

건설산업동향

정책변화가 재건축·재개발 시장에 미치는 파급효과와 향후 전망

김현아

2003. 12. 10

- 최근의 부동산 시장과 재건축·재개발 사업 3
- 재건축·재개발 사업구조와 정책변화의 파급효과 5
- 수도권 재건축·재개발 시장 현황 9
- 재건축 관련 정부정책의 문제점 12
- 향후 재건축·재개발 시장 전망과 정책제언 15

요 약

- ▶ **재건축 대상 아파트를 중심으로 아파트 가격 급등세가 진정되지 않자 정부는 재건축 사업 관련 규제를 강화하고 있으나 이와 유사한 재개발 사업은 오히려 규제 완화로 사업 활성화 도모**
 - 2001년 이후 재건축 대상 아파트 가격이 전체 주택가격 상승을 지속적으로 주도하면서 정부의 정책은 재건축 사업규제에 집중되고 있음.
 - 반면, 재개발 사업은 재건축에 비해 상대적으로 각종 규제에서 제외된 데다가 서울시의 강북개발 추진으로 활성화 조짐을 보이고 있음.
- ▶ **2003년 재건축 대상 아파트 가격 상승은 새법 시행을 앞두고 나타난 불가피한 현상**
 - 2003년 7월 「도시및주거환경정비법」, 일반주거지 세분화 시행 이전에 사업추진을 서두르는 단지들이 증가하면서 재건축 사업에 대한 기대감이 집중됨에 따라 가격상승 유발. 올해 역대 최대 규모의 재건축 사업 승인
 - 새 법을 적용받는 재건축 사업은 안전진단 기준이 강화됨은 물론 사업추진 절차가 늘어나 사업기간이 증장기화될 뿐만 아니라, 용적률 및 주택공급규모, 공급방식 규제로 사업수익성도 크게 저하될 전망
- ▶ **주택공급이 필요했던 시기에는 재건축 규제 완화, 최근에는 다시 강화하면서 재건축 정책에 대한 일관성 결여, 시장 참여자에게 예측 가능성을 부여하지 못하고 오히려 부작용 초래**
 - 90년대 초 추가적인 택지공급 없이 주택을 대량 공급하는 수단으로 재건축 사업 활용, 활성화를 위한 각종 규제 완화를 추진하였으나, 2001년 재건축 사업이 과열양상을 보이자 규제 일변도로 정책 선회
 - 신규 택지가 부족한 수도권, 특히 서울지역은 재건축 사업에 의한 주택공급비중이 절반 수준에 이름.
 - 일관되지 못한 정부 정책으로 정부 대책이 시장에 신뢰감을 주지 못하고 있을 뿐만 아니라, 시장 참여자에게 예측 가능성을 부여하지 못하고 규제를 회피하는 행태로 나타나면서 또 다른 부작용을 초래하고 있음.
- ▶ **일방적인 재건축 사업 억제 대책으로는 근본적인 문제 해결 어려워, 개발이익을 지역내 재투자하는 재건축 사업으로 유도하여 활성화 필요**
 - 재건축 사업에 대한 주택공급 의존도가 높은 서울지역은 재건축 사업을 일방적으로 억제하는 것으로는 근본적인 주택시장의 문제 해결이 어려움.
 - 「지구단위계획」 및 「주거환경정비기본계획」 등의 기존 제도하에서 재건축 사업으로 인한 개발이익을 지역내 공공시설로 재투자하도록 유도할 필요성이 있음.

■ 최근의 부동산 시장과 재건축·재개발 사업

재건축 사업은 원천 봉쇄, 재개발 사업은 활성화

- 2001년 이후 지속적으로 재건축 대상 아파트 가격이 전체 주택가격 상승을 주도하면서, 정부의 정책은 재건축 사업 규제에 집중되고 있음.
- 2001년 7월 재건축 사업에 대한 소형주택 건설 의무 비율 부활 이후 2002년에는 서울시에서 300세대 이상 건립하는 재건축 단지들의 사업승인 시기 조정, 재건축 단지 아파트 매입자에 대한 세무조사 강화, 2003년에는 투기과열지구내 재건축 사업의 일반분양분 후분양 강제 및 소형주택의무비율 확대 적용, 재건축 조합원 명의 변경 금지 등 더욱 강도 높은 규제들이 등장하고 있음.
- 이 외에도 이미 2003년 7월부터는 「도시및주거환경정비법(이하 도정법)」의 시행 및 일반주거지 세분화 시행으로 재건축 관련된 새로운 제도들이 시행되고 있음.
- 반면, 주택재개발 사업은 서울시의 강남·북 불균형 해소를 위한 강북 뉴타운 개발의 착수, 재건축 관련 규제 강화에 따른 반사이익 등의 영향으로 상대적으로 사업 추진이 활발해지고 있음.
- 서울시는 지난 11월 18일 지난해 3개 구역의 강북 뉴타운 지정에 이어 뉴타운 12곳을 추가 지정하는 것 이외에 균형발전촉진지구 4개를 추가 지정하였음¹⁾.
- 재건축 사업은 사업추진절차가 더 복잡해진 반면, 재개발 사업은 기존의 사업추진절차와 크게 변동이 생기지 않으면서 상대적으로 새로운 법 시행에 따른 영향이 덜한 편임.
- 한편, 재건축 사업은 「도정법」의 시행 및 일반주거지 세분화 시행에 따른 규제 이외에도 정부의 추가적인 가격 안정대책에 의한 규제가 가해지면서 사실상 기존의 방식대로는 사업추진이 불가능한 상황임.

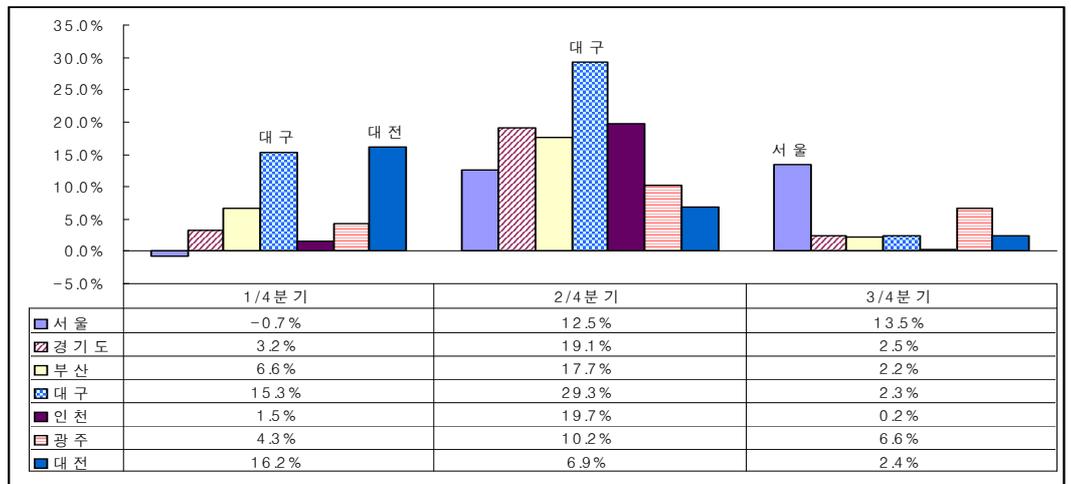
1) 뉴타운으로 추가 지정된 곳은 종로구 평동, 용산구 이태원동, 한남동, 보광동, 동대문구 전농동, 답십리동, 중랑구 중화동, 강북구 미아동, 서대문구 남가좌동, 마포구 아현동, 강동구 천호동, 양천구 신정3동, 강서구 방화동, 동작구 노량진동, 영등포구 영등포동 일대임. 이중 5곳 이상을 내년 9월까지 우선사업 시행지구로 선정할 방침임. 뉴타운은 2010년까지 총 25곳을 개발할 방침임. 균형발전촉진지구는 성북구 하월곡동, 강북구 미아동(미아 지역 중심), 동대문구 용두동(청량리 부도심), 서대문구 홍제동(홍제 지구 중심), 마포구 합정동(합정 지구 중심), 구로구 가리봉동(가리봉 지구 중심) 등임. 이러한 균형발전촉진지구는 2010년까지 20곳 가량을 지정 개발할 계획임.

2003년 재건축 대상 아파트 가격 상승은 새법 시행을 앞둔 불가피한 현상

○ 2003년 6월까지 사업추진을 서두르는 단지 증가

- 2003년의 재건축 대상 아파트 가격 상승은 2003년 7월부터 시행되는 「도정법」 및 일반주거지 세분화 적용을 피해 사업추진을 서두르는 단지들이 2/4분기에 집중되면서 나타난 현상임.
- 새로운 제도의 시행 이전에 경과조치 적용 혹은 구법에 의해 사업을 추진하려는 단지들이 집중되는 것은 일반적인 현상임.
- 그림에서 보는 바와 같이 2003년 2/4분기의 가격 상승률이 다른 분기에 비해 높게 나타남.
- 다만 서울지역은 3/4분기에 오히려 가격 상승폭이 확대되는데 이는 5·23 조치 이후의 정부정책이 기존 사업승인을 받은 단지들의 반사이익을 확대시켜주면서 나타난 현상임.

2003년 분기별 지역별 재건축 대상 아파트 가격 상승률



주: 증감률은 전분기 대비 증감률임.
 자료: 한국건설산업연구원 부동산114(주)

- 그러나 재건축 대상 아파트 가격의 상승세는 11월 이후 급격하게 하락세를 나타내고 있음.
- 사업추진에 따른 기대감 반영이 마감되어 추가 상승재료가 없는데다가 정부의 10·29대책으로 투기 및 투자수요가 크게 위축되면서 더 이상의 가격 상승세가 나타나지 않고 있음.

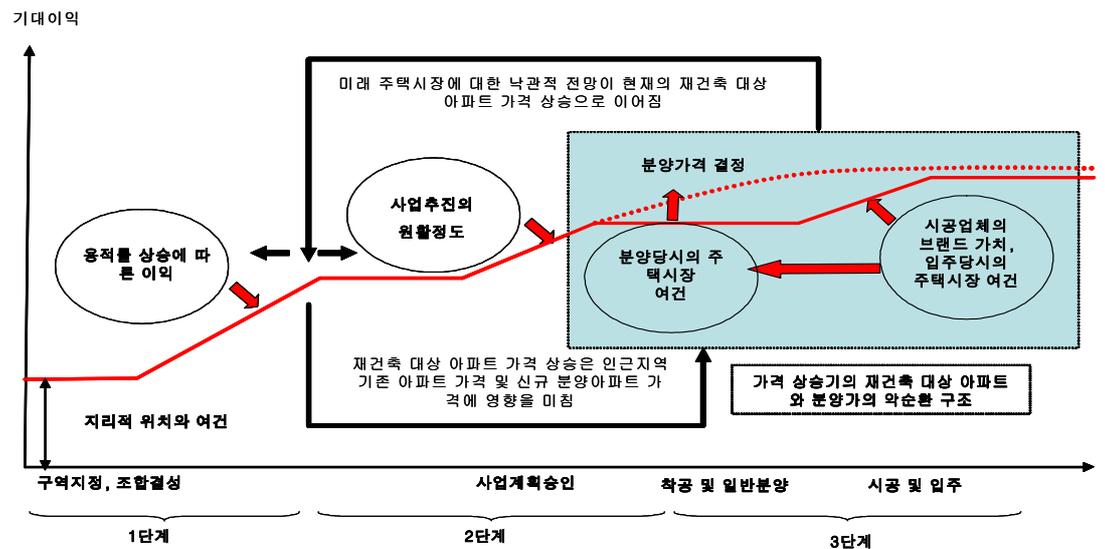
·특히 사업승인이 이루어지지 않았으면서도 막연한 기대감에 가격이 상승하였던 단지들의 가격이 더 큰 하락세를 보이고 있음.

■ 재건축·재개발 사업구조와 정책변화의 파급효과

재건축 대상 아파트 가격 상승은 독특한 사업구조에서 비롯

- 재건축 대상 아파트의 가격 상승구조는 대략 3단계로 나누어볼 수 있음. 1단계는 재건축사업추진위원회가 조성되면서 기존 용적률과 허용 용적률의 차이만큼이 개발이익으로 확정되면서 재건축 대상 아파트 가격이 상승하게 됨. 재건축 대상 아파트의 평당 가격이 일반 아파트보다 2배 가량 높은 수준을 나타내는 것은 재건축 이후 주택의 규모가 늘어나는 것에 기인함.

재건축 대상 아파트의 가격 상승 구조



- 2단계는 안전진단통과 이후 사업추진이 본격화되면서 가격이 상승하는 것으로 일반적으로 안전진단 통과, 조합설립 인가, 건축심의 및 사업승인 취득 이후에 각각 불확실성이 제거되면서 재건축 대상 아파트의 가격이 크게 상승함.

·2003년 전국적으로 재건축 대상 아파트 가격이 상승한 것은 바로 2단계에 의한 것이며 용적률 상승에 의한 1단계 가격 상승기는 이미 2002년에 경험하였음.

- 3단계는 사업 착공 후 일반분양분을 분양하는 시점에 형성되는 것으로서 향후 주택가격에 대한 기대감이 높을수록, 해당 사업장의 시공사의 브랜드 이미지가 높아 향후 자산가치 상승이 기대될수록 가격 상승폭이 높아짐.

·최근 5·23조치 이후의 재건축 관련 규제는 기존의 사업이 확정된 단지들에게 반사이익을 가져다주었는데, 이는 관련 규제로 인해 향후 인근 지역의 주택공급이 감소할 것이라는 전망, 특히 중대형 아파트 공급이 부족할 것이라는 전망에 의한 것으로 3단계에 해당됨.

재건축 규제의 변천과 파급효과

○ 주택공급 주력시기에는 활성화, 2002년 과열 이후 사업 추진 억제

- 87년 재건축 사업에 대한 법적 근거가 마련된 이후 본격적으로 사업이 추진되기 시작한 90년대 초에는 재건축 활성화를 통해 노후 불량 주택을 개선함은 물론 추가적인 주택공급효과를 얻기 위해 각종 규제를 완화하였음.

·1993년 재건축 대상이 되는 노후 불량주택의 범위를 조정하여 단독주택을 제외시키되, 동당 연면적이 660㎡를 초과하는 주택을 재건축 대상으로 포함시킴으로써 연립주택이 본격적으로 재건축 대상에 포함

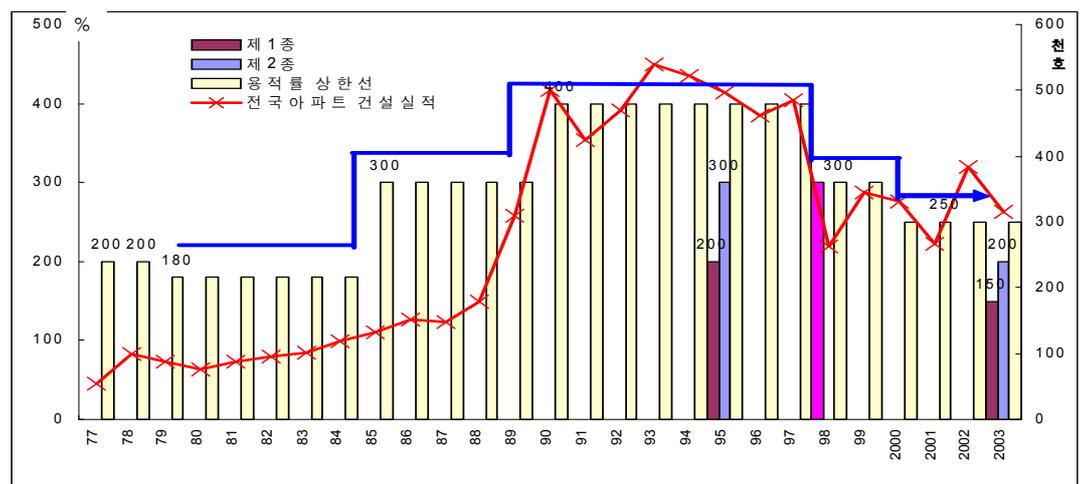
·1994년에는 다시 단독주택을 재건축 대상에 포함시켰으며 20세대 미만의 재건축 조합에게도 조합구성을 허용하였으며, 사업승인 이후에도 신규 조합원 가입을 허용하는 등 조합설립기준을 크게 완화하였음. 또한 재건축 조합이 건설하는 주택은 주택의 규모별 공급비율적용(소형주택의무건설비율)을 제외시켜줌(서울지역은 1996년 소형주택 의무공급 비율을 40%에서 30%로 완화하였다가 1998년에 완전 폐지).

·1999년 이후에는 사전결정 절차를 폐지하여 주택건설절차를 간소화하였고 주택의 전매 제한규정을 삭제, 재건축 결의요건을 완화하는 등 전반적인 주택공급관련 기준을 완화 및 폐지하였음. 또한 20세대 이상의 공동주택을 건설하는 조합원 10인 이상의 조합구성도 허용, 2000년에는 동별 소유

자 동의 요건을 단지내 동의 요건으로 완화시켜 사업추진을 용이하도록 하였음.

- 재건축 사업의 수익성을 결정 짓는 용적률 기준 역시 주택공급의 필요성에 의해 크게 완화되었다가 2000년 이후 다시 강화추세가 있음.
- 주거지역의 용적률 기준은 70년대 초 200%내외였던 것이 77년 이후 크게 네 차례 정도 변화하면서 점차 상승하였음.
- 그 동안 200% 미만이었던 주거지역의 용적률 상한선이 85년 300%로 급증하였으며 이후 90년 주택200만호 건설에 맞추어 다시 400%로 확대됨. 서울시를 중심으로 고밀 개발에 대한 자각이 확대되면서 2000년 서울시만 도시계획조례를 통해 용적률을 300%로 하향 조정, 2003년 7월부터는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거하여 일반주거지가 3종으로 구분되어 용적률이 각기 차등 적용되고 있음. 일반주거지 용적률 적용기준은 지방자치단체마다 상이하나, 서울의 상한선이 가장 낮은 250%이며 기타 지방도시에서는 대략 300~350% 수준을 적용하고 있음(제3종 기준).
- <그림>에서 보는 바와 같이 용적률 상한선이 400%였던 시기에서는 주택 공급, 특히 아파트 공급이 절정을 이루었음. 이는 제한 토지위에 대량의 주택을 공급하기 위해 허용 용적률을 확대하였던 것이 효과를 나타냈던 것으로 판단됨.

용적률 기준의 변천과 아파트 건설실적



주: 1995년 서울시에서 일반주거지역의 용적률을 세분화하여 적용하려고 하였으나 실제 시행되지는 못하였음.
 2003년 아파트 건설실적은 9월까지의 실적임.
 자료: 서울시 자료를 바탕으로 재작성

○ 수익성을 악화시키는 규제 증가, 분양가에 전가 등 오히려 부작용

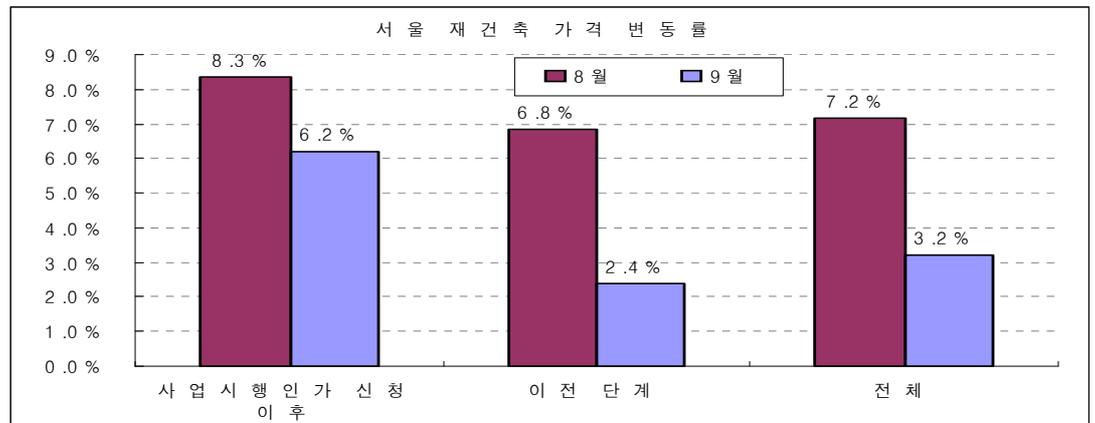
- 용적률 강화는 재건축 사업의 수익성과 직결되는데(총분양 수익금=총분양면적×평당 분양가격) 재건축 사업주체는 당초의 기대수익률을 실현하기 위해 용적률이 강화될수록 평당 분양가를 상승시킴으로써 수익성을 보전하려고 함.

$$\text{재건축 사업의 수익성} = \text{총분양 수익금} - \text{총 사업비용}^2 / \text{해당 주택매입비용} + \text{금융비용}$$

- 따라서 분양가 자율화 체제하에서 재건축사업의 수익성을 악화시키는 규제는 효과에 한계가 있을 수밖에 없으며 주택시장이 호황기에는 비용증가가 분양가에 전가되는 부작용이 확대될 수밖에 없음.
- 용적률 제한의 효과가 한계가 부딪히자 정부는 일반분양분의 후분양 강제 및 소형평형 의무비율 확대 등의 조치를 발표하였음. 그러나 이러한 조치는 재건축 사업의 근거법이 아닌 “투기억제 대책 및 가격 안정대책”에 의해 발표됨으로써 대부분의 단지들이 향후 변동가능성을 믿고 사업을 미루면서 단기적으로 큰 효과를 나타내지 못하고 있음.
- 즉, 재건축 사업에 대한 기대감을 크게 낮출 수 있는 조치임에도 불구하고 시장에서 아직 체감되지 못하고 있는 것임. 이는 향후 이러한 조치들이 시장상황에 따라 변동될 수 있다고 예상하고 있기 때문임.
- 이 외에도 금년 7월부터는 「도정법」 시행에 따라 안전진단의 절차가 늘어나고 기준도 강화되었으나 이 역시 아직 새 법에 의해 사업을 추진하는 단지가 없어 체감되지 못하고 있음.
- 또한 추가적인 재건축 관련 규제는 이미 사업승인을 취득한 단지들에게 반사이익을 줌으로써 투자수요를 더욱 집중시키고 있음.
- 특히 7월부터는 재건축 사업의 근거법이 변경되어 구법에 의해 추진되는 단지들은 새로운 대책들이 발표될수록 더욱 유리한 상황에 놓임.
- 실제로 지난 7월 이후 이미 사업승인을 받은 단지들의 가격 상승세가 기타 단지들보다 매우 크게 나타나고 있음.

2) 총사업비용 = 공사비 + 금융 비용 + 기타 경비 및 시공 이윤 포함.

재건축 사업승인 여부와 가격 변동(2003년 8~9월)



주: 전월대비 증감률임.
자료: 한국건설산업연구원 부동산114(주)

■ 수도권 재건축·재개발 시장 현황

재건축 사업추진 이래 最多 사업승인

- 2003년(8월말 누계) 재건축 사업승인 실적은 재건축 사업이 시작된 이래 최대 규모
 - 서울은 2003년(8월말 누계)에 3만 9,674호(건립세대 기준)의 사업승인이 이루어졌으며 이는 전체 주택건설실적의 42.9%에 해당됨.
 - 인천지역도 2002년 이후 전체 주택건설실적의 절반 이상이 모두 재건축 사업에 의한 것으로 주택건설의 재건축 사업 의존도가 높은 편임.
 - 택지개발사업에 의한 신도시 건설이 대부분이던 경기도 지역 역시 2003년 들어서는 재건축 사업비중이 전체 주택건설실적의 10%를 초과하였음.
- 2003년 10월말 현재 재건축 사업을 추진 중인 세대(조합원수 기준)는 전국적으로 27만 250호에 이르며 이중 절반인 13만 5,257호가 서울지역 아파트임.
 - 특히 서울지역은 올해 역대 최고의 사업승인이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 10만 세대 이상이 재건축 사업 대기 중으로 어느 지역보다 재건축 수요가 많음.

수도권 재건축 사업승인 실적 추이

단위: 호, %

구 분	사업승인(건립세대수)			주택건설실적대비 비중		
	서울	경기	인천	서울	경기	인천
1990	1,494			1.2		
1991	3,950			3.8		
1992	5,260			4.9		
1993	9,074			8.1		
1994	12,718			14.8		
1995	27,234			26.3		
1996	27,465	1,930		26.2	1.4	
1997	26,749	2,588		38.0	1.9	
1998	9,676	708		33.4	0.6	
1999	16,672	7,557	796	27.1	4.5	8.6
2000	31,354	9,860	1,100	32.3	8.0	5.4
2001	13,774	6,646	535	11.8	5.0	1.0
2002	17,716	7,008	7,731	11.1	4.3	52.9
2003.8	39,674	12,463	14,881	42.9	13.4	65.4

자료: 서울시, 경기도청, 인천광역시 재건축 사업통계

재건축 대상 아파트 수(2003년 10월말 현재)

단위: 호, %

구 분	재건축 대상아파트	
	세대수	비중
서울특별시	135,257	11.8
인천광역시	19,590	5.3
부산광역시	15,461	3.7
대구광역시	11,067	3.6
대전광역시	1,225	0.6
울산광역시	1,870	1.6
광주광역시	2,750	1.4
강원도	3,614	3.4
경기도	59,928	4.2
경상남도	9,659	3.4
경상북도	466	0.2
전라남도	1,150	1.2
전라북도	2,810	1.8
충청남도	1,275	1.1
충청북도	3,500	2.7
제주도	628	4.4
전국	270,250	5.1

주: 재건축 대상은 추진위 설립부터 사업승인 후 착공 이전단계를 포함함.
자료: 부동산114(주)

수도권 지역 대부분 후분양, 소형평형 의무비율 적용 등 재건축 사업추진 어려워

○ 투기과열지구, 주거환경정비기본계획 의무수립대상, 수도권 과밀지역에 해당되어 대부분의 규제 적용

- 수도권은 전 지역이 투기과열지구로 지정되어 있어 재건축 사업의 일반분양분을 후분양 방식으로 공급해야 함. 또한 인구 50만 이상의 시에 적용되는 주거환경정비기본계획 수립의무(「도정법」 제3조)에 의거하여 서울, 수원, 성남, 고양, 부천, 안양, 안산 지역은 주거환경정비기본계획 수립 후 지구지정의 절차를 거쳐 재건축 사업을 추진하여야 함.³⁾
- 또한 수도권 과밀지역(서울, 인천, 의정부, 구리, 남양주, 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥)은 소형평형 의무건설비율이 60%로 강화되어 일반분양분의 60%를 국민주택규모 이하로 건립하여야 함.

3) 우선 계획수립기간을 고려하여 법 시행 후 3년(2006년 6월말)까지는 기본계획수립 없이 정비사업 시행이 가능하나, 200세대 이상 건립하는 재건축 사업은 지구단위계획 수립이 의무화되어 있어 정비기본계획 대신 지구단위계획으로 갈음할 수 있음.

- 이외에도 서울 및 경기도, 인천 지역은 지자체 조례를 통해 재건축 허용연한을 각각 법에서 정한 20년보다 강화한 30~40년을 적용하고 있음(9월, 10월 시행).
 - 안전진단 역시, 예비안전진단의 평가 항목 구체화 및 본 안전진단의 가중치방식의 종합점수화, 안전진단 시기 조정 가능 등의 절차 및 기준 변화로 기존 방식보다 추진 기간이 크게 늘어날 것으로 예상됨.
- 따라서 6월 말까지 사업승인신청을 하지 못한 단지들의 경우 당분간 사업추진이 어려울 것으로 예상됨.
 - 새로운 절차로 인해 사업기간이 연장됨은 물론, 사업성에 변화가 생기는 각종 대책들로 인해 추가부담금의 조정 및 사업계획의 수정이 불가피하기 때문임.
 - 또한 새로운 법 적용이 보편화되기까지 기다리려는 단지들이 늘고 있어 당분간 재건축 사업 추진은 전무할 것으로 예상됨.

서울 강북 개발 본격화, 재개발 사업 활성화 예상

- 서울의 강남·북 균형개발의 일환으로 시행되고 있는 뉴타운 개발사업 및 균형개발 촉진지구사업이 대상지를 추가 지정함에 따라 본격화되고 있음.
 - 재개발 사업은 최근의 주택가격 안정대책의 재건축 관련 규제에서 제외되면서 최근에 관심의 대상이 되고 있음.
 - 소형 의무비율도 당초 재개발 기본계획에 포함되어 있기 때문에 새로운 제약이 되지 않을 뿐더러 일반분양분을 여전히 선분양할 수 있음.
 - 사대문안 도심 재개발 구역 내 용적률 완화조치 기한을 연장(290개 미시행 지구해당)하여 사대문안 일반상업지역 600%를 2006. 6.30 도심계획심의를 거쳐 800%까지 허용할 방침이어서 도심 재개발도 활성화될 것으로 예상됨.
 - 용도용적제에 의한 상업지역 내 주거복합건물의 용적률 제한 역시 사대문안 도심재개발구역 중 도심재개발기본계획에 의하여 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역, 또는 서울특별시지역균형발전지원에 관한 조례에 따라 뉴타운 사업을 시행하는 지역의 도시계획위원회의 심의를 거쳐 용도용적제 적용을 제외(서울특별시 도시계획조례(2003.7.25)할 방침임.

- 서울시는 2012년까지 주거 중심형 뉴타운 24개소, 균형발전촉진지구 20개소를 지정하여 강북 개발 사업을 지속할 예정이다.

■ 재건축 관련 정부 정책의 문제점

일방적인 사업 억제 대책으로 근본적인 문제 해결 어려워

- 최근 정부가 계속 발표하고 있는 재건축 관련 규제는 재건축 사업의 근거법률인 「도정법」이 새로이 정비되어 본격 시행되기도 전에 무리하게 집중적으로 강화되고 있음.
 - 이미 새로운 「도정법」에 의해 사업을 추진할 경우 사업추진의 장애요인이 많음에도 불구하고 지속적인 재건축 사업 규제를 발표하면서 사업추진을 원천적으로 봉쇄하고 있음.
 - 이러한 집중적인 정부 대책은 재건축 대상 아파트가격이 단기간에 과도하게 급등한 이후 좀처럼 안정되지 않자 “가격 안정”을 위해 일시적으로나마 사업추진을 중단시키는 대책으로 대응하고 있기 때문임.
 - 또한 이러한 정부의 대응은 이미 사업승인을 취득한 단지들의 반사이익을 계속 부각시키고 확대시키면서 투자수요를 집중시키고 있음.
- 이러한 대책들은 투기과열지구에 한정 및 주택공급에 관한 규칙에 의한 것으로서 시장상황에 따라 변동 가능성이 높아 정부정책에 대한 불신을 확대시킬 가능성이 큼.
 - 일단 재건축 사업추진을 연기시키는 효과를 가져올 수는 있으나 재건축 사업의 근본적인 문제해결에는 미흡
 - 즉, 재건축 사업 대상지의 주거여건, 높은 수요 및 주변 인프라에 의한 기대심리를 낮추지는 못함.
- 특히, 주택건설사업 중 재건축 사업이 높은 수도권 지역은 당분간 주택공급을 크게 위축시킴으로써 3~4년 뒤의 주택수급의 불안요인으로 작용할 가능성도 큼.

·특히 서울 지역에서는 신규 택지의 고갈로 주택공급에 제한이 있는데다가 경기도 지역도 준농림 지역 규제 강화 이후 공공택지가 유일한 택지 공급 수단임. 그러나 이 역시 주택건설로 이어지기까지는 최소한 1~2년이 소요될 것으로 예상됨.

- 아직 리모델링이 활성화되지 않은 상황에서 아무런 대체수단 없이 재건축 사업을 일방적으로 위축시키는 것은 바람직하지 못함.
- 서울지역은 재건축 추진단지 중 대규모(1,000세대 이상) 단지가 아직도 남아 있어 사업추진을 계속 지연시켰다가 승인할 경우 2002년과 같은 재건축 사업승인에 따른 전세난의 우려도 배제할 수 없음.

인위적인 주택건설 규모의 규제는 향후 주택수급의 불균형 초래 가능성 커

○ 소형 평형은 대형보다 공사 단가 높으나 공급단가가 낮아 사업수익성이 낮음

- 일반적으로 중대형 평형을 건설하는 것보다 소형평형을 건설할 경우 평당 공사원가가 10%정도 추가되는 것으로 알려져 있음.
 - 공사비가 증가하는 원인은 소형평형건설시 세대수가 증가하면서 이에 따른 벽체 등의 자재비용 증가와 엘리베이터 증설, 선택사양 물량 등이 증가하기 때문임.
 - 반면 신규 분양되는 아파트의 규모별 평당 분양가를 살펴보면, 전용 85㎡ 이상의 평당 분양가는 국민주택규모 이하보다 20~25%정도 높아 대형평형 아파트의 공급단가가 높은 편임.
- 현행 재건축사업은 일반분양수익금(조합원 추가부담금 포함)에서 사업비용을 제외한 사업이득이 사업의 주된 자금원임을 감안할 때, 소형주택 건설 의무비용의 적용은 기존 재건축 사업단지의 사업수익성을 크게 낮추면서 일부 단지들은 기존과 같은 방식에서의 재건축 사업추진이 아예 어려울 것으로 판단됨.

○ 아파트 지구 기본계획 및 지구단위계획이 확정된 단지들에도 적용됨으로써 소급적용의 문제 제기될 듯

- 9·5조치는 기존 아파트 지구 기본계획 및 지구단위계획이 확정된 단지일지라도 재건축 사업승인을 취득하지 못한 모든 단지에 적용될 예정이어서 조합원 및 시공사의 강한 반발이 예상된다.
- 저밀도 아파트 지구 기본계획(2000년 기본계획 변경 완료)의 경우 이미 일정비율의 소형주택의무건설비율을 적용하여 지난 2001년 7월 소형주택의무건설비율 적용에서는 예외를 인정받았으나 이번 9·5대책에서는 예외를 인정받지 못하면서 사업추진의 큰 혼선이 예상된다.
- 또한 지구단위계획이 확정되어 주거환경정비기본계획수립 없이 사업 추진이 가능했던 단지들도 전면적인 사업계획수정이 불가피해짐.
- 특히 소형주택 건설로 기존보다 세대수 증가분이 늘어나면서(기존 세대수 증가 20%→60%) 환경영향평가 및 교통영향평가를 통과하기 어려울 것으로 예상되며 이에 따른 기반시설 및 교통대책에 대한 추가부담이 불가피하여 추가부담이 예상보다 커질 것으로 전망됨.
- 또한 정부의 강제적인 규모제한은 오히려 시장의 부정적인 영향을 줄 가능성이 큼.
- 주택공급 규모를 제한을 하는 것은 평형별 수급불균형을 초래할 가능성이 있으며 이는 오히려 대형 아파트의 희소가치를 높여 가격을 상승시키는 부작용이 나타날 가능성이 높음.
- 결국 이와 같은 부작용은 차후 규모별 주택공급제한을 다시 완화해야 하는 정책부담으로 작용할 가능성이 큼.

재개발 사업과 재건축 사업의 형평성 문제

- 재건축 및 재개발의 근거법이 「도정법」으로 통폐합되면서 재건축 사업 역시 기존의 민간의 자력 추진에 의한 주택개량사업에서 도시계획적 사업으로 수용됨.

·주거환경정비기본계획의 수립 및 지구지정은 물론 안전진단 및 사업승인 시기 조정에 대한 시도지사의 권한이 크게 강화되었음.

- 이와 같이 동일한 사업절차 및 내용을 포함하고 있음에도 불구하고 최근의 정부 대책은 일방적으로 재건축 사업을 겨냥한 억제책에 집중되고 있음.
- 특히 서울 강북지역의 균형발전 차원에서 이루어지는 뉴타운 개발 및 지역균형발전촉진지구 및 도심재개발을 활성화시키기 위한 일련의 조치와 비교해 볼 때, 지나친 규제로 파악됨.
- 재건축 사업 역시 일방적인 사업억제보다는 계획적 범위 안에서 효율적으로 사업이 추진될 수 있도록 하는 정책적 배려가 필요함.

■ 향후 재건축·재개발 시장 전망과 정책제언

엄격한 기준을 적용하되 사업의 예측 가능성은 부여해야

- 「도정법」에 의하면 재개발 재건축 사업은 향후 대상기준이 엄격해지고 추진절차가 까다로워져 계획적 개발이 불가피한 실정임.
·따라서 추가적인 사업억제 대책이 없더라도 무분별한 재건축 사업추진이 어려워지고 기존과 같이 재건축 사업으로 인한 개발이익의 실현이 어려워짐.
- 그러나 불가피하게 재건축 사업이 필요한 경우가 있을 것이며 건전한 재건축 사업의 활성화를 위해서는 일방적인 사업억제대책으로 일관할 것이 아니라 효율적인 사업추진을 시행할 수 있는 제도의 일관성 유지를 통해 예측가능성을 부여해야 할 것임.

개발이익을 지역내 재투자로 유도하면서 재건축 사업 가능하게 해야

- 현재 ‘부동산공개념검토위원회’에서는 재건축 사업에 대한 개발이익 환수조치를 검토하고 있는 것으로 알려짐.

- 재건축 사업은 개발이익 환수의 대상인 토지의 형질 및 용도변경 사업이 아니기 때문에 현실적으로 개발이익 환수가 어려움.
 - 설사 개발이익 환수의 대상이 된다고 할지라도, 개발이익의 발생시점에 대한 논란이 제기될 수 있어 명확한 개발이익의 측정 및 환수에 기술적인 어려움이 있음.
- 재건축 사업에 대한 개발이익 환수는 추가적인 대책보다 「지구단위계획」 및 「주거환경정비기본계획」 상에서 공공시설의 설치 의무 및 기부채납 조건을 활용하여 해당 사업으로 인한 개발이익이 지역 내에 재투자되도록 유도하는 것이 바람직함.
- 이로써 재건축 사업이 단지 내에 한정된 주거환경 개선이 아닌 지구단위의 주거환경개선효과를 가져올 수 있으며, 과도한 개발이익을 지역주민에게 환원할 수 있게 됨.

김현아(부연구위원·hakim@cerik.re.kr)