

# 주택과 도시, 시장과 정책의 재탄생 전략

한국건설산업연구원 편저

건설 재탄생 2.0

주택과 도시,  
시장과 정책의 재탄생 전략

2026

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원



# 차례

1장. 서론 .....	3
--------------	---

2장. 주택과 도시, 시장과 정책 패러다임 대전환 .....	9
-----------------------------------	---

1. 주택과 도시 혁신의 중요성 .....	9
-------------------------	---

(1) 건설산업에서 주택과 도시의 역할 .....	9
(2) 주택과 도시의 중요성 .....	10
(3) 주택과 도시, 우선적 혁신의 필요성 .....	13

2. 주택과 도시, 건설 재탄생 2.0 .....	15
-----------------------------	----

(1) 주택과 도시 재탄생 전략 추진 과정 .....	15
(2) 주택과 도시 '건설 재탄생 2.0'의 의미와 목적 .....	17

3. 정책 변천과 평가 .....	18
--------------------	----

(1) 1980년 이전 .....	18
(2) 1980년~1992년 .....	21
(3) 1993년~2002년 .....	23
(4) 2003년~2012년 .....	26
(5) 2013년~2022년 .....	32
(6) 종합평가 .....	35

4. 구조 진단과 한계 .....	41
--------------------	----

(1) 시장 : 미래 시장 변화 대응 부족 .....	41
(2) 제도 : 장기적·종합적 주택·도시 정책의 부재 .....	47
(3) 산업 : 가치체계 미흡으로 인한 구조적 취약성 .....	51

5. 주택과 도시 대전환 방향 .....	55
------------------------	----

(1) 주택과 도시, 기존의 한계 .....	55
(2) 주택과 도시, 대전환의 필요성과 방향 .....	57

# 차례

## 3장. 주택 공급 정상화 및 수요 저변 확대 전략 ..... 65

<b>1. 주택정책 패러다임 대전환의 여건과 사명</b> .....	<b>65</b>
(1) 주택 정책의 변천 과정과 구조적 관성 .....	65
(2) 주택 분야의 입체적 구조 진단 및 경제적 파급효과 .....	69
(3) 주거 가치의 본질적 변화와 새로운 시대적 요구 .....	79
(4) 주택산업(주거 서비스) 생태계의 위상 및 가치사슬 진단 .....	84
(5) 근본적 주택문제 해결을 위한 '건설 재탄생 2.0' 추진의 사명과 필요성 ..	97
<b>2. 주거 안정 실현을 위한 정책 대전환의 비전과 전략적 방향성</b> ..	<b>100</b>
(1) 미래 주거 안정을 위한 정책 비전 : '지속 가능한 정주 플랫폼' .....	100
(2) 패러다임 전환을 위한 3대 전략적 지향점 .....	103
<b>3. 주거 시스템 대전환을 위한 세부 실행 과제</b> .....	<b>106</b>
(1) [거버넌스] 주택 공급 프로세스의 혁신 및 규제 프로세스 통합 .....	106
(2) [지방·상생] 자율혁신 정주지구(규제 Free존) 설치 및 지방 시장 정상화 ..	111
(3) [산업·기술] 주택공급 DX 및 시공 품질 혁신 .....	114
(4) [사람·미래] 생애주기별 주거환경 보장 .....	115
<b>4. 기대효과</b> .....	<b>119</b>
(1) 주택정책 패러다임 전환 : 주거 패러다임의 근본적 전환을 위한 국가적 결단 ..	119
(2) 주요 기대 효과 : 국가 경제 체질 개선과 공동체 회복 .....	120

## 4장. 도시 및 도시정비 정책의 대전환 :

### 주택 정비에서 도시경쟁력으로 ..... 125

<b>1. 격변하는 시대, 도시 및 도시정비 정책 대전환 필요성</b> .....	<b>125</b>
(1) 현재 도시정책의 구조적 한계 .....	126
(2) 미래 도시 대전환(건설 재탄생 2.0) 방향 .....	127

# 차례

(3) 도시정책 대전환에서의 도시정비 대전환의 중요성과 현 정책의 한계	128
(4) 대변혁의 환경 속, 도시정비 정책의 대전환 방향	130
<b>2. 도시정비 제도 대전환 : 중복된 제도 통·폐합 및 종합적 접근</b>	<b>132</b>
(1) 국내 정비사업 역사	132
(2) 주요 정비사업 수단 비교·분석 및 현 도시정비 제도 체계의 문제점	135
(3) 종합적·통합적 접근이 가능하기 위한 도시정비 제도의 대전환 방향	137
<b>3. 도시정비 사업 대전환 : 쏠단계 혁신으로 신속·원활한 사업 추진</b>	<b>143</b>
(1) '사람'(주체), '거버넌스'(제도), '기술' 측면에서의 도시정비사업 과정 분석	143
(2) 도시정비사업 단계별 문제점 분석 및 개선방향 제시	145
<b>4. 맺음말 : 사람, 거버넌스, 기술 중심의 대전환을 향하여</b>	<b>163</b>
<b>5장. 결론</b>	<b>169</b>

# 표 차례

〈표 3-1〉 주택 분야 구조적 진단 종합 요약 .....	79
〈표 3-2〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ① : 상류(입지 확보 및 제도적 기반) .....	86
〈표 3-3〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ② : 중류(기획, 금융 및 시공) .....	89
〈표 3-4〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ③ : 하류(유통, 소비 및 운영) .....	92
〈표 3-5〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ④ : 순환 루프(정비 및 재투자) .....	94
〈표 3-6〉 주택 산업 생애주기별 핵심 체계 ⑤ : 지원 및 파생산업 .....	96
〈표 3-7〉 산업 주체의 역할 전환 : 시공에서 서비스로 .....	103
〈표 3-8〉 거버넌스의 전환 : 통제형 행정에서 지원형 거버넌스로 .....	104
〈표 3-9〉 기술 기반 전환 : 직관에서 데이터로 .....	105
〈표 4-1〉 공공참여 정비사업 수단별 특성(재개발사업과 유사지역 대상 사업 기준) .....	136
〈표 4-2〉 정비사업 수 과정에 있어 문제의 진단과 원인 .....	144
〈표 4-3〉 조합시행 방식의 장·단점 .....	150
〈표 4-4〉 공공시행 방식의 장·단점 .....	151

# 그림 차례

〈그림 2-1〉 주택·도시의 산업 연관 .....	11
〈그림 2-2〉 GDP 대비 건설투자 및 주거용투자 비중 추이 .....	12
〈그림 2-3〉 우리나라 가계의 자산 유형별 구성비 .....	13
〈그림 2-4〉 건설산업 재탄생 대전환 전략 비전과 목표 .....	16
〈그림 2-5〉 주택시장과 도시공간의 분야 대전환 과제 .....	16
〈그림 2-6〉 연간 토지가격 변화율과 주요 정책 시행 시기 .....	22
〈그림 2-7〉 전국 아파트 매매가격지수 추이와 주요 정책 시행 시기 .....	19
〈그림 2-8〉 전국 아파트 매매가격지수 추이와 주요 정책 시행 시기 .....	25
〈그림 2-9〉 월간 미분양 주택 수 추이 .....	28
〈그림 2-10〉 주택보급률(좌)과 자가점유율(우) .....	36
〈그림 2-11〉 서울 아파트 매매가격지수와 정책 기조 .....	39
〈그림 2-12〉 수도권 인구나 생산가능인구 비중 추계 .....	41
〈그림 2-13〉 지방 고령 인구나 비중 추계 .....	41
〈그림 2-14〉 지역별 아파트 매매실거래가 연간 변화율 .....	44
〈그림 2-15〉 지역별 주택전세가격종합지수 추이 .....	46
〈그림 2-16〉 PIR 추이 .....	46
〈그림 2-17〉 국토 도시제도 체계 .....	48
〈그림 2-18〉 수도권 실거래가격지수와 금융정책 변화 추이 .....	50
〈그림 2-19〉 현 건설산업 가치의 문제 .....	54
〈그림 2-20〉 주택·도시 대전환 방향 .....	59
〈그림 3-1〉 지역별 연간 주택 인허가 물량 대비 착공 물량 비율(%) .....	72
〈그림 3-2〉 지역별 공사완료 후 미분양 월간 추이(호) .....	73
〈그림 3-3〉 비은행금융기관 업권별 건설·부동산 대출 연체율(%) .....	74
〈그림 3-4〉 순환형 주거 서비스 생태계의 가치사슬 개요 .....	85
〈그림 4-1〉 1980년대 말 이후 도시정비 관련 제도 변화 .....	133
〈그림 4-2〉 도시정비 관련 법률체계 재정비(안) .....	142
〈그림 4-3〉 부동산 규제에 따른 이주비 대출 한도 변화 .....	155
〈그림 4-4〉 이주비 대출규제로 인한 서울시 내 사업장의 영향 (서울시 자체조사) .....	155



## 발간사

우리 사회는 지금 주택·도시 정책의 근본적인 패러다임 전환이 요구되는 중대한 역사적 전환점에 서 있습니다. 지난 반세기 동안 대한민국의 주택·도시 정책은 유례없는 급격한 도시화와 산업화 과정 속에서 주택 부족 문제를 해결하고 도시 기반 시설을 확충하는 데 전력을 다해 왔습니다. 이러한 양적 팽창 중심의 정책은 국가 경제 성장을 견인하고 국민 주거 안정의 기틀을 마련하며, 오늘날 대한민국의 눈부신 발전을 뒷받침하는 핵심 동력이 되어 주었습니다.

그러나 우리가 마주한 오늘의 현실은 과거의 성공 방식이 더 이상 유효하지 않을 만큼 근본적으로 변화하고 있습니다. 저출산에 따른 급격한 인구 감소와 초고령사회 진입, 1~2인 가구의 보편화라는 가구 구조의 분화는 주거 수요의 양상을 완전히 바꾸어 놓았습니다. 여기에 수도권 집중화와 지방 소멸로 인한 국토 공간의 양극화, 기후 위기에 따른 탄소중립 대응, 그리고 AI와 디지털 전환이 가져온 생활 양식의 변화까지, 가히 급격한 시대적 대전환이 진행되고 있습니다. 이러한 복합적인 위기 속에서 과거의 공급 확대 중심 정책이나 단기적인 수급 조절 방식만으로는 국민 삶의 질 향상과 도시의 지속가능성을 담보하기 어려운 근본적 한계에 직면했습니다.

특히, 시장 상황에 따라 규제 강화와 완화가 빈번하게 반복되는 정책 사이클은 시장의 불확실성을 키우고 정책에 대한 국민적 신뢰를 약화시키는 원인이 되기도 했습니다. 토지 확보에서부터 도시계획, 인허가, 금융, 시공, 그리고 준공 후 운영에 이르기까지 주택 공급 전 과정에 얽혀 있는 제도적 중첩과 구조적 병목 현상은 이제 단순한 미세 조정을 넘어 시스템

전반의 근본적인 재설계를 강력히 요구하고 있습니다. 이제 주택·도시 정책은 파편화된 시장 대응을 넘어, 국가의 미래 공간 구조와 도시의 글로벌 경쟁력, 그리고 국민 개개인의 삶의 질을 입체적으로 고려하는 새로운 거버넌스 속에서 재설계되어야 합니다.

이러한 엄중한 문제의식 아래, 한국건설산업연구원은 지난해 3월 18일 ‘건설 재탄생(Rebirth)’ 비전을 선포하며 건설산업이 단순한 시공업을 넘어 “국민의 미래를 건설하는 국가산업으로 재탄생”하기 위한 3대 원칙(① 갈등·경쟁 ⇒ 공정·상생 산업으로, ② 분절·파편 ⇒ 융합·확장 산업으로, ③ 규제·관리 ⇒ 자율·혁신 산업으로)을 제시한 바 있습니다. 이는 산업 구조와 정책 체계 전반의 근본적인 변화 없이는 건설산업의 미래도, 국가의 미래도 보장할 수 없다는 절박한 인식에서 출발한 결단이었습니다.

올해 연구원은 그 연속 선상에서 ‘건설 재탄생 2.0’의 출발점을 주택·도시 부문에 두었습니다. 주택과 도시는 건설산업의 성과가 집약되는 공간이자 국민 삶의 가장 기본적인 토대입니다. 주거의 품질과 안전을 확보하고, 도시의 활력을 되살리며, 시장의 안정적 작동 메커니즘을 복원하기 위해서는 기존의 칸막이식 행정과 정책 체계를 넘어서는 완전히 새로운 접근이 필요합니다. 이에 우리는 국민 생활과 가장 밀접한 지점에서 정책과 시장, 산업 구조 전반의 혁신적 대안을 모색하고자 하였습니다.

본 보고서가 제안하는 『주택과 도시, 시장과 정책의 재탄생 전략』은 단순한 공급 물량 확보나 지엽적인 제도 개선 제안에 그치지 않습니다. 이는 사람(People), 거버넌스(Governance), 기술(Technology)의 전면적 결합을 통해 주택·도시 생태계를 근본적으로 재구성하는 원대한 여정입니다. 양적 공급 중심의 관성에서 완전히 벗어나 국민이 일상에서 체감할 수 있는 지속가능한 주거 서비스와 정주 생태계를 구축하고, 성숙도시 시대

에 부합하는 도시 정비 정책과 미래 도시 비전을 새롭게 정립하려는 시도입니다. 이는 주택·도시 정책을 단순한 복지나 경제 활성화를 뛰어 넘어, 국가의 미래 경쟁력을 결정짓는 최상위 핵심 전략 영역으로 격상시키려는 우리의 의지이기도 합니다.

주택과 도시는 단순한 물리적 구조물이 아니라, 그 안에 사는 사람들의 꿈과 미래를 담는 그릇입니다. 앞으로의 정책은 단기적 변동에 일희일비하기보다 장기적인 국가 공간 전략의 큰 틀 안에서 지속가능하게 추진되어야 합니다. 공공의 공익성과 민간의 창의성이 유기적으로 결합하는 새로운 협력 모델을 통해 국민이 안심하고 거주할 수 있는 환경을 조성하고, 도시의 지속가능한 발전과 국가 경쟁력 강화를 동시에 달성해야 할 것입니다.

이번 『주택과 도시, 시장과 정책의 재탄생 전략』이 우리나라 주택·도시 정책의 새로운 체계를 정립하고, 국민 삶의 질을 실질적으로 높이는 건설적인 논의의 이정표가 되기를 기대합니다. 아울러 본 보고서가 정책 당국과 산업계, 학계 등 다양한 이해관계자들이 서로 소통하고 협력하는 소중한 지식의 토대가 되기를 바랍니다.

2026년 3월

한국건설산업연구원 원장 이충재



01

---

**서론**



- ‘건설 재탄생 2.0’의 첫 번째 의제로 국민 생활과 직결된 ‘주택·도시 혁신’으로 설정하고, 주택·도시 정책과 산업 생태계의 구조적 혁신 방향을 모색하고자 함.
  - 주택과 도시는 국민의 삶의 질을 결정짓는 핵심 기반이자 국가 경제와 산업 경쟁력을 좌우하는 중요한 정책 영역임.
  - 최근 건설산업의 구조적 변화와 함께 주거 환경의 질, 도시 경쟁력, 지속가능성에 대한 사회적 요구가 확대되면서 주택·도시 정책 전반에 대한 근본적인 전환 필요성이 제기되고 있음.
  
- 그간 주택 및 도시 정책은 주택 부족 문제 해소와 주거 안정에 기여해왔으나, 도시 구조와 산업 경쟁력, 지역 균형 발전 등 장기적 관점의 공간 전략과는 충분히 연계되지 못함.
  - 우리나라의 주택 정책은 급격한 도시화와 산업화 과정에서 발생한 주택 부족과 수도권 집중 문제에 대응하기 위해 공급 확대와 규제 강화를 중심으로 운영되어 왔음.
  - 이러한 정책은 주택 부족 문제 해소와 주거 안정에 기여했으나, 국토·산업·교통 정책과의 유기적 연계가 충분히 이루어지지 못하면서 정책 간 조정과 통합이 부족한 한계를 드러냈음.
  - 그 결과 주택 정책은 시장 안정과 공급 확대라는 단기적 목표 중심으로 작동하는 경향이 강했으며, 도시 구조와 산업 경쟁력, 지역 균형 발전 등 장기적 관점의 공간 전략과는 충분히 연계되지 못한 측면이 존재함.
  
- 최근 주택·도시 문제는 사회경제적 변화와 기술적 변화가 복합적으로 나타나고 있음.

- 수도권 과밀과 지방 소멸, 주거 양극화와 같은 공간적·사회적 문제가 동시에 심화되면서 주택과 도시 문제는 단순한 주택 수급 문제를 넘어 국가 차원의 복합적 정책 과제로 확대되고 있음.
- 도시 문제는 수요에 대응한 공급 확대만으로 해결될 수 있는 문제가 아니라, 사람·일자리·자본의 이동을 결정하는 국토 활용 구조와 도시 기능 배치 방식의 문제와도 밀접하게 연관되어 있음.
- 또한 인구 감소와 초고령사회 진입, 1~2인 가구 증가, 기후위기 대응, AI와 디지털 전환 등 구조적 환경 변화가 빠르게 진행되면서 기존의 주택·도시 정책 패러다임은 이러한 변화에 충분히 대응하지 못하는 한계를 드러내고 있음.

● 그러나, 기존의 대응으로는 변화에 대응하기 어려워지고 있어 구조적 혁신이 요구됨.

- 이러한 상황에서 규제 강화와 완화를 반복하는 이른바 ‘냉온탕식 정책’과 경험에 의존한 정책 결정 방식은 정책의 예측 가능성을 낮추고 시장의 불신을 확대시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 토지 확보, 도시계획, 인허가, 금융, 시공, 운영에 이르는 주택 공급 전 과정에서 규제가 중첩되면서 사업성이 악화되고 공급 지연이 누적되는 문제가 발생하고 있으며, 이는 공급 위축과 가격 불안이 반복되는 구조적 악순환으로 이어지고 있음.
- 또한 도시 정책 역시 단기적인 경기 대응 중심으로 추진되는 경향이 강하여 국민이 실제로 체감할 수 있는 도시 기능과 성과 중심의 장기적 도시 전략 수립이 충분히 이루어지지 못한 상황임.

또한 정책과 행정, 사업 추진 과정에서 데이터와 AI, 디지털 기술을 활용한 투명하고 일관된 정책 체계를 구축함으로써 국민의 주거 안정과 삶의 질 개선, 도시 경쟁력 강화를 동시에 달성할 수 있는 새로운 정책 패러다임을 마련하고 구조적 혁신이 필요함.

- 이러한 문제의식을 바탕으로 ‘건설 재탄생 2.0’은 단편적 개선이 아닌, 제도·시장·기술·금융·거버넌스 전반을 아우르는 종합적이고 근본적인 혁신을 지향함. 특히, 사람, 거버넌스, 기술 관점의 대전환 방향을 제시코자 함.
- 첫 장에서는 국민 삶의 질을 높이고 미래 사회 변화에 대응하기 위한 새로운 주택·도시 체계 구축 방향을 제시함.
  - 이를 위해 공공의 역할을 단순한 공급자나 규제자로서의 기능에서 벗어나 규칙 설계자와 플랫폼 관리자로 전환하고, 민간은 단순한 사업 수행자가 아니라 도시 가치 창출과 혁신 투자의 주체로서 역할을 강화하는 방향을 모색함. 또한 정책 구조 역시 부처별 분절 정책에서 벗어나 통합 공간 전략 기반의 거버넌스로 전환하고, 정책 시계를 단기 시장 대응에서 20~30년 장기 국가 공간 전략 중심으로 확대하는 방향을 검토함. 동시에 AI 기반 수요 예측과 데이터 기반 도시 시뮬레이션, 스마트 행정 체계 등 디지털 기술을 활용한 도시 관리 체계 혁신을 추진할 필요가 있음.
- 두 번째 장은, 기존의 양적·공급자 중심 주택 공급 체계에서 국민이 실제로 체감할 수 있는 지속가능한 주거 서비스와 정주 생태계 중심 체계로의 전환 방향을 제시함.
  - 이를 위해 인허가 혁신과 간주 승인 제도, AI 기반 심의 시스템 등 제도 개선을 통해 공급 절차의 효율성을 높이고, 지방과 수도권이 상생할 수 있도록 자율혁신 정주지구와 같은 새로운 공간 정책을 도입하는 방안을 검토함. 또한 디지털과 AI 기반 기술을 활용하여 시공 품질과 안전을 혁신하고, 생애주기 맞춤형 주거 서비스 정책을 통해 다양한 가구 유형의 주거 수요에 대응하는 정책 방향을 모색함.
- 세 번째 장에서는 노후 주택 정비를 넘어 성숙 도시 시대에 대응하는 도시 정비 정책의 구조적 전환 방향을 검토함.

- 이를 위해 분산되어 있는 정비 관련 법·제도를 통합하고, 기존의 구역 단위 개발 중심 정비 방식에서 생활권 단위 광역 정비 체계로 전환하는 정책 방향을 제시함. 또한 AI, BIM, 디지털 트윈 등 디지털 기술을 활용하여 인허가와 심의 과정의 효율성을 높이고 분쟁을 예방하는 도시 관리 체계를 구축하며, 분양 중심 개발 방식에서 벗어나 장기 운영형 복합 개발과 도시 가치 창출 중심의 도시 재생 전략을 추진하는 방향을 검토함.
- ‘건설 재탄생 2.0’은 일회성 정책 제안이 아니라, 산업 전반의 인식과 구조를 지속적으로 전환해 나가는 ‘과정’으로 설정되며, 산업계·학계·정책 당국·금융권·국민 사회 전반으로 공감대를 확산시켜 나가는 것을 지향함.



# 02

---

**주택·도시 정책, 시장과 정책  
패러다임 대전환**



## 1 주택과 도시 혁신의 중요성

## (1) 건설산업에서 주택과 도시의 역할

- 주택과 도시는 건설산업의 핵심 수요이자 지속적인 사업 영역을 구성하는 중심 대상으로, 건설산업의 성과물 중 가장 국민들의 일상생활과 밀접한 분야임. 동시에 건설산업의 역량과 기술 수준, 제도적 성숙도를 집약적으로 보여주는 결과물이기도 함.
- 주택은 건설의 가장 핵심 상품으로 건설시장 내 가장 안정적이고 반복적인 수요를 형성함.
  - 건설수주에서 민간 주거 비중이 35%에 달하며<sup>1)</sup>, 오피스텔 등 비주거용으로 분류되는 주거용 상품까지 합치면 과반을 차지하여 사실상 건설시장의 중심축을 형성함.
  - 인구구조 변화, 고령화, 1인가구 증가 등 사회구조적 요인에 따라 주택 수요는 양적 확대뿐 아니라 질적 전환을 요구하고 있으며, 이는 건설산업의 기술·기획 역량을 지속적으로 진화시키는 동인이 되고 있음.
- 도시는 그 자체가 건설의 산물로서, 건설은 인간의 모든 주거·경제·사회·환경 활동의 기반을 구축해 왔으며 그 총체적 결과가 도시로 구현됨.
  - 도시는 건설산업이 생산한 물리적 공간의 집합체이자 국가 발전 수준을 상징하는 공간적 표현임.
  - 건설산업의 경쟁력은 ‘얼마나 효율적이고 지속 가능한 도시 모델을 구축하느냐’에 따라 결정되며, 그 결과물은 국가의 수준을 상징하는 지표가 됨.

1) 대한건설협회, 국내건설수주동향조사.

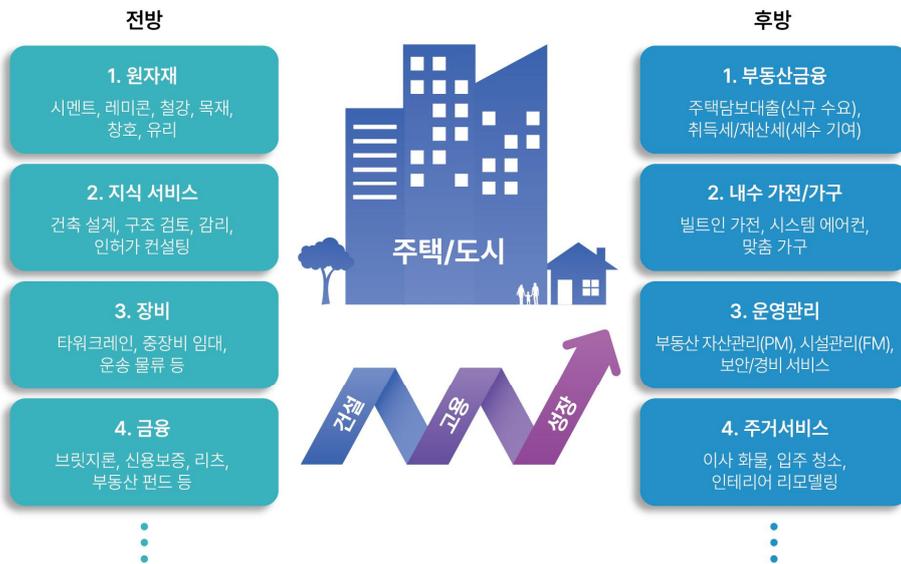
- 결국 주택과 도시는 국민의 일상생활과 경제활동이 이루어지는 ‘공간 플랫폼’으로서 건설산업의 ‘수요’이자 ‘성과’이며, 산업의 방향성과 성과가 가장 직접적으로 드러나는 영역임.

## (2) 주택과 도시의 중요성

- 주택건설은 단순한 시공 행위를 넘어 기획, 설계, 분양, 금융, 운영·유지관리 까지 포함하는 종합 산업 활동이며, 건설산업 가치사슬 전반을 포괄하는 핵심 분야임.
  - 주택사업은 토지 확보, 사업성 분석, 자금 조달, 인허가 대응, 분양 전략, 사후 관리까지 전 과정을 통합적으로 수행해야 하는 고난도의 사업 영역으로, 건설 기업의 기획 역량과 금융 조달 능력, 리스크 관리 능력을 종합적으로 요구함.
  - 주택건설은 철강, 시멘트, 유리, 전기·기계설비, 가구·인테리어, 정보통신 등 다양한 제조·서비스 산업과 연계되어 광범위한 생산 유발 효과와 고용 창출 효과를 발생시킴. 건설투자는 대표적인 경기 파급 산업으로서 높은 생산·부가가치·취업 유발계수를 가짐.
  - 주택은 건설뿐 아니라 부동산중개업, 금융업(주택담보대출·PF 등), 보험업, 주택관리업, 감정평가업, 가격정보업 등과 긴밀히 연결되어 국민경제 전반의 산업 생태계를 형성함.
- 도시개발은 단순한 건축물의 시공을 넘어 도시의 구조와 기능을 종합적으로 재편하는 핵심적 활동이며, 건설산업의 중장기 성장동력을 형성하는 전략 영역임.
  - 도시의 확장, 정비, 재생은 장기적 건설 수요를 형성하며, 건설산업의 구조적 성장을 견인함. 신도시 개발, 복합 개발, 산업단지 조성, 스마트시티 구축, 노후 도심 정비 등은 건설기술의 고도화와 친환경·디지털 기술의 적용을 촉진함.

- 도시개발은 교통·에너지·환경·복지 인프라와 결합된 종합 정책 영역으로, 국가 공간구조를 재편하는 전략적 수단임. 이는 단순한 물리적 개발을 넘어 국가경쟁력과 직결되는 핵심 과제임.
- 특히 기후변화 대응, 탄소중립, 스마트 인프라 전환 등 글로벌 어젠다에 대응하는 과정에서 도시개발은 국가의 지속가능성을 좌우하는 결정적 변수로 작용함.

〈그림 2-1〉 주택·도시의 산업 연관



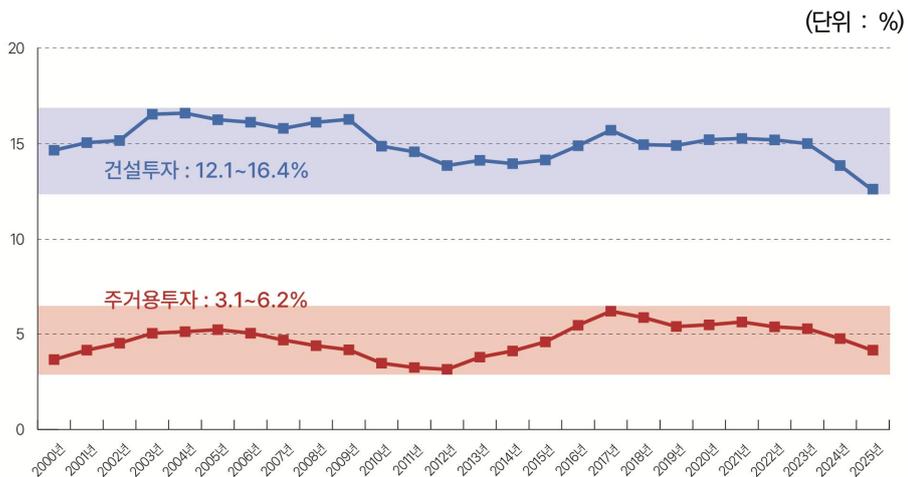
- 주택과 도시는 건설산업을 넘어 국가의 거의 모든 산업과 직·간접적으로 연결된 종합 플랫폼으로 기능함.
- 주택과 도시 섹터는 단순히 자본이 투입되는 대상이 아니라, 생산·소비·고용이 얽힌 거대 경제 생태계의 허브(Hub)임.
- 주택과 도시는 제조업(철강, 시멘트, 화학, 전기·전자, 가전 등), 서비스업(금융, 보험, 유통, 물류, 교육, 의료), 정보통신업(ICT, 스마트홈, 데이터 산업), 에너지 산업(전력, 신재생에너지, 에너지관리시스템), 문화·콘텐츠 산업 등과 긴밀하게 연계되어 있음.

- 도시는 기업·노동력·자본·정보가 집적되는 공간으로서 생산성과 혁신을 창출하는 플랫폼 역할을 수행함<sup>2)</sup>. 효율적인 도시 구조는 물류비용 절감, 에너지 효율 개선 등을 통해 국가 전체의 경제적 효율성을 제고함.

● 더 나아가 주택과 도시가 건설시장, 국가경제, 국민생활에 미치는 영향과 위상은 절대적이며 구조적임.

- 2000년 이후 GDP 대비 건설투자 비중은 12~16%(평균 15.0%)에 달하고, 주거용 건물 투자도 3~6%(평균 4.7%) 수준을 유지하여 국가 경제에서 차지하는 비중이 상당함. 이는 건설 및 주택시장이 경기 변동에 미치는 영향력이 크다는 것을 의미함.

〈그림 2-2〉 GDP 대비 건설투자 및 주거용투자 비중 추이

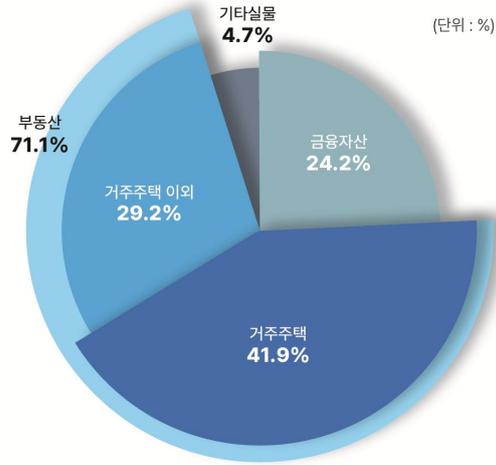


주 : 원계열 명목, 2025년은 1~3분기 기준임.  
 자료 : 한국은행.

- 가계자산 내 부동산 비중이 70%를 상회하고, 거주주택이 차지하는 비중이 41.9%에 이르는 등<sup>3)</sup>(2025년 가계금융복지조사 기준) 주택은 국민의 최대 자산이자 생활 기반임. 금융자산에 포함된 전월세 보증금을 포함할 경우 그 비중은 더욱 확대됨.

2) 글레이저(2021), “도시의 승리”, 해냄.  
 3) 통계청(2025), 「가계금융복지조사」.

〈그림 2-3〉 우리나라 가계의 자산 유형별 구성비



자료 : 국가데이터처, 2025년 가계금융복지조사.

- 주택시장 변동은 가계의 소비·저축 행태, 금융기관 건전성, 자산시장 안정성과 직결되며, 이는 곧 국가 경제 안정성과 연결됨.
  - 주거 안정은 노동 이동성, 출산율, 지역 균형 발전, 사회 통합과도 밀접하게 연관되어 있어 단순한 산업 차원의 문제가 아니라 사회·경제 구조 전반의 지속가능성과 직결된 사안임.
  - 결국 주택과 도시는 단일 건설산업의 산물이 아니라 국민경제의 핵심 인프라이자 국가 발전 전략의 중심축이며, 그 질과 효율성은 곧 국가 산업 경쟁력의 수준을 반영함.

### (3) 주택과 도시, 우선적 혁신의 필요성

- 주택과 도시가 건설시장, 국가 경제, 국민 생활에 미치는 영향과 위상이 절대적인 만큼, 이 분야의 혁신은 선택이 아닌 필수적 과제이며 가장 우선적으로 추진되어야 할 전략적 영역임.
  - 주택과 도시는 연구원에서 추진하고 있는 건설산업 혁신이 총체적으로 구

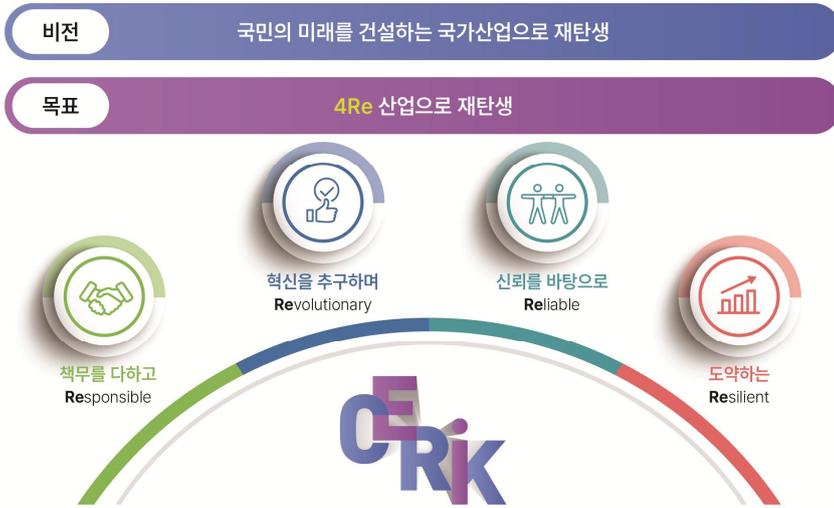
현되는 실질적 대상임과 동시에 혁신 성과가 가장 직접적으로 국민에게 체감되는 분야임.

- 주택공급의 지연, 품질 문제, 비용 상승, 에너지 비효율, 도시의 기능 저하 등은 단순한 산업 문제를 넘어 국민 삶의 질 저하와 국가경쟁력 약화로 이어질 수 있음.
  - 특히, 인구 감소와 고령화, 기후 위기, 디지털 전환이라는 구조적 변화 속에서 기존의 방식으로는 지속가능한 도시와 주거환경을 유지하기 어려움. 건설 생산방식의 디지털화, 모듈러·자동화 기술 확대, 친환경·저탄소 설계, 스마트 인프라 구축 등 근본적 혁신이 요구됨.
- 주택과 도시 혁신은 생산성 향상과 비용 절감이라는 산업적 목표를 넘어, 국민의 주거 안정과 사회적 신뢰 회복, 국가 공간 구조의 경쟁력 강화라는 거시적 목표를 동시에 달성해야 함.
- 무엇보다 주택과 도시는 국민 모두가 매일 체감하는 공간이라는 점에서 혁신의 성과가 곧 국가의 미래를 결정함. 이 영역에서의 혁신 지체는 곧 국민 경제의 활력 저하와 직결될 수 있음.
  - 따라서 주택과 도시 분야는 건설산업 혁신 전략의 최우선 과제로 설정되어야 하며, 기술·제도·금융·정책 전반을 아우르는 종합적이고 선도적인 혁신이 시급히 추진되어야 함.

### (1) 주택과 도시 재탄생 전략 추진 과정

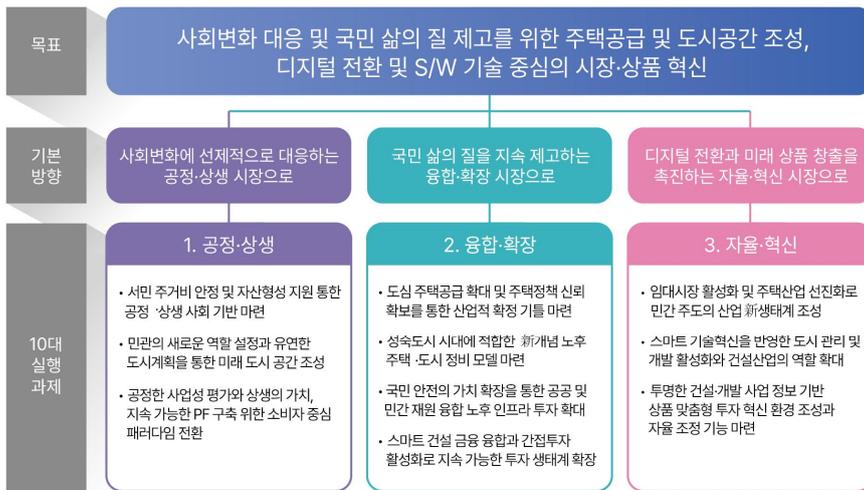
- 건설·부동산 산업은 성장 둔화, 수익성 악화, 공사비 급등, 인력 고령화, 금융 경색, 규제 중첩 등 구조적 위기에 직면함.
  - 기존의 현안 중심 대응과 규제 중심 정책만으로는 구조적 위기 극복에 한계가 있음.
  - 이에 연구원은 산업의 근본 체질 전환을 위한 재탄생 전략(건설산업 Rebirth)을 추진함.
- 2024년 11월, “주택·도시의 미래와 건설산업의 대응 방향” 세미나에서 ‘건설 재탄생 1.0’의 사전 작업으로서 미래 도시·주택 전략 설정을 위한 문제점 도출과 화두를 제시함.
  - 도시·주택 분야 주요 환경 변화를 짚어보고 건설산업의 지속가능한 성장을 위해서는 근본적인 가치체계 혁신이 필요하다는 데 중점을 둠.
  - 미래 도시개발 환경 변화에 효과적으로 대응하기 위해 공공과 민간의 협력적 파트너십 구축 필요성과 이를 위한 건설 생태계 혁신 필요성을 제시함.
  - 주택정책과 주택산업이 단기 대량공급과 수요초과 시장에 대응한 시스템을 유지하면서, 각종 문제가 반복됨에 따라 근본적인 시스템의 혁신 필요성을 제시함.
- 2025년 3월, “국민의 미래를 건설하는 국가산업으로 재탄생”의 비전 아래 3대 원칙 중심으로 대전환 전략을 제시함.
  - 3대 원칙 : ❶ 공정·상생, ❷ 융합·확장, ❸ 자율·혁신
  - 4Re 산업 : 책무를 다하고(Responsible), 혁신을 추구하며(Revolutionary), 국민 신뢰를 바탕으로(Reliable) 도약하는(Resilient)

### 〈그림 2-4〉 건설산업 재탄생 대전환 전략 비전과 목표



- 그 방안의 일환으로 주택시장과 도시공간의 대전환 과제를 제시하였으며, 사회변화 대응 및 국민 삶의 질 제고를 위한 주택공급 및 도시공간 조성, 디지털 전환 및 S/W 기술 중심의 시장·상품 혁신을 목표로 10대 과제를 선정함.

### 〈그림 2-5〉 주택시장과 도시공간의 분야 대전환 과제



## (2) 주택과 도시 '건설 재탄생 2.0'의 의미와 목적

- '건설 재탄생 2.0'에서는 주택·도시 분야 재탄생에 대한 사회적 공감대 형성과 명분 확산을 위해 기존 '1.0'의 성과를 심화함과 동시에 주택과 도시 분야 각각에 대해 건설 재탄생 가치 실현을 위한 종합적 방안을 제시하고자 함.
  - 기존 정책 변천과 구조적 진단을 통해 종합적 관점에서 주택·도시 정책의 문제점을 도출하여 재탄생 필요성에 대한 공감대 형성
  - 주택 및 도시 분야의 현실적 문제를 극복할 수 있는 정책적 방향성을 제시하고, 건설 재탄생 가치를 구현할 수 있는 방안 마련
- '건설 재탄생 2.0'은 일회성 정책 제안이나 세미나로 종결되는 프로젝트가 아니라, 산업 전반의 인식과 구조를 지속적으로 전환해 나가는 '과정'으로 설정됨.
  - 건설·주택·도시 분야의 위기는 부분적 제도 보완으로 해결될 수 있는 문제가 아니라, 산업 생태계와 가치체계 전반의 근본적 혁신을 요구하는 구조적 과제이기 때문임.
- 건설 재탄생은 특정 사업 모델의 개선이나 일부 규제 완화 차원을 넘어, 생산방식, 사업 구조, 공공·민간의 역할 분담, 금융 구조, 기술 적용 방식, 성과 평가 기준까지 포괄하는 총체적 재설계를 지향함.
  - 건설산업이 과거의 성장 방식과 결별하고 새로운 질서로 전환하는 장기적 혁신 여정임.
- 향후 건설 재탄생에 대한 공감대가 산업계, 학계, 정책 당국, 금융권, 국민 사회 전반으로 확산되어야 하며, 그 과정에서 건설 재탄생의 가치와 원칙 또한 현실과의 상호작용 속에서 지속적으로 진화해야 함.
  - 주택과 도시 분야에서 건설 재탄생 가치가 축적되고 실천 사례가 확대될 때, 산업 전반의 체질 개선이 가시화될 수 있으며, 이는 건설산업의 신뢰 회복과 국가경제의 지속가능성 확보로 이어질 것임.

### 3 정책 변천과 평가

- 주택·도시 재탄생의 필요성 도출과 방향 설정을 위해 전후 복구 이후 현재 까지 주택 및 도시 정책의 주요 흐름과 핵심 변화를 살펴보고 성과 및 문제 점을 정리하였음.

#### (1) 1980년 이전

##### □ 주요 제도 및 정책

- 1950년대 후반 정부는 전후 복구 중심의 임시적 주택공급을 넘어, 체계적이고 계획적인 주택정책 수립의 필요성을 인식하기 시작하였음.
  - 1958년 「주택건설 5개년계획(1957~1961)」이 수립되어 5년간 25만 호 건설을 목표로 하는 최초의 종합 주택공급 계획이 마련되었으며, 이는 국가 차원의 증장기 주택 정책의 출발점으로 평가됨.
  - 1961년 기존 부흥부를 개편하여 건설부를 신설함으로써 주택행정이 중앙 정부로 일원화되었고, 정책 수립과 집행의 조직적 기반이 구축되었음.
  - 그러나 자원 부족과 4·19 혁명 등 정치적 혼란으로 계획 대비 약 30% 수준인 7.5만 호 공급에 그쳐, 제도적 틀은 마련되었으나 실질적 공급 확대에는 한계가 있었음.
- 1962년 「대한주택공사법」에 따라 대한주택공사가 정부 전액 출자로 설립되어 국가 주택건설의 전담기관으로 기능하게 되었으며, 이는 공공 직접공급 체계의 확립을 의미함.
  - 대한주택공사는 1962년 서울 마포지구에 1,584호 규모의 아파트를 건설하여 본격적인 대규모 아파트 단지 시대를 개막하였고, 이는 단독주택 중심의 주거구조가 아파트 중심으로 전환되는 계기가 되었음.

- 1963년 「공영주택법」이 제정되어 공공주택 공급의 법적 기반이 마련되었으며, 공영주택의 정의, 건설계획, 자금조달, 공급 및 관리 기준을 포괄적으로 규정하였음.
  - 동 법은 ‘공영주택’을 정부 지원을 받아 지방자치단체 또는 대한주택공사가 건설하여 무주택 국민에게 저렴한 조건으로 공급하는 주택으로 정의함으로써 공공주택 개념을 제도화하였음.
- 「공영주택법」은 단지 내 도로, 전기, 상하수도 등 부대시설과 어린이놀이터, 공동욕장, 시장, 집회소 등 복리시설을 법정시설로 규정하고 일부 시설에 대해 세대 수 기준 확충 의무를 명시하였음.
  - 이는 단순 주택공급을 넘어 ‘주거단지’ 개념의 도시계획적 접근을 제도화한 것으로, 이후 「주택법」상 부대·복리시설 규정의 기초가 되었음.

## □ 정책 수단 및 거버넌스

- 정부는 보조, 용자, 세제 혜택을 통해 공영주택 건설을 지원하였으며, 연평균 약 30억 원을 주택부문에 배정하였음.
  - 그러나 경제개발 5개년계획 추진 과정에서 산업부문 투자가 우선되면서 실제 집행액은 계획 대비 50~60% 수준에 그쳐 공급 확대에는 구조적 한계가 있었음.
- 1967년 한국주택금융고가 설립되어 주택금융 전문기관으로서 기능하게 되었으며, 주택복권, 주택부금 등 다양한 금융상품을 도입하여 민간 자금 조달을 확대하고자 하였음.
  - 이는 공공 재정 의존 구조를 완화하려는 초기 주택금융정책의 제도적 출발점이었음.

- 「토지구획정리사업법」 제정으로 체계적 택지개발 제도가 마련되었으며, 환지 및 감보 방식을 통해 정부 재정 부담을 최소화하면서 대규모 주거지를 조성하였음.
- 그러나 급격한 도시 인구 증가에 비해 택지 공급은 크게 부족하여 만성적 택지난이 지속되었음.
- 「도시계획법」 개정을 통해 주거·상업·공업·녹지의 4대 용도지역 체계를 확립하고 건폐율·용적률 규제를 도입하여 계획적 도시개발의 제도적 틀을 마련하였음.
- 또한 대규모 주택단지에 대한 도로 및 공원녹지 확보 기준을 의무화하여 주거환경 기준을 법제화하였음.

## □ 정책 성과와 한계

- 1962~1969년 전국 주택건설 실적은 약 55만 호로 연평균 6.9만 호 수준이었으며, 공급의 상당 부분은 민간 자력 건설이 차지하였음.
- 서울 주택보급률은 소폭 개선되었으나 여전히 절반 가까이가 무주택 상태였고, 상수도·전기 보급률 등 주거환경 수준도 낮은 상태였음.
- 공영주택 분양가는 시장가격 대비 크게 낮지 않아 실질적 저소득층 주거안정 효과는 제한적이었음.
- 1972년 「주택건설촉진법」을 통해 전용 85㎡ 이하의 ‘국민주택’ 개념이 도입되었으며, 정부 용자를 통해 민간 건설을 촉진하고자 하였음.
- 낮은 국민소득과 금융 기반 부족으로 공급 확대 효과는 제한적이었음.
- 급격한 도시화와 수도권 집중으로 만성적 주택 부족 현상이 지속되었고, 무허가 불량주택 증가와 기반시설 부족 등 복합적 도시문제가 발생하였음.
- 공영주택과 민간주택 시장의 이중화가 심화되었으며, 전세제도가 확산되어

주요 주거형태로 자리 잡았으나 전세금 상승으로 주거비 부담이 가중됨.

- 재정 제약과 통합적 정책체계 부재로 인해 공영주택 정책의 실효성은 제한적이었으며, 주택·토지·금융 정책 간 연계도 미흡하였음.
- 1970년 와우아파트 붕괴사고와 광주대단지 사건은 기존 주택정책의 한계를 드러낸 사건으로, 보다 적극적이고 구조적인 정책 전환의 필요성을 사회적으로 환기시키는 계기가 되었음.

## (2) 1980년~1992년

### □ 시장 상황

- 경제성장률은 1980년대 동안 대체로 7~13%의 고성장을 유지하였고, 1980년대 3저(저금리·저유가·저달러) 현상과 고도 경제성장이 맞물리면서 유동자금이 부동산시장으로 집중되어 지가와 주택가격이 급등하였음.
- 1979년 지가 상승률은 60%를 상회하고 1984년에도 30%에 육박하는 상승률을 나타냈음.
- 「택지개발촉진법」 제정과 200만 호 주택공급 추진 이후 1990년부터 택지 실시계획 승인 실적이 크게 증가하였음.
- 1980년대 후반 아시안게임·올림픽 등 대규모 개발사업과 함께 주택가격이 상승하였으나, 1991년 이후 공급 확대 효과가 가시화되면서 하향 안정세로 전환되었음.

### □ 주요 제도 및 정책

- 1980년 「택지개발촉진법」이 제정되어 공공 주도의 대규모 택지개발 제도적 기반이 마련되었으며, 이후 개포(1981년), 고덕(1981년), 목동(1983년), 상계(1985년) 등 서울 외곽 대규모 주거단지가 조성되었음.
- 1989년 발표된 1기 신도시(분당·일산·평촌·중동·산본)는 서울 과밀 해소

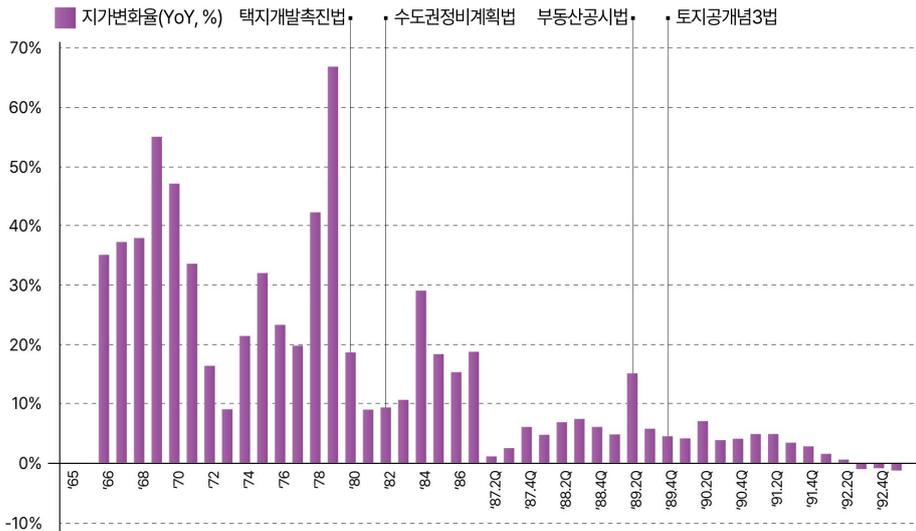
와 기능 분담을 위해 서울 외곽 약 20km 범위에 건설되었으며, 지정 후 약 2년 만에 입주가 시작될 정도로 신속히 추진되었음.

- 대전 둔산(1988년), 계룡(1989년) 등 행정기능 이전을 위한 신도시 건설도 병행되었음.

● 1989년 수도권 5개 신도시를 포함한 200만 호 주택건설계획이 발표되어 대규모 주택공급 정책이 본격화되었음.

- 같은 해 「택지소유상한에관한법률」, 「토지초과이득세법」, 「개발이익환수에 관한법률」 등 이른바 토지공개념 3법이 제정되어 토지시장 규제와 개발이익 환수 제도가 도입되었음.

〈그림 2-6〉 연간 토지가격 변화율과 주요 정책 시행 시기



주 : 1986년 1월 이전 시장 상황을 확인하기 위하여 전두환·노태우 정부에 한해 토지가격 변화율을 함께 살펴봄.

자료 : 국토교통부.

## □ 정책 평가

- 이 시기는 부동산 경기 조절을 위한 정책적 개입이 본격화된 시기로, 가격 안정을 위해 규제 강화와 완화 정책이 반복적으로 활용되었음.
  - 전두환 정부는 공영택지개발방식을 도입하여 저렴한 택지공급에 기여하였으며, 노태우 정부의 200만 호 주택공급은 주택공급 확대와 주택가격 안정, 저소득층 주거안정 기반 마련에 일정 부분 기여하였음.
  - 소득계층별 주택정책과 영구임대주택 제도가 도입되어 저소득층 주거정책의 전환점이 되었음.
  - 다만, 토지공개념 제도는 1994년 헌법불합치 결정 이후 1998년 폐기되었으며, 강력한 토지규제 정책의 한계와 논쟁을 남겼음.
  
- 1987년 기준 주택보급률은 전국 69.2%, 서울 50.6%에 불과하여 절대적 주택부족 상황이 지속되었음.
  - 「택지개발촉진법」에 따른 공영개발 방식은 대규모 신시가지 및 1기 신도시 조성을 가능하게 하여 약 29만 2천 호, 인구 117만 명을 수용함으로써 수도권 주택시장 안정에 기여하였음.
  - 수도권 5개 신도시 건설로 서울 인구 분산 효과가 나타났고, 1990년 주거용 건설의 GDP 성장기여도가 크게 상승하는 등 경제적 파급효과도 확인되었음.
  - 그러나 공공 주도의 일괄 개발 방식은 획일적 도시구조와 개발 방식에 대한 비판도 함께 제기되었음.

### (3) 1993년~2002년

## □ 시장 상황

- 경제성장률은 1990년대 중반까지 5~12% 수준을 유지하였으나, 1998년

IMF 외환위기의 여파로 -5.1%의 마이너스 성장을 기록하였음.

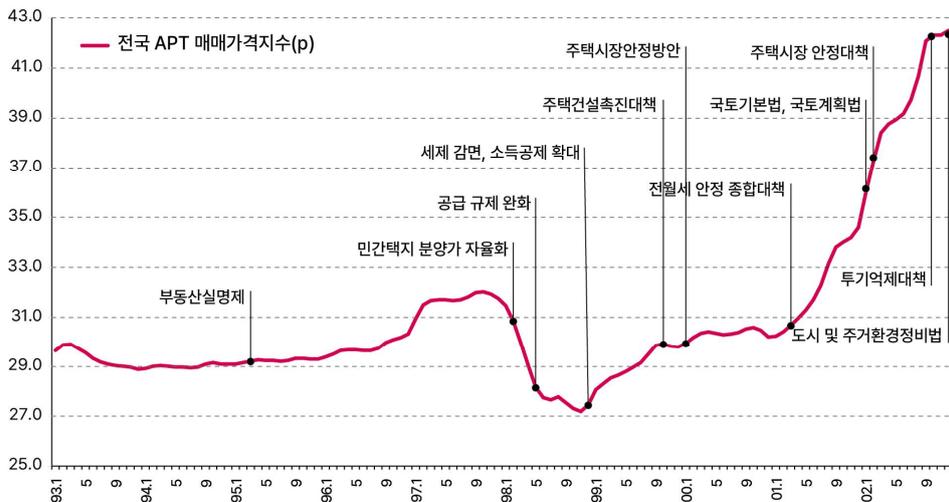
- 1990년대 주택 매매가격은 전반적으로 하향 안정세를 보였으나, IMF 회복 과정을 거치면서 2001년 이후 급등세가 나타났음.
  - 전세가격 역시 매매가격과 유사한 흐름을 보였으며, IMF 회복 이후 매매가격보다 더 높은 상승률을 기록하였음.
  - 금융위기 이전 공급 확대와 금융실명제 등의 영향으로 1995년 10월 미분양 주택은 16만 호까지 증가하였으나, IMF 이후 규제 완화 정책의 영향으로 미분양 물량이 급감하였음.

## □ 주요 제도 및 정책

- 노태우 정부의 토지공개념과 200만 호 주택공급 정책 효과로 주택시장은 안정기를 보였으며, 1995년 3월 30일 부동산실명제가 도입되었음.
  - IMF 외환위기를 맞아 김대중 정부는 규제 완화로 정책 기조를 전환하였으며, 분양가 자율화, 양도세 한시 면제, 토지거래허가제 및 신고제 폐지, 분양권 전매제한 한시 허용 등을 통해 2001년까지 주택건설 활성화를 추진하였음.
  - 2002년 다시 주택가격이 상승하자 투기자 세무조사를 실시하며 정책 기조를 선회하였음.
  - 2002년 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 기존 국토건설종합계획법을 폐지하고, 국토의 지속가능한 발전을 위한 계획 체계를 정비하였음.
  - 같은 해 「도시 및 주거환경정비법」을 제정하여 재개발·재건축 및 주거환경 개선사업을 통합적·체계적으로 관리하는 법적 기반을 마련하였음.
- 김영삼 정부 시기 1기 신도시 건설이 마무리되면서 자재·임금파동과 부실공사 논란, 수도권 집중과 교통 혼잡 등 부작용이 제기되었음.

- 이에 따라 1994년 준농림지 제도를 도입하여 소규모 택지개발과 민간 주도의 토지개발을 촉진하였으나, 1994~1998년 약 700만 평 규모의 난개발이 발생하여 사회적 문제로 대두되었음.
- 1997년 농지전용 제한과 아파트 건립 기준 강화 등 규제 강화 조치가 시행되었으나, 1998년 외환위기 이후 경기 활성화를 위해 준농림지 규제가 다시 완화되면서 문제가 지속되었고, 결국 2002년 2월 준농림지 제도는 폐지되었음.
- 김대중 정부는 수도권 입지규제 완화와 함께 대규모 그린벨트 해제를 추진하였으며, 1999년 개발행위 제한 완화, 2001년 비광역시 그린벨트 해제 등이 이루어졌음.

〈그림 2-7〉 전국 아파트 매매가격지수 추이와 주요 정책 시행 시기



자료 : KB국민은행.

## □ 정책 평가

- 김영삼 정부는 200만 호 주택공급의 영향으로 주택가격이 안정된 상황에서 시장 기능 중심의 정책 기조를 유지하였음.

- 그러나 1998년 경제성장률이 -5.1%로 급락하자 김대중 정부는 외환위기 극복을 위해 부동산 규제를 대폭 완화하고 건설경기 활성화를 통해 거시경제 회복을 도모하였음.
  - 규제 완화로 미분양 주택이 빠르게 감소하였으며, MBS 발행, 대한주택보증 출범, 리츠 도입 등 부동산금융 시스템이 발전하는 계기가 마련되었음.
  - 이후 저금리 기조와 경기 회복으로 주택가격이 다시 상승하자 시장안정대책으로 선회하고 국민임대주택 공급 확대를 추진하는 등 규제 완화와 강화를 단기간에 반복하는 정책 운용이 나타났음.
- 준농림지 제도 도입은 택촉법 중심의 공영개발에서 민간 주도 개발로의 전환을 의미하였으나, 도시계획적 통제가 미흡하여 난개발이라는 부작용을 초래하였음.
  - 외환위기 이후 경기 부양을 위한 규제 완화는 난개발 문제를 더욱 심화시켰으나, 이러한 경험은 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정으로 이어져 기존 관련 법률을 통합하고 ‘선계획 후개발’ 원칙을 확립하는 전환점이 되었음.

#### (4) 2003년~2012년

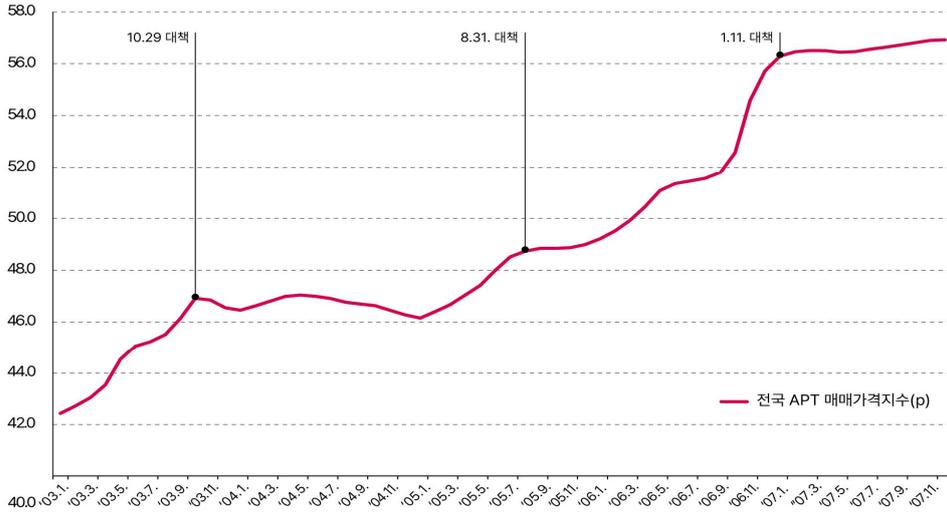
##### □ 시장 상황

- 2003년 이라크 전쟁과 글로벌 경기 둔화로 성장률이 2.9%까지 하락하였으나, 2004~2007년에는 4~5%대 성장을 유지하는 등 전반적으로 비교적 안정적인 성장 기조를 보였음.
- 외환위기 이후 축적된 외환보유액과 건전한 재정 기조가 유지되었으나, 국제유가 상승과 환율 변동성 확대, 가계부채 누적은 거시경제의 잠재적 위험요인으로 작용하였음.

- 성장률 대비 고용 창출이 더디게 나타나 “고용 없는 성장” 논란이 제기되었고, 소득 양극화 심화와 부동산 자산 격차 확대가 사회적 문제로 부각됨.
- 전국 아파트 매매가격은 연평균 5%를 상회하는 상승세를 보였으며, 10·29 대책 이후 주춤하던 가격이 2005년 다시 급등하자 8·31대책이 발표되었음.
  - 2006년에는 다시 10%를 넘는 상승률을 기록하며 이른바 ‘버블세븐’ 지역의 집값 급등이 사회적 이슈가 되었음.
  - 전세가격은 매매가격과 동조화 현상을 보였으며, 주택담보대출 확대에 따라 실수요 일부가 매매시장으로 이동하였으나 2005~2007년 공급 부족 국면에서는 전세가격도 동반 상승하였음.
  - 미분양 주택은 2006년 상반기까지 5만 호 내외였으나 하반기 이후 급증하였고, 2007년 하반기부터는 10만 호를 상회하며 적체되었음. 분양가상한제 도입 이전 밀어내기 분양의 부작용도 나타났음.
- 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년 경제성장률은 0.7%까지 하락하였으나, 확장적 재정정책과 4대강 사업, 금리 인하 등 경기부양책에 힘입어 2010년에는 6.5%로 반등하였음.
  - 이후 2011~2013년에는 2~3%대 저성장 기조가 이어졌으며, 위기 대응 과정에서 재정지출 확대와 국가채무 증가, 가계부채 급증 등 금융불안 요인이 확대되었음.
- 글로벌 금융위기의 영향으로 전국 아파트 매매가격은 하향 안정세를 보였으며, 2011년 이후 전국적으로는 회복 양상을 나타냈으나 수도권은 2012년까지 하락세가 지속되었음.
  - 전세가격은 2009년 이후 수도권과 지방 모두 지속적으로 상승하였고, 2011년 전국 전세가격 상승률은 12.3%에 달하였음. 매매수요가 전세수요로 잔류하면서 전세가격 상승 압력이 확대되었음.

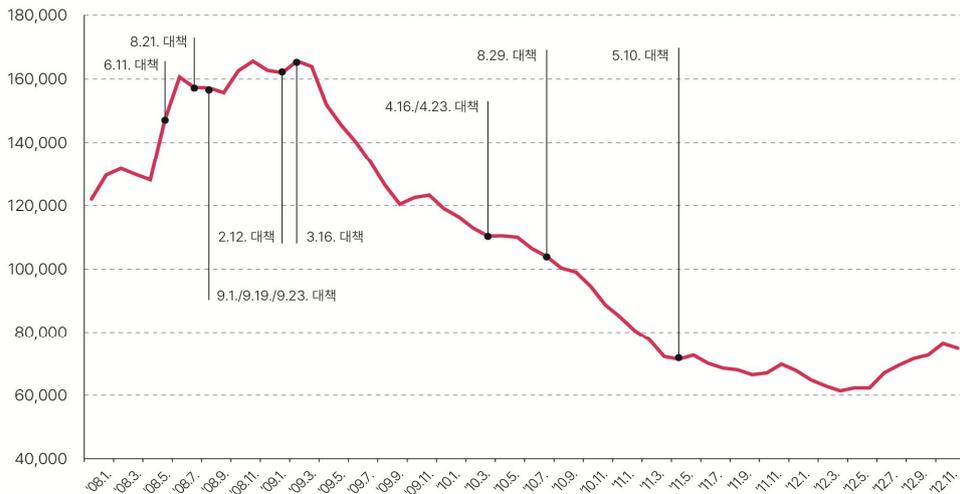
- 미분양 주택은 금융위기 이후 16.5만 호까지 증가하였으나, 세제 혜택과 지방 경기 회복 등의 영향으로 정권 말에는 8만 호 이하로 감소하였음.

〈그림 2-8〉 전국 아파트 매매가격지수 추이와 주요 정책 시행 시기



자료 : KB국민은행

〈그림 2-9〉 월간 미분양 주택 수 추이



자료 : 국토교통부

## □ 주요 제도 및 정책

- 노무현 정부는 2003년 10·29대책, 2005년 8·31대책, 2007년 1·11대책 등 다수의 종합대책을 발표하며 부동산 시장에 적극 개입하였음.
  - 초기에는 세제·금융 규제를 통한 수요억제에 초점을 두었으며, 종합부동산세 도입 등 보유과세를 강화하였음.
  - 8·31대책은 서민주거안정, 거래투명성 제고, 토지시장 안정 등을 포괄하는 종합대책이었으며, 이후에는 제2기 신도시 개발 등 공급 확대 정책도 병행되었음.
  - 2004년 「국가균형발전특별법」 등 이른바 국가균형발전 3대 특별법이 제정되어 지역균형발전의 제도적 기반이 마련되었음.
  
- 행정중심복합도시와 혁신도시 등 지역균형발전형 신도시가 추진되었으며, 공공기관 이전을 통해 지역 거점 육성을 도모하였음.
  - 수도권에는 동탄, 판교, 김포, 파주, 광교, 위례 등 약 70만 호 규모의 2기 신도시 계획이 발표되어 서울 외곽 약 30km 범위에 광역거점형 신도시를 조성하고자 하였음.
  - 기업도시 개발을 통해 민간자본을 활용한 지역개발도 병행되었으며, 일부 지역은 준공되었으나 일부는 해제되는 등 성과가 엇갈렸음.
  - 계획적 신도시 건설은 과거 난개발 문제를 보완하기 위한 정책적 선택으로, 이후 도시개발의 주요 틀로 자리 잡았음.
  
- 이명박 정부는 글로벌 금융위기 극복을 위해 내수 회복과 건설경기 부양을 목표로 규제 완화 정책을 추진하였으며, 이전 정부의 규제 기조를 상당 부분 완화하고자 하였음.
  - 2008년에는 지방 미분양 주택 취득세·등록세 감면, 일시적 2주택 양도세 비과세 기간 연장, 매입임대 세제 혜택 등을 통해 미분양 해소를 도모하였

으며, 이후에도 양도세 중과 완화와 종합부동산세 완화 등 규제 완화 정책을 지속하였음.

- 보금자리주택 정책을 통해 도심 접근성이 양호한 지역에 임대주택과 분양주택을 공급하고, 10년간 임대주택 100만 가구 등 총 150만 가구 공급 계획을 제시하였음.
  - 정권 후반기에는 하우스푸어·렌트푸어 문제 등 주거비 부담 이슈가 부각되면서 거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원 대책을 병행하였음.
- 이 시기에는 별도의 새로운 국가적 신도시 정책보다는 이전 정부에서 추진된 사업들이 본격적으로 진행되었음.
- 행정중심복합도시의 중앙행정기관 이전과 도시 인프라 구축이 추진되어 2012년부터 이전이 시작되었으며, 혁신도시 역시 대부분 이 시기에 조성되어 공공기관 이전이 진행되었음.
  - 기업도시는 글로벌 금융위기로 투자 유치가 어려워지면서 부진을 겪었음.
  - 개발제한구역 해제를 통한 보금자리주택지구 지정이 이루어졌으며, 2009년 서울 외곽 15km 내 4개 시범지구를 시작으로 신시가지 조성이 추진됨.

## □ 정책 평가

- 노무현 정부는 주택 및 부동산 정책에 적극적으로 개입하였으나, 규제 위주의 잦은 정책 변화로 시장의 불확실성을 확대하였다는 평가가 제기되었음.
- 주택가격 상승 원인을 투기 수요로 진단하고 다주택자에 대한 중과세와 특정 지역에 대한 중첩 규제를 시행하였으나, 과천·분당·용인 등 인접 지역으로의 풍선효과가 발생하였음.
  - 일부 연구는 규제 효과를 인정하면서도 시장의 민감한 반응으로 부작용이 컸다고 평가하였음.
  - 실거래가격 신고제 정착은 시장 투명성 제고에 기여하였으며, 공공기관 이전 등 분산 정책의 제도적 기반도 마련되었음.

- 신도시 정책은 주거안정을 위한 2기 신도시와 지역균형발전을 위한 혁신도시·행정중심복합도시로 구분되며, 목적과 성격에서 차이를 보였음.
  - 2기 신도시는 주택공급 확대와 수도권 외곽 균형개발을 지향하는 광역 도시모델로서 의미를 가지며, 난개발에 대한 대응 측면에서 긍정적 평가를 받았음.
  - 지역균형발전형 신도시는 초기 인프라 부족과 정주 여건 미흡 등으로 비판을 받았으나, 시간이 지나면서 점진적 안정화와 함께 긍정적 평가도 확대되고 있음.
  
- 이명박 정부는 자율과 경쟁을 강조하며 규제 완화와 수요 맞춤형 주택공급을 정책 방향으로 설정하였고, 글로벌 금융위기 극복을 위해 건설경기 부양에 적극적으로 나섰다.
  - 그러나 건설투자의 거시경제적 승수효과에 대한 논란이 존재하였으며, 다수의 규제 완화에도 불구하고 수도권 주택시장은 뚜렷한 회복세를 보이지 못하였음.
  - 도시형생활주택 도입 등 임대차시장 안정 대책이 추진되었으나 전월세 가격 상승이 지속되어 정책 대응이 충분하지 못하였다는 평가도 제기되었음.
  - 보금자리주택이 분양 중심으로 공급되면서 수혜가 일부 수분양자에게 집중되었다는 점도 한계로 지적되었음.
  
- 신도시 정책은 이전 정부의 계획을 계승·확대하는 방식으로 추진되었으며, 2기 신도시 물량이 확대되었음.
  - 인천 검단, 오산 세교지구 등 일부 지역은 확장 개발되었으나, 서울과 원거리에 대규모 물량이 공급되면서 기반시설 확충의 어려움과 미분양 적체 문제가 발생하였음.
  - 이에 따라 일부 2기 신도시는 ‘미분양의 무덤’으로 불리며 공급과 수요의 불균형 문제가 제기되었음.

## (5) 2013년~2022년

### □ 시장 상황

- 경제성장률은 2~3%대의 저성장 국면이 지속되었으며, 중국 경기 둔화, 내수 부진, 조선·해운업 구조조정 등으로 성장잠재력이 제약되었음.
  - 저금리 기조가 이어지면서 가계부채가 빠르게 증가하여 2017년 1,400조 원을 돌파하였고, 내수 부양을 위한 주택시장 규제완화 정책이 주요 정책 수단으로 활용되었음.
  - 2017~2019년간 경제성장률은 2~3%대를 유지하였으며, 2020년에는 코로나19 충격으로 -0.7%를 기록하였고, 2021년에는 기저효과로 4.1% 반등하였음.
  - 확장적 재정정책과 초저금리 기조가 병행되었으며, 코로나19 대응 과정에서 국가채무와 가계부채가 급증하고 시중 유동성이 자산시장으로 유입됨.
  
- 2013년 이후 수도권을 중심으로 주택 매매가격 상승세가 나타나 금융위기 이후 침체 국면에서 벗어나기 시작하였으며, 전국 아파트 가격은 연 1~5% 수준의 비교적 안정적인 상승률을 기록하였음.
  - 전세가격은 2013~2015년 동안 연 5%를 상회하는 상승세가 지속되어 임차가구의 주거비 부담이 완화되지 못하였음.
  - 규제 완화 정책의 영향으로 미분양 물량은 지속적으로 감소하여 2015년에는 3만 호 이하로 축소되었음.
  - 금융위기 이후 감소하였던 주택 인허가 물량은 2015~2016년에 연 7만 호를 상회하며 공급이 확대되었음.
  
- 2017년 이후 강력한 대출·세제 규제에도 불구하고 저금리와 유동성 확대의 영향으로 서울·수도권을 중심으로 매매가격이 급등하였으며, 2017~2021년 서울 아파트 가격은 약 2배 상승하였음.

- 2020년 임대차 3법 시행 이후 전세 매물이 급감하면서 전세가격이 급등하였고, 무주택 서민층의 주거 부담이 심화됨.
- 수도권은 미분양이 극히 낮은 수준을 보이며 청약경쟁률이 급등한 반면, 일부 지방 도시는 공급 과잉으로 미분양이 유지되는 지역 간 양극화가 나타남.

## □ 주요 제도 및 정책

- 박근혜 정부는 부동산 시장 정상화와 경기 활성화를 목표로 ‘초이노믹스’로 대표되는 규제 완화 정책을 추진하였음.
  - 취득세 인하, LTV·DTI 완화, 분양가상한제 탄력 운용, 재건축 규제 완화 등 금융·세제·정비사업 전반에 걸친 규제 완화가 이루어졌음.
  - 전세가격 상승에 대응하여 중산층을 대상으로 한 기업형 임대주택인 뉴스테이를 도입하고, 대규모 공급과 함께 행복주택 등 소규모 도심 공급을 병행하였음.
  - 「주거기본법」, 「주거급여법」 제정과 함께 고령층·청년층 맞춤형 주거복지 프로그램을 추진하는 등 주거복지 정책의 제도적 기반을 강화하였음.
- 부동산 시장 침체가 장기화된 상황에서 대규모 신도시 건설은 지양하겠다는 기조를 분명히 하였음.
  - 2014년 9월, 과거 신도시 개발의 핵심 수단이었던 「택지개발촉진법」의 폐지를 발표하였으며, 이후 동 법에 근거한 신규 사업은 사실상 중단되었음.
- 문재인 정부는 ‘주택 공공성 강화’를 기조로 주택을 투기의 대상이 아닌 거주 대상으로 규정하고, 실수요자 중심 정책을 표방하였음.
  - 국지적 규제지역 지정, 대출규제 강화, 다주택자 세금 증과 등 금융·세제 전반의 규제수단을 동원하여 수요억제 정책을 반복적으로 강화하였음.

- 2018년 말에는 지속적인 가격 상승에 대응하여 3기 신도시 정책을 발표하며 공급 확대 기조로 전환하였음.
- 2020년 7월 임대차 3법을 시행하여 계약갱신청구권(2+2년), 전월세상한제(5%), 전월세신고제를 도입하였으며, 이는 임대차 시장의 구조적 변화를 초래하였음.
  - 도시재생 뉴딜을 국정과제로 추진하고 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 제정하는 등 정비사업의 소규모·점진적 개선을 지향하였음.
  - 반면, 재개발·재건축 사업에 대해서는 안전진단 강화, 초과이익환수 등 규제를 강화하였음.
- 2018~2019년 수도권 주택공급 확대 계획을 발표하며 3기 신도시를 추진하였고, 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장 등 서울 인접 지역에 총 17만 호 공급을 계획하였음.
  - 3기 신도시는 서울 접근성과 자족기능을 강화하여 주택가격 안정을 유도하는 것을 목표로 하였음.

## □ 정책 평가

- 박근혜 정부는 금융 규제 완화를 통해 주택 거래 활성화를 유도하였으나, 가계 소득 증가율을 상회하는 부채 증가로 가계부채 문제가 경제 전반의 주요 이슈로 부각되었음.
  - 한편, 규제 완화와 저금리 환경 속에서 주택공급이 대폭 확대되어 중장기적으로는 비교적 안정적인 주택공급 기반이 형성되었다는 평가도 가능함.
  - 전세의 월세 전환이 가속화되는 과정에서 뉴스테이 도입은 임대주택 산업 육성의 계기를 마련하였음.
  - 공공주택 공급을 유지하는 동시에 구입·임차 가구 지원, 주택 바우처 등 맞춤형 주거복지 정책을 강화한 점은 과거와 차별화되는 특징으로 평가됨.

- 신도시 정책은 택지개발촉진법 폐지 기조로 요약되며, 공공 주도의 대규모 개발에서 민간 중심 개발로의 전환을 지향하였음.
  - 공공에 과도한 권한을 부여하던 제도를 정비하고 민간의 역할을 확대했다는 긍정적 평가가 존재함.
  - 반면, 대규모 택지개발 수요가 지속되는 상황에서 도시개발법 중심의 민간 개발 확대가 과도한 개발이익을 초래했다는 비판도 제기되었음.
  
- 문재인 정부의 수요억제 중심의 정책 기조는 노무현 정부와 유사하였으며, 풍선효과 등 지역 간 가격 전이 현상이 반복적으로 나타났음.
  - 가격 상승기에 공급이 탄력적으로 확대되지 못하면서 규제 강화에도 불구하고 추가적인 가격 상승이 발생하였음.
  
- 임대차 3법의 신속한 도입은 전세시장 불안을 초래하였으며, 월세시장과 비아파트 시장으로까지 불안이 확산되는 부작용이 나타났음.
  - 다양한 규제 정책에도 불구하고 주택가격 급등세가 지속되면서 정책에 대한 논란이 제기되었음.
  - 도시재생사업은 대규모 재정이 투입되었으나 지역 활성화 효과는 제한적이었고, 물리적 개선보다 프로그램 중심 운영으로 예산 효율성에 대한 비판도 제기되었음.

## (6) 종합평가

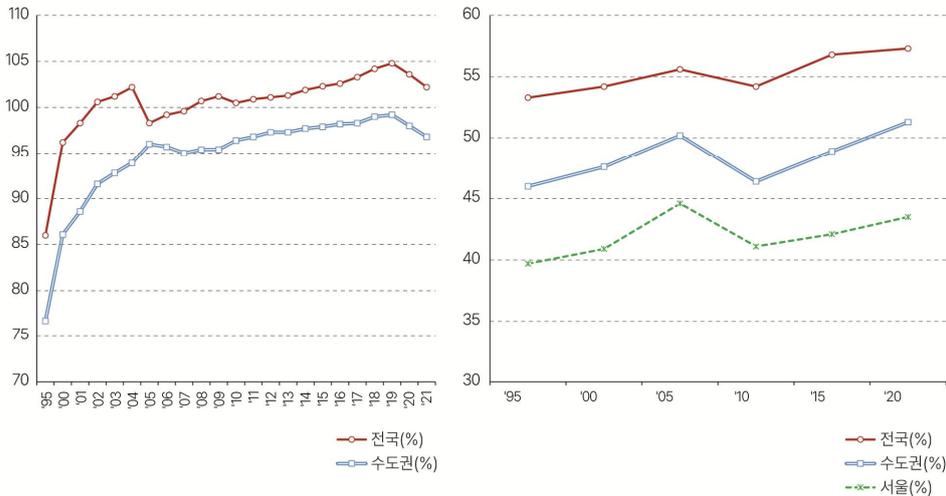
### □ 성과

- 절대적 주택 부족 문제에 대응하여 단기간 내 주택의 양적 공급을 대폭 확충하는 성과를 거두었음.
  - 1970~1990년대 선분양제, 택지개발촉진법, 공영택지 개발, 200만 호 공급, 1·2·3기 신도시 조성 등 대규모 공급정책을 통해 만성적 주택 부족 문

제를 완화하였음.

- 대규모 택지 조성 and 표준화된 아파트 공급체계는 단기간에 주택 재고를 확대하는 데 핵심적 역할을 하였으며, 주택보급률을 획기적으로 개선하는 기반이 되었음.
- 지난 60여 년간 1,469만 호의 주택재고가 증가하였고 주택재고 규모는 4배 성장함. 특히, 1990년 이후 폭발적 주택공급의 양적 확충이 이루어져 1995년 85%에 불과했던 주택보급률은 13여 년 만에 100%를 초과하여 양적 부족 문제를 달성함.

〈그림 2-10〉 주택보급률(좌) and 자가점유율(우)



주 : 1) '95년~'04년은 종전주택보급률 / '05~'09년은 신주택보급률 / '10년 이후는 등록센서스 기반 신주택 보급률 사용.

2) 신주택보급률에서는 1인 가구를 포함하고, 다가구 주택을 동(棟)이 아닌 개별 가구로 취급해 산출.

자료 : 국토교통부, 통계청.

- 공공임대주택은 1989년 취약계층의 주거안정을 위한 영구임대주택 도입 이후 공급대상과 물량을 확대해 옴.
- 2000년 2.3%에 그쳤던 장기공공임대주택 재고율이 2021년 말 OECD 평균(8%)을 상회하는 9.5%로 확대됨.

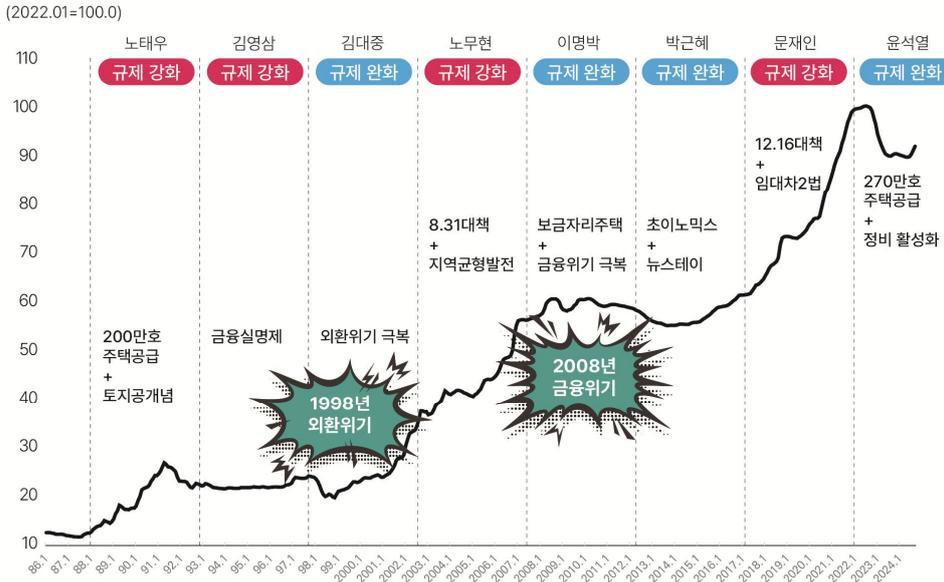
- 이는 절대적 주택 부족 시대를 종식시키고, 이후 정책의 초점을 ‘양적 확대’에서 ‘질적 개선과 시장 안정’으로 전환하는 계기를 마련하였음.
- 주거복지 정책의 양적 확대와 질적 체계화를 이루었으며, 생애주기 및 소득 계층별 맞춤형 지원체계가 정립되어 청년·신혼부부·고령층·저소득층 등 대상별 정책이 세분화되었음.
  - 공공임대주택, 국민임대주택, 영구임대주택, 행복주택, 뉴스테이 등 다양한 유형의 임대주택 정책이 도입되었으며, 주거급여 제도와 주택금융 지원이 병행되었음.
  - 과거 공급 중심 정책에서 벗어나 ‘주거권 보장’과 ‘주거복지의 보편성’이 정책 목표로 자리 잡았다는 점에서 질적 진전을 이루었음.
- 주택·부동산 시장의 제도적 기반을 정비하고 거래의 투명성을 강화하는 방향으로 시스템 개선이 이루어졌음.
  - 부동산 실거래가격 신고제, 분양가 공시, 자금조달계획 신고 등 제도적 장치를 도입하여 시장 투명성을 제고하였음.
  - 주택금융의 선진화 과정에서 MBS 도입, 주택보증제도 강화, 금융규제 체계(LTV·DTI 등) 정비가 이루어졌으며, 이는 금융위기 이후 거시건전성 관리의 핵심 수단으로 기능하였음.
  - 이러한 제도 개선은 부동산 시장의 음성적 거래를 축소하고 제도권 금융 중심의 거래 질서를 확립하는 데 기여하였음.
- 신도시 건설 및 대규모 택지공급을 통해 주택공급과 지역균형발전을 도모하였으며, 단순한 주거지가 아닌 도시의 다양한 기능이 집적된 신도시 및 택지를 공급함으로써 국민 주거환경 개선을 달성하였음.
  - 수도권 과밀 해소와 지역균형발전을 목표로 신도시 정책을 지속적으로 추진하였으며, 대규모 공공택지 개발을 통해 주택공급 기반을 확충하였음.

- 행정중심복합도시, 혁신도시 등은 공공기관 이전과 연계하여 국토 공간구조의 다핵화를 시도하였고, 수도권 외곽 광역거점 개발을 통해 도시 기능 분산을 도모하였음.
  - 이는 주택 문제를 단순한 건설 문제가 아니라 국토 공간구조 개편과 연계된 종합 정책으로 접근하였다는 점에서 의미가 있음.
- 재개발·재건축 제도를 통해 노후 주거지를 정비하고 주거환경을 개선하였으며, 이후에는 도시재생 뉴딜 등 물리적 정비와 공동체 회복을 병행하는 정책으로 확장되었음.
    - 「도시 및 주거환경정비법», 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등 관련 법제 정비를 통해 노후 시가지 관리의 제도적 틀이 정립되었음.
    - 이는 양적 공급을 넘어 기존 도시의 질적 재생과 지속가능성을 고려하는 방향으로 정책 패러다임이 진화했음을 보여줌.

## □ 한계

- 역대 정부의 주택정책은 주택가격 안정 여부가 핵심 정책 목표로 작동해 왔으며, 가격 상승기에는 규제 강화, 침체기에는 규제 완화로 전환하는 방식이 반복되었음.
  - 이 과정에서 도시 정책 또한 장기적 공간구조 개편이나 생활환경 개선보다는 단기적 주택가격 안정 수단의 일환으로 활용되는 경향이 나타났음.
  - 결과적으로 주택정책이 구조적 수급 관리보다는 경기 대응적·순환적 성격을 띠게 되었고, 시장 참여자에게 정책의 예측 가능성을 충분히 제공하지 못하는 한계가 존재함.

〈그림 2-11〉 서울 아파트 매매가격지수와 정책 기조



자료 : KB국민은행, 서울 아파트 매매가격 지수

- 정부별 정책 연계성 및 지속가능성이 부족하여 장기적 주택 수급 전망과 국토 공간구조 전략에 기반한 일관된 정책 프레임 구축이 이루어지지 못함.
  - 정부별로 200만 호 공급, 1·2·3기 신도시, 보금자리주택, 뉴스테이, 도시 재생 뉴딜 등 대표 정책 상품이 추진되었으나, 정권 교체 시 정책 기조가 급격히 전환되며 연계성과 지속성이 약화되는 문제가 발생하였음.
  - 주택·토지·금융·조세 정책 간 통합적 설계가 미흡하여 정책 간 상충 또는 중첩이 발생하는 사례도 나타났음.
- 주택시장 메커니즘에 대한 정밀한 분석보다는 대중적 인식이나 정치적 요구에 기반한 정책이 수립되는 등 정책 운영 방식의 한계가 나타났음
  - 단기간에 정책을 수립해야 하는 대책 중심으로 추진하여 예상되는 부작용에 대한 분석이 미비한 경우도 존재함.
  - 경제적 유인으로 발생하는 시장 내 개인들의 행태를 부정하고 계몽적 방향

으로 정책 목표를 설정함에 따라 실질적으로는 정책 의도와 다른 부작용을 다수 발생시킨.

- 택지 공급은 공공 주체 중심의 대규모·획일적 개발 방식이 반복되었으며, 지역 특성과 수요 구조를 반영한 차별화 전략은 상대적으로 미흡하였음.
- 도시 정비 정책 또한 도시계획적 관점에서의 장기적 공간 재편보다는 주택 시장 안정과 공급 확대에 초점이 맞추어지는 경향이 나타났음.

● 정책 수단 차원에서 조세 및 금융정책의 적극적 활용 경향성이 커지고 복합적 정책 수단 활용 방식이 확대됨에 따라 정책 거버넌스 체계 구축이 중요해졌으나 여전히 미흡한 상황임.

- 초기에는 공급 확대가 핵심 수단이었으나, 점차 보유세·양도세 등 조세정책과 LTV·DTI 등 금융규제의 적극적 활용이 확대되었으며, 복합적 정책 수단을 동시에 운용하는 방식으로 진화하였음.
- 중앙정부 중심의 정책 결정 구조 속에서 지방정부, 공공기관, 민간 부문 간 협력과 역할 분담을 체계화하는 거버넌스 구축은 충분히 정착되지 못하고 있음.

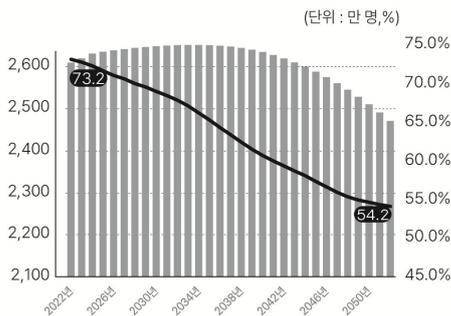
## 4 구조 진단과 한계

### (1) 시장 : 미래 시장 변화 대응 부족

#### □ 인구구조 변화에 대한 대응 속도 미흡

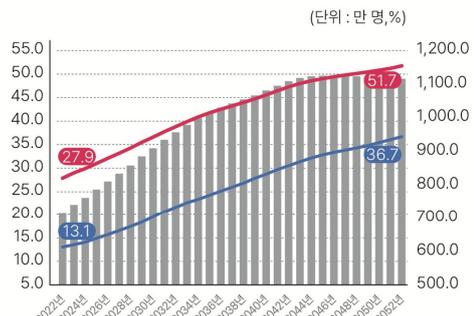
- 우리나라는 저출생·고령화 심화로 인구가 자연감소 국면에 진입하였고, 총 인구 감소와 초고령사회 전환이 동시에 진행되고 있음. 그러나 주택·도시 정책은 여전히 인구 증가와 가구 수 확대를 전제로 한 공급 중심 구조에 기반하고 있어, 구조 변화에 대한 대응 속도가 미흡한 한계가 나타나고 있음.
  - 2020년을 기점으로 사망자가 출생자를 초과하며 자연감소 국면에 진입하였고, 합계출산율은 2018년 0.98명 이후 지속 하락하여 2023년 0.72명 수준까지 낮아진 상황임.
  - 총인구는 2020년 5,180만 명을 정점으로 감소세에 들어섰으며, 2040년에는 4,800만 명 이하로 감소할 것으로 전망됨<sup>4)</sup>.
  - 65세 이상 고령인구 비율이 2025년 20%를 넘어 초고령사회에 진입할 예정으로, 도시 구조가 의료·돌봄·근린 서비스 접근성을 중심으로 재편될 필요가 커지고 있음.

〈그림 2-12〉 수도권 인구와 생산가능인구 비중 추계



자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

〈그림 2-13〉 지방 고령 인구와 비중 추계



자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

■ 60세 이상 인구  
— 60세 이상 비중  
— 70세 이상 비중

4) 통계청 (2023), 「장래인구추계: 2022~2072」.

- 청년·신혼부부의 주거 안정은 결혼·출산 결정과 직접적으로 연결되는 핵심 요인임에도, 정책 대응은 금융지원이나 일부 공급 확대 등 단편적 수단에 머무르는 경향이 있음.
  - 청년 임차가구의 주거비 부담률(RIR)이 30%를 넘는 사례가 많아, 주거 불안정이 출산·양육의 경제적 불확실성을 증폭시키는 구조로 작동하고 있음.
  
- 고령화 대응 역시 대단지 아파트 중심의 도시 구조가 고령친화적 생활권을 충분히 제공하지 못하면서 구조 전환이 지연되고 있음.
  - 2023년 기준 1인가구 중 65세 이상 고령가구 비율이 약 40%에 달하는 상황에서, 무장애 설계·커뮤니티 케어형 주거·소규모 복합 생활권 재편 등 통합적 전략이 필요함.
  - 그러나 정책은 복지 확대의 단편적 대응에 머무르는 경향이 있어, 고령사회형 도시 구조 전환을 충분히 견인하지 못하고 있음.
  
- 지방 도시에서는 인구 감소와 고령화가 도시 기능 약화로 이어지고 있음에도 공급 중심 정책 관성이 지속되면서 ‘축소·재편’ 전략이 부족한 상황임.
  - 인구 감소 시대에는 ‘확장’이 아니라 ‘관리·압축·재구성’ 중심의 도시 전략으로의 전환이 요구되고 있음.

## □ 산업구조 변화에 따른 도시 수요 대응 한계

- 우리 경제는 제조업 중심에서 IT·AI·바이오·콘텐츠 등 첨단 서비스 산업 중심으로 전환되고 있으며, 이에 따라 도시 공간 수요도 인프라·복합 기능 중심으로 빠르게 변화하고 있음.
  - 서비스업 비중이 GDP에서 60%를 상회하며, 데이터·플랫폼 산업 성장 속도가 기존 산업을 크게 상회하는 흐름이 강화되고 있음.
  - 데이터센터 전력 수요가 최근 5년간 연평균 두 자릿수 증가율을 보였고,

AI 산업 확산으로 전력망·에너지·통신 인프라 수요가 추가 확대될 전망이다.

- 그러나 도시계획 및 주택 정책은 전통적 용도지역과 물리적 토지이용 규제에 기반하고 있어, 신산업의 공간 수요를 신속하게 수용하는 데 한계를 보이고 있음.
  - 첨단 산업은 연구·업무·주거·상업 기능이 결합된 복합 공간을 필요로 하지만, 현행 용도지역 체계는 구획적 분리를 기본으로 하여 규제 충돌과 인허가 지연이 발생하기 쉬운 구조임.
  - 도심형 데이터센터, R&D 클러스터, 창업 인큐베이팅 공간 등은 입지·시설 기준과 용도 규제의 충돌로 사업 추진 속도가 저하되는 사례가 발생함.
  
- 원격근무 확산 이후 주거와 업무의 경계가 약화되며 새로운 공간 유형 수요가 증가하고 있으나, 주택공급 구조는 여전히 아파트 중심으로 고정되어 산업 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 측면이 있음.
  - 공유 오피스, 코리빙(Co-living) 주택, 업무 겸용 주거 등 신유형 수요가 확대되는 반면, 제도·상품 구조는 이를 충분히 제도화하지 못하고 있음.
  
- 결과적으로 산업 혁신은 빠르게 진행되는 반면 도시·공간 정책은 이를 제도적으로 뒷받침하지 못하는 구조적 간극이 존재하며, 도시가 산업 변화를 선도하기보다 사후 대응하는 구조가 고착화되고 있음.

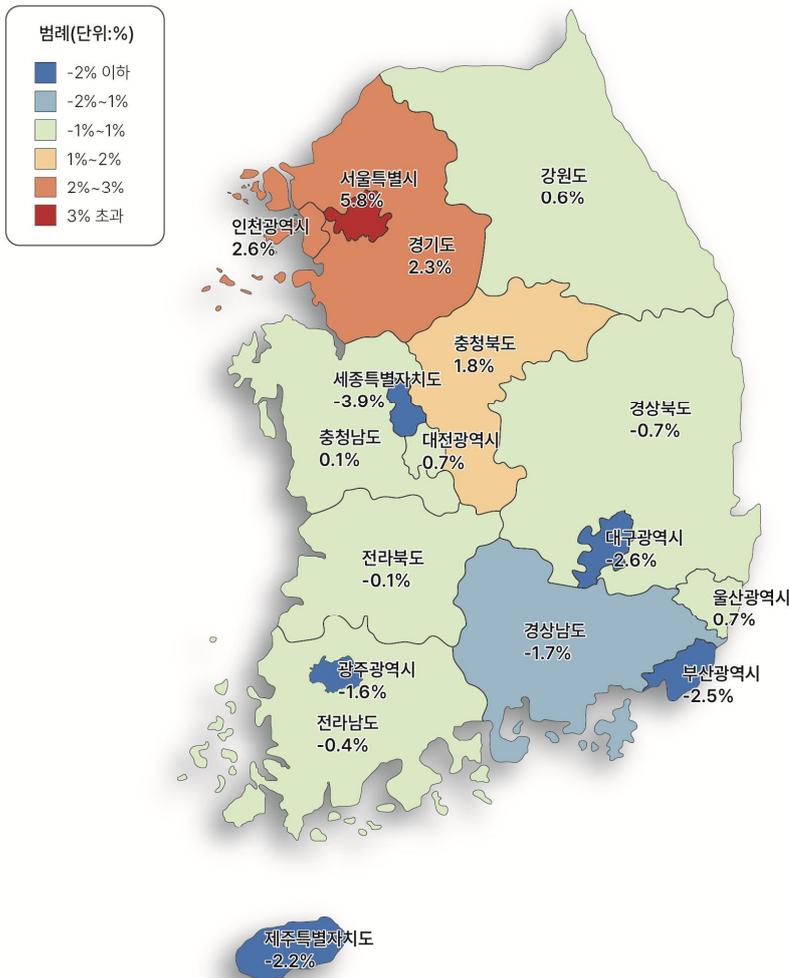
## □ 지역·세대·계층 간 주택 수급 불일치

- 급변하는 미래 사회 환경 변화에 대한 대응이 지연되면서, 지역별·세대별·계층별 주택 수급 불일치가 구조적으로 심화되고 있음.
  - 지방은 인구 감소와 산업 기반 약화로 미분양 주택이 누적되는 반면, 수도권은 핵심 입지를 중심으로 공급 부족이 지속되어 시장 불안과 가격 변동

성이 반복되는 이중 구조가 고착화되고 있음.

- 동일 국가 내에서 ‘지방의 과잉’과 ‘수도권의 부족’이 동시에 발생하는 비대칭적 수급 구조가 형성되어, 정책의 효율성과 재정 부담을 동시에 악화시키는 요인으로 작용하고 있음.

〈그림 2-14〉 지역별 아파트 매매실거래가 연간 변화율



주 : 한국부동산원의 2024년 7월 아파트 실거래가격지수를 기준으로 산출함.  
 자료 : 김성환, 2024, 2025년 주택·부동산경기전망, 한국건설산업연구원, p6.

- 고소득층 선호 입지 중심의 양질의 아파트 공급이 수요를 충분히 충족하지 못하면서, 핵심 지역 주택가격 상승 압력이 구조화되고 있음.
  - 도심 접근성, 교육·의료·문화 인프라가 집적된 지역의 주택은 자산 증식 수단으로서의 수요가 지속 유입되나, 공급은 제한적이어서 가격 상승 기대가 강화되는 순환 구조가 형성되고 있음.
  - 주택이 자산 축적의 핵심 수단으로 기능하며, 계층 간 자산 격차와 세대 간 불평등을 확대하는 요인으로 작용하고 있음.
  
- 청년·신혼부부 등 젊은 계층을 위한 부담가능한 주택공급이 수요 증가 속도를 따라가지 못하면서, 생애주기 초기의 주거 불안정이 장기화되고 있음.
  - 공공임대·공공분양 주택은 물량과 입지 측면에서 한계가 존재하고, 민간 시장의 가격 상승은 소득 대비 주거비 부담을 확대시키고 있음.
  - 이에 따라 주거비 부담이 가처분소득을 잠식하고 자산 형성을 지연시키며, 결혼·출산 등 인구구조와 직결된 의사결정에 구조적 제약 요인으로 작용하고 있음.

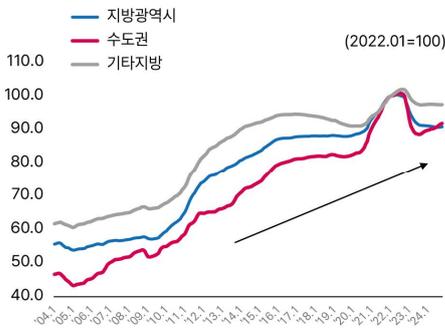
## □ 주거비 부담의 구조적 심화

- 임차 가구의 주거비 부담은 구조적으로 고착화되고 있으며, 자가 소유 역시 중산층에게 장기적 부담으로 전환되는 흐름이 강화되고 있음. 이는 주거비 문제가 단순 가격 변동이 아니라 금융·자산·소득 구조와 결합된 복합 구조 문제로 전환되고 있음을 의미함.
  - 전국 평균 주거비 부담률은 완만히 상승해 왔고, 수도권 청년·신혼가구는 30%를 초과하는 사례가 많아 체감 부담이 큼.
  - 서울 아파트 PIR이 10배 이상으로 유지되며 중산층조차 자가 취득에 장기 간이 소요되는 구조가 지속되고 있음.
  - 저금리 환경에서 주택담보대출 확대가 자산 취득을 촉진하였고, 2023년

가계부채가 1,800조 원을 상회하며 GDP 대비 100% 수준에 이르러 금리 상승기 취약성이 확대됨.

- 전세가격 상승과 월세 전환 가속화는 임차 가구의 현금흐름을 악화시키며, 장기적으로 주거비의 고정비화를 통해 소비 위축·내수 둔화로 이어질 가능성이 존재함.
- 전세 제도 축소와 월세화는 임차 가구의 주거비 구조를 ‘저축형’에서 ‘지출형’으로 변화시키는 경향을 강화하고 있음.

〈그림 2-15〉 지역별 주택전세가격종합지수 추이



자료 : kb국민은행.

〈그림 2-16〉 PIR 추이



주 : 가구 연소득 3분위 가구와 평균주택가격 3분위 기준임. 2019년 1월, 2022년 11월 기점으로 소득기준, 표본 확대되어 시계열적 비교에 유의가 필요함.

자료 : kb국민은행.

## □ 주거환경 노후화 및 도시 침체 가속

- 과거 대규모 공급 시기에 건설된 주택의 노후화가 빠르게 진행되며, 정비 지연과 지방 도시 침체가 맞물려 주거환경의 질 저하와 도시 활력 약화가 동시에 나타나고 있음.
- 1990년대 대규모 공급 시기 아파트의 상당수가 준공 30년을 초과하기 시작하며 노후 주택 비율이 지속 증가하는 추세임.
- 노후 주택은 구조적 안전성, 에너지 효율, 주차·커뮤니티 시설 부족 등에서 현대적 요구에 미치지 못하는 사례가 확대되고 있음.

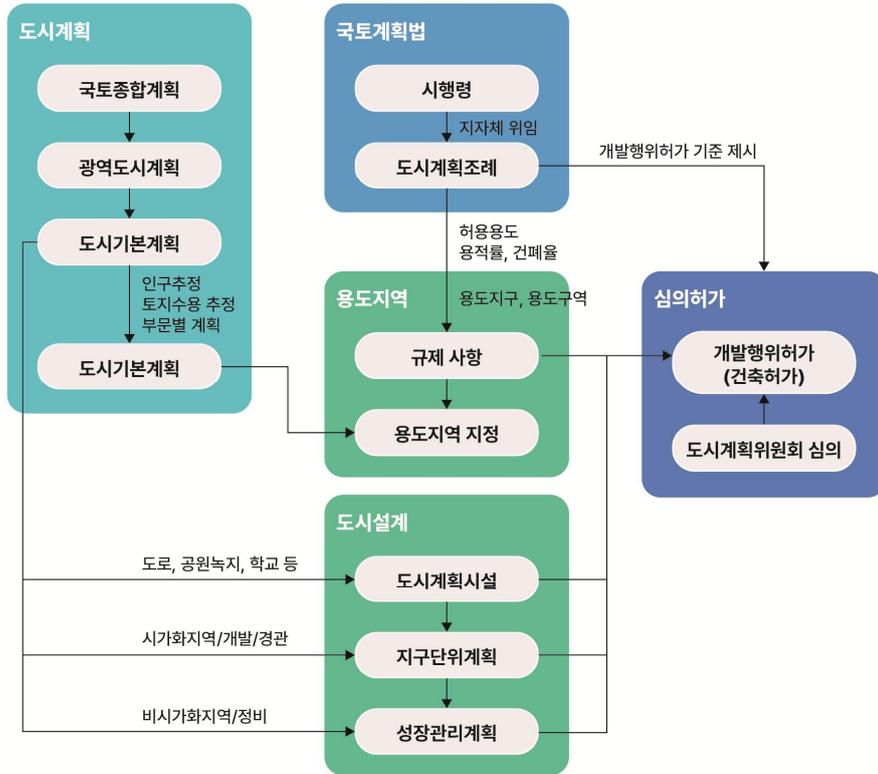
- 재건축·재개발 사업은 규제와 사업성 문제로 지연되는 경우가 많아 노후화 속도에 정비가 충분히 따라가지 못하는 구조가 나타남.
- 지방 중소도시는 인구 감소와 산업 쇠퇴가 공실 증가·상권 붕괴·기반시설 노후화로 연결되며 도시 침체를 가속화하고 있음.
  - 소규모 물리적 개선 중심 접근은 지속가능한 경제 기반 회복으로 연결되지 못한 사례가 많아, 산업·일자리 기반과 결합된 전략이 필요함.

## (2) 제도 : 장기적·종합적 주택·도시 정책의 부재

### □ 복잡한 법·제도와 경직적 운영 구조

- 우리나라 주택 및 도시개발 제도는 「국토계획법」, 「도시개발법」, 「주택법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「건축법」, 「환경영향평가법」 등 다층적 법체계 위에서 운영되고 있음.
  - 하나의 주택 개발 사업을 추진하기 위해 평균적으로 10개 이상의 관련 법령이 동시에 적용되며, 각 단계별로 중앙정부·지방정부·공공기관의 개별 심의를 거쳐야 하는 구조임.
- 이로 인해 사업 인허가 기간이 선진국 대비 상대적으로 장기화되는 경향을 보이고 있음.
  - 대규모 택지개발 사업은 지구 지정부터 실시계획 승인, 환경·교통영향평가, 건축 인허가까지 통상 5~10년이 소요되는 사례가 일반적임.
  - 재건축·재개발 사업은 조합 설립에서 준공까지 평균 10년 이상이 걸리는 경우도 적지 않음.
  - 사업 지연은 금융비용 상승으로 직결되며, 이는 결국 분양가 상승 요인으로 전가되고 있음.
  - 건설원가 중 금융비용 비중이 점차 확대되고 있다는 점은 제도적 비효율이 가격 형성에 구조적으로 영향을 미치고 있음을 시사함.

〈그림 2-17〉 국토 도시제도 체계



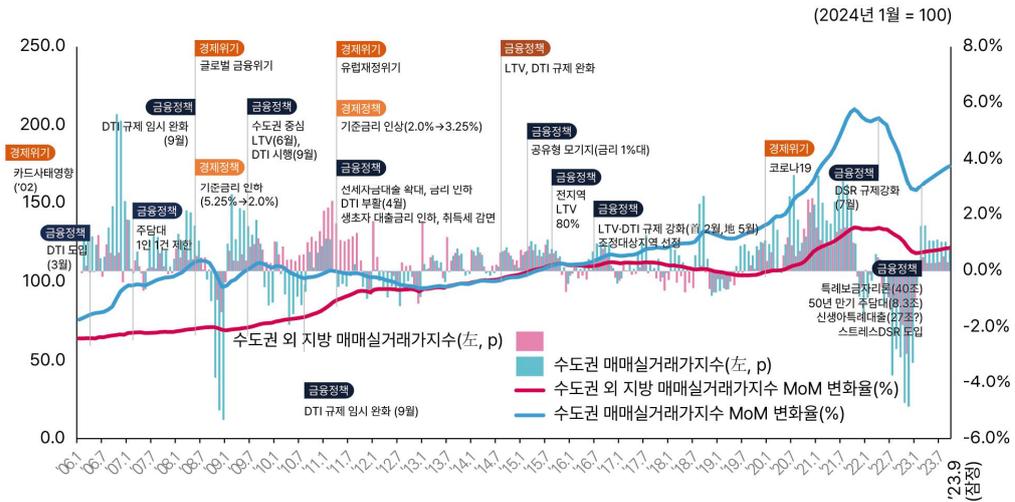
자료 : 국토연구원(2021), “국토계획법 20년의 성과와 과제” 세미나 자료.

- 또한 용도지역 체계는 주거·상업·공업·녹지 등으로 세분화되어 있으나, 실제 시장 수요는 복합화·융합화되고 있음.
- IT·R&D 중심 산업, 공유오피스, 코리빙(Co-Living) 주택, 생활SOC 결합형 개발 등은 복합적 토지이용을 필요로 하지만, 현행 용도 규제는 이러한 창의적 개발을 제약하는 경우가 많음.
- 용적률·건폐율 등 물리적 규제 또한 획일적으로 적용되며, 지역 특성과 시장 상황을 반영한 탄력적 운영은 제한적임.

## □ 단기적 정책 운용과 신뢰 저하

- 우리나라 주택정책은 주택가격 변동에 대한 대응에 중점을 두고 반복적으로 강화와 완화를 오가는 경향을 보여 왔음.
  - 2000년대 이후 발표된 부동산 대책은 수십 차례에 달하며, 특정 정부에서는 임기 내 20차례 이상 정책 패키지를 발표한 사례도 존재함.
  - 이는 시장 안정 의지를 보여주는 측면이 있으나, 동시에 정책의 일관성과 예측 가능성을 약화시키는 요인으로 작용하였음.
- 가격 상승기에는 대출 규제(LTV·DTI 강화), 다주택자 세제 증가, 분양가 규제 등이 강화되고, 경기 침체기에는 다시 규제가 완화되는 구조가 반복됨.
  - 이러한 정책 순환은 시장 참여자들이 정책의 장기 방향성보다는 단기 정책 신호에 반응하도록 유도함.
  - 규제 강화 이전에 '막차 수요'가 몰리거나, 규제 완화 기대에 따른 관망 수요가 증가하는 현상은 시장 변동성을 확대하는 요인으로 작용하였음.
- 정책 신뢰 저하는 장기적 공급 전략에도 부정적 영향을 미치고 있음. 민간 사업자는 정책 방향의 불확실성으로 인해 장기 투자에 소극적이 되며, 이는 공급 지연으로 이어질 수 있음.
  - 분양가상한제 확대·축소 논의가 반복될 경우 사업성 분석이 불안정해져 사업 추진이 지연되는 사례가 발생함.
  - 금융시장 측면에서도 대출 규제의 강화·완화가 반복되면서 가계와 금융기관 모두 리스크 관리 전략을 단기화하는 경향이 나타나며, 이는 정책의 구조적 신뢰 기반을 약화시키고 결과적으로 정책의 지속가능성을 저하시킴.

〈그림 2-18〉 수도권 실거래가격지수와 금융정책 변화 추이



주 : 한국부동산원의 아파트 실거래가격지수를 분석한 것임. 9월 변동률은 잠정치임.  
 자료 : 김성환, 2023, 2024년 주택·부동산경기전망, 한국건설산업연구원, p4.

## □ 성장기 패러다임의 관성적 답습

- 우리나라의 주요 주택 규제 수단은 1970~1990년대 고성장·주택부족 시대에 형성되었음.
  - 당시에는 수요 초과와 투기 억제가 핵심 과제였으며, 분양가상한제, 다주택자 세제 중과, 강력한 거래 규제 등이 효과적 수단으로 활용되었음.
- 그러나 현재는 저성장·저출생·고령화·자산 양극화라는 전혀 다른 환경에 직면해 있음.
  - 경제성장률은 2~3%대 저성장 국면이 장기화되고 있고 인구는 감소세로 전환되었음.
  - 주택보급률은 100%를 상회하고 있으나, 지역·계층 간 불균형이 문제의 핵심으로 부상하였음.

- 이러한 환경 변화에도 불구하고 과거 설계된 규제 수단이 반복적으로 활용되면서 정책의 실효성은 점차 감소하는 경향을 보임.
  - 분양가상한제는 분양가 상승 억제 효과가 있으나, 장기적으로는 공급 지연과 사업성 저하를 초래할 수 있음.
  - 다주택자 증과세는 투기 억제 목적이 있으나, 임대 물량 감소와 전세시장 불안으로 연결될 가능성도 존재함.
  
- 또한, 주택의 금융자산화가 심화된 상황에서 단순 가격 규제는 자산시장 전반과의 연계 효과를 충분히 고려하지 못하는 한계가 있음.
  - 가계 자산 중 부동산 비중은 70% 이상으로, 주택정책은 곧 자산정책이자 금융정책의 성격을 동시에 가지는 영역임.
  - 그럼에도 불구하고 정책은 여전히 과거의 수요 억제 중심 패러다임을 반복하는 경우가 많으며, 성장기 정책 수단의 관성적 답습은 구조 변화에 대한 적응력을 저하시킴.

### (3) 산업 : 가치체계 미흡으로 인한 구조적 취약성

#### □ 분양 중심 산업구조의 경기 의존성

- 우리나라 주택산업은 선분양 제도에 기반한 분양 중심 구조로 형성되어 왔음. 선분양 방식은 사업 초기 단계에서 분양대금을 통해 자금을 조달할 수 있어 건설사의 자금 부담을 완화하는 장점이 있음.
  - 고성장기에는 빠른 자금 회수와 공급 확대를 가능하게 하여 단기간 주택 부족 문제를 해소하는 데 기여하였음. 그러나 이 구조는 경기 변동에 매우 민감하다는 구조적 취약성을 내포하고 있음.
  
- 또한, 분양 중심 모델은 단기 매출 회수에 초점을 두기 때문에 운영·관리·임

대·자산관리 등 장기적 부가가치 창출 모델이 상대적으로 취약함.

- 선진국의 경우 리츠(REITs), 민간임대, 자산관리 전문기업 등 장기 수익 모델이 발달해 있으나, 우리나라의 주택산업은 여전히 분양 매출 비중이 절대적인 구조임. 이는 산업의 수익 구조를 단기 경기 흐름에 종속시키는 요인이 됨.
- 결과적으로 분양 중심 구조는 경기 확장기에는 빠른 성장 동력이 되지만, 침체기에는 산업 전반의 구조적 불안정을 초래함.

## □ 고품질 주거 및 공간 수요 대응 미흡

- 최근 주거 수요는 단순 면적 확대를 넘어 친환경성, 에너지 효율, 커뮤니티 기능, 생활 편의시설 접근성 등 질적 요소를 중시하는 방향으로 변화하고 있음. 그러나 산업 구조는 이러한 고품질 수요에 충분히 대응하지 못하고 있음.
- 건설 공정은 여전히 분절적 생산체계로 생산성 향상이 어렵고, 업역 제한, 다단계 하도급 등으로 품질관리의 일관성을 확보하는데 한계가 있음
- 하자 분쟁 건수는 매년 수천 건 이상 접수되고 있으며, 소비자 신뢰 저하로 이어지고 있음.
- 고급화·차별화 상품이 일부 등장하고 있으나, 전반적 산업 구조는 비용 최소화 중심 경쟁에서 벗어나지 못하고 있음.
- 중복적 규제와 인허가 지연은 공기 연장을 초래하고 금융비용 증가로 이어지며, 이는 결과적으로 소비자가 부담하는 분양가 상승 요인이 됨.
- 규제 체계가 품질 혁신을 유도하기보다는 사업 지연과 비용 증가를 야기하는 측면도 존재함.

## □ 선진 기술 활용 부족과 공간 혁신 대응 한계

- 4차 산업혁명과 디지털 전환이 가속화되면서 건설·도시 분야에서도 스마트

기술 도입이 확대되고 있음. BIM(Building Information Modeling), 스마트홈 기술, IoT 기반 에너지 관리 시스템 등이 도입되고 있으나, 이는 개별 기술 적용 수준에 머무는 경우가 많음.

- 도시 차원의 통합적 스마트 인프라 구축은 아직 초기 단계이며, 스마트시티 시범사업이 추진되었으나, 도시 전체의 구조적 전환으로 확산되지는 못하고 있음.
- 모빌리티 혁신, 자율주행 인프라, 에너지 자립형 도시 모델 등은 일부 실험적 단계에 머물러 있음.

● 또한 원격근무 확산, 공유경제 확대, 플랫폼 산업 성장 등으로 공간 수요는 빠르게 변화하고 있으나, 주택·도시 공급 구조는 여전히 전통적 아파트 단지 중심임.

- 용도복합, 유연한 공간 활용, 가변형 주거 등 혁신적 모델은 제도와 산업 구조의 제약으로 확산이 더딘 상황임.
- 새로운 기술들은 일상생활에 도입되고 있으나, 주택·도시 산업 전반의 비즈니스 모델과 도시 구조의 근본적 전환으로 연결되지 못하고 있음.

## □ 개발·공급 참여자의 사회적 역할 인식 부족

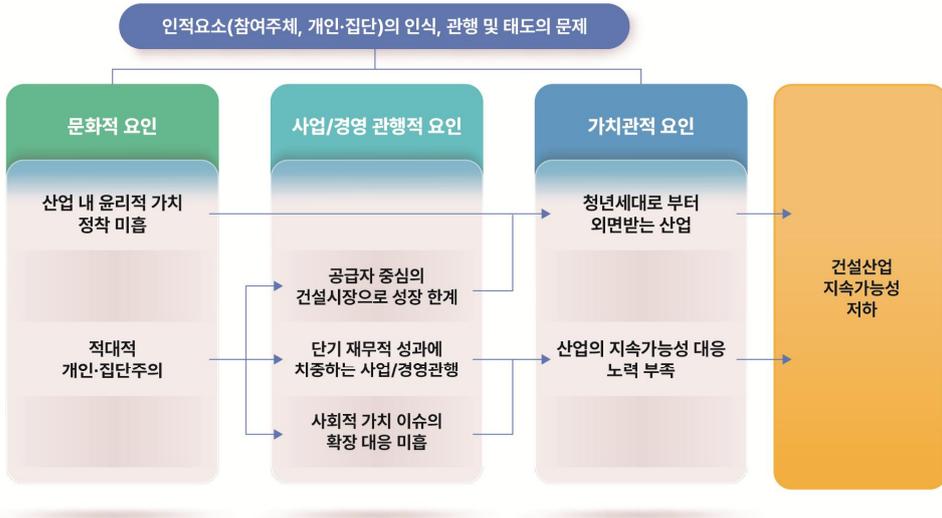
● 최근 ESG(환경·사회·지배구조) 경영이 산업 전반에서 강조되고 있으나, 주택·도시 개발 분야에서의 실질적 내재화 수준은 제한적임.

- 대형 건설사는 ESG 보고서를 발간하고 있으나, 건설 생산체계 전반까지 가치가 확산되었다고 보기 어려운 상황임.

● 공공과 민간의 관계 역시 협력적 파트너십보다는 규제자와 피규제자의 수직적 관계로 인식되는 경우가 많음.

- 공공성 확보와 사업성 확보가 대립적으로 인식되면서 갈등과 사업 지연이 반복되며, 정비사업, 택지개발, 공공주택 공급 과정에서 이해관계 충돌이 빈번하게 발생함.

〈그림 2-19〉 현 건설산업 가치의 문제



자료 : 김영덕(2025), “2025 건설산업 재탄생을 위한 혁신 전략 세미나”, 건설산업의 중점가치 대전환.

- 또한 지역사회와의 상생, 사회적 가치 창출, 장기적 도시 책임성에 대한 인식은 아직 충분히 제도화되지 못하였음.
  - 참여 주체들의 인식이 전환되지 못하고 단편적이고 근시안적인 가치에 매몰되면 산업에 대한 사회적 신뢰는 약화될 수밖에 없음.
  - ESG 기반 경영 전환과 사회적 책임 강화는 산업의 지속가능성을 좌우하는 핵심 요소가 될 것임.

### (1) 주택과 도시, 기존의 한계

- 그간 주택·도시 정책은 주택·도시공간에 대한 만성적 초과 수요에 대응하면서, 단기적으로는 주택 수급 불균형 해소와 가격 안정을 위한 공급 확대와 규제 강화를 중심으로 운용되어 왔음.
  - 주택보급률 확대, 도시공간의 질적 개선 등 성과를 거두었으나, 근래 인구 감소와 초고령사회 진입, 1~2인 가구 급증, 기후위기 대응, AI·디지털 전환 가속화 등 사회·경제·환경 전반의 복합적 변화에 효과적으로 대응하는 데에는 한계가 존재함.
  - 수도권 과밀, 지방 소멸, 주거 양극화 등 주택·도시의 문제는 복합화되고 있으며, 단순한 일차원적 정책만으로는 해결하기 어려운 구조적 문제임. 도시 구조·산업 입지·교통망·일자리 분포 등과 연계된 종합적·체계적 정책 전환이 요구됨.
- 반복되어 온 냉온탕식 정책 대응은 시장 불확실성을 확대하고 정책 신뢰를 저해하는 주요 요인으로 작용함.
  - 경기 과열기에는 규제를 강화하고, 침체기에는 규제를 완화하는 단기적·반복적 정책 대응 방식은 정책 일관성을 약화시키며, 공급 위축 → 가격 불안 → 추가 규제 강화로 이어지는 악순환 구조를 고착화
  - 도시 정책도 단기적 부동산 경기 조절을 위한 수단으로 활용됨에 따라 장기적인 관점에서 일관성 있는 도시공간 조성이 이루어지지 못함.
  - 장기적이고 종합적 관점에서 정책의 예측 가능성과 일관성이 확보되지 않는 한 안정적인 주택공급과 도시경쟁력 제고는 달성하기 어려운 상황임.
- 앞서 검토한 시장·제도·산업 전반의 문제점들이 현실에서는 주택공급 및 도

시공간 조성에서 전 단계에 걸친 다층적·중첩적 규제로 나타남.

- (토지 확보) 개발제한구역, 농지·산지 규제, 군사시설보호구역, 환경보전 규제 등 중복적 입지규제로 개발 가능 토지가 구조적으로 제한
- (도시계획) 용도지역·지구·구역, 용적률·건폐율, 층수 제한, 경관·일조·조망권 규제 등 경직적 계획 규제로 공간 활용 효율성 저하. 계획 및 용도지역 체계와 다양한 사업법이 중첩되면서 복잡한 구조 형성
- (인허가) 교통·환경·재해·교육·문화재 등 다층적 사전 영향평가로 인허가 장기화
- (사업시행) 분양가 상한제, 공공기여, 초과이익환수제, 각종 부담금 중첩 적용으로 사업성 악화
- (금융조달) PF 규제 강화, 자기자본 비율 상향, 금융기관 리스크 관리 강화 → 자금 조달 경색, 공급 경직화 심화
- (시공) 안전·환경·노동·품질 규제 강화 → 공사비 상승 및 공기 지연 반복
- 이와 같은 규제 중첩 구조는 공급 위축, 사업 장기화, 시장 경직화라는 부작용을 누적시키며, ‘필요한 곳에 효과적으로 도시공간 조성 및 주택공급을 할 수 있는가’에 실패하고 있는 상황임.

- 주택·도시 분야는 오랫동안 단기 수익성에 의존하면서 혁신과 공공적 가치 창출을 동시에 추구하는 산업 생태계를 충분히 형성하지 못함.
- 도시공간 조성은 개발과 공급 확대 중심의 접근이 지속되면서 도시경쟁력, 생활환경의 질, 공동체 회복, 기후위기 대응 등 장기적 가치에 대한 고려가 상대적으로 미흡한 상황임.
- 디지털 기술 활용, 생산성 향상, 친환경·저탄소 전환 등 미래 성장 기반이 제한적으로 축적되었으며, 주거의 질 개선, 지역 공동체 형성, 도시의 지속가능성 등 사회적 가치에 대한 고려도 상대적으로 부족한 상황임.
- 그 결과 산업 전반이 경기 변동과 부동산 가격 흐름에 과도하게 의존하는 구조가 고착되고, 기술·서비스 혁신을 통한 새로운 성장 동력 창출 역시 제한되는 한계를 보이고 있음.

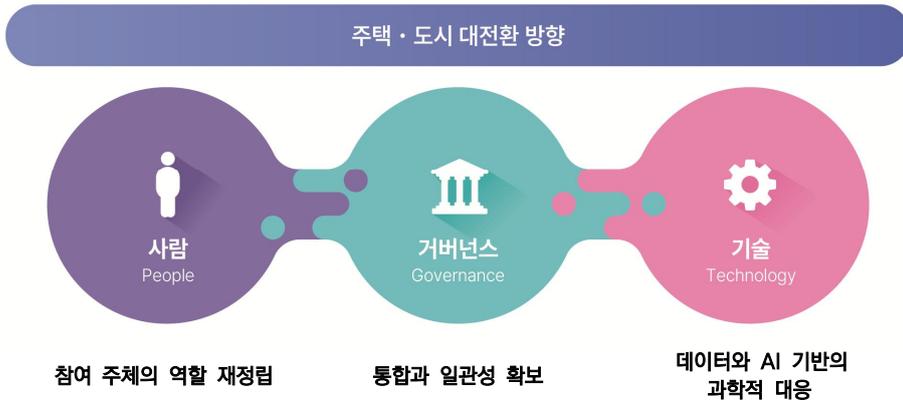
## (2) 주택과 도시, 대전환의 필요성과 방향

- 현재 우리 주택과 도시가 직면한 문제는 단순히 단일 정책의 실패나 일부 규제의 과도성에서 비롯된 것이 아님. 법제도, 금융 구조, 산업 생태계, 급격한 사회 및 기술 변화가 복잡하게 얽힌 구조적 문제임.
  - 수도권 과밀과 지방 소멸, 주거 양극화, 공급 지연, 사업성 악화, 공사비 상승, 정책 불신, 금융 경색 등은 개별 현상이 아니라 서로 연동된 구조적 결과로 나타남.
  - 이와 같은 복합 문제는 특정 규제 몇 가지를 완화하거나 일시적으로 공급 물량을 확대하는 방식으로는 근본적 개선이 어려우며, 부분적 처방은 오히려 또 다른 왜곡과 부작용을 초래할 가능성 존재.
  - 특히 인구 감소와 초고령사회 진입, 디지털 전환, 기후위기 대응 등 거시적 환경 변화가 동시다발적으로 진행되는 상황에서, 과거의 정책 틀과 사업 방식에 기초한 점진적 조정만으로는 구조적 위기를 극복하기 어려움.
- 현재의 도시는 AI·IT 등 첨단 기술 발전과 이에 따른 사회적 변화가 확산되는 흐름을 충분히 수용하지 못하고 있으며, 도시 공간과 제도 체계가 새로운 기술·산업 환경을 담아내는 플랫폼으로 기능하는 데 한계를 보이고 있음.
  - 원격근무 확산, 플랫폼 기반 서비스 경제 성장, 자율주행·도심항공교통(UAM) 등 새로운 이동수단 등장으로 도시 활동과 생활 방식이 빠르게 변화하고 있으나, 기존 도시 구조는 자동차 중심 이동체계와 주거·업무 분리형 토지이용 구조에 머물러 변화 대응력이 제한적인 상황임.
  - 데이터 기반 도시 운영, 스마트 교통체계, 에너지 효율 중심 도시관리 등 디지털 전환을 반영한 도시 인프라 구축 역시 분절적 산업체제로 인해 제한적으로 이루어지면서 첨단 기술을 활용한 도시 관리와 서비스 혁신이 충분히 확산되지 못하고 있음.
  - 물류 이동 증가, 공유 모빌리티 확산, 생활·업무 기능이 결합된 복합 공간

수요 증가 등 새로운 도시 활동을 수용할 수 있는 유연한 도시 공간 구조와 제도적 기반 역시 충분히 형성되지 못한 상황임.

- 결과적으로 현재의 도시는 첨단 기술 발전이 창출하는 새로운 산업과 생활 방식의 변화를 유기적으로 담아내는 플랫폼으로 기능하기보다는 기존 공간 구조와 이용 방식에 머물러 변화 대응력이 제한되는 한계를 보이고 있음.
- 따라서 주택과 도시 분야는 단편적 개선이 아닌, 제도·시장·기술·금융·거버넌스 전반을 아우르는 종합적이고 근본적인 혁신이 요구되는 단계에 이르렀음.
- 이는 단순한 정책 수정이 아니라, 참여 주체의 의식과 역할, 제도적 혁신, 기술 발전을 반영한 체계 전반의 재설계를 의미함.
- 주택·도시 대전환은 국민 삶의 질을 높이고 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 새로운 도시·주택 체계를 구축하는 데 그 목적이 있음.
- 이를 위해 주택과 도시가 갖추어야 할 핵심 목표는 품질, 안전, 지속가능성, 도시경쟁력의 확보라고 할 수 있음.
  - 주거 공간의 질적 수준을 높이고 재난·재해와 노후화에 대응하는 안전한 주거·도시 환경을 조성하는 한편, 탄소중립과 기후위기 대응을 고려한 지속가능한 도시 구조로 전환하는 것이 필요함.
  - 또한, AI·디지털 전환과 산업 구조 변화에 대응하여 혁신 산업과 다양한 도시 활동을 수용할 수 있는 도시경쟁력을 강화함으로써 주택과 도시가 국가 경제 성장과 삶의 질 향상을 동시에 견인하는 기반으로 기능하도록 하는 것이 주택·도시 대전환의 궁극적인 방향임.

## 〈그림 2-20〉 주택·도시 대전환 방향



### □ 사람 : 참여자들의 변화

- 주택공급 및 도시공간 조성 프로세스 전반에 걸친 참여자의 역할 재정립이 필요함.
  - 공공의 역할 변화 : 단순한 단속자나 공급자에서 벗어나, 규칙 설계자 (Rule Setter), 이해관계 조정자, 그리고 시장의 시스템 리스크를 관리하는 '플랫폼 관리자'로서 기능해야 함. 민간의 창의성이 발휘될 수 있는 운동장을 조성하는 것이 핵심 역할이 되어야 함.
  - 민간의 주도성 강화 : 민간은 단순히 공사를 수행하는 주체를 넘어, 도시적 가치를 창출하고 미래 기술을 현장에 구현하는 혁신과 투자의 주체가 되어야 함.
- 더 나아가 주택·도시 분야의 재탄생은 제도 개선이나 개별 사업 방식의 변화만으로는 한계가 있으며, 모든 참여 주체의 공감대 형성과 근본적 인식 전환이 선행되어야 함.
  - 정책 결정자, 지자체, 공공기관, 민간 기업, 금융권, 시민 등 모든 이해관계자가 주택·도시 혁신의 필요성을 공동의 과제로 인식할 필요가 있음.

## □ 거버넌스 : 역할 재설정과 제도 혁신

- 공공과 민간이 수직적 관계가 아닌, 상호 신뢰에 기반한 수평적 파트너십을 구축하여 공공성(Affordability)과 수익성(Viability)의 조화를 꾀해야 함.
  - 인센티브 기반 체계 : ‘규제와 금지’ 중심의 정책을 성과에 따른 ‘유도와 인센티브’ 체계로 전환하여 시장의 자율적인 혁신 동력을 회복시켜야 함.
  
- 부처 간 분절적 정책 추진을 통합하고, 주택·도시·교통·복지·산업 정책을 연계하는 통합 거버넌스를 구축할 필요가 있음.
  - 주택 문제는 교통 접근성, 일자리, 교육·복지 인프라와 밀접히 연계되어 있으나, 부처별 칸막이 구조로 인해 정책 시너지 창출에 한계가 있음.
  - 도시 공간 단위에서 복합적 기능을 통합 설계할 수 있도록 법·제도 간 연계성과 조정 기능을 강화해야 함.
  - 중장기 국가 공간 전략과 연계된 통합적 의사결정 체계를 마련할 필요가 있음.
  
- 장기적 국가 공간 전략에 기반한 일관된 정책 운영 체계를 확립할 필요가 있음.
  - 단기 시장 대응 중심의 정책 반복은 예측 가능성을 저하시켜 시장 불안을 증폭시키는 요인으로 작용함.
  - 20~30년 단위의 중장기 공간 비전과 연계된 주택·도시 전략을 수립하고, 정권 교체와 관계없이 일관성을 유지할 수 있는 제도적 장치가 필요함.
  - 이를 통해 주택·도시 정책을 단기 경기 대응 수단이 아닌 국가경쟁력의 핵심 전략 영역으로 재정립해야 함.

## □ 기술 : AI의 적극적 활용

- 향후 주택·도시 분야의 재탄생은 디지털 전환을 전제로 한 구조적 혁신 없이는 달성하기 어려우며, 인공지능(AI)의 전략적 활용을 핵심 기반으로 설정할 필요가 있음.
- 주택 수급 예측과 시장 관리의 정밀도를 제고하기 위해 AI 활용을 제도화해야 함.
  - 지역·연령·소득·가구 유형별 수요 변화를 정밀 분석하여 공급 시기·규모·유형을 과학적으로 설계할 필요가 있음.
  - 미분양 위험, 가격 급등 가능성 등 시장 이상 징후를 사전에 감지하고 선제적으로 대응할 수 있는 예측 시스템을 구축해야 할 것임.
- 도시 공간 구조 혁신 과정에서도 AI 기반 분석·시뮬레이션 체계를 적극 도입할 필요가 있음.
  - 교통흐름, 에너지 사용, 인구 이동, 상권 변화 등을 통합 분석하여 고밀·복합 개발 및 생활권 재편의 우선순위를 합리적으로 설정해야 함.
  - 인구구조 변화, 공간 수요 변화 등 복합 정책 과제를 동시에 고려할 수 있는 데이터 기반 시뮬레이션 체계를 마련할 필요가 있음.
- 행정·인허가·관리 체계의 효율성 제고를 위해 지능형 디지털 전환을 가속화할 필요가 있음.
  - 건축 인허가, 정비사업 관리, 공공임대 운영 등 주요 행정 절차에 AI 기반 자동화·분석 시스템을 도입할 필요가 있음.
  - 행정 비용을 절감하고 정책 집행 속도를 단축할 수 있는 스마트 행정 체계를 구축할 필요가 있음.





# 03

---

**주택 공급 정상화 및  
수요 저변 확대 전략**



## 1 주택정책 패러다임 대전환의 여건과 사명

## (1) 주택 정책의 변천 과정과 구조적 관성

## □ 주택공급 시스템의 성과와 시대적 한계

- 국내 주택공급 시스템은 지난 반세기 동안 「택지개발촉진법」과 특유의 선분양 제도를 기반으로 주택의 양적 부족을 단기간에 해결하는 성과를 거두었으나, 여전히 대량 공급 시대의 문법에 갇혀 질적 다양성을 반영하지 못하는 실정임.
  - (총량 부족 해소 이후 수급 불균형의 구조 전환) 1980년대 주택 200만 호 건설부터 현재에 이르기까지 국가 주도의 강력한 공급 기제는 전국 주택보급률 100% 시대를 열었음<sup>1)</sup>.
  - 그러나 주택 수요가 특정 지역(수도권 중심)과 입지에 집중되는 한편 일부 지방과 비선호 지역은 인구 유출<sup>2)</sup>과 공실 누적<sup>3)</sup>으로 공동화가 심화되는 등 수급 불균형의 양상은 총량 부족에서 지역·입지 간 미스매치 문제로 전환되고 있는 양상임.

1) 고철(2002), 「국토시론」 주택보급률 100% 시대의 주택정책방향, 「국토」, 2002년 11월호.

2) 국가데이터처(2026), 「국내인구이동통계」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn\\_path%3DMT\\_ZTITLE%26list\\_id%3DA34\\_2%26obj\\_var\\_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT\\_1B26007%26vw\\_cd%3DMT\\_ZTITLE%26itm\\_id%3D%26language%3Dkor%26lang\\_mode%3Dko%26orgId%3D101%26](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DMT_ZTITLE%26list_id%3DA34_2%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1B26007%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26language%3Dkor%26lang_mode%3Dko%26orgId%3D101%26), 2026.3.12. 검색.

3) 한국부동산원(2026), 「상업용부동산임대동향조사」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist\\_id%3D%26obj\\_var\\_id%3D%26seqNo%3D%26docId%3D03885%26tblId%3DDT\\_40801\\_N420201\\_05%26vw\\_cd%3DMT\\_ZTITLE%26orgId%3D408%26conn\\_path%3DE1%26markType%3DS%26itm\\_id%3D%26lang\\_mode%3Dko%26scrId%3D%26itmNm%3D전국%26](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3D%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26docId%3D03885%26tblId%3DDT_40801_N420201_05%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26orgId%3D408%26conn_path%3DE1%26markType%3DS%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrId%3D%26itmNm%3D전국%26), 2026.3.12. 검색.

- 이에 따라 수요가 집중되는 곳에서는 공급 부족과 가격 불안이 반복되고, 수요가 약한 곳에서는 미분양·공실·자산가치 하락이 동시에 발생하는 이중 불균형이 구조화되고 있음.
- (표준화된 공급체계의 구조적 한계) 그럼에도 기존 공급체계는 소비자 개인과 가구의 라이프스타일 변화, 지역별 수요 차이, 생애주기별 주거 수요의 다양성보다는 공급자 중심의 표준화된 공급 방식에 치중해 온 구조적 한계를 지님.
- (대량 공급체계의 경로 의존성과 제도적 경직성) 과거 주택이 절대적으로 부족했던 시기의 대량 공급 시스템이 관성적으로 지속되면서, 변화한 수요 구조와 주거 선호를 충분히 반영하지 못하고 있음.
- 그 결과 민간의 창의적인 주거 모델 제안, 지역 맞춤형 공급, 첨단 기술 기반의 생산·운영 혁신을 유연하게 수용하기 어려운 제도적 경직성이 누적되어 왔음.

## □ 가격 조절 중심의 단기 처방과 정책 신뢰 저해

- (단기 경기 대응 수단으로 활용된 주택정책의 한계) 주택정책이 장기적 주거 안정 전략이라기보다 경기·가격 국면에 대응하는 단기 조정수단으로 반복 활용되면서, 시장의 예측 가능성과 공급의 연속성이 함께 약화되는 문제가 누적되어 왔음.
- 최근 국토연구원(2025)<sup>4)</sup>은 주택시장 변동성 확대의 원인으로 금리, 전세 가격, 갭투자<sup>5)</sup>, 주택담보대출 등과 함께 공급구조의 불안정을 지목하며, 변동성 완화를 위해 공급구조 안정화와 PF 구조 개선을 제안한 바 있음.

4) 박진백·오민준·권건우·김민철·이태리·이치주·노민지(2025), “주택시장 변동성 확대의 사회적 비용과 향후 정책방향,” 국토정책 Brief, 2025.5.19.자.

5) ‘갭투자’란 매매가와 전세가의 차이(gap)가 적은 부동산을 전세보증금을 끼고 매입하여, 적은 자기자본으로 시세차익을 노리는 투자 방식을 말함. 학술적으로 정립된 공식 용어로 보기는 어렵지만, 정책·언론·시장 실무에서 널리 통용되는 표현이라는 점을 고려하여 본 보고서에서도 이를 그대로 사용함. 이하 본 보고서에서 같음.

- 이는 가격안정 대책과 별개로 지속적·예측 가능한 공급체계 자체가 정책의 핵심 변수임을 시사함.
  - 한국은행(2025)<sup>6)</sup>도 “주택가격 기대심리의 특징과 시사점”이라는 제하의 분석에서 완화적 정책 조합이 기대심리를 자극할 수 있으며, 주택가격과 가계부채는 기대심리 상승 이후 7~8개월에 걸쳐 확대된다고 분석함.
  - 이어 동년 금융안정보고서<sup>7)</sup>에서는 공급대책이 “계획대로 차질 없이 꾸준히 공급될 것이라는 확신”을 주는 일관성이 중요하다고 강조함.
  - 실제로 2025년 전국 주택 인허가 물량<sup>8)</sup>은 전년 대비 12.7% 감소했고, 착공은 10.1%, 분양은 14.1%, 준공은 17.8% 감소하였음.
  - 특히 지방은 인허가가 21.9%, 착공이 24.5%, 준공이 21.4% 감소하는 등 공급지표 전반의 위축이 두드러졌음.
  - 이는 시장 국면에 따라 규제·금융·공급정책이 반복 조정되는 가운데 공급의 시계열 연속성이 충분히 확보되지 못하고 있는 상황을 보이고 있는 것으로 해석할 수 있음.
- (냉온탕식 정책 대응이 초래한 공급 연속성 훼손) 시장 과열기에는 수요억제와 규제 강화, 침체기에는 공급·금융 완화로 대응하는 정책 패턴이 반복되면서, 시장 참여자에게는 ‘정책 전환을 기다리는 학습효과’가 누적되고 있음.
- 앞서 언급한 한국은행 분석<sup>9)</sup>에 따르면 규제가 강화된 경우 기대심리의 반응은 제한되지만, 완화적 통화·거시건전성 조합은 기대심리를 더 크게 자극할 수 있음.
  - 이는 정책 기조가 반복적으로 전환될 경우 시장참여자들이 정책에 반응하

6) 김우석·황인도·이재원(2025), “주택가격 기대심리의 특징과 시사점,” BOK 이슈노트, 제 2025-15호, 2025.6.15.자.

7) 한국은행(2025), 「금융안정보고서(2025년 6월)」, 서울: 한국은행.

8) 국토교통부(2026), “주택건설실적통계(인허가),” 국토교통 통계누리, [https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=31&hFormId=&hDivEng=&month\\_yn=](https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=31&hFormId=&hDivEng=&month_yn=), 2026.3.12. 검색.

9) 김우석·황인도·이재원(2025), “주택가격 기대심리의 특징과 시사점,” BOK 이슈노트, 제2025-15호, 2025.6.15.자. 전계 자료. p.13.

- 기보다 다음 완화·강화 국면을 미리 예상하며 행동할 가능성을 시사함.
- 따라서 주택정책은 가격 급등·급락에 대한 즉응적 대응을 넘어서, 실수요 보호·투기 억제·공급 지속성 확보라는 원칙을 경기 국면과 무관하게 일관되게 적용하는 체계로 재정렬될 필요가 있음.
  - 이 대목은 주택시장 변동성 완화를 위하여 국토연구원<sup>10)</sup>이 제안한 공급구조 안정화, 프로젝트 리츠 확대, PF 구조 개선 방향과도 맞닿아 있음.
- (도시공간 조성의 비일관성과 장기 전략 약화)도시계획과 정비사업 제도가 경기 대응 수단으로 빈번히 조정되면서, 장기적 관점의 체계적 공간 조성 및 정비사업의 예측 가능성도 약화되는 문제가 나타나고 있음.
- 2024년에는 재건축 안전진단 없이 착수할 수 있도록 하는 공급확대 방안<sup>11)</sup>이 발표되었고, 이어 재개발 노후도 요건 완화와 사업착수 요건 개선<sup>12)</sup>과 함께 소규모주택정비 기준 완화 등 후속 조치<sup>13)</sup>가 이어졌음.
  - 이러한 변화는 공급 촉진 측면의 긍정적 의미가 있으나, 다른 한편으로는 정비사업의 사업성·절차·규제요건이 시장상황과 정책기조에 따라 자주 조정되는 구조를 보여줌.
  - 도시공간은 본질적으로 장기 투자와 단계적 축적을 전제로 형성되는데, 정비·용도·사업요건이 반복적으로 조정되면 사업주체와 지자체 모두 장기 청사진보다 단기 제도 변화에 대응하는 경향이 강해질 수 있음.
  - 따라서 도시계획과 정비사업은 경기 대응 수단으로만 운용하기보다, 지역별 수요 전망·인구 구조 변화·기반시설 연계 계획을 반영한 중장기 공간전략 속에서 일관되게 운용될 필요가 있음.

10) 박진백 외(2025), 전계 자료.

11) 국토교통부 보도자료(2024), “30년 된 아파트, 안전진단 없이 재건축 착수하여 도심공급 확대한다.” 2024.1.10.자.

12) 국토교통부 보도자료(2025), “재개발·재건축사업 착수요건, 보다 합리화된다.” 2025.4.17.자.

13) 국토교통부 보도자료(2025), “〈새정부 「주택공급 확대방안(9.7)」 후속조치〉 우리동네 정비 쉬워진다… 소규모주택정비 기준 완화,” 2025.10.21.자.

## (2) 주택 분야의 입체적 구조 진단 및 경제적 파급효과

### □ 경제적 관점 : 주택시장 붕괴의 파급 경로 진단

- (국가경제 관점) 건설산업은 전 산업 평균을 상회하는 높은 생산유발효과를 보유<sup>14)</sup><sup>15)</sup>하고 있으며, 건설산업이 부진할 경우 연쇄 산업의 부진으로 인한 간접 피해가 더 큰 산업적 특성을 보유하고 있어 주택공급 부족의 장기화는 건설 부문을 넘어 국가 산업 전반의 생산 감소를 유발하는 핵심적 위험 요인이라 평가할 수 있음.
- 건설산업은 더 이상 건물과 시설을 건설하는 시공 중심 산업이 아니라 건설 생태계<sup>16)</sup>로서 기능하며, 건설 생태계 규모는 1,910.5조 원으로서 전 산업 대비 28.2%의 비율을 차지<sup>17)</sup>함.
- 이는 산업연관표상 직접·간접 생산효과만 반영된 것으로서, 국민 삶의 질 개선, 지역경제 활성화, 도시경쟁력 제고, 비용 절감 효과 등 누적적·질적 파급효과는 포함되지 않은 소극적 해석임.
- 또한, 한국은행 산업연관분석 결과 주거용 건물 건설업의 생산유발계수는 2.2423으로 나타나 전체 산업 중 상위권(13위)을 차지함.
- 특히 이재홍 외(2022)<sup>18)</sup>의 분석에 따르면, 주택공급 10% 감소 시 직접적인 산업 타격(약 12.1조 원)보다 연쇄적인 간접 피해(약 14.7조 원)가 21.5% 더 크게 발생함.
- 초기 공급 부족은 설계, 엔지니어링, 비금속·금속 가공 등 직접 연관 산업

14) 한국은행 보도자료(2025), “2023년 산업연관표(연장표) 작성 결과,” 2025.9.24.자.

15) 한국은행 보도자료(2025), “2023년 산업연관표(연장표) 작성 결과 [별첨] 통계표” 2025.9.24.자.

16) 기존 건설산업을 확대·재정의한 건설 생태계(자재·장비공급·설계·개발·금융·운영관리·재생 등을 포함)의 상세 의미는 한국건설산업연구원(2026), (가제) “건설산업 재탄생 2.0” 총론 보고서 참고.

17) 한국은행 산업연관표의 ‘총투입액’을 기준으로 산출한 규모이며, 총투입액이란 특정 산업이 재화나 서비스를 생산하기 위해 투입한 원재료, 연료 등 중간소모액(중간투입)과 노동, 자본 등 생산요소의 기여분(부가가치)을 합산한 금액으로, 회계적 원칙에 따라 해당 산업의 총산출액과 일치함.

18) 이재홍·강승규·장성용(2022), 외생화 산업연관모형을 활용한 주택공급 감소의 경제적 파급효과 분석

에 타격을 주지만(1차 파급효과), 장기화될 경우 전력, 가스, 운송, 도소매 등 경제 전반의 기초 서비스 부문으로 피해가 확산되어 국가 경제 체력을 근본적으로 약화시킴(2차 파급효과).

- 주택공급의 지속성 확보는 단순한 부동산 시장 안정을 넘어, 연간 약 26.7조 원 규모(2022년 기준)<sup>19)</sup>의 생산 감소를 선제적으로 방어하고 전 산업의 가동률을 지탱하는 국가 차원의 필수적 대응 과제임.
- (가계경제 관점) 대한민국 가계 자산의 높은 부동산 집중도로 인해 주택시장의 안정성은 국민 개개인의 자산 안정성과 소비 여력에 직결되는 민생 경제의 핵심 변수로 작용함.
  - 2025년 가계금융복지조사 결과<sup>20)</sup>에 따르면 국내 가계 자산 내 부동산 비중은 70%를 상회하며, 특히 거주 주택이 전체 자산의 상당 부분을 점유하고 있어 주택 가격의 변동이 가계의 순자산 가치와 금융 안정성에 절대적인 영향을 미치는 구조임.
  - 즉, 소득 대비 주택가격(PIR)의 상승과 주거비 부담 가중은 실질 가처분 소득을 감소시켜 내수 경기 침체의 원인이 되며, 주택시장의 불안정은 가계 대출 건전성 등 금융 시스템 전반의 리스크로 전이될 우려가 상존함.
  - 이 때문에 주택시장의 안정적 관리는 무주택 서민의 자산 형성 기회를 보장하고 세대 간·계층 간 자산 양극화를 완화하여 사회적 이동성을 확보하는 공동체 존립의 필수 과제임.
- 과거 주택 가격 상승이 가계 소비를 진작시키던 자산 효과(Wealth Effect)가 현재는 소멸되었으며, 오히려 과도한 주택 가격 상승이 미래 세대의 소비 여력을 원천적으로 잠식하는 구조적 모순이 심화됨.
  - 2000년대 중반 과거 주택시장 성장기에는 집값 상승이 가계의 순자산 가치

19) 이재홍·강승규·장성용(2022)의 연구 결과 중 직접 피해(12.1조 원)와 간접 피해(14.7조 원)를 합산한 것임. 반올림 수치의 차이로 인해 단순 합산과 소수점 이하 계산 결과가 상이할 수 있다는 점에 유의하여야 함.

20) 통계청·한국은행·금융감독원 합동 보도자료, 「2025년 가계금융복지조사 결과」, 2025.12.4.자.

- 를 높여 심리적·경제적 여유를 제공함으로써 민간 소비를 약 0.1~0.2%p 이상 견인하는 긍정적 자산 효과가 뚜렷하게 관측되었음(송태정, 2007).<sup>21)</sup>
- 한편, 한국은행(2026)<sup>22)</sup>의 최근 분석에 따르면 2020년대 들어서는 주택 가격 5% 상승 시 50세 이상의 후생은 미미하게 증가하나, 내수 소비의 주축인 50세 미만 가계의 경제적 후생은 0.23% 감소하며 전 연령대에서 평균소비성향이 하락하는 ‘자산 효과의 실종’ 현상이 목격됨.
  - 주택 마련을 위한 극한의 저축과 이른바 ‘영끌<sup>23)</sup> 대출’에 따른 과도한 원리금 상환 부담은 3040 세대의 가처분 소득을 고갈<sup>24)</sup>시키고 있으며, 이는 집값이 오를수록 소비가 줄어드는 한국형 주거 불안의 특수성을 대변함.
  - 따라서, 주택 가격의 하향 안정화는 과거처럼 ‘자산 가치 하락’을 의미하는 것이 아니라, 주거비에 묶인 가계 자금을 실물 소비로 전환하여 내수 경제의 선순환을 유도하고 세대 간 자산 격차를 완화하는 민생 정상화 전략임.

## □ 지역별 시장 왜곡 관점 : 수도권 공급 병목과 지방의 공동화 실태

- 수요가 집중된 수도권 지역에서 규제 중첩과 비용 상승으로 인해 인허가에서 공급으로 이어지는 공급 파이프라인이 제 역할을 수행하지 못하는 실정임.
- (공급 절벽과 착시 현상의 심화) 인허가 물량은 통계적으로 유지되는 듯 보이나 실제 착공으로 이어지는 비율은 전년 대비 급격히 감소하고 있으며, 이는 실제 입주 시점의 물량 부족을 야기하는 공급 착시 현상을 고착화함.

21) 송태정(2007), “자산가격 상승이 소비에 미치는 영향,” LG Business Insight, 2007.11.7.  
 22) 주진철, 윤혁진(2026), “주택가격 상승이 연령별 소비 및 후생에 미치는 영향,” BOK 이슈노트 제2026-7호, 2026.2.12.  
 23) ‘영끌’은 ‘영혼까지 끌어모으다’의 줄임말로, 대출·예적금 등 활용 가능한 모든 수단을 동원해 자금을 마련하는 행위를 뜻함. 비록 공식적인 학술 개념으로 정립된 용어는 아니지만, 관련 정책 논의와 시장 실무에서 일반적으로 통용되고 있어 본 보고서에서도 해당 표현을 사용함. 이하 본 보고서에서 같음.  
 24) 조정희·박미선(2022), “주거비 부담이 사회경제적 박탈에 미치는 영향,” 「국토정책 Brief」, 2022.11.14.자.

〈그림 3-1〉 지역별 연간 주택 인허가 물량 대비 착공 물량 비율(%)

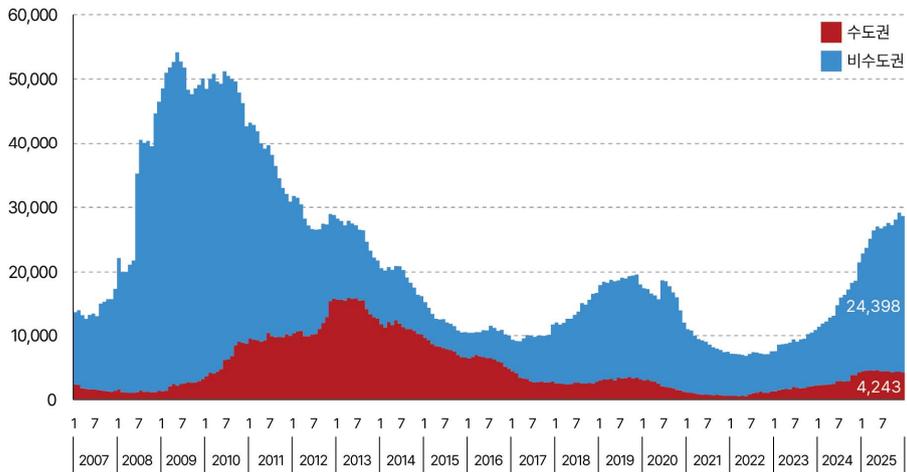


자료 : 국토교통부.

- (비용 인플레이션의 전이와 사업 정체) 글로벌 원자재 가격 상승과 금리 인상은 공사비 분쟁을 촉발하고, 이는 곧 공급 시기의 연기와 분양가 상승으로 이어져 서민들의 내 집 마련 기회를 원천적으로 차단함.
- 신규 택지 공급의 한계로 인해 도심 내 정비사업이 유일한 대안임에도 불구하고, 과거의 규제 프레임에 갇혀 공급 기제가 정상적으로 작동하지 못하고 있는 실정임.
  - (과도한 공공기여의 역설) 공공성 확보를 위한 무리한 기부채납과 임대주택 요구는 사업성을 악화시켜 오히려 전체 공급 물량을 줄이는 결과를 초래하고 있으며, 이는 결국 도심 내 신축 공급 부족을 심화시켜 기존 주택 가격을 자극함.
  - (인허가 절차의 다층적 규제) 환경, 교육, 교통 등 분절된 각종 심의 과정은 사업 기간을 증가시키며, 민간사업자의 금융비용 부담을 가중시켜 사업 포기를 유도하는 ‘행정적 장벽’으로 작용함.

- 공급 부족에 따른 가격 급등은 청년 및 무주택 서민들의 ‘주거 사다리’를 약화시키는 결과를 낳았으며, 이는 세대 간, 계층 간 자산 양극화를 고착화함.
  - (전세시장의 불안정) 매매 수요의 전세 전환과 공급 부족이 맞물리며 임대차 시장의 가격 변동성이 극대화되고, 이는 주거 취약계층의 주거비 부담을 높임.
  - (미래 세대의 기회 상실) 주택 가격의 급격한 상승은 청년들의 혼인과 출산 의지를 꺾는 주요 요인 중 하나<sup>25)</sup>로 작용하며, 국가의 지속가능성을 근본적으로 위협하는 요인으로 지목되고 있음.
- 수도권과 과열과 대조적으로 지방 시장은 인구 유출과 수요 침체가 맞물리며 주택시장이 기능을 상실하는 공동화 현상이 가속화되고 있음.
  - (공사완료 후 미분양 증가) 지방의 준공 후 미분양 물량은 단순한 시장지표 이상의 의미를 가지며, 지역 건설사의 도산과 지역 금융권의 부실을 유발할 수 있는 시스템 리스크의 진원지로 작용하고 있음.

〈그림 3-2〉 지역별 공사완료 후 미분양 월간 추이(호)

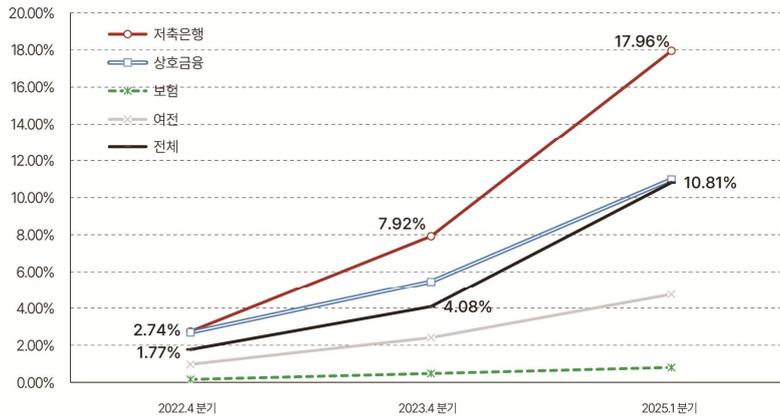


자료 : 국토교통부(2026).

25) 강동익·송경호(2021), 『주택가격변동이 혼인율과 출산율에 미치는 영향과 정책적 함의』, 연구 보고서 21-14, 한국조세재정연구원.

- (대출 연체율 증가) 그 결과 은행보다 비은행금융기관의 건설·부동산업 대출 연체율이 더 크게 상승하며 저축은행의 관련 연체율이 2022년 4분기 2.74%에서 2025년 1분기 현재 17.96%로 급증<sup>26)</sup>하였고, 전체 대출 기준 연체율도 10.81%에 달함.

〈그림 3-3〉 비은행금융기관 업권별 건설·부동산 대출 연체율(%)



자료 : 한국은행 금융안정보고서(2025).

- (자산가치의 하락과 정주 의욕 상실) 지방 주택 가격의 장기 침체는 지역 주민들의 자산가치를 훼손하고, 이는 곧 양질의 인프라를 찾아 수도권으로 떠나게 만드는 지방 엑소더스의 기폭제가 됨.
- 시장 여건이 크게 다른 수도권과 지방에 대해 정책적으로 차별화가 충분하지 못했던 시기에는, 동일하거나 유사한 규제 잣대가 적용되면서 지방 시장의 자생력을 약화시키는 결과를 낳았음.
- (금융 규제의 획일성) 대출 규제나 세제 정책이 수도권 과열 억제에 초점이 맞춰져 있어, 정작 지원이 필요한 지방 시장까지 함께 위축시키는 투망식 규제의 폐단이 지속됨.

26) 한국은행(2025), 「금융안정보고서(2025년 6월)」, 서울: 한국은행.

- (기반 시설 부재에 따른 악순환) 주택공급만 있고 교육·의료·일자리 등 필수 기반 시설이 수반되지 않은 지방의 외곽 개발은 결국 유명 도시화를 초래하며 국가적 자원 낭비를 야기함.
- 수도권 쏠림과 지방 쇠락은 단순한 가격 차이를 넘어 주거환경의 질적 격차를 확대시켰으며, 동일 지역 내에서도 세칭 ‘급지’에 따른 격차가 심화됨.
- 이러한 양극화는 국가 균형 발전이라는 대전제를 근본적으로 부정하며, 지방에 거주한다는 이유만으로 낮은 수준의 주거 서비스를 감내해야 하는 공간적 불평등을 심화시킴.
- 이제 지방 주택 정책은 단순한 공급 관리가 아닌, 지역 소멸을 막기 위한 생존 전략 차원에서 전면적으로 재설계되어야 함.

#### □ 제도 및 행정적 관점 : 경직된 규제 틀과 칸막이 행정의 비효율

- 지역별 특수성과 시장의 변화를 반영하지 못하는 획일적 규제 방식과 과거 고도성장기에 정착된 화석화된 법령 체계가 정책 유연성을 제약함.
- (획일적 잣대의 부작용) 수도권은 공급 병목 현상으로 고통받고 지방은 수요 위축으로 소멸을 걱정하는 극단적인 양극화 상황임에도 불구하고, 과거 고도성장기의 낡은 잣대로 시장을 일괄 관리함에 따라 지역 현장의 특수한 목소리가 정책에 전혀 반영되지 못하고 있는 실정임.
- (포지티브 규제 방식의 폐단) ‘법에서 명시적으로 허용한 것 외에는 모두 금지’하는 경직된 포지티브 방식은 민간의 창의적인 주거 모델 실험을 원천적으로 차단하고 있으며, 이로 인해 지역별 특성에 맞는 유연하고 기민한 대응을 하지 못한 채 정책의 사각지대가 갈수록 넓어지는 결과로 귀결됨.
- (용도지역제의 진부화) 현행 토지 용도 구분은 집 안에서 일을 하고 교육과 여가를 동시에 해결하는 현대인의 라이프 스타일을 반영하지 못하고 있으며, 제도가 여전히 주거·상업·공업·녹지 등으로 분리되어 도시 공간의 창의적 활용에 어려움을 가중함.

- (주택 관련 법령의 파편화) 주택공급을 위해 준수해야 할 법령이 「주택법」, 「도시정비법」, 「건축법」, 「공공주택 특별법」 등 10여 개 이상의 법률로 분절되어 있어, 법령 간 상충 지점을 조정할 수 있는 기능이 마비되고 사업의 복잡성만 가중시키는 결과를 초래함.
- 인허가 과정에서 필수적인 각종 심의 절차가 유기적 연계 없이 독립적으로 진행됨에 따라, 주택공급 기간의 장기화와 막대한 사회적 비용을 발생시킴.
- (다층적·분절적 심의 구조의 비효율) 환경영향평가, 교육환경영향평가, 교통영향평가 등 수많은 인허가 심의가 상호 연계 없이 독립적·순차적으로 진행됨에 따라 발생하는 예측 불가능한 시간 손실은 고스란히 최종 분양가 상승으로 전이되어 국민의 주거비 부담을 가중시키는 핵심 경로가 됨.
- (규제의 역설과 사업성 악화) 도심 내 주택공급의 핵심 기제인 정비사업에서 공공성 확보라는 명목하에 부과되는 과도한 기부채납과 공공기여 요구는 사업성을 악화시켜 오히려 전체 공급 물량을 위축시키고 기존 주택 가격을 자극하는 역설적 상황을 야기함.

## □ 산업적 관점 : 가치체계 미흡 및 구조적 취약성

- 선분양 기반의 경기 의존적 수익 모델과 일회성 사업 구조에 안주함에 따라 산업 전반의 기술 혁신과 사후관리 역량이 정체되어 있음.
- (혁신 기술 도입의 지체) 건설업계의 기술 투자 부족과 규제 장벽으로 인해 탈현장 건설(OSC), 인공지능(AI), 로봇틱스 등 첨단 기술의 도입이 타 산업 대비 극히 저조함. 이는 고착화된 수작업 중심 시공과 결합하여 공기 지연 및 시공 품질 논란의 근본 원인이 됨.
- (사후관리 및 서비스 공백) 주택을 짓고 파는 것에만 집중하는 단기 수익 구조로 인해, 입주 후 주거 서비스 고도화나 자산관리 체계 구축 등 고부가가치 창출을 위한 산업적 진화가 지연되고 있음.

## □ 거버넌스 및 기술적 관점 : 협력적 파트너십 결여와 데이터 행정의 부재

- 정책 당국과 민간 공급 주체 간의 수직적·규제 중심적 관계가 고착화됨에 따라, 상호 신뢰 기반의 협력적 거버넌스가 결여되고 행정 절차의 불투명성이 시장 리스크로 작용함.
  - (수직적 관계에 따른 관료적 경직성) 주택공급을 공공과 민간의 협력 과정이 아닌 규제자(공공)와 피규제자(민간)의 구도로 인식함에 따라, 민간의 혁신적 제안이 행정 문턱에서 좌절되거나 각종 위원회에 소속된 심의 위원들의 주관적·정성적 판단에 의해 사업 향방이 결정되는 행정의 불예측성이 지속되고 있음.
  - (리스크 분담 및 갈등 중재 기제 미약) 코로나 19 확산으로 인한 팬데믹 국면을 겪으면서 공사비 급등 및 금리 인상 등 급격한 외부 환경 변화 시 공공과 민간이 리스크를 합리적으로 분담할 수 있는 상생 협의체가 발족한 것은 사실임. 다만 민간공사에서는 거의 작동하고 있지 않아 개별 사업 현장의 분쟁이 장기간 방치되고, 주택공급 중단이라는 사회적 손실로 귀결됨.
  - (형식화된 통합 심의의 한계) 주택공급 활성화를 위해 도입된 통합 심의 제도가 부처 간 실질적인 업무 공조 부족으로 인해 단순한 절차적 통합에 그치고 있으며, 각 부서의 상충하는 보완 요구를 조정할 컨트롤타워 부재로 정책 실효성이 저하됨.
- 디지털 전환(DX) 기반의 데이터 행정이 전 산업의 표준으로 자리 잡고 있는 상황에서, 주택 정책 분야의 파편화된 데이터 운용 체계는 급변하는 시장 환경에 기민하게 대응하는 데 구조적 제약 요인으로 작용함.
  - (수급 예측 모델의 정밀도 고도화 지체) 지역별 미분양 추이와 인허가 대비 실제 착공량 등 시장의 선행 지표들을 실시간으로 통합 분석할 수 있는 체계가 미비하며, 이를 투명하게 공개하고 있지 않아 특정 지역의 수급 불균형과 공급 착시 현상을 선제적으로 관리하기 위한 정책적 가용 자산의 활용도가 제한적임.

- 일례로 단순히 주택 공급 총량을 분석하더라도 「건축법」과 「주택법」 공급 통계 간 집계 방식과 단위가 상이해 공급 총량을 분석하기 어려운 실정임.
  - (정책 피드백 루프의 시차 발생) 시장 참여자들이 현장에서 직면하는 공사비 갈등이나 금융 경색 등의 변수를 즉각 정책에 반영할 수 있는 모니터링 시스템의 부재로 정책 집행과 시장 반응 사이의 시차 리스크가 상존함.
  - (데이터 실무 활용의 병목 현상) 건축허브(hub.go.kr)나 건축물 생애이력관리시스템(blcm.go.kr), 공동주택관리정보시스템(k-apt.go.kr), 브이월드(vworld.kr), KISCON, CALS 등 유용한 공공 데이터 자산이 각 기관별로 고립된 데이터 사일로(Data Silo) 형태를 띄고 있어, 데이터 기반 정책 수립에 구조적 한계를 드러냄<sup>27)</sup>.
- 주택공급 및 수요 관련 핵심 정보가 다수의 공공·민간 플랫폼에 분산돼 시장 참여자들의 정보 접근성 저하와 그에 따른 사회적 기회비용이 발생함.
- (정보 탐색 비용의 과다 및 비효율) 공공이 보유한 풍부한 맞춤형 데이터가 수요자 지향적으로 시각화 및 공유되지 못함에 따라, 일반 국민과 실수요자들이 적절한 주거 선택을 위해 지불해야 하는 정보 탐색 비용이 과도하게 발생하는 구조적 취약성을 지님.
  - (정보 비대칭성에 따른 시장 불확실성 증폭) 정보의 비대칭성은 시장 내 합리적 의사결정을 저해하고 특정 계층에 정보가 편중되는 결과를 초래하여, 정책 전반에 대한 신뢰도와 예측 가능성을 저하시키는 잠재적 불안 요인으로 작용함.
  - (수요자 맞춤형 전달 체계의 부재) 복잡한 주거 지원 제도를 개별 가구의 특성에 맞춰 원스톱으로 안내하는 지능형 통합 플랫폼의 미비는, 정책의 수혜 대상자가 제도를 인지하지 못해 지원을 받지 못하는 정책 전달의 누수 현상을 야기하며 행정 서비스의 실효성을 제약함.

27) 김성환·유위성·최석인(2023), “건설산업 4대 정보시스템의 공공데이터 구현 현황 분석,” 「한국산학기술학회논문지」, 제24권제4호.

〈표 3-1〉 주택 분야 구조적 진단 종합 요약

구분	진단	문제의 원인	세부 문제
시장	미래 변화 대응력 부재	성장기 패러다임 기반의 공급 관리 매커니즘 고착	인구 감소·고령화 대응 지체, 수도권-지방 양극화 심화, PIR 증가에 따른 주거비 부담 가중
제도	장기 계획과 미시적 대책 간의 부정합	냉온탕식 경기 조절 수단으로서의 주택 정책 운용	다층적·중첩적 규제(농지/산지/인허가), 법령의 파편화, 정책 일관성 결여 및 신뢰 훼손
산업	가치체계 미흡 및 구조 취약	분양 중심의 일회성 사업 구조와 기숙 혁신 정체	선분양 기반의 경기 의존적 수익 모델, OSC·AI 등 첨단 기술 도입 저조, 시공 품질 논란 및 사후 관리 공백
거버넌스	협력적 파트너십 결여	공공-민간의 수직적·규제 중심적 관계 지속	민간 창의성 억제, 통합 심의 실효성 부족, 데이터 공유 미흡에 따른 정책 의사결정의 비과학성

자료 : 저자 작성.

### (3) 주거 가치의 본질적 변화와 새로운 시대적 요구

#### □ 투자 자산에서 삶의 구심점으로서의 가치 이동

- (주택 인식의 변화와 자산 기능의 약화) 지난 반세기 동안 우리 사회에서 주택은 실거주 공간인 동시에 자산 증식의 핵심 수단으로 인식되었으나 최근 들어서는 이러한 의미가 확장되는 추세임.
  - 고도성장기의 종료, 저성장 기조의 고착, 인구구조 변화 등이 맞물리면서 주택을 일률적으로 ‘부의 증식 수단’으로만 보는 관점은 점차 설득력을 잃는 추세임.
  - 과거에는 주택 보유 자체가 사회적 지위와 경제적 안정의 상징으로 받아들여졌으나, 최근에는 주택의 자산 가치 못지않게 거주 만족도, 생활 편의성, 정서적 안정감, 자기표현의 공간으로서의 기능이 함께 증시되고 있음.
  - 특히 베이비부머 세대에게 주택이 자산 축적과 지위 획득의 수단이었다면, 현재의 주축 세대에게는 자신의 라이프스타일을 반영하고 삶의 질을 높이는 가치 자산이자 공간 복지의 기반으로 그 의미가 확장되고 있음.

- (주거 수요의 다변화와 주거 주권의 확대) 소득 수준의 향상, 1인 가구와 맞벌이 가구의 증가, 가족 형태의 다양화는 주거 수요를 빠르게 세분화하고 있음. 이에 따라 국민이 공급자가 정한 획일적 공간에 적응하던 방식에서 벗어나, 각자의 생활 방식과 생애주기에 맞는 주거를 요구하는 흐름이 강화되고 있음.
  - 이는 주거 수요의 초파편화를 의미하며, 동일한 면적과 입지의 주택이라 하더라도 가구 구성, 생활 패턴, 재택근무 여부, 돌봄 필요도 등에 따라 요구되는 공간 구조와 서비스가 달라지고 있음을 보여줌.
  - 결국 주택정책도 단순한 양적 공급을 넘어, 국민이 원하는 공간과 거주 방식을 제도적으로 뒷받침하는 방향으로 전환될 필요가 있으며, 이는 ‘공급자 중심 주거체계’에서 ‘수요자 중심 주거 주권’으로의 이행을 의미함.
  
- (주거의 질적 고도화와 공공성 범위의 확대) 오늘날 주택은 외부로부터의 차폐와 보안을 제공하는 1차적 기능을 넘어, 문화·예술·건강·휴식·돌봄 등 보다 복합적인 삶의 기능을 수용하는 공간으로 인식되고 있음.
  - 과거에는 일부 고소득층에 한정되었던 고급 주거서비스와 공간 품질에 대한 요구가 점차 일반 가구로 확산되면서, 주거의 질에 대한 기대 수준 자체가 높아지고 있음.
  - 동시에 주택을 단순한 사유재산으로만 볼 것이 아니라, 국민의 삶의 질과 기본적 생활 안정을 보장하는 사회적 기반으로 인식해야 한다는 요구도 커지고 있음. 이러한 변화는 주거정책의 공공성을 좁은 의미의 취약계층 지원에 한정하지 않고, 보다 넓은 의미의 삶의 질 보장과 주거 서비스 향상으로 확대해야 함을 시사함.
  
- (인구구조 변화에 따른 정책 패러다임 전환 압력) 저출생·고령화의 심화는 주택정책의 중심을 ‘얼마나 많이 공급할 것인가’에서 ‘어떤 기능의 주택을 어떻게 제공할 것인가’로 이동시키고 있음.

- 고령사회에서는 단순한 양로시설 공급보다, 자신이 살던 지역과 생활권 안에서 가능한 오래 거주하면서 돌봄을 받을 수 있는 에이징 인 플레이스(Aging in Place)형 주거체계의 중요성이 커지고 있음.
- 한편 청년층에게는 자산 형성의 불확실성이 커지는 가운데, 높은 초기 소유 부담을 감수하지 않더라도 양질의 거주를 누릴 수 있는 임대·공유·서비스 결합형 주거모델의 필요성이 확대되고 있음.
- 결국 인구구조 변화는 주택의 규모나 소유 여부보다, 거주 경험, 서비스 결합, 생애주기 대응성을 중시하는 방향으로 정책 패러다임의 전환을 압박함.

## □ 공간의 하이브리드화와 지속 가능한 정주 환경 구축

- (주택의 복합플랫폼화) DX와 AI 기술이 빠르게 일상에 정착하면서, 주거 공간은 과거의 단순한 휴식 장소를 넘어 생산과 소비가 동시에 이루어지는 복합 플랫폼으로 재편되고 있음.
  - 팬데믹 이후 정착된 원격근무는 주거 공간 내에 오피스 기능을 통합시키는 방향으로 진화하였음.
  - 즉, 도시의 기능을 응축하는 콤팩트 시티(Compact City)를 넘어, 주거와 업무, 여가가 한 건물 또는 단지 내에서 유기적으로 연결되는 콤팩트 라이프(Compact Life)에 대한 수요가 급증함에 따라, 과거 주거지와 상업지를 분리하던 평면적 도시 계획 방식은 임계점에 도달함.
- (주택 선택 기준의 변화) 과거에는 주택 선택의 핵심 기준이 교통, 직주근접, 학군, 물리적 면적과 같은 입지·건물 중심의 하드웨어 요소에 집중되었다면, 최근에는 거주 이후 실제 생활의 편의와 안정성을 좌우하는 서비스 요소의 중요성이 빠르게 커지고 있음.
  - 즉, 주택의 경쟁력은 더 이상 입지와 평면만으로 결정되지 않으며, 교육·돌봄·안전·에너지 관리·생활편의·디지털 서비스 등 거주 과정에서 지속적으로 제공되는 서비스의 수준에 따라 달라지는 경향이 강화되고 있음.

- 이에 따라 주택정책도 단순한 공급량 확대나 물리적 주택 확보를 넘어, 거주자의 삶의 질을 실질적으로 좌우하는 서비스 기반까지 함께 설계하는 방향으로 외연을 확장할 필요가 있음.
- (교육·돌봄 결합형 주거 수요 확대) 특히 자녀를 둔 가구를 중심으로, 단순히 학교와 가까운 주택을 선호하는 수준을 넘어 교육과 돌봄 서비스가 주거와 유기적으로 결합된 환경에 대한 수요가 확대되고 있음.
    - 이는 단지 또는 생활권 내에서 방과후 프로그램, 공동 돌봄, 안전한 통학 지원, 부모의 근로시간과 연계된 돌봄서비스 등이 함께 제공되는 주거환경을 의미함.
    - 따라서 주택이 단순한 거주 공간을 넘어 양육과 교육을 지원하는 생활 플랫폼으로 기능해야 한다는 요구로 연결되고 있음.
    - 결국 미래의 주거정책은 학교 인접성만을 강조하는 방식에서 나아가, 교육·돌봄·커뮤니티 기능이 결합된 '완결형 정주 환경'을 어떻게 조성할 것인가까지 포괄해야 함.
- (지능형 주거 기반 구축의 중요성) 스마트홈, 로봇틱스, IoT 기술이 주택에 접목되면서, 주거의 의미도 단순한 휴식 공간에서 생활을 지원하고 위험을 예방하는 능동적 생활 인프라로 변화하고 있음.
    - 예를 들어 가전기기와 조명·냉난방의 자동 제어, 낙상이나 화재·침입에 대한 실시간 감지, 원격 건강 모니터링, 무인배송·가사보조 로봇 연계 등은 가사노동 부담을 줄이고 고령자·아동 가구의 안전성을 높이는 기능으로 작동할 수 있음.
    - 이처럼 지능형 주거기반은 단순한 편의 기능을 넘어, 시간 절감·안전 확보·돌봄 보완·에너지 효율 제고를 가능하게 하는 새로운 주거 안정의 핵심 요소로 자리 잡고 있음.

- (주택의 에너지 거점화) 기후위기와 에너지 전환이라는 글로벌 메가트렌드는 주택을 단순한 에너지 소비 공간이 아니라, 에너지를 생산·저장·관리하는 분산형 거점으로 전환할 것을 요구하고 있음.
  - 태양광, ESS, 고효율 설비, 스마트 계량체계 등이 주택에 결합되면서, 주택은 더 이상 전력을 일방적으로 소비하는 건물이 아니라 에너지 사용량을 스스로 최적화하고 필요시 잉여 전력을 외부와 연계할 수 있는 능동적 인프라로 변화하고 있음.
  - 특히 향후에는 가정 내 전력 생산량, 실시간 사용량, 전기차 배터리에 저장된 잔여 전력 등을 통합적으로 관리하여, 필요 시 전력망에 전기를 공급하는 분산형 전원으로서의 역할도 확대될 가능성이 큼.
  
- (제로에너지·탄소중립 주택의 확산) 제로에너지건축(ZEB)의 확산과 탄소중립 주택 보급은 단순한 친환경 인증 차원을 넘어, 주택이 에너지를 효율적으로 소비하는 수준을 넘어 직접 생산하고 저장하며 전력망과 상호작용하는 방향으로 진화해야 함을 의미함.
  - 이는 미래 세대에게 지속 가능한 삶의 터전을 물려주기 위한 주거정책의 핵심 과제이자, 국가 에너지 전환 전략의 생활 단위 기반으로 이해될 필요가 있음.
  
- (에너지 관리·전력망 연계 기능의 확대) 앞으로의 주택은 가정 내 에너지 관리시스템을 통해 전력 생산량과 소비량을 실시간으로 조정하고, 전기차·배터리·가전기와 연계하여 최적의 에너지 흐름을 설계하는 공간으로 변화할 가능성이 큼.
  - 나아가 잉여 전력이나 저장 전력을 전력망으로 다시 공급하는 방식까지 활성화될 경우, 주택은 단순한 거주 공간을 넘어 지역 단위 전력 안정성을 보완하는 소규모 에너지 플랫폼으로 기능할 수 있음.

- (로보틱스 및 모빌리티 수용) 자율주행차, 배송로봇, 스마트 물류 등 미래 모빌리티 기술이 주거 공간과 충돌 없이 융합될 수 있도록 주택 설계 기준과 관련 인프라를 전면적으로 재구성할 필요가 있음.
  - 공동현관, 물류보관, 주차, 충전, 이동 동선, 보행 안전체계 등을 로보틱스·모빌리티 친화적으로 정비함으로써, 주택이 미래 기술을 수용하는 생활 인프라로 기능하도록 해야 함.

#### (4) 주택산업(주거 서비스) 생태계의 위상 및 가치사슬 진단

- 주거에 대한 시대적 요구가 달라지는 만큼, 주택산업 역시 과거 ‘건설 및 공급’ 중심의 단편적 구조에서 벗어나, 금융·제조·ICT·콘텐츠가 전 생애주기에 걸쳐 결합되는 ‘순환형 주거 서비스 생태계(Haas : Housing-as-a-Service Ecosystem)’로 진화함.
  - 이제 주택은 단순한 건축 활동의 결과물로 존재하는 것이 아닌 입지 확보(상류) → 기획·시공(중류) → 운영·유동화(하류) → 정비·재투자(순환)로 이어지는 고부가가치 가치사슬(Value Chain)의 총합이자 국가 경제의 중추적 플랫폼으로 재정의되어야 함.
- 이러한 패러다임의 시프트는 주택산업을 구성하는 각 단계가 유기적으로 통합될 때 비로소 완성됨.
  - 주택은 단순히 짓고 허무는 단계를 넘어, 금융 자본의 유입부터 첨단 기술의 시공, 데이터 기반의 운영 관리, 그리고 도시재생의 순환에 이르기까지 각 마디가 고부가가치를 창출하는 촘촘한 가치사슬(Value Chain)로 연결되어 있음.
  - 이에 본 연구에서는 주택 생태계를 구성하는 5대 핵심 섹터(상류-중류-하류-순환-지원/파생)의 역할과 주요 참여 주체를 다음과 같이 구체화하여 산업의 실질적인 범위를 정의함.

〈그림 3-4〉 순환형 주거 서비스 생태계의 가치사슬 개요



## □ [상류] 입지 확보 및 제도적 기반 : 주택공급의 시발점과 실물 경제의 기초 형성

- 주택산업의 상류(Upstream) 단계는 무형의 정책과 유형의 토지가 결합하여 사업의 가용성을 결정짓는 가치 창출의 시동기라 할 수 있음.
  - 본 단계에서의 정밀한 분석과 법적 안정성 확보는 향후 중·하류 단계에서 발생할 수 있는 리스크를 제어한다는 점에서 중요함.
- 토지·입지·공간계획 부문에서는 주택의 물리적 기반과 미래 가치를 설계하며 토지 자산의 공적·사적 권리 체계를 확립할 뿐만 아니라 공간 분석을 통한 토지 활용도를 극대화함.
  - 개인 및 법인의 토지 소유권뿐만 아니라 지상권, 지역권 등 복잡한 권리관계를 정리하고 국공유지 관리 및 토지신탁을 통해 사업 부지의 법적 토대를 마련함.
  - 지적측량, 경계복원 등 정밀한 물리적 측정과 지반 조사를 통해 건축물의 구조적 안전성을 담보하는 기초 데이터를 생성함.

- 드론 측량, 위성영상 분석, GIS 공간 분석 등 첨단 ICT 기술을 활용하여 입지의 타당성을 검토하고 주변 환경과의 조화를 시뮬레이션함.
  - 도시기본계획 및 지구단위계획에 부합하는 개발밀도를 산출하고, 용도지역·지구 설정을 통해 토지의 경제적 가치를 최적화하는 공간 배치를 실행함.
- 제도·행정·법률 부문에서는 주택 정책 가이드라인을 제시하고, 주택공급 촉진의 기반을 마련하며, 법률 리스크 관리 및 행정 절차의 투명성을 확보함.
- 정부의 공급 정책 및 임대주택 활성화 방안을 실무에 반영하고, 금융규제 및 세제지원 정책(취득·재산세 등)을 분석하여 사업의 수익 구조를 설계함.
  - 공시가격 관리와 건축물대장 정비 등 공적 데이터베이스를 구축하여 부동산 시장의 투명성을 제고하고 정책 결정의 근거 자료를 제공함.
  - 권리 분석, 소송·중재, 분쟁조정 시스템을 통해 사업 추진 과정상의 갈등 요소를 사전에 차단하고 준법지원 체계를 강화함.
  - 인허가 행정부터 준공검사, 사용승인, 등기에 이르는 복잡한 행정 프로세스를 총괄하며 주택이 시장에 출하되기 위한 법적 자격을 부여함.

〈표 3-2〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ① : 상류(입지 확보 및 제도적 기반)

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
토지 · 입지 · 공간계획	국토·도시계획(기본계획·관리계획), 지구단위계획, 용도지역, 지적측량, GIS 공간분석, 지반조사, 경관심의, 문화재 지표조사, 국공유지 관리	국토부, 지자체, LX, 엔지니어링사, 감정평가사, 신탁사, 문화재 등 각종 조사기관	부지 발굴 및 입지 컨설팅, 토지 수용·보상 협의, 토지신탁, 도시계획 수립, 개발밀도 계획 수립, 각종 부담금 분석
제도 · 행정 · 법률	인허가 행정, 주택정책(임대주택 정책/정비사업 정책/금융규제 정책/세제지원 정책/공급촉진 정책), 주거복지정책, 세제(취득·재산·양도·부가세), 권리분석(토지 소유, 공유지분·지상권·지역권), 분쟁조정, 준법지원, 회계(원가회계/개발회계)자금세탁방지	국토부, 지자체, 법원, 공공사업자(LH 등), 지방공사(SH/GH 등), 행정사, 변호사, 세무사, 법무사, 회계사	인허가 총괄 관리, 주택정책, 불법행위 단속, 조세심판 청구, 등기 및 공적 장부 관리, 용도변경 등 자문

자료 : 저자 작성.

## □ [중류] 기획, 금융 및 시공 : 자본과 기술의 결합 통한 실물 가치 구현 단계

- 주택산업의 중류(Midstream) 단계는 상류에서 확보된 입지적 잠재력을 실제 주거 공간으로 치환하는 가치 구체화 단계임.
  - 이 단계는 대규모 자본을 구조화하여 적기에 투입하고, 고도화된 시공·엔지니어링 기술을 통해 물리적 실체를 완성함으로써 산업 전반의 고용 유발과 생산 유발 효과를 극대화함.
- 사업 기획 및 금융 조달 부문은 자본 시장과 (협회의) 주택사업을 연계하고 수익 구조를 확정함.
  - 시장조사와 수요예측을 통해 세대구성 및 평면 차별화 전략을 수립하고, 수입·비용 추정과 현금흐름 분석을 실시하여 사업의 경제성을 확보함.
  - 디벨로퍼, 신탁사, PM(Project Management) 등이 협력하여 리스크 관리 시나리오를 구축하고 단지 및 커뮤니티 계획을 통해 상품성을 극대화함.
  - 이후 브릿지론에서 본 PF로 이어지는 금융 사슬을 설계하고 리츠(REITs), 부동산 펀드 등 자본 시장의 자금을 주택공급 현장으로 유입시킴.
  - 책임준공 약정, 프로젝트 보증, ABS(Asset-Backed Securities)/MBS(Mortgage-Backed securities) 발행 등을 통해 신용을 보강하고 금융 변동성에 선제적으로 대응함.
- 설계·기술 및 시공 부문에서는 목표 성능을 구현하기 위한 핵심 기술을 현장에 실무적으로 투사하여 실질적인 주택 생산 공정을 실행함.
  - BIM(Building Information Modeling) 등 최신 기술을 통해 엔지니어링 역량을 집중하고, 내진·구조·에너지 해석 등 고난도 기술 검토를 통해 품질을 담보함.
  - 제로 에너지 건축, 패시브 하우스 요소, 모듈러 및 프리패브 설계 등 친환경·고효율 기술을 접목하여 기후 위기에 대응하는 지속 가능한 주거 성능을 구현함.

- 시공 부분의 경우 종합건설사 혹은 전문건설사와 하도급 업체가 유기적으로 결합하여 토공사부터 마감까지의 가치사슬을 형성하고, 자재 수급 및 노무 관리를 통해 공사 기간 내 최적의 결과물을 산출함.
  - OSC<sup>28)</sup> 및 스마트 건설 장비를 도입하여 시공 오차를 최소화하고, 단지 내 통신·전력·상하수도 등 필수 인프라와 스마트홈 네트워크를 결합함.
- 감리 부문은 시공 품질을 객관적으로 검증하고 설계 일치성을 확보함으로써 거주 안전을 보증하며 사회적 신뢰 관계를 유지함.
- 건축, 전기, 소방 등 각 분야 전문 감리원이 설계도서와의 정합성을 실시간 검측하고, 콘크리트 성능 시험을 통해 건축물의 구조적 신뢰도를 담보함.
  - 시공 과정의 투명성을 확보하기 위해 시공 기록을 관리하고, 준공 전 시운전 및 성능검사를 실시하여 발생 가능한 하자를 선제적으로 예방함.
  - 중대재해처벌법 대응을 위한 현장 안전 수칙 준수 여부를 감독하고, 위험성 평가와 안전 교육을 통해 근로자의 인명 사고 리스크를 줄임.
- 환경·에너지·탄소중립 부문은 에너지 자립 및 친환경 주거 가치를 실현하기 위한 시스템을 구축함.
- 태양광(BIPV), 에너지저장시스템(ESS), 지열, 수소연료전지 등 신재생에너지 설비를 시공 단계에서 통합 구축하여 단지 내 에너지 자립률을 극대화함.
  - 고효율 보일러, 히트펌프, 폐열 회수 환기 시스템 등 요소 기술을 적용하여 에너지 소비 효율 등급 및 제로에너지 건축물 인증(ZEB) 기준을 충족함.
  - 고단열·고기밀 창호, 패시브 하우스 공법 등 건축물 자체의 단열 성능을 강화하여 냉난방 부하를 저감하고 실내 공기질 관리 시스템을 구축함.
  - 건축물의 전과정평가(LCA)를 통해 건물 탄소배출량을 정밀 측정하고, 저탄소 자재 활용 및 순환 경제 모델을 도입하여 친환경 건축물로서의 시장 경쟁력을 확보함.

28) Off-Site Construction

〈표 3-3〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ② : 종류(기획, 금융 및 시공)

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
사업 기획 · 개발	시장조사, 수요예측, 상품기획, 세대구성 기획, 평면 차별화 전략, 분양·임대 포지셔닝, 수입·비용 추정, 현금흐름 분석, 민감도 분석, 사업 타당성 검토, 분양가·임대료 시뮬레이션, 시행사, 디벨로퍼, 공공 시행기관, 민관합동 SPC, 신탁사, PM, CM, 일정 관리, 원가관리, 리스크관리, 인허가 총괄, 단지계획, 동 배치계획, 커뮤니티시설 계획, 상업·업무 복합화 계획, 스마트단지 계획	디벨로퍼(시행사), PM/CM사, 신탁사, 브랜딩 컨설팅사	분양·임대 포지셔닝 설정, 현금흐름 분석, 스마트단지 계획, 민관합동 SPC 설립 및 운영
금융 · 투자 · 자본	브릿지론, 토지매입금융, 초기 사업비 대출, 자기자본 투자, 본 PF, 메자닌, 후순위 대출, 책임준공 약정, 프로젝트 보증, 리츠(REITs), 부동산 펀드, 사모펀드, 인프라펀드, 연기금 투자, 보험사 투자, 공제회 투자, ABS, ABCP, MBS, 자산유동화 SPC, 부동산 담보유동화, 주택담보대출, 전세자금대출, 중도금대출, 잔금대출, 보증부 대출, 금리헤지, 환헤지, 신용보강, 대손충당, 스트레스 테스트, 분양보증, 임대보증, 하자보증, 화재보험, 공사보험, 배상책임보험	은행, 증권사, 연기금, 공제회, 자산운용사, HUG, 핀테크 기업, 신용평가사	자본 조달 구조 설계, 신용 보강, 책임준공 약정, 보증, 스트레스 테스트, 이자율 스와프 등 금융 리스크 관리
설계 · 기술	기본계획, 기본설계, 실시설계, 주거평면 설계, 단지설계, 구조안전 설계, 내진설계, 기초설계, 흙막이 설계, 우배수 설계, 냉난방 설계, 급배수 설계, 환기 설계, 전력 설계, 조명 설계, 통신 설계, CCTV 설계, 소방설계, 식재설계, 외부공간 설계, 수공간 계획, 미세먼지 저감 계획, 친환경 설계, 제로에너지 설계, 패시브하우스 요소, 모듈러 설계, 프리패브 설계, 스마트홈 연계 설계, BIM, 디지털 트윈, 설계자동화, 시뮬레이션, 에너지 해석, 일조 분석, 소음·진동 분석	건축사사무소, 기술사(구조/설비), BIM 컨설팅사, IT 솔루션사	주거 평면 설계, 설계 자동화, 시뮬레이션, 모듈러/프리패브 적용 기술 검토

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
건축시공 · 인프라	토공, 철근콘크리트, 철골, 조적, 미장, 방수, 도장, 금속, 창호, 유리, 전기, 통신, 소방, 기계설비, 조경, 실내건축, 공기관리, 자재납기관리, 협력업체 관리, 품질검측, 시운전, 품질시험, 콘크리트 강도시험, 자재 적합성 검사, 하자 예방 관리, 인프라(상하수도/전력망/도시가스/집단 에너지/통신망/하수처리/폐기물 처리/재활용 시스템/우수저류시설) 연계, 스마트홈 네트워크 구축, 건축공사 관련 가설설비설치(거푸집/가설울타리/현장 컨테이너/전력 공급장치/임시 수도/통신장비/현장 사무기기/출입통제장치)	종합건설사, 전문건설사 및 하도급 등, EPC <sup>※</sup> 사업자, 정보통신공사업체	현장 공정 및 공기 관리, 협력업체 공급망 관리, 부지 조성 및 골조/마감 공사, 기반시설 연계
자재 · 부품 공급	건자재(시멘트/레미콘/철근/형강/골재/벽돌/블록/커튼월/외벽패널/석재/금속패널/지붕재/단열재/바닥재/벽지/도료/천장재/몰딩/방수재 등), 시스템창호, 수도(배관/밸브/펌프 등), 전력(전선/케이블/분전반/스위치/조명기기 등), 통신(통신단자/서버장비 등), 소방(스프링클러/감지기/피난설비/내화재 등), 공조(열교환기/보일러/냉난방기기/환기장치 등), 모빌리티(EL/ES/주차관제/전기차 충전시설 등), 가구(욕실가구/주방가구/불박이장등), 가전(빌트인 가전/공기청정 시스템/IoT 가전 등), 그 외 특수 마감재	각 자재 제조사, 가전/가구사, 그린 자재 인증업체	고품질 자재 수급, 스마트홈 IoT 가전 연계, 중간소음 완충재 공급, 재활용 자재 활용 확대
장비 · 산업안전	건설공사용 중장비 (덤프트럭/펌프카/로더, 천공기/비계/동바리/거푸집 등), 안전장비(안전모, 안전대, 추락방지시설, 각종 AI 기반 센서류 등), 웨어러블 로봇, 3D 프린터, AI 위험감지 CCTV, 드론 점검	장비 임대업체, 안전 컨설팅사, 스마트 안전 장비 제조사	스마트 안전 관제, 중대재해 대응 컨설팅, 비산먼지/소음 저감 관리, 현장 디지털 트윈 모니터링
노동 · 인력 · 교육	건축사, 기술사, 기술인, 기능인, 외국인 근로자 관리, 감정평가사, 품질관리자, 안전관리자, 분양상담사, 자산관리인력, 데이터 사이언티스트, 로봇 오퍼레이터	기능인력 교육기관, 인력 아웃소싱사, 대학 부설 연구소	기능 훈련 및 자격 교육, 노무 관리 시스템 운영, 스마트 건설기술 교육, 현장 안전 교육

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
감리 · 품질 · 안전	설계도서 검토, 시공 실무 검측, 공정 보고, 현장 안전 점검, 중대재해 예방, 품질시험, 준공 검사	건설엔지니어링사, 감리전문회사(건축/전기/소방 등), 검사기관, 안전건설팅사	현장 안전보건 체계 운영, 자재 적합성 및 강도 시험, 설계도면 준수 여부 감독, 하도급 부소리 관리
환경 · 에너지 · 탄소중립	건설폐기물 분리, 오염토 처리, 비산먼지 저감(세륜시설 등), 소음 저감, 제로에너지건축, 태양광/ESS/지열, 고효율 에너지 시설(고효율보일러/히트펌프 등), 건물 탄소배출 측정(LCA), 수소연료전지, RE100 컨설팅, 수직정원	친환경 인증기관, 에너지 설비 업체, 에너지 해석 전문가, 탄소배출권 거래소	녹색건축 인증 획득, 에너지효율 등급 관리, 에너지 해석 및 일조 분석, 패시브 디자인 적용, 폐열 회수 시스템 구축

주 : EPC란 Engineering, Procurement, Construction을 의미함.  
 자료 : 저자 작성.

## □ [하류] 유통, 소비 및 운영 : 주거 가치 실현 및 자산 고도화 중심의 서비스 전환 단계

- 완공된 주택이 상품으로서 시장에 출하되고, 입주자가 실질적인 거주를 시작함으로 인해 자산으로서의 가치가 관리되는 실현 및 지속 단계임.
  - 특히 관리, 보안, 가전, 케어 서비스가 융복합된 종합 주거서비스업으로 산업의 외연을 확장하고 부가가치를 창출하는 핵심 영역이라 할 수 있음.
- 분양·임대 및 거래 마케팅 부문은 주택 수요와 공급의 최적 접점을 형성함.
  - 브랜드 마케팅, 홍보영상, 가상 모델하우스 등 온·오프라인 채널을 결합하여 소비자에게 전달하고, 적정 분양가·임대료 책정을 통해 안착을 유도함.
  - 프롭테크 기반의 시세 플랫폼과 전자계약 시스템을 연계하여 계약 과정의 투명성을 높이고, 분양권 전매 및 계약 관리 등 소유권/거주권 이동의 전 과정을 행정적으로 지원함.
  - 입주 초기 발생하는 이사, 청소, 각종 기반 시설(가스·전기 등)의 개통과 명의 변경을 원스톱으로 지원하며, 실내디자인 및 맞춤 가구 제안을 통해 거주자의 안착 만족도를 제고함.

● 거주 관리 및 자산운영 부문은 주택의 물리적 수명 연장과 함께 내재적 가치를 향상하는 역할을 함.

- 관리사무소를 중심으로 기계·전기·소방 설비를 점검하고 건물에너지관리시스템을 운영해 물리적 노후화 지연 및 공용부 운영 효율을 극대화함.
- 입주민 앱을 활용한 커뮤니티 시설 예약, 무인 택배, 전기차 충전 관리 등 주거 편의 서비스를 통합 제공하여 단지 전체의 거주 품질을 관리함.
- 임대주택의 경우 체납 관리와 공실률 최적화, 리파이낸싱을 통해 현금흐름을 확보하며, 시장 상황에 따른 포트폴리오를 조정해 자산가치를 제고함.
- 코리빙, 서비스드 레지던스 등 고도화된 운영 모델을 도입하여 운영 비용을 절감하고, 이용자 행동 분석 데이터를 기반으로 차별화된 주거 서비스를 기획하여 자본 이득을 도모함.

〈표 3-4〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ③ : 하류(유통, 소비 및 운영)

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
분양 · 거래 · 마케팅	건분주택 운영, 가상모델하우스, 분양대행, 임대차 계약대행, 계약관리, 공인중개, 매물/중개/시세정보/전자계약 플랫폼, 전자계약, 광고기획, 브랜드 마케팅, 홍보영상 제작, 디지털 마케팅, CRM, 분양권 전매 관리, 임대 전략	분양대행사, 공인중개사, 프롭테크 기업, 홍보영상 제작사	임차민 모집, 분양 포지셔닝 설정, 매물/시세 정보 플랫폼 운영, 계약 대행 및 민원 응대
주거소비 · 입주연계	실내디자인, 홈스타일링, 맞춤형가구, 가전, 이사, 입주청소, 생활 인프라 (가스·전기·통신) 개통, 전기·수도 명의변경, 보관서비스	인테리어 업체, 가전/가구사, 이사 업체, 플랫폼 사업자	공간 연출 및 가전·가구 소비 유도, 입주자 안내 서비스, 입주 초기 안착 지원 및 명의변경 대행
거주관리 · 유지보수	관리사무소 운영, 입주자대표회의 지원, 관리비 부과·정산, 장기수선계획 수립, 기계설비 유지관리, 전기설비 점검, 소방점검, 승강기 유지관리, 주차설비 유지관리, 경비, 청소, 소독, 조경관리, 쓰레기 수거, 재활용 관리, 누수보수, 외벽보수, 도장보수, 배관교체, 전기교체, 열사용 관리, 전력관리, 건물에너지관리시스템(BEMS), 입주민 앱, 공지·투표 시스템, 커뮤니티센터 운영, 생활편의 예약 시스템	관리사무소, 건물관리업체(FM), 입주자대표회의, 보안업체	공동주택 시설 상시 점검, 보안 및 경비, 쓰레기 수거 및 재활용 관리, 건물 수명 연장을 위한 보수공사

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
임대운영 · 자산관리	임차인 모집/관리, 임대료 수납/체납 관리, 퇴거관리, 수익률 분석/관리, 리파이낸싱, 자산가치 제고, 포트폴리오 조정, 운영비 절감, 공실률 관리, 브랜드 관리, 코리빙/서비스드 레지던스/실버하우징 운영, 이용자 행동분석, 체납 리스크 분석	자산관리회사(AM), 임대관리업체, 주택신탁사, 리츠 운영사, 플랫폼 사업자, IT 솔루션사	자산가치 제고 전략 수립, 운영비 절감 및 공실률 관리, 이용자 행동 분석 기반 주거 서비스 기획

자료 : 저자 작성.

## □ [순환 루프] 정비 및 재투자 : 도시 기능의 회복과 자산 가치의 재생 단계

- 재건축·재개발 등 도시정비사업은 노후 주거지의 물리적 정비를 넘어, 복잡한 이해관계를 조정하는 행정 절차와 종전·종후 자산 평가를 통해 도심 내 신규 주택공급 기반을 확충하고 효율적인 생활권 재편을 주도함.
- 해체 및 자원순환 부문은 건축물의 물리적 멸실을 안전하게 관리하고 건설 폐기물을 고부가가치 자원으로 재탄생시킴으로써, 도시 공간을 비워내 새로운 상류 단계(부지 확보)로 환류시키는 선순환 경제의 가교 역할을 수행함.
- 유지성능 개선 및 리모델링은 기존 건축된 주택의 수명을 연장하여 주거환경을 개선하는 한편 인근 지역의 슬럼화를 방지하고 주택을 친환경적으로 운영할 수 있도록 주거환경을 최적화함.
  - 단열 보강, 고효율 창호 교체, 노후 설비 갱신을 통해 건물의 에너지 성능을 신축 수준으로 끌어올리고, 탄소배출 저감을 통해 건축물의 환경적 가치를 회복함.
  - 평면 개조, 공용부 리뉴얼, 주차장 확충 등 대수선 공사를 통해 최신 주거 트렌드에 대응하고 거주자의 삶의 질을 개선하여 자산의 자본 이득을 도모함.
  - 가로주택 정비, 소규모 재건축 등 맞춤형 정비사업을 통해 저층 주거지의 주거환경을 정비하고, 전문적인 유지보수 컨설팅으로 건물의 기능적 쇠퇴를 선제적으로 방어함.

〈표 3-5〉 주택 산업 생애주기별 핵심 산업부문 ④ : 순환 루프(정비 및 재투자)

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
정비사업	재건축, 재개발, 가로주택정비, 소규모재건축, 역세권 활성화 사업, 빈집 정비, 공공재개발, 도심 복합사업,	조합, 지자체, LH/SH 등 공공사업자, 정비사업지원센터, 신탁사, 정비사업 전문관리업, 감정평가사, 은행 등 금융기관, 민관합동 SPC, 사회적 기업	저층 주거지 주거환경 개선, 유휴 공간 재창출, 생활권 재편 및 생활SOC 확충 연계, 종전자산 평가, 분담금 산정, 권리가액 산정, 현금청산, 조합원 분양, 세입자 대책, 이주비 대출, 이주관리, 임시거처 연계
정비사업 행정 관리	조합 설립 및 운영, 추진위원회, 관리처분계획, 국공유지 무상양도, 비례율 산정, 조합원 분양	정비사업전문관리업자, 재건축/재개발 조합, 신탁사, 변호사	정비구역 지정 및 사업시행인가, 종전자산·권리가액 산정, 분담금 추정 및 이해관계 조정
해체 및 자원순환	건축물 해체계획, 석면 조사 및 처리, 건설폐기물 분리, 순환골재, 멸실 신고, 유해물질 관리	해체공사업체, 환경공학자, 폐기물 처리업체, 지자체 허가과	안전한 구조물 해체 및 철거, 폐기물 자원화 및 처리, 멸실 데이터 구축을 통한 상류 단계로의 환류
유지성능 개선	그린리모델링(단열보강/창호교체/설비교체/배관갱신 등), 승강기 교체, 평면개조, 공용부 리뉴얼, 커뮤니티시설 확충, 주차장 개선, 에너지 절감 공사, 태양광 설치, 고효율 설비 전환, 집수리, 소규모주택정비, 유지보수 컨설팅	리모델링 시공사, 에너지 진단업체, 인테리어 디자인사	노후 주거 성능 회복 및 대수선, 에너지 절감 공사 실시, 공용부 리뉴얼 및 용도변경 기술 지원

자료 : 저자 작성.

## □ [파생] 연계 산업 : 생태계 전반의 자원 공급과 가치 확장 체계

- 지원 및 파생산업은 주택의 전 생애주기에 걸쳐 필수적인 인적·물적 자원을 공급하고, 주거 데이터를 기반으로 새로운 서비스 시장을 창출하는 생태계 인프라 및 미래 서비스 군임.
- 스마트홈·디지털 서비스 부문은 기존 아날로그 형태로 운영되던 주거환경을 기능화하고 데이터를 통해 보다 효율적인 운영이 가능하도록 함.

- 홈네트워크, 통합 관제 시스템, 음성제어 및 스마트센서 등 하드웨어를 제어하는 소프트웨어 환경을 조성하고, 고장 예지보전(PdM)과 주거 패턴 분석을 통해 관리 효율을 극대화함.
  - 거주 중 발생하는 데이터를 보호하기 위해 네트워크 및 영상정보 보안, 개인정보 보호 시스템을 가동하며 디지털 주거환경의 신뢰성을 확보함.
  - 에너지소비 패턴 및 주차 데이터 분석을 통해 관리비를 절감하고, 전자투표 및 커뮤니티 예약 등 입주민 소통 채널을 지능화하여 단지 운영의 민주성과 효율성을 높임.
- 사회·생활 서비스 및 생활 SOC 부문은 실질적인 주민의 삶에 편의를 제공하고 지역 공동체의 가치를 제고하는 역할을 수행함.
- 학교 배정, 학원 상권, 의료 시설 접근성 등 정주 여건의 핵심 요소를 평가하고 통학 교통, 돌봄 시설, 노인복지 인프라를 연계하여 전 생애주기별 맞춤형 주거환경을 지원함.
  - 장애인 편의시설 확충과 방문 요양 서비스 연계 등 사회적 약자를 위한 배려 인프라를 구축하여 주거의 공공성과 사회적 안전망 기능을 강화함.
  - 근린상가, 세탁업, 배달서비스 등 생활 밀착형 상권과 전기차 충전, 공유차량, 자전거 인프라 등 미래형 모빌리티 거점을 단지 내외에 조성하여 거주자의 이동 권익과 편의성을 극대화함.
- 정보·데이터 및 연구개발 부문은 주택산업의 지능화를 도모하고 품질/녹색/스마트홈 등 인증체계를 구축함.
- 거래 및 임대 데이터, 건물 속성, 시장 심리 지수 등 파편화된 데이터를 수집하여 부동산 분석 솔루션을 제공하고, 가격 예측 AI 및 수요예측 AI를 통해 공급의 불확실성을 관리함.
  - 공정 관리 및 시설 관리 소프트웨어, 설계자동화 툴 등 산업 전반의 생산성을 높이는 지식 기반 솔루션을 연구·개발하여 기업의 의사결정을 지원함.

- 품질인증, 녹색인증, 스마트홈 및 자재 성능 인증 등 공신력 있는 평가 기준을 수립하여 시장 내 정보 비대칭을 해소하고, 우수 기술의 시장 진입을 촉진하는 신뢰 인프라 역할을 수행함.

〈표 3-6〉 주택 산업 생애주기별 핵심 체계 ⑤ : 지원 및 파생산업

부문	상세 구성 요소	참여 주체	핵심 활동
스마트홈 · 디지털 서비스	홈네트워크, 월패드, 공동현관 출입통제, CCTV 연계, 통합 관제, 스마트도어락, 스마트조명, 스마트온도조절기, 스마트센서, 음성제어 기기, 입주민 앱, 방문차량 등록, 택배 알림, 전자투표, 커뮤니티 예약, 주거패턴 분석, 에너지소비 분석, 고장 예지보전(PdM), 주차 데이터 분석, IoT 보안, 네트워크 보안, 개인정보보호, 영상정보 보호	스마트홈 솔루션사, 통신사, 보안업체, 가전 제조사, 유관 IT 기업	지능형 주거 환경 구축, 주거 패턴 및 에너지 소비 데이터 분석, 디지털 보안 관제, 통합 관제 시스템 운영
사회서비스 · 생활SOC	학교 배정, 학원 상권, 통학 교통, 돌봄시설, 병원 접근성, 노인복지, 장애인 편의시설, 방문요양 연계, 근린상가, 마트, 편의점, 외식업, 세탁업, 배달서비스, 대중교통 접근, 주차, 전기차 충전, 공유차량, 자전거 인프라, 주민센터, 문화센터, 체육시설, 공공도서관, 생활SOC	지자체, 교육청, 복지재단, 모빌리티 플랫폼, 사회적 기업	정주 여건 평가 및 연계, 생활 밀착형 복지 서비스 제공, 단지 내 모빌리티 거점 운영, 지역 공동체 활성화 지원
근린 · 생활 서비스	근린상가, 마트, 편의점, 외식업, 세탁/배달 서비스, 이사/청소 연계 플랫폼, 주거 서비스 구독 모델	소상공인, 프롭테크 기업, 입주민 서비스 운영사	생활 편의 시설 공급, O2O(온·오프라인 연계) 주거 서비스 매칭, 단지 내 생활밀착형 상권 관리 및 고도화
정보 · 데이터 및 R&D	시장데이터(가격/임대/공실), 수요·가격 예측 AI, 설계/공정관리 S/W, 시설관리 S/W, 유지관리 예측 진단, 품질/녹색/스마트홈 인증	정책연구기관, 민간 데이터 기업, 분석 솔루션사, 공인 인증기관	부동산 시장 모니터링 및 전망, 산업용 소프트웨어 개발, 신기술 성능 검증 및 품질 인증, 정책 로드맵 수립 지원

자료 : 저자 작성.

- 이러한 주택 가치사슬은 각 단계가 독립적으로 기능하는 것이 아니라, 전 단계의 산출물이 다음 단계의 필수 원재료가 되는 밀도 높은 상호 의존적 구조를 형성함.
  - 상류의 금융 자본이 중류의 실물 자산으로 변환되고, 하류의 점유 데이터가 다시 상류의 투자 결정을 유도하는 피드백 루프를 형성함.
  - 이러한 밀착 구조로 인해 특정 구간(예 : 상류의 금융 경색)의 기능 부전은 즉각적으로 생산 중단과 서비스 공백으로 이어지며, 이는 가치사슬로 역인전후방 산업군 전체의 연쇄 도산을 야기하는 시스템 리스크의 진원지가 됨.
  
- 즉, 주택산업의 위축은 단순한 ‘물량 감소’를 넘어, 철강·가전·IT·플랫폼 등 연관 산업의 동반 침체와 국가 자산의 선순환 구조 파괴를 의미함.
  - 따라서 주택산업의 안정적 관리는 단순한 부동산 대책이 아니라, 국가 경제의 실물 혈액을 지탱하고 미래 성장 동력(AI, 데이터 서비스 등)의 매몰을 막기 위한 국가적 경제 대사의 정상화 전략임.

## (5) 근본적 주택문제 해결을 위한 ‘건설 재탄생 2.0’ 추진의 사명과 필요성

### □ 부분적인 보완을 넘어선 시스템 전체의 재설계

- 지금까지의 주택정책이 눈앞에 닥친 수급 불균형을 해소하기 위한 임시방편적인 미봉책에 가까웠다면, 이제는 주택을 둘러싼 우리 사회의 모든 시스템을 뿌리부터 다시 설계하는 창조적 파괴가 필요한 시점임.
  - 점진적인 개선으로는 인구 절벽과 기술 변혁이라는 거대한 시대적 파고를 넘을 수 없음을 직시하고, 법령 체계부터 인허가 절차, 그리고 주택을 짓는 기술적 방식까지 모든 영역에서 ‘판을 바꾸는 혁신’이 일어나야 함.
  - 단순히 제도를 고치는 작업을 넘어, 주택을 ‘자산 증식의 도구’가 아닌 ‘국민의 삶을 담아내는 유기적 플랫폼’으로 재정의하는 우리 사회의 주거 철학을 근본적으로 다시 정립하는 과정이 수반되어야 함.

- 인구구조의 하강 국면과 저성장 기조가 고착화되기 전인 지금이야말로 주택 정책의 체질을 획기적으로 개선할 수 있는 마지막 기회임을 인식해야 함.
  - (적기 대응 실패에 따른 사회적 비용 증대) 주거 불안정으로 인한 혼인 기피 및 출산율 저하 현상을 정책적으로 방지할 경우, 이는 단순히 부동산 시장의 침체를 넘어 노동 공급 감소와 내수 위축 등 국가 전체의 잠재 성장을 저하와 공동체 존립 기반 약화라는 심각한 구조적 위기로 전이될 위험이 매우 높음.
  - (미래 세대를 고려한 정책적 결단 필요) 단기적인 이해관계나 과거의 관성적인 대책에서 과감히 벗어나, 미래 세대의 안정적인 정주 여건 확보를 최우선 가치로 설정하고 기존 주택공급 시스템 전반을 전면적으로 재설계하는 정책적 결단과 실행력이 요구되는 시점임.

## □ 참여 주체 간 사회적 대타협과 민관 협력 거버넌스 구축

- 주택시장의 정상화는 어느 한쪽의 일방적인 노력만으로는 불가능하며, 정부와 공급자 모두가 각자의 위치에서 동시다발적인 변혁을 이뤄내야 함.
  - (규제자에서 조력자로의 혁신) 정부는 이제 시장을 통제하고 감시하는 관리자 역할에서 벗어나 민간의 창의력이 발휘될 수 있도록 판을 깔아주는 '조력자'로 거듭나야 하며, 인공지능 기술을 행정 현장에 적극 도입하여 인허가 기간을 획기적으로 단축하는 지능형 행정 체계를 구축해야 함.
  - (건설업에서 주거 가치 창출 산업으로의 전환) 건설사와 시행사 등 공급 주체들도 단순히 건물을 올려 파는 분양 사업의 틀을 깨고 모듈러 공법, 로보틱스, 디지털 트윈 등 첨단 건설기술을 도입하여 공사비를 절감하고 부실 시공 문제를 원천 차단하는 '주거 서비스 전문기업'으로 진화해야 함.
- 주택을 자산 증식의 도구로 인식하는 과거의 고정관념에서 탈피하여, 삶의 질과 주거 안정성을 최우선 가치로 설정하는 정주 중심의 소비자 인식 대전환 및 지속 가능한 주거 기반을 구축하여야 함.

- (주택 소비 및 정주 인식의 전환) 주택을 투자재로 접근함으로써 발생하는 초과 수요 추이를 벗어나, 개별 가구의 생애주기(Life-cycle)와 라이프 스타일에 부합하는 최적의 정주 환경을 선택하는 ‘공간 향유 중심’의 소비문화를 정착시키고 이를 통해 시장의 자생적 안정을 도모하여야 함.
  - (주택 점유 형태의 다변화 및 공동체 복원) 소유 중심의 주택 점유 구조에서 벗어나 개인의 여건에 최적화된 다양한 주거 형태(임대, 공유 주거 등)를 수용할 수 있는 제도적·사회적 기반을 강화하며, 거주자 간 소통과 협력이 가능한 지속 가능한 주거 문화 정착을 지원하여야 함.
- 본 보고서는 주거 시스템 대전환을 위한 사회적 합의 및 정책 추진 동력 확보하기 위한 유기적 협력 체계 구축 방향을 제시하고, 이에 따른 실행 전략을 제안하고자 함.
- (이해관계자 간 유기적 협력 체계 구축) 주택 정책의 패러다임 전환은 정부의 제도적 지원, 공급자의 기술적 혁신, 수요자의 인식 변화가 일거에 결합될 때 비로소 실천적 동력을 얻을 수 있으며, 이를 위해 참여 주체 간 상호 신뢰를 바탕으로 한 ‘사회적 대타협’과 ‘민·관 협력 거버넌스’ 구축이 선행되어야 함.
  - (국가 주거 안정 실현을 위한 실행 전략 제시) 본 보고서는 모든 정책 참여자가 유기적으로 연계되어 주택 정책의 패러다임을 근본적으로 혁신하는 실행 전략을 제시함으로써, 거시적 수급 불균형을 해소하고 국가 차원의 주거 안정망을 재구축하는 데 기여하고자 함.

## (1) 미래 주거 안정을 위한 정책 비전 : '지속 가능한 정주 플랫폼'

## □ 단순 물량 공급을 넘어선 '공간 복지'와 '국가경쟁력'의 결합

- 주택을 단순히 양적 확충의 대상인 단위(Unit, 戶)로 파악하던 과거의 시각에서 탈피하여, 국민 삶의 질을 실질적으로 보장하는 공간 복지의 핵심 거점이자 국가의 혁신 역량을 뒷받침하는 생산적 기반으로 재정립함.
  - 주거 공간은 인간의 기본적인 생존권을 넘어 교육, 문화, 돌봄, 업무가 유기적으로 통합된 정주 플랫폼이어야 하며, 이를 위해 국가적 차원의 공간 복지 최소 기준을 확립하고 단순 거주를 넘어선 고차원적 주거 서비스 제공을 정책의 최우선 가치로 설정함.
  - 인허가 실적과 같은 하드웨어적 지표에 매몰된 과거의 정책 성과 평가 체계를 과감히 폐기하고, 실제 국민이 체감하는 정주 만족도와 공간의 다변화 대응력, 그리고 기후 위기에 대응하는 탄소중립 실천력 등을 주택 정책의 새로운 성공 지표로 전환하여 관리함.
- 경직된 용도지역제와 토지 이용 규제의 유연한 전환을 통해 수요가 집중되는 도심지와 생산성이 상실된 유휴 농지·산지를 혁신적인 주거 공간으로 개편해, 인재를 유인하고 국가경쟁력을 제고하는 전략적 인프라로 활용함.
  - 일터-삶터-쉼터가 분절되지 않고 유기적으로 연결되는 콤팩트 라이프를 물리적으로 구현하며, 주거 공간을 국가 생산성의 기초 단위로 인식함으로써 사회적 비용을 절감하고 거시경제적 효율성을 극대화함.
  - 농지·산지 전용의 합리화와 용도지역제의 화석화를 타파하여, 토지의 부가가치를 극대화하고 변화하는 산업 구조에 기민하게 대응할 수 있는 미래형 주거단지 조성의 기틀을 마련함.

## □ 수요자 중심의 맞춤형 주거 사다리 복원과 사회적 이동성 강화

- 소유와 임대라는 단순한 이분법적 틀을 넘어, 시장의 자율성에 기반한 다양한 주거 선택권을 보장하고 가계의 자산 형성 단계에 따른 자연스러운 상향 이동 체계를 복원함.
  - 정부가 설계한 특정 점유 모델을 강요하는 방식에서 탈피하여 민간 시장이 수요자의 자산 수준과 라이프 스타일에 맞춘 다양한 주택을 공급할 수 있도록 제도적 문턱을 낮춤으로써 개별 가구가 경제적 상황에 맞춘 거주 방식의 최적화를 스스로 결정하는 시장 환경을 조성함.
  - 주거비 부담이 가계의 가처분 소득을 잠식하여 사회적 이동성을 가로막는 병목 현상을 해결하기 위해 금융과 세제지원을 주거 사다리의 각 단계와 유기적으로 연계함으로써 무주택자가 주거 불안 없이 자산을 축적하고 상급지로 이동하는 투명하고 예측 가능한 주거 경로를 구축함.
  - 급격한 고령화에 대응하여 고령 세대의 특성을 고려한 헬스케어 통합형 시니어 하우스를 민간 주도로 확충해 정주 만족도를 높이고 기존 주택 자산의 효율적 순환을 유도하여 주택시장 전체의 수급 유연성을 제고함.
- 육아 가구의 주거정책을 단순한 자금 지원 차원이 아닌 양육 환경의 지속성 확보 차원으로 전환하며, 세대 간 공정한 주거 기회 배분을 통해 사회 전반의 역동성을 회복함.
  - 자녀의 사회화 및 교육 환경 안정성을 위해 학령기 동안 강제적인 이주 압박 없이 한 지역에 정착할 수 있는 장기 정주권을 제도적으로 보호함으로써 이른바 ‘주거 노마드’ 현상으로 인한 양육 환경 파괴와 그로 인한 저출생 심화의 연결 고리를 원천적으로 차단함.
  - 자녀의 성장에 따라 변화하는 공간 수요에 대응할 수 있도록 평면 구조를 자유롭게 변경할 수 있는 가변형 주택공급을 활성화하여 육아 가구가 가족 구성원의 변화에 맞춰 이사하지 않고도 정주 환경을 최적화할 수 있도록 정책적 배려를 강화함.

- 수도권과 지방 간의 극심한 주거 서비스 격차를 해소하고 지역별 특성에 맞는 맞춤형 정주 여건을 조성하여 주거지 선택이 자산 양극화의 원인이 아닌 삶의 질 향상을 위한 합리적 선택이 되도록 유도함으로써 국가 공동체의 지속가능성을 확보함.

## □ 지능형 주거 서비스 플랫폼으로의 진화

- 건설업의 시공 중심 패러다임을 OSC·AI·로보틱스가 접목된 지능형 산업 구조로 혁신하여 시공 품질을 획기적으로 고도화하고, 생활 밀착형 주거 서비스가 일체형으로 제공되는 플랫폼형 주택공급을 실현함.
  - 수작업 중심의 건설 현장을 첨단 기술 기반의 고부가가치 산업으로 전환하여 부실시공 논란을 원천 차단하고, 공기단축과 원가 절감을 통해 확보된 재원을 입주 후의 돌봄, 에너지 관리, 커뮤니티 활동 등 라이프 스타일 구독형 주거 서비스의 질적 향상에 재투자함.
  - 건물을 매매·임대하는 행위를 넘어 주택이 하나의 지능형 플랫폼으로서 거주자의 요구에 실시간 응답하는 체계를 구축하며, 이를 통해 산업 전반의 가치체계를 시공 중심에서 서비스 및 운영 중심으로 근본적으로 재편함.
- 파편화된 주택 관련 빅데이터의 통합 운영을 통해 실시간 수급 예측 및 시장 모니터링이 가능한 지능형 행정 시스템을 안착시킴으로써, 정보의 비대칭성을 해소하고 소비자 중심의 주거 주권이 존중받는 생태계를 조성함
  - 건축허브 등 산재한 데이터 자산을 유기적으로 통합하여 인허가부터 착공, 분양에 이르는 공급 파이프라인의 병목 현상을 과학적으로 진단하고, 이를 통해 국민에게 투명하고 정밀한 시장 정보를 제공하여 정책에 대한 신뢰도와 예측 가능성을 제고함.
  - 행정이 공급을 일방적으로 결정하는 권위주의적 구조에서 벗어나, 개별 가구가 자신의 라이프 스타일과 필요에 최적화된 주거 공간과 서비스를 스스로 선택하고 제안할 수 있는 시스템을 구축함.

## (2) 패러다임 전환을 위한 3대 전략적 지향점

### □ [산업 주체의 역할 전환] 시공에서 서비스로

- 전통적인 인력 중심의 시공 관행에서 탈피하여 OSC 및 BIM 등 첨단 건설 기술 도입을 위한 과감한 인센티브 체계를 강화함으로써 시공 품질의 상향 평준화를 도모하고 산업의 부가가치를 제고함.
  - 과거 수작업 중심의 현장 관리 체계를 디지털 트윈 및 로봇틱스 기반의 지능형 생산 체계로 전환하여 부실시공 논란을 종식시키고, 원가를 절감하고 공기를 단축함으로써 합리적 가격의 양질 주택이 적기에 공급되는 산업 생태계를 조성함.
  
- 단순 분양 중심의 일회성 사업 구조를 주택의 전 생애주기를 관리하는 주거 서비스 플랫폼 산업으로 확장하여 돌봄, 교육, 모빌리티 등 소프트웨어 중심의 가치 창출을 지원함.
  - 건설산업의 외연을 시공업에서 서비스업으로 확장하여 거주자의 라이프 스타일에 최적화된 맞춤형 솔루션을 상시 제공함으로써 산업 전반의 가치체계를 고도화하고 국민의 정주 만족도를 극대화하는 신성장 동력을 확보함.

〈표 3-7〉 산업 주체의 역할 전환 : 시공에서 서비스로

구분	As-Is	To-Be
생산 방식	현장·인력 중심의 전통적 시공 관행	OSC·BIM·로봇틱스 기반 첨단 시공
품질 관리	수작업 중심, 부실시공 리스크 상존	디지털 트윈 기반 지능형 생산 체계
비즈니스 모델	단순 분양 중심의 일회성 사업 구조	주거 서비스 플랫폼(전 생애주기 관리)
가치 창출	하드웨어(건물) 공급 위주	소프트웨어(돌봄·교육·모빌리티) 가치 창출

자료 : 저자 작성.

## □ [거버넌스의 전환] 통제형 행정에서 지원형 거버넌스로

- 화석화된 용도지역제와 농지·산지 전용 규제를 수요 대응형 네거티브 규제 체계로 전환하여 민간의 창의적인 공간 활용을 보장하고 인허가 기간을 획기적으로 단축하는 행정 혁신을 지향함.
  - 과거 고도성장기의 보전 중심 논리에서 탈피하여 생산성이 상실된 유휴 부지를 고부가가치 주거 거점으로 신속히 전환할 수 있도록 토지이용의 자율성을 부여하고 공급의 가로막는 행정적 병목 현상을 원천적으로 제거함.
- 파편화된 주택 관련 법령과 분절된 심의 절차를 통합 관리하는 원스톱 인허가 거버넌스를 구축함으로써 행정의 예측 가능성을 제고하고 민간 공급 주체와의 수평적 파트너십을 강화함.
  - 부처 간 칸막이 행정으로 인한 중복 심의와 정성적 판단에 의존하는 불투명한 행정 관행을 타파하고 규제자에서 조력자로 행정의 역할을 재정립하여 민간의 주택시장 진입을 가로막는 매몰 비용 리스크를 최소화함.

〈표 3-8〉 거버넌스의 전환 : 통제형 행정에서 지원형 거버넌스로

구분	As-Is	To-Be
규제 방식	보전 중심, 포지티브 규제 (허용된 것만 가능)	수요 대응형 네거티브 규제 (금지 외 모두 허용)
인허가 체계	부처별 칸막이 행정, 분절된 중복 심의	원스톱 통합 거버넌스(심의 일원화)
행정 역할	관리 및 감독 중심의 규제자	창의적 공간 활용을 돕는 조력자

자료 : 저자 작성.

## □ [기술 기반 전환] 직관에서 데이터로

- 건축허브 등 산재한 빅데이터의 통합 운영과 지능형 모니터링 시스템 구축을 통해 실시간 수급 미스매치를 정밀하게 진단함으로써 시장 변동성에 선제적으로 대응하는 과학적 공급망 관리 체계를 안착시킴.

- 인허가부터 착공 및 입주에 이르는 공급 파이프라인의 전 과정을 투명하게 모니터링하여 이른바 공급 착시 현상을 방지하고 지역별 수급 불균형에 따른 시장 왜곡을 정밀 타격하는 핀셋 정책의 실효성을 확보함.
- 정보의 비대칭성을 해소하여 국민에게 투명한 시장 정보를 적기에 공개함으로써 부동산 시장의 불확실성을 제거하고 생애주기별 주거 이동이 막힘없이 이뤄지는 선순환적 주거 안전망을 구축함.
- 수요자 지향적인 데이터 시각화와 통합 정보 플랫폼 제공을 통해 국민의 정보 탐색 비용을 획기적으로 낮추고 무주택 서민과 미래 세대가 자신의 자산 상황에 맞춰 최적의 주거 경로를 설계할 수 있는 예측 가능한 시장 질서를 확립함.

〈표 3-9〉 기술 기반 전환 : 직관에서 데이터로

구분	As-Is	To-Be
수급 진단	정성적 판단, 파편화된 데이터 의존	빅데이터 기반 실시간 정밀 진단
공급 관리	공급 착시 현상 발생, 모니터링 공백	공급 파이프라인 전 과정 투명 공개
정보 격차	정보 비대칭으로 인한 불확실성 고조	국민 정보 탐색 비용 절감
정책 실효성	사후약방문식 광범위한 규제	시장 왜곡을 타개하는 맞춤형 정책.

자료 : 저자 작성.

### 3 주거 시스템 대전환을 위한 세부 실행 과제

#### (1) [거버넌스] 주택 공급 프로세스의 혁신 및 규제 프로세스 통합

##### □ 수도권 가용택지 확보를 위한 토지이용 규제 네거티브화

- 수도권 농지·산지 전수조사 및 ‘주택공급 전략 특례지구’ 지정
  - 현재 정부에서 추진하고 있는 농지 실태조사를 국토부-농림부 합동 ‘수도권 토지이용 실태조사단’으로 추진하고, 서울 인접 30km 내 농업 생산성이 상실된 한계농지(생산성에 수렴하는 필지)를 전수조사함.
  - 전수조사 결과 발표 전 해당 필지를 ‘토지거래허가구역’으로 선제 지정하되, 비농업인의 사적 투기 구매는 ‘이행강제금’을 공시지가의 50% 수준으로 부과하여 차단하고, 계획적 주거단지 사업에만 전용권을 부여함.
  
- 농지보전부담금 및 대체산림자원조성비의 파격적 감면
  - 「농지법」 제38조(농지보전부담금) 및 「산지관리법」 제19조(대체산림자원 조성비)에 주택공급 전략 특례지구 관련 내용을 포함하고 지구 내 주택건설 사업 시 부담금을 면제하여 민간사업자의 용지 확보 원가를 절감함.
  - 주택공급의 실효성을 담보하기 위해 ‘선(先) 납부 - 후(後) 환급’ 또는 ‘단계별 차등 감면’ 구조를 관련 특례 조항 혹은 관련 지침에 명시함.
  - 면제된 부담금만큼 분양가를 인하하거나, 단지 내 고품질 커뮤니티시설(국공립 어린이집 등) 설치 비용으로 강제 매칭하는 ‘수익 환류 가이드라인’을 시행함.
  
- 아파트 단지 내 부대 복리시설(상가) 의무 설치 비율의 탄력적 폐지
  - 지역별 지구단위계획 수립 지침을 개선하여 서울시에서 일부 시행되고 있는 아파트 단지(현행 3,000세대 이상)의 상가 면적 의무 확보 규제 개선 사항을 지역에도 적용함.

- 일본의 ‘역세권 고밀 복합개발’ 사례를 벤치마킹하여, 유명 상가 우려가 큰 저층부를 주거용 오피스텔이나 시니어 케어 센터, 공유 오피스로 전환할 시 용적률 인센티브를 부여하여 유명 상가 발생을 원천 차단함.

## □ 인허가 예측 가능성 제고를 위한 원스톱 통합 행정

- 개별법상 존재하는 각급 위원회(교육환경보호위원회 등)의 중복 개최를 원칙적으로 금지하며, 전략위원회 내 해당 전문위원의 검토 및 의결로 모든 개별 법상 인허가 절차를 같음하는 ‘진정한 원스톱 체계’를 구축함.
- ‘간주 승인제’를 실효성 있게 확대 적용하여 행정청의 보완 요구 루프를 차단함.
  - 법령이 정한 표준 처리 기한 내에 승인 또는 명확한 거부 사유가 통보되지 않을 경우, 해당 안건은 승인된 것으로 간주하여 사업시행인가 효력을 즉시 부여함.
  - 행정청의 반복적인 서류 보완 요구가 인허가 처리기간을 사실상 연장하는 수단으로 작동하지 않도록, 보완 요구가 있더라도 법정 처리기한은 원칙적으로 계속 진행되도록 제도를 명확히 할 필요가 있음. 이를 통해 불필요한 행정 지연을 줄이고 인허가 절차의 예측 가능성을 높일 수 있음.
  - 관계 기관(교육청, 환경부 등)이 기한 내 의견을 제출하지 않을 시 이견 없음으로 간주하는 협의 간주제를 병행하여 지연 기간을 줄일 수 있도록 함.
- ‘집중 심의 주간’을 운영하여 심의 장기화에 따른 병목 현상을 해소함.
  - 월 일정 기간을 ‘공급 정상화 집중 심의 기간’으로 지정하고, 상정된 전략 프로젝트에 대해 위원들이 상주하며 결론을 도출하도록 유도함.
  - 심의 위원과 사업 시행자가 현장에서 실시간으로 설계안을 조정하고 합의 점을 도출함으로써, ‘조건부 가결’ 이후 이행 조건 협의 과정에서 소요되는 수개월의 행정 낭비를 제거함.

- 집중 심의를 통해 도출된 결정 사항은 즉각 구속력을 가지며, 사후에 개별 부서가 심의 결과를 번복하거나 추가 조건을 제시하는 행위를 제한함.
- BIM 및 디지털 트윈 플랫폼을 연동하여 법규 및 환경 영향을 실시간으로 검증하는 ‘하이패스 인허가’를 시행함.
  - 건축주가 제출한 3D BIM 데이터를 시스템이 실시간 분석하여 용적률, 건폐율, 주차 대수, 소방 및 피난 동선 등 수백 가지 법적 요건 부합 여부를 AI가 즉시 판독함으로써 서류 검토에 소요되던 수개월의 기간을 단축함.
  - 해당 지역의 지형과 건물이 구축된 디지털 가상 세계(Digital Twin)에 계획안을 배치하여 일조권 침해 정도, 바람길 차단 효과, 도시 경관 조화 등을 즉각 시뮬레이션<sup>29)</sup>하고, 이를 통해 기술적 검토를 실시간으로 종결함.
  - 디지털 시뮬레이션을 통해 설정된 모든 정량 지표를 통과한 프로젝트에 대해서는 위원회 본심의를 면제하거나 형식적인 사후 승인만 거치게 하는 기술 기반 프리패스 권한을 부여함.

## □ 수요자 중심의 규제 원칙 재설계

- 공공과 민간, 지역과 자산 가액 등에 따라 극도로 파편화된 수요 규제를 보편적 가치 아래 단일 체계로 재편하여, 규제의 복잡성으로 인해 발생하는 국민의 혼란과 행정적·사회적 비용을 근본적으로 제거함.
- 공공-민간 청약 시스템을 통합하고, 공공주택의 진입 장벽을 현실화함.
  - 공공분양과 민간분양으로 이원화되어 복잡한 청약 자격(소득 기준, 가점 체계 등)을 「주거기본법」상의 보편적 주거 진입 원칙에 따라 단일화함. 공급 주체에 관계없이 무주택 기간과 부양가족 등 핵심 가치를 중심으로 체계를 단순화하여 수요자의 혼선을 원천 차단함.

29) 과거 국토공간계획지원체계(KOPSS)에 일부 도입되었던 공간데이터 기반 국토공간계획 정책 수립 및 의사결정 지원체계를 개별 프로젝트에 확산함.

- 청약 당첨 후 부적격 당첨으로 인한 피해를 방지하기 위해, 사전 필터링 시스템을 강화하고 민간과 공공의 당첨자 관리 DB를 실시간 통합 운영함.
- 거래 단계별 세제를 ‘초과수요 제한’과 ‘주거 이동 사다리 보호’라는 이중 원칙 아래 재설계할 필요
    - 취득세(진입), 재산세·종부세(보유), 양도세(퇴거) 등 거래 단계별 세제가 각각 다른 목표와 예외 규정으로 운영되면서, 실수요자의 정상적 이동과 투기적 초과수요가 동일한 틀 안에서 혼재되는 문제가 발생함.
    - 이에 따라 세제 체계를 단순한 거래 억제 수단이 아니라, 초과수요는 억제하되 실수요 이동은 보호하는 방향으로 일관되게 재구성할 필요가 있음.
  - 초과수요 제한 중심의 세제 재설계
    - 다주택 투기 수요, 단기 시세차익 목적의 반복 매수, 고가 주택에 대한 과도한 자산 집중 등 시장 불안을 확대하는 초과수요에 대해서는 취득 단계와 보유 단계의 세 부담을 강화하여 투기 유인을 줄일 필요가 있음.
    - 특히 단기 매매 차익을 노리는 거래, 실거주 목적이 불분명한 추가 매입, 시장 과열기에 집중되는 투자성 수요에 대해서는 취득세 증가, 보유세 강화, 양도세상 불이익 부과 등 억제 장치를 보다 명확히 적용해야 함.
  - 주거 이동 사다리 보호 중심의 세제 재설계
    - 반면 1주택자의 상향 이동, 생애주기별 업사이징·다운사이징, 직장 이동이나 돌봄 수요에 따른 주거 이전 등은 투기 수요와 구분하여 세제상 불이익을 최소화해야 함.
    - 예를 들어 새 집을 먼저 매수하는 과정에서 발생하는 일시적 2주택, 자녀 출산에 따른 평형 확대, 고령층의 소형 주택 이전 등에 대해서는 취득세 증가 배제, 양도세 특례, 기존 주택 처분 기한 완화 등을 적용하여 실수요자의 정상적 이동 경로가 막히지 않도록 할 필요가 있음.

- 즉, 세제는 시장 진입과 이동을 일률적으로 억제하는 장치가 아니라, 실수요자의 주거 사다리를 유지·복원하는 장치로 작동해야 함.

● 공공·민간 주택 간 세제·금융 지원의 정합성 재정비

- 공공-민간주택에 따라 세제 혜택, 금융 지원, 의무요건, 규제 강도가 상이하게 적용되면서, 동일한 실수요 이동이라도 어떤 유형의 주택을 선택하느냐에 따라 부담 수준이 달라지는 문제가 발생함.
- 따라서 공공·민간 주택 간 지원과 규제의 차이는 정책 목적에 따라 합리적으로 유지하되, 실수요자의 이동을 과도하게 왜곡하거나 특정 유형으로만 쏠리게 만드는 칸막이는 정비할 필요가 있음.
- 예컨대 실거주 목적의 갈아타기, 장기 거주 전환, 생애주기별 주거 이전에 대해서는 공공·민간 여부와 관계없이 기본적인 세제 특례와 금융 접근성을 일관되게 적용하고, 반대로 투자성 추가 보유나 단기 매매에 대해 주택 유형과 무관하게 억제 원칙을 적용하는 방향으로 정합성을 높여야 함.

□ 수요자 맞춤형 ‘지능형 주거 통합 플랫폼’ 구축

● 파편화되어 있는 주택 관련 공공-민간 데이터를 실시간으로 연동하고, 이를 통해 플랫폼 내 개인별 맞춤형 ‘주거 플래너’를 제공함.

- 국토교통부의 건축허브, 행정안전부의 주민등록·지방세 데이터, 금융권의 대출 정보를 실시간 API로 연동하여 개별 가구의 소득, 자산, 가족 구성에 최적화된 맞춤형 주거 경로를 추천함.
- 이를 통해 국민이 직접 복잡한 규정을 공부하지 않아도 본인에게 적합한 청약 자격, 예상 대출 한도, 세 부담 등을 한눈에 확인하고 시뮬레이션할 수 있는 ‘개인별 주거 생애주기 대시보드’를 제공함.

● 고도화되어 있는 민간 주거 서비스 및 기술 생태계와 공공이 플랫폼을 공유하여 데이터 선순환 행정 체계를 구축함.

- 지능형 주거 통합 플랫폼 API를 민간 프롭테크(Proptech) 기업에 안전하게 개방하여 이사, 인테리어, 가전 구독, 돌봄 서비스 등 실생활과 밀착된 다양한 서비스가 포털 내에서 유기적으로 연결되도록 함.
- 주택을 단순한 '건물'이 아닌 '라이프 스타일 구독 플랫폼'으로 진화시키며, 이를 통해 확보된 정주 데이터를 다시 정책 수립에 환류하여 수요 변화에 기민하게 대응하는 데이터 선순환 행정 체계를 완성함.

## (2) [지방·상생] 자율혁신 정주지구(규제 Free존) 설치 및 지방 시장 정상화

### □ 자율혁신 정주지구(규제 Free 존) 설치 및 실효적 운영

- 자율혁신 정주지구란 택지 조성을 가로막는 농지·산지 전용 및 용도지역제 등 중첩된 토지 이용 규제를 일괄 해제하여, 지역의 산업 수요와 연계된 맞춤형 정주 공간을 신속히 창출하기 위한 '규제 네거티브 특례 구역'을 의미함.
  - 인구감소지역 지원 특별법에 따른 '인구감소지역' 및 수도권 중첩 규제 지역(접경지역 등) 중 개발 잠재력이 높은 곳을 「자율혁신 정주지구」 후보지로 선정함.
  - 지자체장이 사업 계획을 수립하여 신청하면, 국토부 장관이 관련 심의를 거쳐 지정 기한(예 : 30일) 내에 지정 완료함.
  - 지구 지정 시 「농지법」, 「산지관리법」, 「건축법」 등 20여 개의 개별 법령에 따른 인허가를 일괄 의제 처리하며, 특히 건폐율과 용적률은 국토계획법상 상한까지 지자체가 자율 확정할 수 있도록 권한을 이양함.
- 지방의 자생력을 확보하기 위한 정부의 '기회발전특구' 구상을 주거 부문에서 실천하는 핵심 수단으로서, 단순한 주택공급을 넘어 '일자리-주거-교육-의료' 패키지를 결합한 '완결적 정주 플랫폼' 형태로 거주 환경을 제공함.
  - 지구 내 자율형 공립고 설립 특례를 부여하여 우수 교원 확보 및 커리큘럼 자율권을 보장하고, 지역 거점 병원과 연계된 헬스케어 및 실시간 원격 진료 시스템 구축 비용을 국비로 지원하여 정주 만족도를 획기적으로 제고함.

- 특구 내 이전 기업 근로자에게 단지 내 주택 물량의 30%를 우선 배정하는 특별공급 쿠퍼제를 실시하여 정착을 유도하고, 해당 주택 취득 시 취득세 및 재산세를 10년간 면제하는 파격적인 세제 혜택을 통해 정주 비용 부담을 최소화함.

## □ 지방 주택 시장 유동성 공급 및 수요 기반 확충

- 세컨드 홈 특례를 단기적 세제 지원을 넘어 지방 정주 유도 수단으로 재설계하여야 지방 주택시장의 재고를 해소할 수 있음.
  - 세컨드 홈 특례는 단순한 세 부담 완화에 그치지 않고, 수도권 거주자의 지방 이전과 생활인구의 정주 전환을 유도하는 방향으로 추진해야 함.
  - 이를 위해 적용 기한을 증장기적으로 연장하고, 대상 지역·가액 기준·적용 세목을 일관되게 정비해 수요자가 제도를 쉽게 이해하고 활용하도록 함.
  - 특히 인구감소지역과 인구감소관심지역, 접경지역 등은 지역 여건과 정책 목적을 반영하여 전략적으로 포함하되, 단순 세제 특례에 그치지 않고 실제 정주 전환으로 이어질 수 있도록 설계할 필요가 있음.
- 지방 이주자의 실질적 정착을 지원하는 ‘정주 전환 패키지’를 확대 개편할 필요가 있음.
  - 세제 특례만으로는 지방 이전을 결정하기 어려운 만큼, 주택 취득·임차, 기존 주택 처분, 전입 절차, 지역 일자리, 의료·돌봄, 생활SOC 정보를 한 번에 안내하는 원스톱 정주지원 체계를 구축할 필요가 있음.
  - 이를 위해 지자체 또는 광역권 단위의 정주지원센터를 중심으로, 도시 은퇴 가구나 지방 이주 희망 가구에 대해 주거 이전 전후의 행정·생활 정보를 통합 제공하는 ‘지방 정주 전환 원스톱 컨설팅’을 운영할 필요가 있음.
  - 아울러 기존 주택 처분 시점 조정, 사회보험료 부담 완화, 의료·돌봄 연계, 생활 인프라 안내 등을 패키지로 제공하여, 단순 방문이나 세컨드 홈 수요를 넘어 실제 거주와 정착으로 이어지는 유인체계를 마련할 필요가 있음.

- 단기적으로 지방 주택 PF 정상화를 위해 기존의 공적 보증 확대와 유동성 지원 제도를 보완·고도화할 필요가 있음.
  - 정부는 이미 PF 특별보증과 지방 미분양 안심환매 사업 등을 통해 지방 주택사업장의 자금 경색을 완화하고 있으나, 현재 지원은 공적 보증과 한시적 유동성 공급에 집중되어 있어 브릿지론 단계에 머무는 사업장이나 본 PF 전환이 지연되는 현장을 구조적으로 정상화하는 데에는 한계가 있음.
  - 이에 따라 지방 주택 PF 지원은 단순한 한시 유동성 공급을 넘어, 브릿지론 단계 사업장의 본 PF 전환을 촉진하고 공사 중단 위험을 낮추는 방향으로 정교화할 필요가 있음.
  
- 지방 사업장에 대한 공적 보증은 단순 한도 확대를 넘어 선별성과 지역 기여도를 함께 반영하는 방식으로 보완하여야 함.
  - 현행 PF 특별보증은 보증한도 확대와 요건 완화를 통해 중소건설사의 자금조달을 보완하고 있으나, 향후에는 지방 주택 공급 효과, 지역경제 파급 효과, 착공 가능성 등을 종합 반영하는 평가체계를 마련하여 실질적 정상화 가능성이 높은 사업장에 자금을 우선 배분할 필요가 있음.
  - 특히 지방 중소건설사 사업장의 경우 단순 시공능력 순위보다 사업성, 공급 필요성, 지역 파급효과를 중심으로 보증심사를 정교화할 필요가 있음.
  
- 브릿지론 단계에서 정체된 지방 사업장을 위한 별도 정상화 수단을 추가로 마련할 필요
  - 사업성은 있으나 고금리 브릿지론 부담과 본 PF 전환 실패로 착공이 지연되는 지방 사업장에 대해서는, HUG의 공적 보증과 민간 금융권의 자금을 연계한 지방 주택 PF 정상화 프로그램을 별도로 검토할 필요가 있음.
  - 이 과정에서는 단순 만기 연장보다 금리 부담 완화, 자금구조 재조정, 본 PF 연계 지원이 가능하도록 설계하여, 사업장 정상화와 실제 착공으로 이어지는 연결고리를 강화할 필요가 있음.

- 다만, 공적 지원이 투입되는 사업장에는 공급의 질과 지역 파급효과를 함께 확보하는 조건을 부과함으로써 공공성을 확보함.
  - 공적 보증 또는 공공 유동성 지원이 투입되는 지방 사업장에 대해서는 시공 품질 관리, 공정 투명성, 디지털 기반 사업관리, 지역 인력 활용 등 일정 수준의 공공적 조건을 연계하여, 단순 자금 지원이 아니라 주택 공급의 질적 개선과 지역경제 활성화로 이어지도록 관리할 필요가 있음.

### (3) [산업·기술] 주택공급 DX 및 시공 품질 혁신

#### □ 데이터 기반 수급 컨트롤타워 : '주택 수급 실시간 대시보드' 구축

- 정보의 비대칭성을 해소하고 정책 결정의 과학화를 도모하기 위해 인허가부터 입주까지의 전 과정을 실시간으로 모니터링하는 지능형 행정 시스템을 구축하여 시장의 불확실성을 선제적으로 제거함.
  - 인허가·착공신고, 분양·부동산 등기 뿐만 아니라 KISCON, 건설근로자 전자카드제, 올바로 시스템(정비사업 대상) 데이터 등 정부에서 관리중인 건설 관련 시스템을 연동하여 사업자·국민들이 직접 접근할 수 있는 지도 기반의 공급 파이프라인 현황판을 구축함으로써, 인허가 실적과 실제 입주 물량 간의 시차로 발생하는 공급 착시 현상을 근본적으로 차단함.
  - 이를 통해 지역별·유형별 수급 상황을 데이터로 시각화하여 지자체와 민간 사업자가 적정 공급 시기를 스스로 판단하게 함으로써 시장의 자율적 조절 기능을 강화함.
  - 특정 지역의 인허가 대비 착공률이 임계점 이하로 하락할 경우, 지자체(인허가청) 및 관련 기관에 통보하고, 해당 구역에 한해 가용부지 우선 투입 및 금융지원 패키지를 즉각 가동하는 알고리즘 기반 행정을 구현함.
- 정보 비대칭성을 해소하기 위해 국민의 '정보 탐색 비용'을 최소화하는 지능형 주택 정보 통합 플랫폼을 구축하여 정책 전달의 누수를 원천 차단함.

- 복잡한 주거 지원 제도를 개별 가구의 생애주기와 자산 상황에 맞춰 원스톱으로 매칭해 주는 맞춤형 가이드 서비스를 제공하고 모든 시장 참여자에게 투명한 정보를 공개하여 부동산 정책에 대한 신뢰도를 획기적으로 제고함.

## □ OSC 보편화를 위한 시공 패러다임 전환

- 전통적인 현장 인력 중심의 시공 방식을 제조업 기반의 지능형 생산 체계로 전환하여 고질적인 시공 품질 논란을 원천 차단하고, 공기단축을 통한 공급 효율성을 극대화하여 건설산업의 근본적인 체질 개선을 도모함.
  - 해외 건설 DX 성공 사례를 벤치마킹하여 부품 생산부터 운송, 현장 조립에 이르는 전 과정을 규격화한 표준 가이드라인을 수립하며, 모듈러 주택의 구조적 안전성과 마감 품질을 보증하는 인증 체계를 구축함으로써 소비자가 안심하고 선택할 수 있는 고품질 주택 브랜드 이미지를 확립함.
  - 또한 인증받은 주택에 대해 하자보수 보증 기간 연장 및 보증료를 인하 등 실질적 혜택을 부여하여 기술 혁신에 따른 신뢰 자산을 형성함.
  - OSC 공법을 적용하는 사업장에 대해 용적률 완화 및 분양가 상한제하의 혁신 기술 건축비 가산 인센티브를 파격적으로 인정해 투자 비용 부담으로 인해 기술 도입을 망설이는 민간 기업의 경제적 유인 구조를 설계함.
  - 동시에 표준 모듈을 사용하는 프로젝트에 대해 건축 심의 절차를 간소화하고 공장 제작 기간을 법적 공기에 실효적으로 반영할 수 있도록 관련 법령상의 착공 기준을 유연하게 해석하는 행정 패스트트랙을 가동함.

## (4) [사람·미래] 생애주기별 주거환경 보장

### □ 육아 가구의 주거 내몰림 방지를 위한 제도화

- 육아가구의 장기 정주 안정을 보장하는 ‘정주 안전망 패키지’ 도입
  - 학령기 자녀를 둔 가구가 교육 환경 연속성을 유지할 수 있도록, 실거주 육아가구를 대상으로 8년 내외의 장기 정주 특례를 도입함.

- 이는 비거주주택 수요에 대한 광범위한 완화가 아니라, 자녀 양육 과정에서 발생하는 강제 이주 위험을 줄이기 위한 예외적·실거주 중심 보호장치로 설계함.
  - 장기 임대계약을 체결하고 임대료 인상률 상한을 준수하는 임대인에 대해서는 재산세 감면 등 조건부 인센티브를 부여하여, 임대인과 임차인이 함께 장기 거주 안정성을 확보하는 구조를 마련함. 다만 혜택은 실거주 육아가구와의 계약, 계약기간 유지, 임대료 관리 조건을 충족하는 경우에 한정하여 투자성 비거주 수요 완화로 해석되지 않도록 함.
  - 임대료 인상률은 소비자물가상승률과 연계하여 관리함으로써, 육아가구의 주거비 부담이 급격히 확대되지 않도록 하고, 양육비에 투입할 수 있는 가처분소득의 안정성을 높임. 이는 저출생 대응의 핵심이 단순한 주택 공급 확대를 넘어, 거주 지속성과 생활 안정성 확보에 있음을 반영한 조치임.
- 가변형 주택과 단지 내 양육 인프라를 결합한 ‘양육 친화형 주거모델’ 확산
- 자녀의 성장에 따라 방 개수 조정, 거실 구조 변경, 수납 및 공용공간 확장이 가능한 라멘조 기반 가변형 주택의 공급을 활성화하고, 가변형 벽체와 가변형 설비에 소요되는 비용은 건축비 가산 또는 인센티브 항목으로 반영하여 민간의 평면 혁신을 유도함.
  - 이와 함께 육아 과정에서 공간 확장이 필요한 가구에 대해서는 저리 금융 지원, 공공보증, 우선 이동지원 등을 연계하여, 이사 자체를 최소화하되 불가피한 경우에도 실수요 중심의 주거 이동이 가능하도록 지원함.
  - 단지 내 공유 오피스, 공동 돌봄공간, 육아 커뮤니티 시설 등을 설치하는 사업에는 용적률 인센티브나 기금지원 우대를 부여하여, 주택이 단순한 거주 공간을 넘어 양육·돌봄·일이 결합된 생활 플랫폼으로 기능하도록 유도함. 이는 주거 불안이 혼인·출산 결정에 미치는 부정적 영향을 줄이고, 미래 세대가 주거지 이동의 압박 없이 양육에 전념할 수 있는 환경을 조성하기 위한 방향임.

## □ 시니어 주택의 민간 주도 확산 및 규제 완화

- 고령화 대응 주거정책은 신규 도입보다, 이미 추진 중인 시니어 레지던스 정책을 중산층까지 포괄하는 지속가능한 시장으로 고도화해야 함.
  - 고령자복지주택, 실버스테이, 실버타운 등 시니어 주거정책은 이미 공급 확대와 규제 완화가 추진되고 있는 만큼, 향후에는 유형별 역할을 명확히 하고 공공임대·민간임대·민간분양이 상호 보완적으로 작동하는 공급체계를 정교화할 필요가 있음.
- 민간 주도 시니어 하우스는 ‘규제 완화’ 자체보다 운영 가능성과 가격 접근성을 높이는 방향으로 보완할 필요
  - 실버타운 설립 규제는 이미 토지·건물 사용권 기반 설립 허용, 인구감소지역 내 신분양형 도입 등 상당 부분 완화가 추진된 만큼, 추가 과제는 단순한 소유 규제 완화보다 중간 가격대 상품 공급, 운영서비스 표준화, 입주자 보호장치 강화에 두어야 함.
  - 특히 민간 자본의 진입 확대가 고가 상품 위주 공급으로만 이어지지 않도록, 실버스테이와 같은 민간임대형 모델을 중심으로 다양한 가격대와 서비스 수준의 주택이 공급되도록 유도할 필요가 있음.
- 의료·돌봄이 결합된 시니어 주거는 개별 시설 확대보다 ‘주거-서비스 연계형 운영모델’의 정착이 핵심 과제
  - 정부가 실버스테이와 시니어 레지던스를 통해 가사·건강·여가서비스가 결합된 주거모델을 확대하고 있는 만큼, 향후에는 단지 내 의료 인프라와 장기요양, 생활지원, 안전관리 서비스가 안정적으로 결합될 수 있도록 운영 수익 구조와 서비스 수가 체계를 구체화할 필요가 있음.
  - 즉, 공급 확대만으로는 부족하며, 지방에서도 안전하게 의료 혜택을 누릴 수 있도록 주거-돌봄-의료 연계된 지속가능한 운영모델을 확립하는 것이 시니어 하우스 정책의 핵심이 되어야 함.

- 도심 내 기존 건축물의 시니어 하우스 전환은 신규 택지 공급보다 정주 연속성을 높이는 실효적 수단으로 활용할 필요
  - 정부도 도심 유희시설과 유희 국유지의 시니어 레지던스 활용을 지원하고 있는 만큼, 향후에는 노후 숙박시설·업무시설·공동주택 등의 전환 가능성을 넓히고, 용도변경·주차·안전기준 등 관련 절차를 고령친화 주거에 맞게 합리화할 필요가 있음.
  - 이를 통해 고령자가 기존 생활권을 벗어나지 않고도 돌봄과 주거 서비스를 연계 이용할 수 있는 도심형·생활권형 시니어 하우스를 확산해야 함.
  
- 고령자 보유주택의 유동화와 시니어 주거 이전을 연계하는 ‘주거 자산 선순환’ 장치를 강화할 필요
  - 정부는 이미 기준시가 12억 원 이하 주택을 매각하고 매각대금을 연금형으로 수령할 수 있도록 하는 제도 개선 방향을 제시한 만큼, 향후에는 주택연금, 주택 매각대금 연금화, 시니어 레지던스 입주를 연계한 이전 패키지를 제도화할 필요가 있음.
  - 이를 통해 고령층은 기존 대형 주택에서 보다 적합한 시니어 주거로 원활히 이동하고, 기존 주택은 청년·신혼부부 등 다음 세대로 이전되는 세대 간 주거 자산의 선순환 구조를 유도할 필요가 있음.

### (1) 주택정책 패러다임 전환 : 주거 패러다임의 근본적 전환을 위한 국가적 결단

- 본 연구에서는 주택을 둘러싼 산업의 가치사슬 전체를 재설계하여 국민의 주거 권리와 국가의 미래 경쟁력을 동시에 확보하고자 ‘주택정책 패러다임 전환’을 제안하였음.
  - 과거 반세기 동안의 양적 확충 중심 선형적 공급 모델은 인구구조 변화와 디지털 대전환이라는 시대적 변곡점 앞에서 그 유효성을 상실하였음.
  - 특히 저출생·고령화로 인한 공동체 붕괴의 임계점과 건설산업의 DX 경쟁이 맞물린 현재야말로, 국가 주거 시스템의 체질을 획기적으로 개선하여 미래 성장 동력을 확보할 수 있는 마지막 골든타임이자 최적기임.
  - 이에 본 연구에서는 주택을 둘러싼 가치사슬 전체를 재설계하여 국민의 주거 주권과 국가경쟁력을 동시에 확보하는 ‘주택정책 패러다임 전환’의 기틀을 세워, 주택을 ‘자산 증식의 수단’에서 ‘국민 삶의 존엄을 담는 유기적 플랫폼’으로 재정의하는 패러다임의 완성을 도모함.
  
- 기존의 선형적·양적 공급 체계가 초래한 시장 왜곡과 국민의 주거 불안이라는 냉철한 문제 인식에서 출발하여, 주택의 전 생애주기를 가치사슬로 재정립하고 시스템 전반을 재설계한 ‘주택정책 패러다임 전환’의 4대 핵심 전략 골자는 다음과 같음.
  - [거버넌스 혁신] 농지·산지 전용에 특례를 부여하고, 인허가 간주 승인제 및 집중 심의 주간 운영을 통해 행정의 불확실성과 사회적 비용을 줄임.
  - [지방·상생 전략] 자율혁신 정주지구와 유동성 공급: 파격적 규제 프리존인 ‘자율혁신 정주지구’ 설치로 지자체에 토지이용 권한을 대폭 이양하고, CR 리츠를 통한 미분양 매입 확약으로 지방 주택시장의 동맥경화를 해소하여 지역 소멸에 대응함.

- [산업·기술 DX] 시공의 제조업화 및 데이터 행정 : OSC(탈현장 건설) 공법 보편화를 위한 파격적 인센티브를 제공하여 시공 품질을 상향 평준화하고, 실시간 수급 대시보드 구축을 통해 수급 미스매치를 정밀 타격하는 과학적 정책 환경을 조성함.
- [사람 중심·미래 대응] 전 생애주기형 정주 안정망 구축 : 육아 가구의 학령기(12년) 장기 정주권 보장과 시니어 맞춤형 하우스링 확충, 그리고 모든 정보를 일원화한 지능형 주거 통합 포털을 통해 집이 곧 삶의 플랫폼이 되는 미래형 주거 문화를 정착시킴.

## (2) 주요 기대 효과 : 국가 경제 체질 개선과 공동체 회복

- 거시경제 및 산업적 파급효과 : 주택산업의 ‘고부가가치 지식 서비스업’ 전환
  - 실물 경제의 안전판 구축 및 경제 기여도 극대화 : 주택공급의 시발점인 상류 섹션의 SCM(공급망 관리) 혁신과 지능형 금융 리스크 관리를 통해, 원자재 및 PF 부실로 인한 생산 감소 위험을 선제적으로 방어함.
  - 이는 주택산업 특유의 높은 생산유발효과를 실물 경제 전반으로 확산시켜 내수 경기의 견고한 하방 지지선을 형성하는 결과로 이어짐.
  - 건설산업의 제조업화 및 신성장 동력 확보: 중류 시공 단계에 OSC, ConTech, 로보틱스 기술을 전면 도입함으로써, 노동집약적인 전통 건설업을 고부가가치 지식 기반 제조업으로 격상시킴. 이를 통해 확보된 시공 정밀도와 공기단축 기술은 ‘K-주택 모델’이라는 브랜드 자산이 되어 글로벌 스마트시티 시장을 선도하는 강력한 수출 경쟁력을 확보함.
- 사회적 및 민생 안정 효과: ‘공간 정의’ 실현과 정주 안정망 구축
  - 인구 구조적 재난에 대응하는 정주 안정성 확보 : 육아 가구의 학령기(12년) 장기 정주권 보호를 통해 주거 불안이 저출생으로 이어지는 악순환을 끊어내며, 시니어 가구를 위한 돌봄 통합형 실버 하우스링 확충으로 고령화에 따른 사회적 부양 비용을 획기적으로 절감함.

- 이는 주택을 ‘자산 증식 수단’에서 ‘양육과 노후의 존엄을 보장하는 사회적 기본권’으로 안착시키는 계기가 됨.
- 정보 비대칭성 해소 및 주거 사다리의 복원 : 하류 섹션의 지능형 주거 통합 포털 구축을 통해 무주택 서민과 미래 세대가 직면한 정보의 탐색 비용과 행정적 장벽을 제거함. 이를 통해 개인의 생애주기에 부합하는 예측 가능한 주거 상향 경로를 제공함으로써, 주거 격차에 따른 상대적 박탈감을 해소하고 사회적 이동성을 복원함.
- 지방 시장 정상화를 통한 국토 균형 발전과 공간 주권 실현 : 수도권 병목 해소와 지방의 ‘자율혁신 정주지구’ 설치를 통해 시장의 양극화 구조를 근본적으로 개선함. 지방 어디서나 수도권 수준의 양질 교육·의료·주거 서비스를 누리는 공간 정의를 실현함으로써, 지역 소멸 위기를 극복하고 국가 전체의 역동성을 회복함.





# 04

---

## **도시 및 도시정비 정책의 대전환 : 주택 정비에서 도시경쟁력으로**



### 1 격변하는 시대, 도시 및 도시정비 정책 대전환 필요성

#### (1) 현재 도시정책의 구조적 한계

- 1장에서 자세히 기술했듯, 현재의 도시·주택 문제는 단순한 정책 실패가 아니라 법제도, 산업 생태계, 거시적 환경 변화가 복잡하게 얽힌 구조적 결과임. 이를 간략하게 요약하면 아래와 같음.

#### □ 인구·사회구조 변화 대응 미흡 (성장기 패러다임 고수)

- ‘확장’ 중심의 도시계획 관성 : 총인구 감소 국면에도 불구하고 ‘인구 증가 및 가구 수 확대’를 전제로 한 외곽 확장·공급 중심의 전략이 지속되고 있음.
- 지방 소멸 대책 부족 : 인구 감소와 산업 쇠퇴를 겪는 지방 도시에 필수적인 ‘관리·압축·재구성(축소 도시)’ 중심의 공간 전략 전환이 지연되고 있음.
- 고령사회형 생활권 재편 지연 : 초고령사회 진입에도 대단지 아파트 위주의 개발이 지속되어, 1인가구 및 고령층을 위한 의료·돌봄·근린 서비스가 융합된 무장애 설계 및 ‘소규모 복합 생활권’ 구축이 부족함.

#### □ 신산업 및 미래 혁신을 담지 못하는 경직된 제도

- 용도지역제의 구조적 충돌 : 첨단산업(IT·AI)과 신규 라이프 스타일(코리빙 등)은 주거·업무·상업·연구가 결합된 ‘복합 공간’을 요구하나, 기능 분리 중심의 현행 용도지역 규제와 충돌하여 신속한 인허가가 이뤄지지 않고 있음.

- 물리적 규제의 획일성 : 용적률, 건폐율 등 물리적 규제가 일률적으로 적용되어 창의적이고 유연한 토지이용 제약이 발생하고 있음.
- 공간 구조의 변화 수용력 저하 : 자율주행, UAM(도심항공교통), 플랫폼 경제 등 모빌리티 및 산업 혁신이 부상함에도 도시는 기존 자동차 중심 및 직주분리형 토지이용에 머물러 있음.

## □ 다층적 규제 중첩과 단기적 정책 운영

- 거미줄 규제와 인허가 장기화 : 「국토계획법」, 「도시개발법」 등 다층적 법체계와 환경·교통 등 개별 심의 중첩으로 대규모 택지개발 및 정비사업에 5~10년 이상 시간이 소요되고 있음.
- 장기 공간 비전 실종 : 도시 정책이 장기적 관점의 공간 조성보다는 단기적인 주택가격 조절 수단으로 활용되어 정책의 일관성과 예측 가능성이 상실됨.
- 파편화된 스마트시티 : 스마트 기술(BIM, IoT 등) 도입이 개별 단지 수준에 그치며, 도시 전반의 구조적 대전환 및 통합 인프라 구축으로 확산되지 못함.

## (2) 미래 도시 대전환(건설 재탄생 2.0) 방향

- 이러한 상황 속에서 주택과 도시 분야는 단순한 정책 수정을 넘어, 제도·시장·기술·거버넌스 전반을 아우르는 총체적이고 근본적인 재구조화가 필요함.
- 기후 위기, 디지털 전환, 인구 쇼크 등 거시적 환경 변화에 대응하기 위해 단순한 부분적 규제 완화를 넘어, 도시 공간을 '새로운 기술과 산업을 유기적으로 담아내는 유연한 플랫폼'으로 전면 재설계할 필요가 있음.

- 이러한 문제의식과 방향 속에서, 본 고에서는 미래 도시 대전환을 위한 핵심 목표를 단순 양적 팽창에서 벗어나 ‘도시의 품질’, ‘안전’, ‘지속가능성’(탄소 중립 등), ‘국가 및 도시경쟁력 확보’로 설정함.

### (3) 도시 대전환을 위한 3대 핵심 전략 : 사람, 거버넌스, 기술

#### □ 사람<sup>(주체)</sup> : 도시 참여 주체의 역할 재정립

- 도시 정책이나 정비사업 등에 참여하는 주체의 역할을 재정립해야 함. 특히, 큰 틀에서 공공과 민간부문의 역할 재정립이 필요함.
- 공공 (플랫폼 관리자) : 단순한 인허가 단속자에서 벗어나, 민간의 혁신이 발휘될 수 있는 운동장을 조성하는 ‘규칙 설계자(Rule Setter)’이자 시스템 리스크를 관리하는 주체로 전환할 해야 함.
- 민간 (가치 창출 주체) : 단순 도급·시공 및 단기 수익 창출을 넘어, 첨단 기술을 공간에 직접 구현하고 지역사회 상생(ESG) 등 장기적 도시 가치를 창출하는 혁신의 주체로 도약할 필요가 있음.

#### □ 거버넌스<sup>(제도)</sup> : 통합적 공간 전략 및 유연한 제도 구축

- 초장기 국가 공간 비전 수립 : 정권 교체나 단기 부동산 시장 변동에 흔들리지 않는, 20~30년 단위의 일관된 중장기 국가 공간 전략을 제도화할 필요가 있음.
- 통합 거버넌스 구축 : 부처 간 칸막이를 허물고, 물리적 공간 단위에서 주택·도시·교통·복지·산업 정책을 종합적으로 융합·설계하는 의사결정 체계를 마련할 필요가 있음.

- 인센티브 기반 규제 재편 : 획일적인 ‘규제와 금지’ 중심의 통제형 계획에서 민간의 창의적 복합개발과 공공성 기여도를 연동하는 ‘유도와 인센티브’ 체계로 전환할 필요가 있음.

## □ 기술 : 데이터·AI 기반의 과학적 도시 운영

- AI 시뮬레이션 기반 공간 기획 : 교통 흐름, 에너지 사용, 인구 이동, 상권 변화 등의 빅데이터를 통합 분석하여 고밀·복합 개발의 최적 입지 및 생활권 재편 우선순위를 합리적으로 도출할 필요가 있음.
- 지능형 스마트 행정 도입 : 복잡한 도시계획 심의 및 건축 인허가 절차에 AI 기반 자동화·분석 시스템을 전면 도입하여 행정 비용 절감 및 지연 리스크를 획기적으로 단축할 필요가 있음.

### (3) 도시정책 대전환에서의 도시정비 대전환의 중요성과 현 정책의 한계

- 이러한 대전환은 도시정책 전반에서 진행되어야 할 필요가 있음. 다만, 우리나라는 급격한 도시팽창기가 종료되고 ‘성숙도시’ 시대로 접어들었으며, 따라서 도심 내 미개발지는 거의 존재하지 않는 상황임.
  - 따라서, 전술한 핵심 목표인 품질, 안전, 지속가능성, 그리고 도시경쟁력 제고를 위해서는 기성시가지의 정비사업에 초점을 맞춰야 함.
  - 게다가, 2장에서 살펴봤듯 직주근접과 도심 내 기반시설이 양호한 곳에서 거주하는 것이 선호되는 흐름 속에서, 수요자들이 원하는 곳에 원하는 품질의 주택공급을 확충한다는 측면에서도 정비사업의 중요성은 매우 큰 상황임.
- 정부는 「도시 정비법」 개정, ‘도심 공공주택복합사업’ 등 공공 정비사업 신

설 등을 통해 사업의 원활한 추진을 위한 여러 노력을 해 왔음.

- 그 결과 정비사업의 속도가 개선되고, 공공 시행 사업의 경우 사업성이 개선되는 등 일부 효과가 있을 것으로 기대되고 있음.
  
- 다만, '문제 대응방식'의 부분적인 제도 개편만으로는 그 효과가 제한적인 상황임. 무엇보다도, 시대적 변화 환경을 충분히 따라가지 못하고 있기 때문임.
  - 우리나라 정비사업의 큰 틀은 1983년 도입된 합동재개발 구조를 유지하고 있음. 2002년 「도시정비법」 제정 등 일부 큰 변화가 있었으나, 전반적으로는 문제 발생 시 이를 해결하기 위해 점진적이고 부분적으로 대응해 왔기 때문임.
  - 하지만, 지난 40여 년간 정비사업 추진 환경은 매우 크게 변화해 왔음.
  - 주거환경이 매우 열악하면서도 저층·저밀 주거지는 상당 부분 정비가 완료되었고, 주택 및 상업용 부동산 시장의 공간적 양극화는 심화되었으며, 환경영향평가 등 각종 영향평가 제도와 안전규제가 강화되었음. 그 결과 소수 지역을 제외한 대다수 지역에서 사업성이 낮아지고 사업 추진이 어려워 짐.
  
- 예를 들어, 절대다수 구역에서 정비사업의 시행은 여전히 사업비와 전문성이 부족한 토지등소유자로 구성된 조합이 담당하고 있으며, 외부 전문 기관 투자자의 참여가 어려운 구조임.
  - 최근 일부 완화되긴 하였으나 여전히 일부 지자체의 정비구역 지정 요건도 상당히 까다로움. 이로 인해 주택 노후화가 심하고, 기반시설이 상당히 부족하며, 대다수 주민이 정비사업 추진을 원하는 곳에서도 사업 가능 요건을 만족하지 못하는 등의 이유로 구역 지정이 어려운 곳이 많음.
  - 그 결과, 사업시행자 입장에서는 사업성 확보가 어려운 소규모 정비사업을 추진할 수밖에 없는 곳이 다수 존재함. 공공 입장에서도 소규모 정비사업은 주거환경 개선 효과 및 공공기여 등 측면에서 공익적 기여가 열위함.

- 더욱이, 현재와 같은 개별구역의 사업성 확보 여부에 따라 사업 추진 가능 여부가 결정되고, ‘아파트단지 조성 후 분양’에만 초점을 맞추고 있는 정비 사업 방식은 공간적 격차 해소 및 도시경쟁력 향상 측면에서 한계가 큼.
- 현재 방식으로는 도시·주거환경 개선이 필요하나 사업성이 부족한 곳은 사업 추진이 상당히 어려운 구조임.
- 또한, 도시에는 주거 기능만 있는 것이 아니며, 따라서 주택만 개선시키고 공급하는 것은 도시경쟁력 향상에 한계가 있음.

#### (4) 대변혁의 환경 속, 도시정비 정책의 대전환 방향

- 세상은 매우 빠른 속도로 변화하고 있음. 특히 2022년 12월의 ‘ChatGPT 모멘트’ 이후 생성형 AI는 전 세계에 ‘패러다임 시프트’를 일으키고 있음. 대변혁의 환경 속에서, 정비사업을 포함한 도시계획 또한 지금까지의 정책과 제도 전반을 종합적으로 검토해 보고, 근본적으로 재설계할 필요가 있음.
- 예를 들어, 제도를 개선하고 AI 및 데이터 과학기술을 적극적으로 활용하여 수요에 대응하는 유연한 도시계획을 실현할 필요가 있음.
  - 토지이용과 중심지는 지속적으로 변화하나, 현재의 용도지역제도는 한번 용도지역을 지정해 놓으면 이를 변경하기가 매우 어려운 단점이 있음.
  - 데이터 사이언스 기술과 용도지역지구제의 경직성을 개선하기 위한 특구제도(공간혁신구역 등)를 적극적으로 활용하여 유연한 도시계획을 지향할 필요가 있음.
- 다만, 특혜시비 발생 우려로 현장에서는 이러한 적극적이고 능동적인 도시계획을 적용하기 어려울 수 있음. 따라서, 공공기여 제도를 큰 폭으로 개편하여 예측 가능하고, 사업시행자의 사업성을 적절한 수준으로 보장해 주면서도 충분한 공공성을 확보할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음.
  - 지금과 같이 임대주택 공급 등 소수만 수혜를 보는 반면, 사업시행자의 수

용성이 낮아 상당한 사업지연을 초래하는 방식 대신에 사업성 부족 지역의 사업 촉진 자금으로도 활용될 수 있고 도시경쟁력 강화 및 스마트 건설산업 진흥도 유도할 수 있도록 체계를 개편할 필요가 있음.

- 정비사업의 경우, 정비사업과 관련된 제도 전반과 사업의 쏠 과정을 면밀하게 재검토해 보고 전반적인 재설계가 필요함.
  - 이를 통해 사문화되거나 중첩된 제도는 과감하게 정리할 필요가 있음. 또한, 도시계획부터 건축사업을 넘어 지속적인 운영까지 체계적으로 추진될 수 있도록 제도 전반을 정비할 필요가 있음.
  - 사업의 경우, 사업 과정에서 나타나는 병목을 근본적으로 개선할 수 있도록 사업 절차의 재설계가 필요함.
  - 그리고 이 과정에서 AI, 스마트 건설기술 등 새로운 기술도 적극적으로 활용되어 스마트 건설산업을 진흥할 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있음.

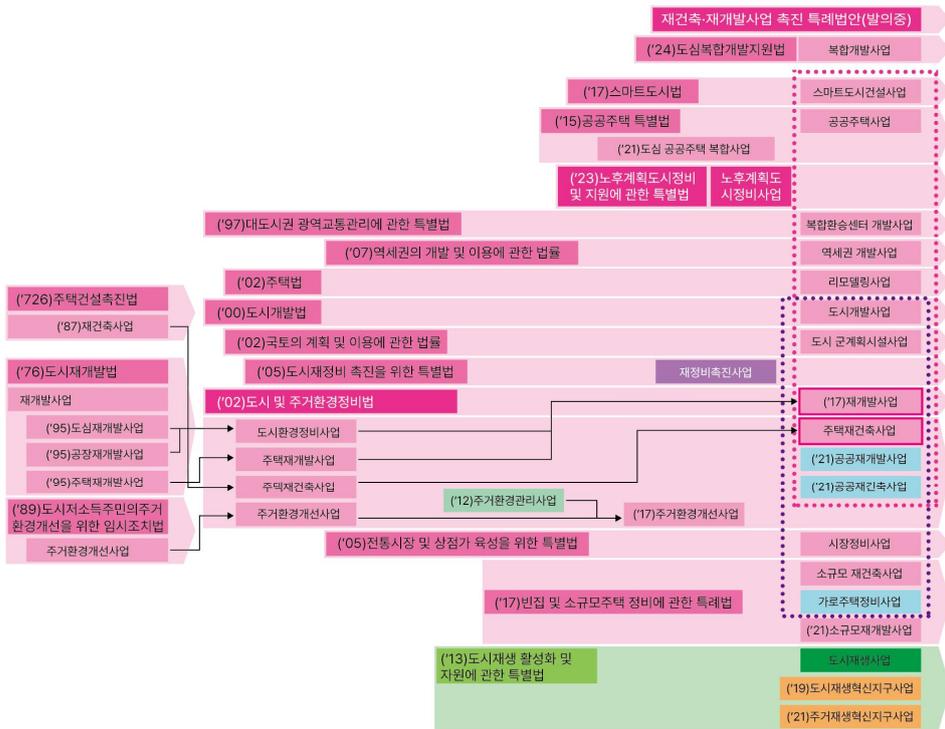
### (1) 국내 정비사업 역사

- 오랜 일본의 식민지배와 한국전쟁을 겪고 난 직후 급속한 도시화를 겪은 우리나라는 오랜 기간 ‘불량주택’과 주택 부족 문제를 심각하게 겪어 왔음. 이로 인해 1960년대부터 불량 주거지 정비를 위한 다양한 시도를 해 왔었음.
  - 하지만, 1960년대는 주로 서울시 차원의 대응이었으며, 수단 역시 단속·철거·이주 등 체계적·계획적 접근이라기보다는 임기응변식 대응이 주였음.
- 이러한 서울시 차원의 대응만으로는 문제 해결에 한계를 인식한 서울시는 중앙정부 차원에서 지원을 요청하였고, 그 결과 1970년대부터는 입법과 중앙정부 차원에서의 지원에 바탕을 둔, 보다 체계적인 대응이 이뤄졌음.
- 1970년대 : 재개발사업의 제도적 기틀 마련
  - (1972년) 「도시계획법」 전면 개정을 통해 도시계획사업으로 ‘재개발사업’이 최초로 도입됨. 이 법을 통해 재개발사업의 시행자와 시행방식, 종후자산 분배를 위한 관리처분방식 등이 명시되었으며, 수용권 규정도 도입됨.
  - (1973년) 「불량주택 개량 촉진에 관한 임시조치법」이 제정됨. 주택 재개발 구역 내 국공유지 무상양여 특례 등을 통해 사업 추진을 지원함.
- 1980~1990년대 : 합동재개발, 재건축사업의 제도화 및 주류 정비 방식으로 정착
  - (1983년) 「도시재개발법」에 따른 재개발사업 추진 방식의 일환으로, 서울시 지침에 따라 토지주는 토지를 제공하고 건설사는 자본과 시공을 책임지는 ‘합동재개발’ 방식이 도입됨. 일반분양을 통해 재원을 조달하는 이 방식은 사업 주체들의 이해관계가 일치하여 정비사업의 주류 방식으로 자리 잡음.
  - (1987년) 「주택건설촉진법」 내에 법적 근거가 마련되며 공동주택 ‘재건축사업’이 본격적으로 추진됨. 재개발과 달리 민간사업으로 분류되어 도시계

획 수립 없이 건축계획 승인만으로 사업 추진이 가능했음.

- (89년) 「도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」이 제정됨. 합동재개발을 적용하기 힘든 사업성 부족 지역을 대상으로 현지 개량이나 공동주택 건설 방식으로 진행되는 ‘주거환경개선사업’이 도입됨.

〈그림 4-1〉 1980년대 말 이후 도시정비 관련 제도 변화



자료 : 저자 작성.

● 2000년대 : 통합 법률 제정과 생활권 단위 광역 정비의 시작

- (2002년) 「도시 및 주거환경정비법」(도시정비법)이 제정됨. 별개로 추진되던 재개발, 재건축, 주거환경개선사업을 하나로 통합하고, 체계적인 추진을 위해 10년 단위의 ‘도시주거정비기본계획’ 수립을 의무화함. 건축사업 중심이던 재건축사업도 도시계획인 정비계획 수립이 의무화됨.
- (2003년) 서울시 조례에 근거하여 강남·북 균형 발전을 명분으로 한 다수

사업구역 묶음 형태의 '뉴타운사업'이 시작됨.

- (2005년) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(일명 뉴타운법)이 제정됨. 구역 단위 정비의 한계를 극복하기 위해 생활권 단위의 '재정비촉진지구'를 지정하고 기반시설 확충 등을 공공이 지원할 수 있는 제도적 근거가 마련됨.
- 2010년대~2020년대 초 : 대안적 정비 모색 및 다양한 공공 정비사업 등장
- (2011년) 대규모 전면철거형 정비사업에 대한 비판이 커지고 글로벌 금융 위기로 사업성이 악화되는 가운데, 「도시정비법」 개정을 통해 보존과 개량 중심의 대안적 수단인 '주거환경관리사업'이 신설됨.
  - (2013년) 「도시재생법」 제정과 함께 도시재생사업이 본격적으로 추진됨.
  - (2017년) 「소규모정비 특례법」 제정을 통해 소규모 정비사업 활성화를 지원함.
  - (2020년) 부동산 가격 급등 속에서 공공주도로 신속하게 도심 내 주택공급을 하면서 동시에 공공기여도 확대하기 위한 목적으로 '공공재개발'과 '공공재건축' 사업이 도입됨. LH 등 공공이 참여하며 인센티브 대신 공공주택 공급을 확대하는 방식임.
  - (2021년) 「공공주택 특별법」에 근거한 '도심 공공주택복합사업', 도시재생법에 근거한 '주거재생 혁신지구사업'이 신설됨. 공공이 주도하여 신속하게 사업을 추진하고, 도시·건축규제 완화를 통해 사업성을 개선하는 방식임.
- 2020년대 : 민간 정비사업 활성화·효율화 노력, 노후계획도시 정비사업에서는 신도시 전체 단위의 광역적 접근 추구
- (2021년) 서울시장 재보궐 선거 후 서울시 정비사업 정책 방향이 상당 수준 전환됨. 신통기획 제도화, 주거지수제 폐지, 사업성 보정계수 도입 등을 통해 민간 정비사업 활성화를 지원함.
  - (2022년~2024년) 정권교체 후 민간 정비사업 활성화를 위한 제도 개편 실시(「도시정비법」 개정, 「도심복합개발지원법」 및 「노후계획도시 정비 특

별법」 제정). 노후계획도시 정비사업의 경우 전체 신도시 단위의 광역적 접근을 강조함.

- (2025년) 다시 정권교체가 된 후 민간 정비사업의 원활한 추진과 함께 정비사업의 공공성 향상 추구, 공공 정비사업 활성화를 위한 제도 개편을 추진함.

## (2) 주요 정비사업 수단 비교·분석 및 현 도시정비 제도 체계의 문제점

- 2002년 「도시정비법」 제정으로 당시 여러 유사 법률과 사업 수단이 네 가지 사업 수단(도시환경정비사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업)으로 통합되었음. 그리고, '先 계획 後 개발' 원칙 실현을 위해 이러한 사업 계획을 포괄하는 도시주거환경정비기본계획 수립이 의무화되었음.
- 2005년 재정비촉진사업이 제정되면서 해당 구역에서는 개별구역 단위의 정비가 아닌, 생활권 단위를 통합적으로 정비하는 방식이 적용되었음.
  - 이러한 방식은 최근의 노후계획도시 정비사업에서도 적용되고 있음.
- 하지만, 20년대 후반부터 유사 목적(노후 도시·주거환경 정비) 목적으로 추진되나 「도시정비법」이 아닌 다른 법률에 기반을 둔 여러 공공 정비사업이 등장하며 「도시정비법」 중심의 정비사업 체계에 큰 변화가 있었음.
- <표 3-1>에서 볼 수 있듯, 방식이 유사하고 새로운 사업 수단을 신설한 목적이 모호한 공공정비사업이 2020년 이후 대거 신설되었음. 예를 들면, 도심 공공주택 복합사업과 주거재생 혁신지구사업은 목적과 특성이 매우 유사함.
- 게다가, 기성시가지에서 추진되는 도심 공공주택 복합사업이 미개발지에서 공공주택사업 추진을 위한 용지 조성을 주목적으로 하는 공공주택 특별법 내에 포함되었음.

〈표 4-1〉 공공참여 정비사업 수단별 특성 (재개발사업과 유사지역 대상 사업 기준)

	민간재개발 (신통기획)	주거환경개선사업 (공동주택건설형)	공공재개발	도심 공공주택 복합사업	주거재생 혁신지구 사업
최초 도입	1976	1989	2020.5.6	2021.2.4	2021.2.4
근거법	도시정비법	도시정비법	도시정비법	공공주택특별법	도시재생특별법
시행주체	조합	시장, LH·SH, 공공 50% 초과 출자법인	LH·SH 등 (시행/대행) or 공동시행	국가, 시장, LH·SH, 공공 50% 초과 출자법인 등	시장, LH·SH, 공공 50% 초과 출자법인 등
토지주 동의율	토지주 ¼ (토지면적 ½)	토지주 ⅔ and 세입자 ½	⅓ (토지면적 ½) or 조합원 50%	⅓ (토지면적 ½)	⅓ (토지면적 ⅔)
토지주 권한	전 과정 주도	- (사업 시행과정 권한 부재)	협약에 따라 상이 (공동시행) / 시공사 선정 (공공 단독시행)	시공사 선정 (권한 명시), 이외 사항 협의 추진 (명시된 권한 부재)	
시행 방식	관리처분	수용, 특별공급 (관리처분방식 가능)	관리처분	현물선납 後 현물보상 (수용방식)	
주요 인센티브 (민간시행 대비)	-	국공유지 무상양여, 국가·지자체 사업비 보조, 각종 부담금 경감	필요동의율 低, 용적률 상향, 분상제외, 사업비 저리 대여	토지주추가수익 보장(?), 도시·건축규제 완화 등(용적률, 높이, 공원·녹지 등)	국가·지자체 사업비 보조·융자, 도시·건축규제 완화 (용적률, 높이, 공원 ·녹지 등)
반대급부	-	국민주택규모 이하 건설(90% 이하) & 임대주택 건설 의무 (30% 이하) 高	시행권한 포기, 공공주택 추가 건설(임대, 분양)	시행 권한 포기, 공공주택 추가 건설	시행 권한 포기, 공공주택 추가 건설(구역 선정 시 가점 요건)
주요 장점 (토지등 소유자 입장)	소유자 요구 반영 및 단지 고급화를 통한 수익성 극대화 유리	사업성 부족지역추진 가능	사업시행 과정 전반에 전문성 있는 공공기관의 지원을 받을 수 있음, 사업 투명성 향상, 사업성 부족 지역 사업 추진 가능, 빠른 사업 추진(?)		
			정비구역 미지정 지역 & 동의율 低 지역 사업 추진 가능	정비구역 지정 요건 만족 못 하는 지역 사업 추진 가능(노후도 요건 등 상대적으로 낮음)	
주요 단점 (토지등 소유자 입장)	조합 전문성 부족, 비리 등 조합의 대리인 문제 가능성	토지주권한 매우 低, 고급화 통한 자산가치 상승 가능성 및 자본소득 폭 低	시행 과정 토지주권한 低, 정치적 리스크 有, 임대주택 비율 높아 상품성 低		

주 : '?'라고 표기한 부분은 정부에서 주장하나 실제로는 검증이 필요한 사항임.

자료 : 법령 등을 참조하여 저자 작성.

- 또한, 유사한 도시정비 사업이 여러 다른 법률에 근거하여 파편화되어 추진되고 있는 상황 속, 현재 도시 전반의 재생 또는 정비에 대한 마스터플랜 또는 기본계획은 부재함.
  - 도시정비법에 따라 10년마다 수립되는 도시·주거환경정비기본계획은 도시정비법에 따른 정비사업인 공공·민간 재개발·재건축사업과 주거환경개선사업에 대해서만 영향을 미침.
- 지금과 같은 법률 체계가 도시정비 제도 체계 전반적으로 봤을 때 적절한지, 더 나은 제도 체계를 위한 방안은 무엇인지에 대한 고찰이 필요함.

### (3) 종합적·통합적 접근이 가능하기 위한 도시정비 제도의 대전환 방향

- 도시정비 제도가 파편화되었고, 이에 따라 기성시가지 정비를 위한 전체적인 전략 수립이나, 사업 간 유기적인 조율 없이 유사한 목적의 사업들이 제각각 추진되고 있는 상황임.
- 이 가운데, 우리는 다시 2002년과 2005년 「도시정비법」과 「도시재정비 촉진법」이 수립될 때의 문제의식으로 돌아갈 필요가 있음.
  - 앞서 살펴봤듯, 2002년 「도시정비법」 제정의 핵심 배경은 유사 목적의 사업들을 통합하고, 선계획 후개발 원칙의 실현을 위해 도시 전반에 대한 기본계획을 수립한 후 개별 사업이 추진되도록 하기 위함이었음.
  - 2005년 도시재정비 촉진법의 제정 배경은 당시 '뉴타운사업' 추진에 대한 상당한 갈망과 이에 대한 정치권의 지원이라는 측면도 있었지만, 또 다른 하나는 2002년 당시 새롭게 당선된 이명박 서울시장의 지론 때문이었음.
  - 즉, 강남·북 균형 발전을 위해서는 개별 단위 사업 추진으로는 현저한 한계가 있으며, 생활권 전반을 종합적으로 정비할 필요가 있다는 것임.

- 이 중 후자는 현재 노후계획도시 정비사업에서 그 목적을 일부 이어받아 광역적 접근을 위한 노력을 하는 중임. 다만, 전자(종합적·통합적 법체계 구축)는 아직 문제 제기도 충분히 되지 않고 있는 상황임.<sup>9)</sup>
- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 2002년도처럼 다시금 유사한 법률들을 통합하거나 사업 수단을 타 법률로 이관하여 재정립할 필요가 있음.
  - 도심 공공주택 복합사업과 주거재생 혁신지구 사업은 사업방식 등 큰 틀에서 차별성이 부족하기에, 후자를 도심 공공주택 복합사업으로 통합함.
  - 그리고, 공공주택 특별법은 3기 신도시 등 신규 주택용지를 조성하는 데 초점을 맞추고 있는 법률임.<sup>10)</sup>
  - 따라서, 도심 공공주택 복합사업을 「도심복합개발지원법」으로 이관함.<sup>11)</sup>
  - 게다가 현재 주택법의 규율을 받으며 방식은 다르지만, 그 목적이 재건축사업과 유사한 세대수 증가형 리모델링 사업은 용적률과 세대수 증가가 일정 수준 이상인 경우 「도시정비법」으로 이관할 필요가 있음.
  - 다만, 「도시정비법」에 따른 리모델링 사업의 경우 정비계획은 간소하게 수립할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 무엇보다도, 기성시가지 재생(정비사업 포함)에 지금과 같은 파편화 문제를 줄이기 위해서, (가칭) 「노후 기성시가지 관리 기본법」을 제정하고, 유사한 목적을 추구하는 법률 및 사업 수단들을 해당 기본법의 규율을 받도록 개편

9) 다만, 사석에서 필자가 만난 많은 전문가들(공공부문 종사자 포함)은 현재의 파편화된 법률 및 사업 체계에 대한 우려를 표하고 있음. 심지어 공공부문에서 근무하는 한 공공정비사업 연구자 또한 공공정비사업들이 매우 유사하여 본인도 그 차이를 쉽게 이해하지 못하겠다고 말하며, 본인도 이 정도인데 일반 주민들은 오죽하겠냐는 우려를 강하게 표했음.

10) 물론, 기술적으로는 기성시가지에서도 적용이 가능하고, 따라서 이 법률을 바탕으로 영등포와 대전 등에 쪽방촌 정비사업을 시행하고 있음. 또한, 2021년 2·4대책으로 도심 공공주택 복합사업이 도입된 후 해당 사업에 대한 제도 보완이 많이 이뤄져 기술적으로는 「공공주택법」에 기반을 두고 사업을 시행하는 데 큰 어려움은 없는 상황임.

11) 다만, 「도심복합개발지원법」이 아닌 「도시정비법」으로 이관하는 것이 바람직한지에 대한 추가 검토 필요.

할 필요가 있을 것임.

- 이 법률하에 「도시정비법」(세대수 증가형 리모델링 포함), 「도심복합개발법」, 「도시 재정비 촉진법」, 「노후계획도시정비 특별법」 등의 법률을 둘 필요가 있음.
- 또한, 선계획 후개발 원칙이 적용될 수 있도록 노후 기성시까지 전반을 대상으로 (가칭) ‘노후 기성시까지 관리 기본계획’을 수립할 필요가 있음.
  - 즉, 어디를 어떻게 관리할 것인지에 대한 큰 그림을 수립하고, 여기에 맞춰 사업수단을 선택할 필요가 있을 것임.
  - 해당 기본계획에 이상적으로는 수복형 방식까지 포함하는 것이 좋을 것임. 다만, 이 경우 가뜩이나 매우 복잡하고 어려운 기본계획 수립이 더욱 어려워질 우려가 있음.
  - 따라서, 전면철거형 방식을 중심으로 계획을 수립하는 것이 바람직하다고 판단함.
- 기본법의 하위 법령별로 필요시 용적률 체계 등을 포함한 계획이나 기준을 별도로 수립할 필요가 있을 것임. 다만, 상황 변화에 따라 유연하게 계획을 변경할 수 있도록 운영하도록 해야 할 것임.
- 즉, (가칭) ‘노후 기성시까지 관리 기본계획’은 현행 기본계획처럼 10년마다 수립하고 5년마다 타당성을 검증하는 방식으로 하되, 필요시 하위 개별법에 따른 사업수단에 대한 기준을 보다 간편하고 유연하게 수정할 수 있도록 할 필요가 있을 것임.
  - 이를 통해 기본계획이 지나치게 무거워지고 경직되지 않도록 할 필요가 있을 것임.
- 기본계획에 현재 추진 중인 구역을 넘어 향후 사업 추진이 필요한 곳의 구역 경계나 사업수단이 포함되면 기본계획 수립이 지나치게 무겁고 부담스러

워질 수 있음.

- 이러한 어려움은 도시정비기본계획의 정비예정구역 설정에서 발생해 왔음.
  - 따라서, 기 추진구역이 아닌 향후 추진이 필요한 곳에 대해서는 구역 경계를 구체적으로 표시하기보다는, 해당 구역보다 큰 범위의 지역에 대한 정비 방향만 제시해 줄 필요가 있을 것임.
- 주택 정비는 상대적으로 수월하게 진행되나, 상업·리테일 업종이 집중적으로 영업하는 지역의 정비는 주택 정비보다 훨씬 어려움. 특히 권리관계가 복잡한 구분소유 상가에서 이러한 문제가 두드러지게 나타나고 있음.
- 이로 인해 뉴타운사업 구역을 보면 흑석, 가재울 등 많은 구역에서 주택정비는 상당히 진도가 나가고 있으나 상업·리테일 업종 집중 분포지의 경우 사업이 매우 지연되는 경우가 빈번하게 발생하고 있음.
  - 이와 유사하게, 과천시의 경우도 본도심 내 상업·리테일 업종이 집중해서 분포하는 곳의 경우 재건축 사업 속도가 상당히 늦은 상황임.
- 따라서, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(집건법)에 따른 재건축사업 부분을 개정하여 구분소유 건물의 재건축사업을 활성화시킬 필요가 있음.
- 현재 집건법은 법무부가 관할하고 있음. 법률을 개정 및 제정하여 재건축 사업을 별도로 다른 법률에서 보다 세밀하게 규율하도록 하거나, 동 법을 법무부와 국토부가 공동소관하도록 하고 재건축 관련 사안은 국토부에서 관할하도록 할 필요가 있을 것임.
- 비주택 집합건축물 재건축사업에 있어 토지이용의 유연화 등을 위해 필요시 「국토계획법」에 따른 공간혁신구역제도를 적극적으로 활용하고, 또한 전문기관이 참여하고 장기운영형 시설이 복합된 방식으로 개발할 수 있도록 도심복합개발지원법에 따른 복합개발사업 수단을 활용할 필요가 있을 것임.
- 통상 비주택 집합건물은 상가, 오피스텔, 지식산업센터등인 경우가 많으며,

특히 상가와 오피스텔 중 다수는 역세권 등 중심지에 위치하고 있는 경우가 많기에 고밀복합개발 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

- 마지막으로, 광역 단위의 종합적 접근은 전술했듯 노후계획도시 정비사업에서 이어 받았으나, 노후계획도시 정비사업을 제외한 기성시가지에서는 생활권계획 등을 활용하여 시도하고 있으나 그 효과는 충분하지 않은 상황임.
  - 「국토계획법」에 따른 생활권계획과 「도시정비법」에 따른 (주거)생활권계획 모두 행정계획으로서 개인들의 권리에 대한 구속력 상당히 부족함.
  - 또한, 두 생활권계획 모두 非사업계획으로서 실행력에 있어 한계가 큼.
  - 이로 인해 계획으로만 그치는 경우가 많고, 사업계획 수립 시 반영이 되지 않는 경우가 많음.
  
- 2000년대 말 글로벌 금융위기와 용산사태 등을 거치며 재개발, 특히 뉴타운 사업에 대한 여론이 악화되며 서울 기준 2005년 이후 재정비촉진구역 후보지 선정이 멈춘 상황임.
  
- ‘뉴타운사업’에 대한 세간의 부정적 시각에도 불구하고, 당초 재정비촉진사업이 도입된 배경과 그 효과에 대한 재평가가 필요함. 뉴타운사업은 여러 과(過)가 존재하나, 공(功)도 상당함.
  - 재정비촉진사업은 물리적 환경 개선 및 기반시설 확충 측면에서 기존의 개별 구역단위 사업보다 훨씬 큰 기여를 했음.
  - 즉, 광역단위 정비사업을 통해 지구 내 중앙공원, 학교, 순환도로, 녹지축 등 개별 단위 사업만으로 달성하기 힘든 기반시설을 설치할 수 있었음.
  - 이러한 효과는 주택가격에서도 드러나고 있음. 아파트 매매가격 변화를 보면 뉴타운구역 내 아파트의 가격 상승이 비뉴타운구역 아파트 가격상승폭보다 더 큰 것으로 나타났음.<sup>12)</sup>

12) 이태희·김성환(2019), “재개발·재건축 정책 동향과 문제점”, CERIK·법무법인화우 세미나 발제자료.

- 재정비촉진사업을 지금처럼 사실상 중단하기보다는, 공은 이어가되 과는 줄이는 방향의 제도개선이 필요함. 이를 통해 노후계획도시 정비사업처럼 광역적 접근이 요구되는 노후 저층 기성시가지에 재정비촉진사업을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 앞서 기술한 도시정비 제도의 대전환을 정리해 보면 아래 그림과 같음.

〈그림 4-2〉 도시정비 관련 법률체계 재정비(안)



#### (1) '사람'(주체), '거버넌스'(제도), '기술' 측면에서의 도시정비사업 과정 분석

- 정비사업은 권리관계가 복잡한 기성시가지에서, (통상) 수백-수천명의 소유자들이 합심해서 추진하며, 이주·철거 절차를 수반하는 부동산개발사업임. 따라서, 나대지에 사업계획승인 절차만 받아 시행하는 주택건설 사업보다 훨씬 복잡하고 시간이 오래 걸릴 수밖에 없음.
- 문제는 그렇지 않아도 복잡한 사업에 주체와 제도 관련 문제가 더해져 심각한 사업 지연이 발생하는 경우가 매우 빈번하다는 것임.
  - 국토교통부가 2021년 2·4대책에서 밝힌 바에 따르면, 민간정비사업은 정비구역 지정에서 이주까지 평균 소요 기간이 약 13년에 달한다고 함.
  - 하지만, 일반적으로 정비사업의 실질적인 시작은 주민들이 동의서를 징구해 인가청에 이를 접수하며, 정비예정구역 또는 정비구역 후보지(서울시의 경우 신통기획 후보지)로 지정해 달라고 요구하면서부터임.
  - 서울시에 따르면 이후 정비계획을 수립하여 고시하기까지 평균 5년간량 소요되었음.<sup>13)</sup>
  - 또한, 이주 시작 후 입주까지 과거 기준 최소 3년 이상 소요되었음. 석면과 안전 등에 대한 기준이 강화되고 주52시간제 시행 등 근로 기준이 바뀌면서 현재는 최소 4년 반~5년간량 소요되고 있음.
  - 이를 모두 계산해 볼 때 정비사업 시작부터 입주까지(주민들 기준으로 정비사업의 시작~끝) 평균 20년 이상 소요된다고 볼 수 있음.
  - 이를 개선하겠다고 등장한 공공정비사업 또한 상당한 사업지연이 발생하고 있는 등 사업기간 단축 효과는 미미한 것으로 보여짐.

13) 정비계획을 언제부터 수립했는지가 정확하게 집계되지 않기에 정확한 통계자료는 부재함. 서울시가 신통기획을 도입하며 주장했던 주장에 따르면, 신통기획 도입 전에 5년이 걸리던 것을 신통기획을 통해 2.5년으로 단축하겠다고 주장했었음.

- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 앞서 2장에서 언급했듯 부분적인 제도 개선이 아닌, 사업절차 전반에 대한 종합적인 개선이 필요함. 특히, ‘사람’<sup>(주체)</sup>, ‘거버넌스’<sup>(제도)</sup>, ‘기술’ 측면에서 근본적인 대전환이 필요함.
- 현재 정비사업 절차에서 발생하고 있는 주요 문제를 사업 진행 과정 순대로 살펴보고, 그 원인을 ‘사람’<sup>(주체)</sup>, ‘거버넌스’<sup>(제도)</sup>, ‘기술’ 분야별로 분류해 보면 <표 3-2>와 같음.
  - 물론 이 밖에도 정비사업의 추진 과정에서 발생하고 있는 문제는 훨씬 많으며, 위 표는 지면 관계상 주요 문제만 나열해 본 것임.

**<표 4-2> 정비사업 순 과정에 있어 문제의 진단과 원인**

단계	진단	문제의 원인	문제 유형
토지확보, 사업대상지 선정 (정비구역 입안)	다수 소유주들이 정비사업 추진을 희망하더라도 사업 추진이 어려운 곳 많음	구역지정(정비구역 입안) 요건 충족 어려움(특 서울시)	거버넌스 (제도)
		구역지정 요건 충족하더라도 지자체 재량에 따른 지정 거부 빈번	거버넌스 (제도)
도시계획 (정비계획)	초기 단계 동력 확보 어려워 오랜 시간 소요되는 경우 많음	토지주들의 정비사업에 대한 지식, 자금력, 리더십 등 부족	사람 (주체), 기술
	정비계획 수립 과정에서 오랜 기간 소요 빈번	전문 기관 등이 사업 시행에 참여하기 어려운 제도적 환경 (의사결정 구조, 배분 방식, 전문 기관 참여에 따른 인센티브 등)	사람(주체), 거버넌스 (제도)
사업시행자 구성	(조합시행) 사업추진 및 관리 역량 미흡	조합 전문성, 재정, 투명성 부족	사람 (주체)
	(공공시행) 당초 기대 대비 공공정비사업 속도 미흡	공공시행자의 담당 직원에 대한 인센티브 부족, 업무부담, 감사 우려로 적극 행정 한계, 사업타당성 검토 절차 이행으로 인한 사업 지연	거버넌스 (제도)
사업(건축) 계획 인-허가	인-허가 일관성, 예측가능성 부족, 비합리적 요구 종종 발생	영향 평가 및 심의 운영상의 문제	사람(주체), 거버넌스 (제도)
	전반적으로 인-허가에 시간이 많이 소요됨.	복잡한 절차, 중복적인 내용 다수 존재 (일조, 채광 등)	거버넌스 (제도), 기술
이주·철거	이주비 규제로 사업 불확실성 확대 (사업 지연, 사업성 저하로 인한 재정착률 저해 등)	이주비 대출 규제 [한도(최대 6억 원) 규제, '가계 주택담보대출' 분류로 인한 총량규제 적용 → 금리 상승]	거버넌스 (제도)

단계	진단	문제의 원인	문제 유형
시공	공사비 상승 빈번 및 증액 협상의 어려움	사업 초기 시공사 선정 불가피(사업비 부족 등), 시공사 선정~착공까지 오랜 시간 소요, 공사비 협상 시 비전문가인 조합의 대응 어려움 등	사람(주체), 거버넌스(제도), 기술
	특히 마감재선정 과정에서 비리가 많아 공사비가 상승하고, 갈등 등으로 사업이 지연되는 경우 많음	마감재 선정 과정에서 내부견제 어려움, 비리를 개선하기 위한 제도 미비	사람(주체), 거버넌스(제도)
분양, 수요	現 배분 방식으로 인해 전문기관, 대토지소유주 참여 제한	'1인 1주택' 배분 원칙, 現 중후자산감정평가 방식	거버넌스(제도)
	추가 부담금 마련 부담으로 재입주 곤란 사례 多 (고령층 집중)	잔금대출 시 DSR 적용, 공사비 급등 속 사업성 저하로 부담금 증가	거버넌스(제도)
	시장 안정 효과 미흡한 규제 지속으로 인한 사업 지연·사업성 저하	분양가상한제, 재건축초과이익환수제, 토지거래허가제 등	거버넌스(제도)
	장기 운영 방식의 사업 힘들	'주택단지 조성 후 분양'에 특화된 현 관리처분계획 방식	거버넌스(제도)

## (2) 도시정비사업 단계별 문제점 분석 및 개선방향 제시

### □ 토지확보, 사업 대상지 선정 단계

- 먼저, 도시의 객관적인 물리적 환경이 열악하고, 다수 토지주가 정비사업 추진을 원하는 곳 중에서도 까다로운 입안제안 요건이나 지자체의 정책적 방향으로 인해 정비사업을 추진하기 어려운 곳이 여전히 많음.
  - 2024년 「도시정비법 시행령」 개정으로 노후도 관련 기준이 다소 완화되었고, 이를 바탕으로 상당수 지자체에서 조례 개정을 통해 정비구역 지정을 위한 입안제안 요건을 하향했음.
  - 그럼에도 불구하고 서울 등 일부 지자체의 입안제안 요건은 여전히 까다로운 상황임.
- 예를 들어, 서울시 기준 정비구역 지정되기 위해서는 노후 건축물 요건(준공 후 30년(철근콘크리트구조) 주택 60% 이상)을 필수적으로 충족해야 하고, 여기에 추가로 연면적(60% 이상), 호수밀도(60호/ha 이상), 과소필지(40% 이상), 접도율(40% 이하) 중 한 가지 요건을 추가로 충족해야 함.

- 여기에 비해 경기도의 경우 필수요건인 노후 건축물 요건부터 서울시보다 낮을뿐더러(예 : 주거용도로 사용하고 있는 반지하층이 있을 경우 준공 후 20년이 지나면 노후 건축물로 산정),
  - 추가로 만족해야 하는 요건도 연면적 요건(50% 이상), 과소필지(30% 이상), 접도율(30% 이하)로 전반적으로 더 낮음(호수밀도 조건은 동일).
  - 경기도에서는 추가 요건으로 '구역 내 건축물의 전부 또는 일부를 주거용도로 사용하는 건축물이 해당 지역 전체 건축물 수의 1/2 이상'이라는 기준을 추가하여 정비구역 입안·지정 가능 대상지가 크게 늘어남.
- 이뿐 아니라, 위 조건을 충족하더라도 서울시와 구청의 도시계획 정책 방향과 맞지 않을 시 구역 지정 거부하고 있음(예 : 강남구 대청마을).
- 이러한 까다로운 조건으로 인해 정비사업을 추진하고자 희망하는 구역에서는 상대적으로 구역 지정이 수월한 모아타운(660㎡ 이하는 준공 후 20년)이나 지역주택조합 사업 등으로 우회하고 있음.
- 다만, 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업으로 추진 시 시장에서 선호하는 대단지를 만들 수가 없고, 사업 규모가 작아 규모의 경제 효과를 누릴 수 없음.
  - 이로 인해 강남권 등 일부 사업장을 제외하면 대형 건설사들이 참여를 꺼리고 있음.
  - 상품성 저하로 사업성이 낮아질 뿐 아니라, 주요 대형 건설사 및 협력업체 참여가 이뤄지기 힘들어 사업이 원활하게 추진되지 않는 경우가 많음. 그 결과 사업 지연이 빈번하게 발생하고 있음.
  - 또한, 기반시설 공급이 줄어들어 주거환경 개선에도 상당한 한계가 있음.
  - 지역주택조합사업의 경우 소규모 정비사업보다 투명성과 사업추진 전문성 등에 있어 더욱 심각한 문제가 발생하고 있음.

- 이를 개선하기 위해서는 단순히 수치를 일부 수정하는 것을 넘어, 정비구역 지정·입안 요건을 대폭 개선할 필요가 있음.
  - 기본적으로 다수 주민이 거주하기 불편하여 주거환경을 개선하고자 희망하는 곳은 사업을 추진할 수 있도록 해 주는 방향으로 개선할 필요가 있을 것임.
  - 또한, 반지하·내진·스프링클러 미설치 주택 비율, 주차대수 부족으로 인한 저녁시간 소방차 운행 어려움 여부 등 안전과 생활 불편도 등도 기준에 함께 포함하여 안전하지 못하고 살기 불편한 곳을 정비사업으로 개선할 수 있도록 할 필요가 있을 것임.
  
- 이 밖에도, 여러 복합적인 이유로 초기 단계 동력 확보가 어려워 사업이 신속하고 원활하게 진행되지 못하는 경우가 많음.
  - 정비사업이 시작할 수 있기 위해서는 다수(70% 또는 75% 이상) 주민들의 동의가 필요함.
  - 하지만, 정비사업이 워낙 복잡하고 많은 변수가 있다 보니 사업 결과 내가 몇 평 정도 주택으로 갈 수 있는지, 그리고 이를 위해서는 얼마를 더 내야 하는지 (또는 돌려받을 수 있는지) 등에 대한 신뢰도 높은 정보를 얻기 어려운 상황임.
  
- 게다가, 장기간 소요되고 완료 시점에 대한 예측 가능성이 낮은 정비사업의 특성, 1인 1표제 의사결정 구조, 1세대 1주택 분양원칙, 분양에 특화된 구조, 출자자본과 수익이 정확하게 비례되기 힘든 구조 등 여러 구조적인 제약으로 인해 전문기관들의 사업 참여가 어려운 상황임.
  
- 이를 개선하기 위해서는 아래와 같이 사업 전반에 있어 개편이 필요함. 「도시정비법」 개정을 통해서 할 수도 있겠지만, 그보다는 「도시정비법」은 현재의 관리 처분 방식에 특화된 방식으로 남겨두고 「도심복합개발법」을 개선하여 새로운 참여자 구조를 실현하는 것이 더욱 바람직할 것으로 판단됨.

- 사업의 예측가능성을 높이고, 의결권 구조와 1세대 1주택 분양원칙 등을 전면 개편하며, 현금출자자도 조합원으로 참여하고 출자액에 비례해서 수익을 얻을 수 있는 사업구조로 개편할 필요가 있음.
- 또한, 분양으로 끝나는 것이 아닌, 장기 운영방식으로 몫 분배가 가능하도록 구조를 개편할 필요가 있음.

## □ 도시계획(정비기본계획, 정비계획) 수립·결정 단계

- 앞서 간략하게 언급했듯, 현 정비사업에서는 정비계획 수립에 오랜(통상 2.5년 이상) 시간이 걸리고 있음.
- 이는 기본적으로 도시계획의 입안~결정까지의 과정이 위원회 심의 등 오랜 시간이 걸리는 이유도 있으나, 비전문가인 토지주 주도로 시행하고, 특히 서울시의 경우 주택건설 사업에 대해 많은 임대주택 공급을 요구하는 등 정비사업의 특수성도 상당한 영향을 미치고 있음.
  - 여기서 비전문가인 토지주 주도로 시행하는 것이 정비계획 수립 과정에 오랜 시간이 걸리는 데 영향을 미치는 이유는, 보다 정확하게는 용적률 체계 등 정비계획에 대한 이해가 낮기 때문임.
  - 즉, 상당수 토지주가 도시계획에서의 용적률 산식 등에 대한 이해가 부족한 채 ‘왜 이렇게 공공기여를 많이 해야 하나’, ‘이렇게 많이 내는데 왜 이렇게 인센티브가 적나’ 같은 불만을 품는 경우가 많음.
  - 이로 인해 토지주와 정비계획 수립권자 간의 갈등이 발생하여 오랜 시간이 걸리는 경우가 빈번하게 발생함.
- 무엇보다도 최근 정비계획 수립 단계에서 주요 분쟁 사항은 공공임대주택 공급과 관련된 사안 때문임. 정비계획 수립권자는 인센티브 제공에 대한 반대급부로 임대주택 공급을 요구하는 경우가 많은데, 그 부담을 사업시행자

에게 과도하게 부과시키고 있어 문제가 되고 있음.

- 공공시설 건축 등 타 방식에 비해 비용투입 대비 얻는 인센티브가 적음.
- 게다가, 최근 공사비가 크게 증가한 가운데 임대주택 인수는 월가에 한참 미치지 못하는 표준건축비로 책정하고 있을 뿐 아니라, 임대주택이 많을수록 상품성이 낮아지기에 상대적으로 사업시행자에게 불리하기 때문임.

● 이를 개선하기 위해서는 공공기여 체계를 주민들이 보다 이해하기 쉽게 개편하고, 공공기여에 대한 인센티브 체계를 개편할 필요가 있음.

- AI 기술 등을 활용해서 공공기여를 얼마나 하면 인센티브를 얼마나 받을 수 있다는 등의 체계를 구축하여 주민들의 수용성을 높일 필요가 있을 것임.
- 임대주택의 경우, 공공임대주택 인수가격 현실화할 필요가 있음.
- 또한, 임대주택에 지나치게 치중한 공공기여 방식에 대한 근본적인 재검토가 필요함. 이는 해당 주택에 입주하는 소수에게만 수혜가 집중되는 반면, 갈등으로 인해 상당한 사업지연을 초래하고 있기 때문임.
- 이러한 방식 대신 사업성 부족 지역의 사업 촉진 자금으로도 활용될 수 있고 도시경쟁력 강화 및 스마트 건설산업 진흥도 유도할 수 있도록 체계를 개편할 필요가 있음.
- 예를 들어, 복합 개발을 통한 일자리 창출, 로봇틱스·모듈러·디지털 트윈 등 AI 스마트 건설기술 적용 시에도 별도의 인센티브를 제공하여 도시경쟁력 강화 및 신속하고 안전한 시공 및 스마트 건설산업 진흥 유도하는 방향을 검토해 볼 수 있을 것임.

## □ 사업시행자 구성 단계

- 신탁사, 공공시행자 등이 참여할 수 있는 범위가 넓어졌다고는 하나, 여전히 전체의 90% 이상은 대부분 비전문가이면서, 토지만 있고 사업비는 (거의 없는) 토지주들로 구성된 조합이 시행하는 방식으로 사업이 추진되고 있음.

- 문제는, 정비사업은 권리관계가 매우 복잡할 뿐 아니라 생각과 처지가 다른 수백~수천 명의 사람들이 함께 동업해서 이주·철거 과정이 수반되는, 최고 난도의 주택건설 사업이라는 것임.
  - 즉, 사업의 난도는 매우 높은 반면, 시행자의 전문성은 매우 낮은 아이러니한 구조로 추진되는 사업임.
- 이러한 구조를 개선하기 위해 정부는 2016년도에 신탁사가 사업의 시행자가 될 수 있도록 했고, 2020년도에는 공공재개발·재건축사업을 도입하는 등 시행자 범위를 확대해 왔음. 다만, 지금까지의 결과는 당초 기대했던 효과에는 미치지 못하고 있는 것으로 판단됨.
  - 신탁사의 경우 최근 신탁방식을 적용하고 있는 구역이 증가하고 있으나, 신탁방식을 적용하는 곳에서 갈등 감소나 전문성 향상 등의 측면에서 미흡한 점이 종종 발견되고 있음.

〈표 4-3〉 조합시행 방식의 장·단점

장점 (조합이 유능하고 도덕적일 경우)	단점 (많은 사업장에서 발생하는 문제)
주인의식을 기반으로 품질 향상 및 이익 극대화 추구 (조합원 입장에서는 장점이거나, 사업 지연 및 사회적 비난 초래 등으로 단점이 되기도 함)	전문성 부족
조합장도 한배를 타고 있고 비용을 부담해야 하는 집주인이기에, 다른 조합원 설득이 용이하고, 조합장 주도의 과감하고 책임 있는 의사결정 가능 (타 시행방식 대비)	사업시행을 위한 자금 부족 ('돈 없이 땅만 가지고 사업' - 최근 초기사업비 대출 확대에 상당한 개선)
축적된 사례 및 판례가 많고, 가장 익숙한 방식 DIY 방식 : 수수료 등 부담 低 (cf. 신탁방식 : 통상 총 매출액의 1~2% 수수료 지출 필요)	조합 내부 분쟁 빈번 (거버넌스 안정성) 집행부 비리 (각종 입찰 비리, 고의 해산·청산 지연 통한 '청산 연금' 등)
타 방식 대비 사업 과정에 토지구 의견 수렴 용이 (상근, 재선임·연임 등 절차 有, 집행부 교체 상대적으로 쉬움)	타 방식 대비 사업절차 이행 및 의사결정에 많은 시간 소요 (예산 총회, 이사회 및 대의원회 의결, 필요시 임시총회...)

자료 : 저자 작성.

- 근본 원인 중 하나는, <표 4-3>와 같이 타인이 아닌 토지주들이 직접 시행하는 것의 분명한 장점도 있기 때문임.
  - 무엇보다도, 조합방식 정비사업은 주인의식을 기반으로 조합원 입장에서 사업을 더 잘하려는 노력(품질, 이익 증대)한다는 점은 조합원들 입장에서 큰 장점이라 할 수 있음.
- 또한, 공공시행 방식의 경우 기대했던 것과 달리 상당한 사업 지연이 발생하거나, 기대했던 것만큼 신속하게 추진되지 않고 있는 사업장이 다수 존재함.
  - 주요 원인은 공공시행자 역할을 수행하고 있는 해당 기관의 직원 입장에서 굳이 최선을 다해 사업을 진행할 필요가 없는 구조(충분한 인센티브 부재 등), 여러 사업구역을 동시에 담당함으로 인한 과도한 업무 등 다양함.
  - 공공정비사업의 장·단점을 정리하면 아래 <표 4-4>와 같음.

**<표 4-4> 공공시행 방식의 장·단점**

장점	단점 (자주 발생하는 문제)
도시계획 결정 등에서의 특례 → 사업성 개선 가능 (공공특례, 공공재개발 분상제 면제 등)	‘공공정비로 인한 불이익’ (공공성 추가 확보로 인한 상품성 저하 등)
안정적이고 저렴한 자금조달 (+ 정책대출 등 각종 공공특례)	‘공공 Risk’ : 불확실성 (공약·정책 변경에 따른 risk, 중앙정부-지자체장 갈등에 따른 risk 등)
인허가 속도 高 (경향, 일부 예외 있음) (수권소위, 공공 간 네트워크 활용. 다만, 공공기관 간 이견 시 종종 상당기간 지연)	어쩔 수 없는 ‘중업원’.. 상품성 개선, 수익성 개선 등 의지 상대적으로 약함 (特 담당자 : ‘민원’ 과다로 기피부서 + 성과에 따른 보상 제한적)
공사비 증액 최소화 (보수적 의사결정 + CM 분야 전문성 등 종합적 이유)	공공기관 특유의 보수적, 방어적 의사결정 (안정성 측면에서 장점이 될 수도 있음)
기타 전반적인 전문성 (구역지정 ~ 사업종료, 기관별 & 담당자별 편차 高)	상주 & 전담 근무자 없는 경우 대부분, 의사소통 의지 상대적으로 低 (조합원 x à 민원인)
거버넌스 안정성 (사업시행자 지정 원만하게 진행 시)	수수료 (대략 사업비의 3%, 조합원 권리가액 제외)
비리 우려 가장 낮음 (일부 한계는 있음)	담당자, 기관 전문성 미흡한 경우 종종 있음 (特 일부 지방 도시공사 - 해당지자체 공무원 인터뷰) 공공기관 사업타당성 검토 절차 이행으로 인한 사업 지연 빈번하게 발생

자료 : 저자 작성.

- 즉, 각각의 사업시행자 방식은 장·단점이 공존하는 만큼 어느 하나가 다른 방식을 대체한다기보다는 개별 구역별로 토지주들이 가장 적합한 방식을 선택하는 것이 가장 바람직하다고 사료됨.<sup>14)</sup>
- 동시에, 제도적으로 각 시행자 방식의 장점은 살리고 단점을 보완하기 위한 노력을 할 필요가 있을 것임.
- 먼저, 조합방식의 경우 조합 임원들을 대상으로 품질 높고 현장 수요에 맞는 교육을 주기적으로 실시하고, 일반 조합원과 대의원들을 대상으로도 동영상이나 책자 등을 활용하여 정비사업의 기본적인 사안에 대해 이해를 높일 필요가 있음.
  - 이 밖에도 초기사업비 지원을 충분하게 제공하여 자금 부족으로 인해 특정 업체에 끌려가거나 휘둘리지 않는 환경을 만들어줄 필요가 있음.
  - 또한, 제도개선을 통해 더욱 투명한 사업이 될 수 있도록 할 필요가 있음.
- 공공정비사업 또한 위 표에서 밝힌 여러 문제가 있으며, 이를 개선하기 위한 노력을 해나갈 필요가 있음.
  - 사업의 성과와 직원 개인의 인센티브와 연계하여 시행을 맡은 직원들이 열심히 할 유인을 만들어줄 필요가 있음.
  - 이 밖에도 적극 행정 행위에 대한 감사 면책이나 감경 제도를 시행하여 직원들의 부담을 덜어줄 필요가 있을 것임.
  - 마지막으로, 현재와 같이 주민들이 사업타당성검토 절차 이행을 기다리다 지쳐 불필요한 갈등이 발생하는 것을 방지하기 위하여, 후보지 선정 후에는 사업타당성 검토 절차를 면제하거나 대폭 간소화할 필요가 있을 것임.

14) 여기에 자세히 기재하지는 않았지만, 신탁방식 또한 장·단점이 공존함.

## □ 사업계획 인·허가 단계

- 도시계획(정비계획)이 결정되고 사업시행자가 결정된 후 진행되는 건축설계 및 이를 바탕으로 하는 사업시행계획 인가 과정에는 상당한 비효율이 존재하고 있음.
  - 비효율은 크게 두 가지 유형으로 나뉘서 살펴볼 수 있음.
  
- 먼저, 각종 심의나 영향평가 등의 과정에 있어 심의위원들의 자질이 낮거나, 사업을 종합적으로 보지 못하고 지나치게 특정 분야의 지엽적인 이슈에만 천착한다거나, 지나치게 자의적으로 심의를 한다거나, 심지어 특정 업체 제품을 사용하라는 식의 사실상 직권남용 또는 업무방해 행위를 하기도 함.
  
- 다음으로, 건축심의와 함께 교통, 소방 등 여러 관련 심의를 통합적으로 받아야 하는데(통합심의), 이를 위해 사전에 이행해야 하는 영향평가에 있어 상당한 비효율이 존재함.
  
- 예를 들어, 영향평가 및 심의 과정에 크게 중요하지 않아 거의 논의되지 않는 사항들까지 보고서에 검토하도록 하고 있어 굳이 불필요한 시간과 비용이 소요되고 있음.
  - 예를 들면, 환경영향평가 보고서의 경우 수백 페이지에 달하고 있고 이로 인해 용역비만 수억 원에 달하고 시간도 수개월~1년 이상 소요됨.<sup>15)</sup>
  
- 또한, 일조, 채광 등은 환경영향평가, 교육환경영향평가, 건축심의에서 중복적으로 다루지고 있는 사안으로, 비용이 중복적으로 지출되고 있음.
  
- 이를 개선하기 위하여, 디지털 트윈, BIM, AI 기술 등을 적극적으로 활용하

15) 게다가, 평가를 담당하는 관계자에 따르면 보고서 대부분은 제대로 읽지도 않고 넘긴다고 함.

여 불필요한 과정과 검토를 크게 줄일 필요가 있음. 동시에 지나치게 자의적인 심의를 줄여 사업의 예측가능성도 제고해 나갈 필요가 있음.

- AI 기술 등을 적극적으로 활용하여 ‘보고서를 위한 보고서’, ‘대안을 위한 대안’을 만드는 것 같은 비효율을 최소화하고, 사람들이 심의를 통해 결정해야 하는 주제에만 선택적으로 집중하도록 인·허가 과정을 효율화할 필요가 있을 것임.

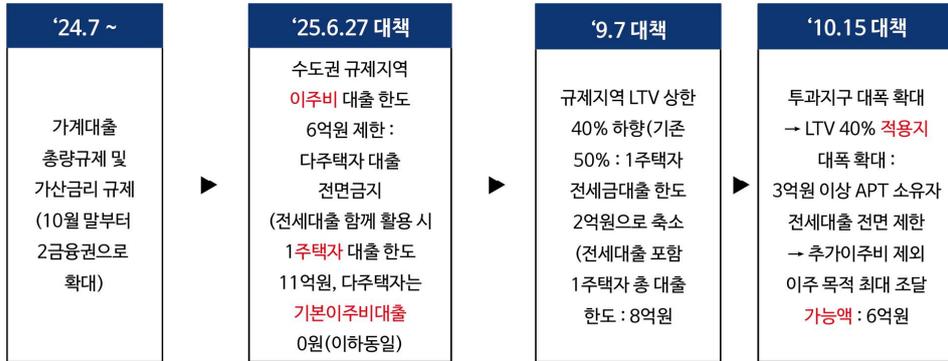
## □ 이주·철거·시공 단계

### 〈이주비 대출〉

- 이주 단계에서는 최근 특히 이슈화되고 있는 이주비 대출 관련 문제가 상당히 심각한 상황임.
  - 지난 정부 말부터 부동산시장 불안에 따른 대출규제의 영향으로 이주비 대출이 영향을 받아 금리가 상승해 왔음.
  - 아래 표에서 볼 수 있듯, 현 정부들어 더욱 강해진 부동산 금융규제로 인해 규제지역 내에서 1주택자에 대한 기본이주비 기준 LTV 최대 40%, 최대 조달 가능액 6억 원으로 규제가 대폭 강화되었음.
  - 게다가 2주택자 이상에 대해서는 이주비 대출이 전면 금지되었음.
- 그 결과, 정비사업 현장에서는 심각한 부작용이 발생하고 있음.
  - 서울시의 실태조사에 따르면, 기본적으로 이주비 조달을 위한 금리가 높아져 조합원들의 부담이 커졌을 뿐 아니라, 이주비 조달이 어려워 전세자금 반환이 늦어져 사업이 지연되는 사업장이 속출하고 있다고 함.<sup>16)</sup>

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

〈그림 4-3〉 부동산 규제에 따른 이주비 대출 한도 변화



자료 : 국토교통부, 금융위원회 등 보도자료 바탕으로 저자 정리.

〈그림 4-4〉 이주비 대출규제로 인한 서울시 내 사업장의 영향 (서울시 자체조사)



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

- 무엇보다도, 사업성이 양호하고 대형 건설사가 시공을 맡은 구역은 상대적으로 높은 금리지만 그나마 시공사 보증을 활용하여 조달해 나가고 있으나, 문제는 사업성이 열위하고 중소형 건설사가 시공을 맡은 곳은 추가이주비

조달이 어렵거나 한다고 해도 금리가 두 배 가까이 상승하고 있다고 함.<sup>17)</sup>  
· 특히, 이주비 대출 결과 가뜩이나 사업성이 부족한 구역에 더 큰 타격을 입고 있는 상황임.

- 이 밖에도 시공사와의 공사비 협상에서 불리하게 작용한다거나, 시공사의 재무적 부담 가중으로 인해 추가 수주가 제한된다는 등의 부작용도 발생하고 있음.
- 사람들이 거주하고 있는 기성시가지에서 시행하는 정비사업에서 이주비 대출은 이주를 통한 착공 가능한 토지로 만들기 위한 목적으로 실행되는, 사업 진행을 위한 필수적인 대출임. 따라서, 대출 규제를 완화하고 가계대출 총량규제를 적용받지 않도록 할 필요가 있음.
- 동시에 부작용을 줄이기 위해 이주비 대출을 받는 자는 이를 상환하기 전 까지 상속 등 예외적인 경우를 제외하고는 추가적인 주택구매를 금지하도록 하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임.

### 〈공사비 상승 및 공사비 협상〉

- 다음으로, 최근 공사비가 급등하면서 대부분의 구역에서 사업시행자와 시공사 간 공사비 협상 과정에서 상당한 진통을 겪고 있음.
- 최근 이례적인 공사비 급등으로 인한 갈등은 다른 건설사업에서도 나타났지만, 유독 정비사업에서는 최초 선정 시 대비 변경 계약 시 100% 이상 증액된 구역(예 : 장위10구역, 112.8%)이 나오는 등 그 정도가 심했음.

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

- 정비사업에서 유독 공사비 문제가 심한 것은 아래와 같이 여러 원인이 복합적으로 작용했기 때문임.
  - 먼저, 장기간 소요되고, (특히 예전에는) 충분히 발전되지 않은 건축설계만 가지고 초기 단계에서 시공사를 선정하는 정비사업 특성상, 인허가가 끝나고 통상 이주 단계에서 진행되는 변경계약 시점의 공사비와 상당한 차이가 나는 경우가 많음.
  - 게다가, 특히 사업성이 양호한 곳에서 진행되는 정비사업일수록 설계 과정에서 고급화를 하는 경우가 빈번하며, 이로 인해 공사비가 상당폭 증가하는 경우도 빈번하게 발생하고 있음.
  - 이 밖에도, 조합임원의 비리나 유착, 초기 저가수주 후 가격 현실화 등의 이유로 당초 대비 금액이 상당히 증가하는 경우가 많음.
  
- 정비사업 특유의 금융조달 구조 속에서, 시공사 선정 시점과 신뢰도 있는 공사비 산출 시점의 차가 너무 커 위 문제 중 일부는 개선하기 어려운 측면이 분명히 있음. 다만, BIM과 AI 설계 등 스마트 건축기술을 적극적으로 활용한다면 이로 인한 분쟁은 크게 줄일 수 있을 것으로 기대함.
  
- 예를 들어, 특정 자재나 시설을 고급화할 경우 공사비가 어느 정도 증가할 것인지를 시행자(조합 등)가 신속하게 파악할 수 있다면, 조합원들 간의 논의를 통해 다수가 찬성하는 부담 가능한 공사비 수준으로 의사결정이 내려질 수 있을 것임.
  - 그 결과, 공사비 증액분에 대한 선제적인 인지가 가능하여 공사비 변경 협상 시 분쟁을 줄일 수 있을 것임.

#### 〈마감재 선정과정에서의 비리〉

- 정비사업은 공사비만도 통상 수천억 원~수조 원가량 소요되는 큰 규모의 부

동산개발사업임. 또한, 사업 과정에서 선정하는 협력업체 수도 100개를 초과하는 경우가 많음.

- 이렇게 이권이 많이 걸린 사업이기에, 정비사업에서는 과거부터 비리 관련 문제가 자주 보고됐음.
  
- 지속적인 제도개선, 처벌 및 관리감독 강화, 조합임원 교육, 조합원들의 이해도 및 관심 증대로 인한 내부 견제 강화 등으로 조합임원의 비리 문제는 과거보다 크게 줄어든 것으로 보임. 다만, 마감재 관련 비리는 지속적으로 이어지고 있음.
  - 최근 성남 상대원2구역의 경우도 마감재 관련 이슈로 시공사 해지 등의 논란이 발생하고 있어 사업이 지연되고 있는 상황임.<sup>18)</sup>
  - 마감재에서 이러한 비리가 발생하는 이유는 여러 가지 있겠으나, 창호, 바닥, 가구 등 마감재는 금액도 클 뿐 아니라, 특히 ‘고급화’의 일환으로 채택하는 외산 마감재의 경우 단가 검증도 어렵기 때문임.
  
- 마감재로 어떤 제품들을 쓰느냐에 따라 공사비가 많게는 20% 이상 차이가 날 수 있을 정도로 공사비에서 차지하는 비중이 무시할 수 없을 정도로 큼. 따라서, 마감재 관련 비리가 이어지는 상황 속에 제도적 규율을 강화할 필요가 있음.
  
- 이를 개선하기 위해 다음의 네 가지 제도개선이 필요할 것으로 판단함.
  - 먼저, 창호, 주방가구, 바닥, 음식물쓰레기 이송설비 등 단가가 높은 주요 마감재의 경우 입찰 시 시공사 제안 안이 있을 경우, 중간에 변경 사항이 있을 경우 그 경위와 단가 변동 사항을 즉시 공시하도록 함.
  - 다음으로, 시공사 제안 내용이 없다면 전자투표 등을 통해 투표를 통해 결

18) 기호일보(2026), “[의혹 커지는 성남시 상대원2구역 재개발] ‘조합장 요구 거절하자 시공사 교체 통보’” 3월 5일 기사.

정하도록 유도함. 다만, 이 경우 유형별로 달리 정할 수 있도록 하는 등 조합의 재량은 폭넓게 인정하도록 할 필요가 있을 것임.

- 세 번째로, 공사비 검증 시 주요 마감재는 어느 정도 범위를 정해 (예 : ±10% 범위에서 적정 시중 단가 제시 등) 검증 보고서를 작성하고, 결과 도출 시 해당 마감재 항목을 별도로 분리해서 조합원들이 이해하기 쉽도록 통보하도록 함.
- 네 번째로, 처벌 관련 내용에 대한 조합임원 교육을 강화함과 동시에, 조합 내부고발 시스템을 구축하고 결정적인 제보 시 상당한 사례금을 지급하도록 할 필요가 있을 것임.

## □ 분양 · 주택수요 관련 단계

### 〈現 배분 방식〉

- 현재 정비사업 결과 조성된 주택의 분배에 있어, 특히 재개발사업에서는 1세대 1주택 원칙이 엄격하게 적용되고 있음. 게다가, 현재 종후자산평가 방식은 감정평가 방식 중 '원가법'에 상당 부분 기초하고 있으며, 조합원들에게는 시가 대비 할인해서 공급하고 있음.
- 이러한 구조는 종후자산 분배에 있어 종전자산가액 규모에 따른 격차를 일부 줄일 수 있는데 기여하기는 하나, 아파트 단지 조성 후 분양 중심의 사업 구조 속에 외부 전문 기관들의 출투자를 어렵게 하는 요인 중 하나로도 작동하고 있음.
  - 출자 금액에 상관없이 원칙적으로 1주택을 분양받아야 함.<sup>19)</sup>
  - 게다가, 왜곡된 종후자산가치 평가방식으로 인해 이론적으로 종전자산가액이 가장 적은 주택 보유자가 가장 종후자산가액이 높은 주택을 분양받아서 가장 큰 이익을 기대해 볼 수 있기 때문임.

19) 「도시 및 주거환경정비법」 제76조제1항제6호.

- 정비사업 시행에 있어 전문기관들의 참여를 높이기 위해서라도, 배분 방식에 대한 상당한 수정이 필요하다고 판단됨.

### 〈추가 분담금 마련 부담으로 인한 등지내몰림〉

- 정비사업의 고질적 문제로 꼽히고 있는 낮은 재정착률 문제도 개선되지 않고 있음. 오히려 최근 대출규제로 인해 이러한 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상됨.
  - DSR 등 대출규제로 인해 소득이 적은 고령자의 대출가능 규모가 크게 감소함에 따라, 준공 후 이주비·중도금 대출에 대한 대환이 어려운 상황임.
  - 특히, 최근 공사비가 급등한 반면 주택시장 초양극화 속 일반분양 수입은 높아진 비용을 상쇄하지 못하는 곳이 많음. 이로 인해 추가로 납부해야 하는 분담금이 조합원 분양신청 할 당시의 예상 분담금보다 크게 늘어난 곳이 많은 상황임.
  - 이러한 상황 속에서, 추가 분담금을 마련하지 못하는 조합원은 전세를 놓거나 매각할 수밖에 없는 상황으로 내몰리게 됨.
  - 즉, 본인의 의사가 아닌 이유로 재정착하지 못하는, 등지내몰림(Displacement) 현상이 나타나게 됨.
- 다만, '상환 능력 범위 내 대출'이라는 가계부채 관리 및 금융 안정화 기조에 따라 시행 중인 DSR 규제에서, 정비사업만을 예외로 인정받기는 현실적으로 어려울 것으로 판단됨.
- 이러한 상황 속에, 정비사업에서 고령자들의 재정착률을 높이기 위해서는 주택연금 제도를 추가로 개선해서 활용하거나, '지분 매각 後 우선매수청구권(Buyback Option) 부여 방식' 등을 검토해 볼 필요가 있을 것임.

- 주택연금 방식의 경우, 2025년 제도 개편을 통해 분담금을 주택연금 일시인출을 통해 납부할 수 있도록 한 차례 제도가 개편되었음. 다만, 사업 완료 후 발생하는 개발이익을 향유하기 어려울 뿐 아니라, 공시지가 12억 원 미만 주택만 가입이 가능하기에 이용이 상대적으로 저조할 것으로 예상함.
- 따라서, 주택연금 방식을 추가로 개선한 가칭 ‘정비사업형 주택연금’ 프로그램을 도입하여 이용률을 높여 고령자 주거안정을 제고할 필요가 있음.
- 지분 매각 後 우선매수청구권 부여 방식은 먼저 입주 시 지분 일부를 LH 등에 매각(주택도시기금 활용)하여 분담금, 이주비 금융비용 등을 마련함.
  - 그리고, 향후 일정 조건 만족 시 본인 또는 직계가족이 해당 지분을 되사오거나, 사망 후 상속인이 해당 지분을 우선적으로 매수할 수 있는 옵션(권한) 부여하는 방식임(지분적립형 방식과 유사).

#### 〈시장안정 효과가 미흡한 규제 지속으로 인한 사업 지연 및 사업성 저하〉

- 정부는 주택시장 안정과 불로소득 환수 등을 위한 목적으로 분양가 상한제, 재건축 초과이익환수제, 토지거래허가제 등 다양한 규제를 적용하고 있음.
- 하지만, 이러한 규제는 주택시장 안정 기여 효과는 의문인 상황 속에 국민에게는 상당한 불편함(특히 토지거래허가제)을 안겨주고, 현금 많은 무주택자에만 ‘로또 분양’의 큰 기회를 안겨주고 있을 뿐 아니라, 징수는 안 되면서 상당한 공급 차질만 발생시키고 있는(재건축 초과이익 환수제) 상황임.
  - 특히 재건축초과이익환수제도와 분양가상한제의 경우 징수 금액을 줄이기 위해 불필요한 고급화를 조장하는 등 사회적 낭비를 초래하고 있음.
- 따라서, 정책 효과를 다시 한번 면밀하게 검토한 후 굳이 불필요한 규제는 과감하게 개선시켜 나갈 필요가 있음.

## 〈조정 후 분양에 특화되어 있는 관리처분처분 방식〉

- 현재 정비사업 방식은 기존의 권리를 새로운 권리로 바꾸는 공용환권 방식으로 설계되어 있음.
- 이 과정에서 기존 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자는 조합원으로서 조합원 분양기간 내에 새로운 부동산에 대한 분양신청을 반드시 하도록 하고 있음.
  - 만일 해당 기간 내에 분양신청을 하지 않을 시 현금청산자로 분류되도록 하고 있음.
- 조합원 분양분을 제외한 주택은 반드시 일반분양을 해야 하거나(30세대 이상) 일반분양 통하지 않더라도 반드시 처분을 하도록 하고 있음. 이밖에 상가 등 복리시설도 처분을 하도록 하고 있음.
- 이러한 상황 속에, 「도시정비법」을 통해서는 장기 운영형 방식의 복합개발을 하기가 상당히 어려운 상황임.
  - 다만, 최근 도시경쟁력 강화를 위한 장기 운영형 복합개발을 장려하는 흐름 속에, 제도 개편을 통한 새로운 개발 방식에 대한 고민이 필요한 시점임.
- 하지만, 「도시정비법」에 따른 정비사업은 현재 분양 중심으로 활발하게 추진되고 있고, 도심 내 주택공급의 주요한 수단으로 기능하고 있음. 또한, 분양 방식이 반드시 열위하다고 볼 수는 없음.
  - 대규모 상가는 장기 운영 방식이 바람직할 수 있으나, 주택의 경우 개인 소유를 통해 주택에 대한 재투자를 유도하는 것도 매우 중요함.
- 따라서, 현 관리처분 방식을 다른 장기 운영 방식으로 대체하기보다는, 기존 관리처분 방식은 현 상태로 놔둔 채 작년에 시행된 ‘프로젝트 리츠’와 「도심 복합개발법」을 활용하여 추진될 수 있기를 유도할 필요가 있을 것임.

- 지금까지 본 고에서는 도시 및 도시정비 정책 대전환의 필요성을 살펴보고 그 구체적인 방안을 고찰해 보았음.
  - 특히, 본 고에서는 기성시가지의 가용지가 거의 남아 있지 않는 상황 속에서, 도시정비 제도와 사업을 중심으로 개선방안을 탐색해 보았음.
  - 그리고 특히, 사업과정의 개선 방안은 사람(주체), 거버넌스(제도), 기술 측면으로 분류해 보았음.
- 지금까지 본 고에서 살펴본 대전환의 방향을 정리해 보면 아래와 같음.

#### □ 정책 패러다임의 근본적 전환 : ‘주택 공급’에서 ‘도시경쟁력 강화’로

- 단기적인 주택가격 안정 및 팽창 위주의 정책에서 벗어나 품질, 안전, 지속 가능성, 그리고 도시경쟁력 제고를 핵심 목표로 재설정해야 함.
- 부처 간 분절된 정책을 탈피하여 주택·교통·복지·산업을 연계하는 통합 거버넌스를 구축하고, 공공(규칙 설계자)과 민간(가치 창출자)의 수평적 파트너십을 형성해야 함.
- ‘규제와 금지’ 중심에서 성과 기반의 ‘유도와 인센티브’ 체계로 전환하고, AI 및 디지털 기술을 전면 도입하여 정책의 예측 가능성과 행정 효율을 높여야 함.

#### □ 성숙도시 시대, 사람(주체)·거버넌스(제도)·기술 중심의 도시정비 정책의 대전환

- 성숙도시 시대의 도시정비 정책은 단순한 노후 주택 개량을 넘어 미래 국가 공간 비전을 실현하는 핵심 수단임.

- 따라서 낡은 정책 프레임에서 벗어나 법·제도의 통합, 낡은 규제의 혁파, 그리고 첨단 기술의 융합이라는 총체적 대전환을 통해 신속하고 투명하며 경쟁력 있는 미래 도시 공간을 창출해 나가야 함.
- 이를 위해서는 사람<sup>(주체)</sup>, 거버넌스<sup>(제도)</sup>, 기술 측면의 획기적 개선이 반드시 필요함.
  - 사람 (주체) : 이해관계자의 역량 강화 및 투명성 제고
  - 거버넌스 (제도) : 법·제도 통합 및 합리적 규제 개선
  - 기술 (스마트 혁신) : 비효율 제거 및 데이터 기반 의사결정
- 최근 AI 등 기술 발달로 전 사회적인 ‘패러다임 시프트’가 발생하고 있는 상황 속, AI 기술을 인허가 및 심의 과정의 디지털화로 사업 기간 단축, 공사비 분쟁의 선제적 차단, 주민 수용성 제고를 위한 AI 공공기여 시뮬레이션 등의 목적으로 적극적 활용을 할 필요가 있을 것임.

## □ 파편화된 법·제도 체계의 통합 및 광역적 정비 도모

- 다수의 개별법으로 분산·중첩된 현행 정비 관련 법률과 제도를 통·폐합하여 (가칭) 「노후 기성시가지 관리 기본법」을 제정하고, 도시의 노후 기성시가지 전반의 정비 방향을 종합적으로 제시해 줄 수 있는 기본계획을 수립해야 함.
- 단편적인 개별 구역 단위 개발의 한계를 극복하기 위해, 과거 뉴타운(재정비 촉진사업)의 기반시설 확충 등 순기능을 살려 생활권 단위의 광역적 종합 정비를 적극 추진해야 함.
- 상업·리테일 등 권리관계가 복잡한 비주택 집합건축물의 재건축 활성화를 위해 관련 법령(「집합건물법」 등)을 정비하고 공간혁신구역 제도를 적극 활용해야 함.

#### □ 사람<sup>(주체)</sup>.거버넌스<sup>(제도)</sup>.기술 중심의 정비사업 전(全) 과정 혁신

- [지정·계획 단계] 지나치게 까다로운 정비구역 지정 요건을 합리적으로 완화하고, 갈등을 유발하는 획일적인 '공공임대주택 위주'의 기여 방식을 스마트 건설 등 도시경쟁력 강화 지표로 다변화해야 함.
- [시행 단계] 비전문적인 조합 방식의 한계를 보완하기 위해 교육 및 초기 자금 지원을 강화하여 전문기관의 참여를 유도하고, 공공시행자의 적극행정을 유인할 인센티브 및 면책 제도를 마련해야 함.
- [인허가·시공 단계] 디지털 트윈, BIM, AI 기술을 활용하여 중복 심의를 통합·효율화하고 공사비 분쟁을 선제적으로 예측하며, 마감재 선정 비리 차단을 위한 투명한 제도(전자투표, 투명 공시 등)를 구축해야 함.

#### □ 원주민 주거 안정망 구축 및 미래형 사업 모델 안착

- 금융 및 규제 합리화 : 원활한 이주 및 사업 진행을 가로막는 이주비 대출 규제를 합리화하고, 시장 안정 효과는 미흡하면서 사업성만 저하시키는 재건축초과이익환수제, 분양가상한제 등을 과감히 개선해야 함.
- 등지 내몰림(Displacement) 방지 : 공사비 급등과 분담금 증가로 인한 고령층 원주민의 이탈을 막기 위해 '정비사업형 주택연금' 및 '지분 매각 후 우선매수청구권(Buyback Option)' 등 실효성 있는 지원책을 도입해야 함.
- 장기 운영형 복합개발 유도 : 일률적인 '아파트 단지 조성 후 분양' 방식에서 벗어나, 프로젝트 리츠(REITs) 및 「도심복합개발법」 등을 활용하여 지속적인 부가가치를 창출하는 '장기 운영형 복합개발' 모델을 활성화해야 함.





05

---

**결론**



- 본 보고서에서는 주택과 도시를 단순한 건설산업의 일부 시장이 아니라, 국민의 일상 생활과 경제 활동이 이루어지는 국가 핵심 인프라이자 건설산업의 성과와 한계가 가장 직접적으로 드러나는 영역으로 규정했음.
  - 특히 주택과 도시는 건설산업의 핵심 수요처일 뿐 아니라 제조업, 금융, 서비스, 에너지, 정보통신, 문화산업 등과 긴밀하게 연결된 거대 경제 생태계의 허브이며, 국가 경쟁력과 국민 삶의 질을 동시에 좌우하는 전략 분야임.
- 따라서 주택과 도시의 문제는 더 이상 개별 정책이나 단기 처방으로 다룰 수 있는 사안이 아니라, 시장·제도·산업·거버넌스·기술 전반을 포괄하는 구조적 전환 과제로 이해되어야 함.
- 전후 복구기부터 최근에 이르기까지 우리나라 주택·도시 정책의 전개 과정을 검토해 보았음. 이를 통해 과거에는 절대적 주택 부족 해소와 대규모 도시 확장에 주력하였다면, 앞으로는 품질, 안전, 지속가능성, 도시경쟁력을 중심으로 정책 목표를 근본적으로 재설정해야 함을 주장함.
  - 다시 말해, 앞으로의 정책은 “얼마나 많이 공급할 것인가”만이 아니라, “어떤 주거와 어떤 도시를 만들 것인가”, “어떻게 지속가능하고 예측 가능한 방식으로 공급·정비할 것인가”를 중심에 두어야 함.
- 이를 위해서는 사람(참여 주체의 역할 재정립, 의식변화, 역량강화), 거버넌스(종합적 제도 혁신), 기술(AI의 적극적 활용)의 세 축으로 접근할 필요가 있음을 역설함.
  - 구체적으로 살펴보면 아래와 같음.

## □ 우리 주택·도시 정책이 달성한 역사적 성과

- 지난 수십 년간 우리나라는 선분양제, 공영택지 개발, 200만 호 공급, 1·2·3기 신도시 조성 등 대규모 공급정책을 통해 만성적인 주택 부족 문제를 완화하는 데 상당한 성과를 거둬.
  - 대규모 택지 조성과 표준화된 아파트 공급체계는 단기간에 주택 재고를 확대하는 데 핵심적 역할을 하였고, 그 결과 지난 60여 년간 주택재고가 1,469만 호 증가하고 규모가 4배 성장하였으며, 1995년 85% 수준이던 주택보급률이 13년 만에 100%를 초과하는 수준에 이룸.
- 공공임대주택 측면에서도 일정한 진전이 있었다. 1989년 영구임대주택 도입 이후 공공임대의 공급 대상과 물량이 확대되었고, 장기공공임대주택 재고율 역시 2000년 2.3%에서 2021년 말 9.5% 수준으로 높아져 OECD 평균을 상회하게 됨.
  - 이는 우리 정책이 절대적 주택 부족의 시대를 지나, 양적 공급 중심에서 질적 개선과 주거복지 중심으로 이동할 수 있는 제도적 토대를 마련했음을 의미함.
- 또한 주택정책은 점차 공급만이 아니라 주거복지와 생애주기별 지원체계를 포함하는 방향으로 확장됨.
  - 영구임대, 국민임대, 행복주택, 뉴스테이, 주거급여 등 다양한 제도가 도입되면서 청년, 신혼부부, 고령층, 저소득층을 대상으로 한 맞춤형 정책의 기반이 형성되었다.
  - 이는 과거의 단순 공급정책이 점차 주거권 보장과 주거복지 보편성이라는 방향으로 진화해 왔음을 보여준다.
- 도시 차원에서도 일정한 성과가 있었음. 신도시와 대규모 택지개발은 수도

권 과밀 해소와 지역균형발전을 위한 수단으로 활용되었고, 행정중심복합도시와 혁신도시는 국토 공간구조의 다핵화를 시도한 사례로 평가할 수 있음.

- 또한 재개발·재건축, 도시 및 주거환경정비법, 빈집 및 소규모주택 정비 특례법 등은 노후 시가지 관리와 기존 도시의 질적 개선을 위한 제도적 틀을 구축하는 데 기여함.

## □ 지금까지 정책의 한계

- 하지만, 우리 주택정책의 가장 큰 한계는 정책 목표가 지나치게 단기적인 가격 안정 여부에 종속되어 왔다는 점임.
  - 가격 상승기에는 규제를 강화하고, 침체기에는 규제를 완화하는 이른바 ‘냉온탕식’ 대응이 반복되면서 정책의 일관성과 예측 가능성이 훼손됨.
  - 그 결과 구조적 수급 관리보다는 경기 대응적·순환적 정책 운용이 고착화됨.
- 정부별 대표 정책은 있었지만, 정권 교체와 함께 정책 기조가 급격히 전환되면서 연계성과 지속성이 약화됨.
  - 200만 호 공급, 1·2·3기 신도시, 보금자리주택, 뉴스테이, 도시재생 뉴딜 등은 각각의 시기에는 의미가 있었으나, 장기적 국토 공간전략과 주택 수급 전망 속에서 일관되게 연결되지 못함.
- 특히 주택·토지·금융·조세 정책이 통합적으로 설계되지 못해 상충과 중복이 반복되었다는 점은 향후 반드시 극복해야 할 구조적 한계임.
- 주택 분야의 구조적 진단에서도 같은 문제가 드러남.
  - 본 고에서는 시장 측면에서 성장기 패러다임 기반의 수급관리 메커니즘 고착, 제도 측면에서 장기 계획과 미시 대책의 부정합, 산업 측면에서 분양 중심의 일회성 사업 구조, 거버넌스 측면에서 공공-민간의 수직적 규제 관

계 지속을 핵심 문제로 제시함.

- 여기에 인구 감소와 고령화 대응 지체, 수도권·지방 양극화, 다층적 인허가 규제, 첨단기술 도입 저조, 정책 전달체계의 누수 등이 중첩되며 기존 시스템의 한계를 심화시키고 있음.

● 도시와 도시정비 부문에서도 유사한 구조적 제약을 안고 있음.

- 기능 분리 중심의 용도지역 체계는 IT·AI 기반 첨단산업, 코리빙, 복합개발 수요와 충돌하고 있으며, 획일적인 물리 규제는 창의적 토지이용을 제약하고 있음.
- 또한 국토계획법, 도시개발법 등 다층적 법체계와 각종 개별 심의의 중첩으로 인해 대규모 택지개발 및 정비사업에 5~10년 이상이 소요되고, 스마트 기술의 도입도 개별 단지 수준에 머물러 도시 전반의 구조 전환으로 확산되지 못하고 있음.

#### □ ‘정책 보완’을 넘는 ‘패러다임 전환’ 필요

● 이를 바탕으로, 본 고에서는 주택과 도시의 위기는 일부 제도 손질이나 단기 대책으로 해소될 수 있는 문제가 아니라, 산업 생태계와 가치체계 전반의 근본적 재설계를 요구하는 구조적 과제를 역설함.

- 따라서, 건설 재탄생 2.0은 일회성 정책 제안이 아니라, 생산방식, 사업구조, 공공과 민간의 역할, 금융구조, 기술 적용 방식, 성과평가 기준까지 포괄하는 장기적 혁신 여정으로 이해되어야 함.

● 특히 앞으로의 주택·도시 정책은 “주택 공급” 자체가 아니라, 품질·안전·지속가능성·도시경쟁력 확보를 핵심 목표로 삼아야 함.

- 주거 공간의 질적 수준을 높이고, 재난·재해와 노후화에 대응하는 안전한 환경을 조성하며, 탄소중립과 기후위기에 대응하는 지속가능한 구조로 전

환하고, AI·디지털 전환과 산업구조 변화에 대응할 수 있는 도시경쟁력을 갖춰야 함.

- 따라서 향후 정책은 단기 가격 조절의 논리에서 벗어나, 주택·도시·교통·복지·산업을 연계하는 통합 공간정책으로 재편되어야 함.
- 주택문제를 개별 상품시장 문제가 아니라 국가 공간구조, 산업 배치, 일자리, 이동, 복지와 연계된 종합 정책 문제로 인식하는 관점 전환이 선행되어야 함.

#### □ 주택정책과 시장의 재탄생 방향

- 먼저, 주택정책은 공급량 중심의 관리에서 벗어나 수요자 삶의 질 중심의 정책으로 전환되어야 함.
- 과거처럼 공급 규모만으로 정책 성패를 판단하기보다, 주거의 질, 접근성, 안전성, 에너지 효율, 사회적 포용성, 정책 수혜의 실질적 체감 정도를 중시해야 함.
- 특히 인구감소, 고령화, 1인 가구 증가, 수도권·비수도권 격차 확대라는 구조 변화에 맞춰 수요의 성격 자체가 바뀌고 있다는 점을 반영해야 함.
- 다음으로, 공급 시스템은 경기 순응적·일회성 분양 중심 구조를 넘어 보다 안정적이고 장기적인 공급체계로 재구성되어야 함.
- 공급 확대가 필요할 때는 적기에 작동하고, 침체기에도 기반이 무너지지 않도록 공공과 민간의 역할을 재설계하며, 분양·임대·운영관리까지 고려하는 장주기적 시스템이 필요함.
- 이는 공급의 양뿐 아니라 공급의 방식, 운영의 지속성, 사후관리의 책임성까지 함께 재편해야 함을 의미함.

- 셋째, 정책 전달체계는 보다 정교해져야 한다.
  - 보고서 전반에서 지적했듯, 복잡한 주거지원 제도는 실제 수혜자가 이를 인지하지 못해 지원을 받지 못하는 누수를 낳고 있음.
  - 향후에는 개별 가구 특성에 맞춰 제도를 원스톱으로 안내하는 지능형 통합 플랫폼을 구축하여 정책 접근성과 행정 실효성을 높여야 한다.
- 마지막으로, 공공의 역할은 단순 공급자나 단속자가 아니라 규칙 설계자 (Rule Setter), 이해관계 조정자, 플랫폼 관리자로 전환되어야 함.
  - 공공은 민간의 창의성이 발휘될 수 있는 제도적 운동장을 조성하고, 시스템 리스크를 관리하며, 시장 신뢰를 회복하는 방향으로 기능해야 함.
  - 반대로 민간은 단순 시공 수행자가 아니라, 미래 기술과 도시적 가치를 현장에 구현하는 혁신과 투자 주체로 자리매김해야 함.

#### □ 도시 및 도시정비 정책의 재탄생 방향

- 도시 부문에서 가장 중요한 것은, 이제 도시정책의 목표를 양적 팽창이나 단기 경기부양이 아니라 도시의 품질, 안전, 지속가능성, 탄소중립, 경쟁력 확보로 전환해야 한다는 점임.
  - 도시 공간은 더 이상 단순한 건축물의 집합이 아니라, 새로운 산업과 기술, 삶의 방식이 결합되는 유연한 플랫폼으로 재설계되어야 함.
  - 특히 성숙도시 시대의 도시정비는 단순한 노후 주택 개량을 넘어, 미래 국가 공간 비전을 실현하는 핵심 수단으로 이해되어야 함.
  - 가용 택지가 줄어드는 상황에서 기존 시가지의 재구조화와 고도화는 주택 공급 차원을 넘어 도시 기능 재배치, 생활권 재편, 산업 수용력 강화와 연결되어야 함.
- 이를 위해서는 먼저 도시정비 과정에 참여하는 사람·주체의 역할이 달라져야 함.

- 공공은 인허가 단속자에서 벗어나 민간 혁신을 가능하게 하는 플랫폼 관리자로 전환해야 함.
  - 민간은 단기 수익 중심 개발자가 아니라 ESG와 지역사회 상생을 고려한 장기 가치 창출 주체가 되어야 함.
- 다음으로, 거버넌스와 제도는 통합적 공간전략과 유연한 제도체계로 재편되어야 함.
    - 정권 교체나 단기 부동산 변동에 흔들리지 않는 20~30년 단위의 초장기 국가 공간 비전 수립이 필요하며, 주택·도시·교통·복지·산업을 물리적 공간 단위에서 융합 설계하는 의사결정 구조가 마련되어야 함.
    - 동시에 획일적 규제와 금지 중심 계획에서 벗어나, 민간의 창의적 복합개발과 공공성 기여를 연동하는 인센티브 기반 규제체계로 옮겨가야 함.
  - 셋째, 기술은 선택사항이 아니라 도시정비 혁신의 핵심 수단이 되어야 함.
    - AI와 데이터 기반 시뮬레이션을 통해 교통, 에너지, 인구이동, 상권 변화를 분석하고, 고밀·복합 개발의 최적 입지와 생활권 재편 우선순위를 과학적으로 도출해야 함.
    - 인허가·심의 과정의 디지털화, 공공기여 시뮬레이션, 공사비 및 분쟁 리스크의 사전관리 등 기술 적용을 통해 사업 기간을 단축하고 예측 가능성과 수용성을 높일 필요가 있음.

#### □ 사람·거버넌스·기술이라는 세 축의 추진 전략

- 주택과 도시의 전환은 사람, 거버넌스, 기술이라는 세 축으로 추진해 나갈 필요가 있음.
  - 이는 문제를 단지 규제 완화나 공급 확대의 차원에서 보지 않고, 정책을 실행하는 주체의 역할, 이를 지탱하는 제도 구조, 그리고 성과를 가능하게 하

는 기술 기반까지 함께 바꿔야 하기 때문임.

- 사람 측면에서는 정책결정자, 지자체, 공공기관, 민간기업, 금융권, 시민 등 모든 이해관계자가 주택·도시 혁신의 필요성을 공동 과제로 인식해야 함.
  - 즉, 재탄생은 특정 부문의 노력만으로 달성되는 것이 아니라, 참여자 전반의 인식 전환과 역량 강화가 전제되어야 함.
  
- 거버넌스 측면에서는 부처 간 분절과 수직적 규제관계를 넘어, 협력적 파트너십과 통합 설계 체계가 필요함.
  - 공공과 민간은 대립적 관계가 아니라, 공공은 질서를 설계하고 민간은 혁신을 실행하는 수평적 협력 구조로 재정립되어야 함.
  
- 기술 측면에서는 데이터와 AI가 정책 보조 수단을 넘어, 정책 설계와 사업 집행의 핵심 인프라가 되어야 함.
  - 앞으로의 주택·도시 정책은 경험과 직관, 정치적 요구만이 아니라, 데이터 기반 분석과 디지털 행정 역량 위에서 운영되어야 함.

#### □ 향후 실행을 위한 핵심 과제

- 향후 실천 단계에서는 다음과 같은 방향이 우선적으로 요구됨. 먼저, 단기 대책 중심의 반복에서 벗어나 중장기 주택·도시 비전을 제도화해야 함.
  
- 둘째, 주택·도시·교통·복지·산업을 연결하는 통합 거버넌스를 구축해야 함.
  
- 셋째, 공공은 규칙 설계자와 플랫폼 관리자로, 민간은 혁신 투자 주체로 기능을 분담해야 함.

- 넷째, 규제는 일률적 금지 중심이 아니라 성과와 공공성에 연동된 유도·인센티브 방식으로 개편해야 함.
- 다섯째, 인허가·심의·정비사업 전 과정에 데이터와 AI를 적극 도입하여 기간 단축, 비용 절감, 분쟁 예방, 주민 수용성 제고를 달성해야 함.
- 다만, 결국 실행의 성패는 “얼마나 큰 정책을 발표하느냐”보다, 얼마나 일관되게 지속하고, 얼마나 현장 친화적으로 작동하게 하며, 얼마나 기술과 제도를 접목하느냐에 달려 있음.
  - 정책의 신뢰 회복 없이는 민간의 투자도, 국민의 수용도, 산업의 혁신도 지속되기 어려움.
  - 그러므로 재탄생 전략의 핵심은 새로운 구호가 아니라, 예측 가능하고 지속 가능한 실행체계를 만드는 데 있음.

#### □ 맺음말

- 종합하면, 우리나라 주택·도시 정책은 과거 절대적 부족을 해소하는 데 성공했지만, 이제는 그 성공의 방식 자체가 새로운 시대 변화에 충분히 대응하지 못하는 한계에 직면해 있음.
  - 인구구조 변화, 기후위기, 디지털 전환, 산업 재편, 수도권과 지방의 격차, 성숙도시 시대의 정비 수요는 과거의 대량공급·단기대책·분절적 거버넌스만으로 해결할 수 없음.
- 앞으로의 주택과 도시는 더 많이 짓는 대상이 아니라, 더 잘 설계하고 더 지속가능하게 운영하며 더 높은 삶의 질을 제공해야 하는 국가 전략 플랫폼이 되어야 함.

- 이러한 전환은 단순한 정책 보완이 아니라, 사람의 역할 재정립, 제도의 통합과 일관성 확보, 데이터와 AI 기반의 과학적 대응을 통해 이루어지는 총체적 재탄생이어야 함.
- 주택과 도시의 미래는 공급의 양이 아니라, 정책의 질과 구조의 혁신, 그리고 실행체계의 신뢰성에 의해 결정됨.
- 건설 재탄생 2.0은 주택과 도시를 통해 국민 삶의 질과 국가경쟁력을 동시에 끌어올리는 장기 프로젝트이며, 그 출발점은 지금까지의 방식과 결별하고 새로운 패러다임으로 과감히 전환하는 데 있음.

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)

이태희(연구위원·thlee@cerik.re.kr)

김성환(연구위원·shkim@cerik.re.kr)

## □ 참고 문헌

- 글레이저, 에드워드(2021), 『도시의 승리』, 이진원 역, 서울: 해냄.
- 강동익·송경호(2021), 「주택가격변동이 혼인율과 출산율에 미치는 영향과 정책적 함의」, 연구보고서 21-14, 한국조세재정연구원.
- 고철(2002), “[국토시론] 주택보급률 100% 시대의 주택정책방향,” 『국토』, 11월호.
- 김성환·유위성·최석인(2023), “건설산업 4대 정보시스템의 공공데이터 구현 현황 분석,” 『한국산학기술학회논문지』, 제24권 제4호.
- 김우석·황인도·이재원(2025), “주택가격 기대심리의 특징과 시사점,” 『BOK 이슈노트』, 제2025-15호, 한국은행.
- 송태정(2007), “자산가격 상승이 소비에 미치는 영향,” 『LG Business Insight』, 11월 7일.
- 이재홍·강승규·장성용(2022), 「외생화 산업연관모형을 활용한 주택공급 감소의 경제적 파급효과 분석」.
- 이태희·김성환(2019), “재개발·재건축 정책 동향과 문제점,” CERIK·법무법인화우 세미나 발제자료.
- 조정희·박미선(2022), “주거비 부담이 사회경제적 박탈에 미치는 영향,” 『국토정책 Brief』, 11월 14일.
- 주진철·윤혁진(2026), “주택가격 상승이 연령별 소비 및 후생에 미치는 영향,” 『BOK 이슈노트』, 제2026-7호, 한국은행.
- 한국은행(2025), 『금융안정보고서(2025년 6월)』, 서울: 한국은행.
- 국가데이터처(2026), 「국내인구이동통계」.
- 국토교통부(2024), “30년 된 아파트, 안전진단 없이 재건축 착수하여 도심공급 확대한다,” 보도자료(1월 10일).
- 국토교통부(2025), “재개발·재건축사업 착수요건, 보다 합리화된다,” 보도자료(4월 17일).

- 국토교통부(2025), “우리동네 정비 쉬워진다… 소규모주택정비 기준 완화,” 보도자료 (10월 21일).
- 국토교통부(2026), 「주택건설실적통계(인허가)」.
- 기호일보(2026), “[의혹 커지는 성남시 상대원2구역 재개발] ‘조합장 요구 거절하자 시공사 교체 통보,’” 3월 5일 기사.
- 대한건설협회, 「국내건설수주동향조사」.
- 서울특별시(2026), “서울시, 정비사업 현장 ‘3만 호’ 공급 차질 위기… ‘이주비 대출규제’ 합리화 촉구,” 보도자료(1월 27일).
- 통계청(2023), 「장래인구추계: 2022~2072」.
- 통계청(2025), 「가계금융복지조사」.
- 통계청·한국은행·금융감독원(2025), 「2025년 가계금융복지조사 결과」, 합동 보도자료 (12월 4일).
- 한국부동산원(2026), 「상업용부동산임대동향조사」.
- 한국은행(2025), “2023년 산업연관표(연장표) 작성 결과 및 [별첨] 통계표,” 보도자료 (9월 24일).

## 주택과 도시, 시장과 정책의 재탄생 전략

---

**저자** 한국건설산업연구원 편저

**발행** 2026년 3월 18일

**발행인** 이충재

**발행처** 한국건설산업연구원

서울시 강남구 언주로 711(건설회관 11, 9층)

전 화 : 02)3441-0600(代)

홈페이지 : <http://www.cerik.re.kr>

**인쇄소** 수-커뮤니케이션

©한국건설산업연구원 2026

**CERIK**  
Construction & Economy Research Institute of Korea  
**한국건설산업연구원**

서울특별시 연주로 711(건설회관 11, 9층)  
[www.cerik.re.kr](http://www.cerik.re.kr)



9 788984 252318

ISBN 978-89-8425-231-8