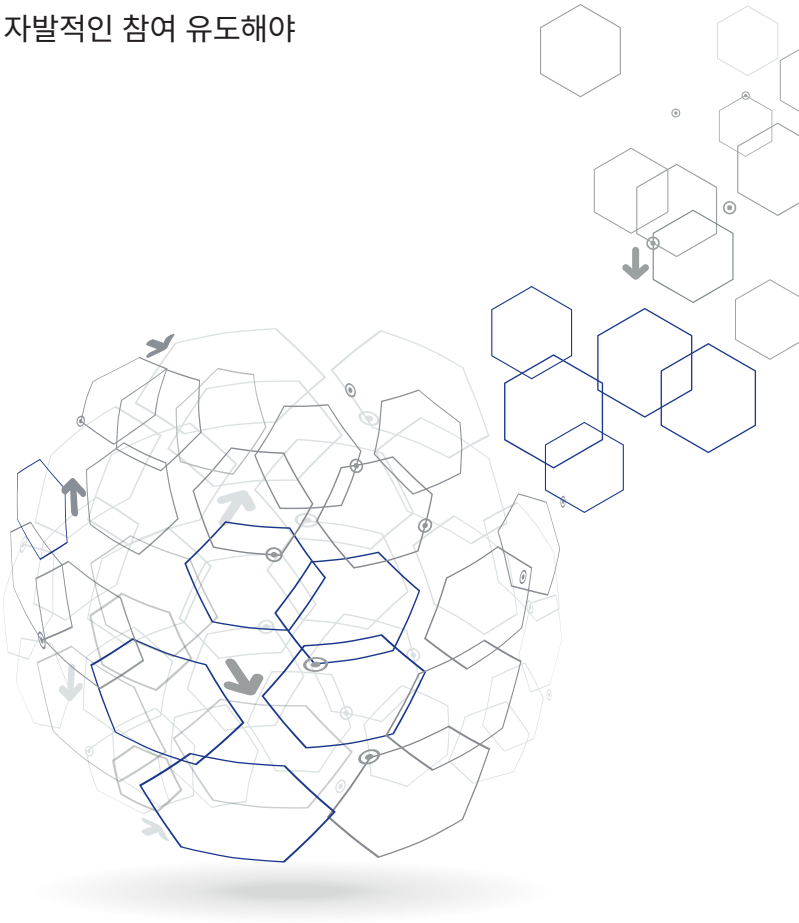
2021 01호

CERIK 하이라이트

2.9

2·4 주택공급 대책의 평가와 과제

- 노후·저이용 기성시가지 개발 불확실성 크나 필요한 정책 전환
- 준공까지 시간 소요되나, 의미 있는 공급물량 창출 가능할 듯
- 토지주 동의가 핵심, 실질적인 인센티브 제공하고 신뢰를 축적하여 자발적인 참여 유도해야



CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

공공 주도의 신속한 도심 내 아파트 공급방안 발표

◎ 주택시장 안정을 위한 정책 기조 대전환 : 수요 억제 → 도심 내 양질의 분양 아파트 공급 대폭 확대

- 현 정부 들어 주로 수요 억제를 통한 주택시장 안정을 시도했으나 효과를 거두지 못함. 이에 작년 5·6대책 이후 도심 공급 확대를 병행하였으나, 계획 물량이 실제 공급으로 이어지기 힘들 것이라는 우려와 공급되는 주택 유형(시 외곽, 공공주택 多)과 수요자 선호 주택의 미스매치 등으로 수요자들의 불안 심리를 잠재우기에 역부족이었음. 여기에 임대차 2법 통과 후 임대차시장이 불안해지고, 이것이 다시 주택시장 전반의 불안을 심화시켜 왔음.

- 이에 대통령이 주택공급 확대를 위한 "특단의 대책"을 주문하면서 "서울 주택 재고의 10%에 달하는 '공급쇼크' 수준"의 대책 발표로 이어짐. 특히, 이번 대책에서는 도심 내 양질의 분양 아파트를 조속히 공급하는 데 초점을 맞추고 있음.

◎ 단시간 내 많은 물량을 공급함과 동시에 공공성도 확보하기 위해 공공이 적극적 역할을 수행할 예정임.

- 도심 내 주택공급을 위한 가장 큰 어려움은 토지 확보임. 따라서, 토지주 참여 유도를 위한 인센티브를 제공하고, 수용권을 적극적으로 활용할 예정임. 주요 내용은 : △ 토지주 동의 유도를 위한 토지주 추가 수익 보장 및 확실하고 빠른 사업시행 확약, △ 사업성 및 포용성 확보를 위한 도시·건축 규제 완화, △ 조속한 사업 시행을 위한 인허가 기간 단축 등임.

〈표 1〉 사업 유형별 시행 방안 및 예정 물량

사업 유형	공급 확대 방안	공급 예정 물량(총 83.6만호)			
① 도심 공공주택 복합사업	입지 유형별 복합/특화 개발사업 신설 * (구조) 공공시행 수용방식 + 토지주 우선 공급				
1) 역세권 (5천㎡ 이상) (승강장 350m 이내)	주거상업고밀지구 신설 * (지원) 용적률, 상업비율 및 주차장 의무 완화 등		서울	11.7	19.6
2) 준공업지역 (5천㎡ 이상) (산업쇠퇴지역)	주거산업융합지구 신설 * (지원) 용도지역 변경, 건축 인센티브 부여 등		인천·경기	3.0	
3) 저층노후 주거지역 (1만㎡ 이상) (공공개입 要 노후지역)	주택공급활성화지구 신설 * (지원) 용적률 등 도시·건축 인센티브 부여		5대 광역시	4.9	
② 소규모 정비사업	소규모 정비 절차 신설·정비 * (구조) 민간자율 원칙, 토지주 동의로 공공 직접시행 가능				
1) 역세권 소규모 (5천㎡ 미만)	소규모 재개발 신설 〈상가세입자 문제 해결 필요〉 * (구조) 지자체 구역지정, 조합 자율 시행 * (지원) 도심공공주택복합사업과 동일 지원		서울	6.2	11
2)준공업 소규모 (5천㎡ 미만)			인천·경기	1.6	
3) 新舊 혼재 노후 주거지 (1만㎡ 미만)	소규모주택정비 관리지역 신설 * (구조) 지자체 관리계획 수립, 민간이 체계적 정비 * (지원) 소규모정비 요건 완화, 도시·건축 규제 완화 등		5대 광역시	3.2	
③ 재개발 재건축	공공 직접시행 정비사업 신설 * (지원) 토지주 수익보장, 절차 간소화 및 사업성 개선 * (공공성) 잔여이익은 생활SOC, 공공임대 등 공적 활용		서울	9.3	13.6
			인천·경기	2.1	
			5대 광역시	2.2	
④ 도시재생	주거재생혁신지구 도입, 도시재생 인정제도 확대 * (지원) 부지확보 용이성 제고, 재정지원 등		서울	0.8	3
			인천·경기	1.1	
			5대 광역시	1.1	
⑤ 공공택지 추가 지정	신규 공공택지 지정(2021년 상반기 내 별도 발표)		총계	26.3	26.3
⑥ 기타	비주택 리모델링, 신축 매입 등		총계	10.1	10.1

2·4대책의 핵심은 '도심 공공주택 복합사업'과 '소규모 재개발 사업'[1)]

◎ 도심공주택 복합사업 : 기존 방식으로 사업 추진이 어려운 곳을 공공주도로 신속하게 개발하기 위한 新 사업수단

- 정비구역으로 지정되어 있지 않거나 정비구역에서 해제된 역세권, 준공업지역, 저층 주거지의 경우 단기간 내 대규모 주택단지 건설을 위한 적합한 사업수단이 부재한 상황임.[2)] 따라서, 이번 대책에서는 5천~1만㎡ 이상의 구역에 대해 일정 비율[3)] 이상의 토지주 동의를 얻을 시 공공이 나머지 토지를 수용하고 주택을 건설하는 방식의 신규 사업수단을 도입함.
- 지자체, 토지주 외에도 민간기업이 사업지 제안을 할 수 있게 하여 사업의 필요성, 용이성, 수익성 등을 갖춘 사업지를 신속하고 충분하게 발굴할 수 있을 것으로 기대됨.
- 토지주의 동의 확보를 위해 현재의 도시계획 수준을 기초로 한 자력 개발에 비해 10~30%p 가량의 추가수익률을 보장하고, 아파트·상가를 우선 공급할 계획임.
- 영세 소유주 동의를 유도하고 둥지 내몰림을 줄이기 위해 추가분담금 부담능력이 없는 실거주 소유자, 월세 수입에 의존하는 고령자, 세입자 및 영세 상가 임차인들을 위한 다양한 맞춤형 지원을 할 예정임.
- 사업비 조달을 위해 용도지역 변경, 용적률 상향 등 도시계획 권한을 적극적으로 활용하여 민간시행 사업과 비교해 추가적인 수익을 확보할 예정임. 또한, 신속한 사업 추진을 위해 통합심의 등의 방법으로 인허가 시간을 대폭 단축함.
- 창의적 사업 추진, 사업지 발굴, 비용·리스크 분담을 위해 민간기업의 참여를 허용함. 단, 공공이 주 사업시행자가 되며, 민간기업의 참여는 제한적으로 허용함(민관합동 법인을 통한 시행시 공공이 50% 초과 출자 등).

◎ 소규모 재개발 사업 : 소규모 역세권·준공업 지역을 고밀 개발하기 위한 新 사업수단

- 중·대규모 구역에 적용되는 도심 공공주택 복합사업과 동시에 역세권·준공업지역 중 노후 건축물이 다수 분포하는 소규모(5천㎡ 미만) 구역을 각종 특례 제공을 통해 신속하게 재개발할 수 있는 신규 사업수단을 도입함. 도심 공공주택 복합사업과는 달리 소규모 재개발 사업은 원칙적으로 토지주 주도로 시행한다는 차이가 있음 (공공단독, 민관 공동시행도 가능).
- 토지주 1/4 동의시 사업제안을 할 수 있으며, 구역지정 후 1년 이내 토지주 4/5 동의시 민간시행자가 수용권을 부여받음. 또한, 토지주 2/3 동의시 공기업이 단독으로 수용권을 활용해 사업을 시행할 수 있도록 하여 사업 실행력을 높임.
- 사업성을 높이기 위해 역세권의 경우 용적률을 최대 700%까지 부여하고, HUG는 사업비·이주비 대출보증을 제공함.
- 개발이익 환수를 위해 지자체는 증가 용적률의 50%를 기부채납 받아 공공주택 등으로 활용함.

◎ 정부가 발표한 '당근책'이 충실히 지켜진다면 현재 정비구역으로 지정되지 않은 지역 중 상당수에서 사업이 추진될 수 있을 것으로 기대됨. 상당한 양의 주택이 공급될 수 있을 것으로 예상됨.

- 토지주 입장에서 보면, 정부 발표대로 추진된다는 가정시 자체 시행에 비해 훨씬 수월하고 신속하게 진행할 수 있을 뿐만 아니라 불확실성을 대폭 낮출 수 있음. 여기에 더해 추가 수익을 보장하기에 상당한 유인이 될 수 있을 것으로 예상됨.

---

1) <표 1> ①, ②-1), ② -2)

2) 사업 추진을 위해서는 일반적으로 새롭게 정비구역으로 지정받거나, 민간시행사가 95% 이상의 토지를 매입해서 나머지 토지에 대한 매도청구권을 행사해야 함. 하지만 신규 정비구역 지정은 까다로운 절차를 거쳐야 하고 상당한 시간이 소요됨. 후자의 경우 토지 매입에 상당한 시간과 비용이 소요됨. 또한, 정비사업이나 조합주택사업이 아닌 경우 시행자에게 우선분양권이 제공되지 않기에 토지주가 사업을 시행할 동인이 낮고 동의를 얻기도 어려운 상황임.

3) 예정지구 지정 요청시 토지주의 10%, 지정 후 1년 내 토지주 2/3(면적 1/2) 이상 동의가 있어야 사업 확정(기간 내 동의율 미확보시 사업 자동 취소).

- 반면, 동의율을 넘겨 사업시행이 확정되었는데도 불구하고 사업에 동의하지 않을 시 토지가 수용되어 개발이익을 향유하지 못하게 됨. 두 방식 모두 공공 시행시 수용권 발동을 위한 토지주 동의율이 상대적으로 낮은 편이고, 무엇보다도 대안적 사업수단이 부재한 상황이기에 토지주 동의를 끌어내기가 아래 '공공 직접시행 정비사업'에 비해 수월할 것으로 보임.
- 따라서, 정부가 발표한 '당근책'이 충실히 지켜질 시 현재 민간주도 개발사업을 추진 중인 일부 양호 입지 사업장을 제외한 다수 지역에서 사업시행으로 이어질 수 있을 것으로 예상됨

◎ 다만, 기성시가지 개발사업의 특성상 복잡한 이해·권리 관계를 조정해야 하므로 실제 준공으로 이어지는 시간은 예상보다 길어질 수 있음. 아직 토지주들이 이해타산을 계산하기 위한 세부조건과 기준이 명확하게 정리되지 않은 상황이기에 조속히 확정될 필요가 있음.

- '자체시행 대비 10~30%p 추가수익률 보장'에 대한 정확한 기준이 부재한 상황으로, 향후 상당한 진통이 발생할 수 있음.[4)]
- 특혜 시비가 있을 수 있으나, 사업 흥행을 위해서는 "토지 소유자 추가수익"이라는 원칙을 일관되게 견지해 나가야 할 것임.

◎ 또한, 공공이 직접 시행시 갈등과 어려움이 오히려 증폭될 수 있는 사안도 존재함. 특히, 상가가 많이 포함된 사업구역에서는 민간과의 적극적인 파트너십을 통한 역할 분담이 필요함.

- 상가는 입지나 업종 등에 따라 매우 복잡하고 섬세한 이해관계가 존재하고, 권리금 같은 무형의 프리미엄이 존재하여 '유연한' 대응이 요구됨. 또한, 신규 상가 활성화를 위해서도 전략적이고 기민한 대응이 요구됨. 하지만 절차와 공정성을 중시하는 공공부문의 특성을 고려하면 이러한 대응이 어려울 것으로 예상되기에 민간과의 파트너십이 필요함.

공공 직접시행 정비사업[5)] : 일부 구역에서 제한적 참여 예상

◎ 기존 정비구역을 대상으로도 유사한 원리의 공공 단독시행 방식을 도입함. 특히 재건축 사업장의 참여를 유도하기 위해 재건축초과이익 부담금(이하 부담금)을 면제하고 조합원 2년 거주의무를 미적용할 예정임.

- '도심 공공주택 복합사업'과 유사하게, 공공 직접시행 정비사업에서도 일정 비율 이상의 토지주가 동의시 공공이 단독으로 정비사업을 시행하며, 이 경우 조합원 추가 수익 보장, 도시·건축 규제 완화, 인허가 기간 단축, 부담금 면제 등의 인센티브를 제공함.
- 공공성 향상을 위해 조합원 분양을 포함한 공공분양 70~80%+공공임대 공공자가 주택 20~30%를 공급할 예정임.

◎ 부담금 및 2년 의무거주 면제, 초과이익 보장, 확실·신속한 사업 추진 등은 일부 재건축구역에 어필할 듯

- 부담금 면제는 상당한 금액이 부과될 예정인 곳 중 조합원들의 부담 능력이 낮은 일부 재건축 사업장으로부터 큰 관심을 끌 것으로 예상됨. 2년 의무거주 면제 또한 관련법이 통과되면 규제가 적용되는 사업장에 어필할 수 있을 것으로 예상됨.
- 이 밖에도 용적률이 높아 현 제도적 환경에서는 리모델링 사업으로 추진할 수밖에 없는 사업구역이나 사업성이 낮아 높은 분담금이 예상되는 단지에도 어필할 수 있을 것으로 판단됨.

---

4) 예를 들면, 자체시행 시 기본적으로 일반분양가에 따라 시행이익이 크게 달라질 수 있는데, 기준이 되는 분양가를 얼마로 할지 상당한 논란이 있을 수 있음. 또한, 금번 대책에서 발표한 대로 용적률을 높이고, 주변 도로나 공원 확충 등을 위한 기부채납 비율을 줄이며, 공공주택을 다수 공급할 시 주택의 '최종 상품가치'가 낮아질 수 있는데, 이러한 디스카운트 요인을 충분히 반영하는지 여부에 따라서도 갈등이 있을 수 있음.

5) <표 1> ③

◎ 하지만 공공 단독시행에 대한 신뢰가 형성되지 못한 상황 속에서, 조합원의 의사결정 권한이 지나치게 제한되고 이해득실 판단을 위한 주요 기준이 아직 확정되지 않아 사업 확산에 한계가 있을 것으로 보여짐. 재개발 사업지의 경우 '공공재개발' 방식을 우선적으로 검토하고, 공공 직접시행 사업은 차선적으로 검토될 것으로 예상됨.

- 공공 직접시행 정비사업 도입시 기존 조합은 해산해야 하고 시공사 선정 권한을 제외한 모든 의사결정 권한을 공기업에 양도해야 하는 조건이 있음. 이는 지난해 도입된 공공재개발에서 공공과 조합이 공동시행하거나, 공공 단독 시행할 경우에도 주요 사안에 대해 토지주들과 긴밀하게 협의를 통해 진행한다는 조건보다 토지주의 의사결정 권한이 대폭 축소된 것임.
- 제도가 처음 도입되어 공공과 토지주의 신뢰가 아직 충분히 형성되지 않았고, 전술했듯 토지주 추가수익 보장을 위한 가치산정 기준 등 주요 세부 사안이 아직 확정되지 않은 상황임. 또한, 마땅한 사업수단이 부재한 非정비구역을 대상으로 하는 사업과는 달리, 정비구역 사업장들은 기존의 민간주도 또는 민관 공동시행 방식의 정비사업을 추진할 수 있는 곳들임.
- 따라서, 토지주 추가수익 보장과 관련된 세부 사안이 확정되고 '성공 사례' 축적을 통해 공공 단독시행에 대한 신뢰가 충분히 형성되기 전까지는 일부 사업구역에서 제한적으로 참여할 것으로 예상됨. 특히, 재개발의 경우 '공공재개발'과 비교해 인센티브 차이가 미미하기에 공공재개발이 우선적으로 검토될 것으로 예상됨.

◎ 사업 확산을 위해서는 조합원들의 의사결정 권한을 확대하는 것을 고려할 필요가 있음. 또한, 신사업 방식이 기존 정비사업 방식을 대체하거나 구축(驅逐)하는 것이 아닌, 선택권을 확대한다는 차원에서 접근돼야 할 것임.

- 공공 직접시행에 대한 신뢰가 부재한 상황 속에서 시공사 선정을 제외한 모든 권한을 공공에 양도하는 것에 대해 상당한 불안이 존재할 것으로 예상됨. 더 많은 호응을 얻기 위해서는 상품 설계 및 변경(특화설계, 커뮤니티 공간, 평수 등), 공공주택 유형 및 배치, 분양가 책정 등 중요한 사안에 대해서 조합원들이 관여할 수 있게 할 필요가 있을 것으로 판단함.
- 기존의 정비사업 또한 정상적으로 추진될 필요가 있음. 특히 신규 사업구역 지정 등도 정상적으로 진행돼야 할 것임. 공공 직접시행 사업방식이 기존의 정비사업 방식을 대체하기보다는, 토지주들이 지역 상황에 맞게 선택할 수 있도록 할 필요가 있음.

도시재생, 소규모주택정비 관리지역[6] : 정책 방향의 의미있는 전환, 효과는 중·장기적

◎ 지금까지의 도시재생사업과 소규모 주택정비사업은 노후 저층 주거지 주거환경 개선에 상당한 한계가 있었음. 이번의 제도 개선은 실질적인 주거환경 개선과 주택공급에 기여할 수 있을 것임.

- 도시재생사업은 사업·계획 수단 부재 등 복합적 원인으로 인해 실질적인 주거환경 개선에 거의 기여하지 못해 왔음.
- 가로주택정비사업과 자율주택정비사업은 규모의 경제, 일반분양 물량, 상품성 부족 등으로 사업성이 낮아 일부 지역에서 제한적으로 추진되어 왔음. 또한, 사업을 통한 기반시설 확충 효과가 매우 제한적이고, 주변 노후 주거지역에 대한 전체적이고 중·장기적 계획기반 없이 진행되기에 사업이 추진되면 오히려 지역 전체의 주거환경은 악화되는 문제가 있었음.
- '도시재생 활성화계획'과 새롭게 도입된 '소규모 주택정비 관리계획'에서는 지구단위계획 수립·변경이 의제되고 재정지원(주거재생 특화형 뉴딜사업)과 가로범위 확대, 수용권 부여 등 특례 부여(소규모 주택정비 관리계획)로 노후 주거지 주거환경을 계획적이고 체계적으로 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
- 그중에서도 특히 새롭게 도입한 '주거재생 혁신지구사업'은 (제한적) 수용권이 부여되고 강력한 도시계획 인센티브(입지규제최소구역 지정) 제공과 재정지원이 병행되기에 활용하기에 따라서 상당한 파급효과를

6) <표 1> ④, ②-3)

낼 수 있을 것으로 기대됨.

◎ 다만, 주택공급 측면에서는 '주거재생 혁신지구사업'을 제외하면 단시간 내 공급으로 이어지는 물량은 제한적일 것으로 예상됨. 신속한 공급 효과를 내기 위해서는 주거재생 혁신지구사업을 적극 시행할 필요가 있을 것임.

- 그 외는 지역 지정 → 도시재생 활성화계획 / 소규모 주택정비 관리계획 수립(지구단위계획 의제) → 민간 주도 개별사업 추진으로 이어지기에 실제 공급으로 이어지기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보임.

어렵지만 걸어가야 할 길, 비판만 하기보다는 지혜를 모아야

◎ 이번 대책은 주택공급 측면에서 의미가 있고 부동산시장 안정에도 기여할 것으로 기대되며, 더 나아가 도시 정책적으로도 매우 바람직한 전환이라고 평가할 수 있음. 신도시 개발에 비해 어렵고 불확실성이 높지만, 언젠가는 걸어가야 하는 길이라고 할 수 있음. 비판만 하기보다는 문제를 해결하는 방향을 함께 고민해야 할 것임.

- 최근 직주근접 선호가 두드러지기에 도심 고밀개발을 통한 주택공급은 부동산시장 안정에 기여할 것으로 예상됨.
- 노후·낙후·저이용 지역 개발을 통한 주택공급은 주택정책 이상의 의미가 있음. 지난 50여 년간 기성시가지의 물리적 환경이 많이 개선되었으나, 아직도 소방차가 들어가기 힘들 정도로 기반시설이 부족하고 주거환경이 열악한 지역이 상당수 존재함. 이러한 지역의 물리적 환경개선은 도시경쟁력이나 주거복지, 도시 내 균형발전 측면에서도 매우 중요한 의미가 있음. 또한, 시 외곽 개발로 인한 환경파괴와 불필요한 교통 수요를 줄일 수 있기에 친환경적 정책이라고 할 수 있음.

◎ 사업의 예측 가능성을 높이고 토지주 참여를 유도하기 위해서는 법·제도적 기반이 조속히 마련될 필요가 있음.

- 이번 대책의 실행을 위해서는 다수의 법, 조례 등의 개정이 필요함. 입법 등 제도화 과정이 조속히 마무리될 필요가 있음.
- 실제 사업으로 이어지기 위해서는 특히 토지주 동의가 필수적임. 향후 세부적인 제도설계 과정에서 토지주들에게 실질적인 인센티브가 될 수 있는 조건을 제시함으로써 자발적인 참여와 협력을 유도할 필요가 있음.

◎ 복잡한 이해·권리 관계가 존재하는 기성시가지를 성공적으로 개발하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여와 협조가 필요함. 긴밀한 소통과 협력을 통해 공공성과 수익성의 어려운 균형을 지혜롭게 찾아 나가기를 기대함.

- 특히, 적절한 후보지를 발굴하고, 사업비를 조달하며, 창의적이고 매력적인 공간을 만들기 위해서는 민간기업과의 긴밀한 협력도 요구됨. '갑을' 관계가 아닌, 진정한 파트너십을 통해 민간의 장점을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

◎ 마지막으로, 이번 대책이 성공하기 위해서는 공공이 적극적이고 공신력 있는 컨설팅을 제공할 필요가 있음. 또한, 정책의 일관성을 유지하고 성공적인 'track record'를 축적하여 시장의 신뢰를 쌓아 나갈 필요가 있음.

- 지금까지 대부분의 정비사업에서 공공과 토지주는 상호 소통, 협력하며 win-win을 추구하기보다는 불신과 반목의 관계였음. 따라서, 대부분 공공 단독시행 방식으로 설계된 이번 대책을 바라보는 우려의 시각이 상당수 존재하는 것이 현실임.
- 따라서, 토지주들을 설득하기 위해서는 향후 주택 조성 구상과 이해득실을 판단할 수 있는 공신력 있는 자료를 제공하는 등의 적극적인 컨설팅 과정이 필요함. 또한, 사업 추진 과정에서 여론이나 정치적 환경 변화에 좌우되지 않는 일관성을 유지할 필요가 있음. 이를 위해서는 핵심 사안에 대해 서면으로 구속력 있는 합의를 해 나가는 등의 과정이 필요할 것임.

이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr)

CERIK 하이라이트는
건설 관련 정책·제도 동향을 제공하며 수시 발간됩니다. (비매품)
발 행 인 : 이 재 영 http://www.cerik.re.kr