

건설동향브리핑

CERIK

제947호
2024. 3. 8.

※ 주택공급 활성화와 부동산금융 시장 안정을 위한 정책과제

▮ 도심 주택공급 확대를 위한 정책과제

▮ 시장 구조변화, 선제적 제도 개편으로 대응해야

▮ 부동산PF위기, 연착륙 유도과 PF구조 개선 노력 모두 필요

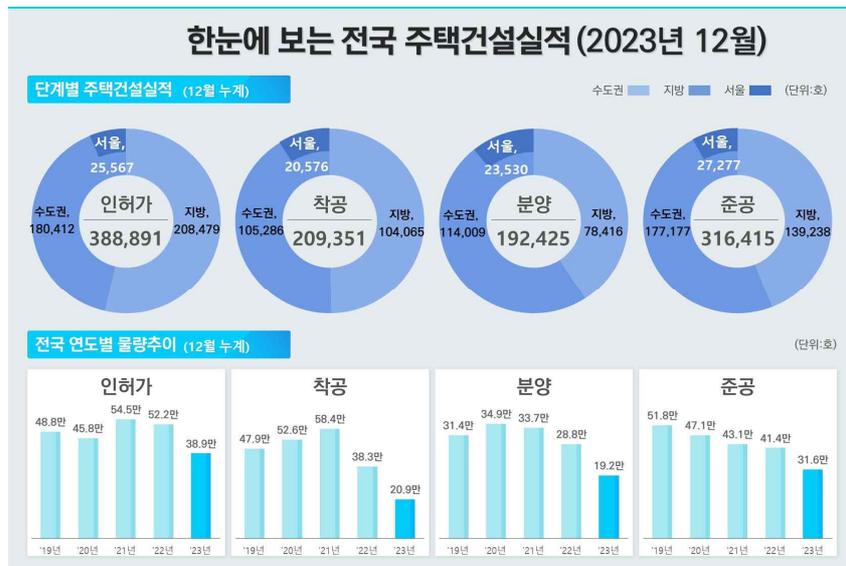
도심 주택공급 확대를 위한 정책과제

- 불필요한 비용과 시간 최소화, 도시·건축 규제 완화 등을 통한 사업성 개선 노력 필요 -

■ 주택공급 및 정비사업 환경 : 금리 및 공사비 상승, 부동산시장 침체로 사업추진 어려움 커)

- 2021년 하반기부터 본격화된 전 세계적인 인플레이션은 2022년 초 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 가속화됨. 인플레이션에 따른 급격한 금리상승은 부동산시장과 주택공급에 부정적 영향을 미침. 그 결과 주택건설은 2022년부터 감소하기 시작했으며, 2023년에는 급감했음.
- 주택 수요 감소와 비용 증가로 2023년에는 인·허가 및 착공 물량이 급감하여 2023년에는 전년 대비 인허가는 25.5%, 착공은 45.4% 감소함.

<그림 1> 2023년 주택공급 관련 지표



자료 : 국토교통부(2024.1.30), "23년 12월 주택 통계 발표" 보도자료.

- 주택공급 축소는 향후 주택시장 불안으로 이어질 가능성이 큼. 이러한 환경 속에서 정부와 국회도 지속적인 제도 개편과 입법을 통해 주택공급 정상화를 위한 노력을 해오고 있음.
- 올해 초 1·10 대책을 포함한 여러 번의 주택공급 대책을 통해 공급 확대를 시도함.
- 이 밖에도 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」, 「도심복합개발 지원에 관한 법률」 등의 입법을 통해 사업성을 향상하고, 기존 사업방식의 문제점을 개선하기 위한 제도적 기반을 구축함.

1) 『건설동향브리핑』 제947호는 연구원에서 발간 예정인 “주택공급 활성화와 부동산금융 시장 안정을 위한 정책과제” 보고서의 일부 과제를 각각 ‘공급’, ‘수요’, ‘금융’ 측면에서 요약하여 작성함.

- 이러한 정책 및 제도적 지원은 주택공급 정상화에 상당한 도움이 될 것으로 기대되고 있음. 다만, 여전히 일부 미흡한 점이 있어 추가 검토 및 보완이 필요하다고 판단됨. 이 중 필자는 보고서에서 공급 측면 중 ‘사업기간 단축 및 사업성 개선’ 방안을 중점적으로 검토해 보았음.
 - 현 상황에서 주택공급 정상화를 위해서는 여러 유형의 정책 혼합이 요구됨.
 - 먼저, 공급 측면에서는 불필요한 비용과 시간을 최소화하거나, 도시건축 규제완화 등을 통한 사업성 개선을 위한 노력과 더불어, 부동산금융을 정상화하여 원활하게 사업비를 조달하고 금융비용을 줄여 주택공급에 차질이 없도록 할 필요가 있을 것임.
 - 수요 측면에서는 구매 여력과 의사가 있는 수요자가 부당한 불이익을 받지 않고 주택을 구매할 수 있도록 현시점에 맞지 않는 규제를 개선할 필요가 있을 것임.
- 그중 본 고에서는 노후계획도시 정비사업을 원활하게 추진하기 위한 과제와, 사업 리스크 축소 및 현금자산이 부족한 조합원의 분담금 조달 방안을 중점적으로 고찰해 봄.

■ 신속·원활한 노후계획도시 정비사업 추진을 위한 제도설계 제언

- 조성된 지 30년이 넘어 주택과 기반시설 노후화 문제가 나타나고 있는 대규모 노후계획도시 정비를 신속하고 원활하게 추진하는 것을 지원하고자 최근 특별법이 제정됨.
 - 특별법 및 일련의 관련 정책은 신속·원활한 사업추진에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨. 다만, 향후 다음과 같은 문제가 발생할 것으로 보이기에 제도설계 시 반영하여 개선할 필요가 있음.

<표 1> 노후계획도시 정비사업에서 발생할 것으로 예상되는 문제

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - (문제 1) 통합정비 유도 : 정책 목적이 명확하지 않고, 부작용 클 수 있어 <ul style="list-style-type: none"> · 통합정비를 하도록 유도하는 목적이 명확하지 않을 뿐 아니라, 사업지연 등 상당한 부작용이 우려됨.
(예 : 지도부 구성 헤게모니 분쟁, 분양설계 관련 갈등, 상가 등 부대시설 관련 갈등 등) - (문제 2) 신도시별, 그리고 동일 신도시 내에서도 구역별로 사업성 편차가 큰 상황 속에서, 특례 제공에도 불구하고 사업추진이 어려운 구역이 상당수 존재할 것으로 예상 - (문제 3) 주택단지 정비에 초점을 맞추고 있는 반면, 상업·업무시설 정비에는 미흡 - (문제 4) 1기 신도시에만 특례를 제공한다면 형평성 관련 논란이 발생할 것으로 예상 <ul style="list-style-type: none"> · 1기 신도시는 속해 있는 지자체 내에서 상대적으로 주거환경이 양호하고 소득 수준이 높은 계층들이 많이 거주하고 있음. 1기 신도시에만 특례를 제공한다면 형평성 관련 논란이 발생할 가능성이 큼. |
|--|

- (과제 ① 특별정비구역 및 선도지구 지정기준 변경) 기반시설 설치, 학교 위치 이전, 여러 단지가 공유필지로 묶여 있는 곳 등 필요성 인정되는 곳에만 통합정비를 유도해야 함.²⁾
 - 통합정비는 이론적으로 공공과 사업시행자 모두에게 많은 장점이 있음. 공간 및 기반시설 재구조화,

2) 여기에 관해서는 필자가 기고한 “하우징헤럴드(2024), 노후계획도시 정비사업, 통합정비 ‘강권’에 대한 우려” 참조.

일조·채광 등을 고려한 효율적 주택배치, 규모의 경제 실현으로 공사비 절감 등 유리한 점이 많음.

- 반면 자산배분, 동의율 확보, 권리조정, 주도권 다툼 등과 관련한 상당한 갈등과 분쟁이 발생하는 경우가 많아 현장에서는 널리 적용되지 못하고 있음.
- 통합정비를 실시하지 않고서도 서울시 목동신도시 재건축처럼 광역적 정비를 할 수 있고, 행당6, 7구역처럼 인접한 구역을 계획적으로 정비할 수 있음.
- 따라서, 반드시 통합정비를 적용하도록 하고 있는 특별정비구역 지정기준을 변경할 필요가 있음. 이를 통해 주택단지 중 우선적인 정비가 필요하고, 적정 수준의 공공성을 확보³⁾하며, 사업추진 준비가 된 곳을 중심으로 특별정비구역 및 선도지구로 지정하여 사업을 추진할 필요가 있을 것임.

● (과제 ② 분담금 조달 위한 금융구조 도입 및 맞춤형 리모델링 활성화) 분담금 마련 여력이 부족한 소유자의 계속 거주를 지원하고, 특례 제공에도 불구하고 정비사업 추진이 어려운 구역의 주택성능 개선을 촉진하기 위한 제도를 보완해야 함.

- 은퇴자, 고령자 등 분담금 마련 여력이 부족한 소유자의 계속 거주 지원을 위해 주택연금형 방식 등 금융구조 도입이 필요함.
- 특례 제공에도 불구하고 정비사업 추진이 어려운 구역의 주택성능 개선을 촉진하기 위해 「건축법」, 「소방법」 등을 개정하여 맞춤형 리모델링 사업을 활성화해야 함.

● (과제 ③ 업무·상업지역 재정비 촉진을 위한 특별법 보완) 노후계획도시 정비사업 수단으로 「집합건축물법」에 따른 재건축사업, 「도심복합개발법」에 따른 복합개발사업 등을 추가로 포함하고 특례를 제공할 필요 있음.

● (과제 ④ 1기 신도시 외 노후주거지 정비사업 촉진을 위한 제도개선) 「도시재정비촉진법」을 개편, 광역단위 정비 및 특례 제공 필요성 인정되는 노후 저층주거지에 적극 적용함.

- 뉴타운사업 공과(功課) 재평가를 바탕으로 제도개선 후 필요성 높은 저층 주거지에 적극 활용.

■ 분담금과 사업비의 원활한 조달을 위한 금융구조 도입 및 사업구조 개편

● 부동산시장 침체로 일반분양 수입이 감소한 상황 속에서 공사비까지 급등하여 정비사업의 사업성이 나빠진 상황임. 대부분 구역에서 조합원들이 면적을 줄여서 분양받지 않는 이상 상당한 분담금을 납부해야 할 것으로 예상됨.

- 주택 규모를 줄여 분양받아 분담금을 줄일 수는 있으나, 조합원 분양 절차가 끝난 후 부담할 수 없는 규모의 추가 분담금이 통보되는 경우 기존 주택을 처분하고 타 지역으로 이주할 수밖에 없음.

● 분담금이 증가하면 은퇴 등으로 동원 가능한 현금자산이 부족한 조합원을 중심으로 사업추진

3) 공공성 확보 방식은 서울시의 신통기획 방식을 적용하면 될 것으로 판단됨.

을 반대하는 비율이 높아짐. 이 경우 조합원들의 분담금 부담 능력이 낮고 일반분양 수입이 적은 곳을 중심으로 정비사업을 통한 주거환경 개선이 어려워져 공간적 격차가 커지게 됨.

- 사업성이 낮거나 분담금 조달이 어려운 조합원들이 상당수 거주하는 구역에서 정비사업이 원활하게 추진될 수 있도록 하기 위해서는 사업성을 개선하고 분담금 조달을 가능하게 할 수 있는 사업구조 개편과 금융구조 도입이 요구됨.
- **(과제 ① 주택연금형 정비사업 도입)** 추가분담금 납부가 힘든 55세 이상 고령자를 위한 주택연금(역모기지) 연계형 정비사업을 도입함.
 - 정비사업 도중 일정 시점에 주택 소유권을 한국주택금융공사(HF)에 넘기는 대신 매월 일정 금액의 연금을 수령할 수 있도록 하고, 동시에 추가분담금 발생 시 해당 금액을 한국주택금융공사가 우선 부담하고 이후 연금액을 조정하는 모델을 도입할 필요가 있음.⁴⁾⁵⁾
- **(과제 ② 지분매각 및 우선매수청구권 부여)** 일부 지분을 매각하여 추가 분담금을 마련하고, 향후 일정 조건을 만족 시 본인 또는 직계가족이 해당 지분을 되사오거나, 사망 후 상속인이 해당 지분을 우선적으로 매수할 수 있는 권한을 부여함.
 - 이를 통해 ▶거주민(소유자)들의 주거안정을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라, ▶상속 등을 이유로 지분매각을 꺼리는 고령자들의 니즈도 만족시킬 수 있을 것으로 예상됨.
- **(과제 ③ 리츠방식 정비사업 활성화)** 리츠 연계형 정비사업을 활성화하여 조합의 재무적 부담과 사업 리스크를 절감할 수 있도록 함.
 - 과거 도입되었으나 활성화되지 못했던 ‘뉴스테이 연계형 정비사업’의 문제점을 보완할 필요가 있음. 이 밖에도 공공기여로 공급되는 임대주택을 매입하여 일정 기간 공익 목적으로 운영 후 수익을 실현하는 방식의 리츠도 검토해 볼 수 있음.
- **(과제 ④ 외부 민간기관 출자 허용, 중·장기 과제)** 토지주가 아닌 민간기관도 조합에 현금출자를 할 수 있도록 허용하여 조합의 재무적 부담과 리스크를 감소시키고 사업성을 개선할 수 있도록 함. (일본의 참여조합원 제도와 유사)
- **(과제 ⑤ 국·공유지 출자방식 도입, 중·장기 과제)** 시행자의 사업비 부담 경감을 위해 무상양수·무상양도 방식 적용이 힘든 국·공유지를 시행자에게 매각하는 것이 아닌, 출자자로 참여하는 방식을 도입함. (일본의 공공조합원 제도와 유사)

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

4) 구체적인 시점과 이주비 대출 방법, 사업지연이나 이주 기간 발생하는 금융비용 반영 방식 등에 관해서는 추가 연구 필요

5) 물론, 추가분담금액과 정비사업을 통해 높아진 자산가치 상승 등을 함께 반영하여 정비사업 종료 후 연금 금액을 재산정 하는 절차가 필요할 것임.

시장 구조변화, 선제적 제도 개편으로 대응해야

- '미래 대응', '시장 정상화', '서민주거 안정'에 주안 둔 제도 개편 시급 -

■ (미래 대응 및 시장 정상화) 2023년 주택시장은 공급뿐만 아니라 수요 지표도 동반 하락해 시장 침체 장기화 가능성 나타나... 선제적 제도 개편 필요성 제기

- 2023년 하반기 들어 주택 및 대안주거의 대표 유형인 아파트와 오피스텔 거래량이 지속 감소함.
 - 아파트 거래량은 2023년 8월 전고점을 기록한 후 4분기 거래량이 감소하며 부진했고, 2024년 1월 잠정 거래량은 지난해보다 더 감소한 2.2만건을 기록함(2023년 평균 대비 30.7%↓).
- 주택가격에 대한 시장 전망도 2023년 대비 다소 하향 조정돼 시장의 어두운 기대를 반영함.
- 노령화로 대표되는 미래 인구구조 변화에 따른 주거 공간 수요 변화도 새로운 화두임.
 - 당초 추산 대비 인구 감소가 빠르게 진행돼 노령화 가속 및 주거 수요 감소로 이어질 가능성이 커짐.

■ (서민주거 안정) 지난해에 이어 올해도 전세사기에 따른 피해 지속돼 시장 안정화 선결돼야

- 임대차시장 안정은 서민 주거 안정을 위한 최우선 과제이나 가격 양등 및 기망 행위가 지속됨.
 - 국내 임차가구는 38.8%로 세 가구 중 한 가구 이상이 집을 빌려 살고 있는 실정이며 소득 하위 가구의 임차 비중이 상위가구에 비해 높음(하위 48.5%, 상위 24.4%).
 - 2023년 이후 전세가 안정세 나타냈지만, 물가 상승, 월세 전환 등에 따라 주거비 부담이 지속됨.
 - 주거비 부담 경감 및 전세사기 등 시장 충격 완화 관점에서 전세자금 대출 정책 설계가 필요함.
- 공공임대주택 재고 역시 OECD 평균 수준을 확보했지만, 재정적 한계 고려해 민간 채널 활성화가 요구됨.
 - 2020년 기준 공공임대주택은 170만호이며, 재고율은 8%로 OECD 평균 수준까지 개선됐고 공공 임대주택 예산도 꾸준히 확대됨.
 - 반면 정부는 미래세대 부담을 줄이기 위해 재정수지 목표를 설정하고 재량적 재정에 제약 가하는 재정준칙 추진 중으므로 주거 수요 확대에 비하면 공공 재정의 한계가 우려되는 실정임.
 - 따라서 기업형 임대주택사업 활성화를 통해 민간 재원을 활용한 임대주택 재고 확보도 고려해야 함.

■ 방안 1. 미래 인구구조를 반영한 시니어 주택 활성화 : 분양형 노인복지주택 부활 및 노령인구 위한 공공임대주택 확보

- 노년기 주거 안정 욕구 강하고, 노인 빈곤율이 OECD 최고 수준이라는 점을 고려할 때 주거 안정 관련 대책이 필요한 실정임.
- (과제 ① 분양형 노인복지주택을 부활해 향후 연금제도 등과 연계함으로써 주거 안정과 생활 안정을 동시에 만족시킬 수 있도록 해야)
 - 당초 분양형 노인복지주택은 변칙적 운용 등으로 2015년 폐기돼 현재 임대형만 신설 가능함.
 - 임대형은 초기 사업비 부담·임대율 추정 난항 등으로 리스크가 세입자에 전가될 수 있어 개선이 필요함.
 - 따라서 분양형 공급을 통해 신속한 재고 확보 및 안정적 운영, 미분양 주택 감소 등을 기대할 수 있음. 향후 다만 과거 행태를 저지하는 방안을 동시에 마련해야 할 것임.
- (과제 ② 저소득 노령인구 위해 공공임대 리모델링 시 노인 주택 확보 및 정부 지원 필요)
 - 현행 공공임대주택 리모델링 및 신축을 통해 노인 임대주택을 확보하고 있으나 연간 공급량이 적음.
 - 노인 임대주택 사업을 더욱 확대하여 무장애 시설을 갖춘 공공임대주택 재고를 확보하도록 하고 노인 임대주택 확보에 대한 정부 지원을 강화하는 등의 조치가 함께 진행돼야 할 것임.

■ 방안 2. 주택 수요 진작 및 미분양 해소 : 등록임대주택과 연계한 양도세 감면, 소형주택 주택 수 산입 제외 혜택 일원화 및 다주택자 양도세 중과제도 폐지

- 미분양 주택의 급격한 증가세, 기존 주택의 거래량 감소 등을 고려할 때 기존 대책의 미비 사항 등을 개선한 세제 개편이 필요함.
- (과제 ① 준공 후 미분양주택을 등록임대주택으로 일정 기간 활용 시 양도세 감면)
 - 공사 완료 후 미분양주택을 매입하여 임대사업자로 등록하는 경우 양도세 감면 혜택을 한시적 부활
 - 지방은 일몰 기간을 정하여 특정 조건을 충족하는 경우 양도소득세를 면제하는 등의 정책 도입이 필요함.
- (과제 ② 소형주택 상품의 주택 수 산입 제외 혜택 확대)
 - 1·10 대책에서 발표된 소형주택 구입 시 주택 수 산입 제외 혜택은 보유 및 양도세에는 적용이 불가함.
 - 보유·양도과정에서도 혜택을 부여해 본래 정책 목적을 원활히 달성할 수 있도록 해야 할 것임.
- (과제 ③ 시황에 따라 시행과 유예를 반복하는 다주택자 양도세 중과제도 폐지)
 - 시장의 불확실성 확대 막기 위해 다주택자 양도세 중과를 폐지하는 것이 바람직함.
 - 다만 사회적 합의가 충분히 이뤄지지 않았다고 판단하는 경우 보유 기간에 따른 세율 조정 가능

■ 방안 3. 탄력적인 비아파트 시장 운영을 위한 제도개선 : 리모델링 유리한 구조 유도 및 단기 신속 공급을 위한 미분양 리스크 저감 장치 도입

- 미래 공간 수요변화에 대응하기 위한 리모델링 가능성 확대 및 도심 내 신속 공급을 위한 비아파트 상품 중 일부 상품의 미분양 리스크를 줄여야 함.
- (과제 ① 리모델링 유리한 구조(예. 라멘조) 채택할 경우 혜택 부여)
 - 「건축법」에서는 리모델링이 용이한 구조를 채택한 공동주택에 대해 용적률 인센티브를 부여 중이나 비아파트 상품은 구조상 용도변경이 더 쉬워도 동 혜택을 적용받지 못해 제도개선이 필요함.
- (과제 ② 도시형생활주택 HUG 미분양대출보증 대상에 포함)
 - 경기 침체기 도시형생활주택 공급 활성화를 위해서는 민간과 공공의 위험 분담이 필요하나 HUG 미분양대출 보증 대상에 도시형생활주택만 제외돼 개선 요구됨.

■ 방안 4 : 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련 : 잔존한 임대차 시장의 제도적 허점 보완을 위한 인프라 및 제도개선

- 전세사기 문제가 여전히 지속되면서 서민 주거 안정을 위협하고 있어 구조적 대응 필요
- (과제 ① 전세권 등기 비용 인하)
 - 최우선변제권 제도가 있지만, 임대차 보증금 증가로 보호받을 수 있는 대상은 제한적
 - 전세권 설정을 위한 등록면허세율의 인하를 통해 전세권 등기 활성화를 유도하고 임차인의 광범위한 대항력 향상을 도모할 필요가 있음.
- (과제 ② 비아파트시장 정보 인프라 개선)
 - 비아파트에서 전세사기가 빈번한 이유는 부동산 정보의 정확성이 낮고 거래 사례가 적기 때문임.
 - 전입세대 열람원은 새주소로만 발급이 가능하나 비아파트 밀집 지역에서는 여전히 오류가 있으며, 금융권에서는 비아파트 상품의 채권 파악이 어려워 중복된 대출이 이뤄지는 등 시스템 개선이 필요함.
 - 행정적 오류 수정, 비아파트 정보 및 금융 시스템을 구축해 전세사기를 예방 환경을 조성해야 함.

■ 방안 5. 임대차 주거안정을 위한 전세자금대출 합리화 : 전세대출 DSR 적용에 대한 정책 발표와 철회가 이어지고 있으나 임대차시장에 대한 영향 분석 미비한 실정

- (과제 : 전세대출 DSR 선영향 분석 필요)
 - 가계부채 관리를 위해 도입된 전세 DSR이 임대차시장의 어려움으로 이어질 수 있어 시장 영향 분석을 선제적으로 수행한 이후 제도 도입의 여부, 대상, 시기 등을 종합적으로 결정해야 할 것임.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

부동산PF위기, 연착륙 유도과 PF구조 개선 노력 모두 필요

- 부실 규모 감축 지원과 개발사업 및 PF의 구조 개선에 대한 세밀한 고민 이뤄져야 -

■ 부동산PF위기 현실화에 대한 건설업계 전반의 위기감 고조

- 제작년 하반기 채권시장에서의 신용경색으로 촉발된 부동산PF위기가 최근 본격 현실화하고 있음.
 - 연중 △△기업(100위권), △△건설(100위권) 등 중견 건설사의 법정관리 및 회생신청이 이뤄짐. 특히 작년 12월 △△건설(20위 이내)과 △△건설(200위권) 등 중견업체의 워크아웃 신청 등으로 건설업계 전반에 우려감이 확산되고 있음.⁶⁾
- 지난 1년 반 기간 중 부동산PF시장 내 신규 자금조달이나 기 대출금 차환여건이 극도로 나빠졌고, 그 외 공사비 인상 등 다수 불리한 여건이 동시다발적으로 전개되면서 기존 사업장에서 수익성이 크게 악화됨.
 - ① 공사비 상승, ② 금융기관들의 PF공급 축소 과정에서 발생한 금융비용 증가, ③ 신규 개발사업 추진 감소에 따른 수주 기회 축소, ④ 노조파업에 따른 공기지연 등이 지난 수년간 유사한 시기에 동시다발적으로 발생하면서 개발사업들의 수익성을 악화시키는 요인으로 작용함.
- 개발사업장들에서의 수익성 악화로 PF의 정상적 상환 가능성이 크게 낮아진 가운데 최근 금융감독당국이 PF의 신속한 정리에 나서면서⁷⁾ 건설산업 전반에 위기감이 고조되고 있음.

■ 위기 연착륙을 통해 거시경제 전반으로의 파급효과 최소화하는 것이 급선무

- 지난 부동산경기 호황기 중 과도하게 개발사업들이 추진된 측면이 있고, 이로 인해 최근의 위기로 향후 우리 사회가 인식해야 할 부실채권의 규모는 예상외로 클 가능성이 있음.⁸⁾ 따라서 지금 상황에서는 위기 연착륙에 정책 역량을 집중해야 함.
 - 지난 글로벌 금융위기와 비교해 PF의 절대적 규모가 훨씬 커졌고, 다양한 금융기관의 참여로 PF 공급구조도 과거에 비해 복잡해져, 신속한 부실 정리가 쉽지 않을 가능성이 큼. 유동화증권 등 직접금융 방식으로 조달되는 자금 비중도 커져 대형 개발사업 처리 과정에서 자금시장에서의 불안 발생 가능성도 완전히 배제하기는 어려움.

6) 2021년 2개 업체에 불과했던 종합건설사 부도업체 수는 2022년 5개사, 2023년 7개사로 증가함(대한건설협회 홈페이지).

7) 연합뉴스(2024. 1. 29), “금융당국 주장들 ‘부동산 PF 질서 있는 연착륙 가능’”; 머니투데이(2024. 1. 24), “부동산 PF 정리 ‘자비 없다’ 경고한 당국… CEO 관리 실패 책임 묻는다” 등 언론보도 참고.

8) 김정주(2024. 2), “부동산PF위기, 진단과 전망 그리고 제언”, CERIK 하이라이트, 한국건설산업연구원.

■ 위기가 촉발된 구조적 원인에 대한 진단과 재발억제책 마련 필요

- 국내 부동산PF는 시공사 신용보강에 의존해 공급이 이뤄지는 특징이 있음. 때문에 개발사업에서 발생한 수익성 악화가 건설사의 부실을 초래하고, 더 나아가 PF를 공급했던 금융기관들의 부실로 전이될 가능성이 증폭되는 측면이 있음.
 - 국내 부동산PF사업의 상당수는 ① 시행사의 자본력이 열위한 가운데 ② 시공자로 참여하는 건설사가 제공하는 책임준공과 기타 채무인수 또는 연대보증 등을 제공하면, ③ 금융기관이 이를 담보로 금융기관이 금융을 공급하는 방식으로 자금을 조달함.
 - 때문에 개발사업의 수익성이 악화돼 PF 상환 가능성이 낮아지게 되면, 채무상환 부담이 시공사로 전이됨. 이때 만약 시공사가 부도 등의 사유로 채무상환을 할 수 없게 되면 금융기관 역시 손실을 보게 되는 구조임.
- 결국, 위기 재발을 억제하기 위해서는 지금의 PF구조에 대한 개선 노력 역시 경주돼야 함.

■ 방안 1. 위기 연착륙을 위해 부실규모를 감축할 수 있는 다양한 지원책 마련이 필요

- (과제 ① : 경·공매 토지 및 미분양에 대한 매입 기반 확충) 브릿지론 단계에서 사업의 정상적 진행이 더 이상 불가능하거나, 이미 준공이 완료돼 손실 인식 지연이 불가피한 사업장들에 대한 지원책 강화가 필요함.
 - 공공 참여 펀드나 리츠, 토지은행 등을 활용해, 임대 또는 분양주택 등으로 활용 가능성이 높은 토지에 대한 시장 내 매입 여력을 확충해 줄 필요가 있음. 이를 통해 매각물량이 집중돼 발생할 수 있는 지나친 가격 하락 압력을 낮춰줘야 함.
 - LH나 지역 공공개발기관이 민간과 합동으로 펀드 등을 조성해 개별 호 또는 사업장 단위로 준공된 미분양 물량을 매입할 수 있도록 하되, 해당 펀드 등에 대해 매입주체에 대한 취득·보유·양도세 완화, 투자자에 대해서는 세액공제 허용 등 혜택을 강화하는 방안이 모색돼야 함.
- (과제 ② : 추진 중 사업장으로부터의 손실 규모 완화) 추진 중 사업장들에 대해서는 수익성 개선을 통해 손실 인식 시점을 분산시키고, 시장 참여자들 간 협의를 통해 손실 분담이 가능한 여건을 조성해 줘야 함.
 - 부동산경기 침체에 따른 수요위축 외에도, 높아진 공사비, 안전 등의 부문에서 강화된 규제에 의해 다양해진 공기지연 사유, 고금리 상황 지속 등으로 기(既)추진 사업장들의 원가부담이 크게 높아져 있음. 때문에 상당수 사업장에서 적지 않은 손실 발생이 불가피할 것임.
 - 따라서 개발사업들의 수익성 제고를 통해 부실규모 축소가 가능한 여건을 조성해야 함. 수익성이 제고될 경우 사업 참여자들 간 협의를 통한 사업 재개, 대출만기 연장, 손실 부담 등이 용이해져 사회적으로 부담해야 할 비용의 크기가 축소될 수 있을 것임.
 - 구체적으로 지방 미분양 물량을 매입하는 개인이나 법인(리츠 포함), 사업자에 대한 취득·보유·양도 등 제반 거래과정에서 발생하는 세부담을 획기적으로 줄여줘, 시장에서 미분양 물건에 대한 매

입 수요가 확대될 수 있는 여건을 조성해 줘야 함.

- 미분양 물량을 매입을 통해 임대사업을 수행하고자 하는 개인이나 법인에 대해서도 일반 등록임대 사업자에 비해 좀 더 강화된 혜택을 부여해 줄 필요가 있음. 이때 임차수요를 확충해 주기 위해 (미분양 문제가 심각한 지역을 대상으로) 미분양주택 등에 입주한 임차인에 대해서는 소득세나 법인세 측면에서 세액공제를 확대해 주는 것도 고민해 볼 만한 것임.

■ 방안 2. 국내 개발사업과 부동산PF의 구조개선에 대한 고민 역시 필요

- 단기 분양목적의 민간개발사업에 PF 방식을 활용하고 있는 지금의 개발사업구조는 기본적으로 부동산 경기 변동 과정에서 금융시장 불안을 초래할 가능성을 내포하고 있음. 따라서 이에 대한 개선 노력이 이뤄져야 함.
 - 기본적으로 PF는 사업 과정에서 발생하는 여러 가지 리스크를 공공부문이 금융보증, 최소수입 보장 등을 통해 충분히 분담해 주는 상태에서, 민간이 시공 리스크만을 주로 부담하는 구조로 진행되는 민관합동 (PPP)사업에서 활용성이 높은 금융조달 방식임.
 - 하지만 국내 PF사업들은 금리, 공사비 등 관리 곤란한 거시경제 변수들의 변동으로부터 발생하는 각종 위험에 대한 적절한 위험분담 구조가 마련되지 않는 상태에서 추진되고 있음. 결국 지금의 위기는 불안정한 국내 부동산시장의 특성과 금융조달구조 사이의 미스매치로 인해 촉발된 측면이 큼.
- (과제 ① : 참여자간 위험분담구조 개선을 통한 사업 안정성 제고) 개발사업 참여자 간 위험 분담구조를 정상화해 개발사업의 안정성을 높여야 함.
 - 건설시장 내 경쟁적 수주환경이 건설사들로 하여금 과잉 신용공여를 제공토록 하는 주된 원인임. 단기적으로 이에 대한 개선이 쉽지 않은 만큼, 개발사업 추진 과정에서 금융기관과 건설사 사이에 체결되는 불공정 약정 내용에 대한 합리적 규제의 틀을 우선 마련해 나가야 함.⁹⁾
 - 금융위원회는 부동산PF에 대한 명확한 법적 근거를 마련하는 한편, PF 취급 금융기관들에 대한 건전성 규제 강화와 업권별 규제차익 최소화를 통해, 금융기관들이 충분한 자체 사업성 판단에 기초해 금융을 공급할 수 있도록 유도해야 함.
- (과제 ② : 개발사업에 대한 관리체계 개선) 국내에서 이뤄지는 개발사업들에 대한 관리체계 마련을 통해 유사시 정책적 대응을 효율화하기 위한 방안을 모색해야 함.
 - 국토교통부와 지자체가 협업해 PF 방식으로 자금을 조달하는 사업들에 대한 기본적인 정보(사업장 위치, PF조달 규모, 공종, 시행자와 시공사 등)를 파악할 수 있는 관리체계를 마련해야 함.
 - 아울러 유사시 금융위원회와 국토교통부가 PF사업에 대한 정보를 상호 공유함으로써, 지원 대책 수립의 기초자료가 신속히 확보될 수 있도록 할 필요도 있음.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

9) 가령 최근 문제가 되고 있는 '책임준공'과 관련해 지금은 극히 제한적으로만 인정되는 예외사유에 대해 금융위원회나 국토교통부 차원에서의 해석기준을 마련하고, PF시장 참여자들에게 권고할 수 있을 것임.

별첨. 「주택공급 활성화와 부동산금융 시장 안정을 위한 정책과제」 요약

이슈	부문	과제	세부방안
이슈 1 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련	도심 공급 확대를 위한 정비사업 활성화	(1) 신속하고 원활한 노후계획도시 정비사업 추진	- 특별정비구역 및 선도지구 지정기준 변경 - 분담금 조달 위한 금융구조 도입 - 맞춤형 리모델링 활성화 - 업무·상업지역 재정비 촉진을 위한 특별법 보완 - 1기신도시 외 노후주거지 정비사업 촉진을 위한 「도시재정비촉진법」 개편
		(2) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ① : 공공참여형 정비사업 활성화	- 사업성 부족하나 수익성 높은 곳 중심으로 공공참여 정비사업 확대 시행 - 공공 사업시행자 재무적 지속가능성 확보 위한 제도적 토대 구축(기금 신설, 재정지원 확대 등) - 토지등소유자 동의를 개선 위한 제도환경 구축 (기존 토지주 개발이익 공유, 동의방식 개선 등)
		(3) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ② : 정비사업 용적률 체계 개편 (노후 고밀 주거지 대상)	- 현황용적률이 기준용적률 이상인 구역에 대해서는 '현황용적률 + α' 방식으로 용적률 체계 개편
		(4) 사업비·분담금 원활한 조달을 위한 금융구조 도입 및 사업구조 개편	- 주택연금형 정비사업 도입 - 지분매각 및 우선매수청구권 부여 - 리츠방식 정비사업 활성화 - (중·장기)외부 민간기관 출자 허용 - (중·장기)국·공유지 출자 전환
		(5) 재건축사업 속도 및 형평성 제고를 위한 상가 관련 제도 개편	- 관리처분 시 독립정산제 기본 적용 - 상가조합원 주택 분양 기준 등 개선 - 추진위원회 권한 확대 - 환지 後 별도 추진 방식 신규 도입
	물량창출을 위한 공급규제 개선	(1) 주택공급 부족에 대비한 3기 신도시 물량 확대 및 조기 추진	- 용적률 상향을 통한 공급물량 확대 - 자족기능용지 재검토 - 시장수요에 부합하는 주택 유형 공급
		(2) 주택사업 공사비 급등으로 인한 공급 축소 완화	- 공사비 변동에 대처하기 위한 제도 개선
		(3) 현실성 있는 공동주택 층간소음 규제 마련	- 사후확인제도 시행 유예 - 보완시공 및 손해배상기준 마련
		(4) 미래 교육환경을 반영한 학교시설 공급 제도 개선	- 학교용지부담금 개선 - 학교용지 규제의 탄력적 운용
	이슈 2 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편	미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작	(1) 탄력적인 비아파트 시장 운영 을 위한 제도 개선
(2) 수요 진작 및 미분양 해소를 위한 세제 개편			- 공사 완료 후 미분양주택 양도세 감면 - 대인주거(소형주택) 주택 수 산입 제외 혜택 확대 - 다주택자 양도세 중과 폐지
(3) 미래 인구구조를 반영한 시니 어주택 활성화			- 분양형 노인복지주택 부활 - 노인 맞춤형 공공임대주택 확대
(4) 공정한 내집 마련 기회제공을 위한 청약제도 개편			- 정책 일관성을 고려한 특별공급 정책의 개편
서민주거 안정을 위한 시스템 개편		(1) 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련	- 전세권 등기 비용 절감 - 비아파트시장 정보 인프라 개선
		(2) 임대차 주거 안정을 위한 전세자금대출 합리화	- 전세대출 DSR 先영향 분석 필요
		(3) 기업형 임대주택 활성화를 위한 공공지원 민간임대주택제도 개선	- 공공지원 민간임대 사업자 지원 확대 - 공공지원 민간임대 제도 지원 확대 및 신규 사업 유형 개발
		(4) 임대차시장 안정을 위한 민간 임대사업자제도 정상화	- 아파트 매입임대 부활

〈정책과제 요약(계속)〉

이슈	부문	과제	세부방안
이슈 3 건설부동산 금융 정상화를 위한 정책 마련	부동산PF 위기 연착륙 유도	(1) 미분양 해소 촉진	- 청약위축지역 지정과 실질적 지원책 마련 - 미분양리츠 및 임대사업 활성화
		(2) 부실사업장 매입을 통한 민간사업자 (건설사-금융기관)의 손실 규모 축소	- LH, 부동산PF정상화펀드, 토지은행 등을 통해 해당 토지를 매입 - 사업장 단위로 선별 매입한 뒤 공공임대주택 공급으로 활용
		(3) 민관합동 PF사업 추진 여건 개선	- 표준협약서 마련 및 시행 - 통합 분쟁조정기구 설치 및 운영
		(4) PF사업성 개선을 위한 범부처 협력체 계 구축 및 운용	- '부동산PF종합대응반'으로 확대 개편, 운영 방식 개선 - 사전 예방 측면의 투명하고, 차등적인 정책 패키지 마련
	부동산PF 구조 개선	(1) 시공사 위험 집중 구조의 개선	- PF사업에 대한 표준약정서 및 해설서 마련·시행 - 시장 안정화를 위한 가이드라인 제시 및 권고 - 중소·중견기업 대상 법률 자문서비스 지원 방안 도입 - 시행주체의 역할과 책임 강화
		(2) 개발사업 안정화를 위한 건설산업 유 동성 공급장치 마련	- 단기 유동성 공급장치 마련 - 상설화된 건설시장 안정화 기금(펀드) 설치 및 운영
		(3) 부동산PF사업에 대한 종합적 관리체 계 마련	- 부동산PF에 대한 포괄적인 건전성 규제체계 마련 - 부동산PF사업장에 대한 관리체계 구축

자료 : 한국건설산업연구원.