실용과제 연구관리 No. 2025-042

공공재개발사업 실태 분석 및 활성화 방안 연구

- '지분형주택 공급' 방안 및 '공공토지등소유자 임대주택 공급' 방안을 중심으로 -

A Study on the Analysis of the Current State and Activation of Public Redevelopment Projects in Metropolitan Area

김주진 임정민 문준경 김미나 김병주 정우람 이혜원

Land Housing Research Institute Practical

LH 토지주택연구원

연구관리 No. 2025-P-042

공공재개발사업 실태 분석 및 활성화 방안 연구

- ‘지분형주택 공급’ 방안 및 ‘공공토지등소유자 임대주택 공급’ 방안을 중심으로

지 은 이 김주진, 임정민, 문준경, 김미나, 김병주, 정우람, 이혜원
발 행 인 정창무
발 행 처 한국토지주택공사 토지주택연구원
주 소 (34047) 대전 유성구 엑스포로 539번길 99
홈페이지 http://lhri.lh.or.kr

전화번호 042-866-8525

이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로써 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구관리 No. 2025-P-042

공공재개발사업 실태 분석 및 활성화 방안 연구

- ‘지분형주택 공급’ 방안 및 ‘공공토지등소유자 임대주택 공급’ 방안을 중심으로

A Study on the Analysis of the Current State and Activation of Public Redevelopment Projects in Metropolitan Area

김주진 · 임정민 · 문준경 · 김미나 · 김병주 · 정우람 · 이혜원

LH 토지주택연구원

참여 연구진

연구책임
김주진 LH 토지주택연구원 연구위원

연구진
임정민 LH 토지주택연구원 연구위원
문준경 LH 토지주택연구원 수석연구원
김미나 LH 토지주택연구원 주임연구원
김병주 LH 지역균형본부 차장
정우람 LH 서울지역본부 과장
이혜원 LH 토지주택연구원 연구원

연구심의위원
문진현 LH 도시정비사업처 팀장
이미홍 LH 토지주택연구원 실장
이삼수 LH 토지주택연구원 팀장
임준홍 충남연구원 선임연구위원
조필규 LH 토지주택연구원 수석연구원
한평수 LH 서울지역본부 팀장

자문위원
김백규 LH 서울지역본부 계장
김종일 LH 서울지역본부 차장
김태현 상계3 공공재개발사업 주민협의체 대표
김형관 경기남부지역본부 팀장
양영지 서울특별시청 주거정비과 주무관
오원택 국토교통부 주택정비과 서기관
이석제 LH 토지주택연구원 연구위원
이재우 목원대학교 부동산금융보험학과 교수
이지욱 GH 공간복지기획사업처 부장
이지현 주택산업연구원 주택연구실 부연구위원
서상미 LH 주거복지본부 매입임대사업처 차장
손승배 GH 도시공간정비사업처 부장
장경석 국회입법조사처 선임연구관
전경욱 신설1 공공재개발사업 주민대표회의 위원장
정경승 서을특별시청 주거정비과 팀장
정임항 서울주택도시공사 정책지원실 차장
정종대 서울특별시청 주택정책지원센터 센터장
주용준 LH 경기남부지역본부 차장
최동현 서울주택도시공사 도시정비계획처 차장
최종권 서울대학교 건설법센터 부센터장

공공재개발사업 실태 분석 및 활성화 방안 연구

- '지분형주택 공급' 방안 및 '공공토지등소유자 임대주택 공급' 방안을 중심으로

김주진 연구위원 (연구책임) | 임정민 연구위원, 문준경 수석연구원, 김미나 주임연구원, 이혜원 연구원
(실무) 김병주 차장, 정우람 과장

■ 신속한 도심 주택공급 확대를 위한 긴급처방으로서 공공재개발사업의 주요 현안과 개선 방향을 개관하고, 민간재개발사업과의 차별화를 위한 실행 방안 등 활성화 방안 모색

- 서울 중심으로 추진 중인 공공재개발사업의 추진 실태와 현안 진단을 토대로 신속하고 원활히 사업을 추진하기 위한 보완·개선 과제 및 개선 방향 도출
- 특히 도심 정비사각지대 민간정비 대안으로서 차별화를 위한 구체적 실행 방안과 보완 과제 등을 도출함으로써 원활한 사업 추진과 활성화를 도모

■ 본 연구에서는

❶ 공공재개발사업 추진 실태에 대한 이해관계자 그룹별 평가와 문제인식 등을 토대로 주요 현안을 진단하고, 개선 과제 도출 및 개선 방향 개관

❷ 개선 과제 중 공공재개발사업의 차별화 방안으로서 공익성과 사업성의 균형, 공공역할 고도화 관점의 구체적 실행 방안을 도출

1) 분담금이 부족한 집주인의 내몰림방지와 자가 공급 기회 확대를 위한 '지분형주택' 공급 방안 및 2) 정비구역 내 LH등의 기존 매입임대주택을 활용한 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안

❸ 도심 정비사각지대의 신속한 공공정비수단으로서 자리매김을 위한 제도 개선 방향 제언

CONTENTS

❶ 공공재개발사업 추진 현황 및 정책 동향
❷ 공공재개발사업의 현안 진단 및 개선 방향 개관
❸ 차별화 실행방안 1: 토지등소유자 분담금 부담 완화 및 자가 공급 기회 확대를 위한 '지분형주택' 공급 방안
❹ 차별화 실행방안 2: 정비구역 내 LH등 기존 보유 매입임대주택을 활용한 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안
❺ 제도개선 및 실용화 보완 과제 제언

공공재개발사업 # 지분형주택 # 지분적립형 분양주택 # 공공토지등소유자 # 매입임대주택

1 공공재개발사업 추진 현황 및 정책 동향

- 전국 39곳 중 서울 33곳(85%), 경기 6곳(15%) 등 서울 중심 추진. 서울 33곳 중 LH 19곳(58%) 참여
- 민간 재개발·재건축 지원 정책 확대 등으로 공공재개발사업의 상대적 장점 감소. 추진 여건 위축
- 현 이재명정부, 재개발·재건축 규제 완화를 통한 도심 주택공급 확대 방안 강조. 공공재개발사업의 정비 실행력 제고를 위한 차별화 실행 방안 마련 등 지속 사업으로서 자리매김 필요

■ 공공재개발사업의 정책 개요 및 필요성

○ 공공시행자의 참여를 통해 정체된 정비사업을 정상화하여 신속히 도심 주택공급을 확대하기 위한 목적으로 도입(2020년 5.6대책, 2021년 도시정비법 개정)

○ 공공시행을 전제로 법적상한용적률 완화 및 통합심의, 사업비 지원으로 신속한 사업 추진 기대

- 공공의 이주비 조달과 정비계획 수립, 법적상한용적률 1.2배 인센티브를 활용한 사업성 개선, 통합심의 등으로 주거정비 실행력 제고
- 용적률 상향에 따른 공적주택 및 다양한 임대주택 확보 등으로 공공성 확보에도 기여

○ 긴급처방 수단이 아닌 정비사각지대 민간재개발의 대안으로서 자리매김과 지속적 추진 필요

- 토지등소유자와 시공사 간의 유착관계 차단, 불투명한 공사비 변동 가능성 제어 등 민간재개발사업의 구조적 한계와 부작용 완화. 인센티브를 활용하여 도심 정비사각지대의 정비 실행력 제고

■ 공공재개발사업 추진 현황

○ **(지역별)** '25년 1월 말 기준, 전국 39곳 중 서울 33곳(85%), 경기 6곳(15%) 등 서울 중심으로 추진

- 서울 1차 공모 후보지역 24곳 중 신설1구역(선도지구) 시행인가 완료('25.03) 및 대부분 정비계획 변경 고시 단계, 시공사 선정 단계 추진 중
- 2차 공모 후보지역 8곳 및 수시공모지역 3곳은 대부분 사전기획 단계

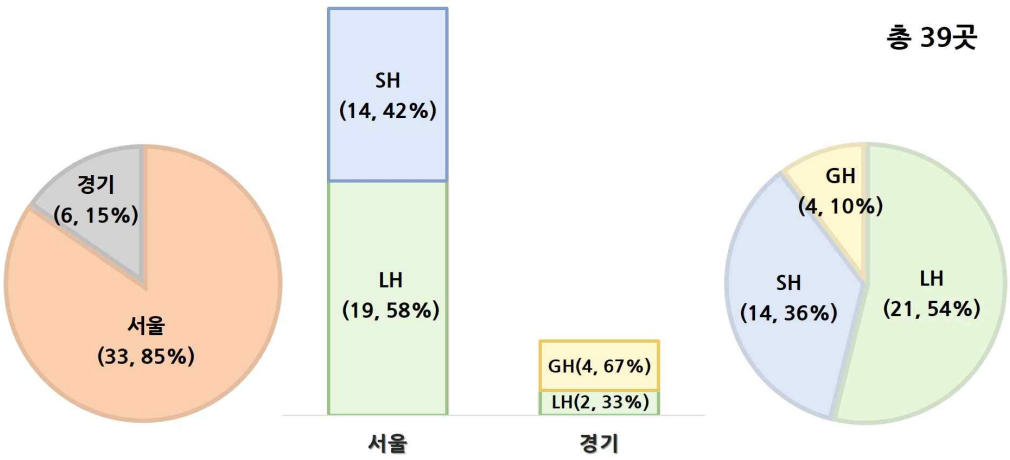


그림 1. 전국 공공재개발사업 추진 현황

○ (공공기관별) LH 21곳(54%), SH 14곳(36%), GH 4곳(10%) 등 LH가 절반 이상 차지

- 특히 서울 33곳 중 LH 19곳(58%) 등 높은 참여 비중으로, LH 서울 공공재개발사업에 대한 추진 성과 가시화 기대

정책 동향

○ (서울시) '20년대 초 이후 서울시 자체적으로 재개발·재건축 추진 여건 향상을 위한 정비지수제 폐지, 신속통합기획 지원, 사업성 보정계수 적용 등 서울형 민간정비 여건 개선 지속 지원

○ (윤정부) 민간정비 정상화 지원 정책 발표 등으로 공공재개발 기대효과 감소 및 추진 여건 위축

○ (이정부) 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대 강조. 분담금 완화를 위한 재개발·재건축 규제 완화를 통해 주택공급 확대 촉진 등 실용적 접근 기대

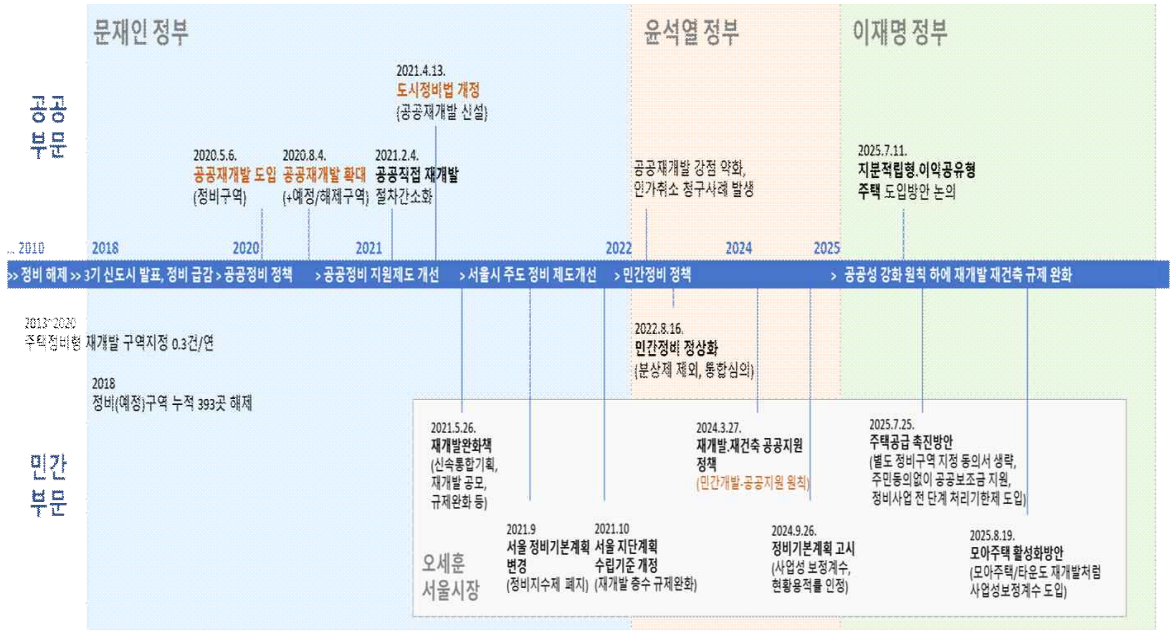


그림 2. 주요 정비 정책 동향

2 공공재개발사업의 주요 현안 진단 및 개선 방향 개관

- 공공재개발 지원 정책 환경의 일관성 유지와 신속추진을 위한 행정절차 간소화, 도심 주택공급 확대를 위한 '공익성-사업성'의 균형, 공공재개발제도의 미비 규정 보완, 공공시행기관에 대한 신뢰와 만족도 제고 등 개선 과제 도출
- 공공재개발 차별화를 위한 단기 실행과제로서 ❶분담금 부담 완화를 위한 지분형주택 공급 방안 및 ❷정비구역 내 LH등 기존 보유 매입임대주택의 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안 마련 등 설정

이해관계자 그룹별 FGI 개요 및 결과

○ (FGI 개요) '공공시행기관(LH,SH,GH 실무자(1, 2차 각 4인, 7인)'와 '공공재개발 대상지역 주민대표(3차, 2인)', '서울시 실무자(4차 2인)' 등 세 개 그룹으로 구분하여 의견 수렴

○ (FGI 주요 결과) 이해관계자 그룹별 주요 현안 쟁점, 개선 과제 강조점에 차이

표 1. 이해관계자 그룹별 공공재개발사업의 주요 현안 및 개선 과제

그룹❶ 공공시행기관	그룹❷ 주민대표	그룹❸ 인허가행정기관
공공재개발사업 지원 정책 환경의 일관성, 정비 '실행력'을 고려한 합리적 공공기여 수준 강조	사업비 지원, 공공기여 부담 완화 등 주민체감 지원정책, 공공시행자 역할 고도화 강조	공공재개발 미비규정의 보완과 민간재개발과의 차별화 방향 설정 강조
그룹별 주요 현안		
• 주택도시기금 지원 정책 축소 • 신속추진 통합심의 메리트 약화, 주민동의징구, 정비계획변경 절차 지연 요인 • 용적률 인센티브 반대급부로 '공적주택', '임대주택' 추가 공급 부담 증대 • 1단계 종상향 및 법적상한용적률 완화 이중혜택 불가 • 공공임대주택 인수 기준 문제 • 토지등소유자 현금청산금 공공시행자 활용 방안 부재 • 정비구역 내 LH등 기존 보유 매입임대주택의 공공 활용 방안 부재 • 지분형주택 공급 기준 부재 • LH-민간공동사업 정비기반시설 무상귀속 규정 부재 • 공공재개발 '시행규정 표준안' 부재 등 • 반복적 주민동의서 징구로 인한 지연 가능성	• 기존 행정절차 신속추진 저해 • 개별구역 여건에 따른 공공재개발 인센티브 적용 한계 • 주요 정보 공유 등 일관된 신뢰관계 유지 노력 • 사업성 부족 구역에 대한 추가 지원 방안 필요 • 기부채납 임대 추가 공급 부담 • 고객선택기회 확대, 만족도 제고 • 토지등소유자 현금청산분 관리 방안 • 사업시행 보수 적정화 및 규모별 차등 적용 방안 • 일원화된 주민대표회의 운영기준 표준안 등 제공 등	• 공공재개발 차별화 방향 명확화 및 성과 가시화 • 신속, 원만한 주민동의 절차 이행 • 공공임대주택 질적 수준 제고 • 토지등소유자 현금청산분 활용 방향 명확화 • 공공시행 투명성 제고 • 공공재개발업무 매뉴얼 • 공공시행 수수료율 개선 등

공공재개발사업 개선 과제 종합	
❶ 정책 방향의 일관성 유지	- 정부의 도심 주택공급 계획 및 공공정비 목표 등의 연계 - 주택도시기금 지원 지속 및 확대 * 신규 후보지에 대한 이차보전 지원 및 사업비 지원 기간 연장
❷ 신속추진을 위한 행정절차 간소화	- 정비계획 변경 절차, 경미한 변경 절차 등의 간소화 - 주민동의서 징구절차 간소화 개선(현 최대5회→최소3회)
❸ 공익성(공공기여)과 사업성 균형 방안	- 도심 주택공급 확대를 위한 주택정비형 공공재개발, 1단계 종상향 및 법적상한 용적률 완화 동시 적용 - 정비구역 내 LH등 기존 매입임대주택 지분 또는 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 방안 구체화
❹ 미비 규정 등 제도 기반의 보완	- 분담금 부담 완화, 자가 공급 기회 확대를 위한 지분형주택 공급기준(안), LH-민간공동사업에 대한 정비기반시설 무상귀속 규정 명확화
❺ 공공시행기관에 대한 신뢰도와 만족도 제고	- 신속추진, 주민부담 완화, 정보공유 등 일관적 태도 유지 - 현금청산분 관리방안, 주민 선택범위 다양화 등

○ (시사점) 공공재개발사업의 실행력 제고 및 민간사업과의 차별화를 위해 주민부담 완화와 동시에 도심 공공임대주택 확충 등 공익성의 균형을 고려한 구체적 사업화 방안 마련 필요성을 시사

• 정부차원에서는 공공에 의한 도심 주택공급 확대를 위해 신규 후보지역의 이차보전 지원 및 사업비 지원 기간 연장 등 지원 정책의 실효성 제고, 인허가절차 간소화 등 개선 필요성 시사

■ 공공재개발사업의 차별화 방향 설정

○ '공익성과 사업성의 균형'을 고려한 정비 실행력 제고, '공공역할 고도화' 관점 고려

○ (실행과제 ❶) 분담금 부담 완화 및 자가 공급 기회 확대 등 공익성 제고 방안으로서, 공공시행자가 공급 가능한 '지분형주택' 공급 방안 마련

○ (실행과제 ❷) 정비구역 내 LH등 기존 매입임대주택의 매각방식(현금청산) 대안으로서, 사업성과 공익성의 균형을 고려한 '공공토지등소유자 임대주택' 공급 방안 마련

3 차별화 실행 방안 1: 토지등소유자 분담금 부담 완화 및 자가 공급 기회 확대를 위한 '지분형주택' 공급 방안

- 분담금 부담을 낮출 수 있는 유사 정책수단으로서 GH '지분적립형 분양주택' 선도사례 착안, '지분적립형 분양주택' 제도로의 통합 필요성, 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 특별공급 신설 제도 개선 방안 제언
- 지분적립형 분양주택 공급기준(안), 공급사업구조, 사업추진절차, 도시정비법 개정(안), 세제 추가개선과제 등 제언

■ 도시정비법 상 '지분형주택'은 분담금이 부족한 집주인의 내몰림을 방지하는 주택공급 방식

○ (개념) 공공시행자와 분담금이 부족한 집주인이 주택 지분을 공유하여 집주인의 내몰림을 방지하는 주택공급방식으로, 2012년 도시정비법에 처음 도입. 보금자리주택 정책의 도심 적용 버전

○ (서울시의회 등 적극 도입 필요성 제기) "제도 취지에 맞게 영세 서민들을 보호할 수 있도록 공공재개발사업에서 지분형주택을 서울시가 적극 적용해 달라" 촉구('24.06.11, 서울시의회 정례회의)

○ (공급기준 및 적용 사례 부재) 공급기준은 공공시행자에 포괄위임(시행령제70조). 적용 사례 부재

■ 주거비 부담 완화 및 자가 기회 확대를 위한 유사 자가 공급 제도의 통합·운영 필요성

○ (자가정책 제도의 혼재) 도시정비법상 '지분형주택'과 공공주택특별법상 '지분적립형 분양주택'은 국민의 주거비 부담 완화와 자가 마련 기회 확대를 위한 자가정책 수단으로서 의의

- 2000년대 초, 광의적 개념의 '지분형 주택(shared-ownership house)' 공급 방안 논의 확산
- '지분형주택'은 이명박정부 보금자리주택 정책 일환으로 '12년 도시정비사업으로 확대 적용
- '지분적립형 분양주택'은 문재인정부 '20년 8.4대책으로(공공분양 모델 다양화 등) 도입

○ (GH '지분적립형 분양주택' 선도사례 시사점) 광교신도시(A17BL) 지분적립형 분양주택 일부 시범사업 추진 중('25년 하반기 착공 추진)

- 전용 60㎡, 최초분양가 5억원, 예금이자율 2%/년 가정, 입주시 2억2,500만원 납부(지분25%, 공공지분임대료 보증금 1억원, 월임대료 14만원)(GH, '23.09.13)

○ '공익성' 높은 공공개발사업 시행에도 불구, 공공시행자에게 불리한 세제 개선에 약 2년 소요

- '종합부동산세 합산배제', '취득세 감면', '취득세 중과 예외' 개선 완료. '법인세 중과 예외' 및 ' 재산세 한시적 감면' 문제는 재 개정 추진 중

○ (유사 자가정책의 통합·운영 필요성) 선도사례 등을 착안, 도시정비법 상 '지분형주택'의 '지분적립형 분양주택' 제도로 통합을 통해 별도 세제 개선 행정 단축 등 단기 내 공공재개발 적용 도모 기대

- 유사 자가정책 수단의 통합 및 효율적 운영으로 이해관계자 혼란 최소화 가능
- 종합부동산세 합산배제 적용 등 별도 세제 개선을 위한 행정비용, 시간비용 최소화 가능

■ 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급 기준(안)

○ 서울시 재개발사업 분양대상자 및 임대주택 공급대상자 기준, 공공주택특별법 상 지분적립형 분양주택 공급 기준, 도시정비법 상 지분형주택 공급대상자 규정 등을 토대로 기준(안) 마련

표 2. 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 특별 공급 기준(예시안)

구분	내용
관계법령	기존 도시정비법 제2조 및 제80조, 동법 시행령 제70조 등 개정(향후)
개념	최초 지분 취득일로부터 20~30년 이내 공공시행자와 분양대상자가 공동 소유하는 주택(지분 공유기간은 공공시행자가 결정)
분양대상자	①, ②, ③ 모두를 충족시키는 토지등소유자 * ①(종전자산) 종전자산권리가액≤'주거전용 60㎡이하' 최소규모분양가액, ②(거주의무기간) 정비계획 입안 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비로 철거되는 주택 이외 무주택자
지분취득	입주시 분양가 25% 부담. 20년에 걸쳐 추가 지분 취득 * [최초분양가+1년만기 정기예금이자]*지분
보증금(임대료)	주변 전세 시세 80% 이하 × 공공사업시행자 지분 * 수분양자 지분 추가 취득에 따라 점차 인하. 보증금은 월임대료 납부방식(전월세전환비율 적용) 일부 전환 가능
취득가격(예시)	20년 기준, 주거전용 59㎡(6억원), 입주시 취득지분(25%) 1억5천만원, 잔여지분(공공시행자지분) 월임대료 560천원 *월임대료는 보증금(2억4천만원)에 대해 전월세전환비율(2.8%) 적용 *보증금 = 지역평균 전세 80% × 사업시행자지분율(75%)
매각제한	실거주의무 5년 및 전매제한 10년
처분방법	전매제한 기간(10년) 경과 후 시세로 제3자 매각(소유지분 손익배분) *실거주의무 및 전매제한 기간 이전 매각 시 공공환매

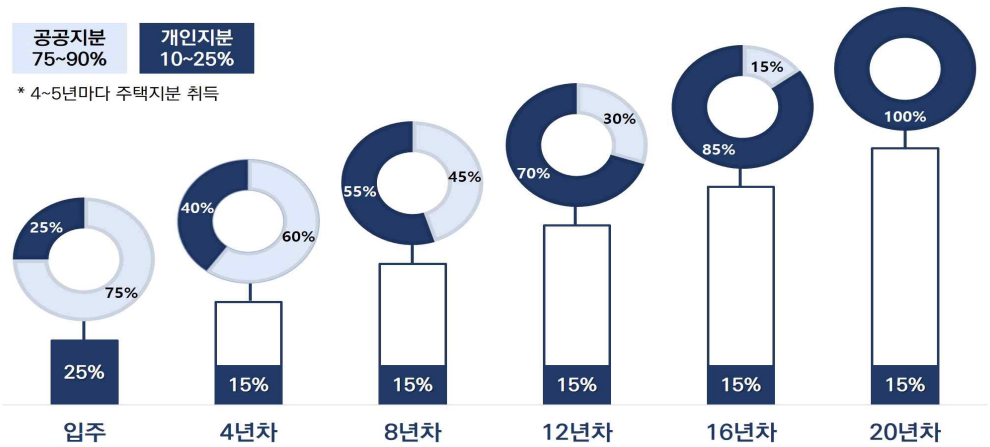


그림 3. 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택'의 연차별 지분적립 및 누적(예시안)

■ 지분적립형 분양주택 공급구조(예시) 및 공급절차(안)

○ 공공재개발사업의 시행자로서 역할과 지분적립형 분양주택의 공급 및 운영·관리 업무 등을 이행하는 공공주택사업자로서 역할이 유기적으로 연계되는 사업구조

• 공공재개발사업 시행자로서 역할은 준공, 청산 이후 종료되나, 공공주택사업자로서 역할은 지분적립형 분양주택의 수분양자와 지분공유 기간 중 지속

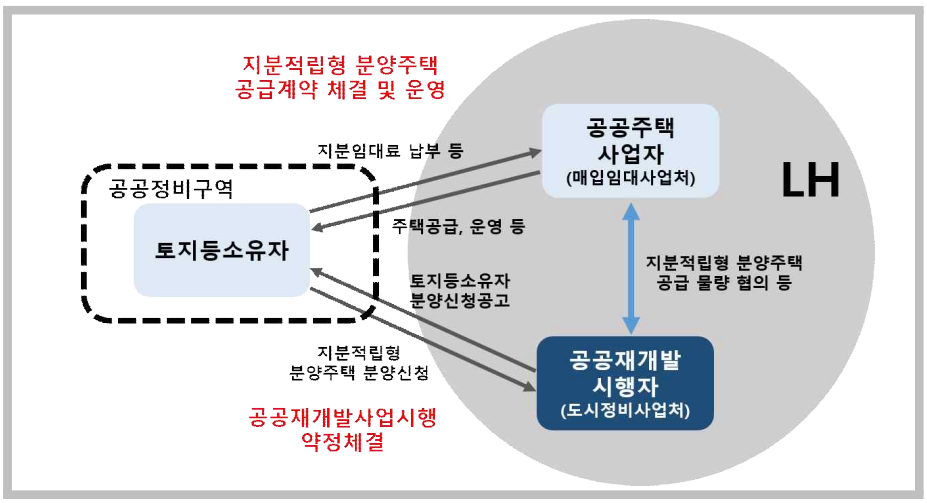


그림 4. 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급구조(예시)

표 3. 지분적립형 분양주택 공급 절차(안): 기존 정비구역 대상(예시)

구분	내용
[후보지 선정] 단계: 이주대책 선택지 다양화 및 수요 파악	- (도시정비사업처↔매입임대사업처) 해당 구역 내 지분적립형 분양주택 공급 물량 협의 - (도시정비사업처) 토지등소유자 이주대책 선택지 다양화, 선택지별 정보 제공(분양주택 및 재개발임대주택, 지분적립형 분양주택 등 이주대책에 따른 추가부담금, 지분임대료 등) - (도시정비사업처) 이주대책 수요 파악(토지등소유자 분양주택, 지분적립형 분양주택, 재개발의무임대 등 공공임대주택, 현금청산 희망자 등)
[정비구역 지정 및 정비계획 수립] 단계 : 대략적 주택공급 계획안 수립	- (도시정비사업처) 지분적립형 분양주택 수요(주민설문조사) 등 반영, 대략적 주택공급 계획 수립
[분양신청 및 관리처분계획 수립] 단계	- (도시정비사업처) 토지등소유자 분양신청(분양주택, 지분적립형 분양주택 등) 결과 반영, 관리처분계획 수립 * 지분적립형 분양주택 대상자, 지분적립형 분양주택 신청 및 우선공급순위(우선공급기준 별도 마련)에 따라 공급 * 지분적립형 미분양분은 공공재개발사업의 공적의무주택(지분적립형 분양주택) 물량으로 변경 검토 필요
[사업완료] 단계	- (도시정비사업처) 공공재개발사업 준공, 입주, 청산 - (매입임대사업처) 지분적립형 분양주택 공급, 운영, 관리

■ 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급 제도 신설 등 입법 추진 방안

○ (지분적립형 분양주택 특별공급 규정 신설) '지분형주택' 제도의 '지분적립형 분양주택' 제도로의 통합을 전제로, 도시정비법 상 지분적립형 분양주택 특별공급 규정 신설

○ (세제 개선) 공공시행자에 대한 '법인세 중과 예외(법인세법 제55조의2)', '재산세 감면(지방세특례제한법 제31조)', '취득세 감면(지방세특례제한법 제85조)' 등 관련 법제 개정 입법 추진 필요

표 4. 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 특별공급을 위한 관계 법령 개정 방향

구분	내용	비고
지분적립형 분양주택 개념	최초 지분 취득일로부터 20~30년 이내 사업시행자와 분양대상자가 공동 소유하는 주택	- 공특법 제2조 제1의4 적용
지분적립형 분양주택 특별공급 근거	- 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조의 제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지동소유자에게 직접 공급* 가능 *인수자의 지분적립형 분양주택 공급 및 정비구역 내 토지등소유자 공급을 각각 구분 필요 - 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정함	- 도시정비법 제80조 제1항 개정 - 도시정비법 제70조 개정
공공재개발사업 정의	전체 세대수 또는 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분 제외 주택의 세대수(또는 연면적)의 20~50%를 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택 또는 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 공공지원민간임대주택으로 건설	- 도시정비법 제2조의 제2호 나목 2) 개정
지분취득 비율	공동소유기간 동안 10%~25% 범위에서 사업시행자가 정하는 비율에 따라 정해지는 회차별로 공급받은 주택의 지분 취득	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제3항 준용
회차별 지분취득가격	[주택공급가격(지분전체 최초분양가격)+1년만기 정기예금이자] × 지분	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제4항 준용
주택규모	주거전용 60㎡ 이하 한정	- 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제1호 적용
소유권 공동 소유 기간	소유권을 취득한 날로부터 20년 또는 30년 중에서 사업시행자가 지분적립형 분양주택의 공급가격을 고려하여 정하는 기간	- 공특법 시행령 제2조의2 제1항 준용 - 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제2호 개정
분양대상자	①, ②, ③ 조건 동시 충족 토지등소유자* ① (종전자산권리가액) 종전소유 토지 또는 건축가격≤'주거전용 60㎡이하' 주택의 분양가격, ②(거주의무기간) 정비계획 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비사업으로 철거되는 주택 이외 무주택자	- 도시정비법 시행령 제70 제1항 제3호 적용
지분사용료 :보증금(임대료)	- 주변 전세시세 80% 이하 임대보증금×사업시행자지분 - 보증금 일부는 월지급방식 전환가능(전월세전환비율 적용)	- 공특법 제49조 제7항 - 동법 시행령 제46조의2 제1,2,3,4항 준용
전매행위 제한	지분적립형 분양주택의 소유 지분 또는 입주자 선정 지위는 10년 경과 이전 전매 제한	- 공특법 제49조의5 제1항 준용
거주의무기간	최초 입주가능일부터 5년 이내 기간동안 계속하여 해당 주택에 거주 의무	- 공특법 제49조의5 제6항, 시행령 제49조 제4항 준용
처분방법	- 전매제한 기간경과 후 사업시행자와 매매가격 등 협의후 사업시행자 동의 받아 공공소유지분과 함께 소유권 전부 전매. 매매차액은 전매시점 소유지분 비율로 배분 - 거주의무기간 이내 이전시 사업시행자에게 매입 신청	- 공특법 제49조의5 제3, 4항 준용 - 공특법 제49조의5 제7항 준용

표 5. 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 특별 공급 제도 신설(예시안)

※ 도시정비법 개정(예시안)

제2조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후 · 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역 · 공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 **다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 "공공재개발사업"이라** 한다.

2) 건설 · 공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(제80조에 따른 지분적립형 분양주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시 · 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 조례(이하 "시 · 도조례"라 한다)로 **정하는 비율 이상을 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 "공공임대주택"이라 한다) 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택(이하 "공공지원민간임대주택"이라 한다)으로 건설 · 공급**할 것. 이 경우 주택 수 산정방법 및 주택 유형별 건설비율은 대통령령으로 정한다.

제80조(지분적립형주택 등의 특별공급) ① **사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지등소유자에게 직접 공급할 수** 있다. 이 경우 공급되는 **지분적립형 분양주택의 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정한다.**

※ 도시정비법 시행령 개정(예시안)

제70조(지분적립형 분양주택의 공급) ① 법 제80조에 따른 **지분적립형 분양주택의 규모 및 분양대상자는 다음 각 호와 같다.**

1. 지분적립형 분양주택의 규모는 주거전용면적 60제곱미터 이하인 주택으로 한정한다.

2. 분양대상자는 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 자로 한다.

가. 세대주로서 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시 해당 정비구역에 2년 이상 실제 거주한 사람

나. 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시, 해당 정비구역에 종전의 토지 또는 건축물을 2년 이상 소유하였으며 법 제74조제1항제5호에 따라 산정한 종전의 토지 또는 건축물의 가격이 분양신청하는 주택의 분양가격 이하에 해당하는 사람

다. 정비사업의 시행으로 철거되는 주택 외 다른 주택을 소유하지 아니한 사람

③ 지분적립형 분양주택의 공급시기는 사업행자가 따로 정하며 공급가격에 관한 사항은 관리처분계획으로 정한다.

④ 지분적립형 분양주택의 공급과 관련하여 이 조에서 정하지 않은 사항에 대해서는 공공주택 특별법에 따른다.(단, 자산 및 소득과 관련된 요건은 제외한다)

4 차별화 실행 방안 2 : 정비구역 내 LH등의 기존 보유 매입임대주택을 활용한 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안

- LH등이 보유한 매입임대주택 밀집지역의 경우, 개발로 인한 '매각방식'은 현금청산금 조달 부담, 도심 임대재고 멸실 등 문제 대응 한계. 공공토지등소유자 관리처분 규정을 활용한 대안 모색 필요
- 공공토지등소유자 지분의 공적 활용 방안, 임대주택 공급구조, 재개발의무임대주택 일부 물량 인정 제도 신설에 따른 기대효과, 주민부담 개선효과, LH 내부 협업 방향, 중장기 적용 방향 등 제언

■ 매입임대주택 '밀집' 정비구역, 기존 '매각방식'의 대안 필요성 증대

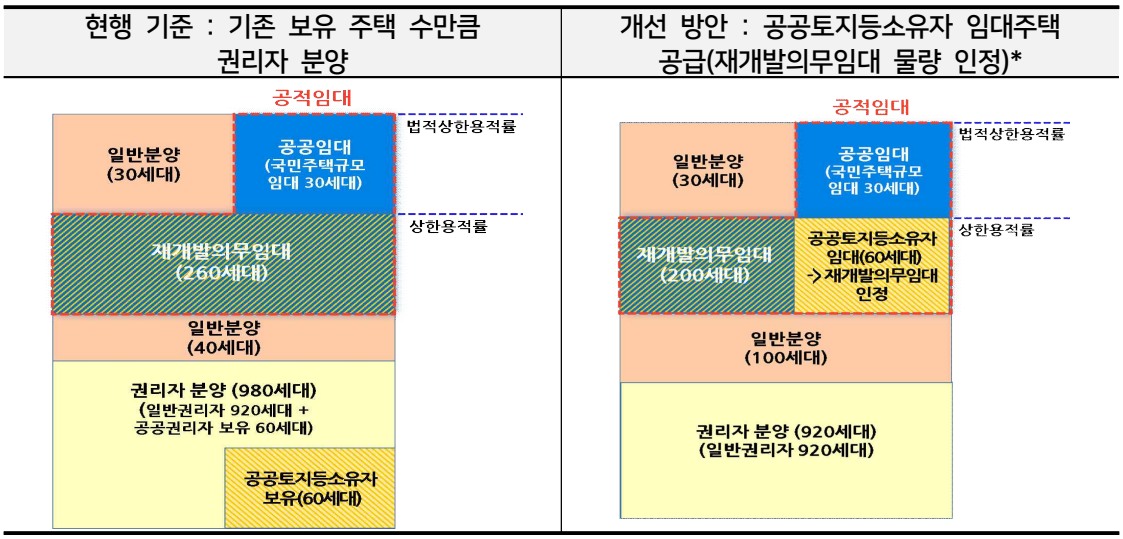
○ (현행 처리방식) 공공토지등소유자는 보유 주택 수만큼 공급 가능하나, 추가분담금 조달 방안 부재 등으로 매각처리(현금청산)

- 국가, 지자체 및 토지주택공사등(이하 공공토지등소유자)은 소유한 주택 수만큼 공급 가능(도시정비법 제76조 제1항 7호 가목 3))
- 매입임대주택 철거 후 신축 또는 매각시 기존 지원금(재정, 기금) 반환(기존주택등매입임대주택 업무처리지침, '24.10.17)

○ (매각방식 문제) 매입임대주택이 밀집한 경우 현금청산금 조달 부담 증가, 도심 임대 재고 멸실 등

- (예: 서울 J구역) LH 102호, SH 151호 등 총 253호 입지. 매입임대 지원 반환금(공공주택사업자) 약 293억원(SH공사 추정), 현금청산금(공공시행자) 약 630~760억원 조달(2.5~3억원/호) 등 사업초기 약 1,000억원 조달 부담(추정)

■ 공공토지등소유자 지분을 활용한 신규 임대주택 공급 방안



주1 : 공공토지등소유자는 국가, 지자체, LH 등을 지칭
주2 : 공공토지등소유자 임대주택은 구역 내 LH등이 소유한 매입임대이나, 향후 공공시행자가 해당 정비구역에서 매입한 현금청산 물량 등도 확대 검토 가능
주3 : 공적임대 290세대(재개발의무임대 260세대, 국민주택규모 임대 30세대) 공급 및 권리자분양 980세대(일반권리자 920세대, 공공토지등소유자 60세대) 공급(예시)

그림 5. LH등 기존 매입임대주택의 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안(개념도)

○ (개념) 공공토지등소유자 지분을 활용한 공공토지등소유자 임대주택 공급

- 당초 공공토지등소유자 권리자분양 해당 물량은 일반분양으로 전환, 분양수입 감소 민원 예방

○ (기대효과) 기존 매각방식 대비, 현금청산금 조달 부담 완화, 일반분양 수입 증가, 주민 분담금 감소 등 사업성 개선. 공공토지등소유자 임대주택 공급으로 공적 역할 지속

○ (제도 신설) 공공토지등소유자 임대주택 공급 제도 및 재개발의무임대주택 물량으로 인정 제도 신설 도입 필요

○ (공급구조) 정비구역 내 '공공재개발시행자' 역할과 '공공주택사업자(공공토지등소유자)' 역할의 종합적 연계 작동 구조

- (공공재개발시행자) 주민부담 완화, 사업성 개선, 민원 최소화, 공공토지등소유자 공적 역할 제고 등을 통해 원활한 추진 도모

• (공공주택사업자) 무주택 국민의 주거복지 제고 차원에서 도심 임대주택 재고 유지 및 공적 역할의 안정적 추진 도모

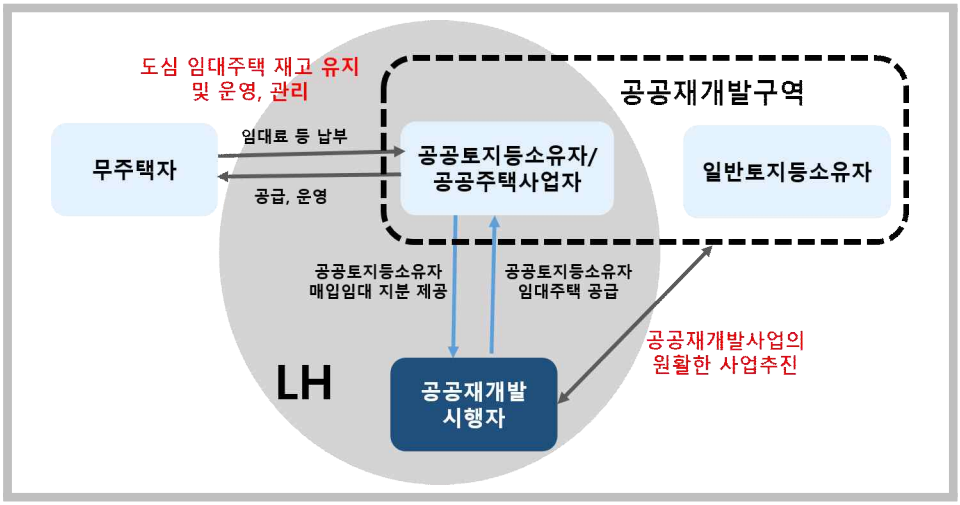
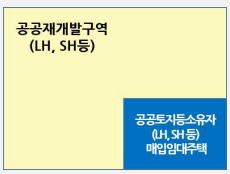
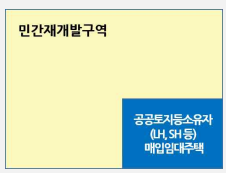


그림 6. 공공토지등소유자 권리자분양분을 활용한 임대주택 공급구조(예시)

■ 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 물량 인정 신설에 따른 기대 효과

○ 공공재개발구역뿐 아니라 민간재개발구역에 대해서도 동일 개선 효과 기대 가능. 현금청산금 조달 금리가 높아질수록 기존 매각방식 대비 주민부담 개선효과, 사업성 개선효과 기대

표 6. 공공토지등소유자 임대주택 신설 및 재개발의무임대주택 인정 제도의 기대효과

구분	공공재개발구역 	민간재개발구역 	비고
일반토지등소유자 관점	- 공공토지등소유자 보유 주택수를 일반분양분으로 전환, 일반분양수입 증가 및 주민부담금 감소 - 공공토지등소유자 임대주택의 재개발의무임대주택 물량 일부 인정 등으로 구역 내 임대주택 추가 증가 우려 방지		- 공공, 민간재개발구역 모두 사업성 개선 - 임대증가 기피 우려 방지
공공토지등소유자 (공공주택사업자) 관점	- 정비사업을 통해 노후 임대주택(종전자산)을 신규 임대주택(종후자산)으로 교환, 신규공급 운영 가능 - 신규 임대주택 공급 지원방안 마련 필요		- 양질의 도심 임대주택 확보, 공적 역할 지속 이행 도모
사업시행자 관점	- 현금청산금 조달 부담 완화 등 사업성 개선 - 일반분양수입 증가로 사업성 개선 - 권리자분양가격으로 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 일부 물량 인정으로 공공토지등소유자에게 신규 임대주택 공급 가능		- 공공, 민간 재개발구역 모두 사업성 개선 - 주민민원 예방 - 기존 공공기여방안 외 추가 임대 공급 없이 공공토지등 소유자 임대 공급 지원 가능

■ 주민부담 개선효과 비교: 사례분석(예시)

○ 비례율 개선, 주민부담 완화(신속 주민동의 확보), 민원예방 차원에서 1안이 가장 유리할 것으로 기대

○ 1, 2안 비례율은 각각 4.6%, 2.4% 개선. 다만, 3안은 0.2% 감소. 매각방식 대신 공공토지등소유자 권리자분양시 주민부담 증가 및 사업성 악화 가능성 시사

- 다만, 동 시뮬레이션은 조달금리 2.8% 적용 결과. 현재 조달금리는 3.15% 수준으로, 조달금리가 높아질수록 매각방식 대비 교환 공급방식이 주민부담 개선효과 증가 예상
- 조달금리 4% 초과시, 3안, 즉 재개발의무임대주택 물량으로 인정 여부와 무관하게 공공토지등소유자 임대주택 공급이 매각방식보다 주민부담 개선효과, 사업성 개선에 유리

표 7. 주민부담 개선효과(사례분석)

구분		기존 매각 방식	교환방식 : 공공토지등소유자 임대주택 공급(신설)			기존 매각방식 대비 교환방식 개선효과		
			재개발의무임대 물량 인정(신설)		재개발의무임대 물량 미적용			
		(현금청산)	1안: 권리자 분양가격	2안: 재개발 의무임대 가격	3안: 권리자 분양가격	1안: 권리자 분양가격	2안 : 재개발의무 임대가격	3안: 권리자 분양가격
비례율		84.04%	88.68%	86.39%	83.84%	**4.64% 증**	2.35% 증	0.2% 감
평균 분담금	39㎡	1.09억	0.95억	1.03억	1.20억	**0.14억 감**	0.06억 감	0.11억 증
	59㎡	4.09억	3.95억	4.02억	4.20억	**0.14억 감**	0.07억 감	0.11억 증
	74㎡	5.13억	4.98억	5.06억	5.23억	**0.15억 감**	0.07억 감	0.11억 증

자료 : 재개발사업 사례지구 실무자료 활용 보완 작성
주1 : 일반분양가는 시세 95%, 권리자분양가는 일반분양가 85% 가정. 평균분담금 구분 단위는 주거전용 ㎡
주2 : 일반토지등소유자 수익 증가만큼, 공공토지등소유자 신규 임대주택 매입부담 증가
주3 : 현금청산금 조달금리 수준에 따라 개선효과 변화. 시뮬레이션은 조달금리 2.8% 적용. 현 조달금리 3.15%로서, 금리수준이 높을수록 기존 매각방식 대비 개선효과 증가
주4 : 조달금리 4% 초과시, 3안(재개발의무임대 인정 여부와 무관하게 공공토지등소유자가 권리자분양)이 기존 매각방식보다 사업성 유리

■ 검토 결과 종합 및 추가 개선 과제

○ (결과종합) LH등 매입임대주택 밀집지역은 공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 및 재개발의무임대주택 물량 인정 신설 등을 통해 매각방식(현금청산) 대비 정비 실행력 제고 측면의 순기능 기대

- 공공, 민간재개발구역 모두 현금청산금 조달부담 완화 등 사업성 개선, 주민부담 완화, 기존 공공기여 수준유지로 민원 예방, 공공토지등소유자의 공적 역할 지속 도모 등
- 다만, 현금청산금 조달금리 수준 따라 변동 가능. 조달금리 높을수록 교환방식 유리

○ (추가과제) 도시정비법 및 공공주택특별법, 매입임대주택업무지침 상 관련 내용 신설, 주택도시기금 지원사업 신설 등 다양한 선결 과제 해소 필요

- (도시정비법) 관리처분계획 수립 규정 관련, 공공토지등소유자에 대한 기존 주택 수 범위 내 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 물량 일부 등으로 인정 제도 신설 검토
- (공공주택특별법) 정비구역 내 LH등 노후 매입임대주택 철거 후 신축 주택으로 교환, 공급하는 임대주택(공공토지등소유자 임대주택)을 공공임대주택 유형의 하나로 포함. 재정,기금 지원 근거 확립
- (매입임대주택업무처리지침) 정비사업 등으로 매입임대주택의 철거에 따른 공공토지등소유자 임대주택으로의 교환방식에 관한 업무처리 기준 보완

- (주택도시기금지원사업) 정비사업 등의 시행으로 매입임대주택 철거 후 신축 주택으로 교환, 공급을 위한 신규 지원금 및 추가부담금 조달 지원사업 신설 등

■ 중장기 적용 방향 : 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 방안

○ 정비구역 내 현금청산자 권리를 공공시행기관으로 이전하는 과정이 추가되는 방안으로서, 현금청산자 지위의 공공토지등소유자로 이전 가능성은 미미할 것으로 예상

- 통상 현금청산분은 일반분양으로 전환, 수입증가(추가분담금 감소) 측면에서 지위 이전시 토지등소유자 반발 예상

○ 원활한 사업추진을 위한 주민요청 또는 정부의 도심 공공주택 공급 정책(계획) 등과 연계한 일부 시범사업 검토 필요

- 현금청산분 매입 후 공공 활용시, 매입가 기준 및 재원 확보가 쟁점. 종합적 검토 필요

5 제도 개선 및 실용화 보완 과제 제언

- 도심 민간정비사각지대의 공공정비를 통해 도심 주택공급을 신속히 확대할 수 있도록 지원 정책 실효성 제고
- 실행방안 시범사업 추진 등을 위한 도시정비법, 공공주택특별법, 매입임대주택업무처리지침, 주택도시기금 지원사업 등에 대한 선결과제 보완 필요

■ 신속 추진 위한 지원 정책 실효성 제고

○ 임시처방이 아닌, 도심 민간정비 사각지대 정비대안으로서 자리매김과 현 이재명정부의 도심 주택공급 확대 실행을 위한 지원 정책 실효성 개선 시급

- '신규 후보지 정기공모 부활 및 이차보전 지원', '사업비 지원기간 연장', '종상향 및 법적상한용적률 완화 동시 적용', '주민동의징구절차 및 경미한 변경절차 등 간소화' 등 사업성 개선 및 신속추진 방안 실효성 제고

○ 특히 주택시장 안정을 위한 도심 주택공급 확대는 주요 국정과제로서, 지원 정책 개선시 신속한 공공정비를 통해 도심 주택공급 확대 기여 가능

■ 실행 방안의 시범사업 추진을 위한 선결과제

○ 공공재개발사업을 통해 지분적립형 분양주택을 공급하기 위해서는 도시정비법상 특별공급 규정 신설 및 공공시행자에 대한 불리한 세제 개선 선결

- 공공시행자, 법인세 중과 예외, 재산세 감면, 취득세 감면 등 세제 개선 추진
- 지분적립형 분양주택 수분양자에 대한 불리한 세제 검토 및 개편 추진 병행 검토 필요

○ 공공토지등소유자 임대주택 공급을 위한 공공주택특별법 상 공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 및 도시정비법 상 공공토지등소유자에 대한 관리처분계획 수립 기준 개정 선행 필요

- 공공토지등소유자 임대주택 공급 지원금(재정, 기금) 제도, 추가부담금 기금지원 제도 신설 등

• 본 원고는 토지주택연구원에서 2024년 수시과제로 수행한 “공공재개발사업 실태 분석 및 활성화 방안 연구” 과제의 성과를 바탕으로 작성되었습니다.
• 본 원고의 내용은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구 검토한 기초자료로서 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없으며, 우리 공사의 승인 없이 연구 내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

김주진 국토공간연구실 연구위원
임정민 연구기획실 팀장
문준경 국토공간연구실 수석연구원
김미나 국토공간연구실 주임연구원
김병주 지역균형본부 차장
정우람 서울지역본부 과장
발행처 LH 토지주택연구원

LH 토지주택연구원 ◆ 우) 34047 토지주택연구원, 대전광역시 유성구 엑스포로 539번길 99(전민동) ◆ www.lhri.lh.or.kr

LHRI Practical Report

차례

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구 배경 및 목적 ····· 1

1) 연구배경 ····· 1

2) 연구목적 ····· 4

2. 연구수행방법 ····· 4

1) 문헌고찰 ····· 4

2) 전문가 자문회의 및 개별자문 ····· 5

3) 이해관계자 그룹별 FGI ····· 6

3. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 6

1) 선행연구 고찰 ····· 6

2) 선행연구와의 차별성 ····· 10

3) 본 연구의 차별성 ····· 12

Ⅱ. 공공재개발사업 추진 현황 및 정책 동향 ····· 13

1. 공공재개발사업 추진 현황 ····· 13

1) 추진 현황 개요 ····· 13

2) LH 공공재개발사업 추진 현황 및 특성 ····· 17

3) SH 및 GH 공공재개발사업 추진 현황 및 특성 ····· 19

2. 공공재개발사업 개요 ····· 21

1) 공공재개발사업 도입 배경과 추진 기반 마련 ····· 21

2) 공공재개발사업의 주요 특징 ····· 23

3) 공공재개발사업의 인센티브 개요 ····· 30

3. 정비사업 정책 동향 ····· 33

1) 민간 정비 정상화를 위한 규제 완화 및 지원 정책 강화 ····· 33

LHRI Practical Report

차례

2) 서울시의 정비사업 추진 여건 ····· 34
3) 서울시의 정비사업 지원 정책 흐름 ····· 36
4) 서울시의 정비사업 공공기획 지원 : 신속통합기획 추진 ····· 38
5) 이재명정부의 정비 정책 방향 ····· 41
4. 소결 ····· 42

III. 공공재개발사업 추진 실태 및 현안 분석 ····· 45
1. 분석 개요 ····· 45
1) 사업 추진 현장의 주요 현안 도출을 위한 의견 수렴 개요 ····· 45
2) 그룹별 의견 수렴 방향 ····· 46
2. 공공시행기관 관점의 현안 분석 ····· 48
1) 공공재개발사업 추진 여건 평가 ····· 48
2) 공공재개발제도 도입 기대효과 ····· 49
3) 추진 경과 평가 ····· 50
4) 사업추진 과정의 주요 현안 ····· 52
3. 사례지역 주민 관점의 현안 분석 ····· 59
1) 공공재개발사업 참여 배경 ····· 59
2) 공공재개발사업 추진 과정의 주민 체감 주요 현안 ····· 61
3) 진행 상황 평가 ····· 62
4) 향후 공공재개발사업에 대한 요구 사항 ····· 63
4. 인허가기관 관점의 현안 분석 ····· 66
1) 공공재개발사업 추진 상황 평가 ····· 66
2) 주요 현안 ····· 66
3) 공공시행자에 대한 요구 사안 ····· 69

LHRI Practical Report

차례

5. 소결 : 주요 현안 종합 ····· 70

1) 이해관계자 그룹별 주요 현안 진단 ····· 70

2) 공공재개발사업의 개선 과제 및 방향 등에 대한 시사점 ····· 73

3) 공공재개발사업의 차별화 방향 설정 ····· 74

Ⅳ. 공공재개발사업 개선 방향과 단기 실행 방안 ····· 75

1. 공공재개발사업 개선 과제별 개선 방향 개관 ····· 75

1) '공공재개발' 정책 방향의 일관성 확립 ····· 75

2) 신속 추진을 위한 행정절차 간소화 및 지자체 인허가 지원 ····· 78

3) 공공재개발사업 실행력을 제고하기 위한 '공익성'과 '사업성'의 균형 · 80

4) 공공재개발사업 실행 제도 기반의 보완: 미비 규정 보완 등 ····· 82

5) 공공시행방식에 대한 신뢰와 만족도 제고 ····· 83

2. 공공재개발 차별화 방안 ① : '지분형주택' 공급 실행 방안 ·· 84

1) '지분형주택' 정책 개관 ····· 84

2) 공공시행자 관점의 지분형주택 공급 이슈 사전 검토 : 세제 대응 중심 ···· 88

3) 재개발사업의 이주대책과 지분적립형 분양주택의 수요 ····· 98

4) 공급 기준(안) 검토 ····· 100

5) 도시정비법 상 지분적립형 분양주택 공급 규정 신설 등 입법 추진 방안· 106

6) 지분적립형 분양주택 공급 절차(안) ····· 109

7) 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급구조 ····· 111

LHRI Practical Report

차례

3. 공공재개발 차별화 방안 ② : 정비구역 내 LH등 매입임대주택 지분의 신규 공공임대 활용 방안 ····· 112

1) 검토 배경 ····· 112

2) 개발구역 내 LH등의 매입임대주택 기존 업무처리 현황 ····· 114

3) 공공토지등소유자 보유 주택의 신규 임대주택 활용 방안 검토 ····· 117

4) 중장기 적용 방향 : 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 · 128

4. 소결 ····· 130

1) 공공재개발사업 활성화를 위한 관련 법제 및 지원 정책 개선 과제 ····· 130

2) LH 내부 협업 개선 과제 등 ····· 136

V. 결론 ····· 139

1. 주요 연구성과 ····· 139

2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 141

참고문헌 ····· 143

표차례

[표 1-1] 선행연구 개요 및 시사점 ····· 10

[표 2-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황 ····· 13
[표 2-2] 1차 공모 선정 대상지역 추진단계별 현황 ····· 14
[표 2-3] 2차 공모 선정 대상지역 등의 추진단계별 현황 ····· 15
[표 2-4] 공공재개발 1, 2차 공모 및 수시공모 선정 구역 개요 ····· 17
[표 2-5] LH 공공정비사업 추진 현황 ····· 17
[표 2-6] LH 공공재개발사업 추진 현황('25.02 기준) ····· 18
[표 2-7] GH 공공재개발사업 추진 현황 개요 ····· 20
[표 2-8] 공공재개발사업의 주택 건설 의무 요건 현황(서울시 기준) ····· 24
[표 2-9] 공공재개발사업 및 민간재개발사업 등의 비교 ····· 26

[표 3-1] 공공재개발 현안 및 개선 과제 도출을 위한 FGI 개요 ····· 46
[표 3-2] 주민 관점의 현안 검토를 위한 공공재개발 사례구역 개요 ····· 47
[표 3-3] 정비계획의 변경에 관한 통합심의 특례 현황 ····· 51
[표 3-4] 공공재개발사업의 '공적주택' 및 '임대주택' 공급 구조(용적률 완화시) ····· 53
[표 3-5] 공공재개발사업의 임대주택 유형별 매각가격 ····· 54
[표 3-6] 공공재개발사업의 분양 및 임대주택 매각가격(인수가격) 기준 ····· 55
[표 3-7] 정비기반시설 등의 귀속에 관한 규정 현황 ····· 58
[표 3-8] 공공재개발사업의 공적주택 공급 비율(서울시 기준) ····· 69
[표 3-9] 공공재개발사업 주요 현안 종합 및 개선 과제 영역 ····· 70
[표 3-10] 공공재개발사업의 개선 과제(방향) 종합 ····· 73

표차례

[표 4-1] 공공재개발사업에 대한 사업비 지원 정책 현황 ····· 76
[표 4-2] 2025년도 주택도시기금 운용계획 ····· 76
[표 4-3] 가로주택정비사업 등의 융자 지원 현황 ····· 77
[표 4-4] 공공재개발사업에 대한 기금 지원 보완 방향 ····· 78
[표 4-5] 추진단계별 주민동의 징구 인정범위 확대 ····· 79
[표 4-6] 공공재개발 후보지역에 대한 용적률 실효성 개선 효과(예시) ····· 80
[표 4-7] 공공재개발사업의 국민주택규모임대주택 인수가격(매각가격) 개선 방향 ··· 81
[표 4-8] 정비기반시설 등의 귀속에 관한 공공시행자 범위 개선 방향 ····· 82
[표 4-9] 주거사다리로서 지분형주택 등 공공자가 제도 발전 과정 ····· 85
[표 4-10] 도시정비법 상 지분형주택 제도 개요 ····· 87
[표 4-11] 지분적립형 분양주택 개요 ····· 90
[표 4-12] GH 지분적립형 분양주택 시범사업 개요 ····· 90
[표 4-13] 지분적립형 분양주택 공공주택사업자 국세·지방세 적용기준 현황 ····· 92
[표 4-14] 도시정비법 상 지분형주택의 세제 개편을 위한 전략적 대응 방향 ····· 96
[표 4-15] '지분형주택' 및 '지분적립형 분양주택' 제도 개요 비교 ····· 97
[표 4-16] 재개발사업의 토지등소유자 분양대상 기준 ····· 98
[표 4-17] 재개발사업의 분양대상 및 임대주택 공급대상자 기준(서울시 기준) ····· 99
[표 4-18] 지분적립형 분양주택 공급 기준 검토 방향 ····· 101
[표 4-19] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급 기준(예시안) ····· 105
[표 4-20] 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급을 위한 관계 법령 개정 방향 ··· 106
[표 4-21] 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급 제도 신설(예시안) ····· 107

표차례

[표 4-22] 지분적립형 분양주택 공급 절차(안): 기존 정비구역 대상(예시) ····· 110
[표 4-23] LH 공공재개발 후보지역 중 매입임대주택 재고 현황 ····· 114
[표 4-24] 「보조금법」 및 「공공주택특별법」 상 공공임대주택 보조금 반환 규정 ···· 115
[표 4-25] 공공토지등소유자 임대주택 신설 및 재개발의무임대주택 인정 제도의 기대효과 121
[표 4-26] 공공토지등소유자 분양가 비교(사례분석) ····· 123
[표 4-27] 주민부담 개선효과(사례분석) ····· 124
[표 4-28] 정비구역 내 공공토지등소유자 임대주택 공급절차(안) ····· 126
[표 4-29] 공공재개발구역 내 공공토지등소유자 임대주택 공급 협업 방향 ····· 128
[표 4-30] 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급을 위한 관계 법령 개정 방향 · 131
[표 4-31] 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급 제도 신설(예시안) ····· 132
[표 4-32] 공공토지등소유자 임대주택 신설 및 재개발의무임대주택 인정 제도의 기대효과 134

그림차례

[그림 1-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황 ····· 3

[그림 2-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황 ····· 14
[그림 2-2] LH 공공정비사업 추진 현황 ····· 18
[그림 2-3] 공공재개발사업의 구조와 참여주체별 역할 ····· 27
[그림 2-4] 공공재개발사업의 추진절차 ····· 29
[그림 2-5] 공공재개발사업의 용적률 체계와 주택공급 유형 ····· 31
[그림 2-6] 공공재개발사업의 인허가절차 개선 ····· 32
[그림 2-7] 서울시의 재개발·재건축사업 지원 방안 ····· 37
[그림 2-8] 신속통합기획 인센티브 ····· 40
[그림 2-9] 서울시의 신속통합기획 사업절차 간소화 ····· 41
[그림 2-10] 주요 정비 정책 동향 ····· 43

[그림 3-1] 서울시 사업성 보정계수 적용 개념 ····· 67

[그림 4-1] 지분적립형 분양주택 개념도 ····· 89
[그림 4-2] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 연차별 지분적립 및 누적(예시안) ·· 103
[그림 4-3] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급구조(예시) ····· 111
[그림 4-4] LH, 광역지자체별 매입임대주택 자산 현황(2025.05 기준) ····· 112
[그림 4-5] 서울시 내 LH 매입임대주택 분포 현황(2025.06 기준) ····· 113
[그림 4-6] LH, 서울시 매입임대주택 취득유형별 현황(2025.06 기준) ····· 113
[그림 4-7] 정비구역 내 LH 매입임대주택의 매각방식 문제점 ····· 116

그림차례

[그림 4-8] 정비구역 내 LH등 매입임대주택의 신규 공공임대 활용 방안(개념도) · 118
[그림 4-9] 공공토지등소유자 지분 활용 임대주택 공급구조 ····· 119
[그림 4-10] 정비구역 내 공공토지등소유자 지분을 활용한 임대주택 공급 구조(예시) ··· 119
[그림 4-11] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급을 위한 LH 역할(예시) 137
[그림 4-12] 공공재개발사업의 공공토지등소유자 임대주택 공급을 위한 LH 역할(예시) ·· 137

Ⅰ 서론

Key Point

- 서울 등 수도권의 도심 주택 공급 확대를 위한 공공시행 '공공재개발' 신설, 시행
- 1, 2차후보 선정지역의 추진 실태를 토대로 주요 현안과 보완 과제 진단 필요
- 도심 정비 사각지대의 공공정비수단으로서 자리매김을 위한 개선 방안 모색 필요

1 연구 배경 및 목적

1) 연구배경

■ **신속한 도심 내 주택 공급 확대를 위한 '공공재개발사업'의 도입과 시행**

○ 서울 등 수도권지역의 도심 주택 공급 부족 문제를 신속히 해결하기 위하여 공공이 주도하는 新 도심정비수단으로서 공공재개발 제도를 신설, 시행 중

- 문정부는 5.6부동산대책('20.5.6) 및 8.4부동산대책('20.8.4) 등을 통해 공공시행자의 신속 투명한 사업 추진을 위한 공공재개발사업 도입 방안 발표
- 도시정비법 일부 개정('21.4.13), 공공재개발·재건축제도 시행('21.7.14)

○ 공공시행을 전제로, 도시규제 완화, 사업비 지원, 신속절차 등을 통해 정비사각지대의 정비사업을 정상화함으로써 도심 내 주택 공급을 지속적, 안정적으로 확대 도모하기 위한 사업

■ **윤정부의 민간 재개발·재건축 활성화 정책 확대로 공공재개발 추진 여건 변화**

○ 이후 공사비 증가에 따른 민간의 주택 공급 위축이 지속되면서, 윤정부는 민간 재개발·재건축 정상화를 위한 규제 완화 지원 방안을 연이어 발표

- '서울·수도권 42.7만호 공급'(8.8부동산 대책, 국토부, 2024.8.8), '재건축·재개발사업의 촉진에 관한 특례법(안)' 발의(2024.9.2), '국토부·서울시의 신속한 정비 추진 강화'(국토부, 2024.9.12.) 등

○ 추진절차 간소화 등으로 사업 속도를 제고하고, 불확실성의 해소와 용적률 규제 완화 등 공공재개발 지원과 유사한 지원 효과 기대

○ 반면, 공공재개발은 인센티브 적용의 반대 급부로 높은 공익성이 요구됨에 따라 지원 효과에 대한 기대감이 감소하면서 사업 추진 여건 변화

- '23년 수시 공모로 전환 이후 3곳만 선정

■ 민간정비사업의 구조적 한계를 보완하기 위한 공공재개발사업의 지속 필요성

○ 도심 주택 공급 물량의 상당 비중은 재개발·재건축 등 정비사업이 차지하며, 정비사업의 대부분은 '조합(토지등소유자)'이 사업시행자로서 참여

- 서울시 경우, 아파트 입주예정물량의 과반 이상을 정비사업이 차지[1)]

○ 정비사업의 시행자는 특정 공공사무를 수행하는 행정주체이지만, '조합'은 통상의 개발사업 시행자와 달리 자금조달력과 전문성 부족 등으로 시공사에 의존할 수밖에 없는 구조적 한계

- 시공사의 보증이나 대출(자금대여)로 사업시행에 필요한 이주비, 공사비 등 자금 조달

○ 시공사와의 유착관계 형성, 공사비 변동 가능성 등 전통적인 정비사업의 구조적 문제점을 이유로, 서울시는 사업시행계획 인가 이후 시공사를 선정하도록 하였지만, 실효성 부족으로 설계도서 작성 이후로 조정

○ 반면, 공공재개발사업은 공공시행자가 이주비를 조달하고 정비계획 수립, 인센티브 지원, 통합심의 등으로 전문성과 신속추진 등을 기대

- 공공시행기관의 전문성을 기반으로, 해당 지자체(서울시 등)와 토지등소유자 의견을 조율하여 도시계획 관점의 합리적 사업계획 수립, 추진 가능

- 시공사 역할은 설계 제안과 시공으로 한정함으로써 토지등소유자와 시공사간의 유착관계 전면 차단 가능

○ 또한 정비사업 추진 여건이 열악한 현장에 공공시행자의 참여를 전제로 용적률 인센티브를 부여함으로써 일부 사업성을 제고함과 동시에 다양한 공적주택을 확보, 공공활용 가능

- 법적상한용적률의 120%까지 건축계획 수립이 가능하여 사업성을 일부 보전하여 주거정비 실행력을 제고

---

1) 서울시 아파트 '24년 입주예정물량의 54%(2만호), '25년 입주예정물량의 68%(3.3만호) 차지. SH공사 내부자료 참조('24.11)

- 반대급부로 공적주택(공공임대, 공공지원민간임대, 지분형주택 등)과 임대주택, 국민주택규모주택(공공임대, 공공분양) 등을 일정 비율 확보하도록 강제함으로써 공공성 기여 확대 가능

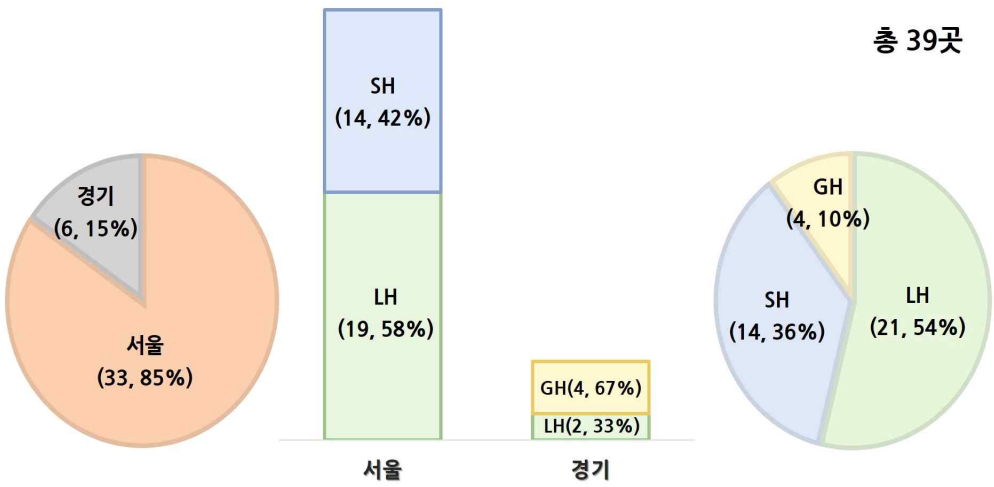
■ 전국 39곳의 공공재개발 추진 실태 진단을 통한 보완 과제와 방향 점검 필요

○ ’21년 7월 공공재개발제도 시행 이후, ’25년 3월 현재 서울 등 수도권 39곳에서 공공재개발사업 추진 중

○ 이중 서울이 33곳(85%)으로 대부분 서울에서 추진 중이며, 19곳(58%)에서 LH가 추진 중임.

○ 서울시 공공재개발사업을 중심으로 사업추진 상의 한계점과 활성화 저해요인 등 추진 실태 진단 필요

- 정비 여건이 보다 열악한 비수도권, 지방도시에서의 적용 방안을 모색함도 중요하나, 공공재개발 제도 도입 이후 실태 진단 등 관련 연구 전무
- 서울 등 수도권에서의 실태 분석 선행 이후, 비수도권 지역의 적용을 위한 보완 방안 검토 등 단계적 확대 개선 방안 검토 필요



[그림 1-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황

■ 공공재개발사업의 차별화를 위한 단기 성과 도출 및 대상 지역 추가 발굴 필요

○ 특히 민간 재개발사업과의 차별화 및 공공시행자로서 LH 역할과 연계한 공익성 제고 관점, 주민이 체감가능한 분담금 완화 등 정비실행력 제고(신속추진) 관점 등에서 실행 방안 모색 필요

○ 동시에 단기 내 가시적 성과 도출 등을 통해 도심 내 공공정비 수단으로서 공공재개발사업의 자리매김과 민간 정비 보완책으로서 추가 대상 지역 확대 추진 필요

- 서울지역본부 도시정비사업처 수시과제 제안(서울型 공공재개발 활성화 방안 연구) 및 토지주택연구원 '24년 하반기 '수시실용과제' 선정

2) 연구목적

○ 공공재개발사업 제도 도입 이후 '공공재개발사업'의 추진 실태에 대한 주요 현안 분석 및 실태 진단

- 추진 현황에 기반한 평가와 활성화 저해요인, 한계점과 원인, 현안 등 진단

○ 주요 현안에 대한 개선 방향과 민간재개발과의 차별화 및 LH 공적 역할 제고 관점의 단기 실용화 개선 방안 도출 등

○ 도심 정비 사각지대의 대표적인 공공정비수단으로서 자리매김을 위한 공공재개발 제도의 개선 방향 제언

2 연구수행방법

1) 문헌고찰

■ 공공재개발 등 정비사업 관련 정부 보도자료, 관련 법제 규정 분석

○ 공공재개발제도 도입 및 정비사업 관련 정책 동향

- 정부 보도자료 및 언론사 기사 등

○ 서울시 재개발사업 등 정비 활성화 정책 동향 등

- 지자체 보도자료 및 도시·주거정비기본계획 등

○ 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법) 등 공공재개발 관련 법제 현황 조사

- 도시정비법·령 관련 규정, 서울시 「도시 및 주거환경정비 조례」(이하 도시정비조례), 도시계획조례 등

○ 이외 「공공주택특별법」 및 「기존주택등 매입임대주택 업무처리지침」등 관련 법령, 지침 등

■ **공공재개발 관련 선행연구 고찰**

○ 공공재개발사업의 지분형주택 공급 방안 착안점 도출을 위한 유관 정책 제도(지분적립형 분양주택 등) 관련 선행연구 고찰

○ 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 방향 착안점 도출을 위한 공공조합원 제도 관련 선행연구 등 고찰

■ **공공재개발 추진 현황 기초자료 분석**

○ LH 내부자료 및 서울시 인터넷자료[2] 등을 활용하여, 지역별, 공공시행자 주체별 추진 현황 분석

○ 서울지역본부 연구용역 보고서(「공적 역할 강화를 위한 공공재개발 주거 및 생활안정방안 연구용역」, '23.12) 내용 중 사업지구 대상지(5개지구) 현황 자료 일부 참조

2) 전문가 자문회의 및 개별 자문

■ **공공재개발 추진 현안 진단**

○ LH 실무자 자문회의, 실용화협의회의 등을 통해 공공시행자로서 LH 관점의 주요 현안 및 단기 실용화 개선 과제 등에 대한 의견 청취

○ 주요 현안 및 제도 개선 과제 도출, 사례지구 분석 대상 선정 등

○ LH, SH, GH 등 공공시행기관 실무자 자문회의, 개별 자문 등을 통해 공공재개발 추진 현황 전반에 대한 성과와 주요 장애요인 등 이슈 점검

■ **공공재개발 제도 개선 방안에 대한 의견 청취 및 보완**

○ 공공재개발사업의 차별화 및 LH 공적 역할 제고 관점의 단기 실용화 개선방안의 보완

○ 원활한 사업 추진을 위한 공공재개발 제도 개선 방향 등에 대한 대내·외 전문가 의견 청취 및 보완 방향 도출

---

2) 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr)

3) 이해관계자 그룹별 FGI

■ **공공재개발 추진 실태 진단을 위한 이해관계자 그룹별 심층 인터뷰**

○ 공공시행기관 실무자, 지자체 실무자, 주민대표회의 주민대표 각 그룹별 FGI(Focus Group Interview)를 통해 공공재개발사업 추진 성과, 비활성화 주요 원인과 현안 등에 대한 문제 인식 진단

- LH, SH, GH 등 공공시행기관 실무자, 서울시 실무자, 공공재개발구역 주민대표회의 위원장 중심
- 주민대표는 주민대표회의가 구성된 LH 참여 대상지역 중 기존 또는 신규 구역, 입지 등 사업추진 여건 차이 등을 고려하여 실무부서에서 추천

○ 공공재개발사업의 원활한 추진을 위한 개선 과제, 보완 및 개선 방향 등에 대한 의견 수렴

■ **단기 실용화 개선 방안 및 제도 개선 방안 등에 대한 전문가 의견 수렴**

○ 공공시행기관 실무자, 정부(중앙, 서울시), R&D 전문가 중심으로 공공시행자 역할의 차별화를 위한 단기 실용화 방안에 대한 보완 방향 도출

○ 도심 정비사각지대의 공공 정비 수단으로서 공공재개발사업의 자리매김을 위한 제도 개선 방향 등에 대한 보완 방향 도출

3 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 고찰

■ 新 **정비수단으로서 공공재개발 법제 개선에 관한 연구**

○ **조필규. 2024. "재건축·재개발 정비사업 토지 공법적 검토". 한국토지공법학회. 토지공법연구. vol.107. pp.235-255**

- (연구목적 및 주요내용) 서울시 재건축·재개발 등 정비사업 추진 현황 및 정책 검토를 통해 시사점을 제시하고, 이를 바탕으로 정부 추진 정책 방향 제안

- (시사점) 투기과열지구 내 부동산 거래 모니터링 강화를 통한 시장 안정화, 신속한 인허가 절차 도입을 통한 사업추진 속도 제고, 공공임대주택 비율 확대를 통한 공공성 강화, 공공 및 민간 협력 모델 도입, 세제혜택 및 금융지원 등 투자유인 확보, 新공공기여 방안 도입 등 포괄적 정책 방향 제시

○ **조필규. 2022. "공공재개발사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구". 한국토지공법학회. 토지공법연구. vol.100. pp.25-41**

- (연구목적 및 주요내용) 공공재개발사업 활성화를 위해 공공재개발사업 추진 현황과 한계점 분석. 미시적 관점의 도시정비법의 세부 개선 방안 제시
- (시사점) 지방권 등 사업성이 낮은 지역의 공공재개발 공공기여 완화, 공공재개발 임대주택 우선 인수, 공공분양(역세권 첫집) 주택의 공기업 우선 인수 및 매매차익 공공환원, 기존 정비구역의 공공재개발 추진 절차 간소화, 재해취약 밀집지역의 정비구역 지정 요건 완화 등 제도 개선 과제 제언

○ **강신은. 2021. "공공재개발사업·공공재건축사업의 주요 내용과 법적 개선방안". 건설법학회. 건설법연구. pp.2-31**

- (연구목적 및 주요내용) 신규 도입된 공공재개발·재건축사업의 주요 내용과 기존 재개발·재건축사업 관련 조문과의 연관성 속에서 문제점을 파악하고 도시정비법 규정 개선 방향 제시
- (시사점) 도시정비법 10조 임대주택 의무비율과 제101조의5제2항에 따라 공급하는 공공임대주택과의 관계 명확화, 법적 상한 용적률과 용도지역 상향 인센티브의 동일 적용 등 개선 방향 제시

■ **정비사업 활성화 및 공익성 제고 관련 연구**

○ **한국토지주택공사. 2024. 공공시행자 역할강화를 위한 공공시행 정비사업 현금청산 활용 신규주택 취득방안 연구용역**

- (연구목적 및 주요내용) 현금청산자에 대한 현금청산금 선지급 후 소유권 승계를 통한 공공주택 확보 및 공공시행자 역할 강화 방안 제시
- (시사점) 사업시행자가 취득한 현금청산분의 공공토지등소유자 종전자산으로 간주 등 공공시행자의 토지등소유자 현금청산분 매입 방안 도입을 위한 제도 개선 방안 착안

○ **한국토지주택공사. 2023. 공적역할 강화를 위한 공공재개발 주거 및 생활 안정방안 연구용역**

- (연구목적 및 주요내용) 공공재개발사업의 도입 배경 파악, 현황 및 문제점 진단, 원주민의 재정착을 제고하기 위한 기존 공공재개발과 차별화된 서울형 공공재개발 방향 정립
- (시사점) 분담금 납부 곤란한 영세가옥주 등의 내몰림 현상 완화와 재정착 제고 등을 위한 지분형주택 공급 확대 필요성, 5개 사업지구 내 지분형주택 수요(주민설문조사 결과) 등 착안

○ **김예성. 2021. "공공기여 제도 변화의 주요 내용과 과제". 국회입법조사처**

- (연구목적 및 주요내용) 공공기여 개념과 국토법 개정에 따른 공공기여의 직접적 법 규정, 공공기여금 사용범위 확대(시·군·구 → 특별시·광역시)등 공공기여 제도 변화 내용에 따른 향후 제도 운영 과정에서의 과제 제시
- (시사점) 공공기여 제도 정착을 위해 공공시설 등의 충분한 확보 기준 마련, 공공시설 설치기금 조례 등 관련 규정 정비, 공공기여금의 합리적 활용을 위한 공공기여금 배분 기준 및 운영 절차 제시

○ **맹다미. 2015. "서울시 주택재개발사업의 공공시설 및 임대주택 확보실태와 개선방안". 서울연구원**

- (연구목적 및 주요내용) 저성장시대에 적합한 공공시설과 임대주택 확보방안 등 공공성과 사업성의 균형을 고려한 공공기여 정책 개선 방안 제시
- (시사점) 재개발사업의 공공 역할 강화를 위한 공공참여조합원 제도의 도입, 공공기여 인정 범위 확장, 공공기여 대상시설 설치기준 개선, 부지·시설·기금 등 기부채납 방식의 다양화 필요성 등 제안

■ **지분공유형 주택 등의 공급 효과 관련 연구**

○ **이진규. 2022. "주거복지를 위한 지분주택제도의 도입방안". 토지공법학회. pp.125-150**

- (연구목적 및 주요내용) 주거안정 및 주거복지 실현을 위한 지분적립형 분양주택 제도와 이익공유형 분양주택 제도를 분석하고 각각의 제도를 개선한 '지분주택제도' 도입 제안
- (시사점) 지분적립형 분양주택은 분납금 부담과 처분 시 소유권 기간에 의한 제한 발생 문제, 이익공유형 분양주택은 처분손익 기준에 따른 청산금 미

확정, 환매(청산) 가격 산정 시 감정평가액 기준 산정으로 이중 기준 등 제도의 문제점 존재. 재산권 보장과 자산형성 기회를 동시에 제공할 수 있는 지분 주택제도 도입 제안

○ **이석제 외. 2021. “정부정책 수행역량 강화를 위한 수요자 맞춤형 공공자가주택 공급모델 개발”. 토지주택연구원**

- (연구목적 및 주요내용)「 2.4 부동산 정책」수행을 위한 新공공자가주택 유형 및 수요자 맞춤형 공공자가주택의 유형별 사업성 검토, 정책입안 의사결정 지원을 위한 공공자가주택 분석모델(프로그램) 개발 등 실행력 강화를 위한 제도개선 사항 제시
- (시사점) 시세 대비 분양가 비율이 50~60% 이하인 입지 우량지구에 선택적 물량배분, 주택가격 상승률이 높은 지역에 이익공유형과 지분적립형 우선 추진, 분양성 및 수분양자 선호도를 고려한 지분적립형 물량배분 비중 확대 등 입지, 고객 선호도, 공급유형별 특성을 반영한 공공자가주택 공급 방안 제시

■ **정비사업에서의 공공 참여 역할 다각화 관련 연구**

○ **조필규 외. 2022. “도시정비사업에서 공공조합원 제도 도입방안 연구”. 토지주택연구원**

- (연구목적 및 주요내용) 윤정부 출범에 따른 민간 정비 활성화 정책으로 공공주도 정비 위축 우려. 새로운 공공역할 재정립 방향 모색. 일본의 공공참가조합원 제도 등을 소개
- (시사점) 정비사업에 대한 문정부 및 윤정부의 정책 방향, 서울시의 정비 정책 변화에 따른 공공 주도 정비사업 여건 변화 분석 결과, 일본의 공공 참가 조합원 제도 개념 착안 필요

○ **이지현 외. 2015. “주택재개발사업에서의 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석”. 부동산학회. pp. 283-297**

- (연구목적 및 주요내용) 지자체 소유의 공유지 지분으로 주택재개발사업에 참여할 경우 조합과 공공에 미치는 비용, 효과를 실증분석
- 구역 특성에 따라 효과 발생 여부가 상이하므로 제도의 선별적 적용 필요성과 이를 위한 정책적 기준 마련 필요성을 제언
- (시사점) 지자체의 공공조합원 참여시 공공임대주택의 추가 확보, 재개발임대주택 매입을 위한 지방채 금융비용 절감 효과. 공유지 매각수익과 취득세(조합의 취득에 따른) 분량만큼 비용 발생

- 모든 사례구역에서 공공이 절감 가능한 금융비용(효과)보다 공유지 매각수익(비용)이 더 큰 것으로 분석. 다만, 공공의 역할 확대, 투명성 증진, 세입자 주거복지 향상 등 비계량 효과 고려시 공공의 비용은 상당 부분 상쇄될 것으로 기대
- 구역별 사업성 개선 효과가 상이하므로, 공공조합원 참여 효과, 비용 변동 예측시스템을 구축하고, 투명한 정보 제공과 일반조합원 동의절차를 토대로 선별된 구역에 대한 탄력적 제도 운영 필요성 시사

2) 선행연구와의 차별성

■ 선행연구 고찰 개요

○ 주요 선행연구의 개요 및 시사점은 [표 1-1]과 같음.

○ 선행연구 주제는 크게 1)제도 도입 초기 공공재개발 법제 개선 관련 연구, 2)정비사업의 사업성 개선과 공공기여에 관한 연구, 3)수분양자의 비용부담 완화를 위한 지분공유형 주택 공급방식 관련 연구, 4)공공시행자의 공공조합원 참여 관련 연구 등으로 구분 가능

[표 1-1] 선행연구 개요 및 시사점

구분		연구목적 및 주요 내용	시사점 및 착안점 등
공공 재개발 법제 특성	조필규 (2024)	서울시 재건축·재개발 등 정비사업 추진 현황 및 정책 검토를 통해 시사점을 제시하고 이를 바탕으로 정부가 추진해야 할 정책 방향을 제안	신속한 인허가 절차 도입을 통한 사업추진 속도 제고, 공공임대주택 비율 확대를 통한 공공성 강화, 新공공기여 방안 도입 등과 같은 정책 방향 제시
	조필규 (2022)	공공재개발사업 활성화를 위해 공공재개발사업의 추진 현황과 한계를 분석하고, 미시적 관점에서 도시정비법의 개선 방향 제시	사업성 낮은 지역의 공공기여 완화, 공공재개발 의무 임대주택 우선 인수, 공공분양 주택의 공기업 우선인수 및 매매차익 공공환원, 기존 정비구역의 추진 절차 간소화 등 제도 개선 과제 제언
	강신은 (2021)	새로 도입된 공공재개발·재건축사업의 주요 내용과 기존 재개발·재건축 사업과의 제도 비교를 통한 문제점 파악 및 도시정비법 규정 개선 방향 제시	신규 정비방안으로 도입된 도시정비법 상 공공재개발사업 관련 조문 내용 중 현 제도 운영여건과 상충되는 부분의 삭제 등 법 조문 개정안 제언
사업성과 공익성 (공공기여)	한국토지주택공사 (2024)	공공시행 정비사업의 공익성 제고를 위한 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분을 활용한 공공주택 확보 방안 제시	정비구역 내 토지등소유자의 현금청산분의 공적 활용을 위한 도시정비법 상 관련 규정 개선 방안 착안
	한국토지주택공사 (2023)	공공재개발사업의 도입 배경 파악, 현황 및 문제점 진단, 원주민의 재정착 제고의 기존 공공재개발과 차별화된 서울형 공공재개발 방향 정립	영세가옥주 등의 내몰림 현상 완화, 재정착 제고 등을 위한 지분형주택 공급 확대 필요성, 지분형주택 수요(5개지구 주민설문조사결과) 등 착안
	김예성 (2021)	공공기여 개념과 국토법 개정에 따른 공공기여의 직접적 법규정, 공공기여금 사용범위 확대 등 공공기여 제도 변화 내용에 따른 향후 제도 운영 과정에서의 과제 제시	공공기여 제도 정착을 위해 공공시설 등의 충분한 확보 기준 마련, 공공시설 설치기금 조례 등 관련 규정 정비, 공공기여금의 합리적 활용을 위한 공공기여금 배분 기준 및 운영절차 제시

구분		연구목적 및 주요 내용	시사점 및 착안점 등
	맹다미 (2015)	민간 중심의 공공기여를 공공이 적극 지원하고 참여하는 방식으로 전환하여 공공의 역할을 강화하고 공공성과 사업성의 균형을 유지할 수 있는 유연한 정책 방안 제시	공공기여 인정범위 확장, 공공기여 대상시설 설치기준 제도 개선, 이원화된 건축규제 완화 법률조항 통합, 공공시설 확보 기준 및 용적률 완화사항의 통합 지침 제시 등 다양한 방안 제시
지분 공유형 주택 공급 방식	이진규 (2022)	지분적립형 분양주택 제도와 이익공유형 분양주택제도를 분석하고 두 개의 제도를 검토·개선함으로 지분주택제도 도입 제안	공공주택제도에 재산권 보장과 자산형성 기회를 동시에 제공할 수 있는 지분주택제도 도입 제안
	이석제 외(2021)	新공공자가주택 유형 및 수요자 맞춤형 공공자가주택의 유형별 사업성 검토, 정책입안 의사결정 지원을 위한 공공자가주택 분석모델 개발 등 실행력 강화를 위한 제도개선 사항 제시	시세대비 분양가 비율이 50~60% 이하인 입지 우량지구에 선택적 물량배부, 주택가격 상승률이 높은 지역에 이익공유형과 지분적립형 우선 추진 등 공공자가주택 공급방안 제시
공공 조합원 참여 방안	조필규 외(2022)	문정부 및 윤정부의 수도권 도심 주택공급 확대를 위한 정비사업 정책 동향을 분석하고, 새로운 공공 역할 측면에서 일본의 공공조합원 제도 소개 및 국내 도입시 효과 등을 분석	윤정부 및 서울시의 민간 정비 규제 완화 정책 등으로 공공 주도 정비사업 추진 여건 악화. 국·공유지 무상양여(공공조합원 제도 전제)를 통해 공공의 참여 역할 다변화 모색 필요성 제시
	이지현 외(2015)	공공이 공유지를 지분으로 주택재개발사업에 참여할 경우 조합과 공공에 어떤 비용 효과가 발생하는지 실증분석을 및 제도 정책 기준 제시	공공 역할 강화를 통한 공공관리제 보완, 공공의 재정 및 법적 리스크 관리를 위한 안전장치 마련 등 공공조합원 참여 제도 도입 및 활성화를 위한 정책적 시사점 도출

■ 공공재개발 도입 초기의 제도 특성과 도시정비법 상 해당 규정의 의미와 문제점 제기

○ 강신은(2021) 및 조필규(2022)는 공공재개발 제도 도입 초기 신규 제도의 주요 내용과 기존 민간재개발사업과의 차이점 등 특성을 검토하고, 예상되는 문제점과 보완 방향 등을 제언

○ 조필규(2024)는 문정부와 윤정부의 재개발·재건축 정비 정책의 주요 내용, 특성 등을 비교 분석하고, 정부의 정비 정책 보완 방향을 제언. 문·윤정부의 주요 정비 정책 동향 특성에 대한 진단과 시사점 착안 필요

■ 정비사업의 사업성 개선 또는 공익성 제고 관련 연구

○ 김예성(2021)은 공공기여의 개념과 주요 쟁점 등을 분석하고 질적 제고를 위한 개선 방안을 제언. 맹다미(2015)는 주택재개발사업의 공공성(공공시설 및 임대주택 공급 등)과 사업성의 균형을 유지하기 위한 유연한 정책 방안 필요성 시사

○ 한국토지주택공사(2023), 한국토지주택공사(2024) 등은 각각 공공재개발사업의 차별화 방향 정립과 정비구역 내 현금청산분을 활용한 공공주택 확보 방안을 검토한 연구로서 민간재개발사업과의 차별화 방향, 공익성 제고 관점 착안 필요

■ **수분양자 주거비용 부담 완화를 위한 지분 공유형 자가주택 공급 방식에 관한 연구**

○ 이석제(2021), 이진규(2022) 등은 '지분적립형 주택' 개념과 특성, 공급에 따른 효과 등을 분석. 도시정비법 상 지분형주택 관련 연구는 부재

○ 공공주택특별법 상 지분적립형 분양주택은 수분양자의 초기입주비용 부담을 낮출 수 있는 공공자가 정책 수단의 하나로서, 지분적립형 분양주택 공급 기준, 기대효과 등의 착안 필요

■ **공공조합원 참여 방안 관련 연구**

○ 이지현(2015)과 조필규(2022)는 각각 지자체 및 LH 공공시행자의 조합원 참여 방안을 검토하여 도입 방향을 제언

○ 두 연구 모두 공공자산(국공유지, 공공지분)을 조합에 단순 매각하는 방식이 아닌, 공공조합원으로서 참여에 따른 긍정적 효과를 토대로 도입 필요성을 제언

○ 기존의 공공참여 역할 이외 새로운 참여 방식을 모색하기 위한 연구로서, 공공재개발구역 내 LH 보유 매입임대주택 자산을 활용한 공공시행자 참여 전략 다변화 측면 착안 필요

3) 본 연구의 차별성

■ **공공재개발사업 추진 실태, 현장의 애로사항 심층분석에 기반한 개선 방향 연구**

○ 공공재개발사업은 '21년에 도시정비법 개정안을 시행하는 등 제도 도입 초기 단계임. 아직까지 공공재개발사업의 실태분석에 대한 연구는 전무함.

- 일부 언론보도 내용은 당초 기대한 긍정적 측면보다 여러 갈등요인, 추진 지연 등의 문제점을 조명, 사업추진 여건이 양호하지 않음을 시사
- 특히, 전체 공공재개발사업의 80% 이상을 차지하는 서울의 정비 정책 환경 특성을 고려한 사업 추진 실태와 한계점 등의 분석 연구 미흡

○ 본 연구는 공공재개발사업 추진 대상 지역 현장을 기반으로 한 실태분석 연구 로서, 제도 도입 목적에 부합하여 공공재개발사업의 자리매김, 활성화를 위한 개선 방향을 모색하는 연구로서 선행연구와 차별성 있음.

○ 특히, 민간재개발사업과 차별화 가능한 순기능과 LH 공적 역할 제고 측면의 실행 방안을 모색하기 위한 연구로서 차별화됨.

Ⅱ 공공재개발사업 추진 현황 및 정책 동향

Key Point

- 전국 39곳 중 서울 33곳(85%), 경기 6곳(15%) 등 수도권 중심으로 추진
- LH 21곳(54%, 3.2만호), 서울 역세권 노후주거지 주택정비형 위주 참여. 신설1구역 '25년 상반기 사업승인 완료, 하반기 권리자 분양, 관리처분계획 수립 계획
- 민간정비 활성화 정책 확대로 1, 2차 후보지선정 외 공공재개발 수시공모 위축

1 공공재개발사업 추진 현황

1) 추진 현황 개요

■ **2025년 1월 말 현재, 전국 39곳에서 공공재개발사업 추진 중**

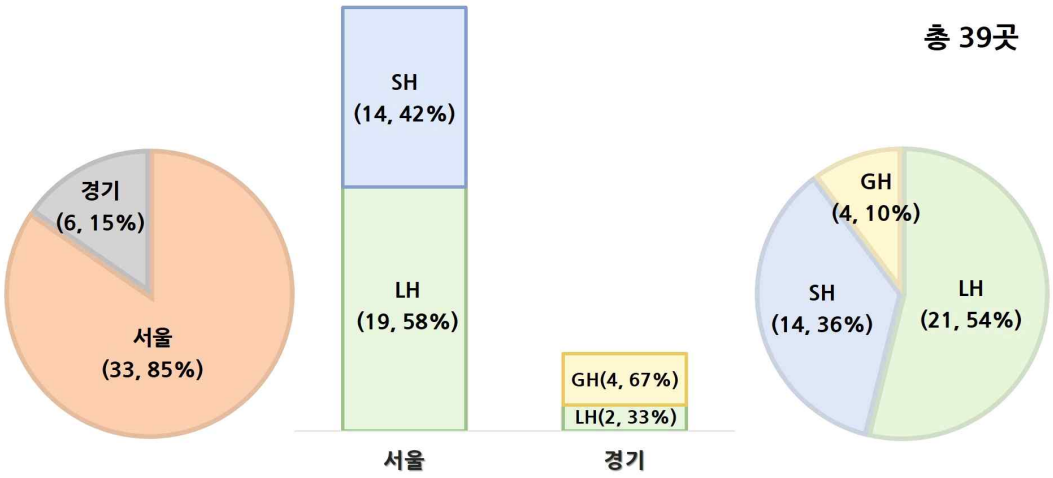
○ 2025년 1월 말 현재, 전국의 공공재개발사업은 총 39곳에 추진 중임.

- 정부와 서울시 등이 함께 공모하여 선정한 1, 2차 후보지 선정 구역은 각각 24곳, 8곳. 이후 수시공모로 전환 후 선정 구역은 3곳
- GH는 별도의 경기도 공공재개발 후보지 공모, 국토부의 3080+ 주택공급확대방안 통합공모 등을 통해 4곳 후보지 선정

[표 2-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황

구분		구역		주택공급 계획	
		곳	비율(%)	호	비율(%)
공공 시행자	**LH**	**21**	**53.8**	32,077	55.0
	SH	14	35.9	14,550	25.0
	GH	4	10.3	11,658	20.0
지역	**서울**	**33**	**84.6**	42,675	73.2
	경기	6	15.4	15,610	26.8
계		39	100.0	58,285	100.0

자료 : 서울시 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr) 및 LH 내부자료(2025.02) 참조
GH 구역현황은 경기주택도시공사 홈페이지(https://gh.or.kr) 자료(2025.03.31. 기준) 참조.
주택공급 계획자료는 파이낸셜뉴스(2025.02.), 광주뉴스(2024.08.), 하우징워치(2024.12.), 한국주택경제(2024.10) 등 참조 인용



[그림 2-1] 전국 공공재개발사업 추진 현황

자료 : 서울시 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr) 및 LH 내부자료(2025.02), 경기주택도시공사 홈페이지(https://gh.or.kr) 자료(2025.03.31. 기준) 참조 작성

■ 서울 85%, LH 54% 등 큰 비중 차지

○ 전체 사업 39곳 중 서울 33곳(85%), 경기 6곳(15%) 등으로 수도권지역에서만 추진 중이며, 특히 대부분 사업이 서울 중심으로 추진 중임.

○ 공공시행자별로는 LH 21곳(54%), SH 14곳(36%), GH 4곳(10%) 등으로 LH가 큰 비중을 차지함.

- 서울 33곳 중 LH 및 SH 참여 비중은 각각 58%(19곳), 42%(14곳)로, LH 비중이 다소 높음.

■ 시행인가 단계 2곳 이외 대부분 정비계획 변경, 사전기획 단계 추진 중

○ 1차 공모 선정 대상지역 중 사업시행인가 단계는 2곳(신설1구역, 양평13)이며, 나머지는 대부분 정비계획 변경 고시 단계 추진 중

[표 2-2] 1차 공모 선정 대상지역 추진단계별 현황

총 (곳)	정비 구역 지정	후보지 선정	사업 시행자 지정	주민 대표 회의 구성	사전 기획	시공사 선정	정비 계획 변경 고시	사업 시행 인가
24[1)]	-	-	-	-	1	4	17	2

자료: 서울시 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr) 및 LH 내부자료(2025.02)를 참조하여 연구진 작성

주1) : 1차 선정구역

○ 2차 공모 선정 대상지역 등은 대다수 사전기획 단계이며, 후보지 중 1곳은 해제 검토 중

[표 2-3] 2차 공모 선정 대상지역 등의 추진단계별 현황

총 (곳)	준비위 구성	후보지 선정	사전 기획	구역 지정·계획 수립	사업 시행자 지정	주민 대표 회의 구성	시공사 선정	사업 시행 인가
11[1)]	1	2[2)]	7	1	-	-	-	-

자료: 서울시 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr) 및 LH 내부자료(2025.02)를 참조하여 연구진 작성
1) 2차 선정 구역(8) 및 수시공모지역(3)
2) 구로구 1곳 해제 검토 중

[표 2-4] 공공재개발 1, 2차 공모 및 수시공모 선정 구역 개요

구분	자치구	구역명	면적(m^2)	용도지역	입지	공급 규모(호)	시행자	추진현황
1차 선정 구역 (24곳)	관악	봉천13 (주택정비형)	12,272	준주거	봉천역(2호선)역세권	473	LH	정비계획 입안('24.8.12)
	동대문	신설1 (주택정비형)	11,204	2종	신설동역(1,2호선) 역세권	299	LH	시공사 선정 ('23.7.12)
	노원	상계3 (재촉제척주택정비형)	121,862	1종주거~2종주거(7)	당고개역(4호선) 역세권	2,504	LH	정비구역지정 ('24.10.24)
	강동	천호A1-1 (주택정비형)	26,755	3종주거~준주거	천호역(5,8호선) 역세권	747	LH	정비구역지정 ('24.11.28)
	종로	숭인동1169 (주택정비형)	14,157	준주거	신설동역(1,2호선, 우이신설선) 역세권	410	LH	사전기획준비
	양천	신월7동 2 (주택정비형)	98,295	1종주거~2종주거(7)	온수도시자연공원 인접	2,228	LH	정비구역지정 ('24.3.28)
	송파	거여새마을 (재촉존치주택정비형)	71,922	1종주거~3종주거	거여역(5호선) 역세권	1,678	LH	시공사 선정 ('24.8.10)
	동대문	전농9 (주택정비형)	49,061	2종주거(7)~3종주거	청량리역(1호선) 역세권	1,159	LH	시공사 선정 ('24.12.22)
	중랑	중화122 (주택정비형)	71,465	2종주거(7)~2종주거	중화역(7호선), 상봉역 (7호선, 경의중앙선) 역세권	1,610	LH	시공사 선정 ('25.1.18)
	성북	성북1 (주택정비형)	109,639	1종주거~2종주거(7)	한성대입구역 (4호선) 역세권	2,086	LH	정비구역지정 ('24.10.04)
	성북	장위9 (재촉제척주택정비형)	84,248	2종주거(7)	장위1·2동 주민센터 인접	2,230	LH	정비구역지정 ('23.12.28)

구분	자치구	구역명	면적(m^2)	용도지역	입지	공급 규모(호)	시행자	추진현황
	영등포	신길1 (재촉해제주택정비형)	60,334	2종주거(7)~2종주거	신길역, 영등포역(1호선) 인접	1,483	LH	정비구역지정('24.12.26)
	종로	신문로2-12 (도시정비형)	1,237	준주거~일반상업	광화문역(5호선) 역세권	144	SH	정비계획 결정 고시 추진 중
	영등포	양평13 (도시정비형)	27,441	준공업	양평역(5호선) 역세권	557	SH	사업시행인가 추진 중
	영등포	양평14 (도시정비형)	11,082	준공업	양평역(5호선) 역세권	297	SH	정비계획 입안 추진 중
	동대문	용두1-6 (재촉,도시정비형)	20,780	준주거~일반상업	청량리역(1호선) 역세권	977	SH	통합심의 추진 중
	강북	강북5 (재촉,도시정비형)	12,870	3종주거~일반상업	미아삼거리(4호선) 역세권	688	SH	통합심의 추진 중
	동작	흑석2 (재촉,도시정비형)	45,229	2종주거~준주거	흑석역(9호선) 역세권	1,012	SH	정비계획 결정 고시 추진 중
	동작	본동 (주택정비형)	51,696	1종주거~일반상업	노들역(9호선) 역세권	1,099	SH	정비계획 입안 추진 중
	성동	금호23 (주택정비형)	30,191	2종주거	금호역(3호선) 역세권	764	SH	정비계획 입안 추진 중
	서대문	홍은1 (재촉해제도시정비형)	11,571	2종주거~3종주거	홍제역(3호선) 역세권	329	SH	정비계획 결정 고시 완료
	서대문	충청로1 (주택정비형)	7,523	3종주거~준주거	충청로역(2,5호선) 역세권	297	SH	정비계획 결정 고시 완료
	서대문	연희2 (주택정비형)	49,745	1종주거~3종주거	안산도시자연공원 인접	1,067	SH	정비계획 결정 고시 완료
	성북	장위8 (재촉제척주택정비형)	121,634	1종주거~2종주거	장위3동주민센터 인접	2,846	SH	정비계획 결정 고시 완료
2차 선정 구역 (8곳)	영등포구	도림동26-21	106,985	1종일반~3종일반	500m 내외 영등포역(1호선)	2,500	LH	사전기획 진행중
	종로구	연건동305	12,599	2종일반, 3종일반, 일반상업	혜화역(4호선), 종로5가역(1호선)	331	LH	사전기획 진행중
	중랑구	면목동527	40,937	1종일반~3종일반	500m내외 사가정역(7호선)	1,029	LH	사전기획 진행중
	양천구	신월5동77	53,820	1종일반~2종일반	1,000m 내외 화곡역(5호선)	1,346	LH	사전기획 진행중
	금천구	시흥4동4	99,536	1종, 2종(7)	1,500m 내외 금천구청역(1호선)	2,648	LH	사전기획 진행중
	구로구	구로동252	11,428	2종(7), 준공업	500m 내 남구로역(7호선)	287	LH	후보지 해제 검토 중

구분	자치구	구역명	면적(㎡)	용도지역	입지	공급 규모(호)	시행자	추진현황
	마포구	아현동699	105,609	1종, 2종(7), 2종, 3종, 준주거	500m내외 충청로역(2,5호선), 아현역, 애오개역	3,479	SH	사전기획 준비중
	은평구	응암동101	38,518	-	영락중학교 약 300m	994	SH	사전기획 중
수시 공모 (3곳)	도봉구	창동 470	135,145	제1종, 제2종(7층)	신창초등학교, 신화초등학교 권역	3,077	LH	준비위 구성중
	(경기)광명	광명3	94,691	-	-	2,126	LH	정비계획 수립 준비중
	(경기)수원	고색	91,919	-	-	1,826	LH	후보지 선정

자료: 서울시 공공재개발 추진 현황(2025.01.13.기준, https://cleanup.seoul.go.kr) 및 LH 내부자료(2025.02)를 참조하여 연구진 작성

2) LH 공공재개발사업 추진 현황 및 특성

■ 공공재개발사업 등 LH 공공정비 추진 현황

○ 2025년 2월 기준, LH가 추진, 검토 중인 공공재개발사업은 총 22곳(3.3만호)

○ LH 전체 공공정비사업 53곳(약 8.8만호)의 42%(세대수 기준 37%)를 차지하는 등 핵심적인 정비사업수단으로서 역할을 시사

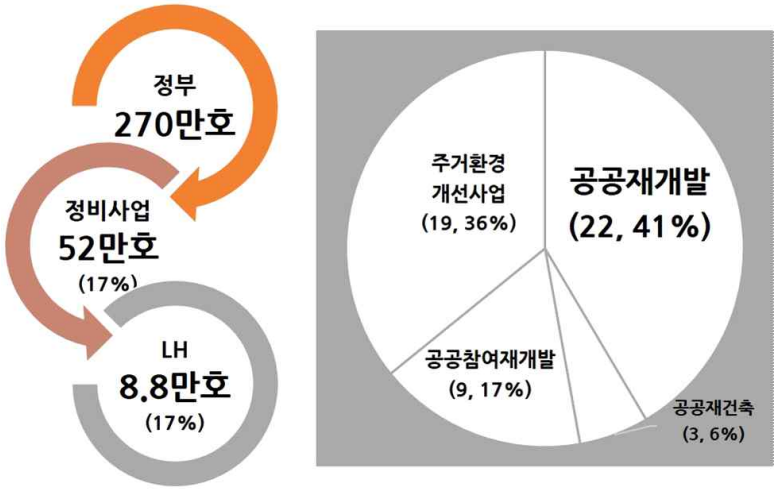
- LH 공공정비를 통한 8.8만호 공급물량은 정부의 '23~'27년 270만호 주택공급 목표(8.16대책)를 달성하기 위한 전체 정비사업 52만호 공급물량의 17%에 해당

[표 2-5] LH 공공정비사업 추진 현황

구분	지구	면적(천㎡)	세대수(호)
계	53곳	4,258	88,269
공공재개발	**22곳(41.5%)***	**1,398(32.8%)**	**32,577(36.9%)**
공공재건축	3곳	70	1,894
공공참여재개발	9곳	1,436	29,373
주거환경개선사업	19곳	1,354	24,425

자료: LH 도시정비사업처 내부자료(2025.02 기준)

주 : 표 2-1, LH 21곳 이외 후보지 선정 예정인 구로구 가리봉(2만㎡, 500호) 포함



[그림 2-2] LH 공공정비사업 추진 현황

■ 공공재개발사업 추진 단계별 현황

○ LH가 참여 중인 22곳은 대부분 역세권 주변의 노후주거지로서 주택정비형 재개발사업임.

○ 22곳 중 상대적으로 사업속도가 빠른 곳은 시행인가 단계 1곳, 시공자 선정 완료 3곳, 구역지정 완료 6곳 등 10곳임.

[표 2-6] LH 공공재개발사업 추진 현황('25.02 기준)

전 체	후보지	입안中	구역지정完	시공자선정完	시행인가中
22곳 32.6천호	11곳 16.1천호	1곳, 0.5천호	6곳 11.3천호	3곳 4.4천호	1곳 0.3천호

자료: LH 도시정비사업처 내부자료(2025.02 기준)

○ (1차 선정 구역) 12곳 모두 역세권 주변의 노후주거지 대상 주택정비형 재개발사업으로, 대부분 2024년 말 구역지정 완료하여 시공사 선정단계 추진 중

○ (2차 선정 구역) 6곳 모두 서울시 사전기획 진행 단계임.

- 구로구 구로동 252 일대, 준공업지역은 후보지 해제 검토 중

○ (수시공모 구역) 1, 2차 공모 이후 수시공모로 전환. 이후 선정된 곳은 3곳임.

- 도봉구(준비위 구성 중), 경기 광명3(정비계획 수립 준비 중), 수원 고색(후보지 선정) 등 3곳

■ **2025년 공공재개발사업 추진 계획**

○ LH의 2025년 공공재개발사업에 대한 주요 추진 계획은 다음과 같음.

- (구역지정) 공공재개발 2차 후보지 중 5곳(도림동 26-21, 면목동527, 신월5동77, 시흥4동4, 연건동305)의 사전기획 완료 및 구역지정 추진
- (시공자선정) 공공재개발 1차 후보지 7곳(장위9, 신월7동-2, 천호A1-1, 성북1, 신길1, 상계3, 봉천13)에 대해 연내 시공자 선정 완료 추진
- (시행인가) 신설1구역('25년 상반기, 시행인가 완료), 거여새마을 등 2곳 시행인가 추진
- (관리처분계획 수립) 선도지역인 신설1구역의 권리자분양(6월), 관리처분계획 수립(12월) 등 추진

○ 선도지역으로서 속도가 가장 빠른 신설1구역은 '25년 하반기 권리자 분양 및 관리처분계획 수립이 원만히 추진될 경우, 주요 과정 전반의 성과와 한계점 파악이 보다 용이할 것으로 예상

3) SH 및 GH 공공재개발사업 추진 현황 및 특성

■ **SH는 서울 14곳, 역세권 주변 도시정비형 중심으로 참여**

○ SH는 현재 서울 33곳 중 14곳(42%)의 공공재개발사업 추진 중. 서울 도심 역세권 주변의 도시정비형 재개발사업 중심으로 참여 중인 것으로 파악

○ 일부 주택정비형 재개발사업은 정비계획 입안 추진 또는 정비계획 결정 고시 완료 등 아직 초기단계로, 공공재개발 추진 성과 진단에 한계

○ 총 14곳의 주택공급 계획 호수는 14,550호로, 구역당 약 1,040호 공급규모이며, 대상지는 1,237㎡에서부터 121,634㎡ 등 입지에 따라 다양

○ (1차 선정구역) 12곳 중 7곳은 역세권으로서, 준주거, 준공업, 일반상업지역에서의 소규모 도시정비형 재개발사업임. 시행인가 및 통합심의 추진 등 상대적으로 사업 추진 단계가 빠름.

○ 5곳은 역세권 주변 3곳을 포함하여 주택정비형 재개발사업으로 추진 중임.

○ (2차 선정구역) 2곳은 모두 현재 서울시 사전기획 준비 단계임.

■ GH는 경기 4곳으로, 광명7구역 구역지정 1곳 이외 추진 속도 정체

○ 2024년 말 기준, 광명시 광명7구역의 구역지정 이외 고양원당6·7구역, 광주역동구역, 광명하안구역 등의 정비계획 입안제안 동의서 징구업무를 개시함.

○ 대상구역이 각각 2021년 7월과 2022년 8월에 후보지로 선정되었음을 고려할 때, 당초 기대와 달리 신속히 추진되고 있지 않음을 시사

○ 사업규모는 95,000㎡에서부터 162,000㎡ 등으로, 평균 10만㎡ 이상의 대규모임.

[표 2-7] GH 공공재개발사업 추진 현황 개요

구분	자치구	구역명	면적(m^2)	시행자	추진현황
경기도	광명시*	광명7구역	116,369	GH	정비구역지정('24.12)
	고양시*	고양원당 6·7구역	162,311	GH	주민준비위원회 지원 약정 체결('24.11), 정비계획 입안제안 동의서 징구개시('24.12)
	광주시**	광주역동구역	111,107	GH	정비계획 입안제안 동의서 징구개시('24.12)
	광명시**	광명하안구역	95,825	GH	정비계획 입안제안 동의서 징구개시('24.12)

자료 : 경기주택도시공사 홈페이지(2025.3.31. 기준, https://gh.or.kr) 참조하여 연구진 작성
주* : 2020.12~2021.3 : 경기도 공공재개발 후보지 공모(경기주택도시공사)
2021.7 : 경기도 공공재개발 후보지 선정·발표(4개 구역)
주** : 2021.7 : 3080+ 주택공급확대방안 통합공모(국토부)
2022.8 : 공공재개발 후보지 선정 발표(권리산정기준일 고시)

2 공공재개발사업 개요

1) 공공재개발사업 도입 배경과 추진 기반 마련

■ 수도권 주택공급 확대 및 정비사업 활성화를 위한 新 공공 정비수단 도입

○ 공공재개발사업은 수도권 주택가격의 지속적 상승세에 대응한 신속한 도심 주택공급 확대 요구와 정체된 재개발사업의 활성화 필요성이 대두되면서 새로운 공공정비 유형으로 도입

- 2020년 문재인 정부, 「수도권 주택공급 기반 강화방안」(5.6대책)[3], 수도권 주택공급을 위한 공공정비 일환으로 '공공재개발사업' 발표

○ LH·SH 등 공공의 참여로 낙후지의 정체된 정비사업을 정상화하고(사업의 효율성과 투명성 제고), 공적 지원 및 규제 완화를 통해 신속히 도심 주택공급을 확대하자는 취지

- 주거여건이 열악하여 신속한 정비가 필요하지만 조합 갈등, 사업성 부족 등을 겪은 정비구역에 공공이 참여함으로써 조합원의 재산권 보장, 세입자 지원 강화, 재정착 지원 등 공공성과 추진력을 동시 확보

■ 공공정비사업 활성화로 수도권의 대규모 도심 주택공급 확대 추진 계획

○ 정부는 5.6대책 발표 이후 수도권 주택공급 정책을 확대하고자 「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」(8.4대책)[4] 발표

○ 서울 권역의 도심을 중심으로 공공재개발사업을 포함한 공공정비를 통해 대규모 도심 주택공급 추진 계획을 제시[5]

---

3) 국토부는 「수도권 주택공급 기반 강화방안」(20.05.06)을 통해 공공재개발사업 2만호를 포함한 4만호의 공공정비사업 활성화 방안과 기존 수도권 주택공급계획의 조기화 방안 등 발표

4) 국토부는 5.6대책 발표 이후 주택공급확대 TF 회의를 통해 「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」('20.8.4)을 발표하여 공공참여형 고밀재건축 5년간 5만호 이상, 정비 예정 및 해제구역에서의 공공재개발 활성화 2만호 이상 등 재건축·재개발사업의 공공성 강화 방안 제시

5) 5.6대책에서는 서울도심 내 주택공급 7만호 공급계획과 기존 공급예정물량 7만호의 조속 추진 정책을 발표하였고, 8.4대책에서는 서울권역 주택공급 물량을 13.2만호+a, 당초 계획된 공공분양물량 사전청약을 6만호로 확대하는 계획으로 총 26.2만호+a의 추가 주택공급을 발표하였으며, 이후 2.4대책(2021.2.4.)에서는 2021~2025년까지 수도권 약 61.6만호(서울 약 32만호) 및 지방 약 22만호 등 총 83.6만호 신규 부지 확보 계획을 추가 발표

- 5.6대책은 공공재개발사업 대상지역을 기존 정비구역으로 한정
- 8.4대책은 정비구역이 지정되지 않은 정비예정구역과 정비해제구역으로 확대 추진

○ 공공성을 강화한 정비사업 활성화 정책 추진으로 수도권의 좋은 입지에 양질의 도심 주택공급 활성화에 대한 기대감 상승

- 공공주도로 양질의 주택을 공급할 수 있는 기반을 마련하고, 근본적인 수요관리 대책에 이은 공급 확대 방안을 통해 실수요자의 불안감을 해소하고 수급 균형을 통한 시장 안정을 도모

■ 도시정비법 개정을 통해 공공재개발사업 추진 기반 마련

○ 노후불량 건축물 비율이 높아 정비사업의 시행이 시급하지만 사업성이 낮거나 주민간 갈등으로 사업시행이 불가능한 곳은 공공에 의한 정비 시행 필요성 증대

○ 기존 민간 주도의 정비사업에 따른 문제점[6]을 해결하고, 공공재개발 정책 도입에 따른 공공시행자의 정비사업 참여를 위한 도시정비법 개정 추진

- 공공시행자에게 낙후 사업구역에 적극적인 사업 참여를 독려하고자 정비구역 지정, 용적률 완화 등의 규제 완화를 통해 공공성에 입각하여 정비사업을 신속 시행할 수 있는 제도적 지원

○ 2021.4.13., 도시정비법 개정(2021.7.14. 시행)을 통해 정비사업이 어려운 지역에서도 주민이 희망할 경우 재개발사업을 보다 쉽게 추진할 수 있도록 LH 등 공공기관이 사업시행자로 참여하는 공공재개발사업 유형을 신설(제2조제2호 나목)

- 비경제적인 건축행위 및 투기 수요 유입 방지를 위해 공공재개발사업 예정구역으로 지정(제101조의2 신설)
- 구역 지정에 필요한 사항은 지방도시계획위원회에 분과위원회를 두어 심의(제101조의4 신설)

---

6) 기존 도시정비법에 따른 정비사업은 주로 민간주도(조합 등)로 이루어져왔으며, 정비사업 시행에서 투명성 부족, 과도한 개발이익의 민간 귀속, 투기자본의 급격한 유입에 따른 부동산 버블 형성, 원주민의 젠트리피케이션 등이 지적되어 왔다(2021, 법무법인 을지).

■ 공공시행에 따른 용적률 인센티브와 동시에 공공기여 방안 강화

○ 특히, 공공재개발사업에 대해 국토계획법에도 불구하고 완화된 용적률을 적용할 수 있도록 명시(제101조의5 신설)

- 지방도시계획위원회 및 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120(법적상한초과용적률)까지 건축 가능(도시정비법 제101조의5 제1항)

○ 하지만, 이에 대한 반대급부로서 '국민주택규모 주택'의 건설, 공공재개발구역에서의 '공공임대주택 공급' 요건, '공적주택 공급' 요건 등을 강화

- 권리자분양분을 제외한 세대수의 40% 이상을 임대주택과 지분형주택 등으로 공급 의무(도시정비법 제2조2나2))
- 법적상한초과용적률과 정비계획 용적률 차이의 20~70%에 해당하는 면적을 국민주택규모의 주택으로 건설하여 인수자에게 공급(도시정비법 제101조의5 제2항). 건설 비율은 해당 시도조례로 결정. 서울시 경우 60%
- 전체 세대수의 20% 이상을 공공임대주택(재개발의무임대주택+국민주택규모 임대주택), 국민주택규모 공공분양주택(공공임대로 포함)으로 공급 의무(도시정비법 시행령 제1조의2 제1항)

2) 공공재개발사업의 주요 특징

■ 공공재개발사업의 법적 정의와 공적주택 공급 의무 강화

○ 도시정비법 제2조의2 나목에서는 재개발사업 중 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 사업을 공공재개발사업으로 정의

- 시장· 군수 등 또는 LH 등이 재개발사업의 시행자 또는 대행자일 것
- 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(지분형주택 제외)을 제외한 주택의 세대수 또는 연면적의 20~50% 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상을 지분형주택, 공공임대주택 또는 공공지원민간임대주택(이하 공적주택)으로 건설· 공급할 것

○ 즉, LH 등이 재개발사업의 시행자로 참여하는 경우를 공공재개발사업으로 정의할 수 있으며, 이 경우 반드시 전체 건설 세대수(또는 면적)의 20~50%(서울시 경우 40%)를 공적주택으로 건설하여 인수자에게 공급 의무

[표 2-8] 공공재개발사업의 **주택 건설 의무 요건 현황(서울시 기준)**

구분		법령 및 조례 현황 기준	관련 규정
공공·민간재개발사업 공통 요건			
1	**규모별 건설비율**	- 재개발사업의 사업시행자는 건설하는 주택 전체 세대수의 80% 이상을 85㎡이하로 건설	**- 도시정비법 10조 1항** * 임대주택 및 주택규모별 건설비율 국토부 고시 위임 **- 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율 4조 1항** **- 국토부 제2022-720호(2022.12.11.)**
2	**공공임대주택 (재개발의무 임대주택)**	- 정비계획상 세대수의 15% 또는 연면적의 10%를 재개발사업 임대주택으로 건설	
		- 정비계획상 임대주택 세대수의 30% 이상(법 54조4항 적용 제외) 또는 전체 세대수의 5% 이상을 40㎡ 이하 규모의 임대주택으로 건설	**-도시정비법 10조 1항** **-정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율 4조 6항** * 시·도지사가 고시하는 비율 **-서울시 제2022-493호(2022.12.12.)**
공공재개발사업 요건			
3	**공공임대주택**	- 전체 세대수의 20% 이상 공공임대주택(재개발의무임대+국민주택규모주택), 공공분양주택	**- 도시정비법 시행령 제1조의2 1항** * 법 제2조2호나목에 따라 건설하는 공공임대주택 건설비율 20이하에서 국토부 고시 비율 위임 **- 도시정비법 101조의5 4항** * 3항(국민주택규모 주택 공급 및 방법)에도 불구하고 공공재개발사업 시행자로부터 공급받는 주택 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 주택을 공공주택 특별법 48조(공공주택의 공급)에 따라 분양 **- 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율 6조** * 1항1호 → 수도권 중 서울특별시 : 전체 세대수의 20% * 2항 → 법101조의5제4항에 따라 공공재개발사업 시행자로부터 공급받은 주택을 공공분양주택으로 분양할 경우 1항에 따른 비율을 산정할 때 공공임대주택수에 공공분양주택수를 합산 **- 국토부 제2024-26호(2024.1.19.)**
4	**공적주택**	- 총 세대수 또는 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분을 제외한 나머지 주택의 40% 이상 공공임대주택,공공지원민간임대주택,지분형주택 건설	**- 도시정비법 제2조 2호 나목 2)** * 토지등소유자 분양분을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 20이상 50이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상을 공공임대주택, 공공지원민간임대주택, 지분형주택 건설 **- 도시정비조례 안3조2항** * 법2조2호나목2)에서 시·도조례로 정하는 비율은 40을 말한다

구분		법령 및 조례 현황 기준	관련 규정
5	공공임대주택 (국민주택 규모주택)	- 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 60% 국민주택규모 주택 건설	-도시정비법 제101조의5 2항 * 공공재개발사업 시행자는 제54조에도 불구하고 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 20이상 70이하로서 시·도조례로 정하는 비율을 국민주택규모 주택 건설 - 도시정비법 제101조의5 3항 * 2항에 따른 국민주택규모 주택의 공급 및 인수방법은 55조 준용 * 55조3항 → 인수된 국민주택규모는 장기공공임대주택으로 활용 - 도시정비조례 30조 3항 * 법제101조의5제2항에 따른 시도조례로 정하는 비율은 60을 말한다.
6	공공분양주택	- 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 60% 국민주택규모의 50%를 공공분양주택으로 건설	- 도시정비법 101조의5 4항 * 3항(국민주택규모 주택 공급 및 방법)에도 불구하고 공공재개발사업 시행자로부터 공급받는 주택 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 주택을 공공주택특별법 48조(공공주택의 공급)에 따라 분양 - 도시정비법 시행령 80조의2 6항 * 법제101조의5 4항 전단에서 대통령령으로 정하는 비율이란 50이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 - 도시정비조례 30조 8항 * 영 제80조의2제6항에 따른 "시 · 도조례로 정하는 비율"은 50을 말한다.

출처 : LH 내부자료 수정 인용

■ 공공재개발사업의 사업방식

○ LH 등 공공시행자가 단독시행자로 참여할 수 있으며(단독시행), 주민(조합)들과 공동시행방식으로 추진 가능

- 공공참여형 재개발사업의 경우, 지자체 직권지정으로 시행자 지정 가능

○ 단독시행시, 토지등소유자 3분의2 이상, 토지면적 2분의1 이상의 동의요건을 토대로, 공공시행자를 지정하여 사업 추진

○ 공동시행시, 조합원 또는 토지등소유자 과반수의 동의를 통해 주민(조합)과 공공시행자가 시행약정 체결을 통해 공동으로 사업 추진

- 기존 조합(주민대표회의) 유지 및 공공시행자는 사업 종료시까지 사업관리자로 참여하여 사업성을 분석하고 지원하는 역할
- 관리처분방식(공사비 변동으로 조합원 분담금 증가시 리스크 분담)

○ 토지등소유자 공급 물량 이외 물량의 20~50%(서울시 40%)를 공적주택으로 공급하고, 전체 물량의 최소 20%를 공공임대주택으로 공급 의무

- 분양가상한제 적용 제외

[표 2-9] 공공재개발사업 및 민간재개발사업 등의 비교

구분	공공재개발	공공참여형 재개발	민간재개발
사업목적	- 기반시설이 열악하고 노후·불량주택이 밀집한 지역을 정비 - 정체된 정비사업 정상화 및 도심내 주택공급확대	- 기반시설이 열악하고 노후·불량주택이 밀집한 지역을 정비(순환정비사업, 안전우려건축물 재개발 등)	- 기반시설이 열악하고 노후·불량주택이 밀집한 지역을 정비
사업 시행자	❶ 단독시행: LH 등 ❷ 공동시행: 조합 + LH 등	❶ 단독시행: LH 등 ❷ 공동시행: 조합 + LH 등	조합시행 또는 신탁방식
주민동의 요건 (시행자지정)	❶ 단독시행: 토지면적 1/2 + 토지등 소유자 2/3 ❷ 공동시행: 조합원 과반수 동의 (조합 先 구성 필요)	지자체 직권지정 (단, 주민요청에 의한 시행자지정 시 토지면적 1/2 + 토지등소유자 2/3)	토지면적1/2 + 토지등소유자 3/4 동의로 조합 구성 후 사업 진행
부지규모	제한 없음 (단, 서울시 조례 1만㎡ 이상)		
구역지정 요건	노후·불량건축물 60% 이상인 지역으로 도시환경이 불량한 지역 등		
의사결정 방식	❶ 단독시행: 주민대표회의(의견제시) ❷ 공동시행: 조합총회	❶ 단독시행: 주민대표회의(주민총회) ❷ 공동시행: 조합총회	조합총회
토지확보	종전자산, 현금청산, 수용		
공급방법	관리처분, 환지		
공공기여: 공공주택 공급	❶ 민간재개발 기준 적용 ❷ 공공재개발 요건 추가적용 - 전체 세대수 20% 이상 공공임대건설 - 토지등소유자 제외 세대수의 20% 이상 50% 이하 범위에서 공적임대 건설(서울시 40%) *공공임대·공공지원민간임대·지분형주택	❶ 정비계획 상한용적률 세대수, 면적의 20% 이하 범위 공공임대주택 건설 ❷ 완화된 용적률의 20% 이상 70% 이하 범위에서 국민주택규모임대 건설	❶ 정비계획 상한용적률 세대수, 면적의 20% 이하 범위 공공임대주택 건설 ❷ 완화된 용적률의 20% 이상 70% 이하 범위에서 국민주택규모임대 건설
특례사항	❶ 용도지역 상향 ❷ 용적률 완화(법적 상한 1.2배) *서울시, 이중수혜 불가	❶ 용도지역 상향 ❷ 용적률 완화 - 역세권: 법적 상한 1.2배 - 일반: 법적 상한 *서울시, 이중수혜 불가	❶ 용도지역 상향 ❷ 용적률 완화 - 역세권: 법적 상한 1.2배 - 일반: 법적 상한 *서울시, 이중수혜 불가
분양가 상한제	제외	투기과열지구 적용	투기과열지구 적용
주택도시 기금지원	LH조달사업비 이차보전	-	-

출처 : LH 내부자료 수정 인용

○ 반면 민간재개발사업의 용적률 완화 인센티브는 역세권에 한하여 법적 상한의 1.2배로 그 혜택이 제한적이나, 공공임대주택 의무 공급이나 주민공동시설 개방 등 공공기여 요구 수준은 상대적으로 낮아 사업성 확보 유리

- 다만, 주민갈등 발생시 사업지연, 신뢰성 및 투명성이 상대적으로 낮고 시공사 선정 이후 주민의 실질적 의사결정 권한 축소 등 일부 단점

○ 이외 분양가상한제 적용 대상이라는 점이 가장 큰 차이점임.

■ 공공재개발사업의 구조와 참여주체별 역할

○ LH 등 공공시행자는 사업총괄 및 자금관리, 사업시행에 필요한 행정절차 진행, 주택 및 기반시설 공급 등 광범위한 역할 수행

- 주민 의견수렴 및 반영, 정비계획 수립 지원, 설계/시공/이주/보상/분양/입주 관리, 자금관리, 기반시설 설치, 공공임대주택 공급, 미분양주택 매입확약 등
- 원활한 사업시행을 위해 사업구역 내 토지 및 건물 등에 대한 수용 또는 사용, 사업비 집행 및 관리에 대한 결정, 시공사/설계사 등 협력업체 선정 권한 등 부여

○ 토지등소유자는 사업참여 및 동의, 의견제시 및 참여, 재산권 행사, 주민대표회의 구성 및 활동 참여 등

○ 공공시행자 단독시행인 경우 조합은 해산하되, 주민대표회의를 구성하여 공공시행자에게 주민의견 제시, 시행규정 의견 제시, 시공사 추천, 사업과정 감시, 정보공개 요구 및 전문가 자문 등

출처: LH 공공재개발 홍보리플렛

[그림 2-3] 공공재개발사업의 구조와 참여주체별 역할

■ **공공재개발사업의 추진 절차**

○ 공공재개발사업은 토지등소유자가 30% 이상 동의하면 자치구에 사업을 제안할 수 있고, 토지등소유자 3분의2 이상 동의시 사업 추진 가능

○ 정비구역 지정 전 시행자 지정 동의서 징구, 도시계획위원회 분과위원회 및 사업시행계획 통합심의 등을 통해 민간재개발사업 대비 기간 단축 기대

○ 사업추진절차는 크게 다음의 4단계로 진행

① 후보지 선정 단계 : 정비구역 지정 신청, 공공재개발 공모 및 후보지 선정

② 사업 준비 단계 : 동의서 징구, 사전기획, 정비계획 수립, 시행자 지정 및 주민대표회의 구성, 시공사 선정 등

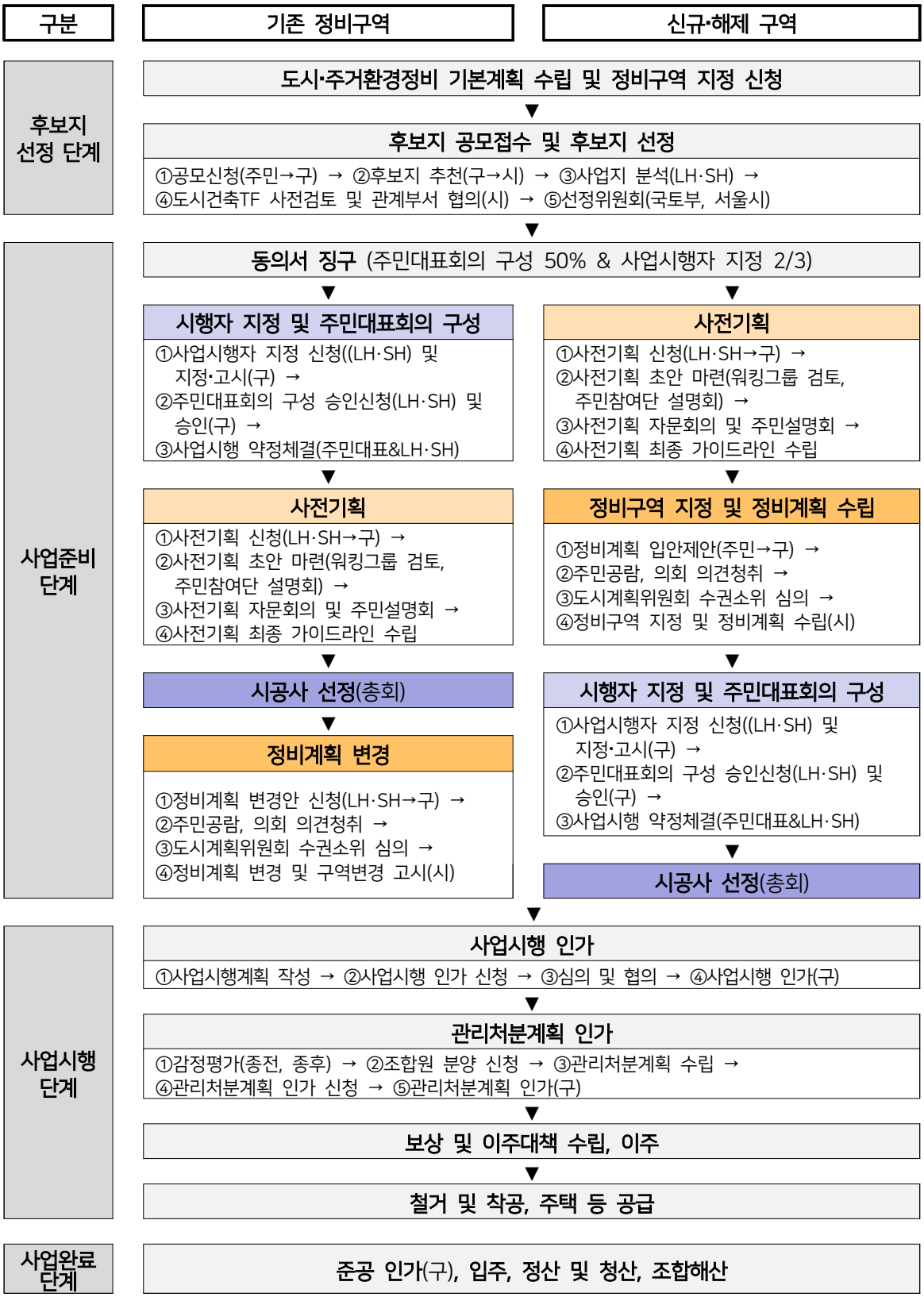
③ 사업 시행 단계 : 사업시행 인가, 관리처분계획 인가, 보상 및 이주, 철거 및 착공, 공사 진행 등

④ 사업 완료 단계 : 준공 인가, 입주 및 청산 등

○ 다만, 사업준비 단계에서 기존 정비구역과 신규 정비구역 또는 정비해제구역의 세부 사업추진절차 상이

- (기존 정비구역) 동의서 징구→시행자 지정 및 주민대표회의 구성→사전기획→시공사 선정→정비계획 변경 순
- (신규 및 정비해제구역) 동의서 징구→사전기획→정비계획 수립→시행자 지정 및 주민대표회의 구성→시공사 선정 순

○ 공공에서는 사업시행 이전에 후보지 신청, 타당성 여부 검토 후 사업후보지 선정, 사업성 검증, 주민설명회를 통한 사업내용 공개, 해당 공공기관의 사업시행자 지정에 최종 주민 동의시 양해각서 체결 등 추진



자료: LH 내부자료를 참고하여 연구진 작성

[그림 2-4] 공공재개발사업의 추진절차

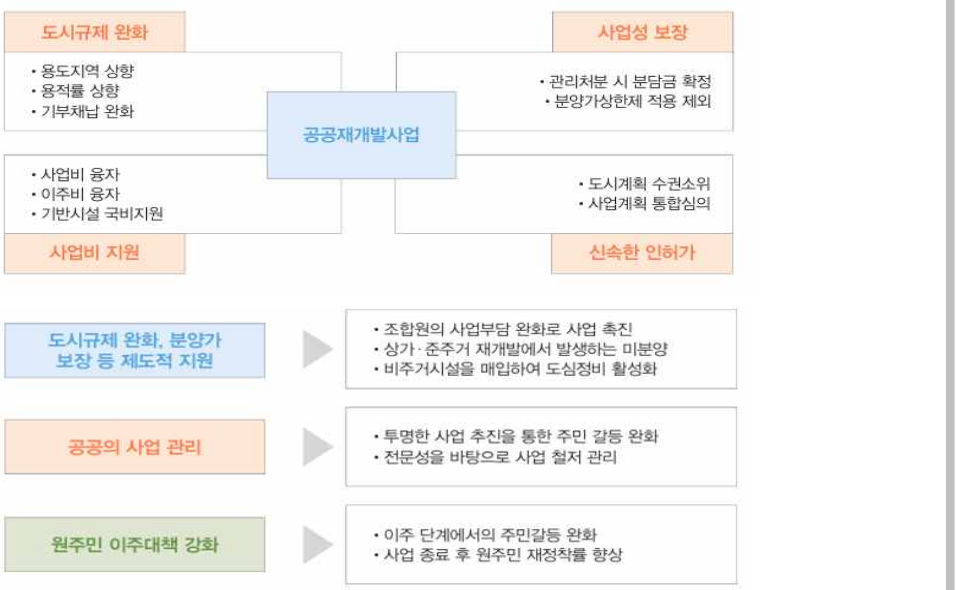
3) 공공재개발사업의 인센티브 개요

○ 공공재개발제도 도입 발표 당시 지원 정책 사항은 ①도시계획 규제 완화, ②사업성 보완을 위한 제도적 지원, ③사업비 조달 및 주민 이주를 위한 금융 지원, ④신속한 인허가 등 행정절차 지원 등으로 요약

- 도시규제와 분양가격 제한으로 사업성이 부족했다면 공공재개발사업은 용적률 완화 및 분양가 상한제 적용 제외 등으로 사업성 확보 기대
- 투명하고 전문적인 사업관리로 주민갈등을 중재하고, 임시상가 지원, 이주비 융자 등을 통해 원활한 이주 유도 및 사업 진행 기대

※ 공공재개발 도입에 따른 정책적 지원사항

① (도시규제 완화) 도시계획위원회 심의를 거쳐 주택공급활성화지구에 대한 용도지역 상향, 용적률 인상(법정용적률 120%) 및 기부채납 완화
② (사업성 보장) 공공시행자는 관리처분 당시 산정한 조합원 분담금 보장, 분양가상한제 적용 제외, 미분양 비주거시설 매입 지원
③ (사업비 지원) 기금으로 사업비(총액 50%) 및 이주비(보증금 70%) 저리 융자 지원, 기반시설 및 생활SOC 조성비용 국비 지원
④ (신속한 인허가) 도시계획 수권소위, 통합심의위원회를 통하여 정비계획, 사업계획 심의절차 간소화
☞ (기대효과) 조합원 물량 이외 50%를 공공임대, 수익공유형 전세 등으로 공급, 원주민, 주거지원계층(청년·신혼·고령자)의 주거안정에 기여, 사업성 부족, 주민갈등 등으로 장기 정체된 재개발사업의 주거환경 개선 및 주택공급 촉진



자료 : 국토부 보도자료(2020.06.17), 공공재개발사업 정책 설명회 자료

■ **도시계획 규제 완화**

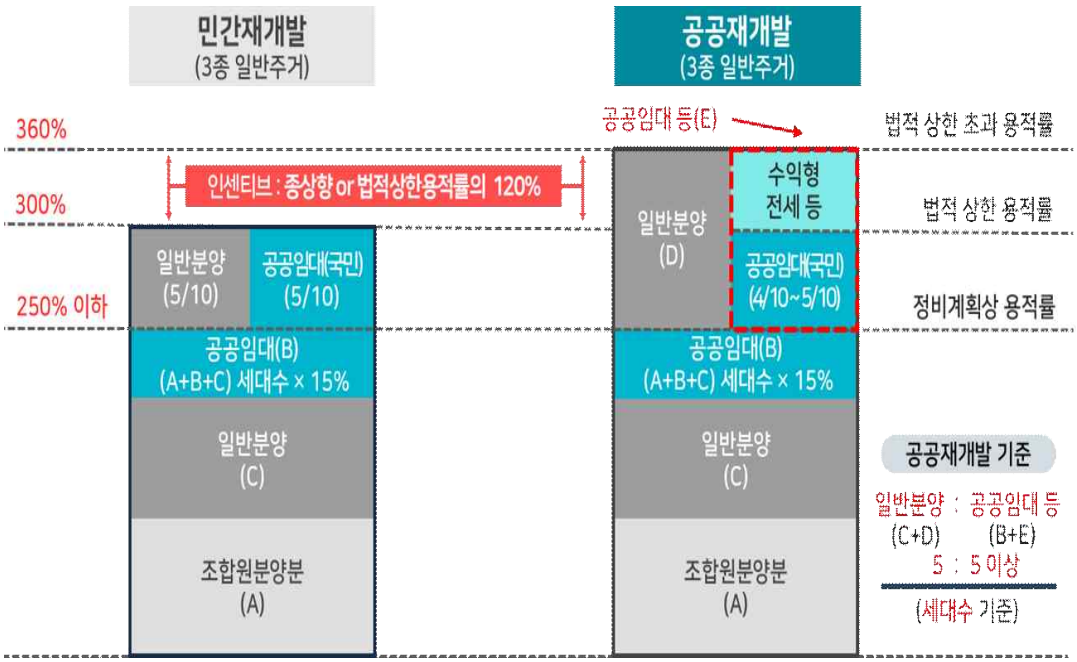
○ 용도지역 상향 및 법정상한 용적률 120%까지 완화 적용

- (예) 제2종일반주거지역의 경우 제3종일반주거지역으로 1단계 종상향 또는 법정상한 용적률 1.2배 완화 적용(서울시 경우, 이중혜택 적용 불가)

○ 공공재개발사업의 추진으로 용적률 상향 인센티브 적용시, 기부채납 비율을 낮추거나 토지 대신 현금 또는 임대주택 등으로 기부채납

- 국민주택규모 임대주택의 경우, 건설 후 인수자에게 표준건축비로 공급(토지는 기부채납)

○ 사업성 보완 및 신속한 사업 추진을 위해 주택법 개정을 통해 '주택공급활성화지구'[7]를 신설하여 도시·건축 규제를 완화



출처: SH '공공재개발 사업소개' 자료('24.11)에서 재인용

[그림 2-5] 공공재개발사업의 용적률 체계와 주택공급 유형

7) 가로주택정비사업뿐만 아니라 소규모 정비사업 전체에 용적률 완화 및 주차장 설치 의무를 완화, 역세권 민간주택사업 활성화를 위해 역세권 범위를 250m에서 350m로 한시적 확대

■ 사업성 보완을 위한 인센티브

○ 일반분양 주택에 대한 분양가상한제 적용을 제외함으로써 일부 사업성 보완

○ 미분양 비주거시설 등의 공공 매입으로 토지등소유자 부담 저감 지원

○ LH 등 공공이 관리처분 시 산정되는 분담금을 사업 종료시까지 보장하여 조합원 재산권 보호

■ 사업비 조달 및 원활한 주민 이주를 위한 금융 지원 인센티브

○ 주택도시기금 등에서 총 사업비 50%까지 연 1.8% 수준 저리 융자 지원

- 재개발사업에 지원되지 않았던 주택도시기금 융자 지원의 전향적 검토

○ 조합원 대상, 보증금의 70% (최대 3억원 한도)까지 연 1.8% 저리 이주비 융자 지원

○ 공공상가 등 사업지 인근에 필요한 기반시설이나 생활SOC 조성시 국비 지원 (최대 50억원) 지원

- 재개발사업으로 건설되는 공공임대주택의 입주자격은 정비구역 지정 이전부터 거주하던 세입자뿐 아니라 거주 중인 세입자로 확대, 국비 지원으로 인근에 공공임대상가 등 대체 영업장소 조성

■ 신속한 인허가 등 행정절차 지원 인센티브

○ 각종 심의절차 통합 진행으로 인허가 기간 단축 및 사업 가속화

○ 도시계획위원회 권한을 수권소위원회에 위임하여 신속한 의사결정 가능. 행정절차 간소화로 소요기간 단축 기대

[그림 2-6] 공공재개발사업의 인허가절차 개선

3 정비사업 정책 동향

1) 민간 정비 정상화를 위한 규제 완화 및 지원 정책 강화

■ 문정부, 수도권 주택공급 확대 위한 新공공정비방식 도입

○ 수도권 주택가격 상승에 대응하여 5.6대책, 8.4대책 등을 통해 공공주도의 서울 등 수도권 주택공급 확대 방안 발표(2020.5.6., 2020.8.4.)

- 공공성을 강화한 정비사업을 활성화하여 신속하고 투명하게 사업을 추진하고 사업추진의 확실성 제공, 저렴주택 및 공공임대주택을 공급 기반 마련 강조

○ 「공공주도 3080+」2.4책을 통해 대도시권의 주택공급을 획기적으로 확대하기 위한 정부 대책을 발표(2021.2.4.)

- 도심 내 충분한 물량의 품질 높은 주택을 공급하기 위해 공공의 직접 참여로 정비사업을 시행. 도시·건축규제를 완화하고, 공공주도로 절차 대폭 간소화
- 공공이 토지주와 세입자 등의 다양한 이해관계를 조율하여 신속하게 사업을 추진할 수 있도록 대응 방안 제시

■ 윤정부, 민간 활력 제고 및 민간 정비 정상화 지원 정책 추진

○ 윤정부는 전 정부의 공공주도 역할론의 한계를 극복하기 위해, 근본적 해결 방안으로 민간 활력 제고와 민간의 주도적 역할 중심의 지원 방향을 설정

- 공공정비사업 추진과정에서 주민동의율을 충족하더라도 반대 주민들의 토지를 강제수용하기 곤란. 과도한 보상 요구시 사업성 저하로 시행자 지정 인가 처분 취소 청구 사례 등 발생
- 공공재개발사업의 용적률 상향 인센티브의 반대급부로 임대주택, 공적주택 등 공공기여 증가. 주민선호도 하락, 민간정비 대비 공공정비에 대한 기대효과 감소

○ 「국민 주거안정 실현방안」(2022.8.16.) 등을 통해 민간 정비 정상화 지원 방안을 제시

○ 근본적인 시장 안정 기반을 구축하고 주거환경 및 주택의 품질을 개선하고자 민간의 활력 제고, 공공의 지원, 주택품질 제고 등 국민 삶의 질 개선을 위한 정비사업 정상화 및 주택품질 제고 방안 등을 제시

- 도심 내 주택공급이 원활히 이루어질 수 있도록 재개발·재건축 등 민간 정비사업을 정상화하여 신규 정비구역 지정 추진 방침
- 공공사업시행자에게 부여했던 분양가상한제 인센티브를 민간사업시행자에게도 확대 적용
- 공공 정비 이외 민간 정비사업에도 통합심의 전면 도입 등 절차 개선을 통한 원활한 사업추진 도모

2) 서울시의 정비사업 추진 여건

■ 정비구역의 대량 해제에 따른 주택공급물량 감소와 부동산가격의 지속 상승 우려

○ 2000년대 후반 이후 정부와 서울시의 정비사업 규제로 인한 도심 주택공급 감소와 함께, 사업성 부족으로 뉴타운·재개발 정비(예정)구역이 대거 해제됨에 따라 지속적인 물량 감소와 가격 상승 우려 지속 제기

- 2019년 기준, 서울 정비(예정)구역 686개소 중 절반 이상인 393개소 해제. 이 중 주민결정에 따른 일반 해제지역이 279개소, 직권 해제지역 114개소(서울시의회, 2019, p.11)

○ 분양가 상한제 도입, 3기 신도시 조성 발표 등으로 주택공급 기대심리 상승 등 다양한 부동산가격 상승 이슈도 발생

■ 2030 서울시 정비기본계획, 신규 정비구역 지정 급감

○ 특히 서울시의 2015년 정비기본계획 수립 이후 주택정비형 재개발구역 지정을 위한 '주거정비지수제' 적용으로 신규 구역 지정 건수 급감[8]. 재건축사업 또한 안전진단 강화로 인하여 구역 지정 건수 감소

- 주택정비형 재개발구역은 2003~2012년 연평균 14.6건 구역 지정. 2013년~2020년까지는 평균 0.3건 지정 등 구역지정 건수 급격 감소(서울특별시, 2024, p.56)
- 재건축사업은 2015~2017년 연평균 11.0건 구역 지정. 2018년~2021년에는 4.8건에 불과(서울시, 2024, p.56)

8) '2025 정비기본계획'부터 '주거정비지수제'와 재개발사업이 필요한 노후주거지의 '법적 요건' 모두를 충족해야 재개발사업 정비구역으로 지정되도록 강화되어, 법적 요건을 충족한 지역이 약 50%임에도 주거정비지수제를 충족하는 지역은 14%로 급감. 조필규 외(2022) 참조

○ 신규 정비구역의 지정 건수 감소뿐 아니라 일몰제 등으로 다수 정비구역이 해제되면서 정비구역 개소 수 감소 추세

■ **주택공급 기회 감소와 주택시장 불안 확산에 따른 부작용 대응 필요성 증가**

○ 주택정비형 재개발구역의 신규 지정에 따른 추진기간, 실제 주택공급 시점 등을 고려 시, 2026년 이후 입주 가능 물량 급감 우려에 따른 불안 심리 확산

○ 내 집 마련에 대한 불안 심리 확산 등으로 대출규제, 세제 강화에도 불구하고, 부동산시장으로 유동자금 유입과 매수 급증으로 집값 상승

- 2003년 기준, 서울시 주택매매 가격지수는 연평균 약 5%씩 상승. 2017년 159% 기준, 2021년 171%까지 증가 등 최근 4년간 주택가격 약 45% 급격 상승(서울특별시, 2024, p.56)
- 2007~2017년 10년 간, 주택가격 약 9.9% 상승. 2017~2021년에는 4년 만에 약 45% 증가(서울특별시, 2024, pp.56-57)

○ 공사비 갈등으로 인한 정비사업 지연·중단 등으로 주택공급량의 지속적인 감소가 우려되는 상황

- 급격한 물가 변동으로 원자재 가격 및 인건비 상승. 공사비 인상으로 사업비 부담 대폭 증가
- 주거용 건축물 건설공사비 지수는 2015년~2020년까지 매년 2.7~4.3%로 소비자물가 상승률(2~3%)와 비슷하거나 약간 높은 수준. 2021년 이후 상승률 급변. 2021년 13.5% 증가, 2022년 6.9%, 2023년 3.3% 증가(서울특별시, 2024, p.57)

○ 안정적인 주택공급량 확보를 위해 정비사업의 추진 시 사업성을 보전할 수 있는 대책 마련 필요성 증대

- 그동안의 주택공급 기회 감소를 만회하여 실수요자의 불안감을 해소하고 수급균형을 통한 시장안정 도모 필요

3) 서울시의 정비사업 지원 정책 흐름

■ 민간정비 활성화를 위하여 재개발 구역지정 기준 및 도시규제 완화

○ 서울시는 2021년 4월 재보궐 선거로 오세훈 시장이 당선되면서 주택공급의 핵심 주체를 민간 중심으로 전환하여 민간시장 규제 완화를 통한 주택공급 확대 정책 추진

- 2025년까지 재개발·재건축 24만호 주택 공급을 목표로 정비구역 재지정 및 신규 구역지정 기준 완화를 위해 주거정비지수제 폐지 등 재개발사업 대상 지역 확대 및 구역 지정 절차 단축 등을 우선 추진[9)]
- 집값 자극이 덜하고 열악한 주거환경 개선 효과가 있는 재개발사업에 대한 규제 완화책을 우선 가동하여 신속하고 신중한 주택공급 본격 추진

○ 이에 따라 중장기 주택수급 안정을 위하여 '재개발·재건축 정상화' 우선 추진을 위한 6대 재개발완화 방안을 발표(2021.5.26.)

① '주거정비지수제' 폐지[10)]

② '신속통합기획' 전면 도입을 통한 정비구역 지정기간 단축(5년→2년)

③ 주민동의율 민주적 절차 강화 및 확인단계 간소화

④ 재개발해제구역 중 노후지역 신규 구역 지정

⑤ '2종 7층 일반주거지역' 규제 완화 통한 사업성 개선

⑥ 매년 '재개발구역 지정 공모' 통한 신규 구역 발굴 등

○ 한편, 2021년 9월 서울시 도시계획위원회는 오세훈 시장의 재개발 규제 완화책이 담긴 정비기본계획 변경안을 가결. 주거정비지수제를 폐지하여 재개발구역의 법적요건 충족시 구역 지정이 가능토록 개선

○ 또한, 2021년 10월에는 '서울시 지구단위계획 수립기준'을 개정하여, 재개발·재건축사업에서 사업성 저하 요인으로 지적되어 왔던 제2종 일반주거지역의

---

9) 오세훈 시장은 그 외 주택 공급정책으로 다양한 주택수요 대응형 그물망 공급 대책을 통해 수요자 여건에 맞게 희망 주택유형과 입지를 선택할 수 있도록 공급형태를 다양화하고, 장기전세주택 기존 물량의 2배를 상생주택으로 공급하며, 빠르게 새집 짓고 살던 동네 그대로 재정착할 수 있도록 주거환경을 개선하는 모아주택 제도 도입 등을 추진

10) 필수항목(노후도 동수 2/3 이상, 구역면적 1만㎡ 이상) 충족,
선택항목(노후도 연면적 2/3 이상, 주택접도율 40%, 과소필지 40%, 호수밀도 60세대/ha) 중 1개 이상 충족시 재개발 구역 지정 가능

7층 층수제한 규제를 완화 조치

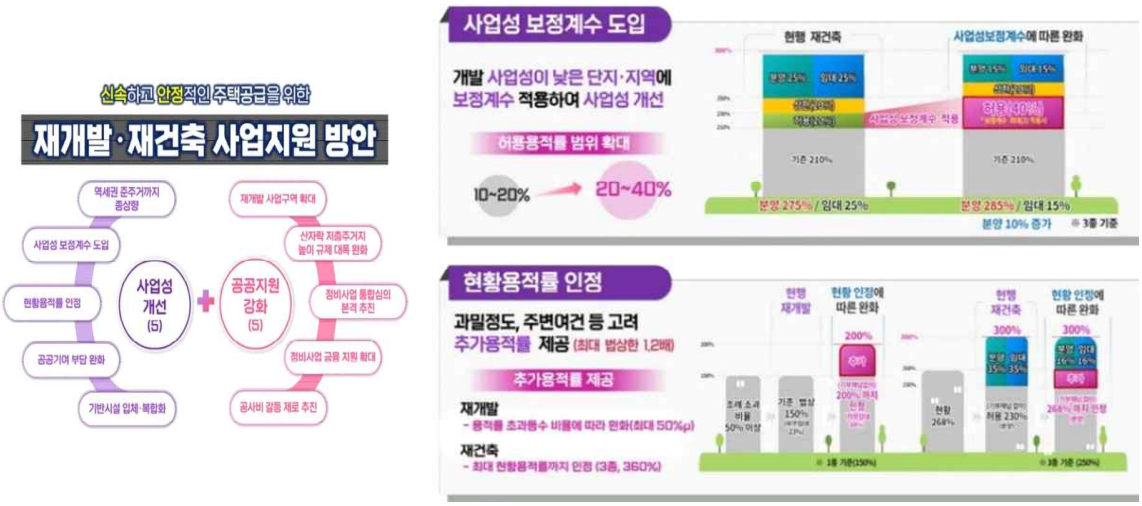
- 제2종 일반주거지역 중 7층 제한 규제지역[11]에서 재개발·재건축사업을 추진하거나 지구단위계획을 수립하여 공동주택 건축시 다른 2종주거와 마찬가지로 공동주택 25층까지 건축 가능. 허용 용적률도 190%에서 200%로 상향. 층수제한 완화에 적용하던 의무공공기여 비율 10% 조항 삭제
- 상업·준주거지역에서 재개발·재건축사업을 시행하는 경우 상가 등 비주거시설 비율을 기존 10% 이상에서 5%로 완화 적용(3년간 한시적 시행)

■ 재개발·재건축사업의 공공지원 정책 추진

○ 고금리와 공사 비용 급등, 건설경기 부진 등으로 민간의 주택공급 역할이 위축된 상황에서 서민 주거안정을 위한 주택공급 활성화 필요성 증대

○ 서울시는 사업성 개선·공공지원의 '재개발·재건축의 2대 사업지원 방안' 발표(2024.3.27.)

- 열악한 노후주거지 및 산자락 등 사업성이 떨어져 주거환경 개선의 방도가 없었던 지역에서 정비사업을 추진할 수 있도록 지원책 마련
- 사업 진행 중인 곳은 더 원활하게, 사업성 없어 추진 못하던 지역은 정비사업 기회를 얻을 수 있도록 속도감 있는 지원 방안 제시



자료: 서울특별시

[그림 2-7] 서울시의 재개발·재건축사업 지원 방안

11) 이는 서울시 전체 면적의 약 14%(85㎢), 주거지역 면적의 26%에 해당하며, 서울시의 정비사업 해제지역 388곳 중 41%(160여 곳)에 해당

■ **사업성이 낮은 정비 사각지대의 재개발·재건축사업 본격 지원**

○ 서울시는 2030 정비기본계획 고시(2024.9.26.)를 통해 정비 사각지대에 놓인 재개발·재건축사업의 본격 지원을 시사

- 사업성이 부족한 지역에 보정계수를 적용하고, 2004년 종 세분화 이전에 받았던 현황용적률 인정
- 1·2종일반주거지역 및 준공업지역 등의 용적률 기준 완화, 공공기여율 완화 등 사업성 개선 지원

○ 서울시에서 추진한 제도 개선 사항을 적용하며, 기존에 정비계획을 수립한 사업구역도 정비계획 변경을 통해 소급 지원 가능

■ **이재명 정부 출범 이후에도 민간개발 공공지원 방식 정비사업 유지**

○ 오 시장은 2025년 7월 '주택공급 촉진방안'을 발표하고, 별도 정비구역 지정 동의서 생략, 주민동의 없이 공공보조금 지원, 정비사업 전 단계에서 처리기한제 도입 등 정비사업의 신속 추진 지원과 민간개발-공공지원 원칙 하의 정비사업 추진 의지를 표명[12)]

○ 2025년 8월에는 '모아주택 활성화방안'으로 모아주택, 모아타운사업도 일반 재개발사업처럼 사업성 보정계수를 도입하여, 사업성이 다소 부족하더라도 정비사업 추진 필요성이 높은 지역의 추진 여건 지원 계획을 발표[13)]

4) 서울시의 정비사업 공공기획 지원 : 신속통합기획 추진

■ **정비계획과 절차를 지원하는 서울형 정비지원계획으로서 신속통합기획 추진**

○ 2021년 오세훈 서울시장 주도로 주거정비지수제 폐지, 신속통합기획(이하 신통기획)[14)] 추진을 골자로 하는 재개발 규제 완화를 통해 민간재개발사업 추진 여건 개선

- '2025 서울시 도시·주거환경정비기본계획' 변경(서울시 고시 제2021-530호, 2021.9.23.)에 근거하여 기존의 '사전 공공기획'을 '신속통합기획(정책브랜드)',

12) 18년 걸리던 재개발 13년으로... 오세훈 '속도전' 나섰다(2025.07.25., 서울경제 보도자료)
13) 서울시, 모아타운 속도 높인다...사업1보정계수 적용, 사업기간 단축(2025.08.19., 아시아경제 보도자료)
14) 신통기획은 서울시 도시·건축혁신방안(서울시장방침 제75호(2019.4.14.)에 근거한 '사전 공공기획'의 새이름으로, 공공재개발 등 공공주도 정비사업과 용어상 혼선을 줄이고자 명칭 변경

'서울형 정비지원계획(법적 명칭)'으로 변경[15)]

○ 신통기획은 정비계획 수립단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하여, 다양한 주체가 함께 통합계획을 수립하고 신속히 사업을 추진할 수 있도록 지원하는 공공 정비지원계획

○ 복잡한 규제, 절차, 획일적 층수 규제, 장시간 사업 지연으로 인한 주민불편 가중 등 기존 정비사업의 문제를 개선하기 위해 공공이 민간의 계획과 추진 절차 지원이 핵심

- 주체간 소통(주민+공공+전문가위원회 등), 통합계획 수립(도시+건축+환경+교통), 절차 간소화(도시계획위원회 신속통합기획 정비사업 등 수권분과위원회[16)]), 건축/교통/환경 통합심의(계획지원 및 전체 심의기간 단축), 예측가능성 증진, 행정절차 단축(총 5년 → 약 2년) 기대

■ 신속통합기획 입안 대상지역 요건

○ 법령 및 조례상 「주택정비형 재개발 정비구역」 지정요건 충족 및 토지등소유자 30% 이상 동의 지역[17)]

○ 주택정비형 재개발 정비구역 지정을 위한 법적 요건은 필수항목(면적, 노후주택수)을 충족하고, 선택항목(과소필지 비율, 접도율, 호수밀도 등) 중 1개 이상에 해당 필요

- (필수요건) 정비구역의 면적이 10,000㎡ 이상이며, 노후·불량건축물의 수가 대상구역 안의 건축물 총 수의 60% 이상인 지역
- (선택요건) 구역 전체 필지 중 과소필지[18)]가 40% 이상인 지역, 주택접도율[19)]이 40% 이하인 지역, 호수밀도[20)] 60동/ha 이상인 지역

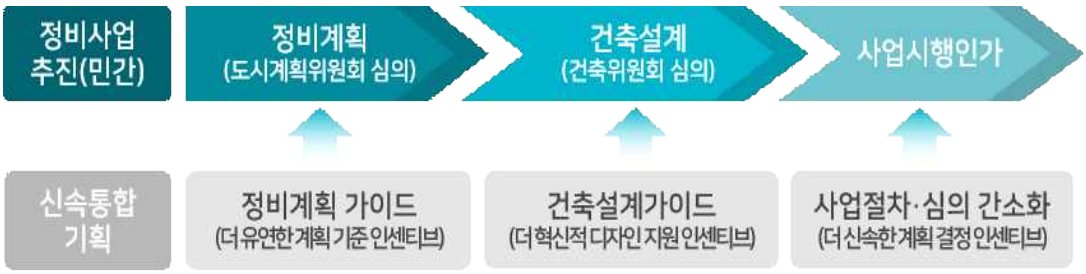
  *「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제7조 1항, 서울시 도시 및 주거환경정비조례 제6조제2항 (2025.1.개정)

15) 서울특별시 '서울형 정비지원계획 신속통합기획'(2021) 참조
16) 수권소위원회에는 공공정비사업(공공재개발, 공공재건축), 정비지원계획 정비사업(신속통합기획 정비사업), 정비사업 높이상향(면적 3만㎡ 이상), 용도지역 변경(분과위 소관 정비사업과 연계한 용도지역 변경), 토지거래허가구역 심의(분과위 소관 정비사업의 토지거래허가구역 심의)에 대한 안건을 다루며, 파급효과 크거나 중대사항은 도시계획위원회 본 위원회에 상정
17) 단, 토지등소유자 50% 이상 동의를 받아 추진하는 주거환경개선사업지역(관리형)이 주택재개발 후보지 신청을 위해서는 토지등소유자 50% 이상 동의를 받아야 함.
18) 토지면적이 90m^2 미만인 토지
19) (폭 4m 이상 도로에 4m 이상 접한 대지의 건축물 총수 ÷ 정비구역 내 건축물 총수) x 100
20) 10,000m^2 안에 건축되어 있는 건축물 동수(공동주택 및 다가구주택은 세대수가 가장 많은 층의 세대수를 동수로 산정)

■ 정비계획·건축설계 가이드, 사업절차 및 심의 간소화 인센티브 추진

○ 정비계획 가이드 및 건축설계 가이드를 통해 보다 유연한 계획 기준 인센티브와 혁신적인 디자인 인센티브를 적용

- 정비계획 가이드는 도시 특성과 지역 수요를 반영, 아파트 높이 및 층수 규제를 유연하게 적용하여 역세권 고밀개발, 공공시설의 입체적 활용을 통해 정비계획 수립 시 쟁점 사항에 대한 방향성 제시
- 건축설계 가이드는 건축설계 원칙, 기본구상을 제시. 향후 건축설계사가 지켜야 할 설계 지침 및 수변 중심구조의 도시문화 조성, 쉼터구성, 미래세대 주거유형 도입, 경계 허물기 등의 도시·건축 디자인 혁신방안을 통해 서울 아파트 디자인 혁신을 지원



자료: 서울특별시(2021), '신속통합기획-서울형정비지원 소책자'를 기반으로 연구진 작성

[그림 2-8] 신속통합기획 인센티브

○ 건축·교통·환경 분야 개별심의를 통합심의로 전환하고, 도시계획위원회 특별분과를 운영하여 심의기간 단축 지원

○ 공공기획과 정비계획을 통합하여 복잡한 사업절차 간소화. 정비구역 지정 소요 기간을 통상 5년에서 2년으로 대폭 단축 기대

- 사전타당성조사 ⇒ 기초생활권 계획수립 ⇒ 정비계획수립 절차를 신속통합기획으로 통합, 당초 42개월에서 14개월로 단축 추진 기대

○ 서울시의 신통기획 절차간소화 등으로 인해, 공공재개발 제도 도입 당시 가장 큰 장점으로 기대되었던 신속 추진 효과의 강점은 상대적으로 약화

- 서울시 '신통기획'은 공공재개발사업과 민간재개발사업에 공통 적용 사항

자료: 서울특별시(2021.05.26.), 재개발 활성화를 위한 6대 규제완화 방안

[그림 2-9] 서울시의 신속통합기획 사업절차 간소화

5) 이재명정부의 정비 정책 방향

■ 이재명 대선 후보, 공공성 강화 원칙 하에 재개발·재건축 규제 완화 공약

○ 2025년 조기 대선이 치러지면서 이재명 대통령선거 경선 후보는 수도권 주택문제 해결을 위하여 재개발과 재건축 규제를 완화하는 공약 발표[21)]

- 대선 후보 확정 이후, 서울의 노후 도심은 재개발·재건축 진입장벽을 낮추고 용적률 상향과 분담금 완화 추진 강조
- 공공성 강화 원칙 하에 재개발·재건축 규제 완화, 1기 신도시 재건축 활성화, 민간 공공 그린리모델링 지원 확대 등 공약 제시[22)]

○ 2025년 5월, 대선 공약으로 '중산층과 서민을 위한 부동산 공급(생활안정부문 21호 과제)'을 위하여 재개발·재건축 절차 및 용적률·건폐율 완화 추진, 주택공급 신속인허가 제도 도입으로 사업비 절감, 절감한 사업비로 분양가 인하 유도 방안 등 제시[23)]

- 광역지자체 공약으로, 서울시는 재개발·재건축 활성화 및 국공유지를 활용한 주택공급 확대, 경기도는 노후시설 정비 및 낙후된 주거환경 개선으로 도시 품격 향상 등을 제시[24)]

---

21) 이재명, 규제 대신 주택공급 확대에 방점…4기 신도시 재건축 활성화로 민심 공략(2025.04.28., 이코노믹리뷰 보도자료)
22) 이재명, 수도권 주택 문제 해결 위한 파격 공약 공개… 재개발 재건축 규제 완화 추진(2025.04.25., 공감신문 보도자료)
23) 이제부터 진짜 대한민국-회복·성장·행복으로 국민통합(2025.5.28., 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집-중앙)

■ **2025년 6월 이재명정부 출범, 지분적립형 등 주택공급 확대 방안 발표**

○ 2025년 7월 국정현안관계장관회의에서 서민 주거안정을 위해 적은 초기자본으로 구입할 수 있는 공공분양주택으로서 지분적립형·이익공유형 주택모델(affordable housing) 공급방안 논의. 향후 이재명정부의 지분적립형주택 확대 가능성 시사[25)]

- 경기도는 2025년 4월 '경기도형 적금주택(지분적립형 분양주택)'으로 2026년 수원 광교신도시 착공계획 발표. 이재명 대통령의 경기도지사 시절 도입했던 기본주택 개념과 유사[26)]

○ 이재명정부는 2025년 8월 국정과제 123개 발표. '모두가 잘사는 균형성장' 부문에서 '활력이 넘치는 민생경제' 전략의 일환으로 '주택시장 안정을 위한 주택공급 확대 방안' 제시(국정과제 62호)[27)]

○ 이후 국정운영 5개년 계획을 발표. 주택시장 안정을 위하여 5년간 공적주택 110만호 공급, 민간 주택사업의 신속 인허가 지원, 재개발·재건축 사업성(용적률 상향, 절차 간소화 등) 제고 및 이주자금 지원 확대 등 정비사업 공공성 강화 방안을 제시[28)]

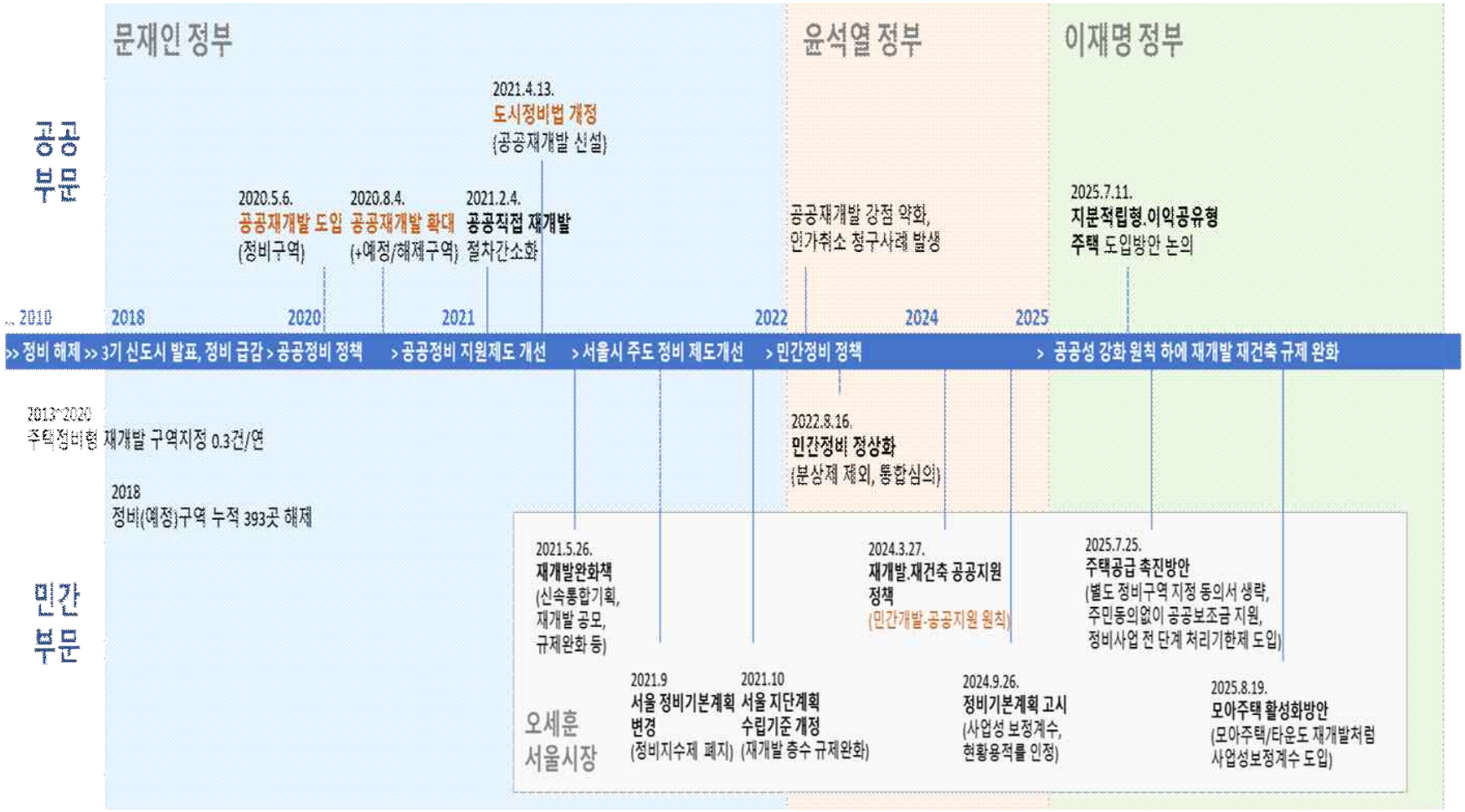
- 특히 서울 지역의 7대 공약 중 하나로 재개발·재건축 활성화 및 국공유지 활용 주택공급 확대방안 제시[29)]

4 소결

○ 2010년대 중반 이후부터 현 이재명정부 출범 초기까지의 주요 정비 정책 동향은 [그림 2-10]과 같음.

---

24) 이제부터 진짜 대한민국-회복·성장·행복으로 국민통합(2025.5.28., 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집-광역)
25) 대한민국정책브리핑, "새정부 첫 국정현안관계장관회의…서민 체감물가 안정 총력"(2025.07.10.. 국무조정실보도자료)
26) "경기도, 전국최초 적금주택(지분적립형 분양주택) 공급 추진. 내년 착공"(2025.04.15., 경기도 보도자료)
27) 국정기획위원회, 2025.8, 국정기획위원회 국민보고대회-이재명 정부 국정과제 발표자료
28) 국정기획위원회, 2025.8, 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)-국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국
29) 서울 노후 도심 재개발·재건축 용적률 상향 및 분담금 완화, 유휴 국공유지 생활SOC 복합공간 조성 등



[그림 2-10] 주요 정비 정책 동향

○ 문정부에서 도입한 공공재개발사업은 정비구역의 해제와 신규 지정 감소로 인한 도심 주택공급 불안 문제를 개선하기 위한 긴급처방 성격을 지님.

○ 공공시행을 전제로 용적률 인센티브, 통합심의, 사업비 지원 등을 통해 정비사각지대의 정비기회를 확대하여 도심 주택공급을 신속히 확대코자 하였음.

○ 하지만 공사비 증가 등으로 민간부문의 주택공급이 크게 위축되면서 윤정부와 서울시 모두 민간 재개발·재건축 정상화를 위한 지원정책을 확대 전개함.

○ 특히 서울시는 공공지원계획으로서 신속통합기획을 도입하고, 서울형 정비지원계획을 통해 재개발·재건축사업 전반의 추진 여건 향상을 도모함.

- 통합심의가 민간정비로 확대 적용. 공공재개발사업 장점의 하나로 기대되었던 신속 추진 메리트 약화

○ 한편, 지난 조기 대선을 통해 2025년 6월 출범한 이재명정부는 국정과제의 하나로 '주택시장 안정을 위한 주택공급 확대 방안'을 제시함에 따라, 재개발·재건축부문의 규제 완화를 통한 주택공급 확대 방안 논의 지속 예상

- 국무총리주재장관회의에서 언급된 지분적립형주택의 확대 중요성은 공공정비사업을 통한 지분적립형 주택공급 방안의 검토 필요성을 시사

○ 정부와 서울시의 민간정비 지원 확대 등으로 공공재개발사업의 추진 여건은 다소 위축되었지만, 현 정부의 정책 기조상 도심 주택공급 확대를 위한 정비 실행력의 중시 예상

○ 다만, 현 정부에서는 공공재개발사업이 임시 '긴급처방'이 아닌 민간정비사업의 구조적 한계점을 일부 보완하기 위한 대안으로서 자리매김할 수 있도록 차별화를 통한 가시적 성과 제고 필요

○ 또한 불편한 행정절차의 간소화 등을 통해 주민편의 제고 및 사업기간 단축 등 추가적인 제도 개선 사항 등을 적극 발굴하여 조기 개선 병행 필요

Ⅲ 공공재개발사업 추진 실태 및 현안 분석

Key Point

- 민간정비 규제완화 및 공공재개발 지원방안 축소 등 신속 추진 장점 약화
- 공공재개발 인센티브에 따른 기부채납 임대 추가 공급 등 공공기여 부담 증가
- LH 공공재개발사업의 민간재개발 차별화 방안, 공적 역할 강화 방안 부재

1 분석 개요

1) 사업 추진 현장의 주요 현안 도출을 위한 의견 수렴 개요

○ 공공재개발사업 추진 실태에 대한 문제 인식과 진단 등을 토대로 주요 현안을 도출하기 위한 FGI(Focus Group Interview) 개요는 [표 3-1]과 같음.

○ 공공재개발사업 추진 과정의 이해관계 주체로서, '공공시행자'와 '주민', '행정(인허가)' 등 세 그룹으로 구분하여 의견 수렴

- '공공시행 기관 실무자', '공공재개발 대상지역 주민대표', '서울시 실무자' 그룹별 의견 수렴

[표 3-1] 공공재개발 현안 및 개선 과제 도출을 위한 FGI 개요

구 분	참석자	주요 내용	비고
공공 시행자/ 1차 ('24.12.13)	LH 실무자 (서울) 4인	- 서울시 공공재개발 추진 관련 대응 현안	- 지분형주택 공급 기준 - 토지등소유자 현금청산 물량, 사업지구 내 LH 보유 매입임대주택 등의 공적주택 활용 방안(공공역할고도화) 등
공공 시행자/ 2차 ('24.12.20)	공공시행기관 실무자 7인 - LH 서울(3) /경기(1), SH(2), GH(1) 등	- 기관별 공공재개발 추진 현황, 성과와 한계 - 현안, 제도 개선 사안	- 공공재개발 지원정책 환경 변화에 따른 안정적 추진기반 약화 - 민간정비 활성화 지원확대로 인한 공공재개발 인센티브 실효성 약화 - 인센티브 대비 공공임대 등 공익성 제고 부담 증가 - 사업비 지원 안정화 등

구 분	참석자	주요 내용	비고
주민 /3차 ('25.1.13)	주민대표회의 위원장 2인 - 신설1구역, 상계3구역	- 공공재개발 참여배경 - 평가(성과, 미흡점 등) - 주민체감 현안, 갈등요인 -보완사항(공공시행자, 중앙정부 및 지자체)	- 주민관점의 현안인식 등을 위한 사례분석 대상구역으로 신설1구역(기존구역, '24.10.31 시행인가 신청), 상계3구역(신규 지역, '14.10.24 구역지정, 주민대표회의 구성 중)
행정/ 4차 ('25.2.13)	서울특별시 주거정비지원팀 실무자 2인	- 서울시 공공재개발 시행 현황 평가 - 서울시 체감 주요 현안, 공공시행 차별화 방향	- 인허가 기관 관점의 현안 인식 진단 - 공공재개발 장점, 기대효과 차별화로 토지등소유자 만족도 제고 관건 - 공공시행에 따른 투명성 제고 등

주 : 사업시행에 관여하는 공공시행기관 실무자 및 지역주민대표, 행정 실무자 그룹 중심 의견 수렴

2) 그룹별 의견 수렴 방향

■ 공공시행기관 실무자 그룹

○ 공공재개발사업을 추진 중인 LH, SH, GH 등 공공시행기관 실무자 그룹을 중심으로 1, 2차에 걸쳐 심층자문회의 방식으로 의견 수렴

○ 1차 회의는 LH 서울지역본부 실무자 중심으로, 서울 공공재개발사업 추진의 주요 현안, 개선 과제 등에 대한 의견 청취

○ 2차 회의는 LH, SH, GH 등 공공시행기관의 공공재개발사업 실무자를 중심으로, 서울과 경기도 내 공공재개발사업 추진 과정의 현안, 문제인식, 개선 과제 등에 대한 의견 청취

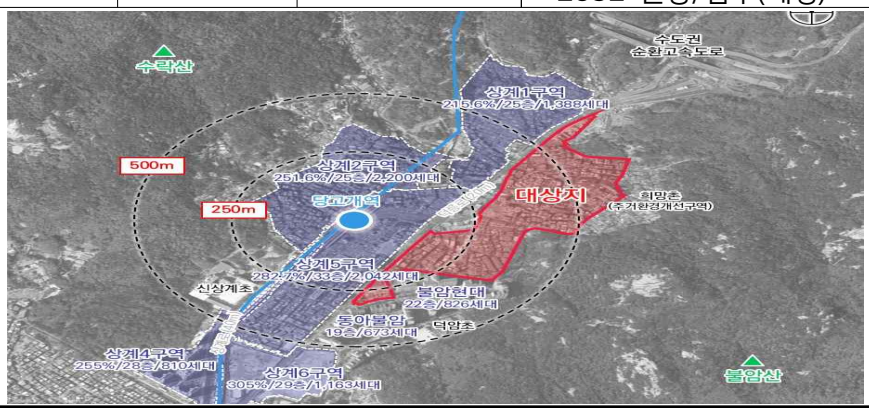
■ 공공재개발 대상지역 주민대표 그룹 : 사례지역의 주민 관점 의견 청취

○ 3차 회의는 공공재개발사업을 추진 중인 일부 사례지역의 주민대표를 중심으로 심층인터뷰 방식으로 의견 수렴

○ 현재까지 사업추진 과정에 대한 주민 관점의 평가와 문제인식(미흡점, 긍정평가 등), 공공부문에 대한 요구사항 등을 청취

○ 대상지역은 1차 후보지 선정지역 중 사업추진 여건이 상이한 신설1, 상계3구역 등 두 곳을 선정(표 3-2 참조)

[표 3-2] 주민 관점의 현안 검토를 위한 공공재개발 사례구역 개요

구 분	위치	면적(㎡)	건설호수(호)	추진 경과
신설1 (기존 구역)	동대문구 신설동	11,204	299 (권리자 80, 일반분양 109, 공적임대 110)	- **'21.07 시행자 지정** - **'21.08 주민대표회의 구성** - '22.07 사전기획 완료 - '23.02 정비계획(변경) - **'24.08 통합심의** - **'24.10 시행인가신청** - **'25.03 시행인가** - '26.03 관리처분인가(예정) - 26 이주/착공(예정) - 2030 준공/입주(예정)
구 분	위치	면적(㎡)	건설호수(호)	추진 경과
상계3* (신규 구역)	노원구 상계동	121,862	2,550 (권리자 1,553, 일반분양 448, 공적임대 549)	- **'21.08 준비위 구성** - '23.12 사전기획 완료 - **'24.10 정비구역 지정** - 2027 사업시행인가(예정) - 2028 관리처분인가(예정) - 2029 이주/착공(예정) - 2032 준공/입주(예정)
				

자료 : LH 서울지역본부 내부자료 활용 작성

주* : '25년 1분기 '주민대표회의 구성', 2분기 '사업시행협약체결(LH-주민대표회의)', 4분기 시공사 선정 계획

- 기존구역 및 신규구역에 따라 사업추진 단계별 현안 상이. 기존구역(기존 구역지정된 곳, 신설1)과 신규구역(구역지정 이전 단계, 상계3) 각각 선정
- 대상지역의 입지특성, 사업규모 등 사업추진 여건에 따라 현안 상이. 상대적으로 개발여건이 양호한 지역(신설1, 소규모 트리플역세권)과 불리한 지역(상계3, 대규모 구릉지) 각각 선정
- 갈등이 있는 경우, 주민인터뷰 곤란. 실무자문을 토대로 지역 선정

○ 신설1구역은 기존구역으로, '25년 상반기 시행인가 완료. LH가 공공시행자로서 참여 중

○ 상계3구역은 신규구역으로, '24.10.24 구역지정 완료 및 '25년 1월 현재 '주민대표회의' 구성 중(LH, 예비 공공시행자)

- '25년 1분기 '주민대표회의 구성', 2분기 '사업시행협약체결(LH-주민대표회의)', 4분기 '시공사 선정' 계획

■ 인허가기관 실무자 그룹 : 서울특별시 실무자 의견 청취

○ 서울시 공공재개발 업무 담당 실무자를(주거정비지원팀) 대상으로 심층인터뷰 방식을 통해 서울시 공공재개발사업의 주요 현안에 대한 의견 청취 및 문제인식 진단

2 공공시행기관 관점의 현안 분석

1) 공공재개발사업 추진 여건 평가

■ 지자체별 추진 여건 상이: 서울시, 인허가단계 세분화, 단계별 변동 요인 상존

○ 서울시와 경기도 등 지자체에 따라 공공재개발사업의 정비계획 수립, 인허가 추진 체계 상이

○ 서울시의 경우, 자치구에서 정비계획 입안 후 서울시의 사업계획 승인에 이르기까지 여러 단계에 걸쳐 인허가업무 추진. 기 협의완료된 사항이라도 상위단계 의사결정자의 의견, 정책의지 등에 따라 변동 가능성 상존. 속도, 일관성 유지 한계

○ 반면, 경기도의 경우는, 사업계획 승인 권한을 자치시로 위임하여 정비사업 업무의 대부분을 해당 시에서 이행함.

- 경기도는 관련 조례 제·개정, 분쟁지역 전문가 파견 업무 중심 지원
- 자치시마다 정비조례 제정, 운영 등으로 정비업무 관련 세부 조례 기준 상이. 소수 인원의 정비업무 부담 가중. 도차원의 공통 규정 필요성 시사

○ 정비사업의 시행으로 건설되는 재개발의무임대주택, 공공임대주택 등의 인수 여건도 상이. 서울시는 일차적으로 서울시가 인수하여, 공급·운영·관리하며, 일부는 SH에 인수 요청. SH가 공급·운영·관리

○ 반면, 경기도는 대부분 해당 공공시행자에게 인수 요청하여, 해당 공공시행자가 직접 공급·운영·관리

2) 공공재개발제도 도입 기대효과

■ 정비구역 지정 기간 단축

○ 서울시는 주민주도의 정비구역 제안 방식을 적용 중이나, 구역지정 요건 충족 한계, 업무추진에 따른 주민의 비용조달 한계 등으로 신규 정비구역 지정이 거의 불가한 상황

- '2025년 정비기본계획' 수립시 정비예정구역 제도 폐지, 주거정비지수제도 도입 등으로 구역지정 요건 충족 곤란

○ 2021년 도입한 공공재개발사업은 서울시 주민제안방식의 한계점을 일부 보완할 수 있는 대안으로서, 공공시행자의 재원과 전문성 등을 활용하여 신규 정비구역의 지정과 사업추진에 필요한 지원 가능

○ 다만, 서울시 경우, 2021년부터 '신속통합기획(신통기획)'[30] 정비구역 지정 제도를 운영함에 따라 기획단계에 있어서 공공시행자로 LH 역할은 상대적으로 미미

■ 공공시행 기관 참여로 초기사업비 조달 및 전문성 활용 가능

○ 민간 정비사업(조합 시행)은 시공사가 사업시행자의 책임, 의무를 부담하는 사업구조. 반대급부로서 높은 수익을 요구하는 현실

- 설계공모 방식으로 시공사를 선정하는 과정에서 설계자 역할까지 부여

30) '신속통합기획'은 서울시 도시·건축혁신방안(서울특별시장방침 제75호(2019.4.14.)에 근거한 기존 '사전 공공기획'의 새이름으로 서울형 정책브랜드임. '2025 서울시 도시·주거환경정비기본계획' 변경(서울시 고시 제2021-530호, 2021.9.23.)에 근거하여 '신속통합기획(정책브랜드)', '서울형 정비지원계획(법적 명칭)'으로 변경됨. 서울특별시 '서울형 정비지원계획 신속통합기획'(2021) 참조

- 조합은 신용, 담보 제공 능력 한계. 초기사업비 조달, 전문성이 요구되는 복잡한 정비사업 관리 한계

○ 서울시 경우, 공공지원제도 운영을 통해 시행자로서 조합의 권한, 역할을 강화하고자 하였지만 현실에서는 역부족

○ 공공시행자의 참여를 통해 초기사업비를 조달하고, 사업진행 관리 전반에 걸쳐 공공기관의 전문성 활용 가능

■ 신속한 사업추진 제고

○ 공공재개발사업은 공공시행자 지정 단계에서, 주민동의율 2/3 충족 필요. 조합방식(조합설립을 위한 주민동의율 3/4) 대비 신속 추진 가능

○ 주민대표회의 구성 시에도 토지등소유자 동의율 50% 충족으로 승인 신청 가능. 상대적으로 낮은 동의율 요건으로 사업추진 속도 제고 가능

3) 추진 경과 평가

■ 서울시, 정비 행정절차 이행에 따른 사업기간 지연

○ 정비계획 수립 및 구역지정, 사업시행계획 인가 등 절차는 자치구, 서울시 해당 업무조직(의사결정자)의 정책의지에 따라 추진 속도 좌우

○ 신규 구역에 대해 신속통합기획, 시행자 지정, 정비계획 수립·인가, 구역지정, 사업시행계획 인가 등으로 진행

○ 서울형 정책브랜드인 '신통기획'은 정비사업을 신속 추진하기 위해 서울시가 마련한 지원절차로서, 구역별 평균 1.6년 소요. 사업이 지연되는 민원 요인으로 평가

- 기존 구역을 공공재개발구역으로 변경할 경우 신통기획 재이행 등 장기화

○ 사업계획 인허가단계(건축계획 심의)에서 당초 반영된 신통기획안 상당 부분이 변경, 조정되는 등 구속력 부재. 건축계획 중심의 세부 검토 실효성 문제 제기

- 서울시 신통기획단계의 건축계획 자문 비중이 큼. 건축계획 심의시 용적률 등 조정에 따라 신통기획 건축계획안 대부분 변경 불가피

■ **공공재개발사업비 지원 방안 축소, 안정적 추진 기반 약화**

○ 2020.5.6., 정책 발표 당시, 총 사업비 50%(1.8%) 범위, 이주비는 보증금의 70%(3억원 한도, 1.8%) 내 HUG 융자 지원 발표

○ 이후 사업비, 이주비 지원 사항 축소 조정. 총 사업비 50% 범위 내 이차보전(최대 2%), 이주비는 보증금 70%(3억원 한도) 이차보전(최대 2%)

○ 사업비 지원 기간을 '사업시행자 지정일로부터 7년까지'로 한정. 착공 이후 공사비는 지원 불가할 것으로 예상

- 시중 일반대출 금리 자체 자금조달시, 사업비, 주민 추가부담금 증가

○ 사업비 지원 정책의 축소는 사업비 증가, 주민부담 증가로 이어져 공공시행에 대한 신뢰성 감소, 토지등소유자 불만 등으로 귀결. 공공재개발사업의 안정적, 지속적 추진기반 약화 요인으로 작용

■ **공공재개발사업의 통합심의 메리트 감소. 신속추진 위한 정비계획 변경 절차 등의 개선**

○ 제도 도입 당시 신속한 사업 추진을 도모하기 위해 공공시행 정비사업에 대해 '통합심의'를 적용. 이후 민간정비사업으로서 통합심의가 확대되면서 메리트 약화

○ (정비계획 변경에 따른 통합심의 검토 개선) 민간재개발사업을 공공재개발사업으로 변경함에 따라 통합심의에 앞서 기 고시된 정비계획을 변경하는 경우, 개별심의 진행으로 사업시행인가 지연 우려

○ 정비계획의 변경 절차는 사업시행자의 신청(또는 변경 사유)에 따라 통합심의 또는 개별심의가 결정될 수 있도록 개선 검토 건의

- 공공재개발구역으로 변경 등에 따른 정비계획의 변경은 당연 행정절차로서 도시정비법 제50조의3에 의거, 통합심의를 통해 신속 추진 도모 필요

[표 3-3] 정비계획의 변경에 관한 통합심의 특례 현황

구 분	내 용
도시정비법 제50조의3	사업시행계획 인가에 앞서, 기 고시된 정비계획의 변경이 필요한 경우 통합심의에 통합하여 심의 가능
서울시 기준*	- 정비계획 변경은 통합심의 원칙 (단, 사업구역의 여건 및 개발규모 등을 고려하여 구청장 또는 시장(사업주관부서)이 정비계획 변경 선행이 필요하다고 인정 시 예외)

주 *: 정비사업 사업시행계획 통합심의위원회 구성 및 운영계획

○ (정비계획의 경미한 변경 이행 절차 개선) 통상 기본설계시 기존 정비계획의 경미한 변경을 수반하며, 통합심의 전 정비계획의 경미한 변경 이행시 약 1개월 소요. 통합심의 과정에서 경미한 변경사항을 추가하여 심의 완료 후 경미한 변경 추가 이행

- 신설1구역은 공공보행통로, 통경구간 변경으로 경미한 이행에 10일 소요, 거여새마을구역의 경우는 계획용적률, 세대수, 배치계획 변경으로 경미한 변경 이행에 30일 소요

○ 통합심의 후 정비계획의 경미한 변경 사항을 일괄처리할 수 있도록 개선 검토 필요

■ 정책사업 환경 변화로 사업추진 여건 변화

○ 국정과제 등과 연계하여 도입된 뉴스테이, 공공재개발사업 등은 정권, CEO 교체 등에 따라 사업추진 여건 변화

- 지원 방안 축소 등으로 추진 동력 약화

○ 최소 10년 이상 소요되는 공공개발 정책사업의 안정적, 지속적 추진 기반 확립, 강화 필요

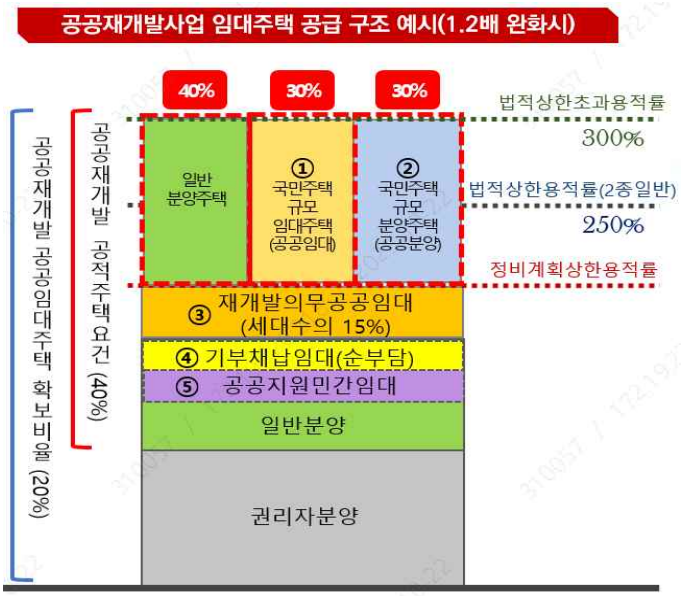
4) 사업추진 과정의 주요 현안

■ 다양한 공적주택 및 임대주택 의무 공급 부담

○ (공적주택 공급 비율) 공공재개발사업은 전체 공급 세대수 중 토지등소유자 공급물량을 제외한 물량의 40%(서울시)를 재개발의무임대, 공공임대, 공공지원민간임대, 지분형주택 등의 공적주택으로 공급 의무(표 3-4)

○ (임대주택 공급 비율) 또한 전체 세대수의 20%를 국민주택규모임대, 재개발의무임대, 기부채납임대, 국민주택규모공공분양(임대로 포함) 주택 등 공공임대주택으로 공급 의무

[표 3-4] 공공재개발사업의 '공적주택' 및 '임대주택' 공급 구조(용적률 완화시)

① 국민주택규모 임대, ② 국민주택규모 분양(도시정비법 제101조의5, 국토부고시 제2024-26호) : 정비계획 초과 용적률에 대해 임대 또는 공공분양 주택 공급 ③ 재개발의무임대(서울시 고시 제2022-493호) : 정비계획으로 공급하는 전체 세대수의 15% 공급 ④ 기부채납임대(순부담 등) : 종상향 및 정비계획상한 용적률 부여를 위해 기부채납 필요. 대지로 기부채납하지 않고, 건축물(임대주택)로 기부채납하는 경우 ⑤ 민간임대주택에 관한 특별법에 의한 공공지원민간임대	

자료 : 서울지역본부(2025.02), 업무자료 "용적률 및 임대주택 체계", p.12 수정 인용
주 1 : 공공임대주택은 공특법에 의한 행복, 국민, 공임주택 등을 말함.
주 2 : 공공재개발 공적주택 공급 요건 - 권리자분양분을 제외한 세대수의 40%를 임대주택(①+③+④+⑤), 지분형주택으로 공급
주 3 : 공공재개발 임대주택 확보 요건 – 용적률 1.2배 완화시, 전체 세대수의 20%를 임대주택(①+③+④+②(국민주택규모공공분양, 임대로 포함 인정))로 공급

■ 공공기여 방안으로 인해 용적률 인센티브 실효성 미흡

○ 법적상한용적률 인세티브에도 불구하고, 다양한 공적주택과 공공임대주택 공급 의무에 따라 주민부담금 증가(비례율 감소) 요인으로 작용

○ 사업시행자 관점에서 임대주택 유형별 매각가격 기준이 상이하고(표 3-5 참조), 건설가격을 훨씬 밑도는 가격으로 매각함에 따라 사업비용이 증가하기 때문

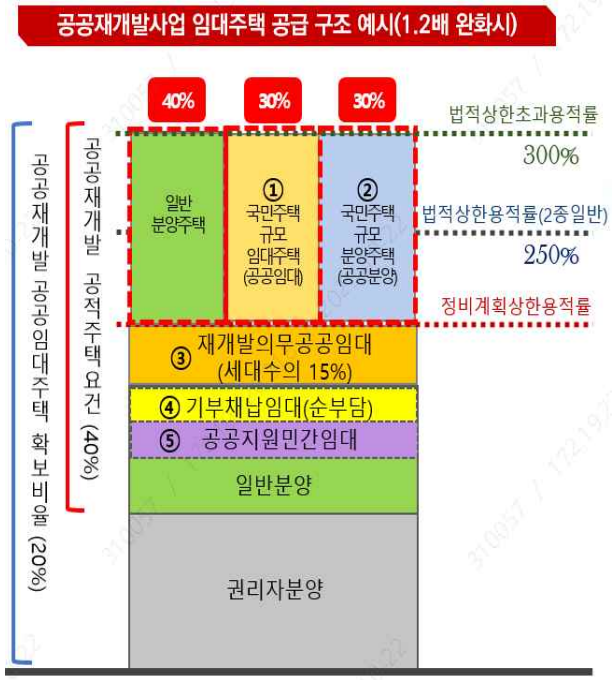
- 민간재개발사업의 경우, 국민주택규모 주택공급 부담(도시정비법 제54조 제4항)으로 용적률 인센티브 포기 사례 발생

○ 현재 서울시는 용적률 인센티브에 대해 1)1단계 종상향 또는 2)법적상한용적률의 1.2배 완화 중 하나를 선택 적용. 이중수혜 불가함.

○ 공공재개발사업을 통해 다양한 공적주택과 공공임대주택 공급 등 공공기여 방안의 실행력을 제고할 수 있도록 용적률 인센티브의 실효성 제고 방안 검토 필요

[표 3-5] 공공재개발사업의 임대주택 유형별 매각가격

공적임대주택(①,③,④,⑤) 확보 비율	권리자분양분(지분형 제외)을 제외한 나머지 세대수 또는 연면적 40% 이상 공급
임대주택 유형별 매각가격	
재개발 의무임대	**토지감정가격, 기본형건축비 80% ☞ 상대적으로 매각가격 양호**
기부채납공공임대	건축물로 기부채납 (종상향, 정비계획상한용적률)
국민주택규모 임대	토지 기부채납, 기본형건축비 80%
국민주택규모 분양	토지감정가격 ½, 기본형건축비 80%
공공지원민간임대	**일반분양가 수준, 공공(공공출자리츠 등) 매입 ☞ 상대적으로 매각가격 양호**



자료 : 도시정비법 제2조2나2, 제101조의5, 서울시 도시정비조례('24.3.15) 제3조2항, 제30조7항 참조 및 서울지역본부(2025.02), 업무자료 "용적률 및 임대주택 체계", p.13 그림 수정 인용

주 1 : 공공임대주택은 공특법에 의한 행복, 국민, 공임주택 등을 말함.

주 2 : 공공재개발 공적주택 공급 요건 - 권리자분양분을 제외한 세대수의 40%를 임대주택(①+③+④+⑤), 지분형주택으로 공급

주 3 : 공공재개발 공공임대주택 확보 요건 - 용적률 1.2배 완화시, 전체 세대수의 20%를 임대주택(①+③+④+②(국민주택규모공공분양, 임대로 포함 인정))로 공급

■ 공적임대주택 유형별 인수단가 기준 문제

○ 공적임대주택 유형별 인수단가 기준의 차이가 크고, 건축물 인수가격 산정시 '표준건축비'[31] 기준 적용에 따른 현실 반영에 한계(표 3-5, 3-6 참조)

31) 특별수선충당금 적립을 위한 기준가격으로 건설과 직접 관련이 낮은 측면. 2005년 이후 3회 인상. 국토교통부 보도자료(2024.4.29.), '재개발 임대주택 인수가격 상향한다' 참조

[표 3-6] 공공재개발사업의 분양 및 임대주택 매각가격(인수가격) 기준

구분	가격기준	비고
조합원분양	일반분양가 85% 수준	분양가격
일반분양	인근시세 대비 70% 수준	분양가격
①재개발의무임대	**기본형건축비 80% 수준** + 부속토지가격 (감정평가 산술평균)	표준건축비→기본형건축비의 80% 수준(표준건축비 약 1.4배)으로 상향 전환 완료(2024.07.31)
②국민주택규모임대	**표준건축비** (토지는 기부채납*)	건설 후 서울시로 매각에 따른 조합손실 표준건축비→기본형건축비 80% 수준으로 상향 개정 추진 계획 (국토부, 2024.4.29.)
③공공분양	기본형건축비 + 부속토지가격(감정평가액의 50%)	
공공지원민간임대	사업시행계획인가 시점 감정평가(일반분양가 수준)	

자료 : * 도시정비법 제55조 2항 참조, 국토부 보도자료(20244.29), '재개발 임대주택 인수가격 상향한다' 등을 참조, 서울지역본부 도시정비사업처 내부자료 등 수정 보완

○ 특히 국민주택규모임대주택의 경우 '표준건축비' 적용 및 '토지 기부채납' 등으로 건설 후 서울시로 매각 과정에서 조합 손실의 주요 요인으로 지적

- 표준건축비는 임대주택 건설 또는 매입시 원가 산정 기준이 되는 건축비로서, 분양주택 (기본)건축비의 54% 수준으로 현실과 큰 차이[32)]
- 재개발의무임대주택과 동일하게 기본형건축비 80%로 상향 개정 추진 계획 (국토부, 2024.4.29.)
- 토지의 기부채납 적용으로, 공공재개발의 용적률 상향 인센티브 실질적 효능은 저감

○ 당초 재개발의무임대주택도 표준건축비를 적용하였으나, 정부의 '건설경기 회복 지원방안'(2024.3.28.)의 후속 조치로서, 기본형건축비[33)]의 80%(표준건축비 약 1.4배) 수준으로 상향 반영(도시정비법 시행령 입법예고, 2024.07.31. 시행)

32) 통합공공임대 도입 이전, 공공임대주택의 임대료 산정 기준으로 활용. 민간임대주택법 도입 이전 5년 임대주택 등의 분양전환가격, 매입임대주택 매입가격에도 영향. 아시아경제(2025.1.10.), "임대주택 표준 건축비, 분양주택 '절반 수준' …현실화해야" 참조 인용

33) 분양가상한제에 적용되는 비용으로 6개월마다 공사비 변동 등 반영하여 산정. 국토부(2024.4.29.) 참조

○ 국민주택규모 공공임대주택에 대해서도 재개발의무임대주택과 동일하게 '기본형건축비'를 적용하여 건설비용의 일부 현실화 고려 필요

■ 민간정비와 차별화되는, '지분형주택' 공급 기준 부재

○ '지분형주택'의 공급은 민간 재개발사업과 차별화되는 대표적 특징임.

○ 분양대상자와 사업시행자가 공동으로 소유하는 주택으로서, 공공이 시행하는 경우 공급 가능(도시정비법 제80조 1항)

- 특히 서울시의 경우 신규아파트 분양가격이 비싸 영세한 토지등소유자의 경우 추가분담금 조달 여력에 한계
- 지분 공유를 통해 초기 입주비용 조달 부담을 완화함으로써 재정착과 주거안정을 제고하고, 자가소유 기회를 확대하는 등 의의

○ 동 규정은 2012년 도시정비법 개정시 처음 도입되었으나, 동법 시행령은 세부 공급 기준을 공공시행자가 별도로 정하도록 포괄위임하고 있음.

○ 현재 세부 공급 기준이 부재하며, 공급 사례도 부재함. 공공재개발사업 현장에 실행하기 위해서는 조속히 해당 기준안 마련 필요

- 선도지역인 LH '신설1구역'[34] 등에서의 원활한 추진 등을 위한 적용 방안 마련 필요

■ 사업추진 여건이 열악한 구역의 현금청산 리스크 대응 방안 미비

○ '현금청산'이란 주택재개발 등 정비사업 시행 과정에서 토지등소유자(조합원)가 신축 아파트를 분양받지 않고, 종전자산가치를 금전으로 청산하여 소유권을 사업시행자에게 이전하고 정비사업에서 이탈하는 제도[35]

○ 사업시행인가 이후 분양신청 결과를 토대로 관리처분계획을 수립하는데, 분양신청 종료 후 현금청산 비율을 확인 가능하므로 사전 예측 곤란

○ 분양미신청자 등에 대한 현금청산절차는 주민대표회의를 대신하여 공공시행자가 현금청산금을 선 부담하고, 차후 사업비정산방식으로 절차 진행

---

34) 신설1구역은 '24.11.31 시행인가 신청 완료. '25.1월말~2월초 인가 예상(시행인가-분양신청-관리처분계획 수립·인가). 분양신청 단계에서 지분형주택 공급 신청 확인 및 관리처분계획 수립, 인가 등으로 지분형주택 공급 계획 확정

35) 한국토지주택공사(2024), 공공시행자 역할강화를 위한 공공시행 정비사업 현금청산 활용 신규주택 취득방안 연구용역, p.17

○ 현금청산자 비율이 높을 경우, 선 현금청산금 조달에 따른 공공시행자의 자금조달 부담, 사업비(금융비용) 증가 문제 발생. 다수 공공정비사업의 동시 추진시 공공시행자의 재무 부담도 가중[36)]

○ 토지등소유자의 분양신청이 저조하고, 일반분양 리스크 증가 등 사업추진 여건이 열악한 구역의 원활한 사업추진을 위해 현금청산분에 대한 공공 활용 방안 검토 필요

■ 정비구역 내 LH등의 기존 보유 매입임대주택의 공공 활용 지원 방안 부재

○ 정비구역 내 LH등이 보유한 매입임대주택 등의 경우, 기존 보유 수만큼 공급 가능

- 도시정비법 제76조(관리처분계획 수립기준) 제1항 7호 나목, 국가, 지자체, LH 등(이하 공공토지등소유자)의 경우 “소유한 주택 수만큼 공급할 수 있다”

○ 다만, 공공토지등소유자 관점에서는 기본 보유 수 만큼 권리자분양을 받기 위한 추가부담금 재원 조달, 매입임대주택 기존 임차인의 원활한 이주를 위한 인근 공공임대주택 사전 확보 등 문제 대응 필요

○ 현재 타 개발사업구역 내 LH 매입임대주택 등은 매각 처리. 아직은 매각 물량이 작아 도심 공공임대 멸실 문제와 기 지원금의 반환 문제 등은 미미한 수준

○ 공공토지등소유자 지분을 활용하여 신규 임대주택으로 공급, 활용하기 위해서는 신규 주택으로의 교환에 따른 신규 지원금 제도(재정, 기금 등) 신설 및 기존 지원금 반환금과의 상계처리 등을 위한 해당 업무기준 마련 필요

■ 정비기반시설의 무상귀속 규정에 대한 공동사업시행 불포함

○ 도시정비법 상 정비기반시설의 무상귀속 대상자와 시설은 각각 공공시행자(법 제97조1항) 및 민간시행자(법 제97조2항)로 구분하여 규정

○ 현재 공공시행자인 LH는 공공재개발사업 참여시 대부분 민간사업자와 공동으로 사업시행. 이 경우 정비기반시설의 무상귀속 규정이 모호한 상황

○ 도시정비법 제97조1항에 LH등과 민간사업자가 공동으로 시행하는 경우를 포함하여 정비기반시설의 무상귀속 대상자 범위의 명확화 필요

- 향후 논란에 대한 사전 예방 개선 검토 필요

---

36) 한국토지주택공사(2024), p.59에서도 동일한 문제점 지적

[표 3-7] 정비기반시설 등의 귀속에 관한 규정 현황

구 분	내 용
도정법 제97조 제1항	- 사업시행자 : 시장·군수 등 또는 토지주택공사등 - 종래의 정비기반시설 : 사업시행자에게 무상귀속 - 신설 정비기반시설 : 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상귀속
도정법 제97조 제2항	- 사업시행자 : 시장·군수 등 또는 토지주택공사등이 아닌 시행자 - 종래의 정비기반시설 : 신설 기반시설 설치비용에 상당하는 범위에서 무상귀속 - 신설 정비기반시설 : 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상귀속

■ 다물권 소유자에 대한 권리 인정 및 관리처분 기준 부재

○ 토지등소유자 세대별 권리 크기가 다르지만, 동일하게 1주택 공급 자격을 부여. 상대적으로 자산가치가 큰 '상가' 소유자의 민원이 큼.

- 토지등소유자 자산 유형에 따라 민원 상이. 빌라(1필지)는 최소 8~10세대 권리자가 존재하는 반면, 단독주택(1필지)은 1세대 권리자 존재

○ 일반 재개발사업의 경우, 조합설립 인가 이전 단계의 다주택 소유자에 대해서는 권리자 분양신청단계에서 기존 권리를 인정하여 분양권을 부여

- 종전자산 가치 범위 내 (1+1) 주택까지 분양신청 가능(+1 주택은 60㎡ 이하 분양 가능)
- 다만, 조합설립 이후 취득 주택은 분양신청 권리 불인정

○ 공공재개발사업의 경우, 다주택 소유자의 권리 인정, 관리처분 세부 기준 부재. 타 정비사업의 다물권 소유자 관리처분 기준을 준용하여 보완 필요

- 가로주택정비사업(3주택 허용), 도심공공주택복합사업(1+1 허용), 재건축사업(3주택 허용) 등 다주택 소유자 권리 인정
- 다주택 소유자의 권리인정 범위, 관리처분 기준은 사업시행자 지정 및 주민대표회의 구성, 시행약정 체결 시 포함되어야 할 주요 사항으로, 소급 적용 불가. 신규약정 체결 지역부터 적용 검토 필요

■ 공공재개발사업의 '시행규정 표준안' 부재

○ '신탁사'의 정비사업 시행을 위한 '시행규정 표준안'이 마련되어 있지만, '공공재개발사업'의 경우 '시행규정 표준안' 부재

○ LH가 단독시행하는 ‘공공재개발사업’에 대한 관리 방안을 마련(’24.2월 초 CEO 방침 획득 완료)하였으나, 투명한 사업관리 등을 위해 ‘공공재개발 시행 규정 표준안’ 마련 필요

■ **반복적 주민동의서 징구 지연에 따른 사업기간 장기화 가능성**

○ 공공재개발사업 추진시, 입안요청~사업시행자 지정에 이르기까지 5차례의 주민동의 징구 필요

- 후보지 공모, 협약체결, 주민대표회의 구성, 입안제안, 시행자 지정 등 최대 5회 징구

○ 반복적인 동의서 징구 요건으로 주민부담 가중 및 동의서 징구 지연시 사업지연 및 사업기간 장기화 가능성

○ 동의서 인정범위를 확대하여 동의 징구 절차 간소화 개선 검토 필요

3 사례지역 주민 관점의 현안 분석

1) 공공재개발사업 참여 배경

■ **민간 재개발 추진 부진에 따른 공공재개발사업 변경 추진 : 신설1구역(기존구역)**

○ 신설1구역은 l.1ha의 소규모 정비구역으로, 트리플역세권(1호선, 2호선, 우이신설선 등)에 해당하는 입지 여건 양호 지역

○ 재개발사업 추진을 위해 2005년 추진위 구성, 2008년 구역지정 완료

- 도로변 토지소유자는 재개발사업 추진시 손실을 기피하여 재개발사업 추진을 반대하고 자체 개발을 선호하는 경향. 대필지 소유자(30여명) 중심으로 반대 의견 주도

- 내부 맹지 등 소유자 대부분은 재개발사업 추진 찬성 입장

○ 박원순시장 당시의 재개발 정책 환경(전면철거 억제, 지양), 시공사 부도 등으로 구역지정 이후 조합 구성을 위한 정비사업 추진 정체 지속

○ 2021년 공공재개발제도 도입을 계기로, 구청(동대문구) 및 서울시는 동 지역의 노후주거환경 개선과 도심 주택공급 확대 정책 이행 등을 목표로 공공재개발사업 추진 필요성을 높게 평가

- 공공재개발 공모 신청 당시, 정비구역 일몰제 적용 연장 신청

○ 한편, 주택가격 상승 등 주택시장 여건이 변화하면서 공공재개발사업을 통한 지역주민의 정비사업 재추진 의지 상승

- 재개발사업을 반대하던 대토지소유자들도 공공재개발 '1+1 주택분양' 및 '(주택+상가)분양'이 가능해지면서 찬성 방향으로 일부 선회

- 1차 후보지 선정 당시, 서울시가 후보 대상지역별로 LH, SH 등 공공시행자 할당 지정으로 신설1구역은 LH 참여 결정

■ 재촉지구 해제 지역의 공공재개발사업 변경 추진 : 상계3구역(신규구역)

○ 상계3구역은 서울시 노원구 외곽의 구릉지에 입지하는 12ha의 대규모 지역으로, 서울시 끝자락의 달동네로 인식되는 대표적인 노후주거지역

- 토지등소유자 권리자 1,500여명, 서울 도심에서 강제 이주된 주민들의 무허가 주택(대부분 10여평) 다수 분포. 열악한 주거환경

○ 1973년, 1981년에 각각 환지방식의 자력재개발을 추진하였으나, 주택개량 미진으로 자력재개발이 종료되지 못한 상태에서 2006년 상계 재정비촉진지구(이하 상계재촉지구, 6개 구역으로 분할) 일부로 지정됨.

○ 이후 낮은 비례율(71.5%)로 2014년 7월 정비구역에서 해제되고, 자력재개발 방식으로 환원됨.

- 박원순시장 당시, '비례율 95%' 미만 대상지역의 뉴타운지구 해제 공표

○ 상계재촉지구 내 상계4구역의 정비사업이 준공되면서 주거환경의 변화와 자산가치 상승이 가시화됨. 이를 계기로 상계3구역 주민의 정비사업 추진 의지가 재상승함.

○ 2020년 노원구청의 제안으로 공공재개발사업 참여 및 2021년 공공재개발 1차 후보 대상지역 신규구역으로 최종 선정됨.

- 이후에도 구역 내 지역주택조합 주민 등의 공공재개발사업 반대 활동 지속

> "추진 과정에서 힘들었던 요인으로는 '분담금을 지불할 능력이 없어 쫓겨난다, LH 임대아파트가 너무 많이 건설된다, 다른 구역에 비해 용적률이 낮다, 상가 월세 잘 나오고 있는데 왜 재개발하려는가, 공공재개발로 진행하면 신속하게 추진할 수 있다고 하였는데 왜 이렇게 속도가 늦는가' 등 주민들과의 갈등이 있었습니다."
>
> 상계3구역 위원장 인터뷰 중에서

○ 공공재개발사업을 원활히 추진하기 위해 주민대표회의 구성(동의서) 및 사업방식의 변경 각각에 대한 동의률 67%(2/3)의 신속한 추가 징구 필요

2) 공공재개발사업 추진 과정의 주민 체감 주요 현안

■ 기존 행정절차 관행에 따른 신속 추진 저해 : 신설1구역

○ 서울시 사전기획단계에서 '건축계획' 중심으로 8차례 자문 시행. 지구단위계획 심의 지연 요인으로 평가

○ 사전기획 당시 '4동 건립계획'으로 결정하였으나, 통합심의단계에서 사업시행자 측 제안으로 최종 '3동 건립 계획'으로 변경 확정

- 동일 지하주차장 면적 대비 공사비 절감, 개별단위 평면과 이동동선 개선

○ 통상 지구단위계획 결정 이후 설계변경 시 '사업계획 변경'만 이행하면 되지만, 서울시의 사전기획 재 시행 요구 등으로 1년간 지연 초래

- 사전기획 단계의 건축계획 자문결과는 사업계획 수립 인·허가를 위한 통합심의단계에서 변경 가능성 높음. 구속력 부재

■ 강화된 외부설계기준 결과, 개별주택 내부평면구조 악화 불만 : 신설1구역

○ 서울시는 자체적으로 우수디자인 설계기준(인센티브 연동) 적용 등 타 지자체와 차별화된 자체 내부 심의기준 적용 및 절차 이행을 요구

○ 건축심의 부문의 경우, 타 지자체와 달리 우수디자인 설계 관련하여 베란다 설치 제한. 개별주호 평면 불편을 초래(가구배치 곤란, 4-BAY 불가 등)

○ 사유재산 영역에 대한 적정 수준의 공공성 요구 필요성 제기

■ 기존 토지이용현황 특성에 따른 공공재개발 인센티브 적용 한계 : 상계3구역

○ 상계3구역은 지역특성 상 제1종 일반주거지역 72%, 제2종으로 종상향 후에도 용적률 인센티브가 250%에 불과. 타 지역 대비 용적률 상향효과 제한적

○ 기 추진 중인 '환지방식 자력재개발' 미 완료 상태로, 구청의 기투입 예산 정리문제 등 미해결 상태. 관리처분방식 공공재개발 착수지연 요인으로 작용

○ 개별 구역의 토지이용 특성, 특수성 등을 고려, 공공임대주택 비율 완화 적용 허용 등 실행력 제고 방안 필요성 제기

3) 진행 상황 평가

■ 새로운 대안, 공공시행자의 적극 지원으로 조기 진행 견인 : 신설1구역

○ 신설1구역은 트리플역세권 입지, 1.1ha의 소규모 지역으로 개발 여건이 비교적 양호. 도로변 대토지소유자 반대 등 장기 정체로 구역 일몰 시기 임박

○ 2021년 부동산가격 상승, 공공재개발 정책 발표 이후 LH 시행자 지정 서류 제출 등 신속 대응으로 현재 원활히 추진 중

- 구역지정 이전의 신규구역은 대상지 선정 이후 사전기획, 구역지정단계에서 지역주민의 사업추진 찬·반의견 변경 등으로 신속 추진 한계 예상

○ 신설1구역 공공재개발사업은 용적률 인센티브를 통해 사업성을 일부 보전하고, 사업비 조달의 안전성을 확보하는 등 새로운 정비 대안으로서 역할

○ 또한 선도사업에 대한 공공시행자의 적극 참여와 전문성을 기반으로 사업추진 안정성, 신뢰감을 제고. 미동의자들의 신속한 동의 전환 등에 기여

- 신속, 정확한 자료 제공, 객관적 판단 지원 등 신속한 동의률 확보 추진
- 공공재개발사업 추진이 가시화되면서 반대 세력 동력 감소

○ 특히 주동배치 설계안 마련 과정에서 주민의견을 적극 반영하여 개별평면 이용의 효율화, 지상주차장 확대, 공사비 절감 등으로 주민만족도를 제고하는 등 긍정평가

- 당초 '4개동 설계안'(사전기획 자문결과)을 통합심의단계에서 '3개동 설계안'(주민의견 반영)으로 변경 적용 반영

■ 비례율 변화여건 등 민감사항 정보 공유 및 LH의 일관된 이행 미흡 : 상계3구역

○ 비례율(사업성), HUG 금리 및 LTV 변동시 자부담 증가, 자산평가 변동 가능성, 추가부담금 증가 가능성에 대한 주민 불안 상존

○ 주민 관점의 민감 사안은 시행약정서에 명확히 적시하거나, 당초 사업설명회를 통해 당초 발표한 기준의 일관된 이행 필요

- 초기 사업설명회 개최 당시 총사업비 50% 지원(HUG) 명시하였으나, 사업약정 체결시에는 사업비 지원 내용 불포함. 변경사항에 대한 객관적이고 명확한 대응을 통해 공공시행자에 대한 신뢰도 제고 필요

4) 향후 공공재개발사업에 대한 요구 사항

■ 사업성이 부족한 구역에 대한 추가 지원

○ 정비 사각지대에 대해, 소유자·세입자 상생구조 원칙 하에, 공공재개발사업을 원활히 추진할 수 있도록 보다 적극적인 규제 완화 조치 필요성 제기

○ 대상구역의 정비사업 추진 여건 특성 등을 고려하여 용적률 인센티브, 공공임대주택 의무비율 기준 등의 차등 적용 방향 검토 필요성 제기

- 상계3구역은 환지정리에 따른 비례율 감소(102.4%→92%[37]), 토지이용 특성(일반주거지역 72% 차지, 용적률 250%) 등으로, 열악한 노후주거환경이지만 정비사업 추진 여건 열악
- 사업초기 추정 비례율은 실제 추진 과정에서 현실화되면서 20% 하락하는 경우도 발생. 주민부담 증가 등 추진 정체 주요 요인으로 작동 가능

■ 기부채납 임대주택 추가 공급에 따른 사업성 악화 문제

○ 공공재개발사업 추진시 재개발의무임대주택 15%(서울시) 이외 법적상한 용적률 120% 인센티브 적용에 따른 추가 공공임대 공급 필요

○ 서울시 경우, 높은 지가, 소셜믹스 적용(일반분양주택과 동일 수준 적용) 등으로 호당 공공임대주택 건설비용이 높지만, 사업시행자 매각가격은(서울시 인수가격) 은 절반 이하 수준

○ 또한 기부채납 임대주택 요구로 사업비와 주민부담금 증가시 현금청산 리스크 증가 가능

- 무상양여액(국공유지)이 기부채납액(시행자) 초과시, 공공임대주택으로 요구

■ 공공시행 전문조직으로서 고객 만족을 위한 선택 기회 확대 제고 필요

○ 서울시 주택시장은 '고급브랜드', '하이엔드 등급'의 고가 마감재 사용 등 고품질 주택상품 요구 추세

○ 민간건설사는 전체 원가에 CS(사후고객만족) 측면 반영 추세. LH는 해당 업무를 준공 후 하청업체로 이관 등 "민간 대응 추세를 따라가지 못하는 경향"으로 평가

37) 사업초기 산정된 비례율로, 시공사 선정단계에서 현실적인 비례율이 구체화될 경우 더욱 감소 가능성이 있음.

○ LH는 수의계약방식으로 시공사의 참여 제한적. 저가자재 사용 등 우려

- 통상 2회 유찰 후 수의계약으로 선정. 반면 민간재개발사업은 경쟁입찰

○ 주택시장 변화 특성을 고려하여 대상지역에 따라 토지등소유자의 주택수요 특성을 반영할 수 있도록 시공사 경쟁입찰 환경 조성 유도 필요

○ 시공사 선정단계에서, '하이엔드' 또는 일반브랜드 각각의 공사비 정보 등을 제공하여 주민대표회의가 최종 선택할 수 있는 방안 등의 제안

- 주민의 선택 기회를 확대할 수 있도록 다양한 아이디어 발굴, 제안 필요

■ 토지등소유자 현금청산 등 분양리스크 관리 방안 필요

○ 비례율 변동에 따른 추가부담금 상승시 토지등소유자의 중도포기, 현금청산자 증가 문제 발생. 분양리스크 관리 측면 고려 필요

- 추가부담금 증가→토지등소유자 현금청산 증가→사업초기 현금청산비용 조달→사업비 증가→부담금 증가 등 악화

- 원활한 사업추진을 위해서는 통상 종전 토지등소유자 대상 분양률이 최소 80% 이상 달성 필요

○ 시공자 선정단계에서 현실적인 비례율, 추가부담금 추정결과의 주민안내 등을 통해 토지등소유자 분양리스크 저감대책 방안 마련 필요

■ 사업시행 보수 적정화 및 규모별 차등 적용 방안 검토 필요

○ 최근 재개발사업 참여 신탁사(신탁방식, 조합방식) 수수료율이 3%→1.5%로 하향 조정. 총 '매출액(사업비+분양대금)' 기준으로 규모에 따라 차등 적용

- 신탁사 간 경쟁 심화, 자구책으로 시행 보수 하향 조정 결정

○ (공공재개발 획일적 수수료율에 대한 불만) 반면, LH, SH 등의 공공재개발사업 수수료율은 차등 적용 없이 총 '사업비'의 3%를 일괄 적용. 주민들 대부분 수수료율이 '높다'고 평가

- (예) 최근 건설단가 상승으로 사업규모가 큰 A지역은 총 수수료가 당초 500억원→700~800억원으로 상승 예상

○ 비례율 낮은 지역의 추가부담금 상향 조정 등 사업추진 여건을 감안, 공공시행 수수료율의 규모별 차등 적용 방안 검토 요구

○ '공공시행자와 토지등소유자' 상생방안을 마련하여 토지등소유자 설득 필요

- 주민이 요구하는 '유지보수 및 운영관리' 역할 이행 또는 공공시행자 수수료율 인하 방안 등

■ **일원화된 '주민대표회의 운영 기준 표준안' 등 제공**

○ LH는 법령에서 요구하는 '주민대표회의 운영 기준 표준안'을 제공하고 있으나, 각 대상구역별 제공자료 상 '주민대표회의', '토지등소유자 회의' 등 용어 사용 혼재

○ 명확하고 일원화된 용어 사용, 일원화된 표준안 제공 필요. 구역별 공통사항에 대해서는 통일된 자료 제공 필요

■ **신속한 주민동의 확보 지원 : 사업추진위 및 주민대표회의 운영 활동비 현실화**

○ 신규 구역의 경우, 구역지정까지 주민동의률(67%) 확보를 위한 지역 빅마우스 설득 과정이 매우 중요

- 상계3구역의 경우, 지역주택조합 등의 공공재개발사업 반대 지속

○ (사업초기 예비시행자의 전폭 지원 필요) 사업추진위 입장에서는 사업시행 약정체결 이전까지 가장 많은 자금 소요. 사업초기 운영 경비는 예비사업시행자 지원만으로 조달되므로 전폭적인 지원 필요

○ (운영비 현실화) 주민대표회의 구성을 위한 운영비는 사무실 임차, 인건비, 우편비 등으로 대부분 집행. 실제 필요 운영 경비 부족으로 현실화 필요

- 민간 정비사업, 정비전문업체 활용 비용 등을 참조하여 책정 반영

○ 공공재개발사업의 경우 민간정비사업의 OS업체 역할 지원 한계. 주민대표회의가 해당 역할을 하고 있지만 비전문가로서 역부족

- 민간 재개발사업, OS업체를 통해 주민 1,500명 기준 주민협의 활동인력 70여명 고용, 인건비 1억원 이상 책정 반영

○ 위원장 급여는 서울시 표준안 50%를 적용하고 있으나, 주민협의 등을 위한 실질적 활동비를 고려시 상당히 부족한 수준. 초기단계의 예산집행 관리업무를 강화하여 투명하고 현실적인 활동 운영비 지원 검토 필요

○ 시행약정 체결 이전 단계의 주민대표회 활동 중요성을 고려한 운영비 지원 개선 필요

- 반대 주민의 면담, 동의률 확보를 위한 설득 과정에서 더 많은 활동비 발생
- LH는 시행자 지정 이전 단계에서 '주민봉사단' 명칭으로 봉사비를 지급하였으나, 2024년 국정감사에서 시행자 지정 이전 단계의 운영비 지원 문제 지적 이후 중단(SH는 계속 지원 중)

4 인허가기관 관점의 현안 분석

1) 공공재개발사업 추진 상황 평가

■ **민간 정비사업과의 차별성 미미**

○ 서울시 경우, 아직은 공공재개발사업 준공 사례 없으며, 민간 재개발과 차별화되는 가시적 성과가 미미하다는 평가

○ 공공재개발사업에 대한 토지등소유자의 긍정적 인식도 미미하며, "'호', '불호'의 평가 차이가 크다"고 평가

○ 신속한 주민동의를 확보하기 위해서는 토지등소유자가 기대하는 긍정 효과 자료(추가부담금 감소, 또는 공공과 민간 추가부담금 차이 등) 제시 필요

■ **정비정책 환경 변화, 공공재개발사업의 지속 추진을 위한 '차별화' 방향 설정 중요**

○ 토지등소유자 관점에서 보면 민간 정비 규제 완화 등의 정책환경 변화로 인해 공공재개발 제도의 매력 감소

○ 토지등소유자로부터 선택받기 위해서는 '시행 과정의 투명성 제고'나 '주민 추가부담금 감소' 등 민간 재개발사업과의 차별화 방향 설정 중요

2) 주요 현안

■ **반대주민을 설득할 수 있는 자료제공 등으로 신속한 '동의율' 확보가 관건**

○ 공공재개발사업 후보지 선정 지역 내 '찬성파'와 '반대파'(기존 정비사업 추진 세력) 주민 간의 갈등 상존

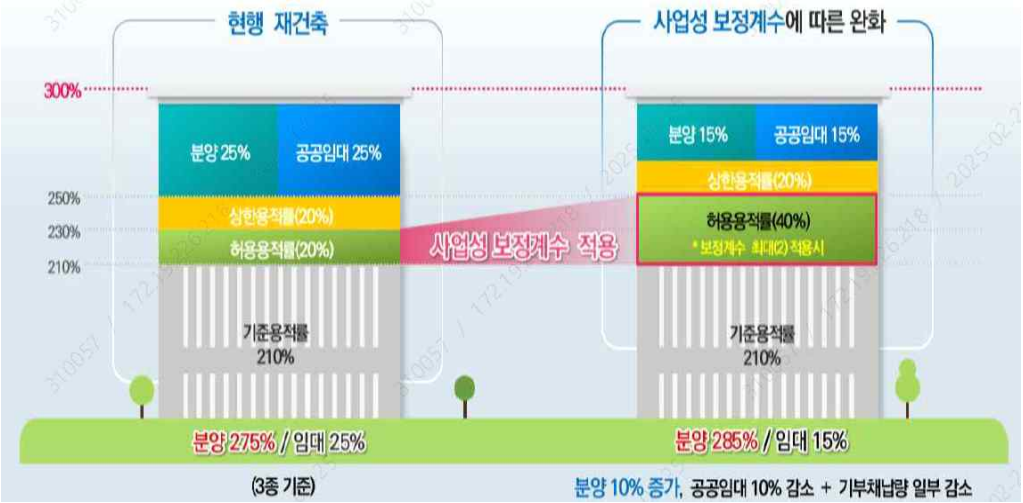
○ 원활한 사업 추진의 관건은 구역지정을 위한 신속한 주민동의율 확보여부임. 해당 지역의 공공재개발사업 시행에 따른 장점, 기대효과 등의 객관적 자료 등을 제공하여 반대파 주민의 설득, 동의 확보 추진 필요

■ **공공재개발사업의 임대주택 공급 이슈**

○ (적정 물량 근거 미흡) 재개발의무임대주택은 세입자 주거대책 차원에서 주거실태조사 등을 토대로 적정 물량 산정, 공급 추진 필요. 하지만 대부분 실태조사 없이 '법정 의무기준' 선에서 공급

○ (사업성 보정계수 적용) 서울시는 '2030 도시·주거환경정비기본계획'을 통해 사업성 보정계수 적용 방침을 발표. 정비 추진이 열악한 지역의 일부 사업성 보전 효과 기대 예상

- 기존 세대수, 공시지가, 과밀 정도 등을 고려한 사업성 보정계수(최대 2) 적용으로[38], 당초 일반분양주택 용적률은 일부 상향 조정하고, 임대주택 용적률은 일부 하향 조정함으로써 사업성 보전 효과 기대



[그림 3-3] 서울시 사업성 보정계수 적용 개념

자료 : 서울특별시(2024), 「2030 도시·주거환경정비기본계획」, p.72에서 인용

○ (임대주택 인수가 기준 현실화 문제) 임대주택 유형별, 인수단가 기준 체계 상 '표준건축비'의 현실화 문제는 중앙정부에서 여러 측면의 종합적 검토 필요

- 특히 국민주택규모임대주택은 '표준건축비'만으로 공급, 시행자 사업비 부담 증가 요인으로 현실화 검토 필요

○ (임대주택 이미지 개선 문제) 소형 평형 위주의 공급[39], 일반분양 주택 대비 낮은 품질 설계 등으로 부정적 이미지 누적, 임대주택 거주민에 대한 사회적 문제 대두

○ 저소득층 이외 다양한 계층의 공공임대 수요를 포함할 수 있도록 재개발임대주택의 질적 개선을 위한 공공의 주도적 문제 해결 요구

---

38) 서울특별시(2024), '2030 도시·주거환경정비기본계획', p.72 참조
39) 40㎡ 이하 소형평형이 89%로 편중, 건축자재 및 형태 등 외관이 분양아파트와 의도적인 차이 발생. 서울특별시(2024), '2030 도시·주거환경정비기본계획', p.61 참조

○ (국민주택규모임대주택 활용 관련) 국민주택규모임대주택은 서울시 장기전세주택(소득기준 반영)처럼 중간소득계층을 위한 주거대책으로 활용 방안 검토 필요

■ 토지등소유자 현금청산분의 공공시행자 활용 방안 관련

○ 공공시행자의 공적 역할과 연계하여, 해당 주택을 어떤 용도로 활용(누구를 대상으로 공급)할 것인지, 활용 방향성의 사전 명확화 필요성 제기

○ 뉴홈(6년후 분양전환 공공분양) 등으로 공급할 경우, 해당 현금청산분 주택을 토지등소유자 공급물량에 포함할 것인지, 일반분양(뉴홈 공공분양) 물량으로 포함할 것인지 전체 주택공급계획과 연계하여 명확화 필요

○ 도심정비를 위한 순환형임대주택 활용시 매입가(권리자분양가)와 공급가(임대주택 보증금) 차액 조달 방안, 임대물량 증가로 인한 민원 고려 필요

○ 서울시 입장에서는 보류지로 지정하여 서울시 주택문제 해결 등을 위한 '공공기숙사', '공공복합시설' 등의 건설, 공급 방안 등을 선호

- 현금청산분 주택을 권리자분양가로 매입 후 공공기숙사, 공공복합시설 등으로 조성하여 서울시에 저렴가격으로 공급할 경우, 일반분양수입 감소 등으로 토지등소유자 반대 가능성 높음

■ 재개발사업, 공공지원민간임대주택에 대한 종부세 합산 문제 개선 필요

○ (재개발사업의 공공지원민간임대주택 건설) 토지등소유자 분양물량을 제외한 나머지 세대수의 40%(서울시)를 공적주택(공공임대주택, 공공지원민간임대주택[40], 지분형주택)으로 건설

- 공공임대주택 외 대부분 공공지원민간임대주택 건설. 지분형주택 공급 사례 없음

[표 3-8] 공공재개발사업의 공적주택 공급 비율(서울시 기준)

전체 세대수(a+b)		
토지등소유자분 (a)	토지등소유자분 제외한 나머지(b)	
	일반분양(60%)	**공적주택(서울시, 40%)** - 재개발의무임대주택 - 용적률인센티브 공공임대주택 - 공공지원민간임대주택 - 지분형주택(공급사례 無)

40) 공공지원민간임대주택은 '민간임대주택에 관한 특별법'에 따라 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대료 및 임차인 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택임.

○ 공적주택 중 공공지원민간임대주택은 사업시행자가 정비구역에서 공급하는 일반분양분을 공공지원임대사업자가 매입하여 임대

- 공공지원민간임대주택은 ‘민간임대주택에관한특별법’에 따라 8년 이상 임대 목적으로 취득, 임대료 및 임차인 자격을 제한하는 민간임대주택

○ (공공지원민간임대주택에 대한 종부세 합산배제 미 적용) 민간임대주택 사업자가 매입한 공공지원민간임대주택은 종부세 합산배제 적용 대상에 불포함. 종부세 합산 적용 대상으로서, 사업자 종부세 부담 가중으로 인수 포기

- 일정 가격 기준 이하 주택에 대해 종부세 합산배제 적용
- 최근 주택가격의 상승으로 인해 대부분 공공지원민간임대주택이 종부세 합산 적용 대상에 해당

○ 재개발구역 내 공공지원민간임대주택 인수 사업자에 대해 해당 주택이 종부세 합산배제 대상이 될 수 있도록 제도 개선 필요

- 과도한 특혜우려 등을 고려, 공공기관 인수자로 한정하여 합산배제 적용 개선 검토 필요

3) 공공시행자에 대한 요구 사안

■ 공공시행 투명성 제고

○ 공공재개발사업의 경우 주민 대표조직으로서 ‘주민대표회의’를 구성하지만 이는 의결기구가 아님.

○ 주민 절대 다수의 합의가 필요한 주요 안건에 대해 ‘주민전자투표’ 등과 같은 신속하고 투명한 의견수렴 관리 실행 방안 필요

- 전자투표 시스템 활용 플랫폼 마련, 타 정비사업으로 활용 확대 운영 등 공공 역할 제고 필요성 제기

■ 공공재개발사업 업무매뉴얼화

○ 공공시행기관 직원들의 현장 민원 대응과 업무협의는 원활한 사업 추진의 핵심 요소로서, 일차적으로 해당 직원의 전문 역량 고도화 필요

○ 新 정비방식의 업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 매뉴얼화하고, 현장 민원 대응 및 업무협의 역량을 제고하는 등 공공시행기관 조직차원의 역량 강화 필요

■ 공공시행 수수료율 기준 개선 필요

○ 공공시행자 수수료율은 획일적으로 총 사업비의 3%를 적용 중

- 공사여건이 열악한 지역은 공사비 증가로 사업성은 감소하나, 수수료는 증가

○ 신탁사의 정비사업 수수료 체계 개편 기준 등을 고려하여, 사업규모, 순이익 등을 고려한 수수료 차등화 체계 등 개선 방안 검토 필요

5 소결 : 주요 현안 종합

1) 이해관계자 그룹별 주요 현안 진단

○ 이해관계자 그룹별 의견수렴 결과를 토대로 종합한 공공재개발사업의 주요 현안은 [표 3-9]와 같음. 그룹별 강조점에 차이 있음.

○ '공공시행자' 그룹은 안정적 추진 기반 확립 등 정책환경의 일관성, 공공정비 '실행력'을 고려한 '공익성과 사업성의 균형', 주민 대행 이상의 '공공시행자 역할 확대' 측면을 강조

○ '주민' 그룹은 주민이 체감할 수 있는 '부담금 완화 관점에서 정비 실행력 확보', '공공시행자 역할 고도화'(전문성, 신뢰도) 측면의 현안 강조

○ '인허가기관' 그룹은 공공재개발 제도의 보완, 민간 재개발사업과의 '차별화', 가시적 성과 도출 등 '공공시행자 역할 고도화' 측면의 현안 등을 강조

[표 3-9] 공공재개발사업 주요 현안 종합 및 개선 과제 영역

구분	현 안	제도 및 정책 지원 방안 개선 과제				공공시행자 역할 개선 과제
		안정적 추진기반 확립	공익성-사업성 균형		공공재개발 제도 확립	공공 역할 고도화
			공익성 제고	실행력 확보		
공공시행기관	서울시 정비행정 절차 이행 사업기간 지연	●				
	공공재개발 사업비 지원 방안 축소 변화	●		●		
	'통합심의' 메리트 약화, 정비계획 변경 절차 간소화	●		●		

구분	현 안	제도 및 정책 지원 방안 개선 과제				공공시행자 역할 개선 과제
		안정적 추진기반 확립	공익성-사업성 균형		공공재개발 제도 확립	공공 역할 고도화
			공익성 제고	실행력 확보		
실무자	정책환경 변화로 안정적 추진 여건 변화	●				
	인센티브 적용에 따른 '공적주택' 및 '임대주택' 추가 공급 부담		●	●		
	1단계 종상향 및 법적상한용적률 완화 이중혜택 미적용			●		
	공공임대주택 인수 기준(현실화) 문제		●	●		
	토지등소유자 현금청산분 공공시행자 활용 방안 부재		●			●
	정비구역 내 LH등 매입 임대주택(공공토지등소유자 지분)의 공공 활용 방안 부재		●			●
	지분형주택 공급 기준 부재		●			●
	공공재개발(LH-민간공동사업) 정비기반시설 무상귀속 규정 부재				●	
	다물권 소유자에 대한 권리인정 및 관리처분 기준 부재				●	
	공공재개발 '시행규정 표준안' 부재				●	
	반복적 주민동의서 징구, 주민불편과 지연 가능성			●	●	
정비구역 주민대표회의	행정절차 관행에 따른 신속 추진 저해	●				
	강화된 외부설계기준 요구, 개별주호(Unit, 내부평면) 악화 불만		●	●		
	기존 토지이용현황 특성에 따른 공공재개발 인센티브 적용 한계			●		
	비례율 변화여건 등 주요 정보 공유 및 LH의 일관된 이행					●

구분	현 안	제도 및 정책 지원 방안 개선 과제				공공시행자 역할 개선 과제
		안정적 추진기반 확립	공익성-사업성 균형		공공재개발 제도 확립	공공 역할 고도화
			공익성 제고	실행력 확보		
정비구역 주민대표회의	사업성이 부족한 구역에 대한 추가 지원 방안 필요	●		●		
	기부채납 임대주택 추가 공급 부담 증가			●		
	고객만족을 위한 선택기회 확대 제고 필요					●
	토지등소유자 현금청산분 관리 방안 필요					●
	사업시행 보수 적정화 및 규모별 차등 적용 방안 검토 필요					●
	일원화된 '주민대표회의 운영 기준 표준안' 등 제공					●
	사업추진위 지원 및 주민대표회의 운영 활동비 현실화					●
인·허가기관	공공재개발 차별화 방향 명확화 및 성과 가시화					●
	신속, 원만한 주민동의 절차 이행					●
	세입자 주거대책등으로서 공공임대주택 질적 수준 제고		●			●
	토지등소유자 현금청산분 활용 방향 명확화				●	●
	공공시행 투명성 제고					●
	공공재개발업무매뉴얼화					●
	공공지원민간임대주택 종부세 합산 적용 문제				●	
	공공시행 수수료율 개선					●

2) 공공재개발사업의 개선 과제 및 방향 등에 대한 시사점

○ 도심 주택공급 확대를 위한 공공정비수단으로서 '공공재개발사업'을 지속적으로 원활히 추진하기 위한 시사점은 다음과 같음.

○ 첫째, 지속적으로 민간정비 역할의 한계점을 보완하여 도심 정비 사각지대의 정비와 도심 주택공급을 확대할 수 있도록 지원 정책 방향의 일관성 유지 필요성을 시사

○ 둘째, 주민이 체감할 수 있도록 정비계획의 변경이나 경미한 변경 등의 행정절차 개선 등 신속 추진을 위한 절차 간소화 방안 필요성을 시사

○ 셋째, 주민 추가부담금 감소 등 '사업성'을 고려하되 '공익성'과의 균형을 고려한 차별화 방안의 필요성을 시사

○ 넷째, 원활한 사업 추진을 위해 공공재개발 제도의 미비 규정 보완 필요성을 시사

○ 다섯째, 공공시행기관에 대한 신뢰관계 구축 및 고객만족도 제고 필요성 등을 시사

[표 3-10] 공공재개발사업의 개선 과제(방향) 종합

개선 방향	개선 과제 내용
❶ 지원 정책 방향의 일관성 유지	- 정부의 도심 주택공급 계획 및 공공정비 목표 등의 연계 - 주택도시기금 지원* 지속 및 확대 * 신규 후보지에 대한 이차보전 지속, 공공시행 가로주택정비사업, 자율주택정비사업 등의 기금지원 수준 준용 등
❷ 신속추진을 위한 행정절차 간소화	- 공공재개발사업의 정비계획 변경 절차, 경미한 변경 절차 등의 간소화를 통한 신속 추진 도모 - 주민동의서 징구절차 개선(현 최대5회→최소3회)
❸ 공익성(공공기여)과 사업성의 균형 방안	- 도심 주택공급 확대를 위한 주택정비형 공공재개발, 1단계 종상향 및 법적상한용적률 완화 인센티브 동시 적용 - 정비구역 내 LH등 매입임대주택 지분 또는 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 방안 구체화 등
❹ 미비 규정 등 제도 기반의 보완	- 토지등소유자 내몰림방지 위한 지분형주택 공급기준(안), LH-민간 공동사업에 대한 정비기반시설 무상귀속 규정 명확화
❺ 공공시행기관에 대한 신뢰도와 만족도 제고	- 신속 추진, 주민부담 완화, 정보 공유 등 일관적 태도 유지 - 현금청산분 관리방안, 주민 선택범위 다양화 등

3) 공공재개발사업의 차별화 방향 설정

○ 현 공공재개발사업 추진 실태를 기반으로 종합한 주요 현안(표 3-9 참조) 중 '주민'과 '인허가기관'의 공공시행기관에 대한 기대와 중점 요구 사안을 토대로 차별화 방향을 설정

○ 특히 정비사업의 실행력 제고 관점에서 주민의 추가부담을 낮출 수 있도록 '공익성과 사업성의 균형'과 '공공시행자로서의 역할과 정비구역 내 매입임대주택 소유자, 즉 공공주택사업자로서의 역할' 고도화 관점 등을 고려하여 설정

○ (차별화 방안①) 영세 토지등소유자의 추가분담금 부담을 낮추어 내몰림을 방지하고 자가 공급 기회 확대 등 공익성을 제고할 수 있도록, 공공시행자만이 공급할 수 있는 '지분형주택'의 공급 방안 마련

- 단기 적용으로 가시적 성과를 도출할 수 있도록 구체적 실행방안 검토 필요
- 공공재개발시행자로서의 LH 역할과 '지분형주택'의 지분 공유기간 동안 공공주택사업자로서 LH 역할 등을 종합적으로 연계한 공공역할의 고도화 방안 검토 필요

○ (차별화 방안②) 정비구역 내 LH등 매입임대주택의 기존 매각방식(현금청산)의 대안으로서, 공익성과 사업성의 균형을 고려한 '공공토지등소유자 지분의 임대주택 활용 방안' 마련

- 매입임대주택 밀집 정비구역의 현안을 해소할 수 있는 대안 마련 등 공공시행기관 역할의 고도화 사안
- 정비구역 내 매입임대주택을 소유한 공공토지등소유자(공공주택사업자)로서 LH 역할 등의 종합적 연계 사안

○ 상기한 차별화 방안 ①, ② 모두 공공재개발구역에서 공공시행자로서 역할과 공공주택사업자로서 역할의 종합적 연계 검토 필요

○ 공공역할의 종합적 고도화 방안으로서, 새로운 사업화 방안의 원활한 실행을 위해 공공시행기관 내 유관부서 간 협업기반의 조기 확립 등이 가시적 성과 도출을 위한 주요 관건으로 예상

Ⅳ 공공재개발사업 개선 방향과 단기 실행 방안

Key Point

- 공공정비수단으로서 자리매김과 신속 추진을 위한 지원 정책 및 제도 개선
- 공공재개발 차별화 방안① - 영세 토지등소유자의 부담금 완화 등 내몰림방지와 자가공급 기회 확대를 위한 '지분형주택' 공급 방안 마련으로 공익성 제고
- 공공재개발 차별화 방안② - 사업성 제고 및 공익성의 균형을 고려한 정비구역 내 LH 매입임대의 공공토지등소유자 임대 활용 방안 마련으로 공공역할 고도화

1 공공재개발사업 개선 과제별 개선 방향 개관[41]

1) '공공재개발' 정책 방향의 일관성 확립

■ 정부의 도심 주택공급 정책과 공공정비·재개발 목표 등의 연계

○ 도심 주택을 안정적으로 공급 확대할 수 있도록 중앙정부의 '도심 주택공급 목표'와 공공재개발사업 등 공공정비사업의 연차별 '도심 주택공급 목표'를 연계·관리하고, 지원 정책 방향의 일관성 확립 필요

- 부동산시장 여건 변화에 민감한 민간 정비사업 주택공급 물량 변동성에 대한 최소한의 완충 역할 대응 필요

○ 지자체의 도시및주거환경정비기본계획 수립 시 공공시행자의 참여가 필요한 공공재개발사업 영역의 보완, 정책적 지원 방향 등에 대한 추가 검토 필요

○ 서울시 '2025 서울주거종합계획'[42] 상 중장기 주택수요를 고려한 공공재개발 추진 방향과 정비기본계획 상 공공정비 정책 지원 방향 등의 보완 필요

41) 전문가 FGI(2025.3.27. 국회입법조사처 장경석박사, 서울대학교 건설법센터 최종권 박사/ 2025.4.3., 정종대 서울시 주택정책지원센터장, 주택산업연구원 이지현 부연구위원), 수렴의견 일부 반영

42) 2015년 '주거기본법' 시행으로 기존 '주택법'에 따른 '주택종합계획'을 '주거종합계획'으로 개편

■ 신규 후보지에 대한 HUG 이차보전 적용 및 지원 기간 연장

○ (공공재개발 기금 지원 현황) HUG 및 공공시행기관 협약내용 상 공공재개발 사업의 이차보전은 1, 2차 공모선정 후보지로 한정. 지원 기간도 '사업시행자 지정일~7년'까지로 한정

- 총 사업비 50%, 이주비 권리자별 3억원 한도. 조달 금리 차이 보전

[표 4-1] 공공재개발사업에 대한 사업비 지원 정책 현황

구분	현재 HUG 협약 내용	비고
지원대상	공공재개발 1, 2차 후보지로 한정	신규 후보지 불포함
지원규모	총 사업비 50%, 이주비 권리자별 3억원 한도	조달금리 차이 보전
지원기간	사업시행자 지정일~7년	문화재조사, 이주지연시 7년 이상 소요

※ '20년 5.6대책 발표시 주택도시기금에서 1.8% 이율로 융자하기로 하였으나, 기금 부족으로 사업시행자가 자금조달 후 조달 이자와 1.8% 이율 차이에 대해 보전

○ (2025 기금사업 현황) 도시계정사업은 주택도시기금 전체의 1.6%, 도시계정사업 중 이차보전지원은 도시계정사업의 0.2%

- '소규모주택정비사업' 20%, (민간)주택정비사업 2.4%, 이차보전지원 0.2%

[표 4-2] 2025년도 주택도시기금 운용계획

구분	2025년 계획(단위 : 백만원)	
주택계정 (98.4)	101,714,355	
도시계정 (1.6)	1,677,107	'도시기능증진' 항목 470,400(28.0%) - 소규모주택 정비사업 337,000(20.1%) * 가로주택정비사업 시행자 대상 융자(총 사업비 50% 이내, 공적임대 등 공급시 70%이내, 2.2%, 5년 만기일시상환(공공참여시 최대 7년 등) - **이차보전지원(도시) 2,000(0.2%)** - 주택정비사업 40,000(2.4%)
계 (100.0)	103,391,465	

출처 : 국토교통부, "2025년도 주택도시기금 운용계획"(2025.01) 참조 작성
주 : 괄호안 %수치는 도시계정 총액 기준 비중

○ (가로주택정비, 자율주택정비 지원 현황) 2025년 기준, 사업시행자 총 사업비의 50% 이내에서 2.2% 저리 융자 지원

○ 특히 공공시행자 참여시 총 사업비의 70% 이내(15억원 한도), 1.9%로 저리 융자 지원

- 공적임대주택이나 정비기반·공동이용시설 공급 시 총 사업비 70% 이내 지원

[표 4-3] 가로주택정비사업 등의 융자 지원 현황(2025년 기준)

자금종류	호당융자 한 도 액	연이율	융자기간	비고
가로주택 정비사업 융자	구역별 총사업비 50% 이내 **(공적임대주택 또는 정비기반·공동이용시설 공급 시 한도 70%)**	2.2% (변동금리) 빈집활용, 공공 참여시 1.9%	5년 만기일시상환 (준공후 6개월 이내) * 융자 중도상환 가능 * 공공 참여 또는 융자금 5% 이상 상환 시 연장 가능 (최대 7년)	- 가로주택정비사업 추진 시행자 대상 - 초기사업비 : 조합설립인가 이후 사업시행인가 이전 사업비 지원, 총사업비 5% 이내(한도 15억원) - 본사업비 : 시행인가이후부터 준공인가까지 사업비 지원, 총사업비 50%(旣지원 초기사업비 포함) 이내 - **공공참여시 본 사업비 융자시기 및 한도 조정 : 공공시행(공동시행 포함) 사업으로 전체 연면적 또는 전체 세대수 20% 이상 공공임대주택이나 공공지원민간임대주택으로 공급하는 경우 총사업비 70% 이내 지원 및 사업시행인가 신청 이후부터 융자** - **정비기반·공동이용시설 공급 시 본 사업비 한도 상향 : 연면적 5% 이상을 정비기반·공동이용시설으로 공급하는 경우, 총사업비 70% 까지 지원**
자율주택 정비사업 융자	구역별 총사업비 50% 이내 **(공적임대주택 또는 정비기반·공동이용시설 공급 시 한도 70% 상향)**	2.2% (변동금리) 빈집활용, 공공 참여시 1.9%	5년 만기일시상환 (준공후 6개월 이내) * 융자 중도상환 가능 * 공적임대주택 공급시 연장가능 (총 10년)	- 자율주택정비사업 시행자 대상 - 초기사업비 : 주민합의체 신고 이후 사업시행인가 이전까지 사업비 지원, 총사업비 20% 이내. **공공 시행(공동시행 포함)시 40%** - 본사업비 : 사업시행인가 이후부터 준공인가시까지 사업비, 총사업비 50%(旣지원 초기사업비 포함) 이내 - **공적임대주택 공급 시 한도 상향 : 연면적 또는 총 건설예정 세대수 20% 이상 공공임대·공공지원주택 공급시 총사업비 70%(공공시행 70%) 까지 지원** - 융자기간 연장 : 연면적 또는 총 건설예정 세대수 20% 이상 공공지원민간임대주택 건설하여 직접 임대하는 경우 최대 10년 - 본사업비 한도 상향 : 연면적 5% 이상 정비기반·공동이용시설 공급시 총사업비 70%

○ 사업추진 단계를 고려하여, 초기사업비(조합설립인가~시행인가) 및 본사업비(시행인가~준공) 등 전체 추진단계를 지원

○ (개선 방향) 공공재개발사업의 안정적 추진을 위해 공공 시행 가로주택정비사업이나 자율주택정비사업 등의 주택도시기금 지원 수준을 준용하여 기금 지원 정책 개선 검토 필요

○ 단기적으로는 신규 후보지역에 대해서도 HUG의 이차보전 지원 정책을 유지하고, 전 사업기간을 고려한 지원 기간 연장 등 지원 현실화 개선 필요

- 초기사업비(시행자 지정일~시행인가), 본사업비(시행인가~준공) 등 전 사업기간을 고려하여 지원 기간 현실화

[표 4-4] 공공재개발사업에 대한 기금 지원 보완 방향

구분	내용	비고
융자한도	- 총 사업비 50%(최대 70%, 전체 세대수 20% 이상 공적임대, 정비기반시설 공급 등) - 초기사업비(시행자지정 ~ 시행인가) 총사업비 5%, 나머지 본사업비(시행인가~준공)	- 공공재개발사업 시행자(공동시행 포함) 대상
연이율	- 1.9%(변동금리)	- 가로주택정비 및 자율주택정비, 공공 지원 현황 준용
융자기간	- 전체 사업기간 고려, 초기사업비 및 본사업비(시행인가~준공) 융자 지원 기간 범위 확대	- 가로주택정비 및 자율주택정비, 공공 지원 현황 준용 - 상환기간 보완 검토 필요 예) 10년 만기 일시상환(공공재개발, 최소 10년 소요 추정)

○ (기대효과) 신규 후보지역에 대한 이차보전 적용 및 지원 기간 연장 등으로 주민부담 완화 및 주민신뢰도 향상, 공공정비 실행력 제고 가능

- 민간 정비 사각지대에 대한 공공재개발사업의 지속적, 안정적 추진 도모 가능

2) 신속 추진을 위한 행정절차 간소화 및 지자체 인허가 지원

■ 서울시 신통기획 실효성 제고: 서울시 사전기획 지원 운영 개선

○ 공공재개발 제도의 장점을 활용하여 민간 정비 정체 지역의 정비 실행력을 제고할 수 있도록 지자체의 행정 지원 역할 중요

○ 서울시 '신통기획' 제도의 효율적 운영을 통한 실효성 제고, 세부 건축계획 중심의 사전기획 지양 필요

○ 공공재개발사업으로 변경에 따른 구역지정 변경시, 신통기획 재추진 절차 간소화 등으로 신속한 사업 추진 도모 필요

■ 신속추진을 위한 정비계획 변경과 경미한 변경 등의 행정절차 개선

○ 공공재개발사업의 신속추진을 위해 정비계획의 변경 절차는 사업시행자의 신청(또는 변경 사유)에 따라 통합심의 또는 개별심의가 결정될 수 있도록 개선 검토 필요

- 공공재개발구역으로 변경 등에 따른 정비계획의 변경은 당연 행정절차로서 도시정비법 제50조의3에 의거, 통합심의로 진행함으로써 신속한 추진 도모 필요

○ 또한 정비계획의 경미한 변경 등은 각 건별 심의 대신 통합심의 후 일괄처리 할 수 있도록 개선 검토 필요

■ 동의서 징구시 인정범위 확대

○ 신속 추진을 위한 행정절차 간소화, 반복적 동의서 징구에 따른 주민부담 완화 등을 위해 동의서 인정범위를 확대하여 동의징구 절차 간소화 필요

- '주민대표회의 구성'에 동의할 경우, '정비계획 입안 제안' 및 '시행자 지정' 등의 동의로 각각 갈음

[표 4-5] 추진단계별 주민동의 징구 인정범위 확대

추진단계	동의율 요건	동의서	효 력	
			현행	개선방향
❶ 입안요청(공모)	30%	후보지 공모 동의서	❹갈음	❷,❸,❹,❺갈음
❷ 협약체결	30%	협약체결 동의서		
❸ 주민대표회의 先구성	소유자 50%	주대의 구성 동의서	❺갈음	❹,❺갈음
❹ 정비계획 입안제안	소유자·면적 50%	입안제안 동의서	❺갈음	❺갈음
❺ 사업시행자 지정	면적 50%, 소유자 2/3	시행자지정 동의서		

자료 : LH 실무연구진 작성

■ 지자체 행정지원 강화: 공공기여 방안의 사전협의 반영 등 인허가 절차 지원

○ 공공재개발사업은 용적률 인센티브를 통해 일부 사업성을 보전함으로써 정비 실행력을 확보할 수 있지만, 도시계획심의단계에서 일반 정비사업과 동일하거나 더 높은 수준의 공공기여를 요구하는 경향

○ 사전협의 등을 통해 사업성이 열악한 노후주거지역의 정비 실행력을 고려한 합리적 수준의 공공기여 방안을 마련하고, 도시계획심의시 사전협의 사항이 원만히 반영되어 인허가 추진될 수 있도록 지자체의 지원 강화 필요

○ 경기도의 경우, 기초지자체마다 별도 정비조례 제정 및 기초지자체 중심으로 정비업무 대부분을 추진. 주요 공통 업무에 대해서는 도 차원의 통일된 기준안 및 운영 방안 마련으로 업무 효율화 고려 필요

3) 공공재개발사업 실행력을 제고하기 위한 '공익성'과 '사업성'의 균형

■ 공공재개발사업 용적률 인센티브의 실효성 제고

○ 공공재개발사업의 의의 중 하나는 공공시행을 전제로 용적률 인센티브를 활용하여 정비가 시급하지만 사업성 부족으로 정비가 곤란한 지역의 정비 실행력을 제고할 수 있다는 점임.

○ 하지만, 반대급부로서 공적주택과 공공임대주택 등 공공기여 방안의 이행과 임대주택 건설비용에 훨씬 못 미치는 가격으로 매각에 따른 사업손실 등으로 정비 실행력 제고 한계 우려

○ 인센티브의 실효성을 개선하기 위해 공공재개발 유형을 세분화하고, 각 유형별 용적률 인센티브의 실효성 제고 필요

- (주거지 중심 주택정비형 공공재개발) 1단계 종상향, 법적상한용적률의 1.2배 완화 인센티브의 동시 적용 방안 적용
- (상업지역 중심 도시정비형 공공재개발) 2단계 종상향 및 법적상한용적률의 1.4배 적용 등

[표 4-6] 공공재개발 후보지역에 대한 용적률 실효성 개선 효과(예시)

연번	구분	자치구	구역명	구역면적(㎡)	세대수		비 고
					기존*	개선**	
1	1차	종로	A(역)	14,157	523	832	※ 구역별 도시규제 사항 미반영
2	2차	영등포	B(역)	106,985	2,500	4,000	
3		종로	A(주)	12,599	331	397	
4		중랑	B(주)	40,937	1,029	1,235	
5		양천	C(주)	53,820	1,364	1,637	
6		금천	D(주)	99,536	2,648	3,178	
7	추가	도봉	E(주)	135,145	3,077	3,692	
세대수 합계					11,472	14,971	(증)3,499

자료 : LH 실무부서 자료 수정 인용
주* : 1단계 종상향 또는 법적상한용적률 1.2배 완화 인센티브 적용 기준
주** : 주택정비형 및 도시정비형 인센티브 적용 기준

○ 현재 구역지정 추진 중인 공공재개발사업 후보지(7곳)의 경우, 용적률 인센티브 실효성 개선시, 약 3천 500세대 추가 확보 가능(표 4-6 참조)

■ 국민주택규모 임대주택의 인수가격 기준 현실화 개선

○ 다양한 공공임대주택 유형 중 재개발의무임대주택의 인수가격은 지난 ’24년 7월에 기존의 표준건축비를 기본형건축비의 80%로 상향 조정 개선 완료

○ 토지의 기부채납으로 인수가격이 가장 저렴한 국민주택규모임대주택은 건축비를 기본형건축비의 80%로 상향 조정 계획을 지난 ’24년 4월에 이미 발표하였지만, 아직 개선되지 못함.

○ 임대주택 인수가격의 현실화를 통해 공공기여 방안으로서 실행력을 높일 수 있도록 국민주택규모 임대주택 상향 조정 개선 필요

[표 4-7] 공공재개발사업의 국민주택규모임대주택 인수가격(매각가격) 개선 방향

현재	개선	비고
표준건축비 (토지는 기부채납)	기본형건축비 80% (토지는 기부채납)	- 국토부의 표준건축비 상향 추진 계획(2024.4.29.)의 조속 이행 - 토지는 중장기적으로 감정가 산술평균 적용 등 현실화 고려

■ 구역 내 국공유지 무상양여와 기반시설 등의 기부채납 방식 보완 개선

○ 정비구역 내 구 기반시설 등의 국공유지는 사업시행자에게 무상양여. 사업시행자는 신설 도로, 공공시설 등을 지자체에 기부채납

- 통상 무상양여 및 기부채납을 1:1로 조정하나, 무상양여분 이하의 기부채납분 부담도 허용

○ 서울시 경우, 민간사업자에 대해 무상양여분 대비 기부채납분이 부족할 경우 ‘현금 정산방식’ 허용. 반면, 공공시행자에 대해서는 일명 ‘기부채납 공공임대주택’ 추가 공급 방식으로 정산

- 기부채납 공공임대주택은 표준건축비만 반영(토지 무상 귀속), 사업시행자 부담 요인으로 작용

○ 공공시행자에 대해서도 ‘현금 정산방식’을 적용할 수 있도록 보완

○ 또는 기부채납 임대주택으로 정산할 경우, 해당 주택을 재개발의무임대주택 공급량으로 포함 인정하는 방안 등의 대안도 검토 필요

■ **정비기반시설의 무상귀속 규정에 공동사업시행방식 포함**

○ 도시정비법 상 정비기반시설의 무상귀속 대상자와 시설은 각각 공공시행자(법 제97조 제1항) 및 민간시행자(법 제97조 제2항)로 구분하여 규정

○ 현재 공공시행자인 LH는 공공재개발사업 참여시 민간사업자와 공동으로 사업시행 중으로, 이 경우 정비기반시설의 무상귀속에 대한 규정 명확화 필요

○ 토지주택공사 등과 민간사업자가 공동 시행시, 해당 공동시행자를 무상귀속 대상자에 명확히 포함하도록 도시정비법 제97조 제1항 개정 필요

[표 4-8] 정비기반시설 등의 귀속에 관한 공공시행자 범위 개선 방향

해당 규정	내 용
도시정비법 제97조 제1항	- 정비기반시설의 무상귀속 대상 사업시행자 범위에 시장·군수, 토지주택공사 이외 '토지주택공사와 민간사업자가 공동으로 시행하는 경우 공동시행자'를 포함하여 명확히 규정

■ **정비구역 내 LH등 보유 매입임대주택 지분의 신규 공공임대 활용 방안 모색**

○ 정비구역 내 LH, SH 등이 보유한 임대주택 재고 증가하나, 세부 처리 규정 부재로 대부분 현금청산(매각 처리)

○ 매입임대주택 밀집지역의 경우, 공공시행자의 현금청산금 조달 부담, 임대주택 추가 증가에 따른 민원, 매입임대주택 보유 공공주택사업자의 추가부담금 조달 방안 부재, 도심 주택 재고 멸실, 기존 지원금 반환 등 문제 예상

○ 매각방식 이외 공공시행자와 공공토지등소유자(공공주택사업자) 각각의 역할 관점의 현안에 효과적으로 대응하기 위한 공공재개발사업의 차별화 방안 모색 필요

○ 공공시행자 관점에서는 주민부담금 완화, 임대 증가에 따른 민원 완화, 공공토지등소유자(공공주택사업자) 관점에서는 신규 임대 확보를 통한 도심 임대 재고 유지 측면 등을 종합적으로 고려 필요

4) 공공재개발사업 실행 제도 기반의 보완: 미비 규정 보완 등

■ **토지등소유자의 자가 공급 기회 확대를 위한 지분형주택 공급기준(안) 마련**

○ 지분형주택은 추가부담금 조달이 곤란한 토지등소유자의 내몰림방지와 주거안정 제고, 자가 공급 기회 확대 등의 공익성을 제고할 수 있는 수단임.

○ 토지등소유자와 공공시행자가 일정 기간 소유권을 공유하는 주택으로서, LH 등이 사업시행자인 경우 공급 가능. 민간 재개발사업과의 차별화 방안으로서 실행 모색 필요

○ 다만, 도시정비법은 지분형주택의 공급 기준을 해당 공공시행자가 마련하도록 포괄 위임. 선도지구 시범사업 추진 등을 위한 공급 기준(안) 마련 필요

■ **시행규정 표준안 등의 마련**

○ 정비구역 내 다물권 소유자에 대한 권리인정 기준 등 관리처분 기준 마련 필요

○ 공공재개발사업의 '표준사업시행 약정서' 및 '시행규정' 표준안 등의 마련 필요

- 지구별 표준약정서 상 동일 용어 사용 등으로 주민 혼선 최소화
- 사업시행자 지정·고시단계, 일원화된 '주민대표회의 운영 기준', '사업시행 약정서' 표준안 마련

○ 사업시행인가단계, 공공재개발사업에 대한 '시행규정' 표준안 마련 필요

- 신탁사 시행방식의 경우, '시행규정' 표준안 기 확립

5) 공공시행방식에 대한 신뢰와 만족도 제고

■ **공공시행 기관에 대한 신뢰도 제고**

○ 공공재개발사업 추진 현황에 대한 주요 정보의 지속적 안내와 자료 제공(설명회 등)을 통해 공공시행자에 대한 신뢰도 제고 노력 필요

○ 주민부담 증가와 관련되는 주요 변경 사항에 대한 객관적이고 투명한 정보제공 등 사업추진 전반의 투명성 제고

○ 신규구역의 경우 주민동의율을 신속히 확보하여 구역지정 추진될 수 있도록 사업초기 사업추진위, 주민대표회의 등의 운영 활동비 지원 개선 필요

■ **공공재개발사업에 대한 고객만족도 제고**

○ 신탁사 시행 보수 현행 기준 등을 착안하여 공공재개발사업 시행 보수의 적정화 및 사업규모별 차등 적용 방안 등의 개선 검토 필요

○ 구역 여건에 따라 주택상품의 차별화를 통해 주민 만족도를 높일 수 있도록 시공사 경쟁입찰 여건 조성과 일부 고가 마감재 옵션 적용 고려 필요

2 공공재개발 차별화 방안 ① : '지분형주택' 공급 실행 방안

1) '지분형주택' 정책 개관

■ 주거사다리로서 지분형주택 등 공공자가 제도의 변천 과정

○ 2000년대 초반부터, 주거사다리로서 광의적 개념의 '지분형 주택(shared-ownership house)' 등 다양한 자가 공급 방안에 대한 논의 확산

○ 공공자가 제도의 논의, 발전 과정은 다음 시기별로 구분 가능

- 1세대 (2007~2010): 토지임대부, 환매형 등 투기 억제 및 분양가 인하 중심
- 2세대 (2010~2015): 반값아파트 등 시세 절반 분양 시도 → 실효성 낮음
- 3세대 (2020~2022): 공공자가 개념 재정립, 지분형·이익공유형 중심
- 4세대 (2023~): 뉴홈 통합 브랜드 도입, 정책 통합·맞춤형 설계 중심 전환

○ 2012년, 정부의 보금자리주택 공급 계획의 일환으로 공공 시행 정비사업으로 '지분형주택' 공급 제도를 확대, 도시정비법 상 '지분형주택' 도입

- 현행 도시정비법 제80조, 동법 시행령 제70조 관련 규정에 해당
- 지분형주택 공급 세부 기준 부재 등 시범사업 없이 현재에 이름

○ 2021년, 문정부 주택정책 일환으로 '공공자가' 개념 도입. 공공주택특별법 상 공공분양주택 유형으로 '이익공유형 분양주택' 및 '지분적립형 분양주택' 제도화

- 2025년, 지분적립형 분양주택은 현재 경기주택공사(GH)가 광교신도시 A17BL에서 최초 시범사업(240호/총600호) 추진 중

○ 2023년, 공공분양주택의 새로운 브랜드명으로서 '뉴홈 주택'은 일반형, 나눔형(이익공유형), 선택형(분양전환형)으로 구분[43]

○ 2025년, 한편, 이상의 다양한 공공자가 공급 정책과 별도로, 금융위원회는 올해 하반기 '지분형 모기지(주택담보대출)' 시범사업 추진 계획[44]

---

43) 일반형은 주변시세의 80%로 분양하며, 전매제한 및 거주의무기간 적용. 거주의무기간 이후 계속 거주 또는 매도 선택 가능. 나눔형(이익공유형)은 5년 의무 거주기간 이후 계속 거주 또는 주택 매도 가능. 매도시 정부에 환매하여 손익 70%는 수분양자에게 귀속. 선택형(분양전환형)은 6년의 의무임대 기간 이후 분양 또는 4년 추가임대 중 선택 가능

44) 예를 들어 10억원짜리 주택을 살 때 5억원은 스스로 조달하고, 5억원은 한국주택금융공사(HF) 등 공

- 대출규제 강화로 인한 무주택 서민의 '내집마련 사다리'를 복원하기 위한 금융상품으로서, 공공과 수분양자가 공동 지분투자를 통해 대출 부담을 줄이는 것이 주요 골자
- 지분형 모기지 재원 및 사업방식 등 구체적 방안은 결정되지 않은 상태

[표 4-9] 주거사다리로서 지분형주택 등 공공자가 제도 발전 과정

시기	제도/명칭	개념 설명	비고 : 관련 정책, 배경, 문제 등
2007	토지임대부 분양주택	- 토지는 공공이 소유하고, 건물만 분양 - 분양가 인하 목적 - 장기 지료 납부	- 서초우면, 강남세곡 등 시범사업 - 수분양자의 수익 독점, 반영구적 토지임대로 인한 토지대금 회수 불가능 구조 문제 등
	환매조건부 분양주택	- 환매기간(20년)내 처분시 공공의 환매 조건으로 저렴하게 공급 - 시세차익 사유화 제한	- SH·LH 등 주도로 서울·지방공공택지 공급 - 투기방지 목적
2008	분납형 임대주택 (지분형 임대주택)	- 공공건설임대주택 중 임대보증금 없이 분양전환금을 분할 납부 - 취약가구의 자가 취득을 용이하도록 단계적 지분구입 허용	- 실수요자의 자가소유 촉진을 위해 단계적 지분 취득을 통해 점진적인 내집 마련 지원 - 우수 입지에서도 손실
2010~ 2015	반값아파트	- 시세보다 50% 낮은 분양가 - 원가공개, 택지·건설비 절감 기반	- 이명박 정부 공공주택 기조 - 실질적 분양수요 한계로 확산 실패
	***지분형주택**	- 분양대상자와 사업시행자가 공동 소유하는 주택	- **보금자리주택정책의 일환, 도시정비사업(도시정비법)으로 적용 확대**
2011~ 2019	정체기	- 공급 위축 및 수요자 외면 - 정책 중단·정비 단계	- LH 부채, 주택시장 안정 기조 등으로 공공분양 축소 기조 유지
2020	공공자가주택	- 공공이 공급하되 자가 소유 허용 - '토지임대부·지분형·이익공유형' 포괄	- 변창흠 국토부 장관 중심 재정비 - 공공분양 모델 다양화 논의 본격화
2021	**지분적립형 분양주택**	- 일부 지분만 우선 취득 - 장기 분할로 전체 지분 취득 - 초기 비용 부담 완화	- '공공주도 3080+' 대책에서 제도화 - 청년·신혼부부 주거사다리 지원
	이익공유형 분양주택	- 낮은 분양가 제공 - 향후 매각 시 시세차익 일부 공공환수	- 개발이익의 공공환수 강화 - '3080+' 공공주도 공급의 일환
2023	뉴홈 (New Home)	- 다양한 공공자가 유형 통합 브랜드 - 생애주기 맞춤형 주택 (청년~중장년)	- 공공분양주택의 새로운 브랜드 '뉴홈 브랜드' 런칭 - 신혼희망타운, 일반형, 나눔형, 선택형 등 - LH 중심으로 확대 추진

공 정책금융기관의 지분투자를 받는 구조. 주택금융공사가 투자하는 지분에는 은행 이자보다 낮게 책정되는 사용료 납부. 해당 주택을 팔 경우 주택가격 상승분을 주택금융공사와 배분. 중간에 여력이 생기면 HF 지분 추가 취득 가능. 연합뉴스(2025.05.04.), "내가 고른 한 채를 공공과 반반투자"…지분형 주담대 나온다" 참조

시기	제도/명칭	개념 설명	비고 : 관련 정책, 배경, 문제 등
2024~ 2025	공공자가주택 고도화	- 제도 정비 및 공급 확대 - 자산형성 기능 강화 - 환매 조건/환수 방식 차별화	- 토지임대부·지분형·이익 공유형 혼합 설계 - 민간 건설사 참여 유도 - 공급 방식의 다양화 추세
2025 (하반기 예정)	지분형 모기지 (주택담보대출)	- 공공과 수분양자가 공동 지분투자를 통해 대출 부담 완화	- 대출규제 강화로 인한 무주택 서민의 내집마련 금융상품 - 모기지 재원, 사업방식 검토 중

출처 : 이석제 외(2021), "정부정책 수행역량 강화를 위한 수요자 맞춤형 공공자가주택 공급모델 개발", pp.6-12, 한국토지주택공사(2023), pp.241-243, 연합뉴스(2025.05.04.), 등 활용 연구진 작성

■ 재개발사업의 '지분형주택' 제도 도입 배경 : 주거권 보장과 자가 마련 기회 확대

○ 재개발사업은 1980년대 이후 20여 년 간 대규모로 확산. 도시 내 노후 주거환경과 도시기반시설 정비, 양질의 신규 주택 공급 등에 크게 기여

○ 전면철거방식의 추진으로 영세 가옥주와 세입자의 내몰림, 주거불안 증가 등 사회적 문제도 동시 발생

○ 건설 주택의 일부를 임대주택으로 공급하여 영세 주민의 주거안정을 도모. 주거상향 및 자가소유를 희망하는 토지등소유자의 이주대책으로 한계

○ 주거권 보장과 동시에 자가 마련 기회를 확대하기 위한 다양한 주택공급 방안 필요성 제기

○ 지난 2012년, 정부의 보금자리주택 공급 정책의 일환으로, 공공이 시행하는 도심 정비사업에서도 '지분형주택'을 공급할 수 있도록 도시정비법 개정

■ 도시정비법 상 '지분형주택'의 정의와 의의

○ '지분형주택'은 분양대상자와 사업시행자가 공동 소유하는 주택(도시정비법 제80조 1항)으로, 공공이 시행하는 공공재개발사업의 경우 공급 가능

- 2012년 2월 도시정비법 일부 개정(2012.2.1)으로 지분형주택 규정(제50조의3) 신설[45] 및 동법 시행령 제54조의4 마련(2012.7.31)
- 현재 도시정비법 제80조 및 동법 시행령 제70조로 반영

○ 정비구역 내 분양대상 기준에 미달하는 토지등소유자의 자가 공급 기회를 확대함으로써 주거안정과 재정착을 제고하는 주택공급 방안으로서 의의

45) 공공재개발제도 도입 이전 시기로서, 당시에도 사업시행자가 LH 등인 경우로 한정

■ **도시정비법 상 지분형주택의 제도적 요건**

○ 도시정비법령에 마련된 요건은 지분형주택의 규모, 공동 소유기간 및 분양대상자 등에 관한 사항으로 다음과 같음.[46)]

- (개념) 분양대상자(토지등소유자)와 사업시행자가 공동 소유하는 방식
- (주택규모) 주거전용 60㎡ 이하 주택으로 한정
- (공동소유기간) 소유권 취득일~10년, 사업시행자가 정하는 기간
- (분양대상자) ①, ②, ③을 모두 충족시키는 토지등소유자

  ① (종전자산) 종전자산권리가액≤'주거전용 60㎡이하' 최소규모분양가액

  ② (거주의무기간) 정비계획 입안 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주

  ③ (주택보유) 정비로 철거되는 주택 이외 무주택자

[표 4-10] 도시정비법 상 지분형주택 제도 개요

구 분	내 용	비고
개 념	분양대상자(토지등소유자)와 사업시행자가 공동 소유하는 방식	도시정비법 제80조 1항
분양대상자	**①, ②, ③을 모두 충족시키는 토지등소유자** - ①(종전자산) 종전자산권리가액≤'주거전용 60㎡이하' 최소규모분양가액 - ②(거주의무기간) 정비계획 입안 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주 - ③(주택보유) 정비로 철거되는 주택 이외 무주택자	동법 시행령 제70조 1항
주택규모	주거전용 60㎡ 이하 주택으로 한정	
공동소유기간	소유권 취득일~10년, 사업시행자가 정하는 기간	

○ 상기 분양대상자 요건을 따를 경우, 정비구역 내 세입자로서 2년 이상 실거주 요건을 충족하는 소규모 토지소유자도 포함

- 알박기 부작용 등을 고려, 지분형주택 공급 기준안 마련시 종전자산권리가액 하한기준 검토 필요

---

46) 도시정비법 제80조에 따른 지분형주택의 규모, 공동 소유기간 및 분양대상자는 다음과 같음[도시정비법 시행령 제70조(지분형주택의 공급) 1항]

1. 지분형주택 규모는 주거전용면적 60제곱미터 이하 주택으로 한정
2. 지분형주택의 공동 소유기간은 소유권 취득일부터 10년 범위에서 사업시행자가 정하는 기간
3. 지분형주택 분양대상자는 1)종전소유 토지 또는 건축물 가격이 최소규모분양가격 이하에 해당, 2) 정비계획 공람공고일 기준 해당 정비구역 내 2년 이상 실제 거주 세대주, 3) 정비사업의 시행으로 철거되는 주택 이외 무주택자 조건을 모두 충족

■ 기존 규정만으로는 '지분형주택'의 정체성 모호

○ 도시정비법 상 관련 규정만으로 지분형주택이 분양주택인가 또는 임대주택인가?, 공공주택인가 또는 민영주택인가? 정체성 불명확

○ 지분형주택의 정체성은 재정, 기금 지원 가능 여부, 법인세 중과 대상 여부 등을 좌우하는 중요한 사안

☞ '지분형주택'은 분양주택인가? 임대주택인가?
■ 도시정비법 제2조2나2
토지등소유자 분양분을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 20이상 50이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율(서울시 40%) 이상을 공공임대주택, 공공지원민간임대주택, 지분형주택으로 건설
■ 도시정비법 제80조 1항
사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 분양대상자와 사업시행자가 공동 소유하는 방식으로 주택(이하 "지분형주택"이라 한다) 공급

2) 공공시행자 관점의 지분형주택 공급 이슈 사전 검토[47] : 세제 대응 중심

(1) 유사 사례 검토 : GH의 '지분적립형 분양주택' 시범사업

○ 도시정비법 상 '지분형주택'과 그 성격이 가장 유사한 공공자가 제도는 공공주택특별법 상 '지분적립형 분양주택'임.

○ 지분적립형 분양주택은 2021년 공공주택특별법 상 공공분양주택 유형의 하나로 도입. 현재 GH가 일부 시범사업 추진 중

○ 동 시범사업 사례를 토대로 공공시행자 관점에서 지분형주택의 공급에 따른 이슈를 사전 검토하여 시행착오 최소화 도모

- 지분형주택은 앞서 2012년 도시정비법에 도입하였으나, 세부규정 미비 등으로 실행 사례 부재

■ 공공주택특별법 상 '지분적립형 분양주택' 정책 개요

○ (배경) 2021년 문정부 당시, 공공자가 주택정책 일환으로 공공주택특별법상 공공분양주택 유형으로 '이익공유형 분양주택' 및 '지분적립형 분양주택' 제도화

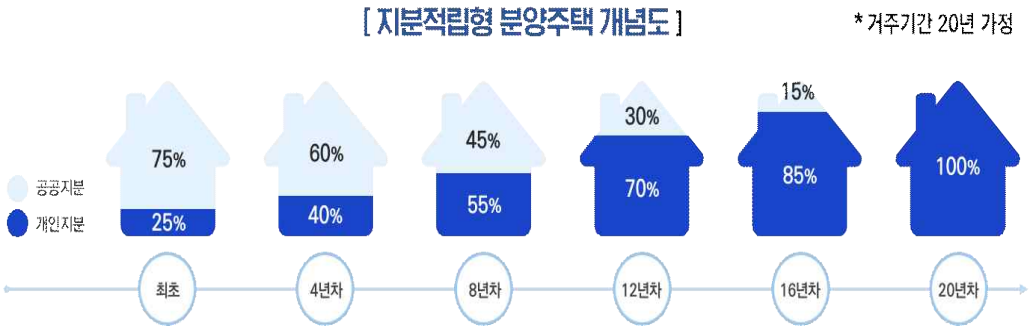
47) 경기주택도시공사(GH), 주거사업전략부, 이지욱 부장 FGI(2025.04.04.) 및 경기도시공사 홈페이지 등재 자료 등을 토대로 작성

- ‘지분적립형 분양주택’ 및 ‘이익공유형 분양주택’은 각각 공공주택특별법 제2조 1의4, 1의5에 의한 ‘공공분양주택’에 해당

○ (개념) 자산이 부족한 무주택 실수요자에게 입주 초기 부담을 낮추어 안정적인 내집 마련을 지원하는 공공분양주택 유형

- 공공주택특별법 상 ‘공공주택’이란 ‘공공주택사업자가 국가나 지자체 재정, 주택도시기금을 지원받아’ 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택

○ 건설 또는 매입한 공공주택의 토지·건물 지분 일부(10~25%)를 분양, 이후 잔여지분을 수분양자가 20년 또는 30년간 분할하여 취득



출처 : 경기주택도시공사, ‘GH, 경기도형 공공분양주택 ‘지분적립형’ 분양주택 도입’(2023.09.04)

[그림 4-1] 지분적립형 분양주택 개념도

○ (지분취득) 분양가 10~25% 최초 부담. 20~30년에 걸쳐 지분 추가 취득. 지분가격은 [최초분양가+1년만기 정기예금이자 가산]

○ (보증금: 임대료) 공공지분은 보증금 성격으로, 주변 전세 시세 80% 이하 적용. 지분취득에 따라 감소. 보증금은 월임대료 납부방식으로 전환 가능

○ (매각제한) 거주의무 5년, 전매제한 10년

○ (손익배분) 전매제한 기간(10년) 종료 후 시세로 제3자 매각 가능(소유지분에 따라 공공주택사업자와 손익배분)

- 거주의무 및 전매제한 기간 이전 매각 시에는 공공환매

○ (기대효과) 초기 취득 부담 완화 및 단기 투기수요 차단 가능, 장기 거주를 통한 내집 마련 문화 정착 및 자산 형성 유도

[표 4-11] 지분적립형 분양주택 개요

- (관계법령) 공공주택특별법 제2조 1의4, 제49조의5, 제49조의6 등
- (개념) 20-30년에 걸쳐 주택지분을 분할 취득하는 공공분양주택 유형
- (배경) 자산이 부족한 실수요자의 입주 초기 부담을 낮추어 안정적인 내집 마련 지원
- (지분취득) 분양가 10-25% 최초 부담. 20-30년에 걸쳐 지분 추가 취득.
  *최초분양가+1년만기 정기예금이자 가산
- (보증금: 임대료) 전세 시세 80이하(공공지분)
  *지분취득에 따라 점차 인하. 보증금은 월임대료 납부방식으로 일부 전환 가능
- (매각제한) 거주의무 5년, 전매제한 10년
- (처분방법) **전매제한 종료(10년) 후 시세로 제3자 매각 가능**(소유지분에 따른 손익배분)
  * 거주의무 및 전매제한 기간 이전 매각 시 공공환매
- (기대효과) 초기 취득부담 완화 및 단기 투기수요 차단 가능, 장기거주를 통한 내집 마련 문화 정착 및 자산 형성 유도

출처 : 경기주택도시공사, 'GH, 경기도형 공공분양주택 '지분적립형' 분양주택 도입'(2023.09,04)

■ 지분적립형 분양주택 시범사업 : GH, 광교신도시 A17BL 사업 추진 개요

○ (사업개요) 광교택지개발지구 내 약 4ha 규모, 총 600호

- 전용 59㎡, 240호 지분적립형 분양, 전용 60-85㎡, 360호 일반분양

○ (추진계획) 신규사업 의결절차('25.03, 도의회 심의) 진행 중, 분양 및 착공('26년 상반기)

- 광교신도시 A17BL 이외 추가 블록의 지분적립형 분양주택 공급 검토 중

[표 4-12] GH 지분적립형 분양주택 시범사업 개요

출처 : 경기주택도시공사, 'GH, 경기도형 공공분양주택 '지분적립형' 분양주택 도입'(2023.09,04)

(2) '지분적립형 분양주택' 공공주택사업자에 대한 세제 현황

○ 공공주택사업자로서 지분적립형 분양주택 공급에 따른 주요 국세 및 지방세 적용 현황 및 제도 개선 상황은 [표 4-13]과 같음.

■ 종합부동산세 합산배제 개선 완료(종합부동산세법령, 25.02.28 개정완료)

○ (검토배경) 종합부동산세(이하 종부세) 합산 적용 여부는 공공주택사업자가 납부하는 세금 중 큰 비중을 차지하는 국세의 하나로서 합산배제 적용 필요

- 예) 총 사업비 약 1,000억원 규모사업, 종부세 합산 적용시 약 300억원 발생(GH 사례 추정)

○ (제도현황) 당초 종합부동산세법 상 종부세 합산배제 불포함 대상에 해당

○ 2025년 2월, 지분적립형 분양주택을 종부세 합산배제 대상으로 포함하는 종합부동산세법령 개정 완료(2025.2.28. 일부 개정, 2025.6.4. 시행)

- 공공주택사업자가 소유하는 공공주택특별법에 따른 지분적립형 분양주택(주택지분 일부 소유시 해당 지분)을 종부세 합산 배제 대상으로 추가 반영
- 종합부동산세법 제8조제2항2호, 동법 시행령 제4조(합산배제 사원용주택등) 25호

※ 참조 : 2024 경제정책방향 중 "서민·취약계층 주거지원 강화" 방안

☞ 주택유형 다양화를 위해 **청년·신혼부부 선호가 높은 '지분적립형 주택' 등에 대한 세제 지원 확대** 발표

☞ **공공주택사업자 종부세 합산배제, 재산세 25% 감면(3년간) 등**으로 기존 분양가 대비 5~10% 인하 추진

[표 4-13] 지분적립형 분양주택 공공주택사업자 국세·지방세 적용기준 현황('25.04 기준)

구 분		적용세율	감면·배제	비고
국세	종합부동산세	합산배제	○ (배제)	· (세율) 「종합부동산세법」 제9조제1항1호(세율 및 세액) *「종합부동산세법」 시행령 제4조(합산배제 사원용 주택등)에 따라 합산배제 적용
	법인세 중과	20%	△ (유권해석 추진)	· (세율)「법인세법」 제55조의2(토지등 양도소득에 대한 과세특례)
지방세	재산세 감면	0.1~0.4%	△ (재입법 추진)	· (세율) 「지방세법」 제111조(세율) *「지방세특례제한법」 제31조(공공임대주택등에 대한 감면) '26년까지 3년간만 소유지분 25% 감면 적용'
	취득세	1~3%	○ (감면)	· (세율) 「지방세법」 제11조(부동산 취득의 세율), 제13조의2(법인의 주택 취득 중 중과) *「지방세특례제한법」 제85조의2(지방공기업등에 대한 감면) 제 1항1호에 따라 50% 감면 적용
	취득세 중과	중과예외	○ (예외)	· (세율) 「지방세법」 제11조(부동산 취득의 세율), 제13조의2(법인의 주택 취득 중 중과) * 동법 시행령 제28조의2(주택 유상거래 취득 중과세의 예외)제2호에 따라 중과예외 적용

자료 : 경기주택도시공사, 주거사업전략부, 이지욱 부장 FGI(2025.4.4.) 제공 자료 인용

○ (LH 시사점) 지분형주택 공급에 따른 종부세 합산배제 적용할 수 있도록 종합부동산세법 및 동법 시행령 개정 추진 필요성 시사

- 공공재개발사업 시행자가 소유하는 지분형주택(주택지분 일부 소유시 해당 지분)에 대한 종부세 합산배제 적용 대상으로 추가 반영 개정

※ 공공재개발사업 지분형주택의 종부세 합산배제를 위한 「종합부동산세법 시행령」 제4조 1항 개정(예시안)

- 종합부동산세법 제8조제2항 2호에 따른 대통령령으로 정하는 주택에 추가 신설
- **종합부동산세법 시행령 제4조 1항 ○호 추가 신설**

○호 「도시및주거환경정비법」 제2조, 10호에 따른 사업시행자가 제80조에 따라 공급하는 지분형주택(주택지분의 일부를 소유하는 경우에는 해당 지분을 말한다)

■ **법인세 중과 대상(국세청 유권해석 등 기반, 법인세 중과 예외 사항으로 법 개정 추진 중)**

○ (검토배경) 법인세는 공공주택사업자가 납부하는 국세 중 하나로서, 조합원입주권 및 분양권 양도시 양도소득에 대해 적용

○ '지분적립형 분양주택'은 공공주택특별법 상 분양주택으로 정의하고 있으나, 공공지분에 대한 임대료 납부 특성 등을 고려 분양전환 임대주택으로 볼 것인지, 성격 규정에 따라 법인세 중과 대상 여부가 달라짐.

- (예) 지분적립형 분양주택 분양원가(사업원가, A) → 5년경과 시점가격(감가상각 고려 가격 B)에서 지분 양도시 가격(C). 법인세는 [B-C, 양도차액] 대상으로 산정, 이때 산정된 법인세에 20% 추가 중과

  * 총 사업비 약 1,000억원, 법인세 중과시 110억원 정도 추산(GH 추정)

○ (제도 현황) 법인세법 제55조의2[48]에 의거, 20% 중과

○ 부처별 '지분적립형 분양주택' 정체성 해석 상이. 기재부, 행안부 등은 공공주택특별법상 정의에 따라, 신축 공공분양주택으로서 법인세 중과 대상으로 간주

- 지분적립형 분양주택은 공공주택특별법 상 분양주택으로 정의

> **※ 토지등 양도소득에 대한 법인세액 추가 납부**
> 법인세법 제55조의2
> 제1항. 내국법인이 주택 취득 권리로서 조합원입주권 및 분양권을 양도한 경우, 양도소득에 대한 법인세에 대해 법인세액 추가 납부
> 4호. 주택을 취득하기 위한 권리로서 소득세법에 따른 조합원입주권 및 분양권을 양도한 경우에는 토지등의 양도소득에 100분의 20을 곱하여 산출한 세액

○ (제도개선 추진 현황) 지분적립형 분양주택은 공공주택특별법 정의 상 분양주택이지만, 지분임대료 납부 등 실질적 임대주택에 해당. 지분적립 임대 운영 기간 중 법인세 중과 예외 적용 제도 개선 추진 중

- 국세청은 수분양자에게로 지분 100%가 전환되기까지는 공공임대주택 성격으로 보는 입장(GH 질의에 대한 국세청 답변의 유권해석) 등

---

48) 법인세법 제55조의2 제1항. 내국법인이 주택 취득 권리로서 조합원입주권 및 분양권을 양도한 경우, 양도소득에 대한 법인세에 대해 법인세액 추가 납부
4호. 주택을 취득하기 위한 권리로서 소득세법에 따른 조합원입주권 및 분양권을 양도한 경우에는 **토지등의 양도소득에 100분의 20을 곱하여 산출한 세액**

○ GH는 신축 분양하는 지분적립형 분양주택의 경우, 그 실질적 성격이 임대운영 후 분양전환되는 임대주택으로 볼 수 있다는 점에 근거하여, 법인세 중과 예외 사항으로 법 개정 추진 중

- 사업추진 초기, 기재부 방침 등을 적용하여 중과 제외. 입법 추진

> **※ 참조 : 2025 경제정책방향 중 "청년주택 마련 지원" 방안**
> ☞ 지분적립형 분양주택 공급 역량 강화를 위한 법인세 중과 제외 및 청년 입주계층 신설

○ (LH 시사점) GH '지분적립형 분양주택'에 대한 법인세 중과 제외 입법 추진 동향 등을 참조하여 공공재개발사업의 지분형주택에 대한 법인세 중과 제외 개선 추진 필요

■ 재산세, 주택공급 후 3년간 한시적 감면(재입법 추진 중)

○ (제도 현황) 지방세법 제111조에 따라 세율 0.1~0.4% 적용

○ (제도개선 추진 현황) 지방세특례제한법 제31조(임대주택등에대한감면) 관련, '26년까지 공공주택사업자 소유지분에 대해 3년간 25% 감면 적용 개정 완료

- 공급 후 3년 기간으로 한정(기재부 및 행안부 절충안)

○ 현재 지분적립형 주택 공급 후 3년동안 만 재산세 25% 감면 적용 제한(행안부 입장)

- GH, 재입법 추진 예정

> **※ 참조 : 2024 경제정책방향 중 "서민·취약계층 주거지원 강화" 방안**
> ☞ 주택유형 다양화를 위해 청년·신혼부부 선호가 높은 '지분적립형 주택' 등에 대한 세제지원 확대 발표
> ☞ 공공주택사업자 종부세 합산배제, 재산세 25% 감면(3년간) 등으로 기존 분양가 대비 5~10% 인하 추진

■ 지방공기업에 대한 취득세 50% 감면 적용 완료(LH, 취득세 감면 별도 개정 추진 필요)

○ (제도 현황) 지방세법 제11조, 제13조의2에 따라 1~3% 적용. 지방세특례제한법 제85조의2(지방공기업 등에 대한 감면) 제1항제1호에 따라 50% 감면 적용

○ (LH 시사점) LH 경우 공공재개발사업의 지분형주택 공급시 공공시행자 지분 취득시 취득세 감면을 위한 별도 개정 추진 필요

■ **취득세 중과 예외 적용, 제도 개선 완료(제도 개선 완료)**

○ (제도 현황) 지방세법 제11조, 제13조의2. 지방세법 시행령 제28조의2(주택 유상거래 취득 중과세의 예외) 제2호에 따라 중과 예외 적용. 제도 개선 완료

- 지역에 따라 중과 여부 상이

○ (LH 시사점) 공공재개발사업의 지분형주택 공급에 따른 공공시행자 취득세 중과 예외 적용 개선 필요

(3) GH '지분적립형 분양주택' 공급 사례로부터의 시사점

■ **공특법 상 공공주택 유형으로의 포함 필요성**

○ '분양주택' 또는 '임대주택' 여부에 따라 공공사업시행자가 납부하는 국세(종부세, 법인세), 지방세(재산세, 취득세)의 중과 및 감면 여부 등 상이

- 공공시행자의 세액 납부액 규모에 큰 영향

○ 또한 , '공공주택' 또는 '민간(민영)주택' 여부에 해당 주택의 건설에 필요한 재정, 기금 융자 지원 가능 여부 좌우

- '공공주택이란 공공주택사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택'(공특법 제2조1호)

○ (개선방향) 공공재개발시행자가 지분형주택 건설에 따른 재정, 기금 등의 지원 및 세제 혜택을 적용받기 위해서는 공특법 상 공공주택 유형으로 반영 검토 필요

■ **유사 공공자가 정책의 통합을 통한 전략적 입법 대응 필요**

○ 지분형주택 공급시, 공공시행자에게 불리한 주요 국세와 지방세 관련 규정에 대한 전략적 입법 추진 선행 필요

- GH 사례의 입법 과정 동일 대응시 최소 2년 소요(기재부, 행안부 등 관계부처 협의 및 법 개정 추진 등)
- 재산세 감면 혜택은 주택공급 후 '3년간' 한시적용(행안부 입장)으로, 상시 감면 혜택을 위한 개정 재추진 필요

○ 포괄적 '공공자가' 제도로서 '지분형주택' 및 '지분적립형 분양주택' 제도의 통합과 도시정비법 상 지분적립형 분양주택 공급 신설 등 개정 방안 검토 필요 (표 4-14, 2안) 참조)

[표 4-14] 도시정비법 상 지분형주택의 세제 개편을 위한 전략적 대응 방향

(1안) 도시정비법 지분형주택에 대한 종부세(합산배제), 법인세(중과 예외), 재산세(감면), 취득세(감면, 중과 예외) 개선을 위한 관련 세법 개정 추진	**2안) 도시정비법 상 '지분형주택' 폐지 및 '지분적립형 분양주택' 공급 신설 등 도시정비법 개정 추진**
- (단점) GH 지분적립형 분양주택에 대한 입법절차 동일 시행. 행정,시간비용 과다 - 지분형주택 정체성(분양? 임대? 공공? 민영?) 문제 지속	**- (사유) 지분형주택과 지분적립형 분양주택은 포괄적 '공공자가' 제도로서, 유사 정책의 통합, 운영 효율성 제고 및 이해관계자 혼란 최소화** **- (장점) 공공시행 정비구역에서 공특법상 지분적립형 분양주택 공급 규정 신설(기존 지분형주택 대체) 시, 별도 세제 입법 추진 행정, 시간 비용 부담 최소화(GH, 부분 개선에 2년 소요)** **- 공특법 상 공공주택으로서, 국가 또는 지자체의 재정, 기금 지원 근거 마련** **- (과제) 법인세 중과, 재산세 한시 감면 문제 개선 필요 ☞ LH, GH 공조 필요**

○ 지분형주택과 지분적립형 분양주택 등 유사 공공자가 정책의 통합, 운영으로 효율성 제고 가능(표 4-15 참조)

- 지분적립형 분양주택 제도는 공특법 상 세부 규정에 따라 시범사업 추진 등 세부 실행 방안 확보. 지분적립형 분양주택 제도로의 통합이 보다 바람직할 것으로 판단
- 도시정비법 상 지분형주택 제도는 세부 공급기준 관련 사항을 공공시행자에 포괄위임. 공공시행기관별 별도 공급 기준 마련에 따른 문제점 우려

○ 또한 공공이 시행하는 정비구역에서 공공주택특별법상 지분적립형 분양주택을 공급할 수 있도록 규정 신설시, 별도 세제 개선 부담 최소화 가능

○ 공공분양주택에 해당하는 지분적립형 분양주택으로 공급함에 따라 국가 또는 지자체의 재정, 기금 지원 근거 확립 가능

○ 다만, 공공시행자에 대한 법인세 중과, 재산세 한시 감면, 취득세 감면 문제 관련하여 법 개정 추진 필요. GH와 공조하여 대응 방안 검토 필요

[표 4-15] '지분형주택' 및 '지분적립형 분양주택' 제도 개요 비교

구분	지분형주택	지분적립형 분양주택
법적 근거 규정	도시정비법 제2조 및 제80조, 동법 시행령 제70조	공공주택특별법 제2조 1의4, 제49조, 제49조의5, 제49조의6, 동법 시행령 제2조의2, 제44조, 제46조의2, 제49조, 동법 시행규칙 제23조의4, 제33조의2, 제34조
도입시기 ·배경	- 이명박 정부, 보금자리주택 정책 일환, 도시정비사업으로 확대 - 2012년 도시정비법 일부 개정	- 문재인 정부, 2020년 8.4대책, 공공자가 정책, 공공분양 모델 다양화 - 2021년 공공주택특별법 개정
개념 (정의)	- 분양대상자와 사업시행자(LH등)가 공동 소유하는 방식으로 공급하는 주택	- 20~30년에 걸쳐 공공주택사업자와 주택 소유권을 공유하면서 소유 지분을 적립하여 취득하는 공공분양주택
배경	- 정비구역 내 영세 토지등소유자의 주거비 부담 완화를 통한 주거안정 및 재정착 제고, 자가 마련 기회 확대	- 무주택 서민의 주거비 부담 완화 및 자가 마련 기회 확대
분양대상자	- (분양대상자) ①, ②, ③ 모두를 충족시키는 토지등소유자 * ①(종전자산) 종전자산권리가액≤'주거전용 60㎡이하' 최소규모분양가액, ②(거주의무기간) 정비계획 입안 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비로 철거되는 주택 이외 무주택자	- 무주택 세대구성원(소득 및 자산기준 충족자) *순자산 3.8억원 이하. 소득기준 無
세부공급 기준	- (주택규모) 주거전용 60㎡ 이하 한정 - (공동소유기간) 소유권 취득일~10년 범위내 사업시행자가 정하는 기간 - (공급방법 · 절차), (지분취득비율), (지분사용료), (지분취득가격) 등 기준 無 ☞ 사업시행자가 따로 정하도록 포괄위임. 사업구역별, 또는 공공시행자별 기준 상이에 따른 문제 우려	- (공동소유기간) 20-30년 범위내 공공주택사업자가 정하는 기간 - (지분취득방식)10~25% 범위내 공공주택사업자가 정하는 비율 - (지분가격) [최초분양가격+1년만기 정기예금이자](취득기준가격)*취득지분비율 - (실거주의무기간) 5년 - (전매제한) 10년 - (처분방법) 전매제한 종료 후 시세로 제3자 매각. 기간 이전 매각시 공공환매
공급사례	無	GH, 광교신도시 A17BL, 600호 중 전용 59㎡ 240호 공급계획
공공시행자 세제 현안	☞ 지분형주택 공급시 공공재개발시행자의 주요 국세, 지방세 현안 사전 개정 필수 * 종합부동산세 합산배제 적용, 법인세 중과 예외, 재산세 감면, 취득세 감면, 취득세 중과 예외 등	- 지분적립형 분양주택 공급에 따른 공공주택사업자의 법인세 중과, 재산세 감면 등 개정 추진 중 * **종합부동산세 합산배제, 취득세 감면, 취득세 중과 예외 등 개정 완료(2년 소요)**

3) 재개발사업의 이주대책과 지분적립형 분양주택의 수요[49)]

(1) 재개발사업 이주대책

○ 재개발사업 이주대책의 근간은 토지등소유자에 대한 신규 분양주택 공급과 세입자에 대한 재개발의무임대주택 공급 등임.

○ 서울시 기준, 재개발정비구역 내 토지등소유자의 분양대상 및 재개발의무임대주택 공급대상자 기준은[50)] 다음과 같음.

■ 분양대상자 : 종전토지 90㎡ 이상 또는 최소분양주택가액 초과 토지등소유자

○ 재개발사업의 분양대상자는 토지등소유자의 경우, 관리처분계획 기준일(분양신청기간 종료일) 현재, 종전 토지면적 최소 90㎡ 이상 또는 [종전자산권리가액≥최소분양주택가액]인 경우 분양신청 가능

[표 4-16] 재개발사업의 토지등소유자 분양대상 기준

구 분		내 용	비 고
토지등 소유자	단독	종전토지 최소90㎡ 이상(서울시) 소유자 또는 종전권리가액≥최소분양주택가액	서울시 도시정비조례 제36조
	공유자	- 공유분양 원칙이나, 개별 지분 토지면적 또는 종전권리가액이 단독분양 기준 총족시, 단독분양 가능 - 공유자 일부 단독분양 기준 충족(또는 현금청산 희망) 후 잔여 지분권자 단독분양 기준 불충족시 현금청산 강제	(예) A(90㎡), B(50㎡), C(40㎡) 3인 공유시, A는 단독분양 신청 (또는 현금청산 신청) 가능, B, C는 토지면적 기준 미달로 각각 현금청산 강제

자료 : 서울시 도시정비조례 제36조,
https://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=38093 등을 참조, 연구진 작성
주 : 관련 판례 - 서울 행정법원 2009구합 10727

○ 공유자인 경우 공유 분양 원칙이며, 개별 공유자의 최소 토지면적 기준이나 권리가액이 단독분양 기준을 충족할 경우 단독분양 가능

- 잔여 지분권자의 단독분양 기준대상 미달시에는 현금청산 강제

(예) A(90㎡), B(50㎡), C(40㎡) 3인 공유, A는 단독분양 신청(또는 현금청산 신청)가능하며, B, C는 각각 토지면적 기준 미달로 현금청산 강제

49) 본 절 이하는 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 특별공급 제도 신설 등을 전제로 내용 작성
50) 도시정비법 시행령 제69조제1항 별표 3 제2호가목4에 따라 시도조례로 정함.

■ **임대주택 대상자 : 실거주 무주택세입자 및 최소분양가액 25% 미만 토지등소유자**

○ 재개발사업의 임대주택 공급 대상자는 서울시 경우, 1순위는 해당 정비구역에 거주하는 무주택 세입자(구역지정 공람공고일 3개월 전~시행인가 이주 날, 계속 거주) 및 해당 정비구역에 거주하는 토지등소유자 중 종전자산권리가액이 최소분양주택가액의 25% 미만인 경우(이외 무주택자)[51)]

○ 2순위는 해당 정비구역 내 분양대상 토지등소유자 중 분양신청 포기자(철거주택 이외 무주택자 한정) 등

■ **이주대책 불포함 토지등소유자 발생 : 단독분양 또는 재개발임대 기준 사각지대**

○ 해당 정비구역 내 거주요건은 충족하지만, 단독분양 기준이나 재개발 임대주택 공급대상 기준을 충족하지 못하는 이주대책 사각지대 발생

- 종전자산권리가액이 최소분양주택가액 미만이면서 최소분양주택가액 25%를 초과하는 토지등소유자

○ 해당 토지등소유자의 선택에 따라 공공재개발사업을 통해 공급하는 '지분적립형 분양주택' 공급대상자로 포함할 수 있도록 검토 필요(표 4-17 참조)

[표 4-17] 재개발사업의 분양대상 및 임대주택 공급대상자 기준(서울시 기준)

구분		공급대상자 기준	비고
분양주택	토지등소유자	- 종전토지 최소90㎡ 이상(서울시) 소유자 또는 종전권리가액≥최소분양주택가액	☞ 이주대책 사각지대 - 종전자산권리가액이 최소분양주택 단독분양 기준 불충족하거나, 최소분양주택가액 25% 이상인 경우
	1명의 분양대상자로 간주	- '권리산정기준일' 이후 단독주택, 다가구주택을 다세대주택으로 전환한 경우 - 1주택 또는 1필지 토지를 여러 명이 소유한 경우 * 개별지분이 토지 최소면적 기준 또는 권리가액이 단독분양 기준 충족시 단독분양 가능	
임대주택	토지등소유자	- 해당 정비구역 내 거주하는 토지등소유자로서 [최소분양주택가액1/4> 종전권리가액]인 세대주(타지역 무주택자) (1순위) - 해당 정비구역 내 분양대상 토지등소유자로서 분양신청 포기자(2순위)	
	세입자	- 해당 정비구역 내 거주 세입자 중 정비구역 지정 공람공고일 3개월 전부터 사업시행계획인가 이주일까지 계속 거주하고 있는 무주택자(1순위) 등	

자료 : 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제36조 및 제46조

51) 서울시 도시정비조례 제46조 참조

(2) 지분적립형 분양주택 수요 특성 : 제한적 수요

○ 지분적립형 분양주택은 일정 기간(20~30년) '소유권'과 '개발이익'을 공공시행자와 수분양자가 공유하는 특성

○ 도심 내 신규 분양기회를 통해 개발이익을 기대할 수 있는 서울 등 수도권 주택시장에서는 상대적으로 지분적립형 분양주택 선호도가 높지 않을 것으로 예상[52)]

○ 지분적립형 분양주택의 실질적 수요는 다음 경우 발생 가능 예상

- ①공유자 간 관계에 의해 부득이 현금청산자가 되는 경우[53)], ②소득요건 등 대출 심사 탈락자[54)], ③재개발사업 이주대책 사각지대의 토지등소유자 등[55)]

4) 공급 기준(안) 검토

○ 연구진 검토 초안을 토대로, 전문가 FGI 수렴의견 등을 반영, 보완 후 최종(안) 도출

- 서울시 재개발사업 분양대상자 기준 및 임대주택 공급대상자 기준, 공공주택특별법 상 지분적립형 분양주택 공급 방안 등을 토대로 초안 마련

○ (FGI 일부 수렴의견)[56)] ①지분형주택의 정체성 명확화, ②실제 공급을 위한 계획 반영 및 공급 프로세스 명확화, ③ 세부 공급 기준 등으로 검토 필요성 제기

- 현행 도시정비법 상 지분형주택 제도를 전제로 공급 기준(안) FGI 시행

---

52) LH 실무자 자문(2024.10.4.) 및 공공시행기관 실무자 자문회의(2024.12.20.) 참조

53) 공유자 일부가 단독분양 대상자 자격 충족, 잔여 공유지분 소유자 일부가 현금청산을 희망하여 의사합치가 되지 않는 경우. 권리산정기준일 이전부터 계속해서 지분형태로 거래되어온 공유 형태에 대해서만 인정

54) 재개발구역 특성상 고령가구 비율 높음. DSR 등 소득수준과 연계한 대출규제 심사 탈락 등으로 추가 부담금 납부가 불가능할 경우 발생. 통상 신규 분양주택의 중도금납부는 DSR 규제 미적용. 시행자 집단대출을 통해 납부 가능. 잔금은 개별 토지등소유자의 주택담보대출 필요하며 이때 DSR 규제 적용. 금융정책 환경 변화에 따라 DSR 규제가 유동적이며, 토지등소유자의 주택담보대출 실행력도 유동적

55) 단독분양 기준을 충족시키지 못하거나 재개발임대주택 공급대상자 기준을 충족시키지 못하는 토지등소유자(종전자산권리가액이 최소분양주택 단독분양 기준 불충족하거나, 최소분양주택가액 25% 이상인 경우)

56) 2025.4.3., 서울시 주택정책지원센터 정종대 센터장, 주택산업연구원 이지현 박사, 2025.3.27., 서울대 건설법센터 최종권 박사, 국회입법조사처 장경석 박사, 2025.4.4. GH 주거사업전략부 이지욱 부장 FGI 수렴의견 일부 반영

[표 4-18] 지분적립형 분양주택 공급 기준 검토 방향

검토사항	내 용	비 고
종전자산 권리가액의 '최소분양주택가액' 이하 판단 여부	공공시행자가 공급하는 주거전용 60㎡ 이하 주택 중 토지등소유자 분양신청 평형 분양가액 적용	(예) 해당 구역 내 59㎡, 39㎡ 공급 및 토지등소유자가 39㎡ 신청할 경우, 신청 평형 분양가액 기준 적용, 판단
	'지분적립형 분주택' 공급 및 잔여 권리가액 '현금화' 동시 미적용	'지분적립형 분양주택' 공급 후 잔여 권리가액의 현금화('개발이익')가 동시에 적용되지 않도록 제한
지분적립형 분양주택의 공급 제한	지분적립형 분양주택의 실거주/실수요 취지 감안, 공유형태 신청 제외. LH와 '단독명의자' 간의 공유만 인정	동일 세대 구성원의 경우 예외 인정
	(서울시) 도시정비조례 상 단독 분양대상 자격에 해당하지 않는 공유자 경우 지분적립형 분양주택 분양대상자에서 제외	단, 2년 이상 실거주 공유자로서, 공유자 중 한 명이 단독분양 대상자가 되어, 잔여 현금청산이 될 경우 지분적립형 분양주택 공급
지분 취득 비율	(최초취득비율) 25%	신청한 지분적립형 분양주택 분양가액의 최소 25% 지분 취득 *최소 25% 취득 지분 초과분은 임대보증금으로 전환
	(추가취득비율) 최초 25%, 4, 8, 12, 16, 20년차 각각 15% 취득. 20년차 전체 취득	(누적예시) 최초 25%, 4년차 40%, 8년차 55%, 12년차 70%, 16년차 85%, 20년차 100%
	(분양전환) 전체 공유 기간 중 50%(10년, 전매제한 기간) 경과 후, 잔여지분 전체 취득(100%) 허용 여부	주거환경개선사업의 영세 토지등소유자의 재정착 제고 등을 위한 5년 임대주택, 2.5년 경과후 분양전환 허용 기준 착안
지분 취득 가격	[최초분양가 + 1년만기 정기예금이자]	
보증금(임대료)	보증금(공공지분)은 월임대료 납부방식으로 일부 전환 가능 *전월세전환이율 적용 등으로 월세 전환 가능	보증금은 주변 전세 시세 80% 이하 적용. 지분취득에 따라 점차 감소
매각제한 : 실거주의무 및 전매제한	(실거주의무) 5년	'지분적립형 분양주택' 기준 준용
	(전매제한) 전매제한 기간(10년) 경과 후 시세로 제3자 매각 허용(공공시행자와 소유지분별 손익배분)	- '지분적립형 분양주택' 기준 준용 - 지분형주택 분양신청 토지등소유자의 개발이익 실현
지분적립형 분양주택으로의 전환	분양신청한 토지등소유자가 지분형주택으로 전환 요청(추가부담금 납부 또는 대출실행 불가 등 한정), 전환 공급 허용 여부	

■ **토지등소유자 분양신청 평형으로 '최소분양주택가액' 이하 판단**

○ 종전자산권리가액의 최소분양주택가액 이하 판단 여부는 토지등소유자가 분양신청하는 평형의 분양가액 적용

- (예) 해당 구역 내 59㎡, 39㎡ 등 공급, 토지등소유자가 39㎡ 신청시, 신청 평형의 분양가액 기준을 적용하여 판단

○ '지분적립형 분양주택' 공급 및 잔여 지분의 '현금화' 동시 미적용

- '지분적립형 분양주택' 공급 후 잔여 지분의 현금화(사업시행 '개발이익')[57] 가 동시에 적용되지 않도록 신청 평형 제한

■ **지분적립형 분양주택의 공급 제한**

○ 철거되는 주택 이외 무주택자로 제한(도시정비법 시행령 제70조 1항)을 고려, 토지등소유자가 신규 분양주택이나 비주택 분양 신청, 잔여 종전자산가액을 활용한 지분적립형 분양주택 신청은 원칙적 제한

○ 지분적립형 분양주택의 실거주/실수요 취지를 감안, 공유형태의 신청 제외. LH와 '단독명의자' 간의 공유만 인정

- 다만, 동일세대 구성원의 경우 예외. 종전자산권리가액 등은 합산기준 적용

○ 서울시 도시정비조례에서 정하는 단독 분양대상자 자격에 해당하지 않는 공유자의 경우 지분적립형 분양주택 분양대상자에서 제외.(다가구주택)[58]

■ **지분 공유 기간 및 취득 비율 : '공특법 상 지분적립형 분양주택' 기준 준용**

○ (지분공유기간) 공공시행자가 소유권 공유기간(20년 또는 30년) 결정 가능

- 공특법 시행령 제2조의2 3항 기준

○ (최초 취득 비율) 공공시행자가 10~25%에서 정하고, 토지등소유자가 신청

- 최초 취득비율을 초과하는 권리가액은 임대보증금으로 전환. 현금화 미적용

☞ 정비구역 내 공급 특성을 고려, 최초 취득비율 상향(50%) 조정 필요성 검토 필요 : 최대 50% 비율[59]은 공공주택특별법 상 분납주택 지분 매입

57) 예를 들어, 종전권리가액이 최소60㎡ 이하 분양가액 이하로 지분형주택 공급 가능하나, 구역 내 최소(39㎡) 분양가액보다는 높은 경우, 지분형주택 공급과 동시에 잔여 지분 발생

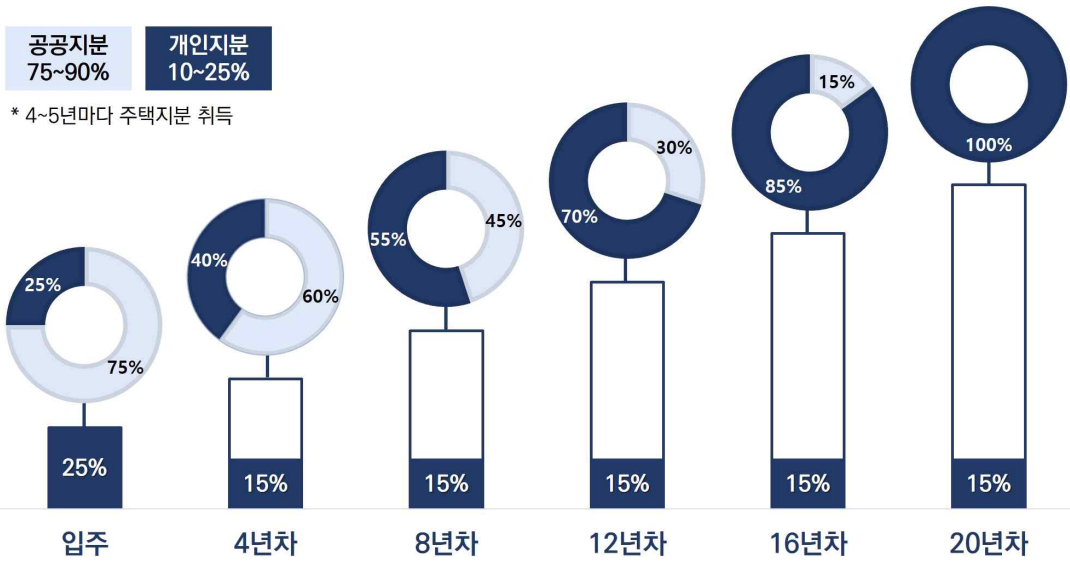
58) 1997년 1월 15일 이전 지분 또는 구분 등기된 다가구주택의 건축허가 당시의 가구수에 해당하는 자

59) 최대 비율 50% 설정 기준은 토지등소유자 관점에서는, 토지등소유자의 최초 취득 비율을 50% 초과 허용시, 잔여 지분에 대한 임대료가 감소하는 장점이 있음. 공공시행자 관점에서는, 잔여지분에 대한

기준을 준용하여 적용 검토[60]

○ (이후 추가 취득 비율) 최초 납부일로부터 4년, 8년이 도래하는 날 각각 10~25% 취득, 10년이 도래하는 날 잔여지분 전체 취득 의무(그림 4-2 참조)

- 기간 도래하기 전 신청하는 바에 따라 추가 지분 취득 허용
- (예) 최초 25%, 4년차 15%(누적 40%), 8년차 15%(누적 55%), 12년차 15%(누적 70%), 16년차 15%(누적 85%), 20년차 15%(누적 100%) 등



[그림 4-2] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 연차별 지분적립 및 누적(예시안)

■ 지분 취득 가격 : '공특법 상 지분적립형 분양주택' 기준 준용

○ (준용기준) 공특법 시행령 제2조의2 4항 기준

○ (최초 지분 취득가격) 최초 토지등소유자 분양공고 당시 주택공급가격에 취득 비율을 곱하여 산정

○ (회차별 취득 지분 가격) 최초 토지등소유자 분양공고 당시 주택공급가격(지분 전체 가격)과 이에 대한 이자 합산 금액(취득기준가격)[61]에 취득 지분 비율을 곱한 금액

임대수입이 감소하는 반면, 보유기간 중 사업비 조달 이자비용은 경감되는 장점이 있음. 또한 단계별 지분 매입 및 양도시 취득세, 양도세 등 과세금이 발생하는 단점이 있음. 일시 분양공급 대비 부동산 거래 납부세액 증가 문제가 있음. 임대수입 등으로 일부 보전 방안 검토 가능하나, 임대수입이 감소할 경우, 납부세액 증가 문제의 보완 방안 마련 필요

60) 분납주택의 경우, 4년까지 최대 50% 지분 매입

61) 취득가격 = 주택공급가격(분양가)*(1+이자율)^경과기간 * 취득비율 (경과기간은 일할하여 적용)
이자율 = 최초 지분 취득시 잔금납부일과 추가지분취득일 각각의 1년 만기 정기예금이자율의 산술평균

- 이자는 최초 지분취득일과 추가지분 취득일에 각각 적용되는 1년 만기 정기예금 평균이자율 산술평균 이자율 적용

■ **잔여 지분 임대조건 : '공특법 상 지분적립형 분양주택' 기준 준용**

○ (임대조건 결정)[62] 잔여 지분에 이자를 가산한 금액에 임대료율을 적용하여 산정한 월 임대료 납입 전제. 전월세전환비율을 적용하여 보증금 전환 가능 허용

- 분납형주택 임대조건 준용. 월세를 먼저 산정하고, 다음 단계로 보증금 산정[63]

○ (임대계약) 입주시 최초로 임대계약 체결. 토지등소유자의 추가 지분 취득시 변동 지분율에 따른 임대조건 재설정 및 임대계약 갱신

■ **토지등소유자의 분양주택-지분적립형 분양주택 간 계약 전환 적용 여부**

○ (전제조건) 분양신청단계에서 토지등소유자의 '분양주택' 신청 및 '지분적립형 분양주택' 신청 등 2-track으로 분양신청 절차 이행 필요

○ 분양신청 단계에서 기타 이유 등으로 해약 발생 및 현금청산 필요한 토지등소유자의 공급 물량에 대해 1)지위양도(투기과열지구 이외), 2)일반공급 물량으로 재공고 검토 가능

- 관리처분계획 변경 등 행정조치 부담을 최소화 가능한 방안 모색 필요

○ (지분적립형 분양주택으로의 전환) 분양신청한 토지등소유자가 지분적립형 분양주택으로 전환 요청하는 경우(추가부담금 납부 또는 대출실행 불가 등의 이유로 한정), 전환 공급 검토 필요

- 이 경우, 당초 사업계획 수립 시 '공적주택수' 변동. 중도에 추가 발생된 지분적립형 분양주택의 공적주택 포함 여부, 공적주택 지분매입에 필요한 공적 자금 지원 방안 등의 추가 검토 필요

---

62) 공급시점에 전세시장 조사 등 기간이 소요될 수 있으므로 산식에 의해 결정되도록 함.
월 임대료 = 최초 입주자모집 당시의 주택가격×(1+이자율)^ 납부시점의 임차연수×잔여지분×임대료율/12
이자율 = 최초 지분 취득시 잔금납부일과 추가 지분 취득 당시 각각의 1년 만기 정기예금 평균이자율 산술평균

63) 지분적립형주택은 전세보증금을 먼저 산정하고, 다음 단계로 월임대료 산정

■ 지분적립형 분양주택 입주자의 거주의무 등

○ (실거주 의무) 공급 취지를 고려해 분양계약 및 임대차 계약 시 실거주 의무 요건 반영

- 최소 5년 이상 실거주

○ (손익배분) 전매제한 기간(10년) 경과 후 시세로 제3자 매각(지분비율로 손익배분). 실거주 기간 및 전매제한 기간 이전 매각시 공공환매

○ (전대차 계약 등의 제한 및 후속조치) 임대인의 허가 없이 전대차 계약 등을 체결하여 실거주 의무 위반한 경우, 민법에 따라 임대차 계약 해지 및 후속조치 이행 필요

○ (도시정비법 상 근거 조항 필요) 실거주 의무를 위반한 경우 임대차 계약 해지 및 '매도청구' 권한을 행사할 수 있도록 근거 조항 신설, 보완 필요

■ 지분적립형 분양주택 공급 기준(안)

[표 4-19] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급 기준(예시안)

구분	내용
관계법령	기존 도시정비법 제2조 및 제80조, 동법 시행령 제70조 등 개정 필요
개념	최초 지분 취득일로부터 20~30년 이내 공공시행자와 분양대상자가 공동 소유하는 주택(지분 공유기간은 공공시행자가 결정)
분양대상자	①, ②, ③ 모두를 충족시키는 토지등소유자 *①(종전자산) 종전자산권리가액≤'주거전용 60㎡이하' 최소규모분양가액, ②(거주의무기간) 정비계획 입안 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비로 철거되는 주택 이외 무주택자
지분취득	입주시 분양가 25% 부담. 20년에 걸쳐 추가 지분 취득 *[최초분양가+1년만기 정기예금이자]*지분
보증금(임대료)	주변 전세 시세 80% 이하 × 공공사업시행자 지분 *수분양자 지분 추가 취득에 따라 점차 인하. 보증금은 월임대료 납부방식 (전월세전환비율 적용) 일부 전환 가능
취득가격(예시)	20년 기준, 주거전용 59㎡(6억원), 입주시 취득지분(25%) 1억5천만원, 잔영지분 월임대료 560천원 *월임대료는 보증금(2억4천만원)에 대해 전월세전환비율(2.8%) 적용 *보증금 = 지역평균 전세 80% × 사업시행자지분율(75%)
매각제한	실거주의무 5년 및 전매제한 10년
처분방법	전매제한 기간(10년) 경과 후 시세로 제3자 매각(소유지분 손익배분) *실거주의무 및 전매제한 기간 이전 매각 시 공공환매

5) 도시정비법 상 지분적립형 분양주택 공급 규정 신설 등 입법 추진 방안[64)]

■ '지분적립형 분양주택' 공급에 관한 규정 신설 등

○ '지분형주택' 제도의 '지분적립형 분양주택' 제도로의 통합을 전제로, 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택'의 특별 공급에 관한 근거 규정 신설

○ 정비사업의 특성을 고려하여 도시정비법에 별도로 규정하는 사항은 공공주택특별법에 우선하여 적용하고, 이외 사항은 공공주택특별법 및 동법 시행령 규정을 적용

○ 분양대상자 범위는 정비구역 내 영세 토지등소유자의 주거안정과 재정착 제고를 우선 고려하여, 현행 도시정비법 상 지분형주택 분양대상자 범위 적용(도시정비법 시행령 제70조 제1항 제3호)

○ 지분적립형 분양주택의 정의, 지분취득 비율, 지분취득가격, 소유권 공동소유기간, 지분사용료, 전매행위 제한, 거주의무기간 및 처분방법 등은 공공주택특별법·령 상 현행 규정과 기준 등을 각각 준용하여 적용

○ 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급을 위한 도시정비법·령 개정 필요 조항 및 공공주택특별법·령 상 준용 조항은 [표 4-20], 도시정비법·령 개정 예시안은 [표 4-21]과 같음.

[표 4-20] 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급을 위한 관계 법령 개정 방향

구분	내용	비고
지분적립형 분양주택 개념	최초 지분 취득일로부터 20~30년 이내 사업시행자와 분양대상자가 공동 소유하는 주택	- 공특법 제2조 제1의4 적용
지분적립형 분양주택 특별공급 근거	- 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조의 제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지동소유자에게 직접 공급* 가능 *인수자의 지분적립형 분양주택 공급 및 정비구역 내 토지등소유자 공급을 각각 구분 필요 - 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정함	- 도시정비법 제80조 제1항 개정 - 도시정비법 제70조 개정

64) 서울대학교 건설법센터 최종권 박사(1차 2025.03.27., 2차 2025.06.12.), 주택산업연구원 이지현 부연구위원, 서울시 주택정책지원센터 정종대 센터장(2025.04.03.), 오원택 서기관(2025.05.16./2025.08.11), 이재우 교수(2025.06.02./2025.08.12.) 등 전문가 의견 일부 반영

구분	내용	비고
공공재개발사업 정의	전체 세대수 또는 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분 제외 주택의 세대수(또는 연면적)의 20~50%를 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택 또는 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 공공지원민간임대주택으로 건설	- 도시정비법 제2조의 제2호 나목 2) 개정
지분취득 비율	공동소유기간 동안 10%~25% 범위에서 사업시행자가 정하는 비율에 따라 정해지는 회차별로 공급받은 주택의 지분 취득	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제3항 준용
회차별 지분취득가격	[주택공급가격(지분전체 최초분양가격)+1년만기 정기예금이자] × 지분	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제4항 준용
주택규모	주거전용 60㎡ 이하 한정	- 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제1호 적용
소유권 공동 소유 기간	소유권을 취득한 날로부터 20년 또는 30년 중에서 사업시행자가 지분적립형 분양주택의 공급가격을 고려하여 정하는 기간	- 공특법 시행령 제2조의2 제1항 준용 - 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제2호 개정
분양대상자	①, ②, ③ 조건을 동시에 충족하는 토지등소유자 *①(종전자산권리가액) 종전소유 토지 또는 건축가격 ≤'주거전용 60㎡이하' 주택의 분양가격, ②(거주의무기간) 정비계획 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비사업으로 철거되는 주택 이외 무주택자	- 도시정비법 시행령 제70 제1항 제3호 적용
지분사용료 :보증금(임대료)	- 주변 전세시세 80% 이하 임대보증금×사업시행자 지분 - 보증금 일부는 매월 지급방식으로 전환 가능(전월세 전환비율 적용)	- 공특법 제49조 제7항 - 동법 시행령 제46조의2 제1,2,3,4항 준용
전매행위 제한	지분적립형 분양주택의 소유 지분 또는 입주자 선정 지위는 10년 경과 이전 전매 제한	- 공특법 제49조의5 제1항 준용
거주의무기간	최초 입주가능일부터 5년 이내 기간동안 계속하여 해당 주택에 거주 의무	- 공특법 제49조의5 제6항, 시행령 제49조 제4항 준용
처분방법	- 전매제한 기간 경과 후 사업시행자와 매매가격 등 협의후 사업시행자 동의를 받아 공공소유지분과 함께 소유권 전부 전매. 매매차액은 전매 시점의 소유 지분 비율로 배분 - 거주의무기간 이내 이전시 사업시행자에게 매입 신청	- 공특법 제49조의5 제3, 4항 준용 - 공특법 제49조의5 제7항 준용

[표 4-21] 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급 제도 신설(예시안)

※ 도시정비법 개정(예시안)

제2조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후 · 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역 · 공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 **다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 "공공재개발사업"이라** 한다.

2) 건설 · 공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(제80조에 따른 지분적립형 분양주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시 · 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 조례(이하 "시 · 도조례"라 한다)로 **정하는 비율 이상을 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 "공공임대주택"이라 한다) 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택(이하 "공공지원민간임대주택"이라 한다)으로 건설 · 공급**할 것. 이 경우 주택 수 산정방법 및 주택 유형별 건설비율은 대통령령으로 정한다.

제80조(지분적립형주택 등의 특별공급) ① **사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지등소유자에게 직접 공급할 수** 있다. 이 경우 공급되는 **지분적립형 분양주택의 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정한다.**

※ 도시정비법 시행령 개정(예시안)

제70조(지분적립형 분양주택의 공급) ① 법 제80조에 따른 **지분적립형 분양주택의 규모 및 분양대상자는 다음 각 호와 같다.**

1. 지분적립형 분양주택의 규모는 주거전용면적 60제곱미터 이하인 주택으로 한정한다.

2. 분양대상자는 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 자로 한다.

가. 세대주로서 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시 해당 정비구역에 2년 이상 실제 거주한 사람

나. 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시, 해당 정비구역에 종전의 토지 또는 건축물을 2년 이상 소유하였으며 법 제74조제1항제5호에 따라 산정한 종전의 토지 또는 건축물의 가격이 분양신청하는 주택의 분양가격 이하에 해당하는 사람

다. 정비사업의 시행으로 철거되는 주택 외 다른 주택을 소유하지 아니한 사람

③ 지분적립형 분양주택의 공급시기는 사업행자가 따로 정하며 공급가격에 관한 사항은 관리처분계획으로 정한다.

④ 지분적립형 분양주택의 공급과 관련하여 이 조에서 정하지 않은 사항에 대해서는 공공주택 특별법에 따른다.(단, 자산 및 소득과 관련된 요건은 제외한다)

■ 지분적립형 분양주택 공급자에 대한 세제 개선 방향

○ 지분적립형 분양주택의 특성(지분공유 기간 중 지분사용 임대료 납부 등 임대주택으로 간주 필요)을 고려한 법인세 중과 제외 개정 추진(법인세법 제55조의2)

○ 재산세 한시 감면(공급 후 3년) 규정을 상시 감면으로 개선하기 위해 지방세특례제한법 제31조 등 개정 추진 등

○ LH에 대한 취득세 감면을 위해 지방세특례제한법 제85조 개정 추진 등

6) 지분적립형 분양주택 공급 절차(안)

■ 전제

○ LH 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 시범사업은 단기 내 가시적 성과 도출 여건 등을 고려, 선도지구 시범사업 구역 등에 적용 검토

- 지분적립형 분양주택 세제 개선 여건과 초기 시범사업 경험을 토대로 한계점 보완 후 확대 적용

○ 사업지구 주민수요 특성 등을 고려하여 공적주택 공급 물량 일부를 지분적립형 분양주택으로 반영

- 공공재개발사업은 전체 공급 세대수 중 토지등소유자 공급분 제외 물량의 40%를 '공공임대', '공공지원민간임대', '지분형주택' 등으로 공급
- 토지등소유자 중 지분적립형 분양주택 신청시 공적주택으로 포함하여 사업성 개선 효과 기대

○ 토지등소유자 분양신청 종료 이후 지분적립형 분양주택 신청 물량 최종 확정 및 우선공급기준에 따라 공급. 우선공급기준(안)에 대한 추가 검토 필요

■ [후보지 선정~사업시행자 지정] 단계

○ 영세 토지등소유자의 주거안정과 재정착을 위해 이주대책 선택지 다양화(분양주택, 임대주택, 지분적립형 분양주택, 현금청산 등)

○ 주민설명회 개최 및 선택지에 대한 객관적 정보제공 등을 통해 개별 세대 여건에 부합한 신속하고 합리적인 의사결정 지원

- 용적률 인센티브를 반영한 대략적 주택공급계획안 마련(분양주택 및 재개발의무임대주택, 지분적립형 분양주택 등), 이주대책에 따른 추가부담금, 지분임대료 등 제시
- 원활한 동의서 징구 추진, 민원 최소화

○ 이주대책별 수요 파악

- 토지등소유자 분양주택, 지분적립형 분양주택, 재개발의무임대 등 공공임대주택, 현금청산 희망자 등에 대한 대략적 수요 파악

○ (과소필지 소유자 중 지분적립형 분양주택 희망자) 분양신청단계에서 지분적립형 분양주택 신청 및 우선공급순위(공급 기준 별도 마련)에 따라 공급

■ **[정비계획 입안 및 구역지정] 단계**

○ 지분적립형 분양주택 수요(주민수요 조사 추정 물량) 등을 반영하여 주택공급계획 수립

■ **[분양신청 및 관리처분계획 수립] 단계**

○ 토지등소유자 분양신청단계에서 토지등소유자 일반분양주택, 지분적립형 분양주택 신청 결과 등을 반영하여 관리처분계획 수립

- 지분적립형 분양주택 신청물량은 공공재개발사업의 공적의무주택(지분적립형 분양주택) 물량으로 반영 및 관리처분계획 확정

○ 공공재개발구역 내 지분적립형 분양주택의 공급 절차(안)은 다음과 같음.

[표 4-22] 지분적립형 분양주택 공급 절차(안): 기존 정비구역 대상(예시)

구분	내용
[후보지 선정] 단계: 이주대책 선택지 다양화 및 수요 파악	- (도시정비사업처↔매입임대사업처) 해당 구역 내 지분적립형 분양주택 공급 물량 등 협의 - (도시정비사업처) 토지등소유자 이주대책 선택지 다양화, 선택지별 정보 제공(분양주택 및 재개발임대주택, 지분적립형 분양주택 등 이주대책에 따른 추가부담금, 지분임대료 등) - (도시정비사업처) 이주대책 수요 파악(토지등소유자 분양주택, 지분적립형 분양주택, 재개발의무임대 등 공공임대주택, 현금청산 희망자 등)
[정비구역 지정 및 정비계획 수립] 단계 : 대략적 주택공급 계획안 수립	- (도시정비사업처) 지분적립형 분양주택 수요(주민설문조사) 등 반영, 대략적 주택공급 계획 수립
[분양신청 및 관리처분계획 수립] 단계	- (도시정비사업처) 토지등소유자 분양신청(분양주택, 지분적립형 분양주택 등) 결과 반영, 관리처분계획 수립 * 지분적립형 분양주택 대상자, 지분적립형 분양주택 신청 및 우선공급순위(우선공급기준 별도 마련)에 따라 공급 * 지분적립형 분양주택 신청물량은 공공재개발사업의 공적의무주택(지분적립형 분양주택) 물량으로 변경, 반영 후 관리처분계획 확정 - (매입임대사업처) 지분적립형 분양주택 공급계약 체결
[사업완료] 및 이후 단계	- (도시정비사업처) 공공재개발사업 준공, 입주, 정산 - (매입임대사업처) 지분적립형 분양주택 공급, 운영(지분임대료 수취, 차수별 지분취득 등), 관리

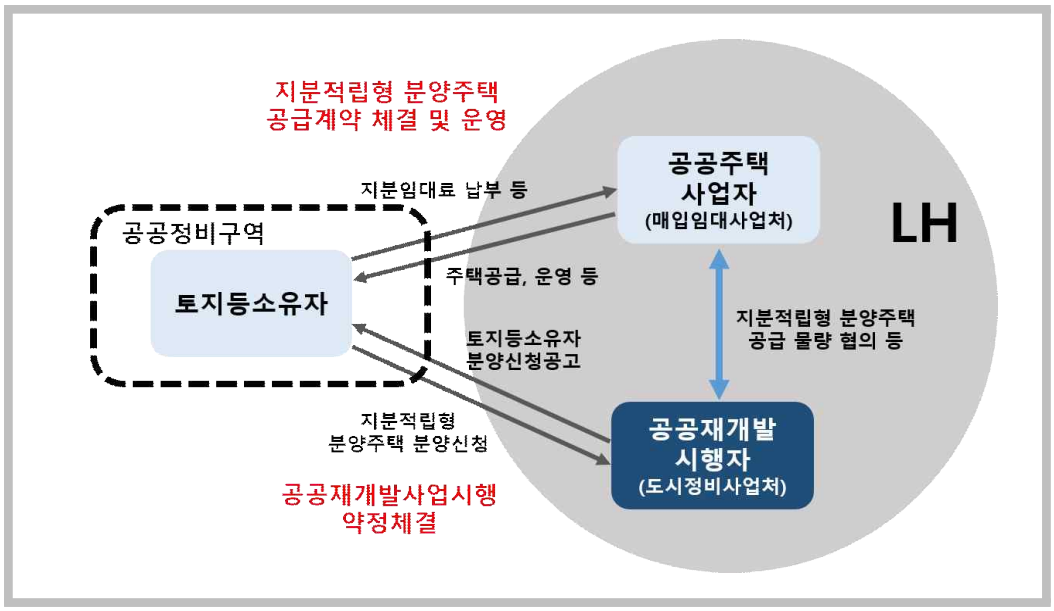
7) 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급구조

■ 지분적립형 분양주택 공급구조(예시)

○ 공공재개발사업의 시행을 통한 지분적립형 분양주택 공급구조는 [그림 4-3]과 같이 예시 가능

○ 공공재개발사업의 시행자로서 LH 역할과 지분적립형 분양주택 공급 이후 운영관리단계의 주요 업무를 이행하는 공공주택사업자로서 LH 역할이 유기적으로 연계되는 구조

- 공공재개발사업의 준공, 청산 이후 공공재개발시행자 역할 종료
- 지분적립형 분양주택 수분양자와 분양계약 체결 및 준공 이후 월 지분임대료 수취, 차수별 지분취득 등 공공주택사업자로서 역할 이행



[그림 4-3] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급구조(예시)

3 공공재개발 차별화 방안 ② : 정비구역 내 LH등 매입임대주택 지분의 신규 공공임대 활용 방안

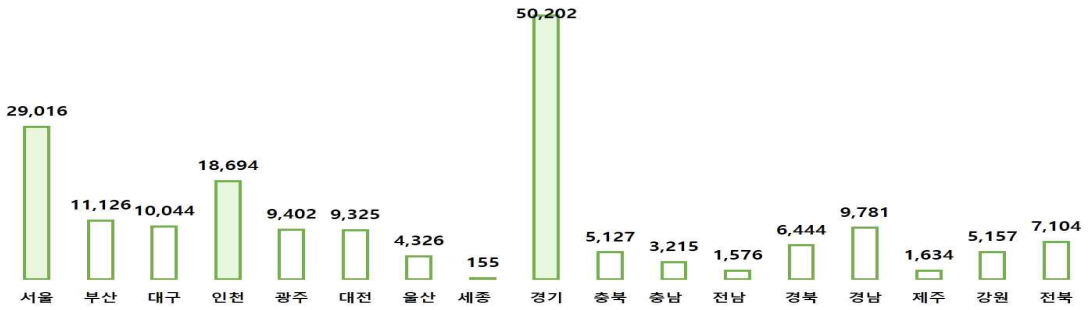
1) 검토 배경

■ **정부의 매입임대주택 공급 확대와 도심 내 LH등 보유 임대주택 재고[65] 증가**

○ 2025년 6월 기준, LH 보유 매입임대주택은 전국 총 18만 2,328호로, 경기 5만호(27.6%), 서울 2.9만호(15.9%), 인천 18.5만호(10.2%) 등 수도권지역에만 약 54% 분포(그림 4-4 참조)

○ 서울시 내 LH 매입임대주택 2.9만호 중 강서구(2,342호), 중랑구(2,258호), 강동구(1,960호), 강북구(1,706호) 순으로 분포(그림 4-5 참조)

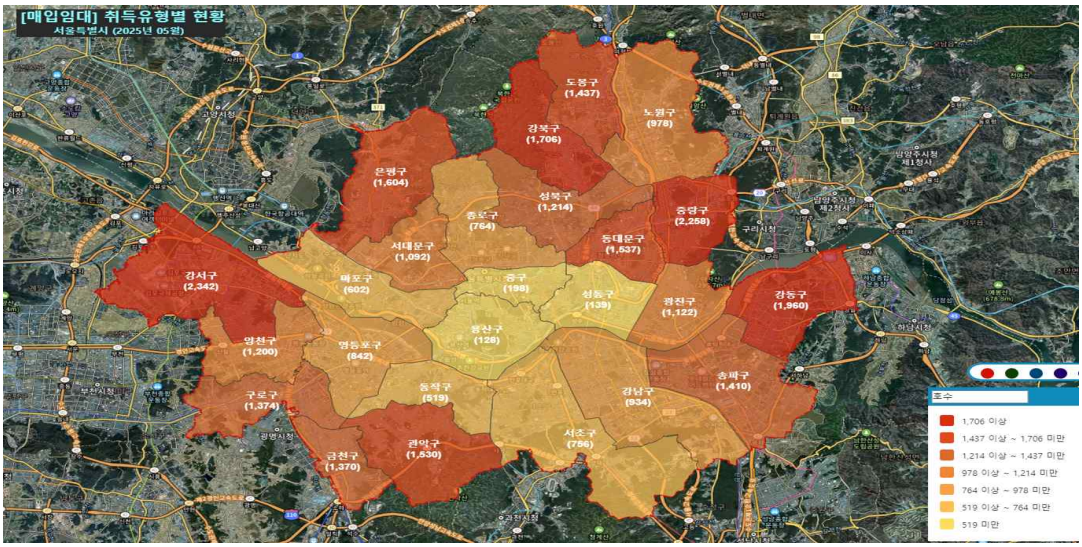
- 기존주택매입임대 1.4만호(48%), 청년매입임대 6.9천호(24%) 등이 70% 비중 차지(그림 4-6 참조)



자료 : LH GIS자산관리정보(2025.05 기준)

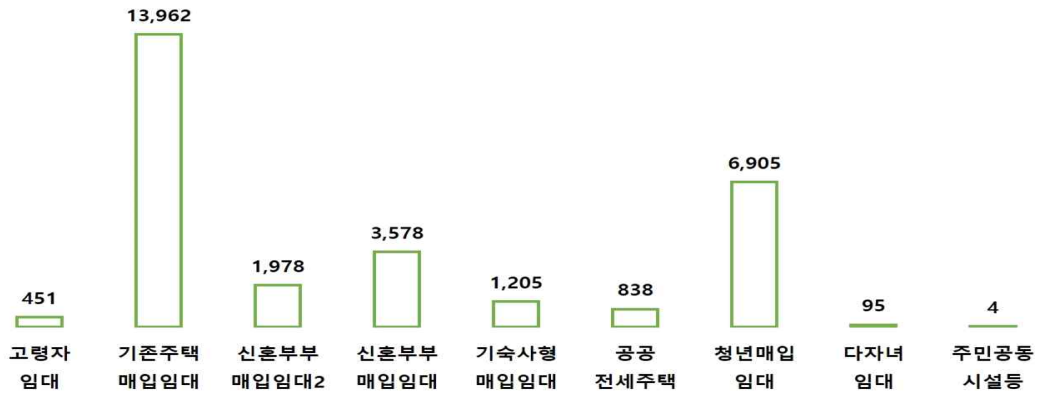
[그림 4-4] LH, 광역지자체별 매입임대주택 자산 현황(2025.05 기준)

65) LH GIS자산관리정보(2025.05 기준) 참조



자료 : LH GIS자산관리정보(2025.06 기준)

[그림 4-5] 서울시 내 LH 매입임대주택 분포 현황(2025.06 기준)



자료 : LH GIS자산관리정보(2025.06 기준)

[그림 4-6] LH, 서울시 매입임대주택 취득유형별 현황(2025.06 기준)

■ 매각방식 대안으로서 기존 보유 주택 수만큼 권리자 분양 필요성 증가

○ 정비구역 내 국가와 지자체, LH 등의 공공토지등소유자는 기존 보유 주택 수만큼 권리자 분양 가능하나(도시정비법 제76조1항7호나목), 세부 처리방안 부재 등으로 대부분 매각 처리(현금청산) 중

○ 하지만, LH 공공재개발 1, 2차 후보대상지역 5곳에 총 131호의 매입임대주택이 분포. 2차 후보대상지역 중 양천구 SW동지역은 단일구역 내 85호 분포(표 4-23 참조). 개별구역에 따라 매입임대주택 처리 문제 심각성 상이[66]

66) SH 공공재개발구역 중 도봉구 S동구역과 BH구역의 매입임대 비율은 각각 13.4%, 11.8% 차지

- 기타 참조 사례지역으로, 서울시 사전기획 대상지인 J구역은 LH 102호, SH 151호 등 총 253호 분포

○ 최근 서울시는, 정비구역 내 매입임대주택의 처분방식과 관련하여, "도시정비법에 의거하여 재개발구역의 기존 SH 매입임대주택을 기존 세대 수만큼 조합원자격으로 분양받으라"는 입장 표명[67]

○ LH등 매입임대주택이 밀집한 경우, 매각방식(현금청산)의 대안으로서 공공토지등소유자(조합이 설립된 경우, 공공조합원) 지분을 활용한 권리자 분양 대안 모색 필요

[표 4-23] LH 공공재개발 후보지역 중 매입임대주택 재고 현황

구분	동수	호수	세부 현황
공공재개발 1차 후보대상지역	6	35	- 송파구 ○○구역(LH) : 2동(10호) - 노원구 □□구역(LH) : 1동(8호) - 중랑구 △△번지(LH) : 3동(17호)
공공재개발 2차 후보대상지역	9	96	- **양천구 SW동(LH) : 8동(86호)** - 금천구 SH동(LH) : 1동(10호)

* 기타참조 사례 : 서울 사전기획 J구역, LH 102호, SH 151호 등 총 253호

2) 개발구역 내 LH등의 매입임대주택 기존 업무처리 현황

■ 매입임대주택의 매각 처리와 지원금의 반환

○ 현재 타 개발사업구역 내 LH 보유 매입임대주택은 사업 시행으로 철거됨에 따라 '매각방식'으로 처리 중

○ 매각처리시 「기존주택 등 매입임대주택 업무처리지침」(이하 '매입임대업무지침')'(국토부훈령 제1805호, 2024.10.17.)에 따라 기존 지원금(재정출자, 기금융자)은 전액 반환[68] 처리(표 4-24 참조)

- 매입임대주택 재원은 출자(45%), 기금(50%), 입주자보증금(5%)으로 구성

67) 하우징헤럴드, "재개발 SH 매입임대 현금청산 허용해야"(2025.06.30.) 참조

68) '매입임대주택'에 관한 최초의 근거법은 「국민임대주택건설등에 관한 특별조치법」('03년 12월 제정)으로서, 동법은 매입임대주택의 재정지원에 관한 필요 사항을 대통령령으로 위임(동법 제28조). 하지만, 대통령령 상 보조금 반환 규정이 부재하며(시행령 제25조), 매입기준에 대한 훈령도 별도 제정하지 않음. 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」의 전부 개정('09.04.21.) 이후 「보금자리주택 업무처리지침」의 제정('09.08.03.) 및 개정('10.06.30.)을 통해 최초로 보조금 반환에 대한 규정을 명시. 상기 업무지침 개정으로, 2010년 6월 30일 이후 매입분부터 보조금 반환 대상에 해당

- 매입임대주택 호당 지원금은 지역별, 임대유형별 상이. '25년 기준, 일반유형은 전국 동일 1억5,200만원/호, 든든전세·신생아·신혼부부II유형은 4억9,100만원/호 등

[표 4-24] 「보조금법」 및 「공공주택특별법」 상 공공임대주택 보조금 반환 규정

<table>
<tr><th>구분</th><th>공공건설임대주택</th><th>공공매입임대주택</th><th>관련 근거</th></tr>
<tr><td rowspan="2">내용연수 이전</td><td colspan="2">장관 승인시 철거 등 가능</td><td rowspan="4">공특법 제50의2
보조금법 제35
국토교통 보조사업 규정 제30
매입임대업무지침 제42, 43, 44</td></tr>
<tr><td>장관 승인 시
보조금 미반환 가능</td><td>보조금 반환 의무</td></tr>
<tr><td rowspan="2">내용연수 이후</td><td colspan="2">철거 등 가능</td></tr>
<tr><td>보조금 미반환</td><td>보조금 반환 의무</td></tr>
<tr><td>보조사업 완료 전 매각</td><td colspan="2">- 경제적 사정, 분양전환 등의 경우 매각 가능
- 매입임대는 개발구역 등 포함 시 매각 가능</td><td>공특법 제50의2</td></tr>
</table>

자료 : SH공사 내부자료(25.08) 및 기존주택등 매입임대주택 업무처리지침(국토부훈령 제1805호, 2024.10.17.), 공공주택특별법 참조

○ 현재 타 개발사업 시행 관련 LH 매입임대주택 매각 물량은 분기별 약 10호 미만인 반면, 신규 매입 물량은 월등히 큼. 매각방식에 대한 이슈는 미미한 상황[69)]

- 정부 매입임대주택 공급 확대로 신규 매입 물량은 연 4~5만호

○ 매각시 기존 지원금 중 기금은 즉각 반환, 재정출자금은 매해 신규 매입 물량에 대한 재정출자금과 상계처리

○ 신규 매입 물량이 많고, 신규 유입 지원금이 월등히 크다 보니, 임대재고의 멸실 문제나 지원금 반환에 따른 문제 등은 아직은 미미한 상황

■ 매각방식의 문제 : 현금청산금 조달 부담 및 지원금 일시 반환 등

○ LH등 매입임대주택이 밀집한 공공재개발구역에서 기존 방식대로 매각할 경우, '공공주택사업자'(공공토지등소유자) 및 공공재개발시행자 각각의 역할 측면에서 현안 직면 예상

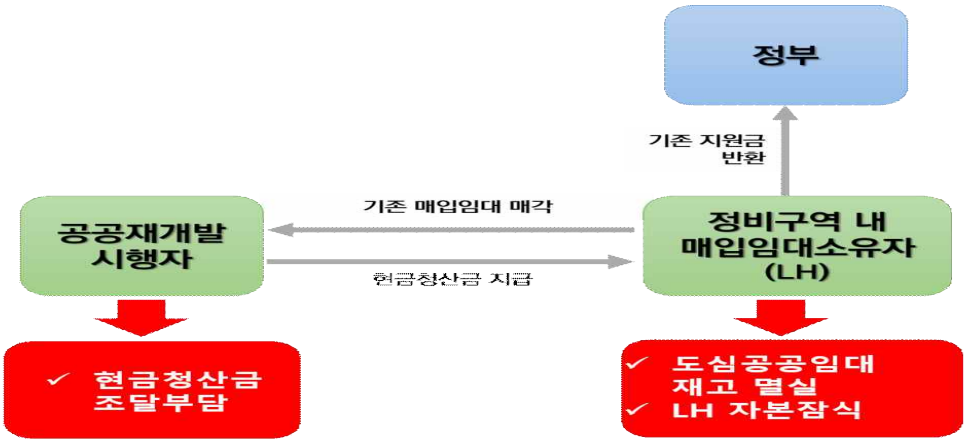
- 공공주택사업자 관점에서는 도심 임대재고의 멸실, 기존 지원금 반환 문제[70)]

- 공공재개발시행자 관점에서는 현금청산금 조달 부담

69) 매입임대사업처 매입임대공급운영팀 실무자 자문(2025.06.26.) 및 주택공급계획팀 실무자 자문(2025.06.30.) 참조

70) 기존 출자금 반환에 따른 LH 자본잠식 문제점 등도 일부 지적. LHRI 이석제 연구위원 FGI 참조

○ 서울시 J구역(사전기획 대상지) 내 매입임대주택은 LH(102), SH(151) 등 총 253호로, 반환금(출자,기금,보증금) 약 293억원(SH공사 추정) 및 현금 청산금 약 630~760억원(2.5~3억원/호로 추정) 등 약 1,000억원 조달 부담 추정 등 사업 추진 난항 예상[71)]



[그림 4-7] 정비구역 내 LH 매입임대주택의 매각방식 문제점

■ 기존 매입임대주택을 활용한 공공재개발사업의 차별화 방안 검토 필요

○ 최근 서울시 내 SH 소규모정비구역 등에서 현금청산금 조달 부담을 덜기 위해 LH 매입임대주택에 대해 '교환방식' 요구 가능성 증대

- 타 공공개발구역 내 LH 보유 매입임대주택에 대한 신규 주택으로의 교환 요구

○ LH 공공재개발사업 구역에서도 LH등 보유 매입임대주택의 매각방식에 따른 동일 문제 발생 예상

○ 공공재개발사업의 차별화 방안으로서, 공공재개발시행자이자 공공주택사업자로서의 역할을 연계하여, 공공토지등소유자 지분의 공공활용 방안 검토 필요

- 주민부담을 낮추면서 공익성을 제고할 수 있는 균형 관점 동시 고려

71) SH 및 LH 실무자 FGI 참조

3) 공공토지등소유자 보유 주택의 신규 임대주택 활용 방안 검토[72)]

(1) 개요

■ **기본 개념**

○ 정비구역 내 국가, 지자체, 토지주택공사 등(이하 공공토지등소유자)에 대해 예외적으로 구역 내 기존 소유 주택 수만큼 분양(공공토지등소유자 권리자분양) 받을 수 있는 근거를 활용

- 도시정비법 제76조(관리처분계획의 수립기준) 제1항 7호 나목 3) 규정

○ 공공토지등소유자 권리자분양 지분을 활용하여 '임대주택'으로 분양받은 후 신규 임대주택으로 공급, 운영

- 기존 보유 매입임대주택의 매각처리 대신 신축 주택으로 교환 활용

○ 당초 공공토지등소유자 보유 주택 수는 일반분양 물량으로 전환하고, 해당 물량만큼 공공토지등소유자 임대주택으로 공급(신설)하여 공익적 활용 도모

○ (기대효과) 공공토지등소유자 권리자분양분의 일반분양 전환으로 사업성 개선 등 주민부담 완화, 공공재개발시행자의 현금청산금 조달 부담 완화, 공공토지등소유자 임대주택 교환으로 기존 도심 주택 유지 등

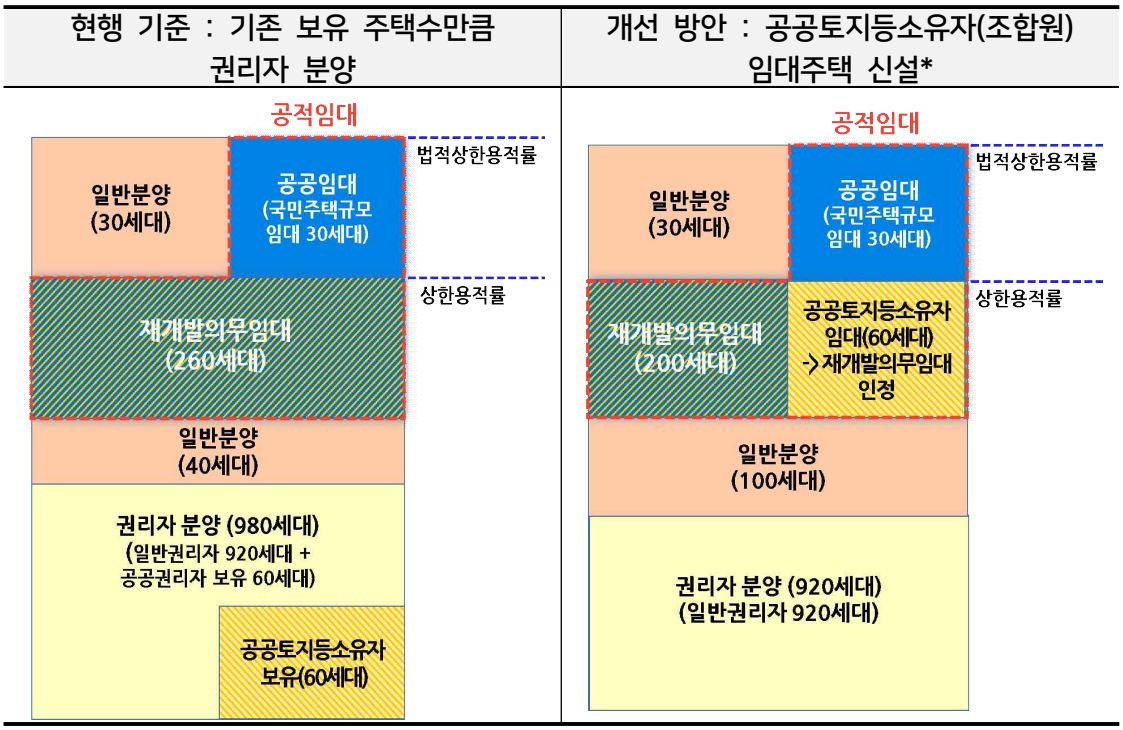
○ (제도 신설) 상기 방안을 적용하기 위해 정비구역 내 공공토지등소유자 지분에 대한 임대주택 공급 신설 및 해당 물량을 재개발의무임대주택 공급 물량의 일부로 인정하는 제도 등의 신설 검토 필요

○ (제도 신설 필요성) 현행 규정대로 공공토지등소유자 권리자분양시, 일반분양분 감소로 사업성 악화, 주민부담 증가 및 임대주택 추가 건설에 따른 임대비율 증가 기피 민원 대응 방안 필요[73)]

---

72) LH 실무연구진 검토 초안 등을 토대로, 서울대학교 건설법센터 최종권 박사(1차 2025.03.27., 2차 2025.06.12.), 주택산업연구원 이지현 박사, 서울시 주택정책지원센터 정종대 센터장(2025.04.03.), 국토부 오원택 서기관(2025.05.16./2025.08.11.), 목원대 이재우 교수(2025.06.02./2025.08.12.)) 등 전문가 FGI 의견청취 결과 등을 일부 반영하여 보완 작성

73) 서울시의회와 서울시, 신통기획 주민대표연합회 간담회에서, 정비구역 내 LH, SH 등 공공토지등소유자 임대주택은 현금청산이 가능토록 제도 개선 필요성 주장. 다양한 공공기여방안에 따른 임대주택 공급 이외 공공토지등소유자의 권리자분양에 따른 임대주택 추가 공급으로 일반분양수입 감소, 주민부담금 증가 등 문제 제기. 하우징헤럴드, "재개발 SH 매입임대 현금청산 허용해야", 2025.06.30. 참조



주1 : 공공토지등소유자는 국가, 지자체, LH 등을 지칭

주2 : 공공토지등소유자 임대주택은 구역 내 LH등이 소유한 매입임대이나, 향후 공공시행자가 해당 정비구역에서 매입한 현금청산 물량 등도 확대 검토 가능

주3 : 공적임대 290세대(재개발의무임대 260세대, 국민주택규모 임대 30세대) 공급 및 권리자분양 980세대(일반권리자 920세대, 공공토지등소유자 60세대) 공급(예시)

[그림 4-8] 정비구역 내 LH등 매입임대주택의 신규 공공임대 활용 방안(개념도)

■ 공공토지등소유자 임대주택 공급구조

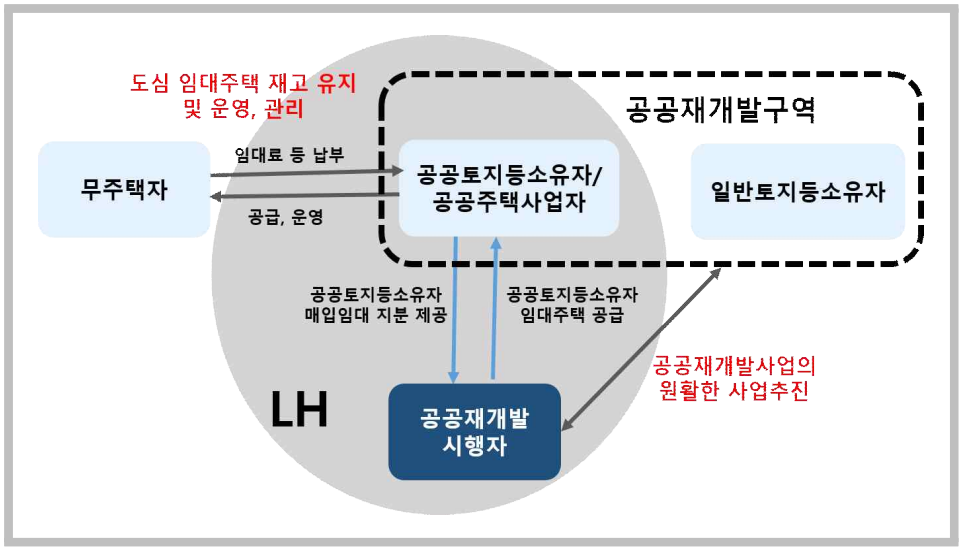
○ 정비구역 내 공공토지등소유자 권리자분양분을 활용한 임대주택 공급방안 개념도는 [그림 4-8]과 같음.

○ 상기 실행 방안은 공공재개발시행자로서 LH 역할과 공공토지등소유자, 즉 공공주택사업자로 LH 역할의 종합적 연계 시행이 필요한 사업구조(그림 4-9 참조)

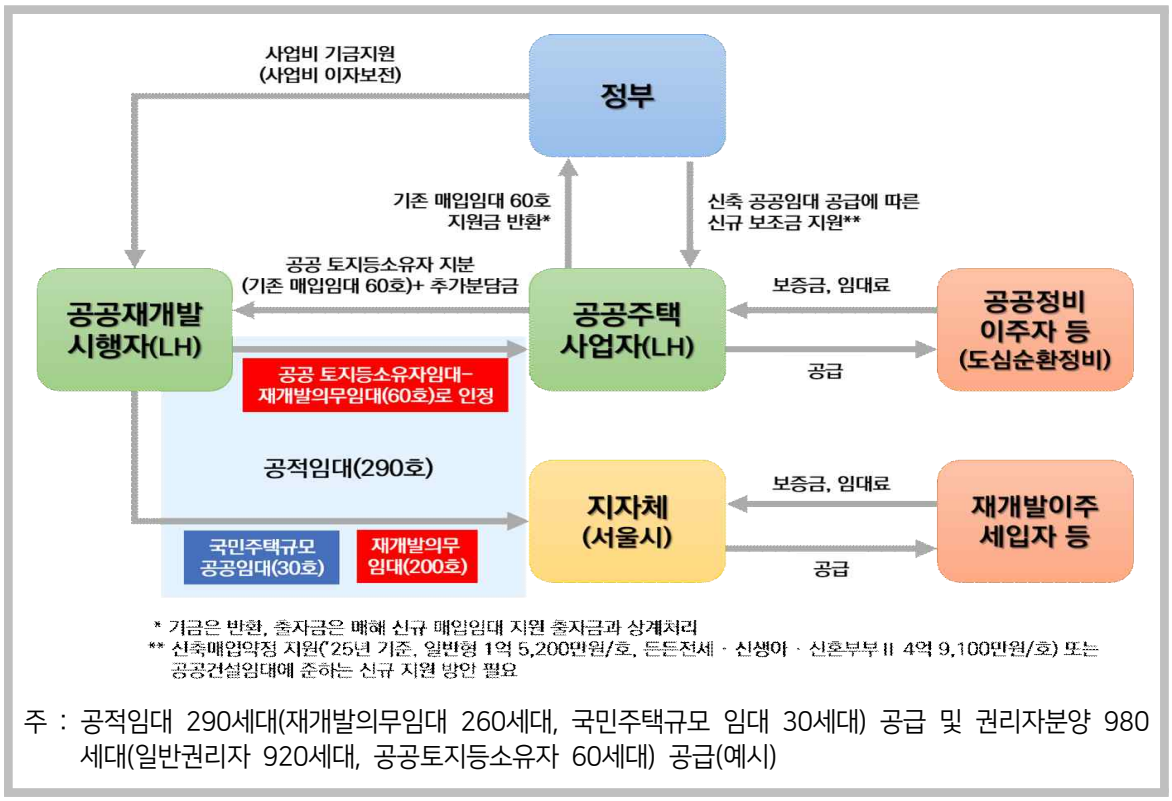
- 공공재개발시행자로서 LH는 주민관점에서 주민부담 완화, 사업성 개선, 민원 최소화 등을 통해 원활한 사업추진 도모
- 공공주택사업자로서 LH는 무주택 국민의 주거복지 제고 차원에서 도심 임대주택 재고의 유지 및 공급, 운영 업무 등의 원활한 추진 도모

○ [그림 4-8]의 예시와 같이 세대수를 가정할 경우, 공공토지등소유자 임대주택 공급구조는 [그림 4-10]과 같이 예시 가능

- 공적임대 290세대(재개발의무임대 260세대, 국민주택규모 임대 30세대) 공급 및 권리자분양 980세대(일반권리자 920세대, 공공토지등소유자 60세대) 공급 가정



[그림 4-9] 공공토지등소유자 지분 활용 임대주택 공급구조 : 공공재개발시행자 및 공공주택사업자 역할의 종합적 연계 시행



주 : 공적임대 290세대(재개발의무임대 260세대, 국민주택규모 임대 30세대) 공급 및 권리자분양 980세대(일반권리자 920세대, 공공토지등소유자 60세대) 공급(예시)

[그림 4-10] 정비구역 내 공공토지등소유자 지분을 활용한 임대주택 공급 구조(예시)

(2) 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 인정 신설에 따른 기대 효과

■ **일반토지등소유자 관점**

○ 당초 공공토지등소유자 권리자분양분은 일반분양으로 전환하므로 일반분양 수입 증가 및 주민부담 완화 가능

○ 공공토지등소유자 임대주택 공급을 신설하되, 이를 재개발의무임대주택 물량으로 인정 신설을 통해 구역 내 임대주택 추가 증가 부담 완화 가능

■ **공공토지등소유자 관점**

○ 기존의 노후 임대주택(종전자산) 철거 후 양질의 신규 임대주택으로 (교환) 공급을 통해 신축 임대주택 확보 및 공적 역할의 안정적 이행

○ 다만, 권리자분양가격 분양에 따른 추가부담금 조달 방안 선결 필수

- 신규 임대주택 공급에 따른 신규 지원금 신설 방안
- 재원조달 방안 부재시, 종전자산가치에 상응하여 종후자산으로서 임대주택 물량을 조정하여 공급받기 위한 관리처분기준이나 매입임대주택 업무처리방안 등 마련

■ **공공재개발시행자 관점**

○ 공공토지등소유자 보유 물량의 매각방식 대비 현금청산금 조달 부담을 완화하여 사업성 개선 및 주민부담 완화 등 정비 실행력 제고

○ 공공토지등소유자 권리자분양분의 일반분양 전환으로 주민 추가부담금 감소 등 사업성 개선으로 정비 실행력 제고

○ 공공토지등소유자 임대주택 공급 물량의 재개발의무임대주택 물량 인정 등으로 임대주택 추가 공급을 기피하는 민원 대응 등 원활한 사업 추진 도모

○ 공공토지등소유자 지분을 신규 임대주택으로 교환을 통해, 공공주택사업자로서 공익적 역할의 지속 도모 가능

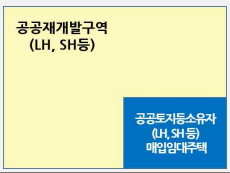
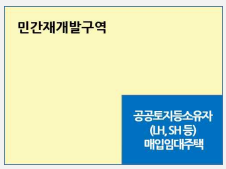
○ LH등 매입임대주택 밀집지역을 공공재개발 후보대상지로 발굴하여, 사업성과 공익성의 균형을 고려한 공공재개발사업 차별화 방안으로 확대 적용

■ 중앙정부 관점

○ ‘정비사업 관점’에서, 현행 도시정비법 상 공공재개발구역 내 공공토지등소유자 권리자 공급 규정을 활용하여 단기 실행 검토 용이

○ 다만, 사전에 ‘공공토지등소유자 권리자분양분을 활용한 신규 임대주택으로의 교환, 공급 제도’ 신설 및 ‘재개발의무임대주택 물량 인정 제도’ 신설의 ‘적용 타당성’ 보완 검토 필요

[표 4-25] 공공토지등소유자 임대주택 신설 및 재개발의무임대주택 인정 제도의 기대효과

구분	공공재개발구역 	민간재개발구역 	비고
일반토지등소유자 관점	- 공공토지등소유자 보유 주택수를 일반분양분으로 전환, 일반분양수입 증가 및 주민부담금 감소 - 공공토지등소유자 임대주택의 재개발의무임대주택 물량 일부 인정 등으로 구역 내 임대주택 추가 증가 우려 방지		- 공공, 민간재개발구역 모두 사업성 개선 - 임대증가 기피 우려 방지 - 원활한 사업 추진 도모 기대
공공토지등소유자 (공공주택사업자) 관점	- 정비사업을 통해 노후 임대주택(종전자산)을 신규 임대주택(종후자산)으로 교환, 신규공급 운영 가능 - 신규 임대주택 공급 지원방안 마련 필요		- 양질의 도심 임대주택 확보, 공적 역할 지속 이행 도모
사업시행자 관점	- 현금청산금 조달 부담 완화 등 사업성 개선 - 일반분양수입 증가로 사업성 개선 - 권리자분양가격으로 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 일부 물량 인정으로 공공토지등소유자에게 신규 임대주택 공급 가능		- 공공, 민간재개발구역 모두 사업성 개선 - 주민민원 예방 - 공공기여방안 외 추가 임대 없이 공공토지등소유자 임대 공급 지원 가능

○ 상기 방안은 [표 4-25]와 같이, 공공재개발구역뿐 아니라 민간재개발구역에 대해서도 동일한 개선 효과 기대 가능

- 주민부담 완화 및 사업성 개선 등을 통해 원활한 사업 추진 도모
- 임대주택 추가 공급 기피에 대한 민원 예방을 통해 원활한 사업 추진 도모
- 권리자분양가격으로 공공토지등소유자 신규 임대 공급을 통해 공공주택사업자로서 공적 역할 지속 수행 도모 가능

○ 한편, 정부의 '도심 공공(매입)임대주택사업 관점'에서는 도심 정비 등으로 기존 매입임대주택의 철거와 신축 주택으로 교환 후 신규 임대주택으로 공급, 운영을 위한 신규 지원금(재정, 기금) 신설 방안 검토 필요

- 추가부담금(종전·후 자산가치 차이) 조달 재원 규모를 고려한 '교환방식' 관련 매입임대주택업무지침 내용 보완
- 신규 임대주택 지원 방안으로서 현행 신축매입약정 지원(재정 45%, 기금 50%, 보증금 5%) 또는 공공건설임대주택 지원 방안에 준하는 지원 방안 마련

■ **지자체 관점**

○ 현재 서울시는 사업시행자가 건설하는 국민주택규모임대주택 및 재개발의무임대주택 등을 우선 인수하여 재개발 세입자 이주대책 등으로 공급

- 국민주택규모임대주택은 서울시가 인수 후 장기전세로 공급
- 재개발의무임대주택 등은 SH가 인수하도록 요청

○ 공공토지등소유자로서 LH에 공공토지등소유자 지분에 해당하는 임대주택을 공급할 경우 서울시의 재개발의무임대주택 인수 물량 감소에 따른 문제 제기 가능

○ 이외 동일 정비구역에서 건설되는 신규 임대주택 공급, 운영, 관리 주체의 이원화(서울시, LH 등)에 따른 관리 방안 마련 검토 필요

(3) 사업성 개선효과 비교 : 사례분석(예시)

○ 공공토지등소유자 보유자산의 기존 매각방식 대비 공공토지등소유자 임대주택 공급(신설) 및 재개발의무임대주택 물량 인정(신설) 등에 따른 주민부담 완화 및 사업성 개선 효과를 사례분석

○ 기존 매각방식 대비 각각 1, 2, 3안으로 구분하여 비교 검토 가능

○ 1, 2, 3안은 각각 기존 매각방식을 대신하는 '공공토지등소유자 임대주택'으로 교환, 공급하는 방안

- 1, 2안은 해당 물량을 '재개발의무임대주택 물량으로 인정'하되, 공급가격 기준에 따라 1안(권리자분양가격 적용), 2안(재개발의무임대주택가격 적용)으로 구분[74]

74) 도시정비법 제76조 제1항 7호 가목 3)은 정비사업의 관리처분계획 수립 시, 국가, 지자체, 토지주택공사 등은 '소유한 주택 수만큼 공급할 수 있다'고 규정함. 즉, 국가, 지자체, 토지주택공사 등 '공공토지등소유자'에 대한 공급할 수 있는 양적 상한 기준은 규정하고 있지만, 공급 가격 기준 등에 대해서는 별도 규정하고 있지 않음. 본 연구에서는 공공토지소유자 또는 공공조합원(조합 설립시)으로서 일차적으로 '권리자분양가격' 기준 공급을 기본으로(1안) 하되, '재개발의무임대주택 물량 인정 신설' 등을 전

- 3안은 재개발의무임대주택 물량으로 미반영, 권리자분양가격 적용

○ 사례분석은 서울시 공공재개발 2차 후보지역('22.08.26) 중 한 곳을 선정하여 검토

- 구역면적 5.3ha, 주택공급계획 총 1,270세대, 구역 내 LH 매임임대주택 보유 물량 86호

■ 공공토지등소유자 임대주택 공급가격 기준에 따른 평균부담금 변화

○ 1안(재개발의무임대 물량 인정, 권리자분양가격 적용)이 2안(재개발의무임대 물량 인정, 재개발의무임대주택가격 적용)보다 전용 39㎡, 59㎡ 평형 각각 토지등소유자 1억원, 2.5억원 수익 증가(추정)(표 4-26 참조)

- 공공토지등소유자는 일반토지등소유자 수익 증가만큼 신규 임대주택 매입부담 증가

[표 4-26] 공공토지등소유자 분양가 비교(사례분석)

주택면적	공공토지등소유자 분양가격[A] (권리자 분양가격)	재개발의무임대 공급가격[B] (기본형건축비80%+토지감정가)	토지등소유자 수익(A-B)*
전용 39㎡	4.05억 (2,410만원/3.3㎡)	3.00억 (1,786만원/3.3㎡)	1.05억 (624만원/3.3㎡)
전용 59㎡	7.05억 (2,795만원/3.3㎡)	4.51억 (1,786만원/3.3㎡)	2.54억 (1,009만원/3.3㎡)

자료 : 재개발사업 사례지구 실무자료 활용
주1 : 일반분양가는 시세 90%, 권리자분양가는 일반분양가 85% 가정
주2 : *일반토지등소유자 수익 증가하는 만큼, 공공토지등소유자 신규 임대주택 매입부담 증가

○ (주민부담 완화 관점) 기존 매각방식 대비, 1, 2안 비례율은 각각 4.6%, 2.4% 개선. 다만, 3안은 0.2% 감소. 이는 매각방식 대신 공공토지등소유자 권리자분양시 주민부담 증가 및 사업성 악화 가능성 시사

- 비례율 증가, 신속한 주민동의 확보, 민원예방 차원에서 매각방식 대비 1안 유리

제로 '재개발의무임대주택가격' 기준 공급을 대안(2안)으로 추가하여 비교 검토함. 최근 재개발사업 현장에서 주민들은 조합원수 증가에 따른 분양수입 감소 문제를 제기하며, 공공토지등소유자가 보유 주택을 현금청산할 수 있도록 요구하고 그렇지 않은 경우 일반분양가 매입을 요청하는 등 향후 공공토지등소유자에 대한 관리처분계획 수립 기준과 관련하여 일부 갈등 발생이 우려됨. 향후 이에 대한 보완 필요

[표 4-27] 주민부담 개선효과(사례분석)

구분		기존 매각 방식	교환방식 : 공공토지등소유자 임대주택 공급(신설)			기존 매각방식 대비 교환방식 개선효과		
			재개발의무임대 물량 인정(신설)		재개발의무임대 물량 미적용			
		(현금청산)	1안: 권리자 분양가격	2안: 재개발의무 임대가격	3안: 권리자 분양가격	1안: 권리자 분양가격	2안 : 재개발의무 임대가격	3안: 권리자 분양가격
비례율		84.04%	88.68%	86.39%	83.84%	**4.64% 증**	2.35% 증	0.2% 감
평균분담금	39㎡	1.09억	0.95억	1.03억	1.20억	**0.14억 감**	0.06억 감	0.11억 증
	59㎡	4.09억	3.95억	4.02억	4.20억	**0.14억 감**	0.07억 감	0.11억 증
	74㎡	5.13억	4.98억	5.06억	5.23억	**0.15억 감**	0.07억 감	0.11억 증

자료 : 재개발사업 사례지구 실무자료 활용 보완 작성
주1 : 일반분양가는 시세 95%, 권리자분양가는 일반분양가 85% 가정
주2 : 일반토지등소유자 수익 증가만큼, 공공토지등소유자 신규 임대주택 매입부담 증가
주3 : 현금청산금 조달금리 수준에 따라 개선효과 변화. 시뮬레이션은 조달금리 2.8% 적용. 현 조달금리 3.15%로서, 금리수준이 높을수록 기존 매각방식 대비 개선효과 증가
주4 : 조달금리 4% 초과시, 3안(재개발의무임대 인정 여부와 무관하게 공공토지등소유자가 권리자분양)이 기존 매각방식보다 사업성 유리

○ 다만, 시뮬레이션은 조달금리 2.8%를 적용한 결과로서, 대안별 주민부담 개선효과는 현금청산금 조달금리 수준에 따라 변화 가능. 현재 조달금리는 3.15% 수준이며, 조달 금리수준이 증가할수록 매각방식 대비 교환 공급방식이 주민부담 개선효과 증가 예상

- 조달 금리 4% 초과시, 3안, 즉 재개발의무임대주택 물량으로의 인정 여부와 무관하게 공공토지등소유자 임대주택 공급이 매각방식보다 사업성 유리

○ (공공토지등소유자 관점) 공공주택사업자로서 추가부담금 조달, 도심 임대주택 재고 유지 등을 종합적으로 고려 필요. 2안이 보다 유리

- 추가부담금 조달 부담을 해소하기 위해서는 단순 매각방식이 용이하나, 기존 자산 밀집지역의 경우 임대 재고 멸실 등 대응 방안으로서 한계

■ 검토 결과 종합 및 선결과제

○ 정비구역 내 LH등이 보유한 매입임대주택 밀집지역의 경우, 공공토지등소유자 권리자분양분의 공적 활용(공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 및 재개발의무임대주택 물량 인정 신설)을 통해 기존 매각방식보다 여러 측면의 개선효과 기대 가능

- 매각방식 대비 교환, 공급방식의 개선 효과는 현금청산 조달 금리 변화에 따라 변화 가능
- 현금청산금 조달 금리가 높아질수록 공공토지등소유자 임대주택으로 교환 방식이 유리

○ 궁극적으로 사업성과 공익성의 균형을 통한 공공정비 실행력을 제고하여 원활한 사업 추진을 도모하고, 공공토지등소유자로서 공적 역할도 차질 없이 이행 도모 가능

○ 다만, 공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 등을 위해서는 도시정비법 및 공공주택특별법, 매입임대주택업무지침 상 관련 내용 신설, 주택도시기금 지원사업 신설 등 다양한 선결과제 해소 필요

○ (도시정비법) 관리처분계획 수립 규정 관련, LH등 공공토지등소유자의 경우, 필요 시 기존 보유 주택 수 범위에서 공공토지등소유자 임대주택으로 공급 및 재개발의무임대주택 물량으로 인정하는 제도 등의 신설 검토

- 재재발의무임대주택 물량 인정 기준은 별도 추가 논의 필요
- 민간재개발사업 및 공공재개발사업 공통 적용 사항

○ (공공주택특별법) 공공재개발구역 내 LH등 노후 매입임대주택을 철거하고, 신축 주택으로 교환하여 공급하는 임대주택(공공토지등소유자 임대주택)을 공공임대주택 유형의 하나로 포함

- 신규 지원(재정, 기금) 근거 확립

○ (매입임대업무지침) 정비사업 등으로 인한 기존 매입임대주택의 매각방식 이외 신축 주택으로의 교환방식에 대한 업무처리지침 신설 보완

- 기존 지원금(재정, 기금) 반환 및 신규 지원금(재정, 기금) 지원 관련 업무처리 기준 마련 등

○ (주택도시기금지원사업) 정비사업의 시행에 따른 기존 매입임대주택 철거 후 신축 주택으로의 교환, 신규 임대공급을 위한 신규 지원금(기금) 및 추가 부담금 조달 지원사업 신설 등

■ 공공토지등소유자 임대주택 공급절차 및 LH 내부 협업 방향

○ 정비구역 내 LH등 공공토지등소유자 임대주택 공급을 위한 정비사업 추진단계별 절차는 [표 4-28]과 같이 예시 가능

[표 4-28] 정비구역 내 공공토지등소유자 임대주택 공급절차(안)

구분	내용
[후보지 선정] 단계: 대상지역 내 LH 매입임대주택 재고 현황 파악	- (도시정비사업처↔매입임대사업처) 후보 대상지역 내 매입임대주택 재고 현황 분석 - (도시정비사업처, 매입임대사업처) LH 보유 매입임대주택의 1)기존 매각방안(현금청산), 2)공공토지등소유자 임대주택 공급 방안 비교 검토 * 현금청산금 규모, 지원금(재정, 기금 등) 반환 규모, 일반토지등소유자 및 공공토지등소유자 추가분담금, 공공토지등소유자 임대주택 공급물량 등 - 기존 매각방식 또는 공공토지등소유자 임대주택 공급방식 여부(물량) 결정 - (도시정비사업처) 대상지역 내 주민설명회 개최 및 공공토지등소유자 임대주택 공급시 개선효과 안내 등
[정비구역 지정 및 정비계획 수립] 단계 : 공공토지등소유자 임대주택 공급 계획 반영	- (도시정비사업처) 공공토지등소유자 임대주택 공급 계획(규모, 공급대상, 운영 방안 등) 주택공급 계획 수립 * 든든전세, 신혼부부2, 도심정비 순환정비임대 등
[분양신청 및 관리처분계획 수립] 단계	- (도시정비사업처) 공공토지등소유자 권리자분양분만큼 일반분양분 전환 공급 - 공공토지등소유자 임대주택 분양신청 및 공급
[사업완료] 단계	- (도시정비사업처) 공공재개발사업 준공, 입주, 정산 - (매입임대사업처) 공공토지등소유자 임대주택 공급, 운영, 관리

○ (대상지역별 차별적 접근) 정비구역 내 LH 보유 매입임대주택 물량이 적은 경우는(예 : 10호 미만) 매각에 따른 문제점이 상대적으로 미미. 기존 매각방안 우선 적용 고려

○ 다만, 매입임대주택 밀집지역이나 토지등소유자 현금청산 물량이 일정 규모 이상인 구역의 경우는 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안 고려 필요

○ 공공재개발사업의 원활한 추진 관점에서 공공토지등소유자 보유 주택의 공익적 활용이 필요한 경우는, 도심 내 신규 임대주택 업무를 이행하는 주관부서(공공주택사업자 역할)와 공공재개발사업 업무 주관부서(공공재개발시행자 역할) 간 협업체계 및 업무처리절차(매뉴얼) 마련 필수

- 현재 LH 도시정비사업처(공공재개발시행자) 및 매입임대사업처(공공주택사업자) 간 협업체계기반 마련

○ (주요 쟁점, 공동 대응) 공공토지등소유자 임대주택 활용 방안(1, 2안)의 공통 쟁점은 기존 매각방식 대비 신축 임대주택으로의 교환, 공급을 위한 추가 부담금 재원 확보 방안의 선결임.

- 별도 재원 마련이 곤란할 경우, 종전자산가치에 준하는 물량 공급

○ 또한 정비사업 시행 과정에서 기존 공공주택사업자 역할에 차질이 없도록, '도심 내 지속가능한 임대주택의 공급, 운영'을 위한 신규 지원방안(재정, 기금)에 대한 중앙정부 협의 등 선결 필요

○ (공공토지등소유자 임대주택 매뉴얼 마련) 공공재개발 주관부서(공공재개발시행자 역할) 중심으로 공공토지등소유자 임대주택 공급, 운영업무 주관부서(공공주택사업자 역할)와의 원활한 협업을 위한 업무매뉴얼 및 협업체계기반 마련 필요

- (예시)서울지역본부, LH 도시정비사업처(공공재개발시행자) 및 매입임대사업처(공공주택사업자) 간 협업체계기반 마련 상대적 용이(동일 본부)

- 공공재개발사업 추진 절차를 고려, 사전에 매입임대사업 주관부서에 관련 업무정보 상호 제공 및 협의절차 안내 등

○ (정비계획 수립단계, 공공토지등소유자 신규 임대공급계획 반영) 추가부담금 부담 최소화 측면의 불가피한 공급 물량 감소 검토 등은 구역지정을 위한 정비계획 수립시 주택공급계획에 반영

○ 사전에 매입임대사업처(공공주택사업자) 주관부서 내 의사결정 선행 처리 절차 마련 필요

[표 4-29] 공공재개발구역 내 공공토지등소유자 임대주택 공급 협업 방향

LH 역할	조직		주요 업무		비고
			기존방식 (매각방식)	대안방식(공공토지등소유자 임대주택 공급)	
공공 재개발 시행자	도시정비 사업처		- 정비구역 내 공공토지등소유자 지분 현금청산	- 정비구역 내 LH등 매입임대 현황 파악 및 '매각' 또는 '신축임대(교환)공급'계획 물량 등 사전협의 - 공공토지등소유자 임대주택 건설, 교환 공급 - 재개발의무임대 공급 물량 인정 업무 대응	- 국토부 주택정비과 협의 - 도시정비법 관련 제도 신설, 개정 등
공공 주택 사업자	매입임대사업처	매입 임대 공급 운영팀	- 기보유 매입임대 매각(현금청산 신청)	- 정비구역 내 LH 매입임대 현황자료 제공 및 매각 또는 '신축임대(교환)공급' 계획 물량 등 사전협의 - 기존 매입임대 지원금 반환 업무 처리 등	- 국토부 공공주택정책과 등 협의 - 공특법 관련 규정 개정 - 매입임대업무 처리지침 개정 등
		주택 매입 계획팀	- 기존 기금 반환 - 기존 출자금 신규 출자금과 상계처리	- 정비구역 내 LH 매입임대 매각 또는 '신축임대(교환)공급' 계획 물량 등 사전협의 - 공공토지등소유자 임대주택 공급 신청 물량 협의 - 신규 임대 지원금 신청 *신축매입약정 지원 또는 공공건설임대 지원 수준 - 공공토지등소유자 임대주택 공급(도심순환정비 이주주택, 든든전세, 신혼부부Ⅱ등)	

4) 중장기 적용 방향 : 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용[75]

■ 공공재개발사업의 강제조합원제도와 현금청산

○ 재개발사업은 강제조합원제도가 적용되어 조합설립에 동의하지 않더라도 현금청산 되지 않음.

75) 서울대학교 건설법센터 최종권 박사 FGI(2025.03.27.) 자문의견 등을 반영하여 작성

- 재건축사업은 도시정비법 상 명문화된 규정이 있지만, 재개발사업의 경우는 명문 규정 부재[76)]

○ 분양신청을 하지 않은 토지등소유자에 대해 관리처분계획 수립 시기에 현금청산 가능

○ 조합이 시행할 경우, 현금청산 비용 마련이 쉽지 않지만, 공공시행자인 LH는 신속히 현금청산을 마무리할 수 있도록 재원을 조달함으로써 조합시행 재개발사업과의 차별화 필요

○ 현금청산이 된 토지, 건축물 등은 사업시행자의 일반재산으로 혼합이 원칙이나, 다만, 현금청산되는 부분을 '지위 이전'(일반 토지등소유자 ->공공 토지등소유자)으로 법리를 구성하고, 그 지위에 따라 공공임대주택을 공급할 수 있도록 하는 방안의 검토 가능

■ 현금청산자 지위의 공공토지등소유자로 이전 가능성 미미

○ 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분을 LH 등이 매입할 경우, 현금청산자 지위를 이전하는 법리는 명문 규정을 두는 경우 가능할 것으로 보임.

○ 현금청산분 매입 후에는 공공토지등소유자 권리자분양 물량의 공익적 활용 방안과 유사

○ 현금청산분의 매입여부는 궁극적으로 지분의 매입과 활용 방향이 주요 쟁점이므로, 해당 업무를 주관하는 매입임대사업처 등에서 매입 필요성, 매입 필요 물량 등의 사전 검토 및 도시정비사업처 등과의 의사결정 협의 진행 필요

○ 현금청산자 유형은 다음 유형으로 구분하여 검토 가능

○ (사업초기 과소필지소유 현금청산자) 첫째 유형은 과소필지소유자 등으로 분양신청 대상자에 포함되지 않는 토지등소유자임. 사업초기 파악 가능

○ 사업초기에 현금청산자 지위를 공공토지등소유자로 이전함으로써 원활한 사업추진 도모 필요

○ (사업초기 대규모 토지등소유 현금청산자) 개발이익이 제한되는 대규모 토지소유자 등은 현금청산을 통한 최대 보상금 협상 선호. 조속한 시행을 위해 적정 보상금 지급 후 공공지분으로 매입 필요하나, 재원 조달 방안 미흡

76) 2018년 도시정비법 전부개정과정에서 강제조합원제도 폐지 및 임의조합원제도로의 변경 시도 있었음.

○ 공공토지등소유자 지분 증가에 따른 일반 토지등소유자의 개발이익 감소 우려 등 민원 발생 가능

○ (분양미신청 현금청산자) 분양신청단계에서 분양신청을 하지 않아 현금청산자가 되는 토지등소유자임.

○ 현재 해당 물량은 일반분양분으로 전환하고 있음을 고려, 전환 물량이 사업성에 기여하여야 한다는 점에서 문제로 지적될 수 있음.

○ 즉, 현재 현금청산분은 일반분양 수입으로 주민 추가부담금을 낮출 수 있다는 측면에서 LH등으로의 지위 이전에 따른 토지등소유자의 반발 예상 가능

○ 민원을 고려한 공공토지등소유자의 일반분양가격 매입 방안은 추가부담금 재원 투입 차원에서 현실적 대안으로 검토 한계

○ (제한적 시범사업 검토) 정비구역 내 토지등소유자 현금청산분의 공공 활용 방안은 원활한 정비사업 추진을 위해 초기 파악 가능한 일부 물량이나 일반분양 미분양 발생 등으로 한정하여 제한적 적용 검토 필요

- 또는 정부의 도심 공공주택 공급 정책(계획) 등과 연계하여 일부 시범 적용 검토 필요

4 소결

1) 공공재개발사업 활성화를 위한 관련 법제 및 지원 정책 개선 과제

○ 공공재개발사업은 도심 내 신속한 주택공급 확대를 위한 긴급처방으로서 도입되었으나, 향후에는 민간정비사업의 구조적 한계점을 보완할 수 있는 공공정비 수단으로서 자리매김과 지속 추진 필요

○ 다만, 현재 추진 실태의 장애요인을 넘어서 신속히, 보다 원활히 추진하기 위해서는 다음과 같은 법제 개선과 지원 정책의 개선이 시급

■ 신규 후보지에 대한 HUG 이차보전 적용 및 지원 기간 연장 개선

○ 1, 2차 후보대상지 이외 신규 후보지에 대한 이차보전 지원 정책 유지

○ 초기사업(조합설립인가~시행인가) 및 본사업(시행인가~준공) 등 사업 추진단계별 비용 발생 구조를 고려하여 지원 기간 연장 개선 필요

■ **신속 추진을 위한 정비계획 변경 등 절차와 주민동의 징구 절차 등의 간소화 개선**

○ 반복적 동의서 징구에 따른 주민부담 완화 등을 위해 동의서 인정범위 확대 등 동의징구 절차 간소화

○ '주민대표회의 구성' 동의시, '정비계획 입안 제안' 및 '시행자 지정' 등의 동의로 각각 갈음 등

■ **도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급에 관한 규정 신설 등 입법 추진**

○ 유사 공공자가 제도의 효율적 통합 운영 필요성을 전제로, '지분형주택' 제도를 '지분적립형 분양주택' 제도로 통합하고, 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택'의 특별 공급에 관한 근거 규정 신설 입법 추진

○ 도시정비법상 개정 및 공공주택특별법상 준용 조항은 [표 4-30], 도시정비법 개정 예시안은 [표 4-31]과 같음.

[표 4-30] 공공재개발사업의 '지분적립형 분양주택' 공급을 위한 관계 법령 개정 방향

구분	내용	비고
지분적립형 분양주택 개념	최초 지분 취득일로부터 20~30년 이내 사업시행자와 분양대상자가 공동 소유하는 주택	- 공특법 제2조 제1의4 적용
지분적립형 분양주택 특별공급 근거	- 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조의 제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지동소유자에게 직접 공급* 가능 *인수자의 지분적립형 분양주택 공급 및 정비구역 내 토지등소유자 공급을 각각 구분 필요 - 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정함	- 도시정비법 제80조 제1항 개정 - 도시정비법 제70조 개정
공공재개발사업 정의	전체 세대수 또는 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분 제외 주택의 세대수(또는 연면적)의 20~50%를 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택 또는 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 공공지원민간임대주택으로 건설	- 도시정비법 제2조의 제2호 나목 2) 개정
지분취득 비율	공동소유기간 동안 10%~25% 범위에서 사업시행자가 정하는 비율에 따라 정해지는 회차별로 공급받은 주택의 지분 취득	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제3항 준용
회차별 지분취득가격	[주택공급가격(지분전체 최초분양가격)+1년만기 정기예금이자] × 지분	- 도시정비법 시행령 제70조 제2항 관련, 공특법 시행령 제2조의2 제4항 준용

구분	내용	비고
주택규모	주거전용 60㎡ 이하 한정	- 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제1호 적용
소유권 공동 소유 기간	소유권을 취득한 날로부터 20년 또는 30년 중에서 사업시행자가 지분적립형 분양주택의 공급가격을 고려하여 정하는 기간	- 공특법 시행령 제2조의2 제1항 준용 - 도시정비법 시행령 제70조 제1항 제2호 개정
분양대상자	①, ②, ③ 조건을 동시에 충족하는 토지등소유자 *①(종전자산권리가액) 종전소유 토지 또는 건축가격≤'주거전용 60㎡이하' 주택의 분양가격, ②(거주의무기간) 정비계획 공람공고일 기준 해당 구역 내 2년 이상 실거주, ③(주택보유) 정비사업으로 철거되는 주택 이외 무주택자	- 도시정비법 시행령 제70 제1항 제3호 적용
지분사용료 :보증금(임대료)	- 주변 전세시세 80% 이하 임대보증금×사업시행자지분 - 보증금 일부는 매월 지급방식으로 전환 가능(전월세전환비율 적용)	- 공특법 제49조 제7항 - 동법 시행령 제46조의2 제1,2,3,4항 준용
전매행위 제한	지분적립형 분양주택의 소유 지분 또는 입주자 선정 지위는 10년 경과 이전 전매 제한	- 공특법 제49조의5 제1항 준용
거주의무기간	최초 입주가능일부터 5년 이내 기간동안 계속하여 해당 주택에 거주 의무	- 공특법 제49조의5 제6항, 시행령 제49조 제4항 준용
처분방법	- 전매제한 기간 경과 후 사업시행자와 매매가격 등 협의후 사업시행자 동의를 받아 공공소유지분과 함께 소유권 전부 전매. 매매차액은 전매 시점의 소유 지분 비율로 배분 - 거주의무기간 이내 이전시 사업시행자에게 매입 신청	- 공특법 제49조의5 제3, 4항 준용 - 공특법 제49조의5 제7항 준용

[표 4-31] 도시정비법 상 '지분적립형 분양주택' 공급 제도 신설(예시안)

※ 도시정비법 개정(예시안)

제2조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후 · 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역 · 공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 **다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 "공공재개발사업"이라** 한다.

2) 건설 · 공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(제80조에 따른 지분적립형 분양주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시 · 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 조례(이하 "시 · 도조례"라 한다)로 **정하는 비율 이상을 제80조에 따른 지분적립형 분양주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 "공공임대주택"이라 한다) 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택(이하 "공공지원민간임대주택"**

이라 한다)으로 건설·공급할 것. 이 경우 주택 수 산정방법 및 주택 유형별 건설비율은 대통령령으로 정한다.
제80조(지분적립형주택 등의 특별공급) ① 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 사업시행자가 공공주택 특별법 제2조제1의4호에 따른 지분적립형 분양주택을 토지등소유자에게 직접 공급할 수 있다. 이 경우 공급되는 **지분적립형 분양주택의 공급가격, 규모, 공동소유기간 및 분양대상자 등은 대통령령으로 정한다.**
※ 도시정비법 시행령 개정(예시안)
제70조(지분적립형 분양주택의 공급) ① 법 제80조에 따른 지분적립형 분양주택의 규모 및 분양대상자는 다음 각 호와 같다.
1. 지분적립형 분양주택의 규모는 주거전용면적 60제곱미터 이하인 주택으로 한정한다.
2. 분양대상자는 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 자로 한다.
가. 세대주로서 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시 해당 정비구역에 2년 이상 실제 거주한 사람
나. 제13조제1항에 따른 정비계획의 공람 공고일 당시, 해당 정비구역에 종전의 토지 또는 건축물을 2년 이상 소유하였으며 법 제74조제1항제5호에 따라 산정한 종전의 토지 또는 건축물의 가격이 분양신청하는 주택의 분양가격 이하에 해당하는 사람
다. 정비사업의 시행으로 철거되는 주택 외 다른 주택을 소유하지 아니한 사람
③ 지분적립형 분양주택의 공급시기는 사업행자가 따로 정하며 공급가격에 관한 사항은 관리처분계획으로 정한다.
④ 지분적립형 분양주택의 공급과 관련하여 이 조에서 정하지 않은 사항에 대해서는 공공주택 특별법에 따른다.(단, 자산 및 소득과 관련된 요건은 제외한다)

■ 지분적립형 분양주택 공급자에 대한 법인세 중과 및 재산세 한시 감면 등 개선

○ 종합부동산세 합산배제 및 취득세 중과 예외 등은 개선 완료. 이하 세제 추가 개정 추진

- 지분적립형 분양주택 특성(지분공유 기간 중 임대료 납부 등 임대주택으로 간주 필요)을 고려, 법인세 중과 제외 개정(법인세법 제55조의2)
- 재산세 한시 감면(공급 후 3년) 문제 개정(지방세특례제한법 제31조)
- LH 지분 취득시 취득세 감면 개정(지방세특례제한법 제82조의2) 등

■ 공공토지등소유자 임대주택 공급 제도 및 재개발의무임대주택 인정 제도 신설

○ 정비구역 내 LH등 매입임대주택 밀집지역의 경우, 기존 매각방식을 대신하여 교환하기 위한 공공토지등소유자 임대주택 공급 제도 신설 제안

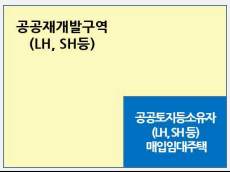
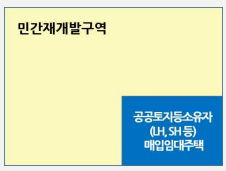
○ 사업성과 공익성의 균형을 통한 정비 실행력을 제고하기 위하여, 공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 및 재개발의무임대주택 물량 인정 신설 제안

○ 상기 제도 신설 시, 주민부담 완화, 현금청산금 조달 부담 완화, 민원예방

등 정비사업의 원활한 추진, 공공토지등소유자 임대주택 공급으로 기존 공공주택사업자로서 공적 역할의 지속, 고도화 도모 기대

○ 민간재개발구역 내 LH, SH 보유 매입임대주택 밀집지역에서도 동 제도를 통해 보다 원활한 사업 추진 기대

[표 4-32] 공공토지등소유자 임대주택 신설 및 재개발의무임대주택 인정 제도의 기대효과

구분	공공재개발구역 	민간재개발구역 	비고
일반토지등소유자 관점	- 공공토지등소유자 보유 주택수를 일반분양분으로 전환, 일반분양수입 증가 및 주민부담금 감소 - 공공토지등소유자 임대주택의 재개발의무임대주택 물량 일부 인정 등으로 구역 내 임대주택 추가 증가 우려 방지		- 공공, 민간재개발구역 모두 사업성 개선 - 임대증가 기피 우려 방지 - 원활한 사업 추진 도모 기대
공공토지등소유자 (공공주택사업자) 관점	- 정비사업을 통해 노후 임대주택(종전자산)을 신규 임대주택(종후자산)으로 교환, 신규공급 운영 가능 - 신규 임대주택 공급 지원방안 마련 필요		- 양질의 도심 임대주택 확보, 공적 역할 지속 이행 도모
사업시행자 관점	- 현금청산금 조달 부담 완화 등 사업성 개선 - 일반분양수입 증가로 사업성 개선 - 권리자분양가격으로 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 일부 물량 인정으로 공공토지등소유자에게 신규 임대주택 공급 가능		- 공공, 민간재개발구역 모두 사업성 개선 - 주민민원 예방 - 공공기여방안 외 추가 임대 없이 공공토지등소유자 임대 공급 지원 가능

■ 정비구역 내 LH등 매입임대주택의 철거 및 신축 주택으로의 교환·공급 규정 신설 및 신규 지원금 제도 신설 등

○ 공공 또는 민간재개발사업이나 기타 개발사업 등으로 기존 LH등 매입임대주택 철거 시, 권리자분양을 통해 신축 주택으로 교환 후 신규 임대 공급에 관한 업무처리지침 규정 신설, 보완

○ 도심 내 지속 가능한 임대주택 공급, 운영을 위한 신규 지원 방안 선결

- 중앙정부, HUG 등과의 사전 업무협의

■ **공공시행 정비구역 내 신규 건설 임대주택 공급·운영·관리 창구의 일원화**

○ 서울시 경우, 재개발사업을 통해 사업시행자가 건설하여 공급하는 재개발의무임대주택이나 국민주택규모임대주택 등은 일차적으로 서울시가 인수하여 공급, 운영, 관리

- 특히 여러 임대주택 유형 중 인수가격이 가장 저렴한 '국민주택규모임대주택'(토지는 기부채납, 표준건축비만으로 인수)은 서울시가 직접 인수하여, 장기전세주택 등으로 공급, 운영·관리[77]
- 비수도권 광역시 등의 경우는 대부분 임대주택사업자인 LH에 인수 요청

○ LH가 서울시 내 공공재개발사업을 통해 토지등소유자를 위한 '지분적립형 분양주택'이나 '공공토지등소유자 임대주택'을 공급하게 될 경우, 공공재개발사업의 준공 이후 동일 주택단지 내 임대주택의 공급·운영·관리 주체 이원화(서울시, LH)가 불가피

- LH가 토지등소유자에게 공급하는 '지분적립형 분양주택'과 '공공토지등소유자 임대주택'은 LH가 직접 공급, 운영, 관리
- 공공재개발사업의 공적주택으로 공급하는 '지분적립형 분양주택'이나 '재개발의무임대주택', '국민주택규모임대주택' 등은 서울시가 인수하여 공급, 운영, 관리

○ 입주자 불편 최소화 및 운영·관리업무의 효율화를 위해서는 향후 LH 등 공공이 시행하는 정비사업의 경우에는 신규 건설하는 임대주택 등을 공공시행자가 직접 공급, 운영, 관리할 수 있도록 일원화 방안 도입 필요

77) 신규로 건설되는 '국민주택규모임대주택'은 주택시장에서 약 9~10억원에 거래 가능한 주택임. 약 1억원 수준으로 서울시가 인수. 반면, 장기전세 임대보증금은 약 5억원 수준으로, 서울시가 인수자금(1억원)을 제외하고도 호당 약 4억원의 차액 발생(서울시 잉여재원). '재개발의무임대주택'은 '기본형건축비'와 '토지감정가' 등으로 인수하므로 서울시가 직접 인수할 경우 국민주택규모임대주택보다 인수가격 조달 부담 증가 등으로 SH(출자리츠)에 인수 요청. 한편, 서울시는 정비사업 이외 개발구역에서 발생하는 임대주택에 대해서는 SH에 인수 요청. SH 실무자 자문('25년 8월, 유선) 참조

2) LH 내부 협업 개선 과제 등

○ 4장의 2, 3절에서 각각 제안한 차별화 방안은 모두 LH 내 주관부서 간 역할의 유기적, 종합적 연계가 필요한 사안

○ 주관부서 간 원활한 업무협의와 협업체계기반, 효율적 업무처리절차 확보 등이 핵심. 공공기관 역할 선도 등을 위해 LH 내 우선적 선결 시급

■ 공공재개발사업 및 매입임대사업 주관부서 간 업무협의체계 기반 마련 필수

○ 공공재개발시행자 역할과 공공주택사업자(도심 임대주택 중심) 역할을 담당하는 주관부서 간 협업체계기반 마련 필요

○ LH 공공재개발사업을 통한 '지분적립형 분양주택 공급' 및 '기존 LH 매입임대주택을 활용한 공공토지등소유자 임대주택 공급'을 위한 주관부서 간 역할은 각각 [그림 4-11], [그림 4-12]와 같음.

○ 주관부서(도시정비사업처 및 매입임대사업처 등) 간 협업을 토대로 공공재개발사업 및 도심 임대주택사업 주요 현안에 대한 효과적, 효율적 대응 필요

- 공공재개발사업 추진 단계별 사전협의 업무사항, 주관부서 간 대응 역할 등 업무매뉴얼 조기 마련 등

■ 공공주택사업자 역할을 연계한 공공재개발사업 추진 방안 선도

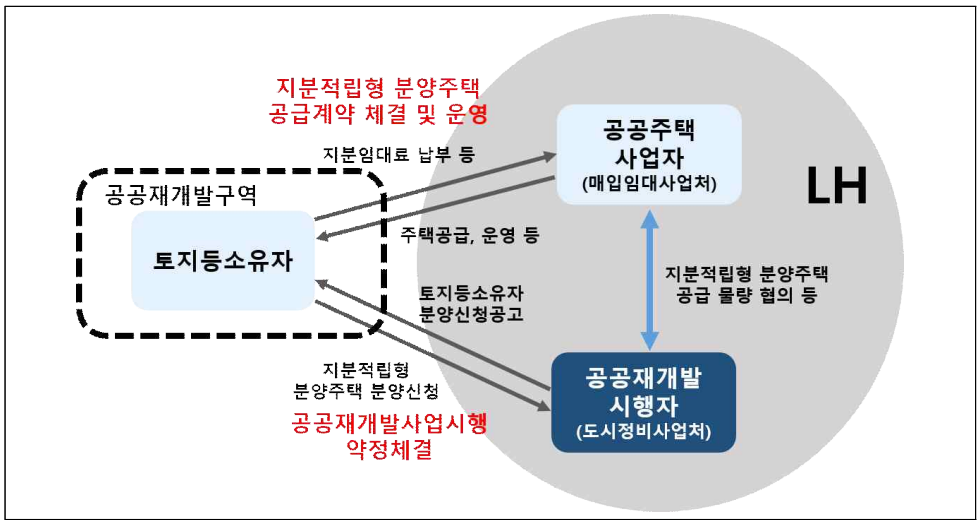
○ 본 연구를 통해 제안한 공공재개발사업 차별화 방안은 LH뿐 아니라 SH, GH, IH에서도 동일 적용 필요성이 높은 사업화 방안임.

- 공공재개발사업 및 공공주택사업자 역할을 종합적으로 연계 시행 필요한 공공시행기관 모두에 공통 적용 가능

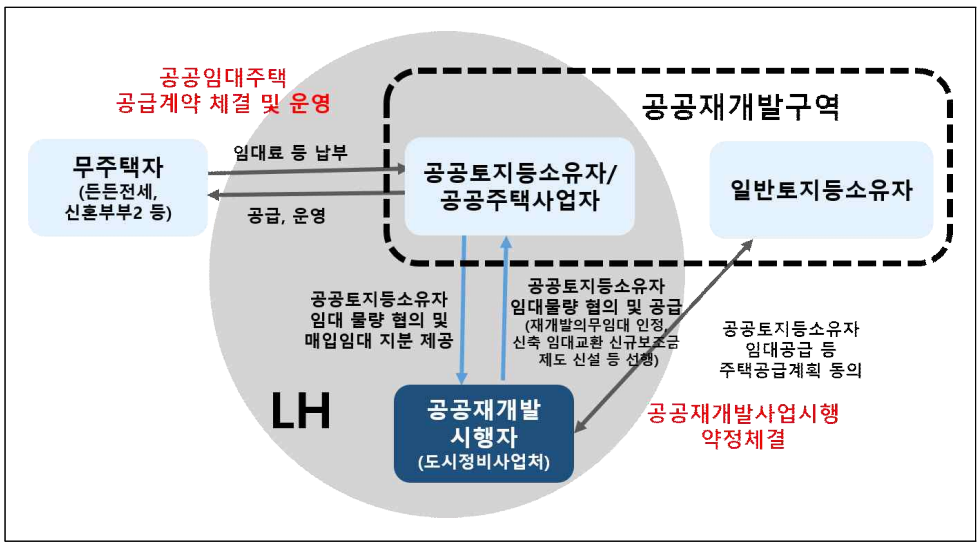
○ 이를 사업 현장에 실제 적용하기 위해서는 본 연구에서 제안한 검토 사항 이외 추가 보완이 필요한 선결과제 또한 많음.

○ LH는 전체 공공재개발사업 중 상당 비중을 차지하는 공공시행기관으로서, 타 공공시행기관에 대해 선도 역할 필요

- 기존 매입임대주택에 대한 보조금 및 신규 보조금의 상계처리 방안 마련 등
- 종전자산가치에 준하는 신축 임대주택 교환방안(추가부담금 재원 조달 방안과 연계한 공급 물량 조정 방안) 등



[그림 4-11] 공공재개발사업의 지분적립형 분양주택 공급을 위한 LH 역할(예시)



[그림 4-12] 공공재개발사업의 공공토지등소유자 임대주택 공급을 위한 LH 역할(예시)

V 결론

Key Point

- 도심 주택공급 신속 확대를 위한 긴급처방이 아닌, 민간정비사업의 보완 역할로서 자리매김과 원활한 사업 추진을 위한 개선 및 실행 방안을 도출, 제언
- 차별화 방안의 시범사업 추진을 위한 관련 법제 개정 및 내부 협업체계 확립, 업무 매뉴얼 마련 등 공공역할 고도화 및 선도 역할 필요

1 주요 연구성과

○ 신속한 도심 주택공급 확대를 위한 긴급처방으로 도입된 공공재개발사업은 명실상부한 민간재개발사업의 대안으로서 자리매김과 지속 추진 필요

○ 공공시행을 전제로 한 법적상한용적률 완화와 통합심의, 사업비 지원 등을 통해 신속하고 원활히 추진되고 있는지, 그 실태와 보완 방향 등에 대한 점검 필요

○ 본 연구는 제도 도입 이후 관련 연구가 미진한 상황에서, 추진 실태에 대한 주요 현안과 개선 방향을 개관하고, 차별화를 위한 구체적 실행 방안과 보완 과제 등을 종합적으로 검토, 제안하였다는 점에서 의의가 큼.

○ 특히 사업 추진 현장의 실무자, 주민, 인허가기관 등 이해관계자 심층인터뷰 등을 통해 그룹별 현안에 대한 인식의 차이를 확인하고, 공통 현안을 토대로 차별화 방향을 설정하였다는 점에서도 의의가 있음.

○ 본 연구에서는 '공익성과 사업성의 균형', '공공역할의 고도화' 관점 등에서 가시적 성과 도출 가능성을 염두에 두고 공공재개발사업의 차별화 방안을 제안하고자 하였음.

○ 첫 번째 차별화 방안으로서, 분담금이 부족한 집주인의 내몰림방지와 자가 공급 기회를 확대하기 위해 공공재개발사업에서의 '지분형주택 공급 방안'을 마련, 제안함.

○ 당초 도시정비법 상 '지분형주택' 공급 기준안의 부재에서 출발하였으나, 시행착오를 최소화하기 위한 GH '지분적립형 분양주택' 시범사례 분석 등을 통해 유사 공공자가 제도의 통합 운영 필요성을 확인, 제언함.

○ 그리고 이를 전제로 도시정비법 상 지분적립형 분양주택의 특별공급을 위한 개정(안) 및 현행 공공주택특별법 상 규정의 준용이 필요한 사항, 공공시행자에게 불리한 추가 세제 개정 사항 등을 제언함.

○ 또한 지분적립형 분양주택 공급은 정비사업 청산 후에도 수분양자와 20~30년간 지분을 공유하는 공공주택사업의 영역으로서, 공급기준(안) 이외 사업추진(공급) 절차, 공공재개발사업과 공공주택사업이 연계되는 공급구조 등을 각각 검토하여 제언함.

○ 상기 방안은 현 이재명정부의 지분형주택 공급 확대 정책을 공공재개발사업을 통해 실현할 수 있는 방안으로서, 시범사업 추진을 위한 선결과제의 보완을 서두를 필요가 있음.

○ 두 번째 차별화 방안으로 정비구역 내 LH등 매입임대주택을 활용한 '공공토지등소유자 임대주택 공급 방안'을 마련, 제안함.

○ LH와 SH 등은 타 개발구역 내 각각 보유 중인 매입임대주택을 주로 매각처리해왔으나, 매입임대 밀집지역의 경우 매각방식의 한계로 인해 교환방식으로 요구가 증대함.

○ 이에 본 연구는 교환, 공급 방안으로서, 공공토지등소유자 임대주택 공급 신설 및 재개발의무임대주택 물양 인정 제도 신설 등을 통해 사업성과 공익성의 균형으로 정비 실행력을 제고하는 방안을 제언함.

○ 상기 방안은 공공재개발구역뿐만 아니라 민간재개발구역 내 LH, SH 보유 매입임대주택이 밀집한 경우, 주민부담금 완화, 현금청산금 조달 부담 완화, 민원 예방 등으로 원활한 사업 추진을 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 또한 기존 주택의 철거 이후 공공토지등소유자에게 신규 임대주택으로 교환, 공급함으로써 공공주택사업자로서 공적 역할을 차질 없이 이행할 수 있도록 지원 가능하다는 점도 의미 있는 기대효과임.

○ 두 번째 실행 방안도 LH 내부적으로 공공재개발 시행자이자 공공주택사업자로서 각각의 역할에 대한 종합적 검토가 필요한 사안으로서, 공공토지등소유자 임대주택 공급구조, 재개발의무임대주택 물량 인정 신설시 주체별 기대효과, LH 내부 협업 방향, 중장기 적용 방향, 추가 보완 검토 과제 등을 각각 제언함.

2 연구의 한계와 향후 과제

○ 본 연구의 주요 성과는 LH 실무연구진은 물론 SH, GH 실무자와 국토부 및 서울시 관계 실무자, 학계 전문가, 주민등과의 심층인터뷰, 자문회의 등을 토대로 여러 차례의 보완 과정을 거쳐 실용화를 도모코자 하였음.

○ 그럼에도 불구하고 공공재개발사업의 차별화 실행 방안을 시범사업으로 추진하기 위해서는 본 연구를 통해 검토, 제안한 많은 내용 이외에도 추가 보완 사항에 대한 제도 신설 등 대안 마련이 선결되어야 함.

○ 특히 민간재개발 사각지대의 대안으로서 지속 추진을 위해서 무엇보다 신규 후보지에 대한 HUG 이차보전 지원 확대, 사업비 지원 기간 연장 등에 관한 정부부처의 신속한 의사결정과 HUG 등과의 업무협의가 급선무임.

- 중장기적으로는 주택도시기금 운영계획 상 공공재개발사업에 대한 기금지원사업의 보완 검토 필요

○ 또한 사업추진 단계별로 반복되는 주민동의징구 절차와 정비계획 변경 절차 간소화 등의 제도 개선을 통해 주민편의와 사업기간 단축 도모 필요

○ 앞서 두 가지 실행 방안에 대해 여러 세부 사항을 검토·제안하였으나, 실제 사업으로 추진되기 위해서는 다음 내용의 추가 보완 검토가 필요함.

- 정비사업 관리처분계획 수립 기준(도시정비법 제76조 제1항) 관련, 공공토지등소유자 공급 기준 명확화
- 공공토지등소유자 임대주택 공급 및 재개발의무임대주택 인정 제도 신설
- 기존 매입임대주택의 철거에 따른 신축 주택으로의 교환, 임대 공급을 위한 신규 지원금(재정, 기금) 제도 신설
- 기존의 매입임대주택 철거에 따른 매각방식 이외 교환방식에 관한 매입임대주택업무지침 규정 보완 신설
- LH 내부적으로 공공재개발사업과 도심 임대주택사업 간의 상호연계 업무영역에 대한 협업체계 및 업무매뉴얼 마련 필요

○ 끝으로 본 연구과제는 다음 측면에서 한계점이 있음. 첫째, ‘지분형주택 공급방안’의 경우, 수분양자의 관점에서 불리한 세제 규정은 무엇인지, 제도 개선 필요성과 개선 방향 등은 검토하지 못함.

○ 둘째, 정비구역 내 LH등 기존 보유 매입임대주택을 활용한 ‘공공토지등소유자 임대주택 공급 방안’의 경우, 재개발의무임대주택 물량 인정 필요성에 대한 명확한 논리 제시에 한계가 있음.

○ 아울러 공공토지등소유자 임대주택 공급 방안 신설에 따른 도시정비법 개정(안)이나 매입임대주택업무처리지침 개정(안) 등은 검토하지 못함.

○ 이상 한계점에 대해서는 향후 보완 연구가 필요함.

참고문헌

강신은(2021), 공공재개발사업·공공재건축사업의 주요 내용과 법적 개선 방안". 건설법학회. 건설법연구. pp. 2-31

김예성(2021), 공공기여 제도 변화의 주요 내용과 과제, 국회입법조사처

국토해양부(2011), 정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구

더불어민주당(2025), 이제부터 진짜 대한민국-회복·성장·행복으로 국민통합, 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집-광역

맹다미(2015), 서울시 주택재개발사업의 공공시설 및 임대주택 확보 실태와 개선방안, 서울연구원

서울시의회(2019), 서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구

서울특별시(2021), '신속통합기획-서울형정비지원 소책자'를 기반으로

서울특별시(2021), 재개발 활성화를 위한 6대 규제완화 방안

서울특별시(2024), 2030 서울 도시주거환경정비기본계획(안)-주거환경정비사업부문

송광호(2024.10.14.), "고양원당6·7구역, GH주도 공공재개발 추진...비례율 101%추정", 하우징워치

심민규(2024.10.14), "정비구역 임박' 광명7구역, 공공재개발 주민대표회의 구성 본격화", 한국주택경제

오승현(2025.07.25), "18년 걸리던 재개발 13년으로... 오세훈 '속도전' 나섰다", 서울경제

유송열(2025.07.14.), "광주시 역동 공공재개발 사업, 본격 시동", 광주뉴스

이석제 외(2021), 정부정책 수행역량 강화를 위한 수요자 맞춤형 공공자가주택 공급모델 개발, 토지주택연구원

이진규(2022), 주거복지를 위한 지분주택제도의 도입방안, 토지공법학회, pp.125-150

이지현 외(2015), 주택재개발사업에서의 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석, 부동산학회, pp.283-297

장충식(2025.02.11), “GH, 광명하안 공공재개발로 ‘원도심 정비’ 1등 기관 자리매김”, 파이낸셜뉴스

조필규(2024), 재건축·재개발 정비사업 토지 공법적 검토, 한국토지공법학회, 토지공법연구, vol.107, pp.235-255

조필규(2022), 공공재개발사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구, 한국토지공법학회, 토지공법연구, vol.100, pp.25-41

조필규 외(2022), 도시정비사업에서 공공조합원 제도 도입방안 연구, 토지주택연구원

한국토 지주택공사(2024), 공공시행자 역할강화를 위한 공공시행 정비사업 현금청산 활용 신규주택 취득방안 연구용역

한국토지주택공사(2023), 공적역할 강화를 위한 공공재개발 주거 및 생활안정방안 연구용역

한진주(2025.08.19.), “서울시, 모아타운 속도 높인다...사업1보정계수 적용, 사업기간 단축”, 아시아경제