치할 것

나. 욕실 및 보일러실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성할 것. 다만, 주거전용면적이 30제곱미터 이상인 경우 두 개의 공간으로 구성할 수 있다.

다. 세대별 주거전용면적은 14제곱미터 이상 50제곱미터 이하일 것

라. 각 세대는 지하층에 설치하지 아니할 것

※ 참고: 도시형생활주택 주차장 설치기준

구 분	단지형연립·다세대주택	원룸형	비고
사업계획 승인대상 (30세대 이상)	세대당 1대 이상 (단, 60㎡이하는 0.7대 이상)	■ 30㎡ 미만 : 0.5대/세대	주택건설기준 등에 관한 규정 제27조
건축허가 대상 (30세대 미만)	세대당 1대 이상 (단, 30㎡이하는 0.5대 이상, 60㎡이하는 0.8대 이상)	■ 30㎡ 이상 : 0.6대/세대	서울시 주차장 설치 및 관리 조례 제20조 별표2

- 참고로, 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조제1항제2호에서는 원룸형 주택에 대해 세대당 전용면적이 30㎡미만인 경우 0.5대, 30㎡이상~50㎡이하인 경우 0.6대를 규정하고 있음.
- 그러나 용도지역과 무관하게 역세권내 모든 청년주택에 대해 일률적으로 완화기준을 적용할 경우, 역세권 주차난을 가중시킬 수 있으므로 이에 대한 대응방안 마련이 필요하겠음.
- 이와 관련하여 서울시는 향후 나눔카 활용 및 차량 미소유자를 입주자로 선정하는 방안 등을 구상하고 있으나, 이는 근원적인 해결책이 될 수 없으므로, 도시형생활주택 수준으로 주차장 설치기준을 상향하거나 상업지역 등 특정 용도지역에만 완화기준을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있겠음.

(8) 사업지원기관의 지정운영 (안 제14조)

- 안 제14조에서는 ‘SH공사’를 청년주택 사업지원기관으로 지정할 수 있도록 규정하고, 청년주택사업의 총괄지원 및 사업계획 수립시 기반시설 설치계획 자문, 토지주 사업대행 및 사업성 분석, 자원조달, 투자유치, 자금 지원 등 업무를 수행하도록 명시하고 있음

- 조례로써 특정 업무 및 운영기관을 지정하는 입법례로는 「서울특별시 주거기본조례」를 들 수 있는데, 이 조례는 「주거기본법」에 따른 지자체 위임 조항에 따라 주거복지센터를 SH공사에 위탁한 경우이며, 공사는 기 수행하고 있는 업무범위 내에서 위탁업무를 수행하도록 하고 있음

- 이 조례안에서는 법률적 위임근거 없이 SH공사를 청년주택 사업지원 기관으로 지정하고 청년주택 공급사업의 총괄지원 업무를 ‘위탁’이 아닌 ‘위임’하고 있어, 독점적 지위보장에 따른 문제와 관리·감독상의 한계가 발생할 수 있다고 사료됨.
- 또한 민간임대주택 사업을 통해 일정비율 이상의 공공임대주택 확보가 가능하다 할지라도 공공영역에서 민간사업자의 사업성을 좌우할 정도로 과도하게 지원하는 것은 바람직하지 않으므로 위임업무의 범위를 조정할 필요가 있겠음.

(9) 공공임대주택의 임차인 자격 등 (안 제17조)

- 안 제17조에서는 공공임대주택 입주대상자로 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등을 규정하면서, 차량을 소유하지 않은 자로 입주자격을 추가로 제한하면서 입주자 선정기준 및 관리 등에 관한 사항은 시장이 별도로 정하도록 위임하였음.
- 공공임대주택 임차인으로 선정되는 것은 매우 큰 혜택을 받게 되는 셈이므로 선정기준이 명확치 않을 경우 향후 공정성 논란이 제기될 수 있으므로, 「공공주택 특별법」 및 「공공주택 업무처리지침」 등 관계규정에 준하여 입주자격을 규정할 필요가 있겠음.

- 참고로, 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」 제2조에서는 자동차가액에 따라 공공주택 입주자격을 제한하고 있음을 고려할 때, 이 조례안에서와 같이 차량소유여부에 따라 입주자격을 제한하는 것은 논란의 여지가 있겠음.

(10) 통합심의위원회의 설치 (안 제19조)

- 안 제19조에 따라 시장은 「민간임대주택에 관한 특별법」 제32조에 따른 ‘기업형임대주택 통합심의위원회’를 설치해야 하며, 별도의 소위원회를 구성하여 용도지역 변경이 없는 지역에서의 임대주택공급계획 및 건축계획수립에 관한 사항 등을 자문 또는 심의할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그러나, 이 조례안은 「민간임대주택에 관한 특별법」 및 관계법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항과 시행에 필요한 사항을 규정할 목적으로 제정되는 조례가 아니므로, 이 조례안에서 기업형임대주택 통합심의위원회의 구성 및 운영 규정을 포함하는 것은 바람직하다고 볼 수 없으며, 용도지역 변경이 없는 지역에서의 건축계획수립 등에 관한 사항은 도시계획위원회를 거치도록 하는 것이 바람직하다고 사료됨.

□ 종합의견

- 현행 법체계에서는 이 조례와 유사한 여러 유형의 특례 기준을 이미 갖추고 있는데, 예컨대 문화복지시설과 같은 기반시설 설치시 또는 임대주택 공급시 용적률완화 등 각종 완화조항이 일반법 체계내에 마련되어 있음을 고려할 때, 금번 조례안이 향후 후속 입법에 미치게 될 영향과 파급효과에 대하여 심도있는 논의가 필요하겠음.
- 정책목적과 이를 달성하기 위한 정책수단간에는 합리적 비례관계가 성립해야 하는데, 이러한 관점에서 제한된 정책효과가 예상되는 준 공공임대주택의 건설을 위해 각종 특혜를 부여하는 것이 과연 적정하고 타당한가에 대해서는 보다 심도있는 논의가 필요하겠으며, 아울러 청년주택 공급정책의 내실있는 목표설정과 정책내용의 공공성 제고 노력도 필요하다고 판단됨.
- 물론 3년 한시로 적용된다고는 하나, 이 조례안 처럼 그동안 엄격히 지켜오던 도시계획적 기준과 원칙들이 각종 특례로 인해 한순간에 무너지게 된다면 향후 도시계획의 엄격한 잣대는 일관성을 잃고 형평성 논란에 빠질 수 있다는 사실을 명심할 필요가 있겠음.
- 아울러, 본 조례안처럼 역세권지역내 청년임대주택이라는 특정 개발 용도에 국한하여 규제를 완화 또는 적용 배제할 경우, 자칫 역세권별 고유한 특성이 무시된 채 주거지로 변모되어 미래의 역세권 발전에 걸림돌로 작용하거나 도시개발을 심각히 왜곡하는 등 또 다른 문제를 야기할 수도 있음을 간과하지 말아야 할 것임.
- 마지막으로 청년주택 정책이 제기된 직접적 배경을 살펴보면, 이는 최근 2030세대 청년층의 탈 서울 주거이동에 따른 서울시 인구감소

에 있겠으나 청년세대의 탈 서울 주거이동 문제를 비단 서울과 경기도간의 경쟁문제로 바라보거나 비화시켜서는 안 될 것임.

- 종합하면, 청년세대의 탈 서울을 막기 위한 수단과 방편으로 청년주택 공급정책이 활용되는 것은 바람직하지 않으며, 청년층 주거난을 촉발시킨 근본원인이 청년층 실업률과 청년 워킹 푸어 증가 등에 있음을 고려할 때 정책효과 극대화를 위해서는 주거복지차원의 지원책과 더불어 청년일자리 창출정책 및 다양한 사회복지 지원정책 등이 종합적으로 마련되어 연계 추진되어야 할 것이라고 판단됨.

붙임

공청회('16.6.16) 진술인 의견요지

□ 강우원 교수 (세종사이버대)

- 역세권개발시 도시전체를 고려한 계획적 관리 및 역세권별 잠재력을 고려한 차별적 활성화방안 마련 필요
- 2030청년주택 정책은 주거공간제공, 역세권활성화에 긍정적 효과를 줄 수 있으나, 역세권 활성화 차원에서 청년주택에 접근할 필요가 있겠음
 - 사업성 제고를 위한 용도지역 변경은 부적절
 - 역세권별 특성에 맞는 활성화 정책을 마련해야 함
- 특별법 의존에 따른 일반법 사문화의 문제 대두
 - 용도용적제 배제, 비주거비율 미적용은 도시계획체계를 저해하는 바, 용도지역제 취지에 부합한 용도지역 관리 필요
- 조례 제정시 청년주택의 부작용을 함께 고려해야 함
 - 대기업보다는 토지주/건물주 참여 확대방안 필요
 - 소셜믹스 등 세대간 분리 극복방안 요망
- 향후 준공공임대주택의 분양시 예상되는 사회적 갈등 해소를 위한 제도적 장치마련과 명확한 입주대상자 선정기준이 필요함

□ 이정형 교수 (중앙대)

- 역세권 임대주택공급은 TOD(대중교통지향형 도시개발)로의 패러다임 전환과 기성시가지 재생 차원에서 필요한 정책임
- 종상향에 따른 특혜시비에 대한 대책마련이 요망되며, 市의 시범사업(도시계획시설 복합화)이 선행되어야 함
- 세련된 디자인과 경관계획을 통한 임대주택의 고품격화 노력이 필요
- 사후 유지관리 차원에서 타운 매니지먼트 수법 도입 필요

□ 권순형 박사 (새로운사회를여는연구원)

- 청년주택사업을 통한 저렴한 공공임대주택은 15%내외로, 나머지는 초기임대료 제한없는 고가의 기업형 임대주택(뉴스테이)과 동일한 준공공임대주택임
 - 따라서 고가의 임대주택공급을 위해 도시계획의 기본원칙을 변경하는 것은 타당성이 없음.
- 개발이익 확대를 통한 공공임대주택 공급은 실현성이 낮고 대상지 지가상승만을 유발
 - 지가상승은 다시 임대료에 반영되어 청년층 주거안정 효과는 없음
- 필지단위의 무분별한 용도지역 상향은 자제할 것
- 대부분이 준공공임대주택으로 구성되는 청년주택사업은 공공성이 낮은 사업이며, 여기에 낮은 공공기여율 적용하는 것은 명백한 특혜임
- 본 조례안은 저렴 임대주택공급을 위한 조례가 아니며, 공공성이 낮은 사업에 과도한 지원을 허용하므로 재검토가 요망됨

□ 강병근 교수 (전국대)

- 서울시 주거정책은 획기적 전환이 필요하며, 국가는 개인의 거주안정성 확보와 보장을 위해 노력해야 함
- 주택이 시장원리에 따라 활발히 공급될 수 있도록 공공(중앙정부, 지방정부)은 지원기능과 관리기능을 강화해야 하며, 이를 위해서는 공공임대주택관리제도의 정비가 필요함
- 사회적 통합(Social Mix)을 위한 제도개선, 임대료조정제도 도입이 요구되며, 임대주택과를 주거영역 전반업무를 관장하는 정책기구로 전환필요
- 공공토지를 활용하여 임대주택을 건설하고, 서울시 주택정책의 대전환(분양주택중심→임대분양중심)을 위한 노력 필요

□ **최승섭 부장** (경제정의실천시민연합)

- 역세권 청년주택사업은 청년층 주거안정을 도모한다는 목적과 달리 투기유발 등으로 주거안정을 해칠 우려가 있어 사업자체에 반대
- 준공공임대주택은 고가의 임대주택이 될 것이므로 청년층 주거안정에는 아무런 효과를 거둘 수 없음.
- 임대주택 확보를 전제로 한 무분별한 용도변경은 지가급등과 투기를 유발하여 부동산 거품의 주범이 될 것임.
 - 종상향시 “3종→준주거”는 1.5배, “3종→일반상업” 5배의 지가상승을 유발하여 수백조원의 부동산 버블을 유발할 것임
- 부동산 개발업체는 종상향에 따른 지가급등 효과에 이끌려 사업에 관심을 갖게 될 것임.
- 도시계획은 장기적 관점에서 다양한 요소를 종합 고려하여 결정하되, 임대주택 공급 등 특정 목적의 실현수단이 되어서는 안됨
- 2030청년주택은 토지주와 건설업체를 위한 부동산 거품 조장정책이므로, SH공사를 통한 전면수용방식 등이 바람직함
- 박시장 취임이후 서울시 주거정책은 퇴보하고 있으며, 성과위주의 임대주택 공급과 부동산 거품을 막기 위해서는 서울시의회의 역할과 감시가 필요함