

제1074호 2026. 9. 11.

건설동향

BRIEF_{ing}

• 2027년 SOC 예산 전년 대비 1.2조 증가한 28.9조 원

- 2027년 정부안 예산 820.9조 원, 전년 대비 12.8% 증가
- SOC 예산 증가 폭은 1.2조 원에 그친 가운데 국토부 SOC 예산은 전년과 동일
- 경제성장 둔화에 대응해 SOC 투자 확대 및 재정투자 효율성 제고 필요

• 도심 비주거시설의 주거시설 전환 활성화 방안 검토

- 비주거시설 전환, 도심 주택공급의 보완수단으로 재부상
- 해외는 전환대상 선별과 사업화 지원을 병행
- 국내도 사전진단·차등지원 중심의 실행체계 필요



2027년 SOC 예산 전년 대비 1.2조 증가한 28.9조 원

- 미래대응기금 투자처 확대 및 재정투자 효율성 극대화 필요 -

엄근용(연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

2027년 정부안 예산 전년 대비 12.8% 증가한 총 820.9조 원, 미래대응기금 신설

- 2027년도 정부안 예산은 총지출 기준으로 820.9조 원으로, 전년 대비 12.8%(93.0조 원) 증가함.
- 2027년 예산은 역대 최대 규모 재정투자를 통해 잠재성장률의 반등과 성장 과실의 확산, 미래 세대에 재정을 통한 경제성장 선순환 구조 안착으로 희망을 남기기 위해 편성됨.

〈표 1〉 12대 분야별 자원 배분

(단위 : 조 원, %)

구 분	'26년 본예산(A)	'27년 정부안(B)	증감 (B-A)	증감률
◆ 총지출	727.9	820.9	93.0	12.8
1. 보건·복지·고용 (구 기준)	264.4 (269.1)	289.0 (293.9)	24.6 (24.8)	9.3 (9.2)
2. 교 육 (교부금 제외)	99.9 (28.3)	110.7 (31.9)	10.8 (3.6)	10.8 (12.8)
3. 문화·체육·관광	9.6	11.6	2.0	20.4
4. 환 경	13.9	14.6	0.7	5.2
5. R&D	35.5	39.5	4.0	11.2
6. 산업·중소기업·에너지	31.8	41.2	9.4	29.7
7. SOC	27.7	28.9	1.2	4.0
8. 농림·수산·식품	28.0	30.7	2.7	9.5
9. 국 방 (구 기준)	67.7 (65.9)	73.3 (71.8)	5.6 (5.9)	8.2 (9.0)
10. 외교·통일	7.0	7.1	0.1	1.1
11. 공공질서·안전	27.3	28.8	1.5	5.3
12. 일반·지방행정 (교부세 제외)	121.4 (52.0)	149.0 (71.8)	27.6 (19.8)	22.8 (38.1)

주 : 통계 정합성 제고를 위해 군인연금기금을 보건·복지·고용 분야에서 국방분야로 이관하고, 국방분야 지출액은 일반회계 총계에서 총지출 기준으로 개편.

자료 : 기획재정부.

- [총수입]은 전년 대비 30.4% 증가(+205.6조 원)한 880.8조 원 [총지출]은 전년 대비 12.8% 증가(+93.0조 원)한 820.9조 원임.
 - 국세수입은 법인·소득세의 큰 폭 증가 등으로 전년 대비 194.2조 원 증가('26년 본예산 390.2 → '27년 예산안 584.4조 원) 세외수입은 사회보장성 기금 수입 증가 등으로 전년 대비 +11.4조 원 증가함('26년 본예산 285.0 → '27년안 296.4조 원).
 - 총지출은 잠재성장률 제고와 양극화 완화를 뒷받침하기 위해 역대 가장 높은 증가율로 편성됨('26년 본예산 727.9 → '27년안 820.9조 원).
- 대규모 세수를 단년도 소비성 지출이 아닌 생산적 지출에 활용하는 미래대응기금 신설과 더불어 여유자금 104.4조 원+ α 발생 추정됨.
 - 미래대응기금의 '27년 수입은 최근 10년 내국세 추세선('15~'25년 6.2%)을 상회하는 세수분 적립과 교육교부금 절감 재원 등을 통해 162.3조 원에 이를 것으로 추정됨.
 - '27년 지출은 청년, 성장동력, 지방, 교육·인재 4대 분야에 45.4조 원(사업비 기준)을 지출할 계획으로 약 104.4조 원+ α 의 여유자금이 생길 것으로 추정됨.

SOC 예산 지역 균형성장, 민생지원 주안 두고 전년 대비 1.2조 원 증가, 12대 분야 중 2번째로 낮은 증가 수준

- SOC 예산 정부안은 지역 균형성장, 수도권 출퇴근 핵심 인프라의 투자 확대, 미래 모빌리티 기술 개발 등을 통한 글로벌 경쟁력 강화, 대중교통비 절감부터 교통약자 이동권 보장, 일터·보금자리 화재 안전까지 촘촘한 민생지원에 주안을 두고 전년 대비 1.2조 원 증가한 28.9조 원으로 편성됨.
 - 메가프로젝트 인프라를 조성(산단 용수 공급 등 3,777억 원, 새만금 산단 장기임대용지 조성 175억 원 등)하고, 지역 철도·도로 교통망 준공(이천-문경 철도, 남일 고은-청주 상당 국도 등)을 지원하여 전국 연결성 강화, 행정수도 완성을 위해 대통령 세종 집무실(240→2,057억 원, '29입주), 국회 세종의사당(956→1,191억 원, '33준공) 건립 본격 추진, 서울 5호선 김포 연장 기본계획(32억 원)에 착수하고, GTX-B 본격 추진(3,095→3,662억 원) 및 수원발 KTX 준공 지원 등 수도권 핵심 교통망 지원 예정임.
 - 자율주행(자율주행 실증 도시 조성 : 618 → 8,395억 원, 1→3~5개 도시 확대), 도심항공교통(신규 UAM 서비스 상용화 시범사업 : 350억 원, 신규 K-UAM 안전운용체계 실증 : 99억 원) 등 실증 확대를 통한 모빌리티 글로벌 경쟁력 강화함.
 - 철도 유지·보수를 스마트화(철도 스마트 SOC, AI 유지관리, 798→2,201억 원)하고, 공항 안전 인프라(조류 충돌 예방, 방위각 시설 등, 1,415억 원)도 확충, KTX 적기 교체(33~, '27년 국비 87억 원)를 추진 예정임.

- 대중교통비 환급 지원(총 537→955만 명 지원) 및 수요응답형 교통 대폭 확대(0.1→0.2조 원)하고, 중증 보행장애인 등을 위한 지자체 운영비 지원을 강화(21→38백만원/대)함.
- 사회기반시설 민간투자 사업 자금조달 활력 제고를 위해 산업기반신용보증기금 재정 보강(500→4,336억 원) 및 해외 진출·수주 지원을 위해 PIS(Plant Infrastructure, Smart-city) 2단계 펀드 조성 완료 및 신규 3단계 펀드 조성 개시('27년 2단계 200, 3단계 1,000억 원) 예정임.

전 부처 역대 최대 수준의 예산 편성한 가운데 국토부 SOC 예산 전년과 동일

- 국토부는 경제 대도약 실현을 위해 '27년 예산안 ①민생활력, ②미래성장, ③균형성장, ④국민안전 등 시급성이 큰 중점분야를 중심으로 역대 최대 규모인 69조 원을 편성함.
- 공적주택 21.8만 호, 보편형 임대주택(6.2조 원) 등의 주거와 광역버스 공공성 강화 및 교통약자 이동편의 증진 등의 교통에 대한 민생지원을 강화함.
- 버티포트 등 UAM 상용 인프라 구축(82→419억 원), 피지컬 AI 실증랩(신규 585억 원), 3조 원 규모의 해외건설 신전략펀드 등 신성장 동력 확충에 재정 역량을 집중 투입함.
- 원도심복합재생(신규294억 원), SOC 건설 정상 추진 등 균형발전에 투자함.
- 노후 관로 등 지반탐사 확대(4,360→5,000km), 땅꺼짐 안전 확보(44→50억 원) 도로, 항공, 철도 등 SOC 유지관리(5.1→5.3조 원) 등에 국민 안전 보호를 위한 투자를 확대함.

〈표 2〉 '27년 국토교통부 예산안

구 분		'26년 본예산(A)	'27년 정부안(B)	'26년 대비(B-A)	
총지출		62.8조 원	69.0조 원	+6.2	9.9%
회계	예 산	24.6조 원	24.0조 원	△0.6	△2.5%
	기 금	38.2조 원	45.0조 원	+6.8	+17.8%
분야	SOC	21.1조 원	21.1조 원	-	-
	사회복지	41.7조 원	47.9조 원	+6.2	+14.9%

- 행안부는 국민의 생명과 안전을 최우선하는 재난안전관리체계 구축을 위해 SOC 등에 투자를 확대함.
- 이상기후에 따른 재해 대비 차원에서 마을 단위의 위험요인 정비 지원 확대('26년 1조 688억 원 → '27년 1조 1,579억 원)하고, 지역 내 자살 취약 지구의 시설물 안전성을 개선(지역안전개선컨설팅 : '26년 56억 원 → '27년 120억 원) 등 안전망을 구축함.
- 재난 현장의 드론 촬영 영상을 중앙-지방정부 상황실 간에 유기적 공유시스템을 확충, 집중호우가 발생했을 때, 도심지 저지대의 침수 피해를 예방하고자, 짧은 시간에 급격히 증가한 빗물을 일시 저류하는 시설 설치를 지원함(우수유출 저감시설 설치 : '26년 400억 원 → '27년 430억 원).

- 농식품부는 이상기후·질병 등에 대한 국가 책임을 강화하고 대응 역량 재해복구 및 재해예방 SOC 투자를 지속함.
 - 양수장 시설개선으로 가뭄 등 이상기후에도 농업용수를 적기에 안정적으로 공급할 수 있도록 양수장 시설을 개선함(246억 원→2,509억 원).
 - 최근 집행 수준을 고려해 재해복구비 적정 소요 반영함(1,800억 원).
 - 3대 메가프로젝트 원활한 추진과 기존 영농활동을 뒷받침하기 위해 전남 영암 신북지구 농업용수 공급 기반 마련함(20억 원, 총 730억 원, 신규).
- 기후부는 첨단산업 성장을 뒷받침하는 전력·용수 기반시설(인프라) 확충, 탄소중립과 에너지 안보 실현을 위한 에너지 대전환, 녹색전환, 기후재난으로부터 국민안전 확보 등에 중점을 둠.
 - 첨단산업 성장을 뒷받침하는 전력·용수 인프라를 선제적으로 구축 2027년 정부안에는 1조 9,351억 원을 반영했으며, 수요유치형 변전소(658억 원), 송전단 ESS(5,724억 원), 지중화 사업(27억 원) 등 전력 분야에 1조 5,489억 원, 호남권 반도체 산단 용수공급(1,196억 원), 충청권 첨단산업 용수공급(81억 원), 호남권 반도체산단 폐수처리(85억 원) 등 용수 분야에 3,862억 원을 편성함.
 - 기후변화로 심화되는 가뭄에 대응을 위해 이동식 해수담수화 시설(2개)도 새롭게 도입 및 지하수 저류댐 등 지하수자원 확보 시설 확충(4개소→7개소, 공사기준), 가뭄에 취약한 취·양수시설 개선도 지속, 가축 분뇨처리시설 효율 개선(3개소→8개소) 등 수질개선 사업도 강화함.
- 해수부는 해양수도권 육성과 어획량 중심의 어업관리체계 전환, 해양수산AX 가속화 등 2027년도 정부 예산안을 전년 대비 10.8%(8,053억 원) 증가한 8조 2,636억 원으로 편성함.
 - 메가포트 개발, 환동해권 북극항로 거점항만 조성계획 수립 등 북극항로 대비 거점항만 기반 선제적 확충 등 항만 SOC·핵심기술 등 인프라 구축에 5,026억 원을 편성함.

내년 경제전망 둔화 예측되는 가운데 SOC 투자 규모는 적정 수준에 미치지 못할 전망

- 2027년 경제성장률은 반도체를 중심으로 경기 확장세가 지속되는 가운데 올해(3.3%)보다 소폭 둔화된 연간 2.9% 전망되며, 근원물가는 비용충격이 내구재 등을 중심으로 전이되고 수요 압력 증가로 금년과 내년 모두 2.5% 상승세 전망임.
 - 금년 국내경제는 중동 상황의 불확실성 지속에도 반도체 경기 호황과 그에 따른 파급효과 확산으로 3.3% 높은 성장세를 나타낼 전망되나, 내년은 중동지역 긴장 재고조, AI 수익성 우려에 따른 실물 투자

조정 등으로 성장세가 소폭 둔화할 것으로 전망됨.

- 소비자물가는 비용충격의 전이가 지속되고 수요압력도 점차 확대됨에 따라 올해 2.7%, 내년 2.3% 상승할 것으로 예상되나 근원물가¹⁾는 금년과 내년 모두 2.5%의 높은 상승세를 지속할 전망이다.

〈표 3〉 경제전망

(단위 : %)

	2025	2026 전망	2027 전망
GDP 성장률	1.1	3.3	2.9
소비자물가 상승률	2.1	2.7	2.3
- 근원물가	1.9	2.5	2.5

자료 : 한국은행, 경제전망 2026년 8월

- 건설투자는 반도체 및 데이터센터 등 AI 관련 투자를 중심으로 완만한 개선을 보일 것으로 전망되어 건설업 전반의 회복세와는 다를 전망이다.
 - 건설투자는 올해 2/4분기 중 중동전쟁에 따른 건설자재(아스콘 등) 수급차질 등으로 토목이 줄면서 전기 대비 0.2% 감소함.
 - 향후 건설투자는 선행지표인 건축 착공이 최근 반등하고, 반도체공장, 데이터센터 등 AI 관련 투자지출 수요가 지속 확대되는 점을 감안할 때 개선 흐름을 보일 것으로 전망되나, 공사비 상승세의 지속 및 시장금리 상승 등의 하방요인이 상존하는 가운데 AI 관련 기업들에 국한되어 건설업 전반의 분위기와는 다를 전망이다.
- 10년 전 대비 전체(민간+공공) 공사계약액은 소폭 증가, 중앙정부는 감소, 소규모 공사 비중은 확대된 가운데 건설공사비는 50% 이상 증가하여 10년 전보다 건설사업 환경이 악화됨.
 - 2014년 말 대비 2024년 말 건설공사비지수는 52.5% 증가(건축 51.8%, 토목 54.4%)하였으나, 종합건설업 공사계약 실적은 건당 12.8억 원에서 13.2억 원으로 소폭 증가함. 100억 원 미만 공사계약 실적 비중은 건수 기준으로 2014년 98.0%에서 2024년 98.3%로 증가하여 전체적으로는 10년 전 대비 공사 건수 및 금액이 증가하였음에도 소규모 공사만 증가하여 건설사업 환경은 10년 전과 비교하여 공사비 증가로 오히려 악화됨.
 - 특히 중앙정부의 공사계약 실적은 건당 11.5억 원에서 9.7억 원으로 건당 평균액이 감소하였으며, 100억 원 미만 공사 비중은 98.3%에서 98.8%로 확대되었고, 금액 기준으로는 65.2%에서 75.5%로 증가, 반면, 100억 원 이상 공사는 10년 전 대비 1건 증가에 그쳐 중앙정부 발주 건설사업 환경은 더 악화됨.

1) 소비자물가에서 날씨가 국제 유가 등 일시적 요인에 의해 가격이 크게 출렁이는 농산물(곡물 제외)과 석유류를 제외하고 산출한 물가로 단기적·불규칙적 충격이 제거되어 물가의 장기적인 추세를 파악 및 물가의 구조적 상승 압력을 확인하는 주요 근거 사용됨.

〈표 4〉 종합건설업 공사계약실적 비교

구분		합계			~100억 원 미만				100억 원 이상			
		건수 (건)	금액 (억 원)	평균액 (억 원)	건수 (건)	비중 (%)	금액 (억 원)	비중 (%)	건수 (건)	비중 (%)	금액 (억 원)	비중 (%)
전체	2024년	39,814	527,171	13.2	39,127	98.3	303,785	57.6	687	1.7	223,386	42.4
	2014년	29,884	381,066	12.8	29,301	98.0	209,798	55.1	583	2.0	171,240	44.9
	증감	9,930	146,105	0.4	9,826	0.2	93,987	2.6	104	-0.2	52,146	-2.6
중앙 정부	2024년	6,609	64,088	9.7	6,527	98.8	48,361	75.5	82	1.2	15,726	24.5
	2014년	4,742	54,714	11.5	4,661	98.3	35,671	65.2	81	1.7	19,037	34.8
	증감	1,867	9,374	-1.8	1,866	0.5	12,690	10.3	1	-0.5	-3,311	-10.3

자료 : 대한건설협회, 종합건설업조사 각 연도.

- 경제성장, 물가, 감가상각 등을 고려한 내생적 성장 모형에 따른 적정 SOC 투자 규모 분석 시 큰 폭의 SOC 투자 확대가 필요함.

- 적정 SOC 투자 규모²⁾와 예상 지출 금액 사이 과부족 금액이 큰 폭의 차이를 보이고 있으며, 경제성장 에 따른 수요 증대, 물가 상승에 따른 비용 증대, 노후화에 따른 시설물의 감가상각 등에 비해 2025년 민간투자사업의 둔화와 더불어 공공부문의 투자가 공사비 상승 및 환경 변화에 대한 반영의 시차로 큰 폭의 차이를 보이는 것으로 판단됨.

〈표 5〉 적정 SOC 투자 규모 추정

(단위 : 십억 원)

구분	가정		A.적정 지출 규모 (전망치 반영)	B.예상 지출 금액(=a+b+c+d)					E.과부족 금액 (=B-A)
	경제 성장률	물가 상승률			a.중앙 정부 (국가재정 운용계획)	b.지방 정부 (예측)	c.민간 투자 (예측)	d.공기업 투자 (예측)	
2026	3.3%	2.7%	85,038	56,673	27,700	16,816	2,349	9,808	-28,365
2027	2.9%	2.3%	82,772	58,539	28,900	17,203	2,403	10,033	-24,232

주 : 경제성장률 및 물가상승률 가정치는 한국은행 전망치(2026.8)임.

자료 : 한국건설산업연구원

2) 적정 SOC 투자 규모는 GDP 대비 3% 이하의 수준으로 추정되며, 미국의 실질 인프라 지출은 GDP 대비 2~3% 수준을 지속하고 있음.

매년 이·불용액 3조 원 발생하는 가운데 내년 예산 집행 부진, 우선순위 조정 등에 의해 3.9조 원 지출구조조정

- 건설경기 위축 상황에서도 SOC 예산 이·불용액 매년 약 3조 원 발생, 2023년 이후 불용액 지속 감소하나, 이월액 증가하며 재정투자의 비효율성이 지속됨.
 - 이·불용액은 2023년 4.5조 원에서 2025년 3.1조 원으로 감소세를 보이고 있으나, 2023년 이전과 비교 시 여전히 높은 수준임.
 - 2023년 이전 불용액은 1조 원 이하를 보였으나, 2023년부터 1조 원 이상으로 크게 증가하였으며, 최근 지속 감소하고 있으나, 이월액이 1조 원 이상으로 증가하며 재정투자의 비효율이 발생함.

〈표 6〉 SOC 예산 이·불용액 추이(2021~2025)

(단위 : 억 원)

	2021		2022		2023		2024		2025		5년 평균	
	이월액	불용액	이월액	불용액	이월액	불용액	이월액	불용액	이월액	불용액	이월액	불용액
교통 및 물류	4,893	5,559	8,060	4,505	7,014	30,421	7,288	21,885	9,353	13,981	7,322	15,270
국토 및 지역개발	1,342	1,389	2,171	3,568	2,191	5,386	2,003	5,297	2,274	5,487	1,996	4,226
총합계	6,235	6,949	10,231	8,074	9,205	35,807	9,292	27,182	11,627	19,468	9,318	19,496

자료 : 열린재정, 세출/지출 결산 현황

- 공사비 증가와 건설경기 위축 상황에서 주요 부처 집행 부진, 평가 지적, 우선순위 조정 등으로 SOC 관련 예산 3.9조 원 규모의 지출구조조정이 이루어짐.
 - 국토부는 민자도로건설지원(-1,352억 원), 인덕원-동탄 복선전철(-2,635억 원), 계양-강화고속도로건설(-1,099억 원) 등에서 집행 부진으로 전년 대비 감소함.
 - 기후부는 하수관로 정비(-2,013억 원), 전기차 충전시설(-2,051억 원) 등에서 집행 부진으로 예산이 전년 대비 감소함.
 - 농식품부는 배수개선(-965억 원), 새만금지구개발(-570억 원), 용배수로개보수(-410억 원) 등 우선순위 조정에 의해 예산이 전년 대비 감소함.
 - 행안부는 정부청사 보호시설 등 정비 사업 다수가 우선순위 조정에 따라 예산이 감소함.

〈표 7〉 주요 부처 건설 관련 지출구조조정실적

(단위 : 억 원)

부처	'26년 본예산	'27년 정부안	구조조정실적
국토교통부	68,286	41,713	-26,573
기후에너지환경부	28,061	19,416	-8,645
농림축산식품부	18,015	14,773	-3,242
행정안전부	885	507	-378
총합계	115,246	76,409	-38,837

주 : 각 부처 지출구조조정 사업 중 시설사업비 관련 사업을 취합한 결과임.

국민의 안전과 미래를 위한 SOC 투자 확대 및 재정투자 효율성 제고

- 건설경기 회복이 제한적인 상황에서 물가 상승에 따른 비용 증대, 노후화에 따른 시설물의 감가상각 등으로 SOC 투자 확대 도모 필요함.
- 미래대응기금 여유자금에도 불구하고 제한적 사용, 미래 기후변화 대비한 선제적 투자와 더불어 성능개선충당금 적립 등 미래대응기금 재원 투자처 확대 도모가 필요함.
 - 기후변화로 인한 폭염, 집중호우, 지진 등의 발생빈도 증가와 더불어 기상 극한상황 발생하는 상황에서 내년도 기후변화 대응 예산 대부분이 재난복구비, 풍수해·지진재해 보험 등의 사후적 성격과 발생 관제 시스템 등에 초점이 맞추어져 있어 국민의 안전을 위한 우수유출 저감시설 등과 같은 사전적 대응을 위한 정부 예산 투자가 필요함.
 - 미래대응기금은 미래·지방·공정·성과의 원칙으로 조성되는 만큼 미래 국민의 안전과 재산을 보호하기 위한 목적으로 기후변화 대비 및 노후 인프라 개선을 위한 투자 확대가 필요함.
 - 특히, 해안가 저지대 침수지역 및 노후 저수지 다수가 지방에 분포하고 있어 지역경제 활성화 및 지역 주민의 안전과 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대됨.
 - 기반시설 관리 소요 비용은 2021년 기준 향후 30년인 2050년까지 약 1,014조 원에 달할 것으로 추계³⁾되는 상황에서 성능개선충당금은 거의 적립되지 않아 미래 재정에 부담으로 작용 여유 재원의 활용을 통한 대비가 필요함.
 - 일반철도안전 및 시설개량, 수리시설개보수(저수지준설), 하수관로 정비(도시침수 대응) 등과 같은 지출구조조정 사업 중 우선순위 조정 사업들에 대한 투자 확대가 필요함.
- 재정투자의 집행력 제고를 통한 효율적 사용 및 민간투자사업 활성화 유도가 필요함.
 - 지속적인 불용액 발생 및 집행 부진을 해소하기 위해 의회의 사전 의결을 받아 예산 확보 없이 미리 채무를 부담하는 일본의 채무부담행위와 같은 방식을 통해 연초부터 조기 발주로 재정 집행력 개선을 도모할 필요가 있음.⁴⁾
 - 2025년 민간투자사업 총투자비는 2.3조 원으로 2024년(10.1조 원) 대비 1/5 수준으로 크게 줄어든 상황에서 민간투자사업 지원사업의 한도 축소는 민간투자사업 투자 유인을 제한하므로 이들 자금에 대한 유지가 필요함.
 - 민간투자사업의 우선협상자 지정 이후 착공까지 기본설계 VE, 실시설계, 실시설계 VE로 이어지는 행정 절차를 실시설계와 통합 실시설계 VE로 간소화하여 조기 착공 유도하는 방안 등에 대한 검토가 필요함.⁵⁾

3) 국토교통부(2022), 기반시설 관리 종합투자계획 수립 연구.

4) 전영준(2023), 일본 사례를 통해 살펴본 공공공사 발주시기 집중화 개선방안, 한국건설산업연구원.

5) 권병철(2026), 2026 민간투자사업 활성화 방안의 성공적 실행과 개선 방향, 한국민간투자협회 정기총회 발제문.



도심 비주거시설의 주거시설 전환 활성화 방안 검토

- 규제 완화를 넘어 전환대상 선별·사업화 지원 중심의 공급체계 구축 필요 -

김성환(연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

비주거시설 주거 전환 정책의 재부상과 최근 추진동향

- 정부는 최근 수도권 단기 주택공급 확대 수단으로 기존 비주거시설(상가·오피스·지식산업센터 등)의 주거 전환을 다시 본격화하고 있으며, 과거의 제한적인 공공매입 방식에서 벗어나 규제완화와 금융·세제지원 등을 결합하여 민간의 전환 사업까지 활성화하는 방향으로 정책 범위를 확대하고 있음.
 - 비주거시설의 주거 전환은 새로운 정책수단은 아니며, 이미 2020년 「수도권 주택공급 기반 강화 방안」 등⁶⁾을 통해 공실 오피스·상가 등을 매입하여 1인용 공공임대주택 등으로 전환하는 방안을 추진한 바 있음.
 - 당시에는 주거 전환 과정에서 필요한 주차장 증설 의무를 완화하고 리모델링 자금을 지원하는 등 단기간에 공급 가능한 기존 건축물을 활용하는 데 정책의 초점을 맞춤.
 - 다만, 공공의 매입과 리모델링을 중심으로 사업이 추진되고 건축물별 물리적 조건과 사업성 등의 문제도 나타나면서 비주거시설의 전환이 지속적인 민간 주택공급 방식으로 자리 잡는 데에는 한계가 있었음.
- 2026년에는 비주거시설의 주거 전환이 단순한 공공임대 확보 수단을 넘어 일정한 공급목표와 규제·금융지원 체계를 갖춘 별도의 주택공급 모델로 다시 본격화되고 있음.
 - LH는 2026년 4월 기존 비주거시설을 매입한 뒤 직접 주거시설로 전환하는 사업을 재개하였으며, 7월에는 민간사업자가 전환 사업을 시행한 후 LH가 매입하는 비주택 용도변경 매입약정 방식까지 도입함.⁷⁾
 - 정부는 5월 26일 비아파트 공급 확대방안을 통해 공실 상가·오피스 등을 원룸·오피스텔 등으로 전환하여 향후 2년간 1.5만 호, 2030년까지 3.3만 호 이상을 공급한다는 목표를 제시함.
 - LH의 비주거시설 리모델링을 우선 2천 호 규모로 추진하고 ‘주거시설 전환 네트워크 센터’를 통해 설계·시공업체 연계와 사업 컨설팅, 표준 리모델링 평면 등을 제공하는 지원체계도 함께 마련함.⁸⁾

6) 국토교통부 보도자료(2020.5.6.), 「수도권 주택공급 기반 강화방안」; 국토교통부 보도자료(2020.8.4.), 「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」; 국토교통부 보도자료(2020.11.19.) 「서민·중산층 주거안정 지원방안」을 기반으로 저자 정리.

7) 한국토지주택공사(2026.4.3.), “2026년 비주택 직접시행 매입공고” ; 한국토지주택공사(2026.7.21.), “2026년 비주택 용도변경 매입(약정방식) 공고”를 기반으로 저자 정리.

- 최근 정책은 과거와 달리 지식산업센터 등의 입지규제와 주차기준을 완화하고 금융지원까지 결합하면서 비주거시설의 전환을 민간에서도 선택 가능한 사업으로 만들기 위한 방향으로 정책 범위를 확대하고 있음.
 - 일반공업지역 내 지식산업센터 등을 2027년까지 한시적으로 오피스텔로 전환할 수 있도록 하고 30㎡ 미만 준주택으로 전환하는 경우 추가적인 주차장 확보 의무를 한시적으로 완화하는 방안이 추진되고 있음.
 - 비주거 건축물을 준주택으로 전환하는 사업에 대한 주택도시기금 대출과 HUG 보증 등 금융지원도 함께 도입하여 리모델링 과정에서 발생하는 초기 사업비와 금융 부담을 줄이는 방향으로 제도를 보완하고 있음.
 - 지난 8월 13일에 발표된 「주택 신속공급 방안」에서도 지식산업센터의 용도 전환과 비주거시설 활용을 포함한 기존 공간의 전환을 일반주택 공급을 확대하기 위한 정책 수단으로 다시 제시함.
- 따라서 주거 전환 정책의 과제는 규제·금융·행정지원이 실제 사업과 착공으로 연결되도록 전환 대상을 선별하고 사업화 과정의 불확실성을 줄이는 데 있음.
 - 과거보다 제도적 장애요인이 상당 부분 완화되고 있어 앞으로는 추가적인 일률적 규제 완화만으로 정책의 실효성을 높이는 데 한계가 있음.
 - 특히 정부가 2030년까지 3.3만 호 이상의 공급 목표를 제시한 만큼 후보 건축물 발굴에서 사업 검토와 인·허가, 착공과 준공으로 이어지는 실행 과정에 대한 관리가 중요해짐.

해외 주요 도시의 주거 전환 정책과 사업화 지원

- 뉴욕·워싱턴 D.C.·캘거리 등 해외 주요 도시에서도 업무시설의 주거 전환을 주택공급과 도심 기능 재편을 동시에 추진할 수 있는 수단으로 활용하면서 단순한 용도변경 허용보다 민간사업의 실현 가능성을 높이기 위한 지원 수단을 함께 운영하고 있음.⁹⁾
 - 뉴욕은 ‘City of Yes for Housing Opportunity(주택공급 확대를 위한 뉴욕 도시계획)’를 통해 기존 비주거 건축물의 주거 전환 가능 범위를 확대하면서 1990년 이전 건축물까지 대상 범위를 넓히고 주거 용도가 허용되는 지역에서 전환이 가능하도록 관련 규제를 개선함.
 - 이와 함께 ‘Office Conversion Accelerator(오피스 용도전환 촉진 프로그램)’를 통해 여러 행정기관이 사업 초기부터 참여하여 개별 전환 사업의 계획·건축·주택 관련 인·허가 문제를 조정하도록 함.
 - 일정한 부담가능주택을 포함하는 전환 사업에는 세제 혜택을 제공하는 등 규제 개선과 사업성 보완을 동시에 추진하여 민간의 전환 사업 참여를 유도하고 있음.

8) 국토교통부 보도자료(2026.5.26.), “도시형생활주택 등 non-아파트 공급을 확대하고 수도권 아파트 10만호 조기 착공을 지원한다.”

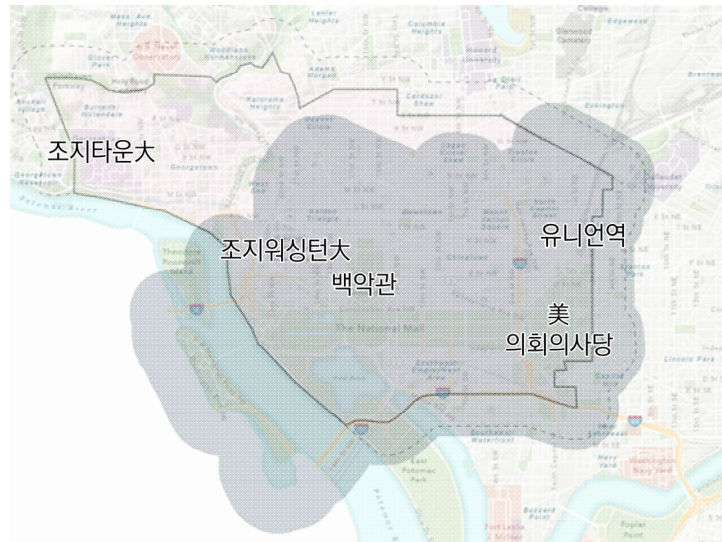
9) 우리 원 건설동향브리핑 1056호(2026.5.8.) ‘뉴욕시 주택공급 혁신안(City of Yes) 주요 내용 및 시사점’ 중 일부 내용 참고.
<https://www.cerik.re.kr/report/briefing/3084>

- **워싱턴 D.C.**는 업무시설의 주거 전환을 개별 건물의 공실 해소보다 도심 상주인구 확대와 기능 재편을 위한 정책으로 추진하면서 최대 20년에 달하는 장기간의 세제지원을 통해 민간사업의 경제성을 보완하고 있음.
- ‘Housing in Downtown(도심 주택공급 확대, HID)’ 프로그램은 상업시설의 주거 전환에 최대 20년에 걸친 재산세 감면을 제공하여 민간의 초기 투자비와 사업성 부담을 낮추는 구조로 운영되며, 세제지원 한도는 2024~2026년 합산 250만 달러(약 34억 원)에서 2028년 4,100만 달러(약 560억 원)까지 확대함.¹⁰⁾
- 2026년 착공한 ‘The Geneva’는 기존 업무시설을 532호의 주택으로 전환하는 사업으로, 워싱턴 D.C.가 전환 정책을 실제 대규모 공급사업으로 연결하고 있음을 보여줌.¹¹⁾
- 주거 전환에 적합하지 않은 업무시설은 호텔·상업·문화 등 다른 용도로 전환할 수 있도록 ‘Office to Anything(오피스 용도변경 프로그램)’까지 운영하여 건물별 특성에 따라 전환 용도를 선택할 수 있도록 하며, 세제지원 한도는 2027년 500만 달러(68억 원)에서 2029년 800만 달러(약 110억 원)까지 확대함.¹²⁾

〈그림 1〉 HID 프로그램 작동원리



〈그림 2〉 워싱턴 D.C. HID·Office to Anything 프로그램 적용지역



자료 : Office of the Deputy Mayor for Planning and Economic Development(2026), 저자 재가공

주 : HID 및 OTA 프로그램 적용지역 지도 2매를 중첩하여 도식화하였음.
자료 : Office of the Deputy Mayor for Planning and Economic Development(2026).

10) District of Columbia, Office of the Deputy Mayor for Planning and Economic Development(DMPED), 「Housing in Downtown Program」, <https://dmped.dc.gov/featured-content/housing-downtown-program> (접속일 : 2026.8.31.).

11) Office of the Mayor, District of Columbia, 「Mayor Bowser Breaks Ground on The Geneva, DC's Largest-Ever Office-to-Residential Conversion」, 2026.1.22., <https://mayor.dc.gov/release/mayor-bowser-breaks-ground-geneva-dc%E2%80%99s-largest-ever-office-residential-conversion> (접속일 : 2026.8.31.).

12) DMPED, 「Office to Anything Program」, District of Columbia, <https://dmped.dc.gov/featured-content/office-to-anything-program> (접속일 : 2026.8.31.).

- ¹³⁾캘거리는 단순한 용도 전환 허용을 넘어 실제 사업을 추진하는 건축물에 직접적인 재정 인센티브를 제공하고, 한정된 재원을 사업 준비도와 정책 효과 등을 기준으로 배분하여 사업 선정부터 준공까지 단계별로 관리하는 방식으로 운영하고 있음.
- Downtown Office Conversion Program(도심 오피스 용도전환 프로그램)은 저이용 업무시설을 주택 뿐 아니라 호텔·학생주택·고령자주택·코리빙 등으로 전환하는 사업에 전환 면적 등을 기준으로 직접적인 재정 인센티브를 제공함.
- 2026년 기준 21개 전환 사업을 통해 약 268만ft²(24.9만 m²)의 업무공간을 전환하여 2,667호의 주택과 226실의 호텔 등을 공급하는 사업 파이프라인이 형성되어 있으며¹³⁾, 승인된 사업의 평균 지원 규모는 약 920만 캐나다달러(약 91억 원), 전환 면적 1ft²당 평균 72.88캐나다달러 수준임.¹⁴⁾
- 캘거리시는 동 프로그램을 통해 공공투자 1캐나다달러당 약 4캐나다달러의 민간투자를 유발하는 것으로 평가하고 있으며, 사업 선정 이후에도 협약에 따른 사업 진행 상황을 관리하고 지원금 지급을 실제 사업 이행과 연계함.¹⁵⁾
- 높은 사업수요로 가용 재원이 부족해지면서 2023년 신규 접수를 일시 중단한 이후 추가 자원 확보와 제도 개편을 거쳐 사업을 재개하였으며, 2026년에는 지원 대상과 평가 방식을 다시 개편하여 2,500만 캐나다달러(약 247억 원) 규모의 신규 인센티브를 대상으로 한 경쟁 공모를 실시함.

〈표 1〉 캘거리 도심 오피스 용도전환 프로그램의 지원대상 평가체계

구분	배점	최소점수	주요 평가내용
사업주체의 경험·역량	20점	10점	사업자·건물주와 건축가·개발관리자·시공사 등 사업팀의 구성, 유사 규모·유형의 개발 및 오피스 전환 경험, 일정·품질관리와 인허가기관 협의 경험 등을 평가
사업 성숙도·추진 준비도	30점	15점	예산 사업비, 건물 공실화 시점, 개발·건축허가 신청 일정, 착공·준공 및 입주시기, 자금조달 가능성, 기존 임차인, 기반시설·환경·건축법규 등 사업지연 요인을 파악하고 신속히 해결할 수 있는지를 평가
사업계획의 적정성	30점	15점	기술·법률·계약상 제약의 해결 가능성, 1층·Plus 15 상업기능 유지, 자연채광과 개폐 가능한 창호, 세대당 약 5m ² 의 편익공간, 자전거주차, 입면·공공공간 개선, 역사자원 보전 등을 평가
정책목표 기여도	20점	-	전환으로 감소하는 오피스 면적, 비시장주택 공급 여부, 전환 후에도 비주거 재산세 분류를 유지하는 새로운 용도인지 등을 평가
합계	100점	-	총점 순으로 지원 우선순위를 결정하되, 개별 최소점수 미달 시 총점과 관계없이 지원대상에서 제외

자료 : City of Calgary(2026), 「Downtown Office Conversion Program: Terms of Reference」.

13) City of Calgary, "Downtown Office Conversion Program," <https://www.calgary.ca/development/downtown-office-conversion-program.html> (접속일 : 2026.8.31.).

14) City of Calgary, 「Downtown Office Conversion Program – Supporting Analysis」, <https://www.calgary.ca/content/dam/www/pda/pd/documents/downtown-office-conversion-program-supporting-analysis.pdf> (접속일 : 2026.8.31.).

15) City of Calgary, "Downtown Development Incentive Programs," <https://www.calgary.ca/development/downtown-incentive.html> (접속일 : 2026.8.31.).

- 본 평가에 앞서 신청서의 완결성, 법률 실사 및 자금조달계획·재무 능력을 Pass/Fail 방식으로 검토하고, 이를 통과한 사업만 100점 만점의 경쟁 평가 대상으로 선정함.
 - 사업 주체의 경험·역량, 사업 성숙도·추진 준비도, 사업계획에는 각각 최소 10점·15점·15점의 통과 기준을 적용하여 특정 영역의 준비가 현저히 부족한 사업이 총점만으로 선정되는 것을 방지함.
 - 특히, 전체 배점의 60%를 사업 준비도와 사업계획에 배정하여 단순히 전환 가능한 건축물보다 자금조달, 인·허가, 건축계획 등이 구체화되어 실제 착공·준공 가능성이 높은 사업을 우선 지원하는 구조로 운영함.
- 해외사례에서는 비주거시설의 주거 전환을 주택공급 확대뿐 아니라 경쟁력을 상실한 노후·저이용 오피스를 시장 재고에서 줄여 업무시설의 수급을 조정하는 수단으로도 활용하고 있음.
- 맨해튼에서는 2026년 2분기 주거 전환 예정 건물이 오피스 재고에서 제외되면서 공실률 하락에 기여하는 등 용도 전환이 신규 주택공급과 오피스 재고조정을 동시에 유도하는 효과가 나타남.
 - 워싱턴 D.C.에서는 2018년 이후 약 240만ft²의 오피스가 주택·호텔 등으로 전환되었으며, 캘거리는 2021년 이후 320만ft² 이상의 저이용 오피스를 시장 재고에서 제거하는 등 용도 전환을 적극적인 재고 조정 수단으로 활용하고 있음.
- 비주거시설의 주거 전환을 실제 사업으로 연결하기 위해서는 일률적인 규제 완화보다 도시별 시장 여건과 개별 사업의 특성에 맞추어 인허가·세제·재정지원 등을 차등적으로 적용하는 사업화 지원체계를 구축할 필요가 있음.
- 뉴욕은 전환 대상 확대와 함께 인허가 지원 및 세제 혜택을 결합하고, 워싱턴 D.C.는 주거 전환과 비주거 용도 전환을 구분하여 서로 다른 지원프로그램을 운영함.
 - 캘거리는 한정된 재원을 사업 주체의 역량, 사업 준비도, 전환계획의 적정성 및 정책 효과 등을 평가하여 실제 착공·준공 가능성이 높은 사업에 경쟁적으로 배분함.
 - 이러한 사례는 전환을 제도적으로 허용하는 데 그치지 않고 사업성 부족과 인허가 불확실성을 해소하면서 실제 공급까지 이어지는 과정을 관리하는 것이 중요함을 보여줌.
- 다만, 건축물의 물리적 특성과 입지 및 기존 용도의 수요를 고려하지 않은 광범위한 주거 전환은 주거 품질 저하와 필요한 업무공간의 감소를 초래할 수 있으므로, 전환의 양적 확대보다 적합한 건축물과 용도를 선별하는 접근이 필요함.
- 평면·구조·채광 등 주거 전환의 물리적 적합성과 기존 업무시설로서의 경쟁력, 주변 주택수요 등을 함께 고려하여 ‘전환할 수 있는 건축물’보다 ‘전환하는 것이 적절한 건축물’을 선별할 필요가 있음.
 - 주거 전환이 적합하지 않은 건축물은 호텔·상업·문화·교육시설 등 다른 용도로 전환하거나 철거·재개발하는 선택지를 함께 마련하여 변화한 시장수요에 맞추어 건축물의 기능을 재편할 필요가 있음.

국내 비주거시설 주거 전환의 사업화 여건과 제약

- 국내에서는 북미 일부 도시와 같이 업무시설 수요가 크게 감소했다고 판단하기 어려워 단순 공실 여부보다 기존 용도의 경쟁력과 향후 수요를 고려한 선별적 접근이 필요함.
 - 2026년 2분기 서울 오피스 공실률은 6.5% 수준으로 맨해튼 19.3%, 워싱턴 D.C. 22.2%, 캘거리 도심 27.0% 등 해외 주요 전환도시와 격차가 있음.
 - 그러나 서울 3대 업무권역에는 2026년 약 24만㎡의 신규 오피스가 공급되고 PF가 확보된 사업까지 포함하면 2029년까지 약 149만㎡의 공급계획이 가시화되어 있으며, 특히 세운지구와 서울역·서소문 일대 등을 중심으로 대규모 신규 공급이 집중될 전망이다.¹⁶⁾
 - 신규 공급은 단순한 오피스 재고 증가뿐 아니라 기존 건축물의 상대적인 경쟁력 저하를 촉진할 가능성이 있음.
 - 실제로 CBD 오피스 재고의 78%가 준공 후 10년 이상 경과하였으며, 향후 5년 내 55%가 준공 20년 이상 자산으로 진입할 것으로 전망¹⁷⁾되어, 신규 공급 확대와 함께 입지·건물 성능·편의시설 등에 따른 임차 수요의 양극화가 보다 뚜렷해질 가능성이 있음.

〈표 2〉 해외 주요 도시 및 서울 오피스 공실률 비교

구분	2026년 2분기 공실률	조사범위	시장 여건
뉴욕 맨해튼	19.3%	Midtown·Midtown South·Downtown 20개 세무시장의 A·B·C급 임대용 오피스 재고, 총 4.14억ft ²	최근 임차수요 회복 및 타 용도 전환 등으로 공실률 하락 중이나 여전히 높은 공실 수준 유지
워싱턴 D.C.	22.2%	연면적 20,000ft ² (약 1,858㎡) 이상의 모든 등급 임대용 오피스 중 단일·다중임차 및 비자가사용 건물	높은 공실률이 지속되고 있으며 용도전환·재개발을 통한 재고감축 진행
캘거리 도심 (Downtown)	27.0%	캘거리 도심의 AA(20개소)·A(34개소)·B(30개소)·C(52개소)급 오피스 136개동	장기간 높은 공실이 지속되어 오피스 재고감축을 정책적으로 추진
서울	6.5%	CBD·GBD·YBD 및 기타 권역의 연면적 1,000평 이상 오피스빌딩 945개동	신규 공급으로 공실률이 상승하였으나 임차수요가 지속되어 임대료 상승

자료 : Cushman & Wakefield(2026), 「Manhattan Office MarketBeat Q2 2026」 ; CBRE(2026), 「Washington DC Office Figures Q2 2026」 ; Cresa(2026), 「Calgary Downtown Office Market Report: Q2 2026」 ; RSQUARE Research(2026), 「2026년 2분기 오피스 마켓리포트」.

16) RSQUARE Research, 「2026년 2분기 오피스 마켓리포트」, 2026, <https://research.rsquare.co.kr/research/reports/2026-q2-office-market-report> (접속일: 2026.9.2.).

17) Cushman & Wakefield Korea, 「2026년 서울 CBD 오피스, 리뉴얼 여부가 자산 경쟁력 가른다」, 2026.8.6., <https://www.cushmanwakefield.com/ko-kr/south-korea/news/2026/08/for-seoul-cbd-offices-in-2026-whether-they-undergo-renovation-will-determine-their-competitiveness>, (접속일: 2026.9.1.).

- 비주거시설의 주거 전환 가능성은 제도적 허용 여부뿐 아니라 건축물의 평면과 구조 및 설비조건에 크게 좌우되므로 동일한 용도의 건축물이라도 전환비용과 실제 확보 가능한 주택규모에 상당한 차이가 발생할 수 있음.
 - 깊은 평면과 중앙 코어를 가진 대형 오피스는 외기에 면하지 않는 내부 공간이 발생하여 주거에 필요한 채광·환기를 확보하고 효율적인 세대구성을 만드는 데 어려움이 발생할 수 있음.
 - 업무·상업시설을 주거시설로 변경하려면 급배수·난방·단열·방음·창호·소방·피난시설 등을 추가하거나 보완해야 하는 경우가 많아 기존 구조체를 활용하더라도 상당한 공사비가 발생할 수 있음.
 - 반면, 평면 깊이가 상대적으로 얇은 중·소규모 업무시설이나 객실과 급배수시설을 이미 갖춘 일부 숙박시설 등은 상대적으로 낮은 비용으로 전환할 가능성이 있음.
- 최근 주요 전환대상으로 거론되는 지식산업센터는 공실 해소와 공급 확대 가능성을 동시에 가지고 있으나 집합건물의 소유구조와 기존 산업기능 등으로 인해 다른 비주거시설보다 사업 추진구조가 복잡할 가능성이 있음.
 - 다수의 구분소유자로 구성된 지식산업센터는 건물 전체 또는 공용부분의 변경과 관련한 의사결정이 필요할 경우 개별 소유자의 이해관계를 조정하는 데 상당한 어려움이 발생할 수 있음.
 - 동일 건물 내에서 산업시설과 주거시설이 혼재하면 차량과 보행동선, 소음, 주차 및 피난 등의 문제가 발생할 수 있어 단순한 호실 단위 용도변경만으로 적정한 주거환경을 확보하기 어려울 수 있음.
 - 따라서 지식산업센터는 개별 지원시설의 용도전환뿐 아니라 일정 층이나 동 또는 건축물 전체의 기능을 체계적으로 재편할 수 있는 사업방식도 함께 검토할 필요가 있음.
- 궁극적으로 민간사업자가 주거 전환을 선택하는 기준은 법적으로 전환이 가능한지보다 기존 용도를 유지하거나 재건축하는 대안과 비교하여 충분한 수익성과 사업 안정성을 확보할 수 있는지에 있음.
 - 용도규제나 주차기준을 완화하더라도 기존 건축물의 취득가격과 전환공사비, 금융비용 및 전환 후 주택가격 등을 고려한 사업성이 확보되지 않으면 실제 사업은 발생하기 어려움.
 - 반대로 현행 조건에서도 사업성이 확보되는 건물에 과도한 공적 지원을 제공하면 기존 자산가치 상승을 지원하는 결과가 될 수 있어 사업성 부족의 정도에 따라 지원을 차등화할 필요가 있음.

실제 주택공급을 위한 사업화 지원체계 구축 필요

- 최근에는 지식산업센터의 주거 전환을 개별 규제의 예외로 허용하는 수준을 넘어, 전환 사업의 추진 절차와 사업성 지원을 하나의 체계로 묶으려는 제도 개선도 추진되고 있음.

- 2026년 9월 1일 발의된 「지식산업센터 용도전환 및 활용지원에 관한 특별법안」은 장기 미분양·미입주 또는 일정 수준 이상의 공실이 발생한 지식산업센터를 전환사업구역으로 지정할 수 있도록 함.
- 전환사업구역에서는 주택·준주택으로의 용도 전환을 위해 도시계획 및 산업입지 관련 규제를 완화하고, 관계기관 협의와 각종 심의를 통합하여 사업 절차를 단축할 수 있도록 함.
- 기존 건축물이 변경하려는 용도의 건축 기준을 모두 충족하지 못하더라도 별도의 성능 기준을 충족하면 전환을 허용하고, 부설주차장 설치도 인근 주차장 사용계약이나 설치비용 납부 등으로 갈음할 수 있도록 함.
- 특히 구분소유자 및 의결권의 각 5분의 4 이상 동의를 통해 사업을 추진하고, 미동의자에 대한 매도·매수청구를 허용하여 지식산업센터의 복잡한 소유관계를 조정할 수 있는 수단을 마련함.
- 공공주택사업자의 조건부 매입약정과 주택도시기금의 융자 등 금융지원 근거도 마련하여, 기존의 개별적인 규제 완화보다 전환 사업 전반을 하나의 사업체제로 관리하려는 성격이 강함.
- 다만, 동 법안은 2026년 9월 현재 발의 단계에 있고 전환사업구역 지정 기준과 건축물 성능 기준 등 상당 수 사항을 하위 규정에서 정하도록 하고 있어 실제 사업 적용까지는 일정한 시간이 필요할 가능성이 있음.

● 정부도 2026년 9월 10일 지식산업센터 공실 해소를 위한 추가 대책을 발표하여 기존 산업공간의 활용도를 높이는 방안과 주거 전환 지원을 함께 확대하고 있음.

- 기존에 설립승인을 받은 지식산업센터에 대해서는 지원시설 비중을 산업단지 내·수도권은 30%에서 50%, 비수도권은 50%에서 70%까지 2년간 한시적으로 확대할 계획임.
- 생산시설에 입주할 수 있는 업종도 일부 제한업종을 제외하고 원칙적으로 허용하는 네거티브 방식으로 전환하여, 지식산업센터를 기존 제조·지식산업 이외의 다양한 용도로 활용할 수 있도록 할 계획임.
- 준주택으로 전환하는 사업에는 비주거 리모델링 기금대출과 HUG 보증 등을 제공하여, 전환공사에 필요한 초기 사업비와 금융조달 부담을 낮추는 방안도 함께 제시함.
- 지식산업센터 설립승인 취소 등에 따라 기존 취득세 감면액이 추징되는 경우에는 지방세 관계 법령에 따른 징수유예를 적극 활용하도록 하여 사업 초기의 현금유출 부담을 완화하는 방안도 제시함.

● 다만, 현재 추진되는 용도전환 특례는 법령별로 적용 대상과 기간 및 지원 방식이 달라, 개별적인 제도 개선을 실제 전환 사업으로 연결하기 위한 정합성 확보가 필요함.

- 일반공업지역의 기존 지식산업센터 등을 오피스텔로 전환할 수 있도록 국토계획 관련 규제가 완화되었으나, 시행 전에 준공된 건축물이 2027년 12월 31일까지 용도변경을 신청하는 경우로 적용 기간이 제한됨.
- 「주차장법 시행령」도 지식산업센터 등을 호실별 전용면적 30㎡ 미만 오피스텔로 전환하는 경우 일정한 요건 아래 추가 부설주차장 확보를 면제하고 있으나, 역시 2027년 말까지 신청하는 사업으로 한정됨.
- 반면, 민주당 이연주 의원이 대표발의한 특별법안(제2220973호, 2026.9.1. 발의)은 시행일부터 5년간 효력을 갖도록 하고 있어, 기존 특례의 종료 시점과 특별법에 따른 사업 추진 가능 기간 간 차이가 있음.

- 특별법의 제정과 하위 기준 마련, 전환 적합성 검토와 설계, 소유자 동의 및 자금조달 등에 필요한 기간을 고려하면 2027년 말까지의 신청 기한은 상당수 사업이 전환 준비 기간이 충분하지 않을 가능성이 있음.
- 특히, 다수의 구분소유자로 구성된 지식산업센터는 사업 추진 여부에 대한 의견 수렴과 5분의 4 동의 확보에 상당한 기간이 필요할 수 있어, 단독소유 업무시설과 동일한 한시 기준을 적용하는 데에는 한계가 있음.
- 따라서 기존 한시특례의 적용 기간을 특별법의 유효기간과 연계하거나, 일정한 전환 준비절차에 착수한 사업에 대해서는 기존 특례를 계속 적용할 수 있도록 경과규정을 마련할 필요가 있음.

● 주차장 관련 특례도 현행 「주차장법 시행령」과 특별법안에서 서로 다른 방식을 제시하고 있어, 사업유형별 적용 관계를 보다 명확히 할 필요가 있음.

- 현행 시행령은 호실별 전용면적 30㎡ 미만의 소형 오피스텔로 전환하는 경우 일정한 조건 아래 용도변경에 따라 추가되는 부설주차장 자체를 확보하지 않아도 되도록 하는 비교적 강한 특례를 적용하고 있음.
- 반면, 특별법안은 필요한 부설주차장의 설치를 인근 주차장의 사용계약이나 설치비용 납부 등으로 갈음할 수 있도록 하고 있어, 두 제도가 동시에 적용될 경우 어느 규정을 우선 적용할 것인지가 불명확할 수 있음.
- 특별법의 적용으로 기존 「주차장법 시행령」 상 면제 대상이 오히려 인근 주차장 확보나 비용납부 의무를 부담하는 결과가 발생하지 않도록 기존 특례와 특별법의 적용 관계를 명확하게 규정할 필요가 있음.
- 호실별 30㎡ 미만 소형 오피스텔에는 기존의 추가 주차장 확보 면제를 적용하고, 그 밖의 주택·준주택에는 인근 주차장 사용계약이나 설치비용 납부 등의 대체 수단을 적용하는 방식도 검토할 수 있음.
- 산업시설과 주거시설이 혼재하거나 대규모로 용도를 전환하는 사업은 일률적인 면제보다 실제 증가하는 교통량과 주차수요를 평가하여 필요한 수준의 주차대책을 마련하도록 하는 것이 바람직함.

● 정부가 이미 입지·주차규제 완화와 정책금융 및 사업 컨설팅 등의 수단을 마련한 만큼, 향후에는 전환 가능성이 높은 건축물을 조기에 선별하여 실제 사업으로 연결하는 체계를 마련하는 것이 중요함.

- 건축 연도와 공실 기간, 평면·구조, 소유관계, 주변 주택수요 등을 기초로 사업자가 초기 단계에서 전환 가능성을 판단할 수 있는 기본적인 적합성 기준을 마련할 필요가 있음.
- 지식산업센터의 경우 기존 산업기능의 유지 필요성과 산업시설·주거시설 간 동선 및 소음 문제까지 함께 검토하여, 단순한 공실 여부만으로 전환대상을 선정하지 않도록 할 필요가 있음.
- 전환 후보를 비교적 단순한 개조만으로 가능한 건물, 규제 특례가 필요한 건물, 금융지원까지 필요한 건물 및 주거 전환이 부적합한 건물 등으로 구분하여 지원 방식을 차등화할 필요가 있음.
- 반대로 현행 조건에서도 사업성이 확보되는 건물에 과도한 공적 지원을 제공하면 기존 자산가치 상승을 지원하는 결과가 될 수 있어 사업성 부족의 정도에 따라 지원을 차등화할 필요가 있음.