

수도권 신도시 개발과 공공주택 공급 확대 : 현황 및 정책적 대응 방안

정기성 LH토지주택연구원 수석연구원
(jkseong@lh.or.kr)

- I. 서론
- II. 3기 신도시 등 공공주택 공급을 위한 정책적 노력
- III. 공공주택 공급 확대의 한계점 및 개선 방안
- IV. 결론

5

■ 국문요약 ■

고금리, 고물가, 고비용 상황에서 주택시장의 불안정과 공급 위축 문제가 발생하고 있으며, 이는 건설시장과 경제 전반은 물론 장기적인 주택가격 상승에도 영향을 미치게 된다. 정부는 이에 대응하기 위해 1.10 부동산 대책 등 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 특히, 수도권 내 3기 신도시 개발과 관련하여, 정부는 공공주택 물량 확대와 건설경기 부양을 목표로 하는 여러 정책을 추진하고 있다. 여기에는 민간 참여사업 확대, 토지이용 효율화를 통한 공공주택 물량 증가, 지방공사 참여 확대를 통한 공급속도 제고 등이 포함된다. 그러나 대내외 환경의 불안정성과 지방공사의 자본금 한계, PF(프로젝트 파이낸싱) 위기 지속 등으로 인한 구조적 한계에 직면해 있다.

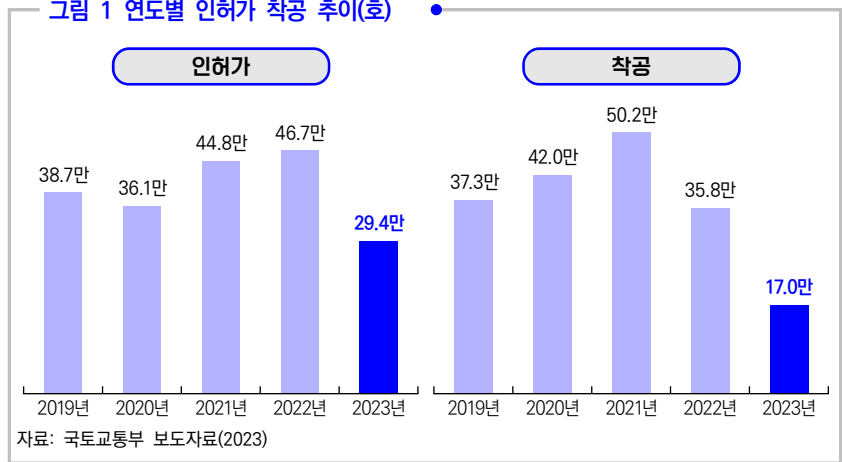
이에 대한 개선책으로, 지방공사의 의견을 적극 반영하고 재정적 부담을 경감시키는 방안을 모색하고, 공공주택 공급을 촉진하는 정책 및 건설경기 부양 노력과 함께 민·관, 중앙·지방의 협력적 거버넌스가 필요함을 제언한다.

주제어 : 3기 신도시, 공공주택사업, 공급확대정책, 지방공사 참여 확대, 거버넌스

I. 서론

우리나라의 고금리 기조와 물가상승, 건설자재 고비용의 장기화로 주택건설 사업성이 크게 악화되었다. 이는 주택시장의 하락과 함께 주택공급 부문에도 경고등이 들어온 것으로 보인다. 주택공급의 선행지표인 인허가, 착공 위축에서 확인할 수 있다. '22년 약 4만 건에 달하던 인허가는 '23년 2.1만 건으로 급감하였으며, '21년 약 2.8만 건이었던 착공 건수도 '23년 기준 1.6만 건으로 크게 위축된 수치를 나타내었다(국토교통부 보도자료, 2023).

그림 1 연도별 인허가 착공 추이(호)



정부는 주택공급 위축이 단기간에 끝나지 않을 경우 건설산업은 물론 국가 경제와 시장가격 등에도 영향을 줄 것으로 판단하여, 민간과 공공을 아우르는 다양한 공급 활성화 방안을 포함한 ‘국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안 가능성’(1.10 대책)을 발표하였다. 특히, 정부는 PF 사태 등으로 불안정성이 커진 민간건설 시장을 지원하고 주택공급의 원활한 추진과 마중물 역할을 위한 공공부문의 주택공급 대책을 강조하였다. 나아가 3기 신도시와 신규 택지개발과 함께 공공주택 공급을 계획에 따라 원활하게 진행할 수 있도록 하는 대책을 포함하고 있다.

본 고에서는 수도권 신도시 개발과 1.10 정부 부동산 대책 등을 통한 정부의 공공주택 공급 정책 내용과 실행 방안을 살펴보고 예상되는 한계와 개선 방안을 검토하려 한다.

II. 3기 신도시 등 공공주택 공급을 위한 정책적 노력

1. 3기 신도시 조성과 공공주택 공급

2018년 9월, 정부는 수도권외 주택시장 안정과 저소득층의 주거 안정을 위해 수도권에 30만 호 주택공급 계획을 발표하였고, 그 일환으로 같은 해 제3기 신도시 추진 계획을 발표하였다. 이 계획은 「공공주택특별법」을 기반으로 하여 정부 주도로 수도권외 주택공급을 늘리기 위한 공공주택건설사업이며, 지방자치단체와 공사가 함께 참여하는 지역 맞춤형 공공주택 프로젝트로 볼 수 있다.

3기 신도시 지구로 알려진 5개 지역은 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장이며 이들 지역은 330만 ㎡ 이상 규모의 대규모 택지 지역이다. 2018년 12월에 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양 등 3곳 11.5만 호 공급계획을 발표하였으며, 2019년 5월 제3차 신규 택지 추진계획 발표에 고양 창릉, 부천 대장 등 2곳 5.8만 호 공급안이 포함되었다.

그림 2 3기 신도시 위치

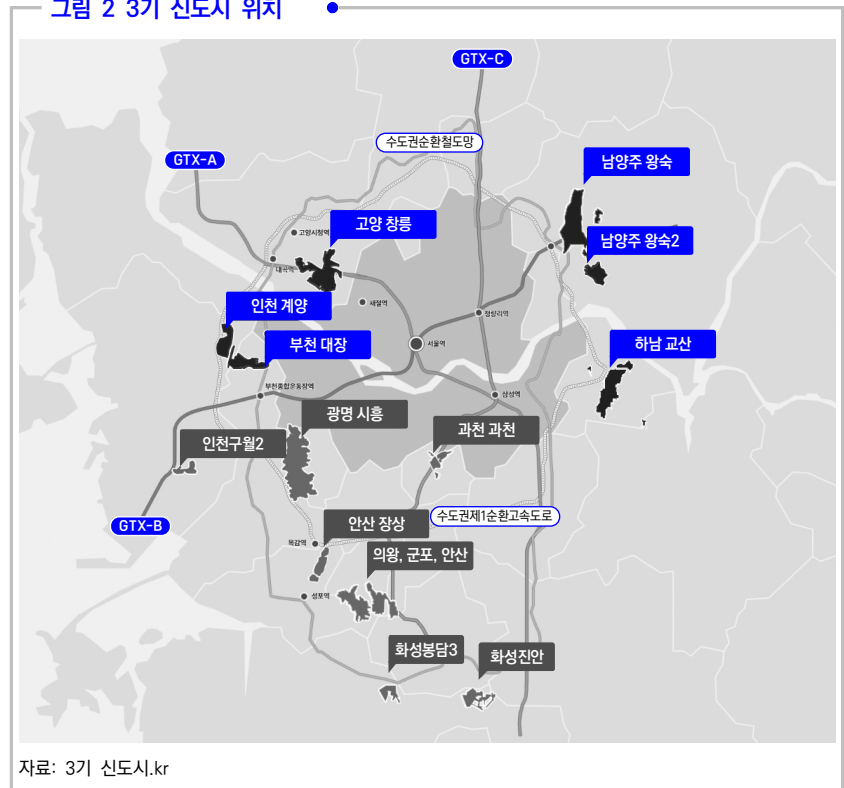


표 1 3기 신도시 지역별 면적 호수

(단위: m², 호)

구분	동부권		서부권		
	남양주 왕숙	하남 교산	인천 계양	고양 창릉	부천 대장
면적	1,134만	649만	335만	813만	343만
호수	6.6만	3.2만	1.7만	3.8만	2.0만

자료: 관계부처 합동 부동산 대책 정보 사이트 정책풀이집(<https://www.molit.go.kr/policy/capital/>)

현재까지 수도권 내 3기 신도시 5곳을 포함하여 과천, 안산 장상, 인천 구월2, 화성 봉담3, 광명 시흥, 의왕·군포·안산, 화성 진안 등 22곳에 총 24만 호 지구 지정을 완료한 상태이다.

그러나 2022년 하반기부터 대·내 여건 변화와 건설시장 악화로 인해 주택 공급여건이 어려워지면서 정부는 이듬해 9월 「제6차 부동산 관계장관회의」를 개최하고, 「국민 주거안정을 위한 주택공급 활성화 방안」을 발표하였다. 계획안에는 공공주택공급 확대를 위한 내용이 포함되었으며, 패스트트랙을 통한 주택공급, 추진 중인 사업에 대한 철저한 공정관리 등이 포함되었다. 특히 3기 신도시 등과 관련하여 당초 계획된 공급물량의 확대 내용이 포함되었다. 5곳의 대규모 택지지구에 예정되었던 공급물량인 17.6만 호에서 3만 호(약 17%)를 더 공급하는 내용이 담겼으며, 신규택지에 계획된 공급물량을 6.5만 호에서 8.5호로 확대하는 등 공공주택 약 5.5만 호를 추가로 공급하기로 했다.

이 같은 노력은 정부가 장기적으로 주택공급 부족으로 인한 주택가격 급등의 우려를 차단하고자 하는 목적이 큰 것으로 판단된다.

2. 1.10 부동산 대책과 공공주택 공급

정부는 올해 1월 10일 ‘국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안’(1.10 부동산 대책)을 발표했다. 건설경기 침체와 부정적인 거시경제 상황으로 인해 부동산 시장 악화와 원활하지 않은 주택공급 상황이 지속되는 것으로 판단하여 정부는 주택공급 확대를 통해 서민들의 주거안정을 도모하고 건설시장에 활력을 주고자 하는 목적을 가진다. 정부는 올해 이미 계획되어 있던 공공주택 공급물량인 12.5만 호에서 14만 호 이상으로 확대할 것을 발표하여 수도권 신도시 등 지역을 중심으로 다양한 방법을 활용하여 공급 확대 내용을 포함하였다. 1.10 부동산 대책의 주요 내용은 도심공급확

대, 다양한 유형의 주택공급 확대, 신도시 등 공공주택 공급, 건설경기 활력 회복이다. 특히 신도시 등 공공주택 공급물량을 확충하기 위해 미매각 토지 및 민간 매각 토지 중 반환 용지를 공공주택 용지로 전환하고, 공공주택사업의 민간참여 비율을 2023년 기준 4%(3.2천 가구)에서 2027년까지 30%로 단계적으로 확대하도록 하는 내용이 포함되었다. 또한 수도권 신도시 공공택지의 용적률을 5%p 이상 상향하고 공원 녹지 비율 등 토지이용 비율을 조정·효율화해 3만 호 이상의 공공주택 물량을 확보한다는 계획이 담겨있다. 뿐만 아니라 공공주택 공급 속도를 높이기 위하여 기존의 LH 공급계획을 조기에 확정하고 경기도시공사 등 지방공사의 참여 확대와 역할 강화 내용을 포함하였다.

III. 공공주택 공급 확대의 한계점 및 개선 방안

1. 수도권 신도시 등 공급확대 정책의 한계점

정부의 부동산 시장안정과 지속 가능한 주택공급을 위한 노력에도 불구하고 정책적 한계에 대한 우려의 목소리는 존재한다. 첫 번째로 고금리, 고물가 등의 거시경제 부담의 장기화와 대내외 환경이 단기간에 개선될 것으로 보이지 않는 점은 수도권 신도시 내 원활한 주택공급에 있어서 한계로 지적된다. 태영건설 워크아웃 사태로 대표되는 부동산 PF 위기는 여전히 지속되고 있고 늘어난 건설비용과 부진한 주택수요 지표들은 원활한 공공주택 공급에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 정부의 주택공급 활성화 방안들은 현재 경험하고 있는 부동산시장의 하강 국면에서 효과가 있기보다는 상승 국면에서 빛을 발할 수 있는 정책으로 다소 환경변화의 추이를 지켜볼 필요가 있어 보인다(배세호, 2024).

두 번째로 1.10 대책에서 수도권 신도시 공공주택사업에 대한 지방공사의 참여 확대를 강조하였으나, 이는 구조적 한계를 지닌다. 경기도 내 지방공사 대부분은 자본금이 500억 원에서 1,000억 원 사이 규모이며, 3기 신도시 사업에 참여하기 위해 공사채를 발행할 때도, 「지방공기업법」과 같은 관련 법령에 따라 자본금의 약 2.3배까지만 공사채를 발행할 수 있다(지방공기업, 2024). 결과적으로 지방공사는 자본금 한계로 인해 어려움을 겪을 수 있으며, 이로 인해 사업비 증가 시 추가 자본금 마련이 요구될 수 있다. 또한 지방공사는 3기 신도시 사업에 1%에서 2% 범위의 낮은 지분 참여로 인해 전체

사업에 대한 의견 반영이 쉽지 않아 보인다. 그뿐만 아니라 공공주택사업은 「공공주택특별법」 등 관련 법률에 따라 공공임대주택을 50% 가까이 확보해야 하여 사업성이 크지 않은 구조이다. 따라서 지방공사의 참여를 높이며 공공주택 공급을 확대하는 방향성에는 재무적·거버넌스적 한계가 존재한다.

마지막으로 수도권 공공주택사업이 지역의 고령화와 인구 감소 문제를 고려하지 않고 진행될 경우, 향후 미분양 위험과 경제적 비효율성을 초래할 수 있다는 시각도 있다.

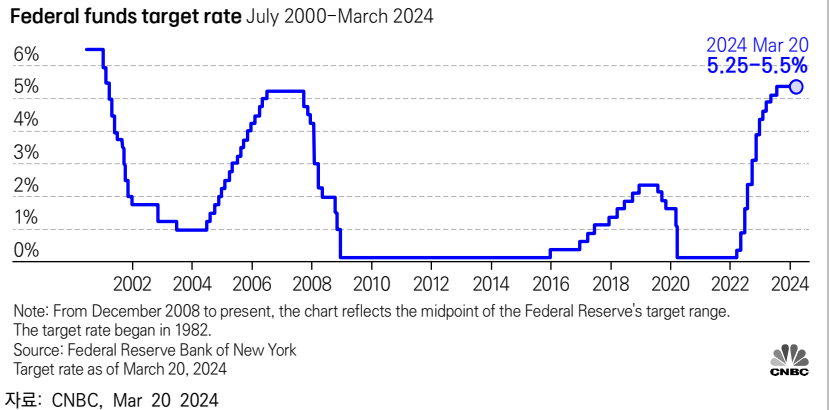
2. 개선 방안 및 제언

제3기 신도시 등 공공주택 공급확대에 있어서 상기에 제기한 한계점을 극복하기 위한 두 가지 개선 방안을 제시하고자 한다. 첫 번째로 공공주택사업 초기 단계에서부터 지방공사의 의견을 청취하고, 이들의 재정적 부담을 낮출 수 있는 맞춤형 해결책을 모색해야 한다. 예를 들어, 사업비 증가에 따른 추가 자본금 요구 없이 정액 출자를 기반으로 하는 조치, 지분율에 따른 토지 제공 시 공공임대 비율의 조정 등을 통해 지방공사의 참여를 보다 용이하게 할 수 있다. 또한, 국토교통부와 한국토지주택공사(LH)는 관련 법령과 규정의 유연한 적용을 통해 지방공사의 재정적 참여를 확대하는 협력 방안을 고려해야 할 것이다. 이를 통해 사업의 재정적 리스크를 줄이고, 지방공사가 사업에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 마련함으로써, 신도시 등 공공주택 공급계획을 원활하게 추진할 수 있을 것이다.

두 번째로 공공부문이 주도하여 침체된 건설경기를 회복시키고, 이를 통해 공공주택 공급을 원활하게 한다. 정부는 1.10 부동산 대책을 통해 정부와 공공부문에서 적극적 지원을 통해 민간의 침체된 건설시장 활성화를 유도하고자 하였다. PF대출과 유동성 지원을 통해 자금조달을 원활히 하고 공공임대 참여지분을 조기 매각하는 등 공공부문 지원을 통해 민간의 애로사항을 해소하고자 하였다. 또한 정부의 재정을 조기 집행하고 민자사업을 확대하는 등 건설경기 활력 회복을 위한 다양한 정책을 제시하였다. 이러한 공공주도의 건설경기 부양 정책은 대외 환경 불안이라는 불가항력성이 큰 상황에서 정부가 할 수 있는 가장 가능성 있는 정책적 노력이라고 볼 수 있다. 동시에 미국의 금리 상황과 대외적인 환경변화에 민감하게 반응하고 대응해야 하는 노력이 필요할 것이다.

IV. 결론

그림 3 미국 연방준비제도(Fed) 기준금리 추이



우리나라는 고금리, 고물가, 고비용의 복합적 악재 속에서 불안정한 주택 시장을 경험하고 있다. 이러한 상황 속에서 정부는 국민의 주거 안정과 침체된 건설경기를 보완하기 위한 다양한 대책을 내놓고 있다. 3기 신도시 등 수도권 내 대규모 택지개발과 공공주택사업을 통해 안정적인 주택공급을 추진하고 가능한 물량을 확대하고자 하는 내용이 최근 부동산 대책의 한 축이다. 정부는 침체된 민간 건설시장을 지원하기 위해 공공부문의 역할을 강조하고 국토부, LH와 지방공사의 협력을 통해 공공주택사업을 선도적으로 추진하려고 한다. 그러나 미국은 금리인하의 움직임을 보이지 않고 전쟁 상황은 지속되는 등 국내 건설시장에 먹구름이 겹치지 않고 있다. 또한 신도시 개발과 관계된 지방공사의 참여에도 구조적인 한계가 나타나는 상황이다. 쉽지 않은 상황이지만, 이럴 때일수록 중앙과 지방정부가 협력하여 1.10 부동산 대책에서 제시한 방안들이 원활하게 추진될 수 있도록 중지를 모아야 할 때이다.

참고문헌

1. 국토교통부 보도자료, '23년 11월 주택 통계 발표, 2023
2. CNBC, Fed holds rates steady and maintains three cuts coming sometime this year, 2024
3. 배세호, 건설(Overweight), 1.10 부동산 대책 코멘트, 하이투자증권, 2024
4. 지방공기업, 제3기 신도시 공공주택사업과 지방공사의 역할: 현안과 쟁점을 중심으로, 2024
5. 관계부처합동, 부동산대책 정보사이트 정책몰이집
6. 관계부처합동, '국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안', 2024
7. 3기 신도시.kr