

# 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%)

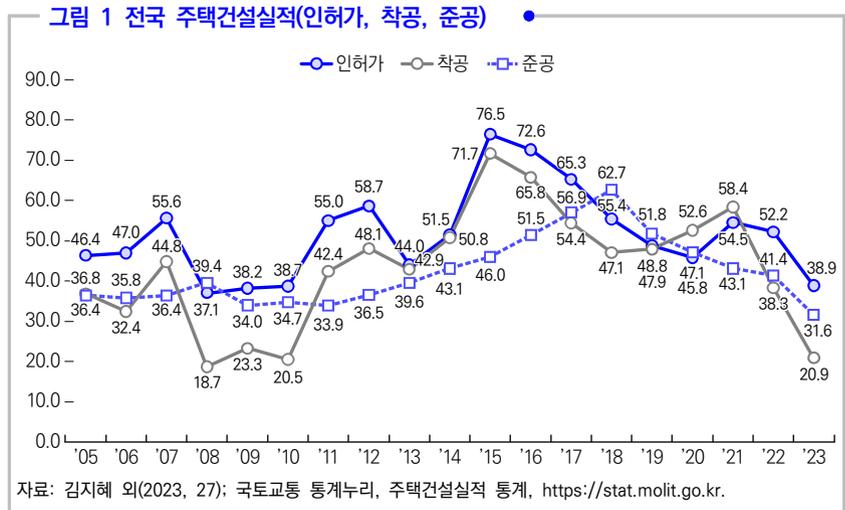
자료: 김지혜 외(2023, 14); 관계부처 합동(2022, 38)

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.

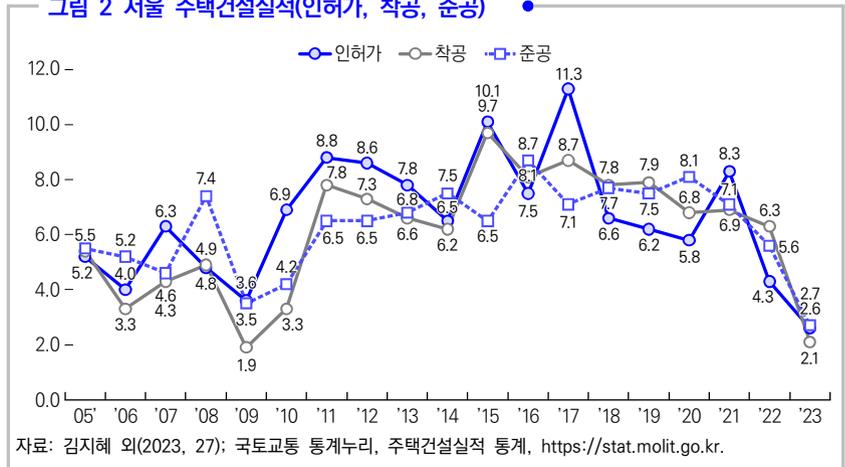
## 2. 주택공급 현황 분석 : 인허가, 착공, 준공

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.

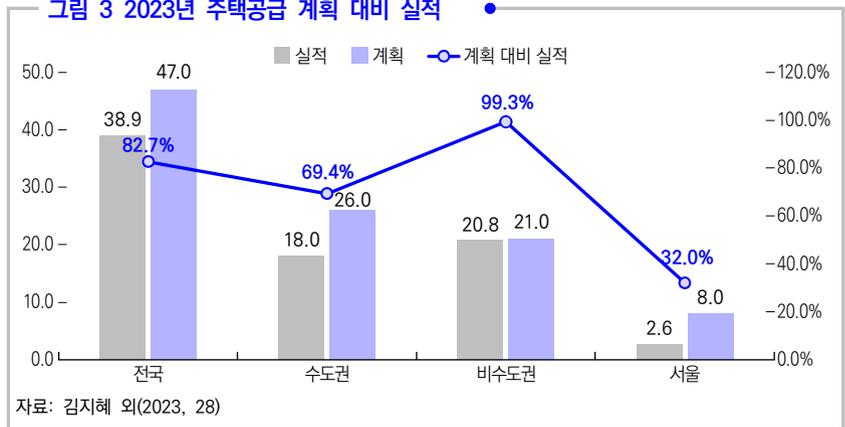
그림 2 서울 주택건설실적(인허가, 착공, 준공)



### 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