

건설동향브리핑

CERIK

제893호
2023. 2. 10

- | 신통기획 패스트트랙, 효율 & 재건축 호응 높일까?
- | 2023년 건설자재 수요, 전년 대비 증가 예상
- | 英·獨 주택가격, 2022년 11월 이후 하락 전환

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

신통기획 패스트트랙, 효율 & 재건축 호응 높일까?

- ‘자문’ 방식 도입... 행정부담 ↓, 추진속도 ↑, 재건축 사업장 수용성 ↑ 효과 기대 -

■ 신속통합기획 개요 및 최근 애로 사항

- 신속통합기획(이하 신통기획)은 정비계획 수립 과정에 인허가권을 가지고 있는 서울시가 긴밀하게 관여하여 관련 심의위원들의 사전자문 등을 거쳐 공공성과 수익성을 적절하게 반영해서 정비계획의 기획안을 만드는 절차임. 이를 통해 비효율을 최소화하고 신속한 사업추진을 도모하는 것을 목적으로 함.
 - 신통기획은 2019년 주로 도시·건축적 품질과 공공성 향상을 위한 목적에서 도입된 ‘도시·건축 혁신방안’의 일환인 ‘공공기획’에 뿌리를 두고 있음.
 - 2021년 오세훈 시장 취임 후 ‘신속성’, ‘유연성’, ‘지원적 성격’을 강조하는 방향으로 제도를 일부 개편하고 ‘신속통합기획’으로 새롭게 브랜딩했음. 이후 기존에 시범사업 성격으로 소수 구역에 적용하던 것을 대폭 확대 시행하고 있음. 재개발사업은 사실상 모든 신규 선정지역에, 재건축사업은 희망 구역에 적용하고 있으며, 현재 총 79개 구역에서 신통기획을 추진하고 있음.
 - 구(舊) 공공기획을 포함하여 신통기획을 적용 중인 곳은 ‘흑석11구역’ 등 소수를 제외하고는 대부분 정비사업의 초기 단계(즉, 기획안 마련 중 or 기획안 발표 후 정비계획 수립 중)에 있음.
- 최근 신통기획과 관련하여 서울시에서는 다음과 같은 어려움을 겪고 있음. 먼저, 신통기획을 적용하는 구역이 점점 늘어남에 따라 행정력의 과부하가 우려되고 있었음. 특히, 최근 안전진단 규제 완화로 과도한 행정적 부담 우려가 더욱 커진 상황임.
 - 신통기획을 위해서는 먼저 총괄기획가를 위촉해야 하고, 기획안 준비 과정에 실무 워킹그룹 운영, 주민의견 청취, 수권소위원회 자문회의 개최 등의 과정이 필요하기에 서울시 입장에서는 기존 정비사업에서 정비계획을 수립하는 것에 비해 훨씬 더 많은 행정력이 소요됨.
 - 이러한 상황 속에 매년 20여 개 이상의 재개발사업이 공모를 통해 신규 선정되고 있고, 신통기획을 적용하는 재건축사업 구역도 수시로 늘어나고 있었음. 여기에 더해 안전진단 규제 완화로 신규 재건축사업 구역이 대폭 증가할 것으로 예상됨에 따라 기존의 신통기획 방식으로는 향후 늘어나는 모든 구역을 감당하기가 여의치 않은 상황이었음.
- 다음으로, 특히 (사업성이 양호한) 재건축 사업장을 중심으로 신통기획 철회를 요청하거나 신통기획안에 대한 상당한 반발이 제기되는 등 정책 수용성 관련 문제가 발생하고 있음.¹⁾

- 필자가 지난해 8~11월에 실시한 신통기획을 적용했거나 적용 중인 정비사업구역 조합 집행부 또는 주민 주도 세력과의 심층 인터뷰와 설문조사에 따르면²⁾, 상당수 조합에서 협의 및 소통 부족과 ‘과도한 공공성 추구’에 대한 불만이나 우려를 제기했음.
- 특히 공공기여와 관련해서 상당한 불만이 제기되고 있음. 기획안이 발표된 재건축구역 중 오금현대 아파트와 대치미도 아파트에서는 임대주택 양이 과도하다는 불만이 제기되었고, 이 중 오금현대 아파트는 신통기획을 철회하고 일반 방식으로 추진하고 있음.
- 한양2차 아파트도 과도한 공공성 요구 등을 우려한 조합원들의 요구로 신통기획이 철회되었음.
- 이 밖에도 신통기획을 적용해서 기획안을 마련 중인 여러 재건축사업 집행부는 서울시의 일방적인 추진에 대한 우려와 불만을 제기했음.

■ 자문방식의 신통기획 패스트트랙 도입

● 이러한 상황 속에, 서울시에서는 “더 많은 지역에서 더 빠르게 신속통합기획을 추진”³⁾하기 위해 기존의 신통기획 방식(‘기획’ 방식)과 구분되는, 패스트트랙인 ‘자문’ 방식을 도입했음. 자문방식은 주민제안 방식으로 추진되는 재개발·재건축사업, 지구단위계획 등 기 수립된 도시계획이 존재하는 재건축사업, 3만㎡ 이하에서 추진되는 재개발사업 구역에 적용됨.

<그림 1> 신속통합기획 자문방식 절차(上) 및 적용 대상(下)



자료 : 서울시(2023.1.17), “서울시 신속통합기획, 패스트트랙 도입으로 더욱 빠르게” 보도자료.

1) 사업성이 양호한 재건축사업구역의 경우 대체로 경제적 부담능력이 있는 조합원의 비율이 높기에 추가분담금에 대한 민감도가 낮은 반면 임대주택에 대한 민감도가 높고, 주택(및 주거단지)의 품질과 환경, 주택규모, 그리고 미래 자산가치 상승 가능성 등을 더 중시하는 경향이 있기 때문임. 이로 인해 건축설계(고급화 정도, 주택규모, 배치 등)나 임대주택 양 등에 더욱 민감하게 반응하는 경향이 있음.

2) 이를 바탕으로 2022년 11월 15일, 한국건설산업연구원-한국주택협회 공동세미나에서 “정부의 주택공급정책 평가 및 제도개선 사항 : 서울시 정비사업을 중심으로”를 발표했다.

3) 서울시(2023.1.17), “서울시 신속통합기획, 패스트트랙 도입으로 더욱 빠르게” 보도자료.

- 적용 대상에서도 볼 수 있듯, 자문방식은 재건축사업을 중심으로 적용될 예정임.
 - 주민들이 자체적으로 용역업체를 선정하여 정비계획안을 마련 후 정비계획 입안 및 정비구역 지정을 요청하는 주민제안 방식은 주로 재건축사업에 적용됨.⁴⁾
 - 지구단위계획 등 기존에 수립된 도시계획이 존재하는 곳은 아파트지구에서 지구단위계획구역으로 전환된 재건축사업구역이 대표적임.
- (기대효과) 자문방식 신통기획이 적용될 경우 (운영하기에 따라) 기존 신통기획의 장점은 살리면서도 서울시의 행정력과 재정을 절감할 수 있고, 재건축사업장의 정책 수용성을 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨. 그 결과 주택공급 속도를 높일 수 있을 것으로 기대됨.
 - (행정력 절감) 신통기획을 적용하는 사업구역이 빠른 속도로 늘어나면서 ‘적절한’⁵⁾ 총괄기획가를 찾는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있음. 또한, 기존의 정비사업에 비해 기획안 마련 과정에 서울시가 적극적으로 관여해야 하기에 행정적 부담이 큰 데다, 안전진단 규제 완화로 사업구역이 대폭 증가할 것으로 예상되는 상황이었음. 이는 기획안의 질과 속도의 저하로 이어질 우려가 컸음.
 - 자문방식을 적용할 경우 총괄기획가를 위촉할 필요가 없음. 또한, 기획안 작성 과정에서도 직접 기획안의 밑그림부터 그리는 것이 아닌, ‘건축디자인 혁신TF’ 위원들의 ‘자문 후(자문내용 충실하게 반영했는지 여부) 검토’ 중심으로 진행될 것으로 예상됨에 따라 서울시 실무자들의 부담이 대폭 줄어들 수 있을 것으로 예상됨.
 - (재정 절감) 현 신통기획에서는 서울시가 총괄기획가 위촉과는 별도로 ‘현황조사 및 건축 기획설계 작성 용역’을 발주하여 진행하고 있음. 자문방식을 도입할 시 주민들이 선정해서 비용을 지불하는 건축사무소와 도시계획 엔지니어링을 활용할 수 있기에 서울시 재정을 절감할 수 있을 것임.
 - (재건축 사업구역 정책수용도 제고) 지금까지 신통기획에서는 특히 사업성이 양호한 지역의 재건축사업에서 신통기획 결과에 대한 거부감과 불만이 상당했음. 그 이유는 먼저 기획안 마련 과정이 주민과의 충분한 소통 없이 서울시와 자문위원 및 용역사 주도로 진행되었기 때문이고, 그 결과 기획 방향이나 공공기여 방식에 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않았기 때문이었음.
 - 자문방식 적용 시 주민들과 협력업체(도시계획 엔지니어링 회사 등)가 주도하여 계획 초안을 수립하고, 이를 바탕으로 자문위원들과의 수차례에 걸친 협의자문 과정을 거치며 내용을 수정·보완하는 방식으로 공공성과 수익성의 균형이 잡힌 정비계획안을 수립할 수 있을 것으로 기대됨.

4) 재개발사업은 사업구역 경계가 명확하지 않아 주도 세력이 형성되기 어렵고, 토지주의 동의율을 확보하기 위한 홍보와 설득 활동이 힘들. 또한, 경제적으로 여유가 충분하지 않은 토지주들이 많아 모금을 통해 도시계획 엔지니어링 업체를 선정하기도 어려워 정비계획 입안 제안을 위한 준비가 쉽지 않음. 따라서 재개발사업 예정구역, 기존에 정비사업(예정)구역에서 해제된 곳, 또는 재정비촉진구역 중 존치관리구역이나 존치정비구역 등은 구역 경계가 존재하기에 경우에 따라 주민제안 방식으로 추진할 수 있을 것으로 사료됨.

5) 총괄기획가에게는 기본적으로 도시계획, 건축을 포함한 정비사업에 대한 경험과 지식, 그리고 참여한 갈등을 조율하고 주민들을 설득할 수 있는 역량이 요구됨.

- 자문방식은 기존 기획방식에 비해 계획수립 과정에 주민 간 이해가 조정되고, 주민들의 의견이 더욱 충실하게 반영될 수 있을 뿐 아니라, 결과물(정비계획)에 대한 공감과 이해도도 높아지기에 기존 기획방식에 비해 수용성도 대폭 제고될 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 자문을 제공하는 주체인 ‘건축디자인 혁신 TF’의 멤버 구성에 있어 다음과 같은 점을 유의할 필요가 있을 것으로 사료됨.
 - 기본적으로 신통기획의 취지는 도시계획위원회 상정 전에 심의위원 자문을 거쳐 위원회 심의위원들이 받아들일 수 있는, 공공성과 수익성의 균형을 갖추고 완성도 높은 계획은 수립하여 불필요한 비효율을 줄이자는 것임.
 - 따라서, 제도의 취지를 살리기 위해서는 정비사업에 대한 전문성뿐 아니라 심의 권한을 가지고 있는 도시계획위원회 수권소위 위원을 중심으로 해당 TF가 구성될 필요가 있을 것임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

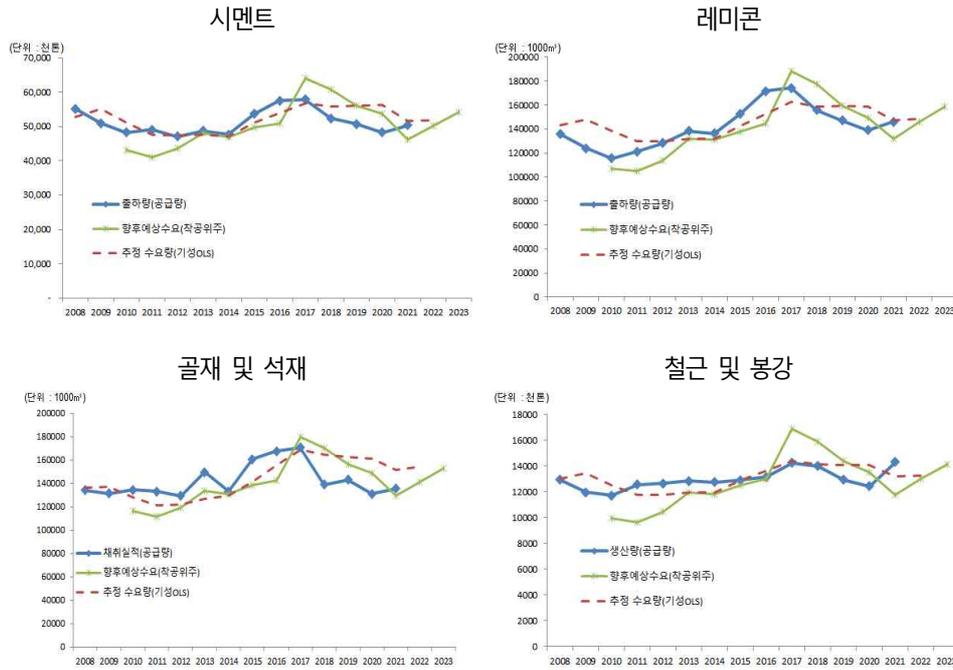
- 건설자재 수요는 2022년에 증가한 것으로 추정되는데, 2021년 국내 출하 및 생산량과 건설 수요량과 비교해 본다면 2018년부터 2020년까지 생산을 줄이다가 2021년에 자재 생산이 다시 증가하여 대략적으로 수요량을 맞춘 것으로 보임.
 - 다만, 골재 및 석재는 수요량보다 적게 생산되었는데, 만약 건설 경기가 지속 회복된다면 향후 2~3년래 골재와 석재 수급 문제가 발생할 가능성이 있는 것으로 판단됨.
- 한편, 철근 및 봉강의 경우 다른 건설자재와 다르게 2015년 이후부터 건설수요에 맞춰 생산하지 않는 특징으로 2020~2021년에 수급난이 발생한 것으로 분석됨.
 - 철근 및 봉강의 경우 수입 물량이 유동적이기 때문에 국내 수요량보다 적은 양을 생산하고 부족한 부분을 수입으로 충당하는 것으로 여겨짐.⁷⁾

■ 2023년 건설자재 수요, 2022년보다 소폭 증가할 전망

- 건축착공면적으로 예측한 2023년 건축공사 물량에 건설기성자료(OLS)로 추정한 토목 공사의 소요 물량을 더하여 2023년 건설자재 수요를 전망함(<그림 2> 참조).
 - 착공면적으로 도출된 수요 결과치가 실제 수요보다 2년 정도 앞서서 영향을 미치는 것을 살피고, 2022년과 2023년 자재 수요 예측치를 도출하여 해당 연도의 수요를 보수적으로 예측함.
 - 2023년 토목 공사에 필요한 자재 물량이 2022년 감소율의 1/3 수준으로 둔화될 것으로 가정함.
 - 토목공종에서 2022년 전년 대비 3~5% 수준으로 건설자재 수요가 줄어드는 것으로 분석되는데, 2023년에는 대략 1~1.5% 수준으로 감소한다는 가정을 둠.
- 분석 결과 시멘트는 4.9~8.1%, 레미콘은 2.7~8.8%, 골재는 3.3~8.0%, 철근 및 봉강은 6.6~8.9% 수요 물량 증가가 전망되었음.
- 구체적으로 살펴보면 ‘시멘트’의 경우 2022년에 5,020만~5,170만 톤의 수요가 발생한 것으로 보이며, 2023년에는 대략 5,400만 톤의 수요가 예측됨.
 - (레미콘) 2022년 1억 4,560만~1억 5,430만^m 수요 ⇒ 2023년 1억 5,850만^m의 수요가 예상됨.
 - (골재 및 석재) 2022년 1억 4,780만~1억 4,820만^m의 수요 ⇒ 2023년 1억 5,310만^m 수요가 예상됨.
 - (철근 및 봉강) 2022년 1,296만~1,324만 톤의 수요 ⇒ 2023년 1,410만 톤 수요가 예상된다.

7) 철근과 봉강은 대략 연간 1,200만~1,400만 톤이 국내에서 생산되며, 이 중 73.4%를 건설산업에서 사용하고 있음. 철근 및 봉강의 수입 의존도는 2000년대 초반에는 10% 미만이었지만 점차 비중이 증가해 2020년을 전후해 20% 수준으로 상승함.

<그림 2> 2023년 주요 건설자재 수요량 예측



주 : 각 주요 건설자재 공급량은 각 협회에서 제공한 연간 통계자료 활용, 수요 추정량은 자체 추정.

■ 향후 공사 위축에 대비해 자재 생산 감축 예상, 적정 재고량 확보가 수급 안정의 관건

- 올해 완공되는 공사가 증가해 전반적으로 건설자재 수요는 증가하지만, 지난해부터 신규 착공이 감소해 자재 생산자들은 재고 조정을 위해서 자재 생산을 줄일 것으로 보임.
- 결국, 수요량과 공급량의 불일치로 가격 변동성이 증가할 가능성이 있는 바, 적정 수준의 재고량 확보 및 가격 안정화를 위한 대책이 필요한 것으로 판단됨.
 - 급격한 금리 인상과 대외시장 불안 요인으로 최근 건설 경기가 불확실해 적정 수요량을 맞추기 또한 어려운 상황임.
 - 건설 경기가 침체국면에 들어설 때 자재 생산업체들이 수요량 이상으로 생산 조정에 들어가게 되는데, 건설자재 공급량 자체는 예전과 같이 다시 조정될 것으로 예상됨.
- 중장기적인 관점에서 정부의 주택공급 정책이 성공하기 위해서는 경기가 회복기에 들어서기 전에 안정적으로 자재가 공급될 수 있도록 미리 환경을 만들어 둘 필요가 있음.
 - 정부는 지난해에 270만 호 주택공급 계획을 발표했으며, 올해에도 공공분양주택 뉴:홈 50만 호 공급 계획을 발표함.
 - 건설 경기 침체기에 자재 생산이 급격히 위축되고 재고 물량이 소진될 경우 경기 회복기에 수급 불균형 문제가 발생할 수 있는 바 선제적으로 자재 수급 안정화 방안을 마련할 필요가 있음.

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

英·獨 주택가격, 2022년 11월 이후 하락 전환

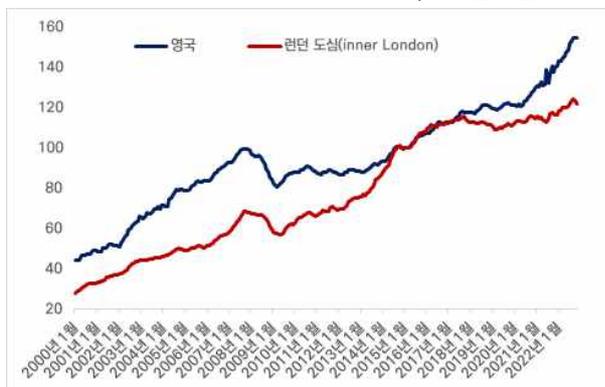
- 10~20% 내외 추가 하락 전망, 독일은 고점 대비 25% 하락할 수도 -

■ 英 주택가격, 2022년 11월부터 하락 전환

- 영국의 주택가격은 코로나19를 거치면서 급등세를 보였으나, 2022년 11월부터 하락세로 전환됨. 런던 도심은 10월부터 하락세로 바뀌었고 그 폭도 큼.
 - 영국의 주택가격은 2009년 3월 전저점을 형성한 이후 2018년 하반기까지 지속 상승하였고 브렉시트 등의 영향으로 상승세가 주춤함. 그러나, 코로나19의 영향으로 초저금리, 재정 확대 등의 여건이 형성되자 2020년부터 주택가격이 다시 급등함.
 - 영국 토지등록청(Land Registry)의 전국 지수는 전저점(2009년 3월) 대비 전고점(2022년 10월)까지 13년 8개월의 장기 상승이 이어졌고 상승률은 91.5%임. 시기별로 상승률을 구분하면 코로나19 이전의 11년 1개월 동안 49.1% 상승하였고, 코로나19 기간(2020년 3월~2022년 10월)인 2년 7개월 동안 27.1% 상승함.
 - ※ 코로나19 이전 기간은 금융위기 회복 → 유럽 남부 재정위기에 따른 저금리 → 브렉시트 등의 여건을 형성함.
 - 동일한 기간 런던 도심은 114.4% 상승함. 코로나19 기간에는 도시 외곽지역의 상승률이 높게 나타나 런던 도심은 8.2% 상승에 그침. 코로나19 이전 기간에는 97.4% 상승함.
 - 글로벌 금리상승의 영향 등으로 2022년 11월 전월 대비 0.3% 하락함. 런던 도심 지수는 전월 대비 0.7% 하락하여 2개월 연속 하락하였고 전고점 대비 1.6% 하락함.
 - ※ 2023년 1월 31일 현재 2022년 11월 지수까지 발표됨.

<그림 1> 英 주택가격지수

(2015년 1월 = 100)



주 : 계절조정 전, 모든 유형의 주택 포함한 지수임.
자료 : 영국 토지등록청.

<그림 2> 獨 주택가격지수

(2015=100)



주 : 계절조정 전 분기 지수임.
자료 : 독일 통계청.

독 주택가격, 2022년 3분기 들어 하락세 전환

- 독일의 주택가격은 2022년 3분기부터 떨어지기 시작하였고 기존 주택의 가격 감소폭이 큼.
 - 2000년대 독일의 주택가격은 통일 이후 공급 과잉의 영향 등으로 북미지역이나 유럽 다른 국가와 달리 안정세를 나타냄.
 - 글로벌 금융위기 후 2010년부터 본격적인 상승을 시작하여 2022년 2분기까지 12여 년간 오름세가 지속됨. 독일 통계청 지수 기준으로 전저점(2008년 3분기) 대비 104.2% 상승함.
 - 독일도 코로나19 기간인 2020년과 2021년은 연간 상승률이 각각 7.8%와 11.1%에 달해 이전 기간에 비해 가파른 상승세를 나타냄.
 - 2022년 3분기는 전기 대비 0.4% 하락함. 신규 주택은 전기 대비 1.6% 상승하였으나, 기존 주택 가격이 0.8% 감소하여 하락세를 주도함.
- ※ 2023년 1월 31일 현재 2022년 3분기 지수까지 발표됨.

英·獨 주택가격, 10~20% 내외 추가 하락 전망 우세

- 2023년 영국 주택가격은 15~27% 내외의 추가 하락이 전망됨.⁸⁾
 - 영국의 주택담보대출 금리는 2021년 연말 1.4% 수준이었으나, 2022년 12월 5.7%까지 상승함. 2023년 금리 상승이 둔화되겠지만, 2023년 연말까지 4.5%를 상회할 것으로 전망됨.
 - RICS(The Royal Institution of Chartered Surveyor)는 2023년 영국 주택가격 하락은 불가피하며 글로벌 금융위기 수준인 27% 정도의 실질가격 하락을 예측함. 노무라는 2024년 중반까지 영국 주택가격이 15% 하락할 것으로 예상함.
- 2023년 독일의 주택가격 전망은 편차가 크나, 고점 대비 25% 하락 전망도 존재함.⁹⁾
 - 10년 고정금리 주택담보대출의 금리가 2022년 연초에는 1% 수준이었으나 연말에는 3.9%까지 상승하여 대출 수요가 큰 폭 줄어들고 주택 건설이 감소하고 있음.
 - 독일은 임대료 규제가 강력하여 임대료는 상대적으로 고정되어 있음. 금리 상승으로 과거 대비 더 높은 수익률이 요구되는 환경에서 가격 하락은 불가피함.
 - 베렌베르크은행(Berenberg)은 2023년 동안 5% 이상의 하락을 전망하였고 도이치뱅크(Deutsche Bank)는 최고점 대비 20~25% 수준의 하락을 예상함.
- 영국과 독일의 주택시장은 우리나라에 비해 금리 인상에 따른 반응이 더딘 것으로 판단되나, 2023년 큰 폭의 조정이 예측되고 있어 추가적인 모니터링이 필요함.
 - 우리나라의 공동주택 실거래가격지수는 2021년 11월부터 내려가 2022년 11월까지 12.7% 하락함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

8) The Guardian(2023. 1. 28), "Why UK house prices could plunge by 20% after the latest interest rate hike".

9) CNBC(2022. 12. 5), "Germany's housing market is facing a serious downturn in prices, analysts say".