

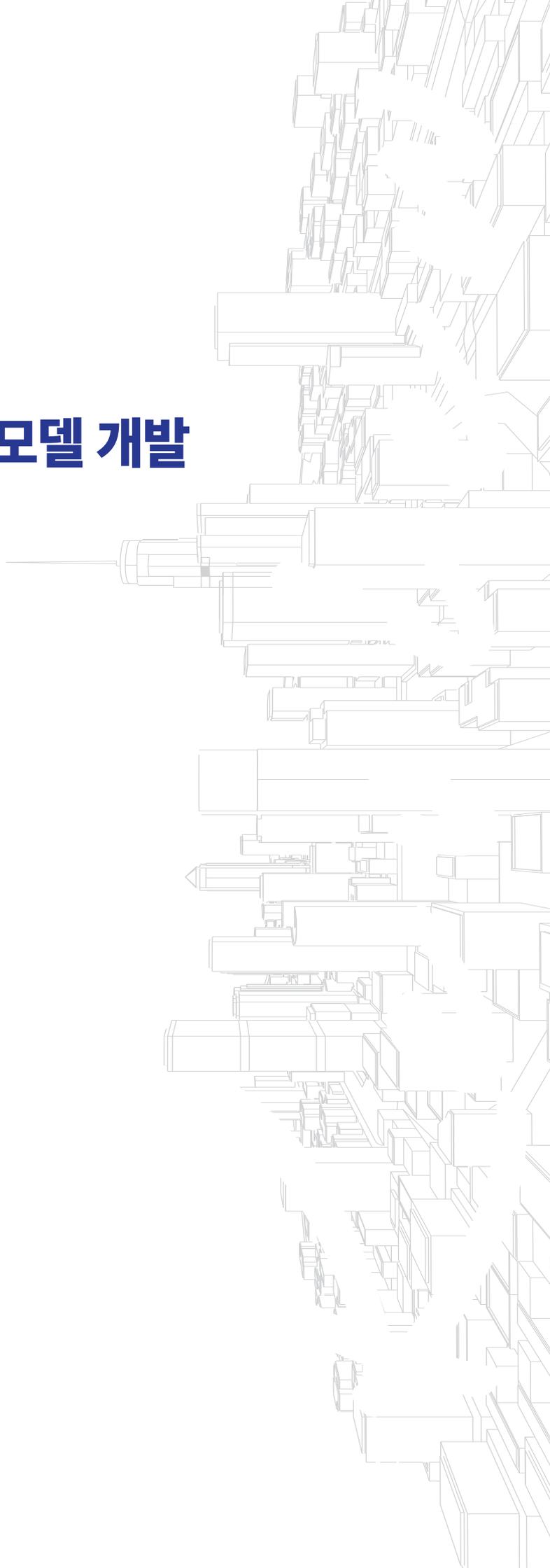
CONSTRUCTION POLICY REVIEW

건설정책리뷰

전문건설 참여 소규모주택정비사업 모델 개발

고 하 희 · 정 대 운 · 권 주 안

2024.10



건설정책리뷰 2024-04

전문건설 참여 소규모주택정비사업 모델 개발

고하희·정대운·권주안

2024.10

RICON

대한건설정책연구원

요 약

- **본 연구는 전문건설업의 안정적·전략적 사업 영역 확장을 위해 ‘소규모주택정비사업’에서의 사업모델(안)을 마련하는 기초연구를 수행하는 것을 목적으로 함**
 - 전문건설사는 코로나 19 이후 발생한 고물가·고금리 상황 속에서 주택시장 침체와 수요가 위축됨에 따라 이를 극복하고 지속적 영업 기회 확보를 위해서 다양한 시도와 전략적 사업 다각화 등의 노력이 필요한 상황임
- **사업모델(안)을 구축하는 단계에 앞서 전문건설사가 소규모주택정비사업에 참여할 수 있는 여건에 어떠한 한계가 있는지에 대해 검토함**
 - 참여 여건의 한계로는 ① 시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계), ② 시공자 선정 기준의 한계, ③ 주민주도형 사업 경험 부족의 한계 등 3가지를 제시함
- **소규모주택정비사업 참여에 있어 한계가 있음에도 불구하고 전문건설업이 소규모주택정비사업에 있어 영역을 확장하고, 사업모델(안)을 구축하여야 하는 필요성을 제시함**
 - 필요성은 ① 전문건설업의 미래 신사업 영역 발굴 필요, ② 주거용 건물 노후도 심화에 따른 공간 재생 필요성 증대, ③ 주거용건물 건축 시장의 높은 성장세 등을 제시함
 - 사업모델(안) 발굴을 위해 전문건설사 중 건축업과 관련이 있는 업체를 선정 후, 직접 방문하여 전문건설업체와의 면담 조사를 진행하여 연구의 결과로서 활용함
- **소규모주택정비 사업모델(안)은 현행법상 실현이 가능하거나, 실현 가능성이 높은 방안을 전제하여 도출함**
 - 사업모델(안)은 ① 시행법인 설립, ② 토지등소유자 지위 확보, ③ 토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모주택정비사업 수주, ④ 전문건설사 간 컨소시엄 구성을 제안함
- **본 연구는 전문건설업의 사업모델을 다각화하기 위한 초기 연구를 수행했다는 점에서 의의를 가지나, 현행법상 실현 가능하거나 가능성이 높은 방안만을 고려하였기에 법률을 제·개정할 수 있는 방안까지는 고려하지 않았다는 한계를 가짐**
 - ① ‘소규모주택정비사업’ 자료 및 데이터 구득의 한계로 인한 선행 연구에 기반한 현황 조사, ② 현행법상 제도와 전문건설업의 수행 능력을 모두 고려하여 제안한 사업모델(안)이기에 법률을 제·개정할 수 있는 방안까지는 고려하지 않았다는 점에서 한계를 가짐

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 방법 및 구성 체계	2
II. 소규모주택정비사업 현황	3
1. 소규모주택정비사업 개요 및 절차	3
2. 소규모주택정비사업 추진 현황	6
1) 자율주택정비사업 현황	6
2) 서울시 소규모주택정비사업 현황	8
3) 소규모주택정비사업 실적 평가	9
III. 선행 연구 및 연구의 차별성	10
1. 소규모주택정비사업 관련 선행 연구 검토	10
2. 전문건설업의 주택정비사업 참여 관련 선행 연구 검토	12
3. 선행 연구와 본 연구의 차별성	14
IV. 전문건설업·주택시장 현황 및 소규모주택정비 사업여건 검토	15
1. 전문건설업 현황	15
1) 국내총생산과 건설업의 성장 (2013~2022년)	15
2) 전문건설업 수주 동향 (2013~2022년)	16
2. 주택시장 현황	16
3. 소규모주택정비 사업여건 검토	19

1) 주택시장 침체에 따른 사업 리스크 검토	19
2) 주택개량에 대한 잠재적 수요 검토	19
3) 소규모주택정비사업 수요 특성 관련 검토	20
4. 전문건설업의 소규모주택정비사업 참여 여건 한계	21
1) 시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계)	22
2) 시공사 선정 기준의 한계	24
3) 주민주도형 사업 경험 부족의 한계	26
V. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안) 발굴	28
1. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안) 발굴 필요성	28
1) 전문건설업의 미래 신사업 영역 발굴 필요	28
2) 주거용 건물 노후도 심화에 따른 공간 재생 필요성 증대	29
3) 주거용건물 건축 시장의 높은 성장세	31
2. 사업모델(안) 발굴을 위한 전문건설업체 면담 조사	33
3. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안)	34
1) 사업모델(안) 전제조건	34
2) 시행법인 설립	35
3) 토지등소유자 지위 확보	37
4) 토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모주택정비사업 수주	38
5) 전문건설사 간 컨소시엄 구성	40
VI. 결론 및 향후 과제	43
1. 연구 결론	43
2. 연구의 한계 및 향후 과제	44

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

- 전문건설사는 코로나 19 이후 발생한 고물가·고금리 상황에서 주택시장 침체와 수요가 위축됨에 따라 이를 극복하고 지속적인 영업 기회 확보를 위해서 다양한 시도와 전략적 사업 다각화 등의 노력이 필요한 상황임
- 또한, 정부가 '18년 발표한 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」에 따라 건설산업 업역 규제 폐지, 업종 체계 개편, 상호 시장 진출 등이 논의되면서 종합건설사와 전문건설사 간 경쟁이 심화되어 당초 정부의 정책 목적과 달리 전문건설업이 위축되는 상황을 맞이함
 - 전문건설사는 수직적인 관계인 하도급 지위에서 벗어나 상호시장에 자유롭게 진출할 수 있게 되었음에도 불구하고, 여러 업종 등록에 있어서의 현실적 한계, 사업 경험이나 자본 등의 문제로 인해 상호 시장 진출 제도를 적극적으로 활용하지 못하는 상황임
- 본 연구의 주제인 '소규모주택정비사업' 또한 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」에 따라 전문건설사가 진출할 수 있는 사업 영역임에도 불구하고 관련 제도에 의한 공사 실적 및 제도에 대한 이해가 축적되지 않아 사업 수행에 어려움을 겪고 있음
- 이에 따라 본 연구에서는 전문건설업 여건 악화와 시장 안정성·성장성을 위협하는 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 전문건설사의 전문성을 바탕으로 한 주택사업 영역에서의 새로운 사업모델(안)을 발굴하고자 함
 - 주택사업 영역 중 전문건설사의 역량과 전문성을 고려하여 '소규모주택정비사업'에서의 사업모델(안)을 마련하고, 사업 참여 확대를 통해 전문건설업의 안정적·전략적 사업 모델을 다각화할 수 있는 방안을 제시하는 것을 본 연구의 목적으로 함

- ‘소규모 주택정비사업’은 ❶ 사회적 니즈가 크게 확대되고 있어 건설 수요의 잠재적 성장세가 높고, ❷ 사업 추진 방식이 다양하여 전문건설업의 잠정적 신규 사업 영역으로서의 가능성이 높은 점을 고려하였을 때, 전문건설업의 미래 신사업 모델 중 하나로서 검토되기에 충분한 사업 영역임
- 본 연구는 전문건설업이 ‘소규모주택정비사업’에 진출할 수 있는 방안을 연구하는 초기 연구로서 의의를 가지며, 전문건설업의 미래 신사업을 발굴하는 차원에서 본 연구가 기초가 되어 추후 법 제·개정 등 제도 개선을 위한 연구까지 후속 진행될 수 있기를 기대함

2. 연구 방법 및 구성 체계

- 본 연구에서는 소규모주택정비사업에 전문건설사가 참여할 수 있는 사업모델(안)을 발굴하고 구축하기 위해 문헌 조사, 주택사업에 참여한 경험이 있거나 참여 의사가 있는 전문건설사를 대상으로 한 면담 조사, 전문가 자문 등의 연구 방법을 활용함
- 본 연구는 총 6장으로 구성되며, 제1장에서는 연구의 배경과 목적에 대해 서술하였고, 제2장에서는 본 연구의 사업모델인 ‘소규모주택정비사업’의 근거 법률과 정의를 통해 사업에 대한 이해를 돕고자 함
 - 또한, 소규모주택정비사업은 전통적 정비사업과 비교했을 때, 근거 법률 뿐만 아니라, 사업 규모와 방식 등에서도 여러 차이가 발생한다는 것을 고려하여 「도시 및 주거환경정비법」을 근거로 하는 정비사업과의 차이점에 대해서도 제시함
- 제3장에서는 선행 연구를 고찰하고, 본 연구가 가지는 차별성을 제시함. 제4장에서는 새로운 사업모델을 발굴해야 하는 상황에 직면한 전문건설업과 주택시장의 현황 및 전문건설업이 소규모주택정비사업에 참여하기 위한 사업 여건 등을 살펴봄
 - 뿐만 아니라, 현행법상 소규모주택정비사업이 사업 영역의 하나로서 참여하기에 내·외부적으로 어떠한 한계점을 가지고 있는지에 대해 분석함
- 제5장에서는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 포함한 관련 법상 사업 참여가 가능한 전문건설업 사업모델(안)을 4가지로 정리하여 제시하였음. 마지막 제6장에서는 결론과 함께 후속 과제에 도움이 될 수 있도록 연구의 한계점을 제시함

II. 소규모주택정비사업 현황

1. 소규모주택정비사업 개요 및 절차

- 소규모주택정비사업의 근거 법률은 2017년 제정된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」으로서, 빈집과 소규모주택을 효율적으로 정비하기 위한 목적으로 수립됨
 - 당초 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업과 관련된 사항은 「도시 및 주거환경정비법」에서 규정하고 있었으나, 소규모 정비사업 등과 관련한 규정이 체계화되어 있지 않아 빈집과 소규모 주택정비와 관련한 사항을 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 체계화하여 법률을 새롭게 제정함
- 2002년에 도입된 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업은 대규모 전면 철거를 통한 공간 재생에 초점을 맞추고 있어 대규모 지역이 아닌 소규모 지역이면서도 소외된 노후 불량 주거지에 거주하는 국민을 위한 주거환경을 개선하는 목적으로는 실효적 편익이 충분하지 않은 사업적 실적을 보였음
 - 이러한 한계를 극복하기 위해 도입된 제도가 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 ‘소규모주택정비사업’이며, 이는 노후·불량 건축물의 밀집 등의 문제를 해결하기 위해 주민들이 스스로 주택을 개량하거나 건설하여 주거환경을 개선하는 사업을 뜻함
- 「도시 및 주거환경정비법」의 정비사업은 전통적인 ‘대규모’ 정비사업과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 정비사업은 법률명에서 알 수 있듯이 ‘소규모’로 정비사업이 시행된다는 점에서 규모와 기준 등에서 차이가 있음
 - 그러나 사업 시행을 통해 ‘도시공간 재생’이라는 동일한 효과를 목적으로 한다는 점에서 공통점을 가짐
- 소규모주택정비사업은 ① 자율주택정비사업, ② 가로주택정비사업, ③ 소규모재개발사업, ④ 소규모재건축사업으로서 제정된 법의 내용에 따라 구분되며, 대상, 노후도 기준, 시행방식 등 주요 내용은 다음 <표 2-1>과 같음

〈표 2-1〉 소규모주택정비사업 방식

구분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재개발사업	소규모재건축사업	
사업목적	노후 저층주거지 주거환경 개선	노후 저층주거 단지 주거환경 개선	역세권, 준공업지역 주거환경 개선	노후 주택단지 주거환경 개선	
정비구역지정권자	정비구역지정 절차 불필요 *주민합의체 구성으로 결정	정비구역지정 절차 불필요 *조합설립 인가로 결정	정비구역지정 절차 불필요 *조합설립 인가로 결정	정비구역지정 절차 불필요 *조합설립 인가로 결정	
사업시행자	민간(주민합의체) 직접 또는 공동시행(시장·군수, LH, 건설업자, 신탁업자 등)	민간(조합 또는 주민합의체) 직접시행 또는 공공시행자(시장·군수등, LH 등) 지정 및 지정개발자(신탁업자) 지정			
시공자선정	주민합의서에 따라 선정	조합인가 후 조합총회에서 선정 *주민합의체 : 주민합의서에 따라 선정			
중전 규모	토지	제한 없음	1만㎡ 이내 (예외 : 4만㎡ 이내관리지역 내 공공 참여)	5천㎡ 이내	1만㎡ 이내 (완화규정 없음)
	주택	단독만 : 10호 미만 공동만 : 20세대 미만 혼재시 : 20채 미만 *조례로 1.8배까지 완화 가능	단독만 : 10호 이상 공동만 : 20세대 이상 혼재시 : 20채 이상 (혼재 시 단독10호 이상인 경우 20채로 인정)	제한 없음	200세대 미만
건축물 노후도	전체 건축물의 60%이상	전체 건축물의 60%이상	전체 건축물의 60%이상	전체 건축물의 60%이상	
사업시행 동의요건	전원 합의 *관리지역 내 토지등소유자 8/10 및 지면적2/3	토지등소유자 8/10및 토지면적 2/3 동의 *공동주택은 각 동의 1/2	토지등소유자 8/10 및 토지면적 2/3 동의	전체구분소유자의 3/4 및 토지면적의 3/4	
소유권 확보	요건 없음 *관리지역 내 매도청구 가능	매도청구 *관리지역 내 공공시행자로 지정된 토지주택공사등이 시행하는 경우 수용	수용 *토지보상법준용	매도청구	
개발이익환수	해당 없음	해당 없음	해당 없음	해당 없음 단, 재건축부담금 대상	
특례 (건축완화 외)	건축협정방식 사업 가능	해당 없음	용도지역 상향 (역세권에서 시행하는 경우) *1층주거→2층 또는 3층 *2층주거→3층 또는 준주거 *3층주거→준주거	해당 없음	
생활 대책	이주 대책	규정 없음	사업시행계획서에 이주대책 포함	사업시행계획서에 이주대책 포함	규정 없음
	주거	규정 없음	관리지역 내 시행하는 경우 소규모재개발과 동일	주거이전비 : 세입자, 소유자 이주정착금 : 소유자(이주대책 미수립시)	규정 없음
	영업	규정 없음	관리지역 내 시행하는 경우 휴업 또는 폐업 *4개월 이내, 최대 24개월	휴업 또는 폐업 *4개월 이내, 최대 24개월	규정 없음
	기타 손실	규정 없음	취약주택정비사업* 시 세입자 보상 *천재지변 등으로 불가피하게 시행하는 사업		

자료: 한국부동산원

2. 소규모주택정비사업 추진 현황

- 소규모주택정비사업 현황 자료는 지자체별로 공식 홈페이지를 통해 자체 공개하고 있으나, 지자체별로 현황에 대한 자료는 의무적으로 공개해야만 하는 데이터가 아니기에 공개 여부를 지자체의 관할로 맡겨 두고 있음
 - 이에 따라 현황 파악을 위한 소규모주택정비사업 데이터 구축에는 한계가 있으며, 특히 전국 단위의 일관되고 통합된 데이터 자료를 찾는 것은 현재로서는 불가능함
- 한국부동산원에서 관리하는 ‘소규모 및 빈집정보알림e’ 시스템에서 소규모주택정비사업 현황에 대해 공시하고는 있으나, 각 사업 방식에 따른 현황 데이터를 공개하고 있지는 않음
 - '24년 8월 이전까지는 소규모주택정비사업의 종류 4가지 중 ‘자율주택정비사업’에 대해서는 공개하였으나, '24년 8월 이후 소규모 및 빈집정보알림e' 시스템이 개편되면서 ‘자율주택정비사업’ 데이터까지도 찾을 수 없게 변경됨
- 이에 따라, 자료 구득의 한계로 인해 ① '24년 7월까지 한국부동산원이 ‘소규모 및 빈집정보알림e’ 상에서 공개하였던 전국 단위의 ‘자율주택정비사업’ 자료, ② 서울시가 서울 지역에 한정하여 사업현황을 공표하는 자료를 통해 소규모주택정비사업의 현황을 조사함

1) 자율주택정비사업 현황

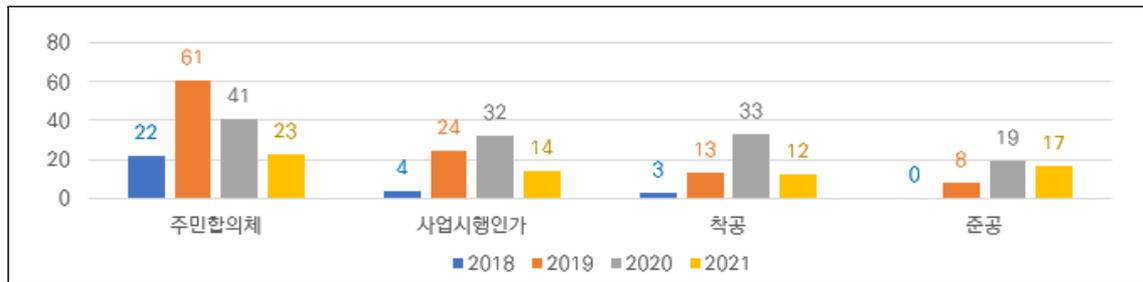
- 한국부동산원 자료에 따르면 소규모주택정비사업 제도가 도입된 '18년부터 '21년까지 ‘자율주택정비사업’이 준공된 사례는 총 44건이며, 사업 시행이 활발하게 진행되는 지역은 서울·수도권과 대전·충청으로 나타남
 - 광주·전라·제주와 대구·경북, 강원외의 경우, 준공된 사례가 전무하여 자율주택정비사업이 전국적으로 활성화되기에는 아직 미흡한 단계인 것으로 판단됨
- 또한, 정비사업은 주민 참여 사업으로서 사업에 대한 주민 동의율이 필수적으로 전제되어야 하는 바, ‘주민합의체’ 단계에서 ‘사업시행계획인가’로 진행되기까지 일정 기간 시간이 지체되는 것으로 보이나, ‘사업시행계획인가’ 이후 이루어지는 착공·준공 단계는 큰 무리 없이 진행되는 것으로 보임

〈표 2-3〉 자율주택정비사업 연도별 건수 현황

(2021.12월 기준)

구분	주민합의체	사업시행계획인가	착공	준공
2018년	22	4	3	0
2019년	61	24	13	8
2020년	41	32	33	19
2021년	23	14	12	17
합계	147	74	61	44

자료: 소규모&빈집정비 알림e 시스템



〈그림 2-2〉 자율주택정비사업 연도별 건수 현황 (2021.12월 기준)

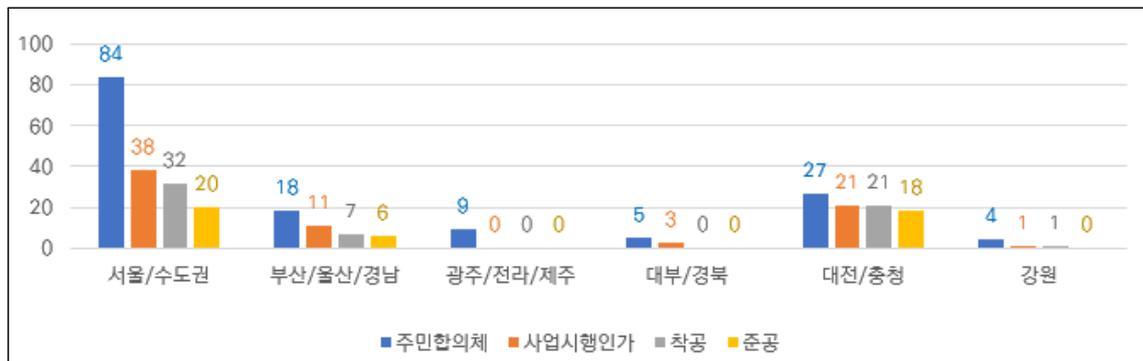
〈표 2-4〉 자율주택정비사업 지역별 건수 현황

(2021.12월 기준)

구분	주민합의체	사업시행계획인가	착공	준공
서울/수도권	84	38	32	20
부산/울산/경남	18	11	7	6
광주/전라/제주	9	0	0	0
대구/경북	5	3	0	0
대전/충청	27	21	21	18
강원	4	1	1	0
합계	147	74	61	44

주: 2021년 12월까지의 기준이며, '24.7월까지'는 시스템상에서 공개된 자료이나, '24.8월' 시스템 개편으로 인해 현재는 자료 공개가 되지 않고 있음

자료: 소규모&빈집정비 알림e 시스템



〈그림 2-3〉 자율주택정비사업 지역별 건수 현황 (2021.12월 기준)

2) 서울시 소규모주택정비사업 현황

- 서울시에서 공표하고 있는 자료에 따르면, 소규모주택정비사업이 완료되었거나 추진 중인 곳은 총 347개소이며, 이 중 자율주택정비사업은 54개소, 가로주택정비사업은 218개소, 소규모재건축사업은 75개소로, 가로주택정비사업의 비중이 큰 것으로 나타남
 - 소규모주택정비사업 유형 중 소규모재개발사업은 통계가 공표되지 않은 것으로 보아 추진 사례가 없는 것으로 판단되며, 이는 선행 연구¹⁾에서도 소규모재개발은 아직까지 사례가 없다고 언급한 바 있음
- 선행 연구에 의하면 추진단계 현황은 조합설립인가와 주민합의체 구성 단계까지를 ‘사업시작단계’, 건축심의회와 사업계획인가 과정을 ‘사업진행단계’, 착공 및 준공을 ‘사업완료단계’로 구분하는데, ‘사업시작단계’의 비중이 전체 사업의 약 42.1%를 차지하며, ‘사업진행단계’는 약 31.1%를 차지함. ‘사업완료단계’에서도 착공의 비중은 8.4%이며, 이미 준공된 사업장은 18.4%를 차지함

〈표 2-5〉 서울시 소규모주택정비사업 추진단계 현황

(2024.8월 기준)

구분		자율주택 정비사업	가로주택 정비사업	소규모 재건축사업	소규모 재개발사업
사업시작단계	주민합의체 구성 / 조합설립 인가	11	104	31	0
사업진행단계	건축심의회	0	50	15	0
	사업계획인가	4	24	15	0
완료단계	착공	8	14	7	0
	준공	31	26	7	0
합계		54	218	75	0

자료: 서울 열린데이터 광장

- 서울시는 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」상 ‘소규모주택정비 관리지역’을 활용하는 방식으로 서울시 자체적으로 ‘모아타운’ 사업을 추진하고 있음
 - 서울시 보도자료에 따르면, '24년 6월 말 기준으로 총 94개소에서 모아타운을 추진 중이며, 이 중 38개소는 자치구에서 관리계획 수립을 완료하였음
 - 그러나 일부 업체에 의한 사도 지분 쪼개기 투기 의혹, 자치구 권한으로 관리계획 수립 시 주민 동의율 등의 기준이 없어 주민 갈등 심화 문제 등으로 사업이 중단된 지역이 다수 존재함

1) 전주혜, 김지엽 (2023), “서울시 소규모주택정비사업의 개발특성에 관한 연구”, Journal of the Architectural Institute of Korea(『대한건축학회논문집』), Vol. 39, No. 1

3) 소규모 주택정비사업 실적 평가

- 대규모 정비사업과 마찬가지로 소규모주택정비사업 또한 조합 설립을 통해 사업이 추진 되는 기본 구조가 동일하다는 특성을 가지고 있어 사업 활성화 측면에서는 한계가 있음
 - 더욱이 최근 고금리·고물가에 따른 주택시장 침체가 지속되고 있어 사업 추진에 필요한 사업성 확보가 어려운 상황임

- 전주혜·김지엽(2023)은 ‘서울시의 소규모주택정비사업의 개발 특성’에 대해 연구하였으며, 그 연구 결과를 인용하여 소규모 주택정비사업의 실적에 대해 평가하고자 함
 - 서울시의 경우, ‘가로주택정비사업’은 블록 단위 위주의 정비사업 특성을 가지고 있으며, ‘자율주택정비사업’은 개별 필지 중심의 특성을 가지고 있음
 - 두 사업 유형 모두 제도적으로 건축 규제 완화와 추진 절차 간소화 등이 부여되고 있으나 사업 실적은 저조한 상황이라고 언급함
 - 사업 지역은 대부분 제2종 일반주거지역에 입지하고 있으나, ‘가로주택정비사업’과 ‘자율주택정비사업’의 사업 조건이 상이하여 자율주택정비사업은 가로주택정비사업 보다 다양한 용도지역에서 추진되고 있음
 - 또한, 가로주택정비사업은 주택 유형 대다수가 아파트로 개발되고 있으나, 자율주택정비사업은 도시형생활주택(다세대 주택 유형)과 다세대 주택, 근린생활시설 등 다양한 복합 형태로 개발되고 있음

Ⅲ. 선행 연구 및 연구의 차별성

1. 소규모주택정비사업 관련 선행 연구 검토

- 소규모주택정비사업 관련 연구는 제도를 활성화하는 방안과 건축물의 품질을 향상시킬 수 있는 방안에 대한 연구 위주로 수행됨
- 전주혜·김지엽(2023)은 서울시에서 추진된 소규모주택정비사업 중 사업이 완료된 구역인 총 23개소를 대상으로 입지적 특성, 계획적 특성, 제도적 특성을 분석하여 소규모주택정비사업 개선을 위한 시사점을 도출함
 - 연구 결과에 따르면, 대부분의 소규모주택정비사업은 블록의 일부 또는 필지 단위에서 개발이 이루어지고 있으며, 특히 자율주택정비사업의 경우, 대부분 200~500m² 규모의 작은 대지에서 추진된다고 분석함
 - 규모가 작은 구역에서 사업이 추진되다보니, 접도조건 보완이나 충분한 인동 간격, 오픈스페이스 및 주차시설 확보가 미흡할 수밖에 없어 기존 저층 주거지역의 문제점이 반복될 수 있다는 우려를 제기함
 - 따라서 소규모주택정비사업은 저층 주거지역의 문제점을 개선할 수 있도록 블록 전체 단위에서 기반시설 계획과 함께 추진되는 것이 필요하다고 언급함
- 박정은 외 4(2022)는 정비사업의 대안으로 ‘소규모정비사업’과 ‘도시재생사업’이 생겨났음에 불구하고 여전히 사업화 가능성 등의 문제로 노후주거지 중에서도 정비 사각지대가 발생하고 있다는 점을 문제로 제기함
 - 이에 따라 도시 내 노후주거지역에 대한 종합분석을 통해 정비 사각 지역을 도출하고, 이를 해소하기 위한 실질적 수단을 마련하는 연구를 진행함

- 연구 결과 중 하나로 '소규모주택정비 사업 여건 개선' 방안을 마련하였는데, 이는 지역에서 변화의 시도가 일어날 수 있도록 공공지원과 건축 관련 인센티브를 제공하는 방안임. 또한, 동일 사업시행자가 하나의 도시재생 활성화지역 내 노후주택 집수리, 소규모주택정비사업 등을 모두 수행할 수 있도록 근거 조항을 마련해야 한다고 주장함

〈표 3-1〉 소규모주택정비사업 관련 선행 연구

구분	연구명	연구목적	발행기관·저자	주요 연구내용
1	서울시 소규모 주택정비사업의 개발특성에 관한 연구	사업이 완료된 소규모주택정비 사례를 대상으로 사업의 입지적 특성, 계획적 특성, 제도적 특성을 분석하고, 이에 따라 소규모주택정비사업의 개발특성 도출	대한건축학회, 전주혜·김지업 (2023)	<ul style="list-style-type: none"> 대부분의 소규모 주택정비사업은 블록 일부 또는 필지 단위에서 개발이 이루어지고 있으며, 자율주택정비사업의 경우, 대부분 200~500㎡ 규모의 작은 대지에서 추진됨 가로주택정비사업을 제외한 주로 제2종 일반주거지역에서 시행되는 서울시의 소규모 주택정비사업은 '서울시 빈집 및 소규모주택정비 조례'에 따라 제2종 일반주거지역의 층수가 7층으로 제한되어 있어 사업활성화를 위한 건축규제 완화 항목이 제대로 활용되지 못하고 있음
2	노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비·재생 연계방안	노후주거지역에 대한 종합분석을 토대로 정비, 재생사업의 사각지대를 도출하고 이를 해소하기 위한 실질적 수단으로서의 소규모주택정비사업과 도시재생사업 간 연계방안 모색	국토연구원, 박정은 외 4 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 정비 사각지대 해소를 위한 소규모정비·재생사업의 연계방안으로 '계획제도 개편방안', '사업제도 개편방안', '제도개선 방안'을 제시함 노후주거지 정비 사각지역에서 핵심 사항은 '사업성 확보'이므로 '공동이용시설'을 활용하여 소규모 정비사업 여건을 개선할 수 있도록 사업구역과 구역 밖 노후지역 내 주차장, 공동이용시설 등 공유하는 방안을 제안함 소규모주택정비관리지역 또는 도시재생활성화지역 내에서 추진되는 가로주택정비사업 등을 하나의 시행사가 공동 시행하는 '소규모주택정비사업 번들링' 제도 도입도 제시함
3	소규모 건축물 품질개선을 위한 정책추진 로드맵 마련 연구	소규모 건축물의 품질개선 및 건축시장 정상화를 위하여 단·중·장기적인 정책과제 발굴	건축도시공간연구소, 염철호·박일향 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 건축물 및 건축시장을 '가격경쟁 기반의 약순환 구조'라고 지적하며, 이를 극복하기 위한 방안으로 '소규모 건축물 관련 주체의 역량 강화 유도·지원'을 제시함 세부적인 방안으로는 ① 소규모 건축공사업 도입 등 소규모 건축공사 전문업체 육성 여건 마련, ② 직영공사 허용 범위 축소, ③ 소규모 건축 종합정보지원 플랫폼 구축 등을 제안함
4	소규모 주택 건축 품질관리 연구	소규모 주택의 성능 담보 방안으로서 소규모 주택의 성능 평가 제도와 하자보증제도 도입 방안 마련	건축도시공간연구소, 성은영 외 5 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 주택의 품질 향상 및 소비자보호를 위해 '소규모 주택 하자보증제도 운영을 위한 주택도시기금 대출지원' 방안을 제안함 세부적인 방안으로는 ① 품질 향상을 위한 건축비 상승을 고려하여 건축비용에 대한 저리의 대출지원 정책 실시, ② 소규모 주택 시장 활성화를 위한 중소 건축업자 보증료 등 지원이 필요하다고 언급함

- 엄철호·박일향(2021)은 소규모 건축물에 적합한 시공업체 수의 절대 부족 문제 및 불법적인 면허 대여 관행 문제 등을 개선하고, 소규모 건축 시장에 참여하고자 하는 젊은 인력의 창업 활성화를 위해서 별도의 ‘소규모 건축공사업’ 도입을 검토할 것을 제안함
 - 「건설산업기본법」 시행령 개정(’21.1 시행)으로 종합건설업과 전문건설업 간 업역 규제가 폐지되었으므로, 이를 감안하여 소규모 건축공사업 도입의 대안으로 실내건축공사업, 철근·콘크리트공사업, 시설물 유지관리업 등의 전문공사업체 중 일정 수준의 실적이 있는 경우에는 소규모 건축물의 단독공사가 가능하도록 규정을 완화하는 방안을 검토해야 한다고 언급함
- 성은영 외 5(2017)는 소규모주택의 건축 시장에서 각 이해관계자가 자체적으로 성능평가와 하자보증제도를 활용하여 주택에 대한 품질 관리를 수행할 수 있도록 실질적 운영 방안을 제시하는 연구를 수행함
 - 도출된 제도 개선방안 중 하나는 ‘소규모주택 시장 활성화를 위한 중소 건축업자 보증료’ 등을 정부 차원에서 지원하여야 한다는 내용임
 - 소규모주택의 특성상 영세 건축업자에 의한 공급 비중이 높고, 일반적으로 이들의 자금력과 신용도 등이 낮은 점을 고려하여 소규모주택 건축 활성화를 위해서는 보증료 등에 대해서는 일정 부분을 정부가 지원해주는 방안이 필요하다고 주장함

2. 전문건설업의 주택정비사업 참여 관련 선행 연구 검토

- 건설업의 사업 영역을 확대하는 측면에서 사업모델(안)을 구상하는 연구는 찾아보기 어려우나, 본 연구의 목적과 유사한 선행 연구가 2건 진행되었기에 대해 검토를 실시함
- 홍성진 외 7(2021)은 중소건설업 참여를 통한 도시재생 민관협력모델을 개발하는 연구를 수행한 바 있음
 - 도시재생 사업 방식을 ‘집수리지원 사업’, ‘빈집정비사업’, ‘자율주택정비사업’, ‘공공매입임대’로 구분하고, 각 사업 방식에 따른 전문건설업의 참여 확대를 위한 제도개선(안)을 제시함
 - 뿐만 아니라, 중소건설업이 참여할 수 있는 민관협력 모델도 제시함으로써 전문건설업의 사업 영역을 확대할 수 있는 방안에 대하여 폭넓게 연구함

- 선행 연구는 ‘도시재생’이라는 넓은 연구 범위를 대상으로 전문건설업의 사업 영역 확대 방안을 연구하였지만, 본 연구에서는 ‘소규모주택정비사업’에 한하여 사업모델(안)을 구축하는 만큼 연구 목적에 부합하는 ‘자율주택정비사업’과 관련한 연구 내용만을 발췌하여 기술하고자 함
 - 선행 연구에서 제시한 전문건설업이 자율주택정비사업에 참여하는 방안으로는 ‘사업 시행 참여형’, ‘사업지원 참여형’, ‘단순시공 참여형’이 있으며, 사업 활성화를 위한 제도 개선안으로는 ❶ 사업비 지원 확대, ❷ 컨설팅 비용 지원, ❸ 기금융자 신청서의 연대보증인 폐지가 필요하다고 언급함
- 홍성진·조재용(2018)은 빈집정비사업에 있어 전문건설업의 참여 확대를 위한 제도 개선 방안 연구를 수행함
 - 빈집정비사업의 활성화를 위해 ❶ 조세특례 확대, ❷ 도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의의 확대, ❸ 전문건설업 참여 확대를 제안함
 - 전문건설업 참여를 확대하는 방안으로는 ‘소규모 단순 복합공사로 발주하는 방안’과 ‘모듈러 주택을 공급하는 방안’ 2가지를 제시하였으며, ‘소규모 단순 복합공사’는 「건설산업기본법」상 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 공사를 뜻함
 - 이에 따라 빈집정비사업이 ‘종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 건설공사로 보기 어렵고, 건설공사에서 실제 시공을 담당하는 주체는 전문건설업’이라는 점을 언급하며, 빈집정비사업을 ‘소규모 단순 복합공사’로 분류하여 전문건설업이 수행하여도 된다는 주장에 대한 근거를 제시하였음

〈표 3-2〉 전문건설업의 주택정비사업 참여 관련 선행 연구

구분	연구명	연구목적	발행기관·저자	주요 연구내용
1	중소건설업과 함께 하는 지역·주민밀착형 주거지 도시재생사업 모델 연구	주거지 재생 활성화를 위해 공공과 중소건설업의 민관협력 사업 모델 개발 도출	대한건설 정책연구원, 홍성진 외 7 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중소건설업 참여형 민관협력 모델 활성화를 위해 ❶ 도시재생전문기업 인증의 제도화, ❷ 주거재생 플랫폼 구축 및 운영 체계가 필요함 ▪ 자율주택정비사업의 경우, 사업비 지원 확대, 컨설팅비용 지원, 기금융자 신청서의 연대보증인 폐지 필요 등을 제시함
2	빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구	전문건설업의 참여 확대를 중심으로 한 빈집정비사업의 활성화 방안 도출	대한건설 정책연구원, 홍성진·조재용 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈집정비사업의 활성화를 위해 ❶ 조세특례 확대, ❷ 도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의 확대, ❸ 전문건설업 참여 확대를 제안함 ▪ 전문건설업의 참여를 확대하는 방안으로는 「건설산업기본법」상 소규모 단순 복합공사로 발주하는 방안과 모듈러 주택을 공급하는 방안 등을 제시함

3. 선행 연구와 본 연구의 차별성

- 소규모주택정비사업 제도에 관한 선행 연구는 전통적 정비사업에 비해 상대적으로 실적이 적은 소규모주택정비사업을 활성화하는 측면에서의 연구 위주로 진행되었으며, 이러한 연구 또한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 제정된 시기인 '17년과 '18년에 집중적으로 수행되어 최근 연구실적은 많지 않음
- 또한, 기존 선행 연구 검토 결과, 소규모주택정비사업 그 자체로서의 제도 연구 외에 건설업의 사업 영역을 확대하는 측면에서 사업모델(안)을 구상하는 연구는 앞서 언급한 선행 연구 2건 외에 유사 연구를 찾을 수 없었음
 - 앞서 언급한 선행 연구 2건은 「빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구」와 「중소건설업과 함께하는 지역·주민밀착형 주거지 도시재생사업 모델 연구」를 뜻함
- 관련 연구를 찾기 어려운 이유는 ‘건설업’이라는 업종에 한정하여 사업모델(안)을 도출한다는 것 자체로서 연구 범위가 다소 구체적이며, 선행 연구가 있다고 하더라도 외부로 발표하지 않는 대외비적인 성격을 띠기 때문에 연구 자체에 희소성이 있기 때문인 것으로 사료됨
- 본 연구는 전문건설업이 주택사업에 있어서의 안정적·다각적 사업모델을 구축하기 위해 소규모주택정비사업의 제도를 검토하는 연구로서 기존의 ‘소규모주택정비사업’ 제도 자체에 대한 연구를 진행한 선행 연구가 학술적인 측면에서 이루어졌다면, 본 연구는 실용적인 측면이 있다고 판단됨
- 또한, 전문건설업이 ‘소규모주택정비사업’에 진출할 수 있는 방안을 연구하는 초기 연구라는 점에서 선행 연구와는 차별성을 가지며, 추후 전문건설업이 미래 신사업을 발굴하기 위한 로드맵을 구축하는 데에 하나의 대안으로서의 고려될 수 있다는 점에서 의의를 가짐

IV. 전문건설업·주택시장 현황 및 소규모주택정비 사업여건 검토

1. 전문건설업 현황

1) 국내총생산과 건설업의 성장 (2013~2022년)

- 우리나라는 2013~2022년 기간동안 GDP는 연평균 2.6% 성장세를 보였으며, 국민총소득(GNI)은 2.4% 증가하였음. 우리나라는 압축성장의 높은 성장률 성과를 보이는 성장단계를 거쳐 현재는 성숙화 단계로 접어들면서 성장세가 한 자릿수로 둔화되고 있음
- 동기간 건설업은 1.5% 성장세를 보여 전체 성장세보다 낮은 실적을 보였으며, 이는 경제 성장과 함께 높게 유지되었던 건설 수요가 감소한 데 기인하는 것으로 판단됨. 건물건설업은 3.8% 성장세를 보여 건설업 전체 실적보다 높은 성장세를 보이고 있으며, 토목건설은 반대로 2.5% 마이너스 성장세를 보였음
- 이는 경제성장에 필요한 사회적 간접 자본인 각종 인프라에 대한 투자수요 감소가 토목건설의 마이너스 성장세로 이어지고, 이는 다시 전체 건설업 성장세를 하락시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보임
 - 반면, 건물건설업은 도시 및 주거 등 다양한 용도의 공간에 대한 니즈가 지속적으로 유지되고 있어 높은 성장세를 보이는 것으로 판단됨
- 동기간 전문건설의 성장세도 토목과 마찬가지로 마이너스 실적을 보였음. 전문건설은 토목건설업과 비슷한 마이너스 2.2% 성장세를 기록하여 토목건설업보다 성장세 후퇴 정도가 작지만, 마이너스 성장세를 보이며 생산성은 점차 감소하고 있음

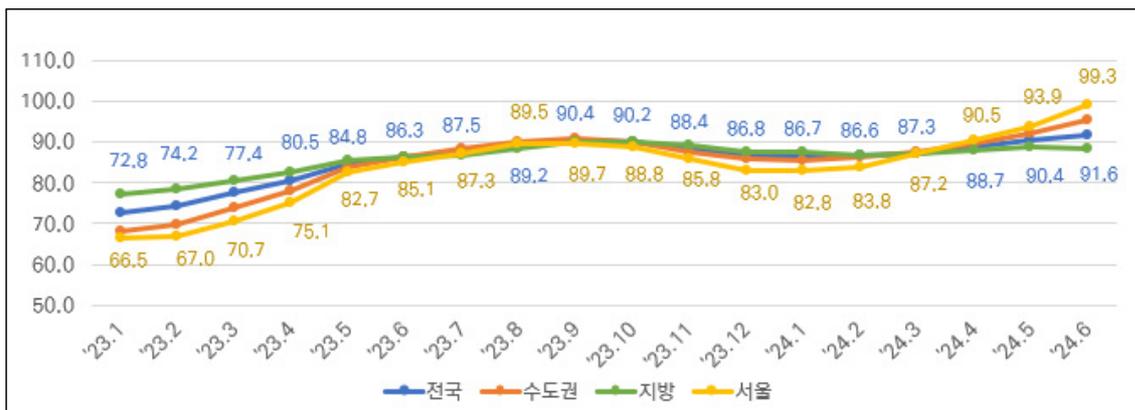
2) 전문건설업 수주 동향 (2013~2022년)

- 전문건설업의 성장세를 보는 다른 통계는 수주금액임. 수주금액 기준의 성장세는 2013~2022년 기간 동안 연평균 10.8% 증가하여 GDP를 통해 본 성장세와는 다르게 확장하는 변동성이 나타나고 있음
- 전문건설업 수주가 두 자릿수 확장세를 보인 만큼 업종별 확장세도 비슷한 양상을 보였음
- 토목업은 8.24%, 건축은 11.89% 증가하여 토목보다 건축업의 확장세가 더 크게 나타나 앞에서 본 GDP 성장세와 같은 격차가 발생하고 있음
- 발주처 기준으로 보면, 공공부문의 경우 5.15%, 공공의 토목은 6.82%, 공공의 건축은 2.72% 증가하였음
 - 공공부문 발주공사의 경우, 토목 중심의 구조 특성이 반영되었으며, 특히 공공부문의 주거용 건축은 0.32% 증가하여 미미한 증가세를 보였음. 반면, 민간부문 발주의 경우, 전체 민간부문은 13.54% 증가하여 공공의 5.15% 대비 2.5배 큰 증가세를 보였음. 민간 토목은 10.73%, 민간 건축은 14.08%, 민간의 주거용 건축은 14.32% 증가하였음
- 수주 금액의 장기 변동 패턴을 보면, 전문건설업은 토목보다는 민간 발주 공사를 통한 수입이 클 뿐 아니라, 높은 증가세를 보이고 있으며, 특히 민간부문의 건축과 주거용 건축이 매우 양호한 증가세를 보이고 있음
- 특히 수주금액에서 건축이 차지하는 비중은 60%이며, 동기간 주거용 건축은 40.24%, 그리고 민간부문의 주거용 수주금액은 35.77%를 기록하고 있어 주거용 건축을 통한 수주 비중이 큰 것으로 나타났음. 이는 앞에서 본 GDP 성장에서 주거용 건축이 높은 성장세를 실현하고 있는 여건이 반영된 것임

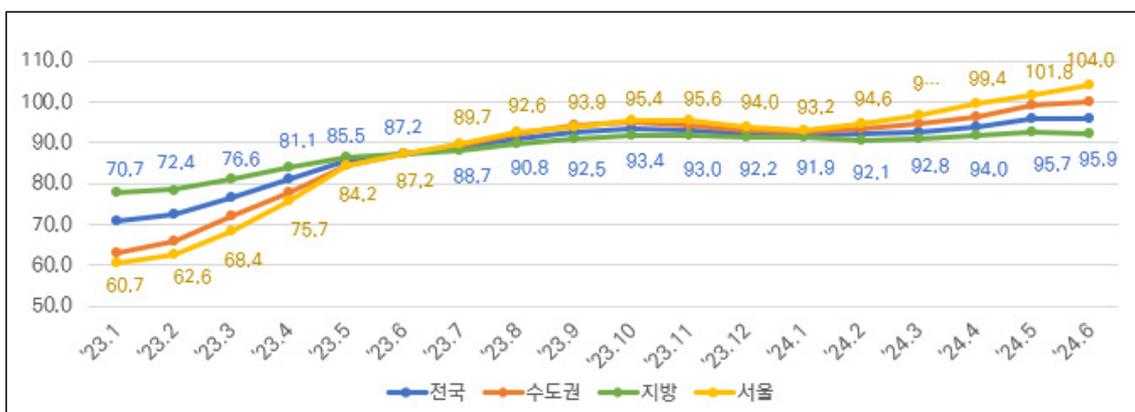
2. 주택시장 현황

- 주택 유형 중 아파트를 중심으로 주택시장 동향을 점검하였을 때, 지난 5년 간 큰 흐름은 급격한 가격 조정 이후, 보합세를 유지하고 있음
 - 전국과 수도권 모두 매매가격은 2022년 급격한 하락세로 전환된 이후, 2024년 들어 보합국면에 진입한 것으로 판단됨

- 전세가격도 동일한 패턴을 보이고 있으나, 2024년 매매가격은 하락세를 유지하고 있는 반면, 전세가격은 소폭 상승세가 지속되고 있다는 것이 차이점이라고 할 수 있음
- 기준금리 상향 조정으로 인한 가격 상승 전망 약화는 시장금리 상승에 따른 자금조달 부담 증대와 함께 주택 수요를 크게 위축시켰으며, 이러한 거시 여건 변화로 매매가격은 저금리 국면에서의 과도한 상승세 이후 급격하게 조정됨. 이러한 가격 변동은 수급지수 변동을 동반하고 있음
- 아래의 <그림 4-1>과 <그림 4-2>는 아파트 시장의 수급 상황을 보여주고 있는데, 매매 가격과 전세가격이 하락세를 보였던 2021년 수급지수는 저점 전후의 바닥 국면을 보이고 있으며, 이후 수급지수가 확장되었고 확장세가 급격하게 형성되면서 가격 상승세도 가파른 변동을 보였음
- 2023년 수급지수는 2021년 정점 이후 둔화되면서 저점에 도달하였으며, 동시에 가격 변동도 하락세를 보여, 큰 폭의 가격 조정이 이루어진 것으로 나타났음



<그림 4-1> 지역별 아파트 매매수급지수



<그림 4-2> 지역별 아파트 전세수급지수

○ 주택가격 하락세 지속과 수급지수의 위축은 주택시장 침체로 이어지고 있으며, 고금리가 유지되는 상황에서 수요 회복은 정부의 인위적인 정책적 지원 없이는 불가능할 것으로 판단되고 있음

- 따라서 가격 기준으로 본 주택시장 상황은 당분간 침체가 지속되면서 저점에서 점차 회복되는 보합국면을 유지할 것으로 예측됨. 이러한 수요 위축은 공급 감소로 이어지고, 최근 미분양 증가세와 인허가 물량의 급격한 감소세가 지속되는 공급 측면의 불황으로 연결되고 있음

〈표 4-1〉 주요 지역별 아파트가격 변동

구 분	매매가격		전세가격	
	전 국	수도권	전 국	수도권
2013	0.75%	-0.84%	6.70%	8.35%
2014	2.71%	2.50%	5.19%	7.04%
2015	4.89%	6.19%	6.95%	10.07%
2016	0.76%	1.87%	1.89%	2.94%
2017	1.08%	2.68%	0.57%	1.54%
2018	0.09%	3.56%	-2.87%	-2.47%
2019	-1.42%	-0.02%	-1.78%	-1.02%
2020	7.57%	9.08%	7.32%	8.45%
2021	14.10%	17.97%	9.61%	10.65%
2022	-7.56%	-9.68%	-8.69%	-11.97%
2023	-4.83%	-4.62%	-6.95%	-7.54%
2024.01	-0.20%	-0.24%	0.09%	0.22%
2024.02	-0.21%	-0.21%	0.05%	0.22%

주: 연간 누적 변동률. 2024년은 전월 대비 변동율임

자료: 한국부동산원

3. 소규모주택정비 사업 여건 검토

1) 주택시장 침체에 따른 사업 리스크 검토

- 현재는 고금리·고물가에 따라 추후 금리 부담 증대와 주택가격 상승 전망이 약화되고 있는 상황이므로 주택구매 수요는 다소 위축된 상태임. 또한, 분양 물량을 통해 필요한 사업 자금을 조달해야 하는 정비사업은 높아진 원가 부담 대비 낮아진 사업성에서 충분한 자금조달도 어려워진 상황으로 사업 여건은 양호하지 않음
 - 그럼에도 불구하고 주택시장은 일정한 기간을 두고 상승기와 하락기를 반복한다는 점을 감안하였을 때, 현재 주택시장이 침체기에서 상승기로 전환되었을 때를 고려하여 선제적으로 전문건설업의 사업모델(안)을 구축하는 것이 필요할 것으로 사료됨
- 주택시장은 가격 변동 기준으로 보면, 저점을 지나 회복되고 있는 국면에 진입했으나 전반적으로 수요 약세가 지속되고 있어 지역별로 편차는 있겠으나, 보험세 정도의 시장 여건이 조성될 것으로 예측됨
 - 따라서 소규모주택정비사업, 특히 자율주택정비사업의 경우, 충분한 사업성을 담보할 수 있는 시장 여건 조성은 현재 상황으로는 어려운 상태로 판단됨

2) 주택개량에 대한 잠재적 수요 검토

- 주택시장 침체에 따라 주택사업에 대한 사업성이 열악함에도 불구하고, 준공연도를 기준으로 보았을 때, 주택 스톡 상황은 주거공간의 노후도가 심화되고 있는 상태임을 보여주고 있어 주택 개량 등에 대한 사회적 니즈는 커지고 있는 상태임
 - 이러한 일반적 주거공간의 노후화 추세를 감안하면, 향후 정비사업에 대한 필요성은 더욱 커질 것으로 보임
- 임윤환·최막중(2016)²⁾은 ‘단독주택 개량 선택 행태’에 대해 연구하였는데, 연구 결과를 인용하여 소규모주택정비사업 제도의 확대 필요성과 사업에 대한 수요에 대해 언급하고자 함
 - 임윤환·최막중(2016)이 분석한 2014년 주거실태조사에 따르면 단독주택 소유가구의 2/3 정도는 주택개량을 경험했으며, 1/3 가량이 2년 내 주택개량 의사를 가지고 있는 것으로 분석함

2) 임윤환, 최막중 (2016), “단독주택 소유가구의 주택개량 행태와 결정요인”, 『국토계획』, 제51권, 제3호

- 그러나 대부분이 대수선 수준에는 이르지 못하는 소규모-소폭 개량에 치중되어 있어 전반적인 주거공간 편익 증가 폭은 크지 않은 것으로 나타남
- 증·개축 이상의 개량은 가구 특성 변수의 연령이 낮거나, 거주 기간이 짧을수록 선택할 확률이 커지는 것으로 분석되었으며, 동시에 보유한 주택에 비해 주변 주택들이 상대적으로 노후·불량한 상태이면 상대적 우위성을 체감하고 있어 증·개축 이상 개량을 선택할 확률이 낮아지는 외부효과와 근린효과가 작용하고 있음
- 경과연수가 오래될수록 대수선 이하의 개량은 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 노후 및 불량화가 크게 진행된 경우, 증·개축의 중등 정도의 개량을 유효한 대안을 고려되고 있음을 보여주고 있음
- 앞에서 언급한 주택의 노후도, 특히 단독주택의 경우, 주택의 노후도가 심화되고 있다는 점을 감안할 때, 증·개축 이상의 개량 필요성과 수요는 커지고 있는 것으로 보임
- 연구의 결과를 종합하였을 때, 소규모주택정비사업의 중요성은 열악한 시장 상황에도 불구하고 제도적 틀에 대한 다양한 고민이 필요한 것으로 보임
- 또한, 이러한 니즈는 단독주택 뿐 아니라 다세대주택 등 비아파트 유형의 주택에도 동일하게 적용될 것으로 판단됨

3) 소규모주택정비사업 수요 특성 관련 검토

- 대한주택건설협회는 서울 거주자 중 소규모주택정비사업 주체가 될 수 있는 307인 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이에 대한 결과를 「소규모주택정비사업 참여 활성화 방안」 보고서³⁾를 통해 발표한 바 있음
 - 2017.7.10.~7.28. 기간동안 서울 거주자(단독·다가구주택, 다세대주택, 연립주택) 중 소규모주택정비사업 주체가 될 수 있는 307인을 대상으로 설문조사를 실시함
- 대한주택건설협회에서 2017년 발간한 보고서 결과를 인용하여 소규모주택정비사업에 대한 수요 특성을 파악하고, 이를 통해 본 연구의 목적인 전문건설업의 사업모델(안) 구축에 필요한 시사점을 도출함
 - 전체 설문조사 대상자 중 68%는 재정비 및 개량의 필요성과 사업 참여 의향이 있는 것으로 나타났으며, 12%는 의향은 있으나 시기가 적절하지 않다고 답변함

3) 대한주택건설협회 (2017.08), 『소규모주택정비사업 참여 활성화 방안』

- 단독-다가구-다세대 주택 거주자는 66%(의향 있음 44%, 시기가 적절하지 않음 22%), 연립주택은 95%(의향 있음 92%, 시기가 적절하지 않음 3%)로 나타남
 - 소규모주택정비사업 참여 의사는 전체 69%, 단독-다가구-다세대주택은 52%, 연립주택은 87%로 분석되어 높은 참여 의사를 보임
- 소규모주택정비사업 참여 관련 응답 중 소규모주택정비사업이 실시될 때에 우려되는 사항으로는 추가부담금이 42%, 이주로 인한 전·월세보증금 부담이 27%, 세입자 전·월세보증금 반환이 8% 등으로 나타남
- 필요한 정부 지원에 대해서는 사업비 지원이 34%, 추가부담금에 대한 저리대출지원이 35%로 높게 나타났으며, 다음으로 이주를 위한 임차보증금 지원이 30%로 분석됨
 - 선호하는 소규모주택사업 방식으로는 지원에 대한 요구가 큰 만큼 공공과의 공동시행이 57%, 민간 건설업체와의 공동시행은 25%로 분석되었으며, 주민합의체 및 조합 자체 시행 방식에 대한 선호는 18%로 나타남
 - 중소건설사에 대한 인식을 조사한 결과로는 대형건설사 선호도가 낮은 것으로 나타났음. 업체 규모와 관계없이 주민에게 유리한 사업조건이 중요하다는 응답 비율이 전체는 61%로 나타났으며, 상관없다는 의견도 20%를 차지함

4. 전문건설업의 소규모주택정비사업 참여 여건 한계

- 전문건설사가 소규모주택정비사업에 참여하기 위한 사업모델(안)을 구축하는 단계에 앞서 전문건설사가 소규모주택정비사업에 참여할 수 있는 여건에 어떠한 한계가 있는지에 대해 검토함
- 전문건설사가 가지는 한계와 애로사항에 대한 검토가 선행되어야 해당 한계점을 극복한 사업모델(안)을 발굴할 수 있기에 법적 근거와 전문건설사의 역량 등 현실적인 여건을 종합적으로 고려하였음
- 결론적으로 참여 여건의 한계는 ❶ 시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계), ❷ 시공자 선정 기준의 한계, ❸ 주민주도형 사업 경험 부족의 한계로 구분함
- ‘시행 주체로서의 한계’가 의미하는 바는 현재 소규모주택정비사업의 근거 법률인 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 상에서 규정하고 있는 ‘사업시행자’로서의

한계를 제시한 것이며, ‘시공자 선정 기준의 한계’와 ‘주민주도형 사업 경험 부족의 한계’는 소규모주택정비사업이 진행되는 단계에 있어 전문건설사가 가지는 자본금·인력·사업 경험 등이 타 시행 주체에 비해 현실적으로 상대적 열위에 있는 점을 고려한 한계점임

1) 시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계)

- 소규모주택정비사업의 시행자는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(이하 소규모주택정비법이라 함)」 제17조(소규모주택정비사업의 시행자)에 명시되어 있음
- 「소규모주택정비법」 제17조의 사업시행자는 동법 제10조의 빈집정비사업의 시행자를 준용하므로 명확한 사업시행자의 요건을 파악하기 위해 제10조도 같이 제시함

〈표 4-2〉 소규모주택정비사업 시행자 근거 조항

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제17조(소규모주택정비사업의 시행자)

- ① **자율주택정비사업**은 2명 이상의 토지등소유자가 직접 시행하거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행할 수 있다.
 1. 시장·군수등
 2. 토지주택공사등
 3. **건설업자**
 4. **등록사업자**
 5. **신탁업자**
 6. **부동산투자회사**
- ② 자율주택정비사업의 시행으로 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택(이하 “공공임대주택”이라 한다)의 비율(건축물의 전체 연면적 대비 공공임대주택의 연면적의 비율 또는 전체 세대수 대비 공공임대주택의 세대수의 비율을 말한다)이 50퍼센트 이상이 되도록 건설하는 경우에는 제1항에도 불구하고 토지등소유자 1명이 사업을 시행할 수 있으며, 제2조제1항제3호에 따른 지역 외에서도 사업을 시행할 수 있다.
- ③ **가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업**은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 시행할 수 있다. <개정 2021. 7. 20.>
 1. 토지등소유자가 20명 미만인 경우에는 토지등소유자가 직접 시행하거나 해당 토지등소유자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 방법
 2. 제23조에 따른 조합이 직접 시행하거나 해당 조합이 조합원의 과반수 동의를 받아 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 방법

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제10조(빈집정비사업의 시행자)

- ① 빈집정비사업은 시장·군수등 또는 빈집 소유자가 직접 시행하거나 다음 각 호에 해당하는 자와 공동으로 시행할 수 있다. <개정 2019. 4. 30.>
 1. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 시행하기 위하여 설립된 지방공사(이하 “토지주택공사등”이라 한다)
 2. 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설사업자(이하 “건설업자”라 한다)
 3. 「주택법」 제7조제1항에 따라 건설업자로 보는 등록사업자(이하 “등록사업자”라 한다)
 4. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사(이하 “부동산투자회사”라 한다)

이하 생략

- 근거법을 정리하면, ‘자율주택정비사업’은 국가·공공기관인 시행자를 제외하면 ① 건설업자, ② 등록사업자, ③ 신탁업자, ④ 부동산투자회사가 시행자로 사업 참여가 가능하며, ‘가로주택정비사업’, ‘소규모재건축사업’, ‘소규모재개발사업’은 토지등소유자·조합이 직접 시행하거나 혹은 ①~④에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 방법이 있음
 - ‘건설업자’는 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설사업자, ‘등록사업자’는 「주택법」 제7조제1항에 따른 건설업자로 보는 등록사업자, ‘신탁업자’는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조제7항에 따른 신탁업자, ‘부동산투자회사’는 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사를 의미함
- 전문건설업은 근거 법률에서 규정하는 사업시행자의 요건 중 「건설산업기본법」 제9조에 따른 ‘건설업자’로 분류되므로 사업시행자로서의 표면적인 법적 기준은 충족하는 것으로 판단할 수 있음
 - 그러나 표면상으로는 법적 기준이 충족되더라도 전문건설업은 주택사업에 필요한 단계별·공정별로 모든 업종 면허를 가지고 있어야 한다는 점에서 현실적·실질적으로는 사업 여건에 있어 한계를 가질 수밖에 없음
 - 즉, 「건설산업기본법」 제9조에 따른 ‘건설업자’를 지칭하는 바가 종합건설사와 전문건설사라고 할지라도 실질적으로 업종의 한계로 인해 종합건설사만이 참여할 수 있는 사업 형태라고 볼 수 있음

〈표 4-3〉 사업시행자 중 ‘건설업자’의 근거 조항

「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록 등)

- ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 신청하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다.

- 즉, 건설공사에서 시행·시공과 관련한 모든 업무를 수행할 수 있는 종합건설사는 소규모 주택정비사업에 필요한 각 공정별 면허 등록이 필요하지 않지만, 전문건설사는 업종별 등록을 모두 겸해야한다는 점에서 실질적으로는 사업시행자로서의 자격 요건이 법적 근거에 의한 한계를 지닌다고 보아야 할 것임

- 전문건설업이 소규모주택정비사업의 시행자로서 기준을 갖추려면 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2]에 따라 ‘실내건축공사업’ 외에도 ‘철근·콘크리트공사업’, ‘구조물해체·비계공사’, ‘상·하수도설비공사업’ 등 다수의 업종별 면허를 지녀야 함

○ 「건설산업기본법」에 따라 건설업종별 등록 면허를 갖춘다는 것은 단순히 업종을 등록하는 차원이 아닌 각 업종별에 따른 자본금과 일정 수준 이상의 인력을 보유하는 것을 전제하므로 현실적으로는 전문건설업이 소규모주택정비사업에서 사업수행자가 될 수 있는 법적 근거 그 자체에 한계가 있는 것으로 볼 수 있음

〈표 4-4〉 소규모주택정비사업 사업시행자 등록 기준

사업시행자	근거법	등록 기준
종합건설업 중 '건축공사업'	건설산업기본법 시행령 제7조 및 제7조의2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업규모 및 범위 : 5천만원 이상의 공사 ▪ 자본금 : 3.5억 원 이상, 개인일 경우 자산평가액 7억 원 이상 ▪ 시설 및 장비 : 독립 사무실 공간 ▪ 기술능력 : 건축 초급이상 5명(기사 또는 중급 2인 포함) 및 4대 보험 가입 완료 ▪ 공제조합 출자 : 예치금 통한 보증상품 활용 ▪ 건축실적 보유한 법인의 양도양수 방식도 가능
주택건설사업자	주택법 시행령 제14조	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업규모 및 범위 : 주택은 단독주택 연간 20호 이상, 공동주택 연간 20세대 이상 (도시형생활주택은 30세대 이상) 주택건설 시행하는 경우, 대지조성사업은 1만제곱미터 이상 시행하는 경우 ▪ 자본금 : 3억 원 이상, 개인일 경우 자사평가액이 6억 원 이상 ▪ 기술능력 : 건설기술진흥법 시행령에 따라 건축분야 기술인 1명 이상 ▪ 사무실 : 건축법상 근린생활시설 또는 사무실로 용도가 되어있어야 함 ▪ 건축공사업, 토목건축공사업의 경우 기존 보유하고 있는 자본금과 기술인력 및 사무실 면적 중복하여 인정

2) 시공자 선정 기준의 한계

- 소규모주택정비사업의 시공자 선정 방식은 「소규모주택정비법」 제20조(시공자의 선정)에 명시되어 있음
 - 전문건설사가 소규모주택정비사업의 시공자로 선정되기 위해서는 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우) 단계를 거쳐야함
 - 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하는 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있도록 규정되어 있으며, 이때 대통령령으로 정하는 규모 이하의 기준이란 ‘토지등소유자 또는 조합원이 30인 이하인 소규모주택정비사업을 뜻함(「소규모주택정비법」 시행령 제18조(시공자의 선정))

- 입찰에 참여하기 위해 제출하는 제안서에 포함되어야 하는 내용은 「소규모주택정비사업의 시공자 및 정비사업전문관리업자 선정기준」 제2조에 명시되어 있으며, 선정에 중요한 기준이 되는 부분은 ① 건설업자의 시공능력평가 순위 또는 등록사업자의 주택건설 실적, ② 신용평가등급, ③ 정비사업 준공 실적과 기타 시·도 조례로 정하는 사항임

〈표 4-5〉 소규모주택정비사업 시공자 선정 근거 조항

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제20조(시공자의 선정)

- ① 토지등소유자는 소규모주택정비사업을 시행하는 경우 제22조에 따라 주민합의체를 신고한 후 주민합의서에서 정하는 바에 따라 **건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정**하여야 한다.
- ② 조합은 소규모주택정비사업을 시행하는 경우 조합설립인가를 받은 후 조합 총회(시장·군수등 또는 토지주택공사등과 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 조합원의 과반수 동의로 조합 총회 의결을 갈음할 수 있다)에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 **경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정**하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 소규모주택정비사업은 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다. <개정 2020. 8. 18., 2022. 2. 3.>
- ③ 사업시행자는 시장·군수등이 제18조제1항에 따라 직접 사업을 시행하거나 토지주택공사등을 사업시행자로 지정하는 경우 또는 제19조제1항에 따라 지정개발자를 사업시행자로 지정하여 사업을 시행하게 하는 경우 제18조제2항 및 제19조제2항에 따른 고시가 있는 후 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.
- ④ 제25조제2항 또는 제3항에 따른 주민대표회의 또는 토지등소유자 전체회의는 제3항에 따라 시공자를 선정하는 경우 대통령령으로 정하는 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 시공자를 추천할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 소규모주택정비사업은 주민대표회의 또는 토지등소유자 전체회의에서 별도로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다.

이하 생략

〈표 4-6〉 소규모주택정비사업 시공자 선정 기준

「소규모주택정비사업의 시공자 및 정비사업전문관리업자 선정기준」 제2조(시공자의 선정 등)

- ① 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 "소규모주택정비법"이라 한다) 제20조제2항에 따라 조합은 **시공자 선정 시 건설업자 또는 등록사업자에게 다음 각 호의 사항을 포함한 제안서를 제출받아 검토**하여야 한다.
 1. 건설업자의 시공능력평가 순위 또는 등록사업자의 주택건설 실적
 2. 건설업자 또는 등록사업자의 신용평가등급
 3. 건설업자 또는 등록사업자의 정비사업 준공실적
 4. 기타 시·도조례로 정하는 사항

이하 생략

- 전문건설사는 특정한 공정을 중심으로 시공 실적을 보유하고 있다는 점을 감안하였을 때, 입찰에서 중요한 요소가 되는 '정비사업 준공실적'이나 '시공능력평가' 순위가 종합건설사에 비해 저조할 수밖에 없음
 - 또한 일반적으로 종합건설사보다 자본금 규모가 낮은 업체가 다수인 것을 고려하였을 때, '신용평가등급' 평가에서도 상대적 열위에 있을 것으로 예상됨

- 이에 따라 「소규모주택정비법」에서 규정하는 시공자 선정기준에 대해 검토한 결과, 조합이 경쟁입찰을 통해 시공자를 선정하는 방식에서는 전문건설업이 가지는 전문성만으로는 경쟁성을 갖출 수 없다고 판단됨
 - 이는 전문건설업이 가지고 있는 전문 역량에도 불구하고 정비사업 실적이 없다는 이유로 시공자 선정에 한계가 있는 규정이므로 이 또한 전문건설업이 소규모주택정비사업 참여에 있어 가지는 한계로 지목할 수 있음

3) 주민주도형 사업 경험 부족의 한계

- 소규모주택정비사업은 주민 주도로 이루어지는 사업이므로 다양한 의견을 가지는 주민들의 요구사항을 수용하고 조율하여야 하는 단계가 필수적이며, 뿐만 아니라, 조합 의견을 조율하는 과정에서 가장 중요한 단계는 '사업시행계획인가'를 받기 위한 단계라고 할 수 있음
- 앞서 제2장 소규모주택정비사업 현황의 '자율주택정비사업 현황'에서 살펴보았듯이 주민합의체 단계에서 사업시행계획인가 단계로 넘어가는 데에 일정 기간 시간이 지체되는 것도 주민 등 의견을 수용하고 협의하는 과정에서 소요되는 시간이 적지 않기 때문임
- 그러나 전문건설사는 건설업무의 특정한 공정을 기술 위주의 전문성을 가지고 수행해왔기 때문에 조합이 요구하는 사업성 검토, 의견 수렴 등 사업의 종합적인 계획·관리 업무를 수행하기에는 경험과 인력이 부족할 수 있음
 - 이는 현재까지 종합건설사가 종합적인 계획·관리 및 조정 업무를 수행함에 따라 전문건설사와의 효율적인 업무 배분에 따른 것으로 추후 상호시장 진출이 활발해진다면 전문건설사 역시 관련 역량을 키울 수 있을 것임

〈표 4-7〉 소규모주택정비사업 시행방법

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제16조(소규모주택정비사업의 시행방법)

- ① 자율주택정비사업은 제29조에 따른 사업시행계획인가를 받은 후에 사업시행자가 스스로 주택을 개량 또는 건설하는 방법으로 시행한다.
- ② 가로주택정비사업은 가로구역의 전부 또는 일부에서 제29조에 따라 인가받은 사업시행계획에 따라 주택 등을 건설하여 공급하거나 보전 또는 개량하는 방법으로 시행한다.
- ③ 소규모재건축사업은 제29조에 따라 인가받은 사업시행계획에 따라 주택, 부대시설·복리시설 및 오피스텔(「건축법」 제2조제2항에 따른 업무시설 중 오피스텔을 말한다)을 건설하여 공급하는 방법으로 시행한다. 다만, 주택단지에 위치하지 아니한 토지 또는 건축물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 사업시행상 불가피한 경우에는 대통령령으로 정하는 편입 면적 내에서 해당 토지 또는 건축물을 포함하여 사업을 시행할 수 있다.

중간 생략

- ④ 소규모재개발사업은 제29조에 따라 인가받은 사업시행계획에 따라 주택 등 건축물을 건설하여 공급하는 방법으로 시행한다. <신설 2021. 7. 20.>

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제29조(사업시행계획인가)

- ① 사업시행자(사업시행자가 시장·군수등인 경우는 제외한다)는 소규모주택정비사업을 시행하는 경우에는 제30조에 따른 사업시행계획서(이하 “사업시행계획서”라 한다)에 정관등과 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수등에게 제출하고 사업시행계획인가를 받아야 하며, 인가받은 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 시장·군수등에게 신고하여야 한다.
- ② 시장·군수등은 특별한 사유가 없으면 제1항에 따른 사업시행계획서(사업시행계획서의 변경을 포함한다)가 제출된 날부터 60일 이내에 인가 여부를 결정하여 사업시행자에게 통보하여야 한다.

이하 생략

○ 또한, 사업시행계획인가를 득하기 위해서는 「소규모주택정비법」 제30조에 의한 ‘사업시행계획서’ 작성이 필수적이나, 이에 포함되어야 하는 내용이 추후 조합 등과 협의가 필수적이라는 점, 공적인 행정업무가 수반된다는 점을 고려하였을 때, 전문건설사가 단기적 측면에서 수행하기에는 한계가 있을 수 있음

- 사업시행계획서에는 전문건설사가 비교적 익숙할 수 있는 ‘사업시행구역 및 그 면적’, ‘토지이용계획(건축물배치계획 포함)’과 같은 사항 외에도 주민과의 조율이 필수적이라고 할 수 있는 ‘임시거주시설을 포함한 주민이주대책’, ‘임대주택 건설계획’ 등과 같은 내용이 필수적으로 포함되어야 하기 때문에 전문건설사가 기존에 수행해왔던 업무와는 성격이 다를 수 있음

〈표 4-8〉 소규모주택정비사업 사업시행계획서 작성 근거 조항

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제30조(사업시행계획서의 작성)

- ① 사업시행자는 다음 각 호의 사항을 포함하는 사업시행계획서를 작성하여야 한다. 다만, 자율주택정비사업의 경우에는 제1호·제2호·제3호·제6호 및 제7호의 사항으로 한정한다. <개정 2021. 7. 20.>
 1. 사업시행구역 및 그 면적
 2. 토지이용계획(건축물배치계획을 포함한다)
 3. 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획
 4. 임시거주시설을 포함한 주민이주대책
 5. 사업시행기간 동안 사업시행구역 내 가로등 설치, 폐쇄회로 텔레비전 설치 등 범죄예방대책
 6. 임대주택의 건설계획
 7. 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획(「건축법」 제77조의 4에 따라 건축협정을 체결한 경우 건축협정의 내용을 포함한다)
 8. 사업시행과정에서 발생하는 폐기물의 처리계획
 9. 정비사업비
 10. 분양설계 등 관리처분계획
 - 10의2. 제35조의2에 따라 수용 또는 사용하여 사업을 시행하는 경우 수용 또는 사용할 토지·물건 또는 권리의 세목과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소
 11. 그 밖에 사업시행을 위한 사항으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 조례로 정하는 사항
- ② 사업시행자가 제1항에 따른 사업시행계획서에 「공공주택 특별법」 제2조제1호에 따른 공공주택(이하 “공공주택”이라 한다) 건설계획을 포함하는 경우에는 공공주택의 구조·기능 및 설비에 관한 기준과 부대시설·복리시설의 범위, 설치기준 등에 필요한 사항은 「공공주택 특별법」 제37조에 따른다.

V. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안) 발굴

1. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안) 발굴 필요성

1) 전문건설업의 미래 신사업 영역 발굴 필요

- 정부가 '18년 발표한 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」에 따라 종합건설업과 전문건설업 간 상호시장 진출이 허용되면서 종합·전문건설사 간 경쟁 심화로 전문건설사 사업 여건이 악화되고 있는 추세임
 - 전문건설시장 성장세는 위축되는 추세가 지속되고 있어 전반적인 사업 여건도 점차 악화될 것으로 판단됨. 이는 국가 수준에서 실질적인 건설 수요가 감소하면서 전문건설사업에 대한 수요도 동시에 위축되었기 때문임
- '21년 1월, 건설산업 혁신방안의 일환으로 「건설산업기본법」이 개정되면서 종합건설업과 전문건설업 간 업역 규제가 폐지되었음. 2개 이상의 전문건설업 면허를 가진 업체는 종합건설공사에 참여할 수 있고, 종합건설업자는 전문건설공사에 참여할 수 있게 되었으며, 이는 기업의 규모 등에 관계 없는 무한경쟁 여건을 조성하였음
 - 결과적으로 건설 수요 위축 추세와 함께 단기적으로도 종합건설사와의 경쟁 심화로 전문건설사 영업 여건은 악화 추세 정도가 커지고 있음
- 박승국·이종광·홍성진(2013)의 연구⁴⁾에 따르면, '생산체계 개편'은 종합건설업과 전문건설업의 구분 없이 건설공사 수행 능력과 기술력이 우위에 있는 건설업체에게 많은 기회를 부여한다는 취지로 추진되었으나, 실질적으로는 종합건설과 전문건설 간의 수주 불균형이 초래되고 있어 당초 정책의 취지를 약화시키고 있다고 연구한 바 있음

4) 박승국, 이종광, 홍성진 (2013.12), 『상호시장진출 현황 및 업계 인식조사에 따른 전문건설 대응 방안』(건설정책리뷰 2023.12), 대한건설정책연구원

- 2022년 공공공사 상호시장 진출 규모는 약 2.08조 원으로 종합건설업체 수주 중 전문건설공사는 1.61조 원에 달하는 반면, 전문건설업체가 수주한 종합공사는 0.49조 원에 불과한 것으로 나타남
 - 본래 취지와 달리 제도 개선은 규모 등에 의한 기준으로 우위를 점한 종합건설업체에게 일방적으로 유리한 시장 여건이 만들어지게 되는 결과를 초래함
- 이와 더불어 최근 코로나 19 이후, 고금리·고물가 영향으로 인한 전문건설업 성장 후퇴와 건설업 여건 악화 속에서 이를 극복하기 위한 방안으로 종합건설사와는 차별화되는 전문건설사만의 신사업 모델을 발굴하여야 하는 필요성이 증대됨
- 상호시장 진출이라는 제도적 변화는 전문건설업의 업황 여건을 악화시키고, 중장기 발전 전략에 대한 필요성은 커지고 있어 중장기 추세와 여건 변화에 능동적으로 대응해야 함

2) 주거용 건물 노후도 심화에 따른 공간 재생 필요성 증대

- 건축물의 준공연도를 기준으로 30년 이상 경과한 경우, '노후 건축물'로 구분되며 이러한 노후 건축물은 공간 재생에 대한 니즈가 절실하게 필요한 상황임
- 2022년 현재 기준으로 전체 건축물 중 동수 기준으로 30년 이상 경과한 건축물은 41.0%에 달하고 있으며, 수도권은 33.9%, 지방은 43.8%를 보이고 있음
- 상대적으로 신규 건축물이 많은 수도권에서의 노후도는 양호한 수준이나 지방과의 격차가 적어 유의미하지 않음
- 주거용 건축물의 경우, 전체 건축물보다 노후 상황이 더 악화된 상태임. 전국은 50.5%, 수도권은 41.4%, 지방은 59.9%로 나타났으며, 연면적 기준으로 하면 아파트 등 공동주택이 많이 공급되어 이 비율은 낮게 평가됨
- 그러나 건축물의 재생은 노후된 건축물의 개수가 더 정확한 지표가 될 수 있어 동수 기준으로 접근하는 것이 적절할 것으로 보임
- 주거용 건축물을 유형별 기준으로 분류하여 보면, 두 자리 비중을 보이는 주거용 건축물 유형은 전국의 경우 단독주택의 비중이 많은 것으로 나타났으며, 수도권은 단독주택, 다가구주택, 다세대주택으로 분석됨. 지방의 경우, 전국과 마찬가지로 단독주택 비중이 큰 것으로 나타났음

〈표 5-1〉 건축물 노후도 : 전체 및 주거용 (2022년 기준)

(단위: %)

구 분	전체		주거용		
	동수 기준	연면적 기준	동수 기준	연면적 기준	
전 국	10년 미만	16.7	24.6	12.7	23.3
	10~20년 미만	16.0	24.6	11.6	24.0
	20~30년 미만	19.4	27.5	16.7	28.1
	30년 이상	41.0	21.4	50.5	23.2
	기타	6.9	2.0	8.5	1.4
수도권	10년 미만	19.4	25.0	15.9	23.1
	10~20년 미만	17.6	24.8	13.4	24.9
	20~30년 미만	22.2	28.8	21.2	30.6
	30년 이상	33.9	20.0	41.1	20.5
	기타	6.8	1.4	8.3	0.9
지 방	10년 미만	15.6	24.2	11.6	23.5
	10~20년 미만	15.4	24.3	11.0	23.2
	20~30년 미만	18.3	26.4	15.0	25.8
	30년 이상	43.8	22.6	53.9	25.6
	기타	6.9	2.5	8.5	2.0

자료: 국토교통부

〈표 5-2〉 주거용 건축물 유형별 분포 (2022년 기준)

(단위: 천동, 천㎡, %)

구 분	합계		단독주택		다가구주택		아파트		연립주택		다세대주택	
	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
전국	4,576	1,913,003	3,502	332,079	591	171,640	161	1,218,488	36	44,017	256	132,226
(비중)	100.0	100.0	76.5	17.4	12.9	9.0	3.5	63.7	0.8	2.3	5.6	6.9
수도권	1,224	898,887	651	82,546	269	75,212	76	610,621	18	23,784	194	100,542
(비중)	100.0	100.0	53.2	9.2	22.0	8.4	6.2	67.9	1.5	2.6	15.8	11.2
지방	3,351	1,014,116	2,850	249,532	321	96,428	84	607,866	17	20,233	61	31,683
(비중)	100.0	100.0	85.0	24.6	9.6	9.5	2.5	59.9	0.5	2.0	1.8	3.1

자료: 국토교통부

- 종합적으로 유형별 비중을 감안하여 노후도를 보면, 인구가 집중된 수도권에서의 노후도는 전국 혹은 지방 대비 소폭 작지만 50%에 육박하고 있으며, 유형별 비중을 적용하면 단독주택, 다가구주택, 다세대주택에 대한 재생 필요성은 커지고 있는 것으로 나타남

- 주택시장 침체와 공급 위축은 신규 건축물 공급 감소로 이어지고 있어 노후된 공간의 구조적 안전도 및 경제적 부가가치 창출력 저하를 심화시키고 있어 복지 측면의 주거안정 뿐 아니라 다양한 건축물 편익을 저하시키는 요인으로 작용하고 있음
- 주거용 건축물의 경우, 재개발 및 재건축의 기존 재생 수단이 수요 위축으로 인해 사업추진이 어려워지고 있음
 - 또한, 원가 상승 부담으로 인한 공급 가격 상승 역시 수요 위축을 악화시키고 있어 현 시장 상황에서 주거공간 재생 등을 위한 수요와 공급 여건은 부정적 상황이 지속되고 있음
- 공간 노후도 심화로 인한 공간 재생 필요성 여건은 정비사업 추진과 활성화를 필요로 하나, 고금리와 가격 상승 전망 약화로 인한 수요 위축은 원가 상승으로 더욱 심화되고 있음
 - 특히 인구 성장세 둔화에도 불구하고 지속적으로 인구가 집중되고 있는 수도권에서의 주거용 공간 등 경제 활동 공간의 노후도 심화는 안정적 편익 창출을 저해하고, 경제 성장 여건을 악화시켜 사회적 편익을 감소시킬 우려도 커짐
- 한국은행 발표에 따르면, 수도권의 경제성장률 기여도는 2001~2014년 기간 동안 51.6%였으나, 2015~2022년 기간 동안은 70.1%로 증가하였음. 지역으로 나누면 서울과 인천은 26.9%, 경기도는 43.2%로 분석되고 있음. 서울과 인천은 전기(2001~2014년) 대비 4.2%p 증가했으나 경기도의 경우 14.3%p 증가한 것으로 분석됨⁵⁾
- 경기도를 포함한 수도권에서의 주거공간 노후 상황은 전국 대비 양호한 수준이 아니라는 점에서 공간에 대한 재생 필요성도 커지고 있음
 - 건축물의 물리적 안전도 중요하지만, 경제 성장과 연관된 경제적 필요성 관점에서의 활성화 필요성은 더 커지고 있는 것으로 볼 수 있음

3) 주거용건물 건축 시장의 높은 성장세

- 건설시장의 성장세는 경제성장과 함께 위축되는 추세를 보이고 있으나, 건물 건축업과 주거용건물 건축업은 높은 성장세를 보이고 있어 성장 국면에 따른 건설 수요 변화가 공간 재생에 집중되고 있음

5) 한국은행(2024.3), 『지역경제보고서』

- 이는 공간 재생에 대한 사회적 필요와 시장 수요 증가세가 유지되는 상황이 반영된 것으로 전문건설의 다양한 매출 위험을 극복하는 대안으로서 주거용 건축이 적절한 잠재성을 가진 것으로 판단됨

○ 소규모주택정비사업은 최근 주택시장 여건 악화로 인한 사업성 저하, 조합이 주도하는 사업적 특성에 기인한 불확실성 등 해결되어야 할 사안이 있음에도 불구하고, 중장기적으로 정비사업에 대한 사회적 필요가 확대되고 있으며, 소규모주택정비사업의 잠재적 참여 주체들의 의견에 따르면 업체의 규모보다 조건에 의한 선택에 대한 의사가 강하게 나타나고 있어 전문건설사가 진출하여 원활하게 사업을 추진할 수 있는 여건은 양호한 것으로 판단됨

- 따라서 주택사업에 선별적으로 참여하여 위축되는 시장 규모와 여건 악화에 대응한 전략적 선택이 가능할 것으로 판단됨

○ 주택사업이 가지는 특성은 성장성과 변동성을 들 수 있음. 지속적으로 주거공간에 대한 재생 등 다양한 사회적 수요가 존재하고 있어 매출 기회도 확장 창출되고 있으며, 향후 수도권 등 도심지역 중심으로 다양한 수요가 확산될 것으로 전망됨

○ 전문건설의 낮은 성장세와 위험 요인의 확대 가능성 등을 고려할 때, 다양한 사업 기회를 확보하는 것은 안정적 발전 기반을 구축하는 출발이 될 것으로 판단됨

- 또한, 일정한 사업 모델을 통해 전문건설의 부족한 부분을 보완한다면 시공 과정에서 기 확보된 전문성과 비용 절감이 합해지는 시너지 효과를 기대할 수 있음
- 이를 통해 기존 종합건설사가 가지지 못한 사업적 장점을 활용한다면 충분한 경쟁력 확보가 가능할 것으로 보임

2. 사업모델(안) 발굴을 위한 전문건설업체 면담조사

- 2024년 2~3월에 걸쳐 전문건설사 중 건축업과 관련이 있는 업체를 선정 후, 직접 방문하여 주택사업 참여에 대한 의견을 청취하였으며, 주요 내용은 아래 <표 5-3>과 같음
- 업체 면담 결과, 주택사업을 참여하게 된 계기는 기존 사업 영역에서의 한계점을 극복하고 업역을 확대하기 위한 수단으로 참여하게 되었으며, 업역 확대 배경은 매출 악화 위험에 대비한 영역 확대, 건설시장 여건 악화에 대응한 다각화 전략으로서 선택하였다고 응답함
 - 그러나 주택사업에 대한 전문성·정보 부족이나 법적 요건 등의 규제적 진입장벽 등으로 기존 사업 영역에서 파생되는 전문시공 혹은 투자 참여에 한정하여 추진하고 있음
- 전문건설업체 면담 조사 결과, 면담업체는 소규모주택정비사업에 참여 의향은 있으나, 제도·정보·경쟁력 등에서 참여하는데 한계가 있다고 응답함
 - 정비사업 관련 정보 부족, 사업성 검토의 어려움, 사업에 참여하더라도 낮은 수익성 등을 한계로 꼽았으나, 일정한 적정 사업모델을 통한 시행과 시공 동시 참여가 가능하다면 참가할 의향이 있다는 의견도 존재함

<표 5-3> 전문건설사 면담 조사 내용

면담 일자 및 건설업체		면담 주요 내용
J건설 (도장) 2/21	김00 전무	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대기업 반도체 공장 중심 매출 구조로서 사업 영역의 다변화 필요성은 체감함 ▪ 주거용 건축사업 참여는 공사 관리를 직접 수행하여야 하므로 개별 공사별 조정 및 일정, 하자 등 공사관리 측면에서 어려움을 느낌 ▪ 주거용(아파트, 오피스텔) 건축으로 사업 다변화 시도했으나, 인건비 부담과 인력 문제로 추진상 한계가 있음
B토건 (철콘) 2/28	김00 전무	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정비사업 참여를 시도하였으나, 시공 등 사업 능력 외 조건(사업인가권자와의 관계성 등)으로 정비사업을 중도 포기한 경험 있음 ▪ 중도 포기한 경험으로 보아 현재 전문건설업체가 정비사업을 본격적으로 수행한다는 점에서는 진입장벽이 존재한다고 생각함 ▪ 아직까지 한계가 있음에도 불구하고 주택사업으로는 사업 다각화를 계속 시도할 예정임
C건설 (실내건축) 3/12	배00 대표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비주거용 건축물 건설 중심의 사업구조이며, 주거용 건설은 전략적 차원에서 참여 경험 있음 ▪ 정비사업에 참여하고 싶은 의사는 있으나, 하자 등 클레임 발생 위험과 관리 비용의 비효율성을 고려하였을 때, 아직까지는 주거용 건축사업에 참여하기에는 무리가 있는 것으로 회사 내부적으로 판단함 . 이에 따라 향후 2~3년 간 정비사업으로의 사업확장 혹은 다각화는 어려운 것으로 예상됨
J건설 (철콘) 3/18	문00 대표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주거용 사업 참여 경험이 있으며, 올해 수주는 마무리되었고 현재 공사는 진행 중임 ▪ 현재 정비사업의 구조는 공사 책임을 시공자에게만 부과하는 형태여서 불합리하나, 시행·시공 구분 없이 두 기능이 통합된 건설 회사가 사업에 참여할 수 있다면 주거용부동산 공사 및 투자 참여 의사 있음

3. 전문건설 참여 소규모주택정비 사업모델(안)

1) 사업모델(안) 전제조건

- 사업모델(안)의 전제 조건으로는 현행법상 실현이 가능하거나, 실현 가능성이 높은 방안을 고려하여 도출하였으며, 이에 따라 법률을 제·개정하는 등의 방안은 고려하지 않았음
- 소규모주택정비사업의 4가지 사업 유형 중 전문건설업이 가진 전문성과 현실적인 사업 수행 능력을 고려할 경우, 전문건설업이 사업 초창기에 전략적으로 참여 가능한 사업은 '자율주택정비사업'으로 판단됨
- '자율주택정비사업'은 다른 소규모주택정비사업 유형과 비교하였을 때, 가장 작은 단위로 시행하는 만큼 사업절차도 간소하다는 특징이 있음
 - 분양공고 및 분양신청·사업시행계획서 작성에서의 일부 사항 배제 등 간소화되는 부분이 많아 소규모주택정비사업을 통해 정비사업으로의 업역을 넓히고자 하는 전문건설업에게 초기 사업 유형으로서 적절하다고 판단됨
 - 사업시행계획인가를 받기 위해 필수적으로 제출하여야 하는 사업시행계획서는 「소규모주택정비법」 제30조에 의해 4가지 사업 유형 모두 제출하여야 한다는 점에서는 동일하지만, '자율주택정비사업'의 경우, 제1항부터 제11항까지의 사항 중 제1항 중 제1호, 제2호, 제3호, 제6호, 제7호만 제출할 수 있기에 제출 사항이 간소화됨

〈표 5-4〉 소규모주택정비사업 사업시행계획서 작성 근거 조항

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제30조(사업시행계획서의 작성)

① 사업시행자는 다음 각 호의 사항을 포함하는 사업시행계획서를 작성하여야 한다. 다만, 자율주택정비사업의 경우에는 제1호·제2호·제3호·제6호 및 제7호의 사항으로 한정한다. <개정 2021. 7. 20.>

1. 사업시행구역 및 그 면적
 2. 토지이용계획(건축물배치계획을 포함한다)
 3. 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획
 4. 임시거주시설을 포함한 주민이주대책
 5. 사업시행기간 동안 사업시행구역 내 가로등 설치, 폐쇄회로 텔레비전 설치 등 범죄예방대책
 6. 임대주택의 건설계획
 7. 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획(「건축법」 제77조의 4에 따라 건축협정을 체결한 경우 건축협정의 내용을 포함한다)
 8. 사업시행과정에서 발생하는 폐기물의 처리계획
 9. 정비사업비
 10. 분양설계 등 관리처분계획
- 10의2. 제35조의2에 따라 수용 또는 사용하여 사업을 시행하는 경우 수용 또는 사용할 토지·물건 또는 권리의 세목과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소

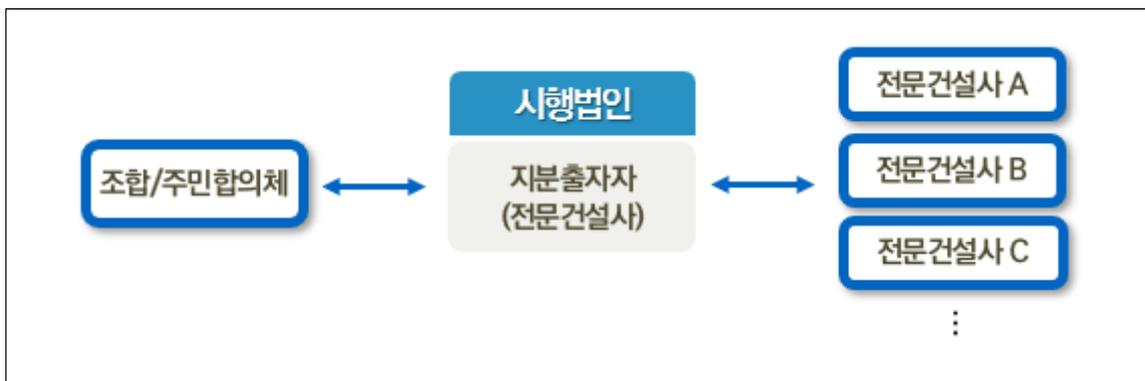
이하 생략

- 사업시행계획서 제출 사항 간소화 외에도 「소규모주택정비법」 제26조(건축심의) 필요시에만 실시, 제28조(분양공고 및 분양신청) 제외, 제33조(관리처분계획의 내용 및 수립기준) 제외, 제34조(사업시행계획인가에 따른 처분 등) 제외 등으로 타 소규모주택정비사업의 유형보다 ‘자율주택정비사업’의 절차가 단순하다고 볼 수 있음
 - 이에 따라 전문건설업은 ‘자율주택정비사업’으로 시행·시공 실적을 축적한 이후에 다른 사업 유형인 ‘가로주택정비사업’, ‘소규모재건축·재개발사업’까지 확장하는 방안이 바람직함
- 앞서 언급한 전주혜·김지엽(2023) 연구에 따라서도 대부분의 소규모 주택정비사업은 블록의 일부 또는 필지 단위에서 개발이 이루어지고 있으며, 자율주택정비사업의 경우, 대부분 200~500㎡ 규모의 작은 대지에서 추진되고 있다고 언급함
- 이에 따라 타 유형보다도 소규모 개발이 가능한 자율주택정비사업의 특성을 활용하여 전문건설업이 초기에 소규모주택정비 사업에 참여하는 전략적 유형으로 단계적인 접근이 필요함

2) 시행법인 설립

- 소규모주택정비사업의 안정적인 사업 기반을 구축하고자 하는 목적으로 시행법인을 설립하는 방안이 대안이 될 수 있음
- 소규모주택정비사업을 시행하는 데에 있어 시행법인을 설립하는 것이 현행법상 의무는 아니나, 전문건설사가 소규모주택정비사업뿐 아니라 추후 시행·시공의 업무까지 확장하여 사업을 영위한다는 것을 전제로 한다면 안정적 투자자 확보에 유리하다는 측면에서 좋은 전략이 될 수 있음
- 소규모주택정비사업은 사업 규모에 관계없이 사업시행계획인가가 필수적이라는 점에서도 시행법인의 법적 지위가 확보된다면 지속 가능한 사업 구축이 용이함
- 주택사업의 경우, 30호 미만인 경우 사업계획승인을 득할 필요가 없으며, 주택건설사업자로서의 지위 기준은 단독주택은 연간 20호 미만을 건설할 경우에는 사업계획승인 절차 없이 건축사업으로 추진이 가능함
 - 그러나 소규모정비사업은 규모에 관계없이 법적 기준에 따른 일정 요건을 갖춘 건설사업으로 추진되도록 유도하기 위해 건축 심의(자율주택정비사업은 필요시에만 실시)뿐 아니라 사업시행계획인가도 필수 조건으로 규정하고 있기 때문에 안정적인 사업 기반을 구축하고자 한다면 시행법인 설립이 적합한 대안임

- 시행법인을 설립하는 구체적인 방안으로는 주거공간 건축에 전문화된 전문건설사들의 참여를 통해 자본금 등 자격 요건을 갖추어 법인을 설립하는 것임
 - 이때, 지분에 따라 발생하는 이윤은 배당을 통해 분배되는 원칙이 세워지고, 동시에 전략적 투자자로서 지분을 가진 전문건설업체는 전문 시공을 담당함
 - 시행은 전문 인력 고용을 통해 추진되며, 주주 중 이사 조직을 통해 시행 전반에 걸친 원칙 등을 수립하는 일련의 경영 방향성 설정에 참여하여 전반적인 시행 경영의 틀을 잡아야 함
 - 특히 조합 및 주민합의체를 통해 사업 추진이 이루어지는 구조에서 시행 영업력을 갖 추기는 쉽지 않기 때문에 기존의 시행 전문 인력 고용을 통해 이를 해결하는 방법도 고려할 수 있음
 - 동시에 시행 경영에 대한 정보와 지식, 경험 등은 이사회에 참여한 전문건설사와의 공유를 통해 전문건설사의 부족한 전문성도 보완되는 과정을 거치게 되므로 향후 지속적 시행 경영이 가능한 기반이 구축될 수 있음
- 일정 영역의 전문공사를 위주로 사업을 영위해 온 전문건설사의 경우, 전체적인 건축·건설 공정의 흐름에 대한 이해와 경험이 부족할 수 있으므로 전문인력 고용을 통해 부분적으로 해결하면서 경험과 노하우를 축적하는 것이 필요하므로 자율주택정비사업 등 소규모의 사업구역을 위주로 시작하는 것이 적절할 것으로 보임
 - 또한, 시행은 공간의 기획 및 공정 관리 등의 다양한 영역의 합체인 바, 필요할 경우 외부 업체와의 협업체계 구축도 요구됨



〈그림 5-1〉 시행법인 설립을 통한 소규모주택정비사업 참여 모델

3) 토지등소유자 지위 확보

- 「소규모주택정비법」 제17조(소규모주택정비사업의 시행자)에 의하면 ‘자율주택정비사업’의 경우는 토지등소유자가 2명 이상일 경우, ‘가로주택정비사업’, ‘소규모재건축사업’, ‘소규모재개발사업’의 경우는 토지등소유자가 20명 미만일 경우에 직접 사업을 시행할 수 있다고 명시되어 있음
- 이에 따라 일정 금액을 집단화하여 하나의 투자 펀드를 구성하여 해당 자금을 통해 직접적으로 사업장의 토지등소유자 지위를 확보하는 사업 모델도 가능함
 - 토지등소유자 지위를 확보할 경우, 조합 및 주민합의체의 주체로 참여할 수 있다는 점에서 시행 등 사업의 전반적인 영역에서의 적극적 참여가 가능함
 - 다만, 기존 토지등소유자의 물건을 매입하여야 하는 자금 부담이 있으며, 시행법인 선택과 함께 전략적 참여자로서의 전문건설 시공 도급 조건을 충족시켜야 하는 부담은 있음
 - 「소규모주택정비법」 제17조(소규모주택정비사업의 시행자)에 의하면 자율주택정비사업의 경우 2명 이상의 토지등소유자가 직접 사업을 시행할 수 있다고 명시되어있으며, ‘가로주택정비사업’, ‘소규모재건축사업’, ‘소규모재개발사업’의 경우는 토지등소유자가 20명 미만일 경우에 직접 사업을 시행할 수 있다고 규정되어 있음
- 투자 펀드를 조성하는 방식은 계약을 통한 방식이 가장 단순하지만, 합자회사 형태 혹은 사모펀드 형식(LP6, GP7)도 사업 영역 확장 측면에서 지속성을 구축하는 여건 조성으로 적절할 수 있음
 - 단순한 계약을 통한 투자 협약은 다양한 조건과 경우에 대한 사전 이해와 동의가 필요하다는 점에서 복잡할 수 있으나, 사모펀드 형식의 합자회사 등의 형태를 선택한다면 GP를 통해 사업 전반에 걸친 의사결정 및 전달 등이 하나로 통합될 수 있어 별도의 협약 등의 복잡한 과정은 필요하지 않을 수 있음
 - 다만 전문성, 신뢰성 등 대리인으로서의 조건을 충족하는 GP를 선정해야 하는 부담은 있으나, 레버리지 효과를 활용한다면 보증을 통해 저리의 대출자금을 확보하는 것이 관건이 되므로 공제조합의 보증 개발도 병행된다면 양호한 사업 추진 여건을 조성할 수 있음

6) LP(Limited Partner), 펀드에 자금을 위탁하는 개인·기관투자자와 같은 유한책임투자자를 뜻함

7) GP(General Partner), 펀드를 운영·관리하는 역할을 수행하며, 무한책임투자자를 뜻함

- 앞서 언급한 시행 법인을 공동 출자하여 활용하는 방안도 동시에 답을 수 있으며, 시행 법인 방식과 마찬가지로 전략적 투자자로서 전문건설의 시공 기능을 모두 확보할 수 있어 다양한 사업 방식 변형이 가능함



〈그림 5-2〉 토지등소유자 지위 확보 투자를 통한 소규모주택정비사업 참여 모델

4) 토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모주택정비사업 수주

- 앞서 제4장에서 ‘전문건설업의 소규모주택정비사업 참여 여건 한계’ 중 두 번째로 언급 하였던 ‘시공자 선정 기준의 한계’를 극복하는 방안으로서 ‘토지등소유자 또는 조합원이 30인 이하인 소규모주택정비사업’을 수주하는 방안도 전략적 방법이 될 수 있음
 - 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제20조(시공자의 선정)에 의하면 전문건설사가 소규모주택정비사업의 시공자로 선정되기 위해서는 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우) 단계를 거쳐야함
 - 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있도록 규정되어 있으며, 이때 ‘대통령령으로 정하는 규모 이하’의 기준이란 ‘토지등소유자 또는 조합원이 30인 이하인 소규모주택정비사업을 뜻함(「소규모주택정비법」 시행령 제18조(시공자의 선정))

〈표 5-5〉 소규모주택정비사업 시공자 선정 근거 조항

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제20조(시공자의 선정)

- ① 토지등소유자는 소규모주택정비사업을 시행하는 경우 제22조에 따라 주민합의체를 신고한 후 주민합의서에서 정하는 바에 따라 **건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정**하여야 한다.
- ② 조합은 소규모주택정비사업을 시행하는 경우 조합설립인가를 받은 후 조합 총회(시장·군수등 또는 토지구획공사등과 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 조합원의 과반수 동의로 조합 총회 의결을 갈음할 수 있다)에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 **경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정**하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 소규모주택정비사업은 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 **선정할 수 있다.** <개정 2020. 8. 18., 2022. 2. 3.>

이하 생략

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 시행령 제18조(시공자의 선정)

- ① 법 제20조제2항 단서 및 같은 조 제4항 단서에서 “대통령령으로 정하는 규모 이하의 소규모주택정비사업”이란 각각 토지등소유자 또는 조합원이 30인 이하인 소규모주택정비사업을 말한다. <개정 2022. 1. 18.>

이하 생략

- 즉, ‘토지등소유자 또는 조합원 30인 이하의 소규모주택정비사업’의 경우, 경쟁입찰에 참여하지 않아도 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 시공자가 선정될 수 있으므로 종합건설사, 등록사업자, 신탁업자 등과의 경쟁 없이 조합과의 충분한 협의를 통해 사업에 참여할 수 있음
 - 전문건설사는 시공자 선정의 기준이 되는 ‘시공능력평가 순위’, ‘주택건설 실적’, ‘정비사업 준공실적’ 등에 있어 종합건설사, 등록사업자와의 경쟁에서 상대적으로 열위에 있을 수 있어 경쟁입찰에 참여하는 방식보다 합리적인 방안이라고 판단됨
- 토지등소유자와 조합원이 30인 이하일 경우에는 사업구역이 크지 않기 때문에 사업성이 높지 않을 가능성이 있지만, 전문건설사가 소규모주택정비사업으로 사업 영역을 넓히고자 시작하는 단계로서는 경험과 실적을 쌓기에 적합한 전략일 수 있음
 - 추후 소규모 사업을 통해서 사업 경험과 시행·시공 실적이 축적된다면, 이후 사업 면적을 넓혀 종합건설사·등록사업자와의 경쟁입찰에 참여하여서도 경쟁력을 갖출 수 있음
- 또한, 조합원 수가 많지 않으므로 적은 인원의 조합원을 대상으로 정비사업을 수행할 때에 필요한 커뮤니케이션 능력을 점차 함양할 수 있는 기회를 얻는다는 측면에서도 좋은 전략이 될 수 있음
 - 정비사업은 주민이 주도하는 사업이므로 시행자는 조합과 주민합의체의 의견을 수렴하고 조율하는 커뮤니케이션 능력이 필수적임
 - 그러나 전문건설사는 종합건설사에 비해 조합 등 관계자들의 의견을 청취하고 협상하는 업무가 익숙하지 않으므로 적은 인원의 조합원을 대상으로 실시하는 사업을 우선적으로 검토하는 방향을 고려한 방안임
 - 즉, 제4장에서 언급한 ‘주민주도형 사업 경험 부족의 한계’를 극복하는 방안이라고 볼 수 있음

- 그러나 이러한 전략에도 불구하고 전문건설사가 「건설산업기본법」상 주택건축사업에 참여하고자 할 때에 각 공정별로 필수적으로 가져야 하는 업종에 대한 등록이 수반되어야 한다는 점에서는 여전히 실질적·현실적 한계를 가짐
 - 한계를 극복하는 방안으로 신탁업자가 사업시행자로 참여하는 사업장에 전문건설사가 시공 업무를 수행하는 방안도 고려될 수 있음
 - 「소규모주택정비법」 제17조에 의하면 ‘신탁업자’도 사업시행자로서 참여가 가능하며, 최근 재개발·재건축 사업장에서 조합 설립을 하는 대신 신탁 방식으로 사업을 진행하는 사례가 많아지고 있음
 - 최근 신탁 재건축이 활발하게 진행되는 이유는 공사비 급증 등 급변하는 건설환경이 작용하고 있기 때문인데, 공사비 협상을 조합보다 신탁사가 훨씬 전문적으로 할 수 있다는 기대감이 크고, 조합 방식보다 상대적으로 투명하게 사업을 진행할 수 있다는 장점이 있음
 - 또한, 신탁사가 자체 신용도를 바탕으로 자금을 조달하기에 안정적이므로 자본력에서 열위에 있지만, 시공 능력을 충분히 갖춘 전문건설사가 신탁업자와 함께 사업을 시행·시공한다면 시너지 효과가 날 수 있음

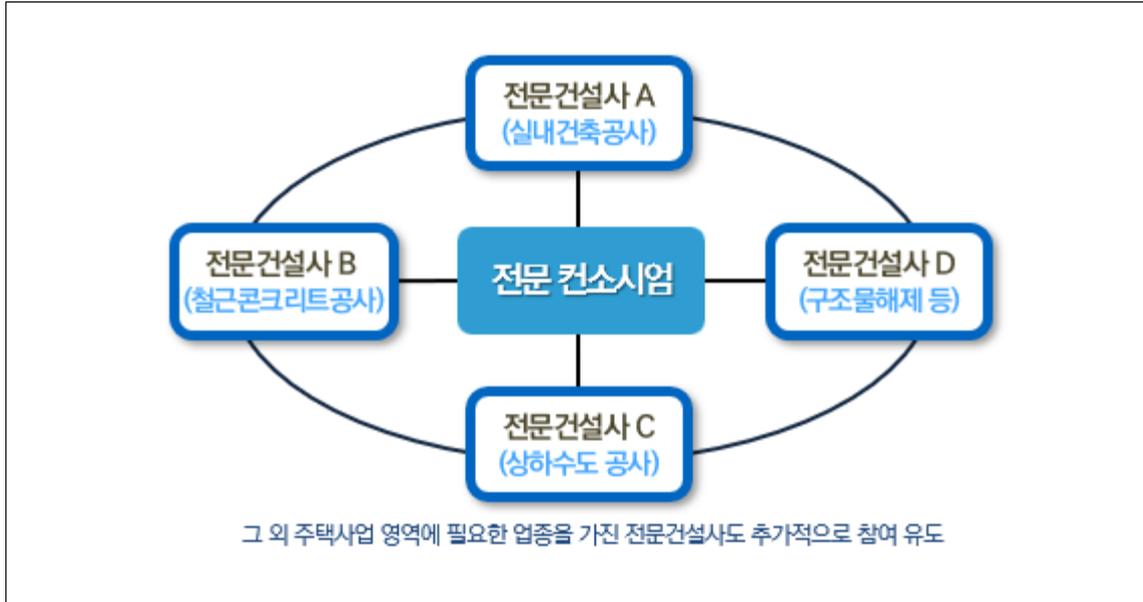
5) 전문건설사 간 컨소시엄 구성

- 전문건설사 간 컨소시엄은 정부가 '18년 발표한 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」에 따라 상호시장 진출을 허용하면서 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 제도임
 - 전문건설사 간 컨소시엄이란 2개 이상의 전문업체가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공동으로 도급받는 제도임
- 이러한 ‘전문건설사 간 컨소시엄 제도’는 당초 「건설산업기본법」에 의해 '24년 1월 1일에 시행될 예정이었으나, 종합건설업과 전문건설업 간 상호시장 수주 불균형이 지속적으로 발생하는 점을 감안하여 전문공사 보호 구간을 한시적으로 일부 조정하는 대신 ‘전문건설사 간 컨소시엄 제도’ 또한 시행이 연기된 바 있음
 - 이에 따라 '24년에 시행되기로 하였던 컨소시엄 구성은 '27년 예정으로 3년 유예됨

- 전문건설사 간 컨소시엄 구성은 앞서 제4장에서 언급한 ‘전문건설업의 소규모주택정비사업 참여 여건 한계’ 중 첫 번째와 세 번째로 언급하였던 ‘시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계)’와 ‘주민주도형 사업 경험 부족의 한계’를 보완하는 방안이라고 할 수 있음
 - 즉, 현행법상 종합건설사와 등록사업자가 가지는 유리한 사업 시행의 조건을 컨소시엄을 통해 각 전문업체가 가지는 업종별 면허로 보완이 가능하므로 법적 근거에 의한 현실적인 문제가 해소될 수 있는 방안임

- 사업 시행을 위해 전문건설사 간 컨소시엄을 구성하는 초창기에는 대한전문건설협회 혹은 전문건설공제조합의 제도적 지원도 뒷받침되어야 함
 - 시행자로서 사업을 영위하려면 조합과 주민합의체와의 의견 조율과 사업성 검토 능력이 필수적이거나, 전문건설사가 사업성을 검토할 수 있는 능력에는 한계가 있으므로 초창기 사업 영역을 확장한다는 측면에서 협회와 조합 내 사업성 검토 등을 컨설팅해주는 지원 제도가 마련되어야 함
 - 소규모주택정비사업의 사업 영역 확장은 면밀한 사업성 검토가 기반이 되어야 하나, 전문건설사 간 컨소시엄이 구성되었다고 하더라도 이는 업종 간 면허를 보완하는 역할일 뿐, 사업성 검토를 분석할 수 있는 전문건설사의 절대적 수는 많지 않을 것으로 판단됨
 - 현재 국토교통부 산하 공공기관인 한국부동산원에서 소규모주택정비사업을 컨설팅해주는 제도를 운영하고 있음에도 전문건설사의 특성을 고려한 컨설팅에는 한계가 있으므로 전문건설사가 소규모주택정비사업으로의 사업 영역을 안정적으로 확장하는 시기까지는 협회와 조합 내 사업성 검토를 수행해주는 TF팀을 구성하는 등의 방안이 필요할 것으로 보임

- ‘전문건설사 간 컨소시엄 구성’은 3년 유예로 인해 현행법상 아직은 가능한 방안이 아님에도 불구하고 3년 후에 종합건설사와 전문건설사 간 상호시장이 완전히 개방된다면 전문건설사가 컨소시엄을 구성하여 초기에 전략적으로 시작할 수 있는 적절한 사업 모델이 될 수 있음



〈그림 5-3〉 전문건설사 간 컨소시엄을 통한 소규모주택정비사업 참여 모델

VI. 결론 및 향후 과제

1. 연구 결론 및 사업모델(안) 요약

- 본 연구에서는 전문건설업 여건 악화와 시장 안정성·성장성을 위협하는 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 전문건설사가 가지는 전문성을 기반으로 ‘소규모 주택정비사업’에서 전문건설업이 참여할 수 있는 사업모델(안)을 마련하는 것을 본 연구의 목적으로 함
- 사업모델(안)을 구축하는 단계에 앞서 전문건설사가 소규모주택정비사업에 참여할 수 있는 여건에는 어떠한 한계가 있는지 검토함
 - 전문건설사가 가지는 한계와 애로사항에 대한 검토가 선행되어야 이에 기반하여 사업모델(안)을 발굴할 수 있기에 법적 근거와 전문건설사의 역량 등 현실적인 여건을 종합적으로 고려하여 한계점을 파악함
 - 참여 여건의 한계는 ① 시행 주체로서의 한계(법적 근거에 의한 한계), ② 시공자 선정 기준의 한계, ③ 주민주도형 사업 경험 부족의 한계로 구분하였고, ‘시행주체의 한계’가 의미하는 바는 현재 소규모주택정비사업의 근거 법률인 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 상에서 규정하고 있는 ‘사업시행자’로서의 한계를 뜻함
 - ‘시공자 선정 기준의 한계’와 ‘주민주도형 사업 경험 부족의 한계’는 소규모주택사업이 진행되는 단계에 있어 전문건설사가 가지는 자본금·인력·사업 경험 등이 타 시행주체에 비해 현실적으로 상대적 열위에 있는 점을 고려한 한계를 의미함
- 소규모주택정비사업 참여에 있어 한계가 있음에도 불구하고 전문건설업이 사업 영역을 확장할 수 있는 사업모델(안)을 구축하여야 하는 필요성을 제시함
 - ① 전문건설업의 미래 신사업 영역 발굴 필요, ② 주거용 건물 노후도 심화에 따른 공간 재생 필요성 증대, ③ 주거용건물 건축 시장의 높은 성장세 등을 제시함
 - 사업모델(안) 발굴을 위해 전문건설사 중 건축업과 관련이 있는 업체를 선정 후, 직접 방문하고, 전문건설업체와의 면담 조사를 진행하여 연구의 결과로서 활용함

- 소규모주택정비 사업모델(안)은 현행법상 제도에서 실현이 가능하거나, 실현 가능성이 높은 방안을 기준으로 도출하였으며, 도출한 사업모델(안)은 4가지로서 ❶ 시행법인 설립, ❷ 토지등소유자 지위 확보, ❸ 토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모주택정비사업 수주, ❹ 전문건설사 간 컨소시엄 구성 등임
- ❶ ‘시행법인 설립’은 전문건설사가 소규모주택정비사업뿐 아니라 추후 시행·시공의 업무까지 확장하여 사업을 영위한다는 것을 전제 조건으로 하는 방안임
 - ❷ ‘토지등소유자 지위를 확보하는 방안’은 일정 금액을 집단화하여 하나의 투자 펀드를 조성하여 해당 자금을 통해 직접적으로 사업장의 토지등소유자 지위를 확보하는 사업 모델임
 - ❸ ‘토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모 주택정비사업을 수주하는 방안’은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제20조에 따라 경쟁입찰에 참여하지 않아도 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 시공자가 선정될 수 있다는 예외 규정을 활용한 방안임
 - ❹ ‘전문건설사 간 컨소시엄을 구성하는 방안’은 「건설산업기본법」에서 '27년까지 유예된 제도이기에 현재까지는 가능한 방안이 아님에도 불구하고 추후 종합건설사와 전문건설사 간 상호시장이 완전히 개방된다는 것을 전제로 구상한 방안임

2. 연구의 한계 및 향후 과제

- 본 연구는 전문건설사의 역량과 전문성을 고려하여 ‘소규모주택정비사업’에서의 사업모델(안)을 마련하고, 사업 참여 확대를 통해 전문건설업의 안정적·전략적 사업 모델을 다각화하기 위한 초기 연구를 수행했다는 점에서 의의를 가짐
- 그러나 연구의 의의에도 불구하고 ❶ ‘소규모주택정비사업’ 자료 및 데이터 구득의 한계로 인한 일부 자료에 기반한 현황조사(서울 지역에 한정된 현황 파악, 소규모주택정비사업의 4가지 유형 중 자율주택정비사업에 한정된 현황 파악 등), ❷ 현행법상 제도와 전문건설업의 수행 능력을 모두 고려하여 제안한 사업모델이기에 법률을 제·개정할 수 있는 방안까지는 고려하지 않았다는 점에서 한계를 가짐

- 소규모주택정비사업의 현황을 파악하는 데에 있어 전국 단위의 자료와 데이터가 없어 데이터 현황을 통해 연구 결과를 도출할 수 없었다는 점이 한계로 남음
 - 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 ‘빈집’ 관련한 데이터는 상대적으로 자료 구득이 수월하나, ‘소규모주택정비’ 관련한 데이터는 지자체별로 공식 홈페이지를 통해 자체 공개하고 있어 일관적인 기준으로 자료를 취합할 수 없다는 한계가 있음
 - 또한, 지자체별로 공개하는 데이터 또한 필수적으로 공개하는 사항이 아니기에 지자체별로 공개 여부가 다르고, 공통적이고 일관적인 데이터 구득이 어려움
 - 한국부동산원에서 관리하는 ‘소규모 및 빈집정보알림e’ 시스템에서 소규모주택정비사업 현황에 대해 공표하고는 있으나, 사업 실적에 대한 데이터는 찾아볼 수 없음
 - 이에 따라, 소규모주택정비 제도를 활성화하는 측면에서도 연구자들이 현황을 파악하고, 데이터에 기반한 연구가 진행될 수 있도록 일관적이고 정제된 자료를 공개하는 등의 제도가 필요할 것으로 사료됨
- 본 연구는 소규모주택정비사업의 근거 법률인 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 건설업 관련 주요 법률인 「건설산업기본법」 등 현행법상 제도 아래에서 전문건설업이 사업에 참여할 수 있는 모델을 구축하고자 하는 목적을 가짐
 - ‘전문건설업의 소규모주택정비사업 참여 여건 한계’에서 언급하였듯이 전문건설업이 사업에 참여하기에는 현행법상 여러 한계점이 있는 것으로 파악되나, 법률을 제·개정하는 방안보다는 현행 제도를 유지하는 방향에서의 사업모델을 고려하였기에 다소 보수적인 측면에서 연구가 진행되었다는 점에서도 한계를 가짐
 - 본 연구가 전문건설업이 참여할 수 있는 소규모주택정비사업의 초기 연구인 점을 감안하여 추후 후속 연구가 진행될 때에는 법률 제·개정(안)까지도 고려한 사업모델이 마련될 수 있기를 기대함

- 고하희, 선임연구원(ghh1003@ricon.re.kr)
- 정대운, 책임연구원(bigluck1@ricon.re.kr)
- 권주안, 연구위원(europakja@naver.com)

참고문헌

대한주택건설협회(2017), 『소규모주택정비사업 참여 활성화 방안』

박승국·이종광·홍성진(2013), 『상호시장진출 현황 및 업계 인식조사에 따른 전문건설 대응 방안』, 대한건설정책연구원

임윤환·최막중(2016), “단독주택 소유가구의 주택개량 행태와 결정요인”, 『국토계획』, 제51권, 제3호

전주혜·김지엽(2023), “서울시 소규모주택정비사업의 개발특성에 관한 연구”, Journal of the Architectural Institute of Korea(『대한건축학회논문집』), Vol. 39, No. 1

한국은행(2024), 『2024.3월 지역경제보고서』

박정은·강미나·조정희·김유란·박성경(2022), 『노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비·재생 연계방안』, 국토연구원

홍성진·조재용(2018), 『빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구』, 대한건설정책연구원

홍성진 외 7(2021), 『중소건설업과 함께하는 지역·주민밀착형 주거지 도시재생사업 모델 연구』, 대한건설정책연구원

염철호·박일항(2021), 『소규모 건축물 품질개선을 위한 정책추진 로드맵 마련 연구』, 건축공간연구원

전문건설 참여 소규모주택정비사업 모델 개발

2024년 10월 인쇄

2024년 10월 발행

발행인 김희수

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-000-0

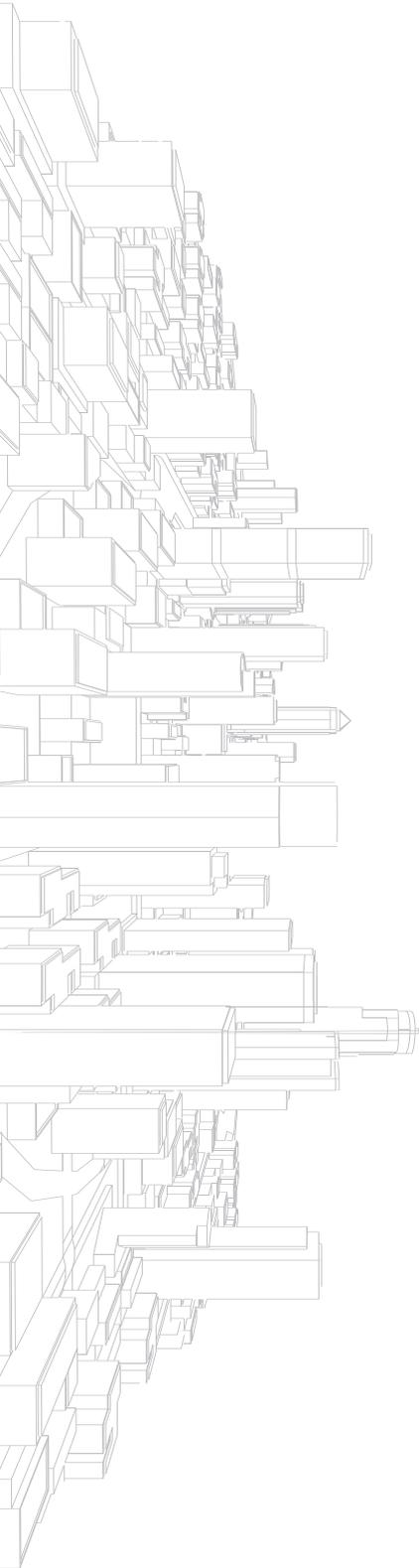
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2024

발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600
Fax. 02 3284 2620
<http://www.ricon.re.kr>



RICON
대한건설정책연구원

