

# 건설동향브리핑

**CERIK**

제794호  
2021.2.22

## 정책동향

- 2·4 주택공급 대책의 평가와 과제
- 글로벌 그린 뉴딜 정책과 건설업 대응

## 시장동향

- 지난해 건설수주, 16.9% 증가한 194.1조원

## 산업정보

- 건설현장 인력 양성 패러다임의 전환

## 연구원 소식

## 건설논단

- 국민을 위한 주거 정책

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 2.4 주택공급 대책의 평가와 과제

- 어렵지만 가야 할 길, 지연 있을 수 있으나 의미 있는 공급물량 창출 가능할 듯 -

### ■ 83.6만호 공급대책 발표, 핵심은 '도심 공공주택 복합사업'과 '소규모 재개발 사업'<sup>1)</sup>

- 2.4 대책에서는 주택시장 안정을 위한 정책 기조에 두 가지 큰 전환이 있었음 : ① 수요 억제 → 공급확대, ② 시 외곽 택지개발 → 도심 재개발, 시 외곽 개발 병행
  - 2월 4일 발표에서는 주로 도심 재개발을 통한 주택공급 방안에 초점이 맞춰졌음. 국토교통부는 추후 상반기 내 3기 신도시에 버금가는 규모와 물량의 신규 택지 대상지를 발표할 예정임.
  - 금번 대책에서는 6가지 방식을 통해 총 83.6만호를 공급하는 것을 목표로 하고 있음. 특히 토지 확보가 어렵고 이해관계가 복잡한 도심 재개발의 경우 공공이 적극적인 역할을 수행하여 사업 속도를 높이고 공공성도 확보할 계획임.
- 6가지 방식 중 핵심은 '도심 공공주택 복합사업'과 '소규모 재개발 사업'이라고 할 수 있음. '도심 공공주택 복합사업'은 기존에 마땅한 사업수단이 부재하여 사업 추진이 어려운 곳 중 5,000㎡ 이상 지역을 공공주도로 신속하게 개발하기 위해 도입한 新 사업수단임.
  - 정비구역으로 지정되어 있지 않거나 정비구역에서 해제된 역세권, 준공업지역, 저층 주거지의 경우 단기간에 대규모 주택단지를 건설할 적합한 사업수단이 부재한 상황임. 따라서, 이번 대책에서는 5,000~1만㎡ 이상의 구역에 대해 일정 비율<sup>2)</sup> 이상의 토지주 동의를 얻을 시 「공공주택법」에 근거하여 공공이 나머지 토지를 수용하고 주택을 건설하는 방식의 신규 사업수단을 도입함.
  - 토지주의 동의 확보를 위해 현재의 도시계획 수준을 기초로 한 자력 개발에 비해 10~30%p가량의 추가수익률을 보장하고, 아파트·상가를 우선 공급할 계획임.
  - 사업비 조달을 위해 용도지역 변경, 용적률 상향 등 도시계획 권한을 적극적으로 활용하여 민간시행 사업과 비교해 추가적인 수익을 확보할 예정임. 또한, 신속한 사업 추진을 위해 통합심의 등의 방법으로 인허가 시간을 대폭 단축함.
- 소규모 재개발 사업은 5,000㎡ 미만의 소규모 역세권·준공업 지역을 고밀 개발하기 위한 新 사업수단임. 민간주도로 사업을 할 수도 있다는 것이 특징이며, 일정 비율<sup>3)</sup> 이상의 토지주 동의 시 공공 공동 또는 공공 단독으로도 시행 가능함.

1) 본고는 CERIK 하이라이트 2021-01 「2.4 주택공급 대책의 평가와 과제」를 요약 정리함.

2) 예정지구 지정 요청시 토지주의 10%, 지정 후 1년 내 토지주 2/3(면적 1/2) 이상 동의가 있어야 사업 확정.

3) 토지주 1/4 동의시 사업제안을 할 수 있으며, 구역지정 후 1년 이내 토지주 4/5 동의시 민간시행자가 수용권을 부여받음. 또한, 토지주 2/3 동의시 공기업이 단독으로 수용권을 활용해 사업을 시행할 수 있도록 하여 사업 실행력을 높임.

- 정부가 발표한 ‘당근책’이 충실히 지켜진다면 현재 정비구역으로 지정되지 않은 지역 중 상당수에서 사업이 추진될 수 있을 것으로 보여 상당한 규모의 주택공급 효과가 기대됨.
  - 토지주 입장에서 보면, 현시점에서 마땅한 대안적인 사업수단이 부재한 상황임. 정비구역 지정 요건을 만족하는 지역의 경우 정비사업으로 추진할 수 있으나, 구역지정 요청부터 조합 청산까지 복잡하고 긴 시간이 소요되며 불확실성이 큰 사업 절차를 거쳐야 함.
  - 정부 발표대로 추진된다는 가정시 자체 시행에 비해 신속, 수월, 확실하게 사업 추진이 가능함. 여기에 더해 추가 수익을 보장하기에 상당한 유인이 될 수 있을 것으로 예상됨.
- 다만, 기성시까지 개발사업의 특성상 복잡한 이해·권리 관계를 조정해야 하므로 실제 준공으로 이어지는 시간은 예상보다 길어질 수 있음. 아직 토지주들이 이해타산을 계산하기 위한 세부조건과 기준이 명확하게 정리되지 않은 상황이기에 조속히 확정될 필요가 있음.
  - ‘자체 시행 대비 10~30%p 추가수익률 보장’에 대한 정확한 기준이 부재한 상황으로, 향후 상당한 진통이 발생할 수 있음.<sup>4)</sup>

### ■ 공공 직접시행 정비사업 : 일부 구역에서 제한적 참여 예상

- 기존 정비구역을 대상으로도 유사한 원리의 공공 단독시행 방식을 도입함. 특히 재건축 사업장의 참여를 유도하기 위해 초과이익 부담금을 면제하고 2년 거주의무를 미적용할 예정임.
  - 이 중 재건축 초과이익 부담금 및 조합원 2년 의무거주 면제, 초과이익 보장, 확실·신속한 사업 추진 등은 일부 재건축구역에 어필할 수 있을 것으로 보임.
- 하지만 공공 단독시행에 대한 신뢰가 형성되지 못한 상황 속에서, 조합원의 의사결정 권한이 지나치게 제한되고 이해득실 판단을 위한 주요 기준이 아직 확정되지 않아 사업 확산에 한계가 있을 것으로 보여짐. 재개발 사업지의 경우 ‘공공재개발’ 방식을 우선적으로 검토하고, 공공 직접시행 사업은 차선적으로 검토될 것으로 예상됨.
  - ‘도심 공공주택 복합사업’ 대상지와는 달리, 정비구역으로 기 지정된 곳은 공공 단독시행 외에도 민간 단독시행, 민관 공동시행(공공재개발)이라는 대안이 존재한다는 차이가 있음.
- 사업 확산을 위해서는 조합원들의 의사결정 권한을 확대하는 것을 고려할 필요가 있음. 또한, 신사업 방식이 기존 정비사업 방식을 대체하거나 구축(驅逐)하는 것이 아닌, 선택권을 확대한다는 차원에서 접근돼야 할 것임.

4) 예를 들면, 자체 시행시 기본적으로 일반분양가에 따라 시행이익이 크게 달라질 수 있는데, 기준이 되는 분양가를 얼마로 할지 상당한 논란이 있을 수 있음. 또한, 금번 대책에서 발표한 대로 용적률을 높이고, 주변 도로나 공원 확충 등을 위한 기부채납 비율을 줄이며, 공공주택을 다수 공급할 시 주택의 ‘최종 상품 가치’가 낮아질 수 있는데, 이러한 디스카운트 요인을 충분히 반영하는지 여부에 따라서도 갈등이 있을 수 있음.

## ■ 도시재생, 소규모주택정비 관리지역 : 정책 방향 전환 의미 있으나 효과는 중장기적

- 지금까지의 도시재생사업과 소규모 주택정비사업은 노후 저층 주거지 주거환경 개선에 상당한 한계가 있었음. 금번 제도 개선은 실질적인 주거환경 개선과 주택공급에 기여할 수 있을 것임.
  - ‘도시재생 활성화계획’ 과 새롭게 도입된 ‘소규모 주택정비 관리계획’에서는 지구단위계획 수립·변경이 의제되고 재정지원과 가로범위 확대, 수용권 부여 등 특례로 노후 주거지 주거환경을 계획적이고 체계적으로 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
  - 새롭게 도입한 ‘주거재생 혁신지구사업’ (이하 혁신지구사업)은 수용권이 부여되고 강력한 도시계획 인센티브와 재정지원이 병행되기에 활용하기에 따라 상당한 파급효과를 낼 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 혁신지구사업을 제외하면 실제 주택공급으로 이어지기는 상당한 시간이 소요될 것으로 보여, 신속한 공급 효과를 내기 위해서는 혁신지구사업을 적극 시행할 필요가 있을 것임.

## ■ 어렵지만 걸어가야 할 길, 비판만 하기보다는 지혜를 모아야

- 이번 대책은 주택공급 측면에서 의미가 있고 부동산시장 안정에도 기여할 것으로 기대되며, 더 나아가 도시 정책적으로도 매우 바람직한 전환이라고 평가할 수 있음. 신도시 개발에 비해 어렵고 불확실성이 높지만, 언젠가는 걸어가야 하는 길이라고 할 수 있음.
  - 기성시까지 재개발 사업의 특성상 준공까지 예상보다 긴 시간이 소요될 가능성이 크고, 사업의 불확실성도 큼. 그럼에도 불구하고, 현 정부의 철학과 정책 기조 고려시 ‘도심 공공주택 복합사업’, ‘소규모 재개발’에서 제시된 정책 수단은 현실적으로 ‘현 정부에서 수용 가능한 최선’에 가깝다고 판단됨. 따라서, 비판만 하기보다는 문제를 해결하는 방향을 함께 고민할 필요가 있을 것임.
- 예측 가능성을 높이고 토지주 참여 유도를 위해서는 제도적 기반이 조속히 마련되어야 함.
  - 실제 사업으로 이어지기 위해서는 특히 토지주 동의가 필수적임. 향후 세부 제도설계 과정에서 특혜시비 등 논란이 있을 수 있으나, 사업 흥행을 위해서는 “토지 소유자 추가 수익”이라는 원칙을 일관되게 유지해 나가야 할 것임. 이를 통해 토지주들의 자발적인 참여를 유도할 필요가 있음.
- 복잡한 이해·권리 관계가 존재하는 기성시가지를 성공적으로 개발하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여와 협조가 필요함. 향후 긴밀한 소통과 협력을 통해 공공성과 수익성의 어려운 균형을 지혜롭게 찾아 나가기를 기대함.
- 마지막으로, 이번 대책이 성공하기 위해서는 공공이 적극적이고 공신력 있는 컨설팅을 제공할 필요가 있음. 또한, 정책의 일관성을 유지하고 성공적인 ‘track record’를 축적하여 시장의 신뢰를 쌓아 나갈 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

## 글로벌 그린 뉴딜 정책과 건설업 대응

- 그린 뉴딜 분야의 투자 확대는 해외건설시장의 기회 요인 -

### ■ 기후변화 대응과 탄소제로 시대로의 전환을 위해 주요 국가들은 그린 뉴딜 정책 추진 중

- 에너지와 자원의 소비를 기반으로 한 경제성장으로 인해 자원고갈과 각종 환경 오염이 심화하는 가운데 기후변화 등 환경 위기감이 고조됨.
  - 미국과 EU 등 주요 국가들은 기후변화 대응과 탄소제로 시대의 전환을 위해 그린 뉴딜 정책을 추진하고 있음. 또한, 코로나19 대유행으로 인해 침체된 경기를 부양하기 위한 정책 수단으로도 활용되고 있음.
  - 그린 뉴딜은 지난 2007년 정부 주도의 청정 에너지산업 육성을 통해 기후변화에 대응하고 새로운 국제 질서를 이끌 수 있다는 토머스 프리드먼<sup>5)</sup>의 그린코드(Code Green)에서 처음 사용된 용어로 '녹색성장'과 개념적으로 유사함.
- 온실가스 배출 규모 2위인 미국은 트럼프 행정부 당시 전통적인 에너지산업 보호를 위해 EU 주도의 기후변화 정책에 반대하며, 파리기후협정을 탈퇴한 바 있음.
  - 하지만, 청정에너지 혁명과 환경 정책 계획 기반의 저탄소 및 친환경 공약을 내세운 바이든 정부는 2050년까지 탄소 배출 제로를 목표로 파리기후협정 재가입 등 적극적인 추진 의사를 보이고 있음.
  - 미국은 2035년까지 탄소 배출 제로를 목표로 그린 뉴딜 분야에 1.7조 달러 투자할 계획인데, 중점 추진 분야는 친환경 자동차, 스마트시티 및 그린시티, 재생에너지 분야임.
  - 특히, 재생에너지 분야의 경우 전력 수요에서 풍력 발전의 비중을 2030년에 20%, 2050년에는 35%까지 확대할 계획임. 이와 관련하여 청정에너지 생산을 위한 다양한 세제 혜택이 제공될 예정임.
- EU는 파리기후협정에 따라 2030년까지 재생에너지 비중 32%로 확대, 1990년 대비 온실가스 감축 40%, 에너지 효율 32.5%를 제시함.
  - EU 집행위원회는 지난 2019년에 2030년까지 탄소 배출 감축 목표를 최소 55%로 상향, 재생에너지 비중을 33.7%로 높이는 내용을 담은 유럽그린딜 정책을 발표함.

5) 미국의 언론인이자 칼럼니스트로 2008년 『그린코드』를 저술함.



- EU는 정책 실행을 위해 2021~2027년 EU 장기예산과 긴급 위기대응 기금의 30%인 5,030억 유로를 관련 분야에 투자할 계획임. 또한, 혁신현대화 기금(250억 유로), 유럽투자은행 그룹과 협력을 통한 투자 활성화(2,790억 유로), 회원국 공동자금 구조기금(1,140억 유로) 등을 추가 조성할 예정임.
- EU의 유럽그린딜 정책의 주요 추진 분야는 그린 모빌리티, 재생에너지, 건물 에너지 효율화, 청정 및 순환 경제 등임. EU는 기후법 제정, 탄소국경세 도입 등 추가적인 과제도 추진 중에 있어 미국과 함께 기후변화 대응을 선도할 전망이다.
- 온실가스 배출 규모 5위인 일본은 2050년까지 탄소 배출 제로를 목표로 하는 녹색성장 전략을 지난해 수립함.
  - 녹색성장 전략은 해상 풍력, 수소, 원자력, 전기차 및 배터리, 자원순환 등 주요 분야를 육성하기 위한 전략을 포함하고 있음. 2030년까지 화력 발전 비중을 56%로 줄이고 재생에너지 비중을 최대 24%로 확대하는 목표를 설정함.
- 세계 최대 탄소배출 국가인 중국은 2030년까지 2005년 대비 최대 65% 탄소 배출 감소, 2060년에 탄소 중립 달성을 목표로 하고 있음.
  - 중국은 新 인프라 정책을 통해 기후변화에 대응을 추진하고 있어 다른 국가와 달리 성장 지향적인 디지털 뉴딜에 집중하고 있음.
  - 지난해 4월 발표된 인프라 분야는 통신 네트워크, 신형기술, 컴퓨팅 파워, 스마트 교통, 스마트 에너지, 혁신 인프라(R&D)로 구분됨. 관련 분야에 향후 5년간 최소 1.4조에서 2.5조 달러를 투자할 계획임.

## ■ 그린 뉴딜 정책의 핵심 분야 투자 확대는 해외건설시장의 기회 요인

- 기후변화 대응 시장 규모는 2030년까지 26조 달러로 예상되며, 코로나19 이후 약 3.5조 달러가 친환경 분야에 투자됨.
  - 향후 교통인프라, 폐기물 관리, 하수 처리, 재생에너지, 녹색건물 등과 같은 분야에 23조 달러 규모의 투자가 예상되는 바, 관련 건설시장의 확대가 기대됨. 또한, 재생에너지 설비, 에너지 효율화를 위한 건축자재, 스마트 그리드 등의 시장 확대도 기대됨.
  - 경기 부양을 위한 정책이 화석연료 중심의 에너지산업이 아니라 청정에너지와 그린 인프라 육성이 핵심인 점을 고려할 때 향후 국내 건설기업의 해외건설 수주 전략의 재편을 통한 체계적 대응이 필요한 시점임.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

## 지난해 건설수주, 16.9% 증가한 194.1조원

- 역대 최대치 경신, 공공 8.4%, 민간 20.4% 증가 -

### 2020년 건설수주 : 전년 대비 16.9% 증가한 194.1조원, 역대 최대치 기록

- 2020년 국내 건설수주는 공공과 민간 모두 증가해 전년 대비 16.9% 증가한 194.1조원을 기록, 2년 연속 증가함(<그림 1> 참조).
  - 건설수주는 2017~2018년 2년 연속 감소해 부진하였는데, 2019년에 전년 대비 7.4% 증가하며 반등하였으며, 2020년에도 16.9% 증가해 2년 연속 양호한 모습을 보임.
  - 특히, 2020년 수주액 194.1조원은 통계가 작성된 1994년 이래 가장 높은 금액으로, 경상금액뿐만 아니라 불변 금액상으로도 역대 최대 실적을 기록함.
- 2020년에 국내 건설수주가 역대 최대치를 기록한 것은 경기부양을 목적으로 한 공공사업이 확대된 결과 공공 수주가 양호한 가운데, 정부의 부동산 규제 강화 영향으로 민간 주택 수주가 일시적으로 급등한 데 따른 결과로 분석됨.
  - 공공 수주는 경기부양을 위한 정부 사업의 증가로 전년 대비 8.4% 증가해 양호한 모습을 보였음.
  - 역대 최대 실적을 기록하는 데 결정적 영향을 미친 것은 민간 주택 수주임.
  - 2020년 7월 29일 분양가상한제가 본격 시행되었는데, 이를 회피하기 위한 사업 물량뿐만 아니라 향후 정부의 지역 규제가 더욱 강화될 수 있다는 불확실성으로 건설사들이 서둘러 관련 수주를 인식한 결과 2020년 민간 주택 수주는 전년 대비 46.5% 급등함.

<그림 1> 국내 건설수주 추이



자료 : 대한건설협회

**공공 수주 : 전년 대비 8.4% 증가한 52.1조원, 역대 두 번째로 높은 금액**

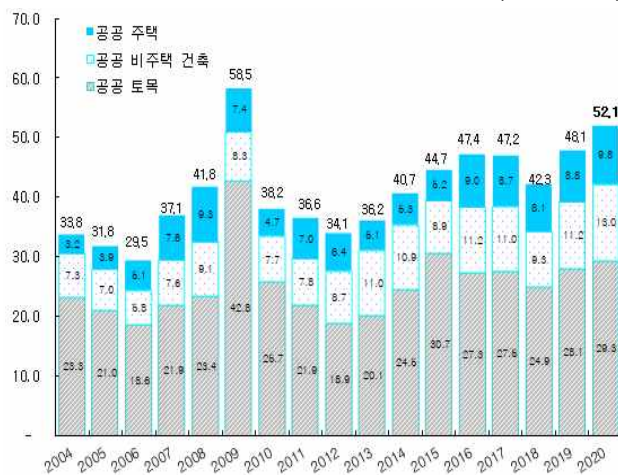
- 공공 수주는 모든 공종이 양호해 전년 대비 8.4% 증가, 역대 두 번째로 높은 실적인 52.1조원을 기록함(<그림 2> 참조).
  - 토목 수주는 역대 두 번째로 높은 29.3조원을 기록, 전년 대비 4.3% 증가함. 도로와 철도 수주는 전년보다 감소했지만, 그 외 수주가 증가한 것으로 분석됨.
  - 주택 수주는 전년 대비 11.8% 증가, 역대 최대치인 9.8조원을 기록함.
  - 비주택 건축 수주 또한, 전년 대비 15.9% 증가한 13.0조원으로 역대 최대치를 경신함.

**민간 수주 : 전년 대비 20.4% 증가한 142.0조원, 역대 최대치 기록**

- 민간 수주는 토목이 부진하였지만, 주택과 비주택 건축 수주가 역대급 실적을 기록함. 그 결과 전년 대비 20.4% 증가한 142.0조원을 기록, 역대 최대치를 경신함(<그림 3> 참조).
  - 토목 수주는 코로나19 사태로 국제유가가 하락한 영향으로, 석유화학 등 주요 플랜트 공사가 부진하고 민자사업이 전년 대비 감소한 영향으로 전년 대비 28.1% 감소한 15.4조원을 기록함.
  - 주택 수주는 분양가상한제를 비롯한 정부 규제를 회피하기 위한 수주 인식의 영향으로 전년 대비 46.5% 급등, 역대 최대치인 83.0조원을 기록함. 재건축·재개발 수주가 전년 대비 40% 가까이 증가하였으며, 정비사업뿐만 아니라 신규주택 수주도 20% 이상 증가한 것으로 분석됨.
  - 비주택 건축 수주는 전년 대비 9.2% 증가한 43.6조원으로 역대 최대치를 기록하였는데, 상업용 건물 수주는 위축되었지만, 반도체 설비 투자 영향으로 공장 및 창고 수주가 크게 증가함.

<그림 2> 공공 건설수주

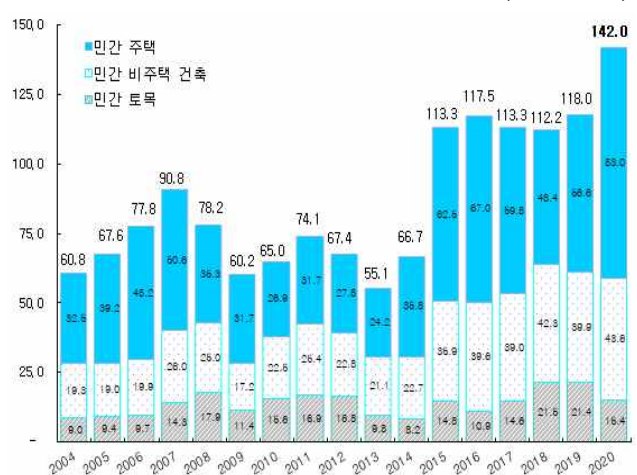
(단위 : 조원)



자료 : 대한건설협회.

<그림 3> 민간 건설수주

(단위 : 조원)



자료 : 대한건설협회.

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)



## 건설현장 인력 양성 패러다임의 전환

- ‘공급자 중심의 양적 인력 증대’에서 ‘수요자의 니즈를 반영한 질적 증대’로 전환해야 -

### ■ 코로나19는 건설 인력 양성 패러다임의 중요한 전환점<sup>6)</sup>

- 코로나19(COVID-19)와 같은 불가항력적 전염병의 등장은 비대면 사회로의 전환을 가속화함. 이와 같은 변화는 ‘피플 비즈니스(People Business)’라 불리는 건설업의 ‘탈현장화(OSC : Off Site Construction)<sup>7)</sup>’로의 전환을 촉진함으로써 기존 건설기능인력 양성 패러다임의 중요한 전환점이 됨.
  - 건설산업의 외형적인 성장에도 불구하고 그동안 건설기능인력에 대한 처우는 열악하여 숙련인력을 양성하기 위한 지원이 활발히 진행되지 못하였음.
  - 시대 변화에 따른 뉴 노멀(New Normal)에 대응하기 위해 인력 양성의 측면에서 그동안 상대적으로 사각지대에 있었던 건설기능인력에 대한 패러다임 변화가 요구되고 있는 상황임.

### ■ 기존 건설기능인력 양성 패러다임, ‘공급자 중심의 양적 인력 증대’

- 기존 건설기능인력 양성 패러다임은 ‘공급자 중심의 양적 인력 증대’라는 측면에서 이루어져 있음.
- 그러나 생산인구의 감소에 따른 고령층의 증가 및 젊은 세대의 ‘일과 삶의 균형’ 중시 문화, 4차 산업 혁명과 코로나19로 본격화된 스마트 건설 기술 도입 등으로 그동안 유지되어 온 건설업 내 전통적인 인재상의 변화가 요구됨.
  - 지금까지의 건설기능인력 양성은 ① 팀·반장에 의한 인맥 중심의 현장 진입, ② 어깨너머식 기능의 습득, ③ 비정규직 고용 형태로 인한 직업 안정성 결여, ④ 건설기능인력 양적 증대에 초점을 둔 제도 추진 등의 특징을 가짐에 따라 새로운 환경 변화에 대응하는 숙련 기능인력 양성에 한계가 있을 수밖에 없음.
  - 건설기능인력의 수요 감소와 이들에 대한 요구 역량 변화가 전망되고 있는 상황에서 현재의 청년층 기피는 산업의 지속가능성을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있음.

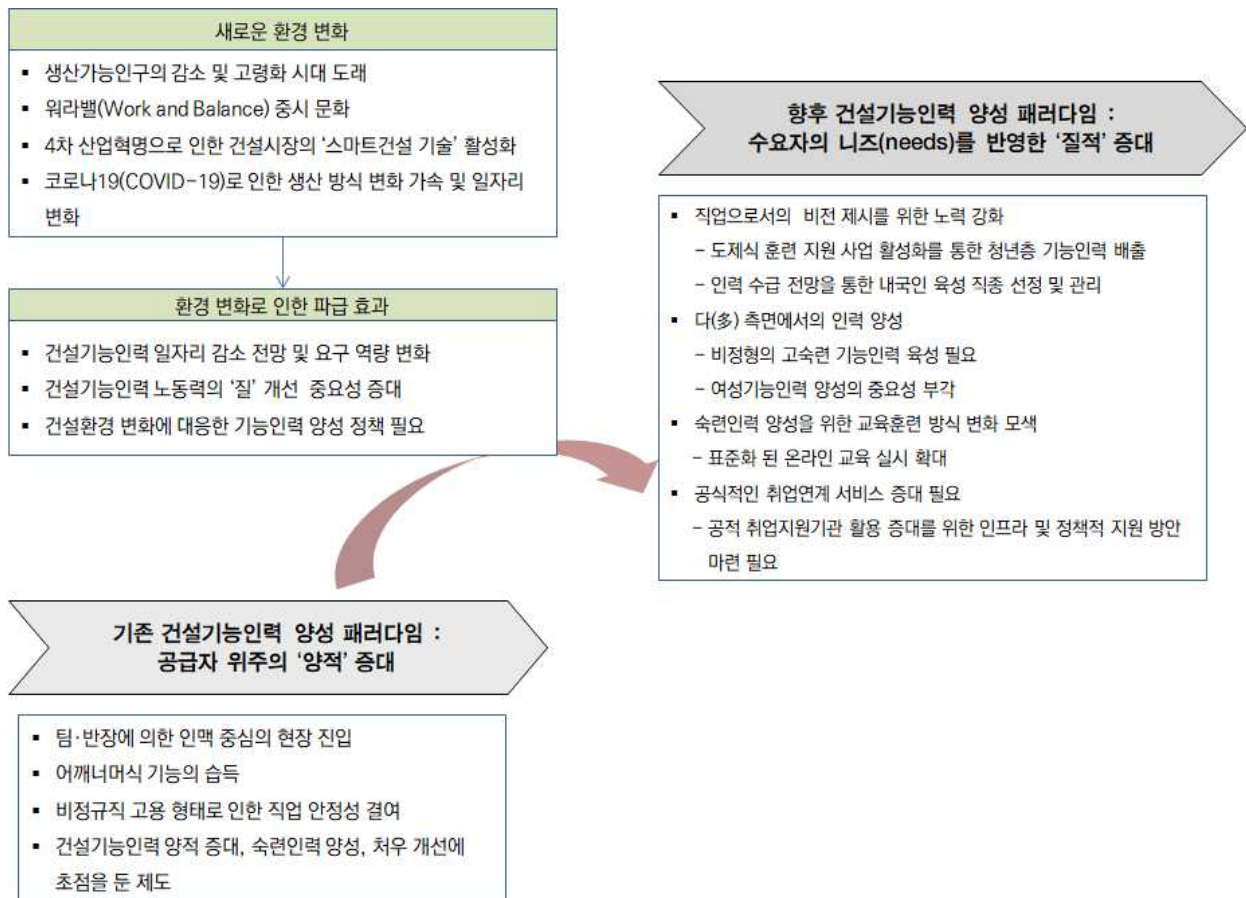
6) 본 내용은 최은정(2021), 「건설현장 인력 양성 패러다임의 전환과 시사점」, 한국건설산업연구원의 내용을 요약한 것임. 자세한 내용은 본 보고서 참조.

7) 탈현장화란 건설회사들이 현장 작업을 최소화하고 건축물 부재 단위의 공장생산을 늘리는 방식 즉, 무인 현장 축진을 위해 모듈화, 사전 조립, 자동화 및 기계화 등의 작업이 이루어지는 것을 의미함.

## ■ '수요자의 니즈를 반영한 질적 증대'로의 인력 양성 패러다임 전환

- 결국 새로운 환경 변화로 인한 파급효과는 기존의 건설기능인력 양성 패러다임의 전환을 요구하고 있음. 즉, 공급자 위주의 '양적' 증대에서 벗어나 수요자의 니즈(needs)를 반영한 '질적' 증대에 초점을 둔 양성이 이루어져야 함.
- 새로운 패러다임으로의 전환을 위해 ① 직업으로서의 비전 제시를 위한 노력 강화, ② 다(多) 측면에서의 인력 양성, ③ 숙련인력 양성을 위한 교육훈련 방식 변화 모색, ④ 공식적인 취업연계 서비스 증대 필요의 네 가지 측면에서의 변화가 요구됨.

<그림 1> 건설기능인력 양성 패러다임의 전환



- 전통적으로 '노동집약적' 산업으로 대표되던 건설업이 '기술 집약적' 산업으로 변화하고 있음. 새로운 생산 방식으로의 전환과 이로 인한 요구 역량 변화 대응을 통해 건설업이 '괜찮은 일자리(decent job)'로 자리잡길 기대함.

최은정(연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

## 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
2.9	국토교통과학기술진흥원	• 건설기술연구사업 2020년 종료과제 평가회의에 기술경영연구실 손태홍 연구위원 참여

## 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
정책 자료집	주택공급 활성화와 주택시장 안정을 위한 정책자료집	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문재인 정부 출범 이후 금융, 세제, 공급 규제 등을 망라한 종합대책이 매년 한 차례 이상 발표되었으나, 최근 들어 대책의 단기 가격 안정 효과는 미약해지고 대책 주기는 짧아짐.</li> <li>- (국지적 규제) 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역을 지속적으로 확대 지정하면서 국지적 규제를 강화하였고 금융, 세제, 청약 등 규제 수단도 확대됨.</li> <li>- (세제) 초기에는 양도소득세와 종부세를 중심으로 세부담이 강화되었으나, 2020년 들어서는 취득세와 공시가격까지 확대되어 취득 → 보유 → 처분의 전 단계의 세부담이 증가함.</li> <li>- (금융) 투기수요 차단이라는 목적으로 LTV, DTI 규제 강화로 시작하여, 15억원 초과 아파트에 대해서는 주택구입용 주택담보대출 금지에 이르렀으며, 규제지역의 LTV는 중국보다도 낮은 수준임.</li> <li>- (공급) 초기에는 공급이 충분하다고 판단하였으나, 2019년 3기 신도시를 발표하며 공간적 수요 분산을 기대하였음. 나아가 2020년 들어 도심 공급 확대 정책으로 돌아섰으나, 공급의 절대다수를 차지하는 민간사업은 공공 참여 확대 등과 같은 규제 중심으로 운영됨.</li> <li>• 규제 중심의 정책운영은 매매·임대료 동반 상승, 지역별·상품별 풍선효과 발생, 가수요 촉발, 공급의 공간·상품 수급 불일치 심화, 자산 격차 확대라는 부작용으로 이어짐.</li> <li>- (가격 상승) 최근 4년여간 아파트 실거래가격은 전국 22.1%, 수도권 39.9%, 서울 68.3% 상승하였고, 2019년 하반기부터는 안정세를 보이던 전·월세 가격마저 상승.</li> <li>- (풍선효과) 국지적 규제로 지역별 풍선효과가 수도권과 지방 모두에서 나타나고 있고, 아파트 규제가 심화되면서 연립·다세대 매매가격이 역사상 최고점을 갱신하고, 오피스텔, 생활형 숙박시설 등도 미분양이 해소되는 등 상품 부문의 풍선효과도 확인됨.</li> <li>- (가수요 촉발) 분양가 규제 정책이 수분양자에게 확정수익을 보장해줌에 따라 분양시장 가수요를 촉발시켰고, 2020년 하반기 서울의 청약경쟁률은 200 대 1을 넘어섬.</li> <li>- (공급 왜곡) 재개발·재건축 규제 강화로 공간·상품의 수급 불일치 현상이 심화되고 주택가격이 지속적으로 상승함에도 공급 물량이 감소하거나, 시차가 확대되는 등 공급시장 비탄력성이 강화됨.</li> <li>- (격차 확대) 서울과 경기·인천의 가격 격차 확대로 지역 간 자산 격차가 심화되면서 고가 아파트의 가격 상승률이 높고 6억원 미만은 상승률이 낮아 매매가액 및 규모별 가격 격차가 확대됨.</li> <li>• 단기 대책이 아니라 10년 이상 지속될 수 있는 장기 정책 중심으로 선회해야 정책 신뢰를 확보할 수 있을 것이며, 이는 과도한 규제가 아니라 주택시장 정상화 정책으로 운영되어야 함</li> <li>- (국지적 규제) 저금리하의 전역적 상황임에도 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역 등 국지적 규제는 풍선효과만 발생시킴에 따라 현시점에서는 폐지해야 함.</li> <li>- (다주택자 중과) 매매시장 정상화와 임대차시장 안정을 위해서는 다주택자에 대한 양도세 중과를 폐지하여 다주택자에 대한 매도 경로를 확보해주고 가격 상승을 방어해야 함.</li> <li>- (실거주 요건) 매매가격 안정을 위해 실시한 전방위적인 실거주 요건 강화가 임대료 불안으로 이어지고 있어 전반적인 재검토가 필요함.</li> <li>- (분양가상한제) 가격 규제 정책의 효과는 미미하고 사회적 손실은 커 분양가상한제를 폐지하는 것이 적절하며, 개발 이익 환수 우려는 재개발·재건축 조합에 대한 법인세 강화 방안이 필요함.</li> <li>- (재건축초과이익 환수) 재건축초과이익 환수제도를 폐지하여 도심 내 안정적 주택공급 여건을 마련해야 한다. 이와 함께 공간의 융복합, 입체화 등의 공간 수요 변화를 고려한 다양한 주택공급 방안도 함께 모색되어야 할 것임.</li> </ul>

## 국민을 위한 주거 정책

지난 4일 정부는 전국에서 지속하는 주택가격 급등 현상을 제어하고자 ‘공공주도 3080’ 대도시 권 주택공급 확대방안을 발표했다. 정부 및 공기업이 주도해 2025년까지 서울 32만 가구를 비롯한 5대 광역시에 22만 가구의 주택을 추가로 공급하겠다는 것이다. 그러나 83만 가구가 넘는 주택을 일시에 공급해 주거난을 해결하고 급등하는 주택가격을 잠재우겠다는 정부의 발표에도 시장의 반응은 냉랭하기만 하다.

대책 발표 하루 후에 조사된 정책의 주택가격 안정 효과에 대한 설문에서도 조차 ‘주택가격 안정에 도움이 되지 않을 것이다’라는 의견이 과반이(53.1%) 넘었다고 하니 정책에 대한 국민의 신뢰가 얼마나 하락했는지를 알 수 있는 듯하다.

국민이 정부의 정책을 신뢰하지 못하는 이유에 대해 생각해보자. 첫 번째 원인은 주택정책의 지속성에 대한 국민의 낮은 신뢰도다. 지난 2017년 5월 문재인 정부 출범 이래 당·정은 서민의 주거안정을 목표로 다양한 정책을 지속적으로 발표했다. 최근에 발표한 ‘공공주도 3080 주거 안정화 정책’까지 포함한다면 두 달마다 새로운 주거 정책을 발표한 셈이다.

그러나 당·정이 고심 끝에 내놓은 주택정책은 기존의 주택, 금융정책과의 연계성 부족으로 인해 매번 실효성 및 사유재산 침해 등의 논란에 휩싸인다. 둘째는 대책이 발표될 때마다 주택가격 급등 지역이 확대되는 등 정부의 주거안정 정책에 대한 부작용이 심화하고 있다. 영국의 한 부동산 통계업체가 발표한 고가주택 상승률 조사에서 지난해 서울의 고가주택 상승률이 전 세계 45개 주요 도시 가운데 오كل랜드와 중국의 선전에 이어 세 번째를 기록했다고 하니 아이러니가 아닐 수 없다.

셋째는 정부가 기존 발표한 ‘주택정책에 대한 미이행으로 인한 실효성 감소’를 들 수 있다. 지난해 8월 정부가 발표한 8·4부동산 공급대책을 기억해보자. 당시 정부는 노원구 태릉골프장, 정부 과천 청사 등의 택지 활용과 함께 공공 재건축을 통해 약 13만 2천 가구를 서울 및 과천에 공급하겠다고 했다.

그러나 6개월이 지난 현재 정부가 발표한 사업 대부분은 지역주민의 개발 반대 등을 사업이 무산될 위기에 있다. 그럼에도, 금번에 발표한 ‘공공주도 3080’ 부동산 대책에는 지난 ‘8·4 부동산 대책’에서 언급한 주택공급 물량을 제외한 채 별도로 공급된다고 하니 대책의 현실성에 대한 의구심은 가라앉지 않는다.

행정안전부에 따르면 지난해 말 국내 주민등록 인구는 약 5,180만명으로 전년 대비 약 2만명이 감소했으며 앞으로 인구 감소 폭은 더욱 커진다고 한다. 인구의 감소는 주택의 수요와 가격 안정에도 큰 영향을 미침은 말할 것도 없을 것이다. 더불어 언젠가 추진될 서울 시내 632곳에 이르는 재개발 및 재건축 지역에서 공급될 주택 물량 또한 주택정책 수립시 염두에 뒤야 한다.

정부가 계획한 정책이 국민에게 스며들기 위해서는 발표된 정책의 이행과 함께 미래의 환경 변화까지 고려한 심모원려(深謀遠慮)의 고민이 필요하다. 국민의 주거 안정화를 일시에 해결하겠다고 무리한 정책을 세우는 것보다는 장기적인 목표를 가지고 차근차근 행하는 것이 진정으로 국민을 위한 주거 정책임을 잊지 말아야 한다. <경기일보, 2021.2.14>

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)