

9·7 「주택공급 확대방안」의 평가와 보완사항 제언

2025. 9

주택·도시TF

■ 들어가며	4
■ 9·7대책의 주요 내용	5
■ 9·7대책의 평가	19
■ 향후 보완 및 개선 방향	32
■ 마치며	40

- 지난 9월 7일, 정부는 시장의 주택공급 부족 우려에 대응하고 안정적인 주택공급 환경을 마련하기 위하여 「주택공급 확대방안」(이하 9·7대책)을 발표함.
 - 공급(착공) 목표는 향후 5년 동안 연평균 27만호, 총 135만호 수준에 달해 공급 부족 해소가 기대됨.
 - 특히 공공과 민간의 역할을 조화롭게 설계하여, ①(공공 주도)공적역할 확대, ②(공공·민간 협조)법·제도적 지원, ③(민간 주도)규제 완화·지원의 3가지 유형을 제시함.
 - 구체적인 방안으로는 ①수도권 주택 공급 확대 및 조기화, ②도심 내 주택공급 확대, ③민간 주택공급 여건 개선, ④수요관리 및 거래 질서 확립을 제시함
- ‘수도권 주택공급 확대 및 조기화’는 수도권 택지 내 주택건설사업 LH 직접시행, 토지 효율화, 비주택용지→주택용지 전환, 분양 가시화 등으로 공급 체감을 조기화하는 방향임.
 - 이를 통해 당초 2026~2030년 수도권 공공택지 착공 예상 물량인 25.1만호보다 12.1만호 더 많은 37.2만호를 착공하는 것을 목표로 함.
 - 다만 실질 순증 물량이 제한적이고 공사지연·자금조달 리스크로 민간 참여 유인이 저하될 소지가 있음.
 - 따라서 조달여건 개선·시공과정 상 리스크 헷지·인센티브 등 민간 유인 강화가 우선적으로 필요하며 추가적인 착공 물량 확보를 위해 공공사업 여건 개선(LH 도급 구조 개편·미착공 착공 전환), 신규 공공택지 단계적 증량·로드맵 제시가 필요함.
- ‘도심 내 주택공급 확대’는 노후·유헴부지 활용, 정비사업 활성화·제도 개편을 통해 주택공급을 활성화하겠다는 계획임.
 - 동 방안을 통해 향후 5년간 추가 확보할 수 있을 것으로 기대되는 착공 물량은 약 40.3만호에 달함.
 - 도심 내 주택공급 확대 방안 분석 결과, 중·장기 효과가 기대되는 한편, 단기 효과는 제한적일 것으로 판단되며 시장 안정 효과 역시 단기보다는 중·장기에 나타날 가능성이 높음.
 - 이를 보완하기 위해 공공성을 강화한 민간시행 병행, 도심 공공주택 복합사업 제도개선, 노후계획도시 마스터플랜 수립·선별적 통합정비 유도, 정비사업 대책 중 부작용 우려사안 보완(이주자금 지원 확대·공공기여 임대주택 공개추첨), 공원녹지 의무 추가 완화·소송 지연 및 판결 일관성 문제 등 개선이 필요함.
- ‘민간 주택공급 여건 개선’은 기존 제기된 불합리한 규제를 개선, 민간참여 유인을 강화함.
 - 인허가 합리화, PF 보증 확대·조기착공 인센티브, 비아파트 단기공급 확대 등으로 착공 촉진·단기 물량 증대가 기대되나, 수익성 개선은 제한적이고 재정 부담 확대·비아파트 선호 부족·공급량 제약이 우려됨.
 - 보완 방안으로서 개발이익 환수 통합·학교용지 부담 완화·용도지역 유연화 등 장기 규제개선, 모듈러·신공법 활성화(법체계·인허가·성능기준 개선), 공공지원 민간임대 확대(도심형·청년 특화)가 필요함.
- ‘수요관리 및 거래 질서 확립’은 공급 확대의 실효성을 높이기 위한 수급 균형 조정 메커니즘을 설계함.
 - 규제지역 LTV 강화, 임대사업자 LTV 제한, 전세대출 보증 일원화, 토지거래허가구역 권한 확대 등을 즉각 실시하였으나 비규제지역 풍선효과와 임차시장 불안에 대비한 모니터링이 필요함.
 - 중·장기 개선방안으로 LTV·DSR·보증 간 역할 분담과 장기 운용 원칙을 확립하고, 규제지역 제도를 중복 최소화·일원화 방향으로 정비하며, AI 기반 이상거래 예방·조사 자동화를 강화할 필요가 있음.

I 들어가며

■ 지난 9월 7일 정부는 수요 억제 정책인 6·27대책을 발표한 지 2달여 만에 「주택공급 확대방안」^{9·7대책}을 발표함.

- 2025년 6월 4일 출범한 이재명 정부는 한 달여 만에 수도권의 금융 규제를 주요 내용으로 하는 「가계부채 관리 강화 방안」인 6·27대책을 발표함.
- 6·27대책이 발표된 이후 서울의 아파트 매매가격 상승세가 둔화되었으나, 국지적으로는 상승세가 유지되는 지역도 존재함.
- 더욱이 경기 침체로 인한 금리 인하와 확장적 재정 정책 등으로 증가한 유동성이 고가 부동산 시장에 유입되는 것을 차단할 필요성도 커짐.
- 주택공급 부족에 따른 주택시장 불안을 잠재우기 위해서는 전문가뿐 아니라 정부 당국에서도 공급정책 제시가 필요하다는 주장이 제기됨.

■ 최근 3년여간 경기 침체의 영향으로 수도권은 주택공급 감소에 따른 불안이 존재하지만, 지방은 미분양 적체가 지속되면서 공급시장에서도 양극화 양상이 이어지고 있음.

- 최근 3년간(2022~2024년) 평균 착공물량은 지난 10년(2015~2024년) 평균 대비 수도권은 60.9%, 지방광역시는 67.4%에 불과한 수준으로 감소함.
- 공공부문의 수도권 착공 물량이 2022년 이후 크게 감소하였고, 전세사기 등의 문제로 비아파트 공급도 급감함. 한편, 정비사업도 공사비 상승 등 공급 여건이 지속해서 악화됨.
- 반면, 2025년 7월 기준 전체 미분양 중 79%가 지방에 분포되어 있으며, 준공 후 미분양은 84%가 지방에 적체되어 있음.
- 주택공급 정책은 공공주택과 비아파트 공급의 정상화, 수도권과 지방의 특성을 반영한 차별화된 공급 전략 수립 등 다수의 과제를 안고 있음.

■ 본 연구는 이재명 정부의 첫 번째 공급정책으로 발표된 9·7대책의 주요 내용을 살펴보고 장기적 공급 안정을 확보할 수 있는 추가 보완사항을 제언코자 함.

- 본 연구는 9·7대책을 ①공공택지, ②정비사업, ③공급여건, ④수요관리 및 거래질서 확립의 4개 정책 부문별로 살펴보고자 함.
- 주택공급정책을 평가하고 정책의 보완사항을 제언하고자 하며, 특히, 장기적 관점에서 종합적이고 근본적인 변화의 필요성을 제시하려 함.

Ⅱ 9·7대책의 주요 내용

1. 종합

9·7대책에서는 공공성 강화 원칙 아래 수도권에서 내년(2026년)부터 2030년까지 매년 평균 27만호, 총 135만호의 신규 착공을 추진할 계획임.

- 이번 정부는 기존에 주택공급 목표치로 활용하던 인·허가 지표를 '착공' 물량으로 전환하여 공급 목표를 관리¹⁾함.
- 2026년부터 2030년까지 매년 평균 27.0만호를 착공할 계획이며 이 중 6.7만호는 서울에서 공급해 주택 수요에 대응함.
- 특히 주택경기 상황에 따른 부침이 적은 LH 등 공공부문을 중심으로 주택공급 역할과 기능을 적극적으로 확대함.

〈표 1〉 수도권 주택공급 실적 및 9·7대책 상 공급계획(착공 기준)

(단위 : 만호)

구분	연평균			향후 5년 계획					
	'22~'24 (실적, A)	'26~'30 (계획, B)	순증 (B-A)	합계	'26	'27	'28	'29	'30
수도권	15.8	27.0	(+11.2)	134.9	26.9	24.6	25.0	24.9	33.5
	서울	3.9	6.7	(+2.8)	33.4	6.8	6.3	6.1	8.3

주 : 「주택공급 확대방안」의 p.3의 연평균 착공실적과 p.43 향후 5년 공급 계획을 참고하여 편집하였음.

자료 : 국토교통부 「주택공급 확대방안」(2025.9.7.) p.3 및 p.43 표를 저자 재구성

이번 대책에서 발표된 수도권 연평균 주택 착공 계획^{27만호}은 직전 3년^{2022~2024}의 연평균 착공물량 대비 11.2만호 많음.

- 연평균 주택 착공 순증분 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 수도권 공공택지 공급 확대·조기화(연 5.4만호)임.
- ※ 이는 연평균 착공 증가 예상분으로 제시한 11.2만호 중 약 48%를 차지하는 수량임.
- 그 외에는 정비사업 중심의 도심 주택공급(연 3.8만호, 34%)과 민간의 공급 여건 개선(연 1.3만호, 12%)이 주요 공급 수단으로 제시됨.

1) 인·허가와 달리 보통 착공 후 3~6개월 이내에 분양되는 만큼 주택공급의 체감도가 높음. 특히 건설사업의 특성상 착공된 현장은 대부분 준공이 이루어지기 때문에 착공은 곧 입주로 이어질 확률이 매우 높음.

〈표 1〉 주요 수단별 연평균 착공 순증 예상 물량 및 비중(착공 기준)

(단위 : 만호, %)

구분	합계	공공택지 공급 확대·조기화	노후시설·유휴부 지 재정비	도심지 주택공급	민간 공급여건 개선
착공 순증분(만호)	11.2	5.4	0.7	3.8	1.3
비율(%)	-	48.2	6.3	33.9	11.6

자료 : 국토교통부 보도자료(2025.9.7.) p.43 표를 저자 재구성

❖ 공공과 민간의 역할에 따라 ①(공공 주도)공적역할 확대, ②(공공·민간 협조)법·제도적 지원, ③(민간 주도)규제 완화·지원의 3가지 유형으로 맞춤형 전략 체계를 구축함.

- 공공 주도 사업은 공공택지 및 도심의 공공임대주택 재건축, 노후 청사 활용 등 도심 내 공공의 부지를 적극적으로 활용할 계획임.
- 공공·민간 협조사업은 공공 도심복합사업 시즌2, 도심 내 민간부지 활용, 신축매입임대 공급 확대, 공공지원 민간임대공급 확대 등 다양한 지원을 통해 공공이 민간의 역할을 활용토록 함.
- 민간 주도 사업은 정비사업의 활성화를 유도하고 인허가 제도 개선 등 민간 공급여건 개선을 통해 물량 확대를 기대함.

❖ 마지막으로, 주택수요 관리 및 거래질서를 확립하여 직접적 공급 지원 정책과 함께 주택시장 안정 및 주거안정을 도모하고자 함.

2. 수도권 주택공급 확대 및 조기화

❖ 수도권 주택공급 확대의 주요 수단으로서 공공택지를 충분히 활용하고, LH가 주택공급을 전담함으로써 주택공급 체계의 경기 민감도를 낮추겠다는 계획을 발표함.

- 과거에는 민간이 경기 사이클에 따라 공급을 조절해 수급 변동성과 가격 등락이 확대되던 한계가 있었음. 또한 택지를 민간에 분양하고 동 택지에 주택을 건설하여 공급하는 과정에서 택지 가격 증가분이 민간에 귀착되는 문제가 있었음.
- 이를 보완하기 위해, 이번 9·7대책은 LH 직접 시행을 기본으로 하되 민간의 참여를 유도하기 위해 ‘도급형 민간참여사업’을 보완 방안으로 제시함.
- 아울러 공공택지의 조성 완료 일정을 단축해 택지 확보 시점을 조기화함으로써 후속 주택 착공을 앞당기는 한편, 기존에는 주택을 지을 용도가 아니었던 非주택용지를 주택용지로 용도 전환해 공급 물량 확대를 추진함.

❖ 즉, 수도권 주택공급 확대 및 조기화 방안은 수도권 공공택지 내 주택건설사업을 LH가 직접 시행함으로써 나타나는 주택공급 활성화와 수도권 공공택지 사업 속도 제고 및 공급여력 확충으로 대별할 수 있으며, 방안별 공급 목표량은 다음과 같음.

- 당초 수도권 공공택지 착공 예상 물량은 25.1만호 수준이었으나 이번 대책을 통해 향후 5년(2026~2030년) 동안 12.1만호가 추가돼 전체 37.2만호의 착공을 기대할 수 있게 됨.

〈표 2〉 수도권 주택공급 확대 및 조기화 방안에 따른 향후 5년^{2026~2030년}간 추가 착공물량 및 세부 계획

(단위 : 만호)

구분	추가 착공물량 ^{주)}	세부 계획
LH 직접 시행을 통한 주택공급 활성화	7.5+α	① 공공택지 내 주택건설사업 LH 직접 시행 (5.3만호) ② 공공택지 토지이용 효율화 조치 (0.7만호) 및 LH 소유 비주택용지 용도전환 (1.5만호+α)
수도권 공공택지 사업속도 제고 및 공급여력 확충	4.6	① 공공택지 사업속도 제고(4.6만호) ② 공공택지 추가지정을 통한 공급여력 확충(3만호 ^{예정})

주 : 당초 2026~2030년 수도권 공공택지 내 착공 예상 물량(25.1만호)을 제외한 9·7대책에서 추가된 착공 물량을 산출함.
자료 : 국토교통부 「주택공급 확대방안」(2025.9.7) 내용 및 p.43 표를 저자 재구성

(1) LH 직접시행을 통한 주택공급 활성화

① 공공택지 내 주택건설사업 LH 직접시행 (5.3만호)

❖ 택지를 민간에 분양하는 방식 대신 LH가 직접 시행해 공급의 지속가능성을 제고하고, 연도별 계획에 따른 안정적인 공급 물량을 확보함.

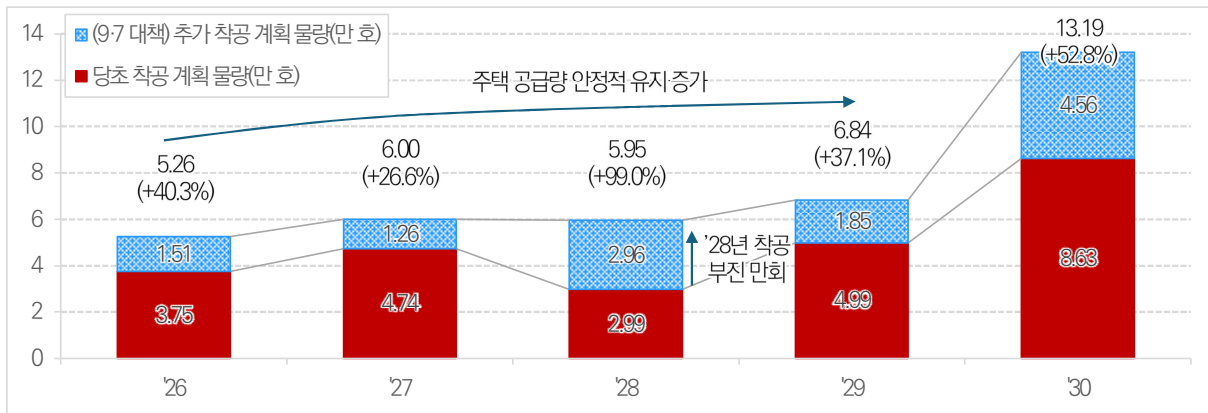
- 9·7대책에서 제시한 LH 직접 시행, 즉 ‘도급형 민간참여사업’은 LH가 조성 택지를 민간에 분양하지 않고 사업을 총괄하며, 민간 주택건설사는 자금조달 및 설계·시공을 담당하는 민관 분업 구조임.
- 도급형 민간참여사업의 특징점으로는 시공비를 절감할 수 있다는 점²⁾과, 조성된 주택은 공공주택(분양·임대)으로 공급하되 시공사 브랜드를 그대로 유지할 수 있다는 점이 꼽힘.
- 아울러 LH가 직접 시행하면 경기 국면과 무관하게 일정한 물량을 지속 공급할 수 있어, 시장의 공급 물량 예측 가능성이 높아질 것으로 기대됨.
- 결과적으로 공공택지에서 조성되는 주택을 도급형 민간참여사업으로 전환할 경우 당초 예상(계획) 대비 약 5.33만호의 추가 착공이 가능할 것으로 예상됨.
- 다만 「공공주택특별법」상 도급형 민간참여사업을 진행하기 위해서는 시행령 개정이 필요하므로 연내 개정 절차를 진행할 예정³⁾임.

2) 국토부 백브리핑(back briefing) 당시 관계자는 관급자재 사용, 민간의 시공 노하우 등을 근거로 제시한 바 있음.

3) 한편, 2기 신도시 등 「택지개발촉진법」에 근거해 조성한 택지개발지구는 별도 법령 개정 사항이 없이 연내 민간참여 사업자

〈그림 1〉 대책 전·후 수도권 공공택지 착공 계획 물량 비교

(단위 : 만호, %)



자료 : 국토교통부 「주택공급 확대방안」(2025.9.7) p.11을 저자 재구성

❖ LH 직접 시행 방안은 그간 민간이 향유하던 택지 개발이익을 공공이 회수해 사회에 환원할 수 있어 사업의 공공성을 강화할 수 있다는 장점도 있음.

② 공공택지 토지이용 효율화(0.7만호) 및 LH 소유 비주택용지 용도전환(1.5만호+α)

❖ 실질적인 물량 확대 방안으로는 LH 직접 시행 방안을 전제한 토지이용 효율화^{용적률 상향 등}, 비주택용지 용도 전환 등을 제시함.

- 토지이용 효율화의 구체적 방안은 제시되지 않았으나, 기존 택지의 용적률 상향 등으로 향후 5년간 약 0.7만호의 공급 확대를 추진할 계획임.
- 수도권 공공개발지구 내 비주택용지 용도 전환은 당면 과제와 향후 추진 과제로 구분할 수 있음.
- 먼저 당면 과제로는 조성 완료 토지 중 장기 미사용·수요 부진 부지를 우선 선정하여 개발 절차를 간소화하고, 관련 법령 개정 전이라 하더라도 지구별 토지이용계획 변경 협의를 추진해 신속한 착공을 유도하며, 2030년까지 1.5만호 착공을 추진할 예정임.
- 향후 조성될 비주택용지(신도시 6개 규모, 1,950만㎡ 상당)에 대해서는 ‘공공택지 재구조화 제도’를 도입하여 LH 보유 토지의 수요를 정례적으로 재평가·조정하고, 지구별 토지이용계획을 재검토·재조정함으로써 추가(+α) 착공 물량을 지속적으로 확보할 계획임.

❖ 그 외 구체적 공급 로드맵, 공급유형 간 비율(분양↔임대), 실질적인 자금조달 방안 등은 LH 개혁위원회 논의·조율을 거쳐 연내 제시할 계획임.

선정 후 2026년 착공을 추진함.

(2) 수도권 공공택지 사업속도 제고 및 공급여력 확충

① 수도권 공공택지 사업속도 제고(4.6만호)

❖ 택지조성사업 진행 단계별 맞춤형 조기화 방안을 시행하고, 일정 관리를 강화해 사업 기간을 당초 예정 대비 2년 이상 단축하여 공공주택 착공 조기화 계획과 보조를 맞춤.

- 지구지정 및 계획수립단계에서는 지구지정 또는 후보지 발표 이전이라도 전략환경영향평가와 지구계획의 발주·수행을 허용하도록 제도를 개선하여 소요기간을 단축함.
- 또한 지구지정·지구계획 통합승인제도의 적용 범위를 대규모 공공택지(최대 330만㎡)까지 확대하고, 사업 진행상 빚어질 수 있는 갈등 조정 기능을 갖춘 '통합조정회의'를 신설함.
- 보상 착수시기를 지구지정 후에서 전으로 조기화하고, 보상협조자에게 가산금을 지급할 수 있도록 하는 등 토지 보상 협의제도를 개선함.
- 지구 내 국·공유지는 우선 유상 취득한 이후 소송을 진행하며, 중앙토지수용위원회의 관례였던 '수용 신청⁴⁾ 전 3회 이상 협의' 요구를 합리화함.
- 사업 속도 제고 방안 적용 시 2026~2030년 수도권 공공택지에서 기존 예상 대비 4.6만호를 추가로 착공할 수 있을 것으로 전망됨.

② 공공택지 분양 추진 및 공급여력 확충(3만호^{예정})

❖ 2026년 말까지 수도권 공공택지에서 약 3.2만호 분양을 추진하며, 이미 발표된 서울 남부권 공공택지^{서초 서리풀·과천 과천}는 2029년 착공을 목표로 함.

- 2022~2023년 착공 부진에 따른 향후 입주 물량 부족 우려를 진정시키기 위해 수도권 공공택지에서 2025년 4분기 0.5만호, 2026년 중 2.7만호를 분양할 계획임.
- ※ 2026년에 계획된 수도권 공공분양 물량(2.7만호)은 2022년 기록한 2만 7,392호 이래 가장 많은 수치이며, 지난 10년(2015~2024년) 평균 3.5만호의 약 76% 수준임.
- 이 외에 시장의 관심이 집중된 서울 남부권 공공택지도 계획 지연을 최소화할 예정임.
- ※ 서초 서리풀 지구(2만호)는 2029년 분양 일정에 차질이 없도록 추진하고, 과천 과천 지구(1만호)는 당초 목표 일정은 무산되었으나, 사업 지연을 최소화해 2029년 착공 예정

❖ 이외에도, 중장기 안정적 공급 기반 확보 및 수급 불안 해소를 위해 2025년 하반기에 3만호 수준의 신규 공공택지 발표를 검토함.

4) 당초 보도자료에는 '수용 재결'로 표현되어 있으나, 중앙토지수용위원회의 「2024 토지수용 업무편람」(p.672) 등을 종합적으로 고려하여 토지의 '수용 신청' 전 3회 이상 성실 협의의 요구를 합리화하는 것으로 해석하였음.

3. 도심 내 주택공급 확대

- 97대책에서 ‘도심 내 주택공급’ 방안은 크게 도심 내 노후시설·유휴부지 등 활용한 주택공급과 재개발·재건축 등 정비사업 활성화 부문으로 구분됨.

〈표 3〉 도심 내 주택공급 확대 방안에 따른 향후 5년^{2026~2030년}간 착공물량 및 세부 계획

(단위 : 만호)

구분	착공물량	세부 계획
도심 내 노후시설·유휴부지 등 활용 주택공급	3.8 ^{주)}	① 노후 공공임대주택 재건축 (2.3만호) ② 노후 공공청사 등 재정비·복합개발 (2.8만호) ③ 저·미이용 학교용지 복합개발 (0.3+α만호) ④ 도심 내 유휴부지 활용 공급 (0.4만호)
재개발·재건축 등 정비사업 활성화	36.5	① 공공 도심복합사업 시즌2 (5만호) ② 1기 신도시 등 정비사업 개선 (6.3만호) ③ 소규모주택정비사업 활성화 (1.8만호) ④ 정비사업 제도 종합 개편 (23.4만호)

주 : 세부 계획을 합산한 공급량은 5.8만호이나, 국유지 2만호(국유재산심의위원회 발표분 중 2026~2030년 착공분)는 기획재정부에서 별도 관리하므로 이를 제외한 3.8만호로 기재

자료 : 국토교통부 「주택공급 확대방안」(2025.9.7) 내용 및 p.43 표를 저자 재구성

(1) 도심 내 노후시설·유휴부지 등 활용 주택공급

① 노후 공공임대주택 재건축(2.3만호)

- 수서, 가양, 노원 등지의 노후 영구 임대아파트를 종상향 및 국비지원 등을 통해 최대 500% 용적률의 공공임대·분양 혼합 단지로 재건축할 계획임.

- 기존 물량은 통합 공공임대로 재공급하고, 용적률 완화로 확보된 추가 공급물량은 분양 및 임대주택으로 활용할 계획임.
- 그중 임대주택은 입주 대상을 현재 1~2분위에 한정하지 않고 6분위까지 완화하여 중산층도 입주할 수 있도록 함.

- 기존 입주자의 주거 안정을 위해 세부 이주계획을 수립함.

- 주변 공공임대를 임시 이주주택으로 활용하고, 협의체를 구성하여 이주 물량과 시기가 중복되지 않도록 하며, 대형단지에는 분할순환 재건축 방식을 도입할 계획임.

② 노후 공공청사 등 복합개발 (2.8만호), 저·미이용 학교용지 복합개발 (0.3+ α 만호)

❖ 준공 30년이 도과된 공공청사 및 유휴 국공유지에 대하여 「복합개발 종합계획」을 수립하고, 신설되는 범부처 심의기구가 필요성을 검토하도록 의무화함 (특별법 제정).

❖ 국가가 직접 인허가권을 가지며, LH나 캐코 등이 신탁·위탁 등의 방식으로 주도적 개발을 할 수 있도록 함.

- 사업을 촉진하기 위하여 예비타당성조사 및 지방재정투자심사 등을 면제하거나 간소화하고, 용적률을 상향하며, 재정지원을 강화할 계획임.
- 지자체의 공공청사 개발사업 수용성을 강화하기 위하여 지역주민의 우선 입주도 일부 허용하고, 지역 주민들이 이용할 수 있는 생활 SOC도 함께 공급할 예정임.

❖ 또한, 저·미이용 학교용지를 발굴하여 복합개발할 예정임(특별법 제정).

- 학교시설 해제 후 국토부가 주관하여 공동주택과 교육 관련 시설 등이 포함된 복합개발을 추진함.

③ 도심 내 유휴부지 활용 공급(0.4만호)

❖ 도봉구 성대야구장(1,800호), 서초구 한국 교육개발원 이전부지(700호), 송파구 위례 업무용지(1,000호), 강서구 공공청사 이전부지(558호) 등을 활용하여 공급할 예정임.

- 「공공주택특별법」을 통해 신속히 사업을 추진하며, 필요시 공공기관 예타 면제를 추진할 계획임.

(2) 재개발·재건축 등 정비사업 활성화

① 공공 도심복합사업 시즌2(5만호)

❖ 수도권 등 지자체 제안과 공모를 통해 신규 후보지를 발굴하고, 지자체·지방공사 참여를 통해 사업 활성화를 유도할 계획임.

- 또한, 도입 당시 3년 한시적으로 시행될 예정이었으며 한 차례 연장하여 2026년 말에 일몰될 예정이었으나, 향후 「공공주택특별법」을 개정하여 상설화할 계획임.

❖ 또한, 추가 인센티브를 부여하여 사업성을 개선하고, 사업속도 제고를 위해 절차를 개선하며, LH 내 관련 조직 및 인력 확대를 통해 시행 역량을 확충할 계획임.

- 용적률 인센티브를 추가로 부여(법적 상한의 최대 1.4배)하고 높이 제한을 완화하며, 비주거 의무비율 완화를 통해 사업성을 개선할 계획임.
- 공원녹지 의무 확보 기준이 되는 구역 면적을 완화(5만 → 10만㎡)하고, 부담금도 완화할 예정임.

② 1기 신도시 등 정비사업 개선(6.3만호)

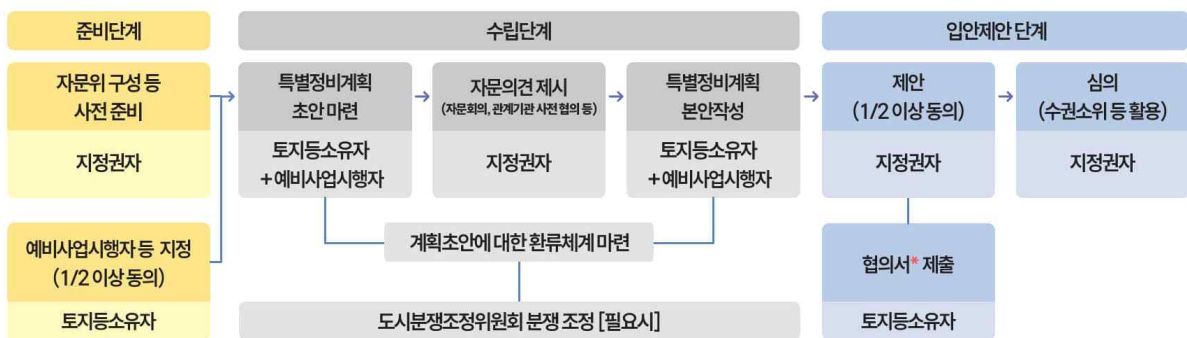
❖ (선정방식) 당초 선도지구는 공모방식으로 선정했으나, 향후 선정하는 (예정)구역은 주민제안 방식으로 선정할 계획임. 또한, 1기 신도시 중 분당을 제외한 나머지 신도시에서는 기본계획상 연차별 정비예정물량을 초과하여 정비구역을 지정할 수 있도록 함.

- 주민제안 방식으로 선정 시 공모 준비기간이 없는 만큼 6개월 이상 단축 가능할 것으로 예상됨.
- 분당이 연차별 정비예정물량을 초과하는 구역 선정 가능 지역에서 제외된 이유는 기존 주민들의 이주 여력이 부족하기 때문이라고 밝힘.

❖ (사업절차 개선) ‘패스트트랙’을 향후 선정되는 구역에도 적용하여 특별정비계획 수립에 소요되는 시간을 단축하고, 동의 절차를 개선하며, 공공 신탁사를 설립하여 추진체계를 보완할 계획임.

- 이 밖에도 주민대표단과 예비시행자를 법제화할 계획임.

〈그림 2〉 노후계획도시 정비사업의 특별정비계획 수립 Fast Track 절차도



자료 : 국토교통부(2025), “알기쉽게 정리한 노후계획도시 정비사업 통합정비 가이드라인”, p.9.

③ 소규모주택정비사업 활성화 (1.8만호)

❖ 가로주택정비사업을 추진할 수 있는 곳인 ‘가로구역’의 요건을 완화하여 사업시행자가 도로, 공원 등의 기반시설 설치계획을 제출한 경우에도 사업을 추진할 수 있도록 함.

- 이 밖에도 「도시정비법」의 정비사업과 같이 신탁사 시행자 지정을 위한 토지신탁 요건을 삭제함.

❖ 또한, 임대주택 공급을 조건으로 지원받는 사업비 기금융자 조건을 완화함.

④ 정비사업 제도 종합 개편 (23.4만호)⁵⁾

❖ (절차 개편 통한 사업기간 단축) 정비사업 과정 전반에서 발생하는 불필요한 사업 지연을 최소화하여 사업 기간을 최대 3년까지 단축시킴.

- 절차 간소화 및 역량 지원 등으로 준비기간 단축 : ①계획수립 과정에서의 행정 절차 병행 허용, ② 사업시행계획 변경을 위한 정비계획 변경 필요시 도시계획위원회 심의와 통합심의 병합 허용 (사업시행자 요청 시), ③초기사업비 지원 대상 확대(추진위 포함) 및 금액 상향, ④사업역량 강화를 위한 지원 (컨설팅 제공, 표준매뉴얼 및 운영규정 배포, 조합 임원 의무교육 도입)
- 조합설립을 위한 행정절차 개선 : ① 토지분할 특례 청구 가능 주체 확대 (조합직접설립 or 공공·신탁 방식 추진 시 토지등소유자도 신청 가능), ② 조합설립 동의 간주 특례 범위 확대 (정비계획 입안 요청 & 입안제안 동의도 조합설립 동의로 간주), ③ 동의서 징구 위한 행정정보를 직접 제공 (추진위 : 건축·토지대장; LH : 토지등소유자 주소 포함 제공)
- 신속한 사업시행계획 인가 추진 : ① 한 번의 총회를 통해 사업시행계획 및 관리처분계획 병합 후 동시 인가신청 허용, ② ‘신속 인허가 지원센터’ 설립 및 운영을 통한 관계기관 이견 등을 조정, ③ 임원 해임 시 지자체는 즉시 전문조합관리인을 선임하여 정상화 지원
- 인허가 이후의 후속절차 소요기간 단축 : ① 사업시행계획인가 고시 전 감정평가업체 선정 명문화, ② 감정평가액 통지 및 관리처분계획 공람 병행 명시, ③ 건설·도시 분쟁을 통합 관리하는 통합분쟁위원회를 신설(長 : 국토부 1차관)하고, 산하 도시분쟁위원회에 공사비 분쟁조정 권한을 부여 (시공자에 대한 자료 요청권 부여, 공사비 분쟁 조정결정 효력 부여), ④ 대규모 사업장에서 공사비 분쟁 발생 시 갈등조정 전문가 파견 의무화 및 입찰공고나 공사도급계약 변경 시 컨설팅 제공(부동산원)

❖ (사업성 개선) 높이 제한 및 공원녹지 기준 완화, 용적률 특례 확대 (준공업지역), 구역의 용도지역이 둘 이상의 세분화된 주거지역으로 구성된 경우 가중평균을 적용함.

- 도시계획위원회 심의를 거쳐 공원녹지 의무 확보 적용대상 구역면적 기준을 당초 5만㎡에서 10만㎡ 이상으로 완화함.
- 준공업지역에서도 별도의 공공기여 없이 현황용적률을 인정할 수 있도록 함.

5) II장에서는 9·7대책에서 국토교통부의 분류 방식과 용어를 가능한 한 그대로 유지하여 정리하였으며, III장에서는 필자가 정비사업의 절차에 맞게 재분류하고 용어도 일부 수정하여 정리함.

❖ (국공유지 확보 지원) 국공유지 무상귀속·무상양도 기준을 완화하고, 국공유지 유상매입 제도개선을 통해 조합의 국·공유지 확보 부담도 완화함.

- 국·공유지 무상귀속·양도(「도시정비법」 제97조) : ^(귀속)국유지 현황도로 및 도시계획결정시설로 결정되지 않는 국·공유지를 포함하며, ^(양도)가액 인정범위로 기부채납시설을 포함함.
- 국·공유지 유상매입(「도시정비법」 제98조) : 시행자가 매입요건을 갖춰 신청 시, 관리청의 매매계약 체결 의무화(사업시행인가 후 3년 이내)

❖ (사업여건 변화 반영한 규제 합리화) ‘뉴스테이 연계형 정비사업’ 민간임대 매각가격 재산정 요건을 개선하고, 공공임대주택 인수가격 상향 및 본 사업비 보증 관련 제도를 개선해 사업시행자 부담을 완화함.

- ‘뉴스테이 연계형 정비사업’ 민간임대 매각가격 재산정 요건을 개선함(구체적 안 미제시).
- 공공임대주택 인수가격 상향 : 기존의 표준건축비를 적용하지 않고 기본형건축비의 80%를 적용함.
- 본사업비 보증 개선 : 초기 사업비 대여금을 본사업비 보증 대출로 대환할 수 있는 범위를 확대(브리지론 포함)하고 시기를 개선함(착공 전 허용).

❖ (공공정비사업 활성화) 사업성 개선, 절차 간소화 등을 통해 사업을 활성화함.

- 용적률 인센티브 확대 : 3년 한시로 법적상한 초과 용적률을 법적상한 용적률의 1.3배까지 확대함.
- 총사업비의 3% 수준인 사업시행 수수료 중 일부를 국가가 지원 : (예) 사업 추진 속도에 따라 시행 수수료의 10~15%를 지원함.
- 지방공사가 시행하는 사업에 적용되는 타당성 검토를 간소화 함.

❖ (주민 재정착 지원) 세입자 보호를 강화하고 재개발 후에도 생활권 내 재정착을 지원함.

- 재개발 의무임대에 입주 가능한 세입자의 범위를 확대하는 한편 이주자금 지원 대상에 재건축사업 세입자를 포함하고, 신혼부부 요건을 완화함(구체적 안 미제시).
- 생활권 내 재정착 지원 : 주택 분양을 포기한 재개발사업 소유자 및 세입자로 하여금 재개발 인근 공적임대 우선 입주를 지원하고, 재개발 의무 임대주택 수요가 많을 경우 용적률 완화로 건설되는 임대주택에도 우선 입주를 지원함.

❖ (투명성 향상) 전자의결을 활성화 하는 한편, 임대주택의 공개추첨을 의무화함.

- 해킹이나 부정행위가 일어나지 않도록 보안성을 제고하고, 부정행위에 대한 처벌 규정을 도입함.
- 용적률 완화에 따른 공공기여분(임대주택)의 관리처분계획인가 전 공개추첨을 의무화·위반 시 인가 불허

4. 민간 주택공급 여건 개선

(1) 주택사업 규제 합리화

- 주택건설사업 인허가 제도개선을 통해 기간을 단축하고, 신속한 인허가를 지원하기 위한 ‘지원센터’를 설립함.

 - 교육환경·재해영향·소방성능평가를 「주택법」상 통합심의 대상에 포함시킴.
 - 현재 지자체 자율로 정하고 있는 용도지역 변경 시 기반시설 기부채납 부담률의 상한선을 규정함.
 - 국토부 내 ‘신속 인허가 지원센터’를 설립하여, 법령 운용 과정상 분쟁해소를 위해 유권해석을 명확히 하고, 지자체-사업자 간 이견을 직접 조정하여 인허가 기간을 단축시킴.
- 주택 환경영향평가 협의 시 주택법령상 소음기준도 따를 수 있도록 개선하여 실외 소음기준을 합리화함. 또한 공공주택 사업은 주택법령상 소음기준만 고려하여 평가함.

 - 현재 주택법령은 고층부(6층 이상)의 경우 실내 소음도만 평가하나, 환경법령은 실외 소음도 충족을 요구하고 있음. 실외 소음은 물리적 여건상 기준 충족에 한계가 있으며, 안전 문제에 취약함.
- 학교용지 관련 법령상 근거 없는 기부채납을 제한하고, 향후 합리적인 기준을 마련함.

 - 공동주택 건설 시 사업자는 「학교용지법」에 따라 학교용지 부담금을 납부하는 한편 학교용지 조성공급 의무를 수행해 왔음.
 - 하지만 현실에서는 법령상 근거 없는 과도한 기부채납 요구가 빈번하게 발생해 주택공급의 저해 요인으로 작용해 왔으며, 이를 개선하기 위해 향후 합리적인 기준을 마련하기로 함.

(2) 주택공급 자금지원 강화

- 부동산 PF 경색에 따른 주택공급 위축 해소를 위해 공적보증 공급을 확대하여 원활한 자금조달을 지원함.

 - HUG의 건설사업 관련 보증공급 규모를 연간 86조원 규모(2022~2024년 연평균)에서 향후 5년 동안 연간 100조원 규모로 확대함.
 - PF대출 보증 한도를 총사업비의 50%에서 70%로 상향하며, 보증요건 완화 조치를 1년 연장함.
 - 분양대금을 통한 공사비 조달이 어려울 경우, PF대출 보증을 통해 공사비를 추가 지원함.
 - PF대출 보증을 활용한 브리지론 이자상환 지원 기간을 현행 2년에서 5년으로 확대함.

❖ **미분양 우려로 착공을 지연 중인 분양사업장이 임대사업장으로 전환할 수 있도록 맞춤형 PF대출 보증 및 기금대출을 지원함.**

- 공정률 30% 이상 사업장을 대상으로 총사업비의 최대 50%까지 대출받을 수 있도록 '임대 전환형 PF보증'을 신설하고, 기금건설자금대출과 일괄 심사하여 자금조달을 신속화함.

❖ **수도권 공공택지 중 LH가 매각한 민간 소유 주택용지의 조기 착공·분양을 유도하기 위해 미분양 매입확약 및 금융 인센티브 등을 제공함.**

- 수도권 공공택지에서 민간사업자에 既매각된 주택용지 총 2.3만호 중 '26년까지 착공하는 경우 미분양 매입확약을 통해 분양 리스크를 해소함으로써 조기 착공을 지원함.
- 공공택지 내 조기착공이 가능한 사업자에게 인허가까지 토지대금 납입을 이연할 수 있도록 혜택을 부여하여 중도금 부담을 절감하고, 수도권 공공택지에서 인허가 후 6개월 내 분양 공고를 낼 경우 2026년 말까지 HUG 보증료를 한시적으로 할인함.

(3) 신속공급 모델을 통한 단기공급 확대

❖ **수도권에서 신축매입을 통해 비교적 빠른 시간에 공급할 수 있는 오피스텔, 도시형생활주택 등을 2030년까지 14만호 착공함.**

- 공급 목표인 14만호 중 7만호를 향후 2년간 집중 공급하며, 토지소유권 확보 시 토지선금 지급, 조기착공 시 매입대금 선지급 등 자금조달 인센티브를 제공하여 신속한 사업 추진을 유도함.

❖ **공실상가, 업무시설 등의 용도변경을 통해 주택을 공급하도록 2026년 2월까지 제도개선 방안을 마련함.**

- 수도권에서 건설 중인 생활숙박시설 약 1만실에 대해 주거용 오피스텔로 용도 전환을 지원함.
※ 설계변경 요건 완화, 복도 폭 완화 가이드라인 지자체 협력 강화 등

❖ **모듈러 주택 공급 활성화, 非아파트 기금 지원 확대, 수도권 공공지원 민간임대 공급 확대 등 신속한 공급을 위한 다양한 지원책을 모색함.**

- 신속한 공급이 가능하면서, 환경·산재 예방 효과·공사품질 등에서 장점이 있는 모듈러 주택 공급 확대
- 2027년 말까지 주택도시기금 비아파트 건설자금 사업자대출 금리를 인하하고 대출한도 2천만 원 상향
- 착공에 애로가 있는 사업장에 주택도시기금이 50% 이상 출자하여 공공지원 민간임대 공급 확대

5. 수요관리 및 거래질서 확립

❖ 대책 발표 당일부턴 규제지역 내 무주택자와 처분조건부 주택담보대출의 LTV 상한을 현행 50%에서 40%로 강화하여 수요 유입을 억제함.

- 현재 규제지역(투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역)으로 지정된 지역은 강남 3구와 용산구로 이들 지역의 LTV 한도는 40%로 강화됨.

〈표 4〉 주택담보대출 LTV 기준 변경

	구분	현행	변경	시행시기
가계대출 주택담보대출 LTV (무주택, 처분조건부 1주택자)	규제지역	50%	40%	9월 8일
	비규제지역	70%	동일	
주택매매·임대사업자 주택담보대출 LTV	규제지역	30%	0%	
	비규제지역	60%	수도권 0% 동일	

자료 : 국토교통부 「주택공급 확대방안」(2025.9.7) p.40 표를 저자 재작성

❖ 수도권과 규제지역에서 주택매매·임대사업자 대출은 사실상 불가함.

- 당초 주택매매·임대사업자⁶⁾의 주택담보대출은 규제지역에서는 LTV 30%, 비규제지역에서는 60%를 적용했으나, 정책 발표 다음날인 9월 8일부터는 수도권과 규제지역에서 LTV를 0%로 제한하여 사실상 대출이 불가하도록 조치함.
- 다만, 임대주택 공급 위축 등을 고려하여 국토부 장관이 인정하는 경우에는 종전 규정을 적용함.
 - ※ ①주택을 신규 건설하여 해당 주택을 담보로 최초로 취급하는 주택매매·임대사업자 대출, ②「공익법인의 설립운영에 관한 법률」에 따라 설립된 공익법인이 주택매매업·임대업을 영위하는 경우, ③주택임대사업자가 기존 임차인의 임차보증금을 반환하여야 하는 경우 등

❖ 1주택자의 전세대출 한도를 수도권과 규제지역에 대해서는 2억원으로 일원화함.

- 보증기관별로 1주택자의 전세대출 한도가 2억원에서 3억원으로 다르게 운영되었으나, 수도권과 규제지역에서는 2억원으로 일원화하여 운영될 예정임.
 - ※ 당초 1주택자의 전세대출 한도는 수도권을 기준으로 SGI 3억원, HF 2.2억원, HUG 2억원으로 운영되었고 1주택자의 주택 소재지는 지역과 무관함.

6) 세법상 주택매매사업자 및 주택임대사업자를 의미함.

- 즉, 당초 SGI 보증을 통해 전세자금대출을 이용해왔던 1주택 보유 임차인의 전세자금대출 한도가 1억원 하향 조정되었으며 동일한 조건에서 HF 보증을 받아 전세자금대출을 받은 경우 대출한도가 2천만 원 줄어듦.

■ 내년 6월부터는 금융기관이 평균 대출액을 상회하는 고액 주담대를 취급하는 경우 주택금융신용보증기금 출연요율을 인상함으로써 자발적 대출 조정을 유도할 예정임.

- 당초 금융기관은 대출 취급 금액에 따라 정해진 출연요율을 곱하여 주택금융신용보증기금의 출연금을 납부해왔으며, 기존 요율은 대출의 고정금리 비율, 분할상환대출 비중 등에 의해 산정함.
- 향후에는 이러한 기준요율 산정 기준을 개정하여 건별 대출액이 평균 수준인 경우 0.05%, 평균 대비 2배 이내는 0.25%, 2배를 초과할 경우는 0.30%로 차등화할 계획임.

■ 국토교통부장관이 동일 시·도내 토지거래허가구역 지정을 가능토록 법령을 개정하여 이상 과열 발생에 대한 적기 대응력을 높일 계획임.

- 현재 국토교통부장관이 토지거래허가구역을 지정할 수 있는 경우는 지정하려는 토지거래허가구역이 두 개 이상의 시·도에 걸쳐 있거나, 공공개발사업인 경우에 한정되었음.
- 향후에는 법령을 개정하여 동일 시·도 내일지라도 토지거래허가구역을 지정할 수 있도록 할 예정임.

■ 부동산 시장 감독 기능 강화를 위해 조직을 신설하고 AI를 활용하여 불법 행위에 대한 선제적 선별 시스템을 개선할 예정임.

- 부동산 범죄에 대응할 수 있도록 국토부, 금융위, 국세청, 경찰청, 금감원이 참여하는 조사 및 수사 관련 조직 신설을 추진하고 처벌근거 마련 및 위법 의심사례에 대한 기관별 결과를 공유할 예정임.
- 전세사기 등 불법행위 정황 및 패턴을 AI로 분석하여 선제적으로 선별하는 시스템을 개선할 계획임.

■ 주택 매매계약 신고 관리 강화, 불법 의심거래 사례 세무조사, 자금출처 투명성 제고 등 다각적인 부동산 시장 감독 기능을 강화함.

- 자전거래 및 실거래가 띄우기 등을 방지하기 위해 공인중개사의 주택매매계약 신고 시 계약서 등 증빙자료 제출을 의무화함.
- 불법 의심거래에 대한 세무조사 강화, 현장점검 및 기획조사 범위 확대, 토지거래허가구역 실거주 의무 이행 여부 정밀조사 실시 및 필요시 허가 취소를 검토함.
- 자금조달계획서를 개정하여 대출유형을 세분화하고 토지거래허가구역 내에서 주택을 거래하는 경우 자금조달계획서 등 증빙서류를 반드시 제출하도록 함.

Ⅲ 9·7대책의 평가

1. 수도권 주택공급 확대 및 조기화

■ 이번 수도권 주택공급 확대·조기화 정책은 연간 9.2만호 수준으로 전망되는 수도권 착공 물량 부족분을 만회한다는 점에서 정책적 의의가 있음.

- 수도권에는 연간 25만호 수준의 주택공급이 필요하나, 최근 3년간 착공 실적은 15.8만호에 그쳐 연간 9.2만호의 부족이 발생하며, 9·7대책 계획기간(5년) 누적 부족분은 약 46만호에 달함.
- 대책에서 추가 착공물량으로 제시한 12.1만호는 5년 누적 부족분(약 46만호)의 26.3%에 달하며, 경기 회복에 따른 민간 착공 반등과 결합되면 착공 부족을 만회할 수 있는 마중물 역할을 할 것임.

■ 수도권 민간택지의 공급 확대 난이도가 높아진 만큼 정책 효과가 바로 전달될 수 있는 공공택지에 방점을 두어 추가 착공을 설계한 것은 실효성 있는 정책으로 평가됨.

- 최근 공사비 상승, 인허가·분양가 규제, 미분양 리스크, 정비사업 특유의 제약 등이 복합 작용하면서 수도권 민간택지의 대규모 공급 확대에는 상당한 제약이 있는 상황임.
- 이러한 여건에서 공공택지를 축으로 LH 직접시행, 토지이용 효율화, 비주택용지 용도 전환 등 즉시 착공 가능한 방안을 제시함으로써 시장의 주택 공급량 부족 불안 완화에 기여할 것으로 판단됨.

■ 특히 공공주택의 비중을 영구적·확기적으로 제고함으로써 공급 증가량의 대부분을 서민 주거 안정에 활용할 수 있도록 한 것은 정책적 의의가 큰 조치임.

- 향후 조성 예정 공동주택용지에 'LH 직접 시행'을 원칙으로 의무화하고, 이에 필요한 법적 근거는 「한국토지주택공사법」 개정으로 확보함.
- 국제 비교 시 국내 공공주택(공공임대·공공분양 포함) 재고 비중은 주요 선진국에 비해 아직 낮은 편으로, 중장기적으로 재고를 계획적·지속적으로 확충할 여지가 큰 것으로 평가됨.
- 공공주택 재고를 단계적으로 확대할 경우, 경기 변동기에도 서민·청년·신혼부부 등 주거 취약계층을 대상으로 한 안정적 공급이 가능해져 전·월세 시장 변동 완충 및 주거비 부담 완화에 기여함.

■ 다만 LH 직접시행의 실현 수단으로 제시된 도급형 민간참여사업은 세부 제도 설계가 공개되지 않아 정보가 제한적이지만, 민간사업자의 참여 유인 저하 우려가 제기됨.

7) 지난 10년 평균 수도권 주택 착공량은 연 25.8만호이며, 「장기 주거종합계획」 상 수도권 주택 수요는 24.5만호 수준으로, 이를 종합적으로 고려하면 연간 수도권 주택 적정 수요는 약 25만호 수준으로 추정함(국토교통부 보도자료, 2025.9.7)

- 대책이 강조하듯 LH 직접시행은 공급 일관성 측면의 강점이 있으나, 수요가 약한 국면에서는 미분양 위험이 수반됨. 이번 대책은 이에 대한 분담 장치를 제시하지 않음.
- 도급형 민간참여사업은 '도급형' 특성상 시공마진 의존도가 높아 공공택지 분양가상한제 적용 시 수익성이 제한됨. 여기에 관급자재 사용, 분리발주 등의 부대조건이 추가되면 민간의 참여 매력이 더욱 감소함.
- 민간 아파트 브랜드 적용 방안 역시 현장 적용까지 넘어야 할 과제가 적지 않음. 공공의 설계·원가 기준에 맞춰 도급을 수행할 경우 자사 브랜드 고유의 품질·특화설계 반영이 어려워지고, 하자·평판 등 리스크로 인해 기존 브랜드 활용이 난항을 겪을 수 있음.
- 자금조달 책임이 늘어나는 점도 리스크 요인임. 시공이윤 중심의 도급형에 동일한 자금조달 책임을 부과하면 수익성 열위 사업으로 전락할 우려가 있음.
- 기존 민간참여사업의 사업 공고를 분석한 결과 공사 중 제기될 수 있는 인·허가 지연, 설계변경, 민원으로 인한 사업 지연 등에 의해 발생하는 손해는 민간사업자가 부담하도록 명시되어 있었음. 따라서 이번 대책 이후 도급형 민간참여사업을 설계할 때는 공공과 민간의 리스크 분담 수준을 합리적으로 재설계할 필요가 있음.
- 2030년까지 LH 직접 시행을 통해 제시된 공공주택 물량은 최근 몇 년간의 감소세를 상회하는 규모로, 공급·집행 역량 보완과 일정 관리에 유의할 필요가 있음.
- 제도 도입과정에서 수분양자의 과도한 차익 소유를 막기 위해 과거 판교신도시 개발 당시 중·대형 아파트에 적용됐던 '공영개발+주택채권입찰제+분양권 전매제한 강화'와 유사한 정책 패키지를 금번에도 병행할 경우, 도급형 민간참여사업의 정책적 명분이 약화될 수 있음.

■ 한편, 주택 착공 확대와 더불어 주택 건설의 기반인 택지 조성 관련 규제 개선안을 함께 제시했다는 점 역시 착공 확대에 실질적으로 기여할 조치로 평가됨.

- 지구지정 전 전략환경영향평가·지구단위계획 용역 先 발주 허용, 대규모 지구까지 통합승인 확대 및 '통합조정회의' 신설로 인허가·계획·조정을 병렬화하여 전체 리드타임을 2년 이상 단축, 착공 시점의 앞당김과 일정 예측 가능성 제고에 기여하는 조치임.
- 지구지정 전 보상 착수 허용, 조기 협의 인센티브, 국·공유지 우선 유상취득 및 과다 협의 관행 개선으로 보상-설계-착공 간 병목을 해소하여 조기 착공 전환률을 높이는 데 중점을 둔 장치임.

■ 다만 주택 착공 물량 증가 측면에서, '추가 착공 12.1만호'의 요지는 인허가~착공 리드타임을 줄여 실질적 공급 활성화에 방점을 둔 만큼 실질 순증 물량은 제한적임.

- 수도권 주택공급 확대의 핵심인 추가 착공 12.1만호 중 가장 많은 부분을 차지하는 LH 직접 시행 5.33만호는 민간과의 역할 분담을 조정하여 공공의 직접 집행 비중을 높인 결과로, 공급 안정성·예측 가능성 제고·개발이익의 사회 환원에 중점을 둔 조치임.

- 사업속도 제고를 통해 확보한 추가 착공 4.6만호는 당초 2030년 이전 착공 계획이 지연되던 지구들의 일정을 조기화해 2030년 내 착공 달성 가능성을 높인 조기화 성과로 평가됨.
- 하지만 시장에서 체감할 수 있는 실질 순증 물량은 제한적인 것으로 분석됨.

2. 도심 내 주택공급 확대

■ 이번 정책의 의의는 선호지 주택시장의 단기적 안정 측면에서는 제한적이나, ‘정비사업 제도 종합 개편’ 내용 가운데는 신속·원활한 사업 추진에 도움이 되는 내용이 많이 포함되어 있음. 따라서, 수요자들이 선호하는 기성시가지에서의 주택공급의 기반을 개선한다는 점에서 중·장기적으로 상당한 의미가 있다고 할 수 있음.

- 여기에 더해, 주거취약 계층을 위한 공공주택 공급을 확대한다는 점에서 주거복지 측면에서도 의의가 있음.

■ (노후 공공임대주택 전면 재건축) 이 사업은 기존 임대주택 거주자들을 이주시킨 후 재건축하여야 하는 어려운 사업임. 현실적으로 사업에 대한 반발이나 이주 주택 확보 어려움 등으로 인해 계획한 것보다 사업이 지연될 가능성이 높음. 또한, 주택시장 안정에도 제한적인 효과가 있을 것으로 예상됨.

- 현재 서울의 영구임대아파트는 임대료 대비 주거환경이 좋아 선호가 높고 따라서 공실률이 낮음.⁸⁾ 따라서 생활권 내 정착을 위해 단지 주변에 이주를 위한 유사한 품질·임대료의 공공임대주택을 충분히 확보하기가 어려울 것임.
- 또한, 재건축 후에는 통합 공공임대주택으로 바뀌는데, 이 과정에서 임대료가 기존의 영구임대주택 대비 꽤 많이 높아질 가능성이 큼. 이로 인해 기존 거주민들의 반발로 이주가 지연될 가능성이 높음.
- 게다가, 복합개발 후에도 임대주택 비율이 높아 주택시장에서의 상품성⁹⁾에 제약이 있을 것으로 예상됨. 현재 주택시장 상승을 주도하는 주택 유형에 대한 공급 효과는 제한적이고, 따라서 주택시장 안정에는 제한적 효과가 있을 것으로 예상함.

■ (노후 공공청사 등 재정비·복합개발) 중앙정부와 LH 등의 주도로 진행되는 이 사업은 지자체와 주변 지역 주민들의 반발을 초래할 가능성이 높아 정부의 계획보다 사업이 지연될 가능성이 크다고 판단함. 또한, 나홀로 아파트 등 소규모 단지 중심의 공급이 될 가능성이 커 주택시장 안정 효과 또한 제한적일 것으로 판단함.

- 대개 지자체들은 관내 노후 공공청사에 대한 미래 활용 방안을 나름대로 고민 중인 경우가 많음.

8) 서울경제(2020), “임대도 아파트 1순위...서울 다가구 매입임대 5곳 중 1곳 공실”.

9) 본고는 소셜믹스나 임대주택 공급에 대한 도덕적 당위 측면이 아닌, 현실 주택시장에서 나타나는 현상에 대해 기술함.

- 하지만 정부가 복합개발 필요성 검토를 의무화하고, 필요성 인정 시 직접 인·허가권을 가지고 공공 주택 중심의 사업을 추진한다고 하면 지자체 입장에서는 거부감이 클 것으로 예상됨.
- 타 공공주택 건설사업 사례를 통해 볼 때 지자체뿐만 아니라 주변지역 주민들 또한 반발이 클 것으로 예상됨.
- 다만 취약계층을 우선적으로 입주시킬 계획이기에 주거복지 측면에서는 중요한 의미가 있을 것임.

❖ **(학교용지 활용 주택공급)** 기본적으로 공급 가능 물량이 제약적인 데다, 지역 주민들의 반발이 예상되어 사업이 지연될 가능성이 있음. 또한, 공급 가능지와 수요자 선호 입지 간 미스매치로 인해 주택시장 안정 효과도 제약이 있을 것으로 예상함.

- 학교는 오픈스페이스이자 지역주민들이 운동 등을 할 수 있는 공간으로 활용되는 경우가 많음. 학교 대신 공공주택이 공급된다고 할 경우 지역주민들의 반발이 있을 것으로 예상함.
- 또한 학교용지는 그 크기가 1만㎡ 정도로 제한적인데, 이 중에서도 일부를 활용하여 주택공급을 하는 것은 시장에서 선호가 상대적으로 낮은 소규모 아파트단지가 될 가능성이 높아 주택시장 안정 측면에서의 효과가 제한적일 것으로 예상함.
- 마지막으로, 미사용 학교용지 중에서는 시장 선호가 높은 입지가 일부 있으나, 폐교부지의 경우 입지적 선호가 높지 않아 학령기 아이를 둔 학부모가 줄어들어 폐교된 경우가 많음. 즉, 수요-공급 간 불일치가 있어 주택시장 안정 효과는 제한적일 가능성이 높음.
- 다만, 전술한 타 유형의 사업과 마찬가지로 공급 대상과 방식에 따라 주거복지 측면에서 중요한 의미가 있을 수 있음.

❖ **(도심 내 유휴부지 활용 공급)** 금번 대책에서 단기간 내 공급으로 이어질 수 있는 가장 확실한 물량이라 판단되나, 절대적인 물량이 적어 주택시장 안정 효과에는 제한적일 것으로 판단됨.

- 이 중 수요자들은 송파구 위례 업무용지와 서초구 한국교육개발원 부지 개발에 대한 기대가 클 것으로 예상함. 다만 전체 물량이 많지 않아 주택시장 안정에 기여 효과는 제한적일 것으로 판단함.
- 또한, 과거 2020년 8·4 부동산 대책에서도 경험했듯 주변 지역주민들의 반발로 인해 사업이 지연될 가능성이 큼. 위 두 부지 중 특히 한국교육개발원부지는 기성시가지 내에 위치하여 사업 추진에 더욱 큰 어려움이 예상됨.

❖ **(공공 도심복합사업 시즌2)** 기존 82개 후보지에서 다양한 원인으로 인해 상당한 사업 지연이 발생해 왔음. 사업구조 전반의 개선 없이 최대 용적률 상향 및 조직 확충만으로는 기대하는 효과를 달성하기 어려울 것으로 예상함.

- 과거 2021년 2·4대책 발표 후 10차례에 걸쳐 82개 후보지가 선정되었으나, 발표 후 4년 반이 넘게 지난 현재 지구지정이 된 곳은 13개소에 그치고 있고, 사업계획승인 완료 지역은 4개소, 시공사 선정까지 진행된 곳은 2개소에 그치고 있음.
- 김옥연 외(2025)에 따르면 지금까지의 사업지연은 주로 ①일방적인 후보지 지정에 대한 거부감, ② 공공 시행에 대한 거부감, ③수용방식에 대한 거부감, ④수용 당시 당초 약속한 수익률에 대한 가시성 부족, ⑤추진 환경 변화에 따른 추가수익 확보 어려움, ⑥추가 용적률 부여 등에 대한 인·허가권자인 지자체와의 이견, ⑦제도적 미비 등으로 인해 발생하고 있다고 함.¹⁰⁾
- 금번 대책을 통해 최대 용적률을 상향하고 시행 주체의 조직을 확충하더라도 위의 복합적 원인으로 발생하고 있는 사업지연 문제가 일거에 해결되기는 어려울 것으로 예상됨. 당초 제도 도입 취지대로 공공시행 시 ‘추가 수익’이 언제, 얼마나, 어떤 방식으로 제공되는지, 소유자가 만족할 수 있는 품질의 공동주택이 어떻게 공급될 수 있는지 등을 사업 초기 소유자들에게 명확하게 제시하고, 이를 통해 소유권을 신속하게 취득 후 빠르게 사업이 추진될 수 있도록 종합적인 제도 정비 필요할 것임.
- 게다가, 사업성이 양호한 입지에서는 전반적으로 민간 정비사업을 선호하는 상황 속에서, 향후 도심 공공주택 복합사업을 적용하는 구역의 사업이 활성화되더라도, 뒤에서 살펴보는 민간 정비사업 대비해서는 주택시장의 안정 효과가 다소 제한적일 것으로 예상함.
- 다만, 향후 도심 공공주택 복합사업이 사업성이 부족하여 민간시행 방식으로는 추진이 어려운 곳을 중심으로 추진된다면 해당지역 주민들의 주거환경 개선 효과 및 공공주택 확충 효과로 주거복지 측면에서는 중요한 의의가 있다고 판단함.

❖ (1기 신도시 정비사업) 기본적으로 통합정비를 적용하는 현재 방식은 도시계획 측면과 (원활하게 진행될 경우) 사업성 측면에서는 도움이 됨. 특별법에서의 사업시행자 지정에 관한 특례 또한 신속한 사업추진에 상당한 도움이 될 것임. 다만, ①단지 간 복잡한 이해관계 조정, ②마스터플랜¹¹⁾ 부재 속 주민제안 방식 적용으로 인한 부작용으로 많은 구역에서 정부의 목표보다 사업이 지연될 가능성이 있음.

- 여러 단지를 하나의 구역으로 묶어 추진하는 통합정비 적용 시 ‘규모의 경제 실현’과 토지이용의 합리화로 사업성 개선에 도움이 될 수 있으나, 단지 간 이해관계 조정의 어려움¹²⁾¹³⁾으로 인한 상당한 사업지연과 이로 인한 사업성 악화 가능성도 공존함.

10) 김옥연 외(2025), “도심 주택공급 확대를 위한 공공주도 정비사업 활성화 방안”, LH 토지주택연구원.

11) 목동, 상계·중계, 광명 택지개발지구나 서울의 아파트지구 해제 지역같이 지구단위계획을 통해 정비 방향을 제시하거나, 부천에서 시도하고 있듯 비법정 계획수립을 통해 노후계획도시 전반에 대한 공간적인 정비 방향과 정비 구역별로 정비계획 수립 지침을 구체적으로 제시해 주는 계획을 의미함.

12) 예를 들어, 개포동의 개포경남·우성3차·현대1차(속칭 ‘경우현’) 통합재건축 사례와 같이 통상 통합정비는 단지 간 이해관계 조정에 많은 시간이 소요되는 경우가 많음. 이는, 소유자 입장에서는 사업 속행 여부보다는 선호위치 및 선호평형에 배정받고, 비례율을 높여 권리가액을 더 많이 인정받는 것이 더 중요하기 때문임.

13) 여의도 삼부아파트·광장아파트 사례, 이촌동 한강맨션 및 서빙고 신동아아파트 재건축사업 사례에서 볼 수 있듯, 심지어 하나의 단지 내에서도 분양설계(조망권 관련 갈등)나 독립정산제 주장 등으로 인해 심각한 분쟁이 발생하는 경우가 종종 발생함.

- 또한, 주민들은 노후계획도시 전체의 공간적 정비 방향과 구역별 구체적인 정비계획 수립 지침을 담은 마스터플랜이 부재한 상황 속에서 비용을 들여 특별정비계획의 초안을 만들어 입안을 제안해야 하는 상황임.
- ‘패스트트랙’을 적용함에도 불구하고 구체적인 지침 없이 주민 주도로 작성된 특별정비계획 초안을 지자체 및 관련 기관과 조율하고, 도시계획위원회 심의와 주민공람 등을 거쳐 도시계획이 결정되기까지는 꽤 오랜 시간이 소요될 가능성이 있음.

❖ (소규모주택정비사업 활성화) 사업 추진이 가능한 구역은 다소 늘어나겠으나, 소규모 사업의 구조적 한계와 임대주택 추가공급 조건으로 인해 주택공급 확대 및 주택시장 안정 효과는 제한적일 수 있음.

- 소규모 사업이 가지고 있는 구조적 한계(규모의 경제 실현 어려워 단위 면적당 사업비 증가, 상품성 확보 한계 등)로 인해 주택시장 안정에 기여할 수 있는 효과는 제한적일 것으로 사료됨.
- 임대주택 인수가액의 상향 조치가 동반되지 않은 임대주택 추가공급 조건부 융자금액 확대는 실익이 부족할 것으로 예상함.

❖ (정비사업 제도 종합 개편) 통상 10년 이상의 장기간이 소요되는 정비사업의 특성상 단기간에 가시적인 공급 확대로 이어지기는 힘들으나, 시장이 선호하는 주택의 공급 기반을 마련하고, 사업 속도를 상당히 개선할 수 있다는 점에서 상당한 의미가 있음.

- 금번 발표된 제도개편안은 정비사업 현장에서 크고 작은 사업 지연을 초래하던 사안이 많이 포함되었음. <표 6>과 같이 사업속도 향상에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 평가함.

❖ (공공 재개발·재건축 활성화) 공공 정비사업의 사업성을 개선함으로써 사업성 부족으로 인한 사업지연을 개선하고, 공공 정비사업 추진 가능 대상지가 확대될 것으로 기대함.

- 2021년 2·4대책으로 도입된 「공공주택특별법」에 따른 도심 공공주택 복합사업과는 달리, 「도시정비법」에 근거한 공공시행 또는 공공-조합 공동시행 정비사업은 긴 도시정비사업의 역사 속에 상대적으로 사례가 많을 뿐 아니라, 제도적 기반이 상대적으로 잘 갖춰져 있음.
- 또한, 관리처분 방식은 소유자들에게 익숙할 뿐 아니라 개발이익 향유도 가능하여 공공정비 방식임에도 비교적 수용성이 높음.
- 게다가, 공공시행 재개발 시 성남 구시가지 등 도시영세민 강제 이주지 같은 노후도가 심각하고 사업성이 낮은 지역에서는 국·공유지 무상양여가 가능하여 사업성 개선에 상당한 도움을 받을 수 있음.
- 금번 제도 개편을 통해 용적률 인센티브를 추가로 부여하고 시행 수수료를 지원하여 사업성의 추가 개선이 가능해짐. 기존의 사업성 부족 지역의 사업 추진 여건을 개선할 수 있을 것으로 판단함.

〈표 6〉 주요 개정안의 예상 효과(단계별 재분류)

구분	개정안	예상 효과
정비 계획 수립 단계	계획수립 과정에서의 행정 절차 병행 허용	지방의회 개최 일정, 관계기관 협의 지연 등으로 인해 발생하는 사업지연 개선 가능
	초기사업비 지원 대상 확대(추진위 포함) 및 금액 상향	초기 사업비 부족으로 인한 사업동력 확보 어려움 개선 및 비리 발생 가능성 저감
	국·공유지 무상귀속·양도 대상 확대	시행자 : 국공유지 확보 소요 시간 절감 및 유상매입에 소요되는 비용 절감 가능 지자체 : 지자체 선호 유형 기부채납 확보 유리
조합 설립 등 사업 시행자 관련	토지분할 특례 청구 가능 주체 확대	조합직접설립, 신탁사·NH 시행 시에도 토지분할 가능 → 상가&특정동 동의 확보 어려울 시 활용 가능
	조합설립 동의 간주 특례 범위 확대	조합설립 소요 시간 & 비용 단축 가능
	임원 해임 시 지자체는 즉시 전문조합관리인을 선임하여 정상화 지원	조합임원 일괄 해임 후 상당기간 발생할 수 있는 사업지연 방지
사업 시행 계획 수립 단계	‘신속 인허가 지원센터’ 통한 관계기관 이견 조정	인허가권의 남용·일탈 줄이고, 사업 속도 향상
	사업시행계획 변경을 위한 정비계획 변경 필요시 도시계획위원회 심의와 통합심의 병합 허용	정비계획 변경을 수반하는 사업시행계획 변경에 소요되는 시간 절감
	도시계획위원회 심의를 거쳐 공원녹지 의무 확보기준을 완화(5만 → 10만㎡)	의무 공원녹지 확보 면적 감소 통한 사업성 개선
	시행자가 매입요건을 갖춰 신청 시, 관리청의 매매계약 체결 의무화(사업시행인가 후 3년 이내)	일부 관리청의 국·공유지 매매계약 지연으로 인한 매매가격 상승 및 착공지연 방지
	사업시행계획 및 관리처분계획 병합 후 동시 인가신청 허용	(주로) 변경인가 시 두 계획 동시변경 가능토록 하여 총회 개최 등 위한 소요 비용 및 시간 단축
관리 처분 계획 수립 단계	사업시행계획인가 고시 전 감정평가업체 선정 명문화	종전자산평가 완료 시점 조기화
	감정평가액 통지 및 관리처분계획 공람 병행 명시	관리처분계획인가 신청까지 소요 기간 단축
	사업역량 강화를 위한 지원 (컨설팅 제공, 표준매뉴얼, 조합임원 의무교육 도입)	사업역량 강화 통한 신속·원활한 사업추진 지원
기타	조합청산 운영규정 배포	소위 ‘청산 연금’ 방지 통한 조합원 부담 저감
	건설·도시 분쟁을 통합 관리하는 통합분쟁위원회를 신설, 도시분쟁위원회에 공사비 분쟁 조정 권한 부여	공정성과 전문성 담보된다면 보다 신속한 분쟁 해결에 도움
	대규모 사업장서 공사비 분쟁 발생 시 전문가 파견	
	입찰공고나 공사도급계약 변경 시 컨설팅 제공 (부동산원)	분쟁을 예방하고 사업시행자가 불리한 계약을 맺지 않는 데 도움
	HUG 본PF 보증대출로 대환 가능한 초기 사업비 대여금 범위 시기 개선	토지등소유자의 사업비 절감에 도움

❖ (세입자 보호 확대 및 소셜믹스 개선) 금번 제도개편에서는 신속하고 원활한 사업추진에만 초점을 맞추지 않고, 동지내몰림 완화와 소셜믹스 개선 등 정비사업의 부정적인 면을 개선하기 위해 노력함. 다만, 아래 두 사안은 사회적 편익 보다 사업비의 지나친 증가나 주택공급 지연·축소로 인한 사회적 비용이 더 클 우려가 있다고 판단됨.

❖ (이주자금 지원 대상에 재건축사업 세입자 포함) 주거이전비 수령을 고의로 노린 세입자 전입 증가로 인한 사업성 하락 및 조합원 부담 증가가 우려됨.

- 금번 대책에서 '이주자금'의 정확한 범위는 명시되지 않았으나 만일 이것이 주거이전비를 의미한다면, 4인 가족 기준 약 2,700만원에 달하는 주거이전비 수령을 노리고 정비계획 공람공고일 3개월 이상 전에 전입하는 세입자를 크게 증가시킬 수 있음.
- 특히 재건축사업에서 주거이전비 수령을 노린 전입이 크게 늘 우려가 있는 이유는 재개발과 재건축 사업 간의 차이에서 기인함. 일반적으로 재개발사업은 주거환경이 열악한 곳에서 추진되며, 구역지정 전까지는 사업구역의 경계가 불명확함. 또한, 통상 공공에서 발주하여 정비계획이 수립되기에 공람 예정 시점 파악이 상대적으로 어려움.
- 반면, 재건축은 노후되긴 했으나 주거환경이 상대적으로 양호한 공동주택을 대상으로 추진되고, 구역 경계가 분명하며, 사업 추진 가능 시점(준공 후 30년)이 명확함. 또한, 주민제안 방식으로 추진되는 경우가 많아 정비계획 수립 과정에서 공람 예정 시점을 파악하기에도 상대적으로 수월함.
- 무엇보다도 주거환경이 상대적으로 양호한 환경 속에서, 일정 기간(공람공고일 3개월 전~사업시행계획인가일) 거주하면 상당한 금액을 보상받을 수 있기에, 재건축에서도 재개발과 같은 기준과 대상에게 같은 금액의 주거이전비가 지급된다면 이를 노리고 전입하는 세입자가 크게 증가할 수 있는 부작용이 우려됨. 이는 다시 사업성 하락으로 인한 사업 지연 및 조합원 부담 증가를 야기할 우려가 있음.

❖ (공공기여 임대주택 관리처분계획인가 전 공개추첨 의무화) 제도 시행을 통해 얻는 사회적 편익보다 치러야 할 사회적 비용(주택공급 지연·축소 등)이 더 클 우려가 있음.

- 2018년 「도시정비법」 시행령 전면개정 전에는 제41조의2에 따라 조합원 분양분을 먼저 추첨하고 남은 주택 중 임대주택을 추첨했음. 이후 서울시에서는 '물리적 소셜믹스'를 제고하기 위하여 전면개정된 시행령 제48조를 엄격하게 해석하여 2022년부터 조합원분양 전에 임대주택을 추첨하고 있음.
- 국토부의 금번 제도개편안은 앞으로는 서울시처럼 시행령을 엄격하게 해석하여 전체 주택 중 국민주택규모 임대주택을 먼저 추첨해 가겠다는 것임.
- 금번 제도개편안이 실행되면 기존에 일반분양주택과 임대주택만이 혼합된 소셜믹스에서, 조합원 분양분까지 포함된 전체 주택이 섞이는 것이기에 물리적 소셜믹스는 개선될 수 있을 것으로 전망됨.
- 다만, 이로 인해 여러 부작용도 함께 야기될 가능성이 있음. 먼저 현실적으로 공공임대주택에 대한 거부감이 큰 상황 속에서, 사업성에는 다소 불리할지라도 임대주택을 더 적게 짓고자 하는 움직임이 커질 것으로 예상됨.
- 또한, 최근 '한강 뷰 임대주택' 논란에서도 볼 수 있듯 조합원 선호 주택 중 일부를 임대주택으로 기부채납해야 함에 따라 조합원 간 경합이 심해져 갈등이 커지고 사업 지연이 발생할 가능성도 있음.
- 마지막으로, 조합원들은 임대주택 주변 주택을 분양받을 가능성을 피하고자 임대주택이 없는 '국민주택규모를 초과하는 대형평형'을 분양받고자 하는 경향이 더 커지고, 이로 인해 소형평형 주택 공급이 축소될 가능성도 있음.

- 서울시의 경우 2022년 전에도 일반분양 주택과 임대주택이 동일한 품질로 공급되도록 했을 뿐 아니라, 일반분양 주택과 임대주택이 섞여 있어 어떤 주택이 임대주택인지 구분하지 못하도록 해 왔음.
- 조합원 분양 주택까지 포함해서 섞음으로 인해 창출되는 사회적 편익이 전술한 사회적 비용보다 더 큰 것인지에 대한 고민이 필요함.

3. 민간 주택공급 여건 개선

❖ ‘민간 주택공급 여건 개선’ 정책은 직접적인 공급대책은 아니지만 주택공급 여건을 개선하는 규제 완화책으로서 의미를 가짐.

- 인허가·기부채납·소음기준 등 규제 합리화, PF 유동성·보증 확대, 비아파트·용도전환·모듈러 등 신속공급 모델로 착공을 촉진하고 단기 물량을 끌어내는 패키지라고 할 수 있음.

❖ ‘주택사업 규제 합리화’는 복잡한 절차를 단축·명확화하여 사업 착공 지연을 해소하기 위한 규제 개선책으로서 사업기간 단축과 사업자의 예측 가능성 강화라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음.

- 기존에 도시계획, 건축, 경관, 교통, 광역교통 등 5개 항목에 대해 주택법상 통합심의 의무화가 시행되고 있으나, 통합심의 대상에 포함되지 않는 심의들로 인한 지연 사례가 많았음.
- 교육환경평가, 재해영향평가, 소방성능검토 등을 통합심의 범위로 포함하고, 국토교통부 내 ‘신속 인허가 지원센터’를 설치해 중앙정부 차원의 조정 기능을 신설함으로써 착공 전 병목을 줄일 수 있을 것으로 기대됨.
- 신속 인허가 지원센터가 효과적으로 기능하게 된다면 중앙정부의 조정기능을 통해 불필요한 사회적 비용을 절감하는 효과를 가져올 것으로 기대됨.
- 또한 기부채납 규정을 명확히 하여 지자체의 과도한 요구를 제한하고, 주택 소음기준을 합리화하는 방안도 불필요한 규제 비용을 낮추는 방안으로서 의미가 있음.
- 이러한 규제 합리화에 따라 사업자의 전반적인 예측 가능성이 높아지고, 규정 명확화로 불확실성이 축소되어 착공에 대한 의사결정이 빨라질 수 있을 것임.
- 다만, 이상의 정책은 주택 개발사업의 수익성에 직접적인 영향을 미치는 토지비·공사비·금융비용 구조, 분양가 체계 등과는 거리가 있어 단기적 공급 확대에 큰 영향을 미치기는 어려움.

❖ ‘주택공급 자금지원 강화’는 2022년 하반기부터 시작된 부동산 PF 위기로 많은 사업들이 착공지연 또는 중단 상태에 있는 상황에서 공적보증 확대는 착공률 제고에 직접적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보임.

- 브리지론 대한 연장은 유동성 위기 상황에서 공사 중단을 막는 역할을 할 수 있으며, 임대전환형 PF는 시장 수요가 예상보다 낮을 경우 임대사업으로 전환할 수 있는 선택지가 될 수 있어 리스크 관리 수단이 다변화되는 의미가 있음.
- 특히 조기 착공에 대한 미분양 매입확약은 경기 침체기의 분양 리스크를 완화할 수 있다는 점에서 조기 착공을 유인할 수 있는 효과적 인센티브가 될 수 있음.
- 다만, 해당 정책의 대상이 되는 수도권 공공택지는 기본적으로 사업성이 양호하고 미분양 리스크가 적은 경우가 많음.
- 따라서 착공 시기를 경기상황에 따라 자율적으로 결정하려는 유인이 커 실제 얼마나 조기 착공으로 이어질 수 있을지는 예상하기 어려움.
- 또한 공적보증 확대, 기금대출, 미분양 매입 등은 정부 및 공공기관의 재정 부담 확대가 불가피하다는 점에서 사전에 신중하고 세밀한 정책 설계가 필요함.

❖ ‘신속공급 모델을 통한 단기공급 확대’는 공급에 비교적 오랜 기간이 소요되는 아파트 외에 단기간에 공급이 가능한 주택유형을 활용하여 가시적 공급을 확대하려는 시도로서 조기에 일정 부분 착공 주택 수를 늘릴 수 있을 것임.

- 신속매입임대, 공실 상가 및 오피스 주거 전환, 생활형숙박시설의 오피스텔 전환, 모듈러 주택 등은 공급 물량은 많지 않으나 도심에 입지한 소규모 주거 유형으로서 장점이 있음.
- 주택공급이 용이하지 않은 도심지에 청년층 및 주거 취약층을 대상으로 하는 주거 유형이 조기에 공급될 수 있다는 점에서 의미가 있음.
- 특히 수도권 내 공실 상가 및 업무시설을 주거 용도로 전환하는 방안은 주거 수요가 높은 지역과 맞물려 단기적인 효과를 낼 수 있을 것임.
- 다만, 이러한 비아파트 및 임대주택 유형은 시장에서 수요가 크지 않으며 실제 공급량도 많지 않아 주택시장 안정화를 위한 공급대책으로서의 효용은 크지 않음.
- 즉 단기적 착공 확대에는 효과적이나 장기적 도심 주택공급 확대 및 아파트 중심 수요 문제에 대응하기는 한계가 있음.
- 또한 모듈러 주택은 아직 기술 및 품질 신뢰도가 낮아 주거 선호도가 제한적이라는 점과, 공실 상가 및 오피스의 주거 용도 전환 시 학교, 교통, 의료시설 등 주거 인프라 측면에서 주거지역과 갈등이 발생할 여지도 존재함.

4. 수요관리 및 거래질서 확립

❖ 규제지역의 LTV 40% 축소는 강남 3구와 용산구의 15억원 미만 주택의 10% 내외의

담보대출 한도 축소 효과로 나타날 것임.

- 6·27대책에서 LTV 규제와 함께 주택담보대출 최대 6억원 이하로 제한함에 따라 LTV 50%를 고려하면, 12억원 초과 주택은 6억원까지 대출이 가능했음.
- 15억원 초과 주택 : 9·7 대책에서는 LTV를 40%로 축소함에 따라 15억원 초과 주택은 기존과 동일하게 6억원까지 대출이 가능하여 동일한 조건임.
- 12억원 초과 ~ 15억원 미만 주택 : 당초 6억원 상향 적용 기준이었던 12억원 초과 주택과 이번 정책의 대출 제한 기준인 15억원 미만 주택은 10% 미만의 한도가 축소됨.
- 12억원 이하 주택 : 금번 조치로 15억원 미만 주택의 대출한도 변화가 발생함. 12억원 이하 주택은 대출한도가 10%씩 축소됨.
- 2025년 7월 기준, 한국부동산원 전국주택가격동향조사의 서울 동남권(서초, 강남, 송파, 강동) 중위 매매가격은 14억 2,113만 원임. 규제지역인 동남권의 아파트 가격을 고려할 때 금번 대책으로 아파트 보다는 비아파트 부문의 영향이 클 것으로 판단됨.

■ 6·27대책 이후 서울과 경기 전역의 거래량 감소가 나타났고, 9·7대책도 '대출 축소'라는 정책 시그널로 작동하나, 매매시장에서 풍선효과가 나타날 가능성에 대비하여 모니터링이 필요함.

- 서울 부동산정보 광장 7월 서울 주택 매매거래량(계약일 기준)은 전월 대비 50.4%, 전년 동월 대비 37.7% 감소함. 규제지역인 강남, 서초, 송파, 용산 아파트의 7월 거래량 감소 폭은 타 지역 대비 크지 않으나, 8월 집계치까지 확인한 이후 판단이 필요함.
- 다만, 본 자료는 2025년 9월 8일 집계 기준으로 8월 계약에 대한 신고기간이 짧았다는 한계가 있음. 그럼에도 불구하고 7월을 상회하는 지역이 다수 등장하고 있고 가격 상승을 동반하는 지역도 존재하므로 비규제 지역에 대한 풍선효과 발생 가능성에 대한 모니터링이 필요함.
 - ※ 실거래신고기간 30일을 고려하면, 보고서 작성 시점 현재 8월 거래량 미신고분이 다수 존재하여 명확한 판단을 내리기는 어려움. 다만, 타 지역대비 8월 거래량이 큰 폭으로 감소한 것으로 집계됨.
 - ※ 2025년 9월 8일 집계 기준 8월 아파트 거래에서 강서구, 금천구, 동대문구, 동작구, 마포구, 중구, 중랑구는 평균 거래가액 상승과 거래량 증가가 동반하여 나타남.
- 경기부동산포털의 7월 경기 주택 매매거래량(계약일 기준)은 전월 대비 32.1%, 전년 동월 대비 27.3% 감소함. 고가주택 재고가 많은 과천시, 성남시, 하남시, 의왕시의 감소 폭이 크게 나타남.

■ 현시점 기준, 수도권 임대차시장은 서울 아파트 시장을 제외하면 비교적 안정적인 상태를 유지함.

- 서울 아파트 임대차시장은 변동성이 일부 확대됨. 한국부동산원의 서울 아파트 전세가격 변동률은 6월 이전까지 0.25% 미만을 밑돌았으나, 6월 0.33%, 7월 0.31%로 확대됨. 월세가격도 6·7월 0.29%로 상승률이 확대됨.
- 서울 부동산정보 광장의 7월 임대차 거래량을 기준으로 월세 비중이 증가함. 주택의 월세 비중은 61.5%로 전년 동월 대비 5.6%p, 아파트는 44.1%로 4.0%p 증가함. 다만, 2024년 이후 등락 범위에 속해 있어 현시점에서 추이적 증가로 판단하기는 어려움.
- 반면, 경기도의 임대차시장은 안정적인 흐름을 보이고 있으며 인천 지역은 아파트 전세가격 하락세가 이어지고 있음.

■ 그러나, 하반기 이후 아파트 입주물량 감소와 대출 규제가 맞물리면서 아파트를 중심 임대료 상승, 월세 전환 등 임대차시장 불안 요인은 존재함.

- 주택담보대출 규제 강화로 매매시장으로 이동하지 못함에 따라 임대 수요가 확대될 가능성이 존재함. 또한, 전세대출 강화가 월세 전환 및 월세가 상승의 가능성도 존재함.
- 하반기 아파트 입주 물량은 전년 동기 대비 21.1% 감소가 예상되어 공급 부족에 따른 전월세 가격 불안 요인도 존재함.
- 금번 대출과 함께 8월 말부터 한국주택금융공사의 비아파트 전세대출보증 기준을 HUG(2024년 5월부터)와 동일하게 공시가격의 126% 이내로 변경하여 비아파트 전세대출 가능 규모가 축소됨.
- 전세대출 한도 축소로 따라 임대료 상승분 혹은 전세대출 부족분을 월세로 전환하는 형태의 임대차 계약이 증가할 것으로 예상됨.
- 주택매매·임대사업자 대출도 사실상 불가능하며 신규 민간 임대주택 공급도 제한될 것으로 판단됨.

■ 입법 환경 등을 고려할 때 관련 법령은 조속한 입법화가 가능할 것으로 판단되며, AI 등을 활용한 선제적 선별 시스템 개발 등은 예방 강화 차원에서 긍정적임.

- 대책 발표 이전인 2025년 9월 5일 국토교통부 장관이 토지거래허가구역 지정권을 갖는 “부동산거래 신고 등에 관한 법률 개정안(의안번호 2212717)”이 발의됨.
- 이상거래에 대한 수사기관 고발 및 행정기관 통보를 실시하는 “부동산거래신고 등에 관한 법률 개정안(의안번호 2212764)”은 9월 8일 발의됨.
- 입법 환경을 고려할 때 관련 법안들은 조속한 국회 통과 이후 빠르게 실행될 것으로 예상됨.
- 부동산 시장 감독 기능 강화 및 시장 거래질서 확립은 사건 발생 이후 처벌을 강화하는 것보다는 예방이 무엇보다 중요함. 따라서 예방 기능 강화를 위한 시스템 개선은 긍정적인 방향성이며, 지속적인 추진이 필요함.

5. 정책의 의의 및 한계

❖ 수도권 공공택지를 중심으로 한 공급방안은 공공주택 재고 확보를 위한 착공 조기화와 경기 변동과 무관하게 지속가능한 공급을 가능하게 하려는 정책적 시도이며, 공공택지라는 실효성이 높은 수단을 도입했다는 측면에서 의미를 부여할 수 있음.

- 다만 효과 실현을 위해서는 ①실질 순증 물량 확보, ②도급형 민간참여사업의 참여 유인 제고 및 품질·조달 리스크 관리, ③지자체와의 협의·인허가 절차 정비, ④법령·지침·예산의 후속 보완이 병행되어야 함.

❖ 도심 내 주택공급은 정책 효과의 발현 시기(단기·중장기)와 효과성의 정도를 기준으로 두 가지 측면에서 평가할 수 있음.

- 먼저, 중·장기적으로 상당한 도움이 될 것이라는 데에는 이견이 없으나, 대책에서 주목하고 있는 단기, 즉 3~5년 내 착공 물량에 미칠 수 있는 영향은 크지 않을 수 있음.
- 주거복지 측면에서는 긍정적인 기여를 할 것이나, 특히 최근 주택가격 상승을 주도하고 있는 선호 지역의 주택시장의 안정 측면에서는 그 효과가 제한적일 수 있음.

❖ 민간 주택공급 여건 개선은 기부채납, 학교용지부담금 등 기존에 지속적으로 제기되어 온 불합리한 규제들을 개선해 민간의 참여 유인을 강화한다는 점에서 기본적으로 의미가 있음.

- 하지만 이번 발표는 큰 방향 제시에 그친 항목이 적지 않아 향후 구체적 실행방안과 세부 규정의 마련이 필수적임.

❖ 수요관리 및 거래질서 확립 방안의 경우 단기 과열 완화에는 일정 부분 도움이 될 수 있을 것이라 판단되나, 비규제지역으로의 과열 확산 및 임대료에 상방 압력을 미칠 가능성이 있음.

- LTV 40% 및 주택담보대출 6억원 상한 병행으로 가계대출 증가세 및 단기 시장 과열을 완화할 수 있을 것으로 기대되며 이상거래 및 전세사기 관련 법안 개정·시 도입을 통해 예방적 시장 관리가 기대됨.
- 비규제지역 풍선효과와 입주물량 감소·전세대출 축소에 따른 임대료 상승 압력이 우려되며, 초기 효과의 평가는 거래 신고 유예기간 이후 가능할 것으로 판단됨.

IV 향후 보완 및 개선 방향

1. 수도권 주택공급 확대 및 조기화

■ 이번 수도권 주택공급 확대 및 조기화 방안은 실질적인 주택공급 체감도를 높이기 위해 착공 물량을 늘리도록 계획되었다는 점에서 의미를 가짐.

- 조기 착공의 가치는 ①공급 리드타임 단축, ②시장 안정성 제고, ③공급 예측가능성 및 시장 신뢰 회복, ④산업·고용 부문에의 파급효과로 대별해볼 수 있음.
- 공급 리드타임의 단축과 관련해서는 지구지정-보상-택지조성-주택인허가-분양-착공의 경로상 소요 시간을 앞당겨 체감 가능한 입주 물량 확보 시점을 수년 단축할 수 있다는 효과가 기대됨.
- 경기 국면과 무관하게 기초 공급 물량을 선(先)확보하고 연도별 착공 전환율을 높임으로써, 시장의 공급 물량·일정에 대한 신뢰를 제고하고 가격·거래의 변동성을 완화함과 동시에, 나아가 국가경제의 안정적 운영에도 기여할 것으로 예상됨.
- 건설 투자의 효과를 조기에 유발함으로써 침체되어 있는 지역경제를 활성화하고, 고용 안정에도 기여할 것으로 판단됨.

■ 나아가 향후 지속 가능한 공급 정책을 구현하는 과정에서 민간의 참여 유인을 더 높일 수 있는 방안이 제시되기를 기대함.

- 특히 계획대로 착공 물량을 제고하기 위해서는 도급형 민간참여사업의 원활한 진행이 필수 선결요소이므로, 자금조달 여건을 민간에 유리한 방식(금융 지원 방식 다양화, 미분양 리스크 헷지 등)으로 설계하는 것이 필수 불가결한 요건임.
- 또한 기대와 달리 사업자 참여가 저조한 경우라 하더라도 착공 계획에 차질이 발생하지 않도록 추가 인센티브로 어떤 유인책을 제공할 수 있을지에 대한 섬세한 전략을 수립하여야 할 것임.

■ 또한 기존 진행 중인 공공부문의 사업 여건을 종합적으로 개선해 누적된 미착공 물량을 착공으로 전환시킴으로써 9·7대책의 착공 조기화 정책의 효과를 극대화 시켜야 함.

- '24년 공공분양 인·허가 물량 대비 착공 비율이 37.7%에 그쳤다는 점을 감안할 때, 이번 대책에 제시된 내용뿐만 아니라 기존 공공주택의 사업 여건을 개선해 누적된 미착공 물량을 착공시키는 방안 역시 고려하여야 할 것임.
- 특히 현재 LH 도급사업의 문제로 지적되고 있는 낮은 예정가격·무리한 경쟁입찰 구조 등의 고질적 문제를 혁파하려는 노력이 병행되어야 할 것임.

❖ 주택 착공 순증 규모가 제한적인 점을 고려해, 하반기 신규 공공택지는 핵심 수요권역 중심으로 배치하고 3만호 계획을 허용 범위 내에서 확대하는 방안을 병행해야 함.

- (입지) 직주근접·광역교통축·생활SOC 접근성이 높은 곳을 우선 선정하여 청약수요 흡수력과 착공 전환율을 높여야 할 것임.
- (물량) 교통수용력·환경영향·재원계획 등 다양한 지표를 연동해 단계적 증량(예: 3만→3.5~4만호)을 검토할 필요가 있음.
- (발표) 과거 정부에서 발표되었던 택지에서 공급 가능한 물량들이 상당량 남아 있는 만큼 이에 대한 홍보를 강화하고, 착공에 대한 연차 로드맵 제시로 예측 가능성을 높이는 한편, 향후 인구구조·민간 공급과의 중복·잠식 위험을 점검하여 효과적인 신규 택지 계획을 수립하여야 함.

❖ 민간사업자 역시 착공 확대에 따른 기성 증가·자금 순환 개선 등 실질 효과가 기대되는 만큼, 정부의 공급 조기화 정책에 호응하고 제 역할을 충실히 수행할 필요가 있음.

- 착공 물량 증가는 기성 집행 안정화와 매출 인식 가속으로 현금흐름·본 PF 전환 여건을 개선할 수 있을 것으로 기대됨.
- 표준설계·패키지 발주 등 공공 트랙 참여를 통해 공정 단축·원가 절감을 도모하고, 품질·안전 기준 준수로 국민의 건설산업에 대한 신뢰를 제고하려는 노력이 요구됨.
- 주택시장 안정 차원에서는 공정·분양 일정 준수, 투명한 원가·이윤 관리, 갈등 예방형 협의에 적극 임하여 공급 예측 가능성 제고에 기여할 필요가 있음.

2. 도심 내 주택공급 확대

❖ 가용지가 매우 적고 이해관계가 복잡한 특성이 있는 도시의 경우 기본적으로 단기간 내 주택공급을 확대하기 어려움. 금번 대책에서도 실질적으로 단기간 내 공급 가능한 주택은 4,000호 정도에 그치는 등 높은 주택수요를 충족시키기에는 충분치 않음.

- 4,000호 마저도 주변지역 주민의 반대로 사업이 오랜기간 지연될 가능성이 있음.

❖ 금번 대책에서 도심 내 주택공급 방안으로, 물량 기준으로는 정비사업에서 가장 많이 공급될 것으로 제시했으나, 방식 기준으로는 공공주도 사업이 가장 많이 제시되었음.

- 금번 대책 중 ①노후 공공임대주택 재건축 (2.3만호), ②노후 공공청사 등 재정비·복합개발(2.8만호) 및 저·미이용 학교용지 복합개발 (0.3+α만호) ③도심 내 유희부지 활용 공급(0.4만호), ④공공도심복합사업 시즌2(5만호), ⑤‘정비사업 제도 종합 개편’ 중 공공정비사업 활성화(물량 미제시) 등이 공공 주도의 사업방식임.

- ❖ 위의 공공주도 사업의 경우 취약계층 주거안정이나 사업성이 부족한 노후 주거지 주거환경 개선 등 주거복지 측면에서는 상당한 기여를 할 것으로 기대되나, 최근 주택가격 상승을 견인하고 있는 구매력 있는 주택수요자들의 니즈를 충족시키기에는 한계가 있다는 점에서 주택시장 안정 효과는 다소 제한적임.

 - 이는 최근 주택시장의 양극화가 전례 없이 심해진 상황 속에서 주택시장의 불안은 소수 양호입지 내 일부 선호 아파트(신축·준신축 대단지 또는 재건축이 가시권에 들어온 노후 아파트)나 아파트가 될 가능성이 높은 곳(정비사업 추진 중인 저층 주거지역)에 집중되는 경향이 있기 때문임.
- ❖ 또한, 공공주택 건설 중심의 공공주도 사업은 한편에서는 빠르게 사업 시행이 가능할 수도 있으나, 또 다른 한편으로는 소유자 및 주변지역 주민 반발과 지자체의 비협조로 사업이 상당기간 지연될 수 있는 위험도 내포하고 있음.

 - 지금까지 미사용·저이용·노후 국·공유지(노후 공공청사, 학교용지, 영구임대주택, 유휴부지 등) 개발, 도심 공공주택복합사업 등에서 유사 사례가 빈번하게 발생해 왔음.
- ❖ 따라서, 보다 신속·원활하게 주택을 공급하고 동시에 주택시장 안정 측면에서 보다 큰 효과를 거둘 수 있기 위해서는 ‘공공 주도’로 ‘공공주택’ 공급 방식 외에도, 필요시 공공성을 강화한 민간시행 방식도 적극적으로 활용할 필요가 있을 것임.

 - 이를 통해 정책적 목적은 어느 정도 달성하면서도 주변지역 주민들의 수용성을 높일 수 있을 것임.
- ❖ 도심 공공주택 복합사업은 현재 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 사업이 지연되고 있음. 따라서, 금번 대책에서 제시한 용적률 상향 등 외에도 관련 제도를 종합적으로 정비할 필요가 있을 것임.

 - 전술했듯, 당초 제도 도입 취지대로 공공시행 시 ‘추가 수익’이 언제, 얼마나, 어떤 방식으로 제공될 수 있는지, 그리고 소유자가 만족할 수 있는 품질의 공동주택이 어떻게 공급될 수 있는지 등을 사업 초기에 소유자들에게 명확하게 제시하고, 이를 통해 소유권을 신속하게 취득 후 빠르게 사업이 추진될 수 있도록 종합적인 제도 정비가 필요할 것임.
 - 취득세(리츠시행 시)와 양도소득세 관련 규정의 보완도 필요함. 또한, 사업성 부족 지역에 대해서는 주거환경개선사업 등 공공시행 정비사업과 같이 국·공유지의 무상양도도 가능토록 할 필요가 있음.
- ❖ 주택시장 안정 측면에서 효과를 거두기 위해서는 ‘(구매력 있는) 수요자들이 선호하는 곳에, 만족할 수 있는 품질의 주택’을 충분하고 신속하게 공급할 필요가 있음. 여기에 있어 금번 정비사업 관련 종합 대책은 중·장기적으로 상당한 효과가 기대되는 바임.

❖ 하지만, 동시에 사회적 편익보다 부작용이 더 클 것으로 우려되는 내용도 포함될 뿐 아니라, 현재 정비사업의 신속한 추진을 방해하고 있는 일부 규제는 그대로 유지된다는 점에서 아쉬운 점이 있음. 보완이 필요하다고 판단함.

- 금번 대책에 포함된 '이주자금 지원 대상에 재건축사업 세입자 포함'과 '공공기여 임대주택 관리처분 계획인가 전 공개추첨 의무화'는 앞에서 기술한 상당한 부작용이 우려되는 바, 세부 제도설계 시 부작용을 줄일 수 있도록 할 필요가 있음.
- 또한, 6·27대책에서 포함된 이주비 대출 규제가 유지되고 있어 이주에 소요되는 금융비용이 커졌을 뿐 아니라, 특히 다가구주택의 경우 세입자 이주를 위해 지출해야 하는 만큼도 이주비 대출이 나오지 않아 퇴거를 시키는데도 상당한 어려움을 겪고 있음.
- 정비사업에서 이주비 대출은 '토지준비'를 위해 사용되는 사업비 성향이 강함. 따라서, 이주비 대출이 대체주택 구매 등으로 이어지지 않도록 용처에 대한 규제를 엄격하게 하되, 이주를 위한 목적에 대해서는 저렴한 금리로 충분한 금액을 대출받을 수 있도록 할 필요가 있음.

❖ 이 밖에도, 여러 원인으로 공사비가 급등하는 등 주택공급 환경이 어려워진 상황 속에서, 향후 세부 제도개편 과정이나 앞으로 추가로 발표될 주택공급 대책¹⁴⁾에서 신속하고 원활한 사업추진에 도움이 되는 추가적인 방안이 제시될 수 있기를 희망함.

- 예를 들면, 공원·녹지 확보 의무가 부여되는 최소면적 기준을 5만→10만㎡로 상향하는 것에 더해, 10만㎡ 이상인 경우에도 주변에 일정 규모 이상의 공원·녹지가 있을 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 공원·녹지 확보 의무를 면제하거나 줄일 수 있도록 하는 것 등임.

❖ 마지막으로, 정비사업에서의 사업 지연은 입법과 행정 외에도 사법의 영역에서도 종종 발생함. 주택은 필수재로서 개인뿐 아니라 사회·경제 전반에서 미치는 영향이 매우 큼. 따라서, 향후 사법부와도 협의를 통해 사법의 영역에서 발생하는 지연을 줄이려는 노력이 병행될 수 있다면 신속·원활한 사업추진에 상당한 도움이 될 것으로 기대함.

- 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 정비사업에서는 소송이 제기되는 경우가 빈번함. 이 경우 적체된 사법 사건으로 인해 소송 결과가 나오는 데 오랜 시간이 걸리는 경우가 많고, 유사한 사안에 대해서도 법원별로 판단이 다른 일관성의 문제도 종종 발생하는 것으로 알려져 있음.
- 정비사업은 매우 복잡하기에 재판부 입장에서도 일반적인 법률 지식과 상식만으로 판결을 내리기 어려운 경우가 많은 것으로 알려져 있음. 또한, 수많은 이해관계자의 재산권과 직결된 경우가 많아 신속한 판결의 필요성이 높음.
- 따라서, 향후 사법부와도 협의를 통해 정비사업 관련 전담재판부가 만들어지거나, 법원 내규 등을 통

14) 이재명 대통령은 9월 11일에 열린 취임 100일 기자회견에서 추가 부동산 대책을 내놓을 것임을 언급함.

해 정비사업 관련 사안이 보다 신속하게 처리될 수 있다면 신속하고 안정적인 사업추진과 이를 통한 원활한 주택공급에 상당한 도움이 될 수 있을 것으로 생각함.

❖ 노후계획도시 정비사업 또한 중·장기적으로 주택공급으로 이어져 시장 안정화에 기여할 것이나, 계획대로 2030년까지 착공으로 이어질 수 있는 구역은 제한적일 것으로 예상함. 신속한 사업 추진을 위해서는 추가적인 제도 개편이 필요하다고 생각함.

- 노후계획도시 전반에 대한 공간적인 정비 방향과 구역별로 구체적인 정비계획 수립 지침이 포함된 마스터플랜을 수립하여 주민제안을 위한 특별정비계획안 수립에 있어 구체적인 지침을 제공해 줄 필요가 있음.
- 또한, 이 마스터플랜에 따라 굳이 통합정비 효과가 두드러지지 않고 주민들이 통합정비에 적극적이지 않은 곳은 단독으로도 특별법의 특례를 받아 신속하게 추진할 수 있도록 할 필요가 있을 것임.
- 동시에 통합정비를 적용하고 이를 통해 충분한 공익적 기여(예 : 기반시설 공간적 재구조화, 지역에 필요한 도시계획시설 설치 등)를 하는 곳에 대해서는 그에 상응하는 충분한 인센티브를 제공할 필요가 있을 것임. 동시에, 통합정비 시 건축계획을 포함한 사업시행계획 수립과 분양설계를 포함한 관리처분계획 수립에 있어 세심한 가이드라인을 제공해 줄 필요가 있을 것임.

3. 민간 주택공급 여건 개선

❖ 이번 주택공급 여건 개선은 개선 필요성이 지적되어 온 불합리한 규제의 완화와 단기적 非아파트 공급 확대를 위한 방안으로서 의미가 있으나, 장기적인 주택공급 확대를 위해서는 보다 근본적이고 종합적인 접근이 필요할 것임.

- 주택 개발사업 전반에 걸친 규제 개선이 아니라 단기적인 걸림돌 제거에 초점을 맞춘 대책으로서 향후 각 정책 분야에 대해서도 심층적인 검토가 필요함.

❖ 기부채납 문제의 개선은 이번 대책에 포함된 용도지역 변경 시 기반시설 기부채납 부담물의 상한선 규정, 학교용지 관련 법령상 근거 없는 기부채납 제한 외에도 개발이익 환수 제도에 대한 종합적 접근과 재편이 필요함.

- 현재 주택 개발사업과 관련해서 개발부담금, 공공기여, 기부채납, 기반시설부담금, 재건축·재개발 초과이익 환수제 등 다양한 개발이익 환수제도가 존재함. 또한 임대주택 의무비율, 분양가 상한제 등 간접적으로 개발이익을 억제하는 제도들도 존재함.
- 다양한 개발이익 환수제도는 복잡하게 적용되어 사업자가 예측하기 어렵고 형평성과 실효성 논란도 큼. 지자체의 자의적 해석과 운용에 따라 시도마다 상이한 기준이 적용되는 경우도 많음.

❖ **학교용지 관련 제도 정비도 근본적인 재정립이 필요함.** 관련 제도는 학교시설 확충과 교육환경 개선에 큰 공익적 역할을 담당해 왔으나 최근 학령인구의 수요 변화를 반영하지 못하고 오히려 주택공급의 장애요인이 되고 있음.

- 학령인구 감소를 반영한 중장기 교육 인프라 수급 계획과 연계해 학교용지 관련 제도를 정비할 필요가 있음. 향후 학교는 신규 신설 보다 통폐합 및 기존 학교의 활용성 제고가 더욱 중요할 것임.
- 체계적인 분석과 수요 예측을 통해 학교용지부담금 효율을 축소할 필요가 있으며, 학교용지 확보나 신설 규정을 지역 특성과 교육수요에 맞게 탄력적으로 운영해야 함.
- 현재 300가구 이상의 개발사업에서는 의무적으로 학교용지를 확보해야 하는데 실제 학령인구 전망, 인근 학교 수용 능력, 통학 여건 등을 종합적으로 고려하여 학교 신설 필요성을 평가할 필요가 있음.

❖ **신속공급을 위한 탄력적 용도전환은 용도지역제의 유연화 및 새로운 건축물 용도체계 수립 차원에서 더욱 심도있는 검토가 필요함.**

- 우리나라는 용도지역을 중심으로 계획 및 심의허가제도가 개발사업을 규율하며, 용도지역은 원칙적으로 토지이용 혼재를 막는 배타적인 성격의 제도임.
- 또한 현행 건축물 용도 체계는 시설의 구조와 안전 관점의 체계로 복합적 이용이 빈번하게 발생하는 최근 변화를 반영하기 어려움.
- 따라서 용도지역의 유연화와 함께 실제 건축물이 활용되는 방식인 복합 용도, 용도 전환 등 활용을 반영한 새로운 분류 체계의 검토가 필요함.¹⁵⁾

❖ **모듈러 주택 공급은 단순히 모듈러 기술을 활용한 주택공급 시범사업 차원이 아니라 모듈러 공법에 대한 종합적인 방향 설정 하에서 체계적으로 추진되어야 함.**

- 모듈러 주택을 포함한 모듈러 공법은 단순한 신공법이 아니라, 건설산업을 제조업적·디지털적·친환경적 산업으로 전환시키는 혁신 플랫폼임.
- 건설산업이 직면한 생산성 저하·안전 문제·환경규제·인력 부족 등 구조적 한계를 개선할 수 있는 대안으로서 건설산업의 혁신에 있어 중요한 의미를 가짐.
- 따라서 모듈러 주택 및 공법의 활성화는 건설산업 혁신 차원에서 종합적으로 검토되어야 하며, 현재 모듈러 공급의 장애가 되는 기존 법체계, 인허가, 성능기준 등의 전반적 개선이 수반되어야 함.

❖ **이번 대책 중 착공에 애로가 있는 수도권 공공지원 민간임대에 대한 일부 지원이 포함되었으나, 향후 공공지원 민간임대 활성화를 통해 임대차시장 안정과 주택시장 선진화를 동시에 도모해야 함.**

15) 서울연구원(2020), “용도지역제 효율적 운용 위한 서울시 용도분류체계 개선 방향”.

- 대규모 임대주택 재고 확보와 기관을 통한 안정적 임대 운영을 모두 기대할 수 있는 기업형 민간임대주택사업의 효용은 매우 크며 규제에서 지원으로 정책 방향을 전환하고 새로운 공공지원 민간임대사업유형을 개발할 필요가 있음.
- 공공지원 민간임대 사업은 민간 제안형, LH 택지 공모형, 공급촉진지구, 도시정비사업연계형 등이 있으나 LH 택지 공모형 중심으로 추진되고 있어 임대차시장 수요 변화에 대한 대응력이 낮음.
- 고령자 친화형 공공지원 민간임대 사업, 도심형 비아파트 공공지원 민간임대 사업 등 다양한 유형에 대한 모색이 필요함. 특히 월세로 임대차계약이 이루어지는 오피스텔이나 도시형생활주택 등 도심형에 특화된 비아파트 유형을 신설하고 청년층을 주요 수요층으로 공급할 필요가 있음.

4. 수요관리 및 거래질서 확립

■ 6·27대책에 이은 금변 금융규제 강화는 부동산시장으로의 유동성 유입을 차단코자 하는 정책 운용으로 이해되나, 금융규제 안정성 확보를 위한 장기적 운영 방안에 대한 고민이 필요함.

- 금융규제의 목표는 금융 건전성 유지임. 그러나, 경기조절 수단으로 활용함에 따른 시장 참여자의 예측 가능성을 낮추고 시장 참여자의 변동성을 확대시키는 등 부작용을 내포하고 있음.
- LTV, DSR, 보증 등 정책 수단을 다차원적으로 고민하여 장기적인 금융안정성과 주거안정의 균형을 고려한 장기적 운영방안 모색이 필요함.

■ 국지적 규제지역 운영에 대한 종합적 제도 개선 방안 검토가 필요함.

- 국토교통부장관이 지정하는 국지적 규제지역은 「주택법」에 따른 조정대상지역과 투기과열지구에 더해 「부동산거래신고 등에 관한 법률」에 따른 토지거래허가구역까지 3가지에 달함. 기획재정부장관이 「소득세법」에 따라 지정하는 투기지역도 존재함.
- 국지적 규제가 4가지 형태에 달하고 대출, 세제, 청약, 정비사업 등 각종 규제가 중복·병렬적으로 적용되어 시장 혼란과 정책 효과 저하 문제가 지적되어 있음.
- 지정권자의 조정, 지정 방식의 변화 등 시장 혼란을 최소화하고 정책 효과를 극대화하기 위해서는 단순한 지정권자의 확대뿐 아니라 종합적 제도 개선 방안 검토가 필요함.

■ 시장질서 확립을 위한 AI 등을 활용한 예방시스템의 지속적 개발 및 강화 필요

- 전세사기 문제에서도 확인할 수 있듯이 사고가 발생한 이후에는 피해자의 어려움 등 높은 사회적 비용을 지불해야 함에 따라 사건 발생 이전에 예방시스템을 견고하게 하는 것이 무엇보다 중요함.

- 또한, 공공데이터의 축적 등 과거 대비 과학적인 예방시스템 구축하기 위한 환경이 조성되어 있음.
- 가격, 금융, 범죄 이력, 건축물대장 정보 등 공공·민간의 관련 자료를 연계하고 AI 기술을 활용하여 기획부동산, 전세사기, 이상거래 등을 선제적으로 포착·예방할 수 있는 시스템을 지속적으로 고도화해야 함.
- 증빙자료 제출, 의무 이행 여부 조사 등도 전자화를 유도하고 DB화를 통해 조사 및 검증 시스템의 자동화로 이어져야 할 것임.

V

마치며

- ✚ 본 TF는 현장 적용 가능성 및 시기 등을 기준으로 이번 대책을 심층 검토하였으며, 향후에도 지속 가능한 공급체계 정착을 위한 추가적인 보완 대책을 제시해 나갈 것임.
- ✚ 다만, 이번 대책이 공급부족 우려가 큰 수도권에 집중되면서 비수도권 주택시장 대응은 상대적으로 미흡한 것으로 평가됨.
 - 최근 주택시장에서 수도권과 비수도권 간 온도차가 뚜렷하며, 가격·거래·미분양·입주 물량 등 핵심 지표에서 구조적 과리가 지속되고 있다는 점은 주지의 사실임. 이러한 양극화 양상은 주요국과의 비교에서도 확연히 나타남. 한국은행의 「물가안정목표 운영상황 점검」에 따르면 2013년 이후 美·英·日·加·豪·中 등 주요국과의 비교에서 우리나라의 주택가격 양극화 지수가 가장 높은 수준으로 나타남.
 - 주택 시장의 양극화는 ① 일자리·인구의 수도권 집중, ② 광역교통망과 생활 SOC의 접근성 차이, ③ 지역 산업·소득 기반의 불균형이 상호 강화되며 고착화 되고 있음.
 - 이러한 수도권-지방 간 격차 완화를 위해 지난 8·14 ‘지방중심 건설투자 보강방안’이 제시된 바 있지만 여전히 지방 주택 시장의 활기를 되찾는 데는 부족한 실정임.
 - 금번 대책은 조기 착공·공공택지 집행력 제고를 통해 단기 안정을 도모하나, 수요의 공간 재배치·산업·일자리 연계·광역교통 및 정주여건 균형화 등 양극화 해소의 근본 처방은 상대적으로 미흡함.
 - 따라서 중장기적으로는 ①수도권 핵심지와 비수도권 거점의 동시 다핵화 전략, ②생활권 단위의 일자리·주거·교통 통합 공급정책, ③지역 맞춤형 정비·재생·공공임대 재고 확충, ④차등적 금융·세제·규제 설계를 포괄하는 종합 패키지 보완이 요구됨.
- ✚ 전월세 시장 대응도 충분하다고 평가하기 어려우며 전세대출 한도 일원화 및 주택매매·임대사업자 대출 제한 등에 대응하기 위한 대책이 추가 보완되어야 할 것임.
 - 이번 대책에는 공공분양·공공임대의 조기 착공과 신축매입임대 공급이 포함되어 입주 물량 증가를 통한 임대차 안정이 기대되며, 이는 단기적으로 전월세 시장의 상방 압력 완화에 기여할 수 있음.
 - 그럼에도 불구하고, 전세대출 한도 일원화 및 주택매매임대사업자 대출 제한으로 민간 임대주택 재고 확대 여력이 제약되는 가운데, 이를 보완할 제도 장치가 상대적으로 부족함.
 - 임대차 시장의 안정성을 위해서는 ① 장기공공임대와 기업형 민간임대의 병행 확충 방안, ② 임대사업자에 대한 장기임대 인센티브(세제·보증·유동화) 정비, ③ 전세→월세 전환 완충 장치, ④ 공실 상가·오피스 전환 주거의 인프라 연계 기준 명확화, ⑤ 지역·유형별 임대차 시장의 지속적인 모니터링 등 정교한 보완책의 병행이 필요함.

〈표 7〉 보고서 주요 내용 요약·정리

구분	핵심 내용	평가 : 의의 및 한계	보완 방향
① 수도권 주택 공급 확대 및 조기화	· 수도권 공공택지 내 주택 건설사업 LH 직접 시행 · LH 보유 토지 이용 효율화, 비주택용지→주택용지 전환 · 수도권 공공택지 사업 속도 제고 · 수도권 분양 가시화	· LH의 수도권 공공택지 직접 시행을 통해 공급의 일관성·지속성 제고 기대 · 실질 순증 물량이 제한적이며 공사 지연 및 자금조달 리스크 등 민간 부담으로 인해 참여 위축 우려	- 도급형 민간참여사업의 유인 강화: 자금조달 여건 개선, 시공 과정 상 리스크 헷지, 추가 인센티브 제공 - 신규 공공택지 확대·입지 최적화: 핵심 수요권역 중심, 단계적 물량 증량, 연차 로드맵 제시 - 기존 공공사업 여건 개선: LH 도급사업 구조 개편, 누적 미착공 물량 착공 전환
② 도심 내 주택 공급 확대	· 도심 내 노후시설·유휴부지 활용 주택공급 · 재개발·재건축 등 정비사업 활성화	· 정비사업 제도 종합 개편 등으로 중·장기적으로는 주택시장 안정에 상당한 도움이 될 것 기대 · 하지만, 단기적으로는 공급 가능한 절대적인 물량이 많지 않고, 시장 선호 충족에도 다소 미흡하여 주택시장 안정 효과는 제한적일 것으로 전망 · 도심 내 청년, 신혼부부 등을 위한 공공주택 확대를 통해 주거복지 측면에서는 긍정적인 기여를 할 것으로 기대되나, 공공주택 위주로 공급될 시 주택시장 안정 측면에서는 효과가 다소 제한적일 것으로 전망	- 공공주도 + 공공주택 중심의 공급 방식 외에도, 필요 시 공공성을 강화한 민간시행 방식 적극적으로 활용: 공공성 확보 + 주민 수용성 개선 → 신속·원활한 사업추진 및 시장 수요에 부합하는 공급 유리 - 도심 공공주택 복합사업 : 종합적 제도 보완 필요 - 노후계획도시 정비: 정비계획에 대한 구체적 지침 제시 위한 마스터플랜 수립, 선별적 통합정비 유도, 원활한 통합정비 시행 위한 추가 제도정비 - 정비사업 부작용 초래 우려 내용 보완: 이주자금 지원 대상에 재건축사업 세입자 포함, 공공기여 임대주택 관리처분계획인가 전 공개추첨 의무화 - 추가 제도개편 제안: 공원녹지 확보 의무 추가 완화, 소송 지연 및 판결 일관성 문제 개선 (예 : 정비사업 관련 전담재판부 설치, 신속한 처리 위한 법원 내 규정 개선)
③ 민간 주택 공급 여건 개선	· 인허가 규제 합리화 · PF 공적보증 확대, 조기착공 인센티브 부여 등 금융지원 · 비아파트 단기공급 확대 (신축매입, 용도변경, 모듈러 주택 등)	· 주택공급 규제 완화책으로 간접적인 공급 확대 도모 · 착공 촉진 및 단기 공급 물량 확대 패키지로서 효과 기대 가능 · 수익성에 직접적 영향 제한적, 재정 부담 확대, 비아파트·임대 낮은 선호도 및 공급량 제한	- 장기적·종합적 규제 개선: 개발이익 환수제도 통합·정비, 학교용지 부담 완화, 용도지역 유연화 - 모듈러 주택·공법 활성화: 법체계, 인허가, 성능기준 개선 - 공공지원 민간임대 확대: 다양한 유형 개발, 도심형·청년층 특화, 임대차시장 대응력 강화
④ 수요 관리 및 거래 질서 확립	· 규제지역 LTV 강화 · 임대사업자 LTV 제한 · 전세대출 보증 일원화 · 토지거래허가구역 지정권자 확대	· 가계 대출 한도 축소로 작동하나, 풍선효과 발생 대비한 모니터링 강화 필요 · 임차시장 불안 요인은 여전	- 금융규제 장기 운영 방안 마련: LTV, DSR, 보증 등 정책 수단 균형 - 국지적 규제지역 제도 개선: 규제 중복 최소화, 지정·운영 방식 통합 - 시장 질서 예방시스템 강화: AI 기반 이상거래·사기 선제적 포착, 전자화·DB화 통한 조사 자동화

김성환(연구위원·shkim@cerik.re.kr)

이태희(연구위원·thlee@cerik.re.kr)

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)