

FOCUS ISSUE

재건축시장 규제 완화 이슈와 전망

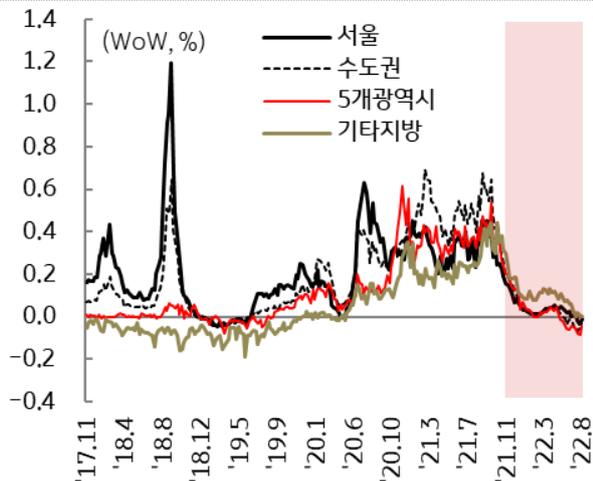
부동산연구팀 이강배 연구원

1. 재건축시장 동향과 규제 변화

■ 재건축 아파트 가격은 최근 5년간 큰 폭으로 상승했으나 2022년 들어 보합세 전환

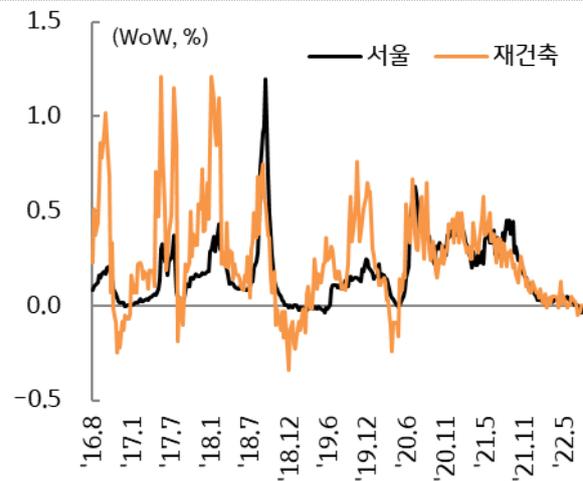
- 서울 재건축 아파트는 일반 아파트에 비해 가격 변동폭이 크고 시장이 선행하여 움직임
 - 재건축시장은 정부의 부동산 정책과 규제에 따라 수익률 변동폭이 큰 경향을 보임
 - 관리처분계획이라는 사업성을 가늠할 수 있는 지표가 있음에도 불구하고 관리처분계획 인가 이후
 도급비용·금융비용 등 사업비용이 증가할 가능성이 매우 크고, 분양가 규제로 사업의 주된 수입원
 인 일반 분양 매출 또한 관리처분계획 대비 큰 차이를 보이는 경우가 많음
 - 특히 서울은 마곡·위례 등 택지 개발 사업 이후 신규 택지 공급이 제한적인 상황으로, 재건축·재개발에 대한 공급 의존도가 지속적으로 높아지고 수요자 관심도 증가하는 추세
- 2016년 하반기부터 2018년 상반기까지 일반 아파트 대비 높은 가격 상승폭을 보인 서울 재건축 아파트 가격은 2018년부터 시행된 안전진단 강화 조치와 재건축 초과이익 환수제도(이하 ‘재초환’) 부활로 최근 1년간 약세를 보임
- 재건축 아파트는 매매 가능 물량 감소로 2021년 이후 서울 일반 아파트와 비슷한 수준의 변동성을 보이며 가격 상승세가 꺾이는 추세
 - 과거 시장 조정기에 재건축 아파트는 일반 아파트보다 가격 하락폭이 컸으나, 조합 설립 이후 조합원 지위 양도 제한과 멸실 이후 준공 때까지 입주권 전매가 제한되는 바람에 가격 변동성이 감소

그림 1 | 지역별 아파트 매매가격 변동률 추이



자료: KB국민은행

그림 2 | 서울 아파트 매매가격 변동률 추이

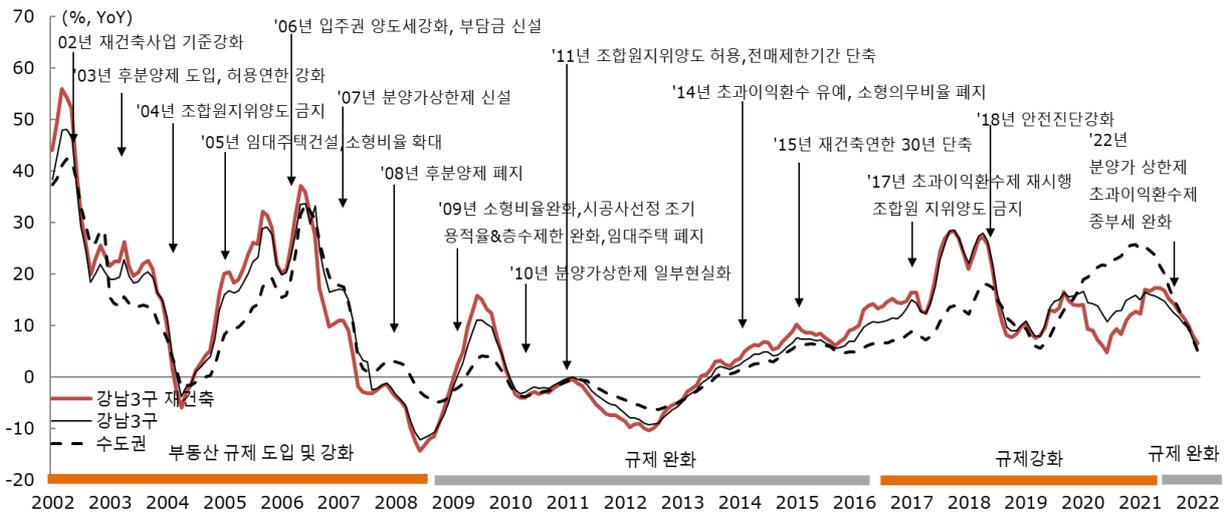


자료: KB국민은행, 부동산114

■ 주택 270만 호 공급 목표 달성을 위해 향후 재건축 규제 완화가 필요한 상황

- 재건축 관련 제도는 과거 부동산시장 불안정기에 규제를 강화하거나 완화하는 등 가격 안정화를 위한 정책적 수단으로 활용
 - 2017년 8.2 대책에서 서울이 투기과열지구로 지정되면서 재건축 조합원 지위 양도 금지, 전매 제한, 청약 재당첨 제한 조치 시행
 - 이후 재초환 재시행과 안전진단 강화, 민간택지 분양가상한제 규제를 연이어 시행

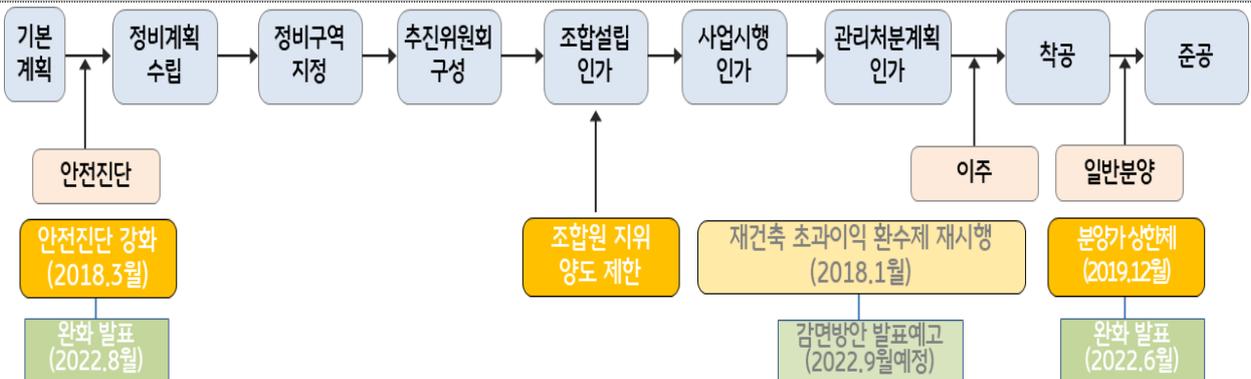
그림 3 | 재건축 관련 제도 변화에 따른 아파트 가격 추이



자료: 국토교통부, KB경영연구소

- 현 정부는 대선 공약으로 민간 주도 주택 공급 활성화를 위한 재건축 규제 완화 가능성을 언급한 바 있으며, 출범 이후 지속적으로 부동산 세제 및 공급에 대한 규제 완화 정책을 추진
 - 공급 확대를 통해 주택가격 안정과 수요자의 거주 안정성을 동시에 확보하기 위한 정책 추진
 - 안전진단 및 재초환 완화로 재건축 사업 추진 속도 향상과 조합원 세부담 경감
 - 분양가 제도 운영상의 문제점을 개선하기 위해 분양가상한제 운영 합리화 방안을 마련
 - 올해 8월16일 발표한 『국민 주거안정 실현방안』에서 재건축 사업 정상화 착수 방안을 포함

그림 4 | 재건축 추진 절차와 적용되는 규제



자료: 국토교통부, KB경영연구소

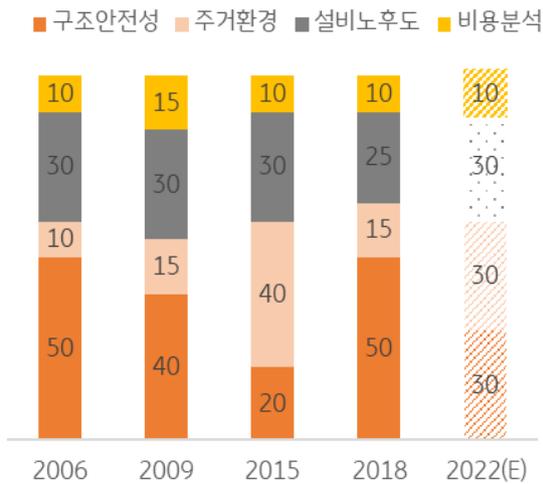
2. 재건축 시장 규제 완화와 공급 확대

■ 안전진단 제도개선 예고에 주목, 규제 완화로 초기 재건축 대상 단지의 사업 추진 기대

○ 2018년 안전진단 규제 강화로 초기 재건축 대상 단지들의 사업 추진이 지연

- 2018년 3월부터 안전진단 평가 항목 중 구조안전성 가중치가 20%에서 50%로 상향되면서, 정밀 안전진단 결과 D 등급을 받고 공공기관에서 적정성 검토를 통과하지 못하는 사업장 증가
 - 2018년 재건축 안전진단 규제 강화 이후 4년간 서울에서 안전진단을 통과한 사업장은 5개에 불과
 - 안전진단 평가 항목 가중치 변경 전 정밀 안전진단을 신청한 단지(2군데)를 제외하면 4년간 3개 사업장이 통과
- 정밀 안전진단과 적정성 검토 통과가 어려워지자 보완 서류 제출을 보류하며 안전진단 규제 완화를 기다리는 사업장이 늘어나는 추세

그림 5 재건축 안전진단 평가 항목 가중치



주: 2022년 안전진단 가중치 변경(안) 예상
자료: KB경영연구소

그림 6 서울 정밀 안전진단 결과

행정구	단지명	준공	가구수	통과여부	결과발표
마포구	성산시영	1986	3710	여	'18년5월
은평구	미성	1988	1340	부	'18년6월
양천구	목동6단지	1986	1368	여	'18년6월
양천구	목동9단지	1987	2030	부	'18년9월
노원구	월계시영	1986	3930	부	'19년10월
송파구	올림픽선수촌	1988	5540	부	'19년10월
서초구	방배삼호	1976	804	여	'19년3월
구로구	동부그린	1989	174	부	'19년9월
도봉구	삼한도봉	1987	660	여	'20년10월
광진구	극동(1차)	1985	448	부	'21년10월
영등포구	목화	1979	312	여	'21년1월
양천구	목동11단지	1988	1595	부	'21년3월
강동구	고덕주공9	1985	1320	부	'21년6월
노원구	태릉우성	1985	432	부	'21년7월

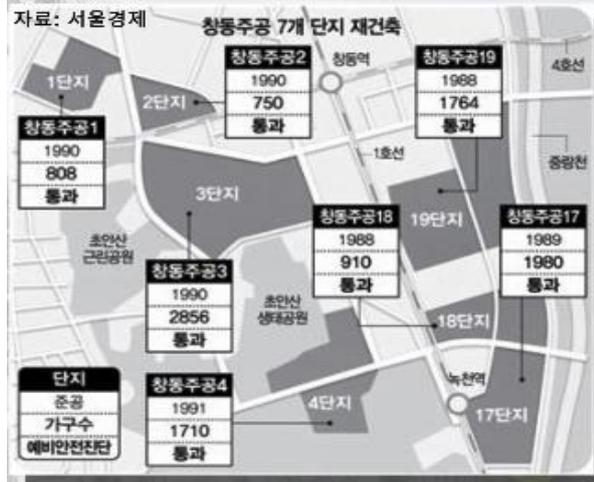
주: 2018년 2월 안전진단 구조안전성 가중치 상향
자료: 언론 보도자료 취합, KB경영연구소

○ 구조안전성 가중치를 합리적인 수준(30~40%)으로 조정하고, 공공기관의 적정성 검토는 제한적으로 시행하는 것을 골자로하는 안전진단 제도개선 추진방안을 발표

- 최근의 시장 안정 기조가 유지될 수 있도록 시행시기 등 세부 방안을 연말까지 제시할 계획
- 안전진단을 통과하지 못하면 정비계획 수립과 조합설립인가 등 후속 절차 추진이 불가능하기 때문에 규제 완화가 시행된 이후 안전진단 신청이 몰릴 것으로 예상
 - 목동·창동 등 초기 재건축 대상 단지가 몰려 있는 지역의 안전진단 신청이 증가할 것으로 전망

○ 안전진단 통과 이후부터 착공까지 최소 10년 이상이 소요될 것으로 보여, 단기적인 공급에 미치는 영향은 크지 않지만 조합 설립 등 사업 추진이 탄력을 받을 것으로 예상

그림 7 창동 주공 안전진단 현황



자료: <서울경제신문>

그림 8 목동 신시가지 단지 안전진단 현황



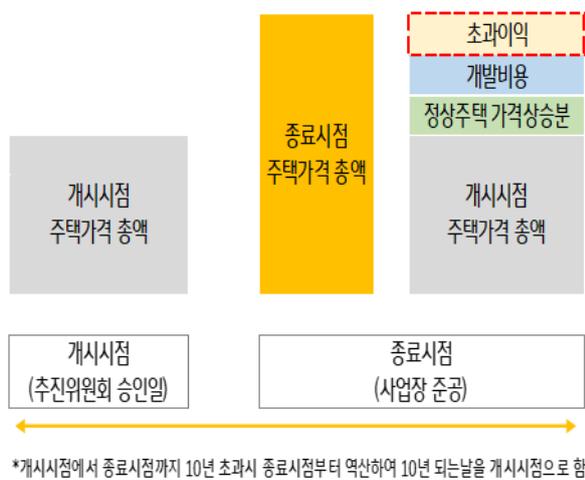
자료: <한국경제신문>

■ 재건축 초과이익 환수제의 합리적인 조정 예고

- 재건축 사업으로 얻은 개발이익 일부를 환수하는 제도인 재초환으로 전국 아파트 63개 단지, 3만 3,800가구에 재건축 초과이익 부담금 예정액이 통보되었으나 실제 집행까지 이루어지진 않음
 - 재초환은 인근 주택가격 상승 평균과 건축비용 등 사업비용을 제하고 조합원 1인당 평균 3천만 원 이상 초과이익을 얻으면 정부가 초과이익의 최대 50%를 부담금으로 회수할 수 있는 제도
- 부동산시장이 냉각된 가운데 재초환 완화 방안에 시장의 관심이 집중
 - 재건축 과정에서 발생하는 지나친 초과 이익은 환수하되, 사업 추진을 저해하는 부담금을 적정 수준으로 완화하는 것을 주요하는 내용으로하는 세부 감면(안)을 2022년9월 발표할 예정
 - 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 배려방안과 임대주택 공급 사업장 대한 감면(안) 포함 예정
 - 재초환 완화 폭이 지나치게 크면 재건축 단지가 밀집한 지역의 주택가격을 자극할 수 있는 반면, 완화 폭이 시장 기대치에 미치지 못하면 도심 주택 공급에 큰 부담으로 작용할 수 있음
 - 2006년 이후 재건축 사업 추진이 지연되거나 중단되는 사업장이 늘면서 주택시장 정상화를 위해 재건축초과이익환수법을 두 차례(2012년, 2014년) 개정해 부담금 지급을 2017년 12월 말까지 유예
 - 2017년에도 유예 기간에 대한 추가 연장 논의가 있었으나 국회 본회의 통과가 무산됨
- 2018년부터 부담금 예정액 통지가 본격화되고 입주를 마친 아파트에 대한 지방자치단체의 확정금액 부과를 앞둔 상황이나 정부의 규제 완화 방침이 확정될 때까지 미루는 추세
 - 확정금액은 시장·군수·구청장이 부과 종료 시점(준공인가 등)부터 5개월 이내에 재건축 부담금을 결정하고 부과해야 함

- 지난해 여름 준공된 사업장 두 군데는 재건축 부담금을 부과할 수 있었지만 준공 시점 적정 공시가격 산정 등으로 부과가 지연
 - 부담금 예정액의 첫 통보 단지인 서울 반포현대(반포센트레빌아스테리움)는 2021년 8월 입주 시작
 - 재건축이 추진된 은평구 구산동 소재 연희빌라(서해그랑블)는 2021년 6월 입주 시작
- 재건축 초과이익 부담금 통보를 앞둔 지방자치단체는 정부의 재초환 완화 방침에 따라 법 개정까지 부담금 부과를 연기할 것으로 예상

그림 9 | 환수 대상 재건축 초과이익 산출 방법



자료: KB경영연구소

그림 10 | 재건축 사업장 초과이익 예정통지

단지명	세대수	1인당 평균(억)	예정 통지
반포주공1(3주구)	1,490	4.02	'20.9
수원영통2구역	2,440	2.96	'21.5
방배삼익	463	2.75	'21.4
반포현대	80	1.36	'18.5
과천주공4	1,110	1.04	'20.11
강남4구 15개단지 (국토부 시뮬레이션)		4.39	'18.1

자료: 국토교통부, 지자체

■ 분양가상한제 완화, 사업비용 증가분 반영 등 합리적인 조정이라는 의견도 있으나, 향후 분양가 상승 우려도 존재

- 정부는 지난 6.21 대책에서 정비사업 추진 과정에서 발생하는 필수 비용을 분양가 산정 시 반영 하도록 조치
 - 정비사업 추진 과정에서 발생하는 필수 비용을 분양가 산정 시 반영하도록 조치해 조합 내외부 요인으로 증가한 비용을 분양가에 포함시킬 수 있는 제도적 안전장치 확보
 - 그동안 정비사업 추진 과정에서 필수적으로 발생하나 분양가에 포함되지 않았던 이주비용 등 반영
 - 이주비용 산출 예시:

$$1\text{조 원(중전 자산 평가금액)} \times 40\%(LTV) \times 4\%(\text{대출 이자율}) \times 5\text{년(사업 기간)} = 800\text{억 원}$$
 - 총회 운영비 등 필수 소요 경비는 사업비용의 일정 비율을 정액으로 반영

[표 1] 정비사업 등 필수 비용 반영 방안

관련 비용	내용	비용 성격
① 명도소송비	· 세입자, 현금 청산 소유자 등 이주 관련 소송·집행 비용	기존 거주자의 이주·명도 등 토지 점유권 확보를 위한 필수 비용
② 주거이전비·이사비	· 임차인, 현금 청산 소유자의 주거 이전에 따른 손실 보상비	
③ 영업손실 보상비	· 상가 세입자, 현금 청산 소유자의 사업장 이전에 따른 손실보상	
④ 이주를 위한 금융비	· 조합원 이주비 조달을 위한 이주비 대출이자	
⑤ 총회운영비	· 조합 등 시행자의 의사결정기구 운영비용	총사업비 0.3% 정액 반영

자료: 국토교통부 보도자료

- 주택도시보증공사(HUG)의 고분양가 관리 제도 개선으로 사업성 저하로 어려움을 겪는 재건축 사업장의 숨통이 트일 것으로 예상
 - 분양가상한제 기본형 건축비용 탄력 조정 항목과 변동 주기를 현실화. 자재비 급등이 적기에 반영되도록 주요 자재 항목을 현실화하고, 정기 고시 3개월 이내라도 비정기 조정 요건을 추가
 - HUG의 고분양가 심사 시 자재비 급등 요인을 고려해 분양가에 반영
 - 분양가상한제 민간택지 감정평가 검증 절차 개선을 통한 신뢰도 제고
 - 택지비검증위원회를 신설해 택지비용 검증의 객관성과 공정성을 제고하고 적시에 평가가 완료될 수 있도록 한국부동산원 외에 해당 평가사와 전문가 등이 검증 과정에 참여

3. 재건축시장 향후 전망

■ 재건축 규제 완화 시 일부 사업장의 발 빠른 사업 추진 기대

- 규제 완화에 대한 일관성 유지, 분양가상한제 현실화를 통한 사업 속도 향상 기대
 - 조합 내 갈등으로 인한 사업비용(금융비용, 소송비용, 도급비용) 증가가 관리처분계획 대비 큰 정비 사업장의 경우 해당 비용 일부를 분양가에 반영할 수 있는 길이 열림
 - 둔촌주공의 경우 관리처분변경계획 수립 시 산출된 정도의 일반 분양가(평당 3,550만 원)를 HUG로부터 승인받을 경우 시공사와의 도급비용(2조6천억 원에서 3조2천억 원으로 변동) 갈등 해결에 도움이 될 전망
 - HUG 승인 일반 분양가 이슈로 인해 착공 이후 분양을 연기하는 조합이 늘면서 발생한 공급 지연 현상도 순차적으로 해소 예상
- 안전진단과 재초환 규제가 완화될 경우 초기 재건축 대상 사업장에 추진 동력으로 작용할 전망

- 정밀 안전진단 적정성 검증 단계에서 탈락해 재건축 사업을 추진하지 못했던 1980년대 준공 사업장의 적극적인 사업 추진이 예상
 - 최종 안전진단 통과까지 1~2년 이상 소요됨을 감안할 경우 조합 설립의 최대 걸림돌로 작용
- 안전진단 통과 이후 재건축 조합 설립 시 전체 구분소유자 3/4 이상과 동별 구분소유자 과반수 이상의 동의를 요하는데, 재초환이라는 불확실성이 감소할 경우 소유자 간 갈등이 줄어들어 신속한 사업 진행이 가능할 것으로 전망

■ 규제 완화 기대감에도 재건축 사업 시행 리스크에 대한 경계심에 유의

○ 건설원가 상승으로 인한 사업성 저하 등 재건축 사업 리스크에 대한 경계심은 증가

- 둔촌주공 재건축 등의 이슈로 재건축 사업 리스크에 대한 시장 인식 공유
 - 관리처분계획 시 수립되었던 일반 분양 매출과 사업비용 변동성이 커짐에 따라 사업 시행자가 부담해야 하는 리스크가 증가
- 재건축 사업 이해관계자 간 갈등으로 발생할 수 있는 사업 지연과 이에 따른 조합원 부담 증가
 - 조합장 해임을 위한 임시총회, 관리처분계획 변경 총회, 공사 중단 후 유치권 행사 등 재건축에 대한 전반적인 시행 리스크가 조합원뿐만 아니라 잠재적 수요자에도 전파
 - 사업 지연에 대한 비용이 급증하는 시점인 관리처분계획 인가 이후 발생할 수 있는 이해관계자 간 갈등 해결이 성공적인 사업 추진의 필수 요소로 인식
 - 착공 이후 설계 변경을 동반한 공사비용 증가 관련 조합과 시공사 간 법적 갈등 발생 가능성 증가
- 코로나19 팬데믹 이후 발생한 원자재 대란으로 건설원가가 급등하면서 재건축 조합과 시공사의 원가 부담이 크게 증가
 - 2021년 일반 분양을 마친 반포 원베일리 조합은 고급화를 위한 설계 변경 등으로 시공사로부터 도급비용 1,400억 원 증액 요청을 받은 상태
 - 일반 분양 매출이 확정된 이후 증액되는 사업비용은 고스란히 조합원 부담으로 이어질 수 있음

○ 시공사 선정 중인 재건축 조합도 원가 상승을 우려한 시공사의 제한적인 입찰로 사업 추진에 어려움을 겪고 있음

- 단독 입찰 또는 유찰 → 유효 경쟁 미성립에 따른 재공고(최대 3회) → 시공사와 수의계약 체결까지 1년 이상 소요
- 시공사의 제한적인 경쟁으로 신규 공사 도급비용이 지속적으로 상승하는 추세
- 일반 분양 매출 현실화와 사업비용 절감이 어려운 상황에서 재건축 아파트 매매는 당분간 위축될 가능성이 높음
- 또한 2022년 5월 재건축 수주를 위한 건설사의 이주비 제안과 주선을 제한하는 규제 발표
 - 금융기관의 부동산PF 대출 축소로 사업비 조달이 어려워지는 환경 속에서 조합의 조달부담 증가

○ 상승장에서 인식되지 않았던 재건축 아파트 유동성 리스크에 대한 재평가

- 원칙적으로 10년 보유 5년 거주 1주택 보유를 충족하는 조합원에 한해 재건축 조합 설립 이후 조합원 지위를 양도 가능
- 이러한 유동성 리스크로 인해 안전진단 통과 이후 조합 설립을 추진하는 초기 재건축 대상 사업장의 경우 매수자가 실수요자 또는 장기 투자자로 제한될 가능성이 높음

■ 가시적인 사업성 개선이 확인될 때까지 관망세는 지속될 전망

- HUG의 일반 분양가 상향 승인에 대한 기대감은 크지만 분양가상한제 완화에 대한 불확실성은 여전히 존재
 - 주택 270만 호 공급 목표를 달성하기 위해 원활한 공급을 촉진하는 정책적 지원이 필요
 - 고분양가 심사 기준 개선 이후 첫 심사 현장인 부산 양정1구역 일반 분양가는 평당 1,755만 원으로 지난해 12월 승인된 일반 분양가 대비 약 10% 상향되었으나, 컨센서스에 미치지 못한 일반 분양가로 시장의 신뢰를 얻기에는 충분치 않다는 평가
- 최근 급상승한 건축비용과 금융비용을 감안할 경우, 조합원 부담이 늘어나지 않도록 사업을 추진하기 위해서는 일반 분양가 상향을 통한 사업 매출 확보가 필수적이며, 이러한 리스크를 줄이는 실질적 규제 완화 조치가 필요
 - 이주 지연에 따른 착공 지연과 고급화를 위한 설계 변경 등으로 인한 건축비와 금융비용 증가는 관리처분계획 대비 비용 상승 요인으로 작용해 조합원 부담을 가중함
- 최근 부동산시장 안정화 추세로 정책 선택의 폭이 확대되어 일관적인 정책을 추진할 가능성이 더욱 높아짐
 - 정부와 야당은 주택 공급 확대를 위한 재건축 규제 완화 필요성에 공감대 형성
 - 안전진단을 지방자치단체로 위임하는 관련 법 개정을 민주당 주도로 추진 중인 점도 시장에 긍정적인 요소로 작용
 - 다만 과거 규제 완화 정책 발표 이후 주택가격이 급등한 사례를 고려해 점진적인 규제 완화 정책 기조를 유지할 전망