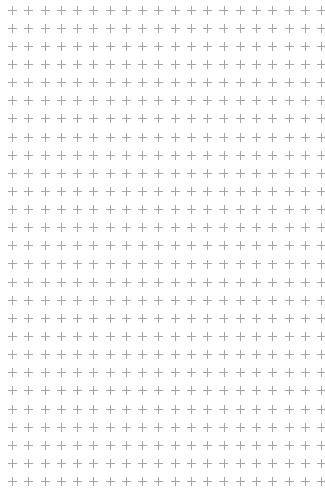


## 주택공급 확대 및 건설경기 회복 지원 방안

- 주택공급 현황과 도심공급 확대 정책의 시사점
- 1.10 대책과 효과 점검 : 소규모주택정비사업 규제 완화를 중심으로
- 1.10 부동산 대책, 다양한 유형의 주택공급 확대 방안에 대한 평가
- 다양한 유형의 주택공급 확대 방안의 한계점과 개선 방안
- 수도권 신도시 개발과 공공주택 공급 확대 : 현황 및 정책적 대응 방안
- 3기 신도시 등 공공택지에서의 공공주택 확대 방안
- 건설시장 활력제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안
- 건설경기 진단 및 활성화 방안





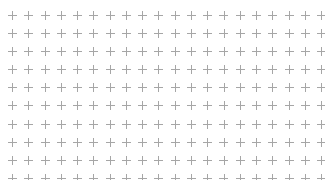
# CONTENTS

2024.04 | Vol.53

## 주택공급 확대 및 건설경기 회복 지원 방안

### 논단

- 02**    **주택공급 현황과 도심공급 확대 정책의 시사점:  
재개발·재건축을 중심으로**  
김지혜 국토연구원 연구위원
  
- 09**    **1·10 대책 효과 점검: 소규모주택정비사업 규제 완화를 중심으로**  
권주안 대한건설정책연구원 연구위원
  
- 16**    **1·10 부동산 대책, 다양한 유형의 주택공급 확대 방안에 대한 평가**  
이은형 대한건설정책연구원 연구위원
  
- 23**    **다양한 유형의 주택공급 확대 방안의 한계점과 개선 방안:  
소규모 가구를 중심으로**  
이호일 대한건설정책연구원 선임연구원
  
- 34**    **수도권 신도시 개발과 공공주택 공급 확대:  
현황 및 정책적 대응 방안**  
정기성 LH토지주택연구원 수석연구원
  
- 41**    **3기 신도시 등 공공택지에서의 공공주택 확대 방안**  
조영태 LH토지주택연구원 도시연구단장
  
- 47**    **건설시장 활력제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안**  
김정주 한국건설산업연구원 연구위원
  
- 55**    **건설경기 진단 및 활성화 방안**  
박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실장





논단

Korea  
Research  
Institute for  
Construction  
Policy



# 주택공급 현황과 도심공급 확대 정책의 시사점 : 재개발·재건축을 중심으로

김지혜 국토연구원 연구위원  
(kjh@krihs.re.kr)

- I. 서론
- II. 주택공급 계획 및 실적
- III. 도심공급 확대 정책의 주요 내용
- IV. 결론

# 1

## ■ 국문요약 ■

주택공급은 주택시장의 안정과 국민의 안정된 주거생활을 위해 필요하다. 그러나 최근 주택시장의 경기 위축과 건설공사비 상승 등으로 인해 공급 목표와 비교하여 매우 저조한 수준이다. 특히, 수요가 많은 수도권과 서울 지역의 공급 부족 현상이 심각함에 따라 정부는 1.10 부동산대책을 통해 도심 내 주택공급 확대 기반을 마련하였다. 향후 재개발·재건축 등을 통한 도심 내 주택공급이 활성화될 수 있도록 관련 법령 개정과 구체적인 계획 및 제도의 마련이 필요하다.

**주제어 :** 주택공급, 1.10 부동산대책, 도심공급 확대, 재개발·재건축

## I. 서론

주택의 안정적 공급은 주택시장에서 수요와 공급의 균형을 맞추고, 장기적으로 국민의 주거 안정 강화를 위해 필수적이다. 특히, 유동성 확대와 부동산 시장 과열현상을 경험하면서 정부는 주택시장 불안에 대응하기 위해 주택공급 확대를 중요한 정책과제로 설정해 왔다. 하지만, 2023년 7월 이후 주택 인허가와 착공물량이 큰 폭으로 감소하면서 주택공급 부족에 대한 우려가 증가하고 있다. 이는 주택시장의 경기 위축 지속과 높은 금리 및 건설공사비

## II. 주택공급 계획 및 실적

상승에 기인하고 있다. 본 연구에서는 2023~2027년 동안의 주택공급 계획과 대비하여 실제 공급이 어느 정도 수준으로 진행되고 있는지를 인허가와 준공 실적을 기준으로 구체적으로 확인하고자 한다. 그리고, 최근 정부에서 건설경기 활성화 및 도심 주택공급 확대를 위해 발표한 1.10 부동산 대책의 도심공급 확대 방안을 살펴보고, 향후 과제를 제시하고자 한다.

### 1. 2023~2027년 주택공급 계획

2022년 8월 정부는 그동안 여러 공급 대책들이 제시되었음에도 과도한 규제 등으로 도심과 같은 선호 입지의 공급이 위축되어 주택가격이 부담하기 어려운 수준으로 급등하면서 청년층과 무주택자 등의 주거불안을 해소하기 위해 「국민주거안정 실현방안」을 발표하였다.

**표 1** 2023~2027년 지역별 주택공급 계획

(단위: 만 호, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	합계
수도권	26 (9.6%)	30 (11.1%)	33 (12.2%)	33 (12.2%)	36 (13.3%)	158 (58.5%)
서울	8 (3.0%)	11 (4.1%)	10 (3.7%)	11 (4.1%)	11 (4.1%)	50 (18.5%)
비수도권	21 (7.8%)	24 (8.9%)	23 (8.5%)	23 (8.5%)	21 (7.8%)	112 (41.5%)
합계	47 (17.4%)	54 (20.0%)	56 (20.7%)	56 (20.7%)	57 (21.1%)	270 (100.0%)

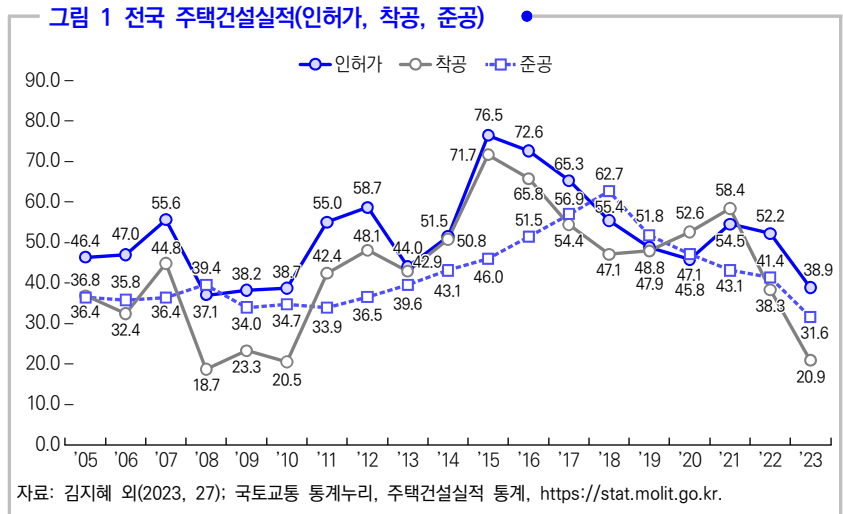
자료: 김지혜 외(2023, 14); 관계부처 합동(2022, 38)

대책에 따르면 정부는 향후 5년(2023~2027년)간 전국에 총 270만 호(연평균 54만 호, 인허가 기준)의 신규주택을 공급할 계획이다. 이는 지난 5년(2018~2022년) 동안 공급된 주택 보다 13만 호가 많은 수준이며, 수도권과 광역·자치시 등 수요가 많은 지역에 보다 많은 주택이 공급되도록 구성되었다. 수도권 전체(서울 포함)의 경우 도심·역세권·3기 신도시 등에서 총 158만 호를 공급하도록 계획하였는데, 이는 지난 5년과 비교하여 약 29만 호가 증가한 것이다. 특히, 수요가 가장 많은 서울 지역의 공급 계획은 총 50만 호로 지난 5년간 공급된 주택 32만 호와 비교할 때 50% 이상(18만 호) 증가

한 것이다. 이처럼 향후 5년간 주택공급 계획은 총 270만 호 중 58.5%에 해당하는 158만 호가 수도권 지역에 공급되도록 구성되어 있다.

## 2. 주택공급 현황 분석 : 인허가, 착공, 준공

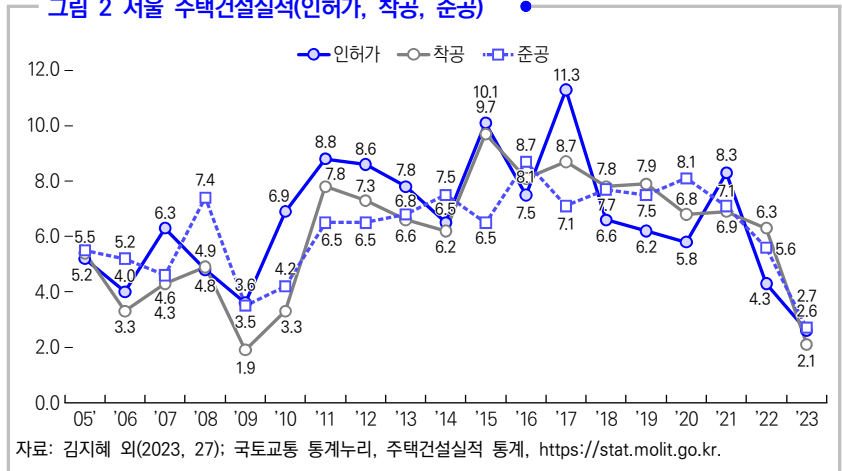
국민 주거안정을 위해 정부가 제시하고 있는 주택공급 청사진에도 불구하고, 부동산 경기침체와 건설공사비 상승 등으로 인해 최근의 주택공급은 여의치 않은 상황이다. 2023년의 주택공급 실적을 살펴보면 인허가, 착공, 준공의 공급 단계와 관계없이 모두 2005~2023년 동안의 연평균 공급 실적과 비교할 때 매우 저조한 상황이다. 전국 기준 2023년의 주택공급 실적은 인허가 38.9만 호, 착공 20.9만 호, 준공 31.6만 호이며, 이는 2005~2023년 동안의 연평균 실적과 비교할 때, 인허가 74.2%(연평균 52.4만 호), 착공 47.3%(연평균 44.2만 호), 준공 73.9%(연평균 42.8만 호) 수준이다.



특히, 수요가 많은 서울 지역의 경우에도 최근의 주택공급 실적은 저조한 상황이다. 2023년 서울 지역의 공급 현황은 인허가 2.6만 호, 착공 2.1만 호, 준공 2.7만 호이며, 이는 2005~2023년 동안의 연평균 물량과 비교할 때, 인허가 38.2%(연평균 6.8만 호), 착공 33.2%(연평균 6.3만 호), 준공 41.5%(연평균 6.5만 호) 수준이다. 이렇듯 2023년 현재 주택 공급실적은 글로벌 금융위기 기간 정도의 수준으로 매우 낮게 나타나고 있다.



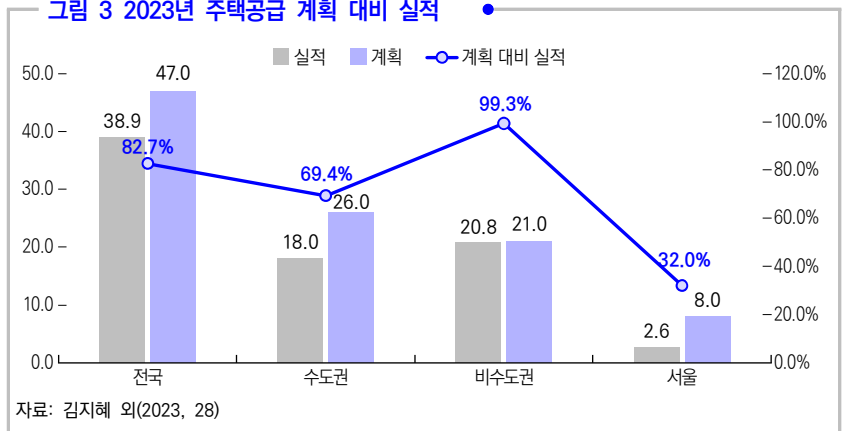
그림 2 서울 주택건설실적(인허가, 착공, 준공)



### 3. 2023년 주택공급 계획 대비 공급 실적

2022년 8월 정부에서 제시한 2023년 주택 공급 목표(인허가 기준)와 비교한 실제 공급 실적을 살펴보면 비수도권 지역은 양호하지만, 수도권 지역은 상대적으로 크게 부족한 것으로 분석되고 있다. 2023년 전국 기준 주택 공급 계획 물량은 47.0만 호인데, 인허가 실적은 38.9만 호로 계획 대비 82.7%를 달성한 상황이다.

그림 3 2023년 주택공급 계획 대비 실적



이를 지역적으로 구분하면, 비수도권은 주택공급 계획 물량(21.0만 호) 대비 실적(20.8만 호)이 99.3%로 공급 계획을 거의 달성하였다. 반면, 수도권의 경우 계획 물량(26.0만 호) 대비 실적(18.0만 호)이 82.7% 수준이며, 서울

### III. 도심공급 확대 정책의 주요 내용

지역은 계획 물량(8.0만 호) 대비 실적(2.6만 호)이 32.0%에 불과한 것으로 나타났다. 일반적으로 주택공급에 있어서 인허가 시점에서 준공 및 입주 이루어지기까지는 약 3년 정도의 시간이 소요되는 것으로 알려져 있다. 그러므로, 이처럼 2023년 이후 수도권과 서울 지역의 인허가 실적이 부진한 상황이 지속되는 경우에는 향후 수도권과 서울 지역의 주택공급 부족 현상이 현실화되어 나타날 수 있음을 유의해야 한다.

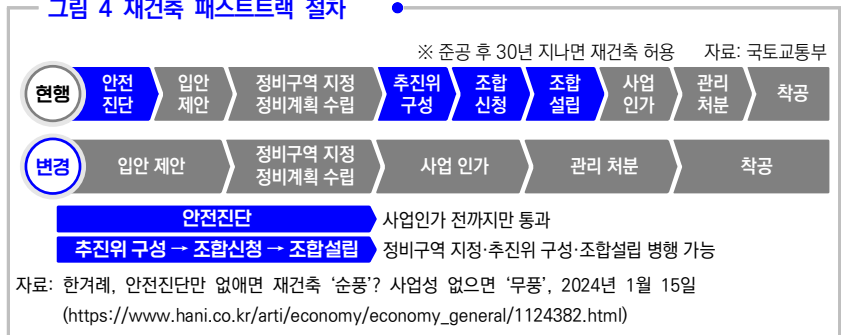
그러므로, 주택의 수요에 비해 공급이 상대적으로 부족하다가 평가받는 수도권과 서울 지역의 주택시장 상황이 더욱 악화되지 않도록 수도권과 서울 지역의 주택공급 회복을 위한 정책 지원이 필요한 상황이다.

2024년 1월 10일, 정부는 이와 같은 맥락에서 선호도 높은 도심지역에 주택 공급을 확대하기 위해 「주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안」을 발표하였다. 이에 재개발·재건축과 관련된 정책 방안을 소개하고, 시사점을 제시하고자 한다.

#### 1. 패스트트랙 도입

패스트트랙은 준공 30년이 지난 주택의 경우 안전진단 없이 재건축에 착수가 가능하도록 하고, 조합설립 시기를 앞당겨 사업기간을 단축하는 것을 주요 내용으로 한다. 즉, 현재와 달리 안전진단 여부와 관계없이 정비사업 착수가 가능하도록 하였고, 노후도가 높은 아파트의 경우 안전진단이 걸림돌로 작용하지 않도록 안전진단 기준 개선도 병행하도록 하였다. 또한, 준공 후 30년이 도과된 경우에는 추진위 구성이 가능하며, 정비구역 지정 전에도 조합설립을 신청하여 정비구역 지정과 조합 설립 추진을 병행할 수 있도록 하였다.

그림 4 재건축 패스트트랙 절차



하지만, 이와 같은 ‘재건축 패스트트랙’이 실질적으로 도입되기 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」 개정안이 국회를 통과해야 한다는 점에서 단기간에 적용되기에는 한계가 있으며, 전국에서 30년 이상된 단지의 아파트가 약 262만 가구로 노후 재건축 대상 주택 수가 너무 많다는 우려도 존재한다<sup>1)</sup>.

## 2. 정비사업 추진 요건 완화

정비사업 추진 요건 완화는 그동안 부지 특성상 재개발 추진이 불가능했던 지역도 사업에 착수할 수 있도록 함으로써 재건축을 위한 진입 문턱을 낮추는 내용이 포함되어 있다. 재개발 노후도 요건을 현행 2/3에서 60%로 완화하고, 노후도가 높은 지역은 접도율, 밀도 등의 요건을 충족하지 않아도 사업 추진이 가능하도록 개선하였다. 정비구역 요건에 해당하지 않는 지역도 20%까지 포함 가능하도록 구역지정 요건을 완화하여 나대지나 차고지 등 유휴지도 포함하여 한 번에 정비가 가능하도록 하였다. 또한, 공유자 3/4의 동의로도 토지등 소유자 동의를 인정하는 등 공유자 동의요건을 완화함으로써 공유 관계가 복잡한 필지도 포함하여 개발이 가능하도록 개선하였다.

## 3. 사업 초기 자금 지원 및 재건축 부담금 완화

재개발·재건축의 사업성을 제고하기 위해 사업의 초기 자금을 지원하고, 재건축 부담금을 합리화하는 개선 방안을 제시하고 있다. 먼저, 재개발·재건축 사업 추진시 관리처분인가 이전에도 계획수립 등에 필요한 자금 조달이 용이하도록 초기 사업비에 대한 기금 용자를 제공하도록 개선하였다. 또한, 사업시행 인가단계에서 민간대출 시 ‘뉴:홈 공급 반영’, ‘공공임대주택 공급비율’ 등 공공성 확보 여부 등을 심사하여 50억 원 한도 내에서 HUG의 보증이 가능하도록 하였다. 한편, 재건축 부담금 산정시 초과이익에서 제외되는 비용 인정과 관련하여 신탁방식 운영비 등 제반 실질행 비용을 반영하고, 공공임대주택 기부채납 토지가격을 공시가격에서 감정가격으로 합리화함으로써 재건축 부담금을 완화할 수 있도록 하였다.

1) 한겨레, 안전진단만 없애면 재건축 ‘순풍’? 사업성 없으면 ‘무풍’, 2024년 1월 15일  
([https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1124382.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1124382.html))

IV.  
결론

#### 4. 공사비 갈등 완화

재개발·재건축 추진시 중단 없는 사업 수행을 위해 공사비 갈등을 예방하고, 갈등이 발생한 경우에는 이를 조기에 해소할 수 있도록 기반을 마련하고자 하는 정책 방안을 제시하고 있다. 먼저, 원활한 공사비 조정과 분쟁 예방을 위해 공사비 조정시 사용 지수와 공사비 세부 산출내역, 공사비 조정 가능 시기 등을 구체적으로 규정하는 표준계약서를 배포하였다. 다음으로 지자체 도시분쟁조정위의 조정에 확정판결과 동일한 재판상 화해 효력을 부여함으로써 조정의 실효성을 제고하고, 이를 통해 신속한 갈등 해소가 가능하도록 하였다. 그리고, 2024년 상반기부터는 공사비 갈등 완화 등을 위해 재개발·재건축 추진시 LH, 한국부동산원 등 권역별 도시재창조센터 등에서 종합 컨설팅을 시행·지원하도록 하였다.

안정적인 주택공급은 주택시장의 변동성을 줄이고, 국민 주거안정을 위해 반드시 필요하다. 그러나 현재 주택공급은 여의치 않은 상황이다. 수요가 많아 주택공급 계획에서 상대적으로 역점을 두었던 수도권과 서울 지역의 경우에 주택공급 실적은 글로벌 금융위기 수준으로 저조하게 나타나고 있다. 주택공급의 선행지표라 할 수 있는 인허가·착공이 지속적으로 위축되는 경우에는 향후 주택 부족 현상이 현실화할 수 있고, 수요자의 불안심리를 자극하여 주택시장의 변동성이 높아질 수 있다. 다른 한편으로 건설산업과 지역경제 등에도 부정적인 영향이 나타날 수 있다. 그러므로, 규제 완화와 사업성 제고, 갈등 완화를 위한 사업 지원 등을 통해 도심 내 주택공급 확대의 기반을 마련하고자 했다는 점에서 1.10 부동산대책은 의미가 있다. 하지만, 대책이 실효성을 갖기 위해서는 후속적인 법령 개정과 함께 구체적인 계획과 제도개선 방안이 마련되어야 하며, 이를 통해 도심 내 주택공급이 활성화될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 김지혜 외, 주택공급상황 분석 및 안정적 주택공급 전략 연구, 국토연구원, 2023.
2. 관계부처 합동, 희망은 키우고 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안, 보도자료(8월 16일), 2022.
3. 국토교통부, 국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안, 보도자료(1월 10일), 2024.
4. 국토교통 통계누리, 주택건설실적 통계, <https://stat.molit.go.kr>, (2024년 2월 4일 검색).
5. 한겨레, 안전진단만 없으면 재건축 '순풍'? 사업성 없으면 '무풍', 2024년 1월 15일

# 1.10 대책 효과 점검 : 소규모주택정비사업 규제 완화를 중심으로

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

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

# 2

## ■ 국문요약 ■

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

**주제어 :** 1.10 대책, 소규모주택정비사업, 건설경기 보안

## I. 들어가면서

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

본 원고에서는 소규모주택정비사업을 중심으로 규제 내용과 효과를 담으려 한다.

## II. 정비사업 종류 : 주요 내용과 사업흐름

### 1. 전통적 정비사업 : 도시및주거환경정비법

정비사업은 도시및주거환경정비법과 빈집및소규모주택정비에관한특례법에 의한 사업으로 크게 구분할 수 있다.

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

**표 1** 도시및주거환경정비법에 의한 정비사업 종류와 주요 내용

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

## 2. 소규모주택정비사업 : 빈집및소규모주택정비에관한특례법

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

**표 2** 소규모주택정비사업 종류와 주요 내용

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

### III. 1.10대책 : 소규모 주택정비사업 관련 내용

#### 1. 소규모주택정비사업 대책 내용

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

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

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

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

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

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



## 2. 대책 특징과 시사점

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

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

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

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

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

## IV. 1.10 대책 효과 점검 및 제언

### 1. 1.10 대책 효과 점검 : 소규모주택정비사업 활성화 가능성

#### (1) 총평

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

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

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

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

## (2) 소규모주택정비사업에 대한 효과

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

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

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

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

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

## 2. 제언 : 수요 위축도 보완하는 균형 잡힌 정책 필요

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

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

참고문헌

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

# 1·10 부동산 대책, 다양한 유형의 주택공급 확대 방안에 대한 평가

이은형 대한건설정책연구원 연구위원  
(eunhyung@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 다양한 유형의 주택공급 여건 개선 방안 평가
- III. 소형주택 활용도 제고방안 평가
- IV. 결론

# 3

## ■ 국문요약 ■

1.10 부동산 대책은 소형주택의 공급과 수급 촉진 방안을 담고 있다. 주요 내용은 도시형생활주택과 주거용 오피스텔의 규제 완화, 세제·금융 지원이다.

규제 완화와 관련하여 소형주택은 도심에서 일반적인 주택의 유형일 때, 장기적인 주거환경의 조성 등에 더 적절할 수 있다. 그런 맥락에서 이번 부동산 대책에서 발표한 도시형생활주택과 주거용 오피스텔의 공급 확대는 일정한 한계가 있으며, 주택 유형에 대한 부분이 보완되어야 한다.

세제·금융 지원의 경우 소형주택의 수요측면에서 세제혜택 등을 부여하는 것은 임시조치라는 한계가 있으므로 다주택자 규제완화에 대한 보완이 필요하다. 이는 규제완화를 통한 시장정상화라는 정책목표에 부합하는 사안이기도 하다.

그리고 기업형 장기 임대 활성화는 레버리지를 극대화하는 사업모델보다는, 안정적인 사업역량을 갖춘 기업들의 시장유입을 꾸준히 이끌 필요가 있다.

**주제어** : 1·10대책, 주택공급 여건 개선, 소형주택 활용도 제고

## I. 서론

‘국민과 함께하는 민생토론회’에서 발표된 1.10 부동산 대책은 수요측면을 인위적으로 자극하지 않겠다던 기존의 정책 방향과는 다른 내용을 담았다. 주택공급 확대가 쉽지 않게 된 시기적 상황에 보다 적극적으로 대처하겠다는 방침으로 보면 무리가 없다.

전반적인 내용은 정비사업을 통한 도심의 주택공급 확대를 다루면서, 세부적으로는 소형주택의 공급과 수급촉진에 대한 내용들도 담고 있다. 이런 경우에도 향후 계획되는 (소형주택인) 건축물들이 구도심을 중심으로 들어선다면 기존 재개발과 재건축의 연장선으로 보더라도 무방할 것이다. 때문에 한 동안 다주택자 규제의 양상에서 억눌렸던 소형주택을 시장수요와 정책목표(정비사업을 통한 주택공급 확대)에 맞춰 완화한다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

다만 재개발의 경우라면 도심의 모든 노후지역을 고층건물(공동주택)로 치환하는 식의 접근이 올바른지에 대한 논의도 병행되어야 한다. 만약 사업추진 요건 등이 과도하게 완화된다면, 개발을 원하는 지역의 의사를 공공부문이 적극 지원하지만, 반대하는 지역에서는 무리한 추진을 피하겠다는 기존의 원칙(시장에 맡기겠다는)과 상충 될 수 있기 때문이다.

게다가 지금은 미국 기준금리라는 외부변수의 영향, 종전의 저금리 기조가 고금리로 바뀐 시장환경을 국내 정책으로 상쇄하는 것이 쉽지 않기에 아쉽지만 정책효과도 제한적일 수 있다는 점은 감안해야 한다.

이런 배경에서 소형주택의 공급을 정책적으로 확대하더라도 우리가 유념해야 할 것은, 이때의 주택이 사회통념의 범위에서도 일반적인 주택일 때 장기적으로 더욱 바람직한 결과물일 수 있다는 점이다. 민간임대주택의 시장공급 확대에서도 맥락은 동일하다. 이를 염두에 두고 발표된 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

## II. 다양한 유형의 주택공급 여건 개선 방안 평가

### 1. 도시형생활주택과 주거용 오피스텔의 공급확대의 중점방향

이번 정책 방향에서 다루는 소형주택의 범위는 도시형생활주택(이하 도생)과 주거용 오피스텔에 맞춰져 있으며, 그 배경은 보다 빠른 주택공급과 사업성 부여로 판단할 수 있다. 공급촉진 측면에서 도생을 중심으로 전면적인 도시·건축규제의 완화가 제시되었으며, 세제·금융지원도 사업자에게 유리하도록 개선된다.

도생은 지난 2009년부터 도입된 주택유형으로서 1~2인 가구 및 서민의 주거안정이라는 취지를 가진다. 이 때문에 기존의 주택 관련 건설기준들이 완화되거나 배제되었고 주택청약자격이나 재당첨 제한 등의 규정도 적용되지

않는다. 도입취지에 맞춰 전용면적과 세대수 등의 제한이 있었지만 이번 조치를 통해 상당부분 완화 또는 폐지되었다.

주거용 오피스텔은 주택법에 따라 준주택으로 분류되는 유형이지만 여전히 취득세 등의 요건에서 상업용 부동산의 규정이 적용된다. 건축법상으로는 업무기능이 주이면서 숙박이 가능한 시설로서, 본래는 주거용도를 따로 구분하지 않는 업무용 오피스텔의 단일 유형이었다. 그 때문에 오피스텔은 주택과 차별되도록 바닥난방의 여부나 가능면적 등이 시기에 따라 변경되었다. 발코니 같은 서비스면적의 제공도 금지되었지만 이번 대책을 통해 허용되면서, 동일 분양면적의 아파트와 비교해서 오피스텔의 실사용면적이 작다는 취약점 등은 점차 바뀔 것으로 예상된다. 아파트에서와 동일하게 소형일수록 서비스면적이 갖는 가치나 활용도가 매우 크다는 점은, 공급자 입장에서의 사업성 제고에 긍정적인 요인이 된다.

참고로 주택유형에 따라 건축허가 등에 각기 다른 법령이 적용되면서 일부 차이가 발생한다. 예를 들어 아파트와 도생은 주택법, 주상복합(주택)과 오피스텔(30호 이상 주거용)은 건축법이 적용된다.

**표 1** 다양한 유형의 주택공급 여건 개선 방안

구분	개선책		내 용
도시·건축규제완화	도생	세대수 제한 폐지	(기존) 300세대 미만으로 제한
		방 설치 제한 폐지	(기존) 전체 세대 수의 1/2까지 방 설치 가능
		주차장 기준 완화	공유차량 주차면수 설치시 주차장 기준 완화
		입지규제 완화	중심상업지역에 건설시 단일 공동주택(주택 100%) 허용
	오피스텔	발코니 허용	발코니 전면 허용으로 주거용 오피스텔 공급 촉진
세제·금융지원	세제 지원	향후 2년간 준공되는 신축소형주택은 원시취득세 감면	
	자금 지원	도생 등 용자한도 상향 및 저리지원, 공사비단가 현실화	
	보증 지원	(도생/오피스텔)PF대출 보증한도 확대 등	

자료: 관계부처 합동 보도자료('24.1.10)

## 2. 도시형생활주택과 주거용 오피스텔 공급확대에 대한 우려

앞서 살펴본 것처럼 도생과 주거용 오피스텔은 주택이나 준주택으로 분류되더라도, 일반적인 주택이 아닌 일부 예외적인 면모가 적지 않다. 이 때문에 단기에 도심에 공급가능한 물량을 늘리는 것이 정책목표라고 하더라도 보다 조심스럽게 논의할 필요가 있다.

먼저 도시형생활시설에 대한 규제완화는 장기적인 주거환경의 구축이라는 측면에서 접근해야 한다. 특히 주차장 기준 완화는 과거 도생이라는 유형이 처음 생겼을때부터 우려된 부분이다. 일부에서는 이를 반박하며 도생의 입주 요건으로 소유차량이 없을 것을 제시하는 사례가 상당하기에 공유차량의 주차면 확충을 조건으로 주차기준을 완화하더라도 문제가 없다고 주장한다.

그렇지만 왜 자차가 없을 것을 입주자에게 요구하는지를 생각해보면 답은 명확하다. 애초부터 아파트나 오피스텔보다 건축기준이 완화된 유형이 도생이기 때문이다. 중심상업지역에 도생을 건축할 때 주택 100%를 허용하는 것도 동일한 맥락에서 평가해야 한다. 건물이 일단 세워지면 적어도 수십년간 사용된다는 점을 감안하면 중심지나 도심에 도생이 늘어나는 것을 긍정적으로만 평가하기는 충분치 않다.

주거용 오피스텔도 본래 없던 유형이지만, 업무시설인 오피스텔을 주거전용으로 사용하는 사례가 늘어나면서 결국 준주택의 형태로 주택법주에 포함되었다는 점에서 주의가 필요하다. 개별 세대의 외벽을 기준으로 안과 밖의 어느 쪽에 발코니를 허용할지 등에 대한 구체적인 내용은 미정이지만, 일단 오피스텔에 발코니 설치가 허용되면 시간이 지나 결국은 아파트처럼 확장형 발코니가 될 가능성이 높다. 그때는 (특히 원룸형이 아닌 거실과 방이 구분되는 평면의) 오피스텔은 단순히 분류상의 차이만을 가진다. 그렇게 사실상 아파트와 동일한 주택이라면, 가령 1동짜리 주거용 오피스텔의 건축을 장려하기보다는 1동짜리 아파트(주택) 형태가 되도록 유도하는 것을 논의할 필요가 있다.

덧붙여 지난 정부에서 아파트를 중심으로 부동산규제가 강화되자 종전이 었다면 주상복합아파트가 되었을 건물이 오피스텔의 형태로 만들어졌고, 연이어 주거용 오피스텔에 대한 규제가 추가되자 생활형숙박시설의 형식을 취했던 것까지도 유의해야 한다.

**표 2** 1·10 대책의 관련 법령 등 개정 및 기대효과

대책내용	관련법	기대효과
도생 세대수/방설치 제한 등 폐지	주택법 및 시행령	다양한 유형의 주택공급 확대
도생 주차장 기준 완화	주택건설기준 규정	
중심상업지역 단일공동주택 건축	국토계획법 시행령	
오피스텔 발코니 허용	오피스텔 건축기준	
도생 등 용자한도 상향	기금운용계획	

### III. 소형 주택 활용도 제고방안 평가

대책내용	관련법	기대효과
신축 소형주택 원시취득세 감면	지방세특례제한법	세부담 경감
단기등록임대 복원/자율형 장기임대	민간임대주택법	거래활성화,
임대사업자 소형 기축 주택수 제외	지방세법 시행령	임대시장 활성화 및 임대 기업 육성,
개인 소형 신축 주택수 제외	지방세법 시행령, 소득세법 시행령, 종부세법 시행령	주택수요측면 지원

자료: 관 합동 보도자료('24.1.10)

#### 1. 임시조치라는 한계, 다주택자 규제완화에 대한 추가 논의 필요

향후 2년간 준공된 소형신축주택은 취득세·양도세·종부세 산정시 주택 수에서 제외함은 물론, 소형 기축주택을 구입·임대등록시에도 주택 수에서 제외한다는 것은 비아파트 유형의 수요측면을 목표로 한 적극적인 수요촉진 정책으로 볼 수 있다. 대상이 소형물건으로 한정되므로 임대목적 등 투자여력을 가진 수요자가 주요 타겟이 된다.

다만 지금처럼 비아파트 유형의 소형주택에 대한 임대수요가 확연하게 전세가 아닌 월세로 편중되는 상황에서는 투자여력이 좀 더 요구된다는 점도 감안해야 한다. 매입한 주택의 향후 시세차익에 대한 기대치는 지역마다 다르므로, 이후 투자수요가 발생하더라도 집중되는 지역과 그렇지 못한 지역간의 차이는 벌어질 수밖에 없다.

현 시점에서 제한적으로 소형주택의 수요를 촉진하는 방침은 충분히 시도할 수 있지만, 어쨌든 임시조치라는 점에서 아쉬움이 남는다. 다주택자에 대한 규제완화는 벌써부터 정책방향으로 제시되었지만 아직까지 실현된 부분은 그리 많지 않다. 그 때문에 이번 대책과 관련해서 규제완화가 보다 구체적으로 논의되어야 한다. 이유는 간단하다. 사거나 팔 사람은 그렇게 하고, 그대로 있을 사람은 그 자리에 머무르는 것이 자연스러운 시장의 모습이기 때문이다. 규제완화는 그래서 필요하다.

#### 2. 기업형 장기임대 활성화는 보다 구체적인 보완이 요구

‘기업형 장기임대 활성화’는 임대 후 분양이 아닌 장기 민간임대를 신규 도입함으로써 임대시장의 임대매물 규모를 장기간 유지하겠다는 것으로, 리츠와 더불어 과거에도 유사한 내용이 수차례 제시된 바 있다.



주택의 (장기)임대사업을 주력으로 하는 기업이라면 해당 자산을 운용할 수 있는 자금여력 등이 충분할수록 안정적이므로 시장에서 선호된다. 이런 맥락에서는 대기업, 해외사례의 종합 부동산 기업 같은 사업주체가 시장에 진입할 여지를 구체적으로 제공하는 것이 필요하다.

차입금으로 주택을 매입하고 이를 임대해서 수익을 올리는 구조라면 경기 상황이나 지역여건의 변동 등에 취약할 수 있음은 물론, 기본적으로 레버리지를 극대화하는 방식의 장기 임대사업을 정부가 권장하기는 일부 적절치 못한 부분이 있다. 그런 맥락에서 리츠도 조금 아쉬운 부분이 있으므로 시장의 주류가 되기보다는 일정 수준 활성화되는 것이 적절할 수 있다.

**표 3** 소형주택의 활용도 제고 방안

대분류	소분류	내 용
구입부담경감	개인	향후 2년간 준공된 소형 신축주택은 취득세·양도세·종부세 산정시 주택 수 제외
	등록임대	향후 2년간 소형 기축 주택을 구입·임대등록(매입임대) 하는 경우 세제 산정시 주택 수 제외
등록임대 사업여건 개선	단기 등록임대 도입	임대의무기간 및 대상 등을 합리적 조정
	임대리츠 활성화	대규모 민간임대를 운영하는 민간리츠의 원활한 설립과 자금조달이 가능토록 제도개선
	임대보증 가입여건 개선	적절한 시세반영을 위해 주택가격 산정방식 개선
기업형 장기임대 활성화	기업형 등록임대 인센티브	등록임대주택(10년) 확대를 위해 기업형 사업자 (예:100호 이상)에 대한 혜택 확대
	자율형 장기임대 도입	규제가 최소화된 기업형 장기민간임대 신규도입을 목적으로 규제 최소화 및 세제지원
	규제 완화	초기 임대료 및 증액 추가제한 완화
	세제 지원	고령자·청년 특화주거서비스 제공하는 기업형 장기 민간임대 사업모델 마련
공공신축매입 약정 확대	매입단가 현실화 및 물량 확대	공공의 신축 매입약정 단가 현실화 및 물량 확대, 공사비 상승분을 반영하는 평가방식 보완 등

자료: 관계부처 합동 보도자료('24.1.10)

#### IV. 결론

1.10 부동산 대책은 지난 수년간 공급이 원활하지 못했던 소형주택의 공급과 수급촉진방안을 담았다는 점에서 긍정적이다. 정비사업이나 대규모 아파트에 비해 단기 공급이 더욱 용이하다는 점에서도 채택의 여지가 높은 내용이다.

그렇지만 소형주택의 공급을 정책적으로 확대하더라도 가급적, 특히 도심에서는 우리가 일반적으로 생각하는 주택이 정책의 결과물일때 주거환경의 조성 등에 더욱 바람직할 수 있다. 민간임대주택의 시장공급 확대에서도 맥락은 동일하므로 도생과 주거용 오피스텔의 경우에도 이의 반영을 논의할 필요가 있다.

소형주택의 수요 측면에서 세제혜택 등을 부여하는 것은 규제완화를 통한 시장정상화라는 정책목표에 부합하는 내용이다. 그렇지만 이번의 조치는 임시로 적용된다는 한계가 있으므로 다주택자 규제완화에 대한 추가적인 대책이 뒤따라야 한다.

그리고 기업형 장기 임대의 활성화는 안정적인 사업역량을 갖춘 기업들의 시장유입을 유도하는 방안이 요구된다. 레버리지를 극대화하는 사업모델보다는 충분한 임대주택을 자산으로 보유하고 활용할 수 있는 기업의 시장진출이 안정적인 임대시장의 조성이라는 정책목표에 더욱 부합하기 때문이다.



참고문헌

1. '주택공급 확대 및 건설경기 보완방안 보도자료'(24.1.10)
2. 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

# 다양한 유형의 주택공급 확대 방안의 한계점과 개선 방안 : 소규모 가구를 중심으로

이호일 대한건설정책연구원 선임연구원  
(lhi0904@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 1인 가구의 주거행태 및 주택공급 현황
- III. 1·10 부동산대책 주요 내용
- IV. 1·10 부동산대책 한계점 및 개선 방안
- V. 결론

# 4

## ■ 국문요약 ■

우리나라의 가구 형태는 1·2인 가구를 중심으로 급격하게 변화하고 있으며, 앞으로 이러한 현상이 지속되면, 1·2인 가구 대상의 소형주택 공급이 부족하게 될 것이다. 그러므로, 현재 4인 가구 위주로 구성되어 있는 우리나라의 주택공급정책은 이러한 사회적 변화에 빠르게 대응해야 한다. 하지만, 소규모 가구를 대상으로 한 주택공급 실적을 살펴보면 2023년 기준으로 매우 저조한 상태이다. 따라서, 정부는 이러한 인구변화로 인한 주택수요의 변화에 대응하고 다양한 유형의 주택을 공급하기 위해 1.10 부동산대책을 발표하였다.

하지만, 이번 1.10 부동산대책은 ①주택공급에 대한 수요층이 명확히 설정되어 있지 않다는 점, ②대책의 영향력이 전국적으로 획일적이라는 점, ③이번 정책에 아파트를 제외하여 공급에서는 개발사업의 동기가, 수요에서는 실수요의 동기가 부족하다는 점에서 한계점이 존재한다.

이를 해결하기 위해서는 ①정책 대상이 되는 수요계층을 명확히 하여 특성을 구체적으로 설정해야 하며, ②수도권과 지방을 구분하여 주택공급을 조절하되 지방의 미분양 물량을 최소화하기 위해 노력해야 하며, ③민간건설사의 사업추진 동기를 부여하기 위해 직접적인 미분양 물량에 대한 보증이나 보증이 여의치 않을 경우 지원 대상을 아파트로 확대해야 한다.

**주제어** : 1·10 부동산대책, 주택공급정책, 소형주택, 주택공급, 1인 가구

## I. 서론

우리나라 총가구 및 1·2인 가구 현황을 살펴보면, 총가구에 비해 1·2인 가구가 더 빠르게 증가하고 있으며, 특히 1인 가구는 2018년 이후 연평균 6%씩 증가하고 있어 다른 가구에 비해 증가세가 더 빠른 것으로 나타난다.

2022년 기준, 1인 가구는 약 750만 가구로 전체 가구인 2,177만 가구의 34.5%를 차지하고 있으며, 특히 주택가격이 급등했던 2020년부터 2021년까지 가구분화가 심화되어 연간 약 8%씩 증가하였다.

**표 1** 총가구 및 1·2인 가구 현황

(단위: 천 가구, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
총 가구수		19,979	20,343	20,927	21,448	21,774
1인 가구	가구수	5,849	6,148	6,643	7,166	7,502
	가구비율(%)	29.3	30.2	31.7	33.4	34.5
	증가율(%)	4.1	5.1	8.1	7.9	4.7
2인 가구	가구수	5,446	5,663	5,865	6,077	6,261
	가구비율(%)	27.3	27.8	28.0	28.3	28.8
	증가율(%)	3.5	4.0	3.6	3.6	3.0

자료: 통계청(2023), 2022년 인구주택총조사 결과

우리나라 총가구 및 1·2인 가구 추계를 살펴보면, 이러한 1·2인 가구의 증가세는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 특히, 1인 가구의 경우 2050년 까지 전체 가구의 약 40%까지 증가하고, 2인 가구의 경우 2050년까지 약 36%까지 증가하여 2050년에는 우리나라 가구 형태의 대부분이 1·2인 가구 위주로 형성될 것으로 예상된다.

**표 2** 총가구 및 1·2인 가구 추계

(단위: 천 가구, %)

구분		2025	2030	2035	2040	2045	2050
총 가구수		22,309	23,180	23,709	23,866	23,572	22,849
1인 가구	가구수 추계	7,653	8,255	8,719	9,055	9,156	9,054
	가구비율(%)	34.3	35.6	36.8	37.9	38.8	39.6
2인 가구	가구수 추계	6,669	7,370	7,892	8,231	8,372	8,272
	가구비율(%)	29.9	31.8	33.3	34.5	35.5	36.2

자료: 통계청(2023), 장래가구추계

지역별 1인 가구 및 비율 추이를 살펴보면, 수도권은 2018년 246만 가구에서 2022년 325만 가구로, 지방은 2018년 196만 가구에서 2022년 242만 가구로 증가하여 수도권 및 지방 모두 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 서울지역의 1인 가구 증가 추세가 다른 지역에 비해 가장 가파른 것으로 나타났다.

**표 3** 지역별 1인 가구 및 비율 추이

(단위: 천 가구, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
전국	1인 가구	5,849 (29.3%)	6,148 (30.2%)	6,643 (31.7%)	7,166 (33.4%)	7,502 (34.5%)
	총가구	19,979	20,343	20,927	21,448	21,774
수도권 (세종 포함)	1인 가구	2,463 (28.3%)	2,630 (29.4%)	2,840 (30.8%)	3,079 (32.5%)	3,249 (33.6%)
	총가구	8,710	8,934	9,220	9,483	9,660
서울	1인 가구	1,229 (30.0%)	1,300 (33.4%)	1,391 (34.9%)	1,490 (36.8%)	1,564 (38.2%)
	총가구	3,840	3,896	3,982	4,047	4,100
지방 (광역시 제외)	1인 가구	1,955 (31.3%)	2,009 (31.8%)	2,173 (33.5%)	2,331 (35.1%)	2,416 (36.0%)
	총가구	6,241	6,310	6,494	6,643	6,719
광역시	1인 가구	1,431 (28.5%)	1,509 (29.6%)	1,630 (31.3%)	1,756 (33.0%)	1,837 (34.1%)
	총가구	5,028	5,100	5,213	5,323	5,395

자료: 통계청(2023), 1인 가구 비율(시도/시/군/구)

2022년 기준으로 전체 1인 가구 중 30대 이하 청년층이 36.5%, 60대 이상 노년층이 35.3%를 차지하고 있으며, 전체 1인 가구 중 청년층 비중은 2015년 이후 큰 변화가 없는 반면, 노년층 비중은 크게 증가하고 있다. 또한, 30대 이하 청년층의 과반수 이상이 수도권에 거주하고 있는 반면, 60대 이상 노년층의 66.8%가 광역시를 포함한 지방에 거주하고 있는 것으로 나타났다.

앞서 언급한 것과 같이 우리나라의 가구형태는 1·2인 가구 중심으로 급격하게 변화하고 있으며, 앞으로 이러한 현상이 지속되면 1·2인 가구 대상의 소형주택 공급이 더욱 부족하게 될 것이다. 그러므로, 현재 4인 가구 위주로 구성되어있는 우리나라의 주택공급 정책은 이러한 사회적 변화에 빠르게 대응해야 한다. 따라서, 본 고에서는 1인 가구의 주택공급 현황 및 1·10 부동산대책을 자세히 살펴보고, 1·10 부동산정책의 한계점 및 개선 방안을 검토하고자 한다.

## II. 1인 가구의 주거행태 및 주택공급 현황

**표 4** 연령별 1인 가구 분포

(단위: 천 가구, %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
전국	1,440 (100%)	1,300 (100%)	978 (100%)	1,138 (100%)	2,649 (100%)
수도권 (세종 포함)	716 (49.7%)	694 (53.5%)	451 (46.2%)	454 (39.9%)	933 (35.2%)
서울	418 (29.0%)	358 (27.6%)	194 (19.8%)	180 (15.8%)	414 (15.6%)
지방 (광역시 제외)	366 (25.4%)	308 (23.7%)	291 (29.8%)	399 (35.1%)	1,052 (39.7%)
광역시	358 (24.9%)	296 (22.8%)	235 (24.0%)	285 (25.0%)	664 (25.1%)

자료: 통계청(2023), 2022년 인구총조사

### 1. 1인 가구의 주거행태

전용면적별 1인 가구의 거주 비율을 살펴보면, 1인 가구의 평균 주택규모는 50.3㎡이며, 전체 1인 가구 중 42.8%의 1인 가구가 40㎡ 이하의 소형주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다.

**표 5** 전용면적별 1인 가구의 거주 비율

(단위: %)

구분	40㎡ 이하	40-60㎡	60-85㎡	85㎡ 초과
비율	42.8%	27.5%	21.2%	8.4%

자료: 국토교통부(2022), 2021년 주거실태조사

전체 1인 가구 중 전·월세로 점유하고 있는 임차가구는 전체의 약 61.9% 수준이며, 이를 연령별 주거 점유 형태로 구분하여 살펴보면, 20대 이하는 75.3%, 30대는 59.7%로 30대 이하 1인 가구의 대부분이 월세로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 연령대가 높아질수록 임차비율은 낮아지고 자가 비율이 높아지는 것으로 나타났다.

**표 6** 연령별 1인가구의 주거점유형태 현황 (2021년 기준)

(단위: %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
자가	2.0	9.0	20.9	25.5	54.5
전세	18.8	27.7	19.1	13.2	8.5

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
월세	75.3	59.7	54.7	54.4	27.3
무상	3.9	4.3	5.3	6.9	9.7

자료: 국토교통부(2022), 2021년 주거실태조사

1인 가구의 주거유형을 살펴보면, 1인 가구는 2022년 기준 단독주택(41.0%)과 아파트(34.0%)에 대부분 거주하는 것으로 나타났으며, 2018년 이후 1인 가구의 단독주택 거주는 점차 줄어든 반면 아파트 거주와 오피스텔, 고시원 등 주택이외 거주는 증가하는 것으로 나타났다.

**표 7** 1인 가구의 주거유형 현황

(단위: 천 가구, %)

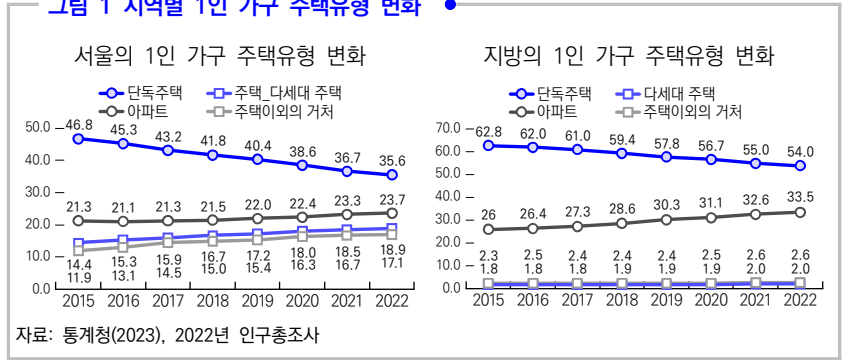
구분	2018	2019	2020	2021	2022
단독주택	2,762 (47.2%)	2,790 (45.4%)	2,921 (44.0%)	3,025 (42.2%)	3,076 (41.0%)
아파트	1,751 (29.9%)	1,927 (31.3%)	2,124 (32.0%)	2,373 (33.1%)	2,554 (34.0%)
연립주택	98 (1.7%)	104 (1.7%)	115 (1.7%)	127 (1.8%)	134 (1.8%)
다세대주택	538 (9.2%)	576 (9.4%)	636 (9.6%)	699 (9.8%)	744 (9.9%)
비거주용 건물내 주택	121 (2.1%)	124 (2.0%)	124 (1.9%)	132 (1.8%)	133 (1.8%)
주택이외 거처 (오피스텔, 고시원 등)	579 (9.9%)	626 (10.2%)	723 (10.9%)	809 (11.3%)	862 (11.5%)
<b>총 1인가구</b>	<b>5,849 (100%)</b>	<b>6,148 (100%)</b>	<b>6,643 (100%)</b>	<b>7,166 (100%)</b>	<b>7,502 (100%)</b>

자료: 국토교통부(2022), 2021년 주거실태조사

지역별 1인 가구의 주거유형별 구성을 연도별로 살펴보면, 주택유형의 변화를 뚜렷하게 파악할 수 있다. 전체적인 흐름은 서울과 지방 모두 단독주택의 비율이 현저하게 감소하고 다른 주택 유형의 주거형태로 이전한 것을 확인할 수 있다. 즉, 서울지역의 1인 가구는 단독주택 거주가 크게 줄어든 만큼 아파트와 오피스텔, 고시원 등 주택이외의 거처로 주거 형태가 변화하였으며, 지방은 단독주택 거주 감소분만큼 아파트 수요가 흡수한 것을 알 수 있다.

본 고의 서론에서도 언급한 것과 같이 우리나라의 전체가구 중 1인 가구의 증가와 더불어 주거행태가 급격하게 변화하고 있고, 그 변화의 속도가 매우 빠르게 진행되고 있다는 것을 알 수 있다.

그림 1 지역별 1인 가구 주택유형 변화



## 2. 1인 가구의 주택공급 현황

1인 가구를 대상으로 한 소형주택의 공급 현황을 파악하기 위해 전체 주택 유형별 인허가 실적과 주택규모별 인허가 실적을 살펴보았다. 2018년 이후, 다가구주택의 인허가 실적은 연평균 26.2%씩 감소하였고, 다세대주택의 인허가 실적은 연평균 20.0%씩 감소한 반면 아파트의 인허가 실적은 연평균 6.8%씩 증가하였다.

표 8 주택유형별 인허가 실적 (가구수 기준)

(단위: 천 호, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
아파트	406.2 (62.3%)	378.2 (72.8%)	351.7 (72.8%)	423.4 (73.3%)	427.7 (78.6%)	342.3 (85.8%)
단독주택	59.1 (9.1%)	46.0 (8.9%)	45.0 (9.3%)	51.2 (8.9%)	44.2 (8.1%)	29.9 (7.5%)
다가구주택	114.7 (17.6%)	37.6 (7.2%)	30.8 (6.4%)	38.8 (6.7%)	26.5 (4.9%)	12.0 (3.0%)
다세대주택	59.7 (9.2%)	44.5 (8.6%)	44.6 (9.2%)	46.9 (8.1%)	33.4 (6.1%)	8.9 (2.2%)
연립주택	12.2 (1.9%)	13.4 (2.5%)	11.3 (2.3%)	17.6 (3.0%)	12.5 (2.3%)	5.9 (1.5%)
합 계	651.8 (100%)	519.7 (100%)	483.4 (100%)	577.8 (100%)	544.3 (100%)	399.0 (100%)

자료: 국토교통부(2024), 주택건설실적통계

또한, 주택규모별 인허가 실적을 살펴보면, 3·4인가구가 주로 거주하고 있는 60㎡ 이상의 중대형 주택의 공급은 2023년 기준 73%에 이르는 반면, 1·2인 가구가 주로 거주하고 있는 60㎡ 이하 소형주택의 주택공급은 27%로 매우



저조한 것을 알 수 있다. 소형주택은 양도차익보다는 월세수익을 목적으로 하는 투자수요가 큰 특징을 가지고 있으며, 현재까지 진행되고 있는 고금리 기조와 더불어 주택수 산정으로 인한 부동산 세금의 증과세 대상이 됨으로써 수요가 크게 감소하였고, 이로 인해 공급도 크게 감소한 것으로 볼 수 있다.

**표 9** 주택규모별 인허가 실적

(단위: 천 호, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
40㎡이하	76.8 (13.9%)	62.7 (12.9%)	55.1 (12.0%)	75.3 (13.8%)	29.5 (5.7%)	25.1 (6.4%)
40~60㎡	142.1 (25.6%)	133.3 (27.3%)	124.5 (27.2%)	192.0 (35.2%)	80.2 (15.4%)	80.0 (20.6%)
60~85㎡	238.4 (43.0%)	210.6 (43.2%)	205.2 (44.9%)	183.9 (33.7%)	287.0 (55.0%)	205.3 (52.8%)
85㎡초과	96.9 (17.5%)	81.3 (16.7%)	72.7 (15.9%)	94.2 (17.3%)	125.1 (24.0%)	78.5 (20.2%)
합 계	554.1 (100%)	488.0 (100%)	457.5 (100%)	545.4 (100%)	521.8 (100%)	338.9 (100%)

자료: 국토교통부(2024), 주택건설실적통계

### III. 1.10 부동산대책 주요 내용

#### 1. 1.10 부동산대책의 추진 배경

1인 가구, 고령화 등으로 인해 우리나라 가구 형태가 급격하게 변화될 것으로 예상됨에 따라 인구변화로 인한 주택수요의 변화에 대응하기 위해 다양한 유형의 주택공급이 활성화될 필요가 있다. 또한, 2023년 기준 주택공급의 선행지표인 연립·다세대 및 60㎡ 이하 소형주택의 인허가, 착공 실적이 매우 저조하게 나타났다. 따라서, 정부는 주택공급을 가로막는 규제를 혁파하고, 임대주택 공급자의 부담 경감 등을 통해 주택공급 확대를 위한 기반을 조성하고, 1·2인 가구 주거수요에 부응하는 다양한 유형의 주택공급을 위해 부동산 1·10 대책을 발표하였다.

#### 2. 1.10 부동산대책의 주택공급 확대방안

정부는 부동산 1.10 대책을 통해 다양한 유형의 주택공급 확대 대응 방안을 발표하였다. 정부의 발표 내용<sup>1)</sup>에 따르면 정부는 다양한 유형의 주택공급 여건을 개선하기 위해 주거사다리 역할을 수행하는 소형주택에 대한 공급규

IV.  
1.10  
부동산대책  
한계점 및  
개선 방안

제를 개선하고, 세제·금융지원을 통해 사업 여건을 개선하는 것을 목표로 하고 있다.

특히, 부동산 1·10 대책의 주요 내용으로 다양한 유형의 주택공급을 위한 세제·금융지원으로 ① 향후 2년간 준공되는 신축 소형주택(60㎡ 이하) 중 다가구주택, 공동주택(아파트 제외), 도시형생활주택에 대한 원 시취득세를 최대 50%까지 감면해주는 세제지원 내용, ② 도시형생활주택 등 용자한도를 1년간 한시적으로 상향하고 금리도 저리로 지원(분양 3.0%, 임대 2.0%)하는 것과 함께 공사비 지원단가를 현실화하고 비아파트 용자 심사기준을 통해 빠른 공급이 가능하도록 하는 자금지원 내용, ③ 도시형생활주택 및 오피스텔 PF대출의 보증한도를 70%에서 80%로 확대하고, 자기자본 선투입 요건 완화 등의 공적보증 지원을 강화하는 보증지원 내용이 포함되어 있다.

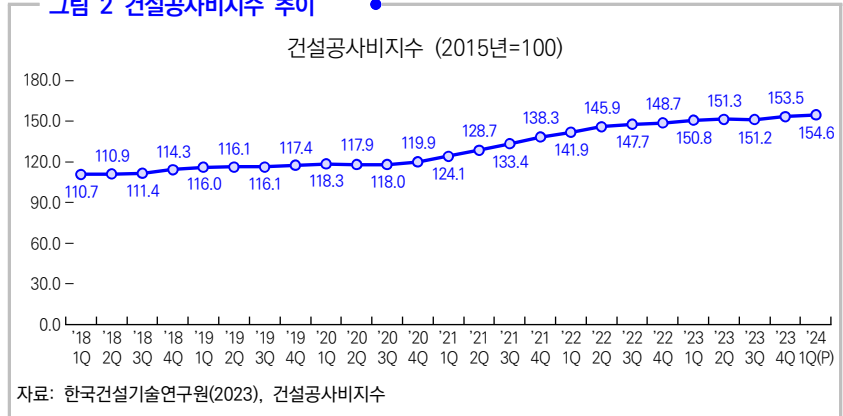
1. 1.10 부동산대책의 한계점

1·2인 가구의 주거행태와 주거공급 현황에 대한 분석을 바탕으로 1.10 부동산대책의 주요 내용을 검토한 결과, 이번 부동산대책의 소형주택 공급 정책 방안에 대한 한계점은 다음과 같다.

첫째, 1.10 부동산대책에 대한 명확한 수요층이 설정되어 있지 않다는 점이다. 주택수요를 매매수요와 실수요로 나누어 고려하면 민간에서의 비아파트 소형주택의 공급만을 촉진시킨다고 해서 매매수요와 실수요가 그만큼 반응할 수 있을지는 고민해보아야 할 사항이다. 매매수요 입장에서는 지금과 같은 고금리시기에 아파트를 제외한 소형주택의 임대 수요는 매우 저조할 것이며, 실수요 입장에서도 자산 및 소득의 여건이 좋지 않은 청년층, 신혼부부, 노년층 등 1·2인 가구가 건설공사비 급증(그림 2 참고)로 인해 전가된 높아진 주택가격과 이에 따라 함께 높아진 전월세 비용을 감당하기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. 또한, 1·2인 가구의 주거 선호현상으로 단독주택이 크게 감소하고 아파트 수요가 크게 증가하고 있는 상황에서 아파트를 제외한 소형주택의 주택공급에 대해 주택수요가 적극적으로 반응하기에는 현실적으로 쉽지 않을 것이다.

1) 관계부처 합동(2014.1.10.), “국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안”

그림 2 건설공사비지수 추이



둘째, 1.10 부동산대책의 영향력이 전국적으로 획일적이라는 점이다. 지역별 주택유형별 주택공실 현황을 살펴보면, 수도권은 주택공실률은 5년간 평균 4.9% 수준에 불과하였지만, 지방의 주택공실률은 5년간 평균 12.3%에 이르고 있다. 이러한 상황에서 60대 이상의 노령층이 주로 거주하고 있는 지방지역은 비아파트 소형주택의 수요부족이 원인이 되어 사업성 부족으로 인해 주택공급이 원활하게 진행되기 어려울 것이다. 만약 지방지역에 비아파트 소형주택의 주택공급이 크게 증가한다고 하더라도 이러한 현상은 지방지역의 수요부족으로 인해 오히려 지방지역의 부동산 미분양 물량 증가와 함께 공급과잉으로 인한 지방의 부동산가격 하락을 부추길 가능성이 크다.

표 10 주택유형별 지역별 주택공실 현황

(단위: 천 호, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
전국	빈집수 (비율)	1,420 (8.1%)	1,518 (8.4%)	1,511 (8.2%)	1,395 (7.4%)	1,452 (7.6%)
	전체 주택수	17,633	18,127	18,526	18,812	19,156
수도권 (세종포함)	빈집수 (비율)	358 (5.0%)	389 (5.2%)	383 (5.0%)	352 (4.5%)	375 (4.7%)
	전체 주택수	7,182	7,441	7,647	7,820	7,987
서울	빈집수 (비율)	94 (3.2%)	93 (3.2%)	97 (3.2%)	97 (3.2%)	101 (3.2%)
	전체 주택수	2,894	2,954	3,015	3,068	3,111
지방 (광역시 제외)	빈집수 (비율)	689 (12.6%)	725 (13.0%)	727 (12.8%)	673 (11.7%)	675 (11.6%)
	전체 주택수	5,455	5,579	5,686	5,744	5,807

구분		2018	2019	2020	2021	2022
광역시	빈집수 (비율)	302 (6.9%)	319 (7.1%)	317 (7.0%)	289 (6.3%)	321 (6.8%)
	전체 주택수	4,393	4,480	4,548	4,593	4,696

자료: 통계청(2023), 2022년 인구총조사

셋째, 아파트를 1.10 부동산대책의 세제·금융지원 대상에서 제외했다는 점이다. 앞서 1·2인 가구의 주거행태에서 살펴보았듯이 단독주택, 다가구주택, 연립주택 등 비아파트 부동산유형은 해당 가구가 선호하는 주거유형은 아니며, 오피스텔, 고시원 등 주택이외 거처의 경우도 아파트에 비하면 선호도가 크지 않다. 고금리 기조로 인한 부동산 불황기에 많지 않은 비아파트의 수요를 바탕으로 비아파트의 미분양 리스크를 감내하고 부동산개발사업을 진행할 민간 건설사는 거의 없을 것이다. 또한, 1.10 부동산대책의 취득세 감면, 공사비 지원단가 증가, PF대출 보증한도 확대, 공적보증지원 강화 등의 세제·금융지원을 제공한다고 하더라도 비아파트의 미분양 리스크를 포함한 모든 사업 리스크는 온전히 민간 건설사가 책임져야 한다. 따라서, 이러한 상황에서는 민간 건설사가 많은 잠재적 사업 리스크를 감수하고 비아파트 소형주택 개발사업을 추진해야 할 동기가 매우 부족하다.

## 2. 1.10 부동산대책의 개선 방안

1인 가구, 고령화 등의 인구변화로 인한 주택수요의 변화에 대응할 수 있는 소형주택의 공급 활성화는 주택시장의 안정과 국민의 안정된 주거생활을 위해 필요하다. 하지만, 1.10 부동산대책은 1·2인 가구의 주거복지와 건설경기 활성화라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려 하고 있다. 앞서 설명한 1.10 부동산대책의 한계점을 극복하기 위해 세 가지의 개선 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 1·2인 가구를 위해 공급되는 60㎡ 이하 소형주택의 수요층을 명확히 설정해야 한다. 앞서 1·2인 가구의 주거행태에서 살펴본 것과 같이 1인 가구가 많은 계층은 30대 이하의 청년층과 60대 이상의 노년층이고, 2인 가구가 많은 계층은 신혼부부이다. 우선 정책 대상이 되는 수요계층을 명확히 설정하여 높아진 건설비용으로 인해 높아진 주택가격과 예상되는 임차료 수준이 해당 가구들이 감당할 수 있는 수준인지 선호하는 주택 유형인지 등 수요층의 특성을 구체적으로 설정해야 한다.

## V. 결론

둘째, 1·2인 가구의 증가율을 지역별로 구분하여 지역별 한계공급량을 설정하여 지방에서 발생할 수 있는 미분양 물량을 최소화해야 한다. 따라서, 지역별로 무분별한 소형주택 공급을 예방하기 위해 지역별 1·2인 가구의 증가 속도를 고려하여 지역별로 소형주택의 공급을 조절해야 한다.

셋째, 1·10 부동산대책의 지원 대상을 아파트로 확대해야 한다. 아파트를 추구하는 1·2인 가구의 주거 선호도를 배제하고 비아파트 위주의 수요층 없는 주택공급은 지양되어야 한다. 또한, 1·10 부동산대책에서 추구하는 비아파트 소형주택 위주의 주택공급을 목표로 달성하고자 한다면 이번 대책에서 제시한 세제·금융지원 수준으로는 민간 건설사의 동기부여를 이끌어내기 힘들 것으로 판단된다. 따라서, 정부가 비아파트 소형주택에서 발생할 수 있는 미분양 물량에 대해서 직접적으로 보증하는 방안이나 보증이 여의치 않을 경우 부동산정책의 지원 대상을 아파트로까지 확대해야 한다.

우리나라의 1·2인 가구의 급격한 증가에 대응하고 건설경기를 활성화하기 위해서는 소형주택의 지속적인 공급이 필수적이다. 또한, 이러한 소형주택의 공급이 시장에 반영되기 위해서는 최소 3~5년의 긴 시간이 필요하므로 선제적으로 움직임 필요가 있다.

최근 소형주택에 대한 주택공급 부족과 아파트 유형으로의 공급 쏠림현상을 단순히 공급측면에서만 바라보기보다는 수요와 공급측면을 함께 종합적으로 고려할 필요가 있다. 2024년 하반기부터 예정되어 있는 금리인하로 인해 부동산시장이 차츰 회복될 기미를 보이고 있다. 이러한 시기에 부동산 PF사태로 자금조달의 어려움을 겪고 있는 많은 민간건설사와 부동산시장에 이번 1·10 부동산대책이 마중물 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

### 참고문헌

1. 국토교통부(2022), 2021년 주거실태조사
2. 국토교통부(2024), 주택건설실적통계
3. 통계청(2023), 2022년 인구주택총조사 결과
4. 통계청(2023), 장래가구추계
5. 통계청(2023), 1인가구비율(시도/시/군/구)
6. 통계청(2023), 2022년 인구총조사
7. 한국건설기술연구원(2023), 건설공사비지수

# 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 ■

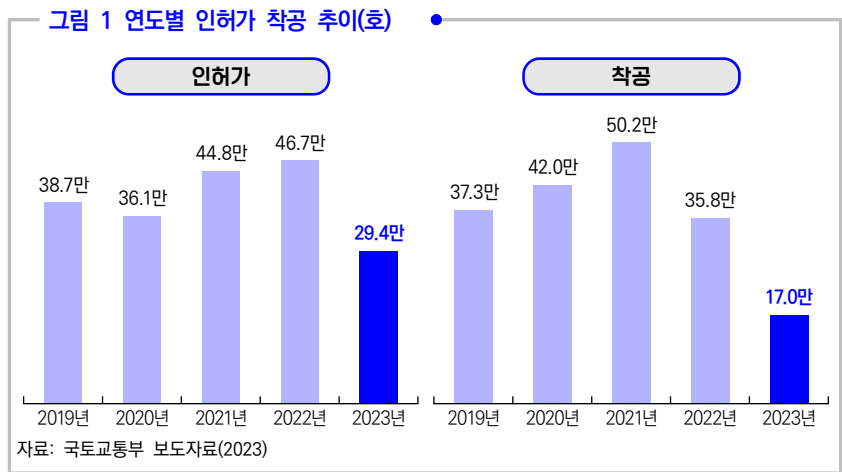
고금리, 고물가, 고비용 상황에서 주택시장의 불안정과 공급 위축 문제가 발생하고 있으며, 이는 건설시장과 경제 전반은 물론 장기적인 주택가격 상승에도 영향을 미치게 된다. 정부는 이에 대응하기 위해 1.10 부동산 대책 등 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 특히, 수도권 내 3기 신도시 개발과 관련하여, 정부는 공공주택 물량 확대와 건설경기 부양을 목표로 하는 여러 정책을 추진하고 있다. 여기에는 민간 참여사업 확대, 토지이용 효율화를 통한 공공주택 물량 증가, 지방공사 참여 확대를 통한 공급속도 제고 등이 포함된다. 그러나 대내외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



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.

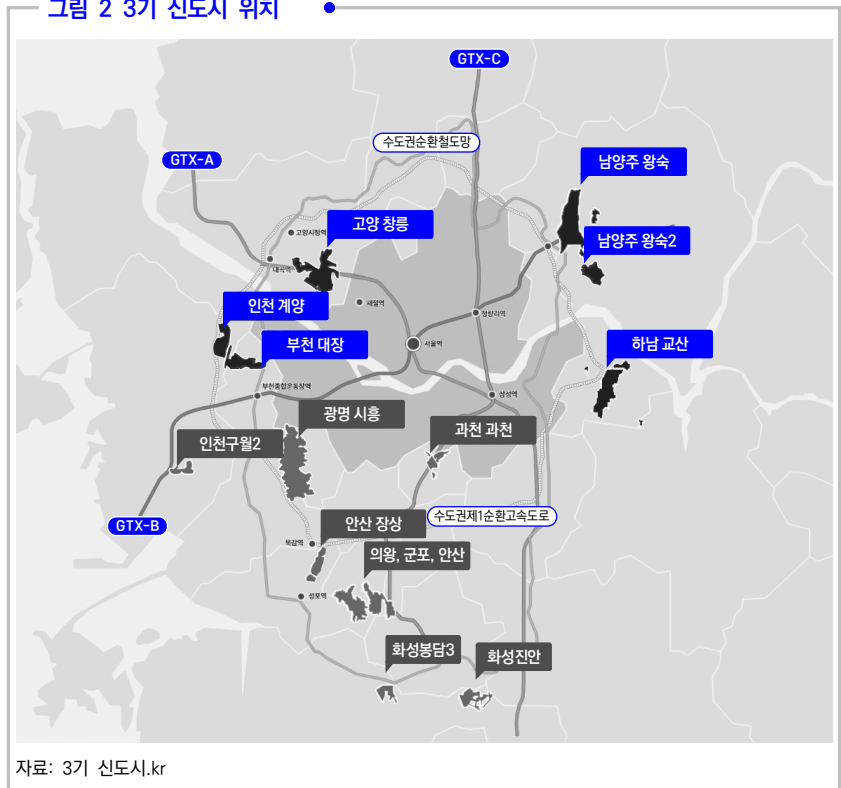
## II. 3기 신도시 등 공공주택 공급을 위한 정책적 노력

### 1. 3기 신도시 조성 과 공공주택 공급

2018년 9월, 정부는 수도권 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 수도권의 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 m<sup>2</sup> 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: m<sup>2</sup>, 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 택지구에 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.

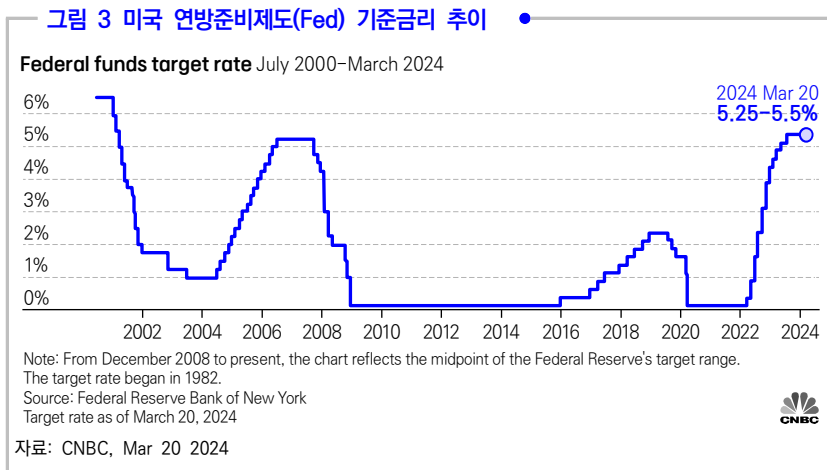
마지막으로 수도권 공공주택사업이 지역의 고령화와 인구 감소 문제를 고려하지 않고 진행될 경우, 향후 미분양 위험과 경제적 비효율성을 초래할 수 있다는 시각도 있다.

## 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



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 걸히지 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

# 3기 신도시 등 공공택지에서의 공공주택 확대 방안

조영태 LH토지주택연구원 도시연구단장  
(ump2001@naver.com)

- I. 서론
- II. 1.10 대책 주요 내용
- III. 2024년 LH 추진과제

# 6

## ■ 국문요약 ■

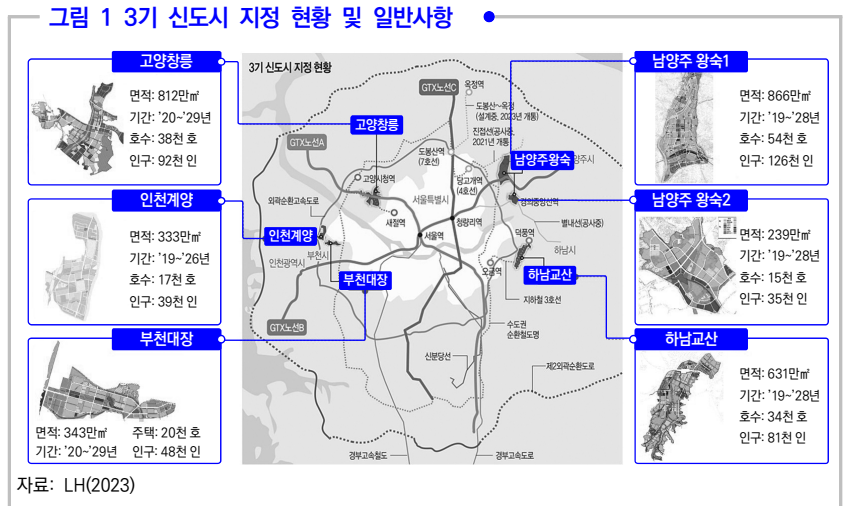
지난 2024년 1월 10일 정부는 국민 주거안정을 위해 '주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안'을 발표하였다(1.10대책). 세부 방안 중 신도시 등 공공주택 공급은 공공주도의 물량을 확충하고 민간참여의 확대하여 조속히 시민들의 내집 마련 기회를 확대하는 것이다. LH는 정책적 공적역할 수행과 더불어 사회·인구학적 변화 그리고 미래사회에 대응하는 공공주택 사업추진방안을 마련하였다(2024년 3월). 2024년 LH는 공공주택 공급확대 대책을 반영하여 18.3만 호의 사업을 추진한다(사업승인 10.5만 호, 착공 5.0만 호, 준공은 2.8만 호). 2024년 공공주택 세부 추진과제는 1)주택시장 안정화를 위한 공공 정책목표 수행, 2)공동주택의 품질혁신, 3)고품질 공공주택을 위한 정부 지원 현실화 및 지원 확대, 4)지속가능한 사업추진을 위한 사업성 개선 및 민간참여 확대, 5)인구·사회구조 변화에 대응하는 新 주거모델 개발, 6)층간소음 없고 장수명의 공공주택 구현, 7)스마트 건설기술 접목을 통한 미래 주거모델 혁신 등이다.

**주제어** : 신도시, 공공주택, 품질혁신, 민간참여, 신주거모델

## I. 서론

2018년 정부는 주택시장 안정을 위해 수도권에 30만 호 공급계획을 발표하였고, 그 일환으로 서울, 수도권의 안정적인 주택공급을 위한 남양주 왕숙, 고양 창릉 등 5곳의 3기 신도시를 추진하고 있다(3,275만㎡, 17.3만 호). 이

에 더하여 2024년 1. 10. 정부는 공공주택 공급 및 3기 신도시 등 공공택지 확대 방안을 발표하였다. 3기 신도시는 1, 2기 신도시에 비해 서울에 인접한 곳으로 서울 도심까지 30분 내 출퇴근이 가능하며, 자족용지 확대를 통해 일 자리를 만드는 도시 그리고 자녀 키우기 좋은 친환경 스마트 도시를 표방하고 있다. 이에 따라 본고에서는 3기 신도시 등 공공택지의 공공주택을 대상으로 한 1.10 대책(2024년)의 주요 내용과 2024년 LH의 추진계획을 살펴보고자 한다.



## II. 1.10 대책 주요 내용

### 1. 신도시 등 공공주택 공급 개요

2024년 1월 10일 발표된 1.10 대책의 주요 골자는 주택공급 확대로 주거 안정 기반을 강화하고 건설산업 활력을 회복하는 것이다. 세부적으로는 도심 공급 확대, 다양한 유형의 주택공급 확대, 신도시 등 공공주택 공급, 건설경기 활력 회복 등이다. 이 중 본고에서 다루는 신도시 등 공공주택 공급은 공공주택의 물량을 확충하고 민간참여의 확대로 주택공급 회복을 견인하고 3기 신도시 등을 신속히 조성하여 부담가능한 내집 마련 기회를 확대하는 것이다.

### 2. 세부방안 1 \_ 공공주택 공급 확대

2024년 건설형 공공주택의 인허가 물량은 당초 12.5만 호이며, 정부에서

는 이를 상회하는 14만 호 이상으로 확대하여 민간의 시장 위축을 보완하고자 한다. 미매각 토지 및 민간 매각 토지 중 반환 용지를 공공주택용지로 전환하여 공공주택을 5천호 이상 추가 공급할 예정이다. 이를 위해 LH는 공공택지중 미매각 부지는 입지, 수요 등을 검토하여 전환하고 토지리턴제 대상을 확대하는 조치를 2024년 12월까지 연장하여 시행한다.

또한 공공주택사업에 민간의 참여를 확대하여 주택공급 회복을 견인한다. 택지 매수 부담이 적은 민간참여사업을 중장기적으로 LH 연간 물량의 최대 30%(인허가 기준)까지 확대한다. 아울러 2024년 상반기내 공공주택특별법을 개정하여 민간이 단독으로 사업을 시행할 수 있는 근거를 마련하고 경쟁 도입을 위한 택지공급 기준 및 평가제도 등을 마련할 예정이다.

### 3. 세부방안 2 \_ 3기 신도시 등 공공택지 추가 확보

신규택지 2만 호를 추가 확보하고, 수도권 신도시 3만 호 추가 등 물량 확대와 3기 신도시 조성 가속화를 통해 부담가능한 내집 마련 기회를 조기회할 예정이다. 구체적으로는 신규택지 발굴을 위해 지자체 GB 해제 가능 물량 및 유휴부지 등을 활용하여 수도권 중심으로 2024년 신규택지를 2만 호 발굴한다. 3기 신도시 토지이용 효율화<sup>1)</sup>를 통해 2024년부터 3만 호 이상 물량을 확충한다.

신도시 조성 속도를 높이기 위해 지방공사의 참여를 확대하고 ‘신도시리츠’를 도입하여 지구착공을 6개월 이상 단축할 예정이다. 또한 일정기간 내 보상착수를 의무화하고 보상추진(안) 지정권자 보고 등을 통해 보상 절차가 지연되지 않도록 관리해야 한다.

**표 1** 3기 신도시별 추진계획

인천계양 (1.7만호)	고양창릉 (3.6만호)	남양주왕숙 (6.6만호)	하남교산 (3.3만호)	부천대장 (1.9만호)	광명시흥 (7.0만호)	의왕군포 안산 (4.1만호)	화성진안 (2.9만호)
주택착공 ('24.上)	주택착공 ('24.下)			주택착공 ('25.1)	지구계획 승인 ('24.下)	지구계획 신청 ('24.上)	지구계획 신청 ('24.下)

\*'22~'23년 기 발표 신규택지는 현 정부 내 주택공급 가능토록 연내 지구지정 추진

1) (용적률)5%p 이상 상향, (공원녹지)약 2%p 조정, (자족용지)10~15% 내 협의조정

### III. 2024년 LH 추진과제

#### 1. 추진여건 및 방향

LH는 새 정부의 주택공급 270만 호 발표, 1.10 대책 등에 따라 공적역할 확대가 필요하고 건설투자 위축에 따른 조기 재정집행을 추진해야 하는 상황이다. 그리고 저출생·고령화 등 사회구조 변화와 기후위기 및 디지털대 전환 등 미래변화에 대응하여 新주거모델 개발이 요구되는 상황이다.

이에 LH는 정책목표를 달성하기 위해 공공주택사업을 적기에 추진하고, 선순환적 사업구조를 통해 재무건전성을 확보해야 한다. 또한 선제적인 국민 니즈를 반영하여 국민이 체감할 수 있는 품질혁신과 더불어 투명하고 공정하고 품질 설계 수행 기반을 마련해야 한다.

#### 2. 중점 추진과제

##### (1) 주택시장 안정화를 위한 공공 정책목표 수행

2024년 LH는 공공주택 공급확대 대책을 반영하여 18.3만 호의 사업을 추진한다. 이중 사업승인은 10.5만 호, 착공은 5.0만 호, 준공은 2.8만 호이다. 사업승인 목표는 당초 운영계획에 있던 6.8만 호에 3.7만 호가 추가된 물량이다. 인허가 단계에서 공급목표 달성에 집중하고 투자비가 본격화되는 착공 단계에서 경투심을 통해 사업성을 면밀히 검토하는 등 사업절차의 혁신을 통해 사업을 가속화할 예정이다.

**표 2** 2024년도 LH 건설형 공공주택 목표 현황(만호)

구분	계	사업승인	착공	준공
공급목표	18.3	10.5	5.0	2.8

##### (2) 공공주택의 품질혁신

설계와 시공과정에서의 방식을 혁신하여 공공주택의 품질을 확보하고자 한다. 국민이 신뢰할 수 있는 설계 프로세스를 정립하고자 '제3자 독립검토 프로세스(ITR; Independent Technical Review)' 신설하고, 내외부 전문가로 구성된 'LH 설계검증위원회'를 운영한다. 특히 설계단계에서 부실공사 원천차단을 위해 구조안전 검증을 강화하고 건설설계와 구조설계를 묶는 공동



계약(분담이행) 방식을 도입할 예정이다. 시공품질 혁신을 위해서는 골조공사 품질 평가를 반영한 중간평가를 실시하고 건설 전생애 품질점검을 의무화한다.

### (3) 고품질 공공주택을 위한 정부 지원 현실화 및 지원 확대

주택공급 확대, 층간소음 대책, ZEB 등으로 공사비가 급등하고 있으므로 고품질의 공공주택 공급을 위해서는 향후 정부 지원을 20% 인상하는 것이 요구된다(정부 지원비율 2016년 90.5% -> 2023년 62.2%). 또한 지방소멸 위기와 임대사업 수지악화에 대응하여 지방권 임대사업시 주택도시기금과 정부 출자 비율의 확대, 지방소멸 대응 기금 활용이 추진되어야 한다. 아울러 LH에서는 지속적인 뉴홈 공급을 위한 공급제도 및 가격구조의 개선도 추진할 예정이다.

### (4) 지속가능한 사업추진을 위한 사업성 개선 및 민간참여 확대

장기임대의 평형 확대를 본격 추진하기 위해 2024년 착공지구에 상향된 평균평형(68㎡)을 우선 적용하고 최소평형을 확대한다(기존 전용 16㎡ -> 수도권 26㎡, 지방 31㎡). 사업성 개선을 위해 분양 가산비를 확대하고 건설공사와 감리의 통합발주, 밀도상향 등 토지리폼, 수익과 손실을 교차하는 패키지 사업을 확대할 예정이다. 중장기적으로는 민간의 참여 물량을 최대 30% 이상까지 확대하고, 민간참여 사업 공모에 현장 시공을 최소화하는 OSC공법의 적용을 권장할 계획이다.

### (5) 인구·사회구조 변화에 대응하는 新주거모델 개발

LH는 저출생·초고령화·지방소멸에 대응하는 신주거모델로서 통합보육센터, 공공주거모델 ‘골든타운’, 지방 청년주택 및 귀향주거모델 등을 개발한다. 골든타운은 도심에 인접한 우량입지에 은퇴자 일자리, 건강, 보안, 의료, 케어터링 등 토털 서비스가 제공되는 공공주거모델이다. 고령자 주택은 복지부, 저출산고령사회위원회와 협업하여 건강, 안전 등의 서비스가 결합된 주거모델을 개발하고 중위소득 150%까지 입주 대상을 확대하는 제도개선을 추진한다.

### (6) 층간소음 없고 장수명의 공공주택 구현

층간소음 저감을 위해 고성능 바닥완충재 발굴과 기술기준을 수립하여 설계에 적용한다. 내부적으로는 세중에 있는 주택성능연구개발센터(HERI)에 자체 시험시설을 건립하고 LH형 바닥완충구조 개발에도 착수한다.

지속가능하고 사회변화에 유연한 장수명 주택도 본격 추진한다. 2026년까지의 중단기 로드맵을 수립하고, 2028년부터는 매년 사업승인 물량의 20% 이상을 양호등급 이상으로 공급할 계획이다.

### (7) 스마트 건설기술 접목을 통한 미래 주거모델 혁신

매년 500호 이상의 모듈러주택을 공급하고자 하는 정부정책에 부응하고 국내 최고층 모듈러주택(18층 이상)을 추진하며, 스마트 건설기술이 적용된 스마트틴키방식을 도입한다. 제도개선을 통해 철골구조에 대한 장수명주택 인증기준을 마련하고, 건식 벽체, 시스템 욕실 등 프리패브 적용 확대를 통해 OSC주택 기술을 선도하고자 한다.

2024년 LH의 설계공모는 60건(2.8천억 원), 96개 블록(7.1만 호)로 예정하고 있다. 이중 일반설계공모는 37건이며, 제안공모는 23건이다. 테마별로 설계 공모가 진행되는 곳은 16개 블록 1.5만 호이며, 고령자 복지주택(1개 블록 150호), 일자리 연계주택(3개 블록 640호), 청년주택(1개 블록 1,381호), OSC기반 주택(1개 블록 439호), 장수명 주택(3개 블록, 4,060호), BIM(7개 블록, 8,789호) 등이다.

#### 참고문헌

1. 관계부처 합동, 국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완 방안\_2024.1.10
2. LH, 2024년 공공주택 사업추진 방안, 2024.3
3. LH, 3기 신도시 스마트시티 기본전략 및 적용 방안 수립 연구, 2021.8
4. 토지주택연구원, 3기 신도시 개발전략 및 계획 기준 수립 연구
5. 관계부처합동 부동산대책 정보사이트 정책풀이집 [www.molit.go.kr/policy/main.jsp](http://www.molit.go.kr/policy/main.jsp)

# 건설시장 활력제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안

김정주 한국건설산업연구원 연구위원  
(kjj@cerik.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 지난 10여년 간의 부동산시장과 정책의 흐름
- III. 정부의 정책 방향과 시장상황의 미스매치 문제
- IV. 건설시장 활력 제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안 모색
- V. 나가며



## ■ 국문요약 ■

현 정부는 출범 이후 주택 등 부동산공급에 초점을 맞춰 정책을 추진해 오고 있다. 다만, 2022년 하반기 이후 국내 부동산시장에서의 금융조달 애로 증가, 공사비 인상, 수요 위축이라는 3중고 상황이 건설사들의 경영상황을 악화시키면서 건설업계의 위기감이 고조되고 있다. 이러한 상황에서 정부가 추진하고 있는 공급 확대 위주의 정책이 충분한 실효성을 가지기는 쉽지 않다고 할 것이다. 과거 부동산시장의 불안정성을 고려할 때 안정적인 공급여건의 조성은 반드시 필요하다. 이를 위하여 정부는 다음과 같은 측면에서 건설사의 유동성 문제를 해결할 필요가 있다.

먼저, 기존 사업으로부터 부담하게 되는 책임준공과 채무인수에 따른 부담을 건설사들이 흡수할 수 있도록 하기 위한 긴급자금 수혈이 필요하다. 다음으로, 부동산 규제 완화 등을 통한 신규 수주여건의 개선이 필요하다.

문제의 원인에 대한 정확한 진단 그리고 그에 따른 적실성 있는 대안의 모색을 통해서만 정부가 추진코자 하는 공급 확대의 목표를 실질적으로 달성할 수 있을 것이다.

**주제어** : 부동산공급, 유동성 확보, 긴급자금 수혈, 부동산규제 완화, 수주여건 개선

## I. 들어가며

작년 하반기 이후 부동산시장 침체가 지속되고 있다. 특히 최근에는 부동산 PF시장에서의 부실 우려 재확산과 고금리 장기화에 따른 소비자들의 구매 위축 등으로 부동산시장 침체 흐름이 심화되고 있는 가운데, 높아진 공사비로 인해 건설수주가 급감하는 등 건설사들의 어려움이 가중되는 모습이다.

건설산업은 우리 경제를 지탱하는 중요한 기간산업이고, 우리나라의 주력 수출산업 중 하나이기도 하다. 또한 4차 산업혁명 시대의 도래로 산업간 융합이 빠르게 진행되는 과정에서, 향후 제조-서비스업과의 융합 플랫폼으로써 기능할 커다란 잠재력을 가진 산업이기도 하다.

하지만 건설산업은 대다수 국민들에게 사양산업으로 인식되고 있고, 상대적으로 낙후된 생산체제와 기술, 열악한 근로여건으로 인해 청년층의 취업 기피로 인한 빠른 고령화 등 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 최근 부동산경기 침체로 건설산업이 겪고 있는 어려움은 더욱 크게 느껴진다.

하지만 정부는 그간 건설업계가 경험하고 있는 지금의 어려움에 집중하기 보다는 지난 부동산가격 급등기에 수립된 공급확대 계획에 보다 무게를 두고 정책을 추진해 오고 있다. 그동안 주기적으로 큰 변동성을 경험해 온 부동산시장의 흐름 이면에 공급 측면에서의 문제점 역시 분명히 존재하기 때문에, 정부의 공급확대 노력을 비판하기는 어려울 수 있다. 그러나 현재 건설업계가 경험하고 있는 어려움을 해결하지 않고서는 공급 확대 역시 쉽지 않을 것이라는 점에 대해서는 정부의 인식이 충분치 못한 측면이 있는 듯하다.

본 고에서는 이러한 관점에서 정부가 그간 추진해 온 공급확대 정책의 실효성을 가지기 위해서 어떠한 부분이 더 보완될 필요가 있는지에 대해 지금 건설업계가 경험하고 있는 위기의 해소에 초점을 맞춰 논해 보고자 하였다.

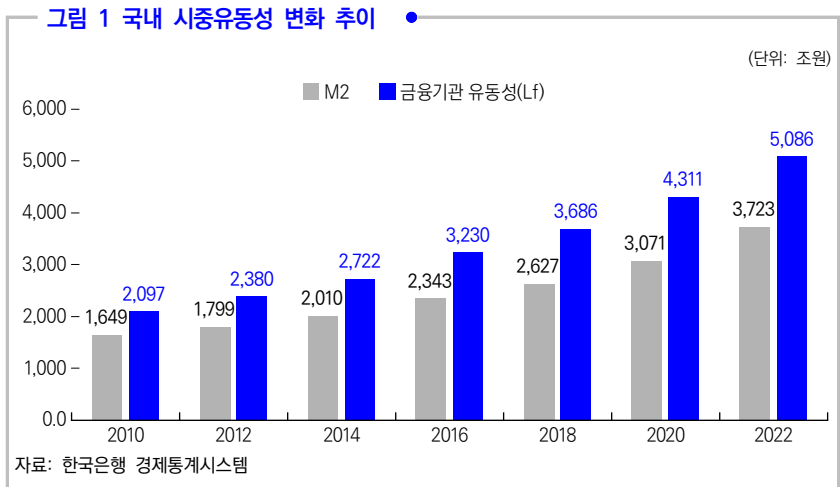
## II. 지난 10여년 간의 부동산시장과 정책의 흐름

2008년 글로벌 금융위기로 급격한 침체를 경험했던 국내 부동산경기는 2015년 이후 점차 회복되기 시작했다. 당시 정부는 저축은행 사태, 세월호 사건, 메르스 사태 등 연이은 내외부 악재로 인해 침체된 국내 경기를 활성화시킬 필요가 있었고, 이를 위해 과감하게 부동산 대출규제를 완화하는 조치를 취하게 된다.<sup>1)</sup> 그런데 이 시기는 공급과잉에도 저축은행 사태 등으로 개발사

1) 관계부처 합동(2014.7.24.), 「새 경제팀의 경제정책방향」, 정부발표자료

업에 참여했던 금융사와 건설사들의 구조조정이 거의 마무리된 시기여서, 건설사와 금융사가 다시 개발 부문에 공급을 확대할 수 있는 여건이 조성되고 있던 시점이다.

한편 이후 정부의 근로시간 단축, 최저임금 상승 등 급격한 정책변화 속에서 발생한 고용위축 문제와 2020년부터 시작된 코로나 사태에 대한 재정지출 확대 위주의 정부 대응은 급격한 시중 유동성 증가를 가져왔다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 10년 이상 지속된 저금리 상황 속에서 급격히 늘어난 시중 유동성은 금융기관들의 신성장 동력 확보를 위한 규제 완화 요구로 이어졌고, 이는 다시 다른 부문에 비해 높은 수익률을 보였던 부동산 부문으로 자금이 대거 유입되는 결과를 초래했다.



문제는 과거 경험상 부동산 부문으로의 시중 유동성 유입이 예외 없이 부동산가격의 급격한 상승으로 이어져 왔다는 점이다. 그리고 지난 수년간의 부동산경기 호황기 역시 이러한 시중 유동성 확대가 주된 원인으로 작용했을 가능성이 큰 것으로 생각된다.

그런데 부동산가격이 급등할 경우 그동안 정부의 대응 방식은 세금규제→대출 및 가격규제→거래규제와 같은 순서로 규제 위주의 대책들을 시행한 뒤 별다른 효과를 보지 못하면서, 공급 확대 위주로 대책이 전환되는 양상을 보였다. 실제 1980년대 경기 호황기 기간 중 발생한 부동산가격 급등의 최종적인 결과물은 1기 신도시였고, 2000년대 부동산가격 급등기 역시 2기 신도시라는 최종 결과물을 낳았다. 그리고 지난 2010년대 후반 부동산경기 호황기

기간 중 많은 혼란을 경험한 뒤 정부가 중도에 내놓은 대책이 바로 재건축·재개발 활성화, 도심복합개발 촉진, 노후계획도시 정비, 3기 신도시 건설 등 공급 위주의 대책들이다.

이러한 현상과 맞물려 있는 것은 부동산가격 급등에 따른 국민들의 불만과 그에 대한 정부 차원에서의 대응 필요성, 수도권에서의 실수요 대비 공급 물량 자체의 부족이 가격 급등을 초래했다는 과거의 현상에 대한 사후적 원인 진단이다. 이는 지난 1월에 발표된 ‘1.10 대책’과 그 이전에 현 정부가 발표해 온 각종 공급 확대에 관한 대책들의 이면에 놓여 있는 공통된 인식이기도 하다.

**표 1** 1-2-3기 신도시 정책 비교

구분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
추진 배경	- 고도 경제성장에 따른 대도시 인구집중 - 올림픽특수, 무역수지 흑자 지속에 따른 시중 유동성 급증	- 외환위기 이후 정부의 재정확정에 따른 시중 유동성 증가 - 국토균형발전 정책	- 코로나 대응 등으로 늘어난 시중유동성과 저금리상황 하에서의 부동산 가격 급등
추진 시기	- 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지	- 2000년대 초부터 최근 까지	- 2020년부터 2030년까지 (예정)
공급 호수	- 29.2만호	- 60.8만호	- 17만호
공급 지역	- 서울 주변 5개 신도시 (서울로부터 20-25km 이내)	- 서울 주변 10개 신도시 (서울로부터 18-60km 이내)	- 서울 주변 5개 신도시 (서울로부터 10-20km 이내)

자료: 김성수 외(2020), 「수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향」, 연구보고서, 국토연구원 내용 등을 참고해 저자가 정리

### III. 정부의 정책 방향과 시장상황의 미스매치 문제

하지만 정부의 이러한 정책 방향은 최근 건설사들이 처해 있는 상황과 다소 괴리되는 측면이 있다.

지난 2022년 하반기 채권시장에서 발생한 신용경색 이후 건설업계의 상황이 급변했다. 금리 인상 과정에서 발생한 신용경색으로 PF자금 조달 상황이 악화되기 시작한 가운데, 부동산가격 상승에 대한 소비자들의 심리 또한 빠르게 위축되면서 미분양이 급증하기 시작했다. 국내 개발사업의 상당수가 만기가 짧은 단기유동화 증권을 통해 자금을 차입하는 방식을 취하고 있던 상황에서 금리 인상과 신용경색은 다수 개발사업들의 유동성 위기를 촉발시키는 원인이 됐고, 동시에 유동화증권에 신용보강을 제공하고 있던 증권사들로

까지 유동성 위기가 전이될 조짐을 보였다.

국내에서 활용되는 부동산PF가 사업 단계별로 브릿지론-본PF로 이어지는 단절적인 구조를 가진 상태에서, 분양시장의 위축은 기 실행돼 있던 브릿지론이 본PF로 전환되기 어려운 상황을 초래했다. 이 외중에 공사비 급등은 금리인상에 따른 금융비용 상승 및 부동산시장 문제와 맞물려 이미 착공 단계에 들어가 있던 개발사업들의 수익성 또한 빠르게 떨어지는 결과를 낳았다.

국내 개발시장에서 건설사들은 통상 시행사 및 금융기관과 책임준공에 대한 약정을 맺고, 시공사로 참여하는 것이 일반적이다. 책임준공이란 전쟁 등 천재지변 이외에는 공사비를 제대로 받지 못하는 상황에서도 건설사가 약정된 기한까지 건축물을 준공하겠다는 약정이다. 만약 책임준공을 이행하지 못하면 건설사는 시행사가 대출을 받은 PF채무를 시행사와 함께 ‘중첩·병존적’으로 인수해야 하기 때문에, 건설사는 악화된 여건 하에서도 자기자금이나 차입금 투입을 통해서라도 건축물을 준공시켜야 하는 부담이 존재한다. 그리고 실제 이러한 부담이 지난 2년간 발생했고, 그 결과 대다수 건설사들의 재무상황은 빠르게 악화됐으며, 실제 지난 수년간 건설업계에 누증된 경영부담이 작년 하반기 이후 다수 건설사들의 연쇄도산 우려로 나타나고 있다.

**표 2** 건설업 외감기업 영업이익률 동향

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체	6.2%	5.6%	6.1%	6.0%	5.0%
종합	6.7%	6.0%	6.6%	6.9%	5.0%
전문	4.8%	4.3%	4.4%	2.8%	2.7%

자료: 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원 데이터 인용

**표 3** 건설업 외감기업 한계기업 비중

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체	32.3%	34.2%	36.2%	40.2%	41.6%
종합	37.4%	41.2%	41.6%	44.8%	47.0%
전문	24.9%	23.6%	27.6%	32.2%	32.5%

자료: 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원 데이터 인용

이러한 상황에서 정부가 그동안 발표해 온 공급확대 위주의 대책이 단기적으로 실효성을 가지기 쉽지 않을 가능성이 크다. 무엇보다 건설사들이 부담해야 하는 단기적 유동성 확보 측면에서의 재무적 압박이 큰 상황에서, 최근

의 부동산경기 침체 상황으로 인해 높아진 원가 부담을 안고서라도 수주를 감행할 만큼 안정적인 수익을 예상해 볼 수 있는 사업장의 수가 많지 않기 때문이다.

그림 2 국내 건설사들의 수주 포기 현상



IV. 건설시장 활력 제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안 모색

지난 부동산경기 호황기 중 추진된 개발사업들의 양적 증가 수준과 부동산 경기 침체 상황의 심각성을 고려하면 최근의 이러한 상황이 예상외로 장기화 될 가능성이 있다. 결국 정부가 추진코자 하는 공급확대 정책이 나름의 성과를 거두기 위해서는 건설사들이 경험하고 있는 자금 부족의 문제를 해결해 주는 것이 급선무가 돼야 한다.

그런데 현재 상황에서 건설사들의 자금문제를 해결해 주기 위해서 필요한 조치는 크게 2가지로 대별해 볼 수 있다.

첫 번째는 기존 수주계약하에서 발생하는 책임준공과 채무인수에 필요한 긴급자금을 보충해 주기 위한 장치를 마련하는 것이다. 대기업이나 계열사가 있는 중견대기업의 경우 회사채 발행이나 자금대여를 통한 외부로부터의 자금조달이 어느 정도 가능하지만, 다수 중소·중견 건설사들의 경우 이러한 자금조달 통로가 막혀있다.

결국 이들에 대해서는 이들이 보유한 토지 등 자산을 외부에 매각해 유동성을 확보할 수 있는 채널을 확보해 줘야 한다. 건설업계에서 지속적으로 요구해 온 미분양 리츠나 공공부문에서 미분양 직접 매입 등의 도입을 적극적



으로 고려해야 하는 이유다. 아울러 일정 부분 손실을 예상하고 자금을 대어 해 줄 수 있는 자금원과 새로운 공급 채널이 필요하다. 하지만 지금 상황에서 민간 금융기관이 손실을 예상하고 금융을 공급할 가능성은 전혀 없다. 결국 위기에 처한 건설사들에게 긴급자금을 공급하기 위한 민간과 공공의 새로운 협업방식이 필요하다.

우선, 건설 부문에서 활동 중인 3개 공제기관이 초기자본 출자를 해 펀드를 조성하고, 민간 금융기관들이 이들 공제기관과 정책금융기관의 신용보강에 기초해 자금을 투여한 뒤, 건설사들을 선별해 긴급자금을 수혈한 이후 대여금을 장기로 상환하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이후에는 이러한 펀드를 필요시 추가 자금을 시중은행 등으로부터 대여받을 수 있는 상설기금 형태로 가져가는 방안도 고민해 볼 필요가 있다.

다음으로 건설사들의 신규 수주 여건을 획기적으로 개선시켜 주는 것이다. 신규 수주가 이뤄진다는 것은 결국 사업이 추진될 여건이 개선되고 있다는 의미이고, 동시에 건설사들이 신규 자금을 공급받을 수 있는 기회가 생기고 있다는 의미다.

이를 위해서는 무엇보다 국내 부동산시장을 움아매고 있는 여러 부동산규제를 획기적으로 완화시켜 줌으로써 시장에서의 거래가 활성화될 수 있도록 해야 한다. 아울러 기존 부동산경기 호황기에 높은 가격으로 매입된 토지에 묶여 있는 PF 자금들을 부동산PF 정상화 펀드 등을 통해 단계적으로 정리해 나감으로써, 해당 토지가 낮은 가격에서 다시 거래되고 개발에 활용될 수 있는 여건을 조성해 줘야 한다. 공공 또는 민관합동 부문에서 이뤄지고 있는 공사비 갈등 문제와 관련해서는 사업해지, 토지환매, 공사비 및 공기조정 등의 조치를 통해 공공부문이 과도한 손실을 보지 않는 범위라면 적극적으로 건설사들의 부담을 줄여줘야 한다. 이 과정에서 그간 건설 관련 분쟁조정기구 등 그간 유명무실하게 운영돼 온 부분들에 대한 제도 정비 역시 이뤄질 필요가 있다.

## V. 나가며

최근 건설업계는 금융조달 애로 증가, 공사비 인상, 수요 위축이라는 3중고 상황에 놓여 있다. 단순히 소수 업체들만의 문제라면 이는 정책적 관심의 대상은 아닐 것이다. 하지만 지금 상황의 해결 문제는 현재 대부분의 건설사들이 경험하고 있는 공통의 애로사항이며, 국민들의 주거안정과 관련된 국가

기반산업으로서 건설산업이 직면한 지속가능성과 관련된 거시적 이슈다.

정부가 지향하는 원활한 부동산의 공급은 단순히 인력과 자재만으로 이뤄질 수 있는 것이 아니다. 개발사업은 어떠한 사업보다 많은 자금의 안정적인 조달을 필요로 한다. 때문에 자금공급에 어려움이 존재하는 지금의 상황에서 부동산공급의 핵심은 바로 건설사들이 경험하고 있는 유동성 부족의 해소다. 문제의 원인에 대한 정확한 진단 그리고 적실성 있는 대안 모색을 통해서만 실질적인 정책성과 달성이 가능하다는 점을 이제는 분명히 인식해야 한다.

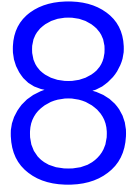
참고문헌

1. 김성수 외(2020), 「수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향」, 연구보고서, 국토연구원
2. 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원

# 건설경기 진단 및 활성화 방안\*

박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실장  
(parksungu@ricon.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 최근 건설산업 여건 분석
- III. 건설경기 진단과 평가
- IV. 건설경기 활성화 방안
- V. 결론



## ■ 국문요약 ■

본고에서는 건설산업을 둘러싼 환경변화 가운데 단기적인 관점에서 경제적 요인을 중심으로 건설업이 직면한 제반 여건을 분석한다. 이를 통해 건설경기를 진단하고 활성화 방안을 제시한다. 경제 전반은 물론 건설경기 회복세를 제약하고 있는 고금리 상황이 지속되면서 부동산PF 부실에 대한 우려가 크다. 여기에 공사비 상승으로 건설현장 운영이 어려워지고, 수익성 역시 감소하고 있다. 무엇보다 건설 선행지표의 부진이 이어지고 있어 향후 건설경기 부진 우려 역시 커지고 있다. 건설경기 진단 결과, 2022년 4분기 이후 건설경기는 크게 악화되었으며, 2023년이 가장 부진한 것으로 분석되었다. 금융시장 불안, 생산요소 수급 차질, 공사비 상승 등 부정적 요인이 재차 부각될 경우 2024년 건설경기 침체는 더욱 심화될 가능성이 높다. 본고에서는 건설경기 활성화를 위해 공공부문 역할 강화, 위험요인 관리 및 정책지원, 취약부문 보호 및 육성, 해외건설 활성화 지원을 제안하였다. 건설산업을 둘러싼 내외부 환경과 여건이 부정적인 것은 틀림없는 사실이나, 건설경기 활성화 대책이 시장에서 효과적으로 작동한다면 건설산업 리스크 감소, 하강국면 낙폭 축소 및 기간 단축 등을 기대할 수 있다. 무엇보다 건설기업의 노력이 선행되어야 하며, 여기에 정부의 정책지원이 뒷받침될 필요가 있다.

**주제어 :** 건설경기, 건설시장 전망, 건설투자, 전문건설업

\* 본고는 부동산시장 현안 대응을 위한 릴레이 세미나(2024.3.18.)에서 저자가 발제한 내용을 수정·보완하여 작성한 것이다.

## I. 들어가며

건설산업은 단기 및 중장기적으로 정치, 경제, 사회·문화, 기술 측면에서 다양한 환경변화에 직면해 있다. 이는 단기적으로 건설경기 흐름과 양상을 변화시킬 수 있고, 중장기적으로 산업의 구조 재편까지 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다.

이 가운데 건설산업의 단기적 리스크는 경제적 요인이 다수이다. 고금리·고물가·고환율의 3고(高)는 뉴노멀이 되어 당분간 지속될 가능성이 커져 부동산 PF 부실화 우려가 장기화될 위험이 있다. 여기에 공사비 부담도 여전한 상황이며 특히, 건설 선행지표가 부진하여 단기적으로 건설경기 침체가 예상된다.

중장기적으로도 건설환경은 녹록치 않다. 생산요소 확보가 쉽지 않은 여건이며, 스마트·디지털 전환이 타 산업에 비해 열위이다. 저출산·고령화, 생산가능인구의 감소 등 인구구조 변화 역시 장기적으로 건설수요를 크게 위축시키는 요인으로 작용하여 건설시장에 부정적 파급효과를 불러올 가능성이 상당하다.

그림 1 건설산업을 둘러싼 내외부 환경 여건



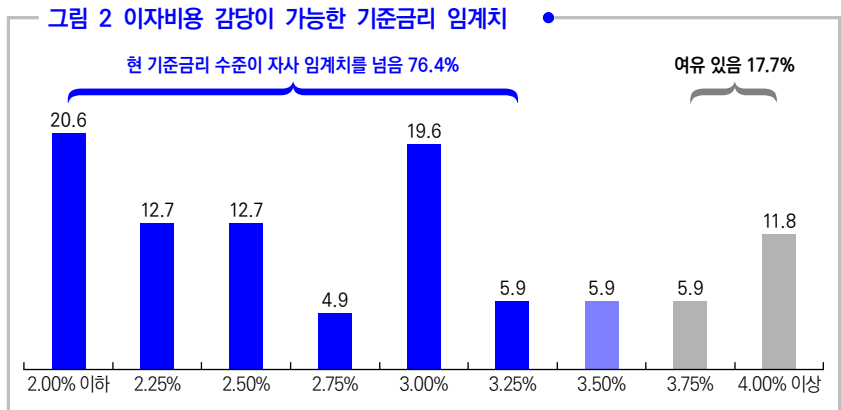
본고에서는 건설산업을 둘러싼 환경변화 가운데 단기적인 관점에서 경제적 요인을 중심으로 건설업이 직면한 제반 여건을 분석한다. 이를 통해 건설 경기를 진단하고 활성화 방안을 도출하고자 한다. 본고에서 다루는 내용과 대안이 위기에 빠져 있는 건설산업에 미약하나마 도움이 되길 기대한다.

## II. 최근 건설산업 여건 분석

### 1. 고금리 하에서 부실위험 가중

경제 전반은 물론 건설경기 회복세를 제약하고 있는 고금리 상황이 지속되면서 어려움이 가중되고 있다. 미국의 견조한 실물경기, 근원물가의 경직성 등으로 연준의 피벗 기대가 약화되어 시장금리가 높은 수준을 유지하고 있기 때문이다. 다만, 올해 하반기 전후로 연준의 금리인하를 기대하면서 추가적인 기준금리 인상은 없을 것이라는 안도감이 확산되고 있는 것은 다행이다.

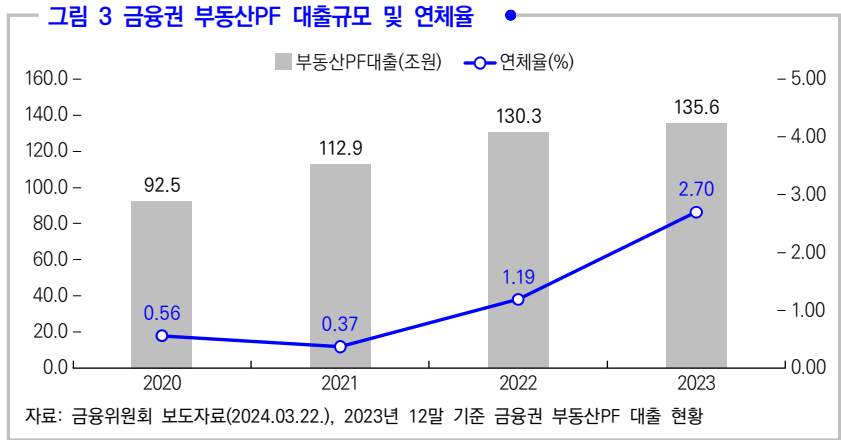
한국경제인협회 조사(매출 500대 건설기업 대상)에 따르면 76.4%의 기업이 현재 금리수준에서 이자비용도 감당하기 어려운 것으로 조사되었다. 그만큼 상당수의 기업이 현재의 금리수준을 높게 판단하고 있다는 것을 의미한다. 대한건설정책연구원(2023)의 외감업체 대상 분석에서도 3년 연속 이자보상배율이 1미만인 기업이 18.7%로 나타나, 건설산업 내 한계기업의 비중이 적지 않음을 보여준다.



고금리하에서 우려되는 것은 부동산PF의 부실이다. 현재 부동산PF 대출 규모는 2022년 이후 증가세는 둔화되고 있으나, 연체율은 지속적으로 상승하고 있다. 금융위원회 자료에 따르면 부동산PF 연체율은 2023년 말 기준 2.70%이며, 은행을 제외한 증권사, 여전사, 저축은행 등의 연체율이 상승 중이다. 일각에서는 부동산PF 규모를 PF대출, 증권사의 지급보증, 브릿지론성 토지담보대출까지 포함하면 200조 원에 육박하는 것으로 파악하는 경우도 있다. 특히, 부실화 위험은 브릿지론에서 본 PF로 전환되지 못한 사업장에

집중되어 있는데 NICE신용평가에서는 브릿지론의 30% 이상은 손실 가능성이 큰 것으로 보고 있다.

기존 PF 사업장의 부실처리가 지연되고, 신규 PF 공급이 원활하지 못해 착공이 지연되거나 급감하면서 건설시장에 악순환으로 작용하고 있다. PF 대주단 협약 가동 및 금융당국의 정책 대응으로 부동산PF 시장의 경착륙 가능성은 크지 않으나, 정상화에는 오랜 시간이 소요될 것으로 예상된다.



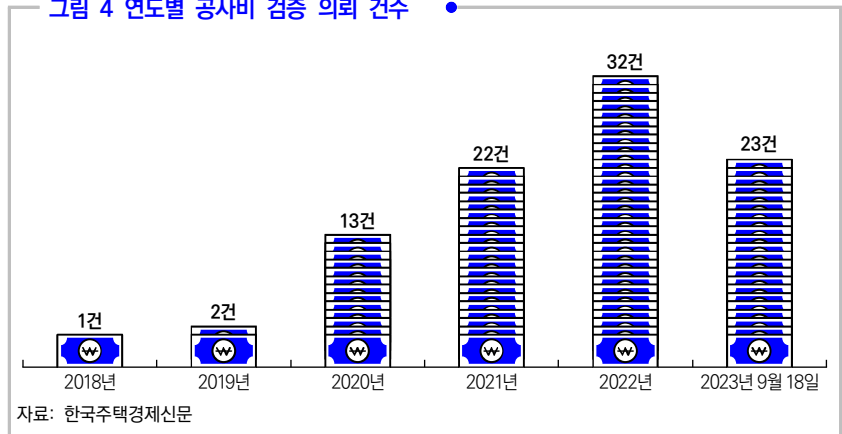
## 2. 역대급 수준의 공사비 상승

2021년 이후 자재가격 상승폭은 최근 40여년과 비교해도 가장 큰 폭의 변동성을 보여주고 있다. 과거 건설자재 상승 요인은 오일쇼크, 수요급증, 환율 급등, 유동성 증가 등의 개별적 요인이었다면, 최근 상승은 환율, 유동성 외에 전쟁과 지역봉쇄 등 외부요인까지 더해졌다는 점에서 상승폭이 이전보다 심화되었다. 2021년 철강재, 금속재 가격이 크게 올랐으며, 2022년부터 최근까지는 시멘트, 레미콘 등 비금속광물이 상승을 주도하였다.

팬데믹 이후 건설자재가격은 3년간 35.6% 올랐으며, 자재비와 인건비를 종합한 건설공사비지수는 26.1% 상승했다. 최근 10년(2014~2023)으로 보면 건설자재가격은 37.3%, 건설공사비지수는 55.4% 각각 상승하여 전체 건설원가에 부담으로 작용하고 있다. 다행히 2023년 이후 건설자재가격은 안정화 추세에 있으나, 친환경 과정에서 발생할 수 있는 비용 상승으로 하락 가능성은 제한적인 상황이다.

건설공사비 상승은 건설산업 내 발주자와 원도급자, 원도급자와 하도급자 간 공사비 문제로 이어져 현장 갈등이 크게 증가했다. 공사비 인상을 요구하며 현장이 섰다운되는 경우가 발생했으며, 자재수급, 공사비 문제 등으로 소송, 증재가 증가하면서 직간접적인 부가 비용이 발생했다. 산업간 갈등도 심화되었는데, 주요 자재가격 상승에 따라 철강, 시멘트, 레미콘, 건설업계의 갈등이 증폭되었다. 22년에 이어 23년에도 시멘트 가격이 인상되자, 시멘트와 레미콘/건설업계 간 갈등이 심화되어 일부 지역에서는 공급 중단 사태까지 발생했다. 건설자재 수급차질과 가격상승은 재개발·재건축 공사비를 둘러싼 조합과 시공사 갈등으로도 전이되었다. 조합과 시공사 간 갈등으로 한국부동산원에 공사비 검증을 의뢰하는 건수가 급증했으나, 법적 구속력이 없기 때문에 문제가 해소되는 경우는 드문 상황이다. 결과적으로 조합과 시공사 간의 갈등은 주택공급 및 입주 지연 등의 사회적 문제로 확대되고 있다.

그림 4 연도별 공사비 검증 의뢰 건수



### 3. 선행지표 부진에 따른 불확실성 증대

경기 불확실성 확대, 금리상승에 따른 부동산PF 부실, 공사비 상승 등의 부정적 건설환경으로 건설수주, 건축허가 및 착공면적, 분양 등 선행지표의 부진이 심각한 수준이다. 이 같은 선행지표 악화는 올해부터 본격적으로 건설기성 및 투자 부진으로 가시화될 전망이다.

2023년 건설수주는 전년동기대비 17.4% 감소하여 2022년 4분기부터 5분기 연속 부진한 상황이다. 세부적으로 보면 2023년 건설수주는 공공이 양호한 가운데 민간이 부진했으며, 토목에 비해 건축부문 감소세가 심각하다.

건설수주는 물가상승이 반영된 경상금액이라는 측면에서 증가하는 것이 일반적이거나, 최근 그 부진이 우려스럽다.

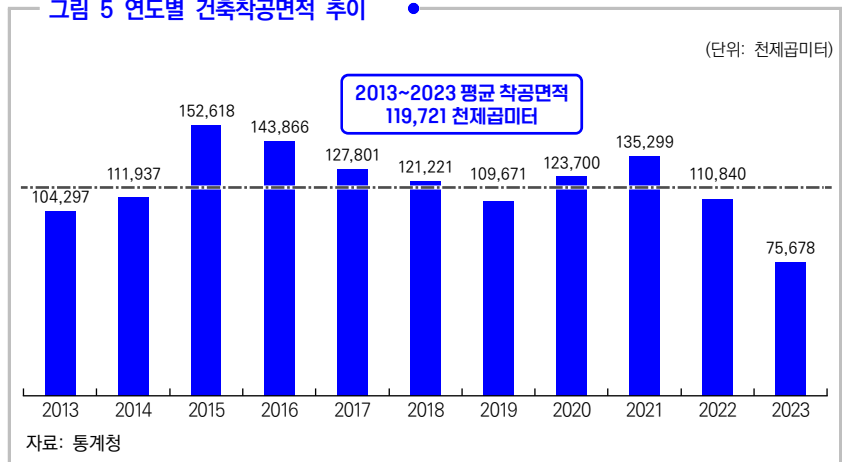
**표 1** 2023년 국내 건설수주 세부 동향

구분	합계	발주자별						공종별			
		공공			민간			토목	건축		
		소계	토목	건축	소계	토목	건축		소계	주거	비주거
2023년 누계	1,898,440	643,060	427,147	215,913	1,255,381	269,564	985,816	696,711	1,201,729	597,862	603,867
2022년 누계	2,297,490	568,563	363,410	205,153	1,728,927	246,270	1,482,657	609,680	1,687,810	860,174	827,636
전년비	△17.4	13.1	17.5	5.2	△27.4	9.5	△33.5	14.3	△28.8	△30.5	△27.0

자료: 통계청

건축허가면적과 건축착공면적 역시 동반 큰 폭으로 감소하면서 건설경기 부진이 우려된다. 2023년 건축허가는 10년 평균의 84.8% 수준이며, 착공은 63.2%로 감소폭이 상당한 수준이다. 특히, 건설수주와 건축허가는 미실현 물량인데 비해 착공은 실행물량으로 지표상 중요도가 높다. 건축착공은 2022년부터 평균치를 하회하고 있어 향후 2년간 건설경기는 부진할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

**그림 5** 연도별 건축착공면적 추이



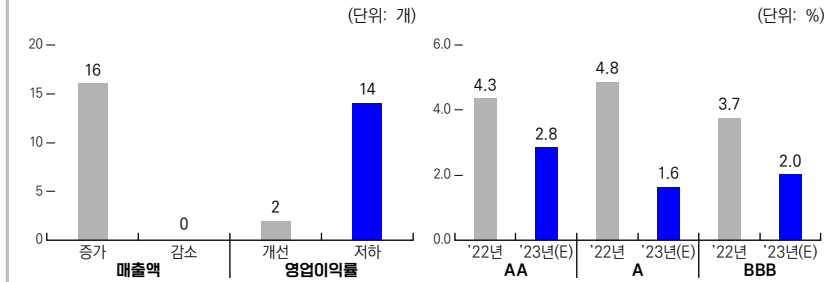


#### 4. 기업 수익성 하락과 보수적 수주 전략

금융비용 증가, 공사비 상승은 건설기업의 수익성 하락으로 이어졌다. 한국기업평가에 따르면 2023년 주요 건설기업의 매출은 증가했으나, 이익률은 16개사 중 14개사가 감소한 것으로 나타났다. 공사비 상승에 따라 매출은 공통적으로 증가했으나, 영업이익률은 2022년 대비 2.5%p 하락한 2%를 기록하였다. 부정적 건설환경이 지속되고 있어 수익성 개선은 올해에도 기대하기 어려울 전망이며, 특히 중소기업의 어려움은 더욱 커질 것으로 판단된다.

그림 6 2023년 주요 건설사 잠정실적(2022년 대비)

구분	매출액(억원)		영업이익률		부채비율		차입금의존도	
	2022년	2023년 (E)	2022년	2023년 (E)	2022년	2023년 (E)	2022년	2023년 (E)
실적	771,288	877,468	4.5%	2.0%	166.4%	172.2%	23.8%	22.6%
증감률		13.8%		-2.5%p		5.8%p		-1.2%p



자료: 한국기업평가

조사대상: 16개 건설사(현대건설, 디엘이앤씨, 포스코이앤씨, 롯데건설, 대우건설, 지에스건설, HDC현대산업개발, 신세계건설, 디엘건설, 한양, 코오롱글로벌, 계룡건설, 에이치엘디앤아이한라, 동부건설, 한신공영, 금호건설)

수주환경이 악화되고, 이익률 개선이 어려운 여건에서 주요 건설사는 보수적 경영 전략 채택한 것으로 보인다. 대형 건설사의 대부분이 올해 수주 목표치를 10% 이상 하향 조정했다. 중대형 건설사 수주 전략 조사결과, 공사비가 확보된 양질의 사업장 위주의 수주, 민간사업보다는 공공사업에 집중하는 등 보수적 스탠스를 취하는 것으로 나타났다. 심지어 특정 건설사의 경우 한 해 동안 수주를 전면 중단하고 기존 사업장 관리에 초점을 맞추는 전략을 택한 곳도 있다. 한편, 건설시장 불확실성으로 중소건설사 및 전문건설업은 수주 목표 자체를 설정하지 못하고 있는 실정이다.

### III. 건설경기 진단과 평가

그림 7 2024년 주요 건설사 수주 목표 및 전략

구분	삼성물산	현대건설	대우건설	GS건설	DL이앤씨	포스코이앤씨
2023년 실적(조원)	19.2	20.2	13.2	10.2	14.9	11
2024년 목표(조원)	18	17	11.5	13.3	11.6	10
증감	-1.2	-3.2	-1.7	+3.1	-3.3	-1.0

자료: 각 사 발표치, 한국건설산업연구원 자료 재인용.

구분	수주 전략	구분	수주 전략
OO건설	양질의 사업장만 수주 검토	OO건설	택지위주 사업, 민간사업은 보수적
OO건설	분양 및 개발사업 지양, EPC위주 검토	OO건설	양질의 사업장을 제외한 택지, 공공, 민간 수주중단
OO건설	수주보다 관리 위주 공사비 확보 가능한 사업만 수주	OO건설	수주 중단, 미분양 및 후분양 사업장 관리에 초점

자료: 각사 수주전략 조사자료

#### 1. 건설경기 진단 지표

대한건설정책연구원은 다양한 건설지표(월 데이터 기준) 분석을 통해 현재 건설경기를 효과적으로 진단하는 방법과 기준을 자체적으로 제시하고 있다. 진단 지표는 총 7개로 건설지표 가운데 선행지수 성격을 가지는 지표와 중요도가 높다고 판단되는 지표를 선정하였다. 또한, 지표의 합리적인 평가기준을 통해 개별 변수별 정상 또는 위험을 판단하고 있다. 7개 진단 지표의 위험횟수에 따라 현재 건설경기를 6단계[0개(과열), 1개(호조), 2개(중립), 3개(경계), 4~5개(부진), 6개 이상(심각)]으로 구분한다. 참고로 건설경기 진단 지표 및 평가기준, 위험 횟수에 따른 경기판단은 연구원 자체 판단임을 참고하길 바란다.

표 2 건설경기 진단 지표 및 평가기준

구분	의미	평가 기준
건설수주	금액기준 대표 건설 선행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건축착공면적	물량기준 대표 건설 선행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건설기성	금액기준 대표 건설 동행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건설공사비지수	자재비 및 인건비 비용지표	3년 평균 상승률 5% 이상 → 위험
미분양주택수	주택시장 위험지표	60,000호 이상 → 위험
회사채수익률	설명력 높은 금리지표	회사채수익률(BBB-) 9%이상 → 위험
건설BSI지수	건설기업 심리지표	BSI지수 68 미만 → 위험

## 2. 최근 건설경기 진단 결과

건설경기 진단 결과, 2022년 4분기 이후 건설경기는 크게 악화되었으며, 2023년이 가장 부진한 것으로 판단된다. 2021년의 경우 건설경기는 대체적으로 양호한 것으로 평가됐다. 지표상 위험을 나타내는 경우가 7개 가운데 1개 또는 2개로 양호한 수준이었다. 2022년 들어 위험의 횡수 증가하였고, 레고랜드 사태(2022년 9월) 이후 부진이 심화되었다. 2023년에는 건설경기가 지속적으로 부진과 심각으로 나타나, 최근 3개년 가운데 가장 악화된 것으로 나타났다.

그림 8 최근 건설경기 진단 결과(2021-2023)

2021										2022									
건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공시비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공시비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단				
2021/01	정상	정상	위험	정상	정상	정상	호조	2022/01	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립			
2021/02	정상	정상	위험	정상	정상	정상	호조	2022/02	정상	위험	위험	위험	정상	정상	정상	경계			
2021/03	정상	정상	위험	정상	정상	정상	호조	2022/03	정상	위험	위험	위험	정상	정상	정상	경계			
2021/04	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/04	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진			
2021/05	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/05	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진			
2021/06	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/06	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진			
2021/07	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/07	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진			
2021/08	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/08	정상	정상	정상	위험	정상	위험	정상	중립			
2021/09	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/09	정상	정상	위험	위험	정상	위험	정상	경계			
2021/10	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/10	위험	위험	정상	위험	정상	위험	정상	부진			
2021/11	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/11	위험	위험	정상	위험	정상	위험	위험	부진			
2021/12	정상	정상	위험	위험	정상	정상	중립	2022/12	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각			

2023									
건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공시비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단		
2023/01	정상	위험	정상	위험	위험	위험	부진		
2023/02	위험	위험	정상	위험	위험	위험	심각		
2023/03	위험	위험	정상	위험	위험	위험	심각		
2023/04	위험	위험	정상	위험	위험	위험	심각		
2023/05	위험	위험	정상	위험	위험	위험	심각		
2023/06	위험	위험	정상	위험	위험	위험	부진		
2023/07	위험	위험	정상	위험	위험	위험	부진		
2023/08	위험	위험	정상	위험	위험	위험	심각		
2023/09	위험	위험	정상	위험	정상	위험	부진		
2023/10	위험	위험	정상	위험	정상	위험	부진		
2023/11	위험	위험	정상	위험	정상	위험	부진		
2023/12	정상	위험	정상	위험	위험	위험	부진		

현재 건설경기를 금융위기 상황과 비교하기 위해 2009년부터 2014년까지 동일한 기준으로 평가하였다. 최근 건설경기와 금융위기 이후 건설경기 상황은 일부 유사한 점이 존재하나, 금융위기 후가 더욱 심각했던 것으로 판단된다. 유사한 점으로는 부동산PF 위험, 높은 인플레이션, 건설 선행지표 악화이며, 차이점으로는 금융위기 시기는 대규모 경제위기였다는 점과 주택 미분양이 16만 호에 달했다는 점이다.

금융위기 이후 건설경기 진단 결과, 금융위기 이후 건설경기는 2009년부터 2013년까지 5년 가까이 부진했던 것으로 나타났다. 건설경기 진단 지표로는 2011년이 가장 심각했으며, 2014년 이후 회복세를 보였다. 금융위기 이후 건설경기는 약 5년간 하강국면으로 순환변동상 최장기간 부진을 기록하였다. 현재 건설산업을 둘러싼 여건이 부정적이나, 금융위기 시기에 비해 건설경기 하락폭은 크지 않을 것으로 예상된다.

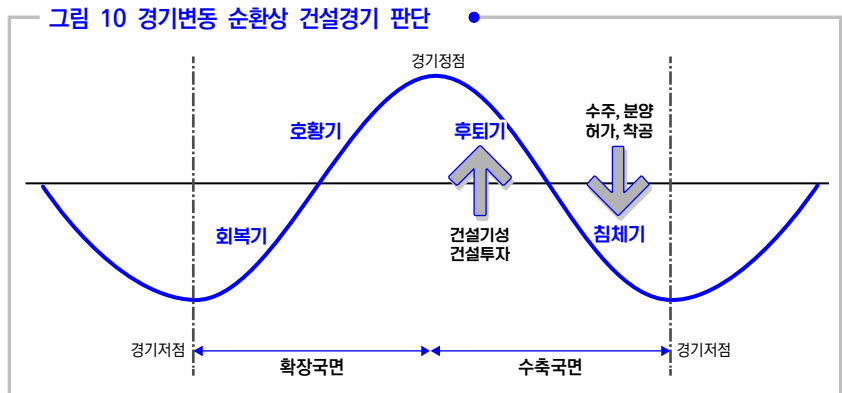
그림 9 금융위기 이후 건설경기 평가 결과(2009-2014)

2009								2010										
건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단	건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단			
2009/01	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	2010/01	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/02	위험	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진	2010/02	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/03	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	2010/03	위험	정상	정상	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/04	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진	2010/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/05	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	2010/05	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/06	정상	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진	2010/06	위험	정상	정상	위험	위험	위험	위험	부진	
2009/07	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	2010/07	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2009/08	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	2010/08	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	
2009/09	정상	정상	정상	위험	위험	위험	정상	경계	2010/09	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각	
2009/10	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	2010/10	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각	
2009/11	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진	2010/11	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각	
2009/12	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	2010/12	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각	
2011								2012										
건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단	건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단			
2011/01	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/01	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진	
2011/02	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/02	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2011/03	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/03	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2011/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진	
2011/05	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/05	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	
2011/06	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진	2012/06	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진	
2011/07	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/07	정상	정상	위험	정상	위험	위험	정상	위험	부진
2011/08	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진	2012/08	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계	
2011/09	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진	2012/09	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계	
2011/10	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/10	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계	
2011/11	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각	2012/11	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계	
2011/12	위험	정상	정상	위험	위험	위험	위험	부진	2012/12	위험	위험	위험	정상	위험	정상	정상	부진	
2013								2014										
건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단	건설 수주	건축 착공	건설 가성	건설 공사비	미분양 주택	회사재 수익률	건설 BSI	경기 진단			
2013/01	위험	정상	위험	정상	위험	정상	위험	부진	2014/01	정상	위험	정상	정상	정상	위험	위험	경계	
2013/02	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계	2014/02	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/03	위험	위험	위험	정상	위험	정상	위험	부진	2014/03	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/04	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계	2014/04	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조	
2013/05	위험	위험	정상	정상	위험	정상	위험	부진	2014/05	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/06	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계	2014/06	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/07	위험	정상	정상	정상	위험	위험	위험	부진	2014/07	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조	
2013/08	위험	정상	정상	정상	위험	위험	위험	부진	2014/08	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/09	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계	2014/09	정상	정상	위험	정상	정상	정상	위험	중립	
2013/10	정상	정상	정상	정상	위험	정상	위험	중립	2014/10	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조	
2013/11	정상	정상	정상	정상	위험	위험	위험	경계	2014/11	위험	정상	위험	정상	정상	정상	위험	경계	
2013/12	위험	정상	위험	정상	위험	위험	위험	부진	2014/12	위험	위험	위험	정상	정상	정상	위험	부진	

대다수의 기관은 올해 건설투자 전망에 있어 마이너스 성장을 예상하고 있다. 특히, 발표(전망)시점이 늦어질수록 건설투자 전망치가 악화되고 있는 실

정이다(한국은행 -0.1% → -1.8% → -2.6%). 금융시장 불안, 생산요소 수급 차질, 공사비 상승 등 부정적 요인이 재차 부각될 경우 2024년 건설경기 침체는 더욱 심화될 가능성이 상존한다.

건설 선행지표 부진과 부정적 외부환경을 고려하면 건설경기는 2025년까지 부진할 것으로 예상된다. 경기변동 순환상 건설경기는 선행지표 측면에서는 침체기, 동행지표는 후퇴기로 판단된다. 또한, 건설물량 시차 효과로 보면 선행공종은 2024년 저점, 후행공종은 2025년이 저점일 것으로 보인다. 다만, 금리 하락, 부동산PF 위험 감소, 공사비 상승 완화 등의 경제여건 개선과 주택공급 확대 등 정부 정책목표가 시장에 안착될 경우 낙폭은 줄어들 것으로 기대한다.

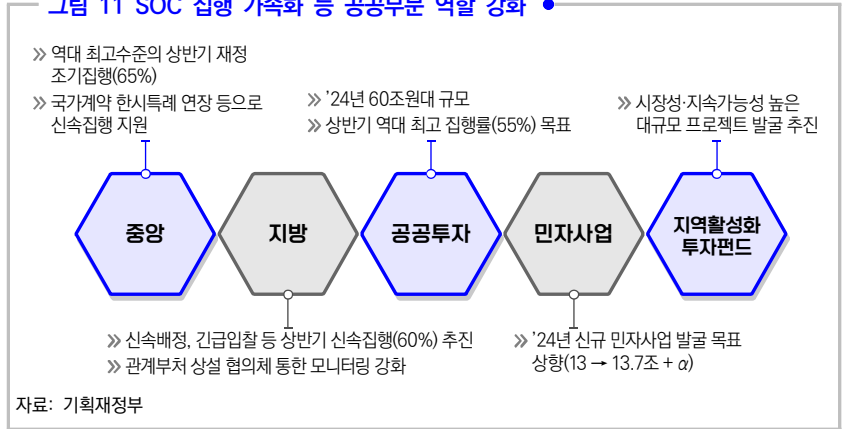


#### IV. 건설경기 활성화 방안

##### 1. 공공부문 역할 강화

정부는 주택·건설경기 부진을 인지하고 주택공급 확대 및 건설경기 회복을 위해 다양한 대책을 수립하고 있다. 특히 1.10 대책을 통해 주택공급 여건 개선, 건설기업 성장동력 지원, 부동산PF 재구조화 등 전방위적 지원을 강화하고 있다. 중앙 및 지방정부는 재정 조기집행을 추진하고, 공공부문 건설투자를 확대할 방침이다. 또한, 대규모 프로젝트 발굴과 민자사업 활성화를 추진하는만큼 정책효과를 기대할 수 있다. 민자사업의 경우 2023년 전체 건설투자에 3.1%에 불과한 수준인데 정부 목표대로 추진될 경우 6% 이상으로 늘어날 수 있다.

그림 11 SOC 집행 가속화 등 공공부문 역할 강화



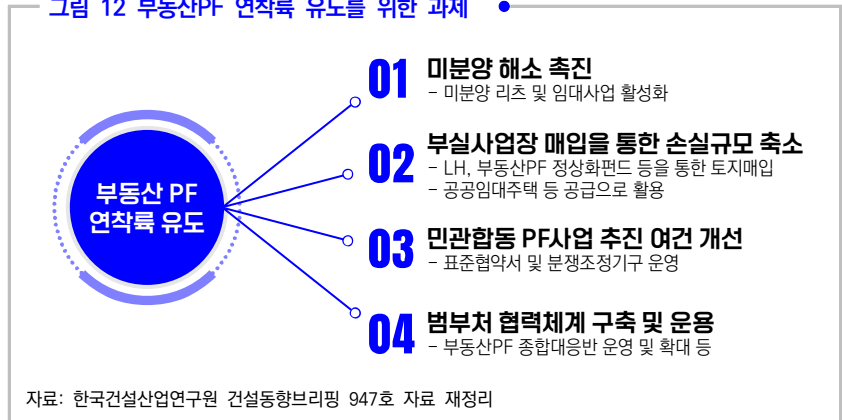
주택공급 여건이 악화되고 경제 전반의 불확실성이 큰 시기인만큼 LH 등을 통한 공공주택 확대도 필요하다. 2023년 주택건설 착공이 급감한 가운데, 공공물량은 17,796호로 5년 평균(71,430호)의 24.9%에 불과한 상황이다. 민간 주택물량 감소폭에 비해 공공물량이 더욱 크다는 점에서 향후 공공의 적극적인 역할이 중요하다. 주택 신규 수요와 노후주택 증가를 고려하여 적정 주택공급 물량이 유지될 수 있도록 노력해야 한다.

또한, 주택 인허가 이후 착공으로 전환되는 속도가 지연되는 만큼 패스트 트랙을 활용해 공공주택을 조기 공급할 필요가 있다. 이와 함께 최근 공공주택 공급이 감소하고 있다는 점에서 ‘공공지원민간임대주택’ 활성화 역시 적극 검토해야 한다.

## 2. 위험요인 관리 및 정책지원

최근 건설시장의 위험요인은 다양하나, 그 중 부동산PF 부실화와 공사비 상승이 대표적이다. 따라서 우선적으로 부동산PF 연착륙을 위해 유동성 지원 확대와 함께 부실우려 PF사업장 재구조화 촉진 등이 필요하다. 본 PF 전환이 어려운 사업장(브릿지론)은 선별 정리하되, 손실 규모를 최소화하는 노력이 필요하다. 또한, 정상화 가능한 사업장 및 일시 유동성 부족 사업장은 자금 및 보증 지원을 통해 시장 연착륙을 지원해야 한다. 한편, 부동산 개발사업의 대표적인 자금조달 기법인 PF는 불황기에 반복적으로 경제를 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 중장기적으로 PF방식을 대체할 수 있는 부동산개발사업 투자 펀드 등 다양한 자금조달 방안에 대한 고민도 이번 기회에 공론화할 필요가 있다.

그림 12 부동산PF 연착륙 유도를 위한 과제



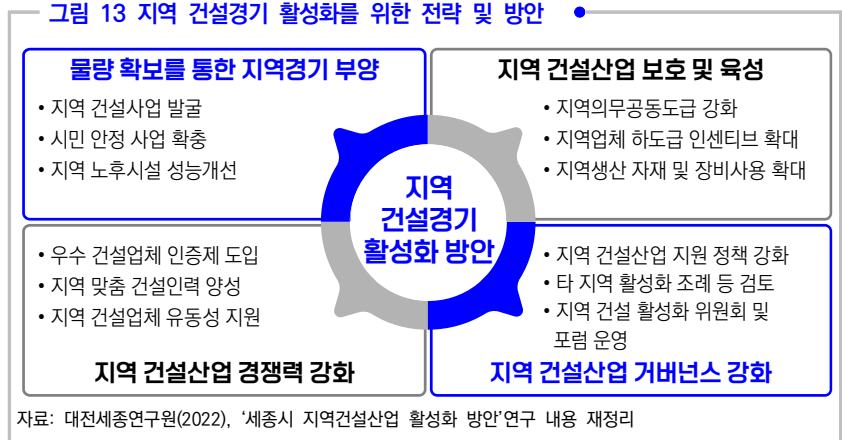
건설자재 수급불안과 가격 변동으로 건설경기 악화와 함께 자재 수요자와 공급자간 갈등이 심화되고 있다. 자재수급 및 가격 갈등시 정부와 자재수요자 및 공급자가 참여하는 (가칭)협의체가 운영되어 온 사례가 존재하며, 실제로 2021년 이후 자재가격 급등에 따라 국토부, 기재부, 산업부, 조달청, 자재수요자, 공급자 간의 협의체가 운영된 사례가 있다. 그러나 협의체의 법적 근거가 없고, 이슈 발생시 일회성으로 운영되는 등의 한계가 존재한다. 따라서 건설자재 시장의 안정과 지속가능성을 위해 건설공사 품질과 안전에 영향을 끼칠 수 있는 주요 자재를 대상으로 '건설자재 수급협의체'를 구성하고, 법적 근거와 함께 협의체 운영 규정 등을 마련할 필요가 있다. 건설자재 수급협의체가 원활히 작동할 경우 자재수급 불일치가 줄어들고, 예측 가능한 가격 변동 등을 기대할 수 있다.

### 3. 취약부문 보호 및 육성

건설경기 침체시기에는 모두가 위기지만, 특히 중소·중견업체와 지역 건설업체의 어려움이 가중된다. 건설산업은 경제 전반과 고용에 미치는 영향이 상당하며 특히, 지역경제의 파급효과는 더욱 큰 상황이다. 그러나, 관내 발주공사의 지역업체 계약 비중이 40.4%에 불과하여 지역 건설업체의 물량이 부족한 실정이다. 관내 하도급공사는 더욱 심각하여 2022년 기준 지역업체의 하도급계약 비중은 33.9%에 불과하다.

지역 건설업체 성장 지원과 지역 경기 활성화를 위해 보호·육성과 함께 경쟁력 강화를 위한 지원이 필요하다. 단기적으로 지역 건설사업에서 지역업체

공동도급, 하도급률 상향의 인센티브 확대가 필요하며, 중장기적으로 경쟁력 강화 추진과 거버넌스 정립이 요구된다.



또한, 부동산PF 위기 확대에 따라 건설기업의 부실이 증가하여 워크아웃 및 법정관리를 진행할 경우 이 피해는 원도급업자의 위기에 그치는 것이 아니라 다수의 협력업체 피해로 확산될 가능성이 크다. 과거 종합건설업체의 부도는 수백 개의 협력업체 연쇄 부도로 이어져 피해가 확산된 경험이 있다. 다행히 '신용등급이 높은 원사업자의 대금지급보증 면제' 폐지로 하도급대금지급보증이 활성화되어 있다. 다만, 하도급대금지급보증 약관이 보증기관마다 상이하여 하도급업체의 대응이 어렵다는 점에서 약관 표준화 필요하다. 이와 함께 민간공사에서 발주자의 지급능력이 부족하거나 발주자와 수급인이 계열관계인 경우 도덕적 해이 또는 동반 부실로 인해 대금체불이 발생할 수 있어, 민간공사에 한해 발주자의 하수급인에 대한 하도급대금지급보증 의무화를 검토할 필요가 있다.

#### 4. 해외건설 활성화 지원

2023년 해외건설수주는 333억불로 소폭 반등했으나, 2010년 이후 지속적으로 하향세를 기록하고 있다. 해외시장은 국내 건설시장의 대체재 성격이 강한 특성이 있는만큼 국내 건설시장 침체에 따라 해외건설 활성화가 필요하다. 과거 외환위기 시기, 금융위기 이후 국내 건설경기가 침체되었으나, 해외수주 증가로 인해 일부 물량이 확보되어 위기 상황이 완화된 경험이 있다.



## V. 결론

또한, 우리나라 해외건설수주는 중동지역에 집중되어 유가 상승시기에 실적이 증가하는 특성이 있다. 2000년에서 2020년까지 해외건설수주와 국제유가의 상관관계는 0.84로 매우 높다. 코로나 팬데믹 이후 국제유가가 높은 수준을 유지하고 있다는 점에서 중동지역의 플랜트 중심의 수주를 기대할 수 있다.

다만, 그간 해외건설 수익성이 좋지 못했다는 점에서 향후에는 고부가가치 사업의 접근이 필요하다. 기존 시공중심의 계약 방식보다 ‘엔지니어링-PMC-O&M 모델’ 중심으로 수주 경쟁력 강화가 필요하다. 또한, 민관 협력을 통해 향후 ‘우크라이나 재건협력 사업’ 등도 관심을 가지고 준비할 필요가 있다.

건설산업을 둘러싼 내외부 환경과 여건이 부정적인 것은 틀림없는 사실이다. 그러나 건설경기 활성화 대책이 시장에서 효과적으로 작동한다면 건설산업 리스크 감소, 하강국면 낙폭 축소 및 기간 단축 등을 기대할 수 있다.

경기는 순환한다. 현재 건설경기는 하강국면이나, 지나치게 위축되어선 안 된다. 일부 고통이 수반될 수도 있으나, 다시금 상승국면이 찾아오기 마련이기 때문이다. 하강국면 낙폭을 줄이고 기간을 단축하기 위해서는 민간의 노력이 중요하다. 건설기업의 노력이 선행되어야 하며, 여기에 정부의 정책지원이 뒷받침될 필요가 있다.

### 참고문헌

1. 금융위원회 보도자료(2024.03.22.), 2023년 12말 기준 금융권 부동산PF 대출 현황
2. 기획재정부(2024), 2024년 경제정책방향
3. 김성표(2022), 세종시 지역건설산업 활성화 방안, 대전세종연구원
4. 김태준(2023), 2022년 건설외감기업 경영실적 및 한계기업 분석, 대한건설정책연구원
5. 박선구(2023), 2024년 건설경기 전망, 대한건설정책연구원
6. 한국건설산업연구원(2024), 건설동향브리핑 947호
7. 한국경제인협회 보도자료(2024.02.19.), 매출 500대 건설기업 자금사정 조사
8. 한국기업평가(2024), 주요 건설업체 2023년 잠정실적 발표
9. 한국주택경제신문(2023.10.25.), 공사비 갈등에 손놓은 정부
10. NICE신용평가(2024), 부동산PF 리스크 현황과 주요 이슈 점검



*Focus* 주택공급 확대 및 건설경기 회복 지원 방안

2024년 4월 발행 | 통권 제53호 |

편집인 김희수

발행처 (재)대한건설정책연구원

[www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999



# Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은  
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문  
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.  
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

Vol. 53

# 건설정책저널

주택공급 확대 및 건설경기 회복 지원 방안