

논문

도시 및 주거환경정비법의 변화가 재건축 시장에 미치는 영향:

반포지구 재건축아파트 시장을 중심으로

Influence of Urban and Living Environment Improvement Act on the reconstruction market:

Focusing on Reconstruction Apartment Market in Banpo-dong Area

천경애^{a)} · 어경오^{b)} · 황재홍^{c)}

Abstract

Urban and Living Environment Improvement Act must be legally enforced by procedural law within the legal limit in order to protect the property rights of the residents and collect the opinions of the private owners(union members).

For this reason, There are various difficulties in housing reconstruction.

Despite these difficulties, Old Complex of Jugong III Apt. was rebuilt into a BanpoXi apartment. And Also Old Complex of Jugong II Apt. was successfully reconstructed into a Banpo Raemian Firststige Apt.

Today, it has become a landmark apartment complex in Gangnam area beyond Banpo being recognized for excellence in profitability and residential culture.

Since then, there has been a growing interest in nearby housing reconstruction projects and trying to push ahead with implementation.

a) 한양대학교 부동산 융합대학원 석사과정(주저자 및 교신저자: cka1118@hanmail.net).

b) 한양대학교 부동산 융합대학원 석사과정.

c) 한양대학교 부동산 융합대학원 석사과정.

But, Due to many factors affecting the business, including the opposition of the people, legal difficulties, the lack of professionalism of the executive branch of the union, the frequent revision of the reconstruction law, the reconstruction projects are not proceeding smoothly.

In some areas, As the conflicts are repeated due to the difference of interests among the members, housing reconstruction is being delayed without any indication.

In this study, I will try to analyze the changes of the market and the responses of the consumers due to the efficient promotion of the reconstruction project of the aged apartment and the revision of the urban and residential environment improvement law.

주제어: 주거환경정비법, 재건축사업, 반포지구

Keywords: Living Environment Improvement Act, Reconstruction business, Banpo Area

I . 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1970년대 산업화 도시화 과정에서 도시집중화 현상으로 대량 공급되며 형성된 반포 지구 아파트는 한강을 중심으로 교통이 탁월하고 도시내외 공간의 이동에 유연성을 보이며 지리적으로 매우 우수한 입지조건을 갖추고 있다. 이곳의 아파트들은 1970년~1980년에 준공되어 최소30년에서 40년에 가깝게 시간이 경과되어 현재까지 노후화가 계속 진행되고 있고, 도시및주거환경정비법 또한 시대의 변화와 경제 상황에 따라 개정이 계속 반복되고 있는 상황이다.

도시 및 주거환경정비법은 절차법으로써 법의 테두리에서 위법 없이 시행되어야만 하고 주민들의 재산권을 보호하고 개인 소유자들(조합원)의 의견을 수렴하여 주택재건축을 시행하여야 하기 때문에 여러 가지 어려움이 따르고 있다. 이러한 상황에서도 옛 주공3단지 아파트가 반포자이아파트로 재건축 되었고, 주공2단지 아파트가 반포래미안퍼스티지아파트로 성공적인 재건축을 마치면서 수익성이나 주거문화 수준의 우수성

을 인정받고 현재에는 반포를 넘어 강남권의 랜드마크 아파트단지로 자리매김 하였다. 그 후 더욱 탄력을 받은 인근 재건축 대상 아파트들도 서둘러 주택재건축 사업시행을 추진하려고 하고 있으나, 일부주민들의 반대와 법리해석의 어려움, 사업 사행자인 조합집행부의 전문성결여, 재건축법의 잦은 개정 등 여러 시장에 미치는 영향으로 인하여 사업이 원활하게 진행되기 어렵고 조합원들 간의 이해득실로 인하여 갈등이 반복되면서 일부 정비구역에서는 주택재건축이 기약 없이 미루어지고 있는 상황이다.

본 연구에서는 노후화된 아파트의 재건축사업의 효율적인 추진방안과 도시 및 주거환경정비법의 개정이 가져오는 시장의 변화와 소비자들의 반응을 분석해 보고자 한다. 또한, 재건축 조합원들의 수익성에 대한 차이에 대해 분석해 보았다. 이와 같은 연구를 바탕으로 개발사업 간에 발생할 수 있는 여러 사항을 고려한 보완된 제도의 방향과 개선방안을 연구하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 서울 서초구 반포지구 중의 대표적인 반포동 주공2단지 재건축 추진 현황(2009년 7월 준공) 소형평수의무비율과 임대주택의무 사례를 대상 범위로 하였다. 시간적 범위로는 2009년에 준공된 반포동 주공 2단지와 2012년과 2013년 2년간의 서울시 재건축 현황을 조사하였다. 내용적 범위는 반포동 주공2단지 재건축 추진 현황(2009년 7월 준공)의 기존에 개발 되어진 사례를 조사하였다. 이러한 사례를 통해 이 제도가 갖는 개발이익의 대해 적정하게 사용되어지고 있는지, 이 사례를 통해 도출된 문제점으로는 첫째, 면적 구성에 따른 비형평성 문제이다. 둘째, 임대세대와 분양세대간의 쇼셜믹스가 잘되고 있는지에 대한 문제이다. 셋째, 모든 입주자들의 의견이 제대로 반영 되었는지에 대한 문제이다. 넷째, 임대주택과 소형평수 의무비율을 적용하지 않았을 경우에 조합원들의 수익성에 대한 차이 등을 알아보았다.

2) 연구의 방법

본 연구는 현행 개발이익환수제도 중 소형주택의무비율과 임대주택의무비율에 대한 문제점을 개선하고자하는 데 목적이 있으므로 문제에 대한 제도적 접근방법으로 연구를 진행하였다. 개발이익환수제도 중 소형주택의무비율과 임대주택의무비율에 관련

된 문헌과 선행 연구논문 조사를 중심으로 진행하였다.

개발이익환수제도의 도입과정과 내용을 설명하고자 개발이익환수에 관한 법률 등 연혁을 조사하였고 개발이익환수제도의 이론적 체계 정립과 문제점을 파악하고자 선행논문과 정부 발표 자료를 인용하였다. 사례로는 반포동 주공2단지 재건축 추진 현황(2009년 7월 준공)자료를 선정하여 조사하였다.

이렇게 수집된 원자료 자체는 중요한 정보임에 틀림없지만 그 자체로는 무엇을 의미하는지 알기 어렵다. 원자료가 유용한 정보가 되기 위해서는 연구에 적합한 가공이 필요하다. 이러한 조사를 통해서 개발이익환수제도의 불합리한 점을 개선하고자 하였다.

II. 이론적 고찰 및 선행연구

1. 도시 및 주거환경정비법의 개요

우리나라는 1970년대 이후 급속한 산업화와 도시화 과정에서 인구, 산업, 경제 등 도시집중화로 부족한 주택의 대량공급을 위하여 공동주택을 대단위로 건설하였다. 그 결과 전국적으로 주택보급률이 100%에 이르고 있다. 따라서 점차 주택문제는 양적인 접근보다 질적인 접근으로 정책이 전환하고 있다. 도시가 더 이상 성장하지 않고 안정기에 접어들게 되면 도시를 제도적으로 관리하여야 하는데, 도시를 팽창시키지 않고 현 도시 규모를 유지하면서 도시를 관리하고 발전시키기 위해서는 도시를 효율적으로 재생시켜야 한다. 도시재생의 핵심은 노후·불량 주택들을 개량하여 주거여건을 개선하고 기반시설을 확충하여 주거생활의 질을 향상시키고 공공복리를 증진하는 것이다¹⁾ 즉 최저주거수준 확보와 도로, 공원, 학교 등 기반시설의 충분한 확보와, 환경 친화적인 개발 등이 주요 쟁점이 되고 있는 것이다. 그러나 이러한 새로운 이슈들은 신규개발지(신도시)를 중심으로 논의 되었으며, 기존시가지를 정비하는 도시정비사업에서는 상대적으로 질적인 고려가 소홀하여 신규개발과 비교할 때 합리적이고 계획적인 사전준비가 불충분하게 진행된 것이 사실이다.

2003.7.1 이전에는 재개발·재건축·주거개선환경사업이 각각 별개의 사업으로 개별법에 의해 추진되어 제도상 각종 문제점이 발생하였다. 이에 주택건설촉진법, 도시개

1) 유삼술·이종만, 재개발 재건축의 입문, 하우징헤럴드, 2011, p.7.

발법, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 등 3개의 법에 산재하는 주거환경정비사업 관련 규정을 통합하여 단일법으로 제정하게 되는데 그 배경을 다음 네 가지로 들 수 있다.

첫째, 사업목적 및 대상지역이 유사하고 기능적으로 상호 비슷한 제도임에도 주택건설촉진법, 도시개발법, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 3개의 개별법으로 나뉘어 있었다. 유사정비제도가 노후·불량주택을 대상으로 하는 시책들임에도 불구하고 시책의 일관성이 결여되었기 때문이며, 각 사업간 상호연계성과 종합적인 계획 없이 추진되어 도시교통 미관 등의 도시문제가 발생하였다.

둘째, 재개발사업과 주거환경개선사업은 노후불량주거지 개선에 일조한 것은 사실이나, 과도한 용적률 허용 등 건축기준 완화로 인하여 도시계획 차원의 난개발을 초래하였다. 또한 전문 지식이 없는 추진위원회, 조합이 조합원의 의사를 제대로 반영하지 못하고 특히 재건축사업의 경우 주민과 건설회사가 수익성만을 위한 사업으로 투기가 조장되어 주거환경 및 도시경관이 오히려 악화되는 결과가 초래되었다.

셋째, 중대형 위주의 주택건설로 인하여 기존 조합원의 재정착률이 현저히 낮았으며, 국·공유지의 점유자에 대한 토지 등의 매각가격도 평온 공연하게 수십 년간 점유해 온 사실에 대한 고려가 없어 조합원의 부담이 가중되는 등 행정적 지원제도가 부족하였다.

넷째, 추진위원회 및 조합의 전문성 부족에 따라 조합원들의 의사를 제대로 반영하지 못한 채 시공회사에 의존하는 시공회사 중심의 사업추진이 이루어져 사업비가 증가하고, 결과적으로 조합원들의 부담이 증가하였다. 또한, 건설업체간 과도한 수주경쟁은 조합과 시공업체 간 유착에 따른 설계변경 등 각종 비리와 부조리가 발생하는 문제점을 시급히 보완할 필요가 있었다.²⁾

2) 조주연 "도시및주거환경정비사업의 효율적 추진을 위한 개선방안 연구: 주택 재개발·재건축의 갈등관리를 중심으로" 건국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2010, pp.18-19.
김상문(건설교통부 주택토지국 주거환경과 사무관) '도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행방안'.

표 1. 주거정비사업의 변천과정

년도	변천과정
1950~1960년대 무허가 주거지 증가 등 도시문제 대두	<ul style="list-style-type: none"> · 62년 도시계획법 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 불량지구개량관련 사업 명시 · 65년 노후불량주택지 정비제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 강제철거이주, 양성화사업, 현지개량사업 추진
1970년대 AID차관도입, 주택개량촉진에 관한 임시법 등	<ul style="list-style-type: none"> · 71년 도시계획법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 재개발 근거 마련 · 72년 특정지구개발촉진에 관한 임시법 제정 · 76년 도시개발법 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 환지방식, 자력재개발, 위탁재개발 도입
1980년대 합동재개발 및 주거환경정비사업	<ul style="list-style-type: none"> · 80년 택지개발촉진법, 주택개발촉진법 제정 <ul style="list-style-type: none"> -대량의 택지공급, 근본적 주택난 해소 · 재개발사업 구분 <ul style="list-style-type: none"> - 도심지재개발사업, 주택개량재개발사업 · 83년 합동재개발방식 도입 · 현지개량방식, 공동주택건설방식 <ul style="list-style-type: none"> - 공공주도사업
1990년대 주거환경정비사업 본격화	<ul style="list-style-type: none"> · 90년 주택재개발 기본계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 수목 및 보존개발방식 명시 · 95년 도시개발법 전문 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 기본계획수립 유도, 공공기관참여, 순환재개발 도입 · 주거환경개선을 위한 임시법 연장
2000년대~ 정비사업의 대중화	<ul style="list-style-type: none"> · 03년 도시및주거환경정비법 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 및 사업 지침 수립 · 06년 효율적 도시정비를 위하여 도시재정비특별법 제정 · 10년 도시분쟁조정위원회 설치 · 정비사업의 관리감독 강화

자료 : (사)대한국토도시계획학회, 주택산업연구원.

이를 체계적이고 효율적으로 정비하고 관리할 필요성이 요청됨에 따라, 사업의 일관성과 「선계획-후개발」에 입각한 도시 관리를 도모하기 위해 각각의 법률을 통합하여 「도시및주거환경정비법」이 제정되었다. 이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 하고 있다(법 제1조).³⁾

3) 이덕호, (한양대학교 공공정책대학원) 조합원 참여 확대를 통한 도시정비사업의 갈등 완화 방안에 관한연구 석사논문 요약 정리함.

2. 소형주택 의무비율 공급 개념 및 제도 변화

소형주택 의무비율 공급제도란 주택 건설시 의무적으로 전용 60㎡(약 18평) 이하의 소형주택을 짓도록 한 제도를 말한다. 소형주택의 의무비율은 임대 의무비율과 함께 정비 사업으로 건설하는 주택의 규모 및 건설비율을 규제하는 양대 제도 중의 하나로서 다만 재건축에 있어 임대주택에 관한 부분만이 별도로 규정되고 있다(도정법 제30조의 2).

지난 36년간 소형주택 의무비율은 국내 경기 및 주택수급물량, 주택가격 등을 고려하여 제도의 폐지 및 부활, 규제강화 등의 과정을 거쳐 왔다.⁴⁾ 소형주택 의무비율 제도는 구 주택건설촉진법에 근거하여 1978년 주택의 건축 연면적의 40% 이상을 국민주택 규모 주택으로 공급한다는 내용으로 처음 도입했으나, 국제통화기금(IMF) 직후인 1996년과 1998년 건설경기 침체에 대한 주택경기 활성화 정책의 일환으로 폐지되었다.

표 2. 정비사업별 임대주택 및 소형주택 의무비율

정비사업의 종류	임대의무비율	소형의무비율		
		세대수 기준	연면적 기준	
주거 환경 개선 사업	세대수 20% 이상 (대지면적 1000㎡ 이상 경우)	85㎡ 이하 90% 이상		
	임대주택 규모 임대주택 40% 이상 또는 전체 주택 8% 이상 40㎡ 이하 (수도권 외 50% 범위 내 완화 가능)			
주택 재개발 사업	세대수 17% 이상 (200세대 이상인 경우)	85㎡ 이하 80% 이상		
	임대주택 규모 임대주택 40% 이상 또는 전체 주택 5% 이상 40㎡ 이하 (수도권 외 50% 범위 내 완화 가능)			
주택 재건축 사업	용적률 증가분의 25% (기존세대수 50세대 이상) 용적률 증가 30% 이상	수도권 과밀억제권역		
		300세대 이상	18평 이하 20% 이상 25.7평 이하 40% 이상	85㎡ 이하 50% 이상
		20-300세대	25.7평 이하 60% 이상	85㎡ 이하 50% 이상

4) KB금융지주 경영연구소 - 소형평형의무비율 공급제도 폐지의 의미와 전망.

표 3. 재건축 관련 소형의무비율제도의 변천

시기	주요 내용	관련법령		
1978.3.14	전용면적 85㎡ 이하 40% 이상(지정업자에 한함)			
1979.11.21	85㎡ 이하 50% 이상(지정업자에 한함)			
1981.7.23	시행중단(법령상 모든 사업자 85㎡이하 50% 이하)	주택건설촉진법제31조		
1990.1.1	85㎡ 이하 60% 이상	건교부 소형주택 확대지침(1989.11.10)		
1991.1.1	전용면적 60㎡ 이하 35% 이상, 85㎡ 이하 75% 이상			
1992.7.1	60㎡ 이하 40% 이상, 85㎡ 이하 75% 이상			
1993.2.20	85㎡ 이하 75%(주택조합, 근로자주택 100%) 이하			
	지역별·주택보급률에 따라 차등화 수도권: 60㎡ 이하 30% 이상			
1995.11.11	수도권 외 주택보급률 80% 이하 시·도: 85㎡ 이하 30% 이상 수도권 외 주택보급률 80%~90% 시·도: 85㎡이하 20% 이상			
1996.10.7	주택보급률 80% 이하(서울·부산·대구): 60㎡ 30%, 85㎡ 75% 주택보급률 80%~90%(광주·경기): 60㎡ 20%, 85㎡ 60%	주택건설촉진법 시행령 제31조, 건교부주택의 규모별 공급비율 지침		
1997.4.21	수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에 대해서만 적용			
1998.6.15	재건축조합주택 의무비율 폐지			
2001.12.1	수도권 과밀억제권역 300세대 이상 민간주택, 재건축조합주택 60㎡이하 20% 이상 (시·도지사 5%범위 내 조정가능)			
2003.9.5	수도권 과밀억제권역 재건축조합주택 300세대 이상: 60㎡이하 20% 이상, 85㎡이하 40% 이상 20~300세대: 85㎡ 이하 60% 이상	도정법 제48조, 시행령 제52조, 건교부 재건축 사업의 국민주택규모 건설비율에 관한기준		
	수도권 과밀억제권역	세대수 기준	연면적 기준	도정법 제4조의2, 시행령 제13조의3 건교부 고시 제2005-528호
2005.5.19	300세대 이상	60㎡ 이하 20% 이상 85㎡ 이하 60% 이상	85㎡ 이하 50% 이상	
	20~300세대	85㎡ 이하 60% 이상	85㎡ 이하 50% 이상	

서울시의 소형주택 공급비율이 1997년 35.9%에서 1998년 34.9%, 1999년 17.9%, 2000년 7.5%로 줄어들자, 서민층의 주거불안 해소와 2000년대 들어 주택가격 급등 및 서민주거 안정을 위해 과밀억제권역을 중심으로 제도를 부활시키고 규제를 강화하였다. 특히 2000년대 재건축 아파트 가격이 급등하고 중대형 아파트에 대한 선호도 증가로 소형주택 공급이 축소되자, 과밀억제권역 내 재건축과 민영주택 건설사업에 대해 소형평형 의무비율 제도를 강화 2001년 12월 3년여 만에 다시 부활하면서 수도권정비계획법에 의한 수도권 과밀억제권역에 대해 적용하기 시작하였는데, 2003년 이른바 '9.5조치'에 의해 주택법에 근거하여 300세대 이상 재건축의 경우 전용면적 18평(60㎡) 이하 20% 이상, 25.7평(85㎡) 이하 40% 이상, 그리고 20~300세대 재건축의 경우 25.7평 이하 60% 이상이 의무화되었다.⁵⁾

이후 재건축이 도정법에 의해 관리되면서 제도의 골격은 그대로 유지되었으나 2005년 5월부터 도정법 개정을 통해 건교부 훈령으로 규제가 추가되었다. 종전에 소형의무비율은 세대수를 기준으로 한 것이지만, 여기에 연면적 기준이 추가되어 모든 재건축에 대해 국민주택 규모 25.7평 이하의 주택을 연면적의 50% 이상 짓도록 의무화한 것이다. 또한 조합원 주택을 재건축하기 전의 기존 규모로 건설하고, 조합원 외에게 분양되는 일반 분양 주택을 18평 이하의 조건을 충족하면서 국민주택 규모 25.7평 이하로 건설하는 경우에 한해 소형의무비율의 적용을 배제하였다(도정법 제4조의 2. 시행령 제13조의 3. 건교부 고시 제2005-528호).

소형의무비율제도는 재건축뿐만 아니라 재개발을 비롯하여 그동안 직장·조합주택 및 택지개발사업 등에 대해서도 광범위 하게 적용되어 왔다. 그렇지만 주택연면적 기준으로 한 소형의무비율은 유독 재건축의 경우에 대해서만 적용되고 있다. 따라서 당연히 연면적과 연계한 소형의무비율의 추가적 규제에 대해서는 당연히 형평성의 논란이 야기될 수 있고, 재건축 그 자체를 억제하기 위한 의도에서 도입된 것이 아니냐는 의문도 제기될 수 있다.

2011년 이후 수도권을 중심으로 주택시장 침체가 장기화되고 있고 소형주택에 대한 수요가 꾸준히 증가하자. 정부는 2014년 2월과 5월에 걸쳐 과밀억제권역⁶⁾ 내 재건축

5) 최막중(서울대학교 환경대학원 교수), "재건축 규제의 허와 실" 한국경제연구원, P.57.

6) 과밀억제권역: 서울, 인천(강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동·인천경제자유구역 및 남동 국가산업단지 제외), 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운동, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시

및 민영주택⁷⁾에 대한 소형의무비율 폐지를 발표한다.

최근 주택시장 수요의 변화는 인구의 고령화와 생활방식의 변화로 1~2인 가구가 꾸준히 늘고 있고 60㎡ 이하 주택의 인허가 비중이 2007년 26%에서 5년 만에 40%를 넘어선 데다 1-2인 가구 비중 역시 2012년 50.5%에서 2014년 52.7%, 2020년 58.5%로 증가할 것이라는 통계청 분석도 있어 자발적 소형주택 공급 확대 추세를 감안하여, 주택재건축사업에 대해 국민주택 규모(85㎡ 이하) 건설비율 (60% 이상) 등 최소 제한만 남기고 소형평형(60㎡ 이하) 공급비율 등을 시·도 조례에 위임하고 있는 규정을 폐지한다. 주택시장에서는 소형주택 선호가 꾸준히 늘어나고 있고 일부 지역에서는 소형주택의 가격이 상대적으로 높아짐에 따라 이에 대한 공급도 자연 증가하고 있다. 이에 재건축시장에서도 최근 주택수요변화에 따라 60㎡ 이하 소형주택을 공급하고 있어, 정부도 소형주택 의무 공급비율을 유지할 필요성이 적다는 것을 반영한 것이다.

<그림1>에서 보는 바와 같이 소형주택 의무비율 규제완화는 과거 재건축시장 수익이 시장의 평균 수익보다 상회하여 투기 및 시장이 비이성적으로 과열되는 시기에 도입된 규제를 완화함으로써 최근 침체된 주택시장을 활성화시키고자 하는 정부의 정책 의지가 담겨있다.

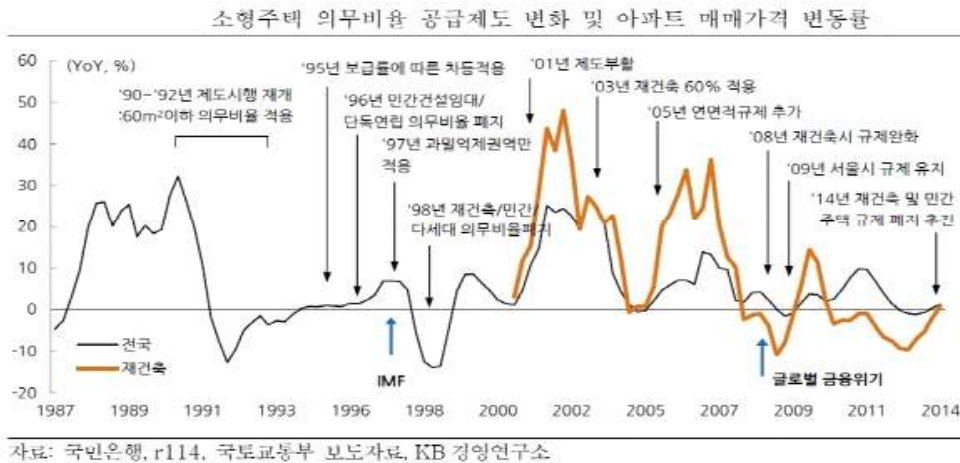


그림 1. 소형주택 의무비율 공급제도 변화 및 아파트 매매가격 변동률

홍시(반원특수지역은 제외)

- 7) 민영주택은 민간사업자가 보유한 택지에서 건설되는 주택(재건축·재개발사업으로 건설되는 주택은 제외)

3. 선행연구 고찰

우리나라의 재건축사업시행과 관련하여 임민호(1996), 재건축사업시행에 있어 개발 이익에 관한 연구에서는 유형별 사례중심으로 연구하였고, 서울대대학원 조경학 협동과정 김영환(1997)은 재개발·재건축 아파트단지의 주민환경 개선방안에 관한 연구(지구단위 공공규제방안 모색을 중심으로)를 공공규제가 재개발·재건축 아파트단지의 주민환경 개선방안에 방안에 미치는 영향에 대해서 연구를 하였다.

한국경제연구원(2006) 최막중의 재건축규제의 허와 실에서는 강남의 주택가격을 안정시키기 위해서는 재건축 규제보다는 활성화를 해야 하고, 이미 개발가능지가 고갈된 강남에서 공급을 확대할 수 있는 길은 재건축밖에 없는데 지금과 같은 재건축 억제책은 문제를 해결하는 것이 아니라 연기하는 데 불과하다고 지적한다. 부동산은 대표적인 ‘이질재’(heterogeneous goods)이기 때문에 주변 신도시건설로 강남 집값을 안정시키는 데는 한계가 있으며 지금부터라도 당장 대중요법에 의존하기보다 구조적인 처방을 하여 문제를 해결하는 것이야말로 ‘호미로 막을 일을 가래로 막는’ 정책적 잘못을 막는 길”이라고 주장하며, 향후 재건축 규제를 합리화하기 위한 정책 방향을 제시하였다.

한양대학교 공공정책대학원(2011) 김종식의 부동산 정책이 아파트 가격에 미치는 영향에 관한 연구에서는 부동산 시장은 예측할 수 없기 때문에 전문가의 의견을 최대한 수렴하고, 최전방 시장에서 일하는 다양한 계층의 부동산업자들에게도 자문을 구하여 포괄적인 파급영향을 충분히 검토하고 고려하는 가운데 결정되어야 하고 향후 부동산 정책을 수립하고 시행할 때 부동산 시장의 특성을 고려하여 사전 영향의 점검과 구체적인 방향성을 세울 필요가 있다고 하였다.

위 연구들은 정책적인 부분이 재건축 시장에 미치는 영향을 정성적으로 분석하였다면 본 연구에서는 옛 주공2단지를 2009년 신축한 반포래미안퍼스티지아파트의 실제 평균분양가와 소형평수 의무비율을 적용한 사례를 통하여 조합원들의 수익구조가 어떻게 달라지는지를 비교 분석하여 실질적으로 확인 할 수 있는 검토를 해보았다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

Ⅲ. 재건축 사업추진 사례(반포동 주공2단지(2009년 7월 준공)분석

1. 재건축 이전 단지현황

대지면적은 133661.30m²으로 1978년도, 총세대 수 1,720세대로 5개층, 46개동으로 구성되어 있었으며, 평형 구성은 18평형과 25평형이 있었다. 노후화되고 낡은 아파트라는 점 때문에 수요자가 한정되어 있었고 새로운 입주민의 수가 적었다.

오랫동안 재건축허가를 받기 위해 노력하던 중, 결국 주변의 다른 단지들보다 먼저 재건축허가를 받게 되고 삼성물산에서 재건축을 하게 되었다. 좋은 입지로 수요가 기대된다는 점, 지분을 나누어 주게 된다는 점에서 기존 세대수보다 152% 증가하여 계획되었고, 늘어난 세대수만큼 늘어난 용적을 확보를 위해 근린공원을 조성하면서 대지면적이 약 9000m² 감소하였다. 이 과정에서 25m 도로를 유수지 옆에 신설하고 기존의 도로는 보차혼용으로 사용하는 등의 변화가 생기게 되었다.

2. 재건축 이후 단지 개요

주거지역, 아파트지구, 중심지미관지구로 시행면적 133059.6m², 용적율270%, 건폐율13%, 평형구성은 59m², 84m², 115m², 136m², 169m², 198m², 222m²로 총 세대수는 2,444세대(임대주택 256세대 포함)로 구성되었다.

본 단지는 재건축 이전부터 교통, 교육, 환경, 편의시설 등 거의 모든 측면에서 우수한 평가를 받아온 단지였으나, 인근 주변의 다른 단지들처럼 오래된 아파트 단지 때문에 좋은 입지 환경을 제대로 살리지 못하고 있었다.

그러던 중 삼성물산에 의해 재건축되어 국내 아파트 중 최고 시세 증가률을 기록하는 등 높은 평가를 유지해 오고 있다. 재건축된 반포 래미안퍼스티지아파트 단지를 분석함으로써 인근 지역 재건축 예상 단지들의 움직임이 어떠한 영향을 줄 것인가에 대해 알고자 한다.

한강, 한강공원 반포지구, 잠원지구와 반포천 등의 수변공간과 국립현충원, 서리골공원, 몽마르뜨공원 등의 녹지 공간을 중심으로 반포 종합운동장, 서초구민체육센터 등의 체육시설들이 조성되어 있다. 주거시설 사이에 소규모 녹지시설이 위치하고 있다.

3. 평형별 구성 및 분양금액

표 4. 평형별 분양가 및 임대주택 분양금액

평형	유형 (TYPE)	면적(m ²)		일반분양 세대수 (임대주택수)	평당분양가	세대당 평균분양가 (만원)	일반분양가 평균금액 (만원)	임대주택 분양가 (만원)
		(m ²)	(PY형)					
26	P	87.33	26.42	44	2,915	77,000	3,388,000	
	T1	87.46	26.46	230	2,910	77,000	17,710,000	
	T2	86.57	26.19	65 (173)	2,940	77,000	5,005,000	
소계				512	2,922		26,103,000	
34	L1	113.14	34.22	450 (82)	3,419	117,000	52,650,000	
	L2	114.00	34.49	265	3,393	117,000	31,005,000	
	P	114.05	34.50	56	3,391	117,000	6,552,000	
	T1	113.73	34.40	50	3,401	117,000	5,850,000	
	T2	113.07	34.20	52	3,421	117,000	6,084,000	
소계				955	3,405		102,141,000	
44	T1	147.16	44.52	56	3,145	140,000	7,840,000	
	T2	147.16	44.52	74	3,145	140,000	10,360,000	
소계				130	3,145		18,200,000	
52	T1	172.73	52.25	182	3,158	165,000	30,030,000	
	T2	173.32	52.43	28	3,185	167,000	4,676,000	
소계				210	3,172		34,706,000	
62	T1	205.61	62.20	122	3,216	200,000	24,400,000	
	T2	205.02	62.02	109	3,225	200,000	21,800,000	
소계				231	3,220		46,200,000	
72	T1	238.20	72.06	152	3,261	235,000	35,720,000	
	T2	238.84	72.25	72	3,253	235,000	16,920,000	
소계				224	3,257		52,640,000	
81	T1	268.79	81.31	156	3,198	260,000	40,560,000	
	T2	268.44	81.20	26	3,202	260,000	6,760,000	
소계				182	3,200		47,320,000	
합계	7가지 유형			2,444세대 (255세대)			327,310,000	

(주공2단지 임대주택, 소형평수 의무비율 적용 사례)

래미안퍼스티지아파트 평형별로는 총7가지 평형과 18가지 타입으로 구성되어 있으며, 각 평형별 평균분양가를 분석해 보면 앞의 <표 4>와 같다.

4. 재건축 완료로 인한 수익 및 시사점

<표 4>에서 보는 것과 같이 평형구성을 보면 총2,444세대 중 44평 이상 중대형평형이 977세대나 되며, 다른 아파트 단지들은 펜트하우스 한두 세대만 있는 정도의 81평이 182세대나 구성으로 이루어진 중대형평형 랜드마크급 단지라 할 수 있다.

신축세대 중 일반분양에 대한 사항은 2005년 관리처분 당시 조합원 분양세대 숫자는 총1,720세대이고, 일반분양세대는 총469세대, 그리고 법에서 정한 임대아파트 세대를 255세대로 하여 분양계획을 수립하였지만 이후 재건축 관련 규정이 변경되어 임대아파트 건립을 서울시의 장기주택전세(SHIFT)로 변경하면서, 그 비율 또한 다소 변경이 있었다. 임대아파트를 서울시에서 매입해가는 금액이 26평이 조합원분양가 4억2천만원 정도에 비해 2억5천만원으로 결정이 됐고, 34평이 5억8천만원인데 서울시에서 3억3천1백만원에 가져가는 것으로 결정이 돼서 임대주택 분양분으로 결정이 났다. 이는 26평은 조합원분양가의 약60%, 34평은 조합원분양가의 약57%선이라고 할 수 있다. 재건축사업 이전에 18평형 1,230세대와 25평형 490세대로 총1,720세대를 재건축하여 총2,444세대를 재건축한 사업으로 조합원 비율은 총2,444세대 신축에 기존 조합원 숫

표 5. 래미안퍼스티지아파트 소형평수 의무비율 미적용시 소형평수를 34평으로 산정했을 경우

평형	유형	면적 (m ²)	일반분양세대수 (임대주택세대수)	세대당분양가 (만원)	일반분양가 (만원)	임대주택분양가 (만원)
26	분양	87.33	339	77,000	26,103,000	평당 2,914만원 적용
	임대	87.33	173	46,200	7,992,600	평당 1,740만원 적용
소계			512		34,095,600	
34	분양	113.14	395	117,000	46,238,433	26평 512세대를 34평 환산
소계			395		46,238,433	
차액					12,142,833	

자는 총1,720명으로 약 70%정도가 조합원으로 구성되었다. 반포래미안퍼스티지아파트 신축 세대 비율을 보면 재건축 소형평수 의무비율인 2:4:4 비율을 맞춰서 26평이 20% (512세대), 34평형이 40%(955세대), 44평 이상의 대형평수가 40%(977세대) 비율을 맞추어 사업계획을 세웠다. 만약 소형평수 의무비율을 적용하지 않고, 지역적인 특성을 고려하여 20% 의무비율인 26평형 512세대(임대주택 173세대를 60%기준으로 포함)를 34평형 395세대로 건설 분양하면 26평형 512세대의 분양가는 총 34,095,600만원이고 34평형 395세대의 분양가는 총 46,238,433만원이 되어 소형평형 의무비율 적용시보다 추가로 발생할 수 있는 금액은 약 12,142,833만원이 발생할 것으로 예상된다.

5. 인근지역 단지별 재건축 추진현황

표 6. 인근지역 재건축 추진현황

아파트 단지		추진 현황
저 밀 도 지 구	주공1단지 1주구	850가구, 추진위 설립 진행 중
	반포 주공1단지 2주구	625가구, 추진위 설립 진행 중
	반포 주공1단지 3주구	1,490가구, 조합 설립 진행 중
	반포 주공1단지 4주구	460가구, 추진위 설립 진행 중
	신반포 한신1차	790가구, 이주 후 착공
	신반포 한신15차	180가구, 조합 설립 진행 중
고 밀 도 지 구	신반포 한신3	1,140가구, 조합설립 진행 중
	반포 경남	1,056가구, 추진위 설립 진행 중
	신반포 한신2차	1,572가구, 조합 설립 진행 중
	신반포 한신6차	560가구, 사업시행 인가 관리처분
	신반포 한신7차	320가구, 사업시행 인가 관리처분
	신반포 한신5차	555가구, 사업시행인가 관리처분
	신반포 한신19차	242가구, 추진위 설립 진행 중
	신반포 한신25차	169가구, 추진위 설립 진행 중

(2013년도 기준)

래미안퍼스티지아파트 주변의 반포동 일대와 잠원동 일대 재건축 대상 아파트 추진 현황을 보면 저밀도지구(5층 이하 아파트), 고밀도지구(5층 이상 아파트)별로 구분해서 볼 수 있다. 입주민과 추진위원회측에서 재건축 진행을 위하여 추진위원회구성부터 관리처분이 이미 진행되고 있는 단지까지 정부의 부동산정책의 변화에 따라 추진 일정이 각각 다르다고 볼 수 있다.

IV. 소결

소형평형 의무비율 제도에 의해 소형주택이 많이 공급된다는 하더라도 강남3구에서의 아파트는 상대적으로 높은 지불능력을 요구하는 분양주택인 이상, 과연 저소득층에게 그 혜택이 귀착될 수 있을 것인지에 대해서는 근본적인 의문이 제기되기 때문이다. 상대적으로 소득이 높은 5~6 분위의 중산화 가능 계층이라고 해도 주택가격을 고려하면 반드시 소형주택이 이들의 지불능력의 범위 안에서 있다고 볼 수 없다.

강남 지역을 비롯한 기성시가지는 주택가격이 상대적으로 지불능력이 높은 편이기 때문에 아무리 작은 평형의 주택이라고 해도 저소득층이 이지역의 주택을 쉽게 구입할 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다. 더욱이 서울의 경우 6분위 이하의 소득계층이 최대한 지불가능한 전용면적 40%대에 불과하며, 특히 강남을 비롯하여 서울의 동남권을 중심으로 한 일부 지역에서는 아무리 소형주택이 공급되더라도 이것이 6분위 이하의 소득 계층의 몫으로 돌아갈 가능성은 거의 없는 것으로 나타난다.

이를 반영하여 반포래미안퍼스티지아파트 재건축 진행과정에서 보았듯이 소형의무비율을 적용하지 않고 26평형 512세대(임대주택 173세대를 60%기준으로 포함)를 34평형 395세대로 건설 분양한다면 추가로 발생할 수 있는 금액은 약 12,142,833만원이 발생할 것으로 예상된다. 이를 서울시 전체 재건축 준공기준(2011년도) 기존주택 133,879호, 공급주택 241,007호로서 증가되는 주택수는 107,128호 세대이다. 이를 반포래미안퍼스티지아파트에 수익금액으로 환산해 보면 신규주택에서 얻는 수익은 총 1,257,631,188만원이 예상된다. 반포래미안퍼스티지 아파트는 강남3구의 하나로 지역적으로 강북여타의 사업장보다는 많은 수익이 발생할 것이다. 이에 지역적 수익률의 안배를 위하여 반포래미안퍼스티지아파트의 60%로 수익을 계산하여도 서울시 전체의 수익금액은 대략 754,578,712만원이 된다.

이에 지역적 고려 없이 획일적 규모규제로 개발이익을 환수할 것이 아니라 사유재산권을 보장하고 재건축조합원들의 주택규모별 선택권을 보장하며 개발의 이익을 정부나 지자체 가진다면 재건축 조합원들의 저항은 없을 것이다. 위에서와 같이 개발로 인해 환수되는 금액을 중앙정부와 지자체가 50대50으로 나누어 그 예산으로 지자체는 지역특성을 고려하여 지가가 상대적으로 낮은 지역에 주택의 공간 확보를 위하여 상대적으로 저소득층에게 주택을 보다 낮은 가격에 공급할 수 있고 정부 차원에는 확보된 재원으로 행복주택 건설 등 중산층 및 저소득층이 지불능력이 되는 지가가 높지 않고 광역 교통망이 발달한 곳에 국민주택 규모의 주택을 건설 한다면 더욱 많은 공간 확보와 저소득층들을 위한 주거공간을 확보할 수 있을 것이다.

V. 결론

1. 연구의 요약

재건축이 여타의 개발행위와 구별되는 특징은 신규 대지의 매입 없이 기존의 대지를 활용하여 건축 부문에만 투자가 이루어진다는 점으로 보아 이에 따라 사업 전·후의 대지면적은 원칙적으로 변화가 없다. 그리고 용지매립을 위한 신규 투자가 없으므로 재건축사업의 사업이익은 재건축시 건축부문의 수익이 전부다. 소형평형의무 비율제도는 임대 의무 비율제도와는 달리 재건축에 따른 용적률의 증가분에 한해 적용을 받는 규제가 아니고, 재건축을 통해 건설되는 주택 전체를 대상으로 적용되는 규제이다. 또한 소형의무비율제도는 임대 의무비율제도와는 달리 계획규제를 초과하여 추가적인 용적률 증가가 허용될 수 있는 여지도 없다. 즉 단적으로 세대수나 용적률이 증가하지 않는 재건축에 대해서는 임대 의무비율이 적용되지 않지만, 소형의무비율은 여전히 유효하다. 따라서 소형의무비율제도는 임대 의무비율제도에 비해 사실상 재건축에 대해 더욱 직접적이고 강력한 규제의 성격을 갖고 있다.

이러한 규제가 사유재산제하에서 개인의 재산권 행사를 제약하고, 나아가 주택규모를 선택할 수 있는 개인의 자유를 제약하는 처사일 수 있다는 점이다. 원칙적으로 정부가 개인의 선택의 자유를 제약하는 것은 개인의 선택이 타인에게 피해를 미치는 경우에 한해 정당화될 수 있다. 이로 인해 규모 제한에 의한 소형평형 의무비율 제도에 의

한 개발이익 환수제의 성격은 앞의 취지에도 부합하지 않다.

주택건설 규제에 의한 소형의무비율로 인해 상대적으로 소형아파트의 공급이 증가하고 중대형아파트의 공급이 감소하면, 소형아파트의 가격은 하락하고 중대형아파트의 가격은 상승한다. 이러한 현상은 소득의 증가 등으로 인해 상대적으로 소형평형보다는 중대형아파트에 대한 수요가 증가하는 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 이는 곧 소형의무비율을 강제하는 정부의 개입이 주택규모별 하위시장의 수급 안정보다는 오히려 주택시장에서의 수급을 왜곡하여 수급 불균형을 초래할 수 있다는 사실을 의미한다.

주택규모 배분에 있어 왜곡 현상은 소형의무비율제도 등 평형 규제가 시장에서 공급되는 주택규모의 다양성을 저해하고 있다는 측면에서도 제기된다. 즉, 전용면적 25.7평의 국민주택 규모 이하를 공급하도록 의무화하더라도 10평, 15평, 20평, 25.7평형대 등의 다양한 평형이 공급되는 것이 아니라 그중에서 가장 큰 25.7평대의 아파트가 집중적으로 공급된다는 것이다. 이에 따라 우리나라 아파트 규모의 분포를 살펴보면 전용면적 25.7평대의 국민주택 규모와 18평대의 아파트 규모에 공급이 편중되어 있다. 결국 소형의무비율제도 등 주택규모 규제는 전용면적 25.7평대의 국민주택 규모와 18평대의 아파트를 양산하는 부작용을 초래함으로써 결과적으로 주택소비자의 선택권을 그만큼 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

정부가 초점을 맞추고 있는 저소득층의 입주기회를 확대하기 위해서는 무엇보다도 평형규제에 따른 소형주택의 공급이 저소득층의 주거안정에 도움이 될 것이라는 전제가 충족되어야 한다. 그런데 반해 분양주택은 상대적으로 높은 지불능력을 요구한다.

소형의무비율제도가 임대주택 의무비율제도에 비해 상대적으로 지불능력이 높은 계층을 대상으로 하는 정책수단으로 사용되는 것이 과연 바람직한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

최근에 소형평형의무비율제도에 의한 개발이익의 환수는 폐지와 부활을 반복하다가 입법 활동에 의해 폐지되었다. 정부가 나서서 소형평형을 규제하는 것보다는 시장의 자율적 수요 공급에 의해 국민주택 규모가 공급되었으면 하는 바람이 있다. 또한 최근의 경향은 출산률의 감소추세와 노령화로 인한 1인가구의 증가로 강남지역에서도 종전의 대형평수 위주의 공급은 두드러지게 나타나고 있지 않다.

도시및주거환경정비법을 정부의 획일적 정책으로만 추진할 것이 아니라 각 지방자치체 하에서의 지역적 특성과 주민들의 다양성을 고려하여 지자체별로 도시및주거환

경정비법을 시행하는 것이 시장의 가격왜곡을 사전에 방지하고, 국지적인 부동산 시장에서의 탄력성을 더욱 증가하게 하는 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

2. 연구의 한계

조사지역을 반포동 재건축 지역 중심으로 한정하여 조사한 만큼 수집된 자료 자체는 중요한 정보임에 틀림없지만 그 자체만으로 서울시 전체의 재건축 시장에 적용하기는 어려움이 따르고 시장조사에 있어 경제적인 상황이나 변화에 탄력적으로 대응하여 자료가 유용하게 활용되려면 연구에 적합한 가공과 민.관의 협력이 필요하다고 하겠다.

재건축의 각종규제가 오히려 주거환경을 개선하고 토지이용의 효율화를 바라는 재건축 조합원 소유자들의 욕구를 충족하지 못하고 오히려 이로 인한 사업의 지연이 그동안 도시주택 공급을 재건축사업이나 재개발 사업으로 늘려온 것이 사실인데 공급의 부족으로 이어져 향후 아파트 가격상승이 원인으로 작용할 수 있다. 이러한 현상으로 도시의 슬럼화 현상과 도시균형발전에 저해 요인으로도 작용할 수 있으며 또 하나의 사회문제로 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서 이러한 연구 조사를 통하여 개발이익환수제도의 불합리한 점이나 그 지역 특성에 맞는 탄력적인 주택재건축정비사업의 계획이 연구되어야 할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 1994. 공동주택의 재건축실태와 수명연장방안 연구.
- 건설교통부, 2003. 2003년도 국토이용에 관한 연차보고서.
- 고 철, 1995. “재건축제도의 문제점과 개선방안”, 국회도시문제연구회 제2차 정책토론회.
- 고은형·박종택·최준형·최무혁, 1996. “재건축대상 아파트의 실태와 거주자의 의식에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 12(1).
- 권용찬, 1996. “재건축·재개발관련 세무회계에 대하여”, 건설 22(5).
- 김영환, 1997. “재개발·재건축 아파트단지의 주민환경 개선방안에 관한 연구 -지구단위 공공규제방안 모색을 중심으로”, 서울대학교 대학원 조경학 협동과정 도시설계전공, 박사학위논문.

- 김용수, 1996. “재개발·재건축 아파트단지의 주거밀도 및 외부공간특성에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 12(10).
- 김용찬, 1997. “대전시 공동주택 재건축사업 시행에 따른 물리적 변화 특성에 관한 연구”, 목원대학교 대학원 건축학과, 석사학위논문.
- 김우진·송현영, 1996. “주택개량재개발사업 자연요인분석 및 개선방안”, 주택산업연구원.
- 대한주택공사, 1994. 재건축제도의 문제점 개선과 주공의 참여방안 연구.
- 배구희, 1998. “공동주택 재건축사업에 관한 연구”, 한남대학교 지역개발대학원 도시 및 지역계획학과, 석사학위논문.
- 삼성경제연구소, 2001.5. 재개발·재건축 사업의 효율적 추진방안.
- 신남수, 1997.8. “저층고밀도 주거지 계획방법에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 13(8) 통권106호.
- 윤병구, 1992. “주택재개발사업의 주민참여에 관한 연구 -서울특별시를 중심으로”, 동국대학교 행정대학원, 석사학위논문.
- 이윤권, 1992. “노후 아파트 단지 재개발 기본계획 -잠실주공아파트 3단지를 사례로”, 서울대학교 환경대학원 환경조경학과, 석사학위논문.
- 이정현, 1997.7. “부산시 노후아파트 재건축의 개선방안 연구”, 부산대학교 도시 문제연구소 도시연구보 제5집.
- 임민호, 1996. “재건축사업시행에 있어 개발이익에 관한 연구(유형별 사례연구를 중심으로)”, 홍익대학교 대학원, 석사학위논문.
- 정지영, 1998. “아파트의 공간구성방식에 따른 거주자 선호에 관한 연구”, 부산여자대학교 논문집 제45집(자연과학대학편).
- 한창섭, 2003. 재개발·재건축사업에 대한 제도개선방안, 건설교통부.
- 황정원, 1996. 합동재개발사업의 문제점과 원인, 주택금융.
- 최막중, 2006.1. 재건축규제의 허와 실, 한국경제연구원.

<접수 2016/10/11, 수정 2016/11/27>