재건축 수익 구조 붕괴…또 하나의 시장 왜곡 시행 착오

-9·5주택시장안정대책, 소급 적용 문제로 기존 사업들도 혼선 빚어 -

작년 9·4대책 발표 이후 1년 만인 지난 9월 5일 정부는 또다시 강도 높은 '주택시장 안정 대책'을 발표하였다. 특히, 이번 대책은 재건축 대상 아파트의 가격 안정에 초점이 맞추어져 있다. 그래서 대책의 주요 골자도 재건축 사업에서의 '소형 주택 건설 의무 비율 확대'와 '재건축 조합원 명의 변경 금지'이다.

이번 대책은 「도시 및 주거환경정비법」 시행, 재건축 허용 연한 강화, 일반 주거지 세분화 등 각종 재건축 관련 규제가 강화되어 시행 중인 가운데 추가로 발표된 것이어서 재건축 시장에 미치는 파급 효과가 남다르다. 이번 조치에 의하면 사실상 기존의 방식대로 재건축 사업을 추진할 수 있는 단지가 거의 없다. 그럼에도 불구하고 이번 조치를 두고 정책의 효과가 얼마나 지속될 수 있을지에 대한 논란이 뜨겁다. 과연 이번에도 또 일시적인 '약발'로 끝날 것인가? 아니면 본격적인 재건축 아파트의 가격 조정이 시작될 것인가?

재건축 사업의 수익 구조 붕괴 '불가피'

'재건축 시장 안정 대책(9·5대책)'에 의하면 9월 5일 이후 수도권 과밀억제권역 안에서 주택 재건축 사업을 하는 경우 전체 건설 예정 세대 수(조합원 분양 + 일반 분양)의 60% 이상을 국민주택규모(전용 85m² 이하)로 건설해야 한다. 이는 지난 2001년 소형주택건설 의무비율의 부활 조치로 전용면적 18평 이하를 20% 이상 건설하도록 한 의무 조항에 추가된 것으로 300세대 이상을 건립하는 재건축 사업의 경우 18평 이하를 20%, 18평 초과 25.7평 이하를 40% 이상 공급해야 한다.

지난 2001년 소형 의무 비율 부활 당시에는 1:1 재건축에 한하여 소형주택건설 의무비율의 적용을 제외하던 것과는 달리 이번 대책에서는 조합원들이 기존 평형 이하로 건설하고 나머지 일반 분양분을 모두 국민주택 규모 이하로 공급할 때에만 적용에서 제외시켰다. 이에 따라 사실상 세대 수 유지(조합원 평형은 확대하면서 추가 세대 수 공급이 없는 1:1 재건축)의 1:1 재건축은 불가능하게 되었으며 평형 유지(조합원의 기존 평형을 그대로 유지하는 규모의 1:1 재건축) 1:1 재건축 사업만이 가능하게 되었다. 이러한 대책은 그동안 대형 평형 위주의 일반 분양분 공급을 통해 개발 이익을 극대화하여 조합원들의 사업 부담을 최소화하였던 재건축 사업 구조를 완전히 붕괴시키는 것으로 재건축 사업의 수익성을 크게 저하시킬 것으로 예상된다.

소형 평형, 원가는 높고 공급 단가는 낮아

일반적으로 중대형 평형을 건설하는 것보다 소형 평형을 건설할 경우 평당 공사 원가가 10% 정도 추가되는 것으로 알려져 있다. 이처럼 공사비가 증가하는 원인은 소형 평형 건설시 세대 수가 증가하면서 이에 따른 벽체 등의 자재 비용 증가와 엘리베이터 증설, 선택 사양 물량 등이 늘어나기 때문이다. 또한, 세대 수가 증가하게 되면 주차장 확보 면적이 늘어나는 등 공용 면적이 커져 비용 부담이 늘어난다. 반면, 신규 분양 아파트의 규모별 평당 분양가를 살펴보면, 전용 85m² 이상의 평당 분양가가 국민주택규모 이하보다 20 25% 정도 높아 대형 평형 아파트의 공급 단가가 훨씬 높다. 따라서, 사업 주체 측면에서 보면 대형 평형 공급을 선호하는 것이 당연하다.

현행 재건축 사업은 일반 분양 수익금(조합원 추가 부담금 포함)에서 사업 비용을 제외한 사업 이득이 사업의 주된 자금원이다. 그렇기 때문에 공급 단가가 높은 대형 평형을 공급하는 것이 훨씬 유리하다. 그런데 소형주택건설 의무비율의 적용으로 대형 평형 대신 소형 평형을 건설하면 재건축 단지의 사업 수익성은 크게 달라진다. 즉, 일부에서는 사업 수익에 대한 기대치를 낮추는 정도에 머물 수도 있겠으나 일부 단지들은 기존과 같은 방식으로는 재

재건축 사업에 대한 소형주택건설의무비율 변천

구분	1998. 6. 15일 이전	1998. 6. 15 2001. 11. 30	2001. 12. 1 2003. 9. 4	2003. 9. 5일 이후	
				20세대 이상 300세대 미만	300세대 이상
18평 이하	20%	규제 폐지	20%	60%	20%
18평 초과 25.7평 미만	40%		80%		40%
25.7평 이상	40%			40%	40%
대상지역	서울, 경기		수도권 과밀억제권역		

건축 사업 추진 자체가 아예 불가능해지는 상황에 직면하게 된다.

소급 적용 문제로 기존 사업도 혼선

이번 대책은 경과 조치에서 매우 인색하다. 지난 2001년 조치에서는 건축 심의를 받은 단지들까지 적용되었던 경과 조치가 이번에는 사업 승인을 신청한 경우로 한정되고 있어 사업 승인을 취득하지 못한 모든 단지들의 사업 계획 수정이 불가피할 것으로 예상된다. 일단 조합원들의 부담 부분이 변경됨은 물론 단지 설계 및 배치를 전면 수정해야 하며, 사업 승인 이전 단계에 거쳐야 하는 환경영향평가나 교통영향평가 등을 모두 다시 받아야 한다. 일반 분양의 소형 평형 비율을 확대함으로써 기존 사업 계획보다 세대 수가 2배 이상 늘어나기 때문이다. 결국 세대 수 증가에 따른 주변 학교 시설의 확충이나 도로 등 공공 시설 확충의 부담을 누구에게 지우느냐 하는 문제가 과제로 남게 된다. 만일 이러한 공공 시설의 부담이 재건축 사업 주체(조합)에게 부여된다면 당연히 사업 수익성은 더욱 낮아질 수밖에 없다. 그렇기 때문에 해당 조합들과 건설업체들의 반발이 만만치 않다.

특히, 9 · 5조치는 기존 아파트 지구 기본 계획 및 지구 단위 계획이 확정된 단지일지라도 재건축 사업 승인을 취득하지 못한 모든 단지에 적용될 예정이어서 기존의 사업 추진 단지에 많은 혼선을 주고 있다. 저밀도 아파트 지구 기본 계획(2000년 기본 계획 변경 완료)의 경우 이미 일정 비율의 소형주택건설 의무비율을 적용해 지난 2001년 7월 소형 의무 비율 적용에서는 예외를 인정받은 바 있다. 그러나, 이번 9 · 5대책에서는 예외를 인정받지 못하면서 소형 평형 건설 비율을 재조정해야 하는 상황에 놓여 있다. 또한, 지구 단위 계획이 확정되어 주거환경정비 기본계획 수립 없이 사업 추진이 가능했던 단지들도 전면적인 사업 계획 수정이 불가피해졌다.

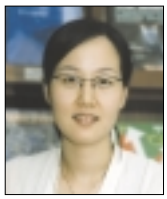
9 · 5 대책은 재건축 사업의 수익성을 낮추는 데는 큰 효과가 있을지언정, 정부가 기대하는 공급 확대 및 가격 하락 효과는 미지수이다.

인위적인 규제는 또 다른 부작용 초래해

이번 대책은 재건축 사업 단지들의 사업 수익성을 낮추는 데는 분명 큰 효과가 있다. 그러나, 단지 사업 수익성을 낮추는 것 이외에 추가적인 효과를 기대하기는 어려울 것으로 예상된다. 정부가 주장하는 세대 수 증가에 따른 주택 공급의 확대 효과도 매우 가변적이다. 만약 조합이 사업성 저하로 사업 추진을 포기하면 추가적인 주택 공급은 없기 때문이다. 잦은 정부 정책 변경에 대한 불신, 양도세 부담에 따른 거래 기피 등도 수익성 저하가 가격 하락으로 이어지지 못하게 하는 요인이 되고 있다.

더욱이 이번 대책은 시장에 미칠 부작용도 적지 않을 것으로 예상된다. 그것은 바로 주택 규모의 인위적인 제한에 따른 시장의 왜곡이다. 1998년 용인 등 수도권에서 급격하게 증가하였던 대형 아파트 공급은 2001년 이후 크게 감소한 대신 오히려 25.7평 규모의 주택 공급이 크게 늘고 있다. 반면, 서울은 강남권을 중심으로 주상복합 아파트 등의 대형 평형 수요가 꾸준하게 늘면서 공급도 증가하고 있다.

한편, 주택 시장에서의 소형 평형은 다른 형태로 공백을 메우고 있다. 즉, 다세대 · 다가구 주택(전체 주택 공급의 40%)과 주거용 오피스텔〔최근 3년(2001 2003. 7) 동안 69만호(실) 공급〕이 소형 아파트의 빈자리를 채우고 있는 것이다. 그러나, 이러한 시장의 자율 조정을 외면한 정부의 9 · 5대책은 오히려 대형 평형의 희소 가치를 높이면서 단기적으로 대형 평형의 가격 상승을 부추기고 있다. 정부가 예상치 못한 또 다른 반사 이익인 것이다. 결국 주택 규모는 해당 지역 주택 수요자의 소득 수준, 주거 선호 형태에 따라 자율적으로 조절되도록 해야 한다. 그렇지 않으면 반드시 수급간의 불균형이 초래되는 것이다. 부동산 경기 활황의 막바지에서 시장 기능을 외면한 정부의 이러한 규제는 오히려 예상치 못한 반사 이익을 발생시키면서 가격 상승세를 이동시키고 있다. 2년 가까이 반복해 오고 있는 시행착오이다. 대책 하나 하나의 중장기적인 파급 효과와 다양한 시장 반응을 고려할 수 있는 정책 담당자의 깊은 배려가 절실하다. CJ



김현아
한국건설산업연구원 부연구위원
hakim@cerik.re.kr