

재건축 규제의 허와 실

| 최 막 중 |

서울대학교 환경대학원 교수

재건축 규제의 허와 실

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-8031-377-2

Contents

요 약

I. 들어가며 / 13

1. 글의 배경 및 목적 / 13
2. 주택, 공공 재인가? / 14

II. 재건축의 시장원리 / 18

1. 재건축의 개요 / 18
2. 재건축의 시장원리: 재건축, 도덕적으로 비난받을 대상인가? / 20

III. 재건축에 대한 계획규제와 개발규제 / 24

1. 재건축, ‘난개발’ 때문에 막아야 하나? / 24
2. 기반시설연동제 / 28

IV. 재건축 시점 규제 / 31

1. 재건축, 자원의 낭비이므로 막아야 하나? / 31
2. 집단적 의사결정과 재건축 시점 규제 / 36

V. 점유형태 규제: 재건축 개발이익환수제 / 44

1. 임대 의무율 제도 / 44
2. 재건축 임대 의무율 제도 / 46

VI. 주택규모(평형) 규제 / 56

1. 소형 의무율 제도 / 56
2. 평형 규제와 재산권 침해 / 59
3. 평형 규제, 주택시장의 효율적 자원배분에 기여하나? / 61
4. 평형 규제, 저소득층 주거복지에 기여하나? / 64

VII. 結: 재건축, 투기와 가격 상승 때문에 막아야 하나? / 68

참고문헌 / 72

<부 록> 재건축의 경제논리와 물리적 개발밀도 / 73

재건축 활성화를 통해 주택공급 확대해야

I. 재건축 정책, 시장원리에 따라야

□ 재건축은 합리적 경제행위

- 재건축은 재개발과 더불어 이미 개발이 완료된 기성시가지에서 주택공급을 확대할 수 있는 유일한 수단
 - 우리 사회는 재건축에 대해 많은 부정적 인식을 갖고 재건축 그 자체를 규제하고 하고 있음.
- 재건축에 대한 각종 공공 규제가 근본적으로 주택이 공공재이기 때문에 정당화될 수 있다는 오해가 있음.
 - 주택은 공공재가 아니라 가치재(Merit Goods)의 성격을 지니며, 따라서 재건축 규제도 공공재가 아닌 가치재의 관점에서 이루어져야 함.
- 재건축도 합리적인 경제행위, 도덕적 차원 비난 근거 없어
 - 재건축에 대한 부정적 인식의 저변에는 재건축이 이른바 ‘내 돈 한 푼 안 들이고 새 집을 짓는 행위’라는 도덕적 차원의 비난이 내재되어 있음.
 - 재건축도 새 주택을 얻기 위해 토지지분의 일정 부분을 처분하는 대가를 지불

- 이는 시장원리에 따라 시장참여자 사이에 토지지분과 재건축 비용을 상호교환하는 거래에 의해 이루어지는 합리적 경제행위로서 이를 도덕적 차원에서 비난할 근거는 없음.

□ 난개발 문제는 개발규제가 아닌 계획규제로 풀어야

○ ‘난개발’이란 토지이용의 부정적 외부효과를 의미하는 것으로, 이에 따른 시장실패는 원칙적으로 용적률 등에 대한 토지이용규제와 같은 ‘계획규제’를 통해 해결하여야 할 사안

- ‘계획규제’는 처음부터 재건축이라는 개발행위 그 자체를 통제하려는 의도를 가지고 이루어지는 ‘개발규제’와는 구분되어 적용되어야 함.

○ 토지이용규제와 기반시설연동제를 중복해서 적용하는 것은 곤란

- 토지이용의 부정적 외부효과 문제를 해결하는 방법으로서 기반시설연동제는 토지이용규제와 대체 관계에 있기 때문에, 기반시설연동제를 용적률 등에 대한 토지이용규제와 중복해서 적용해서는 안 됨.

□ 재건축 시점 규제는 획일적으로 적용되기보다 탄력적으로 조정해야

○ 개인이 비용을 부담하는 재건축을 자원의 낭비라는 이유로 규제해서는 안 됨.

- 재건축 시점 선택은 사유재산제가 보장하는 개인의 권리가 자 소비자 선택의 자유에 관한 문제이기 때문에 이를 사회적으로 규제해서는 안 됨.

- 다만 공공은 재건축에 따른 사적 비용과 사회적 비용간의 괴리로 인해 발생할 수 있는 외부효과(시장실패)를 토지이용 규제나 기반시설연동제 등과 같은 수단을 통해 해소하는데 초점을 맞추어야 함.

- 재건축 시점 규제는 집단 의사결정 과정에서의 동의요건에 따라 신축적으로 조정되어야 함.

- 건축경과연수 및 안전진단 규정에 따른 재건축 시점 규제는 확일적·일률적으로 적용되기보다 재건축 동의요건과 연계하여 탄력적으로 적용되어야 함.

□ 소형주택 의무비율제도는 재산권 침해 논란 가능성 커

- 재건축에 대한 점유형태 규제인 임대주택 의무비율제도는 정책 목표가 불분명함.

- 형평성의 관점에서 보면 도시개발 과정에서 직접적으로 피해를 입는 계층을 보호하기 위한 목적으로 세입자를 수용하기 위한 임대주택의 건설을 의무화하는 등의 공공규제는 정당화될 수 있음.

- 그러나 재건축 임대주택은 그 수혜 대상이 불분명하다는 점에서 주택소유자에 대해 일방적인 희생을 강요하는 규제라는 논란을 피할 수 없음.

- 더욱이 재건축 임대주택을 기반시설연동제에서와 마찬가지로 개발이익의 환수라는 차원에서 정당화하는 것은 논리적으로 맞지 않음.

○ 재건축에 대한 주택규모(평형) 규제인 소형주택 의무비율제도는 재산권 침해라 야기할 뿐만 아니라 주택정책 목표도 달성하기 어려움.

- 기존의 주택소유자가 대체 주택의 규모를 선택할 수 있는 자유를 제약하는 것은 재산권 침해를 야기

- 이에 따라 소형주택 의무비율제도는 원소유자(조합원)가 기존의 주택을 새로운 주택으로 대체하는 과정에서 주택규모를 선택할 수 있는 자유를 제약한다는 점에서 재산권 침해의 논란을 야기

□ 주택규모 규제, 자원배분의 왜곡을 초래할 가능성이 크고 저소득층의 주거복지에 대한 실효성도 적어

○ 평형 규제는 주택규모별 수급불균형에 따른 자원배분의 왜곡을 초래

- 실제 시장에서는 중대형아파트의 평당 가격이 소형아파트에 비해 높을 뿐만 아니라 중대형아파트의 가격이 소형아파트에 비해 더욱 급속하게 상승하고 있음.

- 소형주택 의무비율제도는 오히려 주택규모별 하위시장간 수급 불균형을 초래함으로써 효율성 측면에서 자원배분을 왜곡

○ 평형 규제는 저소득층의 주거복지를 위해서도 실효성이 없음.

- 임대주택과는 달리 분양주택은 아무리 소형이라고 하더라도 상대적으로 높은 지불능력을 요구하기 때문에 그만큼 저소득층에게 혜택이 귀착되기가 어려움.

- 재건축 물량이 많은 강남지역 등 서울의 동남권 지역은 아무리 재건축을 통해 소형주택이 공급되더라도 이것이 6분위 이하의 소득계층의 몫으로 돌아갈 가능성이 거의 없는 것으로 나타남.

II. 지역 주택문제는 지역시장을 통해 해결해야

□ 장기적인 가격안정과 투기억제를 위해서도 재건축은 활성화되어야

○ 정부는 재건축이 활성화되면 이른바 ‘투기’가 발생하고, 이는 곧 주택가격의 상승을 초래할 것이라는 인식하에 가능한 재건축을 억제하려는 시책을 펴 왔음.

○ 그러나 재건축이 이루어지지 않아 주택공급이 확대되지 않으면 가격은 오르게 되고, 투기는 더욱 기승을 부리게 될 것임.

○ 따라서 장기적으로는 재건축의 활성화를 통해 주택공급을 확대함으로써 주택가격을 안정화시키도록 하여야 할 것임.

□ 강남 주택가격 안정은 강남 주택공급으로 해결해야

○ 부동산은 가장 대표적인 이질재(Heterogeneous Goods)로서, 부동산 시장은 수많은 하위시장(Submarkets)으로 구성되어 있다는 점에 유의할 필요

— 부동산은 위치적 유일성 또는 입지적 고정성이라는 특성을 갖고 있기 때문에 지역별로 세분된 수많은 하위시장을 형성

— 강남의 주택가격이 오르는 이유는 근본적으로 강남 하위시장에 대한 주택 수요에 비해 공급이 부족하기 때문

○ 따라서 강남의 주택가격을 안정시키기 위해 취할 수 있는 가장 확실하고 직접적인 방법은 강남에 주택공급을 확대하는 것

- 그런데 이미 개발가능지가 고갈된 강남과 같은 지역에서 공급을 확대할 수 있는 유일한 길은 재건축밖에 없는 상태

- 결국 강남과 같은 기성시가지에서 궁극적으로 주택가격이 안정되기 위해서는 재건축이 억제되기보다 오히려 활성화되어야 함을 의미

재건축 규제의 허와 실

시장경제 ISSUE PAPER-13

현국의 시장경제, 무엇이 문제인가?

I. 들어가며

1. 글의 배경 및 목적

재건축은 재개발과 더불어 이미 개발이 완료된 기성시까지에서 토지이용의 효율성을 제고하고 주택공급을 확대할 수 있는 유일한 수단임에도 불구하고, 우리 사회는 오랫동안 재건축에 대해 많은 부정적 인식을 갖고 재건축 그 자체를 규제하려고 시도해 왔다. 이러한 현상은 특히 최근에 들어 두드러지게 나타나고 있는데, 정부가 잇달아 내놓고 있는 각종 부동산 관련 정책이나 제도는 상당 부분 재건축 규제에 집중되어 있다.

재건축에 대한 부정적 인식의 저변에는 재건축이 ‘내 돈 한 푼 안들이고 (지금 보다 넓은 평수의) 새집을 짓는 행위’라는 도덕적 차원의 비난이 내재되어 있고, 이는 이른바 ‘재건축 개발이익환수제도’와 소형의무비율제도 강화에 대한 심정적 근거가 되고 있다. 재건축에 의해 초래되는 이른바 ‘난개발’ 역시 재건축 규제의 주요 논거로서, 이는 재건축에 대한 기반시설연동제도 도입의 배경이 되고 있다. 또한 재건축에 대한 부정적 시각은 멀쩡한 아파트를 지은 지 얼마 지나지 않아서 허물고 다시 짓는 것은 사회적 자원의 낭비라는 인식에 뿌리를 두고 있으며, 이는 건축경과연수 및 안전진단 규정을 통해 재건축 시점을 규제하려는 당위성으로 연결된다. 그리고 무엇보다 재건축은

부동산 투기와 주택가격 상승의 주범으로 지목되어 철저히 규제되어야 할 대상으로 인식되고 있다.

이에 본 연구는 지금까지 재건축에 대한 부정적 인식에는 많은 오해가 내재되어 있었음을 지적함으로써 향후 재건축 규제를 합리화하기 위한 정책 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 재건축에 대해 수많은 규제가 존재함에도 불구하고 ‘왜’ 이러한 규제를 해야 하는지, 또는 ‘왜’ 이러한 규제를 받아야 하는지에 대한 이유를 탐색하는 데 초점을 맞춘다. 근본적으로 규제를 하거나 받는 이유가 불분명하다면, 재건축에 대해 올바른 정책이 수립될 수 없기 때문이다.

2. 주택, 공공재인가?

본격적인 논의에 앞서 먼저 한 가지 분명히 해 두어야 할 점이 있다. 그것은 재건축에 대한 각종 공공 규제가 주택이 공공재(Public Goods)이기 때문에 정당화될 수 있다는 오해이다. 특히 이 글에서는 주택을 휴대전화나 TV, 자동차와 비교하여 설명하는 경우가 있기 때문에, 주택이라는 재화의 성격에 대해 사전에 정의를 내려 둘 필요가 있다.

경제학에서 공공재는 비경합성(Non-rivalry)과 비배제성(Non-exclusivity)의 두 가지 특성을 지니는 재화로 정의되며,¹⁾ 이러한 특

1) 이러한 공공재의 특성은 노벨 경제학상을 수상한 샐리먼슨(Paul Samuelson)에 의해 정의된 것으로, 두 가지의 특성을 동시에 지니는 재화를 순수한 의미에서의 샐리먼슨 공공재(pure Samuelsonian public goods)라고 함.

성으로 인해 시장에서 민간에 의해 공급될 수가 없기 때문에 공공 부문이 책임지고 공급해야 할 재화로 분류된다. 비경합성이란 재화에 대한 소비가 추가적으로 증가하더라도 재화의 추가적인 공급에 사회적 비용이 들지 않으므로²⁾ 소비자들간에 경합 없이 얼마든지 재화를 소비할 수 있는 특성을 말한다. 또한 비배제성은 기술적(技術的)으로 특정 소비자를 재화의 소비로부터 배제시키기 어려운 특성을 지칭한다. 국방서비스는 이러한 두 가지 특성을 동시에 갖는 대표적인 공공재로서, 국민 1명이 증가한다고 해서 국방서비스의 공급비용이 추가적으로 증가하지는 않으며, 특정 국민을 선택적으로 국방서비스의 혜택으로부터 배제시킬 수도 없다.

이에 반해 주택은 소비가 추가적으로 증가하면, 이를 충족시키기 위한 주택공급에 사회적 자원을 추가적으로 투입하여야 한다. 즉 주택이 ‘하늘에서 공짜로 떨어지지 않는 이상’, 한 가구의 주택 수요를 충족시키기 위해서는 새로이 하나의 주택을 건설해야 하는 비용이 수반되기 때문에 공공재로서의 비경합성의 특성을 갖고 있지 않다. 또한 주택은 ‘대문만 걸어 잠그면’ 기술적으로 특정 소비자를 얼마든지 주거서비스(Housing Service)의 소비로부터 배제시킬 수 있으므로 비배제성의 특성도 갖고 있지 않다. 따라서 비경합성이나 비배제성의 특성을 지니고 있지 않은 주택이라는 재화를 공공재로 규정하는 것은 논리적 오류이다. 이미 시장에서 민간에 의해 주택이 공급되고 있다는 사실 자체는 주택이 공공재가 아니라는 사실을 입증한다.

2) 즉 재화공급의 사회적 한계비용(Marginal Costs)이 영(零) 또는 영(零)에 가깝다는 사실을 의미함.

한편 주택은 대표적인 내구재(Durable Goods)로서 오랜 세월
 에 걸쳐 여러 세대가 소비할 수 있는 재화이기 때문에 휴대전
 화나 TV, 자동차 등의 사유재와 단순 비교할 수 없는 특성을
 지니고 있다는 주장도 있을 수 있다. 실상 주택의 내구재로서
 의 특성 때문에 주택시장은 대부분 중고시장으로 구성되어 있
 다. 그러나 주택이 내구재이기 때문에, 또는 주택시장이 대부
 분 중고시장으로 구성되어 있기 때문에 주택이 일종의 공공재
 로 취급되어야 한다는 논리는 성립하지 않는다. 중고주택도
 신규주택과 마찬가지로 특정 시점에서 주어진 주택의 입지, 규
 모, 유형, 노후도 등의 조건에 따라 자율적으로 공급자(주택소유
 자)와 수요자간 매매나 임대차가 이루어질 뿐이므로, 시점에 따
 라 소비자가 바뀐다는 이유만으로 공공이 주택을 공급해야 한
 다는 것은 논리적 비약이다. 다만 주택의 내구재로서의 특성
 때문에 신규주택이든 중고주택이든 주택의 공급자와 수요자간
 정보의 비대칭성(Asymmetry)³⁾으로 인한 시장실패(Market Failure)가
 발생할 가능성이 크기 때문에, 주택의 품질 보증이나 보수, 관
 리 등에 관한 규제를 통해 정부가 시장에 개입하여야 할 필요
 성이 높을 뿐이다.

그럼에도 불구하고 많은 사람들이 주택이 공공재 또는 준
 (準)공공재⁴⁾로서의 성격을 갖고 있다고 믿는 것은, 이른바 ‘의
 식주’라는 표현이 대변하듯 주택은 인간다운 생활을 영위하기
 위해 필요한 기초 소요(Basic Needs)로서 사회구성원 모두가 이

3) 정보의 비대칭성은 이를테면 주택의 공급자(주택을 건설한 자나 그 주
 택에 오랫동안 거주해 온 자)는 주택의 구조, 설비 등에 관한 결함을
 잘 알고 있는 반면, 주택을 구입하고자 하는 수요자는 그러한 결함을
 잘 알고 있지 못하기 때문에 발생함.

4) 엄밀한 의미에서 ‘준(準)공공재’란 학술적으로 정의되지 않은 개념임.

를 적정 수준 소비해야 할 당위성이 있다고 판단하기 때문이다. 이러한 점에서 주택은 가치재(Merit Goods)로서의 성격을 갖는다. 가치재란 다른 모든 사람들이 그 재화를 소비하는 것에 대해 가치를 부여할 수 있는 대상의 재화를 의미하는데, 흔히 주택을 공공재로 이해하는 것은 ‘가치재’와 ‘공공재’를 구분하지 못한 까닭으로 이해된다.

주택이 가치재로서의 성격을 지니고 있기 때문에 주거복지 는 그만큼 공공 부문에서 많은 신경을 쓰고 책임을 져야 할 문제이다. 즉 주택이 공공재라면 모든 주택의 공급에 공공이 책임을 져야 마땅하겠지만, 가치재라면 주택의 소비로부터 배제되기 쉬운 계층에 대해 보다 분명하게 정책의 초점을 맞추어야 한다. 이 연구에서도 세입자를 비롯한 저소득층의 주거복지 문제는 중요하게 다루어진다. 원칙적으로 공공재에 대한 논란이 주로 자원배분의 효율성과 관련된 문제라고 한다면, 가치재의 문제는 주로 자원의 재배분이라는 형평성의 관점에서 접근될 수 있다. 이 글에서는 재건축 규제와 관련하여 먼저 효율성의 측면을 고찰하고, 이후 형평성의 측면을 논의하기로 한다.

II. 재건축의 시장원리

1. 재건축의 개요

재건축이라 하면 일반적으로 기존의 공동주택을 철거하고 새로운 공동주택을 건축하는 행위를 의미하는데, 공식적으로는 도시및주거환경정비법(이하 '도정법'이라고 함)에 의한 주택재건축사업을 말한다. 도정법상 주택재건축사업은 '정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업'으로 정의된다(도정법 제2조 제2호). 2003년 7월 제정된 도정법은 주택재건축사업 외에 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업을 규정하고 있으며, 이들 사업을 통틀어 정비사업이라고 한다(<표 1> 참조).

도정법에 의한 정비사업은 국토의계획및이용에관한법률에 의거하여 도시계획 차원에서 관리되는 도시계획사업의 일종으로, 이는 무엇보다 도로, 상·하수도, 공원·녹지 등과 같은 정비기반시설(도정법 제2조 제4호)이 도시계획 차원에서 공공에 의해 계획, 공급되어야 할 필요성이 있기 때문이다. 정비사업 중 주택재개발사업과 도시환경정비사업은 이와 같은 도시계획 차원에서 구(舊) 도시재개발법에 의해 시행되던 사업이고, 주거환경개선사업은 구(舊) 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의거하여 공공에 의해 한시적으로 시행되던 사업으로

서 주택재개발사업의 특례에 해당한다(이하 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업은 ‘재건축’에 비교하여 ‘재개발’이라고 부르기로 함).

<표 1> 정비사업의 종류

정비사업	정의
주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단적으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후 불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업
주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업
주택재건축사업	정비기반시설은 양호하나 노후 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

주: 도시및주거환경정비법 제2조 제2호

이에 비해 주택재건축사업은 원래 구(舊) 주택건설촉진법(현행 주택법)에 근거하여 시행되던 민간사업이었다. 앞서 주택재건축사업에 대한 정의에서 볼 수 있듯이, 이는 정비기반시설(이하 ‘기반시설’이라고 함)이 양호한 곳에서 이루어지는 사업이므로 도시계획 차원의 관리가 필요한 것으로 인지되지 않았기 때문이다. 그러나 1990년대에 들어와 재건축이 본격적으로 활성화되면서 재건축에 따른 용적률(대지면적에 대한 건축연면적의 비율) 증가로 인해 주변지역의 도로, 상·하수도, 공원·녹지 등 기반시설에 과부하를 초래하거나 도시경관을 훼손하는 등 이

른바 ‘난개발’ 문제가 제기되었고, 이에 따라 재건축도 도시계획 차원에서 관리해야 할 필요성이 대두되어 2003년 7월 도정법 제정과 함께 정비사업의 하나로 통합되었다.

과거 주택건설촉진법의 적용을 받았을 때와 마찬가지로 주택재건축사업은 재건축 전이나 후의 주택수가 20세대 이상이 되는 아파트와 연립주택에 대해 적용된다(도정법 시행령 제6조). 이에 비해 주택수가 20세대 미만인 경우 기존의 주택을 헐고 새로운 주택을 건설하는 행위는 건축법에 의한 신축(건축법 제2조, 시행령 제2조)에 해당한다. 따라서 20세대를 기준으로 그 미만은 ‘신축’, 그리고 그 이상은 ‘재건축’으로 구분되며, 재건축의 경우만 도시계획 차원에서 도정법에 의해 관리된다. 그러면서도 20세대 이상의 공동주택에 대해 적용되는 주택공급에 관한 규칙 등 주택법 관련 조항은 재건축의 경우에도 여전히 유효하게 적용된다.

2. 재건축의 시장원리: 재건축, 도덕적으로 비난받을 대상인가?

재건축에 대한 우리 사회의 부정적 인식의 저변에는 재건축이 이른바 ‘내 돈 한 푼 안 들이고 (기준보다 넓은 평수의) 새 집을 짓는 행위’라는 도덕적 차원의 비난이 내재되어 있다. 이러한 인식은 후술하는 이른바 ‘재건축이익환수제도’의 도입과 소형의무비율제도 강화의 필요성에 대한 심정적 근거가 되기도 한다. 그러나 세상에 공짜란 없듯이, 재건축도 시장원리에 따라 그에 따른 일정한 대가를 치르는 합리적 경제행위의 하나이며, 이는 비난 재건축뿐만 아니라 재개발이나 건축법에 의한

신축의 경우에도 적용되는 보편적 원리이다.

먼저 간단히 건축법에 의한 신축의 경우를 예로 들어 설명해 보자. 현재 1층짜리 단독주택을 소유한 건물주(공동주택 재건축의 경우에는 조합)가 이를 철거하고 새로운 주택을 건축하려고 할 때 이에 소요되는 신축비용을 조달하는 데에는 크게 두 가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 건물주가 직접 본인의 자금을 투입하거나 또는 은행 등에서 용자받은 자금을 상환할 수 있을 만한 여건이 된다면, 당장 현금을 동원하여 신축비용을 조달할 수 있다.

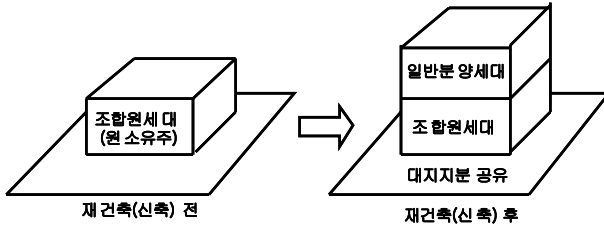
다른 방법은 <그림 1>에서와 같이 기존의 1층짜리 주택을 헐고 2층짜리 새 주택을 지은 다음, 자신(재건축의 경우에는 조합원세대)은 계속 1층에서 살고 2층은 다른 사람(재건축의 경우 일반 분양세대)에게 팔아 그 대금으로 신축비용을 조달하는 방법이다. 이때 기존의 건물주는 새로이 2층을 소유한 건물주와 대지(토지)지분을 공유해야 하므로, 결국 이는 건물주가 현금 대신 토지라는 현물의 일정 지분을 매각하여 신축비용을 조달하는 방법이라고 할 수 있다.

이러한 두 가지 방법은 각각 현금투자방식과 현물(토지)투자 방식이라고 부를 수 있는데, 현물투자방식은 흔히 지주공동사업 등에서도 일반적으로 사용되는 방법이다. 즉 지주는 토지를 현물로 투자하고 건설회사는 건축비용을 현금으로 투자한다. 다음, 건물과 토지지분을 지주와 건설회사가 나누어 갖는 방법이다.⁵⁾ 이를 규모만 확대하여 20세대 이상의 공동주택에 적용

5) 한 가구의 단독주택을 다가구주택으로 신축할 때 이에 소요되는 신축비용을 다가구주택에 입주하는 임차가구의 전세보증금을 통해 조달하는 경우도 넓게 보면 이러한 방법에 해당함.

하면 바로 재건축의 시장원리가 되며, 이는 재개발의 경우에도 공히 적용된다(최막중, 1997). 이에 대한 보다 자세한 내용은 <부록>을 참조하기 바란다.

<그림 1> 재건축의 시장원리



이상의 재건축 논리는 두 가지 시사점을 갖는다. 첫째, 재건축은 흔히 이야기되듯 공짜로 새 주택을 짓는 행위가 아니라 는 점이다. 재건축은 새 주택을 얻기 위해 토지지분의 일정 부분을 처분하는 대가를 지불하며, 이는 시장원리에 따라 시장참여자(조합원세대와 일반분양세대) 사이에 토지지분과 재건축 비용을 상호 교환하는 거래에 의해 이루어지는 합리적 경제행위이다. 다만 당장 현금을 쓰지 않고 토지지분이라는 현물로 비용을 조달하는 방법상의 차이만 있을 뿐이다. 따라서 재건축을 ‘내 돈 한 푼 안 들이고 새 집을 짓는 행위’로 규정하여 도덕적 차원에서 비난할 근거는 없다.

둘째, 이와 같이 현금 대신 토지현물로 비용을 조달하는 현물투자방식은 재건축에만 적용되는 특수한 방법이 아니라, (재개발을 비롯하여) 건축법에 의한 신축의 경우 등에도 광범위하게 적용되는 일반적인 방법이라는 점이다. 따라서 건축법에 의한 신축 행위에 대해서는 아무런 문제제기를 하지 않고 유독 재

건축에 대해서만 문제 삼는다면, 이는 이중 잣대를 적용하는 것이다. 근본적으로 건축행위가 개별적으로 이루어지느냐, 아니면 보다 집단적으로 이루어지느냐를 기준으로 하여 가치 판단을 다르게 할 수는 없기 때문이다.

Ⅲ. 재건축에 대한 계획규제와 개발규제

1. 재건축, '난개발' 때문에 막아야 하나?

재건축에 대한 부정적 인식은 재건축을 통해 물리적이고 가치적으로 나타나는 결과로서 이른바 '난개발'에 대한 문제 의식을 포함한다. 때문에 재건축에 따른 '난개발'은 종종 재건축 규제의 주요 논거로 활용되고 있고, 재건축에 대해 기반시설연동제를 도입해야 할 당위성의 배경이 되기도 한다.

재건축에 의해 난개발이 발생할 것이라는 우려는 상당한 근거가 있다. 앞서 설명한 재건축의 시장원리를 살펴보면, 현물투자방식이 현금투자방식에 비해 안고 있는 문제점은 재건축 후 세대수가 늘어남에 따라 용적률(대지면적에 대한 건축연면적의 비율)이 증가할 수밖에 없다는 데 있기 때문이다.⁶⁾

일반적으로 '난개발'이라 하면 주변지역의 도로, 상·하수도, 공원·녹지 등 기반시설에 과부하를 초래하거나, 주변지역의 토지이용과 부조화를 이루어 경관을 훼손하는 개발행위를 일컫는다. 따라서 재건축을 통해 세대수 및 용적률이 증가하면 이러한 난개발이 발생할 개연성이 커진다. 단독주택지역에 우후죽순식으로 들어선 나홀로 재건축 아파트 단지 등을 보면 이를 쉽게 체감할 수 있다.

6) <부록>의 식 (6)을 참조.

엄밀히 경제학의 용어를 빌려 설명하면 난개발은 토지이용의 부정적 외부효과(Negative Externality) 또는 외부불경제(External Diseconomies)에 해당하는 것으로, 정부의 개입을 합리화하는 시장실패(Market Failure) 현상 중의 하나이다. 외부효과는 기반시설에 과부하를 초래하거나 경관을 훼손하는 것 등과 같이 사회적 비용을 초래함에도 불구하고, 그에 상응하는 대가를 치르지 않아 사회적 비용과 사적 비용간에 괴리가 발생할 때 나타난다.

이와 같은 토지이용의 부정적 외부효과를 해소하기 위해서는 여러 가지 방법을 사용할 수 있는데, 여기서는 대표적으로 공공이 개입할 수 있는 두 가지 방법에 대해 언급할 필요가 있다. 한 가지 방법은 외부효과를 초래하는 경제주체로 하여금 직접 그 비용을 지불하도록 함으로써 사회적 비용과 사적 비용간의 괴리를 해소하여 외부효과를 내재화(Internalization)하는 것이다. 국토의계획및이용에관한법률에 의해 도입된 기반시설연동제가 이에 해당하는 방법으로, 새로운 개발행위로 인해 주변지역의 기반시설에 과부하가 초래되는 경우 사업주체로 하여금 기반시설을 추가로 설치하게끔 하거나 또는 그에 상응하는 비용을 징수한다. 이미 이러한 방법은 재건축에 있어서도 적용되고 있는데, 재건축으로 인해 용적률이 증가할 때 정비계획에 의해 도로나 공원용지 등을 공공에 기부채납하도록 하는 것은 이러한 논리에 기초한다.

다른 한 가지 방법은 공공이 토지이용규제를 통해 용적률을 제한함으로써 사전에 아예 외부효과가 발생하지 않도록 차단하는 방법이다. 일반적으로 도시계획을 비롯한 모든 계획의 논리와 이에 근거하여 적용되는 토지이용규제와 같은 ‘계획규제’의 논리가 이러한 관점에서 정당화 된다. 국토의계획및이용

에 관한 법률에 의거하여 수립되는 도시계획은 이와 같은 계획 규제를 대표한다. 즉 도시 전체의 토지를 용도지역제(Zoning)에 의해 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등으로 구분하거나 특정 지역에 대해 지구단위계획을 수립하여 개별 토지별로 허용되는 토지이용의 용도와 용적률, 건폐율 등 토지이용의 밀도를 사전에 규정해 둬으로써 각종 개발행위에 의해 발생할 수 있는 기반시설의 과부하나 경관훼손 등의 부정적 외부효과가 원천적으로 발생하지 않도록 조치하는 것이다.

앞서 설명한 바와 같이 재건축을 도시계획 차원에서 관리하기 위해 주택재건축사업을 도정법으로 통합한 이유도 이와 같은 계획규제의 연장에서 이해할 수 있다. 즉 건축법에 의한 신축에 비해 20세대 이상 공동주택의 재건축은 상대적으로 개발 규모가 커서 그만큼 주변지역에 미치는 부정적 외부효과 등 파급효과가 클 수 있기 때문에 도정법에서 도시계획 차원의 계획규제를 보다 구체화하여 관리하자는 의도로 해석할 수 있다. 이와 관련하여 도정법은 특히 300세대 또는 10,000㎡ 이상의 주택재건축사업에 대해서는 정비계획을 의무적으로 수립하도록 하고 있는데(도정법 제4조, 시행령 제10조, 별표 1), 이 역시 개발규모가 클수록 주변지역에 미치는 파급효과를 고려하여 도시계획 차원에서 보다 개별적으로 관리해야 할 필요성이 크다는 관점에서 정당화될 수 있을 것이다.

다만 유의할 점은 재건축을 도정법의 정비계획을 통해 관리하고자 하는 것은 어디까지나 국토의계획및이용에관한법률에 의해 도시계획 차원에서 이루어지는 계획규제를 보완하는 정도의 의미를 가질 뿐이라는 것이다. 이러한 점에서 도정법에 의한 정비계획 역시 도시계획의 틀과 범위 내에서 이루어져야

한다. 만약 우리나라의 도시계획이 개별적이고 상세한 수준의 토지이용규제 등의 내용을 담고 있다면, 굳이 도정법에 의해 정비계획을 수립하지 않아도 재건축은 일반적인 도시계획에 의해 관리될 수 있다. 다만 아직까지 도시계획의 내용이 개별 재건축을 관리할 수 있을 정도로 상세하지 않기 때문에 정비계획을 통해 이를 보다 구체화하여 보완할 뿐이다.

이상의 논의에서 중요하게 인식되어야 할 점은 용적률 등 토지이용규제의 내용을 담고 있는 도시계획이나 정비계획은 재건축의 결과로 나타나는 물리적인 모습을 제어하려는 ‘계획 규제’이지, 재건축이라는 개발행위 그 자체를 규제하려는 ‘개발 규제’가 아니라는 점이다. 즉 계획규제는 재건축의 결과로 나타나는 토지이용의 부정적 외부효과를 방지하려는 의도를 갖고 있을 뿐, 처음부터 재건축 행위를 억제하려는 의도에서 비롯된 것이 아니라는 점이다. 그러므로 계획규제를 통해 재건축 그 자체를 억제하려고 한다면, 그것은 계획규제 본연의 취지에 어긋난다. 이러한 점에서 개발행위 자체를 규제하는 개발규제와 개발 후의 모습을 제어하는 계획규제는 규제의 방법론적 차원에서 엄밀히 구분되어 적용되어야 한다.

따라서 재건축에 따른 ‘난개발’을 이유로 재건축 행위 그 자체를 규제해서는 곤란하다. 재건축에 따른 난개발의 문제는 용적률 등 토지이용규제를 포함한 계획규제가 담당해서 해결해야 할 몫이기 때문이다. 나아가 기반시설에 과부하를 초래하는 외부효과의 문제는 용적률 등의 규제 외에도 재건축 사업주체에 의한 추가적인 기반시설 공급을 통해 해결할 수 있는 방법도 있다는 점을 고려하면, 계획규제마저도 사안에 따라 적절하게 적용되어야 한다. 이러한 점에서 앞서 설명한 바와

같이 원칙적으로 현금투자방식에 의한 재건축은 세대수의 증가를 수반하지 않는 이른바 1:1 재건축에 해당하므로, 건축연면적이 크게 증가하지 않는 이상 주변지역에 미치는 부정적 외부효과를 방지하기 위한 목적의 계획규제가 적용될 대상이 아니다. 이는 리모델링의 경우도 마찬가지이다.

2. 기반시설연동제

이상의 논의에 기초할 때 최근 이른바 ‘5.4 조치’를 통해 재건축에 대해서도 2007년부터 기반시설연동제를 적용하여 기반시설부담금을 부과하겠다는 정부의 대책은 많은 문제점을 안고 있다. 앞서 설명하였듯이 용적률과 기반시설간의 상호연동관계를 고려하면, 사업주체로 하여금 기반시설을 부담하도록 하는 방법과 토지이용에 대한 계획규제를 통해 용적률 등을 제한하는 방법은 중복해서 적용할 수 없다. 용적률 등에 관한 토지이용규제는 그대로 유지하면서 사업주체로 하여금 기반시설 설치의 부담을 일방적으로 지게 할 수는 없기 때문이다. 따라서 원칙적으로 재건축에 대한 기반시설연동제 도입은 이에 상응하는 용적률 등 계획규제의 완화를 전제로 하지 않는 한 정당화되기 힘들다.

이 점은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 기반시설연동제 도입의 취지를 살펴보면 보다 분명하게 이해할 수 있다. 기반시설연동제는 기반시설부담구역제와 개발밀도관리구역제의 두 가지로 구성되어 있다. 기반시설부담구역제는 상대적으로 토지이용에 관한 계획규제를 엄격히 적용하지 않는 대신, 그

대가로 개발행위의 주체로 하여금 기반시설을 설치하게끔 하거나 이에 상응하는 기반시설부담금을 부과하는 방식으로, 기반시설의 신규 공급이 상대적으로 용이한 도시 외곽지역에 대해 적용된다. 반면 개발밀도관리구역제는 기반시설의 설치를 의무화하지 않는 대신, 그 반대급부로서 용적률 등 토지이용규제를 상대적으로 강화하는 방식으로, 기반시설의 추가적 공급이 어려운 기성시가지에 대해 적용된다. 이에 따라 기반시설이 공급되면 토지이용규제를 완화하고, 그렇지 않으면 규제를 강화하는 것과 같이 기반시설 공급과 토지이용규제를 ‘연동’하는 논리가 성립된다.

그러므로 토지이용에 관한 계획규제와는 별도로 재건축에 대해 추가적으로 기반시설부담금을 부과하는 것은 기반시설연동제의 취지에 위배된다. 더욱이 도시 외곽의 신규 개발지역에 적용될 목적으로 도입된 기반시설부담금을 기성시가지에서 이루어지는 재건축에 대해 동일하게 적용하는 것도 제도의 원래 의도와 맞지 않는다. 특히 재건축은 재개발 등 도정법상의 다른 정비사업과는 달리 ‘정비기반시설이 양호한 곳’에서 이루어지는 사업으로 정의되고 있다(<표 1> 참조). 따라서 재개발 등과 같이 기반시설이 열악한 곳에서 이루어지는 사업이 아님에도 불구하고 기반시설연동제를 적용한다는 것은 형식논리상의 모순을 초래한다.

물론 현실적으로 기반시설이 양호한 곳과 열악한 곳을 명확하게 구분하여 판정하기는 힘들다. 그래서 재건축에 있어서도 재건축에 따른 용적률 증가 등을 허용해 주는 대가로 이미 이른바 ‘공공기여도’를 평가하여 정비계획에 의해 도로나 공원 등과 같은 기반시설을 공공에 기부채납하도록 하고 있다. 따

라서 이러한 관점에서 보면 재건축에 대해 추가적으로 기반시설부담금을 부과하는 것은 중복규제에 해당한다. 만약 재건축에 대한 기반시설연동제 도입이 이미 기존에 정비계획에 의해 이루어지던 기반시설확충조치를 대체하여 이를 보다 체계화하려는 의도에서 비롯된 것이라면, 이는 비단 재건축의 경우뿐만 아니라 재개발을 비롯하여 기성시가지에서 이루어지는 모든 개발행위에 대해 동일하게 적용되어야 한다. 유독 재건축에 대해서만 이 제도를 도입한다면, 이는 재건축 그 자체를 억제하려는 의도로 평가될 수밖에 없다.

나아가 종종 기반시설연동제는 이른바 ‘개발이익환수’의 관점에서 논의되기도 하는데, 이는 논리적으로 전혀 합당하지 않다. 앞서 설명하였듯이 기반시설연동제는 개발행위로 인해 초래되는 기반시설의 과부하 문제를 해결하기 위한 방법 중의 하나이다. 따라서 이는 개발이익과는 상관없이, 즉 개발이익이 발생하든 또는 발생하지 않든, 기반시설의 과부하를 초래하는 개발주체에 대한 ‘원인자 부담원칙’이라는 ‘효율성’의 관점에서 접근되어야 할 사안이다. 반면 개발이익의 환수는 기반시설과 상관없이, 즉 기반시설에 과부하를 초래하든 또는 그렇지 않든, 개발이익의 재분배라는 ‘형평성’의 관점에서 접근되어야 할 사안이다. 따라서 기반시설연동제와 개발이익환수제는 전혀 별개의 성격을 가진 사안으로, 기반시설연동제를 개발이익환수의 차원에서 정당화하려는 시도는 논리적 억지에 불과하다.

IV. 재건축 시점 규제

1. 재건축, 자원의 낭비이므로 막아야 하나?

이상 제Ⅲ장에서는 주로 ‘계획규제’의 관점에서 재건축 문제를 논의하였다. 그렇다면 용적률 등에 관한 토지이용규제와 같이 재건축 후의 개발형태를 제어하는 ‘계획규제’와는 달리, 재건축 행위 그 자체를 규제하는 ‘개발규제’란 무엇을 의미하는가? 재건축에 있어 개발규제의 핵심은 도정법상 노후·불량건축물 및 안전진단 규정 등에 의한 재건축 시점 규제에 있다. 이는 기본적으로 노후·불량건축물의 조건 충족과 안전진단 결과에 따라 재건축의 시행여부 자체가 결정되기 때문이다.

도정법에 의한 정비사업은 앞서 언급한 바와 같이 기본적으로 ‘노후·불량건축물’을 대상으로 하고 있다. 주택재건축사업에 있어 노후·불량건축물은 원칙적으로 준공된 후 20년 이상이 지난 건축물로 정의된다(도정법 제2조 제3호, 시행령 제2조 제2항). 서울시의 경우 노후·불량건축물은 서울특별시도시및주거환경정비조례에 의해 <표 2>와 같이 준공연도에 따라 20~40년으로 세분화되는데(조례 제3조 제1항), 이는 과거 건축경과연수 20년 기준을 40년까지 강화한 조치에 의한 것이다. 그리고 이러한 노후·불량건축물을 대상으로 건물의 구조적 안전성 등에 대한 안전진단(도정법 제12조)을 거쳐 재건축의 시행허가 여부를 시장·군수가 결정하도록 되어 있다.

<표 2> 건축경과연수 기준에 따른 노후·불량건축물의 정의

구 분		건축경과연수	
공동주택	1981년 12월 31일 이전 준공	20년	
	1982년 1월 1일 ~ 1991년 12월 31일 준공	4층 이하	22+ (준공년도 - 1982) x 2년
		5층 이상	21+ (준공년도 - 1982) x 2년
	1992년 1월 1일 이후 준공	4층 이하	30년
		5층 이상	40년
기타	철근·철골 콘크리트 또는 강구조 건축물	40년(내구연한 60년 2/3 이상 경과)	
	기타 건축물	20년(내구연한 30년 2/3 이상 경과)	

주: 서울특별시도시및주거환경정비조례 제3조 제1항

그렇다면 기본적으로 왜 건축경과연수를 기준으로 재건축 시행여부를 결정함으로써 공공이 재건축 행위 그 자체를 규제하여야 하는가? 이에 대해 흔히 언급되는 이유는 준공 후 20~40년이 안 되어 내구연한이 지나지 않고 노후·불량화되지 않은 주택을 철거하고 새로 건축하는 것은 자원의 낭비이기 때문이라는 것이다. 즉 아직 쓸 만한 멀쩡한 주택을 허물고 새로 짓는 낭비를 막기 위해 재건축 시점에 대한 규제가 필요하다는 논리이다.

그러나 자원의 낭비를 방지하기 위한 이유라면, 동일한 논리에 기초하여 휴대전화나 자동차 등과 같은 다른 재화에 대해서도 내구연한을 적용하여 제품의 용도폐기 시점이나 대체 소비 시점을 규제할 수 있겠는가의 문제가 제기된다. 이를테면 자원의 낭비를 방지하기 위해 휴대전화를 구입하면 적어도 1년 이상 일정 내구연한만큼 사용한 경우에 한해서 정부의 심사를 거쳐 새로운 휴대폰을 대체 구입하도록 강제할 수 있겠는가? 마찬가지로 자동차가 생산된 후 최소한 5년 이상 일정 기간이 경과한 다음에만 정부의 허가를 받아 폐기하도록 강제

할 수 있겠는가? 휴대전화를 1년도 안 돼서, 또는 자동차를 5년도 안 돼서 새로운 휴대전화나 자동차로 대체하는 행위는 도덕적 차원에서 비난할 수는 있어도, 이는 사유재산제가 보장하는 개인의 권리이자 소비자의 선택의 자유에 관한 문제이기 때문에 사회적으로 이를 못하도록 강제할 수는 없다. 마찬가지로 이치로 헌집을 새로운 집으로 대체하는 재건축도 기본적으로는 개인의 권리이자 소비자의 선택에 관한 문제이므로 그 자체를 공공이 규제할 수는 없다.

휴대전화를 1년도 안 돼서, 또는 자동차를 5년도 안 돼서 이를 대체하는 것은 개별 소비자의 입장에서든 아까운 비용의 지출이다. 그럼에도 불구하고 소비자는 그만한 비용을 지불하더라도 돌아오는 편익이 그보다 크다고 판단했기 때문에 이를 새로운 휴대전화나 자동차로 대체하려는 선택을 한 것이다. 편익의 측면을 고려하지 않은 채 비용의 측면만을 보고 이를 자원의 낭비라고 단정해서는 안 된다. 오히려 비용이 많이 들더라도 그보다 더 큰 편익이 발생하는 대안을 택하는 것이 경제적으로 바람직한 합리적인 선택이다. 마찬가지로 주택소유주의 입장에서든 준공 후 20년 이상이 안 된 주택을 허물고 새로 짓는 비용(토지지분의 처분)은 개인적으로 아까운 비용이다. 그렇지만 그러한 비용의 지출을 통해 발생하는 편익이 비용보다 크다면, 재건축은 합리적인 선택이지 결코 자원의 낭비가 아니다.

다만 이와 같은 비용과 편익의 비교 과정에서 문제가 될 수 있는 부분은 휴대전화나 자동차, 주택을 대체할 때 소요되는 비용의 일부를 사회구성원 전체(공공)가 부담하는 경우이다. 예를 들어 휴대전화나 자동차를 구입할 때 정부의 보조금이 지

급된다면, 개인이 부담하는 사적 비용이 사회적 비용보다 적어 휴대전화나 자동차의 교체 시점이 사회적으로 바람직한 시점보다 앞당겨질 수 있으므로 이에 대해서는 공공의 규제가 필요하다. 그렇다면 재건축의 경우 그 비용을 누가 부담하느냐의 문제가 중요한데, 재건축 비용은 공공이 아닌 개별 주택소유주 개인이 부담한다(도정법 제60조 제1항). 따라서 재건축 비용을 사회구성원 전체가 부담하지 않으면서도, 이 비용을 낭비라고 하여 재건축 시점에 대한 사회적인 강제를 가할 수는 없다.

이러한 점에서 재건축 비용과 관련하여 정작 공공이 신경을 써야 할 부분은 앞서 설명한 바와 같이 재건축이 주변지역에 미치는 부정적인 외부효과로 인해 나타나는 시장실패 현상이다. 재건축으로 인해 발생하는 기반시설의 과부하나 도시경관의 훼손 등은 사회구성원 모두가 부담해야 하는 사회적 비용이기 때문이다. 그러므로 정부는 주택소유주가 개인적으로 부담하는 재건축의 사적 비용과 사회적 비용간의 괴리를 해소하기 위해 주택소유주에게 기반시설의 추가 설치비용 등 사회적 비용을 부담시킴으로써 주택소유주로 하여금 이러한 비용까지 고려하여 재건축 여부를 판단하도록 만드는 데 정책의 초점을 맞추어야 한다.⁷⁾ 만약 주택소유주가 이러한 사회적 비용을 모두 지불하고서라도 재건축에 따른 편익이 비용을 초과하는 것으로 판단한다면, 재건축은 사회적으로도 합리적인 선택이 될 것이다.

그럼에도 불구하고 다시 한번 강조하지만 재건축에 따른 부정적 외부효과를 사전에 방지하기 위한 장치로서 이미 용적률

7) 재건축에 따른 건축폐기물의 처리비용에 있어서도 사적 비용과 사회적 비용간에 차이가 발생한다면 이와 동일한 원칙이 적용되어야 함.

등에 대한 토지이용규제와 같은 계획규제가 존재하기 때문에, 원칙적으로 이러한 계획규제가 작동하는 범위 내에서는 토지 이용의 부정적 외부효과에 따른 사회적 비용이 발생한다고 볼 수 없다. 따라서 재건축 사업주체에 대해 기반시설의 추가 설치비용 등 사회적 비용을 부담하도록 하는 것은 계획규제를 통해 설정된 용적률 등의 범위를 초과하여 재건축이 이루어지는 경우 등에 한해 선별적으로 적용되어야 한다.

이상의 논의에도 불구하고 여전히 주택은 휴대전화나 자동차와는 비교할 수 없는 가치재(Merit Goods)이므로, 주택의 사용 연한만큼은 정부가 나서서 규제해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그렇지만 건축법에 의해 20세대 미만의 주택을 철거하고 새로운 주택을 짓는 신축 행위에 대해서는 건축경과연수에 따른 노후·불량주택의 조건이나 안전진단의 요건 등이 적용되지 않으므로, 이러한 주장은 설득력을 갖지 못한다. 주택이 휴대전화나 자동차와는 다른 재화이기 때문에 내구연한을 따져야 한다면, 이는 도정법에 의해 관리되는 20세대 이상의 공동주택뿐만 아니라 모든 주택에 공히 적용되어야 한다. 그러나 만약 건축법에 의한 개별 주택의 신축 행위에 대해서도 준공 후 20년 이상이 경과한 다음에 안전진단을 거쳐 신축하도록 강제한다면, 이는 휴대전화나 자동차의 대체 시점을 규제하는 것과 마찬가지로 개인의 선택의 자유를 제약하는 처사로서 사회적으로 큰 논란을 야기할 것이다. 결국 내구연한이 문제가 되는 것은 주택이 휴대전화나 자동차와 다른 재화이기 때문이 아니고, 후술하는 바와 같이 20세대 이상의 공동주택이라는 점에 그 이유가 있다.

2. 집단적 의사결정과 재건축 시점 규제

휴대전화나 자동차를 대체하는 행위 또는 건축법에 의한 건축 행위와 재건축간의 차이는 현 것을 새로운 것으로 대체하는 의사결정과정의 개인적 차원에서 이루어지느냐, 아니면 집단적 차원에서 이루어지느냐에 있다. 전자의 경우 기본적으로 의사결정주체는 개인이지만, 재건축의 경우 그 주체는 집단이기 때문이다. 이를테면 1인이 소유하고 있는 단독주택을 허물고 새로이 신축하는 것은 주택소유주 단독으로 결정하면 그만이다. 그러나 공동주택의 경우에는 특정 주택소유주가 공동주택을 철거하고 새로 짓기를 원한다고 하더라도 다른 주택소유주들이 동의해 주지 않으면 그 의사를 실현시킬 수 없다. 따라서 공동주택의 경우 재건축은 집단적 의사결정과정을 통해 추진될 수밖에 없다.

바로 이 점이 재건축에 대해 공공이 개입하는 본질적인 이유로서, 집단적 의사결정과정에서 발생할 수 있는 시장실패 현상을 교정하기 위해서이다. 이는 비단 재건축뿐만 아니라 재개발을 포함한 모든 도시개발 과정에 공히 적용되는 문제로, 도정법과 같은 법적 제도를 만들어 공공이 개입하는 이유를 설명한다.

우선 집단적 의사결정과정에서 발생할 수 있는 시장실패 현상을 게임이론(Game Theory)에 의거한 죄수의 함정(Prisoner's Dilemma)의 경우를 예로 들어 설명해 보자.⁸⁾ 어떤 범죄의 공범 혐의를

8) 김정호(1994)는 필지합병 과정에서 나타나는 죄수의 함정 문제를 설명한 바 있음. 이하 내용은 그의 논의를 수정, 발전시킨 것임.

받고 있는 A, B 두 명의 피의자에 대해 증거를 보완하기 위해 검사가 이들을 각각 독방에 분리해 놓고 범죄를 자백할 것을 요구하고 있다. 이때 검사는 <그림 2>와 같이 (1) 만약 한 사람만 범죄를 자백하는 경우 그는 석방해 주지만, 다른 한 사람에게서는 법정 최고형인 3년을 구형할 것이며, (2) 두 명 모두 자백하면 구형량을 각각 2년으로 줄이고, (3) 두 명 모두 자백하지 않고 침묵하는 경우 이미 확보된 증거만을 갖고도 각각 1년을 구형할 수 있다는 점을 설명하였다고 하자.

<그림 2> 죄수의 함정의 예

		용의자 B	
		침묵	자백
용의자 A	침묵	A: 1년 B: 1년	A: 3년 B: 석방
	자백	A: 석방 B: 3년	A: 2년 B: 2년

이러한 경우 피의자 A, B가 각각 선택할 수 있는 구형량의 대안의 조합은 {석방, 1년, 2년, 3년}이 된다. 따라서 피의자 A, B가 각각 개인의 이익을 극대화하기 위해서는 자신이 받는 구형량을 최소화하여야 하므로(또는 적어도 최고형을 구형 받는 경우를 피해야 하므로), A, B는 모두 석방이라는 대안을 추구함으로써 범죄를 자백하게 될 것이다. 그런데 이러한 개인의 선택은 두 명 모두 범죄를 자백하는 결과를 초래함으로써, 결국 이들은 각각 2년의 구형 또는 두 명이 합쳐 모두 4년(2년+2년)의 구형을 받게 된다.

반면 피의자 A, B 두 명의 구형량을 합산한 공동의 이익이라는 관점에서 이들이 선택할 수 있는 구형량의 대안의 조합은 {2년(1년+1년), 3년(석방+3년), 4년(2년+2년)}이다. 따라서 공동의 이익을 극대화하기 위해서는 두 명 모두 자백하지 않고 침묵함으로써 2년(1년+1년)의 대안을 선택하는 것이 최선이다. 그럼에도 불구하고 두 명의 피의자는 각자 개인의 이익을 극대화하려고 하다 보니, 이와 같이 공동의 이익을 위한 최선의 대안을 선택하지 못하고 오히려 4년(2년+2년)의 구형량이라는 최악의 대안을 선택하는 결과를 자초한다.

이상의 예는 개인의 사적 이익의 극대화가 때로는 사회적 이익의 극대화로 연결되지 못할 뿐만 아니라, 사회적 이익의 극소화라는 결과를 초래할 수도 있다는 점을 시사한다. 무릇 시장원리는 개별 경제주체가 각자 개인의 사적 이익을 추구하더라도 이것이 결과적으로는 시장기제에 의해 사회적 이익을 극대화하는 방향으로 조정될 것이라는 원리에 기초하고 있으므로, 이와 같은 죄수의 함정의 경우는 시장실패(Market Failure)의 한 현상에 해당한다.

이러한 시장실패 현상은 재산권의 통합과 재배분을 수반하는 모든 도시개발 과정에서 흔히 나타난다. 일반적으로 필지를 합병하여 공동개발을 추구하면 개별 필지별로 이루어지는 단독 개발에 비해 보다 큰 규모의 건물을 지을 수 있기 때문에 토지소유자들은 공동으로 보다 많은 이익을 창출할 수 있고, 도로, 공원 등과 같은 기반시설을 보다 계획적으로 정비할 수 있어 사회적으로도 바람직한 결과를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 소유자들이 개별적인 이해관계에 따라 공동개발에 동의하지 않거나 또는 그에 대한 보상으로 상

대적으로 많은 대가를 요구함으로써 필지합병이 이루어지지 않거나 지연되는 경우, 개인적 차원에서 사적 이익은 증가될 수 있어도 집단적 차원에서 공동의 이익은 감소되는 결과가 초래된다. 처음부터 의도적인 목적을 갖고 사적 이익의 극대화를 추구하려는 이른바 ‘알박이’의 경우는 이의 극단적인 예이다.

마찬가지로 공동주택의 재건축에 있어서도 주택소유자의 개별적인 이해관계에 따라 개인이 추구하는 사적 이익과 집단적으로 달성할 수 있는 공동의 이익이 상치되는 시장실패 현상이 발생할 수 있다. 특히 공동주택의 경우에는 소유자 가운데 한 사람이라도 동의를 하지 않으면 재건축 자체가 이루어질 수 없으므로 집단적 의사결정은 매우 중요한 의미를 갖는다.

따라서 재건축을 비롯하여 모든 도시개발 과정에 공공이 개입하는 이유는 본질적으로 집단적 의사결정과정에서 발생할 수 있는 시장실패 현상을 교정하여 개인의 이익보다는 공동의 이익을 추구하도록 강제하기 위해서이다. 이를 위해 공공은 도정법 등 각종 도시개발 관련 법률과 제도를 만들어 공동의 이익을 위해 개인의 이익을 제약할 수 있는 집단적 의사결정의 규칙을 제공한다. 사유재산제하에서 재산권 행사와 관련된 개발행위에 대해 개인의 이익을 제약하는 것은 개인의 권리와 자유를 제약하는 행위이므로, 이는 법적 근거를 갖고 이루어져야 하기 때문이다.

재건축 등 정비사업에 있어 기본적으로 소유자의 4/5 이상의 동의를 얻으면 조합 설립을 비롯하여 정비사업을 추진할 수 있도록 하는 것(도정법 제16조, 제28조 제4항 등)은 바로 이와 같은 집단적 의사결정이라는 게임에 적용되는 대표적인 규칙이

다.9) 그리고 이러한 규칙에 따라 동의하지 않은 소유자에 대해 토지 등의 수용 또는 사용(도정법 제38조)이나 매도청구(도정법 제39조)가 정당화되고, 또한 동일한 이유로 정비구역으로 지정되면 건축물의 신축이 제한된다(도정법 제5조). 이에 비해 건축법에 의해 20세대 미만의 공동주택을 신축하는 경우는 재건축과 비교하여 상대적으로 이해당사자가 적어 이해관계의 조정이 자율적으로 이루어질 수 있기 때문에 집단적 의사결정의 규칙을 공공이 강제하지는 않는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 점에서 실상 도정법을 포함한 도시개발 관련 각종 제도는 재건축을 비롯하여 집단적으로 이루어지는 개발행위가 원활하게 이루어질 수 있도록 도와주는 데 그 근본 목적과 존재 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도가 종종 개발행위를 규제하기 위해 존재하는 것으로 오해되거나 또는 실제 개발행위를 억제하기 위한 수단으로 이용된다면, 이는 제도의 근본 취지를 훼손하는 처사라고 할 수 있다. 도정법 등 도시개발 관련 각종 제도는 개발행위 그 자체를 규제하기 위한 것이 아니라, 개발행위의 절차를 제어하기 위한 일종의 '절차법'의 성격을 갖고 있기 때문이다. 이와 관련하여 도시개발 관련 제도가 존재해야 할 또 다른 필요성은 공공이 민간의 재산권을 강제로 취득하는 등의 방법을 통해 직접 도시개발 관련 사업을 시행하고자 할 때 이를 위한 법적 근거와 절차를 규정하기 위해서이다. 이에 비해 재건축 등 민간에 의해 시행되는 개발사업의 경우, 공공 개입은 원칙적으로 집단적 의사결정의 규칙

9) 동일한 맥락에서 소유자의 1/2 이상의 동의를 얻어 조합설립추진위원회를 구성하도록 하는 것(도정법 제13조)도 집단적 의사결정을 위한 규칙에 해당함.

을 제공하는 간접적인 역할에 국한된다.

그런데 이상의 논의에도 불구하고 사유재산제하에서 무조건 공동의 이익을 위해 개인의 이익을 희생할 것을 강요할 수는 없다. 재건축 등에 있어 소유자의 4/5 이상의 동의를 얻었다고 하더라도 나머지 1/5 미만의 소유자에 대해 토지수용이나 매도청구 등을 통해 개인의 재산권 행사를 제약하려면 이에 상응하는 사회적 명분이 필요하다. 사회가 추구하는 보편적 가치에 기초하여 집단적 개발행위의 필요성이 인정되지 않으면, 소수에 대한 사회적 강제를 정당화하기 어려울 뿐만 아니라 집단적 의사결정의 규칙은 자칫 다수에 의한 횡포를 초래할 수 있기 때문이다.

노후·불량건축물 및 안전진단 조건에 근거한 재건축 시점의 규제는 오로지 이러한 점에서 정당화될 수 있다. 건축경과연수가 오래되어 건물의 안정성이나 효용가치가 저하되었다는 점은 재건축에 동의하지 않는 소유자에게 주택을 처분하여 철거하도록 강제할 수 있는 사회적 명분을 제공한다. 즉 노후·불량화된 공동주택의 경우 소수의 소유자가 동의하지 않아 재건축이 이루어지지 못하는 상황을 방지하는 것은 공동주택에 함께 거주하고 있는 다수의 소유자에게 피해를 줄 수 있다는 것이다.

재개발의 경우에 있어서도 재개발에 동의하지 않는 소유자에게 필지합병을 사회적으로 강제하는 것을 어느 지역에서나 가능한 일이 아닌, 노후·불량주택 밀집 지역이라는 특정한 공간적 범위에 대해서만 가능하도록 한정하는 이유가 여기에 있다. 이를 위해 정비구역의 지정요건이나 정비계획 수립대상구역의 요건으로서 호수밀도를 비롯하여 노후·불량건축물의 비

율, 과소필지 및 부정형·세장형 필지의 비율, 접도율 등의 구체적인 공간적 범위의 조건이 규정되고 있다(도정법 제4조, 시행령 제10조, 별표 1, 서울특별시도시및주거환경정비조례 제4조). 이와 같이 재개발에 있어 정비구역이나 정비계획 수립대상구역 조건에 해당하는 것이 재건축에 있어 건축경과연수에 의한 노후·불량건축물과 안전진단 조건이다.

따라서 건축경과연수에 따른 노후·불량건축물 및 안전진단 기준은 다수의 이익을 위해 소수의 이익을 제약할 수 있는 조건을 구성한다. 이는 곧 재건축 시점이 재건축 그 자체를 억제하기 위한 기준이 아니고, 집단적 의사결정의 규칙을 사회적으로 강제하기 위한 기준이라는 사실을 의미한다. 이렇게 재건축 시점 규제의 근본 취지를 이해하면, 원칙적으로 재건축 시점에 대한 규제는 소유자의 동의율과 연동되어야 할 필요성이 있음을 알 수 있다. 재건축에 동의하는 소유자의 비율이 높을수록 재건축 시점 규제는 완화되어야 하고, 반대로 동의자의 비율이 낮을수록 강화되어야 한다. 그러므로 만약 재건축에 대해 소유주가 100% 동의한 경우라면, 건축경과연수에 의한 노후·불량건축물 및 안전진단 기준과 상관없이 재건축이 이루어질 수 있도록 해야 한다.¹⁰⁾ 이는 건축물의 붕괴 등 안전사고의 위험이 있는 경우, 소유자의 동의 여부와 상관없이 재건축을 시행하도록 하는 조치(도정법 제4조, 시행령 제10조, 별표 1)와 동일한 맥락으로 이해할 수 있다.

건축경과연수에 따른 노후·불량건축물과 안전진단 조건은 그 자체가 재건축을 위한 절대적인 조건이 아니라, 소유자의

10) 마찬가지로 소유자가 100% 동의한 경우라면, 정비구역의 지정요건 등과 상관없이 재개발이 이루어질 수 있도록 해야 함.

동의율과 연계된 상대적인 조건으로 해석되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 제도는 소유자의 동의율과 상관없이 재건축의 시점을 획일적으로 규제하고 있다. 이러한 점에서 특히 소유주의 100%가 동의한 경우에 대해서도 일률적으로 건축경과연수에 따른 노후·불량건축물 및 안전진단 기준을 적용하여 재건축 시점을 규제하는 것은 잘못된 일이다. 바로 이러한 문제 때문에 공동주택의 건축경과연수가 오래되거나 안전사고의 위험이 높아질수록 오히려 주택가격이 오르는 기현상이 발생하고 있다.

V. 점유형태 규제: 재건축 개발이익환수제

1. 임대무비율제도

이상에서는 재건축 등 도시개발 과정에 공공이 개입하는 이유를 주로 사회적 자원배분과 관련된 효율성(Efficiency)의 관점에서 고찰하였다. 즉 효율성의 관점에서 재건축에 대한 공공의 규제는 본질적으로 집단적 의사결정과정에서 발생할 수 있는 시장실패 현상을 교정하고, 부가적으로 계획규제를 보완함으로써 토지이용의 부정적 외부효과에 따른 시장실패 현상을 교정하기 위한 경우에 한해 정당화될 수 있다. 이 외에 기술적(技術的) 차원에서 도시개발 관련 제도는 공공이 직접 도시개발 관련 사업을 시행하려고 할 때 그 근거와 절차를 규정하기 위해 필요하다.

한편 도시개발 과정에 공공이 개입하는 또 다른 이유가 있다면, 그것은 형평성(Equity)의 관점에서 논의될 수 있다. 이러한 관점에서 도시개발 과정에서 직접적으로 피해를 입는 계층에 대한 사회적 보호와 배려를 위해 공공의 규제가 정당화될 수 있는데, 이는 대표적으로 세입자 대책으로 함축된다. 도정법에 의해 도시·주거환경정비기본계획을 수립할 때 세입자에 대한 주거안정대책을 포함하도록 하고(도정법 제3조), 정비계획에 의거하여 세입자 주거대책과 임대주택 건설계획에 대한 사업시행계획서를 작성하도록 하며(도정법 제30조), 임차인의 자격,

선정방법, 임대보증금, 임대료 등 정비사업으로 건설되는 임대주택의 공급조건을 별도로 규정하고 있는 것(도정법 제50조 제3항, 시행령 제54조 제2항, 별표 3) 등이 바로 이러한 조치에 해당한다.

이에 따라 그동안 주택재개발사업과 주거환경개선사업과 같은 재개발에 있어서는 재개발로 인해 주거공간을 상실하게 되는 세입자에 대한 주거안정대책으로 임대주택 건설이 의무화되어 왔다. 대표적으로 서울시의 경우 주택재개발사업에 대한 정비계획을 수립할 때 세입자에게 입주우선권이 부여되는 임대주택을 기본적으로 입주희망세대 이상 건설하되, 총세대수의 17% 또는 세입자 가구수의 35% 이상의 비율이 되도록 의무화하여 왔다(서울특별시도시및주거환경정비조례 제9조). 그런데 이와 같이 그동안 정비사업별로 정비계획을 수립할 때 적용되던 임대주택 건설 의무비율이 도정법 개정을 통해 2005년 5월부터 아예 법제화되었고(도정법 제4조의2), 주택재건축사업에 대해서도 적용되기 시작하였다(도정법 제30조의2) 이는 점유형태(Tenure) 규제의 하나로서, 이후 간단히 ‘임대의무비율제도’라고 부르기로 한다.

임대의무비율제도에 대해서는 여러 가지 논란이 있을 수 있겠지만, 이는 일차적으로 세입자 보호 대책의 일환이라는 시각에서 접근될 필요가 있다. 즉 기본적으로 세입자 문제는 소유자와 세입자간 민법상의 임대차 계약관계에 의해 해결되어야 하는 것이 원칙이지만, 세입자가 도시개발에 의해 피해를 받는 직접적인 이해당사자가 되는 경우에는 도정법이라는 공법(公法)을 통해 공공이 개입함으로써 이들의 권익을 보호해야 할 필요성이 있다는 측면에서 이해할 수 있다. 이러한 점에서 도

시개발 사업에 대한 공공의 규제는 효율성의 관점에서 이를 도시계획 차원으로 관리하고자 하는 의도뿐만 아니라, 형평성의 관점에서 도시개발 과정으로 직접적인 피해를 입는 사회적 약자를 보호하기 위한 의도도 갖고 있다.

그러나 형평성의 측면에서 세입자를 보호한다고 하더라도 이는 어디까지나 소유자의 권익이 침해되지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. 특히 재개발이나 재건축 대상 주택의 소유자(조합원)가 사회적으로 재분배의 책임을 져야 할 소득계층이라는 사회적 합의가 전제되지 않은 상태에서는 더욱 그러하다. 기본적으로 임대 의무제도는 공공이 책임져야 할 임대 주택 공급을 민간소유의 토지를 빌려 해결하는 방식이다. 즉 세입자를 위한 임대주택 건설은 애당초 조합원의 소유인 토지 위에 건물을 짓는 행위이기 때문에 소유자가 자발적으로 원하지 않는 이상 사유재산제하에서 이를 강제할 수는 없다. 임대주택 건설 의무화는 토지소유자의 재산권 행사, 즉 토지소유자가 자신의 토지에 건축하는 주택의 점유형태를 선택할 수 있는 자유를 제약하는 처사가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 임대 의무제도가 소유자의 재산권을 침해하지 않도록 하기 위해서는 소유자에게 임대주택의 건설, 공급에 따른 정당한 보상이 이루어져야 한다.

2. 재건축 임대 의무제

이제 이상의 논의를 기초로 하여 검토해 보아야 할 문제가 도정법 개정을 통해 2005년 5월부터 재건축에 대해서도 임대

주택 건설을 의무화한 조치이다. 재개발의 경우와는 달리 재건축 임대주택에 대해 도정법은 별도의 규정을 두고 있는데, 재건축 임대임대주택은 수도권정비계획법에 의한 수도권 과밀억제권역에서 시행되는 주택재건축사업에 대해 기본적으로 재건축에 따른 용적률 증가분의 25%를 임대주택으로 건설하도록 의무화하는 것을 그 골자로 하고 있다(도정법 제30조의2 시행령 제41조의2).

재개발과 재건축에 대한 임대임대주택은 공통점과 차이점이 있다. 이는 구체적으로 재건축 임대임대주택의 목적이 세입자의 주거안정 및 개발이익의 조정으로 명시되어 있다는 점에서(도정법 제30조의2) 그 단서를 찾을 수 있다.

(1) 세입자 주거안정

우선 공통점으로, 재개발이나 재건축 모두 임대주택의 건설 의무화는 정비계획에 의거한 세입자 주거대책(도정법 제30조)에 그 근거를 두고 있다. 이는 지금까지의 관행에 비추어 보면 일견 획기적인 일이다. 재건축이 과거 구(舊) 주택건설촉진법(현 주택법)에 의해 이루어지던 민간사업이었을 때에는 세입자 대책을 별도로 수립할 수 없었기 때문이다. 즉 민간사업에 대해 세입자 문제는 원칙적으로 소유자와 세입자간 민법상의 임대차 계약관계에 의해 자체적으로 해결되어야 할 문제로 처리되었던 것이다. 따라서 재건축에 대해서도 세입자 주거대책으로 임대주택 건설을 의무화한 것은 재건축이 도정법에 의해 관리되기 시작하면서 재개발의 경우와 마찬가지로 세입자 보호를 위해 공공이 적극적으로 개입하려는 의도로 풀이될 수 있다.

그러나 재개발과는 달리 재건축의 경우 임대주택은 재건축 등 도시개발 과정에서 직접적으로 피해를 입는 세입자가 아니고, 불특정 다수의 세입자를 수혜 대상으로 하고 있다. 주택재개발사업과 같은 재개발의 경우에는 재개발로 인해 주택이 철거되는 구역 안에 거주하는 세입자에게 임대주택에 대한 입주 우선권이 주어진다(도정법 제50조 제3항, 시행령 제54조 제2항, 별표 3). 이에 비해 주택재건축사업에 있어 임대주택은 무주택 기간과 재건축사업이 위치한 지역에 거주한 기간이 각각 1년 이상인 범위 안에서 오래된 순으로 입주 우선권이 부여된다(도정법 제50조 제3항, 시행령 제54조 제3항). 이때 ‘재건축사업이 위치한 지역’이라 함은 원칙적으로 시·도지사가 재건축 임대주택을 인수하도록 되어 있으므로(도정법 시행령 제41조의2 제3항) 시·도 단위로 해석할 수 있다.

그렇다면 우선 의문이 제기되는 것은, 이와 같이 재건축으로 인해 당장 피해를 받는 세입자를 직접적 대상으로 하지 않는 임대주택의 건설이 애당초 세입자 주거대책이라는 취지와 부합되느냐의 문제이다. 특히 도정법과 같이 특정 도시개발행위를 제어하기 위한 목적의 법률에서 재건축이라는 개발행위로 인해 주거공간을 상실하게 되는 세입자가 아닌, 재건축과는 직접 관련이 없는 다른 모든 세입자를 포괄적인 정책 대상으로 삼을 수 있느냐의 문제가 심각하게 제기된다. 형평성의 관점에서 사회적 약자를 보호하기 위한 정책은 무엇보다 그 수혜 대상이 분명해야 정당성을 확보할 수 있기 때문이다. 수혜 대상이 명확하지 않으면, 재건축 임대무비율제도는 주택소유자에 대해 일방적인 희생을 강요하는 규제라는 논란을 피하기가 어렵다.

물론 과거에서부터 재건축에 대해서는 별도의 세입자 대책이 수립되지 않았던 것처럼, 현재 재건축에 있어서도 재개발에 서와 같은 세입자 주거대책이 필요한지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 이에 대해 한편으로는 재건축에 있어서도 세입자는 직접적인 피해를 받는 이해당사자이므로 세입자 대책이 필요하다는 의견이 있을 수 있고, 다른 한편으로는 재개발의 경우와 비교할 때 재건축 세입자는 상대적으로 소득 수준 등을 고려할 때 공공정책의 대상이 되기 어렵다는 주장도 있을 수 있다. 그러나 불행하게도 이에 대한 정책적 판단을 제공할 수 있을 만큼 재개발과 재건축 세입자의 소득관계 등 사회경제적 특성에 대한 실증적 증거가 축적되지 않은 상태이므로, 이는 향후 보다 심도 있게 논의되어야 할 문제이다.

그럼에도 불구하고 재건축 임대무비율제도는 여전히 또 다른 차원에서 세입자간 형평성의 문제를 야기할 수 있다. 현재의 규정대로라면 재건축이 이루어지는 경우 무주택 기간과 재건축사업이 위치한 지역에 거주한 기간에 따라 기존의 세입자는 다른 곳으로 이주할 수밖에 없게 되고, 원래 그 곳에 거주하지 않던 다른 세입자가 이들을 대신하여 입주하게 되는 상황이 충분히 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 이 제도를 포괄적 의미의 세입자를 대상으로 하는 주거복지정책의 차원에서 이해한다고 하더라도, 적어도 정책의 우선순위는 분명해야 한다.

재개발의 경우와는 달리 재건축 임대무비율제도를 보다 포괄적 의미의 주거복지정책 차원에서 임대주택 공급확대 정책의 일환으로 이해할 수 있는 단서는 용적률에 관한 규정에서 찾을 수 있다. 재개발의 경우 임대주택 비율은 재개발로 건

설되는 주택 전체를 대상으로 적용되며, 임대주택 건설에 따른 추가적인 용적률 증가가 허용되지 않는다. 이에 비해 재건축에 있어 임대주택의 비율은 용적률 증가분에 한해 적용되며, 임대주택의 바닥면적을 연면적에서 제외함으로써 임대주택 건설을 위해서는 계획규제에 의해 규정된 용적률이 초과될 수 있는 여지를 허용하고 있다(도정법 제30조의2).

그러나 이와 같이 정책의 목표가 도시개발 과정에서 직접적으로 피해를 입는 계층을 보호하려는 데 있는 것이 아니라 보다 포괄적인 의미의 주거복지정책 차원에서 불특정 다수의 세입자를 위한 임대주택 공급을 확대하려는 데 있다면, 이러한 의미의 임대주택 공급은 비단 재건축의 경우뿐만 아니라 (계개발을 비롯하여) 새로이 신축되는 공동주택의 경우 등에 대해서도 보편적으로 적용되어야 한다. 특히 이러한 목적이라면 적어도 주택법에 의해 이루어지는 모든 주택건설사업에 대해 임대 의무비율제도를 공히 적용하여야 마땅하다. 또는 특정 지역에만 임대주택 공급을 확대할 의도를 갖고 있다면, 이는 개별 사업 단위가 아닌 포괄적 의미의 계획규제 차원에서 일정 지역 내 모든 개발행위에 대해 임대주택 공급을 의무화하는 계층혼합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 채택할 수도 있다. 따라서 유독 재건축에 대해서만 포괄적 의미의 임대주택 공급을 강제하는 것은 또 다른 형평성의 시비를 야기할 수 있다.

(2) 개발이익 환수

앞서 언급하였듯이 재건축 임대 의무비율제도의 또 다른 목적은 개발이익의 조정으로 규정되고 있다(도정법 제30조의2). 이

러한 점에서 이 제도는 이른바 ‘재건축 개발이익환수제’라고도 불린다.¹¹⁾

그러나 엄밀히 말해 ‘개발이익환수제’는 잘못된 개념 또는 표현이다. 건설교통부의 보도자료들에 의하면 임대주택의 부속토지는 공공에 무상으로 귀속되는 대신, 토지비용은 앞서 언급한 바와 같이 계획규제에 의해 규정된 범위를 초과하는 용적률 완화에 의해 보상하도록 되어 있다. 또한 임대주택의 건축비용은 인수자(시·도지사)에 의해 보상된다. 따라서 충분하지 않을지는 모르지만 일정 ‘보상’이 이루어지는 재건축 임대주택에 대해 개발이익 ‘환수’라는 개념을 적용할 수는 없다. 기본적으로 ‘환수’란 ‘보상’ 없이 이루어지는 행위이기 때문이다. 이러한 점에서 개발이익의 ‘조정’도 궁색한 표현이다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 기반시설연동제를 개발이익 환수의 관점에서 접근하려는 시도와 마찬가지로, 가능한 모든 제도를 ‘개발이익 환수’라는 이름으로 포장함으로써 정치적 차원에서 이를 정당화시키려는 의도가 엿보이는 대목이다.

진정한 의미에 있어 개발이익의 ‘환수’ 또는 ‘조정’이라는 개념이 적용되기 위해서는 먼저 ‘개발이익’에 대한 정의가 명확해야 한다. 재건축을 통해 기존보다 용적률이 증가한다고 해서 무조건 개발이익이 발생하는 것은 아니다. 제Ⅱ장과 <부록>에서 설명한 것처럼 일반분양세대를 수용하기 위한 용적률 증가는 이로 인한 대지(토지)지분의 양도라는 비용을 초래한다. 그러므로 엄격히 말해 재건축에 따라 조합원세대에 귀속되는 개발이익은 재건축 후 이들의 몫으로 배분되는 주택의 규모가

11) 엄밀히 말해 ‘재건축’은 이미 개발행위를 의미하므로 ‘재건축 개발이익 환수제’는 잘못된 표현이며 ‘재건축이익환수제’가 옳은 표현임.

기준에 비해 증가하였을 경우, 이에 따른 주택가치의 상승분에 국한하여 논의되어야 한다.

개발이익을 환수하거나 조정하기 위해서는 또한 개발이익이 얼마만큼 발생하였는지가 분명해야 한다. 그러므로 실제 얼마의 개발이익이 발생할지 모르는 재건축 계획 단계에서 아직 실현되지도 않은 개발이익을 사전적으로 조정하거나 환수한다는 것은 논리에 맞지 않는다. 특히 모든 개발사업이 그렇듯이 재건축도 사업 완료까지는 많은 위험(Risk)을 안고 있기 때문에 사전적으로 개발이익을 정확히 예측하기란 어렵다. 더욱이 사후적으로도 이러한 위험 감수에 대해 정당한 보상이 이루어지지 않는다면, 엄밀한 의미의 개발이익을 정의하기란 어렵다. 흔히 우리 사회는 개발이익환수제를 논의하면서 개발이익 그 자체에만 관심을 가질 뿐, 이러한 개발이익을 창출하기 위해 개발주체가 감수해야 하는 위험에 대해서는 정당한 고려와 배려를 하지 못하고 있다. 이에 따라 개발행위에 수반되는 위험으로 인해 발생하는 손실은 개발주체 스스로가 책임져야 할 문제로 치부하는 반면, 이익은 사회적으로 환수해야 할 대상으로 삼는 이중적 잣대를 적용하고 있다.

개발이익의 ‘조정’ 또는 ‘환수’라는 표현이 암시하듯, 이러한 정책 목표는 모든 재건축이 반드시 초과이익(개발이익)을 남길 것이라는 전제에 기초하고 있다. 그러나 앞서 설명하였듯이 재건축은 결코 공짜로 이루어지는 것이 아니다. 그러므로 일반분양 주택의 처분을 통해 얻을 수 있는 수익이 재건축 비용보다 적으면 개발이익은 발생할 수 없을 뿐만 아니라, 사업성이 확보되지 않아 재건축 자체가 경제적으로 불가능해진다. 따라서 임대주택 건설 의무화는 어디까지나 최소한 재건축의

사업성을 보장하는 범위에 한해 적용되어야 한다.

이러한 점에서 임대주택 건설에 따른 비용과 위험은 적정하게 보상되어야 한다. 이와 관련하여 임대주택 건설에 따른 토지비용과 건축비용이 기본적으로 부동산가격공시및감정평가에 관한법률에 의거한 공시지가와 임대주택법에 의거한 공공건설 임대주택의 표준건축비(도정법 제30조2, 건설교통부 고시 제 2005-529 호)에 의해 충분히 보상될 수 있는지에 대해서는 당연히 논란이 있을 수 있다.

나아가 토지비용을 용적률 증가에 의해 보상하는 방안은 임대주택의 건설에 따라 감소하는 토지지분의 가치가 (용적률 완화에 의해 추가적으로 건설되는) 임대주택의 면적에 해당하는 일반 분양주택을 처분함으로써 얻을 수 있는 수익에 의해 충분히 보상될 수 있을 것이라는 가정에 기초하고 있다.¹²⁾ 그러나 주택가격에서 토지비가 차지하는 비중이 클수록 이러한 가정은 성립하기가 어려워질 수 있다. 따라서 재건축이 주로 지가가 상대적으로 높은 기성시가지에서 이루어진다는 사실을 고려하면, 임대의무비율제도는 재건축 조합원에게 추가적 비용을 부담시키는 처사라는 문제 제기가 뒤따를 수 있다. 토지소유자에게 임대주택의 건설에 따른 적정한 보상이 따르지 않는다면 재산권 침해에 대한 논란을 피할 수 없기 때문이다.

이 밖에 임대주택이 분양주택과 혼합됨으로써 발생할 수 있는 부정적 외부효과 또는 근린효과(Neighborhood Effects)의 문제도 제기될 수 있다. 그러나 계층간 사회적 혼합(Social Mix)은 현실적으로 많은 어려움이 있지만, 미국의 계층혼합형 용도지역

12) 이 문제에 대한 이론적 분석들에 대해서는 최막중·장경석·김준형 (2004)을 참조.

제(Inclusionary Zoning) 등에서 볼 수 있는 것과 같이¹³⁾ 사회적으로 지향해야 할 보편적 가치가 될 수 있다는 점에서 여기서는 이를 특별히 고려하지 않기로 한다. 다만 부정적 외부효과를 최소화하기 위해서는 새로운 주택평면의 개발 등 단지계획이나 건축계획 측면에서 다양한 주거양식을 도입해야 할 필요성이 있다.

한편 형평성의 관점에서 진정으로 개발이익을 환수하고자 한다면, 이의 재분배 대상은 명확히 규정될 필요가 있다. 재분배의 수혜 대상이 분명하지 않으면 개발이익의 ‘조정’ 또는 ‘환수’라는 표현은 재건축 조합원에 대한 일방적인 벌칙의 성격만을 강조한 것으로 이해되기 쉽다. 따라서 소유자로부터 뺏겠다는 의미의 ‘개발이익환수제’ 보다는 세입자에게 주겠다는 의미의 ‘임대의무비율제도’가 바람직한 표현으로, 이에 따라 제도의 목적도 개발이익의 환수보다는 주거복지정책 차원에서 세입자의 주거안정을 위한 임대주택 공급에 초점을 맞추는 것이 바람직하다.

이상의 문제점으로 인해 임대주택 건설 의무화가 재건축을 어렵게 만드는 요소로 작용한다면, 이에 따라 임대주택의 공급도 어려워질 것이라는 점에 유의해야 한다. 특히 임대의무비율제도에 의해 재건축의 사업성이 확보되지 않는 경우가 발생한다면, 임대주택의 공급을 확대한다는 명분과는 달리 실제 이 제도는 재건축 그 자체를 억제하는 수단으로 전락함으로써 임대주택의 공급 확대에는 아무런 기여를 하지 못할 것이다. 따라서 진정 정책의 목표가 임대주택의 공급 확대에 있다면, 오

13) 계층혼합형 용도지역제에 대해서는 최막중·장경석·김준형(2004) 등을 참조

히려 제도의 초점은 재건축을 활성화하는 데 맞추어져야 한다. 재건축 활성화는 비단 임대주택뿐만 아니라 기성시가지에서 일반적으로 주택공급을 확대하기 위해 필요하다. 특히 이른바 ‘강남’과 같이 개발가능지가 고갈된 기성시가지에서 주택 가격을 안정시키기 위해 주택공급을 확대할 수 있는 유일한 수단은 재건축뿐이다. 재건축 활성화를 통한 주택공급 확대의 필요성에 대해서는 결론부에서 좀더 자세하게 논의하도록 한다.

VI. 주택규모(평형) 규제

1. 소형의무비율제도

임대의무비율제도와 연계, 비교하여 함께 검토해 보아야 할 정책이 주택규모(평형) 규제에 따른 소형주택 건설 의무화 제도(이하 '소형의무비율제도'라고 함)이다(<표 3> 참조). 소형의무비율은 임대 의무비율과 함께 정비사업으로 건설하는 주택의 규모 및 건설비용을 규제하는 양대 제도 중의 하나로서(도정법 제4조의2), 다만 재건축에 있어 임대주택에 관한 부분만이 별도로 규정되고 있다(도정법 제30조의2).

<표 3> 정비사업별 임대주택 및 소형주택 의무비율

정비사업 종류	임대의무비율	소형의무비율		
		세대수 기준	연면적 기준	
주거환경 개선사업	세대수 20% 이상 (대지면적 10,000㎡ 이상인 경우)	25.7평 이하 90% 이상		
	임대주택 규모: 임대주택 40% 이상 또는 전체 주택 8% 이상 40㎡ 이하 (수도권 외 50% 범위 내 완화 가능)			
주택 재개발 사업	세대수 17% 이상 (200세대 이상인 경우)	25.7평 이하 80% 이상		
	임대주택 규모: 임대주택 30% 이상 또는 전체 주택 5% 이상 40㎡ 이하 (수도권 외 50% 범위 내 완화 가능)			
주택 재건축 사업	용적률 증가분의 25% (기존세대수 50세대 이상, 용적률 증가 30% 이상)	수도권 과밀억제권역		
		300세대 이상	18평 이하 20% 이상 25.7평 이하 40% 이상	25.7평 이하 50% 이상
		20~300세대	25.7평 이하 60% 이상	25.7평 이하 50% 이상

주: 주택규모는 전용면적 기준

소형의무비율제도는 <표 4>에 정리되어 있는 바와 같이 구(舊) 주택건설촉진법에 근거하여 1978년에 처음 도입된 이래 시행 중단(1981년), 재개(1990년) 등의 과정을 거치면서 부동산 경기 변화에 따라 수차례에 걸쳐 규제 강화와 완화를 반복하며 변화해 왔다. 특히 이 제도는 IMF 외환위기 이후 폐지되었다가 2001년 12월에 다시 부활하면서 수도권정비계획법에 의한 수도권 과밀억제권역에 대해 적용되기 시작하였는데, 2003년 이른바 ‘9.5조치’에 의해 주택법에 근거하여 300세대 이상 재건축의 경우 전용면적 18평(60㎡) 이하 20% 이상, 25.7평(85㎡) 이하 40% 이상, 그리고 20~300세대 재건축의 경우 25.7평 이하 60% 이상이 의무화되었다. 주택법에 의해 전용면적 25.7평은 국민주택 규모로 정의되는데, 전용면적 25.7평이나 18평과 같은 주택의 규모는 주택의 건설과 자원조달, 주택수요의 배분과 금융, 조세정책에 이르기까지 우리나라 주택정책 전반에 걸쳐 광범위한 정책 기준으로 사용되고 있다(이하 모든 주택면적은 전용면적 기준임).

이후 재건축이 도정법에 의해 관리되면서 제도의 골격은 그대로 유지되었으나, 2005년 5월부터 도정법 개정을 통해 건교부 훈령으로 규제가 추가되었다. 종전에 소형의무비율은 세대수를 기준으로 한 것이었지만, 여기에 연면적 기준이 추가되어 모든 재건축에 대해 국민주택 규모 25.7평 이하의 주택을 연면적의 50% 이상 짓도록 의무화한 것이다. 또한 조합원 주택을 재건축하기 전의 기존 규모로 건설하고, 조합원 외에게 분양되는 일반 분양 주택을 18평 이하의 조건을 충족하면서 국민주택 규모 25.7평 이하로 건설하는 경우에 한해 소형의무비율의 적용을 배제하였다(도정법 제4조의2, 시행령 제13조의3, 건교부 고시 제2005-528호).

<표 4> 재건축 관련 소형의무비율제도의 변천

시 기	주요 내용			관련 법령	
1978. 3. 14	전용면적 25.7평(85㎡) 이하 40% 이상(지정업자에 한함)			주택건설촉진법 제31조 시행령 제31조 건교부 소형주택 확대지침 (1989. 11. 10)	
1979. 11. 21	25.7평 이하 50% 이상(지정업자에 한함)				
1981. 7. 23	시행 중단 (법령상 모든 사업자 25.7평 이하 50% 이하)				
1990. 1. 1	25.7평 이하 60% 이상				
1991. 1. 1	전용면적 18평(60㎡) 이하 35% 이상, 25.7평 이하 70% 이상				
1992. 7. 1	18평 이하 40% 이상, 25.7평 이하 75% 이상				
1993. 2. 20	25.7평 이하 75%(주택조합, 근로자주택 100%) 이하			주택건설촉진법 시행령 제31조 (주택법 제21조, 시행령 제21조) 건교부 주택의 규모별 공급비율 지침(1995. 11. 11)	
1995. 11. 11	지역별 주택보급률에 따라 차등화 수도권: 18평 이하 30% 이상 수도권의 주택보급률 80% 이하 시·도: 18평 이하 30% 이상 수도권의 주택보급률 80~90% 시·도: 18평 이하 20% 이상				
1996. 10. 7	주택보급률 80% 이하(서울·부산·대구): 18평 30%, 25.7평 75% 주택보급률 80~90%(광주·경기): 18평 20%, 25.7평 60%				
1997. 4. 21	수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에 대해서만 적용				
1998. 6. 15	재건축조합주택 의무비율 폐지				
2001. 12. 1	수도권 과밀억제권역 300세대 이상 민간주택, 재건축조합주택 18평 이하 20% 이상(시·도지사 5%p 범위 내 조정가능)				
2003. 9. 5	수도권 과밀억제권역 재건축조합주택 300세대 이상: 18평 이하 20% 이상, 25.7평 이하 40% 이상 20~300세대: 25.7평 이하 60% 이상				도정법 제48조, 시행령 제52조 건교부 재건축 사업의 국민주택 규모 건설비율에 관한 기준 (1993. 9. 5)
2005. 5. 19	수도권 과밀억제권역	세대수 기준	연면적 기준		도정법 제4조의2, 시행령 제13조의3 건교부 고시 제2005-528호 (2005. 5. 18)
	300세대 이상	18평 이하 20% 이상 25.7평 이하 60% 이상	25.7평 이하 50% 이상		
	20~300세대	25.7평 이하 60% 이상	25.7평 이하 50% 이상		

주: 주택규모는 전용면적 기준

소형의무비율제도는 재건축뿐만 아니라 재개발을 비롯하여 그동안 직장·조합주택 및 택지개발사업 등에 대해서도 광범위하게 적용되어 왔다. 그렇지만 주택연면적을 기준으로 한 소형의무비율은 유독 재건축의 경우에 대해서만 적용되고 있다. 따라서 연면적과 연계한 소형의무비율의 추가적 규제에 대해서는 당연히 형평성의 논란이 야기될 수 있고, 재건축 그 자체를 억제하기 위한 의도에서 도입된 것이 아니냐는 의문도 제기될 수 있다. 그러나 여기서는 가능한 지엽적인 차원의 논란은 배제하고, 세대수만을 기준으로 한 경우라고 할지라도 주택 규모 규제에 의한 소형의무비율제도가 지니는 보다 근본적인 문제점을 지적하는 데 초점을 맞추도록 한다.

2. 평형 규제와 재산권 침해

소형의무비율제도는 임대 의무비율제도와는 달리 재건축에 따른 용적률의 증가분에 한해 적용을 받는 규제가 아니고, 재건축을 통해 건설되는 주택 전체를 대상으로 적용되는 규제이다. 또한 소형의무비율제도는 임대 의무비율제도와는 달리 계획규제를 초과하여 추가적인 용적률 증가가 허용될 수 있는 여지도 없다. 즉 단적으로 세대수나 용적률이 증가하지 않는 재건축에 대해서는 임대 의무비율이 적용되지 않지만, 소형의무비율은 여전히 유효하다. 따라서 소형의무비율제도는 임대 의무비율제도에 비해 사실상 재건축에 대해 더욱 직접적이고 강력한 규제의 성격을 갖고 있다.

이러한 점에서 주택규모 규제에 대해 우선 본질적 차원에서

제기될 수 있는 문제는 이러한 규제가 사유재산제하에서 개인의 재산권 행사를 제약하고, 나아가 주택규모를 선택할 수 있는 개인의 자유를 제약하는 처사일 수 있다는 점이다. 이는 마치 TV나 자동차의 생산과 소비 과정에서 개인이 TV의 크기나 자동차의 배기량을 선택할 수 있는 자유를 정부가 제약할 수 없다는 논리와 그 맥을 같이한다.

원칙적으로 정부가 개인의 선택의 자유를 제약하는 것은 개인의 선택이 타인에게 피해를 미치는 경우에 한해 정당화될 수 있다. 그러므로 주택규모 규제가 정당화되기 위해서는 우선 개인이 자유롭게 주택의 평형을 선택하는 행위가 타인에게 어떠한 피해를 입히는지에 대해 국민이 공감하고 납득할 만한 설명이 뒤따라야 한다. 더욱이 이와 같이 개인의 재산권이나 선택의 자유에 대한 침해의 문제까지 거론될 수 있는 규제의 내용을 일개 건설교통부 훈령(건설교통부 고시 제2005-528호)으로 규정할 수 있느냐에 대해서도 심도 있게 재검토해 볼 필요가 있다. 현재 도정법은 정비사업으로 건설하는 주택의 규모 및 건설비율을 대통령령이 정하는 범위 안에서 건교부장관이 정할 수 있도록 위임하고 있다(도정법 제4조의2).

이 문제를 좀더 해부해 보면, 설혹 주택규모 규제가 정당화될 수 있다고 하더라도 이러한 규제가 새로이 주택이 공급되는 경우가 아닌 기존의 주택을 대체하는 경우에까지 적용되어야 하느냐의 문제가 제기된다. 재건축을 통해 기존의 세대수를 초과하여 증가되는 일반분양 주택은 불특정 다수를 대상으로 공급되는 주택으로서, 원칙적으로 조합원이 재산권을 행사할 수 있는 범위 밖에 있고 소유자도 확정되지 않은 상태이므로 주택규모 규제에 따른 직접적인 이해당사자가 없다. 그러

나 원소유자의 몫으로 돌아가는 조합원 주택은 규제의 이해당사자가 분명하여 재산권 침해의 논란은 더욱 첨예할 수밖에 없는데, 특히 주택소유자가 자신의 주택을 헐고 새로 지을 때 주택의 규모를 선택할 수 있는 자유를 제약 받는다는 것은 지나친 재산권 침해라는 문제가 제기될 수 있다.

현재 주택규모 규제는 재건축을 통해 건설되는 주택 전체를 대상으로 하고 있어, 결과적으로는 일반분양 주택뿐만 아니라 조합원 주택의 규모도 제약하는 효과를 동시에 갖고 있다. 그리고 일반분양 주택과 조합원 주택을 구분하여 규제를 적용하는 경우, 일반분양 주택은 국민주택 규모, 그리고 조합원 주택은 기존 규모 이하로 각각 규정하고 있어 원소유자(조합원)가 주택규모를 선택할 수 있는 자유의 범위는 기본적으로 재건축하기 전 기존의 주택규모로 한정되고 있다. 따라서 주택소유자가 자신의 주택을 헐고 새로 지을 때 기존보다 넓은 주택을 지을 수 없다는 것은 개인의 주택규모 선택의 자유를 너무 제약하는 처사라는 논란이 충분히 제기될 수 있다. 이는 특히 이른바 1:1 재건축과 같이 세대수가 크게 증가하지 않는 재건축의 경우에 있어 더욱 그러하다.

3. 평형 규제, 주택시장의 효율적 자원배분에 기여하나?

도정법에 의하면 주택규모를 규제하는 목적은 주택수급 안정과 저소득 주민의 입주기회 확대의 두 가지로 명시되어 있다(도정법 제4조의2). 그런데 이와 같은 목적이 합리화되기 위해서는 주택규모에 대한 수요와 공급에 관해 시장보다 정부의

판단 능력이 더욱 뛰어나거나, 또는 사회적으로 지향하는 가치에 비추어 더욱 올바른 판단을 할 수 있다는 전제가 필요하다.

첫째, 주택수급의 안정을 위해 주택규모를 규제한다는 것은 주택규모별 수요와 공급을 판단함에 있어 정부가 시장보다 뛰어난 능력을 지니고 있음을 전제한 것이다. 환원하면, 시장에 맡겨 두면 주택규모별 수급안정을 도모하기 어렵기 때문에 정부가 시장에 개입해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 이유로 정부 개입이 합리화되기 위해서는 그 필요조건으로서 시장실패(Market Failure)가 전제되어야 한다. 그럼에도 불구하고 이와 관련하여 구체적으로 어떠한 형태의 시장실패 현상이 발생하는지에 대해 명확히 밝혀진 바가 없다. 따라서 정부가 시장에 개입함으로써 교정하고자 하는 실체가 무엇인지 불명확하다면, 오히려 정부 개입은 자원배분의 왜곡을 초래할 뿐이다.

주택은 가장 대표적인 이질재(Heterogeneous Goods)로서 주택 시장은 수많은 하위시장(Submarkets)으로 구성되어 있다. 이에 따라 주택가격은 기본적으로 총량적 수요-공급보다 하위시장의 수요-공급 조건에 더욱 민감하게 반응한다. 주택의 규모에 따라서도 규모별 하위시장이 세분된다. 이에 따라 이를테면 소형주택의 가격은 상승(하락)하는데 대형주택의 가격은 하락(상승)하는 현상과 같이, 소형주택과 대형주택의 가격 변화는 항상 일치되지 않을 뿐만 아니라 때로는 반대 방향으로 움직이기도 한다.

따라서 주택규모 규제에 의한 소형의무비율로 인해 상대적으로 소형아파트의 공급이 증가하고 중대형아파트의 공급이 감소하면, 소형아파트의 가격은 하락하고 중대형아파트의 가격은 상승한다. 이러한 현상은 소득의 증가 등으로 인해 상대

적으로 소형보다는 중대형아파트에 대한 수요가 증가하는 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 이는 곧 소형의무비율을 강제하는 정부의 개입이 주택규모별 하위시장의 수급 안정보다는 오히려 주택시장에서의 수급을 왜곡하여 수급 불균형을 초래할 수 있다는 사실을 의미한다.

이미 그동안 시행되어 왔던 소형의무비율제도 등 평형 규제로 인해 주택규모에 대한 수요와 공급이 불균형을 이루고 있다는 증거는 실증적으로 확인되고 있다(Kim and Kim, 2002). 주택의 공급비용을 비교해 보면 소형아파트의 평당 가격은 중대형아파트에 비해 높아야 한다. 단위 주택의 규모가 작아져 동일한 연면적에서 보다 많은 주택을 건설할수록 벽의 수가 많아지고 화장실 등의 설비시설을 추가적으로 설치해야 하므로 건축비용이 증가하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 동일한 마감재를 사용한 동일 아파트 단지 내 다른 평형의 주택가격을 비교해 보아도 알 수 있듯이, 실제 시장에서 거래되는 아파트의 가격을 보면 소형아파트의 평당 가격이 중대형아파트에 비해 낮다. 보다 일반적으로 우리나라 주택시장에서 주택의 규모가 증가할수록 평당 가격이 증가한다는 실증적 증거는 수많은 특성가격모형(Hedonic Models)을 통해 오랫동안 증명되어 왔다. 더욱이 최근의 주택가격 급등과정에서도 확인할 수 있었듯이 중대형아파트의 가격은 소형아파트에 비해 더욱 급속하게 상승하고 있다.

이러한 사실은 소형아파트의 경우 수요에 비해 공급이 과잉되어 상대적으로 시장가격이 낮게 형성되어 있는 반면, 중대형아파트는 수요에 비해 공급이 부족하여 희소성이 증가함으로써 상대적으로 시장가격이 높게 형성되어 있음을 의미한다.

즉 소형의무비율제도 등 평형 규제로 인해 이미 주택규모별 하위시장의 수급 불균형이 발생하고 있고, 이에 따라 하위시장 간 자원배분에 왜곡이 초래되고 있는 것이다.

주택규모 배분에 있어 왜곡 현상은 소형의무비율제도 등 평형 규제가 시장에서 공급되는 주택규모의 다양성을 저해하고 있다는 측면에서도 제기된다. 앞서 설명한 바와 같이 주택의 규모가 증가할수록 평당 시장가격이 증가한다는 사실은, 소형의무비율제도에 의해 허용되는 범위 내의 소형아파트 중에서도 가장 큰 평수의 아파트가 공급될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 전용면적 25.7평의 국민주택 규모 이하를 공급하도록 의무화하더라도 10평, 15평, 20평, 25.7평대 등의 다양한 평형이 공급되는 것이 아니라, 그중에서 가장 큰 25.7평대의 아파트가 집중적으로 공급된다는 것이다. 이에 따라 우리나라 아파트 규모의 분포를 살펴보면 전용면적 25.7평대의 국민주택 규모와 18평대의 아파트 규모에 공급이 편중되어 있다(Kim and Kim, 2002). 결국 소형의무비율제도 등 주택규모 규제는 전용면적 25.7평대의 국민주택 규모와 18평대의 아파트를 양산하는 부작용을 초래함으로써 결과적으로 주택소비자의 선택권을 그만큼 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

4. 평형 규제, 저소득층 주거복지에 기여하나?

이상의 이유로 주택규모에 대한 수요와 공급에 관한 정부의 판단 능력이 시장보다 더욱 뛰어나지는 않다고 하더라도, 우리 사회가 추구해야 할 가치에 비추어 정부가 시장보다 더욱 울

바른 판단을 할 수 있다면 정부는 주택규모 규제를 통해 시장에 개입할 수도 있다. 즉 정부 개입에 따른 자원배분의 왜곡이라는 비효율성에도 불구하고, 형평성의 관점에서 주택규모 규제는 주거복지정책의 수단으로서 정당화될 수도 있다. 이는 주택규모를 규제하는 두 번째 목적인 저소득 주민의 입주기회 확대와 관련된 문제이다.

그런데 저소득층의 입주기회를 확대하기 위해 주택규모를 규제하는 것이 합리화되기 위해서는 무엇보다 평형 규제에 따른 소형주택의 공급이 저소득층의 주거안정에 도움이 될 것이라는 전제가 충족되어야 한다. 이러한 점에서 소형의무비율제도는 임대주택 의무비율제도와는 달리 분양주택을 정책 대상으로 하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 임대주택과는 달리 분양주택은 상대적으로 높은 지불능력을 요구한다. 따라서 소형의무비율제도는 임대주택 의무비율제도에 비해 상대적으로 소득이 높은 계층을 정책 대상으로 할 수밖에 없다. 실제 건교부의 소득계층별 주거복지정책에 따르면 임대주택 공급은 소득 2~4분위까지의 저소득층을 대상으로 하고 있고, 소형분양주택 공급은 소득 5~6분위의 이른바 중산화가능계층을 그 정책 대상으로 하고 있다(건설교통부, 2003).

그렇다면 우선 임대주택 의무비율제도에 비해 주택소유자의 재산권 침해라는 측면에서 더욱 직접적이고 강력한 규제의 효과를 지니는 소형의무비율제도가 임대주택 의무비율제도에 비해 상대적으로 지불능력이 높은 계층을 대상으로 하는 정책 수단으로 사용되는 것이 과연 바람직한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 재분배를 위한 형평성의 관점에서 재산권 침해 등과 같이 일방의 희생을 요구하는 정책은 그로 인한 반대

급부로서 돌아가는 혜택이 상대적으로 소득이 높은 계층에 귀착될수록 정당성을 확보하기가 어렵기 때문이다. 이러한 점에서 현재 소형의무비율제도에 의해 발생하는 재산권 침해의 정도는 정책의 수혜 계층에 비해 과도한 측면이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일반분양 주택에 대해서만 소형의무비율을 적용하거나 적어도 임대주택 의무비율제도에서와 같이 용적률을 추가적으로 허용하는 조치 등의 대안을 고려해 볼 수도 있다.

그러나 이와 같은 대안 논의에 앞서 정작 중요하게 검토되어야 할 문제는 소형주택의 지불가능성(Affordability) 측면이다. 평형 규제에 의해 소형주택이 많이 공급된다고 하더라도, 이것이 상대적으로 높은 지불능력을 요구하는 분양주택인 이상, 과연 저소득층에게 그 혜택이 귀착될 수 있을 것인지에 대해서는 근본적인 의문이 제기되기 때문이다. 상대적으로 소득이 높은 5~6분위의 중산화가능계층이라고 해도 주택가격을 고려하면 반드시 소형주택이 이들의 지불능력의 범위 안에 있다고 볼 수는 없다. 특히 주로 재건축을 통해 소형아파트가 공급되어야 할 서울의 강남 지역을 비롯한 기성시가지는 주택가격이 상대적으로 높은 편이기 때문에, 아무리 작은 평형의 주택이라고 해도 저소득층이 이 지역의 주택을 쉽게 구입할 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다.

실제 실증연구에 의하면, 주택가격대비 소득계층별 지불능력을 고려할 때 서울과 경기도의 수도권 과밀억제권역에서 공급되는 전용면적 25.7평과 18평 이하의 소형아파트 가운데 각각 1/3과 1/2 정도의 물량만이 6분위 이하의 소득계층에게 귀착될 가능성이 있을 뿐, 나머지 2/3와 1/2 정도의 물량은 도리

어 상위 소득계층의 몫으로 전가되는 것으로 나타난다. 더욱이 서울의 경우 6분위 이하의 소득계층이 최대한 지불가능한 전용면적 25.7평과 18평 이하 소형아파트의 비율은 각각 20%와 40%대에 불과하며, 특히 강남을 비롯하여 서울의 동남권을 중심으로 한 일부 지역에서는 아무리 소형주택이 공급되더라도 이것이 6분위 이하의 소득계층의 몫으로 돌아갈 가능성은 거의 없는 것으로 나타난다(최막중 김준형, 2004).

이러한 결과는 소형의무비율제도가 주거복지정책 차원에서 도 실효성이 크지 않다는 사실을 시사한다. 즉 주택규모 규제에 의한 소형주택의 공급 확대는 저소득층의 입주 기회를 확대한다는 생색만 낼 뿐, 실제 정책 대상 계층의 주거안정에는 도움이 되지 않는 ‘그림의 떡’이 될 수 있다는 것이다. 따라서 지불가능성을 고려하지 않고 단순히 주택의 면적만을 기준으로 소형주택의 공급을 확대하는 경우, 이것이 곧 저소득층의 주택문제 해결에 도움이 될 것이라고 전제하는 것은 매우 막연하고도 안이한 가정에 불과하다. 이러한 점에서 소형의무비율제도는 규제의 대상만 명확할 뿐, 수혜의 대상이 불분명한 정책이 될 수 있다.

VII. 結 재건축, 투기와 가격 상승 때문에 막아야 하나?

그동안 정부는 재건축이 활성화되면 이른바 ‘투기’가 발생하고, 이는 곧 주택가격의 상승을 초래할 것이라는 인식하에 가능한 재건축을 억제하려는 시책을 펴 왔다. 그러나 이는 문제를 더욱 악화시킬 뿐이다. 재건축이 이루어지지 않아 주택공급이 확대되지 않으면 가격은 오르게 되고, 이에 따라 재건축에 따른 기대 이익이 커지는 만큼 투기는 더욱 기승을 부리게 될 것이기 때문이다. 즉 재건축 억제는 단기적으로 재건축에 대한 투기의 시점을 연기시킬 수는 있어도, 오히려 장기적으로 재건축 투기의 ‘판돈’만을 키우는 결과를 초래할 뿐이다.

지금까지 부동산 정책은 이른바 투기 때문에 부동산 가격이 오른다는 문제 인식에 기초하여, 투기를 구분하여 색출하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 투기 때문에 가격이 상승한다는 것과, 투기만 골라내어 잡을 수 있다는 두 가지 전제에 오류가 있다면, 지금까지의 정책은 재검토해 볼 필요가 있다. 우선 이른바 ‘투기’라는 것이 구체적인 정책의 대상이 되기에 현실적으로 그 실체가 모호하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

부동산은 가장 대표적인 내구재(Durable Goods)로서 소비재(또는 생산재)와 투자재의 속성을 동시에 갖고 있다. 그렇기 때문에 주거서비스(Housing Service)의 소비를 목적으로 주택을 매입

하려는 이른바 ‘실수요’의 경우라고 해도 기왕이면 매입하는 주택의 가격이 오르기를 바라지 않는 사람은 없다. 마찬가지로 아무리 소비를 목적으로 하더라도 앞으로 가격이 떨어질 것으로 예상되는 주택을 선풐 매입하려는 사람은 없다. 반대로 앞으로 가격이 오를 것으로 예상되는 주택이라면, 당장 급하지 않더라도 매입하여 이사를 하는 경우도 있다. 즉 이른바 ‘실수요’와 ‘가수요’, 또는 ‘투자(Investment)’와 ‘투기(Speculation)’는 개념적으로 구분 가능할지 몰라도, 실제 현실에 있어서는 이를 명확히 구분해 내기가 어렵다는 것이다. 정도의 차이가 있을 뿐, 기본적으로 부동산 수요는 소비재와 투자재로서의 수요가 혼합되어 있기 때문이다.

또한 보다 근본적인 문제로서 과연 ‘투기’ 때문에 ‘가격’이 오르는 것인지, 아니면 ‘가격’이 오를 것으로 예상되기 때문에 ‘투기’가 발생하는 것인지에 대해서는 인과관계(Causality)의 논리를 재정립할 필요가 있다. 물론 현상적으로 ‘투기’와 ‘가격’간에는 상호의존적인 관계가 존재하기 때문에 ‘투기’로 인해 ‘가격’이 오르고 ‘가격’이 오르면 ‘투기’를 초래하는 악순환이 발생한다. 그러나 애당초 이러한 악순환의 고리를 제공하는 것은 ‘가격’이다. ‘투기’란 전형적인 고위험, 고수익의 투자 행태로서, ‘가격’이 오를 확률이 크지 않은 경우(또는 남에게 ‘가격’이 오를 것이라는 거짓말이 쉽게 통하기 힘든 경우) ‘투기’는 발생할 수 없기 때문이다. 결국 ‘투기’보다는 ‘가격’이 근본적인 원인으로, 악순환의 고리를 끊기 위해서는 애당초 왜 ‘가격’이 오르는지에 대해 정책의 초점을 맞추어야 한다.

‘가격’이란 시장의 신호(Signal)일 뿐이다. 즉 가격이 오른다는 것은 시장에서 수요에 비해 공급이 부족하다는 사실을 알려

주는 신호에 불과하다. 그렇다면 수급 균형을 위해 공급이 확대되어야 하는 것이 당연한 시장원리이다. 그럼에도 불구하고 정부는 분양가 규제 등을 통해 ‘가격’ 그 자체를 잡으려고 애쓰고 있는데, 이는 겉으로 나타난 가격이라는 증상만에 초점을 맞춘 것일 뿐 그 기저에 깔려 있는 수급 불균형이라는 원인에 대해서는 근본적인 처방이 될 수 없다.

물론 정부는 다른 한편으로 신도시 건설 등을 통해 주택공급을 확대하려는 노력을 경주하고 있다는 점을 강조하고 있다. 그러나 부동산은 가장 대표적인 이질재(Heterogeneous Goods)로서, 부동산 시장은 수많은 하위시장(Submarkets)으로 구성되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 특히 부동산은 위치적 유일성 또는 입지적 고정성(Locational Uniqueness/Dependency)이라는 특성을 갖고 있기 때문에 지역별로 세분된 수많은 하위시장을 형성하고 있다. 따라서 주택가격은 기본적으로 총량적 수요-공급보다 지역별, 유형별 하위시장의 수요-공급 조건에 의해 결정된다. 강남의 아파트 가격은 오르더라도 강북의 다가구·다세대 주택의 가격은 오르지 않는 이유가 여기에 있다. 즉 강남의 주택가격이 오르는 이유는 근본적으로 강남 하위시장에 대한 주택 수요에 비해 공급이 부족하기 때문이다.

따라서 서울 주변 외곽지역에서 신도시 건설 등을 통해 많은 주택을 공급한다고 하더라도 강남의 주택가격을 안정시키는 데는 일정 한계가 있다. 부동산이 갖고 있는 이질재의 특성상 그 어느 지역도 강남을 완전히 대체할 수는 없기 때문이다. 그러므로 강남의 주택가격을 안정시키기 위해 취할 수 있는 가장 확실하고 직접적인 방법은 강남에 주택공급을 확대하는 것이다. 그런데 이미 개발가능지가 고갈된 강남과 같은 지역

에서 공급을 확대할 수 있는 유일한 길은 재건축밖에 없다.

이는 결국 강남과 같은 기성시가지에서 궁극적으로 주택가격이 안정되기 위해서는 재건축이 억제되기보다 오히려 활성화되어야 함을 의미한다. 이러한 점에서 재건축 대상 요건을 준공 후 20년에서 40년으로 연장하는 등의 조치는 문제를 ‘해결’하는 것이 아니고 ‘연기’하는 것에 불과하다. 정책 당국자의 입장에서는 당장 발생할 수 있는 복잡하고 시끄러운 일을 회피할 수 있겠지만 이는 여전히 ‘구더기가 무서워 장을 담그지 못하는 것’과 같은 처방이다. 오히려 재건축을 억제하여 주택공급이 확대될 수 있는 길을 봉쇄해 버리면 결국 강남과 같은 지역의 주택가격은 더욱 상승하게 될 것이므로, 이는 문제를 더욱 증폭시키고 악화시키는 결과를 초래하게 된다. 지금부터라도 당장의 대중 요법에 의존하기보다 구조적인 처방을 통해 문제 해결을 도모함으로써 ‘호미로 막을 일을 가래로 막는’ 정책이 지속적으로 반복되는 어리석음을 범하지 않도록 해야 한다.

참고문헌 |

- 건설교통부, “저소득층을 위한 주거복지 지원방안”, 제6회 국정과제회의 보도자료, 2003. 5. 28.
- 김정호, 『한국의 토지이용규제』, 한국경제연구원, 1994.
- 최막중, 「재개발·재건축의 경제논리와 물리적 개발밀도」, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제32권 제2호, 1997, pp.107-122.
- _____, 「부동산 정책의 정공법 전환을 위한 이슈와 과제」, 『토지연구』 제14권 제3호, 2003, pp.47-58.
- 최막중·김준형, 「소형의무비율에 의한 주거복지정책의 실효성 분석」, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제39권 제3호, 2004, pp.69-79.
- 최막중·장경석·김준형, 「PFI와 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안」, 『환경논총』 제42권, 2004, pp.29-53.
- Kim, Chung-Ho and Kyung-hwan Kim, “Regulation of Size Distribution of New Apartments in Korea: Consequences and Social Costs,” Proceedings of the AsRES/AREUEA Joint International Conference, Seoul, Vol.II, 2002, pp.205-216.

<부 록> 재건축의 경제논리와 물리적 개발밀도¹⁴⁾

재건축사업의 수지(收支)에 관계되는 변수들은 무수히 많지만, 여기서는 순수하게 주택의 재생산과정에 초점을 맞추어 대지와 주택규모 및 평당 택지비, 건축비, 분양가 등 주택생산합수의 기본적인 결정요소들을 중심으로 재건축사업의 특징을 가능한 압축적으로 표현하도록 한다. 우선 재건축사업 전·후의 세대수, 세대당 평균 주택규모 및 이에 따른 건축연면적의 변화 등을 <부표 1>과 같이 정의해 보기로 하자.

<부표 1> 재건축사업 전·후 주택의 물리적 변화

구 분	세대수	세대당 평균 주택규모	건축연면적	대지 면적
사업 전(기준)	H_0	A_0	$F_0(=A_0H_0)$	L
사업 후(계획)	H	A	$F(=AH)$	L
• 조합원세대(기준)	$H_1(=H_0)$	$A(=aA_0)$	$F1(=aA_0H_1)$	-
• 일반분양세대(신규)	$H_2(=HH_0)$	$A(=aA_0)$	$F2(=aA_0H_2)$	-

재건축이 여타의 개발행위와 구별되는 특징은 신규 대지의 매입 없이 기존의 대지를 활용하여 건축 부문에만 투자가 이루어진다는 점으로, 이에 따라 사업 전·후의 대지면적은 원칙적으로 변화가 없다. 그리고 용지매입을 위한 신규 투자가 없

14) 이하는 최막중(1997)의 내용을 발췌, 요약한 것임.

으므로, 재건축사업의 회계상 사업이익 Π 는 사업 후 주택의 평당분양가를 p 그리고 평당건축비¹⁵⁾를 c 라 할 때 식 (1)과 같이 나타난다.¹⁶⁾

$$\Pi = pF - cF \quad (1)$$

이때 만약 $H=H_0$, 즉 재건축사업 후 입주세대수가 사업 전과 같다면, 이는 통상 건축법에 의한 신축의 경우와 본질적으로 다를 바가 없다. 그러나 현행 재건축사업의 특징은 $H > H_0$, 곧 사업주체로서 재건축조합을 구성하는 조합원세대(H_0) 외에 $H-H_0$ 에 해당하는 일반분양세대를 추가적으로 수용하여 이로부터 얻어지는 분양수익으로 사업비를 충당하는 데 있다. 이에 따라 재건축사업의 사업이익 Π 는 기존의 조합원세대($H_1=H_0$)와 새로이 추가 수용되는 일반분양세대($H_2=H-H_0$)를 구분하여 다시 식 (2)와 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \Pi &= pAH_1 + pAH_2 - cAH_1 - cAH_2 \\ &= pF_1 + pF_2 - cF_1 - cF_2 \end{aligned} \quad (2)$$

식 (2)에서 pF_1 은 조합원세대에게 돌아가는 몫으로, 이를 통해 사업이익은 기본적으로 조합원에게 현물배당 또는 대물보상되는 형식을 취하게 된다. 물론 경우에 따라 사업이익과 현물배당분간의 차이로 인해 발생하는 잔여분 $\Pi - pF_1 = M$ 은 금전 청산되는데, 전자가 후자보다 클 경우($M > 0$) 이는 조합원의 현

15) 여기서 건축비라 함은 공사비뿐만 아니라 모든 사업비용을 총칭하는 개념으로 사용.

16) 분석의 편의상 재건축 사업기간에 따른 자본의 시간적 가치(Time Value of Money)에 대해서는 고려하지 않음.

금배당수익(청산금)으로, 그리고 반대의 경우($M < 0$)에는 조합원 세대가 재입주 시 추가적으로 지불해야 할 입주부담금의 형태로 나타난다. 여기서는 이상적으로 현금청산분이 현물배당분에 비해 무시할 수 있을 정도의 낮은 비율로 계획된 경우($M = 0$)를 상정하여, 사업이익이 조합원세대에게 전액 현물배당되는 형태, 즉 $\Pi = pF_1$ 으로 단순화시켜 고찰하도록 한다.

이와 같이 사업이익이 전액 현물배당되는 경우 식 (2)는 곧 식 (3)과 같은 일반분양수익 pF_2 와 사업비용 $cF_1 + cF_2$ 간 회계적 사업수지균형조건으로 전환되며, 이에 따라 결국 재건축사업은 기본적으로 일반분양수익을 통해 일반분양주택의 건축비(F_2)와 조합원주택의 건축비(F_1)를 충당하는 방식, 또는 식 (3)'에서와 같이 일반분양을 통한 순수익($pF_2 - cF_2$)으로 조합원주택의 건축비를 조달하는 방식으로 요약된다.

$$pF_2 = cF_1 + cF_2 \quad (3)$$

$$pF_2 - cF_2 = cF_1$$

(3)'

그렇다면 조합원세대가 투자하는 비용은 무엇인가라는 의문이 남게 되는데, 조합원세대는 일반분양세대를 추가 수용한 결과로 감소되는 대지지분의 손실액을 부담하게 되며, 이는 평당지가를 v 라 할 때 식 (4)의 좌변과 같이 나타난다. 따라서 조합원세대의 관점에서 재건축사업은 원래 소유하고 있던 대지지분의 일정 부분을 '현물투자'하여 사업 후 pF_1 에 해당하는 주택을 '현물배당'받는 과정으로 볼 수 있다.

$$vL \left(1 - \frac{H_1}{H_1 + H_2} \right) = vL \frac{H_2}{H} \quad (4)$$

반면 일반분양세대가 얻게 되는 수익은 사업 후 일정 대지 지분의 확보로서 나타나며, 이는 곧 식 (4)의 우변과 같다. 따라서 재건축사업에 있어 조합원과 일반분양세대간 경제적 교환관계는 <부표 2>에서와 같이 조합원세대가 $vL(H_2/H)$ 에 해당하는 대지지분을 일반분양세대에게 양도하는 대신 일반분양세대가 조합원주택의 건축비 cF_1 을 지불하는 것으로 압축 요약될 수 있으며, 이에 따라 조합원세대와 일반분양세대간에 어느 한 편도 불이익을 감수하지 않기 위해서는 식 (5)와 같은 수지균형조건이 성립하여야 한다.

$$cF_1 = vL \frac{H_2}{H} \left(= vL \frac{AH_2}{AH} = vL \frac{F_2}{F} \right) \quad (5)$$

<부표 2> 조합원과 일반분양세대간 경제적 교환관계

구 분	수익	비용
조합원세대	cF_1	$vL(H_2/H)$
일반분양세대	$vL(H_2/H)$	cF_1

이상에서 도출된 재건축시장의 두 가지 균형조건, 식 (3)과 식 (5)는 동시에 제3의 균형조건으로서 주택생산의 장기 이윤소멸조건 $\rho F = vL + F$ 를 구성한다. 따라서 식 (5)의 조합원과 일반분양세대간 수지균형조건은 식 (3)에 의한 재건축사업의 회계적(재무적) 이윤소멸조건 및 경제적 이윤소멸조건인 $\rho F = vL + F$ 로부터도 쉽게 유도될 수 있다.

또한 식 (5)는 다시 간단한 조작을 통해 사업 후 용적률을 선택변수(Choice Variable)로 하여 식 (6)과 같이 재구성할 수 있다. 식 (6)은 조합원세대와 일반분양세대간 수지균형을 전제로

조합원세대의 현금(Out-of-pocket Money)출자에 대한 부담 없이 재건축사업의 경제성을 확보하기 위해 요구되는 사업 후 용적률을 나타내는바, 이는 간략히 사업 전 용적률, 사업 후 세대당 주택규모의 증가율, 평당건축비 및 지가의 네 가지 변수의 함수로서 표현된다. 따라서 재건축사업을 가능케 하기 위해 요구되는 사업 후 용적률(FL)은 다른 조건이 일정할 때(*Ceteris Paribus*), 1) 사업 전 용적률(F_0/L)이 클수록, 2) 사업 후 단위주택 규모의 증가율(a)이 클수록, 3) 평당건축비(c)가 높을수록, 4) 평당지가(v)가 낮을수록 증가하게 된다.

$$\frac{F}{L} = \frac{1}{\frac{1}{a(F_0/L)} - \frac{c}{v}} \quad (6)$$