

건설동향브리핑

CERIK

제902호
2023. 4. 14.

- 브릿지론 중심, 부동산PF 부실 가능성 점차 현실화
- 민간투자사업 활성화 추진 전략의 주요 내용과 시사점
- 도시계획 및 건축 규제개선 동향과 의미

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

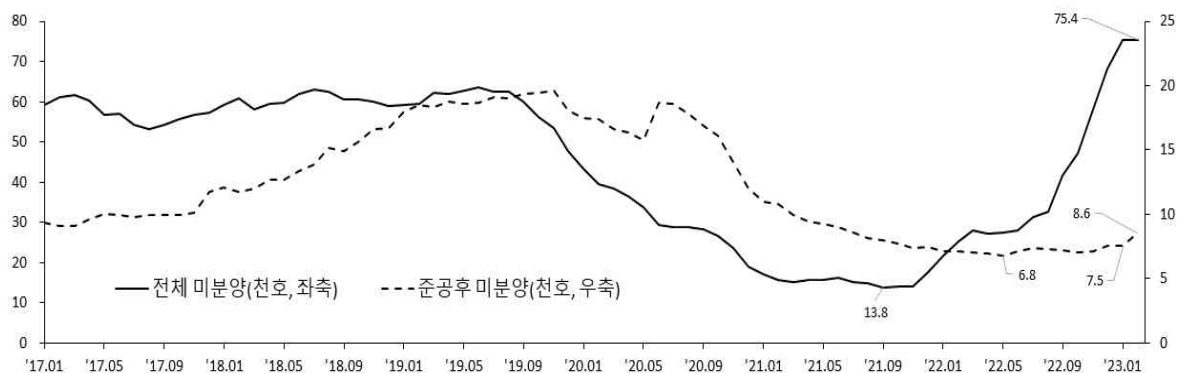
브릿지론 중심, 부동산PF 부실 가능성 점차 현실화

- 증권과 여신전문업 위주로 연체율 빠르게 상승... 부실위험 점점 증가 -

미분양 물량, 전국적으로 빠르게 누적 추세

- 2023년 2월 말 기준 국내 총 미분양주택은 7만 5,400호로 2021년 9월의 1만 3,800호에서 약 1년 반 만에 5.5배 가까이 증가함.
- 준공 후 미분양주택의 증가속도는 상대적으로 낮으나, 지난 2월부터 전국적으로 1,000호 이상 미분양 물량이 누적되기 시작함.

<그림 1> 전국 미분양주택 수 변화 추이



자료 : 한국주택협회 데이터 가공.

본PF 전환이 지연되면서, 브릿지론 부실 현실화 中

- 미분양 물량의 시장 내 누적이 투자자들의 원리금 회수 가능성에 대한 기대감을 낮춰 '브릿지론'의 '본PF'로의 전환을 어렵게 하고 있음.
- 브릿지론은 착공 전 단계에서 토지매입과 초기 사업비 조달을 위해 이뤄지는 PF로, 본PF를 통해 상환이 이뤄지는 단기·고금리 대출임. 그런데 투자자 입장에서 본PF는 개발사업에서 일정 수준 이상의 분양이 이뤄져 분양대금을 통해 정상적으로 본PF가 상환될 수 있는 경우에만 실행할 유인이 존재함.
- 본PF 전환 지연으로 브릿지론의 부실이 점차 현실화되고 있음.
- 브릿지론의 본PF 전환 지연으로 인해 과거 수년간 브릿지론에 대한 대출과 지급보증을 확대해 온 증권사, 저축은행, 여전사 등의 업권에서 연체율이 빠르게 증가하고 있음. 또한, 브릿지론 상환이 제때 이뤄지지 못해 공매 처리되는 사업장들이 늘고 있음.¹⁾

<표 1> 최근 금융업권별 부동산PF 대출 연체율 변화 추이

구분	대출잔액 (2022년 말, 조 원)	연체율(%)			
		2020년 말	2021년 말	2022년 9월 말	2022년 말
은행	39	0.29	0.03	0.03	0.01
증권	4.5	3.37	3.71	8.16	10.38
보험	44.3	0.11	0.07	0.40	0.6
저축은행	10.5	2.43	1.22	2.38	2.05
여신전문	26.8	0.28	0.47	1.07	2.2
상호금융	4.8	0.3	0.09	0.09	0.09
전체	129.9	0.56	0.37	0.86	1.19

자료 : 쿠키뉴스(2023.4.7), “증권사 부동산PF 경고음... 연체율 10.38%로 경충”.

■ 본PF의 부실 역시 점차 가시화

- 본PF 기실행으로 공사가 진행 중이거나 이미 완공된 사업장에서도 분양률 하락으로 대출원리금 상황이 지연돼 PF의 부실 가능성이 높아지고 있음.
 - 대구와 경북 등 미분양이 집중된 지역을 중심으로²⁾ 본PF 부실 가능성이 커지고 있음.³⁾ 책임준공 의무를 부담하고 있는 건설사들의 재무상황도 점차 악화되고 있어 건설사 부도로 인한 부실 규모 확대 위험도 커지고 있는 것으로 판단됨.⁴⁾

■ PF 부실에 따른 금융시장 충격 최소화 위한 세밀한 정책대응 필요

- 부실채권의 선제적 처리를 위해 이번 달부터 PF 대주단이 전국 5,000여 개 사업장 중 부실 가능성이 있는 500개 사업장을 대상으로 사업성 평가를 통해 자체 정상화 작업과 캠프 등에 의 매각 작업을 병행할 예정임.⁵⁾
- 하지만 이미 부동산경기 침체가 본격화한 상태에서 부실채권의 처리 과정에서 대주단이 부담하게 될 전체 손실 규모가 작지 않을 가능성이 큼.
- 따라서 대주간 갈등 심화로 부실채권 처리가 지연돼 부실이 추가적으로 확대될 가능성, PF 부실의 현실화 과정에서 금융기관 부실이 촉발돼 금융시장에 예상치 못한 충격으로 작용할 가능성 등에 대해 세밀한 주의를 기울이는 것이 필요할 것임.

김정주(경제금융도시연구실장 · kjj@cerik.re.kr)

1) 서울경제(2023. 4. 10), “강남권 알짜부지도 가격 반토막... PF시장 냉각에 새주인 찾기 난항”.

2) 2023년 2월 말 기준임.

3) KBS NEWS(2023. 3. 27), “‘부실 대출’ 대구 새마을금고 소송 취하... 대손충당금은 논의” ; 대한전문건설신문(2023. 3. 6), “‘부동산PF 대주단 협약’ 내달 가동... ‘우려 사업장 정상화 지원’” 등 언론보도 참고.

4) 중소기업신문(2023. 3. 30), “중소건설사 등 ‘한계기업’ 속출에 4월 中企 경기전망 먹구름 짙어져”.

5) 대한경제(2023. 4. 9), “‘될 놈만 가져간다’... 부동산PF 대주단, 본PF 사업 위주로 정상화”.

민간투자사업 활성화 추진 전략의 주요 내용과 시사점

- 불가항력적 발생 비용의 민·관 주체별 적정 분담 등 제도 개선 방향 구체화 필요 -

■ 정부, 2023년 민간투자 사업 활성화 추진 전략 발표⁶⁾

- 추진 배경으로 민간 중심 역동적 혁신성장 지원 및 한정적 재정투자 여력 보완 등을 제시하며 3대 전략 10대 과제를 발표함(신규 프로젝트 발굴 약 13.0조 원).
 - ❶ (대상시설 다양화) 교통 중심의 대상시설을 산업·생활·노후 시설 등으로 다양화
 - ❷ (참여유인 제고) 사업모델 개선, 절차·비용부담 완화 등 사업 참여유인 제고
 - ❸ (관리체계 혁신) 재정·민자 간 연계 강화, 민자물량 사전확정, 전문성 제고 등
 - 2023년 중점 추진 과제로 첫째, 대규모 민자사업의 신속 추진을 위한 과제 3가지와 둘째, 민자 추진 단계별 활성화 방안 7가지를 제안함.

<표 1> 2023년 민간투자사업 추진 체계

민간투자 활성화 방안 (3대 전략·10대 과제)	
3대 전략	◇ 교통 중심의 대상시설을 산업·생활·노후 등으로 다양화 ◇ 사업모델 개선, 추진부담 완화 등 민자 참여유인 제고 ◇ 재정·민자 간 연계 강화 등 민자 관리체계 혁신
대규모 민자사업 신속 추진	
① 신규 프로젝트 발굴 확대 : 13.0조 원 <ul style="list-style-type: none"> · 신유형 등 대상시설 확대, 재정·민자 간 연계 강화 등 신규 민자사업 적극 발굴 · 예타 진행사업에 대한 민자 전환 검토 · 신성장 4.0 전략 중 민자가능사업 적극 발굴 	
② 既추진사업 조기착공 지원 : 8.9조 원 <ul style="list-style-type: none"> · '23년 중 8.9조 원 규모 사업 착공 지원 · 조기착공 지원을 위해 적격성조사 신속추진, 사업별 추진상황 점검·관리 강화 	
③ 집행관리 강화 : 4.35조 원 <ul style="list-style-type: none"> · 민간투자 집행협의체 구성·운영 등을 통해 연내 4.35조 원 집행계획 차질없이 이행 · 상저하고 경기 흐름에 대응하여 상반기 內 50.8% 이상 속도감 있게 집행 추진 	

6) 관계부처합동(2023. 4. 6), “2023년 민간투자사업 활성화 추진 전략”, 비상경제장관회의, 기획재정부 보도자료 참조.

민자 추진 단계별 활성화 방안

① 발굴 단계

- 개량운영형 등 구체화된 사업모델 개발, 대상시설 적정성 판단기준 마련, 신유형 대상시설 적정성 신속 심의·의결

② 제안 단계

- 사업초기 제안부담 완화, 중소기업 참여확대

③ 민자 적격성조사 단계

- 적격성조사 신속추진 지원, 적격성再 조사 관련 절차 간소화 등 추진

④ 제3자 제안공고 단계

- 환경분야 등 경쟁 강화방안 마련

⑤ 협약·금융약정 단계

- 산기반신보 보증수수료율 인하 및 전자 신용보증서 도입

⑥ 공사 단계

- 민간투자 집행협의체 구성·운영 등을 통해 집행실적 점검 및 집행 부진사업 독려

⑦ 사업 운영 단계

- 인프라인포 시스템 확대·개편

자료 : 관계부처합동(2023.4.6), “2023년 민간투자사업 활성화 추진 전략”, 비상경제장관회의, 기획재정부 보도자료 참조

- 본 고에서는 민간투자사업 추진 단계별 활성화 방안 중 실질적 집행 단계로 볼 수 있는 계약 단계(협약·금융 약정 단계) 및 공사 단계에서 민간투자사업이 활성화되기 위한 제반 요인에 대해 제언하고자 함.

■ 협약·금융약정 단계 : 보증 수수료율 인하 및 전자 신용보증서 도입

- 정부는 최근 자금조달 비용이 상승한 상황에서 보증수수료가 사업자 부담으로 작용하고 있다고 평가한 반면, 추진 전략은 산업기반신용보증기금 보증 수수료율 인하 및 전자 신용보증서 도입을 제시하고 있음.
 - 신용보증 수수료율 하한을 $\Delta 0.05\%p(5bp)$ 인하하여 민자 활성화에 기여하고, 시설 사용료 감소를 유도
 - 전자 신용보증서를 도입하여 업무 효율성 제고 및 운영리스크 해소
- 민간투자사업을 활성화하는 것이 핵심 정책 목표라면, 해당 민간투자사업의 비용과 수입을 결정하는 협약 단계에서는 무엇보다도 민·관의 적정하고 합리적인 투자 위험 분담에 대한 제도 개

선 방향이 포함되어야 함.

- 계약 이전단계에서 민간투자사업의 성과를 높이기 위한 유효 경쟁의 촉진, 사업의 다양화, 낭비적 비용의 절감, 절차의 간소화 등을 통한 추진 과제는 민간투자사업의 효율성을 높일 수 있겠으나 궁극적으로 민간투자사업 활성화를 위한 핵심 요인으로 기능하기는 어려움.

■ 공사 단계 : 민간투자 집행점검체계 구축 및 집행 애로요인 파악

- 정부는 민간중심 경제활력 제고를 위해 상반기 중 민간투자사업 신속 집행이 필요하다고 평가한 반면, 추진 전략은 중앙관서·지자체 등으로 구성된 민간투자 집행협의체를 통해 중점관리 대상사업 등 사업 집행 점검·관리 강화를 제시하고 있음.
 - 집행실적 지속 모니터링(월별) 및 필요시 현장방문, 간담회 등을 개최하여 집행 애로 요인 파악·해소 추진
 - 중점관리 대상사업(2023년 집행계획 300억 원 이상인 18개 민자사업)에 대한 사업별 관리카드 작성·관리 추진
- 민간투자사업 전반에 대한 애로 사항을 조사하는 것과 별개로 단계별(예 : 공사 전 준비 단계, 공사 단계, 공사 후 운영 단계) 애로 사항을 구체적으로 파악하는 방식을 병행해야 함.
 - 즉, 공사 단계에서 집행 애로 요인을 파악하는 것에서 나아가 제도 개선으로 연결되는 주기적인 피드백 과정을 통해 분쟁의 소지를 경감 및 예방하는 것이 더욱 중요함.

■ 물가변동, 금리변동 등 불가항력적 발생 비용의 민·관 적정 분담 개요

- 과거 민간투자사업은 운영 단계의 수입 보장 논의와 이로 인한 최종소비자의 부담이 주된 쟁점이었음. 이러한 논의과정을 통해 민간투자사업에 대한 부정적 인식이 팽배하게 된 원인으로 작용한 측면도 존재함.
- 향후 민간투자사업의 제도 개선 방향 논의는 귀책사유가 불분명한 비용을 참여 주체 간 합리적으로 분담하는 것에서부터 출발해야 함.
- 즉, 계약의 불완전성(incomplete contract)을 해소하는 차원에서 ‘불합리한 비용 분담 체계 하 운영 수입 확대’가 아닌 ‘합리적 비용 분담 체계 하 운영 수입 안정화’를 위한 실시협약의 레짐(regime) 전환이 요구되는 시점임.
 - 결국, 사업 시행 과정상 불가항력(不可抗力)적 발생 비용(예 : 물가변동, 금리변동, 생산요소 공급 불안정 등)의 범위를 확대하고, 보증·보험 등 컨틴전시 플랜(contingency plan)을 포함해 불가항력적 발생 비용을 사전(ex-ante)에 주체별로 어떻게 분담할지 실시협약에 구체적으로 반영하고

집행하는 것이 민간투자사업 활성화 및 지속가능성을 제고하는 핵심 요인으로 사료됨.

- 급격한 물가변동의 경우, 협약(계약) 당사자 간 불확실성을 줄이기 위해서는 「민간투자사업 기본계획」에서 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우에 대해 실시협약으로의 구체적 위임 사항임을 명시할 필요가 있음.
 - 「민간투자사업기본계획」에서 건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우에 대해 ‘실시협약으로 정한다’는 내용이 신설되어야 함.
- 또한, 과거 기획재정부는 급격한 금리변동으로 인한 금융경색 등 사업 추진상 애로 요인을 적극적으로 개선하기 위해 수익형 민간투자사업에서 금리변동의 위험을 정부와 민간이 분담하도록 개선하는 민간투자사업 활성화 방안을 기발표함.⁷⁾
 - 따라서 민간투자사업의 활성화를 위한 실효적 정책 수단을 강구한다면, 산업기반신용보증⁸⁾의 한도 상향과 더불어 협약시점 이후 급격한 조달금리 변동 시 분담 보정 후 정산하는 근거를 표준실시협약으로서 구체화할 필요도 있음.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

7) 기획재정부(2009), “일자리창출과 사회기반시설확충을 위한 민자사업 활성화 방안”, 비상경제대책회의, 2009. 2. 26. 보도자료 참조.

8) 산업기반신용보증기금은 사회기반시설 확충과 운영에 민간투자 자금을 원활히 조달하기 위해 설립된 공적 기금임.

도시계획 및 건축 규제개선 동향과 의미

- 도시공간 수요 변화로 규제 패러다임 다양화, 민간 역할 확대에 대비해야 -

- 도시공간에 대한 수요 변화에 적절히 대응하고, 도시공간 조성에 민간의 적극적 참여 필요성이 커짐에 따라 관련 규제개선이 다양하게 발표되고 있음.
- 최근(2~3월) 발표된 국토부와 서울시의 도시계획 및 건축 분야 주요 규제개선 사항 중 건설산업 측면에서 의미가 있는 것들을 정리하고 그 의미를 검토함.

국토교통부, '건축분야 규제개선 방안(2.23)'에서 규제 완화와 절차 간소화 제시

- 국토교통부의 건축분야 규제개선 방안은 신산업 발전·디지털화·고령화 등 건축 정책환경 변화에 대응하는 부분과 건축행정 절차 정비 등에 초점을 맞추고 있음.
 - IT 기술 발전과 생활 패턴 변화로 인하여 새로운 유형의 건축물 수요가 발생
 - 건축허가 과정에서 유사한 심의절차가 중복되거나 불필요한 심의의견 제시로 민간의 창의성 저해
- (높이제한 완화) 층간소음·단열·소방 등 기준이 강화되어 층고가 높아졌으나, 주거지역 내 높이기준으로 인해 2~3층의 저층 건축물에도 강화된 기준이 적용되는 문제 발생
 - 층고 상향을 고려하여 주거지역 내 건물에 적용되는 높이기준(높이에 따른 정북방향으로부터의 이격거리) 완화
- (일조방향 유연화) 신규택지, 개발사업지구 등에서는 인접대지로부터의 이격거리를 정북방향과 정남방향 중 선택하여 적용 가능하나, 공공주택지구는 정남방향 적용 불가
 - 공공주택지구 내 건물도 일조확보를 위한 높이기준(이격거리)을 정북 또는 정남방향 중 선택할 수 있도록 하여 대지 활용도 제고
- (공유주거) 1인 가구 증가 및 라이프스타일 변화에 따라 부엌, 거실 등을 공유하는 기숙사 형태의 대규모 임대주택 서비스 수요 증가
 - 공공 또는 민간(등록임대주택사업자)이 특정 학생·근로자만이 아닌 일반인 대상으로 임대운영하는 '임대형기숙사' 용도 신설
- (건축·경관심의 통합) 개별법에 따른 다양한 평가·심의 절차가 존재하여 인허가 절차 장기화에 따른 국민 불편 및 경제적 손실을 야기함. 또한, 개별심의를 순차적으로 거치는 과정

에서 사업계획의 정합성이 훼손될 수 있음

- 내용·심의시기가 유사한 건축·경관위원회는 건축주가 신청하는 경우 통합하여 심의토록 하는 등 운영절차 개선
- (에너지 관련 인증 통합) 건물에너지 관련 에너지효율등급, 제로에너지건축물 인증은 목적과 평가방법이 유사하나, 별도로 운영되고 있어 인증기간 과다 소요
 - 제로에너지건축물 인증제도를 중심으로 에너지효율등급 인증과의 통합을 추진하여 인증을 위한 법정 소요일 단축(80일 → 60일 이내)

■ 서울시, '민간사업 지원 지구단위계획(3.24)', '공동주택 인센티브 개선(3.23)' 등 방안 발표

- 서울시는 민간의 창의력을 적극 활용한다는 취지에서 민간이 지구단위계획 변경을 손쉽게 제안할 수 있도록 개선방안을 마련함.
 - 지구단위계획은 도시 안의 특정한 구역을 지정해 종합적, 체계적인 공간계획을 세우는 것을 말하며, 도시기반시설 계획, 건축물의 규모와 형태, 경관계획 등의 세부적인 기준을 제시
- 지금까지 지구단위계획은 공공이 개발지침을 마련하고 민간이 지침에 따라 개발하는 공공주도 방식으로 운영됨.
 - 체계적 관리 측면에서 성과도 있었으나, 정책사회적 변화에 신속하게 대응하기 어렵고 민간이 창의성을 발휘하는 데는 한계가 존재한다는 비판을 받음.
- 이에 따라 민간이 기획·제안하고 공공이 지원하는 민간기획·공공지원 방식인 '(가칭)민간사업 지원 지구단위계획'을 새롭게 도입해 유연하게 지구단위계획을 변경할 수 있도록 개선
- 또한, 지난 15년간 운영해 온 '공동주택 허용용적률 인센티브 기준'의 개정도 발표함.
 - 서울시에서 2008년부터 운영 중인 '공동주택 허용용적률 인센티브 기준'은 재건축·재개발 등 아파트 건축 시 적용되는 기준으로 6개 계획기준⁹⁾에 따라 운영
 - 다양한 정책·사회적 이슈 변화에 대한 신속한 대응이 어렵고, 각 지역 특성에 대한 고려 없이 일률적으로 적용되는 문제점 존재
- 개정된 '공동주택 허용용적률 인센티브 기준'은 안전 성능 향상, 돌봄 시설 확보, 감성디자인 단지 조성, 주변 지역 환경개선 등의 요건 충족 시 용적률 인센티브를 최대 20%p까지 제공함.

9) ① 녹색건축물 및 에너지효율등급, ② 신재생에너지공급률, ③ 우수디자인, ④ 장수명주택, ⑤ 지능형건축물, ⑥ 역사문화보전.

<표 1> 서울시 공동주택 허용용적률 인센티브 개선(안)

구 분		인센티브 (허용 용적률)	
① 방재안전		- 화재·소방·피난 안전 등 공동주택 시설성능 개선	5%p
② 돌봄시설		- 지역에 필요한 놀이·돌봄시설 설치 및 제공	5%p
③ 감성 디자인	공공보행통로	- 주변 가로망 연계를 위한 공공보행통로 등 조성	10%p 이내
	열린단지	- 단지 외곽개방, 담장미설치, 연도형상가 등 열린 단지로 조성	5%p
	공개공지	- 지역주민 이용이 편리한 장소에 공원·광장 형태 소통공간 조성	5%p 이내
④ 지역 맞춤형	기반시설 등 정비	- 사업구역 주변 환경정비(도로, 공원, 통학로 등)	5%p 이내
	지역특화	- 감성디자인 등 정책사업, 지역 맞춤형 항목 추가 신설 가능	10%p 이내(합산)
합 계		최대 20%p 이내	

도시공간에 대한 규제환경 변화의 핵심은 규제 유연화와 민간 역할 확대

- 근래 기술의 발달과 경제·사회구조의 변화로 도시공간에 대한 수요가 크게 변화하고 있으며 이에 따라 새로운 공간전략 수립 필요성이 커지고 있음.
 - IT 기술, 스마트시티, 모빌리티 혁신 등으로 공간 소비행태가 크게 달라지고 있으며, 근무 형태, 통근 방식, 일과 여가의 조화 등 다양한 라이프스타일의 변화로 복합용도, 융합적 토지이용 등의 수요도 커지고 있음.
 - 동시에 기존 도시환경의 노후화로 도시재생, 재정비 등 도시공간의 재편 수요도 증가하고 있음.
- 향후 도시공간의 재편에 있어 기본적인 방향은 규제환경의 유연화와 민간 역할 확대가 될 것임.
 - 공간에 대한 수요가 다양하고 복잡하게 변화할수록 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 민간의 역할 확대가 필요할 수밖에 없음.
 - 현재 정부도 도시계획 및 건축규제 완화, 민간을 유인하기 위한 다양한 인센티브의 부여 등의 정책 방향을 제시하고 있음.
- 도시계획의 유연화와 도심 개발을 통한 도시경쟁력 강화 및 주택공급 확대가 새로운 패러다임으로 제시됨에 따라 민간과 공공의 협력 강화를 통한 문제 해결이 매우 중요해 짐.
 - 개발 수요가 높은 대도시 도심 개발에 있어 무조건적인 규제 완화는 한계를 가질 수밖에 없으며, 민간과 공공의 협의를 통해 개발이익과 공공성을 조화시키는 전략의 중요성은 더욱 커질 것임.
- 이러한 관점에서 규제 완화와 함께 시대적 상황에 부합하는 다양한 인센티브의 설계는 매우 중요한 과제가 될 것임.
 - 건설기업도 향후 도시공간의 새로운 수요와 역할에 민감하게 대응하기 위한 차원에서 지속적으로 규제개선 및 인센티브 동향을 이해할 필요가 있음.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)