

건설동향

BRIEF_{ing}**• 공공택지 '도급형 민간참여사업'의 해외 유사사례 비교 및 시사점**

- 공공택지 '도급형 민간참여사업'의 개요
- '도급형 민간참여사업'의 해외 유사사례
- 해외 사례의 시사점 및 도급형 민간참여사업의 발전 방향

• '25년 1~8월 건축착공면적, 전년 동기 대비 17.0% 감소

- 주거용 30.6% 감소, 비주거용 8.6% 감소
- 지역별로 수도권 10.2% 감소, 지방 23.8% 감소
- 특히 지방의 착공 침체 심각, 2009년 이후 가장 좋지 않은 상황

• 추석 연휴로 10월 10일자 건설동향브리핑은 발간하지 않습니다.



공공택지 ‘도급형 민간참여사업’의 해외 유사사례 비교 및 시사점

- 도급형 민간참여사업의 단기 활성화를 위해서는 민간 참여 유도 확대방안을 강구해야 하며, LH 재정 상황을 복합적으로 고려한 장기 방향으로 DBFM 모델로의 전환 필요성 검토 필요 -

김성환(연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

공공택지 ‘도급형 민간참여사업’의 개요

- 국토교통부는 9월 7일 「주택공급 확대방안」(9·7 대책)을 통해 향후 공공택지에서 공급되는 주택 전량을 LH가 직접 시행하는 공공주택으로 공급하고, 그 방안으로 ‘도급형 민간참여사업’을 제시함.
 - 그간 공공택지에서는 공공주택과 민간주택이 함께 공급되었으며, 그중 민간분양주택은 민간이 LH로부터 택지를 분양받은 후 주택을 건설하여 민간이 직접 분양하는 방법을 활용함.
 - 정부는 공공택지 민간 매각 방식에 대해 ① 택지를 낙찰받은 민간사업자가 택지 개발이익을 전유하는 문제, ② 주택 경기 사이클에 따른 공급 불안정 등 두 가지 문제를 제기함.
 - 이러한 문제를 해소하고 공공주택의 재고를 추가로 확보하기 위해 정부는 “LH가 조성한 택지는 민간에 매각하지 않는다”는 원칙을 세우고, 연내 「LH법」을 개정하여 원칙을 법제화하는 계획을 밝힘.
 - 다만 2015~2024년 평균 연간 2.0만호에 달하는 공공주택 공급¹⁾물량을 전량 LH 직접 도급 사업으로 추진하지 않고, ‘도급형 민간참여사업’을 통해 주택공급 목표를 달성하고자 함.
- 도급형 민간참여사업은 기존 수익공유형 민간참여사업과 달리 LH가 택지를 제공하고, 민간은 자금 조달 및 설계·시공 등을 전담하는 방식임.
 - 그동안 LH에서 진행해 온 민간참여 공공주택건설사업(민간참여사업)은 수익공유형을 기본으로 하되 사업 유형(임대주택, 뉴 : 홈 선택형 주택건설사업), 협약 또는 공모 지침, 혹은 기업의 선택²⁾에 따라 도급형으로 진행된 바 있음.
 - 도급형 민간참여사업으로 진행되는 경우 LH는 택지를 제공하고, 민간은 시공과 관련한 자금을 조달하되 사업 유형에 따라 기성불로 비용을 정산받음.

1) 정부는 9·7대책을 기점으로 주택공급의 기준 지표를 인허가에서 ‘착공’으로 변경하였으며, 본 고에서도 이러한 기조에 발맞춰 ‘착공’ 물량을 기준으로 공급물량을 제시함. 이하 본 고에서 동일함.
2) 민간사업자가 민간참여 공공주택건설사업의 사업계획서에서 ‘민간사업자 사업비 직접정산’ 방식을 제안한 경우를 말함.

- 관련 세부 계획은 LH 개혁위원회가 연내 발표할 예정이며, 9월 25일 개최된 ‘LH 민간협력 거버넌스 포럼’에서 도급형 민간참여사업 관련 세부 방향 일부가 사전 제시됨.
 - 당초 시장에서는 도급형 민간참여사업을 신규 모델로 인식하였으나, 기존 민간참여 공공주택건설사업 중 도급형 사업과 동일한 방식이라는 점을 언급함.
 - 이와 함께 민간사업자 참여 유인을 위한 금융 지원제도 방향을 제시하였으며, 주택도시보증공사(HUG) 지급 보증을 통해 저리의 사업자금 조달이 가능하도록 조치 예정임.
 - 기존에 지적됐던 미분양 리스크 역시 기존 사업과 동일하게 입주 지정기간 만료일 3개월 이내에 협약에 따라 LH가 주택 및 상가 등을 인수하여 사업비를 정산함.
 - 2025년 하반기 도급형 민간참여사업으로 추진할 택지는 4개 지구로, 착공은 2026년 6월로 공모와 토지 사용일 간 기간을 최소화할 예정이며 민간 사업비는 약 1조 2,000억원으로 추정됨.

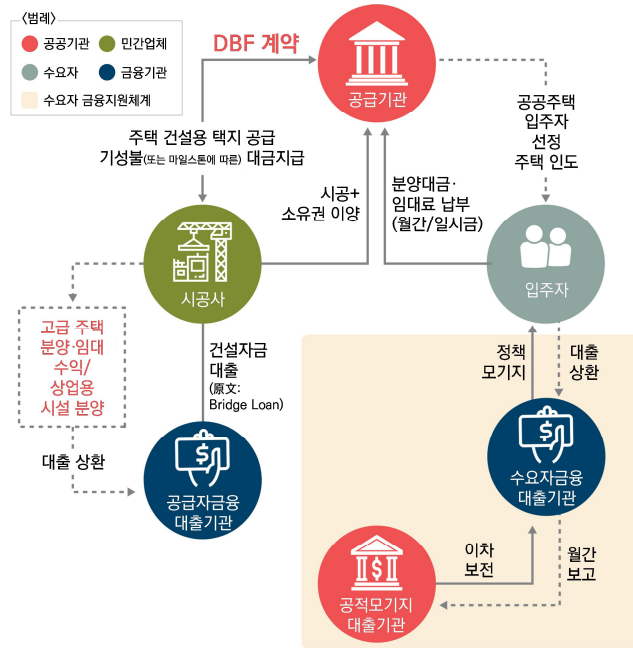
해외 유사사례 : 설계-시공-금융조달 일괄 계약 구조

- 도급형 민간참여사업의 개념을 비추어볼 때 해외의 공공 건설 계약구조 중 설계-시공-금융조달 (Design-Build-Finance, 이하 DBF)³⁾와 유사한 구조를 가짐.
 - 도급형 민간참여사업은 DBF 중에서도 민간이 프로젝트의 시작부터 완공 시점까지 발생하는 건설 비용을 충당하기 위한 단기성 자금조달을 담당하고 공공은 완공 시점에 확보한 장기 자금원으로 민간이 투입한 건설 비용 및 시공 이윤 등을 일시에 상환하는 건설 기간 금융(construction period financing)을 채택하고 있음.
 - 일반적으로 DBF를 활용하는 이유는 ① 공공의 현금 흐름 제약 해소, ② 설계-시공 단계의 지연 리스크 완화(리스크를 민간에 이양) 등을 들 수 있으며, 시공사가 장기적 운영까지 담당하는 Design-Build-Finance-Maintenance(이하 DBFM) 모델을 채용하면 ③ 장기적 유지보수·자금조달 효율성 극대화 효과를 누릴 수 있음.(美 연방 고속도로 관리청(FHWA), 2025.9.29. 검색)
- 인도, 남아프리카공화국, 방글라데시 등 신흥국에서 도급형 민간참여사업과 유사한 Government Offtake / Government Pays with Land 모델을 활용함(Global Platform for Sustainable Cities, 2023).
 - 정부 및 공공기관이 토지를 무상 혹은 재정을 투입해 저가에 제공하고 민간 건설사는 주택 설계·건설 및 자금조달을 담당하며, 정부는 완공 주택을 매입하며 인허가·보조금 지원 및 저소득 입주자 선정을 주관함.

3) DBF(Design-Build-Finance) 계약방식은 설계-시공을 수행하는 업체가 선급비용 등 사업 초기자금을 자체 조달하는 방식임(해외건설협회, 2017).

- 동 사업에 참여함으로써 민간이 얻을 수 있는 인센티브로는 교차보전 방안^{인도, 남아공, 방글라데시}, 인허가 및 보조금 지원^{인도, 남아공}, 국가의 장기지급 약정^{인도, 방글라데시}, 저리용자 지원^{방글라데시} 등을 들 수 있음.

〈그림 1〉 Government Offtake / Government Pay with Land 모델 구조도(교차보전 모델, 분양 주택 기준)



자료 : Global Platform for Sustainable Cities, 2023, p.39.

- 반면 선진국에서는 DBF를 전통적인 공공주택 건설사업에 활용하는 사례를 찾기 어려우며, 모듈러 주택 프로젝트에서 주로 활용할 계획을 갖고 있음.
 - 일반적으로 공공 건설, 특히 민간참여사업으로 건설을 진행하는 프로젝트에서 DBF를 활용하는 경우는 교통시설 등 인프라, 학교·도서관 등 공공건축물 등을 건설하는 경우임(Delmon, 2010).
 - 이는 공공 건설 프로젝트에서 예산상 제약 때문에 당기에 착공이 어려운 경우라 하더라도 공공서비스를 확보하기 위한 방책으로 사용됨(Farquharson et al., 2011).
 - 미국에서 DBF가 주택사업에 활용되는 경우는 모듈러/프리팹 주택 프로젝트에서 활용할 계획을 갖고 있음. 모듈러 주택의 경우 설계 및 시공을 단일 계약자에게 맡기는 DB의 장점을 극대화할 수 있으며, 자금조달 모델을 결합하여 신속한 공급을 추진함(U.S. HUD, 2025).

해외 사례의 시사점 및 도급형 민간참여사업의 발전 방향

- 해외에서는 대표적으로 교차보전 방안 등을 제시하고 있는바, 단기적으로 도급형 민간참여사업을

활성화하기 위해서는 민간 참여 유도 확대가 필요함.

- 해외 사례를 살펴본 결과 국내에서 제공하지 않는 민간 참여 유인으로 ① 인·허가, 보조금 등 행정 지원 ② 교차보전 방안, ③ 장기지급 약정(건설자금의 분할 상환 약정)을 제공하고 있는 것으로 분석됨.
- 교차보전 방안은 주택 부문에서 제한된 민간의 수익을 여타 수익모델을 통해 보전하여 공공주택 건설사업의 부담을 줄이는 방식임. 이는 국내에서 도급형 민간참여사업을 도입한 본래 취지와는 상충하는 측면이 있으나, 해외에서는 공공성과 사업성의 균형을 위한 실무적 수단으로 활용된 사례가 존재함.
- 정부의 자금 여력이 부족한 경우 장기지급 약정을 활용하는 경우도 관측되었으며, 국내에 도입한다면 건설사는 준공 시 이를 유동화하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것임.
- 그 외에도 현재 국내에서 제기되고 있는 관급자재 사용 여부, 분리발주 요구에 대한 대응, HUG 지급 보증에 따른 자금조달 금리 인하 폭 등 핵심 조건의 불확실성이 상존하는바, 민간사업자 참여를 실질적으로 유인할 수 있도록 조건 설계의 정교화를 기대함.

● 다만 도급형 민간참여사업 물량을 확대하면, LH의 재원 부담이 경감되는 것이 아니라 준공 이후로 이연되는 것임을 주목해야 하며, 이를 보완하기 위해서는 DBFM 모델로의 전환을 검토할 수 있음.

- 도급형 민간참여사업 물량 확대 시 건설에 투입되는 단기 LH 자금조달 부담을 완화할 수 있겠지만 계약 구조상 4~5년 후 주택매입(인수) 부담은 이연된 채 존속함.
- 선진국 공공주택 시장에서 DBF 모델이 활용되지 않는 이유는 공공이 일반적으로 민간에 비해 저리에 자금을 조달할 수 있어 비용 효율적이지 않기 때문이며(IMF Working Paper, 2023), 이를 민간의 관리 기술 및 노하우 이전 등으로 상쇄하기 위해 DBFM 모델을 활용함(UK National Audit Office, 2010).
- DBFM 모델, 즉 민간참여사업자가 건설뿐만 아니라 임대 주택사업의 운영까지 도맡는 계약은 민간이 운영까지 책임지기 때문에 시공 시 운영 노하우를 적용할 수 있으므로 생애주기 비용관리·성과연계지급을 통한 유지관리 품질 제고 및 재정 부담 평준화를 기대해 볼 수 있음.
- 다만 DBFM 모델로 전환할 경우 LH 입장에서는 초기 리스크 프리미엄에 대한 부담이 있으며, 참여 기업은 장기적으로 자금이 묶이는 결과를 초래할 수 있으므로 상호 간의 접점을 찾으려는 노력이 필요함.

● 최근 활발히 논의되고 있는 채권입찰제 도입은 분양가 인상·시장 왜곡 위험을 고려해 신중한 접근이 필요함.

- 최근 들어 LH 직접시행과 함께 논의되고 있는 채권입찰제는 수분양자의 분양 이익을 공공에 일부 귀속시킬 수 있다는 점, ② 제2종 국민주택채권을 통해 주택도시보증금 재정난 완화에 기여할 수 있다는 점, 이와 더불어 ③ LH의 국민주택건설 사업에 직접 재원으로 활용할 수 있다는 점에서 도움이 될 수 있음.
- 다만 과거 채권입찰제 도입 당시 사실상 분양가 인상과 비용 변동성 확대 등 여러 문제가 지적된 바 있으며, 현행 DSR·LTV 등 수요자 금융규제와 결합될 경우 총취득비 상승 및 구입 여력 저하 우려가 커지는 만큼 신중한 기해야 함.



'25년 1~8월 누적 건축착공 실적

- 수도권 10.2% 감소, 지방 23.8% 감소, 지방의 건축착공 2009년 글로벌 금융위기 이후 가장 좋지 않은 상황 -

박철한(연구위원-igata99@cerik.re.kr)

최근 건축착공 면적, 6~7월에 일부 회복하다, 8월 다시 감소

- 최근 건설투자가 IMF 외환위기 이후 최악의 부진을 겪고 있어, 향후 건설공사 물량 회복 가능성을 가능하기 위해 건축착공 면적을 살펴보고자 함.
 - 한국은행에 의하면 건설투자는 2025년 1/4분기와 2/4분기 각각 전년 동기 대비 13.3%, 11.4% 감소해 외환위기 영향으로 위축되었던 1998년 이후 가장 극심한 침체를 경험함.
 - 건설투자가 위축된 것은 진행 공사 물량 감소의 영향으로 볼 수 있으며, 향후 회복 가능성을 진단하기 위해서는 착공 상황을 검토할 필요가 있음.

● 월간 건축 착공을 분석한 결과, 6월과 7월에는 일부 회복되는 듯했지만, 8월에 다시 위축됨.

- 착공 면적의 전년 동월 대비 증감률을 살펴본 결과, 2025년 1~5월까지 연속 위축되는 모습을 보였는데, 6월에 0.6% 소폭 상승하고 7월에 16.5% 증가함. 이후 8월에 40.0% 다시 급락함.
- 공종별로 주거용 건축착공 면적이 6월에 7.6% 상승하고 7월에 29.7% 증가하여 2개월 연속 증가하였지만, 8월에 다시 감소함(-50.7%).
- 비주거용 건축착공 면적은 7월에 10.8% 증가하여 4개월 만에 양호한 모습을 보였지만, 8월에 다시 32.6% 감소해 부진한 모습을 보임.
- 건설업 산업재해 사망사고 발생을 계기로 중대 재해 재발 방지 및 건설안전특별법 관련 논의가 8월에 본격화되었는데, 이러한 영향으로 인해 8월 신규 착공이 일부 영향을 받은 것으로 판단됨.⁴⁾

〈그림 1〉 월간 건축착공면적 전년 동월 대비 증감률 추이

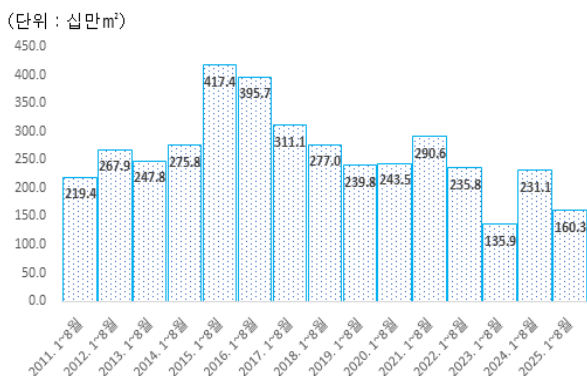


자료 : 국토교통부

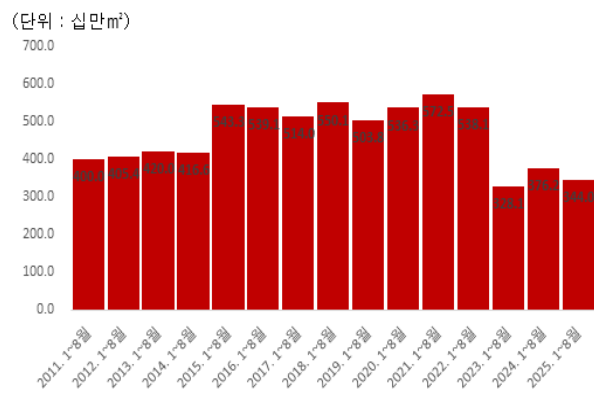
1~8월 건축착공 면적, 17.0% 감소... 2009년 이후 역대 두 번째로 부진

- 1~8월 건축착공 면적 전년 동기 대비 17.0% 감소한 5,043만㎡를 기록함.
 - 비록 6월과 7월 양호한 모습을 보였어도, 1~5월 그리고 8월의 부진으로 인해서 1~8월 건축착공 면적은 지난해 같은 기간보다 17.0% 감소하였으며, 글로벌 금융위기 영향으로 침체했던 지난 2009년 1~8월(4,160만㎡) 이후 두 번째로 부진한 5,043만㎡를 기록함.
- 올해 1~8월 주거용 건축착공 면적은 전년 동기 대비 30.6% 감소한 1,603만㎡로 지난 2009년 1~8월(1,193만㎡) 이후 기간 대비 두 번째로 부진한 실적을 기록함.
 - 주거용 건축착공이 부진한 것은 아파트 분양이 축소된 데에 비롯된 것으로⁵⁾, 사업비 증가와 수익성 악화, 그리고 정책 및 시장 환경의 불확실성이 복합적으로 맞물린 결과로 판단됨.
- 한편, 올해 1~8월 비주거용 착공면적은 전년 동기 대비 8.6% 감소한 3,440만㎡를 기록함.
 - 비주거용 착공면적도 지난 2009년 1~8월(2,961만㎡) 이후 기간 대비 두 번째로 부진한 실적임.
 - 세부적으로 살핀 결과 상업용과 교육/사회용은 각각 전년 동기 대비 6.1%, 7.8% 증가해 일부 양호했지만, 공업용이 전년 동기 대비 11.6% 감소하고 기타 착공면적도 21.6% 감소해 부진했음.
 - 특히, 1~8월 공업용 착공면적은 652만㎡로, 2009년 1~8월(595만㎡) 이후 가장 낮은 수준으로, 트럼프 발 관세 정책 불확실성과 석유화학산업 구조조정에 따른 제조업 시설투자 감소의 영향으로 판단됨.

〈그림 2〉 주거용 건축착공면적 1~8월 누적치 연간 비교



〈그림 3〉 비주거용 건축착공면적 1~8월 누적치 연간 비교



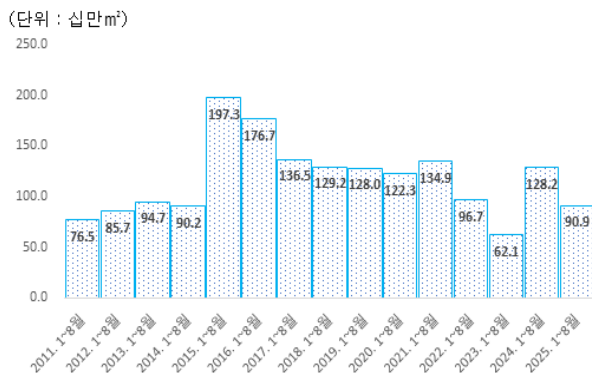
자료 : 국토교통부

- 8월 8일 건설 현장 사망사고 발생 후 모든 산업재해 사망사고를 대통령에게 직보하도록 보고 체계가 전면 강화되고, 시공 상위 20대 건설사 CEO를 불러 건설 중대재해 제발 감축을 논의(8월 14일)하는 등 건설산업 내 중대재해 제발 방지 및 건설안전특별법 관련 논의가 본격화됨.
- 통계가 확인되는 1~7월 누적 아파트 분양실적은 9.1만호(국토교통부)로 전년 동기 대비 27.7% 감소

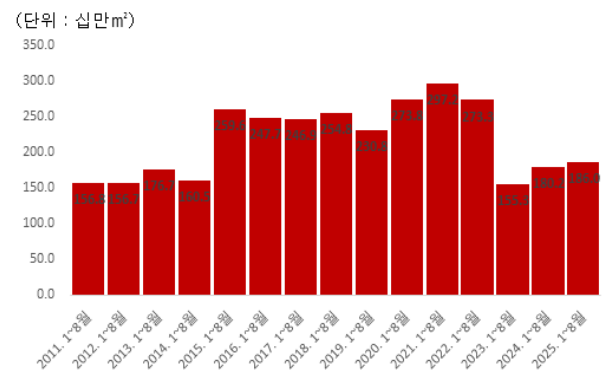
수도권, 2025년 1~8월 누적 착공면적 전년 대비 10.2% 감소한 2,770만㎡

- 수도권의 건축 착공면적은 주거용 부진이 주요 원인으로 작용하며, 전년 동기 대비 10.2% 감소한 것으로 나타남.
 - 지역별로 서울이 30.5% 증가해 양호했던 반면, 경기도가 3.8% 감소하였으며 인천이 42.5% 감소해 전반적으로 침체한 모습을 보임.
- 수도권의 주거용 건축착공 면적은 전년 동기 대비 29.1% 감소한 909만㎡를 기록함.
 - 주거용 건축착공 면적은 서울과 인천이 각각 전년 동기 대비 42.5%, 71.4% 감소해 침체하였음.
 - 한편, 경기도도 전년 동기 대비 11.5% 감소해 부진한 모습을 보임.
- 한편, 수도권 비주거용 건축착공면적은 전년 동기 대비 3.2% 증가한 1,860만㎡를 기록함.
 - 비주거용 건축착공 면적의 경우 서울이 전년 동기 대비 93.2% 증가해 양호했음.
 - 반면, 경기도는 13.5% 감소하였으며, 인천도 26.8% 감소해 부진한 모습을 보임.

〈그림 4〉 수도권 주거용 건축착공면적
1~8월 누적치 연간 비교



〈그림 5〉 수도권 비주거용 건축착공면적
1~8월 누적치 연간 비교



〈표 1〉 수도권(서울,인천,경기) 2025년 1~8월 건축착공면적 전년 동기 대비 증감률(%)

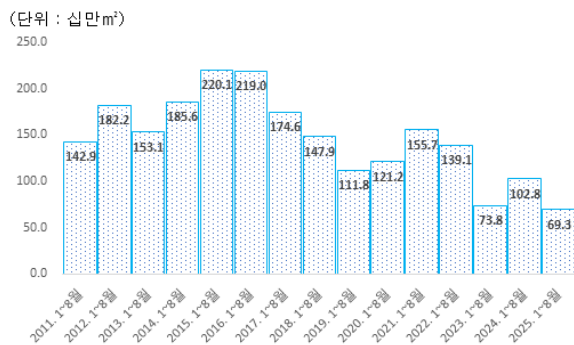
구분	서울	인천	경기
전체	30.5	-47.7	-12.8
주거용	-42.5	-71.4	-11.5
비주거용	93.2	-26.8	-13.5

자료 : 국토교통부

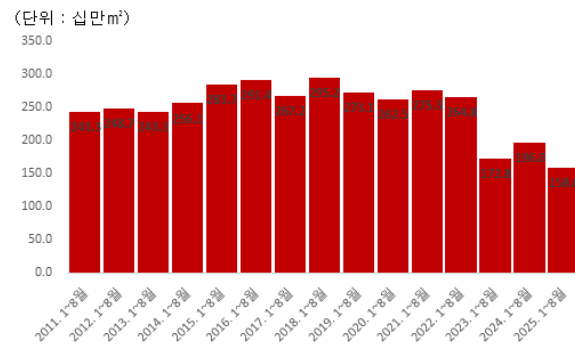
❖ 지방, 2025년 1~8월 누적 착공면적 전년 대비 23.8% 감소한 2,273만㎡

- 수도권을 제외한 지방의 건축착공 면적은 전년 동기 대비 23.8% 감소하였는데, 충북을 제외하고 모든 지역에서 부진한 모습을 보임(〈그림 6,7〉 참조).
 - 충북이 전년 동기 대비 2.3% 소폭 증가하였는데, 나머지 지역 부산, 대구, 대구, 광주, 울산, 세종, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 모두 전년 동기 대비 위축된 것으로 나타남.
- 1~8월 지방의 주거용 건축착공 면적은 전년 동기 대비 32.6% 감소한 693만㎡를 기록함.
 - 울산(+67.3%), 전북(40.6%), 경남(50.8%)을 제외한 나머지 지역은 전년 동기 대비 감소함.
- 1~8월 비주거용 건축착공 면적은 전년 동기 대비 19.4% 감소한 1,580만㎡를 기록함.
 - 대구(+0.2%)와 충남(+0.9%)을 제외한 나머지 지역 모두 전년 동기 대비 감소함.

〈그림 6〉 지방 주거용 건축착공면적
1~8월 누적치 연간 비교



〈그림 7〉 지방 비주거용 건축착공면적
1~8월 누적치 연간 비교



〈표 2〉 수도권외 지역 2025년 1~8월 건축착공면적 전년 동기 대비 증감률(%)

구분	부산	대구	광주	대전	울산	세종	강원
전체	-9.9	-18.0	-72.5	-51.5	-2.3	-55.4	-31.8
주거용	-11.3	-70.1	-89.2	-72.0	67.3	-44.7	-42.4
비주거용	-8.9	0.2	-60.0	-25.4	-15.9	-55.9	-25.6

구분	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체	2.3	-10.4	-3.3	-35.6	-44.0	-7.8	-57.9
주거용	-17.3	-32.8	40.6	-42.9	-64.0	50.8	-73.4
비주거용	14.3	0.9	-14.7	-32.3	-37.4	-25.7	-40.1

자료 : 국토교통부

건축착공 몇몇 지역 제외하고 대부분 감소, 지방의 침체 상황 심각

- 1~8월 건축착공 면적을 살핀 결과 서울과 충북을 제외하고 모든 지역에서 전년 동기 대비 건축착공이 위축된 것으로 나타남.
 - 서울과 충북의 경우 모두 주거용은 감소하였지만, 비주거용이 양호해 전년 동기 대비 증가함.
- 최근 지방 착공면적, 지난 글로벌 금융위기 기간인 2009년 이후 가장 부진한 상황 가운데 있는 것으로 분석됨.
 - 지역별 착공면적 자료는 2011년 이후부터만 확인할 수 있지만, 2025년 1~8월 지방의 건축 착공 실적 이 2023년 같은 기간보다 더 부진한 점을 감안하면⁶⁾, 지방의 건축공사 물량이 2009년 착공이 감소한 이후 가장 좋지 않은 상황 가운데 있는 것으로 판단됨.

건축착공의 재침체로 건설투자 침체 장기화 및 지방 경기 부진 우려

- 2025년 1~8월 건축착공 면적이 전년보다 감소하였는데 이러한 영향으로 건설투자 침체 기간이 증가할 가능성이 있는 것으로 판단됨.
 - 건축공사 착공 물량이 2025년 들어서 다시 위축되고 있는 것은 향후 1~2년간 공사물량이 감소할 가능성이 있음을 시사함.
 - 물론 올해 9~12월까지 공사착공이 회복될 가능성이 있기 때문에 좀 더 상황을 지켜볼 필요가 있지만 지방의 경우 당분간 회복 여력이 크지 않은 것으로 판단됨.⁷⁾

지방에 공공 자원 확대와 미래 전략 사업 유치 필요

- 지방 착공 감소와 건설투자 위축은 지역 경제에 불가피하게 큰 타격을 미칠 수밖에 없음. 이를 극복하기 위해서는 공공 재원을 적극 확대하고, 이를 기반으로 지속 가능한 미래 전략 사업을 유치할 필요가 있음.
 - 단순히 일시적인 건설 경기 부양에 그치는 것이 아니라, 공공 공사 확대를 발판으로 삼아 중장기적 성장 기반을 마련할 수 있는 미래형 전략 프로젝트를 추진해야 함.
 - 데이터센터, AI·바이오 연구단지, 스마트 물류 허브 등 차세대 신성장 산업을 유치·육성하고, 지역 특성에 부합하는 친환경 인프라, 스마트시티, 관광·문화 자원 활용 프로젝트 등을 발굴할 필요가 있음.
 - 지역 산업 경쟁력과 내수 기반을 강화해 균형 발전과 국가 전체의 성장 잠재력 제고 유도해야 할 것임.

6) 2023년 건축착공은 7,568만㎡로 레고랜드 사태 영향으로 PF 대출 시장에 문제가 본격 발생하고 부동산 가격이 하락한 영향으로 착공이 위축, 2009년(7,125만㎡) 이후 가장 낮은 실적을 기록하였음.

7) 지방의 경우 악성 미분양이라고 불리는 준공 후 미분양 물량이 올해 7월 말 2.3만호로 2010년 이후 최대 수준임.