

서울 도심내 주택공급 방안

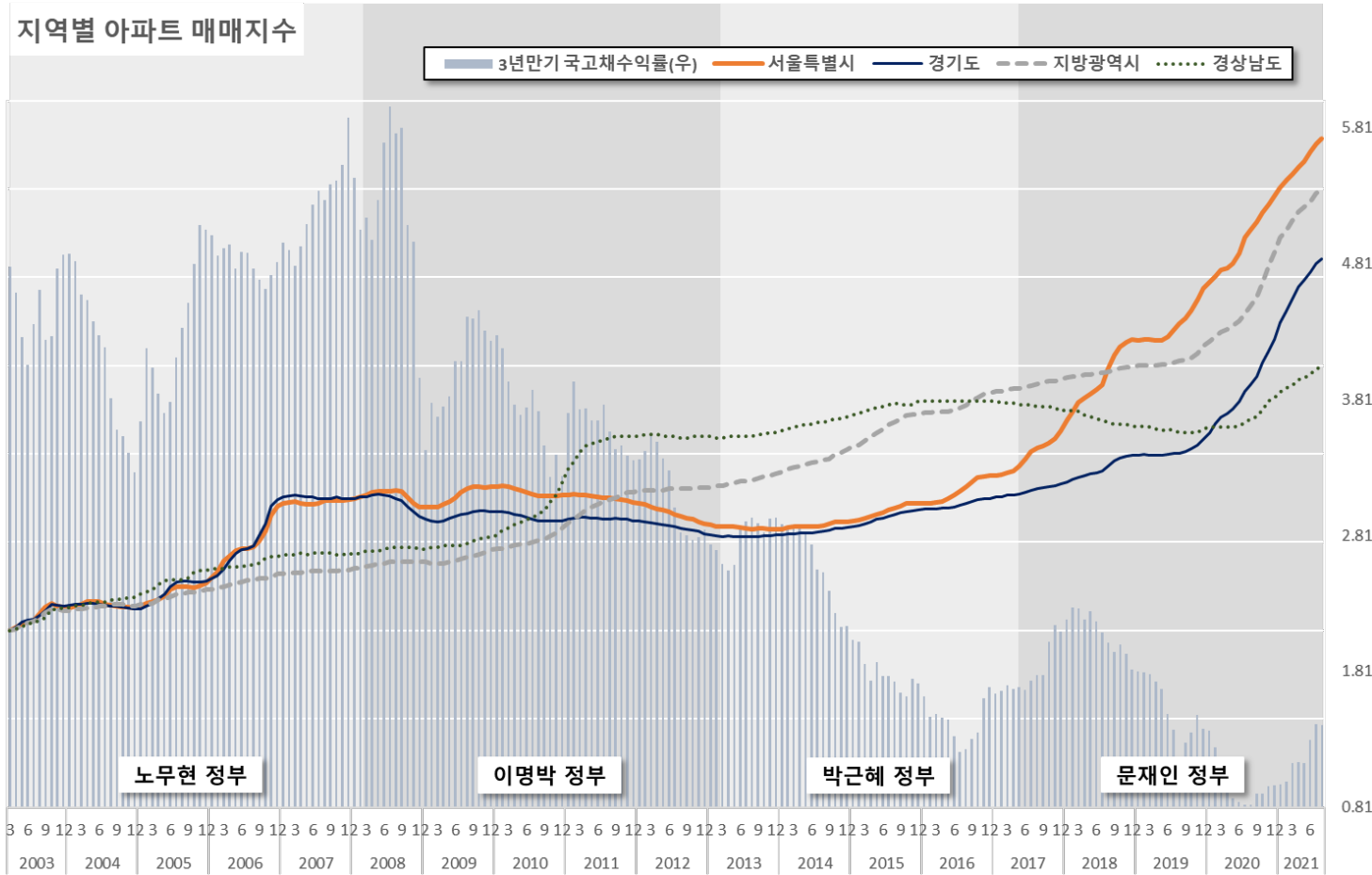
이 창 무

한양대학교 도시공학과

■ 논의의 범위

- **주택시장 현황 분석**
 - 서울만의 독주로 시작된 주택시장의 현황 검토
 - 특히 매매시장과 전월세시장의 관계 검토
 - 공급현황을 분석하여 수급상황 진단
- **정비사업 관련 정책 평가**
 - 이미 재개발도시로 변모한지 오래된 서울시의 신규주택공급을 위한 주요한 수단인 정비사업 관련 정부 정책 변화의 시장효과를 평가함
 - 거시적 서울대도시권에 미친 토지이용의 왜곡과 관련된 영향을 진단함
- **뉴타운 출구전략 비판적 평가**
 - 박원순 시장 시절 진행된 뉴타운 출구전략으로 인해 발생한 아파트 공급 위축효과를 진단하고 이에 대한 사회적 비용을 추정함
 - 뉴타운 출구전략의 제도적 문제점을 진단함으로써 개선방안에 대한 방향성을 모색함
- **서울 도심 주택공급 확대 방안**
 - 정비사업에 대한 과도한 규제에 발생한 도심 주택공급부족의 문제를 해결할 수 있는 대안은 기본적으로 정비사업의 활성화이며 추가적으로 고려될 수 있는 대안을 제시함

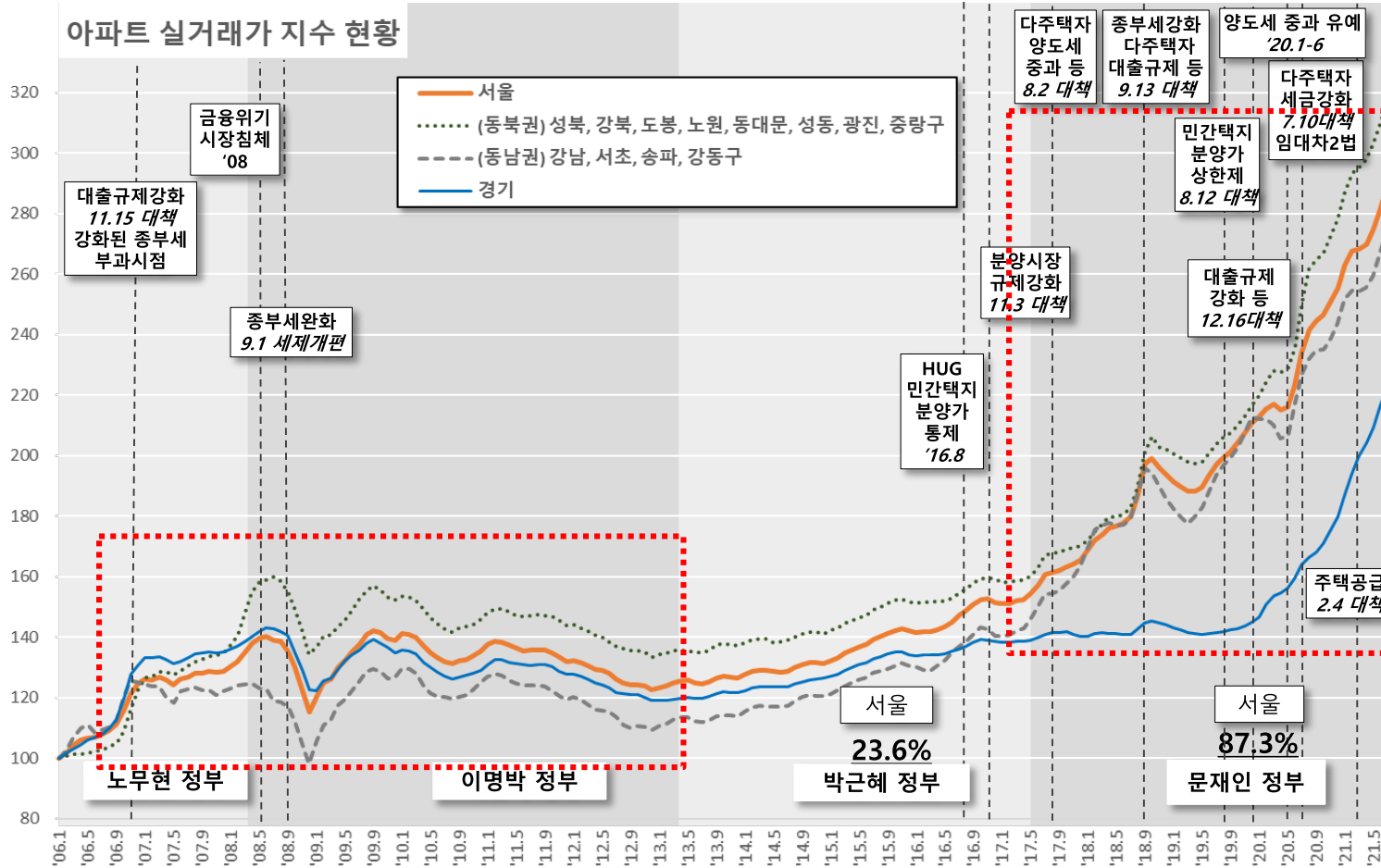
지역별 아파트 매매가 변동



- 노무현 정부 시기 수도권 아파트시장의 독보적인 상승세
- 이명박 정부 시기 수도권 하락세, 지방 상승세로 누적 상승률 수도권 추월
- 박근혜 정부 시기 중 초반 전국의 동반 상승세 전환 **but** 후반 공급과잉 특정지역의 하락세
- 문재인 정부 초반 서울만의 급등세로 서울과 경기도의 탈동조화 강화
- **2019년 후반 이후 전국적인 상승세로 전환**

자료 : 부동산114 REPS (2003년 03월=100 기준, 2021년 8월까지), 국고채 통합정보시스템 (2021년 8월까지)

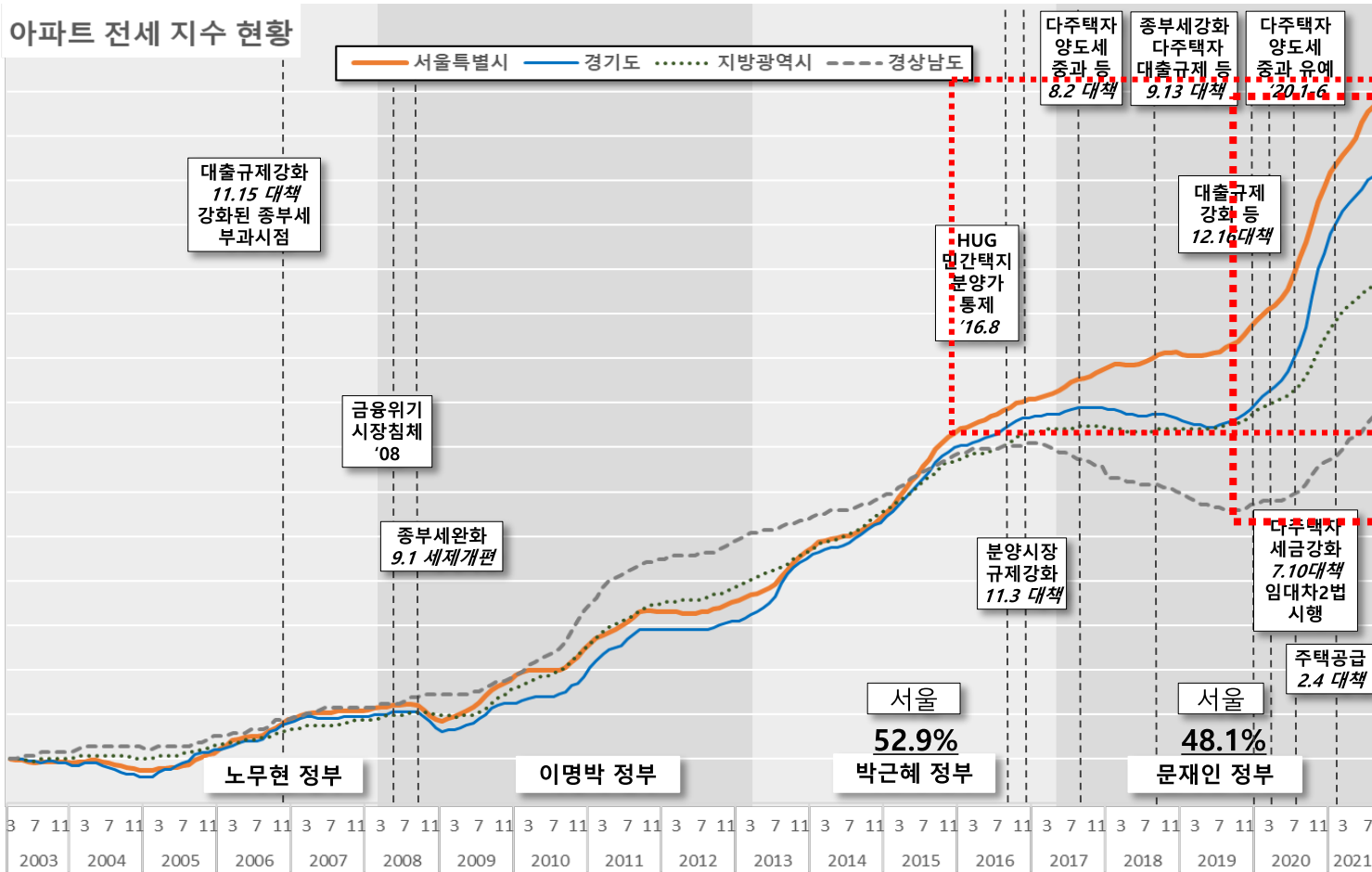
수도권 세부시장별 아파트 실거래가지수 변동



- 박근혜 정부 말기부터 서울과 경기도의 탈동조화 심화
- 서울시 아파트 누적 상승률은 문재인 정부 시기 2021년 7월까지 87.3%
- 경기도 2019년 말까지 안정세 이후 급등세 심각(51.7%)
- 노무현 정부 중후반 서울시도 동남권과 동북권의 탈동조화
- 이후 이명박 정부 시기 동조화 재개
- 2019년 12.16 대책 이후 서울 동북권 동남권과 차별화된 급등

자료 : 한국부동산원 (2006년 01월=100 기준, 2021년 7월=잠정지수 및 수도권 1년간 revision 적용)

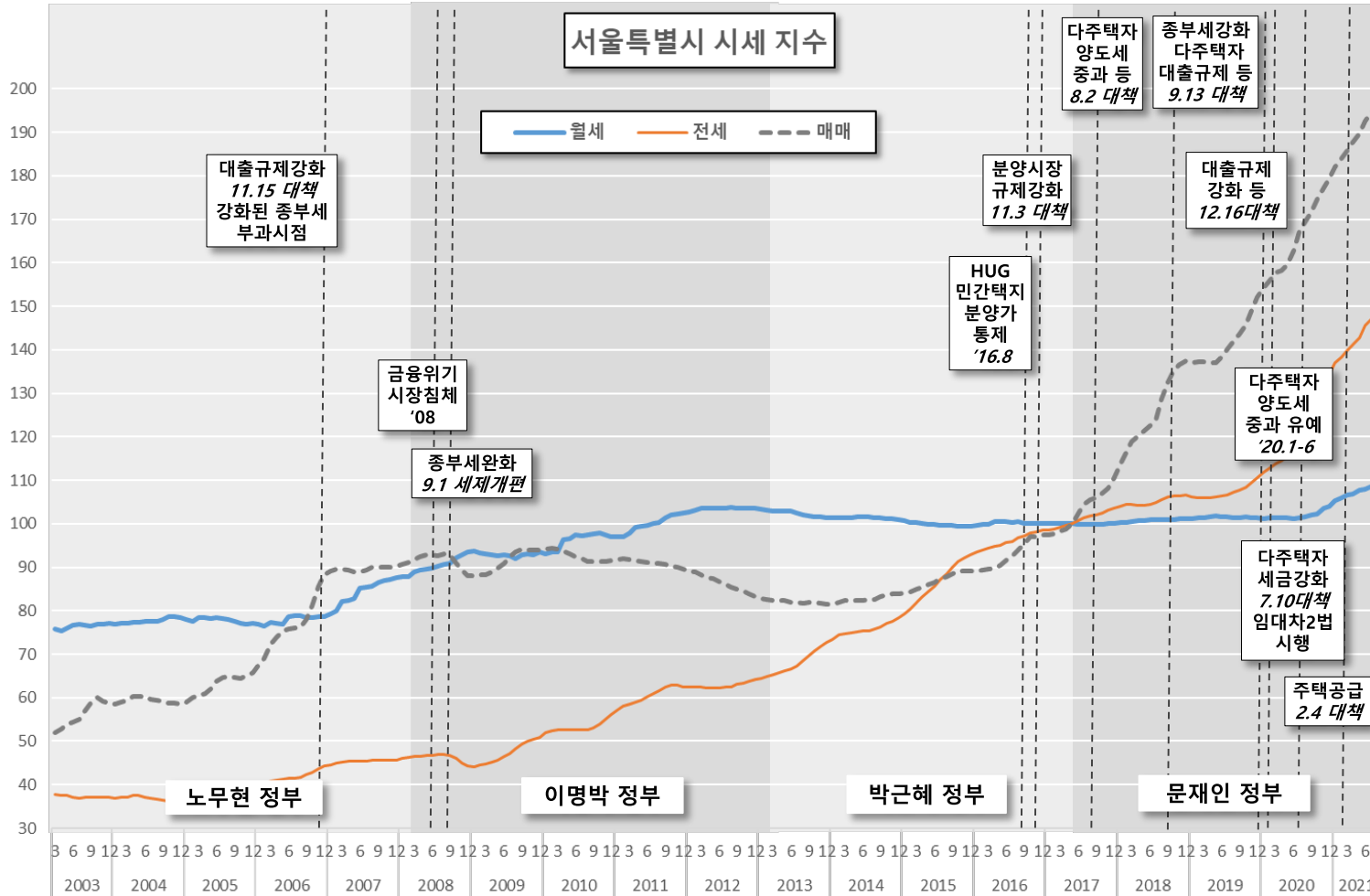
지역별 아파트 전세지수 변동



- 전세는 장기간 전반적인 상승세
- 문재인 정부 들어 지역별 수급상황을 반영하는 전세가 변동 차별화 (수급요인 반영)
- 전세기도 서울과 경기도 탈동조화로 경기도는 안정적인 하락세로 전환
- 2019년 후반 동반 급등세로 전환(최근 2년간 서울: 38.0%; 경기도: 44.2%)
- 임대차2법 시행 이후 상승세 가속화

자료 : 부동산114 REPS (2003년 03월=100 기준, 2021년 8월까지)

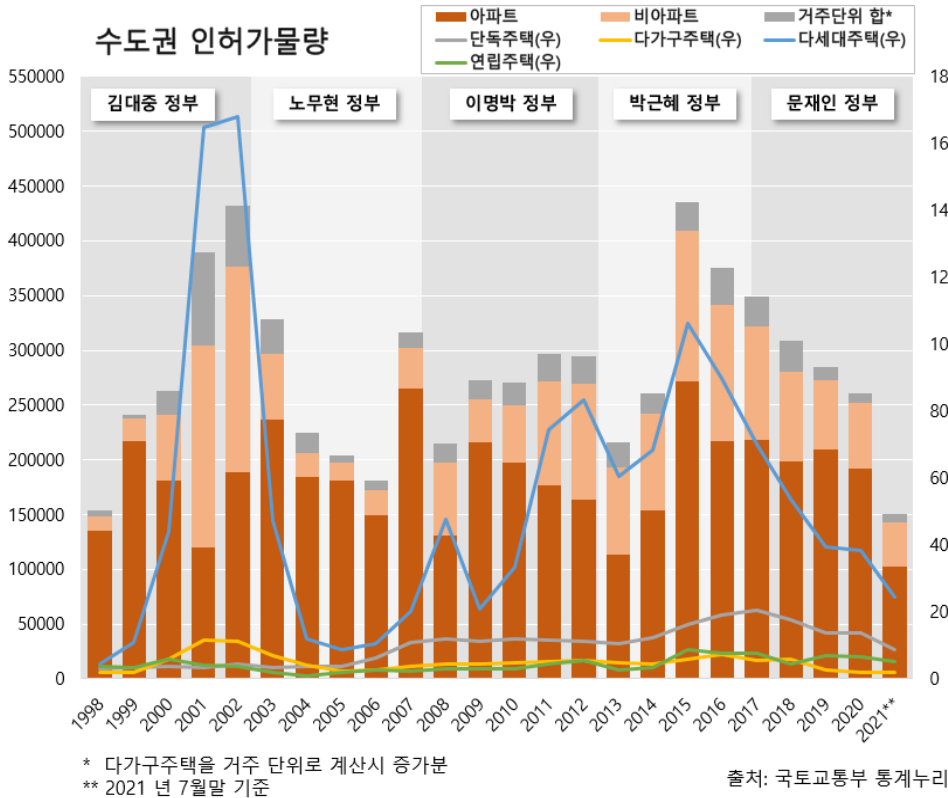
서울시 아파트 월세지수 변동



- 시장상황에 따른 매매, 전세, 월세의 움직임은 독립적인 양상을 보임
 - 전세가가 매매가와 상반된 방향성을 보이는 시기
 - 전세가의 변동성이 매매가보다 큼
- 월세는 전세나 매매가에 비해 극히 안정적인 추이
 - 이자율 하락의 영향이 직접적으로 작용
- 노무현 정부 종부세 강화 시기 월세 20% 급증

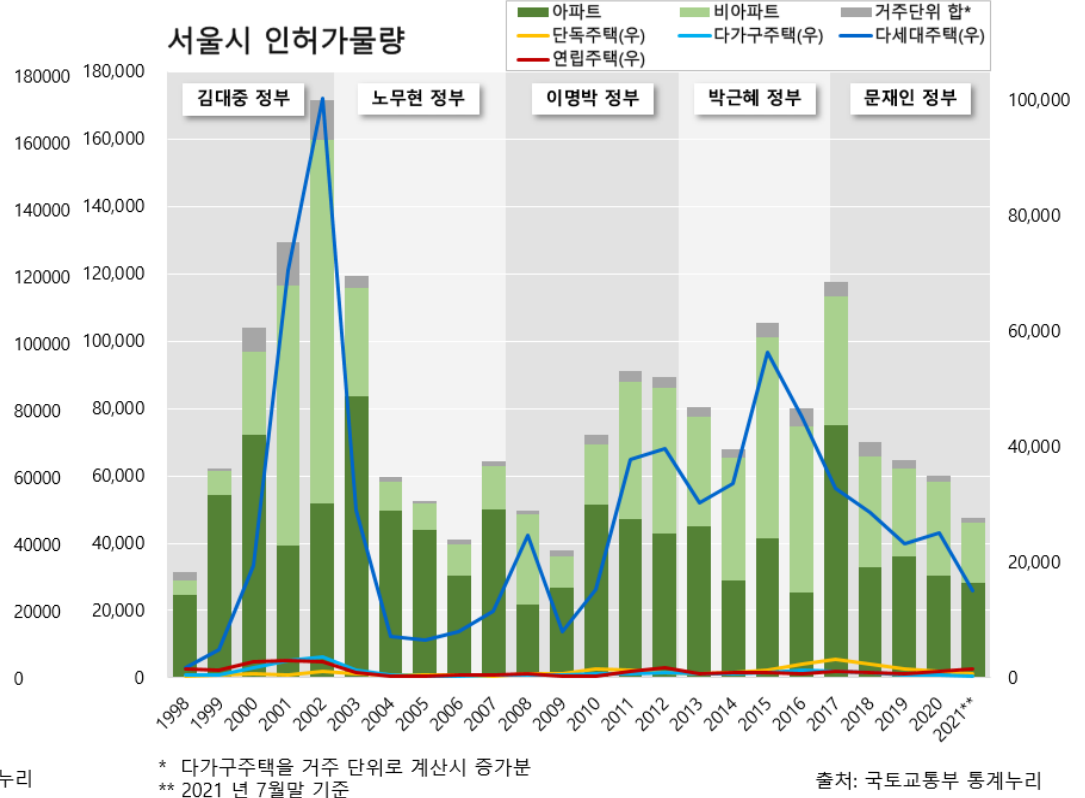
자료 : 부동산114 REPS (2017년 05월=100 기준, 2021년 8월까지)

수도권 공급 진단



자료: 국토교통부 통계누리

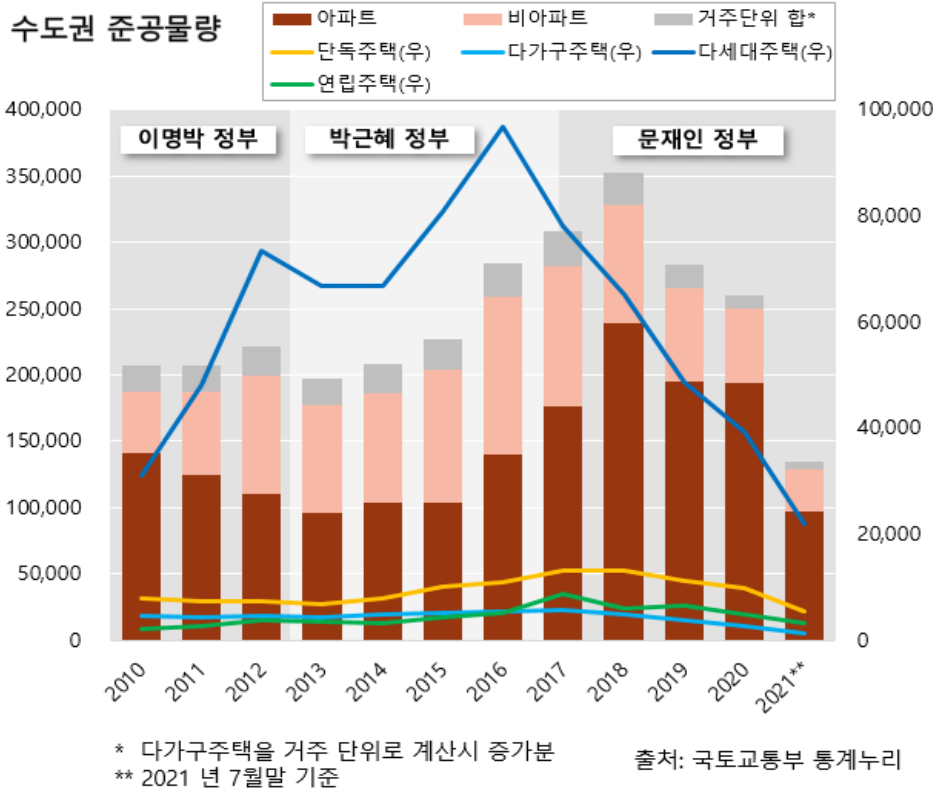
- 박근혜 정부 시기 수도권 인허가물량 급증 (아파트 26만호, 총 43만호 까지)
- 문재인 정부 시기 인허가물량 감소 (2020년 26만호)



자료: 국토교통부 통계누리

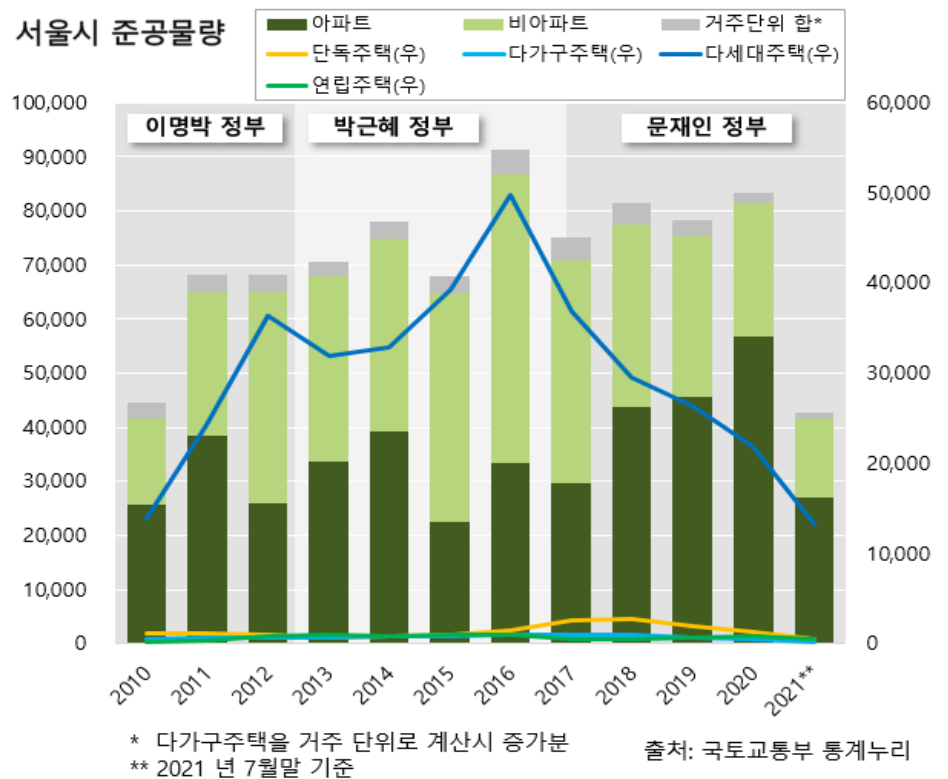
- 서울시 인허가물량은 박원순 시장 시기 비아파트가 절반 이상 차지, 아파트 물량 감소
- 재건축부담금 재부와 여파로 2017년 아파트 급증

■ 수도권 공급 진단



자료: 국토교통부 통계누리

- 박근혜 정부 시기 급격히 증가한 인허가물량의 영향으로 문재인 정부 초기인 2018년 총 35만호(아파트: 24만호)까지 증가
- 이후 2020년 26만호 미만으로 감소

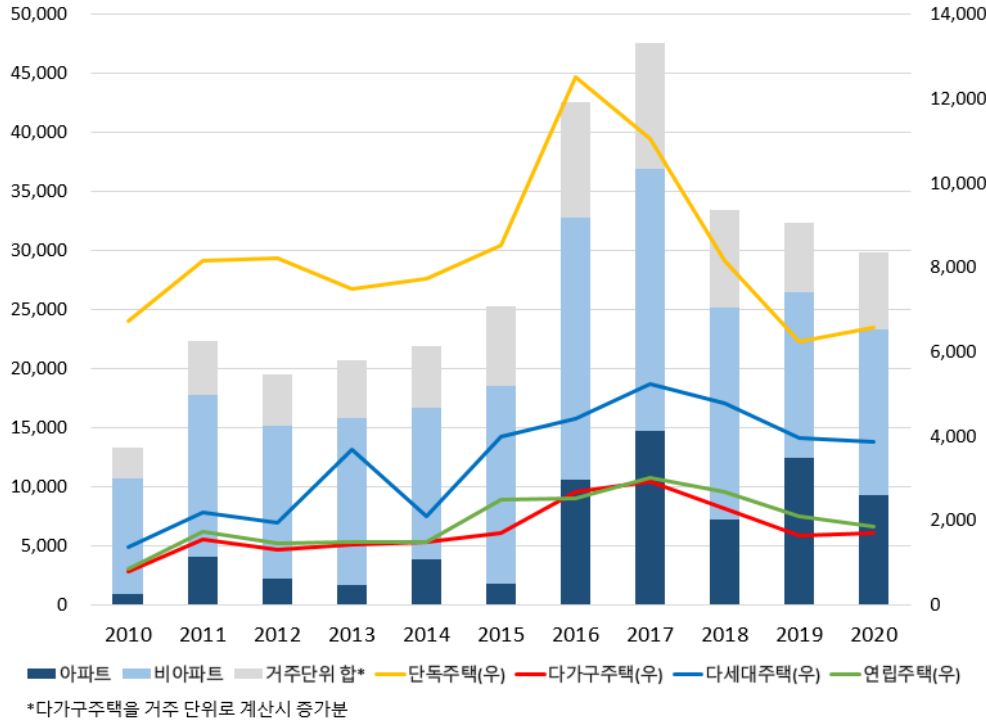


자료: 국토교통부 통계누리

- 서울시 총 준공물량은 8만호 내외 유지
- 아파트 준공물량은 2017년 3만호에서 2020년 5.6만호로 증가(2017년 아파트 인허가 급증의 여파)
- 민간입주물량과의 정합성 검토 필요

서울 아파트 입주 및 주택별실

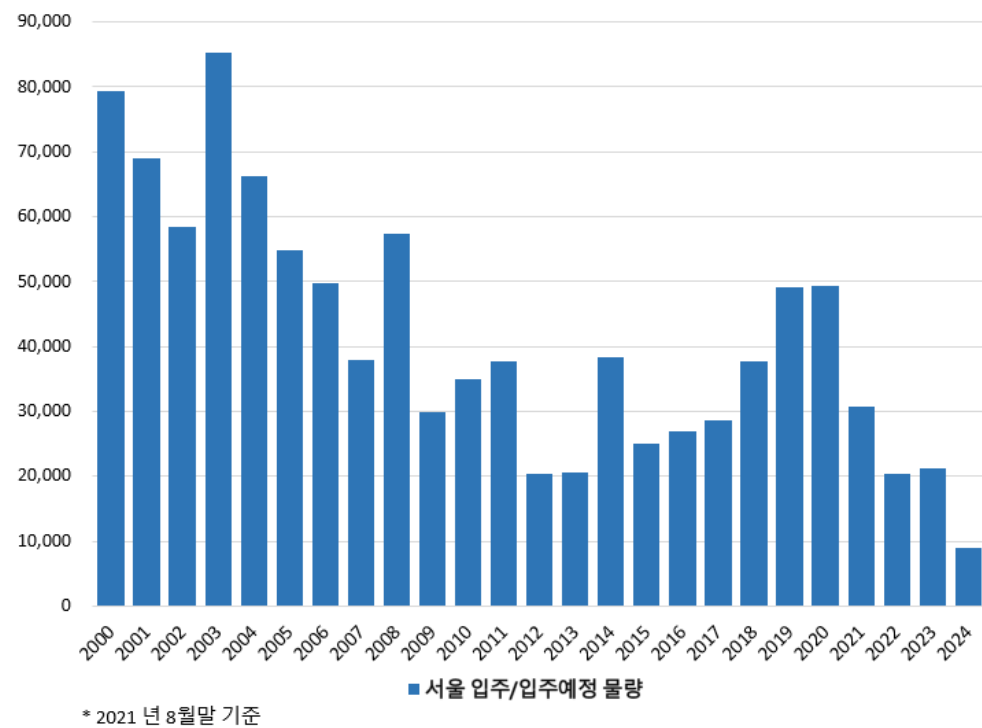
서울시 멸실물량



자료: 국토교통부 HIS

- 멸실물량 (2~5만호 격차)과 입주물량의 2~3년 시차
- 박원순 시장 시기 비아파트 멸실물량 급증(정비구역 해제지역 난개발 여파)

서울 입주/입주예정 물량

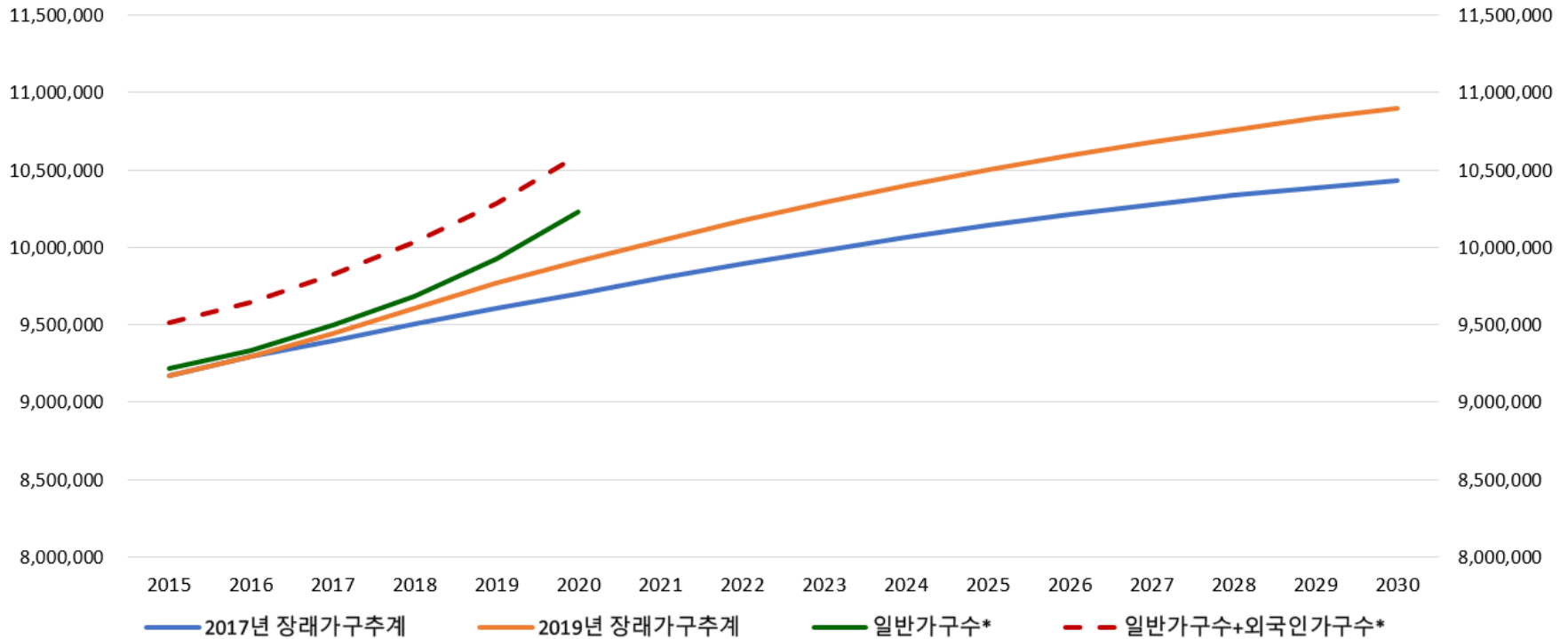


자료: 부동산114 REPS

- 노무현 정부 시기 이전 6~8만호 → 박원순 시장 시기 2~4만호
- 2021년 입주물량 3.0만호로 급감

■ 수도권 수급상황 진단

수도권 장래가구추계와 일반가구수(센서스)



자료: 통계청, 장래가구추계

*자료: 통계청, 2015-2020년도 인구주택총조사

- 보수적 장기주택수요 전망 오류

- 인구축소기를 앞둔 시점 예상을 넘어선 수도권 가구수 증가

03 정비사업 정책 평가

■ 주요 정책 및 방향

'17. 8. 2 방안

재건축·재개발 규제 정비,
초과이익 환수, 임대주택 의무비율 강화

'17. 9.25 도시재생 뉴딜사업

소규모 도시재생: 우리동네살리기, 주거·근린 위주
→ 뉴타운 출구전략으로 공급 추이 감소

'18. 2. 9 빈집 및 소규모 주택 정비사업

자율주택정비, 가로주택정비, 소규모 재건축사업

'20. 8. 4 대책

공공참여 고밀 재건축,
정비해제구역 공공재개발 허용

'21. 2. 4 대책

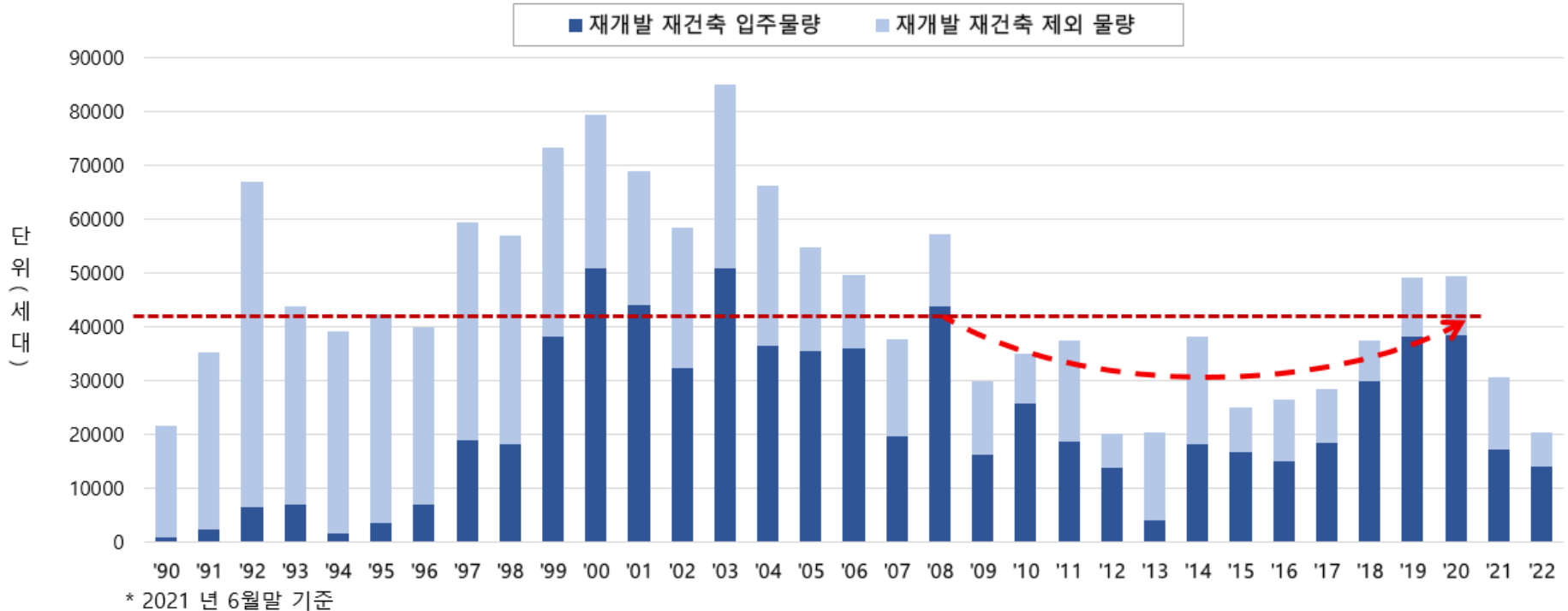
도심 가용지 활용 공공주택 복합사업,
재개발·재건축에 공공 직접시행 정비사업 추가

- 도시재생으로 재개발 사업 대체 시도
- 철거형에서 수복형 정비사업 위주로 변화
- 재건축/재개발 수익 제한
- 공공참여/공공주도개발 활성화 시도

■ 노무현 정부 정책과의 비교

- ✓ 투기 방지 강조 및 재건축 개발이익 환수, 임대주택 의무비율 등 전반적 유사성
- ✓ 과거 정부는 뉴타운 신도시 등 대규모 공급에 적극적, 현정부는 소극적 정비사업

■ 아파트 입주물량 장기 추세와 정비사업 비중 변화



자료: 부동산114 REPS

- **서울시 아파트 신규공급은 대부분 재건축. 재개발을 통해 이루어짐**

- 아파트 입주물량 중 재건축. 재개발 물량 비중의 지속적인 증가
- 2018년 이후 입주예정물량 장기평균 4만호 수준 회복 후 2021년 급감
- 재건축. 재개발 구역은 뉴타운 출구전력으로 해제 + 최근 재건축 관련 규제 강화는 서울시 주요 입지 재고아파트의 희소가치 증대

서울시 적정 신규주택 공급량

- 가구분화로 인해 증가하는 가구수를 수용할 수 있는 수준의 주택재고 증가 필요
 - 인구감소는 신규주택공급이 충분치 못한 결과
 - 그로 인해 가격경쟁이 심화되고 누군가는 서울을 떠나야 하는 시장상황을 만들

< 서울시 적정 신규주택 공급량 추정 >

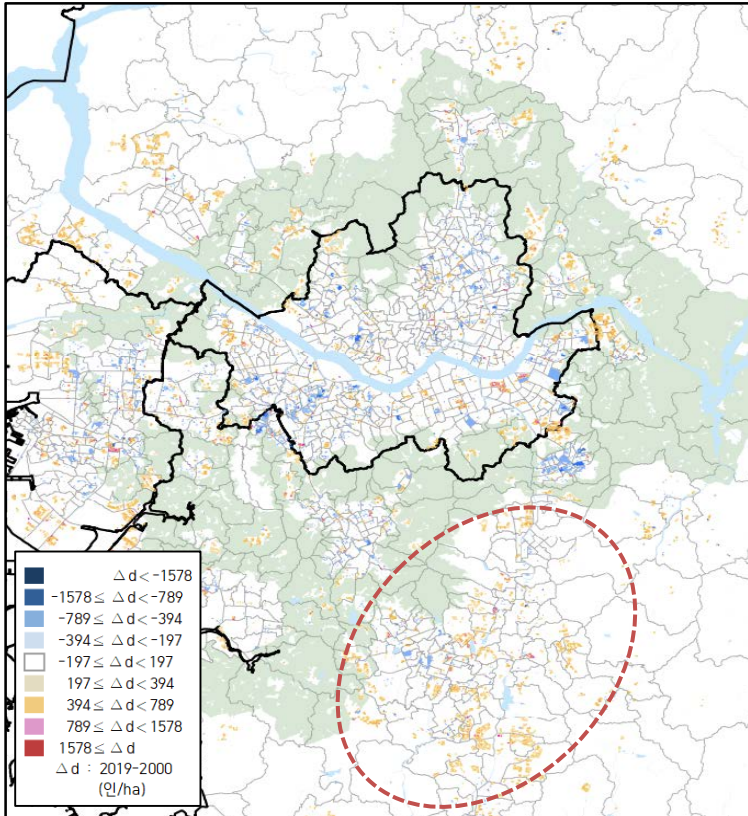
서울시 인구수 유지 시 가구분화로 인한 가구수 증가량	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2020년 평균 가구원수 : 2020년 총인구수(9,586,195) / 2020년 총가구수(4,126,524) = 2.32인/가구 ▶ 인구수 유지 시 가구 분화로 인한 2020년 가구수 : 2016년 총인구수(9,805,506) / 2020년 평균 가구원수(2.32) = 4,220,930 가구 ▶ 가구 증가량 : 4,220,930가구 - 2016년 총가구수(3,915,023) = 305,907 가구
일반가구 중 비거주용건물 내 주택 및 주택이외 거처 비율	$\frac{2020년 비거주용건물 내 주택(78,607가구) + 주택이외 거처(298,980가구)}{일반가구 계(3,982,290가구)} = 9.48\%$
가구증가량을 수용하기 위한 일반적인 주택재고 증가 요구량	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 가구증가량(305,907가구) X 비거주용 및 주택이외 거처 외 비율(1-9.48%) = 276,902가구 ▶ 요구되는 연평균 주택재고 증가량 : 69,225호
재고량 증가대비 신규주택공급량 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2017-2020년 연평균 신규주택 공급량 : 79,569호 ▶ 주택재고 증가량 : 2020년 주택재고(3,015,371호) - 2016년 주택재고(2,830,857호) = 184,514호 ▶ 연평균 주택재고 증가량 : 주택재고 증가량(184,514호) / 4 = 46,129호 ▶ 재고량 증가대비 신규주택 공급량 비율 : 79,569호 / 46,129호 = 172%
필요한 신규주택 준공량	▶ 요구되는 연평균 주택재고 증가량(69,225호) X 재고량 증가대비 신규주택 공급량 비율(172%) = 119,410호

출처: 서울특별시의회(2019) 서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구. 참조 재계산

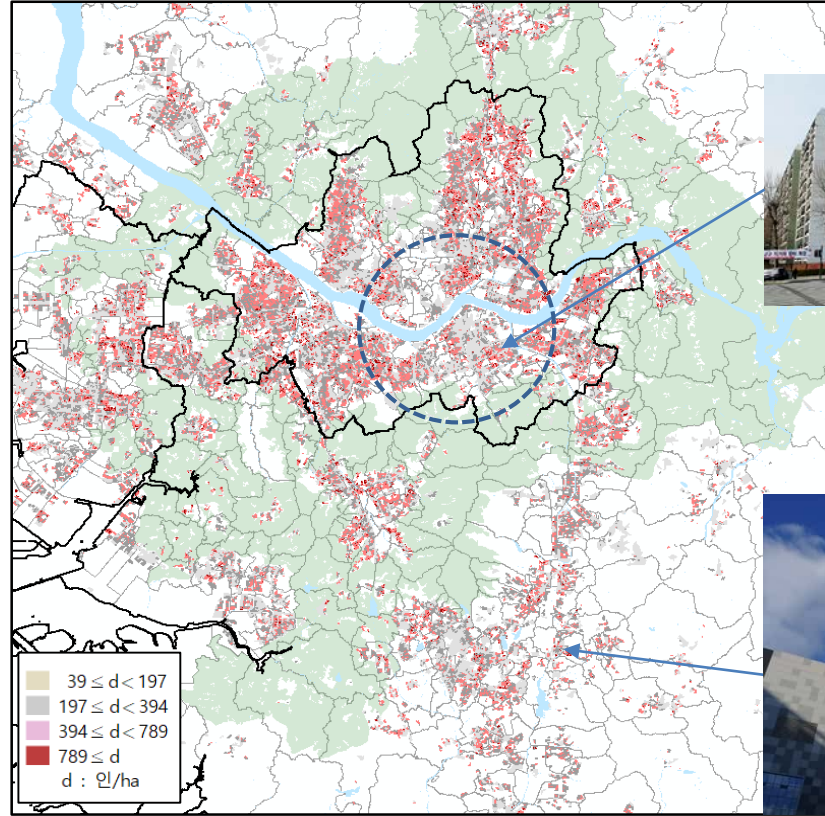
서울대도시권 인구밀도 분포 및 변화 추이

- 서울대도시권 외곽의 인구밀도는 높아지는데 중심도시의 인구밀도는 감소
- 최근 시점 고용중심지 주변의 인구밀도가 도시외곽의 인구밀도보다 높지 않음
- 결과적으로 더 많은 사람이 장거리 장시간을 출퇴근해야 하는 상황이 해소되지 않고 악화됨

[2005년~2019년 집계구 단위 인구밀도 변화]



[2019년 집계구단위 인구밀도 분포]



[대치동 은마아파트]

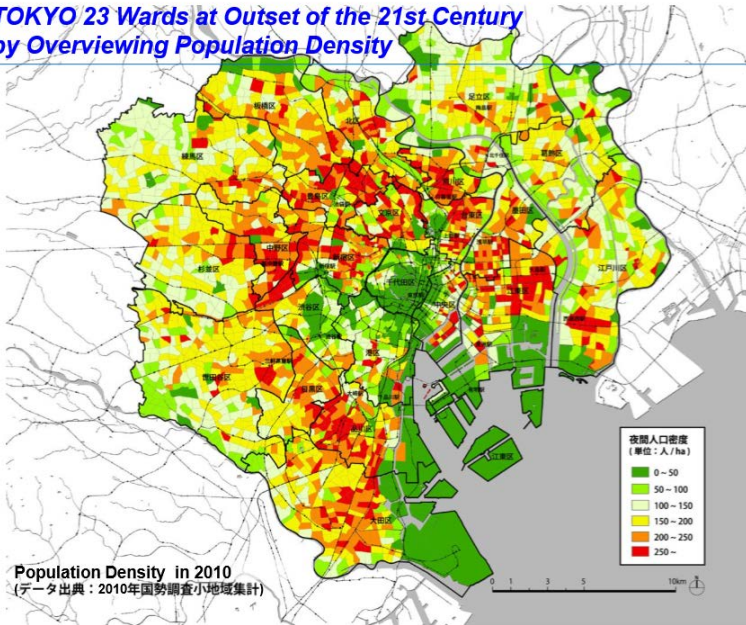


[기흥역세권 고층아파트]



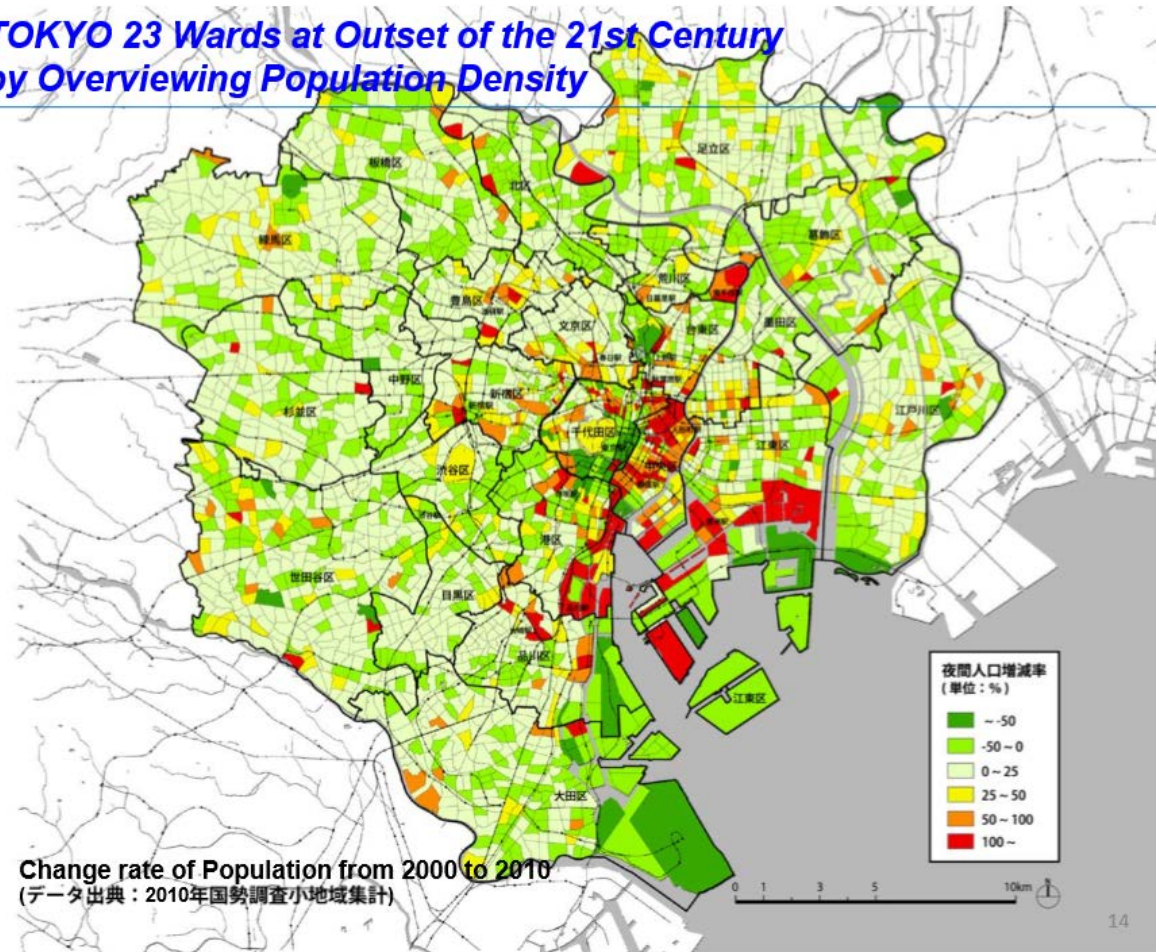
03 정비사업 정책 평가

TOKYO 23 Wards at Outset of the 21st Century by Overviewing Population Density

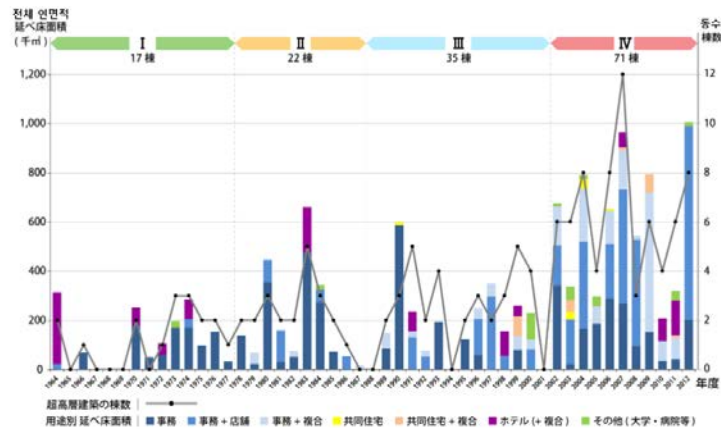


- 일본 동경의 도시재생을 통한 도심 고밀 정비

TOKYO 23 Wards at Outset of the 21st Century by Overviewing Population Density



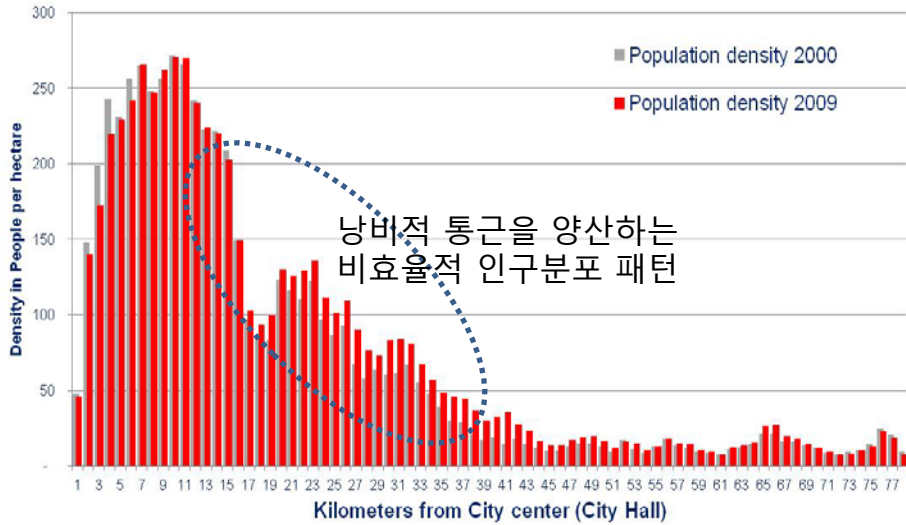
도쿄 도심부 군(群)적 초고층 개발 동향 도쿄도 치요다구



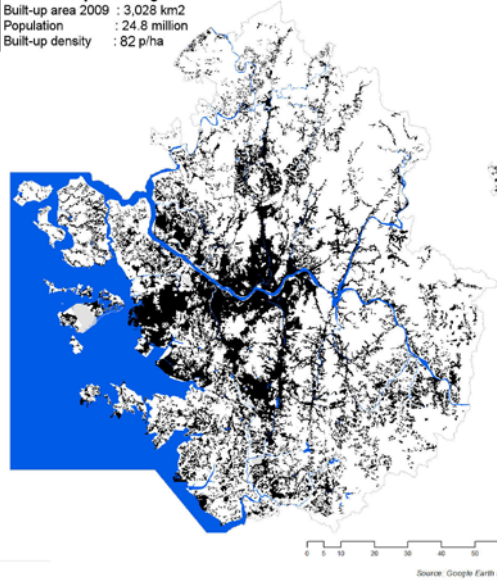
자료: 송준환 (2019) 대도시 도심부 복합개발과 타운매니지먼트, 세미나 발표자료

03 정비사업 정책 평가

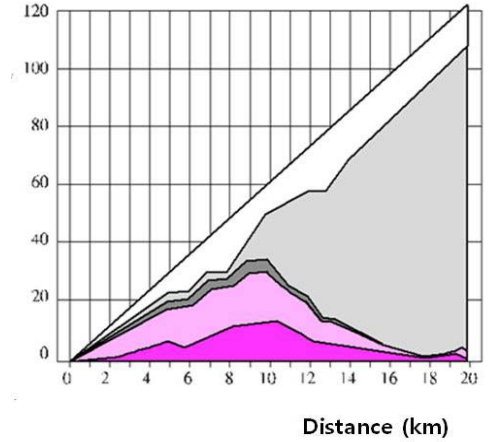
서울대도시권 vs. 파리권 인구밀도 패턴 비교



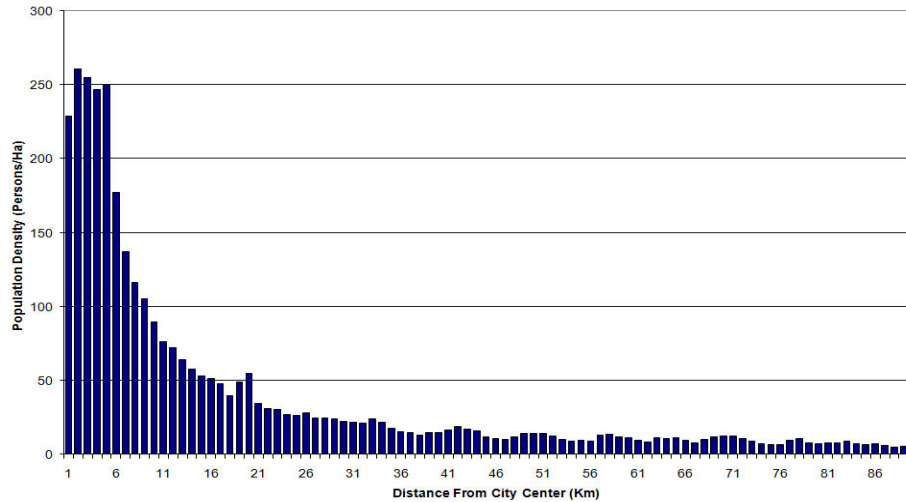
Seoul Metropolitan Region
Built-up area 2009 : 3,028 km²
Population : 24.8 million
Built-up density : 82 p/ha



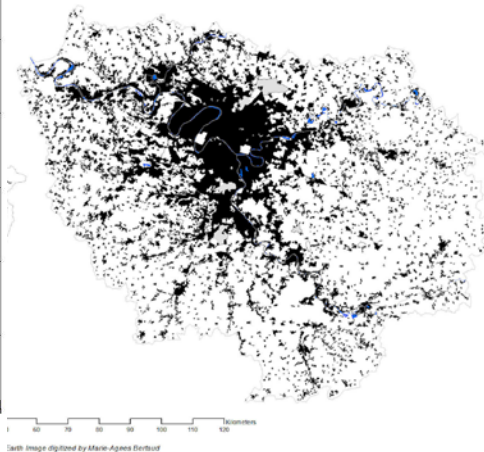
Seoul



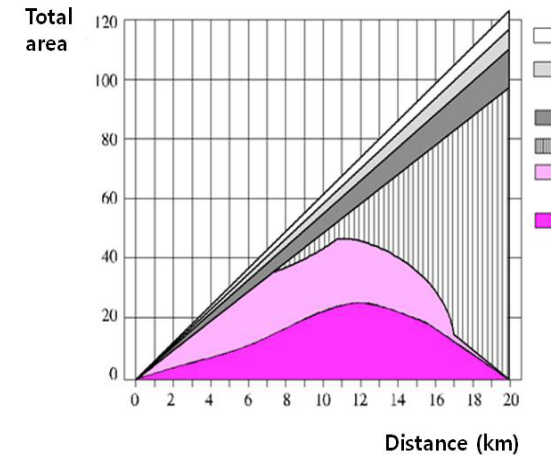
PARIS Ile de France Region 2006 - POPULATION DENSITY/KM



Paris - Ile de France Region
Built-up area 2006 : 2,871 km²
Population : 11.66 million
Built-up density : 41 p/ha



Paris

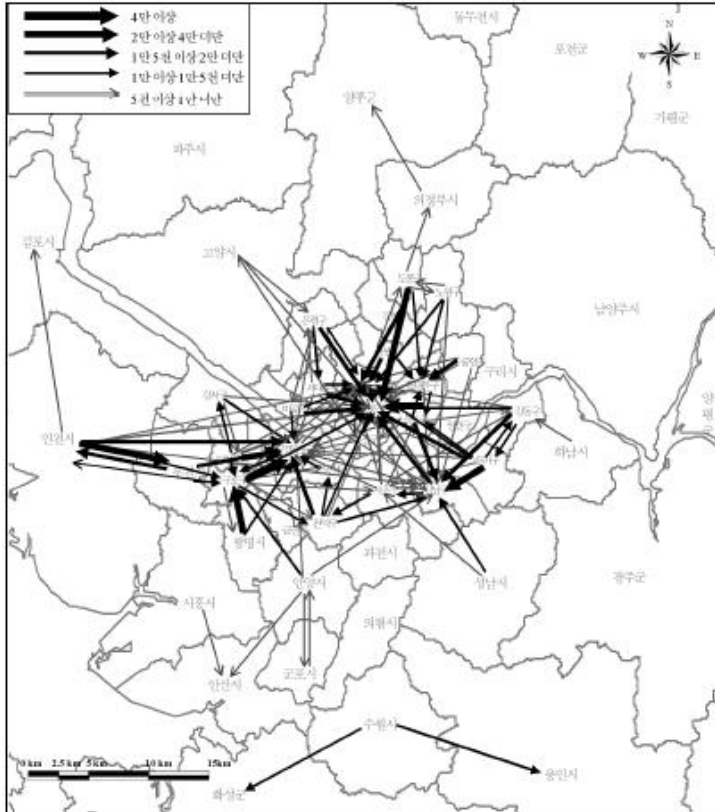


Natural constraints, regulatory constraints, roads, Undeveloped, commercial, residential

외곽 도시개발과 통근패턴 변화

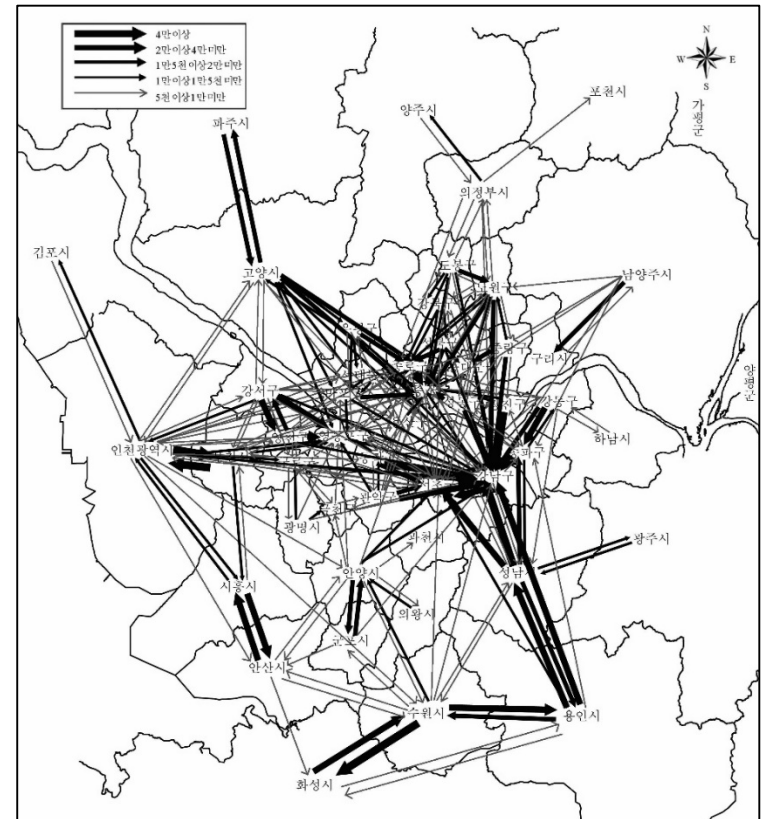
- 1기 신도시 안정화와 함께 강남으로의 고용 중심 이전 가속화
 - 억제된 도시정비사업 특히 재건축사업의 억제로 인해 고용중심지 인접 주택공급 확대의 어려움
 - 그린벨트를 넘어서 1기 신도시의 개발로 수도권 통근통행 거리 및 시간 확대

<1990년
통근통행>



자료:1990년 인구주택센서스 (10%표본)

<2005년
통근통행>

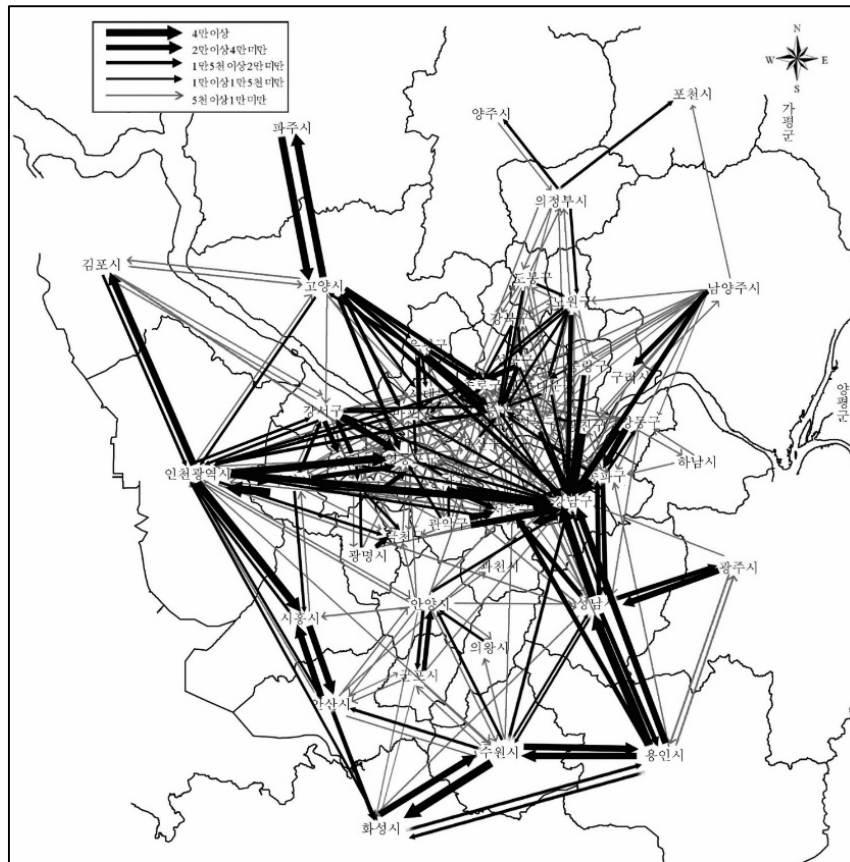


자료:2005년 인구주택센서스 (10%표본)

03 정비사업 정책 평가

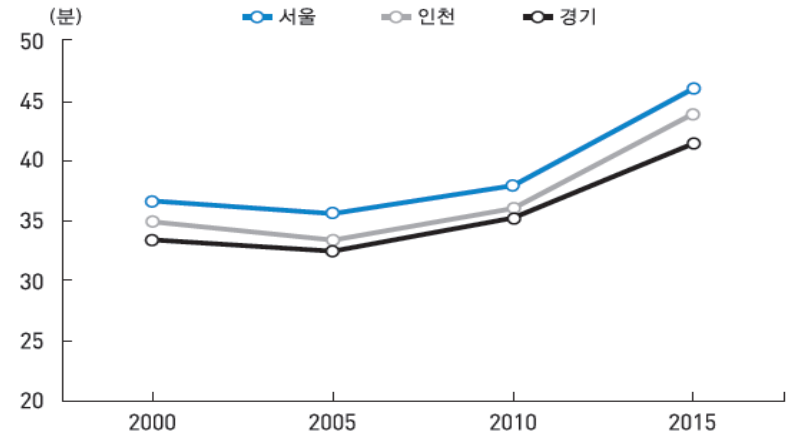
- 자족성 확보를 목표로 1기 신도시 외곽의 2기 신도시 건설 및 수도권 외곽 택지개발 → 사회적 비용 증가로 귀결
 - 자족적인 신도시에 대한 지나친 집착과 환상
 - OECD(2016) 국가 중 가장 긴 통근시간(58분): 수도권 (알바몬(2019) 설문, 출퇴근시간 1시간 55분)

<2015년 통근통행>



자료:2015년 인구주택센서스 (20%표본)

[그림 VIII-16] 수도권 통근자의 거주지역별 평균 통근시간, 2000-2015



주: 1) 평균 통근시간은 원자료에서 통근시간 변수가 일정 시간간격으로 구성된 범주형 변수로 제공됨에 따라 도수분포표의 평균을 구하는 방식으로 산출하였음. 여기서 마지막 범주인 '120분 이상'의 경우 120분과 150분의 중간값인 135분으로 가정하였음.

2) 2010년까지는 10% 표본 자료이고, 2015년은 20% 표본 자료임.
출처: 통계청, 「인구주택총조사」, 원자료, 각 연도.

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

■ 박원순 시장의 뉴타운 출구전략 개요

• 박원순 시정 1기 (2011.10~2014.06)

- 뉴타운 재개발 수습방안 발표
- 주거재생정책 전환을 위한 정책마련 및 계획수립
- 지정구역 실태조사 후 주민 및 구청장 요청에 따라 지정 해제가능
- 가로주택정비사업과 주거환경관리사업을 대안책으로 도입

• 박원순 시정 2기 (2014.07~2020.07)

- 도시재생 전담조직과 재원 마련으로 지역 맞춤형 통합재생 실현 계획 발표
- 서울형 도시재생 선도지역 선정 후 서울 전역 확대 계획
- 도시재생법 제정 및 시행을 통해 도시재생활성화사업 추진
- 사회, 경제, 문화를 고려한 생활권 단위 종합계획 전환

- ✓ 거주자 중심 공동체 만들기의 대원칙
- ✓ 도시재생으로 재개발 사업 대체 시도
- ✓ 대규모 재개발에서 소규모 정비 및 재생사업으로 변화
- ✓ 거주자 의견에 따른 추진 또는 해제와 그에 대한 공공지원
- ✓ 민간투자 및 공공지원의 선순환 체계 구축

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

■ 박원순 시장의 뉴타운 출구전략 문제점

난개발

<신길 6구역(해제지역) 에서 바라본 신길 7구역>



추후 정비사업 재진행
가능성을 낮추며
연결도로 및
기반시설은 열악한
상태로 유지

노후화

<종로 사직2구역 노후주택 붕괴현장>



해제지역 중 60%는
여전히 주거재생방안을
찾지 못했으며 대부분
노후화 되어있음

도로 등 접도여건이
불량하여 일반적
건축활동이 어려워
건축물 노후화 가속화

구역 내 갈등

정비구역 일몰제, 직권해제 이슈를 둘러싼
다수의 구역 내 갈등 사례 발생

(증산4구역 일몰제 기한 연장신청 사례 및 사직2구역 직권해제 사례 등)

주택 공급 감소 및 비효율적 공간구조

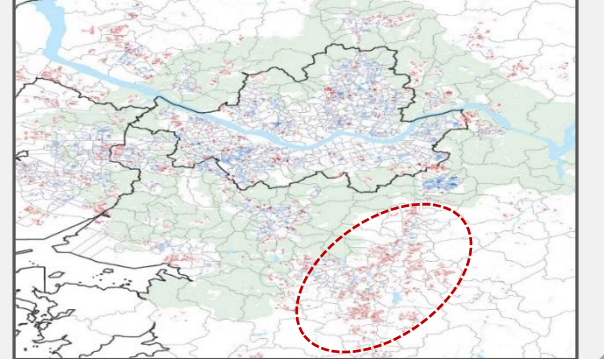
정비사업해제로 인한 신규
아파트 공급 급감이
주택 가격 상승 원인 제공

정비사업을 억제하는
정책과 수도권 내 신도시 및
공공택지를 지속 공급하는
정부정책이 맞물려
서울대도시권의 공간구조가
비효율적으로 개편

<아파트 실거래가 지수 변화 추이>



<2000-2017 인구밀도 변화>



04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

오세훈 시장의 주택정책 방향성

- **재개발 활성화를 위한 6대 규제완화 방안 발표**
 - '주거정비지수제' 폐지
 - '공공기획' 전면 도입을 위한 정비구역 지정기간 단축 (5년→2년)
 - 주민동의율 민주적 절차 강화와 확인 단계 간소화
 - 재개발해제구역 중 노후지역 신규구역 지정
 - '2종 일반주거지역' 규제 완화를 통한 사업성 개선
 - 매년 '재개발구역 지정 공모'
- **'보존'하는 도시재생이 아닌 '개발'에 초점을 둔 도시재생**
 - 기존의 도시재생이 아닌, 재개발이라는 정비사업 방안을 더한 '2세대 도시재생'
 - 서울시의 '공공기획'과 연계

주거지 재생			중심지 특화재생		
재개발 연계형	소규모 주택정비형	종합관리형	경제거점 육성형	중심지 활성화형	지역자산 특화형
기반시설이 열악한 낙후주거 지역	가로주택 등 소규모 정비사업 적합지역	한옥 밀집 지구 등 특성관리가 필요한 지역	저이용 대규모 유희부지	쇠퇴한 도심 상업지역	역사 문화 자산 보유지역

- ✓ 민간 주도의 재개발 통한 주택공급 확대 목적
- ✓ 규제 완화를 통한 '스피드 주택 공급'
- ✓ 연평균 2만 6000호 주택 공급 방침
- ✓ '장기전세주택' 5년간 7만호 공급
- ✓ '1인가구 특별대책추진단' 설치

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

정비사업 출구전략의 공급위축효과

- 서울시 정비사업 출구전략의 영향
 - 2014년 전후 진행된 서울시 정비사업 출구전략으로 393개 구역이 해제됨
 - 해당 구역의 정비사업이 모두 완결되었다면 26만호의 아파트 공급이 가능한 물량이 축소됨

< 정비사업 유형에 따른 추진단계별 해제현황 >

구분	정비에정구역	정비구역지정	추진위 승인	조합설립인가	사업시행인가	계	
재개발	46	2	21	5	4	78	
재개발(뉴타운)	0	11	14	5	1	31	
재건축	147	5	36	3	1	192	
재건축(뉴타운)	0	11	1	1	0	13	
도시환경	0	0	1	0	0	1	
도시환경(뉴타운)	0	60	8	1	1	70	
기타사업(뉴타운)	0	5	2	1	0	8	
계	구역수	193	94	83	16	7	393
	비율	49.1%	23.9%	21.1%	4.1%	1.8%	

자료: 뉴타운·재개발 해제지역 실태분석과 주거재생방향(서울연구원, 2018)

< 해제 당시 시행단계별 건립가구수 현황 추정치 >

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총합계
정비에정구역	4,757	31,923	41,310	27,761	9,528	21,549	3,524	143,312
구역지정	2,348	9,667	13,167	10,095	4,229	10,131	870	53,986
추진위구성	1,510	13,081	11,217	10,586	3,424	7,618	838	53,184
조합설립인가	2,421	3,086	240	1,701	768			9,939
사업시행인가	268	522	710	41				3,488
총합계	11,304	58,278	66,644	50,185	17,949	39,298	5,232	263,908

자료: 서울시의회 (2019) 서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구 - 22 -

정비사업 물량 감소의 사회적 기회비용 산정

- 정비사업 억제로 인해 서울 도심에 주택공급이 이루어지지 못해 발생한 낭비적 통근비용 추정
- 기본 가정
 - 정비사업 25만호 신규공급의 주택순증효과를 50%로 가정하여 12.5만가구 서울시내 입주 못하고 서울대도시권 외곽 택지개발지구에 수용되었다고 가정함. 이는 화성동탄2신도시를 대체하는 물량
 - 서울시 전체 신규주택공급의 재고증가효과는 58%(연4.6만호/ 연8.0만호) but 이는 부분적으로 신규택지나 나대지 개발이 포함된 비율로 보수적으로 50% 가정
 - 해당 주택에 거주하는 가구의 취업자는 1인으로 단순하게 가정. 따라서 통근을 필요로 하는 취업자는 12.5만인으로 가정
 - 해당 가구는 통근시간이 오래 걸리는 최외곽 2시 신도시에 입주하는 것으로 가정하나 신도시 거주민만의 통근시간에 대한 정보가 없는 관계로 신도시가 입지한 시군구의 2016년 평균 통근시간(편도 45분, 왕복 90분)을 따르는 것으로 가정함
 - 해당 가구가 서울에 입주하였다면 누릴 수 있었던 통근시간은 2016년 서울시 평균 통근시간(편도 35분, 왕복 70분)을 적용함
 - 통근시간의 기회비용에 대한 기존 연구결과를 반영하여 통근 1시간의 월 기회비용을 2020년 고정가치로 100만원(연 1,200만원)으로 가정함
- 낭비적 통근비용 산정결과
 - 통근자수(12.5만인) * 통근시간 증가분(1/3시간) * 하루 통근 1시간당 연 기회비용 (1,200만원)
= 연간 5,000억원

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

〈표 1〉 수도권 시군구별 평균 통근시간(2002-2016)

시군구	2002				2006				2010				2016			
	'02	'06	'10	'16	시군구	'02	'06	'10	'16	시군구	'02	'06	'10	'16		
서울특별시	40.1	41.5	41.6	34.9	울진군	16.5	20.6	44.3	22.7	충주군	34.9	31.9	32.7	32.5		
강남구	36.3	38.0	39.5	30.3	경기도	39.2	39.4	39.4	41.4	가평군	25.0	23.8	20.1	31.9		
강동구	40.9	40.7	42.1	31.0	고양시	47.8	45.0	42.7	49.2	과천시	43.5	36.4	41.9	46.6		
강북구	44.1	44.6	45.1	39.3	광명시	42.4	41.7	42.7	45.9	광주시	33.4	34.4	33.9	40.4		
강서구	43.0	44.5	43.5	39.1	구리시	44.6	39.0	40.9	42.8	군포시	42.5	41.3	41.9	50.1		
관악구	43.3	42.7	44.0	36.4	김포시	38.9	41.0	39.2	45.7	남양주시	42.0	41.5	44.1	40.7		
광진구	36.9	38.7	37.8	33.2	동두천시	32.5	29.6	34.4	45.9	부천시	41.1	42.0	40.3	47.3		
구로구	41.7	43.7	43.8	35.7	성남시	42.9	41.2	41.9	44.7	성남시	36.8	39.2	39.9	42.1		
금천구	43.0	42.8	42.7	36.4	수원시	36.8	39.2	39.9	42.1	시흥시	37.9	36.8	36.0	42.0		
노원구	46.1	47.0	47.6	41.3	안산시	37.2	37.8	38.3	44.0	안성시	25.9	25.0	25.5	29.1		
도봉구	44.6	47.9	47.1	38.5	안양시	41.6	41.0	43.1	43.4	양주시	38.6	40.2	39.4	39.6		
동대문구	39.2	41.3	39.5	35.2	양평군	24.1	24.0	26.1	29.4	여주시	27.0	25.1	22.2	30.5		
동작구	40.6	41.4	42.2	35.3	연천군	24.7	24.0	29.9	27.3	오산시	30.6	33.2	33.7	35.8		
마포구	37.9	38.6	39.2	31.4	의왕시	39.0	43.9	41.8	46.2	용인시	39.5	45.7	43.7	44.2		
서대문구	41.0	41.3	40.3	35.4	의정부시	45.1	45.9	45.3	43.8	이천시	27.0	24.4	25.9	30.1		
서초구	35.2	37.5	38.2	31.5	파주시	32.3	35.7	36.9	40.1	평택시	28.5	27.1	29.0	29.7		
성동구	35.8	35.1	36.8	33.1	포천시	26.7	29.0	31.2	30.7	하남시	39.3	38.1	41.3	43.0		
성북구	40.9	42.7	43.1	37.6	화성시	31.1	34.6	35.9	33.8	-	-	-	-			
송파구	38.2	38.1	39.4	33.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
양천구	42.7	43.7	43.3	36.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
영등포구	39.0	39.4	39.3	31.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
용산구	33.5	36.4	36.4	29.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
은평구	41.7	44.7	43.3	38.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
종로구	33.9	37.2	37.1	31.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
중구	31.6	33.5	35.1	30.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
중랑구	40.5	42.4	42.7	38.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
인천광역시	39.5	38.7	41.1	35.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
강화군	24.4	25.2	22.4	17.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
계양구	41.3	41.0	45.5	38.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
남구	38.9	37.8	39.7	33.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
남동구	39.3	39.8	41.1	38.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
동구	37.3	35.7	38.1	35.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
부평구	42.8	41.5	43.7	37.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
서구	39.6	38.1	42.0	36.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
연수구	37.1	35.4	37.5	36.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

자료 : 경기도교통정보센터

〈표 2〉 제 2기 수도권 신도시

사업	위치	주택건설 (천 호)	개발기간	평균 통근시간 (2016)	서울 통근비율 (2016)
성남 판교	성남시 판교동 일원	29.3	'03-'17	44.7분	22.38%
화성 동탄1	화성시 동탄면 일원	41.5	'01-'18	33.8분	5.19%
화성 동탄2	화성시 석우동·반송동, 동탄면 일원	116.5	'08-'21	33.8분	5.19%
김포한강	김포시 김포2동 일원	61.3	'02-'17	45.7분	19.03%
파주운정	파주시 교하읍 일원	88.2	'03-'23	40.1분	6.45%
광고	수원시 이의동 용인시 상현동 일원	31.3	'05-'19	42.1분 44.2분	9.44% 16.09%
양주(옥정·회천)	양주시 옥정동 외 10개 동	63.4	'07-'18	39.6분	8.84%
위례	송파구 거여동·장지동, 성남시 창곡동, 하남시 학암동	44.8	'08-'20	33.5분 44.7분 43.0분	89.32% 22.38% 39.81%
고덕 국제화	평택시 서정동, 고덕면 일원	57.2	'08-'20	29.7분	1.16%
인천 검단	인천시 서구 불로동·원당동·마전동·당하동 일원	74.7	'09-'23	36.8분	15.50%

* 자료 : 국토교통부 정책정보, 경기교통정보센터, 가구통행실태조사(2016)

〈표 3〉 통근시간의 시간가치(월 단위)

구분	2013년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
소비자물가지수 상승률(%)		3.1	1.9	1.6	0.4	0.5
통근시간의 시간가치(1시간 기준, 원)	940,000	968,776	987,000	1,002,347	1,006,184	1,010,980

* 자료 : 한국교통연구원(2013), 통계청

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

정비사업의 사전적 요구수익률

- 정비사업은 사전적으로 높은 수익률이 기대되어야 진행될 수 있는 사업
 - 과거 합동재개발 활성화 시기 성공한 재개발사업의 조합원 내부수익률은 최소 약 **20%** 수준
 - 최근 성공한 정비사업의 조합원 최소 내부수익률은 약 **10%** 수준
 - 이자율의 하락과 함께 낮아졌음에도 여전히 높은 기대수익률이 보장되어야 사업이 진행됨

< 정비사업 완료구역 수익성 분석 결과 >

(단위: 백만 원, %)

구분	RD-1	RD-2	RD-3	RD-4	RD-5	RD-6	RD-7	RD-8
총전자산 평가액	69,403	245,894	57,542	66,550	95,986	115,528	103,266	115,538
사업 후 자산가치	336,218	632,329	179,191	126,590	227,080	317,408	332,541	368,208
조합원 분담금	77,660	190,743	65,894	20,583	71,319	93,050	97,193	107,787
<i>irr</i>	30.48	12.29	11.13	9.27	9.02	9.99	12.69	9.97

< 정비사업 완료구역 주택 가격상승률 >

(단위: %)

구분	RD-1	RD-2	RD-3	RD-4	RD-5	RD-6	RD-7	RD-8	
사업시행 ~준공	기간(월)	46	49	58	66	69	73	72	104
	총 상승률	65.42	37.50	-11.06	1.89	0.68	1.76	1.76	89.22
	연평균 상승률	14.03	8.11	-2.39	0.34	0.12	0.29	0.29	7.64

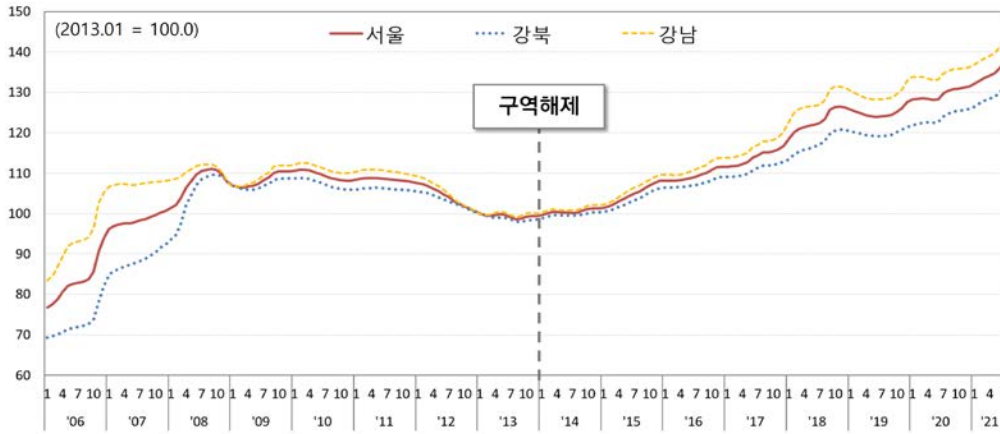
자료: 부동산114 REPS

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

■ 뉴타운 정비사업 해제의 문제점

- 해제된 재개발 구역의 해제시점 수익률 vs. 이후 가격 상승기 수익률
 - 정비사업 출구전략에 관한 논의 및 정비구역 해제가 주택시장의 저점에서 이루어짐
 - 따라서 이후 발생한 가격상승기 사업진행이 가능한 구역들도 해제됨

< 서울시 아파트 매매가격지수 >



자료: 한국부동산원 전국주택가격동향조사, 조사기준일 변경으로 2021.06 지수는 '21.05.11~'21.06.30 변동률

< 해제지역 해제 전·후의 아파트가격 변동률 >

구분		RA-1	RA-2	RA-3	RA-4	RA-5	RA-6	RA-7	RA-8
해제 전	사업기간 전체	-6.53	-14.07	-2.9	-12.27	-6.36	-4.67	-6.36	-6.40
	연평균	-1.4	-1.3	-3.0	-0.6	-2.6	-1.3	-1.0	-1.3
해제 후	사업기간 전체	33.42	51.98	35.39	36.77	55.55	25.86	55.55	70.02
	연평균	9.0	5.9	8.7	6.2	6.5	9.2	4.7	11.2
해제 전·후 차이		10.4	7.3	11.7	6.8	9.0	10.5	5.7	12.5

자료: 부동산114 REPS

< 해제지역 해제 전·후의 아파트가격 변동률 및 조합 내부수익률 차이 >

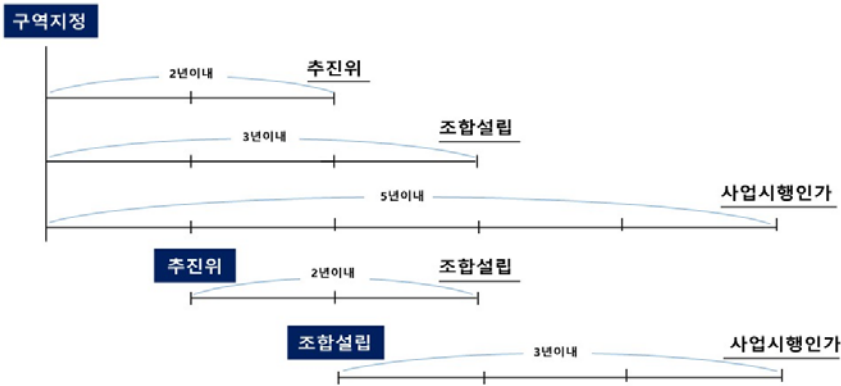
구분		RA-1	RA-2	RA-3	RA-4	RA-5	RA-6	RA-7	RA-8
해제 전 (가격하락기)	연평균 주택가격 변동률	-1.4	-1.3	-3.0	-0.6	-2.6	-1.3	-1.0	-1.3
	조합 IRR	-3.52	-4.95	-4.32	-4.84	-0.77	4.12	0.50	-5.21
해제 후 (가격상승기)	연평균 주택가격 변동률	9.0	5.9	8.7	6.2	6.5	9.2	4.7	11.2
	조합 IRR	3.48	8.28	2.81	4.94	10.12	9.30	11.09	7.65
해제 전·후 차이	연평균 주택가격 변동률	10.4	7.3	11.7	6.8	9.0	10.5	5.7	12.5
	조합 IRR	7.00	13.23	7.12	9.78	10.89	5.18	10.60	12.86

자료: 부동산114 REPS

04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

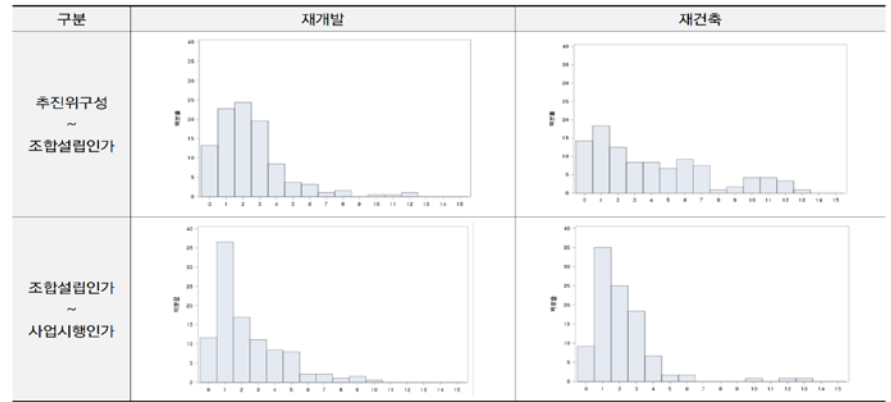
- 구역 해제 요건의 불합리성(일몰제)
 - 현재 도정법에 규정된 구역 해제조건은 합리적이지 못함
 - 평균을 기준으로 이용하는 관계로 성공할 수 있는 사업의 절반을 해제시키는 오류 발생

< 정비구역 해제 요건 >



자료: 도시 및 주거환경정비법 제20조(정비구역등의 해제)

< 추진 단계별 진행 기간 분포 >



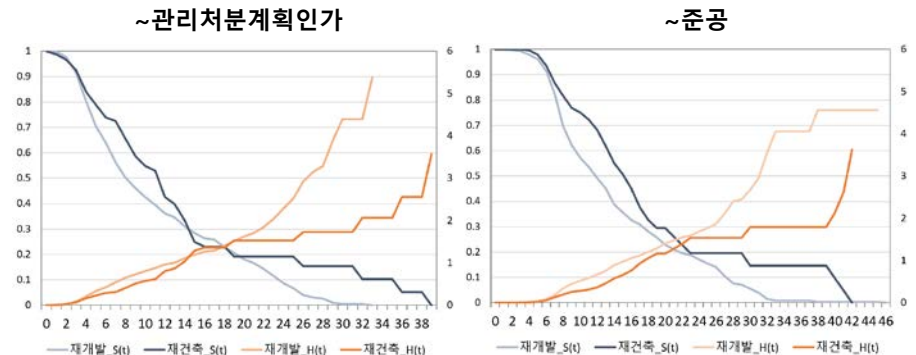
자료: 정비현황 자료
 * 재개발 191개의, 재건축 120개의 data를 가지고 진행하는데 그 중 진행기간이 0보다 작은 이상치는 제거함
 * x축은 년, y축은 백분율을 나타냄

< 추진 단계별 진행 기간 분위수 >

		(단위: 년)					
구분		평균	10%	25%	중위값	75%	90%
재개발	추진위원회~조합설립인가	2.49	0.44	1.07	2.09	3.18	4.76
	조합설립인가~사업시행인가	2.36	0.42	0.89	1.61	3.36	5.22
	추진위원회~사업시행인가	4.85	1.71	2.75	4.05	6.15	9.38
재건축	추진위원회~조합설립인가	4.07	0.39	1.15	3.23	6.28	9.85
	조합설립인가~사업시행인가	2.17	0.56	1.07	1.63	2.82	3.73
	추진위원회~사업시행인가	6.24	1.57	2.97	5.88	8.68	11.98

자료: 정비현황 자료

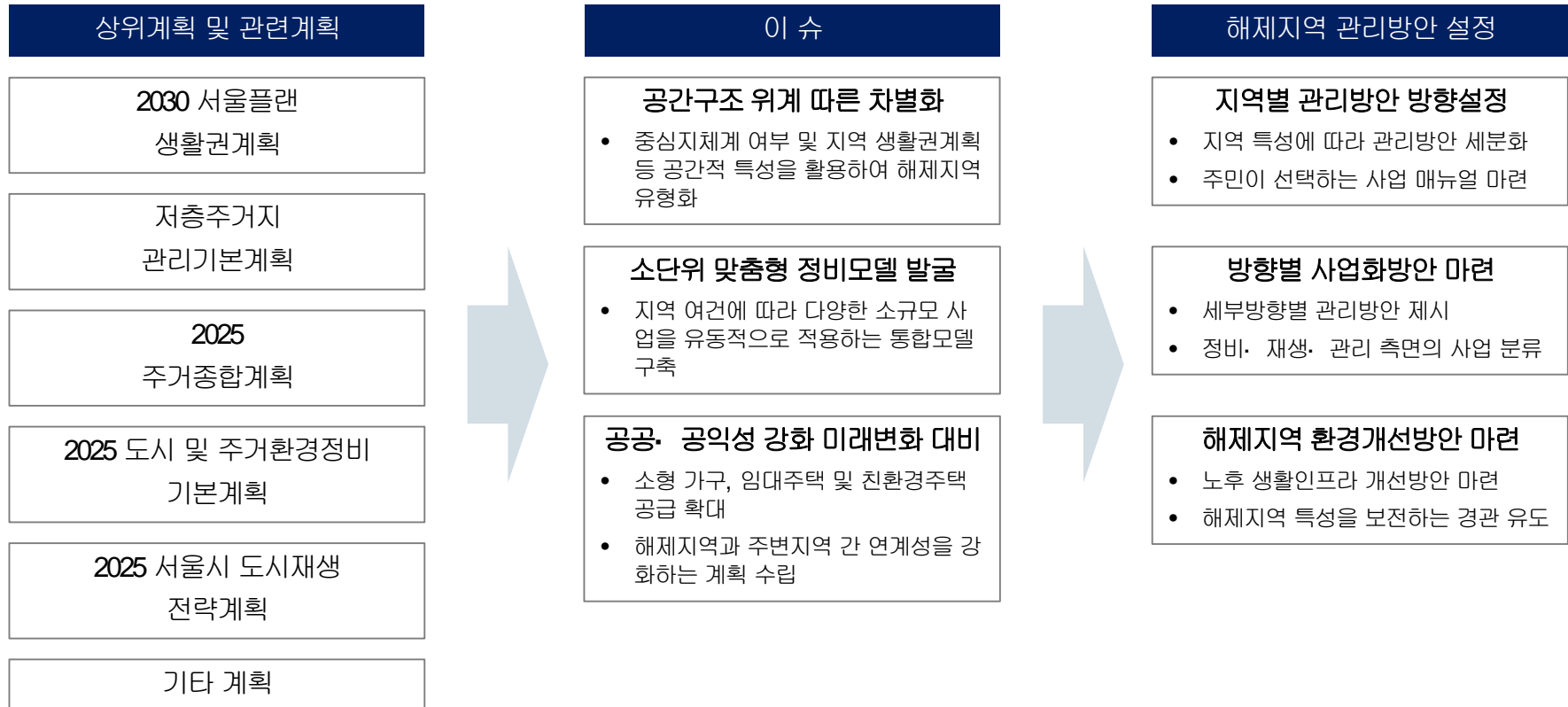
< 정비사업 단계별 생존함수(S(t)) 및 누적위험함수(H(t)) >



04 뉴타운 출구전략의 비판적 평가

■ 뉴타운 해제구역 관리방안의 방향성

- 해제지역 특성별로 생활권을 고려한 맞춤형 관리방안 모색
 - 주거지, 해제지역에 대한 정책적 패러다임 변화로 인해 거주자 중심· 지역맞춤형 대안이 필요
 - 해제지역 특성별 공공관리 필요성, 방향 설정을 통해 실행력 있는 관리· 재생· 정비방안 마련



• 개요

- 서울시의 경우 이미 재개발도시로 변모한지 오래된 관계로 변모한 주택수요를 수용할 수 있는 가장 주요한 방안은 정비사업임을 인정해야 함
- 정비사업의 활성화를 통한 도심 고용중심지 인근 주택공급을 확대하는 사회적 편익은 대안적으로 도시외곽에 택지개발을 통해 주택공급을 확대했을 때 발생하는 적지 않은 낭비적 통근 비용을 사회적 절감분으로 단순히 개발이익의 분배와 관련된 논란을 초월하는 사회적 편익이 취득됨

• 재건축 활성화

- 고용중심지 인근의 선호 주택유형인 아파트의 공급을 확대할 수 있는 가장 주요한 수단임
- 재건축이 건물의 안전 문제로 필요한 것이 아니라 변화된 수요특성을 기존 주택이나 개발강도가 만족시키지 못하는 상황에 대한 시장 압력임을 인정하고 안전진단제도를 건축연한에 대한 예측가능한 기준으로 대체
- 재건축사업의 리스크를 고려하면 사전적으로 사업이 원활하게 진행되기 위해 기대되는 수익률은 상당한 리스크 프리미엄을 인정해야 하는 수준으로 현재의 재건축부담금이나 공공임대주택 공급에 대한 선택 옵션을 제공하는 등의 수익성을 저해하는 규제들에 대한 현실적인 완화 필요
- 재건축 시기조정 시도는 지속적으로 재건축을 지연시키는 결과를 초래해왔던 관계로 재건축 시기조정 시 재건축으로 인한 멸실과 함께 신규 아파트의 입주물량을 함께 고려하여 확대 재생산이 가능한 시스템을 구축할 필요

• 재개발 활성화

- 뉴타운 출구전략으로 해제된 재개발 구역의 정비사업 진행가능성을 재진단하고 맞춤형 대안 종합세트를 개발 필요
- 정비사업의 재지정에 요구되는 노후도 기준과 같은 기존 제도적 틀의 보완이 필요함
- 이미 개별 필지 재건축으로 난개발이 초래된 지역의 경우 소규모화된 정비사업의 진행을 추진할 수 있는 합리적인 인센티브를 포함하는 제도적 틀이 시도될 필요
- 공공주도의 정비사업도 필요하지만 기본적으로는 민간주도의 정비사업이 원활하게 진행될 수 있도록 관련 제도의 합리적인 운용이 필요함

• 용도지역 재조정을 통한 개발밀도 상향

- 단기적인 주택공급의 문제를 해결하기 위한 대안으로 역세권에 과도한 용적률을 제공하고 용도지역의 변경을 시도하는 등 단편적인 해결방안은 도시전체의 합리적인 토지이용 상태를 왜곡시킬 가능성이 있음
- 서울시의 전반적인 용도지역 조정작업은 이미 시대적인 변화를 담지 못하는 상태로 서울시 전체의 용도지역에 미래지향적인 그림에서 종합적인 조정작업이 필요함

• 서울내 훼손된 그린벨트 활용 재논의

- 훼손된 그린벨트를 보전하기 위해 시민들의 삶터에 인접한 녹지와 공지들이 주택으로 채워지는 것은 그린벨트 보전의 기회비용임을 인지하고 도심 인근 훼손된 그린벨트 활용에 대한 불씨를 살릴 필요