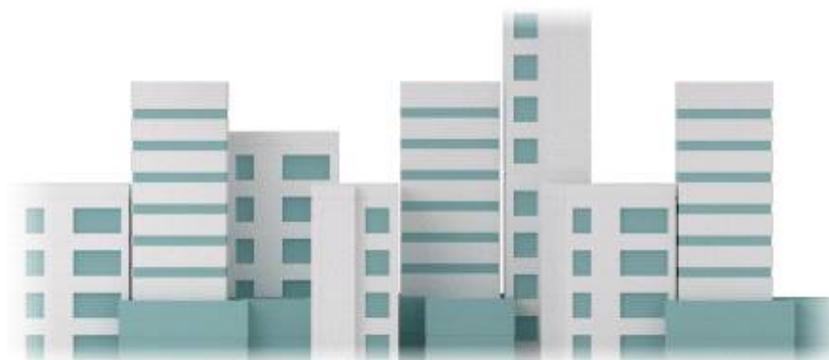


---

# 윤석열 정부, 재건축 규제완화

## 이대로 괜찮은가? 토론회

---



일 시 | 2024년 3월 6일(수) 오전 10시

장 소 | 경실련 강당

주 최 | 경실련 도시개혁센터



## 토론회 개요

---

- 10:00 좌 장 백 인 길 / 경실련 도시개혁센터 이사장  
(30분) 발 제 황 지 옥 / 경실련 도시개혁센터 운영위원장  
— 윤석열 정부 재건축 규제완화를 돌아보다
- 10:30 토 론 서 진 형 / 광운대 부동산법무학과 교수  
(각10분) 이 창 수 / 가천대 도시계획학과 교수  
남 기 업 / 토지+자유연구소 소장  
김 천 일 / 강남대 부동산건설학부 교수
- 11:10 종합토론 및 질의응답
- 11:30 마무리

# 목차

---

발 제. 황 지 옥 / 경실련 도시개혁센터 운영위원장 / 5

---

토 론 1. 서 진 형 / 광운대 부동산법무학과 교수 / 13

---

토 론 2. 이 창 수 / 가천대 도시계획학과 교수 / 16

---

토 론 3. 남 기 업 / 토지+자유연구소 소장 / 19

---

토 론 4. 김 천 일 / 강남대 부동산건설학부 교수 / 21

---

## 윤석열정부, 재건축 규제완화, 이대로 괜찮은가?

### 1. 발제의 취지 및 배경

- 윤석열 정부가 들어선 2022년부터 지속적으로 부동산 완화 대책이 제시되어 오고 있다. 완화방식에 있어서도 수도권을 중심으로 하는 주택 공급의 대규모 확대, 그린벨트와 같이 보존가치가 높은 지역에 대한 과감한 규제완화와 재검토, 민간 기업과 손잡은 민간 건설 임대 세제의 지원 강화, 거주 의무 완화를 통한 임대 매물 물량의 확대 등 공급 확대·규제 완화·민간부문 역할 강화라는 세 가지 정책에 초점을 맞추고 있다.

- 실제로 대통령 선거 공약 250만 가구에서 20만 가구를 추가한 270만 가구 공급을 민간 중심으로 달성하기 위해 재개발·재건축 사업 관련 규제를 풀겠다고 밝혀왔으며, 후속조치로 「재건축부담금 합리화 방안」을 발표해 초과 이익 면제 기준을 상향하고, 초과 이익 구간별 부과율 단위를 확대했다. 뒤이어 발표된 12·8 「재건축 안전진단 합리화 방안」은 안전진단 통과 규제를 완화했다. 지난 12월에는 1기 신도시 등을 대상으로 용적률 상향, 안전진단 완화, 절차 간소화 등의 특례를 주는 ‘노후계획도시특별법’과 재건축 부담금을 부과하는 초과이익 기준을 현행 3천만원에서 8천만원으로 올리고, 부과구간도 2천만원에서 5천만원으로 높이는 ‘재건축초과이익환수법’이 국회 본회의를 통과했다. 2024년도의 1.10 대책을 통해서도 30년 이상된 아파트의 안전진단 폐지 및 재개발 노후도 요건 완화, 3년 이상 사업기간 단축 등 재건축 규제완화와 PF 보증정책 및 지방 미분양 준공 아파트 지원 등을 주요 내용으로 발표해왔다.

- 이를 통해 부동산 활성화에 대한 기대심리를 높이고, PF부도 위기를 극복하는 대응책으로 삼겠다고 발표하고 있으나, 이러한 건설사/시행사/건물주/토지주를 위주로 하는 정책 방향, 금융부채를 기반으로 하는 대출유도 전략 그리고 이에 따른 가계대출의 추가 증가 우려, 나아가 현행 법령과의 마찰, 무엇보다 총선을 목표로 하는 단견적 정치지향형 정책 등으로 사안사안을 놓고 우려의 목소리가 더욱 높아지고 있다. 이에 경실련 도시개혁센터에서는 윤석열 정부의 부동산 정책 방향과 의도에 대해 논의하고 평가와 대안을 모색하는 시간을 갖게 되었다.

## 2. 윤석열 정부 부동산 대책 발표 간략정리 및 세부적 이해

- 윤석열 정부가 내세운 부동산 대책은 2022년 6월 21일에 발표된 ‘임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제’를 시점으로 2024년 1월 10일 ‘1.10대책 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안’에 이르기까지 큰 틀에서 다섯 가지 정도의 대책으로 요약 정리하여 살펴볼 수 있다.

	대책	발표일	주요 내용
1	임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제	2022. 6.21.	-종부세·취득세 완화, 주택 공급 확대 -규제지역 재검토를 통한 규제 완화 -민간 건설 임대 세제지원 강화 -거주 의무 완화를 통한 임대 매물 물량 확대로 공급 확대·규제 완화 민간부문 역할 강화
2	국민 주거안정 실현 방안	2022. 8.16.	-대통령 선거 공약 250만 가구에서 20만 가구를 추가한 270만 가구 공급을 민간 중심으로 달성 -재개발·재건축 사업 관련 규제를 풀어 주거 선호도가 높은 도심 내 주택 공급 확대
3	국민 주거안정 실현 방안 후속 조치로 재건축부담금 합리화 방안	2022. 9.29.	-초과 이익 면제 기준 3,000만원을 1억원으로 상향 -초과 이익 구간별 10~50%인 부과율 단위는 기존 2,000만원에서 7,000만원으로 확대
4	재건축 안전진단 합리화 방안	2022. 12.8	-안전진단 통과 규제 완화
5	1.10 대책 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안	2024. 1.10	-30년 넘은 아파트 안전진단 제외 -재건축 및 재개발 조합 간소화로 사업기간 3년 이상 단축 -1기 신도시 정비사업 재건축 완화 적극 활용, 정비사업지는 안전진단 면제 및 용도지역 변경 완화, 용적률 상향, 절차와 사업기간 최대 단축 -PF보증정책 추진(공적 PF대출 보증 25조 공급, 기존 고금리 PF대출 사업장을 저금리로 대환하도록 HUG에서 PF보증, 건설사에 특별융자 확대(0.4조원) -지방 미분양 준공 아파트(85제곱미터 이하, 6억이하) 세금계산시 주택 수 배제

전체적인 틀에서 윤석열 정부의 부동산 정책은 시장주의에 맡기겠다는 기초를 분명하게 천명하는 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 문제의식이 올바르지 못하다면 여기서 나온 대책 또한 문제의 핵심을 파악하지 못한 것으로 판단할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 핵심적인 사항을 중심으로 하나씩 살펴보려고 한다.

## 1. 임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제(2022.6.21.)

- ① 종부세·취득세 완화, 주택 공급 확대
- ② 규제지역 재검토를 통한 규제 완화
- ③ 민간 건설 임대 세제지원 강화
- ④ 거주 의무 완화를 통한 임대 매물 물량 확대·규제 완화·민간부문 역할 강화

**대책마련 근거)** 이전에 세입자 주거권 강화를 목표로 개정된 임대차3법이 시장의 전세 매물을 급격하게 줄였으며 임대차법 시행 전 3년2개월 사이 전국 임대료는 평균 10.45% 올랐지만, 시행 후에는 1년7개월 만에 27.33%로 증가했다.

**의문과 반론)** 과연 임대차3법 때문이라고 단정할 수 있는가? 부동산 가격은 저금리 정책과 시중에 넘쳐나던 유동성의 급증에 커다란 영향을 받았으며, 실제로 2020년 코로나 사태에 따라 미국 연준에서 6조 달러에 이르는 돈을 찍어내며 금리를 0%대로 내린 것에 우리나라도 커다란 영향을 받았다고 볼 수 있다. (초저금리와 과잉 유동성)

**제시된 대책의 문제점과 대안)** 부동산 매물의 감소를 이유로 ① 민간 건설사의 민간 건설임대주택 공급 확대에 따른 법인세 감면 등 세제혜택이 임대주택의 공급을 늘릴 수는 있지만 수요가 창출되지 않는 이상 그것이 임대료의 하락 또는 안정화로 이어진다고 보장할 수 없으며, ② 고금리정책이 유지되는 상황에서 수요는 쉽게 창출되지 않는다. 따라서 ③ 2022년 6월에서 2년 가까이 지난 시점에서 이 대책에 따른 임대차 수요가 얼마나 창출되었는지에 대한 결과를 조사하여 정책을 명확히 평가해야 한다고 생각한다.

## 2. 국민 주거안정 실현 방안(2022.8.16.)

- ① 대통령 선거 공약 250만 가구에서 20만 가구를 추가한 270만 가구 공급을 민간 중심으로 달성
- ② 재개발·재건축 사업 관련 규제를 풀어 주거 선호도가 높은 도심 내 주택 공급 확대

**대책마련 근거)** 도시, 특히 서울과 수도권의 주거부족을 근거로 208만호(서울 50만호, 수도권 158만호) 공급과 지방에도 대도시를 중심으로 52만호 공급이 필요하다.

**의문과 반론)** 과연 이런 단순논리로 주택만 공급하면 문제가 해결되는가? 주택은 직장과 근접하여 형성할 때 이동시간을 줄이고 편안히 살 수 있다. 이를 직주근접의 원리라고 한다. 그런데 이러한 직주근접을 기반으로 주거입지와 규모를 분석하지 않은 채 ① 수도권과 대도시를 중심으로 물량공세를 강화한다면, 이는 다시 수도권의 인구집중과 비수도권의 지방소멸 심화 그리고 국토 불균형의 격차를 더욱 심화시킬 뿐이다. 즉, 윤석열 정부가 내세운 지방시대 정책에도 완전히 위배되는 이율배반적 정책이다. ② ‘도심 내 주택공급 확대’라고 하지만 재개발·재건축 사업지구가 얼마나 ‘도심 내’에 존재하는지 명확하지 않다. ‘도심 내’라는 용어가 일반적으로 이해되는 상식 수준에서 해석되었는지도 궁금하다. 정밀하게 수요가 고려되지 않을 때 공급의 불균형이 해소되지 않으며, 과거와 같이 특정 지역의 과도한 임대료 상승 등으로 이어질 수 있다.

**제시된 대책의 문제점과 대안**) 국토균형발전의 차원과 지방의 활성화를 함께 도모하는 차원에서 다양한 공공 및 민간기관의 지방이전 촉진 등을 통한 발전전략을 수립하며 일체화된 자족형 도시개발 계획을 수립하도록 촉구하고자 한다. 현재도 LH에서 이러한 방식의 도시개발 설계공모를 진행하고 있다. 다만, 문제는 이것이 여전히 수도권을 중심으로 그리고 그린벨트를 해제하며 이뤄지고 있다는 점에서 한계를 노출하고 있다.

### 3. 국민 주거안정 실현 방안 후속 조치로 재건축부담금 합리화 방안(2022.9.29.)

- ① 초과 이익 면제 기준 3,000만원을 1억원으로 상향
- ② 초과 이익 구간별 10~50%인 부과율 단위는 기존 2,000만원에서 7,000만원으로 확대

**대책마련 근거)** 재건축부담금 합리화를 기반으로 국민의 주거안정을 실현할 필요가 있다.

**의문과 반론)** 이러한 재건축 부담 경감혜택은 대부분 대도시 시민에게 돌아가는 정책이다. 아무리 이런 경감혜택이 마련된다고 하더라도 인구과소에 해당하는 지방 소도시에는 민간투자가 거의 이뤄지지 않기 때문에 감면효과가 큰 극히 일부 특정 인구밀집지역을 제외하고는 대부분 소외감만 크게 느낄 뿐이다. 무엇보다 재건축부담금 경감은 부자감세에 해당한다. 물론 부동산에 과도한 세금부과와 이중과세 등은 바로잡을 필요가 있으나 대부분 대도시의 주택소유자만이 대상이 될 것이며, 정밀하게 수요입지가 고려되지 않을 때 공급의 불균형은 해소되지 않을 것이다. 9.29. 발표 자료에 ‘개선방안의 종합적 기대효과’로 “지방은 32개 단지 중 21곳이 면제되는 등 지방을 중심으로 부담금이 대폭 감소할 것으로 전망된다”고 하였으나 사업의 수익성이 높은 대도시를 제외하면 지방 소도시의 노후단지, 나홀로 아파트 등에서 얼마나 재건축이 이뤄질 수 있을지 의문시된다.

**제시된 대책의 문제점과 대안)** 정부와 정부 관료들에게 수도권과 대도시에 살고 있는 국민만이 국민으로 보이는 건 아닌지 따져 묻지 않을 수 없다. 이런 정책은 지역불균형을 더욱 키우고, 수도권 집중을 더욱 부추겨 수도권의 교통대란 등 사회문제를 끊임없이 키우는 불완전한 정책으로밖에 보이지 않는다. 적어도 국토균형발전과 지방 활성화의 차원에서 부담요율을 지역별로 차등화하여 적용하는 방안도 생각해 볼 필요가 있으며, 이보다도 앞서 제시한 바와 같이 다양한 공공 및 민간기관의 지방이전 촉진 등을 기반으로 일체화된 자족형 도시개발 계획을 철저히 수립해 나가는 것이 시급하다고 본다.

※ 언론도 “정부 대책 발표 후 재건축 조합원들은 만족스럽지 못하다는 반응을 보이는 반면, 일반 국민들은 재건축 초과이익 환수가 필요하다는 사회적 인식이 강해 양측간 입장차가 큰 편”이라며 “다만 정부가 전국 84개 재건축 단지 중 38개 단지의 부담이 줄어든다고 예측한 만큼 일부 재건축 효과가 발생할 듯하다”고 덧붙였다. 다만 “하지만 지속적인 금리인상과 고물가로 인한 공사비용 증가 등으로 인해 당장 재건축 활성화는 어려워 보인다”며 “금리인상과 같은 거시적인 변수들이 안정화되어야 비로소 재건축 활성화 효과가 발생할 것으로 판단된다”고 전망했다. (출처: ‘재건축 부담금 완화’, 전문가들은 어떻게 전망할까, 시사위크(<https://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=157082>), 24.02.25 검색)

위의 언론보도에 따르면 ‘재건축부담금 합리화’란 ‘부자감세’의 성격이 강할 뿐 부동산 개발촉진을 통한 주택공급 정책의 핵심대책으로 보기는 어렵다고 판단하는 것이다. 즉, 부동산시장의 위축은 고금리의 유지와 같은 거시적 금융변수에 크게 좌우되는 것임을 일반인도 알고 있다는 것이다. 이런 관점에서 현시점에 대비해야 할 사항은 저금리 등 시중에 유동성이 풍부해질 때 빈번하게 발생해 온 ‘무분별한 수도권과 대도시발 주택가격 폭등’과 이에 따른 사회적 갈등을 예견하며 미리미리 지방의 지역거점을 발굴하고 키우는 가운데 분산적 도시개발 정책을 실행해 나가는 것이다.

#### 4. 재건축 안전진단 합리화 방안(2022.12.8.)

##### ① 안전진단 통과 규제 완화

**대책마련 근거)** 안전진단의 평가항목 중 구조안전성 점수의 비중을 50%에서 30%로 줄이고 주거환경, 설비노후도 점수 비중을 상향하여, 까다로운 평가 기준에 따라 안전진단 통과 단지가 급격히 줄었고, 도심 내 양질의 주택공급 기반이 위축되고 주거환경도 악화되었던 것을 개선할 것이다. [출처] 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

**의문과 반론)** 안전진단 기준의 합리화는 시대적 필요에 따라 달라질 수 있다. 다만, 재건축 안전진단은 쉽게 부수고 쉽게 짓는 폐단을 방지하고 적절한 안전성과 주거쾌적성이 확보된 건축행위가 이뤄지도록 하는 제도적 장치로 만들어졌다. 이런 점에서 안전진단 제도의 취지가 심각하게 훼손되어 부동산시장에 잘못된 메시지(시그널)를 전달하게 된다면 쉽게 짓고 쉽게 부술 수 있는 불량건축물이 양산되는 단초 또는 투기적 개발의 단초가 될 수 있다.

**제시된 대책의 문제점과 대안)** 지금과 같은 방식의 평가기준 조정은 안전진단 제도의 ‘제도적 신뢰도’를 훼손하는 것이며, 이런 대책발표가 있자마자 재건축 시장(과 지방언론, 부동산업자)은 이미 안전진단과 무관한 부동산 재산증식에 초점을 맞춘 ‘용적률 상향, 건폐율 상향’에 더 많은 기대를 표출하고 있다. 따라서 안전진단은 전적으로 안전을 진단하는 평가항목에 높은 배점을 부여하여야 한다. 그리고 평가항목의 경우도 안전진단에 초점을 맞춘 항목으로 제한하여야 한다.

※ 이와 관련하여 지방언론에서도 ‘용적률 상향’을 기반으로 보도를 계속 내놓고 있다. ‘전북중앙’은 안전진단 규제완화를 다루면서 ‘도내 재건축-재개발 올해는 순탄할까?’라는 제목을 뽑아놓고는 “▲ 재개발도 관심사…활성화 위해 용적률 상향”을 내용 중에 소제목으로 제시하고 있다.(출처: 전북중앙(<http://www.jjn.co.kr>), 2024.03.25. 검색)

5. 1.10 대책 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안(2024.1.10.)

- ① 30년 넘은 아파트 안전진단 제외
- ② 재건축 및 재개발 조합 간소화로 사업기간 3년 이상 단축
- ③ 1기 신도시 정비사업 재건축 완화 적극 활용, 정비사업지는 안전진단 면제 및 용도지역 변경 완화, 용적률 상향, 절차와 사업기간 최대 단축
- ④ PF보증정책 추진(공적 PF대출 보증 25조 공급, 기존 고금리 PF대출 사업장을 저금리로 대환하도록 HUG에서 PF보증, 건설사에 특별용자 확대(0.4조원)
- ⑤ 지방 미분양 준공 아파트(85제곱미터 이하, 6억이하) 세금계산시 주택 수 배제

**대책마련 근거)** 관계부처 합동으로 발표된 대책의 제목은 ‘국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안’으로 제시되어 있다.

**의문과 반론)** ① 30년 넘은 공동주택의 일괄적인 안전진단 제외는 튼튼하게 지어진 공동주택조차도 거주자의 자산증식을 위해 쉽게 허물어 버릴 수 있다는 잘못된 시그널을 부동산시장에 던지는 것이다. 30년이라고 해봐야, 1990년대에 튼튼하게 지어진 건물이다. 이런 단지의 생활기반시설이 불충분하다면 이것은 당시에 과도한 용적률과 건폐율 부여, 즉 개발이익 극대화에 따른 결과라고 볼 수밖에 없다. 물론 이러한 생활기반시설을 보완하고 확충하는 것은 필요하다. 다만 용적률과 건폐율을 높이는 방식의 재개발, 재건축은 인구집중을 더욱 조장하는 것이며, 이에 따라 도시의 간선도로 등 도시기반시설이 감당할 수 없는 수준의 과부하에 걸리게 만드는 것이라고 단정지을 수밖에 없다. 무엇보다 1기 신도시를 중심으로 사업을 진행하겠다는 것은 특정 계층만을 위해 제도를 정비하는 것과 다를 바가 없다. ② 지방의 미분양 준공 아파트에 대해서 세금계산시 주택 수를 배제하는 것은 일부 수요층이 세컨하우스 개념 또는 외지에서 장기근무 등으로 2주택을 소유할 수 있도록 하는 유연한 부동산정책의 도입이라고 볼 수는 있겠으나, 현시점에서 지방의 미분양 대부분은 실수요를 고려하지 않은 과잉공급 또는 부적정 입지의 공급에 따른 결과라고 볼 수 있으며, 지방에 거주하는 실주민에게 이러한 주택 수 배제가 얼마나 실수요로 이어지게 할 지는 판단하기 어렵다.

**제시된 대책의 문제점과 대안)** 1기 신도시 주택의 시설노후화, 기반시설 미비 등을 해소하는 방법으로 이미 LH, HUG 등에서도 리모델링 사업모델에 대한 연구를 진행해 왔으며, PF를 통한 사업 추진 방안을 마련하고 있는 것으로 파악한다. 이런 방안을 근거로 부족하고 노후화된 생활기반시설을 중점대상으로 리모델링을 진행하는 것에 초점을 맞추고, 정말 노후도가 심각하게 진행된 단지가 존재한다면 이를 엄선하여 제한적 차원에서 재개발 재건축을 허용하는 정책대안을 제시하여 부동산이 투기의 대상이 아니라는 바람직한 시그널을 던지는 것이 정부의 정책이어야 할 것이다. 무엇보다 이러한 정책은 여야가 합의하여 절대적으로 마련해야 할 필요가 있다.

### 3. 윤석열 정부 부동산 대책에 대한 종합적 평가

지난 2년간 다섯 차례에 걸쳐 제시된 대책은 2024년 1·10 대책에 ‘재개발·재건축 완화와 세제혜택’과 관련된 내용이 총망라되어 제시되고 있다. 대책의 기초는 부동산규제의 획기적 완화를 통하여 민간의 적극적 참여를 유도하며, 이를 통해 주택공급을 확대하고 부동산 시장을 활성화하겠다는 것으로 요약할 수 있다.

그런데 다만 이러한 대책의 내용에 있어서

첫째, 원래 추구하고자 하는 ‘부동산 시장가격의 안정화’에 얼마나 직접적으로 관련이 있는지 기대효과를 판단하기 어렵다. 오히려 단순히 부동산 소유자를 대상으로 세제혜택을 주어 재산증식이 가능하도록 하는 것, 서울을 비롯한 수도권과 1기 신도시를 중심으로 주택 재개발, 재건축을 용이하도록 하여 재산증식이 가능하도록 하는 것, 무엇보다 재개발, 재건축을 통해 다시 용적률과 건폐율을 올릴 수 있다는 잘못된 메시지를 부동산시장에 던지는 것이 뚜렷하게 나타나는 듯하다.

둘째, 재건축·재개발은 근본적으로 노후불량 주택을 정비하여 기존 거주민의 주거환경이 개선되도록 하는 도시계획사업이다. 그런데 재개발 재건축 과정에서는 건설비용이 발생하기 때문에, 이를 조정하는 방법으로 일정한 밀도상승을 허용하여 추가적인 주택공급이 가능하게 하고, 이러한 주택의 일반분양을 통해 사업비를 확보한 상태로 사업주와 거주민(조합원)에게 부담이 경감되도록 하였다. 하지만 문제는 지금까지 ‘일정한’ 밀도상승은 없었다. 기업은 사업성을 핑계로 밀도의 급격한 증가를 요구했고, 거주민도 최소의 비용으로 최대의 부동산 재산증식만이 존재해 왔다. 용도지역제를 기반으로 건축물의 용도와 밀도를 합리적으로 조정·규제하려던 시스템은 용적률·건폐율의 과도한 완화, 즉 단지마다 급격한 주택공급의 급증에 따라 끊임없는 밀도상승을 촉발시켜 왔으며, 인근지역과 함께 공유하는 공공의 기반시설 부담은 가중되어 왔다. 여기서 다시 한번 놓치지 말고 직시해야 할 점은 분양가 자체가 기대했던 것처럼 떨어진 적을 찾아보기 어렵다는 것이다.

셋째, 가장 기본적 원리인 도시계획적 관점에서 적정밀도에 대한 검토를 잊어서는 안 된다. 더불어 재개발·재건축 대상지역에 거주하는 저소득층의 주거환경개선 방안이 동시에 검토되어야 한다. 이를 실현하고자 하는 것이 주거정비에 대한 근본적인 법취지이다. 재건축부담금과 규제완화를 통해 추가적으로 발생하는 이윤은 이러한 저소득층의 주거환경개선에 투여되어야 할 것이다. 하지만 저소득층 주거환경개선을 위해 적극적으로 마련된 주거정책은 무엇인지 묻고 싶다.

부동산정책은 정권이 바뀌고 정부가 새롭게 탄생하여도 가능한 일관된 기조를 유지해야 한다. 이는 우리나라에서 부동산의 불노소득에 대한 욕구가 지난 수십 년간 사회적 갈등의 핵심이 되어왔으며, 이를 바로 잡으려 해도 대외환경의 급변으로 정책효과가 미미하게 나타났기 때문이다. 그리고 이제 정부가 바뀌어서 정책의 기조가 급격하게 변한다면 누가 정책에 대해 신뢰할 수 있단 말인가?

대도시에서 발생하는 부동산 가격폭등의 문제는 일자리의 과도한 수도권 집중이 해소되지 않는 이상 인구집중으로 끝이지 않고 발생할 사회적 문제이다. 교통대란의 문제도 인구집중이 해소되지 않는 이상 해결의 기미를 찾기 어렵다. 이미 1970년대부터 서울에서 만원 버스의 문제, 시내에서 차량이 30km/h도 달릴 수 없는 주행환경으로 골머리를 앓아왔으나, 2024년인 오늘에서도 여전히 지옥철의 문제는 더욱 심각한 문제로 부각되고 있지 않은가?

정부는 부동산과 관련하여 근시안적 대책이 아닌 근본적이고 세심한 대책, 전체 국토를 바라보면서 마련된 대책, 무엇보다 수도권으로 쓸림이 필요 없도록 하는 ‘지역거점형 일자리 재배치와 창출’ 그리고 이를 기반으로 하는 ‘직주근접의 주택정책’을 마련할 필요가 있다.

---

서진형 / 광운대 부동산법무학과 교수  
(한국부동산경영학회 회장)

---

윤석열 정부의 부동산 정책 방향과 의도에 대해 논의하고 평가와 대안을 모색한 발제는 시의 적절한 주제이고 의미가 있는 내용들로 분석되어 있다. 우리나라는 집 때문에 울고 웃는 이들이 적지 않다. 옷, 음식과 더불어 집은 사람이 살아가는데 있어 반드시 필요한 요소이기도 하지만 우리 사회에서 집이 갖는 의미는 그보다 좀 더 복잡하다. 개인의 삶은 물론 정치, 경제, 사회 전 분야의 중심에 집과 땅이 놓여있다고 해도 과언이 아니다. 집 장만을 어떻게 할지 다투는 예비부부의 이야기, '영혼을 끌어모아' 집을 샀다가 대출금 부담에 잠 못 이루는 이야기, 집값이 떨어질까 단단히 뭉치는 지역 커뮤니티의 이야기 등은 일상에서 어렵지 않게 접할 수 있다. 집값이 너무 오르거나, 혹은 떨어져서 정부 지지도가 출렁이고 미공개 정보를 활용해 부동산을 사들인 사례에 정국이 발칵 뒤집히기도 한다. 한편에는 취약한 반지하, 단칸방에서 추위와 더위를 온몸으로 견디는 이들도 상존한다. 이러한 부동산문제를 해결하기 위하여 윤석열 정부의 부동산 정책의 문제점을 분석하고 대안을 제시한 것은 모두 합리적 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 또 다른 방향에서 접근해볼 필요가 있다.

먼저 임대차보호 3법에 대한 분석이다. 전월세인상 상한율을 5%로 제한하게 되면 월세시장으로 이동하는 전환점이 될 것이라고 예측하였는데 시장은 그렇게 나타나고 있다. 전월세신고 제도를 도입하면서 계약갱신청구권을 4년으로 늘렸는데 4년으로 늘리게 되면 4년 치 임대료가 한꺼번에 오를 것이다. 예전에 1년에서 2년으로 변경될 때도 똑같이 2년 되는 시점에 약 30%가 상승했던 통계자료가 있다. 4년으로 늘리면 임대인이 4년 동안 을의 입장인데 4년 후엔 갑으로 돌변하면서 임대료가 폭등하는 부작용이 발생한다. 이를 예상하고 정부에서 임대료 인상을 5%로 제한하니 임대인은 보증부월세로 돌린다. 결국은 영세세입자들이 가장 먼저 피해를 입는 것이다. 감정원 통계자료에도 보증부월세 거래량이 30%이상 늘어났다. 그리고 임대 기간이 늘어나면 임대인이 매물을 관리하지 않아 주택이 슬럼화 되는 부작용도 나타난다.

다음은 공급확대 측면의 정책이다. 현 정부의 부동산 대책으로는 원활한 주택공급이 이루어지길 기대하기에는 무리가 있다. 미래의 주택시장이 공급부족으로 인하여 가격이 급등하는 현상이 발생하지 않도록 아래와 같이 좀 더 현실적이고 구체적인 대책을 마련하여야 할 것이다.

**첫째, 분기별, 년도별, 지역별 공급대책을 수립하자.** 부동산 가격은 기본적으로 수요와 공급에 의해 결정되기 때문에 장기적 로드맵에 의한 수요와 공급을 예측해 연도별 공급계획을 수립하고, 매년 적정공급이 이루어질 수 있도록 계획을 수립하여 국민들에게 제시할 필요가 있다. 토지는 부증성과 개별성으로 인해 공급을 탄력적으로 할 수 없기 때문에 독점적 공급이 되는 성질을 지니고 있다. 따라서 단기적으로는 매우 비탄력적이고 장기적으로는 탄력적이다. 결국 부동산의 공급은 장기적 측면에서 공급계획을 수립해야 한다. **둘째, 정부예산의 1%를 국유지 확보 예산으로 편성하여 국유지를 마련하고, 확보한 국유지에 영구임대주택을 공급하여 주거복지**를 실현하자. 주거취약계층은 내 집을 마련하기가 쉽지 않다. 정부는 전체가구수의 약 10%를 주거취약계층으로 설정하고 이들에게는 순수한 영구임대주택을 공급하겠다는 정책목표를 설정할 필요가 있다. 서민의 주거문제는 국가에서 책임진다는 인식을 심어 주게 되면 국민들 간의 위화감을 해소할 수 있고, 국민통합에 도움이 될 것이다. 개발이익 환수라는 미명하에 민간이 재개발을 할 때 임대주택 공급 의무를 부담하게 할 것이 아니라 직접 정부에서 도심의 택지를 확보하여 직접 임대주택을 공급하는 주체가 되어야 정부의 신뢰도를 높일 수 있다. 물론 공공 임대주택은 일반 용적률을 적용하는 것이 아니라 특례 용적률을 적용하여 가구 수를 늘리면 일정 부분 예산의 절감할 수 있을 것이다. 미국이나 일본의 경우에는 저가주택을 공급하고자 할 때에는 최대 용적률이 1천800%를 초과하기도 한다. **셋째, 재개발·재건축의 활성화**를 위한 로드맵을 제시하여야 한다. 재초환, 실거주 의무 등 풀어야 할 난제가 많다. 정부에서는 도심의 공급활성화를 위하여 명확한 방향과 의지를 국민들에게 제시하고, 다수당을 설득하는데 최선의 노력을 기울여야 한다. 특히, 도심의 용적률도 함께 검토하여 용적률을 높일 수 있는 방안이 있는지 검토가 필요하다. 물론, 용적률만 높이게 되면 도심의 난개발을 가져올 수 있다. 용적률은 높이되 건폐율은 낮추어서 도시공원이나 도로용지로 활용하는 등 일정 부분 개발이익을 환수하는 제도적 장치가 병행되어야 한다. 이러한 구체적이고 실질적인 공급계획을 마련하여 대응하여야만 미래에 심각한 공급부족에 따른 가격급등의 문제가 발생하지 않는다. 정부에서는 이러한 공급부족에 따른 가격급등 문제가 반복적으로 발생하지 않도록 사전에 대응책을 마련하여야 할 것이다.

재건축 활성화 대책도 첩첩산중이다. 최근 부동산시장은 PF금융위기, 악성 미분양아파트 증가, 거래절벽 등으로 침체의 국면으로 치닫고 있다. 결국 정부는 국민 주거 안정을 위한 주택 공급 확대와 건설경기 보완방안을 발표하였다. 그러나 대책을 발표하여도 정책의 효과는 시장에 나타나고 있지 않다. 이번 대책의 핵심은 재건축의 활성화를 위하여 파격적인 30년 이상 아파트 안전진단 면제, 사업기간을 최대 3년 단축, 재건축부담금의 합리적 개선 등인데, 재건축시장의 활성화에 기폭제가 되지 못하고 있다. 아파트의 공급을 활성화하기 위하여 수도권에 신규 택지개발을 하는 방법도 있지만, 가용부지가 부족하기 때문에 한계가 있다. 결국 재건축·재개발을 통한 공급이 필요하다. 즉, 도시정비사업을 통하여 공급을 하는 것이 바람직한 방향인데 시

장에서는 반응이 미지근한 것이 문제이다. 정부의 재건축 활성화 정책목표가 시장에서 효과를 발휘하지 못하는 원인은 무엇일까? 그리고 그 해법은 무엇인지 살펴보자. 먼저 부동산시장에서 효과를 발휘하지 못하는 원인을 살펴보면 부동산시장 상황의 불확실성 때문이다. 부동산대책은 타이밍이 중요하다. 하락장에서는 규제완화를 하더라도 수요가 발생하지 않는다. 백약이 무효이다. 가격이 떨어질 것이라고 예상하는데 매수할 사람은 없다. 글로벌 경제위기, 미·중 갈등, 2개의 전쟁, 한국경제의 침체, 미 연준 금리 등 거시적 측면의 지표는 개선될 여지가 불확실하고 건축자재비 상승, 인건비 상승, 토지가격상승 등 미시적 측면의 지표도 개선될 여지가 없다. 이러한 초불확실성의 시대에 수요자는 불안하기 때문에 시장에 참여하기 어렵다. 결국 수요가 창출되지 않으면 부동산시장의 활성화를 기대하기는 어렵다. 그리고 기본적으로 재건축의 경우에는 새 아파트로 재건축했을 때 기존 주택의 가격보다 높으면 높을수록 재건축 의지가 높아지게 된다. 재건축을 하더라도 이주불편, 추가부담금, 보유세 증가 등의 마이너스 요인이 많다면 재건축을 할 이유가 없다. 시장은 정직하다. 수익이 있을 때 움직이는 것이다. 지금은 당근책을 제시하더라도 수익이 없을 때에는 움직이지 않는 것이다.

또한, 정부의 정책에 대한 신뢰성이 바닥인 것이 문제이다. 현 정부는 여소야대라는 정치구도로 인하여 법을 개정하는데 한계가 있기 때문에 대책이 정상적으로 실현될 수 있는지에 대하여 확신이 부족하다. 대책들은 대부분 법을 개정해야 가능한 정책들이다. 그런데 이러한 법이 정상적으로 개정될 것이라는 확신이 부족하다. 전매제한폐지와 연관된 실거주의무 폐지가 야당의 반대로 표류하면서 실행되지 못한 학습효과가 정책의 신뢰성에도 영향을 미치고 있기 때문이다.

그리고 재건축의 경우에 재건축초과이익부담금을 현실적으로 부담금을 폐지할 수 없다면 최대한 낮추어야 한다. 재건축의 경우에 전술한 바와 같이 이익이 있을 때 조합원들이 재건축을 하는 것이다. 이익을 모두 정부에서 환수하면 재건축할 필요가 없다. 재건축초과이익부담금은 헌법재판소의 판결에서 일부 소수의견이지만 이중과세라는 위헌의 요소도 있기 때문에 이제는 재건축초과이익부담금의 부담 때문에 재건축을 하지 못하는 상황이 발생하지 않도록 개선할 필요가 있다. 이 외에도 조합의 전문성 지원, 재건축분쟁중재제도, 공사비갈등의 해결방안 등의 제도를 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.

또한, 이러한 제도적 개선도 필요하지만 부동산시장의 정상화가 선행되어야 한다. 실수요자들에게는 집값이 상승한다는 시장상황, 공급자에게는 수익이 발생한다는 상황으로 부동산 시장을 회복시켜야 하는 등 재건축의 활성화를 위한 대책은 첩첩산중이다.

## 재건축 규제 완화 정책 검토 의견

윤석열 정부의 재건축 규제 완화 정책은 크게 두 축으로 접근하고 있음.

첫째, 기성시가지의 개별적 재건축 규제 완화로서 재건축 요건의 하나인 안전진단 규제의 완화, 재건축 부담금의 경감, 주택 공급의 민간부문 참여 확대 등의 정책임

둘째, 수도권 1기 신도시 등을 대상으로 한 노후계획도시정비법을 통한 대규모적인 과도한 재건축 유도 정책임

이 두 가지 정책축은 적용 대상지역의 성격이 다를 뿐 맥락은 동일함

첫째, 주택 소유자들의 개발이익 또는 계획이익 내지 우발이익을 극대화시킴으로써 재건축을 유도한다는 점임. 이것은 사회기반시설로서의 성격이 매우 강하게 된 주택의 문제를 시장메커니즘에 일임하고자 하는 자유방임주의와 다름이 아님. 시장메커니즘에 일임된 자유는, 이익을 극대화하는 일부에게만 자유이며, 국민 대다수에게는 오히려 속박이라는 것을 도외시하는 것임

둘째, 국토공간구조상의 불균형을 심화시킨다는 점임. 재건축 규제 완화가 시장메커니즘에서 작용할 수 있는 도시는 서울시 및 수도권1기 신도시 등 일부 도시의 일부 지역에 국한됨. 이들 도시의 재건축 대상지들의 개발밀도와 중심성이 커지는 경우 수도권 집중 및 비수도권 쇠퇴가 가속화됨

셋째, 재건축 대상지의 장기적 지속가능성이 저하됨. 재건축대상지들의 개발밀도가 커짐으로써 당장의 부동산가치가 상승할 수 있으나 과도한 개발밀도로 인한 정주환경의 상대적 불리함과 인구가 감소 문제가 중첩되는 30년 후에 이들 지역의 지속가능성이 매우 저하됨

결론적으로 재건축사업에서 적절한 시장메커니즘을 적용하기 위해서는 공공복리를 고려한 적절한 규제 상황에서 재건축사업을 추진하여야 됨. 현 정부의 재건축 정책은 과도한 이익을 부여하여 오히려 적절한 시장메커니즘을 왜곡하는 것임.

<표1> 재건축 및 신도시 적용 용적률 사례

	래미안대치팰리스 1단지아파트	대치아이파크	잠실엘스 아파트	잠실리센츠 아파트
위치	강남구 대치동	강남구 대치동	송파구 잠실동	송파구 잠실동
대지면적(m <sup>2</sup> )	78,778	36,229	231,605	219,218
연면적(m <sup>2</sup> )	349,568	147,442	969,380	935,031
용적률 산정 연면적(m <sup>2</sup> )	203,759	99,609	639,380	603,406
건폐율(%)	15.4	14.4	16.4	15.2
용적률(%)	258.7	274.9	276.0	275.3
최대 층수(층)	35	25	34	33
동수(개동)	13	11	72	65
세대수(호)	1,608	768	5,678	5,562
개별 공시지가(만원/m <sup>2</sup> )	2,500	2,753	1,985	1,943

	헬리오시티	분당 서현동 시범현대아파트	과천자이	판교푸르지오 그랑블아파트
위치	송파구 가락동	성남 분당구 서현동	과천 별양동	성남 분당구 백현동
대지면적(m <sup>2</sup> )	346,570	122,197	105,501	65,894
연면적(m <sup>2</sup> )	1,563,380	293,749	380,635	204,741
용적률 산정 연면적(m <sup>2</sup> )	991,121	237,238	233,933	131,671
건폐율(%)	19.4	23.0	16.5	16.4
용적률(%)	286.0	194.1	221.7	199.8
최대 층수(층)	35	30	35	25
동수(개동)	75	31	28	14
세대수(호)	9,510	1,695	2,099	948
개별 공시지가(만원/m <sup>2</sup> )	1,433	580	764	762

<표2> 세계 주요 대도시권의 인구분포 특성

구분	도시 (서울시 규모)	인접도시권 (동경도 규모)	광역도시권 (수도권 규모)	국토	
대한민국	기준	서울시	서울시 및 인접 12개시	수도권 (서울, 인천, 경기)	전국
	면적(km <sup>2</sup> )	605	1,958	11,260	100,222
	2021 인구(만인)	967	1,552	2,604	5,174
	인구밀도(인/ha)	160	79	23	5.2
	전국에 대한 비율	18.7	30.0	50.3	100.0
일본	기준	도쿄도 23개 특별구	도쿄도	도쿄도, 치바현, 카나가와현, 사이타마현	일본 전역
	면적(km <sup>2</sup> )	628	2,194	13,566	373,974
	2021 인구(만인)	973	1,405	3,680	12,615
	인구밀도(인/ha)	155	64	27	3.3
	전국에 대한 비율	7.7	11.1	29 2	100.0
영국	기준	Inner London	Greater London		United Kingdom
	면적(km <sup>2</sup> )	316	1,572		242,500
	2021 인구(만인)	340	880		6,698
	인구밀도(인/ha)	108	56		2.8
	전국에 대한 비율	5.0	13.1		100.0
프랑스	기준	파리 및 인접 3개 Department	Île-de-France 중 Seine-et-Marn e 제외	Île-de-France Region	France 전역
	면적(km <sup>2</sup> )	762	6,097	12,012	543,941
	2021 인구(만인)	690	1,095	1,227	6,527
	인구밀도(인/ha)	91	18	10	1.2
	전국에 대한 비율	10.6	16.8	18.8	100.0
미국	기준	뉴욕	뉴욕 및 Na ssau, Hudson, essex, Union Country	뉴욕 및 13개 Country	미국
	면적(km <sup>2</sup> )	778	2,229	11,634	179,323,175
	2021 인구(만인)	847	1,199	1,900	33,329
	인구밀도(인/ha)	109	54	16	0.02
	전국에 대한 비율	2.5	3.6	5.7	100.0

### “윤석열 정부, 재건축 규제 완화, 이대로 괜찮은가?” 토론문

- 1968년경부터 형성된 ‘부동산투기공화국’이 50년 이상 지속해왔고 지금 공고화 단계에 이르렀음. 그 결과 불평등 심화, 초저출산(2023년 4/4분기 합계출산율 0.65)으로 인한 국가소멸, 가계부채 위기, 수도권 초과밀, 난개발·막개발의 결과가 초래되었음. 정권별로 약간의 차이는 있었지만, 이 기조에는 변화가 있다고 보기 어렵다고 판단.
- 그런데 윤석열 정부의 부동산 정책은 이 부동산투기공화국의 기조를 가장 충실히 이행하고 있는 정부. 최근에는 대통령이 지방을 돌며 사전선거운동 성격이 짙은 ‘민생토론회’를 개최하고 있는데, 최근 발표된 바에 따르면 서울 강남·서초·송파구 일대 46.4km<sup>2</sup>(약 1,400만 평) 등을 비롯해 총 339km<sup>2</sup>(약 1억 300만 평)의 군사시설보호구역을 해제하겠다고 발표. 이것은 1970년대 군사시설보호구역 제도를 운영한 이래 역대 최대 해제 규모.
- 발제문은 윤석열 정부의 부동산 정책이 “수도권을 중심으로 하는 주택공급의 대규모 확대, 그린벨트와 같이 보존가치가 높은 지역에 대한 과감한 규제 완화와 재검토, 민간 기업과 손잡은 민간 건설 임대 세제의 지원 강화, 거주 의무 완화를 통한 임대 매물 물량의 확대 등 공급 확대·규제 완화·민간부문 역할 강화라는 세 가지 정책에 초점을 맞추고 있다.”고 했는데, 여기에 토론자는 전적으로 동의. 이와 같은 정책의 본질은 시행사와 시공사, 건물주와 토지주, 서울 및 수도권 유주택자(다주택자)들에게 더 많은 불로소득을 보장하겠다는 것이고 이것은 불평등 심화, 가계부채 증가로 인한 내수 위축, 수도권 집중과 지방소멸 가속화, 출생률의 지속적 저하로 이어질 것이 명약관화.
- 재건축/재개발 용적률을 상향하면 개발이익이라고 불리는 불로소득의 규모가 커지는데 개발이익을 환수하는 재건축초과이익 환수법을 완화해준 것은 서울 수도권 유주택자들의 불로소득을 더 많이 보장해주겠다는 것. 종부세/취득세 완화는 유주택/다주택에게 더 많은 이익을 보장해주겠다는 것. 전세대출 증가 때문에 임대료가 상승했는데 그 원인을 임대차 3법으로 돌리고 임대주택을 더 많이 공급하기 위해 민간 건설 임대세 지원 강화를 강화하고 신규주택 실거주 의무 폐지 혹은 완화하겠다는 것은 건설사와 갭투자자들에게 더 많은 불로소득을 보장해주겠다는 것. 30년 넘은 아파트의 재건축 안전진단을 폐지하고 용적률을 높이는 것은 결국 건설사

에 더 많은 이익을 보장하겠다는 것. 이것이 더 큰 문제인 것은 발제문이 지적하고 있듯이 주거 안정성에도 위협이 된다는 점.

- 우리가 가야 할 부동산 정책의 방향은 보유세 강화(기본소득 연계), 실거주 1주택을 제외한 유주택·다주택자에 대한 양도세 강화, 예외 없는 DSR 적용, 부담 가능한 주택의 꾸준한 공급, 개발이익 환수, 주거복지 강화, 정부의 토지 비축 및 임대 확대, 일자리와 연계된 국토균형발전 추진 등.
- 현재 주거 및 부동산개혁에 있어서 현재 가장 큰 난제는 공고화된 부동산투기공화국에 국민 전체의 의식도 동화되어 갔다는 것.<sup>1)</sup> 부동산 불로소득도 노력 소득의 하나라고 하는 인식이 더 커졌음. “투기가 아니라 투자다”, “투기가 뭐가 나쁘냐”. 지금까지 부동산에서 문제가 터지면 대중요법식·땀질식·냉온탕식 처방과 입법이 넘쳐나고 그것은 언제나 또 다른 문제를 낳았으며 이런 현실을 수없이 경험한 국민 대다수가 이런 인식을 갖는 것은 어찌 보면 더 당연.
- 그러므로 부동산투기공화국을 혁파하기 위해서 지금 필요한 것은 부동산 문제 해결의 의지를 가진 정당의 등장. 민주당도 종부세 완화, 재건축 초과이익 환수 완화, 분양가상한제 주택에 대한 실거주의무기간 3년 유예에 동조하는 것을 보면 정당의 필요성이 절실. 그리고 부동산 불로소득도 노력 소득이라는 대중적 의식을 깨우고 때론 질타하고 나아가서 대안을 제시하는 시민사회단체의 노력도 절실히 필요.

---

1) ‘부동산 구매로 번 돈이 불로소득이라고 생각하느냐’는 질문에도 ‘그렇지 않다’가 41.5%였다. ‘그렇다’(51.3%)보다는 적었지만 응답자 상당수가 부동산 수익을 불로소득으로 생각하지 않고 있는 것이다. <국민일보>, 2021. 1. 1, “부동산이 왜? 불로소득 아냐, 국민들 생각 달라졌다.”

### 윤석열정부, 재건축 규제완화, 이대로 괜찮은가?

- 토론문 -

재건축 안전진단 통과 규제 완화를 포함한 이번 재건축 관련 대책은 정책수단과 정책목적 간 미스매치(mismatch) 상황을 여실히 보여준다. 윤석열 정부의 최근 재건축·재개발 사업 및 노후계획도시 정비비 대책은 일부 개별 정비사업장 사업주체의 민원 해결에 초점이 맞추어진 측면이 있다. 이번 완화 대책이 주거취약계층의 주거안정에 얼마나 기여하는 대책인지 본질적인 고민이 미흡하다고 본다. 지금 논의되고 있는 재건축 규제 완화 수단이 도심 주택공급을 확대시킬 수 있는가? 정비사업 규제를 이것저것 풀어주더라도 재건축·재개발이 정부가 의도한 방향으로 이루어질 수 있는 곳이 현재로서는 많지 않다.

정비사업의 결과 서민이 부담가능한 주택이 생활근거지 내 증가하는가에 대한 물음에는 여전히 답하지 못하는 상황이다. 재건축을 부추기는데 초점을 맞추기보다는 취약계층의 생활환경 내 다양한 주거공간들을 마을단위에서 자생적으로 지속가능하게 공급하고 관리할 수 있는 정책 모델이 수립되어야 하며 이를 실현할 수 있는 공급주체를 육성할 수 있는 방안에 대해 심도있게 검토해야 한다. 발제문에서 지적된 바와 같이 정부의 급진적인 규제 완화 방안은 노후주택 소유자들에게 잘못된 시그널을 주어 사업성에 대해 과도하게 낙관적인 판단을 내리게 할 여지가 있다. 과도한 낙관으로 인해 정비사업에 들어간 후 사업성이 악화되면 기존 주민들은 늘어나는 추가분담금으로 고통을 받을 것이며, 사업이 부실화되어 건설부문 및 금융부문에 악영향을 미칠 것이다. 또한 전면적인 규제 완화 대책을 지역 구분없이 일괄적으로 적용하게 되면 노후주택 주변을 중심으로 국지적으로 주택가격의 변동성이 확대될 수 있다. “30년 된 아파트, 안전진단 없이 재건축 착수하여 도심공급 확대한다”와 같은 자극적인 문구가 오히려 주택시장 불안을 야기할 수 있다는 말이다.

지금 도시계획계의 화두가 되고 있는 노후계획도시 정비는 서울 주변 1기 신도시 아파트를 빨리 재건축시키고자 비수도권 지역들도 끼워넣기를 한 것을 모르는 이는 없을 것이다. 주민이 재건축을 원하지만 사업성이 안 나오는 곳도 있고, 사업여건이 좋지만 주민이 아직은 재건축이 시기상조라고 반응하는 곳도 있고, 아직은 조금씩 고쳐쓰면 살만한 곳도 있고, 살기 어려울 정도로 주택이 노후되어 버려져 비어있는 곳도 있다. 주민의 의사, 주택의

상태, 지역여건에 대한 치밀한 검토없이 전면적으로 “이제 다 풀어주겠다”는 방식으로 정책기조를 급선회하면 노후주거지 내 주민 간 혼란, 주변 주택시장의 혼란이 가중된다. “규제의 전면적 완화”가 시장친화적인 정책이 아니라 오히려 “정부실패”의 정책일 수 있다. 주민 및 시장참여자들이 스스로 판단하여 시점과 강도를 결정하여 정비할 수 있도록, 노후 단지별로 혹은 주변 단지들 및 인접 동네까지를 포함한 영역에 대하여 가려운 곳이 어딘지 식별하여 맞춤형 처방을 제공해주는 것이 시장기능을 회복시키는 것이다. 이래도 저래도 사업성이 안 나오고 수요도 뒷받침되지 않는 어느 비수도권 노후주택지에 대해 용적률 인센티브가 무슨 소용이란 말인가?

정권이 바뀌면 뭔가 새로운 것을 해야할 것 같고, 표를 준 계층에 대한 보은의 차원에서 그들을 위한 정책을 새로 고안하는 것이 반복된다. 주택·부동산 분야도 마찬가지이다. 주택 시장에 참여하는 역할자들은 이러한 정책 변동을 “제도적 리스크”(institutional risk)로 받아들이고 감내하면서 각자의 역할을 수행해오고 있다. 단계별로 접근하고 맞춤형으로 계획하자. 내버려둬도 알아서 정비가 가능한 곳에서부터, 공공이 나서서 대체주거지를 마련해 줘야 할 만큼 열악한 곳까지, 주택·도시 정비의 수요(demand)와 소요(needs)의 스펙트럼은 넓다. 이에 대한 정책·제도적 처방 및 물리적·도시계획적 정비모델을 고도화하여 주민 주거 여건을 개선할 수 있도록 지혜를 모아야 할 때이다.



---

**윤석열 정부, 재건축 규제완화 이대로 괜찮은가? 토론회**

발행일 2024. 3. 6.

발행처 03085 서울특별시 종로구 동숭3길 26-9 경실련 도시개혁센터

문의 경실련 도시개혁센터 ☎ 02-3673-2147

Copyright © 경제정의실천시민연합

※ 경실련에 성원해주신 분들에게 감사드립니다. 원문은 경실련 홈페이지 <http://www.ccej.or.kr> 에서도 다시 볼 수 있습니다.

---