

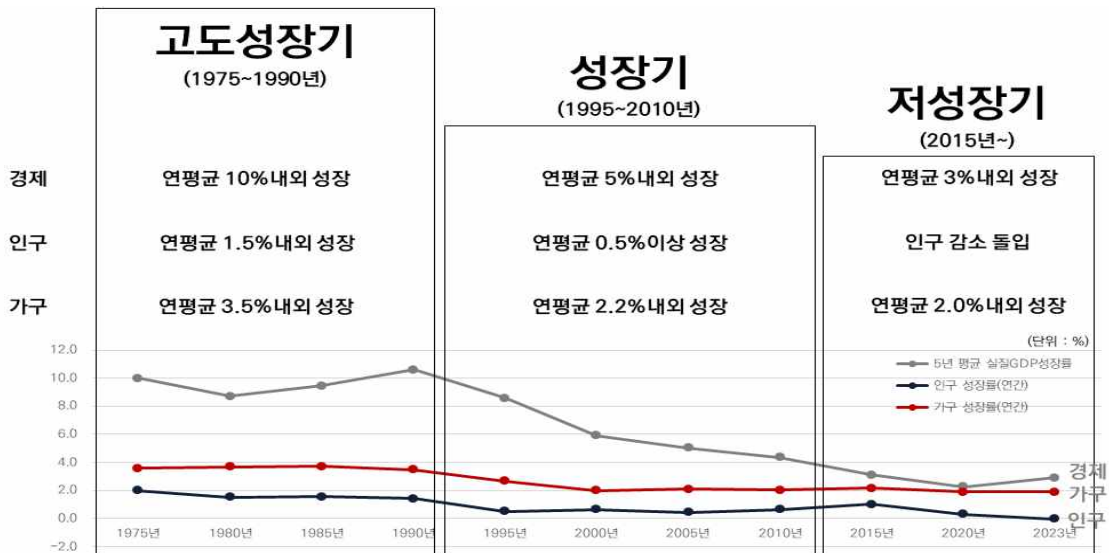
# 주택시장의 패러다임 전환, 상품 혁신과 건설산업의 진화

허윤경 연구위원

김성환 연구위원

우리 사회는 급속한 노령화와 함께 경제성장률이 잠재성장률을 하회하는 저성장기에 진입하였다. 1990년대 이전 한국 경제는 매년 10% 이상 성장하고 인구와 가구도 빠르게 증가하였다. 그러나, 1995년 이후 경제 성장은 연평균 5% 수준으로 내려앉았고 성장기에 돌입한 2015년 이후에는 3% 미만에 불과하다. 인구·가구도 성장세가 둔화되거나 최근 들어서는 감소에 돌입하였다. 이러한 한국경제의 구조적 변화는 건설시장에도 활력 둔화라는 형태로 동일하게 나타나고 있다. 건설시장의 성장세 둔화가 뚜렷하고 주택시장의 정체도 눈에 두드러진다. 그런데, 주택시장은 우리나라 건설시장에서 차지하는 비중이 절대적이다. 더욱이 주거안정과 서민경제 등 경제적 중요성도 높다.

〈그림 1〉 우리나라 경제 성장 패턴



주 : 5년 단위 총조사를 기초로 CAGR로 연간 성장률을 산출함. 경제성장률은 지난 5년간 평균 성장률도 도식화함.  
자료 : 통계청, 인구주택총조사, 한국은행 국민소득.

2010년부터 2020년까지 지난 20여 년간의 건설 수주 중 주거용 비중은 39.9%에 달한다.

주목할 만한 점은 민간 비주거용 건설 중 상당수가 실질적으로는 주거 목적으로 사용되는 오피스텔, 도시형 생활주택, 생활숙박시설 등을 포함한다. 이러한 사실은 고려하면 국내 건설시장에서 주택을 비롯한 주거용 시장의 비중은 절반을 넘어선다. 즉, 주거용 건설 시장은 건설산업 생태계의 변화를 주도하는 선도 시장으로서의 역할을 해야하며 이는 건설산업의 변화에 있어 가장 중요한 시장임을 의미한다. 더불어 주거용 건설은 우리나라 경제 성장, 일자리 창출, 서민 경제 등 국민 경제에 지대한 영향을 미친다. 따라서, 주택시장이 선도적으로 산업을 융합하고 확장하여 새로운 시스템으로 대전환을 모색해야 한다. 또한, 건설가치를 재정립하여 공정과 상생을 실현해야 하며 산업 선진화를 위한 시스템의 혁신을 통해 새로운 부가가치를 창출해야 할 것이다.

## 1. 공정·상생 : 주거비 안정 및 격차 해소

주거비 부담 완화는 한국의 주택시장이 풀어야 할 중요한 숙제다. 2000년대 초반부터 2021년까지 전세가격이 장기적으로 상승하면서 임차가구의 주거비 부담이 지속되었다. 임대차2법 도입에도 당초 기대했던 임대료 안정은 나타나지 않았다. 2022년에는 전세가격이 일시적으로 하락하는 모습을 보였으나, 2023년 하반기부터 다시 상승세다. 주택구입도 녹록하지 않다. 국민은행의 월간 주택종합 매매가격조사를 기준으로 가구 연소득 3분위에 해당하는 가구(중산층)의 PIR(Price to Income Ratio, 소득 대비 주택가격 비율)는 전국 4.7배, 서울 10.3배다(2024년 6월 기준). 이는 평균적으로 4.7년, 서울의 경우 10.3년 동안의 연간 소득을 모두 저축해야 주택을 구입할 수 있다는 것을 의미한다. 특히 서울은 PIR가 매우 높아 중산층의 자가 소유가 매우 어렵다. 전세가격의 상승과 높은 주택가격은 중산층과 저소득층의 주거비 부담을 가중시키고, 자가 소유의 꿈을 어렵게 만들고 있다. 주거비 문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 시행하고 있지만, 여전히 많은 가구가 주거비 부담과 주택 구매의 어려움을 겪고 있다.

이뿐 아니라 자산 격차는 연령대와 소득 계층별로 심화되고 있으며, 이는 경제성장 패턴 변화와 부동산 시장의 구조적 문제가 결합된 결과다. 최근 소득 분배 지표가 소폭 개선되었지만, 자산 불평등은 지속적으로 악화되어 사회적 불안 요인으로 작용하고 있다. 주택시장에서 공정과 상생을 실현하기 위해서는 주거비 안정과 격차 해소를 위한 지속적인 노력이 필요하다.

### 1

#### 주거비부담 완화를 위한 서민 주택구입 지원

현재 정부는 청약저축, 주택구입자금 대출 지원, 주택구입 세제 혜택 등 다양한 정책적 수단을 통해 주택 구입을 지원하고 있다. 이러한 정책들은 주택 시장에서의 접근성을 개선하고 가계의 부담을 완화하는 것을 목표로 하지만, 실효성 측면에서 일부 한계를 보이고 있다. 특히, 주택 가격 상승으로 인해 저소득층이 감당할 수 있는 주택이 점차 줄어들면서, 정책적 지원의

실질적인 혜택이 중산층에 집중되는 경향이 나타나고 있다. 이로 인해 주택 구입을 위한 금융 지원과 세제 혜택이 저소득층의 주거 안정성 확보로 이어지기보다는, 상대적으로 주택 시장에 접근성이 높은 중산층이 정책적 과실을 가져가는 구조적 문제가 발생하고 있다.

더욱이, 지원 규모와 적용 조건이 복잡하게 설정되어 있어 정책의 활용성이 낮아지는 문제가 발생한다. 예를 들어, 대출 한도나 보증 요건, 자격 요건 등이 세분화되어 있어 실제로 지원이 필요한 계층이 제도적 문턱을 넘기 어려운 경우가 많다. 또한, 주택 구입을 위한 세제 혜택 역시 일정한 소득과 자산 수준을 전제로 하여 설계되는 경우가 많아, 정책의 사각지대가 존재할 가능성이 크다. 이러한 점에서 볼 때, 주택 정책이 보다 포괄적이고 실질적인 효과를 거두기 위해서는 정책 설계의 재조정이 필요하며, 소득 계층별 맞춤형 접근 방식을 강화할 필요가 있다.

궁극적으로, 단순한 금융 지원을 넘어 주택 공급 구조와 시장 접근성을 함께 고려한 종합적인 정책적 접근이 요구된다. 이를 위해서는 소득 수준에 따른 맞춤형 금융 지원 확대, 공공임대주택 공급의 지속적 확대, 세제 혜택의 차등 적용 등 보다 정교한 정책 설계가 이루어져야 하며, 실질적인 주거 안정성을 확보할 수 있도록 보완 대책이 병행되어야 한다.

이를 구체적으로 실현하기 위해서는 서민층의 주택구입을 실질적으로 지원할 수 있는 몇 가지 방안을 고려할 필요가 있다. 먼저, 금융 지원 확대와 이자 부담 완화가 필요하다. 현재 운영 중인 보금자리론, 디딤돌대출 등 정책금융상품은 서민층의 주택구입을 지원하는 역할을 하지만, 최근 금리 상승으로 인해 대출이자 부담이 커지면서 실질적인 혜택이 줄어들고 있다. 이를 보완하기 위해 초기 자금 마련이 어려운 가구를 위해 주택담보대출의 상환 기간을 연장하거나 일정 기간 원리금 상환을 유예하는 방식의 금융 지원이 도입될 필요가 있다.

금융 지원과 더불어 공공주택 공급 확대와 맞춤형 주택 지원도 병행해야 한다. 주택 구입의 어려움이 저소득층뿐만 아니라 중산층까지 확산되고 있는 점을 고려하여, 일정 소득 이하의 중산층도 지원할 수 있는 새로운 주택 지원 모델을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 중산층을 대상으로 한 공공자금 대출 프로그램을 신설하고, 다양한 소득 계층이 안정적으로 거주할 수 있도록 맞춤형 주거 지원 서비스를 도입해야 한다. 가구 특성에 맞춘 주거 지원 정책과 지역별 수요를 반영한 맞춤형 공급 전략이 함께 추진될 때, 보다 효과적인 주택 지원이 가능할 것이다.

또한, 수도권과 비수도권 간의 주거 불균형을 해소하기 위한 지역균형 발전 정책도 중요하다. 서울 및 수도권 집중 현상을 완화하기 위해 지방 중소도시와 혁신도시의 주택 공급을 확대하고, 수도권 이외 지역으로의 정착을 유도할 수 있는 금융 인센티브를 제공해야 한다. 더불어, 단순한 공공임대 공급을 넘어 점진적으로 자가 보유가 가능하도록 하는 새로운 주택 모델을 도입하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 동시에, 지역 내 생활환경 개선을 위한 도시재생 프로젝트를 확대하여 낙후된 지역의 정주 여건을 개선하는 것도 필수적이다.

건설산업의 재탄생과 서민 주택구입 지원 방안은 공정성과 상생이라는 핵심 가치에서 긴밀하게 연결된다. 건설산업은 단순히 물리적 주택을 공급하는 산업을 넘어, 사회적 형평성을 보장하고, 지속가능한 도시 환경을 조성하며, 모든 계층이 안정적인 주거권을 확보할 수 있도록 기여해야 하는 공공적 역할을 수행해야 한다.

건설산업의 재탄생은 공정한 시장 구조 확립, 포용적 주택 공급, 지역 간 균형 발전이라는

핵심 가치를 실현하는 과정이며, 이를 통해 건설산업은 경제적 성장과 사회적 형평성을 동시에 확보하는 산업으로 거듭날 수 있다. 이러한 방향성 속에서 주택 정책이 실효성을 갖추고, 다양한 계층이 안정적으로 주거권을 보장받을 수 있도록 개선된다면, 건설산업은 단순한 성장 중심의 산업이 아니라, 공정성과 상생을 기반으로 하는 새로운 패러다임을 주도하는 핵심 산업으로 자리매김할 수 있다.

## 2 청년 자가보유 지원을 위한 청약제도 선진화

국토교통부가 발표한 ‘주거실태조사’ 결과에 따르면 청년 가구(가구의 연령이 만 19세 이상 만 34세 이하인 가구)의 자가보유율은 지속적인 하락세를 보이고 있다. 최근 발표된 2023년 조사 결과에서는 전년 대비 1.4%p 증가한 14.6%로 집계됐지만, 이는 여전히 전체 가구 평균 자가점유율인 57.4%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 이는 주택 가격의 급등과 이에 따른 주거비 부담 증가가 복합적으로 작용한 결과로 해석할 수 있다. 특히, 대도시를 중심으로 청년층의 주택 구입 여건은 더욱 악화되고 있으며, 자산 형성이 이루어지기 전 단계에서 이미 높은 초기 비용과 대출 부담으로 인해 자가 소유가 현실적으로 어려운 구조가 고착화되고 있다. 이러한 상황은 단순히 개별적인 금융 문제를 넘어, 주거 안정성이 청년층의 경제적 자립과 사회적 이동성을 제약하는 중요한 요인으로 작용하고 있음을 시사한다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 청약 제도를 통해 청년층의 주택 구입을 지원하고 있으며, 특별공급을 비롯한 다양한 정책적 장치를 마련하고 있다. 그러나 해당 정책들은 수요 대비 공급이 절대적으로 부족하고, 진입 장벽이 높은 주택 시장 구조로 인해 실효성이 제한되는 한계를 지니고 있다. 예를 들어, 청년 특별공급 제도의 경우 일정한 소득 및 자산 기준을 충족해야 하며, 경쟁률이 매우 높아 실질적으로 주택을 공급받을 수 있는 대상은 극히 제한적이다. 또한, 대출 규제와 금리 인상 등의 요인으로 인해, 자금 조달이 어려운 청년층은 설령 청약이 가능하더라도 추후 상환 부담으로 인해 장기적인 주거 안정성을 확보하기 어려운 상황에 놓이게 된다.

청년층의 초기 자산 형성을 지원하기 위한 방안으로, 국토교통부에서 운영하는 ‘청년 주택드림 청약통장’은 긍정적인 정책적 시도라 할 수 있다. 그러나 해당 상품이 저소득층만을 대상으로 한정되어 있어, 일정 소득 이상의 청년층은 가입할 수 없다는 점에서 포용성이 다소 제한적이라는 점을 고려할 필요가 있다. 현재 청년층은 주택 가격 상승으로 인해 초기 자산 형성이 어려운 상황이며, 특히 중·고소득층 청년들은 저소득층보다 금융 지원 혜택이 적으면서도 여전히 주택 마련이 쉽지 않은 이중적 어려움을 겪고 있다. 이에 따라, 청년 주택드림 청약통장의 가입 대상을 확대하되, 소득 수준에 따라 지원 혜택을 차등적으로 조정하는 방식을 도입한다면, 보다 폭넓은 청년층이 주택 마련을 위한 금융 자산을 축적할 수 있을 것이다. 또한, 이는 단순히 개별 청년층의 자산 형성 지원을 넘어 주택도시기금의 활성화를 유도하여 보다 지속가능한 주거 지원 시스템을 구축하는 데 기여할 수 있다. 즉, 보다 유연한 지원 정책을 통해 청년층의 금융 접근성을 개선하고, 주택 시장 내 실수요층을 확대하는 다각적 효과를 기대할 수

있을 것이다.

이와 함께, 청년층의 주택 구입과 출산을 동시에 촉진하기 위한 정책적 방안으로, 생애 최초 주택 구입 후 자녀 출산 시 1회에 한해 양도소득세를 감면하는 제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 신생아 특별공급 제도를 통해 출산 가구에 대한 주택 지원이 일부 이루어지고 있지만, 이는 신규 주택 분양에 한정되어 있으며, 기존 주택 시장에서의 거래 활성화와 출산 장려 효과를 동시에 유도하는 데에는 한계가 있다. 이에 따라, 생애 최초 주택을 구입한 청년층이 일정 기간 거주한 후 주택을 매각할 경우, 출산한 자녀 수에 따라 차등적으로 양도세를 감면해주는 방식을 도입하면, 청년층의 주거 안정성을 높이는 동시에 출산 장려 정책과 연계하여 보다 실질적인 지원 효과를 기대할 수 있다. 특히, 자녀 양육으로 인한 경제적 부담이 커지는 상황에서 주택 거래 시 발생하는 세 부담을 줄여주면, 청년 가구의 자산 형성과 장기적인 주거 안정성이 개선될 가능성이 크다. 이를 통해 청년층의 주택 구입을 보다 적극적으로 유도하는 한편, 주택 시장의 세대 간 순환을 촉진하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있을 것이다.

따라서 청년층의 자가보유율을 실질적으로 향상시키기 위해서는 단순한 청약 기회 제공을 넘어, 보다 근본적인 구조적 개선이 병행될 필요가 있다. 주택 시장 내 청년층의 접근성을 높이기 위한 정책적 조치로서, 장기 저리 대출 프로그램 확대, 초기 주택 구입 비용 지원, 공유형 지분 주택과 같은 새로운 소유 모델 도입 등이 고려될 수 있다. 또한, 대도시를 중심으로 청년층이 밀집하는 지역에서의 주택 공급 확대와 함께, 수도권 외 지역에서도 양질의 주거·일자리 환경을 조성하여 지역 간 주거 선택의 다양성을 확보하는 전략이 필요하다.

청년층의 주거 안정성 확보를 위한 이러한 정책적 접근은 공정성과 상생을 핵심 가치로 하는 건설산업의 재탄생이라는 비전과 긴밀하게 연결된다. 건설산업은 단순한 주택 공급을 넘어, 모든 계층이 공정하게 주택을 구입하고 안정적으로 거주할 수 있는 환경을 조성해야 하는 사회적 역할을 수행해야 한다. 청년층이 주택 시장에서 구조적으로 불리한 위치에 놓여 있는 상황에서, 공정한 청약 기회 제공, 금융 지원 확대, 주택 시장의 투명성 강화는 건설산업이 보다 포용적이고 지속가능한 방향으로 변화하는 과정에서 필수적인 요소이다.

또한, 공공주택 공급 확대 및 맞춤형 지원은 건설산업의 패러다임을 기존의 단순한 건설 중심에서 벗어나 사회적 형평성과 지속가능성을 고려하는 방향으로 전환하는 데 기여할 것이다. 공정하고 투명한 시장 구조를 기반으로 한 건설산업의 발전은 단순한 경제적 성장을 넘어 사회 전체의 주거 안정성과 균형 발전을 이루는 핵심적인 축이 될 것이며, 이를 통해 건설산업은 미래지향적인 재탄생의 길을 모색할 수 있을 것이다.

## II. 융합·확장 : 지속가능한 주택공급 환경 조성

우리 사회는 이미 저성장기에 돌입하였지만 주택시장의 기본 시스템은 여전히 주택 부족과 가격 상승을 전제로 한 고성장기의 정책 수단에 의존하고 있다. 즉, 저성장기인 2025년 현재에도 수요를 억제하고 단기간에 대량의 주택을 공급하기 위한 정책들이 가장 주요한 주택 정책의

근간을 이루고 있다. 현행 주택 정책의 주요 제도들은 대부분 고도 경제 성장기에 도입되었다. 현재의 주택공급 금융의 핵심적인 제도인 선분양제도는 1969년 도입되었고 주택청약제도, 분양가상한제, 토지거래허가제는 1970년대에 도입되었다. 대량주택공급의 기초가 된 「택지개발촉진법」은 1980년 제정되었다. 현재도 「택지개발촉진법」과 같은 형태의 개발이 주류를 이루고 있다. 투기과열지구는 1989년 도입되었고 재건축 초과이익 환수제는 2006년 시작되었다.

이러한 고성장기 주택정책들은 단기간 내 대량 주택공급이라는 성과를 거두었으나, 동시에 아파트 분양 중심의 단편적인 산업구조라는 한계를 낳았다. 현재도 택지개발촉진법과 유사한 형태의 개발 방식이 주를 이루고 있다. 그러나 현재 우리 사회는 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 인구와 가구의 성장이 둔화되고, 지역별 차별화가 심화되는 등 시장 환경이 변화하고 있다. 이러한 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 산업 융합과 확장의 관점에서 지속가능한 주택공급 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서, 저성장 시대의 특성과 지역별 차별화된 수요를 반영하여 현재의 주택 정책을 재정립할 필요가 있다. 단순한 양적 공급에서 벗어나, 질적 향상과 지속가능성을 고려한 정책으로의 전환이 요구된다.

## 1 지속가능한 주택정책으로 시장 신뢰 회복

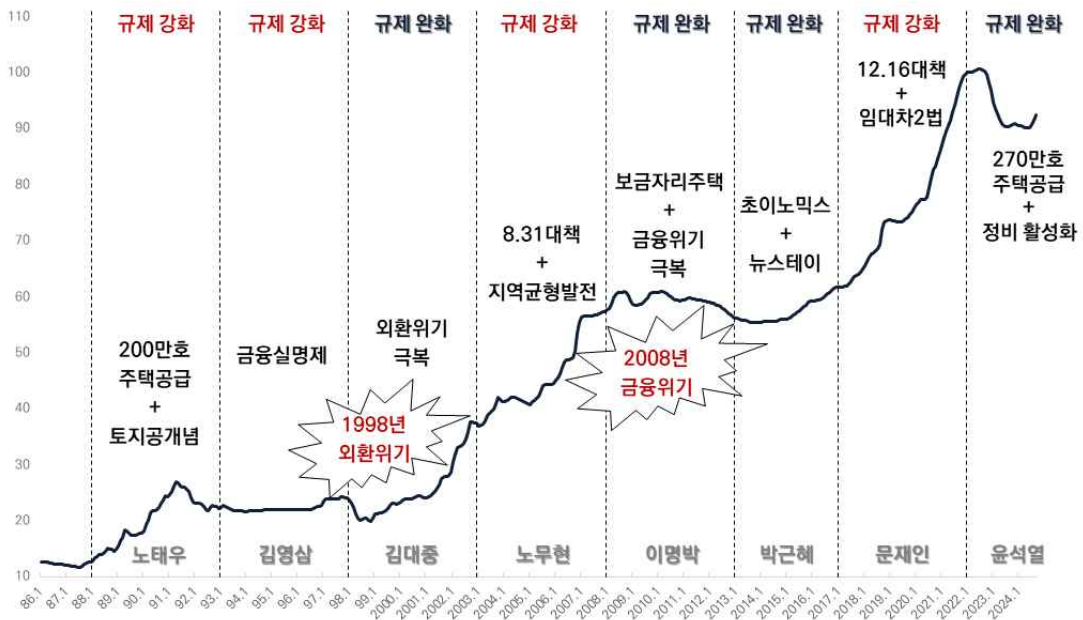
지금까지의 주택정책은 시스템적 변화보다는 경기 상황에 따른 규제 강화와 완화의 반복으로 특징지어진다. 이러한 소위 ‘냉온탕식’ 정책 변화는 각 정부마다 뚜렷이 나타났다. 노태우 정부는 1980년대 중반부터 급등하기 시작한 주택가격을 잡기 위해 토지공개념이라는 강력한 규제 강화 수단을 도입하였다. 주택가격이 비교적 안정적이었던 1990년대 초중반을 거쳐 1998년 외환위기를 맞은 김대중 정부는 전방위적인 규제완화를 통해 주택경기 부양에 힘을 썼다. 그러나, 2000년대 초반 주택가격이 다시 상승하자 노무현 정부는 8·31대책으로 대표되는 강력한 규제 정책을 도입하여 주택가격을 잡기 위해 노력하였다. 그러나, 2008년 금융위기를 맞으면서 이명박 정부는 다시 규제완화 정책으로 선회하였고 박근혜 정부까지 이어졌다. 2017년 문재인 정부 들면서 다시 규제 강화로 정책 기조가 바뀌었고 주택가격마저 급등하면서 규제의 강도는 지속적으로 강화되었다. 투기과열지역의 15억 이상 주택에 대해서는 주택담보대출이 불가(LTV=0)한 지경에 이르렀다. 2022년 글로벌 금리 상승과 함께 주택가격이 하락하면서 윤석열 정부는 규제완화로 정책 방향을 선회하였다.

이처럼 경기상황에 따라 규제 강화와 규제완화가 반복됨에 따라 주택정책에 대한 시장 신뢰를 얻지 못하였고 정권이 바뀌면 정책이 바뀔 수 있다는 학습효과를 강력하게 심어주었다. 주택 공급자는 정책을 믿고 장기 사업을 영위하기보다는 경기 상황에 기대어 단기적 수익 극대화를 목표로 시장에 참가할 수밖에 없는 환경이 조성되었다.

산업의 변화와 융합을 촉진하기 위해서는 장기적 관점의 지속가능하고 예측 가능한 주택정책이 필요하다. 이를 통해 시장의 신뢰를 확보하고, 안정적인 주택 시장 환경을 조성해야 한다. 따라서, 주택정책은 정권 교체와 무관하게 일관성 있게 서민 주거 안정이라는 정책 기조를 유지하며, 경기 변동에 과도하게 반응하지 않는 균형 잡힌 시각이 필요하다.

〈그림 2〉 정부별 주요 정책 기조 변화

(2022.01=100.0)



자료 : KB국민은행, 서울 아파트 매매가격 지수.

## 2 수요에 대응한 도심 주택공급 확대

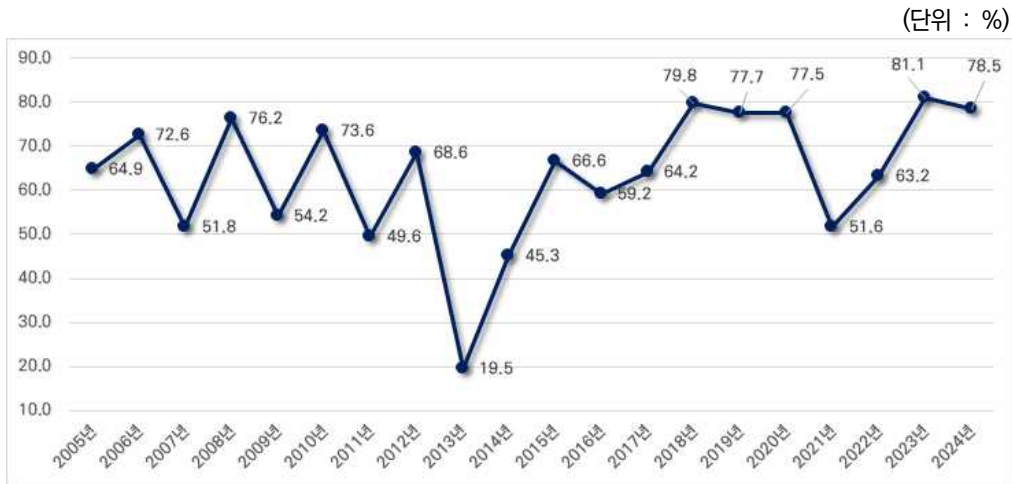
서울의 정비시장, 특히 재건축 사업은 주택정책의 주요 규제 대상이었으며, 이는 도심 주택 공급 부족의 핵심 원인이 되었다. 2010년대 들어 서울의 분양 아파트 준공은 2000년대 대비 절반 수준으로 감소했으며, 재개발·재건축에 대한 규제 강화로 도심 내 분양 아파트 공급 여건이 지속적으로 악화되어 공간과 상품의 수급 불일치 현상이 심화되었다.

부동산114(주)의 자료에 따르면 2005년부터 2024년까지 지난 20년간 전국 아파트 준공 물량 중 정비사업 비중은 19.3%이며, 서울은 65.4%에 달한다. 재개발·재건축 물량이 서울 공급의 절대 다수를 차지한다는 의미다. 그만큼 도심의 주택공급에서 정비사업의 중요성은 크다. 부동산114(주)의 분양 아파트 연간 준공을 확인하면, 2000~2010년은 평균 5만 3,561호였으나, 2011~2021년 평균은 2만 8,960호로 집계돼 절반 수준(45.9%)으로 감소하였다. 이러한 공급 감소로 인해, 주택가격 급등기 동안 서울 도심의 민간 분양형 대단지 아파트가 집값 상승을 주도하는 현상이 발생했다.

가격 급등기에는 주택가격이 지속적으로 상승함에도 공급 물량이 오히려 감소하거나, 시차가 확대되는 등 규제로 공급시장의 비탄력성이 강화되었다. 서울의 아파트 매매가격은 2014년 이후 지속해서 상승폭이 확대했지만, 서울의 아파트 분양물량은 가격 상승에도 불구하고 증가와 감소를 반복하고 있다. 특히, 2018년은 매매가격의 급격한 상승에도 불구하고 분양물량은 오히려 감소하면서 경기와 역의 방향성을 나타냈다. 2020년 이후 분양물량 증가세가 확인되나,

분양물량 중 일반 분양물량의 비율은 적어 수요 증가에 대한 대응으로는 부족한 실정이다.

〈그림 3〉 서울 아파트 준공 중 정비사업 비중



자료 : 부동산114(주).

최근 들어 정부는 도심 주택공급의 중요성을 다시금 인식하여 정비사업 활성화를 위한 다각적인 노력을 경주하고 있음에도 괄목할만한 실적으로 이어지지 못하고 있다. 그러나, 정비사업은 장기사업으로 지난한 노력 이후에 결실을 확인할 수 있는 사업의 형태다. 수요가 있는 곳에 주택이 공급되기 위해서는 안정적인 주택 정책 바탕하에 규제가 아니라 활성화의 관점에서 정비사업을 꾸준히 추진되어야 하며 지역 시장의 수요-공급 균형을 고려한 유연한 접근이 필요하다. 도심 주택공급과 정비사업 활성화는 급증하는 노후주택 문제를 해결하고 산업적 확장 과 융합에 기여할 것이다.

### III. 자율·혁신 : 주택산업의 선진화

주택산업은 오랫동안 세제, 금융, 가격 및 판매, 토지이용 등 다양한 분야에서 중복 규제의 영향을 받아 운영되어 왔다. 이러한 규제 환경은 산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용해 왔으며, 단기적으로는 공사 기간 지연과 비용 상승을 초래하고, 장기적으로는 새로운 상품과 비즈니스 모델의 창출을 어렵게 만드는 구조적 한계를 형성했다.

이로 인해 국내 주택산업과 기업들은 경기 변동에 의존하는 분양 사업 중심의 성장 모델을 유지해 왔으며, 비즈니스 전략 또한 이에 맞춰져 있다. 경기 호황기에는 높은 수익을 확보할 수 있지만, 경기 침체기에는 미분양 증가, 채무 부담 확대, 기업 도산 등의 리스크가 커지면서 산업의 안정적인 운영이 어려운 구조적 취약성이 지속되어 왔다. 그 결과, 주택산업은 여전히 높은 변동성을 내재한 산업구조에 정체되어 있어 지속가능한 성장 모델 구축이 필요하다.



또한, 스마트홈, 종합부동산회사(real estate conglomerate, REC) 등 미래 주택시장 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 상품이나 비즈니스 모델 개발이 제한되는 문제도 발생했다. 규제 환경과 산업 구조가 변화하지 않는 한, 주택산업이 단순한 건설업을 넘어 혁신적인 부동산 서비스 산업으로 전환하는 데 한계를 노정할 수밖에 없다.

그러나, 인구 구조적 변화와 노령화 및 빈집 증가는 주택산업의 혁신을 요구하고 있다. 수도권은 2033년까지 인구 증가세가 유지되지만, 지방은 이미 감소세로 돌아섰다. 생산가능인구(15~64세) 비중은 지속적으로 하락하여 2022년 73.2%에서 2029년에는 70%대가 무너질 것으로 전망된다. 2035년에는 59.8%, 2047년에는 49.9%로 인구 절반밖에 되지 않는다. 고령화 속도도 더욱 가팔라 2027년에는 60세 이상 인구 비중이 30%를 넘어설 것이다. 지방은 이보다 빨라 2025년부터다. 고령가구 증가는 새로운 주거정책과 주거상품을 모색해야 함을 의미한다. 이들은 자가보유율도 높고 자산 중 주택 비중도 높다. 새로운 산업 혁신 없이는 신시장 창출은 기대하기 어려울 것이다.

현재의 규제 중심 정책은 주택산업의 안정적 성장과 혁신을 저해하고 있다. 산업의 지속가능한 발전과 혁신을 촉진할 수 있는 방향으로 재조정이 필요하다. 정부, 산업계 모두 위기를 인식하고 산업 선진화를 위한 근본적 변화가 필요한 시점이다.

## 1

## 민간 임대시장 활성화를 통한 산업 선진화

향후 부동산 자산 가치 하락에 영향을 미칠 주요 요인으로는 인구 감소, 1인 가구 증가, 고령화, 그리고 빈집 증가가 지목된다. 저출산·고령화로 인한 전체 인구 감소는 주택 수요의 구조적 축소를 초래할 가능성이 높으며, 1인 가구 증가는 중·대형 주택 수요를 감소시키고, 소형 주택에 대한 선호도를 변화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 고령화가 심화되면서 은퇴 이후 보유 부동산을 처분하는 고령층이 증가할 가능성이 있으며, 이는 시장 내 공급 증가로 이어져 부동산 가치에 영향을 미칠 수 있다. 아울러, 지방을 중심으로 빈집이 급증하면서 지역 간 부동산 가치 격차가 확대될 가능성도 제기된다.

자산가치가 하락하는 대전환의 시대에는 자본수익률을 기대하기 어려워지고 임대 수익률의 중요성은 커질 것이다. 개인이나 기업 모두 부동산을 통해 임대수익을 확보할 수 있는 임대주택 사업을 통해 새로운 돌파구를 마련해야 한다. 이를 위해서는 먼저 정부가 산업적 기초를 마련해야 한다. 장기 임차를 가능하게 하고 임차인과 임대인의 권리 균형을 맞추어 나가면서 산업적 발전이 가능한 밑바탕을 마련해야 할 것이다. 관련 기업들도 임대주택산업 발전을 위해 탈현장 시공(off-site construction, OSC) 방식의 주택을 지속적으로 개선하여 생산성 향상을 추구하고, 시장 변화와 수요자의 요구에 적극적으로 부응하여 장기 임차 사업을 발전시켜 나가야 한다. 장기 저성장기 동안 일본의 주택사업은 임대주택 사업을 통해 여전히 유효하다는 것을 확인시켜주고 있다. 특히, 임대주택을 중심으로 사업을 확장하면서 규모의 경제를 형성하였고, 저성장기를 거치는 동안 오히려 슈퍼 제네콘(super ゼネコン, super general contractor)에 비해 매출 성장세가 뚜렷하게 확인된다. 이익 측면에서는 일본 내에서 큰 주목을 받고 있는

미쓰이부동산과 같은 종합부동산업체도 일정 수준의 임대주택사업 비중을 유지하면서 매출을 확보하고 있다.

임대주택 사업은 선순환 모델 구축이 가장 용이한 사업이다. 또한, ‘개발 → 수선 → 대수선 → 수선 → 재건축’으로 이어지는 건축물의 물리적 라이프 사이클에 대응한 유지관리 측면에서도 유리하다. 물리적 유지관리와 경제적 유지관리의 유기적 결합이 가능하며, 이는 장기고객 확보 및 파생사업 진출로 이어질 것이다. 신규 개발 물량은 향후 유지관리 및 재건축 물량의 기 수주 효과를 기대할 수 있다. 기존 수요층의 이탈 방지는 물론 신규 파생사업의 세분화를 위한 안정적 프레임 제공도 가능할 것이다. 임대주택 사업만으로 생존을 확보할 수 없으며 기업은 생산성 향상을 위한 지속적 노력이 필요하다.

물론, 우리 시장이 일본처럼 임대주택 사업이 주력 사업으로 대두될 수 있는 환경이 조성된 것은 아니다. 최근 월세 계약의 비중이 높아진 것은 사실이지만 여전히 전세가 많고 보증금 비중이 높아 임대사업을 운영하기에 적합한 시장 환경은 아니다. 또한, 임대인이 다양한 사업을 영위할 수 있는 제도적 환경이 조성된 상황도 아니다. 강력한 업역 칸막이라는 걸림돌도 존재한다. 그럼에도 불구하고 현재와 같은 분양 중심의 단기 사업에서 운영을 중심으로 하는 장기 사업으로 비즈니스 모델을 전환해야 하는 큰 흐름이 변화하는 것은 아니다. 분양 사업과 같은 경기 의존적인 사업에서 이제는 탈피해야 산업적 자율과 혁신이 가능할 것이다.

〈그림 4〉 일본 다이와하우스의 Value-Chain



자료 : 허윤경, 2018, 일본 임대주택 기업의 비즈니스 모델 분석, 한국건설산업연구원, p60.

미래 변화에 대응한 주택산업 선진화를 위해서는 규제 합리화가 선행되어야 한다. 주택사업은 과도하고 중복적 규제의 틀 하에서 사업을 영위해 왔다. 토지작업에서 준공까지 각종 인허가, 부담금, 규제를 통과하는 지난한 과정을 거치고 나면, 분양가상한제 등 판매 관련 규제를 적용 받는다. 이외에도 세제 및 금융 규제까지 다수의 장애물을 통과해야 주택공급이라는 결과로 이어질 수 있다. 이러한 다층적이고 복잡한 규제 환경은 주택공급 과정을 지연시키고 비효율을 초래한다. 건설업경영분석 건설업체당 당기순이익은 다른 산업에 비해 낮거나, 추이적으로 회복세를 확인하기 어려워 타산업 대비 생산성 측면에서 열위를 보이고 있다.

주택산업의 경쟁력 강화와 지속가능한 발전을 위해서는 현행 규제 체계의 전면적인 재검토와 합리화가 필요하다. 이를 통해 불필요한 규제는 철폐하고, 필수적인 규제는 효율화하여 산업의 혁신과 생산성 향상을 도모해야 한다. 고성장기 모델에서 탈피해야 미래 변화에 대응한 주거안정 및 건설산업 선진화 달성이 가능할 것이다.

정부와 산업계 모두의 노력이 필요하다. 우선, 정부는 통합적·종합적 관점 하에서 미래에 대응한 정책 체계 마련하여 주거안정 및 산업 혁신을 주도해야 한다. 이를 위해서는 제도, 법률 정비하여 정책의 투명성과 예측가능성 높여야 한다. 규제 중심의 산업 규율보다는 자율적 혁신이 가능한 환경을 조성해야 한다. 또한, 지속 가능한 건설 및 주택 산업의 생태계 조성을 위한 인식과 가치 변화를 꾀해야 한다. 이러한 정부의 노력은 주택산업의 혁신과 발전을 위한 기반을 마련할 것이다. 동시에 산업계 역시 이에 부응하여 자체적인 혁신과 발전 방안을 모색해야 할 것이다. 정부와 산업계의 협력적 노력을 통해 주택산업은 미래 변화에 효과적으로 대응하고, 국민의 주거안정과 경제 발전에 기여할 수 있을 것이다.

특히, 다수의 가격 규제 정책에 대한 재검토가 필요하다. 분양가상한제와 같은 가격 규제 정책은 주택가격 안정 효과는 제한적이지만, 부작용은 많다. 민간에서는 주택규모는 작더라도 고가상품을 공급하는 전략을 구사하는 등 세분화된 상품 구분이 가능해야 되나 이를 어렵게 한다. 결국, 민간과 공공 민간과 공공 주택상품 간 차별성을 줄이고 상품의 품질 경쟁력 등 혁신 동력을 약화시킨다. 또한, 신상품 개발은 높은 R&D 비용을 요구한다. 우위 지역에서 수익률이 확보 가능해야 하지만, 분양가상한제가 이를 막고 있다. 제로 에너지 주택 등 혁신적인 미래주택을 앞당기기 위해서도 가격 규제 정책은 재검토가 필요하다. 중국의 경우에도 가격규제 강화 기간 중 혁신주택 비중이 8%→3%로 급감하며 정책 부작용이 확인되었다.<sup>28)</sup> 주택시장의 지속 가능한 발전을 위해서는 규제 중심에서 혁신 유인 구조로의 정책 전환이 필수적이다.

산업계는 경기와 정책에 의존적인 현재의 구조에서 탈피하여, 새로운 비즈니스 모델 개발을 통해 산업 경쟁력을 확보해야 한다. 특히 디지털 기술의 적극적인 도입을 통해 미래 변화에 대응할 필요가 있다. 지역 상권이 몰락하고 원격 근무가 증가하는 등 사람들이 일 하는 방식, 구매 방식이 달라지고 있다. 그러나, 도심에 대한 수요는 지속되는 등 공간이용 패턴이 복잡해지

28) Zhenbing Yang et al., 2022, Can housing price regulation improve R&D performance in universities? Evidence from China, Socio-Economic Planning Sciences 82(1).

고 있다. 이에 따라 글로벌에서는 저밀지역의 중고밀화, 용도복합 등 새로운 공간이용 패턴에 맞는 미래 지향적 상품을 개발에 대한 관심이 커지고 있다. 우리도 변화하는 공간이용 패턴에 맞는 생산성 높은 상품을 공급해야 산업적 생존을 담보할 수 있을 것이다. 이러한 변화와 혁신을 통해 주택산업은 단순한 주거 공간 공급을 넘어, 변화하는 사회적 요구에 부응하는 종합적인 생활 솔루션을 제공하는 산업으로 발전할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 건설산업 전반의 리버스(rebirth)을 통한 새로운 성장 동력이 될 것이다.

〈그림 5〉 주택산업 환경과 글로벌 주택산업 기업

