

주택시장 패러다임 변화에 따른 도시정비사업 활성화 방안

- 현행 재건축 사업을 중심으로 -

2014. 12

두성규 · 이홍일 · 박철한

■ 서론	4
■ 서울시 도시정비사업의 동향	6
■ 재건축 사업 활성화를 위한 '9·1 대책'의 주요 내용	15
■ 재건축 사업의 장애 요소와 주요 쟁점	18
■ 결론	40

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 현재 도시정비사업은 2008년 글로벌 금융위기의 도래에 따른 경기 침체와 출구 전략, 그리고 획일적 공공관리제와 같은 규제 등으로 침체 상태를 면치 못하고 있음.
- ▶ 대표적 도시정비사업 현장이 산재한 서울시의 경우 1970년부터 2014년 6월까지 총 962개 구역이 지정되었으며, 2015년부터 2035년까지 재건축 연한이 도래하는 아파트는 총 38만 4,000호에 달할 것으로 보여 물량은 적지 않을 것으로 예상됨.
- ▶ 공공관리제는 제도의 존폐에 논의를 집중하기보다는 긍정적인 기능은 수용하되, 획일적 적용에서 주민 및 조합원의 의사도 존중하는 방향으로 개선되어야 함.
- ▶ 공공관리제 시행 현장에서도 조합 설립 이후 언제든지 시공사 선정이 가능하도록 「도정법」 제77조 4의 조례 위임 규정은 삭제되어야 함.
- ▶ 부동산시장 불황기에 오히려 시장 왜곡을 초래하는 분양가상한제는 공급 물량이 제한적인 재건축 사업에서라도 시범적으로 폐지하여 사업성 제고 및 주택 공급의 다양화 등을 통한 도시정비사업의 활성화를 도모해야 할 것임.
- ▶ 「재건축이익환수법」 폐지가 여전히 불확실한 상태에서 재건축 사업의 활성화에 장애 요인이 되고 있으므로, 이를 조속히 확정하여 부동산시장의 과도한 규제를 개선하고 불확실성을 제거해야 함.
- ▶ 부동산 경기의 침체 장기화로 재건축 사업성이 급격하게 추락하고 있는 현실에서 「도정법」 제4조의 4 입법 취지 등을 감안할 때, 도시정비사업의 원활한 추진을 위하여 기반시설 설치 등과 연계하지 않고도 「국토계획이용법」에 명시된 용적률 상한까지 인정해주도록 지자체, 특히 서울시의 조속한 조례 개정이 필요함.
- ▶ 요컨대, 도시정비사업의 회복은 기존 규제의 철폐나 보완을 통하여 공공의 지나친 개입과 간섭을 줄이고, 지자체의 기반시설 설치 비용 부담을 조합에 전가하는 것을 배제하는 등 주민 혹은 조합원의 부담을 경감시키는 방안이 적극적으로 모색되어야 함.

I. 서 론

- 낙후된 도시의 주거 환경을 개선하기 위한 재건축·재개발 등 도시정비사업은 2008년 이후 국내에 상륙한 글로벌 금융위기와 경기 침체 등의 여파로 부동산시장이 동반 침체하자 사실상 사면초가에 직면하고 있음.
- 설상가상으로 서울시가 뉴타운사업을 비롯한 사업성 없는 현장에 대해서 이른바 ‘출구전략’¹⁾이라는 이름으로 구역 해제를 서두르자 상당수의 현장에서 사업이 중단되고 매몰비용 처리를 둘러싼 갈등이 증폭되는 등 도시정비사업은 전례 없는 최대의 위기 상황에 직면하고 있다는 표현이 결코 과하지 않은 실정임.
 - 사업성이 추락하게 된 이유로는 국내외 경기 침체가 큰 요인인 것은 물론이지만 그 밖에 정비사업에 대한 각종 불합리한 규제도 적지 않은 장애 요인이 되고 있음.
 - 출구전략 시행 2년을 지나고 있는 지금, 매몰비용의 처리와 관련하여 추진위 단계까지만 비용 지원이 이루어지고 있다 보니 조합 설립 이후의 사업 진행 단계에 접어드는 현장은 매몰비용의 처리를 둘러싼 갈등이 심각한 실정임.
- 하지만 전국 230개 시군구 중 38개(16.5%) 지역이 ‘쇠퇴 징후 지역’으로 나타났으며 128개(55.7%) 지역이 ‘쇠퇴 진행 지역’으로 진단되고 있는 가운데,²⁾ 노후·불량 주택 비율도 18%에 달하고 있는 등 서울 시내를 비롯한 기존의 대도시 대부분은 도심 내 주택 건설을 위한 가용 택지의 부족으로 신규 주택 및 임대주택의 추가 공급이 어려운 형편임.
 - 전국적으로 노후 및 불량 주택의 비율은 18% 정도이지만, 반면에 지방 도시의 노후 및 불량 주택 비율은 26.2%에 달할 정도로 지방 중·소 도시의 주택 노후화가 심각한 실정임.

1) ‘뉴타운 출구전략’은 박원순 시장이 시작하였으며, 2014년 7월 현재 서울 시내 총 606개 뉴타운 구역 중 184개 구역이 해제 결정이 난 상태임. 2013년의 ‘창신·송인 뉴타운’에 이어 구로구 ‘가리봉뉴타운’이 두 번째로 구역 지정 10년 만에 구역 전체가 지정 해제되어 크게 보도되기도 하였음(서울경제신문 2014. 7. 28). 이후 국회에서 「도시 및 주거환경정비법」 개정을 거침에 따라 현재는 동법 제16조의 2 제1항에 법적 근거를 두고 있음. 그러나 서울시의 출구전략에 대해서는 주민들의 의사를 제대로 반영하지 못하고 찬·반 주민 간 갈등만 증폭시킨다는 비판과, 서울시가 전면 철거 방식의 대규모 정비사업 대신에 가로정비사업 등 소규모 정비사업을 대안으로 내놓았지만 사업성 확보가 어렵고 기반시설 확충이 제한적이기 때문에 주거 환경 개선 효과도 기대하기 어렵다는 비판 등으로 인하여 현재 논란이 적지 않은 편임.

2) 유재운 외, 경제 기반 강화를 위한 도시재생 방안, 국토연구원, 2013, 28면.

- 정부가 올해 ‘9·1 대책(규제 합리화를 통한 주택시장 활력 회복 및 서민 주거안정 강화 방안)’에서도 강조했듯이, 주택 거래 정상화를 도모한다는 취지에서 신도시 개발 등에 의한 대규모 주택 공급을 중단하겠다고 선언한 바 있어³⁾ 향후 수급 불균형에 따른 매매 및 전·월세 시장의 불안 요소는 잠복되어 있는 상태라고 할 수 있음.
- 서울의 경우 2005~2011년 사이에 연평균 신규 주택 5만 7,317호 중 도시정비사업으로 공급된 주택이 약 50%에 달하는 2만 8,572호인 점을 감안하면 도시정비사업이 지속적으로 부진할 경우 수급 불안의 우려는 적지 않을 것임.
- 이런 상황들을 감안한다면, 도심지의 주택 재개발·재건축 사업은 단순히 토지 등의 소유자를 위한 것이 아니라 주거환경 개선과 도시 기능 회복을 통해 도시의 경쟁력을 확충할 수 있는 도시재생사업의 중요한 수단 중 하나이기도 한 것임.
- 과거 주택시장의 활황기에 부동산경기 과열의 주범이었다든가 혹은 뉴타운 사업⁴⁾ 추진 과정에서의 부조리한 사례들로 인해 생겨난 부정적 인식을 부동산시장 침체기인 현재에도 그대로 주택 재개발·재건축 사업에 대입하는 것은 적절치 못한 측면이 큼.
- 도시정비사업의 침체는 주민이나 조합원의 개발 이익 상실을 가져올 뿐만 아니라 도시 기반시설의 확보를 어렵게 만들어 효과적인 주거 환경 개선을 힘들게 하는 요인이 되기도 함.
- 현재 위축되어 있는 도시정비사업의 재도약을 위한 실질적인 교두보 확보는 기존 규제의 철폐나 보완이 선행되어야 함과 동시에 국내 법제상 지자체의 적극적 협력이 있어야만 비로소 체감할 수 있는 제도 변화와 시장 환경 구축을 기대할 수 있을 것임.
- 결국 도시정비사업을 제대로 활성화시키기 위한 제도 개선의 방향은 공공의 지나친 개입과 간섭을 줄이고, 용적률 인상과 연계하지 않고도 기반시설 설치 비용을 지원해

3) 「택지개발촉진법」 폐지를 추진함.

4) 뉴타운 정책은 이명박 전 시장(2002년 7월~2006년 6월)과 오세훈 전 시장(2006년 7월~2011년 8월)의 재직 시절 당시 대표적인 도시정비사업 정책이라고 할 수 있음. 이명박 전 시장은 2002년에 ‘뉴타운’이라는 개념을 처음 도입하였다고 할 수 있으며, 오세훈 전 시장은 공공 임대주택인 ‘장기 전세주택(시프트)’ 10만 가구 건설 등을 주요 공약으로 내세우며 뉴타운 사업의 활성화를 추진한 바 있음.

주는 등 주민 및 조합원의 부담을 경감하는 쪽으로 나아가야 함.⁵⁾

- 따라서 최근 정부가 재건축사업의 정상화 방안으로 내놓은 ‘9·1 대책’ 발표를 계기로 정책 추진 속도가 빨라지고 있는 주택 재건축사업의 규제 완화 관련 주요 쟁점 사항들을 중심으로 이에 대한 보완 방안을 제시하고자 함.

II. 서울시 도시정비사업의 동향

1. 서울시 도시정비사업의 진행 현황 및 전망

- 서울시는 지난 1970년 이후부터 2014년 6월 현재까지 총 962개의 정비사업 지구 구역을 지정하였는데, 이 중 절반 이상(58.5%)인 563개를 2000년대에 지정하였고, 2000년 이후 서울 시내에 다양한 정비사업 수요가 급증함.
- 이에 따라 1970년부터 2014년 6월까지 총 962개 구역의 정비사업이 지정됨.
 - 이 중 307개는 1990년대 이전에, 92개는 1990년대에 지정되었으며, 나머지 절반 이상인(58.5%) 563개가 1999년 이후에 정비사업 지구로 지정을 받음.
 - 2000년대 563개 중 42.3%인 238개는 뉴타운 사업임.

<표 1> 시기별 서울시 정비사업 지구 구역 지정 현황

(단위 : 구역)

사업 방법		전체	1970~1989	1990~1999	2000~2014. 6
뉴 타 운	도시개발	3			3
	도시계획시설	1			1
	도시환경	84		1	83
	시장정비	4		1	3
	재개발	141		5	136
	재건축	12			12
	뉴타운 전체	245		7	238

5) 과거 주택시장 호황기 때에 만들어진 규제들 가운데 폐지 또는 완화할 필요가 있는 것들로, 현재 국회에 계류 중인 재건축초과이익환수제, 분양가상한제 등을 비롯하여 안전진단 기준 개정과 재건축 연한의 합리적 조정, 용적률 적용 개선 등이 있음. 이 밖에 기반시설 기부채납과 국공유지 고가 매각, 임대주택 공급 등의 부담 철폐, 공공관리제도의 개편 등과 정비사업에 대한 부정적 시각을 바로잡는 등의 노력도 함께 필요할 것임.

<표 1> 시기별 서울시 정비사업 지구 구역 지정 현황

(단위 : 구역)

사업 방법	전체	1970~1989	1990~1999	2000~2014. 6
재개발	464	203	85	176
재건축(공동)	55			55
재건축(단독)	94			94
재건축(아파트지구)	104	104		
총 합계	962	307	92	563

주 : 2014년 6월 말 현황으로 구역 해지 또는 취소가 된 사업은 제외됨.

자료 : 서울특별시.

- 2014년 6월 말까지 구역 지정을 받고도 준공되지 않은 사업은 총 483개로 이들 대부분이 1999년 이후 지정된 사업(449개)임.
- 1970년 이후 총 962개의 정비사업 중 준공되지 않은 구역 수는 총 483개로 2000년 이전의 사업이 34개, 그리고 2000년 이후 사업이 449개로 대부분 2000년대에 구역이 지정된 사업임.

<표 2> 준공되지 않은 서울시 정비사업 지구 현황(1973~2014년 6월 말)

(단위 : 구역)

사업 방법	총 합계	구역 지정	추진위	조합	사업 시행	관리 처분	착공
뉴타운	도시개발						
	도시계획시설	1	1				
	도시환경	81	46	9	12	6	4
	시장정비	4	1	1	2		
	재개발	118	16	24	29	32	7
	재건축	12	2	6		3	
	뉴타운 전체	216	66	40	43	41	11
재개발		109	3	25	20	29	15
재건축(공동)		40	3	10	6	15	1
재건축(단독)		87	12	26	12	19	13
재건축(아파트지구)		31			12	8	4
총 합계		483	84	101	93	112	44

주 : 구역 지정을 기준으로 1970년부터 2014년 6월 말까지의 현황임.

자료 : 서울특별시.

- 특히, 부동산 경기가 활황기였던 지난 2006~2010년 사이에 지정된 사업 가운데 끝나

지 않은 사업이 334개로 이 기간에 활발하게 구역 지정된 사업이 대부분 미준공 상태에 있음.

- 2000년대에 지정된 563개 사업 중 준공된 사업은 114개임. 그리고 진행 중인 사업은 449개로서 41개가 2000~2005년 사이에 지정되었으며, 334개가 2006~2010년 사이에 지정된 사업임.

<표 3> 진행 중인 정비사업 지구 현황(2000년 이후)

(단위 : 구역)

시기	지정 사업	준공 수	진행 사업
2000~2005	119	78	41
2006~2010	370	36	334
2010년 이후	74	0	74

- 준공되지 않은 사업 중 착공 단계에 이른 것은 49개에 불과하며, 절반 이상인 278개의 사업이 사업시행 인가 이전 단계에 있어 시공사가 선정되지 않은 구역이 많은 것으로 판단됨.
- 구역 지정이 84개, 추진위 단계가 101개, 조합 설립이 93개 구역으로서 준공되지 않은 사업의 절반 정도가 시공사 선정이 되지 않은 상황임.
- 지금까지 준공된 사업의 숫자를 감안할 때 미준공된 483개의 사업이 소진되기까지는 대략 30~40년 정도가 소요될 것으로 예상됨.
- 1970~80년대 대략 20년 간 275개 사업이 준공됨. 1990년대에는 10년 간 90개 사업이 준공되었으며, 2000~2010년 간에는 총 114개 사업이 준공됨.
- 결과적으로 10년 간 100~150개 사업이 준공된 것으로 분석되므로, 483개 사업이 준공되기까지는 대략 30~40년이 소요될 것으로 보임.
- 아래 <표 4>에서 나타나듯이 준공되지 않은 사업의 가구 수 규모는 대략 46만호로 이는 연간 대략 9~10년 간 민간이 공급하는 양과 비슷한 규모이며, 절반 이상이 사업시행 인가 이전 단계에 머물러 있는 상황임.
- 2013년 6만 7,898호(공공 1만 1,751, 민간 5만 6,147) 준공, 2012년 6만 5,115호(공공

3,484, 민간 6만 1,631), 2011년 6만 5,093호(공공 1만 9,380, 민간 4만 5,713), 2010년 4만 1,692호(공공 1만 25, 민간 3만 1,667)가 준공이 됨.

- 최근 4년 간 민간부문의 준공 평균은 4.9만호로 46만 가구는 민간부문의 대략 9~10년치 공급 물량임.
- 특히, 사업시행 인가 이전 단계에 머무른 구역이 총 25.3만호로 절반 이상인 55.3% 수준을 차지함.

<표 4> 준공되지 않은 서울시 정비사업 예상 건립 가구 수 현황(1973~2014년 6월 말)

(단위 : 호수)

사업 방법		총 합계	구역 지정	추진위	조합	사업 시행	관리 처분	착공
뉴타운	도시개발							
	도시계획시설							
	도시환경	37,138	16,196	3,626	11,062	1,312	4,049	893
	시장정비	828	219	185	424			
	재개발	176,077	25,074	35,349	43,025	40,273	10,287	22,069
	재건축	8,559	1,089	4,865		2,002		603
	뉴타운 전체	222,602	42,578	44,025	54,511	43,587	14,336	23,565
재개발(전체)		88,914	2,479	25,443	16,797	19,954	10,812	13,429
재건축(공동)		69,326	2,707	5,499	21,153	31,610	880	7,477
재건축(단독)		56,998	7,797	19,638	5,808	14,375	7,726	1,654
재건축(아파트지구)		19,190			4,425	6,183	2,080	6,502
총 합계		457,030	55,561	94,605	102,694	115,709	35,834	52,627

주 : 조합설립 인가는 났으나 예상 건립 가구 수가 확정되지 않은 10개 재건축 아파트지구는 제외됨.

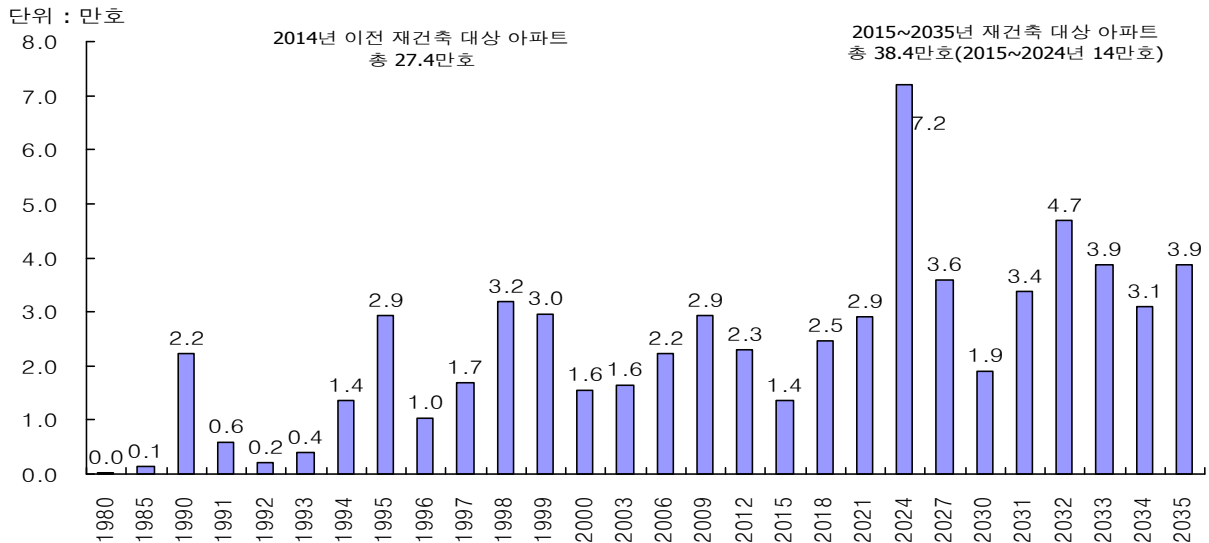
자료 : 서울특별시.

2. 서울시 재건축 대상 아파트의 물량 변화 추이 및 전망

- <그림 1>은 서울시의 재건축 연한이 도래했거나, 향후 20년 간 도래할 아파트 호수 추이로, 향후 재건축 연한 도래 아파트 수는 향후 지속적으로 증가할 것으로 보이며 2020년 이후 재건축 연한 도래 아파트가 크게 증가할 것으로 전망됨.
- 2014년 이전 준공 연수가 재건축 연한에 도래한 아파트 수는 총 27.4만 호임.
- 최근 4년 간 매년 6만~7만호가 공급된 것을 감안하면 재건축 대상 아파트는 4~5년 간 공급할 수 있는 물량임.
- 이뿐만 아니라, 2015년부터 2035년까지 재건축 연한이 도래하는 아파트 가구는 총

38.4만호에 달함.

<그림 1> 서울시 재건축 연한 도래 아파트 호수 추이



주 : 1) 공동주택의 노후 및 불량 건축물 기준에 의하여 계산됨.

2) 2010년 말 기준으로 작성된 자료이며, 재건축되거나 철거된 아파트는 멸실로 처리해 제한 수치임.

자료 : 국토교통부 아파트 주거환경통계.

- 2014년 현재 재건축 연한이 도래한 아파트 가구 수는 27.4만호이며, 이 가운데 실제로 구역을 지정받은 가구 수는 대략 10만~15만호인 것으로 분석됨.⁶⁾
- 그렇다면 현 시점에서 재건축 대상에 지정될 수 있는 아파트 가구 수는 12만~17만호 정도이며, 이 수치는 향후 매년 1.5만~2만호씩 증가할 것으로 예상됨.
- 2024년까지 향후 10년 동안 14만호가 새로 발생하고, 그 후 2035년까지 새로 24.4만호가 발생함.

3. 서울시 도시정비사업의 진행 동향

(1) 공공관리제 도입 이후 정비사업 지연

- 앞서 살펴본 바와 같이 2000년 이후 서울 시내 다양한 정비사업의 수요가 급증했고,

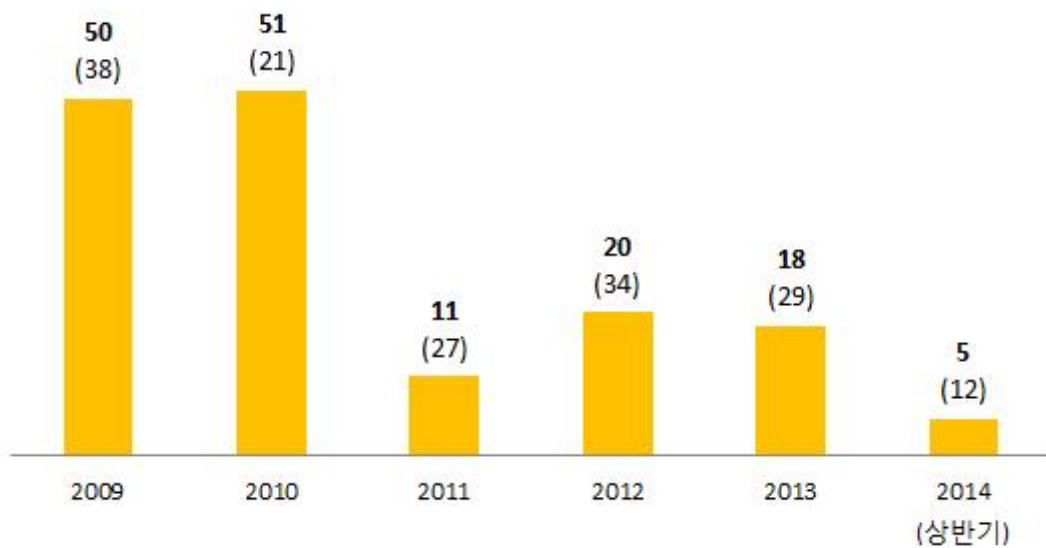
6) 이는 단순히 <표 3>의 재건축으로 건립되는 가구 수 15.4만호를 감안한 수치로 실제 가구 수보다는 많은 수치임. 그러나, 국토부 아파트 주거환경통계가 2010년 말을 기준으로 조사되었기 때문에 2014년 6월 말 현황과 시차가 있어 그 사이에 재건축이 준 공되어 사라진 아파트 수를 감안하면 어느 정도 타당한 수치인 것으로 판단됨.

향후에도 도심 내 정비사업의 수요가 적체되어 있는 상황임.

- 그러나, 적체된 정비사업 수요에도 불구하고, 2011년 서울시의 공공관리제 도입 이후 정비사업의 추진 속도가 매우 지연되고 있어 문제가 심각함.
- 서울시의 공공관리제는 2010년 7월 도입되었는데, 도입 당시의 560여 개 재개발·재건축 사업 현장 중 2014년 8월까지 사업을 마무리한 단지는 한 곳도 없는 상황임.
- 서울시의 공공관리제 시행 직전인 2010년 51개였던 조합설립 인가 건수는 이후 연 11~20건으로 대폭 감소했음.

<그림 2> 서울시의 조합설립 인가 및 사업시행 인가 건수 추이

(단위 : 건)



주 : () 안이 사업시행 인가 건수임.

자료 : 서울특별시.

- 또한, 시공사 선정 시기를 당초 조합설립 인가에서 사업시행 인가로 연기함에 따라 시공사 선정 사업장도 급감했음.
- 서울시가 공공관리자제도를 도입한 이후부터 2014년 8월까지 총 12개 사업장만이 시공사를 선정한 상황임.
- 이는 서울시의 공공관리제 시행 당시 공공관리제 적용 대상 563개 단지 중 2.1%에 불과한 매우 저조한 실적임.

- 이상과 같은 서울시 정비사업의 지연은 서울시에 적체되어 있는 정비사업의 수요를 감안할 때 매우 심각한 상황임.
- 서울시 정비사업의 지연 원인은 공공관리제 도입 이후 시공사 선정 시점이 사업시행 인가 이후로 연기됨에 따라 사업 추진에 필요한 자금이 원활히 지원되지 않고 있기 때문임.
- 서울시에서 부족한 운영 자금을 사업 추진 주체에 용자로 지원하고 있으나, 이 용자의 규모가 부족할 뿐만 아니라, 원활히 지원되지 않고 있어 사업 추진을 지연시키고 있는 실정임.
- 구체적으로 서울시가 운영 자금으로 용자해주는 자금의 한도는 20억원으로서, 조합 운영에는 부족하여 사업 추진이 원활하지 않음. 실제로 한남뉴타운 3구역 조합의 경우, 용자금을 이미 소진하여 최근 전기세를 미납하고 조합 직원의 급여를 지급하지 못하기도 함.
- 또한, 사업장별로 우선 순위를 선별해 자금을 지원함에 따라 우선 순위에서 밀린 사업장은 사업 추진이 계속 지연되는 문제가 발생함.
- 공공관리 시범 구역인 서울 성수동 전략정비구역의 4개 구역 모두 최근까지 서울시의 자금 지원을 받지 못해 추진위원회 설립 단계에서 더 이상 추진되지 않고 있음.

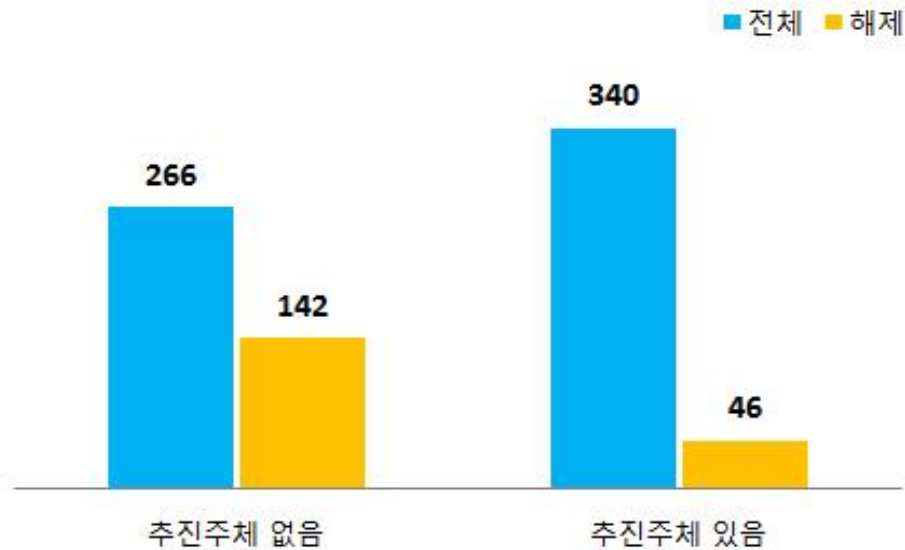
(2) 공공관리제 도입 이후 다수 구역 지정 해제

- 공공관리제 도입 이후 서울시는 본격적으로 뉴타운 출구전략을 논의하기 시작했고, 이후 주민의 자율 선택에 의해 구역 지정 해제가 가능토록 추진하였음.
- 그 결과, 2014년 5월 말 기준으로 188곳(추진 주체가 없는 구역 142곳, 추진 주체가 있는 구역 46곳)에 달하는 구역이 구역 지정을 해제하였음.
- 이는 당초 전체 뉴타운 재개발·재건축 구역 606곳 중 31%에 달하는 높은 수치임.
- 한편, 올해 5월 말 기준으로 전체 뉴타운 재개발·재건축 구역 606곳(추진 주체가 없는 구역 266곳, 추진 주체가 있는 구역 340곳) 가운데 구역 지정 해제를 거치지 않은 사

업지는 391곳임.

<그림 3> 서울시의 뉴타운 재개발·재건축 구역 해제 현황

(단위 : 개)



주 : 2014년 5월 말 기준임.

자료 : 서울특별시.

- 구역 지정 해제가 주민의 자율 선택에 의하여 결정되었다고는 하나, 공공관리제의 도입 이후 서울시가 주도적으로 이를 추진해 왔고, 구역 지정 해제 이후 매몰 비용 부담 주체 문제, 정비사업 지연 문제, 신규 주택 공급 감소 문제 등의 심각한 문제들을 발생시킴.

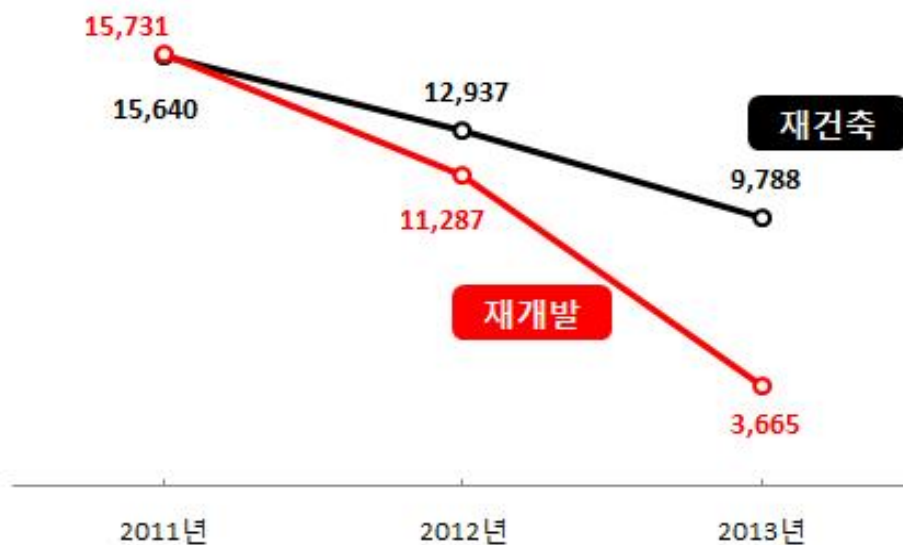
(3) 공공관리제 도입 이후 도심 내 신규 주택 공급 물량 감소

- 서울시의 공공관리제 도입 이후 정비사업의 진행 속도가 지연되고, 다수 구역의 지정이 해제됨과 동시에 도심 내 신규 주택 분양 물량도 감소하고 있음.
- 서울시의 공공관리제 적용 영향으로 서울시 재개발·재건축 사업의 주택 분양 물량이 제도 도입 이후 지속적으로 감소하고 있음.
- 서울시의 공공관리제는 2010년 7월 도입되었는데, 제도 도입 직후인 2011년까지만 해

- 도 서울 시내 재건축·재개발 분양 물량은 3만 1,371가구에 달했음.
- 그러나 2012년에는 재건축 사업의 주택 분양 물량이 전년 대비 17.8% 감소했고, 재개발 사업의 주택 분양 물량도 전년 대비 27.8% 감소한 데 이어, 2013년에는 재건축 사업과 재개발 사업의 주택 분양 물량이 각각 전년 대비 24.3%, 67.5% 감소함.
 - 그 결과, 2013년 재개발·재건축 사업의 주택 분양 물량은 2011년 분양 물량의 43% 수준인 1만 3,543가구까지 감소했음.
- 뿐만 아니라 2009년 3만 가구를 웃돌던 서울 지역의 아파트 입주 물량도 최근 2만 가구 수준으로 감소했음.

<그림 4> 서울시의 재건축·재개발 분양 물량 추이

(단위 : 가구)



자료 : 서울특별시.

- 이로 인해 서울 도심 내 노후 아파트 재생이 지속적으로 지연될 뿐만 아니라 도심 내 신규 주택 공급의 감소 요인으로 크게 작용함.
- 대규모 택지개발 사업이 활발한 외곽 지역과는 달리 서울 도심 내에는 재개발·재건축 사업이 신규 주택 공급의 약 70%를 차지함.
- 서울시 공공관리제도가 본격적으로 도입된 이후인 2011년부터 지속적으로 서울시 재

- 개발·재건축 아파트 분양 물량이 감소함에 따라 당분간 도심 내 신규 주택의 공급 물량 부족 현상이 지속될 전망이다.
- 이는 시민의 주거 안정을 해칠 뿐만 아니라 도심 내 전셋값 상승에도 부정적 영향을 미칠 것임.
 - 서울시의 공공관리제 도입으로 저소득층이 주거하는 임대주택 공급 역시 감소해 서울에 거주하는 서민의 주거 안전에도 큰 지장을 초래하고 있음.
 - 서울시가 지난 1990년부터 2008년까지 공급한 임대주택 8만 9,000여 가구 중 재건축·재개발을 통한 물량은 전체 임대주택 공급 물량의 52.6%에 해당하는 4만 7,000여 가구에 달함.
 - 공공관리제 도입 직전인 2010년에도 재건축·재개발을 통한 임대주택 공급 물량은 서울시 전체 임대주택 공급 물량의 57.4%를 담당했으나, 이 비중이 2013년에는 6.2%로 급감했음.
 - 2011년 서울시의 공공관리제 도입 이후 대부분의 정비사업의 진행 속도가 지연되고, 다수 구역의 지정이 해제되었음을 감안하면, 향후에도 당분간 도심 내 신규 주택 공급의 부진 현상은 지속될 것으로 우려됨.

III. 재건축 사업 활성화를 위한 ‘9·1 대책’의 주요 내용

1. ‘9·1 대책’의 발표 취지

- ‘9·1 대책(2014. 9. 1)은 2008년 글로벌 금융위기 이후 좀처럼 침체 상태를 벗어나지 못하고 있는 국내 주택시장을 정상화하고 서민 주거를 안정시키기 위한 종합 대책의 일환으로 정부가 규제 개선 차원에서 내놓게 된 것이지만, 주요 핵심은 재건축 사업의 활성화라고 할 수 있음.
- 그동안 서울시 등 지자체의 출구전략 등으로 위축되어 있던 도시정비사업 중에서 주택 재건축 사업의 활성화를 위하여 부동산시장 활황기에 도입되었던 각종 규제들을 폐지하거나 대폭 개선하겠다는 것임.

2. 규제 완화의 주요 내용

- 첫째, 과도한 개발 이익의 발생을 전제로 한 재건축 연한 관련 규제 등을 부동산시장의 환경 변화를 반영하여 합리화함으로써 입주민들의 주거 불편을 해소하고 신규 택지 공급이 사실상 어려운 도심 내에 주택 공급을 확대해 나가도록 하겠다는 것임.
- 구체적으로는, 재건축 사업의 대상이 되는 건축물의 내구 연한을 현재 각 시·도의 조례에서 규정하고 있는 최장 40년에서 최장 30년으로 최대 10년을 단축함으로써 1980년대 후반에 건설된 아파트의 재건축 기회를 열어준다는 것임.⁷⁾
 - 현재 서울시·경기도·인천시·대전시·충북도 등은 최장 40년이며, 대구시·경북도·울산시 등은 최장 30년, 그리고 전북도·강원도·제주특별자치도 등은 20년으로 조례에서 규정하고 있음에 따라 지자체별로 최대 20년까지 차이를 보이고 있음.
 - 정부에서 최장 30년까지로 단축한다고 할 때, 즉시 재건축 사업의 대상이 될 수 있는 30년 이상 된 노후 아파트의 누적 물량은 2014년 현재 전국적으로 43만 9,860가구에 달하며, 이 가운데 38.0%인 16만 7,277가구가 서울 시내에 몰려 있음.
- 둘째, 재건축 안전진단 기준을 합리화하여 재건축 연한 도래 후 구조 안전에 문제가 없더라도 생활에 불편이 큰 경우 주거 환경 평가 비중을 강화(예컨대 15%→40%)함으로써 재건축 추진이 가능하도록 한다는 것임.
 - 기존의 재건축 안전진단 기준은 ‘구조 안전성’ 위주여서 노후화 여부에 크게 비중이 두어졌으나, 앞으로의 안전진단 기준 적용은 ‘구조 안전성 평가’와 ‘주거 환경 중심 평가’를 중심으로 한 이원 체제로 운영한다는 것임.
- 셋째, 재건축의 경우 수도권 과밀억제권역 내에서는 전용 85㎡ 이하의 세대 수를 60% 이상, 연면적은 50% 이상으로 의무화하고 있는 현행 소형주택 의무건설 비율 기준을 앞으로 ‘연면적 기준은 폐지’한다는 것임.
 - 재개발의 경우는 임대주택 의무건설 비율 기준 중에서 연면적 기준 폐지와 세대 수 기준을 5%p 완화함.⁸⁾

7) 재건축 사업의 대상이 되는 “노후·불량 건축물”은 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제3호 라목에서 ‘준공된 후 20년 이상의 범위에서 조례로 정하는 기간이 지난 건축물’로 정의하고 있는데, 수도권의 각 시·도 조례에서는 40년까지 규정하고 있음.

- 용적률 완화에 따른 재건축시 소형 임대주택 확보 비율도 현행 50%에서 아파트 분양가에 연동하여 30~50% 이하로 변경할 것을 추진할 예정임.
- 넷째, 현행 ‘공공관리제’의 명칭을 ‘공공지원제’로 변경하고, 토지 등 소유자 과반수가 원할 경우 사업시행 인가 이전에도 시공사를 선택할 수 있도록 허용한다는 것임.

3. 기대 효과 및 향후 대책의 추진 전망

- 국토교통부는 ‘9·1 대책’의 후속 조치로 「도정법」 시행령 및 시행규칙 개정안을 마련하여 10월 28일까지 입법 예고한 바 있음.
- 대책이 예정대로 추진되어 과거 시장 과열기에 도입된 규제의 개선으로 주택시장의 회복세가 본격화되고 양질의 민간 임대주택 공급도 확대된다면, 중장기적으로 수급 균형의 안정적 유지를 통해 도심지 내 주거 안정에 큰 도움이 될 것으로 기대됨.
- 또한 현재 출구전략에 따른 주민 혹은 조합원 간 갈등을 봉합하고, 재건축 사업의 활성화가 이루어지면, 부동산시장 내의 불신감과 불확실성도 감소되어 주택경기가 회복될 수 있을 뿐만 아니라 나아가 국내 경기 회복에도 도움이 될 수 있을 것임.
- 하지만 현재로선 부동산시장에 가장 큰 영향력을 가진 서울시가 ‘9·1 대책’의 주요 내용에 대하여 부정적 입장을 보이고 있기 때문에, 국토부 등 중앙정부와 법령 개정 및 정책 추진 과정에서 필연적으로 충돌하는 양상을 보일 가능성도 배제할 수 없음.
- 2014년 9월 19일 제256회 서울시의회 임시회에서 서울시 행정부시장은, 중앙정부의 이른바 ‘9·1 대책’의 내용 가운데 안전진단 기준 및 재건축 연한 완화 등 규제 완화 방안에 대해 서울시가 향후에도 공적 역할을 확대해 나갈 것임을 내세워 반대한다는 입장을 분명히 함.
- 서울시는 「도정법」 등 관련 법령이 개정되더라도 자체 심의 권한을 활용하여 시기

8) 「도시 및 주거환경정비법」 시행령이 개정됨에 따라 서울시는 주택 재건축 사업의 경우 소형 임대주택 건설비율을 완화하기 위한 ‘서울시 도시 및 주거환경정비조례’ 개정을 추진 중이며, 경기도는 주택 재건축 사업의 수익성 제고와 사업 활성화를 위하여 과밀억제권역에서 300세대 이상을 건설하는 주택 재건축 사업의 경우 60㎡ 이하 주택을 20% 이상 짓도록 한 현행 ‘주택 재건축 사업의 주택규모 및 건설비율’ 규제를 폐지함.

조정을 통해 정비사업의 시기를 늦추도록 할 예정이라고 밝히고, 재건축시 소형주택 의무건설 비율 폐지에 대해서도 시 도시계획위원회 등을 통하여 소형 주택을 일정 비율 이상 짓도록 유도할 것이라고 하고 있으며, 임대주택 건설 비율을 5%p 축소하는 내용에도 반대 입장이라고 함.

- 2014년 10월 20일 국회 국토교통위원회 국정감사에서 서울시장은 지역 여건 등을 고려해 소형주택 의무건설 비율을 유지할 생각이라고 밝혀 국토교통부가 추진 중인 재건축 소형주택 의무건설 비율 폐지에 정면으로 반대하는 입장을 분명히 함.

- 이처럼 잠재되어 있는 이견과 갈등 요소들이 앞으로의 재건축시장에 불확실성을 키우고 수요 심리의 불안감을 조장할 수 있어 정책 추진 주체들간의 원활한 정책 협조가 절실함.
- 이번 대책이 제대로 효과를 내려면 ‘분양가상한제 신축 운영’, ‘재건축초과이익환수제 폐지’ 등 국회 계류 법안의 조속한 처리와 후속 조치의 신속한 추진 등 이른바 ‘골든 타임’을 놓치지 않는 것도 상당히 중요하다는 것을 간과해서는 안 됨.
- 이하에서는 재건축 사업의 장애 요소라고 할 수 있는 공공관리제에 대한 선택권 보장, 시공자 선정 시기의 법 해석, 재건축 일반분양분의 분양가상한제, 재건축 개발 이익의 환수, 법정 용적률의 상한 적용과 기부채납 등 핵심 쟁점을 중심으로 재건축 사업의 활성화 가능성을 제도적 측면에서 살펴봄.

IV. 재건축 사업의 장애 요소와 주요 쟁점

1. 공공관리제 적용에 대한 주민·조합원의 선택권

(1) 공공관리제의 의의

- 공공관리제란, 재건축·재개발 등 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시장·군수가 정비사업의 시행 과정을 지원하는 제도를 말하며, 2010년 7월에 서울시가

처음 도입하였음.

- 공공관리제의 도입 취지는, I) 현행 재개발·재건축 사업에서 조합의 전문성 부족과 자금 조달 능력이 미비하고, ii) 사업 추진 과정에서 정비업체 등 관련 업체와의 유착 등 비리 발생이 빈번하며, iii) 조합원간 갈등에 따른 사업 장기화로 비용이 급증하는 등의 문제점을 총체적으로 개선하기 위한 데 있다고 할 수 있음.
- 공공관리제는 정비사업의 계획 수립 단계에서부터 적용되며, 사업 완료시까지 적용하기도 함.
- 도시정비사업의 공공 관리를 담당하는 공공 관리자는 해당 정비 구역의 구청장이 원칙적으로 맡게 되나, LH공사, SH공사, 한국감정원, 대한주택보증, 신탁업자 등의 기관에 위탁할 수도 있음.
- 공공 관리자의 역할은, 추진위원회 또는 주민대표회의 구성을 위한 업무 지원, 정비사업전문관리업자의 선정, 설계자 및 시공사 선정 방법 등에 대한 지원, 세입자의 주거 및 이주 대책 수립에 관한 지원, 관리처분계획 수립에 관한 지원, 그 밖에 시·도 조례로 정하는 사항 등을 수행하는 데 있음.
- 특이한 점은 공공관리제의 적용 대상을 「도정법」에서 구체적으로 명시하지 않고 시·도 조례에 포괄적으로 위임함에 따라 서울시가 2010년 7월 16일 조례 시행 당시부터 총회에서 시공사 또는 설계자를 선정하지 아니한 정비사업분부터 전 사업장에 공공관리제를 획일적으로 적용하고 있음.
- 공공관리제는 2010년 4월 15일 「도정법」 개정을 통하여 법제화되었으며(「도정법」 제77조의 4 신설),⁹⁾ 이후 서울시 도시 및 주거환경정비 조례¹⁰⁾, 경기도 조례¹¹⁾ 등에

9) 도시 및 주거환경정비법 제77조의 4(정비사업의 공공관리)

① 시장·군수는 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위해 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 사업 시행 과정을 지원(“공공관리”)하거나, 주택공사 등, 신탁업자, 대한주택보증주식회사 또는 대통령령으로 정하는 기관에 공공관리를 위탁할 수 있음.

⑥ 공공관리의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 도시·주거환경정비기금의 지원, 시공사 선정 시기 등 필요한 사항은 시·도 조례로 정하는 바에 따름.

구체화됨.

<표 5> 서울시와 경기도의 공공관리제도 비교

구분	서울시	경기도
도입 요건	- 주민 의사와 상관없이 획일적으로 전체 사업장에 도입 적용	- 주민 동의 절차를 거쳐 요청하는 경우 ¹²⁾
공공관리 시행 관련 주요 사항	- 공사표준계약서 제정·보급(2011. 10) - 조합 운영 자금 융자(한도액 11억원) • 추진위 6억원, 조합 5억원, 연 5.8% - 클린업 시스템 프로그램 운영(2010. 1) - 사업비 및 분담금 추정 프로그램 운영(2011. 6)	- 서울시에서 시행하는 클린업 시스템 및 분담금 추정 프로그램 등은 미시행(마련 중)
시공사 선정 시기	- 사업시행 인가 이후부터(조례로 정함)	- 조합설립 인가 이후부터(「도정법」 따름)
조직	- 서울시청 : 공공관리과 신설(1과 3팀, 14명) - 각 구청 : 공공관리팀 신설(1팀, 4명)	- 공공관리 전담 조직 미구성
공공관리 대상 사업	- 조합이 시행하는 정비사업 (공공이 전면적·획일적 적용)	- 추진위 승인 이전에는 토지 등 소유자 과반수가 공공관리 필요성을 들어 요청하는 경우 - 추진위 승인 또는 조합 인가 이후에는 주민 총회 또는 조합 총회 의결로 요청하는 경우 - 시장·군수의 요청에 의하여 도지사가 필요하다고 인정하는 경우(소유자, 주민, 조합원의 요청이 있는 경우)

(2) 공공관리제에 대한 평가

- 서울시는 정비사업 현장에서 2014년 시행 4년째를 맞은 공공관리제 적용을 통하여 평균 7.9%의 공사비 절감, 그리고 조합설립 인가까지의 평균 사업비 12.6% 절감 등의 효과가 있었다고 밝히고 있음.

10) 공공관리의 대상 사업은 조합이 시행하는 정비사업을 말하며, 구청장은 시장이 정비구역을 지정 고시한 날부터 최초 관리처분 계획의 인가 때까지 공공관리를 하여야 함(서울시 조례 제44조~제45조). 시공사 등의 선정은 조합이 총회에서 경쟁입찰의 방법으로 시공자를 선정하여야 하며, 조합은 시공자를 선정할 때에는 인가된 사업시행 계획서를 반영한 설계도서를 작성하여 입찰에 부쳐야 함(서울시 조례 제48조).

11) 공공관리 지원의 대상 사업은 다음과 같음(경기도 조례 제36조~제45조)

i) 추진위원회 승인 신청 전까지 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻어 공공관리가 필요하다고 요청하는 정비사업
ii) 추진위원회 승인 또는 조합이 인가된 경우 주민 총회 또는 조합 총회의 의결을 거쳐 요청하는 정비사업
iii) 시장·군수의 요청에 의하여 도지사가 필요하다고 인정하는 정비사업

12) i) 주민 동의 절차를 거쳐 공공관리를 요청하는 경우

• 추진위원회 승인 신청 전까지 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻어 공공관리가 필요하다고 요청한 정비사업

• 추진위원회 승인 또는 조합이 인가된 경우 주민 총회 또는 조합 총회의 의결을 거쳐 요청하는 정비사업

ii) 조합원간의 갈등 및 민원이 지속되어 공공관리가 필요한 경우

• 주민 동의가 없더라도 시에서 요청하여 도에서 필요하다고 인정하는 정비사업

- 그러나 서울시의 공공관리제 시행에 따른 성과 발표에 대해 다음과 같은 이유를 들어 신뢰하기 힘들다는 반론도 만만치 않음.
 - 공공관리제 적용 구역들은 사업비 증가가 크지 않은 본계약 체결 이전 단계인 데 비해 비적용 구역들은 공사비 증가가 현저한 본계약 체결 이후 단계라는 점에서 비교 자체가 적절치 않음. 또한 공공관리제 도입 이후에도 업체 선정 과정에서의 비리가 완전히 근절되지 못하고 있다는 점도 투명성 제고와 관련해 보완이 필요한 부분임.
 - 공공관리제 도입 후 1차 시범사업 구역으로 지정된 성수전략정비구역 1~4지구는 2011년 2월 구역 지정 이후 사업 진행에 큰 진전이 없는 상태에 머물러 있음.
 - 공공관리제의 대표적 적용 사업장이면서 서울시의 실태 조사에서 사업성이 충분하다고 알려진 ‘고덕2-1지구’와 ‘고덕 2-2지구’는 2014년 9월 3일 서울시 제16차 도시계획 위원회에서 오히려 구역 지정이 해제됨.
- 결국 공공관리제의 도입 및 시행으로 도시정비사업의 투명성과 공공성은 다소 제고 되었을지 모르나 실효성을 갖춘 제도로 완전히 정착되었다고 평가하기는 어려울 것이며, 민간 사업에 대한 과도한 공적 개입의 대표적 사례로 부각될 우려마저 적지 않음.

(3) 공공관리제 시행상의 문제점

- 공공관리제는 조합의 사업 추진 과정을 투명하게 만들었다는 긍정적 평가도 있지만, 다음과 같은 문제점을 안고 있음.
- 첫째, 공공관리제는 그 효과가 충분하게 검증되지 않은 생소한 제도임에도 불구하고, 주민 또는 조합원의 의사나 선택에 상관없이 획일적으로 적용되고 있다는 점을 들 수 있음.
- 2009년에 공공관리 시범지구로 선정된 성수전략정비구역과 한남재정비촉진구역의 대부분이 추진위 승인 이후 사업 지체 상태에 머물러 있는 데서도 알 수 있듯이 공공관리자와 조합(추진위) 간에 이견이 심화될 경우 정비사업의 지연 요인으로 작용할 우려가 큼.¹³⁾

13) 이와 대조적으로 성수전략정비구역과 비슷한 시기에 사업을 시작한 경기도 재정비촉진지구의 경우 원미 재정비촉진지구 11개

- 둘째, 서울시가 공공관리제 적용 사업장의 시공사 선정 시기를 ‘조합 설립 후’로 규정한 「도정법」 제11조 제1항을 따르지 않고 조례에서 ‘사업시행 인가 이후’로 늦추어 놓고 있으면서 사업 초기 현장마다 필요로 하는 사업비 지원 요구에 충분히 대응할 수 있는 여력을 갖추고 있지 않아 주민 및 조합원 부담 증가의 주요 원인인 사업 지연을 초래하고 있음.
- 현재 서울시의 경우, 정비사업 지원 자금의 절대 부족으로 추진위·조합에 대한 대출 규모는 약 5억원에 불과하고, 대부분 추진위원장이거나 조합장 등의 개인 신용과 재산을 담보로 하고 있어 신청 자체도 저조한 편임.
- 입지와 사업성이 뛰어나 사업 추진 속도가 빠른 것으로 평가되던 한남3구역마저 조합 설립 단계에서 받을 수 있는 서울시 지원금이 20억원으로 한정되어 있어 자금난에 봉착해 있는 실정임.
- 「도정법」에서 서울시 조례처럼 ‘사업시행 인가 이후’에 시공자를 선정할 수 있는 경우는 ‘도시환경정비사업’에 국한됨.
- 정비사업에 대한 자금 지원이 원활하지 못하면 사업 진행을 어렵게 만들 뿐만 아니라 사업 장기화에 따른 사업성 추락으로 조합원의 부담만 가중시키게 됨.
- 셋째, 공공관리제의 도입 취지인 사업 추진 과정의 비리 방지 등 투명성 제고 및 사업 기간 단축 효과를 기대할 수 있다고 하지만, 공공관리제 시범지구의 사례에서 보듯 오히려 사업 진행이 지연되는 현상이 적지 않은 편임.
- 당초 공공관리제를 도입할 때 서울시의 장담과 달리 대부분 현장에서 공공관리제를 통한 사업 기간 단축 효과가 명확하게 확인되고 있지 않음.
- 이러한 문제 제기에 대해 서울시는 공공관리제 시행으로 조합과 시공사의 유착을 막고 사업 운영의 투명성을 확보하는 등 순기능이 크다며, 다음과 같이 적극 옹호하고 있음.
- 공공관리제 도입 이후 서울 시내에서 정비사업이 진행 중인 15곳 현장 중 시공사 선정을 마친 곳만 12곳에 달하는 등 사업 추진 속도가 빠른 편이며, 간혹 그렇지 못한

구역 중 2개 구역과 광명재정비촉진지구 1개 구역은 조합 설립 및 시공사 선정 단계를 지나고 있으며, 나머지 구역들도 조합 설립 인가를 준비 중임.

- 곳이 있더라도 그것은 공공관리제가 아닌 전반적 부동산 경기 침체에 기인하는 것임.
- 서울 시내 재건축 사업장의 3.3㎡당 평균 공사비가 437만 7,000원인 데 비하여 공공관리제 적용 사업장의 평균 공사비는 3.3㎡당 413만원에 불과하여 상대적으로 저렴한 편임.
 - 공공관리제 적용 여부에 대한 선택권을 주민들에게 부여할 경우 오히려 주민간 분쟁을 야기하여 결과적으로 사업 단계와 기간, 사업비가 늘어날 우려가 있음.

<표 6> 공공관리제와 관련한 서울시와 국토부의 입장 차이

구분	서울시 ¹⁴⁾	국토부 ¹⁵⁾
시공사 선정 시기	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 서울시 조례에 따른 유지 • 사업시행 인가 이후 	<ul style="list-style-type: none"> - 조합설립 인가 이후로 1년 이상 단축 추진
공공관리제 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 조합설립 인가 이후로 환원하면, • 자금 대여를 이유로 시공사에게 유리한 계약 체결 우려 • 불필요한 설계변경으로 주민 부담 가중되는 등 과거 관행 반복 - 주민 선택권 부여하면 과반수 동의 획득 현실적으로 어려워 사실상 공공관리제 무력화 우려 • 경기도, 광주시, 제주도 등이 주민선택제를 시행하고 있지만, 실제 공공관리제를 선택하는 경우 없음. - 사업 지연 원인은 공공관리제 적용이 아니라 부동산 경기 침체 및 시공사 경영난 때문이며, 오히려 공공관리제 적용 사업장의 추진 속도가 상대적으로 빠른 편임. - 투명하고 공정한 시공사 선정으로 이권 개입과 부조리를 근절하여 주민 부담의 경감 효과 기대 	<ul style="list-style-type: none"> - 시공사 선정은 정비사업 사업성, 조합원의 의사 반영 여부 가늠자 - 주민들의 공공관리 적용 여부에 대한 자율적 선택 보장 필요 - 추진위·조합이 시공사 지원 없이 사업 운영비 감당해야 할 기간 장기화 • 초기 자금 마련 곤란 해소 필요 - 주민간 긴장 관계 형성, 재원 조달에 부정적 영향 - 공공관리자의 전문성 부족 - 다른 시·도는 시공사 선정 시기 관련 별도 제한이 없는 점을 감안할 때 조합설립 인가 이후 시공사 선정 충분 - 예상 수요 대비 충분한 지원 자금이 확보되지 않아 대부분의 공공관리제 시행 현장에서 실질적인 자금조달 애로를 겪고 있음. - 공공관리제는 출구전략과 맞물려 도입 취지 변질 • 매몰비용 처리에 대한 명확한 해법 제시 부재

(4) 개선 방안

- 공공관리제를 도입함으로써 조합원들에게 긍정적 효과가 있는지 여부에 대해서는 일

14) '서울시, 올해 15개 구역 공공관리로 시공사 선정' 보도자료(2014. 7. 7일 서울시) 중 일부 내용. 여기서 5개 구역 선정 완료, 10개 구역 선정 중이라고 밝히고 있으며, 2014년 7월에만 동작구 사당2재건축구역, 강북구 미아3재개발구역 2곳이 시공사를 선정했고, 2014년 올해에만 방배5구역과 삼호가든 4차, 대치국제, 무악2구역, 태릉현대아파트가 시공사를 선정하여 사업을 진행 중이라고 함. 그러나 이에 대해서는 현장의 정확한 실태가 반영되지 않았다는 반박도 만만찮음.

15) 2014년 7월 24일 발표된 '정부 경제 정책 방향'에서 제시된 재정비사업 활성화 방안 중의 일부 내용임.

부 현장의 조합원들과 서울시의 평가가 극명하게 엇갈리고 있으며, 현재 침체 국면의 원인에 대한 분석도 크게 차이가 남.

- 특히, 공공관리제 개선과 관련하여 국토부와 서울시가 첨예하게 대립각을 세우고 있는 것으로 알려지면서 도시정비사업의 제도 개선 추진에 대한 불신이 높아져, 부동산 시장의 자율적 기능 및 체질이 악화될 뿐만 아니라 필연적으로 주민이나 조합원들의 피해를 증가시킬 우려가 큼.

- 궁극적으로 재건축 등 정비사업의 추진 과정에서 발생하기 쉬운 비리를 충분히 예방하면서도 원활한 사업 추진을 통하여 조합원의 이익을 제고하려는 공공관리제의 당초 입법 취지를 살리면서도 합리적인 최선책이 모색될 필요가 있음.

- 따라서 공공관리제 자체를 부인하거나 존폐를 논의하기보다는 공공관리제의 긍정적 기능은 수용하되, 주민 및 조합원의 의사도 존중하는 방향으로 제도 개선을 모색하는 것이 바람직하다고 할 것임.

- 현재처럼 공공관리제를 주민 및 조합원의 의사와 상관없이 획일적으로 적용할 것이 아니라 입법 취지를 살리면서도 주민 및 조합원에게 자유로운 선택의 기회를 부여해야 함.

- 서울 시내 삼호가든맨션3차, 반포주공1단지 등에서는 공공관리제 시행에 대한 주민선택제가 도입되기를 바란다는 입장을 취하고 있음.¹⁶⁾

- 최근 정부는 ‘9·1 대책’에서 주민이나 조합원에게 공공관리제 적용 여부에 대한 자유로운 선택권을 돌려주는 방향으로 제도 개선을 추진 중이어서 이에 대한 기대감도 커지고 있음.

- ‘9·1 대책’ 중 재정비 규제 합리화 방안에서, 토지 등 소유자 과반수가 찬성할 경우 사업시행 인가 전에 시공사를 선정할 수 있도록 하고, ‘공공관리제’의 명칭도 ‘공공지원제’로 변경하는 방안을 담고 있음.

16) 뉴스1(2014. 8. 21).

<표 7> 개선 방안을 반영한 「도시 및 주거환경정비법」 조문 대비표

현 행	개정안
제77조의 4(정비사업의 공공관리) ① 시장·군수는 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 사업 시행 과정을 지원(이하 “공공관리”라 한다)하거나, 주택공사 등, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조 제7항에 따른 신탁업자, 「주택법」 제76조 제1항에 따른 대한주택보증주식회사 또는 이 법 제69조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 대통령령으로 정하는 기관에 공공관리를 위탁할 수 있다. ②~⑥ <생략>	제77조의 4(정비사업의 공공지원) ① 시장·군수는 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 토지 등 소유자, 추진위원회, 조합이 과반수 이상의 의결로 요청하는 경우에 사업 시행 과정을 지원(이하 “공공지원”이라 한다)하거나, 주택공사 등, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조 제7항에 따른 신탁업자, 「주택법」 제76조 제1항에 따른 대한주택보증주식회사 또는 이 법 제69조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 대통령령으로 정하는 기관에 공공관리를 위탁할 수 있다. ②~⑥ <현행과 같음>

2. 재건축 사업의 시공자 선정 시기

(1) 현황 및 관계 법령

- 재건축 사업 등 도시정비사업에 있어 시공자 선정은 ‘조합설립 인가를 받은 후’에 할 수 있다고 「도정법」에 명시되어 있음.
- ‘조합은 … 조합설립 인가를 받은 후 조합총회에서 국토교통부 장관이 정하는 경쟁 입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다(「도정법」 제11조 제1항)’.
- 이후 공공관리제가 도입되면서 2012년 2월 1일 「도정법」은 제77조의 4 제6항 신설로 공공관리제 시행 현장의 시공자 선정 시기를 시·도 조례로 정하는 바에 따른다는 내용이 추가됨.
- ‘… 공공관리의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 도시·주거환경정비기금의 지원, 시공자 선정 시기 등 필요한 사항은 시·도 조례로 정하는 바에 따른다(「도정법」 제77조의 4 제6항)’.

- 이처럼 현행 「도정법」 제77조의 4 제6항의 신설로 인해 공공관리제를 채택하고 있는 현장에서는 해당 지자체가 시공사 선정 시기를 조례로 어떻게 정할 것인지에 대한 관심을 끌었는데, 시공사 선정 시기를 조례에서 별도로 규정하고 있는 지자체는 전국에서 서울시가 유일함.
- 서울시는 ‘... 조합은 시공자를 선정할 때에는 인가된 사업시행계획서를 반영한 설계 도서를 작성하여 입찰에 부쳐야 한다’(서울시 도시 및 주거환경정비 조례 제48조)라고 조례에서 표현하고 있는데, 이는 사실상 시공사 선정 시기를 ‘조합 설립인가 이후’가 아닌 ‘사업시행 인가 이후’로 늦추고 있는 것임.
- 서울시 조례와 같이 시공사 선정 시기를 ‘사업시행 인가 이후’로 규정하고 있는 정비사업은 「도정법」에서 정하고 있는 도시환경정비사업의 경우에 국한되고 있음.
 - ‘도시환경정비사업을 토지 등 소유자가 시행하는 경우에는 사업시행 인가를 받은 후 규약으로 정하는 바에 따라 건설업자 또는 등록 사업자를 시공자로 선정하여야 한다 (「도정법」 제11조 제2항)’.
- 이와 같이 시공사 선정 시기를 늦추고 있는 이유는 시공사에 대한 충분한 판단 자료가 확보된 단계에서야 비로소 조합원들의 합리적 선택이 가능하기 때문이라고 함.

(2) 문제점

- 첫째, 부동산시장 침체가 장기화되면서 재건축 사업성이 추락하고 있는데, 설상가상으로 사업 초기에 필요한 사업비 대여를 주로 담당해 온 시공자의 선정 시기마저 기존 ‘조합설립 이후’에서 ‘사업시행 인가 이후’로 늦추어짐에 따라 서울 시내 소재 사업장의 사업비 조달은 더욱 어려워지고 있음.
- 시공사 선정이 늦어져 사업비 조달이 어려워지면 사업 기간의 장기화와 사업성 추락으로 이어지는 악순환이 불가피하게 되며, 현장에 따라서는 구역 해제나 사업 진행의 중단 등 출구전략의 대상으로 추락되는 부작용도 적지 않게 됨.

- 둘째, 공공관리제 시행 현장에서 시공사 선정이 지연되면서 ‘공공관리 = 사업 지연’이라는 부정적 인식이 확산되어 부동산시장 내에서 관심 밖으로 밀려나 이후의 미분양이 양산되는 등의 부작용도 발생하고 있음.
- 셋째, 사업시행 인가 이후에 시공자를 선정할 경우 이미 설계 계획안이 확정되어 있기 때문에 시공사 고유의 특화된 단지 조성을 위한 디자인이나 신재생 에너지 등의 선진 기술을 접목하거나 적용하기가 곤란함.
 - 시공자는 정해진 설계 내용(평면·배치·인테리어 등)에 맞춰 시공할 수밖에 없어 고품질의 수준 확보가 곤란하게 됨.
 - 설계변경이 되는 경우에도 그에 따른 비용 부담 증가·사업 기간 지연 등으로 조합원의 부담 증가를 수반할 우려가 커짐.
- 넷째, 법리적 측면에서 보더라도 서울시 조례의 내용은 원활한 정비사업의 추진을 가로막는 법제상의 장애 요인이 되고 있음.
 - 국토부가 ‘공공관리 현장의 시공사 선정 시기’와 관련하여 시·도 조례로 시공사 선정 시기를 늦출 수 있는지를 질의한 데 대해, 법제처는 ‘「도정법」에 따라 공공 관리되는 정비사업의 경우 시·도 조례에서 조합이 사업시행 인가를 받은 후에 시공자를 선정하도록 할 수는 없다’고 회신함.
 - 법제처는 시·도 조례의 규정을 근거로 사업시행 인가를 받은 후에만 시공자를 선정하게 하는 서울시의 조례가 상위법인 「도정법」의 취지에 맞지 않는다는 유권해석을 내린 것임.¹⁷⁾

17) 하우징헤럴드신문(2011. 12. 7).

< 법제처 유권해석의 주요 내용 >

- 구 「도정법」이 2009년 2월 6일 개정되면서 재건축사업의 시공사 선정 시기를 사업시행 인가 이후에서 조합설립 인가 이후로 조기화한 것은, 조합의 사업 초기 자금 확보를 원활하게 함으로써 사업 활성화를 기하고 조합의 전문성 보완을 통한 사업 추진 능력을 향상시킬 수 있도록 하기 위함이며,
- 「도정법」 제32조 제3항에서 사업시행 인가 신청시 시공자가 선정되지 않아 관계 서류를 제출할 수 없는 경우 등에는 시장·군수가 정하는 기한까지 이를 제출할 수 있다고 규정하고, 사업시행 인가 고시 후 60일 이내에 분양 공고하여야 한다고 규정함으로써 「도정법」은 사업시행 인가 전에 시공자를 선정할 수 있음을 전제하고 있다고 할 수 있음.
- 지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며 법령에 위배되는 경우 효력이 없는 것이므로, 시·도 조례에서 조합이 사업시행 인가 이후에 시공자를 선정하도록 할 수는 없음.

· 이와 관련하여 서울 시내 소재 재건축 현장의 22명 조합장 명의로 2011년 5월에 서울시 조례에 대한 헌법소원이 제기된 바 있으며,¹⁸⁾ 서울시 의회에서도 유사한 문제 제기가 있었음.¹⁹⁾

(3) 개선 방안

- 공공관리제가 시행되고 있는 현장에서도 조합 설립 이후에는 언제든지 시공사 선정이 가능하도록 「도정법」 제77조의 4의 조례 위임 규정을 삭제토록 하는 것이 바람직함.
- 공공관리 시행 현장에서 시공사 선정 시기를 시·도 조례로 정하도록 위임한 내용을 삭제하여 「도정법」 제11조의 시공사 선정에 관한 규정의 효력을 실질적으로 회복 시킴으로써 상위법인 법률과 하위 법규인 시·도 조례 간의 충돌이나 모순을 해소하는 등 조례 규정의 흠결을 치유해야 함.²⁰⁾

18) 한국경제신문(2011. 11. 22).

19) 2011년 11월 14일 서울시의회 도시관리위원회 행정사무감사에서 인택환 의원은 “비리 유착을 막는다는 명분으로 시공사 선정 시기를 사업시행 인가 이후로 강요해서는 안 된다”며 “시공사로부터 자금 지원을 받을 수 있도록 하되, 선정 과정을 엄격하게 통제하면 된다”고 지적한 바 있음.

20) 이노근 국회의원은 2014년 9월 30일 정비사업(재개발·재건축)추진시 공공관리제 적용 지역의 시공사 선정 시기를 토지 등 소

- 조합 설립 이후에 시공사 선정이 하게 될 경우 서울시가 우려하고 있는 사업 추진을 위한 시공사의 사업비 대여 등에 따른 유착 관계 형성 등 위법 행위나 불법적 행태의 발생 가능성에 대해서는 조합원의 감시 체제와 사법 당국의 조사 및 처리에 맡겨야 할 사항이라고 할 수 있음.
- 재건축 사업의 시공사 선정 시기 문제와 사업 추진 과정에서 불거질 수 있는 불법이나 부정 행위 우려 문제는 구분해서 접근할 필요가 있음.
- 자유로운 선택을 할 수 있게 되면 조기(조합의 설립 이후)에 시공사 선정과 그에 따른 사업비의 대여도 가능하기 때문에 원활한 자금 조달을 통하여 사업 추진 속도 및 사업성 제고 효과를 기대할 수 있을 것임.
- 시공사 선정 시기를 조합 설립 이후로 앞당기게 되면 인·허가, 설계 및 사업비 조달 등에 있어 시공사의 조력을 받을 수 있게 됨으로써 원활한 사업 추진에도 도움이 될 것으로 기대됨.
- 공공관리제 시행 및 시공사 선정권에 대한 주민 및 조합원의 선택권도 실질적으로 보장하는 효과가 있음.
- 그 밖에 시공사 선정 시기 논란과 별개로, 과거 시공사 도움을 받는 과정에서 등장하였던 조합원의 과중한 부담 증가 등 기존 문제점들은 회계의 투명성 강화, 사업 기간의 단축, 조합에의 운영비 지원 확대 등을 제도화하여 비리 예방 및 신속한 사업 추진이 가능하도록 보완되어야 함.
- 조합이 사업시행 인가 전에 공사 내역에 대한 정보 없이 시공사를 선정할 경우 향후 공사비 증가시 검증이 어려울 수 있다는 점에 대해 지자체가 시공사의 공사비 등을 공시토록 하여 시공사 선정 과정의 투명성을 확보하도록 개선하고 있는 중임.²¹⁾

유자 과반수가 찬성하는 경우 사업시행 인가 이후에서 조합설립 인가 이후로 앞당기는 「도시 및 주거환경정비법」 개정안을 대표발의 하였음. ‘공공관리제’ 명칭도 정비사업 추진 과정에서 공공성을 분명히 강조한다는 취지에서 ‘공공지원제’로 바꿈.

21) 지자체가 인허가 과정에서 확보한 다른 사업장의 공사비 등 정비사업비에 대한 정보를 정기적으로 공시해줄 경우 조합원은 이를 근거로 다른 사업장과 비교하여 시공사 선정에 참고 자료로 활용할 수 있음. 시공사 선정과 관련한 금품·향응 제공 등의 불법 행위에 대하여는 이미 처벌 규정을 신설하였음(2012. 2월 「도정법」 개정으로 동법 제84조의 2 제1호에 5년 이하 징역 또는 5,000만원 이하 벌금이 명시되어 있음).

<표 8> 「도시 및 주거환경정비법」 조문 대비표

현 행	개정안
제77조의 4(정비사업의 공공관리) ①~⑤ <생략> ⑥ 공공관리의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 도시·주거환경정비기금의 지원, 시공자 선정 시기 등 필요한 사항은 시·도 조례로 정하는 바에 따른다.	제77조의 4(정비사업의 공공관리) ①~⑤ <현행과 같음> ⑥ 공공관리의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 도시·주거환경정비기금의 지원 등 필요한 사항은 시·도 조례로 정하는 바에 따른다.

3. 재건축 일반분양분에 대한 분양가 규제

(1) 현황 및 관계 법령

- 「주택법」은 사업 주체로 하여금 일반인에게 공급하는 공동주택의 분양가격을 「주택법」의 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급하도록 규정하고 있음(「주택법」 제38조의 2).
- 분양가격은 택지비와 건축비로 구성되며, 택지비는 공공 택지 외의 택지에서 주택을 공급하는 경우 감정 평가한 가액에 택지 관련 비용의 가산 금액을 덧붙인 가격으로 하고, 건축비는 국토교통부 장관이 정하여 고시하는 ‘기본형 건축비’에 가산 금액을 더한 금액으로 함.
- 이에 따라 공급되는 주택을 ‘분양가상한제’ 적용 주택이라 하며, 재건축 사업의 경우 일반에게 분양되는 주택은 동일한 적용을 받게 됨.
- 분양가상한제는 신규 분양주택의 고분양가 논란과 가격 급등에 따른 시장 불안을 해소하고, 적정 가격으로 공급되도록 하여 국민의 주거 안정을 도모하고자 현재 전국적으로 시행되고 있음.
- 입법 취지는 신규 분양주택의 분양가를 일정한 수준 이하로 제한할 경우에 주변 기존 주택 가격의 상승을 억제함으로써 주택시장의 가격 안정을 도모할 수 있다는 데 두고 있음.

- 그러나 호황기를 구가하던 주택시장이 2007년에 정점을 찍은 후 2008년부터는 침체를 거듭하고 있는데, 주택시장 활황기에 주택시장의 안정을 위해 도입되었던 분양가상한제가 침체가 장기화되고 있는 최근의 시장 상황에는 적합하지 않고 오히려 부담으로 작용하고 있는 중임.
- 이에 따라 주택시장을 정상화하기 위한 정책 수단으로 분양가상한제를 폐지 또는 수정하는 내용의 개정 법률안이 2009년 이후 수차례 국회에 상정되기도 하였으나 여·야간의 입장 차이가 커서 본회의 상정은 불발된 상태임.

< 분양가상한제의 연혁 >

- ▶ 2005. 3 : 공공 택지 내 전용 85㎡ 이하 공동주택에 대하여 분양가상한제 시행
- ▶ 2006. 2 : 공공 택지 내 모든 공동주택으로 분양가상한제 확대 시행
- ▶ 2007. 9 : 민간 택지 내 모든 공동주택까지 분양가상한제 확대 시행
- ▶ 2009. 5 : 도시형 생활주택 분양가 자율화
- ▶ 2010. 4 : 분양가 자율화 대상 지정
 - * 경제자유구역 내 외자 유치 촉진과 관련 있는 주택, 관광특구 내 초고층 건축물
- ▶ 2012. 3 : 공공 택지 분양가 공시 항목 축소(61개 → 12개)

(2) 문제점

- 첫째, 분양가상한제는 주택 경기의 과열이나 주택가격의 급격한 상승기에 신규 분양주택의 가격을 시장 가격이 아닌 투입 비용에 근거하여 통제하기 위한 수단으로 도입된 것이므로 침체기에 접어들어 있는 현재의 부동산시장에는 적합하지 않음.
- 주택 경기가 장기 침체되면서 분양가상한제 본래의 정책 수단으로서의 효과는 상실되고, 오히려 분양시장의 규제 장벽으로만 작용하여 미분양 증가 및 주택 거래 위축 등의 부작용만 양산하고 있음.

- 둘째, 해외 사례를 살펴보다도 주택의 분양가를 인위적으로 규제하고 있는 경우를 찾아보기는 힘들.

<표 9> 분양가격 통제 관련 국내외 사례 비교

구분	한국	미국	호주	싱가포르	중국	베트남	러시아	카자흐스탄
분양가격 통제	○	X	X	X	X	X	X	X (정부 지원시만)

- 셋째, 분양가상한제가 지속된다면 공급이 위축될 가능성이 크기 때문에 IMF 외환위기 직후 경기 회복과 함께 주택 가격이 급등했던 사례에서 알 수 있듯이 수급 불균형에 따른 주택시장의 불안정을 초래할 수도 있음.
- 넷째, 분양가를 인위적으로 규제함에 따라 최소한의 수익성을 맞추기 위한 건설업체의 노력이 한계에 부딪힐 경우 공급 주택의 품질 저하로 이어질 우려도 배제할 수가 없음.
 - 한정된 분양가로 인한 주택 품질 저하는 인테리어 재시공 등을 유발하여 공사비 이중 부담, 자원 낭비, 하자 처리 갈등 등의 문제 발생이 우려됨.

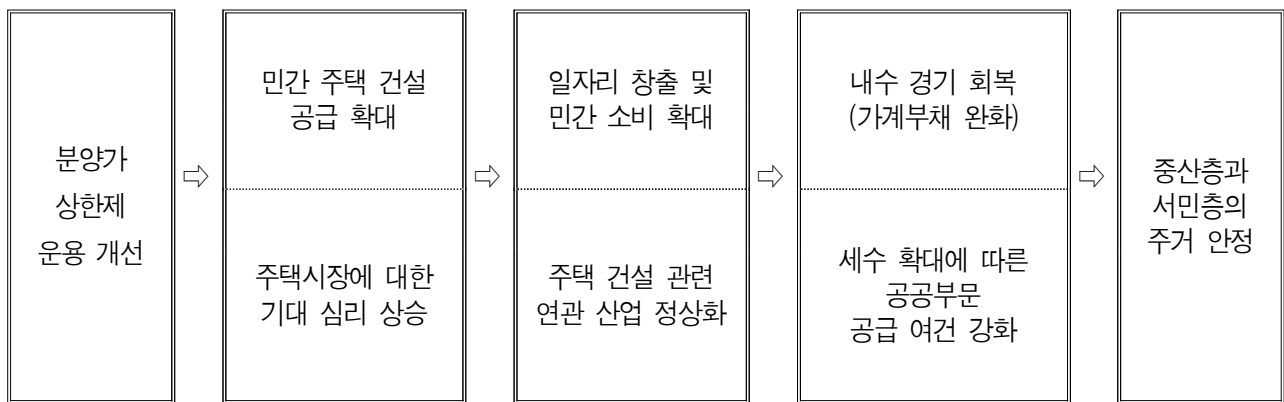
(3) 개선 방안

- 현재 인구 증가율 감소와 ‘베이비부머’ 세대의 은퇴 본격화 등으로 잠재적 주택 수요층 감소, 1~2인 가구 증가로 소형 및 임대 주택 선호 등 주택시장의 패러다임 변화가 가속화되고, 주택 경기의 침체 장기화로 분양가상한제 도입 당시의 환경과는 큰 변화가 지속되고 있으므로 주택시장의 자율적 기능을 가로막는 장애물은 제거하는 것이 바람직함.
- 분양가상한제를 일시에 전면 폐지할 경우 주택 가격의 급상승 등이 우려된다면 공급 물량이 제한적일 수밖에 없는 재건축시장에서의 일반분양분과 민간 택지의 중대형 분양주택을 대상으로 우선 시범 적용함으로써 제도 폐지에 따른 시장 충격과 혼란을 방

지하는 연착륙 방안도 있을 것임.

- 재건축 등 민간 건설부문에서는 일반분양분의 분양가 자율화로 사업성 제고도 기대해 볼 수 있고, 다양한 유형의 주택 공급을 통한 시장에서의 수요 충족 및 공급 물량의 활성화에 따른 시장 안정도 기대해볼 수 있음.

<그림 5> 분양가상한제 폐지(대폭적 운용 개선)에 따른 주택시장 선순환 구조



- 분양가에 관한 불합리한 규제 개선으로 주택시장을 정상화하는 선순환 구조가 된다면 주거 안정을 비롯하여 일자리 창출,²²⁾ 서민경제 안정 및 내수 경기 회복, 세수 확대 등 국민경제 전반에 기여하는 바도 있을 것임.

22) 건설업의 고용유발계수(2009년 기준)는 14.7명으로 제조업 6.8명, 서비스업 13명과 비교할 때 상대적으로 긍정적 효과를 기대할 수 있는 여지가 큼. 4인 가족 기준으로 총 944만명(건설산업 관련 종사자 236만명 × 4명)이 건설시장의 회복에 따른 혜택을 누릴 수 있을 것으로 전망됨.

<표 10> 「주택법」 조문 대비표

현 행	개정안
제38조의 2(주택의 분양가격 제한 등) ①~⑥ <생략>	제38조의 2(주택의 분양가격 제한 등) <u><삭제></u>
제38조의 4(분양가심사위원회의 운영 등) ①~④ <생략>	제38조의 4(분양가심사위원회의 운영 등) <u><삭제></u>
제41조의 2(주택의 전매 행위 제한 등) ① <생략> 2. 분양가상한제 적용 주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위. 다만, 「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권 외의 지역으로서 투기과열지구가 지정되지 아니하거나 제41조에 따라 지정 해제된 지역 중 공공 택지 외의 택지에서 건설·공급되는 분양가상한제 적용 주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위에 대하여는 그러하지 아니하다. ③ 제1항을 위반하여 <중략> 입주자로 선정된 지위를 취득한 것으로 보며, 제2항 단서에 따라 한국토지주택공사가 분양가상한제 적용 주택을 우선 매입하는 경우의 매입 비용에 관하여도 이를 준용한다.	제41조의 2(주택의 전매행위 제한 등) ① <현행과 같음> 2. <u><삭제></u> ③ 제1항을 위반하여 <중략> 입주자로 선정된 지위를 취득한 것으로 <u>본다.</u>
제102조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 2. 제38조의 4에 따른 분양가심사위원회의 위원 중 공무원이 아닌 자	제102조(벌칙 적용시의 공무원 의제) 2. <u><삭제></u>

4. 재건축 개발 이익의 환수

(1) 현황 및 관계 법령

- ‘재건축초과이익환수제도’는 재건축 아파트의 가격 폭등을 막기 위하여 2006년 5월에 도입되었으며, 재건축을 통하여 조합원이 평균 3,000만원 이상 개발 이익을 얻으면 그 이익의 최고 50%를 부담금으로 환수하게 되어 있는 제도를 말함.
- 동 제도는 「재건축초과이익환수에 관한 법률」(법률 제7959호, 시행 2006. 9. 25일, 이하 「재건축이익환수법」이라 함)의 제정으로 도입되었으며, 당시 시장 상황은 재건축 사업의 활황이 분양가 인상 및 주변의 주택 가격을 자극, 상승시켜 주택시장 과열을 불러오는 등 시장질서 교란의 주범으로 지목받고 있던 때였음.

- 여기서 ‘재건축 초과 이익’이라 함은 재건축 사업으로 인하여 정상 주택가격 상승분을 초과하여 당해 재건축 조합 또는 조합원에 귀속되는 주택 가액의 증가분으로서 산정된 금액을 말함(법 제2조).
- 재건축 사업에서 발생하는 재건축 초과 이익은 「재건축이익환수법」에서 정하는 바에 의해 국토부 장관이 재건축 부담금으로 징수하도록 규정되어 있음.
- 2014년 6월 현재 재건축 부담금의 부과 대상 단지는 서울 송파구 풍납동 이화연립, 목동 정풍연립, 면목동 우성연립 등 4곳이며, 실제 납부한 곳은 1곳에 불과함.
- ‘재건축초과이익환수제도’는 2008년 금융위기 이후 부동산시장도 침체되면서 2014년 말까지 그 적용이 유예되고 있는 중임.
- 2012년 12월 재건축 부담금 면제를 위한 임시 특례 조항이 신설되어 관련 규정에 부합하는 재건축 부담금 부과 대상 사업으로서 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축 사업에 대해 2014년 12월 31일까지 재건축 부담금을 면제하고 있음(법 제3조의 2).
- 2014년 연내에 관리처분계획을 신청하지 않으면 재건축 부담금을 떠안게 될 것을 우려하여 무리하게 사업 속도를 서두르고 있는 현상이 적지 않은 실정임.²³⁾

(2) 문제점

- 첫째, 재건축 이후에 양도를 할 경우 차익이 있으면 양도소득세를 부담해야 함에도 불구하고 양도 이전에 재건축 사업으로 시세가 상승한 것으로 추정된다고 해서 ‘미실현 시세 차익’에 대한 재건축 부담금을 징수하는 것은 확정되지도 않은 소득에 대한 과세이므로 부당함.
- 주택 양도 등으로 재건축에 따른 이익이 실현될 경우 세금이나 부담금 징수가 가능함에도 불구하고 단지 소유 주택의 평가상 가치 상승분에 선제적으로 부담금을 부과하는 것은 부당할 뿐만 아니라 정확한 개발 이익의 평가도 쉽지 않아 징수에 대한 저항을 불러올 가능성이 큼.

23) 이태일리(2014. 7. 29).

- 둘째, 재건축 초과 이익의 환수는 양도소득세의 부과와 결과적으로 중복되는 결과를 가져옴.
- 양도 이전에 이미 납부한 재건축 부담금이 있으면 양도소득세 산정시 양도 차익에서 공제하도록 되어 있으므로 재건축 부담금은 사실상 주택 보유 중에 양도소득세를 중간 정산한 것에 불과하여 중복 절차라고 할 수 있음.
- 셋째, 부동산 경기 과열 시기에 재건축 일반분양분이 주택시장에서 큰 관심을 끌 때와 달리, 주택 경기의 장기 침체 등으로 인하여 재건축 사업의 추진이 지연되거나 포기하는 현장마저 등장하고 있는 현실에서 재건축 초과 이익의 발생은 기대하기 어려우므로 법률의 실효성도 의문임.
- 이런 점을 반영하여 현재 「재건축이익환수법」은 2014년 말까지 부과 유예 상태에 있으며, 실제 초과 이익을 환수한 현장도 한 곳에 불과하고, 서울의 강남 지역마저 부과 사례가 없음.

(3) 개선 방안

- 2008년을 전후한 글로벌 금융위기 이후 재건축 및 재개발 등 도시정비사업 전반에서 부진을 겪으면서 사업이 중단되는 사례가 속출하게 되자, 정부는 규제 완화의 일환으로 다양한 대책을 마련하고 있는데 재건축 부담금 특례 조항을 신설하여 부과 유예를 하고 있는 것도 그 중의 일환임.
- 그러나 부과 유예 기간 종료 시점(2014년 말)이 다가오면서, 정부는 「재건축이익환수법」의 폐지를 추진하고 있기는 하지만 반대 여론도 적지 않다 보니 향후 전망은 불투명한 상태임.
- 이러한 불확실성 속에 서울 강남구 개포주공2·3단지와 개포시영은 최근 사업시행 인가를 받고 관리처분 단계로 접어든 상태이며, 서울 서초구 삼호가든4차는 연내 관리처분 인가를 목표로 사업 추진에 속도를 내고 있는 것으로 알려지고 있음.
- 서울 시내에서 올해 안으로 관리처분 인가 신청이 가능할 것으로 예상되는 단지(사업시행 인가~관리처분 인가 단계)는 27개 사업장 약 2만 6,387가구에 달할 것으로

추정되고 있음.

- 정부 입장은, 경기 침체 등으로 인한 주택시장의 어려움과 「재건축이익환수법」 입법 취지의 사실상 소멸 등을 감안하여 폐지를 추진한다는 것이며, 2014년 2월 국토부의 대통령 업무 보고에서 폐지를 추진할 예정이라고 밝힌 바 있고, 2014년 3월 현재 국회에도 ‘재건축이익환수제’ 폐지 법안이 접수되어 있음.
- 이처럼 「재건축이익환수법」의 폐지 여부에 대한 불확실성은 비록 2014년 말까지 부과가 유예된다고 하더라도 그것은 일시적인 것에 불과할 뿐 재건축 사업의 활성화에 전혀 도움이 된다고 할 수 없으며, 여전한 장애 요인이 되고 있는 것임.
- 재건축 부담금 폐지는 부동산시장의 과도한 규제를 개선한다는 점뿐만 아니라 불확실성을 줄이고 재개발 사업 등과의 형평성 차원에서도 바람직하다고 할 수 있음.
- 따라서 가뜩이나 재건축 사업의 사업성이 떨어져 사업 추진의 동력이 거의 상실되다시피 한 현장이 많다는 점을 고려할 때, 「재건축이익환수법」의 조속한 폐지 확정이 가장 바람직함.
- 재건축 부담금이 폐지될 경우 2013년 12월 기준으로 재건축을 추진 중인 전국 563개 단지 중 최대 348곳이 혜택을 받을 것으로 예상되며, 지역별로는 수도권 179개 구역, 서울 85개 구역(강남3구 21개 구역)²⁴⁾이 이에 해당됨.

5. 법정 용적률의 상한 적용과 기부채납

(1) 현황 및 관계 법령

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획이용법」)은 「도정법」 제4조에 따라 지정된 정비 구역에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 지구단위계획 구역을 지정할 수 있으며(법 제51

24) 2014년 6월 27일자 아유경제신문

조), 지구단위계획 구역의 지정 목적을 이루기 위하여 지구단위계획에는 건축물의 용적률이 포함되어야 함(법 제52조).

- 또한 용도 지역에서의 용적률 최대한도를 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도 지역의 특성 등을 고려하여 도시 지역 주거지역의 경우 500% 이하에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다고 규정하고 있음(법 제78조).
- 이에 따라 동법 시행령에서는 용도 지역 안에서의 용적률을 아래의 범위 안에서 관할 구역의 면적, 인구 규모 및 용도 지역의 특성 등을 감안하여 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획 조례가 정하는 비율을 초과하지 못하도록 규정하고 있음(영 제85조).
- 다만, 도시·군계획 조례로 용적률의 20% 이하 범위 안에서 임대주택(임대 의무 기간이 10년 이상인 경우에 국한)의 추가 건설을 허용하는 것이 가능함.

<표 11> 도시 지역 내 주거지역의 경우 용적률 비교

종별 주거지역	적용 용적률
제1종 전용주거지역	50% ~ 100%
제2종 전용주거지역	100% ~ 150%
제1종 일반주거지역	100% ~ 200%
제2종 일반주거지역	150% ~ 250%
제3종 일반주거지역	200% ~ 300%

(2) 문제점

- 「국토계획이용법」 및 동법 시행령의 규정에도 불구하고 현행 용적률 규정은 도시계획을 통해 기준 용적률과 상한 용적률로 나눈 뒤 크게 삭감시켜 적용하고 있기 때문에 제한된 범위까지 최대한 용적률 적용을 받는다는 것이 힘들어 재건축의 사업성을 억누르는 주요한 원인이 되고 있음.
- 2종 일반주거지역을 예로 든다면, 법적 상한 용적률은 250%까지 정해져 있지만 기준

- 용적률을 210%로 삭감시켜 적용하고, 차이 40%는 도로·공원 등 기반시설을 기부채납 정도에 따라 용적률을 높여주는 구조임.
- 이는 기부채납 비율에 따라 최종 사업 계획 용적률이 230%가 되기도 하고 그 이상이 될 수도 있기 때문에 결과적으로 기반시설의 설치 주체인 지자체 등 공공이 용적률 증가를 조건으로 자신들의 의무를 회피하고 조합원들에게 인상분만큼의 부담을 안기는 것과 다름없음.
- 재건축시장이 활성화되고, 부담의 일부분을 재건축 일반분양분에 쉽게 전가할 수 있는 경우에는 충분히 수용할 수 있겠지만, 최근과 같이 주택시장의 침체 장기화로 재건축의 사업성이 크게 낮아진 상태에서는 이와 같은 용적률과 기부채납 간의 교환 관계는 재건축을 위축시키는 요인이 될 수밖에 없는 실정임.
- 이러한 개발 이익 환수 성격의 용적률 체제가 2000년대 초반 부동산 경기가 상승기를 지나고 있을 때에는 충분히 용인될 수 있었지만, 부동산 경기 하향세에 있는 현재는 적절치 않음.
- 또한, 「도정법」 제4조의 4가 신설(2014. 1. 14)되어 조례에 정한 용적률에도 불구하고 특별시장·광역시장 또는 시장·군수가 정비사업의 원활한 시행을 위하여 「국토계획이용법」의 용적률 상한까지 적용할 수 있는 길을 열어 놓고 있지만, 전국적으로 가장 큰 재건축시장을 갖고 있는 서울시의 경우는 비협조로 일관하여 혜택을 받고 있는 현장은 전무한 실정임.
- 용인시는 2014년 7월 ‘용인시 도시 및 주거환경 정비기본계획’을 변경하여 기준 용적률을 10%p 상향시킨 바 있는데, 이는 「도정법」 제4조의 4 규정을 적용하여 기본계획을 변경함으로써 관할 지역 내 정비 구역의 기준 용적률을 상향한 전국의 첫 사례라고 할 수 있음.
 - 부산시도 중앙정부의 적극적인 부동산 경기 부양 의지를 수용하여 도시계획 조례를 변경함으로써 10%p의 기준 용적률을 상향한 바 있음.

(3) 개선 방안

- 부동산 경기의 침체 장기화로 재건축의 사업성이 급격하게 추락하고 있는 현실과 정비사업의 원활한 시행을 위하여 「도정법」 제4조의 4를 새롭게 둔 입법 취지 등을 감안할 때, 기반시설 설치 등과 연계하지 않고도 「국토계획이용법」에 명시된 용적률의 상한까지 인정해 주도록, 특히 서울시를 포함한 지자체별 조례가 조속히 개정되어야 함.

V. 결론

- 부동산 경기의 침체로 인한 정비사업의 위축 상태가 부동산시장에 미치는 부정적 영향이 적지 않음을 감안하여 정부가 '9·1 대책'의 발표 등을 통하여 재건축 사업의 규제 완화를 적극적으로 추진하고 있음은 바람직한 정책 방향이라고 할 수 있음.
- 물론 재건축과 재개발 등 정비사업 전반의 규제 완화 추진이 절실하지만, 현재의 주택시장 환경 변화와 부동산 경기 침체 장기화 등을 고려할 때 주민 및 조합원의 위험 부담을 줄이면서 동시에 정비사업을 활성화하는 방안으로는 재건축 사업의 규제 완화부터 서두르고 있는 정부의 정책 방향이 불가피한 차선의 정책이라고 보임.
- 개인의 재산권 행사 등 사적(私的) 영역 측면이 강한 재건축 사업과 영세한 토지 등 소유자와 세입자 보호 및 낙후된 지역의 환경 개선 등 공공성이 강하여 공공의 지원이 절실한 재개발 사업 간의 근본적 차이를 법 제도에 수용함으로써 두 트랙으로 가도록 하는 것이 현재로선 더 바람직할 수 있을 것임.
- 그러나 관련 법률인 「도정법」, 「재건축이익환수법」, 「주택법」 등의 개정안이 국회에 계류 중인 상태에 머무르고만 있어 향후 그 추이를 단정할 수 없으므로 정비사업의 활성화도 불확실성 속에 표류할 수밖에 없는 실정임.
- 또한 법률 개정 사항 이외의 규제 완화 사항들은 이미 정부의 정책 추진에 따라 정비되고 있음에도 불구하고 지자체에서 비협조적이거나 관련 조례의 개정 작업이 지연되

면서 재건축 사업에 바로 적용되고 있지 않은 경우도 많아 ‘9·1 대책’의 본래 의미가 퇴색되는 안타까운 경우도 적지 않음.

- 국회 및 지자체의 적극적인 노력으로 규제 개선이 조속하게 마무리된다면 현장에서의 사업 추진도 빨라지게 되어 사업 기간 단축과 사업성 제고가 뒤따르게 될 것이며, 사업이 추진되는 동안 주택시장 활성화로 일반분양분의 분양이 용이하게 될 경우 시너지효과 등을 통한 재건축 사업의 성공적 안착을 기대할 수 있는 여지가 많게 됨.
- 따라서 재건축 사업이 투명하고 신속하게 진행되도록 필요한 부분은 보장 또는 보완 하되, 불필요한 규제는 철폐하고 과도한 공적 개입을 줄여 재건축 사업이 보다 활성화될 수 있도록 민·관이 더욱 협력하여야 함.

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)