

2006년 재건축·재개발 시장

일방적·비현실적 재건축 규제 재정비해야

참여정부는 강남의 재건축 시장을 전국의 집값을 올리는 주범으로 몰아 개발이익환수, 임대 아파트 건립 등 각종 규제책을 쏟아냈다. 결국 집값 안정을 위한 명목으로 수많은 정책을 내놓았지만, 정작 집값은 잡히지 않고 도시 관리 등 부동산 시장의 총체적인 문제점이 생겨나고 있다. 또 일방적인 재건축 규제책으로 각종 부작용마저 생겨 법률안이 제대로 시행되는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 보인다. 2006년 한 해 재건축·재개발 시장 동향과 정부의 정책적 대응은 어떠했는지 알아본다. 글 박미선 주거환경연구원 책임연구원



참여정부 들어서 2003년 10·29 대책을 비롯해 올해 '11·15 부동산 시장 안정화 방안' 까지 크고 작은 부동산 관련 대책이 끊임없이 쏟아져 나왔다. 특히 재건축을 중심으로 한 각종 규제책이 강도 높게 발표되었는데, 이는 재건축이 주택 가격 상승을 초래하는 원인으로 간주되었기 때문

이다. 따라서 재건축을 쉽게 추진할 수 없게 하거나, 추진 시 비용을 부담시키는 방안을 강구했다. 이는 재건축 사업이 밀집한 강남지역에 대한 수요를 억제하기 위함이다. 그 대신 강남 이외 외곽 지역에 주택 건설을 확대해 수요를 분산시켜 강남을 중심으로 재건축 가격 상승을 차단시키려는 의도가 숨어 있다.

재건축 사업 추진 시 해당되는 규제는 소형평형 의무비율, 임대주택 의무건립, 조합원 전매제한, 시공사 선정 가능 시기(사업시행 인가 이후), 후분양제 등을 포함해 올해 새로이 시행된 제도에도 안전진단 강화, 재건축 입주권 과세 강화, 기반시설부담금제, 재건축부담금제(재건축 초과이익환수)가 있고, 재개발 사업에서도 시공사 선정 시기를 제

한하는 등 한두 가지가 아니다. 재건축 사업을 시행하는 경우 기존에 부과되던 각종 부담금 이외에 새로 신설되는 재건축부담금제의 경우 강남지역에서 조합원당 수천만 원의 부담이 증가하는 효과를 가져오는 것으로 분석되고 있다.

이렇게 비용 부담을 증가시키는 제도를 도입하면 재건축 사업의 채산성이 악화돼 재건축에 대한 기대 심리가 가라앉고 주택 가격도 안정화될 것이라고 믿었던 것 같다. 그러나 시장의 반응은 달랐다. 2006년 10월 말까지 전국의 주택 가격 상승률이 6.0%인데 비해, 재건축 단지의 가격상승률은 20.3%에 이르렀다. 강남지역은 주택 가격 상승률이 13.0%인데 비해 재건축 단지의 경우 23.1% 상승한 것으로 나타났다.

2006년 주택 가격 상승률

지역	전국	서울	서울 강남
전국	6.0%	9.8%	13.0%
수도권	10.2%	21.2%	23.1%
서울	20.3%	21.5%	

자료 출처 국민은행 전국주택가격동향조사, 닷리이퍼트



일방적인 재건축 규제에 따른 부작용 발생

재건축의 부정적 측면이 과도하게 부각되고 있지만, 재건축이 대도시권에서 주택 공급에 상당한 역할을 했다는 긍정적 측면도 있음을 인정해야 한다. 지난 10년간 서울에서는 주택 공급량의 53.2%를 재건축이 담당했고, 2000년 이후 서울 주택 공급량의 59.5%가 재건축을 통해 이뤄졌다.

직장이 밀집한 서울 내부에서의 주택 공급 여건은 악화시키고, 외곽 지역에 대한 공급을 확대하면서 내부 지역의 주택 가격이 안정되기를 기대한 정부 정책은 성공적이지 못했음이 입증되었다. 재건축 사업장에서는 규제가 실현되기 직전에 규제를 피해갈 수 있는 단지는 사업 추진을 서둘렀으나 재건축부담금 등 규제를 피할 수 없는 단지는 사업 추진을 보류 또는 포기하고 있는 실정이다. 올해 재건축 사업장에서 드러난 사업 추진 행태는 이렇게 양극화되었다.

한편, 재건축과 관련된 새로운 규제가 시행되면서 여러 가지 부작용이 드러나고 있다. 재개발에서만 부과되던 임대주택 의무건립제도가 재건축에서도 용적률 증가분의 일정 비율을 의무적으로 건립해야 하고, 서울에서만 실시되던 재개발 임대주택도 전국적으로 확대 실시되었다. 이미 예견된 바와 같이 재건축 임대주택은 한 단지에서 확보되는 임대주택 수가 50세대 미만인 단지가 대부분인 것으로 나타났다(인천 89.5%, 경기도 63.6%), 40평대의 대형 주택이 임대주택으로 확보되는 상황도 발생했다. 또한 임대주택의 일차적 매입 주체인 시·도지사가 자금 및 인력 부족을 이유로 임대주택 인수를 거부하고, 이에 따라 건설교통부 장관은 주공을 인수자로 지정하게 되나 주공에서도 매입하는 데 소극적이다. 결국 사업성 악화로 10년 후 분양 전환을 요구하는 등 일방적인 규제정책의 부작용이 현실화되고 있다. 재개발 임대주택의 경우에도 이와 비슷한 양상이 발생하고 있는데, 임대주택 건립은 전국적으로 확대·의무화되었으나 해당 지자체에서 임대주택을 매입할 비용과 관리 인력을 확보하지 못한 경우가 바로 그것이다.

일률적인 주택 정책 대신

총체적인 도시 관리에 집중해야

이런 일련의 문제점은 주택 시장이 지역 시장임을 인정하지 않고, 해당 지역의 수요에 근거한 주택 정책을 수립하지 못한 결과로 볼 수 있다. 즉 중앙정부 차원에서 전국에 일률적인 정책을 수립해 이를 준수할 것을 강요했으나 개별 지자체별로 각기 다른 주택 시장 상황을 고려하지 못해 나타나는 현상이다. 다시 말해 도시 관리 차원에서 주택 정책을 접근해야 하는 필요성이 높아지고 있고, 주택 시장이 하위 시장(Sub-Market)이어서 지역적 맥락을 벗어날 수 없는 한계와 특성이 있음에도 불구하고, 전국적인 차원에서 일률적인 규제 정책을 펼치다 보니 개별 지자체에서는 각기 다른 도시 사정에 걸맞은 주택 정책을 펼 수 있는

기회조차 박탈당하고 있는 것이 요즘의 실정이다.

또한 서울 강남의 재건축 가격 상승을 억제하기 위한 각종 규제책을 양산하면서 강남 이외의 지역에서는 실효성이 없는 정책을 지방이나 수도권 여타 지역에도 강요하게 되고, 재원이나 인력 등이 갖춰지지 않은 지방정부에서는 결과적으로 이를 받아들이지 못하게 된다. 따라서 사업을 추진하는 정비사업장에서만 각종 규제 비용을 지불하게 된다.

재건축을 비롯한 기존 노후 주택지의 재정비는 단순히 전국의 일률적인 주택 정책 차원에서 접근할 것이 아니라 해당 도시의 관리 차원에서 접근해야 한다. 이미 20년 이상 된 노후 주거단지가 인근 커뮤니티에 미치는 영향을 해당 도시의 성장 관리 등 전체적인 측면에서 조망해 중장기적으로 접근하고, 해당 도시 및 지역의 특성에 맞게 접근해야 한다.

또한 주택 정책이 우위에 서서 도시의 성장을 좌지우지하는 현 상황에서 도시 정책에 대한 재검토가 필요하다. 도시를 구성하는 요소 중 하나인 주택의 중요성은 새삼 논할 필요도 없지만, 도시에 사는 거주민이 주택만으로 삶을 영위하는 것은 아니기 때문이다. 주택은 도시를 구성하는 일부분이다. 물론 도시에 거주하는 도시민들의 삶의 터전을 제공하는 가장 중요한 부분이지만, 근본적으로 도시의 성장 또는 관리 정책의 하위 개념으로 주택 정책을 다뤄야 할 것이다. 그러나 지금 우리의 현실은 도시 관리에 관심을 둘 여유도 없이 주택 정책이 도시 성장의 성패를 쥐고 있는 듯하다.

일자리 창출이 없는 대규모 주택단지 건립이 어떤 결과를 가져오는지는 그간의 주택 위주의 도시 정책에서 우리가 익히 배운 바 있다. 그러나 우리는 이러한 뼈아픈 경험을 다시 한 번 되풀이할지도 모르는 위기에 처해 있는 듯하다. 도시 내 재건축 단지의 주택 가격을 잡는다는 이유로 재건축 사업에 대해서는 강도 높은 규제를 가하고, 이와 동시에 수요를 분산시킨다는 명목으로 도시 외곽에 대체 신도시라고 칭하는 대단위 주거단지를 건설하는 것만이 정답은 아닐 것이다. 내년에는 과도하게 부과되고 있는 규제가 합리적으로 조정돼 정비 사업 추진에 숨통이 트이고 도시 외부에서도 주택 공급을 확대하는 노력이 이어지기를 기대한다. ㉞

재건축 임대주택 확보 단지 현황

단지 내 임대주택 공급량	경기도		인천	
	단지 수	비율	단지 수	비율
계	55	100%	19	100%
10세대 미만	16	29.1%	5	26.3%
10~50세대 미만	19	34.5%	12	63.2%
50~100세대 미만	4	7.3%	1	5.3%
100~200세대 미만	8	14.5%	-	-
200세대 이상	8	14.5%	1	5.3%

자료 출처: 국정감사자료