

건설동향브리핑

CERIK

제895호
2023. 2. 24.

- 불법·부당행위 근절대책, “건설현장 투명성 확보 기대”
- 다시 주목받는 민간임대주택사업과 다주택자
- 신도시 사업, 경기 상황에 걸맞은 물량 안배 필요
- 입지별로 편차 ↑, 2023 정비사업은 사업성이 좌우

불법·부당행위 근절대책, “건설현장 투명성 확보 기대”

- 신속한 제재와 처벌 강화, 현장 내 만연한 불법 강력 단속 의지 표명 -

■ ‘건설현장 노조 불법행위’ 예방, 단속, 처벌 모두 강화

- 2월 21일 국무회의에서 국토교통부·법무부·고용노동부·경찰청 등 관계부처가 함께 마련한 ‘건설현장 불법·부당행위 근절대책’ (이하 ‘근절대책’)이 발표됨.¹⁾
 - 정부는 작년 말부터 국토교통부 전담팀 운영, 경찰청 200일 특별단속 등 불법행위에 적극적으로 대응하였으며, 보다 확실한 변화를 가져오기 위해 건설현장에 만연한 불법을 근절하기 위한 대책을 발표함.
 - 국내 건설산업은 연간 260조 원 규모(GDP의 약 15.2%)의 투자가 이루어지고, 200여만 명의 근로자가 근무하고 있는 기간산업으로 건설현장의 불법·부당행위 근절은 노동개혁의 핵심 과제이자, 건설산업의 선진화를 위해 필요한 조치라고 대책의 배경을 밝힘.
 - 근절대책은 ① 불법·부당행위 점검·단속 강화, ② 불법·부당행위 차단·방지, ③ 건설근로자 보호조치로 구성되어 있으며, 이에 따른 세부 대책으로 총 7가지를 제시함.

<표 1> ‘건설현장 불법·부당행위 근절대책’의 주요 내용

구분	세부 대책	주요 내용 요약
① 불법·부당행위 점검·단속 강화	① 집중 점검·단속 등 범정부 역량 집중 & 민·官·公 공조	- 국토부 실태조사 결과 월레비를 가장 많이 수취한 1인은 총 2.2억 원(월평균 약 1.7천만 원)의 타워크레인 월레비를 받은 것으로 확인 - 경찰청은 총 400건 1,648명을 수사하여 63명 송치(20명 구속)
	② 공공기관이 민·형사 대응 선도, 민간 협회 역할 강화 등 신고 활성화	- 내는 건설노조 대상 첫 직접 형사고소(1.19)에 이어 민사조치(손해 배상청구)도 2월 중 추진 - 전문건설협회는 회원을 대신하여 43건의 불법행위 고발 대행
② 불법·부당행위 차단·방지	① 불법행위 유형별 즉시 대응 및 보완 조치 실시	- 채용 강요, 금품 강요 등의 불법행위를 「형법」, 「채용절차법」, 「노동조합법」 등을 적용하여 즉시 제재·처벌 - 준법투쟁의 빌미가 되는 산업안전규정의 합리적 조정
	② 추가적인 특별조치 추진	- 대책 발표 이후 발생하는 건설기계조종사의 월레비 요구에 대해 「국가기술자격법」상 성실·품위유지 의무 위반으로 조종사 면허 정지

1) 관계부처합동(2023. 2. 21), “건설현장 불법·부당행위 근절대책”, 국토교통부 보도자료 참조.

구분	세부 대책	주요 내용 요약
③ 건설근로자 보호조치	① 건설사업자의 불법 하도급 행위 단속 강화	- 단속체계 상시 운영을 통한 적발률 제고 및 신고포상금제 실시 통한 신고 독려 등 불법하도급 관리 강화
	② 임금체불 방지 위한 공사대금 연체 문제 해결	- 임금체불 방지를 위해 공사대금 직접지급 사업장을 확대
	③ 건설근로자의 근무환경 개선	- 건설근로자 근로여건 개선 위한 편의시설 확충

자료 : 관계부처합동(2023.2.21), “건설현장 불법·부당행위 근절대책”, 국토교통부 보도자료 참조.

■ 세부 제도개선 추진 및 보완 사항

- 본 고에서는 근절대책에 담긴 내용 중 제재와 처벌(수사·기존 법령 적용) 외 제도개선 추진 등 불법행위 근절을 위한 세부 계획을 재정리함. 첫째, ‘불법행위 점검·단속 강화’를 위한 주요 내용은 다음과 같음.
 - ① 상시 점검 강화 : 정부는 국토관리청, 시도 경찰청, 지방고용노동청 등 각 부처의 지청·지소가 협업하여 기관 간의 정보를 공유하고, 불법행위 신고 현장에 대한 점검뿐 아니라 관내의 주요 현장에 대한 상시 점검도 실시
 - ② 모니터링 강화 : 민·관 합동으로 현장관계자를 대상으로 불법행위 대응 요령 교육을 실시하고, 정기적인 면담을 통해 불법행위 발생 여부를 모니터링
 - ③ 공공기관 및 유관협회의 적극적 대응 : 조직 내 전담팀을 설치, 민·형사상 조치 등 적극적인 대응을 통해 불법행위에 대한 처벌 및 부당이익 환수 등 선례를 마련하고, 조치 결과를 업계에 전파, 각 공공기관에 현장 내 불법행위 조사보고 의무를 부여
 - ④ 불법행위 예방근절을 위한 관리책임 부여 : 원도급사가 소관 현장 내 하도급사의 피해에 대해 직접 민·형사상의 조치를 취할 경우 인센티브를 부여하는 방안을 마련, 원도급사와 감리자에게 불법행위 신고 의무를 부여(특히 타워 크레인 등 원도급사가 직접 계약하는 건설기계는 원도급사에게 엄격한 관리책임을 부여)
- 둘째, ‘불법·부당 행위 차단방지’를 위해서는 현행 규정을 우선적으로 활용하는 동시에, 필요한 입법 등 보완조치도 병행할 계획임.
 - ① 안전규정의 정비 : 안전규정이 산업 재해의 예방이라는 취지에 맞게 합리적으로 운영되도록 정비
 - ② 외국인 불법채용의 처분 범위 조정 : 현장의 원활한 인력수급을 위해 처분 기간의 합리적 조정 등을 추진(사업주에 외국인 고용제한 1~3년 → 처분 기간 완화, 사업주 전체 사업장 고용제한 → 사업장 단위로 고용제한)
 - ③ 입법을 통한 보완 조치 : 「건설기계관리법」상에 월레비 강요, 기계장비 공사 점거 등의 행위에 대한 사업자 등록 또는 면허 취소 등 제재 처분의 근거를 마련

- ④ 부당금품 수수 방지 의무 적용 : 「국가기술자격법」상의 성실·품위유지 의무 규정을 적용하여, 이를 위반해 부당금품을 수수하는 등 타인에게 손해를 끼친 경우 건설기계 조종사의 면허를 정지하는 방안을 시행
- ⑤ 신고포상금 제공 : 불법행위 최초 신고자에게 신고포상금 등 인센티브 제공 예정
- 마지막으로, ‘건설근로자 보호’를 위한 제도개선 내용으로서 정보 시스템 연계, 현장 편의 시설 개선 등의 내용을 포함함.
 - ① 불법하도급에 대한 상시 현장 조사 : 불법하도급 의심 현장에 대한 상시 현장 조사를 실시, 불법하도급 조기경보 알람 시스템(건설산업정보원)상의 선별 기준요건 등을 개선
 - ② 임금체불 방지 : 조달청의 대금지급 시스템을 개선하여 지급기일 내 노무비 등 지연지급 시 지급기일의 도래 이전에 대금지급 담당자에게 자동 통보, 전자카드제와 대금지급시스템의 연계를 확대((現) 국토부 산하기관 발주공사 위주 → (改) 공공공사 전체, 민간공사 시범사업)
 - ③ 편의시설 확충 : 화장실의 경우 해외 사례 등을 참고하여, 근로자 수를 기준으로 한 설치 기준을 마련(남성 근로자 30명당 1개, 여성 근로자 20명당 1개 이상의 화장실을 설치)
 - ④ 국토부 산하 공공기관의 건설근로자 편의시설 개선 : LH 발주 현장에서 시행 중인 건설근로자 편의시설 개선방안(냉·난방 휴게실 설치, 복지시설 운영비를 공사대금에 반영 등)을 국토부 전체 산하 공공기관으로 확대 적용

■ 정부의 추가 검토 사항

- 국토부 장관의 브리핑 내용을 토대로 근절대책에 담기지 않은 제도개선 추가 검토 내용에 대해 정리함.
 - ① 건설현장 내 정상적 수요공급 질서 마련 : 레미콘 믹서트럭과 관련해서는 올해 상반기 중 건설기계 면허에 대한 수급조절위원회를 열어 총량을 조절, 현 노조원 중심의 타워크레인 독점 상황을 깨고 새로운 대안 질서를 모색
 - ② 사법경찰권 부여 : 관계부처가 심도 있게 논의 중이며 특별사법경찰권은 당장 이번 근절대책에는 동원될 수 없는 제도이기 때문에 향후 입법 과제로 추진
- 건설현장에서의 비대칭적 협상력(asymmetric bargaining power)에 대한 원인으로 3가지 이슈(안전 수칙, 외국인 고용, 불법 하도급)를 지적함.
 - 현 정부는 산업정책으로서 ‘공정한 경쟁’과 ‘법치주의’를 강조하는 등 각 주체별 주어진 역할에 대한 책임을 강조하는 정책 기조를 밝히고 있음.
 - 특히 불법·부당행위로 예시된 사례들을 검토하면, 건설현장에서 발생한 행위(공사 지연 및 중단, 품질 확보를 위한 공사비의 누수, 건설기계 임대료 담합, 출근 방해·출입 저지 등)로 인한 피해가

결과적으로 일반 국민께 직·간접적으로 전가되는 경우로 해석 가능함.

- 이에 따라 건설노조의 불법·부당행위 근절뿐만 아니라 건설기업의 준법·윤리경영, 나아가 ESG (Environment, Social, Governance) 경영 이슈도 건설산업 전반에 점차 확대될 것으로 예측됨.

<표 2> '건설현장 불법·부당행위 근절대책' 중 제도개선 및 실효성 확보 추진 내용

구분	주요 내용
① 불법·부당행위 점검·단속 강화	<ul style="list-style-type: none"> - ① 상시 점검 강화 : 정부는 국토관리청, 시도 경찰청, 지방고용노동청 등 각 부처의 지청·지소가 협업하여 기관 간의 정보를 공유하고, 불법행위 신고 현장에 대한 점검뿐 아니라 관내의 주요 현장에 대한 상시 점검도 실시 - ② 모니터링 강화 : 민·관 합동으로 현장관계자를 대상으로 불법행위 대응 요령 교육을 실시하고, 정기적인 면담을 통해 불법행위 발생 여부를 모니터링 - ③ 공공기관 및 유관협회의 적극적 대응 : 조직 내 전담팀을 설치, 민·형사상 조치 등 적극적인 대응을 통해 불법행위에 대한 처벌 및 부당이익 환수 등 선례를 마련하고, 조치 결과를 업계에 전파, 각 공공기관에 현장 내 불법행위 조사·보고 의무를 부여- - ④ 불법행위 예방·근절을 위한 관리책임을 부여 : 원도급사가 소관 현장 내 하도급사의 피해에 대해 직접 민·형사상의 조치를 취할 경우 인센티브를 부여하는 방안을 마련, 원도급사와 감리자에게 불법행위 신고 의무를 부여(특히 타워 크레인 등 원도급사가 직접 계약하는 건설기계는 원도급사에게 엄격한 관리책임을 부여)
② 불법·부당행위 차단·방지	<ul style="list-style-type: none"> - ① 안전규정의 정비 : 안전규정이 산업 재해의 예방이라는 취지에 맞게 합리적으로 운영되도록 정비 - ② 외국인 불법채용의 처분 범위 조정 : 현장의 원활한 인력수급을 위해 처분 기간의 합리적 조정 등을 추진(사업주에 외국인 고용제한 1~3년 → 처분 기간 완화, 사업주 전체 사업장 고용제한 → 사업장 단위로 고용제한) - ③ 입법을 통한 보완조치 : 「건설기계관리법」상에 월레비 강요, 기계장비 공사 점거 등의 행위에 대한 사업자 등록 또는 면허 취소 등 제재 처분의 근거를 마련 - ④ 부당금품 수수 방지 의무 적용 : 「국가기술자격법」상의 성실·품위유지 의무 규정을 적용하여, 이를 위반해 부당금품을 수수하는 등 타인에게 손해를 끼친 경우, 건설기계 조종사의 면허를 정지하는 방안을 시행 - ⑤ 신고포상금 제공 : 불법행위 최초 신고자에게 신고포상금 등 인센티브 제공 예정
③ 건설근로자 보호조치	<ul style="list-style-type: none"> - ① 불법하도급에 대한 상시 현장 조사 : 불법하도급 의심 현장에 대한 상시 현장 조사를 실시, 불법하도급 조기경보 알람 시스템(건설산업정보원) 상의 선별 기준·요건 등을 개선 - ② 임금체불 방지 : 조달청의 대금지급 시스템을 개선하여 지급기일 내 노무비 등 지연지급 시 지급기일의 도래 이전에 대금지급 담당자에게 자동 통보, 전자카드제와 대금지급시스템의 연계를 확대(現) 국토부 산하기관 발주공사 위주 → (改) 공공공사 전체, 민간공사 시범사업) - ③ 편의시설 확충 : 화장실의 경우 해외 사례 등을 참고하여, 근로자 수를 기준으로 한 설치 기준을 마련 (남성 근로자 30명당 1개, 여성 근로자 20명당 1개 이상의 화장실을 설치) - ④ 국토부 산하 공공기관의 건설근로자 편의시설 개선 : LH 발주 현장에서 시행 중인 건설근로자 편의시설 개선방안(냉·난방 휴게실 설치, 복지시설 운영비를 공사대금에 반영 등)을 국토부 전체 산하 공공기관으로 확대 적용

자료 : 관계부처합동(2023.2.21), "건설현장 불법·부당행위 근절대책", 국토교통부 보도자료 참조

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

다시 주목받는 민간임대주택사업과 다주택자

- 변화와 성장 요인 多, 2023년 임대차 정책은 규제에서 육성으로 전환 -

■ 시장 : 임대차시장 구조 변화 중

- 2022년 하반기부터 역전세, 강통전세, 전세사기 등 전세 시장 약세에 따른 임대차시장 불안이 사회문제로 확대되고 있음. 반면, 월세 가격상승과 월세 비중 증가 등 다양한 양태로 임대차시장의 구조 변화가 일어나고 있음.
 - 2022년 12월 서울 아파트 전세가는 2021년 7월 수준까지 낮아져 지수상 역전세가 나타나지는 않았지만, 일부 단지에서는 전세 재계약 시 2년 전 전세가를 밀돌면서 전세 보증금 반환 위험이 커짐.
 - 강통전세에 기반한 전세사기 문제가 연립주택, 다세대주택 등 임대차 정보가 상대적으로 적은 아파트 이외 시장을 중심으로 다수 발생하고 있고 사회적 문제로 불거짐.
 - 전세 약세에 비해 월세가격 상승은 비교적 견조한 현상이 나타나고 있음. 또한, 2022년 전국의 연간 주택 전월세 거래량 중 월세 비중은 52.0%까지 높아짐. 아파트는 43.5%로 과반을 넘어서지 못했지만 아파트 이외 주택은 59.6%에 달함.

■ 정책 : 임대사업자 다주택자 규제에서 육성으로

- 정부의 임대차 정책은 규제에서 육성으로 방향을 전환함. 민간임대주택 정책은 2018년 이후 세제 강화, 임대 의무 기간 연장 등이 이루어졌으나, 2023년 「경제정책방향」에서 매입형 등록임대 정상화를 발표함.
 - 국민주택규모(85㎡) 이하 아파트를 매입임대 유형으로 복원하고 개인, 법인 모두 2호 이상 등록할 때 신규 등록을 허용함. 조정대상지역 내 등록 매입임대주택에 대해 양도세 중과 배제, 종부세 합산배제를 복원하고 양도에 따른 법인세 추가 과제를 배제할 계획임.
 - 현재의 임대 의무기간인 10년을 초과하여 15년 이상까지 확대하는 사업자는 세제 혜택 주택 가액 요건을 완화함. 10년일 때는 수도권 6억 원, 비수도권 3억 원 이하, 15년 이상은 수도권 9억 원, 비수도권 6억 원 이하로 확대함.
 - 기존 등록된 1호 임대사업자도 추가로 1호만 등록하면 2호 이상 신규 임대사업자와 동일한 세제 혜택이 가능함.
- 우리나라 주택시장에서 투자자이자, 등록되지 않은 임대사업자의 다른 이름은 ‘다주택자’임.

주택시장 침체기를 맞아 거래 주체로서의 다주택자 역할이 다시 강조되고 있음.

- 지난 몇 년의 주택 호황기 동안 다주택자들은 주택가격을 끌어올리는 투기꾼으로 인식되어 다수의 규제를 받아옴. 주택 수, 조정대상지역 여부 등으로 구분하여 거래, 보유, 양도 전반의 세제 강화, 주택담보대출의 금지 등과 같은 강력한 금융 규제를 실시함.
- 그러나, 2023년부터 다주택자 취득세 중과세율을 3주택자는 8%에서 4%, 4주택 이상이거나 법인은 12%에서 6%로 완화를 발표함. 양도소득세 중과배제를 2024년 5월까지 추가 연장함.
- 규제지역 다주택자의 장기보유특별공제를 '24년 5월 9일까지 연장하고, 2주택자의 종부세 중과를 폐지함.
- 규제지역 내 다주택자의 주택담보대출 LTV를 30%까지 허용하고 9억 원 초과 주택의 임차보증금을 반환 목적으로 주택담보대출을 받은 경우, 3개월 이내 해당 주택에 전입해야 하는 의무도 폐지함.

■ 산업 : 주택임대사업, 산업적 성장 기대

- 2023년은 민간 임대주택사업과 임대주택사업자, 등록되지 않은 임대사업자인 다주택자가 다시 주목받는 한 해가 될 것임.
 - 우리나라 주택시장에서 임대주택사업자와 임대주택사업은 경기 상황에 따라 양극단의 평가를 받아옴. 경기가 좋을 때는 전세를 이용하여 주택을 구매하는 깡투자자, 혹은 투기꾼으로 인식되어 주택가격 상승의 원인으로 지목하고 규제의 대상이 됨. 경기가 나쁠 때는 시장 경착륙의 버팀목이자, 민간의 임대주택을 공급하는 공급자로서의 역할을 재인식하고 활성화에 대한 기대가 큼.
 - 2023년은 후자로 인식하는 한 해가 될 것이며, 민간 사업자의 새로운 상품 개발 시도와 정책적 지원이 동시에 이루어질 것으로 판단됨.
- 민간의 임대주택 재고를 대량으로 확보하고 주택산업의 선진화를 함께 도모할 수 있는 기업형 임대주택에 대한 관심이 다시 확대될 것임.
 - 재정건전성 강화 기조에 따라 공공 임대주택 직접 공급과 민간을 활용한 공급 방식에 대한 새로운 균형이 요구되고 있음.
 - 공공의 지원이 없더라도 주택임대사업은 기획 → 건설 → 운영의 포괄적 Value-Chain을 바탕으로 사업모델의 일체화를 도모하고, 육아, 이사, 청소, 세탁, 가구 렌탈 등 종합주거서비스 산업으로 까지 업무 범위가 확대될 수 있음. 비즈니스 모델 선진화를 통한 부가가치 창출에 대한 기대가 높은 분야임.
 - 지금까지 우리의 민간 임대주택사업은 전세제도로 인한 낮은 임대수익률이라는 시장 환경과 임대사업자에 대한 부정적 사회적 인식 등으로 산업 발전이 더디게 이루어짐.
 - 2023년은 매매시장 침체기로 임대수익을 통한 안정적 사업 확보라는 기업의 요구와 자가보유보다는 임차 선호라는 수요자의 이해가 맞으면서 임대주택산업에 대한 관심과 산업적 성장이 기대됨.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

신도시 사업, 경기 상황에 걸맞은 물량 안배 필요

- 기존 계획의 완급 조절 통해 2023년을 주택공급 정상화의 원년으로 삼아야 -

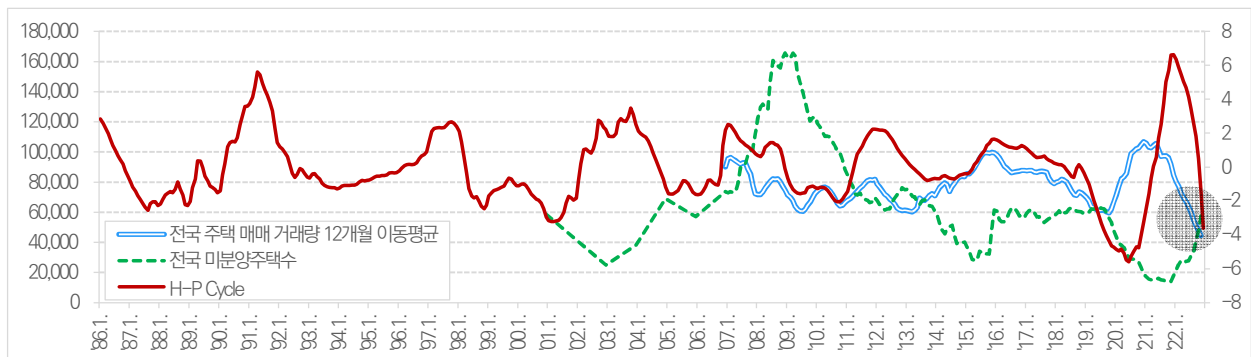
■ 270만 호 공급계획이 진행 중, 일각에서는 과도한 공급량이라는 주장 제기

- 270만 호 공급계획 중 3기 신도시, 공공주택지구, 역세권 콤팩트시티 등 다양한 공공택지의 착공이 이어지며 사업이 가시화되어 시장에 공급 신호를 꾸준히 주고 있음.
- 다만 일각에서는 270만 호 공급계획이 과거 대비 감소한 지금의 시장 수요에 비해 과도한 공급량이라는 주장이 제기된 바 있음(국회입법조사처, 2023).

■ 최근 주택시장, 급격한 수요 감소에 따른 경기 침체 국면에 진입

- 시장 흐름을 단적으로 나타내는 월간 아파트 가격 하락과 연 누적 아파트 매매거래량은 각각 통계집계 이후 가장 높고, 가장 적은 상황이 시현됨.
 - 2022년 12월 전국 월간 아파트 매매가 하락률은 2.91%로 통계집계 이후 하락률이 가장 큰 것으로 집계됐고(한국부동산원 전국주택가격동향조사 기준), 가격 사이클이 하락 국면에 접어들.
 - 거래량 역시 2021년 대비 2022년 연간 거래량이 50% 이상 감소한 것으로 나타났으며 지역별로는 최대 70% 이상 감소한 지역이 등장함.

<그림 1> 전국 주택종합 매매가격지수 순환 주기 및 거래량 추이



주 : 1) 주택 매매거래량은 계절성을 상쇄하기 위해 직전 12개월 이동평균을 사용하였음.

2) H-P Cycle 추출은 Hodrick Prescott 필터를 사용하였으며 월간 자료임을 감안해 λ 값을 처리함(A. Maravall and A. del Rio, 2001).

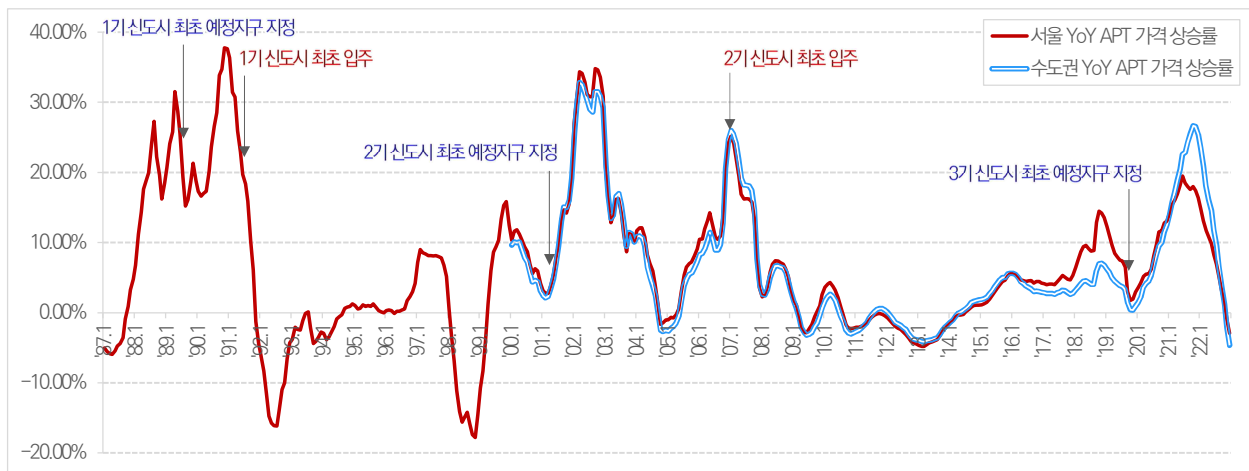
자료 : KB국민은행 월간주택가격동향조사(2023), 저자 가공

- 지방을 중심으로 미분양 주택 증가 속도가 빠르고 최근 수도권 미분양 증가세도 가파름.
 - 최근 자료인 2022년 12월 기준 전국의 미분양 주택 수는 6.8만 호로 집계됐으며, 대구·울산 등 특정 지역의 증가세가 급격함.
 - 특히 대구지역은 지난 3년간 공급된 주택보다 앞으로 3년간 예정된 공급량이 더 많은 지역이어서 미분양 물량의 증가세가 당분간 계속될 것으로 전망됨.

■ 시장 불안정은 과잉 공급과 초과 수요에 기인, 현 상황에서는 공급의 항상성 유지가 중요

- 주택시장 안정화는 기복이 심한 주택 수요의 조절도 중요하지만 공급의 항상성 유지가 긴요
 - 지난 가격 상승기에 목도했듯 주택시장의 수요는 자산을 보유함으로써 발생할 수 있는 수익에 대한 시장 참여자의 기대 수준에 따라 크게 좌우되며 정책 개입에 쉽게 좌우되지 않는 특성이 있음.
 - 반면 신도시 건설로 공급이 갑자기 증가했을 때 주택가격이 급격히 떨어지는 현상이 1·2기 신도시 최초 입주 시기 유사하게 나타난 전력 있음.

<그림 2> 수도권 1·2기 신도시 입주 시기와 서울·수도권 아파트 매매가격 추이



자료 : KB국민은행 월간주택가격동향조사(2023), 저자 가공.

- 따라서 주택시장의 안정화는 수요를 조절하는 것도 필요하지만 공급의 항상성을 유지하는 것이 더욱 중요한 역할을 차지함.

■ 시장 흐름에 좌우되지 않는 공급 항상성을 유지 위해 공급계획의 유연화 필요

- 공급 항상성 유지를 위한 270만 호 공급계획의 우선순위를 정하는 등 완급 조절이 요구됨.
 - 환경 개선이 시급한 지역의 정비사업을 중점 시행하고, 현재 계획된 신도시 사업은 향후 시장에서 일정 수준의 공급량을 유지하기 위한 재료로 활용할 수 있도록 완급 조절이 필요함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

입지별로 편차 ↑, 2023 정비사업은 사업성이 좌우

- 주택시장 침체, 공사비 증가... 정부 장려 기조 속 다양한 양상 보일 듯 -

■ 거시적 환경 : 정부의 장려 기조에도 불구하고 사업 추진하기에 불리한 환경

- 정비사업은 “선호도 높은 도심에 내 집 마련 기회를 늘린다”는 현 정부 주택공급정책의 핵심 임. 정부 출범 직후부터 시장이 요구한 여러 규제를 완화하는 방향으로 정책이 추진돼 왔음.
 - 정부 출범 후 처음 발표된 주택정책 로드맵이었던 「국민 주거안정 실현방안」(이하 8·16 대책)에서, “재개발·재건축 사업 정상화 착수”가 주거안정 실현을 위한 첫 번째 추진전략으로 제시됨.
 - 안전진단, 분상제, 재조환 등 현장 요구사항을 대거 수용하여 정비사업 규제 완화 방안이 발표됨.
- 규제 완화에도 불구하고 2022년 도시정비사업은 급격한 공사비 상승과 불리한 글로벌 거시 경제 상황, 그리고 국내 주택시장 침체 상황으로 인해 활성화에 적지 않은 어려움을 겪었음. 이러한 현상은 올해 중에도 이어질 가능성이 큼.
 - 자재값, 인건비, 정책요인(주 52시간 시행, 레미콘 8·5제, 철거·안전 관련 비용 증가 등), 금리상승으로 인해 사업비가 대폭 증가함. 공사비와 금리상승은 근래 들어 다소 안정세로 접어들. 다만, 향후 이 두 가지 요인이 단기간 내에 사업 추진에 유리한 방향으로 전환될 가능성은 크지 않음.
 - 금리의 경우 상승 속도는 둔화될 가능성이 크나 절대적 금리 수준은 오랜 기간 높은 수준을 유지할 것으로 예상됨. 공사비 역시 인플레이션이 본격화되기 전인 2021년과 비교해 대폭 상승한 현재의 수준을 일정 기간 유지할 것으로 예상됨.
 - 아울러 지난 수년간 저금리 상황 속에서 크게 불어난 가계부채와 주택가격이 대폭 상승한 상황 속에, 지난해부터 시작된 급격한 금리상승과 경기침체 우려는 주택시장 침체로 이어졌음. 이로 인해 일반분양 수요도 위축되었으며, 일부 지역의 경우 미분양 리스크도 상당히 높아진 상황임.
- 주택시장 경착륙 가능성에 대한 우려가 커지자 정부는 2022년 말부터 기존에 도입된 부동산 거래 및 세제, 대출 등에 관한 규제를 빠르게 해제해 나가고 있음.
 - 작년 9월부터 지난 정부에서 대거 지정했던 규제지역(투기과열지구, 조정대상지역 등), 민간택지 분양가상한제도 적용 지역, 고분양가 관리지역이 강남 3구와 용산만 제외하고 모두 해제된 상태임.
 - 이 밖에도 매입임대주택 가능 대상에 국민주택규모 이하의 공동주택을 포함하고, 취득세와 양도소득세, 종부세를 완화하는 조치도 이뤄짐.

■ 2023 민간 정비사업 전망 : 입지별 편차 ↑, 건설사 수주 경쟁 ↓, 공사비 관련 분쟁 지속

- 주택시장 침체 및 공사비 증가와 정부의 적극적인 시장 활성화 조치라는 상반된 여건 속에서, 2023년 정비사업은 대상지의 사업성²⁾에 따라 편차가 크게 나타날 것으로 예상됨.
 - 지금도 사업성이 충분한 곳, 즉 양호한 입지에서 추진되는 정비사업은 다소 어려움은 있겠으나 기본적으로는 원활하게 사업을 추진해 나갈 수 있을 것으로 예상됨. 오히려 최근 부동산시장이 침체되고 정부와 지자체의 신속원활한 사업 추진을 지원하는 분위기 속에서 시장 활황기에 비해 인허가 절차를 진행하는 데 더 용이한 측면도 있을 것임.
 - 사업성이 좋지 않은 곳에서 추진되는 정비사업은 수입 감소와 지출 증가로 인한 조합원 부담 증가로 사업 추진에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨. 상당수 구역에서 사업 지연이 나타날 것이며, 그중 향후 상당 기간 사업성 확보가 어려울 것으로 보이는 구역 중 상당수는 사업이 무기한 연기되거나 무산될 것으로 예상됨.
 - 현재 상황에서는 사업성 확보가 곤란하나 여건이 조금만 개선되면 사업성 확보가 가능한 곳은, 구역 지정부터 입주까지 장기간이 소요되는 정비사업의 특성을 고려할 때 여건에 따라 사업속도나 일반분양 시기를 조절해 가면서 계속 추진해 나갈 것으로 예상함.
- 건설사 입장에서 정비사업은 자체 시행 개발사업에 비해 리스크와 사업비 조달 부담이 훨씬 낮음. 따라서 주택시장이 침체기에 들어선 올해는 앞에서 살펴본 유형 중 향후 상당 기간 사업성을 확보하기 힘들다고 예상되는 곳을 제외하고는 건설사들의 관심이 높을 것으로 예상함.
 - 다만, 불확실성이 큰 거시경제 및 시장 상황과 기업들의 보수적 경영 기조 속에서, 과도한 수주 경쟁은 피하고 선별적으로 수주 활동에 나설 것으로 예상함. 업체 간 '출혈경쟁'은 줄어들고, 대신 경쟁에 따른 수익 감소를 피하고 위험을 분산하기 위해 컨소시엄 형태 참여는 늘어날 것으로 예상됨.
- 최근 공사비가 이례적으로 급등한 상황 속에서 공사비 증액 관련 분쟁을 겪고 있는 사업장이 많음. 2023년 내내 '중대한 공사비 변경계약'³⁾을 앞둔 사업장을 중심으로 공사비 증액 규모와 관련해서 조합-건설사, 조합-조합원 간 갈등이 크게 발생할 것으로 예상됨.
 - 정비사업은 사업의 특성상⁴⁾ 최초 입찰 당시 제시된 금액보다 실제 공사비가 대폭 증액되는 곳이

2) 여기에서 말하는 사업성은 예상되는 사업비 대비 기대 수입이 같거나 큰 곳을 의미함. 이 중 수입의 대부분은 일반분양 수입과 조합원 분양 수입으로 구성되기에, 일반분양 수입이 적더라도 조합원들이 추가로 부담할 수 있는 여력과 의지가 있는 곳은 사업 추진이 가능함. 다만, 이러한 곳은 일부 재건축사업에 국한되는 경우가 대부분이며, 대다수 사업의 경우 충분한 일반분양 수입이 예상되는 곳에서만 사업 추진이 가능한 경우가 많음.

3) 증액 계약은 여러 차례 체결될 수 있음. 이 중 상대적으로 사소한 사안으로 인한 변경계약(예 : 스마트홈 기기 변경 등)을 체결하기도 하나, 아래에서 설명하는 정비사업의 특성상 최소 한 차례 이상은 큰 규모의 공사비 변경계약을 체결하는 곳이 대부분임.

많음. 대부분 사업장에서는 설계변경이 있을 때마다 수시로 공사비 변경계약을 체결하기보다는, 해당 내용을 종합적으로 반영하여 일정 시점(관리처분계획 수립 단계, 착공 전, 착공 후-입주 전⁵⁾ 등, 사업장별 상이)에 공사비 변경계약을 체결함.

- 당초 계획했던 일반분양 수익을 달성하기 힘든 상황 속에서, 공사비 증액 협상은 쉽게 타협점을 찾기 어려운 상황임. 사업 지연을 최소화하기 위해 대다수 구역에서는 사업 절차는 계속 진행해 나가면서도 최종 증액 계약은 미뤄왔던 상황으로, 커다란 ‘뇌관’이 잠재되어 있다고 할 수 있음.
- 이 중 대부분은 상호 양보 속에 ‘적정한 선’에서 타협이 이뤄지겠지만, 일부 사업장에서는 타협에 실패하여 소송이나 계약 해지까지 가는 사례도 발생할 것으로 예상됨.

■ 기타 정비사업 : 사업성 악화 속 공공 정비사업 수요 ↑, 소규모 정비사업 추진 ↓

- 여러 복합적 요인으로 사업 여건이 나빠진 가운데, 입지가 좋지 않아 민간 정비사업을 시행하기 힘든 곳들을 중심으로 공공참여 정비사업⁶⁾(도심 공공주택복합사업, 공공재개발사업 등)에 대한 관심이 늘어날 것으로 예상됨.
 - 특히 도시계획 규제를 대폭 완화 받을 수 있고, 공공주도의 패스트트랙 방식으로 빠르게 사업이 추진되기에 토지주 입장에서 추가부담금 규모와 불확실성을 줄일 수 있는 ‘도심 공공주택 복합사업’의 인기가 커질 것으로 예상됨.
- 「소규모주택정비법」에 따른 소규모 정비사업(가로주택정비사업, 자율주택정비사업 등)은 소수 양호한 입지에서 시행되는 사업이나, 소규모 주택정비 관리지역(서울시 브랜드 : 모아타운)에서 시행되어 각종 제도적 지원을 통해 규모의 경제를 실현할 수 있는 사업장을 제외하고는 전반적으로 일반 정비사업에 비해 사업추진이 더 어려워질 것임.
 - 소규모 정비사업을 통해 공급되는 소규모 아파트단지나 나홀로아파트(이상 ‘가로주택정비사업’ 또는 ‘소규모 재건축사업’ 등을 통해 조성 가능), 고밀 빌라(자율주택정비사업)의 경우 대규모 공동주택 단지에 비해 수요자들의 선호가 낮고, 사업 규모가 작아 ‘규모의 경제’를 실현하는 것이 어려움.
 - 정비사업 추진 여건이 악화된 가운데, 사업 결과로 조성되는 소규모 나홀로아파트 등은 주택 선호도가 상대적으로 낮고 공사비는 더 비싸기에 수익성 확보가 더욱 어려움. 따라서, 2023년 소규모 정비사업은 전반적으로 사업 추진에 많은 어려움을 겪을 것으로 예상함.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

4) 시공사가 조합설립 후 선정되는 곳은 인허가가 확정되지 않은 상황이기엔 인허가를 거치고 사업시행계획이 구체화 되어가는 과정 속에서 공사비에 큰 변동이 생김. 서울시처럼 사업시행계획인가 후에 시공사를 선정하는 사업장은 대개 상당한 설계변경 과정을 거치는데, 이 과정에서 공사비가 크게 변화함.

5) 이 경우에도 보통 사업 지연을 방지하기 위해 착공 전에 조합원 총회를 거쳐 증액 계약을 체결하는 경우가 많으며, 다만 특약으로 ‘한국부동산원의 공사비 변경 검증결과가 통보된 후 재협상한다’ 등의 조건을 남겨두는 경우가 많음.

6) 본 고에서 말하는 ‘공공참여 정비사업’은 「도시정비법」에서 정의하는 정비사업(재개발·재건축사업, 공공재개발·재건축사업, 주거환경개선사업) 외에도 이와 유사한 결과물을 만들어 내는 도심 공공주택복합사업(「공공주택 특별법」에 근거해서 추진)도 포함함.