

공동주택 후분양제도 정착할 수 있을 것인가?

방승희 연구위원

TRUDER FIRST



공동주택 후분양제도 정착할 수 있을 것인가?

방승희 연구위원(shbang@hf.go.kr)

최근 정부 주도의 공동주택 분양구조 개편에 대한 주요 사항과 쟁점을 살펴보고 향후 주택분양시장 공급구조 개선의 정착과 서민의 주거안정 및 주거선택권 확대, 주택 관련 부채의 체계적·효율적 관리, 주택시장 투명성 개선을 위한 금융의 역할 검토

본고의 내용은 집필자의 개인적인견으로 주택금융연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

1. 한국의 주택 분양방식에 대한 논쟁

■ 선분양방식은 과거 주택이 절대적으로 부족했던 시절 대량공급이라는 정책목표를 달성하기 위해 추진된 제도

- 1984년에 도입된 선분양방식의 주택공급구조는 금융의 역할이 제한적이었던 당시 정부 - 건설사 - 수요자 모두에게 유리한 제도
 - (정 부) 건설사가 주택공급시장에 참여할 유인을 제공하여 주택 부족문제 개선
 - (건설사) 사업리스크, 자금조달 리스크가 사전에 해소되어 안정적으로 사업 진행
 - (수요자) 자본수익 극대화 효과와 주택구입자금 분할납부로 자금마련의 부담 경감

■ 현재는 주택 부족문제가 서울을 제외하고 상당부분 해소되었고, 오히려 인구구조의 변화 등으로 향후에는 주택수요가 감소할 전망

- (재고) 전국의 총 가구수는 1,967.4만 가구, 총 주택수는 2,031.3만 호로 주택보급률 103.3% 기록, 서울(96.3%)을 제외한 전국 주택 부족문제 해소 (2017년 기준, 국토교통부)
- (공급) 연평균 신규주택 공급물량은 약 63만 호로 주택재고의 0.3% 수준이며, 멸실물량(11.6만 호)을 감안하더라도 매년 약 52만 호가 신규로 공급되는 상황
 - 아파트 및 오피스텔의 신규 공급물량(입주물량)은 약 43.7만 호, 단독주택 등을 포함한 전체 주택 준공물량은 연평균 63만 호(최근 3년 평균 기준)
- (수요) 향후 10년간 적정 주택수요 추정치는 연간 약 38만 호로 신규 공급물량의 60.3%에 그쳐 초과공급이 지속되고 있으며, 인구 및 혼인전수의 지속적인 감소 영향으로 장기적인 주택수요 감소가 불가피

▶ 또한, 많은 장점에도 불구하고 선분양방식 주택공급구조는 투기과열, 부동산 거래질서 훼손, 분양계약자의 위험부담과 경제적 피해 등 부작용에 노출

- 아파트 중심의 주택공급이 이루어지는 한국의 경우, 인허가와 입주사이의 약 2.5~3년 시차는 분양시장의 수급 불균형을 빈번하게 발생시키며 주택시장의 변동성을 확대
 - 분양권 거래시장 형성에 따른 분양가격 상승은 가계의 주거비 부담 및 가계부채 증가 등을 초래
- 청약실적 조작, 위장전입과 과다청약, 청약통장 불법거래, 미분양물량 불법거래, 입시 시설물에서의 중개행위, 거래금지 기간 내 불법전매, 실거래 허위신고 등 부동산 시장 거래질서 위반사례 중 상당수가 분양시장에서 발생
- 건설업은 경쟁없는 보호산업으로 성장해 과도하게 양적 팽창하였고, 공급자 주도의 시장 형성과 진입장벽 완화는 부실시공, 계약조건 미이행 등 공급자의 도덕적 해이를 유발하며 소비자 피해로 귀결

〈선분양 사업구조의 장단점〉

구분	장점	단점
사업자	▪ 수요의 사전확보를 통한 사업위험 감소 ▪ 사업비용을 분양계약자의 자금을 통해 사전에 회수하므로 금융부담 및 비용경감	▪ 건설업계의 경쟁력 약화 ▪ 건설산업의 과다한 양적팽창 ▪ 모델하우스 건축 등 불필요한 비용발생
계약자	▪ 분양대금의 분할납부로 금융 및 비용부담 분산 ▪ 가격상승기 분양가격과 시장가격간의 시세차익 실현	▪ 주거선택권 침해 및 공급자의 도덕적 해이로 인한 부실시공 및 품질저하 ▪ 주택건설업체 부도에 따른 위험 ▪ 선비용 지불에 따른 투자기회 박탈 또는 금융비용 부담
사회 전반	▪ 주택공급 확대를 통해 주택 부족문제 완화	▪ 투기수요 유발, 분양시장 과열 ▪ 분양-입주시기차이로 수급 불균형 ▪ 주택시장 불안정

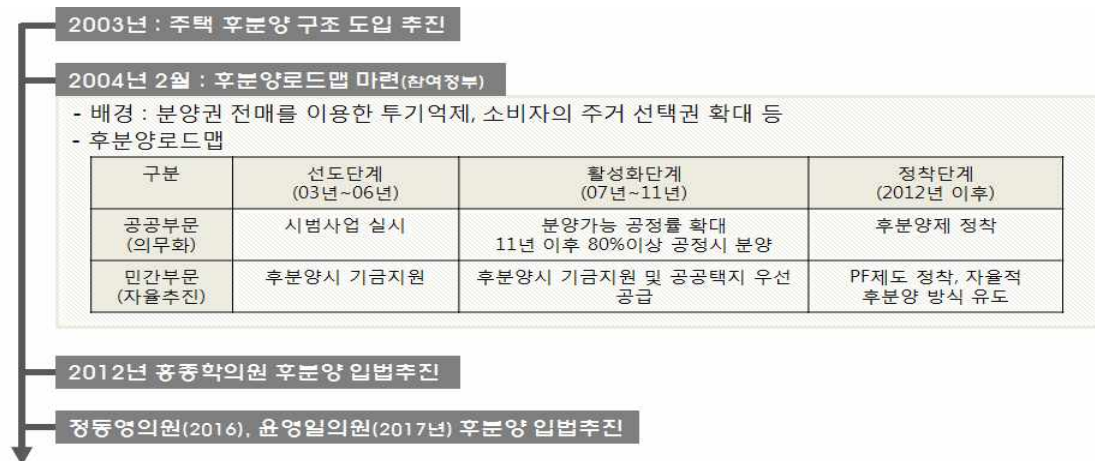
▶ 사회·경제의 환경변화로 선분양제도의 취지와 장점이 퇴색되고, 부작용이 확대됨에 따라 후분양제도 도입 필요성이 지속적으로 제기

- '04년 2월 투기억제를 위한 정부 주도의 후분양제 논의가 시작
 - '04년 후분양 로드맵에 따라 공공부문(LH)의 시범사업이 실시되었으나, LH의 부채 문제에 따른 재원마련의 한계와 건설사의 강력한 도입 반발로 선도단계에서 폐지
 - '07년 선분양제도 하에서 원가공개, 분양가상한제 확대 도입 등 소비자권익 보호 안이 도입되는 등 후분양제도 도입을 대신할 방안이 검토되며 유명무실화
 - '12년 “후분양제 도입”을 위한 주택법 개정안이 발의되었으나, '13년 국회 전체회의, 법안심사소위에서 과거 로드맵의 현실화 실패, 분양가 상승 가능성, 주택업체 도산위험 등의 사유로 논의 중단

● '17년 국토부의 후분양 로드맵 수립계획 발표 이후 논쟁 재점화

- '16년, '17년 사전입주예약제, 후분양제 주택법 명시, 후분양 주택자금 융자 근거 등을 담은 입법이 발의되어 분양제도 개편 논쟁 재점화
- '17년 국토부 장관은 공공분양 주택부터 후분양 구조가 정착될 수 있도록 후분양 로드맵 추진계획을 발표하며 후분양제도 추진 시사

〈과거 분양제도 개편 추진이력〉



2. 후분양제도 활성화 방안 주요내용

■ '18년 6월 국토교통부는 제2차 장기주거종합계획 수정계획에서 공공은 '의무', 민간은 '자율'인 공공 주도의 투트랙방식 후분양제도 활성화 방안 발표

- 공공부문은 2022년까지 공공분양주택(신혼희망타운 등 제외)의 70%에 대해 순차적으로 후분양(공정률 60%이상)방식 공급을 의무화하고 민간으로의 확대 유도
- '18년부터 단계적으로 후분양제도 도입하며, LH, SH, 경기도시공사*를 중심으로 우선 도입하고 기타 공공기관은 자율적으로 후분양 시행

* 최근 5년('13년~'17년)간 공공분양의 약 90%가 LH(68.9%), SH(11.0%), 경기도시공사(9.8%)에 의해 이루어짐

■ 민간부문은 자율에 맡기되 공공택지 우선공급, 택지대금 납부방식 개선, 기금대출 지원 강화 등 사업자에 대한 인센티브 확대방안 제시

- (공공택지) 민간부문 분양사업에 대한 공공택지 우선공급 근거를 마련하고, '18년 후분양 조건의 공공택지* 발표, 택지대금 납부 거치기간 인정 등 자금 조달부담 완화

* 4개 사업지구(화성동탄2, 평택고덕, 파주운정3, 아산탕정) 공공택지 총 면적 약 24.9만㎡, 분양세대수 4,179세대 규모

- **(대출지원)** 주택도시기금 후분양 사업비 대출 지원대상 공정률을 완화(80%→60%)하고, 대출한도 및 금리구조를 개선하여 선분양 사업장 대비 우대 인센티브 제공
 - 대출한도는 민간임대주택자금 수준으로 대출한도를 인상하되 지역별 사업비 차이를 고려하여 차등화하고, 공공분야 자금조달 금리를 후분양 우대형으로 개선하고, 민간은 공공기관 선분양 조달금리 수준으로 각각 인하
- **(대출보증)** 후분양 대출보증의 보증대상 제한(총 세대의 60%이내)을 폐지하고, 보증료를 인하 및 후분양 표준 PF 도입
 - 선분양 표준PF와 유사한 구조로, 대출금리 인하 및 수수료 면제 적용하는 후분양 표준 PF 도입

〈현행 후분양 사업자 대출보증 개요〉

구분	현행	개선안
보증내용	주택사업자가 주택의 일부 또는 전부를 후분양(공정률 60%이후 분양)하는 조건으로 주택건설자금 대출금을 조달하는 경우 이의 원리금 상환을 책임지는 보증상품	
보증대상	총 분양 세대수의 60% 이내를 후분양하는 사업장	후분양 사업장
보증한도	세대별 분양가의 60~70% x 총세대수의 60%	입주자 모집 승인 전 : 분양가의 70% 이내 입주자 모집 승인 후 : 미분양세대 분양가의 50~60% (임대공급 확약시 10% 추가)
보증료율	0.7~1.176%	0.422~0.836%

※ 자료 : 국토교통부, HUG

■ (소비자 지원) 후분양제도 도입 시 소비자의 금융부담 완화를 위해 중도금 대출보증 확대 및 후분양 주택 구입 무주택 서민대상 기금대출 지원 개선

- **(중도금대출)** 디딤돌대출 지원요건을 충족하는 후분양 주택 구입 가구에 디딤돌대출 한도 내에서 중도금대출과 잔금대출의 구분 실행을 허용하여 무주택 서민의 단기 자금조달 부담 완화
 - (예시) 공정률 60%이상인 주택 분양 시(디딤돌대출 한도 LTV 70%, 최대 2억원 이내)
(자체조달) 계약금15% + 잔금 15%, (기금대출) 중도금 30% + 잔금 40%
- **(구입자금대출)** 분양보증을 받지 않은 공정률 60%이상 전 세대 후분양 사업장의 수분양자까지 보증대상을 확대하고, 보증한도도 상향(80%→100%)
 - 실제 보증한도 확대효과(48%→60%)=대출한도(분양대금의 60%)×보증한도(대출한도의 80%→100%)

3. 후분양 전환에 따른 주요 논란과 2018 후분양 로드맵에 대한 평가

1) 부정적 의견

❑ 2004년 후분양 로드맵의 복사판으로 진전된 내용이 없어 실효성에 의문

- 공정률 60%에서 분양을 실시해도 결국은 건본주택만 보고 청약결정해야 하므로 소비자의 선택권 확대라는 도입취지의 실효성에 의문
- 업계는 강남 등 주요지역의 재건축재개발 단지 등을 제외하고는 사업위험이 크고, 민간부문 확산을 위한 인센티브가 부족하다는 입장
- 또한, 후분양제 방식을 통한 주택공급 시 건설회사는 자금조달에 어려움이 있어 공급물량을 줄이고, 사업위험에 대한 보상과 건설자금 조달이자를 분양가에 반영하여 분양가 상승요인으로 작용

❑ 건설자금 상승에 따른 공급 감소 등 후분양(공정률 80%가정) 방식 도입에 따른 변화요인을 추정하여 후분양제도 도입의 부작용이 크다는 주장도 제기

- 주택도시보증공사에 따르면 후분양제 도입에 따른 주택건설자금 추가 조달규모가 35.4~47.3조 원에 이르러, 중소건설사를 중심으로 연평균 약 8.6만~13.5만 호의 주택공급이 감소될 것으로 예상
- 건설사는 조달자금에 대한 이자비용 발생으로 선분양 대비 분양가격을 3.0~7.8%까지 올릴 수 있으며, 분양가격 상승은 소비자의 대출이자에 영향을 주어 가구당 0.9~ 11.1백만 원 이자비용부담 증가 예상

2) 긍정적 의견

❑ 후분양방식에 대한 인식 확산, 건설자금 조달환경 개선, '04년 로드맵의 실패요인 개선 등 최근의 환경변화는 후분양제 도입의 긍정적 요인

- 공공택지 우선공급 등 로드맵을 통한 후분양 인센티브는 주택사업자가 후분양 방식에 참여할 유인으로 작용
 - 후분양 공공택지 공급 1호인 파주운정3지구 입찰의 경우 392:1이라는 높은 경쟁률을 기록

- 후분양 주택공급의 선두에 있는 LH는 부채가 지속적으로 감축되어 사업지속성 측면에서 우려할 상황이 아니며, SH 또한 후분양방식 공공주택을 10년간 안정적으로 공급하고 있어 공공분양 주도의 후분양 활성화에 대한 기대감이 확대

■ 후분양에 따른 주택 공급량 감소는 현재의 수요대비 과도한 공급량을 조정하여 오히려 주택시장 안정에 긍정적이라는 의견 제시

- 현재 주택시장은 적정수요(38만 호) 대비 과다한 공급물량(63만 호)인 상태로 후분양에 따른 주택감소(연 8.6만~13.5만 호)는 수급차를 축소시키는 요인으로 작용

4. 시사점 및 향후 과제

■ 향후 정부의 후분양 인센티브가 지속될 가능성과 인센티브 일몰 후에도 후분양제가 정착될 지에 대해 우려하는 시각 존재

- 후분양제의 안정적인 정착을 위해서는 ‘시장 형성’이 중요한데, 후분양시장이 형성 되기까지 인센티브 제공이 지속될 수 있는지에 대한 의문 제기
- 후분양 시장 형성 이후 정부의 후분양 인센티브가 감소하거나 장기적으로 일몰하면 후분양에 대한 실익이 판가름날 것이며, 후분양 시장의 정착은 향후 소비자의 선택 여부가 결정적
 - 향후 주택가격 변동에 따라 소비자들의 선택은 지역별, 시장상황별로 온도차가 커질 것, 주택 소비자 입장에서 미래 주택가격 상승예상 지역은 선분양을 통해 선점, 하락예상 지역은 후분양을 선택할 확률이 높아 지역별로 온도차 발생 예상

■ 분양제도 개선을 위해서는 새로운 환경 하에서 제도가 안정적으로 정착할 수 있도록 금융당국과 민간 금융기관의 역할 재정립 필요

- 주택도시보증공사가 금융부문 종사자를 대상으로 설문조사한 결과, 후분양제 도입에 따른 추가 소요재원(연간 35.4조~47.3조 원)은 현재의 금융시스템에서 충분히 감내할 수 있는 것으로 판단
- 후분양 전환에 따른 추가자금 조달이 현재 금융시스템으로 가능하더라도 장기적인 관점에서 후분양 방식 도입에 따른 공공 및 민간 금융기관의 역할은 재정립 필요
 - 장기적으로 리츠 및 부동산펀드를 통한 주택개발 활성화, PF대출 심사시스템

개선, 재원조달 채널 확대 등에 대한 검토 필요

- 민간 금융기관은 사업자의 신용리스크를 적극적으로 평가하고 관리해야 하며, 금융당국도 사업자의 신용리스크 및 사업성 분석을 위한 심사·관리지침 마련

■ **후분양제의 민간부문 확산을 위해서는 후분양 사업자보증 및 수요자의 구입자금 보증을 확대하여 자금여력이 낮은 중소건설사와 자산이 부족한 수요자 지원 필요**

- 현재의 주택공급 구조에서 대기업과 중소기업의 공급 비중은 3:7 수준으로 전체 주택공급의 70%를 차지하는 시공순위 100위 초과 중소 건설업체는 바뀐 환경에서 추가 자금조달이 어려울 것으로 예상
 - 건설사별 신용도에 따라 자금조달 상황이 달라질 수 있고, 금리상승이 예상되는 바 주택공급이 신용도 높은 대형건설사 위주의 과점시장으로 변화할 가능성도 상존
 - 중소건설사의 점증적 퇴출로 실업 증가, 시장 위축 등 사회적 문제 유발가능성도 존재
- 중소건설사에 대한 신용보강 및 사업성 분석에 기반한 공적 보증을 확대해 자금조달 환경을 개선하는 등 후분양 참여유인 확대가 필요
 - 공정률에 따른 차등적 보증상품 개발, 최근 건설금융 공급실적이 높은 비은행(증권사, 보험사 등) 대출에 대한 보증 허용, 공공성이 강한 사회주택사업자에 주택신용보증 기금 활용방안에 대해 신중한 고민 필요
 - 후분양형 건설자금의 원활한 조달과 부동산 간접투자시장 활성화를 위해 금융 및 보증기관은 사업성 분석에 대한 전문성 함양과 새로운 심사시스템 마련
- 주택수요자 또한 후분양 구조에서는 과거 건설사의 신용에 의존했던 중도금 대출이 LTV 등 개인의 신용 및 상환가능성 측면으로 금융제약이 확대됨에 따라 자산이 부족한 서민들의 주택구입 기회 축소 가능성에 대비 필요
 - 청년, 신혼부부 등 자산취약계층의 금융접근성 제고를 위해 高 LTV 주택담보대출 대상 모기지보험 도입 및 보험가입 의무화 등 선제적 대응 필요

■ 작성자 : 방송희 연구위원 (051-663-8173 / shbang@hf.go.kr)

■ 본고의 내용은 집필자의 개인의견으로 주택금융연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.