http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제911호
2023. 6. 16

- 노후 반지하주택의 현황과 개선 방향
- 2023년 1~4월 건설수주, 18.5% 감소한 58.5조 원
- 2022년 건설업 경영분석

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

노후 반지하주택의 현황과 개선 방향

– 민간의 자발적인 반지하주택의 리모델링 및 재건축 활성화를 위한 대책 마련 필요 –

전국 반지하 가구 총 32만 7,000호, 대부분 준공 후 25년 경과한 노후주택

- 1970년대 이후 대도시로 인구가 집중되자 지하층을 주거용으로 사용하기 시작, 저지대 반지하주택의 침수 피해가 반복적으로 발생함.

- 1962년 「건축법」을 제정할 당시에는 주택에 지하층을 설치할 수 없었으나, 1968년 1·21 사태 이후 방공호와 참호의 필요성이 높아지면서 주택에 지하층을 설치하기 시작함.
  - 우리나라 경제가 발전하고, 도시화가 본격화된 1970년 이후 수도권으로 인구 집중이 본격화되면서 대도시 주거문제가 심각해짐. 이러한 배경하에 지하층을 주거용으로 활용하는 불법 사례가 급증함.

- 1976년부터 지하층 거주가 합법화되면서 수도권에 반지하주택이 본격적으로 건설되기 시작함.
  - 서울의 경우 1960년대 이전 건축된 주택에 지하층이 설치된 곳은 전체의 7%에 불과하였음. 하지만 1980년대 건설된 주택의 91%, 1990년대 주택의 95%가 지하층을 설치함.
  - 지하층에 해당하는 반지하는 용적률에 포함되지 않음. 반지하를 주거용으로 사용하는 것은 결과적으로 용적률을 높이는 것과 동일한 효과가 있음.

- 폭우 시 저지대 반지하주택에서 침수 피해가 반복적으로 발생하고, 일조·환기·채광 등의 생활환경의 문제로 반지하 구조는 거주자의 건강을 위협하고 있음.
  - 서울의 관악·동작·양천·강서구와 인천, 경기도 고양시 등 수도권에서 반지하주택에 대한 침수에 따라 인명 및 재산피해가 반복적으로 발생함.

- 전국의 반지하 가구는 총 32만 7,000호(2020년)로 전국 가구의 1.6%를 차지함. 수도권에 집중적으로 분포하고 있고, 대부분 준공 후 25년 이상 경과된 노후주택들임.
  - 우리나라 전체 반지하 가구의 96%가 수도권에 있고, 단독·다가구·다세대주택에 설치됨
  - 2020년 기준 반지하 가구 현황을 보면, 서울 20만 호(서울시 전체 가구의 5%), 경기도 8만 8,000호(전체의 1.7%), 인천은 2만 4,000호(전체의 2.1%) 임.

● 반지하 가구가 설치된 단독·다가구·다세대주택은 대부분 2000년 이전에 건설된 노후주택임.

- 2021년 기준으로 서울의 반지하주택의 80.9%가 1995년 이전에 사용 승인을 받은 노후주택임.
- 서울의 다가구주택 39.6%, 단독주택 36.3%, 다세대주택 20.8%가 반지하주택임.

<표 1> 서울시 반지하 가구가 설치된 주택 현황

(단위 : 호)

구분	다가구주택	단독주택	다세대주택	다중주택
가구 수 (비중 %)	80,303 (39.6)	73,581 (36.3)	42,130 (20.8)	6,727 (3.3)

자료 : 서울연구원(2022.9.13), "서울의 반지하주택 얼마나 있나", 서울인포그래픽스.

서울시, 반지하 주거를 금지하는 정책을 순차적으로 추진

● 정부는 반지하주택의 신축 금지, 반지하주택의 공공매입 후 리모델링(임대주택), 재개발 촉진, 반지하 거주자 이전 지원 등을 핵심 정책으로 추진 중임.

- 주차장 기준 강화로 단독·다세대주택 신축 시보다 많은 주차장이 필요해져 반지하주택 공급 유인이 감소함(1996년 「주차장법」 시행령 개정 : 단독주택 200~300㎡ 1대 → 130~200㎡ 1대)
- 2007년 공동주택(다세대, 연립주택)의 1층을 필로티 주차장으로 전용할 경우 바닥면적 산정에서 제외, 2020년에는 다중주택에도 1층을 필로티 주차장으로 하면 주택 층수에서 제외함.
- 2012년 「건축법」 개정으로 상습 침수지역에는 반지하주택 건설이 제한되기 시작함.

<표 2> 서울시 반지하주택 관련 대책

구분	주요 내용
기본방향 (2022.8.10.)	① 반지하의 '주거 목적의 용도'는 전면 불허하도록 정부와 협의 ② 기존 '반지하주택 일몰제' 추진, 기존에 허가된 지하·반지하 건축물에 10~20년 유예기간을 주고 순차적으로 주거용 지하·반지하 건축물을 없애 나감. - 거주 중인 세입자가 나간 뒤에는 더 주거용으로 사용하지 않도록 비주거용 용도 전환을 유도, 건축주의 참여를 유도하기 위해 인센티브 방안 마련 - 세입자가 나가고 빈 공간으로 유지되는 지하·반지하는 SH공사 '빈집 매입사업'을 통해 사들여 리모델링, 주민 공동창고나 커뮤니티 시설로 활용 검토 ③ 상습침수, 침수 우려 구역을 대상으로 모아주택, 재개발 등 정비사업으로 환경 개선 추진 - 지하·반지하주택에서 거주하고 있는 기존 세입자들에게 공공임대주택 입주 지원, 주거 바우처 등 제공
서울시 반지하 거주민 지원대책 (2022.8.15.)	① 노후 임대주택 재건축 추진 : 노후 공공임대주택 단지 11만 8천 호 재건축해 공공주택 23만 호 이상 공급 ② 반지하주택 밀집 지역 재개발 : 반지하주택 밀집지 공공재개발, 신속통합기획 등 정비사업 대상지 우선 선정 ③ 반지하 거주민 '특정 바우처' 신설 : 지상층으로 이주 시 월세 보조 월 20만 원씩 최장 2년 지급 ④ 주거 취약계층 대상 임대주택 입주 지원 : 침수 시 대피가 어려운 아동, 노인, 장애인 가구 우선 지원 ⑤ 전·월세 보증금 지원 대상 확대 : 장기안심주택, 기존 주택 전세임대 등 지원대상 확대, 지원한도액 상향

자료 : 서울특별시(2022.8.10), "서울시, 시민 안전 위협하는 반지하주택 없애 나간다" 보도자료 ; 서울특별시, "내 손 안에 서울"(https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2005368).

- 2023년 2월, 국토교통부는 반지하 등 재해 취약주택은 공공매입, 정비사업 등으로 정비하고, 지하주택 신축을 불허하기로 함.
  - 반지하주택은 저렴한 집세로 저소득층이 불가피하게 거주하는 불가피성을 감안, 재해에 취약한 주택은 안전한 신축주택으로 점진적·단계적으로 정비하고, 반지하주택 신축은 원칙적으로 불허함.
  - (재해 취약주택 공공매입) 반지하주택을 공공이 매입한 후 리모델링하여 지상층은 공공임대주택, 지하층은 비주거 용도(공동창고 등 커뮤니티 시설)로 활용
    - 민간사업자와 공공이 신축매입 약정을 체결하여 반지하주택을 철거하고 신축주택으로 재건축, 공공임대로 활용
    - 신축매입약정 임대주택 재건축 시 용적률 완화 추진
  - (정비사업) 반지하 밀집 지역의 주택정비 활성화로 신축전환 유도
    - 상습 침수가 우려되는 반지하 밀집 지역은 재개발 시 용적률 완화 허용, 소규모 정비사업은 공공사업지로 우선 선정 추진
  - (신규주택 인허가 규정 강화) 지하주택 신축을 원칙적으로 제한하되, 주거환경·안전 등을 고려하여 조례로 정하는 경우에만 예외적으로 허용

- 2023년 2월, 행정안전부는 침수 등 재해에 취약한 반지하주택과 지하 공간에 대한 실태를 조사하여 주거 수준의 상향, 침수방지시설 설치 지원 등을 추진키로 함.
  - 반지하, 쪽방 등 거주자가 공공·민간 임대주택에 입주할 수 있도록 지원을 확대하고, 이주가 어려운 경우 침수방지시설 등의 설치를 지원함.
    - 공공임대 이주 : '20년 5,502호 → '21년 6,026호 → '22년 7,000호 → '23년 1만 호 목표
    - 민간주택 이주 : 보증금 최대 5,000만 원, 5,000호(기존 공공임대주택으로 이주 시 지원)
  - 재해 취약주택은 매입하여 공공임대주택으로 활용하고, 지하, 반지하 공간은 공동체(커뮤니티) 시설로 이용할 수 있도록 용도를 변경함.

- 2023년 4월부터 국토교통부는 지하층에 거주하는 임차인을 이주시키는 데 초점을 둔 전세자금 대출 지원을 추진함.
  - 지하층에서 3개월 이상 거주한 무주택 세대주가 민간임대주택으로 이주하려 할 때 최대 5,000만 원을 최장 10년간 무이자 대출을 조건으로 한 "비정상 거처 이주 지원 버팀목 전세자금 대출" 추진

민간의 자발적 리모델링과 신축 유도하는 정책 부족

- 정부의 반지하주택 개선대책은 기존 반지하주택을 공공이 매입한 후 리모델링과 재건축을 추진하는 것으로 민간의 자발적인 리모델링과 신축을 유도하는 정책은 부족함.
- 역대급 호우가 전망되는 올해 장마가 시작되기 전에 정부와 지자체는 즉시 추진과제로 기존

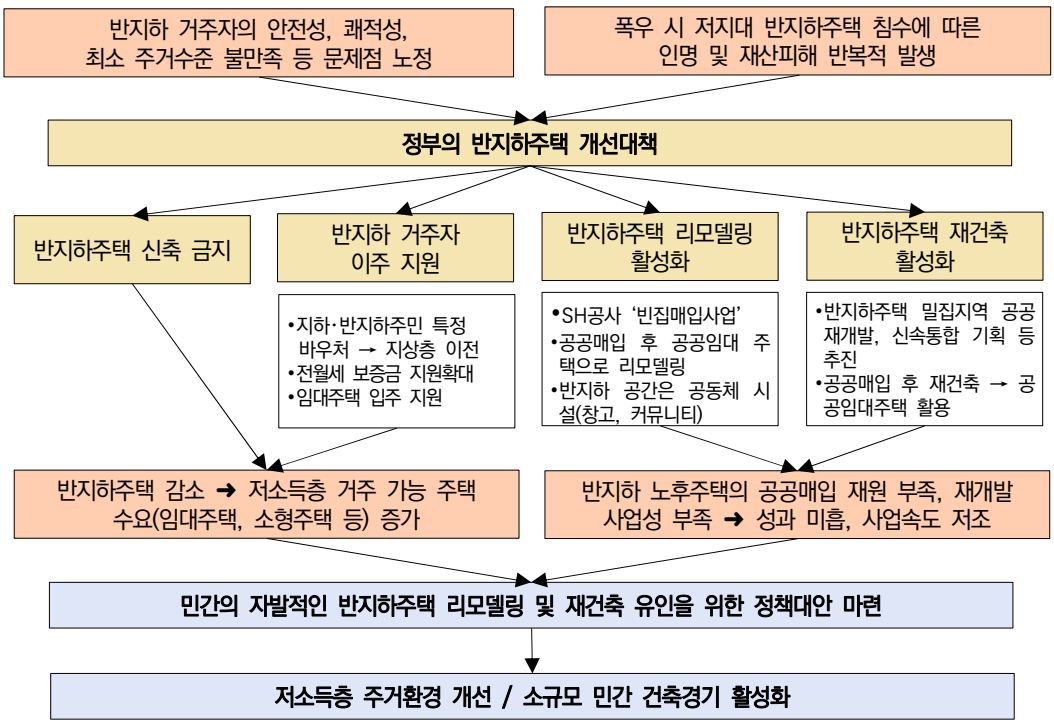
반지하주택의 침수방지 시설을 확인하고, 미설치 시 즉시 설치토록 조치해야 함.

- 반지하 가구는 32만 7,000호로 모든 주택을 공공매입하여 리모델링 또는 재건축을 추진하는 것은 재정 여건상 어려운 과제가 될 것이므로 민간의 자율적인 리모델링 또는 소규모 재건축을 촉진할 수 있는 정책 대안의 모색이 필요함.

- 반지하주택이 주로 분포하는 노후 저층주거지는 협소한 도로, 부족한 주차 및 녹지공간, 슬럼화되는 골목뿐만 아니라 주택의 노후화로 삶의 불편이 가중되고 있음.
  - 노후 저층주거지에 있는 반지하주택의 소유자 상당수는 재정 여건이 충분치 못하여 주택 리모델링과 재건축을 추진하지 못하고 있음.

- ① 반지하주택의 밀집 지역인 노후 저층주거지의 재개발 촉진, ② 반지하주택과 인접 주택이 함께 재건축 또는 리모델링을 추진할 수 있는 "건축협정제도" 활성화, ③ 반지하주택의 리모델링 활성화 등 정책 대안 모색이 필요함.
  - 노후 저층주거지의 재개발사업이 추진되면 반지하주택의 문제점은 자동적으로 해소됨.
  - 신축에 불리한 입지의 노후주택들이 연합하여 재건축 또는 리모델링 추진을 할 수 있는 건축협정제도를 적절히 활용하는 대안 검토가 필요함.
  - 반지하 공간을 리모델링하여 창고, 커뮤니티 시설, 주차장 등으로 전환할 경우 공사비 지원, 그린리모델링 지원, 재산세 감면 등 다양한 인센티브를 주는 제도를 고려해야 함.

<그림 1> 노후 반지하주택의 개선 방향에 대한 시사점



박용석(선임연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

2023년 1~4월 건설수주, 18.5% 감소한 58.5조 원

- 지역별로 대구, 세종, 경남, 경북, 인천 등 수주 위축 심각 -

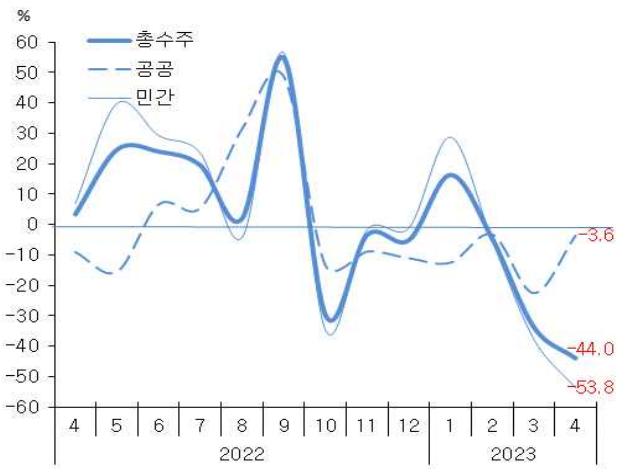
2~4월까지 3개월 연속 건설수주 감소세 지속, 공공과 민간 모두 부진

- 2023년 국내 건설수주는 공공과 민간 모두 부진한 영향으로 2~4월까지 3개월 연속 감소세를 지속함(<그림 1> 참조).
  - 공공 수주의 경우 1월 전년 동월 대비 12.5% 감소한 이후 2~4월까지 각각 3.2%, 22.5%, 3.6% 감소하면서 4개월 연속 감소세를 지속함.
  - 민간 수주는 1월에는 28.8% 증가해서 양호했지만, 2~4월까지 각각 5.2%, 37.7%, 53.8% 감소하면서 3개월 연속 감소세를 지속함.

1~4월 누적 수주 전년 동기 대비 18.5% 감소, 공공 11.5% 감소, 민간 20.9% 감소

- 1~4월까지 누적 수주는 공공과 민간 모두 부진하여 전년 동기 대비 18.5% 감소한 58.5조 원을 기록함.
  - 1~4월까지 공공 수주는 전년 동기 대비 11.5% 감소한 16.4조 원을 기록함.
  - 같은 기간 동안 민간 수주는 전년 동기 대비 20.9% 감소한 42조 원을 기록함.

<그림 1> 최근 국내 건설수주 증감률 추이



<표 1> 2023년 1~4월 국내 건설수주

구분	금액(조원)			증감률(전년동기비, %)		
	전체	공공	민간	전체	공공	민간
1월	20.6	4.6	15.9	16.4	-12.5	28.8
2월	13.4	4.0	9.5	-4.6	-3.2	-5.2
3월	13.5	4.1	9.4	-33.7	-22.5	-37.7
4월	10.9	3.7	7.3	-44.0	-3.6	-53.8
1~4월	58.5	16.4	42	-18.5	-11.5	-20.9

자료 : 대한건설협회.

1~4월 공공 수주 : 주택과 비주택 건축 수주가 증가했지만, 토목 수주가 부진

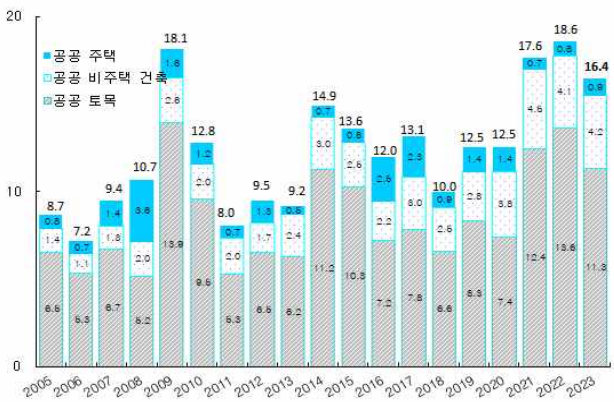
- 1~4월 공공 수주는 주택과 비주택 건축 수주가 전년 동기 대비 증가하였지만, 토목 수주가 부진해 기간 대비 3년래 가장 낮은 금액인 16.4조 원을 기록함(<그림 2> 참조).
  - 1~4월 공공 토목 수주는 전년 동기 대비 17.1% 감소, 최근 3년래 가장 낮은 수준인 11.3조 원을 기록함.
  - 주택 수주는 전년 대비 15.9% 증가한 0.9조 원을 기록함. 비록, 전년 대비 증가하였지만 2021년 이전에 1조~2조 원 수준을 기록했던 것을 감안하면 부진한 실적인 것으로 판단됨.
  - 한편, 비주택 건축 수주의 경우 전년 동기 대비 1.5% 증가한 4.2조 원을 기록함.

1~4월 민간 수주 : 토목은 역대급 실적이나, 주택과 비주택 건축 수주가 매우 부진

- 1~4월 민간 수주의 경우, 주택과 비주택 건축 수주가 부진한 영향으로 전년 동기 대비 20.9% 감소한 42조 원 기록, 기간 대비 3년래 최소 실적을 기록함(<그림 3> 참조).
  - 1~4월 민간 토목 수주는 지난 1월 샤인 프로젝트로 인하여[1] 대규모 수주가 발생, 전년 동기 대비 93.3% 증가, 기간 대비 역대 최대 수주인 11.0조 원을 기록함.
  - 주택 수주는 기간 대비 9년래 최저치인 14.3조 원을 기록, 전년 동기 대비 44.5% 감소해 매우 부진한 모습을 보임.
  - 비주택 건축 수주는 전년 동기 대비 22.9% 감소한 16.8조 원으로 3년래 가장 낮은 수주 실적을 기록함.

<그림 2> 1~4월 공공 수주 연도별 비교

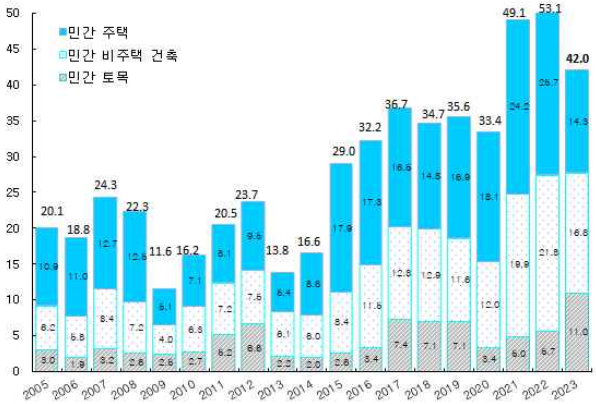
(단위 : 조 원)



자료 : 대한건설협회.

<그림 3> 1~4월 민간 수주 연도별 비교

(단위 : 조 원)



자료 : 대한건설협회.

1) 사우디 아람코가 한국 울산에 투자하는 총투자비 14조 원 규모의 초대형 석유화학 프로젝트임.

1~4월 지역별 건설수주, 수도권에서 31.6%, 지방에서 11.6% 감소

- 통계청 건설경기동향조사 결과 1~4월 공사지역별 수주의 경우 수도권은 22.6조 원으로 전년 동기 대비 31.6% 감소하였으며, 지방의 경우 11.6% 감소한 28.6조 원을 기록함(<그림 4> 참조).
  - 수도권이 지방보다 상대적으로 침체가 심각한 것으로 보이지만, 이는 지방에서 대형 수주가 발생한 영향 때문으로 몇몇 지역을 제외하고 지방의 대부분에서 수주 침체가 심각한 것으로 나타남.

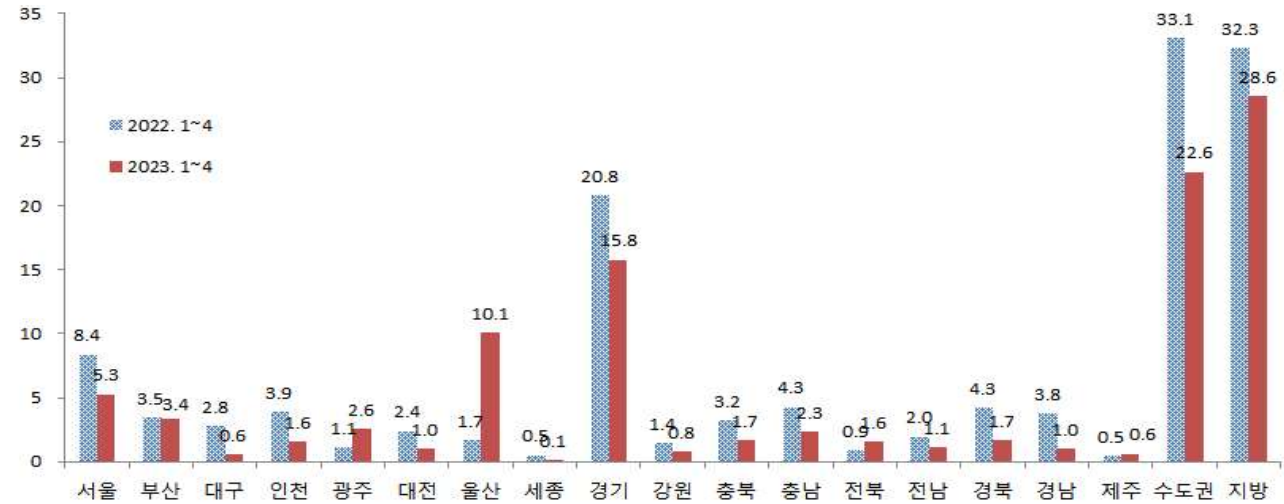
대구, 세종, 경남, 경북, 인천, 대전 등은 지난해 수주 실적 절반에도 못 미쳐

- 지역별로 수주 실적을 분석한 결과 대구, 세종, 경남, 경북, 인천, 대전, 등은 지난해 수주의 절반에도 미치지 못해 침체가 매우 심각한 것으로 분석됨(<그림 4> 참조).
  - 가장 침체가 심각한 지역은 대구로 전년 동기 대비 78.3% 감소했으며, 다음으로 세종이 76.4% 감소, 경남과 경북도 각각 73.3%, 60.1% 감소, 인천과 대전도 각각 59.4%, 58.3% 감소해 지난해 같은 기간 대비 절반 이상 수주가 준 것으로 나타남.
  - 충북(-48.5%)과 충남(-46.2%), 강원(-42.9%)과 전남(41.2%)도 전년 동기 대비 40% 이상 감소하였으며, 서울과 경기도 각각 37.2%, 24.2% 감소함.
  - 한편, 울산(+490.1%)과 광주(+127.1%) 전북(+74.2%), 제주(+13.4%) 등은 지난해보다 실적이 양호했으며, 부산(-1.4%)은 지난해와 비슷한 실적을 기록함.

- 경기 선행지표인 건설수주의 침체는 향후 건설투자의 위축을 예고함. GDP의 15% 수준을 차지하고 있는 건설투자의 위축은 지역 경제에 큰 악영향을 미칠 것임.
  - 결국, 정부는 건설경기가 경착륙하지 않도록 경기 부양 차원에서 선제적으로 대응할 필요가 있음.

<그림 4> 1~4월 지역별 건설수주 금액 2022년과 2023년 비교

(단위 : 조 원)



주 : 잠정치로 정확한 수치는 향후 변경될 수 있음. 자료 : 통계청.

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

2022년 건설업 경영분석

– 매출액증가율은 상승하였으나 '수익성'과 '안정성' 모두 악화 –

2022년 건설업 매출액증가율 전년 동기 대비 큰 폭 상승

- 한국은행이 발표한 「2022년 기업경영분석」에 따르면 2022년 건설업 매출액증가율이 15.04%로 2021년 5.75%보다 큰 폭으로 상승함(<표 1> 참조).
  - 2018년부터 2020년까지 3년 연속 마이너스 성장을 기록하던 건설업 매출액증가율은 2021년 플러스로 전환된 뒤, 2022년에는 2021년에 비해 9.29%p 상승하며 큰 폭의 증가세를 보임.

- 2022년 3분기까지 이어진 부동산경기 호황의 영향으로 건설업 매출액증가율이 높아짐.
  - 전(全)산업 매출액증가율은 2021년 17.72%에서 2022년 16.89%로 다소 감소하였으며, 제조업 매출액증가율 역시 2021년 19.71%에서 2022년 16.41%로 감소하였으나, 건설업 매출액증가율은 증가세를 이어감.

- 2022년 건설업 총자산증가율은 2021년보다 다소 감소함.
  - 건설업 총자산증가율은 2021년 11.57%에서 2022년 10.89%로 0.68%p 하락함.

원자잿값 상승과 고금리의 영향으로 2022년 건설업 수익성 전년 대비 하락

- 2022년 건설업 매출액증가에도 불구하고 수익성 지표인 매출액세전순이익률과 매출액영업이익률 모두 2021년 대비 하락함.
  - 2022년 건설업 매출액세전순이익률은 5.16%로 2021년 7.25%보다 2.09%p 하락함.
  - 2022년 건설업 매출액영업이익률은 4.88%로 2021년 6.24%보다 1.36%p 낮음.
  - 철근, 시멘트 등 주요 건설 원자재 가격이 크게 오르고 인건비도 상승함에 따라 건설업 매출액 상승에도 불구하고 수익성은 하락함.

- 특히 2022년에는 고금리 정책이 시행됨에 따라 한국은행 기준금리가 빠르게 올라 건설업 수익성지표 중 이자보상비율의 하락이 두드러짐.
  - 2022년 1월 1.25%였던 한국은행 기준금리는 같은 해 4월 1.50%, 5월 1.75%, 7월 2.25%, 8월 2.50%, 10월 3.00%, 11월 3.25%로 빠르게 상승함.

- 고금리의 영향으로 2022년 건설업 이자보상비율[(영업이익/금융비용)×100]은 425.37%로 2021년 634.26%보다 209.89%p 하락함.
- 고금리 정책으로 인해 2022년에는 제조업을 비롯한 전산업 이자보상비율이 하락했는데, 전산업의 경우 2021년 654.00%에서 2022년 455.36%로, 제조업은 2021년 1,229.49%에서 2022년 847.12%로 큰 폭으로 하락함.

● 활동성 지표인 총자산회전율은 전년 대비 다소 상승함.

- 2022년 건설업 총자산회전율은 86.22회로 2021년 84.90회에 비해 1.32회 상승함.

유동비율 감소 및 부채비율 상승 등으로 건설업 안정성 악화

● 건설업의 수익성 하락은 안정성에도 영향을 미쳐, 2022년 건설업 유동비율은 2021년보다 하락하고 부채비율은 2021년보다 상승하는 등 안정성이 악화됨.

- 2022년 건설업 유동비율은 159.79%로 2021년 168.66%에 비해 8.87%p 하락함.
- 2022년 건설업 부채비율은 136.24%로 2021년 130.36%보다 5.88%p 상승함.

● 차임금의존도 역시 전년 대비 다소 상승하여 나빠진 건설업 경영 환경을 보여주고 있음.

- 2022년 건설업 차입금의존도는 28.81%로 2021년 26.83%에 비해 1.98%p 상승함.
- 2022년 건설업 차입금평균이자율은 3.55%로 2021년 3.04%보다 0.51%p 높아짐.

<표 1> 2022년 주요 경영지표

구분		성장성 (%)		수익성 (%)			활동성 (회)	안정성 (%)		
		총자산 증가율[1]	매출액 증가율[2]	매출액 세전 순이익률	매출액 영업 이익률	이자보상 비율	총자산 회전율	유동 비율	부채 비율	차입금 의존도
건설업	2021	11.57	5.75	7.25	6.24	634.26	84.90	168.66	130.36	26.83
	2022	10.89	15.04	5.16	4.88	425.37	86.22	159.79	136.24	28.81
제조업	2021	10.78	19.71	8.59	7.81	1229.49	86.19	139.93	69.75	20.35
	2022	7.24	16.41	6.29	6.27	847.12	91.87	135.69	69.14	19.99
전산업	2021	10.80	17.72	7.56	6.85	654.00	80.98	131.47	100.99	27.62
	2022	7.83	16.89	5.17	5.32	455.36	85.82	125.96	102.38	28.18

주 : 1) 전년 말 대비
2) 전년 동기 대비
자료 : 한국은행(2023.06.13), 2022년 기업경영분석(속보).

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)