

‘ 거미줄 재건축 규제 - 어느 것부터 어떻게 완화할 것인가

- 분양가상한제와 임대주택의 무공급제도가 시장 침체의 가장 큰 요인 -

참여정부 기간 동안 주택 시장의 안정을 목적으로 주택 재건축 사업에 적용한 규제는 실로 다양하다. 새정부는 참여정부와는 달리 작은 정부를 표방하면서 시장 친화적으로 정책 방향을 설정하고 있는 듯하다. 규제를 넘어 완화를 통한 시장 활성화로 차별화하려는 의도이다.

그러나, 규제를 만드는 것도 어렵지만 적정한 시기에 규제를 완화하는 것은 더 어려운 것 처럼 보인다.

주택 가격 상승을 억제하겠다는 일념으로 도입되어 재건축 사업에 적용하고 있는 여러 가지 제도는 작금에 이르러 규제 간의 관계성과 효과성을 고려하지 않은 관계로 도입 의미가 퇴색되는 경향이 나타나기도 한다.

새정부의 정책 방향이 규제 완화와 시장 활성화인 것은 분명하나 주택 시장 안정이라는 정책적 우선순위 때문에 선불리어떤 제

도를, 언제, 어떻게 완화해야 할지 딜레마에 빠져 있다. 그만큼 정책적 부담이 큰 것이다. 규제 완화로 대변되는 국민의 정부는 IMF 사태로 인한 영향을 극복하기 위해 과감한 신자유주의 정책 드라이브를 시도하였으나 시장 부담의 위험은 크지 않았다. 하지만 새 정부의 여건은 많은 차이를 보이고 있다.

이 글은 새정부의 주택 정책과 재건축·재개발 정책의 방향성에 대한 기대와 우려 속에서 주택 재건축 사업에 초점을 두고 규제 환경과 영향, 그리고 개선 방안을 살펴보고자 한다.

주택 재건축 사업의 주요 규제

참여정부가 2003년 이후 주택 재건축 사업에도 도입한 주요 규제 내용은 매우 다양하다. 이러한 규제들은 서울 강남 지역을 중심으로 나타난 재건축 아파트 가격 상승이 서울과 수도권 전체의 주택 시장 불안에 영향

을 미친다고 판단하여 재건축 사업에 적용한 것으로 시기별, 사업 단계별로 이루어졌다. 규제의 적용 지역은 전국과 수도권, 과밀억제권역, 투기과열지구 등으로 차이를 보인다.

한편, 규제의 유형에 따라 조합원의 경제적 손실에 미치는 영향 정도와 주민의 주거권 침해 정도, 그리고 재개발 등 다른 사업과 비교해 볼 때 규제의 형평성 왜곡 정도 등을 요약하여 평가하면 아래 표와 같다.

도심 재개발 활성화 필요

오늘날 도시 개발의 패러다임은 신도시 개발보다는 기존 시가지보다 콤팩트하게 개발하여 효율성을 높이는 방향으로 변하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 기존 도심의 재정비 활성화에 더 비중을 두겠다는 새 정부의 정책 방향은 옳은 듯하다. 실제로 주택 보급률은 상승하고 있으나 기존 주택의 노

재건축 사업의 주요 규제 및 평가

구분	해당 지역	시행일	조합(원) 경제적 손실도	주거권 침해	타 사업과 형평성 왜곡
절차강화	전국	2003. 7. 1	○	×	△
후분양제도입	수도권과밀억제권역	2003. 7. 1	○	×	○
안전진단기준강화	전국	2003. 7. 1	○	△	△
주택재건축연한강화	전국	2003. 7. 1	×	△	△
소형주택의 무비율확대	수도권과밀억제권역	2003. 9. 5	△	○	○
조합원 지위양도금지	투기과열지구	2004. 1. 1	△	○	○
임대주택 건설의 무화	수도권과밀억제권역	2005. 5. 19	○	△	×
입주권양도세강화	전국	2006. 1. 1	△	×	×
기반시설 부담금 신설	전국	2006. 7. 12	△	×	×
재건축 부담금 신설	전국	2006. 9. 25	△	×	○
재건축·재개발 분양가상한제 신설	투기과열지구	2007. 9. 1	○	×	×

주: 크다(○), 보통(△), 없다(×).

서울시 아파트 건설 실적 대비 재건축 비중

(단위: 호, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
아파트총계	72,146	39,420	51,815	83,611	49,587	44,084	30,351
재건축	29,445	12,132	18,852	43,589	19,897	8,709	14,744
재건축비중	40.8	30.8	36.4	52.1	40.1	19.8	48.6

자료: 국토해양부.

후화로인한재건축·재개발의중요성이점차증가하고있다.

서울시의 경우 매년 신규 아파트 공급량에서 재건축 아파트가 차지하는 비중은 평균 40% 정도이며, 재건축으로인한실질주택 수 증가는 약 1.0배 정도인 것으로 나타난다. 따라서, 점차 대체 수요의 급증으로 재건축 등 기존 도시 내 노후 주택 재정비 수요는 크게 증가할것으로예상되며, 주택정책과도시정책을통해불때도규제완화를통해재건축등도심재개발을적절히이용할필요성이크다고할수있다.

재건축 규제의 경제적 영향

각종 규제는 재건축 사업에 경제적인 손실을 가져다준다. 주택재건축사업에적용하고있는다양한규제의경제적영향을서울의한사례단지를 대상으로하여분석해보았다. 모든규제를 다적용하여 분석하기는어려우므로6가지의주요규제(분양가상한제, 임대주택공급의무제도, 후분양제, 소형주택건설 의무비율, 재건축부담금, 기반시설 부담금)를대상으로영향분석을실시하였다.

분석결과재건축사업의규제로인한조

합손실 총액은 약 1,16억 3,000만원에 이르며, 조합원세대당분담시2억 9,100만원의손실로나타났다. 이러한 손실액은분양가상한제및임대주택의무공급등의규제가없을경우나타나는총수입액 5,164억원(조합 분양+일반 분양+임대주택 수입 기준)의 22.6%에해당하는규모이며, 2,745억원(일반 분양+임대주택 기준)의 42.5%에해당하여규제때문에감당해야할비용손실이상당히큰것으로나타났다.

또한, 분양가상한제로 인하여 조합원 세대당 약 9,300만원의 손실을 보고 있으며, 임대주택 의무 건설로 인하여 조합원 세대당 약 9,700만원의 손실을 보는 것으로 나타났다.

이처럼 규제로 인한 손실이 현재 재건축 시장을 부동하게 만드는 원인이 되고 있다고 평가할수있으며임대주택의무공급제도와 분양가상한제의 영향이 가장 큰 것으로 평가된다.

한편, 규제간의 관계성으로 인해 소형주택 의무 비율로 인한 손실은 분양가상한제와임대주택의무건설의영향으로적게나타났으며, 재건축부담금은분양가상한제와 임대주택의무건설제도의 영향으로 재건축

규제별 영향 분석

(단위: 천원)

구분	조합손실총증가액	조합원별손실증가액	비고
분양가상한제	-37,441,688	-93,604	상한제시행에따른손실
후분양제(실질금융부담액)	-13,008,000	-32,520	공사비순이자비용
소형주택의무비율	-173,979	-435	2 : 4 : 4 규제영향
임대주택의무건설	-39,138,031	-97,845	재건축증가용적률의 25%
재건축부담금	0	0	분양가상한제영향
기반시설부담금	0	0	각종부담금공제영향
기타부담금	-26,770,000	-66,925	각종부담금
계	-116,531,698	-291,329	

초과 이익이 크게 감소하여 전혀 발생하지 않았다. 기반시설부담금도다른각종부담금이약 268억원에달하여상쇄되는것으로 나타났다.

이처럼 각종 규제로 인한 과도한 부담은 주택재건축 사업자체를어렵게 하고있으며공급부진과시장불안을가중시키는요인이 되고 있다. 또한, 규제의경제적영향이새정부로하여금규제완화를더욱어렵게하는요인으로작용하고있다고볼수있다. 그만큼 어떤 규제를 완화하더라도시장의반응은매우민감하게나타날수있으며, 재건축에 대한 사회적 관심과 희소성이 증가하여벗어날수없는정책딜레마에빠질수있다.

주요 규제 어떻게 완화해야 하나

정부는 재건축 사업에 적용하고 있는 규제를 어느 것부터 어떻게 완화할 것인지를 놓고고민이클것이다. 정부입장에서는시장 불안에 큰 영향을 줄 수 있는제도는 당분간 또는 지속적으로 규제 완화를 고려하지않을것이다.

그러나, 다른 한편으로는 재건축 사업에 적용하고 있는 과도한 중복 규제는 중장기적으로볼때새정부의커다란정책부담으로작용할수있다.

따라서, 새 정부에서는 재건축·재개발 사업추진을 통해정책목표달성과주민의 새집마련을도모하기위해서보다실용적인정책접근이요구된다. 실용적정책접근이라함은가격상승을우려하여 규제위주의 정책에 얽매이기보다는현실과 미래 지향적인 적극적 방향으로 정책을 모색하는 것으로해석할수있다.

실용적 재건축·재개발 정책 방향

첫째, 재건축및재개발사업에서분양가상한제를 일반 아파트 사업과 동일한 관점에서 적용하는 것은 바람직하지 않다고 생

각된다. 규제에 의한 부담(금융 및 주거 마련)이 주민 대 주민이라는제로섬 게임에 의한갈등구조로나타나는등특수성을감안하여 분양가상한제를 변형된 방식으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 직접적인 규제보다는 영국의공정임대료제도와 유사한 재건축·재개발 분양가공정위원회(가칭)를 지자체에서 운영하도록 함으로써 분양가 조정권 부여 및 분양 승인시 반영할 수 있도록해야한다. 재건축·재개발분양가공정위원회는 조합, 전문가, 지자체, 일반시민등으로구성되며, 현분양가심의위원회와연계하여운영할수있다. 분양가격은 주변 가격의 80~90% 수준으로유도하도록한다.

둘째, 임대주택공급의무제도는 개발 이익 환수나 저소득층의 주택 정책 측면에서 재개발과 같은 긍정적인 측면이 있다. 그러나, 임대주택이 일반 주택과 동일한 품질로 건축되고 있는 점을 고려하여, 현행 임대주택 공급 가격 산정 및 매입 가격 방식을 보완할 필요가 있다. 임대주택 건축비의 산정 기준을 표준 건축비 대신 분양가상한제 규정에 근거한 기본형 건축비 산

실용적 재건축·재개발 정책 방향

주택공급촉진 + 주민부담완화 + 일반분양자 부담완화 + 장기임대주택 마련 + 가격등방지

정 방식과 동일하게 적용하여 임대주택 공급으로 인한 과도한 부담을 완화하여 주는 것이바람직하다.

셋째, 소형주택공급의무비율제도 개선 방향은 현재 재건축 사업에 적용하고 있는 20% : 40% : 40%의소형의무비율을폐지하고, 지역 시장별 주택 시장 실태에 따른 중장기적 공급 계획에 근거한 규모별로 유도할 필요가 있다. 천편일률적 규제보다는 지역 시장과 주민의 주택 지불 가능 능력(affordability)고려하여 조합(원)과 지자체가 유연성 있게 결정하도록 유도해야 한다. 다만, 이렇게할경우지자체의지역주택 시장 실태 파악과 계획, 조정 능력이 매우중요할것이다.

넷째, 각종부담금통합및폐지가필요하

다. 주택재건축사업에적용되는개발이익 환수및부담금형태의규제는 과도하며중복되어 있다. 재건축부담금은실제 현장에서 시행하는 과정에서 조합원별 부담금 배분구조의형평성문제등여러가지구조적인문제를가지고있다. 재건축부담금은개발이익환수가목적이므로임대주택의무공급제도로일원화하여재건축부담금자체는 폐지하는것이적절할것이다.

단계별 완화 방안 모색해야

정책적부담없이규제완화의우선순위를 정하기는 쉽지 않다. 규제 완화로 주택공급확대나시장활성화를도모할수있으나그규제의완화가주택시장불안을 야기한다면 정부 입장에서 정책 결정 부담이크기 때문이다. 이러한여건을고려하여 다음과같이단계별규제완화 방안을모색할수있다.

예컨대용적률완화는주택공급촉진효과가 있으나 시장 불안을 과도하게 야기할 가능성이 있으므로 규제 완화 우선 순위에서미릴수있다.

다만, 이러한유형의규제는그에따른추가적인조치가면밀히검토되어야할것이다. 1순위규제완화대상에해당하는것들은다른규제와의관계성 속에서규제의 의미가 현저히

상실되었거나시장불안유발효과가다소낮은것들로구성할수있다. 



김태섭
주거환경연구원선임연구위원

재건축 규제 완화시 시장 영향 및 평가

완화 내용	완화시 시장 영향		단계별 완화	비고
	주택 공급 촉진 효과	시장 불안정 유발		
절차완화	○	×	1	-
용적률완화	○	○	2	보완조치
층고완화	△	×	1	-
시공사선정조정	△	×	1	-
후분양제완화또는폐지	△	×	1	-
안전진단기준완화	○	△	2	-
주택재건축연한완화	○	△	2	-
소형주택의무비율완화또는폐지	△	△	1	의미상실
조합원지위양도금지폐지	△	×	1	-
임대주택건설의무화완화	×	○	2	재건축부담금과연계
입주권양도세완화	×	△	2	-
재건축부담금완화또는폐지	○	△	1	임대와연계폐지
재건축·재개발분양가상한제폐지 또는완화	○	○	2	변형된방법

주: 크다(○), 보통(△), 없다(×).