

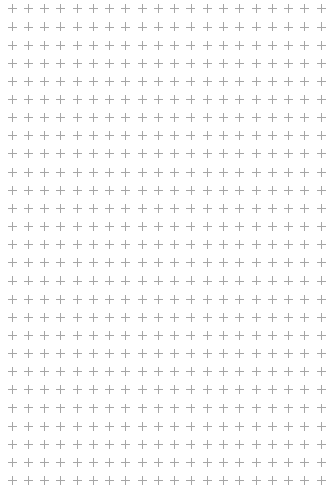
주택공급 현황 진단 및 건설정책 제언

주택공급 현황 진단

- 이재명 정부의 주택정책과 보완점
- 국내 주택공급 현황 및 시사점
- 공사 기간 및 비용 중심의 주택건설 환경 변화 및 시사점

주택공급 활성화를 위한 건설정책 제언

- 법제도 정비를 통한 모듈러주택 인증 및 산업 활성화
- 소규모주택정비사업 활성화 방안 : 전문건설업 자율주택정비사업 참여 확대를 중심으로
- 초고령사회 대응을 위한 시니어주택 활성화 방안



CONTENTS

2026.04 | Vol.61

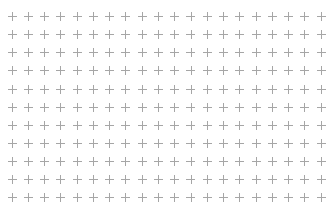
주택공급 현황 진단 및 건설정책 제언

주택공급 현황 진단

- 02** **이재명 정부의 주택정책과 보완점**
이은형 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원
- 07** **국내 주택공급 현황 및 시사점**
고하희 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원
- 16** **공사 기간 및 비용 중심의 주택건설 환경 변화 및 시사점**
이경태 강원대학교 건축공학과 교수

주택공급 활성화를 위한 건설정책 제언

- 24** **법제도 정비를 통한 모듈러주택 인증 및 산업 활성화**
유일한 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 선임연구위원
- 33** **소규모주택정비사업 활성화 방안: 전문건설업 자율주택정비사업 참여 확대를 중심으로**
정대운 서경대학교 도시정비학과 교수
- 42** **초고령사회 대응을 위한 시니어주택 활성화 방안**
이지아 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원



주택공급 현황 진단

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



이재명 정부의 주택정책과 보완점

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

- I. 서론
- II. 공급확대라는 정책기조는 지속
- III. 공급확대와 수요 억제 방향성은 다소 상이
- IV. 정책방향의 원활한 조율이 필요



국문요약

이재명 정부가 주택공급을 확대한다는 정책 기조는 여전하다. 구체적으로는, 110만호의 공적 주택공급 목표를 예시로 공공주도의 정책 기조를 지속하고 있다. 한국주택토지공사(NH)가 조성한 공공택지를 민간에 매각하지 않고 주택공급사업을 직접 시행한다는 것이 예시이다. 최근에는 정비사업에서도 그러한 기조를 무시할 수 없다.

그러나 장·단기적으로 주택공급이 늘더라도 그만큼의 주택수요가 맞물리지 못한다면 시장안정이라는 궁극적인 정책목표와의 괴리가 발생할 수 있다. 민간 대출과 다주택자에 대한 규제강화가 예시이다.

2025년의 대선공약에서 건설·부동산을 이슈화하지 않는 방침이 큰 효과를 가져왔던 것을 감안하면, 지금처럼 ‘주택공급’보다 ‘부동산(집값 등)’을 이슈로 부각시키는 수요억제책은 아쉬운 부분이 적지 않다. 따라서 ‘공급확대’와 ‘수요억제’를 어떻게 함께 다룰지에 대한 고민이 더욱 요구된다.

주제어 : 시장안정, 주택공급, 수요억제, 공공주도, 공적주택, 주거복지

I. 서론

우리에게 익숙한 ‘주택공급 확대’라는 정책기조의 시작점은 2018년 9월에 발표된 3기 신도시 건설계획으로 볼 수 있다. 이후 정부가 바뀌면서도 주택

II. 공급확대라는 정책기조는 지속

공급을 늘리겠다는 공식적인 방침은 변하지 않았다. 그간 정부가 발표했던 수많은 대책들을 경험한 여파로, 새 정부의 초기에는 뭔가 획기적인 대책(청사진)에 대한 우리 사회의 기대감도 자연스레 커지곤 했다. 그렇지만 대규모의 주택공급이 예고되더라도 관련 정책들이 뒷받침되지 않는다면, 그만큼 시장안정 효과도 제한적일 수 있다는 점에서는 여전히 아쉬움이 남는다. 이는 단순히 단기에 입주가능한 실물 주택을 얼마만큼 공급할 수 있느냐의 맥락만이 아니다. 정책적으로 주택공급의 증가를 추진한다면, 동시에 시장에서 그만큼의 수요가 맞물리도록 유도할 필요가 있다는 의미이다.

19~21대 정부의 주택공급정책을 비교하면 공급물량의 확대라는 점에서는 사실상 동일한 목표를 갖는다. 반면 각 정부 또는 시기에 따라 공공과 민간주도 중 어느 한쪽으로 치우치는 특징을 보인다. 정비사업을 예시로 보면 지역별(서울과 기타 지역)로 인허가 등이 상대적으로 어려웠거나, 정비사업 자체를 억제 또는 촉진하는 등의 차이가 있었다. 최근 수년간은 3기 신도시의 사업진척에 더해 1기 신도시의 재정비까지 논의되면서 정부 정책에 대한 시장의 반응과 기대가 커졌다.

표 1 19~21대 정부의 주택공급 정책 비교

구분	19대 정부 ('17.5~'22.5)	20대 정부 ('22.5~'25.4)	21대 정부 ('25.6~'30.6)
정책기조	수요억제 및 공공주도	규제완화 및 민간주도 확대	공급 가속화 및 실용적 주거복지
공급방식	3기 신도시, 공공주도 (공공재개발/재건축 등)	기존 사업에 민간정비사업 활성화 등을 추가	공공주도, 유희부지 활용 등
목표물량	약 205만 호 (수도권 127만호)	약 270만 호(인허가 기준, 수도권 158만호)	약 135만 호 (수도권 중심, 착공 기준)
정비사업	서울 중심으로 억제	촉진 (1기 신도시 포함)	공공위주 가능성 ↑↑
세제/금융	대출 등 규제강화	대출/종부세 등 완화	대출 등 규제강화

자료: 정부 보도자료 취합

현 정부의 국정과제를 살펴보면 정부 임기 내에 110만호의 공적 주택을 공급하는 것이 가장 눈에 띈다. 그리고 2025년에 발표된 한국주택토지공사(LH)의 직접시행¹⁾ 확대를 기점으로 사실상 공공주도의 정책 기조로 기울어진 것으로 판단해도 무리가 없다. 최근에는 정비사업에서도 그런 기조를 무시할

수 없다. 한 예로 정부는 공공이 시행(주도)하는 정비사업을 대상으로 용적률 인센티브를 부여해 사업성을 강화하는 방안을 추진해왔다²⁾. 참고로 모듈러 주택의 적극적인 도입 같은 새로운 시도도 (자체적인 민간 수요가 적은 시장 상황으로 인해) 결과적으로는 공공 중심으로 진행된다.

다만 공공이든 민간 주도든 주택공급의 확대에 대한 현실성을 따지기에 앞서 주의해야 할 것은, 일단 주택만 많이 짓는 것을 최우선 사안으로 삼아도 안된다는 점이다. ‘집을 많이 지으면 나중에 남는 것도 집’이기에, 지역적인 범위나 개별 도시 차원에서는 보유주택의 수량으로 지역(도시)경쟁력이 결정 되지는 않는다. 때문에 중심업무지구 등으로 적절한 지역에 대량의 주택을 공급하는 것은 최적의 선택이 아닐 수도 있다.

표 2 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대(123대 국정과제 중)

구분	주요 내용
공적주택 공급확대	공적 주택을 5년간 110만호 공급 - 다양한 유형의 공공분양 주택공급(신혼부부·청년도 부담 가능) - 공적 임대주택 확대(저비용으로 안정적 거주 가능)
민간주택 공급지원	민간 주택사업에 대한 신속 인허가 지원 - 우량사업장은 앵커리츠, PF특별보증 등 적용
정비사업 활성화	재개발·재건축 사업성 제고(도심주택 공급 확대) - 정비사업 공공성 강화(주민 내몰림 최소화)
유휴부지 활용 공급	도심 내 유휴부지로 6만 가구 공급(서울 3.2만, 경기 2.8만) (대부분 '28~30년 착공 예정)
신도시 주택 조기 공급	주택공급 조기화, 노후계획도시를 미래도시(자족기능)로 신속 정비
주거환경 개선	성능검사 강화(충간소음 등), 관리비 투명화

자료: 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)에서 재구성

공급확대의 연장선에서 다양한 주거수요를 충족하겠다는 계획은 긍정적이다. 신혼부부 주거지원은 저출산 문제에 대응하는 방안의 하나이며, 고령친화 주택은 점차 가시화되고 있는 우리 사회의 현황을 반영한 사안이다. 수도권 및 대도시로의 인구집중에 따라 증가한 1인 가구와 기타 취약계층에 대한 주거지원도 꼭 필요한 사안으로 평가할 수 있다.

- 1) LH가 조성한 공공택지를 민간에 매각하지 않고 주택공급사업을 직접 시행한다는 것. 일각에서는 공공부문의 재정건전성과 실행 역량 등을 우려하지만, 정부는 LH와 민간건설사가 공동으로 시행하는 민간참여사업을 통해 주택공급 목표를 달성하겠다는 입장임.
- 2) 기존의 용적률은 공공재개발이 3중 일반주거지역 기준 최대 360%(법적 상한의 1.2배), 공공재건축은 최대 300%임. 정부안에 따라 공공기관이 시행하는 공공재건축·재개발에 법적 상한의 1.3배로 용적률을 완화한다면 최대 390%로 높아짐.

표 3 '두텁고 촘촘한 주거복지 실현'의 주요 내용(123대 국정과제 中)

대책	주요 내용
신혼부부 주거지원	신생아 특별공급 신설 - 초기자금 부담 낮춘 맞춤형 공공분양 주택 비중 확대 - 월세 세액공제 대상 확대, 세대통합형 주택 시범사업
고령친화주택 공급	고령자 복지주택·실버스테이 공급, 고령친화마을 조성
1인 가구 맞춤형 주거지원	특화 임대주택 공급 확대, 주거복지센터 확충(맞춤형 정보제공)
취약계층 주거수준 향상	노후 임대주택, 쪽방촌 재정비 등 주거환경 개선 - 취약계층 임대주택 이주 촉진, 최저·유도주거기준 설정, 주거급여 확대
전세사기 피해자 보호	피해지원, 가해자 처벌강화를 위한 법·제도 개선 - 최우선변제금 보장 대상 확대, 공공임대 지원 등 - 안전계약 컨설팅, 정보제공 강화 등 전세사기 사전 예방
부동산 거래질서 확립	집값 담합 등 불공정행위 방지를 위한 감독체계 강화

자료: 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)에서 재구성

III. 공급확대와 수요 억제 방향성은 다소 상이

장·단기적으로 주택공급이 늘더라도 그만큼의 주택수요가 맞물리지 못한다면 시장안정이라는 궁극적인 정책목표와의 괴리가 발생할 수 있다. 이는 민간과 공공의 분양·임대주택을 막론하고 공통으로 적용되는 사안이기에, 공공주택(특히 임대주택)과 민간 주택 중 어느 한쪽으로 치우친 공급계획은 그리 적절한 선택이 아닐 수도 있다.

대출 규제 등으로 시장수요를 억제하고 (먼저 특정 지역의) 집값을 잡겠다는 식의 정책 기조도 긍정적으로만 보기는 쉽지 않다. 주택가격(시가)에 따라 주택담보대출의 여신한도를 차등화하고, 차주별 대출금리에 가산되는 스트레스 금리 하한을 상향조정³⁾한 것이 예시이다.

다주택자에 대한 규제강화도 맥락은 유사하다. 이와 관련해 일각에서는 다주택자의 주택매물을 무주택 실수요자가 취득하는 것도 주택공급이고, 임대시장의 매물감소와 임대수요의 감소가 동시에 발생하므로 전체 시장에는 아무런 문제가 없다고 주장한다.

그러나 이런 주장이 성립하려면 여러가지 전제가 필요하다. 전국을 하나의 단위로 간주하고 모든 주택이 동등하다는 균일성과 동질성, 주택시장에서 수요와 공급량이 항상 일정하다는 항상성(恒常性) 등이 그것이다. 그런 전제들이 없다면 처음부터 임대용도를 감안해서 건축, 분양, 매매, 소유하는 민간

3) 향후 기준금리가 내리더라도 시장의 대출금리 인하를 일부 차단하는 사전적 조치.

IV.
정책방향의
원활한 조율이
필요

주택들은 존재하기 어렵다. 특히 누구도 내 집 마련의 대상으로 생각하지 않는 소형주택들은 더욱 그렇다. 소형주택이 아니더라도 시장에서 매매와 임대 수요가 모두 존재한다는 점도 중요하다.

표 4 20대 정부의 국정과제 중 주요 부동산 대책 요약

대책	주요 내용
6.27 대출규제 ('25.6.27)	수도권 및 규제지역 주택담보대출(주담대) 상한을 최대 6억 원으로 제한. 스트레스 DSR 도입으로 실질 대출 한도 축소 등
9.7 공급대책 ('25.9.7)	2030년까지 수도권 연간 27만 호(총 135만 호) 착공 (중전의 '인허가'에서 '착공'으로 공급기준 변경)
10.15 시장안정대책 ('25.10.15)	서울 전역과 경기 주요 지역을 규제지역으로 설정 (LTV 40% 적용, 실거주 의무 점검 강화 등)
1.29 도심주택공급 ('26.1.19)	도심 내 유휴부지로 6만 가구 공급(서울 3.2만, 경기 2.8만) (대부분 '28~'30년 착공예정)

자료: 정부 보도자료 취합

지난 2025년의 대선공약에서 건설·부동산을 이슈화하지 않는 방침이 큰 효과를 가져왔던 것을 감안하면, 지금처럼 '주택공급'보다 부동산(집값 등)을 이슈로 부각시키는 '수요억제'는 아쉬운 부분이 적지 않다. 시장의 모든 주택수요를 실거주 매매와 공공주택으로 충족하기엔 한계가 있다. 더구나 건설·부동산은 주로 내수산업이고 타 산업들의 등락에 연동되는 부분도 크기에, 전체 국가 경제를 다루는 시각에서는 상대적으로 중요성이 낮은 분야이다. 따라서 이런 상황요건들을 적절히 반영해서 '공급확대'와 '수요억제'를 어떻게 함께 다룰지에 대한 고민이 필요하다.

참고문헌

1. 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)
2. 국토교통부 보도자료(www.molit.go.kr)
3. 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

국내 주택공급 현황 및 시사점

고하희 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원
(ghh1003@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 국내 주택공급 현황
- III. 국내 주택공급 특징 및 한계
- IV. 결론 및 시사점

2

■ 국문요약 ■

최근 국내 주택공급은 대내외 경제 불확실성과 건설업계의 경영 부담 심화 속에서 공급 확대에 대한 기대와 현실 간의 괴리가 나타나고 있다. 이러한 가운데 우리나라 주택공급 구조를 살펴보면, 수도권에 전체 주택의 약 46.7%가 집중되어 있음에도 수도권 주택보급률은 97.3%에 머무르는 반면, 비수도권은 108.4%로 나타나 지역 간 주택 수급 여건에 상당한 차이가 존재한다. 또한, 우리나라 주택시장은 '수도권 중심의 공급 구조', '아파트 중심의 주택 유형 구조', 그리고 '공급량 변동성이 큰 수급불균형 구조'라는 특징을 보이고 있으며, 이러한 구조적 특성은 주택시장 양극화와 공급 불안정으로 이어질 가능성이 높다. 결국 현재의 주택공급 문제는 단기적인 시장 대응만으로 해소되기 어려운 구조적 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 따라서 향후 주택공급 정책은 단기적인 가격 대응에 머무르기보다는 수도권 집중 완화, 다양한 주택 유형 검토, 안정적인 공급 관리 등 장기적인 관점에서의 구조 개선을 중심으로 추진될 필요가 있다.

주제어 : 주택공급, 주택시장 양극화, 수도권 인구집중도, 주택 수급불균형

I. 서론

최근 건설업계를 둘러싼 대내외 경제 환경은 점차 어려워지고 있다. 코로나19 이후 막대한 유동성 공급의 영향으로 고금리·고물가 상황이 지속되고 있으며, 러시아·우크라이나 전쟁에 이어 최근 미국·이스라엘·이란 등 중동

II. 국내 주택공급 현황

지역에서의 군사적 충돌이 확대되면서 국제 정세의 불안정성 또한 심화되고 있다. 이러한 외부 환경의 변화는 국내 건설시장에도 영향을 미치게 된다. 또한, 내부적으로는 공사비 상승, 인건비 증가, 안전 관련 규제 강화 등이 맞물리면서 건설업계의 경영 여건은 더욱 어려워지고 있는 상황이다.

이러한 경제 여건 속에서 최근 국내에서는 주택공급 부족에 대한 우려가 커지고 있다. 정부는 도심 내 우수 입지를 중심으로 주택공급을 확대하기 위한 정책을 지속적으로 발표하고 있으나, 우리나라 주택공급의 상당 부분이 민간에 의해 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 민간 건설사의 경영 여건이 개선되지 않는다면 정책만으로 공급 확대에 한계가 있을 수 있다. 또한, 건설업계의 현재 경영 환경과 코로나19 이후의 주택공급 실적을 종합적으로 고려하면 향후 주택공급이 단기간 내 크게 확대되기도 쉽지 않은 상황이다.

따라서 본 고에서는 최근 국내 주택공급의 현황을 살펴보고, 그 특징과 한계를 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 우리나라 주택공급 정책이 나아가야 할 방향에 대해 고찰해보고자 한다.

우리나라 주택공급의 현황을 살펴보면 몇 가지 특징적인 구조를 확인할 수 있다. 본 장에서는 이러한 특징 가운데 ‘주택공급’ 측면에서 주목할 필요가 있는 두 가지를 중심으로 살펴보고자 한다. 첫 번째는 ‘수도권으로의 주택 집중 현상’이다. 우리나라의 경우 일자리, 인프라, 교통, 문화시설 등 다양한 생활 여건이 수도권에 집중되어 있어 주택 역시 수도권에 상대적으로 많이 분포하는 경향을 보인다. 두 번째는 ‘노후주택의 비중이 높은 구조’라는 점이다. 우리나라에서는 준공 후 30년 이상이 경과한 노후주택이 전체 주택의 약 28.0%를 차지하고 있으며, 이는 주거환경 개선뿐 아니라 주택공급 정책 측면에서도 중요한 과제로 지적되고 있다. 따라서 2장의 ‘현황’에서는 수도권 주택 집중 현상과 노후주택 증가 현황을 중심으로 우리나라 주택공급 구조의 특징을 살펴보고자 한다.

1. 총 주택수 및 주택보급률 현황

우리나라의 국토면적과 총주택수를 비교해 보면 주택의 수도권 집중 현상을 확인할 수 있다. 아래 <표 1>에서 보이는 바와 같이 우리나라 수도권의

국토면적은 전체 국토의 약 11.8%에 불과하나, 전체 주택의 약 46.7%가 수도권에 분포하고 있다. 즉, 전체 국토의 약 11.8%에 해당하는 수도권 면적에 우리나라 전체 주택의 절반에 가까운 물량이 집중되어 있는 것이다. 이러한 결과는 수도권과 비수도권 간 주택 분포 격차가 상당히 크다는 점을 보여준다. 또한, 여기서 주목할 점은 수도권의 주택보급률이 여전히 100%에 미치지 못한다는 사실이다. 전국 주택보급률은 102.9%로 100%를 상회하지만, 수요가 집중된 수도권의 주택보급률은 97.3% 수준에 머무르고 있다. 반면 비수도권의 주택보급률은 108.4%로 나타나 수도권과 비수도권 간 주택 수급 여건에 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 수도권에 이미 많은 주택이 분포하고 있음에도 불구하고 주택 수요가 여전히 높은 수준임을 의미한다. 다시 말해 수도권 중심의 경제·사회 구조로 인해 주택 수요가 수도권에 집중되고 있으며, 이러한 구조가 수도권 주택 수급 문제를 지속적으로 발생시키는 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

표 1 우리나라 수도권·비수도권 국토 및 주택 주요 지표

(단위: km², %)

구분	국토면적		총주택수		주택보급률(%)
	면적(km ²)	비중(%)	주택수(호)	비중(%)	
수도권	11,876	11.8	9,285,376	46.7	97.3
비수도권	88,584	88.2	10,587,298	53.3	108.4
전국	100,460	100.0	19,872,674	100.0	102.9

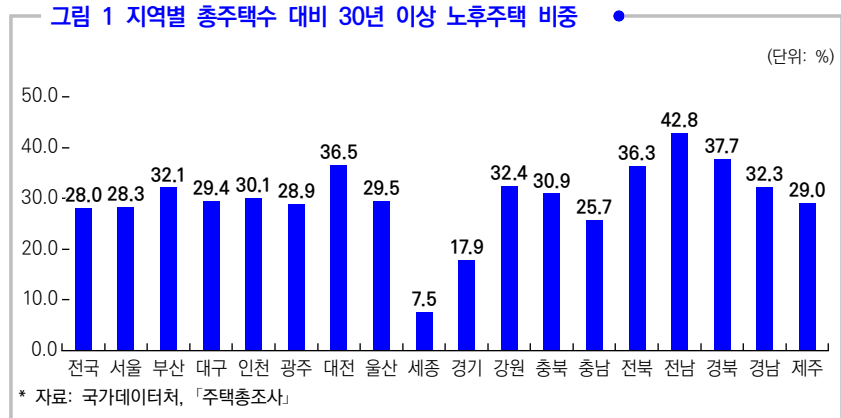
* 자료: 국가데이터처·국토교통부, 「주택총조사」·「토지소유현황」

2. 노후주택 현황

우리나라 주택공급 현황의 또 다른 특징은 30년 이상 노후주택의 비중이 높다는 점이다. 아래 <그림 1>에서 보이는 바와 같이 우리나라 전체 주택 중 준공 후 30년 이상이 경과한 노후주택의 비중은 약 28.0% 수준에 달한다. 이는 상당한 비율의 주택이 이미 일정 수준 이상의 노후화를 겪고 있음을 보여준다. 이를 지역별로 살펴보면, 서울은 28.3%, 인천은 30.2%, 경기도는 17.9%로 나타난다. 수도권 내에서도 지역별 차이가 존재하지만, 비수도권에서는 이보다 더 높은 노후주택 비중을 보이는 지역도 많다.

이처럼 노후주택의 비중이 높은 상황은 단순한 주거환경 문제를 넘어 주택 공급 정책 측면에서도 중요한 의미를 가진다. 노후주택이 많다는 것은 기존

주택의 정비와 함께 신규 주택공급이 지속적으로 이루어질 필요가 있음을 시사하기 때문이다. 특히 최근 주택공급 실적이 감소하는 흐름을 보이고 있다는 점을 고려할 때 향후 주택 수급 여건에 대한 점검이 필요한 시점이라고 볼 수 있다.



Ⅲ. 국내 주택공급 특징 및 한계

앞서 2장에서는 우리나라 주택공급 현황을 살펴보았다. 이를 바탕으로 3장에서는 국내 주택공급 구조에서 나타나는 세 가지 주요 특징과 그 한계를 살펴보려고 한다.

첫 번째 특징은 ‘수도권 중심의 주택공급 구조’이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 주택은 수도권에 상당 부분 집중되어 있으며, 이는 수도권과 비수도권 간 주택 수급 격차를 발생시키는 요인으로 작용하고 있다.

두 번째 특징은 ‘아파트 중심의 주택유형 구조’이다. 우리나라에서는 단독 주택이나 다세대주택 등 다른 주택유형에 비해 아파트에 대한 선호가 높은 편이며, 이러한 선호는 주택공급에서도 아파트 중심의 공급 구조 형성에 영향을 미치고 있다.

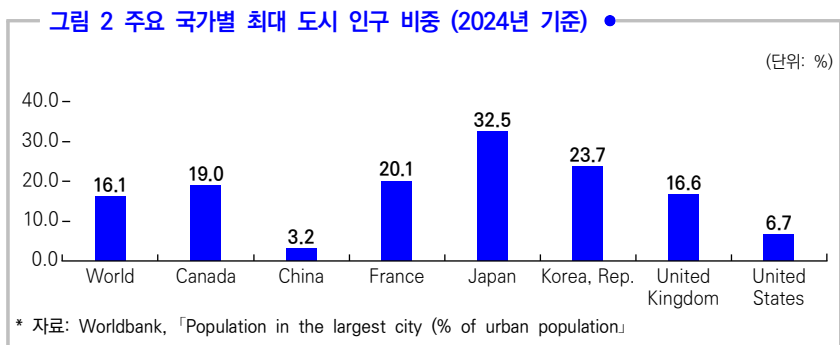
세 번째 특징은 ‘주택공급의 변동성’이 크다는 점이다. 우리나라의 주택공급은 약 4~5년 주기로 공급량이 증가했다가 감소하는 현상이 반복되는 경향을 보인다. 부동산 시장이 경기 변동에 따라 일정한 순환주기를 보이는 것은 일반적이지만, 우리나라의 경우 공급 변동 폭이 상대적으로 크게 나타난다는 점에서 특징적인 구조라고 볼 수 있다.

1. 수도권 중심의 주택공급 구조

우리나라는 다른 국가에 비해 수도권에 인구가 상당히 많이 집중되어 있는 구조를 보이고 있다. 인구가 수도권에 밀집됨에 따라 주거 수요 역시 수도권으로 집중되고 있으며, 그 결과 주택공급 또한 수도권을 중심으로 이루어지는 경향이 나타난다.

이러한 인구 집중 현상은 국가 간 비교 지표를 통해서도 확인할 수 있다. 아래 <그림 2>는 World Bank에서 발표하는 ‘최대 도시 인구 비중 (Population in the largest city)’ 자료를 활용하여 주요 국가의 인구 집중도를 비교한 것이다. 이 지표는 한 국가에서 가장 인구가 많은 도시의 인구가 전체 도시 인구에서 차지하는 비율을 의미하며, 국가별 인구 집중 정도를 비교하는 데 활용된다. 지표를 살펴보면, 세계 평균 최대 도시 인구 비중은 약 16.1% 수준이며, 미국은 6.7%, 중국은 3.2%로 나타나 인구가 여러 도시로 비교적 분산된 구조를 보인다. 반면 우리나라는 23.7%로 세계 평균보다 높은 수준을 나타내고 있으며, 일본 역시 32.5%로 주요 국가 가운데 높은 비중을 보이고 있다.

이러한 결과는 우리나라 인구가 수도권, 특히 서울을 중심으로 상당히 집중되어 있음을 보여준다. 결국 이러한 인구 구조는 주택 수요 역시 수도권으로 집중되는 원인이 되며, 결과적으로 수도권 중심의 주택공급 구조가 형성되는 배경으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.



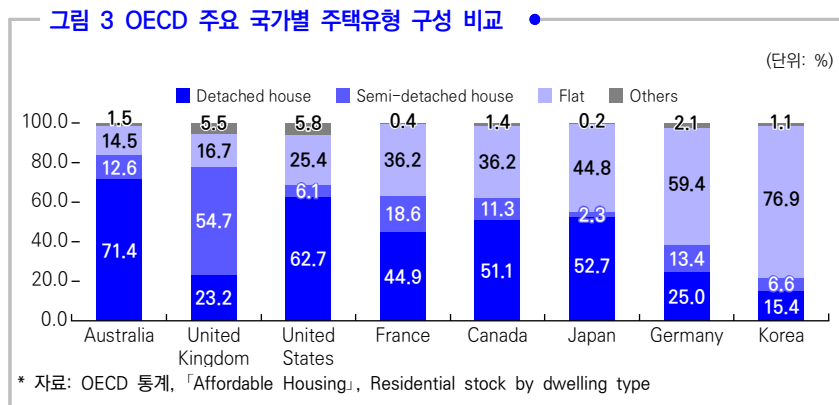
2. 아파트 중심의 주택유형 구조

OECD 주요 국가의 주택유형별 구성 비중을 살펴보면, 우리나라 주택시장은 아파트 중심의 구조가 높게 나타난다는 특징을 확인할 수 있다. OECD

통계 자료에서 Detached house는 우리나라의 단독주택에 해당하며, Semi-detached house는 단독·다세대주택과 유사한 유형을 의미한다. 또한, Flat은 우리나라의 아파트 유형과 가장 유사한 형태로 볼 수 있다.

〈그림 3〉을 보면, 다른 국가들의 경우 Flat의 비중이 상대적으로 낮은 반면, 우리나라의 경우는 약 76.9% 수준으로 타 국가 대비 Flat이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이는 우리나라 주택시장에서 아파트가 주요 주거 형태로 자리 잡고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 이러한 현상에는 여러 요인이 작용한다. 우리나라에서 아파트는 단순한 거주 공간을 넘어 자산 가치 측면에서도 중요한 의미를 가지는 주택 유형으로 인식되고 있다. 특히 우리나라에서 아파트는 가격 상승률이 비교적 높고, 거래가 활발하게 이루어지는 특징을 가지고 있어 시장에서 유동성이 높은 자산으로 평가되는 경향이 있다. 또한, 거래 사례가 풍부해 시세 파악이 상대적으로 용이하다는 점도 아파트 선호를 강한 요인으로 작용하고 있다.

결과적으로 이러한 요인들이 복합적으로 작용하면서 우리나라 주택시장은 거주 기능뿐 아니라 자산 및 투자 수단으로서의 성격까지 결합된 아파트 중심의 주택유형 구조가 형성되었다.



3. 주택 수급불균형 구조

우리나라 주택공급의 또 다른 특징은 공급량의 변동성이 크다는 점이다. 송인호(2019)에 따르면, '우리나라 주택공급은 약 4~5년 주기로 공급량의 급증과 급락이 반복되는 경향을 보이며, 전반적으로 높은 공급 변동성을 나타내는 구조'를 가진다고 연구한 바 있다. 이에 대한 근거로서 '1990년부터

IV. 결론 및 시사점

2018년까지 주택 인·허가 물량을 기준으로 분석한 결과, 연간 표준편차는 23.1%로 나타났는데, 이는 같은 기간 아파트가격 상승률의 표준편차인 6.4%보다 높은 수준'이라고 언급하였다. 이러한 선행 연구 결과는 우리나라 주택 공급이 가격 변동에 비해 상대적으로 큰 변동성을 보이고 있음을 시사한다.

이와 같은 현상은 주택이라는 재화의 특성과의 관련이 있다. 주택은 단기간에 공급을 조정하기 어려운 재화로서, 착공 이후 실제 공급이 이루어지기 까지 상당한 시간이 소요된다. 일반적으로 착공 이후 준공까지 최소 3~4년의 기간이 필요하기 때문에 공급자가 수요 변화를 정확하게 예측하기 어렵다는 특성이 존재하는 것이다.

또한, 부동산 시장은 일반적인 경기 변동과 유사하게 일정한 순환 구조를 보이는 경향이 있다. 따라서 주택경기가 호황 국면에서 착공이 이루어지더라도 실제 주택이 공급되는 시점에는 시장 여건이 변화할 가능성이 농후하다. 이 경우 공급된 주택은 미분양으로 이어질 수 있으며, 이는 건설사의 재무 여건에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 이러한 현상이 개별 사업을 넘어 시장 전반에서 연쇄적으로 발생할 경우 국내 경제에도 파급 효과가 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

4장에서는 앞서 살펴본 우리나라 주택공급의 현황과 특징, 그리고 한계점을 바탕으로 향후 우리나라 주택공급 정책이 나아가야 할 방향에 대해 고찰하고자 한다. 다만, 현재 나타나고 있는 주택공급 구조의 문제는 단기적인 정책 수단만으로 해결할 수 있는 성격이라기보다 우리나라의 인구 구조, 주거 선호, 시장 구조 등 다양한 요인이 결합되어 형성된 구조적 현상에 가깝다. 이러한 점을 고려할 때, 본 고에서는 구체적인 정책 수단을 제시하기보다는 장기적인 관점에서 주택공급 정책의 기본 방향과 시사점을 중심으로 살펴보하고자 한다. 특히 정부의 정책적 역할과 민간 공급자인 건설사의 대응 방향이라는 두 가지 측면에서 논의를 전개해보고자 한다.

1. 국내 주택공급 구조 개선을 위한 정부의 역할

우리나라 주택공급 구조의 개선을 논의함에 있어 정부의 정책적 역할을 살펴볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 주택공급은 수도권을

중심으로 이루어지는 경향을 보이고 있으며, 이러한 구조로 인해 최근 주택 시장에서는 이른바 ‘주택시장 양극화’ 현상이 주요한 이슈로 논의되고 있다. 이는 수도권에 인구와 주택 수요가 집중된 현실과 밀접하게 관련되어 있다. 우리나라는 다른 국가들에 비해 수도권에 인구가 집중된 구조를 보이고 있으며, 이러한 인구 집중은 주거 수요의 집중으로 이어져 수도권 주택가격 상승 압력으로 나타나는 경향이 있다.

이처럼 수요가 공급보다 많은 지역에서 가격이 상승하는 현상은 시장 구조에서 자연스럽게 나타날 수 있는 결과이다. 따라서 수도권 주택가격 상승 문제를 단기적인 정책 수단만으로 억제하려는 접근에는 일정한 한계가 존재한다. 실제로 우리나라에서는 주택가격 상승 국면마다 금융 규제나 시장 규제 등 다양한 정책이 반복적으로 시행되어왔지만, 이러한 정책이 기대했던 결과로 이어지지 못한 사례가 여러 차례 나타난 바 있다.

따라서 정부의 역할은 단기적인 ‘수도권 주택가격 억제 정책’에 머무르기보다는 장기적인 관점에서 주택 수요 구조의 불균형을 완화하는 데 초점을 둘 필요가 있다. 특히 비수도권 지역의 거주 여건을 개선하여 수도권에 집중된 인구와 주택 수요를 분산시키는 정책이 중요하다. 이를 위해 지역 산업 육성, 일자리 창출, 생활 인프라 확충, 교통 여건 개선 등을 통해 지방에서도 안정적인 거주 환경이 형성될 수 있도록 하는 정책적 노력이 필요하다.

2. 국내 주택공급 구조 개선을 위한 공급자의 역할

다음으로는 우리나라 주택공급 구조에서 공급자 입장에서의 역할을 살펴보고자 한다. 먼저 아파트 중심의 주택유형 구조와 관련된 부분을 살펴보면, 우리나라 주택시장은 아파트 중심의 공급 구조가 형성되어 있으며, 이는 주택시장 구조와 주거 선호의 변화와도 관련이 있다. 그러나 향후 인구 감소와 가구 구조 변화 등을 고려할 때, 주택 수요의 형태 역시 변화할 가능성이 있다. 특히 1인 가구와 고령 가구의 증가, 생활 방식의 변화 등은 주거 형태와 주택에 대한 수요에도 영향을 미칠 것으로 판단된다. 또한, 기술 발전과 이에 따른 근무 방식의 변화에 따라 주거 입지에 대한 인식 역시 점차 변화할 가능성이 높다. 이러한 변화는 앞으로 주택 수요가 단순한 입지 중심에서 벗어나 주거 환경이나 주거 서비스 등 다양한 요소를 고려하는 방향으로 확대될 수 있음을 시사한다.

따라서 공급자의 입장에서 향후 주택공급을 고려할 때에는 기존의 아파트

중심 공급 구조에만 의존하기보다는 변화하는 주거 수요에 대응할 수 있는 다양한 주택 유형과 새로운 주거 형태에 대한 검토가 필요하다. 예를 들어 소형 주택이나 고령 친화형 주택 등 새로운 주거 수요를 반영한 공급 전략을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 주택 수급 불균형 구조와 관련하여 공급자 측면에서의 대응 방향을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 주택공급은 경기 변동과 시장 상황에 따라 공급량의 변동성이 비교적 크게 나타나는 구조를 보이고 있다. 주택은 공급 조정에 상당한 시간이 소요되는 재화이기 때문에 수요 변화에 즉각적으로 대응하기 어렵다는 특성이 있다. 이러한 점을 고려할 때, 공급자 역시 단기적인 시장 상황에만 의존하기보다는 중장기적인 수요 전망을 바탕으로 보다 안정적인 공급 전략을 모색할 필요가 있다. 예를 들어 사업 시기를 분산시키거나 지역별 수요 특성을 고려한 공급 전략을 통해 공급 변동성을 완화하려는 노력도 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 국가데이터처, 「주택총조사」
2. 국토교통부, 「토지소유현황」
3. 송인호, 「주택공급의 변동성이 건설업에 미치는 영향」, KDI, 2018.
4. OECD, Affordable Housing, Residential stock by dwelling type.
5. World Bank, Population in the largest city (% of urban population), 2024.

공사 기간 및 비용 중심의 주택건설 환경 변화 및 시사점

이경태 강원대학교 건축공학과 교수
(ktleee0422@kangwon.ac.kr)

- I. 서론
- II. 공사비 급등과 공기 지연으로 나타난 공급 난관
- III. 건설 환경에 대응한 정책 대안
- IV. 결론

3

국문요약

최근 국내 주택시장은 정부의 공급 확대 의지에도 불구하고 '공사비 쇼크'와 '공기 지연'이 맞물린 구조적 병목 현상으로 인해 2026년으로 예견된 실체적 공급 절벽 위기에 직면해 있다. 본 고에서는 글로벌 공급망 위기, 고금리·고환율 등 거시 환경의 변화와 국내 제도적 제약이 중첩되며 산업 생태계가 수용가능한 '비용의 임계점'을 넘어섰음을 진단하였다. 특히 직접비와 간접비의 연쇄 상승 구조를 분석하고, 강화된 안전·노동 규제가 아파트 적정 공기를 증가시키며 비용 확대를 상호 증폭시키는 악순환의 고리를 확인하였다. 이러한 위기를 타개하기 위해 탈현장 건설 공법의 실질적 확대와 인허가 통합 심의를 통한 행정 효율화, 그리고 신규 정책 도입 시 현장 부담을 사전에 검토하는 '규제 영향 사전 시뮬레이션' 의무화 등 기술·행정·제도를 아우르는 통합적인 정책 대안을 제시하였다. 결과적으로 계약 체계와 생산 기술, 근로 제도를 동시에 개선하는 패키지형 대응을 통해 2026년 공급 리스크를 선제적으로 관리하고 지속 가능한 주택공급 체계를 재구축할 것을 제안한다.

주제어 : 공사비 쇼크, 공기지연, 공급 절벽, 규제 영향 사전 시뮬레이션

I. 서론

최근 국내 주택시장은 정부의 적극적인 공급 확대 의지에도 불구하고, 전례 없는 ‘공사비 쇼크’와 ‘공기 지연’이라는 이중고에 직면해 있다. 9·7 대책과 1·29 대책 등을 통해 정부가 총 135만 가구 규모의 주택공급과 관련 법안의 신속 처리를 약속했으나, 시장에서는 이제 단순한 공급 물량 확보가 아닌 ‘착공과 입주’의 병목 현상¹⁾을 더 심각한 문제로 인식하고 있다. 이러한 위기의 핵심 원인은 급격한 공사비 상승에 있다. 일례로 인천 영종국제도시 A24 블록 공공주택 사업은 가구 수가 638가구에서 641가구로 단 3가구 늘어나는 동안, 사업비는 1,702억 원에서 3,757억 원으로 2,000억 원 이상 폭증했다.¹⁾ 이 같은 원가 부담은 민간 재건축·재개발 현장으로 전이되어 설계 및 인허가 변경 과정에서의 분담금 갈등과 조합 내 분쟁을 격화시키는 기폭제가 되고 있다.

위기의 본질은 일시적인 자재 수급 불균형을 넘어, 글로벌 거시 환경의 변화와 국내 제도적 제약이 맞물린 구조적 팽창에 있다. 개별적인 정책 비용이나 상황적 변수는 감내 가능한 수준일지 모르나, 이것들이 중첩되면서 산업 생태계가 수용할 수 있는 ‘비용의 임계점’에 도달한 것이다. 강화된 내부 규제와 러시아-우크라이나 전쟁발 공급망 위기, 그리고 고금리·고환율이라는 전례 없는 경제적 충격이 복합적으로 작용하고 있다. 결과적으로 이러한 임계점 돌파는 기업의 수익성 악화를 넘어 주택 공급 시스템 전반의 마비로 이어지고 있다. 현장에서는 기존의 원가 체계와 공기 내에서는 정상적인 사업 추진이 불가능하다는 비명이 실제적 위기로 드러나고 있다. 따라서 지금의 주택공급 위기를 해결하기 위해서는 단편적인 가격 규제나 물량 공세가 아닌, 산업 전반에 누적된 비용 압박의 실체를 정밀하게 진단하는 작업이 선행되어야 한다.

이에 본 고에서는 먼저 주택건설 산업에 비용 압박을 가하는 글로벌 및 국내 거시 환경의 변화를 살펴보고, 공사비 급등을 유발하는 구조적 원인을 직접비와 간접비의 관점에서 분석하고자 한다. 이어 공기 지연과 비용 확대가 상호 증폭되는 악순환의 고리를 진단하고, 이를 타개하기 위한 기술적·행정적·제도적 정책 대안을 구체적으로 제시함으로써 주택공급 안정을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 2026년으로 예견된 공급 절벽 리스크를 선제적으로 관리하기 위한 통합적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

1) 조선일보, “가구 수 줄었는데 비용은 20% 늘어...공공주택 공사비 폭탄”, 2025. 12. 22(https://www.chosun.com/economy/real_estate/2025/12/21/MKQKG6VQPJCFHOFRRPY6KSZE/).

II. 공사비 급등과 공기 지연으로 나타난 공급 난관

1. 거시환경 변화와 건설비용 압박 요인

국내외적 건설 환경이 크게 변화되고 있다. 국제적으로는 최근 미국, 이란의 전쟁은 이 불안감을 더 증폭시키고 변동성을 확대시키는 상황이다. 2022년 러시아-우크라이나 전쟁을 기점으로 글로벌 에너지 시장과 원자재 공급망의 불안정한 상황으로 국내 건설공사에 투입되는 철근·시멘트·레미콘 등 주요 자재 가격은 2020년 대비 2024년 기준 30~60% 수준으로 상승한 것으로 나타났다(윤하현 외 3인, 2025). 동시에 미국 트럼프 2기의 철강, 알루미늄에 대한 고율 관세 정책은 글로벌 철강 수급 질서 재편 및 한국의 수입 원자재 조달 비용의 추가적 상승 압력으로 작용하고 있다(Richer 2025). 특히 원달러 환율의 구조적 이슈도 국내 건설업의 원가 지수를 직접적으로 악화시키고 있다. 실제로 한국무역협회 국제무역통상연구원(2025)은 원/달러 환율이 1,500원에 도달할 경우 건설생산비용이 2023년 대비 약 3.34% 증가할 것으로 추산하며 환율 상승이 국내 시장의 심각한 비용 부담으로 이어질 것으로 내다보았다.

국내적으로는 금융환경의 악화가 눈에 띈다. 2022년 이후 기준 금리의 급격한 인상은 프로젝트 파이낸싱 조달 금리를 연 5-8% 수준으로 끌어올렸으며, 브릿지론 만기도래가 집중된 사업장을 중심으로 착공 포기와 사업 중단 사례 속출로 인해 신규 사업 착수 억제 및 총 사업비 증가에 직접적 영향을 끼치게 되었다(금융감독원, 2024).

2. 공사비 급등 실태의 구조적 원인

본 장에서는 최근의 공사비 급등 실태를 직접공사비와 간접비로 구분하여 심층적으로 살펴보고자 한다. 우선 자재비, 노무비, 장비비 등을 종합한 직접 공사비의 경우, 건설공사비지수가 기준지수 100에서 2024년 기준 약 135~140 수준으로 급등한 것으로 나타났다. 이를 실물 시장의 평당 공사비로 환산하면 과거 400만 원 초반대에서 현재 700~800만 원 수준으로 약 2배 가까이 폭증한 셈이다(주거환경연구원). 비록 국토교통부가 고시하는 기본형 건축비는 600만 원 수준을 유지하고 있으나, 실제 현장에서는 친환경 설비 고도화, 산재·안전 비용 가중, 커뮤니티 시설 고급화, 그리고 PF 금리 인상분이 복합적으로 반영되면서 실질 공사비가 상향 평준화되는 구조가 고착

화되고 있다. 이는 최근의 공사비 상승이 일시적인 원자재 사이클의 문제를 넘어, 산업 전반의 ‘구조적 비용 팽창’ 성격을 지니고 있음을 시사한다.

현장 간접비 또한 산업안전보건관리비, 보험료, 퇴직공제부금 등 법정·제도적 비용이 층층이 부과되며 건설사의 부담을 가중시키고 있다. 특히 정책적으로 안전 관리 및 근로자 복지 요건이 강화됨에 따라 간접비의 실질적인 비중은 더욱 확대되는 추세다. 일례로 [표 1]에서 확인되듯 퇴직공제부금 요율은 2.30%에서 2.53%로 기존 대비 약 9.9% 인상되었는데, 이는 건설 노동력의 고령화 및 이직률 증가에 따른 퇴직금 소요 예산의 확대를 반영한 결과로 분석된다. 즉, 직접 노무비의 상승이 법정 부과 요율 인상을 통해 간접비로 2차 전가되는 연쇄적 상승 구조를 보이는 것이다. 아울러 가설공사비 산정 방식이 기존의 고정 단가 기준에서 실무 견적이 적용 방식으로 전환된 점 역시 주목해야 한다. 이는 자재 및 시공 단가의 변동성이 극심해지면서 과거의 경직된 기준으로는 현실 비용을 반영하기 어려워졌음을 의미하며, 결과적으로 공사비 변동성의 심화가 주택 건설 현장에 강력한 복합적 상승 압력으로 작용하고 있음을 확인할 수 있다.

표 1 주요 간접비 항목 요율 변화

(고용노동부, 국토교통부, 보건복지부 고시 등 저자 재정리)

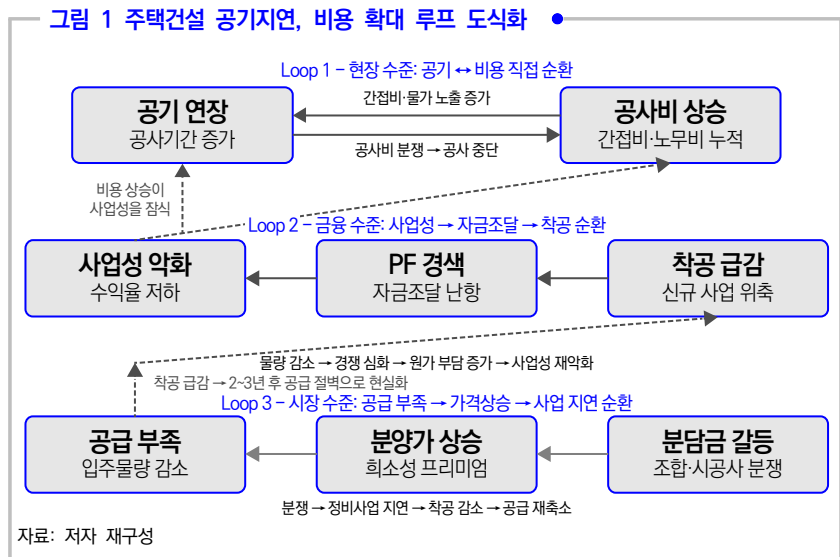
항목	적용기준	2023	2024	2025	2026	비고
산재보험료	노무비+외주비×30%	3.267%	3.223%	3.500%	3.700%	-
고용보험료	노무비+외주비×30%	1.752%	1.750%	1.800%	1.800%	-
퇴직공제부금	직접노무비	2.30%	2.53%	2.530%	3.4%	직접노무비 기준, 하한 설정
노인장기요양보험료	건강보험료	12.81%	12.95%	12.95%	13.14%	건강보험료 대비 비율, 2025년 동결

3. 공기 지연과 비용 확대의 연쇄

현재의 공사비 문제는 공기 지연과 맞물려 서로를 증폭시킬 수밖에 없는 구조적 한계에 봉착해 있다. 이러한 위기의 사이클을 도식화하면 [그림 1]과 같다. 주 52시간 근무제 도입 이후 아파트 적정 공사 기간이 평균 2.3개월 증가한 점은, 현재의 공기 연장이 일시적 현상이 아닌 산업 현장의 근본적인 구조 변화임을 시사한다(한국건설산업연구원, 2025). 여기에 중대재해처벌법에 따른 안전 기준 강화는 물론, 소위 ‘노란봉투법’과 포괄임금제 금지 등 노동관계 법령의 개정 움직임은 인건비 상승 압박을 더욱 고조시키고 있다.

특히 법적 제약으로 인해 노사 갈등이 심화될 경우, 이는 공기 지연과 비용 상승의 결합으로 이어져 기업 경영에 치명적인 부담을 가중시킬 것으로 보인다. 이러한 환경적 제약은 인력뿐만 아니라 장비 운용 측면에서도 유사하게 나타나며 새로운 경영 위협으로 부상하고 있다.

동시에 과거 PF(Project Financing) 경색에서 비롯된 착공 급감의 후행 효과 역시 심각한 우려를 낳고 있다. 고금리·고물가 기조에 따른 금융 비용과 건설 원가 상승은 사업 주체의 부담을 한계치까지 높였으며, 공사비 변동성의 확대는 사업장의 착공 지연 리스크를 극대화하고 있다. 결과적으로 착공 급감은 필연적인 공급 부족을 야기하고, 이는 다시 분양가 상승 압력과 조합원 부담금 갈등을 격화시켜 사업을 추가로 지연시키는 연쇄적 악순환을 일으킨다. 인허가와 착공, 준공 사이의 약 3년 안팎의 시차를 고려할 때, 2026년부터 공급 공백의 리스크가 본격화될 것으로 예견되는 만큼 구조적인 차원에서 선제적 대응과 정책적 해결이 절실한 시점이다.



III. 건설 환경에 대응한 정책 대안

현재 주택 건설 공사비의 급등은 자재비, 노무비, 법정 부담금 등이 동시다발적으로 상승하는 복합적 원가 구조의 문제이다. 이러한 성격의 위기는 단순한 분양가 규제와 같은 가격 통제 중심의 접근만으로는 실질적인 해소가 어렵다. 따라서 환율이나 글로벌 원자재 가격처럼 통제 불가능한 외생 변수

에 매몰되기보다, 국내 건설 환경 및 제도적 요인들을 우선적으로 개선하는 내부적 돌파구 마련이 시급하다.

첫째, 탈현장 건설(OSC, Off-Site Construction) 공법의 실질적 확대가 필요하다. 모듈러 및 PC(Precast Concrete) 공법의 확산은 기존 시공 방식 대비 공기를 20~30% 단축하여 총사업비 절감에 기여할 수 있다. 실제 싱가포르의 경우, 공공 토지 매각 시 일정 비율 이상을 PPVC(Prefabricated Prefinished Volumetric Construction) 방식으로 건설하도록 의무화함으로써 현장 인력을 약 40% 감축하고 금융 비용을 유의미하게 절감한 바 있다(Liu et al., 2023). 국내의 경우 여전히 모듈러 공사비가 기존 대비 약 30% 높게 형성되어 있으나, 이를 극복하기 위해 발주처별로 상이한 자재 규격을 표준화하여 생산 효율을 극대화하는 실무적 연구와 정책적 지원이 병행되어야 한다.

둘째, 인허가 통합 심의 및 분쟁의 신속 재정을 통한 행정적 부담 완화가 요구된다. 현재 파편화된 각종 심의(교통·경관·건축·환경 등)를 통합하여 행정 절차를 획기적으로 단축함으로써, 공기 지연이 공사비 상승으로 이어지는 인과고리를 차단해야 한다. 또한 대단지 재건축 사업에서 빈번하게 발생하는 조합과 시공사 간의 공사비 갈등 상황에서도 최소한의 현금 흐름을 보장할 수 있는 정책적 기제를 마련하여, 공사 중단이라는 파국적 상황을 미연에 방지해야 한다.

마지막으로 규제 영향 사전 시뮬레이션의 의무화이다. 건설 산업은 안전, 환경, 노동 규제 등 하나의 정책이 큰 연쇄 파급효과가 나타난다. 현재는 각 부처와 기관에서 독립적으로 시행하는 정책들의 영향을 사후적으로만 분석하고 있어, 현장의 부담을 통제하기 어렵다. 국토교통부나 LH 차원의 '주택공급 통합 관리 체계'를 구축하여 신규 정책 도입 시 발생 가능한 비용 상승분을 사전 시뮬레이션해야 한다. 이를 통해 주 52시간 근무제, 중대재해처벌법, 제로에너지건축물(ZEB) 인증, 층간소음 기준 강화 등이 동시다발적으로 중첩되어 발생하는 '복합 규제 부담'을 사전에 조정하고 분산할 수 있을 것이다.

IV. 결론

2026년의 주택공급 위기는 단일 원인이 아닌, 세 겹의 악순환이 상호 작용하며 심화된 구조적 결함의 결과물이다. 지난 수년간 누적된 공사비 폭등, 금리 불안정, 그리고 노동·안전 규제의 강화라는 세 축이 맞물린 '복합 위기(Poly-crisis)'가 그 본질이다. 특히 2022년부터 본격화된 착공 실적 급감이 가져온 후행 효과가 올해부터 실질적인 공급 공백으로 가시화되면서, 시장의

불확실성은 전례 없는 수준에 도달해 있다.

본고에서 분석한 바와 같이, 현재의 공사비 급등은 자재비, 노무비, 그리고 법정 부담금이 동시에 상승하는 복합적 팽창의 성격이 존재한다. 공사비 상승, 간접비 부담의 가중뿐 아니라 주 52시간제와 중대재해처벌법 등 강화된 안전·노동 규제로 인해 아파트 적정 공사 기간이 증가하면서, 공기 지연이 다시 비용 상승으로 이어지는 연쇄 루프가 고착화되고 있다.

이러한 위기 타개를 위해 OSC 공법의 실질적 확대를 통한 생산성 혁신이 요구되며, 분산된 행정 심의를 통합하여 효율성을 추구하고, 재건축 현장에서 발생하는 공사비 갈등 속에서도 현금 흐름을 보장할 수 있는 정책적 장치를 마련하여 공사 중단을 방지가 필요하다.

결론적으로, 현재의 주택공급 위기를 해결하기 위해서는 계약 체계, 생산성 기술, 근로 제도, 분쟁 해결 방안을 동시에 추진하는 ‘패키지형 대응’이 필수적이다. 정부 부처에서 새로운 정책 도입 시 발생 가능한 비용 부담을 사전에 검토하는 ‘규제 영향 사전 시뮬레이션’을 도입하는 것이 하나의 방법일 것이다. 이를 통해 안전, 환경, 노동 등 개별 정책들이 복합적으로 쌓여 건설 현장에 과도한 부담을 주는 것을 방지하고 상호 조정함으로써, 2026년의 공급 절벽 리스크를 안정적으로 관리하고 지속 가능한 주택공급 체계를 재구축해야 할 것이다.

참고문헌

1. Richer, S. (2025). Strategic tariffs and trade realignment: Implications for global supply chains and procurement under Trump’s second term. *Journal of Supply Chain Management, Logistics and Procurement*, 8(2), 106–116.
2. 주거환경연구원, 「연도별 공사비 및 시공자선정 현황」, 각 연도.
3. 윤하현, 허찬, 박문서, & 안창범. (2025). 건설공사비지수 예측을 위한 선행지표 기반 다변량 시계열 분석 및 모델 성능 비교. *대한건축학회논문집*, 41(5), 319–329.
4. 한국무역협회 국제무역통상연구원. 2025. 원달러 환율 상승에 따른 건설 부문 생산비용에 미치는 영향 <https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?no=89285&siteId=1>
5. 한국건설산업연구원. (2025). 건설동향 Briefing. 1038호.
6. Liu, Z., Hwang, B. G., & Lim, J. M. (2023). Prefabricated and prefinished volumetric construction: Assessing implementation status, perceived benefits, and critical risk factors in the Singapore built environment sector. *Journal of Management in Engineering*, 39(6), 04023045.

건설정책저널 | 주택공급 현황 진단 및 건설정책 제언

주택공급 활성화를 위한
건설정책 제언

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



법제도 정비를 통한 모듈러주택 인증 및 산업 활성화

유일한 대한건설정책연구원 신성장전략연구소 선임연구위원
(ihyu71@ricon.re.kr)

- I. 건설산업의 변화와 모듈러 기술 확산
- II. 모듈러 시장 확대에 따른 정책 변화
- III. 모듈러 제도 개선 이슈 및 추진과제
- IV. 인증제도를 활용한 모듈러 산업 활성화

4

국문요약

정부의 주택공급 대책 등에 모듈러주택을 활용한 고품질의 주택을 신속하게 공급하는 대책이 포함되고, 지난해 연말 모듈러 특별법(안)이 국회에 발의되는 등 최근 모듈러주택에 대한 산업 및 시장의 관심이 매우 높아져 있다.

모듈러 특별법(안)은 사업 전 과정에 대한 표준화 기준을 마련하고, 인증제도를 도입하는 것에 초점을 두고 있으며, 인증제도는 (공장)생산인증과 개별 건축물에 대한 건축인증을 골자로 한다. 이에 너는 금년 인증제도를 사전에 기획·마련하여 내년부터 매입임대주택을 대상으로 인증제도 시행 선도사업에 착수할 예정이다. 따라서 앞으로의 모듈러주택 보급 확대 및 관련 산업의 활성화는 특별법을 비롯한 모듈러 제도화와 이에 따른 인증제도 시행이라 볼 수 있을 것이다.

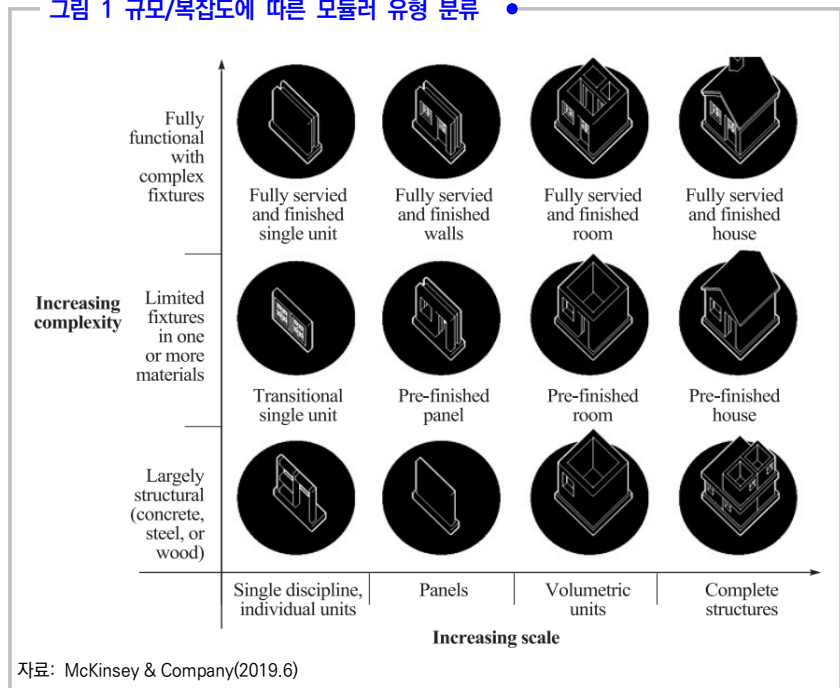
본고는 최근 이러한 동향을 반영하여 건설산업의 변화와 모듈러 기술 확산에 따른 제반 제도개선 이슈를 짚어보고 우선순위 추진과제를 제언하였다. 또한 궁극적으로 인증제도를 활용한 모듈러 산업 활성화의 방향을 제시하고 있으며, 특별법 하위 법령 마련 등 모듈러 법제도 정비를 추진함에 있어 추가적으로 반영해야 할 핵심적인 조치사항들을 산업 활성화 측면에서 제언하였다.

주제어 : 모듈러주택, 특별법, 생산인증, 건축인증, 활성화 방안

I. 건설산업의 변화와 모듈러 기술 확산

모듈러를 포함한 OSC(Off-Site Construction) 건축공법은 기존 현장타설 중심 시공방식에서 탈피해 표준화, 유닛화 된 모듈 및 입체부재를 공장에서 생산·제작하고 현장으로 운반한 후 건축물을 조립·완공하는 방식으로 공기의 단축 및 품질 확보, 안전사고 감소, 건축물 폐기물 감소, 에너지 사용 절감 및 탄소배출 감소를 비롯해 종합적인 생산성 향상 등 매우 많은 장점을 갖추고 있다. 그러나 급속한 모듈러 관련 기술 진보와 시장 확대 추세에도 불구하고, 현행 제도는 기존 현장생산 중심 제도로 운영되고 있어 모듈러 공법과 같은 진보적 기술의 적용이 쉽지 않은 상황이다. 이에 본고는 국내 모듈러 산업의 특성에 적합한 제도 환경을 구축해가기 위해 필요로 하는 개선과제를 모듈러 특별법(“모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안”, 한준호의원·윤재옥의원 대표발의, 2025.12.31)에서 제시하고 있는 모듈러 건축 인증 제도를 활용하는 방안 측면에서 제시해 보고자 한다.

그림 1 규모/복잡도에 따른 모듈러 유형 분류



모듈러 건축은 다양하게 정의(분류)되고 있으나, 모듈러 건축 규모(Scale) 및 복잡도(Complexity), 그리고 여기에 모듈러 공장생산 비율이 함께 고려

II. 모듈러 시장 확대에 따른 정책 변화

된다면 맥킨지 보고서(2019)가 상기 그림 1에 제시한 것처럼 모듈러 건축을 세분화하여 12가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 다양한 유형(규모/복잡도)으로의 저변 확산이 모듈러 건축 활성화를 위해 중요하다는 것을 느끼게 하는 그림이라고 본다. 모듈러에 관한 법률적 정의 규정이 없는 국내 현실을 본다면, 이와 같은 체계화된 분류 개념을 제도에 담아 다양한 규모의 모듈러 건설공사 발주 활성화를 유도해 줄 필요가 있다.

표 1 모듈러 건축·주택 시장의 확산 배경 진단

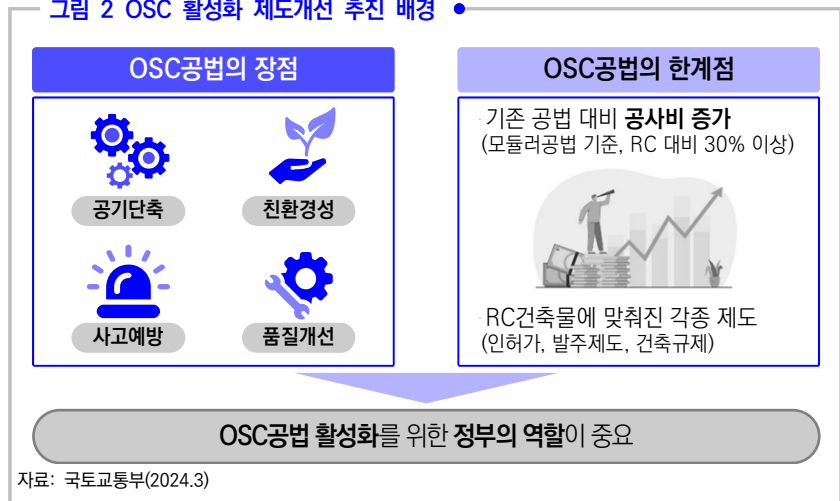
국내 건설시장 진단	글로벌 시장 진단(미국 MBI)
기능인력 중심 생산의 한계 → 대체 공법 필요	현장 노동력(숙련공) 부족
생산방식의 변화 → 패널화시공(Panelizing) 확산	타 기술 대비 상대적으로 빠른 투자회수
건설산업의 디지털화 → 스마트기술 접목에 유리	주택 및 건설비용의 급격한 상승
탄소중립과 친환경 → 순환경제생산시스템 부각	주택(저소득층 주거) 보급 부족
경쟁의 글로벌화 → 모듈러, OSC 국제경쟁 시작	이동식/임시 학교(교실) 수요 증가
맞춤형 수요 증대 → 주문제작/가변성/이동성 요구	ESG경영, 친환경적 건설 수요 증가
브랜드와 상품 경쟁력 부각 → 차별화 전략에 부응	건설 관련 규제 증가와 생산성 감소

이미 건설산업과 현장의 실질적 변화가 모듈러 건축·주택의 확산 배경으로 작용하고 있는 것이 현실이다. 기능인력 중심 현장생산의 한계, 패널화시공(Panelizing) 확산, 산업의 디지털화 및 친환경화, 경쟁의 글로벌화, 맞춤형 수요 증대 및 브랜드와 상품 경쟁력 부각 등이 모듈러 확산의 배경이 되고 있다. 그럼에도 제도적 기반이 미비한 상황이며, 이는 글로벌 경쟁에서 뒤처질 수 있다는 것을 뜻하므로 모듈러 산업의 제도적인 기반을 체계적으로 구축하는 노력이 신속하게 이루어져야 할 필요성이 있다.

우리나라 모듈러 건축·주택은 크게 4단계의 과정을 거치며 본격적인 확산과 활성화시기를 준비하고 있다. 2000년대부터 학교와 군 시설 중심으로 모듈러 건축 시범사업의 시장 형성기를 거쳐, 2010년대는 해외 수출 및 모듈러 공동주택 건립이 시작되는 시장 성장기를 거쳤으며, 이후 2020년대에 와서 이동식 학교시설의 대규모 발주와 모듈러의 고층화가 추진되는 시장 확대기가 시작되었다. 그리고 최근(2024~2026년)에는 정부가 모듈러 산업의 활성화를 위해 적극 나서는 정책 본격화 시기를 맞이하였다. 그러나 모듈러 건축

발전 과정인 과거 20여년의 기간을 살펴보면, 과거에도 대략 10년 정도를 주기로 시장의 분위기 고조(일시적인 시장규모 확대)와 제도 개선 등 정책 지원에 관한 논의가 있었으나, 지속되지 못하는 한계점을 드러냈다. 따라서 이전과는 달리 모듈러 건축·주택 시장 현황과 전망을 보다 실질적으로 진단하고, 최근의 모듈러 건축 시장 상황에 맞는 현실적인 우선 순위에 입각하여 모듈러 산업 활성화를 위한 제도 개선 방안을 도출시킬 필요성이 있다. 물론 이에 대한 실천의지는 국회와 정부의 몫이 될 것이다. 국토부는 그림 2와 같은 배경에서 제조화건설(OSC) 활성화를 위한 제도 개선에 강한 의지를 보이고 있으며, 최근에 “모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안”이 국회에 발의되며 (2025.12.31) 모듈러에 관한 인증제도 도입과 표준화 기준(설계 및 건설기준, 공사비기준 등) 수립에 대한 시장 관심이 매우 높아져 있는 상황이다.

그림 2 OSC 활성화 제도개선 추진 배경



III. 모듈러 제도 개선 이슈 및 추진과제

지금까지 OSC·모듈러 제도개선에 관한 많은 연구, 제안을 비롯한 제도개선 추진의 노력들이 있었다. 이러한 노력들로 인해 직접적인 제도 반영은 많지 않았으나 개선의 필요성과 방향성에 대해서는 산업적 공감대를 형성하였고, 제도개선 및 정책 발굴의 지속적인 논의와 방향 설정이 가능토록 유도해주는 성과가 있었다. 그 결과 제22대 국회에서는 관련 주택법 개정안이 다수 발의된 상황이며, 모듈러 특별법도 현재 발의 중에 있다. 향후 추진 또는 검토를 필요로 하는 모듈러 건축·주택 관련 주요 제도 개선 이슈 및 문제점은

다음과 같이 34개 후보 과제로 요약된다.

1. 숙련인력 부족 및 기능인력 고령화 개선책 일환으로 모듈러 활성화 촉진
2. 공사비 부족 문제점 개선 및 모듈러에 적합한 별도 공사비산정기준 마련
3. OSC/모듈러/프리패브 생산업체 육성 및 지원
4. 하자 발생시 생산자와 시공자간 책임소재 및 하자처리 방침 등 구체화
5. 공업화주택 인정제도의 정비 및 확대 적용 필요
6. 전문건설업 등록을 통해 모듈러 제작/시공 분야를 건설산업 내부로 유도
7. 전문건설업 업종·업무내용에 모듈러 제작 및 시공 관련 사항 반영
8. 건설업의 제조업화에 따른 시공자의 산업적 역할 축소 문제 개선
9. 건설공사가 아닌 물품구매 등으로 발주되는 문제점 개선
10. 모듈러 제작, 조립 분야의 기술·기능인력 육성 및 체계적 관리
11. 모듈러 공사의 특성에 맞는 발주제도 마련(기술제안입찰 개선 등)
12. 입찰평가지 공기단축/공정혁신 등 기술제안 유도
13. 입찰평가지 현장 환경피해 저감 및 자원의 재활용/재사용 촉진 반영
14. 모듈러 건축물의 기반이 되는 패널화시공 및 프리패브공사 활성화 지원
15. 지역별·거점별 모듈러 공동생산플랜트 구축(시범사업 추진) 및 운영
16. 공공부문 중장기(10년) 모듈러 건축·주택 발주물량 확보 및 계획 제시
17. 지자체 및 공공기관의 모듈러 건축·주택 발주 확대
18. 주기적인 모듈러 건축·주택 시장 분석 및 진단(관련 진단보고서 발간 등)
19. 모듈러 공법/기술이 적용될 수 있는 공사유형 확장(준주택, 오피스 등)
20. OSC/모듈러/프리패브에 적합한 기술기준(설계기준, 시방서 등) 마련
21. 모듈러 요소기술에 대한 전문공사 시공영역 확립(로드맵 제시 등)
22. 모듈러 관련 중소기업형 R&D 확대 및 스타트업, 벤처기업 발굴·육성
23. 전문건설업과 제조업계(철강금속/건자재/PC업계 등)의 상호협력 유도
24. 모듈러 연관 강건재 및 비구조재 품질·성능(내진, 내화 등) 기준 수립
25. OSC/모듈러/프리패브 관련 시장조사 체계 및 관련 통계 구축
26. 건축물에너지·친환경건축 정책과 연계한 모듈러 기술의 활용성 제고
27. 해외시장에 특화된 모듈러 지원정책 체계 수립
28. 설계/디자인 업계와의 협력 유도
29. 구조형식별 가산비용 반영 및 건폐율/용적률/높이 등 건축규제 완화
30. 표준화, 모듈화에 의한 생산성·효율성 향상의 중장기 기술정책 수립
31. 표준화, 규격화된 품질·성능이 우수한 자재사용 유도(인센티브 부여 등)

- 32. 공장인증 활성화 및 모듈러 건축·주택에 적합한 차별적 인증제도 도입
- 33. 모듈러 제작/가공/유통업자에 대한 모니터링 강화 등 중간과정 관리
- 34. 모듈러 건축·주택 저변 확산과 인식 개선을 위한 교육 및 홍보 활동

상기에서 도출한 34개 후보과제를 모듈러 건축·주택 산업 활성화를 위한 제도 개선의 전략적 추진방향으로 Grouping 해보면 표 2와 같이 1) 건설공사 생산성 및 효율성 향상, 2) 규제 완화 및 인센티브 부여, 3) 시장 활성화 지원 체계 정비, 4) 기술 육성 및 산업생태계 조성의 4가지 측면으로 구분된다.

표 2 모듈러 제도개선의 우선 순위 추진과제

부문	제도개선 추진과제	관련 법령	우선순위
A. 건설공사 생산성 및 효율성 향상	유닛 모듈화에 의한 설계·시공 표준화 및 생산성 향상 기술정책 수립	건설기술진흥법	매우 높음
	노동생산성 한계 극복을 위한 설계·시공 생산성 평가제도 도입	건설기술진흥법	보통
B. 규제 완화 및 인센티브 부여	모듈러 주택 애로사항 해소 및 건립 지원을 위한 인센티브제도 도입	주택법	매우 높음
	반복되는 단위 주택의 공업화주택 인정을 전체 건설로 확대 인정	주택법	매우 높음
C. 시장 활성화 지원체계 정비	확장형 일괄계약방식을 모듈러 건축 특별발주제도로 도입	국가계약법	보통
	모듈러 건축·주택의 분야별 실적신고 및 통계 구축	건설산업기본법 (시행규칙)	높음
D. 기술 육성 및 산업생태계 조성	모듈러 건축 분야별 강소기업 육성을 통한 산업생태계 저변 확산	건설산업기본법	보통
	모듈러 산업생태계 저변 확산을 위한 프리패브 업무영역 마련	건설산업기본법 (시행령)	높음

IV. 인증제도를 활용한 모듈러 산업 활성화

상기 결과를 요약해 보면 모듈러 제도개선은 1) 모듈러 주택 건립 촉진을 위한 주택법 상의 지원제도 마련이 최우선, 2) 생산성 향상 측면에서 모듈러 건축의 증장기 기술정책 방향성을 건설기술진흥법에 제시하는 조치 필요, 3) 모듈러 산업 저변 확산을 위한 프리패브 업무영역을 건설산업기본법 시행령 상에 마련, 4) 모듈러 건축·주택의 실적신고 및 조사체계 구축 등으로 요약될 수 있다. 이와 같은 개별 제도개선이 우선 추진되도록 하는 것도 하나의 대안이 되지만, 이들 내용을 모두 포괄하는 현재 발의 중인 특별법이 신속하게

추진되고 특별법의 하위 시행령·시행규칙 상에 제반 사항들이 포함되도록 하는 대안이 더욱 확실한 방안이 될 수 있을 것이다. 모듈러 제도개선이 어떤 방식으로 추진되건 간에 궁극적으로 모듈러 산업이 가야할 방향은 민간사업에서 활성화되도록 유도하는 것이며, 그 중간 과정으로 공공사업에 우선 적용하여 충분히 검증하고 기술적으로 더욱 발전시키는 노력이 수반되어야 한다. 그리고 이러한 시작을 알리는 시그널이 바로 모듈러 특별법 발의이며, 다음과 같은 내용들을 주요 골자로 하고 있다.

- 법의 목적: 모듈러 건축산업의 활성화와 기반조성 및 지원·육성에 필요한 사항을 정함으로써 건설산업의 경쟁력 강화와 국민 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(제1조)
- 용어 정의: 모듈러 건축기술, 모듈러 건축물, 모듈러 건축산업, 사전제작물 등에 대한 정의규정 도입
- 기본계획 수립: 모듈러 건축산업 활성화에 관한 기본계획(5년마다)을 수립·시행하고, 모듈러 건축 활성화 시행계획(매년)을 수립·시행
- 활성화 기반 조성: 모듈러 건축물의 품질 및 시공 일관성 확보와 생산성 제고를 위하여 1) 모듈러 건축물의 표준평면 및 표준설계, 2) 모듈러 건축공법에 필요한 공정 미 시공 등 건설기준, 3) 모듈러 건축공사의 표준 품셈 및 원가계산 기준, 4) 모듈러 건축공사 감리 및 품질관리 기준 등 표준화 기준 마련·보급
- 보급 확대: 모듈러 건축공사의 시공자격, 공동계약의 특례, 일괄입찰 공사 등에 관한 특례, 공공주택 건설시 모듈러 건축기술의 적용, 모듈러 건축 진흥구역 지정 및 국보 보조를 통한 비용의 지원, 민간투자 활성화, 발전기금 설치, 보증 조건 우대, 세금의 감면 및 규제 개선의 요청/검토/처리 및 해외진출 지원 시책 등을 마련할 수 있도록 규정
- 인증제도 도입: 모듈러 생산(공장)인증 및 건축인증, 모듈러 공장에 대한 지원, 모듈러 건축에 대한 건폐율·용적률·높이제한 특례, 전기공사/정보통신공사/소방시설공사에 대한 통합발주, 공사용 자재 직접구매의 적용 배제, 소규모 모듈러 건축물 인정 및 이에 대한 건축허가 등의 특례를 적용할 수 있음을 규정
- 부칙(시행일): 이 법은 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행함

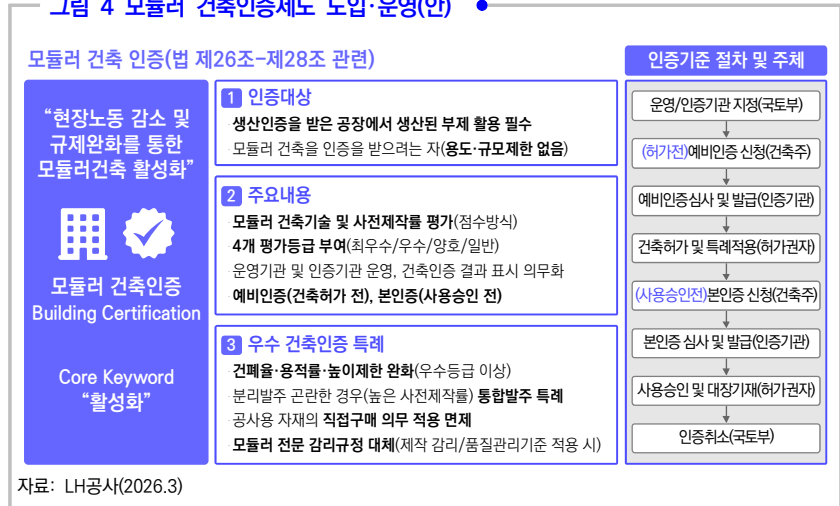
이와 같은 내용을 담고 있는 모듈러 특별법은 앞서 검토하고 논의되었던

모듈러 산업의 주요 이슈 및 문제점, 그리고 이에 대한 제도개선 측면의 해결 방안을 포괄적으로 담고 있어 관련 업계에서는 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 모듈러 특별법의 가장 핵심은 인증제도의 시행이며, 이를 뒷받침하는 표준화 기준을 수립·시행하는 것이다.

그림 3 모듈러 생산인증제도 도입·운영(안)



그림 4 모듈러 건축인증제도 도입·운영(안)



모듈러 건축물의 생산인증제도 및 건축인증제도는 특별법이 제정되고, 그 하위법령 및 관련 행정규칙들이 모두 마련되어야 본격 시행될 수 있겠으나 LH공사는 한국철강협회 및 대한건설정책연구원과의 공동연구를 통해 연내

시행방안을 마련하고, 내년('27년) 상반기부터 LH 매입임대주택을 대상으로 시범사업 시행에 들어갈 예정이다. 따라서 합리적인 모듈러주택 인증기준이 마련되고 시범사업에 대한 피드백이 성공적으로 이루어질 경우, 빠른 제도화 추진과 이로 인한 모듈러주택 보급 확산이 조기 실현될 수 있을 것이다. 이 밖에 모듈러 산업 활성화와 인증제도를 기반으로 하는 모듈러주택 공급 확대 등을 위한 추가적인 제도개선 핵심 조치사항들을 다음과 같이 4가지로 요약하여 제안해 보고자 한다.

- 정의 규정 구체화: 정의 규정 및 표준화 기준, 인증제도 마련 등에 있어 사전제작률이 높은 모듈러가 PC, 프리패브 등과 함께 상호 유기적으로 제조화건설(OSC)의 저변을 확장시켜 갈 수 있도록 기술 분류·유형 관련 정의 규정 세분화
- 협력모델 발굴: 연관산업(전기, 정보통신, 소방, 중소기업 자재업체 등)과 공장제작, 현장설치 등에 있어 모듈러 건축의 효율성을 높이면서 각 산업이 갖는 본연의 역할을 다할 수 있도록 하는 협력모델 마련
- 전문화 기반 구축: 모듈러 공장제작 과정의 각 단계별/공정별로 세부분야별 또는 부위별 전문성을 확보한 전문건설사가 제작에 참여하여 품질, 안전 및 생산성 측면에서 전문성이 지속·강화될 수 있도록 하는 시스템 구축
- 표준화 추진: 모듈러를 활용한 공기단축과 생산성·효율성 제고를 위해서는 제품의 규격화 및 요소기술의 표준화가 매우 중요하므로 정부/기업/분야별 전문가들이 참여하여 OSC·모듈러 산업 표준화 로드맵 수립 및 시행

참고문헌

1. 대한건설정책연구원, “모듈러 산업 활성화를 위한 제도개선 및 저변 확산 방안”, 2025.1
2. 한국철강협회, “모듈러주택 활성화를 위한 법제도개선 방안”, 2025.1 (연구기관, 대한건설정책연구원)
3. LH공사, “모듈러 공동주택 설계 표준화 연구용역” 최종보고서, 2025.11 (연구기관, 아주대학교 외)
4. LH공사, “2026년 LH 모듈러주택 사업설명회” 발표 및 배포자료, 2026.3.12

소규모주택정비사업 활성화 방안: 전문건설업 자율주택정비사업 참여 확대를 중심으로

정대운 서경대학교 도시정비학과 교수
(jung99@skuniv.ac.kr)

- I. 서론
- II. 문헌 고찰
- III. 현황 분석
- IV. 활성화 방안

5

■ 국문요약 ■

노후 저층 주거지 문제 해결을 위한 대안으로 소규모주택정비사업의 제도 변화, 현황, 한계 및 활성화 방안을 분석하였다. 기존 재개발·재건축은 장기간 소요와 원주민 재정착률 저하 등 한계를 보였으며, 이를 보완하기 위해 2018년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 도입되었다. 이후 주민 동의율 완화, 통합심의 확대, 임대주택 인수가격 상향 등 제도 개선이 지속되며 사업 활성화 기반이 마련되었다.

서울시 사례를 보면 총 347개 사업 중 가로주택정비사업 비중이 가장 높고, 사업 초기 단계 비율이 큰 것으로 나타났다. 그러나 고금리와 공사비 상승으로 사업성 확보가 어려워지고 있으며, 규모의 경제 부족, 주민 갈등, 기반시설 연계 미흡, 사업 주체의 전문성 부족 등 구조적 한계가 존재한다. 특히 소규모 사업 특성상 수익성 저하와 공사비 부담이 사업 중단에 주요 요인으로 작용하고 있다. 이에 대한 개선 방안으로는 첫째, 전문건설업체가 시행까지 참여하는 '전문건설 주도형 모델' 도입, 둘째, 모듈러 공법 등 기술 혁신을 통한 원가 절감, 셋째, 공공지원 임대주택 확대를 통한 사업 리스크 완화, 넷째, 자율주택정비사업 대상 지역 확대를 제시하였다. 결론적으로 소규모주택정비사업은 도심 주택공급 확대와 주거환경 개선을 위한 핵심 수단이며, 전문건설업체 참여 확대를 통해 사업의 실효성과 지속가능성을 높일 필요가 있다.

주제어 : 소규모주택정비사업, 자율주택정비사업, 전문건설업

I. 서론

과거 1970년대와 80년대에 집중적으로 공급되었던 저층 주거지들은 이제 기능적 수명을 다해가고 있다. 이는 단순히 노후화를 넘어 소방도로 미확보, 주차난 심화, 범죄 취약지구 형성 등 사회적 문제로 확대되는 상황이다. 이러한 주거지의 문제를 해결하기 위해 도입된 재개발 및 재건축 사업은 대규모로 추진되어 장기간이 소요되고 낮은 원주민 재정착률과 공동체 해체라는 부작용도 나타났다.

이에 정부는 대규모 철거 방식에서 벗어나 기존의 가로망을 유지하면서 노후 주택을 정비하는 소규모주택정비사업을 도입하였다. 이 방식은 사업 기간을 획기적으로 단축하고 주민들의 주거권을 보호하는 데 목적을 두었다. 사업의 체계적인 추진을 위해 2018년 2월 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’(이하 소규모주택정비법)이 시행되었다. 이를 통해 ‘도시 및 주거환경정비법’에서 다루기 어려웠던 1만 제곱미터 미만의 소규모 필지들을 대상으로 하여, 방치된 빈집의 효율적 정비와 소규모주택 정비의 활성화를 위한 각종 특례 조항이 마련되었다.

소규모주택정비법은 최근 도심 내 신축 주택공급의 시급성이 강조됨에 따라, 지난 2월 주민 동의율 완화, 통합심의 대상 확대, 임대주택 인수가격 상향 등을 통해 사업의 실행력을 높이는 개정안이 시행되는 등 사업 활성화를 위한 정부의 노력이 지속되고 있다. 한편, 2025년 전국 주택 준공 실적이 전년 대비 약 17.8% 감소하였고 착공 실적도 10.1% 감소한 상황에서, 소규모주택정비사업은 도시 내 신규 주택을 신속하게 공급할 수 있는 단기 처방으로 작용할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 정책적 중요성에도 불구하고 현장에서의 사업 추진은 순탄치 않다. 고하희 외(2024)의 분석에 따르면, 소규모 정비사업은 조합 등 사업주체의 전문 지식 부족, 규모의 경제 부재로 인한 높은 공사비 산정, 그리고 대형 건설사들의 외면으로 인해 사업 추진 동력을 상실하는 경우가 많다. 특히, 시공을 담당해야 할 건설업계 내에서도 대형 종합건설사 위주의 시장 구조는 소규모 현장의 특수성을 반영하지 못하고 있는 상황이다.

이에 따라 본 연구는 소규모주택정비사업의 최신 제도적 변화를 심도 있게 고찰하고, 현행 사업 추진 현황과 한계를 분석함으로써 실효성 있는 활성화 방안을 제시하고자 한다. 특히, 전문건설업체가 단순 시공을 넘어 사업의 기획부터 시행까지 참여를 확대할 수 있는 모델을 제안해 보고자 한다.

II. 문헌 고찰

1. 소규모주택정비 제도 검토

소규모주택정비사업은 그 성격에 따라 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재개발사업, 소규모재건축사업의 네 가지 유형으로 구분된다. 각 사업은 대상지의 면적, 기반시설 상태에 따라 법적 요건이 상이하게 적용된다.

표 1 소규모주택정비 사업 유형

사업 유형	사업목적	사업시행자	대상지역
자율주택정비 사업	노후 저층주거지 주거환경 개선	민간(주민합의체) 직접 또는 공동 시행	(토지) 제한 없음 (주택) 단독만 : 10호 미만, 공동만 : 20세대 미만, 혼재시 : 20채 미만, *조례로 1.8배까지 완화 가능
가로주택정비 사업	노후 저층주거 단지 주거환경 개선	민간(조합 또는 주민합의체) 직접시행 또는 공공시행자 지정 및 지정개발자 지정	(토지) 1만㎡ 이내 *예외 : 관리지역 내 공공 참여 경우 4만㎡ 이내 (주택) 단독만 : 10호 이상, 공동만 : 20세대 이상, 혼재시 : 20채 이상, *혼재 시 단독 10호 이상인 경우 20채로 인정
소규모 재개발사업	역세권, 준공업지역 주거환경 개선	민간(조합 또는 주민합의체) 직접시행 또는 공공시행자 지정 및 지정개발자 지정	(토지) 5천㎡ 이내 (주택) 제한 없음
소규모 재건축사업	노후 주택단지 주거환경 개선		(토지) 1만㎡ 이내 (주택) 200세대 미만

제도의 변천 과정을 살펴보면, 초기에는 제도의 운영상 발생한 미비점 등을 개선·보완하는 내용으로 개정이 이루어졌다. 이후 소규모재개발사업이나 소규모주택정비 관리지역 등을 도입하여 대상지역을 확대하거나 주변지역과 연계하여 관리하는 개념으로 개선되었다. 또한 원활한 사업추진을 위해 전원 합의 제도를 개선하고 용적률 상향을 통한 공공임대주택 확대도 추가되었다. 최근에는 소규모주택정비사업 활성화 및 신속한 추진을 위해 사업별 주민동의율을 완화하였고, 통합심의 대상도 확대되었다. 특히 2026년 2월 시행된 ‘임대주택 인수가격 상향’을 담고 있는데, 이는 기존 표준건축비 기준에서 기본형건축비의 80% 수준으로 인수가격을 높여 사업시행자의 부담을 완화해 주는 조치이다.

표 2 소규모주택정비법 일부개정 연혁(소규모주택정비사업 중심)

개정일	개정 이유	주요 내용
2018. 03.13.	• 정비기반시설 및 공동이용시설의 원활한 확보	• 주택단지에 위치하지 아니한 토지도 포함하여 소규모재건축사업 시행
2019. 04.23.	• 소규모주택 정비 활성화 • 제도의 운영상 나타난 일부 미비점 개선·보완	• 자율주택정비사업 대상 주택 유형에 연립주택 및 도시재생활성화지역을 대상 지역에 추가 • 정비기반시설을 설치하는 경우 등에 대하여 용적률에 관한 특례를 규정
2019. 08.20.	• 소규모주택정비사업 효율적 추진 • 제도의 운영상 나타난 일부 미비점 개선·보완	• 인·허가 등 의제 대상에 건축협정 인가, 사도(私道)의 개설 허가 등을 추가 • 주민합의체 대표자 선정과 관련하여 금품·향응을 제공하거나 제공받는 행위 금지 규정 등
2020. 08.18.	• 조합과 토지주택공사 등이 공동 시행할 경우 의사결정 절차 규정 • 소규모주택정비사업 활성화와 공공임대 주택 확충을 함께 도모	• 사업 절차 일부를 총회 의결 대신 조합원의 과반수 동의로 같음 등 • 공공임대주택을 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만으로 공급하는 경우에도 용적률 완화
2021. 07.20.	• 주거·상업·산업 등 다양한 기능이 혼재된 지역의 경우 소규모로 정비하는 데 한계가 존재	• 소규모재개발사업 도입 • 소규모주택정비 관리지역의 개념 도입 • 관리지역 내 가로주택정비사업 토지등소유자 3분의 2 이상 동의 시 수용 가능, 자율주택정비사업 주민 80퍼센트 이상 합의 시 매도청구권 부여, 인접 가로주택정비사업 결합 가능 등
2021. 10.19.	• 소규모재건축사업 촉진	• 공공이 참여하는 소규모재건축사업의 용적률상향 등 규제 완화 및 증가 용적률의 공공임대주택 기부채납, 지분형주택 공급 등
2022. 02.03.	• 조합설립을 위한 절차 개선	• 조합설립인가를 취소할 수 있는 근거를 마련 • 행위제한의 근거 및 절차를 마련 등
2023. 04.18.	• 소규모주택정비사업의 활성화를 위하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점 개선·보완	• 소규모재개발사업의 시행예정구역의 제안 및 지정 절차 삭제 • 정비사업전문관리업자의 업무 및 등록에 관한 규정 신설 • 관리지역을 해제할 수 있는 절차 신설
2025. 08.26.	• 소규모주택정비사업의 활성화를 위하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점 개선·보완	• 자율주택정비사업 주민합의체 구성 및 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 시 동의를 완화, 통합심의 확대 등

2. 선행연구 검토

소규모주택정비사업과 관련된 기존 연구들은 건설기업의 소규모주택정비사업 참여를 확대하는 연구로 고하희 외(2024)와 홍성진 외(2021)의 연구가 있었다. 그리고 소규모주택정비사업 활성화를 위한 제도 등의 개선사항을 제시한 전주혜·김지엽(2023)과 박정은 외(2022)의 연구가 있다. 중점적으로 제시하는 분야는 차이가 있으나 소규모주택정비사업에 대한 활성화를 위해서는 사업 참여자의 확대를 위한 제도 개선이 이루어져야 한다는 것이다. 따라

서 본 연구에서는 소규모주택정비사업의 사업 참여자 확대를 위한 추가 개선 사항을 모색해 보고자 한다.

표 3 소규모주택정비사업 관련 선행연구

개정일	제목	주요내용
대한건설 정책연구원, 고하희 외 (2024)	• 전문건설 참여 소규모주택정비사업 모델 개발	• 전문건설사의 참여한계로 ①시행 주체로서의 한계, ②시공자 선정기준의 한계, ③주민주도형 사업 경험 부족의 한계 • 전문건설사의 사업모델은 ①시행법인 설립, ②토지 등소유자 지위 확보, ③토지등소유자 또는 조합원 30인 이하 소규모주택정비사업 수주, ④전문건설사 간 컨소시엄 구성 제한
대한건축학회, 전주혜·김지엽 (2023)	• 서울시 소규모 주택정비사업의 개발 특성에 관한 연구	• 서울시의 소규모 주택정비사업은 제2종 일반주거지역의 층수가 7층으로 제한, 사업활성화를 위한 건축 규제 완화 항목이 제대로 활용되지 못함
국토연구원, 박정은 외 (2022)	• 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비·재생 연계방안	• '공동이용시설'을 활용하여 소규모 정비사업 여건을 개선할 수 있도록 사업 구역과 구역 밖 노후지역 내 주차장, 공동이용시설 등 공유하는 방안 제안 • '소규모주택정비사업 번들링' 제도 도입도 제시
대한건설 정책연구원, 홍성진 외 (2021)	• 중소건설업과 함께하는 지역·주민밀착형 주거지 도시재생사업 모델 연구	• 중소건설업 참여형 민관협력 모델 활성화를 위해 ① 도시재생전문기업 인증의 제도화, ②주거재생 플랫폼 구축 및 운영 체계 필요 • 자율주택정비사업의 경우, 사업비 지원 확대, 컨설팅 비용 지원, 기금 융자 신청서의 연대보증인 폐지 등 제시

III. 현황 분석

1. 분석 개요

소규모주택정비사업의 현황 자료는 구득의 한계¹⁾로 인해 서울시가 서울 지역에 한정하여 사업현황을 공표하는 자료를 통해 소규모주택정비사업의 현황을 조사하였다.

1) 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 있다. 이에 따라 현황 파악을 위한 소규모주택정비사업 데이터 구축에는 한계가 있으며, 특히 전국 단위의 일관되고 통합된 데이터 자료를 찾는 것은 현재로서는 불가능한 상황이다. 한국부동산원에서 관리하는 '소규모 및 빈집정보알림' 시스템에서 소규모주택정비사업 현황에 대해 공시하고는 있으나, 각 사업 방식에 따른 현황 데이터를 공개하고 있지는 않다. '24년 8월 이전까지는 소규모주택정비사업의 종류 4가지 중 '자율주택정비사업'에 대해서는 공개하였으나, '24년 8월 이후 소규모 및 빈집정보알림' 시스템이 개편되면서 '자율주택정비사업' 데이터까지도 찾을 수 없게 변경되었다(고하희 외, 2024).

2. 사업 유형별 및 단계별 추진 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 나타났다. 사업시작단계가 42.1%, 사업진행단계가 31.1%, 사업완료단계가 26.8%이다.

표 4 서울시 소규모주택정비사업 추진단계별 현황(2024.08월 기준)

구분		자율주택 정비사업	가로주택 정비사업	소규모 재건축사업	소규모 재개발사업
사업시작단계	주민합의체 구성 / 조합설립 인가	11	104	31	0
사업진행단계	건축심의	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 열린데이터광장

소규모주택정비사업은 2018년 특례법 제정 이후 양적으로 성장세를 보이고 있다. 전국적으로 가로주택정비사업 조합 설립 수가 증가했으며, 서울시를 중심으로 '모아타운'과 같은 관리지역 기반의 통합 정비 모델이 확산되고 있다. '26.1월 말 기준으로 모아타운은 24개 자치구에 총 122개소가 추진 중에 있다. 이 중 자치구 공모 모아타운 대상지가 24개 자치구에 총 88개소(관리계획 승인 고시 65개소, 관리계획 수립 중 22개소, 대상지 선정 1개소)이고, 주민제안 모아타운 대상지가 16개 자치구에 34개소(관리계획 승인 고시 4개소, 관리계획 수립 중 30개소)이다. 그러나 2023년 이후 지속된 고금리와 공사비 급등은 이러한 양적 성장세에 어려움을 주고 있는 현실이다.

현재 소규모주택정비사업의 주류는 가로주택정비사업이다. 하지만 각 유형별로 직면한 현안은 상이하다. 단계별로 살펴보면, 조합설립 단계에서는 주민 동의 확보가 가장 큰 과제였으나 최근 법 개정으로 문턱이 낮아졌다. 가로주택과 소규모재개발의 동의율이 80%에서 75%로, 소규모재건축은 75%에서 70%로 각각 5%p씩 하향 조정되었다. 그러나 시공 단계에서는 여전히 공사비 현실화 문제가 발목을 잡고 있다. 특히, 소규모정비사업을 추진하는 소규

IV. 활성화 방안

모 주민합의체나 조합은 이를 감당할 재정적 역력이 부족하여 사업이 중단되는 사례가 빈번하다. 특히, 저소득 가구가 많이 거주하고 있는 다가구·다세대 주택에 해당하는 자율주택정비사업의 추진 실적이 매우 저조한 상황이다.

생성형 AI 모델(ChatGPT)을 통해 소규모주택정비사업의 한계점과 원인, 결과 또는 문제점을 알아보았다.

표 5 소규모주택정비사업 한계점과 원인, 결과(문제점)

한계점	원인	결과 또는 문제점
사업성 부족 "작아서 수익이 안 난다"	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 필지 → 규모의 경제 미확보 • 기반시설 설치 부담 대비 수익 제한 • 용적률 인센티브 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 동력 부족 (조합 설립 지연 또는 무산) • 민간사업자 참여 저조 • 고급화·대형화 어려움 → 시장 경쟁력 약화
주민 합의 구조의 취약성 "작지만 더 민감한 갈등 구조"	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 수는 적지만 의견 충돌은 더 직접적 • 고령자 비율 높음, 개발 의지 차이 존재 • 다수결 구조보다 '사실상 만장일치' 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 지연 및 장기 표류 • 갈등 심화 (분쟁 발생 가능성 증가) • 일부 반대자에 의해 사업 무산
기반시설 및 도시계획 연계 부족 "정비는 했는데 도시는 더 나빠짐"	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 필지 단위 개발 → 종합적 도시계획 미반영 • 공공 인프라 확충 없이 주택만 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 주차난, 교통혼잡 등 생활 환경 악화 • 난개발 및 경관 저해 • 장기적 도시 경쟁력 저하
사업 주체의 전문성 부족 "전문성 없이 진행되는 개발"	<ul style="list-style-type: none"> • 대형 정비사업 대비 전문 관리업자·시행 경험 부족 • 주민 주도 방식의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리 미흡 (공사비, 일정, 계약 등) • 분쟁 및 리스크 증가 • 사업 실패 또는 품질 저하
공공지원의 한계 "지원이 있어도 충분하지 않다"	<ul style="list-style-type: none"> • 공공참여 사업은 일부 지역·조건에 한정 • 재정 및 금융 지원 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업성 취약 지역은 방치 • 빈집 문제 해결 미흡 • 정책 효과 지역 편중
공급 효과의 한계 "많이 해도 전체 공급 영향 제한적"	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 사업 규모가 작음 • 분산형 공급 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택공급 확대 효과 제한 • 시장 안정화 기여도 낮음
제도적 불확실성 및 규제 혼재 "법은 있지만 일관성이 부족"	<ul style="list-style-type: none"> • 「도시 및 주거환경정비법」과의 이원화 구조 • 지자체별 운영 기준 차이 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 절차 혼선 • 투자 리스크 증가 • 사업자 의사결정 지연

사업성과 지원 부족의 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 소규모 단위 개발에 따른 인프라 연계 문제와 대규모 정비사업과의 혼선에 대한 문제도

사업 리스크에 포함되었다. 단, 주민 합의 구조의 어려움은 지난 2월 개정된 소규모주택정비사업의 동의율 개선에 따른 효과를 차후 점검해 보는 것이 필요하다. 본 연구에서는 전문성 부족에 따른 문제점을 중심으로 개선안을 제시하고자 한다.

전문건설업체는 실질적인 시공 주체로서 소규모 현장에 대한 높은 적응력을 가지고 있다. 이들의 참여를 확대하는 것은 건설산업의 체질 개선과 정비사업의 품질 향상을 동시에 달성할 수 있는 길이다. 따라서 소규모주택정비사업 활성화 방안을 전문건설업의 자율주택정비사업 참여 확대를 중심으로 제안하고자 한다.

첫째, '전문건설 주도형 시행 모델'의 개발이다. 고하희 외(2024)가 제안한 바와 같이, 역량 있는 전문건설사가 시행법인(SPC)을 설립하여 직접 사업의 주체로 참여하는 방안이다. 전문건설사가 토지등소유자의 지위를 일부 확보하거나 주민합의체와 공동 시행 계약을 체결함으로써, 시공 이익 외에 시행 이익을 공유하고 책임 시공을 담보하는 구조다.

둘째, 기술 혁신을 통한 원가 절감 모델 도입이다. 소규모 정비사업에 특화된 모듈러 주택 공급 방식을 전문건설업체가 주도하도록 지원해야 한다. 공장에서 주요 구조물을 사전 제작하여 현장에서 조립하는 방식은 공기를 30% 이상 단축하고 민원 발생을 최소화할 수 있어 소규모 현장에 매우 적합하다. 전문건설사가 모듈러 기술을 보유할 경우, 단순 노무 제공자에서 기술 기반의 솔루션 제공자로 거듭날 수 있다.

셋째, 공공지원 민간 소규모 임대주택 건설의 확대이다. 지자체 및 공사등과의 약정을 통해 민간에서 짓는 소규모 임대주택 건설을 확대함으로써, 사업주체의 준공 후 분양에 대한 리스크를 감소하는 방법이다. 현재 자율주택정비사업에 대한 약정형 공공임대주택 건설로 실시되고 있는 상황으로, 빌라형 소규모주택의 공급 활성화를 위해 임대주택 인수가격 상향과 함께 예산 확대가 필요하다.

넷째, 자율주택정비사업의 대상지역 제한을 폐지하는 것이다. 현재 자율주택정비사업은 빈집밀집구역, 소규모주택정비 관리지역, 도시활력증진지역개발사업의 시행구역, 지구단위계획구역, 정비예정구역·정비구역 해제 지역, 주거환경개선사업의 정비구역, 도시재생활성화지역 등에서 시행할 수 있다. 그러나 최근 다가구·다세대주택 등 소규모주택의 공급이 급감한 상황에서 저소득층 주거안정과 단기적 주택공급 확대를 위해 자율주택정비사업의 확대가

매우 시급하다. 따라서 자율주택정비사업의 대상지역에 제한을 두지 않고 모든 지역으로 사업이 확대될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

2026년 2월 시행된 법률 개정안은 주민 동의율 완화(75%)와 임대주택 인수가격 상향(기본형건축비 80%) 등 사업의 핵심 병목 현상을 해결하려는 의지를 담고 있다. 이러한 제도적 기반 위에 행정 절차의 실질적 통합심의회가 안착된다면 도심 내 주택 공급 속도는 한층 빨라질 것이다.

특히, 본 연구가 주목한 전문건설업체의 참여 확대는 소규모 정비사업 시장의 생태계를 근본적으로 변화시킬 수 있는 대안이다. 대형 건설사의 브랜드 권력에 의존하던 방식에서 벗어나, 지역 밀착형 시공 역량과 기술력을 갖춘 전문업체가 시행과 시공을 아우르는 모델로 전환될 때 사업의 투명성과 경제성은 동시에 확보될 수 있다.

향후에는 전문건설업체가 주도하는 소규모 정비사업 시범 현장을 발굴하고, 이를 통해 도출된 비용 절감 효과와 주거 만족도를 실증적으로 분석하는 후속 연구가 필요하다. 또한, 소규모 정비사업의 품질을 공공이 보증해 주는 시스템을 구축하여 소규모주택에 대한 주거 안정성을 확보하는 방안도 병행되어야 할 것이다. 소규모주택정비사업은 단순히 낡은 집을 고치는 사업이 아니라, 도시의 생명력을 회복하고 서민의 주거 사다리를 복원하는 국가적 전략사업으로 전문건설업이 중심이 되어 더욱 활성화되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 고하희 외(2024), 전문건설 참여 소규모주택정비사업 모델 개발
2. 권혁삼 외(2022), 소규모 주택정비사업 활성화를 위한 제도마련 연구
3. 박정은 외(2022), 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비·재생 연계방안
4. 전주혜·김지엽(2023), 서울시 소규모 주택정비사업의 개발특성에 관한 연구
5. 홍성진 외(2021), 중소건설업과 함께 하는 지역·주민밀착형 주거지 도시재생사업 모델 연구

초고령사회 대응을 위한 시니어주택 활성화 방안

이지아 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
(jiapoo@ricon.re.kr)

I. 서론
II. 정책적 배경 및 제도 여건
III. 시니어주택 공급 실태 분석
IV. 주택공급 활성화를 위한 시니어주택 건설정책 제언
V. 결론

6

■ 국문요약 ■

대한민국은 공식적으로 초고령사회에 진입했지만, 정부의 주택공급 확대 기조에도 불구하고 현재의 공급 담론은 여전히 청년·신혼부부와 수도권 수요에 집중되어 있다. 그러나 고령층이 일반주택 지속 거주 및 재가 기반 거주를 선호한다는 점에서 초고령사회 대응을 위한 주택공급 활성화는 단순한 물량 확대를 넘어 주택유형의 다변화와 서비스 연계형 공급체계 구축으로 전환될 필요가 있다. 2026년 상반기 현 정부는 고령자 친화 주택과 은퇴자 도시 조성을 제도화하는 방향으로 정책을 추진하고 있으며, 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」 제정, 은퇴자주택 사업자 지정, 고령자 맞춤형 공공임대 공모, 지역돌봄 통합지원 시행 등이 이를 뒷받침하고 있다. 이는 시니어주택이 더 이상 복지정책의 주변 영역이 아니라 주택공급, 건설산업, 돌봄체계가 교차하는 핵심 정책영역으로 부상하고 있음을 보여준다.

본 연구는 시니어주택을 주택공급 활성화의 새로운 축으로 설정하고, 공급유형 체계화, 인허가·도시계획 인센티브, 고령친화 리모델링, 돌봄 연계 운영, 민간 참여 촉진 등 건설정책 중심의 실행방안을 제안한다. 특히 시니어주택을 특수 복지주택에 한정하지 않고 공공임대·민간임대·분양형·은퇴자마을형·재가개조형 등으로 재설계함으로써, 초고령사회 대응과 건설·주택시장 수요 기반 확충을 동시에 도모하고자 한다.

주제어 : 시니어주택, 주택공급 활성화, 초고령사회, 은퇴자마을, 통합돌봄, 건설정책

I. 서론

대한민국의 주택공급 문제는 더 이상 “얼마나 많이 공급할 것인가”만의 문제가 아니다. 행정안전부에 따르면 2024년 12월 23일 기준 65세 이상 주민 등록 인구는 1,024만 4,550명으로 전체의 20.0%를 차지하였다¹⁾. 이는 한국이 초고령사회에 진입했음을 의미하며, 주택수요의 구조가 청년·신혼 중심에서 고령자·1인 가구·돌봄연계형 수요까지 급속히 확장되고 있음을 시사한다. 따라서 주택공급 활성화는 단순한 신규택지 확대나 도심정비 촉진만으로 설명될 수 없고, 인구구조 변화에 대응하는 주택유형 재편을 포함해야 한다.

그러나 현재까지의 공급정책은 여전히 수도권, 청년, 신혼부부, 출산가구 중심의 대응이 강하다. 정부는 2030년까지 수도권 135만 호 공급 계획을 제시했고, 2026년에는 수도권 공공택지 5만 호 이상 착공과 도심 유희부지 6만 호 공급 등을 공급 기반 확충 과제로 제시하였다²⁾. 이러한 방향은 수도권 수급 불안 대응으로서는 타당하나, 초고령사회에서 빠르게 증가하는 시니어 주거수요를 주택공급 정책의 독립된 축으로 다루기에는 아직 부족하다.

실제로 2026년 1월 주택통계에서는 전국 주택 인허가가 전년동월 대비 감소한 것으로 제시되었고, 정부 역시 공급 기반의 조기 확충 필요성을 반복적으로 강조하고 있다³⁾. 월별 변동성은 존재하나, 공사비 상승과 사업성 저하 속에서 공급 기반의 불안정성이 지속될 가능성은 작지 않다. 이런 상황에서 시니어주택은 단순한 복지지출이 아니라, 신규건설·정비사업·리모델링·운영 서비스가 결합된 새로운 공급시장으로 이해될 필요가 있다.

본 연구의 목적은 주택공급 활성화의 관점에서 시니어주택을 재해석하고, 2026년 상반기 현 정부의 정책 상황을 고려한 건설정책 방향을 제시하는 데 있다. 특히 시니어주택을 “고령층만을 위한 복지시설”이 아니라, 주택시장 구조개편과 지역재생, 공공임대 혁신, 돌봄체계 고도화를 동시에 견인할 수 있는 전략적 공급유형으로 보고자 한다.

1) 행정안전부 (2024.12.24.), 65세 이상 인구 비중 20% 기록 [보도자료], https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=114622

2) 국토교통부 (2025.09.07.), 새정부 주택공급 확대방안 발표 [보도자료], <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156721813>

3) 국토교통부 (2026.02.27.), '26년 1월 주택통계 [보도자료], https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95091744

II. 정책적 배경 및 제도 여건

1. 초고령사회 진입과 시니어주택 정책의 필요성

초고령사회에서의 주택정책은 더 이상 일반적 공급 확대만으로 충분하지 않으며, 고령자의 거주 지속성과 돌봄 연계를 함께 고려하는 방향으로 재편될 필요가 있다는 점이 국내 선행연구에서 반복적으로 지적되어 왔다. 강은나(2019)는 초고령사회 대응을 위해 노인주거정책의 지향점을 재설정할 필요가 있다고 보았고, 김유진·박순미·박소정(2019)은 주택과 의료·보건복지 서비스가 분절적으로 작동하는 기존 체계로는 저소득 고령자의 지역사회 지속거주를 충분히 지원하기 어렵다고 분석하였다. 이어 주보혜 외(2020), 정소양 외(2024)는 에이징 인 플레이스(Aging in Place)를 단순한 재가복지의 문제가 아니라, 주택 개조·유지관리·생활권 내 서비스 접근성을 포함하는 지역사회 기반 통합지원의 문제로 파악하였다. 건축·도시정책 측면에서도 국내 대응은 여전히 시설·설비 중심의 ‘점(點) 단위’ 개선에 머무르고 있으며, 주거와 돌봄이 결합된 ‘면(面) 단위’ 생활환경 조성으로 확장되어야 한다는 비판이 제기되어 왔다(고영호 외, 2021). 이러한 문제의식은 2024년 말 한국이 공식적으로 초고령사회에 진입하면서 한층 더 구체적 정책 과제로 부상하였다. 이는 고령자 주거를 더 이상 복지정책의 보완 영역이 아니라, 국가 주택공급 체계 안에서 독립된 수요군으로 다루어야 함을 의미한다.

2. 주택공급 정책 환경과 시니어주택의 정책적 의미

그러나 2025년 이후 새 정부의 주택공급 기조를 보면, 정책의 중심축은 여전히 총량 공급 확대에 놓여 있다. 정부는 2025년 9월 「주택공급 확대방안」을 통해 2030년까지 수도권에 총 135만 호 이상을 착공하겠다는 계획을 제시하였고, 2026년 1월에는 도심 내 우수입지의 유휴부지 등을 활용한 6만 호 신속 공급 방안을 발표하였다. 또한 2026년 1월 주택통계에서는 전국 주택 인허가가 1만 6,531호로 전년 동기 대비 26.4% 감소한 것으로 나타나, 공급 확대 기조와 실제 시장 여건 사이의 간극도 확인된다. 즉 2026년 상반기의 주택정책 환경은 한편으로는 공급 확대를 강하게 추진하면서도, 다른 한편으로는 실제 공급 기반의 불안정성이 계속되는 이중 구조를 보이고 있다.

이러한 환경에서 시니어주택은 두 가지 점에서 정책적 의미를 갖는다. 첫째, 시니어주택은 고령화에 따른 구조적 수요 변화에 대응하는 새로운 주택공

급 유형이라는 점이다. 둘째, 시니어주택은 단순한 주거 제공을 넘어 의료·돌봄·여가·생활지원 서비스를 결합하는 운영형 공급모델이라는 점에서 기존 주택공급 방식과 구별된다. 실제로 국토교통부는 2026년 3월 특화주택 공모를 통해 고령자복지주택을 포함한 맞춤형 공공임대 확대를 추진하고 있으며, 고령자복지주택은 미단이 욕실문, 안전손잡이 등 주거약자 편의시설과 사회복지시설을 결합한 형태로 설계되고, 경로식당·건강상담실·교양강좌실 등 건강·여가시설을 함께 제공하는 것으로 제시되었다⁴⁾. 이는 정부가 시니어주택을 단순 임대주택이 아니라 ‘서비스 결합형 주택’으로 인식하고 있음을 보여준다.

3. 시니어주택의 제도화 진전과 통합돌봄 연계

2026년 상반기에는 시니어주택 관련 제도화도 본격 진전되었다. 2026년 2월 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」 제정안이 국회 본회의를 통과했다⁵⁾. 3월 10일 국무회의에서는 한국토지주택공사 등을 은퇴자마을사업자로 지정하여 은퇴자주택을 건설·분양 또는 임대할 수 있도록 하고, 국가와 지방정부가 보건의료 등 시설 및 인력을 지원하도록 하는 공포안이 의결되었다⁶⁾. 이는 고령자 주거가 공공임대의 하위 유형을 넘어, 별도의 사업주체와 공간계획 논리를 갖는 정책 분야로 제도화되고 있음을 뜻한다.

아울러 시니어주택 정책의 실효성은 2026년 3월 27일 전국 시행되는 통합돌봄 제도와의 연계 여부에 달려 있다. 보건복지부는 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률」 시행에 따라 전국 모든 시군구에서 통합돌봄이 실시된다고 밝혔으며, 그 목적 역시 “살던 곳에서” 건강한 생활을 영위하도록 의료·요양·돌봄서비스를 통합·연계하는 데 있다⁷⁾. 따라서 2026년 시점에서 시니어주택은 단지 새로운 주택유형이 아니라, 통합돌봄을 구현하는 공간 인프라로 해석될 필요가 있다. 이 점에서 시니어주택 활성화는 주택공급 정책, 복지정책, 도시정책을 횡단하는 정책영역으로 확장할 수 있겠다.

4) 국토교통부 (2026.03.23.), 정부, 맞춤형 공공임대 확대...청년·신혼·고령자 특화주택 공모 [보도자료], <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148961291>

5) 국토교통부 (2026.02.12.), 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」 제정안 「건축사법」·「항공보안법」 개정안, 국회 본회의 통과 [보도자료], <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156744628>

6) 대한민국 정책브리핑 (2026.03.10.), 제9회 국무회의 브리핑 [보도자료], <https://www.korea.kr/briefing/stateCouncilView.do?newsId=148960603>

7) 보건복지부 (2026.01.08.), 통합돌봄 본사업 앞두고 지자체 준비 본격화 [보도자료], https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1488556&tag=&nPage=1

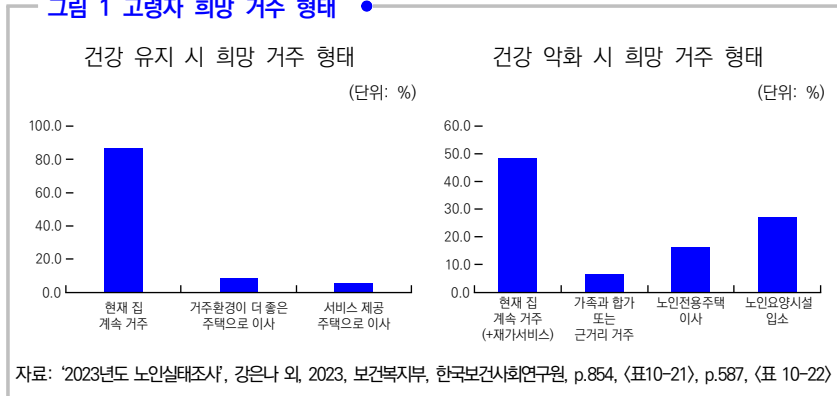
Ⅲ. 시니어주택 공급 실태 분석

1. 수요 구조

한국보건사회연구원의 2023년 노인실태조사에 따르면, 건강이 유지될 경우 ‘현재 집에서 계속 산다’는 응답은 87.2%였고, ‘거주 환경이 더 좋은 집으로 이사한다’는 응답은 8.1%였다. 반면 식사·생활편의 서비스가 제공되는 노인전용주택으로 이사하겠다는 응답은 4.7%에 그쳤다. 즉 건강 상태가 양호할 때 고령자의 95.3%는 현재 주택 또는 일반적 주택 개선을 전제로 거주를 지속하려는 경향을 보였으며, 별도 노인주택 수요는 제한적이었다. 이러한 결과는 고령자 주거정책의 우선순위가 대규모 집단시설 공급보다 일반주택 기반의 거주 안정성과 생활환경 개선에 놓여야 함을 시사한다.

건강이 악화된 이후에도 이러한 경향은 상당 부분 유지된다. 같은 조사에서 현재 집에 계속 거주하겠다는 응답은 48.9%였고, 가족과 동거하거나 가까운 곳에 거주하겠다는 응답을 합하면 55.7%였다. 반면 노인요양시설 입소 희망은 27.7%, 노인전용주택 이주 희망은 16.5%로 나타났다. 이는 고령화가 심화될수록 시설 수요가 자연스럽게 급증할 것이라는 단순 가정보다, 재가서비스와 지역사회 지원을 조건으로 한 거주 지속 수요가 여전히 핵심이라는 점을 보여준다.

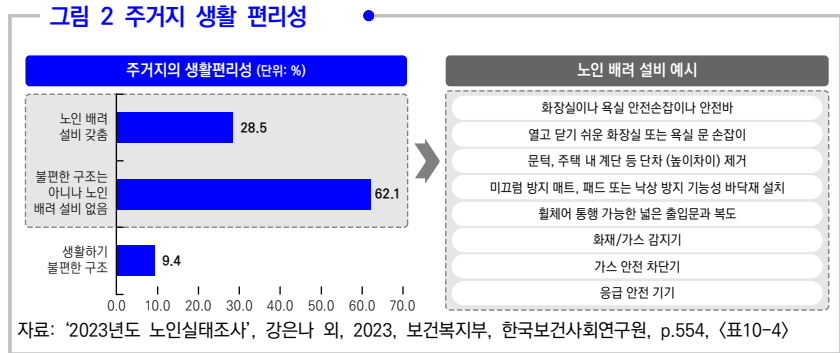
그림 1 고령자 희망 거주 형태



2. 주거 성능

문제는 고령자가 계속 살고자 하는 현재의 주택이 실제로는 고령친화적이지 않은 경우가 많다는 점이다. 2023년 노인실태조사에서는 전체 노인 중 주거환경이 불편한 구조에 거주하는 비율이 9.4%는 생활하기 불편한 구조의

주택에 거주하고 있었고, 62.1%는 구조상 큰 문제는 없지만 노인을 배려한 설비가 없는 주택에 살고 있었다. 반면 고령친화 설비(안전손잡이, 미끄럼방지 등)를 갖춘 주택 비율은 28.5%에 불과했다. 이는 고령자의 거주 지속의 향은 높지만, 이를 뒷받침할 물리적 주거성능이 그 수요를 뒷받침하지 못하고 있음을 뜻한다.



결국 초고령사회에 필요한 주택공급은 단순히 '새 집의 공급'에 그치지 않으며, 기존 주택을 고령자가 계속 거주할 수 있는 형태로 전환하는 공급까지 포괄해야 한다. 그러나 현행 공급정책은 신축 중심의 목표관리와 공공택지·도심정비 중심의 추진구조에 치우쳐 있어, 노인친화적 주택개조와 재가거주를 위한 성능개선은 여전히 정책의 주변부에 머무는 경향이 있다. 이러한 점에서 시니어주택 공급 활성화는 일반적인 주택공급정책과 구별되는 건설정책 차원의 과제로 별도로 다루어질 필요가 있다. 즉, '살던 집에서 계속 살기'를 실현하기 위해서는 단순한 주택 물량 확대가 아니라, 실제 비용 부담과 시공 과정을 수반하는 실질적 개조 지원체계가 함께 마련되어야 한다.

3. 공급 실태

현재의 공급 측면에서는 제도적 확대와 실제 공급 규모 사이의 차이가 뚜렷하다. 국토교통부의 2025년 상반기 특화주택 공모에서는 고령자복지주택 368호가 선정되었고⁸⁾, 2025년 하반기 특화주택 공모에서는 추가로 191호가 선정되었다⁹⁾. 2026년 3월에는 다시 고령자복지주택을 포함한 특화주택 공모

8) 국토교통부 (2025.08.07.), 전국 14곳에 청년·고령자 맞춤형 '특화주택' 1786가구 공급 [보도자료], <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148947229>

9) 국토교통부 (2025.12.30.), '25년 하반기 특화주택 선정결과 [보도자료], <http://www.renews.co.kr/news/articleView.html?idxno=68396>

IV.
주택공급
활성화를 위한
시니어주택
건설정책 제언

가 시작되었지만, 이는 아직 후보지 선정 이전 단계다. 따라서 최근 정책 흐름은 분명히 확대 방향이지만, 실질 공급은 여전히 공공부문이 주도하는 개별 공모사업 단위에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

더 중요한 문제는 민간 참여 기반이 취약하다는 점이다. 현재 제도는 공공 임대와 공공주도 사업에 무게가 실려 있으며, 민간사업자가 장기 운영형 시니어주택에 참여할 수 있는 금융·세제·도시계획 인센티브는 아직 제한적이다. 2026년 3월 기준 특화주택 공모 역시 지방정부와 지방공사를 중심으로 추진되고 있다. 이 구조만으로는 향후 대규모 수요를 감당하기 어렵고, 결국 공공주도 소규모 시범사업의 반복에 머물 가능성이 있다.

4. 종합 분석: 수요-주택성능-공급방식 사이의 삼중 불일치

분석을 종합하면 한국의 시니어주택 문제는 단순한 공급 부족이라기보다 ‘삼중 불일치’로 정리할 수 있다. 첫째, 수요 측면에서는 고령자가 지역사회 계속거주를 강하게 선호한다. 둘째, 주택 성능 측면에서는 현재 거주 주택의 상당수가 고령친화적이지 않다. 셋째, 공급 측면에서는 공공 특화임대 중심의 제한적 공급이 확대되고 있으나, 계속거주를 지원할 기존 주택 개조·서비스 연계·민간운영형 공급까지는 충분히 발전하지 못했다. 따라서 시니어주택 활성화 방안은 “몇 호를 더 공급할 것인가”를 넘어서, “어떤 주택을 어떤 지역에서 어떤 서비스와 결합해 공급할 것인가”라는 구조적 질문으로 재설정되어야 한다.

이상의 분석은 현재 시니어주택 정책이 제도화의 초기 단계에 진입하였으나, 여전히 수요 구조와 공급 방식, 운영 체계 간의 불일치가 존재함을 보여 준다. 따라서 향후 정책은 단순한 물량 확대보다 시니어주택의 개념 재정립, 공급 방식의 다층화, 사업성 확보, 돌봄 연계체계 구축을 중심으로 재설계될 필요가 있다. 이 과정에서 건설정책은 단지 대규모 공급계획을 뒷받침하는 수준을 넘어, 소규모주택 개조와 생활밀착형 시설 정비를 포함하는 실행 수단으로 기능할 필요가 있다. 본 연구는 다음과 같은 정책 방향을 제안한다.

첫째, 시니어주택을 복지시설이 아닌 독립적인 주택공급 유형으로 재정립할 필요가 있다. 현재 고령자복지주택, 은퇴자마을, 노인전용주택, 일반주택

개조는 제도적으로 분절되어 있으나, 초고령사회에 대응하기 위해서는 이를 공공·민간임대형, 분양형, 서비스결합형, 재가개조형 등으로 체계화하여 국가주택공급체계 안에 독립된 정책유형으로 반영해야 한다.

둘째, 신규 공급과 기존 주택 개조를 병행하는 이중 공급체계를 구축해야 한다. 고령자의 주거선호가 '살던 곳에서 계속 거주'에 집중되어 있는 만큼, 정책은 신축형 시니어주택 공급뿐 아니라 욕실·출입구·복도·단차 개선 등 고령친화 리모델링을 함께 지원해야 한다. 이는 대도시와 지방 모두에서 적용 가능한 현실적 공급방식이며, 건설정책 측면에서도 소규모 주거환경 정비와 유지보수 시장을 제도적으로 활성화하는 계기가 될 수 있다.

셋째, 시니어주택의 사업성과 확산 가능성을 높이기 위한 제도적 인센티브가 필요하다. 복지·건강·커뮤니티 기능이 결합되는 시니어주택의 특성을 고려할 때, 일반 공동주택과 동일한 기준만 적용할 경우 사업성이 낮아질 수 있다. 따라서 용적률 인센티브, 복합용도 허용, 공공택지 우선배정, 금융지원과 같은 도시계획·인허가·재정 지원 장치를 함께 검토할 필요가 있다. 아울러 공공주도 공급을 넘어 민간참여를 확대할 수 있도록 장기운영형 사업모델과 운영비 연계 구조를 제도화해야 한다.

넷째, 시니어주택은 통합돌봄의 공간 인프라로 설계되어야 하며, 지역별 차등 전략도 함께 마련되어야 한다. 수도권은 소형 공공임대와 도심복합형 공급, 비수도권은 은퇴자마을과 지역재생형 공급이 상대적으로 유효할 수 있다. 동시에 방문간호, 재활, 건강관리, 응급대응 등 지역사회 돌봄서비스와 연계된 운영모델을 구축함으로써 시니어주택이 단순한 거주공간을 넘어 자립적 노후생활을 지원하는 기반으로 기능하도록 해야 한다. 이와 함께 소규모 시설 보수와 생활환경 개선을 담당할 지역 건설업체의 역할도 정책적으로 연계할 필요가 있다.

V. 결론

2026년 상반기 한국의 주택공급정책은 여전히 총량 확대와 공급 속도 제고에 무게를 두고 있다. 그러나 초고령사회에 진입한 현 시점에서 주택공급 활성화는 더 이상 청년·신혼부부 중심의 일반적 공급 확대만으로 충분하지 않다. 고령자 주거수요의 확대와 주거방식의 변화는 시니어주택을 새로운 공급유형이자 건설정책의 핵심 과제로 부각시키고 있다.

본 연구의 분석에 따르면 고령층은 시설수용보다 지역사회 내 계속거주를

더 선호하고 있으나, 현재 다수의 주택은 이를 뒷받침할 만큼 고령친화적으로 정비되어 있지 않다. 반면 최근 정부는 은퇴자마을 특별법 제정, 고령자복지주택 공모, 통합돌봄 본사업 시행 등을 통해 제도적 기반을 확장하고 있으나, 아직은 초기 단계에 머물러 있다.

따라서 향후 건설정책은 시니어주택을 주변적 복지수단이 아니라 주택공급 활성화를 위한 전략적 수단으로 격상할 필요가 있다. 공급유형의 체계화, 신축과 리모델링의 병행, 사업성 확보를 위한 제도적 지원, 통합돌봄과의 연계가 함께 마련될 때, 시니어주택은 초고령사회 대응과 주택공급 구조 전환을 동시에 이끄는 실질적 정책수단이 될 수 있을 것이다. 특히 이러한 과정은 대규모 주택공급뿐 아니라 소규모주택 개조와 생활밀착형 시설 정비를 포괄하는 건설정책의 새로운 역할을 요구한다는 점에서 의미가 있다.

참고문헌

1. 강은나 (2019). 초고령사회 대응을 위한 노인주거정책 개편 방안. 한국보건사회연구원.
2. 김유진 외 (2019). 고령자의 에이징 인 플레이스(Aging in Place)를 위한 서비스 지원 주거 모델 개발 연구. 보건사회연구, 39(2), 65-102.
3. 주보혜 외 (2020). 노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안. 한국보건사회연구원.
4. 강은나 외 (2024). 2023년도 노인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
5. 정소양 외 (2024). 고령자의 지역사회 계속거주(Aging in Place), 무엇을 어떻게 지원할 것인가? 국토정책 Brief, 965. 국토연구원.
6. 고영호 외 (2021). 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책의 개선방향 연구. 건축공간연구원.

Focus 주택공급 현황 진단 및 건설정책 제언

2026년 4월 발행 | 통권 제61호 |

편집인 김희수

발행처 (재)대한건설정책연구원

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. 61

건설정책저널

주택공급 현황 진단 및 건설정책 제언