

제1043호 2026. 2. 6.

# 건설동향

# BRIEF<sup>ing</sup>



## • 지방성장과 균형발전 실현을 위한 제도·경제적 인센티브 강화 필요

- 수도권 집중 심화 대응, '균등 투자'에서 '거점 중심' 선택과 집중으로 전환 필요
- 광역권·거점지구 중심 균형발전, 특별법 제도화로 추진 기반 마련
- 실효성 확보를 위해 제도 내용 명확화·지속성 확보와 함께 경제적 인센티브 강화 필요

## • 빈대 잡다가 초가삼간 태워서야… 이주비 대출규제 개선 시급

- 정비사업과 이주비 대출 : 원활한 시행을 위해 반드시 필요한 대출 상품
- 서울시 사례조사를 통해 본 이주비 대출 규제의 부작용 현황
- 부작용 최소화를 위한 정책 방향 제언



## 지방성장과 균형발전 실현을 위한 제도·경제적 인센티브 강화 필요

- 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별 법안」 주요 내용 및 시사점 -

나경연(경제금융·도시연구실장 · econa@cerik.re.kr)

### 수도권 집중 심화 속 지방소멸 대응을 위한 실효적 투자 방향 : 균등 투자 vs. 거점 투자

- 한국은행(2024)은 우리나라가 수도권에 인구와 경제·서비스 기능이 극도로 집중되어 있으며, 이는 저출산·저성장 구조와도 깊게 연결되어 있다고 지적함.<sup>1)</sup>
  - 수도권 인구 비중이 매우 높아 지역 간 격차가 구조화되어 있으며, 인구·산업·서비스 집중이 생산성 격차로 이어져 비수도권 성장 둔화를 심화시킨다고 분석함.
- 또한, 기존의 ‘전국에 균등히 투자하는 균형발전 정책’이 한계에 봉착했음을 분석하고, 소수의 거점도시에 자원과 투자를 집중하는 전략으로 전환할 필요를 제시함.
  - 균형발전 전략의 패러다임 변화 : 과거에는 인구가 늘던 시기이므로 전 지역에 인프라를 균등 공급하는 것이 중요했으나, 인구 감소 시대에는 투자 효율을 높일 필요가 있음.
  - 이러한 맥락에서 거점도시에 투자를 집중함으로써 생산성 향상과 경제 활성화를 동시에 달성해야 한다는 제언이 제기됨. 즉, 거점도시 중심으로 산업·사회 기반을 구축하고, 그 집적 효과가 주변 지역으로 파급되는 구조가 보다 실효적이라는 분석임.<sup>2)</sup>

### 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법안」 : 광역권 및 거점지구 중심 지역 균형발전의 제도적 접근<sup>3)</sup>

1) 한국은행(2024), “지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전”, BOK 이슈노트 제2024-15호. 참조.

2) 한국은행 총재, “지역 균형발전을 위해 2개에서 많아야 6개의 거점도시에 핵심 인프라와 자원을 집중적으로 투자해 일자리와 교육·문화 서비스 질을 높이고, 수도권에 버금가는 정주 여건을 조성해야 한다.”, 지역균형발전을 위한 거점도시 투자 집중 필요성, 한국은행·국가데이터처 공동포럼, 2025.3.26.

3) 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법안」(문진석의원 대표발의), 2026.1.8., 국회 국토교통위원회 계류 中.

- 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법안」(이하 ‘특별법안’)은 광역권 단위의 혁신 거점, 교통망 등 사업을 둘러 범부처가 지원하고, 예비타당성조사 면제 등 특례를 두어 개발사업을 신속하게 추진할 수 있도록 함으로써 5국3특 경제·생활권 형성을 촉진하고 지역 균형발전을 목표로 함.
  - 특별법안의 제안 이유로 「국토기본법」상 초광역권계획 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」상 초광역권발전계획을 통해 ‘5국3특 국가균형성장’을 도모하고 있으나 이는 초광역권 전역을 대상으로 한 공간·산업전략으로, 권역 내부의 거점도시, 중소도시권 등 실행력 있는 개발계획은 부재함을 지적하고 있음.
- 특별법안은 내용적으로 크게 6가지(①제정 목적 및 기본 방향, ②광역권 및 ‘거점지구’ 제도 도입, ③광역권 개발계획 수립·결정 체계, ④특구·재정·규제 등 종합 지원, ⑤‘핵심사업’ 선정 및 신속 추진 특례, ⑥광역권발전협약 도입 등)로 구성됨(〈표 1〉 참조).
  - ① 제정 목적 및 기본 방향 : ① 수도권 과밀과 지방 소멸이라는 구조적 문제에 대응하기 위해 광역권(도시권) 단위의 성장 거점 육성 체계를 마련, ② 초광역권 전반 계획의 한계를 보완하여, 권역 내부의 ‘거점지구’를 중심으로 실행력 있는 개발과 집중 지원을 추진, ③ 범부처 연계, 예비타당성조사 특례, 재정·세제·규제 지원을 통해 신속한 광역권 성장 기반 구축을 도모
  - ② 광역권 및 ‘거점지구’ 제도 도입 : ① 2개 이상 지방자치단체가 기능적으로 연계된 권역을 ‘광역권’으로 지정, ② 광역권 내 산업·교통·문화 등 핵심 기능이 집적된 지역을 ‘거점지구’로 설정하여 국가가 집중 육성, ③ 광역권 유형을 대도시 중심형, 도시 연계형으로 구분하여 지역 여건에 맞는 맞춤형 전략 수립 가능
  - ③ 광역권 개발계획 수립·결정 체계 : ① 지방자치단체장이 혁신기반, 교통망, 주거·정주여건 사업을 패키지로 묶어 개발계획을 수립, ② 국토교통부장관이 관계 부처 및 지방시대위원회 의견을 수렴하고 국토정책위원회 심의를 거쳐 결정, ③ 기존 국토종합계획, 초광역권계획, 광역도시계획 등과의 정합성 및 조화를 제도적으로 확보
  - ④ 특구·재정·규제 등 종합 지원 : ① ‘거점지구’에 대해 기회발전특구, 도심융합특구, 규제자유특구, 경제 자유구역 등 각종 특구 우선 지정 가능, ② 교통·산업·주거·의료·교육·문화 등 정주여건 전반에 대한 범부처 우선 지원 마련, ③ 입주기업에 대해 금융·산업융합·ICT·모빌리티 등 규제샌드박스 특례 적용
  - ⑤ ‘핵심사업’ 선정 및 신속 추진 특례 : ① 광역권 개발사업 중 균형발전 효과가 큰 사업을 ‘핵심사업’으로 선정, ② ‘핵심사업’에 대해 예비타당성조사 우선 선정, 신속 추진, 면제 또는 일괄 실시 가능, ③ 대규모 민간투자사업에 대해서도 적격성 조사 간소화 및 재정 지원 근거 마련
  - ⑥ 광역권발전협약 도입 : ① 국가와 지방자치단체 간 광역권 단위 발전협약을 체결하여 사업·재정·책무를 명확화, ② 지역균형발전특별회계, 교통시설특별회계 등 관련 예산 우선 지원, ③ 협약 이행실적을 정기적으로 점검하고, 중앙·지방 간 협의체를 구성하여 이행력 확보

 **광역권 단위 지역 균형발전 전략을 특별법으로 제도화함으로써, ‘선택과 집중’에 기반한 균형발전 패러다임 전환의 토대를 마련**

〈표 1〉 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법안」의 주요 내용(요약)

구 분	주요 내용	관련 조문	조문별 내용
<b>① 제정 목적 및 기본 방향</b>	수도권 과밀과 지방 소멸에 대응하기 위해 광역권 단위의 성장 거점을 육성하고, 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 하며, 국토·초광역 계획체계와 연계된 균형발전 추진 기반을 마련	제1조, 제3조	수도권 과밀·지방소멸 대응을 위한 광역권 개발 목적 규정 및 국가지자체 책무 명시
		제4조	초광역계획·국토종합계획 등 상위 계획과의 정합성 및 조화 확보
<b>② 광역권 및 거점지구 제도 도입</b>	2개 이상 지방자치단체가 기능적으로 연계된 지역을 광역권으로 지정하고, 그 안에서 산업·교통·문화 등 핵심 기능이 집적된 거점지구를 설정하여 대도시 중심형·도시 연계형 등 지역 여건에 맞는 성장 전략을 추진	제2조	광역권, 거점지구, 광역권 개발사업 정의
		제5조	광역권 지정 절차, 대도시 중심형·도시 연계형 구분
<b>③ 광역권 개발계획 수립·결정 체계</b>	지방자치단체가 혁신기반 조성, 교통망 구축, 주거·정주여건 개선 사업을 패키지로 둑어 개발계획을 수립하고, 국토부 중심의 범부처 협의와 국가 심의를 통해 계획의 실행력과 일관성을 확보	제6조	지자체 주도의 광역권 개발계획 입안, 사업 패키지 구성
		제7조	국토부장관의 개발계획 결정 (범부처 협의·국토정책위원회 심의)
		제8조	개발계획 집행, 연차 평가 및 평가 결과 반영
<b>④ 특구·재정·규제 등 종합 지원</b>	거점지구를 중심으로 기회발전특구·도심융합특구·규제자유특구 등 각종 특구를 우선 지정하고, 산업·교통·주거·교육·의료·문화 전반에 대한 재정 지원과 규제 특례를 통해 기업 유치와 정주여건을 동시에 강화	제9조	기회발전특구·도심융합특구·규제자유특구 등 각종 특구 우선 지정
		제10조	금융·산업융합·ICT·모빌리티 규제샌드박스 특례
		제11조 ~제15조	이전 기업·대학 지원, 주택·교육·의료·전학 특례
<b>⑤ 핵심사업 선정 및 신속 추진 특례</b>	광역권 개발사업 중 균형발전 파급효과가 큰 사업을 핵심사업으로 선정하고, 국고보조율 인상, 조세·부담금 감면, 개발제한구역·공간혁신 특례와 함께 예비타당성조사 및 민간투자 절차를 신속·간소화하여 사업 추진 속도를 획기적으로 제고	제16조	광역권 개발사업 중 핵심사업 선정
		제17조 ~제22조	국고보조율 인상, 금융·조세·부담금 감면, 개발제한구역·공간혁신 특례
		제23조	예비타당성조사 우선·신속·면제·일괄 실시
		제24조	대규모 민간투자사업 적격성 조사 간소화 및 재정 지원
<b>⑥ 광역권발전 협약 도입</b>	국가와 지방자치단체가 광역권 단위 발전협약을 체결하여 사업 내용과 재정 투입, 역할 분담을 명확히 하고, 특별회계 예산 우선 지원과 이행 점검·협의체 운영을 통해 계획의 실질적 이행력을 확보	제25조	국가·지방 간 광역권발전협약 체결
		제26조	지역균형발전특별회계·교통시설특별회계 등 예산 우선 지원
		제27조	협약 이행실적 점검 및 관리
		제28조	광역권발전협약 추진 협의체 구성

자료 : 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법안」(문진석의원 대표발의), 2026.1.8., 요약·재정리

- 특별법안의 내용으로 재정·인허가 병목 해소를 통한 사업 속도 제고와 정주여건과 산업을 연계한 자족형 광역권 조성을 제도적으로 연계함.
  - 예비타당성조사, 민간투자 절차, 공간계획 수립을 일괄·신속 처리할 수 있는 법률적 근거를 포함해 광역 개발사업 추진 속도를 개선할 수 있음.
  - 산업·일자리뿐 아니라 주거, 교육, 의료, 문화까지 포괄함으로써 사람이 실제로 정착하고 자족적으로 성장 할 수 있는 광역권 조성 기반의 기초를 마련함.
- 다만, 조속한 성과 창출을 위해서는 ‘책임 있는 거버넌스’ 구축과 ‘안정적인 재정·투자 구조’ 마련이 핵심 과제로 판단되며, 이를 위해서는 ① 제도적 내용의 명확화 및 지속성 확보, ② 경제적 인센티브 강화가 필수적임.
  - 광역권 개발을 위한 거버넌스 구축 및 지원 체계를 규정하고 있으나, 주요 조항이 임의 규정(‘~할 수 있다’) 중심으로 구성되어 있어 실질적인 사업 추진력 확보 및 민간투자 유인을 위한 보완 사항을 제언함.
  - 특히, 특별법안의 핵심 수단인 광역권내 ‘거점지구’ 및 ‘핵심사업’에서 ‘계획 → 투자 → 집행 → 성과 → 재투자’라는 선순환 구조 차원에서 검토함.

## 보완 방향 ① : 제도적 내용의 명확화 및 지속성 확보

- (전담 추진 체계 법정화) 특별법안은 추진협의체(제28조) 중심의 협력 구조로, 광역권 개발사업의 기획-조정-집행-성과관리 전반을 책임질 전담 추진체계가 미흡
  - (보완) 광역권별 전담 추진기구(예시 : 광역권개발청 또는 광역권 개발공기업)를 지정하는 근거를 규정해 개발계획 수립 지원, ‘핵심사업’ 관리, 예산 조정 및 집행관리, 성과 평가 및 환류 기능을 일원화
  - (효과) 사업 추진 주체의 책임성 강화, 정권·정책 변화에도 흔들리지 않는 정책 연속성 확보, 사업 결정-집행 간 시간 단축 및 속도 제고
- (광역권발전협약의 법적 실행력 강화) 광역권발전협약은 행정협약 성격이 강하여 정책 지속성과 투자 집행력에 한계
  - (보완) 협약의 주요 항목을 법률로 명시해 투자 규모, 일정, 핵심 성과목표 등 정량지표 명확화 및 법적 실행력 강화, 협약 이행실적 평가 결과를 재정 지원, 특례 부여, ‘핵심사업’ 재선정과 직접 연동
  - (효과) ‘계획 → 협약 → 예산 → 집행 → 성과평가’로 이어지는 정책 선순환 구조 구축, 형식적 계획 수립에서 실질적 실행 중심 체계로 전환

- (성과 연계형 인센티브 체계) 범부처·범정부 협력이 핵심이나, 부처 간·지방정부 간 협업 및 적극적 사업 추진 유인이 제한적
  - (보완 : 범부처) 성과 기반 차등 지원체계 구축으로 광역권 '핵심사업'과 연계된 신규 정책사업, 시범사업, 재정사업 우선 배정 등 인센티브 부여
  - (보완 : 지방정부) 획일적 지원 방식에서 탈피하여, 성과 중심 정량 지표(예시 : 사업 집행률·민간 투자유치 실적·고용 창출·정주인구 증가·주택 공급 및 생활 SOC 확충 등)를 기준으로 국고 보조율, 특례 범위 역대 최고 수준까지 지원
  - (효과) 부처 간 협업 촉진 및 실행력 강화와 지방정부 간 적극적 사업 추진 동력 확보, 정책 효과성 제고

## **보완 방향 ② : 경제적 인센티브 강화**

- (광역권 개발 전용 재정 트랙) 특별법안은 지역균형발전특별회계·교통시설특별회계 등 기존 재정 사업에 부분 편입, 중장기 사업 추진에 한계
  - (보완) '거점지구' 개발 및 '핵심사업'에 대해 다년도(5년 이상) 재정투자계획 의무화 또는 광역권 전용 재정 계정 신설 검토
  - (보완) '핵심사업' 지정 시 기획-예산-인허가-금융을 일괄 연계하는 패키지형 지원체계 구축
  - (효과) 안정적 재원 조달 기반 마련, 중장기 사업 지속성 확보, 광역권 개발사업의 국민 체감 향상
- (민간투자 유인 및 정책금융 연계 강화) 기존 보조금·융자 중심 지원 방식은 대규모 민간자본 유치에 한계, 사업 규모·속도·파급효과 제약 극복 필요
  - (보완 : 투자 구조) 정책금융기관과 연기금·민간 금융기관(지역은행 포함)이 공동 참여하는 대규모 광역권 개발 전용 정책펀드 조성, 수익공유형 투자모델 확대(예 : 개발이익의 상당 부분을 지역에 재투자)로 선순환 구조 형성
  - (보완 : 정책펀드 및 전용 금융상품) 광역권 사업 특성을 반영한 전용 금융상품(저리융자, 장기대출, 보증, 투자연계형 금융) 공급
  - (효과) 재원 조달 불확실성 해소, 민간 투자 유입 촉진, 사업의 안정성 및 지역 환원형 투자 구조 병행
- 본 특별법안의 내용이 실효적으로 보완되어, 광역권 중심의 균형발전 패러다임 전환이 현장에서 실질적으로 안착되기를 바람.
  - 나아가 이를 통해 지역 활력 회복과 국가 성장동력 확충의 선순환 구조가 정착되기를 기대함.



## 빈대 잡다가 초가삼간 태워서야… 이주비 대출규제 개선 시급

- 주택가격 상승 부작용은 가능한 줄이면서 양질의 주택을 원활하게 공급할 수 있는 실용주의적 접근 필요 -

이태희(연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

### 정비사업과 이주비 대출 : 원활한 시행을 위해 반드시 필요한 대출 상품

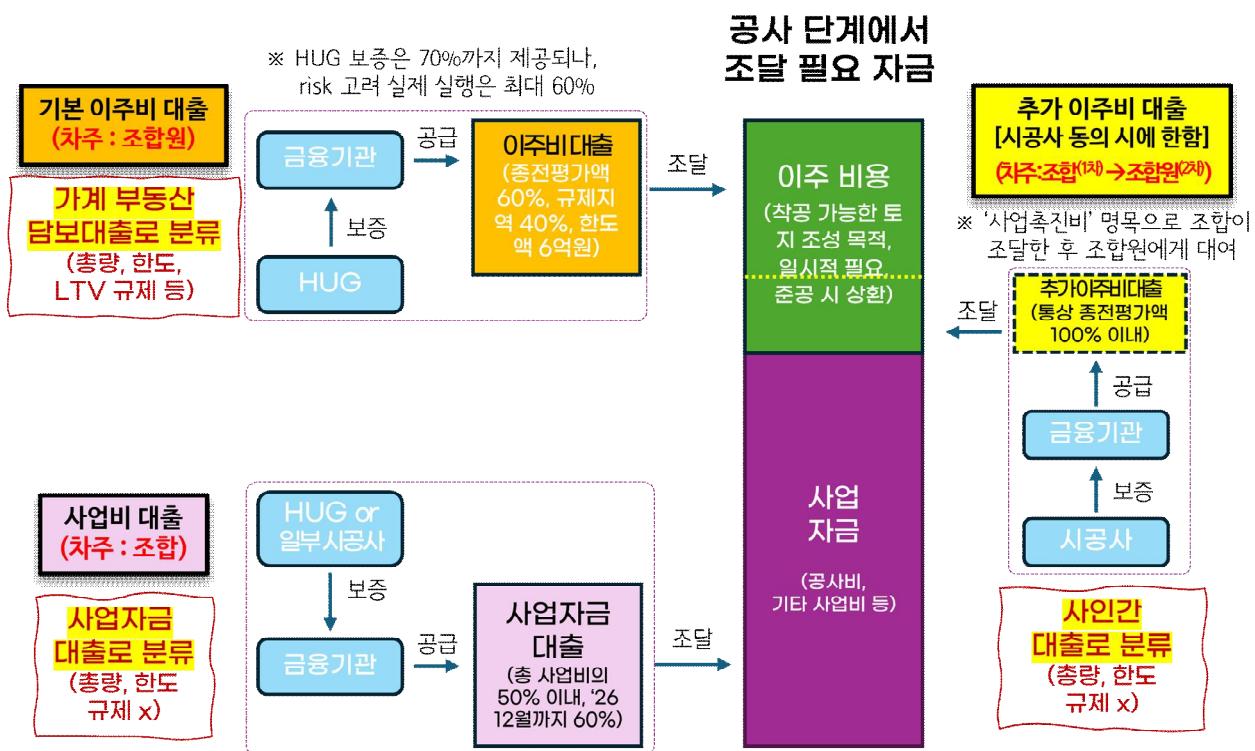
- 주택정비형 정비사업은 기성시가지에서 사람들이 거주하고 있는 곳에서 시행하며, 기존 건물을 철거 후 공동주택을 건설하는 사업임. 따라서 ‘이주’ 절차가 필수적으로 수반되는 특징이 있음.
- 주택은 우리 생활에 없어서는 안 되는 필수재임. 따라서, 이주 절차를 원활하게 진행하기 위해서는 ①실거주 집주인은 이주할 주택을 임차하기 위한 자금이, ②임차를 주고 있는 집주인은 기존 세입자의 보증금 반환을 위한 자금이 반드시 필요함.
- 따라서, 정부는 원활한 사업 추진을 위해 정책보증 상품으로 이주비 대출 상품을 운영하고 있음.
  - 주택도시보증공사(HUG)에서 취급·운영하고 있으며, 정비사업 관련 개발금융 보증상품 [이주비·사업비·부담금 대출(이상 조합원 또는 조합 대상) + 중도금 대출(이상 일반분양자 대상)에 대한 보증] 중 하나임.
- 이주 절차가 시작되면 그때부터 막대한 금융비용이 소요되기에 말 그대로 ‘시간이 돈’인 상황이 펼쳐짐.
  - 이주비 대출로 6억 원을 4%로 빌린다고 가정 시 연간 이자만 2,400만 원이 발생함. 사업이 원활하게 진행된다 해도 이주~준공에 5년<sup>4)</sup>이 소요되면 해당 기간 이자만 약 1.35억 원(연 복리 계산 시) 발생함.
  - 조합원이 1,000명이라고 가정하고, 이들 모두가 조합원 분양을 신청하고 평균 6억 원을 4% 금리로 대출<sup>5)</sup>받아 이주했다고 가정하면, 조합원 전체가 1년간 부담하는 이자 비용만 총 240억 원임. 즉, 사업이 1년 지연되면 약 240억 원의 손실이 발생한다고 볼 수 있음.

4) 일부 저층 아파트나 주택의 경우 철거에 걸리는 시간이 다소 줄어들 수 있어 5년보다 적은 시간이 걸릴 수 있을 것이나, 기본적으로 최근 강화된 석면 등 철거 관련 규제와 안전 규제 등으로 인한 공기 증가로 통상 이주 후 사업이 원활히 진행된다고 해도 준공 까지 5년가량 소요되고 있음.

5) 물론 일부 조합원은 이주비 대출을 받지 않고 보유 현금만으로 6억 원의 전세금을 마련할 수도 있겠으나, 이 경우에도 자기자본에 대한 기회비용이 발생함.

- 최근 공사비가 크게 상승하여 사업성 부족으로 어려움을 겪고 있는 구역이 많음. 따라서, ‘규제가 없다면 굳이 지불하지 않아도 되는 비용’이라 할 수 있는 이주비 대출 규제로 인한 금리 상승과 이주 절차 지연으로 인한 손실은 최소화할 필요가 있는 상황임.

〈그림 1〉 이주비, 사업비 자금 조달 구조



자료 : 저자 제공.

## ❖ 정비사업 이주비 대출 관련 정부의 부동산 대책 review

- 2024년, 주택구입을 위한 목적의 가계부채가 크게 증가하고 주택가격이 급등했음. 이에 정부는 7월경부터 행정지도 등의 방식을 통해 주택담보 대출을 규제하기 시작했고, 1금융권의 주택담보 대출이 축소되고 가산금리가 상승했음. 그럼에도 주택가격 상승이 이어지자, 10월 말부터 2금융권까지 대출금리 상향 및 대출총액 관리를 압박함(총량규제).
- 이는 이주비 대출에도 직접적으로 영향을 미쳐 2024년 5월 대비 10월 말의 이주비 대출의 가산금리는 약 1%가량 상승했음.<sup>6)</sup>

6) 이태희·김성환(2024), “정비사업 활성화 가로막고 있는 이주비 대출 규제”, CERIK 하이라이트.

- 이주비 대출 규제가 더욱 강화된 것은 2025년 6·27 대책부터임. 6·27 대책에서 수도권 및 규제지역 내 기본이주비대출의 한도를 최대 6억 원으로 제한했을 뿐 아니라, 2주택자 이상은 대출을 전면 금지함(LTV=0).
  - 이주비 대출에도 주택구입 목적의 주택담보대출과 유사한 규제가 적용되어 1주택자의 경우 비규제지역 LTV 70%, 규제지역 LTV 50%가 적용됨. 2주택자는 대출이 전면 금지됨.
  - 2주택자 대출 금지로 인해 조합원 중 다주택자는 대출이 불가능해짐. ‘1+1 분양’을 받은 자에 대해서는 당초 상당한 혼란이 있었으나, 1+1중 하나는 처분하는 조건으로 이주비 대출을 허용하는 것으로 정리됨.
  - 이로 인해 시장에서는 큰 혼란이 발생했음. 갑자기 줄어든 이주비로 인해 1주택 소유 조합원들은 기본이주비 최대 6억 원에 추가로 전세자금대출 5억 원을 받아 최대 11억 원까지 조달하는 방식을 활용하기도 했음(2주택자는 전세대출 제한).
- 9·7 대책에서는 주택담보대출 관련 규제가 더욱 강화되어 규제지역의 LTV 상한이 40%로 강화(50%→40%)됨. 또한, 수도권·규제지역에서 1주택자의 경우 전세대출 한도가 2억 원으로 줄었음.
  - 이에 따라 기본이주비대출<sup>(6억 원)</sup>과 전세대출<sup>(2억 원)</sup>을 통해 조달 가능한 자금 총액이 8억 원으로 줄었음<sup>(1주택자)</sup>.
  - 게다가, 수도권 비규제지역에도 LTV가 40%로 줄어듦에 따라 대부분의 지역에서 대출 가능한 총량이 크게 축소됨.
- 10·15 대책에서는 서울 전역과 서울 남부 경기도의 12개 시군을 투기과열지구로 지정함. 또한, 투기과열지구<sup>7)</sup> 내 3억 원 초과 APT 소유자에게는 전세대출을 제한함.
  - 이 밖에도 수도권·규제지역 주담대에 대한 스트레스 금리를 상향 조정함(1.5%→3.0%).
  - 이에 따라 1주택 조합원이 이주 시 최대한 실행할 수 있는 기본이주비대출은 6억 원으로 제한됨.
  - 또한, 투기과열지구가 대폭 확대 지정됨에 따라 해당 구역 내 주택의 LTV가 40%로 제한되게 됨.

〈그림 2〉 부동산 규제에 따른 이주비

'24.7 ~	'25.6.27 대책	'25.9.7 대책	'25.10.15 대책
가계대출 총량규제 및 가산금리 규제 (10월 말부터 2금융권으로 확대)	수도권·규제지역 이주비 대출 한도 6억 원 제한 ; 다주택자 대출 전면 금지 (전세대출 함께 활용 시 1주택자 대출 한도 11억 원, 다주택자는 기본이주비대출 0원 <sup>(0원 동일)</sup> )	규제지역 LTV 상한 40% 향상(기존 50%) ; 1주택자 전세금대출 한도 2억 원으로 축소 (전세대출 포함 1주택자 총 대출 한도 : 8억 원)	투기과열지구 대폭 확대 → LTV 40% 적용지 대폭 확대 ; 3억 이상 APT 소유자 전세대출 전면 제한 → 추가이주비 제외 이주 목적 최대 조달 가능액 : 6억 원

자료 : 국토교통부, 금융위원회 등 보도자료 바탕으로 저자 정리.

7) 투기과열지구 내 적용되는 규제는 투기지역에도 적용.

## 서울시 사례조사<sup>8)</sup>를 통해 본 이주비 대출 규제의 부작용 현황

- 가장 많은 구역에서 정비사업이 추진 중일 뿐 아니라 전역이 투기과열지구로 지정된 서울시는 이주비 대출 규제로 인한 애로를 상대적으로 가장 크고 직접적으로 받는다고 할 수 있을 것임.
- 서울시는 작년 7월부터 2026년 이주 예정인 시내 정비사업·소규모정비사업구역 43곳을 전수 조사했음. 그 결과 3곳<sup>9)</sup>을 제외한 40개 구역에 이주비 규제가 적용되고 있으며, 해당 현장에서는 사업 지연 및 사업성 저하 등의 부작용이 발생하고 있다고 함.

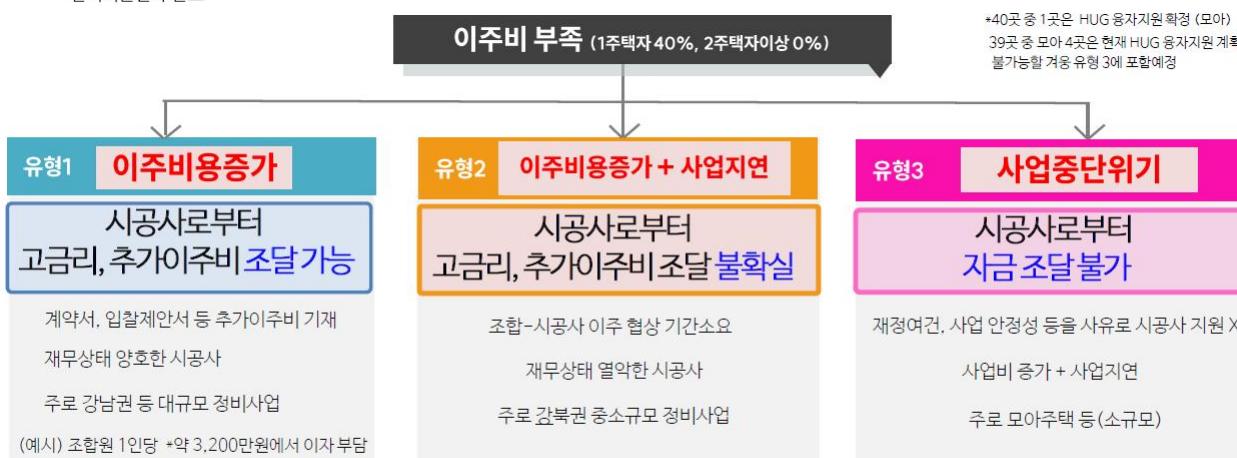
〈표 1〉 이주비 대출규제로 인한 서울시 내 사업장의 영향(서울시 자체 조사)



\* 비규제3곳 : 대출규제 시행일(`25.6.28.) 전  
관리처분인가 완료

\* 40곳 중 1곳(모아주택 0.02만호): HUG 보증으로 이주비 확보

\* 40곳 중 1곳은 HUG 응자지원 확정 (모아)  
39곳 중 모아 4곳은 현재 HUG 응자지원 계획  
불가능할 경우 유형 3에 포함예정



\* 4억원(전세 10억원, 대출 6억원), 금리 2%, 4년 전제

자료 : 서울특별시(2026), “서울시, 정비사업 현장 ‘3만 호’ 공급 차질 위기…‘이주비 대출규제’ 합리화 촉구”, 1월 27일 보도자료.

8) 본 사례조사는 ‘서울특별시 (2026) “서울시, 정비사업 현장 ‘3만 호’ 공급 차질 위기…‘이주비 대출규제’ 합리화 촉구”, 1월 27일 보도자료’를 바탕으로 작성함.

9) 대출규제시행일(2026년 6월 28일) 전 관리처분계획인가 완료 사업장.

## 문제 정리 : 크게 4가지 유형의 문제 발생 중

- 첫째, 기본이주비 대출 가능 절대금액 부족으로 인한 이주 지연 : 사업지연( $\rightarrow$  주택공급 지연) 및 이로 인한 금융비용 급증 + 공사비 증가 초래
  - Case ① 다가구 주택 소유주 or 부재지주, 추가이주비 조달 어려운 곳 : 소유자가 주택의 전부 또는 일부를 임차한 경우, 줄어든 기본이주비 대출만 가지고 임차보증금 반환이 어려울 수 있음.
  - Case ② 구역 내 거주 소유주, 6억 원 상한 적용 및 추가이주비 조달 어려운 곳 : 최근 전세금이 크게 오른 상황 속에서, 기본이주비 대출만 가지고는 본인이 이주할 곳의 전세보증금 마련이 어려울 수 있음.
  - Case ③ 규제지역 지정(LTV 40%)으로 기본이주비 대출 가능액이 6억 원 미만으로 감소한 곳 : <그림 1>과 같이 규제지역에서의 이주비 대출액은 종전자산가치 평가액의 40%임. 기존 규제지역은 10%(50%  $\rightarrow$  40%)로 줄어든 것이기에 상대적으로 타격이 적을 수 있으나, 10·15 대책에서 새롭게 규제지역으로 지정된 곳은 대비할 시간이 적어 상대적으로 타격이 클 것으로 사료됨. 게다가, ‘종전자산가치 평가액’ 기준 이기에 종전평가를 받은 후 오랜 시간이 지난 사업장의 경우 현재 대비 당시의 평가액이 적어 대출 가능 액이 더욱 적어질 수 있음.<sup>10)</sup>
  - 이주가 지연될 시 전술했듯 조합원들의 이주 목적의 금융비용이 크게 증가할 뿐 아니라, 착공 시점이 늦어지면 그때까지의 물가 상승으로 인한 공사비 증가를 조합이 부담해야 하기에 공사비도 증가함.
- 둘째, 금리 상승으로 인한 소유자 실질 부담금 상승
  - 기본이주비는 HUG의 보증을 받기에 대출 상환 리스크를 반영한 가산금리<sup>11)</sup>가 상대적으로 매우 낮음.
  - 하지만, 만일 기본이주비로 부족하여 추가이주비 대출을 받는다고 하면 약 1.4%p<sup>12)</sup>~5%p 이상<sup>13)</sup> 높아짐.
  - 이러한 이주비용 추가 부담액은 결국 소유자들이 부담해야 함. 이는 가뜩이나 공사비 상승 등으로 사업성이 낮아진 상황 속에서, 추가적인 부담으로 작용하고 있음.
- 셋째, 시공사와의 공사비 협상 시 협상력 저하
  - 기본적으로 과거 선정된 사업장의 경우 시공사 선정 시 추가이주비 조달 관련 약정은 없는 경우가 많음.
  - 또한, 기본적으로 시공사는 추가이주비(시공사 신용공여 必) 조달에 대해 꺼릴 수밖에 없음. 그 이유는 신용공여를 하게 되면 우발채무로 인식되어 회사에 재무적으로 부정적인 영향이 있을 수밖에 없을 뿐 아니라, 조

10) 통상 종전자산가치평가는 사업시행계획인가를 받은 후 90일 이내(2025년 법령 개정 전에는 120일 이내)에 실시하도록 되어 있음. 종전자산평가는 시장가치를 평가하기 위함이 목적이 아니라 조합원들 간의 출자자산의 가치를 상대적으로 평가하기 위함이라 는 특수 목적이 있을 뿐 아니라, 조합원들 간에 매우 민감한 사안이고 분양자격 등 여러 방면에 영향을 미칠 수 있어 매우 특별한 사정이 있지 않는 이상 오랜 시간이 지났다고 하더라도 재평가를 실시하지 않음.

11) 최근에는 대출 총량규제로 인해 대출 상환 리스크 외에도 대출 공급 여력 축소(즉, 공급부족)에 따른 가산금리도 반영되고 있음. 그 결과 최근 실행되는 사업장들은 사업비 대출(PF대출)금리 대비 이주비 대출(주담대)금리가 20~30bp 높게 형성되고 있음.

12) 저자가 자체 조사한 강남권 모 재건축 사업장(재무 여력 양호한 ‘메이저 건설사’ 시공자).

13) 서울시 조사에서 동대문 모 재개발구역 사례 기준.

합으로부터 신용공여에 대한 별도의 수수료를 받기 힘든 환경이기 때문임.

- 다만, 대부분의 시공사도 현재 상황에서 추가이주비 조달이 불가피함을 인식하고 있음. 사업이 진척되고 사업비 PF 실행 및 일반분양 수입이 들어와야 그때까지 지출한 비용을 회수하고 수익을 실현할 수 있기 때문임.
- 따라서, 재무적으로 문제가 되지 않고 미분양 등으로 인한 공사비 회수와 보증사고 위험이 크지 않은 한 협조하고 있는 경향임.
- 그럼에도 불구하고, 입찰 시에 추가이주비 조달 관련 약정이 없는 경우, 이는 시공사의 ‘호의’이기에, 일정 수준의 반대급부를 요구하게 될 가능성이 높음. 이는 공사비 증액 협상에 직·간접적인 영향을 미치게 될 가능성이 상당하다고 사료됨.

● 넷째, 시공사의 재무적 부담 가중으로 인한 추가 수주 제한 → 사업성이 낮은 지역부터 타격

- 현재와 같은 상황이 지속되어 추가이주비 조달이 사실상 반드시 필요하게 된다면, 시공사들은 사업 리스크 증가와 재무적 부담으로 인해 수주할 수 있는 사업장의 수가 크게 줄 수밖에 없을 것임. 추가사업비를 조달하더라도 시공사의 신용도에 영향이 적을 우량사업장 위주로 수주할 수밖에 없을 것으로 예상됨.<sup>14)</sup>
- 현재 소규모정비사업에 활발하게 참여하고 있는 중소형 건설사의 경우 위와 같은 이유로 정비사업에 참여하는 것이 원천적으로 어려워질 수밖에 없을 것임.
- 이렇게 되면 우량 사업장만 시공사 입찰 등 사업이 활발하게 진행되고 비우량 사업장은 시공사 입찰이 어려워 사업 추진이 되지 않는, 또 다른 형태의 양극화가 진행될 것으로 우려됨. 그 결과 정비사업 추진 가능성이 크게 줄어들어 주택공급이 줄어들고, 주거환경 개선이 되지 않아 쇠퇴·낙후가 심해져 공간적 양극화를 가속화하는 연쇄적인 부작용이 나타날 것으로 우려됨.

● 위 문제는 소위 ‘핵심지’라 불리는 곳보다는 사업성이 양호하지 않고 소규모 사업장일수록 더욱 심각하게 발생하는 경향이 있으며, 그 영향이 다시 사업성에 부정적인 영향을 미치는 악순환이 심하게 발생하고 있음.

- 서울시 사례를 종합해 볼 때, 기본적으로 사업성이 양호하지 않은 곳일수록 더욱 영향을 많이 받는 경향이 있는 것을 확인해 볼 수 있음.
- 그 이유는, 먼저 소규모 사업장과 사업성이 양호하지 않은 곳일수록 시공사의 재무적 여력과 신용도가 열위인 경향이 있음. 따라서, 시공사의 재무적 여력이 낮은 경우 추가 이주비 조달에 비협조적일 가능성이 높고, 협조한다고 해도 추가이주비 조달 금리가 높게 형성이 될 수밖에 없음.<sup>15)</sup>
- 결과적으로, 이주비 대출 규제는 사업성이 부족한 구역일수록 더 많은 타격을 받는 구조임. 이로 인해 사

---

14) 소위 ‘비우량 사업장’의 경우 대출의 질이 낮게 평가되어 시공사의 신용도에 더 큰 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문임.

15) 시공사 자체의 신용등급이 낮은 것도 한 가지 원인일 수 있으나, 담보 사업장의 사업 리스크가 높게 평가되어 시장에서 조달 금리가 상대적으로 높을 가능성이 크기 때문.

---

업이 지연되거나 소유자들이 실질적으로 부담해야 하는 비용이 증가하여 사업이 어려워지는 결과로 귀결 될 가능성이 높음. 이는 다시 주택공급 축소와 주거환경 개선 등에서 부정적 영향으로 이어짐.

- 실제 필자가 별도로 조사한 구로구의 한 사업지의 경우, 이주비 규제로 인한 부작용을 직접적으로 겪고 있는 것을 확인해 볼 수 있었음.
  - 종전자산평가를 오래전에 실시하여 시가 대비 평가액이 매우 낮은 사업장이었음. 10·15 대책으로 갑자기 규제지역으로 지정되어 상당한 혼란이 발생하고 있었음.
  - 종전자산평가액이 5억 원인 1주택 소유자의 경우, 당초 3억 원( $LTV=60\%$ ) + 5억 원(전세자금대출)을 대출하여 총 8억 원까지 조달 가능했으나, 금번 대책으로 인해 2억 원( $LTV=40\%$ )만 조달이 가능해짐(예상 조달 금액의 25%만 조달 가능해짐).
  - 게다가, 6·27 대책 이전에는 비규제지역이었기에 2주택자도 이주비 대출을 받을 수 있었으나, 규제지역으로 편입됨으로 인해 2주택자 이상의 경우 대출을 전혀 받을 수 없게 됨.
  - 해당 사업장은 당초 사업성도 그리 좋지 않았던 곳이었을 뿐 아니라, 추가이주비 대출금리도 높게 예상되고 있어 사업 추진에 상당한 어려움을 겪고 있다고 함.

## **이주비 대출 규제의 목적과 효과 고찰 : 규제의 실익과 부작용에 대한 재검토 필요**

- 금융 당국의 이주비 대출 규제는 ‘투자수요 차단을 통한 주택가격 안정’이 핵심 목적이라 추정됨.<sup>16)</sup>
- 그리고, 현장에서의 부작용에도 불구하고 금융당국은 이주비 규제 완화 시 ① ‘영끌’ 수요 자극으로 인한 재개발·재건축 구역 내 주택가격 상승 압박, ② 이주비 대출을 받은 조합원이 해당 자금을 활용한 주택 추가 구매 우려 등의 이유로 규제 완화에 적극적이지 않은 것으로 추정됨.
  - 즉, 주택구매 수요가 증가할 수 있기에 부작용에도 불구하고 규제 완화를 하지 못하는 것으로 추정됨.
- 필자는 최근 주택시장 급등의 근본 원인은 급격한 주택공급 감소에 대한 시장 수요자들의 우려 때문이라고 진단함. 지금과 같은 ‘저인망식’ 이주비 대출 규제는 주택공급을 축소할 우려가 매우 크고, 이는 다시 주택시장의 불안을 자극할 우려가 큼.
  - 필자는 현재의 주택시장 불안의 근본적 원인은 공급 급감 우려로 인한 패닉바잉(panic buying)인 것으로 진단함.
  - 정비사업은 시민들이 원하는 곳에, 원하는 품질의, 원활한 주택을 공급하기 위한 매우 중요한 수단이며,

16) 이주비 대출 규제에 대해 당국이 명시적으로 목적 등을 밝힌 바 없으므로 본 고에서는 정황 근거를 토대로 필자가 추정하여 기술함.

특히 가용지가 매우 제한적인 서울의 경우 정비사업 활성화가 거의 유일한 대안임.

- 주택시장의 안정을 위해서라도 공급에 장애가 되는 규제는 최소화할 필요가 있음.

- 조합원 지위 양도 제한과 조합원 재당첨 제한이 적용되는 투기과열지구와 갭투자를 원천적으로 불가능하게 하는 토지거래허가지역을 대폭 확대 적용한 상황 속에서, 규제의 실익과 부작용에 대해 재검토해 볼 필요가 있다고 판단함.

### **부작용 최소화를 위한 정책 방향 제언 : 사업은 수월하게, 추가주택 구매는 못 하게**

- 이를 개선하기 위해서는 기본적으로 사업에는 불필요한 지장을 초래하지 않도록 하고, 대신 이주비 대출이 주택구매로 이어지지 않도록 할 필요가 있음.
- 먼저, 전술했듯 이주비 대출의 목적은 기존에 사람들이 살고 있는 곳을 이주 등을 통해 착공이 가능한 토지로 만들기 위함임. 따라서, 이주비 대출 보증 한도를 기준과 같이 70%를 적용하고, 실제 대출 실행가능 한도는 제한하지 않을 필요가 있음.
- 여기서 더 나아가, 이태희·김성환(2024)<sup>17)</sup>에서 주장했듯 이주비 대출을 지금과 같이 가계 주택담보대출로 분류하지 말고 별도의 유형으로 관리하여 가계부채의 총량규제를 적용받지 않도록 할 필요가 있음.
  - 이를 통해 조달 금리가 저렴한 1금융권의 적극적인 참여를 유도하여 조합원들의 금리 부담을 저감할 필요가 있음.
- 동시에 부작용을 줄이기 위해 이주비 대출을 받는 자는 이를 상환하기 전까지 상속 등 예외적인 경우를 제외하고는 추가적인 주택구매를 금지하도록 하는 것을 검토해 볼 수 있음.
  - 상대적으로 저렴하게 조달한 이주비 대출이 제3자에게 흘러가 또 다른 주택구매 자금이 되지 않을 수 있도록 약정서 작성 등 예상되는 부작용을 가능한 줄이는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있을 것임.
- 차선으로 만일 상기한 규제 완화가 어렵다면, 이미 이주비 및 사업비 대출보증이 실행된 사업장의 경우 조합의 임차보증금 대위변제 목적의 대출 보증을 HUG가 추가로 제공<sup>(사업비)</sup>하도록 하고, 아직 대출 실행이 되지 않은 사업장의 경우 관리처분계획 변경을 통해 이를 사업비에 반영하여 사

---

17) 이태희·김성환(2024), “정비사업 활성화 가로막고 있는 이주비 대출 규제”, CERIK 하이라이트.

---

업비 대출을 실행하도록 유도할 필요가 있음.

- 조합의 임차보증금 대위변제 목적의 금액이 관리처분계획에 반영되는 경우 비례율에 영향을 주지 않으면 서도 HUG로부터 사업비 대출이 가능함.
  - 조합이 이 자금을 지출하기 위해서는 임대차계약서, 전입세대확인서, 세입자 본인 인증 등을 HUG에 제출해야 하는 등 임차보증금 반환 목적에 한해서만 사용 가능함. 따라서, 금융당국이 우려하는 주택시장 구매 자금으로 흘러 들어가는 부작용을 원천적으로 차단할 수 있을 것임.
- 마찬가지로 차선으로, 임차자금이 없어 이주를 하지 못하는 조합원들을 지원하기 위한 별도의 월세 대출 프로그램을 운영하는 것을 검토해 볼 수 있음.
- 다만, 월세로 주택을 임차하게 되면 조합원의 임차 부담은 전세 대비 상당폭 증가할 가능성이 높을 것임.