

## 요약 및 정책건의

### I. 연구개요

#### 1. 연구의 배경 및 목적

- 서울시 가구 및 인구구조의 최근 변화를 보면 1~2인가구가 가파르게 증가하고 있으며, 통계청 자료에 의하면 서울시는 향후 10년간 1~2인가구가 30만 정도 증가할 것으로 예상됨.
- 한편, 서울시는 1~2인가구 급증에 대비한 소형·저렴주택의 수요 증가에 대응하여 도시형 생활주택제도 등 다양한 주택정책을 추진하고 있으나 여전히 이들에 대한 정책적 배려가 부족함.
- 아직까지 서울시 주택공급은 재개발, 재건축 등 정비사업에 의존하는 바가 크나, 기존 소형·저렴주택의 재고 감소와 중대형아파트 위주의 건설로 원주민의 낮은 재정착률과 서민의 주거불안 심화가 초래됨.
- 따라서 현행 정비사업의 주택공급의무비율 및 임대주택공급기준 등에 대해서 주거복지적인 측면에서 서민들의 주거안정과 인구구조변화에 대응한 소형·저렴주택의 확대공급 방안이 필요함.
- 이 연구의 목적은 1~2인가구의 증가 등 서·울의 인구구조변화에 대응하여 소형주택 공급 확대와 정비사업으로 인한 서민의 주거불안정 해소와 부담 가능한 주택공급을 위하여 정비구역내 소형·저렴주택의 확대공급 방안 마련에 있음.

## 2. 연구의 주요내용

- 서울시 주택시장의 여건변화와 소형·저렴주택 공급 관련제도를 분석하고, 서울시 소형·저렴주택의 멸실 및 공급실태 파악을 통해 현재 서울시의 소형·저렴주택 실태와 문제점을 파악함.
- 또한 서울시 저층주거지 실태조사를 통해 거주민의 주거실태와 부담능력, 정비사업에 대한 인식 등을 파악하여 주택공급정책 개선안에 반영함.
- 정비구역내 기존 주택의 특성을 파악하여 정비사업별, 지역별로 다양한 기존 주택 특성을 살펴봄. 즉, 정비사업구역의 주택공급 전후 비교를 통해 주택의 유형 및 규모 특성변화를 파악하고, 정비구역 사례대상지를 통해 주택가격 변화를 살펴봄.
- 이상의 제도 및 현황분석을 통해 문제점 및 개선과제를 도출하여, 정비구역내 소형·저렴주택의 공급확대를 위한 공급기준, 정비수법, 정비사업절차 등에 대한 개선방안과 제도개선사항을 제시함.

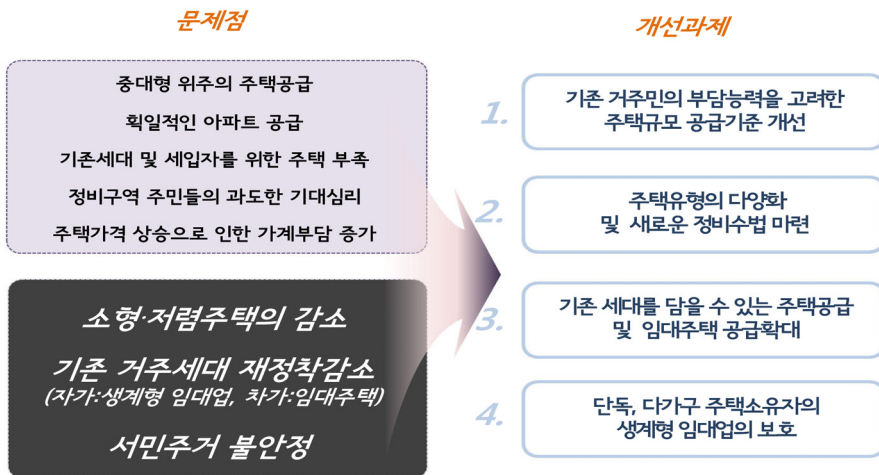


〈그림 1-1〉 연구의 흐름

## Ⅱ. 연구결과

### 1. 문제점 및 개선과제 도출

- 정비구역의 주택공급현황을 통해 살펴본 주요 문제점은 중대형 위주의 주택공급, 획일적인 아파트 공급, 기존세대 및 세입자를 위한 주택수의 부족, 정비구역 주민들의 과도한 기대심리와 주택가격 상승 등으로 요약되며, 이를 토대로 다음과 같이 4가지 개선과제를 도출함.
- 첫째, 현행 중대형 위주의 주택공급을 개선하여 소형주택을 확대하는 방향으로 전환하고 기존 거주민의 부담능력을 고려한 주택공급이 필요함.
- 둘째, 현행 아파트 위주의 획일적인 주택공급에서 탈피하여 다양한 유형의 주택공급이 이루어질 수 있도록 새로운 정비수법 마련이 필요함.
- 셋째, 정비구역내 세입자를 포함하여 기존 세대를 담을 수 있는 주택공급의 확대가 필요하며, 특히 다양한 소형임대주택의 확대공급이 요구됨.
- 마지막으로, 정비구역내 생계형 임대수입에 의존하는 영세한 가구에 대해 정비 후에도 임대수입이 가능한 생활을 보장할 필요가 있음.



## 2. 정비구역내 소형·저렴주택 확대공급을 위한 기본방향

### 1) 정비구역내 원주민들이 부담 가능한 소형·저렴주택의 공급 확대 도모

- 향후 정비사업은 정비구역내의 원주민들이 부담 가능한 소형·저렴주택의 공급을 확대하여 원주민의 주거안정을 도모하고 나아가 기존 커뮤니티를 유지할 필요가 있음.

### 2) 최소한 기존 주택수 이상의 주택공급계획을 수립하여 주택공급효과 제고

- 향후 정비사업은 기존주택의 특성뿐만 아니라 기존 거주세대도 고려하여 소형주택 비율을 높여 양적 주택공급효과를 높일 필요가 있음.

### 3) 새로운 정비방식과 분양방식을 통한 생계형 임대업의 보장 방안 마련

- 향후 정비사업은 이러한 기존 생계형 임대업을 보장해 줄 수 있는 새로운 정비방식의 도입과 분양방식의 전환을 통해 정비사업 후에도 원주민들의 재정착률을 제고하고 서민의 생활안정을 도모할 필요가 있음.

## 정비구역내 소형·저렴 주택 공급확대의 정책 방향



“주민 재정착 도모”

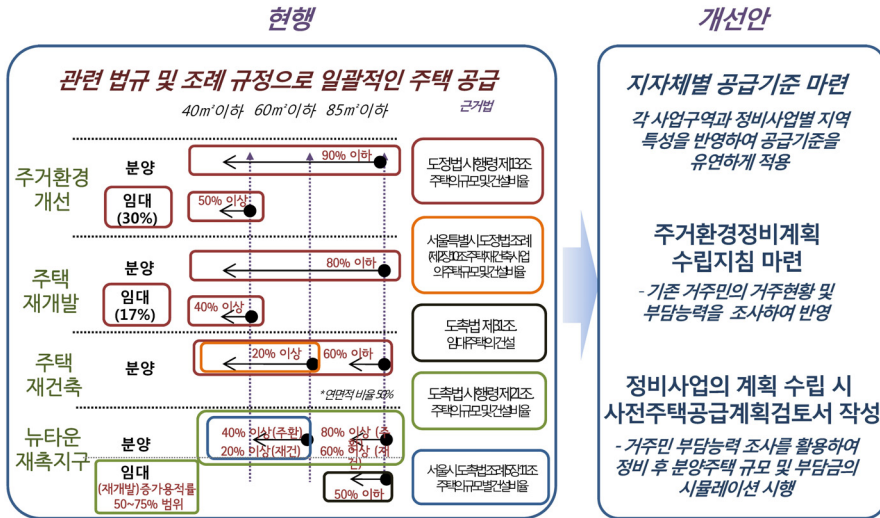
“서민 주거안정 추구”

### 3. 개선방안 및 제도개선사항

#### 1) 소형·저렴주택 공급 확대를 위한 주택규모 공급기준의 유연화

○원주민 재정착률 제고에 필요한 부담 가능한 소형주택 공급 확대를 도모하기 위하여 종전 거주실태, 희망 주택규모 및 주민의 부담능력 등이 고려되어야 함. 이를 통해 주택공급규모가 결정되어야 하며 다음과 같은 제도개선이 필요함.

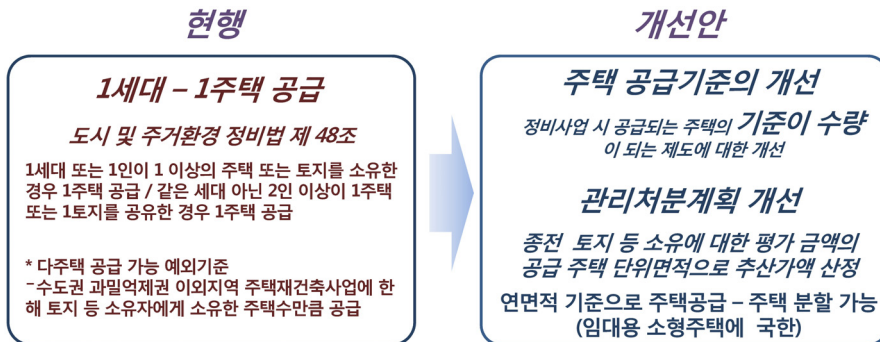
- 정비사업의 주택규모별 공급기준의 결정권한 지방 이양
- 유연한 주택공급기준 적용을 위한 주거환경정비계획 수립지침의 개선
- 정비계획 수립 시 사전주택공급계획검토서 작성과 주택공급계획에 반영



## 2) 연면적 분양방식으로의 전환에 따른 관리처분계획 개선

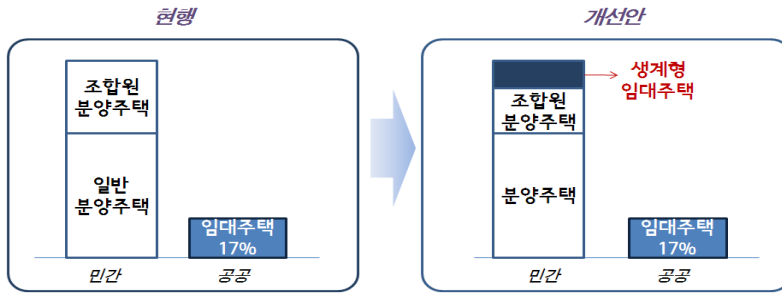
○정비구역내 소형·저렴주택 공급확대와 기존 원주민 중 무직 실버세대가 구주의 생계형 임대수입 보장을 위해 현행 관리처분방식에 대한 제도개선이 필요함.

- 현행 관리처분방식을 연면적 분양방식(주택분할방식)으로 전환
- 현행 관리처분계획기준에 관한 규정 개선
- 다주택 보유 관련법규의 예외 적용 규정 개선



### 3) 기존세입자의 주거안정을 위한 임대주택 공급 확대와 다양화

- 기존세입자를 위한 소형 민간임대주택의 공급 활성화를 도모하고 생계형 임대수입에 의존하는 기존 영세가구주의 임대업을 보장할 필요가 있음.
- 역세권내 원룸형의 도시형 생활주택을 통한 소형 민간임대주택 확보
- 현행 관리처분방식을 연면적 분양방식으로 전환하여 소형임대주택 확보
- 가변형 평면설계를 통한 주택평면 분할로 부분임대주택 확보
- 1가구 다주택 보유 시 세제혜택 차등부여 및 무주택 간주규모 완화
- 정비구역내 생계형 임대주택 공급 확대를 위한 인센티브제도 마련
- 추가 공급되는 민간임대주택에 대한 거주우선권을 기존세입자에 부여



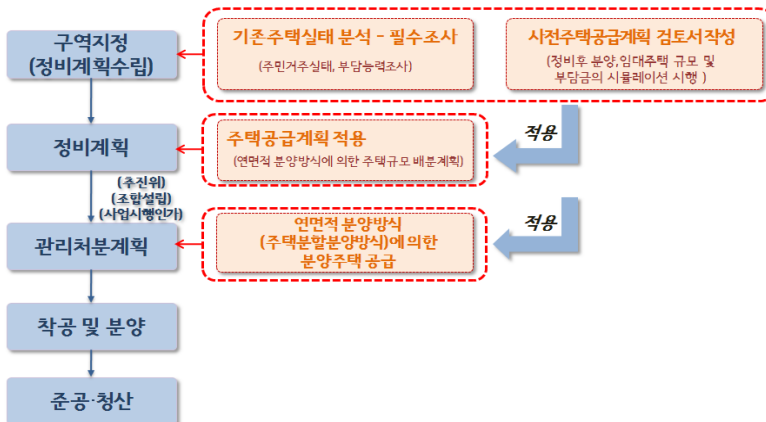
**임대용 주택(추가된 소형주택)에 대해선 공공의 위탁관리제도로 운영**

#### 4) 소형·저렴주택 확대를 위한 정비사업의 절차개선

○정비구역내 기존주택의 특성반영 및 주택공급방식의 개선을 실현하기 위해서는 현재 정비구역 지정 ▶ 정비계획 수립 ▶ 관리처분계획 수립 등의 정비사업 절차에 대한 개선이 필요하다.

- 정비사업에 대한 새로운 제도개선에 맞는 정비계획수립지침 작성
- 구역지정 시 기존주거실태조사 및 사전주택공급계획 검토서 작성
- 정비계획 수립 시 사전주택공급계획을 반영한 주택공급계획 수립
- 관리처분계획 수립 시 연면적 분양방식에 따른 관리처분계획 수립

##### 정비사업절차의 개선 예시

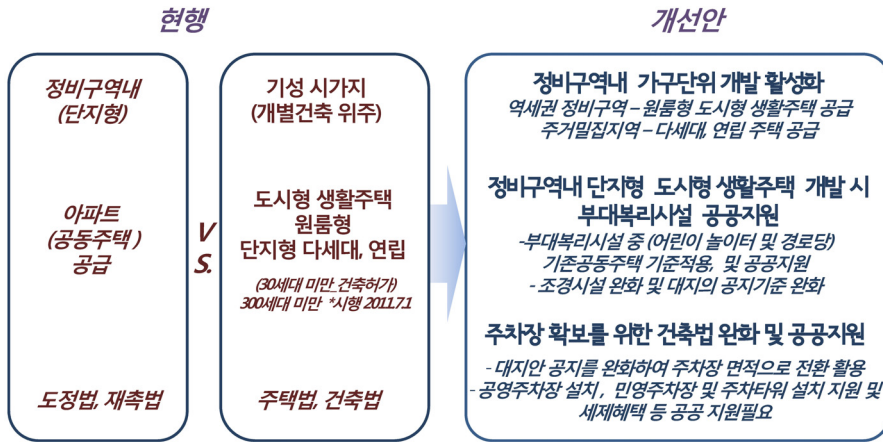


#### 5) 정비구역내 다양한 유형의 소형·저렴주택의 공급 확대

○정비구역내 아파트 외에 도시형 생활주택의 혼용 및 확대 적용 가능성, 다양한 유형의 주택공급 확대를 위한 새로운 정비수법의 도입을 검토함.

- 역세권 정비구역내 도시형 생활주택제도의 공급 관련규정 정비
- 정비구역내 도시형 생활주택의 건설 시 부대·복리시설 관련규정 정비
- 정비구역내 도시형 생활주택 건설 시 주차장 관련규정 보완 및 공공지원





### Ⅲ. 정책적 시사점 : 법적 · 제도적 개선방안

#### 1. 주택공급기준의 개선

##### 1) 개선방안

- 현재 정비사업의 주택공급기준은 정비구역의 여건에 상관없이 획일적으로 적용되고 있어 소형 · 저렴주택이 공급될 여지가 거의 없는 실정임.
- 따라서 원주민의 거주실태 및 경제적 부담능력, 기존주택규모 분포실태 등을 고려하여 적용할 수 있는 주택공급기준의 유연화가 필요함.
- 이를 통해 정비구역내 소형 · 저렴주택의 공급 확대를 도모하여 원주민의 재정착률을 제고하고 서민의 주거안정에 기여토록 제도개선이 필요함.
- 현행 관리처분기준(1가구 1주택 분양원칙)을 연면적 분양방식(주택분할 분양방식)으로 전환하여 자가거주용 주택과 생계형 임대주택으로 분할할 수 있도록 하여 소형 · 저렴주택의 공급 확대를 도모함.

## 2) 제도개선사항

- 현행 정비사업의 주택규모별 공급기준은 지역특성과 사업특성을 반영할 수 없으므로, 중앙정부에서 각 지자체로 그 결정권한을 이양하여 해당 지자체가 관련 조례로 지역에 맞는 공급기준을 마련하도록 함.
- 또한 주거환경정비계획의 수립지침을 개선하고 정비구역 지정 신청 시에 정비구역내 원주민의 거주실태, 세대구성, 경제적 부담능력 등을 파악하여 주택공급계획에 반영하도록 함.
- 정비사업에서 현행 분양주택의 관리처분기준(1가구 1주택 분양원칙)을 연면적 분양방식으로 전환하기 위해서 관련규정을 정비하는 한편, 1가구 다주택에 따른 관련 등록세, 재산세 등 세제규정도 함께 개선토록 함.
- 소형·저렴주택의 공급 확대를 위해서는 주택규모에 따라 몇 단계로 세분화하여 건설비용의 지원규모를 차별화하고 공공임대주택 건설 의무비율의 조정, 공공시설의 설치지원 등 공공지원을 확대하도록 개선함.

## 2. 정비방식의 개선

### 1) 개선방안

- 현행 정비사업은 중대형 아파트 위주의 주택공급으로 주택유형의 획일화를 초래하고 서민들의 부담이 큰 고가주택 공급으로 정비구역내 원주민들의 재정착과 서민의 주거안정에 기여하지 못하고 있다는 지적이 있음.
- 또한 현행 정비사업은 주로 전면철거방식으로 인해 지역커뮤니티의 급격한 변화와 해체를 가속화하여 원주민의 지속가능한 삶을 어렵게 만드는 원인이 되고 있음.
- 따라서 상대적으로 소형·저렴주택인 다세대·연립주택을 공급하는 도시형 생활주택제도 등을 새로운 정비사업에 확대 적용하여 원주민의 재정착률 제고와 서민의 주거안정을 도모할 필요가 있음.

- 또한 정비사업에 부분철거 또는 블록형 정비방식을 위한 소규모 토지구획정리사업제도의 도입을 검토하고 서울시에서 추진 중인 휴먼타운과 같은 수복형 정비방식의 확대를 위한 공공지원을 넓혀 나아갈 필요가 있음.

## 2) 제도개선사항

- 현행 정비사업에서 전면철거방식의 정비대상 요건을 현재보다 강화하는 대신에, 블록형 혹은 수복형 정비방식이 촉진되도록 인센티브 및 공공지원을 확대할 필요가 있음.
- 또한 소형·저렴주택정책의 일환으로 추진 중인 도시형 생활주택을 정비사업에 도입하기 위해서는 현행 정비사업제도와 주차장, 부대 복리시설의 설치 등 제반 관련규정 개선 검토와 함께 공영주차장의 확보 등 공공지원이 요구됨.

## 3. 정비사업절차의 개선

### 1) 개선방안

- 주택공급기준의 개선과 연면적 분양방식의 도입을 위해서는 현재 구역지정 신청 ▶ 정비계획 수립 ▶ 관리처분계획 수립 등의 정비사업 절차에 대한 개선이 필요함.
- 우선, 정비구역의 지정 신청 시 정비구역내 원주민의 거주주택규모, 세대구성, 소득수준 등에 대한 면밀한 현황실태조사를 의무화하고, 주택공급과 관련해서는 (가칭)‘사전주택공급계획 검토서’를 작성하여 첨부토록 함.
- 정비계획 수립 시에는 사전에 작성된 (가칭)‘사전주택공급계획 검토서’를 바탕으로 정비구역내 원거주민의 거주실태와 희망주택규모를 참조하여 부담 가능한 범위내에서 주택공급계획을 작성함.

- 관리처분계획 수립 시에는 정비계획상의 주택공급계획을 기초로 하여 연면적 분양방식에 의한 주택규모 배분계획을 수립함.

## 2) 제도개선사항

- 현행 정비계획 수립지침 중 기초조사항목에 주택의 규모, 가격, 이용형태 등이 명시되어 있으나 수립권자의 판단에 따라 조사항목을 임의적으로 제외할 수 있어 이에 대한 개선이 필요함.
- 따라서 현재의 조사항목을 필수조사항목과 선택조사항목으로 구분하고 필수조사항목에는 정비구역내 원주민의 거주주택규모, 소득수준, 자산규모, 세대구성 등과 같이 주택공급계획에 반드시 필요한 조사항목 등을 포함하도록 함.
- 또한 기존주택실태조사에 대한 분석내용을 최대한 반영하여 각 정비구역의 지역특성에 맞도록 주택공급계획을 수립하도록 구역지정 신청 시에 사전주택공급계획 검토서를 작성토록 정비계획 수립지침을 개선함.