국토교통 유관 연구기관 공동릴레이 세미나

부동산시장
현안 대응을 위한 릴레이 세미나

일 시 2024년 3월 18일(월), 오후 2시

장 소 건설회관 3층 대회의실(논현동)

주 최 KRIHS 국토연구원 RICON 대한건설정책연구원 CERIK 한국건설산업연구원 Construction & Economy Research Institute of Korea KODA 한국부동산개발협회 Korea Developer Association

국토교통 유관 연구기관 공동릴레이 세미나

부동산시장
현안 대응을 위한 릴레이 세미나

| 프로그램 |

시간		세부내용	
14:00~14:15	15’	**개회사**	**김희수** 대한건설정책연구원 원장
		환영사	**김승배** 한국부동산개발협회 회장
		기념 촬영	
14:15~15:00	45’	발제 1 **도심복합사업 활성화 방안**	**이 진** 한국부동산개발협회 정책연구실장
		발제 2 **노후계획도시 정비제도의 주요이슈**	**김중은** 국토연구원 도시재생·정비연구센터장
		발제 3 **건설경기 진단 및 활성화 대책**	**박선구** 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
15:00~15:05	5’	Break Time	
15:05~15:55	50’	**토 론**	좌 장 **김진유** 경기대학교 교수 패 널 **김지환** 한양대학교 교수 (가나다) **문 혁** 건설산업정보원 부원장 **이승윤** YTN 기자 **조현준** 국토교통부 도심주택공급총괄과장 **허윤경** 한국건설산업연구원 연구위원 **황세진** 한국개발연구원 전문위원
15:55~16:00	5’	**폐 회**	

목 차

발제 1 도심복합사업 활성화 방안 1
이진 | 한국부동산개발협회 정책연구실장

발제 2 노후계획도시 정비제도의 주요 이슈 21
김중은 | 국토연구원 도시재생·정비연구센터장

발제 3 건설경기 진단 및 활성화 대책 35
박선구 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실장

발제 1

도심복합사업 활성화 방안

이진 | 한국부동산개발협회 정책연구실장

국토교통 유관 연구기관 공동세미나

도시경쟁력 강화를 위한 도심복합개발사업의 방향

한국부동산개발협회
이 진

2024. 3. 18.

CONTENTS

01 서울의 도시경쟁력은..
02 도시공간의 변화
03 도시정비의 흐름과 도심복합개발
04 도심복합사업의 방향

2

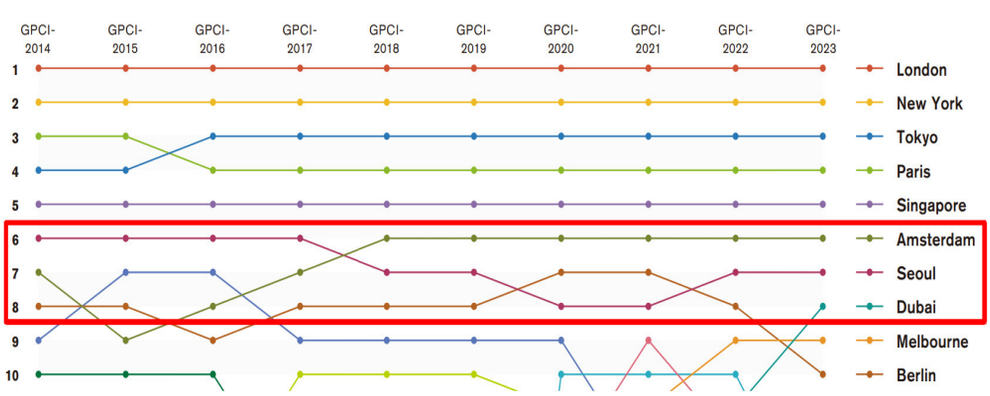
1. 서울의 도시경쟁력은..

3

1. 서울의 도시경쟁력은..

✓ 최근 10년 서울의 도시경쟁력 순위(Global Power City Index) 점진적 하락

- 2013년 6위 → 2018년 7위 → 2020년 8위 → 2022년 7위 → 2023년 7위

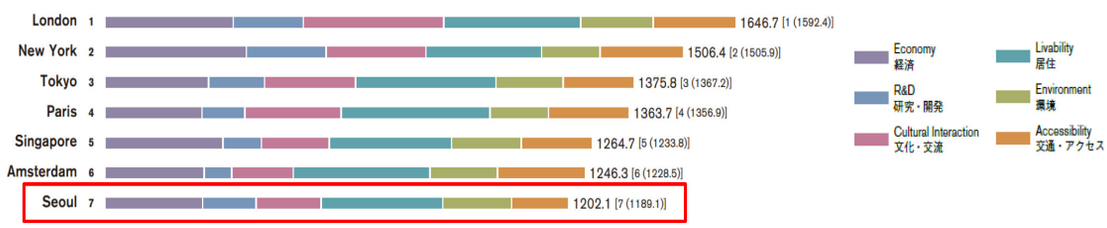


출처: Global Power City Index 2023

4

1. 서울의 도시경쟁력은..

✓ 종합 순위는 세계 7위 이나...



✓ 부문별 순위는...

- R&D는 6위
- 경제 15위, 문화 11위, 환경 14위, 접근성 20위
- 주거부문 36위

	Economy 経済		R&D 研究・開発		Cultural Interaction 文化・交流		Livability 居住		Environment 環境		Accessibility 交通・アクセス	
1	New York	371.1	New York	206.5	London	367.6	Paris	390.0	Stockholm	228.7	Amsterdam	229.2
2	London	336.2	London	181.4	New York	259.4	Madrid	380.9	Copenhagen	224.2	Frankfurt	217.6
3	Beijing	309.4	Los Angeles	154.9	Paris	250.7	Tokyo	367.7	Geneva	217.6	New York	216.1
4	Singapore	308.3	Tokyo	143.4	Dubai	237.5	Barcelona	365.6	Helsinki	210.7	London	215.9
5	Zurich	302.7	Boston	137.7	Tokyo	237.5	Vienna	360.0	Vienna	210.5	Paris	210.4
6	Dublin	298.7	Seoul	136.4	Istanbul	207.2	Berlin	359.3	Melbourne	203.1	Dubai	192.5
7	San Francisco	291.4	San Francisco	117.7	Madrid	183.9	Frankfurt	358.1	Sydney	202.1	Singapore	183.8
8	Geneva	274.6	Chicago	113.0	Moscow	176.5	Amsterdam	357.9	Zurich	201.5	Tokyo	183.3
9	Washington, DC	271.3	Paris	108.3	Singapore	174.9	London	357.9	Berlin	192.2	Shanghai	175.5
10	Tokyo	270.1	Hong Kong	107.4	Berlin	173.4	Stockholm	357.3	Vancouver	189.8	Copenhagen	174.5
11	Shanghai	268.7	Singapore	97.7	Seoul	167.8	Brussels	356.1	London	187.7	Vienna	171.7
12	Amsterdam	259.1	Beijing	93.2	Bangkok	165.3	Osaka	354.8	Singapore	180.9	Istanbul	166.3
13	Boston	259.0	Shanghai	90.0	Barcelona	163.8	Milan	353.0	Frankfurt	180.8	Barcelona	163.6
14	Sydney	258.0	Washington, DC	87.4	Buenos Aires	162.4	Helsinki	352.2	Seoul	178.1	Madrid	156.6
15	Seoul	254.8	Sydney	84.1	Amsterdam	158.6	Copenhagen	352.1	Madrid	176.7	Chicago	156.2
20	Stockholm	246.6	Toronto	61.6	Sydney	133.7	Bangkok	341.5	Fukuoka	163.2	Seoul	146.8
35	Bangkok	181.7	Milan	31.5	Johannesburg	86.3	Singapore	319.1	Tel Aviv	141.5	Bangkok	113.2
36	Milan	179.4	Tel Aviv	31.2	Dublin	84.1	Seoul	318.7	Los Angeles	140.0	Kuala Lumpur	109.7
37	Kuala Lumpur	177.3	Madrid	31.2	Frankfurt	80.5	Tel Aviv	315.7	Washington, DC	139.9	Osaka	109.3

5

1. 서울의 도시경쟁력은..

서울의 도시경쟁력 순위(Global Power City Index) 점진적 하락

주거부문 36위로 열악한 주거의 질..

치열해지는 도시간 경쟁에 충분히 대응하고 있는가?

6

2. 도시공간의 변화

7

2. 도시공간의 변화

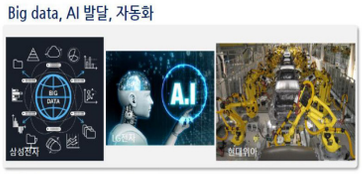
● 기술혁신

어제와 또 다른 오늘..

기술혁신이 촉발하는 일상생활의 변화

스마트폰의 등장, 초연결 사회

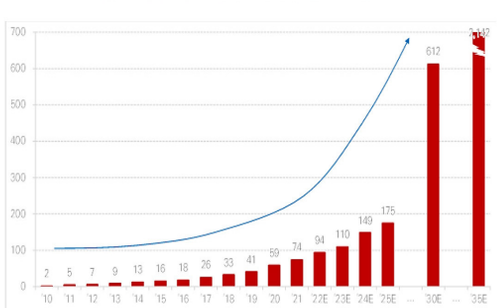
Big data, AI 발달, 자동화



자율주행, 모빌리티 혁신

출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

✓ 일평균 글로벌 데이터 발생량 변화(단위: ZB)



출처: 김준성(2020)

8

2. 도시공간의 변화

● Covid-19로 가속화된 Digitalization

출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

9

2. 도시공간의 변화

● 도시공간 용도 융복합화

출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

10

2. 도시공간의 변화

● 현행 토지이용관리

	용도지역(zone)	계획(plan)	심의, 허가(permit)
유형	용도지역, 지구, 구역 (국토계획법 및 시군구 도시관리계획	지구단위계획, 성장관리방안, 기반시설부담구역, 도시계획시설계획 등	건축허가, 개발행위허가, 농지·산지전용허가 등
공간적 범위	전 지역	특정 구역	전 지역
규정 준수	개략적	세세함	개략적
재량 여부	경직적 운영 (법령, 조례 명시)	경직적 운영 (계획 내용 명시)	재량적 판단에 의한 운영
특징	모든 지역 수립, 개략적 수준에서 용도 밀도 관리	특정 지역에 대해 구체적 경계를 두고 세부 내용 수립	지역 특정하지 않으며, 구체적 허가 여부 명시보다 재량권 발휘

출처: 김동근 외, 2017, 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안, 국토연구원

✓ 용도지역제는 복합적 토지이용을 막는 가장 배타적 수단
✓ 과거, 계획적 개발이 요구되는 시대에는 적합하나, 경직성으로 창의·복합적 개발에는 한계
- 수요-공급간 괴리, 낮은 적시성, 복합개발 저해

11

2. 도시공간의 변화

● 용도 융복합화 관련 제도 도입, 효과는 제한적

✓ 국내 용도 유연화 관련 제도

구분	입지규제최소구역	복합용도지구	복합개발진흥지구	특별계획구역	특별건축구역
정의	• 상위계획의 도시개발 및 관리 방향을 달성하기 위해 특정 공간을 별도로 관리할 필요가 있는 지역	• 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구	• 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능, 관광·휴양기능 중 2개 이상의 기능을 중심으로 개발·정비가 필요한 지구	• 지구단위계획구역 중에서 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역	• 창의적인 건축물을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 관련 제도개선을 도모하기 위하여 지정하는 구역
규정	• 입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	• 지구단위계획수립지침	• 건축법

As-Is

• 입지규제최소구역, 복합용도지구, 복합개발진흥지구, 특별건축구역 등 다수의 유연화 제도 도입했으나, 실질적 효과 제한

To-Be

• 용도 혼합, 용도 전환 등을 반영한 대분류 체계로 개편 필요
• 용도 혼합의 자율성 보장, 고밀 개발 지원 필요

12

2. 도시공간의 변화

증가하는 복합적 토지이용과 고밀 개발 수요

기술혁신과 복합적 토지이용 수요에 충분히 대응하고 있는가?

13

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

14

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 도시정비 관련 근거법 변화

「도시계획법」(1962~1977)

✓ 도시계획의 대상으로써 '불량지구 개량' 관점에서 제시

「도시재개발법」(1977~2002)

✓ 조합에 의한 시행(합동재개발), 지자체 시행 및 제 3자 등 사업시행자 범위 구성

✓ 토지등소유자 간 종전자산, 사업비 및 사업수익 배분을 위한 관리처분계획 제도 도입

「주택건설촉진법」(1986~2002)

✓ 조합에 의한 재건축 사업 근거 명시(1997.12.13)

「도시 및 주거환경정비법」(2002~)

✓ 도시환경정비사업, 주거환경정비사업, 재개발, 재건축 등 계획적 정비사업 추진

15

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 도시정비법의 개요

✓ 사업목적 : 노후주거지 주거환경 개선

✓ 사업유형

주거환경개선사업	재개발사업(주택정비형)	재개발사업(도시정비형) 구) 도시환경정비사업	재건축사업

✓ 사업주체

- 조합(토지등소유자로 구성)
- 건설업자, 주택등록사업자
- 지자체, 공공기관(공사 등), 신탁사
- 토지등소유자 (도시정비형 재개발, 20인 이하 구성)

16

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 기존 도시정비사업 한계

✓ 조합의 전문성 결여

- 조합 비리, 위기 대응 역량 부족

✓ 경직된 형태의 관리처분

- 물리적 상품 분양에 한정, 그 외는 매수청구
- 상품 유형 선택 불가(주택소유자 → 주택 분양, 상가소유자 → 상가 분양)

✓ 주민 의사결정을 대행하는 신탁, 공공 대행개발 → 실질적인 조합의 전문성 해소 한계

✓ 공공 대행개발 시 사업시행자와 실 사업자 간 불일치에 따른 사업 책임 문제(조세 등)

17

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 민간 주도 도심복합개발사업 확대 목표

✓ (기존) 공공 도심복합사업 도입(21년, 3080+)하였으나, 주민반발 및 공공역량 한계로 지연

- 후보지 76개소 중 45개소가 동의요건 미충족(2/3 이상)
- 후보구역 당 LH 담당인력 0.7명으로 체계적 사업지원 부족

✓ (개선) 민간 사업자 확대 → 20만호 목표

✓ (사업주체) 토지주 2/3 이상 동의 시 → 민간 전문기관(신탁, 리츠 등)이 시행하는 방식

✓ (주요경과) 22.12, 도심복합개발법 제정 추진 → 24.2. 공포 → 25.2. 시행

18

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 8.16 대책 중 도심복합개발사업 도입

✓ (사업유형) 성장거점형/주거중심형, 도시혁신구역 연계 개발(토지 용도/밀도의 자유로운 계획, 도시개발법 의제)

	성장 거점형	주거 중심형
개요	첨단산업 중심 고밀 복합개발	주거중심 고밀 개발(50% 이상 주택)
인센티브	용적률 상향 적용 필요시 "도시혁신계획구역(가칭)"* 적용	용적률 상향 적용(최대 500%)

* '입지규제최소구역(용적률·건폐율 등 기존 도시계획 규제를 받지 않는 구역)'을 개편 예정으로, '도시계획체계 개편방안(9월)'을 통해 상세 내용 별도발표 예정

출처: 국토교통부, 8.16 대책 보도자료 중

✓ (입지) 도심, 부도심, 노후역세권, 준공업지역 등 집중

✓ (절차) 광역지자체 공모(토지주, 민간사업자 제안) → 사업시행자 선정 → 개발계획 수립 및 인허가(통합심의 적용)

✓ (인센티브 / 공공기여) 공공사업 수준의 용적률, 세제혜택, 공원 및 녹지기준 완화

- 공급주택 일부는 공공임대 및 공공분양으로 기부채납, 개발이익 적정수준 환수

19

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 후속 '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 발의(안)

✓ (발의일/발의자) 22.8.19, 김정재 의원(국민의힘) 외 10인

✓ (제안이유) 민간의 전문성 및 창의성 활용, 규제특례 적용한 도심복합개발사업 시행 근거 마련

→ 도시공간의 혁신적 활용 촉진, 국가경제 활성화 기여

✓ (경과)

22.8.19 발의 → 23.2.15 상정 → 23.12.7 대안반영폐기 → 24.1.8 대안 법사위 상정 → 24.1.9 본회의 상정 → 24.2.6 공포

"발의 후 공포까지 1.5년 소요, 시행은 25년 2월, 아직 시행령 입법 부재"

20

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

✓ 도심복합개발사업 사업절차

21

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

✓ 시행방식(제13조)

- 관리처분 : 토지등소유자로부터 사업시행(예정)자 지위를 부여받은 경우
- 비 관리처분 : 사업시행자 토지소유권 전부 확보(국공유지 제외)

✓ 시행자 (제14조)

- 국가·지자체, LH 등 공공기관, 지방공기업
- 토지등소유자(20인 이내)
- 신탁, 리츠(자산관리회사 등 세부규정은 시행령 위임)

✓ 관리처분계획 인가 (제26조)

✓ 토지소유권 전부 확보 시 예외

✓ 토지등소유자 종전 자산, 분양, 분담금 등 관리처분계획 사항

"최초 발의안에서는 리츠의 경우 관리처분계획인가를 거치지 않고 사업추진이 가능하였으나,
실제 제정안에서는 관리처분계획인가의 예외 범위가 대폭 축소"

22

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

✓ 규제특례 (제37조)

- 도시혁신구역(현재: 입지규제최소구역)으로 지정
- 용도지역, 용도지구 건축물 건축 제한, 용적률·건폐율 제한, 도시공원 녹지확보 기준 완화

✓ 공공기여 (제38조)

- 복합개발계획 상 용적률에서 국토계획법상 용적률을 뺀 용적률의 ½ 이하 범위에서 국민주택규모 주택 건설 공급

✓ 부담금 감면 (제39조)

- 기반시설설치비용 등 감면, 부과 예외

✓ 공공출자 (제46조)

- 토지등소유자 ½ 동의 시 공공기관 등에 복합개발사업 출자 요청(세부 기준 시행령 위임)

23

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 우려사항

✓ 도시정비사업 프로세스에 묶여 있는 도심복합사업

- 관리처분 등 도시정비법 상 정비사업 절차와 유사

✓ 리츠 운영 절차와 부합하지 않는 사업 프로세스

- 리츠 영업인가/토지확보
- 신탁 외 명확하지 않은 자산관리회사(AMC) 대상

✓ 토지소유자 이해관계 조율하는 시행자의 역할에 대한 적정 수익 고려 여부

24

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 우려사항

✓ 법 제정 지연

- 상정 및 법안 통과 지연되었으나, 24년 2월 공포완료 → 속도감 있는 도심 주택공급을 위해 조속한 시행령, 지침 마련필요
- 구체적인 사항(출자가능 사업자, 인센티브 등)은 시행령으로 위임하여 지속 모니터링 필요

✓ 실현 가능성

- 인센티브를 제공하는 '역세권법'도 2010년 제정되었음에도, 해당 법을 활용한 사례 전무

25

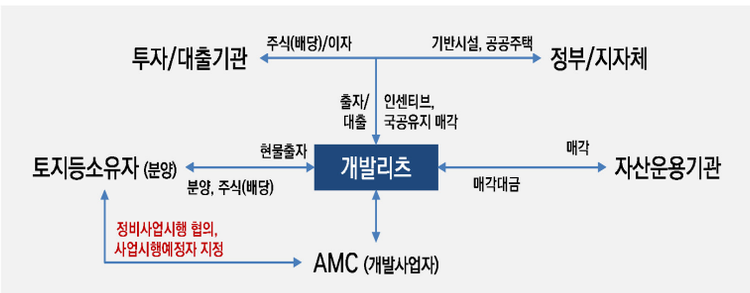
4. 도심복합개발사업의 방향

26

4. 도심복합사업의 방향

● 주체별 역할 정립 + 합목적 달성 위한 신뢰형성 필요

- 토지등소유자 : 토지 제공 → 종전 자산가치에 사업 수익 수준의 가치 증대
- 민간 참여자 : 자금조달, 혁신적 사업계획 수립, 사업관리 → 적정 사업수익
- 공공 :법·조례 상 인센티브 적용 및 인허가, 민원 등 적극행정 협력 → 기반시설, 공공주택 확보



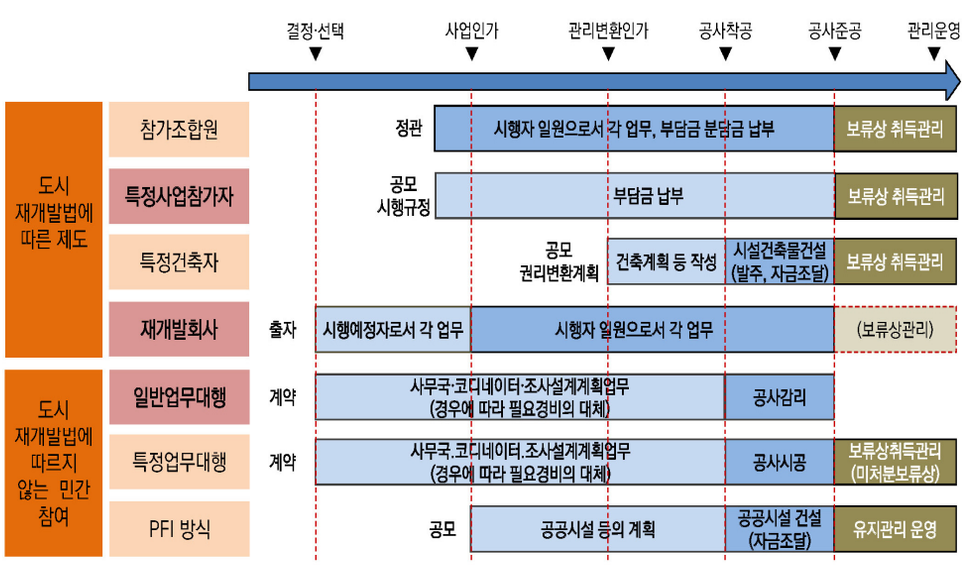
● 전문성 갖춘 디벨로퍼 참여 확대

- 개발사업자 : 리츠 AMC 주체 → 사업시행자로 확대(자금 자체조달)
- 관련 개발사업 경력과 자본력을 갖춘 디벨로퍼 요건 필요

27

4. 도심복합사업의 방향

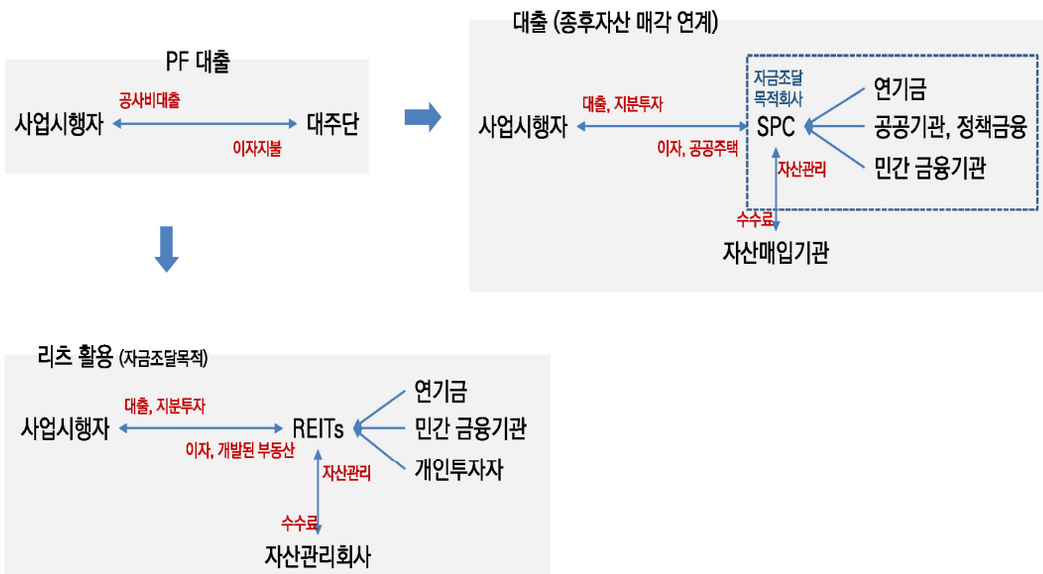
● 전문성 갖춘 디벨로퍼 참여 확대(일본 예시)



28

4. 도심복합사업의 방향

● 자금조달 방식의 다양화

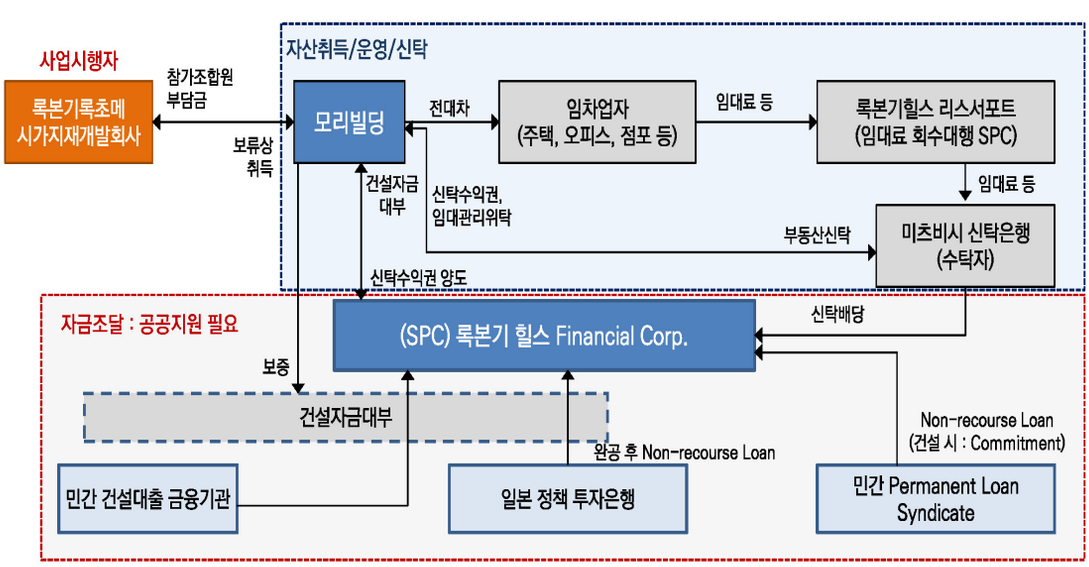


29

4. 도심복합사업의 방향

● 사업시행 리스크 관리 기반 자금조달 사례

사업시행 – 자금조달 – 자산매각(취득) – 자산운용 주체를 사전에 확보



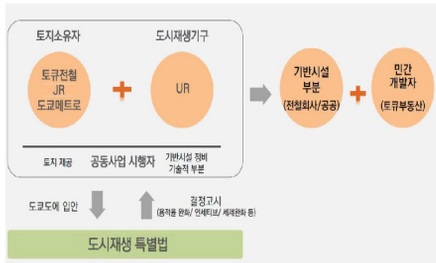
30

4. 도심복합사업의 방향

● 공공 토지확보 지원

✓ 필요 시 공공이 구역 토지 정리 후 민간사업자 개발사업 진행

- 민간사업자 이익 제한, 초과이익 환수 조건(도시개발법)



[출처 : 일본에서의 도시개발 전략 및 시사점, 민승현, 2021]

▶ UR이 택지를 정리한 후, 민간사업자가 개발사업 진행

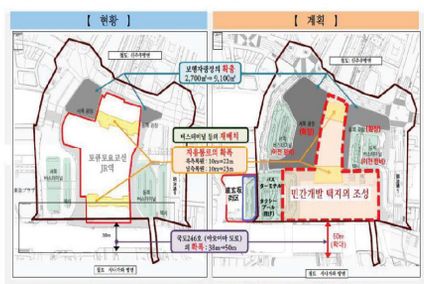
- 민간사업자는 토큐토요코선(민간철도회사)이 자회사인 토큐부동산에서 개발

기반시설 및 사업지의 구획을 정리하고 택지로 조성된 부분은 민간 개발

[출처 : 일본에서의 도시개발 전략 및 시사점, 민승현, 2021]

▶ 역 주변은 공공 부문 토지소유자가 택지정리 사업을 시행

- 보행자 광장 확충 및 버스터미널 재배치, 공공보행통로 확보 등 기반시설을 정비



기반시설 정비와 함께 추후 민간이 개발할 수 있는 택지를 조성

31

4. 도심복합사업의 방향

● 유연한 관리처분(또는 관리처분 미적용)

- 토지등소유자의 최종 자산 선택 방식 다양화
- 분양신청 : 동일 유형 제한 없이 원하는 유형의 부동산 분양신청
- 리츠 주식(지분) 확보 : 사업수익만큼 자산 증가, 배당수익 확보 가능

● 창의적 도심복합개발 위한 적정 사업시행자 이익 인정

- 도시가치 창출을 이한 이해관계자 조율 (지자체 지원 불가피)
- 개발지구에 부합하는 도시공간 기획, 도시계획 기법 협의 등 다양한 전문성 발휘
- 토지등소유자의 자금조달 리스크를 해소, 도심복합사업 사업성 개선 안정성 확보에 기여

→ 사업시행자 개발활동에 대한 적정 기여도 평가 및 적정 이익배분 인정

→ 종후 자산가치에 대한 지분화 하는 것도 필요(사전 협의 전제)

32

4. 도심복합사업의 방향

● 다양한 형태의 리츠 활용 및 리츠 도입을 위한 제도개선

- 리츠 : 사업시행자 / 자금조달(대출, 지분참여) 수단으로써 다양한 기법 검토 필요
- 부투법 상 리츠 영업인가 가능 시점은 관리처분 이후 → 실질적으로 적용 가능한 영업인가 시점 설정
- 리츠 영업인가 이전 토지등소유자의 현물출자 불가능 → 토지등소유자 현물출자 가능하도록 개선 필요

● 부동산 소유방식의 전환/ 사회적 인식 개선

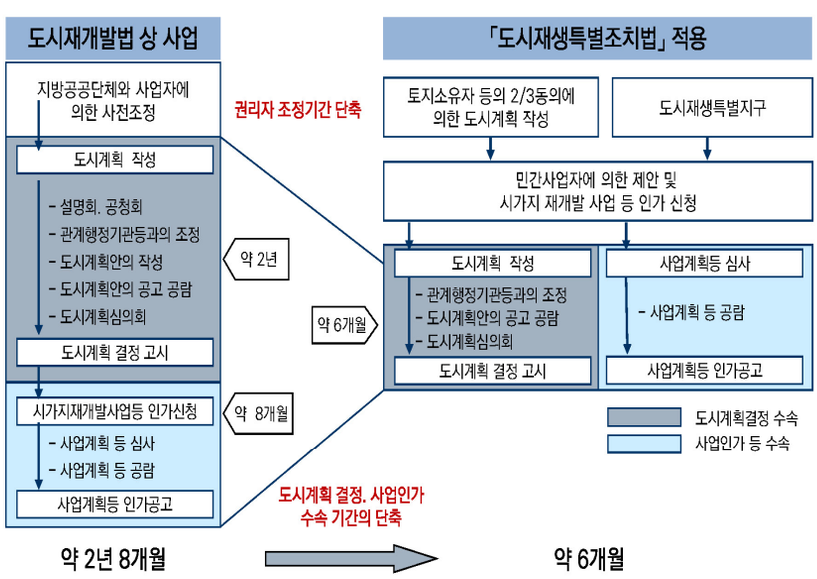
- 부동산간접투자 상품의 목적에 부합 → 소유방식에 대한 전환 필요
  ex) 개인의 부동산 소유 → 부동산회사 소유, 개인은 투자회사의 주식 소유
- 부동산 산업화를 위한 조세 지원, 인센티브 수반 필요

33

4. 도심복합사업의 방향

● 공공의 적극적 인허가 지원

- 토지등소유자 동의/협의 지원
- 인허가 통합심의
- 규정에 없는 이익공유, 과도한 공공기여 요구 지양



34

감사합니다.

35

발제 2

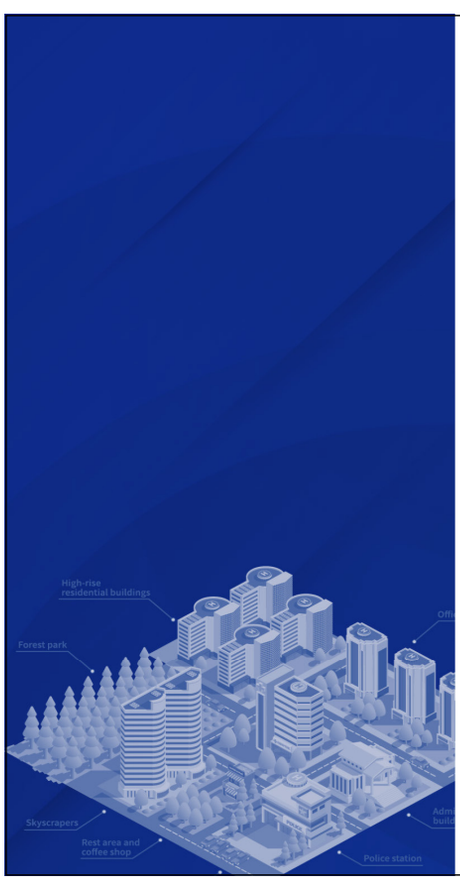
노후계획도시 정비제도의 주요 이슈

김중은 | 국토연구원 도시재생·정비연구센터장

노후계획도시
정비 제도의 주요 이슈

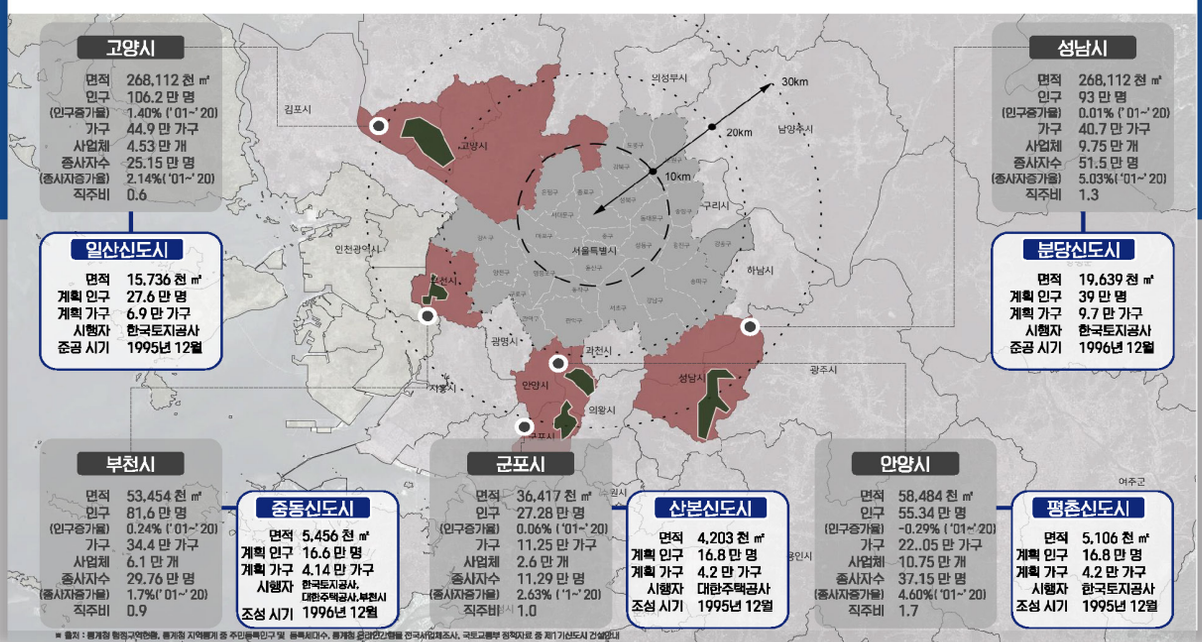
김중은 도시재생 · 정비연구센터장

KRIHS 국토연구원



노후계획도시란?

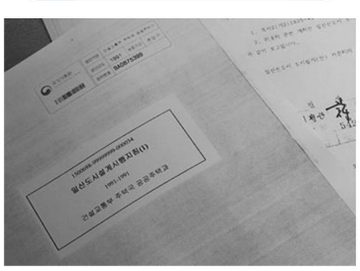
노후계획도시의 대표사례인 1기 신도시



3

노후계획도시의 특징

개발방식



01 공공 주도로 단기간에 사업 추진

02 부동산시장 안정을 위해 주택공급을 최우선 목표로 설정

03 마스터플랜을 통한 기반시설 패키지 공급

토지이용계획

01 초등학교 중심의 대가구(super block) 단위의 근린생활권 설정

02 역 주변 상업 · 업무용지 배치로 중심지 기능 부여

주택공급계획

01 다양한 소득계층을 고려한 다양한 형태와 규모의 주택 공급

02 중고층 주동 위주의 공동주택단지

03 역 주변 임대주택단지 배치

4

노후계획도시 정비 제도의 필요성

노후계획도시 정비의 문제점

1기 신도시 등 노후계획도시는 **공공**이 **마스터플랜**에 따라 **단기간**에 **대규모**로 건설한 **고밀 주거단지**로

주택공급을 목적으로 건설되어 도시 **자족성** 확보에 한계	건설 당시 마스터플랜의 경직성으로 여건변화에 맞는 **토지이용** 제약	단기간 대규모 주택공급으로 **주택재정비** 시기 일시 도래

6

현행 도시정비제도의 한계

공동주택 위주의 노후도시는 재정비촉진사업, 재건축사업, 리모델링 등으로도
정비가 가능하나 **광역적** 도시정비 및 **신속한** 사업추진 등에 한계

도시재정비법	도시정비법	소규모주택정비법	주택법	건축법
재정비촉진 사업	재건축사업	소규모 재건축사업	리모델링	대수선

- 개별단지를 넘어선 도시 차원의 **광역적** 사업 시행 곤란
- **신속한** 사업 시행을 위한 특례 및 지원 부족
- **순차적** 정비를 위한 기준 부재

7

노후계획도시 정비 제도의 필요성

단지별 정비 시 **예상 문제점**

가구수 및 용적률 증가에 따른
도시 및 광역 기반시설 부족 예상

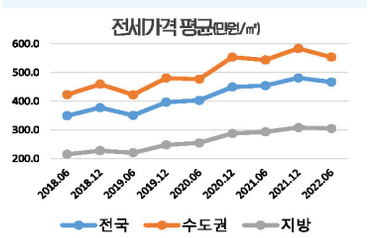
개별단지를 넘어선 도시차원의 광역적 정비

노후도시 내 새로운 수요에 대응한
부지 확보 곤란

시대변화에 맞는 새로운 도시기능 부여

일시 정비 시 대규모 이주수요로 인한
부동산 시장 교란 우려

부동산 시장 안정 및 양질의 주택 공급



도시차원의 광역적 정비, 새로운 도시기능 부여, 부동산 시장의 안정을 위해
노후계획도시의 특징을 고려한 국가 차원의 **정비방향 제시 및 법제도** 마련 필요

8

노후계획도시 정비 제도의 틀

중앙정부

특별법

↓ 법적 근거 마련

정비기본방침

- 노후계획도시 정비의 필요성 및 목표
- 노후계획도시의 현황 및 이슈
- 노후계획도시 정비를 위한 기본전략
- 노후계획도시 정비에 관한 국가의 시책
- 노후계획도시 정비기본계획 수립기준
- 정비사업 추진절차 및 체계

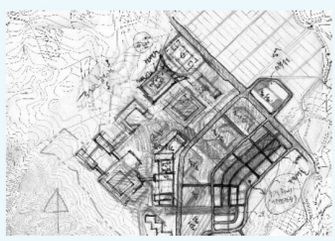
법적 근거 마련 →

기본방향 설정 및 가이드라인 제시 →

← 주민의견 수렴 현황조사자료 공유, 제도의 수용성 검토 등

지자체

정비기본계획



9

추진 체계

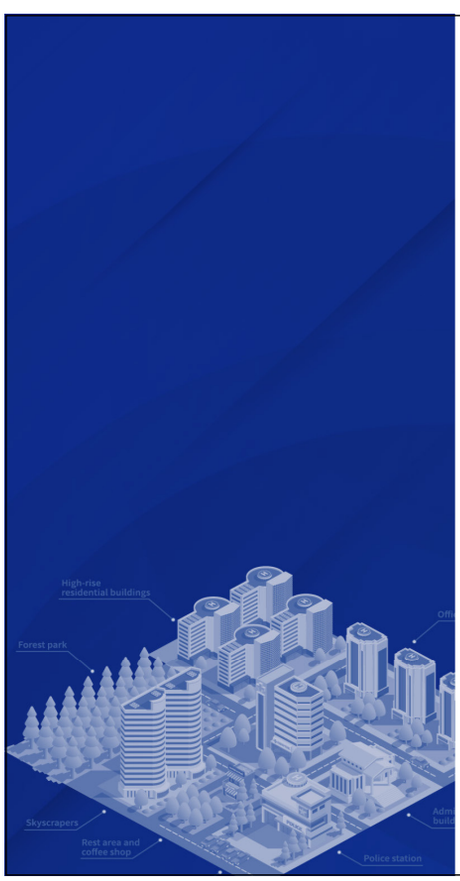
1. **기본방침** (정비방향 등) → 국토교통부
2. **기본계획** (단계적 정비계획, 이주대책 등) → 지자체
3. **특별정비구역 지정** → 민간 제안 또는 지자체 직권
4. **각종 사업 시행** → 사업시행자

10

노후계획도시 정비사업의 종류

- **재개발사업 및 재건축사업** 「도시 및 주거환경정비법」
- **리모델링사업** 「주택법」
- **공공주택사업** 「공공주택 특별법」
- **도시개발사업** 「도시개발법」
- **도시 · 군계획시설사업** 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- **광역교통시설 사업** 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」
- **복합환승센터 개발사업** 「국가통합교통체계효율화법」
- **스마트도시건설사업** 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」
- **역세권개발사업** 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」
- **그 밖에 지자체장이 정하는 사업**

11



노후계획도시 정비제도의 주요 이슈

노후계획도시 정비제도의 주요 이슈

1. 노후계획도시의 범위를 어떻게 설정할 것인가?
2. 밀도 상향으로 인해 도시기반시설 부족문제는 없는가?
3. 어떠한 경우에 특례(종상향, 안전진단 면제 등)를 부여할 것인가?
4. 너도나도 원하는 선도지구의 지정 기준은?
5. 형평성과 사업성을 고려한 적정 공공기여 수준은?
6. 이주대책(이주단지조성, 순환용주택 공급) 수립이 가능한가?

13

공간적 범위(=법 적용 대상 지역)

"대규모 주택공급 등을 목적으로 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업 등 대통령령으로 정하는 사업❶에 따라 조성 후 20년 이상 경과하고 면적이 대통령령으로 정하는 바에 따라 100만 제곱미터 이상인 지역❷"

❶ 대상 개발사업의 종류

- ✓ 택지개발사업
- ✓ 공공주택사업
- ✓ 행정중심복합도시건설사업
- ✓ 혁신도시개발사업
- ✓ 국민주택건설사업/대지조성사업(공공시행한정)
- ✓ 도시개발사업(공공시행 한정)
- ✓ 산업단지개발사업 (공공시행+주거시설용지 50만㎡ 이상 한정)

❷ 면적 요건

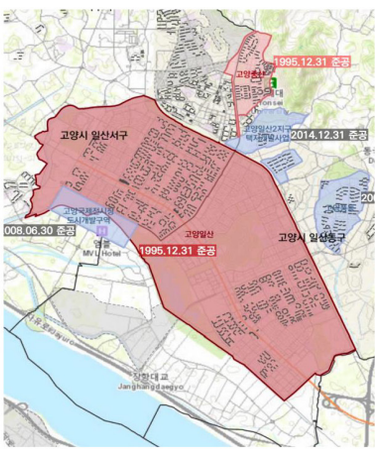
- ✓ 단일 개발사업지구가 100만㎡ 이상인 경우
- ✓ 연접 또는 인접(동일 행정동 내)한 여러 개발사업지구의 합이 100만㎡ 이상인 경우
- ✓ 위 요건의 개발사업지구 외 지역 (도시지역 한정) 20% 이하 (최대 50만㎡까지) 포함 허용

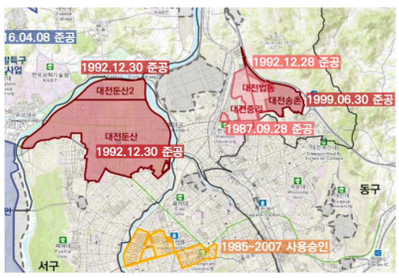
14

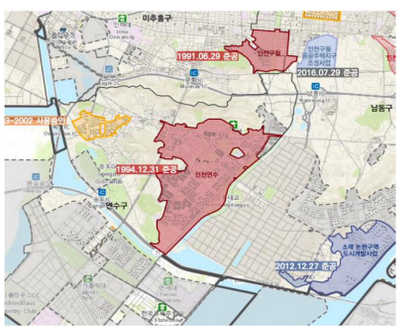
참고 노후계획도시의 공간적 범위 설정 예시

범례

- 준공 20년 이상 100만m2 이상 택지지구
- 준공 20년 이상 50만m2 이상 택지지구
- 준공 20년 미만 100만m2 이상 택지지구
- 준공 20년 미만 50만m2 이상 택지지구
- 50만m2 이상 공동주택단지
- 기타 택지지구





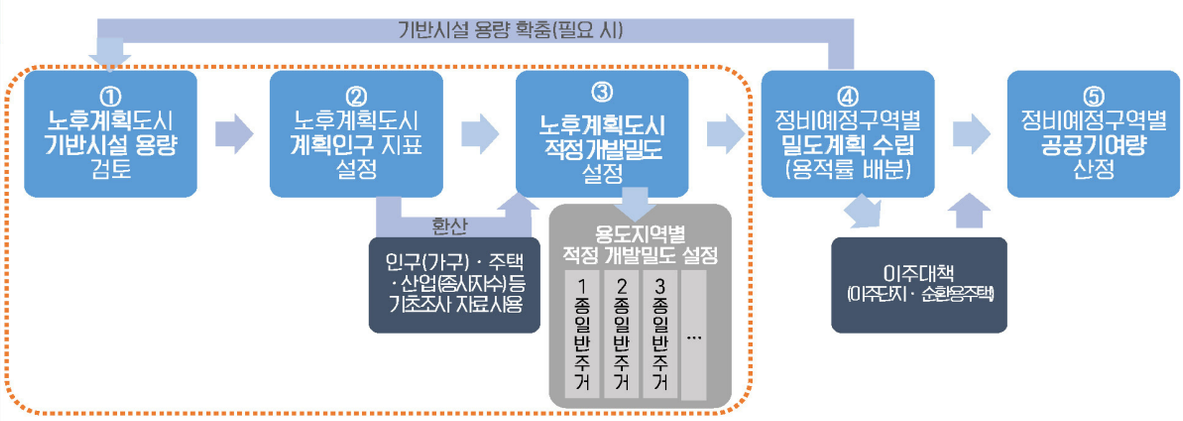


© 한마도시연구소건축사사무소(2023)

15

계획인구 및 적정 개발밀도

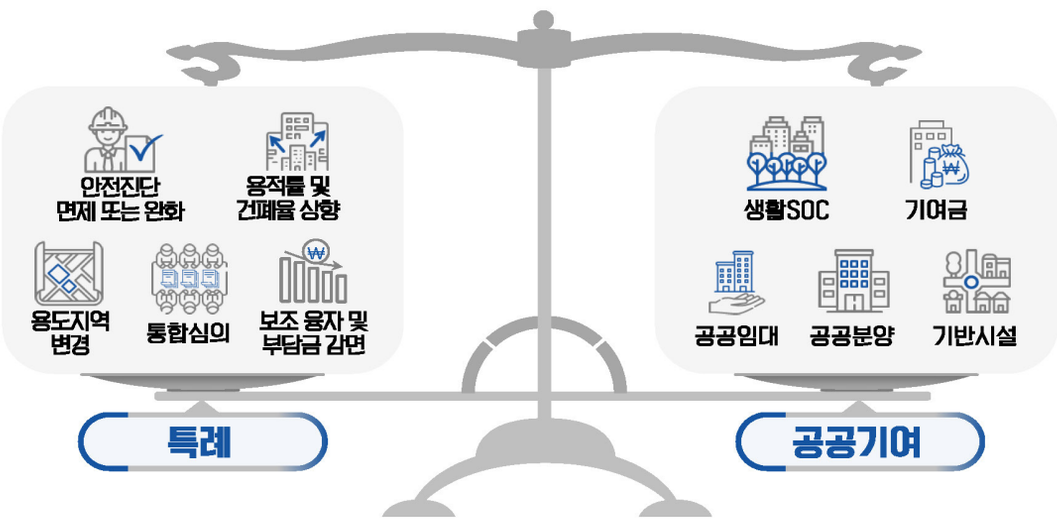
"노후계획도시 내 확충가능한 **기반시설용량**과 **쾌적한 정주환경** 등을 종합적으로 고려하여 정비 이후 노후계획도시의 **계획인구**와 **적정 개발밀도**를 설정"



16

특례 및 공공기여

도시 · 건축 특례에 따른 초과이익을 환수하여 공공성을 확보하고,
공공임대주택 외 기여금 등 다양한 공공기여방식을 허용



17

특별정비구역

특별정비구역 = 통합정비

1	주거단지 정비형	**대가구(super block) 단위**로 주택단지를 통합 정비할 필요가 있는 구역 법 제11조 제1항 제1호
2	중심지구 정비형	**역세권** 및 **상업 · 업무지구** 주변을 고밀 · 복합개발할 필요가 있는 구역 법 제11조 제1항 제2호
3	시설 정비형	도시 내 **기반시설** 및 **자족시설**의 확충 · 개선이 필요한 구역 법 제11조 제1항 제3호 + 영 제17조 제1항 제1호
4	이주대책 지원형	**이주단지** 조성 및 **순환용주택** 공급 등 이주대책 추진에 필요한 구역 법 제11조 제1항 제4호

18

정비선도지구

“ 정비 시급성, 실현 가능성 및 사업 파급력 등을 종합적으로 고려하여 **우선적**으로 정비사업을 **추진**하는 **특별정비구역** 중의 하나로 각종 **재정적 · 행정적인 지원**과 **기반시설 우선 설치** 검토 가능 ”

지정 요건

- ✓ 토지등소유자간 공감대가 형성되어 정비사업의 **실현 가능성**이 높은 지역
- ✓ 건축물의 노후화와 편의시설 부족으로 **정주환경의 개선이 시급한** 지역
- ✓ 기반시설이나 자족용지를 제공하여 **도시기능 향상**에 크게 기여할 수 있는 지역
- ✓ 생활권 내 거점으로 **주변 지역에 미치는 파급효과**가 큰 지역

지정 절차

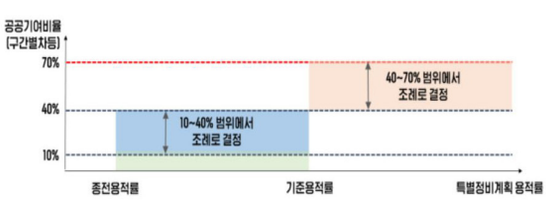
- ✓ **국토교통부장관과 협의**
- ✓ **지방노후계획도시정비위원회 심의**
- ✓ **지자체장 지정**

19

재건축 · 재개발사업의 공공기여량 산정체계

“ **노후계획도시**는 **중 · 고밀 공동주택단지**가 대규모로 **밀집**해 있어 **도시 · 건축규제** 완화시 **기반시설 부족**이 **우려**되고 추가적인 **공공시설 부지 확보 필요성**이 **낮아** 도시정비법과 차별화된 **새로운 공공기여량 산정 체계**가 필요 ”

공공기여 비율



- 종전용적률 = 지구단위계획상 기준용적률
- 기준용적률 = 도로, 상하수도, 학교, 공원 등 기반시설 용량 및 확충계획을 고려한 도시 전체의 적정 개발밀도

공공기여금 산정방식

공공기여 비율

✖

구간별 증가한 연면적

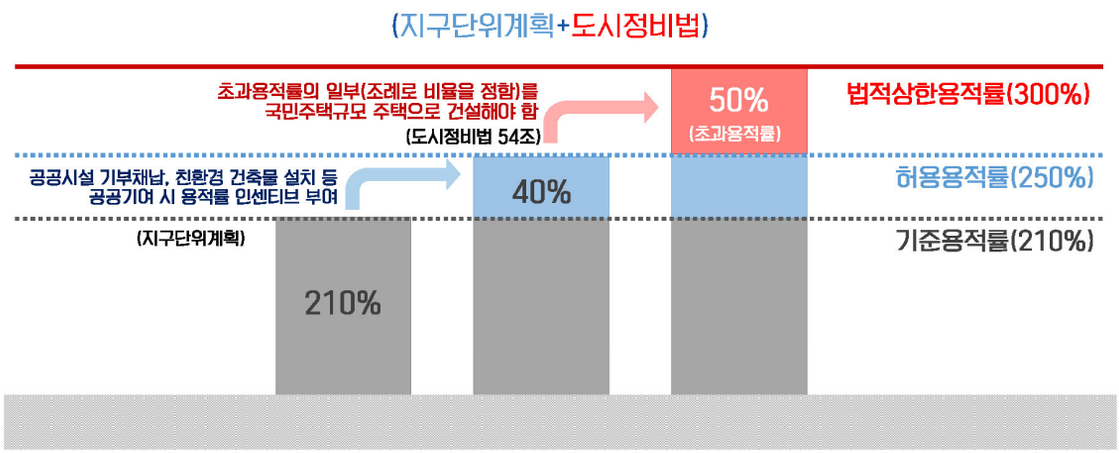
(=구간별 증가한 용적률 × 사업 부지면적)

✖

감정평가액

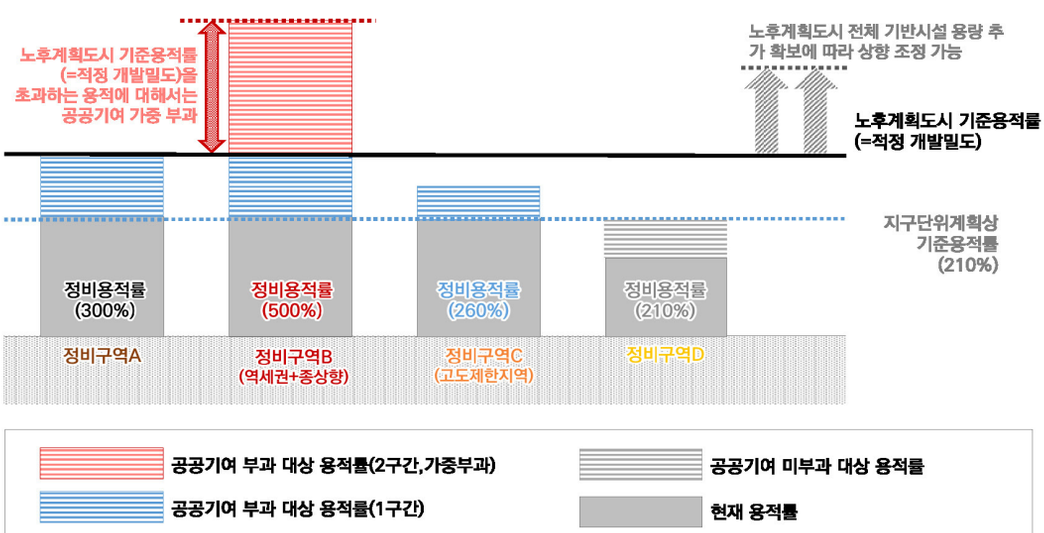
20

참고 도시정비법에 따른 재건축 · 재개발사업의 공공기여 체계



21

참고 기반시설 용량을 고려한 새로운 공공기여 산정 개념도



© 김종은(2023)

22

이주대책

"단계별 정비를 원활히 추진하고 주택시장 불안을 최소화하기 위해
이주물량 산정, 이주단지 조성 등 지자체가 이주대책 수립을 위한 기준 제시"

주요내용

- ✓ 단계별 정비계획 수립
- ✓ 이주단지 공급물량 확정
- ✓ 무주택 세입자 지원 방안

이주단지 공급방식

- ✓ 지역의 여건을 고려하여 적정한 이주단지 유형을 선택
  - 공공택지 활용형
  - 공공기여 활용형
  - 공공임대 재건축형
  - 공공지원 민간임대형
  - 유휴부지 복합개발형

23

감사합니다

KRIHS 국토연구원

발제 3

건설경기 진단 및 활성화 대책

박선구 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실장

Korea Research
Institute For
Construction
Policy
건설경기 진단 및 활성화 대책
2024. 03. 18. (월)
대한건설정책연구원
박선구 경제금융실장
RICON
대한건설정책연구원

INDEX
Korea Research
Institute For
Construction
Policy
1. 건설산업 환경 및 여건
2. 건설경기 진단과 평가
3. 건설경기 활성화 방안
4. 결론 및 시사점

건설정책의 미래를
선도하는 연구기관
대한건설정책연구원
RICON

1 건설산업 환경 및 여건

부정적 건설 환경에 직면

RICON 대한건설정책연구원

건설산업은 단기 및 중장기적으로 정치, 경제, 사회·문화, 기술 측면에서 다양한 환경 변화에 직면

- 건설산업 단기적 리스크는 경제적 요인이 다수이며, 3고 환경 하에 부동산PF 부실화 우려가 지속
- 여기에 공사비 부담도 여전한 상황이며 특히, 건설 선행지표가 부진하여 단기적으로 건설경기 침체 예상
- 중장기적으로도 생산요소 확보가 쉽지 않은 여건이며, 스마트·디지털 전환 역시 타 산업에 비해 열위

건설산업을 둘러싼 내외부 환경 여건

- 민간주도 성장과 재정건전성 강조
- 친환경, 제로에너지 정책 강화
- 건설생산구조 개편 등 변화 지속
- 건전한 노사관계 정립의 어려움
- 해외건설수주 회복세 미약

- 3고 시대(고금리, 고물가, 고환율)
- 부동산PF 대출 부실화 우려
- 그린플레이션 등 공사비 부담 지속
- 착공물량 등 건설 선행지표 급감
- 공공투자 및 정부 SOC 예산 정체

- 인구구조 변화에 따른 주거 형태 변화
- 산업현장 내 안전 강조
- 친환경 자재 사용 확산
- 불안정적 공급망(인력, 자재 등)
- 원하도급 간, 산업 간 공정거래 중요

- 4차 산업 기반 기술의 건설업 접목
- 산업간 융복합 확산
- 자동화, 로봇화 등 디지털 경제 직면
- 노동력 부족 대체를 위한 기술혁신 필요
- 다양한 금융조달 방식의 고민 필요

1. 건설산업 환경 및 여건 | 고금리 하에서 건설기업 어려움 가중

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy 5

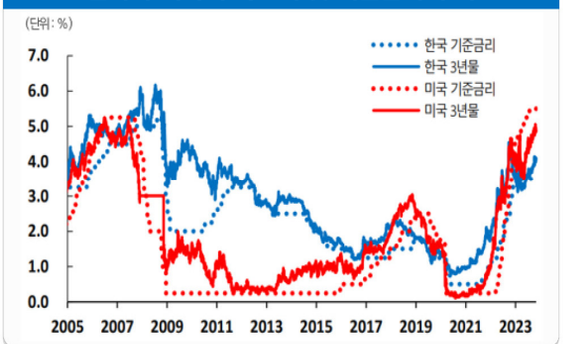
경제 전반은 물론 건설경기 회복세를 제약하고 있는 고금리 상황이 지속되면서 어려움이 가중

- 미국의 견조한 실물경기, 근원물가 경직성 등으로 연준의 피벗 기대가 약화되어 시장금리는 높은 수준을 유지
- 다만, 하반기 전후 연준의 금리인하를 기대하면서 추가적인 기준금리 인상은 없을 것이라는 안도감 확산

한국경제인협회 조사(매출 500대 건설기업 대상)에 따르면 76.4%의 기업이 현재 금리수준에서 이자비용도 감당하기 어려운 것으로 조사

- 대한건설정책연구원(2023)의 외감업체 대상 분석에서도 3년 연속 이자보상배율이 1미만인 기업이 18.7%

한국과 미국의 국고채 및 기준금리 추이



자료: 한국금융연구원 자료 재인용

이자비용 감당이 가능한 기준금리 임계치

자료: 한국경제인협회 보도자료(2024.02.19)

1. 건설산업 환경 및 여건 | 부동산PF 부실 위험은 여전

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy 6

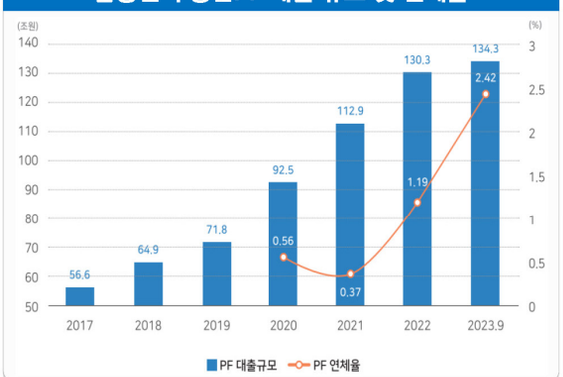
부동산PF 부실 위험이 여전한 가운데, 2022년 이후 증가세는 크게 둔화되고 있는 상황

- 부동산PF 규모는 PF대출, 증권사의 지급보증, 브릿지론성 토지담보대출까지 포함하면 200조원에 육박
- 부실화 위험은 브릿지론에서 본 PF로 전환되지 못한 사업장에 집중되어 있는 모습

기존 PF 사업장의 부실처리가 지연되고, 신규 PF 공급이 원활하지 못해 착공이 지연 또는 급감

- PF 대주단 협약 가동 및 금융당국의 정책대응으로 경착륙 가능성은 크지 않으나, 정상화에 오랜 시간 소요 예상

금융권 부동산PF 대출 규모 및 연체율



자료: 금융위원회

부동산 PF 사업환경 변화

구분	관련지표	2021년	2023년	비고
금융시장	기준금리	0.5%	3.5%	3%p 상승
	KOSPI	3,300	2,500	24% 하락
분양가격	주택담보대출금리	2.6%	4.2%	1.6%p 상승
	아파트 매매가격지수	100	90	10% 하락
분양원가	토지비용(브릿지론)	만기연장 중		30~50% 손실 가능성
	금융비용(브릿지론 금리)	5%	10%	100% 상승
	공사비용(건설공사비지수)	124	153	23% 상승

자료: NICE신용평가

역대급 수준의 공사비 상승

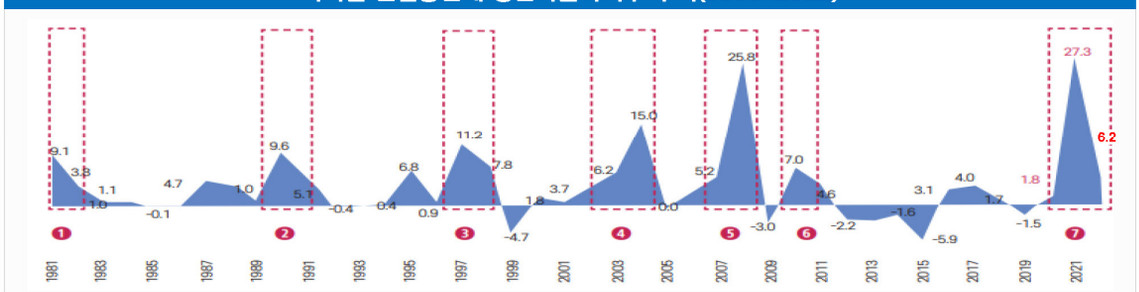
2021년 이후 자재가격 상승폭은 최근 40여년과 비교해도 가장 큰 폭의 변동성을 시현

- 과거 건설자재 상승 요인은 오일쇼크(①), 수요급증(②,④), 환율급등(③,⑤), 유동성 증가(⑥) 등 개별 요인
- 최근 상승은 환율, 유동성 외에 전쟁과 지역봉쇄 등 외부요인까지 더해졌다는 점에서 상승폭이 이전보다 심화
- 2021년 철강재, 금속재가 크게 올랐고, 2022년부터 최근까지 시멘트, 레미콘 등 비금속광물이 상승

팬데믹 이후 건설자재가격은 3년간 35.6% 올랐으며, 건설공사비지수는 26.1% 상승

- 최근 10년(2014~2023)으로 보면 건설자재가격은 37.3%, 건설공사비지수는 55.4% 각각 상승
- 2023년 이후 건설자재가격은 안정화 추세에 있으나, 그린플레이션 등으로 하락 가능성은 제한적인 상황

시기별 건설중간재 생산자물가지수 추이(1980~2022)



자료: 통계청

선행지표 부진에 따른 불확실성 증대

부정적 건설환경으로 건설수주, 건축허가 및 착공면적, 분양 등 선행지표의 부진이 심각한 수준

- 경기침체, 금리인상, 공사비 상승과 맞물려 선행지표가 악화되었으며, 이는 올해부터 본격적으로 건설기성 및 투자 부진으로 가시화될 전망

특히, 2023년 건축허가면적과 건축착공면적이 동반 큰 폭으로 감소하면서 건설경기 부진 우려

- 2023년 건축허가는 10년 평균의 84.8% 수준이며, 착공은 63.2%로 감소폭이 상당한 수준
- 건축착공은 2022년부터 평균치를 하회하고 있어 향후 2년간 건설경기는 부진할 가능성이 큰 것으로 판단

연도별 건축허가면적 추이

자료: 통계청

연도별 건축착공면적 추이

자료: 한국건설기술연구원

건설기업 수익성은 하락 추세

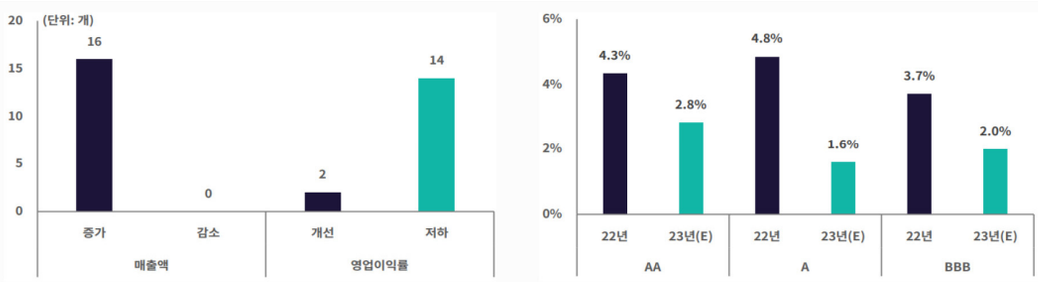
한국기업평가에 따르면 주요 건설기업의 매출은 증가했으나, 이익률은 16개사 중 14개사가 감소

- 공사비 상승에 따라 매출은 증가했으나, 영업이익률은 전년 대비 2.5%p 하락한 2%를 기록

수익성 개선은 올해에도 기대하기 어려울 전망이며, 중소기업의 어려움은 더욱 커질 것으로 판단

2023년 주요 건설사 잠정실적치(2022년 대비)

구분	매출액(억원)		영업이익률		부채비율		차입금의존도	
	2022년	2023년(E)	2022년	2023년(E)	2022년	2023년(E)	2022년	2023년(E)
실적	771,288	877,468	4.5%	2.0%	166.4%	172.2%	23.8%	22.6%
증감률		13.8%		-2.5%p		5.8%p		-1.2%p



자료: 한국기업평가
조사대상: 16개 건설사(현대건설, 디엘이앤씨, 포스코이앤씨, 롯데건설, 대우건설, 지에스건설, HDC현대산업개발, 신세계건설, 디엘건설, 한양, 코오롱글로벌, 계룡건설, 에이치엘디앤이, 한라, 동부건설, 한신공영, 금호건설)

2024년 건설기업은 보수적 수주 전략 채택

수주환경이 악화되고, 이익률 개선이 어려운 여건으로 주요 건설사는 보수적 수주 전략 채택

- 대형 건설사의 대부분이 올해 수주 목표치를 하향 조정
- 중대형 건설사 수주 전략 조사결과, 공사비가 확보된 양질의 사업장 외에는 보수적 스탠스

건설시장 불확실성으로 중소건설사 및 전문건설업은 수주 목표 자체를 설정하지 못할 실정

2024년 주요 건설사의 수주 목표 및 전략

구 분	삼성물산	현대건설	대우건설	GS건설	DL이앤씨	포스코이앤씨
2023년 실적(조원)	19.2	20.2	13.2	10.2	14.9	11
2024년 목표(조원)	18	17	11.5	13.3	11.6	10
증감	-1.2	-3.2	-1.7	+3.1	-3.3	-1.0

자료: 각 사 발표치, 한국건설산업연구원 자료 재인용

구 분	수주 전략	구분	수주 전략
OO건설	양질의 사업장만 수주 검토	OO건설	택지위주 사업, 민간사업은 보수적
OO건설	분양 및 개발사업 지양, EPC위주 검토	OO건설	양질의 사업장을 제외한 택지, 공공, 민간 수주중단
OO건설	수주보다 관리 위주 공사비 확보 가능한 사업만 수주	OO건설	수주 중단, 미분양 및 후분양 사업장 관리에 초점

자료: 각사 수주 전략 조사자료

건설경기 진단 지표 및 평가 기준

RICON 대한건설정책연구원

- 대한건설정책연구원은 다양한 건설지표 분석을 통해 현재 건설경기를 효과적으로 진단하는 방법과 기준을 자체적으로 제시(월 데이터 기준)
  - 총 7개의 지표를 선정하였으며, 평가기준을 통해 지표별 정상 또는 위험을 판단
- 위험횟수에 따라 건설경기를 6단계[0개(과열), 1개(호조), 2개(중립), 3개(경계), 4~5개(부진), 6개 이상(심각)]로 구분
  - 건설경기 진단 지표 및 평가기준, 위험횟수에 따른 경기판단은 연구원 자체 판단임을 참고

건설경기 진단 지표 종류 및 평가기준

구 분	의 미	평가 기준
건설수주	금액기준 대표 건설 선행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건축착공면적	물량기준 대표 건설 선행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건설기성	금액기준 대표 건설 동행지표	3년 평균 대비 감소 → 위험
건설공사비지수	자재비 및 인건비 비용지표	3년 평균 상승률 5% 이상 → 위험
미분양주택수	주택시장 위험지표	60,000호 이상 → 위험
회사채수익률	설명력 높은 금리지표	회사채수익률(BBB-) 9% 이상 → 위험
건설BSI지수(한국은행)	건설기업 심리지표	BSI지수 68 미만 → 위험

건설경기 진단 결과, 2023년 경기가 크게 부진

RICON 대한건설정책연구원

건설경기 진단 결과, 2022년 4분기 이후 건설경기는 크게 악화되었으며, 2023년이 가장 부진

- 2021년의 경우 지표상 위험을 나타내는 경우가 7개 가운데 1개 또는 2개로 대체로 양호한 수준
- 2022년 들어 위험의 횟수 증가하였고, 레고랜드 사태(2022년 9월) 이후 부진이 심화
- 2023년에는 건설경기가 지속적으로 부진과 심각으로 나타나, 최근 3개년 가운데 가장 악화

최근 건설경기 진단 결과(2021~2023년)

2021	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2021/01	정상	정상	위험	정상	정상	정상	정상	호조
2021/02	정상	정상	위험	정상	정상	정상	정상	호조
2021/03	정상	정상	위험	정상	정상	정상	정상	호조
2021/04	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/05	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/06	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/07	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/08	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/09	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/10	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/11	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2021/12	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립

2022	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2022/01	정상	정상	위험	위험	정상	정상	정상	중립
2022/02	정상	위험	위험	위험	정상	정상	정상	경계
2022/03	정상	위험	위험	위험	정상	정상	정상	경계
2022/04	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진
2022/05	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진
2022/06	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진
2022/07	정상	위험	위험	위험	정상	위험	정상	부진
2022/08	정상	정상	정상	위험	정상	위험	정상	중립
2022/09	정상	정상	위험	위험	정상	위험	정상	경계
2022/10	위험	위험	정상	위험	정상	위험	정상	부진
2022/11	위험	위험	정상	위험	정상	위험	위험	부진
2022/12	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각

2023	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2023/01	정상	위험	정상	위험	위험	위험	위험	부진
2023/02	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각
2023/03	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각
2023/04	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각
2023/05	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각
2023/06	위험	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진
2023/07	위험	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진
2023/08	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각
2023/09	위험	위험	정상	위험	정상	위험	정상	부진
2023/10	위험	위험	정상	위험	정상	위험	위험	부진
2023/11	위험	위험	정상	위험	정상	위험	위험	부진
2023/12	정상	위험	정상	위험	위험	위험	위험	부진

(참고) 금융위기와의 비교

RICON 대한건설정책연구원

최근 건설경기를 금융위기 상황과 비교하기 위해 2009년부터 2014년까지 동일한 기준으로 평가

- 최근 건설경기와 금융위기 이후 건설경기 상황은 일부 유사한 점이 존재하나, 금융위기 이후가 더욱 심각
- (유사점) 부동산PF 위험, 높은 인플레이션, 건설 선행지표 악화
- (차이점) 대규모 경제위기, 미분양 수준('09년: 16만호 VS. '23년: 6.5만호)

글로벌 금융위기 이후 건설경기 평가 결과(2009~2011년)

2009	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2009/01	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2009/02	위험	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진
2009/03	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2009/04	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2009/05	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2009/06	정상	위험	정상	위험	위험	위험	정상	부진
2009/07	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2009/08	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2009/09	정상	정상	정상	위험	위험	위험	정상	경계
2009/10	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2009/11	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2009/12	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진

2010	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2010/01	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2010/02	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2010/03	위험	정상	정상	위험	위험	위험	정상	부진
2010/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2010/05	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2010/06	위험	정상	정상	위험	위험	위험	위험	부진
2010/07	정상	위험	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2010/08	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2010/09	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2010/10	위험	위험	위험	위험	위험	위험	정상	심각
2010/11	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2010/12	위험	위험	정상	위험	위험	위험	위험	심각

2011	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2011/01	위험	위험	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/02	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/03	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/05	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/06	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진
2011/07	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/08	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진
2011/09	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진
2011/10	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/11	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2011/12	위험	정상	정상	위험	위험	위험	위험	부진

(참고) 금융위기와의 비교

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy 15

금융위기 이후 건설경기는 2009년부터 2013년까지 5년 가까이 부진했으며, 2014년 회복세

- 건설경기 진단지표로는 2011년이 가장 심각한 것으로 분석
- 금융위기 이후 건설경기는 약 5년간 하강국면으로 순환변동상 최장기간 부진을 기록
- 건설산업을 둘러싼 여건이 부정적이나, 금융위기 시기에 비해 건설경기 하락폭은 크지 않을 것으로 예상

글로벌 금융위기 이후 건설경기 평가 결과(2012~2014년)

2012	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2012/01	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진
2012/02	정상	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2012/03	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2012/04	위험	정상	위험	위험	위험	위험	정상	부진
2012/05	위험	정상	위험	위험	위험	위험	위험	심각
2012/06	정상	정상	위험	위험	위험	위험	위험	부진
2012/07	정상	정상	위험	정상	위험	정상	위험	부진
2012/08	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계
2012/09	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계
2012/10	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계
2012/11	위험	정상	위험	정상	위험	정상	정상	경계
2012/12	위험	위험	위험	정상	위험	정상	정상	부진

2013	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2013/01	위험	정상	위험	정상	위험	정상	위험	부진
2013/02	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계
2013/03	위험	위험	위험	정상	위험	정상	위험	부진
2013/04	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계
2013/05	위험	위험	정상	정상	위험	정상	위험	부진
2013/06	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계
2013/07	위험	정상	정상	정상	위험	위험	위험	부진
2013/08	위험	정상	정상	정상	위험	위험	위험	부진
2013/09	위험	정상	정상	정상	위험	정상	위험	경계
2013/10	정상	정상	정상	정상	위험	정상	위험	중립
2013/11	정상	정상	정상	정상	위험	위험	위험	경계
2013/12	위험	정상	위험	정상	위험	위험	위험	부진

2014	건설 수주	건축 착공	건설 기성	건설 공사비	미분양 주택	회사채 수익률	건설 BSI	경기 진단
2014/01	정상	위험	정상	정상	정상	위험	위험	경계
2014/02	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립
2014/03	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립
2014/04	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조
2014/05	위험	위험	정상	정상	정상	정상	위험	중립
2014/06	위험	정상	정상	정상	정상	정상	위험	중립
2014/07	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조
2014/08	정상	위험	정상	정상	정상	정상	위험	중립
2014/09	정상	정상	위험	정상	정상	정상	위험	중립
2014/10	정상	정상	정상	정상	정상	정상	위험	호조
2014/11	위험	정상	위험	정상	정상	정상	위험	경계
2014/12	위험	위험	위험	정상	정상	정상	위험	부진

건설경기 선행지표 침체기, 동행지표 후퇴기로 판단

RICON 대한건설정책연구원

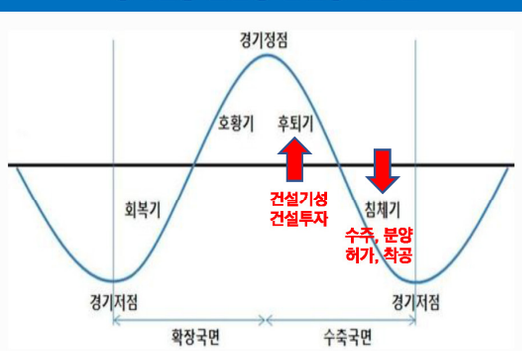
Korea Research Institute For Construction Policy 16

건설 선행지표 부진과 부정적 외부환경을 고려하면 건설경기는 2025년까지 부진할 전망

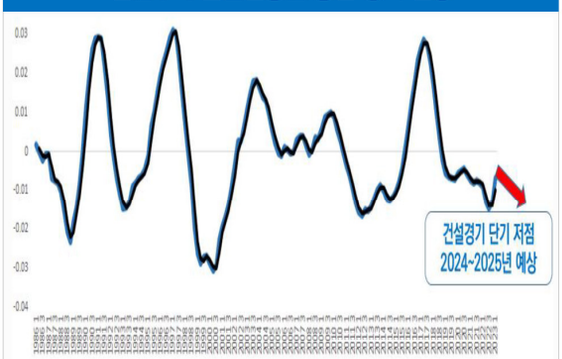
- 경기변동 순환상 건설경기는 선행지표 측면에서는 침체기, 동행지표는 후퇴기로 판단
- 건설물량 시차 효과로 보면 선행공종은 2024년 저점, 후행공종은 2025년이 저점일 것으로 예상

금리 하락, 부동산PF 위험 감소, 공사비 상승 완화 등의 경제여건 개선과 주택공급 확대 등 정부 정책 목표가 안착될 경우 낙폭은 줄어들 것으로 기대

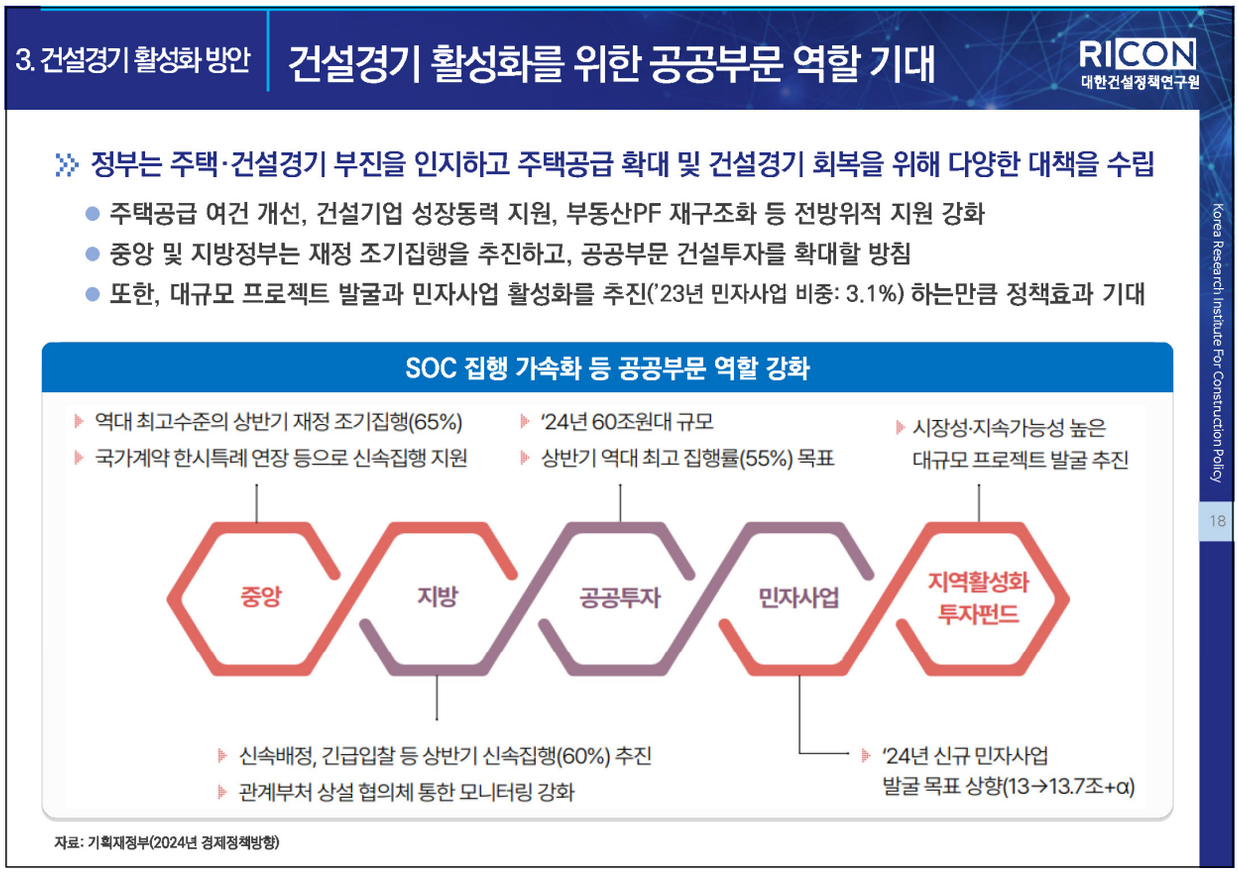
경기변동 순환상 건설경기 판단



건설투자 순환변동을 통한 경기 전망



건설정책의 미래를
선도하는 연구기관
대한건설정책연구원
RICON
3 건설경기 활성화 방안


3. 건설경기 활성화 방안
건설경기 활성화를 위한 공공부문 역할 기대
RICON
대한건설정책연구원
정부는 주택·건설경기 부진을 인지하고 주택공급 확대 및 건설경기 회복을 위해 다양한 대책을 수립
주택공급 여건 개선, 건설기업 성장동력 지원, 부동산PF 재구조화 등 전방위적 지원 강화
중앙 및 지방정부는 재정 조기집행을 추진하고, 공공부문 건설투자를 확대할 방침
또한, 대규모 프로젝트 발굴과 민자사업 활성화를 추진('23년 민자사업 비중: 3.1%) 하는만큼 정책효과 기대
SOC 집행 가속화 등 공공부문 역할 강화
역대 최고수준의 상반기 재정 조기집행(65%)
국가계약 한시특례 연장 등으로 신속집행 지원
'24년 60조원대 규모
상반기 역대 최고 집행률(55%) 목표
시장성·지속가능성 높은
대규모 프로젝트 발굴 추진
중앙
지방
공공투자
민자사업
지역활성화
투자펀드
신속배정, 긴급입찰 등 상반기 신속집행(60%) 추진
관계부처 상설 협의체 통한 모니터링 강화
'24년 신규 민자사업
발굴 목표 상향(13→13.7조+α)
자료: 기획재정부(2024년 경제정책방향)
Korea Research Institute For Construction Policy
18

3. 건설경기 활성화 방안 | 건설경기 활성화 및 주거 안정을 위한 공공주택 확대

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy 19

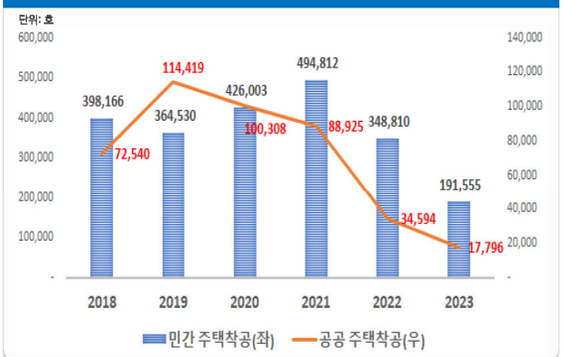
주택공급 여건이 악화되고 경제 전반의 불확실성이 큰 시기인만큼 LH 등을 통한 공공주택 확대 필요

- 2023년 주택건설 착공이 급감한 가운데, 공공물량은 17,796호로 5년 평균(71.430호)의 24.9%에 불과
- 주택 신규수요와 노후주택 증가를 고려하여 적정 주택공급 물량이 유지될 필요

인허가 이후 착공으로 전환되는 속도가 지연되는만큼 패스트트랙을 활용해 공공주택 조기 공급 추진

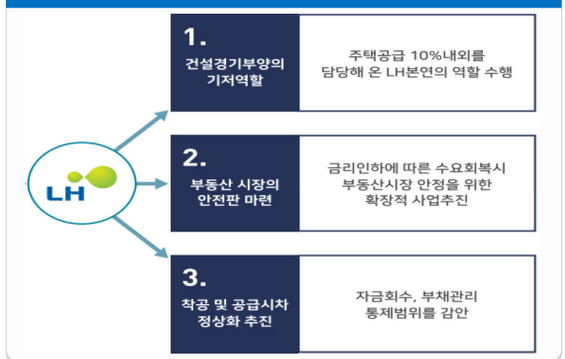
- 또한, 최근 공공주택 공급이 감소하고 있다는 점에서 공공지원 민간임대주택 활성화 역시 적극 검토 필요

최근 5년간 주택건설 착공 현황



자료: 통계청(주택건설 착공실적)

주택공급을 위한 공공의 역할(LH)



자료: LHRI focus

3. 건설경기 활성화 방안 | 부동산PF 연착륙 지원

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy 20

부동산PF 연착륙을 위해 유동성 지원 확대, 부실우려 PF사업장 재구조화 촉진 등이 필요

- 본 PF 전환이 어려운 사업장(브릿지론)은 선별 정리하되, 손실 규모 축소를 위해 노력
- 정상화 가능한 사업장 및 일시 유동성 부족 사업장은 자금 및 보증지원을 통해 지원

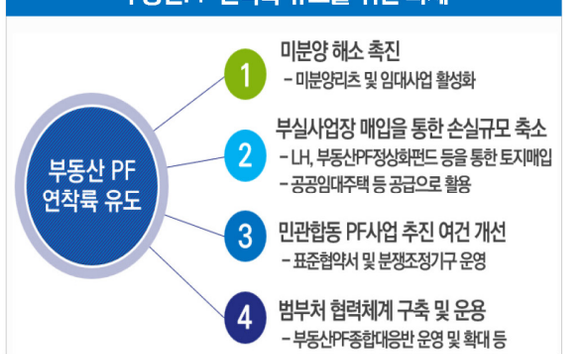
부동산 개발사업의 자금조달 기법인 PF는 불황기에 반복적으로 경제를 위협하는 요인으로 작용

- 중장기적으로 PF방식을 대체할 수 있는 부동산개발사업 투자 펀드 등 다양한 자금조달 방안에 대한 고민 필요

태영건설 PF 사업장 정리 시나리오

자료: 금융감독원

부동산PF 연착륙 유도를 위한 과제



자료: 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 947호 자료 재정리

건설공사비 안정화를 위한 제도 개선

건설자재 수급불안과 가격 변동으로 건설경기 악화와 함께 자재 수요자와 공급자간 갈등이 심화

- 자재수급 및 가격 갈등시 정부와 자재수요자 및 공급자가 참여하는 (가칭)협의체가 운영되어 온 사례가 존재
- 실제로 '21년 이후 자재가격 급등에 따라 국토부, 기재부, 산업부, 조달청, 자재수요자, 공급자 간의 협의체 운영
- 그러나 협의체의 법적 근거가 없고, 이슈 발생시 일회성으로 운영되는 등의 한계가 존재

건설자재시장의 안정과 지속가능성을 위해 건설공사 품질과 안전에 영향을 끼칠 수 있는 주요 자재를 대상으로 '건설자재 수급협의체'를 구성하고, 법적 근거와 함께 협의체 운영 규정 등을 마련

- 건설자재 수급협의회가 원활히 작동할 경우 자재수급 불일치가 줄어들고, 예측가능한 가격 변동 등이 기대

건설자재 수급협의체 개요

- **(성격) 국토교통부 등 관계부처 주관으로 시멘트, 레미콘, 건설회사, 전문가 등이 결성하는 수급협의체**
  - 수급협의체의 공신력 및 지속가능성을 위해 정기 협의체로 구성하고 국토교통부 고시 등을 통해 운영규정 마련
- (협의) 국토교통부 등 관계부처 회의에서 물가안정 차원에서 생산, 판매 상황 등 수급 및 가격 협의
  - 국토교통부 등 관계부처는 회의장을 마련하고, 업체 간의 자발적 협의안 마련을 유도
- **(이행) 국토교통부 등 관계부처 주관 회의에서 논의된 사항을 기초로 협의안 마련 및 이행**
  - 각 업체는 이행 여부에 대하여 자체 판단하되, 국토교통부 등 관계부처에 이행 여부를 회신

지역 건설산업 활성화 전략 마련

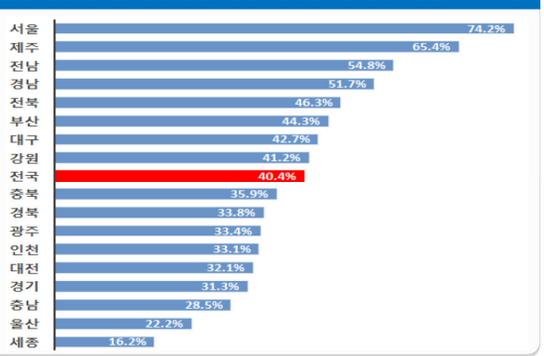
건설산업은 경제 전반과 고용에 미치는 영향이 상당하며 특히, 지역경제의 파급효과는 더욱 큰 상황

- 그러나, 관내 발주공사의 지역업체 계약 비중이 40.4%에 불과하여 지역 건설업계의 어려움은 가중
- 관내 하도급공사는 더욱 심각하여 2022년 기준 지역업체의 하도급계약 비중은 33.9%에 불과

지역 건설업체 성장 지원과 지역 경기 활성화를 위해 보호·육성과 함께 경쟁력 강화를 위한 지원 필요

- 단기적으로 지역 건설사업에서 지역업체 공동도급, 하도급률 상향의 인센티브 확대가 필요하며, 중장기적으로 경쟁력 강화 추진과 거버넌스 정립이 요구

종합건설업 관내 발주공사의 지역업체 계약 비율(2022년)



자료: 대한건설협회, 종합건설업 통계연보

지역 건설경기 활성화를 위한 전략 및 방안

자료: 대전세종연구원(2022), '세종시 지역건설산업 활성화 방안' 연구 내용 재정리

3. 건설경기 활성화 방안 | 건설기업 부실의 연쇄 작용 최소화

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy

23

부동산PF 위기 확대에 따라 건설기업의 부실이 증가하여 워크아웃 및 법정관리를 진행할 경우 이 피해는 원도급업자의 위기에 그치는 것이 아니라 다수의 협력업체 피해로 확산

- 과거 건설경기 침체 시 상위권 종합건설업체의 부도는 수백 개의 협력업체 연쇄 부도로 이어져 피해 확산
- 대형건설사 구조조정에 따라 보증사고가 증가하게 되면 건설관련 공제조합의 대금지급율 상승으로 인해 조합의 경영 악화는 물론 보증수수료 인상으로 건설업체 전반의 금융비용 부담이 확대

다행히 '신용등급이 높은 원사업자의 대금지급보증 면제' 폐지로 하도급대금지급보증이 활성화

- 다만, 하도급대금지급보증 약관이 보증기관마다 상이하여 하도급업체의 대응이 어렵다는 점에서 약관 표준화 필요
- 민간공사에서 발주자의 지급능력이 부족하거나 발주자와 수급인이 계열관계인 경우 도덕적 해이 또는 동반 부실로 인해 대금체불이 발생할 수 있어, 민간공사에 한해 발주자의 하수급인에 대한 하도급대금지급보증 의무화 검토

건설관련 공제조합의 하도급대금지급보증 실적 추이

(단위 : 억원)

기관	2017	2018	2019	2020	2021	2022
건설공제조합	77,825.8	56,980.1	51,845.1	61,839.9	337,934.0	429,289.0
전문건설공제조합	861.6	1,030.7	1,703.1	1,818.6	3,183.5	6,382.4
기계설비건설공제조합	48.8	60.5	71.2	163.3	4,184.8	1,724.0
합 계	78,736.2	58,071.4	53,619.4	63,821.7	345,302.3	437,395.4

자료: 각 공제조합 업무통계연보

3. 건설경기 활성화 방안 | 해외건설수주 지원 및 활성화 방안 검토

RICON 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy

24

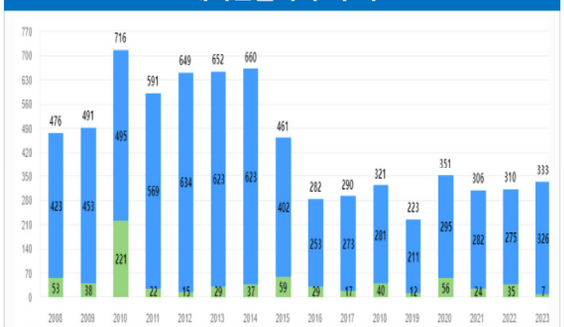
2023년 해외건설수주는 333억불로 소폭 반등했으나, 2010년 이후 지속적으로 하향세를 기록

- 해외시장은 국내 건설시장의 대체재 성격이 강한 특성이 있는만큼 국내 시장 침체에 따라 해외시장 활성화 필요
- 실제로 외환위기 시기, 금융위기 이후 국내 건설경기가 침체되었으나, 해외수주 증가로 인해 물량 확보

우리나라 해외건설수주는 중동지역에 집중되어 유가 상승시기에 실적이 증가하는 특성

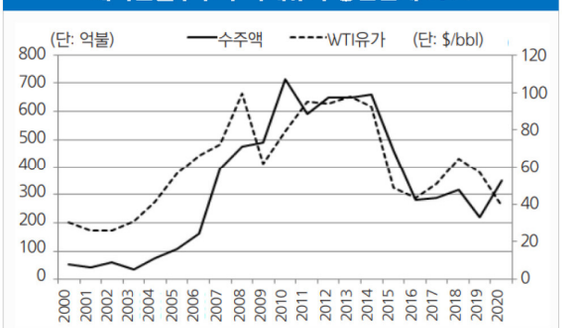
- 고부가가치 사업(시공중심의 계약방식 → 엔지니어링-PMC-O&M 모델) 중심으로 수주 경쟁력 강화 필요
- 또한, 민관 협력을 통해 '우크라이나 재건협력 사업' 등도 관심을 가지고 준비

해외건설 수주 추이



자료: 해외건설정보서비스

해외건설수주와 국제유가 상관관계 0.84



자료: 국토교통부·해외건설협회·KIND, 해외건설 완전정복

4. 결론 및 시사점

대다수 기관이 올해 건설경기 부진을 예상

RICON 대한건설정책연구원

- 대다수의 기관은 올해 건설투자 전망에 있어 마이너스 성장을 예상
  - 특히, 발표(전망)시점이 늦어질수록 건설투자 전망치가 악화되고 있는 실정 (한국은행 -0.1% → -1.8%)
- 금융시장 불안, 생산요소 수급 차질, 공사비 상승 등 부정적 요인이 재차 부각될 경우 2024년 건설경기 침체는 더욱 심화될 가능성 상존

주요 기관의 2024년 건설투자 전망치

구 분	2022년	2023년e)			2024년e)
		상반기	하반기	연간	
한국은행(2023. 08)	-2.8%	2.1%	-0.5%	0.7%	-0.1%
현대경제연구원(2023. 09)	-2.8%	1.8%	0.5%	1.2%	0.5%
국회예산정책처(2023. 10)	-2.8%	1.8%	0.3%	1.0%	0.2%
한국건설산업연구원(2023. 11)	-2.8	1.8%	1.3%	1.5%	-0.3%
KDI(2023. 11)	-2.8%	1.8%	3.7%	2.8%	-1.0%
한국금융연구원(2023. 11)	-2.8%	1.8%	3.2%	2.5%	-1.6%
대한건설정책연구원(2023. 11)	-2.8%	1.8%	2.5%	2.2%	-2.4%
한국은행(2023. 12)	-2.8%	1.8%	3.6%	2.7%	-1.8%

자료: 각 기관 발표자료

Korea Research Institute For Construction Policy 26

4. 결론 및 시사점
건설경기 활성화를 통해 하강국면 리스크 최소화
RICON
대한건설정책연구원
건설산업 환경과 여건이 부정적이나, 건설경기 활성화 대책이 시장에서 효과적으로 작동한다면 건설산업 리스크 감소, 하강국면 낙폭 축소 및 기간 단축 등이 기대
시장 참여자의 노력이 선행되어야 하며, 여기에 정부의 정책지원이 뒷받침될 필요
건설경기 활성화 방안 요약
위험요인 지원 및 관리
• 부동산PF 연착륙 지원
• 다양한 자금조달 방안 마련
• 공사비 안정을 위한 제도개선
해외건설 활성화 지원
• 국내 건설시장의 대안
• 고부가가치 사업 수주 경쟁력
• 우크라이나 재건협력 사업
공공부문 역할 강화
• 공공 건설투자 확대
• LH를 통한 공공주택 공급
• 민자사업 발굴 및 활성화
취약부문 보호 및 육성
• 지역 건설산업 활성화 대안 마련
• 지역 건설업체 경쟁력 강화
• 하도급대금지급보증 등 강화
Korea Research Institute For Construction Policy
27

우리나라 건설산업이 나아갈 미래를
대한건설정책연구원이 열어 나가겠습니다.
감사합니다
RICON
대한건설정책연구원

M·E·M·O

M·E·M·O

M·E·M·O

M·E·M·O