

건설동향브리핑

CERIK

제96호
2024. 7. 19.

- 저출생 대응 위한 정부의 주요 주택 정책 내용 분석
- 상가포개기 해결 위한 근본 대책 필요

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

저출생 대응 위한 정부의 주요 주택 정책 내용 분석

- 지역별 주택 수요 반영한 세분화된 정책 대응 필요 -

■ '저출생', 빠른 속도로 악화 중

- 주거정책은 저출산·고령사회정책의 기본방향과 추진체계를 담고 있는 기본계획의 주요한 수단임.
 - 2005년 초저출산 및 인구고령화에 대응하기 위하여 「저출산·고령사회 기본법」이 제정되었고 법에 따라 5년 단위의 기본계획을 수립되고 있음.
 - 정부는 2006년 1차 계획(2006~2010년)을 발표하였고 4차(2021~2025년) 계획까지 수립됨.
- 기존의 「저출산·고령사회 기본계획」은 개인을 노동력·생산력에 기반한 국가 발전 전략으로 보아왔으나, 4차 계획에서는 개인의 삶의 질 제고 전략으로 전환하고 주거정책도 이를 뒷받침하는 방향을 설정함.
 - 1차 계획에서 3자녀 이상 가구 특별공급을 도입하였고 2차 계획은 신혼부부 및 청년 주택자금 지원 사업, 3차 계획은 신혼부부 임대주택 공급 확대 등을 포함함.
 - 4차 계획은 사회구성원 개개인들이 유아기부터 노년기까지 삶의 경로를 순조롭고 유연하게 이행할 수 있는 사회적 환경 조성에 초점을 맞춤. 청년층을 위한 주거지원도 자립·결혼·출산에 이르는 주요 생애 이벤트를 포기하지 않도록 삶의 기반을 강화하는 방향으로 설정됨.
- 저출생 현상이 빠른 속도로 악화됨에 따라 골든타임이 지나기 전에 속도감 있게 대응하기 위해 정부는 6월 19일 「저출생 추세 반전을 위한 대책」을 발표함.
 - 3대 핵심분야로 알가정양립, 양육, 주거로 선정하고 다각적인 지원 정책을 발표함. 특히, 결혼출산양육이 주거 문제 해결에 장점(Merit)이 되도록 정책 방향을 설정함.
 - 2023년 8월 29일 국토부의 「저출산 극복을 위한 주거지원 방안」에서 발표한 신생아 특별공급 및 우선공급 신설을 주요 내용으로 한 정책 방향성 하에 세부 지원책을 확대함.

■ 6·29대책, 출산가구에 대한 청약·공공임대·자금·세제 지원 대폭 확대

- (청약) 출산가구에 분양물량의 배분을 확대하고 청약요건을 완화함.
 - 2023년 대책에서는 출산가구 대상 물량이 연간 7만호 수준이었으나, 12만호 이상으로 확대하였고 신생아 우선 공급 기조를 강화함.

- 공공분양 주택인 뉴:홈 일반형 예시에 따르면 일반공급의 절반을 신생아 우선으로 공급하고 특별공급은 기존의 생애최초, 신혼부부, 기관추천 물량을 축소하고 신생아 특별공급에 배정함. 전체 물량 중 35%를 신생아가구에 배분할 계획으로 알려짐.
- 민간분양 내 신혼부부 특별공급 물량 비중을 현행 18%에서 23%로 상향 조정함.
- 특별공급은 정책적 배려가 필요한 계층 중 무주택자를 지원하기 위하여 일반인과 경쟁 없이 주택을 분양받을 수 있도록 하는 제도로 평생 1회로 제한해 옴. 그러나, 금번 대책에서 신규 출산가구의 특별공급 기회를 추가 1회 허용하고, 신혼부부 특별공급 시 청약 신청자 본인의 결혼 전 청약 당첨 이력도 배제함.

<표 1> 공공분양 물량 배분

(단위 : %)

공급 유형		변경 전	변경 후
특별공급 (70%)	생애최초	20	15
	신혼부부	20	10
	신생아	-	20
	다자녀	10	10
	노부모	5	5
	기관추천	15	10
일반공급 (30%)	신생아 우선	-	15
	일반	30	15

주 : 뉴홈 일반형 기준.

자료 : 국토교통부, 매일경제(2024.6.20), "집 없어 서러운데 신생아만 국민이냐... 뿔난 40대, 청약 박탈감 호소".

- (공공임대) 공공임대주택 거주 중 출산하는 경우 자녀가 성년이 될 때까지 거주를 허용함.
 - 공공임대주택 거주 중에 자녀를 출산하는 경우 해당 자녀가 성년이 될 때까지는 소득자산 무관하게 재계약을 허용하고, 희망할 경우 넓은 평형으로 이주를 지원함.
- (자금) 신생아 특례 자금 대출의 소득 요건을 3년간 완화하고 대출 기간 중 출산 시 추가 우대금리를 확대함.
 - 2025년 이후 출산한 가구에 대해서는 신생아 특례 구입·전세자금 대출 소득 요건을 3년간 한시적으로 2.5억원으로 완화함.
 - 신생아특례대출 기간 중 출산 시 추가 우대금리를 적용 0.2%p 인하에서 0.4%p 인하로 확대함.
- (세제) 혼인에 따른 일시적 2주택 보유 시 양도소득세·증부세에서 1주택자 간주기간을 5년에서 10년으로 확대함.
- 금번 대책에서는 출산가구에 대한 혜택이 집중되었는데 이는 2024년 1분기 합계출산율이 0.76명까지 하락하는 심각한 현상향을 반전시키기 위한 목적으로 이해됨.

■ 저출생 대응 특별공급 물량, 공공분양 중 65%

- 저출생 대응을 위해 청약제도가 적극적으로 활용되고 있으며, 공공분양과 민간분양¹⁾의 공급 물량을 배분하고, 입주자 자격 요건을 통해 정책 목표를 달성하고 있음.
 - 생애최초 주택 구입자, 신혼부부 및 예비신혼부부(혼인기간 7년 이내), 신생아가구(2년 이내 출생 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구, 임신인 경우 입주 전까지 출산 증명 필요), 다자녀가구(태아를 포함한 미성년자인 두 명 이상의 자녀)의 특별공급을 지원함. 특별공급에는 저출생 대응 이외에도 청년, 노부모부양, 기관추천, 이전기관 등을 지원하고 있음.
 - 「주택공급에 관한 규칙」에 근거하여 공급비율 및 우선·특별공급 대상을 규정하고 있으며 「생애최초 주택 특별공급 운용지침」, 「신혼부부 주택 특별공급 운용지침」, 「다자녀가구 및 노부모부양 주택 특별공급 운용지침」 등에 따라 운영됨.
- 공공분양 중 65%, 85㎡ 이하 민간분양 중 37~52% 범위에서 저출생 대응 특별공급으로 공급함.
 - 공공분양은 생애최초 주택 구입자에게 25%, 신혼부부 30%, 다자녀 10%를 배분하여 65% 범위에서 저출생 대응으로 활용하고 있음. 신생아가구는 생애최초와 신혼부부 물량 중 20%를 배정하여 전체 물량 기준으로는 11% 정도를 배분하고 있음. 6·19대책 이후 신생아가구에 대해 추가 배정되어 공급될 예정임.
 - 민간분양은 다자녀는 규모에 상관없이 10%를 배분하고 생애최초 주택 구입자 특별공급은 85㎡ 이하에 대해서 공공택지 19%, 민간택지 9%를 공급해 옴. 신혼부부는 85㎡ 이하에서 18%를 배분해왔으나 금번 대책으로 23%로 상향될 예정임. 이에 따라 신생아가구는 85㎡ 이하 전체 물량 중 공공택지는 8.4%, 민간택지는 6.4% 수준에서 배분될 것으로 판단됨.
 - 다만, 작년 6·19대책에서 발표된 소득기준 상향(월평균소득 160% 이하)과 신생아 특별공급은 2024년 7월 1일부터 시행 예정으로 지금까지 공급된 사례는 없음.
- 신혼부부 및 생애최초 특별공급에 대한 지역별 온도차가 크다는 점을 고려하여, 지역별 특성을 고려한 저출생 대응 주거정책으로 세분해 나가야 할 것임.
 - 2023년 특별공급 경쟁률을 확인하면, 지방의 경우 저출생 대응 특별공급에서 청약 미달 단지가 다수 발생하고 있음. 반면, 수도권의 양호입지에서는 높은 청약경쟁률을 나타냄. 지역별 주택수요의 규모와 종류가 달라 저출생 대응 정책의 효과도 다를 것임.
 - 수도권은 저출생 대응 물량 배분의 중요성이 크고, 지방은 양육친화적 주거환경 전반의 개선이 필요할 것으로 판단됨. 지역별 특성을 고려한 저출생 대응 주거정책으로 나아가야 할 것임.

1) 일반적 이해를 돕기 위하여 법상 용어인 국민주택, 민영주택 대신에 공공분양과 민간분양으로 표기함.

<표 2> 저출생 대응 관련 분양물량 중 특별공급 비율과 입주자 신청자격 및 선정방법

구분	최대 비율		신청자격 및 입주자 선정방법
	공공분양*	민간분양	
생애최초	25%	공공택지 19% 민간택지 9% (85㎡ 이하)	- (공통) 세대원 모두 주택소유 이력이 없을 것, 일반공급 1순위, 혼인중이거나 미혼인 자녀가 있는 자, 근로자 또는 자영업자로 5년 이상 소득세 납부자
(신생아)	(생애최초 물량 중 20%)	(생애최초 물량 중 20%)	- 2세 미만(2세가 되는 날 포함)의 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구 - (공공) ①공급물량의 15%는 월평균소득 100%이하, ②5%는 월평균소득 130%이하를 대상으로 공급 - (민간) ①공급물량의 15%는 월평균소득 130%이하, ②5%는 월평균소득 160%이하를 대상으로 공급
(신생아 외)	(생애최초 물량 중 80%)	(생애최초 물량 중 80%)	- (공공) ①공급물량의 35%는 월평균소득 100%이하, ②15%는 월평균소득 130%이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 130%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우만 신청 가능 - (민간) ①공급물량의 35%는 월평균소득 130%이하, ②15%는 월평균소득 160%이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 160%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우만 신청 가능 - 경쟁 시 추첨으로 선정
신혼부부	30%	18% → 23%** (85㎡ 이하)	- (공통) 혼인기간 7년 이내(혼인신고일부터 공고일까지 계속 무주택)
(신생아)	(신혼부부 물량 중 20%)	(신혼부부 물량 중 20%)	- 2세 미만(2세가 되는 날 포함)의 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구 - (공공 민간) ①공급물량의 15%는 월평균소득 100%(맞벌이 120%)이하, ②5%는 월평균소득 140%(맞벌이 160%)이하를 대상으로 공급
(신생아 외)	(신혼부부 물량 중 80%)	(신혼부부 물량 중 80%)	- (공공 민간) ①공급물량의 35%는 월평균소득 100%(맞벌이 120%)이하, ②15%는 월평균소득 140%(맞벌이 160%)이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 140%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우 신청 가능
			- 순위에 따라 선정 · 1순위 : 자녀가 있는 자(임신, 입양 포함) · 2순위 : 1순위가 아닌 자 · 동일순위 경쟁시 처리 ①해당지역 거주자, ②자녀수가 많은 자, ③추첨
다자녀	10%	10% (전체)	- 미성년 자녀 2명 이상(태아, 입양 포함) - 해당세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120% 이하 (85㎡ 이하의 공공분양) - 배점기준에 따른 고득점 순으로 선정 - 동점시 ①미성년 자녀가 많은 자, ②고령 신청자 순

* : 국민주택을 기준으로 작성함. 국민주택의 세분류인 공공주택의 일반형과 나눔형 등은 다를 수 있음.

** : 2023년 6·19대책에서 발표되고 주택공급에 관한 규칙(2024. 7. 1.일 시행)에는 반영되지 않은 사안임.

자료 : “국토교통부, 2023년 10월, 2023년도 주택업무편람, p63~64.”를 기초로 “주택공급에 관한 규칙(2024.7.1.일 시행)”을 반영하여 수정함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

상가쪼개기 해결 위한 근본 대책 필요

- 부당 수익이 핵심 원인... 대중적 요법으로는 한계, 조합원 분양가 산정 방식 개선해야 -

상가쪼개기 : 재건축사업에서 고질적으로 발생하고 있는 문제

- 재건축사업에서 주택 입주권을 획득하거나, 상가 조합원 수를 늘려 상가의 협상력을 높이기 위한 목적으로 행해지는 상가 쪼개기는 재건축사업에서 고질적으로 발생하고 있는 문제임.

<그림 1> '상가 쪼개기'가 사회적으로 주목받는 계기가 된 대우마리나아파트 사례



자료 : (左) SBS(2023.7.6) "한 가게가 123개로 나누어졌습니다... 해운대 한 마트에서 생긴 일", (右) 뉴스원(2023.7.6) "재건축 앞두고 '상가 쪼개기' 1개 점포가 123개로... '탁상행정'vs'법 해석 차이'".

- 재건축사업에서 상가 소유자들은 조합설립 과정에서 '동별동의요건'을 무기로 여러 '과도한 요구'를 하는 경우가 많음.²⁾ 특히 최근 오프라인 상가의 쇠퇴와 주택 가치상승이 두드러지는 가운데, 상가 소유자들은 주택 입주권을 가장 강력하게 요구하고 있음.
- 「도시정비법」에서는 재건축사업의 관리처분 방법으로 원칙적으로 상가 소유자에게는 상가를 공급하도록 정하고 있으며, '예외적인 경우'에 한하여 주택을 공급할 수 있도록 하고 있음.
 - 동법 시행령 제63조제2항제2호에서는 "복리시설의 소유자에게는 ... 복리시설을 공급할 것"이라고 명시하고 있으며, 세 가지 예외적인 경우에만 주택을 분양받을 수 있도록 규정하고 있음.
- 시행령에서는 흔히 '산정비율'이라 불리는 "정관등으로 정하는 비율" 조정을 통해 상가 소유주에 대한 주택 공급 조건을 달리 정할 수 있도록 하고 있음. 지금까지 재건축사업 현장에서는 주로 이 '산정비율'을 조정하여 조합원 총회를 통해 주택을 분양받을 수 있는 상가의 범위를 대폭 넓혀 대부분의 상가소유자들이 주택을 분양받을 수 있도록 해 왔음.³⁾

2) 보다 자세한 논의는 '이태희(2023), "재건축 상가 관련 분쟁의 주요 쟁점 분석", 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 926호' 참조.

- 상가 소유자들의 주택공급 요구에 대해, 세부 분양 조건에는 구역별로 다소 차이가 있으나 대부분의 조합에서는 사업의 원활한 진행을 위해 불가피하게 요구를 수용하고 있는 상황임.
- 다만, 상가협의회 내에서 여러 ‘과도한 요구’ 사항이 정리되고, 여기에 대해 주택소유자가 다수인 추진위원회와 협상하여 세부 사항이 정리되기까지 일반적으로 상당한 시간이 소요됨. 게다가, 쪼개기로 조합원 수가 늘어나면 조합의 안정성이 저해되고 갈등이 야기될 수도 있음.
 - 1인 1표 방식으로 조합의 의사결정이 내려지는 구조 속에서, 상가 쪼개기로 ‘비정상적’으로 늘어난 조합원으로 인해 비대위가 출현하는 등 조합의 안정성이 저해될 수 있을 뿐 아니라, 의사결정 과정이 왜곡되며 불필요한 갈등이 야기될 수도 있음.
- 무엇보다도 일반분양분이 줄어들 뿐 아니라, 사업 지연이 발생하는 경우가 빈번하게 발생하여 조합의 수익성이 줄어들어 조합원들의 부담금이 늘어나게 되는 문제를 야기하고 있음.

■ 상가쪼개기 문제 해결을 위한 現 정책적 대응 : 여러 측면에서 한계 뚜렷

- ‘상가 쪼개기’ 문제를 인지한 국회와 정부는 올해 초 「도시정비법」 개정을 통해 기본계획을 공람 중인 정비예정구역 또는 정비계획을 수립 중인 지역에 대하여 상가 쪼개기를 제한할 수 있도록 했고, 권리 산정 기준일도 기본계획 수립을 위한 공람공고일로 앞당겼음.
- 다만, 문제는 개정된 「도시정비법」을 통한 상가 쪼개기 방지 방안도 「노후계획도시 특별법」에 따른 노후계획도시 정비사업에는 적용할 수 없는 문제가 있었음.
 - 이는 노후계획도시 정비사업은 기존의 「도시정비법」에 따른 기본계획에 기반해서 추진하는 것이 아닌, 「노후계획도시 특별법」에 따른 별도의 기본계획에 기반해서 추진하기 때문임.
- 이러한 환경 속에서, 성남시는 2023년 10월 노후계획도시 정비사업 대상지 중 가장 먼저 「국토계획법」 제63조에 근거한 ‘개발행위허가 제한’을 통해 상가 쪼개기 방지를 시도했음.
 - 성남시는 “정비사업에 관한 계획을 수립하고 있는 지역에 대하여 비경제적인 건축행위 및 투기수요(분양권 늘리기 등)의 유입을 방지하고”자 분당신도시 대부분의 지역에 대하여 “건축물의 건축(집합건축물 전유부 분할 및 건축물대장 전환 포함)” 행위를 제한했음.
- 이어서 경기도는 올해 7월 초에 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조에 따라 1기 신도시 대부분의 지역 중 주거용을 제외한 용도에 대해 ‘토지거래허가구역’으로 지정하여 상가 쪼개기를 방지하려고 하고 있음.

3) 다만, 최근 서울고등법원에서는 ‘산정비율’ 변경을 위해서는 조합원 전원의 동의가 있어야 한다고 판시했음(2024년5월23일 선고, 2023나2027555). 현재 대법원 상고심이 진행 중이며, 판결에 따라 재건축 상가 소유자의 주택 분양과 관련하여 큰 변화가 있을 수 있음.

<그림 2> 성남시 개발행위허가 제한지역 지정 고시문 및 지형도면

성남시 고시 제2023 - 225호

개발행위허가 제한지역 지정 및 지형도면고시

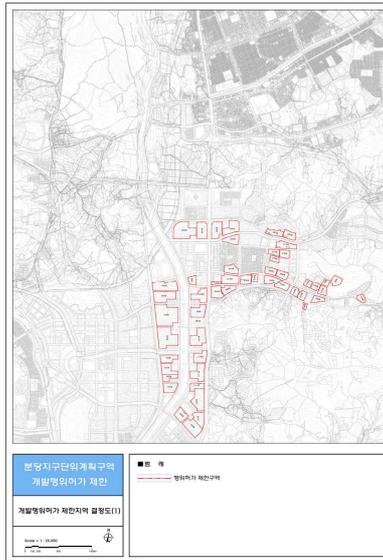
1. 성남시 분당지구단위계획구역 내 일부지역에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제63조 및 같은 법 시행령 제60조 및 「도시이용규제기본법」 제8조에 따라 개발행위허가 제한지역 지정 및 고시하고 지형도면을 고시합니다.

2. 관계도시는 성남시청 도시계획과(☎01-729-3332)에 비치하여 열람가능하며, 지형도면은 도시이용(<https://www.eum.go.kr/>)에서도 열람할 수 있습니다.

2023. 10. 16.
성 남 시 장

1. 행위제한 사유: 정비사업에 관한 계획을 수립하고 있는 지역에 대하여 비경제적인 건축행위 및 투기수요(분양권 놀리기 등)의 유입을 방지하고함.

2. 개발행위제한 내용
가. 제한지역: 성남시 분당지구단위계획구역 내 상가가 있는 공동주택(아파트, 연립주택)단지
나. 제한근거: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제63조
다. 제한대상 행위: 분양권을 늘리는 행위
○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 의한 건축물의 건축(집합건축물 전용부 분할 및 건축물대장 전환 포함) 또는 공작물의 설치
○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제4호에 의한 토지분할



자료 : 성남시

<그림 3> 경기도 토지거래허가구역 지정 공고문 및 지형도면

경기도 공고 제2024-1532호

토지거래허가구역 지정 수정 공고

「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조에 따라 지정된 토지거래허가구역(경기도 공고 제2024-1513호)을 다음과 같이 수정 공고합니다.

2024. 7. 3.
경기도지사

1. 허가구역 조정지역

구분	대 상 지 역	면 적(㎡)	비 고
합 계		17,252	
도시지역	일신동 3동동, 동원동, 파주동, 벽곡동, 일신동 2동동, 일신동 3동동, 일신동 4동동	4,422	시정비
농촌지역	분당구 일신동 3동동, 벽곡동, 동원동, 파주동, 벽곡동, 파주동, 파주동, 파주동	4,422	
농지지역	일신동 3동동, 일신동 3동동	2,211	제1호(1)항
농지지역	일신동 3동동, 일신동 3동동, 파주동, 파주동	2,211	제1호(2)항
농지지역	일신동 3동동, 일신동 3동동	2,211	제1호(3)항

2. 허가구역 지정기간: 2024년 7월 10일 ~ 2024년 12월 31일

3. 토지거래계약에 관한 허가를 받아야 하는 대상
가. 허가 대상자: 전체
나. 허가대상 용도: 주거용을 제외한 용도
다. 허가대상 지목: 전체
※ 허가대상 여부는 허가신청 당시의 건축물대장을 기준으로 판단함
※ 건물법시행령 별표1 제1호(단독주택), 제2호(공동주택)를 제외한 용도

4. 토지거래계약에 관한 허가를 받아야 하는 연혁

종 류	면 적
도시지역	
주거지역	8㎡ 초과
상업지역	15㎡ 초과
공업지역	15㎡ 초과
농지지역	20㎡ 초과
농지지역이 지정이 없는 구역	8㎡ 초과
도시지역 외의 지역	
농 가	100㎡ 초과
농지 외 임야 이외의 토지	25㎡ 초과

※ 부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령 제10조 제1항에 따라 기준면적의 10% 적용

5. 토지거래허가구역 지정 토지조사: 불입1 완료
※ 공인중개사의 구매 및 판매 등에 관한 법률에 따른 보이아웃 및 주택시장정보 공개가 반영되지 않을 수 있음으로 최종조서는 허가구역 지정도면(주영)을 기준

6. 토지거래허가구역 지정 지형도
※ 토지이용(<https://eum.go.kr/>)에서 토지거래허가구역 세부정보 확인 가능



자료 : 경기도

- 정부와 지자체는 재건축사업 추진에 있어 상가쪼개기 문제를 인지하고 있고, 이를 방지하기 위하여 서로 다른 제도적 수단을 동원하고 있으나, 세 가지 방안 모두에서 상가 쪼개기를 방지하는 데 있어 뚜렷한 한계를 노정하고 있음.
- 먼저, 「도시정비법」에 따른 상가 쪼개기 방지 방안은 성남시와 경기도 방식에 비해 방지 효과는 높을 것으로 보임. 다만, 현시점에서 노후계획도시 정비사업 대상지에는 적용할 수 없을 뿐 아니라, 해당 규제가 적용되는 시점 전에 쪼개기가 가능하다는 점에서 한계가 있음.

- 준공 후 30년이 지나면 재건축사업을 추진할 수 있는 것이 명확하고 사업성이 양호한 단지 분석이 어렵지 않게 가능한 상황 속에서, 행위제한 시점과 권리 산정 기준일을 당길지라도 그 전에 쪼개기 행위가 충분히 가능함.
- 실제로 일각에서는 ‘재건축 상가 장기투자’가 다주택자 규제도 피할 수 있고 증여세도 절감할 수 있는 증여 수단으로 활용되고 있다고 전해지고 있음.⁴⁾
- 성남시의 개발행위허가 제한 방식은 「국토계획법」에서 정한 행위 제한의 범위를 넘어서고 있어 고시의 효력이 없을 가능성이 높다고 판단됨.
 - 「국토계획법」 제56조(개발행위의 허가)에 따르면 허가의 대상 중 하나로 “건축물의 건축”을 명시하고 있음. 그리고 성남시는 건축물의 건축에 “집합건축물 전유부 분할 및 건축물대장 전환”을 포함한다고 하며 상가쪼개기 행위를 불허할 방침을 밝히고 있음.
 - 하지만, ‘건축물의 건축’에 ‘집합건축물 전유부 분할’을 포함시키는 것은 지나치게 무리한 해석임.
 - 이는 지금까지 「도시정비법」에 따른 행위 제한(제19조제7항)에 ‘건축물의 건축’과 ‘토지의 분할’만 있고 ‘전유부 분할’이 부재하여 상가 쪼개기를 방지해 올 수밖에 없다가, 올해 초 법률 개정을 통해 ‘전유부 분할’을 포함하면서 쪼개기를 방지할 수 있는 근거를 갖춘 것에서도 확인할 수 있음.
- 경기도의 토지거래허가구역 지정 방식 역시 ‘정상적인 영업 목적을 위한 분할’을 가장한 상가 쪼개기를 막기 힘들다는 점에서 상당한 한계가 있을 것으로 사료됨.
 - 주택과는 달리 상가나 오피스 등 상업용 부동산은 영업 목적과 시장 환경 등에 따라 ‘쪼개고 붙이기’를 통해 공간활용 방식에 변화를 줄 수 있는 특성을 가진 재화임.⁵⁾
 - 즉, 상업용 부동산에 있어서는 ‘정상적인 영업 목적을 위한 분할’과 ‘입주권을 노린 상가 쪼개기’ 목적을 구분하는 것이 사실상 불가능에 가까움. 또한, 거래허가 조건으로 실거주가 의무화되는 주거용 건물과는 달리, ‘자기경영’ 조건이 있을지라도 매수자가 ‘영업하는 척’만 하는 경우 주택 입주권을 노린 상가 쪼개기를 방지하는데 상당한 한계가 있을 것으로 예상됨.

■ 근본적 원인 탐색 : 왜 상가쪼개기 문제가 발생하는가?

- 현재 제시된 상가 쪼개기 방지안은 모두 상당한 한계를 노정하고 있을 뿐 아니라, 아직 구역 지정도 되지 않고, 언제 사업이 시작될 수 있을지도 모르는 시점에 정상적인 목적의 상가 분할 등 공간 활용 방식 변화까지 금지하는 부작용도 우려됨.
- 따라서, 세 방안의 공통 목적인 ‘입주권을 노린 상가 쪼개기’를 방지하기 위해서는 쪼개기

4) 집코노미(2022. 1. 16) “다주택 규제 피하고 입주권까지…재건축 단지 내 상가 '쪼'”. 매경이코노미(2021. 12. 3) “없어서 못 판다는 재건축 상가…3.3㎡당 5억짜리 수두룩”.

5) 예를 들면, 1층 상가를 넓은 면적이 필요 없는 테이크아웃 전용 커피숍과 토스트 가게로 분할해서 활용하거나, 넓은 면적이 필요한 학원 같은 시설을 운영 상황에 따라 여러 개의 작은 점포 또는 오피스 공간으로 분할해서 활용하는 것 등은 「부동산거래신고법」 제12조에서 정하고 있는 “일상생활과 통상적인 경제활동에 필요한”, 정상적인 공간 활용 방식이라고 할 수 있음.

를 무작정 방지하는 ‘대증적 요법’이 아니라, 쪼개기의 근본 원인을 개선할 필요가 있음.

- 입주권을 노린 상가 쪼개기가 발생하는 근본 원인은 ‘입주권 프리미엄’에 있음. 이는 재개발사업에서 입주권이 부여되는 무허가 건축물(속칭 ‘뚜껑’)이 비싸게 거래되고, 재개발 구역지정 전 입주권을 노린 신축 빌라가 건설되는 것과 같은 원리임.
 - 예를 들어 ‘뚜껑’의 경우 종전자산평가액이 몇백만원 정도에 그치는 경우가 많은데, 지역에 따라 높은 금액의 프리미엄이 형성되기도 함. 수요자들에게 인기가 높은 한남뉴타운의 경우 수억원에서 10억원을 넘어서는 경우도 있는 것으로 보고되고 있음.
- 정비사업에서 이러한 프리미엄이 만들어지는 원인은 크게 아래와 같이 세 가지가 있음.
 - ① 시세 대비 저렴한 조합원 분양가 : 대개 종후자산 평가 시점(조합원 분양신청 마감일)의 시세 대비 약 10~20% 저렴⁶⁾하며, 특히 주택시장이 활황일 때는 관리처분계획인가 → 이주 → 철거 → 착공 후에 진행되는 일반분양 시점의 시장가격(일반분양가)보다 상당히 저렴할 수 있음.
 - ② 선호하는 평형, 층, 향 등을 우선적으로 선택 가능
 - ③ 조합원에게 주어지는 가전, 마감재, 발코니 확장 등의 혜택
- 이 중에서도 종전자산평가액이 낮은 재건축 상가와 ‘뚜껑’에 높은 프리미엄이 형성되는 이유는 특히 첫 번째 원인 때문임.
 - 일반분양 시점에 부동산경기가 침체되어 일반분양가를 상당폭 내려야 하는 경우를 제외하고는 절대다수 구역에서 일반분양가 대비 조합원 분양가가 저렴함. 이러한 구조 속에서, 산술적으로만⁷⁾ 보면 종전자산평가액이 가장 낮은 조합원이 종후자산평가액이 가장 높은 주택을 분양받으면 가장 큰 이익을 얻을 수 있는 구조임.⁸⁾
 - 일반분양 대비 3.3m²당 500만원만 낮게 공급돼도, 분양 평형 중 일반적으로 가장 작은 전용면적 59m² (공급면적 기준 82m²) 주택을 분양받는다 가정하면 분양가에서만 1.24억 원가량의 확정 수익을 얻을 수 있는 셈임. 더 큰 주택을 분양받는다면 그만큼 확정 수익 규모가 커지는 구조임.
- 여기에 더해 상대적으로 선호하는 입지와 평형의 주택을 분양받을 뿐 아니라, 조합원에게 주어지는 가전, 마감재, 발코니 확장 등의 혜택을 받을 수 있기에 추가적으로 상당한 개발 이익을 얻을 수 있음.
- 쪼개기한 상가 조합원들이 얻는 이러한 개발이익(입주권 프리미엄)은, 만일 일반분양을 했다면 다른 조합원들이 가져갔어야 하는 몫의 개발이익임. 일반분양을 했다면 그 수익금을

6) 분양가상한제가 적용되어 분양가가 왜곡되는 지역에서는 때로 조합원분양가보다 일반분양가가 낮아지는 경우도 있음.

7) 물론, 종전자산평가액이 낮으면 여러 불리한 점도 있음. 예를 들어, 재건축사업의 경우 대개 조합원 분양 시 종전자산평가액이 높은 순서대로 평형 선택에 있어 우선권이 주어지기에 평가액이 낮은 조합원이 선호하는 평형을 분양받기 어려움.

8) 강세광·김경배(2012), “비례율 방식에 의한 도시재생사업 개발손익 배분의 적정성 평가”, 한국지역개발학회 춘계종합학술대회 자료집.

활용하여 분담금을 줄일 수 있는 등 사업성 개선이 가능했을 것임. 이런 측면에서, 상가 쪼개기는 형평성 측면에서 상당한 문제를 일으키고 있음.

- 따라서, 상가 쪼개기 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 쪼개기 한 상가 소유자가 부당한 개발이익을 얻기 힘들게 할 필요가 있음. 이를 위해서는 무엇보다도 조합원 분양가를 시세 대비 할인해서 공급하는 것을 중단할 필요가 있을 것임.⁹⁾
- 현재 조합원 분양가는 종후자산평가를 통해 결정됨. 종후자산평가 시 평가 시점의 시가 대비 종후자산 가치를 낮게 평가할 필요가 없음에도 통상 어느 정도 낮게 책정하는 이유는 정비사업 종후자산평가 관행과 조합원들이 가진 인식이 큰 영향을 미치고 있기 때문으로 사료됨.
 - 2020년 한국감정평가사협회에서 감정평가 실무 매뉴얼을 발간하면서 분양 공동주택의 주된 감정평가 방법을 비교방식으로 정했음에도 불구하고, 복수 감정평가사와의 인터뷰에 따르면 여전히 과거의 원가방식으로 평가했던 관행¹⁰⁾이 종후감정평가 실무에서 여전히 상당한 영향을 미치고 있다고 함.
 - 여기에는 대부분의 조합원들이 가지고 있는 ‘우리가 이렇게 고생해서 사업하는데 조합원 분양가는 일반분양가보다 싸야 한다’는 ‘잘못된 관념’¹¹⁾이 상당한 영향을 미치고 있다고 함.
 - 조합원 분양가에 대한 위와 같은 통념이 있는 가운데, 조합으로부터 업무를 수주받아 수행하는 감정평가사들이 반드시 따라야 하는 평가 규칙이 없는 한 관행에 어긋나게 평가하기는 어려운 환경임.
- 따라서, 향후 법령 개정을 통해 종후자산평가 및 조합원 분양가 산정 방식을 개선할 필요가 있음.¹²⁾ 다만, 조합원 분양가와 개발이익 및 사업비용 분배 방식의 변경은 조합원별로 유불리가 나뉘는 사안이고, 정비사업 전반에 있어 큰 변화를 초래할 것임. 따라서, 관련 규정과 파급효과를 신중하게 검토하고, 부작용을 보완할 방안을 함께 실시할 필요가 있음.
 - 조합원 분양가가 일반분양가 대비 낮게 책정되게 되면 전술한 ‘상가 쪼개기’로 인한 개발이익 분배 관련하여 형평성 문제가 발생하는 것 외에도, ▶ 조합원 분양 시 초과수요 유발로 인한 조합원 분담금 증가(‘구성의 오류’로 인한 조합 전체의 비효율 발생), ▶ 비용 분담 관련 형평성 저하 등 다양한 부작용을 발생시킴. 조합원 분양가 산정 방식 개선 시 이러한 문제의 개선도 가능할 것임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

9) 혹자는 조합원 분양가를 높이면 조합원들에게 손해가 아니냐고 생각할 수 있음. 하지만 조합원 분양가(현 제도에서의 종후자산평가액)를 높이면 비례율이 높아져 분담금(또는 청산 시 추가 납부액)이 줄어든다는 점에서, 조합원 분양가를 높이면 종전자산평가액에 따라 유불리는 차이가 날 수 있으나 전체 조합원이 부담하는 총액은 같음.

10) 과거 「도시재개발법」에 따른 재개발사업에서 종후자산평가는 법에서 원가방식을 적용하도록 했었음. 원가법을 적용하도록 했던 강행규정은 「도시정비법」 제정 후 2009년 5월에 법률이 일부 개정되면서 삭제됨. 이후 감정평가 실무에서 평가 방식에 대해 많은 혼란이 있었다가 2020년 한국감정평가사협회에서 감정평가 실무매뉴얼을 발간하면서 분양 공동주택의 주된 감정평가 방법을 비교방식으로 정함으로써 강행규정이 아닌, 감정평가 ‘가이드라인’으로는 정리가 된 상황임. (이와 관련한 자세한 논의는 ‘이철현(2017) “재개발·재건축 감정평가론: 법률·이론·실무”, 부연사’ 참조)

11) ‘잘못된 관념’이라고 표현한 이유는, 전술했듯이 조합원 분양가를 할인해서 공급하면 어차피 그 대신 다른 비용을 높여 조합원들이 해당 비용을 부담해야 하는 조삼모사가 발생하기 때문임.

12) 지면 관계상 본 고에서는 원인분석까지만 자세하게 논의함. 개선 방안에 대해서는 조만간 별도의 보고서를 통해 제시하고자 함.