

건설동향브리핑

CERIK

제984호
2024. 12. 6.

- | 도시의 미래와 건설산업의 대응 과제
- | 주택정책과 산업, “근본적인 시스템 혁신 필요”
- | 연구원 소식

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

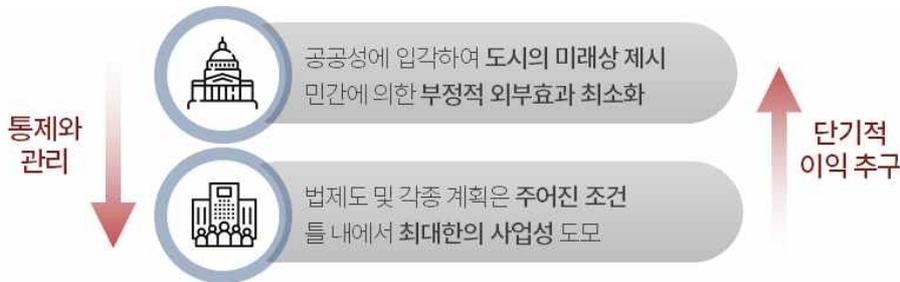
도시의 미래와 건설산업의 대응 과제¹⁾

- 미래도시 대응을 위해서 공공과 민간의 역할 재설정과 규제 정비 필요 -

도시개발의 문제와 건설산업의 인식

- 시민들의 삶의 질과 국가 경쟁력에서 도시의 중요성은 계속 확대되고 있으며, 이에 따라 도시개발의 기조도 변화하고 있음.
 - 과거의 도시개발은 급속한 산업화·도시화 과정에서 주택 및 택지, 산업용지 등 수요에 대응하는 도시개발. 엄격한 용도분리에 기반한 토지이용과 공공 부문 주도가 특징
 - 미래의 도시개발은 도시경쟁력 제고를 위해 다양한 시대적 요구를 담아내고 새로운 수요를 창출하는 도시개발. 도시기능의 통합, 복합적 토지이용과 민간 부문의 역할 확대가 특징
- 현재 도시공간 조성 제도는 복잡한 법 제도와 경직적 운영으로 변화하는 도시개발 수요를 담아내기에 한계가 있다는 문제가 꾸준히 제기됨.
 - 도시공간 조성 관련 근간은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법’에 의한 계획 및 용도지역 체계로서 용도지역-지구-구역, 지구단위계획, 개발행위(건축) 허가 등으로 이어지는 복잡한 구조임.
 - 동시에 변화하는 수요와 도시개발 과정에서 나타난 다양한 문제에 대처하기 위해 만들어진 다양한 사업법과 세부 규제들이 존재. 법체계와 다양한 사업법이 중첩되어 복잡한 시스템을 형성함.
- 도시계획 규제의 경직성을 벗어나고 창의적인 토지이용을 도모하기 위한 유연화 제도도 운용해 왔으나 그 실효성에 대해서는 논란이 있음.
 - 입지규제최소구역, 복합용도지구, 복합개발진흥지구, 특별건축구역 등이 도입되었으나, 여전히 현재의 시스템으로 ‘필요한 곳에 효과적으로 도시공간을 조성할 수 있는가?’에 대해 의문이 존재함.

<그림 1> 도시공간 조성에서 공공과 민간의 역할



1) 이승우(2024. 11. 28), 「한국건설산업연구원, 주택·도시의 미래와 건설산업의 대응 방향 세미나」의 첫 번째 주제 “도시의 미래와 건설산업의 대응 과제”의 발표자료를 정리함.

- 도시공간 조성의 핵심 주체인 건설산업은 도시공간 조성의 방향성과 근본적인 문제에 대한 관심 수준이 높지 않음.
 - 그동안 도시공간 조성의 큰 틀을 공공이 통제 및 관리하고 민간은 그 틀 내에서 단기적인 이익 추구에 초점을 맞추는 방식으로 도시공간 조성이 이루어져 왔기 때문임.

■ 새로운 전환점 마련과 건설산업 혁신

- 미래 도시개발의 핵심은 복합적이고 유연한 토지이용에 있으며, 디지털 혁신과 일, 주거, 여가 등 다양한 기능이 결합한 복합개발 수요가 증대할 것으로 예측됨.
 - 주거, 상업, 교통 등 변화하는 미래 공간 수요에 효과적이고 유연하게 대처가 필요함.
 - 서울시에서도 용산, 여의도, 영동대로 등 대규모 복합개발이 진행되고 있으며, 철도 지하화를 통한 도시공간 재구조화도 추진됨.
- 기존 사업성과 공공성이 지속적으로 대립하는 공공과 민간의 대립적·수직적·적대적 관계로는 효율적인 도시공간 조성이 어려움.
 - 공공은 개발의 긍정적 효과보다 기반시설 부담, 사회적 형평 훼손, 부동산 가격 상승, 특혜 등 부정적 효과에 초점을 맞추며, 민간은 도시의 장기적 비전과 가치보다 단기적 수익 최대화에 주력함.
- 법 제도의 지엽적 개선이 아니라 공공과 민간의 새로운 관계 설정과 이에 기반한 전반적 규제 재설정이 필요함.
 - 공공은 민간이 도시공간 조성의 주체가 될 수 있도록 지원 체계 정비
 - 민간은 도시적 가치와 미래를 공유하면서 창의적으로 도시공간 조성
 - 상호 신뢰에 기반한 수평적, 협력적 파트너십을 통해 민간의 창의성과 아이디어, 공공의 적절한 지원이 효율적으로 결합해야 함.
- 건설산업은 미래도시 환경변화에 대한 새로운 인식과 역할 모색이 필요함.
 - 미래도시도 건설산업을 통해 현실에 구현되며, 그 방향성에 대한 고민 없이는 지속가능한 성장에 한계 존재. 앞으로도 도시 삶에서 필요한 기능과 시설에 대한 수요는 지속적으로 생성될 것임.
 - 나아가 공공과 민간의 협력적 파트너십 구축을 위해서는 건설 생태계 혁신을 통한 건설산업 재탄생(rebirth)가 필수적 전제조건임.
 - 따라서 ESG, 스마트건설 등 건설산업 전반에 걸친 종합적 혁신을 통해 건설산업이 도시공간 조성의 핵심 주체가 될 수 있는 구조가 만들어져야 함.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

주택정책과 산업, “근본적인 시스템 혁신 필요”²⁾

- 정부·산업계 모두 위기 인식하고 국민의 주거 불안 해결해야 -

■ 주거비 부담, 시장 불안 반복 등 주택시장 문제 여전

- 주택시장은 임차·자가가구의 주거비 부담, 반복되는 시장 불안, 주택산업의 낮은 부가가치 등의 문제가 해결되지 않고 있음.
 - 2000년대 초부터 2021년까지 전세가격이 장기 상승함. 2022년 이후 전세가격이 단기간 하락하였으나, 2023년 하반기부터 다시 상승하면서 임차가구의 주거비 부담 우려가 다시 확대되고 있음. 서울의 중위소득인 3분위의 PIR은 10.3배에 달하여 중산층의 자가소유 어려움도 여전함.
 - 미분양 증가, 부동산PF부실, 건설사 부실, 우발채무 증가, 관련 금융권 부실 등 유사한 형태의 공급자 금융 부실 문제가 IMF → 글로벌 금융위기 → 최근 PF부실로 반복됨.
- 우리 사회는 고도성장기에서 저성장기로 이행하고 있지만, 주택정책은 고도성장기에 맞추어 설계되고 발전해 온 시스템이 근본적인 변화 없이 경기 상황에 따라 단기 대응 위주로 운영해 오면서 다양한 부작용을 발생시킴.
 - 1990년대까지는 연평균 10%에 달하는 경제성장률과 연평균 1.5%의 인구성장, 3.5%의 가구성장을 보임. 그러나, 2015년 이후에는 경제성장률은 3% 내외로 낮아졌고 2023년 이후 인구는 감소하기 시작함. 가구 성장도 2.0% 내외에 그쳐 이미 저성장기에 돌입함.
 - 그러나, 현재 주택정책의 주요한 제도는 고성장기 도입하여 발전해온 제도가 다수를 차지함. 선분양과 주택청약제도는 1960~1970년대 도입함. 분양가상한제는 1977년, 토지거래허가제는 1979년에 도입함. 국민주택 건설 의무화, 투기과열지구 등은 1990년대 이전에 도입함.
 - 이들 제도는 수요초과 시장에서 대량의 주택을 단기간에 공급하기 위한 제도로 산업적으로는 아파트 분양을 지원하는 방식이며 주택가격 급등을 막기 위한 수요 억제 정책이 대부분임.
 - 과거의 정부들도 기본적인 시스템 변화보다는 경기 상황에 따른 단기적 정책 대응에 그치면서 규제 강화와 규제 완화로 냉온탕을 반복함.
 - ※ LTV, DTI, DSR은 금융안정성을 확보하기 위한 수단이나 경기 상황에 따라 강화와 완화를 반복함. 공급자 금융정책은 선분양 구조, 사업주체의 낮은 지분율, 단기 중심의 채권의 만기 구조, PF평가 및 관리 시스템 미약 등 구조적 문제가 존재하지만, 은행권 중심의 건전성 강화, 일부 구조화 상품 확대 등에 그치면서 지속 가능한 공급자 금융 구조 개선과 같은 근본적인 변화는 미미했음.

2) 허윤경(2024. 11. 28), 「한국건설산업연구원, 주택·도시의 미래와 건설산업의 대응 방향 세미나」의 두 번째 주제, “주택정책의 과제와 발전방향”의 발표자료를 정리함.

- 주택산업도 경기 의존적인 분양사업 위주로 사업을 운영하여 경기가 좋을 때는 높은 수익을 기대할 수 있지만, 경기가 나빠지면 급격하게 위기 상황에 직면하는 현상을 반복해 옴.
 - 수요 초과 시장에서 분양사업은 수익을 극대화할 수 있는 방식이나, 경기 침체기에는 미분양 증가로 사업 부실이 확대되었고 침체기를 대비한 상품 부재로 기업 전반의 위기로 이어지기도 함.
 - 다만, 주택시장 전반의 토지이용, 세제, 금융, 가격 및 판매에 걸친 과도하고 중복적 규제가 많아 산업적 차원에서 새로운 상품과 비즈니스 모델 창출이 어려운 구조적 문제도 내포함.

■ 위기를 인식하고 정부, 산업계 근본적 혁신 필요

- 인구구조 변화, 소득·자산 격차 확대, 지역별 차별화 등 변화의 속도가 가팔라, 주택산업과 주택정책의 선진화를 위해서는 시스템 개선이 절실한 시점임.
 - 수도권은 2033년까지 인구가 증가하나, 지방은 이미 인구 감소에 돌입하였고 생산가능 인구 감소세도 가파름. 합계출산율의 감소로 미혼 자녀가 있는 가구가 빠르게 줄어들고 있음. 주거문제가 결혼과 자녀 출산을 기피하는 주요 원인으로 지목됨. 고령화 진행도 빨라 2027년에는 60세 이상 비중이 30%를 넘어섬.
 - 순자산 지니계수의 악화 등 연령별, 계층별 주거용 자산격차가 확대 중이며, 주택가격의 절대적 수준, 상승률 격차 등이 심화되면서 수도권과 지방, 수도권 내 차별화 심화로 나타남.
 - 20년 이상 노후 주택이 전체 주택 중 과반에 달하고, 전국의 빈집은 지난 8년간 매년 5% 증가함.
 - 신규주택 공급 물량과 방식 변화, 빈집 관리, 노후주택 정비, 국민주택규모 등 가구형태 변화 대응, 저출생과 고령자를 위한 주거 지원, 자산 유동화 방안 모색 등 과제가 산적해 있음.
- 주택정책은 통합적·종합적 관점에서 미래에 대응한 정책 체계를 마련하여 주거안정 및 산업 혁신의 기틀을 마련해야 함.
 - 건설시장에서 민간 주거용 수주 비중은 35%에 달하고, 오피스텔 등 비주거용으로 분류되는 주거상품까지 고려하면 건설시장에서 차지하는 비중은 과반을 넘어섬. 국민경제와 밀접한 영향력 등을 고려할 때 주택 부문이 선도적으로 혁신하여 건설산업의 변화를 이끌어야 함.
 - 주택시장에 참여하기 위해서는 수요자나 공급자 모두 대규모 자금과 장기 투자 계획에 대한 의사결정을 내려야 함. 기존의 단기 대응 위주가 아니라 정책의 지속가능성 및 예측성을 높여 시장 참여자에게 신뢰를 확보해야 시장 안정을 기대할 수 있을 것임.
 - 또한, 주택시장은 지역 간, 세대 간 이해가 첨예하게 맞물리는 시장으로 계층, 세대, 지역을 아우르는 종합적인 관점에서 정책 효과를 고민해야 사회갈등과 부작용을 최소화할 수 있을 것임.
 - 산업계도 부동산 경기에 직접적인 영향을 받는 분양사업 비중을 줄이고 임대주택 등 운영을 기반으로 하는 새로운 사업모델 개발하여 산업선진화를 도모해야 할 것임.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

■ 연구원 소식

유형	제목	주요 내용																								
<p>세미나</p>	<p>2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나 (12.9)</p>	<div style="background-color: #0072bc; color: white; padding: 10px; text-align: center;"> <p>한국건설산업연구원 - 대한건설정책연구원 공동</p> <h2 style="margin: 0;">2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나</h2>  </div> <ul style="list-style-type: none"> • 한국건설산업연구원은 대한건설정책연구원과 공동으로 『2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나』를 9일(월) 오후 3시 서울 강남구 건설회관에서 개최할 계획임. • 세미나는 건설산업이 직면한 구조적 위기를 극복하고 지속 가능한 성장을 위한 정책 방향을 모색하기 위해 마련됨. <ul style="list-style-type: none"> - 오늘날 건설산업이 직면한 어려움은 단순한 규제 완화나 개선만으로는 해결이 어려운 '근본적인 위기'로 평가. 이러한 위기가 지속될 경우 건설산업의 지속가능성은 물론 국가 경제와 사회 기반의 안정성에도 심각한 영향을 미칠 수 있음. • 이에 한국건설산업연구원 본 세미나를 통해 건설산업계가 협력하여 근본적인 변화를 주도하고, 실질적인 해결 방안을 모색하고자 함. <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>프 로 그 램</p> </div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #003366; color: white;"> <th>시간</th> <th>구분</th> <th>세부내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15:00~15:20</td> <td>20* 개회사</td> <td>한승구 대한건설협회 회장 윤학수 대한전문건설협회 회장</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">15:20~16:10</td> <td rowspan="2">50* 세션 I</td> <td>건설시장 패러다임 전환과 대응 방향</td> </tr> <tr> <td> 발제1 건설투자 활성화 및 시장 안정화를 위한 정책 방향 나경연 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실장 발제2 건설산업 환경변화에 따른 리스크와 대응 전략 김태준 대한건설정책연구원 신성장전략연구실장 </td> </tr> <tr> <td rowspan="2">16:10~17:00</td> <td rowspan="2">50* 세션 II</td> <td>건설정책 소고와 바람직한 발전 방안</td> </tr> <tr> <td> 발제1 건설산업 육성·진흥 정책의 현황 및 과제 홍성진 대한건설정책연구원 사업정책연구실장 발제2 Ruler에서 Player로의 패러다임 전환 전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장 </td> </tr> <tr> <td>17:00~17:10</td> <td>10*</td> <td>Coffee Break</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">17:10~17:50</td> <td rowspan="2">40* 좌담회</td> <td>사회자 김한수 세종대학교 교수</td> </tr> <tr> <td> 대담자 이충재 한국건설산업연구원장 김희수 대한건설정책연구원장 </td> </tr> <tr> <td>17:50</td> <td>-</td> <td>폐 회</td> </tr> </tbody> </table>	시간	구분	세부내용	15:00~15:20	20* 개회사	한승구 대한건설협회 회장 윤학수 대한전문건설협회 회장	15:20~16:10	50* 세션 I	건설시장 패러다임 전환과 대응 방향	발제1 건설투자 활성화 및 시장 안정화를 위한 정책 방향 나경연 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실장 발제2 건설산업 환경변화에 따른 리스크와 대응 전략 김태준 대한건설정책연구원 신성장전략연구실장	16:10~17:00	50* 세션 II	건설정책 소고와 바람직한 발전 방안	발제1 건설산업 육성·진흥 정책의 현황 및 과제 홍성진 대한건설정책연구원 사업정책연구실장 발제2 Ruler에서 Player로의 패러다임 전환 전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장	17:00~17:10	10*	Coffee Break	17:10~17:50	40* 좌담회	사회자 김한수 세종대학교 교수	대담자 이충재 한국건설산업연구원장 김희수 대한건설정책연구원장	17:50	-	폐 회
시간	구분	세부내용																								
15:00~15:20	20* 개회사	한승구 대한건설협회 회장 윤학수 대한전문건설협회 회장																								
15:20~16:10	50* 세션 I	건설시장 패러다임 전환과 대응 방향																								
		발제1 건설투자 활성화 및 시장 안정화를 위한 정책 방향 나경연 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실장 발제2 건설산업 환경변화에 따른 리스크와 대응 전략 김태준 대한건설정책연구원 신성장전략연구실장																								
16:10~17:00	50* 세션 II	건설정책 소고와 바람직한 발전 방안																								
		발제1 건설산업 육성·진흥 정책의 현황 및 과제 홍성진 대한건설정책연구원 사업정책연구실장 발제2 Ruler에서 Player로의 패러다임 전환 전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장																								
17:00~17:10	10*	Coffee Break																								
17:10~17:50	40* 좌담회	사회자 김한수 세종대학교 교수																								
		대담자 이충재 한국건설산업연구원장 김희수 대한건설정책연구원장																								
17:50	-	폐 회																								