

일반

도시에서의 재건축 수행방식에 대한 소고

A Study on the Way of Implementation of Reconstruction in the City

양승철*

재건축은 정비사업으로서 도시에서 주택을 신규로 공급할 수 있는 중요한 제도이다. 그러나 현재 한국의 재건축은 소유자 조합이 수행을 전적으로 책임지고 있다. 긴 역사에도 불구하고 재건축은 여전히 많은 문제를 가지고 있으며, 특히 재건축 추진에 많은 시간이 소요됨에 따라 도시에 신규로 공급되는 주택이 부족해지는 결과가 발생하였다. 또한 재건축에서 발생하는 불로소득이 소유자에게 귀속되었고, 이는 사회적 불평등의 한 원인으로 지목되고 있다.

싱가포르와 홍콩 그리고 독일의 재건축 제도를 검토한 결과, 싱가포르는 재건축 수행 기간을 단축시키기 위해 일괄매각방식(en bloc sale)으로 추진하고 있으며, 홍콩은 공공기관에서 수용보상형태로 수행하지만 민간회사에 개발을 의뢰하는 민관협동방식을 취하고 있다. 독일은 도시개발의 성공적 수행을 위해 지방자치단체가 재건축을 주도적으로 수행하고 있다. 따라서 현행 재건축 문제를 해결하기 위해서는 공공이 적극적으로 참여할 필요가 있다. 즉 재건축을 단순한 사유재산의 활용으로 간주할 것이 아니라 도시에 주택을 공급할 수 있는 중요한 공적인 수단이라고 인식해야 할 것이다.

주제어: 재건축, 재개발, 불로소득, 일괄매각방식, 민관협동방식

* 명지전문대학 부동산경영과 부교수(lone1704@naver.com)

1. 서론

인구구조의 변화, 도시와 비도시지역 불균등 심화로 인구가 다시 도시로 집중되는 현상이 발생하면서, 주택수요가 집중되는 도시지역의 주택가격 상승 폭이 커지고 있다. 런던, 밴쿠버, 시드니 등 대도시들의 2019년 주택가격은 2006년 대비, 거의 2배 이상 상승하였다(김성한, 2019). 이들 도시들의 주택가격 상승 원인으로 1990년대 이후 인구의 도시집중이 지적되고 있으며, 최근에는 재도시화(reurbanization)에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다(Davison et al, 2005; Brueckner et al 2005; Kunze, 2005). 특히 국제이주, 젊은 성인(young adult), 비혈연가구(non-family household), 일부 중산층과 상위 계층들(some parts of the middle to upper class)이 유럽의 도시로 집중하는 주요 계층이다(Patrick Rérat, 2012).

문재인 정부는 2020년 8월 4일 수도권 주택공급 대책의 일환으로 정비사업의 공공성 강화를 강조하면서, 공공참여형 고밀 재건축 도입, 공공재개발 활성화를 대책으로 제시하였다(국토교통부, 2020). 정부가 수도권 지역에 주택을 공급하려는 것은 수도권의 주택 부족이 2017년 이후 주택가격 상승의 주요 원인이라 판단하였기 때문이다.¹⁾ 2020년 하반기에 주택가격 상승 폭이 다소 완화되었으나, 서울시와 수도권은 여전히 높은 수준의 주택가격을 보이고 있다. 전국 주택보급률은 2018년 기준 104.2이지만, 주택수요가 많은 지역인 서울시와 수도권의 주택보급률은 각각 95.9와 99.0으로 전국을 하회하고 있다(통계청, 2020). 그리고 2019년 공동주택공시가격 기준 서울시 최고가격 아파트는 55.6억 원으로 전국 평균 아파트가격 2.2억 원의 25.3배에 이르며, 2019년 서울시 평균 주택가격은 1986년 대비 242% 상승하였다(국토교통부, 2019).

주택 수가 부족하고 주택가격이 높은 수준으로 상승하는 경향성이 큰 도

1) 여기서의 내용은 지역균형발전 논쟁을 배제하고 논의를 전개하고자 한다. 서울시를 포함하는 수도권 주택부족 문제의 근본적인 해결방안은 지역균형발전을 통한 수도권으로의 인구집중을 억제하는 것이라 할 수 있을 것이다.

시지역에 주택을 공급하기 위해서는 재건축을 포함하는 정비사업을 적극적으로 활용해야 한다. 정비사업은 비교적 개발이 오래되어 노후화가 진행되는 도시지역²⁾의 안전성 확보와 쾌적한 주거 질의 확보에 필요한 도시계획적 수단임과 동시에 주택을 공급할 수 있는 핵심적인 제도이다. 그럼에도 불구하고 현재의 재건축은 주택소유자로 구성된 조합이 수익성을 기반으로 재건축 추진 여부를 결정하고, 재건축과정에서의 갈등에 따른 재건축 추진 기간의 지체 등으로 이러한 두 가지 목표를 원활하게 수행하지 못하고 있다.

세계의 많은 나라에서 오래된 콘도미니엄 근린의 재활성화(revitalise) 필요성 전쟁이 시작하고 있는데, 1960년대 콘도미니엄을 소개한 일반법 국가의 대부분과 콘도미니엄의 권리를 보유하면서 주거하는 소유자는 콘도미니엄 재건축비용(renovation expense) 문제에 당면하고 있고, 토지가격의 상승과 일부 행정적 용도지역지구제와 개발레짐(development regime)은 재개발 대상 토지(redevelop land)에 압력을 만들어내고 있다(Web & Webber, 2017: 50).

주택가격 상승은 자원배분의 왜곡, 노동의욕의 상실, 임금압박과 가처분소득 감소에 따른 산업구조 변화 유발, 그리고 소유자와 비소유자의 이중적인 박탈감의 원인으로 작용할 수 있다. 특히 위치가 양호하고 사회·경제적인 여건으로 비교적 높은 지가를 형성하고 있는 지역의 노후화된 아파트가 주요 재건축의 대상으로 부각되면서 주택가격 상승을 유발하는 원인으로 지적되고 있다. 재건축에서 엄청난 수준의 불로소득이 발생할 것으로 예상됨에도 불구하고, 이들 불로소득을 환수할 수 있는 방안은 현재로서는 재건축 초과이익환수제³⁾와 양도소득세를 제외하고는 없기 때문에 불로소득의

2) 우리나라의 대표적 도시인 서울수도 도시개발역사가 오래되어 주택의 안전, 관리 등의 이유로 재개발 또는 재건축이 필요하다. 서울시 주택의 경과연수는 20년 미만 비율이 54.9%이며, 20년 초과 30년 미만 27.5%, 30년 이상은 17.6%이며, 아파트는 각각 58.4%, 25.8%, 15.8%로 나타나 향후에도 주택과 아파트 재건축 수요는 늘어날 것으로 예상된다(서울시 노후 건축물 현황 각 연도).

전유문제가 발생하고 있다. 재건축의 문제점을 지적하는 많은 국내 연구들은 재건축의 불로소득을 특정 집단에서 전유함에 따른 불평등 심화와 그 결과 발생하는 주거지의 분리에 대한 대안 마련을 요구하고 있다(서순탁, 2005; 장경석, 2010; 신현방, 2016; 남기업, 2019; 김용창, 2020).

본 연구는 주요 도시지역 부동산가격 상승의 한 원인인 주택공급 부족 해결과 재건축 과정에서 발생하는 불로소득 환수를 위해, 현행처럼 민간 중심 재건축 추진이 아니라 공공기관의 적극적인 재건축 참여가 필요하다고 주장한다. 이를 위해 재건축의 공공성, 즉 주택공급과 정비사업으로서 공공성을 검토하고자 한다. 이에 따라 재건축의 현황과 문제점을 살펴보고, 공공성의 확보와 그에 대한 이론적인 논의를 조사하였다. 그리고 싱가포르, 홍콩, 독일의 재건축 추진 주체를 살펴보고 그 함의를 도출하여 한국에 적용하여, 재건축 사업의 공공성 인식을 제고하고자 한다.

2. 재건축의 문제점과 공공성

1) 재건축 현황과 문제점

(1) 재건축 현황

재건축은 도시에서 부족한 주택을 공급하며, 주차장, 도로, 공원 등 도시 기반 시설을 확충할 있는 정비수단이다. 1960년 이후 본격적인 산업화와 도시화를 거치면서 도시에 주택이 대량 공급되었으며, 1980년대 말에 이르러서는 주택의 노후화 문제가 대두되기 시작하였다. 현재의 재건축제도는 2002년 「도시 및 주거환경 정비법: 도시정비법」 제정을 통해 도입되었으며⁴⁾, <표 1>에서 보는 바와 같이 정비사업에는 재건축을 비롯하여 주거환경

3) 재건축에 대한 최근 연구들의 내용은 재건축 초과이익 환수제도의 다양한 문제점을 지적하는 것으로 이와 관련된 연구로는 최막중(2006), 류인정·남진(2017), 김진수(2018), 이춘원(2019) 등의 연구가 있다.

4) 재건축 제도는 도시의 노후된 지역에 주택을 공급하기 위해 1987년 「주택건설촉진법」을

〈표 1〉 정비사업 구분

사업유형	기반시설 열악한 정도	용도지역	노후·불량 건축물	시행목적
주거환경개선사업	극히 열악	주거지역	과도하게 밀집	주거환경개선
재개발사업	열악	주거지역	밀집	주거환경개선
재건축사업	양호	주거지역	밀집	주거환경개선
도시환경정비사업	—	상업·공업지역	—	도시환경개선
소규모주택정비사업*	열악	주거지역	밀집	보전·정비·개량
빈집정비사업	—	주거지역	빈집	주거환경개선

주: 소규모주택정비사업은 자율주택정비사업(단독주택, 다세대주택 및 연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업), 가로주택 정비사업(가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업), 소규모 재건축사업(정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업)을 의미한다.

자료: 감사원(2017: 4)의 내용을 수정하였음

개선, 재개발, 도시환경정비 등의 사업이 있다. 재건축은 크게 기본계획수립, 안전진단, 정비구역 지정, 추진위원회 승인, 조합설립 인가, 사업시행 인가, 관리 처분 계획 인가, 철거, 착공, 분양, 준공인가, 이전고시, 조합해산, 조합 청산의 과정을 거쳐야 한다. 정비사업인 재개발과 재건축 그리고 주거환경개선사업의 평균적인 소요시간은 추진위원회 설립에서 관리 처분 계획 인가까지 9.4년이 소요되는 것으로 나타나(김태선 외, 2015; 이춘원, 2019) 상당한 기간이 소요됨을 알 수 있다.

통계작성이 이루어진 2004년부터 2018년까지 설립된 재건축 조합은 914개이며, 2004년과 2017년 가장 많은 수의 조합이 설립되었다. 재건축 대상

제정을 통해 법적 근거를 마련하였다. 1993년 재건축사업 허용기준 완화와 1994년 주택의 규모별 공급비율적용 제외 고시로 승인을 받은 조합들이 증가하기 시작하였으며, 2002년 「도시 및 주거환경 정비법」 제정 이전에는 도시 내 구역을 재정비하기 위한 수단은 「도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임치조치법」에 의한 주거환경개선사업, 「도시재개발법」에 의한 주택재개발사업, 도심재개발사업, 공장재개발사업, 「주택건설촉진법」에 의한 재건축 사업으로 흩어져 있었다. 재개발사업과 유사한 사업 목적이나 방식을 가지면서도 공법적인 통제로부터 자유로웠던 재건축사업을 통합하는 과정이었다(최종권, 2019).

〈표 2〉 연도별 재건축 현황

구분	조합수	기존주택	공급주택			
			계	조합원	일반분양	임대주택
2004	109	18,181	22,643	6,504	16,139	-
2005	29	8,168	12,986	4,622	7,475	889
2006	39	21,029	31,621	14,511	16,799	311
2007	67	20,830	43,748	21,395	20,422	1,931
2008	85	48,373	76,300	31,037	44,076	1,187
2009	68	33,369	42,681	29,074	11,626	1,981
2010	41	16,369	32,893	21,464	10,499	930
2011	35	18,398	23,768	12,092	11,049	627
2012	48	23,263	32,831	16,940	14,990	901
2013	36	15,730	28,525	19,717	7,149	1,659
2014	40	18,694	29,581	15,733	13,015	833
2015	50	41,544	59,331	36,349	20,687	2,295
2016	70	41,335	53,115	32,008	19,541	1,566
2017	109	52,772	85,979	54,279	29,365	2,335
2018	88	48,435	64,425	38,065	23,248	3,112
계	914	426,490	640,427	353,790	266,080	20,557

주: 연도별로 조합인가 이후의 통계를 포함한 것임.

자료: 통계청(2019), 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

누적 주택 수는 약 426,490호이며, 재건축 결과 약 640,427호의 주택이 공급 될 예정이다. 이 중 조합원 분양분이 약 353,790호이고, 일반 분양분은 266,080호로 나타나, 일반 분양분이 전체 재건축 공급 주택의 42%를 차지하고 있다.⁵⁾ 2015년 이후 통계를 살펴보면, 재건축 공급주택의 35%만 일반분양으로 공급되어 재건축의 주택공급효과가 낮아지는 것으로 분석된다. 이는 최근 재건축이 저층보다는 중층의 주택단지(아파트단지)를 대상으로 삼고 있기 때문이다. 한편 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 서울시가 전체 재건축대상 주

5) 임대주택이 차지하는 비율은 평균적으로 전체 재건축 공급 주택의 3%준을 유지하고 있어 재건축을 통한 임대주택 공급 효과는 미약한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지역별 재건축 현황 누계

구분	조합	기존주택	공급주택			
			계	조합원	일반분양	임대주택
서울	437	155,925	230,154	121,305	94,578	14,271
수도권	593	265,984	393,843	237,060	138,674	18,109
대도시	664	266,398	412,063	210,257	186,997	14,809
지방	250	160,092	228,364	143,533	79,083	5,748

주: 연도별로 조합인가 이후의 통계를 포함한 것임
 자료: 통계청(2019), 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

택의 36.6%, 공급주택의 35.9%를 차지한다. 그리고 서울시를 포함한 수도권은 각각 62.4%, 61.5%를 차지하고 있어, 재건축 사업은 주로 서울시를 포함한 수도권을 대상으로 삼고 있다.

2019년 서울시 클린업시스템에 따르면 2019년 9월 현재 서울시는 339건의 재건축 사업이 진행되고 있으며, 235건의 재건축 사업이 준공되어 96,683호의 주택이 공급되었다. 재건축 대상 기존 주택은 총 75,421호이고 재건축으로 공급된 주택은 96,683호이다. 서울시는 재건축으로 기존 재건축 대상 주택 대비 약 1.28배 수준으로 주택재고량이 증가하였으며, 약 14년 동안 21,262호의 주택이 추가로 공급된 것이다.

(2) 재건축의 효과와 문제점

재건축의 우선적인 효과는 도시의 주택난 해결에 있다. 신규 택지가 부족한 서울시와 같이 비교적 도시가 오래전에 형성된 경우, 개발제한구역을 해제하지 않고서는 재건축과 재개발을 통해서 신규 주택을 공급할 수 있다(대한주택공사, 1996; 최막중, 2006; 조명래, 2006; 김진수, 2018). 대부분의 연구에서도 재건축과 재개발이 도시지역에서 유일한 주택공급 수단임을 인정하고 있다. 그리고 재건축은 연립주택이나 아파트의 주거불안정 해소 및 입주민의 주거면적 확대, 주거서비스와 주거환경 개선 효과를 가지고 있으며(대한주택

공사, 1996; 조명래, 2006; 이승주 외, 2011), 그에 따라 재입주민의 상당한 재산 증식 효과가 있다(대한주택공사, 1996; 조명래, 2006). 또한 재건축은 체계적이지 못한 과거 도시개발로 인한 토지의 비효율성을 개선하여 토지이용의 효율성을 증가시킬 수 있다(이강정, 2015). 한편 재건축은 건설경기 활성화 효과를 가지고 있기 때문에 국가 전체의 주택건설경기 활성화 측면에서 재건축과 재개발을 무시하기 어려운 실정이다(대한주택공사, 1996; 조명래, 2006; 김진수, 2018).

그러나 재건축은 도시 전체 재편에 근거한 고려가 미흡하다는 법체계 문제점, 철거 위주의 획일적인 정비방식, 공동주택의 조기 철거에 따른 사회적 손실, 주택관리 부실로 인한 자원 낭비 및 시공사의 부실시공 원인 제공, 기존 주택단지 내 조정·시설 등의 손실, 단독 및 연립 그리고 저층 주거지의 골목길 상권과 시장·상가 등의 다양한 문화적 속성이 사라지면서 지역 고유 특성과 장소성의 소멸에 따른 축적된 지역성과 커뮤니티 해체, 수익은 주변과 입주민이 향유하지만 교통과 환경의 악화와 상·하수도 문제 그리고 프라이버시 침해 등 부정적 효과는 사회 전반이 책임지는 부정적 외부효과, 재건축 결정을 위한 안전진단이 정부의 성격에 따라 변동되는 안전진단 객관성 부족 등이 지적된다(대한주택공사, 1999; 목정훈, 2006; 이강정, 2015).

최근에는 투기와 주택시장 왜곡이라는 측면에서 논의가 대두되고 있는데, 이는 투기적인 사업추진과 개발이익 전유와 그에 따른 재건축 대상 아파트 가격 상승과 주변 주택가격 상승을 의미한다. 또한 재건축이 불가능한 지역의 노후 주택은 방치되고, 소규모 주택 감소로 인한 저소득층 주거여건 악화, 임차인 이주에 따른 주변 주택임대가격 상승에 따른 주택소비 불평등 조장, 특정 계층이 주로 입주하는 경향에 따른 주거지 분화 발생, 저렴주택에서 소외된 거주자의 도시외곽 이전에 따른 주거지 분리의 심화 등이 지적되고 있다(대한주택공사, 1996; 이강정, 2015; 김용창, 2020).

재건축 추진 과정에서도 주민·조합·시공사 갈등, 주민과 공공과의 갈등, 세입자와 주택소유자의 갈등 등 재건축을 둘러싼 갈등이 지적되고 있다. 그리고 도시경관악화와 환경문제, 시공사에 대한 지나친 의존, 추가분담금 등

에 대한 정보 부재, 재건축사업에 대한 체계적인 감시·감독 부재 등의 문제점들이 지적되고 있다(대한주택공사, 1996; 조명래, 2006; 변창흠, 2009; 경실련, 2011; 황태윤, 2014).

2) 재건축의 공공성에 대한 논의

재건축 관련 문제점의 대부분은 재건축이 민간에서 수행함에 따라 발생하는 것으로 볼 수 있다. 소유자들로 구성된 조합에서 재건축을 주도적으로 수행과정에서 발생하는 갈등으로 재건축 소요 시간의 증가하고 있으며, 이는 도시 내 주택공급의 차질을 야기하고 있다. 재건축을 민간에서 주도적으로 추진함에 따라 발생하는 문제점을 해결하기 위해서는 공공의 적극적인 개입이 필요하지만, 재건축의 공공성과 사익성에는 아직도 많은 논의가 존재하고 있다.

한국의 정비사업은 방재, 위생 확보 측면에서 시작하여 차츰 도시공간的高도이용에 의한 도시 기능의 고도화, 경제효율을 상승시키는 방향으로 이행함에 따라 정비사업은 원칙적으로 공공이 그 시행 주체가 되어 추진하던 사업이었으나, 점차 민간인 조합방식에 문을 열어 현재는 오히려 민간주도방식이 원칙적인 방식으로 인식되기에 이르렀다(조명래, 2006; 유삼של·조필규, 2009; 이명훈, 2009). 이에 따라 재건축을 포함하는 정비사업은 법률적인 규정에서는 공공사업으로서 공익사업의 성격을 띠고 있으나, 대상지 선정 및 사업 추진 우선순위 결정에서 공익성을 거의 갖지 못하고 있으며, 정비사업 차원이 아닌 수익성에 근거하여 수행되는 사업으로 변경되었다.

그러던 중 2006년 3·30대책에서 ‘재건축초과이익 환수제도’의 시행과 각종 개발규제가 발표됨에 따라 재건축의 공공성과 사익성의 논의가 부각되기에 이르렀다. 즉, 해당 정책으로 재건축 규제가 부동산 규제의 의미를 띠면서 계획규제는 약해지고, 대신 부동산으로 재건축의 수익성에 대한 개발규제가 중심이 되었다. 이로 인해 도시개발수단으로서 재건축은 민간주택사업으로서 사익성과 도시계획사업으로서 공공성간 충돌이 전면으로 떠오르게

되었다. 이는 다시 재건축 관련 정책 수립이나 집행이 사유재산권행사의 보장과 공익적 측면의 규제 사이를 왔다 갔다 하는 모습으로 드러났다. 재건축을 둘러싼 이러한 대립과 갈등은 근본적으로 재건축을 바라보는 입장의 차이에서 비롯된 것이다(조명래, 2006). 그럼에도 불구하고 재건축을 포함한 정비사업은 사업대상지역의 결정에서도 국가나 지자체의 체계적인 관리나 재정적인 지원이 없이 개발이익을 활용한 상업적 개발방식으로 추진되었다(변창흠, 2009; 정철모, 2009). 이에 따라 현재의 재건축은 시행주체가 조합인 경우가 대부분이며, 비용 조달 능력이 없으므로 건설업체가 향후 시공권을 확보 받고 그 대가로 자금을 지원하고 있으므로 공공이 가지고 있어야 할 주도권을 조합 및 민간업체가 소유하고 진행되므로 실제적인 목적에서 공공성을 가지지 못하고 있다(이명훈, 2009).

그러나 재건축은 도시정비라는 공익을 목적으로 하게 되면서(나병진, 2010) 공공성을 지니게 되었으며, 정비사업은 원칙적으로 공공이 그 시행주체가 되어 추진하는 사업으로, 정비사업으로 인해 발생하는 기본권 제한은 정비사업이 민간의 사적 자치사업이 아니라는 것을 의미한다(유삼술·조필규, 2009)⁶⁾. 재건축은 헌법상 보장된 국민의 재산권행사, 주민의 쾌적한 주거환경권, 국토의 효율적·균형적 이용, 인근 주민의 일조 및 조망권을 포함한 환경권 등에 커다란 영향을 끼치므로, 헌법적 차원에서 공공성을 인정할 수 있다(나병진, 2010). 실정법상 재건축에서 공공이 어떠한 형태로 개입할 것인지는 입법정책의 문제이다(조명래, 2006; 나병진, 2010; 임윤수·최완호, 2009). 재건축의 공공성은 주택법 차원에서 공공주택의 주택공급기능에 국한되는 것으로, 소극적 건축허가를 넘어 재건축을 규제할 경우에는 공익적 차원에서 주택공급의 조절을 위하여 규제하는 경우에 한해 목적의 정당성을 인정할 수 있다(임윤수·최완호, 2009).

그러나 2018년부터 부활한 재건축 초과이익 환수제도에 대한 연구들에서

6) 최막중(2006)은 다수의 이익을 위해 소수의 이익을 제약할 수 있는 규정을 들어 재건축의 공공성에 대해서 동의하지만, 소유자가 100% 동의한 경우는 공공의 개입 없이 재건축이 이루어져야 한다고 주장한다.

는 여전히 재건축을 민간사업으로 간주하는 형태를 보이고 있다. 재개발과 재건축은 모두 오래된 주거용 건물을 다시 짓는 도시환경정비사업의 일종이지만, 재개발 사업은 상하수도·가스·전기 등 오래된 기반시설도 함께 교체하기 때문에 재건축보다는 공공·공익사업 성격이 강하다고 판단한다. 재건축은 주거시설만 열악한 지역을 대상으로 하는 사익의 성격이 강하다고 간주하지만, 재건축 역시 해당 지역에 지하철 등 공공 편익시설이 집중되어 있고 용적률 혜택을 부여하며, 일반 사유지의 공용수용 사업 적용과 형평성을 고려하여 공익적 성격을 강화할 필요가 있다(김용창, 2020).

결과적으로 현행 조합방식 위주의 재건축은 공공에서 용적률 완화를 대폭적으로 허가해 주지 않는 이상 도시 내 주택 노후화에 따른 안전 및 위생, 도시로의 인구 재집중, 도시 내 추가 주택공급을 위한 내대지 부족 문제를 해결할 수 없다. 그리고 용적률을 대폭으로 완화하는 경우 재건축에 따른 불로소득 등 다양한 문제들을 해결하지 못한다. 따라서 도시에 주택을 공급하면서 재건축에 따른 불로소득의 소유자 전유 문제를 극복하기 위해서는 공공의 참여를 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 정비사업의 일환인 재건축의 공공성에 대한 인식 전환이 필요하다. 특히 고가 부동산으로 도시 내 핵심적인 위치를 점유하는 토지 위의 아파트 재건축에 대해서 공공성을 제외하는 것은 적절하지 못하다. 그러나 여전히 재건축을 공공이 주도권을 가지고 시행하는 공익사업으로 간주할 것인가 아니면 민간이 노후주택을 수리·보수하기 위한 민간주택사업으로 간주하느냐는 실질적으로 입법주체의 문제이고, 재건축을 바라보는 입장 차이에서 비롯된다.

이러한 공동주택 재건축에 있어서 문제점은 한국만의 문제가 아니며, 호주(Christudason, 2004; Jianlin, 2008; Easthope et al, 2013), 캐나다(Webb & Webber, 2017), 말레이시아(Zakiah & Khadijah, 2016), 홍콩(Hastings, 2005) 등에서 공동주택의 재건축에 대해서 연구가 이루어지고 있다. 이들 나라들은 도시지역에서 노후화된 건물의 문제를 해결하기 위해 다양한 도시 재생계획을 마련하고 있으며, 도시지역의 토지자원 희박성으로 용도지역 재지정(re-zoning), 용적률 완화(increased plot ratio), 재개발 잠재지역(develop potential area) 등을 통

해 토지이용 극대화를 위해 노력하고 있다(Zakiah & Khadijah, 2016 2017). 한편 공동주택의 관리 및 철거를 위한 요건으로 만장일치 요구에 따른 토지의 과소 이용을 해결을 위한 제도 도입에 따른 소유권의 성격(Christudason, 2004)과 불로소득 발생에 따른 자산투기(Minting Ye et al, 2015)를 분석하는 연구들도 있다.

이후에서는 외국의 재건축을 수행 주체를 살펴보고, 그에 따른 개발이익의 문제와 공공기관의 역할을 검토하고자 한다. 이를 통해 재건축이 민간의 합리적인 경제행위라는 인식에 대해서 검토함과 더불어 합리적인 재건축 수행 방식을 파악하고자 한다.

3. 주요 국가의 재건축 추진 방식

한국은 주택 소유자들로 구성된 조합에서 재건축을 추진하고 있으나, 싱가포르의 소유자들이 부동산개발업자에게 집단으로 매각하는 방식(en bloc sale)으로, 홍콩은 도시재생청의 강제매입방식으로 진행하고 있으며, 독일은 지방자치정부에서 재건축을 추진하고 있다. 최근 콘도미니엄 재생에 관심이 커진 캐나다와 호주는 대체적으로 싱가포르와 유사한 형태로 추진할 예정이다.⁷⁾

1) 싱가포르의 재건축

싱가포르의 공동주택 재건축은 일괄매각제도(en bloc sale)⁸⁾로 추진된다.

7) 호주의 New South Wales는 싱가포르와 유사하게 소유자의 75% 동의가 있으면 공동주택을 일괄 매각할 수 있도록 법률을 개정하였으며(Webb & Webber, 2017; Zakiah & Khadijah, 2016), 캐나다의 New Brunswick, Nova Scotia와 Ontario 주는 1969년과 1989년 집단매각에서 80% 다수의 기준을 제정하였다(Christudason, 2011).

8) Christudason(2011)의 개념으로, 그는 En Bloc Sale을 빌딩블록이 하나의 단위처럼 매각되는 상황을 의미한다고 정의하였다.

일괄매각제도는 공동주택의 소유자가 집단적으로 그들의 전체 부동산 개발권을 매각하는 방식이다. 싱가포르에서 일괄매각제도는 1993년 싱가포르 도시재개발청(Singapore's Urban Redevelopment Authority: UR)의 '토지용도의 극대화를 위한 1993년 개발계획 가이드(Development Guide Plan 2013)' 발표에 따른 용적률 상향에 기인한다(Teo Keang Sood, 2016; Jianlin, 2008).

싱가포르는 인구 및 가구의 증가로 추가적인 주택공급이 필요하였으며, 정부의 임대주택 재건축에는 큰 문제가 없었으나, 민간이 소유하는 공동주택은 1993년 용도지역 재지정(re-zoning exercise)에 따라 토지의 개발 여력이 100% 상승함에 따라 일괄매각이 가능하였다(Jhonston et al, 2013). 그러나 '소유자 만장일치 동의' 요구조건으로 일괄매각 추진 가능 공동주택의 30% 미만이 성공하여, 싱가포르의 주택공급 부족의 한 원인으로 지목되었다. 이에 따라 1997년 일괄매각을 촉진하기 위해 '공동주택토지권원법(Land Title Strata Act 1968)'의 57(1)을 수정(Zakiah & Khadijah, 2016)하여 활성화 계기를 마련하였다.

싱가포르 정부의 일괄매각을 위한 '공동주택토지권원법' 개정 목적은 ① 토지가 희박한 싱가포르에서 보다 양질의 주택을 공급하기 위해 주요 토지의 최적 사용을 촉진하고 ② 오래된 부동산의 재생을 촉진하는 것이었다. 이에 따라 2005년에서 2009년까지 462개 일괄매각 대상지역 중 217개 지역이 재건축을 수행했으며, 이들 재건축을 통해 애초 11,994호 주택이 재건축 후에 약 26,000호로 증가되었다(Teo Keang Sood, 2016).

그러나 싱가포르의 일괄매각은 재건축에 따른 불로소득을 소유자와 민간 개발업자들에게 귀속시켰으며, 해당 불로소득은 토지와 기존 건물의 혼합가치보다 더 높은 가치를 가지는 재건축권리를 양도함으로써 발생한 것이다(Tien Foo Sing et al, 2001). 즉, 잠재적인 개발가치를 설정하는 것 대신에, 토지의 잠재적 재건축을 전유할 수 있는 능력을 가지는 개발업자와 함께 경제적 이익(economic gains)을 위해 토지에 결부된 개발권을 교환하는 것이 소유자들에게는 합리적인 결정이었으며, 그에 따라 일괄매각에서 발생하는 불로소득은 매우 수익성이 좋았다(Lum, Sim & Lee, 1999, 여기서는 Tien Foo Sing et

al, 2001에서 재인용).

en-bloc sale은 토지 위 건물의 조각난 이익을 집단적으로 함께 모음으로써 보다 개발에 매력적인 형태를 형성하므로, 소유자로 하여금 en-bloc부지 혼합 가치(marriage value)를 자본화하는 것을 가능하게 만들며, 그로 인해 높은 프리미엄을 향유⁹⁾하고, 개발업자는 핵심적인 주거지역에서 토지소유권을 획득함으로써 보다 높은 개발 잠재력을 전유할 수 있는 원원전략이 존재한다(Christudason, 2004: 5).

2) 홍콩의 재건축

홍콩은 재개발과 재건축 수익성 있는 부지의 부족, 대규모 토지의 결합과정, 불충분한 주택재건축 자원, 도시재생에서 이주민의 재정주 등 문제를 해결하기 위해 도시재생청(Urban Renewal Authority: URA)을 설립하여 재건축 및 재개발을 수행하고 있다(Law et al, 2009; Zakiah & Khadijah, 2016).

도시재생청은 4R(redevelopment, rehabilitation, restoring building, revitalize)이라는 전략을 설정하고 재개발을 포함하여 재건축의 진행속도를 높이기 위한 선제적인 대응을 위해 설립되었다(박세훈·전성제, 2008; 김걸, 2011). 도시재생청은 재건축을 위한 토지복원(land resumption)과 강제 매각(compulsory sale)이라는 두 가지 방법을 사용한다. 재건축을 위한 강제매각은 법령 545호(Cap. 545)인 토지법(재개발을 위한 강제매각: Land (Compulsory Sale for Redevelopment) Ordinance)을 1998년 제정하면서 신설하였는데, 적어도 80%상의 미배당 지분(undivided share)을 소유한 소유자가 토지위원회(land tribunal)에게 전체 미배당지분을 매각하는 것이다(Zakiah & Khadijah, 2016).

1980년대 대규모 사적 개발로 입지가 양호한 대규모 공동주택의 재건축

9) Christudason(2004)의 연구에 따르면 소유자가 집단매각으로 얻을 수 있는 이익은 각 주택을 개별적으로 매각할 때 얻을 수 있는 이익보다 추가적으로 30~50% 이상인 것으로 나타났다.

필요성이 대두되었으나, 소유자들의 동의와 부채지주의 증가, 등재되지 않은 상속자 등으로 재건축이 어려워진 상태였다. 이에 따라 소유자와 임차인에게 합리적인 제안을 제시하고, 12개월 후 강제매각이 가능하도록 제도를 도입하였다(Webb & Webber, 2017). 강제매각의 경우 원거주자의 권리는 협상력을 잃으며, 도시재생청은 정부 예산과 재건축을 위한 토지프리미엄 포기각서(land premium waivers for redevelopment)로 자금을 조달한다(Minting Ye et al, 2015).

홍콩의 재건축의 특징은 민관협력으로 이루어지고 있다는 것으로, 재건축을 위해 비추된 토지를 민간개발업자에게 매각이 가능하며, 도시재생청과 개발업자의 파트너십이 형성되어 재건축에서 도시재생청이 지분투자자로서 활약할 수 있다(Minting Ye et al, 2015; Law et al, 2009). 홍콩의 재건축은 대부분 공공이익명목으로 추진되지만, 원래 주민인 저소득층을 위한 주거지보다 고소득층을 대상으로 하는 고층건물에 대한 선호가 뚜렷하였다. 그리고 주택가격의 급상승으로 일반 소득자는 접근하기 어려운 수준에 이르러, 원래 주민은 공공임대주택과 뉴타운지역으로 내몰리게 되었다(Hui et al, 2008; Law et al, 2009).

3) 독일의 재건축¹⁰⁾

독일의 재건축¹¹⁾은 도시결함을 해소할 목적으로 지역이 개선 또는 변경되는 조치를 의미한다. 결함은 해당 지역이 ① 물리적 개발 상태나 조건에서 건강한 생활과 일할 조건, 일반적 안정과 관련하여 사람들의 생활과 일을 함에 있어 필요에 미달하는 경우, ② 해당 지역이 그 위치나 기능의 측면에서 부여된 요구를 맞출 능력이 심각하게 저하된 경우를 의미한다. 이러한 독일

10) 독일의 재건축 관련 내용은 독일연방건설법전(BauGB)의 내용을 근거로 작성하였다.

11) 독일건설법전에서는 재건축과 재개발을 명확하게 구분하지 않고 redevelopment의 용어를 사용하고 있으며, 관련 내용에 대해서 명확하게 구분하기 어렵기 때문에 재건축이라는 용어를 사용하였다.

의 재건축은 연방건설법전(BauGB)에서 규정하고 있으며, 동법 제140조는 재건축 준비에 대한 지방정부의 책임을 명확하게 명시하고 있다. 즉 독일에서 재건축은 토지소유자로 구성된 단체인 재건축 조합이 아니라, 지방자치단체(Gemeinde)가 수행하거나, 지방자치단체가 일정한 요건을 충족하여 관련 행정기관이 인증한 재건축 기관(redevelopment agency)에 재건축 주요 업무를 위탁하여 수행한다. 연방건설법전 제157조 제1항은 지방자치단체가 재건축 준비와 이행을 위해 적절한 기관을 대행기관으로 지정할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 동 규정에서는 해당 기관이 건물거래업자(building contractor)로 업무를 영위하거나, 그 자회사(dependent)가 아닌 조직이어야 하며, 적절한 경제적 규모를 가지면서 재건축을 성공적으로 수행할 수 있는 능력이 있으며, 일정한 검증과정을 거쳤거나 거치는 중인 조직으로 규정하고 있다. 그리고 재건축기관으로서 연방 법률에 의해 확인이 이루어진 기관이어야 한다고 규정하고 있다.

지방자치단체는 재건축 지역의 지정을 위해 재건축지역 지정 필요성, 사회적·구조적·도시계획적 여건 또는 맥락, 추구하는 목표와 사업 타당성 측정을 위한 근거자료 준비를 위해 필요한 조사를 수행하거나 의뢰해야 한다. 연방건설법전 제140조에서 제151조는 재건축을 이행하는 지방자치단체의 준비와 이행에 대한 내용으로, 지방자치단체는 재건축의 준비, 사전준비조사(preparatory investigation), 재건축의 목표와 목적의 결정, 도시계획 조치, 제안된 재건축 관련 토론과 설명, 지역 지정이전 수행해야 하는 각종 규정과 건축 관련 조치 등을 해당 규정에 따라 준비해야 한다.

한편 독일의 재건축은 소유자에 대한 보상과 개발이익의 공유 내용을 포함하고 있어 재건축에 대한 반발을 감안하고 있다. 연방건설법전 제155조는 현금청산과 관련하여 충당금관련 내용을 포함하고 있는데, 제1항 제1호에서 토지수용이라는 일정한 절차를 밟아 진행 중인 재개발에 의한 토지가치의 상승(advantage and appreciation), 토지소유자의 허가된 경비지출의 결과에 따른 해당 토지 위 건물가치의 상승, 소유자가 이미 적법하게 부동산 구매를 위해 매매자금을 지불한 후 토지 내 건물가격이 상승한 경우 등에 대해 지방

자치단체가 충당금(allowance)을 준비하도록 규정하고 있다. 이를 통해 지방 자치단체는 추가적인 지급을 통해 개발이익의 일부를 소유자에게 제공할 수 있는 여지를 마련하였다. 또한 제156a조에서는 지방자치 단체가 개발조치 준비와 이행으로 발생하는 비용을 초과하는 수입이 있는 것이 확인되면, 해당 수입은 재개발 구역의 토지 소유자들 사이에 배분되어야 한다고 규정하고 있다. 배분받는 소유자는 재개발지역의 지정 시기의 소유자로서, 가격은 지정이 있을 때의 부동산가격을 기준으로 산정한다. 지방자치단체가 소유자들에게 지급한 다양한 비용을 공제하고 이익을 산정하며, 그 절차는 연방법 규정에 따르도록 하였다.

따라서 독일에서 재건축은 지방자치단체에서 수행하지만 경우에 따라 재개발 기관에 의뢰하여 수행되며, 재건축에 대한 다른 수익의 일부를 소유자와 공유하는 시스템을 구축하고 있다.

4) 주요 국가 재건축 추진 방식의 함의

외국의 재건축 사례에서 공동주택 재건축이 반드시 민간주택사업이라는 보장이 없으며, 주택공급과 토지이용효율을 위해 일괄매각, 토지의 수용 및 지방자치단체의 수행 등 개발규제를 적극적으로 활용하는 것을 알 수 있다. 이는 재건축이 도시 내 주택공급과 토지이용 효율성의 제고 등을 위한 공공의 수단임을 인정하는 것이다. 특히 해당 국가들은 재건축을 비교적 빠르게 진행하고자 하는 의지가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 한편 싱가포르의 일괄매각 방식은 재건축 기간을 단축시킬 수 있는 장점이 있으나, 소유자와 민간개발업체가 불로소득을 누리게 되므로 주로 민간에서 선호하는 방식이다 (Easthope et al, 2013). 홍콩의 민관파트너십은 공공이 재건축과 재개발에서 주도적인 역할을 수행하지만, 시장성과 자금을 위해 고소득층 위주의 주택을 공급함에 따라 거주민의 등지 내몰림 현상이 발생하였다. 독일은 지방자치단체에서 재건축을 수행하지만 소유자와 일정 부분 개발이익을 공유하는 형태를 보이고 있다.

〈표 4〉 재건축 추진방식별 특징

구분	민간		공공	
	조합	일괄 매각	민관파트너십	공용수용
목적	도시기능 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 정비하여 도시환경개선과 주거생활의 질 제고	양질의 주택공급을 위한 토지이용 효율화 제고와 오래된 부동산 재생 촉진	수익성 있는 부지 부족, 대규모 토지의 결합, 불충분한 주택재건축 자원, 이주민이 재정주문 제 해결	건강한 생활과 일할 조건, 일반적인 안전 관련 일반적 필요 미달과 지역이 위치나 기능 측면에서 부여된 요구를 만족할 능력이 심각하게 저하된 도시결함을 해소
의미	소유자 조합에서 책임을 지고 수행	소유자조합이 민간개발업자에게 매각	공공에서 매입하여 민간과 공동으로 개발	공공기관이 수용하여 개발
소요기간	7.4년	1년	2~3년	2~3년
개발이익	조합	조합과 민간개발업체	민간과 공공기관	공공기관 or 소유자
주요국가	한국	싱가포르	홍콩	독일

주: 소요기간은 건축기간을 제외한 것임.

외국 사례를 종합하면, 재건축 수행 주체는 민간과 공공으로 구분할 수 있으며, 민간의 경우도 우리나라처럼 조합에서 수행하느냐, 아니면 소유자가 일괄로 개발업자에게 매각하여 개발업자가 주택을 공급하느냐로 구별할 수 있다. 그리고 공공이 수행하는 경우도 공공주도 민관파트너십과 공공의 직접 참여(공용수용) 형태로 구분할 수 있다. 민간에서 추진하는 경우 민간 자율 추진이라는 의미를 달성할 수 있으나, 재건축의 수익성에 의존하기 때문에 한계가 있다. 이에 따라 싱가포르는 재건축을 재건축 전문 민간개발업자에 일괄매각하여 빠른 시기에 수행되도록 제도를 도입하였다. 그럼에도 불구하고 민간에 의한 재건축은 개발이익 전부를 민간에서 향유하는 문제점이 있다. 그리고 수익성이 보장되지 않는 경우, 재건축 수행이 어려워져 건물이 노후화되고, 거주자의 삶의 질이 저하되고, 그에 따라 도시에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 재건축에 따른 불로소득을 환수하고, 재건축 기간 지체와 그에 따른 주택 공급 지체 문제를 해결하기 위해서 공공이 재건축을 적

극적으로 개입하고 있다. 그러나 공공이 적극적으로 개입하는 수준에는 차이가 있으며, 독일과 홍콩처럼 공공기관이 주도적으로 참여하는 경우 민간의 반발이 매우 클 것이기 때문에 개발이익을 일정부분 공유하거나, 민관파트너십을 이용하여 민간참여를 유도하면서 재정 부담을 완화시키고 있다.

4. 공공의 재건축 참여 방안

현재 재건축방식인 조합방식¹²⁾은 많은 문제점을 가지고 있으며, 특히 도시 내 주택공급 속도를 느리게 만들고, 발생하는 불로소득을 소유자 조합에서 전적으로 향유하는 문제가 있다. 따라서 안정적으로 도시에서 필요로 하는 주택을 공급하면서 재건축에서 발생하는 개발이익을 환수하기 위해서는 공공이 재건축에 적극적으로 것을 검토해야 한다.¹³⁾

공공이 재건축을 주도적으로 참여하기 위해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률: 토지보상법」을 적용하여 재건축 대상 아파트를 공용 수용하는 방식을 검토할 수 있다.¹⁴⁾ 「토지보상법」의 공익사업에는 공공주택공급도 포함¹⁵⁾되어 있으므로 공공이 재건축을 통해 공공주택을

12) Esthope et al(2013)의 연구에서는 한국의 조합방식을 재생계획모형(The renewal plan model)이라고 평가하고 있으며, 호주에서는 Property Council of Australia에서 제안하였으나, 민간에서 선호하지 않았다고 한다.

13) 조명래(2006)는 재건축 방식 다양화를 위해 현행 재건축방식의 제대로 된 시행, 일대일 재건축 방식 도입, 싱가포르와 유사한 민간주도 일괄매수, 공공주도 일괄매수를 제시하고 있다. 그리고 공공의 일괄매수는 개발이익의 별도 환수가 필요 없고 재건축 단지의 공공성 구현 재원으로 활용할 수 있다고 제안하고 있다.

14) 국토교통부, 서울시, 영등포구는 50년 된 영등포역 쪽방촌을 공공주택사업으로 추진하면서 「공공주택특별법」을 근거법률로 제시하였다.

15) 「토지보상법」 제4조 제8호에 따른 별표 11호는 「공공주택특별법」에 따른 공공주택지구의 구성을, 제80목에서는 「주택법」에 따른 국가·지방자치단체·한국토지공사 및 지방공사인 사업주체가 국민주택을 건설하거나 국민주택을 건설하기 위한 대지의 구성을 공익사업을 규정하고 있다.

공급하는 사업형태로 재건축을 직접 수행할 수 있다. 공용수용방식으로 공공이 재건축을 수행하면 공공사업의 수행에 따른 법률적인 절차에 따라 지역을 지정하고 관련 내용을 고시하는 방식으로 수행해야 한다.

공공이 대상지역을 수용하여 재건축을 시행할 때, 기존 소유자가 다시 입주할 수 있는 기회를 제공할 수도 있으며, 싱가포르의 일괄매각의 경우처럼 기존 소유자에 대한 별도의 제도를 마련하지 않을 수 있을 것이다. 기존 소유자의 재입주가 가능하도록 할 경우 공용수용에 대한 반발을 완화시킬 수 있으며 초기에 투자되는 자본이 감소할 수 있으나, 재건축에 따른 개발이익의 일부가 기존 소유자에 귀속될 수 있다.¹⁶⁾ 기존 소유자의 재입주에 대한 별도의 제도가 없는 경우, 사유재산권 행사의 침해, 소유자 등지 내몰림 현상으로 인식할 수 있어 반발이 거셀 수 있으며, 비교적 많은 초기 투입자금이 필요하지만, 재건축 개발이익을 환수할 수 있으며, 보다 많은 공공주택을 공급할 수 있는 장점이 있다.¹⁷⁾

공공이 주택을 공급하는 방식은 임대, 매각 분양, 토지임대부 분양, 환매조건부 분양, 완전 임대 등 검토할 수 있으나, 공공의 재건축 투자 자본의 회수와 사업 지속성 확보를 위해서는 일정부분을 분양할 필요성이 있다. 그러나 공공수행 재건축은 공급하는 주택에 대해서는 향후 추가적인 공공주택의 공급가능성을 염두에 두고 토지 소유 방식을 결정해야 한다. 분양을 통해 재건축 주택을 공급하면 임대주택을 공공이 소유하는 경우, 공공소유와 민간소유가 혼합되는 방식이므로 토지 등에 대한 관계를 명확하게 정립해야 한다. 현행처럼 지분관계로 할 것인지, 아니면 명확하게 그 경계를 구분할 것인지를 검토해야 한다.

16) 재건축에 따른 일부 소득의 소유자에 대한 귀속이 발생하지만, 공공도 일정부분 재건축에 따른 이익을 환수할 수 있고 그에 따라 공공주택을 더 많이 공급할 수 있을 것으로 여겨진다.

17) 재건축 대상 아파트 전체를 수용하지 않고 공공이용 공중권 제도를 도입하여 공중 공간 일부에 대해 공용수용방식으로 원천적으로 불로소득을 봉쇄하고 공공분양 및 임대주택을 공급하는 방식(김용창, 2020)을 검토할 수 있으나, 이 방법은 아파트 리모델링과 유사한 형태로 간주될 수 있어 추가적인 주택을 공급하는 데는 한계가 있다.

재건축 불로소득을 완전하게 제거할 수 없으나, 비교적 상당부분 제거할 수 있는 방식은 민관파트너십 방식이다. 홍콩의 사례처럼 민관파트너십은 공공이 재건축 대상 아파트를 공용수용하고 해당 토지를 민간에게 위탁하여 개발하는 것으로, 필요한 경우 토지의 일부를 민간개발업자에게 매각하고 민간개발업자가 분양 및 공공주택을 공급하는 방식이다. 예를 들어 공공이 수용한 재건축 단지 토지의 2/3에 해당하는 면적을 민간개발업자에게 매각 하면서, 해당 부지에서 분양하는 주택 개발이익의 일정부분을 공공기관이 소유하고, 나머지 1/3에 해당하는 토지에 공공주택을 공급하는 방식이다. 공공이 소유하는 토지에 공급되는 주택은 기존의 거주자 또는 주택을 필요로 하는 대상에게 공급하여 공동체의 신규 입주자와 기존 거주자를 배려하는 방안을 검토해야 한다. 민관파트너십은 민간개발업자에게 적절한 수익률을 보장하기 위해 지나치게 높은 가격의 주택을 공급함에 따라 기존 거주민이 대체되는 홍콩사례가 발생할 수 있으나, 공공과 민간의 관계에 따라 정도에 차이는 있어도 일정정도 불로소득을 환수하여 공공주택을 공급하는 데 활용할 수 있으며, 민간자본을 이용하면서 공공의 투여금액을 절감할 수 있다.

공공이 재건축에 적극 참여하여 불로소득을 환수하고 적절한 유형의 공공주택을 빠르게 공급하여 재건축의 공공성을 확보하기 위해서는 예산의 확보가 우선 되어야 하며, 전담기구를 설립할 필요가 있다. 공공의 재건축참여를 위한 자금은 우선적으로 중앙정부 및 지방자치단체의 재정지원을 통해 마련해야 하며, 부가적으로 도시주택기금 등 관련된 기금을 활용할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 필요한 경우 주택청약예금 또는 크라우드 펀딩, 부동산 증권화 등을 이용할 수 있으며, 장기적으로 재건축에 따른 수익과 공공주택 공급의 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 전담기구로서 현재의 한국토지주택공사 또는 한국토지은행을 활용하는 방안을 검토해야 하며, 재건축추진은 한국토지주택공사가 담당할 수 있으나 공공주택의 지속적인 관리와 공급 측면에서는 한국토지은행을 활용하는 것이 적절할 것으로 여겨진다.

공공의 적극적 재건축 참여를 위해서는 공공참여 재건축의 안정성을 위한

제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해 「도시정비법」 제26조 제1항에 제9호를 추가해야 한다. 「도시정비법」 제26조는 시장·군수 등이 재건축사업을 토지구택공사 등(토지구택공사 등이 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행하는 경우를 포함)을 사업시행자로 지정할 수 있도록 규정하고 있으나 각 호에 공공주택을 공급하기 위한 규정은 포함되어 있지 않다. 또한 공공이 수행하는 재건축의 용적률을 상향시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 「공공주택 특별법」에 재건축을 활용한 공공주택의 공급을 위한 용적률의 특례, 「국토 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서의 공공주택 공급을 위한 특례, 그리고 「도시정비법」에서의 특례 등을 규정할 필요가 있다. 그리고 현행 용적률은 지방자치단체가 그 적용을 제한하고 있으므로 공공주택 공급을 위한 용적률 특례 적용 규정을 신설할 필요가 있다.

5. 결론 및 한계

만성적인 주택부족의 현상을 겪던 도시에 주택 공급량을 늘리기 위한 수단으로 1970년대 국내에 소개된 아파트의 노후화가 진행됨에 따라 재건축제도가 2002년에 정비사업으로 도입되었다. 재건축은 비교적 기반시설이 양호한 지역에서 사적 주체인 주택 소유자의 자발적인 노력으로 주택 노후화 문제를 극복하고 신규 주택을 공급하는 것으로 간주하여 소유자 중심으로 추진되었다. 그러나 이는 도시에 인구가 집중하는 상황에서, 대부분의 토지들이 주택, 상업, 업무 등으로 개발되어 신규 택지에서 주택을 공급하기 어려운 상황에서, 도시 내 필요한 주택을 소유자의 자발적인 노력으로 공급해야 하는 결과를 초래하였다. 아울러 소유자들의 갈등으로 재건축 추진 기간이 지체되어 도시 내 필요 주택의 부족 심화시켰고, 그로 인한 주택가격 상승을 유발하는 원인으로 작용하였다. 특히 서울시 강남구와 같은 입지가 양호한 지역의 주택공급 부족을 가속시켰으며, 발생하는 막대한 불로소득이 소유자에게 귀속되어 사회적 불평등성 심화와 거주지 분리를 초래하고 있다.

도시의 주택공급 부족문제를 해결하고 임대주택과 적정주택을 포함한 다양한 유형의 공공주택을 공급하고 재건축과정에서 발생하는 불로소득을 원천적으로 징수하기 위해 재건축을 비롯한 정비사업에 공공기관이 적극적으로 참여해야 한다. 외국의 사례를 살펴보면 노후화되는 도시 문제의 해결을 위한 방안으로 재건축을 활용하고 있다. 싱가포르의 일괄로 공동주택을 매각하는 방식이고, 홍콩과 독일은 공공이 재건축을 전담하지만, 홍콩은 민관 파트너십을 이용하고, 독일은 소유자와 개발이익을 공유하는 형태로 재건축이 이루어지고 있다. 그러나 우리나라는 여전히 재건축을 포함하는 정비사업을 민간영역으로 간주하는 것이 지배적이다.

공공기관의 적극적 재건축 참여는 주택이 부족한 지역에 비교적 빠르게 적절한 유형의 주택을 공급하면서 불로소득을 환수할 수 있는 장점이 있으나, 그에 따라 필요한 재원을 마련해야 하고, 제도 도입에 소유자들의 반대가 있을 것으로 여겨진다. 그러나 노후화되는 도시에서 적절한 주택공급 수단을 공공에서 확보하지 않으면, 도시에서의 주택부족 문제는 언제든지 발생 가능할 것으로 여겨진다.

민간에서 원활한 재건축 수행을 위한 용적률 상향을 요구하고 있으나, 싱가포르의 사례에서 보는 바와 같이 용적률 상향은 재건축 대상 아파트의 가격상승을 유발할 가능성이 크기 때문에 보다 면밀하게 검토해야 한다. 공공의 재건축 참여가 현재와 같은 제한적인 수준에서 용적률 상향 형태로 민간이 추진하는 재건축사업을 조절하는 형태보다는, 공공이 주도적으로 재건축을 수행하고 그에 따라 추가적으로 부여되는 용적률을 공공주택 공급에 활용하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 수익성이 확보되지 않는 노후한 주택의 재건축 또는 재개발을 위한 수단으로 공공이 적극적으로 참여할 필요가 있다. 재건축의 문제점을 극복하기 위해서는 재건축을 단순한 사유재산의 활용으로 간주할 것이 아니라, 재건축은 도시의 노후화에 따른 문제점을 극복하고, 도시에 주택을 공급할 수 있는 중요한 공적인 수단이라고 인식해야 할 것이다.

공공의 재건축 참여는 재건축과 관련된 모든 문제의 해결을 의미하지는

않으며, 오히려 공공의 많은 책임을 초래할 수 있다. 이미 많은 연구에서 지적되어 온 아파트유형의 주택공급, 지역성과 커뮤니티의 해체, 기반시설 등에 부정적 외부효과, 재건축의 둘러싼 갈등과 도시경관의 악화 등의 문제들이 대표적인 사례이다. 성공적인 공공의 재건축 참여를 위해서는 공공 참여의 지속성 확보와 동시에 환경 측면 등의 다양한 요인들을 검토하여 합리적인 재건축 제도를 도입해야 할 것이다.

원고접수일: 2020.09.27

1차 심사완료일: 2020.10.11

1차 수정완료일: 2020.11.26

2차 심사완료일: 2020.12.15

게재확정일: 2020.12.22

최종원고접수일: 2020.12.25

Abstract

A Study on the Way of Implementation of Reconstruction in the City

Yang, Seung-Chul

Reconstruction is an important system in which new housing can be supplied in cities. Currently, however, the nation's reconstruction system is in charge of carrying out the project in the private sector. Despite the long history of reconstruction, it still had many problems, especially as it took a lot of time to implement for reconstruction, resulting in a shortage of housing supplied to cities. In addition, reconstruction carried out by the private sector is blamed as one of the causes of social inequality as unearned income generated in the process has been attributed to the owner.

Singapore, Hong Kong and Germany surveyed the reconstruction system and found that Singapore is being promoted as an en bloc sale to shorten the reconstruction period, and Hong Kong is taking a public-private partnership that is acquired by public institutions in the form of compensation but commissioned by private companies to develop it. Meanwhile, in Germany, local governments are taking the initiative in reconstruction, including redevelopment, to ensure the successful implementation of urban development. Therefore, active public participation is needed to solve the current reconstruction problem. In order to overcome various problems of reconstruction, it would be necessary not to regard reconstruction as mere utilization of private property but to shift awareness as an important public means of supplying housing to cities.

Keywords: reconstruction, redevelopment, en bloc sale, windfall gain, private-public partnership

참고문헌

- 감사원, 2017, 《수도권 도시 재개발·재건축 등 정비사업 추진실태 감사보고서》.
- 경실련, 2011, 「공공관리자제도 관련 전문가 설문 결과」, 보도자료(2011.04.28.)
- 국토교통부, 2019, 《2019년도 부동산가격 공시에 관한 연차보고서》.
- 국토교통부, 2020, 《서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안》, 보도자료(2020.08.04.).
- 김걸, 2011, 「홍콩의 도시재생전략과 시사점」, 《국토》, 통권357호, 국토연구원, pp.88~94.
- 김리영, 2012, 「우리나라 도시재정비의 문제점」, 《Public Administration Focus》 09 10, 공공행정연구원, pp.23~26.
- 김성한, 2019, 《2020 주택부동산경기전망》, 한국건설산업연구원.
- 김용창, 2020, 「공정사회를 위한 부동산 종합대책」, 미발표 논문.
- 김진수, 2018, 「재건축부담금 제도의 문제점 실증 연구」, 《토지공법연구》, 제82집, 한국토지공법학회, pp. 67~90.
- 김태선·남진·이도길, 2015, 「서울시 주택재개발·주택재건축사업 추진결정에 영향을 미치는 요인분석-주택재개발·주택재건축사업 실태조사 자료를 중심으로」, 《국토계획》, 제50권 제5호 pp.169~185.
- 나병진, 2010, 「집합건물재건축의 공공성에 관한 연구」, 《집합건물법학》, 제7집, 한국집합건물법학회, pp. 1~33.
- 나병진, 2012, 「주택재개발·재건축과 공공성에 관한 새로운 기준」, 《집합건물법학》, 제9집, 한국집합건물법학회, pp. 114~131.
- 남기업, 2019, 「경기도부동산 불로소득 추산(2010~2017)」, 《토지+자유연구》, 2019-1(17호), 토지+자유연구소.
- 대한주택공사, 1996, 《재건축사업의 문제점과 개선방안에 관한 연구》.
- 류인정·남진, 2017, 「서울시 공동주택의 정비유형 선택모형에 따른 유형별 수요와 공간적 분포 특성에 관한 연구-용적률과 주택가격을 중심으로」, 《국토계획》, 제52권 제6호, 대한국토·도시계획학회, pp. 91~112.
- 목정훈, 2006, 《주거지역 공동주택 높이관리방안 연구》, 서울연구원.
- 박세훈·전성재, 2008, 「홍콩의 도시재생정책과 도시재생기구의 역할」, 《국토》, 통권322호, 국토연구원, pp. 80~87.
- 변창흠, 2009, 「지속가능성과 주거안정을 위한 서울시 도시재정비 사업의 방향」, 《도시정보》, 제325호, (사)대한국토·도시계획학회, pp. 6~10.
- 서순탁, 2005, 「아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로」, 《토지공법연구》, 제27집, 한국토지공법학회, pp. 135~149.
- 서울시, 2019, 서울시 노후 기간별 주택현황 통계 각 년도, <http://data.seoul.go.kr/dataList/11002/S/2/datasetView.do>

- 서울시, 클린업시스템, <http://cleanup.seoul.go.kr>
- 신현방, 2016, 「발전주의 도시화와 젠트리피케이션, 그리고 저항의 연대」, 《공간과 사회》, 제26권 제3호, 한국공간환경학회, pp. 5-14.
- 유삼슬·조필규, 2009, 「정비계획수립권의 역할 강화 방안 - 도정법 개정내용을 중심으로」, 《도시정보》, 제325호, (사)대한국토·도시계획학회, pp. 12-14.
- 이강정, 2015, 《아파트재건축 과정에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구》, 한양대학교 석사학위논문.
- 이명훈, 2009, 「정비사업에서 공공성 증진을 위한 과제」, 《도시정보》, 제325호, (사)대한국토·도시계획학회, pp. 3-6.
- 이승주·김금현, 2011, 「주택재개발사업에서 주체별 개발이익의 추정」, 《국토계획》, 제46권 제3호, 대한국토·도시계획학회지, pp. 103-119.
- 이춘원, 2019, 「재건축 규제 강화에 다른 문제점과 개선방안, 재건축 규제 강화와 부동산과세 강화에 따른 문제점 및 개선방안」, 국회입법지원 토론회자료, pp.13-43.
- 임윤수·최완호, 2009, 「공동주택 재건축에 있어서 개발이익환수의 범위」, 《부동산연구》, 제19권 제2호, 한국부동산연구원, pp. 133-150.
- 장경석, 2010, 「주택재개발·재건축사업 공공관리제도의 문제점과 정책과제」, 《이슈와 논점》, 제95호, 국회입법조사처.
- 장희순·문영기, 1999, 「일본의 노후 공동주택 재건축 문제점과 공적지원의 필요성에 관한 연구」, 《사회과학연구》, 제38집, 강원대학교 사회과학연구소 논문집, pp. 195-212.
- 정철모, 2009, 「지방도시재생에 있어서 공공의 책임과 역할」, 《도시정보》, 제325호, (사)대한국토·도시계획학회, pp. 10-12.
- 조명래, 2006, 「상생의 재건축: 시장주의 대 규제주의의 대립을 넘어」, 한국주거환경학회 2006년 춘계학술대회 발표 논문, pp.171-201.
- 최막중, 2006, 「재건축 규제의 허와 실」, 《시장경제》 ISSUE PAPER-13, 한국개발연구원.
- 최옥규, 2010, 《재건축사업의 문제점 및 개선방안에 관한 연구》, 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문.
- 최종권, 2019, 「도시정비법 전문개정과 제도개선 제언」, 《건설법연구(1)》, 서울대학교 법학연구소 건설법센터, pp.57-79.
- 통계청, 국가통계포털, <http://kosis.kr>
- 황태윤, 2014, 《도시 및 주거환경정비법상 재건축사업에 관한 연구》, 한국외국어대학교 박사학위 논문.

Brueckner Jan K. & Stuart S. Rosenthal, 2005, "Gentrification and Neighborhood Housing Cycles: will americas's future downtown be rich?", *CESIFO working paper* NO.

- Christudason A., 2004, "Private sector housing redevelopment in Singapore: A review of the effectiveness of radical strata title legislation", *Paper to be presented at the ENHR Conference July 2nd - 6th 2004*, Cambridge, UK
- Christudason A., 2011, "Urban rejuvenation through collective (en bloc) sales in Singapore: Property rights or property wrongs?", *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, Volume 5 Number 1, pp. 51-64(14).
- Davidson M. & Lees L., 2005, "New-build gentrification and London's riverside renaissance", *EPA*. Vol. 37, pp.1165-1190.
- Easthope H. Hudson S. Randolph B., 2013, "Urban Renewal and Strata Scheme Termination: Balancing communal management and individual rights", *EPA*, 45, pp.1421-1435.
- Hastings, E.M.; Adams, David, 2005, "Facilitating urban renewal: Changing institutional arrangements and land assembly in Hong Kong", *Property Management*, Volume 23, Number 2, pp. 110-121(12).
- Hui E. C. M., Wong J.T.Y., Wan J. K.M., 2008, "A review of the effectiveness of urban renewal in Hong Kong", *Property Management*, Vol. 26 No. 1, pp. 25-42.
- Janet L. Smith, 2001, "Mixing it Up: Public Housing Redevelopment in Chicago", *Conference Area-based initiatives in contemporary urban policy Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association Copenhagen*
- Jessica Hayes, 2013, *The Long-term Impacts of Redevopment on Residential Neighborhood: Three Sacramento Case Studies*, Department of Public Policy and Administration, California State University, Sacramento, Matster of Science.
- Jhonston N. R, Reid S, 2013, "Multi-owned developments: a life cycle review of a developing research area", *Property Management*, vol. 31, No. 3, pp.366-388
- Jianlin Chen, 2008, "China's "Ding Zi Hu", U.S.'s Kelo Singapore's En-bloc Process: A New Model For Economic Development Eminent Domain From a Giving's Perspective", Univ. Melbourne, available at: https://works.bepress.com/jianlin_chen/2/
- Jud. B, Easthope H., Tanoue K., 2018, "Renewing Muromi Danchi: A Resident-led Approach to Redevelopment of an Ageing Privately-owned Housing Estate in Fukuoka, Japan". paper to be presented at the European Network for Housing Research 2018.
- Koebel C. Theodore, 1996, "Urban Redevelopment, Displacement and the Future of the American City", *Prepared for Community Affairs Office Federal Reserve Bank of Richmond*.

- Kunze Jan, 2005, "The revival of high-rise living in the UK and issues of cost and revenue in relation to height", *Master Thesis in European Property Development and Planning*.
- Law C.K., Joseph C.W. Chan, Ernest W.T. Chui, Wong Y.C., Lee K.M., Feon L.Y. Chau, 2009, *Urban Renewal Policies in Asian Cities for the Urban Renewal Strategy Review*, University of Hong Kong.
- Minting Ye, Igor Vojnovic & Guo Chen, 2015, "The landscape of gentrification: exploring the diversity of "upgrading" processes in Hong Kong, 1986-2006", *Urban Geography*, 36:4, 471-503
- Patrick R erat, 2012, "The New Demographic Growth of Cities: The Case of Reurbanisation in Switzerland", *Urban Studies*, 49(5), pp.1107-1125.
- Teo Keang Sood, 2016, "Urban Regeneration and Collective Sale -. The Singapore Experience", *International Conference on Urban Planning 2016 Proceeding*, pp. 77-86.
- Tien Foo Sing, Chen Wan Jenny Lim, "Value of Collective Effort: Redevelopment Timing Options of EN BLOC SALE Sites in Singapore", *Pacific Rim Property Research Journal*, Vol 10, No 2, pp.193-214
- Webb S. & Webber, B, 2017, "The implication of condominium neighborhoods for long-term urban revitalization", *Cities*, 61, pp.48-57.
- Zakiah S. & Khadijah, H., 2016, "The En Bloc Sale mechanism as a method of strata scheme termination and urban renewal: a review", *WIT Transaction on Ecology and The Environment*, Vol. 210, pp.381-392.