

# 재건축·재개발사업의 새로운 역할 모색과 제도개선과제

한국건설산업연구원 연구위원 두 성 규

## I. ‘8.31 대책’과 후속 방안인 ‘3.30 대책’

1. 세제 강화중심의 ‘8.31 대책’
2. 재건축 규제강화 중심의 ‘3.30 대책’

## II. 재건축관련 제도 현황

1. 각종 규제현황
2. ‘3.30 대책’에서의 재건축 요건 및 안전진단 강화
3. 재건축 개발부담금제도 신설

## III. 재개발관련 제도 현황

1. 「도정법」 개정으로 시공사 선정시기 명문화
2. 도심 광역개발 위한 「도시재정비촉진특별법」 제정

## IV. 시행상의 문제점 및 제도개선과제

1. 재건축에 대한 과도한 중복 규제와 수급불균형 우려
2. 재개발사업에서의 ‘선계획 - 후개발 원칙’ 훼손 우려
3. 기반시설부담금의 신설로 비용부담 가중
4. 제도개선과제

## <차 례>

I. ‘8.31 대책’과 후속 방안인 ‘3.30 .....	1
1. 세제 강화중심의 ‘8.31 대책’ .....	1
2. 재건축 규제강화 중심의 ‘3.30 대책’ .....	3
II. 재건축관련 제도 현황 .....	6
1. 각종 규제현황 .....	6
2. ‘3.30 대책’에서의 재건축 요건 및 안전진단 강화 .....	7
3. 재건축 개발부담금제도 신설 .....	7
(1) 제도 도입취지 .....	7
(2) 주요 내용 .....	8
(3) 제도 도입의 영향 .....	8
III. 재개발관련 제도 현황 .....	10
1. 「도정법」 개정으로 시공사 선정시기 명문화 .....	10
2. 도심 광역개발 위한 「도시재정비촉진특별법」 제정 .....	11
(1) 주요 내용 .....	11
(2) 특례 사항 .....	12
IV. 시행상의 문제점 및 제도개선과제 .....	15
1. 재건축에 대한 과도한 중복 규제와 수급불균형 우려 .....	15
(1) 재건축사업의 위축으로 도심지내 신규주택공급 제한 .....	15
(2) 입법체계의 혼란 초래 .....	16
(3) 개발부담금제도 신설에 따른 재건축과 일반주택과의 형평성 훼손 .....	17
2. 재개발사업에서의 ‘선계획 - 후개발 원칙’ 훼손 우려 .....	17
3. 기반시설부담금의 신설로 비용부담 가중 .....	18
4. 제도개선과제 .....	19

# I. ‘8.31 대책’과 후속방안인 ‘3.30 대책’

## 1. 세제 강화 중심의 ‘8.31 대책’

- 2005년 8월 31일에 정부는 2003년의 ‘10.29대책’ 이후 부동산시장 안정을 위한 마무리 성격의 대책을 발표하였음.
  - o 부동산제도를 전반적으로 개혁한다는 취지의 ‘8.31대책’은 서민주거안정 정책, 부동산거래 투명화정책, 주택시장 안정정책, 토지시장 안정정책 등으로 구성되어 있지만, 주택시장의 수요측면 관리를 위한 세제 강화가 주된 내용이라 할 수 있음.
- 재건축과 관련해서는 사업 추진에 따른 개발이익의 기대감이 집값 불안의 주요 요인이 되고 있다고 보아 ‘기반시설부담금제’의 도입 등을 통해 개발이익을 철저히 환수토록 함으로써 수요억제에 초점을 두겠다는 내용이 포함되어 있음.
- ‘8.31대책’은 과세를 통한 수요 억제에 초점을 두다보니 수요가 집중되는 도시 내 신규 공급방안이 충분하지 못하다는 문제점이 내재되어 있음.
  - o 기반시설이 양호한 지역 내 아파트 등을 정비하는 재건축사업이 서울의 경우 2004년까지 최근 10년간 건설된 아파트 물량 가운데 26%를 차지할 정도로 공급의 주요 수단이 되고 있지만, 투기세력 방지라는 명분을 들어 재건축사업에 대한 규제는 계속 강화되고 있음.

### < 서울시내 아파트 공급물량 변화 >

서울시	‘95	‘96	‘97	‘98	‘99	‘00	‘01	‘02	‘03	‘04	평균
아파트	76천	72	52	24	54	72	39	51	83	49	57천
(재건축)	2천	3	4	3	17	29	12	18	43	19	15천

건교부 발표자료

- － ‘8.31 대책’의 추진을 위한 입법은 2006년 상반기를 지나면서 대부분 마무리된 상태이며, 재건축이나 재개발과 관련하여서는 「도시재정비촉진을위한특별법」을 통한 재개발의 활성화와 「기반시설부담금에관한법률」에 의한 부담금 신설이 주목을 끄.

### < 8.31 대책 관련 입법 현황 >

소 관	법률명	주요 내용	시행일
재경부	①종합부동산세법	종합부동산세 과세 강화 (기준금액 조정, 실제 '06.12 부과)	'06.1.1
(재경위)	②소득세법	양도소득세 강화 (모든 주택 실가 과세, 2주택 과세강화는 '07)	'06.1.1
	③법인세법	법인 부동산 양도시 특별부가세 과세제도 개선	'06.1.1
	④조세특례제한법	농지 대도시 양도세 비과세제도 개선	'06.1.1
행자부	①지방세법	거래세 인하 (1% 완화, 재산세 과표적용률 5%p 상향)	'05.12.30
(행자위)	②지방교부세법	부동산 지방교부세 신설	'05.12.30
법무부 (법사위)	①부동산등기법	부동산등기부에 실거래가 기재	'06.6.1
건교부 (건교위)	①주택법	분양가상한제 확대(모든 평형), 주택공영개발지구 지정, 원가공개 대상 및 항목 확대(택지비, 직접 공사비, 간접공사비, 설계비, 감리비, 부대비 등), 전매제한 강화(5→10년)	'06.2.24
	②도시재정비촉진을위한특별법(제정)	광역적 재개발 체계 정비	'06.7.1
	③국민임대주택건설등에관한특별조치법	국민임대주택단지 규모 확대(60만평) 단지내 국민임대주택 비율 축소	'05.12.7
	④국토의계획및이용에관한법률	토지거래허가제 강화, 개발행위허가대상 확대(비도시지역)	'06.3.7
	⑤기반시설부담금에관한법률(제정)	기반시설부담금 부과	'06.7.12
	⑥공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률	투기우려지역의 부재지주 채권보상	'06.3.24
	⑦개발이익환수에관한법률	개발부담금 재도입 (‘06.1.1 이후 사업인가분 부터 적용)	'06.1.1

- － 특히 기반시설부담금제도는 원인자 및 수익자부담의 원칙을 실현하기 위해 건축행위로 인해 유발되는 기반시설 설치비용의 일부를 개발행위자에게 부담시키기 위하여 도입된 것으로, 「기반시설부담금에 관한 법률」이라는 별도의 법률 제정(2006.1.11)을 통해 2006년 7월 12일부터 시행되고 있음.

## &lt; 기반시설부담금제도 &gt;

구분	주요 내용
부과대상	-건축연면적 200㎡ 초과하는 모든 건축행위의 건축허가 시점에서 토지고 밀도 이용에 따른 도로 등 기반시설 유발 비용의 일부를 원인자에게 부과 -다만, 기존 건축물을 철거하고 동일 용도의 건축물을 신축하는 경우에는 증가된 연면적에 대해서만 부과
대상 지역	부담의 형평성을 제고 차원에서 전국
부담금산정 방식	-(기반시설 표준시설비용 <sup>①</sup> +용지비용 <sup>②</sup> )×건축연면적×부담률-공제액 ① 58,000원/㎡ ② 용도지역별 용지환산계수 × (건축물별 기반시설유발계수 × 시·군·구 개별공시지가 평균/㎡)
부담금 규모 및 사용	-2005년도 전국 건축연면적 약111백만㎡에 대해서, 200㎡이하 건축물 및 공공택지내 건축물 추정치와 동일용도 건축물 공제 추정치를 제외한 후, 용도지역별 환산계수 등 관련 계수를 평균값으로 적용한 결과 부담금 규모는 약 1조원 수준으로 추정. -부담금의 70%는 해당 지자체에 귀속, 나머지 30%는 중앙정부에 귀속 o기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보, 관련 조사·연구, 기타 기반시설부담금의 관리·운영비용 등에 사용
부담금 부과제외	-국가 또는 지자체의 건축물, 중소기업창업을 위한 공장, 농업인의 공동 생활편익 시설, 공공건설임대주택 등 정책적 배려 또는 공공성이 높은 건축물 등 -재건축사업으로 증가되는 용적률 중 임대주택으로 공급하는 공급분 -재정비축진사업으로 증가되는 용적률 중 임대주택으로 공급하는 공급분
20년간 부과제외 지역·지구	-기반시설이 충분히 고려되는 대단위 사업인 택지개발예정지구, 산업단지, 도시개발구역, 행정중심복합도시 예정지역, 혁신거점형 기업도시개발구역 및 경제자유구역 등
50%경감건축물	-공공성이 있는 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률에 의한 공장, 평생교육법에 따른 학력인정시설, 사립 초·중·고등학교, 사회복지시설 등
유사부담금 공제	-납부의무자가 직접설치한 도로·공원 등의 설치비용과 학교용지부담금, 공공시설분담금, 상·하수도 원인자부담금 등 유사부담금 공제

## 2. 재건축 규제강화 중심의 '3.30 대책'

- '8.31 대책'발표 이후 반년이 경과한 2006년 상반기에 들어서면서 부동산 정책의 가시적 성과에 갈증을 느끼던 정부는 '서민주거복지 증진과 재건축제도의 합리화'를 명분으로 2006년 3월 30일에 '8.31 대책'의 후속정책의 성격을 띤 '3.30대책(서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안)을 다시 발표함.

- ‘3.30 대책’은 영세민 전세자금 지원방안이나 택지공급가격 인하방안 등이 포함되어 있기는 하지만, ‘8.31 대책’의 보완을 위한 재건축사업의 규제에 중점을 두고 있음.
  - o ‘8.31 대책’ 발표 이후에도 일부 지역의 집값 오름세가 다시 출현하자 시장의 교란요인과 불확실성을 제거하기 위하여 i)재건축절차의 투명성 강화 및 ii)재건축 개발부담금의 부과 등을 중심 내용으로 하고 있음.
- ‘3.30 대책’을 구체화하기 위한 입법은, 「재건축초과이익환수에 관한 법률」의 제정과 「도시및주거환경정비법」의 개정으로 마무리됨.
  - o 「재건축초과이익환수에 관한 법률」은 하위법령에서 개발비용 산정방법, 부담금 조합원별 배분기준, 부담금 면제대상이 되는 공공주택의 범위 등을 구체적으로 규정하여 2006년 9월 25일부터 시행될 예정임.
  - o 「도시및주거환경정비법」은 시공사 선정기준·입찰방법 등을 마련하여 2006년 8월 25일부터 시행될 예정임.

### < 3.30 부동산시장 후속대책 관련 법령의 구체적 내용 >

재건축초과이익환수에 관한 법률 제정	-재건축 초과이익의 최고 50%까지 부담금 부과 o 부담금 = [종료시점 주택 가격 - (착수시점 주택 가격 + 개발비용 + 정상집값 상승분)] × 부담률 o 3천만 원까지 면제, 이후 2천만 원마다 10%씩 누진 o 부담금의 선납(incentive부여), 분납·물납 허용 -사업지연시에도 부과기간은 부과개시 시점부터 종료시점까지 최대 10년까지만 부과 -부과대상은 관리처분계획 인가신청 이전단계인 단지 -부담금은 국가:광역시:기초 = 5:2:3배분(국가귀속분은 광역:기초 = 5:5) -허위자료 제출시 부담금 3배 이내 벌금
도시및주거환경정비법 개정	-정비기본계획 수립시 건교부장관과 사전협의 -시설안전기술공단, 건설기술연구원 등 공적기관이 안전진단 예비평가 실시 -안전진단결과와 재검토 의뢰권한 상향 조정(시장·군수 ⇒ 시·도지사) -시공사는 ‘조합설립 인가 후 경쟁입찰 방식’으로 선정

- ‘3.30 대책’의 재건축·재개발정책에 대한 정부와 부동산시장의 평가는 극명하게 나뉘어 지고 있음.

○ 정부의 입장

- 관련 입법 마무리를 통해 부동산 시장 안정을 위한 제도적 토대 마련
- 집값 안정에 대한 시장의 신뢰감 형성 계기
- 재건축사업에 관한 규제 완화는 절대 불가하다고 점을 ‘부동산정책 관계장관회의’에서 재확인함으로써 시장의 잘못된 인식 시정계기 효과
- 다만, 서울 강북지역 재개발 추진사업은 중앙정부 차원에서 적극 지원

○ 부동산시장에서의 평가

- ‘8.31 대책’의 효과에 대한 정부 스스로 불신감을 표현한 것의 반증
- 재건축사업에 대한 규제 강화로 사업위축과 이후 공급부족 우려
- 재건축을 부동산시장의 교란 주범으로 낙인찍는 것은 형평성원칙 및 수요공급 원칙 등에 반하며, 시장기능의 훼손 우려
- 재건축에 대한 중복 규제의 남용으로 사업의 본질적 기능 훼손과 주민의 재산권 행사에 대한 과도한 제약
- 단기적 효과에도 불구하고 수급불균형에 따른 가격상승 등의 부작용을 잠시 지연시키고 있는 뿐

## II. 재건축관련 제도 현황

### 1. 각종 규제현황

- 주택재건축사업은 부동산시장을 교란시키는 주된 영역으로 지목되어 2003년의 ‘10.29 대책’ 이전부터 각종 규제가 설정되어 있음.

#### < 주택재건축관련 주요 규제 내용 >

규제항목	주요 내용	해당 지역	시행일
후분양제 도입	-과밀억제권역에서 ‘03.7.1 이후 사업시행인가 신청단지 전체 공정 80% 이상 시공 후 입주자 모집	투기과열지구 (수도권과밀억제권역)	‘03.7.1
안전진단 기준강화	-예비안전진단 실시, 본 안전진단시 평가분야 및 평가항목 세분화, 종합평가시 기준 마련	전국	‘03.7.1
주택재건축연한 강화	‘81.12.31 이전 준공단지는 20년, ‘82~‘91 준공단지는 {22+(준공연도-1982)×2}년	수도권	‘03.7.1
소형주택 의무비율 확대	-‘03.9.5 이후 사업시행인가 신청단지는 전체 건설예정 가구수 (조합원분양+일반분양)의 60% 이상 전용면적 25.7평 의무화	수도권 과밀억제권역	‘03.9.5
조합원 지위양도 금지	-조합설립 인가 후 조합원 지위양도 금지 -단 수도권 밖으로 근무지 변경, 상속, 국외이주 등은 예외적 1회 허용	투기과열지구	‘04.1.1
개발이익 환수제	-‘05.5.17 이후 사업시행인가를 받는 단지는 임대주택 공급비율을 용적률 증가분의 25% -5.17 이전 사업시행인가 단지는 10% 임대주택건설의무	수도권 과밀억제권역	‘05.5.17
소형주택 의무비율 확대	-‘05.5.19 이후 사업시행인가를 신청하는 단지부터 적용 -국민주택규모(전용면적 85㎡(25.7평))의 주택이 전체 세대수의 75%이하(전체 연면적에서 차지하는 비율은 60% 이하) -과밀억제권역 o60㎡이하(20%), 85㎡이하(40%), 85㎡초과(40%)	수도권 과밀억제권역	‘05.5.19
입주권 양도세 강화	-양도소득세 과세 -주택재건축·재개발 조합원 입주권 주택 수에 포함	전국	‘06.1.1
기반시설부담금 신설	-건축행위로 인해 유발되는 기반시설(도로, 공원, 녹지, 학교, 상·하수도, 폐기물처리시설)의 설치비용을 개발행위자에게 부담	전국	‘06.7.12
재건축 초과이익 환수(개발부담금) 신설	-개발부담금 : 재건축초과이익/당해 조합원 수× 부과율 o양도소득세(부과개시시점부터 양도시점까지에 상당하는 세액)의 개발비용 인정 -납부주체는 재건축사업조합(조합원별 분담기준 및 비율 등을 관리처분계획에 명시), 조합이 해산된 경우 등에는 조합원	전국	‘06.9.25



- 이밖에도 i)재개발사업과 달리 건설업자와의 공동 시행 불가, ii)시공사 선정시기의 제한(사업시행인가를 받은 후) 등 각종 제한이 있음.
- 이처럼 다양한 재건축 규제에 덧붙여 ‘3.30 대책’에서는 재건축사업에서의 초과이익 환수를 목적으로 하는 개발부담금 신설과 안전진단절차의 공신력 제고 등을 추가하여 규제의 지속적 강화 경향을 보여주고 있음.

## 2. ‘3.30 대책’에서의 재건축 요건 및 안전진단 강화

- 주거환경 개선 또는 안전 확보 보다 재산증식 목적의 무분별한 재건축을 방지하기 위하여 안전진단의 객관성과 신뢰성을 높이고, 이와 관련한 행정주체간의 역할체계를 재정립하기 위한 목적으로 도정법(법률 제7960호)이 일부 개정되어 2006년 8월 25일부터 시행에 들어갈 예정임.
- 주요 내용은 i)도시·주거환경정비기본계획을 수립할 때 건설교통부장관과의 사전협의를 명시하고, ii)안전진단 신청이 있는 경우 시장·군수는 한국시설안전기술공단 또는 한국건설기술연구원의 의견 청취를 거쳐 안전진단의 실시 여부를 결정토록 하며, iii)안전진단결과에 대하여 시·도지사는 한국시설안전기술공단 또는 한국건설기술연구원에 적정성 여부를 검토 의뢰할 수 있고, 그 결과에 따라 재건축사업 시행결정의 취소 등 필요한 조치를 요청가능토록 하는 것으로 되어 있음.

## 3. 재건축 개발부담금제도 신설

### (1) 제도 도입취지

- 재건축사업으로 발생하는 개발이익을 사회적으로 환수하고 이를 적정하게 배분하기 위하여 당해 개발이익에 일정한 부담금을 부과하는 ‘재건축 초과이익 환수에 관한 법률(법률 제7959호)’이 제정되었으며, 2006년 9월 25일부터 시행에 들어갈 예정임.

- 개발이익 사유화를 방지하여 주택가격 안정과 사회적 형평을 도모한다는 것이 입법취지로, ‘3.30 대책’을 통해 추진됨.
- o 재건축 개발이익의 성격 및 환수필요성에 대해서는 i)재건축 개발이익의 공공성<sup>1)</sup>과 ii)재건축제도의 합리화 및 주택시장의 안정, iii)불로소득의 환수 등 경제정의 차원에서 환수가 필요하다는 것임.

## (2) 주요내용

### < 재건축 개발부담금 제도의 주요 내용 >

항목	세부 내용
초과이익 개념 정의	「도정법」에 의한 주택재건축사업으로 인하여 정상주택가격 상승분을 초과하여 당해 재건축조합 또는 조합원에 귀속되는 주택가액의 증가분
징수금의 배분 및 사용	-국가(50/100), 특별·광역시·도·제주(20/100), 시·군·구(30/100)에 귀속 -국가 귀속분은 국민주택기금 재원으로, 지자체 귀속분은 도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계 또는 국민주택사업특별회계의 재원으로 귀속
재건축부담금 부과대상	주택재건축사업
납부의무자	-재건축사업조합 o조합원별 분담기준 및 비율 등을 관리처분계획에 명시 -조합이 해산된 경우 등에는 조합원
부담금 산정	-재건축초과이익/당해 조합원 수× 부과율 = 부담금 o양도소득세(부과개시시점부터 양도시점까지의 상당 세액)의 개발비용 인정
벌칙 및 과태료	-부담금 면탈·감경 목적 또는 면탈·감경하게 할 목적으로 허위 계약 체결하거나 개발비용 등의 산정 등에 필요한 내역서를 허위 제출한 자는 3년 이하 징역 또는 면탈·감경하였거나 면탈·감경하고자 한 부담금 3배 이하 벌금 -내역서를 제출하지 아니하거나 게을리 한 자 : 과태료

## (3) 제도 도입의 영향

- 안전진단을 통과했지만 아직 사업시행인가 단계에 이르지 못한 단지나 조합설립인가와 건축심의를 통과한 단지의 경우 사업성이 악화되어 사업 추진 지속여부를 둘러싼 난관 봉착.
- o 강남지역의 경우 8월 예정인 관리처분계획 승인신청일 이전 단지에 적용되는 점을 감안하면 7만 8,166가구가 해당할 것으로 추정.

1) 가치상승은 도시계획적 질서유지를 위한 각종 정부규제와 공공개발사업 등에 의해 결정되는 반사적 이익의 성격을 가지고 있으며, 사회적 노력의 산물로 봄.

< 재건축사업으로 인한 개발이익 환수방법 비교 >

구분	개발이익환수제 (임대주택 건립)	재건축 개발부담금 (초과이익환수)	기반시설부담금
시행시기	'05.5.19	'06.9.25	'06.7.12
부과시점		준공 후	건축허가 후 2개월 이내
적용 시점	사업시행인가 전·후단지	관리처분계획인가 신청이 전 단지	연면적 60.5평(200㎡) 초과 단지
주요 내용	-이전: 용적률 증가분 25% 임대 건립 -이후: 용적률 증가분 10% 임대건립(해당 지자체 표준건축비·고시가 격 으로 환수	-초과이익=준공시점 가격 -개시시점(추진위)가격- 개발비용-정상집값상승 분 -부담금=초과이익 규모에 따라 0~50%까지 누진부 과	-원 단위 비용=표준시설 비용+용지비용(공시지가 환산을 적용) -원 단위 비용에 연면 적. 민간부담율 (15~25%)곱 해 산정

### III. 재개발관련 제도현황

#### 1. 「도정법」 개정으로 시공사 선정시기 명문화

- 재건축과 재개발 등 정비사업의 근거법령이 「도정법(법률 제7960호)」은 주택재개발사업조합 및 도시환경정비사업조합의 시공사 선정시기와 방법을 ‘조합설립인가를 받은 후 경쟁 입찰의 방법으로’ 시공자를 선정하도록 명문화하였으며, 2006년 8월 25일부터 시행될 예정임.
- 개정 전에는 시공사 선정과 관련하여 재건축의 경우에만 사업시행인가를 받은 후 경쟁입찰의 방법으로 선정해야 한다고 규정하고 있었을 뿐임(도정법 제11조).
  - o 재개발사업의 시공사 선정에 대해서는 별다른 규정없이 조합 총회의 의결사항에만 ‘시공자의 선정 및 변경’이 포함되어 있어(도정법 제24조 제3항) 해석상 추진위에서 공동시행자를 선정하고 조합설립 이후에 과반수의 동의를 얻는 것도 무방하다는 해석이 관행화되어 있었음.
  - o 주민의 반발과 같은 문제가 발생하지 않는 한 사실상 묵인되어 옴.
- 이번 개정으로 i)주택재개발사업조합 및 도시환경정비사업조합은 ‘조합설립인가를 받은 후’, ii)주택재건축사업조합은 ‘사업시행인가를 받은 후’ 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하도록 시공사 선정요건 및 시기가 명확해지게 되었음(도정법 제11조).
  - o 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(도정법 제84조의2)
- 그러나 시공사 선정시기가 추진위에서 조합으로 늦추어지면서 시공사의 대여금에의 의존도가 높던 재개발사업의 초기 사업자금 조달은 사실상 차질이 예상되어 재개발사업의 추진에 장애요인이 될 것으로 보임.

- 재개발사업과 관련한 설계비용, 환경평가, 정비업체·용역업체와의 계약비 등 구역 지정(정비계획 수립) 전(前)단계까지 투입되는 비용조달에 애로가 있을 것으로 예상됨.
- 시공사 선정요건 및 시기에 대한 제한 강화<sup>2)</sup>로 지금까지의 관행과 달라지다보니 이에 따른 사업현장에서의 혼선도 적지 않은 실정임.

## 2. 도심 광역개발 위한 「도시재정비촉진특별법」 제정

### (1) 주요 내용

- 낙후된 기존 구시가지의 광역개발을 위해 재정비촉진사업의 활성화와 주택공급의 확대 지원에 관한 내용을 담고 제정되어, 2006년 7월 1일부터 시행 중임.
  - 강북 등 낙후된 구시가지의 재개발 등 소규모(1만평내외) 정비사업을 광역적(최소 15만평 이상)으로 개발할 수 있도록 하여 서울 강남·북 등 신·구시가지의 주거환경격차로 인한 불균형을 줄이는데 목적을 두고 있음.
  - 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역은 ‘주거지형(50만㎡ 이상)’으로, 그리고 상업지역·역세권·도심·부도심 등은 ‘중심지형(20만㎡ 이상)’으로 개발.
- 재정비촉진계획수립절차는 시장·군수·구청장이 수립하고 시·도지사가 결정하는 구조로 구성되었으며, 「도정법」·「도시개발법」·「국토계획법」 등 관련법상 계획의 의제처리로 기간단축(1~2년) 및 용도지역 변경 효과가 예상됨.
  - 도시계획·건축 등 전문가인 총괄계획가(Master Planner)를 위촉함으로써 전체계획을 종합적으로 수립·조정 기대됨.
  - 공통된 기반시설의 설치와 개별사업의 종합관리를 위해 주공·토공·지방공사 등 공공기관을 총괄사업관리자로 지정하여 전문성 등을 보강.

2) 국가청렴위원회도 ‘06.7.21’ 재개발재건축사업 추진의 공정성 투명성을 제고하기 위한 제도개선방안을 통해 이러한 의견을 제시한 바 있음

- 당초 입법추진 상황을 감안할 때 현재 진행 중이거나 계획이 발표된 뉴-타운 사업지구도 시·도지사의 요청에 의해 이 법에서 정한 절차와 유사한 절차를 거친 것으로 건교부장관이 인정하는 경우 촉진지구 지정 또는 촉진계획이 수립된 것으로 보기 때문에(건교부 질의응답) 뉴-타운 사업의 추진은 가속화될 것으로 예상됨.

## (2) 특례 사항

### 1) 건축규제 완화

#### < 건축규제 완화 내용 >

항목	기본내용	구체적 내용
용도지역	주거·상업·공업·녹지지역의 각 용도지역 범위 내에서 변경 허용	-주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역의 각 용도지역 범위 내에서 용도지역 변경 허용 (예: 전용주거→일반주거, 일반주거→준주거) -용도지역간 변경(예: 주거→상업)은 자문위원회 자문 필요
용적률	조례에도 불구하고 국토계획법 상한까지 완화 가능	-서울 강북 뉴타운 등 재개발지역이 재정비 촉진지구로 지정시 용적률 최고 300%까지 허용 o2종 일반주거지역은 최고 250% 3종 일반주거지역은 300% o서울지역은 조례로 2종은 230%→250%, 3종은 250%→300% 증대 가능 -도로·학교 등 기반시설을 위한 부지제공이 추가 완화가능
층수	제2종일반주거지역의 층수 제한 규정 적용배제	-15층의 층수 제한 없어져 20~30층짜리 초고층 아파트 건립 가능
학교 설치기준	중심지형의 경우 학교부지 기준면적을 1/2 완화	
주차장 설치기준	중심지형의 경우 조례가 정하는 바에 따라 부설 또는 노외주차장 설치기준 완화	

### 2) 재개발사업의 구역지정요건 완화

- 20% 범위 이내에서 시·도 조례로 완화가능
  - o 개별 사업구역 사이에 소규모 빈 공간(blank)이 생기지 않도록 하는 등 광역적 사업구역지정을 위해 필요한 경우

- 완화되는 구역지정요건
    - 호수밀도 : 일반 재개발 60호/ha 이상 → 촉진지구 48호/ha 이상
  - 부지정형화 등을 위해 필요시 구역지정요건에도 불구하고 구역면적을 추가 10% 확장 가능.
  - 떨어진 2개 이상 구역을 1개 구역으로 지정 가능
- 재건축 단지는 촉진지구에는 포함 가능하나, 용적률·층수완화 등 특례의 적용대상에서는 제외.
- 다만, 「도정법」에 의한 정비구역의 지정요건에도 불구하고 광역적인 재정비촉진을 위하여 필요한 경우에는 당해 지정요건을 충족하지 아니하는 지역을 20%의 범위 안에서 요건을 완화하여 재정비촉진구역으로 지정할 수 있도록 하고 있으므로, 단독주택의 재건축사업은 해당 지역의 구체적 상황에 따라 재개발구역으로 편입도 가능할 수 있을 것임<sup>3)</sup>.

### 3) 소형주택의무비율 완화

< 전용면적 85㎡이하의 건설 비율 >

구분	도정법		도시재정비촉진법
주택재개발사업	80% 이상	⇒	60% 이상
주거환경개선사업	90% 이상	⇒	80% 이상

\* 전용면적 85㎡(25.7평) 초과 중대형 아파트비율도 현행 20%에서 40%로 큰 폭 증가 가능

### 4) 개발이익환수 및 투기방지대책

- 특례로 인해 증가된 용적률의 일정비율을 임대주택으로 건설토록 의무화.
  - 임대주택 의무비율은 수도권 과밀억제권역의 경우 50~75%, 기타 지역은 25~75%의 범위에서 시·도 조례가 정하는 비율로 함.

3) 시행령 제12조(재정비촉진구역 지정 요건의 완화)에 따르면 주택재개발사업을 시행하는 재정비촉진구역의 경우 시·도 도시계획위원회, 시·도 건축위원회와 시·도 도시계획위원회의 공동위원회, 도시재정비위원회의 자문을 거쳐 조례에서 규정하고 있는 호수밀도, 세장형(細長形)이거나 부정형(不定形)인 토지 및 과소토지의 비율과 주택집도율을 20% 범위 안에서 완화하여 시·도의 조례로 정한 범위 안에서 재정비촉진구역으로 지정할 수 있도록 하고 있음. 또한 주택재개발사업의 경우 정비구역의 지정 요건에 적합한 면적은 3만㎡ 이상이어야 함.

— 토지거래허가 확대시행

- 투기목적의 토지거래를 실질적으로 방지하기 위해 20㎡(약 6평) 이상의 토지는 토지거래허가를 받도록 기존의 관련 법령보다 거래제한 강화.
  - 현행 국토계획이용법상 주거지역은 180㎡(약 54평), 상업지역은 200㎡(약 60평) 이상일 때 2005. 12. 16 이후 허가를 받도록 하고 있음.
  - 서울시 뉴-타운사업의 경우 20㎡이하 필지는 전체 필지수의 12% 정도
- 지구지정으로 토지거래허가구역 지정 간주 및 토지등소유자의 주택공급 등을 받을 권리는 지구 지정·고시일 기준으로 인정.



## IV. 시행상의 문제점 및 제도개선과제

### 1. 재건축에 대한 과도한 중복 규제와 수급불균형 우려

#### (1) 재건축사업의 위축으로 도심지내 신규주택공급 제한

- 재건축사업은 신규택지 공급이 고갈상태에 이른 서울 등 도심지내 주택 공급의 주요 수단이며, 200만호 신도시개발로 인한 아파트 노후화 진행에 따라 향후 그 비중은 더욱 커질 것으로 예상됨.
- 그러나 재건축사업이 투기적 수요의 주요 대상이 되고 있는 것으로 판단한 정부의 지속적인 규제위주 재건축정책으로 사업성을 추락하면서 단기적으론 재건축에 의한 신규 공급의 순증가를 기대하기 어려운 실정임.
- 현재와 같은 규제 중심의 재건축정책이 지속될 경우 서울 강남권 등 수요자의 관심제고 지역에서의 장기적 주택공급 위축이 우려됨.
  - o 2000년 이후 강남 3개수에서 아파트 공급물량 감소(2000년 24만178가구 ⇒ 2005년 23만 8,192가구)하고 있어 송파 신도시 등 대체지 개발이 완료되기 전까지 중대형 평형의 가격 상승 상존하고 있음.
  - o 송파 판교 등 공급물량의 절반 이상이 임대 또는 중소형, 전매제한기간이 대폭 연장(규모별로 5~10년) 등으로 강남권 중대형 고급주택 수요 충족에는 어려움이 예상됨.
- 재건축사업에 대한 과도한 규제는 공급위축 외에도 i)주택재건축 기대로 주택관리 소홀에 따른 주택자원의 조기 노후화와 불량화, ii)사유재산권 행사의 보장과 개발이익환수의 균형 사이에서 정부와 주민간의 갈등 증폭, iii)지나친 규제 강화와 중첩적 규제로 부동산시장의 가격 불안 증가 등으로 이어지고 있음.

## (2) 입법체계의 혼란 초래

- 재건축사업은 현행 도정법 등 관계 법령에서 규정하고 있는 주요 규제만 하더라도 후분양제 적용, 재건축 허용연한 연장, 소형주택 의무비율 적용, 조합원 지위양도시기 제한, 임대주택 의무건설, 입주권의 주택수 계산 포함에 따른 양도세 중과 외에도 안전진단절차의 강화와 기반시설부담금 및 개발부담금 등의 신설로 갖가지 규제가 중첩적으로 설정되어 있음.
- 이러한 규제들 가운데 개발이익환수를 위한 기존의 임대주택 의무건설과 신설된 개발부담금 부과는 입법취지나 법적 효과에 있어 중복되는 성격을 가지고 있으며, 후분양제 적용이나 소형주택 의무비율 등과 같은 경우는 일반 아파트 분양이나 재개발사업 등과 비교할 때 형평성 원칙이 우려될 정도로 재건축사업에만 규제가 집중되는 제도로 구성되어 있음.
- 재건축사업의 근거 법령에 있어서도 각각의 법령으로 나누어져 있던 정비사업(재건축사업, 재개발사업, 주거환경정비사업 등)을 체계적이고 종합적인 규율이 필요하다고 해서 「도정법」을 통하여 단일화된 것임.
- 그러나 개발부담금(재건축사업으로 인한 초과이익의 환수)을 신설하면서 규제의 편의를 위하여 별도의 「개발부담금부과를위한특별법」을 제정한 것은 지금까지의 정비사업 관련 법령의 체계화 및 통합적 운용에 역행하는 입법편의주의적 행태라고 하지 않을 수 없음.
  - o ‘개발이익의 환수’ 또는 ‘개발부담금 부과’, ‘재건축 초과이익환수’ 등 다양한 용어의 사용으로 개념상의 혼란발생 가능성이 적지 않음.
  - o 기존의 「도정법」에 명시된 개발이익환수제(증가되는 용적률의 일정비율로 임대주택을 의무건설) 외에 개발부담금제도를 별도의 법령에 추가함으로써 기존의 개발이익환수제와 용어 구분 및 입법취지와 차별성이 명확하지 않음.

- 재건축사업 관련 각종 부담금도 양도세 등 세제개편을 통하여 동일한 효과를 얻을 수 있는 부분에 대해 각각의 근거법령에 따라 신설되거나 유사성을 가진 부담금이 이중·삼중으로 얹혀 있어, 조합원의 경제적 부담을 가중시키고 나아가 비용 상승에 따른 조합주택 및 인근 주택가격의 상승요인으로 작용할 가능성이 커지고 있음.

o 현재 재건축사업에 적용되는 부담금은 7~8개 정도에 이르고 있음.<sup>4)</sup>

### (3) 개발부담금제도 신설에 따른 재건축과 일반주택과의 형평성 훼손

- 개발부담금을 일반주택이나 다른 정비사업과 달리 재건축사업에만 부담시키는 것은 재건축사업이 부동산투기의 온상이라는 부정적 시각에 근거한 것으로 형평의 원칙에 반하는 측면이 적지 않음.
- o 재건축사업에만 개발부담금을 부과해야 하는 명확한 근거 부재.
- o 개발이익환수제의 기능과 개발부담금의 기능간의 차이점 부재.
- o 개발부담금 신설과 양도소득세제 강화와의 기능적 중복.

## 2. 재개발사업에서의 ‘선계획 - 후개발 원칙’ 훼손 우려

- 재개발사업의 활성화를 위하여 기존의 법령(「도정법」) 외에 특별법(「도시재정비촉진특별법」)제정을 통한 「국토계획이용법」상의 각종 제한을 완화하는 것은 그 필요성이 인정됨에도 불구하고 용적률 제한 등의 도시계획결정 사항이 후속 법령의 제정을 통해 그 의미를 상실될 수 있다는 점에서 그 동안 확립되어 왔던 ‘선계획 - 후개발’의 원칙이 훼손될 가능성이 큼.

4) 「도정법」상의 임대주택 의무건설(개발이익환수), 「학교용지확보등에관한특별법」상의 학교용지부담금, 「대도시권광역교통관리예특별법」상의 광역교통시설부담금, 「하수도법」상의 하수도 원인자부담금, 「도시재정비촉진예특별법」상의 세입자 임대주택 건설, 「기반시설부담금에관한법률」상의 기반시설부담금, 「재건축초과이익환수에관한법률」상의 개발부담금, 기타 각종 인허가 절차에서 납부하는 기부채납 등이 대표적인 부담금이라 할 수 있음.

- 이런 현상은 정책집행 및 그 효과만을 우선하다보니 기존의 제한과 이해 관계가 상반되는 사안에 대해서도 입법을 통해 쉽게 변경하는 입법만능주의의 경향을 보일 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없음.
- o 도심지 재정비사업의 특수성을 기존 재개발사업과의 연계성을 갖고 추진될 수 있으려면 「도정법」에서 종합적이고 체계적 정비가 요구되는데, 별도의 특별법 형식으로 이루어짐으로써 도심지내에서 기존의 재개발사업은 그 실효성이 반감되는 결과를 초래할 것으로 보여 재건축사업과 마찬가지로 법체계상 혼선 가능성이 상존하고 있음.

### 3. 기반시설부담금의 신설로 비용부담 가중

- 기반시설부담금의 신설은 일반 건축물의 건축행위 뿐만 아니라 재건축이나 재개발의 경우에도 비용부담 요인으로 작용할 것이기 때문에 분양가격의 인상으로 이어져 분양시장을 침체시키는 부작용이 우려됨.
- o 택지개발지구는 기반시설이 충분히 고려되었다고 보아 20년이나 적용을 제외하고 있지만, 일반 건축물이나 아파트 건축은 물론이고 강북 뉴타운 등 도심 노후지역 광역 재정비 사업에도 적용되는 데 비해 수도권 신도시 등 가격상승폭이 두드러졌던 지역이 빠져 제도의 실효성논란 상존함.
- 건축물의 용도변경 여부로 인해 재건축보다 재개발에 기반시설부담금이 더 많이 부과될 가능성이 크다는 점에서 형평성 논란의 여지도 있음.
- o 재개발은 신축건물과 철거된 건물간에 건축물의 용도가 달라져 신축 연면적 전부에 부과금이 부과되는 반면, 재건축은 건축물의 용도가 동일하기 때문에 추가 면적에만 부담금 부과함으로서 차이 발생.<sup>5)</sup>
- o 단독주택 재건축은 재개발과 사업방식은 비슷하지만 재건축부담금에서 공제받기 때문에 차이가 남.

---

5) 건축물의 용도는 「건축법」 제2조 제2항 각 호에 의하여 동일 여부를 판단하고 있음.

#### 4. 제도개선과제

- 2006년 하반기에는 ‘3.30.대책’의 후속절차인 관련 입법이 마무리되면서 재건축사업은 더욱 위축되고, 도시재정비사업의 형식을 빌은 재개발시장의 탄력을 받아 활기를 찾는 서로 상반된 모습이 부동산시장에서 보다 선명하게 나타날 것으로 예상된다.
- 또한 거래세 인하에도 불구하고 종합부동세와 보유세 강화의 효과가 본격적으로 체감되기 시작하면서 새로이 신설된 각종 부담금(재건축 개발부담금, 기반시설부담금 등) 부과는 부동산시장의 안정을 위한 투기수요의 억제효과를 인정하더라도 실수요자의 실질적 부담증가로 이어질 수 있다는 점에서 장기적 효과에 의문.
- 부동산시장의 교란원인이 서울 강남지역 등의 재건축시장에 있다고 규제를 강화할 경우 단기적으로는 수요억제 효과를 얻을 수 있지만, 이는 단기투일 뿐 장기적으로는 공급부족에 따른 부동산시장의 불안이 초래될 우려가 적지 않음.
  - o 재건축의 일반주택가격 상승권인 여부논란은 ‘답과 계란 중 어느 것이 먼저인가’의 끝없는 논쟁과 유사함.
  - o 재건축에 대한 규제강화는 해당 지역 주민에게 사업성 악화로 따른 사업추진의 곤란으로 주거환경의 지속적 악화와 사실상의 재산권행사 제약 등의 이중고를 안겨주는 결과 초래.
  - o 경제발전에 따른 소득증가와 생활수준의 향상으로 주거에 대한 질적 측면(편리성, 쾌적성, 고급성 등)의 기대감 상승이 충분히 반영되지 못하고, 수요에 부응하는 공급이 따라주지 못하면 ‘희소성’원칙에 의한 주택가격상승 불안요인은 여전히 상존한다고 할 수 있음.

- 따라서 정부의 역할은 주택시장의 공공성 확보(무주택자나 저소득층을 위한 국민주택이나 임대주택의 공급확대, 택지개발의 활성화, 최저주거수준의 향상 지원 등)와 분양 및 거래질서의 공정성과 투명성 유지에 주력하고, 민간주택시장은 시장경제원리가 제대로 작동할 수 있는 환경을 마련 해주어야 주택시장의 활성화 및 수급균형에 의한 가격 안정도 기대가능.

**투기적 수요 억제위해 재건축재개발 관련 개발이익은 환수하되  
, 용적률 증가 등을 통해 시장 수요에 부응하는 공급 확대 필요**

- 이를 위하여 우선 재건축에 대한 인식을 바꾸어 단순한 강남 집값 차원이 아닌 도시 기능 복구차원에서 접근해야 하며, 개발이익은 철저히 환수하여 투기적 수요를 억제하되 용적률의 확대 등을 통하여 공급을 확대할 필요가 있음.
- o 공급도 단순 물량증가가 아닌 수요집중지역에 중대형 평형 등 수요층의 요구를 충분히 반영할 수 있는 방법으로 이루어져야 함.

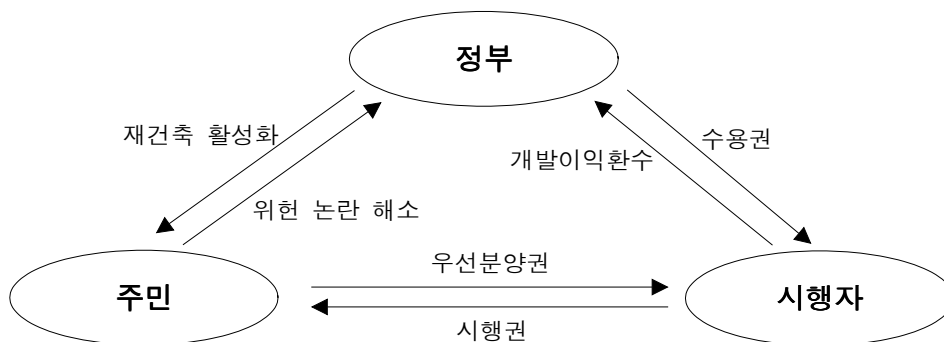
**필요한 규제시에도 다양한 사업추진방식의 도입(일괄매수 후 개발 및 분양방식 등)을 통하여 주민의 선택 폭 확대 필요**

- 재건축사업의 경우 중첩된 규제로 제한된 단일 방식만 허용할 것이 아니라 주민들에게 선택 폭을 넓혀줄 수 있는 다양한 방식 도입 검토 필요.
- 예를 들면, 민간시행자에게는 토지수용권을 부여하고, 주민은 우선분양권을 가지며, 정부는 준공 후 민간시행자에게 개발이익을 환수하는 ‘일괄 매수 후 개발 및 분양’방식을 활용하는 방안을 들 수 있음.

### < 기존 재건축방식과의 비교 >

구 분	현행 재건축방식	새로운 방식(일괄 매수 후 개발 및 분양)
빠르게 (사업기간 단축)	6~10년	4~6년 (기존보다 2~4년 단축)
많게 (시장원리 적용)	-용적률 제한으로 사실상 1:1재건축으로 인한 순증공급분 극소	-용적률 완화(도시재정비촉진특별법 수준)로 중대형 공급증대 -소형주택비율 완화로 중대형 공급증대 -새로운 방식에 의한 사업 활성화
싸게 (주택가격 안정)	-조합원부담 경감위해 일 반분양분 가격 상승 압박	-경쟁입찰을 통한 시행자 선정시 업체브랜드 외 가격요건 비중이 크기 때문에 건설업체는 최저 분양가로 분양가격 제시예상
쉽게 (개발이익 환수)	-조합(원)에 대한 개발이익 산정 및 징수시 저항, 민원 등 애로	-시행자에게 일괄 환수로 용이 -개발이익 독점화(조합중심 재건축) ⇒ 개발이익 분산(시행자)

### < 일괄 매수 후 개발 및 분양방식의 주체간 관계도 >



**재건축·재개발사업의 지속적이고 장기적인 추진을 위하여 기존의 「도정법」 중심의 법제도 체계화 필요**

- 재건축사업의 제도정비를 위해서는 정책 수단 간에 중복이 되고 있는 부분을 정리하고, 특별법의 형식이 아닌 일원화된 「도정법」 체계의 정비를 통하여 새롭게 체계화함으로써 장기적인 관점에서 도심지내 주택공급을 위한 준비가 필요함.

- 재개발사업도 기존의 사업과 도시재정비사업간의 연계성 및 효력간에 충돌이 발생하지 않도록 법령 및 제도의 조화를 도모하여야 할 것이며, 장기적으로는 「도정법」으로의 종합적이고 체계적인 정비가 필요함.
- 기반시설부담금은 부동산시장의 안정을 위한 정책적 수단이 아니라 기반시설의 확충이라는 본래적 기능을 발휘하고 구체적 타당성을 확보할 수 있도록 재건축과 재개발의 형평성확보, 재개발지역의 과도한 부담 감경 등의 면제대상이나 적용요건의 재조정이 필요함.