

주택 재건축사업의 소형평형 의무비율 규제정책의 제도개선 방안

The Method of Improvement in the Regulation System for Compulsory Ratio
of Small Sized Housing Construction in Reconstruction Project

한형수 서울시 서초구청 주택팀장(제1저자)
문영기 강원대학교 대학원 부동산학과 교수

※ 주요단어 : 소형평형 의무비율 규제정책, 제도개선

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 범위 및 방법
 - 3. 선행연구
- II. 재건축사업의 갈등이론
 - 1. 부동산 소비자행동의 행태학적 접근
 - 2. 부동산인간의 행태와 재건축사업
- III. 재건축정책과 소형평형 의무비율 규제의 효과
 - 1. 재건축정책 및 소형평형 의무비율 제도
 - 2. 소형평형 의무비율 규제의 정책효과 분석
- IV. 재건축정책의 개선방향
 - 1. 정책에 대한 인지도 제고
 - 2. 관련제도의 개선방안
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

정부는 외환위기 이후 국내경기 침체로 인해 주택 수요가 감소하고 주택경기가 침체에 빠지면서 규제일변도의 주택정책에서 규제완화의 시장경제체제로 전환하였다. 그 후 경기가 회복되면서 강남지역 일대의 재건축단지 주택가격의 급등세가 수도권은 물론 전국적으로 확산되자, 주택시장의 안정과 서민주거안정 대책의 일환으로 2003년 9월 5일자로 수도권에서 재건축 시 국민주택규모 이하의 주택을 60% 이상 짓도록 의무화하는 등 주택관련 규제정책들을 외환위기 이전 수준 이상의 규제강화로 재건축정책의 방향을 전환하였다.¹⁾

소형평형 의무비율 제도의 정책목표는 주택시장에 대한 주택가격을 안정시키고 서민주거안정차원에서 소형주택을 확대하는 데 있다. 이것은 정책의 타당성에 근거한 공공정책의 개입이나, 평형규제로 인해 주택규모에 대한 수요와 공급이 불균형을 이루는 결과를 초래하였다. 또 중대형아파트의 가격이 급상승함은 물론 주택공급이 특정규모(18평, 25.7평)에 편중되고 면적기준에 의해서만 소형주택이 공급되어 정책목표계층과 실제 혜택을 받는 서민주거계층에 상당한 괴리가 발생함은 물론 사회적 후생이 총량적으로 감소되는 등 문제가 발생하여 정부의 주택시장 안정과 서민주거안정대책의 실효성에 여러 가지 의문이 제기되어 왔다.

더욱이, 이러한 규제가 재건축단지의 사업성을 악화시켜 전체 주택공급이 지연됨은 물론, 전체 주택공급물량과 아울러 소형주택공급물량도 축소되는 악영향이 발생되고 평형배정을 둘러싼 조합원 이해당사자들의 반발과 갈등으로 인한 민원이 유발되어 행정력의 낭비를 초래하고 있는 실정이다.

특히 정책의 변경이 빈번하고 대다수 국민의 관심이 집중되는 주택정책의 경우는 엄밀한 효과 분석이 필요하며 이를 통해서 당면한 문제를 파악해야 한다.

따라서 정부의 무리하고 단기적인 규제정책으로 인하여 주택시장이 왜곡되는 문제점이 무엇이며, 그것을 어떻게 개선해야 할지는 재건축이 진행되면서 문제가 있는 지역을 선정하여 사례연구를 함으로써 대안을 모색할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 연구 사례를 발견하기 어렵고 사례지역이 있다 해도 그 과정의 이해나 깊은 관심이 없이는 문제점을 찾아내고 그 내용을 정리하는 일도 용이한 일이 아니다.

지금까지는 정부규제를 연구하는 접근방법이 경제학적 또는 법학적 분석에 지나치게 치우쳐 왔으나 본 연구는 정부규제의 대상자인 국민의 갈등 심화와 정책불신에 대한 규제의 개선요구에 대한 민원사례 분석²⁾과 실증분석³⁾을 바탕으로 재건축 사업에 미치는 부정적 영향을 규명한 근거를 바탕으로 현행 재건축 법률과 통계자료, 재건축 전·후 실제 시뮬레이션을 분석하여 그에 따른 제도개선을 찾아내고 정책적 시사점을 도출하여 향후 주택정책의 방향을 제시하고자 하였다.

1) 재건축사업의 국민주택규모 건설비용에 관한 기준(소형평형 의무비율)도시 및 주거환경정비법 시행령 제52조 제2항 제3호-건설교통부장관이 주택수급의 적정을 기하기 위하여 국민주택규모의 주택의 건설비용을 75% 이하의 범위 안에서 정하는 경우에는 그에 적합하게 할 것(기준: 20%(60㎡ 이하) : 40%(85㎡ 이하) : 40%(85㎡ 초과))

2) 한형수·문영기, 2006. "소형주택건설 의무제 부활이 재건축사업에 미치는 부정적 영향". 한국주거환경학회지, pp129-148.

3) 한형수·방경식, 2006. "주택 재건축 사업의 소형평형 의무비율 규제의 정책효과 실증분석". 한국감정평가학회지, pp23-44.

2. 연구의 범위 및 방법

제도개선을 도출하기 위한 연구대상은 2003년 7월 1일 도시 및 주거환경정비법의 시행이후 소형의무비율제도가 적용되는 서울의 강남지역 아파트 단지 5개 지역으로 하였다. 재건축 시 국민주택규모 이하 주택을 60% 이상 짓도록 하는 재건축 규제가 2003년 9월 5일(‘도시 및 주거환경정비법’) 이후 시행되고 있기 때문에, 이 시점 이후에 관리처분인가를 신청한 단지로 한정하였다.

강남지역을 대상으로 한정된 것은 서울, 그중에서도 강남을 중심으로 주택시장 환경이 주도적으로 변화되었기 때문이며, 재건축규제는 강남지역에 이슈가 집중되었기 때문이다. 서울 강남을 중심으로 한 아파트의 가격폭등과 투기적 거래에 대한 정부의 재건축 규제가 강남의 재건축 문제에서 형성된 것이고, 이 같은 규제에 주민의 이해가 직접 관계되어 관심이 많을 것으로 판단했기 때문이다.

5개 단지 중 1개는 민원사례를 심층 분석하였고 다른 4개는 의식을 설문조사로 분석하였다. 먼저 2005년 4월 19일 관리처분 계획인가를 신청한 후 소형평형 의무화 실시로 인한 조합원 내부 갈등이 일어나 인가기간 1개월을 초과한 6개월여 만인 2005년 10월 21일 관리처분인가를 득한 대단위 아

파트 1개 단지에 소형평형 의무비율 제도를 적용한 결과 발생한 조합원들의 민원사례를 심층적으로 분석하였다.

2006년 9월 22일 이전에 개발 부담금을 피하고자 서울시에서는 20개 재건축단지가 관리처분인가를 신청했는데, 그중 10곳이 강남지역인 서초구에 있으며, 10곳 중 관리처분이 인가된 곳이 4개 있는데, 이를 대상으로 이해당사자인 조합원들의 의식사례를 설문조사하여 인간의 의식과 행태의 행태과학접근법에 의한 정책효과와 실증분석을 실시하였다. 나머지 6개는 관리처분인가를 신청하였으나, 소형평형 의무비율 제도의 규제에 의한 주민 갈등 때문에 법원에 소송 등이 제기되고 있어서 제외하였다.⁴⁾

소형평형 의무비율 제도의 규제에 대한 주민의 행태과학 접근은 소비자행동의 동태 과정을 중시하며, 소비자행동의 인간관계를 분석하여 궁극적으로 잠재행동까지 예측가능하고, 소비자행동의 전체 흐름에서 나타나는 일정한 기능의 상호 작용 관계를 체계적으로 규명할 수 있기 때문이다. 재건축 조합의 주민도 주택소비자와 마찬가지로 그들의 행태를 분석함으로써 문제해결의 실마리를 찾아낼 수 있다고 판단한다.

- 4) 관리처분계획이란 정비사업 시행구역 안에 있는 종전의 토지 또는 건축물의 소유권과 소유권 이외의 권리를 정비사업으로 새로이 조성된 토지와 축조된 건축시설에 관한 권리로 일정한 기준아래 변환시켜 배분하는 일련의 계획, 즉 사업완료 후 분양처분의 내용을 미리 정하는 계획이며, 관리처분계획의 인가는 도시 및 주거환경정비법 제48조에 의하여 분양신청기간이 종료된 때에는 기존의 건축물을 철거하기 전 분양신청의 현황을 기초로 관리처분계획을 수립하여 시장, 군수의 인가를 받아야 한다.
- 5) 서울시내 관리처분계획의 인가를 신청한 단지 20개소(서초구(10개소): 반포2동 미주, 잠원동 잠원대림, 반포한양, 신반포5차, 서초4동 삼호가든1·2차, 삼익, 삼호1차, 금호, 반포2동 한신1차, 방배동 서리풀 단독주택, 강남구(8개소): 청담동 한양, 역삼동 진달래2차, 역삼동 진달래3차, 역삼동 성보, 역삼동 개나리4차, 5차, 도곡동 광익연립, 신사동 삼지, 강동구(1개소): 고덕동 주공 1단지, 금천구(1개소): 시흥동 남서울한양(중앙일보 9월 25일자).
- 6) 2006년 9월 22일 이전에 개발 부담금을 피하고자 관리처분계획의 인가를 신청한 서초구의 10개 단지 중 소형평형 의무화로 인한 주민갈등과 법원소송 중인 6개를 제외한 4개 단지(반포 2동 미주, 방배 1동 서리풀, 서초 4동 금호, 삼익)는 10월 26일 현재 서초구에서 관리처분인가를 득했다.

<표 1> 주택시장의 효율적 자원배분에 관한 연구

연구자	내용	
최막중 외 1 (2004)	연구제목	소형의무비율에 의한 주거복지정책의 실효성 분석
	연구목적	정책목표계층과 실제 수혜계층 간에 상당한 괴리가 발생
	시사점	지역별 주택가격을 고려하지 않고 단순히 주택면적을 기준으로 소형주택의 공급을 확대하는 경우, 이것이 곧 저소득층을 위한 정책이 될 것이라고 간주하는 것은 다분히 정책편의주의적인 가정에 불과함
최윤기 (2002)	연구제목	주택정책이 부동산 시장에 미치는 효과분석
	연구목적	토지이용 효율의 저하를 분석
	시사점	소형주택 재고가 기대하는 만큼 증가하지 않을 것이라는 문제점을 제기
김경환 외 1 (2002)	연구제목	주택규모 선택권에 따른 사회적 후생 발생
	연구목적	대형주택의 가격상승으로 고소득층의 후생이 감소할 뿐만 아니라 주택공급이 특정규모(18평, 25.7평)에 편중됨으로써 국민층도 피해를 입음
	시사점	사회적 후생이 총량적으로 감소
김현아 (2001)	연구제목	바람직한 소형주택 공급확대 방안
	연구목적	소형의무비율 규제는 재건축사업성을 악화시킬 뿐만 아니라, 소득증가 등에 따른 주택의 질적 수요와 대형화 선호 추세를 고려할 때 소형주택의 과다 공급은 대형주택의 공급부족 현상을 초래
	시사점	재건축 가격을 오히려 앙등시키는 결과를 초래

<표 2> 주택정책효과 분석에 관한 연구

연구자	내용	
이진경 (2004)	연구제목	주택정책의 유형별 효과성 분석
	연구목적	기존 주택정책을 유형화하고 목표달성모형과 주택가격모형을 이용하여 효과성을 분석
	시사점	주택정책의 장기적 방향 등을 제시
정창수 (2004)	연구제목	주택정책의 정책효과 분석에 관한 연구
	연구목적	주택정책 효과에 대하여 영향력을 평가
	시사점	향후 단기적인 주택시장의 투기수요에 세제부분과 금융부분의 정책수단조합이 무엇보다도 중요하며, 이와 더불어 결정된 정책의 집행에 대한 대국민 신뢰도를 제고하는 것이 중요하다는 것을 제시
최영진 (2004)	연구제목	주택정책이 서울지역 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구
	연구목적	지금까지 발표된 주택정책들이 서울 강남과 주택가격에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석
	시사점	거시적인 경제여건 변화를 예측하여 여기에 맞는 주택정책을 준비해야 주택시장이나 업계의 충격이 적어짐을 제시
최윤기 (2002)	연구제목	주택정책이 부동산 시장에 미치는 효과분석
	연구목적	주택정책의 변화를 모형에 반영시켜 모수를 예측하고 정책변화 이전에 추정된 모수들(토지 및 주택가격, 주택임대료 및 스탁)과 비교하여 정책효과를 분석
	시사점	소형주택 건설의무제도는 주택가격을 하락시키는 것으로 나타났음
이상홍 (1984)	연구제목	한국의 공공주택정책 평가에 관한 연구
	연구목적	공공주택정책의 목표를 주거안정, 주거향상, 무주택서민보호, 주택거래 질서 확립 등으로 설정하고 주택보급률, 주택재고, 단위면적당 건설비, 전용면적률을 측정기준으로 선정하여 목표달성모형에 의해 평가
	시사점	주택정책의 목표는 주택생활의 안정, 주거수준의 향상, 무주택주민의 보호 등이라고 할 수 있는데, 이러한 목표들의 만족도는 대단히 낮은 것으로 분석

3. 선행연구

소형평형 의무비율 제도의 규제에 대해 많은 논의가 있었는데, 주 내용은 이 제도가 시장경제논리에 의한 주택시장의 효율적 자원배분 왜곡과 저소득층 주거복지 향상에 기대한 만큼 기여하지 못하고 있다는 부정적 견해가 많다(<표 1, 2> 참조).

지금까지는 정부규제를 연구하는 접근방법이 경제학적 또는 법학적 분석에 지나치게 치우쳐 왔으나 본 연구는 정부규제의 대상자인 국민의 갈등 심화와 정책불신에 대한 규제의 이해와 개선연구에 대한 인식의 증대에 필요한 규제정책에 따른 민원사례분석과 실증분석을 바탕으로 재건축사업에 미치는 부정적 영향을 규명하여 소형평형 의무비율 제도에 대한 제도개선과 정책적 시사점을 도출하였다.

II. 재건축 사업의 갈등이론

1. 부동산 소비자행동의 행태학적 접근

이 접근방법은 부동산활동에 내재하는 인간요인에 착안하여 부동산 행태(real estate behavior)를 중심으로 부동산활동의 본질을 구명(究明)하려는 방법이다. 즉, 부동산의사결정을 하는 사람들의 개인 욕구나 동기 등을 심리·사회학적으로 분석하려는 태도이며, 가정(assumption)은 현대의 인간이란 명석하고 안정된 동일의식과 적정 감각을 지니고 있

으며 미래지향적이라는 것이다.⁷⁾

2. 부동산인간의 행태와 재건축사업⁸⁾

재건축사업에서 침해하게 대립되는 것은 재산권에 대한 보호본능이라 할 수 있다. 조합원은 재건축사업을 놓고 각자의 다양한 욕구가 분출되어 이것이 이해관계의 충돌로 나타나며 조합집단 내에서 조합원 간 혹은 조합원과 조합 간의 갈등관계로 발전하여 원활한 조합의 재건축사업에 장애로 작용한다.

인간의 생존 기본은 거주본능이다. 식구와 같이 살아가야 할 주택을 획득하기 위해 최선의 노력을 경주한다. 이것을 부동산인간의 1차 본성이라 한다.⁹⁾ 주택에 욕구를 가지며 이기심을 나타내는 것은 그 공간을 이용하여 쾌적성을 얻을 수 있고 또 이익을 얻을 수 있기 때문이며 남에게 위신을 세울 수 있기 때문이다. 이 1차 본성이 충족되면 집과 일터를 더 넓게 쓰려는 2차 본성이 작용한다. 대부분의 인간은 평생을 살면서 1차 내지 2차 본성의 욕구충족에 세월을 소비한다.¹⁰⁾

세인(Schein)은 인간의 유형을 네 가지 모형으로 분류하면서 합리, 경제적 인간을 상정하고 인간은 근본적으로 자신의 경제적 이익이 최대(maximizing self-interest)가 되도록 행동하며, 합리적·경제적 존재라기보다는 근본적으로 사회적 충족을 위해 행동하는 존재로 보았다. 밀즈(Miles)의 인간에 관한 이중모형 이론도 인간관계 모형은 이기주의적이고 사회적인 욕구에 관심을 돌린다고 보았다.

7) 방경식·장희순. 2004. 부동산학개론. 부연사. p54.

8) 한형수·방경식. 2006. 전개서. pp27-28.

9) 방경식·장희순. 2004. 상계서. p73.

10) 상계서. p74

또, 부동산학자 링(Alfred A. Ring), 위머(Arthur M. Weimer), 호이트(Homer Hoyt) 등은 제2차 세계대전 후 발전된 합리적 존재(rational being)의 개념을 전제로 인간은 합리적 존재며, 자기이익의 극대화를 목표로 논리적이고 합리적으로 행동한다는 기본가정에서 출발하여 인간이 부동산을 대상으로 행동할 때는 예측 가능한 사고과정이나 의사결정과정을 만들고 자기이익의 극대화를 위한 행동에서 가장 개인적인 이익을 주는 선택(choice)이나 대안(alternative)을 택한다고 하였다.¹¹⁾

여기서 우리는 부동산을 대상으로 행위를 전개하는 순간의 인간을 ‘부동산인간’이라 말할 수 있고, 그 시간과 공간상의 인간은 내재된 다른 인간과 구별된다. 이 부동산인간이란 ‘이기심으로 가득 찬 유기체’라 정의할 수 있다.¹²⁾

대한국토·도시계획학회(2005)의 주택시장안정정책 토론회에서도 재건축 문제는 바로 주택문제며, 작은 주택에 사는 사람은 더 넓은 주택을 원하고, 남보다 위치가 좋고 층수가 좋은 주택을 원하기 때문에 관리처분계획에 이리한 이기심이 발동하고, 자기의 욕구가 원하는 대로 실현되지 않을 때는 갈등이 생기며 조합원 간, 시행사와 조합원 간, 조합원과 정부 사이에 여러 가지 갈등과 문제가 발생한다고 지적하였다.

소득의 지속적인 증가는 더 넓은 주택을 선호하고 특히 서울의 강남지역처럼 더 넓은 집이 더 높은 경제가치를 나타내는 지역에서는 평형배분 등

을 놓고 갈등이 발생할 가능성이 더 높다. 실제로 주택을 원하는 규모는 1979년부터 1997년까지만 보더라도 30~40평을 기준으로 할 때 1997년에는 14.6%이던 것이 1997년에는 38%로 크게 증가하였다. 특히 재건축지역은 아파트가 중심인데, 주민이 가장 선호하는 것은 아파트로 59%를 차지한다.¹³⁾

최근 고려대 한국사회연구소와 월드리서치, 미디어리서치 등이 조사한 ‘2005 서울서베이’(2005)에 따르면 31~35평(19.6%)에 가장 많이 살며, 21~25평(19.3%), 15평 이하(17.2%), 16~20(15%)으로 절반 이상(52.2%)이 25평 이하에 살고 있다. 대략 사는 집은 26평이며 원하는 집은 33평으로 나타나 인간의 욕구가 더 넓은 집을 원하는 사고의 변화는 거의 없는 것으로 분석되었다.¹⁴⁾

III. 재건축정책과 소형평형 의무비율 규제의 효과

1. 재건축정책 및 소형평형 의무비율 제도

정부의 부동산정책에 있어서 기본적인 정책목표는 서민주거안정과 부동산시장의 안정이다.

재건축 소형평형 의무비율 제도는 주택시장 안정대책의 기초하에 기본적으로 민간분양주택의 일정 비율 이상을 전용면적 25.7평(85㎡) 이하의 국민주택 규모로 건설하도록 의무화함으로써 소형주택의 공급확대를 통해 서민주거안정을 도모하려는 정

11) 방경식·장희순. 전게서. pp56~57.

12) 상게서. p75.

13) 전게서. p264.

14) 조선일보. 2005.11. 제26442호

<표 3> 주택가격 상승률

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
매매	전국	2.0	-12.4	3.4	0.4	9.9	16.4	5.7	-2.1	4.0	11.6
	서울	2.0	-13.2	5.6	3.1	12.9	22.5	6.9	-1.4	6.3	18.9
전세	전국	0.8	-18.4	16.8	11.1	16.4	10.1	-1.4	-5.0	3.0	6.5
	서울	-1.1	-22.7	22.2	13.8	18.7	10.8	-3.9	-7.2	2.3	9.8

출처: 건설교통부, 2007. 4. 부동산 정책 추진현황과 향후 정책방향

<표 4> 재건축 소형주택 건설 의무화 제도 연혁

구분	60㎡ 이하	85㎡ 이하	85㎡ 초과	비 고
~'81. 7. 2	-	50% 이상	-	
'81. 7. 23~	-	50% 이내	-	근거만 있었고 미시행
'90. 1. 1~	-	60% 이상	-	
'91. 1. 1~	35%	35%	30%	
'92. 7. 1~	40%	35%	25%	
'96. 10. 7~	30%	-	-	수도권 및 주택보급률 80% 이하
	20%	-	-	보급률 80~90%
'96. 10. 7~	20%	40%	40%	보급률 80~90%(광주·경기)
	30%	45%	25%	보급률 80%(서울·부산·대구)
'97. 4. 21~	30%	45%	25%	과밀억제권역 중 서울
	20%	40%	40%	과밀억제권역 중 경기
'98. 6. 15~	-	-	-	IMF
'01. 12. 1~	20%	-	-	과밀억제권역, 300세대 이상
'03. 9. 5~	20%	40%	40%	과밀억제권역

자료: 건설교통부 보도자료, 2004. 7. 30

책으로, 구주택건설촉진법 및 시행령 제31조와 현행 주택법 및 시행령 제21조에 근거를 두고 있다.

2000년 이후 서울 강남지역의 아파트를 중심으로 한 주택가격의 급등현상 지속(<표 3> 참조)으로 부동산경기 버블현상에 대한 논란이 지속되면서 2003년 9. 5 부동산 시장 안정대책에서 과밀억제권역을 대상으로 소형평형의 비율을 확대적용하면

서 이 제도는 본격적으로 부활하였다(<표 4> 참조). 2003년 9월 5일부터 수도권 과밀억제권역¹⁵⁾ 안에서 <표 5>에서 보는 바와 같이 주택재건축사업을 하는 경우 전체 건설예정 세대수(조합원분양+일반분양)의 60% 이상을 국민주택(전용 85㎡ 이하)으로 건설하도록 의무화하였다.

2003년 9월 5일 전에 사업시행인가를 신청한

15) 과밀억제권역의 범위(수도권정비계획법 제6조제1항제1호 및 동법시행령 별표1): 서울특별시, 인천광역시(강화군, 옹진군, 중구, 운

<표 5> 현행 소형주택 의무화 비율

구 분	종전(IMF 이전)			IMF 이후			현행		
	60㎡ 이하	60㎡ ~85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60㎡ ~85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60㎡ ~85㎡	85㎡ 초과
민간택지	30%	45%	25% 이하	규제폐지 (‘98. 1. 1)			수도권 과밀억제권역 내 300세대 이상의 경우		
							20%	80%	
공공택지	30%	40%	30% 이하	30%	20%	50%	30%	30%	40%
				(‘99. 1. 1)			(2001. 8. 8)		
직장·지역조합	20%	80%	-	100%		-	100%		일반 분양분은 자율
				(‘98. 6. 15)					
재건축	20%	40%	40% 이하	규제폐지 (‘98. 6. 15)			20%	40%	40%
							국민주택규모 이하를 전체 건축 연면적의 50% 이상 (2005. 5. 19)		
재개발	- (50%)	- (30%)	- (20%)	- (40%)	- (40%)	- (20%)	80%		20%
				(‘98. 11. 21)			(2005. 5. 19)		
주거환경 개선	100%		-	90%		10%	90%		10%
				(2000. 5)			(2005. 5. 19)		
재정비촉진지구 (2006. 7. 1)			주거환경개선				40%	40%	20%
			재개발				20%	40%	40%

자료: 공공택지-택지개발업무처리지침(제13조)
 직장·지역조합·민영주택-주택조합 등에 대한 주택규모별 공급비율에 관한 지침
 재건축·재개발·주거환경개선-도시 및 주거환경정비법 시행령(제13조의3)
 ‘정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율’ 주거환경 개선사업, 재개발의 경우 임대주택 의무건설 비율, 규모, 300세대 미만 건설재건축의 경우 등 예외규정 있음

재건축사업의 경우는 적용에서 제외되지만, 사업 시행인가신청이 반려된 경우에는 적용대상이 된다. 그리고 조합원 분양분을 기존평수 이하로 건축하는 경우로써 일반분양 주택을 모두 국민주택 규

모 이하로 재건축하는 경우에는 위의 기준을 적용하지 않는다. 이러한 재건축 소형평형 의무비율 제도는 1980년대 주택공급의 확대를 위해 도입되었다가, 1990년대 중반 IMF 외환위기 때 국내 경기

남동·운북동·운서동·중산동·남북동·덕교동·을왕동·무의동, 서구 대곡동·불노동·마천동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 연수구 송도매립지, 남동유치지역은 제외), 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동·평내동·금곡동·일패동·이패동·삼패동·가운동·수석동·지금동·도농동에 한함), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(반월특수지역 제외)

의 급격한 위축에 따른 부동산시장 활성화대책의 일환으로 폐지되었다.

국민주택규모 건설비율 기준은 사업규모가 300세대 이상의 경우 세대규모가 85㎡ 이하는 60% 이하이며, 85㎡ 초과하는 세대규모가 40% 이상이 되도록 하였으나, 재건축단지들이 소형평형 의무비율을 형식적으로 충족시키기 위해 60㎡ 이하를 극소형으로, 85㎡ 초과를 초대형 평형으로 분양하는 등 공급규모를 왜곡하자 초소형·초대형 평형의 주택건설을 억제·조정할 수 있도록 국민주택 규모 이하가 재건축 사업단지 전체 연면적에서 차지하는 비율을 50% 이상이 되도록 2005년 5월 19일 도시 및 주거환경정비법의 법제4조의2 시행령 제13조의3에 의해 건설교통부가 “정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율”을 고시·시행하였다.

2. 소형평형 의무비율 규제의 정책효과 분석

1) 조합원의 민원사례와 설문조사 분석을 통한 행태적 접근¹⁶⁾

정부의 규제, 시장내외부의 급격한 환경변화 같은 외부충격에 대한 부동산인간의 반응은 정책의 성패에 많은 영향을 미친다. 따라서 재건축 소형평형 의무비율 제도에 대한 조합원의 반응행태를 살펴보고, 이를 바탕으로 정책의 추진전략을 수립하는 것은 매우 중요하다.

이를 위하여 여기서는 소형평형 의무비율이 적용되는 재건축단지 사례지역의 조합원들을 대상으로 실시한 민원사례와 설문조사를 가지고 이들의

반응을 부동산인간의 행태분석이라는 차원에서 분석하는 작업을 시도하였다. 이러한 분석결과는 소형평형 의무비율 규제를 비롯한 재건축정책의 추진에 있어서 도움이 되는 여러 가지 시사점을 제공하여 줄 것으로 기대된다.

① 민원사례지역의 개요

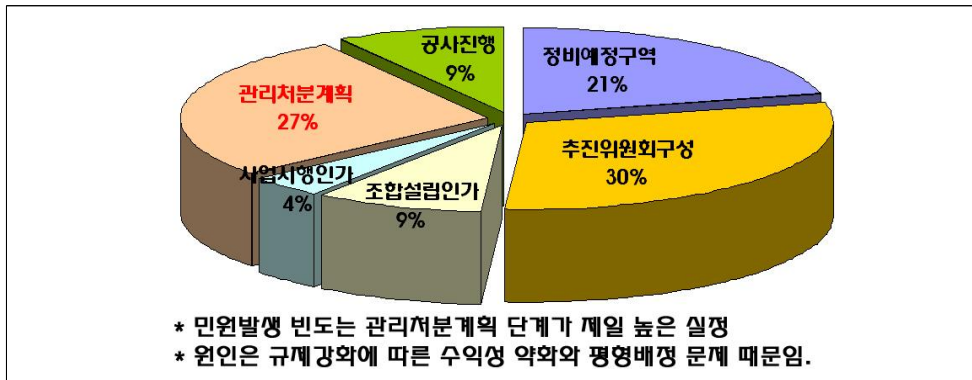
사업위치는 서초구 반포2동 18-1번지 일대이며 아파트 대지면적은 13만 3,349㎡(4만 338평), 상가 대지면적은 5,799.5㎡(1,754평)이며, 기존 아파트는 5층 46개 동, 1,720세대로서 1978년 10월 30일 준공되었다.

사업주체는 반포주공2단지 재건축주택정비조합, 시공자는 삼성물산(주) 건설부문, 도시계획사항은 제3종일반주거지역, 아파트(반포2)지구, 중심미관지구다. 건축예정사항으로는 층수는 지상 22~32층/지하 2층, 29개 동(2,444세대)이며, 연면적은 아파트가 3만 5,231.72㎡(16만 1,906평)이고, 상가는 2만 2,879㎡(6,920평)이다. 건립평형비율은 2(489세대) : 4(978세대) : 4(977세대)이며, 26평형 489세대, 34평형 978세대, 45평형 130세대, 52평형 210세대, 62평형 231세대, 72평형 244세대, 81평형 182세대다.

② 소형평형 의무비율 제도에 따른 민원 발생 도시 및 주거환경정비법 제49조제2항에 의거, 시장·군수는 사업시행자의 관리처분계획의 인가신청이 있는 날부터 30일 이내에 인가하여야 한다. 2005년 4월 19일 조합측이 관리처분계획 인가를 인가권자인 서초구에 신청하였으나, 가칭 18평 권

16) 한형수·문영기. 2006. 전계서

<그림 1> 재건축사업 추진 단계별 민원발생 비율



자료: 서초구청 내부자료('07. 4월 현재)

익협의회라는 조합원 일부가 지속적으로 서초구청에 내방 및 민원서류를 제기하였다.

이로 인해 유권해석, 보완, 법률자문 및 대책회의를 2005년 4월부터 10월까지 7회에 걸쳐 개최하였으나, 창립총회 시 결의내용과 정부의 2003. 9. 5 소형평형 의무비율에 따른 사업시행인가 내용이 상이하므로 관리처분계획인가 반려요구 등 민원이 있어 민원 쟁점사항에 대한 검토 이후 서초구에서 2005년 10월 21일 관리처분계획을 인가한 사항이다.

i) 관리처분계획과 관련된 민원내용의 분석

관리처분계획과 관련하여 다음과 같은 민원이 제기되었다. 재건축 창립총회 시 25평 소유자의 우선배정권 결의로 인하여 조합원들 모두가 선호하는 중대형 평수인 44평~62평을 기존 25평 소유자들이 선점함으로써, 소형평형 의무화 정책으로 인하여 소형을 지어야 하고, 부득이 소형을 신청해야 하는 기존 18평 소유자들이 관리처분인가에 불만을 품고 민원을 서초구에 지속적으로 제기하는 원인이 되었다.

26평, 34평은 인기가 없으나 44·52·62평은

인기가 있어 신청자가 많았으나 배정을 할 수 없어 발생한 민원이다. 이것은 대형평수가 경제가치가 크고 소형일수록 경제가치가 낮아지는 현상이 뚜렷한 서울 강남구에서 발생가능이 예측된 문제다. 그 근거에는 제2장 재건축사업 갈등이론에서 기술한 인간의 합리적 사고와 이기심이 기저에 깔린 인간의 부동산행태가 바로 발현된 예라 하겠으며, 소형주택을 소유했다라도 경제가치가 상승하는 대형평형을 원하는 것은 당연한 이치다.

이상의 이유로 관리처분 반려를 요구한 민원은 도시 및 주거환경정비법 제46조 내지 48조 규정이 정하는 절차를 이행하여 2005년 2월 26일 관리처분 계획인가를 신청한 사항으로 민원이 있다는 이유로 반려는 불가한 사항이며, 변호사 자문결과 도정법 위반이 없는 관리처분은 반려사항이 아닌 것으로 판단되었다.

18평 권익협의회에서 제기한 민원내용에 대한 서초구의 관리처분 반려여부 등에 대한 서초구의 검토결과, 이러한 주민의 관리처분 반려요구의 민원에 대하여 반려의 사유가 될 수 없어 반려대상이 아니라는 판단을 내렸다.

ii) 조합규약 및 운영과 관련된 민원내용의 분석
 조합규약 및 운영관리를 둘러싼 주요 민원은 다음과 같다. 창립총회 시(2:3:5)와 사업시행인가 시(2:4:4) 평형 세대수가 상이하므로 조합원 4/5 이상 동의대상이라는 것이다. 이것은 9.5 부동산 안정화대책(2:4:4)으로 소형평형 의무비율 건립은 불가피한 사항으로 경미한 변경대상이며 또한, 2005년 2월 26일 총회에서 제1호 안건으로 추인되어 적법함을 법원에서도 인용하였다. 또한 고문변호사 자문결과에서 경미한 사항으로써 동의대상이 아닌 것으로 판단하고 있다.

iii) 소송의 진행에 따른 사업의 지연
 2005년 3월 11일 '05. 2. 26. 총회결의의 효력을 정지한다는 내용으로 18평 권익협의회에서 총회결의의 효력정지를 가처분신청한 민원이었으나, 2005년 4월 11일 기각 결정되었다.

2005년 5월 11일 18평 권익협의회에서 원 결정 취소, 총회결의 효력정지, 총회결의의 집행불가라는 내용으로 총회결의 효력정지 가처분 신청의 항고를 신청하였다.

2005년 8월 16일 재건축, 동·호수 추첨불가, 조합원들과 분양계약 불가, 입주자모집 불가, 건축공사 불가하며, 위반 시 금 약 3억 원씩 지급한다는 18평 권익협의회에서 분양계약 체결금지 등 가처분신청을 하였다.

③ 소형평형 의무비율 제도의 갈등발생의 배경

i) 조합원 간의 평형배정을 둘러싼 갈등
 소형평형 의무비율 제도는 조합원 간 갈등의 원인이 되고 있다. 사례단지에서 2001년 7월 14일 재건

축 창립총회의 결의 시 분양평형의 결정은 조합원의 분양신청에 의하고, 경합이 있는 경우 현 소유(중전주택)평형이 큰 조합원에게 우선권을 부여하도록 결정하였다. 이것은 부동산인간을 경쟁능력으로 분류하는 경우 부동산인간의 본성을 그대로 발현시켜 승리함으로써 그의 욕구충족을 위한 수단으로 이용한 것이며, 결국 이러한 경쟁은 자유사회가 개인의 능력차를 인정함으로써 자산소유 차등을 조장하는 결과가 되고 있다.

정부의 소형평형 의무비율 제도의 도입 이전에는 설령 25평 조합원들에게 우선권이 있었다 하더라도 18평 조합원들도 그들이 원하는 평형을 선택할 수 있었다. 그러나 정부의 소형주택 건설의무화 제도부활로 의무비율(2:4:4)이 강화되었다. 이러한 조치는 조합원들이 선호하는 주택규모인 44·52·62평형을 25평 조합원들이 선점하는 결과를 초래하여, 종전 18평 규모의 아파트 소유자들은 원하는 평형에 들어갈 수 없게 되고, 이로 인해 종전 서민층에 해당하던 18평 규모의 조합원과 25평 조합원들 간에 갈등이 발생한 것이다. 부동산인간은 이기심으로 가득 찬 유기체라고 정의한 바와 같이 부동산은 경제가치가 큰 재화여서 이러한 갈등이 잠재해 있는데, 부동산분배를 실현하려는 선의의 제도가 이러한 부동산인간 간의 갈등을 야기하는 모순도 발생시키고 있다.

도시 및 주거환경정비법 제49조제2항에 “시장·군수는 사업시행자의 관리처분계획 인가신청이 있는 날부터 30일 이내에 인가여부를 결정한다”고 규정하고 있다. 2005년 4월 19일 조합측이 관리처분 계획인가를 인가권자인 서초구에 신청하였으나, 18평형 권익협의회는 조합원 일부가 지속적으로 서초구청을 내방하거나 민원서류를 제출하였

<표 6> 건립규모 2 : 4 : 4 기준(임대주택 10%)

(단위: 천 원)

	평형별	26	34	45	52	62	72	81	계
건립세대	조합원	0	743	130	210	231	224	182	1,720
	일반분양	316	153	0	0	0	0	0	469
	임대공급	173	82	0	0	0	0	0	255
	계	489	978	130	210	231	224	182	2,444
		20%	40%	40%					
분양수입	일반분양가	473,580	649,410	917,660	1,103,230	1,334,100	1,563,850	1,770,150	249,011,010
	조합원분양	420,600	581,300	801,900	966,900	1,170,7050	1,373,300	1,555,300	1,600,317,400
	임대보상가	254,879	331,399	436,095	509,925	612,645	713,614	802,755	71,268,883
	계								1,920,597,293

자료: 삼성건설. 소형의무비율 적용에 따른 사업성 검토 내부자료.

다. 이에 인허가담당권자인 서초구청은 유권해석, 보완, 법률자문 및 대책회의를 7회에 걸쳐(2005년 4월~10월) 개최하였다. 하지만, 18평형 권익협회의는 창립총회의 결의내용과 정부의 소형주택건설 의무비율 제도에 따른 사업시행 인가내용이 상이한 바, 관리처분계획 인가의 반력을 요구하는 등 지속적인 민원으로 인해 재건축사업의 지연 및 조합원 간 상호 갈등이 심화되는 문제점을 발생시켰다.

ii) 조합원 평형별 분담금 차등의 불합리

2005년 2월 26일 임시총회 관리처분 계획(안)의 당초 감정평가 조합원 분담금이 44평형은 평당 1,800만 6천 원이고, 34평형은 1,707만 8천 원으로 평당분담금 차이가 약 93만 원이었다. 그러나 소형평형 의무비율에 따라 중대형 평형의 아파트 공급이 부족하여 희소성 차이에 따른 기존 25평 조

합원의 매매가격이 18평 조합원에 비하여 약 5~6억 원 발생하는 등 평형별 가격차이가 커졌다. 이에 따라 <표 6>의 사례에서 알 수 있는 것처럼 소형평형의 경우 평가차액이 극히 미미하게 되었다.

④ 조합원의 행태분석¹⁷⁾

i) 가설의 설정

재건축정책의 목표는 주택가격 안정, 소형주택 재고량 증대, 소형과 중대형 주택의 공급균형 등에 있다고 볼 수 있다.

소형주택 의무비율 규제는 소형주택 공급확대, 저소득층 주택구입 기회증대 등의 정의 효과를 기대할 수 있다. 반면 규제의 대상자인 재건축 조합원에게는 조합원 분담금의 증가, 단지의 질적 저하, 조합원 간 평형배분을 둘러싼 갈등, 정부정책에 대한 신뢰도 저하 같은 부의 효과도 예상된다.

17) 한형수·방경식. 2006. 전계서

<표 7> 모집단 및 표본 수

지 역	모집단	표본수
반포 미주	397	91
방배 서리풀	496	107
서초동 금호	435	98
서초동 삼익	280	61
합 계	1,608	357

따라서 소형주택 의무비율 제도가 당초 정책목표를 달성하기 위해서는 부동산 소비자행동의 차원에서 조합원 특성이나 행태가 정책추진에 미치는 영향을 파악하고, 이를 바탕으로 재건축제도의 개선방향을 마련할 필요가 있다. 이런 점에서 부동산인간의 행태적 접근은 조합원의 재건축정책에 대한 인식 정도와 조합원의 특성을 가지고 세 가지 가설을 설정한 다음, 이들 가설의 채택 또는 기각을 통계적으로 검증하는 방식으로 검토되었다.

- H1: 소형평형 의무비율 제도의 정책목표 및 법률적 내용에 대한 조합원의 인지 정도는 재건축정책의 추진에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
- H2: 소형평형 의무비율 제도 같은 규제는 재건축사업의 지장을 초래하고 정부정책의 신뢰도를 저하시키는 방향으로 작용할 것이다.
- H3: 조합원들의 인구적 특성은 소형평형 의무비율 규제 같은 재건축정책 추진에 영향을 미칠 것이다.

ii) 표본수 및 특성

소형평형 의무비율 제도가 재건축사업에 미치는

영향을 분석하기 위한 표본은 다음과 같이 추출하였다.

먼저, 서울시 재건축단지 중에서 관리처분인가를 신청한 20개 단지 중에서 강남의 10개 단지를 층화하고, 다시 이 10개 단지 중 관리처분 인가난 반포 미주아파트, 방배동 서리풀아파트, 서초동 금호아파트, 서초동 삼익아파트 등 4개 단지의 조합원을 <표 7>과 같이 모집단으로 구성하였다. 이들 지역 조합원은 1,608명이며, 이 조합원 전원에게 설문지를 배포하여 357명으로부터 회신을 받았다. 표본의 오차는 ± 4.58 이다. 조사기간은 2006년 11월 27일~12월 12일이다.

표본의 특성은 <표 8>과 같다.

첫째, 조합원의 연령은 41~50세가 134명(37.5%)으로 가장 많았고, 20~30세가 16명(4.5%)로 가장 적었다. 둘째, 조합원의 성별은 남성이 223명(62.5%)으로 여성 134명(37.5%)보다 많은 비중을 차지하였다. 셋째, 직업별 분포를 보면 사무직 및 일반 직장근무자(일반 회사원, 공무원 포함)가 120명(33.6%)으로 가장 많았고, 생산 및 관리직(단순 노무직 포함), 농업, 축산업, 임업, 수산업 종사자, 군인 등은 상대적으로 적었다. 넷째, 학력별 분포를 보면 대졸이 216명(60.5%)으로 가장 많고, 고졸 이하는 6명(1.7%)으로 가장 적었다.

iii) 가설의 검증결과

첫째, 재건축사업의 정책목표에 대한 가설1의 검증 결과, 정책목표에 대한 조합원의 인식은 재건축정책의 추진에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정책목표에 대한 인식과 법률내용 인지가 증대할수록 조합원의 갈등이 감소하고 재건축제도의 개선방향에도 긍정적인 영향을 주는 데 기인한 것으로 보인다.

소형평형 의무비율 규제가 조합원의 갈등에 미치는 영향에 있어서 정책목표에 대한 인식($t=-2.17, p<0.05$)은 갈등심화에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤으며, 법률내용 인지여부에 대한 인식($t=-5.78, p<0.01$)도 갈등심화에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 이것은 재건축정책을 잘 이해할수록 갈등이 감소됨을 뜻한다 (<표 9> 참조).

또한 소형평형 의무비율 제도의 정책목표에 대한 인식($t=3.24, p<0.01$)은 재건축사업의 정책목표 달성에 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 구체적 법률내용 인지여부에 대한 인식은 유의한 영향이 나타나지 않아 법률 내용은 잘 모르는 것으로 나타났다 (<표 10> 참조).

둘째, 소형건설 의무비율 제도는 재건축사업의 지장을 초래하고 정부정책의 신뢰도를 낮게 할 것이라는 가설2의 검증 결과, 소형평형 의무비율 규제는 정부정책의 신뢰도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 연령이나 직업 같은 조합원의 개별 특성을 보여주는 변수들이 소형건설 의무비율 규제로 인한 갈등 심화에 미친 영향은 통계적으로 의미가

<표 8> 표본의 특성

변수명		빈도	백분율(%)
전체 합계		357	100.0
연령	20~30세	16	4.5
	31~40세	76	21.3
	41~50세	134	37.5
	51~60세	85	23.8
	61세 이상	46	12.9
성별	남성	223	62.5
	여성	134	37.5
직업	전문직, 기술직, 기타 관련직(의사, 약사, 교수, 변호사, 전문기사 등)	54	15.1
	고위 행정 및 관리직(기업체 경영자 포함)	27	7.6
	사무직 및 일반 직장 근무자(일반회사원, 공무원 포함)	120	33.6
	판매 및 서비스업, 부동산업(도소매, 요식, 숙박업, 부동산중개업, 이·미용사)	53	14.8
	생산 및 관리직(단순 노무직 포함)	9	2.5
	농업, 축산업, 임업, 수산업 종사자	2	0.6
	군인	5	1.4
	학생	1	0.3
	가정주부	56	15.7
	무직	16	4.5
	기타	14	3.9
학력	중졸 이하	6	1.7
	고졸	62	17.4
	전문대졸	41	11.5
	대졸	216	60.5
	대학원 졸업	32	9.0

없는 것으로 나타났다. 즉 조합을 구성하고 있는 개개인이 가진 인구적인 특성은 재건축정책에 그다지 영향을 주지 않는 것으로 볼 수 있다.

<표 9> 재건축사업 조합원의 갈등 심화에 대한 인식

변수명	비표준화 회귀계수	표준오차	표준화된회귀계수	t	유의도
상수항	5.12	0.12		42.03	0.000***
정책목표에 대한 인식	-0.15	0.07	-0.14	-2.17	0.031**
법률내용 인지여부	-0.38	0.06	-0.39	-5.78	0.000***

주: 1) 사례수=344, R-square=0.265, Adj. R-square=0.260, F=61.383, Sig.F=0.000
 2) 종속변수: 재건축사업 조합원의 갈등 심화
 3) *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.10.

<표 10> 재건축사업의 정책목표 달성에 대한 인식

변수명	비표준화 회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	t	유의도
상수항	2.26	0.13		16.84	0.000***
정책목표에 대한 인식	0.25	0.08	0.24	3.24	0.001***
법률내용 인지여부	6.974E-02	0.07	0.07	0.96	0.336

주: 1) 사례수=346, R-square=0.092, Adj. R-square=0.087, F=17.354, Sig.F=0.000
 2) 종속변수: 재건축사업의 정책목표달성 여부
 3) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10.

이상과 같은 가설검증으로부터 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 재건축 조합원들은 소형건설 의무비율 등의 직접적인 규제는 재건축사업의 시장을 초래하고 전반적인 정부정책에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 원인으로 작용한다고 생각하지만, 이에 따른 갈등이나 정책추진의 성패는 규제의 대상인 조합원들이 정책내용에 관하여 인지하는 정도에 따라 차이가 있다는 점이다. 따라서 소형건설 의무비율 적용 같은 규제적인 성격을 가진 정책의 효율적인 추진을 위해서는 정책의 내용, 필요성, 정책에 따른 긍정적인 효과 등을 충분히 홍보하는 한편, 정책대상자들과도 가능한 한 협조적인 관계를 모색하는 것이 중요하다.

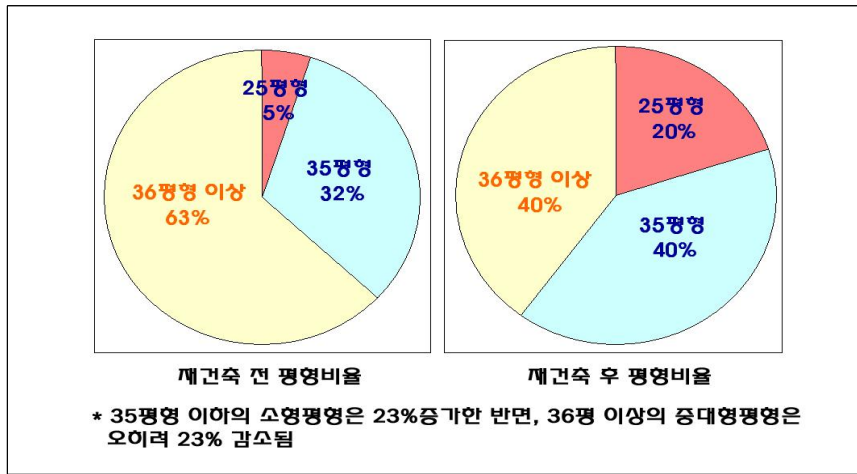
2) 소형평형 의무비율 규제에 따른 시장효과의 분석

① 조합원 주거개선 효과의 미흡

주거환경 개선이 재건축의 목표임에도 불구하고 소형평형 의무비율 2 : 4 : 4를 적용하는 경우 <그림 2>의 사례에서 보듯이 일부 조합원은 도리어 기존 주택보다 작은 주택을 배정받을 가능성이 있다.

재건축사업 추진단계별 비율을 재건축이 완료되었을 시에 재건축 전·후 평형별 비율을 가정하여 시뮬레이션한 결과, 36평형 이하의 소형주택은 23%가 증가하는 반면 36평 이상 주택은 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 분석에서 알 수 있듯이 소형평형 의무비율은 중대형 주택공급을 감소시켜 조합원의 약 60%가 국민주택규모 이하에 배정되는 문제가 발생할 수 있다.

<그림 2> 재건축 전·후 평형별 비율



자료: 서초구청 내부자료('07. 4월 현재)

② 지역별 주택수급의 불균형 야기

서울시 주택유형의 과반수는 아파트이며, 분포현황은 강남권에 많이 분포해 있다. 서울시의 대표적인 주택유형은 아파트, 단독주택, 다세대주택으로서 전체 주택의 90% 이상을 차지하고 있으며, 아파트는 지속적으로 증가하고, 다세대주택은 2003년 이후 정체현상을 나타내며, 단독, 다가구, 연립주택은 감소하고 있다.

이와 같이 서울시의 정주환경이 아파트 중심으로 공급이 특정규모(18평, 25.7평)에 편중되고 면적기준에 의해서만 소형주택이 공급되었을 때 다양한 수요계층에 맞지 않는 획일적인 도시 정주환경이 발생됨은 물론이고 강남권 등에서는 서민 주거안정의 정책목표계층인 서민이 입주할 하지 않아 사회적 후생이 총량적으로 감소된다.

③ 신규 주택공급 위축 및 가격의 상승

소형평형 의무비율 제도는 재건축사업의 수익성이 저하될 수밖에 없다. 채산성 악화는 조합원들의 부담비용을 증가시켜, 사업을 연기하거나 혹은 포기하게 만들어 재건축을 통한 아파트의 신규 공급이 위축될 수밖에 없다. 이는 주택수요가 아직도 수요 초과 현상을 보이는 수도권 지역에서 주택공급을 위축시켜 주택가격을 상승시키는 압박요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다.

건설교통부가 집계한 2004년 시도별 주택보급률(추정치)은 가구수 1,271만 3,900가구, 주택수 1,298만 7,800채로 102.2%다. 그러나 서울은 255만 3,700가구, 주택수 227만 7,600채로 보급률이 89.2%에 그쳤다. 경기도 역시 가구수 272만 6,000가구, 주택수 261만 2,600채로 주택보급률이 95.8%에 머물고 있다.¹⁸⁾

18) 수도권 보급률은 93.3%로 주택수 561만 4천 채, 가구수 597만 9천 가구다(www.moct.go.kr).

그리고 주택산업연구원에서 조사한 자료¹⁹⁾에 의하면, 2004년 말 대비 2005년 5월 기준 전체 주택은 1.51%, 아파트는 2.42% 상승하였으나 중대형 아파트에 대한 수요증가 및 재건축규제에 따른 공급감소 전망과 판공개발 영향으로 강남지역 아파트는 가격상승이 멈추지 않고 있다.²⁰⁾ 특히 중대형아파트 가격상승이 두드러졌으며, 이런 상승세가 모든 평형으로 확산되는 양상을 보이고 있다.

소형평형 의무비율의 적용은 분양가격을 상승시키면서 동시에 사업추진을 어렵게 하여 중대형 주택공급을 감소시켜 주택가격을 상승시키는 요인으로 작용할 소지가 크다. 정부가 주거안정이라는 정책목표를 달성하기 위해 소형공급을 늘리면 대형은 공급이 부족해 주택가격을 상승시킨다.²¹⁾ 한 연구에 따르면, 주택규모가 2배로 커지면 가격은 21.55(=2.9)배 증가하고, 규모가 3배로 커지면 가격은 31.55(=5.5)배 증가하는 것으로 나타났다.²²⁾

특히 주택업체와 부동산중개업소의 설문조사결과 재건축 소형주택건설 의무비율은 대형평형의 희소성을 높여 불균형적인 가격상승을 초래할 것이라는 응답이 압도적이며(최근 강남을 비롯한 분당, 용인의 중대형 아파트 가격상승을 설명),²³⁾ 재건축사업에 있어 임대주택공급의무제는 가격안정과 더불어 무주택자에게 공급혜택이라는 긍정적인 측면보다는 재건축사업을 포기·지연시켜 공급감

소를 가져올 것이라는 응답이 대다수다.

IV. 재건축정책의 개선방향

정책효과 분석은 현재 진행되는 정책의 내용이나 집행전략·활동 등을 수정·보완하거나 정책의 종결을 위해서 이용되고 또 새로운 정책의 수립을 위해서도 이용된다.²⁴⁾ 정책효과분석에 따른 정책변동은 정책종결(policy termination), 정책승계(policy succession), 정책유지(policy maintenance)로 나눌 수 있다. 여기에 정책혁신(policy innovation)을 합한 네 가지를 정책변동의 전형적 유형이라고 할 수 있다.²⁵⁾

본 연구에서는 요즈음 사회적으로 아젠다가 되어 있는 재건축사업의 소형평형 의무비율 제도에 대하여 강남아파트 5개 단지의 실제 민원분석과 설문을 통한 실증분석, 이에 따른 현행 법률과 통계자료, 재건축추진 전·후 실제 시뮬레이션을 분석을 통한 개선방안을 제시하였다. 다시 말하면 시장에 대한 정부규제를 완화하여 시장의 공급과 수요에 따른 자생적 기능에 보다 많은 것을 위임하며, 이해당사자의 저항을 극복할 수 있도록 재건축에 대한 제도적 장치를 강구하는 등 주택정책을 전환할 필요가 있다는 것이다.

19) 주택산업연구원. 2005. "2005년 3/4분기 주택시장 전망". 제3호.

20) 주택산업연구원. 2004. 주택분양원가 공개 및 재건축사업 규제강화에 관한 연구.

21) 김경환. 1998. "부동산부문의 적정투자 유도를 위한 정책개혁방향". 주택금융 여름 제212호. 주택은행, 방경식. 1998. 주택건설사업 관련 규정 합리성 제고방안. 주택산업연구원. p55 재인용.

22) 구분창. 1998. 아파트 특성에 따른 가격결정 모형연구. 주택산업연구원. pp31-32

23) 주택산업연구원. 2005. "2005년 3/4분기 주택시장 전망". 제3호.

24) 정정길 외. 2007. 전개서. pp820-821.

25) 정정길 외. 2007. 전개서. pp820-835, Brain W. Hogwood and B. Guy Peters, 1983. Policy Dynamics. New York : St. Martin,s Press. pp26-29.

1. 정책에 대한 인지도 제고

설문조사를 이용한 조합원의 행태분석에서 나타난 것처럼 관련 정책에 대한 인지도가 높을수록 소형 주택건설 의무비율에 따른 조합원 사이의 갈등이나 정책추진의 지연 같은 문제는 완화되는 성향을 보인다는 것을 알 수 있다.

소형건설 의무비율 등의 직접적인 규제는 재건축사업의 지장을 초래하고 전반적인 정부정책에 대한 신뢰성을 떨어뜨리지만, 이에 따른 갈등이나 정책추진의 성패는 조합원의 정책의 내용에 관한 인지 정도에 따라 다르다. 따라서 소형건설 의무비율 적용 같은 규제적인 성격을 가진 정책의 효율적인 추진을 위해서는 정책의 내용, 필요성, 정책에 따른 긍정적인 효과 등을 충분히 홍보하는 한편, 정책대상자들과도 가능한 한 협조적인 관계를 모색하는 것이 중요하다.

2. 관련제도의 개선방안

1) 동일세대 재건축 시 일부 증평 허용

재건축사업은 노후·불량한 기존 주택을 철거하고 양질의 주택을 공급하기 위한 제도이나 재건축 소형평형 의무비율 1 : 1 적용 시에 쾌적한 주거생활을 위하여 기존에 거주하는 평수보다 늘려가지 못하는 조합원들의 반목과 갈등을 초래하고 있다.

기존 동일세대로 재건축 시 도시 및 주거환경정비법 시행령 제13조의 2 제2항 규정에 단서조항

개정 건의로 리모델링과 같이 기존 전용면적 대비 30%까지 증평을 허용하여²⁶⁾ 정부의 주거복지정책에 맞게 국민주거의 질적 향상을 도모할 수 있다.²⁷⁾

<그림 3>, <그림 4>, <표 11>에서 보듯이 1970년대까지는 단독주택이 절대 다수였으나, 이후 집중 보급된 아파트가 현재 전국적으로('05년)는 절반 이상 차지하고 있고, 서울시의 주택유형이 시기별로 다가구→다세대→아파트로 변화하고 있으며, 2003년 이후부터 아파트 위주의 주택공급이 이루어지고 있으며, 2004년에는 전체 주택공급의 80% 정도를 아파트가 차지하고 있는 주택보급률을 감안하여 늘어난 용적률만큼 주민이 요구하는 재건축사업을 유도하여 주택보급률을 늘려 주택시장 안정과 서민주거 향상의 정책목표를 달성할 수 있도록 한다.

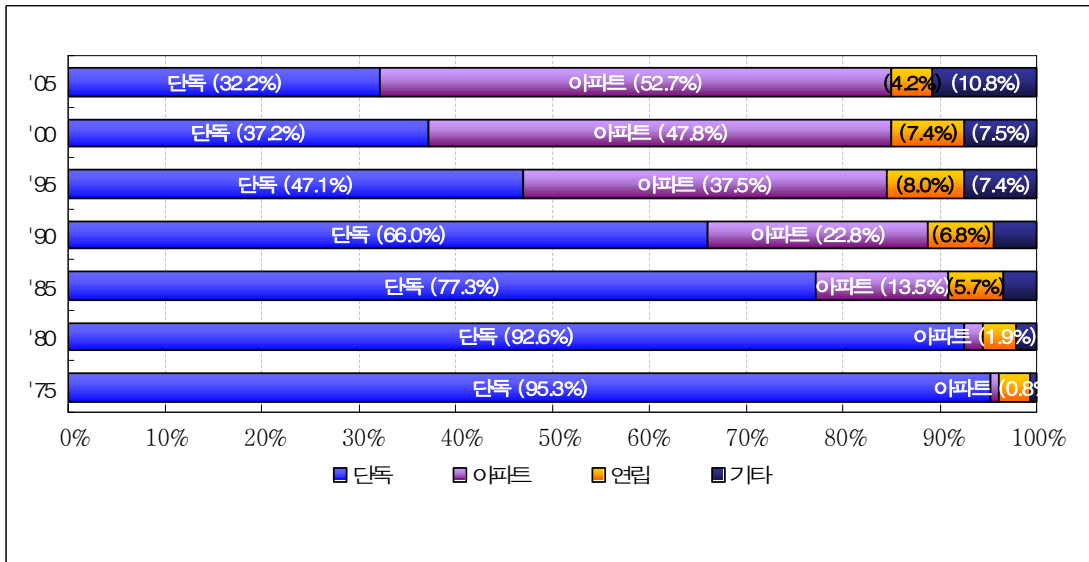
2) 소형평형 의무비율 제도의 완화

소형평형 의무비율 제도의 실시로 인한 재건축 위축으로 인하여 건설교통부의 “부동산정책 추진현황과 향후 추진방향”(2007) 보고서에 의하면 주택 보급률이 1990년대 초까지 80%에도 못 미쳤으나 주택 200만 호 건설 등 지속적 공급확대로 현재('06년)는 107.1%다. 그러나 수도권(96.9%), 서울(91.3%)로서 100%에는 미치지 못하고 있으며, 일본 113.3%(’98), 미국 110.1%(’01), 영국 103.2%(’01), 프랑스 120.5%(’99) 등 선진국보다 못한 수치다. 1천 인당 주택수를 살펴보면 1970년

26) 리모델링은 재건축에 비하여 1층을 필로티로 하였을 시에만 1개 층을 허용하여 수직증축이 실제적으로 어렵고 평면개선 한계와 폐기물이 약 70% 이상 발생하지만, 전용면적 30%의 증평이 가능하도록 용적률이 허용되어 노후아파트의 리모델링 활성화에 정책적으로 도움을 주었다.

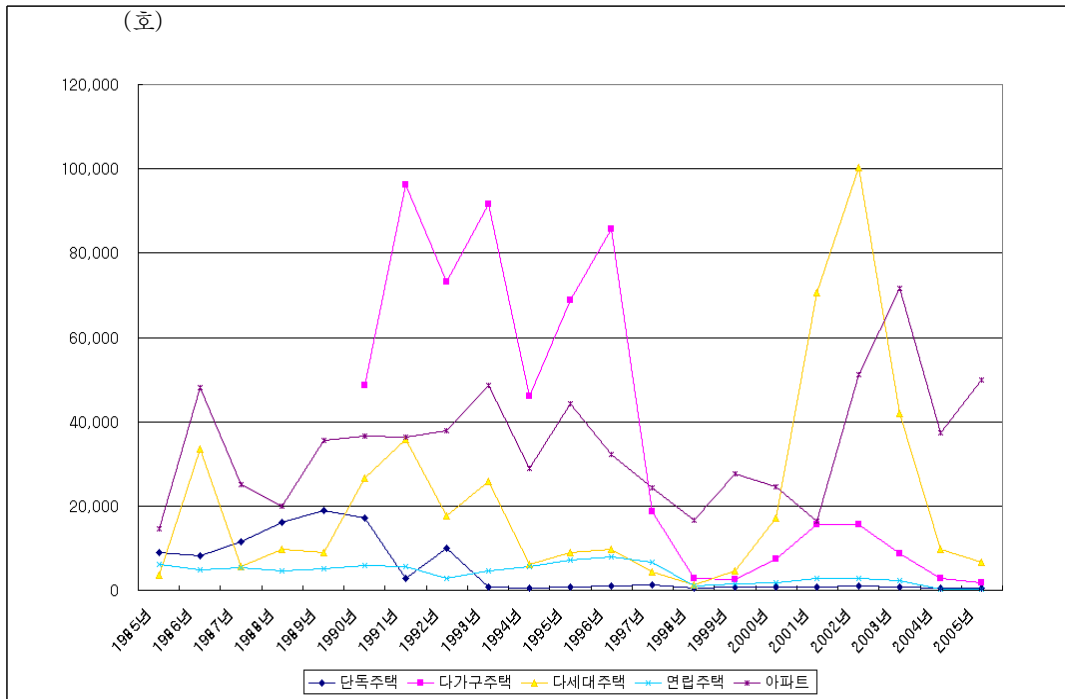
27) 제4차 국토종합계획(2006-2020) 수정계획 주거복지지표에서 보듯이 1인당 주거면적이 2006년에는 20.2㎡이나 2020년에는 35㎡로 4인 가족을 기준으로 하면 140㎡으로 향상을 추진하고 있다.

<그림 3> 유형별 재고주택 현황



자료: 건설교통부, 2007. 4. 부동산 정책 추진현황과 향후 정책방향

<그림 4> 서울시 연도별 주택건설 실적



자료: 각 연도 인구주택센서스 및 서울시 주택국 자료

<표 11> 서울시 주택건설 현황

연도	건설주택수	단독(%)	다가구(%)	다세대(%)	연립(%)	아파트(%)
1980	53,375	24,869(46.6)	-	-	5,715(0.7)	22,791(42.7)
1985	33,556	9,081(27.1)	-	3,589(10.7)	6,265(18.7)	14,621(43.6)
1986	94,552	8,138(8.6)	-	33,521(35.5)	4,788 (5.1)	48,105(50.9)
1987	47,354	11,487(24.3)	-	5,525(11.7)	5,278(11.1)	25,064(52.9)
1988	50,530	16,066(31.8)	-	9,786(19.4)	4,627 (9.2)	20,051(39.7)
1989	68,594	18,966(27.6)	-	8,911(13.0)	5,034(7.3)	35,683(52.0)
1990	134,542	17,054(12.7)	48,537(36.1)	26,540(19.7)	5,786(4.3)	36,625(27.2)
1991	176,786	2,725 (1.5)	96,332(54.5)	35,759(20.2)	5,543(3.1)	36,427(20.6)
1992	141,583	9,994(7.1)	73,134(51.7)	17,772(12.6)	2,899(2.0)	37,784(26.7)
1993	171,549	886(0.5)	91,523(53.4)	25,834(15.1)	4,564(2.7)	48,742(28.4)
1994	86,997	444(0.5)	45,932(52.8)	6,079(7.0)	5,560(6.4)	28,982(33.3)
1995	129,998	745(0.6)	68,839(53.0)	9,066(7.0)	7,186(5.5)	44,162(34.0)
1996	136,867	1,024(0.7)	85,762(62.7)	9,825(7.2)	7,902(5.8)	32,354(23.6)
1997	55,021	1,170(2.1)	18,615 (33.8)	4,328(7.9)	6,656(12.1)	24,252(44.1)
1998	22,234	405(1.8)	2,852(12.8)	1,220(5.5)	1,086(4.9)	16,671(75.0)
1999	37,107	672(1.8)	2,686(7.2)	4,727(12.7)	1,468(4.0)	27,554(74.3)
2000	51,703	726(1.4)	7,447(14.4)	17,055(33.0)	1,881(3.6)	24,594(47.6)
2001	106,334	819(0.8)	15,668(14.7)	70,694(66.5)	2,714(2.6)	16,439(15.5)
2002	170,967	1,103(0.6)	15,507(9.1)	100,342(58.7)	2,827(1.7)	51,188(29.9)
2003	125,403	734(0.6)	8,592(6.9)	41,985(33.5)	2,365(1.9)	71,727(57.2)
2004	50,540	555 (0.5)	2,804(3.9)	9,604(17.8)	295(0.6)	37,282(77.1)
2005	58,948	407(0.7)	1,869(3.7)	6,528(17.8)	170(0.6)	58,948(81.9)

자료: 각 연도 인구주택센서스 및 서울시 주택국 자료

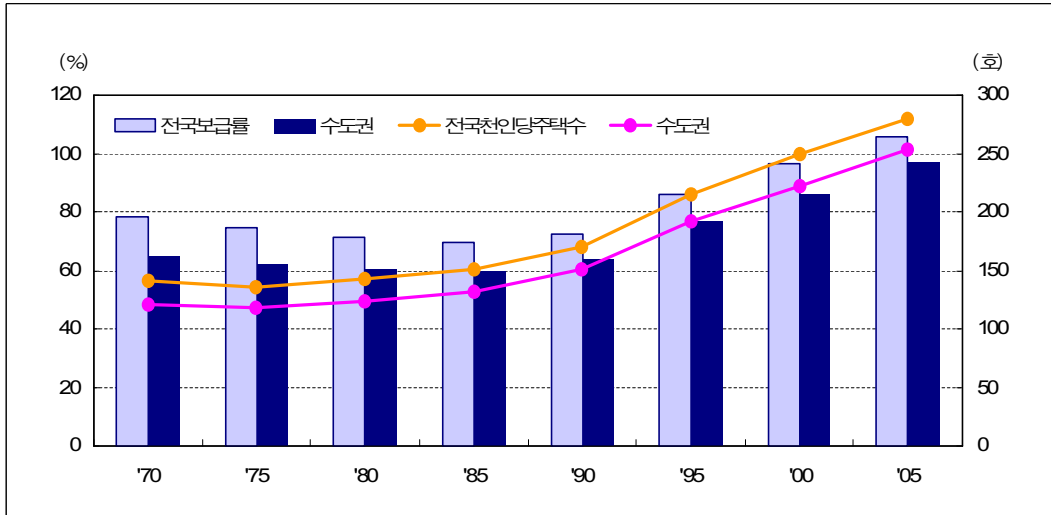
대에는 150호 내외에 불과하였으나, 1995년 200호를 넘어섰고 2006년 현재 284.9호(수도권 258.3호)로서 일본 423호('03), 미국 427호('03), 영국 417호('01), 프랑스 490호('00), 독일 445호('00) 등 선진국에 비하여 상당히 부족한 상황이다(<그림 5> 참조). 아직까지도 주택수요가 수요초과현상을 보이고 있는 수도권지역에서는 주택공급을 위축시켜 주택가격을 상승시키는 압박요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다.

그러므로 소형평형의무비율 2 : 4 : 4를 폐지하거나, 또는 1 : 2 : 7 또는 2 : 2 : 6으로 완화하여 조합원이 기존 평수보다 작은 평수로 가는 사례를 방지하여 조합원 간의 평수배정으로 인한 갈등과 반목을 방지하고 국민의 주거수준 향상을 도모한다.

3) 용적률의 상향 조정

도시 및 주거환경정비법 제30조의2 동법시행령 제

<그림 5> 주택보급률 및 천 인당 주택수 변화추이



자료: 건설교통부, 2007. 4. 부동산 정책 추진현황과 향후 정책방향.

41조의 2의 규정에 의거, 2005년 5월 18일 이후 재건축 시 임대주택 건립범위(용적률 증가만큼 25%)만큼 용적률 완화가 <표 12>사례에서와 같이 있으나, 소형평형 의무비율 적용 시에는 용적률의 완화가 없다.

임대주택 의무화 같이 용적률의 완화 시 소형평형 의무비율 제도에 따른 소형평형은 서민주거 안정에 따른 사회정책적 측면에서 공급하고 용적률이 증가하는 만큼 나머지는 조합원에게 선호평형에 맞는 평수를 공급함으로써, 사회적 갈등과 분열을 방지하고 정부신뢰도를 제고할 수 있다.

4) 해당지역별 수요에 맞는 평형 유도

소형평형 의무비율 제도의 폐지를 통해 해당 지역 또는 권역별로 도시 및 주거환경정비법에 의한 정비구역 지정 시 주택수요에 맞는 인구영향평가 등을 강화하여 주택수요에 맞는 평형구성을 유도하여 국지적 시장왜곡을 방지할 수 있도록 해야 한다.

도시 및 주거환경정비법 제30조의2 동법시행령 제41조의 2의 규정에 의거, 2005년 5월 18일 이후 재건축 시 임대주택 건립범위(용적률 증가만큼 25%)만큼 임대주택 건설이 의무화되므로 정부의 정책목표 달성이 가능하기 때문이다.

<표 12> 임대주택 건립범위

기존 용적률	기준 용적률	증가 용적률	임대주택 건립비율 25% 범위 용적률	최종 적용 용적률
100	220	120	120%의 25%=30	250
200	230	30	30%의 25%=7.5	237.5

V. 결론

소형주택 건설의무 제도의 정책목표가 주택시장에 대한 주택가격을 안정시키고 서민주거 안정차원에서 소형주택을 공급하기 위한 타당성에 근거한 공공정책의 개입이나, 소형평형 의무비율(2 : 4 : 4)로 인하여 선호평형(44 · 52 · 62평형)인 중대형 평수에 들어가지 못하고 소형평형에 배정된 조합원들 간의 갈등과 반목이 심화되고 소형평형 증가로 인한 조합원 분담금 증가로 인한 사업의 지연과 중대형 평형의 희소성과 시세차이의 발생으로 인해 조합원 간의 재산배분에 있어서 불평등을 심화시키는 요인이 되고 있다.

이 결과 사유재산권의 침해논란 및 재건축사업 조합과 조합원들 간의 반목과 갈등으로 인한 행정 · 민사소송으로 인하여 전체 주택공급이 지연되어 전체 주택 공급물량이 축소되고, 소형주택 공급물량도 축소되는 악영향이 발생함은 물론 평형배정을 둘러싼 조합원 간의 반발과 갈등으로 인해 집단 민원이 일선 행정기관에 유발되어 정부정책에 대한 신뢰도 저하는 물론 행정력의 낭비를 초래하고 있는 실정이다.

이러한 배경하에서 정부의 단기적인 정책수립으로 인하여 주택시장이 왜곡되는 문제점은 무엇이며 그것을 어떻게 개선해야 할지는 재건축이 진행되면서 문제가 있는 지역을 선정하여 사례연구를 함으로써 대안을 모색할 수 있을 것이다.

그러므로 정책집행의 대상인 사례지역을 선정하여 소형평형 의무비율 규제의 이해당사자인 재건축 조합원 당사자의 입장에서 보았을 때 과연 소형평형 의무비율 제도가 개인재산권에 대한 침해논란과 재산권의 형평성에 따른 반목과 갈등은 물

론 정부정책의 신뢰도를 저하시키는 등 문제가 있는지를 민원사례와 설문에 의한 실증분석과 이에 따른 현행 법률과 통계자료 등을 종합적으로 분석하고 소형평형 의무비율 전 · 후 실제 시물레이션을 통해 제도개선을 도출하고 정책적 시사점을 살펴보는 것은 의의가 있다.

정책적 시사점은 다음과 같다.

소형평형 의무비율 제도가 소형주택의 공급을 증가시키고, 서민의 주거안정을 도모하고자 하는 취지에서 제도입된 것에는 그 배경 및 목적에서 긍정적 효과를 나타낼 것으로 예측할 수 있으나, 민원사례 분석에 의한 조합원 간의 평형배정을 둘러싼 갈등원인의 제공 등으로 인한 사업의 지연 등과 설문에 의한 실증분석 결과와 같이 재건축사업의 지장을 주고 결국 소형평형 의무비율 제도로 인해 소형평형의 공급확대뿐만 아니라 중대형평형의 추가 공급도 증가하지 않는 문제점이 발생할 것이다.

이는 재건축 사업을 위축시키거나 포기하게 하는 결과를 초래하고 있다. 이것은 아직까지도 수요 초과 현상을 보이고 있는 수도권지역에서 주택공급을 위축시켜 주택가격을 상승시키는 압박요인으로 작용할 우려가 있다. 뿐만 아니라 자유경제체제 하에서 사유 재산권에 대한 침해 논란과 조합원 간의 갈등이 심화되고 있다.

이러한 상황은 정부정책의 신뢰도 저하를 불러오고 있다. 수요 · 공급의 측면에서 소형평형 의무비율 제도의 적용에 따른 평형배정의 재산권 배분으로 인한 주민의 갈등으로 인한 사업의 지연 · 포기 및 수익감소가 분양가로 전가되지 않도록 1 : 1 재건축의 경우 용적률을 상향조정하는 등 각종 인센티브를 제공하면서 소형평형 의무비율 규제 평형인 2 : 4 : 4에서 2 : 2 : 6으로 완화하는 등 규제

를 완화하여 시장의 공급과 수요에 따른 자생적 기능에 보다 많은 것을 위임하며, 이해당사자의 저항을 극복할 수 있는 재건축에 대한 제도개선을 강구하는 등 주택정책을 전환하여 재건축사업을 원활하게 추진할 수 있도록 정책변화가 필요한 시점이다.

참고문헌

- 김현아. 2001. “바람직한 소형주택 공급확대방안”. 건설산업동향 2001-17. 한국건설산업연구원
- 대한국토·도시계획학회. 2005. 주택시장 안정정책 토론회
- 방경식·장희순. 2004. 부동산학개론. 부연사
- 정정길 외. 2007. 정책학원론. 대명출판사
- 최막중·김준형. 2004. “소형의무비율에 의한 주거복지정책의 실효성 분석”. 국토계획 제39권 제3호. 대한국토·도시계획학회
- 최윤기. 2002. 주택정책이 부동산시장에 미치는 효과분석. 한국건설산업연구원
- 한형수·문영기. 2006. “소형주택건설 의무제 부활이 재건축사업에 미치는 부정적 영향”. 주거환경 제4권. 한국주거환경학회
- 한형수·방경식. 2006. “주택 재건축 사업의 소형평형 의무비율 규제의 정책효과 실증분석”. 감정평가학 논집 제5권 제2호. 한국감정평가학회
- Kim, Cheng-Ho and Kyung-Hwan Kim. 2002. “Regulation of Size Distribution of New Apartments in Korea : Consequences and Socil Costs”. *Proceeding of the AsRES/AREUEA. Joint International Conference*. Seoul

- 논문 접수일 : 2007. 7. 9
- 심사 시작일 : 2007. 7. 18
- 심사 완료일 : 2007. 9. 13

ABSTRACTS

**The Method of Improvement in the Regulation System
for Compulsory Ratio of Small Sized Housing Construction
in Reconstruction Project**

Hung-Soo Han Chief of Housing Team, Secho City in Seoul
Young-Ki Moon Professor, Dept. of Real Estate, Kangwon National Univ.

※ Keywords: Small-sized Residential Reconstruction Duty, Reliability of Government Policy,
Residential Policy

The reconstruction policy for distribution number of small-sized residential units, takes productivity of housing shrank down over all, arguments of what infringes on their right to private property rise against it, and as we can see through the case of a process of reconstruction union's general meeting for the permission financial performance in Seocho-gu, frequent criticism occurs to union member wild for also discord. Such debate are consequently decreasing reliability of government policy.

In this research, the reconstruction policy for distribution it needs to consider modification or void according to the analysis of the ineffectiveness influenced on its project.

Which is to say again, government policy compels union members to apportion new small housing against their demand, consequently resulting in cause complications of which is reduced their returns, delaying their reconstruction schedule or relinquishing it, therefore we need a change of reconstruction policy. In case of one house to one member, which is no increase of number of housing (meaning of 1:1 reconstruction), ratio of floor space should be regulated relaxedly and several incentives should be offered too, like as ratio of small sized units would be modified easy from 2 : 4 : 4 to 2 : 2 : 6 for making good progress without a hitch.