

2026 04호

CERIK

하이라이트

8.31

‘8·13대책’의 주요 내용과 평가

- 공급 시차 단축 및 역량 총동원하여 임기 내 수도권 주택공급 147만 호 목표
- 방향성 긍정적이나, 금융·세제 등 정합성 보완해야
- 수도권 연간 29.4만 호 목표, 달성 기록하지 않아
- 현장 병목 해소 및 속도 체감 위한 추가 지원 모색 필요
- 구조적 문제 해결 위해서는 종합적 관점의 정책 접근 절실

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원



‘주택 신속공급 방안’ 8·13대책 발표

- ◎ 현 정부는 출범 이후 공공 주도의 공급 확대와 수요 관리 정책을 발표해 옴. 그러나, 착공 물량 증가는 제한적이고 매매·전세·월세의 트리플 강세가 나타남. 이에 정부는 8월 13일 주택공급 종합대책인 ‘전월세 및 매매시장 안정을 위한 주택 신속공급 방안’을 발표함.
- 현 정부의 핵심 부동산 정책은 2025년 6·27대책(가계부채 관리 강화 방안), 9·7대책(주택공급 확대 방안), 10·15대책(주택시장 안정화 대책), 2026년 8·3세제개편(안)임. 이번 발표는 현 정부 들어 수립된 다섯 번째 부동산 종합대책으로 평가됨.
- 공급 부문에 한정하여 살펴보면, 임기 5년간의 주택공급 로드맵을 담은 2025년 9·7대책에 이어 그 후속 조치로 2026년 1·29대책(도심 주택공급 확대 및 신속화 방안)이 있음. 비아파트 공급 확대 방안을 주요 내용으로 하는 5월 22일(매입임대 확대)과 5월 26일(규제 개선 및 지원) 정책 발표도 있었음.
- 기존 대책 발표에도 주택 착공 물량 증가 폭은 제한적인 반면 매매·전세·월세 가격이 동반 상승하는 트리플 강세가 나타남. 8·3세제개편(안)에 대한 논쟁이 진행중인 가운데 정책 수단별 시너지를 창출하고 공급 시그널을 선제적으로 전달하기 위해 8·13대책을 신속히 제시한 것으로 이해됨.



공급 시차 단축 및 역량 총동원하여 임기 내 수도권 주택공급 147만 호 목표

- ◎ 공급 시차를 줄이고 가용한 역량을 총동원하여, 9·7대책의 135만 호에 더해 임기 내 12만 호+ α 추가 공급 계획을 발표함. 이와 함께 부담 가능한 주거 선택지를 확대하고 주거 사다리 복원을 목표로 삼음.
- 2025년 9·7대책에서 기발표된 135만 호에 더해 금번 대책에서 2030년까지 착공 물량 12만 호+ α 를 제시함. 이에 현 정부의 주택공급 로드맵은 총 147만 호+ α 로 집계되며 연평균으로는 29.4만 호 수준임. 임기 이후까지 고려하면 23만 호+ α 의 추가 공급 효과를 기대함.
- 2030년까지 공공택지 공급 확대를 통해 ‘5.7만 호+ α ’, 도심 공급 확대를 통해 ‘0.5만 호+ α ’, 민간 부문의 금융 및 세제 지원 및 규제 완화를 통해 ‘5.9만 호+ α ’가 추가 공급될 것으로 추정함.
- ◎ 공공택지는 최단기 조성 프로세스, 신규 지정, 비주택용지 주택 전환, 기매각 용지 조기착공을 추진함.
 - 공공택지 조성단계별 소요 기간을 절반 수준으로 단축하는 최단기 프로세스를 마련하여 속도를 1~2년 단축함.
 - 서울강서, 남양주도심, 경기광주역세권에 신규 공공주택지구를 지정하고 최단기 착공모델 적용으로 3~4년 내 착공함.
 - 공공택지의 비주택용지를 주택용으로 전환하고 상업용지 기준, 준공 후 용도변경 규제 등 근본적인 기준을 정비함.
 - 기매각 용지의 조기착공을 유도하기 위해, 미분양 매입확약 인센티브를 부여하고 착공 지연 시에는 LH가 회수하여 직접 공급을 추진함.

◎ 도심에서는 공공 및 저이용 부지를 활용하고 정비사업 가속화, 도심 공공주택 복합사업을 확대함.

- 1·29대책 부지(태릉CC, 과천 등)의 조기 착공, 학교용지, 노후청사 복합개발을 통해 추가 주택을 공급함.
- 재개발·재건축 속도 제고를 위해 재개발 시행자에 대한 부동산 취득세 감면, 임대주택의 인수가격을 기본형건축비 100%로 한시 상향, 이주비대출을 금융회사 총량관리 목표에서 별도 관리, 재개발 조합설립 동의율을 재건축 수준으로 완화(현75%→改70%), 공공재개발 38곳(6만 호)의 사업 추진 속도를 가속화할 예정임.
- 도심공공주택복합 확대를 위해 신규 공모, 인허가 신속화, 양도세 부담 완화, 분담금 유예 등을 지원함.
- 소규모 정비사업은 이주비 지원은 확대하되 기금 관리는 강화함. 공공 참여형 사업은 추가 인센티브를 부여함.
- 매입임대 주택은 취득세·양도세 감면, 가격산정방식 개선, 표준화 확대 등을 통해 단기간 내 공급을 극대화함.

〈표 1〉 8·13대책의 주요 내용

구분	핵심 내용	주요 내용
① 공공택지 공급 확대	공공택지 조기 착공	후보지 → 착공, 68개월 → 37개월 단축, 용적률·토지이용 효율화
	우수입지 신규 공급	신규 3곳 2.7만 호, 추가 후보지 7.3만 호+α
	비주택용지 주택 전환	미활용 용지 49만 평, '30년까지 3만 호 전환
	기매각 용지 조기착공	조기착공 인센티브, 장기 미착공 용지 LH 직접 회수·공급
	추가 공급여력 확충	군사시설 규제 완화 3.7천 호, 지방공사 기금지원 보조→출자
② 도심 공급 확대	도심 공공부지 조기착공	1·29 공급방안 전체 부지 '30년까지 착공
	재개발·재건축 가속화	절차 병행·동의율 75→70%, 세제·공공기여 인센티브(이주비 대출 및 공급 관련 대출 금융회사 총량 별도 관리, 임대주택의 인수가격 한시 상향 등)
	도심공공주택복합 확대	서울 1~2만 호 후보지 추가 발굴, 사업 절차 단축
	소규모 정비 활성화	이주비·사업비 지원, 공공참여 우대
	저이용 부지 활용	학교·노후 공공청사 등 복합개발
③ 민간 공급금융·세제·규제 완화	주택공급 금융 확대	PF 공적보증 확대, 수도권 공사비 보증, 앵커리츠 4천억 원
	일반주택 공급 정상화	다세대·다가구 건축규제 완화, 건설·매입자금 지원
	한시적 사업비 부담 완화	기부채납·개발부담금 부담 완화
	도시·건축 규제 혁신	주상복합·준공업지역 규제 완화, 모듈러·복합용도 활성화
④ 전월세 부담 완화·주거 사다리 강화	청년·신혼부부 지원	정책대출 소득기준 완화, 청년 전세자금 지원 확대
	부담가능 공공분양	지분적립형·수익공유형 등 초기 부담 완화 모델 도입
	장기 민간임대 확대	20년 장기임대·장기 모기지 도입, 임대료 규제 합리화
	보편형 공공임대 확대	역세권·고품질 공공임대, 장기거주 보장
	전세시장 안전망 강화	전세보증 보증료 지원 확대, 안심 신탁·보증제도 강화
⑤ 추진체계 강화	공급 전 과정 집중관리	법정부 공급점검회의·상설기구 운영
	인허가 신속화	개발사업 원스톱 인허가센터 확대·권한 강화
	사업장 실행관리	LH 특별대책반의 사업장 단위 실시간 관리

◎ 브릿지론, 본PF 맞춤형 지원을 통해 민간 부문과 비아파트 공급을 정상화하고, 부담금 한시적 완화, 도시건축규제 개편을 추진함.

- 브릿지론 단계에서는 기존의 앵커리츠를 활용하고 주택 전용 앵커리츠를 신설하여 지원함. 본PF는 HUG의 보증 목표를 2배 이상 상향하고 조기착공을 위해 보증 심사로 한시 인하, 중소건설사 특별보증 등을 추진함.
- 비아파트 공급 생태계 정상화를 위하여 다세대·다가구 건축기준을 합리화하고 일반주택 신축 LTV는 규제지역에서도 30~60%로 완화함. 지식산업센터 주거용도 활용을 촉진하고 소형 신축 일반주택은 주택 수 제외 특례를 연장함.
- 한시적으로 기반시설 기부채납 부담 완화, 개발부담금 감면, 주상복합 주거 비율 및 세대수 제한을 상향함. 공업지역 대체 지정을 활성화하고 신규 공급부지 모색, 모듈러 공법 혁신, 복합용도 건축물 확대 등을 추진함.

- ◎ 청년 및 신혼부부의 내 집 마련을 지원하는 한편 새로운 임대주택 유형을 신설하여 주거 사다리를 강화함.
 - 결혼 페널티를 해소하기 위해 보증자리론, 디딤돌·버팀목 대출 소득 요건을 완화하고 청년층의 내 집 마련을 지원하기 위해 공공분양의 일부를 지분적립형 또는 수익공유형으로 공급함.
 - 임대주택 유형에 보편형 공공임대, 청년 보편형 전세임대를 신설하고 특화 주택공급을 확대하는 한편 전월세 안심신탁사업과 무주택 청년 대상 정책 모기지를 출시할 예정임.



종합 : 방향성 긍정적이거나, 금융·세제 등 정합성 보완해야

- ◎ 수도권 주택시장 불안이 지속되는 가운데, 9·7대책에 더해 추가적인 물량 확대와 공급 속도의 획기적인 개선에 방향성을 둔 점은 긍정적임.
 - 월세, 전세, 매매 가격의 트리플 강세로 인해 주택시장의 불안정성이 심화되고 있음. 수요자의 불안 심리 진정을 위해 공급 부문의 물량 확대와 속도 제고에 대한 확실한 시그널이 절실했던 만큼, 이번 대책의 방향성은 매우 긍정적임.
- ◎ 그러나, 자금 지원, 세제 혜택 등 수요 진작 정책은 제한적임에 따라 공급 계획 달성 여부는 미지수임.
 - 현재 수도권은 규제지역 및 주택가격에 따라 무주택자 및 처분 조건부 1주택자에 한해서만 최대 2~6억 원 한도로 대출이 가능함. 금번 대책에서도 비아파트, 청년 등 일부를 제외하고는 수요자 지원은 제한적임.
 - 8·3세제개편(안)에서도 보유세 및 실거주 요건을 강화함에 따라 수요 진작보다는 수요 관리에 초점을 둠.
 - 그러나, 우리나라의 주택공급은 수요자 자금을 활용하여 주택을 공급하는 선분양이 대부분임. 실효성 있는 수요 진작책이 부재한 상황에서는 사업자의 개발 자금조달 여력이 제한될 수밖에 없으며, 대규모 주택공급 로드맵의 실현 가능성을 제약하는 근본적 요인으로 작용할 가능성이 높음.
- ◎ 수요 진작책을 결합한 주택공급 정책을 시행했음에도, 영국이나 독일 등 주요국들마저 공급 목표 달성에 난항을 겪고 있음.¹⁾
 - 2022년 기준으로 독일은 연간 40만 호, 영국은 30만 호 공급 목표를 제시하였고 독일과 영국의 현 정부에도 동일한

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

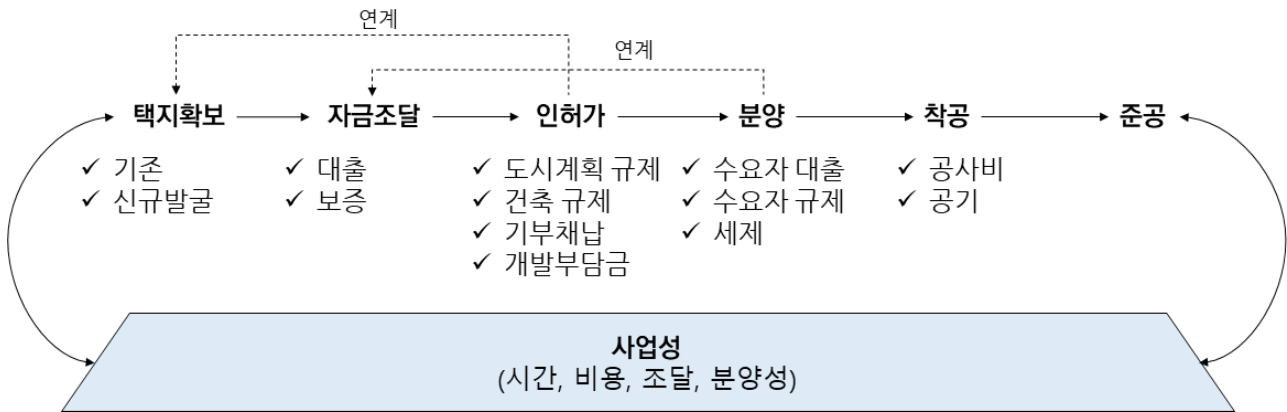
목표치를 유지하고 있음.

- 독일은 임대주택 재산세의 감가상각 공제 혜택을 부여하고, 미성년 자녀가 있는 생애최초 주택구입자에게 보조금을 지급함. 영국은 Right to buy, Shared ownership, Affordable rent to buy, Help to buy 등 수요 정책을 강화함.
- 이러한 수요 진작 정책에도 불구하고 두 국가의 공급 목표 달성률은 50~70% 내외에 불과함.

◎ 공급 확대 정책의 성공은 단편적 정책으로 이루기 어려우며, 금융, 세제, 임대차시장 등 수요자와 연계된 정책 수단과 시장을 종합적 관점에서 관리하고 접근해야 목표 달성에 근접할 수 있을 것임.

- 택지 확보부터 준공에 이르는 주택공급 전 과정은 각 단계 간의 유기적 연계성을 전제로 함. 공기 단축, 공사비 관리, 안정적 금융 조달, 그리고 분양성 제고라는 복합적 요인이 맞물려 사업성이 확보될 때 비로소 최종적인 주택 공급으로 나타남.

〈그림 1〉 주택공급 프로세스



물량 : 수도권 연간 29.4만 호 목표, 달성에 어려움 예상

- ◎ 현 정부는 임기 내 수도권에서 총 147만 호+ α , 연간 29.4만 호의 주택공급 로드맵을 제시함.
- 9·7대책과 달리 8·13대책에서는 연도별 목표치를 제시하지는 않음.

〈표 2〉 현 정부의 주택공급 로드맵

(단위 : 만 호)

구분			연도별						연평균
			합계	'26년	'27년	'28년	'29년	'30년	'26~'30
9·7대책	수도권		134.9	26.9	24.6	25.0	24.9	33.5	27.0
		서울	33.4	6.8	6.3	6.1	5.9	8.3	6.7
+									
8·13대책	수도권		합계	공공택지	도심 공급 확대	민간 지원 및 규제 완화			
		'26년~'30년까지	12+ α	5.7+ α	0.5+ α	5.9+ α			
		'26년 이후 전체	23+ α	16.0+ α	1.4~2.4+ α	5.9+ α			

2030년까지

→ 147만 호+ α
(연평균 29.4만 호)

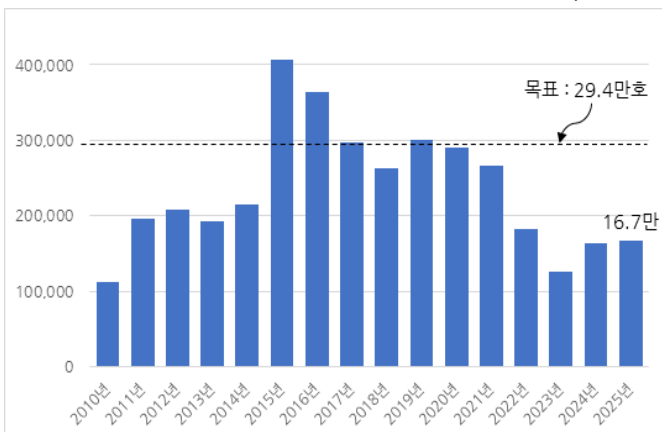
자료 : 국토교통부 9·7대책(2025.9.7.) 및 8·13대책(2026.8.13.) 각 보도자료 취합.

◎ 9·7대책의 2026년 연간 목표치 대비 상반기 착공 달성률은 24.2%에 불과함. 과거 실적에 비추어 볼 때 9·7대책보다 물량이 많은 8·13대책의 수도권 연간 29.4만 호 착공이라는 정부의 목표치를 넘어선 시기는 많지 않음. 과감한 정책 지원 등 강력한 의지를 보여야 목표 달성이 가능할 것으로 판단됨.

- 2026년 상반기(1~6월) 주택 착공 실적은 수도권 6.5만 호, 서울 1.3만 호로 전년 수준으로 집계됨. 9·7대책에서 설정한 2026년 연간 목표치인 26.9만 호(서울 6.8만 호)와 비교할 때, 사업 기간의 절반이 경과한 시점임에도 목표 달성률이 수도권 24.2%, 서울 19.3%에 그쳐 이행 실적이 저조함.
- 연말에 공공 착공이 집중되는 점을 고려할 때 공공의 목표 달성 가능성은 존재하나 수요 여건과 건설원가 부담으로 민간 상황은 여의치 않은 실정임.
- 주택공급 정책의 성공을 위해서는 정책 집행 초기 단계에서 확고한 추진 의지를 시장에 전달해야 함. 특히 2026년도 공급 목표를 차질 없이 달성하기 위해서는 잔여 하반기 동안 가용한 행정·금융 역량을 총동원하여 집행 속도에 박차를 가해야 할 것임.
- 그럼에도 불구하고 지난 16년간(2010~2025년) 수도권에서 8·13대책의 목표치인 연간 29.4만 호 이상의 주택 착공이 이루어진 해는 2015~2017년, 2019년 4개년에 불과함. 2022년부터 지난 4년 동안 수도권 주택 착공 물량은 20만 호에도 미치지 못했고 직전 연도인 2025년 착공 물량은 16.7만 호로 집계돼 목표치와 비교하면 56.8%에 불과함.
- 목표치를 달성하기 위해서는 올해를 포함하여 앞으로 5년간 최근 5년(2021~2025년, 연간 18.1만 호) 착공 물량 대비 1.5배를 상회하는 공급이 이어져야 함.
- 최근 5년간 수도권 주택착공의 83.4%²⁾를 민간이 담당하고 있는 만큼, 정부의 공급 목표 달성 여부는 민간 회복세와 직결되어 있음. 시장 예상을 뛰어넘는 파격적인 인센티브가 선행되어야 할 것임.

〈그림 2〉 연간 수도권 착공 물량

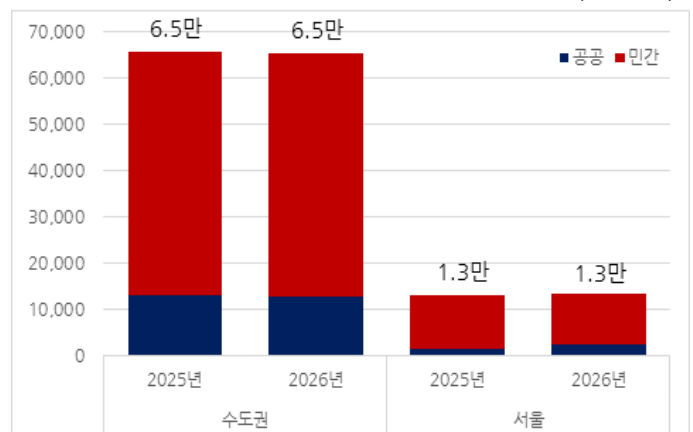
(단위 : 호)



자료 : 각 연도, 국토교통부 착공 통계

〈그림 3〉 '25~'26년 상반기 수도권 및 서울 착공 물량

(단위 : 호)



자료 : 각 연도, 국토교통부 착공 통계

2) 수도권 주택 착공 중 민간 비중은 최근 5년간(2021~2025년) 83.4%이며, 최근 16년간(2010~2025년)은 78.9%임.



공공택지 : 행정 절차 단축 넘어 현장 병목 해소가 실제 공급 속도 좌우

- ◎ 8·13대책에서 제시한 수도권 23만 호+ α 의 추가 공급 효과 가운데 공공택지가 16만 호+ α 로 가장 큰 비중을 차지하며, 신규 택지 확보와 기존 택지 조기화를 공급 확대의 핵심 수단으로 제시함.
 - 공공택지 공급 효과는 신규 공공주택지구 10만 호+ α , 기존 택지 조기화 4.1만 호, 비주택용지 전환 약 1.5만 호, 군사시설 규제 완화 약 0.4만 호 등으로 구성됨.
 - 신규 공공택지 확보와 함께 3기 신도시 등 이미 사업이 진행되고 있는 기존 공공택지의 일정을 앞당겨 단기간 내 가시적인 착공 물량을 확대하고자 함.
- ◎ 아울러 신속 공급을 기하기 위해 공공택지의 후보지 발표 이후 주택 착공까지 소요되는 기간을 단축할 수 있도록 인허가·보상·부지조성 절차를 병행하는 ‘최단기 착공모델’을 도입함.
 - 3기 신도시 기준 후보지 발표부터 주택 착공까지 평균 68개월이 소요되던 사업 기간을 37개월 수준으로 약 31개월 단축하고자 함.
 - 지구지정·지구계획과 보상 절차를 조기에 병행하고, 부지조성과 지장물 철거 등 후속 공정도 동시에 추진하여 단계별 소요 기간을 단축하고자 함.
 - 특히 행정 절차의 신속화와 함께 보상·이주·퇴거 및 기반시설 이전 등 실제 착공을 지연시키는 현장 단계까지 관리범위를 확대하여 공급 시기를 앞당기고자 함.
- ◎ 이번 대책은 추가 공급 물량의 상당 부분을 공공택지를 통해 확보하고, 공공이 사업 일정을 직접 관리할 수 있는 수단을 중심으로 공급 시기를 앞당기려는 데 특징이 있음.
 - 민간사업은 토지 확보, PF, 공사비와 분양 경기 등 시장 여건에 따라 사업 일정이 변동하는 반면 공공택지는 공공의 일정관리 가능성이 상대적으로 높아 안정적인 공급을 기대할 수 있음.
 - 특히 신규 택지 확보와 기존 택지의 조기 착공을 병행한 것은 중장기 공급 기반 확보와 단기 공급 시차 축소를 동시에 추진한다는 점에서 긍정적으로 평가함.
- ◎ 3기 신도시에서 도입했던 행정 절차 병행 및 사업관리 강화 방식은 주요 사업단계의 소요 기간을 단축하는 효과가 있었던 것으로 분석됨.
 - 3기 신도시의 지구 지정부터 보상 착수까지 평균 소요 기간은 17개월로, 2기 신도시 27개월에 비해 약 10개월의 단축 효과가 나타남. 지구 지정부터 광역교통대책 확정까지도 평균 27개월에서 11개월로 줄어 관계기관 협의의 조기·병행 추진 효과가 확인됨.
 - 그 결과 후보지 발표부터 최초 부지조성 공사 착공까지도 2기 신도시 평균 약 66개월에서 3기 신도시 약 48개월로 단축된 것으로 나타남.

〈표 4〉 2기 신도시와 3기 신도시 간 공정별 소요 기간 비교

구 분	2기 신도시	3기 신도시	단축 기간
후보지 발표 → 부지조성 공사 착공	평균 66개월	평균 48개월	약 18개월
지구 지정 → 보상 착수	평균 27개월	평균 17개월	약 10개월
지구 지정 → 광역교통대책 확정	평균 27개월	평균 11개월	약 16개월

자료 : 국토교통부 보도자료(‘21.1.22.), “3기 신도시, 패스트트랙 교통대책 조기 확정 등으로 신속 공급”.

◎ 다만 공공택지에는 행정적으로 단축 가능한 절차가 있는 반면, 현장에서 일정한 시간이 필요한 절차가 함께 존재하므로 ‘최단기 착공모델’의 성패는 행정청 외부에 있다고 판단됨.

- 대책에서 밝힌 바와 같이 지구지정·심의·관계기관 협의 등은 병행 추진이 가능하지만, 보상·이주·철거·기업 이전 등은 이해관계 조정에 따라 소요 기간이 크게 달라질 수 있음.
- 특히 37개월 착공모델은 일부 제도개선을 전제로 하며 관련 법률 개정이 이루어지지 않을 경우 대규모 택지의 착공기간이 약 44개월까지 늘어날 수 있음.

◎ 실제 3기 신도시 지구별 사업 기간을 보면 행정 절차가 단축되더라도 보상과 부지 확보 등 현장 단계에서 상당한 시간이 소요되어 지구별 여건에 따른 편차가 크게 나타남.

- 후보지 발표부터 최초 부지조성 공사 착공까지 인천계양지구는 약 40개월이 소요돼 비교적 짧았던 반면, 부천대장지구 및 고양창릉지구는 약 48~49개월로 좀 더 길었고, 가장 장기간 소요된 남양주왕숙과 하남교산지구의 경우 약 54~57개월이 소요됨.
- 최초 공구의 착공은 지구 전체의 부지 확보를 의미하지 않아 실제 주택용지별 착공 가능시점은 보상·철거·기반시설 여건에 따라 추가적인 차이가 발생함.

〈표 5〉 3기 신도시 지구별 발표~부지 조성 착공 기간

지구명	최초 발표	최초 부지조성 공사 착공	발표 ~ 조성 공사 착공
인천계양	2018.12.19.	2022.4.27.	약 40개월
부천대장	2019.5.7.	2023.5.17.	약 48개월
고양창릉	2019.5.7.	2023.5.30.	약 49개월
남양주왕숙	2018.12.19.	2023.6.28.	약 54개월
남양주왕숙2	2018.12.19.	2023.6.28.	약 54개월
하남교산	2018.12.19.	2023.9.26.	약 57개월

자료 : LH 주택품질안전처(2026), 2026년 공사추진현황(7월 기준)

◎ 따라서 각 사업지구의 전체 일정을 결정하는 보상·이전·기반시설 등 핵심 병목 요인을 파악하고 이를 집중적으로 해소하는 현장 중심의 사업관리가 신속 공급을 결정할 것으로 전망됨.

- 3기 신도시 사례에서 하남교산은 송전선로 임시이설을 통해 8개 블록 3,000호의 착공 시기를 최대 3년 앞당기고, 남양주왕숙은 전력시설 조정을 통해 7,000호의 착공 시기를 약 1년 단축함.
- 따라서 개별 절차의 평균기간보다 실제 착공을 제약하는 핵심 지연 요인을 지구별·블록별로 관리하는 방식이 실질적인 기간 단축에 효과를 발휘할 것임.

◎ 공급관리 지표도 계획물량이나 평균 보상을 중심에서 벗어나 실제 주택공사를 시작할 수 있는 토지의 확보 수준을 중심으로 개선할 필요가 있음.

- 보상률이 높더라도 진입도로 또는 주택용지의 보상·철거가 완료되지 않으면 해당 블록의 주택 착공이 불가능함.
- 지구별·블록별로 ‘착공 가능한 토지가 몇 호분 확보되었는가’를 관리하여 계획물량이 실제 착공으로 연결되는 시점을 점검할 필요가 있음.



도심 공급 확대 : 사업 추진의 효율성 관점에서 제도 체계 개편

◎ 도심 공급 확대를 위해 이번 대책에서는 1·29대책의 본격화, 정비사업 지연요소의 개선 및 다양한 정비사업 활성화, 매입임대 공급 확대, 저이용 부지 활용 등을 주요 방안으로 제시함.

- 이를 통해 서울 재개발·재건축의 연평균 착공량이 최근 10년 평균인 2만 2,000호 이상이 되도록 지원하고, 도심 복합사업과 소규모 정비사업에서 약 8,000호를 추가 착공하겠다는 목표를 제시함.

◎ 도심 주택공급은 대부분 정비사업을 통해 이루어지며, 이번 대책에서는 그간 정비사업 현장에서 제기된 다양한 병목 요인의 개선이 포함되었다는 점에서 긍정적으로 평가됨. 특히 이주비 대출 규제 완화, 재개발 구역 동의율 완화 등은 실질적인 도움이 될 것으로 예상됨.

- 다만 정비사업 활성화의 핵심은 행정 절차 단축뿐 아니라 사업성 확보와 이해관계 조정에 있다는 점에서 이번 대책으로 정비사업의 사업성을 근본적으로 개선하는 데에는 한계가 있음.
- 재건축초과이익환수제, 조합원 지위양도 제한, 임대주택 의무 비율 및 공공기여 부담 등 사업성 관련 주요 쟁점이 제외되었으며, 특히 법적상한용적률의 1.3배까지 허용하는 특례도 공공 정비사업에만 적용되고 민간 정비사업에는 이에 상응하는 인센티브가 마련되지 않았음.
- 용적률 완화는 기반시설 확충, 공공임대주택 공급 및 생활SOC 조성 등 공공기여를 전제로 공공과 민간이 편익을 공유할 수 있는 수단이라는 점에서 굳이 공공 정비사업에만 적용하는 것은 불합리함. 따라서 시행 주체가 공공인지 민간인지보다 사업의 공공성과 성과를 기준으로 인센티브를 부여하는 성능·성과 중심의 제도 전환이 필요함.

◎ 대규모 정비사업 외에도 도심복합사업, 소규모 정비사업, 매입임대, 저이용 부지 활용 등 다양한 도심 주택공급 활성화 방안을 제시한 점도 공급 수단의 다변화 차원에서 의미가 있음.

- 다만 2030년까지 5.1만 호를 도심 공공주택 복합사업을 통해 공급하겠다는 계획을 밝히고 있으나, 이번 대책으로 2021년 도입 이후 노출된 문제점이 획기적으로 개선될 것으로 기대하기는 어려움.
- 공공 정비사업에서 소유자는 자산가치 상승과 양질의 주거환경 조성을 중시하는 반면, 공공은 주거환경 개선과 주택시장 안정, 공공주택 확보를 우선시하는 등 양측이 다소 상반된 목표를 추구함. 따라서 양측의 목표가 충분히 조정되지 않으면 사업 추진이 구조적으로 어려울 수밖에 없는 한계가 있음.
- 정비사업 관련 도시계획 및 인허가 권한을 공공이 가지고 있는 만큼, 정비사업을 공공과 민간의 이분법적 관점에서 접근하기보다, 시행 주체와 무관하게 사업을 신속하고 원활하게 추진하는 데 중점을 두어야 함.
- 민간 정비사업이 가능한 지역에는 명확한 공공기여를 전제로 규제 완화와 인센티브를 제공하고, 낮은 사업성이나 복잡한 권리관계로 민간 추진이 어려우나 정비 필요성이 높은 지역에는 공공의 독점적 인센티브와 전문성을 바탕으로 직접 개입하는 역할 분담이 필요함.

◎ 학교용지와 노후 청사 등 저이용 부지를 복합개발하는 방식은 비록 주택공급 물량 측면에서는 1,900호에 불과하지만 도심에서 토지이용의 효율성을 높이고 공공부지를 입체적·복합적으로 활용하는 도시계획적 전환이라는 점에서 긍정적인 방향으로 평가됨.

- 학교용지나 노후 공공청사는 도로, 대중교통, 생활편의시설 등이 갖추어진 기존 시가지에 위치한 경우가 많아, 외곽 택지개발에 비해 통행시간이 짧고 기반시설 설치비용도 줄일 수 있음.
- 특히 주택과 체육·돌봄·문화·주차시설 등을 함께 조성하면 지역에 부족한 생활SOC를 확충하면서 청년·신혼부부·고령자 등 다양한 계층을 위한 주택을 공급할 수 있음.
- 다만 해당 부지들은 관련 주체 간 이해관계의 차이로 사업이 지연될 가능성이 크며, 지역 주민들도 주택공급 위주의 개발로 인한 기반시설 부담 증가 및 공공서비스 축소에 대한 우려 때문에 반대할 수 있음.
- 따라서 교육청, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 사업 초기부터 참여하는 협의체를 구성하고, 주택과 교육, 돌봄, 문화, 체육, 주차시설 등을 결합한 지역 수요 맞춤형 개발로 추진해야 함.



민간 지원 : 현장 체감도 확보 가능한 속도와 지원 추가 필요

◎ 자금경색으로 사업 추진이 어려웠던 민간 사업장에 유동성이 공급될 것으로 기대되지만, 가시적인 정책 성과로 이어지기 위해서는 체감할 수 있는 속도감을 확보하는 것이 관건임.

- 앵커리츠 도입과 PF 보증 규모의 확대 등은 수도권 내 우량 사업장에 마중물 역할을 함으로써 자금조달의 활로를 열고, 나아가 실제 착공으로 이어지는 가교 역할을 할 것으로 기대됨.
- 또한, 보증 한도 상향(공사비의 70~80%)과 1%p 대출금리 인하(이차보전)는 사업성이 경계선에 걸쳐 있던 현장의 착공을 이끌어내는 직접적 유인으로 작용할 것으로 기대됨.
- 다만, PF 대출 심사 절차의 실질적 간소화와 현장 중심의 신속한 자금 집행이 뒷받침되어야만 정책 효과를 조기에

거둘 수 있을 것임. 나아가 장기적 관점에서는 공공 보증 규모 확대에 따른 재정 건전성 악화와 신용 리스크를 관리해야 하는 과제를 병행해야 할 것임.

◎ 아파트 공급 공백에 따른 임대차시장의 불안을 완화할 현실적 대안으로 비아파트 부문에 대한 지원책을 내놓은 점은 긍정적이나, 실질적인 공급 증가를 위해서는 수요자를 위한 추가적인 대출 및 세제 지원이 뒤따라야 함.

- 비아파트는 공급 소요 기간이 짧아 수도권 공급 공백과 전월세 불안을 단기적으로 완화하는 유일한 수단임.
- 지난 5월 26일 도시형생활주택 규제 완화에 더해 금번 대책을 통해 다세대, 다가구 주택에 대한 건축기준 완화, 건설자금 지원 확대에 기여할 것으로 기대됨.
- 소형 주택 신축³⁾의 주택 수 제외는 위축된 매수 심리를 진작하는 데 유의미한 정책 수단임. 그러나 2027년까지의 한시적 적용에 그칠 경우 정책의 지속성과 시장 신뢰를 담보하기 어려우므로, 일몰 기한의 대폭 연장이나 항구적인 제도화 방안에 대한 전향적인 검토가 필요함.
- 다가구와 오피스텔의 임대 비율은 80%⁴⁾를 상회함. 단독, 다세대, 연립 등 비아파트 시장은 임대인의 적극적 투자가 필수적임. 그러나, 과거에 비해 임대보증금보험 가입 요건은 강화되었고 조정대상지역은 종부세 합산배제를 받기 어려우며 건강보험료 감면도 없음. 수요가 풍부하지 않아 비아파트 공급 활성화는 한계가 있을 것으로 예상됨.

◎ 도시건축규제 개편은 경직된 기존 용도 규제를 완화하고 새로운 공간 수요에 맞춘 공간적 유연성을 확대하고자 한다는 점에서 방향성이 매우 긍정적임. 다만, 국토계획 체계 내의 정합성을 확립하고 광범위한 법률 개정을 수반해야 하는 만큼 단기적 효과보다는 중장기적 효과로 나타날 것임.

- 2030년까지의 공급 효과는 주상복합 기준 완화와 준공업지역 복합개발을 합쳐 4,000호에 불과, 단기적 효과는 제한적임.
- 또한, 용도지역 체계의 전면 개편, 복합용도 건축물의 확충, 주거 및 업무 공간의 균형적 배분, 그리고 모듈러 공법 활성화와 같은 정책 과제는 단일 법률의 제·개정만으로 단기간에 가시적 성과를 거두기 어려움.
- 다양한 이해관계자의 사회적 합의를 도출하고, 상위 법령부터 지방자치단체의 조례에 이르는 광범위한 법·제도를 정비해야 하는 중장기적 과제이며 효과 역시 장기에 걸쳐 나타날 것으로 판단됨.



주거 사다리 강화 : 금융규제와 상충 문제 해결돼야

◎ 결혼 페널티 해소 방안은 혼인신고로 인한 제도적 역차별을 해소했다는 점에서 긍정적임. 그러나, 신혼부부의 실질적인 내 집 마련을 위해서는 금융규제와의 상충 해결, 타 계층과의 공급 배분 형평성 확보 등 입체적 보완책이 필요함.

- 그동안 지속적으로 제기된 신혼부부 불이익 논란을 제거하기 위해 신혼부부의 소득 기준을 완화하여 '결혼 → 출

3) 전용 60㎡ 이하, 취득가격 수도권 6억 원지방 3억 원 이하.

4) 임대 비율은 일반 단독 20.8%, 다가구 82.2%, 다세대 50.6%, 연립 34.3%, 주택 이외 거처(오피스텔 등) 82.1%(2024년 주거실태조사)임.

산 → 주거 안정'으로 이어지는 연결고리를 정책적으로 뒷받침하고자 하였음.

- 소득 기준은 완화됐으나 DSR 규제로 여전히 수도권 아파트 진입이 쉽지 않아 실수요자 체감에는 한계가 있음.
- 단순한 제도적 진입 장벽 완화를 넘어 대출 실행력과 세대 간 갈등을 완화할 수 있는 입체적 보완책이 필요함.

◎ **보편형 공공임대주택** 모델은 취약계층 지원 체계를 탈피한 질적 전환이라는 점에서 긍정적이나, 자원 배분 형평성 문제, 재정 부담 등 풀어야 할 숙제가 많음.

- 보편형 공공임대주택 모델은 기존의 취약계층 지원 체계를 탈피하여 소셜 믹스를 구현하고 낙인 효과를 해소하려는 주거 정책의 질적 전환으로 평가할 수 있음.
- 그러나, 한정된 재정 하에서 최우선 순위인 저소득 취약계층의 대기 수요가 상존함에도 불구하고, 중산층을 지원 대상으로 포괄하는 정책적 타당성을 둘러싼 형평성 논란, 임대주택 공급에 따른 재정 부담 등 다양한 과제를 해소 나가야 함.

◎ **전월세 안심신탁사업**은 전세사기 및 보증사고를 구조적으로 차단할 것으로 기대되나 시장에 정착하기 위해서는 세제 인센티브 부여, 신탁 보수 공적 지원, 그리고 금융권 대출 구조와의 정교한 법제 정비가 선행되어야 할 것임.

- 임대인의 레버리지 활용 제한에 따른 참여 유인 결여, 신탁 보수 발생에 따른 주거비용 전가, 근저당 설정 주택의 신탁 전환 어려움 등이 존재함.



개선 과제 : 주택공급 구조적 문제 해결 위해서는 종합적 관점 지원 필요

◎ 8·13대책의 공급 확대 정책은 긍정적이나 개별 사업이나 한시적 접근으로는 수도권 주택공급의 구조적 문제를 해결하기 어려움. 단편적인 규제 개선을 넘어 관련 정책 수단 전체를 연계하는 종합적 관점의 지원이 필요함.

- 9·7대책과 8·13대책을 통해 현 정부가 주택공급 확대라는 명확한 정책 기조를 제시한 점은 긍정적임. 목표를 구체화하기 위해 공공택지의 공급 시차 단축, 도심 정비사업의 병목 요인 개선, 민간 PF 유동성 지원, 비아파트 시장 정상화, 도시·건축 규제 개편 및 주거 사다리 복원에 이르는 다각적인 정책 수단을 망라한 것은 고무적인 진전임.
- 그러나 개별 사업의 절차를 단축하거나 금융·세제상 인센티브를 한시적으로 추가하는 방식이 주를 이루고 있어 수도권 주택공급의 구조적인 문제를 해결하기 어려움. 주택공급은 토지 확보와 인허가뿐 아니라 보상·이주, 사업성, 금융조달, 수요자의 구매력, 임대차시장, 기반시설 및 지역 수용성이 서로 맞물린 결과이므로, 단편적인 규제 개선을 넘어 관련 정책 수단 전체를 연계하는 종합적 관점의 혁신이 필요함.
- 공공택지는 행정 절차를 병행하는 것만으로는 충분하지 않으며, 보상·이주·철거·시설 이전 등 실제 착공을 결정하는 현장 병목 요인을 지구별·블록별로 관리해야 함.

- 공급관리 지표도 후보지 면적, 계획물량이나 평균 보상률에서 벗어나 실제 주택공사를 시작할 수 있는 토지가 몇 호분 확보되었는지, 언제 착공·준공·입주가 가능한지를 중심으로 전환할 필요가 있음.
- 정비사업은 공공과 민간을 이분법적으로 구분하기보다 정비사업 자체가 가진 도시환경 개선의 공익성 관점에서 사업의 효율적 추진에 우선순위를 두고 역할을 분담해야 함. 민간 추진이 가능한 지역에는 기반시설, 공공임대 및 생활SOC 확충 등을 전제로 용적률과 사업성 인센티브를 제공하고, 낮은 사업성이나 복잡한 권리관계로 시장에서 추진하기 어려운 지역에는 공공이 전문성과 추가 인센티브를 바탕으로 직접 참여하는 방식이 바람직함.

◎ 수도권 주택공급의 80% 이상을 민간이 담당하는 구조에서 정부 공급 목표의 달성 여부는 민간 공급 생태계의 회복에 달려 있음. 공공택지 공급과 공공 주도 사업만으로는 최근의 공급 공백을 해소하기 어려우므로, 민간의 사업성·자금조달·분양 수요를 하나의 흐름으로 연결하여 관리해야 함.

- PF 보증과 이차보전은 자금경색을 완화할 수 있으나 분양 수요가 뒷받침되지 않으면 착공과 준공으로 연결되기 어려움. 공급 확대를 추진하면서 실수요자의 금융 접근성을 일률적으로 제한할 경우 선분양을 기반으로 하는 국내 주택공급 구조와 충돌할 수 있음.
- 투기적 수요와 과도한 레버리지는 관리하되, 공급에 기여하는 사업자와 무주택 실수요자에 대해서는 자금조달 경로를 확보하는 선별적 금융정책이 필요함.
- 세제와 임대차 정책도 주택 보유 수 자체만을 기준으로 설계하기보다 신규 건설, 장기임대, 노후주택 정비 등 실제 공급과 주거 안정에 기여하는 행위를 중심으로 재편할 필요가 있음. 특히 임대 비중이 높은 비아파트 시장은 건축규제와 자금지원만으로 정상화하기 어려우므로, 임대사업자의 대출·보증·세제와 임차인 보호제도를 함께 조정해야 함.
- 특히, 세제개편의 거주요건 강화는 임대매물 감소에 따른 임대차시장 불안을 심화할 수 있는 만큼 신중한 접근이 필요함.

◎ 민간도 경기 대응력을 높이고 생산성을 향상하여 지속가능한 산업 생태계 조성을 위해 노력해야 할 것임.

- 그간 정책 변동성이 큰 환경 속에서 민간 부문은 정부 정책 의존도가 높아 시장 충격에 취약한 모습을 보여줌. 향후 정책 환경이 안정화되면, 민간 역시 생산성을 혁신하고 자생력을 강화하여 지속가능한 산업 생태계 조성에 적극 나서야 함.
- 고차입 중심의 PF 조달 의존도를 낮추고 자기자본 확충과 리스크 분산 체계를 구축하여, 시장 변동성에도 흔들리지 않는 자생적 경기 대응력을 확보해야 함.
- 단순 도급 중심의 분양 사업에서 벗어나 개발·운영·임대관리 등 사업 포트폴리오를 다각화하고, 협력사와의 공정한 원가 분담을 통해 위기 상황에서도 작동하는 산업 생태계를 조성해야 함.

◎ 도시계획과 주택정책을 결합하는 중장기적 공간 혁신도 필요함. 복합개발과 주상복합·준공업지역 규제 완화를 단순히 주택공급 호수를 추가하는 수단으로 활용할 것이 아니라 인구·산업구조 변화에 맞추어 도시의 주거·업무·교육·돌봄·문화·교통 기능을 재배치하는 과정으로 접근해야 함.

- 개별 부지의 용도 전환에 그치지 않고 생활권 단위에서 주택과 일자리, 교통 및 생활SOC를 통합적으로 계획해야 함.

이를 위해 중앙정부, 지방자치단체, 교육청, 공공기관 및 지역주민이 사업 초기부터 참여하여 기반시설 부담과 개발이익, 대체시설 확보 및 지역 편익을 조정하는 상설적인 협의체가 요구됨.

- 용도지역 체계, 복합용도 건축물, 주거·비주거 비율 및 모듈러 공법 관련 규제도 한시적 특례를 반복하기보다 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」·「건축법」·「주택법」과 지방자치단체 조례의 정합성을 확보하는 방향으로 개편해야 함. 지역 여건에 따라 토지 이용을 유연하게 조정하되 기반시설과 공공서비스를 확보할 수 있는 원칙을 함께 마련해야 함.

◎ 궁극적으로 공급정책 평가 기준은 물량 목표에서 실질적인 주거 성과로 전환해야 함. 정부는 택지확보·인허가·착공·준공·입주를 구분하고 공급량, 입지, 품질 및 가격 부담 가능성을 함께 관리해야 함.

- 범정부 공급관리 체계는 단순한 실적 점검을 넘어 국토·도시계획, 금융, 세제, 교육, 환경 및 지방행정 간 정책 충돌을 조정할 수 있어야 함. 사업별 지연 원인과 예상 착공·준공·입주 시기를 지속적으로 공개하고, 정책 변화와 관계없이 적용되는 예측 가능한 규제·인센티브 원칙을 확립해야 함.
- 개별 규제를 하나씩 완화하는 대중적 접근에서 벗어나 공급·수요·금융·세제·임대차·도시계획을 통합하는 구조적 혁신으로 전환되어야 함.
- 정책의 최종 목표는 물량이 아니라 수요가 있는 지역에 적절한 품질과 부담 가능한 가격의 주택을 안정적으로 공급하는 데 두어야 함. 결국 8·13대책의 성패는 서로 충돌하는 정책과 이해관계를 일관된 원칙 아래에서 조정하고, 개별 사업을 실제 착공·준공·입주까지 지속적으로 실행할 수 있는지에 달려 있음.

◎ 더 나아가 주택공급의 종합적 혁신을 위해서는 정부의 정책과 규제 개선에만 의존하지 않고, 주택공급 전 과정에 참여하는 모든 주체의 인식 전환과 역할 개선이 함께 이루어져야 함.

- 중앙정부와 지방자치단체는 규제·감독자의 역할을 넘어 부처와 기관 간 이해관계를 조정하고 사업 추진을 지원하는 조정자·촉진자로 전환해야 하며, 공공기관은 공급 물량 확보와 함께 사업성과 효율성, 주택 품질 및 입주자 편의를 중시해야 함.
- 민간사업자와 금융기관은 단기 수익과 위험 회피에 치우치기보다 합리적인 사업비·공사비 관리, 책임 있는 금융공급 및 장기적인 주택 품질 확보에 적극적으로 참여할 필요가 있음.
- 토지소유자와 조합 등도 신속한 사업 추진을 통해 적절한 공공기여 등 사업 편익을 사회적으로 공유한다는 인식의 전환이 요구됨.
- 결국 주택공급의 혁신은 특정 주체의 일방적인 부담이나 특혜가 아니라 정부·지방자치단체·공공기관·민간사업자·금융기관·건설사·토지소유자 및 지역주민이 공급 확대와 주거 안정이라는 공동의 목표 아래 책임과 비용, 위험 및 성과를 합리적으로 분담하는 협력적 생태계를 구축할 때 가능할 것임.

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

**Global Knowledge Hub & Partner
Leading Beyond the Future**

CERIK 하이라이트는
건설 관련 정책·제도 동향을 제공하며 수시 발간됩니다. (비매품)
발행인: 이충재
<http://www.cerik.re.kr>