

건설동향브리핑

CERIK

제846호
2022. 3. 7

정책동향

- | 경기 위축과 우크라 사태... 스태그플레이션 우려 커져
- | 재개발·재건축, 억제가 아닌 장려해야 할 대상이다

시장동향

- | 공사비 상승 속 급진적 정책 추진... 건설투자 회복 주춤
- | 주택가격 하락, 수치만 보고 접근하면 안 돼

건설논단

- | 1기 신도시 재개발, 스마트시티로 가야

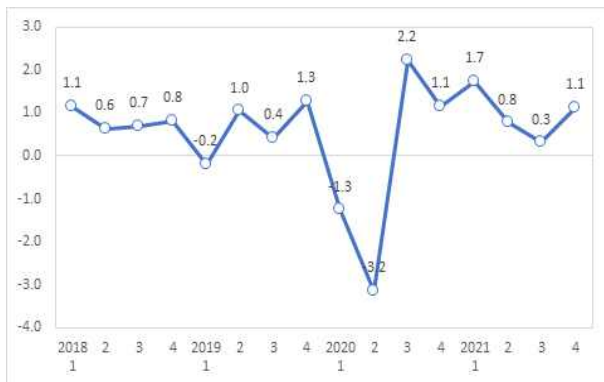
경기 위축과 우크라 사태... 스태그플레이션 우려 커져

- 새 정부 출범 앞두고 경제 위기, SOC 투자 확대 및 민간투자사업 활성화 도모해야-

■ 국내경제 : 경기 위축과 물가상승

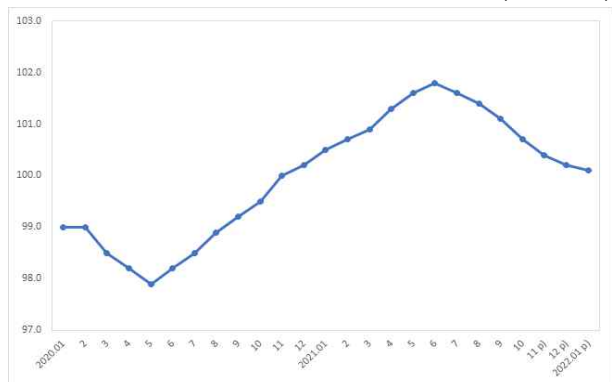
- 경제성장률은 둔화하고, 경기선행지수 순환변동치 하락세가 지속되면서 경기가 위축될 가능성이 커지고 있음.
 - 분기 실질경제성장률은 2020년 3분기 이후 둔화세가 지속되고 있음.
 - 경기선행지수 순환변동치는 2021년 6월 101.8p를 보인 이후 7개월 연속 하락하고 있음.

<그림 1> 분기 실질경제성장률(전기 대비)
(단위 : %)



자료 : 한국은행.

<그림 2> 월별 경기선행지수 순환변동치
(2015=100)



주 : p)는 잠정치임.
자료 : 통계청.

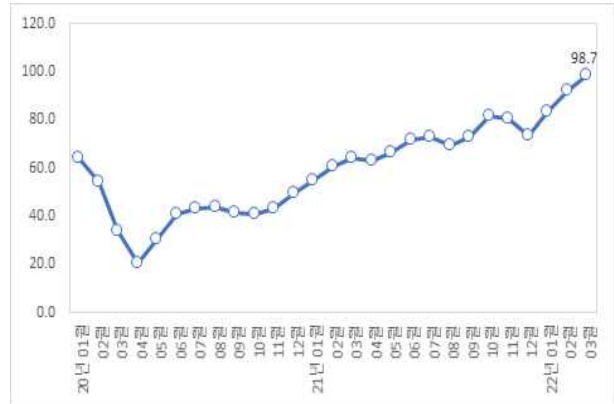
- 최근 물가상승률은 확대되고 있으며, 국제유가 역시 급등하고 있음.
 - 소비자물가상승률은 2021년 10월부터 전년 동월 대비 3%대의 상승률을 기록하고 있으며, 생산자물가상승률은 2021년 2월 소비자물가상승률을 넘어선 후 상승폭이 확대되며 2022년 1월 전년 동월 대비 8.7% 상승함.
 - 국제유가(두바이유 기준)는 지난해 말 배럴당 73.2달러 수준이었으나, 최근 98.7달러(2022. 3)로 급격히 상승함.
- 정책적으로 대응이 어려운 경기 침체와 물가상승이 발생하는 스태그플레이션이 발생할 가능성이 커지고 있음.

<그림 3> 소비자물가지수와 생산자물가지수
(단위 : %, 전년 동월 대비)



자료 : 한국은행.

<그림 4> 국제유가(두바이)
(단위 : \$/Bbl)



자료 : 한국석유공사.

대외여건 : 오미크론(Omicron) 확산, 우크라이나 전쟁 등 스태그플레이션 가속화

● 코로나19 오미크론 변이가 확산되면서 소비가 둔화되고 있음.

- 코로나19로 인한 사망자는 2월 중순 이후부터 연일 100명 내외의 수준을 보이며, 확진자 수는 매주 급증하면서 3월 3일 기준 19만 8,749명에 이르고 있음.
- 소매판매액지수는 지난해 3월 이후 둔화되며, 소비가 위축되는 모습을 보임.

<그림 5> 소매판매액지수
(단위 : %)



자료 : 한국은행.

● 미국과 EU 등은 러시아 경제 제재에 나서고 있으나, 전쟁 해결을 위한 효과는 불확실한 상황에서 경제 제재가 강력할수록 이로 인한 경제적 피해도 동반 확대됨. 1)

- 미국과 EU 등의 제재로 러시아의 태도는 일부 변화할 수 있으나, 전쟁 해결까지 오랜 시간이 필요할 것으로 추정됨.
- SWIFT 제재는 러시아에 큰 충격을 줄 수 있지만, SWIFT 대신 telex 활용 혹은 중국을 통한 우회결제 등의 대응이 가능함.

● 러시아와 우크라이나는 원유, 가스, 산업용 금속, 밀 수출국으로 이들 상품의 공급이 제약되면서 글로벌 인플레이션 압력은 가중될 전망이다. 2) 또한, 인플레이션 압력 증가, 서방과 러시아의 대립 등은 세계 경제의 성장을 둔화시키는 요인으로 작용할 전망이다.

1) West prepares to play 'long game' on Russian sanctions(Financial Times, 2.26).

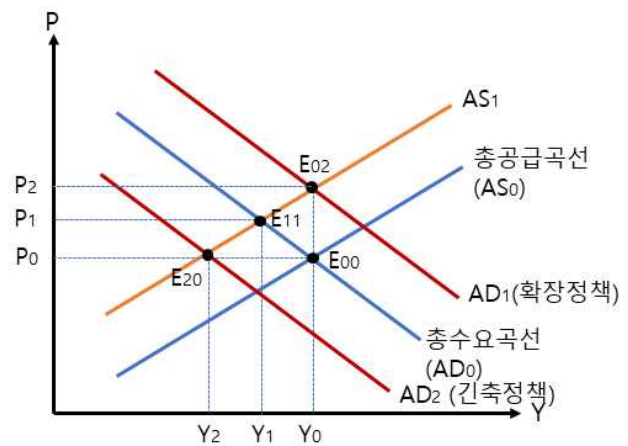
2) The economic consequences of the war in Ukraine(Economist, 2.26).

■ 스태그플레이션(stagflation)의 딜레마 우려 커져

- 스태그플레이션은 경기불황(stagnation)과 물가상승(inflation)의 합성어로 불황과 물가상승이 공존하는 상태를 의미함.
- 일반적으로 경기침체 시 물가는 하락하지만, 총공급곡선이 음(陰)의 충격을 받은 경우 경기 하락과 물가상승이 동시에 발생함.
 - 원자재 등 핵심상품 가격이 정정불안, 기상이변 등으로 급등하게 되는 총공급 충격 등이 주요 원 인임.

<그림 6> 총수요와 총공급 변화

- 총공급곡선이 AS_0 에서 AS_1 으로 이동하면 생산은 감소하고 물가는 상승하는데 정책 당국이 확장정책을 통해 총수요곡선을 AD_0 에서 AD_1 으로 이동하면 생산을 유지 되나 물가는 더욱 상승하게 되며, 긴축정책으로 총수요곡선을 AD_0 에서 AD_2 으로 이동하면 물가는 유지되나 생산의 감소폭은 더욱 커지게 됨.



자료 : 정운찬·김영식(2008), 거시경제론, p273.

- 최근 국내경제 상황 및 대외여건이 경기 위축과 물가상승 방향으로 변화되고 있어 스태그플레이션 우려가 커지는 상황으로 정책당국은 인플레이션 억제와 경기 침체 방지 사이에서 선택해야 하는 딜레마에 빠질 가능성이 커짐.
 - 지난해 11월 KDI는 대외여건에 대한 주요 전제로 유가(두바이유 기준)가 70달러 내외의 수준을 보일 것으로 전제하였으나, 현재 유가는 100달러 내외의 수준을 보이고 있으며 향후 120달러까지 상승할 것으로 전망되고 있음.

■ 새정부, 출범과 동시에 스태그플레이션이라는 경제문제 직면 : 유동성 흡수와 SOC 투자 등의 확장정책 및 민간투자 활성화를 통한 대응 필요

- 우리나라의 풍부한 유동성과 물가상승, 미국의 금리 인상에 따른 우리나라의 무역수지 등을 고려할 때 우리나라의 금리 인상은 불가피할 것으로 전망됨.
 - 미국 연방준비은행은 미국의 인플레이션을 통제 가능한 수준에 두기 위해 3월 0.25%p의 금리 인상을 시사하고 있음.

- 금리 인상으로 인한 경기 위축에 대응하기 위해서는 민간투자사업의 활성화 및 SOC 투자 확대를 통한 대응이 필요함.
 - 금리 인상으로 인한 생산성 감소 등에 대응하기 위해서 경제활성화를 위한 민간투자 및 정부투자의 확대가 필요함.
- 금리 인상 피해가 취약계층에 집중됨에 따라 소득 양극화가 심화되어 사회 불안정성이 증대될 수 있음. 따라서 일자리 확보, 소득 회복에 가장 효과적인 수단인 동시에 미래 산업의 생산성을 향상하는 SOC 투자가 필요함.
 - 국회예산정책처(2016. 11)³⁾는 SOC(교통 및 물류, 국토 및 지역개발) 재정투자가 재정지출 및 고용 승수가 커 경제 성장과 일자리 창출에 큰 효과가 있는 것으로 분석함.
 - 내생적 경제성장 모형에 의한 경제성장률 2.5~3.0% 성장을 위한 적정 SOC 투자 수준에 비해 1.7조원 정도 부족한 수준으로 정부의 SOC 투자 규모를 30조원 수준으로 확대가 필요함.⁴⁾
- 민간투자사업의 활성화는 정부의 투자를 최소화하면서 민간의 투자를 확대하고 동시에 정부의 SOC 투자와 동일한 효과를 가져와 스태그플레이션 상황에서 가장 효율적인 대안이 될 수 있어 적격성 조사 기간 단축 및 중복 조사 등의 제도 개선이 필요함.
 - 2019년 5월 민간투자사업 적격성 조사기관을 한국조세재정연구원 1곳을 추가 지정하였으나, 수행 사례가 없어 적격성 조사 기간 단축 등의 실효성이 없는 상황으로 실효성 있는 전문기관 추가 지정 등을 통한 적격성 조사 기간 단축이 필요함.
 - 「지방재정법」은 총사업비 500억원 이상 사업은 타당성 조사를 실시하도록 되어 있으며, 유사한 평가를 거친 사업은 타당성 조사를 제외할 수 있도록 하고 있음.
 - 하지만 한국개발연구원 공공투자관리센터(PIMAC), 예비타당성조사 전문기관(한국조세재정연구원)에서 수행한 경우만 제외하고 있음. 기획재정부장관이 지정한 전문기관에서 수행한 사업은 제외 적용이 되지 않아 타당성 조사를 재실시하도록 하고 있어 중복 심사가 발생함.

엄근용(부연구위원·kyeom@cerik.re.kr)

3) 이강구 외, 「재정지출의 분야별 경제적 효과분석 모형 연구」, 연구보고서 제21호, 국회예산정책처, 2016. 11.

4) 2022년 국회는 SOC 예산을 지난해 26.5조원보다 5.7% 늘어난 28조원으로 확정해 발표함.

재개발·재건축, 억제가 아닌 장려해야 할 대상이다

- 수익성과 공공성의 균형을 통한 주거환경 개선 + 주택공급 확대 효과 지향해야 -

■ 현 정부에서 정비사업에 부과한 규제 이유 : 근본적 부정적 인식 + 주택시장 안정화(?)

- 정비사업에 대한 다양한 유·무형의 규제는 전국적으로는 현 정부 출범 후, 서울시에서는 故 박원순 서울시장의 취임한 2011년 이후 본격화되었음.
- 당시 규제가 도입된 핵심적인 배경으로는, 크게 ① 정비사업에 대한 부정적 인식과 ② 주택 시장 안정화를 꼽을 수 있음.
 - 먼저, 규제의 기저에는 기본적으로 일각에서 바라보는 정비사업의 문제, 즉 사업 과정에서 흔히 나타나는 조합비리, 지나친 수익성 추구 등과 더불어, 사업 결과 발생하는 ‘블로소득’과 비자발적 이주, 서민주택 감소, 역사문화 유산 파괴 등이 해당 규제 도입에 큰 영향을 미친 것으로 추정됨.⁵⁾
 - 또한, 2020년 중·후반 공급으로의 정책 방향이 전환되기 전까지 현 정부에서는 부동산시장 불안 원인을 ‘공급은 충분하나 일부 투기수요’ 때문이라고 진단했고, 정비사업은 기대감 상승으로 인한 ‘투기수요’를 불러일으킬 뿐 아니라 완공 후 주변 아파트가격의 ‘키 맞추기’를 유발하는, 즉 부동산시장 불안의 주요 원인으로 지목되어 다양한 억제 정책이 시행되어 왔음.

<표 1> 정비사업 억제 관련 유·무형 규제(중앙정부, 서울시)

주체	제도 시행연도 (추가 도입)	주요 내용
중앙 정부, 국회 (2017년 이후)	2017	투기과열지구 내 재건축 조합원 지위 양도제한 강화(82대책)
	2017	재건축초과이익환수제 부활 (2006년 최초 도입)
	2018	재건축 안전진단 기준 강화
	2019	민간택지 분양가상한제 도입
	2020	재개발사업 임대주택 의무공급 비율 최대 30%로 상향
서울시 (2011- 2020)	2013 (2014, 15, 17)	서울시 용도별 높이관리기준 도입 (주거용도 건물 최고 층수 35층 제한, 한강변 건축물 높이 규제 등)
	2015	정비예정구역제도 폐지, 정비지수제도 도입 (2025 도시주거환경정비기본계획)
	2019	연면적 10만㎡ 이상 환경영향평가 의무화
	2011- 2020	정비사업 일몰 및 직권해제 : 2018년 2월 기준 683개 정비(예정)구역 중 393개소 해제
		각종 사유가 불명확한 협의·심의지연, 심의부결(서울시 도시계획위원회 등)
	지구단위계획 결정 지연 (압구정, 여의도, 이촌서빙고 등 아파트지구)	
	신규 정비구역 지정 매우 소극적(특히 재개발 사업은 매우 소극적)	

5) 서울시(2012), “뉴타운·재개발 역사를 새롭게 쓰겠습니다”, 서울시장 발표자료 등 참조.

- 현 정부 들어 정비사업 억제와 동시에 지속적이고 강력한 수요억제(금융규제, 부동산세 인상 등)와 가격 통제(분양가상한제) 정책을 펴 왔음. 하지만, 결국 주택시장 안정 효과를 보지 못한 정부는 2020년 중반 공공 주도의 도심 공급 확대 병행 정책으로 전환했음.
 - 중앙정부 정책은 여전히 공공 주도 방식(도심 공공주택 복합사업, 공공재개발 등)에 치중되어 있으며, 민간이 시행하는 정비사업에 겹겹이 부과된 규제를 완화하는데는 매우 소극적인 상황임

■ 근본적으로, 정비사업에 대한 인식 전환 필요 : 정비사업을 활성화시키는 것이 공익에 부합

- 정비사업에 부과된 불합리하고 과도한 규제를 완화하기 위한 첫 단계이자 가장 근본적이고 매우 중요한 것은 정비사업에 부과된 잘못된 인식을 개선하는 것임.
 - 정비사업을 사익추구 사업으로 '만' 바라보기보다는, 그 과정에서 상당한 공익이 함께 창출되는 사업으로 바라볼 필요가 있음. 그 중 대표적인 정책 효과로는 아래와 같이 세 가지를 꼽을 수 있을 것임.
- (효과 ① : 공공재원 지출 거의 없이 물리적 주거환경 획기적 개선 가능) 노후·저층 주거지역은 도로, 공원, 학교 등 기반시설이 부족한 곳이 많음. 민간시행 정비사업은 시행자인 조합이 비용 대부분을 부담하여 기반시설을 확충하고 노후주택을 개량함. 반면 공공 재정지출은 매우 제한적일 뿐 아니라, 오히려 사업 과정에서 발생하는 수입⁶⁾이 더 큰 경우도 많음.
 - 토지 가격이 매우 비싼 대도시의 경우 도로, 공원, 주차장, 학교 등 기반시설을 확충에는 매우 큰 비용이 소요됨. 과거 시행했던 현지개량형 주거환경개선사업(공공이 기반시설 확충, 민간이 주택 자력 개량)의 경우 투입 비용 대비 주거환경 개선 효과는 매우 실망스러운 수준이었음.⁷⁾
 - 최근 시행된 도시재생사업은 기반시설 확충 효과가 매우 제한적이기에 주민들의 만족도가 상당히 낮음.
- (효과 ② : 시장에서 선호하는 양질의 주택공급) 도심 내 노후·낙후 주택을 철거 후 (일반적으로) 용적률을 높여 양질의 아파트단지를 공급하는 정비사업은 구매력 있는 시장 참여자가 선호하는 입지와 유형의 주택을 공급한다는 점에서 공급을 통한 시장안정 효과가 큼.
 - 용적률 상향 폭이 작은 재개발 구역에서는 사업 후 총가구 수가 감소하는 결과가 나타나기는 하나, 일반적으로 정비사업을 통해 세대수는 증가하고 주택의 질은 획기적으로 개선됨. 즉, 단순한 가구 수의 증감을 떠나, 구매력을 갖춘 시장 참여자들이 원하는 주택을 공급한다는 측면에서 의미가 있음.
- (효과 ③ : 양질의 임대주택 공급) 정비사업은 또한 양질의 임대주택을 공급하는 주요 원천임. 서울시의 경우, 2018-25년 정비사업을 통해 공급될 예정인 주택 33.3만호 중 4.1만호(12.3%, 연평균 0.5만호)⁸⁾가 공공임대주택으로 공급될 것으로 예상되고 있음.

6) 국공유지 매각수익, 재건축 부담금, 양도소득세, 부가가치세, 취득세 등. 이 밖에도 준공 후 증가하는 재산세와 건설 원가도 안 되는 가격에 취득하는 공공임대주택도 공공부문의 수입으로 분류할 수 있을 것임.

7) 예) 성남시 은행2구역은 성남시 타 정비사업에 비해 월등히 많은 6,185억원의 공공예산이 기반시설 확충을 위해 투입되었으나(성남시의회 2018), 주거환경 개선 효과가 미미하여 다시금 전면철거형 재개발사업 추진에 대한 요구가 이어지고 있는 상황임.

- 최근 일부 공공임대주택의 공실⁹⁾ 문제에서도 나타났듯 임대주택 역시 ‘양’을 넘어 ‘질’에 주목할 필요가 있음. 정비사업을 통해 공급되는 임대주택은 비(非)임대주택 주택과 동일한 품질(서울시 경우)로 지어진다는 점에서 다른 공공임대주택에 비해 품질이 양호함.

■ 실효성 없는 규제는 대폭 걷어내고, 실용주의적 관점으로 규제 개선 + 공공지원 필요

- 지난 몇 년간 정비사업은 ‘과(過)’가 지나치게 주목받으며 과도하게 억제돼왔음. ‘공’과 ‘과’, 그리고 단점이 발생하는 원인을 균형 있게 분석할 필요 있음. 이를 통해 개선이 필요한 부분은 개선해 나가되, 기본적으로 정비사업을 활성화하는 방향으로 정책을 펼쳐 나가야 할 것임.
- 특히, 우리는 ‘블로소득 환수’ 같은 도덕적 원칙에 입각한 정책이 아닌, 정책의 실질적인 ‘결과’를 중시하는 실용주의적인 관점 속에서 정책설계를 해 나갈 필요가 있음¹⁰⁾.
 - 시급하게 개선할 필요가 있는 제도로는, 먼저 실효성이 낮고 정당성에도 의문이 있는 반면 공급축소 효과가 뚜렷한 재건축 초과이익환수제를 개편할 필요가 있음¹¹⁾.
 - 또한, 불필요한 주택고급화를 야기하고, 주택공급을 축소하며, 정비사업 추진을 지연시키고 있는 민간택지 분양가상한제 또한 개편이 필요함.
 - ‘주택의 양이 아닌, 질’이 중요한 시대 변화에 역행하고, 재산권과 자기결정권을 지나치게 침해할 뿐 아니라, 공정하게 운영되지 못하고 있는 재건축 안전진단 제도 또한 근본적인 개편이 필요함¹²⁾.
- 현 정비사업의 단점을 보완하여 공공성을 확대하고 사업성이 부족한 지역에서도 사업 시행이 가능하게 하기 위해서는 기본적으로 공공부문의 역할과 투자가 확대될 필요가 있을 것임. 이는 특히 팽창기를 지나 축소도시, ‘지방소멸’에 대응해야 하는 우리나라에 큰 의미가 있음.
 - 전술했던 ‘정비사업의 문제’로 제기되는 비판도 일부 타당하나, 이는 공공재원 투입이 매우 제한적인 현 정비사업의 사업구조에서 기인하는 측면이 큼.
 - 공공부문의 역할 확대와 관련해서는 서울시에서 시행 중인 ‘신속통합기획’을 참고할 수 있을 것임¹³⁾.
 - 공공투자 확대와 관련해서는 국공유지 무상양여 확대, 기반시설 설치비용 보조 확대, 임대주택 매입 가격 현실화, 미분양분 매입 협약, 용자 및 보증 확대 등이 있을 것임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

8) 서울시 (2019) 「2025 서울주거종합계획」, ∴ 특히 재개발사업의 경우 의무적으로 일정 비율 이상의 재개발임대주택을 짓도록 하고 있어 상대적으로 더 많은 임대주택이 공급됨.

9) 진동영 (2021) “서러운 전세난민.. 공실매입임대 "90% 엘리베이터 없어요” 서울경제 1월 6일 기사.

10) 이태희(2022), “‘블로소득’ 환수, 주거안정, 그리고 실용주의(pragmatism)” 조선비즈 1월 18일 기고문 참조.

11) 자세한 내용은 ‘한국주택협회 (2022) 「국민의 주거권 보장과 주택시장 안정을 위한 주택분야 정책과제」, pp.116~122’ 참조.

12) 자세한 내용은 ‘이태희 (2021) “재건축 안전진단제도, 근본적 개선 고민해야” 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 834호’ 참조.

13) 서울시가 도입한 ‘신속통합기획’은 정비구역 지정을 위해 요구되는 절차인 사전타당성조사부터 정비계획 수립단계와 이후 사업시행계획인가 단계에 서울시가 적극적으로 개입하고 비효율적인 인허가 절차를 개선하여 사업추진 속도를 대폭 높이기 위한 행정절차임. 그 과정에 소유자들과 적극적으로 소통하여 공공성과 수익성을 함께 달성함을 목적으로 함. 아직 본격적으로 적용되기 전이기 에 제도의 효과를 판단하기는 이르나, 제도 도입의 취지를 잘 살린다면 그동안 고질적 문제로 꼽히던 비효율적인 인허가 과정을 획기적으로 개선하여 사업추진 속도와 예측 가능성을 대폭 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨.

공사비 상승 속 급진적 정책 추진... 건설투자 회복 주춤

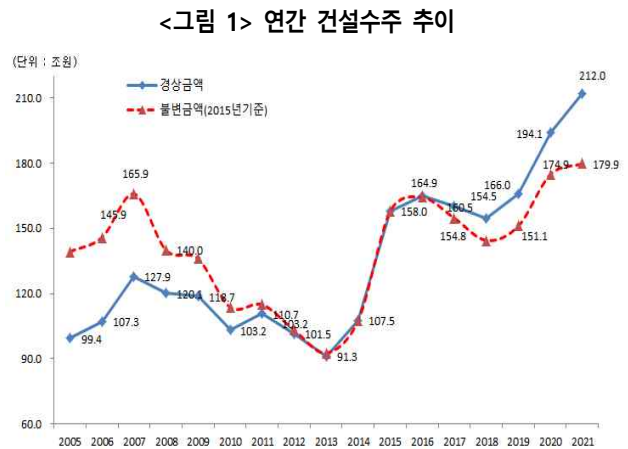
- 급격한 탄소감소 목표, 분양가상한제, 중대재해처벌법 등 산업 전반 부정적 영향 확대 -

■ 최근 건설경기 진단, 건설경기 선행지표 건설수주, 2021년 212조원 기록

● 최근 건설경기 상황을 진단한 결과, 건설수주는 양호한 상황이지만, 동행지표인 건설투자는 회복이 매우 더딘 상황임.

● 건설경기 선행지표인 건설수주는 2021년에 9.2% 증가한 212.0조원을 기록해 역대 최대치를 경신, 매우 양호한 모습임.

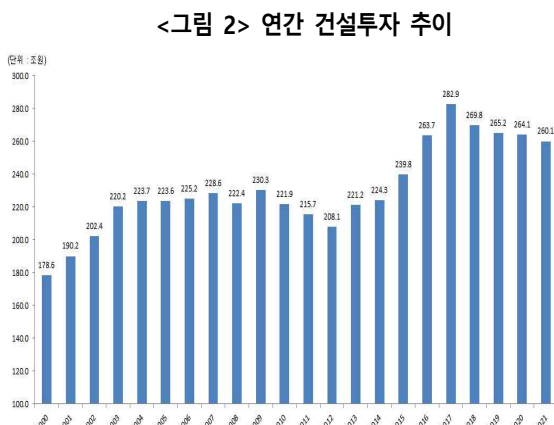
- 공공수주는 주택을 제외한 모든 공종에서 양호한 모습을 보여 전년 대비 7.5% 증가, 역대 두 번째로 높은 56.0조원을 기록함.
- 민간수주는 토목과 비주택 건축수주가 매우 양호해 전년 대비 9.9% 증가, 역대 최대치인 156.0조원을 기록함.



자료 : 대한건설협회.

■ 건설경기 동행지표 건설투자, 2021년에 1.5% 감소한 260.1조원, 4년 연속 감소

● 건설경기 동행지표인 건설투자 토목과 주거용 건축 투자의 부진으로 전년 대비 1.5% 감소한 260.1조원을 기록, 지난 2018년부터 4년 연속 감소세를 지속함.



주 : 2015년 불변가격 기준. 자료 : 한국은행.

- 공종별로 주거용 건축 투자가 2/4분기에 전년 동기 대비 1.0% 증가하였지만, 3/4분기에 1.8% 감소하고 4/4분기에도 0.3% 감소함.
- 비주거용 건축 투자는 2/4분기 2.9% 증가하고 3/4분기와 4/4분기 각각 4.5%, 3.5% 증가하는 등 양호한 회복세를 보임.
- 토목투자가 1/4분기에 5.3% 감소하고 2/4~4/4분기 각각 7.6%, 8.6%, 8.8% 감소하면서 침체가 더욱 심화됨.

■ 자재 가격과 노무비가 크게 증가, 건설공사비 상승 속도 예년보다 3배 이상 높아져

- 2021년 건설공사비 지수¹⁴⁾, 급등한 자재 가격과 노무비로 인해 전년 대비 11.3% 증가, 13년래 가장 높은 상승 폭을 기록함.
 - 건설공사비 지수는 지난해 5월부터 전년 동월 대비 10% 이상 상승, 1~12월 평균 증감률은 11.3%로 지난 2008년 13.6% 이후 13년 만에 가장 높은 상승률을 기록함.
 - 2009~2020년까지 평균 상승률 3.1%로, 지난해 건설 자재가격 상승폭은 평년 수준보다 3배 이상 증가하였음.

<그림 3> 건설공사비 지수 전년 동기 대비 증감률 추이



자료 : 통계청.

■ 정부의 급진적인 정책 추진으로 토목투자와 주거용 건축 투자가 위축된 것으로 분석

- 건설경기 동행지표인 건설투자의 회복 속도가 더딘 이유는 글로벌 자재 가격 상승한 가운데 정부 급진적인 정책으로 인하여 건설 공사 물량이 예전처럼 증가하지 못하고 있기 때문으로 분석됨.
 - 지난해 건설투자가 감소 이유를 요약하자면 첫째, 토목투자가 위축되고, 둘째, 주거용 건축 투자가 온전히 회복하지 못하였기 때문임.

■ 급격히 상향된 탄소감축 목표, 산업플랜트 투자를 위축시켜

- 토목투자가 위축된 것은 민자사업이 부진한 이유도 있지만, 무엇보다 급격히 상향된 정부의 탄소 절감 목표에 대응하는 과정 가운데 국내 산업플랜트 투자가 감소했기 때문으로 판단됨.
 - 지난해 10월 정부는 2030년까지 온실가스 배출량을 2018년 대비 40% 감축(기존 26.3%에서 상향)하고 2050년에는 국내 '순배출량 0(넷제로)'를 달성하겠다는 목표를 포함한 '2050 탄소중립 시나리오'와 '2030 국가 온실가스감축목표(NDC) 상향' 등 2개 안건을 심의·의결함.
 - 화력발전을 전면 중단하고 재생 에너지 비중을 2020년 6.6%에서 60~70%로 높일 계획이 포함되었으며, 철강 공정의 전환, 석유화학 원료 전환, 시멘트 연료 및 원료를 전환하는 등 산업 부문에서 탄소배출량을 2018년 260.5백만톤에서 2030년 222.6백만톤으로 14.5% 감축할 계획임.
 - 탄소감축 목표가 급격히 상향되어 산업계에서는 기존의 투자 계획을 수정할 수밖에 없게 되었음. 이로 인해서 당해 연도 국내 플랜트 투자가 급격히 위축된 것으로 판단됨.

14) 건설공사비 지수는 한국건설기술연구원에서 작성하며, 건설공사에 투입되는 직접공사비를 대상으로 2015년의 물가를 100으로 하여 재료, 노무, 장비 등 세부 투입자원에 대한 물가변동을 추정하여 지수화한 것임.

■ 분양가상한제, 아파트 착공 및 분양 연기, 주거용 건축 투자 회복 지연시켜

- 주거용 건축 투자의 회복세가 주춤한 것은 분양가상한제 때문으로, 급격히 상승한 자재가와 노무비 등 증가한 공사비를 분양가에 반영시키는 데 시간이 필요하기 때문임.
 - 분양가상한제 책정의 기준이 되는 기본형건축비가 2월과 9월에 발표되는데, 급등한 자재가격의 일부를 분양가에 반영하기 위해서는 특정 시점 이후에 분양할 수밖에 없는 상황임(기본형건축비는 지난해 9월 3.42% 증가하고 올해 2월 2.64% 증가).
 - 비용이 상승하고 있는 상황에서는 착공 시기를 최대한 늦춰 사업을 착수할 수밖에 없는 구조로 이 는 향후 시장에 큰 혼란을 야기할 것으로 예상됨.

■ 중대재해처벌법 시행, 입사리 공사현장 늘리기 어려운 상황

- 올해 1월에 「중대재해처벌법」이 본격적으로 시행됨. 공사 현장이 정상적으로 늘어나기 어려운 상황으로, 건설경기에 악영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 건설산업은 산재 사망자가 가장 많이 발생해온 사업 중 하나로(지난 2020년 산재 사망자 882명 중 건설업 사망자 458명 기록), 「중대재해처벌법」에 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없음.
 - 오너(owner) 처벌 위험과, 비용 부담이 가중된 현 상황에서 공사 현장을 무리하게 늘리기보단 신규 현장 수를 인위적으로 조정할 수밖에 없는 것으로 판단됨.

■ 올 착공이 감소하고 건설투자 회복이 더딜수록, 경제에 부정적 영향 증가할 전망

- 지난 2년 동안 코로나19 사태로 인하여 위축된 숙박업과 도소매업의 종사자를 건설산업에서 많이 흡수하면서 내수 경제에 버팀목 역할을 하였는데, 올해 건설 공사 착공이 감소하고 건설투자가 또다시 위축된다면 경제 전반에 미칠 부정적인 영향이 커질 것으로 전망됨.
 - 2021년에 취업자 수는 2727만명으로 전년 대비 36.9만명 증가하였는데, 건설업에서 28.1%인 7.5만명 증가하며 어려운 상황에 버팀목 역할을 수행하였음.
 - 올해 우크라이나 사태로 국제 정세가 혼란스럽고 경제 상황도 예상보다 나빠질 질 것으로 예상되는데, 건설경기가 회복하지 못하고 침체한다면 내수 경제에 미칠 파급력이 타 산업에 비해서 클 것으로 예상됨.
- 정책의 실효성을 높이기 위해서는 산업계와 충분한 논의 이후 실행할 필요가 있으며, 단기적으로는 분양가상한제를, 중기적으로는 「중대재해처벌법」과 탄소감축 목표 수정이 필요함.
 - 정상적인 주택공급을 저해하는 분양가상한제는 폐지할 필요가 있으며, 「중대재해처벌법」은 경영자의 모호한 범위와 책임 영역을 명확히 하도록 보완이 필요함.
 - 탄소감축 목표는 기술 개발 기간을 고려해 연도별 감축 목표를 완만하게 재설정할 필요가 있음.

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

주택가격 하락, 수치만 보고 접근하면 안 돼

- 지역별·상품별 격차 심화... 공급확대 기조 유지 등 기존 계획 충실히 이행해야 -

■ 올해 주택가격 하락세 전환, 정부는 그동안 지속됐던 상승세를 돌려세운 것으로 평가

- 2021년 말 수도권 외곽에서부터 나타난 주택가격의 하락은 점차 서울과 가까운 지역으로 확대되는 양상을 보임.
 - 월간 아파트 매매가 기준, 최초로 하락이 기록된 지역은 경기도 북부지역 중 서울지역과 가장 멀리 떨어져 있는 지역 중 하나인 동두천시임.
 - 이러한 하락세는 2022년 들어 더욱 확산되어 1월 기준 아파트 매매가 하락지역은 서울을 비롯한 수도권 내 36개 시구로 확대됨.¹⁵⁾
 - 월간 조사에서는 두드러지지 않았지만 조사 주기가 짧은 주간 동향조사에서는 경기 남부지역 최외곽 지역 중 하나인 화성시 역시 하락세가 두드러지게 나타남.
- 이에 대해 정부는 그간의 주택가격 상승세가 정점을 돌파해 하향 곡선을 그리고 있는 것으로 평가하며, 향후 확고한 하향 안정세로 이어갈 것임을 천명함.

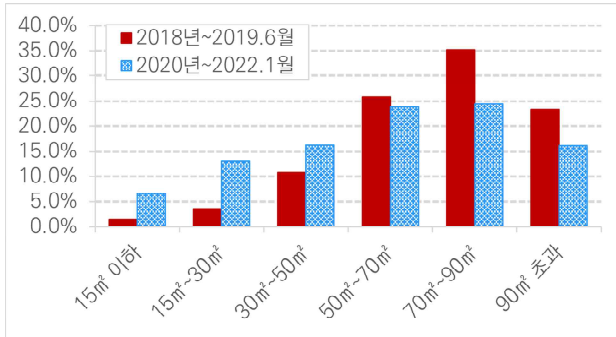
■ 최근 하락거래¹⁶⁾는 소형·저가 주택에 집중돼 오히려 가격하락에 대한 관리가 필요한 실정

- (주택 규모별) 2022년 초반 가격하락은 시장의 관심이 집중된 중형 이상 주택이 아닌 소형(50㎡ 이하)주택에서 주로 나타남(<그림 1> 참조).
 - 가격 하락이 나타난 아파트 중 소형 주택에 해당하는 50㎡ 이하 아파트가 차지하는 비중이 약 35.6%로 나타남.
 - 「아파트주거환경통계」에 따르면 수도권 아파트 중 49.5㎡ 이하 아파트는 약 8.0%이고 59.4㎡ 이하 아파트는 14.6%인 것으로 나타나 소형 주택비율 대비 하락거래 비율이 높은 실정임.
 - 2018~2019년 아파트 가격하락 시기와 비교하더라도 소형 아파트 거래 비율이 상승하였음.
- (주택 가격별) 지역 평균 아파트 가격 대비 저렴한 아파트 위주로 하락세가 뚜렷하게 나타남(<그림 2> 참조).

15) 한국부동산원, 「월간 전국주택가격동향조사」를 기준으로 작성하였으며, 조사의 특성상 수도권 내 군지역은 제외됨.

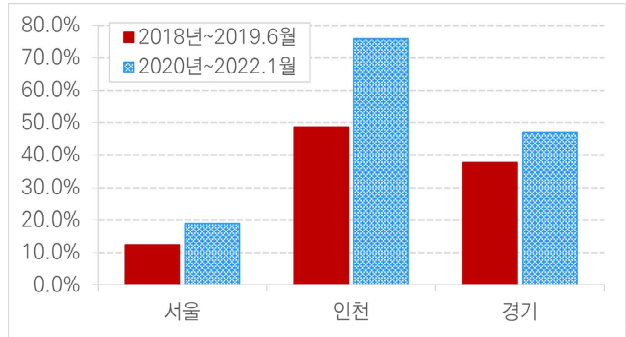
16) 2020년 1월에서부터 2022년 1월까지 신고된 61.5만건에 달하는 수도권 아파트 실거래 전수조사 중 이전 매매거래액 최고치 대비 하락한 거래를 ① 단지별, ② 평형별, ③ 4층 이상 호당 매매가의 ④ 월평균을 집계하여 산출함.

<그림 1> 아파트 면적별 하락거래 비율(%)



자료 : 국토교통부(2022)를 저자 가공.

<그림 2> 하락거래 중 실거래가 2억 미만 비율(%)



자료 : 국토교통부(2022)를 저자 가공.

- 2022년 매매가 하락거래 중 약 14.3%가량이 1억 미만의 비교적 저렴한 아파트에 집중되어 있어 이전 하락 시기의 7.7%보다 높은 비중을 차지하고 있음.
 - 지역별로 분석해보면, 인천지역 하락거래 중 실거래가 2억 미만 아파트 비중은 75.9%에 달했으며 분석 범위를 3억으로 늘리면 92.1%로 집계돼 지역 전체 아파트가격의 분포 대비 비중이 큼.
 - 경기지역의 하락거래를 분석한 결과 인천보다 저가 아파트의 비율은 낮았지만, 여전히 이전 하락 시기 대비 9.5%p 증가했고, 2019년 하반기~2021년 아파트 가격 상승률이 39.58%라는 점을 감안하면 저가 아파트 비중이 커짐.

보이는 통계수치에 집중할 것이 아니라 시장 상황을 면밀히 살핀 후 이에 대한 대비책을 마련하고, 추가 가격 상승을 막기 위해 채택한 공급 기조의 고삐를 늦추지 말아야 함.

- 전반적인 주택가격 흐름은 하락세로 돌아섰지만 면밀히 들여다보면 세심한 관리가 필요함.
- 특히 최근 하락세가 집중되고 있는 소형-저가 주택은 서민들이 주로 거주하고 있는 주택이라는 점을 중점적으로 고려해 가격하락과 관련한 여러 리스크에 대비해야 함.
 - 보유자의 영역에서는 보유자산 가치의 하락에 연동된 담보 가치의 하락으로 인한 자금 상황 압력 등으로 금융건전성에 영향을 미칠 수 있음.
 - 세입자 영역에서는 깡통전세 등 매매가 하락으로 인한 피해 발생의 여지가 있으므로 주의 필요
- 시장의 관심이 집중된 중대형 및 비교적 가격이 높은 주택은 여전히 수요가 남아 있는 것으로 판단해볼 수 있어 기존 공급계획 등을 착실히 이행해야 가격 상승을 저지할 수 있음.
 - 특히 시장의 '내 집 마련'에 대한 니즈를 확실히 파악하고 이를 기반으로 한 정책을 이행해야 함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

1기 신도시 재개발, 스마트시티로 가야

연초부터 3기 신도시 사전 청약 열기가 뜨겁다. 정부는 수요자가 빠르게 공급을 체감할 수 있게 사전 청약 물량을 확대하고 있다. 올 한 해는 지구 지정, 보상, 사전 청약 등 3기 신도시 사업 진행으로 바쁠 것이다. 3기 신도시뿐 아니라 도심 복합사업 등 수도권 곳곳에서 주택 공급이 추진되고 있다. 시급한 양적 공급에 주력하는 것은 당연하다.

다만, 잊지 말아야 할 것은 장기적 공간 트렌드다. 인구 감소, 도심 집중, 대면 수요의 급감 등 코로나19 이후 공간 이용의 변화를 누구나 느끼고 있다. 현재와 같은 확장 일변도의 공간 이용 방식이 미래 사회에 부담이 될 것이라는 우려도 크다. 주택 가격 급등과 사회적 갈등 확대 등 발등에 떨어진 불을 끄기 위해 주택 공급도 늘려야 하고 중장기적 도시 공간 구조도 고민해야 한다. 이런 관점에서 수도권 1기 신도시를 30년 만에 다시 바라보자.

1기 신도시의 신도시의 대명사이지만, 이제 더는 젊지 않다. 분당 시범단지는 작년부터 재건축이 가능한 경과 연수 30년을 넘었다. 일산·평촌·산본은 올해부터, 중동은 내년부터 재건축이 가능한 단지가 생긴다. 5개의 1기 신도시는 1980년대 후반 주택 가격 급등에 대응해 200만호 주택 공급 정책으로 추진되었다. 2021년 말 현재 아파트만 28만호이며 수도권 아파트 중 5%에 달한다. 91년부터 입주가 시작되었고 92~95년엔 매년 4만호에서 7만호가 넘는 아파트가 입주, 96년 일단락됐다.

이를 역산하면 올해부터 재건축이 가능한 단지가 급증해 2026년이 되면 대부분의 1기 신도시 아파트가 경과 연수 30년을 넘는다. 최근 주택 가격 불안은 절대적 물량 부족보다는 수요자가 원하는 인프라와 품질을 갖춘 아파트 부족 문제에 기인한다. 1기 신도시는 베드타운이라는 오래된 비판을 받았지만, 지난 30년간 수도권의 양호한 주거지로 자리매김해왔다. 1기 신도시 노후화를 방

치하면 양질의 주택 재고의 빠른 감소로 수도권 주택시장에 부담이 될 것이다. 지금도 주차 부족, 상하수도 부식, 층간 소음 등 노후화에 따른 불편이 커 주거 만족도가 낮아지고 있다.

우리나라 도시 개발의 새로운 패러다임을 제시한 1기 신도시는 이제 도시 정비와 주택 정비의 방향성을 보여줘야 하는 의무를 지닌다. 화성 동탄, 성남 판교 등 2·3기 신도시는 1기 신도시가 제시한 길을 따라갈 것이다. 1기 신도시는 단지 단위의 산발적 정비가 아니라 미래 공간 수요에 대응한 스마트시티로 도약해야 한다. 수요가 감소한 교육 시설과 공공 청사를 재편하고 지하와 지상 공간의 복합 활용을 통해 도시 공간을 효율화시켜야 한다. 도시 공간 단위의 재편은 수도권 핵심지에서 스마트시티를 구현할 수 있게 할 것이다. 도시 단위의 정비를 통해 28만호에 달하는 노후 주택을 스마트홈으로 교체하고 추가적인 주택 공급을 달성해야 한다. 밀도 상향을 통한 추가 공급과 대형 평형 재조정을 통한 추가 공급 모두 가능하여 예상보다 순증 효과가 클 것이다. 이미 정부는 서울 도심 개발에 용적률 인센티브를 부여했다. 추가 주택 공급과 인프라 성능 향상 재원 확보라는 명분을 생각하면 1기 신도시 고밀 개발의 당위는 충분하다.

일부 사업성이 있는 단지에서 정비가 시작되면 도시 차원의 접근은 힘들어질 것이다. 리모델링·재건축 등 현행 정비 수단별 산발적 진행에 따라 주택시장의 혼란과 국지적 불안이 발생할 가능성도 있다. 지금부터라도 ‘1기 신도시 스마트시티화’라는 도시 단위 계획을 바탕으로 순환식 개발이 논의돼야 한다. 새로운 개발지를 통한 수요 대응도 중요하지만, 오래된 개발지인 1기 신도시가 현재의 주택 문제와 미래의 공간 수요를 동시에 해결하는 열쇠임을 기억하자. <중앙일보, 2022.1.14>