최근 재건축정책의 평가와 향후 과제

2005년 또다시 불거진 재건축 문제와 쏟아지는 정책

한동안 잠잠하던 재건축 시장이 또다시 시끌시끌하다. 연초 재건축 개발이익 환수는 다소 완화될 조짐을 보였다.

개발이익의 환수방법으로 임대주택을 건립하는 것에 대한 강한 반발이 있었기 때문이다. 그러나 재건축 대상 아파트가격이 다시 급등하자 정부와 국회 모두 제도강행으로 입장을 굳혔다. 따라서 재건축 개발이익 환수는 오는 5월부터 시행될 예정이다. 이뿐만이 아니다.

서울시에서 각 구청으로 위임된 안전진단 평가권한에 건교부가 강한 제제를 가하며 철회를 요구하고 있다. 일반 분양분의 분양가를 놓고 분양승인 과정에서 간접적인 가격 규제도 가하고 있다. 분양가격을 인하하지 않을 경우 세무조사를 하겠다고 압력을 가하고 있다. 이런 이유로 폐지가 검토되던 동시분양제도는 당분간 현행대로 유지하기로 했다.

지금의 재건축 문제는 일부 강남에 아파트를 가지고 있는 사람들의 문제로 비춰진다. 그러나 머지않아 전국 곳곳에서 모든 아파트들이 주택의 노후 문제에 당면하게 된다. 바라건대 지금까지 정부의 재건축 정책은 이제 종지부를 찍기를 바란다. 그리고 앞으로의 재건축 사업은 새로운 시각과 새로운 정책으로 이끌어 주기를 바란다.

중층 아파트 재건축도 관련법을 개정해서 무조건 초고층 재건축을 억제하겠다고 발표한 상황이다.

강남 재건축을 향한 정부 정책의 효과… 시장 왜곡 심화

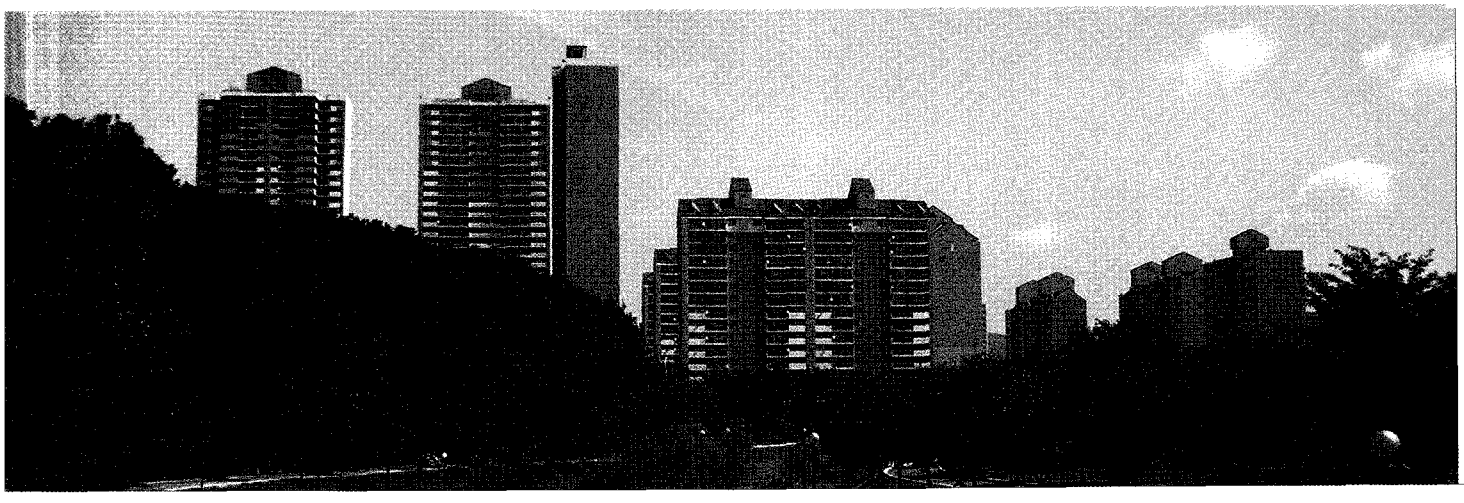
강남 재건축 대상 아파트에 대한 시각은 대체로 곱지 않다. '강남'이라는 지리적 특수성에, 강남 재건축 아파트를 소유하고 있는 사람들은 곧 '돈 있는 자'를 의미하기 때문이다. 이런 이유로 최근 정부의 정책이 다소 과도함에도 불구하고 대다수의 국민반응은 긍정적인 것 같다. 때마침 몇몇 재건축 조합과 시공사의 비리 문제는 이러한 정부정책에 더 큰 힘을 실어주고 있는 듯하다. 정부 역시 강남의 재건축 대상 아파트가격만 안정시키면 주택시장 전체를 안정시킬 수 있다고 판단하고 있는 듯 하다.

그러나 강남을 의식하여 그동안 정부가 만들어 낸 재건축 규제 정책의 결과를 한번 살펴보자. 정부정책의 효과는 당초 의도와 달리 예상치 못한 부작용으로 나타나고 있다. 강남지역의 서민주택을 확보하고 사업의 수익성을 낮추겠다고 시행된 소형의무비율의 적용결과가 바로 그것이다. 최근 강남의 일반 분양분은 10평형대의 소형 일색이다. 선호도가 높은 평형은 대부분 조합원 몫이다. 정부의 소형 평형 의무비율을 맞추기 위해서 일반분양분에 소형평형을 집중시키고 있기 때문이다. 소형이지만 분양가는 비싸다. 한편, 정부의 소형평형 의무비율은 조합원분의 가치를 더욱 상승시켜 버렸다. 상대적으로 강남에 집을 하나 마련하려고 일반분양분을 기다리는 사람들은 허탈할 뿐이다. 평당 2천만원이 넘는 10평대의 아파트…과연 누구를 위한 주택이 되겠는가? 소형 아파트를 원하는 서민에게도 강남에 살기 원하는 실수요자에게도 혜택이 돌아가지 않게 된 것이다.

앞으로 시행될 임대주택 건설도 마찬가지이다. 현재 발표된 정부정책에 의하면 재건축 개발이익환수로 지어지는 임대주택은 중형아파트이어야 하며, 일반 조합원 주택과 같은 동에 섞여 배치하도록 하고 있다.

그리고 임대료는 각 지자체에서 자율적으로 조정하되 시장 임대료 수준(혹은 조금 저렴한 수준)으로 공급할 예정이다. 그러나 문제는 이러한 임대주택을 누구에게 공급할 것이냐 하는 문제이다. 강남의 새 아파트 전세가격은 평당 1천만원이 넘는다. 우선 이 정도의 지불능력이 있는 사람들이 정부 임대주택 공급대상인지 의심스럽다.

아마 강남 재건축단지에서 제공되는 임대주택에 대한 수요는 매우 높을 것이다. 일반 민간 임대시장의 계약기간이 2년인 것에 비해 이러한 공공 임대주택은 법정 임대기간이 좀 더 길 확률이 높기 때문이다. 그러므로 입주자를 선정하는 기준은 또다른 논란의 대상이 될 가능성이 크다. 그 동안 재건축 대상 아파트에 거주하던 세입자들 역시 이러한 임대주택공급의 우선권을 달라고 강하게 요구할 것이다. 재개발



사업과의 형평성 측면에서 살펴보아도 지역 세입자에게 우선권을 주는 게 당연하기 때문이다. 이렇게 되면 아마 앞으로 재건축단지는 매매가격이 아니라 전세가격이 급등하게 될 것이다. 서로 임대주택 입주권을 받기 위한 전세수요가 늘어날 것이기 때문이다.

상대적으로 기회가 확대된 지방 재건축 시장

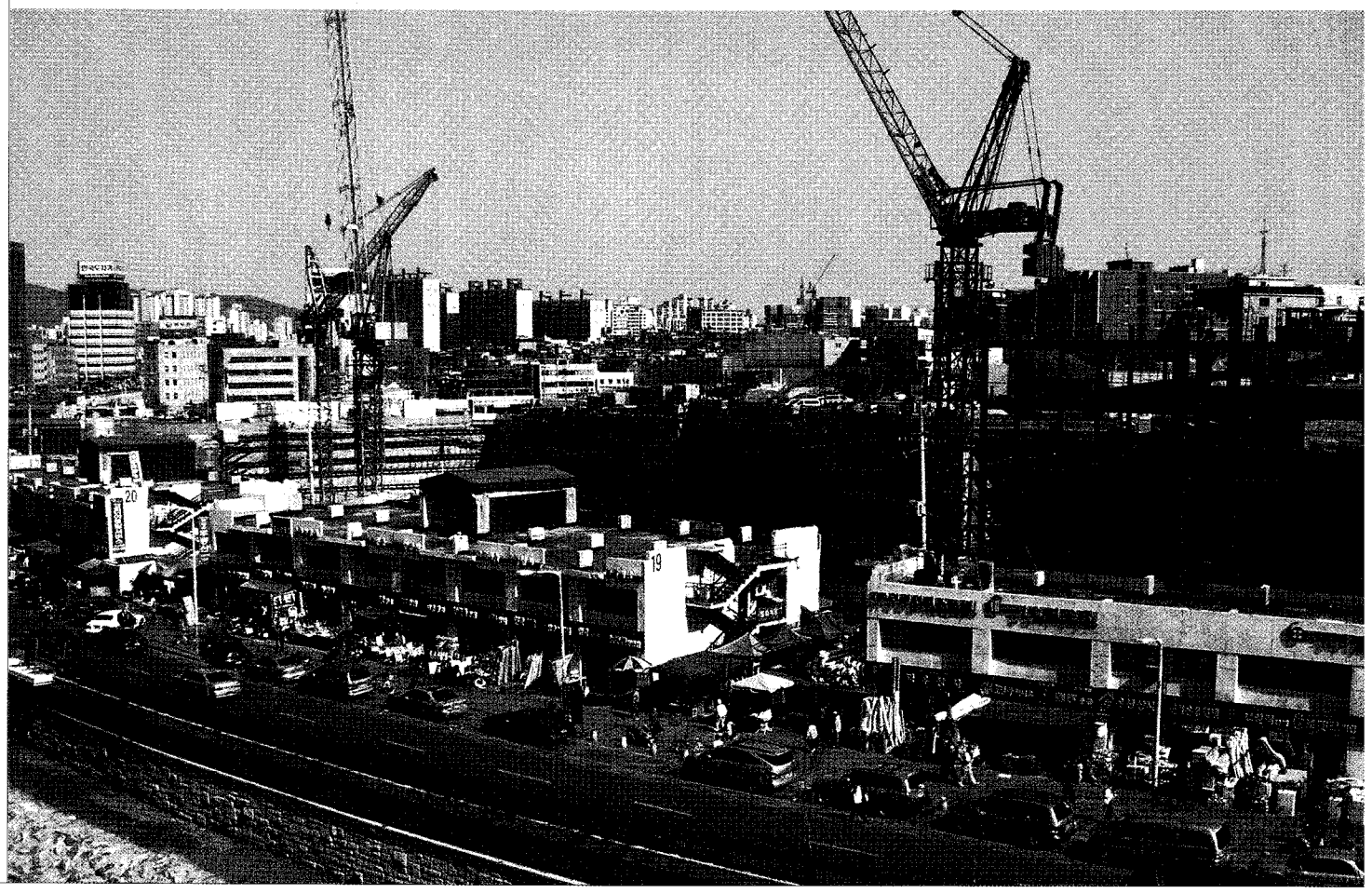
정부정책의 부작용은 이 뿐만이 아니다. 수도권 특히 강남권 재건축 시장에 정부의 정책이 집중되면서 지방 재건축시장은 상대적으로 호기를 맞고 있다. 우선 지방 도시들은 투기과열지구에 적용되는 일반 분양분 후분양의 적용을 받지 않으며, 재건축 개발이익환수에서도 배제된다.

특히, 최근 몇 년 동안 신규 아파트 분양가가 크게 상승하면서 과거에는 사업성이 없었던 단지들의 사업추진 여건이 크게 개선되었다. 재건축사업은 평당 분양가가 건축비의 1.5배~2배 정도는 되어야 하는데 지방 주요도시들의 평당 분양가가 모두 600만원을 넘어서고 있기 때문이다. 따라서 올해 지방 재건축 대상 아파트 가격도 많이 올랐다. 다만 수도권이 아니라 세간의 관심에서 벗어나 있을 뿐이다.

재건축 사업, 형태는 달라도 수요는 계속 있어

그 동안 재건축사업은 늘어난 용적률로 조합원들의 평형을 넓히고 일반분양분의 수익금으로 조합원들의 비용을 보조해 주는 일석이조의 사업이었다. 최근 분양을 앞두고 있는 단지들의 가격이 계속 오르는 이유는 바로 이러한 혜택을 받을 수 있는 마지막 단지들이기 때문이다.

그러나 앞으로 재건축 대상이 되는 아파트단지들은 이와는 사정이 좀 다르다. 추가 용적률이 거의 없는데다가 재건축 개발이익환수를 적용하게 되면 기존 조합원들의 지분이 줄어들 가능성도 있다. 그렇기 때문에 지금 우리는 재건축 시장의 거대한 전환기에 서 있는지도 모른다. 앞으로 재건축 시장은 과거와 같이 무조건 황금알을 낳는 거위가 아니기 때문이다.



그러나 이러한 사업 환경의 변화에도 불구하고 재건축 사업에 대한 수요는 꾸준할 것으로 예상된다. 그 이유는 주택의 노후설비 교체와 주차장 문제, 평면 개선 등에 대한 요구는 계속될 것이기 때문이다. 물론 리모델링으로 이러한 수요를 대체할 수도 있다.

그러나 비용과 효과 면에서 볼 때 아직은 재건축이 유리하다. 그리고 무엇보다도 도시계획과 관리 측면에서 볼 때, 면적확대 방식의 리모델링보다는 계획적인 재건축 사업이 바람직하다. 면적확대의 리모델링은 단지 내 건폐율을 높이기 때문에 동간 거리가 좁아져 전반적인 공공 스페이스가 줄어들기 때문이다. 그러므로 재건축 사업을 무조건 못하게 하는 방안으로 리모델링을 활성화 시키려 해서는 안 될 것이다.

도시 재정비 차원에서의 정책 수립 필요

1990년대 이후 세계 주요 대도시들은 꾸준히 도시정비 사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 도시정비사업은 비단 주택뿐만 아니라 모든 도시공간과 영역에서 골고루 이루어지고 있다. 즉 공간의 정비와 지역경제 활성화라는 목표로 지역의 하드웨어와 소프트웨어를 모두 정비하는 것이다.

그러나 우리나라는 도시정비사업이 아직은 재건축이라는 물리적인 공간에, 그것도 주택에 국한되어 이루어지고 있다. 그리고 도시의 소프트웨어적인 정비는 전무한 실정이다.

따라서 우리나라의 재건축 사업도 앞으로는 주택에 국한되지 않고 전반적인 도시정비사업의 일환으로 취급되어져야 할 것이다. 그러기 위해서 재건축 사업은 주택정책의 대상이 아니라 도시정책의 대상으로 확대되어 다루어져야 할 것이다.

지금의 재건축 문제는 일부 강남에 아파트를 가지고 있는 사람들의 문제로 비춰진다. 그러나 머지않아 전국 곳곳에서 모든 아파트들이 주택의 노후 문제에 당면하게 된다. 그러므로 재건축은 우리 모두의 문제이며 도시공간 전체의 문제가 되는 것이다.

그때는 지금처럼, 단순히 가격의 잣대로 재건축 정책을 시행해서는 안 될 것이다. 바라건대 지금까지 정부의 재건축 정책은 이제 종지부를 찍기를 바란다. 그리고 앞으로의 재건축 사업은 새로운 시각과 새로운 정책으로 이끌어 주기를 바란다.

김 현 아
(한국건설산업연구원 부연구위원)