정책자료집

주택공급 활성화와 부동산금융 시장 안정을 위한 정책과제

2024. 3.

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

정책자료집

주택공급 활성화와
부동산금융 시장 안정을 위한 정책과제

〈차례〉

1장 건설·부동산 시장의 정책 이슈 ····· 3

1. 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 ····· 3

(1) 도심 공급 확대를 위한 정비사업 ····· 3
(2) 물량창출을 위한 공급 규제 개선 ····· 4

2. 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편 ····· 5

(1) 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작 ····· 5
(2) 서민 주거안정을 위한 시스템 개편 ····· 7

3. 건설·부동산 금융 안정화 ····· 8

(1) 부동산PF 위기 연착륙 유도 ····· 8
(2) 부동산PF 구조 개선 ····· 9

2장 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련 ····· 13

1. 도심 공급 확대를 위한 정비사업 활성화 ····· 13

(1) 신속하고 원활한 노후계획도시 정비사업 추진을 위한 제도설계 제언 ····· 13
(2) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ① : 공공참여형 정비사업 활성화 ····· 15
(3) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ② : 정비사업 용적률 체계 개편 (노후 고밀 주거지) ····· 17
(4) 사업비와 분담금의 원활한 조달을 위한 금융구조 도입 및 사업구조 개편 ····· 19
(5) 재건축사업 속도 및 형평성 제고를 위한 상가 관련 제도 개편 ····· 21

2. 물량창출을 위한 공급 규제 개선 ····· 23

(1) 주택공급 부족에 대비한 3기 신도시 물량 확대 및 조기 추진 ····· 23
(2) 주택사업 공사비 급등으로 인한 공급 축소 완화 ····· 25
(3) 현실성 있는 공동주택 층간소음 규제 마련 ····· 26
(4) 미래 교육환경을 반영한 학교시설 공급 제도 개선 ····· 27

3장 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편 ····· 31

1. 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작 ····· 31

(1) 탄력적인 비아파트 시장 운영을 위한 제도 개선 ····· 31
(2) 수요 진작 및 미분양 해소를 위한 세제 개편 ····· 32

(3) 미래 인구구조를 반영한 시니어주택 활성화 ····· 34
(4) 공정한 내집 마련 기회제공을 위한 청약제도 개편 ····· 36

2. 서민 주거안정을 위한 시스템 개편 ····· 38

(1) 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련 ····· 38
(2) 임대차 주거안정을 위한 전세자금대출 합리화 ····· 40
(3) 기업형 임대주택 활성화를 위한 공공지원 민간임대주택제도 개선 ····· 41
(4) 임대차시장 안정을 위한 민간 임대사업자제도 정상화 ····· 43

4장 건설·부동산 금융 안정화를 위한 정책 마련 ····· 47

1. 부동산PF 위기 연착륙 유도 ····· 47

(1) 미분양 해소 촉진 ····· 47
(2) 부실사업장 매입을 통한 민간사업자(건설사-금융기관)의 손실규모 축소 ····· 49
(3) 민관합동 PF사업 추진 여건 개선 ····· 50
(4) PF사업성 개선을 위한 범부처 협력체계 구축 및 운용 ····· 52

2. 부동산PF 구조 개선 ····· 53

(1) 시공사 위험 집중 구조의 개선 ····· 53
(2) 개발사업 안정화를 위한 새로운 유동성 공급장치 마련 ····· 55
(3) 부동산PF에 대한 종합적 관리체계 마련 ····· 57

요 약

- 한국건설산업연구원은 2024년 건설·부동산 시장의 위기를 극복하고, 안정화를 위한 정책 이슈로 ① 지속가능한 공급체계, ② 시장구조 변화에 대응하는 제도, ③ 건설·부동산 금융의 안정화 등을 선정하였고, 이슈별로 정책과제를 제안함.
  - 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련 : ❶ 정비사업 활성화 + ❷ 공급 규제 개선
  - 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편 : ❶ 미래 수요 대응 + ❷ 서민 주거안정
  - 건설부동산 금융 안정화를 위한 정책 마련 : ❶ PF 위기 연착륙 + ❷ PF 구조 근본적 개선

- 3대 이슈별로 정책과제 영역을 설정하였고, 총 24개의 과제를 도출함.
  - 1) 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련 : ❶ 도심 공급 확대를 위한 정비사업 활성화, ❷ 물량창출을 위한 공급 규제 개선 두 가지 영역에서 9개 과제를 제안
  - 2) 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편 : ❶ 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작, ❷ 서민 주거안정을 위한 시스템 개편 두 가지 영역에서 8개 과제를 제안
  - 3) 건설부동산 금융 정상화를 위한 정책 마련 : ❶ 부동산PF 위기 연착륙 유도, ❷ 부동산PF 구조 개선 두 가지 영역에서 7개 과제를 제안

- (부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련) 부문별 과제의 내용은 다음과 같음.
  - (❶ 도심 공급 확대를 위한 정비사업 활성화) 첫째, 신속하고 원활한 노후계획도시 정비사업 추진, 둘째, 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 공공참여형 정비사업 활성화, 셋째, 노후 고밀 주거지 정비를 위한 정비사업 용적률 체계 개편, 넷째, 사업비·분담금 조달을 위한 금융구조 도입 및 사업구조 개편, 다섯째 재건축사업 속도 및 형평성 제고를 위한 상가 관련 제도 개편 과제를 제시
  - (❷ 물량창출을 위한 공급 규제 개선) 첫째, 주택공급 부족에 대비한 3기 신도시 물량 확대 및 조기 추진, 둘째, 주택사업 공사비 급등으로 인한 공급 축소 완화, 셋째, 현실성 있는 공동주택 층간소음 규제 마련, 넷째, 미래 교육환경을 반영한 학교시설 공급 제도 개선 과제를 제시

- (주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편) 부문별 과제의 내용은 다음과 같음.
  - (❶ 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작) 첫째, 탄력적인 비아파트 시장 운영을 위한 제도 개선, 둘째, 수요 진작 및 미분양 해소를 위한 세제 개편, 셋째, 미래 인구구조를 반영한 시니어주택 활성화, 넷째, 공정한 내집 마련 기회제공을 위한 청약제도 개편 과제를 제시
  - (❷ 서민 주거안정을 위한 시스템 개편) 첫째, 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련, 둘째, 임대차 주거안정을 위한 전세자금대출 합리화, 셋째, 기업형 임대주택 활성화를 위한 공공지원 민간임대주택제도 개선, 넷째, 임대차시장 안정을 위한 민간 임대사업자제도 정상화 과제를 제시

요 약

- (건설부동산 금융 정상화를 위한 정책 마련) 부문별 과제의 내용은 다음과 같음.
  - (❶ 부동산PF 위기 연착륙 유도) 첫째, 미분양 해소 촉진, 둘째, 부실사업장 매입을 통한 민간사업자(건설사-금융기관)의 손실규모 축소, 셋째, 민관합동 PF사업 추진 여건 개선, 넷째, PF사업성 개선을 위한 범부처 협력체계 구축 및 운용 과제를 제시
  - (❷ 부동산PF 구조 개선) 첫째, 시공사 위험 집중 구조의 개선, 둘째, 개발사업 안정화를 위한 건설산업 유동성 공급장치 마련, 셋째, 부동산PF사업에 대한 종합적 관리체계 마련 과제를 제시
- 3대 이슈, 6개 부문, 24개 추진 과제의 체계와 과제별 세부 내용을 요약하면 다음 〈표〉와 같음.

요 약

〈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 外 노후주거지 정비사업 촉진을 위한 「도시재정비촉진법」 개편
		(2) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ① : 공공참여형 정비사업 활성화	- 사업성 부족하나 공익성 높은 곳 중심으로 공공참여 정비사업 확대 시행 - 공공 사업시행자 재무적 지속가능성 확보 위한 제도적 토대 구축(기금 신설, 재정지원 확대 등) - 토지등소유자 동의율 개선을 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 공급 규제 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 운영을 위한 제도 개선	- 미분양대출보증 대상 확대 - 리모델링 용이도에 따른 혜택 부여
		(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 시니어주택 활성화	- 분양형 노인복지주택 부활 - 노인 맞춤형 공공임대주택 확대
		(4) 공정한 내집 마련 기회제공을 위한 청약제도 개편	- 정책 일관성을 고려한 특별공급 정책의 개편
	서민 주거안정을 위한 시스템 개편	(1) 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련	- 전세권 등기 비용 절감 - 비아파트시장 정보 인프라 개선
		(2) 임대차 주거안정을 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

요 약

〈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 손실규모 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 협력체계 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 유동성 공급장치 마련	- 단기 유동성 공급장치 마련 - 상설화된 건설시장 안정화 기금(펀드) 설치 및 운영
		(3) 부동산PF사업에 대한 종합적 관리체계 마련	- 부동산PF에 대한 포괄적인 건전성 규제체계 마련 - 부동산PF사업장에 대한 관리체계 구축

제1장 건설·부동산 시장의 정책 이슈

1장 건설·부동산 시장의 정책 이슈

- **한국건설산업연구원은 2024년 건설·부동산 시장의 위기를 극복하고, 안정화를 유도하기 위한 정책 이슈로 ① 지속가능한 공급체계, ② 시장구조 변화에 대응하는 제도, ③ 건설·부동산 금융의 안정화 등을 선정하였고, 이슈별로 정책과제를 제안함.**
  - **부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련** : ❶ 정비사업 활성화 + ❷ 공급 규제 개선
  - **주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편** : ❶ 미래 수요 대응 + ❷ 서민 주거안정
  - **건설부동산 금융 안정화를 위한 정책 마련** : ❶ PF 위기 연착륙 + ❷ PF 구조 근본적 개선

1. 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계

(1) 도심 공급 확대를 위한 정비사업

- **정비사업은 주택수요는 높으나 유휴 토지가 거의 없는 기성시가지에서 양질의 주택을 공급하기 위한 핵심 수단임. 방식에서 차이는 있으나, 지난 정부 후기부터 지금까지 신규 수단 도입과 규제 개선을 통한 사업 활성화 노력이 지속되고 있음.**
  - 지난 정부에서는 공공의 역할이 강조되었다면, 현 정부에서는 민간의 역할이 강조되고 있음.
  - 현 정부 출범 후 노후계획도시 특별법을 제정하고, 현장의 목소리를 반영하여 규제를 개선하는 등 정비사업 촉진을 위한 노력을 경주해 오고 있음.

- **하지만, 최근 정비사업을 둘러싼 환경은 우호적이지 않음. 급격한 금리 인상으로 인한 부동산 시장 침체로 일반분양 수입이 감소했고, 동시에 공사비가 급등하여 비용이 크게 증가했음. 그 결과 지연되거나 사실상 중단되는 사업장이 속출하고 있음.**
  - 수입이 감소하고 지출이 증가하는 상황 속에서 정비사업의 사업성이 나빠졌으며, 조합원 분담금 증가로 귀결되고 있음. 이로 인해 조합과 시공사 간 공사비 관련 갈등뿐 아니라, 조합원 간 갈등도 커지고 있음. 이는 다시 사업 지연과 사업비 증가로 이어지는 악순환이 나타나고 있음.
  - 조합원 분담금이 과거 추정했던 것보다 많이 늘어나고 있는 상황 속에서, 분담금을 부담하기 어려워 사업추진을 반대하거나, 주택을 팔고 이주해야 하는 조합원의 수도 늘어나고 있는 상황임.
  - 고금리와 부동산 시장 침체 상황 속에서 시공사들은 보수적으로 수주 활동을 이어가고 있음. 이로 인해 정비사업의 '자금줄'이라 할 수 있는 시공사를 찾지 못하는 구역이 증가하고 있음.

- **현 상황에서 정비사업을 활성화하려면 불필요한 사업비 지출을 최소화하기 위한 노력이 필요함. 또한, 금융구조 도입을 통해 분담금 부담 능력이 부족한 조합원을 지원하고 사업 리스크를 절감할 수 있는 노력을 병행해야 함.**
  - 무엇보다도 지금까지 정비사업 지연 원인을 심도 있게 분석해 보고 불필요한 사업 지연 및 사업비 증가를 최소화하기 위한 노력이 필요할 것임(예 : 재건축사업 상가 관련 분쟁, 일관성 없는 인·허가 행정으로 인한 지연, 특히 마감재 선정 관련 조합 비리 등).

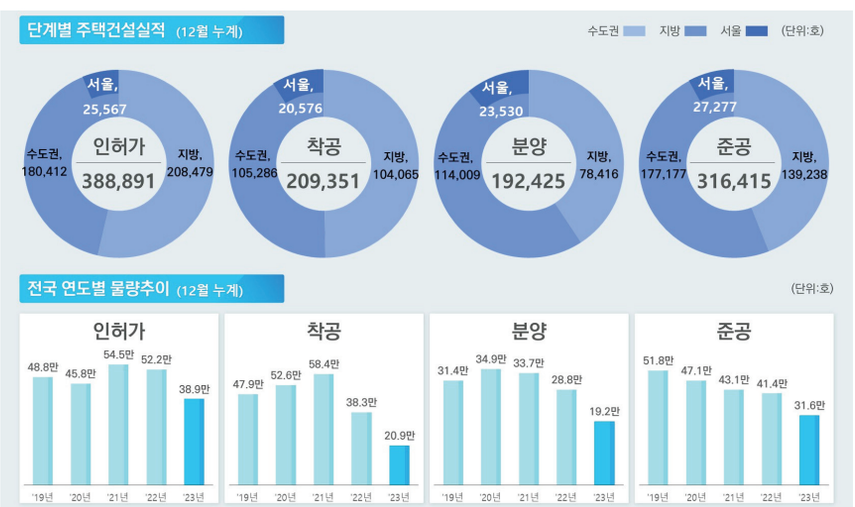
- **노후·고밀 주거지역 사업성 개선을 위해 용적률 체계를 개편하고, 공익적 필요성이 인정되나 사업성이 부족한 곳에 공공지원을 확대하는 노력도 병행되어야 할 것임.**

(2) 물량창출을 위한 공급 규제 개선

- **2023년 주택공급 선행지표인 인허가, 착공이 크게 위축되었으며, 특히 착공의 감소폭이 크게 나타남.**
  - 예년 평균 인허가는 52만호, 착공은 43만호였으나 2023년의 인허가는 39만호, 착공은 21만호에 불과하여, 전년 대비 인허가는 25.5%, 착공은 45.4% 감소함.
  - 부동산PF 위기, 금리상승 등 자금조달의 어려움으로 사업추진이 늦어짐에 따라 인허가보다 착공의 감소폭이 매우 커 향후 주택공급 물량의 감소가 예견됨.

[2023년 12월 전국 주택건설실적]

(단위 : 호)



자료 : '23년 12월 주택 통계, 국토교통부.

- **주택공급의 선행지표가 큰 폭으로 낮아짐에 따라 현 정부의 핵심 주택정책인 270만호 주택공급 계획(2022.8.)에 차질이 생길 것으로 우려됨.**
  - 민간사업인 정비사업도 경기에 직접 영향을 받아 최근 다양한 규제 개선에도 불구하고 재개발, 재건축 물량이 감소하고 있음.
  - 최근의 선행지표 위축은 몇 년 뒤 주택공급 부족으로 이어져 주택가격 상승으로 이어질 수 있음.
  - 또한 공급 위축이 장기화될 시 건설산업, 지역경제 등에도 악영향을 미칠 가능성이 큼.

- **주택공급 시장 환경이 어려운 상황에서 주택공급의 장애요인이 되는 다양한 규제를 개선하여 정책적으로 원활한 주택공급이 이루어지도록 노력할 필요가 있음.**

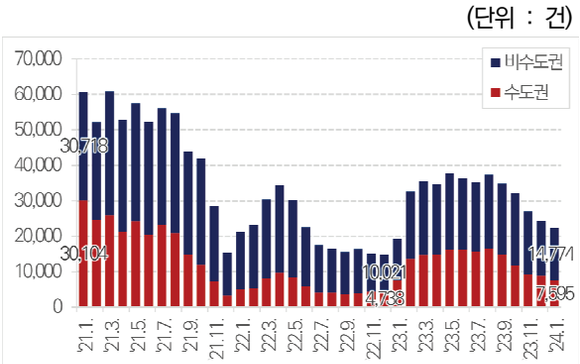
2. 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편

(1) 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작

- **주택공급뿐 아니라 수요 지표 역시 침체해 시장의 어려움을 가중하고 있음.**
  - 대표적인 수요 지표로 볼 수 있는 거래량의 감소가 다시 이어지고 있음.
  - 2021년 한때 월간 6만건을 초과했던 전국 아파트 거래량은 2022년 12월 1만 4,759건을 기록하며 2006년 통계 집계 이후 가장 적은 거래량을 기록함.
  - 이러한 월간 아파트 거래량은 2023년 들어 다소 회복됨. 다만 2023년 8월 3.5만건을 기록한 이후 재차 감소해 2024년 1월 잠정치를 기준으로 2.2만건까지 감소함(전년 평균 대비 30.7% 감소).

[지역별 월간 아파트 거래량 추이]

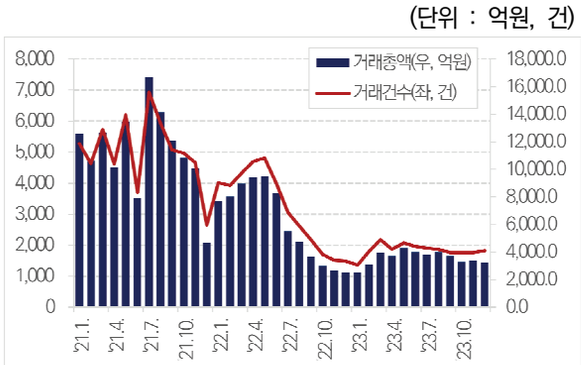
(단위 : 건)



자료 : 국토교통부(2024), 부동산114(2024).

[월간 오피스텔 거래량 및 거래총액 추이]

(단위 : 억원, 건)

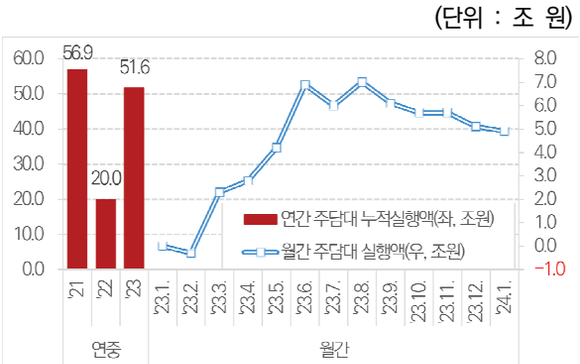


자료 : 2022년도 인구주택총조사, 국토교통부(2023).

- 대안주거(1·10 대책의 소형주택) 상품의 대표격이라 할 수 있는 오피스텔 수요 역시 2021년 대비 감소한 이후 뚜렷한 회복세를 보이지 못하고 있음.
- 2023년 4분기 들어 월간 거래량이 다소 회복되는 모습을 보이고 있지만 거래총액의 감소가 이어진다는 점에서 시장 전반의 회복이라고 보기는 어려운 실정임.
- 주택 구입의 주된 재원이 되는 주택담보대출 실행 액수도 2023년 8월 정점을 기록한 이후 완만한 감소세를 보여 수요의 감소를 뒷받침하고 있음. 단 2024년 1월 대출액에 대해서는 신중한 해석이 필요한데, 저리의 정책금융인 신생아특례대출 접수가 1월 29일부터 시작되었기 때문에 1월 중 대출 신청을 다소 지연했을 가능성이 있음.
- 주택가격에 대한 시장 전망은 2023년 평균에 비해 다소 하향된 91~93p를 기록해 미래 자산 가치에 대한 시장의 기대를 반영함.
- 한국은행(2024)의 조사에 따르면 2022년 가격 하락에 이어 2023년 가격이 다소 반등하자 자가 가구의 주택가격 상승에 대한 기대가 컸지만 다시 하향 안정세를 보임.

[연간·월간 주택담보대출 실행액]

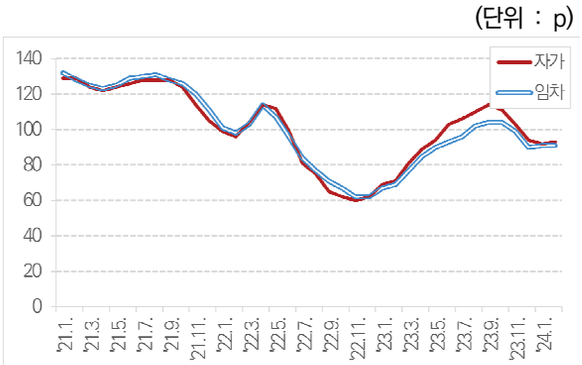
(단위 : 조 원)



자료 : 한국은행(2024).

[주택소유형태별 주택가격전망지수 추이]

(단위 : p)



자료 : 2022년도 인구주택총조사, 국토교통부(2023).

미래 인구구조 변화에 따른 주거 공간 수요에 대한 변화도 새로운 화두임.

- 2020년 통계청 추산에 따르면, 2030년까지 연 6만명의 인구가 감소할 것으로 예상됐으나 실제 2023년까지 감소한 인구는 32.8만명으로 당초 인구 추계에 비하면 30% 이상 빠르게 진행됨.
- 이러한 추세는 노령화를 보다 빠르게 진행시키고, 미래에 가구 감소 등이 지속될 경우 주거공간에 대한 수요 감소로 이어질 가능성도 있어 현재 수요에 대응한 공급 활성화 정책과 연계하여야 함.

현재 주거 공간에 대한 수요를 충족하면서도 미래에 예상된 수요를 함께 아우를 수 있도록 선제적인 대응을 준비해야 함.

(2) 서민 주거안정을 위한 시스템 개편

- **우리나라 가구 중 임차가구 비중이 38.8%에 달하고 소득이 낮을수록 임차로 거주하는 비율이 높아 서민 주거안정을 위해서는 임대차시장 안정이 선결되어야 함. 정책적 노력이 이어졌지만 2024년 들어서도 임차인을 노린 전세사기가 지속되고 있음.**

  - 2022년 주거실태조사에 따르면, 자가점유가구는 57.5%, 임차가구는 38.8%, 무상 거주가구는 3.7%임. 소득분위별로 임차가구 비중을 확인하면 하위가구는 48.5%, 중위가구 36.2%, 상위가구 24.4%로 소득이 낮을수록 임차가구 비중이 높음.
  - 2023년 이후 전세가격 안정세를 보이고 있으나, 물가 상승, 월세 전환 등에 따라 서민들의 주거비 부담은 지속되고 있음. 주거 불안, 임대료 부담 등 서민들의 주거 문제를 해결하기 위해서는 임대차 시장 안정을 위한 노력이 지속되어야 함.
  - 전세사기는 근절되어야 하며 주거비 부담 경감과 시장 충격 완화 관점에서 전세자금 대출 정책을 설계해야 할 것임.

[가구소득별 점유형태 비중(2022년)]

(단위 : %)

	자가	임차	무상
하위	45.8	48.5	5.7
중위	60.9	36.2	2.9
상위	74.2	24.4	1.4
전체	57.7	38.8	3.7

자료 : 국토교통부, 주거실태조사.

- **공공임대주택의 지속적인 공급으로 장기 임대주택 재고를 일정 수준 확보하였으나, 재정적 한계 등을 고려하면 민간을 활용한 임대주택 공급 채널도 활성화해야 할 것임.**

  - 2020년 기준 공공임대주택은 170만호이며 재고율은 8%로 OECD 평균 수준까지 개선됨. 이와 함께 공공임대주택 예산도 꾸준히 확대됨.
  - 그러나, 주거뿐 아니라 다양한 분야에서 예산이 증가함에 따라 정부는 미래세대 부담을 줄이기 위해 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정지표의 관리 목표를 설정하고 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정준칙을 추진하고 있음. 최근의 재정 상황을 고려하면 빠르게 증가하는 주거부문의 수요 확대에 비해 공공 재정의 한계는 명확함.
  - 주거안정 정책도 민간 부문의 재원과 역량을 적극적으로 활용하여 정책 목표를 달성해야 할 것임.
  - 기업형 임대주택사업 활성화는 대규모 재고 확보, 장기 안정적 임대주택 운영, 주거 서비스 품질 향상에 기여할 것임. 임대사업자제도 정상화는 시장 침체기 매매시장과 임대차시장 안정에 동시에 기여할 것으로 기대됨.

3. 건설·부동산 금융 안정화

(1) 부동산PF 위기 연착륙 유도

- **2022년 하반기에 발생한 자본시장에서의 신용경색 이후 부동산 시장이 급랭함. 그에 따라 개발사업들에 투입된 PF자금의 정상적 회수가 지연되면서 부동산PF 부실 우려가 제기되기 시작함.**
  - 2021년 이후 우크라이나 전쟁 등 대외적 악재가 발생하고, 2022년에 미국 기준금리 인상 문제가 겹치면서 건설원가 측면에서 예상치 못한 부담요인이 발생함. 그로 인해 개발사업들의 수익성이 단기간에 급격히 악화됨.

- **2023년 초 정부는 금융시장 안정에 초점을 맞춰 금융기관과 시행사, 시공사 등에 유동성을 적극적으로 공급함으로써, 단기 신용경색으로 인한 위기를 진화함. 그러나 부동산 시장 침체가 지속됨으로써 개발사업들의 수익성이 회복되지 못하는 상황이 지속됨.**

- **작년 12월 태영건설의 워크아웃 신청으로 그동안 이연되어 온 부동산PF의 문제가 본격적으로 불거지기 시작함.**
  - 부동산 시장 침체로 PF자금의 정상적 회수가 제대로 이뤄지지 못하는 상태에서 대상 시설물들의 준공시기가 작년 말부터 본격적으로 도래, 본PF의 부실 문제가 본격화하고 있음. 또한 만기연장으로 유지되어 온 브릿지론에 대해서도 더 이상 만기연장이 어렵다는 인식이 시장 내 확산돼 있는 상태임.
  - 이에 금융감독당국은 지난 12월 초부터 부동산PF 부실 정리를 시사함. 특히 지난 12월 28일 태영건설이 전격 '워크아웃'을 신청하면서 위기 현실화에 대한 우려가 본격화됨.

- **과거 글로벌 금융위기 이후 발생한 저축은행 사태와 비교해 부실 처리 과정에서 발생할 수 있는 시장 충격이 작지 않을 가능성이 큼.**
  - 부동산PF 규모가 과거 2010년 당시 저축은행 사태와 비교해 훨씬 크고, 대출의 질 또한 그다지 좋지 못함. 상대적으로 손실흡수력이 낮은 제2금융권에 PF가 집중돼 있어, 부실인식 과정에서 발생하는 예상 밖의 시장 충격에 대비할 필요가 있음.

- **때문에 부실 처리가 본격화하고 있는 지금 상태에서 시장의 경착륙을 억제하기 위한 다각적인 대응책 마련이 필요함.**
  - 개별 금융기관들의 손실흡수력을 높이고, 각 금융기관들에 대한 긴급 유동성 지원장치를 보강해야

함. 동시에 미분양 해소와 브릿지론 단계에서 중단된 사업장들에 대한 토지매입 등을 통해 신속한 사업정리가 이뤄지도록 할 필요가 있음.

- 상대적으로 정책적 관심에서 소외되어 있는 민관합동 PF사업에 대해서도 추진 여건을 개선시켜 줘야 하며, 위기 극복을 위해 범부처 차원에서의 효율적인 협력 및 대응체계를 마련·운영할 필요가 있음.

(2) 부동산PF 구조 개선

- **지금의 위기는 시행사가 과도한 레버리지를 활용해 개발사업을 추진하고, 공사가 절박하여 수주가 필요한 건설사가 PF 조달과정에서 채무인수 등 신용보강을 제공하는 국내 PF 사업방식이 가진 문제점이 부동산경기 침체기에 수면 위로 드러난 것임.**

- **결국, 현재의 부동산PF 구조를 개선하지 않을 경우 지금과 같은 위기가 다시 재발할 가능성이 있는 바, 위기 진행 과정에서 드러난 문제점들에 대한 개선방안을 지금부터 모색해 나갈 필요가 있음.**

- **이를 위해 시공사에 위험이 집중된 지금의 개발사업 추진 구조를 개선해야 함.**
  - 대주단과 시공사 사이에 이뤄지는 불공정한 약정 내용에 대한 규제 강화가 필요함.

- **현재 위기에 처한 사업장 또는 건설사에 대한 새로운 유동성 공급장치를 마련하는 방안에 대한 고민이 필요할 것임.**
  - 지금 상황에서는 시행주체의 부도가 곧바로 건설사 부도로 이어지는 결과를 초래할 가능성이 큼. 따라서 정상화 가능성이 큰 사업장과 우량 건설사에 대해 선별적이면서도 신속하게 긴급 유동성을 공급할 수 있는 장치를 마련해 운영할 필요가 있음.
  - 중·장기적으로는 개발사업과 관련된 각종 법정부담금과 개발사업에 참여하는 금융기관에 대한 신설 부담금 등을 통해 안정적으로 수입을 확보하는 한편, 위기 발생 시 금융권으로부터 자금을 조달받을 수 있는 형태의 상설화된 공적 기금을 설치하는 방안에 대해서도 고민이 필요함.

- **체계화되지 못한 지금의 부동산 PF 관리체계를 개선할 필요성도 있음.**
  - 금융위원회와 국토교통부 양측 모두에서 부동산 PF에 대한 관리체계 개선이 필요함. 금융위원회는 부동산PF에 대한 법적 개념 정립과 그를 기초로 한 건전성 규제를 고도화해야 하고, 국토교통부는 관리 필요성 있는 사업장 범위를 설정하고, 이들 사업장의 현황을 주기적으로 파악할 수 있는 관리체계를 마련해 나가야 함.

제2장 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련

2장 부동산 시장 안정을 위한 지속가능한 공급체계 마련

1. 도심 공급 확대를 위한 정비사업 활성화

(1) 신속하고 원활한 노후계획도시 정비사업 추진을 위한 제도설계 제언

□ 배경 및 필요성

- **1990년대 조성된 1기 신도시 주택단지는 용적률이 200% 내외로, 기존 방식으로 정비하기에는 전반적으로 사업성이 좋지 않음. 특별법 제정을 통한 특례가 주어지지 않는다면 사업성 부족으로 정비사업이 추진될 수 있는 구역은 일부에 그칠 것으로 추정됨.**

- **특별법에서는 노후계획도시 정비사업을 ▶특별정비구역으로 지정하여 추진하는 방식과, ▶기타 개별법령에 따라 추진하는 방식으로 구분함. 이 중 특별법에서는 특별정비구역으로 지정해서 사업을 추진하는 방식으로 사실상 유도하고 있음.**
  - 폭 25m 이상 대로로 둘러싸인 일단의 구역을 통합적으로 정비하는 등 일정 조건을 만족시키는 구역을 '특별정비구역'으로 지정하여 용적률 등의 특례를 추가로 제공할 수 있도록 하고 있음. 또한, 선도지구도 특별정비구역 중에서 선정하게 되어 있음. 즉, 통합정비 방식을 적용하는 것을 유도함.

- **특별법 제정으로 신속·원활한 사업추진에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨에도 불구하고, 향후 다음과 같은 문제가 발생할 것으로 보임. 제도설계 시 반영할 필요가 있음.**

[노후계획도시 정비사업에서 발생할 것으로 예상되는 문제]

- **(문제 1) 통합정비 유도 : 정책 목적이 명확하지 않고, 부작용 클 수 있어**
  - 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 속에, 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**
  - 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.

□ 추진 과제

- **(과제1 특별정비구역 및 선도지구 지정기준 변경) 학교위치 이전 등 필요성이 인정되는 곳에 한해서만 통합정비를 유도할 필요가 있음.**
  - 통합정비를 실시하지 않고서도 서울시 목동신도시 재건축처럼 광역적 정비를 할 수 있고, 행당6, 7 구역처럼 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 확보[1]하며, 사업추진 준비가 된 곳을 중심으로 특별정비구역 및 선도지구로 지정하여 사업을 추진할 필요가 있을 것임.

- **(과제2 분담금 조달 위한 금융구조 도입) 은퇴자, 고령자 등 분담금 마련 여력이 부족한 소유자의 계속 거주 지원을 위해 주택연금형 방식 등 금융구조 도입이 필요함.**

- **(과제3 맞춤형 리모델링 활성화) 특례 제공에도 불구하고 정비사업 추진이 어려운 구역의 주택성능 개선을 촉진하기 위해 「건축법」, 「소방법」 등을 개정하여 맞춤형 리모델링 사업을 활성화할 필요가 있음.**

- **(과제4 업무·상업지역 재정비 촉진을 위한 특별법 보완) 노후계획도시 정비사업 수단으로 「집합건축물법」에 따른 재건축사업, 「도심복합개발법」에 따른 복합개발사업 등을 추가로 포함하고 특례를 제공함.**

- **(과제5 1기 신도시 外 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 활용함.

□ 기대 효과

- **불필요한 갈등을 최소화하여 신속·원활한 정비사업 추진을 위한 제도적 기반을 구축함.**

- **특례에도 불구하고 정비사업 추진 힘든 구역에도 주택성능 개선 방안을 제시함.**

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

(2) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ① : 공공참여형 정비사업 활성화

□ 배경 및 필요성

- **최근 부동산 시장 침체로 일반분양 수입이 줄어든 반면 공사비는 급등하여 정비사업의 사업성이 크게 나빠졌음. 이로 인해 사업추진이 원천적으로 힘들어진 구역이 크게 증가했음. 전국적으로 본다면 현시점에서 사업추진이 가능한 곳은 매우 제한적인 상황임.**

- **수도권과 비수도권, 부유한 지역과 그렇지 못한 지역 간 공간적 격차가 심해지고 있음. 사업성이 양호한 지역 위주로만 정비사업이 추진된다면 공간적 격차가 더 확대될 것임. 공익적 필요성이 높으나 사업성이 부족한 구역을 중심으로 공공의 개입이 요구됨.**
  - 정비사업의 '용이성'과 '필요성' 간 간극이 큰 곳이 많은 상황 속에서, 사업성이 부족하지만 사업의 필요성이 큰, 즉 공익적 필요성이 크나 시장에서 자율적으로 사업추진이 힘든 곳을 중심으로 공공이 개입하여 사업추진이 가능하게 할 필요가 있음.

- **지난 정부에서 부동산 공급대책의 일환으로 공공재개발, 도심 공공주택 복합개발사업 등 다양한 사업 수단이 도입되었음. 제도적 기반은 상당 부분 구축되어 있는 상황임.**
  - 당시 일련의 공공참여 정비사업 수단이 도입되기 전에는 주거환경개선사업이 유일한 공공참여 정비수단이었음.
  - 하지만, 이 방식은 수용 과정에서 상당한 보상비가 필요하여 사업시행자(LH 등)에게 지나친 재무적 부담이 발생할 뿐 아니라 보상액 등을 둘러싼 갈등으로 사업 지연이 빈번하게 발생했음. 또한, 도시·건축 인센티브도 충분하지 않아 수익성 개선도 제한적이었음.
  - 반면, 새롭게 도입된 도심 공공주택 복합사업 방식은 도시·건축규제 인센티브가 확대되었을 뿐 아니라, 현물선납 후 현물보상 방식이 적용되어 공공 시행자의 재무적 부담이 상당히 경감됨.

□ 추진 과제

- **(과제1 사업성 부족하나 공익성 높은 곳 중심으로 공공참여 정비사업 확대 시행) 인구감소가 본격화되고, 공간적 양극화가 심화되는 상황 속에서 사업성이 부족하나 정비사업 추진 필요성 높은 구역 중심으로 공공이 적극 개입하여 사업을 시행함.**
  - 공간적 양극화가 심해지는 것을 방지하고, 공간복지 차원에서도 사업성은 낮으나 정비사업의 필요성이 높은 곳을 중심으로 공공이 적극적으로 개입해서 사업을 추진할 필요가 있음.

◉ **(과제2 공공 사업시행자 재무적 지속가능성 확보 위한 제도적 토대 구축) 기금 신설, 재정지원 확대, 추가 제도개선(국·공유지 무상양도 및 출자전환, 공공기여 체계 등) 등을 통해 공공 사업시행자의 재무적 부담을 경감함.**

- 정비사업 시행을 위해서는 토지매입, 건설공사 등에 큰 비용이 소요될 뿐 아니라, (특히 사업성이 부족한 지역은) 미분양 및 손실 리스크도 짊어져야 함. 아무리 수익성을 우선적으로 추구하지 않는 공공기관이라고 할지라도 큰 규모의 적자가 누적된다면 사업을 지속할 수 없음.
- 따라서, 기금을 신설하고, 도시재생이나 주거복지 관련 예산을 지원하여 재정적 보조를 확대하고, 사업성 개선을 위해 국공유지 등을 최대한 활용할 수 있도록 할 필요가 있음. 또한, 도심 공공주택 복합사업처럼 도시·건축 규제를 완화하여 사업성을 개선할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 마지막으로, 도심 공공주택 복합사업에서 새롭게 도입된 '현물선납 후 현물보상 방식'을 타 사업수단에도 확대 적용하여 공공시행자의 재무적 부담을 경감시킬 필요가 있음.

◉ **(과제3 토지등소유자 동의율 개선을 위한 제도환경 구축) ▶기존 토지주들이 개발이익을 공유할 수 있는 제도적 환경 구축, ▶정비구역 지정 전 보상액에 대한 동의를 구하여 불필요한 사회적 비용 완화, ▶공공참여 정비사업에 대한 부정적 인식 개선 등을 통해 공공참여 정비사업의 수용성을 제고함.**

- 기존의 주거환경개선사업에서는 종전자산평가 시 개발이익을 전면 배제한 보상평가를 통해 수용액이 결정되기에, 토지주들에게 시장가격 대비 할인된 가격의 우선분양권이 제공됨에도 불구하고 토지주들의 반발이 컸고, 이로 인한 갈등으로 사업이 장기간 지연되는 경우가 빈번했음.
- 향후 공공참여 정비사업에서는 개발이익을 일부 반영한 보상금액을 先 제시(개발 완료 後 현물보상 방식[2])하고 여기에 대해 다수의 동의를 확보한 곳을 정비구역으로 지정하는 방식으로 추진하여 갈등을 줄이고 불필요한 금융비용 지출을 최소화할 필요가 있음.
- 지금까지 공공참여 정비사업은 정치권과 사회 여론으로부터 많은 영향을 받아 사업의 일관성과 예측가능성이 낮았기에 토지주로부터 기피되는 경향이 있었음. 제도적 보완을 통해 일관성 있는 사업추진이 가능토록 하고, 이를 바탕으로 성공적인 track record를 축적하여 인식을 개선할 필요가 있음.

□ 기대 효과

◉ **사업성은 낮으나 공익적 필요성 높은 곳의 환경을 개선하여 균형발전 및 주거복지를 제고함.**

◉ **공공시행자의 재무적 부담 경감으로 지속가능한 사업추진 환경을 조성함.**

2) 현행 관리처분방식을 일부 혼합하여 동의 당시에 최소 확정금액을 제시하고, 이후 정산 후 수익 발생 시 추가 청산금 제공 등의 방식도 검토해 볼 수 있을 것임.

(3) 사업성 부족지역 정비사업 추진을 위한 과제 ② : 정비사업 용적률 체계 개편 (노후 고밀 주거지)

□ 배경 및 필요성

- **(공동주택 재건축) 지금까지 시행된 재건축사업의 절대다수는 용적률 180% 이하의 중·저밀도 공동주택을 재건축하는 사업이었음. 따라서, 사업성이 좋아 많은 구역에서 추가분담금 없이도 주택규모를 넓히거나 사업 후 청산금을 돌려받을 수 있었음.**

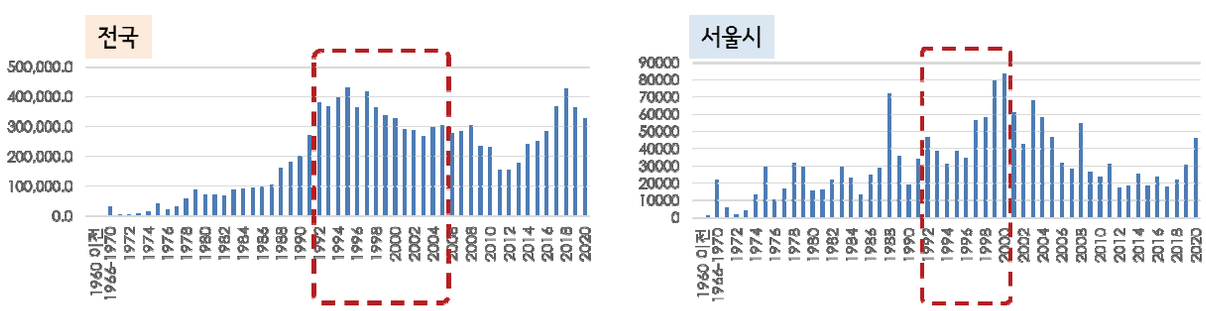
- **하지만 현재 진행 중인 많은 재건축사업은 10층 이상의 중층 공동주택인 경우가 많고 용적률도 200% 내외여서 사업추진 시 조합원들이 상당한 추가분담금을 납부해야 함.**
  - 아래 표에서 볼 수 있듯 준공일이 늦은 아파트를 재건축할수록 사업성이 나빠지는 경향이 있을 것임.

[서울시 일반주거지역 용적률 변화]

시기	용적률
1979년	180% 이하
1985년	**250% 이하**
1990년(4월)	**300% 이하**
1990년(11월)	**400% 이하**
1997년	도시기본계획에 일반주거지역 종세분화 (1종 200%, 2종 250%, 3종 300% 이하)
1998년	주택재개발기본계획 수립, 계획용적률제도 도입 (지역 특성에 따라 용적률 180-220%)
2004년	종세분화 서울시 시행 (용적률 : 現 조례와 동일 - 1종 150%, 2종 200%, 3종 250% 이하)

- **공동주택은 1990년대들어 본격적으로 증가했으며, 주로 중·고밀도로 건축되었음. 그리고 30여 년이 지난 지금, 당시 공급된 공동주택이 재건축 가능 연한을 맞이하고 있음.**

[연도별 아파트 공급량 (준공일 기준)]



자료 : KOSIS.

- **하지만, 현행 정비사업(재건축 포함) 용적률 체계는 과거 중·저밀 아파트 재건축사업에 적합하게 제도화되어 있음. 특히 현황용적률이 조례상 용적률(3종일반주거지역: 250%)보다 높은 곳은 사업추진이 어려워 리모델링 사업 외에는 선택지가 없는 상황임.**
  - 현황용적률이 기준용적률 이상인 주택단지의 경우, 조례상 용적률 이하(즉, 3종 일반주거지역의 경우 250% 이하)인 단지에 한해 현황용적률을 기준용적률로 설정함. 이 경우, 현황용적률이 250%에 가까울수록 공공기여 등을 통한 인센티브를 받을 수 있는 양이 점점 줄어들게 되어 사업성이 낮아짐.
  - 다만, 현재 진행되는 재건축에 준하는 수준의 리모델링(재건축형 리모델링)은 비용, 주택성능 개선 효과, 공익적 측면 등 많은 측면에서 재건축사업 대비 열위한 상황임.

- **(노후 저층 주거지역) 위와 같은 문제는 재개발사업 대상 구역에서도 유사하게 나타남.**
  - 예 : 1989-2002년 시행된 주거환경개선사업(현지개량형)에서는 용적률을 최대 400%까지 허용했음.

[현지개량형 주거환경개선사업 방식이 적용되었던 가리봉동]

□ 추진 과제

- **(과제 : 현황용적률이 기준용적률 이상인 구역에 대해서는 '현황용적률 + α' 방식으로 용적률 체계 개편) 현황용적률이 기준용적률 이상인 구역은 현황용적률을 기준용적률로 설정하고, 상한용적률을 '현황용적률 + α' 방식으로 부여함.**
  - 여기서 '+ α'는 모든 곳에 일괄적으로 부여하는 것이 아닌, 사업성이 부족한 구역은 용적률을 추가로 부여할 수 있도록 유연하게 제도를 설계하는 것을 고려할 필요가 있음. '+ α' 등 용적률을 추가로 부여하는 대신 그에 상응하는 공공성을 확보하도록 한다면 사회적 논란도 줄일 수 있을 것임.

□ 기대 효과

- **재건축형 리모델링 대신 재건축사업으로 유도하여 기반시설 확보와 사회적 비효율 절감이 가능함.**

- **고밀 노후 저층주거지에 재개발사업 추진이 가능하게 하여 슬럼화 방지 및 환경을 개선함.**

(4) 사업비와 분담금의 원활한 조달을 위한 금융구조 도입 및 사업구조 개편

□ 배경 및 필요성

- **부동산 시장 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.**
  - 분담금 부담 능력이 부족한 조합원은 이를 줄이기 위해 주택규모를 줄여 분양받거나, 기존 주택을 처분하고 다른 지역으로 이주할 수밖에 없음. 만일 조합원 분양 절차가 끝난 후 부담할 수 없는 규모의 추가 분담금이 통보되는 경우 후자를 선택할 수밖에 없음.

- **따라서, 분담금이 증가하면 은퇴 등으로 소득이 부족하고 동원할 수 있는 현금자산이 부족한 조합원들을 중심으로 사업추진을 반대하는 비율이 높아지게 됨.**
  - 이렇게 분담금 부담이 커지면 주거환경 노후화로 정비가 필요하더라도 동의율을 채우기 힘들어 사업추진이 어려워짐.
  - 일반적으로 주택가격이 낮은 곳일수록 일반분양을 통해 기대할 수 있는 수입과 조합원들의 분담금 부담 여력이 낮기에 사업추진이 더 어려워지는 경향이 있음. 반면, 이러한 곳일수록 주거환경이 좋지 않아 정비사업 추진 필요성은 더 높은 경향이 있음.

- **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.**

□ 추진 과제

- **(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.[3)4)]

3) 구체적인 시점과 이주비 대출 방법, 사업 지연이나 이주 기간 발생하는 금융비용 반영 방식 등에 관해서는 추가 연구 필요.
4) 물론, 추가분담금액과 정비사업을 통해 높아진 자산 가치 상승 등을 함께 반영하여 정비사업 종료 후 연금 금액을 재산정 하는 절차가 필요할 것임.

- **(과제 2 지분매각 및 우선매수청구권 부여) 일부 지분을 매각하여 추가 분담금을 마련하고, 향후 일정 조건을 만족 시 본인 또는 직계가족이 이 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 지분 매각을 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.**
  - 먼저, 공공지원 민간임대주택 제도 전반의 개편과 더불어 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)**
  - 다만, 지금과 같은 '1인 1표' 방식이자 주택구매자를 주 대상으로 하는 사업으로는 외부 민간 기관 투자자의 출자금 유치가 매우 어려울 것으로 예상됨. 따라서, 의사결정 방식 개편과 관리처분 방식 개편이 필요함.
  - 또한, 이를 위해서는 주택단지 조성에만 적합하도록 설계되었으며, 반면 주택과 상업·업무 등의 용도가 복합된 건물을 조성하는 데는 미흡한 현행 「도시정비법」의 개정이 필요함.

- **(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)**
  - 이를 통해 공공이 출자자로서 조합의 일원으로 참여하고, 이후 공공의 몫(공공기여)으로 공공시설이나 임대주택 등을 받아가는 방향으로 조합의 사업비 부담을 경감시킴.

□ 기대 효과

- **은퇴자 등 분담금 마련이 힘든 소유자들이 해당 주택에 계속해서 거주할 수 있도록 정비사업 금융구조를 도입하여 주거안정을 제고하고, 조합원 간 갈등을 완화함.**

- **사업성이 다소 부족한 구역도 민간 주도 사업시행이 가능하도록 함.**

(5) 재건축사업 속도 및 형평성 제고를 위한 상가 관련 제도 개편

□ 배경 및 필요성

- **재건축사업에서는 주택소유자와 상가소유자 간 이해관계 차이로 인한 분쟁으로 조합설립이 길게는 15년 이상 장기간 지연되거나, 이후에도 소송으로 많은 비용과 시간을 소요하게 되는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.**
  - 재건축사업은 조합설립인가를 받기 위해서는 동별동의요건을 만족해야 하기에, 주택과 상가소유자 간 갈등은 대개 조합설립 단계에서 가장 첨예하게 발생함.

- **주택소유자들은 조합설립 및 원활한 사업추진을 위해 상가소유자들의 요구를 상당부분 수용하는 경우가 많음. 특히 최근 상가소유자들이 강하게 요구하고 있는 주택 분양에 대해서는, 상가소유자들이 주택을 분양받을 수 있도록 정관에 반영하는 경우가 대부분임.**
  - 상가소유자들도 대부분 주택 분양이 가능해짐에 따라, 재건축사업 추진이 예상되는 단지 중 다수에서는 '상가쪼개기' 문제가 빈번하게 발생하고 있음.

- **주택과 상가소유자 간 합의에 이르지 못할 때, 일정 조건을 만족하는 경우 「도시정비법」 내 특례조항을 활용해서 토지를 분할하여 사업이 추진되기도 함. 다만, 이 조항 활용이 어려운 경우 상가소유자들은 이를 무기로 무리한 요구를 하는 경향이 있음.**
  - 토지분할이 가능하더라도 주택과 상가 조합원 간 심각한 갈등을 겪어야 할 뿐 아니라, 분할된 후 상가는 그대로 노후화되는 경우가 많아 도시계획적·공익적 측면에서는 바람직하지 않은 결과로 귀결됨.
  - 토지분할이 힘든 경우 조합을 설립하기 위해서는 상가소유자 과반의 동의 확보가 불가피하게 됨. 이 경우 상가소유자들은 '정당한 몫'을 넘어서는 무리한 요구를 하는 경우가 빈번하게 발생하고 있음.

- **현재 재건축사업에서 빈번하게 발생하고 있는 주택과 상가소유자 간 갈등은 본질적인 이해관계 차에 의해 발생하나, 잘못된 제도설계와 제도의 미비로 인해 증폭되고 있음.**
  - 재건축사업에서는 관리처분 및 분양설계에 있어 제도적 규율이 충분하지 못하고 조합에 지나치게 많은 재량이 주어지고 있음. 이로 인해 오히려 불필요한 갈등과 형평성에 어긋난 몫 배분이 빈번하게 발생하고 있음. 〔예 : 권리가액을 평가액과 다르게 정할 수 있을 뿐 아니라, 주택분양 자격 부여를 위한 비율('산정 비율')도 정관에서 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있어 무리한 요구가 빈번함〕

□ 추진 과제

- **(과제 1 관리처분 시 독립정산제 기본 적용) 토지면적을 기준으로 한 독립정산제를 적용하여 불필요한 분쟁을 원천적으로 방지하고, 종후자산 배분의 형평성을 제고함.**
  - 주체 간 '몫'을 제도적으로 명확하게 규정하여 형평에 어긋난 요구를 원천적으로 방지할 필요가 있음.
  - 모두 철거한 후 아파트를 만들 것이라는 가정 아래, 토지면적을 기준으로 독립정산제를 적용함.

- **(과제 2 상가조합원 주택분양 기준 등 개선) 불필요한 분쟁과 상가쪼개기 등을 통한 부당한 이익 수취를 원천적으로 방지하고, 상가수요 감소 등 변화한 환경을 반영하기 위하여 복리시설 소유자 관련 주택분양 기준을 개편할 필요가 있음.**
  - 일정 조건을 만족시키는 상가소유자들도 원하는 경우 주택을 분양받을 수 있도록 해주는 대신, 다른 주택 또는 상가조합원들에게 부당한 손해를 끼치지 않도록 상가분 토지의 미사용 용적률 범위에 한해 공급하도록 하고, 일반분양가로 분양하도록 할 필요가 있음.

- **(과제 3 추진위원회 권한 확대) 조합설립을 위해 필요시 추진위가 상가배치 및 분양설계 관련 내용도 협의할 수 있도록 하고, 창립총회서 의결 시 합의 내용 효력을 인정함.**
  - 현재 추진위원회 권한은 조합설립과 관계된 업무로만 한정되어 있어 주택-상가 간 핵심 쟁점에 대한 협의가 어려웠음. 또한, 합의 내용이 창립총회 의결을 받더라도 창립총회는 조합원 총회가 아니라 주민총회라는 대법원 판례로 인해 효력이 인정되지 않고 있음.

- **(과제 4 환지 後 별도추진 방식 신규 도입) 주택과 상가 간 합의에 실패하는 때에만 적용할 수 있는 수단으로서, 적절한 위치에 상가 분의 토지를 환지하고 건물 신축 비용을 지급한 후 주택소유자들이 별도로 재건축사업을 진행할 수 있도록 함.**[5]
  - (특별한 사유가 없는 경우) 환지받는 토지면적은 기존 소유자들이 구분소유한 토지면적의 합과 같거나 불가피할 시 유사하도록 하며, 평가금액 차이는 현금으로 지급하도록 함. 환지 후 사업시행자(조합)가 유사한 크기와 구조의 건축물을 무상으로 신축하여 제공하는 것을 원칙으로 하되, 상가소유자 과반이 원하는 경우 신축에 소요될 것으로 예상되는 건축비를 현금으로 지급할 수 있도록 함.

□ 기대 효과

- **주택과 상가소유자 간 분쟁을 줄여 사업속도 향상 및 불필요한 사회적 비용을 절감함.**

- **상가쪼개기 발생의 근본적 원인을 없애는 등 종후자산 배분에 있어 형평성을 제고함.**

5) 대신 부작용이 크고 실효성이 제한적인 토지분할 특례제도는 폐지함.

2. 물량창출을 위한 공급 규제 개선

(1) 주택공급 부족에 대비한 3기 신도시 물량 확대 및 조기 추진

□ 배경 및 필요성

- **현 정부는 주택공급 확대를 통한 주택시장 안정을 도모하고 있으며, 최근의 공급 위축에 대응하기 위해 3기 신도시 물량 확대와 속도 제고를 발표함.**
  - 3기 신도시 물량 확대는 '주택공급 활성화 방안(2023.9.26.)'과 '주택공급 확대 및 건설경기 보완방안(2024.1.10.)'에 포함되었으며 주요 내용은 아래와 같음.

> 공급물량 확대
> - 토지이용 효율화로 2024년부터 3만호 이상 물량 확충
> - (용적률) 5%p 이상 상향, (공원녹지) 약 2%p 조정, (자족용지) 10~15% 내 협의조정
>
> 조성기간 단축
> - 인력·자본 추가 투입으로 지구착공 6개월 이상 단축
> - 일정기간 내 보상착수 의무화 등을 통해 보상절차가 지연되지 않도록 관리

  - 2018~2019년 발표한 3기 신도시(5곳)는 2024년 상반기 인천계양부터 2025.1월까지 모두 주택건설에 착공하여 부담가능한 공공주택을 본격 공급함.

- **하지만 현재의 3기 신도시 개발계획으로는 3만호 이상의 물량을 효과적으로 확충하는데 근본적인 어려움이 존재함.**
  - 3기 신도시 물량 확대를 통한 공공부문의 주택공급 확충 노력은 민간 주택공급의 위축으로 인한 공급 공백을 보완하는 차원에서 중요한 의미가 있음.
  - 소폭의 밀도 상향 및 일부 토지 용도 변경을 넘어 시장 상황과 주택 수요자의 니즈에 부합하는 개선이 필요함.

□ 추진 과제

- **(과제1 공급물량 확대) 3기 신도시는 양호한 입지에 저렴한 주택의 공급을 확대하는 것이 최우선 정책 목표로서 용적률을 상향하여 공급물량을 확충할 필요가 있음.**
  - 3기 신도시의 주택용지 비율은 25% 정도이며 평균 용적률도 200% 미만으로 가처분 용지와 건설호수가 적어 공급가격이 높아지는 결과를 가져옴.

- 지금까지 신도시 중 서울에 가장 가까운 곳에 위치하는 3기 신도시의 입지를 고려하여 용적률을 약 240~250% 수준으로 올리는 것을 검토할 수 있음.
- 거주인구가 늘어나야 제반 도시기능이 양호하게 형성될 수 있으며, GTX, 지하철 등 광역교통 인프라의 운영도 원활할 수 있음.

● **(과제2 자족기능용지 재검토) 대규모로 계획된 자족시설용지를 축소하여 주택용지로 공급하고, 추후 활용되지 않는 자족시설용지에 주택건설이 가능하도록 함.**

- 3기 신도시는 자족기능 확충을 위해 기존 신도시 대비 2배에 달하는 평균 13.8%의 자족용지가 계획되어 있으며, 도시형 산업만이 입주가 가능함.
- 현재 판교, 과천 등 대규모 단지가 조성되어 있고 2기 신도시에 지식산업센터가 대량으로 공급되면서 공실도 심각한 상태임. 이러한 상황에서 자족시설용지는 상당 기간 미매각 및 미개발 상태로 남게 될 우려가 있음.
- 활용도가 낮을 것으로 보이는 자족시설용지를 주택용지로 변환하고, 기공급된 용지 중에서도 나대지로 오랜 기간 방치되는 경우 공공기여 조건을 통해 주택건설 용지로 전환할 필요가 있음.

● **(과제3 시장수요에 부합하는 주택공급) 3기 신도시에서 공급되는 주택 유형이 시장수요에 부합하도록 제도를 개정할 필요가 있음.**

- 3기 신도시는 「공공주택특별법」에 의해 추진되어 공공임대와 소규모 주택이 많은 특성이 있음(공공임대 35% 이상, 공공분양 25% 이하, 민간주택 50% 이하).
- 공공임대 비율을 축소하고, 시장에서 선호하는 공공분양 비율을 확대하는 방향으로 개편할 필요가 있으며, 공공임대 의무공급 비율 중 일부를 '공공지원 민간임대'로 공급할 수 있도록 검토함.
- 시장에서 선호하는 전용면적 60㎡ 이상의 중대형 물량은 충분히 공급되지 못할 우려가 존재하므로 규모별 의무 공급비율을 재검토할 필요가 있음.

□ 기대 효과

● **3기 신도시의 공급물량 확대로 민간 주택공급 축소로 인한 향후 주택시장 불안정을 방지할 수 있으며, 신도시 조성의 정책 취지를 효과적으로 달성할 수 있음.**

- 시장 침체기에 공공부문의 주택공급을 통해 전반적인 주택공급을 유지할 수 있음.
- 3기 신도시를 통한 주택시장 안정이라는 정부 정책의 효과를 극대화하고 향후 주택공급에 대한 정책적 신뢰도를 높일 수 있음.

(2) 주택사업 공사비 급등으로 인한 공급 축소 완화

□ 배경 및 필요성

- **근래 원자재 가격 상승으로 공사비가 급등하여 주택공급 환경이 악화되고 있음.**
  - 최근 3년(2020.11.~2023.11.) 동안 건설공사비 지수는 27.6% 상승하여 건설시장에서는 역대 최고 수준의 인플레이션이 발생함.

- **공사비 급등으로 시행자, 시공자, 하도급자 등 관련 주체 간 공사금액 관련 분쟁이 크게 증가하고 있으며, 주택 물량 확대에 장애요인으로 작용하고 있음.**
  - 관급공사의 경우 「국가계약법」에 따라 물가 변동으로 인한 계약금액 조정이 이루어지고 있으나, 민간공사의 경우 공사도급계약서에 물가 변동으로 인한 계약금액 조정 조항이 없거나 배제하는 특약이 존재하여 계약금액 조정이 어려움.
  - 특히 정비사업에서 공사비 분쟁으로 도심 주택공급이 늦어지는 사례가 크게 증가하고 있음.
  - 이에 따라 최근 국토교통부가 '정비사업 표준공사계약서'를 발표하고(2024.1.23.) 물가 변동에 따른 공사비 조정을 현실화하는 내용을 포함하였으나, 법적 효력이 없는 권장 사항으로 현재 발생한 분쟁 사례에 적용하기에는 한계가 존재함.

□ 추진 과제

- **(과제1 공사비 변동에 효과적 대처) 공사비 급등 및 관련 분쟁으로 인한 주택공급 축소에 효과적으로 대처할 수 있는 제도적 보완책이 마련될 필요가 있음.**
  - 공사비 급등 시 한시적 법인세 인하, 하도급 보증수수료 인하 등 지원방안 마련이 필요함.
  - 국토교통부, 한국건설기술연구원, 조달청 등 공사비 관련 정부 기관을 중심으로 중재기구 설립, 계약 당사자와 함께 공사비 분쟁을 협의할 수 있도록 제도를 마련해야 함.
  - 공사비가 급등하는 상황에서 분양가상한제가 적용되면 '기본형 건축비'에 시차가 발생하여 향후 공사비 분쟁을 초래할 우려가 있으므로 민간택지에서 분양가상한제 폐지를 검토할 필요가 있음.

□ 기대 효과

- **공사비 급등과 같이 외부환경 요인의 급격한 변화로 생기는 주택공급 위축에 효과적으로 대응할 수 있는 시스템을 구축하여 주택시장의 안전성을 제고함.**

(3) 현실성 있는 공동주택 층간소음 규제 마련

□ 배경 및 필요성

- **국토교통부는 2022년 8월 4일부터 준공 전 시공된 바닥충격음 차단구조의 성능을 확인하는 '바닥충격음 차단성능 사후확인제'를 시행함.**
  - 2022년 8월 4일 이후 사업계획승인을 신청한 30세대 이상 공동주택에 적용되며, 사후확인 결과 기준 미달 시 사용검사권자는 사업주체에게 손해배상 등 조치를 권고할 수 있음.
  - 최근 사후확인제의 내용을 강화하는 '공동주택 층간소음 해소방안'을 발표하였으며(2023.12.11.), 기준을 충족할 경우에만 준공승인을 내주기로 함. 성능검사 기준에 미달할 경우 보완시공을 의무화하고 불가피한 경우만 손해배상을 함.

- **하지만 규제 강화에도 불구하고 강화된 기준을 충족할 수 있는 공법이나 기술개발이 미비한 상황으로 시장의 혼란이 예상됨.**
  - 특히 기준 미달 시 보완시공 또는 손해배상을 해야 하는데 아직까지 상용화된 보완시공 기술이 없고, 시공을 하더라도 입주지연 등 다양한 문제가 발생하므로 손해배상이 불가피할 것으로 보임.
  - 이 경우 손해배상액 산정과 관련된 소송으로 불필요한 사회적 비용이 발생할 우려가 있음.

□ 추진 과제

- **(과제1 사후확인제도 시행 유예) 상용화가 가능한 보완시공 기술개발 시까지 사후확인제도 시행을 유예할 필요가 있음.**
  - 보완시공 기술이 없는 상태에서 손해배상은 바닥충격음 문제를 해결할 수 없으므로 공공 주도의 다양한 보완시공 기술을 선행하여 개발한 후 제도를 본격적으로 시행하는 것이 합리적임.
  - 유예기간 동안 관련 기술개발 및 기준 정립, 시행착오 분석 등을 통해 제도의 안정적 정착을 유도함.

- **(과제2 보완시공 및 손해배상기준 마련) 기준 미달에 따른 보완시공 기법과 손해배상에 관한 기준을 마련해야 하며, 수용가능한 수준의 합리적 기준이 설정되어야 함.**

□ 기대 효과

- **층간소음 완화는 국민의 삶의 질과 관련된 중요한 과제로서 명확한 기준 설정과 준비를 통해 불필요한 혼란과 사회적 비용 유발을 막을 수 있음.**

(4) 미래 교육환경을 반영한 학교시설 공급 제도 개선

□ 배경 및 필요성

- **과거 학령인구의 지속적 증가로 교육시설의 부족은 항시 사회적인 문제였으며, 대규모 주택공급이 수반되는 개발사업 시 학교시설 공급과 관련된 규제가 활용되었음.**
  - 관련 제도는 학교시설 확충과 교육환경 개선에 큰 공익적 역할을 담당해 왔으나 최근 학령인구의 수요 변화를 반영하지 못하고 오히려 주택공급의 장애요인이 되고 있음.
  - 학교용지 확보 등에 관한 특별법 제정 당시(1995년) 초등학교 학령인구는 390만명에 육박했으나, 2022년에는 266만명, 2030년에는 159만명으로 전망됨(통계청 장래인구추계, 2020.12).

□ 추진 과제

- **(과제1 학교용지부담금 개선) 학령인구 감소를 반영한 체계적인 분석과 수요 예측을 통해 학교용지부담금 요율을 축소할 필요가 있음.**
  - 학교용지부담금은 100세대 이상의 공공주택을 대상으로 가구별 분양가격의 0.8%를 적용하고 있으며, 올해 정부는 비수도권에 한해 한시적으로 학교용지부담금을 50% 감면함.
  - 학교 수요가 없는 지역에서도 부담금이 부과되고 실제 수입액에 비해 지출액이 크게 감소하고 있음을 감안할 때 전국을 대상으로 항구적으로 요율을 낮출 필요가 있음.

- **(과제2 학교용지 규제의 탄력적 운용) 학교용지 확보나 신설 규정을 지역 특성과 교육수요에 맞게 탄력적으로 운영해야 함.**
  - 현재 300가구 이상의 개발사업에서는 의무적으로 학교용지를 확보해야 하며, 신설 학교를 설립하려면 입주 물량이 4,000가구를 넘어야 함.
  - 이 규정은 지역적 차이에도 불구하고 일률적으로 적용됨. 법에서 규정한 학교 규모가 초등학교 36학급, 중학교 24학급, 고등학교 24학급으로 학령인구가 감소한 지역에선 충족하기 어려운 기준임.
  - 학교용지 확보 의무대상 가구 수를 300가구에서 500가구로 조정하고, 500가구 미만인 지역에선 지역 여건을 고려해 학교용지를 확보하는 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 기대 효과

- **학령인구 변화로 인한 교육수요를 반영하여 관련 제도를 효율적으로 정비함으로써 주택공급의 장애요인을 해소함.**

제3장 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편

3장 주택시장 구조변화에 대응한 선제적 제도 개편

1. 미래 대응 및 시장 정상화를 위한 수요 진작

(1) 탄력적인 비아파트 시장 운영을 위한 제도 개선

□ 배경 및 필요성

- **도심 내 신속 공급을 위한 비아파트 시장 활성화 방안이 도입됐지만, 여전히 일부 상품에서는 미분양 리스크를 사업자에게 온전히 전가하는 실정임.**
  - 주택경기 침체를 타개하고 도심의 신속한 공급량 증가를 위해 1·10 대책을 통해 대안 주거(비아파트 소형 주택)에 대한 활성화 방안을 제시하였으나 미분양 리스크는 사업자가 전담할 수밖에 없음.

- **한편 도심 주택공급 부족 등 시장의 필요에 따라 탄력적으로 건축물의 용도를 변경하는 사례가 등장하고 있으며 주택으로의 용도변경 시 비아파트 상품이 주요 대상이 됨.**

□ 추진 과제

- **(과제1 미분양대출보증 대상 확대) 도시형생활주택을 미분양대출보증 대상에 포함**
  - 경기 침체기 공급 활성화를 위해서는 민간과 공공의 위험 분담이 필요하나 HUG 미분양대출 보증대상에 도시형생활주택만 제외돼 개선이 필요함.

- **(과제2 리모델링 용이도에 따른 혜택) 리모델링이 유리한 구조를 채택할 경우 혜택 부여**
  - 「건축법」은 리모델링이 용이한 구조를 채택한 공동주택에 대해 용적률 인센티브를 부여하나, 공동주택의 법적 지위를 인정받지 못한 비아파트 상품은 용도 변경이 더 용이함에도 제도를 적용받지 못함.
  - 따라서 비아파트 상품에 대해서도 리모델링 용이성을 평가해 그 결과에 따라 인센티브를 지급함으로써 주거 ↔ 업무 ↔ 상업 등 향후 공간 수요 변화에 적극 대응할 수 있는 건축물을 장려해야 함.

□ 기대 효과

- **신속한 공급이 가능하다는 특·장점을 보유한 만큼 선행지표의 침체로 공급 부족이 예상되는 시기에 보완책으로 기능할 수 있을 것으로 기대됨.**

(2) 수요 진작 및 미분양 해소를 위한 세제 개편

□ 배경 및 필요성

- **2023년 미분양 주택 수는 1~2월 전고점을 기록한 이후 지속 감소하였으나 12월 들어 급격한 상승세를 보였고 공사 완료 후 미분양 역시 3년 만에 최대치를 기록함.**
  - 2023년 12월 미분양 주택 수는 수도권에서 43.3% 증가했고 지방에서 3.0% 늘어 6만 세대를 초과함. 공사 완료 후 미분양도 증가세를 이어가 MoM 3.7% 증가하며 3년여 만에 최대치를 기록함.
  - 과거에 비해 후분양 물량의 비중이 커지면서 짧은 기간 내 발생하는 미계약분이 산입되는 특성이 새로 나타났다는 점을 감안하더라도 수도권의 월간 40%대 상승은 이례적이며 악성 미분양으로 분류하는 공사 완료 후 미분양의 증가로 인한 시장의 압력을 다소 해소할 필요가 있음.

- **대안 주거(소형 주택) 공급 촉진을 위해 발표한 1·10 대책의 주택 수 산입 제외 혜택은 구입 시에만 적용될 뿐 보유 및 양도과정에서는 미적용해 다주택자에 유리함.**
  - 정부는 도시형생활주택, 주거용 오피스텔 등 대안 주거 공급 촉진을 위해 1·10 대책을 발표하면서 2025년 12월까지 준공되는 동 유형의 주거 상품을 취득하면 주택 수에 산입하지 않고 1가구 1주택 특례를 유지하기로 함.
  - 다만 해당 조치는 취득 시에만 유효한 것으로서 보유 기간 중 내야 하는 종합부동산세와 판매 시 징수하는 양도소득세 산정 시에는 적용되지 않아 세부담이 커지는 관계로 이미 종부세와 양도세 중과를 부담하고 있는 다주택자에 혜택이 집중되는 문제가 있음.

- **다주택자 양도세 중과는 제도 도입 이후 실제 적용 기간과 중과 배제 조치 시행 기간이 비슷할 정도로 유예 조치가 지속되고 있어 개선이 절실함.**
  - 다주택자 양도세 중과제도는 지난 2004년 다주택자의 투기를 저지한다는 취지로 도입했지만 주택경기 부진이 지속되자 2014년 폐기된 이후 2017년 8·2 부동산 대책으로 부활해 현재에 이름.
  - 다만 최초 도입 시 2008년 글로벌 금융위기 이후 중과세 한시 배제 조치가 시행됐고, 8·2 대책 이후 두 번째 도입 시에도 2022년 이후 현재까지 중과 조치가 시행됨(배제 시한 ~ 2025.5.9.).
  - 현재 시점에서는 제도가 시행됐던 기간과 제도 유예 기간이 유사한 실정이며 매년 시장에서는 정부의 세법 및 시행령 개정안이 발표될 때까지 유예 여부를 기다릴 수밖에 없음.
  - 제도 적용 유예 연장이 계속되는 것은 다주택자 양도세 중과 폐지의 내용을 담은 국회에 상정된 「소득세법」 개정안이 통과되지 못하여 정부 의지로 가능한 시행령을 수정해 대응하고 있기 때문임.
  - 조세 환경의 불확실성으로 인해 거래 감소, 주거 이동성 저해, 조세 전가 등 다양한 부작용이 나타날 우려가 있는 만큼 개선이 필요한 상황임.

□ 추진 과제

● **(과제1 공사 완료 후 미분양주택 양도세 감면) 공사 완료 후 미분양주택 해소를 위하여 등록임대주택으로 일정 기간 이상 활용 시 양도세 감면**

- 과거 「조세특례제한법」 제97조의5에 따라 신축 주택을 2018.12.31.까지 취득하고 모든 부대 요건을 충족할 시 임대 기간 중 발생한 양도소득금액에 대한 양도소득세를 면제하는 정책이 시행된 바 있음.
- 이후 양도소득세 중과 배제 및 장기보유특별공제 등으로 혜택이 축소되어 현재에 이르고 있으나 현행 등록임대사업자 제도에서는 다주택자 양도소득세 중과 배제에 한정돼 등록의 혜택이 부족한 실정임.
- 미분양주택의 증가세와 주택시장의 어려움을 감안하여 공사 완료 후 미분양주택을 매입하여 임대사업자로 등록하는 경우 양도세 감면 혜택을 한시적으로 부활하고, 지방은 일몰 기간을 정하여 특정 조건을 충족하는 경우 양도소득세를 면제하는 등 정책을 도입할 필요가 있음.

● **(과제2 대안 주거(소형 주택) 주택 수 산입 제외 혜택 확대) 취득세에만 적용되는 주택 수 산입 제외 혜택을 보유세와 양도세에도 적용해 구입 유인 확대**

- 1가구 1주택 양도세 비과세 혜택을 포기하도록 설계되어 나타나는 대안 주거(소형 주택) 구입 유인 축소 문제를 해결하기 위해 보유과정과 양도과정에서도 주택 수 산입 제외 혜택을 부여해 본래 정책 목적을 원활히 달성할 수 있도록 해야 함.

● **(과제3 다주택자 양도세 중과 폐지) 시황에 따라 시행과 유예를 반복하는 다주택자 양도세 중과제도를 폐지하여야 함.**

- 최근 법원의 판단에 따라 2009.3.16.~2012.12.31. 사이 취득한 부동산을 2018.4.1. 이후 양도함에 따라 부과된 다주택자 양도세 중과분을 정부가 환급해야 하는 상황이 벌어짐.
- 이처럼 시황에 따라 시행과 유예를 반복하면서 시장의 불확실성이 더욱 커진다는 점을 바로잡기 위해 다주택자 양도세 중과를 폐지하는 것이 바람직함.
- 세율은 중과세율을 제거한 일반 세율로 부과하는 것이 합리적임. 다만 초단기 매수·매도에 따른 시장 교란 문제, 부자 감세 논란 등 사회적 합의가 충분히 이뤄지지 않았다고 판단하는 경우 보유 기간에 따른 세율을 조정하더라도 중과제도를 폐지하고 예측 가능한 제도로 개선하는 것이 필요함.

□ 기대 효과

● **주택경기 하방 압력을 다소 해소하고 특히 상황이 어려운 지방 미분양 시장과 대안 주거 시장에 대한 관심을 일으킬 수 있을 것으로 기대함.**

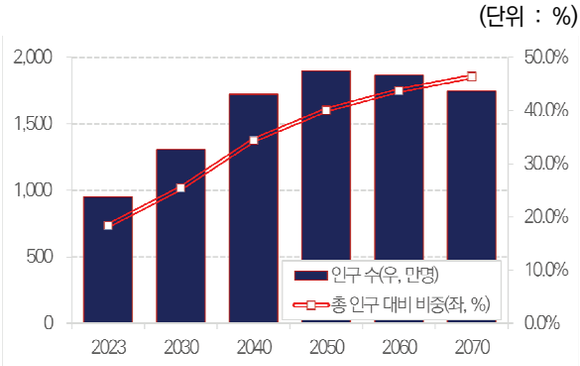
(3) 미래 인구구조를 반영한 시니어주택 활성화

□ 배경 및 필요성

- **국내 인구구조는 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 노년에는 특히 주거안정에 대한 욕구가 강한 것으로 조사됨.**
  - 2023년 고령자통계에 따르면 2070년에는 노인 인구가 전체의 약 절반(46.4%)에 달할 것으로 추정
  - 고령층의 내 집 마련 의식은 92.4%로 타 집단 대비 높고 연도가 경과할수록 높아지는 추세

[노인 인구 추정 및 총인구 대비 비중]

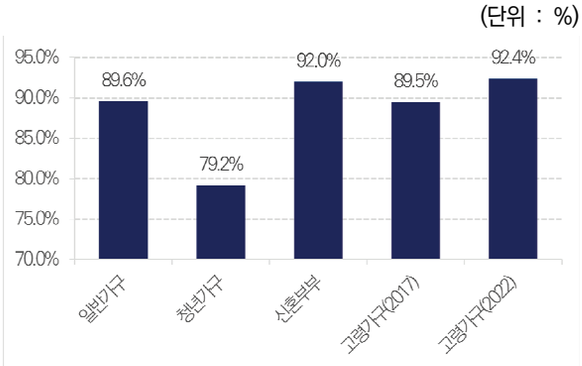
(단위 : %)



자료 : 2023 고령자통계, 통계청(2023).

[특성 가구별 내 집 마련 의식]

(단위 : %)

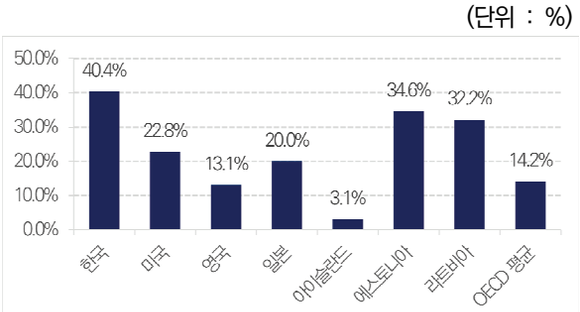


자료 : 2022년도 인구주택총조사, 국토교통부(2023).

- **소득 기준 노인 빈곤율, OECD 최고이며 자산을 고려하더라도 여전히 높은 수준이어서 생활 안정, 특히 주거안정에 대한 대책이 필요함.**
  - 국내 66세 이상 노인 빈곤율은 40.4%에 달해 OECD 회원국 중 가장 높은 비율을 차지함.
  - 고령층의 장기공공임대 입주 희망률이 타 연령대에 비해 높으며 가구 지출 중 거주비 부담을 토로한 비율도 약 16.4%에 달해 이에 대한 대책이 필요한 시점임.

[OECD 회원국 노인 빈곤율]

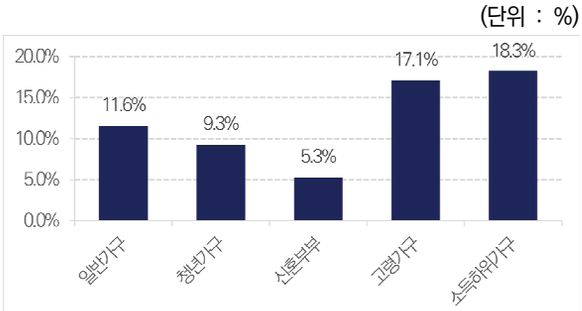
(단위 : %)



자료 : Pensions at a glance 2023, OECD(2023).

[복지 정책 중 '공공임대' 1순위 응답률]

(단위 : %)



자료 : 2022년도 인구주택총조사, 국토교통부(2023).

□ 추진 과제

◉ (과제1 분양형 노인복지주택 부활) 수분양자의 변칙 운영 등으로 폐기된 분양형 노인복지주택을 부활하되, 과거 전철을 밟지 않도록 변칙을 막는 법·제도를 마련해야 함.

- 분양형 노인복지주택은 취·등록세 감면, 용적률 혜택 등 사업성 확보가 용이해 각광을 받은 바 있음.
- 다만 과거 분양형 노인복지주택에서 무자격자에게 분양권을 전매하거나 필수 운영시설(의무실, 식당 등) 운영을 해태하는 등 변칙적 행태가 발생해 지난 2015년 「노인복지법」 개정과 함께 폐기됨.
- 즉, 현재는 임대형 노인복지주택만 신설 가능한데, 이 경우 시행자의 초기 사업비 부담이 크고 임대율 추정이 어려워 안정된 운영체계 확보 전까지는 공실 리스크가 세입자에게 전가될 가능성이 높음.
- 따라서 분양을 통해 안정적인 운영을 담보하고 노인복지주택 재고를 조속히 확보키 위해 「노인복지법」을 개정, 분양형 노인복지주택을 부활하되 과거의 행태를 저지하는 방안[6]을 동시에 마련해야 함.
- 특히 상대적으로 저소득-고자산군으로 분류되는 50년대 이후 출생자들이 지금까지 모은 자산으로 분양형 주택을 마련하고 향후 이를 국민연금 및 주택연금과 연동하는 방안도 강구해야 할 것임.
- 여당을 중심으로 인구감소지역에서 선도적으로 부활시킨 후 전국으로 확산하겠다는 의견을 피력하였으나 이는 인구 유입을 위한 자연환경 특화단지로 조성하는 것이 필요할 것으로 판단되며 분양형 노인복지주택의 세제 및 용적률 특혜를 극대화할 수 있는 지역에서의 공급을 우선 고려해야 함.

◉ (과제2 노인 맞춤형 공공임대주택 확대) 저소득 노령인구의 에이징 인 플레이스를 위해 공공임대주택 리모델링 시 노인 주택을 확보하도록 하고 정부의 지원이 필요함.

- 40년대 이전 출생 노인들은 저소득-저자산 보유 특성을 띠는데, 이들 계층의 고령화가 지속되면 해당 계층의 주거안정을 위해 복지 차원의 저렴 주택이 필요한 실정임.
- 현행 공공임대주택 리모델링 및 신축을 통해 노인 대상 임대주택을 확보하고 있으나 연간 공급량이 적은 실정임. 따라서 이를 더욱 확대하여 일부 저층[7]에 무장애 시설을 갖춘 노인 대상 임대주택을 확보하도록 하고 노인 임대주택 확보에 대한 정부 지원을 강화하는 등의 조치가 함께 진행돼야 함.

□ 기대 효과

◉ 노인 대상 주거공간 확보는 물리적 주거 공간을 제공하는 것뿐만 아니라 커뮤니티 형성, 돌봄 서비스 제공 등 복합적인 노년 주거환경 조성에 이바지할 것으로 기대됨.

6) 21대 회기 내 분양형 노인복지주택에 대한 「노인복지법」 일부개정법률안이 제안(2021.1.22.)된 바 있으나 21대 회기 내 처리가 사실상 불가능에 가까운 상황임(2024.2. 현재 소관위 심사 중).
7) 주거에 적합한 층수에 대한 노년층 대상 설문조사 결과(김종호·강부성, 2018) 전 연령층에서 과반이 저층부가 적합하다고 응답하였음.

(4) 공정한 내집 마련 기회제공을 위한 청약제도 개편

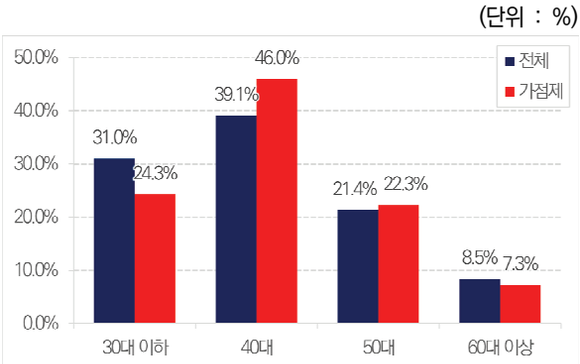
□ 배경 및 필요성

청약제도는 장유유서(長幼有序)식으로서 세대 내·세대 간 갈등을 조장한 측면이 있음.

- 특별공급이 아닌 가점제 청약제도 하에서 청년 세대들이 일반공급으로 진입하는 것은 불가능에 가까워 추첨제 물량에 의지할 수밖에 없는 상황이었음.
- 2023년 연간 서울의 청약 당첨자 가점 평균은 57.5점[8]으로, 2021년 하반기 58.8점과 유사한 수준
- 가점제 비율이 높았던 2020년 서울의 30대 가점제 당첨 비율은 24.3%로, 40대의 절반 수준임.

[서울 연령대·유형별 청약당첨비율(2020)]

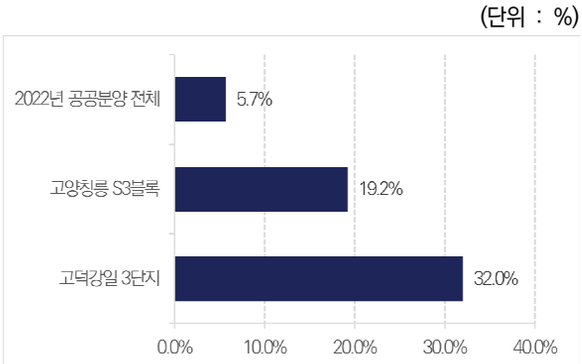
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2024).

[뉴:홈 1차 사전청약 부적격 당첨 비율]

(단위 : %)



자료 : LH·SH, 매일경제 재인용(2023.7.1).

이에 청년 특별공급이 등장했으나 수혜 계층이 한정적이며 제도 복잡성을 가중함.

- 일반공급과 특별공급의 소득 기준, 가점 기준 등이 서로 상이하고 특별공급 제도 간 기준도 서로 달라 청약 지원자들의 혼란을 부추김.
- 여기에 이번 정부는 공공분양에 이익공유형(나눔형) 및 분양전환형(선택형)을 추가, 2개 선택지 추가로 복잡성이 가중되면서 특정 단지에서는 부적격 당첨자 비율이 30%를 상회하는 모습을 보임.

여기에 신혼부부, 생애최초 특별공급이 추가된 데 이어 최근에는 출산율 제고를 위한 정책까지 더해져 특정 대상을 위한 핀셋 구제 정책이 가중되고 있음.

- 최근에 발표된 신생아 관련 정책의 경우 2년 내 신생아 출생 가구에 대한 구입-융자-공급 등 소위 '3종 특례'가 추가돼 해당 주택 마련에 도움이 될 전망임.
- 하지만 정책의 대상이 다소 한정적이고 출산 시점에 따라 크게 좌우되는 것을 고려, 범용적이고 안정적인 정책을 마련해야 시장 안정화에 더욱 도움이 될 것으로 전망됨.

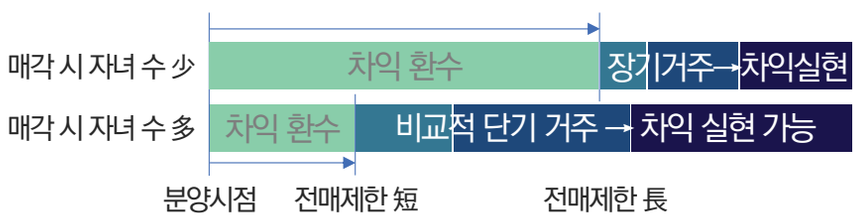
8) 미달 물량은 소비자의 선택을 받기 어려웠다고 간주하고 미달된 물량을 제외한 경쟁률이 1:1 초과 물량을 집계한 것임.

□ 추진 과제

● **(과제1 정책 일관성을 고려한 특별공급 정책의 개편) 시점과 조건에 크게 좌우되는 현행 특별공급제도를 개선해 보다 일관성 있는 방향으로 나아가야 함.**

- 신혼부부를 대상으로 하는 신혼부부 특별공급제도 및 다자녀 특별공급제도, 신생아 특별공급제도 등은 정책의 대상이 서로 겹치지 않도록 제도 설계를 변경할 필요가 있음.
- 예를 들어 신혼부부 특별공급 가점제에 자녀의 수와 자녀의 나이가 기준으로 포함되어 있음에도 다자녀 특별공급제도와 신생아 특별공급 제도를 중첩 운영하고 있어 싱글세 논란 등이 야기되기도 함.
- 또한, 분양받으려는 시점에 따라 큰 격차가 나타나고 개인의 조건에 따라 정책 수혜 대상이 한정적인 현행 특별공급 제도의 방향을 수정하여 일관성 있는 정책이 되도록 개선해야 함.
- 일례로 자녀의 수를 고려하는 데 있어서 공급받을 당시 자녀의 수를 고려하거나 전매 제한을 통해 수분양자의 이익을 관리하는 것이 아니라 주택을 공급받음으로 인해 증가할 수 있는 자녀의 수를 고려해 제도를 설계함으로써 시점과 현재 자녀 보유 수에 관계없이 결과적으로 다자녀가 된다면 양도세를 감면해주는 방식을 고려해볼 수 있음.

[자녀 수 및 특별공급 분양가에 따른 공공성 의무 완화 방안 모식도]



□ 기대 효과

● **특정 조건을 만족한 집단에 특정 시기에만 혜택을 주는 방식의 공급이 아니라 공정한 청약제도를 거쳐 주택을 공급받고, 이후 정부의 정책 의도에 적합하도록 행태를 유도할 수 있을 것으로 기대됨.**

- 현행 청약제도의 본질은 부양가족이 많아 주거안정이 필요한 장기 무주택자에게 시세보다 저렴한 주택을 공급하는 데 있음.
- 따라서 현행 청약제도의 본질에 충실하기 위해서는 수요자들의 예측 가능성을 확보해야 하며 시황에 따라 변동되는 범위를 최소화해 정책 의도에 적합하도록 유도 가능할 것으로 기대됨.

2. 서민 주거안정을 위한 시스템 개편

(1) 전세사기 근절을 위한 임대차시장의 인프라 마련

□ 배경 및 필요성

- **전세사기집단의 조직화·지능화와 함께 전세가격이 하락하는 시장 상황이 맞물리면서 전세사기의 규모가 커졌고 피해자의 극단적 선택 등 사회적 문제로 확대됨.**
  - 2022년 중반 이후 일명 '전세사기'나 '깡통전세', '역전세' 등으로 임차인이 임대차계약 종료 이후에도 전세보증금을 상환받지 못하는 피해가 확산되기 시작함.
  - 과거에는 임대차 주택 1채와 관련하여 사기 사건이 발생했다면, 최근 들어서는 조직화, 지능화, 대형화, 광역화되면서 다수의 피해자가 발생하고 전문 자격자들이 연루된 사기로 확대됨.

- **전세사기가 사회적 문제로 확대됨에 따라 2022년 9월부터 예방에서 피해자 지원까지 다각적인 정책적 대응이 이루어짐.**
  - 정부는 전세사기 피해 방지 방안(2022.9.1.)을 발표하였고 전세사기 및 소위 '깡통전세' 방지를 위한 임대차 제도 개선(2022.11.21.) 대책을 발표함. 그럼에도 불구하고 전세사기 피해자가 급증하자, 범정부 차원의 전세사기 예방 및 피해 지원방안(2023.2.2.)이 발표되고 전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법(2023.6.1.)이 제정됨.

- **전세사기 문제가 여전히 지속되면서 서민 주거안정을 위협하고 있음. 전세사기 근절을 위해서는 임대차시장 정보 인프라 확충을 통한 구조 개선이 필요함.**
  - 2024년 초에도 경기, 인천에서 100여채를 대상으로 무자본 갭투자 형태의 전세사기 문제가 발생하는 등 대규모 전세사기가 현재까지 이어지고 있음.
  - 임대차시장의 제도적 허점 등이 존재하여 인프라 개선과 제도 보완이 동시에 이루어져야 함.

□ 추진 과제

- **(과제1 전세권 등기 비용 절감) 임차인이 민법상 명확한 대항력을 확보하기 위해서는 전세권 등기가 필요하며 비용 절감이 선행되어야 함.**
  - 「주택임대차보호법」상 임차인을 보호하기 위하여 최우선변제권이라는 보호장치가 있으나, 현재의 평균적인 보증금 규모를 고려하면 보호받을 수 있는 대상은 극히 제한적임. 따라서, 대항력 있는 임차

권인 물권적 임차권을 확보하기 위해서는 전세권 등기가 필요함.

- 현행 「주택임대차보호법」은 「주택법」상의 주택만을 대상으로 함. 임대차시장에서 물량이 급증하고 있는 「주택법」상 주택이 아닌 생활형 숙박시설 등의 임차인은 보호를 받기 어려움. 법적으로는 주택이 아니나 주거용으로 활용되면서 주택과 유사한 계약 형태를 보이는 임차자를 보호하기 위해서도 전세권 등기를 원활하게 해야 함.
- 현행 전세권 설정을 위해서는 등록면허세 0.2%와 등록면허세의 20%인 지방교육세를 부가세로 내야 함. 즉, 전세금액에 0.24%의 등록비용이 발생하고 법무사 대행 시에는 대행 수수료가 발생함.
- 전세권 설정을 위한 등록면허세율의 인하를 통해 전세권 등기 활성화를 유도하고 임차인의 광범위한 대항력 향상을 도모할 필요가 있음.

● **(과제2 비아파트 시장 정보 인프라 개선) 비아파트 시장의 정보 비대칭성으로 인해 대부분의 전세사기가 비아파트 시장에서 발생하고 있어 정보 인프라 개선이 필요함.**

- 물건 상세, 매매가격, 전세가격 등 부동산 관련 정보의 정확성이 낮고 거래가 빈번하지 않아 전세사기 대부분이 비아파트 시장에서 발생하고 있음.
- 2007년부터 새주소 사업이 시행되었으나 새주소와 관련한 정확성이 여전히 낮음. 비아파트가 밀집한 지역에서는 동일한 주소가 중복적으로 부여되는 등 오류를 내포하고 있음. 또한, 전입세대 열람원은 새주소로 발급했을 때만 확인이 가능하여 소비자 혼란을 초래함. 이러한 정보의 부정확성은 공부의 효력을 낮추거나 임차자에게 잘못된 정보를 제공하는 등의 문제로 이어지고 있음.
- 금융권에서도 다가구주택의 선순위 채권 파악은 쉽지 않아 금융 정보 시스템 마련도 필요함.
- 행정적 오류 수정, 비아파트 정보 시스템 및 금융 시스템 구축 등을 통하여 전세사기를 예방할 수 있는 환경 조성이 필요함.

□ 기대 효과

● **전세사기의 주요 피해자가 서민, 청년, 사회초년생들로 재정적, 정신적 충격이 상당하며, 이후 사회 적응 등을 고려하면 사회적 비용이 큼.**

- 전세사기 피해자의 절대다수가 서민, 청년, 사회초년생이며 전세대출을 통해 보증금을 마련한 경우도 다수임. 피해금액이 피해자 자산의 대부분인 경우가 많아 사기 피해 복구가 쉽지 않음. 또한, 정신적 트라우마 등에 시달리며 사건 이후에도 사회 적응에 어려움을 겪는 등 2차 피해가 발생함.

● **전세사기는 임대차시장 불안과 함께 비아파트 시장에 대한 공포심으로 아파트로의 수요 쏠림을 유도하여 주택시장 전반에 왜곡을 발생시킴. 전세사기 근절을 위한 노력은 전반적 주택시장 안정에 기여할 것임.**

(2) 임대차 주거안정을 위한 전세자금대출 합리화

□ 배경 및 필요성

- **가계부채 관리를 위해 2024년 연내 전세대출 DSR 도입이 예정되어 있으나, 임대차시장에 미치는 영향이 적지 않음.**
  - 2024년 1월, 금융위원회는 '2024년 주요업무 추진계획'에서 올해 안에 DSR 규제를 전세자금대출로 확대하는 방안을 발표함.
  - DSR은 원리금 상환 비율이 연소득의 40%(비은행권 50%)를 넘지 않도록 제한하는 것임.
  - 지금까지 전세대출은 주택담보대출과 달리 서민주거안정과 2년 후 상환이라는 특징에 따라 DSR 적용 대상에서 제외되었으나 가계부채 문제가 확대되자 전세대출의 DSR 적용이 논의되고 있음.

□ 추진 과제

- **(과제1 전세대출 DSR 선영향 분석 필요) 규제 대상 규모, 월세 가속화, 보증금 반환 어려움 등 임대차시장 영향을 선제적으로 분석하고 제도 도입이 이루어져야 할 것임.**
  - 2010년대부터 전세대출이 활성화됨. 2022년 기준 3대 보증기관의 전세보증잔액이 185조원을 넘어섰고 2023년 주택보증공사의 전세자금대출 보증서 발급 건수는 21만건을 넘어섬. 한국주택금융공사에서 주로 전세대출을 취급하고 있는 점을 고려하면 전세대출을 받는 차주가 상당한 것으로 추정됨.
  - 전세대출이 어려워지면 보증금을 확보하지 못해 월세로 임대료를 지불해야 함. 금리와 전월세전환율의 차이에 따라 달라지겠지만, 통상 전월세전환율이 금리보다 높다는 점을 고려하면 임차인의 주거비 부담이 커질 가능성이 높음.
  - 또한, 다음 임차자의 보증금을 통해 기존 임차자에게 보증금을 상환하는 일반적인 임대차시장의 관행을 고려하면 보증금 미반환 사례가 급증할 가능성도 높음. 또한, 임대보증금을 확보하지 못한 임대인의 대출로 연결됨에 따라 가계부채 축소 효과가 크지 않을 가능성도 존재함.
  - 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.

□ 기대 효과

- **가계부채 문제와 임대차시장 안정을 종합적으로 고려한 정책 의사결정으로 사회적 손실을 최소화할 수 있을 것임.**

(3) 기업형 임대주택 활성화를 위한 공공지원 민간임대주택제도 개선

□ 배경 및 필요성

- **2015년 중산층을 위한 기업형 임대주택사업 육성이라는 목표를 가지고 뉴스테이 정책이 추진되었으나, 2017년 11월 주거복지 로드맵을 통해 뉴스테이의 공공성을 강화한다는 취지로 '공공지원 민간임대주택'으로 전환됨.**
  - 2015년 기업형 임대주택사업 육성을 통한 중산층 주거혁신을 위한 정책 브랜드로 'New Stay'가 도입되어 동년 8월에는 「민간임대주택에 관한 특별법」이 제정됨.
  - 기존의 기업형 임대주택, 준공공 임대주택, 단기 임대주택을 공공지원 임대주택, 장기 임대주택, 단기 임대주택으로 개편함.
  - 2017년에는 뉴스테이의 공공성을 강화를 위해 입주자격을 제한하고 초기임대료 규제, 특례 폐지 등을 발표함.

- **2017년 당시 민간 임대주택체계 개편은 뉴스테이가 임대료가 비싸고, 입주자격에 대한 제한이 없어 정책적 지원에 비해 공공성이 낮다는 비판에 기인함.**
  - 뉴스테이는 입주자 자격 제한이 없어 무주택 서민의 주거안정 효과가 작고, 8년 임대라는 공공 기여 수준에 비해 택지 공급, 세제 혜택 등 민간에게 과도한 특례를 부여하여 수익을 보장했다고 주장함.

- **최근의 주택경기 침체기를 극복하기 위해서는 공공지원 민간임대주택의 활성화를 통해 임대차시장 안정과 주택시장 선진화를 동시에 도모해야 함.**
  - 기업형 임대주택에 대한 지원이 축소된 이후 민간 임대차시장의 발전은 더뎠고, 이러한 환경적 요인이 전세사기와 같은 사회적 문제를 촉발시킴.
  - 기업형 임대인 육성은 우리나라의 임대차시장 안정과 주택산업 선진화를 위해서 풀어야 할 과제임.

□ 추진 과제

- **(과제1 공공지원 민간임대 지원 확대) 공공지원 민간임대 사업자의 출자금 유동화 조건 완화, 세제 지원 확대, 보증보험 수수료 감면 등 사업자에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.**
  - 임대리츠에 출자한 민간사업자의 주식을 일정조건 하에서는 주택도시보증공사와 협의하여 유동화할 수 있으나, 공모지침서 등에 적시되지 않고 허용 조건이 입주 후 4년 이상 경과, 공실률 5% 미만,

양도인 신용평가등급 이상 등으로 엄격하여 실제로 유동화한 사례는 없음.

- 유동화 허용 조건을 완화하고 리츠에 출자된 주식을 양수도 할 수 있다는 내용을 공모지침서에 반영하거나 약정서에 기재할 필요가 있음.
- 공공지원 매입임대주택 종합부동산세 합산배제 가액요건이 공시가격 6억원(비수도권 3억원) 이하에 불과하여 시장가격과 비교하면 낮아 세부담이 가중됨. 건설임대주택과 동일하게 9억원 이하로 상향할 필요가 있음.
- 더욱이, 임대사업자 세제 지원이 2024년 말 종료로 예정되어 있어 「종합부동산세법」 시행령 및 「지방세특례제한법」을 조속히 개정하여 사업의 지속가능성을 확보해야 할 것임.
- 공공지원 민간임대주택사업은 주택도시보증공사가 지분을 출자하여 임대보증금 미반환 리스크가 없는 사업임에도 임대보증금 보증보험을 의무 가입해야 함. 이에 따라 수수료가 발생하는 등 불필요한 사회적 비용이 발생하고 있어 수수료를 감면하거나 가입 면제 사업으로 등록해야 할 것임.

◉ **(과제2 공공지원 민간임대 지원 확대) 규제에서 지원으로 정책 방향을 전환하고 새로운 공공지원 민간임대 사업유형을 개발할 필요가 있음.**

- 공공지원 민간임대주택 사업은 민간 제안형, LH 택지 공모형, 공급촉진지구, 도시정비사업연계형의 4개의 유형으로 추진되었으나 공곱촉진지구와 도시정비사업연계형은 실적이 극히 저조함.
- 근래에는 LH 택지 공모형 사업을 중심으로 추진되고 있어 임대차시장에 수요 변화에 대한 대응력이 낮음. 더욱이, 경기가 악화되면서 LH 택지 공모형 사업도 우선협상권을 포기하는 사례가 나오고 있음.
- 고령자 친화형 공공지원 민간임대 사업 추가도 검토가 필요함. 고령자를 대상으로 특화 시설·서비스를 제공하는 임대 유형을 신설하고 사업성 확보를 위해 토지 공급가격 인하(감정평가액 → 조성원가), 초기 임대료 제한 폐지 등 새로운 사업모델을 제시할 필요가 있음.
- 도심형 비아파트 공공지원 민간임대 사업도 가능할 것으로 판단됨. 지금까지 리츠 설정 사례 중 배당이 가능한 것은 대부분 월세로 임대차 계약이 이루어지는 오피스텔이나 도시형 생활주택임. 도심형에 특화하여 비아파트 유형을 신설하고 청년층을 주요 수요층으로 공급할 필요가 있음.

□ 기대 효과

◉ **기업형 임대주택 사업의 활성화는 양성화된 대규모의 민간 임대주택 재고를 확보하고 임차자는 안정적이고 선진화된 주거서비스를 제공받을 수 있을 것임.**

- 재정적 지속가능성을 고려하면 공공 주도의 임대주택 확보는 한계가 뚜렷함. 민간을 활용하여 양성화된 임대주택 확보를 위한 경로가 될 것임.
- 기업형 주택임대사업의 활성화는 주거서비스 개선, 주택사업의 통합화 등 산업 선진화를 위한 기틀이 되어 줄 것임.

(4) 임대차시장 안정을 위한 민간 임대사업자제도 정상화

□ 배경 및 필요성

- **매입 임대사업자가 주택가격 상승의 주요한 원인으로 지목되면서 2020년 민간의 등록 임대사업자제도가 대폭 축소됨.**
  - 단기임대와 장기 매입임대 중 아파트의 등록 임대사업자제도를 폐지함.

[민간 등록임대 제도 운영 현황]

구 분		2020년 7월 ~ 현재
단기 (4년)	건설임대	폐지
	매입임대	폐지
장기 (10년)	건설임대	존치
	매입임대	축소(비아파트만 허용)

- **2021년 임대차2법의 시행으로 단기임대의 효용은 낮아졌으나, 민간 비중이 절대적인 임대차시장의 특징을 고려하면, 장기 임대주택 확보는 여전히 중요한 과제임.**

□ 추진 과제

- **(과제1 아파트 매입임대 부활) 2023년 경제정책방향을 통해 정부는 85㎡ 이하의 아파트 매입임대 허용 방침을 밝혔으나, 현재(2024.2.)까지 국회에 계류되어 있음.**
  - 2호 이상 등록 신청 시 등록을 허용하되, 지방세, 국세, 법인세 혜택을 부여함.
  - 지방세는 60㎡ 이하는 85~100%, 60~85㎡는 50% 취득세 감면함. 국세는 수도권 6억원, 비수도권 3억원 이하 주택의 경우 조정대상지역 내 매입임대주택 등록 시 양도세 중과 배제 및 종합부동산세 합산 배제함. 법인이 매입임대주택 등록 시 법인세 추가과세(양도차익의 20%) 배제함.
  - 의무임대기간을 10년(현 장기임대 기준)에서 15년까지 확대할 경우 세제 인센티브의 주택가액 요건을 수도권 9억(비수도권 6억원) 이하로 완화함.
  - 2023년 3월 24일 서범수의원 대표(의안번호 20861)로 「민간임대주택에 관한 특별법」 일부개정법률안이 발의되었으나, 현재까지 국회에 계류되어 있음.

□ 기대 효과

- **85㎡ 이하의 아파트 매입형 등록 임대를 조속히 허용하면, 임대차시장 안정과 침체기 주택시장 활력 제고에 기여할 것임.**

제4장 건설·부동산 금융 안정화를 위한 정책 마련

4장 건설·부동산 금융 안정화를 위한 정책 마련

1. 부동산PF 위기 연착륙 유도

(1) 미분양 해소 촉진

□ 배경 및 필요성

- **2022년 하반기 이후 부동산 시장 급랭으로 미분양 물량이 급격히 증가함. 작년 연중 부동산 시장 반등에 대한 기대감이 시장 내에서 일부 확산되면서 미분양이 다소 축소됐으나, 2023년 말부터 다시 미분양이 증가세로 전환됨.**
  - 고금리 장기화와 물가 상승에 따른 내수 위축으로 소비자 심리가 회복되지 않으면서 미분양 주택 수가 12월에 6.25만호로 전월 대비 7.9% 증가하는 등 부동산 시장 침체 우려가 다시 커지고 있음.

- **현재 미분양주택 수는 과거 글로벌 금융위기 당시에 비해 적은 수치로 볼 수 있으나, 구체적인 통계가 확인되지 않는 비주택 부문을 고려하면 시장 내 소진되지 못하고 있는 미분양 물량이 반드시 적다고 보기는 어려움.[9)]**
  - 주택경기 침체 속에서 오피스텔, 생활형 숙박시설 등 수익형 부동산 시장의 침체 정도는 훨씬 심각한 수준인 것으로 알려져 있음. 이는 특히 고금리 지속으로 예금이나 채권 등 대체투자자산의 수익률 대비 수익형 부동산의 수익률이 비교우위를 가지기 어려운 점과도 관련이 있음.

- **시장 내 미분양물량 누적은 건설사들의 유동성 부족과 PF를 공급하는 금융기관들의 자금묶임 현상을 유발, 신규 자금공급을 제약해 개발시장 전반의 위축을 초래하고, 중·장기적으로는 건설사 및 금융기관 파산 등 시장 충격을 초래할 가능성을 높이는 핵심 요인임. 따라서 이를 해소하기 위한 정책적 지원이 반드시 필요함.**

□ 추진 과제

- **(과제1 청약위축지역 지정과 실질적 지원책 마련) 「주택법」 상 지정 요건에 해당하는 지역을 '청약위축지역'으로 지정하는 한편, 대상 지역에 대한 실효성 있는 세제지원 방안을 마련하는 것이 필요함.**
  - 「주택법」에는 최근 주택가격상승률과 주택매매거래량이 일정수준 이하인 지역에 대해 청약위축지역으

9) 파이낸셜뉴스(2024.1.9), "제2뇌관 떠오른 '비주택 PF'… 잠재부실 브릿지론만 20兆 [부동산 아토즈]".

로 지정해 금융 및 세제지원 조치를 취할 수 있도록 되어 있음. 하지만 현재까지 동 요건에 해당하는 지역 중 청약위축지역으로 지정된 경우는 전무함.

- 주택 등 부동산가격 급락은 건설산업과 금융산업의 위기를 초래하고, 더 나아가 거시경제 전반의 불안을 초래할 가능성이 큼. 하지만 현재 주택가격 급등 시 이를 억제하기 위한 각종 규제장치는 마련돼 있는 반면, 주택가격 급락 시 이를 저지하기 위한 지원장치는 마련돼 있지 않음.
- 결국, 부동산가격과 관련해 정부 차원에서 활용할 수 있는 정책수단 부분에서 현저한 비대칭성이 존재하는 바, 이에 대한 제도적 보완이 필요함.

[「주택법」상 청약위축지역의 지정기준과 지원 가능 내용]

구분	내용	비고
지정 기준	- 6개월간의 평균 주택가격 상승률이 (-)1% 이상인 지역으로 다음 어느 하나에 해당하는 지역 ① 3개월 연속 주택매매거래량이 전년 동기 대비 20% 이상 감소한 지역 ② 작년 3개월간의 평균 미분양주택 수가 전년 동기 대비 2배 이상인 지역 ③ 시·도별 주택보급률 또는 자가주택비율이 전국 평균을 초과하는 지역	2024년 1월 현재 지정된 지역 없음
지원 가능 내용	- 주택도시보증공사의 보증 및 주택도시기금의 기금자금 지원 - 주택 분양 및 거래 등에 관한 금융·세제 지원 조치 - 기타 주택시장의 안정 및 실수요자의 주택거래 활성화를 위해 대통령령으로 정하는 사항	관련 세부 규정 및 대통령령 입법 내용 부재

자료 : 「주택법」 및 동법 시행령 관련 내용 요약.

● **(과제2 미분양리츠 및 임대사업 활성화) 미분양리츠, 임대사업자에 대한 금융 및 세제 지원 등을 통해 시장에서 자율적으로 미분양이 해소될 수 있도록 지원하는 것이 필요함.**

- 리츠가 미분양 물량 매입 시 취득세와 재산세, 종부세, 양도세, 법인세 감면 등 적극적인 세제 혜택을 부여함으로써 매수 유인을 제고하고, 정부와 민간이 공동으로 (가칭)'미분양투자펀드'를 조성해[10] 미분양 매입 리츠에 대출 또는 출자함으로써 미분양 매입 규모를 확대하는 방안이 필요할 것임.
- 임대사업 활성화를 통한 미분양 해소 역시 적극적으로 고려해 볼 만함. 가령 미분양주택이나 미분양 오피스텔, 미분양 오피스 등을 매입해 임대사업을 하는 개인이나 법인에 대해 일반 등록임대사업자 대비 좀 더 강화된 세제 혜택을 부여하고, 미분양을 매입하는 임대사업자에 대해서는 한국주택금융공사와 주택도시보증공사가 현재 판매하고 있는 매입임대사업자를 대상으로 한 대출보증 상품의 요건과 한도를 완화해 주는 방안을 고민해 볼 필요가 있을 것임.

□ 기대 효과

● **미분양 해소를 통해 부동산PF 문제를 완화하는 데 기여할 것임.**

10) 현재 정부와 민간 금융업권별로 설정했거나 설정을 추진 중인 부동산PF정상화펀드를 미분양투자펀드 조성에 참여시키는 방법도 가능할 것으로 판단됨.

(2) 부실사업장 매입을 통한 민간사업자(건설사-금융기관)의 손실규모 축소

□ 배경 및 필요성

- **부동산경기 침체기 매각물량이 특정 시기에 집중되는 경우, PF 대출채권 매각, 담보토지 매각 등이 원활치 못해 어려움에 직면할 가능성에 적극 대비할 필요가 있음.**
  - 또한, PF 대출 정리 과정에서 다수 사업장에서 발생하는 적지 않은 손실로 인해 건설사와 금융기관의 재무상황이 악화되고, 그에 따라 건설산업과 금융산업 전반에 위기가 초래될 가능성을 배제하기 어려움.

- **이러한 위기 촉발 가능성을 최소화하기 위해 부실 상태에 놓인 사업장들을 공공이 직접 매입하거나 민간이 매입에 참여할 수 있는 유인을 제공해 줌으로써 민간사업자들이 감당해야 하는 손실 규모를 줄여주려는 노력이 반드시 필요함.**

□ 추진 과제

- **(과제1 토지의 선별적 매입) 브릿지론 단계에서 부실 상태에 놓인 사업장(토지)에 대해서는 공공부문에서의 금융지원, 지구단위계획 변경 등의 추가적 지원 방안이 마련돼야 함. 이를 토대로 사업성 재평가를 실시, 적정 매입가를 산출한 뒤 LH, 부동산PF정상화 펀드, 토지은행 등을 통해 해당 토지를 매입해 줌으로써, 민간 차원에서의 손실 부담을 완화시켜 줘야 함.**
  - 이때 PF채무 상환 책임이 해소되지 않은 경우라면, 과거 글로벌 금융위기 당시 활용했던 (PF채무상환 조건부) 역경매방식을 통해 신속하게 자금을 공급하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

- **(과제2 미분양 사업장 공공임대주택 공급 활용) 본PF사업장 중 미분양 등으로 부실화된 사업장들에 대해서는 입지여건을 고려해 LH가 사업장 단위로 선별 매입한 뒤 공공임대주택 등으로 활용하는 방식이 필요함.**
  - 이때 사업장별 매입 시 조달해야 할 비용이 적지 않을 가능성이 큰 바, 리츠나 부동산펀드를 활용하되 부동산 관련 세제 부문에서의 혜택을 부여하는 방안을 고민할 필요가 있음.

□ 기대 효과

- **PF 위기의 연착륙과 동시에 공공주택 공급 촉진에도 기여할 것임.**

(3) 민관합동 PF사업 추진 여건 개선

□ 배경 및 필요성

- **최근 고금리 및 공사비 인상 문제로 인해 대부분의 순수 민간PF사업 외 민관합동 PF사업에서도 사업추진이 지연 또는 중단되는 사태들이 발생하고 있음.**
  - 민관합동 PF사업이란 민간과 공공이 공동으로 지분을 출자해 설립한 특수목적법인(SPC)이 사업시행주체가 되는 개발사업을 말함. 통상 지자체나 지역 공공개발기관이 토지를 제공하고, 민간이 PF 방식으로 개발비용을 조달해 사업을 추진하는 방식으로 운영됨.
  - 민관합동 PF사업은 일반 민간PF사업에 비해 규모가 크고, 공익적 차원에서 민간사업자에 대한 허용수익률이 제약되는 특징이 있음. 또한 사업 여건 변화로 손실 발생시 공공부문과의 적절한 위험분담이 이뤄지기 어려워 민간부문에 과도하게 손실이 전가된다는 구조적인 문제점이 있음.
  - 실제로 최근 수년간 발생한 금리 및 공사비 인상으로 다수의 민관합동 PF사업에서 민간사업자 입장에서 적지 않은 손실이 예상되고 있음.[11)]

- **민관합동 PF사업은 민간부문의 개발이익을 제한하는 대신 사업의 안정성을 높여줌으로써 공익 목적의 건축·시설물의 공급을 원활하게 할 수 있는 유용한 개발방식임. 실제로 이러한 이유로 그동안 공익 목적의 개발사업에 비교적 활용되어 옴.**
  - 민관합동 PF사업은 신도시개발사업(「택지개발촉진법」), 도시정비사업(「도시 및 주거환경정비법」), 산업단지개발사업(「산업입지 및 개발에 관한 법률」), 도시개발사업(「도시개발법」), 역세권개발사업(「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」), 도시계획시설사업(「국토의계획및이용에관한법률」) 등에서 허용되어 있는 사업의 한 형태임.
  - 때문에 동 사업은 「민간투자법」에 따른 민간투자사업이 가지고 있는 한계점을 우회해, 지역에서 필요로 하는 사업들을 비교적 신속하게 추진할 수 있는 유용한 개발방식으로 인식·활용되고 있음.

- **최근의 불리한 여건 속에서 민-관 사이에 합리적인 손실분담이 이뤄지지 못하면서 중·장기적으로 민간의 공익 목적 개발사업에의 참여 유인을 저해하는 요인으로 작용하게 될 것임.**
  - 민간사업자 선정 후 체결된 사업협약 내용 중 공사비 인상 및 공기 연장 제한에 관한 내용이 예상치 못한 사업여건 변화에 대응해 탄력적으로 조정 또는 해석되지 못해, 사업추진에 따른 손실이 민간사업자에게 대부분 전가되는 결과가 초래되고 있음.
  - 또한, 시장 여건 변화로 사업계획 변경이 필요한 경우가 종종 발생하고 있으나, 공공부문의 특성상

11) 포춘코리아(2023.11.8), "민관 갈등에 멈춘 PF사업 '20조원'… 총 34개 사업서 의견차".

사업계획 변경에 따른 담당자의 감사위험 등을 이유로 사업의 정상적 추진에 필요한 협조에 적극적으로 나서지 않는 경우가 대부분임.

□ 추진 과제

● **(과제1 표준협약서 마련 및 시행) 민관합동 PF사업에 대한 표준협약서 제정·시행을 통해 위기 발생 시 민간부문과 공공부문 사이의 합리적인 손실배분에 관한 규칙을 정립해 나가야 함.**

- 표준협약서 내 공사비 인상 및 사업기간 연장에 대한 사유를 명확히 하고, 사유 발생시 손실분담 부분에 대한 기준 역시 명확히 설정해야 함. 필요하다면 현재 발생하고 있는 민관 사이의 분쟁 사례에 대한 검토를 토대로 표준협약서에 대한 해석서를 마련·발간하는 방안도 고민해 볼 필요가 있음.
- 기존 추진 사업들에 대해서도 가급적 새로운 협약서 내용을 감안한 협약 내용 변경을 권유하며, 협약 변경으로 인해 공공부문에서 입게 되는 손실과 관련해서는 담당 실무자에 대해 면책이 이뤄질 수 있도록 함으로써, 공공부문에서 협약내용 수정에 적극적으로 나설 수 있도록 하는 여건을 조성해 줘야 함.

● **(과제2 통합 분쟁조정기구의 설치 및 운영) 민관합동 PF사업에 대한 중앙정부 차원에서의 통합 분쟁조정기구를 설립하고, 각 법률에 따른 분쟁조정기구와의 관계를 정립함으로써, 효과적이면서도 신속하게 분쟁이 조정될 수 있는 여건을 조성해야 함.**

- 현재 민관합동 PF사업의 문제점을 해결하기 위해 정부가 민관합동 PF조정위원회를 재가동한 상태임. 하지만 동 위원회가 국토부 훈령(「민관합동 건설투자사업 정상화를 위한 조정위원회 설치 및 운영에 관한 규정」)에 기초한 위원회고, 조정 내용에 대해 양 이해 당사자가 합의하지 않을 경우 이를 강제하기 어려우며, 설사 합의가 이뤄지는 경우에도 그에 대한 법적 효력이 모호한 등의 문제점이 있음.
- 또 위원회 운영 과정에서 조정을 위해 지구단위계획 변경 등이 필요한 경우가 많으나, 위원회가 당사자인 지자체에 지구단위계획 변경을 요청할 수 있는 권한이 없고, 조정안을 작성하는 전문기관(현재 한국부동산원) 내 전문 인력이 부족하며, 양 당사자가 합의한 조정안의 법률적 효력에 대한 명확한 규정이 미비해 운영상 한계를 보이고 있음.
- 따라서 입법적 개선을 통해 통합 분쟁조정기구를 설치하는 한편, 민관합동 PF사업의 추진 근거가 되는 법률들에서 정하고 있는 분쟁조정기능을 통합 분쟁조정기구를 통해 일원적으로 수행하는 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 기대 효과

● **정부가 추진하고 있는 주택공급대책 목표 달성에 기여할 수 있을 것임.**

(4) PF사업성 개선을 위한 범부처 협력체계 구축 및 운용

□ 배경 및 필요성

- **PF 위기의 연착륙을 위해서는 부실(한계) 사업장이 아닌 사업장에 대한 사업성 개선유도가 필요함.**
  - 부동산PF 위기 연착륙을 위해서는 직접적 관련 부처인 국토교통부와 금융위원회 외에도 기획재정부와 행정안전부, 각급 지자체, 감사원 등 범부처 차원에서의 종합적 대응이 필요한 상황임. 금융위원회 주도 정책이 추진됨으로써 사업성 개선을 통한 부실규모 축소에 한계를 보이고 있음.

- **정부의 위기대응 시스템을 강화·효율화함으로써, 사업장 정상화 측면에서의 대응속도를 높일 필요성이 있음.**
  - 특히 국민주거 관점(주택공급), 산업정책적 관점(지역경제, 중소기업, 산업용 건축물), 금융리스크 관점(금융시장 안정) 등 정책 가치가 충돌할 수 있는 부분에 대한 범정부 조율도 시급함.

□ 추진 과제

- **(과제1 PF사업성 개선을 위한 부동산PF종합대응반 확대) 현재 정부가 운영하고 있는 '관계부처 합동 종합 대응반'을 (가칭)'부동산PF종합대응반'으로 확대 개편하고, 운영방식을 개선해야 함.**
  - 행정안전부(지자체), 감사원을 추가적으로 동 대응반에 참여시키는 한편, 의사결정체계를 체계화·일원화하고, 정상화 가능사업장에 대한 사업계획 변경이나 세제 지원 등 검토, 정리 필요 사업장에 대한 부실자산 정리 및 매입 작업이 순차적이면서도 신속하게 이뤄질 수 있도록 해야 함.

- **(과제2 사전예방 측면의 투명한 정책 패키지 마련) ① 부실 사업장 정리, ② 부실 우려 사업장에 대한 부실화 경로 억제, ③ 정상 사업장 각각에 대한 정책패키지형 지원이 투명하게 차등적으로 마련되어야 함.**
  - 현재는 유동성 공급 억제, 충당금 적립률 강화 등 부실 사업장의 수를 증가시키는 수단 위주로 운영됨. 즉, 부실 사업장이 아닌 경우에 대해 사전 예방차원의 세제지원, 사업계획 변경 절차가 요구됨.

□ 기대 효과

- **사전 예방 측면의 부실 사업장 총량 감소 등 부동산PF 위기 연착륙 유도에 기여함.**

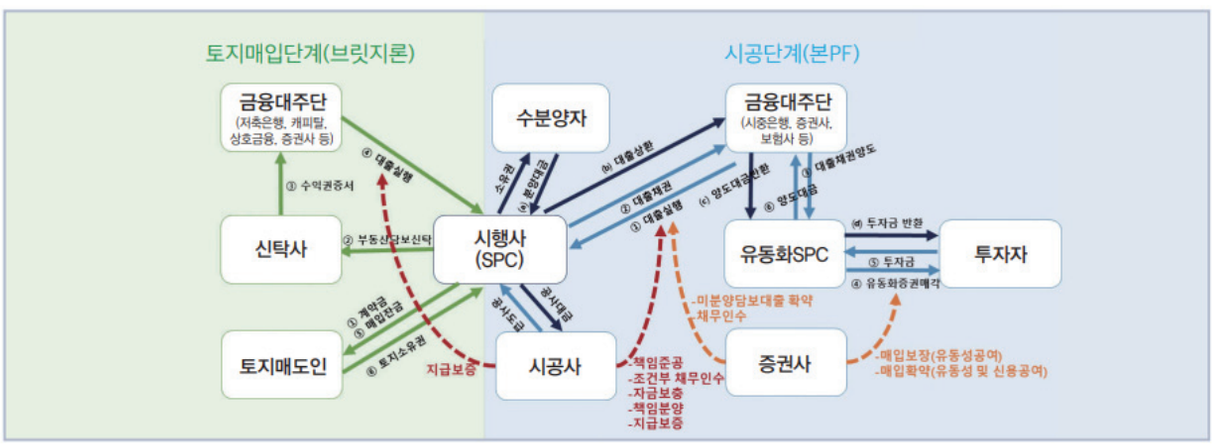
2. 부동산PF 구조 개선

(1) 시공사 위험 집중 구조의 개선

□ 배경 및 필요성

- **우리나라의 PF는 시공사에 대한 의존도가 높기 때문에 건설사에 자금경색이 발생하면 개발 중단위험이 커지며, 상대적으로 양호한 사업장이나 기업까지 위험이 전이되는 문제가 있음.**
  - 부동산PF 부실이 금융뿐 아니라 투자심리, 고용 등 실물경제에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안을 검토할 필요

[우리나라 PF 구조]



자료 : 이보미(2024), “우리나라 부동산PF 위험에 대한 고찰 및 시사점”, 금융포커스, 한국금융연구원.

- **우리나라의 PF는 시공사 보증 위주의 신용보강 구조 때문에 프로젝트의 사업성보다는 시공사의 신용도가 더 중요하게 고려돼 관련 PF대출이 이뤄지는 관행이 존재함.**
  - 프로젝트 파이낸싱의 본질적 의미보다는 담보 또는 보증 위주의 대출 구조로 운영되는 한계가 있음.

- **때문에 향후 부동산PF구조의 개선 방향은 시공사 보증에 기반을 둔 기업금융 구조에서 장래 완공가치에 기반을 둔 진정한 PF 구조로의 전환일 것임.**

□ 추진 과제

- **(과제1 불합리한 리스크전가 방지를 위한 가이드라인 마련) 시행-시공-금융 등 3개 주체의 리스크 분담 구조로의 개선이 필요함. 리스크 분담 구조는 리스크의 부당한 전가를 억제하고, 수익과 위험이 비례하는 구조로의 정착을 유인해야 함.**
  - 이를 위해 금융 부문에서 시공사에게 요구하는 과도한 신용보강의 억제를 포함해 도급계약 등 사업 관련 약정서 내에 존재하는 여러 가지 불공정한 약정 내용의 개선이 필요함.
  - 금융감독당국 차원에서 PF사업에 대한 표준약정서와 그에 대한 해설서를 마련·시행하고, 각급 금융기관에 권고하는 등, 정부 차원에서 시장 안정화를 위한 분명한 가이드라인 제시가 필요함.
  - 구체적으로 가이드라인은 사전에 다른 주체에게 불합리한 위험을 전가하는 내용을 열거하고, 합리적 범위 등을 포괄해야 할 것임.
  - 또한, 중소·중견기업 지원책의 일환으로서 주체 간 리스크의 부당한 전가를 사전 예방하기 위해 약정, 특약 조건 등에 대한 법률 자문서비스 지원 방안 도입도 필요함.

- **(과제2 사업성 중심 스크리닝 기능의 점진적 강화) 부동산PF사업 구조의 안정화를 위한 시행주체의 역할과 책임 강화가 필요함.**
  - 점진적인 시행 주체의 자기자본 비율 강화와 개발산업의 역량 강화를 위한 중장기 계획수립이 필요함.
  - 또한, PF사업에 참여하는 금융기관들에 대한 PF에 대한 취급 지침과 사업성 심사기능을 강화하면서, 시행주체의 사업의 안정적 추진역량을 기초로 PF 대출자산에 대한 위험가중치와 충당금 설정기준이 결정되도록 하는 방안도 가능할 것임.

□ 기대 효과

- **토지조성 위험-준공 위험-분양 위험이라는 프로젝트의 단계에 따른 위험이 시행-시공-금융 등 수익과 위험이 비례하는 원칙 정착에 기여함.**

(2) 개발사업 안정화를 위한 새로운 유동성 공급장치 마련

□ 배경 및 필요성

- **국내 부동산개발사업에서 시공자인 건설사는 여러 가지 신용보강장치를 제공함으로써 PF공급을 지원하는 역할을 수행함.**
  - 통상적으로 제공하는 신용보강장치로는 '책임준공', '채무인수나 연대보증', '유동성보충' 등이며, 금융사는 시행사보다는 시공사가 제공하는 이러한 신용보강장치에 의존해 금융을 공급하는 특징이 있음.

- **그런데 부동산 시장 침체로 미분양이 다량 발생할 경우, 시행사 부도와 더불어 건설사가 채무인수 등을 통해 PF채무 상환에 대한 책임을 부담하게 되고, 이는 결과적으로 유동성 부족 문제에 직면한 건설사들의 연쇄 부도를 초래하는 요인으로 작용하게 됨.**
  - 건설사가 충분한 유동성을 보유하고 있는 경우 채무상환에 큰 어려움이 없을 수 있으나, 대다수 중소건설사들의 경우 채권발생이나 모기업으로부터의 유동성 지원을 받기 어려워, 채무상환 위험에 노출될 경우 유동성 부족으로 부도 위기에 직면하는 경우가 빈번하게 발생함.

- **따라서 우량 건설사들에 대한 직접적 유동성 공급이 일정 부분 이뤄질 경우, 건설사들이 단기적인 자금 부족으로 부도 상황에 처하게 되는 위험을 완화해 줄 수 있을 것임.**
  - 부동산 시장 침체로 건설사들이 대량 부도 위험에 노출될 경우 통상적으로 정부가 활용해 온 수단은 공공투자 확대, P-CBO 내 건설사 회사채 포함 비중 확대, 미분양 해소 등임. 하지만 공공투자확대나 미분양 해소는 시행에 적지 않은 시간이 소요되고 건설사에 직접 대금 지급 방식으로 지원이 이뤄지지 않은 경우가 많기 때문에 효과가 제한적일 수 있음.
  - 따라서 가장 효과적인 방법은 단기적 유동성 위기 해소 시 정상화가능성이 높은 건설사들에 대한 적정 유동성을 직접적으로 공급할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것임.

□ 추진 과제

- **(과제1 단기 유동성 공급장치 마련) 현재 위기 상황에서 유동성 위기에 처한 건설사들을 대상으로 한 직접적 유동성 공급장치를 마련하는 방안을 신속하게 구체화시켜 나가야 함.**
  - 회사채 발생이 곤란한 중소건설사들의 경우 신규 수주가 안정적으로 발생하지 않을 경우 제2금융권으로부터 대출이나 자기 보유 현금, 보유 자산 매각 이외에 유동성 확보 수단이 전무함.
  - 따라서 이미 금융감독당국의 PF부실 처리로 위기가 가시화되고 있는 지금 상황에서는 단기적으로 국

내 시중은행 등으로부터 출자를 받아 (가칭)'건설산업안정화펀드'를 조성한 뒤, 동 펀드 자금을 활용해 건설사들에게 유동성을 지원하고, 이후 단계적으로 출자금과 약정된 배당금을 상환하는 방식으로 대 건설사 유동성 공급에 필요한 자금을 확보하는 방안에 대해 고민할 필요가 있음.

- **(과제2 상설화된 건설시장 안정화 기금(펀드) 설치 및 운영) 중장기적으로 개발사업에서 발생하는 유동성 위기를 저감시킬 수 있는 (상설화된) 금융공급장치를 조성하는 방안 역시 고민해 볼 필요가 있음.**
  - 향후 부동산PF위기 진화 과정에서 시행주체에 대해 높은 자기자본비율 적용, 금융기관들이 취급하는 PF대출에 대한 높은 위험가중치 적용, 건설사의 신용보강에 대한 규제 강화 등 다각적인 정부 차원의 대응 조치들이 이뤄질 가능성이 있음. 이 경우 개발사업의 추진 여건은 과거와 크게 달라질 것임.
  - 만약 실제로 이러한 조치들이 취해진다면 지금과 같은 대규모 위기가 재현될 가능성은 다소 낮아질 것이나, 부동산경기가 다시 회복될 경우 지방 소재 중소건설사들의 입장에서 다시 과도한 신용보강에 의존해 개발사업에 참여하려는 유인이 발생하는 것을 원천적으로 제거하기는 어려울 수 있음.
  - 따라서 향후 재발할 수 있는 시장 불안을 최소화하기 위해 개발사업장과 시공사에 선별적[12]으로 유동성을 지원할 수 있는 금융공급장치를 마련할 필요가 있음.
  - 구체적으로 시행주체가 개발사업을 추진하면서 부담하게 되는 각종 법정 부담금의 일정 비율, PF자금을 공급하는 금융기관들에게 부과하는 부담금 신설[13] 등을 통해 공적인 기금을 조성해 운용하는 방안이 있을 것임.
  - 또한, 실제 위기가 촉발돼 펀드 조성금액이 부족할 경우 시중은행 등 금융기관으로부터 대여 또는 지분출자의 형태로 추가 자금을 조달한 뒤, 향후 발생하는 기금 수입으로 대여(출자)금을 중장기에 걸쳐 상환하는 방식을 고려할 필요가 있을 것임.

□ 기대 효과

- **건설사들의 연쇄 부도 가능성을 완화시킴으로써 주기적으로 발생하는 부동산PF위기의 확산을 억제하는 데 도움이 될 수 있을 것임.**

12) 시행주체에 대해 시공사가 지나치게 과도한 신용보강을 제공한 경우라면 유동성 공급에 대해서도 제약을 부과하는 것이 바람직할 것임. 이를 위해 긴급 유동성 공급의 대상이 되는 사업장이나 시공사에 대한 엄격한 기준 마련이 필요할 것임.
13) 신설부담금이 PF대출 이자나 수수료로 전가되는 것을 막기 위해 PF대출이자 및 수수료 체계에 대한 금융감독당국 차원에서 일정한 가이드라인 시행도 필요할 것임.

(3) 부동산PF에 대한 종합적 관리체계 마련

□ 배경 및 필요성

- **현재 부동산PF위기가 진행 중이나, 정책당국 차원에서 PF사업장의 현황에 대한 체계적인 파악이 곤란한 문제가 발생하고 있음.**
  - 지금 상황에서는 법적으로 부동산 PF에 대한 통일된 개념이 존재하지 않고, 금융 업권별로도 부동산 PF를 분류하는 기준이 상이함. 그로 인해 금융감독당국 입장에서 개발사업장을 투입된 자금을 일차적으로 부동산PF와 非 부동산PF로 분류하고 그에 따라 대상 사업장을 구분하기조차 쉽지 않음.
  - 현재 금융권에서는 브릿지론 등 실질적인 PF대출을 토지담보대출이나 건설 및 부동산업 대출 등으로 분류, 부동산 PF로 분류하지 않는 경향이 존재함. 그로 인해 부동산 PF의 정확한 규모 산정조차 쉽지 않은 문제가 존재함.
  - 위기 발생시 개별 금융기관이 민간 시행주체 및 시공자와 약정을 맺고 투여한 자금에 관한 세부 정보를 금융감독당국이 요구해 파악하는 것 자체에 대한 이슈 제기가 있을 수 있고, 회사별로 정보의 관리 방식이 상이해, 금융감독당국 입장에서 필요한 정보를 체계적으로 정리해 실태를 신속히 파악하기도 쉽지 않음.
  - 소관 부처의 한 축인 국토교통부 차원에서도 PF사업장에 대한 정보를 토대로 보증공급 등 정책대안을 마련하는 것이 필요하나, 금융위원회 등 관련 부처와의 정보교류가 원활하지 못해, 대책 수립에 적지 않은 어려움을 겪고 있음.

□ 추진 과제

- **(과제1 부동산PF에 대한 포괄적인 건전성 규제체계 마련) 금융감독당국은 금융기관 여신 중 부동산 PF로 분류되는 여신 또는 신용공여의 종류에 대한 (전 업권에 공통적으로 적용되는) 기준을 마련하고, 부동산 PF로 분류되는 여신 등에 대한 건전성 관리체계를 마련해야 함.**
  - 부동산PF의 개념을 개발사업에 투입되는 금융기관의 대출 또는 채무 보증 등을 포함한 신용공여 전반으로 넓게 정의해야 함.
  - 개발사업에 투입되는 자금의 회수위험 정도를 감안해 유사한 위험성을 가진 여신에 대해서는 업권에 상관없이 유사한 수준의 위험가중치를 적용해 자본적정성이 평가되도록 해야 하고, 현재 업권별로 다소 차이가 있는 부동산PF에 대한 상태(정상-요주의-고정-회수 의문-추정 손실)별 대손충당금 적립기준을 통일하는 등 업권별 규제차익이 최소화될 수 있는 방향으로 관리체계를 개선해야 함.

◐ **(과제2 부동산PF사업장에 대한 관리체계 구축) 부동산 PF사업에 대한 관리법 제정을 통해 부동산 PF사업장에 대한 국토교통부 차원에서의 관리체계 또한 구축해 나가야 함.**

- PF사업장에 대한 효율적인 관리를 위해서 부동산PF사업에 대한 별도 관리 법률[(가칭)'부동산개발사업관리법']의 제정이 필요함. 그리고 동 법률 안에 PF사업에 대한 개념 정의를 마련하되, 개발사업의 형식적인 추진형태(리츠, PFV 등)보다는, 자기자본 대비 타인자본의 비중 또는 타인자본의 절대금액 등을 기준으로 정책적 관리 필요성 유무에 대한 판단을 기초로 동 법률이 적용되는 부동산PF사업의 범위를 정의하는 것이 바람직할 것임.
- 또한, 동 법률의 적용 대상이 되는 PF사업에 대해서는 시행주체로 하여금 관련 정보를 관리기관(가령 국토교통부 또는 산하 공공기관)에 제출토록 의무화하는 것도 필요함.
- 다만 사적 거래주체(금융기관-시행사-시공사)들 사이에서 이뤄지는 금융거래의 세세한 정보를 개발사업 추진단계별로 모두 제출토록 의무화하는 것은 관련 주체들에게 적지 않은 부담이 될 가능성이 있고, 그로 인해 과도한 규제라는 논란도 제기될 수도 있을 것임.
- 따라서 법 시행 초기 개발시행주체 입장에서 부담이 되지 않는 선에서 사업 시작 시점과 종료 시점에 시행사 및 시공사, 참여 대주, PF 조달 규모, 예정 사업기간, 종료 여부 등에 대한 기초적 정보만을 관리기관으로 제출토록 의무화하며, 실제 위기 발생시 금융위원회와 국토교통부가 추가적으로 관련 당사자들에게 필요한 정보를 요청할 수 있도록 감독관청의 자료 요구 권한을 법상 명시하는 것이 바람직 할 것임.[14)]

□ 기대 효과

◐ **향후 위기 재발 시 신속한 현황 파악을 통해 정부 차원에서 대책을 수립하는 데 도움이 될 수 있을 것임.**

14) 시행주체가 제공하는 기초적 정보에 대해서는 제출양식을 표준화할 필요가 있고, 위기 발생시 개별 시행주체 등에 요구하는 자료 요구 양식 또는 표준화해 제출자 입장에서의 부담을 최소화할 필요가 있을 것임.

○ 저자 소개

나경연(econa@cerik.re.kr)

고려대학교 경제학과 졸업 및 동대학원 졸업(경제학 박사, 산업조직론 전공)

한국산업경제학회 상임이사

건설인적자원개발위원회 운영위원

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실장(연구위원)

김정주(kjj@cerik.re.kr)

서울대학교 경제학과 졸업

서울대학교 행정대학원 행정학과 석사(정책학 전공)

서울대학교 행정대학원 행정학과 박사(정책학 전공)

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실 연구위원

이승우(swlee@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 도시공학과 졸업

서울대학교 일반대학원 도시공학과 석사(도시계획 전공)

서울대학교 일반대학원 도시공학과 박사(도시계획 전공)

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실 연구위원

허윤경(ykhur@cerik.re.kr)

동아대학교 조경학과 졸업

부산대학교 일반대학원 지형정보협동과정 석사(도시계획 전공)

부산대학교 일반대학원 지형정보협동과정 박사(도시계획 전공)

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실 연구위원

김성환(shkim@cerik.re.kr)

고려대학교 사범대학 지리교육과 졸업

연세대학교 일반대학원 도시공학과 박사(도시계획 전공)

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실 부연구위원

이태희(thlee@cerik.re.kr)

한양대학교 공과대학 도시공학과 졸업

영국 셰필드(Sheffield)대학교 도시 및 지역계획학과 박사(도시재생 및 정비사업)

(현) 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실 부연구위원

CERIK

발행처 | 한국건설산업연구원
발행인 | 이충재
등 록 | 2001년 2월 6일(제2001-000042호)

서울특별시 강남구 언주로 711(건설회관 9, 11층)
Tel : 02-3441-0600(代) Fax : 02-540-1874
http://www.cerik.re.kr