

# 집값 안정을 위한 재건축 규제인가? 재건축 완화인가?

Housing Price Stabilization by Apartment Reconstruction with; Tightening rules to restrict demand?  
or Alleviating rules to increase supply?



글 / 李 宣

(Lee, Sun)

도로 및 공항기술사, 교통기술사,

도시계획학 박사,

한국기술사회 홍보위원,

(주)한석엔지니어링 부회장.

E-mail: sunleephd@hanmail.net

## 1. 우리나라 가구의 추이와 주택수요 전망

우리나라 주택 구매 중심 계층인 30~59세 연령계층의 인구가 2015년에 총 인구(5,000만 명)의 47.5%를 차지할 것으로 예상되고 그 이후에도 우리나라 총 인구가 2023년까지 계속 증가하면서 주택수급에 많은 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 2005년에 2,300만 명이던 수도권 인구는 당분간 계속 증가해 2015년에는 2,500만 명(총 인구의 49.1%)에 이르고 전국 인구의 절반 가량이 수도권에 집중될 전망이다.

통계청 자료에 의한 가구 추이를 보면 우리나라의 총 가구 수는 매년 2~3%의 높은 증가율을 유지하면서 2005년의 1,580만 가구가 지속적으로 증가하여 2010년에 1,690만 가구, 2015년에는 1,760만 가구에 달할 전망이다. 지난 2000~05년 기간에는 매년 약 24만 가구가 증가하여 왔으나 출산율의 저하, 노령화 및 소가구화 추세 등 인구구조의 급격한 변화로 2006~10년 기간

The recent speculation fever in Kangnam have been cooled down by the August 31 heavy taxation tool for curbing speculators. Another March 30 real estate control package equipped with high capital gains tax up to 50% was targeting reconstruction projects of dilapidated apartment complexes mostly inside of Kangnam area. The shortage of larger unit supply with its high demand results in price polarization problem. It makes higher price for larger units and less price for smaller units, and therefore higher priced home owners become richer and lower priced home owners become poorer. To avoid the polarization problem and another probable price hikes in the near future, it may be suggested to supply quality homes by loosening the tight rules for the apartment reconstruction project, and thereby kangnam housing price stabilization can be achieved.

에는 매년 약 22만 가구, 2010~15년 기간에는 매년 약 14만 가구로 연평균 가구 증가폭이 둔화될 것으로 예상되고 있다.

우리나라의 주택재고를 보면, 1980년대에 준공된 주택이 273만 호로 전체 주택의 24.9%를 차지하고 있으며 이들 주택의 노후화가 본격화될 경우 주택수요 구조에 상당한 변화가 예상되고 있다. 한국건설산업연구원의 주택수요전망 자료에 의하면 2010년까지 연평균 약 41만호의 주택 수요가 있을 것으로 전망하며 2011년 이후에는 연평균 50만호 수요로 증가한 후 2015년에는 53만호에 이를 것으로 전망하고 있다.

한편 수도권지역의 주택수요는 2000년 이후 연평균 24만 1,000가구를 유지하다가 2005년부

터 2010년까지는 연평균 19만 5,000호로 둔화 하지만 2011년부터 멸실 대체 수요가 본격적으로 증가하기 시작하면서 2015년까지 연평균 25만 1,000호로 증가할 것으로 전망하고 있다. 서울의 주택수요는 그동안 연평균 11만호 수준이었으나, 인구 감소와 재개발·재건축사업의 규제 강화로 2005년부터 2008년까지 연간 9만호 수준으로 감소한 후, 2009년부터 증가세로 돌아서서 2015년에는 연간 12만 5,000호 수준의 주택 수요가 전망되고 있다.

## 2. 집값 상승의 원인

8·31대책에 의한 종합부동산세, 재산세, 양도소득세 등 조세 강화에도 불구하고 강남권 상승세가 다시 재현되고 재건축시장 규제 강화를 목적으로 한 3·30대책도 이렇다 할 정책효과를 나타내지 못하고 있는 실정이다. 그러면 집값 상승의 주원인은 무엇인가? 부동산 전문가들의 견해에 따르면 공급확대정책의 미흡, 정부정책의 일관성 결여, 보유세 및 재건축 강화 등 규제 일변도 정책 등에 무게를 두고 있다. 재정경제부 조사결과, 강남권 수요가 가수요나 투기수요가 아니라 80% 이상이 강남권 진입을 원하는 실 수요층이라는 사실이 실증적으로 판명되었으며 투자 가치와 삶의 질을 동시에 충족시킬 수 있는 여유계층의 중·대형아파트 거주를 희망하는 대기수요가 풍부한 것으로 나타나고 있다. 최근 "주택경기 진단과 시사점"이란 삼성경제연구소의 보고서에 의하면 8·31대책에도 불구하고 주택가격이 상승세로 돌아서는 것은 2003년부터 신규 주택공급 규모가 감소하기 시작해서 2004년과

2005년에도 과거 15년간의 평균공급규모(55만 7,000가구)에 크게 못 미치는 수준으로 이는 서울과 수도권 주택공급의 규제에 의한 축소에 원인을 두고 있다. 지난 5년간(2001년~2005년) 주택수급 및 가격변화에 대한 건교부 자료에 의하면 서울의 경우 주택보급률 89.2%로써 주택보급이 10% 이상 부족한 상태에서 유일한 주택공급수단인 강남지역의 재건축사업이 위축되어 -6.2%로 주택공급이 줄고 있는 반면 주택가격 상승률은 연평균 8.9%의 상승률을 나타내고 있다. 이와 같은 현상은 택지가 포화상태인 서울의 주택가격 상승요인으로 작용하고 서울 및 강남지역의 국지적 가격 상승은 수요가 높은 지역에서 공급이 따라가지 못하는 수급불균형이 가격상승을 주도하는 것으로 사료된다.

## 3. 규제와 완화의 반복처방과 시장왜곡효과

정부는 그동안 1967년 「부동산 투기억제에 관한 특별조치법」 제정 후부터 지금까지 주택시장의 주택 초과수요에 대한 규제강화에 의한 투기억제와 규제완화에 의한 가격안정화를 60여 차례 반복하여 시행하면서 가격 안정을 도모하여 왔다. 투기억제수단으로는 주로 거래규제, 조세 강화, 개발이익환수, 채권입찰, 실거래가 신고 등의 정책수단이 주류를 이루고 있고 경기활성화를 위해서는 거래규제 완화를 통한 수요 진작, 공급확대정책 등 단기적 처방이 주류를 이루고 있다. 1999년 외환위기 직후에는 경기활성화를 위해 분양가 자율화를 시도하면서 52.9%의 땅값 상승을 초래하는 시행착오를 겪었으며 이를 만회하기 위해 원가연동제적용, 분양원가 공개, 선

시공 후분양제 도입 등이 시도 되었다.

그 후 2000~02년 기간에 부동산전매 전면 허용과 양도소득세의 한시적 면제로 전매열풍이 한창이던 시기와 2001~03년 기간의 재건축 전성시대 직후에는 부동산 투기억제대책이 가장 집중적으로 이루어지면서 크고 작은 조치들이 16개에 이르고 있다. 2003~04년 기간에는 주택보다 규제가 적은 땅 투자로 유희자본이 전환되는가 하면 2005~06년 기간에는 8·31대책에서 제외된 상가시장이 과열되고 있다. 강남 집값 상승을 강남권에 투기적가수요에 의한 원인으로 오판하고 시도한 8·31조세강화 정책은 투기세력 제거에 효과가 있었다고는 하나 80%에 달하는 실수요자들에게는 엄청난 조세부담을 안겨 주고 있다. 특히 50%에 달하는 양도세의 부과로 매물이 들어가면서 소형평형과 중·대형평형의 가격격차의 양극화 현상이 나타나 소형평형의 아파트가격은 하락하고 중·대형평형의 가격은 오히려 상승하는 현상이 나타나고 있다.

#### 4. 강남 재건축 현황

8·31대책이나 3·30대책이 강남권 집값 안정에 영향을 미치지 못한 이유가 투기수요가 아닌 실수요 때문이라는 사실로 미루어 볼 때에 부동산 정책의 과감한 전환이 이루어져야 할 것으로 사료된다. 비싼 강남 집값의 주요 상승요인은 1970년대 이후 경제개발의 고도성장으로 아파트 선호도가 높아지면서 장기간에 걸쳐 이루어진 강남의 우월한 주거환경과 우수한 교육여건을 들 수 있다. 더구나 최근에 초고층 주상복합아파트 또는 신축아파트들이 신 주거 패턴으로 등장

하면서 강남 주민의 주거열풍과 함께 강남 특유의 주거 커뮤니티가 형성되고 우수한 문화시설, 교통여건 등 삶의 환경 차이가 주거프리미엄으로 정착하여 강남지역 집값에 영향을 미친 것으로 사료된다. 고밀도지구 재건축단지내의 70% 정도가 오랫동안 거주하는 실소유자들로 어떠한 규제와 압박에도 마다않고 강남을 놓치지 않고 지키려는 실소유자들의 애착 또한 이와 같은 강남의 주거환경에 근거한다고 할 수 있다.

3·30대책으로 개발부담금 등 재건축규제의 영향권에 있는 서울강남권(강남구, 서초구, 송파구 등 3구)의 총 재건축 규모는 대략 160여 개 단지에서 113,720가구이며 향후 2015년까지의 서울의 주택수요를 1,145,000가구(2006~08 : 연간 9만 가구, 2009~15 : 연간 12만 5,000가구)로 추산할 때에 강남권 재건축 규모가 서울주택수요에서 차지하는 비중이 10% 정도이며 향후 10년간의 서울을 포함한 수도권 전체 주택수요 규모(약 3,655,000가구)를 추산 할 때는 그 비중이 약 3%에 불과하다. 이 가운데 현재 사업시행인가를 받고 관리처분단계의 가구가 5,400가구, 사업시행인가 이전 가구는 72,770가구로써 개발부담금제의 부담을 받을 수 있는 가구가 대략 78,170가구, 그 외에 이미 관리처분을 마쳐서 개발부담금의 부담을 피할 수 있는 가구가 약 41,000가구로 개발부담금 제도에 대한 희비가 엇갈리고 있다.

#### 5. 재건축 규제의 영향

정부는 강남 재건축 아파트시장의 안정화를 기한다는 목적으로 2003년 이후 후분양제, 안전진

단강화, 재건축연한강화, 소형의무비율도입, 조합원지위양도금지, 개발이익환수, 소형의무비율 강화, 임대주택의무건립, 기반시설부담금, 입주 권양도세부과 등 10여 차례에 걸친 연속규제를 시행하여 재건축시장에 대한 규제를 강화하고 있으며 최근에는 이에 더하여 재건축부담금 부과를 위한 재건축 초과이익환수법이 건교위에 상정되어 "미 실현이익에 대한 과세"라는 점에서 위헌성 논란의 공방으로 국회에서 법안 처리에 진통이 불가피할 전망이다.

한국건설산업연구원의 보고 자료에 의하면 대량의 주택공급이 이루어진 1980년대의 노후주택들이 본격적으로 멸실되기 시작하는 2010년경부터 멸실 대체 수요가 급증할 것으로 전망되는 가운데 멸실 대체수요의 연평균 증가율이 2005~10년 기간 동안에 4.2%에서, 2010~15년 기간 중에는 11.5%로 빠르게 증가할 것으로 전망하고 있다. 재건축·재개발에 의한 연평균 멸실 대체 수요는 2005~10년 기간에는 매년 12만 5000호에서 2011~15년 기간 중에는 24만 3,000호로 1.9배나 증가할 것으로 전망하고 있다. 1995~2000년 기간 동안 연평균 멸실 주택 수가 18만 7,000호였던 것을 감안하면 향후 주택 멸실량은 재건축·재개발에 대한 규제 강화로 상당한 영향을 받을 것으로 예상된다. 1980년대에 건축된 주택은 아파트가 113만호로 전체 주택유형의 41.6%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 1970년대 까지만 해도 단독주택의 비중이 70% 이상 차지하였던 것과 비교하면 앞으로 재건축사업의 비중이 점차 증가할 것으로 예상된다.

## 6. 결론 및 향후과제

지난 3월 판교의 주택분양에서 9,428가구에 몰린 참가인원이 무려 46만 7,529명에 달하고 민간 분양아파트의 경우 3,330가구에 135 대 1의 경쟁률을 무릎 쓰고 청약에 시도한 45만 666명의 의미는 이들이 당첨될 경우 향후 10년간 전매하지 않고 그곳에 거주하면서 평균 4억 원의 정도의 분양가를 치를 용의가 있는 실수요자라는 것이며 강남과 분당을 연결하는 국내 최고의 주거지역 남북축상의 중간 지점에 입지한 직주근접이 가능한 주거환경여건에 믿음을 갖는다는 의미를 내포한다. 그만큼 주택공급을 필요로 하는 대기수요가 많다는 것이다.

3·30대책으로 재건축아파트에 대한 규제는 장기적으로 주택수급 불균형을 심화시키고 재건축사업 중단에 따른 수급공백이 이어질 경우 희소가치가 증대하여 집값이 오히려 올라가는 현상을 우려하는 소리가 높아지고 있다. 희망주택규모 선호도에 대한 한국주택협회 설문조사에 의하면 주택 수요자의 93%가 30평형대 이상규모를 선호하며 20평형대 이하 규모에 대한 선호도는 7%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 재건축 임대주택 의무건립규정에 따라 강남의 재건축단지내에 지어진 임대아파트들이 대부분 미달되었던 현실은 강남지역에 중·대형규모에 대한 높은 선호도를 의미한다. 양질의 주택수요에 대한 현실적 실수요를 배려하여 재건축에 대한 수요 억제정책을 지양하고 강남 재건축완화로 주택공급을 확대해 간다면 강남권 진입을 위한 중산층의 대기수요를 흡수시키고 주택시장과 집값의 안정을 기대할 수 있을 것이다.

(원고 접수일 2006년 4월 28일)