

1.10 대책 효과 점검 : 소규모주택정비사업 규제 완화를 중심으로

권주안 대한건설정책연구원 연구위원
(jooankwon@ricon.re.kr)

- I. 들어가면서
- II. 정비사업 종류 : 주요 내용과 사업 흐름
- III. 1.10 대책 : 소규모주택정비사업 관련 내용
- IV. 1.10 대책 효과 점검 및 제언

2

■ 국문요약 ■

1.10 대책은 건설경기 보안을 위해 다양한 주택사업을 대상으로 많은 규제 완화를 담고 있다. 소규모주택정비사업에 대한 대책도 다양한 공공 지원과 함께 규제 완화를 포함하고 있다. 그러나 수요 위축과 주택가격 하락세가 지속되는 여건과 고금리와 건설원가 상승이 건설경기에 큰 부담으로 작용하고 있어, 현 대책은 건설경기를 보완하는 이상의 효과를 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

주제어 : 1.10 대책, 소규모주택정비사업, 건설경기 보안

I. 들어가면서

최근 정부는 1.10 대책을 통해 다양한 방안과 정책을 통해 주택공급 기반을 강하게 구축하고 이를 통해 건설경기를 보완하려는 정책을 발표하였다. 주택 건설 전 영역에 대한 세부적 방안을 담고 있으며 지원과 규제 완화를 모두 포함하고 있다. 기존 정책과 차별되는 것은 미분양 물량과 세컨드주택에 대한 정부의 수요 진작 의도일 것으로 보인다. 또한 도입된 이후 실적이 좋지 않은 소규모주택정비사업에 대한 공공 지원과 규제 완화를 담고 있다.

본 원고에서는 소규모주택정비사업을 중심으로 규제 내용과 효과를 담으려 한다.

II. 정비사업 종류 : 주요 내용과 사업흐름

1. 전통적 정비사업 : 도시및주거환경정비법

정비사업은 도시및주거환경정비법과 빈집및소규모주택정비에관한특례법에 의한 사업으로 크게 구분할 수 있다.

우선 도시및주거환경정비법에서 규정하고 있는 정비사업은 주거환경개선 사업, 재개발사업 그리고 재건축사업이다. 전통적인 정비사업으로 대규모로 정비가 적용되는 것이 특징이다. 이들 정비사업의 주요 내용은 다음 <표 1> 과 같다.

표 1 도시및주거환경정비법에 의한 정비사업 종류와 주요 내용

구분	주거환경개선사업	재개발사업	재건축사업
대상	저소득자 집단거주	노후불량건축물 밀집 또는 상업·공업지역 등	공동주택
시행자	- 현지개량: 시장·군수·LH 등 - 수용방식: 시장·군수·LH등 - 관리처분방식: 시장·군수·LH등	- 조합(단독) 또는 토지등 소유자(단독) - LH등(단독): 토지면적 1/2 이상의 토지소유자와 토지등소유자 2/3 이상 요구 시 등 - 조합+시장·군수·LH등, 건설업자 등 (공동)	- 조합(단독) - LH등(단독): 토지면적 1/2 이상의 토지소유자와 토지 등 소유자 2/3 이상 요구 시 등 - 조합+시장·군수/LH등 (공동)
시행 절차	- 기본계획 수립 → 정비계획 수립 및 구역 지정 → 시행자 지정 → 사업시행인가 → 착공→분양→준공/이전	- 기본계획 수립 → 정비계획 수립 및 구역 지정 → 추진위원회 승인 → 조합설립 → 시공자 선정 → 사업시행 인가 → 관리처분계획인가 → 착공→분양→준공/이전 →청산 → 토지등 소유자 방식은 추진위, 조합설립 없이 사업시행인가 (사업시행 인가 후 시공자 선정)	- 좌동 (안전진단 절차 추가)
공급 대상	- 토지등소유자 (관리처분방식) - 세입자 : 임대주택 - 잔여분 : 일반분양	- 토지등소유자 - 세입자 : 임대주택 - 잔여분 : 일반분양	- 토지등소유자 - 잔여분 : 일반분양

2. 소규모주택정비사업 : 빈집및소규모주택정비에관한특례법

전통적인 정비사업에 더하여 소규모정비사업이 도입되었는데, 대규모인 전통적 사업은 조합 구성 등의 복잡한 절차와 대규모 사업으로 인한 다양한 이해관계 충돌로 원활한 사업추진이 쉽지 않아 정비사업 본래의 취지를 살리기 어려운 상황이 노정되었다. 이에 대응하기 위해 정비사업을 축소시킨 소규모정비사업을 도입하였다. 빈집및소규모주택정비에관한특례법에 의해 추진되는데 이들 사업과 주 내용은 <표 2>와 같다.

표 2 소규모주택정비사업 종류와 주요 내용

구 분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
대 상	단독·연립·다세대주택 (나대지 포함)	단독주택 + 공동주택	공동주택 (사업시행 상 필요시 단지 외 건축물 포함)
정 의	단독, 연립, 다세대주택을 자율적으로 개량·정비	가로구역에서 종전의 가로를 유지하며 소규모로 주거 환경 개선	정비기반시설이 양호한 지역에서 공동주택 재건축
규 모 (시행령)	(단독) 10호 미만 (연립·다세대) 20세대미만 (단독·연립·다세대) 20채 미만	(단독) 10호 이상 (공동) 20세대 이상 (단독·공동) 20채 이상 * 총 20채 미만 이어도 단독 10호 이상이면 가능	노후불량건축물* 200세대 미만 * ①20년~30년(조례)이 지난 공동주택 ②기간과 무관하게 안전상 문제 있는 공동주택
	면적제한 없음	1만 제곱미터 미만	
시행 방법	건축허가, 건축협정 등으로 노후주택을 보전·정비 하거나 개량	가로구역에서 사업시행인 가에 따라 주택 등을 건설·공급	사업시행인가에 따라 소규모 공동주택을 재건축
시행자	주민합의체(토지소유자)	토지등소유자 (주민합의체) 또는 조합	
공동 시행자	시장·군수 등 + 주택공사 등 + 건설업자 + 신탁업자 + 리츠		
절차	시행자 → 건축심의(필요시 도시계획 등과 통합심의) → 사업시행인가 → 착공 및 준공		

III. 1.10대책 : 소규모 주택정비사업 관련 내용

1. 소규모주택정비사업 대책 내용

전통적인 정비사업의 규모 기준 등으로 정비사업이 불가능했던 지역을 대상으로 주거개선 등의 목적으로 소규모주택정비사업이 도입되었다. 조합을 통해 추진된다는 점에서 일정한 한계가 있기 때문에, 폭발적으로 실적이 확대되지는 못하고 있는 실정이다.

이에 정부의 1.10 대책은 이러한 여건에서 소규모정비사업이 가능하도록 각종 규제를 완화한 것이다. 주요 내용은 사업추진의 진입장벽을 낮추고, 사업 추진 속도를 제고하면서 사업성을 개선하는 지원을 포함하는 것이다.

우선 진입장벽 완화는 사업 가능지역을 확대하는데 초점을 맞추었다. 사업 요건을 인접 도로 건너편까지 구역지정 범위로 허용하고, 노후도 요건은 현행 2/3에서 60%로, 관리지역의 경우 50%로 완화하여 사업대상지를 확대하여 지역적 필요가 있는 경우 사업추진이 가능하도록 개선하였다. 동시에 사업성 부족으로 자력 개발이 어려운 단지는 LH 참여로 사업성을 보완하는 공공부문 참여 확대를 선택하였다. 공공부문 참여는 추가적인 지원을 담고 있어 공공성과 민간 영역의 편익을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

사업속도 가속화는 사업 절차 간소화와 참여 유인 제고를 통해 시도하려 한다. 절차 간소화는 조합설립 주민 동의율을 완화하고(80%에서 75%로 하향 조정) 통합심의 대상을 확대(교통·경관심의 등)하는 등 사업기간 단축을 지원한다. 또한 공공 컨설팅을 강화하고 지자체 관리계획 수립에 대한 LH 지원을 포함하여 사업성을 다각적으로 보완한다. 다양한 도심주택 공급을 위해 토지구 '우선공급일'을 합리화하고 상가주 및 임대사업자 보상도 다변화하여 갈등 요소를 해소한다. 공공 도심복합사업은 사업 연속성 확보를 위해 일몰 시점(2024년 9월)을 연장한다.

사업성은 각종 인센티브와 자금지원을 통해 강화한다. 인센티브는 기반시설(공공분양, 공공시설 등) 설치 시 용적률 및 기금용자(현행 50%에서 확대하여 70% 수준 적용) 인센티브를 제공하고, 자금지원의 경우 기금용자 지원을 확대한다. 용자 한도는 구역당 300억 원인 것을 500억 원으로 확대한다.

소규모주택정비사업은 재정비촉진지구 내 사업으로 추진되고 있다. 이러한 여건에서 1.10 대책은 광역정비 성격을 가진 미니 뉴타운 지원을 확대하여 활성화를 유도하는 것도 포함하고 있다. 재정비촉진지구 내 사업은 노후도 요건(30년 이상 건물 비율)을 현행 2/3에서 50%로 완화하여 사업추진이 가능한 지역을 확대한다. 소규모정비 등을 중심으로 하는 중소규모의 신규촉진지구를 지자체와 합동으로 공모하고, 용적률 완화 등 특례를 부여한다. 특례사항은 용적률의 법적 상한을 1.2배까지 완화하고 높이 제한을 배제하며 용도지역 상향 조정 및 기반시설 설치도 지원한다. 또한 공공지원도 제공한다. 사업성이 열악한 지역 등에 대해서 LH 등 공공기관이 사업계획을 제안하고, 직접 시행까지 하는 신속하게 정비사업 체계를 구축한다.

2. 대책 특징과 시사점

1.10 대책은 잠재적 사업지구를 확대하면서 다양한 지원을 통해 사업성을 제고하려는 정책적 선택을 제시하고 있다. 사업지구 내 주거용 공간의 노후도 등 기존의 규제와 기준을 완화하면서 소규모주택정비사업 활성화를 유도하려는 의도이다.

규제 완화와 함께 공공 지원도 확대하고 있어 정비사업의 공적 성격을 어느 정도 유지하려는 의도도 유지되고 있다. 활성화와 공공성은 지금까지 상충되는 경향이 커 사업성 제고를 통한 원활한 사업추진으로 이어지는 것이 쉽지 않아 효과성에 대한 의문이 많았으나, 그럼에도 불구하고 이 정책적 틀을 정부는 1.10 대책에서도 유지하고 있다.

기존의 전통적인 정비사업의 규모가 커서 발생하는 문제점을 탈피하기 위해 소규모주택정비사업을 도입하였으나 활성화에 미흡한 여건이 유지되고 있어 이를 타개하기 위해 진입장벽을 낮추는 시도를 담고 있다. 정책적 관점, 특히 규제적 관점에서 정비사업을 접근하고 있다.

다만, 사업성을 지원하면서 동시에 공공성을 추출하는 방식으로는 실질적인 사업성 제고 효과는 제한적일 것이라고 판단된다.

이에 따라 1.10 대책 가운데 소규모주택정비사업 활성화 방안은 건설경기 보완의 측면에서는 적절한 정책적 방향성을 가지고 있으나 사업 자체의 활성화 측면에서는 한계가 있을 것으로 보인다.

IV. 1.10 대책 효과 점검 및 제언

1. 1.10 대책 효과 점검 : 소규모주택정비사업 활성화 가능성

(1) 총평

앞에서 살펴 본 1.10 대책 중 소규모정비사업 활성화 대책은 단기적 효과를 기대하고 선택한 것으로 판단되지 않는다. 현 시장 상황을 보면 미분양이 증가하면서 부동산 PF 부실로 문제가 확산되고 있다. 즉, 수요 위축이 현 공급 침체의 원인이 되며 건설경기를 악화시키는 큰 원인이 되고 있다. 여기에 고금리로 인해 '가계대출도 위험하다'는 꼬리표도 붙어있다.

이 상황은 고착화된 트라우마를 가져다 주는데, 수요를 회복시키면 공급 침체는 완화될지 모르나 가계대출 위험은 더 커진다는 주장으로 이어진다.

그리고 수요 회복이 자칫 투기적 수요를 유발할 수 있다는 점에서 다른 측면의 위험을 회피하려는 선택을 강하게 요구하게 된다.

수요 여건도 쉽지 않다. 고금리가 가장 큰 역할을 했지만 동시에 주택가격 상승 가능성이 소멸된 예측 흐름이 구매 수요를 깊게 위축시키는 원인으로 작용하기 때문이다. 이런 가운데 소규모정비사업의 활성화는 주택시장 여건과 수급 상황 상 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상된다. 따라서 단기 활성화 효과도 매우 미미할 것으로 보인다. 이러한 점에서 1.10 대책은 단기 효과보다는 중장기에 초점을 맞춘 것으로 이해되며 건설경기 악화에 대한 보완에 더 큰 목적을 두고 있는 것으로 해석된다.

(2) 소규모주택정비사업에 대한 효과

소규모주택정비사업의 대상이 되는 지역은 아파트 중심의 주거지역이 아니라 비아파트 등이 혼재되어 있는 낮은 개발밀도 지역일 가능성이 높다. 더욱이 주거환경이나 도시 인프라가 노후되어 있다는 점에서 재생의 필요성이 큰 만큼 충분한 투자가 필요하다는 점에서 고금리와 건설원가 부담이 더 크게 작용할 수 있다.

조합 사업 측면에서 보면 조합원들의 분담금 부담은 더 커질 수 있다는 점에서 혹은 향후 증가될 확률이 높다는 점에서 사업추진을 쉽게 선택할 수 있는 여건은 아니다. 최근 서울 및 주요 지역에서의 정비사업 추진 상황은 원가 상승으로 인해 커진 분담금 규모가 조합원들의 참여를 저해하고 있으며 이는 소규모주택정비사업의 경우도 예외일 수는 없다. 또한 소규모정비사업 대상 지역 거주민 대부분이 높은 주거수준을 제공하는 아파트에 준하는 주거환경을 요구할 것으로 보이며 이는 그만큼 많은 투자를 필요로 하고 분담금은 커질 것이다.

고금리 상황과 높아진 원가 수준을 감안한다면 양호한 사업성을 기대하기 어려울 것으로 보이며 수요 측면에서 가격 상승 전망이 약화된 상황이므로 추가 분양 물량에 대한 매출 확장에 대한 확실성도 낮은 편이라는 점이 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 공공의 지원이 사업성을 제고시킨다면 반대 급부로 공공성에 대한 문제도 여전히 숙제로 남아있어 활성화로 이어지는데 넘어야 할 고비는 작지 않아 보인다.

상대적으로 낮은 소득 수준을 가지고 있는 사업대상지 주민들에게 필요한 것은 시장 상황의 호전이다. 주택가격 상승이 충분히 이루어지거나 그러한 전망이 확실해야 조합이 만들어지고 비로소 사업추진이 시작될 수 있을 것이다. 현 시장 상황에서 공공성 혹은 공급 규제 완화 보다 중요한 변수는 가격 변동성과 이 여건을 만들어주는 수요 회복일 것이다. 이러한 점에서 1.10 대책의 소규모주택정비사업 대책은 효과가 제한적일 것으로 판단된다.

주택가격이 보합세를 유지하는 현 시장 상황도 중요한 요소로 작용한다. 수요 회복이 정상적으로 이루어져야 공급 기반 확대로 만들어지는 주거공간이 소비되는 흐름이 만들어져야 하지만 가격 침체는 이러한 상황을 유도하는데 부족한 상태이다. 따라서 1.10 대책은 단기 활성화 보다는 주택시장 회복이 가시화되는 여건에서 공급 기반이 원활하게 작동되도록 유도하는 제도적 기반을 조성하는 정도로 이해될 수 있다.

2. 제언 : 수요 위축도 보완하는 균형 잡힌 정책 필요

공급 확대를 통한 건설경기 보완이 1.10 대책의 중요 테마이다. 그러나 소규모주택정비사업 대책의 내용을 보면 당장의 효과보다는 시장 회복 국면 이후에나 수급을 안정시키는 공급 확대 효과를 기대할 수 있어 보인다. 증장기 수요 회복으로 야기되는 수급 불안감을 사전에 차단하기 위한 대책이라면 수급이 간다. 그러나 당장 내일 혹은 다음 달 공급 여건이 열악하여 건설경기 보완이 필요한 시점에서 보면 긍정적 효과로 공감되기에 2% 부족한 느낌이다.

수요와 공급 그리고 매매와 전세 등 주택시장의 모든 상황을 종합적으로 분석하고 판단한 후 공급 대책을 추진하는 것이 필요하다. 자칫 공급 과잉 상황이 만들어지면 시장 침체는 지속될 수 있기 때문이다.

참고문헌

1. 관계부처 합동, 『국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안』 2024.1