

현 정부의 주택공급확대정책 평가와 제언

2024. 11

허윤경·김성환

| | |
|----------------------------|----|
| ■ 공급시장 분석 | 4 |
| ■ 공공택지 정책과 평가 | 11 |
| ■ 정비사업 정책과 평가 | 21 |
| ■ 비아파트 정책과 평가 | 32 |
| ■ 규제완화 및 수요진작 정책과 평가 | 39 |
| ■ 정책 제언 | 43 |

- 윤석열정부 출범 이후 매년 공급대책(2022년 8·16대책, 2023년 9·26대책, 2024년 1·10 대책, 8·8대책)을 발표하였으나 가시적 공급 증가로 이어지지 않고 있어 2025~2026년의 공급 불안 우려는 상존함.
 - 최근 착공 축소는 2025년 준공 감소로 이어질 수 있음. 지역별로는 수도권은 2025년, 지방은 2026년부터 시장에 영향을 미칠 가능성이 큼.
- 본 연구는 ①공공택지, ②정비사업, ③비아파트, ④규제 및 수요진작의 주요 부문별로 정책을 살펴봄. 이를 통해 주택공급정책의 의미를 되짚어보고 향후 정책의 방향성을 제시코자 함.
- (공공택지) 물량 확대, 조성속도를 제고코자 함. 그린벨트 해제 지역에서 속도감 있는 주택공급이 이루어져야 불안수요를 대기수요로 전환시킬 수 있을 것임.
 - 아파트 준공 중 공공택지 내 공급 비중은 33.6%로 높고 단기간 대량공급 효과도 큼. 상징적인 입지에서 빠르게 공급된다면 보금자리주택 공급 당시와 유사한 시장 안정 효과를 기대할 수 있을 것임.
- (정비사업) 절차 간소화, 사업성 개선을 지원하고 있으나, 장기사업이라는 특수성으로 정책 효과를 단기간에 체감하기 어려움. 정비사업 활성화의 방향성을 유지해 나가는 한편, 조속한 입법화를 통한 시장 신뢰 회복이 중요함.
 - 도심 내 주택공급을 위한 가장 주요한 수단으로 서울 아파트 준공 중 정비사업 비중은 65.4%에 달함. 그러나, 평균 사업기간이 14년에 달하는 장기사업으로 정책 지원 효과를 체감하기는 어려움.
 - 통합심의 확대의 효과 등으로 건축심의 단계로 이행한 단지가 증가하였으나, 신규 진입 단지 증가는 미미함. 패스트트랙 등 사업 기간 단축의 방향성은 긍정적이나, 조속한 입법화를 통해 시장 신뢰 회복이 선행되어야 진입 단계의 사업장 증가에도 도움이 될 것임.
- (비아파트) 강력한 정책 개입인 공공 신축 매입 약정은 시장의 관심을 받고 있음. 단기적으로는 매입 실적에 대한 모니터링 강화, 장기적으로는 도시관리와의 균형을 모색해야 함.
 - 비아파트는 전체 주택 중 26.6%를 차지하는 주요한 주택공급 경로이나 급격한 공급 감소를 겪고 있어, 공공의 직접 매입의 당위성은 충분함. 시장 어려움을 대변하듯 공공 신축 매입 약정에 대한 관심이 뜨거우나, 실적 상황은 다를 수 있어 이행 여부에 대한 모니터링이 필요함.
- (규제 및 수요진작) 구조변화를 겪고 있는 지방 시장에 대한 중장기적 대응 방안 모색 및 공급자 금융 지원의 체감도 향상 노력이 필요함.
 - 인구 감소 등 지방 시장은 구조적 수요 변화에 직면하고 있어 장기적 고민이 필요하며, 공급자 금융 지원은 업체 관점에서 정책 지원의 체감도 향상 노력이 필요함.
- (종합평가) 주택가격 등락과 무관하게 지불가능 주택공급은 정부가 지속적으로 추진해야 할 방향임. 다만, 수요정책에 비해 장기에 걸쳐 효과가 나타남에 따라 안정적 정책 방향 유지가 무엇보다 중요함.

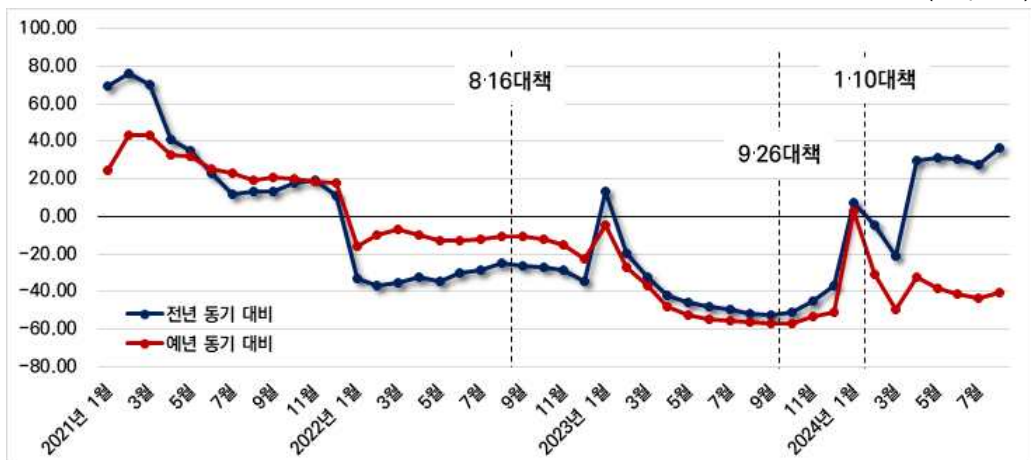
I 공급시장 분석

1. 연구의 목적

- 윤석열정부 출범 이후 매년 공급대책(2022년 8·16대책, 2023년 9·26대책, 2024년 1·10대책)을 발표하였고 주택공급 확대 및 활성화를 주요한 정책 목표로 삼음.
 - 2022년 8월 16일 정부는 임기 내 전국 270만호 주택공급을 포함한 5년간 주택공급을 위한 계획을 주요 내용으로 하는 「국민 주거안정 실현방안」을 발표하고 주택공급 확대 정책을 표방함.
 - 2023년 9월 26일, 금융조달 어려움 등 공급 여건 악화에 대응하기 위해 「국민 주거안정을 위한 주택공급 활성화 방안」을 발표함.
 - 주택공급 선행지표인 인허가, 착공 감소가 이어짐에 따라 2024년 1월 10일 「국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안」을 발표함.

〈그림 1〉 공급대책과 전국 착공 누계(당해 년) 증감률 추이

(단위 : %)



주 : 예년은 2011~2023년까지 월별 누계 착공 실적 평균과의 비교임. 월별 자료는 2011년부터 공표됨.
 자료 : 국토교통부.

- 3번의 대책에도 불구하고 공급시장의 회복세가 나타나지 않고 서울을 중심으로 주택가격이 상승함. 이에 정부는 2024년 8·8대책을 발표함.
 - 2022년 8·16대책에도 불구하고 착공 물량 감소세가 확대됨. 2023년 9·26대책 이후에도 착공 회복세가 나타나지 않음. 2024년 1·10대책 이후 전년 대비로는 증가세로 전환되었으나, 예년 대비로도 여전히 큰 폭의 감소세가 지속됨.

- 2024년 연초 1·10대책 발표에도 불구하고 주택공급 감소는 이어지고 서울을 중심으로 주택가격 상승세가 나타나면서 2024년 8월 8일 정부는 「국민 주거안정을 위한 주택공급 확대방안」을 발표함.

❖ 2024년 9월 이후 서울 주택가격은 진정세를 보이거나, 수도권 주택공급 회복세가 더디고 금리 변동에 따른 시장 불안 우려는 상존함.

- 2023년 서울 주택 착공 물량은 전년 대비 절반을 밑돌고 수도권은 2022년부터 급감하기 시작함.
- 2023년 1월부터 상승하기 시작한 서울 아파트 실거래가격은 2024년 6월까지 15.0% 상승하였고 강남4구는 20.8% 상승함. 반면, 같은 기간 지방은 0.5% 하락하며 지역 간 격차는 확대됨.
- 서울 주택시장은 2024년 하반기 이후부터 둔화됨. 2단계 DSR 시행(2024.9.1.), 미국의 빅컷 단행(2024.9.18.), 기준금리 인하(2024.10.11.)에도 주택담보대출금리가 인상되며 유동성 축소로 진정 국면으로 전환됨.
- 그러나, 시장금리 인하 가능성이 잠재되어 있어 공급 상황에 따라 2025년 시장 불안 우려는 여전함.

❖ 4번의 대책 모두 다양한 분야를 아우르는 종합대책이나, 공급정책 측면에서 8·16대책은 정비사업, 9·26대책은 PF부실 대응, 1·10대책은 비아파트¹⁾ 지원 강화, 8·8대책은 정비사업과 그린벨트 해제 통한 공공택지 확보라는 특징을 보임.

- 2022년 8·16대책은 5년간 270만호 공급 계획과 정비사업 관련 정책이 다수를 차지함.
- 2023년 9·26대책은 PF부실 문제가 지속되면서 공급자 금융 지원 관련 정책이 많았음.
- 2024년 1·10대책은 앞서 2번의 대책 대비 비아파트 부문의 규제 완화가 다수 포함됨. 노후계획도시 관련 정책 비중도 높음. 소형·지방 준공 후 미분양에 대한 수요진작 정책이 처음으로 포함됨.
- 2024년 8·8대책은 특례법 제정을 포함한 정비사업의 절차 및 사업성 개선 정책이 다수 포함되었고 12년 만에 수도권 그린벨트를 해제하여 신규 공공택지를 지정하겠다는 계획을 명확히 함.

❖ 본 연구는 4차례 공급대책을 ①공공택지 및 공공부문, ②정비사업, ③비아파트, ④규제 및 수요진작의 4개 정책 부문별로 나누어 살펴보고자 함. 4번의 공급대책을 종합하여 주택공급정책의 의미를 되짚어보고 주택공급정책의 방향성을 제시코자 함.

- 주택공급은 택지 방식을 기준으로 분류하면, 공공택지사업과 민간택지사업으로 구분 가능함. 민간택지는 다시 정비사업과 이외 사업으로 구분 가능함. 대부분의 민간사업은 규제와 금융정책에 영향을 크게 받음. 비아파트 사업은 공공택지에서도 가능하나, 도심의 민간택지 사업이 다수임.

1) 비아파트는 법적 용어는 아니며, 본 연구에서는 단지형 아파트를 제외한 주거유형을 통칭하는 의미로 기술함. 즉, 도시형생활주택은 법상 아파트를 포함하나, 일반적인 인식에 따라 본 연구에서는 비아파트 부문에 포함하여 기술함.

- 택지 방식, 사업의 특수성, 시장 규모 등을 고려하여 공공택지 및 공공부문 정책, 민간부문의 정비사업, 비아파트 정책을 확인코자 함. 다음으로 규제 및 금융정책, 수요진작 정책을 살펴봄.

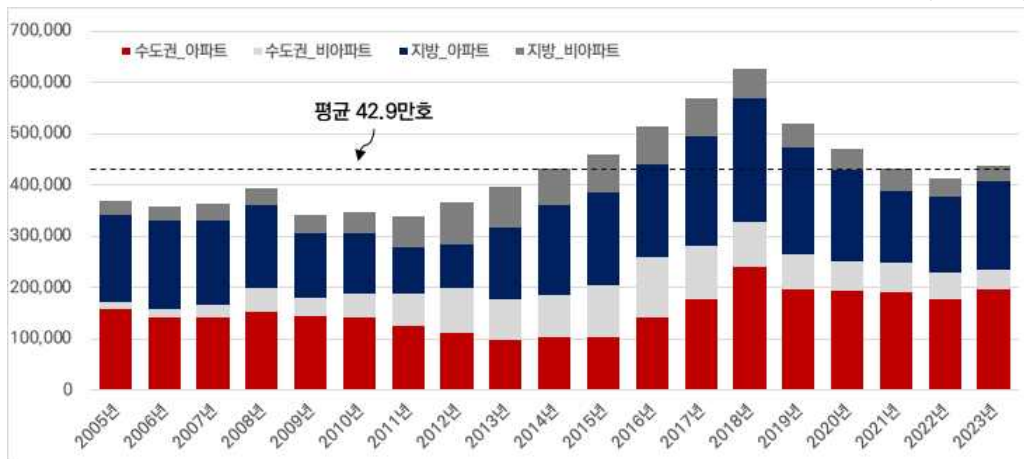
2. 공급시장 분석

■ 통계 집계가 시작된 2005년부터 2023년까지 지난 19년간(예년) 주택공급시장은 연평균 42.9만호가 준공됨. 2021년부터 지난 3년간 예년 수준의 준공이 이루어짐.

- 물량이 가장 적었던 해는 2011년으로 33.9만호까지 감소하였고 8년 후인 2019년에는 51.8만호가 준공되어 가장 많은 주택이 공급됨.
- 지난 19년간 준공 물량 중 수도권과 지방의 비중은 각각 절반 수준이며, 아파트와 비아파트는 7 : 3의 비중으로 공급됨. 2005년에서 2023년까지 준공된 주택은 수도권에서 50.5%, 지방에서 49.5% 공급됨. 아파트가 73.4%, 비아파트는 26.6% 공급됨.
- 상대적으로 지방에서는 아파트 공급 비중이 높았고, 수도권은 비아파트 공급 비중이 높았음. 이는 택지여건, 분양가, 수요자의 지불능력 등이 복합적으로 영향을 미침.

〈그림 2〉 연간 준공물량 추이

(단위 : 호)



주 : 연간 준공실적은 2005년부터 공표됨.

자료 : 국토교통부.

■ 주택공급은 사업 진행 과정이 필요함에 따라 착공에서 준공까지 2~3년의 시차가 발생함.

- 주택공급시장은 인허가 → 착공 → 준공의 단계를 거침에 따라 단계별로 공급 시차가 존재함.

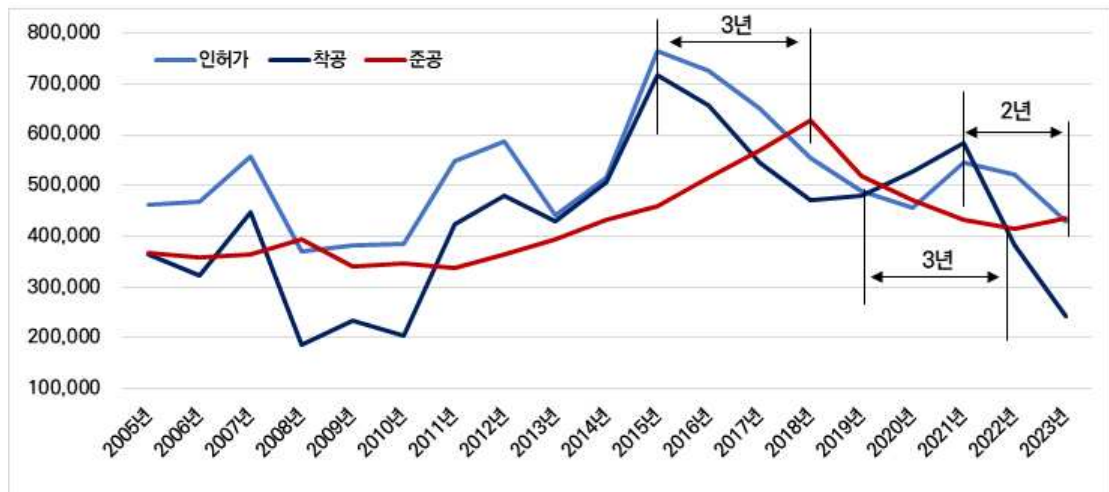
- 경기가 좋을 때는 인허가를 받는 즉시 착공에 돌입하여 시차가 짧고 단계별 물량의 차도 적음. 그러나, 경기가 나빠지면 인허가를 받고도 착공하지 못하는 사례가 다수 발생하면서 시차는 길어지고 단계별 물량의 차도 크게 발생함.
- 통상적으로 인허가와 착공은 2개월 이내, 착공에서 준공은 1~3년의 시차가 발생함. 착공에서 준공은 시공기간에 해당하는 시기로 아파트와 사업규모가 큰 사업장이 많을수록 길어지는 특징을 나타냄. 최근 들어 건설현장 안전 강화, 대규모 정비사업의 증가 등으로 시공기간이 길어지고 있음.

■ 아파트 공급이 70%인 점을 고려하여 공급시차를 3년으로 가정하면, 최근의 전국 주택의 착공 감소는 2025~2027년 준공 감소로 이어질 가능성이 존재함.

- 전국의 착공 실적은 2022년부터 감소하기 시작하여 2023년에는 30만호를 하회함. 2024년 1~8월 착공실적은 전년 동기 대비 36.6% 증가함. 그러나, 여전히 예년 대비로는 40.5% 감소함.

〈그림 3〉 단계별 전국 주택공급 실적 추이

(단위 : 호)



자료 : 국토교통부.

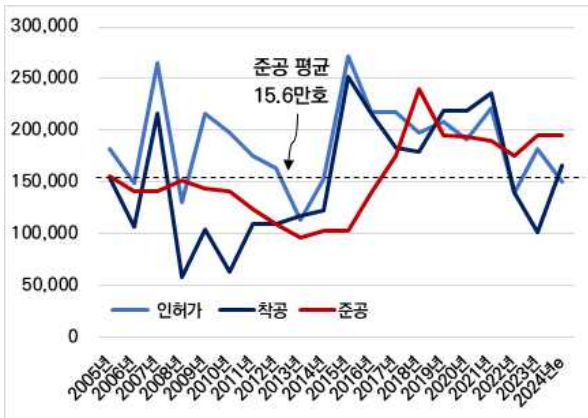
■ 지역별·유형별 공급 상황을 세분하여 확인함. 먼저, 2022년 이후의 수도권 아파트의 착공 감소는 2025년부터 본격적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 아파트의 시공기간은 사업규모에 따라 다르지만 2~3년 소요되며 2019년 이전까지의 수도권 아파트 공급 지표에서는 2~3년의 시차가 확인됨.
- 글로벌 금융위기 때는 인허가에 대비 착공 실적의 차가 컸고 이는 인허가를 받고도 착공하지 못한 물량이 많았음을 의미함. 당시에는 분양가상한제 도입 직전의 밀어내기 인허가, 금융조달을 위한 인허가 등 실제 착공하지 못하지만 인허가를 받은 물량이 많았음.

- 2019년 이후 2~3년의 시차로는 착공과 준공을 해석하기 어려운 현상이 확인됨. 이는 당시부터 불거진 공사원가 상승, 자금조달의 어려움, 장기사업인 정비사업 비중의 증가 등으로 사업진행 속도가 더뎠으면서 전반적으로 시차가 증가하면서 평활화된 것으로 추정됨.
- 이제는 수도권 아파트 공급시차를 3~4년 사이로 해석할 여지가 있음을 의미함. 2023년과 2024년 준공물량의 유지는 2020년, 2021년 준공 증가의 영향으로 추정되며, 2022년 이후의 준공 감소는 2025년부터 본격적인 영향을 미칠 것으로 추정됨. 특히, 부동산114(주)의 입주예정 물량을 확인하면 2025년 하반기 이후가 될 것으로 판단됨.
- 수도권 아파트 준공은 예년 연평균 15.6만호였고 2024년까지는 이를 상회할 것으로 예상됨. 그러나, 2022년 착공 물량이 14.0만호로 감소하였고 2023년은 10.0만호에 불과하여 2025년부터는 예년 평균인 15.6만호를 하회할 가능성이 높음.

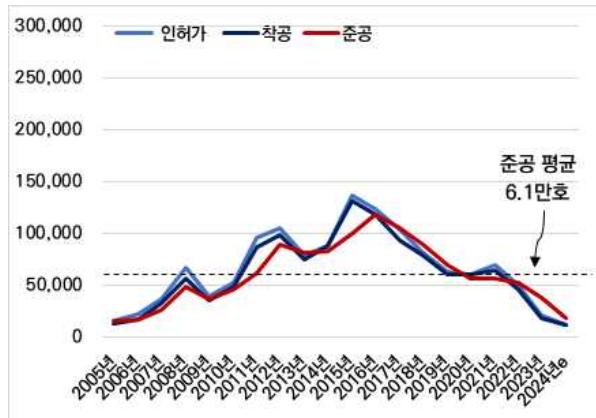
〈그림 4〉 수도권 아파트 공급 추이

(단위 : 호)



〈그림 5〉 수도권 비아파트 공급 추이

(단위 : 호)



주 : 2024년은 1~5월까지 전년동기대비 증감률을 기초로 연간 물량을 추정함.
 자료 : 국토교통부.

■ 수도권 비아파트는 인허가에서 준공까지 1년 이내의 시차로 움직이며, 2016년 이후 감소세가 지속적으로 확대됨.

- 수도권에서 비아파트는 지방에 비해 높은 비중으로 공급되어 있음. 사업진행 속도가 빠른 특징으로 아파트 공급 부족시기에 이를 메우면서 공급이 증가함. 공급시차가 짧은 특징에 따라 인허가, 착공, 준공 모두 당해년에 영향을 미침.
- 글로벌 금융위기 당시 아파트 공급은 감소했지만, 도시형생활주택 규제 완화 등의 효과로 비아파트 공급이 증가함. 그러나 최근에는 아파트 공급 감소보다 가파르게 비아파트 공급이 줄어들음
- 근래에는 경기침체, 아파트와 동일한 규제, 전세사기 등에 따른 비아파트 수요 감소가 복합적으로 영향을 미치면서 공급이 급감함.
- 예년에는 수도권에서 연평균 6.1만호의 비아파트가 공급되었으나, 2020년부터 이를 하회하기 시작함

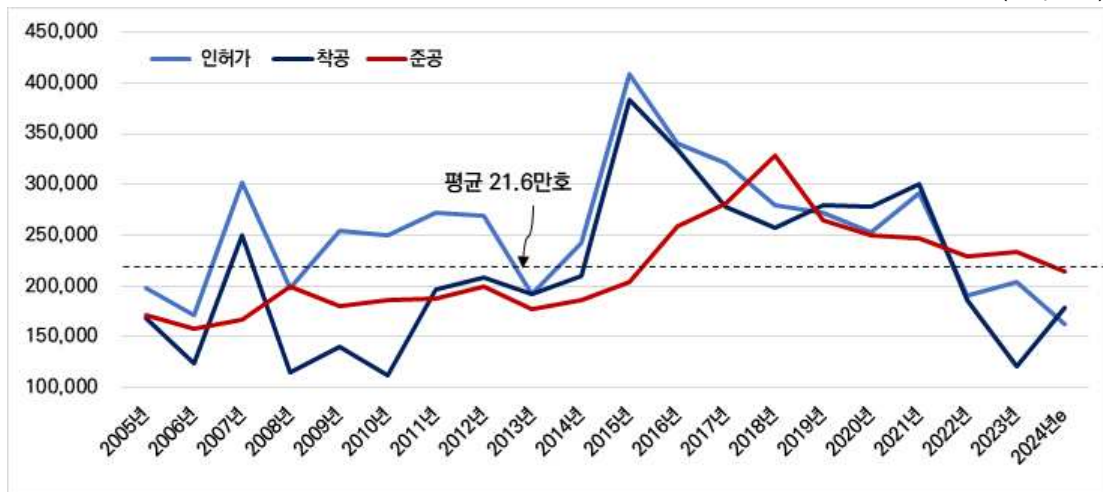
여 5년간 지속됨. 더욱이 2023년부터는 4.0만호를 하회하는 수준까지 줄어들.

수도권 준공 물량은 지난 6년간 아파트 공급 등락에도 비아파트 지속 감소로 감소세가 이어짐. 수도권 주택공급은 2025년부터 예년을 하회할 가능성이 높음.

- 2024년 준공물량은 21.4만호 수준으로 예상되며 이는 예년 평균인 21.6만호를 유지하는 수준임. 2025년부터는 2022년 이후의 착공 감소가 직접 반영되면서 예년을 하회하는 수준으로 준공이 감소할 것으로 예상됨.
- 2018년 준공 물량은 정점을 형성한 이후 지속적인 감소세를 보임. 아파트 착공은 등락이 있었으나, 비아파트 공급이 지속적으로 감소하면서 전반적인 수도권 주택 감소세가 이어짐.
- 오피스텔 등 통계에 집계되지 않는 준주택 상황도 비아파트와 유사하여 시장에서 체감하는 감소세는 더욱 클 가능성도 존재함.

〈그림 6〉 수도권 주택공급 실적 추이

(단위 : 호)



주 : 2024년은 1~5월까지 전년동기대비 증감률을 기초로 연간 물량을 추정함.
 자료 : 국토교통부.

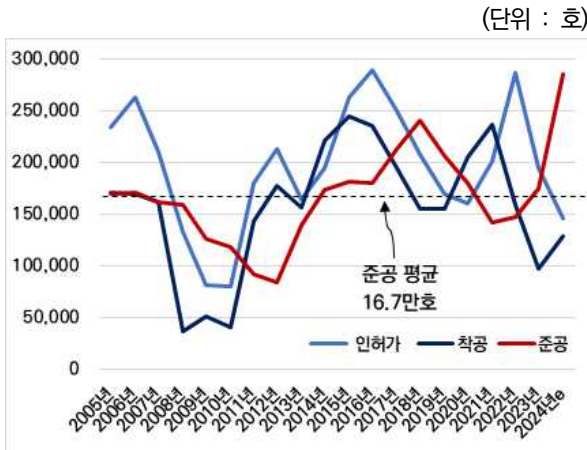
지방 아파트 공급은 인허가 물량이 착공 물량을 상회하는 전형적인 경기 침체기 양상이나, 3년 전 준공 증가로 2024년까지는 준공 증가세가 이어질 것으로 예상됨.

- 2015년 이후 착공 대비 인허가 물량이 20%를 상회하는 시기가 다수 확인되며 2023년은 착공 물량 대비 인허가 물량이 2배에 달함. 인허가를 받고도 착공으로 이어지는 못했던 현상이 확인됨. 글로벌 금융위기 때도 유사한 현상이 발생했음.
- 지방은 수도권에 비해 착공과 준공 사이의 시차가 명확하게 3년으로 관찰되며, 2024년 준공 증가는

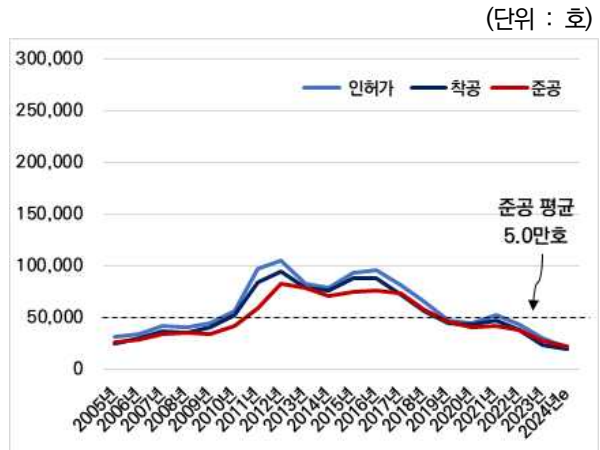
2021년 착공 증가의 결과로 이해됨. 지방의 아파트 준공은 연평균 16.7만호 수준이나, 2023년과 2024년은 이를 상회하는 수준의 준공이 예상됨.

- 2022년 이후 나타난 착공 물량 감소는 2025년 이후 반영될 것으로 판단됨. 2023년 착공 물량은 10만호에 미치지 못해 2026년의 준공 감소폭이 가장 클 것으로 예상됨.

〈그림 7〉 지방 아파트 공급 추이



〈그림 8〉 지방 비아파트 공급 추이



주 : 2024년은 1~5월까지 전년동기대비 증감률을 기초로 연간 물량을 추정함.
 자료 : 국토교통부.

■ 지방 비아파트 공급은 2016년 가장 많았고 이후 지속적인 감소세임. 현재의 추이가 이어진다면 2024년 물량은 통계 집계 이래 가장 적을 것으로 전망됨.

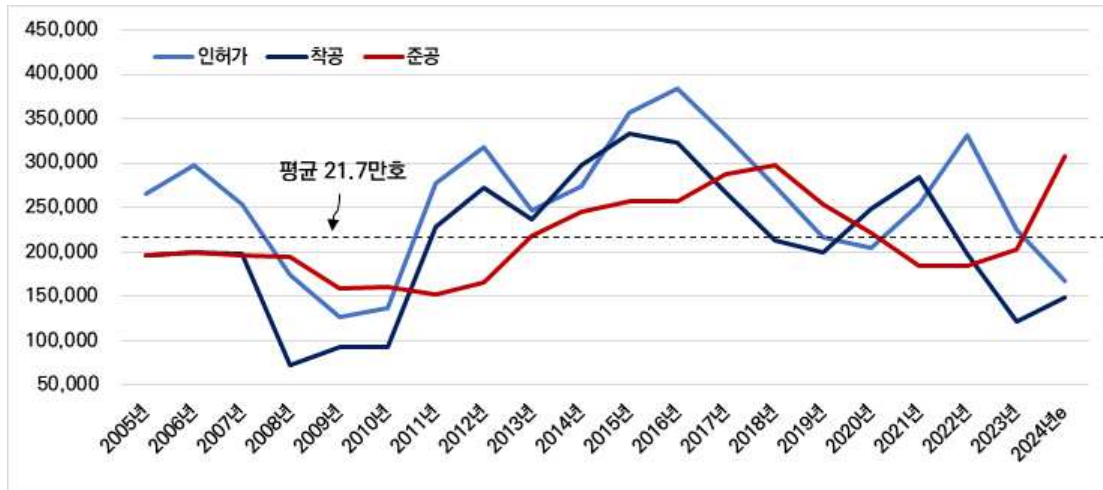
- 수도권 비아파트 공급과 유사하게 2016년 이후 8년 연속 감소세가 지속됨.
- 연간 평균 준공 물량은 5.0만호 수준이나 6년 연속 이에 미치지 못함. 2024년은 2.2만호에 불과할 가능성도 존재함.

■ 지방 주택공급은 2025년부터 준공이 감소하나 2024년까지 예년을 상회하는 준공이 유지되는 점을 고려하면 2026년부터 영향이 클 것으로 예상됨.

- 2021년 착공 물량을 고려할 때 2024년 지방 준공은 예년을 크게 상회할 것으로 예상됨.
- 2022년 착공 물량은 19.7만호로 2025년 준공 물량은 전년 대비 감소세로 돌아설 것으로 추정되며 2023년 착공물량이 착공이 12만호로 감소한 것을 고려하면 본격적인 준공 감소세는 2025년부터 나타날 것임.
- 다만, 2024년까지 준공이 예년을 상회한 점을 고려하면, 준공 감소의 영향은 수도권보다는 이연되어 나타날 가능성이 높음.

〈그림 9〉 지방 주택공급 실적 추이

(단위 : 호)



주 : 2024년은 1~5월까지 전년동기대비 증감률을 기초로 연간 물량을 추정함.
 자료 : 국토교통부.

II 공공택지 정책과 평가

1. 주요 정책 내용

- + 4번의 대책이 발표되는 동안 공급 감소세가 심화되면서 공공택지 관련 정책이 강화됨. 물량, 확대, 신규 부지 발굴, 조성속도 제고의 방향으로 추진됨.
 - 8·16대책에서는 15만호 내외 공공택지 후보지 계획을 발표하였으나, 9·26대책은 2만호를 추가하여 17만호로 확대함. 1·10대책에서는 수도권을 중심으로 2만호를 다시 추가함. 또한, 기존에 지정된 신도시 용적률 상향 등의 효율화 통해 3만호 추가 확보 계획을 밝힘.
 - 조성 기간을 단축하기 위해 공공택지 인허가 절차의 간소화를 추진하고 있음. 8·16대책은 공공택지 사업 수반 예비타당성 조사 간소화, 지방 공기업 타당성 조사는 면제하는 등을 발표했고, 9·26대책은 지구계획과 주택사업 계획을 동시에 승인하여 인허가 단계를 축소하고, 각종 영향평가를 최종 변경승인 또는 착공 전까지 완료할 수 있도록 완화함. 또한, 사업비 500억원 이상 지방공사의 공공주택사업 타당성검토를 면제함. 1·10대책은 보상절차 관리에 신경을 씀.
 - 공공택지 내 민간사업의 사업 진척을 위해 공동주택용지 전매제한을 1년간 완화하고 공공택지 공급 계약 후 조기에 인허가를 받을 경우, 신규 공공택지 공급 시 인센티브를 부여함.

9·26대책부터는 민간 위축을 보완하기 위하여 공공 물량 확대와 공공과 민간의 시기별 역할 재배치 등을 발표함.

- 9·26대책부터 공공주택 확대 정책이 발표됨. 공공 물량 3만호 이상 확충하고 민간이 추진 예정이던 공공택지를 공공주택 사업으로 전환하는 등의 정책이 포함됨.
- 1·10대책은 시기별 공공과 민간의 역할 재배치를 주요 내용으로 발표함. 단기적으로는 미매각 토지 및 반환 용지를 공공주택 용지로 전환하고 중장기적으로는 민간참여사업을 LH 연간 물량의 최대 30%(인허가 기준)까지 확대할 계획을 밝힘.

〈표 1〉 공공택지 및 공공 관련 정책

| 구분 | 2022년 8.16대책 | 2023년 9.26대책 | 2024년 1.10대책 | 2024년 8.8대책 | |
|------|--------------|---|---|---|--|
| 공공택지 | 신규발굴 | - 2023년까지 15만호 내외의 후보지 지자체 협의 거쳐 순차발표 | - 공공택지 물량 확대 및 후보지 발표 조기화 (신규택지 15만호 → 17만호) | - 지자체 GB 해제 가능 물량 등을 활용하여 수도권 중심으로 2024년 신규택지 2만호 발굴 - 수도권 신도시 토지이용 효율화로 3만호 이상 물량 확충 | - 서울 및 서울 인근 신규택지 후보지 2024년 8만호로 확대 - 공공택지 이용 효율화로 2만호 추가 공급 |
| | 조정수도 | - 공공택지사업 수반 예비타당성 조사 간소화 (광역교통사업 · 훼손지복구사업) - 지방 공기업 타당성 조사 주택사업계획 수립단계에서 면제 - 기존 국공유지 사업 개발밀도 조정 - 공급유형 다양화(공공분양+선호시설 복합개발 등), 시설이전 재추진 등 보완방안 마련 | - 지구계획과 주택사업 계획 동시에 승인 (4~6개월 이상 단축) - 각종 영향평가를 최종 변경승인 또는 착공 전까지 완료할 수 있도록 완화 - 사업비 500억원 이상 지방공사 공공주택사업 타당성검토 면제 (10개월 이상 단축) | - 사업재원 다각화로 지구착공 6개월 이상 단축 - 일정기간 내 보상착수 의무화, 보상추진(안) 지정권자 보고 등을 통해 보상절차가 지연되지 않도록 관리 - 지구 지정 전 택지는 지구 지정-계획 승인 통합(10만→300만㎡) | - 광명시흥 지구, 리츠자금을 투입하여 신속한 보상 및 지구 착공 추진 - 지방공사 참여 확대 및 지구조정 조기화 - 발표 수도권 공공택지 지구지정 조기화 |
| | 민간지원 | | - 공동주택용지 전매제한을 1년간 완화 - 공공택지 공급(계약) 후 조기에 인허가를 받을 경우, 신규 공공택지 공급시 인센티브 부여 | | - LH 조성 수도권 공공택지 22조원 규모 미분양 매입확약제공 - 後분양 조건부 공공택지의 先분양 허용 |
| 공공주택 | | - 3기 신도시 등 물량 3만호 이상 확충 - 민간 추진 예정이던 공공택지를 공공주택 사업으로 전환 | - 미매각 토지 및 반환 용지를 공공주택 용지로 전환하여 공공주택 공급 - 민간참여사업을 중장기적으로 LH 연간 물량의 최대 30%(인허가 기준)까지 확대 | | |

1·10대책부터 그린벨트 해제, 민간지원 통한 공공택지 내 공급 속도 제고에 초점을 맞춤.

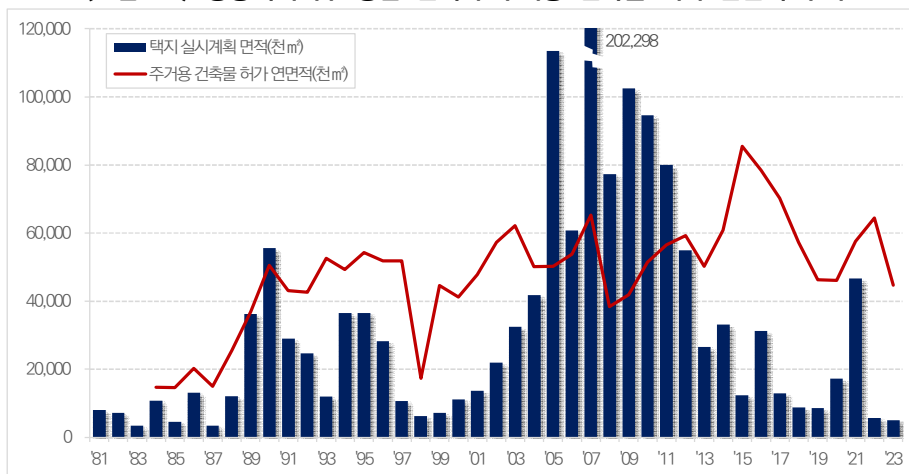
- 1·10대책에서 2024년 서울 인근 신규택지 후보지 발굴을 2만호로 발표하였으나, 8·8대책에서는 이를 4배 확대하여 8만호까지 발굴함. 2024년 11월 5만호의 수도권 신규택지 후보지 4곳을 발표함. 또한, 공공택지 이용 효율화로 당초 3만호에 추가로 2만호를 확충할 계획임.
- 8·8대책에서 LH가 조성한 수도권 공공택지에 22조원 규모의 미분양 매입확약을 제공하고 후분양 조 건부 공공택지의 선분양을 허용함.
- 이외에 공공택지 조성속도 제고를 위해 리츠 자금을 투입하여 신속한 보상 추진, 지방공사 참여 확대, 기 발표한 공공택지 지구지정 조기화하여 사업속도를 낼 예정임.

2. 평가

2000년대 중반까지 공공택지의 공급²⁾은 주거용 건축물 허가에 직접적인 영향을 미쳐옴.

- 공공택지 공급은 주택난을 해소하기 위한 주요한 수단임. 주택 건설량 목표에 맞추어 택지 조성, 인프라 구축, 건축 허가를 조속하게 시행하여 주택을 공급함.
- 대표적인 예가 1980년대 후반에서 1990년대 초반까지의 1기 신도시 공급 시기(200만호 주택 건설 계획)임. 1기 신도시 관련 택지는 1989년~1990년 사이 실시계획이 승인되었고, 1990년대 중반부터 순차적으로 입주가 이루어지며 주거용 건물 건축허가가 급격하게 증가함.
- 1997년 말 IMF 사태로 몇 년간 다소 주춤하였으나, 2000년대 중반까지 유사한 경향이 이어짐.

〈그림 10〉 공공택지지구 공급 면적과 주거용 건축물 허가 연면적 추이



주 : 1984년~1999년 주거용 건축허가는 행정안전부의 「한국도시통계」 중 ‘건축허가 실태(용도별)’를 활용하였고, 동 데이터의 2000년~2023년 자료는 국토교통부의 건축허가·착공·준공통계 중 허가를 활용하였음.

자료 : 행정안전부(각 년도), 국토교통부(2024), 국토교통부·한국국토정보공사(2024).

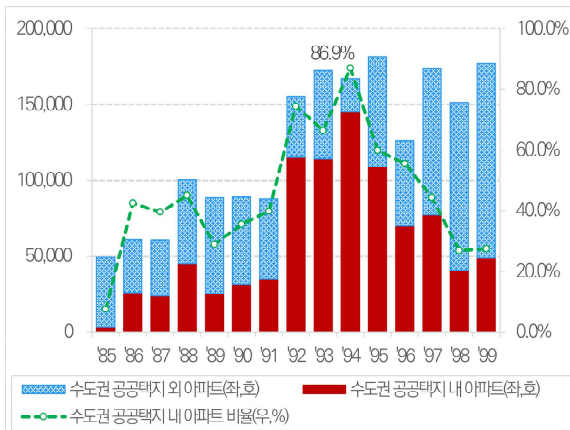
2) 택지 공급은 실시계획 승인을 기준으로 함. 이하 본 절에서 동일함.

1기 신도시의 입주가 집중되었던 1990년대 초에는 아파트 중 공공택지 내 공급 비율이 최대 80%를 초과하는 등 주택공급³⁾의 상당량을 담당함.

- 수도권 1기 신도시 입주가 진행된 1991~1995년에 공급된 수도권 아파트는 약 76.4만호로 추정되며 그중 67.9%인 51.9만호가 공공택지지구 내에서 공급됨.⁴⁾⁵⁾ 1994년에는 수도권 전체 아파트 공급량의 86.9%를 공공택지지구에서 담당함.
- 비수도권도 공공택지에서 공급되는 아파트 비율이 꾸준히 증가하여 1990년대 초반 비율이 가장 높음.

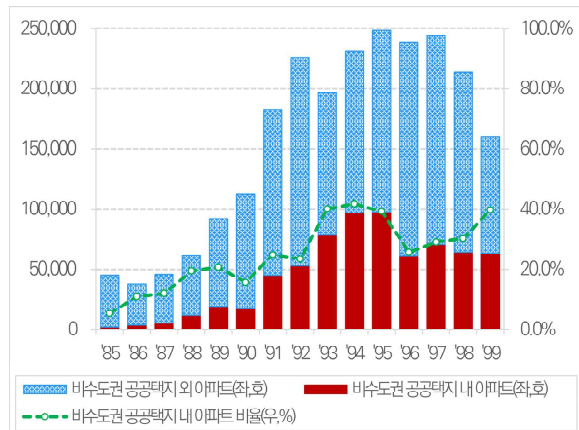
〈그림 11〉 수도권 아파트 중 공공택지 공급 비율

(단위 : 호, %)



〈그림 12〉 비수도권 아파트 중 공공택지 공급 비율

(단위 : 호, %)



- 주 : 1) 각 지역별 공공택지 내 아파트 비율(~2004) = 사용승인일 기준 연도별 공공택지 내 아파트 세대 수(공동주택관리정보 시스템 K-Apt, 국토교통부) ÷ 사용승인일 기준 연도별 전체 아파트 세대 수(아파트주거환경통계, 국토교통부)
 2) 공공택지 내 아파트 비율은 각 연도별 실제 공급량 비율과 정확히 일치하지 않을 수 있음. 원시 데이터의 한계로 멸실된 주택을 고려하지 않고 본고 작성 시점 현재 남아있는 주택 수를 기준으로 비율을 산출하였기 때문임.

자료 : 국토교통부(2024), 국토교통부·한국국토정보공사(2024),

과거 시계열을 확인하면, 공공택지의 공급과 주택공급량이 긴밀한 정의 상관관계를 보였으며 공공택지가 많이 공급될수록 시차를 두고 주택가격이 하락함.

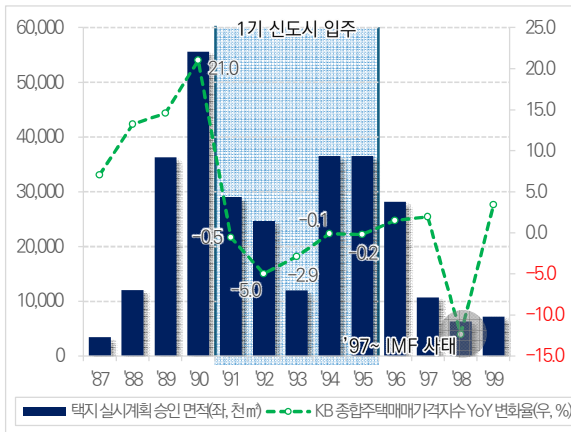
- 공급이 주택가격에 미친 효과는 1기 신도시 입주 전·후로 두드러짐. 공공택지 공급이 가장 많았던 1990년 전국 종합주택가격은 21.0% 상승하였으나, 이후 1995년까지 5년 연속 하락세를 기록함.

3) 본 절에서 주택공급은 시점에 따라 서로 상이한 의미로 사용됨. 과거로부터 현재까지의 주택공급은 실제 공급이 이루어진 사용승인(준공) 기준이며 미래 주택공급, 즉 현 정부의 '270만호 주택공급정책은 현재 측정할 수 있는 인·허가를 기준으로 함.
 4) 사용승인일 기준 연도별 총 아파트와 공공택지 내 아파트 공급량은 당시 실제 공급됐던 총량과 일치하지 않을 수 있음. 이는 원시 데이터의 한계로 인해 이미 멸실된 주택을 고려하지 못했기 때문임. 따라서 본 연구에서 산출된 공공택지 내 아파트 비율은 소폭 과대추정되었을 가능성이 있음. 민간택지에서 멸실된 주택은 분묘인 사용승인일 기준 연도별 총 아파트 공급량을 감소시키지만 분자인 공공택지 내 아파트 공급량에 영향을 주지 않기 때문임. 다만 본 연구에서 활용한 1985년 이후 준공된 아파트는 2015년부터 재건축이 가능한데, 2015년 이후 전국에서 멸실된 아파트는 16.1만호로 집계돼(국토교통부, 2024) 2024년 현재 공동주택관리정보시스템 상 관리 중인 아파트 1,154.8만호와 비교하면 1.3% 남짓으로 적은 수치임.
 5) 공공택지 내 아파트 세대 수는 공동주택관리정보시스템 K-Apt의 단지 정보 내 기재된 도로명 주소를 기반으로 아파트 위치를 분석한 후, 이를 택지정보시스템의 전국 지구 경계 공간정보 파일과 공간적으로 중첩 분석하여 산출하였음.

- 매년 공공택지에서 사용 승인된 아파트와 주택가격의 등락을 살펴보면 관계가 더욱 선명하게 나타남. 1991년에서 1995년까지 5년간 전국 공공택지에서 공급된 아파트는 연평균 17.8만호에 달했으며 그동안 전국 주택가격은 8.5% 하락해 직전 5년⁶⁾의 63.6% 상승과는 상반됨.
- 수도권 1기 신도시를 중심으로 살펴보면 1991년 분당신도시의 시범아파트를 시작으로 1992년부터 본격적으로 입주를 시작해 1991년부터 5년간 평균 10.4만호 수준의 공급이 이뤄짐. 같은 기간 동안 서울과 인천의 종합주택매매가격지수는 각각 10.5%와 6.7% 하락함.

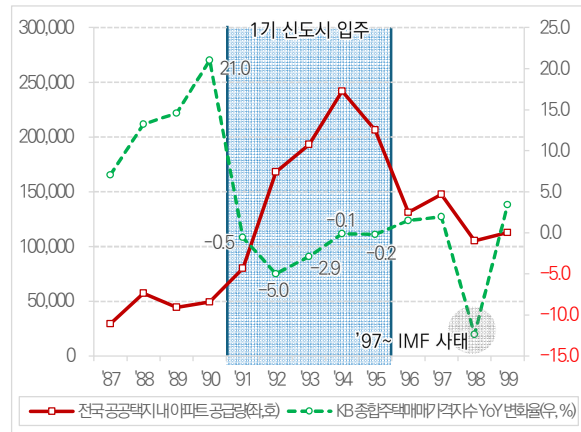
<그림 13> 전국 공공택지 공급 및 종합주택가격 추이

(단위 : 천㎡, %)



<그림 14> 전국 공공택지 내 아파트 공급 및 주택가격

(단위 : 호, YoY %)



자료 : 국토교통부(2024), 국토교통부·한국국토정보공사(2024), KB국민은행(2024).

한편, IMF 극복 이후 부동산 가격 상승하자 정부는 다시금 수도권을 시작으로 공공택지의 공급을 늘려 이에 대응함.

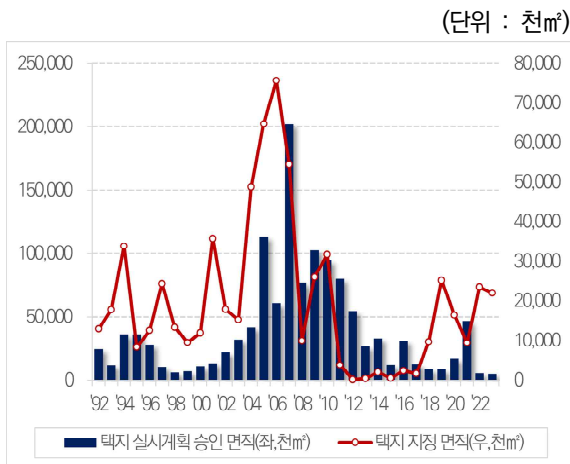
- 본격적으로 수도권 내 택지를 지정하기 시작한 것은 2001년이며 동탄1, 판교, 용인, 운정 등 2기 신도시 대상지가 이때부터 계획됨. 이후에는 지방 균형발전을 위해 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 지방에도 공공택지를 대거 지정·공급해 주택공급량을 제고하려는 노력을 기울임.
- 택지지정 물량을 늘린 결과 2007년 한 해 동안 공급된 택지는 200km²에 달해 약 55만 채⁷⁾를 지을 수 있는 택지가 공급됨. 73km² 규모의 행정중심복합도시(세종시)가 포함된 것이지만 이를 제외하더라도 사상 최대 실적임.
- 2005년~2012년 동안 연간 50km² 이상의 택지가 공급되었고, 총합은 785.9km²에 달하여 공공택지를 통해 공급 가능한 주택은 220만 채에 달함.

6) KB 종합주택 매매가격지수가 발표되기 시작한 1986년 1월에서부터 1990년 12월까지 59개월 동안 상승한 주택가격을 의미함.
 7) 200km² ÷ 광교신도시 주택 1호당 평균 소요 택지 원단위(약 360m²) ≈ 55만 채로 계산함. 광교신도시는 11.3km²의 부지에 주택 3.13만호를 계획해 수도권 2기 신도시 중 가장 인구밀도가 낮게 설계된 도시임. 유사 사례로 73km²에 달하는 행정중심복합도시에 공급될 주택은 준공 기준 20만호로 원단위는 약 365m²임.

2009년 글로벌 금융위기 이후 경기 침체의 영향 등으로 2011년 이후에는 공공택지 지정과 공급 실적이 저조해짐. 그러나, 2000년대 초·중반 대량으로 공급됐던 택지에서 아파트가 건설되면서 주택공급은 꾸준히 이어짐.

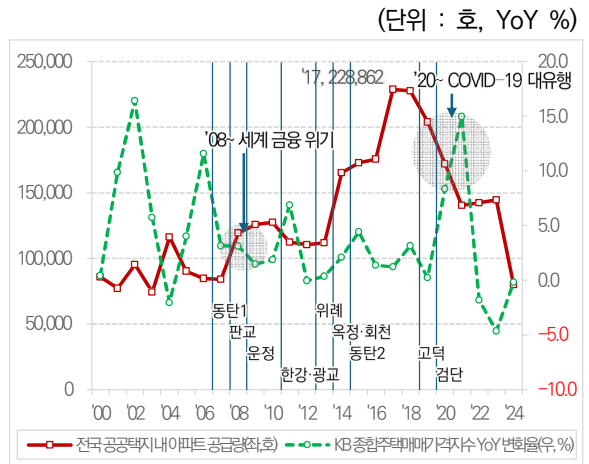
- 수도권 주택가격은 2013년 말까지 지속 하락하였고, 2014년에는 대규모 택지개발을 지양하고 수요에 걸맞은 중규모 이하 택지개발을 추진한다는 계획 아래 「택지개발촉진법」 폐지안을 상정함.
- 비록 「택지개발촉진법」 폐지안 통과는 결렬되었지만, 이후 3기 신도시 논의가 부각되기 전까지 수년간 공공택지 지정실적은 극히 저조했음.
- 이전에 비해 택지 지정과 공급이 부진했던 2011년 이후에도 공공택지 내 아파트 공급은 최소 10만호 이상 유지됨. 2017년까지 이어졌던 공공택지 지정 부진 시기, 택지지정면적은 11.4km²였지만 같은 기간 동안 공공택지 내에서 공급된 아파트는 107.8만호로 집계돼 과거 택지지정의 효과가 이어짐.

〈그림 15〉 전국 공공택지 지정 및 공급 추이



주 : 좌축과 우축의 범위가 다른 것은, 통계 작성 기관에 따라 소관법령의 범위가 다르기 때문임. 실시계획 승인 면적은 18개 법령, 지정 면적은 2개 법령을 기준으로 함.
 자료 : 국토교통부(2024), 국토교통부·한국국토정보공사(2024).

〈그림 16〉 전국 공공택지 내 아파트 공급 및 주택가격 추이



주 : 수도권 2기 신도시의 경우 1기 신도시와 달리 순차적으로 개발돼 입주 시점을 특정하기 어려우므로 각 신도시의 입주 시작 연도를 기재하였음.
 자료 : 국토교통부(2024), KB국민은행(2024).

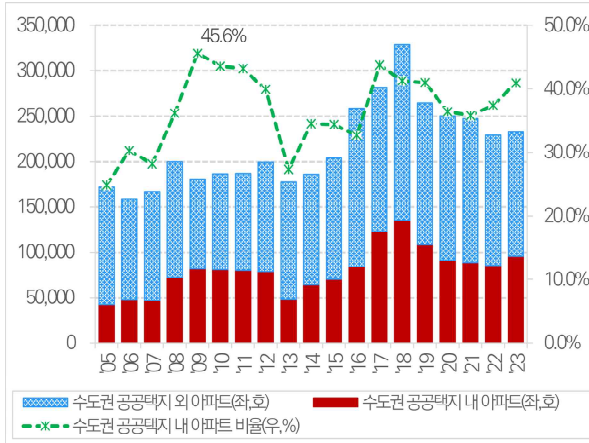
2014년 이후 주택가격이 상승하자 2018년부터 주택공급 논의가 재점화됐고, 주택공급 목표의 상당수는 공공택지에 의존함.

- 문재인 정부는 2018년에서 2021년까지 공급대책을 여러 차례에 나눠 발표했으며, 재임기간 내 발표한 공급량의 총계는 205만호에 달함.⁸⁾
- 공급 수단은 정비사업, 도시재생사업, 복합개발, 신축매입 등 다양하지만 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공공택지(113만호)로서⁹⁾, 전체 공급 목표량의 55% 이상을 공공택지로 추진하는 계획이었음.

8) 문재인정부 국정백서, <http://presidentmoon.org/wpp/view?id=WPM1300003>, 2024.9.24. 접속.

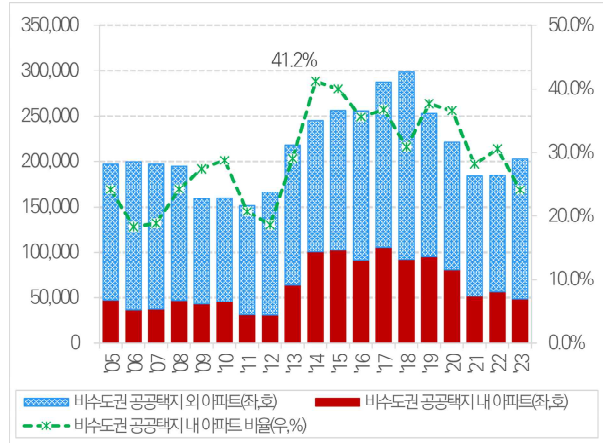
〈그림 17〉 수도권 아파트 중 공공택지 공급 비율

(단위 : 호, %)



〈그림 18〉 비수도권 아파트 중 공공택지 공급 비율

(단위 : 호, %)



주 : 1) 각 지역별 공공택지 내 아파트 비율(~2004) = 사용승인일 기준 연도별 공공택지 내 아파트 세대 수(공동주택관리정보 시스템 K-Apt, 국토교통부) ÷ 사용승인일 기준 연도별 전체 아파트 세대 수(아파트주거환경통계, 국토교통부)
 2) 공공택지 내 아파트 비율은 각 연도별 실제 공급량 비율과 정확히 일치하지 않을 수 있음. 원시 데이터의 한계로 멸실된 주택을 고려하지 않고 본고 작성 시점 현재 남아있는 주택 수를 기준으로 비율을 산출하였기 때문임.
 자료 : 국토교통부(2024), 국토교통부·한국국토정보공사(2024).

❖ 정책적 요인에 따라 변동은 있었지만, 2005년 이후 아파트 준공 중 33.6%가 공공택지에서 공급되었고 단기간 대량 공급의 효과를 발휘하여 부동산 가격의 안전판으로 기능함.

- 2005~2023년 기준으로 전체 아파트 준공 중 공공택지에서 공급된 물량은 33.6% 수준임.
- 1980년대 말부터 본격적으로 지정·공급된 공공택지는 주택 수요 증가와 주택가격 급등을 완화하기 위한 주요 방책으로 활용됨.
- 1990년대 1기 신도시, 2000년대 2기 신도시, 2010년대 3기 신도시에 이르기까지 주택가격 양등 이후에는 대규모 신도시 개발이 뒤따랐고, 공공택지가 대량 주택공급을 위한 기반이 되어 장기적인 주택시장 안정에 기여했음.
- 2010년대 공공택지 지정실적이 부진했음에도 불구하고 2023년까지 연평균 16.0만호 규모의 아파트를 공공택지에서 공급할 수 있었던 것 역시 사전에 확보한 공공택지가 역할을 수행한 결과임.

❖ 향후 주택공급 계획과 현재까지 발표된 정책 등에 따르면 3기 신도시를 포함한 윤석열 정부의 270만호 공급계획¹⁰⁾도 공공택지 비중이 절대적임.

- 88만호 수준의 공공택지 내 공급 계획은 270만호 공급 목표의 여러 수단 중에서 가장 높은 비율인 32.6%를 차지하며, 특히 수도권에서 공공택지의 비중이 큼(수도권 전체 공급 예정 물량 158만호)

9) 부동산대책 정보사이트 정책풀이집, https://www.molit.go.kr/policy/capital/cap_1_06.jsp, 2024.9.24. 접속.
 10) 270만호 공급계획에서의 '공급'은 주택 인·허가를 기준으로 삼고 있어 실제 착공이나 입주와는 시간차가 발생함.

중 약 39.2%). 전체 아파트 준공 중 33.6%인 과거 실적과 유사한 수준임.

- 당초 대통령 선거 공약으로 내건 '250만호 공급계획'에서는 인·허가 계획 주택 중 공공택지에서 142만호(56.8%)를 담당할 것으로 언급하였으며 지난 정부에서 확보한 택지에서 주택 인·허가가 이어질 것으로 전망되는 만큼 공공택지를 통한 전체 공급 실적은 88만호를 상회할 가능성이 있음.
- 현 정부의 공급계획 역시 공공택지에 많은 부분을 기댈 수밖에 없음.

+ 신규 공공택지에서 25만호를 공급할 계획이며, 이 중 8만호 내외는 수도권 그린벨트에서 공급될 예정임.

- 2024년 10월 현재까지 발표된 신규 공공택지 후보지는 16.5만호를 건설할 수 있는 규모이며, 그린벨트 해제지 물량인 8만호를 추가하면 총 주택 건설 가능 규모가 24.5만호임.
- 8·16대책, 9·26대책, 1·10대책, 8·8대책 등에서 발표한 신규 택지 확보 목표 총량 25만호와 견주어 보면 당초 계획에 어긋나지 않는 수준에서 진행되고 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 김포 한강2 콤팩트시티는 2024년 7월 말 지구 지정되어 2030년 첫 주택 분양을 목표로 삼고 있음.
- 그린벨트 해제 물량은 8·8대책에서 8만호까지 확대되어 2024년 5만호, 2025년 3만호의 예정지를 발표할 예정임.

〈표 2〉 공공택지 후보지 발표 경과 및 예정 사항

| 지역 | 구분 | 발표일 | 지구명 | 지구지정(예정)일 | 공급 예정량 |
|------------|----|-------------|---------------|-------------|---------------------------|
| 수도권 | 1차 | 2022.11.11. | 김포 한강 2 콤팩트시티 | 2024.7.31. | 4.6만호 |
| | 2차 | 2023.6.15. | 평택 지제 역세권 | 2024년 내 | 3.3만호 |
| | 3차 | 2023.11.25. | 구리 토평 2 | 2025년 상반기 내 | 1.85만호 |
| | | | 오산 세교 3 | 2025년 내 | 3.1만호 |
| | | | 용인 이동 | 2024년 내 | 1.6만호 |
| | 4차 | 2024.11.5. | 수도권 그린벨트(가칭) | 2026년 상반기 내 | 5.0만호 (25년 +3.0만 호 예상) |
| 소계(계획치 포함) | | | | | 22.45만호 |
| 비수도권 | 2차 | 2023.6.15. | 진주 문산 | 2024년 내 | 0.6만호 |
| | 3차 | 2023.11.25. | 청주 분평 2 | 2025년 상반기 내 | 0.9만호 |
| | | | 제주 화북 2 | 2025년 상반기 내 | 0.55만호 |
| | 소계 | | | | |
| 합계 | | | | | 24.5만호(계획치 포함) |

자료 : 국토교통부 보도자료(각 연도).

+ 서울 주변 그린벨트 해제지역에서 국민들이 체감할 수 있는 속도로 주택이 공급되는 것이 정책 성공의 주요한 관건일 것임.

- 12년 만에 그린벨트를 해제하여 서초 서리풀(2만호), 고양대곡 역세권(0.9만호), 의왕 오전왕곡(1.4만호), 의정부 용현(0.7만호)을 신규 공공택지 후보지로 선정함.
- 서리풀의 2만호는 서울의 연간 평균(2005~2023년) 주택 준공이 6.3만호인 점을 고려하면, 1/3 가량의 물량이 단기간에 양호 입지인 강남에 공급되는 것임.
- 그린벨트 해제 논란, 보상 등 지난한 과정을 얼마나 효율적으로 처리하여 공공택지 지정과 공급까지의 시차를 국민들이 체감할 수 있는 수준으로 줄일 수 있느냐가 정책의 효과를 결정할 것임. 보금자리주택 당시와 같은 빠른 공급이 가능하다면 정책 효과가 나타날 것으로 기대됨.

〈표 3〉 공공택지 공급 소요 기간(평균)

| 공공택지 공급 단계별 소요 기간 | | | |
|-------------------|--------|--------|--------|
| ① 지구지정 | ② 실시계획 | ③ 토지매각 | ④ 주택분양 |
| 평균 8.1년 | | | |
| | 2.6년 | 4.1년 | 1.4년 |

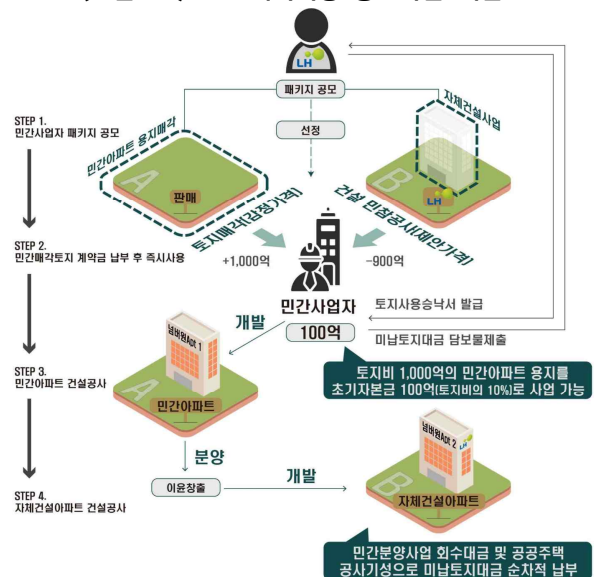
자료 : 오지윤(2021)에서 재인용한 국토교통부, 한국토지주택공사, 부동산114(년도 미상).

일반적인 공공택지 상황을 확인하면, 택지후보지 지정은 빠르게 진행되나 실질적인 공급까지는 상당한 기간이 소요되어 지구지정에서 주택 분양까지는 8년여가 소요됨.

- 3기 신도시 진행도 일부에서는 지연되고 있음. 국토교통부가 3기 신도시 사전청약자에게 새로 안내한 분청약 일정에 따르면 최소 6개월에서 최대 19개월까지 연기됨.
- 공공택지 공급 지연에는 여러 가지 원인이 있으나, 토지 보상 등 택지 조성 전 절차의 지연을 지목할 수 있음. 택지 조성의 시발점이 지연되면서 이후 절차들이 모두 지연되는 것임.

이에 정부는 공공주택의 공급과 관련해서는 ‘공공주택 패스트트랙’을 적용해 행정절차를 쇄신하고 지방공사 공공주택사업의 타당성검토 면제 범위를 확대해 사업 진행 속도를 높이는 등 제도

〈그림 19〉 LH 패키지형 공모사업 개념도

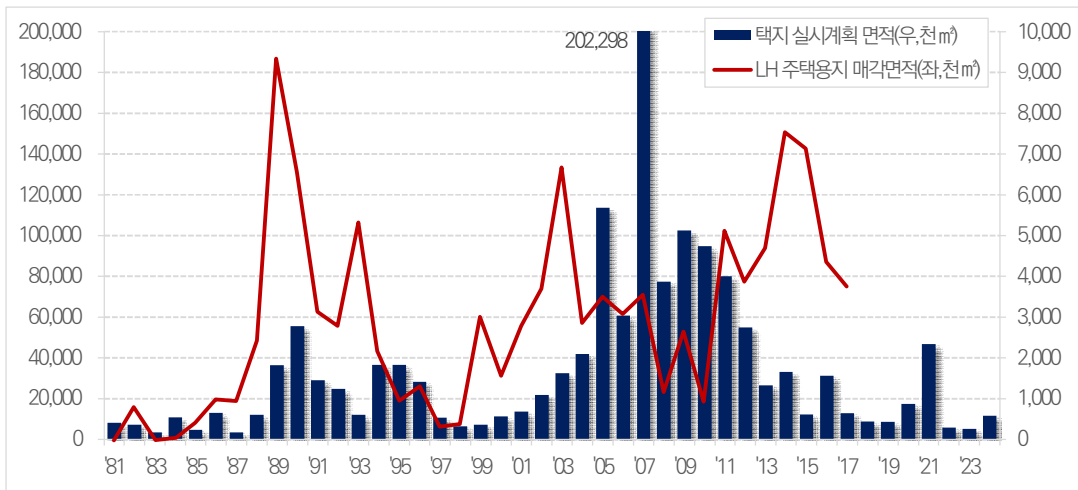


자료 : 한국토지주택공사 보도자료(2024.7.15).

적 개선 노력은 긍정적임.

- 공공주택 패스트트랙은 순차적으로 진행해야 했던 지구계획과 주택사업계획을 동시에 진행함으로써 행정절차를 단축하고, 그 외 평가나 심사 과정을 병행하거나 축소해 사업 기간을 줄임으로써 공공주택의 신속한 공급을 도모하는 것이 목적임.
- 기존에 시행되고 있던 지방공사 공공주택사업의 타당성 검토(500억원 이상) 면제 대상도 2025년 인·허가 예정지구까지 확대해 해당 절차에 소요되는 시간을 단축함.
- 그 외에도 토지공급 공모와 민간참여 공공주택건설사업 공모를 결합해 초기사업비를 줄이고 사업 기간을 단축할 수 있는 ‘LH 패키지형 공모사업’도 도입해 공공주택공급을 조기화한다는 계획임.

〈그림 20〉 택지 공급과 LH공사 주택용지 매각 면적 추이



주 : 좌축과 우축의 범위가 다른 것은 원본 자료의 '택지' 범위가 상이하기 때문임. 택지 실시계획 면적은 관련 18개 법령상 택지의 총합인 반면, LH 주택용지 매각면적은 LH 시행 택지 중에서도 민간과의 매각 계약을 체결한 택지면적의 합계임.
 자료 : 국토교통부·한국국토정보공사(2024), 오지윤(2021)에서 재인용한 한국토지주택공사 주택용지 매각실적(년도 미상).

❑ 택지 공급 이후에도 경기 악화로 민간의 택지 구매로 이어지지 않아 주택공급 시차가 장기화되는 사례가 발생하고 있어 이를 보완하기 위한 노력이 필요함.

- 경기 침체로 인해 분양 여건 악화로 민간 사업자가 택지 입찰에 나서지 않거나 보유하고 있는 토지마저 반납하는 사례가 나타남.
- 실제로 공공택지 지구지정에서부터 주택이 실제로 분양되는 데까지 소요되는 시간은 평균 8.1년으로 조사됐는데, 이 중 절반 이상인 4.1년이 실시계획과 토지매각 사이에서 소요됨(오지윤, 2021).
- 택지 공급과 용지 매각 간 시차가 길어지는 현상은 경기 침체로 주택에 대한 수요가 급감했던 시기임. 2008년 글로벌 금융위기 직전, 주택가격 상승에 대응하여 다량의 택지가 공급됨. 그러나, 금융위기 직후부터 공급자들이 공공택지 매입을 외면하였고 재고토지가 증가¹¹⁾했음.

- 최근의 상황도 유사함. 더불어민주당 이연희 의원실이 LH로부터 제출받은 자료에 따르면 2024년 7월 말 토지 매매대금 연체액이 6조 4,258억원에 달했고¹²⁾, 토지 매매계약 해약 면적도 1.4km²(138만 1,000m²)로 2022년의 7배에 달하는 것으로 보고¹³⁾됨.
- LH는 판매가 부진한 상업용지 등을 중심으로 토지리턴제(환매조건부), 거치식 무이자 할부, 선납 할인을 확대, 전매제한 완화 등을 시행하고 있으며 특정 토지에 한해서는 할인 판매도 추진하고 있음.¹⁴⁾
- 잠시 중단됐던 가산점 인센티브 제도도 적격성 평가지표 개선을 통해 부활하였으며 인센티브 적용 기간도 2026년 말까지로 1년 연장하였으나, 전반적인 용지 판매는 어려운 상황임.

III 정비사업 정책과 평가

1. 주요 정책 내용

- 지난 3년간 정비사업 관련 정책은 규제 개선, 사업성 지원, 공사비 갈등 조정, 소규모 사업 및 도심복합사업 지원으로 나눌 수 있음. 8·16대책에는 도심공급 확대를 위해 다양한 정비사업 활성화 방안이 포함되었으며 1·10대책에서도 여러 방안이 발표됨.

 - 1·10대책에 포함된 노후계획도시 정비는 대상지가 확정되어 있는 사업이라는 점을 고려하여 본 연구 대상에서 제외함.
- 규제 개선의 주요 내용은 정비사업 절차의 앞단에 해당하는 안전진단 및 구역 지정 요건 등을 완화하여 정비사업에 진입하는 사업장을 확대하고자 함. 또한, 절차 개선 등을 통해 사업속도 제고에 초점을 맞춤.

 - 재건축 사업은 8·16대책에서 안전진단 간소화를 발표한 이후 1·10대책을 통해 통과 의무였던 안전진단 실시 시기를 늦춰 사업 속도를 높일 계획임. 준공 30년 도과 시 추진위 구성을 가능케하였고 정비구역지정(정비계획수립)과 조합설립 추진 병행도 허용함.
 - 1·10대책에서는 재개발 추진요건을 완화함. 재개발 노후도 요건을 2/3에서 60%로 완화하고 촉진지구 지정 시 50%로 완화함. 입안요건에 부합하지 않는 지역도 20%까지 포함을 허용하며 공유자 3/4동의로도 토지등소유자 동의를 인정함.
 - 8·8대책에서는 재건축 조합설립 동의요건 완화(75→70%, 동별 1/2→1/3)하고 조합설립 동의 간주

11) 2012년 택지개발사업 추진실태에 대한 감사원 보고서에 따르면 2003년 1km²였던 미분양 택지는 2010년에 29km²로 증가함.

12) 동아일보(2024.9.27), "LH, 땅 팔고 못 받은 돈 6조 넘어..."

13) 연합뉴스(2024.10.10), "LH 민간 분양택지 대금연체·해약 급증... 주택공급 차질 우려".

14) 이투데이(2023.10.11), 한국경제(2024.10.17).

범위를 확대함.

■ 관문사업인 정비사업을 특성을 고려하여 절차 개선을 통해 사업속도를 제고코자 함.

- 8·16대책에서는 정비계획변경사업인가 일괄 처리, 정비구역입안요청제 도입, 특광역시 등에서 정비계획 가이드라인 사전 제시를 의무화함.
- 조합방식의 대안으로 전문개발 기관인 신탁방식을 유도하기 위하여 규제 완화, 인센티브 확대, 절차 간소화를 지원함.
- 9·16대책은 상가도 주택과 동일하게 지분 쪼개기를 제한하여 갈등을 예방하고, 전자총회제도를 도입함. 8·8대책에서는 총회 시 전자의결 방식을 허용함.
- 1·10대책은 재건축 패스트트랙 도입을 목표로 다양한 절차 개선을 추진함. 그러나, 3번의 대책에도 정비사업 속도 개선이 체감되지 않자, 8·8대책에서는 특례법인 재건축·재개발 촉진법 제정을 발표함.
- 기본계획과 정비계획 동시 처리, 사업시행계획과 관리처분계획 동시 수립, 일괄 인가, 통합심의 및 인허가 의제 대상 확대, 인가 신청 전 총회 의결로 타당성 검증 신청 허용, 소유자 분양공고 통지 기한 단축 등을 포함함.

■ 재건축초과이익환수제 개선, 세제지원, 도시계획 인센티브 부여, 자금지원을 통해 사업성을 지원코자 함.

- 1·10대책을 통해 재건축초과이익환수제 개선 의지를 밝힌 이후 부담금 면제 초과이익 상향, 부과구간 확대, 1주택 장기보유자 감경 등 부담 경감 등을 담은 「재건축초과이익환수법」 개정안이 2023년 연말 국회를 통과하여 2024년 3월부터 개정안이 시행됨.
- 그러나, 주민 부담과 공급 위축이 지속되자 8·8대책에서 제도 폐지를 추진함. 또한, 조합과 1주택 원조합원에 대해 취득세 감면을 발표함.
- 도시계획 인센티브는 임대주택 기부채납 시 법적상한까지 용적을 상향하는 인센티브를 8·16대책에서 준공업지역 사업까지 확대하고 지방사업은 공적주택 비율 인하 등 사업성 제고코자 함.
- 8·8대책을 통해 3년 한시 최대 용적을 법적상한 기준에서 추가 허용, 의무 공급 임대주택 비율 차등 완화, 임대주택 인수가 상향, 건축물 높이제한, 공원녹지 확보기준 완화, 85㎡ 이하 주택공급의무, 주상복합 건축물 용도제한 폐지 등 다각적인 도시계획적 인센티브와 규제완화가 발표됨.
- 자금지원은 1·10대책에서 관리처분인가 이전에도 계획수립 등 자금이 필요한 실상황을 고려하여 주택도시기금 용자를 제공하고 HUG보증대상도 확대함. 8·8대책은 초기사업비 용자, 정비사업 대출보증 확대 등 단계별로 자금지원 공백에 생기지 않도록 노력함. 분담금 부담 완화를 위하여, 분담금 납부목적의 주택연금 개별인출 한도를 기존 50%에서 70%로 확대함.

〈표 4〉 정비사업 정책

| 구분 | 2022년 8·16대책 | 2023년 9·26대책 | 2024년 1·10대책 | 2024년 8.8대책 | |
|-----------|--|--|--|--|---|
| 규제 | 재건축 안전 진단 | - 안전진단 제도개선(평가항목조정, 적정성 검토 등) | | - 안전진단을 통과하지 않아도 정비사업 착수 가능(사업시행인가 前 통과 의무) | |
| | 재개발 · 재건축 추진 요건 | | - 재개발 노후도 요건을 2/3→60%, 촉진지구 지정 시 50% - 입안요건에 부합하지 않는 지역 20%까지 포함 - 공유자 3/4동의로도 토지소유자 동의 인정 | - 재건축 조합설립 동의요건 완화 (75→70%, 동별 1/2→1/3) - 조합설립 동의 간주 범위 확대 | |
| | 절차 개선 | - 정비계획변경, 사업인가 일괄처리 - 정비구역입안요청제 도입 - 특광역시 등 정비계획 가이드라인 사전 제시 의무화 | - 상가도 주택과 동일하게 지분 쪼개기 제한 - 전자총회 도입 | - 준공 30년 도과 시 추진위 구성 가능, 정비구역지정(정비계획수립)과 조합설립 추진 병행 가능 | - 특례법 제정 - 기본계획과 정비계획 동시 처리 허용 - 사업시행계획과 관리처분계획 동시 수립, 일괄 인가 - 통합심의 및 인허가 의제 확대 - 인가 신청 전 총회 의결로 타당성 검증 신청 허용, 소유자 분양공고 통지 기한 단축 - 임원 해임 시 지자체가 조합 정상화 방안 지원 |
| | 사업 방식 유도 | - 조합 설립 없이 전문개발 기관인 신탁사를 활용할 수 있도록 규제완화 및 인센티브 확대 | | - 신탁방식 주민 전체회의의결 범위 내 시행 사항 추가 의결 없이 추진, 사업계획인가 신청 시 주민 의사확인 간소화 | |
| 사업 지원 | 재조환 · 세제 지원 | - 재건축 부담금 합리적 감면(부담금 면제 초과이익 상향, 1주택 장기보유자 감경 등) | | - 재조환 폐지 추진 - 조합, 1주택 원조합원에 대해 취득세 감면 | |
| | 자금 지원 | | - 관리처분인가 이전에도 기금 용자제공 및 HUG 보증대상 확대 | - 초기사업비 기금 용자(구역당 50억 이내) - 관리처분인가 완료 전 대출보증 협의 진행 - 정비사업 대출보증 확대(설계·계획비 보증한도 확대, 본사업비 추가 보증, 시공사별 대출 보증한도 상향) | |
| | 도시 계획 인센티브 | - 임대주택 기부채납시 법적상한까지 용적을 상향 인센티브, 주거지역 → 준공업지역 사업까지 확대 - 공적주택 비율 인하 등 지방 사업성 보강 | | - 3년 한시 최대 용적을 법적 상한 기준에서 추가 허용 - 의무 공급 임대주택 비율 차등 완화 - 임대주택 인수가 상향 - 건축물 높이제한, 공원녹지 확보기준 완화 - 85㎡ 이하 주택공급의무, 주상복합 건축물 용도제한 폐지 | |
| 공사비 갈등 조정 | - 주민이 사업비 검증 결과를 사전에 확인할 수 있도록 공사계약을 위한 조합총회 전 검증 완료 의무화 | - 전문기관 컨설팅 지원 - 조정전문가 파견 및 분쟁 조정협의체 정상화 지원 - 표준계약서 마련 - 지자체 공사비 검증 요청 가능 - 도시분쟁조정위의 공사비 분쟁조정 | - 표준계약서 조가비(24.1) - 지자체 도시분쟁조정위의 조정에 확정판결과 동일한 재판상 화해 효력을 부여하여 실효성 제고 | - 도급계약 체결, 증액요청 시 내역 지자체 제출, 부동산원 검증과 연계 검토 - 일정 규모 이상 사업장 공사비 갈등 발생 시 전문가 파견 의무화 | |

〈표 5〉 정비사업 정책(계속)

| 구분 | 2022년 8.16대책 | 2023년 9.26대책 | 2024년 1.10대책 | 2024년 8.8대책 |
|----------|--|--|---|--|
| 소규모 사업 | <ul style="list-style-type: none"> - 연접 복수단지가 사업 요건 충족 시 통합개발을 허용 - 조합해산 없이 주민총회 의결로 유형 간 전환허용 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부채납 부지는 사업시행가능 면적요건 (상한 1만㎡)에서 제외 - 공공 참여, 연접구역 통합시행시 최대면적 기준 2만㎡→4만㎡ 이하로 완화 | <ul style="list-style-type: none"> - 인접도로 건너편까지 구역지정 허용 - 노후도요건(2/3→60%, 관리지역·재정비촉진지구 내 사업 50%) - 자력개발 어려운 단지는 LH참여로 사업성보완 - 조합설립 주민 동의율 완화(80→75%) - 통합심의 대상 확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 용적률 완화로 건설하는 임대주택 인수가 상향 - 소규모 주택 정비사업 관리지역 내 용도지역을 최대준주거까지 상향 허용 |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 1가구1주택 조합원 지분세 감면 - 민간자금조달시, 기금과의 금리차 일부 보전(약 2%p) - 광역교통 시설부담금 감면 (50%→75%) | | <ul style="list-style-type: none"> - 중소규모의 신규 촉진지구 지자체와 합동 공모, 용적률 완화 등 특례부여 - 기반시설 설치 시 용적률 및 기금용자(50→70%) 인센티브 제공 - 기금용자 지원확대 | |
| 도심 복합 사업 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간이 사업주체인 제도 신설(총 20만호(공공사업 포함) <ul style="list-style-type: none"> · 토지구 2/3 이상이 동의 시, 민간 전문기관이 시행하는 방식 · 공공사업 수준 인센티브 · 통합심의 적용 | <ul style="list-style-type: none"> - 신속한 법률 제정 - 분양가상한제 배제, 광역교통·학교용지 부담금 합리화, 중도위 심의 간소화 | <ul style="list-style-type: none"> - 토지구 우선공급일을 개별 후보지 발표일로 합리화 - 상가주 및 임대업자 보상 다변화(임대수입 지원, 상가주 토지보상 등)로 갈등 해소 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 호응이 낮은 사업장(예: 동의율 30% 미만)은 공공후보지 철회 후 민간사업으로의 전환 지원 - 2021.6.29일 이후 매수자 현금청산→후보지 발표 전 매수한 1주택 소유자 특별공급권 부여 | | <ul style="list-style-type: none"> - 일몰('24.9) 연장 추진 | |

❖ 최근 물가상승으로 공사비 갈등이 사업속도 지연에 상당한 영향을 미치고 있어 4번의 대책 모두에서 이를 해소하기 위한 노력이 지속됨.

- 정비사업 대부분은 민간사업으로 정책 지원의 한계가 있으나, 정비사업용 표준계약서 마련, 조합총회 전 검증 완료 의무화, 분쟁조정 등을 지원함. 1·10대책에서는 지자체 도시분쟁조정위 조정에 확정판결과 동일한 화해 효력을 부여하여 실효성을 제고코자 함.
- 8·8대책에서는 도급계약 체결 및 공사비 증액요청 시 내역 등을 지자체에 제출하여 부동산원 검증과 연계 검토하고 일정 규모 이상 사업장에서 공사비 갈등이 발생하면 전문가 파견을 의무화할 예정임.

❖ **소규모 정비사업의 규제 개선, 세제 및 자금지원을 통해 사업활성화를 도모함.**

- 추진 요건 완화를 통한 사업 참여 독려 방안이 다수 포함됨. 통합개발 허용, 시행가능 면적에서 기부채납 면적 제외, 공공 참여 사업은 최대면적 기준 완화, 인접도로 건너편까지 구역지정을 허용하고, 노후도는 재개발사업과 동일하게 균형을 맞춤. 조합설립 주민 동의율을 완화함.
- 이외에 사업유형 간 전환을 용이하게 하고 LH의 사업 참여로 사업성을 보완할 계획임.
- 8·16대책에서는 사업성 개선을 위한 세제 및 자금지원 정책도 다수 포함됨. 1가구1주택 조합원 지방세 감면, 민간자금 조달 시 금리차 이차보전, 광역교통시설부담금 감면을 확대함.
- 1·10대책에서는 미니 뉴타운 지원을 확대하기 위하여 소규모정비 등을 중심으로 하는 중소기업의 신규 촉진지구를 지자체와 합동 공모하고, 용적률 완화 등 특례를 부여할 예정임.
- 기반시설 설치 시 용적률 및 기금 용자 인센티브를 제공하고 기금용자 지원규모도 확대할 계획임.
- 8·8대책에서는 소규모정비사업 등 용적률 완화에 따라 건설해야 하는 임대주택 인수가격을 표준건축비에서 기본형건축비 80%로 상향함. 노후·저층주거지의 정비 활성화를 위해 소규모 주택 정비사업 관리지역 내 용도지역을 최대 준주거까지 상향을 허용함.

❖ **도심복합사업은 민간도심복합사업을 신설하고 공공도심복합사업은 일몰 연장을 추진함.**

- 8·16대책에서 민간이 사업주체가 되는 민간도심복합사업을 신설하고 부작용이 드러난 기존의 공공도심복합사업은 갈등방지를 위해 사업은 유지하고 일부 규제는 합리적으로 개선함.
- 1·10대책에서는 일몰이 도래한 공공도심복합사업의 일몰 연장 의지를 밝힘.

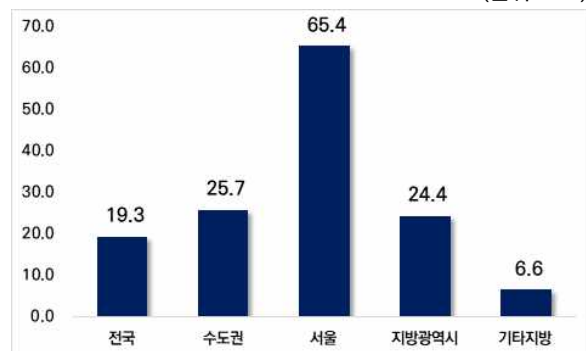
2. 평가

❖ **전국 아파트 준공 물량 중 정비사업 비중은 19.3%이며, 서울은 65.4%에 달함.**

- 부동산114(주)의 2005년부터 2024년까지 지난 20년간 전국 아파트 준공 물량 중 정비사업의 비중은 19.3%임.
- 서울 65.4%, 수도권 25.7%, 지방광역시 24.4%, 기타지방 6.6%임.

〈그림 21〉 지역별 아파트 준공 중 정비사업 비중

(단위 : %)

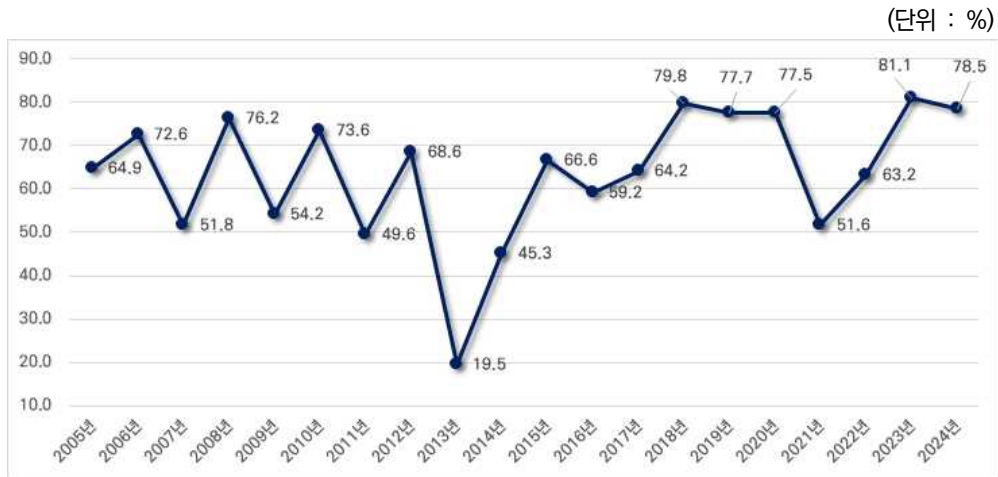


주 : 2005년부터 2024년까지의 전체 준공물량 중 재개발·재건축 물량의 비율임.
2024년은 예정물량을 포함함.

자료 : 부동산114(주).

- 서울은 공급물량 중 정비사업 비중 증가세가 확인되며 2023년은 준공 물량 중 정비사업 비중이 80%를 상회함. 서울과 도심에서 양질의 주택을 공급하기 위해서는 정비사업 활성화가 무엇보다 중요함.
 - 2005년부터 2024년까지의 당해년의 준공물량 중 정비사업 비중을 확인하면, 19.5~81.1%로 변동성이 상당히 큰 편임.
 - 그러나, 글로벌 금융위기 이후에는 60%를 상회하는 높은 수준을 유지하고 있으며 장기적 관점에서 정비사업 비중의 우상향 추이가 확인됨.
 - 2023년에는 처음으로 80%를 넘어서며 신규 가용토지 고갈로 인해 서울 주택공급에서 정비사업의 중요성이 더욱 강화되고 있음을 확인할 수 있음.

〈그림 22〉 서울 아파트 준공 중 정비사업 비중



주 : 당해년 기준의 비중임. 2024년은 예정물량을 포함하여 비중을 산출함.
 자료 : 부동산114(주).

- 도심 주택공급의 중요성을 인식하여 정부는 정비사업 활성화를 위한 다각적인 노력을 경주함. 그러나, 입법 상황은 녹록지 않으며 입법화되더라도 시차가 상당함.
- 8·16대책에서 재건축초과이익 부담금 합리적 개선을 발표하였으나 2024년 3월 27일 시행되어 1년 6개월이 소요됨. 현재는 법률을 폐지하는 법안이 상정되어 있음.
 - 2022년 8·16대책에서 부담금 합리화 의지를 밝힌 이후 2022년 9월 29일 재건축부담금 합리화 방안을 발표함. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 개정을 거쳐 2024년 3월 27일 시행됨. 정책 발표에서 시행까지 1년 6개월이 소요됨.
 - 개정안 시행으로 2024년 지자체가 부담금을 조합에 통보하였으나, 서류 제출을 거부하거나 부과 집

행 정지 가처분 신청을 검토하는 등¹⁵⁾ 재건축초과이익 부담금에 대한 논란은 현재도 지속되고 있음.

- 2024년 6월 재초환 폐지 법안¹⁶⁾이 발의되어 현재는 위원회 심사를 거치고 있음.

안전진단 개선은 2022년 8·16대책에서 처음으로 발표되었고 2023년 1월부터 시행됨. 2024년의 1·10대책의 패스트트랙으로 발표된 안전진단 관련 「도시 및 주거환경정비법 (이후 도정법)」이 지난 11월 국회를 통과함.

- 2022년 8·16대책에서 기본방향을 발표한 이후 2022년 12월 8일 재건축 안전진단 제도개선 방안을 발표하였고 구조안전성 비중 완화, 의무적인 적정성 검토 폐지 등의 주요 사안은 「주택 재건축 안전진단 기준」 및 「도시·주거환경 정비계획 수립지침」을 개정하여 2023년 1월 5일부터 시행됨.
- 안전진단을 통과하지 않아도 정비사업 착수를 가능케 하는 등 1·10대책의 주요 내용을 포함한 「도정법」 개정안¹⁷⁾이 6월 17일 제안되어 2024년 11월 20일 본회의 통과를 통과함.

1·10대책의 패스트트랙 등 「도정법」 개정안은 21대 국회 만료로 자동 폐기되어 입법화되지 못함. 22대 국회들어 「도정법」 관련 개정안 11건이 다시 국회에 상정됨.

- 1·10대책 이후 2024년 2월 정비사업 패스트트랙 법률안이 상정되었으나, 21대 국회 만료로 자동 폐기됨. 이외에도 전자총회, 도시분쟁조정위원회, 공공임대주택 인수가격 현실화 등 「도정법」 개정법률안이 자동 폐기됨.¹⁸⁾
- 22대 국회 들어 전자총회, 도시분쟁위원회, 공사비 검증 등의 법률안이 새롭게 상정되어 있음.

2024년 8·8대책에서 재개발·재건축 특례법(가칭) 제정을 발표한 것은 패스트트랙 등 기준에 입법화되지 못한 정비 관련 정책들을 포괄 입법하고자 하는 의지도 존재하는 것으로 이해됨.

정비사업과 관련한 정책 평가는 쉽지 않으나, 사업을 진행하는 구역의 증감과 사업단 계별 소요 기간의 변화로 측정 가능할 것임. 사업성 개선은 사업 진행 구역의 증가와 빠른 사업추진의 동력으로 작동할 것임.

15) 조선일보(2024.8.6), “서류제출 거부, 가처분 검토… 재초환 저항 현실로”.

16) 김은혜의원 대표 발의, “재건축초과이익 환수에 관한 법률 폐지법률안(의안번호 2200148)”.

17) 김상훈의원 대표 발의, “도시 및 주거환경정비법 개정안(의안번호 2200547)”.

18) 유경준 의원 대표발의, [한국주택경제(2024.5.14), “재건축·재개발 패스트트랙 법안 일단멈춤”].

〈표 6〉 2023년·2024년 1분기 서울시 정비사업 구역별 추진현황

(단위 : 구역)

| 구분 | 재건축 | | | | | | | | | 재개발 | | | | | | 총합계 | | |
|------|----------|---------|-----|-----------|---------|-----|----------|---------|-----|-----------|---------|-----|-----------|---------|----|---------|---------|------|
| | 공동주택 재건축 | | | 아파트지구 재건축 | | | 단독주택 재건축 | | | 도시정비형 재개발 | | | 주택정비형 재개발 | | | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 |
| | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 | '23년 3월 | '24년 3월 | 증감 | | | |
| 구역지정 | 9 | 9 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 38 | 37 | -1 | 5 | 12 | 7 | 53 | 60 | △7 |
| 추진위 | 10 | 8 | -2 | 5 | 3 | -2 | 2 | 2 | 0 | 14 | 11 | -3 | 3 | 3 | 0 | 34 | 27 | ▽-7 |
| 조합설립 | 32 | 22 | -10 | 22 | 21 | -1 | 13 | 8 | -5 | 13 | 13 | 0 | 32 | 26 | -6 | 112 | 90 | ▽-22 |
| 건축심의 | 3 | 13 | 10 | 3 | 2 | -1 | 2 | 4 | 2 | 7 | 19 | 12 | 1 | 12 | 11 | 16 | 50 | △34 |
| 사업시행 | 15 | 17 | 2 | 2 | 3 | 1 | 4 | 7 | 3 | 20 | 20 | 0 | 19 | 12 | -7 | 60 | 59 | ▽-1 |
| 관리처분 | 6 | 10 | 4 | 3 | 3 | 0 | 7 | 6 | -1 | 10 | 15 | 5 | 21 | 25 | 4 | 47 | 59 | 12 |
| 이주 | 1 | 0 | -1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | ▽-2 |
| 착공 | 6 | 7 | 1 | 11 | 8 | -3 | 12 | 10 | -2 | 21 | 21 | 0 | 23 | 21 | -2 | 73 | 67 | ▽-6 |
| 총합계 | 82 | 86 | △4 | 46 | 41 | ▽-5 | 42 | 38 | ▽-4 | 123 | 136 | △13 | 104 | 111 | △7 | 397 | 412 | △15 |

주 : 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 서울시 정비사업 추진현황임.

자료 : 서울특별시 정비사업 정보몽땅, 정비사업 통계 2024년 3월, 2023년 3월 자료.

2003년 이후 1년간, 안전진단 통과단지가 증가하였고 건축심의 단계로 이행한 구역이 다수 있는 것으로 확인됨. 그러나, 구역지정을 통해 정비사업으로 신규 진입한 단지는 7구역에 그침.

- 현 정부 출범 이후 재건축부담금 합리화 등 규제 개선에 나선 결과 서울의 재건축 안전진단 통과단지가 2018~2022년 연평균 4.4개에서 2023년 71개로 15배 이상 증가함.¹⁹⁾ 2023년 1월 안전진단 개선안 시행 이후 시장 변화가 있었던 것으로 추정됨.
- 서울시의 정비사업 포털 자료를 확인하면, 2024년 3월 기준 「도정법」에 따른 사업추진 현황은 412구역으로 전년 동기비 15구역이 증가하였으나, 최초 단계인 구역지정은 7구역 증가함.
- 건축심의 단계가 34개 구역 증가하여 8·16대책, 9·26대책, 1·10대책이 조합설립에 머물러 있던 112구역 중 다수를 건축심의 단계로 이행시키면서 속도 향상에 기여한 것으로 추정됨.
- 건축심으로 넘어간 구역은 많으나 조합설립 단계로 이행한 구역이 적어 22구역 감소함.
- 안전진단 이외에도 구역지정, 추진위 설립 등의 앞의 단계로 진입시키기 위한 다양한 유인이 필요한 것으로 판단됨.
- 실적면에서는 지난 1년간 재개발사업의 구역 증가와 단계 이행 속도가 향상되어 재개발 관련 정책의 성과가 일부 나타난 것으로 평가됨.

19) 뉴시스(2024.8.1), “정부, 주택시장 위법행위 강력대응… 재건축 인허가 지연 개선”.

❖ 정비사업의 평균 소요기간은 구역별 편차가 크고, 단계별 상황이 구역별로 제각각이라 통계 집계에 어려움이 있음. 먼저, 김민기 의원실에 따르면 사업이 완료된 전국의 재건축·재개발 30개 조합은 구역지정에서 조합 해산까지 평균 14년 2개월이 소요됨.²⁰⁾

- 국토교통부가 제출한 2022~2023년 8월까지 정비사업이 완료되어 조합이 해산된 전국의 재건축·재개발 30개 구역은 정비구역 지정일부터 조합 해산일까지 평균 14년 2개월이 소요됨.
- 조합설립 이후 사업시행인가까지 소요 기간은 평균 3년 9개월로 전체 단계 중 가장 장기간임.

❖ 2019년 8월 말 기준의 서울의 전체 정비사업은 구역지정에서 착공까지에도 약 14년 이상이 소요됨. 사업이 완료되지 못한 구역 중에는 장기 표류 사업장이 포함됨에 따라 김민기 의원실 발표보다 장기간이 산출됨.

- 구역은 지정 이후 추진위를 구성하는 데까지 가장 장기간이 소요되는 것으로 판단됨. 장기표류하고 있는 사업장 다수가 여기에 포함되는 것으로 판단되며, 이는 구역지정 후 추진위 단계로 넘어갈 수 있는 방안 모색이 필요함.
- 2019년 8월 말 기준으로 사업이 진행 중인 서울의 전체 정비사업은 구역지정에서 착공까지 14.07년이 소요됨. 특히, 공동주택 재건축사업과 도시정비형 재개발사업은 구역지정에서 착공까지 20년 이상이 소요되는 것으로 조사되었는데 이는 장기표류 사업이 많은 것으로 판단됨.
- 착공 이후 시공 기간(3~4년), 조합 해산기간(1~2년)까지 고려하면 총사업기간은 20여년에 이룸.

〈표 7〉 전체 서울 정비사업의 단계별 평균 소요기간(2019년 8월 기준)

(단위 : 년)

| 구분 | | 구역지정~착공 | 추진위~착공 | 조합설립~착공 | 사업시행인가~착공 |
|-----|-----------|---------|--------|---------|-----------|
| 재건축 | 재건축(공동) | 21.07 | 9.63 | 5.60 | 2.29 |
| | 재건축(단독) | 6.66 | 8.80 | 6.72 | 4.28 |
| | (축)재건축 | 7.61 | 7.56 | 6.37 | 4.97 |
| 재개발 | 도시정비형 재개발 | 21.49 | 7.04 | 5.51 | 2.39 |
| | 주택정비형 재개발 | 5.55 | 7.06 | 4.53 | 2.99 |
| | (축)재개발 | 6.13 | 7.15 | 5.35 | 3.47 |
| 기타 | (축)도시개발 | 2.08 | 2.08 | 2.08 | 0.52 |
| | (축)도시환경 | 5.40 | 5.51 | 5.02 | 3.23 |
| 합계 | | 14.07 | 7.60 | 5.29 | 2.81 |

주 : 2019년 8월 말 기준의 서울시 자료를 기준으로 산출함. 2017년 2월 8일 개정 「도정법」 기준의 분류임.
 자료 : 서울특별시의회(2019), “서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구”, p46.

20) TBS 뉴스(2023.10.23), “재건축·재개발 구역지정 후 평균 14년 2개월 소요”.

2019년 8월 기준, 서울에서 사업시행인가에 성공한 구역의 단계별 평균 소요기간을 확인하면 추진위 구성에서 사업시행인가에만 5.37년이 소요됨. 사업의 앞단계인 구역 지정~조합설립, 마무리 단계인 관리처분, 착공 및 시공기간을 고려하면 구역지정에서 준공까지 12~13년으로 김민기 의원실과 유사한 것으로 추정됨.

- 추진위에서 사업시행인가까지 5.37년이 소요된 것으로 산출되었고 본 자료를 기반으로 구역지정에서 추진위는 1년여 소요된 것으로 추정 가능함.
- 사업시행인가 이후 관리처분과 착공까지는 <표 7>에 따르면 2.81년, 착공 이후 시공기간은 3~4년으로 가정하면 구역지정에서 준공까지 총소요기간은 12~13년으로 추정됨. 이후 조합해산 기간까지 고려하면 김민기 의원실 결과와 유사한 것으로 판단됨.

<표 8> 서울의 성공한 정비사업의 단계별 평균 소요기간(2019년 8월 기준)

(단위 : 년)

| 구분 | 구역지정~조합설립 | 추진위~조합설립 | 조합설립~사업시행인가 | 추진위~사업시행인가 |
|-----|-----------|----------|-------------|------------|
| 재개발 | 0.90 | 2.45 | 2.38 | 4.82 |
| 재건축 | 9.19 | 4.07 | 2.17 | 6.24 |
| 전체 | 4.11 | 3.08 | 2.30 | 5.37 |

주 : 주택정비형 재개발과 (축) 재개발을재개발, (축)재건축과 재건축(공동), 재건축(단독)을 재건축으로 구분함.
 2019년 8월 말 기준의 서울시 정비현황자료를 기준으로 2000년 이후 추진위 구성이 이루어진 구역 중 현재 사업시행 인가를 완료한 구역을 대상으로 함.
 자료 : 서울특별시의회(2019), “서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구”, p70.

1·10대책의 발표대로 정비사업의 병행 처리가 실시되면, 5~6년의 사업기간 단축 효과를 기대할 수 있으며 시장 호황기 실질적인 효과가 나타날 것임. 그러나, 향후 법률 통과 여부 등의 변수가 여전히 존재함.

- 8·16대책에서는 명시적인 단계 축소보다는 입안요청제 도입, 정비계획 가이드라인 제시 의무 등을 통해 소유 기간의 단축을 도모함.
- 1·10대책부터 절차의 통합, 병행 처리 등을 통해 실질적인 단계 축소를 도모함. 특히, 기존의 추진 위 및 조합 선정·설립 절차의 단계를 사업 준비 단계로 이동시켜 사업 속도 개선을 도모함. 정부는 이를 통해 5~6년 소유기간 단축이 기대함.²¹⁾ 다만, 일부 지자체의 신탁방식 사업에만 해당되는 등 제한적 허용이 검토되고 있음.
- 8·8대책도 기본계획과 정비계획 수립을 통합하고, 사업인가와 관리처분을 통합하여 단계를 축소함.
- 최근 공급대책을 종합하면, 기존의 12단계를 7단계로 축소하여 최소 5개 이상의 절차를 축소함.
- 관리처분 이후의 소요기간 단축은 물리적으로 용이하지 않아 사업준비와 시행계획에 소요되는 기간을

21) 중앙일보(2024.2.12), “풀 수 있는 규제 다 풀었다... 15~20년 걸리는 재건축 기간 얼마나 단축될까”.

대폭 축소코자 함.

- 성공사업장의 사업기간이 평균 14년이 걸린 점을 고려하면 최근의 정비사업 규제 완화가 신속하게 이루어진다면 사업기간이 10년 이내로 앞당겨질 것으로 기대됨. 시장 호황기에 실질적인 효과가 나타날 것이며 장기사업에서 기간은 비용과 직결되므로 추가적인 사업비 절감 효과로 이어질 것임.
- 그러나, 특례법 제정 등 법률 통과 사안이 다수를 차지하여 시장에 효과를 발휘하기 위해서는 일정 기간이 소요될 것으로 판단됨.

입법화까지 소요시간, 입법 불발 등을 고려하면 실질적인 정책 효과를 기대하기 위해서는 추가적인 시간이 필요할 것이며 실제 실행과정의 효율성 확보도 중요한 문제임.

- 병행 처리, 통합심의회 오�히려 사업 혼란 확대시켜 사업속도 향상에 도움이 되지 않을 수 있다는 의견도 존재함. 공공의 기능인 계획과 소유주의 영역인 관리처분계획을 동시 처리함에 따른 갈등 여지 등도 지적²²⁾되고 있어 향후 실행과정의 효율성 확보도 중요한 문제임.

〈그림 23〉 정비사업의 병행처리 계획



주 : 소요기간은 전계서 등을 종합하여 저자가 판단하여 도식화함.

22) 자유경제(2024.8.22), “자유경제 오피니언, 8·8부동산대책과 도시정비사업”.

IV 비아파트 정책과 평가

1. 주요 정책 내용

공급 감소세가 가파른 비아파트 부문은 대책이 거듭될수록 지원 방식의 다양화되고 강화됨. 초기에는 도시형생활주택과 오피스텔을 중심으로 규제를 완화하였고 8·8대책에서는 공공 신축매입을 확대하여 직접 공급을 도모함.

- 8·16대책에서는 도시형생활주택 총세대수 상향과 투룸 비중 조정 수준에 그쳤음. 그러나, 1·10대책에서는 세대수 폐지, 방 설치 규제 폐지로 지원 수준이 상향됨.
- 9·26대책에서 역세권 도시형생활주택이 공유차량 활용 시 주차장 기준을 완화하고, 1·10대책에서 추가 완화함.
- 청약 시 무주택 간주 소형주택 기준을 완화하고 오피스텔 발코니 설치를 전면 허용함.

세제 및 자금지원 규모 및 방식도 다양화됨.

- 9·26대책에서 기금에서 1년간 한시적으로 건설자금을 지원하고 건설사 비아파트 책임준공의무에 대해 건설공제조합 이행보증을 신설함.
- 1·10대책은 세제 혜택이 포함되어 2년간 준공되는 신축 소형 주택 원시취득세를 최대 50% 감면함. 자금지원은 도시형생활주택 등 융자한도 상향, 저리 지원, 공사비 지원단가 현실화, 리츠의 비아파트 융자심사기준 신설, 도시형생활주택·오피스텔 PF대출 보증한도 확대비주택 책임준공의무 보증 규모가 확대됨.

비아파트시장 침체가 지속됨에 따라 8·8대책에서는 신축매입 확대 등 공공의 직접적인 수요 창출 정책이 발표됨.

- 수도권에서 공공 신축매입을 2025년까지 11만호로 확대하고 이 중 일부는 6년 임대 후 분양전환 가능한 유형을 신설하여 공급함.
- HUG가 대위변제 주택을 환매 조건부로 매입하여 공공임대하는 유형을 신설하고 비아파트 전세임대 확대(8년 안심 거주 유형 신설)함.
- 신축매입임대 사업에 참여하는 민간사업자에게는 취득세 종과 배제, PF 특약보증 한도 상향, 매입 단가 현실화의 혜택을 부여함.

〈표 9〉 비아파트 및 지방 정책

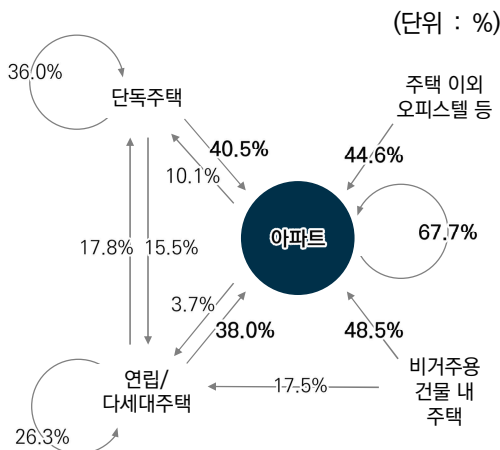
| 구분 | 2022년 8.16대책 | 2023년 9.26대책 | 2024년 1.10대책 | 2024년 8.8대책 |
|----------|---|--|---|---|
| 공공 | | | | <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 공공 신축매입을 2025년까지 11만호 - 6년 임대 후 분양전환 가능한 신축매입 주택 유형 신설 - HUG가 대위변제 주택을 환매 조건부로 매입하여 공공임대하는 유형 신설 - 비아파트 전세임대 확대(8년 안심 거주 유형 신설) |
| 규제 개선 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시형 생활주택 총세대수 500세대까지 상향 - 투룸 비중은 전체의 1/2까지 상향 | <ul style="list-style-type: none"> - 상업·준주거지역 역세권 도생(60㎡ 이하) 공유차량 활용 시 주차장 기준 완화 - 청약 시 무주택 간주 소형주택 기준 완화 · 수도권 1.3억→1.6억원 · 지방, 0.8억→1억원 · 민영주택 일반공급 → 민영공공주택 일반특별공급 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시형생활주택 · 세대수 제한(現 300세대 미만) 폐지 · 방 설치 제한 규제 폐지 · 공유차량 주차면수 설치 시 주차장 기준 완화 · 중심상업지역, 주상복합이 아닌 단일 공동주택 (주택 100%) 건축 허용 - 오피스텔 발코니 설치 전면 허용 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시형생활주택 건축면적 제한 완화(60→85㎡ 이하) - 청약 시 무주택 간주 소형주택 기준 완화 · 면적 60→85㎡ 이하 · 수도권, 1.6억→5억원, 지방, 1억→3억원 |
| 세제·자금 지원 | 세제 | | <ul style="list-style-type: none"> - 2년간 준공되는 신축 소형주택(60㎡ 이하, 아파트 제외) 원시취득세 최대 50%감면 | <ul style="list-style-type: none"> - 주택신축판매업자가 신축 목적 주택 구입 시 중과배제 - 임대용 소형(전용 60㎡, 취득가 수도권 6억, 지방 3억 이하) 신축주택 구입 시 취득·중부·양도세 산정 주택 수 제외 기간 연장 (2027년 12월) - 2027년 12월까지 기축 주택 구입해 등록임대 주택 등록 시 세제 산정 시 주택 수 제외 |
| | 자금 | <ul style="list-style-type: none"> - 기금에서 건설자금 1년간 지원(대출한도 7,500만원, 금리최저 3.5%) - 건설사 비아파트 책임 준공의무에 대해 건설 공제조합 이행보증 신설(3조원) | <ul style="list-style-type: none"> - 도시형생활주택 등 융자한도 상향(1년 한시), 저리 지원 (최저 분양 3.0%, 임대 2.0%) - 리츠의 비아파트 융자심사 기준 신설 - 도시형생활주택 · 오피스텔 PF대출 보증한도 확대 (70→80%), 자기자본 선 투입 요건 완화 - 비주택 책임준공의무 보증 확대(3조 → 4조원) | <ul style="list-style-type: none"> - 공공 신축매입의 민간사업자 취득세 중과 배제, PF 특약보증 한도 상향, 매입 단가 현실화 |

2. 평가

아파트 선호 현상이 공고함에도 불구하고, 전국의 거처 중 비아파트 비율은 38.7%이며 서울은 45.3%에 달해 시장 영향력이 큼.

- 2022년 주거실태조사에 따르면, 비거주용 건물 내 주택²³⁾을 제외한 전 유형에서 향후 이사 희망 유형으로 아파트를 선택함.
- 2012년 조사 결과를 함께 분석한 결과, 이러한 아파트 선호 경향은 시기를 가리지 않고 유사하게 나타남. 10년 사이에 현재 연립·다세대주택에 거주하면서 향후 아파트로 이주하려는 비율이 더 증가함.
- 시장에서의 아파트 선호 경향에도 불구하고 전체 거처²⁴⁾ 중 비아파트 비율은 여전히 높음. 전국 기준 비아파트 거처 비중은 38.7%임. 서울은 총 334.7만여 개의 거처 중 45.3%인 183.1만개가 비아파트로 구성되어 있음.

〈그림 24〉 향후 이사 희망 주택 유형(2012년)



〈표 10〉 향후 이사 희망 주택 유형(2022년)

| | | (단위 : %) | | | | |
|-----|-----|----------|-------|-------|-------|------|
| 희망 | 현재 | 단독 | 아파트 | 연립 | 다세대 | 기타 |
| 단독 | 단독 | 39.2% | 38.9% | 6.0% | 13.3% | 2.7% |
| 아파트 | 아파트 | 4.5% | 89.1% | 1.4% | 4.0% | 1.0% |
| 연립 | 연립 | 8.8% | 49.3% | 24.9% | 17.1% | - |
| 다세대 | 다세대 | 9.0% | 45.8% | 5.1% | 35.5% | 4.5% |

주 : 1) 2012년 조사는 현재 거주 유형과 향후 이사 희망 주택 유형이 상이하여 상호 부합되지 않는 일부 수치를 제외하였음.
 2) 2022년 조사는 비거주용 건물 내 주택과 주택 외의 거처를 '기타'로 병합함. 개별 값들의 반올림 오차로 인해 전체 비율의 합이 100.0%가 되지 않을 수 있음.

자료 : 국토교통부.

주택 임대차 거래를 중 비아파트 비중이 절반 이상(51.3%²⁵⁾)을 차지해 임대차 시장에서 의 중요도는 더욱 높음.

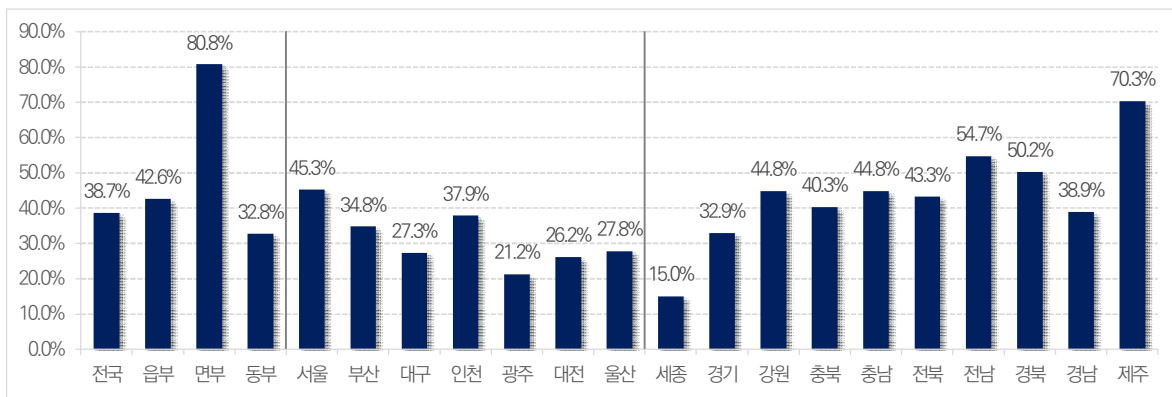
- 비아파트 임대차 거래가 많은 이유는 아파트는 자가점유율(70.6%)이 높기 때문이며 비아파트는 자가

23) '비거주용 건물 내 주택'이란 주거를 목적으로 지어진 건물이 아니지만 사람이 거주할 수 있도록 주택의 요건(방, 부엌, 독립된 출입구)을 갖추고 있는 주택을 말함. 상가, 학원, 공장 등 영업을 목적으로 지은 집이지만 살림하는 부분이 주택의 요건을 갖추고 있으면 비거주용 건물 내 주택에 해당함(국토교통부, 「2022년도 주거실태조사 통계보고서」, 2023).
 24) 주택이 아니라 거처를 활용한 것은 다가구 주택 통계가 동(棟) 단위로 집계되는 경우가 많다는 약점을 보완하기 위한 것임.
 25) 비아파트 비중 산출에서는 2022년 5월분을 제외하였는데, 그 이유는 2021년 6월 최초로 도입된 임대차 거래신고제가 1년 차를 맞이하면서 2022년 6월 이후 유예 종료 예고가 있었으며, 이에 따른 이상치로 판단하였기 때문임.

점유율이 비교적 낮아(단독 44.2%, 다세대주택 54.8% 등) 임대차 시장에서의 영향력이 큼.

- 2023년 5월 전세보증금 미반환 사태(통칭 전세사기) 이후 비아파트의 임대차 거래량이 아파트에 비해 적었음. 이러한 현상은 2011년 부동산거래관리시스템(RTMS) 내 전월세거래정보시스템이 운영된 이후 처음 나타남.²⁶⁾
- 하지만, 2024년 들어 다시 비아파트 임대차 거래 비중이 평년 수준을 소폭 상회하는 수준을 보임. 즉, 전국적으로 비아파트가 임대차 시장에서 차지하고 있는 위상은 여전한 것으로 판단됨.

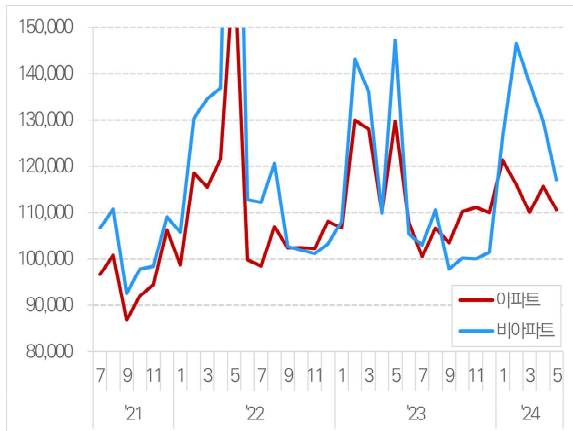
〈그림 25〉 지역별 전체 거래 중 비아파트 비중



자료 : 국토교통부.

〈그림 26〉 전국 주택 유형별 월간 임대차 거래량

(단위 : 호)



〈그림 27〉 전국 월간 임대차 거래 중 비아파트 비중

(단위 : %)



주 : 2022년 5월은 2021년 6월 도입된 임대차 거래신고제의 1년 유예 종료를 예고한 시기로, 예년보다 많은 거래량이 집계됨. 특히 기존에 신고 비대상인 비아파트 임대차 거래 신고가 집중되어 비아파트 거래 비중이 높다는 점에 유의해야 함.

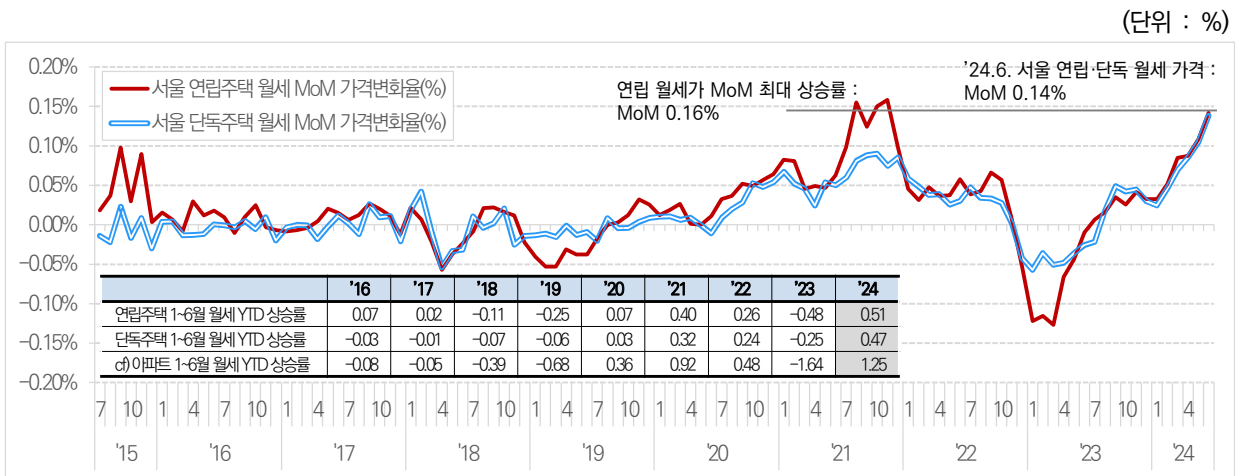
자료 : 국토교통부.

26) 과거 통계는 전입신고 및 확정일자 자료를 집계한 것이며 현재 통계는 임대차거래신고제가 시행되면서 해당 자료와 확정일자 자료를 혼합하여 사용하고 있으므로 통계 집계 방법이 상이함. 다만 과거와 현재 모두 제도의 주요 목적은 「주택임대차보호법」상 우선변제권을 적용하는 데 있으므로 유사한 경향을 보일 것으로 간주하고 분석하였음.

■ 비아파트 시장의 중요성에도 불구하고 인·허가 및 착공이 대폭 감소하면서 예년 평균을 크게 밑돌음. 이에 2024년 6월 서울 연립주택과 단독주택의 월세는 통계 집계 이래 가장 높게 상승함.

- 전세 보증금 미반환 사태가 비아파트 상품에 집중되며 수요자들이 이에 대한 우려로 비아파트 임대 시장을 기피하자 공급이 급격히 감소함.
- 인·허가와 착공 모두 예년 평균 대비 1/5 수준으로 감소²⁷⁾하였을 뿐만 아니라 각 통계에서 비아파트가 차지하는 비중도 통계를 집계한 이래 가장 낮은 실정임.
- 한국부동산원의 전국주택가격동향조사를 분석한 결과 2024년 6월 월간 서울 연립주택과 단독주택 월세가 MoM 상승폭은 각각 0.14%임. 두 주택 유형 모두 월간 상승률이 최대 수준을 기록함.²⁸⁾
- 2016년 이후 집계된 각 연도 1~6월 누적치 중에서도 가장 높은 상승률이며, 과거 최대 상승폭에 비해 연립·단독 각각 27.5%와 46.9% 더 높음.

〈그림 28〉 서울 주택 종류별 월세가격 MoM 상승률 및 1월~6월 YTD 상승률



자료 : 한국부동산원.

■ 8·8대책에서 발표한 공공의 신축매입 등 공공의 적극적인 개입을 통한 시장 활성화는 일정 효과를 발휘할 것으로 기대됨.

- 비아파트는 빠르게 주택을 공급할 수 있고 임대차시장에 미치는 영향이 큼에 따라 주택공급 감소기 주택공급 수단으로 활용되어 옴.
- 비아파트 정책의 주요 수단은 수도권에서 공공이 2025년까지 11만호를 신축매입하는 것임. 비아파트

27) 2012년 1월 ~ 2023년 12월 월간 평균을 자료 작성일 현재 최신 데이터인 2024년 6월 수치와 비교한 것임. 인·허가는 예년 평균 대비 19.2%, 착공은 19.7%를 기록함.

28) 한국부동산원 전국주택가격동향조사의 연립·단독주택 월세가격 MoM 상승은 2015년 7월부터 108개월째 조사되고 있음.

트 비중이 상대적으로 높은 서울에서는 신축매입 수량을 따로 정하지 않고 + α 호 만큼 지속 공급하겠다는 계획을 밝힘.

- 이를 두고 일각에서는 서울 신축매입주택을 무제한 공급하겠다는 계획으로 인식하고 있으나 실제 11만호+ α 를 매입한다면 월 매입 규모가 1만호에 육박하며, 이는 2024년 7월 현재 수도권 주택매매거래량의 1/4이 넘는 수준임. 자금 문제 등 여러 한계로 인해 11만호를 소폭 뛰어넘는 주택을 매입한다는 계획을 밝힌 것으로 이해하는 것이 합리적임.
- 정부에 따르면 공공 신축 매입 약정은 9월까지 13.6만 가구가 접수되어 시장의 관심을 확인²⁹⁾하였으며, 직접 매입이라는 강력한 수단을 고려하면 일정 효과를 발휘할 것임.
- 새로운 임대 유형도 마련함. 신축매입임대주택 유형 중 가장 짧은 6년 임대 후 분양전환 가능한 유형을 신설했고 전세사기로 인해 HUG가 대위변제한 주택을 환매 조건부로 매입해 공공임대하는 유형도 신설함. 비아파트에서도 8년 동안 안심하고 거주할 수 있는 전세임대 유형을 확대함.

이외 정책은 민간 공급여건 개선, 수요 진작을 도모하고 있으나, 시장 상황에 영향을 크게 받음에 따라 정책 효과는 경기 여건에 따라 유동적임.

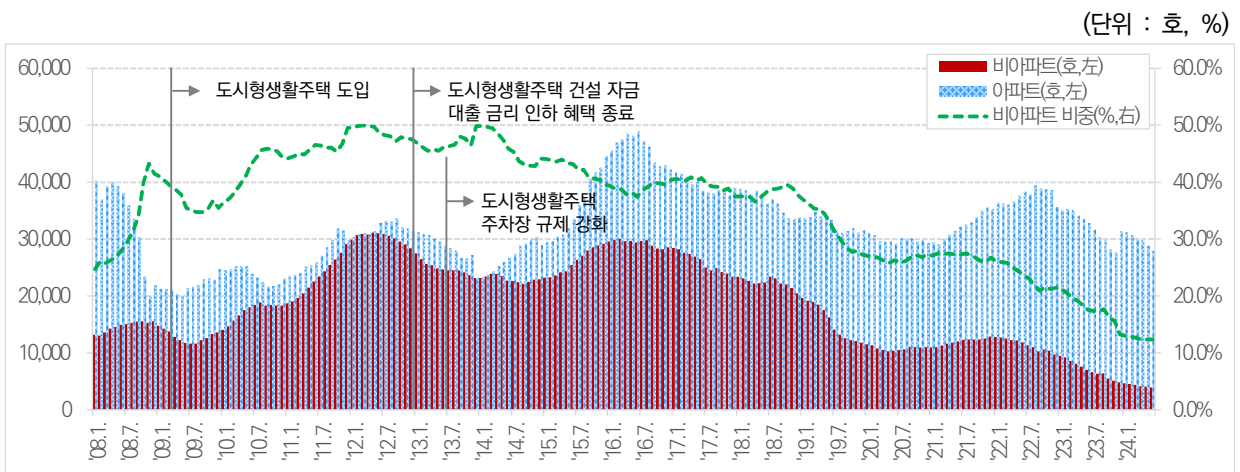
- 민간 공급 여건 개선 측면에서는 도시형생활주택의 최소 세대 수 제한과 방 설치 제한 규정을 폐지하고 기존 60㎡까지로 제한돼 있었던 호당 건축면적 제한을 완화해 주택 평면의 다양성을 꾀했으며, 공유차량 주차면 설치 시 주차장 기준을 완화해 도시형생활주택 건축 사업성을 제고함.
- 준주택을 건설하기 위해 노후 주택을 매입하는 경우 취득세 중과를 배제해 새로 착공에 들어갈 수 있는 물량을 확보하고자 노력함.
- 이뿐만 아니라 주택도시시기금에서 건설자금을 지원하고 저리 용자를 지원하며 용자한도를 상향해 만약 시공사에 책임준공약이 부과되어 있고 피치 못할 사정으로 시공이 중단되었다면 건설공제조합에서 이행하는 3조원 규모의 보증을 신설해 프로젝트가 꾸준히 이어질 수 있도록 함.
- 수요 진작 측면에서는 청약 시 무주택 간주 소형주택 기준을 완화해 일정 규모의 비아파트 주택을 보유하더라도 청약에서 배제하지 않도록 하고 임대용으로 신축 소형주택을 구입할 경우 세제 산정 시 주택 수 제외 기간을 2027년 12월까지 연장함. 만약 기축 주택을 2027년 12월까지 구입하여 등록임대주택으로 등록할 경우 세제 산정 시 주택 수에서 제외해 줌. 즉 비아파트 보유자에게 혜택을 부여함으로써 비아파트 매입 수요를 확대함.
- 글로벌 금융위기 직후 도시형생활주택 유형을 신규로 도입하고 주차장 규제 및 건설 자금 관련 혜택을 부여하자, 혜택이 늘어난 비아파트 상품을 중심으로 공급이 늘어나 월간 인허가 물량 중 최대 49.9%가 비아파트로 채워지는 사례가 나타남.
- 특히 도시형 생활주택은 평균 건설 기간이 256.8일(8.5개월가량)로 집계돼(김준상·김영석, 2021) 일반적인 아파트 건설에 들어가는 시간인 3년~3년 반에 비해 확연히 짧아 비아파트 공급 부족을 신속

29) 조선일보(2024.10.8), “공공주택 5만 가구 발주, 신축 매입 약정 13만 가구 접수… 정부, 주택공급 확대 박차”.

히 해결할 수 있을 것으로 기대됨.

- 도시형생활주택 도입 당시와 지금은 규제 완화 양상이 유사한 것으로 판단됨. 사업성에 가장 큰 영향을 주는 주차장 규제를 완화하고 건설자금을 기금에서 저리로 대출해준다는 점에서 그러함.
- 다만 2009년 최초 등장 이후 2016년 3월 공급량이 한 풀 꺾을 때까지 지어진 도시형생활주택은 약 34만 가구임(부동산114, 2016.5.19). 오피스텔, 도시형생활주택, 생활형숙박시설 등 다양한 주거용 상품이 시장에 혼재되어 있어 전반적인 주택 유형에 대한 재검토가 필요한 시점임.

〈그림 29〉 과거 도시형생활주택 유형 도입 및 혜택 회수 시 비아파트 인허가 물량 비교



자료 : 국토교통부.

다만, 시행령 등 정부 차원에서 변경할 수 있는 것들이 많아 정책의 실현 가능성 측면에서는 정비 등 다른 유형에 비해 높은 편임.

- 일반적으로 가장 큰 걸림돌이 되는 세제 역시 일부를 제외하면 「조세특례제한법 시행령」에 정의되어 있어 기획재정부와의 협력을 통해 풀어나갈 수 있는 여지가 충분함.

V 규제완화 및 수요진작 정책과 평가

1. 주요 정책 내용

- 소형, 비아파트, 지방의 준공 후 미분양과 인구감소 지역에 대해서는 1·10대책에서 처음으로 수요진작 정책이 발표되어 8·8대책에서 강화됨.

〈표 11〉 규제완화 및 수요진작 정책

| 구분 | 2024년 1.10대책 | 2024년 8.8대책 |
|---------|--|--|
| 소형 비아파트 | 세제 <ul style="list-style-type: none"> - 2년간 준공된 소형 신축 주택(60㎡ 이하, 수도권 6억, 지방 3억 이하, 아파트 제외)은 취득세, 양도세, 종부세 산정 시 주택수 제외 - 소형 기축 주택은 2년간 매입임대하는 경우 세제 산정시 주택 수 제외 - 단기 등록임대 유형 도입하되, 임대유기기간 및 대상(6년, 아파트 제외), 세제 혜택 부여 | <ul style="list-style-type: none"> - 신축 소형주택을 구입하는 경우 주택수 제외하는 기간을 2025.12월에서 2027.12월까지 확대(준공·취득일 기준) - 기축 소형주택을 2027.12월까지 구입하여 등록임대주택으로 등록(매입임대)하는 경우, 세제 산정 시 주택수에서 제외 - 임대사업자의 등록임대주택(장기일반·공공지원)에 대한 취득세·재산세 감면 일몰기한 연장(2024.12 → 2027.12) - 건설형 등록임대주택에 대한 양도세 장기보유 특별공제 70% 일몰기한을 연장(2024.12 → 2027.12) - 등록임대 유형으로 신설된 임대형기숙사(공유주택)를 취득세·재산세 감면 대상에 포함 - 생애 최초로 소형주택(60㎡ 이하, 수도권 6억, 지방 3억 이하, 아파트 제외)을 구입한 자는 취득세 감면한도 확대(200만원 → 300만원, 2025년까지 감면 후 2년 연장 추진) |
| | 청약 | <ul style="list-style-type: none"> - 비아파트 무주택 인정 범위 확대(면적 60→85㎡, 공시가격 수도권 1.6억원 → 5억원, 지방 1억원 → 3억원) |
| 지방 | 준공후 미분양 <ul style="list-style-type: none"> - 지방 준공 후 미분양 주택을 임대주택으로 활용 시 1년간 주택건설사업자 원시취득세 50% 감면 - 기존 1주택자가 2년간 지방 준공 후 미분양 주택(85㎡·6억원 이하)을 최초로 구입 시 1세대1주택 특례 적용 | <ul style="list-style-type: none"> - 2025년 12월까지 지방 준공 후 미분양 주택을 임대주택으로 활용 시 주택 건설사업자의 원시취득세를 최대 50% 감면(법 25% + 조례 25%) - 기존 1주택자가 2025년 12월까지 지방 준공 후 미분양 주택(85㎡·6억원 이하)을 최초로 구입 시 1세대 1주택 특례(양도세·종부세) 적용 |
| | 인구감소지역 | <ul style="list-style-type: none"> - 기존 1주택자가 인구감소지역 주택 1채(가액 지역은 추후발표)를 신규 취득 시 1주택자로 간주, 1세대 1주택 특례 적용 |

- 2년간 준공된 소형 신축 주택(60㎡ 이하, 수도권 6억, 지방 3억 이하, 아파트 제외)은 취득세, 양도세, 종부세 산정 시 주택수에서 제외함. 소형 기축 주택도 균형을 맞추기 위해 2년간 매입임대하는

경우 세제 산정 시 주택 수에서 제외함. 8·8대책에서 이를 2027년 12월까지로 연장함.

- 지방 준공후 미분양 문제가 지속됨에 따라 다양한 세제 혜택을 발표함. 임대주택으로 활용 시 1년간 주택건설사업자 원시취득세 최대 50%까지 감면함. 수요자에게도 혜택을 부여하여 2년간 지방 준공 후 미분양 주택(85㎡·6억원 이하)을 최초로 구입하는 경우 해당 주택은 세제 산정 시 주택수 제외(기존 1주택자가 최초 구입 시 1세대 1주택 특례 적용)함. 기존 1주택자가 인구감소지역 주택 1채(가액 지역은 추후발표)를 신규 취득 시 1주택자로 간주, 1세대 1주택 특례를 적용함.
- 8·8대책에서는 1·10대책의 지방 준공 후 미분양 세제 혜택 기간을 연장하여 발표함.
- 또한, 생애최초로 소형주택(60㎡ 이하, 수도권 6억, 지방 3억 이하, 아파트 제외)을 구입한 경우 취득세 감면 한도를 확대(200만원 → 300만원, 2025년까지 감면 후 2년 연장 추진)함.
- 청약에서 비아파트 무주택 인정 범위를 확대하여 비아파트 구매를 유도코자 함.

2. 평가

❖ 「주택법」에 따른 통합심의 의무화는 8·16대책에서 발표되었으나, 2022년에 법률 개정이 이루어져 최초 발표에서 시행까지 1년 5개월이 소요됨.

- 일반주택사업 통합심의 의무화 정책은 2022년 8·16대책에서 발표하였으나 법률에 반영되지 못함.
- 2023년 9·26대책에서 주택사업 승인 시 통합심의 의무화를 확대 발표된 이후 「주택법」 개정이 이루어져 2024년 1월 16일부터 시행됨. 2022년 8·16대책에서 시행까지 1년 5개월이 소요됨.

❖ 학교용지부담금 개선과 관련하여 8·16대책, 9·26대책에서 발표하였으나, 2년이 지난 시점까지 법이나 시행령 개정이 이루어지지 않음. 2024년 7월 들어 정부는 학교용지 부담금 폐지 입장을 밝혔으나, 국회 통과 여부는 미지수임.

- 8·16대책에서 부담금 면제 규정을 명확히 하고, 9·26대책에서 소형주택(60㎡ 이하) 학교용지부담금 면제 대상 추가를 발표하였으나 2024년 8월 현재까지 법률 및 시행령 개정이 이루어지지 않음.
- 2024년 7월 정부는 학교용지부담금 폐지를 담은 학교용지 확보 등에 관한 특례법 개정안³⁰⁾을 국회에 상정함.
- 경기도교육청 등은 재원 부족 등을 이유로 어려움을 토로하고 있어 국회 통과 여부는 미지수임.³¹⁾

❖ PF대출보증 규모는 지속적으로 확대되어 2024년 8·8대책에서는 35조원에 달함. 그러

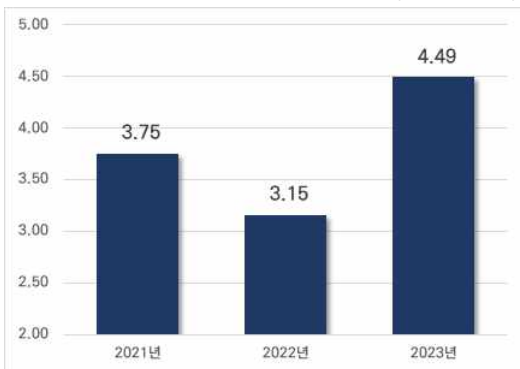
30) 정부 발의, “학교용지 확보 등에 관한 특례법 일부개정법률안(의안번호 2202363)”.

31) 경기일보, (2024.8.10), “정부 학교용지부담금 폐지 추진에… 경기도교육청 예산 부족, 교육 질 저하 우려”.

나, 실제 승인 비율은 낮아 시장에 공급되는 자금은 계획 규모를 크게 밑돌.

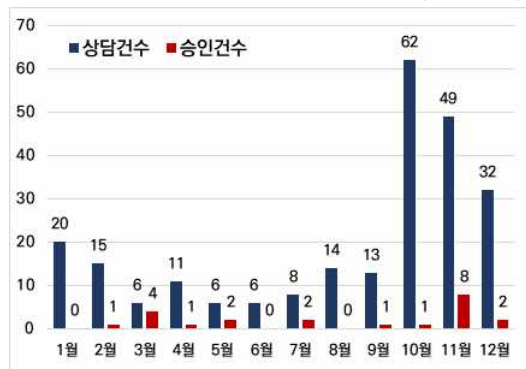
- 35조원 중 주택도시보증공사가 20조원, 주택금융공사가 15조원을 공급할 계획임.
- 그러나, 홍기원 의원실이 제출받은 2023년 주택도시보증공사 부동산PF 대출 보증 승인건수를 확인하면, 상담건수 242건 대비 승인건수는 22건으로 9.1%에 불과함.³²⁾
- 또한, 2023년 9·26대책에서 PF대출보증 규모를 25조원(주택도시보증공사 15조원, 주택금융공사 10조원)으로 확대했지만, 2023년 연말 기준 주택도시보증공사의 PF보증잔액은 4.5조원이며 전년 대비 1.3조원 증가에 그침.
- 2023년 출시한 미분양 PF대출보증은 출시 이후 16개월까지 승인 건수가 1건에 불과하며 PF-ABCP 차환보증 실적도 2024년 3월 말까지 1.2조원이며 이마저도 둔촌주공 차환보증으로 실제 이용률은 극히 저조함.³³⁾

〈그림 30〉 주택도시보증공사 PF보증 잔액 추이
(단위 : 조원)



자료 : 주택도시보증공사, 주택보증통계.

〈그림 31〉 2023년 HUG PF대출 보증 심사현황
(단위 : 건)



주 : 국토교통부·홍기원 의원실.

자료 : 경향신문(2024.1.7), “HUG PF문턱 낮춘다더니… 승인 비율은 10%도 못 미쳤다”.

1·10대책의 세제정책은 현재까지 일부 시행령 개정 사안만 시행됨. 8·8대책을 통해 세제 지원 정책을 확대 발표하였으나, 현재 계획대로라면 연말을 되어야 시행 여부를 확인할 수 있을 것임.

- 1·10대책의 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」, 「소득세법」, 「증부세법」 개정 사안은 21대 국회 임기가 만료되면서 자동 폐기됨.
- 시행령 사안인 지방 준공 후 미분양 구입 시 주택수 제외 정책은 양도소득세와 종합부동산세는 2024년 2월 29일, 재산세는 2024년 3월 26일부터 시행됨.³⁴⁾

32) 경향신문(2024.1.7), “HUG PF문턱 낮춘다더니… 승인 비율은 10%도 못 미쳤다”.

33) 파이낸셜 뉴스(2024.4.24), “30조원 PF보증 있으나 마나… 좁아진 대출문에 승인 단 한 건”.

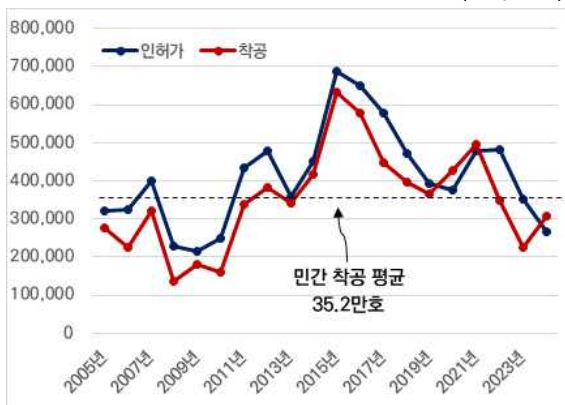
- 인구감소지역 소재 1주택 추가 구입시 1주택 특례 유지는 재산세는 시행령 개정 사안으로 2024년 5월 28일부터 시행되었으나, 법률 개정 사안인 양도소득세와 종합부동산세는 시행되지 못함.
- 8·8대책에서 다수의 세제 정책이 발표됨. 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 개정안은 9월 발의를 목표로 하고 있음. 「소득세법」, 「지방세법」, 「중부세법 시행령」 개정은 대부분 2024년 12월로 계획하고 있음.

+ 규제 완화, 금융, 수요진작 정책은 민간부문 주택공급에 광범위하게 영향을 미치나, 민간의 뚜렷한 공급 회복세를 확인하기 어려움. 특히, 지방에 대한 일부 수요진작책에도 불구하고 어려움이 지속되고 있음.

- 2024년 1~5월까지 착공물량이 전년 대비 증가하며 작년보다는 나아졌으나 예년 대비로는 여전히 12.4% 감소한 수준임. 민간 부문의 인허가 착공이 2년 연속 예년 수준을 밑돌고 있음. 착공과 달리 선행 단계인 인허가는 올해에도 감소세가 지속되고 있음.
- 공급 감소에도 미분양 물량은 증가하여 전반적인 수요는 살아나지 않고 있음. 2024년 8월 기준 전국 미분양은 7만 4,037호로 전년 동월 대비 7,000호 이상 증가하였고 8·16대책이 발표된 2022년 8월 대비로는 4만호 이상 증가함.
- 2024년 8월 약성 미분양인 준공 후 미분양이 지속적으로 증가하여 1만 5,051호까지 확대됨.
- 미분양 중 79.7%는 지방에서 발생했고 최근 주택가격 상승 등 수요 회복은 서울에 한정된 현상임.

〈그림 32〉 민간부문의 인허가 및 착공 실적

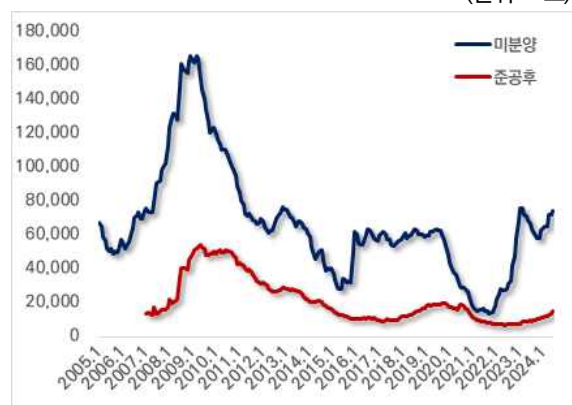
(단위 : 호)



주 : 2024년은 1~5월까지 전년동기대비 증감률을 기초로 연간 물량을 추정함.
 자료 : 국토교통부.

〈그림 33〉 미분양 추이

(단위 : 호)



자료 : 국토교통부.

34) 「소득세법」, 「종합부동산세법」, 「지방세법 시행령」 시행일자임.

VI 정책 제언

- ❖ (방향성) 지금까지의 주택공급정책은 공급을 증가시키고 사업 단계를 단축하여 비용을 절감하는 것임. 이는 가격이 상승하든 하락하든 정부가 지불가능 주택공급을 위해 노력해야 하는 방향으로 긍정적임. 다만, 장기적 관점에서의 안정적 유지가 필요함.

 - 공공택지, 정비사업, 비아파트사업 등 사업방식은 다르나 공급을 직접 확대하거나 촉진하기 위해 사업 단계를 단축하고 비용을 절감하는 방식은 동일함. 독일과 영국도 공급확대와 지불가능 주택공급을 위해 기존 프로세스를 점검하고 개선함. 특히, 인허가와 도시계획 개편을 통해 공급 기간을 단축하고, 건설 표준화와 디지털화 등을 통해 건축비 절감 방안을 모색함.³⁵⁾³⁶⁾

- ❖ (시기) PF부실, 공사비 상승 등 거시경제 여건을 고려하면 공급 상황이 여의치 않음. 이에 공급 불안을 감소시키기 위한 정책 개입 시점은 타당함. 그러나, 지금까지 공급 증가 효과는 제한적으로 정책 효과 개선을 위한 보완 노력이 뒤따라야 함.

 - PF부실, 공사비 상승 등으로 사업비 조달의 어려움, 사업성 악화 등으로 공급시장의 여건 악화를 고려할 때 공급 정책 개입의 시점은 적절함.
 - 수도권 비아파트는 2016년 이후 준공 감소세가 지속되고 있고 아파트 상황도 녹록하지 않음. 착공 추이를 감안할 때 2025년부터는 수도권 주택준공이 예년을 하회하는 감소세에 돌입할 것임. 지방의 준공은 2024년 큰 폭으로 증가하였으나, 2026년 이후 준공 감소가 본격화될 것으로 전망됨.
 - 최근 착공 감소는 2025년부터 준공 감소로 이어질 가능성이 존재하여 수도권은 2025년 하반기, 지방은 2026년 시장에 영향을 미칠 가능성이 존재함.

- ❖ (입법화) 발표된 정책들의 조속한 입법화 및 정책 실행의 시차를 단축시킴으로써 시장 신뢰 회복이 우선되어야 함.

 - 1·10대책의 주요 개정법안은 21대 국회 만료로 자동 폐기됨. 8·8대책에서 특례법 제정 및 재발의를 통해 진행되고 있음. 안전진단 패스트트랙은 국회를 통과하였으나, 법률 개정 사안 중 국회를 통과하지 못했거나 계류 중인 경우도 다수임.
 - 통과된 사안도 발표에서 시행까지 상당 기간이 소요됨. 재건축초과이익 부담금 합리화는 1년 6개월, 주택법 통합심의 의무화는 1년 5개월이 걸림.
 - 입법화가 장기화되면서 시행되지 못하는 정책이 다수 존재하고 정책 발표와 시행 사이의 시차가 길

35) 허윤경(2022), “유럽의 주택정책, 변화와 도전”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

36) European Parliament(2021), “REPORT on access to decent and affordable housing for all”.

어지면서 시장 불신이 확대되고 있어 이를 해소하기 위한 노력이 필요함.

❖ (향후) 잦은 대책 발표는 시장 변화에 선제적 대응이라는 측면에서 긍정적이거나, 더딘 입법화와 맞물리면서 오히려 정책 신뢰를 낮출 수 있다는 점도 고려되어야 함.

- 현 정부뿐 아니라 우리나라의 주택정책은 시장 불안을 잠재우기 위해 대책 발표를 주요 정책 수단으로 활용해 왔고 잦은 대책 발표로 이어져 왔음. 그러나, 정부 대책의 입법화 실패, 실행까지의 시차, 정책 변경에 대한 시장 기대감 형성 등은 오히려 정책 효과를 반감시킬 가능성도 존재함.

❖ (공공택지) 양호 입지에 대규모 물량을 공급할 수 있는 수단이므로 시장 불안을 잠재울 수 있는 입지와 물량이 중요하며, 그린벨트 해제지역에서 수요자가 체감할 수 있는 속도로 공급이 이루어져야 할 것임.

- 후보지인 서리풀은 강남권의 양호한 입지이나, 지구지정에서 주택 분양까지의 기간을 최대한 단축해야 정책 효과를 기대할 수 있을 것임. 보금자리주택 공급 시에도 조속한 공급을 통해 수도권 주택가격 안정에 효과를 발휘한 경험이 있음.

❖ (공공택지) 조기 분양에 대해서는 인센티브를 부여하여 조속한 공급을 유도해야 함.

- 지구지정에서 주택분양까지 8년여가 소요되어 주택공급을 체감하기까지 상당한 시간이 소요됨. 택지 분양 시 조기 분양을 약속하는 경우 인센티브를 부여하는 방식 등으로 택지 매각에서 주택공급까지의 시차를 줄이기 위한 노력이 필요함.
- 다만, 분양가의 변동이 클 때에는 사전 분양의 부작용이 큼에 따라 이는 지양하고 분양 이전 단계의 시차를 축소해야 할 것임.

❖ (정비) 사업기간 단축을 위한 정책 방향성은 타당하나, 지자체 심의과정상의 추가적인 요구사항 제한, 이주비 규제 완화 등을 통해 사업장 애로를 개선해야 할 것임.

- 서울 아파트 공급 중 정비사업의 비중은 65%를 상회하며 지속적으로 확대되고 있음. 서울뿐 아니라 도심지 주택공급을 위해서는 가장 중요한 사업방식임. 그러나, 정비사업에 성공한 사업장도 구역지정에서 조합해산까지 평균 14년 이상이 소요되는 장기사업임.
- 공공기여의 근거가 조례, 지구단위계획 수립기준 및 관리운영기준 등에 따라 상이하여 지자체별로 공공기여 범위를 자의적으로 해석할 여지가 있음. 이에 인허가 과정에서 지자체의 추가 요청 사례가 발생하면서 사업기간 연장, 사업기간 연장 및 사업성 악화로 이어지고 있음. 이에 공공기여 범위 상한 제한, 협의된 공공기여 수준·법상 공공기여 상한을 벗어나는 추가 요청 제한 등의 근거 규정 신설이 필요함.

- 이주비 대출이 가계대출로 분류되면서 가계대출 관리의 대상으로 금리 상승, 대출기관 확보의 어려움으로 이어지고 있음. 이주비 대출은 사업비 대출의 성격을 가짐에 따라 가계대출 관리 대상에서 제외되어야 할 것임.

■ (정비) 통합심의 기조를 유지하는 한편, 신규 진입 사업장을 늘려야 함. 정비 활성화의 효과는 경기 회복기에 발휘될 것이며 장기적 방향성을 고려하면 공급 기간을 단축하기 위한 노력을 지속해야 함.

- 5단계 이상의 절차를 통합하거나 축소하여 향후 5~6년 기간 단축 효과를 기대하고 있으나, 장기사업의 특수성, 입법화까지의 소요시간 등을 고려하면 정책 효과는 더디게 나타날 것임. 그러나, 실질적인 효과는 경기 회복기에 나타날 것으로 예상됨.
- 사업장별 모니터링 강화를 통해 실무적 애로를 발굴하고 정책 개선으로 이어져야 할 것임.

■ (비아파트) 공공 신축 매입 약정은 시장의 관심을 받고 있고 일정 효과를 발휘할 것임. 다만, 실질적인 실적 상황과 도시관리와의 균형은 지속적으로 고민해야 할 사항임.

- 공공 신축 매입 약정에 대한 시장 관심은 존재하나, 빠르게 실적으로 이어질 수 있도록 모니터링을 강화해야 할 것임. 활성화를 위해서는 매입단가를 상향해야 하나, 도심내 시장 불안을 자극할 수 있다는 측면에서 면밀한 균형이 필요함.
- 비아파트 규제 완화는 빠른 주택공급과 임대차시장 안정효과 등을 기대할 수 있으나, 동시다발적인 건축 규제 완화는 비아파트 밀집 지역에 대한 도시 관리 부담으로 이어질 수 있음. 비아파트 주택 부문에 대한 장기적 정책 방향을 설정하고 도시관리와의 균형 문제를 함께 고민해야 할 것임.

■ (금융) 다양한 금융지원 정책이 긴급한 PF부실 해결에 도움을 주었음. PF구조개선 노력 등으로 리스크가 관리 가능해질 것으로 기대됨에 따라 업체가 체감할 수 있는 자금지원이 이루어져야 공급 증가로 이어질 것임.

- 정부는 2022년 9월 레고랜드 사태 이후 PF시장 안정을 위해 4개 대책 이외에도 지속적인 노력을 기울임. 긴급한 시장 불안은 해소한 것으로 판단되나, 실질적으로 시장에 공급되는 자금 규모는 계획과는 차이가 있어 업계의 체감도는 낮음.
- 민간에서 지속적으로 문제로 지적해 온 용지부담금 개선은 8·16대책부터 포함되었으나 현재까지 법이나 시행령 개정이 이루어지지 않음. 올 들어 정부가 부담금 폐지 입장을 밝혔으나 국회 통과 여부는 미지수임.
- PF유동화증권의 리스크가 감소하고 있고, 현물출자 통한 자기자본 비율 상향 등의 PF구조개선이 이루어지고 있어, 적극적인 자금공급이 가능한 환경임.

- ❖ (수요) 소형, 지방, 준공 후 미분양에 대한 세제 지원을 발표했으나, 이마저도 시행령 통과 사항만 한정적으로 시행되고 있음. 인구 감소 등 지방 시장은 장기적 수요 변화 직면하고 있어 단기적 대응 아니라 장기적 정책 지원이 뒤따라야 함.

 - 지방 준공 후 미분양 주택수 제외, 재산세 부과에 있어 인구감소지역 1주택 특례만 시행됨. 반면, 법률 개정 사안인 세율 감면은 대부분 시행되지 않음.
 - 최근의 심각한 거래량 감소 등을 고려할 때 지방에 한해 한시적 취득세 감면 등을 고려 가능함.

- ❖ (격차 확대) 서울과 이외 지역으로 격차가 확대된 것에 대한 면밀한 원인 분석이 필요함. 다주택자 규제 강화의 영향이 존재할 것으로 판단되며, 이를 통해 열위지역의 투자수요 회복 방안이 필요함.

 - 인구 구조 변화, 산업 구조 변화, 소득 격차 확대 등 거시적 영향이 복합적으로 영향을 미쳐 서울과 이외 지역의 자산 격차가 확대되고 있는 것으로 판단됨.
 - 다만, 주택시장 내부적으로는 다주택자 규제 강화가 오히려 우위 지역의 수요를 강화시킨 측면도 존재함. 다주택자 규제와 지역 시장 격차 확대 간의 면밀한 분석이 선행되어야 하며 이를 통해 열위 지역 주택시장 수요 회복을 위한 방안이 모색되어야 할 것임.

- ❖ (산업) 공급의 실제 주체는 산업이나, 산업적 고민은 여전히 미흡함. 공사비 이외에도 산업이 겪고 있는 애로 해소와 산업 선진화 방안을 모색해야 할 것임.

 - 민간의 공급 비중이 80%에 이르는 국내 주택시장에서 실질적인 공급은 민간 산업이 수행함. 공사비 절감, 건설 표준화 등 다각적 측면의 주택건설 산업 선진화를 위한 방안도 함께 고려되어야 함.

- ❖ (한계) 공급정책은 효과가 더디게 나타나며 단기간에 평가하기 어려움. 수요정책에 비해 장기에 걸쳐 효과가 나타난다는 점을 이해하고 정책을 운영해야 할 것임.

 - 독일과 영국의 경우에도 단기간에 주택공급 증가 효과가 가시적으로 나타나지 않음. 주택공급은 토지 확보, 인력 및 기술 확보, 지방정부와 산업계와의 협력 등 다수의 프로세스와 협력이 필요함에 따라 단기 성과로 나타나기 어려움. 또한, 착공에서 준공까지 시차가 존재하여 실질적으로 주택공급 확대를 체감하기 위해서는 상당한 시간이 소요됨.
 - 이에 주택공급정책은 꾸준히 추진해야 하며, 장기적으로 효과가 나타난다는 점을 이해해야 함.

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)
 김성환(부연구위원·shkim@cerik.re.kr)