

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

의 안 번 호	3042
------------	------

2022. 02. 11.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2022. 1. 21. 유용 의원 발의 (2022. 1. 25. 회부)

2. 제안이유

- 준주택의 경우에도 사업시행 필요에 따라 공동주택을 분양하는 것이 상당한 경우가 있으므로, 조합정관이 정하는 경우에 준주택 중 오피스텔 소유자의 경우에도 공동주택 분양이 가능하도록 조례를 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가로주택정비사업의 분양대상자로 오피스텔 소유자를 추가하도록 함(안 제37조제1항제1호).

4. 검토의견

- 이 개정조례안은 가로주택정비사업 분양대상에 준주택 중 「주택법 시행령」 제4조제4호에 따른 오피스텔 소유자를 추가하는 내용임.
- 「주택법」은 주택을 단독주택과 공동주택으로만 구분하면서, '준주택'은 “주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등”으

로 정의하면서, 그 범위와 종류는 대통령령에서 정하도록 위임한 가운데¹⁾, 「주택법 시행령」에서는 오피스텔을 준주택의 종류의 하나로 규정하고 있음²⁾).

- 「건축법 시행령」에서는 “오피스텔은 업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물”로 정의하면서 일반업무시설의 세부유형으로 규정하고 있고³⁾, ‘오피스텔의 주택소유여부 판단기준 문의’에 대한 국토교통부 유권해석에서도 오피스텔은 주택이 아닌 주택외의 건축물에 해당하므로 주택을 소유한 것이 아님을 밝힌 바 있음⁴⁾.
- 또한 ‘가로주택정비사업’의 대상지역과 관련하여 「서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례(이하 ‘빈집조례’)」의 상위법인 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법 시행령(이하 ‘빈집법 시행령’)」에서는 기존의 주택이 단독주택과 공동주택인 경우로 대상지 요건을 한정하고 있는데⁵⁾,

1) “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다. (「주택법」 제2조제4호)

2) 준주택의 종류와 범위: 기숙사, 다중생활시설, 노인복지주택, 오피스텔(「주택법 시행령」 제4조)

3) 「건축법 시행령」 별표1
14. 업무시설
나. 일반업무시설: 다음 요건을 갖춘 업무시설을 말한다
2) 오피스텔(업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토교통부장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다)

4) 국토교통부 홈페이지 정책Q&A(2017.5.24.)
「주택법(법률 제13797호, 2016.1.19)」 제2조제4호 및 「동법 시행령」 제20조에 따르면 「건축법 시행령」 별표1 제14호 나목2)에 따른 오피스텔에 해당하는 경우 주택이 아닌 주택외의 건축물에 해당하므로 주택을 소유한 것이 아님을 알려드립니다.

5) 「빈집법 시행령」 제3조(소규모주택정비사업 대상 지역) ① 법 제2조제1항제3호 각 목 외의 부분에서 “노후·불량건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)”이란 다음 각 호의 구분에 따른 지역을 말한다.
2. 가로주택정비사업: 가로구역의 전부 또는 일부로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지역
다. 기존주택의 호수 또는 세대수가 다음의 구분에 따른 기준 이상일 것
1) 기존주택이 모두 단독주택인 경우: 10호
2) 기존주택이 모두 「주택법」 제2조제3호의 공동주택(이하 “공동주택”이라 한다)인 경우: 20세대

이와 함께 가로주택정비사업 뿐만 아니라 「도시 및 주거환경정비법(이하 '도정법」)에 따른 '재개발사업'⁶⁾에서도 분양대상자를 주택을 소유한 자로 한정하거나 토지면적 또는 권리가액이 일정 기준 이상인 경우로 제한하여 '지분 쪼개기'를 통한 부동산 시장 교란행위를 방지하는 규정을 두고 있음.

- 이와 같이 오피스텔은 법령상 주택이 아니며 주택 수 산정에서 제외됨에 따라 오피스텔 소유자는 주택 청약이 가능한 상황이고, 주거용과 비주거용 오피스텔의 구분도 쉽지 않은 가운데 조세 회피를 위해 전입신고를 하지 않는 조건으로 임대하는 등 오피스텔 임대차와 관련한 불법행위가 지속되고 있음을 고려할 때, 가로주택정비사업 시행 시 오피스텔 소유자에게 분양권을 인정하는 것은 자칫 오피스텔 가격 상승 등 투기를 조장할 우려가 있으며, 재개발사업과 비교할 때 가로주택정비사업에만 특혜를 제공한다는 비판에서 자유로울 수 없는 바, 기존 정비사업과의 형평성 논란도 제기될 수 있음.
- 한편, 도정법을 준용하고 있는 빈집법의 제정목적⁷⁾은 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 있으므로, 일반업무시설에 해당하는 오피스텔 소유자에게 가로

3) 기존주택이 단독주택과 공동주택으로 구성된 경우: 20채(단독주택의 호수와 공동주택의 세대수를 합한 수를 말한다. 이하 이 목에서 같다). 다만, 기존주택 중 단독주택이 10호 이상인 경우에는 기존주택의 총합이 20채 미만인 경우에도 20채로 본다.

6) 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제36조(재개발사업의 분양대상 등)

7) 「도정법」 제1조(목적) 이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.

「빈집법」 제1조(목적) 이 법은 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 필요한 사항 및 특례를 규정함으로써 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.

주택정비사업 시행에 따른 분양권을 인정토록 하는 이 개정조례안의 입법취지는 상위법과 부합하기 어려운 것으로 판단됨.

- 참고로, 가로주택정비사업 시행에 필요한 조합설립 요건을 살펴보면, 토지등소유자의 10분의 8 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받아야 하고, 이 경우 사업시행구역 내 ‘공동주택 외의 건축물(업무시설인 오피스텔 등)’은 해당 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 하는데⁸⁾ 2021년 11월 기준 가로주택정비사업 대상지 현황을 조사한 결과, 총 123개 대상지 중 구역 내 오피스텔이 소재하고 있는 경우는 전무한 것으로 확인됨.

○ 종합하면, 오피스텔은 부동산세법에 적용되는 주택 수 산정에 포함되지 않는 주택 외의 건축물로서 주택에 해당하지 않으며, 주거용과 비주거용 오피스텔의 구분 또한 불분명한 상황에서 가로주택정비사업 추진에 따른 공동주택의 분양대상에 오피스텔을 포함시킬 경우, 자칫 오피스텔 가격 상승에 따른 투기조장우려와 함께 기존 정비사업과의 형평성 논란도 제기될 수 있는 바, 개정여부에 대해서는 다각적인 차원에서 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

8) 「빈집법」 제23조(조합설립인가 등) ① 가로주택정비사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 10분의 8 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받아 다음 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 과반수 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5명 이하인 경우는 제외한다)를, 공동주택 외의 건축물은 해당 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다.

1. 정관
2. 공사비 등 소규모주택정비사업에 드는 비용(이하 “정비사업비”라 한다)과 관련된 자료 등 국토교통부령으로 정하는 서류
3. 그 밖에 시·도 조례로 정하는 서류

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

■ 「주택법」 제2조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “주택”이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다.
2. “단독주택”이란 1세대가 하나의 건축물 안에서 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.
3. “공동주택”이란 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.
4. “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.

5.~29. (생략)

■ 「주택법 시행령」 제4조

제4조(준주택의 종류와 범위) 법 제2조제4호에 따른 준주택의 종류와 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호거목 및 제15호다목에 따른 다중생활시설
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호나목에 따른 노인복지시설 중 「노인복지법」 제32조제1항제3호의 노인복지주택
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제14호나목2)에 따른 오피스텔

■ 「건축법 시행령」 별표1

14. 업무시설

나. 일반업무시설: 다음 요건을 갖춘 업무시설을 말한다

- 2) 오피스텔(업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토교통부장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다)

■ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」 제3조

제3조(소규모주택정비사업 대상 지역) ① 법 제2조제1항제3호 각 목 외의 부분에서 “노후·불량건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)”이란 다음 각 호의 구분에 따른 지역을 말한다.

2. 가로주택정비사업: 가로구역의 전부 또는 일부로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지역

가. 해당 사업시행구역의 면적이 1만제곱미터 미만일 것. 다만, 사업시행구역이 법 제43조의2에 따라 소규모주택정비 관리계획(이하 “소규모주택정비관리계획”이라 한다)이 승인·고시된 지역인 경우이거나 다음의 요건을 모두 갖춘 경우에는 2만제곱미터 미만으로 할 수 있다.

1) 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수등”이라 한다) 또는 법 제10조제1항제1호에 따른 토지주택공사등(이하 “토지주택공사등”이라 한다)이 법 제17조제3항 또는 제18조제1항에 따라 공동 또는 단독으로 사업을 시행할 것

2) 다음의 어느 하나에 해당하는 비율이 10퍼센트 이상일 것

가) 가로주택정비사업으로 건설하는 건축물의 전체 연면적 대비 공공임대주택 연면적의 비율

나) 가로주택정비사업으로 건설하는 주택의 전체 세대수 대비 공공임대주택 세대수의 비율

3) 사업시행자는 법 제30조에 따른 사업시행계획서(사업시행구역 면적을 1만제곱미터 미만에서 1만제곱미터 이상 2만제곱미터 미만으로 변경하는 경우로서 법 제29조제1항 본문에 따라 사업시행계획서를 변경하는 경우를 포함한다)를 작성하기 전에 다음의 요건을 모두 충족할 것. 이 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따라 지구단위계획구역을 지정할 수 있거나 지정해야 하는 경우 또는 지구단위계획구역 및 지구단위계획이 지정·수립되어 있는 경우로서 같은 법 제30조제5항 본문에 따라 이를 변경해야 하는 경우로 한정한다.

가) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제19조의2제2항제2호에 따른 토지소유자의 동의를 받을 것

나) 가) 요건을 갖춘 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제1항 및 제2항에 따라 특별자치시·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다)에 설치하는 도시계획위원회(이하 “지방도시계획위원회”라 한다)의 심의를 받을 것. 이 경우 지방도시계획위원회는 제2항제2호나목에 따른 사항을 함께 심의할 수 있다.

나. 노후·불량건축물의 수가 해당 사업시행구역 전체 건축물 수의 3분의 2 이상일 것. 다만, 소규모주택정비 관리지역의 경우에는 100분의 15 범위에서 시·도조례로 정하는 비율로 증감할 수 있다.

다. 기존주택의 호수 또는 세대수가 다음의 구분에 따른 기준 이상일 것

1) 기존주택이 모두 단독주택인 경우: 10호

2) 기존주택이 모두 「주택법」 제2조제3호의 공동주택(이하 “공동주택”이라 한다)인 경우: 20세대

3) 기존주택이 단독주택과 공동주택으로 구성된 경우: 20채(단독주택의 호수와 공동주택의 세대수를 합한 수를 말한다. 이하 이 목에서 같다). 다만, 기존주택 중 단독주택이 10호 이상인 경우에는 기존주택의 총합이 20채 미만인 경우에도 20채로 본다.

■ 「서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」 제37조

제37조(가로주택정비사업의 분양대상) ① 영 제31조제1항제3호에 따라 가로주택정비사업으로 분양하는 공동주택의 분양대상자는 관리처분계획기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지등소유자로 한다.

1. 종전의 건축물 중 주택(주거용으로 사용하고 있는 특정무허가건축물 중 조합정관 등에서 정한 건축물을 포함한다)을 소유한 자
2. 분양신청자가 소유하고 있는 종전토지의 총면적이 90제곱미터 이상인 자
3. 분양신청자가 소유하고 있는 권리가액이 분양용 최소규모 공동주택 1가구의 추산액 이상인 자. 다만, 분양신청자가 동일한 세대인 경우의 권리가액은 세대원 전원의 가액을 합산하여 산정할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 여러 명의 분양신청자를 1인의 분양대상자로 본다.

1. 단독주택 또는 다가구주택을 권리산정기준일 후 다세대주택으로 전환한 경우
2. 법 제24조제1항제2호에 따라 여러 명의 분양신청자가 1세대에 속하는 경우
3. 1주택 또는 1필지의 토지를 여러 명이 소유하고 있는 경우. 다만, 권리산정기준일 이전부터 공유로 소유한 토지의 지분이 제1항제2호 또는 권리가액이 제1항제3호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 1필지의 토지를 권리산정기준일 후 여러 개의 필지로 분할한 경우
5. 하나의 대지범위 안에 속하는 동일인 소유의 토지와 주택을 건축물 준공 이후 토지와 건축물로 각각 분리하여 소유하는 경우. 다만, 권리산정기준일 이전부터 소유한 토지의 면적이 90제곱미터 이상인 자는 그러하지 아니한다.
6. 권리산정기준일 후 나대지에 건축물을 새로이 건축하거나 기존 건축물을 철거하고 다세대주택, 그 밖에 공동주택을 건축하여 토지등소유자가 증가되는 경우

③ 제1항제2호의 종전 토지의 총면적 및 제1항제3호의 권리가액을 산정함에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지는 포함하지 아니한다.

1. 「건축법」 제2조제1항제1호에 따른 하나의 대지범위 안에 속하는 토지가 여러 필지인 경우 권리산정기준일 후에 그 토지의 일부를 취득하였거나 공유지분으로 취득한 토지
2. 하나의 건축물이 하나의 대지범위 안에 속하는 토지를 점유하고 있는 경우로서 권리산정기준일 후 그 건축물과 분리하여 취득한 토지
3. 1필지의 토지를 권리산정기준일 후 분할하여 취득하거나 공유로 취득한 토지

④ 제2항제3호 본문에도 불구하고 법 제33조제3항제7호가목에 따라 2명 이상이 하나의 토지를 공유한 경우로서 “시·도조례로 정하여 주택을 공급할 수 있는 경우”란 「건축법」 제정(1962.1.20) 이전에 가구별로 독립된 주거의 형태로 건축물이 건축되어 있고 가구별 지분등기가 되어 있는 토지로서 「도시정비법」 제2조제11호에 따른 정관 등에서 가구별 지분 등기된 토지에 대하여 주택 공급을 정한 경우를 말한다.

■ 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제36조

제36조(재개발사업의 분양대상 등) ① 영 제63조제1항제3호에 따라 재개발사업으로 건립되는 공동주택의 분양대상자는 관리처분계획기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지등소유자로 한다.

1. 종전의 건축물 중 주택(주거용으로 사용하고 있는 특정무허가건축물 중 조합의 정관 등에서 정한 건축물을 포함한다)을 소유한 자
 2. 분양신청자가 소유하고 있는 종전토지의 총면적이 90제곱미터 이상인 자
 3. 분양신청자가 소유하고 있는 권리가액이 분양용 최소규모 공동주택 1가구의 추산액 이상인 자. 다만, 분양신청자가 동일한 세대인 경우의 권리가액은 세대원 전원의 가액을 합하여 산정할 수 있다.
 4. 사업시행방식전환의 경우에는 전환되기 전의 사업방식에 따라 환지를 지정받은 자. 이 경우 제1호부터 제3호까지는 적용하지 아니할 수 있다.
 5. 도시재정비법 제11조제4항에 따라 재정비촉진계획에 따른 기반시설을 설치하게 되는 경우로서 종전의 주택(사실상 주거용으로 사용되고 있는 건축물을 포함한다)에 관한 보상을 받은 자
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 여러 명의 분양신청자를 1명의 분양대상자로 본다.
1. 단독주택 또는 다가구주택을 권리산정기준일 후 다세대주택으로 전환한 경우
 2. 법 제39조제1항제2호에 따라 여러 명의 분양신청자가 1세대에 속하는 경우
 3. 1주택 또는 1필지의 토지를 여러 명이 소유하고 있는 경우. 다만, 권리산정기준일 이전부터 공유로 소유한 토지의 지분이 제1항제2호 또는 권리가액이 제1항제3호에 해당하는 경우는 예외로 한다.
 4. 1필지의 토지를 권리산정기준일 후 여러 개의 필지로 분할한 경우
 5. 하나의 대지범위에 속하는 동일인 소유의 토지와 주택을 건축물 준공 이후 토지와 건축물로 각각 분리하여 소유하는 경우. 다만, 권리산정기준일 이전부터 소유한 토지의 면적이 90제곱미터 이상인 자는 예외로 한다.
 6. 권리산정기준일 후 나대지에 건축물을 새로 건축하거나 기존 건축물을 철거하고 다세대주택, 그 밖에 공동주택을 건축하여 토지등소유자가 증가되는 경우
- ③ 제1항제2호의 종전 토지의 총면적 및 제1항제3호의 권리가액을 산정함에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지는 포함하지 않는다.
1. 「건축법」 제2조제1항제1호에 따른 하나의 대지범위 안에 속하는 토지가 여러 필지인 경우 권리산정기준일 후에 그 토지의 일부를 취득하였거나 공유지분으로 취득한 토지
 2. 하나의 건축물이 하나의 대지범위 안에 속하는 토지를 점유하고 있는 경우로서 권리산정기준일 후 그 건축물과 분리하여 취득한 토지
 3. 1필지의 토지를 권리산정기준일 후 분할하여 취득하거나 공유로 취득한 토지
- ④ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고 사업시행방식전환의 경우에는 환지면적의 크기, 공동환지 여부에 관계없이 환지를 지정받은 자 전부를 각각 분양대상자로 할 수 있다.