

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고

| | |
|----------|-----|
| 의안 번호 | 117 |
|----------|-----|

2022. 09. 20.
주택공간위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자: 2022. 8. 29. 민병주 의원 발의
2. 회부일자: 2022. 9. 2.
3. 상정 및 의결일자
 - 제314회 임시회 제2차 주택공간위원회 (2022. 9. 20. 상정·의결)

II. 제안설명 요지 (민병주 의원)

1. 제안이유

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」(대통령령 제32849호, 2022. 8. 2. 일부개정, 2022. 8. 4. 시행) 개정으로 제2종 일반주거 지역에서 시행하는 가로주택정비사업의 층수제한 상한이 삭제됨에 따라 시·도조례로 위임된 층수제한을 보완·개선하여 소규모주택정비 관리지역에서의 가로주택정비사업을 촉진하는 한편, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제43조2에 따라 지정·고시된 소규모주택정비 관리지역에서 소규모주택정비사업 시행시 토지수용권이 없는 경우 세입자 손실보상 기준을 적용할 수 없어 이주 및 철거시 보상 갈등 초래 및 사업 지연

이 우려되는 바, 세입자 손실보상 기준을 마련하여 관리지역에서의 소규모주택정비사업을 활성화 하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 소규모주택정비 관리지역에서 제2종일반주거지역내 가로주택정비사업을 시행할 경우 건축물 층수제한을 두지 않음(안 제34조제3항 신설)
- 나. 소규모주택정비 관리지역에서 세입자 손실보상을 하는 경우 임대주택 공급비율을 완화하여 적용할 수 있음(안 제44조의4제3항 신설)
- 다. 소규모주택정비 관리지역에서 세입자 손실보상을 하는 경우 용적률을 완화하여 적용할 수 있음(안 제50조제1항제2호)
- 라. 소규모주택정비 관리계획 수립을 위한 사업대상지내 주택바닥면적 합계가 660제곱미터 이하 공동주택의 노후·불량건축물 경과년수를 20년으로 함(안 제2조의2제2항)

Ⅲ. 검토보고 요지 (오정균 수석전문위원)

- 이 개정조례안의 주요내용은 크게 3가지로, 소규모주택정비 관리지역(이하 '관리지역', 서울시 브랜드명 '모아타운') 내 임대주택을 건설하는 경우에는 도시재생위원회 심의를 거쳐 가로주택정비사업의 층수제한(15층 이하)을 하지 않는 내용, 관리지역 내 세입자 손실보상기준을 마련하는 내용, 소규모주택정비 관리계획 수립 시 노후도 기준을 완화하는 내용으로 민병주 의원이 발의하여 2022년 9월 2일 우리위원회에 회부된 사안임.

- 가. 관리지역 내 제2종일반주거지역 가로주택정비사업 층수제한 삭제

〈제2종 일반주거(7층 이하)지역내 가로주택정비사업 층수 기준〉

| 구분 | 기준 | 임대주택 건설비율 | | | 비고 | |
|------------|-----------------|-----------|---------------------|--------------|------|----------------------------|
| | | 10%(공공) | ~ | 20%(공공,공공지원) | | |
| 2종 | 200%, 7층 또는 | 용적률 | 225% | 직선보간 | 250% | ※ 개정안은 관리지역 내 층수제한삭제 |
| | | 층 수 | 최고 15층 | | | |
| 2종 (7층) | 평균 7층 (區 심의) | 용적률 | 225% | 직선보간 | 250% | |
| | | 층 수 | 평균 13층(최고층수 15층 이하) | | | |

※ 관리지역 외 지역에서 추진되는 가로주택정비사업을 모아주택으로 유도하기 위해 모아주택 사업 시행계획 수립기준에 충족한 경우 개선된 층수 기준 적용

- 이에 안 제34조제3항은 관리지역에 포함되지 않은 일반 가로주택정비사업의 층수 기준은 현행기준을 유지하되, 관리지역으로 지정된 경우(참고: 검토보고서 붙임1. 서울시 모아타운 현황)에 한해 도시재생위원회 심의를 거쳐 시행령과 같이 최고층수 제한범위를 삭제하려는 것임. 이는 관리지역 외 지역에서 개별적으로 추진되어 나홀로아파트를 양산하는 등 난개발 가능성이 있는 가로주택정비사업을 모아주택(모아타운 내에서 추진하는 소규모주택정비사업²⁾)으로 유도하여 주거환경의 질을 높이고 공공성을 확보하려는 것으로 이해됨. (참고: 검토보고서 붙임2. 모아타운 지정 특례, 검토보고서 붙임3. 모아주택 사업 기준)

나. 관리지역 내 세입자 보상대책 마련(안 제44조의4제3항, 제50조제1항제2호)

- 관리지역 내 가로주택정비사업은 공공시행 뿐 아니라 민간시행 시에도 사업면적확대(1만^m→2만^m)가 가능한 상황임에 따라 민간시행 가로주택정비사업 추진 시 다수의 이주 세입자(주거세입자/상가세입자)가 발생할 것으로 예상됨.
- 그러나 관리지역 내 공공시행 가로주택정비사업과 달리 민간시행 가로주택정비사업에 대해서는 토지수용권이 주어지지 않아 「공익사업을 위한 토

2) 소규모주택정비사업(4가지): 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업, 소규모재개발사업

지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법')」에 따른 세입자 손실 보상 기준을 적용할 수 없고, 이로 인해 철거 시 보상갈등으로 인한 사업 지연이 야기되는 문제가 발생할 수 있음.

| 구분 | 도시정비법 | 소규모주택정비법 |
|--|-----------------|---|
| 손실보상 적용 사업 (토지수용권 O) | 재개발 주거환경개선사업 | 소규모재개발, 공공시행 가로주택정비(모아타운 내) |
| 손실보상 미적용 사업 (토지수용권 X) (매도청구권 인정) | 재건축 | 자율주택정비, 가로주택정비 , 소규모재건축 |

- 이에 개정안은 관리지역 내 가로주택정비사업을 추진하면서 세입자 손실 보상을 하는 경우, 손실보상액을 용적률로 환산한 후 이를 인센티브로 제공토록 하여 세입자 보상대책을 간접적으로 마련하려는 것임.

〈세입자 손실보상 기준〉

- ▶ 적용법률: 「공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률」
- ▶ 보상기준
 - 주거세입자: **주거이전비**(도시근로자 월평균 가계지출비 4개월분), **이사비**(주거면적별 차등지급)
 - 상가세입자: **영업손실액**(4개월), **이전비용**

- 참고로, 서울시는 2019년부터 '단독주택재건축 세입자 대책'을 마련하여, 토지수용권이 없는 단독주택 재건축사업추진 시 세입자에게 재개발에 준하는 손실보상을 하는 경우 이에 따른 용적률 완화기준³⁾을 도입하여 기 시행 중에 있음.

3) 세입자 손실보상 인센티브(10%이내)를 허용용적률로 도입 (출처: 행정2부시장 방침 제88호, 2019.4.3.)

〈단독주택 재건축사업 추진 시 세입자 손실보상에 따른 보전용적률 산정식〉

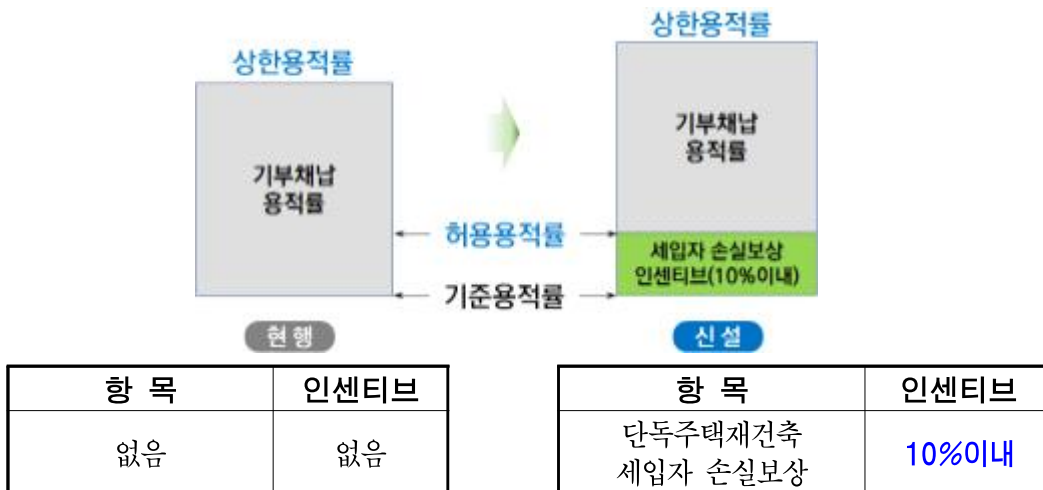
▶ 손실보상 보전용적률 = 기준용적률 × (1+0.7×α 손실보상액)

- 환산부지면적: 세입자 손실보상액/용적률을 완화받고자하는 부지가액(원/㎡)
- 부지가액: 사업시행계획인가 시점 직전 고시된 개별공시지가×부지가액 가중치(2)

※ 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준('21.11) 준용

○ 임대주택 공급 비율(안 제44조의4제3항)과 관련하여, 상위법과 조례⁴⁾에서는 용도지역 상향 시 용적률 증가분의 50%를 공공임대주택으로 기부채납토록 하고 있는데, 개정안은 용적률 증가분의 50%에서 세입자 손실보상 보전용적률을 공제한 나머지 용적률을 공공임대주택으로 기부채납토록 하고 있음.

- 집행기관(주택정책실 전략주택공급과)에서 제출한 '모아주택 세입자 대책 검토('22.7.)'에 따르면, 손실보상 보전용적률은 최대 10%p까지 공제가능하며, 이 경우 용적률 증가분(50%p)의 30%(50분의 15)에 해당하는 15%p를 공공임대주택으로 기부채납토록 할 계획임.



4) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제43조의5(관리지역에서의 임대주택의 공급 및 인수) ① 사업시행자는 관리지역에서 소규모주택정비사업의 시행으로 제43조의4제2항에 따라 용도지역이 변경된 경우 변경된 용도지역에서의 용적률에서 종전의 용도지역의 용적률을 뺀 용적률의 100분의 50 이하로서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 임대주택을 건설하여 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지구획공사등에 공급하여야 한다. 이 경우 사업시행자는 건축설계가 확정되기 전에 미리 주택에 관한 사항을 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지구획공사등과 협의한 후 이를 사업시행계획서에 반영하여야 한다.

「서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」 제44조의4(관리지역에서의 임대주택의 공급 비율)

① 법 제43조의5제1항에 따라 “시·도조례로 정하는 비율”은 100분의 50으로 한다.

〈예시〉 제2종→제3종으로 용도지역 상향 시

| 현 행 | | 개 선 | |
|------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------|
| 용도지역 상향 용적률 250% | 기부채납 임대주택 용적률 25% | 일반분양 용적률 25% | 손실보상 보전용적률 10% |
| 기준 용적률 200% | 용도지역 상향 (2종 →3종일반주거지역) | | 기부채납 임대주택 용적률 15% |
| | | | 일반분양 용적률 25% |
| | | | 기준 용적률 200% |
| | | | 용도지역 상향 (2종 →3종일반주거지역) |

※기부채납 비율: $[(250\%-200\%) \times 50/100] - \text{손실보상 보전용적률}(a) = 25\% - a$

- 임대주택 건설에 따른 용적률 완화(안 제50조제1항제2호)와 관련하여, 현행 조례에서는 전체세대수 또는 연면적 대비 10%이상 20%미만 공공임대주택 건립시 법적상한까지 용적률 완화가 가능토록 규정하고 있으나(3페이지 표 참조), 개정안은 10%이상 공공임대주택 건립 시 세입자 손실보상액 적용 용적률을 더하여 법정상한까지 용적률을 완화할 수 있게 하는 내용임.

〈예시〉 제2종일반지역 (용도지역 상향이 없는 경우)

| 현 행 | | 개 선 | |
|-------------|----------------------------|----------------------------|--|
| 법적상한 용적률 | 정비기반시설 기부채납 용적률 | 손실보상 보전 용적률 | |
| 기준 용적률 | 매입형 임대주택 10% 이상 건립시 용적률 | 정비기반시설 기부채납 용적률 | |
| | | 매입형 임대주택 10% 이상 건립시 용적률 | |

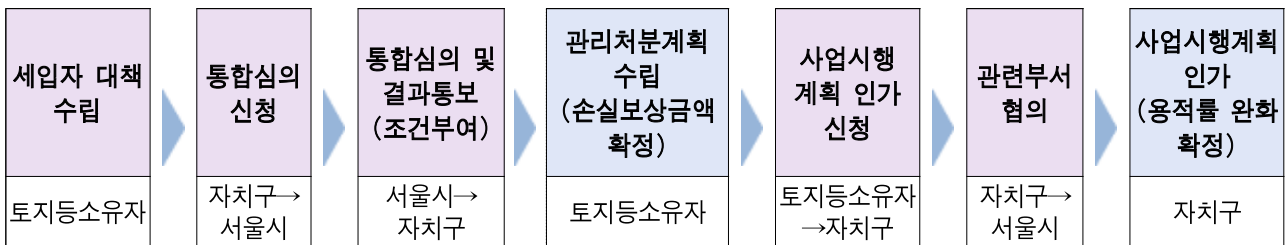
※ 법적상한용적률: $[200\%+(10\%\times 2.5)] + \text{손실보상 보전 용적률}(a) = 225 + a = \text{최대 } 250\%$

- 집행기관은 조례 개정 시 ‘세부 운영기준(안)’을 마련하여 관리지역 내 토지수용권이 없는 가로주택정비사업에 한해 적용할 계획이며, 사업시행

자가 세입자 손실여부를 결정하나 향후 사업시행계획 수립시 세입자대책을 수립하여 통합심의를 서울시에 신청할 경우 심의결과에 따라 세입자대책 및 용적률 완화 조건을 관리처분계획 수립에 반영토록하고 이를 토대로 사업시행계획인가를 진행할 예정인 것으로 파악됨.

따라서, 향후 집행기관은 통합심의과정에서 적정한 조건을 부여했는지 여부에 대한 사후 모니터링과 함께, 세입자대책의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련하여 추진할 필요가 있겠음.

〈용적률 완화 반영 및 적용 절차도〉



다. 소규모주택정비 관리계획 수립 시 노후도 기준 개선(안 제2조의2제2항)

○ 안 제2조의2제2항은 현행규정 상 관리지역 내에서 소규모주택정비사업 시행 시 적용되는 건축물 노후도 기준이 20년으로 완화되어 있으나, 관리지역 지정을 위해 적용하는 노후도 기준은 이와 달라 혼란이 야기됨에 따라,

‘관리지역 지정 시 적용하는 노후도 기준’을 ‘관리지역 내 소규모주택정비사업 시행 시 적용하는 노후도기준’에 맞춰 동일하여 기준을 완화하려는 것으로, 규제완화를 통한 소규모주택정비사업 활성화라는 관리지역의 도입취지를 감안할 때 개정의 필요성이 인정됨. (*검토보고서 붙임4. 소규모주택정비사업 노후도 적용 기준)

| 현행 노후도 기준 | 개정안 노후도 기준 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 관리지역 내 소규모주택정비사업 시행 시 주택바닥면적 합계 660제곱미터 이하 공동주택 경과연수를 20년으로 적용 ▶ 관리지역 지정 시 도시정비조례에서 적용하는 노후도 기준 적용(검토보고서 붙임4 참고) | <ul style="list-style-type: none"> ▶ (현행과 같음) ▶ 관리지역 지정 시에도 주택바닥면적 합계 660제곱미터 이하 공동주택 경과연수를 20년으로 적용 |

라. 종합의견

- 이 개정조례안은 상위법령 개정사항을 반영하여 시·도 조례로 위임된 층수제한 규정을 합리적으로 보완·개선하고 관리지역시 지정 시 적용되는 불합리한 노후도 기준을 개선함으로써 관리지역 지정과 관리지역 내 가로주택정비사업의 추진을 활성화함으로써 저층주거지의 난개발을 방지하고 관리지역 내 계획적 소규모주택정비를 도모할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 단독주택 재건축 사업에서와 같이 관리지역 내 민간시행 가로주택정비사업 추진 시에도 세입자 손실보상 대책마련을 마련하고 이를 유도함으로써 사업추진시 발생할 수 있는 보상갈등 및 사업지연을 예방할 수 있다는 측면에서 개정의 필요성과 적정성이 인정됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 수정안의 요지

○ 개정안의 일부 자구를 수정함.

VII. 심사결과 : 수정안 가결(출석위원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

| | |
|----------|-----------|
| 의안 번호 | 관련 117 |
|----------|-----------|

제안일자 : 2022. 09. 20.

제안자 : 주택공간위원장

1. 수정이유

- 개정안의 일부 자구를 수정함.

2. 수정의 주요내용

- 안 제34조제3항에서 “소규모주택정비 관리지역내에서는 ①~②항”을 “관리지역내에서는 제1항 및 제2항”으로 수정함.
- 안 제44조의4제3항에서 “최대 30/100”을 “최대 100분의 30”으로 수정함.

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

제34조제3항 중 “소규모주택정비 관리지역내에서는 ①~②항”을 “관리지역 내에서는 제1항 및 제2항”으로 한다.

제44조의4제3항 중 “30/100”을 “100분의 30”으로 한다.

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례를 다음과 같이 개정한다.

제2조의2제2항 중 “**법 제2조제1항제9호**”를 “**법 제43조의2제1항의 소규모주택정비 관리계획(이하 “관리계획”이라 한다) 수립을 위한 사업대상지 및 법 제2조제1항제9호**”로 한다.

제30조제3항 중 “**소규모주택정비 관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)**”을 “**관리계획**”으로 한다.

제34조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 관리지역내에서는 제1항 및 제2항에도 불구하고 법 제49조제1항 각 호의 임대주택을 건설하는 경우에는 제30조에 따라 시 도시재생위원회의 심의를 거쳐 별도의 층수제한을 두지 않는다.

제44조의4에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 관리지역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하지 않은 가로주택정비사업의 사업시행자가 「공익사업을 위

한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 준용하여 세입자 손실보상을 하는 경우 제1항에도 불구하고 임대주택 공급 비율을 최대 100분의 30까지 완화하여 적용할 수 있으며, 그 구체적인 기준은 시장이 따로 정한다.

제50조제1항제2호를 다음과 같이 한다.

2. 공공임대주택을 임대주택 비율이 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만인 되도록 건설하는 경우: 「서울특별시 도시계획조례」 제55조에 따른 해당 용도지역의 용적률(정비기반시설을 설치하는 경우에는 제49조제2항제1호에 따라 산정한 용적률)+(해당 공공임대 주택건설비율×2.5)+(관리지역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하지 않은 가로주택정비사업의 사업시행자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 준용하여 세입자 손실보상을 하는 경우 해당 금액에 상당하는 용적률(최대25퍼센트 이내))로 하되 구체적인 기준은 시장이 따로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제2조의2(노후·불량건축물) ① (생략)</p> <p>② 제1항에도 불구하고 <u>법 제2조제1항제9호의 소규모주택정비 관리지역(이하 “관리지역”이라 한다) 내에서 주택으로 쓰는 바닥면적 합계가 660제곱미터 이하 공동주택의 노후·불량건축물로 보는 경과연수 기준은 20년으로 한다.</u></p> <p>제30조(통합심의) ①·② (생략)</p> <p>③ <u>법 제43조의2에 따라 소규모주택정비 관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 심의하는 위원회는 시·도시재생위원회로 한다.</u></p> <p>제34조(제2종일반주거지역내 가로주택정비사업의 건축물 층수) ①·② (생략)</p> <p><u><신설></u></p> | <p>제2조의2(노후·불량건축물) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- <u>법 제43조의2제1항의 소규모주택정비 관리계획(이하 “관리계획”이라 한다) 수립을 위한 사업대상지 및 법 제2조제1항제9호-----</u> ----- ----- -----.</p> <p>제30조(통합심의) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- <u>관리계획-----</u> ----- ----- --.</p> <p>제34조(제2종일반주거지역내 가로주택정비사업의 건축물 층수) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>관리지역내에서는 제1항 및 제2항에도 불구하고 법 제49조제1항 각 호의 임대주택을 건설하는 경우에는 제30조에 따라 시·도시재생위원회의 심의를 거</u></p> |

제44조의4(관리지역에서의 임대주택의 공급 비율) ①·② (생략)

<신 설>

제50조(임대주택 건설에 따른 용적률 등에 관한 특례) ① 법 제49조제1항에 따라 용적률을 완화받으려는 경우 임대주택 비율(건축물의 전체 연면적 대비 임대주택 연면적의 비율 또는 전체 세대수 대비 임대주택 세대수의 비율을 말한다. 이하 같다)에 따른 용적률의 상한은 다음 각 호와 같다.

처 별도의 층수제한을 두지 않는다.

제44조의4(관리지역에서의 임대주택의 공급 비율) ①·② (현행과 같음)

③ 관리지역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하지 않은 가로주택정비사업의 사업시행자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 준용하여 세입자 손실보상을 하는 경우 제1항에도 불구하고 임대주택 공급 비율을 최대 100분의 30까지 완화하여 적용할 수 있으며, 그 구체적인 기준은 시장이 따로 정한다.

제50조(임대주택 건설에 따른 용적률 등에 관한 특례) ① -----

-----.

1. (생략)

2. 공공임대주택을 임대주택 비율이 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만인 되도록 건설하는 경우:
「서울특별시 도시계획조례」 제55조에 따른 용적률(정비기반시설을 설치하는 경우에는 제49조제2항제1호에 따라 산정한 용적률) + (해당 공공임대주택 건설비율 × 2.5)

② ~ ④ (생략)

1. (현행과 같음)

2. 공공임대주택을 임대주택 비율이 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만인 되도록 건설하는 경우:
「서울특별시 도시계획조례」 제55조에 따른 해당 용도지역의 용적률(정비기반시설을 설치하는 경우에는 제49조제2항제1호에 따라 산정한 용적률) + (해당 공공임대 주택건설비율 × 2.5) + (관리지역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하지 않은 가로주택정비사업의 사업시행자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 준용하여 세입자 손실보상을 하는 경우 해당 금액에 상당하는 용적률(최대25퍼센트 이내))로 하되 구체적인 기준은 시장이 따로 정한다.

② ~ ④ (현행과 같음)