

<연구노트>

## 재건축 정책에 대한 제언

### Institutional Restructuring for Redevelopment of Apartments in Seoul

이 창 무 (Lee, Chang-Moo)\*

#### I. 서론

참여정부의 재건축 규제에 대한 파도가 지나가고 이명박 정부의 도시재생을 통한 주택공급 방향이 제시된 지 적지 않은 시간이 흘렀다. 그러나 가시화된 정책변화가 피부로 느껴지지는 않고 있다. 이명박 정부의 인수위에서 도시재생을 통한 주택공급확대방안을 제시했을 때 그것이 말처럼 쉽지 않으리라는 예상은 있었지만 역시 쉽지 않은 결단을 요구하고 있는 상황이다.

참여정부 시기 이루어진 강남 재건축에 대한 끊임없는 논란으로부터 되새겨야 할 점은 재건축의 문제를 더 이상 논리적인 싸움만으로는 해결할 수 없었다는 것이다. 그 논란의 과정을 보며 수용해야 할 사실은 재건축과 관련된 국민적인 정서가 규제의 강화를 요구했다는 것이며, 이러한 국민정서의 문제를 해결하지 않고서는 누적된 규제들의 완화가 쉽지 않을 것이라는 점이다. 이러한 정서는 재개발 뿐 만 아니라 재건축사업도 민간사업이 아니라 공공사업의 성격을 부분적으

로 지니고 있다는 점을 인정할 것을 요구하고 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 정서적인 반응은 적잖이 잘못된 믿음에 근거하고 있는 것들이 있다. 이러한 잘못된 믿음을 바로잡기 위해서는 결국 재건축의 사회적 효과 및 필요성에 대한 재진단과 국민적 설득이 필요하다. 재건축의 사회적 필요성에 대한 합의는 재건축을 활성화하기 위한 규제완화 혹은 지원책들의 선택에 있어 중요한 발판이 될 수 있을 것이다.

그러나 어려운 점은 공공성을 증진시킬 수 있는 재건축이 활성화되기 위해서는 민간시장의 기제에 기반을 두어서만 이루어질 수밖에 없다는 점이다. 이는 재건축과정에서 발생하는 개발이익의 나누어 먹기의 게임이 잡아 놓은 먹이를 나누는 게임이 아니라 누군가 먹이를 잡아야 나누어 먹을 먹이가 생기고, 누군가 먹이를 잡게 하기 위해서는 그 먹이잡이에게 충분한 몫을 보장해주어야 먹이를 잡게 된다는 삶의 논리와 크게 다르지 않다. 그 배분의 몫이 어느 정도이어야 하는 가는 성공한 사업을 통해서 계산되는 사후적인

\* 본학회 정회원, 한양대학교 도시공학과 교수, changmoo@hanyang.ac.kr

개발이익을 가지고 판단할 수 없다. 성공한 사업만 가지고 판단하면 사후적 수익률이 높을 수밖에 없다. 즉 사업이 진행되기 위해서는 사업이 실패할 위험성을 부담하며 사업의 진행을 맡을 건설자와 소유자들에게 사전적인 기대수익률을 충분히 보장해주어야 할 것이다.

본 논문은 이러한 개념에서 우선 서울의 재건축의 사회적 필요성을 진단해보고, 현 재건축 관련 세부정책이 추구하는 목적의 정당성과 목적의 달성 가능성을 진단하고자 한다. 그리고 참여정부 도입된 규제책들의 실질적인 공공성과 억제효과와 유형과 강도를 판단함으로써 규제완화의 우선순위 및 지원책의 필요성을 판단하고자 한다. 이러한 정책변화의 틀을 새로이 짜는 데 있어서 사업의 추진 가능성을 저해하지 않는 수준에서 요구될 수 있는 공공성의 정도 혹은 개발이익의 환수 정도를 정량적은 아니더라도 정성적으로 판단하는 것이 주요한 논의내용이 될 것이다.

## II. 서울지역 재건축의 사회적 필요성

서울지역 재건축의 사회적 필요성을 진단하기 위해서는 참여정부시기의 재건축 관련 논란과정에서 제시된 재건축이 초래하는 사회적 비용에 대한 재검토가 필요하다. 크게 재건축의 규제 강화 과정에서 제시된 재건축을 억제해야 하는 주요 논리는 네 가지로 집약할 수 있다.

첫째는 지어진지 20년밖에 안된 주택을 철거해서 새 주택을 짓는 것은 자원의 낭비로 결국은 사회적인 비용의 증가시킨다는 것이다. 따라서

시기규제나 안전진단 같은 규제장치를 통해 재건축을 억제하는 수단으로 활용하게 되었다.

둘째는 재건축아파트의 가격상승이 일반아파트의 가격을 불안하게 하는 원인이라는 것이다. 그래서 재건축아파트의 가격을 안정시키면, 일반아파트의 가격을 안정시킬 수 있다는 것이다. 이러한 믿음으로 중복적이고 복합적인 규제를 통해 재건축의 수익성을 악화시킴으로써 재건축아파트의 가격상승을 막고자 하는 노력이 집중되었다.

셋째는 재건축으로 도심지역의 개발용적을 증가시키는 경우 사회적으로 교통혼잡이나 도시인프라에 대한 부담이 증가한다는 것이다. 따라서 이와 같은 사회적 비용을 감소시키기 위해 재건축을 억제해야 하고 허용하는 경우 원인자부담의 원칙에 따른 기반시설부담금 등을 부과해야 한다는 것이다.

넷째로 사회적 비용의 이슈는 아니나 이런 모든 제약을 극복하고 재건축이 이루어지더라도 발생하는 개발이익은 소유자나 개발자의 노력으로 발생하는 것이 아님으로 개발이익을 공유해야 한다는 것이다. 이를 위해 재건축부담금이나, 임대주택의 공급규정과 같은 제도들이 도입되었다.

전반적으로 참여정부 시기에 이루어진 정책들은 재건축이라는 것이 사회적으로 비용을 발생시키고 개발이익의 사유화가 이루어지는 이롭지 못한 행태로서 인식되었다고 볼 수 있다. 그에 따라 중복적인 규제 장치들이 도입되어 재건축의 발목을 잡게 되었다. 여기서 과연 도심의 재건축과 재개발이 사회적으로 권장되면 안 되는 개발 유형인가에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 시각의 재정립은 지금 유지되고 있는 규제장치들의 정당성에 대한 다른 시각을 제시해줄 수 있을 것이다.

### 가. 자원낭비 vs. 효율적인 토지이용

서울을 포함하는 수도권은 세계적으로 찾아보기 힘든 빠른 속도로 성장하였다. 1980년대 초반에 벌써 서울의 경계에 다다른 물리적 성장이 이루어졌고, 1990년대에는 그린벨트를 넘어선 경기도로 개발이 확대되었다. 서울시 경계 내에서는 그나마 남아있는 개발 가능한 나대지는 모두 개발되는 상황이 되었다. 결국 2000년대부터는 어떤 형태의 재개발이든 재개발을 통해서만 변화한 주택수요를 담을 수 있는 ‘재개발 도시’가 되었다. 이러한 경제성장과 그에 따른 도시개발의 속도가 빨랐다는 것은 그만큼 빠른 속도로 대규모로 재개발의 시기가 다가온다는 것을 의미한다.

20여년이란 한국에서의 시간은 엄청난 변화를 만들어 냈다. 1980년에서 2005년까지의 통계지표를 살펴보면 도시만이 확대된 것이 아니라 시민들의 소득도 20배 가까이 실질소득으로는 4배 가까이 증가시켰다. 이에 따른 주택소비는 1인당 주거면적으로는 2배 이상 늘었고, 가구당 주거면적은 핵가족화와 함께 50% 가까이 늘었다.

(표 1) 1인당 국민소득 및 주거면적 추이

(단위 : 만원, m<sup>2</sup>)

	1인당 국민총소득		주거면적	
	명목	실질(2000년 기준)	가구당	1인당
1980	100	364	45.8	10.1
1985	201	495	46.4	11.3
1990	435	793	51	13.8
1995	881	1,112	58.6	17.2
2000	1,226	1,226	63.1	20.2
2005	1,681	1,393	65.8	22.8

자료 : 통계청(전국)

이런 통계수치가 아니라 우리의 생활을 돌아켜보면 80년대에 이부자리 깔 공간만 있으면 되었던 사람들이 이제는 침대를 놓고, 책상을 놓고, 붙박이장을 달수 있는 방을 원하게 되었다. 결국 80년대 지어진 많은 주택들이 시민들의 소득증가와 그에 따른 수요변화를 만족시켜주지 못하게 되었다. 컴퓨터를 바꾸는 이유가 낡아서가 아니라 너무 느려져서인 것과 크게 다르지만은 않다. 주택에 대한 시민들의 질적인 수요변화가 그 이유이다.

이런 주거선호 및 수요의 변화가 일시에 문제가 되는 것은 서울시에서는 그런 주거수요의 변화를 개별주택에서 자체적으로 점진적인 주택개량을 통해 충족시킬 수 없는 공동주택이 주류라는 점이다. 미국도시에서와 같이 여유 있는 대지의 단독주택이라면 거주자의 주거수요가 증가함에 따라 테라스를 늘리거나, 방을 늘리거나, 2층을 올림으로써 그 때 그 때 수요변화에 대응할 수 있다. 그렇게 충족되지 못했던 주거수요의 변화가 일시에 집합적으로 요구되는 것이 재건축에 대한 시장수요라고 볼 수 있을 것이다.

광의의 재개발의 한 형태인 재건축은 이러한 주택수요의 변화를 담고자하는 시장의 흐름이라고 보아야 할 것이다. 결국 재건축은 그 성격 상싼 주택을 건설하는 것이 아니라 높아진 소득수준에 부응하는 주거환경을 제공하는 비싸진 주택으로 기존주택을 교체하는 과정이다. 즉 자원낭비의 관점이 아니라 수요의 질적인 변화에 부응하지 못하는 좁거나 질적으로 좋지 않은 주택에 거주해야 함으로써 발생하는 사회적인 편익의 감소를 줄이고자 하는 시장의 선택이라는 것이다. 결국 재건축의 효율성에 대한 논리는 자원낭비를 막기 위한 목적으로 도입된 규제책들의 정당성을

재고하게 한다.

### 나. 재건축가능 주택과 일반주택 가격간의 관계

강남의 재건축과 관련된 논란에서 재건축 활성화에 반하는 다양한 논리가 제시되었다. 그 중에서 끊임없이 제기되는 문제점은 재건축을 허용해 주면 재건축 아파트의 가격상승이 일반아파트의 가격상승을 주도하여 전반적인 부동산시장의 불안정이 야기된다는 것이다. 이러한 논리는 어찌된 이유에서인지 시민들의 확고한 믿음으로 자리 잡고 있다. 일단 결론은 그렇지 않다는 것이다. 단순한 반론으로는 해결될 수 있는 주장이 아니지만 이에 대한 실증분석을 시도한 학술적인 연구들은 그에 반하는 결과를 제시하고 있다(이용만·이상한 2004; 이창무 2004; 권태연·이창무·최막중 2004).

가장 직접적인 최근 연구로서 최성호·이창무·이정수(2007)는 서울시의 아파트 실거래가를 이용하여 5년 미만의 신형 아파트 가격변동이 15년 이상의 재건축대상 아파트 가격변동에 선행함을 밝히고 있다. 이는 재건축아파트의 가격 상승이 비재건축아파트의 가격상승을 유도한다는 기존의 믿음에 반하는 분석결과이나, 논리적으로 보면 너무나 당연한 관계이다. 현 시점의 재건축아파트의 가격은 현재의 이용가치가 아니라 재건축 후 지어지고, 취득될 신형 아파트의 미래가격과 재건축비용을 고려한 순현재가치로 거래될 수밖에 없다. 따라서 그 미래가격에 가장 근접하는 최신투주택의 가격변동에 영향을 받을 수밖에 없다.

따라서 2000년대 질적으로 향상된 주택이 수요가 있는 지역에 공급될 수 있는 주요한 수단인

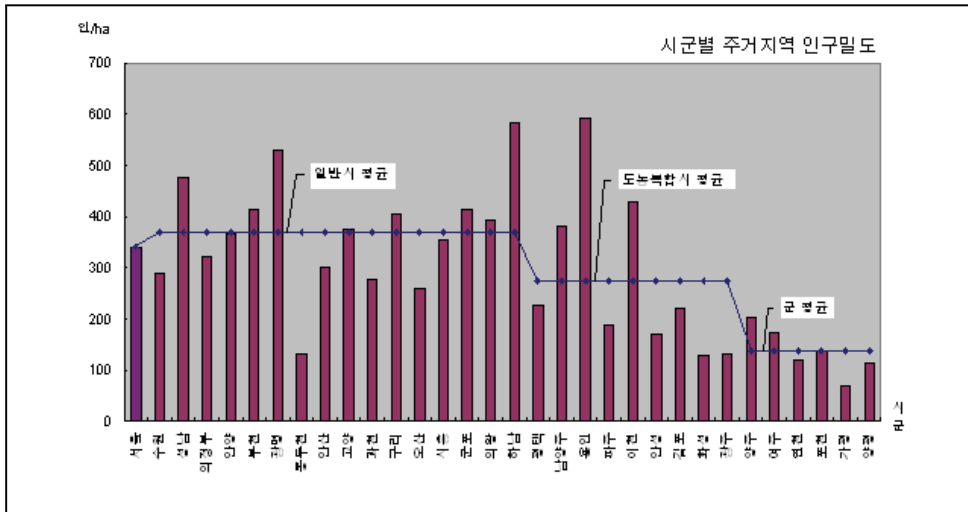
재건축을 억제하게 되면 중장기적으로 질적으로 향상된 신형주택의 공급이 억제되고, 이는 신형주택을 포함하는 일반주택의 가격을 상승시키고, 이는 결국 재건축 가능 아파트 가격을 상승시키는 악순환의 고리를 만들게 된다. 결국 주택시장의 중장기적인 안정을 재건축의 활성화를 통해서만 달성될 수 있을 것이다. 따라서 일반주택의 가격안정을 위해 재건축을 억제한다는 주장은 합리성이 결여된 논리이다. 따라서 그런 논리로 도입된 규제책들의 정당성에 문제가 존재하게 된다.

### 다. 도시중심지역 재건축의 사회적 순편익

또 하나의 주요한 반대논리로는 재건축을 허용하면 강남지역의 인구밀집으로 인프라에 대한 부담이 증가하고 교통혼잡이 발생해 사회적으로 비용이 증가하게 된다는 것이다. 그러나 상황을 단순히 강남의 국지적인 문제가 아니라 수도권 전체의 시각에서 바라보고, 재건축을 통해 강남에 주택공급이 이루어지 못하면 어딘가 다른 곳에 주택이 공급되어야 한다는 상대적인 관점에서 접근하면 정반대의 논리가 얻어진다(이창무·김홍순·김미경 2007).

현재의 수도권 공간구조는 도심지역의 개발억제와 함께 도시외곽의 신규택지개발을 통해 주택이 공급됨과 동시에 신규택지의 개발밀도를 높게 허용함으로써 도시외곽의 주거밀도가 도시의 주거밀도보다 높은 비정상적인 상태가 유도되었다. 즉 수도권의 고용중심지 주위의 주거밀도가 도시외곽의 주거밀도보다 낮은 비정상적인 토지이용 상태가 유지되고 있다.

<그림 1> 수도권 시군별 주거지역 인구밀도



자료 : 이창무·김홍순·김미경(2007)

<그림 2> 강남(개포동)재건축단지 전경



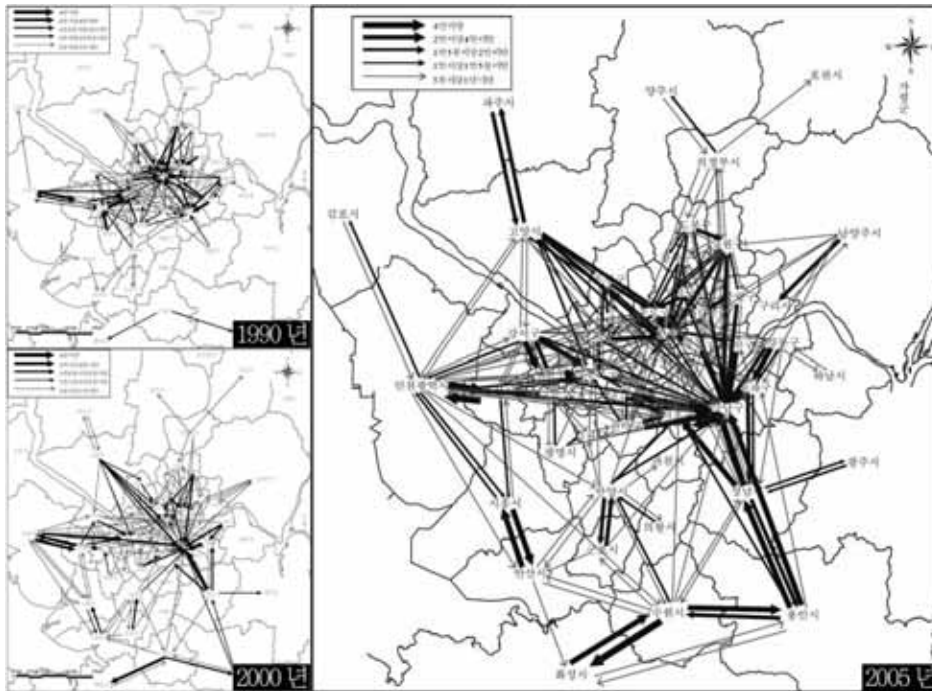
<그림 3> 화성 동탄신도시 전경



이러한 상황을 그저 있을 수 있는 현상으로만 받아들이기에는 사회적으로 지불해야 하는 비용이 너무 크다. 도시외곽의 주거밀도가 높은 공간구조는 <그림 4>와 같이 강남의 고용중심성이 강화되고 있는 상황에서 도시중심의 주거밀도가 높은 경우와 비교하여 도시외곽에 거주하는 더 많은 사람이 더 많은 시간을 도로에서 허비하며,

더 많은 기름을 태우면서, 더 심각한 환경오염을 발생시키며 도심으로 통근하고, 이런 사람들에게 주택을 공급하기 위해 더 넓은 면적의 자연환경을 파괴하며, 더 많은 인프라를 추가 구축하게 만든다. 이러한 비정상적인 수도권의 공간구조를 정상화할 수 있는 과정이 뉴타운이든, 재건축이든, 재개발이든 중심도시지역의 광의 재개발이

〈그림 4〉 수도권 통근통행 패턴변화(1990-2005)



자료 : 정희윤·김선웅(2002) 및 2005년 통계청 인구주택총조사 자료 재구성

다. 수도권 공간구조를 효율화하기 위한 광역적인 개발 대안은 여러 가지가 있을 수 있다.

다음의 내용은 이론적인 도시를 대상으로 몇 가지 개발의 형태에 따른 교통비용의 발생을 분석한 내용이다(이창무·김홍순·김미경 2007). 도시중심으로부터의 시가지 경계가 10km인 가상적인 선형도시를 설정하고, 도시중심에 하나의 점에 고용중심이 유지되고 있다고 가정하자. 또한 도심으로 통근할 수 있게 도심으로부터 4km 간격으로 지하철역이 건설되어 있다. 현재는 인구가 균일한 밀도(100 인/km)로 분포되어 있다. 도시가 성장하여 인구가 2,000명에서 2,200명으로 10%가 늘어 추가적인 주택공급이 필요하다고 가정하자.

이러한 인구의 증가를 수용하기 위한 추가적인 주택공급을 위해서는 여러 가지 대안이 있을 수 있다. 한 가지 대안은 도시외곽에 각각 1km씩을 신규택지로 개발하여 주택을 공급하는 방안이 될 것이다. 또 다른 대안은 추가적인 주택공급을 기존의 시가지구역에 균일하게 담아 공급하는 경우이고, 세 번째 대안은 기존 시가지구역중에서 대중교통의 접근성이 높은 역세권에 고밀로 주택공급을 하는 대안이 된다.

각각의 경우 추가로 공급되는 주택의 수는 동일하나, 시민들의 교통비용은 적지 않게 차이가 난다. 대안1의 경우 시민들의 총 통근거리는 12,210km인 반면 대안 2는 11,110km로 줄어들고, 대안 3의 경우는 11,077km로 조금 더 줄어든

(그림 5) 개발대안별 사회적 교통비용 변화

	기존	ALT 1	ALT 2	ALT 3
인구분포				
전체 인구수	2000	2200	2200	2200
전체 통근거리합(km)	10100.00	12210.00	11110.00	11077.20
지하철이용자수 분포				
지하철이용자수	823.94	868.47	906.33	934.92
지하철이용률	41.2%	39.5%	41.2%	42.5%
지하철이용통근거리합(km)	4139.43	4607.78	4553.38	4681.58
자동차통근거리 분포				
자동차이용자수	1176.06	1331.53	1293.67	1265.08
VKT (Vehicle Kilometers Traveled)	5960.57	7602.22	6556.62	6395.62
설명	도심에서 10km까지 개발 인구밀도 : 100인 /km 지하철역 : 도심으로부터 4km마다 1개소	도시외곽 1km에 동일한 밀도로 신규개발	도시전체에 10%추가 재개발 (+ 10인/KM)	지하철역을 중심으로 0-200m : 6% 200-400m : 4% 추가 재개발 (도시전체적으로는 10%증가)

자료 : 이창무 · 김홍순 · 김미경(2007)

다. 그 중에서 사회적인 비용의 감소는 통근거리에서 뿐 아니라 대중교통 이용이 증가함으로써 발생하는 자동차 총통행거리의 감소에서 나타난다. 대안 1의 7,602km에 비해 대안 2는 6,557km, 대안 3은 6,396km로 감소한다. 이 효과는 지하철역 주변에 더 많은 사람들이 살게 됨으로써 자동차를 이용하는 시민이 줄어들고, 도심에 가까운 곳에 시민이 더 많이 거주하게 됨으로써 발생하는 통근거리의 감소효과가 복합적으로 나타난 결과이다.

가상적인 도시를 설정하고 이루어진 분석이지만 도심지역의 주거밀도를 높임으로써 발생하는 사회적인 교통비용의 감소효과를 명확히 보여준다. 이러한 도시중심지역의 고밀개발에 따른 효과는 단순히 교통비용의 감소에만 머무르는 것이 아니고, 부수적으로 발생하는 환경오염의 감소, 신규택지개발을 대체함으로써 발생하는 자연환경

보존의 효과를 동반하게 된다.

이러한 논의는 그동안 재건축을 사회적인 부의 외부효과를 발생시키는 개발형태로 보던 시각에 반하는 논리이다. 분석결과가 제시하는 정책적인 함의는 고용중심지에 근접한 지역의 고밀개발 형태로서의 재건축은 대안적인 도시외곽의 신규개발과 비교하여 사회적인 비용을 감소시키는 개발방향이라는 것이다.

여기서 고려해야 할 점은 재건축을 활성화하는 과정에서 발생할 수 있는 단기적인 가격 불안의 문제, 만족스럽지 못한 개발이익의 분배에도 불구하고 장기적인 관점에서의 사회적인 순편익의 증가가 크다는 것이다. 걱정스러운 점은 이런 사회적인 순편익을 발생시키는 도시중심지역의 재건축이 억제되는 사이 서울시 주변의 지자체에서 빠른 속도로 재건축 및 재개발을 고밀개발이 이루어지고 있다는 점이다. 또 늦을 가능성이 있다.

모든 지역의 재건축이 다 좋은 것이라기보다는 도시중심지역의 재건축이 먼저 활성화될 필요가 있다.

이렇게 요구되는 공간구조의 변화는 사실, 억지로 정부와 공공이 만들어낼 필요가 없다. 단순히 이야기하면 토지가치가 높아지는 곳에 개발밀도를 높여 부동산가치를 극대화하기 위한 시장의 흐름에 의해 만들어지게 된다. 그 결과로 사회적 비용이 적게 드는 효율적인 토지이용 상태가 만들어지는 것이다. 문제는 정부와 공공이 그런 흐름을 막음으로서 사회적인 비용을 증가시키고 있다는 것이다. 이에 대한 정상화의 작업으로써 서울지역 재건축의 활성화가 필요한 것이다. 물론 발생하는 개발이익의 사회적 분배와 공공성의 요구정도에 대하여는 타협이 필요한 이슈이다.

## 라. 개발이익환수의 현실적 수준

재건축에서의 개발이익의 분배 및 공공성의 추구의 문제는 재건축 활성화와 직결되어 있다. 성공적으로 끝난 재건축사업의 개발이익 계산은 손쉽다. 재건축 후 형성된 신규주택의 시장가격에서 재건축 전 구주택의 시장가격과 재건축 비용을 빼면 사후적인 개발이익이 계산된다. 그러나 그것은 재개발과 재건축이 성공했을 때의 이야기이고 성공적이지 못한 재건축 사업도 많다. 언제 정부의 정책적 변화가 발생할 지도 모른다. 그 만큼 재건축은 사업추진에 있어 불확실성과 위험도가 높은 사업이다. 그런 사업의 위험도를 극복하고 사업이 추진되기 위해서는 사전적으로 높은 수익률이 기대되어야 진행될 수 있다.

이런 사전적 개념에서 재건축 사업추진에 영

향을 미치는 요인들은 매우 복잡적이다. 우선 기대수익률은 사업 전 주택가격 및 사업 후 시점에 기대되는 주택가격에 좌우된다. 또한 사업 전 용적률 및 사업 시 허용되는 용적률에 따라 달라진다. 예상되는 사업기간과 공사비 및 철거비용의 변화도 요인이다. 또한 건설기간 동안 취득되지 못하는 해당지구 부동산의 임대수입이나 세입자들의 이주비도 적지 않은 비용으로 작용한다. 이 밖에도 정책변화나 사업환경 변화에 따른 사업의 위험도도 고려되어야 한다. 또한 임대주택건설규정이나 개발부담금과 같은 개발이익 환수 강도도 중요한 영향요인이 된다.

특히나 재건축의 진행을 어렵게 하는 요인은 대부분의 재개발 및 재건축사업이 관리처분방식으로 진행될 수밖에 없다는 점이다. 따라서 사업에 관련된 많은 이해당사자들간의 합의가 도출되어야 한다. 그런 이해당사자에는 원소유자, 건설사, 투자자, 세입자, 정부, 일반시민 등을 포괄한다. 결국 재건축사업은 이러한 이해당사자간의 사전적으로 기대되는 개발이익의 배분게임으로서의 성격을 지니게 된다. 왜냐하면 최종적인 개발이익의 크기를 결정지어 주는 것은 입주 이후에 형성될 주택가격이기 때문이다. 타 이해당사자의 몫이 커지면 선택의 주체인 원소유자와 생산자의 기대되는 몫이 작아져 사업이 어려워지게 된다.

어쨌든 이런 과정에 의사결정의 키를 쥐고 있는 그룹은 원소유자들이고 이들의 다양한 이해관계에 따라 사업의 추진가능성과 위험도가 달라진다. 관련된 연구로 Lee, Lee & Yim(2003)은 과거 성공한 합동재개발 원소유자의 평균적인 내부수익률은 약 31%였음을 보여주고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 수치에 대한 해석은 합동재개발이 엄청난 투기적

2) 단편적인 경우로 상계 4-1 재개발구역에서 분양가옥주의 내부수익률은 36.5%로 계산됨(임창호·이종현,



사업이었다라고 보기보다는 재개발 사업의 복잡성으로 인해 발생하는 위험도를 극복하기 위해서는 높은 기대수익률이 보장되어야 한다고 이해하는 것이 합리적일 것이다. 또한 성격은 약간 상이하나 임창호·이창무·조명호(2003)는 도시계획사업을 위한 시영아파트 철거 시 국민주택 특별공급제도를 통해 취득되는 원 시영아파트 소유자의 내부수익률이 약 23%임을 보고하고 있다. 이는 복잡한 재개발과정의 이해관계의 조정은 높은 기대수익률이 보장되어야 해결될 수 있다는 한 단면을 보여준다고 볼 수 있다.

이것이 사실이라면 재건축사업의 추진가능성을 확보하면서 확보 가능한 개발이익의 환수 정도가 그리 클 수 없다고 판단된다. 다만 상대적으로 사업의 분배구조가 단순한 재건축의 경우는 그보다는 낮은 기대수익률이 요구될 수 있을 것이다. 이러한 논의는 분명히 개념적인 것이고 환수가능한 개발이익의 정도를 정량적으로 판단하기 위해서는 사전적인 기대수익률 개념에서의 심도 깊은 정량적인 분석이 시도되어야 할 것으로 판단된다.

### III. 재건축 관련 규제의 정당성과 효과

그동안 재건축을 억제해왔던 중복적인 규제가 유지되어 왔다. 각각의 규제는 나름대로의 목적을 갖고 도입되었다. 또한 각 규제가 재건축 억제에 미치는 효과 또한 동일하지 않다. 따라서 본 장에서는 이러한 규제책의 정당성 및 실효성

그리고 실질적인 재건축 억제효과를 판단하고, 그에 따른 서울지역 재건축 활성화의 방향을 논의하고자 한다.

#### 가. 재건축 관련 규제별 목적의 정당성 및 실효성에 따른 규제완화 방향

우선 재건축 관련 규제들의 목적과 그 목적의 정당성 및 목적 달성의 실효성을 진단해보도록 하자. 현 규제책별로 추구되는 목적을 정리하면 다음의 <표 4>와 같다.

재건축과 관련된 규제별로 도입목적은 살펴보면 안전진단 및 재건축연한은 기본적으로 재건축을 사회적인 자원낭비를 발생시키는 현상으로 이해하고 이를 직접적으로 억제하고자 하는 목적을 지닌다. 그러나 이러한 제도적 목적의 정당성에 대하여는 앞에서 언급된 바와 같이 재건축이 노후주택개량의 목적이 아니라 충족되지 못한 누적된 주택수요의 변화를 수용하여 토지이용의 효율성을 제고하기 위한 목적임을 받아들인다면 두 제도 자체의 필요성이 부정되는 것이다. 재건축연한에 대하여는 사회적으로 합의된 기준으로 받아들이고 유지할 수 있다. 그러나 안전진단의 경우는 실제로 누구나가 알고 있듯 재건축을 막기 위한 형식적인 수단에 불과하다. 결국 재건축연한에 대한 규정이 유지된다면 안전진단의 경우는 과감히 폐지할 필요가 있다.

반면에 용적률 규제는 재건축을 통해 개발용량이 증가함으로써 발생하는 교통혼잡과 같은 부정적인 외부효과를 조절하겠다는 목적을 지니고 있다. 그러나 앞에서 논의되었듯 서울시 도심의 개발밀도의 문제는 서울시만의 문제가 아니라 수

도권 전체의 공간구조의 효율성에 영향을 미치게 된다. 이는 서울 도심의 개발밀도를 지나치게 규제하면 상대적으로 도시외곽의 개발이 확대되어야 하고 외곽의 개발밀도가 높아져 사회적인 비용을 증가시키는 부작용을 낳게 된다. 이점을 인정한다면 수도권을 포괄하는 도시계획적인 차원에서의 개발밀도에 대한 조정과 광역적인 틀에서의 용적률을 설정하여 재건축대상지에 적용할 필요가 있다.

이밖에 기반시설부담금 등 원인자부담금은 추가적인 개발이 발생시키는 사회적인 음의 외부효과에 대하여 원인자가 부담하는 구조를 만든다. 이는 시장기제하에서 발생하는 외부효과를 원인자가 부담하게 한다면 사회적으로 적절한 개발밀도가 시장을 통해 결정될 수 있다는 논리에 기반

한다. 이것이 사회적으로 합의된 제도라면 유지될 수 있으나, 이 역시 수도권 전체의 차원에서 살펴보면 도시외곽의 신규개발에 비해 도심 재건축 및 재개발이 수도권 전체에서는 사회적인 비용을 적게 발생시키는 경우임으로 신규개발에 비해 적은 부담률이 적용되는 것이 합당할 것이다.

반면에 재건축부담금은 재건축을 통해 발생하는 개발이익이 조합원의 노력으로 인한 것이 아니라 정부의 용도규제에 대한 변경으로 발생하였으므로 일정부분의 개발이익을 공공을 위해 환수해야 한다는 형평성의 논리에 기반하고 있다. 사회적으로 재건축사업에 요구되는 공공성을 인정하면 재건축부담금은 수용될 수 있으나 그 정도가 재건축이라고 해서 높은 부담률을 설정하는 것은 비합리적이며, 그 정도 역시 사회적으로 필

〈표 4〉 재건축 관련 규제별 도입목적과 실효성

	규제 목적						실효성		
	자원낭비 방지	부정적 외부효과 조정		시장안정		개발이익 환수	사회적 부조리 방지	목적의 정당성	목적달성 가능성
		부정적 외부효과 직접조절	부정적 외부효과 내재화	일반시장 안정	서민 및 저소득층 주거안정				
재건축 연한 강화	○			△				△	-
안전진단	○			△				×	-
용적률 규제		○		△				△	△
기반시설부담금			○	△				△	△
재건축부담금				△		○		△	△
소형주택 의무비율				△	○			△	△
임대주택 공급비율				△	○	○		○	○
후분양제				○				○	○
분양가상한제				○				○	×
조합원 지위 양도금지				○			△	○	△
시공자 선정 시기				△			○	○	△

주) ○ : 관계부합, △ : 부분적인 관계, × : 관계없음

요한 재건축사업의 추진을 방해하는 수준이 되면 안 될 것이다.

소형주택의 무비율은 재건축과정에서 대형아파트에 대한 선호로 인해 멸실되는 소형주택의 공급을 유지하여 서민주택의 가격안정을 꾀하겠다는 목적으로 유지되고 있다. 그러나 현실적으로는 현 소유자가 기존 주택의 규모보다 작은 주택을 배정받게 되는 경우가 발생할 정도로 소형주택에 대한 공급비율이 높게 유지되고 있다. 여기서 고려해야 할 사항은 재건축의 사회적인 기여는 20여년 점진적으로 조정되지 못했던 주택수요의 질적인 양적인 변화를 일시에 수용하는 주택을 공급함으로써 발생한다. 단순한 예로 일반 세대의 주거면적이 20년 동안 평균적으로 50% 늘었다면 거주자에게 50% 증가된 면적이 배정될 수 있도록, 더 나아가서는 한 동안 미래 주택수요의 변화를 수용하지 못할 것임으로 그 이상의 주거면적이 배정되도록 하는 것이 재건축의 사회적 편익을 극대화하는 선택이 될 것이다. 물론 관련 비용의 부담 문제는 조금은 다른 성격이 지닌다.

시장 전체의 시각에서는 이런 개별 사업들의 순차적이고 누적적인 진행이 시민의 동적인 주택수요 변화를 점진적으로 수용하는 시장의 총체적인 주택공급 과정을 만들어 가게 된다. 또한 소형주택의 미래 수요량에 대해서는 재건축으로 형성되는 단지형 주거에 꼭 답아야 하는지에 대해서는 의문이 있다. 재건축 말고도 일반적인 주택재개발과 역세권 고밀개발을 통해 요즘 논의가 가속화되고 있는 블럭형 도심주거의 형태로 답을 수 있다면 재건축단지에 지나치게 높은 소형주택의 의무비율을 요구하는 것은 사회 전체적으로 수요에 부응하지 못하는 주택규모의 분포상태와

중대형주택의 가격양등을 초래할 수 있을 것이다.

임대주택공급비율 역시 재건축을 통해 발생하는 개발이익을 금전적으로 환수하는 것이 아니라 부지 내에 임대주택을 공급하게 함으로써 일정 비율의 토지를 개발이익으로 환수하는 기능을 하게 된다. 또한 이렇게 공급되는 임대주택은 저소득층이나 서민층을 대상으로 임대함으로써 직접적인 개발이익의 사회적 분배 기능 및 서민층 주거안정을 꾀하게 된다. 이는 사회적인 공공성에 대한 요구를 적절히 수행할 수 있는 대안이다. 다만 이 역시 다른 규제들과 함께 총체적으로 개발이익 환수의 정도가 사업의 추진 가능성을 저해하지 않는 수준에서 결정될 필요가 있다.

이밖에 후분양제는 공급자의 단기적인 사업구조를 개선하여 단기적인 시장상황에 반응하는 공급이 아닌 장기적인 예측에 따른 공급이 이루어지고, 수요자의 경우에도 투기적인 행태를 줄여 시장의 전반적인 안정을 꾀할 수 있다. 다만 후분양제는 그러한 장기적인 시장위험을 부담하는 공급자에게 개발이익을 보장하기 위한 분양가규제의 완화와 병행한다는 전제에서 시행되어야 한다. 그러한 후분양제가 재건축사업에 우선 도입된 것은 다른 사업유형에 비해 사업의 높은 수익률이 보장됨으로 개발금융의 문제를 우선적으로 극복할 수 있는 사업이었기 때문이었다. 즉 후분양제는 단기적인 시장안정의 목적이라기보다는 장기적인 시장의 체질개선을 위해 대표주자로 재건축에 도입된 것이다.

그러나 현재는 분양가상한제가 제도입되어 병행할 수 없는 두 제도가 함께 유지되고 있는 상황이다. 분양가상한제의 목적은 표면적으로는 명확하다. 분양가를 규제함으로써 분양가 상승이 기존 주택의 가격의 동반상승을 야기하지 않겠다

는 것이다. 이러한 분양가상한제의 신앙이 되어 버린 가격안정 효과에 대하여는 적지 않은 실증적 연구들이 반론을 제기하여 왔다(윤승봉·장봉규·정창무 2004; 권태연·이창무·최막중 2004). 특히 권태연 외(2004)는 분양가의 상승이 일반주택 가격에 영향을 미치는 것이 아니라 질적으로 향상된 주변지역 신형주택가격의 상승이 분양가의 상승을 야기하는 원인이라고 밝히고 있다. 상극의 두 제도인 후분양제와 분양가상한제 중 하나를 선택하여 완화해야 한다면 완화 시 단기적인 문제만을 야기할 가능성이 많은 분양가상한제를 완화하는 것이 더 나은 선택이 될 것이다.

### 나. 규제별 재건축 억제효과의 유형과 강도

각 규제가 재건축 및 재개발을 억제하는 효과를 크게 세 가지로 대별할 수 있다. 첫째는 재개발 자체를 허용하지 않는 규제로서 안전진단이나 재개발 허용 시점에 관련된 규제가 해당된다.

둘째는 재개발사업의 수익성을 악화시키는 규제로 발생하는 사회적 비용을 원인자에게 부담시키고, 그래도 발생하는 개발이익에 대하여는 개발이익 환수의 수단으로 활용하는 규제들이다. 수익성 조정의 기능을 하는 규제들의 효과를 세분화하면, 우선 개발의 주체에 해당되는 조합원과 건설사로 나눌 수 있으며, 조정의 방식에 있어 비용을 증가시키는 형태와 수입을 감소시키는 형태로 나누어볼 수 있다. 셋째는 사업진행의 불확실성과 위험도를 높이는 효과를 지닌 억제장치이다.

우선 재건축연한과 안전진단은 실질적으로 재건축사업의 진행을 막는 역할을 하고 있다. 그러

나 앞에서 논의된 것과 같이 재건축의 사회적 필요성을 인정하게 되면 높은 억제효과를 지닌 관련제도의 우선적인 보완이 필요하다. 재건축연한에 대하여는 사회적인 합의가 가능한 수준에서 합리적으로 유지할 수 있으나 안전진단의 경우는 그 목적이 합리화될 수 없는 반면 실질적인 억제효과도 크게 발휘됨으로 우선적인 폐지가 필요하다고 판단된다.

다음으로 용적률 규제와 기반시설부담금의 경우는 사업 전 결정된 사항에 따라 사업이 반응하는 것임으로 사업의 추진가능성에 크게 영향을 미치는 요소라고는 볼 수 없다. 다만 총체적인 수익성을 조절할 수 있는 장치로서 재건축 활성화를 위해서는 사회적으로 합의될 수 있는 수준에서의 조정은 필요할 것으로 판단된다. 그 조정의 방향은 도심의 재건축을 국지적인 문제로 보는 것이 아니라 수도권 전체의 공간구조 효율화의 관점에서 광역적이고 종합적인 그림에서 조정되어야 할 것이다. 결과적으로 용적률은 수도권 외곽보다는 도심지역의 주거밀도가 높아질 수 있도록, 기반시설부담금의 경우는 신규택지개발보다는 완화된 기준으로 개선될 필요가 있다.

재건축부담금의 경우는 사업 후 주택가액(준공인가일)에서 사업전(추진위 승인 시점) 주택가액과 정상주택가격 상승분 및 개발비용을 제외한 자본차익을 기준으로 부과한다. 또한 부과율은 조합원 1인당 평균이익에 따라 10-50% 사이에서 누진적으로 적용하게 된다. 따라서 실현되지 않은 자본차익에 기초하여 부과한다는 합헌성에 대한 논란이 있고, 사전적으로 판단될 수 있는 비용은 모두 감안되어 사업이 추진되나 사업 후의 주택가격은 불확실한 미래임으로 사업진행의 불확실성을 증가시키고 결국 사업의 위험도를 높이

는 방식으로 사업의 진행을 억제하게 된다(김수갑·여경수 2006). 현실적으로 재건축부담금의 재건축 억제효과가 크다고는 할 수 없으나 개발이익환수의 목적으로 유지되고 있는 임대주택공급과 비교하여 환수된 재건축부담금의 사회적 배분에 있어 논란이 있을 수 있다. 재건축부담금은 기본적으로는 동일한 개발이익환수의 기능을 지닌 임대주택공급규정과 보완적인 관계에서 임대주택공급이 불가능한 경우 강화되어 유지될 수도 있을 것이다.

다음으로 강화된 소형주택 의무비율은 사업의 진행에 있어 조합원들 간의 많은 불협화음을 발생시킨다. 현실적으로 강화된 기준을 적용하는

경우 적지않은 비율의 조합원이 기존주택규모보다 작은 주택규모를 배정받아야 하는 재건축사업들이 발생하게 된다(한형수 2008). 이는 조합원들 간 수익의 분배에 불평등을 발생시키고, 그에 따른 갈등을 조장하여 사업자체의 추진가능성을 강하게 억제하는 상황이 된다. 건설회사 관계자들을 대상으로 한 설문조사에서도 완화 시 활성화 효과가 가장 높은 규제책 중의 하나로 분석되었다(김청원 2008). 그 만큼 억제효과가 크다고 할 수 있을 것이다. 지나치게 강화된 소형주택 의무비율의 요구는 앞 장에서 살펴본 바와 같이 재건축이 지니는 총량적인 주택의 질적, 양적인 개선효과를 무산시키는 결과를 낳을 수 있다. 따라서

〈표 5〉 재건축 규제별 재건축 억제 특성과 강도

	직접 추진 억제	수익성 조정					사업추진의 불확실성 위험도 악화	재건축 억제 강도
		총개발량 조정	조합원 비용증가	신규주택 기대가치 하락	건설사 (초기)비용 증가	건설사 기대수입 감소		
재건축연한 강화	○							+++
안전진단	○							+++
용적률 규제		○						+
기반시설부담금 <sup>*</sup>			○		△			+
재건축부담금 <sup>**</sup>			○				△	+
소형주택의무비율				○	△	△	○	+++
임대주택공급비율 (인센티브)				○	△	△		++
후분양제			△		○			++
분양가규제			○			○		++
조합원 지위 양도 금지								-
시공자 선정 시기			△				△	+

주) ○ : 직접관계, △ : 부분관계, +++ : 아주 강함, ++ : 강함, + : 보통, - : 약함

\* 사업계획승인을 받은 날로 부터 2개월 이내 결정, 부과하며 납부는 부과일로부터 2개월 이내로 함. 특별한 사유가 있으면 1년 범위내에서 연기하거나 2년 범위내에서 분할 납부 가능

\*\* 준공일(부담금 부과 종료시점)로부터 3개월 내에 부담금을 결정, 부과하며 납부는 부과일로부터 6개월 이내로 함.

앞에서 논의된 바와 같이 기존 주택의 평형분포 이상이 구성될 수 있는 탄력적인 규정의 도입이 요구된다.

임대주택의 공급은 사회적으로 인식되고 있는 임대주택의 음의 외부효과에 의해 신축된 단지의 주택가격이 하락할 수 있다는 우려에서 사전적인 기대수익률의 하락을 야기하고 이를 통해 재건축 사업의 기대수익률을 하락시키는 구도로 재건축 사업의 추진을 억제한다. 그러나 사전적으로 임대주택의 공급비율과 방식이 규정된다면 재건축 사업이 그에 반응하여 이루어짐으로 사업의 불확실성은 증가시키지 않는다.

그러나 재건축단지에 사회적 혼합의 형태로 공급되는 임대주택의 공급이 영구임대주택이나 재개발임대주택에서 발생시키는 사회적 소외 및 인접주택의 가격하락 효과가 얼마나 클 것인가에 대해서는 확실치가 않다. 빈민층만을 대상으로 한 임대주택이 아니라 다양한 계층이 혼합되어 살 수 있는 사회적 혼합 방안이 강구된다면 사회적 소외현상이나 가격하락효과는 그리 크지 않을 것이다(문장혁·서경천·이성호 2006; 나강열·이창무·구자훈 2006; 나강열 2007)

정도의 문제이기는 하지만 이런 확실치 않은 우려가 해결된다면 임대주택공급비율 규정은 많은 부분 사회적인 기여가 인정될 수 있는 장치이다. 또한 실질적인 기능은 재건축부담금과 같이 정부가 징수하여 분배기능을 담당하는 것이 아니라 직접적으로 해당 단지에서 개발이익의 사회적 분배가 이루어지도록 유도하는 기능을 한다. 따라서 재건축 및 재개발이 단순히 민간사업이라고 하기에는 국민의 정서가 따라주지 않는 현실에서 재건축을 포함하는 광의의 재개발에 요구되는 공공성을 확대하면서도 사업자체의 추진에 적게 영

향을 미칠 수 있는 개발이익 환수 및 분배방안이 된다. 논란이 있기는 하지만 공공성을 확보할 수 있는 중요한 대안으로 다른 지엽적인 규제를 완화 혹은 폐지하는 대신 유지가능 대안으로 사회적인 설득력을 가장 높게 유지할 수 있는 대안이 될 것이다. 특히 임대주택 공급비율은 소형주택 의무비율과 개발부담금을 대체하여 서민층 주거 안정 및 개발이익환수장치로서 강화될 수도 있을 것이다.

재건축 후분양제는 사업수입의 발생을 공정이 80% 이상 진행된 이후로 늦추는 관계로 건설사의 금융비용을 증가시키는 형태로 사업의 추진가능성을 억제하게 된다. 결과적으로 그에 따른 비용은 조합원들에게 부담될 수 있으나 선분양제와 비교하여 일반분양분을 높은 가격에 분양할 수 있다면 그 비용이 꼭 증가된다고 만든 볼 수 없다.

후분양제가 재건축사업에 우선적으로 도입된 것은 재건축사업의 수익성이 다른 주택사업보다 높기 때문에 개발금융의 문제를 상대적으로 쉽게 해결될 수 있으리라는 판단되었기 때문이다. 그러나 재건축사업이 수익성을 악화시키는 다양한 규제들이 중복적으로 도입되면서 그러한 전제가 많은 부분 무너진 것은 사실이다. 그러나 여전히 다른 사업에 비해서는 사업성이 높은 것이 사실임으로 후분양제가 사회적으로 추구되어야 할 방향이라면 다른 유형의 개발사업에 점차적으로 확대되고 있는 후분양제를 폐기하는 것은 적지 않은 문제가 발생한다. 따라서 재건축 사업의 사업성을 향상시키는 다른 규제완화를 통해 후분양제가 유지될 수 있는 상황을 만들어 가는 것이 현명한 선택이라고 판단된다.

그러나 문제는 상극인 분양가규제와 중복적으

로 유지되고 있다는 점이다. 기본적으로 후분양제는 분양가규제 철폐를 전제로 한 제도로 개발 과정에서 발생하는 수익을 위협을 부담하는 생산자에게 돌리고, 소비자는 투자자가 아닌 사용자로서의 성격을 강화시키고자 하는 목적으로 도입되었다. 그러나 분양가규제를 중복적으로 유지한다면 그 도입의 취지 자체가 달성될 수 없다. 특히 후분양제와 분양가규제가 재건축아파트에 중복된다면, 몇 달 사이에 엄청난 시세차익을 누릴 수 있는 재건축 일반 분양분 아파트에 대한 투기적인 광풍을 불러일으킬 수밖에 없을 것이다. 결국 발생할 수밖에 없는 개발이익을 사회적으로 환수하지 못하고 사회적인 지원대상도 아닌 불특정다수 그것도 소수의 사유화로 이어지게 하는 결과를 초래할 것이다(이창무·나강열·구자훈 2004). 결국 후분양제의 취지를 살리기 위해서는 분양가상한제는 폐지해야 한다.

이밖에 조합원 지위양도 금지규정은 재건축사업의 진행에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다. 다만 조합원의 재정적인 상황이 장기간 소요되는 재건축사업기간 동안 안정적으로 유지되리라는 보장이 없는 관계로 자금력이 풍부한 외부 투자자들만이 재건축사업의 최종적인 승자로 남게 하는 결과를 만들 수도 있다. 이는 주택 재개발사업에서 원소유자가 탈락하는 원리와 크게 다르지 않다(임창호·이종현 1996; Lee, Lee & Yim 2003).

반면에 시공자 선정시기를 사업시행인가 이후로 규제하는 것은 사업초기 사업추진의 현실적인 관리자와 투자자가 없는 상황을 야기함으로써 불법적인 건설사의 개입과 그에 따른 추가비용의 발생을 야기한다는 지적이 많다. 김청원(2008)는 건설사의 측면에서 억제효과가 가장 큰 규제책으로

논의하고 있다. 그러나 이 규정의 완화를 위해서는 과거 경험했던 재건축 사업 진행상에 발생했던 사회적인 부조리의 재연을 막는 설득력있는 장치가 강구되어야 할 것이다.

#### IV. 결론

참여정부시기 끊임없이 이루어진 재건축에 대한 논란은 중심도시지역 재건축 활성화에 대한 작금의 논의가 국민적인 정서에 대한 고려를 무시할 수 없음을 보여주었다. 이는 기본적으로 도시중심지역 재건축 활성화의 사회적 필요성에 대한 국민적 설득이 우선되어야 한다는 것이다. 또한 세부적인 규제안들의 완화 요구에 있어 순위 및 강도 조정과 타협적인 자세 필요하다는 것이며, 그 타협적인 요구에는 국민에 대한 정서적인 설득력을 유지할 정도의 공공성 유지되어야 한다는 것이다. 다만 도시중심지역 재건축이 이루어져야만 공공성의 증진이 이루어짐으로 시장에서 사업추진의 가능성을 훼손하지 않는 수준에서의 개발이익환수에 대한 수준과 방법을 선택해야 할 것이다.

참여정부 시기 재건축을 억제하는 논리는 크게 네 가지였다. 그 중 개발이익환수의 필요성에 대한 논의를 제외한 세 가지는 사회적인 비용과 관련된 목적으로써 재건축이 아직 쓸 수 있는 주택을 철거함으로써 자원낭비를 조장하며, 재건축 아파트의 가격상승으로 인해 일반아파트의 가격이 불안정해진다는 것, 고밀개발을 통해 교통혼잡과 같은 음의 외부효과와 도시인프라시설에 대한 부담을 증가시킨다는 것이다.

이러한 재건축규제의 제시된 목적은 많은 부

분 재고가 필요한 사항이다. 먼저, 재건축은 주택의 노후불량화되어 개량하고자 하는 것이 아니라 20여 년 동안의 급격한 소득 증가에 따른 질적인 양적인 주택수요의 변화를 수용하는 주택공급의 시대적인 한 유형이라는 것이다. 이러한 시각의 변화는 자원낭비 억제 목적으로 도입된 규제책들의 정당성을 상실케 한다.

둘째로 재건축아파트의 가격상승이 일반아파트의 가격불안을 야기하지 않는다. 학술적인 연구가 뒷받침하고 있고, 최근의 시장상황을 보더라도 강남 재건축아파트의 가격하락이 강북아파트의 가격안정을 유도하지 못했으며, 강북에서도 재건축가능아파트만이 급등세고 비재건축아파트의 가격은 안정적인 상승세를 벗어나지 않고 있다. 결국 장기적인 가격안정을 위해서는 질적으로 향상된 주택공급이 이루어져야 하고 재개발도시인 서울에서 재건축과 재개발은 신규주택공급의 유일한 수단이다. 즉, 시장안정을 목적으로 도입된 규제책들의 효과에 대한 의문이 발생하며, 그 규제책들에 대한 보완이 요구된다.

마지막으로 재건축 및 재개발을 통해 도심에 주택을 공급하지 않으면 도시외곽에 신규택지 개발을 통한 주택공급이 요구된다. 결국 재건축 및 재개발로 인한 사회적 비용은 재건축 및 재개발이 이루어지지 않은 상황과 이루어진 상황을 비교하여 판단하는 것이 아니라 재건축 및 재개발이 이루어진 상황과 그렇지 않았더라면 이루어졌을 신규택지개발을 통한 상황을 비교하여 상대적으로 판단하여야 할 것이다. 결국 재건축 대신 신규택지개발을 선택하면 더 많은 사람이 더 많은 시간과 더 많은 기름을 소비하며, 더 많은 환경오염과 발생시키며 도심으로 출퇴근을 해야 한다. 또한 그런 사람들을 거주시키기 위해 더 많

은 자연환경을 파괴하며, 더 많은 인프라를 건설해야 한다. 따라서 도시중심지역의 재건축은 수도권 공간구조의 효율화를 통해 사회적 비용을 증가시키는 것이 아니라 감소시키는 대안으로 역제가 아닌 촉진되어야 하는 개발방향이다.

이와 같은 재건축의 사회적 필요성을 인정하면 억제보다는 촉진책으로의 전환이 요구된다. 다만 여전히 남아 있는 문제는 재건축 및 재개발 과정에서 사업이 성공적으로 이루어진다면 발생하는 개발이익의 사유화에 대한 논란이며, 그를 위해 도입된 개발이익환수 장치의 보완에 대한 내용이다. 문제는 재건축이 성공해야 개발이익의 사회적인 분배와 공공성의 증진도 가능할 것이라는 점이다. 따라서 사업의 추진가능성을 저해하는 지나친 개발이익 환수장치는 보완이 요구된다.

종합적인 고찰의 결과로 도출되는 개선방향은 먼저 기본적인 골격을 공공성의 증진에 두고 개발이익환수 및 분배의 기능을 하는 임대주택 공급의무비율의 확대를 전제로 기타 규제 폐지 및 완화를 시도하는 것이 국민적인 정서와 시장기제에 반하지 않는 제도보완 방향이라고 판단된다. 따라서 개발이익환수 및 서민주거안정의 기능을 하는 규제책들 즉 재건축부담금 및 소형주택 의무비율은 보완이 요구된다.

특히 기존의 강화된 소형주택 의무비율은 조합원의 갈등요인으로 작용하여 재건축 추진에 실질적으로 강한 억제력이 발휘되는 규제였다. 따라서 소형주택 의무비율의 경우 기존 주택의 규모분포를 상회하는 주택공급이 이루어질 수 있는 탄력적인 기준으로 완화가 요구된다.

다음으로 목적의 정당성이 유지될 수 없는 안전진단은 폐지(재건축의 경우는 노후불량주택 개량의 이슈가 아님)하고 사업추진의 속도를 올릴



수 있도록 행정적인 절차의 합리적인 개선이 필요하다.

그리고 분양가규제완화를 전제로 도입된 후분양제를 유지하는 대신 분양가 상한제 미적용이 필요하다. 기타 규제들은 사업의 추진가능성을 훼손하지 않는 수준으로 부분적인 조정과 순차적인 완화가 지속적으로 추진되어야 할 것이며, 그 과정에서 사전적인 관점에서 높을 수밖에 없는 재건축 사업의 위험도가 감안된 기대수익률을 보장할 수 있도록 전반적인 제도의 틀이 짜여야 할 것이다. 마지막으로 그 전체적인 그림은 국지적인 문제가 아니라 수도권 전체의 효율적인 공간구조로 재편하는 구도에서 진행될 필요가 있다.

접 수 일 : 2008년 08월 05일
-----------------------

## 참고문헌

1. Lee, Chang-Moo, Jong-Hyun Lee and Chang-Ho Yim, "A Revenue-sharing Model of Residential Redevelopment Projects: The Case of the Hapdong Redevelopment Scheme in Seoul, Korea", *Urban Studies* Vol. 40 No. 11, 2003, pp. 2223-2237
2. 권태연 · 이창무 · 최막중, "아파트 분양가와 입주 후 시장가격간의 관계분석" 「국토계획」 제39권 제7호, 2004, pp. 159-174
3. 김수갑 · 여경수, "재건축초과이익 환수에 관한 법률의 법적 쟁점과 과제". 「공법학연구」 제7권 제2호, 2006, pp. 403-431
4. 김청원, "주택공급 확대를 위한 주택재건축사업 규제완화 방안", 2008년 한국주거환경학회 춘계학술대회 발표논문, 서울, 2008
5. 나강열, "공공임대주택의 유형별 외부효과와 국민임대주택단지의 사회적 혼합에 대한 선호도 연구", 한양대학교 박사학위논문, 2007
6. 나강열 · 이창무 · 구자훈, "가구특성에 따른 국민임대주택단지의 혼합방안 선호도 차이", 「주택연구」 제14권 제1호, 2006, pp. 57-83
7. 문장혁 · 서경천 · 이성호, "공공임대주택이 커뮤니티 지가에 미치는 영향에 관한 연구". 「국토계획」 제41권 제4호, 2006, pp. 104-116
8. 윤승봉 · 장봉규 · 정창무, "서울시 분양아파트 시장의 평형별 분화에 관한 연구", 「국토계획」 제39권 제1호, 2004, pp. 235-249
9. 이용만 · 이상한, "강남지역의 주택가격이 주변지역의 주택가격을 결정하는가?" 「국토계획」 제39권 제1호, 2004, pp. 73-91
10. 이창무, "재건축 가능성이 아파트 가격 형성에 미치는 영향", 「국토계획」 제39권 제1호, 2004, pp. 93-107
11. 이창무 · 김홍순 · 김미경, "역세권개발과 수도권 공간구조 재편", 「국토계획」 제42권 제6호, 2007, pp. 67-88
12. 임창호 · 이종현, "주택개량재개발사업에서 의사결정정보가 전매시기에 미치는 영향에 관한 연구", 「국토계획」 제31권 제3호, 1996, pp. 67-83
13. 임창호 · 이창무 · 조명호, "서울시 국민주택 특별공급제도의 정책효과분석", 「국토계획」 제38권 제5호, 2003, pp. 153-169
14. 정희윤 · 김선웅, 「서울시 장거리 및 교차통근의 실태분석에 관한 기초연구」. 서울시정개발연구원, 2002
15. 최성호 · 이창무 · 이정수, "서울시 재건축아파트와 신축아파트 가격의 상호관계에 관한 연구", 「국토연구」 제53권 pp. 187-202
16. 한형수, "주택 재건축 규제정책의 효과분석- 소형주택 의무비율을 중심으로-" 2008년 한국주거환경학회 춘계학술대회 발표논문, 서울, 2008