



**주택공급 활성화와
주택시장 안정을 위한 정책 자료집**

2021

한국건설산업연구원

<차 례>

요약

I. 주택공급 활성화 방안 1

1. 도시정비사업 활성화

- 과제 01 : 정비사업에 대한 정책 기조 전환 및 공공투자 확대 3
- 과제 02 : 정비사업에 대한 불합리한 규제 개선 8
- 과제 03 : 정비구역 해제 규정 개선 13
- 과제 04 : 공공재개발 사업 확대 시행 18

2. 다양한 주택공급 수단 활성화

- 과제 05 : 공동주택 건설형 주거환경개선사업 재추진 23
- 과제 06 : 주택 리모델링 사업 활성화 27
- 과제 07 : 지역주택조합사업 개선 및 사고사업장 출구전략 도출 31
- 과제 08 : 가로주택정비사업 및 소규모 재건축사업 활성화 37
- 과제 09 : 개발·정비사업 수단을 활용하는 도시재생사업 활성화 42
- 과제 10 : 입체개발을 통한 주택공급 확대 및 도심 공간 효율적 활용 47
- 과제 11 : 민간제안 공급촉진지구 및 장기미집행공원 조성사업 재구조화 50
- 과제 12 : 비주거 건물의 주거용도 전환 지원 55

3. 도심 수요분산을 위한 외곽지 공급

- 과제 13 : 3기 신도시 조속 추진 및 정교한 사전청약제도 설계 59
- 과제 14 : 교통인프라 확충을 통한 주거 접근성 개선 63

II. 주택공급 규제 개혁 67

1. 계획 및 인허가 관련 규제 개혁

과제 15 : 용도지역지구제 개선	69
과제 16 : 용도용적제도 개선을 통한 도심 상업지역 주택공급 확대	74
과제 17 : 개발 인허가 제도 및 운영 개선	78
과제 18 : 임대주택 표준건축비 현실화	81
과제 19 : 주택사업 관련 부담금제도 폐지 및 일부 개선	88

2. 분양시장 합리화를 위한 규제 개혁

과제 20 : 민간택지 분양원가 공개 제도 폐지	93
과제 21 : 분양가상한제 해제 요건 신설 및 지역규제 합리화	98
과제 22 : 분양보증시장 합리화와 경쟁체계 도입	103

III. 매매 및 임대차 시장 안정 방안 105

1. 매매시장 안정 방안

과제 23 : 실수요자 주거비 부담 완화를 위한 세제 합리화	107
과제 24 : 실수요자 자가보유 지원을 위한 금융규제 합리화	111
과제 25 : 대안적 분양방식 제도 보안을 통한 주거사다리 개선	114

2. 임대차시장 안정 방안

과제 26 : 임대주택 공급에 있어 공공과 민간의 역할 정립	118
과제 27 : 임대차3법 개정을 통한 임대차시장 안정화	122
과제 28 : 임대차시장 안정을 위한 실거주 요건 완화	126
과제 29 : 등록 임대주택사업 제도 재검토	129
과제 30 : 기업형 임대주택사업 활성화	132
과제 31 : 주택임대관리 회사 육성 및 산업 활성화	135

I 문재인 정부 정책 추진 동향

1. 시점

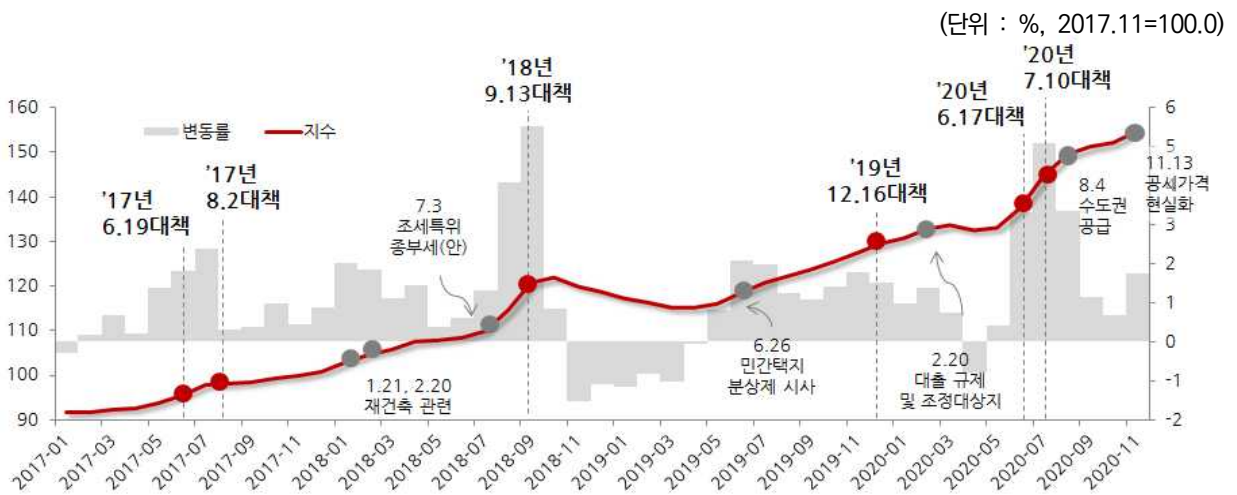
❖ 문재인 정부는 출범 이후 금융, 세제, 공급 규제 등을 망라한 종합대책을 매년 한 차례 이상 발표하였으나, 서울의 주택가격 상승세는 지속됨.

- 출범 초기 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 기치로 6·19대책, 8·2대책을 발표함. 그러나, 서울의 아파트 가격 상승세가 지속되자 2018년 9·13대책을 발표함.
- 2019년 들어 다시 서울 아파트 가격 상승세가 확대됨에 따라 12·16대책을 발표하였고, 2020년 들어서는 6·17대책, 7·10대책에 이름.
- 종합대책 이외에도 투기과열지구 지정, 가계부채 종합대책, 재건축 규제 강화, 등록임대주택관리 강화 등 다수의 규제 정책과 공급 정책을 발표함.

❖ 2018년까지는 대책 발표 직후 단기적인 가격 안정세가 나타났으나, 2019년 하반기 이후에는 대책의 단기 가격 안정 효과는 미약해지고 대책 주기는 짧아짐.

- 8·2대책과 9·13대책 이후에는 상승폭 둔화와 하락세가 단기적으로 확인됨. 그러나, 2019년 이후의 12·16대책, 6·17대책, 7·10대책에도 불구하고 단기적 가격 안정세가 미약해짐.
- 2020년 이후에는 대책들의 주기가 짧아지고 있으며, 2021년 설 이전 추가 대책 발표가 예고됨.

〈그림 1〉 서울 아파트 실거래가격지수와 종합대책 추이



주 : 변동률은 전월 대비임. 붉은색은 종합대책임.

2. 수단

❖ 국지적 규제, 세제, 금융, 공급 등 다양한 주택정책 수단들을 복합적으로 사용함.

(1) 국지적 규제

❖ 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역을 지속적으로 확대 지정하면서 국지적 규제를 강화하였고 금융, 세제, 청약 등 다양한 규제 수단이 확대 적용되고 있음.

- 「주택법」에 따른 조정대상지역과 투기과열지구, 「소득세법」에 따른 투기지역 제도를 활용하여 국지적 지역에 대한 금융, 세제, 청약 제도, 임대주택, 정비사업 등의 규제를 실시함.

〈표 1〉 조정대상지역 지정현황(2020.12.18. 기준)

수도권	서울	서울 25개 구
	경기	과천시, 광명시, 성남시, 고양시, 남양주시*, 하남시, 화성시, 구리시, 안양시, 수원시, 용인시*, 의왕시, 군포시, 안성시*, 부천시, 안산시, 시흥시, 오산시, 평택시, 광주시*, 양주시*, 의정부시, 김포시*, 파주시*
	인천	중구*, 동구, 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구
광역시	부산	해운대구, 수영구, 동래구, 연제구, 남구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 금정구, 북구, 강서구, 사상구, 사하구
	대구	수성구, 중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 달서구, 달성군*
	광주	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
	대전	동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구
	울산	중구, 남구
시도	세종	세종특별자치시*
	충북	청주시*
	충남	천안시 동남구*, 서북구*, 논산시*, 공주시*
	전북	전주시 완산구, 덕진구
	전남	여수시*, 순천시*, 광양시*
	경북	포항시 남구*, 경산시*
	경남	창원시 성산구

주 : *는 전 지역이 아니라 일부 지역임.

❖ 초기에는 서울 중심으로 국지적 규제지역을 지정하였으나, 현재는 제주를 제외한 15개 시도 모두에 조정대상지역이 분포하고 있음.

- 조정대상지역은 2016년 11월 서울 및 경기도 일부 지역을 대상으로 지정되기 시작하여 2020년 12월 18일까지 총 9차례 변경 지정되었고 지속적으로 확대됨. 현재는 수도권뿐 아니라 세종, 광역시 일부, 충남·북, 전남·북, 경남·북의 일부까지 지정되어 제주를 제외한 시도지역이 모두 포함 되어 있음.

- 투기과열지구도 2020년 12월 18일까지 변경 및 지정이 이어져 서울 전 지역, 세종, 경기 일부, 인천 일부, 대구 수성구, 대전 일부, 경남 창원시 의창구가 대상임.
- 투기지역은 서울 15개 구와 세종시가 지정되어 있음.

분양가상한제 적용지역과 주택도시보증공사의 고분양가 관리지역 제도를 통해 분양 시장에서도 별도로 국지적 규제 정책을 활용함.

- 2019년 11월 8일과 12월 17일 2차례 분양가상한제 적용지역을 지정하였고 현재는 서울 18개 구의 일부 동과 경기 3개 시의 일부 동임.
- 민간택지의 분양가상한제가 적용되기 전인 2017년 3월부터 주택도시보증공사의 고분양가 관리지역이 시행되고 있으며, 현재는 분양가상한제 적용지역이 아닌 경우의 분양가 관리 수단으로 활용됨.

(2) 세제

세제 정책은 초기에는 양도소득세와 종부세를 중심으로 세부담이 강화되었으나, 2020년 들어서는 취득세와 공시가격까지 확대되어 부동산 관련 전반의 세부담이 확대됨.

- 2017년 8·2대책, 9·13대책에서는 양도소득세와 종합부동산세가 강화되었으나, 2020년에는 취득세를 인상, 공시가격 상승으로까지 확대됨.
- 초기에는 다주택자의 처분과 보유 단계의 세부담을 상향시켰으나, 최근에는 취득 - 보유 - 양도로 이어지는 부동산 관련 세금 전반의 세부담이 상향됨.

세제 강화대상은 다주택자뿐 아니라 1주택자, 법인까지 포괄함. 1주택자도 공시가격 상승, 장기보유특별공제 및 일시적 2주택 요건 강화로 세부담이 증가함.

- 다주택자와 조정대상지역에 대한 선별적 세부담 증가로 이해하기는 어려우며, 1주택자도 공시가격 상승에 따른 재산세 상승, 장기보유특별공제 및 일시적 2주택 요건 강화로 세부담이 증가함.
- 2018년 9·13대책 이후에는 등록 임대주택에 대한 세부담도 크게 확대됨.

장기 안정 운영이라는 세제의 중요한 목표가 존재함에도 3년이라는 비교적 단기간에 정책 강도가 빠르게 강화됨. 다수의 세목이 세대 기준, 지역, 주택 수, 거주기간 등 복합적인 변수에 따라 적용됨에 따라 전문가도 이해하기 어려운 수준에 이름.

- 다주택자의 양도소득세율은 2018년 3월 31일까지 기본세율을 적용받았으나, 2021년 6월부터는 2주택은 기본세율에 20%p, 3주택의 경우에는 30%p 중과세율이 적용됨.
- 취득세율도 기존에는 최대 4% 수준이었으나, 2020년 7·10대책으로 2주택은 8%, 3주택 이상과 법인은 12%의 세율을 적용받음.

〈표 2〉 세제 부문 정책 변화

발표일		취득 단계	보유 단계			처분 단계
		취득세	종부세	재산세	공시가격	양도세 및 법인세
2017년	8·2 대책	세율 구조 선형으로 변경	-	-	-	다주택자 종과, 장기보유특별공제 배제, 1주택 비과세 거주요건 추가, 분양권 양도 종과
2018년	9·13 대책	-	세율 인상	-	-	1주택자 2년 이상 거주시 장기보유특별공제 적용, 일시적 2주택 강화
		-	신규취득 등록 임대주택 종부세 과세	-	-	취득 임대주택 종과, 등록 임대주택 감면 가액기준 신설
2019년	상반기	-	-	-	공시가격 현실화 (표준단독주택, 표준지, 공동주택)	-
	12·16 대책	-	다주택자 세율 인상, 세부담 상한 상향	-	-	1주택자 장특공제 거주요건 추가, 일시적 2주택 강화, 등록임대주택 강화, 분양권 주택수 포함, 단기보유 세율 인상, 조정대상지역 장기보유특별공제 한시적 배제 예고
2020년	6·17 대책	-	법인 보유 세율 상한 적용	-	-	법인 양도시 법인세 종과
	7·10 대책	다주택자 및 법인 세율 인상	조정대상지 다주택자 세율 인상	-	-	다주택자 종과 추가 인상
	11·3 대책	-	-	공시가격 6억원 이하 세율 인하	부동산 공시가격 현실화 계획 (시세 90% 목표)	-

(3) 금융

❑ 투기수요 차단이라는 목적으로 LTV, DTI 규제 강화로 시작하여, 15억원 초과 아파트에 대해서는 주택구입용 주택담보대출 금지에 이름.

- 2017년 LTV, DTI 본격 강화 이전에도 최저 LTV, DTI가 각각 30%로 전 세계에서 가장 낮은 수준이었음.
- 규제가 지속적으로 강화되어 현재는 가계개인사업자법인 등 모든 차주에 대하여 규제지역의 LTV는 시가 9억~15억원은 20%이고 15억원을 초과하면 대출이 불가능해 사회주의 국가인 중국보다 낮음.¹⁾

1) 중국의 일반적인 LTV는 80%지만 베이징, 상하이, 광저우 등은 30% 수준임(Siyang Jia, 2019, Supervision of and Response to China's Real Estate Bubble : The Effects of the Loan-to-Value Ratio Policy, King's Business School working paper).

〈표 3〉 금융 부문 정책 변화

연도	대책	구분	투기과열지구 및 투기지역		투기과열지구, 투기지역 외 조정대상지역		조정대상지역 외 수도권							
			LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI						
			2017년	8·2 대책	매매	서민 실수요자	50%	50%	70%	60%	70%	60%		
			주담대 미보유	40%	40%	60%	50%	70%	60%					
			주담대 1건 이상	30%	30%	50%	40%	60%	50%					
- 투기지역 내 주택담보대출 세대당 1건으로 제한 - HUG·HF 중도금 대출보증(9억원 이하 주택) 세대당 통합 2건 이하로 제한														
2018년	9·13 대책	매매	주택가격	구분	투기과열지구 및 투기지역		조정대상지역		조정대상지역 외 수도권		기타			
					LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI		
					서민실수요자	50%	50%	70%	60%	70%	60%	70%	없음	
					고가주택	무주택세대	40%	40%	60%	50%	70%	60%	70%	없음
					기준 이하 주택 구입시	1주택 원칙	0%	-	0%	-	60%	50%	60%	없음
						예외	40%	40%	60%	50%	60%	50%	60%	없음
						2주택이상 보유	0%	-	0%	-	60%	50%	60%	없음
					고가주택 구입시	원칙	0%	-	0%	-	고가주택 기준 이하 주택 구입시 기준과 동일			
						예외	40%	40%	60%	50%				
					전세	- 2주택 이상자(부부합산, 조정대상지역 외 포함) 전세자금 대출에 대한 공적보증 금지								
		임대사업자	- 투기지역·투기과열지구 내 임대사업자대출에 LTV 40% 도입(투기지역·투기과열지구 내 고가주택 주택담보대출은 원천적으로 금지)											
2019년	12·16 대책	매매	- 고가주택 기준 공시가격 9억원에서 시가 9억원으로 변경 - 투기지역·투기과열지구 주택담보대출 차등 LTV, 9억원 이하 40%, 초과분은 20% - 초고가 아파트(시가 15억원 초과) 주택구입용 주택담보대출 금지 - 투기지역·투기과열지구의 시가 9억원 초과 주택담보대출 차주 단위로 DSR 적용 - 주택 구입목적 사업자대출에 대한 관리 강화											
		전세	- 서울보증보험도 시가 9억원 초과 주택 구입·보유 차주에 대한 전세대출 보증 제한 - 전세대출 후 시가 9억원 초과 주택 매입하거나 2주택 이상 보유시 전세대출 회수											
2020년	6·17 대책	매매	- 규제지역 내 주택 구입용 주택담보대출 6개월 내 기존주택 처분 및 신규주택 전입 의무 - 주택구입용 보증자리론 3개월 내 전입, 1년 이상 실거주 의무, 위반시 대출금 회수											
		전세	- 규제지역 내 3억원 초과 아파트를 신규 구입도 전세대출 보증 제한 - 전세대출 후 규제지역 내 3억원 초과 아파트 구입시 전세대출 회수 - 주택도시보증공사(HUG) 전세대출 보증한도 축소											

❖ 매매시장의 투기수요 유입을 차단하려는 목적으로 주택담보대출 규제에서 시작되어 현재는 임대주택사업자, 전세자금 대출, 임대사업자, 법인까지 광범위한 대상에 대한 금융규제가 실시되고 있음.

- 초기에는 LTV, DTI 등 주로 구입자금 유입 차단을 위한 규제를 다수 활용하였으나, 2018년부터 전세자금 대출로까지 규제가 확대됨.
- 전세대출 보증 규제 강화로 시작되어, 전세대출 이후 주택 구입시 전세대출 회수 조치로 확대됨.
- 2018년 9·13대책 이후에는 임대사업자와 법인의 대출에 대해서도 규제가 강화됨.

❖ 주택 소비자 금융 전반에 강력한 규제가 적용되어 자산을 형성하지 못한 계층의 시장 진입이나 주거 이동성을 제약하고 있으며 국민의 주택금융 소비 전반에 어려움을 확대시킴.

- 주택구입이나 전세자금 마련 등은 가계 관점에서 가장 큰 자금이 소요되는 상황이나, 경직적 주택금융 서비스로 어려움이 커지고 있음.
- 특히, 자산을 형성하지 못한 계층은 주택시장 진입이 어려워지고 있으며, 일시적 유동성 어려움을 겪는 세대들도 경직적 금융 제도 운용으로 주거 이동에 불편이 커짐.

(4) 공급

❖ 초기에는 공급이 충분하다고 판단하였으나, 2019년 3기 신도시를 발표하며 공간적 수요 분산을 기대한 정책을 펼쳤고 2020년 들어 도심 공급 확대 정책을 발표함.

- 9·13대책을 통해 3기 신도시를 발표하였으나, 서울을 중심으로 주택가격 상승세가 이어지자 2020년 수도권 공급계획인 8·4대책을 발표함.

❖ 주거복지로드맵을 통한 공적 임대 100만호 공급 등 공공 역할 확대에 비해 공급의 절대 다수를 차지하는 민간사업은 규제 중심으로 운영함.

❖ 집값 상승의 원인을 분양가 상승으로 판단하여 주택도시보증공사를 통한 분양가 규제 정책을 활용하다 2019년에는 민간택지 분양가상한제를 부활시킴.

- 주택도시보증공사의 고분양가 심사제도를 통해 분양가 규제가 이뤄졌고, 2019년 11월 민간택지의 분양가상한제가 부활함.

❖ 중앙정부, 서울시 모두 정비사업에 대한 부정적 인식으로 억제 기조가 지속되고 강화됨. 2020년 들어 도심 주택공급 방안이 발표되고 있으나, 인식변화는 크지 않아 공공 개입을 통해 해결코자 함.

- 정부는 재건축 대상 주택에 대한 안전진단 기준이나 조합원 지위의 양도제한을 강화하고 임대주택 비율을 상향하는 등 규제를 지속함.
- 2017년 재건축 초과이익 환수제가 부활하였고 분양가 규제 정책까지 겹쳐 사업의 수익성이 악화됨.
- 8·4대책에서 공공재개발, 공공재건축 제도를 통해 개발이익을 환수에 방침이 둔 정책을 발표함.
- 서울시는 중앙정부와 별도로 2011년부터 정비사업 직권해제, 일몰제, 환경영향평가 의무화 등 규제를 지속하고 있음. 또한, 일부 지역의 사업장은 인근 부동산시장이 불안해질 것을 우려하여 행정상 지연이 빈번하게 발생함.

〈표 4〉 민간사업 공급 관련 규제

주체	시행연도	주요 내용
정부 및 국회	2017	투기과열지구 지정, 투기과열지구 내 재건축 조합원 지위 양도제한 강화(8·2대책) 재건축초과이익환수제 부활(2006년 최초 도입)
	2018	재건축 안전진단 기준 강화
	2019	재개발 임대주택 의무비율 상향 / 민간택지 분양가상한제 / 재개발초과이익환수제 검토
서울시	2011~ 현재	정비사업 직권해제 : 2018년 2월 기준 683개 정비(예정)구역 중 393개소 해제
		각종 사유가 불명확한 심의 지연, 부결(서울시 도시계획위원회 등)
		지구단위계획 미수립(압구정, 여의도 등 아파트지구)
	신규 정비구역 지정 소극적	
2019	연면적 10만㎡ 이상 단지 환경영향평가 의무화	
2020	정비사업 일몰제(예정) : 2012.1.31. 이전 추진위원회 승인을 받은 구역 중 2020.3.2.까지 조합설립 인가 신청하지 않은 곳 (토지 등 소유자 연장신청, 구청장 요청시 2년 연장 가능)	

II 규제 중심 정책의 부작용

1. 가격 : 매매·임대료 동반 상승

(1) 주택가격 급등

2017년 이후 전국 주택가격은 아파트를 중심으로 빠르게 상승하여 최근 4년여간 아파트 실거래가격은 전국 22.1%, 수도권 39.9%, 서울 68.3% 상승함.

- 한국부동산원 아파트 실거래가격지수 통계에 따르면 2017년부터 최신 통계인 2020년 11월까지 전국 아파트 매매가격 상승폭은 22.1%, 수도권은 39.9%로 집계됨.
- 매매가 상승은 특히 신축 아파트 공급이 있었던 신도시와 수도권에 집중되었는데, 대표적으로 세종시는 4년여 동안 약 82.7% 상승했고 서울은 68.3% 상승했음.
- 서울 중에서도 가장 매매가 상승폭이 컸던 지역은 동북권²⁾으로 같은 기간 동안 74.5%의 상승을 기록함. 가장 낮은 상승률을 기록한 지역은 서북권으로 62.2% 상승함.

2020년 들어 상승세가 급격해져 2006년 통계 작성 이래 최고 상승률을 기록함.

- 1~8월까지 누적 상승률은 이미 역대 연간 누적 상승률 최고치를 초과함.

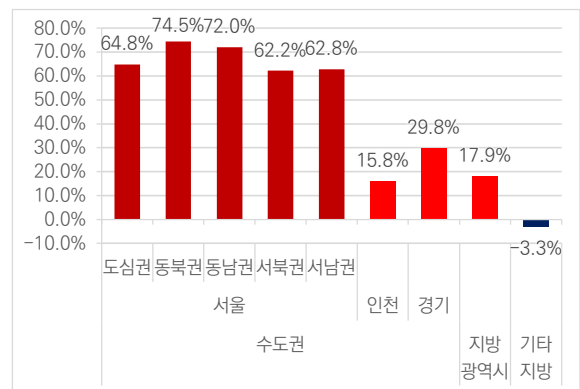
(2) 임대료 불안

장기 안정세를 보인 아파트 전세가는 2019년 하반기부터 상승해 2020년은 2015년 이후 최대 상승률을 보임.

- 2020년 전세가격은 수도권 8.5%, 지방은 6.3% 동반 상승하여 수도권은 2015년 이후, 지방은 2011년 이후 최대 상승률을 기록함.

특히, 수도권과 지방 모두 하반기로 갈수록 상승률이 확대되는 양상임. 더욱이 2021년, 2022년 전국의 아파트 입주 물량 감소세가 이어지고 서울의 감소폭이 커 서울을 중심으로 전세가격 불안이 지속될 가능성이 큼.

〈그림 2〉 최근 4년 아파트 실거래매매가지수 등락률 (단위 : %)



주 : 2016년 12월 대비 2020년 11월의 상승률임.
자료 : 한국부동산원(2021).

2) 동북권은 성동·성북·광진·중랑·강북·도봉·동대문·노원구를 일컫으며 서북권은 은평·서대문·마포구를 통칭함.

- 2015년 조사 이래 장기 하락세를 보였던 연립, 단독주택의 월세가격 지수도 2020년 7월 이후 상승세로 돌아섬. 7월 31일부터 임차인의 계약갱신청구권을 보장하고 임대료 상승률을 제한한 「임대차보호법」 개정안이 시행됨.

〈그림 3〉 연간 아파트 전세가격 변동률 추이

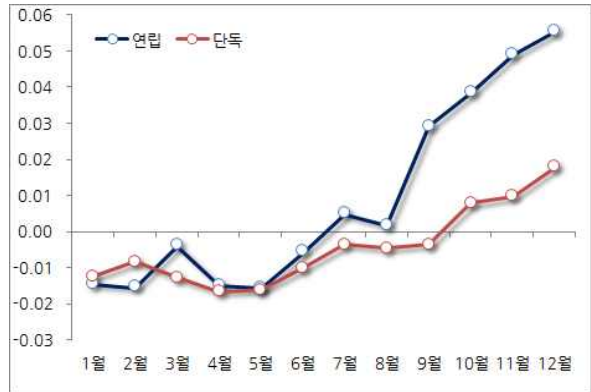
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

〈그림 4〉 2020년 전국 연립 및 단독 월간 월세 변동률

(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

- 아파트 입주 물량이 감소하는 상황에서 임대차2법 시행, 전방위적 실거주 요건 강화로 민간 신규 임대 물량이 감소하고 신규 임대차 계약 임대료는 급등하는 구조를 형성함.

- 세제, 금융 규제, 공급 등 다수의 정책에서 실거주 요건이 강화되어 임대 매물을 감소시켰고, 신규 임대차 계약은 4년치 임대료 상승분을 반영시키는 유인이 큼.

2. 수요 : 풍선효과 가수요 촉발

(1) 지역별·상품별 풍선효과

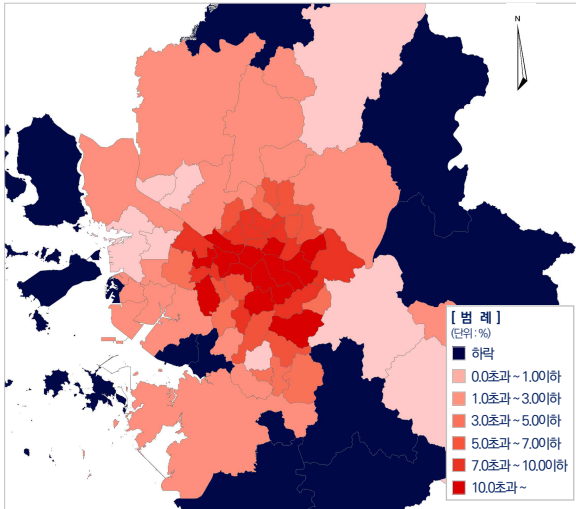
- 국지적 규제를 강력하게 실시한 9·13대책 이후 수도권으로 상승세가 번져나가는 지역 측면의 풍선효과가 확인됨.

- 수도권 내에서 핀셋규제를 피해 상승세가 전이되는 '풍선효과' 현상이 광범위하게 나타남.

- 수도권 아파트 매매가격지수 변화 양상을 살펴보면 9·13대책³⁾ 이전에는 서울과 인근 지역을 중심으로 가격상승이 집중적으로 일어났으나 9·13대책(8·27대책 포함) 이후에는 경기 중부로 확대됨.

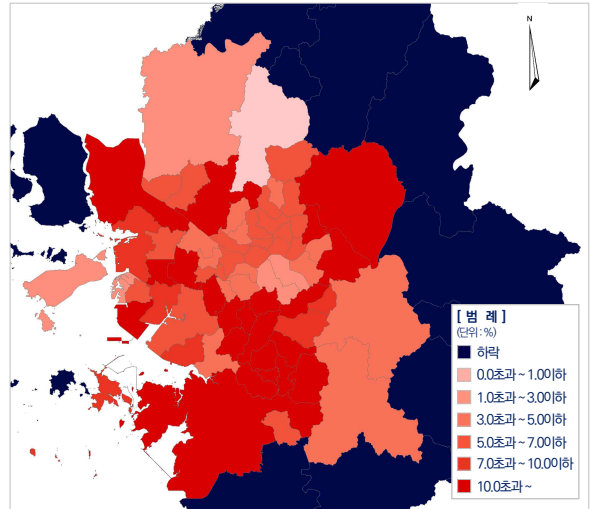
3) 투기과열지구, 투기지역, 청약조정지역 확대를 골자로 한 8·27대책을 기준시점으로 잡는 것이 분석목적에 적합할 것이나 넓게는 보름 간격으로 나온 9·13대책에 포함할 수 있으므로 9·13대책을 분석의 기준으로 삼음.

〈그림 5〉 9·13대책 이전 월간 아파트매매가격지수 변화
(단위 : %)



주 : 2017.1.부터 2018.9.까지의 변화율을 계산함.
 자료 : 한국부동산원(2021)을 저자 가공.

〈그림 6〉 9·13대책 이후 월간 아파트매매가격지수 변화
(단위 : %)



주 : 2018.9.부터 2020.12.까지의 변화율을 계산함.
 자료 : 한국부동산원(2021)을 저자 가공.

- ❖ 2020년 6월 수도권 대부분 지역과 지방광역시 일부가 조정대상지역으로 지정된 이후 상승세가 전국으로 확산되기 시작함.
- ❖ 2020년 6·17대책 당시 군 지역을 제외한 수도권 거의 대부분이 규제지역으로 지정되었으며 그 여파로 수도권 주택가격의 상승폭은 2%대로 제한됨.

 - 이러한 흐름과는 반대로 지방은 강세를 보임. 지난 2020년 11월 지방광역시와 기타지방 월간 실거래가 매매가격지수 모두 2006년 1월 통계를 처음 작성한 이후 최고치를 기록함.
 - 2017년 이후 줄곧 하향세를 보였던 기타지방 아파트 매매가격은 2020년 1월 이후 상승세가 나타나 지난해 11월 통계에서는 2.43% 상승해 수도권 월간 상승률 대비 0.05%p 높은 모습을 시현함.
- ❖ 분기별 거래 회전율에서도 가격과 유사한 흐름이 나타나며, 지방으로 움직인 풍선 효과를 확인할 수 있음.
- ❖ 2020년 2분기 수도권 규제지역 지정 이전 1년간 수도권의 분기별 평균 회전율은 약 2.3%를 기록했으나 지정 이후 평균 회전율은 1.6%로 감소함.

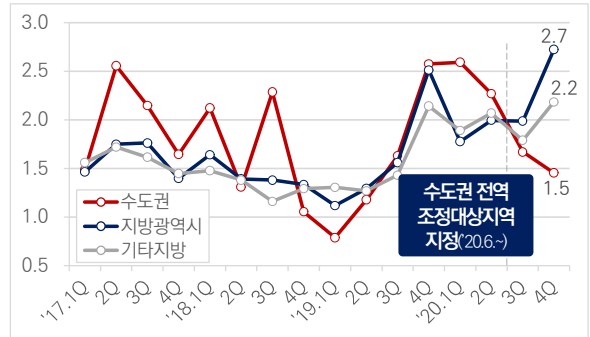
 - 반대로 지방광역시와 기타지방의 거래 회전율은 2%대를 기록하며 수도권과 반대의 흐름을 보임.
 - 지방광역시의 거래 회전율은 2.7%로 2013년 2분기 이후 30분기래 가장 높은 수치임. 한편 기타지방의 거래 회전율은 2.2% 수준으로 2015년 2분기 이후 22분기 만에 최고치임.

〈그림 7〉 수도권 규제지역 지정 전후 실거래가 추이
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

〈그림 8〉 수도권 규제지역 지정 전후 회전을 추이
(단위 : %)

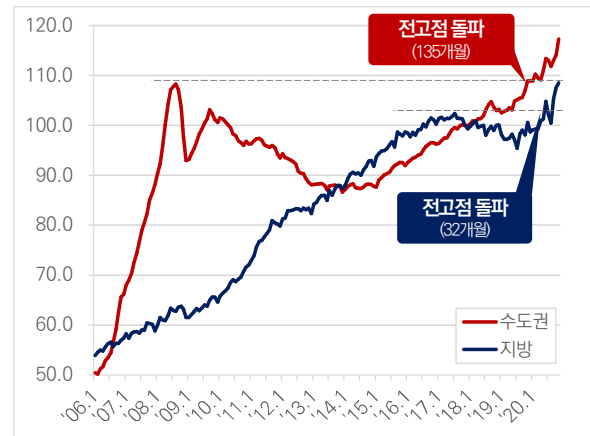


자료 : 부동산114(2021).

지역뿐 아니라 상품 부문에서도 선호효과가 나타남. 아파트를 중심으로 규제가 심화되면서 연립·다세대 매매 가격이 역사상 최고점을 갱신하고 있으며, 오피스텔, 생활형 숙박시설, 지식산업센터 등도 미분양이 해소되는 양상임.

- 연립/다세대 상품의 매매실거래가지수는 수도권과 지방 모두 2006년 1월 통계 수집 이후 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 수도권은 지난 금융위기 이전 기록했던 전고점을 135개월 만에 갱신함.
- 부동산114(주)에 따르면 2020년 전국의 오피스텔 가격변동률은 2011년 이후 최대치를 기록함.

〈그림 9〉 연립/다세대 매매실거래가지수 추이
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

규제 이전에는 공급 급증의 영향으로 열위 지역의 오피스텔, 생활형 숙박시설, 지식산업센터 등 개인용 분양형 투자상품의 리스크가 커지고 있었음. 그러나, 아파트 규제 강화가 지속되면서 유동성이 비주거용 상품으로 이동하면서 열위 지역의 분양형 상품들의 미분양이 해소되는 기현상이 나타남.

규제 경로에 따라 상품 수요가 이동함. 아파트 규제가 강화됨에 따라 수요가 오피스텔로 이동했고, 오피스텔까지 규제가 강화되면서 생활형 숙박시설 등 규제를 피한 다양한 분양형 상품이 출시되면서 오히려 부동산 관리의 어려움이 커짐. 새로운 상품에 대한 규제를 실시해야 하는 악순환이 반복됨.⁴⁾

4) 국토부는 2021년 1월 24일 생활형 숙박시설을 주택 용도로 사용하는 것을 금지하는 「건축법」 시행령 개정(안)을 입법 예고함.

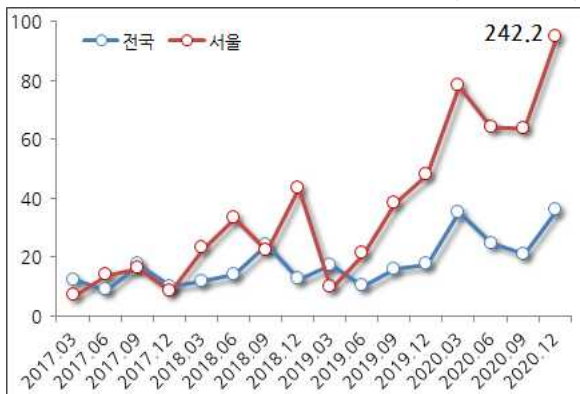
(2) 가수요 촉발

- 규제 정책은 투기수요 차단과 실수요 보호를 위해 도입되었으나 오히려 가수요를 촉발시킴. 분양가 규제 정책이 수분양자에게 확정수익을 보장해 줌에 따라 분양시장 가수요를 촉발시켰고, 다수의 규제 정책은 수요자의 불안감을 확대시켜 미래 수요를 현재로 당기는 역할을 함.

- 현재 집이 필요 없거나 자금력이 확보되지 않은 사람까지 주택시장으로 유입시키거나, 규제에 따른 불안 심리가 확대되어 미래 수요를 현재로 앞당기는 구조를 형성함.

〈그림 10〉 분기별 전체 청약경쟁률 추이

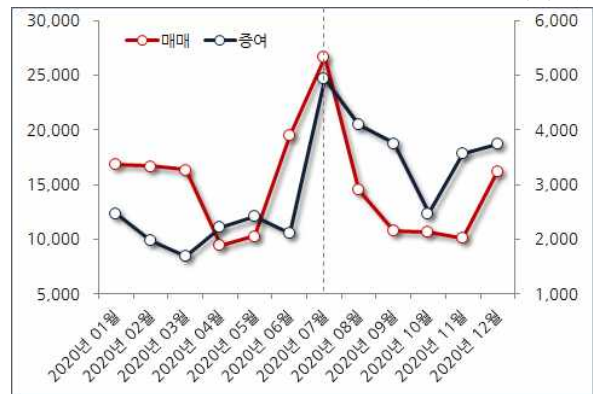
(단위 : 대 1)



자료 : 금융결제원(2021).

〈그림 11〉 서울의 매매 및 증여 거래량 추이

[단위 : 동(호)수]



자료 : 한국부동산원(2021).

- 분양가상한제 적용에 따라 가수요가 촉발되어 2020년 4분기 서울 청약경쟁률은 200 : 1을 넘어섬. 확정수익 확보가 가능해지면서 가수요가 지속해서 발생하고 있음.

- 공공택지 분양가상한제 적용 등으로 전국의 청약경쟁률은 2017년에도 10 : 1을 넘어섬. 2020년 들어서는 상승폭이 더욱 확대되어 매 분기 20 : 1을 넘어서는 수준으로 상승함.
- 서울은 2019년 이후 청약경쟁률이 지속적으로 상승함. 2020년은 민간택지 분양가상한제 적용의 영향으로 매 분기 60 : 1을 넘어섬고 4분기에는 242.2 : 1에 이룸.

- 각종 규제 및 집값 양등으로 불안감이 고조되자 추가 규제 이전에 내집을 마련하려는 30~40대들의 수요뿐만 아니라 20대의 주택 구매까지 증가하고 있음.

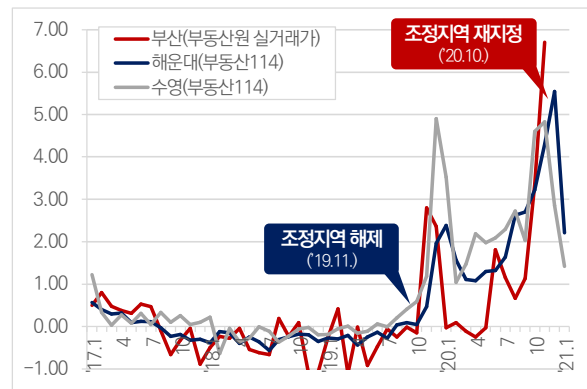
- 그동안 주택시장의 주된 참여자는 50대 이상 코호트로, 서울시민 중 39.0%를 차지하는 해당 연령층이 서울 주택의 60% 이상을 보유하며 민간 임대시장에서의 공급책을 담당함.
- 반면 최근 주택시장 진입 연령층은 주로 3·40대임. 3·40대 구입 비중이 가장 높은 지역인 서울 성동구에서는 전체 아파트 매매거래 중 해당 연령대의 비중이 71.4%로 나타났지만 실제 인구비율은 32.4%로 조사됨(2020년 주민등록연앙인구 기준).

- 특히 대출을 활용한 주택구매자의 평균 연령은 지난 2016년 1분기 46.4세였으나 2020년 2분기 43.0세로 낮아지는 등 30대의 유입으로 인해 구매연령층이 점차 낮아짐(CERIK·KCB, 2020).
- 3·40대 소비자는 50대 이상 소비자보다 실거주 성향이 강한 것으로 분석돼 최근 3·40대 소비자의 시장 유입은 추가 규제를 피해 미래의 내집을 마련하려는 수요가 증가했기 때문임. 즉, 규제 도입이 아니었다면 발생하지 않았을 미래의 주택 수요가 미리 소진된 결과를 초래하였다고 이해할 수 있음.
- 한편 2020년 들어 20대까지 시장에 진입하는 비율이 증가하고 있는데, 20대는 실거주 성향이 강한 3·40대와 달리 준공 후 20년 초과 주택에 대한 선호가 뚜렷하다는 점에서 투자목적의 가수요로 판단됨.

2020년 7월 11일 이후 다주택자 취득세율이 증과되자, 2020년 7월 이전 거래량이 급등하는 현상이 나타나며 오히려 다주택자의 미래 수요를 앞당김.

- 2020.7.11일 이후 다주택자 취득세율 증과(2주택 8%, 3주택 및 법인 12%) 및 조정대상지 3억 이상 증여세율 12%(1세대 1주택자 배우자 및 직계존비속증여 3.5% 동일)로 상승함.
- 2020년 7월 거래량이 급증함. 다주택자 주택구매가 일시에 집중된 것으로 해석됨. 2020년 연간 거래량이 거래량 통계 작성 이래 가장 많았고 2020년 연말에는 다시 거래량이 증가하는 현상 나타남.
- 증여분 취득세율 인상 전 증여가 급격하게 증가하여 증여 수요를 자극하였고, 부담부 증여, 1가구 1주택 증여까지 촉발시킴.
- 취득세율의 급격한 변화가 오히려 불안감을 확대시켜 단기적 가수요를 촉발한 것으로 해석됨.

<그림 12> 조정지역지정 전후 부산 아파트 가격 추이
(단위 : %)



주 : 부산 전체 아파트 가격은 한국부동산원 실거래가지수 등 락폭이며, 구별 아파트 가격은 부동산114 자체 조사 결과임.
자료 : 부동산114(주)(2021) ; 한국부동산원(2021).

조정지역 지정 전·후 매매가격 추이를 보더라도 국지적 규제가 풍선효과와 가수요를 동시에 촉발했다는 점을 확인할 수 있음.

- 조정지역 해제·재지정을 반복한 부산 아파트가격을 통해 조정지역 지정의 영향을 살펴볼 수 있음.
- 해운대·수영·동래가 조정대상지역에서 해제되는 즉시 수영구의 월간 가격 상승률이 최대 4.9%, 해운대구가 최대 2.4%에 육박하는 등 기존과는 다른 과열 양상을 보임.
- 이는 지난 2016년 11월 조정대상지역으로 지정된 이후 안정세(수영구 -0.2%, 해운대구 -0.1%)를 보여주었던 것과는 확연히 다른 모습임.

3. 공급 : 경기 비탄력성 및 공간·상품의 수급 불일치 심화

2010년대 들어 2000년대 대비 서울 분양 아파트 준공은 반토막 수준으로 감소함. 더욱이, 재개발·재건축 규제 강화로 도심 내 분양 아파트 공급 여건은 지속적으로 악화되어 공간·상품의 수급 불일치 현상이 심화됨.

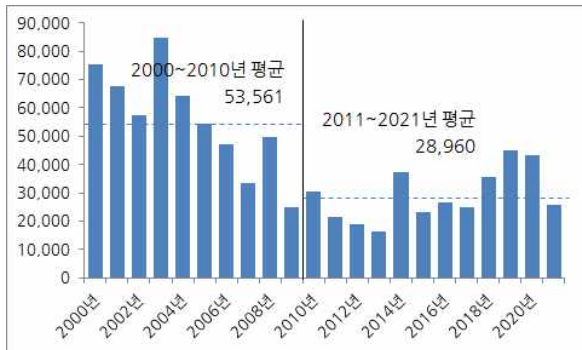
- 부동산114(주)의 분양 아파트 연간 준공을 확인하면, 2000~2010년은 평균 5만 3,561호였으나, 2011~2021년 평균은 2만 8,960호로 45.9% 감소함.
- 부동산114(주)에 따르면 2000~2021년 서울 아파트의 입주 물량 중 63.1%가 재개발·재건축으로 공급되어 이들이 서울 공급의 절대 다수를 차지함. 재개발·재건축 사업에 대한 규제 중심의 정책 운영으로는 소비자가 원하는 수준의 주택을 서울에 공급하기 힘들.
- 최근 집값 상승은 서울 도심의 민간 분양형 대단지 아파트가 주도하고 있음. 그러나, 서울 도심의 아파트 공급 물량은 지속적으로 감소하고 공급을 위한 정책 여건도 규제 중심으로 운영됨.

주택가격이 지속적으로 상승함에도 공급 물량이 오히려 감소하거나, 시차가 확대되는 등 규제로 공급시장의 비탄력성이 강화됨.

- 서울의 아파트 매매가격은 2014년 이후 지속적으로 상승폭이 확대되어 옴. 반면, 서울의 아파트 분양물량은 가격 상승에도 불구하고 증가와 감소를 지속함.
- 특히, 2018년은 매매가격의 급격한 상승에도 불구하고 분양물량은 오히려 감소하면 경기와 역의 방향성을 나타냄. 2019년은 상승폭은 둔화되었으나, 상승률은 10%를 상회하여 분양물량이 전년 수준에 그치며 회복되지 못함.
- 2020년 들어 분양물량 증가세가 확인됨. 가격 상승으로 대변되는 수요 증가와 공급 대응의 시차가 확대된 것으로 해석됨. 그러나, 2020년 분양물량 중 일반 분양물량은 30%에 그쳐 수요 증가에 대한 대응으로는 부족한 것으로 판단됨.

〈그림 13〉 서울 분양 아파트 입주 추이

(단위 : %)

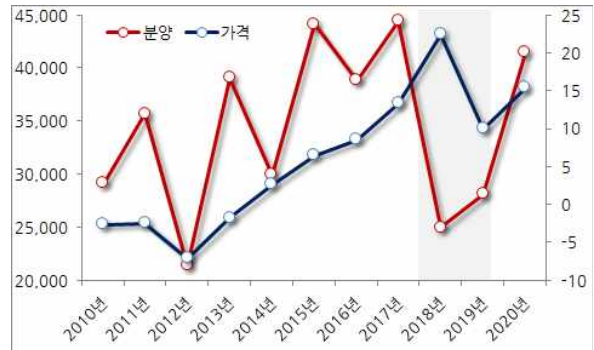


주 : 임대 제외한 분양 아파트의 준공임.

자료 : 부동산114(주)(2021).

〈그림 14〉 서울 아파트 매매가격과 분양물량 추이

(단위 : %, 호)



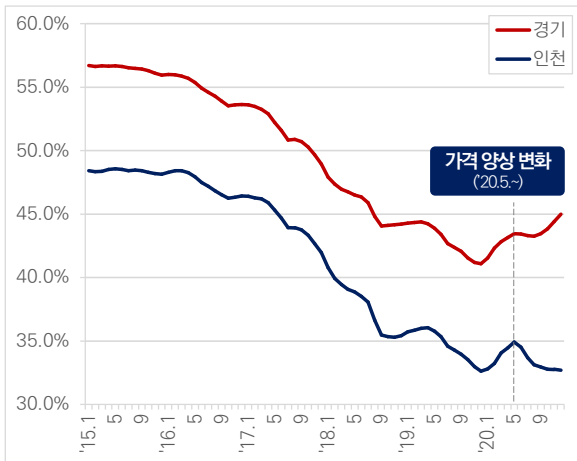
자료 : 부동산114(주)(2021).

4. 자산 : 격차 확대 심화

- 지역 간 자산 격차가 심화돼 수도권 내에서도 서울과 경기·인천의 가격 격차 확대가 지속됨.
 - 2015년 이후 서울 지역의 아파트 매매가 상승 속도가 경기·인천보다 빨라 수도권 내에서도 서울과 그 외 지역간 격차가 벌어짐.
 - 2017년 초 경기와 인천의 3.3㎡당 가격 평균은 서울지역 대비 각각 53.6%, 46.4% 수준이었으나 이후 지역 간 격차가 점점 벌어져 2020년 12월 현재 각각 45.0%와 32.7%까지 확대됨.
- 특기할 점은 6·17 대책을 전후로 경기와 인천의 가격 양상이 변화했다는 것임. 대책 이전까지 가격 비율이 유사한 움직이는 모습을 보였으나 대책 이후부터 경기는 서울 집값을 추격하며 상승 속도를 키워가는 반면, 인천은 상승세가 둔화되며 격차의 재확대가 일어나고 있음.
- 서울 아파트에서도 9억원을 초과하는 고가 아파트의 가격 상승률이 높고 6억원 미만은 상승률이 낮아 매매가액 및 규모별 가격 격차가 확대됨.
- 2017~2020년 실거래가 자료를 전수조사해 분석⁵⁾한 결과 서울 아파트 매매가액 규모별 상승폭은 9억~15억원 구간에서 가장 높은 65.5%를 나타냄. 이는 6억원 미만 아파트 가격 상승률 36.3% 대비 30%p 가까이 높은 것으로, 가액 규모별 격차가 심화되는 모습을 보임.
 - 2019년 12·16대책 이후 시가 9억원 이상 아파트를 구입할 때 LTV를 20%p 인하하고, 15억원 이상 아파트에 대한 대출을 전면 금지하는 등 강력한 금융규제가 시행되고 있음에도 불구하고 정책의 대상이 되는 아파트의 상승폭이 평균 상승률을 상회하고 있음.
- 자산시장의 내부적 격차뿐 아니라 계층 및 세대 간 격차도 확대되고 있음. 금융규제 강화로 자산을 형성하지 못한 계층은 시장 진입이 어려워짐.
 - 금융규제 강화는 금융 건전성 측면에서 평가할 수밖에 없기 때문에 고자산, 고소득 계층은 영향이 크지 않고 오히려 저소득층이나 저자산 계층에 영향이 큼.
 - 저소득층이나 젊은 계층은 자산을 형성하지 못했을 가능성이 크고, 금융규제는 오히려 이들에게 시장 진입 및 시장 활동을 어렵게 할 가능성이 더욱 큼.

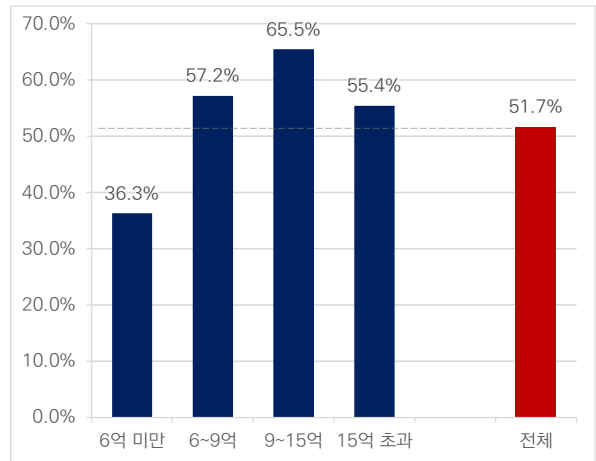
5) 국토교통부 실거래가 원시자료(2021.1.26. 검색 기준) 중 2017년과 2020년 모두 거래가 발생한 아파트를 추려 전용면적별로 단위면적당 실거래가 평균을 2개 연도별로 산출한 후 그 격차를 구한 것으로, 실거래가지수 상승폭과 차이가 있을 수 있음. 참고로 2017년 12월 대비 2020년 11월 서울 아파트 매매실거래가지수 상승폭은 53.4%로 본 분석에서 도출된 상승폭과 1.7%p(3.3%)가량의 격차가 나타남.

〈그림 15〉 서울 대비 인천·경기 아파트 단위가격 추이



주 : 서울의 3.3㎡당 당기 평균 아파트 매매가를 100으로 두었을 때 각 지역별 매매가 추이를 나타낸 것임.
 자료 : 부동산114(주)(2021).

〈그림 16〉 서울 아파트 가액 규모별 상승폭(2017~2020)



주 : 1) 2017년·2020년 모두 거래가 일어난 아파트의 각 전용면적별 단위면적당 실거래가 변화율의 평균을 산출함.
 2) 가액 규모 구분은 2020년 기준임.
 3) 2020년 거래 신고에 따라 상승폭이 변화할 수 있음.
 자료 : 국토교통부(2021).

1. 정책 부작용의 원인

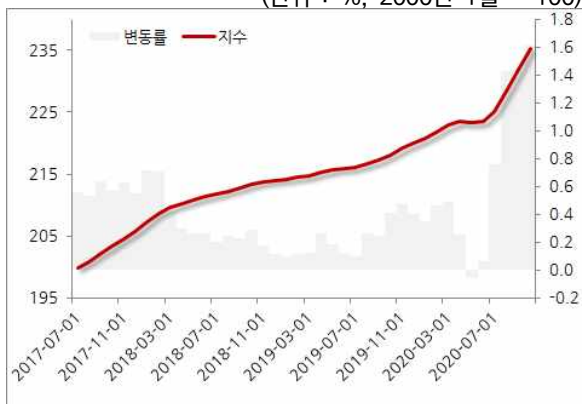
(1) 초저금리하의 부동산시장 이해 부족

❖ 초저금리 상황이 장기화되면서 부동산시장으로 유동성이 지속적으로 공급되고 있으며 코로나19 이후 초저금리 장기화 가능성이 오히려 확대됨.

- 2017년 이후 우리나라 기준금리는 2017년 11월 30일 1.5%, 2018년 11월 30일 1.75%로 두 차례 상승되었지만, 2019년 7월 18일 이후 지속적으로 하향 조정됨. 2020년 5월 28일 0.5% 까지 낮아져 현재까지 유지되고 있음.
- 코로나19 이후 실물경기 어려움으로 당분간 전 세계적인 초저금리 상황이 지속될 가능성이 높음.

〈그림 17〉 S&P 미국 20개 도시 주택가격 지수 추이

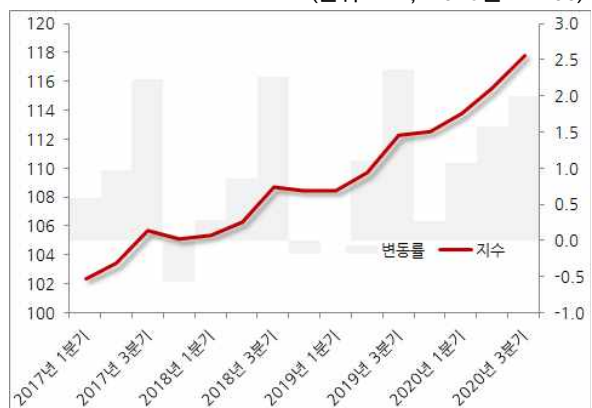
(단위 : %, 2000년 1월 = 100)



주 : 변동률은 전월 대비임.
 자료 : S&P/Case-Shiller 20-City Composite Home Price Index(2021).

〈그림 18〉 프랑스 전역 주택가격 지수 추이

(단위 : %, 2015년 = 100)



자료 : 프랑스 통계청(2021).

❖ 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 증시, 부동산으로 개인 투자자의 자금이 몰리고 가격이 급등하면서 자산시장 버블 논란도 확대되고 있음.

- 팬데믹 상황에도 미국, 캐나다, 독일, 프랑스 등 북미와 유럽을 중심으로 주택가격 상승세가 확인되고 있음. 저금리와 함께 재택근무 증가 등으로 주택 수요가 확대된 영향이 존재함.⁶⁾
- S&P 지수를 기준으로 미국의 20개 도시 지수는 2017년부터 2020년 10월까지 21.5% 상승함. 특히, 코로나19에도 불구하고 2020년 7월 이후 급등세가 나타남.
- 프랑스 전역의 주택가격도 2017년 이후 2020년 3분기까지 15.8% 상승하였고 코로나19 상황에서 최근 들어 상승세가 확대되고 있음.

6) 허윤경, “코로나19에도 3분기부터 글로벌 주택가격 급등”, 건설동향브리핑 785호, 한국건설산업연구원.

- 2021년 들어 코스피 지수가 3,000포인트를 넘어서면 주식시장도 호조세를 이어가고 있음. 우리 나라뿐 아니라 전 세계적으로 증시 호조세와 개인 투자자의 급증 현상이 확인되면서 버블 논란도 커짐.

❖ 초저금리 상황에서 주택가격 상승은 글로벌 시장에서 나타나는 현상임. 다만, 우리 시장은 규제 정책이 풍선효과 및 가수요를 촉발시켜 가격 상승폭을 확대시키고 단기 변동성을 키우는 등 시장을 왜곡시킴.

- 글로벌 시장의 사례에서도 확인되듯이 초저금리로 인한 자산가격 상승은 동일하게 나타나고 있음.
- 우리 시장은 전방위적인 규제가 풍선효과와 가수요를 일으켜 가격 상승폭을 확대시킴. 지난 4년간 수도권 주택가격 상승률은 미국의 20개 대표도시의 주택가격 상승률을 상회하였고 서울은 뉴욕을 상회하여 주택가격이 상승함.
- 유동성이 큰 상황에서 국지적 규제 정책은 풍선효과로 이어졌고, 분양가상한제는 가수요를 촉발함. 양호지역 중심의 상승에서 열위 지역과 열위 상품까지 과열을 확대시키며 시장을 왜곡시킨 것으로 판단됨.

(2) 가계의 주택자산 수요에 대한 이해 부족

❖ 우리나라 가계 자산 중 부동산 비중은 76.4%로 절대적이며, 최근 들어 비중이 확대되는 양상임. 대안적 투자처가 확보되지 않은 상황에서 가계 자산의 금융상품으로의 이전은 일어나기 쉽지 않음.

- 2020년 우리나라 가계의 부동산 비중은 76.4%임. OECD 국가 중 높은 수준으로 가계의 높은 부동산 비중에 대한 문제는 지속적으로 제기되어 옴.
- 고령화 대비 등을 위해 금융자산으로의 포트폴리오 변화 필요성이 제기되었으나, 최근 들어 오히려 부동산 비중이 확대됨. 가계 자산 중 부동산 비중은 2014년 73.2%에서 2020년 76.4%로 확대됨.
- 특히, 거주주택이 차지하는 비중이 42.5%까지 상승하여 거주주택이 가계 자산에서 차지하는 중요성은 더욱 커짐. 이는 1세대 1주택 가구의 주택을 통한 자산 가치 유지나 상승이 더욱 중요해졌음을 의미함.
- 2020년 하반기 이후 개인의 주식 투자가 확대되고 있음. 그러나, 저금리, 리스크, 접근성 등을 고려할 때 주식이 부동산을 대체할 투자처가 되기엔 어려움이 있음. 이런 상황을 고려할 때 가계 자산의 거주주택으로 대표되는 부동산 수요는 지속될 가능성이 큼.

❖ 대안 투자처가 없는 상황에서 세제 등 비용을 증가시킨다고 저가 매도로 이어질 가능성은 낮음. 오히려 보유하면서 절세 방안을 모색하거나, 임대료에 전가하여 수익 구조를 변화시키는 방식을 선택할 가능성이 높음.

- 최근 젊은층의 주택 수요는 거주주택을 통한 자산 증식 수요와 연결되어 있으며 여전히 가계 관점에서 주택을 대체할 투자수요가 많지 않음을 의미하며, 비용이 증가함에도 주택시장으로의 진입

이 지속되고 있음을 보여줌.

- 또한, 기존 거주주택 소유주의 경우에는 국지적 규제로 세제, 금융 등 주거비용이 상승한다 하더라도 주거환경, 저금리하의 부담능력 등을 고려하면 주거이동을 선택할 가능성은 극히 낮음.
- 임대인은 보유에 따른 비용이 증가하면 수익률 하락에 따라 매도에 나서야 하나 장기 보유시 부동산을 대체할 수익 상품은 마땅치 않으니, 비용을 임대료에 전가하여 절감에 나설 가능성이 높음.

〈표 5〉 자산 유형별 가구당 구성비

(단위 : %)

연도	자산	금융자산			실물자산			기타 실물 자산	
		저축액	전·월세 보증금		부동산	거주 주택	거주주택 이외		
2014	100.0	26.8	19.8	7.0	73.2	67.8	37.0	30.8	5.4
2016	100.0	26.0	19.2	6.8	74.0	69.2	39.4	29.8	4.9
2018	100.0	25.3	18.9	6.4	74.7	70.2	40.6	29.5	4.5
2020	100.0	23.6	17.1	6.4	76.4	71.8	42.5	29.2	4.7

주: '거주주택 이외'에는 '계약금 및 중도금'이 포함됨.

자료 : 각 연도 가계금융복지조사.

❖ 우리나라 가계의 포트폴리오 변화 등이 필요한 것은 사실이나 부동산 자산의 성격은 장기간에 걸쳐 형성된 구조로 단기간에 해결되기 어려움. 단기간 해결을 목표로 사용한 정책들이 오히려 부동산 불패 신화를 강화시키고 정책 신뢰를 약화시킴.

- 우리나라 가계자산에서 차지하는 중요성, 투자상품으로서의 선호 등 자산으로서 부동산의 가치는 장기간에 걸쳐 형성됨. 자산의 구성변화 등이 필요하나 단기간에 해결될 수 있는 문제는 아님.
- 정부의 주택가격 하락 예측을 믿고 2017년 양도소득세 중과 전 주택 매도에 나섰으나, 집값은 계속 오르고 투자처 찾지 못해 부동산시장에 재진입한 사례가 다수 존재함.
- 이러한 정책 운용은 부동산 불패 신화를 오히려 강화하였고, 정책의 신뢰성을 약화시킨 것으로 판단됨.

(3) 매매와 임대차시장 구조 이해 부족

❖ 우리나라 주택시장은 고유한 전세제도에 기인하여 매매시장과 임대차시장의 연결성이 직접적이며 변동성도 큼. 주택 보유주의 세제와 금융 측면의 비용을 증가시켜 저가 매도나 구매 포기를 기대했으나, 오히려 매매가격과 임대료에 비용이 반영되는 구조를 형성함.

- 정부는 매매시장의 전방위적인 세제, 금융 규제 강화를 통해 기존 보유주들의 저가 매도를 기대했으나, 오히려 매매가격과 전세가격의 동반 상승으로 이어짐. 저금리 상황에서 전세라는 고유의 제도로 연결된 우리 주택시장 구조에 대한 이해 부족으로 판단됨.

- “전세”는 “월세”와 달리 매매가격 대비 높은 보증금 규모를 형성하는 임대료 제도로, 주택 보유주는 전세를 통해 적은 부담으로 주택을 구매하고 임차인은 임대수익률이 고려하지 않은 낮은 임대료를 지불하는 구조임.
- 규제 이전에도 전세가격은 매매가격에 직접적인 연결성을 보여왔으며 월세에 비해 높은 변동성으로 나타남. 전세는 임대수익률을 포기하고 자본수익률을 통해 수익을 확보하는 구조임. 즉, 매매가격 변동과 매매시장의 규제에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없음.
- 규제를 통해 보유주의 세제와 금융을 통해 비용을 높이면, 가격이 상승하는 시기에는 매도가격에 이를 전가하고, 보유시에는 임대료에 이를 전가하게 됨. 특히, 저금리로 자산 가치 상승이 이어지고 있고 전세라는 낮은 임대료 구조에서 기존 보유주가 저가 매도보다는 비용을 매도가나, 임대료에 전가할 가능성이 더욱 높음.
- 특히, 최근 임대차시장의 변화는 아파트 준공 물량이 감소하는 상황에서 다양한 규제 강화, 임대차2법 등의 영향을 복합적으로 받으면서 불안정한 모습으로 이어짐.

다주택자를 투기 수요로 규정함에 따라 주요한 민간 임대주택 공급 경로를 차단하여 임대주택 공급 감소 및 비용 전가로 이어져 임대료를 상승시키는 구조를 형성함.

- 2019년 말 등록임대주택수가 150만호까지 증가하였으나, 여전히 민간의 절대 다수의 임대사업자는 다주택자로 불리는 임대사업자이며, 주요한 민간 임대주택 공급자임.
- 다주택자에 대한 세제, 금융 등의 규제 강화는 임대인의 수익률 악화로 이어지며 민간 임대주택 공급을 축소시키고 임대료를 상승시키는 구조를 형성함.
- 더욱이 장기보유 사업인 임대사업은 장기 안정성에 기반하여 사업의 현금흐름을 분석해야 하나, 잦은 정책 변화는 사업 참여를 어렵게 하는 가장 큰 요인임.
- 뉴스테이 사업 축소 등 대규모 민간 임대주택 공급 경로가 과거에 비해 크게 약화된 상황에서 다주택자와 등록임대주택사업자에게까지 규제가 강화되어 민간의 임대주택 공급 경로가 크게 위축됨.

(4) 공간·상품에 대한 수요 간과

도심 공간에 대한 수요 집중이 나타났으나, 초기에는 3기 신도시 개발 등 외곽지역의 수요 분산으로 대응함. 2020년 하반기 이후가 되어서야 도심 공급 확대로 선회함.

- 서울 중심의 주택가격 상승, 서울과 외곽지역 간의 자산 격차 확대 등 도심 공간에 대한 수요 확대 현상은 다각적인 측면에서 나타남. 이러한 도심 내 수요 집중은 서울뿐 아니라 부산, 대구, 광주 등 광역시에서도 점진적으로 강화되고 있음.
- 2020년 상반기까지는 3기 신도시 발표 등 도심 수요를 외곽으로 분산코자 하는 정책을 활용하였고, 도심 공급을 위한 정책은 제한적이었음.

주택가격 상승의 진원지인 중산층 분양형 아파트 가격이 상승함에도 임대주택 공급

을 주요 목표로 내세우며 상품에 대한 수급 불일치를 심화시킴.

- 주택가격은 분양형 대단지 아파트 중심으로 상승하며 중산층을 위한 주택이 지속적으로 상승함에도 임대주택을 중심으로 한 100만호 주택공급 계획 등을 발표함.
- 정부의 대규모 물량 계획들이 대부분 임대주택 중심으로 계획됨에 따라 중산층의 자가 마련 주택 공급 물량은 기대와 달리 적어짐. 3기 신도시도 「공공주택 특별법」으로 시행됨에 따라 이전 신도시에 비해 임대주택 물량 비중이 높게 배정됨.

(5) 주택공급에 대한 이해 부족

❑ 주택공급 제도는 시차와 노후화를 고려하여 장기 안정성에 기반하여 운영해야 함. 그러나, 재개발·재건축발 집값 안정을 위해 규제를 강화하여 장기적 공급 안정성을 해치고 오히려 도심 주택의 희소성을 높임.

- 주택공급의 근본적인 문제는 신규 공급은 계획에서 준공까지 시차가 발생하고, 재고는 지속적으로 노후화가 일어남. 이러한 특성 때문에 공급 정책은 장기 안정성에 기반하여 운영되어야 함.
- 단기적 정책 목표로 운영되면 오히려 경기에 역행하는 구조를 형성할 가능성이 높음. 즉, 경기가 좋을 때 공급시장 규제를 강화하면 오히려 공급 물량이 줄어 가격 상승을 부추길 수 있으며, 반대의 경우도 가능함.
- 도심의 재개발·재건축 규제 완화는 개발에 따른 이익이 현가화되어 집값 상승으로 이어질 수 있음. 그러나, 안정적 주택공급으로 장기적 주택가격 안정으로 돌아옴.
- 반면, 집값 안정을 위한 재개발·재건축 규제 정책은 공급 시차를 확대시키고 공급 감소로 이어짐. 이는 도심 내 주택의 희소성을 높여 집값 상승으로 이어짐에 따라 보유주에 대한 단기적 유동성 제약을 제외한 장점은 존재하지 않음.

2. 정책 대안

(1) 기본 방향

❑ 규제 중심 정책의 부작용은 많고 이점은 적어 주택시장의 장기적 정상화를 위한 정책으로 운영되어야 함.

- 과도한 규제 정책은 풍선효과, 가수요 촉발, 공급 감소로 이어지고 이는 매매가격과 임대료의 동반 상승, 자산 가치 격차를 심화시킴.
- 초저금리, 전세가 존재하는 특수한 주택시장 구조, 변화하는 공간 및 상품 수요, 가계 자산 구조 등 복합적 주택시장 환경을 고려하면 장기적 안정 정책 말고는 왕도가 없음.

❑ 최근 규제 중심 정책의 주기가 짧아지고 있음. 이는 과도한 단기 대책의 효과가 극히 미약함을 반영함. 단기 대책이 아니라 10~20년 이상 지속될 수 있는 장기 정책

중심으로 선화해야 정책 신뢰 확보가 가능할 것임.

- 2020년 이후 대책의 주기는 짧아지고 가격 안정 효과도 확인되지 않으면서 단기 대책의 효과성 의문이 커지고 있음. 과도하고 잦은 정책 변화가 오히려 정책 신뢰를 크게 훼손함.
- 더욱이 선거를 앞두고 최근 도입된 정책에 대한 변화 기대도 커짐. 또한, 정부의 집값 안정 약속을 믿고 주택을 매도한 국민들의 정부 및 정책 신뢰는 극히 낮은 상황임.
- 수요자들은 학습 효과를 통해 경기와 정치적 지형에 따라 정책이 급변하는 것을 인지하고 있음. 즉, 최근 정책의 지속가능성에 대한 확신은 낮은 상황임.
- 개인이 주택을 구입할 때는 생애 가장 큰 목돈을 사용하며, 10년 이상의 장기 주택담보대출을 통해 구매함. 사업자도 대규모 자금을 확보하여 토지 작업에서 준공까지 5년 이상이 소요되며 임대까지 고려하면 10년 이상의 사업 계획이 필요함.
- 개인이나 공급자, 사업자 모두 장기 계획하에 참여해야 하는 시장이라는 점을 고려하여 극단적 투기꾼을 잡기 위한 정책이 아니라 주류 시장을 위한 장기 정책으로 운영되어야 함.

장기적으로는 임대차시장 안정은 주택시장에 있어 가장 중요한 이슈이며, 다주택자와 임대사업자에 대한 대중적 인식이 아니라 임대시장에서의 역할에 대한 계량적 평가를 통해 제도 방향을 모색해야 할 것임.

- 임대차시장 불안 문제가 지속될 가능성이 높으나 단기적 해법은 많지 않음. 전세가 존재하는 우리 시장에서 다주택자와 임대사업자 역할에 대한 계량적 분석이 이루어져야 할 것임.
- 최근 주택가격 상승 역할, 주거안정 효과 등 성과와 부작용에 대한 계량적으로 분석이 이루어져야 할 것임. 대중적 인식이 아니라 분석에 기반하여 임대차시장 제도를 설계해야 할 것임.

코로나19의 영향으로 부동산시장도 격차 확대 등 다양한 영향을 받고 있어 장기적 관점의 주택정책과 산업의 방향성에 대한 고민도 뒤따라야 할 것임.

(2) 정책 대안

(국지적 규제) 저금리하의 전역적 상황임에도 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역 등 국지적 규제는 풍선효과만 발생시킴에 따라 현시점에서는 폐지해야 함.

- 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역은 국지적 시장 불안에 대응하기 위한 제도임. 그러나, 초저금리 지속으로 외부적 유동성 확대, 내부적 경기 국면, 수급 상황 등을 종합하면 최근 상황은 국지적 불안이 아니라 전역적 상황임. 전역적 상황을 국지적 규제로 적용함에 따라 풍선효과는 불가피함.
- 조세와 금융을 지역에 따라 차등하는 규제는 이중규제의 성격임. 양도세는 양도차익에 따른 세율이 존재하며, 금융은 차주와 주택가액에 따른 기준으로 이익 환수와 금융 건전성을 확보할 수 있음.
- 향후 국지적 불안으로 판단되는 경기 상황을 개선하기 위한 제도 운영 방안이 고민되어야 할 것임.

❖ (세제) 매매시장 정상화와 임대차시장 안정을 위해서는 다주택자에 대한 양도세 중과를 폐지하여 다주택자에 대한 매도 경로를 확보해주고 가격 상승을 방어해야 할 것임.

- 다주택자에 대한 중과는 8·2대책에서는 2주택자와 3주택 이상자에 대해 각각 10%p, 20%p 중과되었으나, 2021년부터는 20%p, 30%p 확대되고 단기 보유에 대해서도 1년 미만은 70%, 2년 미만은 60%의 세율을 적용받게 됨. 다주택자에 대한 중과 세율의 변화는 급격하며 징벌적 수준임.⁷⁾
- 양도소득세는 처분 단계의 세금임에 따라 징벌적 과세는 향후 정책 변화를 기대하여 매도를 이연하게 함. 이는 매물 감소로 이어지고 이연하는 동안의 조세는 임대료에 전가시킴에 따라 임대료 상승으로 이어질 수밖에 없음.
- 양도세 중과는 장기 안정적 정책으로 판단하기 어려우며, 중과 폐지를 통해 다주택자의 매물이 시장에 나올 수 있도록 해야 할 것임. 다수의 매물이 나오더라도 저금리 상황에서 수요자들이 존재함에 따라 단기간 가격 안정으로 이어지지 않을 수 있음. 그러나, 매물이 나오지 않아 가격을 끌어올리는 기능은 방지할 것임.
- 다주택자의 중과 폐지에 따라 이익 환수분이 낮아지는 것에 대한 일부 계층의 불만보다는 시장 정상화에 따른 순기능을 우선해야 할 것임.

❖ (세제 등) 매매가격 안정을 위해 실시한 실거주 요건 강화가 임대료 불안으로 이어지고 있어 전반적인 재검토가 필요함.

- 세법상 규제지역에서 양도세 비과세 혜택을 받으려면 2년 실거주로 강화함. 고가주택을 가진 1세대 1주택자가 장기보유특별공제를 받으려면 2년 이상 실거주해야 하며, 2021년부터 실거주 기간이 적용되며 장기보유특별공제 비율이 거주와 보유로 세분화됨.
- 금융 측면에서는 규제지역에서 주택담보대출을 받아 집을 구매한 경우 6개월 내 전입을 의무화하는 등 다양한 정책 수단에서 실거주 요건이 강화됨. 이외에도 다수의 실거주 요건 강화 정책이 시행됨.
- 매매시장 안정을 위한 실거주 요건 강화 제도로 소유주들의 실거주가 늘어나면서 임대주택의 공급이 감소하고 이는 임대료 상승으로 이어짐. 여기에 더해 임대차2법 시행 영향까지 겹침.
- 투자 수요 차단이라는 실효성은 크지 않고 도심 내 임대주택 매물 감소로 이어지고 있어 동 제도에 대한 전반적 재검토가 필요함. 특히, 실효성이 없는 재건축대상 아파트의 입주권 확보를 위한 거주요건은 폐지가 필요함.

❖ (분양) 가격 규제 정책의 효과는 미미하고 사회적 손실은 커 분양가상한제를 폐지하는 것이 적절함. 시세를 상회하는 고분양가 발생 및 개발 이익 환수 우려는 재개발·재건축 조합에 대한 법인세 강화 방안을 마련해야 할 것임.

- 분양가상한제는 수분양자에 대한 확정수익을 보장해주는 방향으로 작동해 로또 분양에 따른 가수

7) 2021년 6월부터는 조정대상지역에서 8,800만원에서 1억 5,000만원의 양도차익이 발생하면 2주택자는 55%, 3주택자는 65%의 세율을 적용받음. 이는 2년 미만 단기 보유와 유사한 수준임.

요가 발생하고, 주택경기와 상관없이 주택공급 물량이 집중되거나 감소하는 기형적 현상을 초래함에 따라 폐지해야 함. 고분양가 논란이 큰 재개발·재건축 사업은 조합의 법인세 강화 방안이 모색되어야 함.

- 분양가 규제를 활용한 경기 조절 수단이 아니라 서민에 대한 저렴주택 공급 방안에 대한 고민은 필요함. 공공, 공급자, 수분양자 모두가 윈-윈 할 수 있는 저렴주택 공급 제도를 개발하여 선순환 구조를 만들어야 하며, 전 세계적으로 확대되고 있는 계층혼합형 용도지역제(Inclusionary zoning) 등 다양한 제도 설계 모색이 필요함.

❖ (공급) 도심 내 안정적인 주택공급을 위해서는 재건축 초과이익 환수제도의 폐지가 필요함.

- 재개발, 재건축 사업은 도심 주택공급의 가장 주요한 경로이며, 이들 사업의 정상화 없이는 도심 주택공급을 활성화시키기 어려움. 더욱이, 직주근접에 대한 선호도가 높아지고 있는 상황 속에서, 재개발, 재건축 사업은 도심에서 대단지 아파트를 공급하기 가장 주요한 수단임.
- 또한, 재개발·재건축 사업은 주택 수요자인 민간의 재원을 활용해서 노후주택을 개량하는 한편 재정투입 없이 기반시설 확충, 임대주택 공급 등의 공공 기여가 함께 발생하는 사업임. 개발이익의 관점뿐 아니라 광의적 공공 기여에 대한 균형 잡힌 시각이 필요함.
- 재건축초과이익 환수제도의 운영은 개별 단지에서 확보하는 개발이익 환수보다는 도시의 주택공급 감소 및 변동성 확대에 따른 사회적 손실이 더 큰 제도임.
- 동 제도의 도입, 시행, 유예 등에 따라 서울의 주택공급 물량의 변동성이 확대되고 이에 따른 공급 불안을 야기함. 사업의 현금흐름을 명확하게 산정하기 어려워짐에 따라 사업참여자가 다수인 조합사업의 의사결정 구조를 어렵게 하여 공급 시차를 확대시켜 물량을 감소시키는 것으로 나타남.
- 이와 함께 공간의 융복합, 입체화 등의 공간 수요 변화를 고려한 다양한 주택공급 방안도 함께 모색되어야 할 것임.

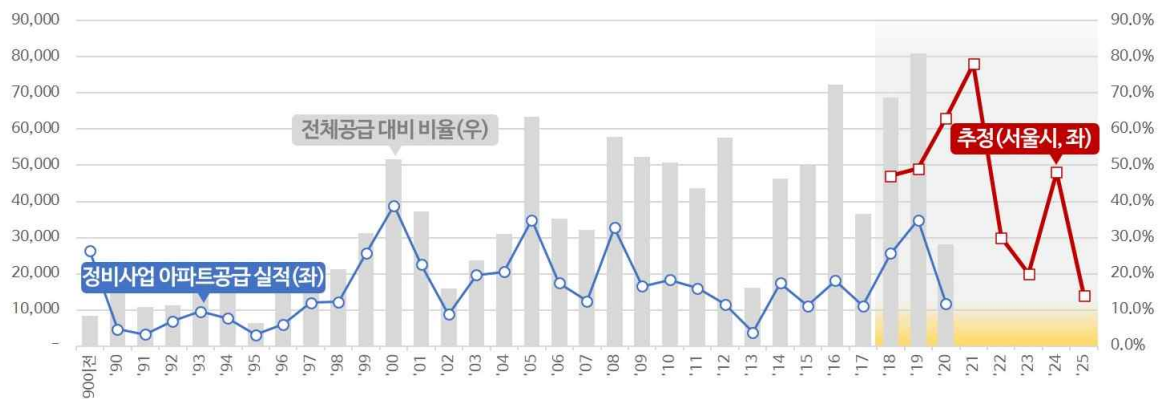
I

주택공급 활성화 방안

【 현황 및 필요성 】

- 재개발·재건축으로 대변되는 정비사업⁸⁾은 주로 민간의 재원을 활용해서 노후·불량하고 저효율적으로 활용되는 도시 환경을 개선하는 데 큰 역할을 해 왔음. 구체적으로 도심 내 양질의 주택공급, 기반시설 확충, 임대주택 공급, 현대적 오피스 및 상업시설 공급 등을 통해 주거환경 개선과 도시경쟁력 강화 등에 큰 기여를 해왔음.
 - 정비사업 방식에서는 주로 민간 자원(주로 일반분양에서 발생하는 수익)을 활용한 공공기여를 통해 도로, 학교, 공원 등 도시 기반시설과 임대주택을 확충해 왔음. 이 모델은 부동산시장 활황기에 공공 입장에서 인허가권을 활용해서 손쉽고 저렴하게 도시 환경을 개선하는 수단으로 활용되어 옴.
 - 법령에는 기반시설 확충에 소요되는 비용에 있어 공공재원이 투입될 수 있도록 되어 있으나, 다수 사업에서 충분한 공공지원은 이뤄지지 않았음. 이는 특히 대다수의 뉴타운사업(재정비촉진사업)에서 두드러졌음.
- 특히 최근에는 직주근접에 대한 선호도가 높아져, 시장에서 ‘원하는 위치에’, ‘원하는 품질의’ 주택을 공급하는 데 정비사업의 중요성이 더욱 주목받고 있음.

〈그림 1〉 서울 시내 정비사업을 통한 아파트 공급 추이



*주1: (축)재개발, (축)재건축, 재건축(단독), 재건축(공동), 재건축(아파트지구), 주택정비형 재개발을 포함
*주2: 2020~2025년 추정치는 서울시의 낙관적 추정치 사용(일반 추정치와 연 0.2만호 차이)

*주3: 공급량은 부동산114의 아파트 공급데이터중 (재고+입주예정) 기준
*자료: 서울특별시(2019), 부동산114(2019)

자료 : 이태희·김성환(2019) ‘재개발·재건축 정책 동향과 문제점’, 한국건설산업연구원·법무법인 화우 공동 세미나.

8) 주거환경개선사업 제외(주거환경개선사업은 [05]에서 별도로 논의).

〈그림 2〉 왕십리 뉴타운 전후 변화



자료 : 카카오 지도.

〈그림 3〉 서울시 재개발 인센티브 및 공공기여 사례

개발 인센티브	용도지역 상향	2층 일반(7층 이하, 전체 면적의 85%) → 3층 일반주거지역
	법적 최고용적률 적용	190%(최초 기준용적률) → 299%
공공 기여	기반시설 확충	전체 면적의 40%(중 순부담면적 39%) 기부채납(도로, 공원, 어린이집, 주차장 등)
	임대주택 공급	190세대(총 공급 세대수의 20%)
주택 공급	세대수 증가 효과	기존 604세대 → 949세대 (345세대 증가)

자료 : 서울시 00구역 정비계획.

- 이러한 공익적 기여에도 불구하고, 사업 과정에서 발생하는 비자발적 이주, 주변 부동산시장의 (일시적) 불안, 종종 발생하는 비리 및 각종 특혜 시비 등의 부작용, 이 밖에도 일각에서 주장하는 사업을 통해 발행하는 ‘블로소득’으로 인해 정비사업에 대한 부정적 인식이 상당히 존재해 왔음.
- 정비사업은 2000년대 이후 ‘뉴타운사업’이 전국 대도시에서 대대적으로 추진되며 그 절정을 맞이했음. 하지만, 2000년대 후반 글로벌 금융위기 이후 부동산시장이 급격히 침체되며 다수 사업이 좌초되거나 무기한 연기되었고, 용산4구역 철거현장 화재사건 등이 사회적 문제로 부각되며 정비사업에 대한 부정적 여론이 급격히 높아졌음. 이는 정비사업에 대한 정책 기조의 전환으로 이어졌음.
 - 이로 인해 대안적 방식으로 ‘도시재생 사업’이 전국적으로 추진되었고, 서울시에서는 기존 방식의 정비사업은 억제하는 방향으로 정책이 전환되었음.
 - 정비사업이 가장 활발하게 진행되어왔고, 사업성이 가장 좋다고 평가받았던 서울시의 경우 故

박원순 시장 당선 후 상당수 정비사업 구역이 직권해제되었으며(2018년 2월 기준 393개소), 신규 정비사업 구역으로 지정되는 수도 급감하였음.

- 최근 부동산 경기가 회복을 넘어 상당수 지역에서 주택가격이 급등하자 정비사업이 부동산가격 상승을 부르는 주요 원인 중 하나로 지목되면서, 정비사업 추진 억제 기조가 강화되어 왔음.
 - 현 정부 등장 이후 재건축초과이익환수제 부활, 투기과열지구 내 로 이어지고 있음. 이는 앞에서 살펴본 기반시설 확충, 임대 및 자가주택 공급, 주거환경 개선, 도시경쟁력 강화 등 정비사업의 공익적 기여 효과 감소를 의미함.
 - 정비사업의 지연, 중단, 신규 정비사업 추진 억제 등은 비단 민간 사업시행자만의 손실이 아닌, 공공적 손실로 귀결되고 있음.
 - 노후 불량 지역의 계획적 정비가 중단되고, 해제 지역에서는 난개발이 진행되고 있으며, 정비구역 해제로 인한 주택공급 축소, 건설경기 악화로 인한 경제 악영향 등의 문제가 나타나고 있음.

【 세부 추진 방향 】

가) 세부방안 1 : 정비사업, 도시재생 사업에 대한 재평가 및 정책 기조 전환

- 정비사업은 노후, 불량, 저이용 도시 공간을 계획적으로 정비하고, 이 과정에서 기반시설을 확충하고 주택을 공급하며 지속 가능한 도시를 만드는 데 기여를 해왔음.
 - 엄청난 공익적 기여에도 불구하고 정비사업의 부정적 측면이 지나치게, 때로는 부당하게 부각되어 왔으며, 이로 인해 특히 서울시에서는 지난 10여 년간 사업의 억제 기조가 이어짐.
- 따라서, 정비사업의 긍정적 측면에 대해 재조명해 보고, 동시에 대안으로 제시된 수복형 도시재생 방식의 한계 또한 재평가해 볼 필요가 있음.
 - 창신송인, 가리봉, 서계동 등 도시재생 사업이 추진되었거나 추진 중에 있는 지역 주민들이 공공 재개발을 요구하고 있는 현실을 주목할 필요가 있음.
 - 정비사업과 수복형 도시재생 사업을 흑과 백으로 보는 것이 아닌, 장점과 단점, 개선방안 등에 대해 재평가해보고 정책 방향의 전환을 고민할 필요가 있음.
- 도시계획의 궁극적 목적이라고 할 수 있는 ‘지속가능한 도시’⁹⁾를 만들에 있어, 일부 지역은 수복형 도시재생 방식으로는 ‘지속가능한 물리적 환경’을 만드는 데 한계가 있음을 인정하고, 정책 기조를 전환할 필요가 있음.

9) Rydin, Y. (2011). The purpose of planning: Creating sustainable towns and cities. Policy Press.

나) 세부방안 2 : 신규 정비구역 지정 확대 및 정비예정구역 제도 개선

- 2011년 이후 서울시의 정비사업 정책은 ‘하기로 했던 곳’, ‘하고 싶은 곳’을 못 하게 하는 방향으로 진행되고 있음. 2012~2019년 총 683개 정비구역 중 394개 지역(예정구역 포함)이 해제됨.
 - 일부 지역은 법률에서 위임한 범위를 넘어서는 조례에 근거하여 무리하게 해제되기도 하였고, 다수 주민이 계속 추진을 요구해도 지자체장 직권으로 사업구역이 해제되는 경우도 발생했음. [3에서 자세히 살펴봄]
 - 이 밖에 서울시의 의도적인 사업 지연으로 해제나 사업무산 위기에 처해 있는 곳도 다수 존재함.
- 반면 신규 정비구역 지정은 매우 제한적임. 해제된 지역의 재지정 또한 매우 어려운 상황임.
 - 2012년 이래 서울시 신규 정비구역(주택 재개발, 재건축) 지정은 83곳에 그치고 있으며, 특히 재개발사업의 경우 8곳에 그치고 있음. 이 중 상당수는 정비예정 구역이거나 재정비 촉진지구 내 존치정비 또는 존치관리 구역이었으며, 신규로 지정된 정비구역은 매우 제한적인 상황임.¹⁰⁾
 - 이는 서울시의 정책 및 제도 변화에 기인함. 서울시는 2025 도시주거환경정비기본계획에서 예정구역 제도를 잠정 폐지하고, 신규 지정기준을 강화하였음. 이로 인해 신규 구역지정이 매우 어려운 상황임.
- 정비구역이 해제되면 급속한 난개발이 진행되는 등 다양한 부작용이 발생하기에, 충분한 계획과 대안 없는 정비구역 해제는 올바른 도시정책 방향이라고 볼 수 없음. 또한, 지금과 같이 노후·낙후된 주거지역을 정비(예정)구역으로 지정하지 않고 방치하는 것 또한 올바른 도시정책 방향이라고 할 수 없음.
- 따라서, 정비사업이 필요한 지역을 서울시나 자치구가 top-down으로 지정하고, 선계획·후개발을 가능하게 하는 정비예정구역 제도를 다시 부활시킬 필요가 있음. 동시에 정비구역 지정기준을 완화해서 주거환경이 매우 열악하고 낙후한 지역을 획기적으로 개선시킬 필요가 있음.
 - 서울시 2025 도시주거환경정비기본계획에서는 정비예정구역을 장기적으로 폐지하고, 생활권계획으로 대체하는 방향으로 전환되었음.
 - 하지만, 전술했듯 현실적으로 생활권계획을 통한 정비사업 신규구역 지정, 추진실적이 매우 미미한 상황이며, 주거환경 개선에 효과적으로 기능하지 못해왔음.
 - 정비예정구역 제도는 최장 4년간 건축행위 제한을 동반하고 있어 지분쪼개기 등을 통한 투기와 난개발을 방지하는 매우 중요한 행정 수단임.

10) 출처 : 서울시 정비사업 통계자료(2020년 4월 기준).

- 난개발로 인한 노후도 하락과 사업성 저하가 심화되면 자칫 잘못하면 ‘손쓸 수 없는 지역’이 되기에, 정비예정구역제도의 재시행 및 신규 정비구역 지정기준 합리화는 반드시 필요한 상황임.

다) 세부방안 3 : 공공투자 확대를 통한 ‘포용적 정비사업’ 추진

- 도로, 학교, 공원 등 도시 기반시설이나 임대주택은 공공재 또는 가치재로서, 기본적으로 공공에서 공급해야 할 의무가 있음에도 불구하고 지금까지의 정비사업에서는 인허가권을 무기로 대부분 민간 사업시행자에게 부담하도록 해 왔음.
- 이는 종종 해당 재화의 과소공급으로 이어지거나, 때로는 지나친 공공기여 요구로 인해 사업이 지연, 무산되는 결과로 귀결되어 왔음. 특히, 임대주택 공급 등에 있어 공공부문의 지원 부족은 충분하지 못한 임대주택 공급으로 이어졌고, 이는 결과적으로 비자발적 이주를 야기해 왔음.
 - 즉, 지금까지의 정비사업에 대한 부정적 인식의 주요한 원인 중 하나는 불충분한 공공투자에 있다고 할 수 있음.
 - 또한, 현 정비사업 모델에서는 사업성이 부족한 지역은 정비사업이 추진되지 못하는 결과로 나타났고, 해당 지역은 쇠퇴, 낙후 현상이 지속되고 있음.
- 따라서, 공공이 지금까지처럼 기반시설 설치, 임대주택 공급 등을 민간사업자에게 전적으로, 때로는 과도하게 부담시키는 것이 아닌, 필요시 특히 사업성이 부족한 지역에서는 공공투자를 상당 폭 확대할 필요가 있음.
 - ‘포용적 정비사업’을 추진함으로써 지금까지 정비사업에 제기된 불합리한 비난을 줄이는 데 기여하고, 장기적으로 정비사업이 사업성이 부족한 낙후 지역에서도 확대 추진될 수 있도록 함.
- 이를 위해서는 먼저 도시·주거환경정비기금을 대폭 확충하고, 기반시설과 임대주택 확충이 시급한 곳 중심으로 확대 지원이 필요함.
 - 이 밖에도 임대주택 표준건축비 현실화 등을 통해 민간사업자의 부담을 경감시키고 [18에서 자세히 살펴봄], 필요시 정비사업에서 공공이 보다 적극적인 역할을 수행할 필요가 있음 [4, 5에서 자세히 살펴봄].

기대 효과

- 정비사업 활성화를 통한 기반시설 확충, 노후·낙후 도시환경 개선
- 도심 내 주택공급 확충
- 기성 시가지의 경쟁력 강화

【 현황 및 필요성 】

- 전술했듯 최근 몇 년간, 서울시의 경우 그 보다 앞선 故 박원순 시장 당선 후 정비사업에 대한 억제 기조가 이어져 왔음. 구체적으로 아래 <표 1>과 같음.

〈표 1〉 정비사업 억제 관련 규제(중앙정부, 국회, 서울시)

주체	제도 시행 연도	주요 내용
국가 (중앙 정부, 국회)	2012	도시 및 주거환경정비법 개정, 정비구역 해제 및 일몰제 도입
	2017	투기과열지구 지정, 투기과열지구 내 재건축 조합원 지위 양도제한 강화(8·2대책)
	2017	재건축초과이익환수제 부활(2006년 최초 도입)
	2018	재건축 안전진단 기준 강화
	2019	재개발 임대주택 의무비율 최대 30%로 상향
	2019	민간택지 분양가상한제 도입
	2019	재개발초과이익환수제(검토 중)
서울시	2013	서울시 용도변경 기준 강화(종상향 제한)
	2013	서울시 높이관리기준 도입(주거용 건물 최고 층수 35층 제한)
	2019	연면적 10만㎡ 이상 환경영향평가 의무화
	2020	정비사업 일몰제(예정) : 2012년 1월 31일 이전 추진위원회 승인을 받은 구역 중 2020년 3월 2일까지 조합설립 인가 신청하지 않은 곳 (토지 등 소유자 연장 신청, 구청장 요청시 2년 연장 가능)
	2011~ 현재	정비사업 직권해제 : 2018년 2월 기준 683개 정비(예정)구역 중 393개소 해제
		각종 사유가 불명확한 심의 지연, 부결(서울시 도시계획위원회 등)
		지구단위계획 미수립(압구정, 여의도 등 아파트지구)
	신규 정비구역 지정 매우 소극적(특히 재개발사업은 매우 소극적)	

- 하지만, 현재 정비사업에 부과되고 있는 재건축 안전진단 기준 강화, 조합원 지위 양도제한 강화, 민간택지 분양가상한제 등은 개인의 재산권과 선택권을 지나치게 제한하는 규제라고 할 수 있음.
 - 특히, 공익사업이 아닌 민간사업으로 규정되어 있는 재건축사업에서 안전진단 기준의 강화, 분양가상한제 등은 개인의 재산권과 선택권을 지나치게 제한한다고 할 수 있음.
- 이 중 안전진단 기준 강화의 경우, 2018년 기준이 변경되며 재건축 신규 추진이

매우 어려워진 상황임. 최근 주택시장의 불안은 절대적인 ‘주택 양’이 부족해서라기보다는, ‘주택의 질’에 기인하는 바가 크다는 것을 상기해 볼 때, 주거환경 개선과 양질의 주택공급 확대 측면에서도 정책 방향을 재고해 볼 필요가 있음.

- 특히 주거환경 항목에 대한 가중치가 40→15%로 낮아진 반면, 구조안정성에 대한 항목이 대폭 강화되고(20→50%), 조건부 재건축 판정시 전문 공공기관이 적정성을 재검토하게 함에 따라 사실상 신규 추진이 매우 어렵게 되었음.

● 또한, 최근 특히 강남권 재건축사업을 중심으로 부동산시장 불안을 이유로 정비 사업을 의도적으로 지연시키는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.

- 예로 잠실 5단지의 경우 사업시행자인 조합은 국제설계공모 등 서울시에서 요구한 조건을 모두 수용했으며, 그 결과 서울시 또한 도시계획위원회 수권소위원회로 최종 결정을 위임하는 등 사실상 심의가 통과된 상황이었음.¹¹⁾ 하지만 2018년 하반기 서울 부동산시장이 불안해지자 서울시는 이후 심의에 안건을 상정하지 않는 방식으로 사업을 고의적으로 지연시키고 있음.
- 유사한 사례는 여의도, 압구정, 은마아파트 등 다수 강남권 재건축사업에서 발생하고 있음.

● 지자체의 이러한 행위는 행정권 남용 및 과도한 개인 권리 침해에 해당한다고 할 수 있음.

- 현재 서울시는 사유를 명시적으로 밝히지 않은 채 심의 상정 지연, 계획수립 지연 등 다양한 방법으로 고의적으로 사업을 지연시키고 있음. 이는 행정권 남용행위라고 할 수 있음.
- 만일 부동산시장 불안이 인허가 지연의 사유라고 한다면, 그 수단이 적법한지, 목적을 달성하기에 적합한지(즉, 실제로 부동산시장 안정 효과가 있는지)와 민간사업인 재건축사업을 지연시키는 정당한 근거가 될 수 있는지, 권리 침해의 정도가 지나치지 않는지 등에 대한 검토가 필요함.

● 이러한 불합리한 ‘인허가 행정’은 강남권 재건축사업을 넘어 정비사업 전반에서 나타나고 있으며, 불필요한 사업 지연을 초래하는 핵심 이유로 꼽히고 있음. 일부 사업의 경우 부당하게 사업구역이 해제되기도 하였는데, 이후 사법절차를 통해 사업이 재추진되기도 하였음.

- 조례에 위임된 범위를 넘어선 행정권 일탈로 인해 발생한 정비구역 해제, 지연 등에 대해서는 [3]에서 자세히 다룸.

● 또한, 주택공급을 제약하고, 개성 있는 경관 조성을 저해한다고 평가를 받고 있고, 동시에 사업시행자의 사업성을 저해하고 있는 공동주택 높이관리기준(일명 ‘35층 룰’)에 대해서도 재평가가 필요한 시점임.

11) 도시계획 수권소위원회로 이관한다는 것은 도시계획위원회에서 지적된 사항을 반영할 경우 가결할 수 있는 권한을 위임한다는 것으로, 주요 쟁점에 대한 논의가 종결되었을 시 수권소위원회로 이관되기에 사실상 심의가 통과된 것이라고 볼 수 있음.

- 시민들의 숙의를 통해 ‘35층 룰’이 마련되었다고 했으나, 해당 시민은 충분한 대표성이 있는지, 어떤 과정을 통해 그 룰이 나왔는지, 서울시 전체에 일률적으로 적용하는 것이 공익적으로 바람직한지 등 정책 결정의 정당성(legitimacy)에 상당한 의문이 있는 상황임.
- 마지막으로, 정비사업에 적용되는 용적률 체계에 대해서도 재검토가 필요함. 「도시 및 주거환경정비법」에 근거해서 시행되는 정비사업에는 일반적인 「건축법」에 따른 개발사업에 비해 불리한 용적률 체계가 적용되고 있음.
 - 예를 들면, 서울시의 경우 서울시 도시계획조례에 따른 3종 일반주거지역 최고 용적률은 250%이나, 정비구역으로 지정시 세대 수나 용적률 증가 여부 등과 상관없이 무조건적으로 210%로 40%p가 감소함. 이후 공공기여 등 일정 기준 만족시 추가 용적률(허용용적률, 상한용적률, 법적상한용적률)을 부여하는 방식으로 운영되고 있음.
 - 즉, 일단 용적률을 깎고 시작해 인허가권을 활용해서 최대한의 공공기여를 요구하는 방식으로 추진되고 있음.

〈표 2〉 서울시 정비사업 용적률 체계

구분	기준용적률	허용용적률	상한용적률	법적상한용적률
제1종일반주거지역	조례상 용적률(150%) 이하			
제2종일반주거지역(7층)	170%	190%	250%	250%
제2종일반주거지역	190%	200%	250%	250%
제3종일반주거지역	210%	230%	250%	300%
준주거지역	300%	320%	400%	500%

자료 : 서울시 2025 도시주거환경정비기본계획.

- 정비사업에만 적용되는 현 용적률 체계에 대한 정당성 및 형평성에 대한 검토가 필요함.
 - 특히 민간사업으로 분류되는 재건축사업에 있어, 현 용적률 체계의 정당성에 대한 검토가 요구됨.
 - 즉, ‘집주인들이 공동으로 낡은 집을 허물고 새집을 짓는’ 재건축사업에서 무조건적으로 벌칙성 용적률을 부과하는 것이 정당한지, 형평성에 맞는지에 대한 검토가 필요함.
- 또한, 현 용적률 체계의 부정적 외부효과와 정책의 장기적 지속가능성에 대한 검토가 요구됨.
 - 현 용적률 체계 속에서 용적률이 높은 단지의 경우 어쩔 수 없이 리모델링을 선택할 수밖에 없는 상황이 빈번하게 존재함. 하지만 리모델링 사업은 기반시설 확충이 전혀 동반되지 않고, 여기에 더해 분양주택 및 임대주택 공급, 도시경관 개선, 안전성, 주거환경 개선 만족도, 자산가치 상승 효과 등이 재건축에 비해 낮으며, 비용 절감 효과 또한 크지 않음.

- 즉, 공익과 사익 향상의 양 측면에서 리모델링은 재건축사업 대비 비교열위에 있다고 할 수 있음. 현 체계 속에서 불가피하게 추진되는 리모델링은 과연 누구를 위한 것인지에 대한 고민이 필요함.
- 현 체계 속에서 추진될 수 있는 소수 사업성이 좋은 단지의 재건축사업이 종료되고 나면, 나머지 사업성이 좋지 않은 다수의 고밀 노후 아파트는 어떻게 관리해야 할지, 그리고 향후 가구 수 감소가 본격화되거나 부동산시장이 침체될 시에도 사업 추진이 가능한지에 대한 검토가 필요함.

【 세부 추진 방향 】

가) 세부방안 1 : 재건축 안전진단 기준 완화

- 개인의 재산권을 지나치게 침해하고, 소비자 선호지역에 주택공급을 저해하고 있는 재건축 안전진단 기준을 대폭 완화할 필요가 있음. 특히, 재건축사업은 일부 공익적인 측면을 고려해야겠지만 기본적으로는 ‘개인들의 땅에 개인들이 주택을 함께 다시 짓는 행위’라는 것을 고려해서 제도를 개선할 필요가 있음.
- 최근 주택시장의 불안은 절대적인 ‘주택 양’ 부족보다는 ‘주택의 질’, 즉 ‘좋은 지역’의 ‘좋은 주택’이 부족해서라는 것을 고려했을 때, 안전진단에서 ‘주거환경’ 항목의 배점이 다시 확대될 필요가 있음.
- 또한, 조건부 재건축의 경우 기초지자체장의 판단에 따라 사업 추진을 결정할 수 있게 하여 지역주민의 선택권을 강화하고 지역밀착형 행정을 실현할 필요가 있음.
 - 이는 분권이 강조되고 있는 최근의 정책 트렌드와도 궤를 같이한다고 할 수 있을 것임.

나) 세부방안 2 : 예측 가능하고 합리적인 인허가 행정

- 정비사업의 예측가능성을 높이고, 부동산 시장환경에 따라 주택의 자율조정 기능이 원활하게 작동할 수 있도록 하기 위해서는 지자체장의 부당한 사업 지연 및 방해를 막기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 무엇보다도 법률에 심의 기간을 명시하고, 인허가 지연 사유를 보다 구체적으로 명시할 필요가 있음. 또한, 부당한 법 집행으로 손해가 발생할 경우에 대한 적절한 배상 규정을 마련할 필요가 있음.
- 이 밖에도 개발행위 인허가 제도 및 운영에 대한 전반적인 개선이 필요함. 여기에 대해서는 [17]에서 자세히 살펴봄.

다) 세부방안 3 : 높이규제 재검토

- 지금과 같은 일률적인 ‘35층 룰’이 아닌, 주택 수급, 경관, 지역, 사업성, 기회 비용 등을 종합적으로 고려해서 적용될 수 있도록 규제를 개선할 필요가 있음.
- 동시에, 절차적 정당성을 강화할 필요가 있음. ‘시민참여’를 통해 제도를 만든다고 할 경우 단순히 ‘다수’의 시민이 모여 결정하는 것이 아닌, 대표성을 갖춘 시민 집단을 선발하여 해당 분야의 전문가들과 함께 심도 있는 공론화 과정을 통해 제도를 만들어야 할 것임.

라) 세부방안 4 : 정비사업 용적률 체계 개선

- 정비사업 용적률 체계를 ‘시작은 공정하게, 그리고 공공기여에 비례하여 추가 혜택을 주는 방향’으로 개편할 필요가 있음.
- 이를 통해 현행 체계 속에서는 재건축사업이 불가능하여 불가피하게 리모델링 사업을 선택할 수밖에 없고, 이로 인해 전술했듯 공공과 민간이 lose-lose 될 수밖에 없는 상황을 개선할 필요가 있음.

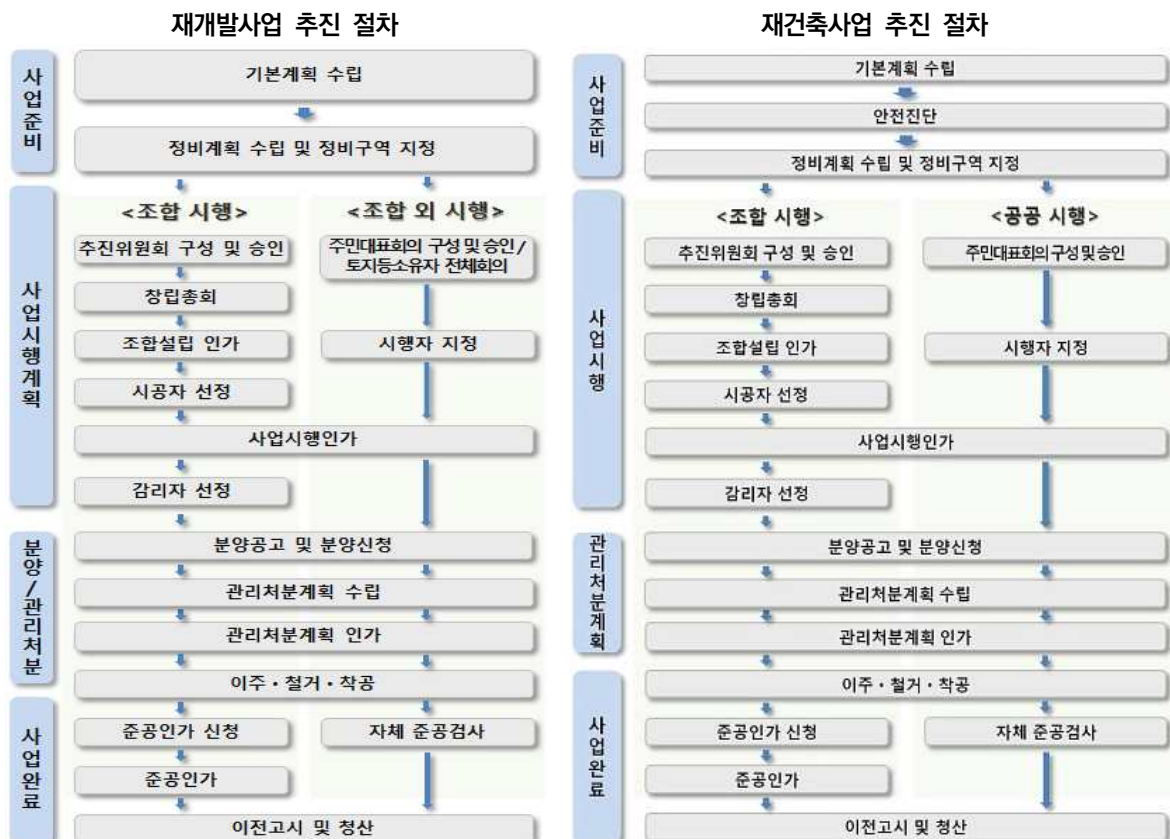
기대 효과

- 수요자 선호지역에 주택공급 확대, 주거환경 개선
- 예측 가능한 사업 추진을 통해 사업시행자의 사업비용 절감
- 예측 가능한 주택공급을 통해 주택수요자의 계획적 대응이 가능케 함

【 현황 및 필요성 】

- 2011년 개정된 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법)에 따라, 정비사업 추진이 원활하지 않은 지역의 경우 정비사업이 해제되고 있음.
 - 20조 1항에서는 일정 기간 내 다음 단계로 추진이 되지 않는 지역은 해제하도록 하고 있음.
 - 여기에 더해, 21조에서는 단계별 진행과 관계없이 과도한 부담이 발생하거나, 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 지역 등의 경우 정비구역 지정권자가 직권으로 사업구역을 해제할 수 있도록 하고 있음.
- 이러한 해제 규정에 근거하여 전국적으로 많은 정비구역이 해제되었음. 특히, 2008년 글로벌 금융위기 후 주택 및 부동산 경기가 악화되어 주민들의 해제 요구나 설문 조사 등의 과정을 거쳐 상당수 구역이 정비구역에서 해제되었음.
 - 상대적으로 사업성이 양호하다고 여겨지는 서울과 수도권에서도 사업성 부족으로 다수의 구역이 해제되었음.

〈그림 4〉 정비사업 추진 절차



자료 : 찾기 쉬운 생활법령정보 서비스 (<http://easylaw.go.kr/>).

「도시정비법」 제20조(정비구역 등의 해제)

- ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정비구역 등을 해제하여야 한다.
1. 정비예정구역에 대하여 기본계획에서 정한 정비구역 지정 예정일부터 3년이 되는 날까지 (중략) 정비구역의 지정을 신청하지 아니하는 경우
 2. 재개발사업·재건축사업이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 정비구역으로 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 추진위원회의 승인을 신청하지 아니하는 경우
 - 나. 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우
 - 다. 추진위원회가 추진위원회 승인일부터 2년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우
 - 라. 조합이 조합설립인가를 받은 날부터 3년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우
 3. 토지 등 소유자가 시행하는 재개발사업으로서 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

「도시정비법」 제21조(정비구역 등의 직권해제)

- ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 등을 해제할 수 있다. (제1호 및 제2호에 관한 구체적인 기준은 시·도 조례로 정함)
1. 정비사업의 시행으로 토지 등 소유자에게 과도한 부담이 발생할 것으로 예상되는 경우
 2. 정비구역 등의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우
 3. 토지 등 소유자의 100분의 30 이상이 정비구역 등의 해제를 요청하는 경우(추진위원회 미구성 구역 限)
〈중 략〉
 4. 추진위원회 구성 또는 조합 설립에 동의한 토지 등 소유자의 1/2 이상 2/3 이하의 범위에서 시·도 조례로 정하는 비율 이상의 동의로 정비구역의 해제를 요청하는 경우(사업시행계획인가 미신청 구역 限)
 5. 추진위원회가 구성되거나 조합이 설립된 정비구역에서 토지 등 소유자 과반수의 동의로 정비구역의 해제를 요청하는 경우(사업시행계획인가 미신청 구역 限)

● 사업성이 낮고, 토지 등 소유자 숫자가 많거나 소유자들 간 갈등이 있는 지역의 경우 법률 20조에서 정하고 있는 기간을 맞추기 어렵다는 비판을 받고 있음. 이로 인해 법률에서 정한 기간을 맞추지 못한 지역은 다수 주민이 사업 추진을 희망하고 있음에도 불구하고 해제되고 있음.

- 심지어 사업성이 높은 것으로 평가되는 성수동 전략정비구역조차 조합설립인가 조건을 만족하는 동의율을 확보하는 데 상당한 시간이 걸렸음.
- 증산4구역의 경우 70%가 넘는 동의율을 확보하고도 조합설립 요건인 75%에 미치지 못해 구역이 해제됨.

● 또한, 서울시 등 일부 지역에서는 직권해제 권한을 지나치게 자의적으로 운영했거나, 해제 가능 요건이 지나치게 낮다는 비판을 받아왔음. 이는 사업을 계속 추진하고자 하는 조합원들의 강한 저항을 불러왔음. 최근 해당 조항은 개정되었으나, 일부 지역에서는 소송이 이어지고 있는 등 후유증이 남아 있음.

- 사직2구역 사례에서 보듯, 법률 21조 1항 2호에서 위임한 범위를 넘어 “역사·문화적 가치 보전”을 위한다는 이유로 구역을 해제함(서울시 최종 패소 판결 ; 조례 개정으로 2019년 해당 조항 삭제).

- 정비구역 주민 3분의 1이 해제를 요청하고 찬반투표를 통해 찬성표가 전체의 50%에 미치지 못하면 서울시장이 직권해제로 정비구역을 해제할 수 있게 했음(조례 개정으로 2018년 해당 조항 삭제).
- 최근 세운재정비촉진지구에 위치한 을지면옥 사건 등을 통해 볼 수 있듯, 당초 계속 추진으로 결정된 지역조차 유·무형의 규제를 통해 사업 추진을 지연 또는 억제해 왔음. 이로 인해 다수 구역에서 사업이 지연되고 있으며, 일부 지역의 경우 반강제적으로 해제 위기에 놓인 지역도 있음.
 - 정비사업 추진을 위한 공적 지원 축소, 추진위 단계에서 정비사업 전문관리업체 등으로부터 사업 추진비용 대여 금지, 각종 심의지연 및 계획변경 불허 등을 통해 사업을 유·무형으로 억제해 옴.
 - 압구정, 여의도, 신반포 등에 있는 일부 사업구역의 경우 서울시의 지구단위계획 확정 고시가 늦어져 토지 등 소유자의 추진 의사가 높음에도 불구하고 일몰제 기한 도래로 해제당할 위기에 있었음. 지난해 상반기 해당 구역은 사업 연장에 성공했으나, 지금과 같은 비합리적 규제가 지속될 경우 다시 해제 시점이 도래하여 해제될 가능성이 있음.
 - 세운상가 주변 재정비촉진지구의 경우, 을지면옥 같은 생활문화유산 보호라는 이유로 정비사업이 상당 기간 지연되었음.
- 서울시는 법률에 규정된 절차대로 정비구역 해제 연장을 요청하고, 추진 열망이 높은 지역에 대해서도 연장 신청을 불허한 경우가 있음.
 - 증산4구역의 경우 토지 등 소유자 32%의 동의를 받아 연장을 신청했음에도 서울시에서 받아들이지 않고 구역을 해제하였음. 추진위원장에 따르면 당시 사업 추진 동의율이 77%까지 늘었는데도 서울시가 이를 외면하고 해제를 강행했다고 함.¹²⁾
- 법률 개정 전 정비구역으로 지정된 지역의 경우 2020년 1월 31일 전까지 조합설립 인가를 신청해야 했음. 당시 주택, 특히 핵심지역 아파트가격 급등과, 그 원인이 정비사업의 무분별한 해제와 비합리적 지연으로 인한 공급부족에 있다는 비판이 확산되며 서울시에서는 정비사업 억제 완화 기조로 선화하였고, 대다수 구역이 연장에 성공하였음.

「도시정비법」 제20조(정비구역 등의 해제)

〈상 략〉

- ⑥ 제1항에도 불구하고 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간을 2년의 범위에서 연장해 정비구역 등을 해제하지 아니할 수 있다.
1. 정비구역 등의 토지 등 소유자가 100분의 30 이상의 동의로 연장을 요청하는 경우
 2. 정비사업의 추진 상황으로 보아 주거환경의 계획적 정비 등을 위하여 정비구역 등의 존치가 필요하다고 인정하는 경우

- 하지만, 이는 부동산시장 상황 변화나 지자체장의 의지에 따라 향후 또다시 무분

12) 서울경제(2019) “주민 80% 재개발 원해도… '증산4' 결국 정비구역해제”, 6월 13일 기사.

별한 사업구역 해제가 발생할 수 있음을 의미함.

- 정비구역이 해제되면 건축행위 제한이 풀려 서울시나 수도권 등 개발 수요가 높은 곳은 다세대가 우후죽순 들어서는 등 난개발이 발생할 가능성이 높음. 또한, 한번 해제된 구역의 경우 재추진이 더욱 어려운 경우가 많음. 충분한 준비와 계획 없는 정비구역 해제는 도시의 지속가능성에 심대한 악영향을 주게 됨.
- 해제된 지역이 재추진을 원하면 정비예정구역 지정부터 시작하는 모든 절차를 처음부터 다시 시작해야 하고, 신축된 건물로 인해 노후도가 떨어지고 사업성이 낮아져 재추진이 어렵게 됨.

〈그림 5〉 구역해제 후 난개발에 시달리고 있는 장위13구역



출처 : 신상호(2015). 「[르포] 성북구 장위동, 뉴타운 떠난 자리 개발업자들만 '득실」, EBN(9월 3일 기사).

【 세부 추진 방향 】

- 정비사업 추진의 예측 가능성을 높이고, 이를 통해 사유재산 보호 및 주택공급 확대, 지속 가능한 도시 환경을 조성하기 위해 다음과 같은 세부방안을 제시함.

가) 세부방안 1 : 정비구역 해제 요건 완화

- 현재 법률 20조 1항에 제시된 조건은 정비구역 규모가 크거나, 사업성이 높지 않거나, 추진 방식, 조합장 선출 등과 관련한 갈등이 있는 지역에서는 충족하기 어려움. 또한, 일부 지역에서는 지자체의 의도적인 행정절차 지연으로 인해 사업이 지연되고 있음.
- 따라서, 각 단계별 진행에 추가적인 시간을 부여하고, 토지 등 소유자의 추진 의지가 충분함에도 불구하고 지자체의 계획 고시 등 행정절차 지연으로 발생하는 기간은 단계별 소요기간 산정에서 제외할 필요가 있음.
 - 기간 연장 예 1(1년씩 적용시) : 정비구역 지정 → 추진위원회 승인 신청 (2→3년), 추진위원회 승인 → 조합설립 인가 신청(3→4년), 조합설립 인가 → 사업시행계획인가 신청(3→4년)
 - 기간 연장 예 2 : 서울시 아파트지구에서 지구단위계획 확정 고시 지연 같은 행정절차 지연으로

발생하는 기간은 단계별 소요기간 산정에서 제외

나) 세부방안 2 : 정비사업 공공관리제도 개선 및 정비사업 초기 단계 지원 강화

- 정비사업의 투명하고 공정한 추진을 위해 공공관리제도가 도입되어 추진 중에 있음. 하지만 충분하지 않은 예산으로 필요한 경비에 대한 지원이 충분하지 않아 초기 단계의 정비사업장에서 원활한 사업 진행에 많은 어려움이 있음.
 - 특히, 조합설립 이전에는 법인격과 대표성이 부여되지 않아 추진위원장 등 개인이 사업비용을 마련해야 하므로 사업 추진에 많은 어려움이 있음.
 - 하지만 필요 경비에 대한 공적 지원이 충분하지 않아 사업 초기구역의 부담이 상당한 상황임.
- 조합설립 인가 과정까지의 정비사업 초기 단계 지원을 강화함으로써 조합이 설립 되고 법인격이 부여되어 사업이 본격적으로 추진할 수 있는 단계까지 원활하게 진행될 수 있도록 함.
 - 초기 단계 지원 강화 : 지자체 도시환경정비기금(또는 이와 유사한 목적으로 설립된 기금)을 활용한 정비사업 초기 단계 지원 강화(안전진단, 추정분담금 산출, 정비사업 전문관리업체 지출 비용 등에 활용)
 - 현재 도시환경정비기금의 부족으로 인해 충분한 비용이 지원되지 않고 있기에 기금의 확충이 필요함.

다) 세부방안 3 : 법률 개정을 통한 일몰제 연장을 기속행위로 변경

- 현행 법률에서 일몰제 적용은 기속행위이지만, 일몰제 적용 연장 여부가 시·도지사의 재량행위로 규정되고 있음. 이로 인해 연장 조건을 충족해서 연장 신청을 해도 지자체장의 성향에 따라 해제 여부가 결정되고 있음.
- 정비사업은 해당 구역 주민들의 재산권에 심대한 영향을 미칠 뿐 아니라, 도시의 지속가능성에도 매우 큰 영향을 미치기에, 일몰제 연장 조건을 법률에 명시하고 지자체장은 이를 따르도록 할 필요가 있음.
 - 이를 통해 사업의 예측 가능성을 높이고, 사유재산을 엄격하게 보호할 필요가 있음.

기대
효과

- 정비사업의 안정적이고 예측 가능한 추진
- 지속가능한 도시 물리적 환경 조성 및 주택공급 증대에 기여

【 현황 및 필요성 】

- 공공재개발 사업은 5.6 공급대책에서 처음 제시되었음. LH나 SH 공사 등이 단독 또는 공동시행자 자격으로 재개발사업이나 주거환경개선사업에 참여함. 이를 통해 사업 활성화 및 신속한 사업 추진과 주택공급 확대 효과와 더불어, 기존 재개발 사업방식의 부작용 완화를 도모하고 있음.
 - 토지등소유자의 동의요건을 만족시 LH나 SH 공사 등은 단독(토지등소유자의 2/3 & 토지면적 1/2) 또는 공동시행자(토지등소유자의 1/2) 자격으로 참여함.
- 공공재개발 사업을 위한 「주택공급활성화지구」를 별도로 신설하여 다양한 인센티브를 제공할 예정임 (해당 내용을 담은 「도시 및 주거환경정비법」과 「주택법」은 현재 국회 축조심사 중). 핵심 인센티브는 아래와 같음.
 - ① 도시규제 완화 : 용도지역 상향, 용적률 상향(법적상한의 120%) 등의 인센티브 제공.
 - ② 사업성 개선 : 분양가상한제 대상에서 제외하여 사업성 개선, 미분양 비주택 매입확약 제공.
 - ③ 신속한 인허가 : 서울시 도시계획위원회 내 전담 수권소위를 신설하여 도시계획을 신속 심의하고, 사업시행계획 수립시 통합심의를 적용하여 사업 추진 속도를 향상시킴.
 - ④ 사업비 용자 지원, 조합원 부담 완화 : 사업비 및 이주비 저리 용자 (주택도시기금 활용), 조합원 중도금 비율 완화 (60→40%), 이주비 저리 용자 제공
- 인센티브 외에도 공공재개발에서는 기존의 민간주도 재개발사업의 부작용을 완화하고 보다 포용적인 사업 추진을 위한 다양한 지원을 할 예정임.
 - 저소득 소유자를 위한 지분형주택(분담금 대납 및 10년간 거주권 제공) 도입, 세입자 재정착 지원 강화, 영세상인을 위해 도시재생 사업과의 연계를 통해 공공임대상가 조성 등이 있음.
- 공공재개발 사업은 비슷한 시기에 발표된 공공참여 재건축사업과는 달리 용도지역 상향, 용적률 상향 등의 인센티브에 비해 공공기여 증가분이 지나치게 높지 않아 상당한 지역에서 관심을 가질 것으로 예상 되었음. 실제로 2020년 사업지 선정에서 예상을 뛰어넘는 70개 구역이 신청한 것으로 알려져 있음.
 - 기존 재개발 임대주택 의무공급 비율은 전체 주택수(소형주택 제외)의 15% 이하였으며, 서울시에서는 구역에 따라 10~15% 임대주택공급이 의무화되어 왔음.
 - 최근 시행령 개정을 통해 이 비율이 20% 이하로 상향됨(현재까지는 기존 임대주택 의무비율 유지 중). 여기에 더해 필요시 최대 10%까지 추가로 임대주택을 공급할 수 있음(최대 30%까지

임대주택 의무공급 부과 가능).

- 아직 제도설계 단계에 있어 확정되지는 않았으나, 서울시 공공재개발 주민설명회 발표 내용에 따르면 공공재개발 사업에서 임대주택 의무공급 비율은 약 25% 수준으로 인센티브 고려시 소유자들이 수용할 수준일 것으로 판단됨.
- 인센티브 제공에 대한 반대급부로 공공재개발에서는 임대주택 의무공급량을 상향할 예정임.
 - 전체세대 20% 이상 및 조합원 분양분을 제외한 주택의 50% 이상을 임대주택으로 공급할 예정임.
 - 임대주택 유형은 기존 공공임대 방식에 더해 수익공유형 전세주택, 지분형 주택 등으로 다변화할 예정임.
- 8·4대책에서 사업참여 가능 범위를 확대하여 정비예정구역과 정비해제구역에서도 공공재개발이 가능하도록 함(기존 : 정비구역으로 지정된 곳에 한해 추진)
- 또한, 공공재개발 주민설명회에서 서울시는 사업 추진 과정 전반에서 소유자들의 의견을 충분히 반영할 의사를 밝힘(시공사 선정, 고품질 단지 설계를 위한 소유자 의견반영 포함). 이에 따라 1차 공모에서 70개 구역이 참여를 신청하였으며, 향후에도 특히 기존 방식으로 사업 추진이 어려운 구역을 중심으로 참여 열기가 높을 것으로 예상됨.
 - 특히 정비예정구역이나 해제지역 등 공공재개발이 아니면 사업 추진이 힘든 지역의 경우 많은 관심을 보일 것으로 예상됨.
- 공공재개발 사업은 코로나19 등으로 인해 선정 절차가 연기되다 지난 1월 15일 1차로 8개 구역이 선정되었으며, 3월에 최종 사업구역을 선정할 예정으로 있음.
 - 1차로 1월 15일에 정비계획이 수립되어 있는 14개 구역 중 8개 구역을 선정하였으며, 뒤이어 예정구역과 해제구역을 대상으로 3월 말경 2차 선정을 할 계획임.
- 도시규제 완화, 사업비 지원, 미분양 비주거시설 매입 지원, 신속한 인허가 지원 등 공공재개발 사업에서 제공되는 인센티브는 지금과 같은 ‘조합과의 상생 협력을 통한 공급 확대’라는 정책 기조를 이어간다면 신속하고 원활한 사업 추진에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.
 - 이를 통해 기존 방식으로는 사업성이 부족했거나, 비주거시설의 미분양 리스크로 인해 추진이 지연 또는 답보상태에 있었던 사업장에서 사업성 확보에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.
- 쇠퇴·노후 지역의 물리적 환경개선과 주택공급 확대 효과가 기대됨. 주택시장 안정과 주거복지 향상에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대됨.

- 현재 주택시장(매매, 임차)의 불안은 단독주택이나 빌리 보다는 ‘수요자 선호 지역에 위치한 양질의 아파트’에서 두드러지게 나타나고 있음. 재개발사업은 일반적으로 노후·불량 저층 주택이나 상가를 철거하여 아파트 등을 건축하는 사업이기에, 재건축사업에 비해 멸실로 인한 주변 지역 임대차시장 파급효과가 상대적으로 적고 ‘아파트 순증 효과’는 훨씬 크다고 할 수 있음.
 - 특히, 수요자들이 선호하는 지역에서 추진되는 공공재개발 사업에서 양질의 민영주택과 공공주택 공급을 동시에 확대한다면, 주택시장 안정 효과와 더불어 주거복지 향상에도 큰 기여를 할 것임.
- 하지만, 공공재개발 사업은 원활하고 신속한 재개발사업 추진의 ‘만능열쇠’는 아니며, 여전히 상당한 제약과 리스크를 가지고 있다고 판단됨. 무엇보다도 기존의 재개발사업에서 발생했던 일부 소유자 및 세입자와의 갈등 가능성은 여전히 상존하고 있으며, 공공이 시행함으로써 인해 오히려 증폭시킬 수 있는 가능성이 있음.
- 기존 재개발 사업장에서 종종 발생했던, 주로 임대소득으로 생활하는 다가구주택이나 상가건물 소유자 상당수의 사업 반대 가능성은 여전히 큼.
 - 또한, 공공이 사업을 시행함으로써 인해 세입자들과의 갈등은 오히려 증폭될 위험이 있음. 특히 상가세입자들이 대체 이주상가 요구 등 기존 재개발사업에서 규정된 보상범위를 넘어서는 요구를 할 수 있고, 이는 사업비 증가나 지연으로 이어져 또 다른 갈등(예 : 공공-조합 간 갈등)을 야기할 우려가 있음.
- 이 밖에도 향후 시행 과정에서 발생할 다양한 사안에서의 공공과 조합 간의 이해관계 상충은 사업 추진에 심대한 영향을 미칠 수 있음.
- 이해 상충이 나타날 수 있는 구체적 예로는 공공대행료 수준, 임대주택 유형 및 배치, 분양가 산정, 기타 건축설계와 시설개방 및 운영과 관련된 사안 등임.
- 또한, 부동산시장 상황이나 여론의 변화, 지자체장 교체 등에 따라 현재 제시하고 있는 조합에 협조적인 정책 기조가 바뀔 가능성도 잠재해 있음.

【 세부 추진 방향 】

가) 세부방안 1 : 제도화를 통한 예측가능성 향상 및 예상되는 어려움 개선

- 예상되는 리스크를 최소화하기 위해서는 먼저 제도화 과정을 조속히 마무리해 사업의 예측 가능성을 높이고 원활한 사업 추진을 가능케 할 필요가 있음.
- 대상 지역이 선정된 현시점에서도 공공재개발 사업과 관련된 법률은 현재 국회에 계류되어 있는 상황으로, 불확실성이 높은 것이 현실임. 이는 조합원(또는 소유자)들이 공공재개발 사업참여 유

불리 여부를 판단하는 데 제약조건으로 작용하고 있음.

- 법률부터 시작해 시행령, 조례, 운영기준 등 공공재개발과 관련된 주요 내용을 조속히 명문화해 사업의 예측가능성을 높일 필요가 있음.
- 또한, 필요시 일부 소유자들의 반대를 완화할 수 있는 방안도 담길 필요가 있음. 예를 들면 공급 되는 주택을 통해 소득을 창출할 수 있도록 세대분리형 주택을 우선 공급하거나 주택연금형 방식으로 공급하는 것을 고민해 볼 수 있음.

나) 세부방안 2 : 투기수요 방지책 마련

- 대다수 예정구역과 해제지역은 현재 개발행위 제한이 시행되지 않고 있어 벌써부터 추진 가능성이 있는 일부 지역에서는 ‘지분 쪼개기’ 등의 부작용이 발생하고 있음.¹³⁾ 이는 상당한 사회적 비용을 야기하기에 조속한 방지대책 마련이 요구 됨.
- 2020년 공모를 통해 선정되는 지역의 경우 분양받을 권리산정일을 공모 공고일로 고시할 계획이기에 금번 사업에서는 영향이 적을 수 있음. 하지만, 다음번 공모부터는 적용되지 않기에 재 공모 시 사업성 저하로 이어질 수 있고, 노후도 요건을 충족하지 못해 사업 추진이 불가능해 질 수도 있음. 이 경우 난개발로 인한 주거환경 악화가 심화되고 ‘손 쓸 수 없는’ 지역이 될 수 있음.
- 이 밖에도 강통전세, 개인 부채 증가 등 다양한 사회적 비용을 발생시킬 우려가 있음.

다) 세부방안 3 : 도시재생 사업지 포함

- 현 공공재개발 사업 공모에서는 도시재생 사업지를 원천적으로 배제하고 있음. 하지만, 도시재생사업의 구조적 한계를 솔직하게 인정하고, 정비사업이 필요한 지역은 공공재개발 사업을 추진할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있음.
- 현재 국토교통부와 서울시는 기존에 도시재생사업이 추진되었던 지역은 공공재개발 사업지 선정에서 원천적으로 배제하고 있으며, 표면적으로는 그 이유로 ‘예산중복’을 꼽고 있음.¹⁴⁾
- 하지만, 도시재생사업의 전신이라고 할 수 있는 관리형 주거환경개선사업이 본격적으로 추진된 지 10년이 되는 올해, 지금까지의 보존형, 소규모, 점진적 개선 방식을 통한 도시재생사업의 성과를 솔직하게 평가해볼 필요가 있음. 이를 통해 재생사업 방식의 구조적 한계를 솔직하게 인정할 필요가 있음.
- 따라서, 만일 예산중복이 핵심 원인이라면 도시재생사업에 투입한 예산 중 일부를 조합에서 부담하는 조건으로 공공재개발 사업 추진을 허용하는 등의 절충안을 고민해 볼 필요가 있음.

13) 한국경제(2021), “마포 '지분 쪼개기' 800여 가구… 공공재개발이 불붙인 빌라시장”, 1월 19일 기사.

14) 한국주택경제(2020), “창신·송인 일대, ‘공공재개발 제외’ 반발 목소리 커져”, 12월 1일 기사.

라) 세부방안 4 : 지방 대도시 확대 시행

- 현재 공공재개발 사업은 주로 서울시에서만 논의되고 있음. 하지만, 현재 부동산 시장 불안은 서울을 넘어 전국적으로 나타나고 있고, 또한 사업성이 부족한 사업구역은 서울보다는 지방이 훨씬 많은 상황임. 따라서, 공공재개발 사업을 서울시를 넘어 수도권과 지방 대도시에서 확대 시행할 필요가 있음.

마) 세부방안 5 : 민간재개발 사업 제도개선 병행

- 공공재개발 사업 ‘만’으로 주거환경을 정비하고 충분한 주택을 공급하기에는 여러 한계가 있음. 일부 인센티브의 경우 공공재개발 사업에만 부여하는 것이 아닌, 기존의 민간재개발 방식에도 적용하여 함께 활성화할 필요가 있음.
 - 제한된 인원과 예산으로 인해 LH·SH가 시행할 수 있는 사업은 제한적일 수밖에 없음. 또한, 상당수 사업성이 높은 지역의 경우 ‘공공리스크’와 공공기여 조건으로 인해 공공재개발 사업을 기피할 것으로 예상됨.
 - 공공재개발에서 제공하는 인센티브 중 상당수는 기존 재개발사업에도 적용 가능할 것으로 판단됨. 특히 통합심의 등 인허가 관련 인센티브는 기존 정비사업에서도 적용될 필요가 있는 사항임.
 - 최근 서울시에서 운영했던 ‘정비사업 지원 TF’나 ‘도시·건축혁신’ 시범사업 등을 통해 민간재개발 사업에도 행정의 적극적인 협조와 지원으로 사업 추진 속도를 비약적으로 향상시킬 수 있었고, 동시에 공공성도 확대할 수 있었던 사례가 있음.

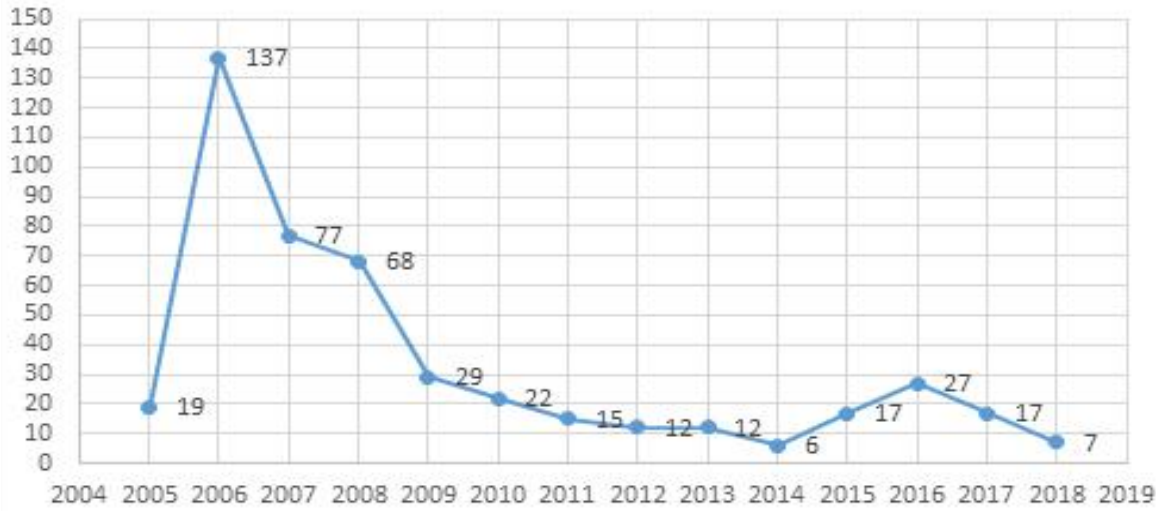
기대 효과

- 민관의 상생 협력을 통한 주택공급 확대
- 공공지원 확대를 통한 ‘포용적 정비사업’ 실현
- 노후 주거환경 개선

【 현황 및 필요성 】

- 시장 메커니즘으로 진행되는 재개발·재건축 사업은 도시계획 관련 규제가 많고 사업이 낮은 지역, 그리고 과도한 부담금으로 인해 지역 주민의 반대가 심한 곳일 경우 사업 추진이 힘들.
 - 용도지역에 따른 용적률이나 층수·고도 제한 등과 관련된 규제, 해당 지역의 주택시장 상황 등으로 인한 낮은 사업성, 추가부담금 부담으로 인한 일정 비율 이상의 토지등소유자의 반대 등이 있음.
 - 이러한 지역은 지속적으로 쇠퇴하고 슬럼화되는 경우가 상당수 발생하고 있음.
- 심지어 공공재개발사업 방식으로도 사업 추진이 힘들지만, 주거환경이 매우 열악하고 건물의 안전이나 슬럼화 등의 문제가 있어 주거복지 및 공익적 측면에서 사업 추진의 필요성이 인정되는 곳은 ‘주거환경개선사업’ 방식을 활용하여 공공부문 주도로 사업을 추진할 수 있음.
 - 주거환경개선사업 : 도시 저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비 기반시설이 극히 열악하고 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거 환경을 개선하거나, 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비 기반시설과 공동 이용시설 확충을 통해 주거 환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업(「도시 및 주거환경정비법」 2조 2호 가목)
 - 주거환경개선사업은 현지개량방식(구 주거환경관리사업 포함), 공동주택건설방식과 환지공급 방식으로 나눌 수 있으며, 여기서는 공동주택건설방식을 주로 논의함.
- 주거환경개선사업은 2006~2008년 신규 사업구역 지정이 활발하게 진행되다 사업을 시행하는 LH공사 등의 공기업 부채문제와 부동산 경기 침체, 그리고 전면철거형 사업에 대한 부정적 여론 등의 영향으로 2009년 이후 사업구역 지정이 눈에 띄게 줄어들었음.
 - 기존에 추진 중인 사업을 마무리해 나가는 과정에 있으며, 신규 사업구역 지정은 전국적으로 한 자릿수에 그치고 있는 등 매우 적음.
 - 2017년 「도시 및 주거환경정비법」 전면 개정 전의 ‘주거환경관리사업’(근린재생형 도시재생사업과 유사)만이 서울시 자체 예산으로서 ‘관리형 주거환경개선사업’이라는 이름으로 지속적으로 추진되고 있으며, 이 밖에는 신규 구역 지정이 거의 되지 않고 있음.

〈그림 6〉 연도별 주거환경개선사업 구역 지정 수 변화



자료 : 국토교통부, 정비사업통계.

〈그림 7〉 주거환경개선사업 전후 변화(수원시 세류동 주거환경개선사업)



자료 : 카카오 지도를 기반으로 저자 수정.

〈그림 8〉 주거환경개선사업 전후 변화(서울시 난곡동 주거환경개선사업)



자료 : <http://data.si.re.kr/>, 카카오 지도.

- 최근 주거환경의 실질적 개선 여부에 대한 논란이 제기되고 있는 도시재생사업과 달리, 주거환경개선사업은 지역의 주거환경을 획기적으로 개선시킨다는 점에서

강점이 있음. 또한, 공공부문이 사업을 시행하기에 재개발사업에 흔히 제기되는 비판인 젠트리피케이션 문제도 상당 부분 완화할 수 있음.

- 주거환경개선사업은 주거복지 정책의 일환으로 추진되는 것이며, 따라서 수익성보다는 공공성 중심으로 사업을 끌고 갈 수 있어 젠트리피케이션 등의 문제를 상당 부분 줄일 수 있음.
- 주거 환경이 열악하고 슬럼화 등의 문제가 우려되나 사업성이 부족해서 시장경제 원리에 의한 정비사업이 추진되기 힘들고, 분담금을 부담하기 힘든 저소득층들이 집단 거주하는 지역의 경우, 주거복지 차원에서 주거환경개선사업을 다시 본격적으로 추진할 필요가 있음.

【 세부 추진 방향 】

- 주거복지 차원에서 주거환경개선사업을 본격적으로 재추진하나, 공공기관의 부채 증가에 대한 우려를 덜어주기 위해 다음과 같은 추진 방향을 제시함.

가) 세부방안 1 : 도시관리계획 변경을 적극 활용하는 주거환경개선사업 추진

- 종상향, 도시계획시설 해제 등을 포함하는 도시관리계획 변경은 특혜 시비로 이어지는 경우가 빈번하여 국지적이고 제한적으로 허용되어 왔음.
- 이로 인해 일부 지역은 과거 도시관리계획이 수립된 이후 확충된 도시 기반시설이나 도시 공간 위상 변화 등을 충분히 반영하지 못하고 있는 경우가 존재함.
 - 예를 들면, 수원역 동측처럼 대도시의 CBD에 위치함에도 불구하고 1종 일반주거지역으로 묶여 있어 적절한 밀도의 개발에 제약이 발생하고 있는 경우가 있음.
- 공공부문 시행을 담보로 개발 잠재력에 미치지 못하는 용도지역이 설정된 지역(즉, 종상향을 해도 큰 무리가 없는 지역) 중 주거환경 개선이 시급한 지역을 우선적으로 선정하여, 종상향을 동반한 주거환경개선사업을 추진할 필요가 있음.
 - 이를 통해 시행기관의 부담을 덜어줘 사업의 활성화를 도모할 수 있음.

나) 세부방안 2 : (가칭) ‘주거환경개선리츠’ 를 조성하여 사업 자원 마련

- 주거환경개선사업은 토지 매입, 공동주택 건설 등에 큰 규모의 사업비가 필요한 사업으로, LH나 지방 도시공사의 재무적 부담을 덜어줄 수 있는 금융구조를 마련할 필요가 있음.
- 공사의 자체 자원, 국토부의 예산과 더불어 주택도시기금 등의 자원을 함께 활용해

(가칭) '주거환경개선리츠' (母리츠)를 결성하고, 사업구역별로 자리츠를 만들어 사업을 추진하는 것을 제안함(「도시 및 주거환경정비법」, 「주택도시보증법」 등 법률 개정 필요).

- 이로써 세부방안 1을 활용해 소수 수익을 낼 수 있는 지역과 대다수 수익이 나지 않는 지역 간의 교차 보전을 실현하고,
- 향후 임대주택 중 일부를 매각하여 그 수익을 출자자(주택도시보증금)에게 배당함으로써 리츠를 운영할 수 있을 것으로 판단함.

다) 세부방안 3 : 역모기지 방식의 주거환경개선사업 모델 신설

- 사업 과정에서 부담할 수 있는 금액 이상의 추가분담금 납부가 필요한 경우나, 생활비의 대부분을 다가구주택에서 나오는 임대수입으로 생활하는 저소득 토지 등 소유자의 경우 사업 후 경제적 어려움을 겪을 가능성이 큼. 일부는 재입주가 힘든 경우도 생길 수 있음.
- 역모기지 방식의 주거환경개선사업 모델을 신설하여 분양권 대신 임대주택에 거주할 수 있는 권한을 제공하고, 더불어 일정 금액을 연금 형태로 제공하는 모델을 개발할 필요가 있음.
 - 이를 통해 주거환경 개선과 더불어 해당 소유자의 재입주와 경제적 안정을 도모할 수 있음.
- 이 경우 해당 주택 매입비용을 일시에 지급할 필요가 없어, 공공 시행자의 초기 사업비 부담도 상당 부분 낮출 수 있음.

기대
효과

- 실질적 주거환경 개선 효과가 있는 주거복지 실현
- 공공 시행자의 재무적 부담을 감소시켜 지속 가능하고, 다수 사업장에서 사업 추진 가능

【 현황과 문제점 】

- 2018년 기준으로 전체 주택 1만 7,633천호 중 20년 이상된 주택은 8,404천호로 전체의 47.7%, 30년 이상된 주택은 3,084천호로 17.5% 차지함.
 - 20년 이상된 노후주택 중 단독주택은 전체의 73.4%(2,899천호), 아파트 39.6%(4,287천호), 다세대·연립주택은 40.9%(1,083천호)를 차지함.
 - 20년 이상된 노후주택을 지역별로 보면 전남 62.5%, 전북 59.0%, 경북 56.9%이며, 전남의 경우 30년 이상된 주택 비율이 33.7%로 전국에서 가장 높음.
- 주택의 노후화는 주택에 대한 만족도를 저감시켜 삶의 만족도가 낮아지고, 노후 주택 밀집 지역의 경우 대체적으로 주거환경이 열악한 실정임.
 - 주택 경과 연수와 주거 불만족은 상호 정(正)의 관계임. 주택 경과 연수가 20년을 상회하면 주거 불만족 수준이 10%가 넘고 26년 이상이면 20% 육박함(국토부, 주거실태조사 데이터, 2016).
 - 자가 거주자 중 20년 이상된 주택 거주 비율은 43.5%이며, 지방 노후주택의 경우 자가거주 비중이 높고, 특히 고령자 가구 비중이 높을 것으로 추론됨.

〈표 3〉 건축 연도 및 노후 기간별 주택 유형(2018년)

(단위 : 천호, %)

구 분		계	단독주택	아파트	다세대·연립주택	비거주용 건물 내 주택
건축 연도	계	17,633 (100.0)	3,949 (100.0)	10,826 (100.0)	2,649 (100.0)	210 (100.0)
	2018년	482 (2.7)	48 (1.2)	358 (3.3)	73 (2.7)	3 (1.5)
	2015~2017년	1,589 (9.0)	189 (4.8)	1,039 (9.6)	347 (13.1)	13 (6.3)
	2010~2014년	1,994 (11.3)	259 (6.6)	1,291 (11.9)	429 (16.2)	16 (7.4)
	2000~2009년	4,618 (26.2)	498 (12.6)	3,390 (31.3)	692 (26.1)	39 (18.4)
	1990~1999년	5,471 (31.0)	912 (23.1)	3,741 (34.6)	749 (28.3)	69 (33.0)
	1989년 이전	3,479 (19.7)	2,043 (51.7)	1,007 (9.3)	359 (13.6)	70 (33.4)
노후 기간	20년 이상	8,404 (47.7)	2,899 (73.4)	4,287 (39.6)	1,083 (40.9)	136 (64.7)
	20~30년 미만	5,320 (30.2)	952 (24.1)	3,508 (32.4)	786 (29.7)	74 (35.4)
	30년 이상	3,084 (17.5)	1,947 (49.3)	779 (7.2)	297 (11.2)	61 (29.2)

자료 : 통계청(2019.8), 2018 인구주택총조사.

- 리모델링은 건축물 노후화 억제와 기능향상을 추진하는 것으로, 사회경제적 순기능이 존재함에 따라 정부는 리모델링 활성화를 위한 다양한 정책을 추진 중임.
 - 리모델링의 정책 목표는 자원의 최적 활용과 낭비 억제, 에너지 효율성 제고, 무분별한 재건축 방지, 주거환경 개선, 주택의 장수명화로 요약할 수 있음.
 - 정부는 에너지 효율성 제고를 핵심으로 한 그린 리모델링, 노후 공공임대주택 및 사회 취약계층 주택 리모델링 사업 등을 추진하고 있음.
 - 2001년 「건축법」 시행령 개정 이후 정부의 리모델링 활성화 정책을 추진했지만, 민간 건축물 중 '주택' 특히, '공동주택' 리모델링 활성화는 미흡했던 것으로 평가됨.
- 노후 단독주택, 연립주택과 같은 소규모 노후주택이 밀집된 도시 저개발 지역의 경우 주택 리모델링을 통한 주거여건 개선이 필요하지만 추진 성과는 크지 않은 것으로 파악됨.
 - 도시재생사업이 추진된 창신동 일대의 경우 '도시재생사업의 변화를 체감'하기 어려운 실정임. 특히 '대출 지원을 받아 리모델링한 집이 많지 않고 대부분 낡은 주택 모습 그대로'임(매경이코노미, 리모델링 활성화에 찬물?, '리모델링 때도 임대주택', 서울시의 몽니, 2020.2.24).
- 노후 아파트가 빠르게 늘어나 내진 보강 등 안전성 제고, 에너지 효율성 증대, 쾌적성 및 편의성 제고 등 공동주택 리모델링 필요하기에, 정부는 수직증축 허용 등 활성화 정책을 추진 중에 있음.
 - 20년 이상된 아파트가 428만호에 달함. 분당, 일산 등 수도권 1기 신도시의 경우 1992년 입주한 단지는 경과 연수가 25년을 넘었고 15년을 넘은 아파트가 28만호 규모에 이룸.
 - 공동주택 리모델링 추진시 기존 총가구 수 대비 15% 범위에서 최대 3개 층 증축이 가능함.
 - 사용승인 후 15년 경과된 건축물의 경우 건축 관련 규제 완화 : 대지 안의 조경, 공개공지 확보, 건축선의 지정, 건폐율 및 용적률, 대지 안의 공지, 건축물의 높이 제한, 조합원 75% 동의하면 잔여 가구에 대한 매도청구권 행사 가능 등
 - 성남시, 안양시, 서울시 등 "공동주택 리모델링 지원조례" 제정함.
- 공동주택 리모델링 활성화 대책에도 불구하고 재건축 대비 수익성 부족하고, 각종 규제 등으로 공동주택 리모델링 추진이 지지부진한 실정임.
 - 수도권에서 리모델링을 추진하는 아파트 단지(조합설립인가 완료 및 조합 창립총회 예정단지 포함)는 2019년(12월 말 기준) 37곳, 2만 3,935가구에서 2020년(12월 말 기준) 54곳, 4만 551가구로 증가하여 아파트 리모델링에 대한 관심은 높아지고 있는 추세임.
 - 공동주택 리모델링시 내력벽 철거 금지에 관한 규제로 평면 설계에 제약 발생, 주택 소비자들은 채광·통풍을 극대화한 4베이(bay) 평면을 선호하지만 내력벽을 철거하지 않고는 베이 수를 늘리기 쉽지 않음(중앙일보, '수직증축' 리모델링, 막힌 재건축 탈출구 되기에 역부족, 2020.2.15).

- 수직증축 리모델링은 가능하지만 2020년 2월 송파 성지아파트(15층(298가구) → 18층(340가구))가 최초로 사업허가를 받았고, 대부분 2차 안전진단을 통과하지 못하고 있음. 한편, 수직증축 리모델링시 일반 분양물량이 30가구가 넘으면 분양가상한제 적용 등 재건축·재개발시 부동산 투기 억제 규제를 동일하게 적용받음.

【 정책 방향 】

- 주택 리모델링 활성화는 주거여건 개선과 에너지 효율성 제고와 같은 순기능뿐만 아니라 도심지역의 주택공급 확대에도 기여할 수 있음.
 - 아파트 리모델링의 수직증축으로 종전 가구 수 대비 최대 15%의 추가 주택공급이 가능함.
 - 리모델링을 통한 비주택의 주택 전환(예 : 관광호텔을 임대주택으로, 오피스빌딩을 공동주택으로 전환하는 리모델링 가능)
 - 1가구 주택을 2가구로 쪼개는 형태의 세대 구분형 리모델링 가능, 대형 평수 주택을 소형평수로 전환, 이를 통해 임대주택 또는 소형평형 주택공급이 가능함.
- 노후주택 리모델링 추진시 건축기준 적용완화로 리모델링 활성화가 필요함.
 - 현행 건축법령에서 규정하고 있는 ‘적용 완화’ 규정을 구체적으로 정비하고, 일정한 규모나 범위 내에서는 건축위원회의 심의 없이 완화가 가능하도록 절차를 간소화할 필요가 있음.
 - 노후주택의 리모델링 관련 건축기준의 완화는 경미한 사항이 많으며 유사한 사례가 지속적으로 발생하므로 건축위원회 내에 이를 전담하는 ‘수권 소위원회’ 운영을 검토해야 함.
 - 건축기준 완화 대상 행위의 구체적 명시가 필요함.
 - 엘리베이터나 에스컬레이터, 계단 등의 증축
 - 주차장 확보를 위한 시설 증축
 - 입주자 편의를 위한 화장실, 욕실, 세탁공간 등 증축
 - 에너지 절감을 위한 기계설비 관련 시설의 증설
 - 장애인이나 사회적 약자 배려를 위한 편의시설 설치 등
- 주택의 증축, 건물의 용도변경 리모델링시 부설주차장 증설 규제 완화가 필요함.
 - 「주차장법」은 1990년 이후 근린생활시설까지 주차장 설치가 의무화되는 등 관련 규제가 강화되는 추세임.
 - 기존 건축물의 증축이나 연면적 증가, 용도변경이 될 경우 부설주차장을 증설해야 하는데, 현실적으로 주차장 증대가 매우 어려워 리모델링 활성화에 제약이 되는바 관련 규제의 완화 필요함.
 - 서울시의 경우 ‘도시재생활성화지역’ 내 주택을 리모델링할 때 주차장 설치를 면제하는 조건부 면제를 추진 중임(한국일보, 주택 리모델링 발목 잡던 주차장 설치, 서울시 조건부면제, 2020.8.25.).

- 공동주택 리모델링 관련 규제의 합리화 적극 검토 필요함.
 - 공동주택 리모델링시 안전에 영향을 주지 않는 전제하에 내력벽 철거 허용, 수직증축 허용, 용적률 인센티브, 재개발재건축에 적용되는 부동산 규제 완화 등 관련 규제의 합리화가 필요함.
- 주거복지 차원에서 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 노후주택 리모델링과 생활인프라 개선사업을 복합적으로 시행하고 이를 활성화해야 함.
 - 주거복지 차원에서 사회 취약계층(기초생활 수급가구, 고령층, 장애인 등)이 거주하는 노후주택 리모델링사업에 대한 재정 지원의 대폭 확대가 필요함.

새뜰마을사업 개요 및 사례

- ◇ 국토교통부와 국가균형발전위원회가 달동네 등 도시 내 주거환경이 극히 열악한 지역에 대해 대형 재개발 방식이 아닌 주거환경을 개선하여 기존 주민들의 지속적인 정착을 지원하는 사업
- ◇ 집수리, 생활 인프라, 돌봄, 일자리 등을 지원
- ◇ 정부 예산, 민간기업의 현물 및 공공기관 기부금 후원, 비영리기관 참여로 추진
- ◇ 부산 동구 안창 새뜰마을사업
 - 위치 : 부산광역시 동구 범일 1동 안창마을 일원
 - 면적/사업비 : 6만 9,780㎡ (총주택 수 355호) / 5,300백만원
 - 물리적 현황 : 노후주택 71.1%, 도시가스 미설치 100%, 미접도 91%
 - 사회경제적 현황 : 기초수급가구 12.6%, 고령자 30.6%, 장애인 9.5%

- 공동주택 리모델링을 효과적으로 수행하기 위해서는 관련 자금을 사전에 많이 적립하는 것이 후일 입주자의 부담을 덜어줄 수 있음. 장기수선충당금을 보다 효과적으로 많이 적립할 수 있는 방안 모색이 필요함.
 - 장기수선충당금을 원활히 적립하기 위해서는 제도적 지원, 세제 혜택, 적립 효과 홍보 등 공동주택 소유자들이 거부감 없이 참여할 수 있는 유인 방안 모색이 필요함.
 - 공동주택 리모델링의 안정적 수행을 위해 입주자가 부담하는 '장기수선분담금'에 대해 연말정산시 소득공제 혜택을 주는 방안에 대한 검토가 필요함.

장기수선충당금

- ◇ 장기수선충당금은 장기수선계획에 따라 아파트의 주요 시설의 교체 및 보수에 필요한 금액
 - 배관, 승강기 등 아파트 주요 시설을 수리·교체하거나 건물의 안전화 등 장래에 수선하기 위해 사용
- ◇ 장기수선충당금의 요율은 해당 아파트 공용부분의 내구연한 등을 감안하여 관리규약으로 정하고, 적립금액은 장기수선계획에서 정함

기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 리모델링을 통한 도심지역 주택공급 확대 • 건축물 리모델링 활성화를 통한 주거복지 증대와 환경적·사회적 비용 절감
--------------	--

【 현황 및 필요성 】

- 지역주택조합사업은 일정 지역 내에 거주하는 무주택자나 국민주택 규모(85m²) 이하 주택을 소유한 1주택자가 주택마련을 보다 수월하고 (이론상) 저렴한 가격에 할 수 있고, 동시에 주택공급을 촉진시키기 위하여 1977년에 도입됨.
 - 전국을 9개 지역 권역으로 나눠 해당 지역 내에 거주하면서 일정 자격요건을 만족하는 자는 해당 지역의 지역주택조합의 조합원이 될 수 있는 자격을 갖추게 됨.
 - 주택을 분양받고자 하는 자의 입장에서 보면 청약통장 소유, 주택소유(국민주택규모 이하만 해당), 해당 사업구역 내 토지소유 여부와 관계없이 조합원 자격으로 확정적으로 주택을 분양 받을 수 있다는 장점을 가지고 있음.
- 2019년 10월 기준 전국적으로 690개의 지역주택조합 또는 지역주택조합 추진위원회가 결성되어 사업을 추진 중에 있음.¹⁵⁾ 지역주택조합사업 추진 절차를 요약하면 아래와 같음.

지역주택조합 사업 추진 절차

토지물색 → 주택조합 추진위원회 → 주택조합규약 작성 → 주택조합 창립총회 → 주택조합설립인가 → 추가 조합원 모집(일정조건 만족시) → 등록사업자와 협약체결 → 사업계획승인 → 등록사업자와 공사계약 → 착공신고 → 청산 및 주택조합 해산

자료 : '강석점 (2017) "주택법상 지역주택조합 사업의 문제점과 개선방안 연구" 동아법학'를 참조하여 저자가 작성함.

- 하지만, 조합 및 공동사업시행사(건설회사 등 등록사업자)의 불투명한 사업집행과 역량 부족, 조합 및 업무대행자의 과장·허위 광고, 토지매입 어려움 및 추가 분담금 이슈 등으로 인해 장기간 표류하고 있거나 법적 분쟁 중에 있는 사업장이 다수 존재함.
 - 이 같은 문제로 인해 690개 중 170개(24.6%)만이 사업을 성공적으로 추진해 오고 있으며, 조합설립 인가 후 2년이 지나도 땅 매입을 마무리하지 못한 곳은 92개나 되고 있음.¹⁶⁾
- 복수의 지자체 담당 공무원들과의 인터뷰 결과, 사업 추진 어려움 측면에서 가장 어려운 것은 토지매입이라고 답함. 토지매입의 어려움은 사업이 지연되거나 실패하는 핵심 원인으로 작동하고 있음.

15) KBS (2020) “‘내 집 마련 꿈꿨는데’… 땅은 사라지고 빚만 남은 지역주택조합” 10월 16일 기사.

16) KBS (2020) “‘내 집 마련 꿈꿨는데’… 땅은 사라지고 빚만 남은 지역주택조합” 10월 16일 기사.

- 지역주택조합 사업의 경우 공익사업으로 인정되지 않기에 수용권이 부재함. 따라서 사업시행자는 해당 구역 내 95% 이상의 소유권을 확보해야 나머지 토지에 대한 매도청구권을 행사할 수 있으나, 현실적으로 해당 비율만큼의 토지를 매입하는 것은 매우 어려운 상황임. 특히, 현장에서는 대개 90%가량을 넘어서서부터는 추가적인 토지 확보가 매우 어렵다고 함.
 - 토지매입 어려움 → 토지매입비용 상승 → 조합원 부담 증가 → 갈등 야기 → 사업 지연 → 사업비 증가의 악순환을 만들어내며 이것이 사업의 성공적 추진을 어렵게 하는 요인으로 작동하고 있음.
- 「주택법」에 따른 주택조합 사업은 정비사업이나 도시개발사업과는 달리 해당 구역 내 토지주가 조합원으로 참여하는 방식이 아니기에 최대한 비싼 가격에 토지를 매도하려고 하는 경향이 있음. 따라서 필연적으로 토지매입 비용이 증가하게 되는 결과로 귀결됨.
- 특히 지역주택조합의 조합원 자격을 갖추지 못한 토지주의 경우 사업의 성패와 상관없이 가장 높은 가격에 매도하려고 하는 경향이 발생함.
 - 설사 해당 구역 내 토지소유자가 조합원 자격 요건을 갖춰 조합원으로 참여하고자 할지라도 정비사업에 따른 관리처분 방식이나 도시개발사업에서의 환지방식이 아닌, 1차적으로 토지를 조합에게 매도 후 다시 현금출자 하는 방식이기에 토지주 입장에서는 조합에게 비싸게 매도할수록 이익인 상황임.
 - 특히 95%에 근접할수록 매도자가 우월적 위치에 서게 되어 가격이 높아지는 경향이 발생함. 이로 인해 종전 시장 거래가격에 비해 훨씬 높은 가격으로 토지를 매입하게 됨.
- 지역주택조합의 조합원이 되면 이후 탈퇴가 매우 까다로우며, 탈퇴시에도 당시까지 납부했던 계약금, 중도금, 분담금의 회수가 매우 어려움. 심지어, 사업이 무산되면 투자금 회수는커녕 금융비용을 포함한 매물 비용을 조합원들이 추가로 납부해야 할 수도 있음.
- 따라서, 사업 추진이 지연되거나 무산되는 사업장에서 조합원들의 피해가 속출하고 있음.
 - 토지매입에 성공한 경우에도 토지매입 과정 등에서 추가비용이 발생하는 경우가 대부분임. 사업에 대한 이해가 낮은 대부분 조합원의 경우 예상하지 못한, 또는 예상보다 훨씬 큰 금액의 추가분담금을 납부해야 하는 경우가 빈번하게 발생하고 있음.
- 여기에 대해 국토교통부의 관련 정책은 1) 주택조합 설립 전 관리감독 강화와 2) 조합운영의 투명성과 안정성을 강화하는 데 초점을 맞춰 왔음.
- 이 중 핵심은 주택조합 설립 전 토지확보 요건 강화, 허위·과장 광고 방지대책, 주택조합의 추진실적 공개 의무화, 주택조합의 해산절차를 마련한 것임.

〈표 4〉 주택조합 관련 제도개선 내용 (2020년 1월 9일 주택법 일부개정)

	주요 내용	
주택 조합 설립 전 관리 감독 강화	① 주택조합의 토지확보 요건 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 조합설립 발기인이 관할 시군구에 조합원 모집 신고시 해당 주택건 설대지의 50% 이상 사용권원을 확보토록 함. • 주택조합설립 인가를 신청할 경우에도 기존 요건인 80% 이상 토지 사용권원 확보 외에 15% 이상 토지 소유권을 추가로 확보토록 함.
	② 가입 계약상의 중요사항 설명 의무 부과	<ul style="list-style-type: none"> • 조합원 모집 주체는 주택조합 가입 신청자에게 조합원 자격기준 등 계약상의 중요사항을 사전 설명하도록 하고, 그 내용을 계약서에 명시하며, 이에 관한 서면 확인서 교부 및 보관하는 것을 의무화함.
	③ 조합원 모집 광고 관련 준수사항 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 주택조합의 허위·과장 광고 등으로 인한 소비자 피해를 방지하고자 광고 내용에 토지확보 현황, 조합원 자격기준 등을 포함 의무화 • 거짓·과장 등 방법으로 조합 가입을 권유하거나 모집 광고를 하지 못하도록 조합원 모집 시 금지행위를 구체적으로 규정
	④ 주택조합의 발기인에 대한 자격요건 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 조합사업의 책임성 제고를 위해 주택조합의 발기인이 조합원 모집 신고 시 갖추어야 할 자격요건을 시행령에서 정하고, 해당 자격을 갖추지 못하면 발기인 지위를 상실토록 함. • 주택조합의 발기인은 조합원 모집 신고가 수리된 날 주택조합에 가입한 것으로 보며, 가입비 납부 등 그 주택조합의 가입 신청자와 동일한 권리와 의무를 부담토록 함.
조합 운영 의 투명 성 및 안정 성 제고	① 주택조합의 추진실적 공개 의무 부과	<ul style="list-style-type: none"> • 조합 운영상의 투명성을 제고하기 위해 주택조합, 주택조합의 발기인 및 주택조합의 업무대행자는 분기마다 실적보고서를 작성하여 조합원에게 공개하도록 하였다.
	② 업무대행자의 자본금 요건 상향 및 자금보관업무 위탁 의무화	<ul style="list-style-type: none"> • 업무대행자의 손해배상 책임을 담보하기 위해 조합업무를 대행하기 위한 최소한의 자본금 요건 상향. • 주택조합의 무분별한 자금 운용을 방지하기 위해 주택조합 또는 주택조합 발기인의 자금보관업무를 「자본시장법」에 따른 신탁업자가 대행하도록 함.
	③ 조합임원의 겸직 금지	<ul style="list-style-type: none"> • 조합사업이 원활히 추진될 수 있도록 조합임원은 다른 조합의 임원, 직원 또는 발기인을 겸할 수 없도록 함.
	④ 주택조합의 해산절차 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 조합원 모집 신고가 수리된 날부터 2년 이내 주택조합 설립인가를 받지 못하는 경우 주택조합 가입 신청자 전원으로 구성되는 총회 결의를 통해 사업의 종결 여부를 결정하도록 함. • 주택조합의 설립인가를 받은 날부터 3년 이내 사업계획 승인을 받지 못하면 총회 결의를 통해 해산 여부를 결정하도록 함.
	⑤ 회계서류 보관 의무화	<ul style="list-style-type: none"> • 회계감사의 실효성 제고를 위해 주택조합 또는 주택조합의 발기인은 회계장부를 월별로 작성하여 그 증빙서류와 함께 조합 해산 인가일 까지 보관하도록 함.

자료 : 국토교통부 보도자료 저자 요약.

- 반면, 사업 추진의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 토지확보와 관련해서는 기존 기준을 유지하고 있음. 이로 인해 사업 추진에 어려움을 겪고 있는 지역은 뾰족한 대책 없이 사업이 지연되고 있고, 이로 인해 금융비용이 증가하고 조합원들의 피해는 늘어가는 상황임.
- 동시에 매입한 주택을 철거하고 있는 지역의 경우 범죄위험 상승과 주거환경 악화 등의 문제가 발생하고 있음.

〈그림 9〉 지역주택조합사업이 추진 중이면서 철거가 진행된 지역



자료 : 매일신문, 카카오맵.

- 따라서, 이러한 ‘사고사업장’ 중 필요성이 인정되는 사업장의 경우 정책적으로 출구전략을 마련할 필요가 있음.
 - 이를 통해 1차적으로 조합원들의 손실을 어느 정도 줄여줄 수 있음.
 - 동시에 공익적으로도 지역주민들의 주거환경 악화를 방지하고 주택공급을 확대할 수 있음.

【 세부 추진 방향 】

가) 필요성이 인정되는 지역의 경우 공공개입 및 사업방식 전환

- ‘사고사업장’ 중 노후도가 높은 지역 등 공익성이 인정되고 동시에 조합이 요청하는 지역의 경우, 공공이 개입하여 토지사용권이 부여되는 ‘공익사업’으로 사업방식을 전환해서 추진할 필요가 있음.
 - LH 등의 공공부문이 공동시행자 자격으로 참여하며, 대상지의 상황에 따라 도시개발사업, 공공주택사업 등의 방식으로 추진이 가능할 것으로 판단됨(자세한 내용은 추가 연구 필요).
 - 이 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 수용권을 활용할 수 있어 사업을 보다 수월하게 추진할 수 있을 것으로 판단함.
 - 도시개발사업을 활용할 경우 입체환지¹⁷⁾ 방식 또는 수용과 혼합한 방식으로 사업 추진이 가능해 지역 내 토지주들의 참여를 유인하고, 사업비를 줄일 수 있음.
- 공공의 개입을 통해 사업을 정상적으로 진행한 후 약정에 따라 개발수익 중 일부를 주택조합에게 분배하고 조합해산절차를 진행하도록 하여 조합원의 손실을

17) 입체환지 방식은 법률상 존재하나 제도의 미비 등으로 인해 아직 한 번도 시행해 보지 않은 방식임. 이 방식을 적용하기 위해서는 별도의 제도개선이 필요함.

최소화할 수 있음.

- 기존 조합원에게 주택분양 권리를 부여하는 것은 해당 시점에서의 출자액 가치산정의 어려움과 분양권으로 인해 발생하는 이익에 대한 정당성 문제로 현실적으로 어려울 것으로 예상되나, 추가 논의 및 연구가 필요한 사항임.
- 동시에 공익적 측면에서 주택공급을 확대할 수 있고, 사업 전환추진의 필요성이 인정되는 지역의 주거환경을 개선할 수 있음.

나) 조합원 자격요건 완화

- 전술했듯, 현재의 지역주택조합사업은 토지매입 비용이 증가할 수밖에 없는 구조적인 문제를 가지고 있음.
 - 토지등소유자들이 현물출자를 통해 조합원으로 참여하며, 최종 비용과 수익을 종전자산평가액에 따라 재분배하는 정비사업(특히 사업 여건이 유사한 재개발사업)과는 달리, 지역주택조합사업의 경우 토지주 중 일부만 지역주택조합의 조합원으로 참여할 수 있는 자격이 있음. 이에 따라 소유자들의 경우 ‘한 배’를 타는 ‘본인들의 사업’이 아닌, ‘다른 사람(조합)의 사업’으로 인식하게 되어 사업 성공 여부 보다 최대한의 이익을 받고 토지를 매도하는 것에 초점을 두게 됨.
- 이러한 환경 속에서, 조합원 자격요건을 완화할 수 있다면 토지확보가 보다 용이해지고, 토지매입 비용이 줄어들 수 있을 것으로 예상됨.
 - 이는 가능한 한 ‘한 배’에 탈 수 있게 하여 본인의 이익 극대화보다는 공동의 이익을 추구할 수 있게 유도하기 위함임.
- 이를 위해서는 현재의 조합원 자격요건을 전반적으로 개선하거나, 최소한 해당 사업구역 내 토지주들만을 대상으로라도 완화할 필요가 있음.
 - 현재의 조합원 자격요건은 주택의 가격이나 질 등을 고려하지 않고 단순히 면적으로만 그 기준을 정하고 있는 불합리함이 있음.
 - 따라서, 주택의 노후도와 감정평가액 등을 고려하여 조합원 자격 기준을 재정립할 필요가 있음.

다) 환지방식 도입

- 현 사업방식에서는 토지매입 과정에 ‘구성의 오류’가 발생하는 구조적 문제가 있음.
 - 앞서 언급한 조합원으로 참여하지 않는 토지주는 말할 것도 없고, 심지어 조합에 참여하고자 하는 토지주 역시 토지 매도 시점에서는 최대한 비싸게 파는 것이 이익인 상황임.

- 이로 인해 개인의 이익을 극대화하는 행동이 결과적으로 자신을 포함한 전체에게 손해를 끼치게 되는 ‘구성의 오류’가 발생하고 있음.
- 따라서 주택건설사업에도 환지방식을 도입하고, 일정 요건을 만족하는 지역주택조합 사업지에 대해서는 환지방식을 가능하게 하여 구성의 오류를 최소화하고, 시행자의 사업비를 낮출 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 즉, 사업이 성공해야 자신(토지주)의 이익을 극대화할 수 있는 구조를 만들 필요가 있음.
 - 환지방식을 활용할 경우 시행자(조합)의 사업비 부담을 완화할 수 있음.

기대
효과

- 주택공급 확대
- 조합원 손실 완화
- 지역 주거환경 개선

【 현황 및 필요성 】

- 2017년 정부는 재개발·재건축 같은 대단위 전면철거형 정비방식이 아닌, 일단의 ‘가로구역’ 내에서 추진되는 소규모 정비사업을 촉진하기 위하여 「빈집 및 소규모 주택정비에 관한 특례법」(이하 소규모주택정비법)을 제정함.
 - 「소규모주택정비법」에서는 빈집정비사업, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업 등 4가지 사업수단을 제시하고 있음.
 - 이 중 비교적 규모가 큰 사업이자 어느 정도 해당 동네의 주거환경 개선 효과 및 주택공급 효과를 볼 수 있을 것으로 기대되는 사업은 가로주택정비사업과 소규모 재건축사업을 꼽을 수 있음.
 - 가로주택정비사업은 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거 환경을 개선하기 위한 사업을 의미함.
 - 소규모 재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업을 의미함.
- 여기서 가로구역이란 6m 이상 또는 공원 등의 도시계획시설(사도 포함)로 둘러싸인 구역 중 일정 면적 이하의 구역을 의미함. 소규모 정비사업을 추진할 수 있는 사업 추진 가능 구역의 면적과 이 중 실질적으로 사업을 시행할 수 있는 ‘사업시행가능구역’ 면적은 다음과 같음.
 - 사업시행가능구역은 1만㎡ 미만이며, 이 중 투기과열지구로 지정되지 않는 경우 조례를 통해 최대 1만 3,000㎡까지 확대가 가능하고 지방도시계획위원회의 심의를 거친 경우 2만㎡까지 확대 가능함.
 - 현시점에서 사업 추진에 있어 실질적으로 중요한 사업시행구역 면적은 1만㎡ 미만임.
- 정부는 특례법 제정을 통해 사업 추진 절차 간소화와 용적률, 주차장 설치 등과 관련한 다양한 특례를 제공하고 있음. 또한, 주택도시보증기금의 융자 지원을 통해 조합원의 금융 부담을 경감해 주고 있음.
 - 먼저, 정비(기본)계획수립, 조합설립추진위원회 단계가 생략되고, 건축 심의시 도시계획 등 관련 심의를 통합적으로 진행하며, 사업시행계획서에 관리처분계획을 함께 포함하여 사업시행인을 신청하도록 하는 등 절차를 대폭 간소화하였음.
 - 소규모 재건축사업의 경우 안전진단 과정을 생략하여, 최근 기준이 강화되어 통과하기 어려운 안전진단을 받지 않고도 사업을 추진할 수 있음.

- 이를 통해 기존 정비사업에서 평균적으로 8년 6개월 소요되던 것을 소규모 주택정비사업에서는 평균 2~3년 정도로 단축이 가능할 것으로 예상하고 있음.
- 이 밖에도 조경, 건폐율, 부대 및 복리시설 설치, 주차장 설치 등과 관련해서도 특례를 제공하고 있음. 또한, 지자체 도시계획위원회 심의를 거쳐 높이 기준도 완화해 주고 있음.
- 주택도시기금의 저리 융자도 제공하여 사업 추진을 독려하고 있음.

〈그림 10〉 가로주택정비사업 사업절차 간소화



자료 : 서울시 집수리닷컴.

- 여기에 더해 사업시행자가 일정 수준의 공익적 기준을 만족할 경우, 추가 용자 및 용적률 혜택 제공이나 미분양주택 매입 확약 등의 지원도 제공하고 있음.
 - 공적 임대주택을 일정 비율 이상 공급시 주택도시기금 융자를 추가로 제공받을 수 있고(총사업비의 최대 70%), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하는 용적률 상한까지 건축할 수 있도록 하고 있음.
 - 특히, LH 등 공공기관과 공동 시행시 주택도시기금 융자를 총사업비의 최대 90%까지 제공받을 수 있음.
 - LH와 공동시행하고, 임대주택을 일정 비율 이상 공급하는 등 공익적 기준을 만족할 시 미분양주택 매입 확약을 제공받고 있음.
- 이러한 특례에도 불구하고 사업성이 높은 서울 등 일부 지역을 제외하고는 전반적으로 사업 추진 실적이 저조한 상황임. 사업 추진 실적이 저조한 주요한 이유는 아래와 같이 요약해 볼 수 있음.
 1. '가로구역'으로 인정되는 구역의 면적이 작아 이 법률을 적용해서 사업 추진이 가능한 지역이 제한적임.
 2. 사업시행가능구역 면적이 작아 사업성이 낮고 사업 규모도 작아 (특히 대형) 건설사들의 관

심이 적음.

3. 사업 결과 시장에서 선호도가 상대적으로 낮은 소규모 나홀로 아파트가 건축되고, 사업을 통한 기반시설 확충이 제한적인 상황 속에서 주거환경 개선 효과도 낮음. 이로 인해 공급되는 주택의 시장가치가 일반적인 대규모 정비사업에 비해 낮음. 서울 등 일부 분양성이 양호한 곳이 아닌 경우 미분양에 대한 리스크도 있음. 이로 인해 (조합원 자격을 갖춘) 소유자의 기대도 낮음.
4. 공급되는 일반분양 주택의 수가 적은 경우가 많아 조합원들이 부담해야 하는 자기 부담금이 상대적으로 큼.

- 정부는 2019년 12월 16일 부동산시장 안정화 대책의 일부로 가로주택정비사업 활성화를 통한 공급 확대 방안을 제시하였음. 이를 위해 다음과 같은 추가적인 규제 완화 및 지원 방안을 제시하고 있음(시행령 개정 후 적용 예정).
 - 주요 내용으로는 LH, SH 등 공기업이 공동시행자로 참여(확정지분제)하고, 일정 수준의 공공성 확보시 ① 가로구역 및 사업시행 면적 확대, ② 분양가상한제 적용 제외 등이 있음.

〈표 5〉 공기업 참여시 가로주택정비사업 인센티브 개편(안)

조건		가로구역 확대 (1만→2만㎡)	사업면적 확대 (1만→2만㎡)	용적률 완화 (법적 상한)	층수 제한 완화 (7→15층)	분양가 상한제 적용 제외
확정지분제 & 저렴 분양	임대주택					
	X	X	X	X	X	X
X	공적 임대 20%	X	X	O	O	X
O	공공임대 10%	O	O	X	X	O
O	공적 임대 20% (공공임대 10%)	O	O	O	O	O

주 : 공적 임대주택 = 공공 임대주택 + 공공지원 민간임대주택.
 자료 : 국토교통부.

- 하지만 12월 16일 발표한 지원 방안은 가로주택정비사업에 한정되고, 사업성이 양호한 지역의 경우 LH, SH 등과 같은 공공기관과의 공동시행을 꺼리고 있어 ‘수요자 선호지역에서 수요자 선호에 맞는 주택공급 확대 효과’는 의문임.
 - LH나 SH공사와의 공동시행은 공공이 정비사업으로부터 나오는 일반분양 가격의 결정권을 확보 한다는 조건이 함께 동반되어 분양가상한제 적용 제외의 실효성이 적음.
 - 자산가치 극대화를 추구하는 조합과의 의견 충돌이 발생할 가능성이 있어, 사업시행구역 면적 확대의 필요성 등 특별한 이유가 있지 않은 한 사업성이 양호한 지역의 조합이 공동시행방식을 택할 가능성은 낮을 것으로 예상됨.

【 세부 추진 방향 】

- 정비사업을 억제하는 정부의 정책 기조 속에서, 낙후 주거지의 주거환경 개선 및 도심 내 주택공급에 상당한 제약이 있음. 이러한 상황 속에서 소규모 주택정비 사업을 활용한 노후 불량주택 개선과 주택공급은 중요한 의미를 가지고 있음.
- 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 요구되고 있음.

가) 세부방안 1 : 도로 지하공간 점용 및 연접구역 번들링 허가

- 가로주택정비사업은 소규모 사업이다 보니 사업성이 낮은 경우가 많음. 따라서, 제도의 취지를 만족시키면서 사업성을 높이기 위한 방법으로 ‘가로구역’을 유지한 채 ‘규모의 경제’를 실현시키는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음.
- 연접해 있는 2개 이상의 가로구역을 하나로 결합해 통합적으로 개발할 수 있도록 하고, 여기에 더해 가로구역 사이의 도시계획도로 지하공간 점용을 허가하여 지하 주차장을 통합적으로 개발할 수 있도록 하는 방안을 고민해 볼 수 있음.
 - 이 경우, 종전의 가로 맥락을 유지할 수 있어 소규모 주택재정비사업의 도입 취지를 만족할 수 있으면서도 사업시행구역 면적을 확대하고 지하 주차장의 공간 효율을 높이고 비용을 크게 절감할 수 있어 사업성 향상에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 예상됨.
- 도로 지하공간 점용의 경우 일반적으로 공공기여나 비용 지급이 요구됨. 지하 주차장 내 일부 주차면적을 기부채납하여 거주자 우선 주차공간으로 조성하여 지역 주민들과 공유함으로써 지역의 부족한 기반시설을 확충하면서 사업성을 개선하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
 - 이를 통해 ‘공공-사업시행자(조합)-지역 주민 간 win-win’을 실현할 수 있을 것으로 기대됨.
- 이를 위해서는 「도로법」 등 관련 법률을 개정할 필요가 있음.

나) 세부방안 2 : 생활 SOC사업, 도시재생사업 연계 소규모 주택정비사업 추진

- 서울시는 ‘10분 동네 생활 SOC 확충사업’을 추진하고 있고, 최근 주거지를 대상으로 하는 도시재생사업에서도 생활 SOC를 공급하는 데 역점을 두고 있음.
- 따라서, 소규모 주택정비사업에서 주거공간으로 선호도가 떨어지는 1층에 어린이집, 작은 도서관, 생활체육시설 등 생활 SOC사업을 연계 추진하여 지역의 거주 환경

을 개선시킴과 동시에 사업성도 올리는 방향을 고민해 볼 수 있음.

- 소규모 주택정비사업에서는 생활 SOC 공급시 해당 면적을 건축 용적률 산정에서 제외해 주고 있음.
 - 생활 SOC를 주택단지 내에 조성함으로써 조합은 비선호 공간을 매각하고(매각비용 산정에 대한 논의는 추가적으로 필요), 동시에 선호시설인 생활 SOC를 주택단지 내에 조성함으로써 사업성을 개선할 수 있음.
 - 여기에 더해 생활 SOC 조성에 해당하는 면적의 주택을 선호 층에 건축함으로써 사업성을 개선할 수 있음.
 - 지역 주민들 역시 생활 SOC가 공급되어 주거 환경이 개선되는 편익을 누릴 수 있음.
- 최근 「도시재생법」 개정과 함께 추진되고 있는 도시재생 인정사업(개소당 최대 50억 원 지원)과 생활 SOC 공모사업 등을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

다) 세부방안 3 : 민간택지 분양가상한제 적용 제외

- 2019년 12월 16일 발표된 부동산 정책에서 가로주택정비사업에 대해 공기업과의 공동시행 및 임대주택 공급시 분양가상한제 적용을 제외해 주는 것은 사업성이 양호한 지역에서 채택할 가능성이 낮음. 따라서 ‘주택공급이 필요한 지역에 주택공급을 확대하는 효과’가 상당히 낮을 것으로 예상됨.
- 주택공급 확대 정책이 실효성을 갖기 위해서는, 주택시장에 미치는 과급효과가 크지 않은 소규모 정비사업은 일정 수준의 공공성을 만족할 시 민간택지 분양가상한제 적용에서 제외해 주는 방안을 고민해 볼 필요가 있음.

기대 효과

- 기존 가로 패턴을 보존하면서 노후 주거환경 개선
- 도심 주택공급 확대를 통한 주택가격 안정
- 도시 외곽에 대한 신규 개발 압력 축소 및 원거리 통근 감소로 인한 환경 친화 도시계획 실현

【 현황 및 필요성 】

- 도시재생사업이 체감할 수 있는 성과가 낮은 한 가지 중요한 원인은, 지금의 도시 재생사업은 국공유지를 활용해서 공공주도로 추진되고 있으나 기성 시가지 내 도시재생사업을 추진할 수 있는 가용 국공유지가 부족하다는 것임.
 - 이 문제를 해결하기 위해서는 개발 가용 국공유지를 확보하거나, 국공유지가 아닌 토지에서 사업을 시행하는 방안을 생각해 볼 필요가 있음.
- 재정 여건 등을 고려했을 시 실현 가능한 방안으로는, 먼저 개발 가용지가 부족한 도심 공간에서 도로, 철도 등의 국공유지를 복합적으로 활용하는 방안을 고민해 볼 수 있음. 이 경우 토지 취득을 위한 비용지출을 최소화하면서 개발 가용지를 확보하는 효과를 낼 수 있음.
 - 특히, 철도역은 구도심의 중심부에 위치하는 곳이 많고, 도로는 전체 시가지 면적의 10~20%를 차지할 정도로 넓은 면적을 차지하고 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있음.
- 다음으로, 일반적인 구도심에서는 건축행위가 가능한 토지 대부분은 민간이 소유하고 있음. 따라서, 개발사업과 정비사업 수단을 통해 민간 토지를 활용하는 도시재생 활성화 방안을 고민해 보는 것이 필요함.
- 도시재생사업의 수단으로 재개발·재건축 등 정비사업, 도시개발사업 등 개발사업이 포함되어 있음. 하지만 ‘도시재생은 개발이 아니다’라는 일각의 잘못된 이해 속에서 재생사업에 개발이나 정비사업 방식이 실질적으로 활용되는 경우는 매우 드뭄.
 - 최근 선정되는 소수의 도시재생 사업에서는 일부 변화가 목격되고 있으나, 전반적으로 도시재생 사업은 개발이 아닌, 점진적 개선방식으로 인식되고 있음.
 - 또한 최근에 선정되는 지역에서도 대전 동구, 부산 동구의 경우 공공주도 개발방식(공공주택사업, 주거환경개선사업)이 적용되고 있으며, 민간 정비사업 방식은 고려되고 있지 않음.
 - 민간 또는 민관합동 개발방식으로 고려되는 사업은 주로 가로주택정비사업 등 소단위 개발사업에 한정되고 있음.
- 따라서, 도시재생 제도의 취지에 맞는 정책 효과를 달성하기 위해서는 ‘도시재생을 위해서는 포용적 개발이 필요하다’로의 프레임 전환과 함께, 민간 토지를 활용해 도시재생사업을 추진할 수 있는 구체적인 사업모델 개발이 필요함.

「도시재생법」 제2조 1항 7호

7. "도시재생사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 어느 하나의 사업

- 1) 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 2) 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 3) 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
- 4) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
- 5) 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
- 6) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
- 7) 「항만법」에 따른 항만재개발사업
- 8) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
- 9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지)를 포함한다) 지정에 따른 사업
- 10) 「경관법」에 따른 경관사업
- 11) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업
- 12) 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업
- 13) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급에 관한 사업
- 14) 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

나. 혁신지구에서 혁신지구계획 및 시행계획에 따라 시행하는 사업(이하 "혁신지구재생사업"이라 한다)

다. 도시재생전략계획이 수립된 지역에서 제26조의2에 따라 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정하는 사업(이하 "도시재생 인정사업"이라 한다)

「도시재생법」 시행령

제2조(도시재생사업) 「도시재생법」에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상업기반시설 현대화사업
2. 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 복합환승센터 개발사업
3. 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광단지 조성사업
4. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조 제10호에 따른 도시첨단물류단지개발사업
5. 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제2조 제2호 마목 및 바목에 따른 정비사업

【 세부 추진 방향 】

- 개발사업과 정비사업을 시행 주체에 따라 공공시행, 민관 공동시행, 민간시행 방식으로 나눠 살펴볼 수 있음. 여기서는 사업의 리스크가 크고 기대수익이 낮은 도시재생 사업에서 특히 유용하게 활용될 수 있는 공공시행, 민관 공동시행 방식을 중심으로 살펴봄.

가) 세부방안 1 : 공공시행 개발·정비사업 확대 시행

- 공공시행 개발·정비사업 수단으로는 수용이나 환지 방식을 사용할 수 있는 공공

주택사업, 주거환경개선사업, 역세권개발사업(또는 역세권 주변 도시개발사업) 등의 수단을 적극적으로 활용하여 도시재생을 추진하는 모델을 생각해 볼 수 있음.

- 공공개발사업의 경우, 2019년 12월 발표한 영등포 쪽방촌 정비사업처럼 쇠퇴·낙후한 주거지를 수용 방식으로 토지를 확보하여 개발할 수 있는 공공주택사업이나 주거환경개선사업을 활용해서 사업을 추진할 수 있음.
 - 2020년 도시재생사업 선정에서도 대전역 주변과 부산 동구에서 각각 공공주택사업과 주거환경 개선사업을 연계한 도시재생사업이 선정되는 등 점차 확대되는 추세에 있음. 향후 정비사업 연계형 도시재생사업을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있음.
 - 이 밖에도 역세권개발사업(또는 역세권 주변을 대상으로 하는 도시개발사업)을 통해 역세권 주변 토지를 수용(도시개발사업 적용시 환지방식 또는 혼합방식 활용도 가능)하는 방식으로 취득 후 고밀 개발을 시행하고, 여기서 발생하는 개발이익을 주변 지역 활성화에 활용하는 방식으로 사업을 추진할 수 있음.
- 공공이 시행하는 개발사업은 특히 사업성이 낮은 지역이나 민간주도 개발이 지지부진한 지역, 도시관리계획 변경이 요구되나 특혜 시비가 발생할 수 있는 지역, 빠른 사업 추진이 필요한 지역, 공공주택이나 공공시설의 비중이 높은 사업 등에 적용하기에 적합할 것으로 판단됨.
 - 앞서 주거환경개선사업의 경우, 사업성이 낮아 민간주도 정비사업 추진이 힘든 지역에서 공공주도로 사업을 추진하는 한 가지 방식이라고 할 수 있음.
- 최근 서울시에서 정비사업 연계 도시재생 사업을 시작하였으나, 가로주택정비사업 같은 소규모 정비사업에 한정되고 있어 기반시설 확충 효과에 한계가 있음.
 - 지역에 따라 소규모 정비사업도 의미가 있으나 '가로구역'(일반적으로 4m 이상 도시계획도로로 둘러 쌓인 블록) 내에서만 사업이 추진 가능하여 해당 지역의 기반시설 확충 효과에 근본적인 제약이 있음.

〈그림 11〉 영등포 쪽방촌 정비사업(공공주택사업) 전후 예상 변화



자료 : 국토교통부.

- 따라서, 소규모 정비사업을 넘어 해당 지역 전체의 물리적 환경을 획기적으로 개선시킬 수 있는 규모의 정비사업을 연계하여 시행할 필요가 있음.

나) 세부방안 2 : 도시재생사업 연계 소규모 상업지역 민관협력 정비사업 제도화

- 민관이 각각 가지고 있는 장점을 활용하고 단점을 보완하기 위해서나, 특례 제공 등에 따른 특혜 시비를 방지하기 위하여 민관이 개발이나 정비사업을 공동으로 시행할 수 있음.
 - 공공이 파트너로 참여시 공공이 보유한 인허가권, 계획수립권 등 행정적 권한과 토지(공공 토지 일 경우)나 예산, 기금 등의 재원을 활용할 수 있음. 특히 LH 등 공공시행 능력을 갖춘 기관이 참여할 시 사업시행 역량이 부족한 지자체나 조합을 지원해 줄 수 있음.
 - 동시에 민간, 특히 여기서는 토지등소유자가 조합 또는 개인 자격으로 공동시행자로 참여하게 되면 별도의 토지 매입비용을 획기적으로 감소시킬 수 있어 초기 사업비를 줄이는 효과를 줄 수 있음.
- 현시점에서, 「도시정비법」에 근거해서 추진되는 도시정비형 재개발사업은 속도감 있는 사업 추진과 공공참여를 통한 주택공급 촉진에 상당한 제약이 있음.
 - 「도시정비법」에 근거해서 추진되는 정비사업의 경우, 현시점에서 주거환경개선사업을 제외하고는 토지등소유자가 조합을 결성해서 추진하는 것이 기본적인 사업 추진 방식임.
 - 하지만, 조합방식의 사업에서는 (대표)조합원이 조합 의사결정에서 동등하게 1표를 행사하기 때문에 기본적으로 속도감 있는 사업 추진에 어려움이 있음. 특히 의사결정 과정에 토지면적이나 가치에 따른 차이가 없어 디벨로퍼가 참여해서 주도적으로 사업을 추진하는 데도 상당한 제약이 있음.
 - 공공부문과의 공동 시행시에도 공공재개발사업 방식을 적용하지 않는다면 특별한 인센티브가 없는 상황임.
- 이 밖에, 민관 공동 시행시 용적률, 금융 지원, 계획수립 절차 등에 특례를 부여하는 사업은 「소규모주택정비법」에 따른 가로주택정비사업과 최근 발표된 소규모 재건축사업 등으로 제한적인 상황임. 하지만, 마찬가지로 이는 주택을 대상으로 하는 사업이며 상업 용도로 활용되는 곳을 정비하기에는 적합하지 않음.
 - 소규모 정비사업은 정비계획을 수립할 필요가 없어 사업기간을 단축하기에 유리하나, 시행령 3조에 따라 일정 세대 이상의 주택지역에 적용할 수 있어 기존에 상업용도로 활용되는 곳을 정비하기에는 많은 제약이 있음.
- 따라서, 주거지 정비수단인 소규모 주택정비사업과 유사하게 (가칭) ‘소규모 도심

정비사업' 방식을 도입하여 구도심 내 소규모 블록 단위 재개발사업을 촉진하는 것을 검토해 볼 수 있음(필요시 지구단위계획 연계). 특히, 공공부문이 참여하여 사업 시행시 추가적인 특례를 제공하는 것을 검토해 볼 수 있음.

- (특례) 일정 조건을 만족시키는 소규모 사업시 정비계획 수립을 생략함으로써 사업속도를 높일 수 있음. 이 밖에도 건축, 도시계획, 세제, 분양 관련 인센티브(분양가상한제 제외 등), 용도용적 제 적용 제외 및 주거용도비율 확대 등 종합적 특례를 제공하는 것을 검토해 볼 수 있음.
- (도시재생사업, 기반시설 확충 연계) 민간 사업시행자가 기부채납하는 기반시설에 더해, 필요시 재정을 추가 투입하여 도시계획시설사업 등 기타 도시재생사업을 연계 시행함으로써 기반시설을 충분히 확충함. 이를 통해 구도심의 경쟁력을 제고함.
- (공공부문 공동 시행시 추가 특례) 공공부문과 공동 시행시 공공기여와 연계하여 건축, 도시계획, 세제 등과 관련해서 추가적인 특례를 제공해 주는 것을 검토해 볼 수 있음.

기대
효과

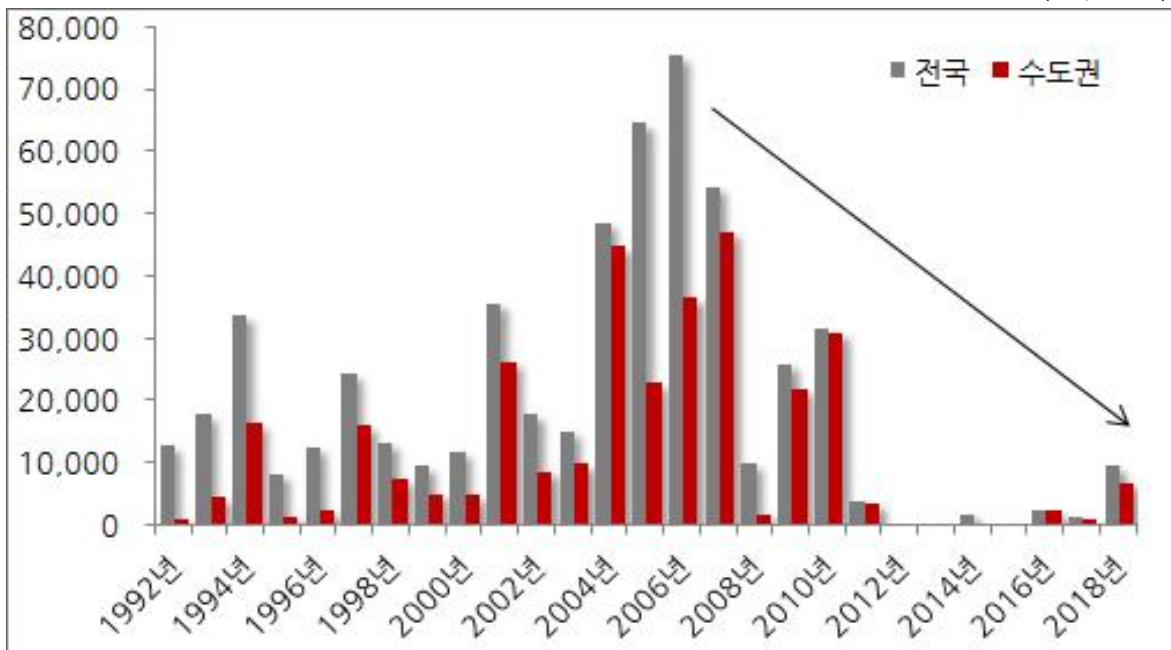
- 주택공급 확대
- 노후 주거, 상업지역 환경 개선
- 시민과 주민, 상인들이 체감할 수 있는 도시재생사업 추진

【 도심 수요 및 공급 현황 】

- 2010년 이후 택지 공급은 지속적으로 감소하는 추이며, 대도시권의 추가적인 나대지 개발이 어려워 가용 택지가 사실상 고갈되고 있음.
 - 2005~2010년 동안 전국의 택지 지정 실적은 연평균 4,380만㎡에 달했으나, 2010년 이후 급격하게 감소함. 비교적 지정 실적이 많았던 2018년도 975만㎡에 불과한 수준으로 감소함.
 - 수도권만의 경우에도 2010년에는 3,000만㎡를 상회하였으나, 2014년에는 실적이 전무한 상황으로 변화함. 비교적 택지 지정을 많이 한 2018년에도 710만㎡에 그침.
 - 2010년대 초반까지 이루어진 개발제한구역 해제를 통한 주택개발은 사실상 마감되고 있음.
 - 서울의 경우 2011년 고덕강일지구 이후 그린벨트를 대상으로 한 공공주택지구 지정은 전무함. 그린벨트가 아닌 자연녹지지역 중 대규모 나대지를 대상으로 한 주택지구 지정도 개포지구(2016년), 방배지구(2017년)가 마지막이었음.

〈그림 12〉 연도별 택지 지정 실적

(단위 : 천㎡)



자료 : 국토교통부.

- 도심 수요 집중 등 토지이용 패턴의 변화 등으로 도심 토지에 대한 수요는 증가하면서 도심 토지 필요성은 오히려 확대됨. 그러한 반증으로 도심 주택가격 급등 현상이 심화되고 있음.

- 1인 가구를 중심으로 가구 수가 증가하면서 외곽보다는 고용지와 가까운 도심 주거지에 대한 선호가 보다 확대되고 있음.
 - 도심지의 주택가격 상승세가 가파르게 나타나면서 도심지와 외곽지의 가격 격차가 지속적으로 확대됨. 2015년에는 서울 아파트 대비 경기·인천 아파트의 3.3㎡당 가격이 54.6%에 이르렀으나, 2019년 12월 현재는 39.7%까지 낮아짐. 도심지 선호 현상이 지속적으로 강해지고 있는 것으로 판단됨.
- 재개발·재건축 규제 강화로 이를 활용한 주택공급이 용이하지 않은 상황에서 도심 내 저렴주택 재고 급감 대응, 공공 임대주택 재고 확보 등 다양한 원인으로 도심 내의 가용토지 확보가 시급한 상황임.
- 도심 주택공급의 가장 많은 물량을 담당해 온 재개발·재건축 사업은 초과이익 환수, 분양가 상한제 등 다양한 원인으로 과거와 같은 공급이 여의치 않은 상황임.
 - 반면, 도심 주택가격 급등으로 중위주택 가격은 상승하고 저렴주택 재고는 급속하게 감소하고 있음. 2020년 2월 기준 서울의 중위주택 가격은 6억 9,610만원까지 상승하였고 아파트는 9억 4,798만원에 이룸. 지난 2년 동안 중위가격은 주택 8.5%, 아파트는 32.3% 상승함.
 - 이는 서울 시내 저렴주택 재고의 급격한 감소로 이어지고 있으며, 아파트의 경우 서민들이 지불 가능한 수준의 아파트 재고는 극히 미미한 상황으로 이어짐.
- 도심 안 저이용 토지의 입체적 활용을 통한 효율성 제고가 향후 도시개발 및 주택공급의 주요한 과제임.
- 도로, 차고지, 우수지, 물재생센터, 주차장, 주민센터 등 기반시설 부지를 입체 및 복합 개발하면 새로운 토지 공급원이 될 수 있을 것임.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 현재의 법률도 공공주택 공급 등을 위해서는 입체도시계획이 가능한 상황임.
 - 「공공주택 특별법」상 철도, 우수지, 도로 등 공공시설의 부지와 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」의 공용재산의 토지 등 공공 시설부지 등에서 공공 주택사업에 대한 특례 부여(법 제40조의2, 제40조의3).
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시계획시설의 결정, 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 등에 따르면 합리적인 토지 이용을 촉진하기 위해 필요한 경우 입체도시 계획이 가능(법 제64조, 영 제61조, 규칙 제4조).
 - 「도로법」상 도로관리청과 도로 소유자 등이 협의하여 지상 또는 지하 공간의 일정한 범위를 입체적 도로구역으로 정하는 입체도로 가능(법 제28조).
 - 「건축법」상 “건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우 도로에 접하지 않더라도 건축 가능” 토록 규정되어 입체 도시계획시설 및 입체도로 건설 가능(법 제44조).

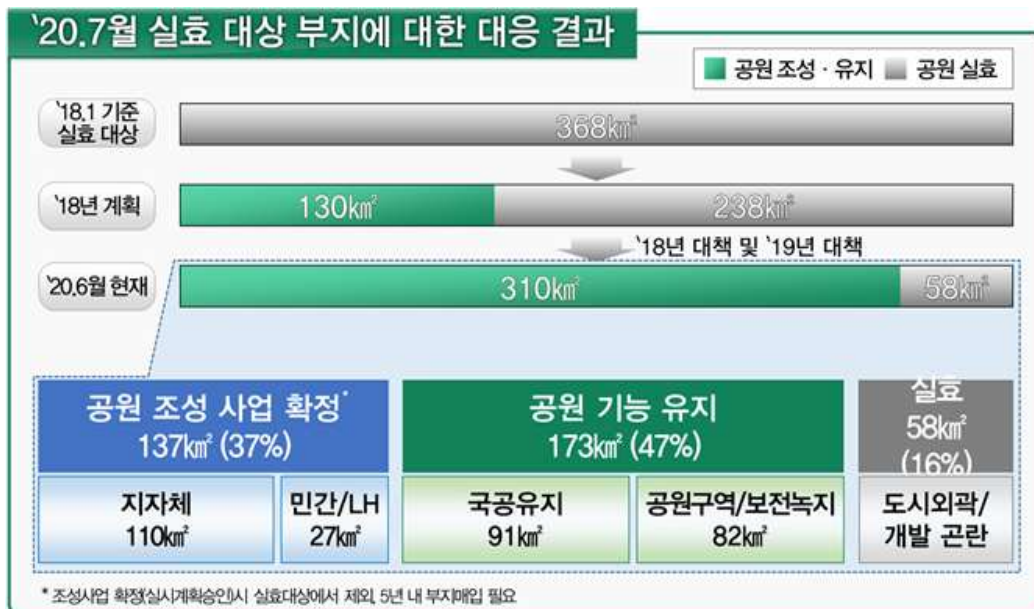
- 그러나, 사권 설정을 제한하여 공공만이 개발이 가능토록 함으로써 창의적 도시 공간 개발에 걸림돌로 작동하고 있어 규제 완화가 필요함.
 - 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」에 따른 공익사업의 시행을 위해서만 해당 재산의 목적과 용도의 장애가 되지 않는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권 설정이 가능토록 규정함. 즉, 공공사업자만 도로의 활용이 가능한 것으로 제한하고 있음.
- 복합 용도의 입체개발은 공간에 대한 창의적 사업 계획이 필수적임. 다양한 사업 기획과 사업이 활발히 진행될 수 있도록 민간의 권리 보장이 이루어져야 할 것임.
 - 사적 재산권 설정이 가능해야 민간 계획가, 투자자, 건설사 등 다양한 민간 주체들이 사업에 참여할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 또한, 재산권 설정이 가능해야 토지임대부 건축물 분양, 건축물의 매매 등이 가능하여 다양한 사업 형태가 시장에 등장할 것으로 기대됨.
 - 민간의 참여가 가능할 때 재원적 지속 가능성을 담보할 수 있게 되어 기반시설 등의 입체개발이 활발히 이루어질 수 있을 것임.
- 또한, 시설물의 관리 및 유지관리 방식 등 다양한 후속 제도들이 뒤따라야 할 것임.
 - 기반시설, 서비스시설, 민간시설 등이 복합적으로 개발됨에 따라 시설물의 종합적인 유지관리 비용 부담 주체, 관리 주체 등에 대한 규정이 뒤따라야 할 것임.
 - 건축물의 감가상각 기간이 다른 기반시설과 기타 시설과의 유지관리 및 재축 등과 관련된 사항도 고려되어야 할 것임.

<p>기대 효과</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도심 내 저이용 토지 활용을 통한 도시 공간 효율성 제고 • 기반시설에 대한 지상권 및 구분지상권 민간 허용으로 시장 활성화
---------------------	--

【 제도 운용 현황 및 문제점 】

- 2020년 7월, 공원을 비롯한 시설용지의 자동 실효가 시작됨.
 - 공원을 비롯한 시설용지는 공공의 이익을 위해 행위 제한을 가하고 있었으나 ① 시설용지 지정 과다, ② 시설조성 주체인 지자체의 예산 부족 등의 이유로 장기간 개발이 지연되고 있었음.
 - 토지소유주들은 이에 헌법소원을 제기했고 헌법재판소는 1999년 장기미집행 도시계획시설용지에 대한 헌법불합치 판결¹⁸⁾을 내렸고, 이에 따라 공원 지정 후 20년간 사업을 진행하지 않는 경우, 혹은 10년 이상 조성계획을 수립하지 않은 공원용지에 대해 실효제를 도입함.
 - 이에 2000.7.1일 이전 지정된 공원용지를 시작으로 2020.7.1일부터 자동 실효가 시작되었음.
- 그간 정부와 지자체는 상호 협력하에 다양한 방법으로 공원 실효를 저지해 왔고 그 결과 자동 실효 대상 면적 중 실제 실효 면적은 16%로 집계됨.
 - 정부가 공원 조성을 위해 도입한 방안으로는 ① 직접 공원 조성 및 채권 이자 지원, ② 민간공원 조성, ③ 국공유지 실효 유예, ④ 도시계획적 방법 등이 있음.
 - 그 결과 실제 자동 실효되는 공원은 약 58km²로 집계돼 실효 대상 면적 368km²의 16%에 불과함.
 - 나머지 84%는 공원 조성사업이 확정되었거나(137km², 37%) 공원 기능을 그대로 유지(173km², 47%)할 수 있을 것으로 전망됨.

〈그림 13〉 자동 실효 대상 공원 대응 결과

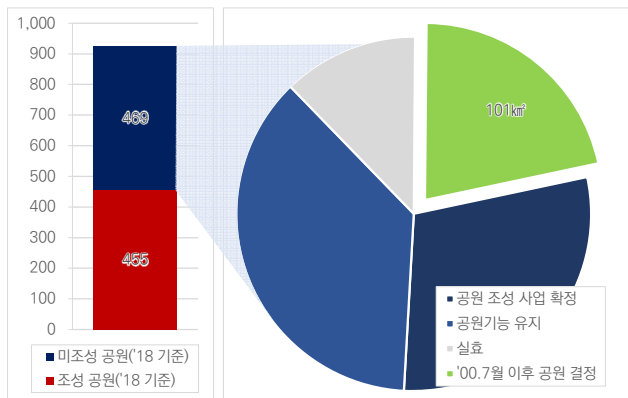


자료 : 국토교통부 보도자료(2020.6.18.), “실효제로 사라질 장기미집행공원 부지, 84% 지켜내”.

18) 현재 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 전원재판부 판결 참조.

- 자동 실효 최초 도래일 이후 순차적으로 실효 기한이 도래하는 공원은 약 101km²로 2018년 기준 미조성 공원 면적의 22% 수준임.
 - 2018년 기준 미조성 공원은 469km²였으나, 2020년 7월 실효돼 중점 관리대상이었던 368km²(78%)를 제외한 101km²(22%)는 실효 기한이 도래하지 않아 여전히 유사한 문제를 안고 있음.
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 도시공원은 시행시기·재원조달 가능 여부 등을 고려해 지정해야 한다고 적시하였으나 미조성 공원의 문제가 근원적으로 해결되었다고 보기 어려움.
- 자동 실효를 저지한 공원이라 할지라도 부지 매입비, 토지소유주들의 재산권 침해 등 논란의 여지는 잔존함.
 - 공원 조성 사업이 확정된 137km²의 경우 만약 5년 내 부지를 매입하지 못하면 실시계획승인이 취소돼 공원 효력을 상실할 수 있다는 근본적인 위험요소가 있음.
 - 91km² 규모의 국공유지는 10년, 추가로 최대 1회(10년)까지 유예를 연장할 수 있으나 20년 이후 다시금 자동 실효 논란이 제기될 가능성이 있음.
 - 용도지역·지구·구역 변경·지정 등을 통해 공원 기능을 유지한 82km²는 소유자들의 재산권 침해 상황을 해결해주지 못하므로 헌법재판소의 판단과 상충¹⁹⁾되는 면이 있어 논란이 가중됨.

〈그림 14〉 공원 중 2020년 이후 자동실효 도래 비율



자료 : 국토교통부 보도자료(2020.6.18).

〈그림 15〉 7월 자동 말소 후 폐쇄된 ○○공원



자료 : 연합뉴스(2020.7.3), 2021.1.14일 검색.

- 그중에서도 도시자연공원구역으로 지정된 토지는 이전과 유사한 수준의 행위 제한을 받으면서도 실효 기한이 없고, 재산세 감면 혜택이 중단되는 등 실효 이전보다 불리한 조건에 놓임.
- 이러한 문제 때문에 지자체의 실시계획인가에 대한 무효소송 및 도시자연공원구역 지정과 관련된 소송이 85건에 이르는 것으로 집계됨(서울경제, 2020.11.22.).
- 만약 계획대로 모든 부지를 매입해 2020년 11월에 발표한 정부의 '부동산 공시가격 현실화율 로드맵²⁰⁾'과 연동할 경우 당초 정부가 예상했던 부지 매입비 대비 많은 재원을 마련해야 함.

19) 2020년 1월 공고된 도시자연공원구역 규제 완화 및 매수청구 인정 요건 확대에도 불구하고 사유 재산권을 침해라는 측면에서 자유롭지 못한.

20) 2020년 현재 65.5% 수준인 토지의 공시가격 현실화율을 2028년까지 매년 3%p가량 제고해 90%까지 향상할 계획임.

〈표 6〉 도시자연공원과 도시자연공원구역 간 차이

구 분	도시자연공원	도시자연공원구역 ^{주)}
법적 지위	도시계획시설 별도 시설 설치계획 有	용도구역 별도 시설 설치 필수조건 아님.
매수청구제도	매수청구제도 有 (매수시 가격은 행위 제한을 받지 않는 상태로 정상 평가)	매수청구제도 有 (행위 제한을 받는 상태로 평가, 개별공시지가 평균의 70% 미만일 것, 조례에서 70% 이상 적용 가능)
실효제도	실효 제도 有(20년)	실효 제도 無
행위 제한	(비교적) 행위 제한 약함	개발제한구역 수준 + 생활 SOC 可
출입 제한	출입 제한 규정 無	출입 제한 규정 有
세제 혜택	재산세 50% 감면	재산세 감면 혜택 無

자료 : 국토교통부공고(2020.1.15), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」.

【 향후 제도 운용 방향 】

- 장기미집행공원의 실효가 시작돼 공원 면적이 축소되고 있는 만큼, 발빠른 대처를 위한 민간 부문과의 협력은 필수적이라 하겠음.
 - 자동 실효 이후 공원 기능 유지가 일부 한계를 드러난 만큼 정부 예산 절감과 도심 녹지 보존, 민간 건설산업의 활력 증진, 재산권 보전 등 다양한 장점을 누릴 수 있도록 제도를 운영해야 함.
 - 특히 ‘공원 기능의 유지’로 분류된 대응은, 미개발상태를 유지할 수 있을지언정 공원으로서의 기능을 제대로 수행하기 어렵다는 점을 고려해 사업모델을 개선할 필요가 있음.
 - 따라서 본 고에서는 여전히 대안으로서 의미를 가질 수 있는 특례사업을 포함해 원활한 도시공원 조성을 위해 활용할 수 있는 다양한 제도 개선방안을 제안하고자 함.

가) 세부방안 1 : 민간제안 공급촉진지구를 확대 시행하여 임대형 사업모델 확산 필요 / 공원 실효 시점 이후 사업자 동반

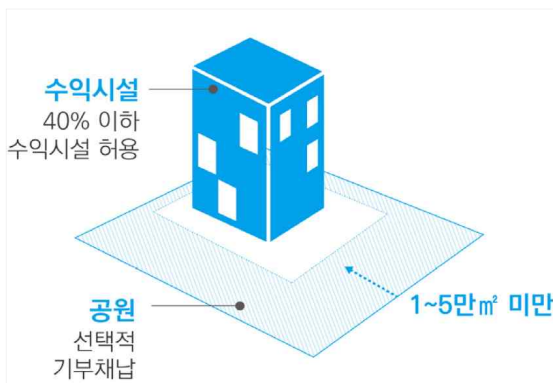
- 민간제안 공급촉진지구의 확대 시행
 - 최근 내의 특례사업 투입은 공공성 확보 차원에서 긍정적이나 민간사업 역시 임대주택 의무비율 등 다양한 규제로 근본적 차이는 크지 않으므로 민간제안 공급촉진지구를 확대 시행해야 함.
- 사업자 동반 방안 고려
 - 공원 재지정(20년), 도시자연공원구역 재지정(실효 없음), 국·공유지 (20년) 등 실효가 미뤄지며 신속한 공원 조성을 통한 국민들의 실효 녹지 면적의 확보와는 거리가 멀어짐.
 - 따라서 미개발지로서의 보전에 그칠 것이 아니라 실질적인 공원으로서의 면모를 갖추기 위해서는 기한을 정하고 사업자를 동반하도록 규정함으로써 신속한 공원 조성을 도모해야 함.

나) 세부방안 2 : 민간공원조성 특례사업 대상 확대 / 인근 공원과 번들링 허용

● 특례사업의 대상 면적 확대 적용

- 특례사업의 대상이 되는 공원용지의 최소 규모는 5만㎡로 규정되어 있으나 여전히 중소 규모 근린공원은 사업 대상에서 제외되어 있음.
- 국토교통부(2016)는 최소 규모를 1만㎡ 수준으로 완화하는 민영공원제도를 이미 검토한 바 있고, 일본 사례에서도 최소 단위를 1만 4,200여㎡로 지정하는 등 특례사업의 대상 확대를 통한 중소 규모 공원 조성 촉진이 필요함.

〈그림 16〉 민영공원제도 구상(국토부)



자료 : 국토교통부(2016).

〈그림 17〉 일본 하기야마공원 마스터플랜



자료 : 東京建設(2009).

- 현재 「공원녹지법」 규정에 의하면 공원용지의 분할 개발은 가능하지만, 통합 개발은 어려워 도시 내 산재해 있는 중소 규모의 공원을 특례사업으로 개발하지 못하였다는 문제점을 노정함.
- 따라서 1만~5만㎡의 장기미집행공원도 특례사업의 대상으로 편입하고, 분산된 공원용지의 통합 개발이 가능하도록 제도 개선이 필요함.

〈표 7〉 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제21조의2(도시공원부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) ① 민간공원 추진자가 제21조 제1항에 따라 설치하는 도시공원을 공원관리청에 기부채납(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다)하는 경우로서 다음 각 호의 기준을 모두 충족하는 경우에는 기부채납하고 남은 부지 또는 지하에 공원시설이 아닌 시설(녹지지역·주거지역·상업지역에서 설치가 허용되는 시설을 말하며, 이하 "비공원시설"이라 한다)을 설치할 수 있다.	제21조의2(도시공원부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) ① ----- ----- --(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다. 다만 제1호의 사업 중 도시공원 전체면적이 1만제곱미터 이상 5만제곱미터 미만인 경우 60퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다.)----- -----
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
③ ~ ⑬ (생략)	③ ~ ⑬ (현행과 같음)

〈표 8〉 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
2-2-1. 행위특례를 적용할 수 있는 도시공원의 면적은 5만제곱미터 이상으로 한다.	2-2-1. ----- ----- 1만제곱미터 -----
2-2-2. 행위특례는 도시공원 전체를 조성할 때 적용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 시장·군수는 필요한 경우에는 도시공원을 5만제곱미터(국공유지 제외) 이상으로 분할하여 행위특례를 적용하여 조성할 수 있다. 이 경우 분할 후 미집행 잔여면적이 5만제곱미터 미만인 때에는 행위특례를 적용할 수 없다.	2-2-2. 행위특례는 도시공원 전체를 조성할 때 적용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 시장·군수는 필요한 경우에는 도시공원을 1만제곱미터(국공유지 제외) 이상으로 분할하거나 1만제곱미터 미만인 둘 이상의 도시공원 면적을 합산해 ----- ----- 분할 혹은 합산 ----- -- 1만제곱미터 ----- -----.
2-2-3. (생략)	2-2-3. (현행과 같음)

다) 세부방안 3 : 현금예치금제도 개선 및 소관청의 예치금 반환 의미 규정 제정

- 높은 수준의 예치금 의무 납부 비율과 일률적인 납부 방식은 금융비용 상승의 요인이 됨.
 - 예치금의 순기능을 고려하더라도 현재 현금예치금은 토지비의 80% 수준으로 매우 높으며, 납부 방법 역시 현금 납부로 일원화되어 있어 반드시 자금조달을 해야 하는 사업자의 부담이 큼.
- 또한, 소관청의 예치금 반환 의무가 없고 반환 일정이 명확하지 않아 브릿지 금융을 통한 사업자금 마련시 이율이 상승할 수 있음.
 - 일부 지역은 실제 반환 채권의 발급을 거부해 사업자의 금융비용 상승에 영향을 줄 우려가 있음.
- 문제를 개선하기 위해 현금예치금 납부 비율을 하향 조정하거나 납부 방법을 다양화해 사업자의 부담을 완화하고, 예치금의 반환 절차 및 방법을 명시해야 함.

라) 세부방안 4 : 민간공원 특례사업자의 책임 강화

- 특례사업 시행 중 사업자의 포기로 공원이 제대로 조성되지 못한 부작용이 일부 나타나 있다는 점을 고려해, 사업 계획상 중대한 변경이 발생하지 않은 경우라면 민간공원 특례사업자의 책임을 강화하는 제도적 개선이 필요함.

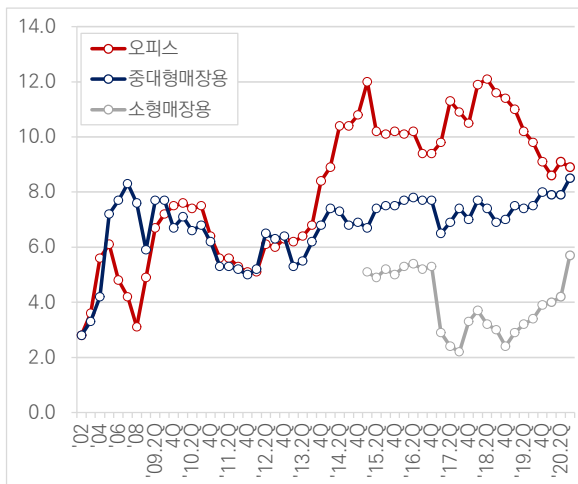
기대
효과

- 공공 예산을 직접 투입하는 것보다 적은 예산으로 더 많은 녹지 확보 가능
- 토지소유자들의 재산권 보호
- 침체기에 빠져 있는 민간 건설산업의 활력 증진

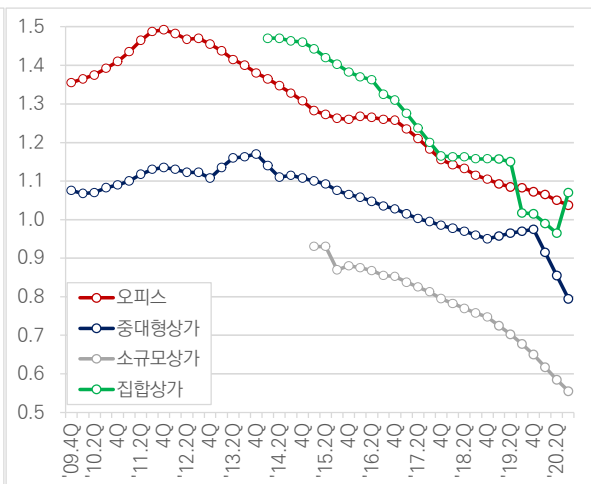
【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 최근 5년간 주택가격, 특히 서울 주택가격은 가파른 상승세를 보여왔음.
 - 한국감정원에서 발표하는 전국주택가격동향조사에 따르면 최근 5년 간(2014년 12월~2020년 12월) 서울의 종합주택가격 상승률은 22.3%, 아파트가격 상승률은 29.8%에 달함.
- 이러한 가격 상승 움직임은 최근 서울지역 임차시장에까지 전이된 상태임.
 - 같은 기간 전국주택가격동향조사 기준 아파트 전세가격은 22.3% 상승했고, 2020년 한 해 상승률은 5.6%에 달하는 것으로 나타났는데 이는 2016년 이후 연간 최고 상승률임.
 - 2020년 들어 전세시장에 상방 압력이 가해진 것은 임차인 권리 구제를 위한 임대차 계약갱신청구권이 시행되었기 때문으로, 재계약 물량과 신규계약 물량 간 가격 격차가 커짐.²¹⁾
- 반면, 상업용 부동산시장²²⁾은 주택시장과 상이한 움직임을 보임.
 - 공실률은 2014년 이후 높은 수준을 유지하고 있고, 소득수익률²³⁾은 감소 추세를 나타냄.

〈그림 18〉 서울 상업용 부동산 상품별 공실률 추이
(단위 : %)



〈그림 19〉 서울 상업용 부동산 소득수익률 추이
(단위 : %)

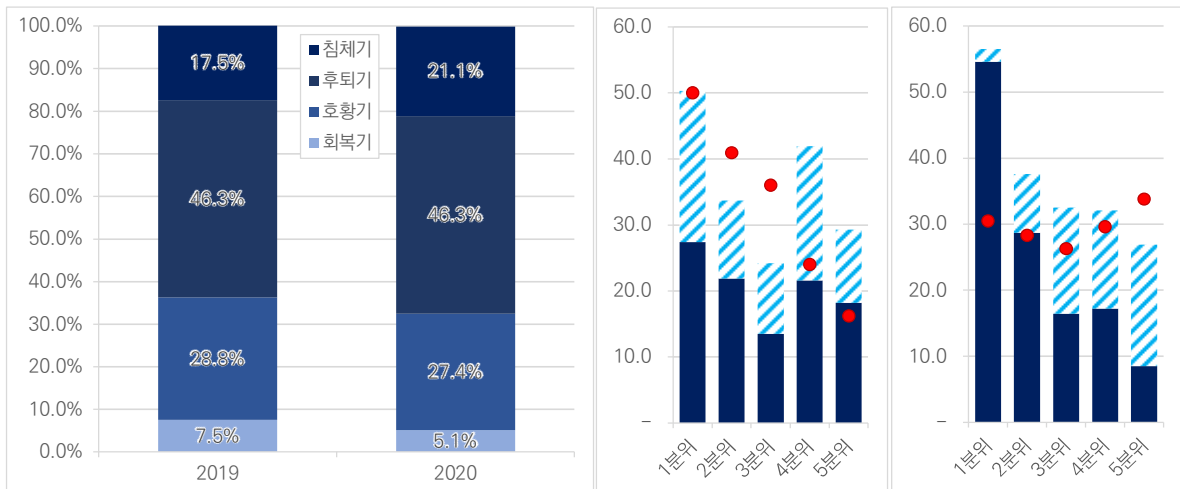


주 : 1) 한국감정원은 조사표본을 확대·정교화하는 과정에서 3차례 변경한 이력이 있어 조사대상 표본이 변경되지 않은 단기 시계열을 활용하는 것이 적절함. 장기 시계열로 활용하고자 한다면 시계열의 직접 비교보다 추이 확인 용도로 활용해야 함.
2) 소득수익률은 당해 분기 발생한 순영업소득을 기초 자산가치(당해 분기 초)로 나눈 것임. 지역별 소득수익률은 지역 내 빌딩의 소득수익률을 구한 후 연면적을 가중치로 사용해 산출함(NOI/V_0). 연간 변동성을 줄이기 위해 4분기 이동평균을 활용
자료 : 한국부동산원(2021).

- 21) 임대차 계약갱신청구권의 시행이 전세가격의 상승에 압력을 행사했는지 여부는 논쟁 대상이나, 계약갱신청구권 시행 이후 전세 실거래가 자료상 동일 단지 내 가격 격차가 이전보다 증가하였다는 점에 근거해 영향을 미친 것으로 판단함.
- 22) 주거용 외 건물은 상업용, 공업용, 문교·사회용, 기타로 구분할 수 있는데(국토교통부, 2020), 서울 지역은 주거용과 상업용 건물의 동수를 합하면 전체 건물 동수의 96.2%를 차지하기에 상업용 부동산시장을 중심으로 분석함.
- 23) 본 고에서 소득수익률을 활용한 것은 자산 활용 효율화에 초점을 맞추고, 자본수익률 진작을 배제하기 위함임.

- 특히 2020년 코로나19의 대유행 이후 공실률과 수익률이 더욱 악화되는 모습을 나타냈으며, 이를 반영하듯 전문가 설문조사 결과에서도 2019년 대비 2020년 상업용 부동산 경기가 악화되었다는 응답이 증가함.
- 한국은행의 시산 결과에서도 유사한 결과가 도출됨. 2020년 6월 자산 기준 1분위에 속한 적자 자영업자는 30% 이상인 것으로 나타났으며, 소득 1분위에 해당하는 적자 자영업자는 50% 수준임.
- 한국은행이 제시한 경기 악화 시나리오²⁴⁾상 감내기간 1년 미만인 가구의 비율은 자산 1분위에서 최소 50%를 초과했고 담보를 활용한 추가 차입시에도 사정이 크게 나아지지 않을 것으로 시산돼 상업용 부동산의 향후 전망이 밝다고 하기 어려움.
- 상업용 부동산은 주택과는 달리 임대 양상이 복잡하고, 강남광화문여의도 등 이른바 프라임 시장과 그렇지 않은 시장의 온도 차가 크다는 점을 감안하더라도 전반적인 공실률 수준 및 소득수익률 추이가 현재 어려운 시장 상황을 여실히 보여주고 있음.

〈그림 20〉 상업용 부동산 경기 상황 설문조사 결과 〈그림 21〉 적자 자영업·감내기간 1년 미만 가구 비율
(단위 : %)



자료 : KB경영연구소(2020).

주 : 각각 소득분위(左), 자산분위(右) 기준으로 도식화함.
자료 : 한국은행(2020).

● 따라서 저이용 상업용 부동산을 비교적 이용률이 높은 주거용 부동산으로 원활히 전환할 수 있는 방안이 필요함.

- 앞서 서울 상업용 부동산의 공실률이 최대 10%에 육박한다는 점을 언급한 바 있으나 2018년 서울 주택 공실률은 1.2%, 2020년 6월 기준 서울 LH 임대주택 공실률은 0.4%에 불과한 것으로 나타나(통계청, 2020 ; 조오섭 의원실, 2020), 활용률이 현저히 높다는 것을 확인할 수 있음.
- 최근 들어 출퇴근자들을 중심으로 직주근접을 선호하는 경향이 증가했다²⁵⁾는 점을 고려하면 (하나금융연구소, 2019), 도심 내 주요 오피스 타운에 위치한 상업용 부동산의 용도 전환을 통한 임대주택 공급이 더욱 필요한 상황임.

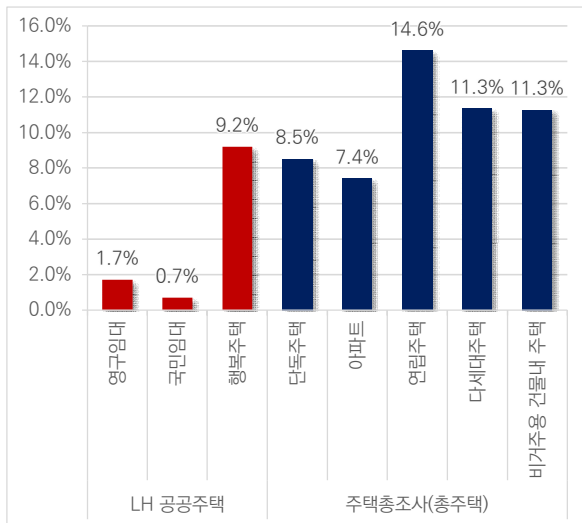
24) 업종별 사업소득이 코로나19 확산 직후 신용카드 매출 변화율만큼 감소하고 사업 외 소득은 변동이 없다고 가정함.

25) 2008년 당시 46%였던 동일 자치구 내 출근 비중이 2018년 51%로 증가했지만, 다른 구·시도로의 출퇴근 비중은 감소.

- 정부는 지난 2017년 ‘주거복지 로드맵²⁶⁾’에서 공공 임대주택 65만호를 공급할 계획이라고 밝힌 데 이어 2018년²⁷⁾ 주거용 비율과 용적률을 함께 상향하는 등 도시 규제를 완화하고 역세권 지역의 용도지역 상향을 통해 주택공급을 확대하는 방안을 발표함.
- 이어 2020년 11월 「전세형 주택공급대책」에서 호텔을 중심으로 한 비주택 공실을 리모델링 해 2021년 하반기부터 2022년까지 전국 1.3만호 수준의 원룸 주택을 공급하기로 함.
- 한편, 서울시는 도심 주택공급을 위해 업무 빌딩의 공실을 파악하고 임대주택으로의 전환 가능 여부를 타진하기 위한 ‘도심 주택공급 TF’와 실행을 위한 ‘부동산 매입 TF’를 가동 중임.
- 이 외에도 업무 빌딩에 그치지 않고 매입 상품을 다양화(고시원, 원룸 등)해 리모델링을 통한 사회주택을 공급하는 방안을 시행하기 위한 사업구조를 모색함.

〈그림 22〉 전국 주택 유형별 공실률 현황

(단위: %)



자료 : 통계청(2020) ; 조오섭 의원실(2020).

〈그림 23〉 서울시 리모델링형 사회주택 사업구조



자료 : 서울특별시(2018).

【 향후 제도 운용 방향 】

- 비주거용 건물을 주거용 건물로 용도 전환할 때 사업 성패에 영향을 미치는 요소 중 가장 중요한 것은 주차장 추가 확보 가능 여부임.
 - 만약 현재 「주차장법」 기준에 적합하도록 주차장을 추가 확보하여야 하는 경우 사업성에 악영향을 미치기 때문임.
 - 리모델링 사업자와의 인터뷰 결과 만약 건폐율 등을 준수하기 위해 지하주차장을 확충해야 한다면 용도 전환보다 오히려 건물을 허물고 재건축하는 것이 더욱 경제적일 정도로 주차장 확보 여부가 사업성에 미치는 영향이 큼.

26) 국토교통부 보도자료(2017. 11. 29), “사회통합형 주거 사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵”.

27) 국토교통부 보도자료(2018. 9. 21), “수도권 주택공급 확대 방안”.

- 현재 법적 기준에 따르면, 주거용 건물이 그 외 용도의 건축물보다 더 많은 부설 주차장을 설치하여야 함.
 - 가령 서울특별시 일반 업무시설에서 전용면적 85㎡ 이하의 주택(오피스텔 포함)으로 용도를 변경한다고 가정하면, 종전 용도의 설치 기준은 시설면적 100㎡당 1대였지만 종후 용도의 설치 기준은 75㎡당 1대로 25%가량 더 많은 주차장을 확보해야 함.
 - 그러나 건물을 신축할 때 부설 주차장을 25% 이상 더 확보하는 경우는 흔치 않기 때문에 지하 주차장을 추가로 설치하거나 기계식 주차장을 설치해야 주거 용도로의 전환이 가능한 상황임.
 - 특히, 서울의 주차장 설치 제한구역에 위치한 빌딩은 원래 주차장 확보율보다 더 낮은 기준을 적용받았기 때문에 주차장 확보에 대한 부담이 큰 상황이며, 최근 확장형 주차장을 일정 비율 이상 확보하도록 규정하고 있는 것 역시 부담이 됨.
- 정부는 주차장 확보 요건을 완화하는 방안을 일부 제시하였음.
 - 먼저 30세대 미만의 경우 주차장 추가 확보 의무를 면제할 수 있도록 하였음.
 - 이뿐만 아니라 세입자 조건에 자가용 소유 여부를 추가해 자가용을 소유하지 않은 사람만 세입자로 받도록 하겠다는 입장임.
- 따라서 주차장 확보율 경감 혹은 자주식 주차장 설치 보조금을 지급해 사업성을 강화함으로써 유희공간을 효율적으로 재창출하기 위한 법적 개선이 필요함.
 - 만약 사업자가 주차장 추가 확보량을 줄이려는 목적으로 주택과 유사한 형태인 도시형 생활주택²⁸⁾이나 기숙사²⁹⁾로 용도를 변경한다면 추가 주차장을 최소한으로 줄이면서 사업이 가능함.
 - 다만, 주차장 규제를 대폭 완화한 도시형 생활주택 도입 이후 주택가의 주차난 등이 가중되었다는 비판에 직면해 있으므로 이를 방관하는 것은 지속 가능한 주거공간 확보라 볼 수 없음.
 - 따라서 사업자가 자주식 주차장을 설치하는 경우 보조금을 지급해 주차장 확보를 독려해야 함.
 - 또한 관련 법령을 개정해 제도 운용시 공유차 서비스를 의무 입점시켜 세입자의 불편을 줄이고 인근 부설주차장 공유사업과 매칭해 세입자 조건을 최소화할 수 있도록 추가 개선할 수 있음.
 - 이러한 선조치 이후 관계 법령의 개정을 통해 주차장 확보율을 낮춰 사업성을 강화할 수 있는 방안을 추가함으로써 원활한 용도전환 사업이 가능하도록 배려하여야 함.

기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 도심 유희공간의 효율적 재활용 • 도시 내 정주인구 확보를 통한 도시 활력 증진
------------------	---

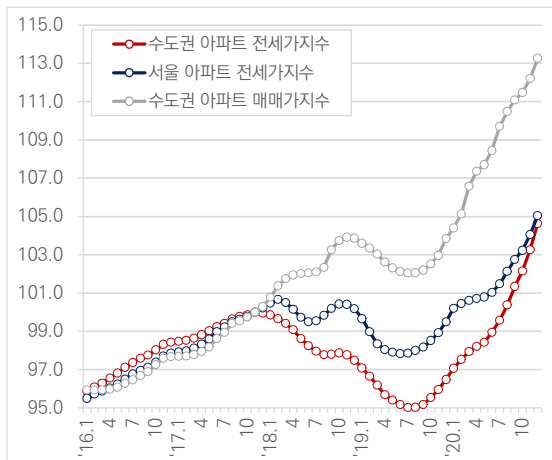
28) 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조 제2항에 원룸형 주택에 대한 주차장 확보율을 정하고 있음. 규정에 따르면 세대당 필수 확보 주차대수는 0.6대, 세대당 전용면적이 30㎡ 미만인 경우는 0.5대임.

29) 각 지자체의 주차장 설치 및 관리 조례에서 주차장 확보율을 정하고 있는데, 서울의 경우 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」에 따라 대학생 기숙사는 시설면적 400㎡당 1대, 그 외의 건축물은 시설면적 200㎡당 1대임.

【 제도 운용 현황 및 필요성 】

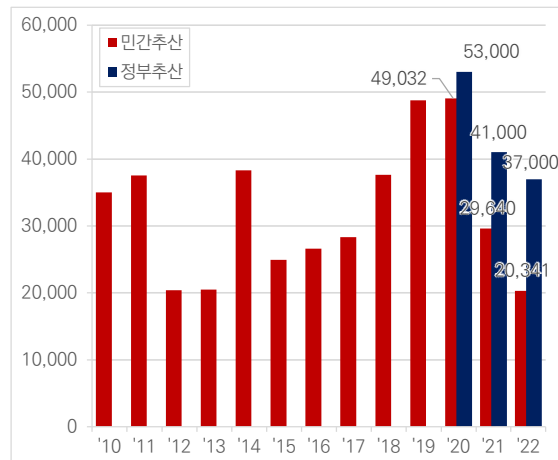
- 2016년 말 이후 수도권 주택가격 및 전세가의 상승으로 인해 주택 추가 공급 압력이 거세지고 있음.
 - 수도권 아파트는 한국부동산원 주택가격동향조사 기준 2019년 7월 이후 불과 1년 6개월 만에 매매가는 11.0%, 전세가는 10.1% 상승하며 과열 양상을 띠고 있음.
 - 그동안 정부의 다주택자 및 투기세력 척결 노력으로 실수요자 시장으로 재편되어가고 있음에도 불구하고³⁰⁾ 수도권을 중심으로 상승장이 지속되고 있다는 사실은 주택의 추가 공급에 대한 압력으로 이해할 수 있음.

〈그림 24〉 수도권 전세 및 매매가 지수 추이
(2017.11. = 100)



자료 : 한국부동산원(2021).

〈그림 25〉 추정기관별 서울 아파트 입주 물량 비교
(단위 : 호)



자료 : 국토교통부(2020.11.19.), 부동산114(2021)

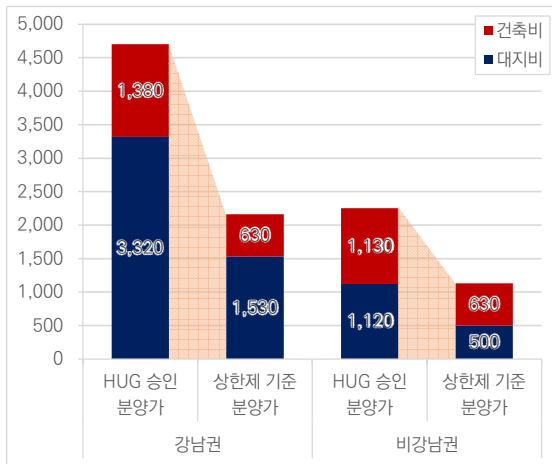
- 반면 서울 입주 물량은 2022년까지 지속 감소할 것으로 전망됨.
 - 추정기관에 따라 각 수치에 차이가 있을 수 있으나, 2020년 정점을 기록한 입주 물량은 2022년까지 2년 연속 감소하는 흐름은 동일함.
 - 정부 추산 기준 2020~2022년 입주 물량은 약 30.2% 감소할 것으로 전망됐으며, 민간 기관에서 추산한 입주 물량 감소율은 이보다 큰 58.5%에 달하는 것으로 집계됨.³¹⁾
 - 서울 시내 재건축 물량 역시 기대하기 어려운 만큼 대규모 공급에 대한 필요성이 제기됨.

30) 국토교통부 보도자료(2020. 12. 3), “2017년 이후 아파트 인허가 물량은 예년보다 증가하였습니다”.

31) 이러한 차이를 보인 것은 민간과 달리 정부는 나홀로 아파트나 일부 빌라 등 법적으로 아파트로 분류된 주택을 모두 포함하였기 때문임. 더욱 상세한 사항은 우리 원에서 발간한 「CERIK 하이라이트」 2020-06호를 참고할 수 있음.

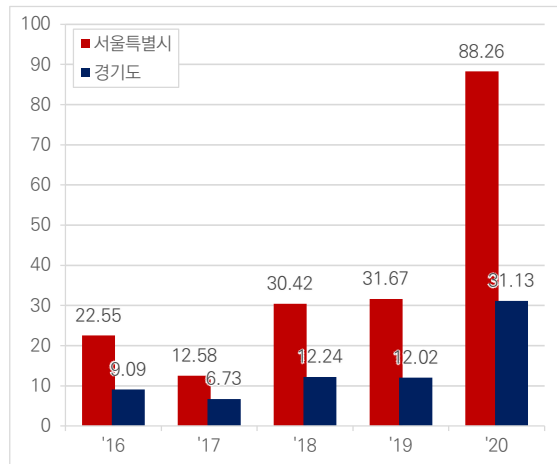
- 분양가 상한제로 인한 ‘청약 불패’라는 명제에 대한 믿음이 공고해지면서 입주 물량에 대한 수요가 지속해 수급 불균형은 당분간 계속될 것으로 판단됨.
 - 분양가 상한제가 시행되면 서울 분양가의 최대 인하폭이 약 50% 수준에 불과할 것으로 일부 기관에서 전망(경실련, 2019)³²⁾해 분양 주택에 대한 수요가 지속될 것으로 전망됨.
 - 반면 과거 분양가 상한제가 시행됐을 때 서울 주택 하락은 연간 1.1%p 수준³³⁾³⁴⁾으로 나타나 분양가 예상 하락폭과 비교한다면 신축 아파트 분양에 몰리는 수요를 분산시키기 어려울 것임.
- 3기 신도시는 서울 근교에 약 20만 가구의 공급을 단기간에 집중해 서울 근교에 대한 수요를 일부 흡수할 수 있을 것으로 예상됨.
 - 2020년 전국 주택 분양 실적이 약 20만 가구에 육박하고 같은 기간 수도권 분양 물량이 약 10만 호가량이었다는 점을 감안한다면 서울 인근 주택공급 압력 완화에 기여할 수 있을 것임.
 - 3기 신도시 종합정보포털은 리뉴얼 오픈(2020.12.7) 후 2개월여 만에 290여만 명이 방문했고, ‘청약 일정 알리미’ 서비스 역시 33만여 명이 신청해 공급 가구의 1.5배 이상이 관심을 보임.
 - 현재 시점에서 3기 신도시의 흥행 여부를 쉽게 예단하기는 어렵겠지만, 여러 증거에 근거를 두고 판단해본다면 3기 신도시에 대한 관심이 집중될 수밖에 없는 상황임.

〈그림 26〉 분양가 상한제 시행 기준 예상 분양가 (단위 : 만원)



자료 : 경제정의실천시민연합(2019.9.30.)

〈그림 27〉 서울 및 경기지역 분양 경쟁률 (단위 : 對 1)



자료 : 부동산114(2021).

- 다만 계획상 2024년 이후 입주가 가능할 것으로 예상되며, 주거 복지 향상을 위한 공공임대 및 공공분양물량이 다수 포함되며 시장의 기대와 상이할 수 있음.
 - 시장의 수요는 공급이 빠르게 진행되기를 원하지만 3기 신도시가 시장의 바람을 충족시켜줄 수

32) 시장의 기대치를 반영하기 위해 최대 인하폭 전망치를 인용한 것으로, 실제 공급자들의 견해와 다를 수 있음.

33) 국토교통부 보도자료(2019. 8. 12.), “분양가 상한제에 대한 궁금증, 알려드립니다!”.

34) 거시경제적 요인을 차단하기 위해 이중차분법을 활용해 분석한 결과임. 분석 방법론에 대한 논의는 본 고의 논의 범위를 넘어서는 것이므로 제외하기로 함.

있을지 여부는 지켜볼 필요가 있음. 정부는 2024년에 첫 단지 입주 계획을 세웠으나³⁵⁾ 지구별 보상절차 지연, 문화재 출토 등 사업 지연 요인들이 산재해 계획 기간 내 입주 여부가 불투명함.

- 시장에서 기대하는 상품이 다수 공급될 수 있을지도 미지수임. 시장에서 기대하는 상품은 민간 분양주택인데 반해 3기 신도시에서는 민간분양주택을 최소화하려는 움직임이 나타나고 있음.
 - 현재 공공택지에서 요구되는 공공임대와 공공분양의 합산 최소 비율은 50%지만 경기도는 '기본 주택' 개념을 내세워 기본임대주택을 50% 이상으로 확대하고 공공분양도 확대할 것을 건의함.
- 정부는 신도시 수요가 기존 주택 시장으로 재차 옮겨가는 것을 막기 위해 7월부터 사전청약을 실시할 예정이지만, 구체적 방안이 발표되지 않아 혼란이 가중됨.
- 사전청약은 본청약 1~2년 전 청약에 받고 분양을 결정하는 방식으로 주택이 조기 공급되는 효과를 기대할 수 있다는 장점이 있음.
 - 다만 기존에도 보금자리주택의 '사전예약' 제도가 시행되었지만, 사전예약 이후 사업지연으로 인해 본 청약까지 최대 10년이 소요되기도 했고, 2009~2010년 당시 실제 입주율도 사전예약 물량의 41%에 불과해(윤관석 의원실, 2020), 사전청약제도를 꼼꼼히 재정비할 필요가 있음.

【 향후 제도 운영 방향 】

- 3기 신도시 조속 추진 및 사전청약제도 정교화
- 3기 신도시는 현재 수도권 중심을 한 주택 수요 초과 양상을 안정화할 수 있는 방안으로 적기에 조속히 추진하는 것이 필요함.
 - 3기 신도시 계획화 함께 수립한 「3기 신도시 광역교통대책」 등을 적기에 추진함으로써 지난 1·2기 신도시에서 반복되었던 준공 초기 혼선을 최소화할 수 있도록 하여야 함.
 - 한편 기존 사전예약제도의 계약률이 40%대로 저조했던 것은 '예약'과 '청약'을 서로 다른 개념으로 보고 제도를 설계하였기 때문임.
 - 따라서 3기 신도시에 도입하는 사전청약제도에서는 재당첨 제한, 청약통장 활용 등 실제 청약과 유사한 수준의 제한을 적용해 공급의 실효성을 높여야 할 것임.
 - 다만 모종의 이유로 사업이 장기화될 경우 그에 따른 주택가격 상승폭을 제한해 사전청약자들에 대한 불이익을 상쇄할 수 있도록 하여야 하며, 사전청약자들은 고스란히 전·월세 수요로 남을 수밖에 없으므로 관련 대책을 함께 제안하여야 함.
- 시장 요구에 적합한 상품 공급
- 3기 신도시는 근거 법령, 조성 목적상 기존 신도시보다 공공성이 우선시 될 것으로 예상됨.
 - 하지만 공공사업자의 단기 공급 여력, 중대형 면적 선호, 분양 주택 선호 등 소비자의 다양한 요

35) 국토교통부가 2020년 7월 10일 발표한 이른바 「7·10 대책」을 기준으로 작성한 것임.

구 등을 고려할 때 「공공주택 특별법」에 규정된 공공주택 비율을 초과하지 않도록 3기 신도시 택지의 상당수는 민간매각을 통한 민간분양주택의 공급도 필요하다는 점을 상기해야 함.

● 기존 청약제도에서 소외된 계층에 기회 부여

- 입주 대상자의 선정 기준 역시 다시 한번 생각해볼 여지가 있음. 상대적으로 젊은 세대를 위한 특별공급 물량을 확대하고 소득 기준 등을 완화하는 등 청년층의 주거안정을 위해 노력하고 있지만 현실과 상이한 맞벌이 소득 기준 등을 완화하는 등 세부적인 조정이 필요할 것임.

기대
효과

- 수도권 주택 수급 불안정 신속 해소
- 시장원리에 입각한 주거 안정 달성

【 현황과 문제점 】

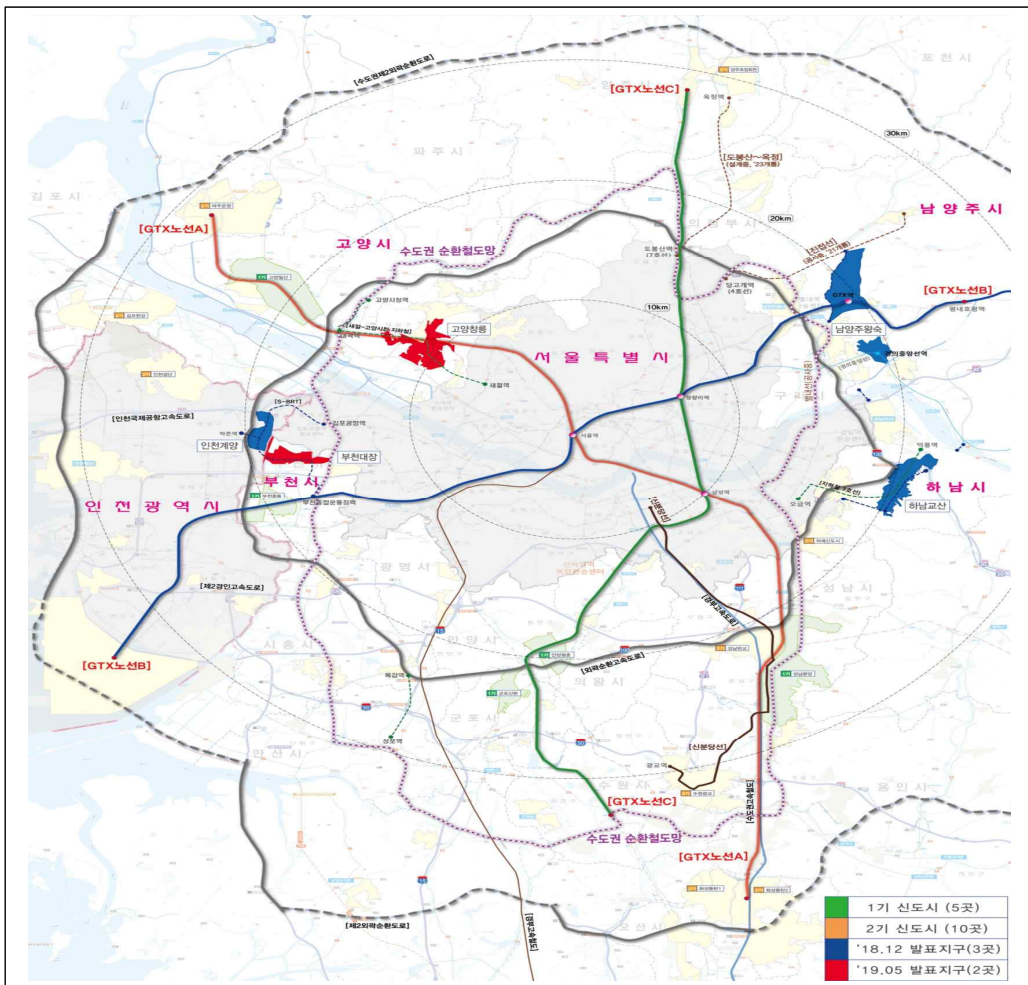
- 과거 서울 등 대도시의 주택문제 해결을 위해 도심 외곽지역에 신도시를 건설하여 대규모 주택을 공급했는데, 이때 광역교통 인프라가 적절히 공급되지 못해 많은 문제점이 발생함.
 - 과거 신도시에 주택을 우선 공급하고, 광역교통 인프라는 추후 공급하는 ‘선 주택개발 후 교통시설 공급’ 방식을 추진, 이는 도시의 외연적 확산으로 통행거리가 늘어나게 되었고, 장거리 통행에 따른 통근시간의 연장과 교통혼잡 등 사회적 비용이 증가함.
 - 특히, 승용차 중심의 간선도로망이 확대되면서 직주분리가 심화되고 저소득, 서민들의 교통이용 편의는 상대적으로 열악해지는 현상이 발생함.
 - 수도권 외곽지역의 대규모 주택공급으로 수도권 교통난 증대, 1996~2005년간 서울시 내부 통행량은 170만(통행/일) 감소했지만, 서울과 인천·경기의 통행량은 946만(통행/일) 증가
 - 같은 기간 동안 수도권 인구 증가의 2배에 이르는 약 34% 수준의 서울 유입통행량 증가는 직주분리의 심화를 보여주고 있음(정일호 외, 주택정책과 교통정책의 연계성 강화방안, 국토연구원, 2010.12).
- 정부는 서울 등 대도시권의 주택문제 문제를 해결하기 위해 신도시 건설 및 대규모 신규 택지조성을 통해 주택공급을 추진하고 있음.
 - 1989년부터 2019년까지 총 3기의 신도시 개발이 추진되고 있는데, 이들 신도시는 서울 경계로부터 1기 신도시는 평균 5km, 2기 신도시는 10km, 3기 신도시는 2km 정도 떨어진 거리에 위치함.
 - 신도시보다는 규모가 작은 대규모 택지개발사업이 수도권 대부분의 지역에서 추진되고 있음.

〈표 9〉 신도시 현황

구분	도시명
1기 신도시 (1989년 발표)	• 성남 분당, 고양 일산, 부천 중동, 안양 평촌, 군포 산본(수도권 5개 지역)
2기 신도시 (2003년 발표)	• 경기 김포(한강), 인천 검단, 환성 동탄 1·2, 평택 고덕, 수원 광고, 성남 판교, 서울 송파(위례), 양주 옥정, 파주 운정(수도권 10개 지역) • 충남 천안·아산 아산신도시, 대전 서구·유성구 도안신도시(충청권 2개 지역)
3기 신규택지	• 2018년 발표 : 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 과천 과천(수도권 4개 지역) • 2019년 발표 : 고양 창릉, 부천 대장(수도권 2개 지역)

- 정부는 대도시 외곽지역에 대규모 주거단지 조성이 추진 중에 있음.
 - 2017년 11월 '주거복지로드맵'에서는 중소 규모 10개 신규 택지개발사업을 추진기로 함.
 - 구리 갈매역세권, 남양주 진접 2, 부천 괴안, 부천 원종, 군포 대야미, 경산 대임, 성남 금토, 성남 복정 1, 성남 복정 2, 의왕 월암
 - 2018년 12월 '제2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망개선방안', 2019년 5월 '제3차 신규택지 추진계획'에서는 중소 규모 신규택지개발 추진을 발표함.
 - 2018년 : 부천 역곡, 성남 낙생, 고양 탄현, 안양 관양, 안양 매곡(수도권 5개 지역)
 - 2019년 : 안산 장상, 안산 신길2, 수원 당수2, 성남 공영주차장, 용인 구성역, 광명 테크노, 안양 인덕원(수도권 7개 지역)

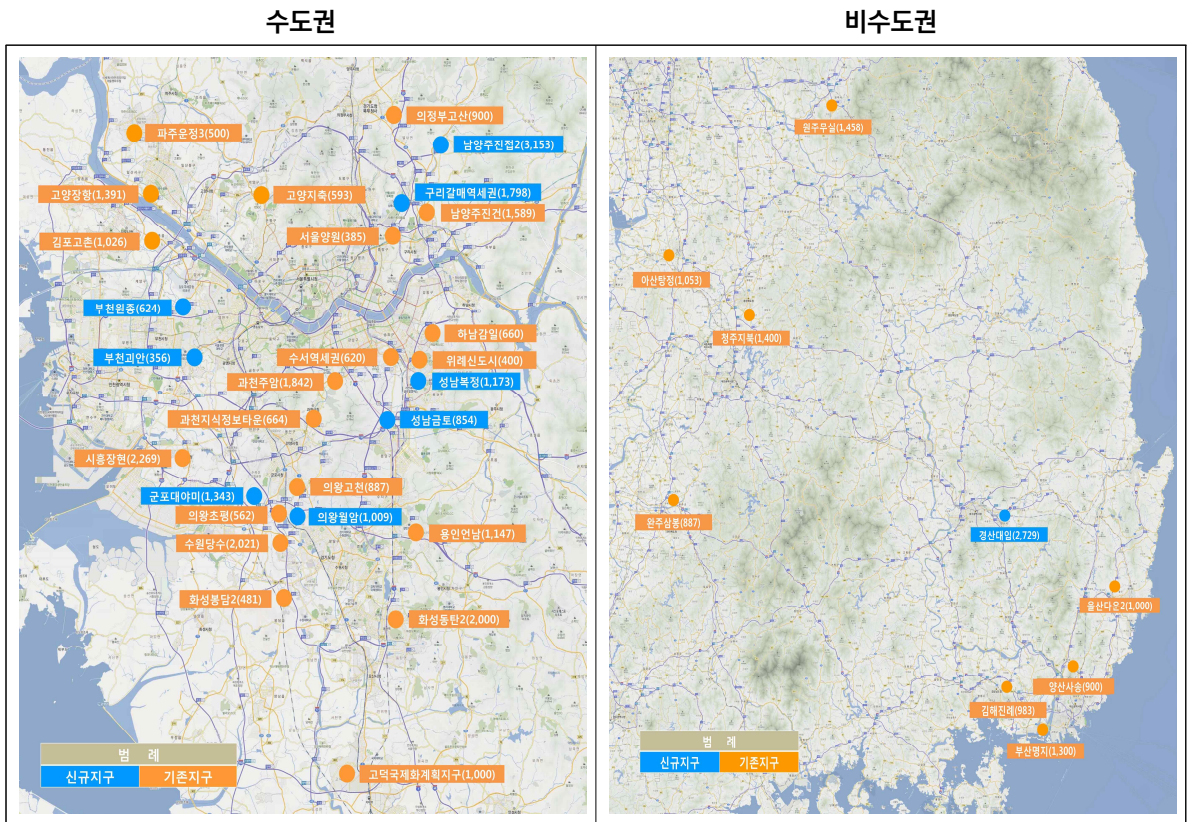
〈그림 28〉 수도권 신도시 위치



- 도심 외곽지역의 신도시 개발 또는 택지개발을 통한 대량 주택공급시 주거지로의 핵심 요소 중 하나는 교통접근성임.
 - 주택공급과 교통인프라 확충은 매우 밀접한 관련성을 갖고 있음.

- 주택공급이 되었지만 교통인프라가 적절히 공급되지 않으면 해당 지역 주민들의 주거의 질 저하 뿐만 아니라 사회·경제적 비용이 과다하게 발생하게 됨.
- 이에 따라 주택부족 문제 해결을 위한 도심 외곽지역의 주거지 조성에 있어서 주택비용 부담 완화, 안전한 주거환경, 교통접근성과 대중교통의 편의성은 매우 중요한 요소임.

〈그림 29〉 주거복지로드맵 ‘신혼희망타운 대상단지’ 현황도



자료 : 대한민국정부, 주거복지 로드맵, 2017.11.29.

【 정책 방향 】

- 신도시 및 신규 택지지구의 주택입주 시기와 광역교통시설의 확충의 시점을 일치시키는 중앙정부 차원의 대책 마련이 필요함.
 - 과거 제1기 및 제2기 신도시 개발에서도 도로, 철도 등의 확충을 연계해서 추진했지만 광역교통 문제를 해결하는 데 한계가 있었음.
 - 즉, 주택 입주 시점은 6년 소요되는데, 광역교통인프라의 건설은 10년 이상이 소요되어 교통인프라가 적기 준공되지 못했고, 대중교통수단인 광역버스의 신설과 증설도 행정기관 간 갈등으로 원활하게 추진되지 못하였음.
 - 위례신도시의 경우 당초 위례신사선은 첫 입주 시기인 2013년에 맞춰 착공이 계획되었지만, 결

국 2022년 착공을 목표로 2027년 완공될 것으로 예상되고 있음.

- 신도시 및 신규 택지지구의 주택입주 시기와 광역교통시설의 확충의 시점을 일치시키는 대책 마련이 필요함.
 - 현재 추진 중인 수도권 남북을 연결하는 GTX-A, B, C 노선, 동서축으로 논의되고 있는 GTX-D 등 광역급행철도 사업을 시급히 추진해야 함.
 - GTX-A 파주 운정~화성 동탄 : 민간투자사업으로 추진 중, 2019년 6월 착공, 2023년 개통 목표
 - GTX-B 남양주 마석~인천 송도 : 민자적격성 검토 중, 재정사업 추진 가능, 2027년 완공 목표
 - GTX-C 양주 덕정~수원 : 민간투자사업으로 추진중, 2021년 중 우선협상대상자 지정 예정, 2026~2027년 완공 예정
 - GTX-D(서부권 광역급행철도) 김포·인천 검단~하남 : 제4차 국가철도망구축계획 포함 추진 중
- 재정사업으로 광역교통 인프라 건설사업을 추진할 경우 계속비로 편성하고, 신도시 관련 교통인프라의 예비타당성을 일괄 추진하는 등 관련 대책 마련이 필요함.
 - 광역교통인프라 건설사업의 소요 재원을 재정으로 추진할 경우 장기계속공사가 아닌 계속비 공사로 시행하여 공기지연 없는 적기 준공을 추진해야 함.
 - 신도시를 연결하는 신규 철도, BRT(Bus Rapid Transit : 간선급행버스) 등을 광역교통체계로 묶어 일괄 예비타당성분석을 하거나, 예타 면제를 검토하는 것이 필요함. 이는 신도시 건설의 원칙을 '先교통, 後입주'를 실현하는 방안이 될 수 있음(중부일보, 신교통 광역교통대책 일괄 예타 도입해야, 2020.11.3).
- 각 신도시 및 신규 택지지구별 광역교통의 계획과 추진을 중앙정부와 해당 지자체가 연계하여 체계적 관리 및 진도 점검이 필요함.
 - 예) 구리 갈매 역세권지구의 교통대책
 - GTX-B노선 갈매역 정차, 경춘선 광역철도 배차간격 단축, 경춘선 분당선 직결, 서울 경전철 연장, 갈매역 광역환승센터 신설, 산마루로(갈매역)~화랑로 연결도로 개설공사, 갈매 IC 신설, 구리-포천간 고속도로와 수도권 제1순환 고속도로 분기점 설치 등
 - 구리 갈매 역세권 개발사업과 태릉 CC 주거지 개발사업에 따른 광역교통개선계획의 연계 등의 세부적 검토 필요(국민일보, 구리시, 갈매 역세권지구 등 광역교통 대책 점검, 2021.1.10.)

기대
효과

- '先교통, 後입주' 를 통한 신도시 주민들의 광역교통 불편 해소
- 대규모 주택건설을 실질적으로 지원하는 교통대책 마련

II

주택공급 규제 개혁

【 제도 운용 현황 및 제도 개선 필요성 】

- 용도지역지구제는 1934년 최초 도입된 이후 큰 기초 변화 없이 유지됨.
 - 용도지역지구제는 일제강점기 「조선시가지계획령³⁶⁾」에서 시가지계획구역 내 주거·상업·공업지역 및 풍치·미관·방화·풍기지구로 지정하며 1934년 최초 도입됨.
 - 이후 2002년 「국토이용관리법」과 「도시계획법」이 통합된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 새로 공포되면서부터 도시 외 지역이 용도지역제로 통섭되며 공간적 범위를 넓힘.
 - 이후에도 결합건축제도 도입, 지역·지구의 통폐합, 복합용도지구 도입, 용적률 완화 등 시대적 요구에 따라 완화되었지만, 제도 도입 당시의 기틀을 크게 벗어나지 않는 선을 유지함.
- 국내 용도지역지구제는 이용 규제 목적을 달성하기 위해 지구별 용도와 밀도를 번들링한 것이 핵심이며, 이 때문에 지역 상황에 걸맞은 공간 공급이 어려움.
 - 용도지역지구제는 대지면적, 용도, 밀도, 건물 높이, 건축선 후퇴 등의 토지이용 규제 요소가 있고, 이를 상위계획부터 하위계획에까지 분산해 규제하고 있음.
 - 특히, 국내 용도지역제는 지을 수 있는 건축물의 용도는 다양하지만(용도의 과다 완화), 건물의 밀도(건폐율·용적률)는 지역별 상황에 상관없이 일괄 규제하는 문제가 있음.
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 2017년 ‘복합용도지구³⁷⁾’를 지정하기도 했으나 밀도에 대한 완화는 따로 규정되어 있지 않고 용도에 대한 완화만 규정하였음.³⁸⁾

〈표 10〉 용도지역지구제의 토지이용 규제 요소

구 분	내 용
대지면적	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역에서 건축하는 대지가 충족시켜야 하는 대지면적의 최소한도를 규제 • 각 지역의 성격, 개발 패턴, 건축물의 입도 등 지역의 물리적 성격에 큰 영향을 미칠 수 있음.
용도	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역에서 허용되는 건축물의 용도를 규제 • 허용되는 용도만 열거(positive)/허용되지 않는 용도를 제시(negative)/혼용 • 이는 각 지역의 기능과 활동에 직접적인 영향을 미침.
밀도	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역별 개별 대지에서 허용되는 건폐율과 용적률의 최고한도를 규제 • 대상 지역의 오픈 스페이스, 건물 부피, 활동의 강도 등에 영향을 미침.
건물 높이	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역의 개별 대지에서 허용되는 건축물의 최고한도를 규제 • 지역별 스카이라인을 결정함.
건축선 후퇴	<ul style="list-style-type: none"> • 대지의 전면 경계선 또는 이웃 대지와의 경계선으로부터 건축물까지의 간격을 규제 • 가로공간의 개방감, 건물과 건물 사이의 공간 형성에 영향을 미침.

자료 : 전진부(2015), 국토연구원(2016)을 재인용.

36) 「조선시가지계획령」(조선총독부제령 제18호, 1934. 6. 20) 제15조 및 제21조 내지 제24조.

37) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제14795호, 2017. 4. 18, 일부개정) 제37조 제9항.

38) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제81조(복합용도지구에서의 건축 제한).

- 특히, 역세권 내 용적률 완화 및 12·16 대책을 통해 발표된 준공업지역 규제 완화 등 예외 규정의 증가가 현재 체계 내에서 지역 맞춤형 공간 공급이 쉽지 않다는 점을 반증해 주고 있음.

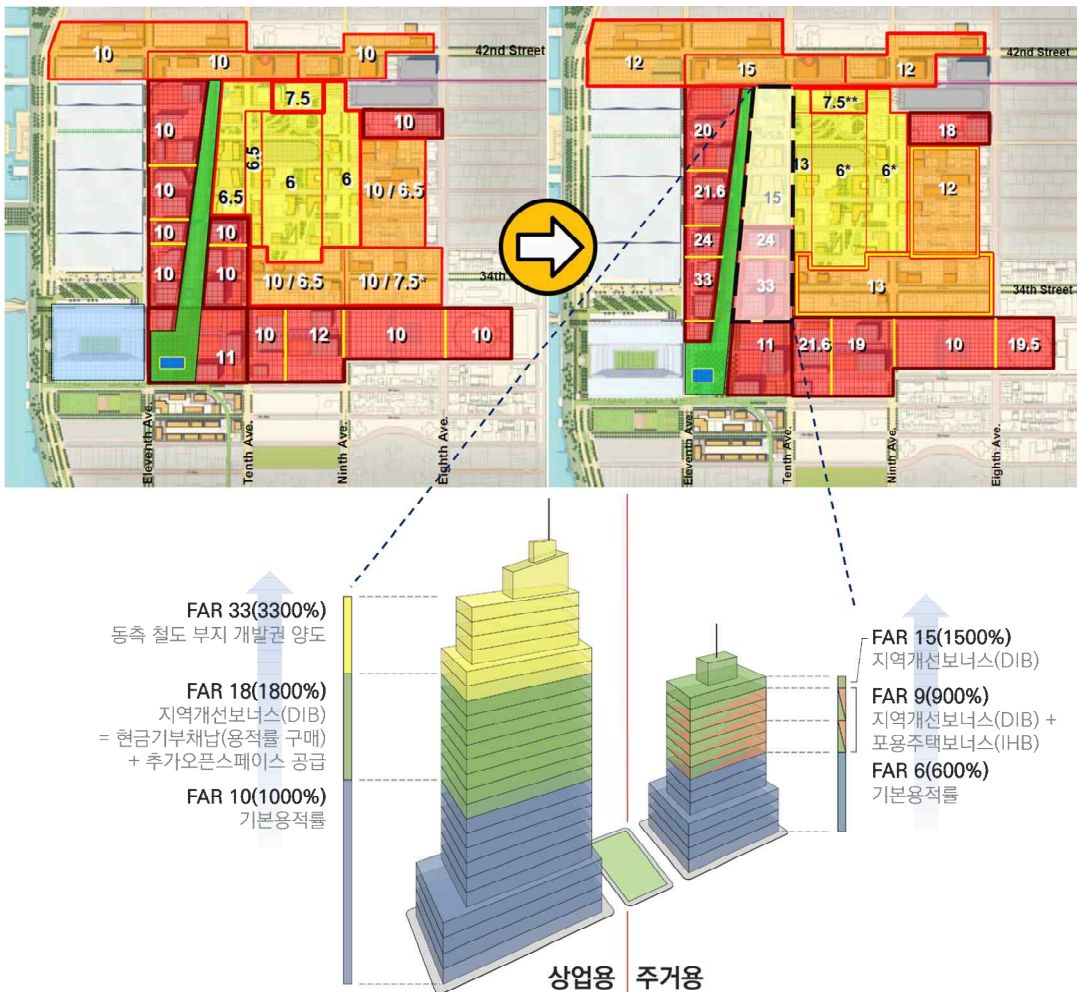
〈표 11〉 계획으로 규제 가능한 토지이용 규제 요소

대분류	소분류	규제 요소					
		토지 이용	인구	밀도	용도	층수	경관
광역도시계획		△(간접)	○	△(간접)	○	×	○
도시·군기본계획		△(간접)	○	△(간접)	○	×	○
도시군 관리계획	용도지역	○	△	○	○	○	×
	용도지구	○	△	○	○	○	○
	지구단위계획	○	○	○	○	○	○

자료 : 국토연구원(2017).

- 반면, 해외에서는 더욱 유연한 제도를 운영하고 있어 국내 사정과 대비됨.
- 뉴욕 허드슨 야드는 용적률을 3.3배 향상해 3,300%까지 부여하는 등 파격적인 혜택을 부여함.

〈그림 30〉 뉴욕 허드슨 야드 개발의 필지별 용적률 보너스 부여 현황



주 : IHB는 DIB가 전제되어야 하며 전체 건물의 10~30%를 부담가능주택(affordable housing)으로 공급할 경우 추가 용적률 지급.
 자료 : New York City Department of City Planning(2020), "Hudson Yards - Development Information".

- 이러한 파격적인 용적률 강화는 보상지역제³⁹⁾의 일종으로서 지역개선보너스(DIB)와 포용주택 보너스(IHB) 및 철도 부지의 개발권을 양도함으로써 가능한 것임.
 - 그 외에도 맥락지역제⁴⁰⁾, 부동산지역제⁴¹⁾, 계획단위개발⁴²⁾ 등 조닝(zoning) 제도를 보완하기 위한 다양한 제도들이 도입되어 활용되고 있음.
- 근미래의 도시 모델이 될 스마트시티에서는 기존 제도보다 더욱 유연한 제도가 적용될 것으로 예상돼 이에 대한 대책이 필요한 상황임.
- Rogers, R.(1998)가 지속가능한 도시의 모습으로서 삶터-일터-놀터를 융합한 compact city를 제창한 이후 자족 도시를 위한 ‘industrial urbanism’(Hatuka, T. & Ben Joseph, E., 2017) 등 미래도시는 엄격한 용도지역지구제 내에서 현실화하기 어려운 개념이 도입될 것으로 예상됨.
 - 최근까지 캐나다 토론토에서 구글이 기획했던⁴³⁾ ‘사이드워크 토론토’는 한 건물 안에서 공장에서부터 주거까지 다양한 용도가 공존할 수 있도록 용도지역제를 도입하지 않음.
 - 이는 수직적이고 혼합된 토지 이용을 현재 수준보다 더욱 강화함으로써 스마트도시 서비스와 융합할 수 있는 도시 공간구조를 기획한 결과라고 해석할 수 있음.

〈그림 31〉 사이드워크 토론토 창조 캠퍼스(innovation campus)의 단면도



자료 : Sidewalk Labs(2019), 「Master Innovation and Development Plan」.

- 국내에서도 용도지역 간 이동이 가능하고 지구단위계획을 수립하거나 복합용도지역을 지정해 복합 용도 개발이 가능하지만, 미래 공간구조의 패러다임 변화에 대응하기 위해서는 보다 유연한 개념의 토지이용계획제도를 도입해야 함.

39) Incentive zoning. 개발이익 환수 방법의 일종으로 민간 건축물 내에 공개공지, 임대주택 등 공공을 위한 시설물을 설치할 경우 용적률 제한 등의 규제를 완화해 주는 수법임.

40) Contextual zoning. 가로보행 증가를 통한 지역 활력 복원을 강조하면서 등장한 지역지구제임. 신축 건물도 기존 건물과 조화롭게 건축하도록 신축 건물의 높이·규모·건축선 후퇴·건물의 최대폭 등을 규정하는 제도임.

41) Floating zoning. 토지이용의 변화 양상에 능동적으로 대처하기 위해 채택한 제도임. 조례에서 특정 용도지역을 설정하지만 위치에 대해서는 규정하지 않고 추후 특정 필지에 개발심사가 접수되면 해당 지자체 도시개발위원회의 협의를 통해 지역·지구를 배치함.

42) Planned unit development. 국내 지구단위계획구역 혹은 지구단위계획구역 내 특별계획구역과 유사한 성격으로, 공공이 상호 협의를 통해 지구의 특성에 맞는 설계기준을 정하여 일단의 지구를 하나의 계획단위로 개발하는 방식임.

43) 2020년 5월 7일, 구글의 계열사인 사이드워크랩스는 코로나19로 인한 시장 불확실성 확대로 토론토에서 진행하고 있던 프로젝트를 잠정 중단함. 다만 구글은 토론토에서 기획한 요소들을 실증할 수 있는 대안 장소를 모색하고 있다고 밝힘으로써

【 향후 제도 운용 방향 】

- 조닝에 기반한 토지이용 규제는 점진적으로 지양
 - 전술한 바와 같이 최근 미국에서는 조닝제도에 대한 반성으로 다양한 대체 제도들이 시행됨.
 - 국내에서도 용도지역지구제의 시대적 변화 요구를 받아들이기 위해 복합용도지구와 입지규제 최소구역은 신규 도입하였으나 복합용도지구는 2018년 현재 지정 실적이 전무한 상태⁴⁴⁾이며, 입지규제최소구역은 전체 용도구역 6,957.3km² 중 0.12km²에 불과함.
 - 입지규제최소구역 지정이 거의 없다시피 한 것은 규제를 완화했음에도 불구하고, 유동인구를 확보할 수 있는 도심지의 토지대가 비싸 사업성 확보가 어려운 것으로 나타났기 때문임.
 - 즉, 현재 용도지역지구제에 규제된 밀도관리제도만으로는 노후화된 구도심 재생이 어려우며, 문제를 해결하기 위해서는 현재 밀도관리 수준을 크게 완화하거나 대체 수단을 강구해야 하는 상황에 직면함.

〈표 12〉 전통적 용도지역지구제와 형태기반 코드의 비교

구 분	형태기반 코드	전통적인 용도지역지구제 코드
기본개념	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 형태와 특성 중심, 용도는 부차적 • 용도의 혼합적 이용 • 대중교통 중심의 보행편의 개발, 압축개발 (compact development) 지향 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지의 용도(기능) 중심 • 용도의 분리와 기능적 효율성 • 자동차 중심적
구성적 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌-도시 트랜젝트와 같은 도시계층을 확인하고 강화하는 공간적 조직원리에 기반 • 건축물 사이의 관계와 용도에 어울리는 건축 배치에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> • 단일이용구역 중심으로 조직화 • 융통성 없는 토지이용 및 크기와 건축 배치
성격	<ul style="list-style-type: none"> • 장소를 만들기 위한 규제 • 권위적 규제 방식 : 반드시 해야 하는 것을 규정(건축선, 최소/최대 건축물 높이 조합 등) • 건축물과 장소의 형태 등 구체적 도시 공간 형태에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> • 건물들을 조성하기 위한 규제 • 금지적인 규제 방식 : 허용되지 않는 것을 금지 / 밀도와 용적률 등 예측이 어려운 수치로 개발 한도를 결정 • 변화에 제한된 디자인

자료 : Daniel Paroltek 외(2018), 김소라 외(2010) 재인용, 정우성·민보경(2014) 수정 재인용.

- 형태기반 코드(Form-based Code)에 의한 도시관리 확산
 - 형태기반 코드 미국에서 조닝제도의 대안으로서 도시계획가와 건축가들에게 각광받고 있음.
 - 형태기반 코드는 '특정한 도시형태를 달성하기 위한 규제수단'으로서 용도를 분리하는 것이 아니라 건조(建造) 환경의 형태를 규제함으로써 도시 공간의 형태와 공공장소의 특성을 결정함.⁴⁵⁾
 - 형태기반 코드는 크게 도시계획 분야인 규제계획과 도시설계 분야인 관련 기준으로 구성됨.

44) 다만, 이 수치는 도입 후 1년 만에 조사한 것으로, 제도 정착에 다소간의 시간이 소요된다는 점을 감안할 때 향후 지속적인 모니터링이 필요함.

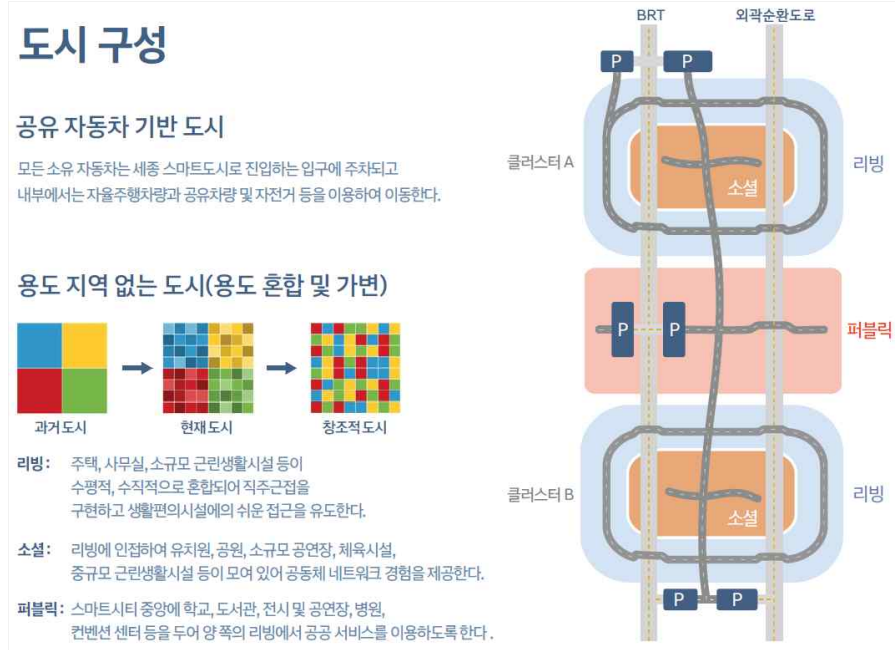
45) 이승지 외(2016). 「도시설계지침으로서 형태기반 코드(Form-Based Code)의 계획적 특성 및 적용 가능성 연구」.

- 규제계획의 구역은 건물의 용도가 아니라 밀도 및 형태에 중점을 둔 트랜젝트(transact)에 기반을 둠(그림 74) 참조). 트랜젝트란 도시 형태를 연속적인 물리적 개발 강도선상에 두고 체계화한 것으로, 도시 형태가 점진적으로 전이될 수 있도록 T1에서부터 T6까지 구분함.
- 최근 국내에서도 본격적으로 국가 시범 스마트시티에 규제 샌드박스를 운영하자 용도지역지구제를 활용하지 않고 형태기반 코드에 기반한 도시 구성 도입을 시도함.
- 세종시 국가 시범 스마트시티에서는 도시 공간을 용도지역에 기반해 구획하지 않고 실제 이용 용도에 따라 리빙, 소셜, 퍼블릭의 3대 기능 지역으로 구분함.
- 즉, 용도를 혼합하고 가변적으로 만들어 기존 용도지역을 철폐하되 생활 편의를 위해 유사한 기능을 하는 용도를 자연스럽게 모이도록 해 창조적 도시를 구성하는 대신 세종시 스마트시티만의 특성을 드러내기 위해 건축 코드 및 도시 공간의 코드를 제정·적용하는 수법을 사용함.

〈그림 32〉 스마트코드의 구성



〈그림 33〉 세종시 5-1 생활권 도시 구성(안)



자료 : CATS(2013).

자료 : 정재승(2018), 「세종 스마트시티 기본구상안」.

- 즉, 향후 스마트시티의 점진적인 도입과 함께 네트워크 기반의 초연결 사회가 현실화될 것을 감안한다면 현재 용도지역지구제의 틀을 타파하고 최근 국내·외 시범 도입 사례들을 면밀히 분석해 형태기반 코드에 의한 도시관리를 확산하여야 함.

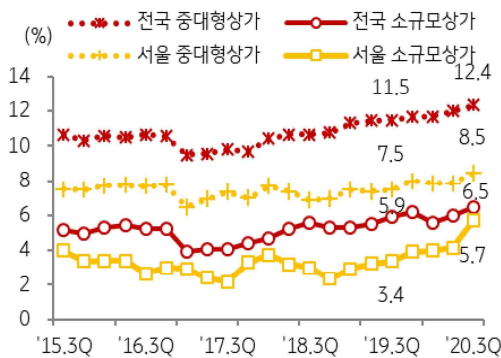
기대 효과

- 단일 토지의 기능을 다양화함으로써 도시 공간의 효율적 운영 가능
- 미래 스마트시티 시대에 능동적으로 대응

【 현황 및 필요성 】

- 2000년대 이후 전자상거래 시장이 급격하게 성장하면서 동시에 오프라인 리테일 시장이 축소되는 메가트렌드가 전세계적으로 나타나고 있음. 심지어 가로수길 등 핵심 상권에서도 상가 공실 문제가 나타났음.
 - 2010년대 후반 영국의 Debenhams, 미국의 Sears 등 오랜 역사를 가진 오프라인 백화점이 파산했으며, 국내에서도 높은 영업이익률을 기록해 왔던 이마트가 2019년 적자를 기록하는 등 오프라인 상권의 위기가 전반적으로 나타났음.
 - 국내에서는 특히 세종, 하남, 위례 등 일부 지역의 경우 도시계획에서 상가비율이 과도하게 계획 되어 상가가 과공급되어 공실 문제가 매우 심각하게 나타났음.
- 이러한 오프라인 상권 쇠퇴 트렌드는 특히 최근 코로나19로 인해 더욱 두드러지고 있음.
 - 백신이 보급되고 전염병이 진정세로 돌아선다면 오프라인 상권이 어느 정도는 회복할 수 있을 것으로 예상되나, 사이버화(cyberization)되고 있는 메가트렌트의 변화로부터 자유로울 수는 없을 것임.

〈그림 34〉 상가 공실률 추이



자료 : KB부동산시장 리뷰(2021년 1월호).

〈그림 35〉 분기별 임대가격지수 추세

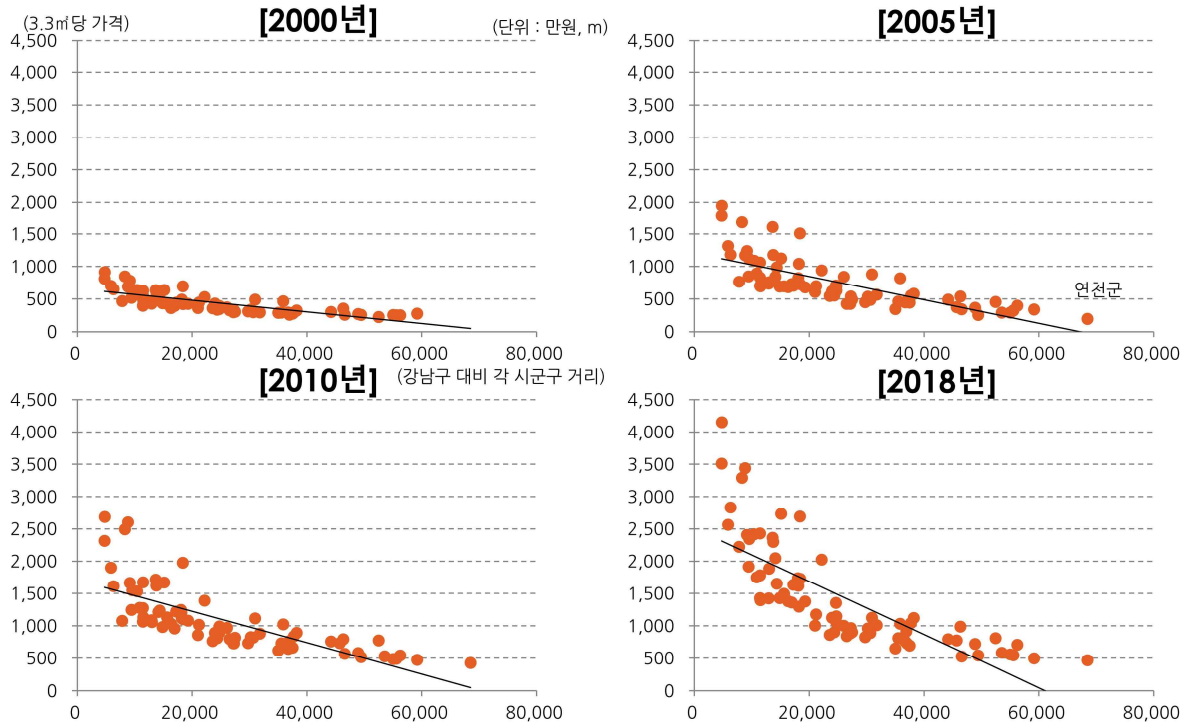


자료 : 한국부동산원 2020년 3분기 상업용 임대동향조사.

- 오피스시장은 코로나19로부터 상대적으로 타격이 덜할 것으로 예상되나, 재택근무 증가 트렌트로부터 자유롭지 않을 것으로 예상됨. 특히 기존에도 임차자 모집에 어려움이 상대적으로 심했던 중소형 오피스와 비핵심지역 오피스의 공실 및 임대가격 하락이 두드러질 것으로 예상되고 있음.
- 반면, 맞벌이 가구의 증가 등으로 인해 도심 기반시설이 양호한 지역의 주택 수

요는 꾸준히 증가해 오고 있음. 이로 인해 최근 도심 주요입지 신축 및 준신축 아파트 주택가격 (매매, 임대차) 상승 현상이 두드러지게 나타났음.

〈그림 36〉 직주근접 현상이 심화되고 있는 주택시장



주 : 각 연도 12월 기준의 수도권 시군구별 3.3당 가격, 거리는 시군구의 중앙점을 기준으로 강남구의 중앙점과의 거리를 계산함.
 (자료 : 부동산114㈜)
 자료 : 허윤경 (2019) '도심 주택공급 방안 모색' 한국건설산업연구원 세미나.

- 시대적 변화에 맞지 않는 규제로 주택공급이 시장 수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있음. 특히 상업지역에서 주택공급을 막는 핵심 규제로는 용도용적제⁴⁶⁾를 꼽을 수 있음.
 - 시장에서 정작 가장 필요로 하는 수요는 주택이지만, 다양한 비합리적 규제로 인해 주택이 아닌 준주택이나 심지어 생활형 숙박시설 등이 공급되고 있음.
 - 도심 주택공급을 저해하는 규제로는 일반적으로 세제(재건축 초과이익환수제 등), 금융(대출규제 등), 분양가(민간택지 분양가상한제) 규제가 주로 거론되고 있으나,
 - 특히 상업지역(서울시의 경우 준주거지역 포함)에서의 주택공급을 저해하는 핵심 규제로는 용도용적제도를 꼽을 수 있음.
- 용도용적제는 용도지역(주로 상업지역)을 지정목적에 맞도록 관리하고, 기반시설의 수용 가능한 용량을 초과하는 주택공급을 방지하기 위해 도입된 제도로, 국토계획법과 지자체 조례를 통해 적용되고 있음. 서울시⁴⁷⁾에서 현재 시행 중인 용도용적제는 다음과 같음.

46) 용도용적제의 정의는 명확하지 않은 상황임. 본 고에서 논의하는 용도용적제는 상업지역 비주거 의무비율, 상업지역 내 주거용도 활용 제한을 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있음.

- ① 상업지역 내 주거용으로 사용되는 부분의 용적률은 기본적으로 400% 이하로 하되, 임대주택 추가 확보시 일반상업지역 기준으로 최대 600% 이하로 함.⁴⁸⁾⁴⁹⁾
 - ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국계법)상 비주거용도 의무비율⁵⁰⁾을 강화하여, 상업지역 비주거용도 비율을 전체 연면적의 30% 이상 확보하도록 함(주택공급 확대를 위하여 2019년 3월부터 3년간 한시적으로 이 비율을 20% 이상으로 하향함).
 - ③ 도시정비형 재개발사업, 재정비촉진지구, 시장정비사업, 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 등은 해당 위원회의 심의를 거쳐 용도용적제 배제 가능(연면적의 90%까지 주택공급 가능)
 - ④ 유사한 목적으로, 준주거지역에서도 용적률의 10% 이상을 비주거용도로 활용하도록 함.⁵¹⁾
 - ⑤ 주택법상 준주택(오피스텔 등)을 위의 비주거용도 면적 산정에서 제외하고 있음.
- 용도용적제는 시대적 변화를 반영하지 못하고 있어 효율적인 토지 활용과 주택공급을 저해하고, ‘왜곡된 토지이용’을 초래하는 결과로 나타나고 있음.
- 용도지역이 최초로 지정된 지 오랜 시간이 지났기에, 중심지 위계를 반영하지 못하고 실질적으로 상업지역의 기능을 수행하지 못하는 ‘용도지역만 상업지역’이 상당수 존재하고 있음. 하지만, 이런 지역에도 일정 비율의 비주거 용도를 건축해야 하기에 사업이 무산되거나 지연되고 있음.
 - 시장에서 가장 필요로 하는 용도는 주택이지만, 규제로 인해 사실상 주택으로 활용되는 생활형 숙박시설 등이 공급되는 등 토지이용의 왜곡 현상이 발생하고 있음. 생활형 숙박시설의 경우 연관된 기반시설(주차장 등)이 충분히 공급되지 않기에 주변 거주 환경 악화도 초래하고 있는 상황임.
 - 또한, 상당한 규모의 비주거시설을 의무적으로 공급해야 하기에 상가나 오피스가 과공급되고 있음. 이는 효율적인 토지이용을 저해할 뿐 아니라, 주변 지역 부동산 시장에도 악영향을 미치고 있음.

【 향후 제도개선 방향 】

- 포스트 코로나 시대, 기술의 혁신과 생활양식의 변화로 전자상거래 발달 속도가 가속화되고 재택근무가 늘어나고 있고, 동시에 더 넓은 집과 직주근접의 주택 수요가 증가하고 있는 시대적 변화를 도시계획 제도에 반영할 필요가 있음.
- 그중에서도 특히 상업지역 및 (용도상향된) 준주거지역의 효율적 토지활용을 저해하는 상업지역 비주거 의무비율 제도와 용도용적제의 개선이 필요함.

47) 서울시, 대구시, 광주시를 제외한 광역시에서는 주거용도 용적률이 증가할수록 전체 용적률을 하향하는 방식으로 운용 중임.

48) 증가하는 용적률의 1/2에 해당하는 용적률은 임대주택으로 공급하는 경우에 한함. 역사도심 내 일반상업지역, 근린상업지역은 주거용 용적률 : 500% 이내.

49) 중심지 육성 방향에 부합하는 용도로 활용하거나, 그 밖의 지역의 전략적 육성, 시 정책목적 달성 등을 위해 필요하다고 인정되는 경우 도시계획 심의를 통해 추가 허용 가능.

50) 상업지역 비주거 의무비율은 「국계법」 시행령에 근거하고 있으며, 용도지역상 상업지역(유통상업지역 제외)에 신축하는 공동주택의 경우 비주거 비율을 연면적 기준 10% 초과 면적을 의무적으로 확보하도록 하고 있음.

51) 서울특별시 (2020) “서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼”.

가) 세부방안 1 : 상업지역 비주거 의무비율 제도 개선

- 현시점에서의 중심지위계나 상권변화, 그리고 상업시설 수요 등을 충분히 반영하지 못하고 일률적으로 적용되고 있는 상업지역 비주거 의무비율 제도는 변화된 상황에 맞게 대폭 개선이 필요함.
- 용도지역 제도의 경직성을 고려했을 시 용도지역을 전면적으로 재지정하기는 어려움.
 - 종 상향은 대체로 수월하나, 종 하향은 매우 강한 저항을 유발하기에 사실상 불가능에 가까움.
- 따라서, 중심지 위계, 상권변화 등을 고려하여 위계가 낮은 상업지역에는 비주거 의무비율을 대폭 하향하고, 비율이 아닌 ‘층’에 대한 용도 등으로 규제하는 방안에 대한 검토가 필요함.
 - 예를 들면 일괄적으로 ‘전체의 10%’ 초과 공급이라는 규정을 폐지하고, 근린상업지역의 경우 1층, 지구중심의 경우 1~2층, 지역중심의 경우 지하1층~2층 정도로 중심지 위계에 따라 상가나 오피스 등 비주거 용도 면적을 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

가) 세부방안 2 : 주변지역 기반시설 용량을 초과하지 않는 범위 내에서 주택용도 용적률 추가 허용

- 지금과 같이 전체 주거용도 용적률을 일괄적으로 400%로 설정하는 것이 아닌, 주변의 기반시설 용량을 고려하여 그 용량을 초과하지 않는 범위 내에서 주택을 추가적으로 공급할 수 있게 할 필요가 있음.
 - 예를 들면, 최근 성인 1인가구 수요가 매우 높은 현실 때문에, 학교 등의 기반시설 수요가 상당히 감소하였음.
 - 이러한 시대적 변화를 반영해서, 이 경우 지구단위계획을 통해 공급되는 주택 유형과 특성에 따라 주변의 기반시설 용량을 초과하지 않는 범위 내에서 주택용도 용적률을 추가적으로 허용할 수 있을 것임.

기대
효과

- 도심 상업지역, 준주거지역 주택공급 확대
- 상업·업무시설 공실 축소
- 개발사업 촉진을 통한 쇠퇴·낙후지역 물리적환경 개선, 도시경쟁력 강화

【 현황 및 필요성 】

- 정비사업을 포함한 각종 개발사업 추진에 있어 불합리한 계획수립 및 인허가 과정에 대한 문제는 지속적으로 제기되고 있음.
- 먼저, 개발사업 추진 과정에는 계획수립, 심의, 인허가 사항이 다수 존재하는데, 심의위원회 구성 및 개최, 계획수립, 인허가권은 일반적으로 지자체장(기초 또는 광역)이 가지고 있어 ‘갑을관계’가 형성되는 경우가 대부분임.
 - 가장 단순한 인허가 절차가 요구되는 「건축법」에 의한 개별 건축물 건설사업만 하더라도 시행자는 개발행위허가와 건축허가를 받아야 하며, 이 과정 속에는 다양한 세부적인 인허가 및 승인 사항이 존재함.
 - 규모가 큰 개발사업의 경우 도시계획사업의 대상이 되어 인허가 관련 사항이 대폭 늘어남. 민간이 시행하는 도시개발사업이나 정비사업의 경우 지구지정, 계획 수립, 건축·도시·경관·교통 등의 심의, 사업시행자가 작성한 각종 계획에 대한 인허가, 행위에 대한 승인 사항이 존재함.
 - 따라서, 지자체장의 숙원사업이거나 정부의 의지가 있지 않은 이상, 일반적으로 인허가 및 승인권자가 ‘갑’이 되고, 이를 신청하는 주체가 ‘을’이 되는 상황이 발생하고 있음.
- 문제는 계획수립 및 인허가 과정에 계획 수립권자 또는 인허가 승인권자의 재량 사항이 다수 존재하는데, 여기서 합리적 사유가 없는 지연이나 반려가 종종 발생하고 있음. 이는 사업자가 사전에 예측하기 힘든 리스크로 작용하고 있음.
 - 대표적인 사례가 지구단위계획 수립이 되지 않아 사업 추진이 안 되고 있는 여의도, 압구정 재건축사업, 불명확한 이유로 정비계획안 심의가 지연·부결되고 있는 은마아파트 재건축사업, 지나친 기부채납 요구와 행정절차 지연으로 인해 사업이 중단된 잠실5단지 재건축사업 등이 있고,
 - ‘을지면옥’ 사건에서 볼 수 있듯 자의적이고 일관되지 않은 기준으로 여론의 향방에 정비사업 추진이 지연·중단되고 있는 세운상가 주변 도시환경정비사업 등이 있음.
 - 이 밖에도, 양재 화물터미널 개발사업처럼 서울시와 국토교통부의 개발계획 방향이 달라 표류하고 있는 경우도 있음.
- 또한, 일부 지자체에서는 사업시행자에게 지나치게 많은 공공기여를 요구하여 사업 추진이 무산되거나 지연되는 경우도 빈번하게 발생하고 있음. 또한, 일부 정비사업에서는 지자체가 사업시행자에게 지나친 공공기여를 요구하고, 여기에 대한 반대급부로 제공한 특례로 인해 사회적 문제가 발생하고 있는 경우도 있음.

- 예를 들면, 서울시 뉴타운사업(재정비축진사업)에서는 공공의 지원은 거의 없이 기반시설 확충 비용 대부분을 사업시행자에게 부과하였고, 여기에 대한 반대급부로 정비구역 지정 기준, 소규모 주택 의무공급 비율 등과 관련한 일부 특례를 제공하였음.
- 이로 인해 발생한 젠트리피케이션 같은 사회적 문제의 책임은 대부분 사업시행자가 덮어쓰고 있는 불합리함도 존재하고 있음.

【 세부 추진 방향 】

- 개발사업 인허가 과정에서 나타나는 문제를 개선하기 위해서 아래와 같은 제도 개선사항을 제시함.

가) 세부방안 1 : 인허가 과정 및 결과에 대해 이의를 제기하고 재심을 요청할 수 있는 제도 신설

- 개발사업의 예측 가능성을 높이고 인허가 관청의 권한 남용을 막기 위해서, 인허가 과정에서 발생하고 있는 불합리한 심의지연, 반려, 과도한 요구 등에 대해 이의를 제기하고 재심을 요청할 수 있는 제도 신설이 필요함.
 - 이를 통해 불필요한 리스크를 감소시켜 개발사업의 예측 가능성과 추진 속도를 높이고, 불필요한 사회적 갈등을 줄일 수 있음.
- 이의 제기에 대한 심리와 재심을 담당할 기관 설립 방식에 관해서는 추가 연구가 필요함.
 - 개략적인 안으로는, ① 영국의 Planning Inspectorate 제도와 유사하게 국토교통부 산하에 전문가들로 구성되고 상당한 독립성을 가진 집행조직을 구성하여 지자체의 인허가권 남용에 대한 심리를 진행하고, 행정권 남용이 인정될 시 행정처분 및 인허가 승인을 내릴 수 있도록 하는 것을 고민해 볼 필요가 있음.
 - ② 삼권분립의 취지를 고려하여 국회나 대법원 산하에 (가칭)‘개발사업 심의위원회’를 구성하고, 정부, 시장, 시민사회의 추천을 받은 전문가들이 심의를 진행하고, 다수결로 결정하는 기구를 만드는 것도 검토해 볼 수 있음. 이 경우 행정 결정에 대해 시정을 권고할 수 있고, 권고사항이 행정심판 및 행정소송에 영향을 미칠 수 있도록 설계하는 것을 검토해 볼 수 있음.

나) 세부방안 2 : 심의제도 개선

- 지자체장의 재량사항 축소 및 개발사업의 예측 가능성 제고의 일환으로 인허가 관련 위원회 심의제도를 개선하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 먼저, 도시계획위원회, 건축위원회, 도시정비위원회, 경관위원회 등 개발사업과

관련된 위원회 구성에 있어 지자체장이 위원 전원에게 대한 임명 또는 위촉할 수 있는 현재의 규정을 개선할 필요가 있음.

- 이 경우 지자체장의 ‘코드’에 맞는 사람 위주로 위원회가 구성될 가능성이 커 심의 과정에서 다양한 시각에 대한 토의가 어렵고, 심의 결과 역시 한쪽으로 지나치게 치우치거나 지자체장이 원하는 방향으로 나올 가능성이 큼.
- 이는 토의를 통해 다양한 안을 논의해 보고, 합의를 통해 의사결정을 내리고자 도입된 위원회 제도의 도입 취지에 반할뿐더러, 제도의 장점을 충분히 살리지 못하는 것이라고 할 수 있음.
- 따라서, 심의위원 구성에 있어 다양한 시각이 반영될 수 있도록 구성할 필요가 있음. 이를 위해서는 위원회 위원 중 일부의 임명 또는 위촉 권한을 또 다른 대의기관이라고 할 수 있는 지방의회에 부여할 필요가 있음. 또한, 시민사회와 민간 영리부문도 일부 위원의 추천 권한을 갖는 방식으로 개편하는 것도 검토해볼 필요가 있음.

● 또한, 각종 위원회의 역할과 심의 범위가 명확하지 않아 심의 내용이 중복되고 위원회 간 심의 결과가 상충되는 경우도 발생하고 있음. 이는 불필요한 사업의 지연을 초래함. 위원회의 심의는 사실상 의사결정으로 이어지기에, 예측 가능한 개발사업을 위해서는 심의 내용 및 결과가 일관성이 있을 필요가 있음.

- 따라서, 심의 내용을 조정하고, 가능한 한 통합심의를 하여 중복 심의로 인한 불필요한 비효율이 생기는 것을 지양하고, 심의 결과의 일관성을 도모할 필요가 있음.

● 마지막으로, 심의위원들의 자질 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 가능한 한 각 분야의 이론과 실무를 겸비한 우수한 심의위원들을 위촉하여 현실에 맞지 않거나 규정을 벗어나는 것을 요구함으로써 나타날 수 있는 불필요한 비효율을 방지할 필요가 있음.

다) 세부방안 3 : 합리적 수준의 공공기여 요구 및 기반시설 확충에 대한 공공지원 강화

- 인허가권을 무기로 사업시행자에게 지나친 수준의 공공기여를 요구하는 것을 지양하고, 기반시설 확충에 대한 공공지원을 강화할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 지구단위계획 수립 지침이나 ‘도시 및 주거환경정비 기본계획’의 인센티브 규정을 개선하고, 도시정비기금 등 관련 기금이나 예산을 확충할 필요가 있음.

기대
효과

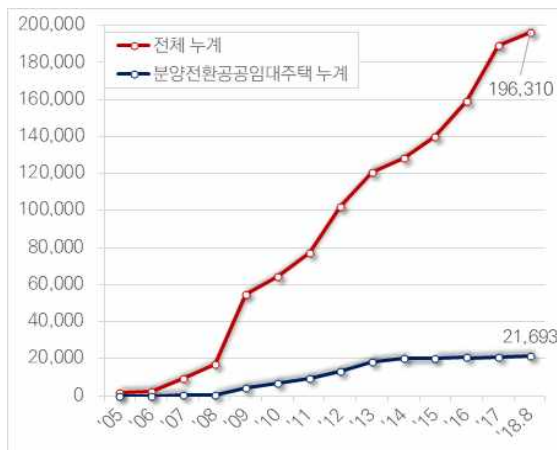
- 개발사업의 예측 가능성 향상
- 공공, 사업시행자, 시민사회 또는 지역 주민이 win-win 할 수 있는 개발사업 추진

【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 저축을 통해 임차인들의 재산 형성 기회를 부여하자는 의도로 도입된 분양전환 공공임대주택은 2018년 이후 공급이 없으며, LH의 공급 계획도 없는 상태임.
 - 임대차 기한을 10년으로 신고한 분양전환 공공임대주택(10년 임대주택)은 판교 10년 임대주택 분양전환 관련 사태 이후 정부가 공급 계획을 축소⁵²⁾하면서 자연스럽게 도태될 것으로 예상됨.
 - 한편, 임대차 만료를 5년으로 정한 분양전환 공공임대주택(5년 임대주택)은 2017년 334호를 마지막으로 2018년 이후 공급 계획이 따로 발표되지 않음.
- 특히, 5년 임대주택은 정부와 민간 모두에게 비선호 사업 방식으로 전락함.
 - 정부는 5년이라는 기간이 지나치게 짧아 임대 만료 후 본래 임차인들이 분양을 받지 못하고 퇴거 하자 주거안정에 도움이 되지 않는다고 판단해 5년 임대주택을 선호하지 않음.
 - 민간은 분양가격이 낮아 수익성이 떨어지고 재무제표상 5년 동안 매출수익이 나지 않는 데다, 국민주택기금과 임대보증금이 부채로 잡힐 수밖에 없는 사업을 시행하는 것에 난색을 표함.
- 다만, 분양전환 임대주택의 공급 여력은 남아 있는 상태임.
 - LH가 보유한 미착공 분양전환 임대주택 물량은 2018년 9월 기준 2만 1,693호에 달함.⁵³⁾
 - 수익 저감을 우려해 미착공 상태인 민간 보유 5년 임대주택 용지도 여전히 남아 있음.

〈그림 37〉 임대주택 미착공 추이

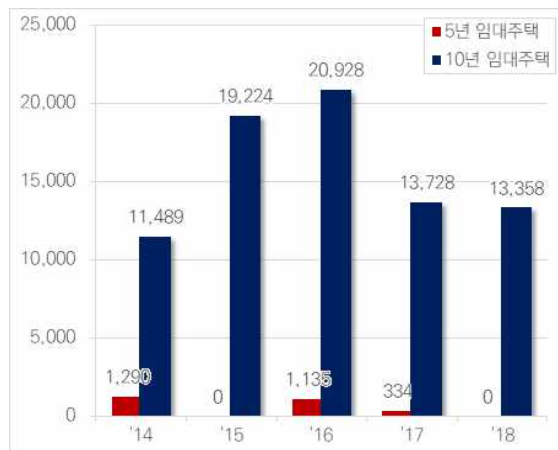
(단위 : 호)



자료 : 이현재 의원실(2018.11.2).

〈그림 38〉 분양전환 공공임대주택 공급 추이

(단위 : 호)



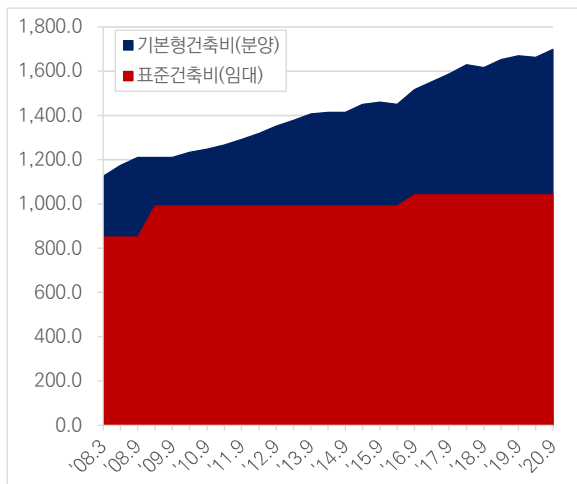
자료 : LH ; 조선비즈(2019.3.30).

52) 국토교통부 보도참고자료(2019. 3. 30), “서민 주거안정을 위한 공공 임대주택 공급을 차질없이 추진할 계획입니다”.

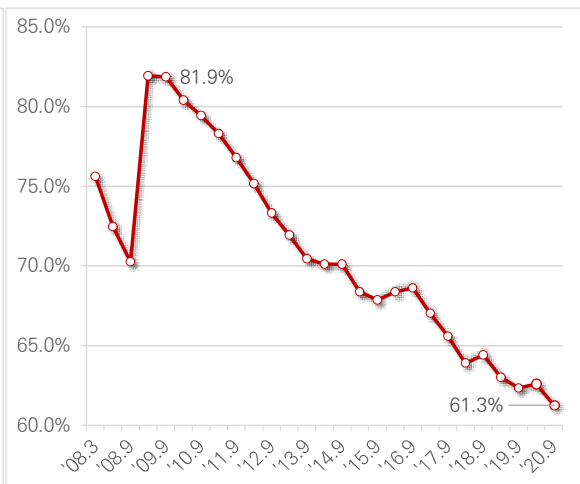
53) 이현재 의원실(2018. 11. 2), “헛다리 주택공급으로 경기도 미착공, 미매각, 미분양 심각”.

- 한편, 분양주택에 적용되는 기본형 건축비와 임대주택의 표준건축비 간 격차는 점점 확대되는 추세여서 민간에서 분양전환 임대주택사업을 할 유인이 사라짐.
 - 법령에 규정된 주택 건축비의 상한은 공급 방식에 따라 분양주택에 적용되는 '기본형 건축비'와 임대주택에 적용되는 '표준건축비'로 크게 구분할 수 있음.
 - 그중 주택도시기금을 지원받아 민간이 건설하는 공공건설 임대주택은 표준건축비를 기준으로 공급가를 결정함.
 - 기본형 건축비는 행정규칙인 「분양가 상한제 적용주택의 기본형 건축비 및 가산비용」에 규정되며 표준건축비는 「공공건설 임대주택 표준건축비」에 규정된 바를 따름.
 - 두 가지 기준 모두 주택 품질과 직접적인 관계를 맺고 있고 임대주택의 경우 원활한 사업 추진을 통한 자금 확보에 도움이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐.
 - 하지만 기본형 건축비와 표준건축비의 현실화 수준이 적절한지에 대해서는 이익 집단별 견해차가 커 심도 있는 논의가 필요한 상황임.
 - 기본형 건축비는 지난 2008년 도입된 이래, 6개월마다 비용 인상 요인을 감안해 현실화하고 있으나 표준건축비는 지난 2008년과 2016년에 인상된 이후 4년 넘게 인상되지 못함⁵⁴⁾.
 - 이에 따라 기본형 건축비와 표준건축비 간 격차는 점점 확대되고 있으며, 기본형 건축비가 마지막으로 인상된 2020년 9월을 기준으로 할 때 표준건축비는 기본형 건축비의 61.3% 수준에 불과한 것으로 분석되었음.

〈그림 39〉 기본형 건축비와 표준건축비 상승 추이 (단위 : 천원)



〈그림 40〉 기본형 건축비와 표준건축비 비율 추이 (단위 : %)



주 : 1) 각 건축비는 공급면적을 기준으로 했으며, 임대주택 기준으로 분석하기 위해 전체 임대주택 중 가장 공급량이 많은 40㎡ 미만 주택을 중심으로 작성하였음.

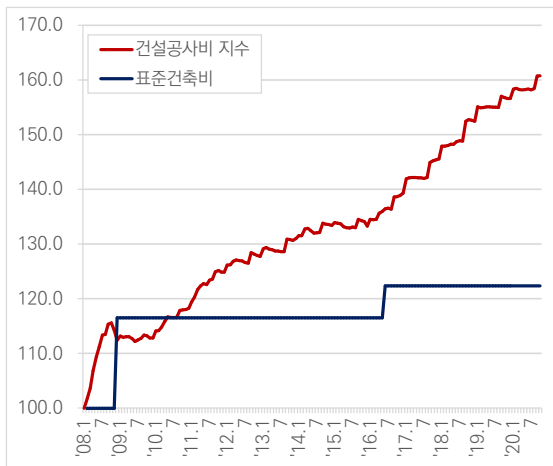
2) 2016년 3월 기본형 건축비가 6개월 전보다 하락한 것은 기존 11~20층 아파트가 동일한 건축비 기준을 적용받았던 반면 당월부터 11~15층과 15~20층의 기준이 분리되었기 때문임.

자료 : 「분양가 상한제 적용주택의 기본형 건축비 및 가산비용」, 「공공건설 임대주택 표준건축비」.

54) 2020년 말 LH에서 「건설환경 변화에 따른 임대주택 공급활성화 방안」 용역을 발주해 표준건축비 인상에 대한 기대가 커지고 있으나 결정된 바 없음.

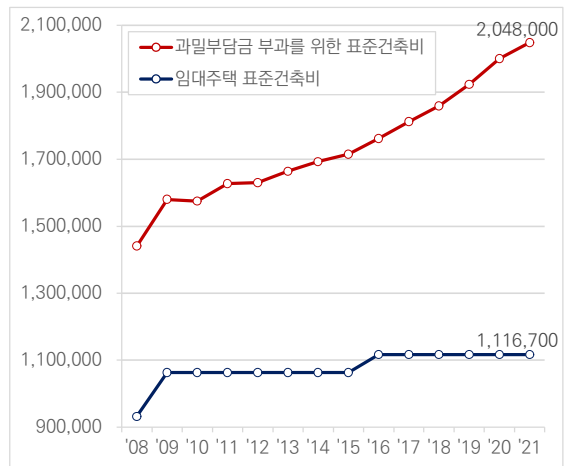
- 현재 적용되고 있는 표준건축비는 관련 기관에서 조사·발표하는 실질적인 건설 공사비 인상률에 못 미치는 수준임.
 - 서두에 언급했던 것과 같이 표준건축비는 지난 2008년 1월 이래 2019년 12월까지 11년 6개월 동안 두 차례, 총 22.4%⁵⁵⁾ 인상됨.
 - 한국건설기술연구원 공사비원가관리센터(2020)에서 발표한 건설공사비지수를 기반으로 산출한 결과, 같은 기간 건설공사비는 56.7% 상승한 것으로 나타나 상승률에 격차를 보임.⁵⁶⁾
- 적용 대상은 다르지만, 국토부에서 매년 공시하는 ‘과밀부담금 부과를 위한 표준 건축비’의 인상률 역시 ‘공공건설 임대주택 표준건축비’ 대비 높음.
 - 과밀부담금 부과를 위한 표준건축비는 과밀화의 우려가 있는 지역(수도권)에 인구 집중시설을 신축하는 경우 부과되는 과밀부담금을 산정하는 데 활용되는 표준건축비임.
 - 이 경우는 표준건축비 책정 사유 및 성격이 상이하고, ‘과밀부담금 부과를 위한 표준건축비’는 오피스 및 상업시설 등 인구집중 유발시설의 건설에 투입되는 표준건축비를 정하였으므로 적용 대상도 달라 직접적인 비교가 어려움.

〈그림 41〉 건설공사비지수와 표준건축비 인상 추이
(2008.1=100)



주 : 1) 인상률의 격차를 나타내기 위하여 2008년 1월을 100으로 두고 이후의 비율을 산출한 수치로, 건설공사비 지수나 표준건축비의 높고 낮음을 직접적으로 비교할 수 있는 자료는 아님.
2) 건설공사비지수는 자료의 한계로 '건물건설 및 건축보수' 항목의 '주거용건물'을 모두 포함하였음.
자료 : 한국건설기술연구원(2021), 「공공건설임대주택 표준건축비」.

〈그림 42〉 표준건축비 간 격차 변동 추이
(단위 : 원/㎡)



주 : 1) 표준건축비 간 성격과 적용 대상이 상이해 직접적인 금액 비교는 어렵지만, 인상 추이 분석 측면에서 의미가 있음.
2) '공공건설 임대주택 표준건축비' 가운데 ㎡당 건축비가 가장 높은 6~10층, 주거전용면적 40㎡ 초과~50㎡ 이하의 건축비 상한 가격을 활용하여 도식화했음.
3) 2016년 6월 초 인상분은 2016년으로 반영했음.
자료 : 「공공건설 임대주택 표준건축비」, 「과밀부담금 부과를 위한 표준 건축비」.

55) 전체 임대주택 중 가장 공급량이 많은 40㎡ 미만 주택 기준임.

56) 건설공사비지수란 건설공사에 투입되는 직접공사비를 대상으로 한국은행의 산업연관표, 생산자물가지수, 대한건설협회의 공사부문 시중노임 자료 등을 이용하여 작성한 가공통계로, 엄밀한 의미에서 표준공사비 상승률과 대비하기 어려울 수 있으나 구득할 수 있는 가장 유사한 통계를 통해 비교 분석하였다는 점에서 의미가 있음.

- 다만, 같은 기간 동안 과밀부담금 부과를 위한 표준건축비는 42.1% 인상된 반면 공공건설 임대주택 표준건축비의 인상률은 19.8%로 그 격차가 22.3%p에 달한다⁵⁷⁾는 점이 문제임.
- 공공건설 임대주택사업자에게 표준건축비의 수준이 중요한 이유는 5년 임대주택의 분양전환가격 수준에 영향을 미치기 때문임.
 - 「공공주택특별법」 시행규칙 [별표 기]에 따르면 5년 임대주택의 분양전환가격 상한은 (표준건축비 + 택지비 + 택지비 이자 - 감가상각비)를 초과할 수 없음.
 - 여기서 택지비와 택지비 이자는 외생변수로 통제하기가 어려우며, 감가상각비 역시 2.5%로 결정⁵⁸⁾되어 있어 분양전환가격을 결정하는 중요한 요인은 표준건축비임.

「공공주택특별법」 시행규칙 [별표 기](공공건설 임대주택 분양전환가격의 산정기준) <중 략>	
분양전환가격의 산정 나. 임대무기기간이 5년인 경우 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 하되, 공공 임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격(이하 “산정가격”이라 한다)에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없다.	
<중 략>	
항목별 산출방법 다. 산정가격 = 분양전환 당시의 표준건축비(국토교통부장관이 고시하는 가격을 말한다) + 최초 입주자 모집공고 당시의 택지비 + 택지비 이자	

- 하지만 김태섭(2018)이 조사한 바에 따르면 2017년 12월 현재 기준 5년 임대주택의 낙찰가격과 실행단가의 비율은 98.6%로 낙찰가격보다 실행단가가 더 낮은 것으로 분석됨.
- 반면, 실행단가 대비 표준건축비는 99.2%에 그치는 것으로 파악되었음. 즉, 표준건축비보다 실질적으로 시공에 투입된 비용이 더 많은 것으로 파악됨.
- 즉, 낙찰가보다 높은 시공비용이 들어가고 있음에도 불구하고 분양전환가격의 기준이 되는 표준건축비는 시공비용보다 낮아 여기에 감가상각비를 제할 경우 분양 전환시 적자 가능성이 큼.

<표 13> 5년 임대주택 표준건축비 대비 낙찰가격과 실행단가

(단위 : 천원, %)

구분	발주시 단가	낙찰가격 (a)	실행단가 (b)	표준건축비 (c)	비율 (%)
5년 임대주택	1,710	1,254	1,282	1,272	a/b : 98.6 c/b : 99.2

주 : 1) 2009~2017년에 공급된 10개 임대단지 평균을 사용했고, 표준건축비는 최초 입주자 모집공고 당시의 것을 활용하였음.
 2) 발주시 건축비는 설계비, 감리비, 설계변경, 물가연동, 공과금 등이 미포함된 금액이므로 건설원가는 상승할 수 있음.
 3) 입주자 모집 당시 공급가격은 국토교통부 고시 표준건축비를 기준으로 했고 낙찰가격은 최저가 입찰에 의한 최종 낙찰가격임.
 자료 : 김태섭(2018), “민간 임대주택, 서민주거 안정을 위해 어떻게 해야 하나?”, 주택산업연구원 발표자료를 저자가 재가공함.

57) 공공건설 임대주택 표준건축비 중 가장 높은 6~10층, 주거면적 40㎡ 초과~50㎡ 이하의 건축비 상한가격 기준이며, 가장 공급량이 많은 11~15층, 40㎡ 미만 주택을 기준으로 하면 16.4%p가량의 차이가 발생함.
 58) 「법인세법」 시행규칙 [별표 5] ‘건축물, 차량, 공구, 기구, 비품, 선박, 항공기의 내용연수표’에 따라 철근콘크리트 등의 건물 및 건축물의 내용연수가 40년으로 결정되어 있으므로 비례 선형 감가상각을 적용해 2.5%로 결정함.

【 제도 개선 세부 추진방향 】

가) 세부방안 1 : 표준건축비 재산정 기간 축소 및 인상률 반영 사항 적시

- 기본건축비는 6개월마다 재산정 및 고시의 의무가 있고, 재산정시에는 공동주택 건설공사비지수의 등락을 반영하여야 함을 적시함.
 - 재산정 및 고시의 의무 : 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 의해 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 공동주택 건설공사비지수를 재산정하고 고시하도록 규정됨.
 - 등락 요인 : 같은 조항에 규정된 바에 따르면 기본형 건축비 재산정시 국토교통부 장관이 산정한 주택건축비 등락지수를 반영해야 함.

「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조(분양가 상한제 적용주택의 분양가격 산정방식 등)
 〈중 략〉

③ 국토교통부 장관은 공동주택 건설공사비지수(주택건설에 투입되는 건설자재 등의 가격변동을 고려하여 산정한 지수로서 주택건축비의 등락을 나타내는 지수를 말한다. 이하 같다)와 이를 반영한 기본형 건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 고시하여야 한다.

④ 국토교통부 장관은 제3항에도 불구하고 별표 1의 주택건설에 투입되는 주요 건설자재의 가격이 제3항에 따라 공동주택 건설공사비지수와 이를 반영한 기본형 건축비를 고시한 후 3개월이 지난 시점에 15퍼센트 이상 변동한 경우에는 해당 자재의 가격변동을 고려하여 공동주택 건설공사비지수와 이를 반영한 기본형 건축비를 조정하여 고시하여야 한다.

- 반면, 표준건축비의 재검토 기한은 최대 3년으로 규정되어 있고, 등락 요인을 명시하지 않아 공사비 현실화가 어려움.
 - 표준건축비는 기본건축비와 달리 따로 기간을 정하지 않고 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조에 의해 기본적으로 결정된 3년을 재산정 기한으로 제시함.

「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조(훈령·예규 등의 존속기한 등의 설정)

① 중앙행정기관의 장은 훈령·예규 등을 제정하는 경우 3년의 범위에서 존속기한을 설정하여 해당 훈령·예규 등에 명시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 훈령·예규 등의 경우에는 3년의 범위에서 재검토 기한을 설정할 수 있다.

〈후 략〉

「공공건설 임대주택 표준건축비」

〈중 략〉

3. 국토교통부 장관은 「행정규제기본법」 제8조 및 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2016년 7월 1일을 기준으로 3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

- 따라서 표준건축비의 재산정 기한을 기본건축비와 유사한 수준인 6개월 내지 1년으로 변경하고 가격인상 요인을 적시해야 비용 상승 요인을 반영할 수 있음.
- 본 제안사항을 적시하는 방법은 현재 「공공건설 임대주택 표준건축비」에 규정된 문구를 변경할 수 있고, 상위 시행규칙인 「공공주택특별법」 시행규칙에 반영하는 두 가지 방안이 있음.

〈표 14〉 「공공건설 임대주택 표준건축비」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
1. ~ 2. (생 략)	1. ~ 2. (현행과 같음)
3. 국토교통부 장관은 「행정규제기본법」 제8조 및 「훈령예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2016년 7월 1일을 기준으로 3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.	3. ----- 공동주택 건설공사비지수(「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 따른 지수를 말한다)를 반영한 표준건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 재산정하여야 한다.

〈표 15〉 「공공주택특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제27조(공공건설임대주택의 건설원가 산정) 영 제44조 제2항 후단에서 “국토교통부령으로 정하는 산정기준”이란 별표7 제2호 가목에 따른 산정기준을 말한다. 〈신 설〉	제27조(공공건설임대주택의 건설원가 산정) ① (현행과 같음) ② 국토교통부 장관은 별표 7 제2호 라목에 따른 표준건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 재산정하여야 한다. 이때 표준건축비는 공동주택 건설공사비지수(「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 따른 지수를 말한다)를 반영하여야 한다.

나) 세부방안 2 : 최소이윤 개념 도입 고려

- 5년 임대주택의 분양 전환시 시공사가 손실을 감수해야 하는 사례가 발생하고 있으므로 민간 참여 유인을 위해 최소이윤 개념의 도입을 고려할 필요가 있음.
- 서두에 언급한 것과 같이 5년 임대주택이 기업에게 외면받은 채 착공되지 못하고 있는 이유 중 하나는 전환시 원가보다 더 낮은 가격으로 분양해 손해를 볼 가능성도 있기 때문임.

“5년 지난 임대아파트 8만 가구 '분양대란' 오나”(조선일보, 2016.2.15)

〈전 략〉

A사는 현행법에 따라 분양전환을 하게 되면 가구당 1억 594만원만 받아야 한다. 가구당 1000만원 정도 손해를 보는 것이다. 장 대표는 “현재 보유한 분양전환 임대아파트가 3000가구 정도 되는데 이대로 가면 300억 원 넘는 손실이 불가피해 회사 문을 닫아야 할 수도 있다”고 털어놨다.

〈후 략〉

- 해당 보도 이후 2019년 12월까지 표준건축비는 5% 인상된 반면, 공사비지수는 16.6%가 상승해 임대아파트 보유 기업의 사정은 더욱 어려워진 상황임.
 - 특히, 임대주택의 특성상 지역 중소 업체들의 참여가 많았는데, 이들의 경우 토지를 보유하고 있는 것보다 운전자금을 마련하는 것이 더욱 중요함에도 사업에 쉽게 나서지 못하고 있음.
 - 따라서 공공주택 100만호 공급에 민간사업자가 적극 참여하기 위해서는 적정이율을 보장해주지는 못하더라도 최소이윤 개념을 도입할 필요가 있음.
- 법적으로 최소이윤 개념을 도입한 대표적인 사례로는 화물차 안전운임제가 있으며, 이러한 선례를 참고해 법적 도입 방안을 강구해야 함.
- 화물자동차 안전운임은 화물운송시장의 저운임 구조를 현실화하기 위해 2020년 처음 도입된 제도이며, 이를 통해 운송사의 최소이윤을 보장함.
 - 이로써 컨테이너 화물차주의 운임은 평균 12.5% 인상되고 시멘트 화물차주의 운임은 12.2% 인상되어 1%대에 불과했던 이윤율을 3%대로 끌어올릴 수 있을 것으로 기대됨.
 - 분양전환 공공임대주택 역시 특정 비율을 결정해 최소이윤을 산정해 분양가격을 정할 수 있도록 법 개정이 필요함.

〈표 16〉 「공공주택특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제40조(공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준) 영 제54조 제4항 및 제56조 제7항에 따른 공공건설 임대주택의 분양전환가격 산정기준은 별표 7과 같다. 다만, 분납 임대주택의 경우에는 별표 8과 같다. 〈신 설〉	제40조(공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준) ① (현행과 같음) ② 다만, 전항에 따른 분양전환가격이 공사비(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 및 「계약예규」예정가격작성기준」 등에 따라 직접공사비, 간접공사비, 일반관리비, 공사손해보험료 및 부가가치세의 합계액으로 한다. 이하 같다)보다 낮은 경우 공사비에 최소이윤을 합한 금액으로 분양가격을 정할 수 있다. 이 경우 최소이윤은 조성원가에 100분의 ○○의 범위에서 이윤율을 곱하여 산정한다.

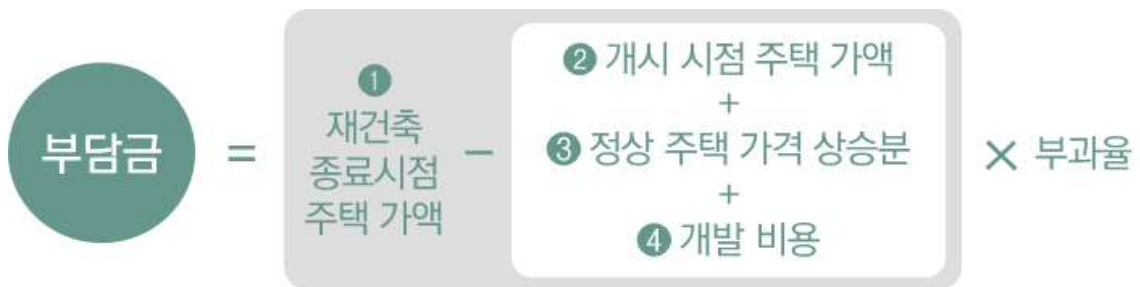
기대
효과

- 공사비 현실화를 통한 임대주택 품질 강화
- 민간사업자의 적극적 참여를 통한 공공주택 100만호 공급 목표 달성

【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 최근 주택사업 관련 부담금제도의 주요 이슈는 ① 도시정비사업에서의 개발부담금(이하 재건축 초과이익)과 ② 소규모 주택정비사업의 교통부담금 과다 부담임.
 - 주택사업에서는 24종에 달하는 건설부담금⁵⁹⁾을 납부해야 하며 기부채납의 의무도 부여됨.
 - 그중에서도 부담금과 관련해 현재 제도 개선이 필요한 부분은 재건축 초과이익환수제도에서 정하고 있는 도시정비사업에서의 개발부담금과 소규모 주택정비사업의 과다한 교통부담금 징수임.
- 재건축 초과이익환수제는 기본적으로 제도의 합헌 여부에 대한 논쟁이 치열함.
 - 2020년 2월 헌법재판소는 모 재건축 아파트 조합이 제기한 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 대한 위헌소송에서 합헌 결정을 내린 바 있음.
 - 헌법재판소는 소송에서 제기한 ① 과도한 부담금액, ② 재개발사업과의 형평성 문제, ③ 재산권 침해 여부 등에 대해 헌법에 위반된다고 볼 수 없다고 판시해 재건축 부담금 부과 처분행위에 대한 추가 논쟁이 진행되기는 어려움.
 - 다만 이는 부과 처분에 대한 판단으로서, 제도 자체로는 위헌 소지가 여전히 남아 있음.
- 그 외에도 초과이익 산정식 등에서도 의견 격차를 보이고 있음.
 - 그동안 재건축 초과이익 산정식에서 주로 이견이 발생한 부분은 ① 개시 시점의 산정, ② 개발 비용, ③ 부과율 등으로 대별할 수 있음(〈그림 53〉 참조).

〈그림 43〉 재건축 초과이익 산정식



- 먼저, 개시 시점의 산정에 대하여는 현재 재건축조합추진위원회 구성 단계, 혹은 종료 시점으로 부터 10년으로 규정된 재건축사업 개시 시점이 적절한지에 대한 논란임.

59) 본 문서를 작성하는 현재 시점에서 가장 최신 자료인 기획재정부(2019)를 기준으로 산출한 것이며, 전체 부담금의 종류는 2018년 말 현재 90여 개에 달함.

- 다음으로, 개발 비용에 대한 논의는 부담금을 줄이려는 목적으로 개발 비용을 최대한 늘리는 방법을 사용하는 재건축 사업장에 대한 의견 차이에서 비롯됨.
 - 마지막으로, 부과율의 경우 현재 적용되고 있는 부과율이 적정한지에 대한 논의가 지속됨.
- 특히, 재건축 초과이익 산정에서의 최근 논란은 종료 시점 및 개시 시점의 주택 공동주택 공시가격 현실화율 격차에 초점이 맞춰짐.
- ‘공시가격 현실화율’이란 공시가격 대비 실거래가격 비율을 나타낸 것이며 2018년 국토교통분야 관행혁신위원회 2차 권고안을 통해 제안된 후 2019년 공시가격을 인상하며 현실화됨.
 - 국토교통부는 지난해 12·16 대책의 후속 조치를 발표하고 2020년 목표 현실화율을 현재 60~70% 수준에서 시세에 따라 75~80%로 제고하기로 함.⁶⁰⁾⁶¹⁾
 - 재건축사업에 초점을 맞추어 보면, 부담금 산정의 기준이 되는 공시가격에 적용되는 현실화율에 차이가 발생해 사업 초기 예상치 못했던 추가 부담금이 발생할 개연성이 있어 문제시됨.
 - 즉, 지난 2018년 초 재건축 초과이익환수제가 부활한 이후 4~5월경 재건축 초과이익 산정 결과를 통보받은 단지가 사업을 진행해 2020년 이후 준공인가를 받는다고 가정하였을 경우, 당시 현실화율인 60% 대비 최소 15%p에서부터 최대 20%p까지 차이가 발생할 수 있음.
- 소규모 주택정비사업은 정부 지원에 힘입어 사업지가 늘어나는 추세임.
- 소규모 주택정비사업이란 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 의해 시행되는 자율주택 정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업을 의미함.
 - 최근 정부는 소규모 주택정비사업의 활성화를 위해 2018년부터 사업성 분석, 도시주택기금 지원 등 공공지원에 나섬.
 - 특히, 가로주택정비사업의 경우 2019년 발표된 12·16 부동산 대책에 의해 사업 시행면적을 1만㎡에서 2만㎡로 늘리며 일단의 소규모 사업지 규모를 확대 적용하며 제도를 개선해 옴.
 - 사업자 입장에서는 재건축사업이 아니라는 점 때문에 앞서 언급했던 재건축 초과이익 환수를 회피할 수 있고 공공 요건을 충족하는 경우 분양가상한제 적용에서 제외하는 방안을 추진 중이라는 점이 매력적으로 꼽힘.
- 하지만 소규모 주택정비사업 진행시 교통부담금이 과다 징수될 우려가 있어 최근 논란이 되고 있음.
- 광역교통부담금은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따라 광역교통시설의 건설을 위한 재원 확충을 위해 대도시권에서 시행되는 개발사업 시행자에게 원인자 부담원칙에 따라 경제적 부담을 부과하는 제도임.
 - 소규모 주택정비사업은 사업 특성상 광역교통부담금을 납부하여야 할 개연성이 떨어짐에도 불구하고

60) 국토교통부 보도자료(2019. 12. 17), “2020년 부동산 가격공시 및 공시가격 신뢰성 제고 방안” 참조.

61) 시세 15억원 이상 주택의 경우 75%, 그중 시세 30억원이 넘는 주택의 경우 80%로 목표치를 설정함.

하고 감면이 어려워 도시환경정비사업(도시지역의 경우 75% 감면)보다 높은 요율을 적용받음.

「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11조의2(부담금의 감면)
 〈중 략〉

② 다음 각 호의 사업에 대하여는 부담금의 100분의 50을 경감한다. 다만, 제4호의 사업 중 제1호부터 제3호까지에 해당하는 사업은 100분의 75를 경감한다.

1. 국가나 지방자치단체가 시행하는 사업
2. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재개발사업
3. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역에서 시행되는 제11조제1항 각 호의 사업

- 당초 소규모 주택정비사업은 부담금의 산정 면적에서도 도시환경정비사업 대비 불리한 조건을 적용받았으나 2020년 1월 10일자 “「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 일부개정령(안) 입법예고⁶²⁾”를 통해 개선의 여지를 보임.
- 하지만 부담금 경감 비율을 따로 결정하지 않아 충분한 개선이 이루어지지 못한 것으로 판단됨.

〈표 17〉 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 신·구 조문 대비표(1)

현 행	개 정 안
제16조의2(부담금의 산정기준) ① ~ ⑤ (생 략) ⑥ 법 제11조의3 제1항 제2호에 따른 건축연면적은 전체 연면적의 합계에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연면적의 합계를 제외한 면적으로 한다. 1. ~ 4. (생 략) 〈신 설〉 5. (생 략) ⑦ 삭 제 ⑧ (생 략)	제16조의2(부담금의 산정기준) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모 주택정비사업의 경우 해당 사업이 시행되는 구역 내 종전 건축물의 연면적 6. (현행 제5호와 같음) ⑧ (현행과 같음)

자료 : 국토교통부 공고 제2020-17호, “「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 일부개정령(안) 입법예고”.

【 제도 개선 세부 추진방향 】

- 주택사업 관련 부담금제도 개선의 세부방안은 ① 재건축 초과이익 환수제 폐지 및 ② 부담금제도 개선으로 대별할 수 있음.

62) 국토교통부 공고 제2020-17호.

가) 세부방안 1 : 재건축 초과이익 환수제 폐지

- 재건축 초과이익 환수제는 미실현 이익에 대한 과세로 과거 헌법불합치 판정을 받은 ‘토지초과이익세’와 유사한 제도로, 제도 자체에 위헌 소지가 있음.
 - 2020년 2월 헌법재판소는 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 대해 합헌 결정을 내림. 다만 이는 부과 처분에 대한 판단으로서, 제도 자체로는 위헌 소지가 여전히 남아 있음.
 - 재건축 초과이익 환수는 실상 개발부담금과 유사한 성격을 띠는데, 과거 헌법재판소는 개발부담금에 대해 “국가 또는 지방자치단체가 재정수요를 충족시키기 위하여 반대급부 없이 법률에 규정된 요건에 해당하는 모든 자에게 일반적 기준에 의하여 부과하는 금전급부”라는 조세로서의 특징을 지니고 있다는 점에서 실질적인 조세로 보아야 할 것이다”고 판시한 바 있음(2013헌바191 결정 등).⁶³⁾
 - 따라서 재건축으로 인해 발생한 초과이익을 환수하는 것이 실질적 조세에 해당한다고 판단되는 경우 부과 기준이나 방법이 조세법률주의와 부합하지 않음.
 - 이뿐만 아니라 지난 1990년 시행된 토지초과이익세의 사례를 두고 보더라도 미실현 이익에 대한 과세로 논란이 일자 1994년에 헌법불합치 의견을 받고 1998년 폐지된 전례가 있음.
 - 토지초과이익세는 개인이나 법인이 소유한 비업무용 토지의 가격이 상승하면서 발생하는 초과이익에 대해 이익의 일부를 국가에 환수하는 조치로 본 고에서 논의하고 있는 재건축 초과이익 환수제와 유사한 성격을 지니고 있음.
- 또한, 원래 목적인 순수 토지 가치상승분 이외 정책적인 요인으로 인한 가격 상승이 반영될 우려가 있어 제도 운영상에서도 문제를 제기할 수 있음.
 - 정책적인 요인 중 대표적인 것이 지난 2020년 11월 발표된 ‘공시가격 현실화 로드맵’임.
 - 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의하면 부동산 공시가격이란 “토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”을 의미함.
 - 현재 진행되고 있는 공시가격 현실화를 제고 정책은 관계 법령에 규정된 바가 없어 제도의 양부를 법적으로 따지기 어려우나, 실질적으로는 재건축 부담금 가액에 영향을 미침.
 - 감정평가사의 판단과 시세 차이의 평균을 나타내는 당해 개념을 관련 법이나 훈령 등에 명시할 수도 없음. 즉, 유래를 찾기 어려운 제도에 의해 사업의 존폐가 좌우되는 것이 현실임.
 - 다만, 국토교통부의 「재건축부담금 업무매뉴얼」 중 ‘재건축부담금 산정’ 항목에서 개시 시점 공시가격 총액을 산정하는 경우 공시가격 현실화율을 반영할 수 있도록 개정이 필요함.
 - 혹은 각 연도별 「표준주택가격 조사·산정 업무요령」에 따라 지정된 ‘공시비율’에 따라 표준주택 가격이 산정되고 있다는 점을 고려한다면, 해당 비율을 사업장마다 비례 조정해 초과이익 산정 방식을 조정할 수 있음.

63) 이상신(2018), “개발부담금의 법적 쟁점 및 그 개선방안에 관한 연구,” 「부동산학보」, 72(1).

- 유사한 개념으로 「지방세법」 제110조 제1항과 동법 시행령 제109조 각 호에 따른 공장시장가액 비율을 들 수 있으나, 이는 주택가격의 산정보다는 세금 징수를 목적으로 조정하는 비율이므로 연관성이 떨어짐.

나) 세부방안 2 : 소규모 주택정비사업 진행시 교통부담금 경감 비율 적시

- 현재 대도시권 교통부담금의 감면 요건에 누락되어 있는 소규모 주택정비사업을 추가함.
- 이로써 현재 도시지역에서 사업을 진행할 경우 50% 감면받던 광역교통시설부담금을 75%까지 감면받을 수 있을 것으로 기대됨.

〈표 18〉 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 개정안 신·구 조문 대비표(2)

현 행	개 정 안
제11조의2(부담금의 감면) ① (생략)	제11조의2(부담금의 감면) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 사업에 대하여는 부담금의 100분의 50을 경감한다. 다만, 제4호의 사업 중 제1호부터 제3호까지에 해당하는 사업은 100분의 75를 경감한다.	② ----- ----- 제5호의 ----- ---- 제1호부터 제4호까지에 ----- -----.
1. ~ 3. (생략) <신설>	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. (생략)	4. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 소규모 주택정비사업
③ (생략)	5. (현행 제4호와 같음)
	③ (현행과 같음)

기대
효과

- 도시정비사업을 활성화해 양질의 주택을 지속 공급
- 소규모 주택정비사업의 활성화를 통한 도시재생사업 촉진

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 고분양가에 대한 문제의식에서 발로한 분양원가 공개는 지난 2007년 제도화됨.
 - 분양원가 공개는 아파트 등 공동주택을 공급할 경우 원가 중 일부를 공개하는 제도로서 궁극적으로는 주택가격 안정화에 기여하는 것을 목적으로 함.
 - 분양원가 공개의 목표는 건설업 원가 구조의 투명성을 확보하고 이를 통해 분양가의 과도한 인상 추세를 억제하는 것임.
 - 분양원가 공개가 최초로 이루어진 것은 2004년 서울 마포의 상암7단지였으며 이후 사회적 논의 및 제도 편입 과정을 거쳐 2007년 본격적으로 시행함.
 - 당시 원가 공개항목은 공공택지의 경우 감리자 모집공고 시 당해 시·군·구에 제출하는 58개 항목 중 대지비를 4개 항목으로 세분화한 61개 항목이었고, 민간택지는 택지바기본형 건축비가 산비 등 7개 항목으로 결정됨.

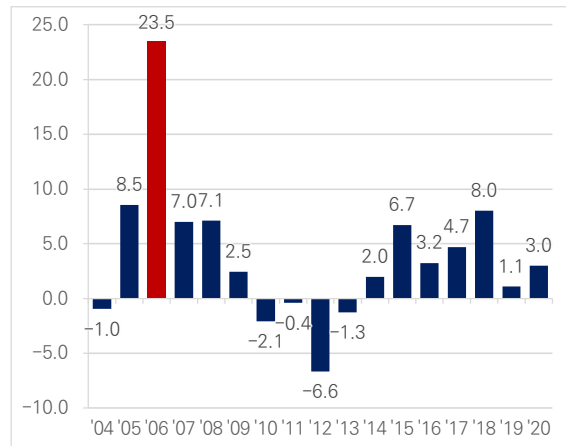
〈표 19〉 분양원가 공개 제도 변천

시 기	내 용
2004.2	상암7단지 아파트 분양원가 공개
2006.9	서울 공공시행 아파트 분양원가 공개
2007.2	분양원가 공개법 개정(公 61, 民 7)
2007.3	서울시 조례 제정(분양가 심의결과 공개)
2012.3	공개항목 축소(公 12, 民 7)
2014.12	민간택지 분양원가 공개 폐지
2019.1	공공택지 원가 공개항목 확대(62)
2019.4	북위례 H단지 분양가 부풀리기 의혹(4월) 및 국토부 적법 판정(7월)

자료 : 보도자료 및 법제처(2021.1.13 검색) 재구성.

〈그림 44〉 연간 서울 아파트 가격 상승률 추이

(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

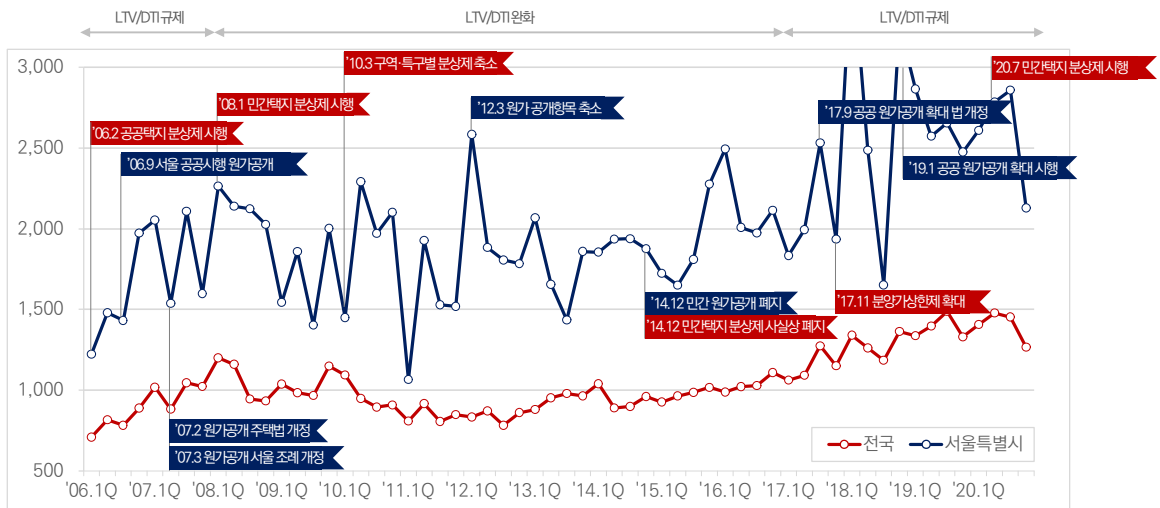
- 분양원가 공개는 주택시장에 대한 규제의 일종으로, 여타 규제와 패키지로 시행 중에 있음.
 - 분양원가 공개제도 도입 당시 주택시장 상황을 되돌아보면, 2006년 연간 서울 아파트 가격이 23.5% 오르며 2003년 11월 통계작성 이후 가장 높은 상승률을 보였던 시기였음.
 - 이러한 시장 상황을 타개하기 위한 정책의 일환으로 도입된 분양원가 공개는, 주택가격 안정화라는 목적에 충실하기 위해 금융(대출)규제강화(2006.11, 2007.3, 2007.8) 및 분양가 상한제

(2007.9) 등 부동산 시장 규제책과 함께 도입됨.

- 반대로 주택시장의 침체 시기에는 분양원이 공개항목을 축소 또는 폐지함. 글로벌 금융위기를 겪으면서 주택시장이 침체되자 공공택지의 분양원이 공개범위를 12개로 축소하였고, 2014년 말부터는 민간택지 내 분양원가 공개를 폐지함.

〈그림 45〉 시기별 부동산 규제와 전국 및 서울 3.3㎡당 분양가 추이

(단위 : 만원/3.3㎡)



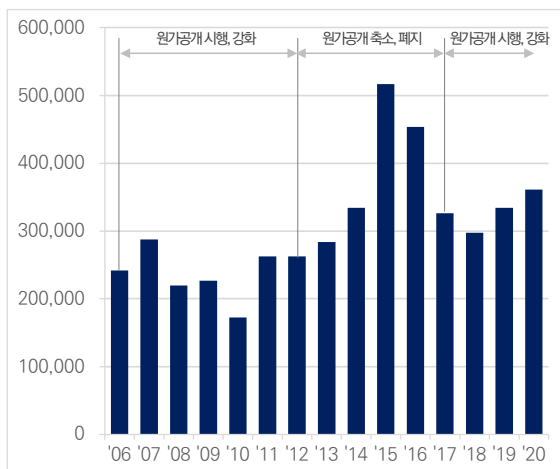
자료 : 부동산114(2021.1.13. 검색), 각 보도자료를 가공해 저자 작성.

- 과거 분양원가 공개제도는 분양가 상한제와 함께 시행되며 분양가 인하에 간접적으로 영향을 미쳤으나 분양물량 및 인허가물량 감소가 함께 나타나 문제시됨.

- 당초 목적으로 삼았던 주택가격 상승 억제 측면에서 살펴보면, 2007년 분양원가 공개제도가 도입 및 시행된 이후 전년 대비 상승세가 주춤해짐(서울 아파트 2006년 23.5% → 2007년 7.0%).

〈그림 46〉 연도별 분양물량 추이

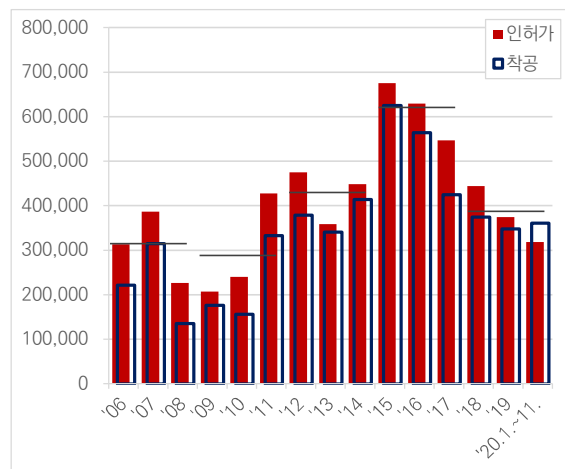
(단위 : 호)



자료 : 부동산114(2021).

〈그림 47〉 민간분양부문의 인허가 및 착공 추이

(단위 : 호)

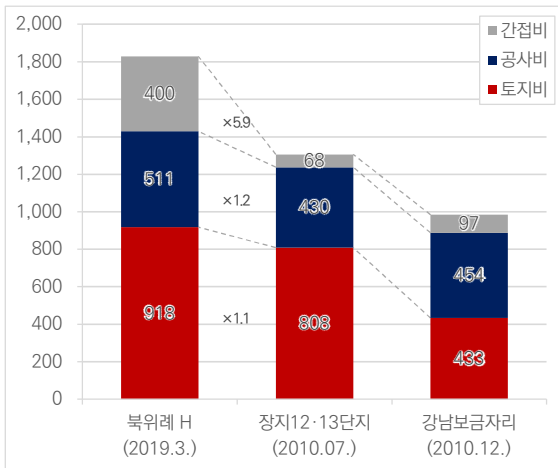


주 : 전체 실적 중 민간분양물량을 기준으로 작성하였음.
자료 : 국토교통부(2021).

- 분양가의 경우 분양원가 공개제도보다는 직접 규제인 분양가 상한제와 밀접한 관계를 맺음. 2006년 9월 서울을 시작으로, 2007년 초 수도권 및 투기과열지구에서 원가 공개가 시행되었으나 실질적으로 분양가가 하락세로 돌아선 것은 민간택지 분양가 상한제가 시행된 이후임.
 - 반대로 2012년 원가 공개항목의 축소 이후에도 2015년 상반기까지 분양가격은 하향 조정됨.
 - 한편 분양원가 공개제도와 분양가 상한제는 분양과 인허가·착공 물량의 감소문제를 야기함.
 - 다만 두 제도의 시행은 금융위기와 맞닿아 있으므로 가격 및 물량 변화 해석에 주의가 필요함.
- 2019년 들어 공공택지에서 원가 공개가 재차 확대됐고, 때마침 분양가 부풀리기 의혹이 제기됐으나 분양가심사위원회의 적법한 절차를 거친 것으로 분석됨.
- 분양원가 공개항목을 확대 편성한 2019년 4월 이후 분양원가 공개 항목을 최초로 확대 적용한 북위례 H 아파트단지는 공사비 및 간접비 등 분양가 부풀리기 의혹에 휩싸임.
 - 이후 국토부 검증 결과 공사비는 ‘기본형 건축비’를 기준으로 적법하게 산정되었음을 확인함. 쟁점이 된 간접비의 과다 계상은 공개항목이 세분화되면서 건축비와 가산비 구분이 모호해진 항목들이 대거 간접비에 포함되며 나타난 현상임.

〈그림 48〉 대표단지 분양원가 구성

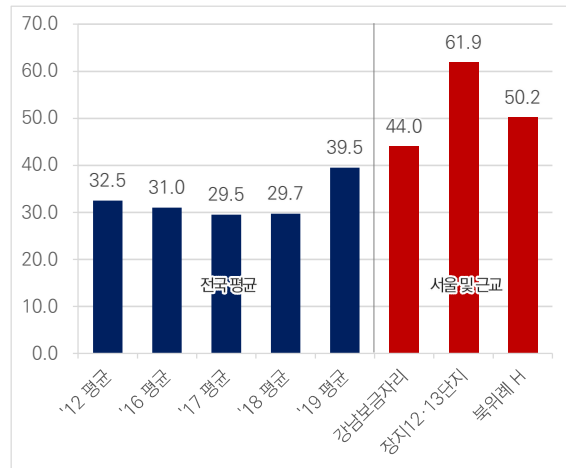
(단위 : 만 원)



자료 : 경제정의실천시민연합(2019).

〈그림 49〉 분양원가 중 토지비 비율

(단위 : %)



자료 : 경제정의실천시민연합(2020) ; 감사원(2020).

- 원가 공개의 문제는 ① 규제중복, ② 산정 시점, ③ 경쟁체제 훼손 등을 들 수 있음.
- 서울·경기 지역은 분양가 상한제, 지자체의 분양가심사위원회, HUG의 고분양가 심사 등 규제를 적용받아 분양가 과다 측정이 어려우며 규제 간 계상 항목 역시 제각각이어서 논쟁거리가 됨.
 - 원가산정의 시점 역시 문제인데, 선분양제도하에서 분양원가를 공개하기 위해서는 실제 공사를 시작하기 전 62개 항목별로 원가를 산정해 공개해야 하는데, 실효성이 떨어질 우려가 있음.
 - 또한, 기존에 지적되었던 것처럼 자유시장 경제체제하에서 운영되고 있는 시장에서 연구·개발을 통한 원가 절감 및 품질 향상 행위 등을 저해할 우려가 있다는 점 역시 문제임.

【 제도 개선 세부 추진방향 】

가) 세부방안 1 : 민간택지 분양가 상한제 철폐 혹은 분양원가 공개항목 간소화

- 민간택지 분양원가 공개제도를 전면 철폐하거나 수분양자들이 이해하기 어려운 분양원가 공개항목을 간소화
 - 현행 분양가 상한제하에서는 직·간접공사비, 설계·감리비 등을 고려한 기본형 건축비를 기준으로 공사비를 책정하고 있으므로 상세한 원가 공개가 필요한지 여부를 먼저 고려하여야 함.
 - 특히 공급자 입장에서는 준공내역과 실행내역의 차이 등으로 인해 수분양자 및 국민들에게 오해를 불러일으킬 수 있는 격차가 존재해 현재 분양가 상한제 제도를 유지하는 것은 문제가 있음.
 - 또한 공공택지에서 시행하고 있는 분양원가 공개제도의 공개항목 62종은 건설공사 표준품셈의 각 항목과 유사한 수준으로, 일반 수분양자들이 이해하기 난해한 항목으로 구성되어 있음.
 - 이뿐만 아니라 입주자 모집공고에 등재하려는 목적의 분양원가 공개는 공사과정에서 지역별·현장별로 미처 예기치 못했던 특성들로 인해 얼마든지 변화할 수 있으므로 현실성이 떨어짐.
 - 한편 분양가를 규제하는 다른 심사기준인 HUG의 고분양가 심사기준은 인근 비교사업장을 선정하고 이들 분양가의 최대 105%를 넘지 않도록 규정하는 등 분양가 상한제와 기준이 상이함.⁶⁴⁾

〈표 20〉 분양가 산정 및 분양원가 공개항목 간 비교

구분	분양가 상한제		공공택지 분양원가 공개항목	HUG 고분양가심사기준
택지비	택지비		택지공급가격, 기간이자, 필요적 경비, 그 밖의 비용(4종)	해당 지역 인근 입지·단지 규모·브랜드 등이 유사한 비교사업장 분양가의 105% 미만
공사비	토목	직접공사비	토공사 외 12종(13종)	
	건축		공통가설공사 외 22종(23종)	
	기계설비		급수설비공사 외 8종(9종)	
	그 밖의 공종		전기설비공사 외 3종(4종)	
그 밖의 공사비	일반관리비·이윤	기본형 건축비	일반관리비, 이윤(2종)	
간접비	간접공사비	기본형 건축비	설계비, 감리비, 일반분양시설경비, 분담금 및 부담금, 보상비, 그 밖의 사업비성 경비(6종)	
	설계·감리비			
	부대비용			
그 밖의 비용	가산비		규칙 제14조제2항에 따라 기본형건축비에 가산되는 비용(1종)	

자료 : 건설교통부(2007), 「기본형건축비 및 표준건축비 개선방안 연구」 ; 「분양가 상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용」 ; 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 시행지침」.

- 따라서 분양가 상한제를 적용받은 주택의 경우 공개항목을 분양가 상한제 준수 여부를 표시하는 것으로 간소화해 사실상 분양원가 공개제도를 폐지하고, HUG의 고분양가심사기준은 분양가 상한제 미적용지역 중 필요하다고 판단되는 단지에 탄력적으로 적용하는 등 운영전략을 수정하는 것이 필요함.

64) 보고서의 작성일인 2021년 1월 15일 현재 HUG는 보도를 통해 고분양가 심사기준 항목을 상세히 공개하겠다는 뜻을 밝힌 바 있으나 실제 공개된 바 없음.

● 분양가 산정에 영향을 주는 중복규제 철폐(혹은 통합 운영)

- 수요자들의 주요 관심 지역인 서울·경기 지역은 분양가 상한제, 지자체의 분양가심사위원회, HUG의 고분양가 심사 등 다수의 규제를 적용받고 있어 분양가를 과다 측정하기 어려움.
- 수차례에 걸친 분양가 심사는 수분양자에게 가장 유리한 분양가를 산출할 수 있다는 점에서 긍정적이거나 중복 사무로 인한 사회적 비용이 발생하고 있는 실정임.
- 따라서 현재 분양가 산정에 영향을 주고 있는 여러 차례에 걸친 규제를 철폐하거나 필요하다고 인정되는 경우 과감히 통합함으로써 통일된 분양가 산정 기준을 제시하는 것이 필요함.

나) 세부방안 2 : 택지비 인하

● 만약 분양원가 공개제도가 분양가 인하를 염두에 둔 조치라면 분양가에서 높은 비중을 차지하는 택지비를 인하여 분양가 추가 인하를 꾀할 수 있음.

- 앞서 언급한 것처럼 상한제 적용지역에서 분양하는 주택가격 중 기본형 건축비의 경우 고시로 정해진 요율을 그대로 적용하는 것이기 때문에 인하의 여지가 적음.
- 따라서 분양가 인하를 위해서는 택지비 혹은 가산비를 절감하는 것이 유리한 방법임.
- 사업자는 가산비 부문을 통해 분양가 인하를 위해 노력해야겠지만, 공공택지 공급 기관 역시 택지비의 인하 등을 통해 분양가를 낮출 수 있도록 하여야 함.
- 2019년 기준 분양원가 중 토지비 비율은 전국 평균 약 39.5%에 달했고, 서울 및 근교지역에서 분양한 단지의 경우 토지비 비율이 최소 44.0%에서 최대 61.9%에 달할 정도로 높다는 점을 고려한다면 택지비 인하가 분양가 인하에 미칠 수 있는 영향이 더욱 크다 할 수 있음.

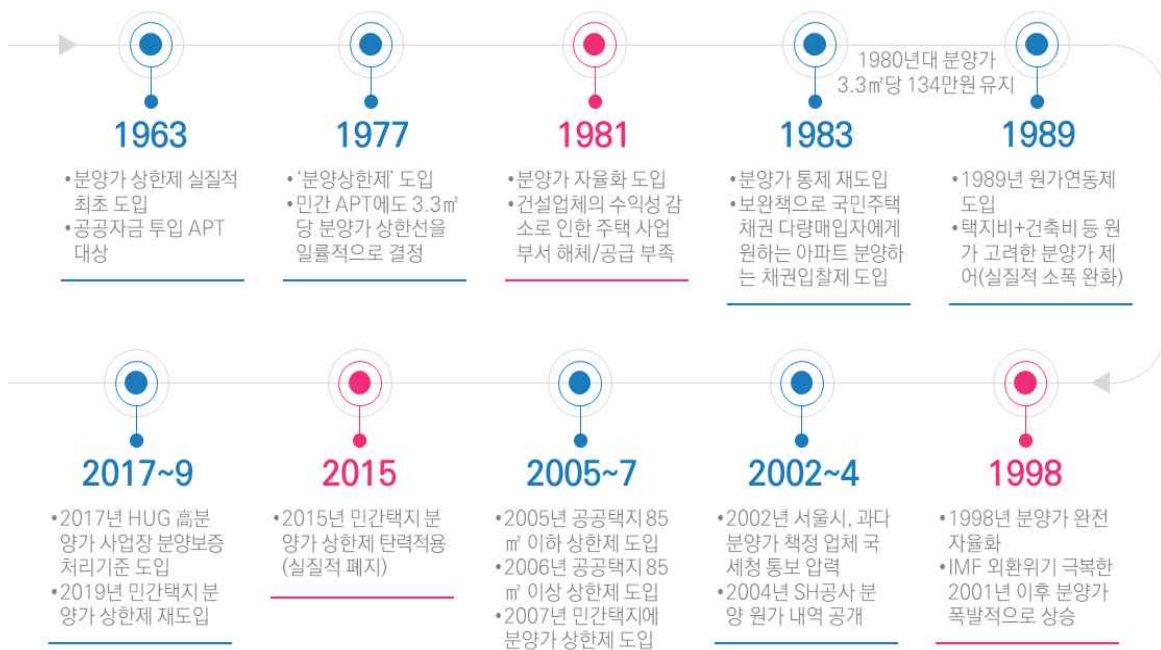
기대
효과

- 중복 사무로 인해 발생했던 사회적 비용 최소화
- 분양 승인 등 소요시간 단축 및 분양가 인하 효과 기대

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 분양가상한제란 주택 분양가를 일정 수준 이하로 설정하는 제도임.
 - 분양가상한제 도입의 목적은 투기 수요를 억제하고 실수요자를 보호하는 데 있음.
 - ‘분양가’는 택지비와 건축비로 구분할 수 있으며 ‘일정 수준 이하’란 비목에 따라 기준이 다름.
 - 택지비는 공급가격(공공택지)이나 감정평가(민간택지)액을 기준으로 가산비를 추가할 수 있음.
 - 건축비는 기본형 건축비에 신기술 도입을 장려하기 위한 건축 가산비를 더한 수준으로 제한함.
- 분양가상한제는 시기별 주택 경기에 반응하며 발전해 옴.
 - 주택 경기가 지나치게 달아올랐을 경우 이를 제어하기 위해 분양가상한제를 실시한 반면, 주택 경기 하락이나 공급 부족 문제가 발생하면 제도를 폐지하는 방식으로 시행됨.
 - 실질적으로 분양가상한제는 1963년 처음 도입됨. 당시에 민간 아파트에 먼저 도입하기보다는 공공자금이 투입된 아파트에 먼저 최고가격제도를 도입해 규제를 실시함.
 - 이후 법적으로 분양가상한제가 처음 도입된 것은 1977년 ‘분양상한제’임. 당시 분양상한제는 지금과는 달리 단어 의미 그대로 3.3㎡당 분양가의 상한선을 일정 수준으로 결정⁶⁵⁾함.

〈그림 50〉 분양가상한제의 역사



자료 : 국정브리핑(2007.3.13), “치솟는 분양가, 어찌 하오리까”에 최신 자료를 추가해 저자 재구성.

65) 1977년 8월 분양상한제가 도입될 당시에는 규모를 가리지 않고 3.3㎡당 55만원으로 규정했으며 이후 점점 완화에 1980년에는 3.3㎡당 90만원 수준으로 인상함(1978년 68만원 → 1979년 78만원 → 1980년 90만원 → 1981년 105만원).

- 분양상한제가 도입된 이후 각 건설업체들은 수익성 감소로 인해 주택 관련 사업부를 해체하기 시작했고, 이 때문에 공급 부족 현상이 나타나자 1981년 분양가 자율화를 전격 단행함.
- 분양가 자율화 이후 가격 급상승 등 부작용이 일어나자 1983년 분양가 통제를 재도입하고⁶⁶⁾ 이를 보완코자 국민주택채권 다량 매입자에게 원하는 아파트를 분양하는 채권입찰제를 도입함.
- 1983년의 3.3㎡당 134만원의 통제는 1980년대 말까지 지속되었고, 이에 따라 연간 10만호 이상 공급 부족⁶⁷⁾이 발생하자 다시 1989년 원가연동제를 도입함. 원가연동제는 지금 시행 중인 분양가상한제와 유사한 방식으로 택지비와 건축비 등 원가에 연동해 분양가를 제어함.
- 1990년대 중반, 삼익·우성·한보 등 건설사들이 부도를 겪고 IMF 외환위기가 겹치면서 건설부문 실업자가 100만명에 육박하자 정부는 주택 경기를 살릴 목적으로 분양가 규제를 완화함.
- 현재 시행되고 있는 분양가상한제는 1999년 분양가 자율화 이후 고분양가 논란⁶⁸⁾과 주택가격 급등에 따른 시장 불안이 커지면서 지난 2005년 3월부터 순차적으로 도입됨.
- 이후 2014년 다시금 주택경기 부양을 목적으로 분양가상한제를 폐지한 이후 2017년 3월부터 주택도시보증공사에서 내부적으로 「고분양가 사업장 분양보증 처리기준」을 도입해 활용
- 시기별 분양가상한제 규제로 인해 지난 40년 동안 민간 아파트 분양가 자율화 기간은 그 절반에 못 미치는 약 15년가량임(1981.6~1982.12 / 1999.1~2007.9 / 2015.4~2019.11).

● 2019년 재도입한 민간택지 분양가상한제의 문제점

- 2019년 11월부터 시행된 민간택지 분양가상한제의 문제는 기존과 동일한 양상을 띠.
- 즉, ① 최근 제기되고 있는 글로벌 경기 침체로 인한 국내 주택경기 하락에 대한 우려 및 ② 가격 통제로 인한 주택공급 부족 우려 문제가 상존함.
- 특히, 향후 공급 부족 문제에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같이 제도의 제정과 폐지로 대응해온 바, 제도의 안정적인 운영이 담보되지 못할 뿐만 아니라 시장 불안을 야기하는 요인이 됨.

〈표 21〉 분양가상한제 적용지역 지정기준

구분		종 전	현 행
필수 요건	㉠주택가격	최근 3개월 주택가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과	주택가격 상승률이 물가상승률보다 현저히 높아 투기과열지구로 지정된 지역
선택 요건	㉡분양가격	최근 1년 분양가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과	최근 1년 평균 분양가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과*
	㉢청약경쟁률	최근 2개월 월평균 모두 5:1 초과(국민주택규모 10:1 유지)	
	㉣거래	최근 3개월 주택거래량이 전년 동기 대비 20% 이상 증가	
정량 요건 판단기준		㉠ AND (㉡ OR ㉢ OR ㉣)	

주 : 분양실적 부재 등으로 분양가격 상승률 통계가 없는 경우 주택건설 지역(특별·광역시 등)의 통계 사용.
 자료 : 국토교통부 보도자료(2019.8.12), 「주택법」 시행령.

66) 1983년 국민주택규모(전용면적 85㎡, 25.7평) 초과 민영아파트의 분양가 상한선은 1982년 수준인 전용면적 3.3㎡당 134만원이었음. 당시 상한 분양가는 PIR을 5 내지 7 정도 수준에서 결정한 것임.
 67) 당시 필요했던 물량은 최소 연간 35만호로 추정되었으나 1984년에서 1987년까지 매년 지어진 집은 평균 22만호였음.
 68) 1998년 512만원이었던 서울 아파트 평균 분양가는 2006년 1,546만원으로 3.02배 상승함.

- 하지만 현재 제도에서는 <표 43>에서 정리한 바와 같이 분양가상한제 적용지역 지정기준은 명시적으로 지정하고 있지만, 해제 요건은 정확히 지정해두지 않고 기한이 없는 '재검토 규정'만 두고 있어 형평성에 어긋남.

「주택법」 제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)
 <중 략>

⑥ 분양가상한제 적용 지역으로 지정된 지역의 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 분양가상한제 적용 지역의 지정 후 해당 지역의 주택가격이 안정되는 등 분양가상한제 적용 지역으로 계속 지정할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 국토교통부 장관에게 그 지정의 해제를 요청할 수 있다.

「주택법」 시행령 제61조(분양가상한제 적용 지역의 지정기준 등)
 <중 략>

④ 법 제58조 제6항에 따라 국토교통부 장관은 분양가상한제 적용 지역 지정의 해제를 요청받은 경우에는 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 요청받은 날부터 40일 이내에 해제 여부를 결정하고, 그 결과를 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다.

- 다른 한편으로 분양가상한제 적용지역 지정의 필수 요건인 투기과열지구의 해제 요건도 명확하지 않아 문제시됨.
- 특히, 투기과열지구의 해제에 있어 국토교통부 장관 또는 시도지사의 재량을 인정하고 있기 때문에 시장 상승세가 지구지정 기준 이하로 떨어지더라도 투기과열지구 및 이를 기반으로 하는 분양가상한제 적용지역 해제는 요원한 실정임.
- 하지만 분양가상한제 적용 지역과 달리 투기과열지구는 매년 주거정책심의위원회를 열어 적부 여부를 재검토해야 한다고 규정해 이를 적극적으로 도입할 필요가 있음.

「주택법」 제63조(투기과열지구의 지정 및 해제)
 <중 략>

⑥ 국토해양부 장관은 1년마다 주택정책심의위원회의 회의를 소집하여 투기과열지구로 지정된 지역별로 해당 지역의 주택가격 안정 여건의 변화 등을 고려하여 투기과열지구 지정의 유지 여부를 재검토하여야 한다. 재검토 결과 투기과열지구 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 지체없이 투기과열지구 지정을 해제하고 이를 공고하여야 한다.

【 제도 개선 세부 추진방향 】

가) 세부방안 1 : 분양가상한제 적용지역 해제 요건 신설

- 주요 개정 내용은 분양가상한제 적용지역으로 지정할 당시의 요건이 사라지는 경우 해제 요건을 신설하는 것임.
 - 해제 요건 신설과 관련 법안은 「주택법」 제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)임.
 - 제1항과 제3항에서는 국토교통부 장관이 지역 지정뿐만 아니라 해제할 수 있다는 점을 명확히 하고 해제하였을 경우 공고하도록 변경함.

- 제4항은 신규 조항으로서, 지정 사유가 사라졌다고 인정하는 경우 지정 해제하여야 한다는 점을 언급함.

〈표 22〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(1)

현 행	개 정 안
제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)	제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)
① 국토교통부 장관은 제57조 제1항 제2호에 따라 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역으로서 그 지역의 주택가격·주택거래 등과 지역 주택시장 여건 등을 고려하였을 때 주택가격이 급등하거나 급등할 우려가 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 지역은 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 분양가상한제 적용 지역으로 지정할 수 있다.	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- 지정하거나 이를 해제할 수 있다.
② (생략)	② (현행과 같음)
③ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 분양가상한제 적용 지역을 지정하였을 때에는 지체없이 이를 공고하고, 그 지정 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 공고 내용을 통보하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 사업 주체로 하여금 입주자 모집공고시 해당 지역에서 공급하는 주택이 분양가상한제 적용 주택이라는 사실을 공고하게 하여야 한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 분양가상한제 적용지역을 해제하는 경우에도 또한 같다.
〈신설〉	④ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 지정 사유가 없어졌다고 인정하는 경우에는 지체없이 분양가상한제 적용 지역 지정을 해제하여야 한다.
④ (생략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
⑥ (생략)	⑦ (현행 제6항과 같음)
⑦ (생략)	⑧ (현행 제7항과 같음)

나) 세부방안 2 : 해제시 모니터링 기간 추가

- 지정 해제시 원래의 정책 목표를 달성하고 시장의 변동성과 충격을 완화하기 위한 모니터링 기간을 추가함.
 - 유사 정책 중 주택도시보증공사가 관리하고 있는 미분양관리지역은 ① 미분양 증가, ② 미분양 해소 저조, ③ 미분양 우려의 3개 지정 요건과는 별도로 ‘모니터링 필요’ 조건을 추가 운영함.
 - 모니터링 필요지역이란 미분양 세대수가 일정 수준 이하로 유지되어 미분양관리지역으로 지정할 필요가 없음에도 불구하고 앞서 언급한 ①~③항 조건 중 어느 하나에 해당된 후 6개월이 경과하지 않아 상시 모니터링이 필요한 지역임.
 - 이를 반대로 말하면 ①~③항 조건이 모두 해소된 후 6개월이 지나면 미분양 관련 모니터링이 필요치 않으므로 미분양관리지역에서 해제됨.

- 따라서 분양가상한제 지정의 효과를 지속하고 변동성이 높은 시장의 충격을 완화하는 방안으로서 모니터링 기간을 추가하는 것을 제안함.
- 그 기간은 투기과열지구의 해제 요건(「주택법」 제41조)을 감안하여 최장 1년으로 두는 것이 적절할 것으로 판단됨.

〈표 23〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(2)

현 행	개 정 안
제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제) ① ~ ③ (생략) ④ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 분양가상한제 적용 지역으로 계속 지정할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 분양가상한제 적용 지역의 지정을 해제하여야 한다.	제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- 1년마다 주거정책심의위원회를 소집하여 분양가상한제 적용 지역별로 해당 지역의 분양가격 안정 여건의 변화 등을 고려하여 분양가상한제 적용 지역의 유지 여부를 재검토해야 한다. 이 경우 재검토 결과 분양가상한제 적용 지역 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 지체없이 ----- -----.
⑤ ~ ⑦ (생략)	⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)

기대
효과

- 시장 변화에 맞도록 탄력적인 주택정책 수립 가능
- 분양가상한제 시행시 우려되는 주택공급의 부족 완화

【 분양보증시장 현황 】

- 우리나라의 주택분양보증제도는 선분양제도하에서 분양계약자를 보호하기 위한 제도이며 분양계약자 보호를 목적으로 발전해 옴.
 - 주택분양보증은 우리나라의 고유한 주택공급 시스템인 선분양제도하에서 분양계약자를 보호하기 위한 목적으로 설계되고 발전되어 옴.
 - 주택분양보증제도는 「주택법」에 따라 사업계획승인을 받은 주택사업이 정상적으로 추진되지 못할 경우 사업 주체를 대신해 이를 이행하는 제도임.
- 주택 분양사업자의 분양보증 가입은 의무이나, 현재는 단일 보증회사인 주택도시보증공사만 상품을 취급하는 독점적 구조를 형성함. 이에 정부의 주요한 주택정책 수단으로 활용되고 있음.
 - 사업 주체로 하여금 입주자를 모집하는 시점에서 주택분양보증을 의무적으로 받도록 규정하고 있음.
 - 주택공급에 관한 규칙에 따라 선분양 하에서 분양보증 상품은 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정한 회사로 규정하고 있으나, 추가 지정 없이 공공기관인 주택도시보증공사의 독점적 시장을 형성하고 있음.
- 분양보증 발급 과정에서 고분양가 사업장 분양보증 처리기준을 시행하면서 분양가 규제수단으로 적극적으로 활용되고 있음.
 - 주택도시보증공사는 2016년 7월, “개포3단지 분양보증 거절”이라는 보도자료를 배포하면서 분양가 규제를 공식화함.
 - 2017년 3월 고분양가 사업장 분양보증 처리기준을 시행하면서 분양가 규제정책을 명문화함. 고분양가 관리지역으로는 서울 강남구·서초구·송파구·강동구, 경기 과천시를 지정하였고 고분양가 우려 지역으로는 서울 전 지역과 부산 해운대구·남구·수영구·연제구·동래구를 선정함.
 - 2018년 4월, 2018년 8월, 2019년 7월 고분양가 관리지역을 추가 지정하면 규제 범위를 확대시킴.
 - 서울 전체, 경기 과천시·광명시·성남 분당구·하남시, 부산 동래구·수영구·해운대구, 대구 수성구·중구, 광주 광산구·남구·서구, 대전 서구·유성구, 세종시가 고분양가 관리대상임.
- 2019년 11월 민간택지 분양가상한제가 적용되며 법적으로 27개 동에 대한 분양가 규제정책이 시행되고 있음. 분양가상한제를 적용받지 않는 지역에 대해서도 분양보증을 통한 분양가 규제정책을 활용하고 있는 상황으로 이해됨.

- 독점시장을 형성함에 따라 고객 관리의 질이 낮은 등 다양한 문제가 제기되고 있음.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 2017년 공정거래위원회는 2020년까지 주택분양 보증시장의 경쟁체제 도입을 권고 하였으나, 지금까지 추가 지정 관련 논의는 없는 상황임.
 - 2005년 3월 규제개혁위원회에서 주택보증시장 개방을 최초로 제기함. 2008년 12월 국토교통부는 분양보증업체 확대 규칙을 개정함.
 - 공정거래위원회는 공공이 분양보증을 독점함에 따라 보증료가 상승하고 분양가격이 상승하는 등의 부작용을 지적하면서, 경쟁체제를 도입하면 보증료 및 분양가격 인하로 이어질 것으로 판단함.
 - 2020년까지 국토교통부가 주택분양보증 업무를 수행할 보험회사 1~2곳을 추가 지정하도록 권고함.
- 주택분양보증은 독점시장을 탈피하여 시장 개방을 통해 경쟁을 통한 효율성을 확보 할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것임.
 - 원칙적으로는 분양보증은 분양가 규제 정책의 수단이 아니며, 선분양제도하에서 수분양자의 자금을 보호하는 금융정책이라는 근본 취지에 맞게 운영되어야 할 것임.
 - 분양보증시장 선진화를 위해서는 시장 개방을 통한 경쟁체제의 도입으로 상품의 선진화 및 효율성을 높여야 함.
- 민간 금융기관에 보증시장을 개방하는 한편 시장 편중을 완화할 수 있는 보완책도 함께 고려되어야 할 것임.
 - 민간금융기관은 위험이 적은 대기업과 양호사업자 보증시장에 집중할 가능성이 있음. 이에 중소 건설사나 열위 사업장은 오히려 개방에 따라 수수료율이 올라가는 등 부작용이 나타날 수도 있음. 공공 보증기관의 관점에서 열위 사업자와 사업지를 담당하게 되면 기존의 포트폴리오 대비 위험이 커지면서 수수료율 상승 구조를 형성할 수도 있음.
 - 개방에 따른 부작용은 최소화하고 효율은 극대화시킬 수 있는 방안이 함께 고민되어야 할 것임.

기대
효과

- 분양보증시장 개방을 통한 효율성 확보
- 공급자 금융 선진화 기틀 마련

III

매매 및 임대차 시장 안정 방안

【 부동산 관련 조세 현황 】

- 세제를 경기조절 수단으로 적극 활용하면서 보유세 상승이 다각적인 측면에서 이루어지고 있음.
 - 공시가격 현실화율 상승 조정, 공정시장가액비율 인상, 종합부동산세 세율 인상, 세 부담 상한선 인상 등
- 공시가격의 현실화율 상승은 전반적인 과세표준 상승으로 이어져 재산세, 종합부동산세 등 보유세 상승으로 이어짐. 다수의 부담금도 상승하는 구조임.
 - 2019년 12월 정부는 적정가격을 공시토록 한 공시법 취지, 사회통념과 거래 실례 등에 부합되는 제도 운영 측면에서 공시가격 현실화율을 지속 제고하는 방향성을 발표함.
 - 시세 90% 반영을 목표 현실화율로 설정하고, 연간 3%p 내외의 현실화율을 제고할 계획임. 그러나, 가격 낮을수록 현실화율 평균은 낮고, 편차는 커 오히려 낮은 가격대의 부동산의 변화가 클 수 있음.
 - 공동주택은 가격대가 높을수록 빠른 속도로 현실화율을 높일 계획임. 시세 9억원 미만 주택의 경우 3년의 균형성 제고 이후 7년에 걸쳐 목표 현실화율 도달 예정이며, 9~15억원대는 균형성 제고 없이 7년, 15억원이상 주택은 5년에 걸쳐 목표 현실화율에 도달할 계획임.
 - 단독주택은 15년 내, 토지는 8년 내 목표 현실화율에 도달하는 것으로 계획함.
 - 즉, 물건별, 가격대별 차등 제고를 제시하고, 고가의 부동산에 대해서는 상대적 조기 현실화를 유도함에 따라 과표의 누진성이 강화되는 구조임.
 - 공시가격은 건강보험료 등 법령 120여 개, 행정규칙 30여 개에서 활용되고 있음. 공시가격의 지속적인 상승은 세제뿐만 아니라 관련 분야에서도 커다란 변화가 예상되나 이에 대한 대응은 미흡한 실정임.
- 공정시장가액비율 상승에 따른 보유세 인상도 빠르게 이루어지고 있음.
 - 재산세의 공정시장가액비율은 주택과 건물은 60%, 토지는 70%가 적용됨.
 - 종합부동산세 공정시장가액비율은 2018년까지는 80%였으나 2019년부터 2020년까지 연간 5%p씩 인상되어서 90%에 이룸. 로드맵에 따르면 2021년 95%, 2020년에는 100%를 적용할 계획임.

〈표 24〉 주택분 종합부동산세 세율 변화

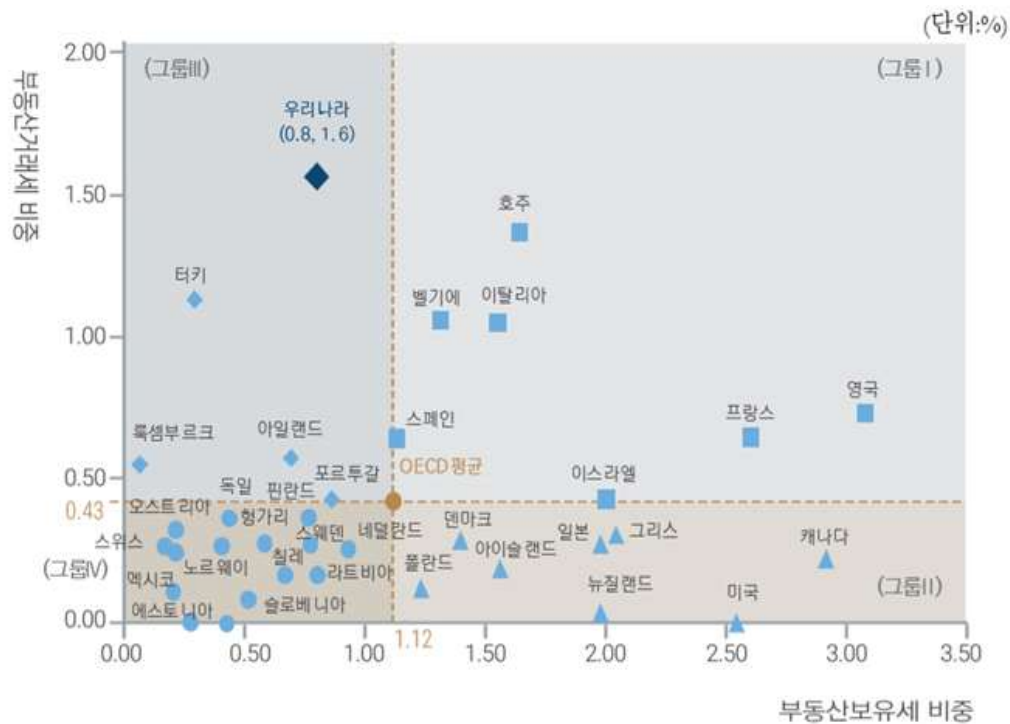
구분	2018년 이전	2019년		2019년 12·16대책		2020년 7·10대책	
		일반	조정 2주택, 3주택 이상	일반	조정 2주택, 3주택 이상	일반	조정 2주택, 3주택 이상
3억원 이하	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.8%	0.6%	1.2%
6억원 이하		0.7%	0.9%	0.8%	1.2%	0.8%	1.6%
12억원 이하	0.75%	1.0%	1.3%	1.2%	1.6%	1.2%	2.2%
50억원 이하	1.0%	1.4%	1.8%	1.6%	2.0%	1.6%	3.6%
94억원 이하	1.5%	2.0%	2.5%	2.2%	3.0%	2.2%	5.0%
94억원 초과	2.0%	2.7%	3.2%	3.0%	4.0%	3.0%	6.0%

- 종합부동산세 세율은 당초 최고세율 2.0%에서 2019년에는 3주택 이상인 경우에는 3.2%까지 인상됨. 이후 7·10대책을 통해 2021년 6월부터는 최대 6.0%까지 인상 계획을 발표함.
 - 2019년 이후 종합부동산세의 세율 체계는 3억원 이하 구간이 신설되었고 세율도 전반적으로 상향 조정됨. 특히 조정지역의 2주택자와 3주택 이상 소유자에 대해서는 0.1~1.2%p까지 인상됨.
 - 2019년 12·16대책에 따라 내년부터는 종합부동산세의 일반 세율이나, 다주택자 종과 세율 모두 상승이 예고함. 이후에도 집값 상승세가 지속되자, 2020년 7·10대책을 통해 3주택 이상이나 조정대상지역 2주택이상 종부세율을 1.2~6%까지 상향시킴.
 - 2021년 6월부터는 종부세율 최대 6%까지 적용받게 됨.
- 세 부담 상한의 경우에도 조정지역의 다주택에 한해서는 지속적으로 상향 조정됨.
 - 기본 세 부담 상한은 전년 대비 150%이지만, 2019년부터 조정대상지역 내 2주택은 200%, 3주택 이상인 경우에는 300%로 상향 조정됨.
- 최근 들어 보유세 상승으로 자가 보유자의 거주비 부담이 빠르게 증가하고 있음.
 - 공시가격 현실화율 제고 정책은 대부분의 주택에 영향을 미칠 수밖에 없어 재산세 상승으로 이어지고 있음. 1주택자의 보유세 인상 속도도 가파를 것으로 예상됨.
 - 노인 등 소득이 없는 계층의 주거비 부담이 빠르게 증가할 가능성이 높아짐.
- 조정대상지역의 다주택자의 양도소득세를 대폭 상향하여 2021년 6월 이후부터는 2주택자와 3주택자의 양도세율은 기본세율에 각각 20%p, 30%p 상향 적용될 예정임.
 - 당초에는 2주택자와 3주택자에 대해 각각 10%p, 20%p 가산되었으나, 2020년 7·10대책을 통해 추가 강화함.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 서민 주거비 부담 완화를 위해서는 재산세에 대한 소득공제제도 도입이 필요함.
 - 선진국의 경우 주거비 부담에 대한 소득 공제 정책을 다수 사용하고 있음. 미국은 2017년까지는 지방정부에 납부하는 재산세 전액에 대해 소득 공제 혜택을 부여해 옴. 다만, 2018년부터 부부 합산으로 1만 달러까지만 공제하는 것으로 축소하여 고가주택 보유자에 대한 부담은 확대함.
 - 그럼에도 불구하고 주거비가 필수 비용 항목이라는 점을 인정하고 있다는 점에서는 동일하며, 현재 우리나라 소득 공제 체계에서 월세가 공제 대상이라는 점을 고려하면, 재산세의 소득 공제 도입의 타당성은 존재함.

〈그림 51〉 OECD 35대국의 부동산 세제 세입 비중(명목 GDP 대비) : 2015년 기준



주: OECD 평균(보유세 1.12%, 거래세 0.43%)을 기준으로 4개 그룹으로 구분

그룹 I (■, 7개국): 높은 보유세 1.91%, 높은 거래세 0.86%

그룹 II (▲, 8개국): 높은 보유세 1.96%, 낮은 거래세 0.18%

그룹 III (●, 15개국): 낮은 보유세 0.50%, 낮은 거래세 0.21%

그룹 IV (◆, 5개국): 낮은 보유세 0.55%, 높은 거래세 0.86%

자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

자료 : 국회예산정책처(2018), 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향, p.51.

- 국내 부동산 관련 조세 부담은 보유세는 낮으나 거래세는 OECD 최고 수준임.
 - 우리나라의 부동산 세제는 명목 GDP 대비 보유세는 OECD 국가 중 19위이나, 거래세는 가장 높은 수준임. 합산하면 9위 수준임.

- 세제는 국가의 특수성이 반영됨에 따라 인구 규모가 작은 유럽 국가를 제외하면 대부분 국가에서 보유세와 거래세를 양자택일하여 상대적으로 세부담이 높은 경향이 존재함.
- 최근 들어 보유세가 빠르게 상승하고 있으나, 보유세뿐 아니라 거래세 등 부동산 세제 전반의 상황을 재검토하여 종합적인 부동산 관련 세제 운영 방안에 대한 고민이 필요함.
- 지속적인 보유세 인상에 따른 부동산 관련 세입 구조 변화를 고려하여 거래세 인하 방안에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨.
 - OECD 국가 중 부동산세의 비중이 가장 높은 국가는 영국임. 그럼에도 불구하고 글로벌 금융 위기 이후 런던의 주택가격이 글로벌 시장에서 가장 높게 상승함. 세제 강화의 경기조절 효과에 대해서는 이견이 존재함.
 - 또한, 보유세 인상에 따른 세부담 상승을 고려하면, 거래세 인하를 통한 종합적인 세제 운영 체계 속에서 장기적 운영 방안이 모색되어야 할 것임.
- 특히, 최근 상황은 조정대상 지역의 다주택자 양도세 중과 폐지를 통해 다주택자의 매물이 시장에서 거래될 수 있는 여건 형성이 필요함.
 - 현재 다주택자 양도세율도 높은 수준이나 6월 이후부터 시행 예정인 다주택자의 양도세율은 징벌적 수준에 이르러, 매각을 어렵게 하고 오히려 증여 증가로 이어지고 있음.

기대
효과

- 부동산 조세의 안정적 운영
- 실수요자 주거비 부담 완화를 통한 주거안정 지원
- 다주택자 양도세 완화 통한 거래시장 정상화

【 금융 규제 관련 현황 】

- 주택은 개인에게 가장 고가의 상품으로 장기계획 아래 구매하나, 잦은 금융규제의 변화는 오히려 실수요자들의 혼란을 가중시킴.
 - 2017년 6·19대책, 8·2대책, 가계부채종합대책, 2018년 9·13대책, 2019년 10·1대책, 12·16대책 등 지속적으로 금융규제 내용이 변경되었고 강화됨.
 - 전방위적 금융규제, 국지적 규제, 주택담보대출, 집단대출, 전세대출, 사업자대출 등 다양한 부문의 부동산 관련 대출에 대한 금융규제가 강화됨.
- 규제지역에 대한 주택담보대출 규제는 지속적으로 강화됨.
 - 12·16대책에서 시가 15억원을 초과하는 아파트의 주택 구입용 주택담보대출을 금지함.
 - 투기지역·투기과열지구 주택담보대출은 기존 LTV 40%에서 9억원을 기준으로 주택가격 구간별 LTV 규제비율을 차등 적용하여 규제를 강화함. 9억원 이하분은 LTV 40%, 9억원 초과분에 대해서는 LTV 20%로 대출 규모를 축소함.
 - 고가주택 기준을 공시가격 9억원에서 시가 9억원으로 변경하고, 투기지역·투기과열지구에서는 1주택 세대의 주택 구입, 무주택 세대의 고가주택 구입에 대해 1년 내 전입 및 처분 의무 부여함.
 - 2·20대책에서 조정대상지역의 주택담보대출 LTV를 기존 60%에서 9억원 이하분 LTV 50%, 9억원 초과분 LTV 30%로 강화함.
 - 조정대상지역 내 1주택 세대의 주택담보대출시 실수요 요건도 투기지역 및 투기과열지구와 동일하게 '2년 내 기존주택 처분 및 신규주택 전입 의무'로 강화됨.
 - 12·16대책 이전에 평균 DSR은 업권별 평균 목표 이내에서 각 금융회사별로 관리하였으나, 투기지역·투기과열지구의 시가 9억원 초과 주택에 대한 담보대출 차주에 대해서는 차주 단위로 DSR 규제를 적용함.
- 12·16대책에서는 주택 구입 자금으로의 사용을 막고자 전세대출 규제도 강화됨.
 - 전세대출 차주가 시가 9억원 초과 주택 구입·보유시 전세대출에 대한 공적보증(주택금융공사·HUG 보증)뿐만 아니라 서울보증보험의 사적 보증도 제한함.
 - 차주가 전세대출을 받은 후 시가 9억원 초과 주택을 매입하거나 2주택 이상 보유할 경우 전세대출 회수 방침을 밝힘.
- LTV 중심의 금융규제 강화는 자산을 형성하지 못한 젊은 계층의 주택시장 진입을 어렵게 함.

- LTV 중심의 금융규제 강화는 담보 중심의 건전성을 관리해 온 우리나라 금융권 관행의 연장선으로 이해됨.
- LTV 중심의 금융규제는 자산은 형성하였으나 장기 소득의 안정성이 낮은 장년층 이상에게 적합한 방식임. 우리나라의 전국 평균 LTV는 53.2%, DTI는 33.6%(2015년 9월 기준, 금융위원회)로 미국에 비해 낮은 수준임.
- 우리나라의 금융규제 방식은 장기 소득의 안정성은 높으나 자산을 형성하지 못한 젊은 계층에게 불리한 구조임.
- 일정 자산을 형성하지 못한 실수요자들의 서울·고용중심지 인근 지역의 자가주택 마련이 어려워지고 있음.
 - 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역 대부분이 서울 및 도심의 고용중심지 인근 지역임. 결국, 고용중심지로의 주거 이동을 어렵게 하는 장애물로 작동하고 있음.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 금융규제의 목표는 금융 건전성 유지이나, 경기조절 수단으로 활용함에 따른 다수의 문제점을 나타내고 있음. 장기적인 금융안정성과 주거안정의 균형을 고려한 운영방안 모색이 필요함.
 - 금융 건전성 관리지표를 경기 안정 수단으로 활용함에 따라 오히려 시장 참여자의 예측 가능성을 낮추는 등 다수의 문제점이 존재함.
 - 미국에서 전 금융기관에 적용되는 적격대출의 LTV는 95%, DTI는 45%임. 한국은 미국에 비해 강력한 금융규제를 실시하고 있음.

〈표 25〉 미국의 주택담보대출 상품별 금융규제 현황

관련 기관	All	FHA	Freddie Mac		Fannie Mae
상품명	Conforming Loan	FHA Loan	Home Possible	Home Possible Advantage	Home Ready
대출한도	\$417,000	\$271,000	\$417,000	\$417,000	\$417,000
LTV 제한	95%	96.5%	95%	97%	97%
DTI 제한	45%	43%	45%	43%	50%

자료 : 해외 장기고정금리 모기지의 특징 및 시사점, 주택금융연구원, 2016-11-10.

- 실수요자와 젊은 계층의 자가보유 지원을 위해 LTV 완화 및 소득요건 재검토가 필요하며, 공적 지원을 통한 추가적인 자금지원 방안이 모색되어야 할 것임.
 - 서민 실수요자를 위한 내 집 마련 지원 상품인 디딤돌대출, 보금자리론의 경우 LTV 규제 비율을 최대 70% 유지하고 있으나, 실수요자의 소득 요건 재검토가 필요함.

- 자산을 형성하지 못했지만, 소득이 확보되는 맞벌이 부부의 경우 대부분 소득 요건 제한으로 대출을 받지 못하고 있음. 소득 여건과 자산 여건을 함께 고려하여 소득 요건 기준을 재설정하는 것이 필요함.
- 미국의 경우 공공의 모기지 보험을 통해 추가적인 LTV를 지원하고 있음. 우리도 모기지 보험 활성화를 통해 실수요자와 젊은 계층에 대한 LTV 추가 지원 방안을 검토해야 함.

기대
효과

- 중장기적 금융규제 정책 방향성 정립
- 실수요자와 젊은 계층의 자가거주 지원을 통한 주거 사다리 강화

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 그간 공동주택 분양시 통용되었던 선분양 방식은 시장활황기에 접어들며 고분양가 문제를 지적받음.
 - 선분양 방식은 금융 부담을 공급자가 아닌 입주자가 지도록 함으로써 다량의 주택을 단기간에 공급할 수 있도록 고안됐지만, 최근 금융비용 전가·고분양가 책정·시공하자 등 선분양에 대한 비판이 대두됨.
 - 선분양 방식의 문제가 대두된 근본적 원인은 고분양가인데, 이러한 문제가 나타나는 것은 건설업체의 이윤과 공사기간 중 리스크 프리미엄을 미리 반영해 분양가를 책정하기 때문임.
 - 만약 주택시장 과열시기에 선분양 방식을 활용하면 현재 주택가격과의 격차가 클 뿐만 아니라 높은 분양가가 2~3년 앞서 주변 주택가격에 영향을 줘 주택가격 상승을 유도한다는 측면에서 비판을 받음.
- 정부는 고분양가 문제를 해결하기 위해 분양가 상한제를 적극적으로 도입했지만, 특정 수분양자가 주택개발의 과실을 모두 가져간다는 비판에서는 자유롭지 못함.
 - 정부는 그간 공공택지에서만 적용되었던 분양가 상한제를 2020년 7월부터 민간택지에도 적용하며 고분양가 문제를 해결하고자 하였음.
 - 분양가 상한제는 분양가 인상을 억제할 수 있다는 장점이 있는 반면, 분양가와 시세 간 차익을 오로지 수분양자에게 집중시킨다는 점에서 비판의 여지가 있음.
- 이에 다시금 토지임대부·환매조건부 분양 등 대안적 분양방식이 논의되고 있음.
 - 토지임대부 분양과 환매조건부 분양은 차익을 공공에서 회수하거나, 적어도 사익을 최소화할 수 있다는 점에서 분양가 상한제의 맹점을 피하면서도 저가 분양이 가능하다는 점이 장점으로 대두됨.
 - 기존 분양방식 대비 저렴한 분양가를 제시할 수 있어 서민들도 부담 가능한 주택을 공급할 수 있다는 점 역시 장점으로 거론됨.
- 그간 국내 도입사례를 보면, 대안적 분양방식 도입을 시도한 바 있으나 제도가 안착하는 데 어려움을 겪음.
 - 토지임대부 주택은 지난 2007년 군포에서 처음 시도되었으나, 당시 큰 인기를 끌지 못하고 토지임대부 주택 물량의 80%가 일반분양으로 전환된 바 있음.
 - 환매조건부 주택 시범단지 역시 군포에서 지난 2010년 완공됐는데, 추가모집을 거쳤음에도 미분양 물량이 92% 수준을 차지했음.
 - 이후 토지임대부 주택의 전철을 밟아 소폭 높은 가격에 일반분양했으며, 환매조건부 계약을 한 나머지 8% 가구 역시 일반분양으로 전환함으로써 현재 환매조건부 주택은 남아있지 않음.

● 토지임대부 제도의 정립이 어려웠던 데에는 높은 토지임대료의 영향이 컸던 것으로 분석되었음.

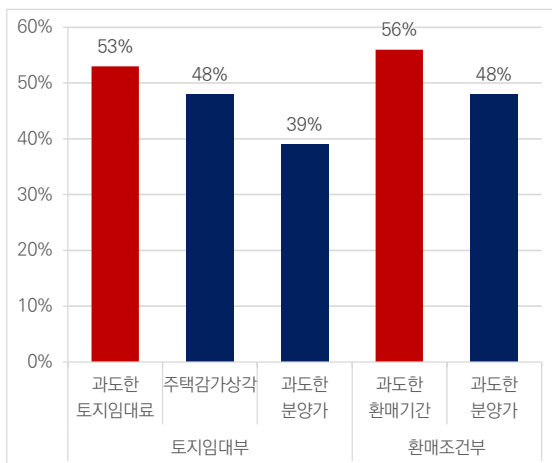
- 토지임대부 주택이 최초 분양에서 인기를 끌지 못했던 원인으로는 ① 과도한 토지임대료, ② 주택감가상각, ③ 과도한 분양가 등을 꼽을 수 있음⁶⁹⁾.
- 반대로 토지임대부 방식임에도 불구하고 서울 소재 보금자리주택 중 일부는 입지가 양호해 건물 분의 매매가격 상승 기대가 커지며 시범사업의 단점을 극복했지만 정책 목표를 달성하지 못함.
- 이를 저지하기 위해 2020년 12월 개정된 「주택법」에서는 토지임대부 주택 판매 시 반드시 공공기관에 환매하도록 규정하였음.

● 환매조건부제도는 20년에 달하는 환매 기간과 높은 분양가가 걸림돌임.

- 환매조건부 주택이 제대로 자리잡지 못한 원인으로는 ① 환매 기간이 지나치게 길었다는 점, 그리고 ② 분양가가 시장 기대보다 높았다는 점 때문에 환매 기간 동안 기대수익이 매우 적다는 점을 지적할 수 있음⁷⁰⁾.
- 2010년 입주 이후 수익을 환매시점이 채 도래하지 않은 2020년 현재 시점 기준으로 환산해보면 만약 환매조건부 분양을 받았을 경우 정기에금이자보다 낮은 수익률이 산출되지만, 일반 분양은 약 50%대의 수익률을 기대할 수 있었던 것으로 나타남.
- 다음으로 시범사업 당시 일반분양가는 2.65억원 수준이었지만 환매조건부 분양가격은 이보다 7%가량 저렴한 2.5억 원 수준이었다는 점을 보더라도 환매기간 동안 수익을 기대할 수 없는 환매조건부 주택을 선택할 유인이 부족함.

〈그림 52〉 대안적 분양 부진 원인(전문가 설문)

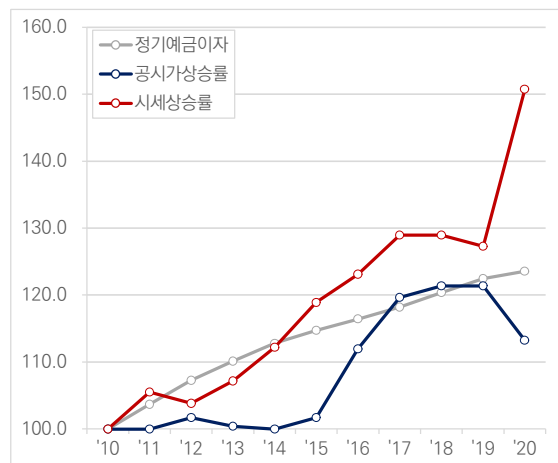
(단위 : %)



자료 : 대한민국토·도시계획학회(2008).

〈그림 53〉 환매조건부 주택의 수익 비교

(2010년 = 100)



주 : 1) 2020년 정기에금이자는 11월을 기준으로 계산함.

2) 시세는 부동산114의 단지별 평균시세를 활용함.

자료 : 한국은행(2021), 부동산114(2021) 기반 저자 산출

69) 대한민국토·도시계획학회(2008), “토지임대부 및 환매조건부 주택 정책평가 토론회 자료집”.

70) 전계서.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 대안적 분양방식이 성공적으로 시장에 안착하기 위해서는 과거 시범사업에서 단점으로 지적되었던 사항을 개선하는 것이 급선무임.
 - 과거 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별법」을 거쳐 「주택법」에 통합·개정되는 과정에서 시범사업에서 노정된 단점을 다수 개선한 바 있음.
 - 다만 최근 수년간 주택가격이 지속 상승해왔다는 점을 감안할 때, 대안적 분양방식을 성공시키기 위해서는 과거보다 더 적극적인 인센티브를 제공해야 할 필요가 있음.
- 토지임대부 주택 분양제도의 경우 과거와 달리 토지임대료나 분양가(건축비)를 법에서 규정하고 있어 움직임의 폭이 넓지 않음.
 - 수분양자 입장에서는 토지임대료의 산정 근거가 되는 택지 조성비용 중 판매비·관리비 등을 최소화하여 월간 임대료를 최소화하려는 노력이 요구됨.
 - 이뿐만 아니라 3기 신도시 건설시 대안적 분양방법을 적극 추진하기 위해서는 민간주택 공급자들이 토지임대부 주택 분양제도에 동참해야 하는데, 현행 택지 공급제도만으로는 실질적으로 사업 추진이 어렵다는 점을 감안해 저렴한 택지 공급이 가능한 근거를 마련하여야 할 것임.
- 환매조건부 주택 분양제도가 실질적인 효용을 발휘하기 위해서는 전매제한 기간 단축, 분양가 인하 등을 함께 고려하여야 함.
 - 기존 환매조건부 주택은 20년 이내에 처분할 때 공공기관인 LH에 판매하도록 규정되어 있어 실질적으로는 20년의 전매제한을 가하였음에도 불구하고 시장의 기대보다 분양가가 높았음.
 - 따라서 환매조건부 주택은 현재 분양가 상한제 적용주택과 유사한 수준으로 환매기간을 단축하거나 10년의 추가 전매제한 기간을 감내할 수 있는 저렴한 분양가를 산정하여야 함.

〈표 26〉 분양가 상한제 적용주택의 전매제한기간

구분		투기과열지구	투기과열지구 외의 지역
공공택지에서 건설·공급되는 주택	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 100퍼센트 이상인 경우	5년	3년
	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 80퍼센트 이상 100퍼센트 미만인 경우	8년	6년
	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 80퍼센트 미만인 경우	10년	8년
공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 100퍼센트 이상인 경우	5년	-
	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 80퍼센트 이상 100퍼센트 미만인 경우	8년	-
	분양가격이 인근지역 주택매매가격의 80퍼센트 미만인 경우	10년	-

자료 : 「주택법」 제64조제1항제3호 및 「주택법 시행령」 별표 3.

- 토지임대부 및 환매조건부 주택 수분양자가 일반 분양주택으로 이전하려는 경우를 고려해 해당첨제한기한을 축소 설정할 필요가 있음.
 - 현재 규정에 따르면 대안적인 주택 분양제도에 의거해 분양을 받았을 경우 분양주택과 동일한 수준의 청약 규제를 적용받고 있음.
 - 다만 토지임대부 및 환매조건부 주택 등 공공자기주택은 시세보다 저렴한 분양주택을 공급하는데 초점이 맞추어져 있으나 공급량이 제한되어 있음.
 - 따라서 더 많은 수요자들이 공공자기주택의 혜택을 누리기 위해서는 환매조건부 주택을 분양받은 자가 일반적인 분양주택에 지원하려는 경우 일반 분양주택과 동일한 수준의 청약 규제보다 완화함으로써 주거 상황을 돕는 정책이 필요함.

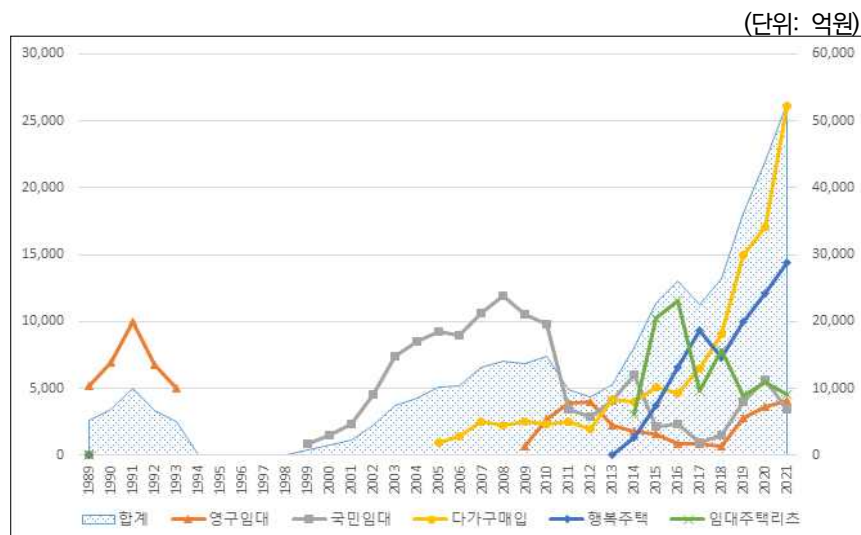
기대
효과

- 분양가 인하 및 시세차익의 공공화를 통한 주거복지 실현
- 토지임대부 및 환매조건부 주택을 디딤돌로 한 주거 상향의 단초 마련

【 임대주택 정책 현황 】

- 1989년부터 2019년까지 공공임대주택의 공급은 총 328만 3,959호로 단기간에 상당한 물량을 공급하며 일정 성과를 나타냄.
 - 유형별로는 5년 및 10년 공공임대주택의 공급 호수가 133만 2,445호(40.6%)로 가장 많고, 국민임대주택 89만 3,277호(27.2%), 전세임대주택 37만 6,204호(11.5%), 영구임대주택 24만 2,291호(7.4%), 행복주택 19만 1,933호(5.8%)가 공급됨.
- 그러나, 시기별로 물량 및 유형의 편차가 크며, 지역별로 주택수 대비 공공임대주택수 비율의 편차가 큼. 지역별, 유형별, 노후도의 편차가 큰 문제를 안고 있음.
 - 각 연도별 공공임대주택의 공급량은 4만호(1993년)~18만호(2018년) 사이로 편차가 있으나 최근 10년 들어 공급물량이 증가하는 추세임.
 - 1989~1992년에는 영구임대주택이, 1993~2001년에는 5년 또는 10년 공공임대주택이, 2002~2008년까지는 국민임대주택이 집중적으로 공급됨.
 - 각 지역별로 주택수 대비 공공임대주택수 비율에도 편차가 큼. 주택수 대비 공공임대주택수 비율은 전국은 9.2% 수준이나, 세종 13.8%, 광주 13.3%임. 이들 지역의 비율은 높으나, 울산과 경북은 각각 5.0%, 5.2%로 비율이 낮음.

〈그림 54〉 공공임대주택 사업자에 대한 재정출자액 추이



주: 2019년까지는 결산액 기준임. 왼쪽 축은 공공임대주택 유형별 출자액, 오른쪽 축은 합계를 의미함. 2020년과 2021년 자료는 예산기준, 그 외 자료는 결산기준임.

자료: 장경석, 송민경, 공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제, 국회입법조사처, p65.

- 정부의 공공주택사업자 출자예산(2021년 예산안 기준)은 5조 7,882억원, 용자 예산은 12조 8,865억원에 이르고 있으며 출자 및 용자 모두 지속적으로 증가하는 추이임.
 - 재정출자액은 2012년 이후 가파르게 증가하고 있음. 특히 기존주택 매입임대사업의 물량 증가, 단가 상승 등으로 재정 출자예산 중 가장 많은 비중을 차지하고 있음.
- 여기에 더해 2017년 주거복지로드맵을 통해 100만호에 달하는 대규모 공공주택 공급계획이 기 발표되어 있는 상황임.
 - 청년, 신혼부부, 노년층 등 무주택 서민의 주거안정을 위해 향후 5년간 공공임대 65만호, 공공 지원 20만호, 공공분양 15만호로 총 100만호 공적 주택공급 계획을 발표함.
 - 100만호 주택공급을 위해 연평균 23조 9,000억원, 총규모로는 119조 4,000억원에 달하는 재원이 투입될 것으로 추정됨.

〈표 27〉 주거복지로드맵 공적주택 공급계획 및 실적

(단위: 만호)

공급유형	공급계획	2018년(실적)	2019년(실적)	2020년	2021년	2022년
공공임대	90.2	17.2(19.4)	17.6(18.5)	18.1	18.6	18.7
청년	21.0	3.6(3.7)	4.1(4.8)	4.3	4.5	4.5
신혼부부	25.0	3.3(3.0)	4.6(4.4)	5.2	5.8	6.1
고령자	5.0	0.9(1.4)	0.9(0.9)	1.0	1.1	1.1
일반 저소득	39.2	9.4(11.3)	8.0(8.4)	7.6	7.2	7.0
공공분양(착공)	15.0	1.8(1.9)	2.9(3.1)	2.9	3.5	3.9
합계	105.2	19.0(21.3)	20.5(21.6)	21.0	22.1	22.6

자료 : 국토교통부.

- 정부는 2020년 11·19대책에서 보편적 주거복지 정책으로 이해되는 중위소득 150%인 중산층까지 포괄하는 “질 좋은 평생주택” 공급도 밝힘.
 - 질 좋은 평생주택에서는 최장 30년까지 거주하면서 소득에 따라 차등화된 임대료를 지불하도록 하고, 3~4인 가구도 입주해 살 수 있는 중형주택(60~80㎡)을 2025년 이후부터 연 2만호 공급할 계획임.
 - 수혜 대상을 중위소득 150%까지 확대하여 입주 계층이 3인 가구는 7분위, 4인 가구는 8분위까지 가능하여 민간의 영역이었던 중산층까지 공공이 포괄하게 됨.
- 질 좋은 평생주택은 지금까지 민간의 영역이었던 중산층에 대한 공공의 직접 개입 정책이나, 정책의 효율성과 지속가능성에 대한 검토는 이루어지지 않음.

- 중산층의 임대주택은 민간 시장에서 작동하는 영역으로 지금까지는 저리 전세대출을 통해 임대료를 지원하거나, 기업형 임대주택 공급을 촉진하는 공공지원 민간 임대주택(舊 뉴스테이) 정책이 존재함.
- 사회적으로 복지의 대상과 범위가 확대되면서 교육부와 고령자 정책을 중심으로 보편적 복지 정책이 확대되고 있음. 주거부문에서도 보편적 복지 확대 요구가 커지는 것으로 이해되나, 효율성이나 부작용에 대한 논의나 분석은 없는 상황임.
- 공공의 직접 공급은 민간 시장을 구축(驅逐)할 가능성이 존재함. 또한, 공공의 재정적 부담은 불가피하며 주거부문 예산의 급격한 확대로 이어져 정책추진 동력 또한 미약해질 수 있음.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 공공의 주택시장 개입에 앞서 재정의 지속가능성이나 정책 효율성 검증에 대한 논의가 선행되어야 함.
 - 지금까지 공공임대주택의 공급과 재정투입은 장기계획에 따라 추진되기보다는 시대적 상황, 정권별 대선공약의 이행 등에 따라 잦은 변경이 이루어짐.
 - 정권교체 후에는 대통령선거공약 등의 내용을 토대로 공공임대주택 공급계획이 변경될 가능성도 존재하며 지속가능한 임대주택 자원구조를 갖추고 있지는 못함.
 - 주택 관련 정책은 대규모 재정이 장기간 투입되는 사업으로 치열한 정책 효율성 검증이 선행되어야 함. 더욱이 주택정책 대부분은 공간 정책으로 수혜 계층의 정책 독점이 장기화될 가능성이 큼. 일부 계층에게 ‘로또식’ 혜택에 그치면서 오히려 사회 갈등으로 변질 가능성도 존재함.
 - 공공임대주택 정책의 경우에도 현 정부 들어 직접 공급 쪽에 힘이 실리고 있으나, 임대주택 직접 공급과 주거급여 간의 정책 효율성 검증 논의는 전무함.
 - 공공의 민간개입 확대도 재정의 지속가능성, 정책 효율성 검증에 앞서 대중적 선호에 우선한 정책 시행이 이루어지고 있음.
- 주택정책의 지속가능성과 효율성을 높이기 위해서는 계층별 공공과 민간의 역할을 재설정해야 할 것임.
 - 지금까지 중산층 이상의 주거문제는 민간 시장을 통해 작동해왔고 공공은 간접 개입을 통해 자금지원의 형태가 주류임. 일정 계층 이상까지 공공 지원을 확대코자 하면 오히려 전체 정책의 동력을 약화시켜 효과를 낮추는 방향으로 이어질 수 있음.
 - 공공의 직접 임대주택 공급 방식은 중산층 이하로 한정하는 것이 합리적임. 또한, 시기별, 지역별, 유형별 편차가 큰 것을 보완하여 예측가능한 공공임대주택 정책으로 발전시키고 질적 개선을 위한 노력에 초점을 맞추어야 할 것임.
 - 중산층 이상의 수요자 요구를 고려하면, 공공의 직접 임대주택 공급보다는 대안적 분양형태의

지원이나 자금 지원을 다양화하는 방식으로 발전시켜야 할 것임. 중산층 이상은 민간시장에서 자생적으로 작동할 수 있도록 지원하여 원활한 주거 상향이동을 도와야 할 것임.

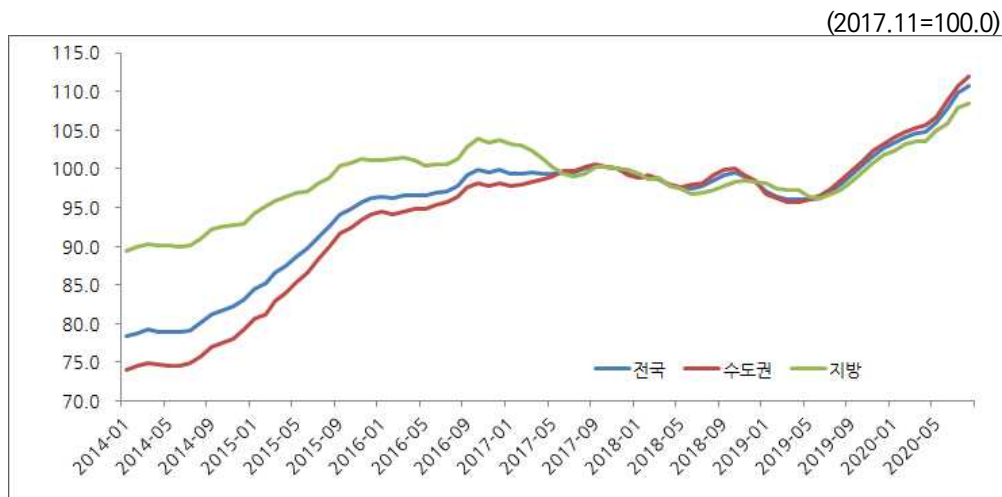
기대
효과

- 주거정책의 정책 효율성 증대
- 확대되고 있는 주거 관련 재정투입의 지속가능성 확보
- 주거 상향이동 지원하여 주거 이동 유연성 확보

【 임대차3법과 시장 현황 】

- 계약갱신청구권, 임대료 상승률 제한, 전월세 거래 신고제를 통칭하는 임대차3법이 각각 2020년 7월 31일, 2021년 6월부터 시행되거나 시행 예정임.
 - 2020년 7월 31일 시행된 「주택임대차보호법」 개정은 임차인의 계약갱신청구권을 보장하고 임대료 상승률을 제한함.
 - 「주택임대차보호법」 제6조의3 제1항 및 제2항을 신설하여 임대인은 임차인이 임대차기간이 끝나기 전 일정 기간 내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못하도록 하고, 임차인은 계약갱신요구권을 1회에 한하여 행사할 수 있으며 갱신되는 임대차의 존속기간은 2년으로 함. 이로써 임차인은 총 4년의 임차 기간을 보장받게 됨.
 - 「주택임대차보호법」 제7조 제2항을 신설하여 차임 등의 증액청구의 상한을 약정한 차임이나 보증금의 20분의 1의 금액으로 하되, 지역별 임대차시장 여건 등을 고려하여 20분의 1의 범위에서 증액청구의 상한을 조례로 달리 정할 수 있게 함.
 - 2021년 6월부터는 전세와 월세 계약에 대한 신고를 의무화하는 부동산거래신고 등에 관한 법률도 시행될 예정임. 다만, 시행령 대상인 신고대상, 신고지역, 신고내용은 아직 확정되지 않은 상태임.
 - 9월 29일에는 「주택임대차보호법」 시행령 개정에 의해 전월세전환율이 4%에서 2.5%로 인하되었으나, 시장에서는 여전히 4%를 상회하는 전월세전환율이 일반적임.

〈그림 55〉 전세 실거래가격지수 추이



주 : 2014년 1월부터 제공되며 현재(2020년 12월 2일) 기준 2020년 8월 지수까지 공표됨.
 자료 : 한국부동산원, 실거래가격지수

- 임대차2법 시행 전부터 전세가격 상승이 시작되었으나, 5월 이후 아파트 전세가격 상승폭이 확대됨. 아파트 재고가 절대적인 세종시는 임대차2법 시행 시기와 맞물려 높은 상승률을 나타냄.
 - 2017년부터 2년 6개월여간 안정세를 보이던 전국 아파트 전세가격은 실거래가격지수를 기준으로 2019년 6월부터⁷¹⁾ 본격적인 상승세로 전환됨.
 - 한국부동산원의 시세지수를 기준으로 1~11월까지 전세가격은 전국 아파트 5.72%, 연립주택 0.70%, 단독주택 0.16% 상승함. 전국 월세가격은 아파트 1.27%, 연립주택 0.06% 상승하였으나 단독주택은 0.07% 하락함.
 - 2020년 5월 이후 수도권, 지방 모두 큰 폭으로 상승률이 확대되었고 2020년 11월 들어서는 시세지수가 월간 1%가 넘는 가격 상승률을 기록함. 특히, 세종시는 7월 이후⁷²⁾ 전세가격 급등세가 지속됨.
 - 2016년 이후 장기 하락세⁷³⁾를 지속하던 연립주택과 단독주택의 월세지수도 2020년 7월 이후 상승세로 전환되면서 영향을 받음.
 - 2020년 5월부터 21대 국회 개원과 맞물려 임대차3법 논의가 본격화되었고, 6월 초부터 7월까지 다수의 법률(안)이 의원입법의 형태로 발의됨. 새로운 제도 시행 전후로 전세가격 상승에 영향을 미친 것으로 이해되며 아파트 재고가 많은 세종시는 비교적 영향을 크게 받음.
- 임대차2법의 시행으로 신규 공급되는 전세 물량은 감소하고 향후 임대료를 상향시킬 수 없음에 따라 신규 전세계약 분의 임대료는 급등시키는 구조를 형성함.
 - 민간이 주요 공급원인 아파트 전세시장에서 「주택임대차보호법」의 개정은 임대인의 수익 악화, 유동성 제약으로 이어짐.
 - 이에 따라 시행 전에는 향후 시장의 임대료 상승분을 단기간에 선반영했을 가능성이 큼. 또한, 전세의 변동성은 높고, 월세의 변동성이 낮은 시장 상황을 고려하여 자금력을 갖춘 임대인은 전세에서 월세로 전환하여 임대료 상승을 반영할 유인도 큼.
 - 시행 이후에는 수익 감소에 따라 전세 공급 유인이 크게 낮아지고 계약갱신청구권을 다수 행사함에 따라 신규 전세물건은 감소함.
 - 또한, 장기화된 임대 기간으로 발생하는 매도 및 임차인 관리의 어려움 등을 고려하여 임대주택을 자가거주나 가족 거주 주택으로 전환할 유인도 존재함.
- 특정 임차인에 대한 과도한 보호가 임대주택 공급 감소와 신규 임대료 상승으로 이어져 전반적인 임차시장 불안으로 이어짐.

71) 시세지수인 전국주택가격동향지수 기준으로는 주택종합 및 아파트 모두 2019년 9월부터 전국 전세가격이 상승세로 전환됨. 실거래가격지수 대비 시세지수의 후행성을 고려하면, 2019년 6월부터 전세가격 상승세가 시작된 것으로 해석됨.

72) 세종시 월간 아파트 전세가격 변동률 : 6월 1.06% → 7월 4.25% → 8월 7.11% → 9월 6.96% → 10월 6.72% → 11월 5.25%

73) 저금리의 영향으로 전월세전환율 하락세 지속, 비아파트 공급 확대 등으로 월세가격은 하향 안정세가 이어지고 있었음.

- 수요에 비탄력적인 공급 여건은 주택시장의 장기적 안정을 보장해주지 못하며, 임대료 규제정책이 단기 임대차시장 안정으로도 이어지지 못함.
- 임대료 규제정책은 기존 임차자의 주거비를 경감시키는 효과는 있겠지만 임대인 관점에서는 수익률이 낮아짐에 따라 임대주택 공급 유인이 낮아짐. 주택공급이 감소하면 임대주택 가격 및 임대료 상승으로 이어지는 악순환 고리로 이어질 가능성이 높음.
- 또한, 집주인 거주에 따른 퇴거 요구, 매매를 위한 임차인 지원 회피 등 임대인과 임차인의 갈등이 많아지면서 사회 문제로 확대됨.
 - 광역지자체에 임대차분쟁조정위를 설치해 임대료 증감·임대차 기간 등을 둘러싼 분쟁을 조정케 하고 있으나, 조정의 강제성이 없고 지역별로 운영 실적도 편차 커 실효성이 낮음.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 현재와 같은 임차인의 보호가 아니라 임차인과 임대인의 균형을 통해 임대차 안정을 도모할 수 있다는 관점에서 ‘임대차보호법’이 아니라 ‘임대차법’으로의 사회적 인식 전환이 필요
 - 격차 확대 등 사회적 약자에 대한 배려 및 주거비 경감에 대한 사회적 요구 확대는 공감하나 민간 임대차시장의 장기적 안정을 위해서는 임대인과 임차인의 균형을 유지해야 함.
 - 특정한 임차인을 과도하게 보호하면 오히려 시장의 균형을 해쳐 전체 임차인에게 불리해질 수 있음. 현재와 같은 보호가 아니라 임차인과 임대인의 균형의 관점에서 ‘임대차보호법’이 아니라 ‘임대차법’으로의 사회적 인식 전환이 필요함.
 - 현재와 같이 정책 실행 단계에서 임차인을 보호를 위한 정책 비용을 민간(임대인)에게 전담시켜서는 안 되며, 다양한 인센티브를 통해 이를 보전해야 민간을 활용한 정책의 지속가능성을 높일 수 있을 것임.
- 신규주택 적용 배제, 시장 연동형 상승률 제한 방식 등 시장 친화적인 방식의 임대차2법 개정을 통해 장기적 민간 임대시장 안정을 도모해야 할 것임.
 - 감소하는 아파트 입주 물량과 가파르게 오르는 전세가격 불안을 고려하면 임대차2법을 유예하는 것이 가장 합리적인 대안임.
 - 지역별 수급상황이 다르다는 점을 고려하여 임대차2법의 지역별 적용에 대한 재검토도 필요함.
 - 단기적으로는 정책 정합성 등을 고려하면, 특정한 임계치를 설정하여 상승률을 고정하여 제한하는 방식이 아니라, 시장 상황을 유연하게 반영한 방식으로 개선이 필요함. 프랑스와 뉴욕 등에서와 같이 시장 상황 등을 고려하여 인상폭의 한계를 결정할 수 있어야 할 것임.
 - 신축공급 축소 효과를 최소화하기 위해서는 신축 주택의 경우에는 임대차2법을 배제해야 함. 강력한 임대료 규제 정책을 사용하는 베를린도 신축 임대공급 확대를 위해 준공 5년 내 신규주택

은 임대료 규제 정책에서 배제됨.

- 또한, 주택임대차분쟁조정위원회 기능을 실질적 기능이 가능한 수준으로 확대 운영하여야 할 것임. 현재와 같이 강제조정력이 없는 위원회 기능으로는 지속적으로 증가하는 분쟁을 해결하기 어려움.

기대
효과

- 단기적 사회 불안 진정 및 임대료 안정
- 민간 임대주택 공급 확대
- 임대인과 임차인 균형 관점의 법적 기틀 마련

【 실거주 요건 강화와 시장 현황 】

- 매매시장 안정을 위하여 세법, 금융규제, 청약제도 등에서 실거주 요건이 전방위적으로 강화되었고 소유주들의 실거주가 늘어나면서 아파트 임대 매물이 감소함.
 - 세법상 규제지역에서 양도세 비과세 혜택을 받으려면 2년 실거주로 강화함. 고가주택을 가진 1가구1주택자가 장기보유특별공제를 받으려면 2년 이상 실거주해야 함. 2021년부터 실거주기간 적용되며 장기보유특별공제 비율이 거주와 보유로 세분화됨.
 - 일시적 2주택 관련 규제도 강화됨. 12·16대책 이후 규제지역에서 일시적 1가구 2주택 양도세 혜택을 받으려면 1년 이내 매도 및 실입주해야 함. 1주택 1분양권은 분양권 취득 후 3년 이내 기존 집을 매도해야 하거나, 완공 후 2년 이내 기존 집을 매도하고 가구원 전부가 2년 내 이주하여 1년 이상 실거주해야 혜택을 받을 수 있음.
 - 거래허가구역 내에서 집을 사려면 6개월 이내 실입주해야 하고, 임대 목적은 불가함. 재건축대상 아파트에 투자한 사람은 2년간 실거주해야 입주권 부여가 가능하고 이를 충족하지 못할 때는 감정평가액으로 현금 청산해야 함.
 - 금융 측면에서는 규제지역에서 주택담보대출을 받아 집을 구매한 경우 6개월 내 전입을 의무화 등 다양한 정책수단에서 실거주 요건이 강화됨.
 - 2021년부터는 분양가상한제 아파트 당첨 시 실거주 의무가 부여됨. 인근 시세 대비 분양가에 따라 공공택지는 최초 입주가능일로부터 3~5년을 실거주해야만 하고, 민간택지는 2~3년 실거주해야 함. 거주무기기간에 실제 거주하지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 과태료가 부과되는 한편, 거주무기기간 중 이사할 때에는 한국토지주택공사 등에 우선 매각해야 함.
 - 매매시장 안정을 위한 다양한 제도상에서 실거주 요건이 강화되면서 비교적 양도차익이 크거나 금융규제가 강한 아파트 시장으로 소유주들의 실거주가 늘어나면서 아파트 임대 매물이 감소하고 전세가격이 상승함.
- 서울을 중심으로 아파트 입주 시기 전세 거래 비중 급감 현상 나타나고 있어, 전세 공급물량 감소 현상이 확인되고 있음.
 - 과거에는 대규모 단지가 입주하면 대량의 전세물건이 시장에 공급되면서 지역의 전세가격도 안정세를 보였음.
 - 정책 변화에 따른 아파트 전세물건 변화를 확인하기 위해 김성환(2020)⁷⁴⁾은 서울 송파구의 100세대 이상 신축 아파트를 대상으로 입주년월 이전 ~ 입주년월 이후 3개월까지의 세대수 대

74) 김성환, 2020, 2021년 부동산 경기 전망, 한국건설산업연구원.

비 전세 거래 비중을 확인함. 2018년 6월 입주한 단지는 최대 64.1%에 달하였으나, 2020년에는 26.6%까지 감소함.

- 송파구 입주 단지들의 변화폭이 적지 않은 점을 고려하면 세제, 금융, 청약 등 다양한 정책 수단의 변화가 서울의 신규 아파트 전세 공급 감소에 복합적으로 영향을 미친 것으로 해석됨.

〈표 28〉 100세대 이상 신축 아파트 초기 전세 거래 비율

(단위 : %)

준공연도	서울 송파구	경기 하남시
2017년	57.4%(1월 A단지) 54.0%(1월 B단지) 33.9%(11월)	10.5%(8월) 5.3%(10월 A단지) 7.7%(10월 B단지)
2018년	64.1%(2월) 45.7%(6월) 40.2%(12월 A단지) 34.5%(12월 B단지)	8.9%(2월) 10.5%(5월) 6.8%(9월)
2019년	52.4%(2월) 49.4%(11월)	15.1%(4월) 6.2%(6월 A단지) 6.9%(6월 B단지)
2020년	26.6%(6월)	9.8%(3월)
평균	45.8%	8.8%

주 : 각 단지별 입주년월 이전~입주년월 이후 3개월 까지의 거래를 '초기 전세 거래'라 칭하고 세대 수 대비 비율을 조사함.

자료 : 국토교통부(2020)를 가공, 김성환, 2020, 2021년 부동산 경기 전망, 한국건설산업연구원.

- 2021년, 2022년 전국의 아파트 입주 물량 감소세가 이어지고 서울의 감소폭이 커 서울을 중심으로 전세가격 불안이 지속될 가능성이 높음.
 - 부동산114(주)에 따르면 2021년 26.7만호로 전년 대비 -27.0% 감소가 예상되며, 2022년도 24.9만호로 지속적인 감소 추세로 예상됨.
 - 특히, 2021년 서울의 아파트 입주 물량은 전년 대비 46.4% 감소한 2.7만호에 불과하고 2022년은 1.7만호로 1990년 이후 가장 적은 물량의 아파트 입주가 예상되어 전세가격 상승 압력이 지속될 가능성이 높음.
- 현재와 같은 정책 기조를 유지하면 2021년, 2022년 서울 임대료 불안 문제는 더욱 확대될 가능성도 큼.
 - 아파트 입주 물량이 감소하는 상황에서 임대차2법 시행, 다양한 수단으로 실거주 수요를 확대시킴에 따라 전세 공급은 감소하고 임대료 상승으로 이어지는 구조를 형성함.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 매매시장 안정을 위한 실거주 요건 강화가 주택시장에 미치는 전반적인 효과와 부작용을 재검토해야 할 것임.
 - 전세와 매매 간 상호 연결성이 강한 우리 시장의 특수성을 고려하여, 매매시장에서의 극단적 규제가 전세시장의 변동성 확대로 이어진 부분에 대한 점검이 필요함.
 - 현재의 매매시장을 겨냥한 실거주 강화 정책이 오히려 전세가격 상승으로 나타나고 있으며, 임대차2법 시행이 매매시장에서 실거주 가능한 매물을 감소시켜 가격을 상승시키고 있음.
- 실거주 요건 강화가 오히려 무주택자나 생애최초구입자의 자가보유를 어렵게 할 수 있어 자가보유지원 정책 강화가 필요함.
 - 실거주 요건 강화는 재정 안정성이 낮은 계층의 자가 이동을 방해하는 요인으로 작동할 가능성도 존재함. 재무 여력이 높지 않은 계층은 임대 보증금을 통한 자금 조달 이후 향후 2~3년 내 실거주로 연결될 수 있음.
 - 금융규제 강화로 서민들의 주택시장 진입이 쉽지 않은 상황에서 실거주 요건까지 강화됨. 무주택자나 생애최초구입자의 주택구입 여력을 향상시켜 임대시장에서 자가소유주로의 전환을 위한 정책 지원이 필요함.
- 전세 불안은 고려하면 실거주 요건의 전반적 유예도 가능하나, 자산시장 버블 가능성도 커지고 있는 점을 고려하여 실거주 요건 중 일부를 완화해야 할 것임.
 - 투자 수요 차단이라는 실효성은 크지 않고 도심 내 전세 매물 감소로 이어지는 재건축 대상 실거주 요건은 완화가 필요함. 특히, 내후년까지의 서울의 아파트 전세 불안을 고려하면, 재건축대상 아파트의 입주권 확보를 위한 거주요건은 폐지가 필요함.
 - 규제지역에서 일시적 1가구 2주택 양도세 혜택은 1년 내 매도 및 실거주가 이루어져야 하나, 기존에는 실거주 요건 없이 매도 기간이 2~3년이었음. 임대차2법 등의 영향으로 매도 및 실거주가 원활하지 않은 상황을 현재의 거래 상황을 고려하면 매도와 실거주 기간은 2년으로 연장할 필요성이 높음.

기대 효과

- 실거주 요건 완화로 단기적으로 전세 물량 증가
- 일시적 2주택자 기한 연장으로 주거이동 부담 경감
- 매매시장과 전세시장 전반의 정책 수단 점검

【 등록 임대주택사업 제도 현황 】

- 2020년 7·10대책을 통해 단기임대와 아파트 장기매입임대를 등록 임대주택사업에서 배제하여 등록임대사업자 제도가 크게 축소됨.
 - 정부는 임대차3법 시행과 연계하여 제도 간 정합성 향상을 위한 제도 축소에 밝힘. 그러나, 다주택자의 절세수단 전략, 임대인 의무 대비 과도한 인센티브 등 등록 임대사업자제도와 관련한 비판이 제기되었고 정부는 이를 수용한 측면이 큼.
 - 7·10대책을 통해 4년 단기임대제도는 폐지되고, 아파트는 장기의 경우도 등록 대상에서 제외됨. 2020년 1/4분기까지 총 등록임대주택은 156만호이고, 이 중 아파트는 36만호로 23%를 차지함.
 - 3년, 4년, 5년 임대주택 및 아파트 장기매입임대, 준공공임대, 10년 민간임대주택도 폐지함.
 - 모든 등록임대주택에 대해 임대보증금 보증 가입이 의무화됨. 다주택 법인의 경우 종부세 6%, 취득세 12%로 인상하고, 법인의 주택분 종합부동산세액에 대해서는 기본공제 6억 원, 과세부담 상한을 적용하지 않기로 함. 장기임대 의무임대기간은 8년에서 10년으로 연장함.

〈표 29〉 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 유형별 임대주택 제도 변경

주택 구분		유형별 폐지 유지 여부	
		매입임대	건설임대
단기임대	단기민간임대주택(4년)	폐지	폐지
장기임대	장기일반민간임대주택(8년)	유지(아파트는 폐지)	유지
	공공지원민간임대주택(8년)	유지	유지

자료 : 국토교통부, 주택시장 안정 보완대책- 국토교통부

- 그러나, 동 제도는 정부가 민간 임대차시장의 안정을 위해 적극적으로 추진한 정책임.
 - 당정협의(12.10), 경제장관회의(12.11)를 거쳐 2017년 12월 13일 관계부처 합동으로 「임대주택 등록 활성화」 방안을 발표함.
 - 그동안 우리나라 임대차 시장의 가장 큰 문제 중 하나로 임차가구 중 70%가 등록되지 않은 개인의 사적 임대시장에 거주하고 있어 주거 불안 문제에 직접적으로 노출되는 점이 지적되어 옴.

- 이를 개선하기 위하여 동 제도를 도입하고 임대인에게 일정 혜택을 부여하여 등록을 유도하고 임차인에게 임차기간 및 임대료를 보장코자 함.
 - 임대기간을 4년이나 8년 보장하고 임대료 인상을 연 5%로 제한하면 임대소득 및 건강보험료 부담 완화, 종부세 합산배제, 양도소득세 중과 제외, 임대주택사업자의 거주용 주택에 대한 1세대 1주택 비과세 특례 적용 등의 혜택을 부여함.
- 등록 임대주택사업은 장기적 민간 임대차시장 안정 및 선진화라는 순기능이 존재하며, 정책 신뢰를 위해서도 제도개선이 필요함.
- 2015년 말 기준 등록 임대사업자 13.8만명, 등록 임대주택 25만호 수준이었으나, 2019년 말에는 임대사업자 48.1만명, 임대주택 150.8만호까지 확대됨.
 - 짧은 기간 다수의 임대주택이 양성화되면서 임차인에게는 안정적 임대기간 및 임대료 혜택으로 돌아갔으며 공공 관점에서는 양성화된 주택 DB를 통해 장기적 관점의 세원 확보, 임대주택 물량 확보로 이어짐.
 - 기존 임대사업자는 정부 정책을 믿고 장기사업인 등록임대사업을 추진하였으나, 3년 만에 제도가 크게 변화하여 정책 신뢰성이 훼손됨.
 - 등록사업자 중 시장 상황, 재무적 상황이 여의치 못해 매도의 어려움을 겪거나 투기꾼으로 지목되는 등 사회적 혼란도 발생하고 있음.

〈표 30〉 등록임대주택사업자 현황

(단위 만명, 만호)

구분	2015말	2016말	2017말	2018말	2019말
임대사업자	13.8	20.2	25.9	40.7	48.1
임대주택총수(만호)	59	79	98	136	150.8
1개사업자당 임대주택수(호)	4.3	3.9	3.8	3.3	3.1

자료 : 국토교통부.

- 제도 축소에 따라 등록 임대주택의 약 30%가 소멸될 예정임. 모든 주택이 임대주택 시장에 잔류한다고 판단하기 어려우며 일부는 매매시장으로 흡수되면서 전반적인 임대주택 재고를 감소시키는 역할을 할 것임.
- 단기민간임대주택(4년) 및 매입임대아파트의 등록 말소로 전체 임대물건의 약 30% 정도 임대주택은 임대시장에서 연차적으로 소멸될 것임.
 - 임대차시장 불안 지속 가능성이 높은 상황에서 민간 임대주택 재고의 감소는 추가적인 임대차시장 불안 요인이 될 가능성이 존재함.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 등록 임대주택사업의 성과와 부작용을 재검토해야 함. 특히, 최근 주택가격 상승에 있어 동 제도의 영향력이 계량적으로 분석되어야 함.
 - 등록 임대주택사업을 통한 주거안정 효과와 다주택자의 혜택의 균형성 여부를 다양한 관점에서 분석하고 평가해야 함.
 - 2019년 상반기까지는 매매가격 상승에도 전월세 가격은 안정세를 보임. 대중적 인식에 앞서 등록 임대주택사업에 따른 매매가격 상승 영향 수준에 대한 계량적 관점의 분석과 재검토가 필요함.
- 장기적으로 지속 가능한 「민간임대주택특별법」 정비가 필요하며, 동 제도의 순기능에 대한 사회적 합의가 이루어져야 할 것임.
 - 100만호 이상의 임대주택이 이 법에 따라 유지되고 있음. 최근의 정책 변화는 사업자의 안정적 사업 운영에 대한 불신과 불확실성을 키움.
 - 민간의 임대주택 공급 없이 안정적인 민간 임대차시장 달성은 어려운 숙제이며, 다양한 목적으로 임대주택을 공급하려는 사업자는 존재함. 사업자가 안정적으로 사업을 운용할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것임.
 - 등록 임대주택사업의 순기능에 대한 사회적 합의가 가능해야 할 것이며 이는 현시점에서 공공 기여 수준과 혜택 사이의 균형점을 다시 모색해야 할 것임.
 - 특히, 임대사업 목적으로 취득한 등록 임대사업자의 거주용 주택 세제는 합산 배제가 검토되어야 할 것임.

기대
효과

- 민간 임대주택 재고 확보
- 안정적 민간 임대주택 공급 여건 마련

【 기업형 임대주택 제도 현황 】

- 기업형 주택임대 육성은 New Stay라는 정책 브랜드로 명명되어 2015년 국토교통부의 핵심 정책 과제로 선정되어 박근혜 정부에서 적극 추진됨.
 - 뉴스테이는 그동안 상대적으로 지원이 부족했던 중산층을 위한 민간 임대주택으로 제도권 임대주택 공급을 확대하는 방안임.
 - 정부는 기업형 주택임대사업자를 육성지원하기 위해 2015년 8월 「민간임대주택에 관한 특별법」을 제정함.
 - 뉴스테이는 8년 이상 임대할 목적으로 300호 이상을 건설(매입은 100호)하는 경우에는 택지, 기금, 세제를 지원하고, 입주 대상 제한도 없애 누구나 가능하되 연간 임대료 상승률은 5% 이내로 8년간 장기로 거주할 수 있는 새로운 유형의 민간임대주택 브랜드로 추진됨.
- 다양한 사업방식으로 단기간 15만호에 달하는 물량 계획을 확보하였고 리츠를 활용하여 민간의 적극적인 참여도 이끌어냄.
 - 뉴스테이는 2015~2017년 3년간 총 15만호 공급 계획으로 추진됨. 민간제안, LH 택지 공모, 촉진지구, 도시정비 연계 등 다양한 사업방식으로 제도 설계가 이루어짐.
 - 뉴스테이는 리츠 제도에 기반하며 재무적 투자자의 적극적인 참여 유인을 위해 1순위 우선주 출자 허용, 뉴스테이 모자(母子) 리츠 도입, 주식 상장, 자산관리회사(AMC) 참여 활성화, 임대사업 종합금융보증 등을 실시함.
- 공공의 다양한 지원에 비해 초기 임대료 규제의 부재, 민간에 대한 과도한 혜택 등에 대한 공공성 논란이 제기됨.
 - 정부 지원이 존재함에도 초기 임대료 규제가 없어 일부 단지에서는 절대적으로 높은 임대료 수준을 형성하여 실제 중산층의 주거비 경감 효과가 제한적이었음.
 - 중산층을 위한 정책으로 진입장벽을 없앤 것을 장점으로 볼 수 있으나, 주택 배분의 형평성 문제를 야기함.
 - 저렴한 토지 제공, 세제 지원 등 다양한 공적 자금 투입으로 특혜 시비가 존재함. 특히, 대기업 중심으로 사업 참여가 이루어져 대기업 중심의 지원책이라는 비판도 존재함.
- 문재인 정부 들어 기업형 임대주택은 공공성이 강화되고 수익성은 낮아진 공공지원 민간임대주택으로 개편됨.

- 기존 뉴스테이와 비교하면, 임대기간과 임대료 상승률 제한은 동일하나, 초기임대료 규제와 입주 자격 제한이 도입됨. 가구 수의 20% 이상은 청년·신혼부부 등에게 특별공급 물량 배정을 의무화함.
 - 임대료 규제는 일반적 물량은 시세의 90~95%, 청년과 신혼부부는 시세의 70~85%로 제한함. 입주자격은 일반공급은 무주택자, 계층 공급은 소득요건이 도입됨.
 - 공공성 강화 수준에 따라 우대 금리 수준을 달리하는 등 주택도시기금 대출 등 공적지원이 축소됨.
 - 뉴스테이는 용도지역 변경을 통한 용적률 완화에 대한 임대사업자의 공공기여 의무를 부가하지 않았으나, 공공지원 민간임대주택에서는 임대사업자가 공공임대 기부채납이나 현금 납부, 주거 지원계층 공급, 20년 이상의 임대주택 공급 가운데 한 가지의 공공기여 의무를 부여함.
- 임대주택 사업은 장기 보유 사업임에도 불구하고 단기간 정책 변화로 재무적 투자자, 건설투자자 등 시장 참여자의 신뢰를 잃고 추진 동력이 약화됨.
 - 기업형 임대주택 사업은 대규모 자금이 소요되는 사업이며, 건설시간에서 8년 보유 기간까지 고려하면 10년 이상이 소요되는 장기 사업임.
 - 사업의 수익성과 현금 흐름 추정에 중요한 요소인 초기임대료 규제, 입주자 제한, 자금 지원 등이 변화하면서 사업의 예측 가능성이 크게 약화됨.
- 민간 임대차 시장이 지속적으로 불안한 상황에서 민간 시장을 위한 안정적 공급 경로는 부재한 상황임. 특히, 대규모 물량을 공급할 수 있는 기업의 임대주택 사업 활성화는 여전히 필요함.
 - 재정의 한계, 수요 변화에 대응력 등을 고려하면 민간을 활용한 임대주택 공급은 여전히 유효함.
 - 일정 기간 장기임대주택으로 작동하면서 공공성이 강화된 기업형 임대주택은 대규모 물량을 시장에 공급할 수 있다는 점에서 민간 임대차시장 안정에 중요한 기제임.
- 최근 임대차시장 불안이 커지면서 수도권을 중심으로 공공지원 민간임대주택에 대한 수요도 확대되고 있음.
 - 2020년 하반기 이후 수도권의 공공지원 민간임대주택 청약이 높은 경쟁률을 나타냄.
 - 임차자가 선호하는 대형 건설사의 브랜드 아파트인 점과 시세나 임대 조건이 좋고, 청약 요건도 까다롭지 않은 게 장점으로 꼽히고 있음. 즉, 수요자에게 유리한 임대 조건에 전세 매물이 부족한 지역에 공급되는 신축 대단지의 선호를 반영함.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 뉴스테이 정책의 긍정적 기능은 확대하고 부정적 측면은 개선한 방식으로 기업형

임대주택 사업을 발전시켜 나가야 할 것임.

- 최근의 임대차 시장 불안은 중산층이 주요 수요자인 아파트 전세 시장인 점을 고려하면 뉴스테이의 효용성은 여전함.
 - 현행의 공공지원 임대주택에 비해서는 계층과 인센티브를 확대하여 중산층을 위한 공급 정책이 필요함.
 - 청년 및 신혼부부와 같은 계층 지원은 공공임대주택 체계 내로 포괄하여 지원계층 제한을 없앨 필요가 있음. 특별공급 물량을 없애면 초기임대로 제한은 95% 단일화가 가능함.
 - 입지여건도 제한을 두지 않고 공공지원 민간임대주택의 중점 지역인 역세권 등과 함께 3기 신도시, 대규모 택지개발 지구 등을 포괄하여 후보지를 확보해야 할 것임.
- 기업의 관점에서 지속적이고 안정적인 공공지원 임대주택 사업을 유지하기 위해서는 규모의 경제 실현도 중요한 이슈임.
- 임대운영관리업은 노동집약적 산업으로 규모의 경제가 필요함. 사업을 유지하고 부가가치를 창출하기 위해서는 어느 정도 시장 규모가 형성되어야 함.
 - 공공의 지속적이고 안정적인 공급을 위한 택지 확보와 후보지 마련이 필요함.
 - 임대주택 사업이 규모의 경제를 형성하면 임대운영사업, 주택관리업 등 부가적인 주택산업의 선진화로 이어질 수 있음.
- 공공지원 임대주택은 최소 8년간 임대 운영하는 조건이나, 8년 이후에도 임대 운영이 지속될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임.
- 8년 이상 임대할 경우 기금 지원 확대 방안이 검토되어야 할 것임. 대환대출 지원, 금리 지원, 기금 원금 상환 기간 및 방식 등에 대한 지원이 검토 가능할 것임.

기대
효과

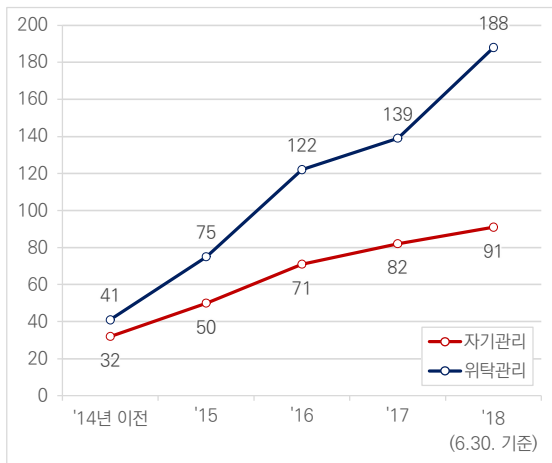
- 양성화된 대규모 민간 임대주택 공급
- 수요자 맞춤형 민간 임대주택 공급
- 임대주택사업 활성화 등 주택산업 선진화

【 주택임대관리업 현황 】

- 주택임대관리업 등록은 2015년 「민간임대주택에 관한 특별법」 시행과 함께 증가함.
 - 주택임대관리업은 기업형 임대주택인 ‘뉴스테이’와 함께 2015년 「민간임대주택에 관한 특별법」이 시행되며 법인세 최대 30% 감면 등 다양한 혜택을 받으며 본격적으로 시장에 발을 내리기 시작했음.
 - 이에 따라 주택임대관리업 등록이 처음 시작된 2014년 당시 73개에 불과했던 국내 주택임대관리업 등록 업체 수가 2018년에는 279개로 3.8배가량 증가함.
- 다만 국내 임대주택 시장의 특수성으로 인해 임대주택관리회사가 당초 기대만큼 큰 폭으로 성장하지는 못함.
 - 최신 통계는 확보되지 않았지만, 2017년 현재 주택임대관리업체에서 관리 중인 임대주택은 총 4만 2,800호 수준⁷⁵⁾으로 집계돼 2017년 제도권⁷⁶⁾ 임대주택 재고의 1% 수준에 불과함. 비제도권 민간임대주택까지 그 범위를 확장하면 0%대로 비중이 축소될 정도로 시장 규모가 작음.
 - 국내 임대주택 시장은 전세를 중심으로 운영되며, 다수의 비제도권 임대인들이 전세금을 레버리지 삼아 주택을 추가 구매하는 방법으로 자산증식을 꾀하고 있어 임대주택관리회사의 입지가 좁은 것이 사실임.

〈그림 56〉 국내 주택임대관리업 등록 추이

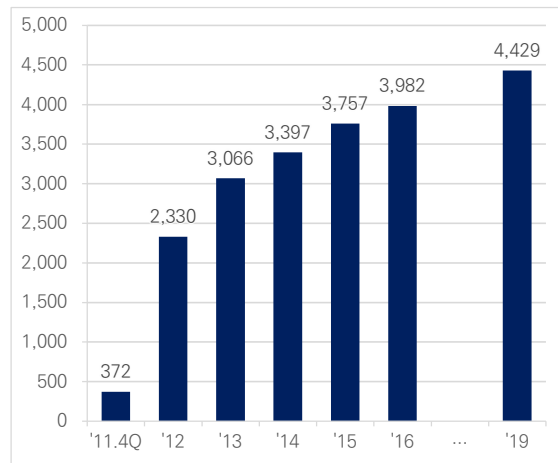
(단위 : 개사)



자료 : 한국주택임대관리협회(2018).

〈그림 57〉 일본 임대주택관리업 등록 추이

(단위 : 개사)



자료 : 国土交通省(2015, 2019) ; 賃貸不動産経営管理士協議會(2021.1.15. 검색).

75) 관리예정호수 포함 수치임(문종환(2017), “주택임대관리업의 전망”, 명지대학교 발표자료(2017. 9. 20.)).

76) ‘국토교통통계연보’에 등재된 임대주택 재고 현황(2017년 기준 244만여 호)과 등록 임대주택(2017년 기준 98만여 호, 단 말소 물량은 집계되지 않음에 유의)을 ‘제도권 임대주택’이라 칭함. 반면 국내 총가구, 총 주택 수 및 자가점유율 등을 고려할 때 전체 임대주택 재고는 약 800~850만 호 수준으로 분석됨.

- 월세를 기반으로 한 일본의 경우 전체 임대주택 중 임대주택관리회사⁷⁷⁾가 관리하는 물량이 40%에 달할 정도로 산업이 대형화·체계화됨.
 - 임대주택관리업은 시장에 긍정적 효과를 미침. 먼저 시장 전반에 임대주택 공급이 늘어나 임차시장이 안정화를 찾음. 임대인은 공실에 상관없이 일정한 임대료(시장임대료의 85~90% 수준)를 수수할 수 있게 됨. 임차인은 임대인과 직접 대면하거나 분쟁을 다룰 필요 없이 체계화된 서비스를 받을 수 있음.
 - 일본 임대주택관리회사가 90년대 초반에 급성장하게 된 것은 버블 경제의 붕괴가 일어나자 자주들이 비어있는 토지의 유효한 활용방안을 찾는 과정에서 임대주택 건설·관리서비스를 통합 제공하는 임대주택관리회사를 적극적으로 활용하였기 때문임.
 - 그 결과 국토교통성(2016)⁷⁸⁾에 따르면 2015년 기준 등록된 임대주택관리회사에 의해 관리되고 있는 주택 수는 583만 호로, 민간임대주택 물량 1,485만 호의 약 39.3%에 달하는 것으로 집계됨.
 - 2011년 12월 등록제도 도입 이후 2019년 현재 등록업체는 4,429개사로 증가했으며, 등록시스템에 등록되지 않은 업체까지 포함하면 3만여 개 회사가 영업 활동을 영위하고 있는 것으로 추정⁷⁹⁾됨.

【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 국내 임대주택 시장이 변화과정 중이라는 점을 감안할 때 주택임대관리업의 성장이 기대되는 만큼 선제적으로 대응하여야 함.
 - 그간 국내 주택임대관리업을 살펴보면, 중대형 주택임대관리업체가 뉴스테이 임대주택 관리를 중심으로 성장해 왔으나 뉴스테이 정책이 축소·변경된 이후 주택임대관리업에 대한 관심이 기대했던 것보다 빠르게 증가하지 않았음.
 - 최근 임차인 권익 보호를 위해 도입한 계약갱신청구권제도 실시 이후 임차시장에서 전세계약과 월세 계약 간 비중 차이가 변화 조짐을 보이고 있어 만약 시장이 월세시장으로 재편될 경우를 대비한 주택임대관리업의 활성화 및 제도의 정교화가 필요한 상황임.
- 특히 임대주택을 빠르게 늘려가는 과정에서 민간의 역할이 더욱 강조될 수밖에 없으므로 안정적인 운영을 위한 주택임대관리사업의 활성화가 요구됨.
 - 공공임대주택의 공급은 재원과 택지의 한계가 명확해 담당할 수 있는 물량이 정해져 있음.
 - 결국 안정적으로 임대주택 재고를 확보하기 위해서는 민간의 적극적 참여가 필요함.
 - 이를 위해서는 민간부문 임대주택에 대한 혜택을 줄임으로써 사회적 비용을 늘리기보다는 임대주택 사업의 효율화를 위한 주택임대관리사업도 활성화시켜야 함.

77) 국내에서는 ‘주택임대관리업’이라는 명칭을 쓰고 있지만 일본에서는 ‘임대주택관리업’이 더 일반화된 명칭임.

78) 国土交通省(2016), “賃貸住宅管理業者登録制度に係る検討会【資料2-3】関連資料集”.

79) 전체 업체를 3만여 개로 추산한 것은 전계자료에 수록된 추정치인 3.0만 개소~3.2만 개소를 기반으로 한 것임. 참고로 최신 데이터를 기준으로 하면, 국토교통성이 2019년 7월에 실시한 ‘賃貸住宅管理業務に関するアンケート調査(임대주택관리업무에 관한 설문조사)’의 대상이 된 업체 수는 1만 1,538개사임.

● 민간임대산업의 건전화 등을 위해 제도의 정교화가 필요함.

- 일본에서는 임대주택관리산업이 발전하면서 이와 관련한 다양한 문제들을 미리 경험한 바 있음.
- 특히 지난 2018년에 발생했던 호박마차(かぼちゃの馬車) 사건⁸⁰⁾과 같이 임대주택관리사업자들이 임대인·전차인에게 부당한 조건을 내세우더라도 제재할 수 있는 방법이 없어 논란이 됨.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 2020년 「산업 적정화 법률」⁸¹⁾이 국회에서 가결·통과되면서 200호 이상의 서비스⁸²⁾업자의 등록을 의무화⁸³⁾하고 특정 임대차 계약⁸⁴⁾ 시 지켜야 할 사항을 결정함.

〈표 31〉 특정 임대차 계약의 적정화를 위한 조치 요약

특정 임대차 계약의 적정화를 위한 조치
<p>1) 특정 임대차 계약의 적정화를 위한 조치 등</p> <p>가) 과대광고 등의 금지 : 서비스 업자에 의한 특정 임대차 계약의 조건에 대한 광고에서 임대료 지불 및 계약 변경에 관한 사항 등에 대해 사실과 상이하거나 실제보다 유리한 것으로 오인을 일으킬 수 있는 내용을 삽입할 수 없음.</p> <p>나) 부당한 권유 행위 금지 : 서비스 업자와 임대인 간 특정 임대차 계약 권유 시 임대료의 감액 위험 등 상대방의 판단에 영향을 끼치는 중요한 사항에 대해 고의적으로 사실을 알리지 않거나 거짓을 알리는 행위를 금지함.</p> <p>다) 특정 임대차 계약 체결 전 중요사항 설명 : 계약 체결 전 다음 항목을 포함한 계약서를 서면으로 교부하여 설명하여야 함.</p> <p>① 서비스 업자가 지불해야 하는 임대 ② 임대 주택의 유지 보전의 실시 방법 ③ 특정 임대차 계약의 해제에 관한 사항</p> <p>2) 임대주택관리업을 하는 자에 관한 등록제도의 신설</p> <p>가) 임대주택관리업 등록 : (국내 제도와 유사해 생략)</p> <p>나) 임대주택관리업자의 업무에 관한 의무</p> <p>① 업무 관리자의 배치 : (국내 제도와 유사해 생략) ② 관리 수탁 계약 체결 전의 중요사항의 설명 : 구체적인 관리 업무의 내용 및 실시 방법 등에 대 ③ 재산의 분별 관리 : 임대료 등에 대해서는 자신의 고유 재산 등과 분리해서 관리할 것 ④ 정기 보고 : 업무 실시 상황 등에 대해 관리 수탁 계약의 상대방에게 정기적으로 보고할 것</p>

- 또한 국토교통성에서는 건설업자·주택업자 등 기업정보검색시스템을 운영해 임대인들이 쉽게 임대주택 관리업자의 정보를 검색하고, 회사를 선택할 수 있도록 배려하고 있음.
- 국내에서도 산업의 활성화와 안정적인 운영을 위해 일본의 선례를 참고하여 보다 정교한 제도를 설계하고, 이를 투명하게 운영함으로써 임대인들이 믿을 수 있는 주택임대관리업자를 선택할 수 있도록 제도의 개선이 필요함.

80) 호박마차란 일본의 한 임대주택관리사업자(서비스 형태)가 운영하던 셰어하우스 명칭인데, 임대주택관리사업자가 해당 사업의 투자를 받는 과정에서 부동산 투자자에게 실제보다 더 높은 견적서를 제안해 그 차액을 탈루하고 있었던 사실이 밝혀진 사건임.

81) 「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律」(令和二年法律第六十号, 2021.1.16. 검색)

82) 일본에서는 일반적으로 전대방식의 두 분류인 ‘마스터리스’와 ‘서비스’를 통틀어 서비스(サブリース)로 칭함.

83) 국내법에서 자기관리형 임대주택관리사업자는 100호 이상을 관리할 경우 등록이 의무화 되어 있음.

84) 일본에서 ‘특정 임대차 계약’이란 국내의 ‘전대 계약’을 의미함.

〈그림 58〉 임대주택관리업자 검색시스템 사례(일본)

検索結果: 1162件
11/17

No.	登録番号	商号又は名称	代表者名	事務所名	所在地
1	(02)第0000022号	株式会社 ハートフルレントエージェン	戸谷 浩二	本店	東京都杉並区下高井戸1-2-14
2	(02)第0000240号	株式会社 アルゼン	森 豊二	本店	東京都世田谷区南鳥山6-18-13
3	(02)第0000244号	株式会社 アールビフォー	渡邊 勢月矢	本店	東京都新宿区新宿3-23-5新東ビル6階
4	(02)第0000248号	ミサワホーム不動産株式会社	岡村 康晴	本店	東京都新宿区西新宿1-22-2
5	(02)第0000250号	アスト株式会社	米田 正規	本店	東京都練馬区西大泉5-16-14
6	(02)第0000291号	株式会社 親和ライフ	光武 栄二	本店	東京都港区芝3-32-14
7	(02)第0000296号	株式会社 善業不動産	土井 学	本店	東京都港区赤坂2-17-72
8	(02)第0000304号	株式会社 日本システム管理	高岡 裕	本店	東京都新宿区高田馬場1丁目29番6号
9	(02)第0000341号	有限会社 ウィンダトラスト	羽山 敬	本店	東京都世田谷区桜新町1-14-20グランドヤマザナ1階
10	(02)第0000343号	株式会社 エシック	水谷 光史	本店	東京都練馬区米川台4-6-4

자료 : 국토교통성 건설업자·주택업자등기업정보검색시스템(2021), <http://etsuran.mlit.go.jp/>, 2021.1.19. 검색.

기대
효과

- 사업 건전성 확보를 통한 주택관리 산업 활성화
- 전문화·체계화된 임대차 서비스 체계 구축

■ 참여 연구진

경제금융연구실 박용석 선임연구위원

경제금융연구실 허윤경 연구위원

경제금융연구실 이태희 부연구위원

경제금융연구실 김성환 부연구위원