

2024 04호

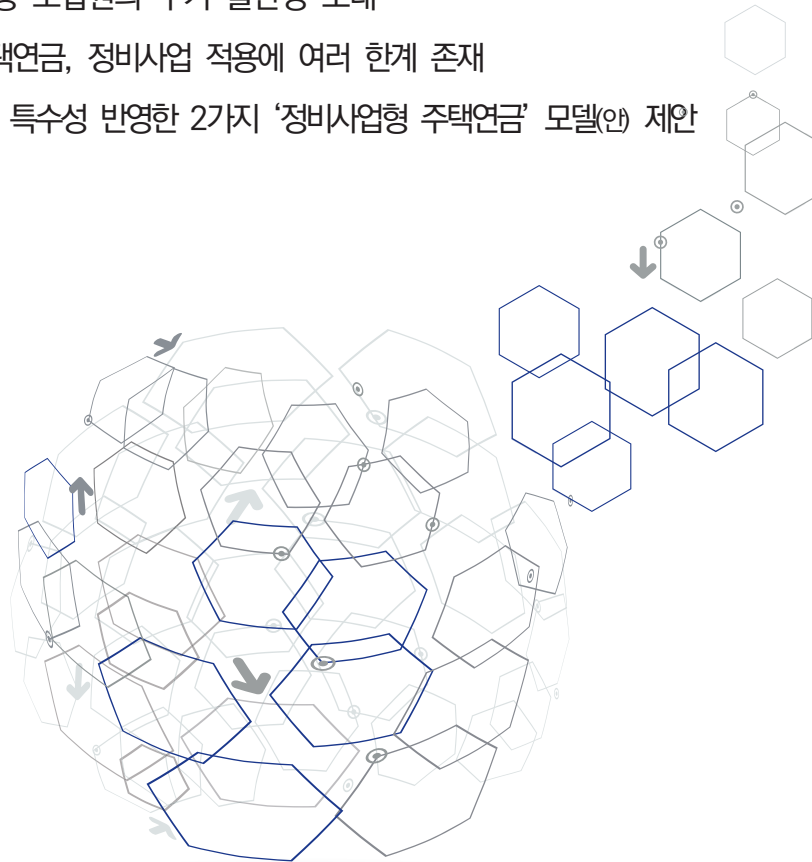
# CERIK

## 하이라이트

5.17

### 내 집에서 계속 거주할 수 있는 '정비사업형 주택연금' 도입(안)

- 공사비와 금리 급등 등으로 정비사업 사업성 저하 문제 심각
- 조합원 분담금 및 이주비 부담 크게 증가, 사업 진행 차질과 특히 고령 조합원의 주거 불안정 초래
- 기존 주택연금, 정비사업 적용에 여러 한계 존재
- 정비사업 특수성 반영한 2가지 '정비사업형 주택연금' 모델(안) 제안



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

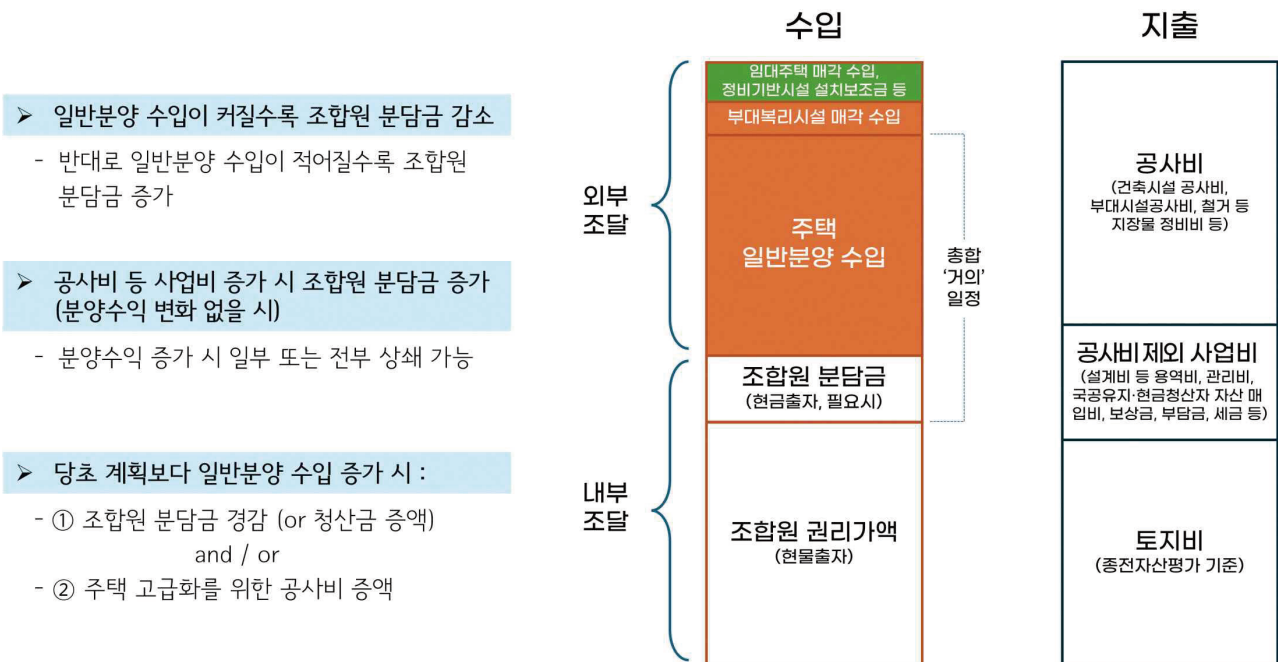
한국건설산업연구원



## 정비사업, 현 정부 주택공급 핵심 수단이나 ‘사업성 걸림돌’로 차질 발생 中<sup>1)</sup>

- ◎ 현 정부는 출범 후 발표한 주택공급 로드맵(일명 ‘8·16 대책’)을 통해 수요자가 원하는 곳에 양질의 주택을 공급하기 위한 핵심 수단으로 정비사업을 제시했음. 이후 정비사업 활성화를 위한 다양한 제도 개편과 정책 방안을 발표해 왔음.
  - 예로는 신규 물량 확대(노후계획도시 특별법 제정, 재개발사업 노후도 요건 완화 등), 수익성 개선(분양가 규제 개편, 재건축부담금 완화, 학교용지부담금 폐지 등), 사업절차 개선(통합심의제도 확대, 재건축 패스트트랙 도입 등), 수요 확대(LTV 상향, 규제지역 해제 등) 등임.
- ◎ 이로 인해 사업 추진에 있어 제도적·정책적 걸림돌은 상당히 줄어들었음. 하지만, 2021년부터 본격화된 공사비 및 금리 급등과, 특히 지방을 중심으로 한 주택시장 침체로 사업성이 크게 낮아진 상황임.
  - 토지주들이 시행하는 정비사업은 공사비가 사업비의 약 70~75%를 차지함. 공사비는 지수<sup>2)</sup> 기준으로 2020년 초 대비 약 30% 상승했음. 주택시장 침체로 증가한 비용을 일반분양가 증액 등을 통해 전가하는 것이 힘든 상황 속에서, 공사비 급등은 사업성 저하의 핵심 원인임.
  - 즉, ‘제도적·정책적 걸림돌’은 상당 부분 사라졌으나, ‘사업성 걸림돌’이 크게 대두된 상황임.

〈그림 1〉 정비사업의 수입-지출 구조



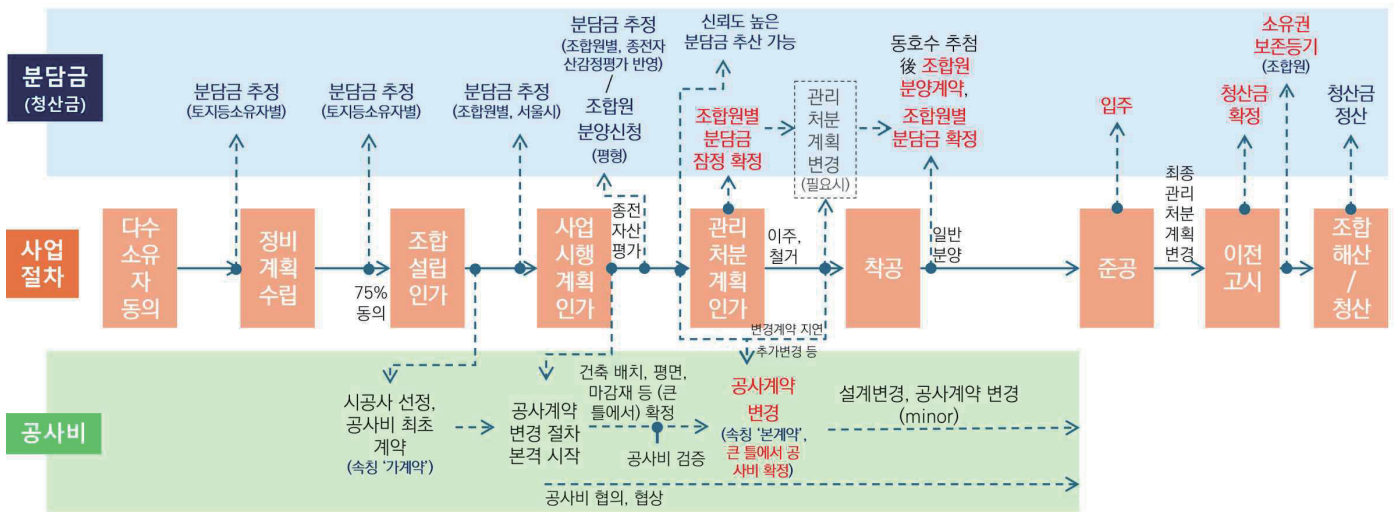
자료 : 이태희(2024), “3고(高금리, 高부채, 高공사비) 2저(低성장, 低출산) 시대의 정비사업”, 부동산포커스, p.29 일부 수정.

1) 본 고에서는 정비사업 활성화 및 고령자 조합원 주거안정을 위해 새로운 주택연금 상품 도입의 필요성과 개략적인 안을 제시함. 아직 본격적인 연구를 진행하지 않은 단계로서, 상품의 구체적인 내용은 향후 추가 연구를 거쳐 별도 보고서로 발간할 예정임.  
 2) 한국건설기술연구원이 발표하는 건설공사비지수(주거용건물). 2020년 2월 대비 2024년 2월 약 30% 상승함.

## 🔄 조합원 분담금 등 증가, 사업 차질과 (특히 고령) 조합원의 주거 불안정 초래

- ◎ 관리처분방식으로 진행되는 정비사업에서는 사업 과정에서 발생한 지출과 수입을 사업 후 개별 조합원(조합 외 방식의 경우 입주권을 가진 토지등소유자)들이 '정산'하는 방식으로 진행됨. <그림 1>에서 볼 수 있듯, 공사비 상승 등으로 인한 지출 증가와 일반분양 수입 감소는 조합원 분담금이 커짐을 의미함.
- ◎ 「도시정비법」에서는 토지등소유자들이 그들이 부담해야 할 분담금의 규모를 인지한 상태에서 사업에 동의하고, 다수의 동의가 있을 때만 사업이 진행될 수 있도록 총 세 차례 (서울시는 네 차례) 토지등소유자별 분담금을 추정하여 통보하도록 하고 있음.
  - 「도시정비법」에서는 정비계획 수립 과정, 조합설립인가 전, 관리처분계획 수립 중 조합원 분양신청 전에 공공기관 또는 사업시행자(또는 추진위원회)가 추정해서 통보하도록 하고 있음.
  - 여기에 더해 서울시에서는 지침을 통해 사업시행계획 총회 전에도 추정 분담금 내역을 업데이트하여 통보하도록 하고 있음.

〈그림 2〉 정비사업 절차 및 분담금·청산금(주2) 확정 과정



- 주 : 1) 사업지별로 차이 있음.  
 2) 정산 방식으로 진행되는 관리처분방식의 정비사업에서 분담금과 청산금 모두 조합원이 부담 또는 환급받는 금액이라는 점에서 같음. 다만, 분담금은 '부담금' 또는 '부과금'이라고도 불리며 사전적 비용조달을 의미하며, 청산금은 준공 후 사후적 비용부담으로 구분할 수 있음.  
 3) 최근 공사비 급등으로 인한 공사비 협상의 어려움으로 공사계약 변경 시점이 늦춰지는 사업장 많음.  
 자료 : 저자 작성.

- ◎ 대개 10년 이상의 기간이 소요되고, 수많은 토지주가 '동업'하는 방식인 정비사업은 사업추진 과정에서 많은 변수가 존재함. 추정한 분담금의 신뢰도는 불확실성 정도와 반비례 할 수밖에 없음. 따라서, 사업 초기 통보 되는 추정 분담금은 신뢰도가 낮을 수밖에 없음.
  - <그림 2>에서 볼 수 있듯 정비계획 결정, 건축계획에 대한 인·허가 절차를 거치며 사업계획이 구체화되고, 전체 사업비의 약 70%에 달하는 공사비와 시장 상황을 고려한 일반분양가의 구체적 윤곽이 나와야 신뢰도 높은 비용 추정이 가능한 구조임.

- 원칙적으로 관리처분계획인가 시 분담금이 잠정적으로 확정됨. 다만, 최초 관리처분계획을 수립할 때까지 속칭 ‘본계약’이라 불리는 공사계약 변경이 이뤄지지 않는다면, 이후 공사계약 변경과 관리처분변경계획을 수립할 시 실제 분담금이 잠정 확정됨. (대개) 일반분양이 임박하여 동호수 추첨 후 조합원 분양계약을 진행할 때 조합원별 분담금이 확정되게 됨.
- ◎ 사업 초기 통보되는 추정 분담금의 신뢰도가 낮을 수밖에 없음에도, 소유자로서는 이 정보가 본인들의 분담금을 가늠해 볼 수 있는 거의 유일한 공식 정보이자 당시 기준으로는 가장 신뢰할 수 있는 정보임. 따라서 당시의 추정 분담금은 조합설립 동의 여부 등 토지등소유자의 의사결정에 큰 영향을 미침.
- ◎ 예상보다 추정 분담금이 많으면 동의를 확보가 어려워져 사업추진에 큰 차질이 발생함. 특히, 전체 토지등소유자의 75% 동의를 필요한 조합설립인가 단계를 넘기 어려워져 본격적인 사업 시작이 힘들어짐.
- ◎ 이미 ‘진도가 많이 나간’ 사업장에서는 다른 차원의 문제가 발생하고 있음. 정비사업은 장기간 소요되는데, 최근의 공사비 급등과 같이 통상적으로 예상하는 범위를 넘어서는 사업 환경 변화로 과거 추정된 금액 대비 실제 부담해야 하는 분담금이 크게 증가한 사업장이 속출하고 있음. 이 경우 품질을 낮추거나 일반분양분을 늘리는 등의 방식으로 조합원 부담을 줄일 수 있으나, 절차가 많이 진행될수록 선택할 수 있는 폭이 줄어들.
  - 그 이유는 사업계획 변경 정도에 따라 도시계획(정비계획) 변경 절차부터 다시 거쳐야 할 수 있는데, 도시계획 및 건축심의 중대한 변경 사유에 해당하면 상당한 시간과 비용이 소요될 수 있고 불확실성도 뒤따름. 또한, 조합원 간에도 경제적 여력과 생각이 달라 합의를 끌어내기가 어려울 수 있음. 공사계약 변경에도 여러 현실적 제약이 있을 수 있음.
- ◎ 개별 조합원으로서의 늘어난 분담금을 감당하기 힘들면 조합원 분양 단계에서 가액이 낮은 주택을 선택함으로써 분담금을 줄일 수 있음. 하지만, 조합원 분양신청 단계가 지난 구역은 이조차도 어려움.
  - 물론, 사업계획에 중대한 변화가 있는 등 불가피한 사유가 인정되면 재분양 절차를 진행할 수 있음. 다만, 조합원 분양신청 과정은 매우 민감하고 만족하는 자와 불만을 가진 자가 공존하기에 특별한 사정이 없으면 재분양은 어려움.
- ◎ 특히 조합원 분양신청 단계 후에 과거 추정 대비 대폭 증액된 분담금 청구서를 받는 경우, 이를 감당하기 힘든 조합원은 어쩔 수 없이 본인들의 부동산(또는 입주권)을 처분하거나 본인이 입주하지 못하고 임대를 줄 수밖에 없는 상황이 초래됨. 즉, ‘조합원 등지내몰림’이 발생하게 됨.
  - 실제로 정비사업 후 재정착과 관련한 많은 실증 연구에서 조합원 분담금 규모가 클수록 재정착률이 낮은 것으로 나타남.<sup>3)</sup>
- ◎ 관련 실증 연구 결과<sup>4)</sup>와 최근 제도변화를 고려해 보면 분담금 급등으로 인한 재정착률 하락은 특히 미래 세대 수입이 적은 고령자층에게 더욱 심각한 영향을 미칠 것으로 추정됨.<sup>5)</sup>

3) 고덕균·김홍규(2004), “주택재개발 관리처분 권리유형에 따른 재입주 특성분석” 국토계획 ; 장영희 외(2011), “뉴타운사업의 원주민 재정착률 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 서울특별시 ; 양성돈·강명구(2012), “조합원 자산가치의 상승이 재정착에 미치는 영향에 관한 연구” 주택연구 ; 이병홍·한춘모(2020), “재개발사업 재정착요인에 관한 연구”, 부동산경영.

4) 최막중·김준형(2006), “재개발로 인한 주택 소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구”, 국토계획 ; 이병홍·한춘모(2020), “재개발사업 재정착요인에 관한 연구”, 부동산경영.

- 현금자신이 부족한 조합원들은 통상 입주 시 주택담보대출을 받아 분담금 대출과 이주비 대출의 원리금(이하 분담금 대출 등)을 상환함.
  - 고금리 환경 속에서 분담금 증가로 인한 원리금 상환 부담은 특히 소득이 적은 고령 조합원이 더 크게 느끼게 될 것으로 예상됨. 여기에 더해 최근 DSR(Debt Service Ratio, 총부채원리금상환비율) 기준 적용으로 소득이 적은 고령 조합원은 분담금 대출 등의 상환을 위한 주택담보대출을 받는데도 상당한 제약이 있을 수 있음.
- ◎ 분담금에 대한 불만이 조합 내부 분쟁으로 이어져 결과적으로 조합원들이 부담해야 하는 비용이 더 커지는 곳도 다수 존재함<sup>6)</sup>. 이로 인해 주택공급이 지연되고, 소송 등으로 인한 사회적 비용 또한 증가하고 있음.
- '분담금 증액 불만 → 조합 임원 불신임, 조합장 등 해임 → 무리한 공사비 감액 시도 → 시공사와의 갈등 → 공사 지연·중단 → 공사비 상승, 금융비용 증가 → 분담금 등 조합원 부담 증가' 같은 악순환을 겪는 경우도 다수 발생하고 있음.



## 원활한 사업추진과 고령 조합원 주거안정 제고 위한 새로운 주택연금 상품 필요

- ◎ 분담금이 증가한 핵심 원인은 공사비와 금리, 주택시장 등 정비사업을 둘러싼 외부 거시경제적 요인으로 인해 지출이 늘고 수입이 줄었기 때문임. 이러한 외부 요인이 과거와 같은 상황으로 돌아가기 어려울 것으로 예상되는 상황 속에, 정비사업 촉진 방안 중 하나로 조합원들이 분담금을 원활하게 조달할 수 있는 수단 모색이 필요함.
- ◎ 또한, 주택을 소유한 가구주 평균 연령은 56.8세<sup>7)</sup>로 국민 평균 연령인 44.2세<sup>8)</sup>보다 높다는 점, 그리고 최근 재정비사업이 역점적으로 추진되고 있는 1시 신도시의 경우도 65세 인구가 14%를 웃도는 등 고령자 비율이 높다<sup>9)</sup>는 점 등을 고려해 볼 때 고령자 주거안정 제고방안 모색이 필요함.
- ◎ 정비사업 활성화와 고령 조합원 주거 안정을 함께 달성하기 위한 방안 중 하나로, 새로운 '정비사업형 주택연금' 상품 도입을 검토해 볼 필요가 있음.
- 최근 노후계획도시 재정비사업이 국가적 핵심 과제로 추진 중인 것을 고려해 본다면, 정비사업에서의 고령 조합원을 대상으로 한 주택연금 상품 출시는 특히 시의성이 있다고 사료됨.

5) 다만, 연령과 재정착률 간의 관계에 있어서는 연구별로 분석이 엇갈리는 부분이 있음. 또한, 재정착률이 낮은 원인에 있어서도 경제적 요인이 아닌 주거유형 선호(즉, 아파트보다 주택 선호)로 분석하기도 함. 따라서 해당 사항은 향후 추가 연구가 필요할 것임.

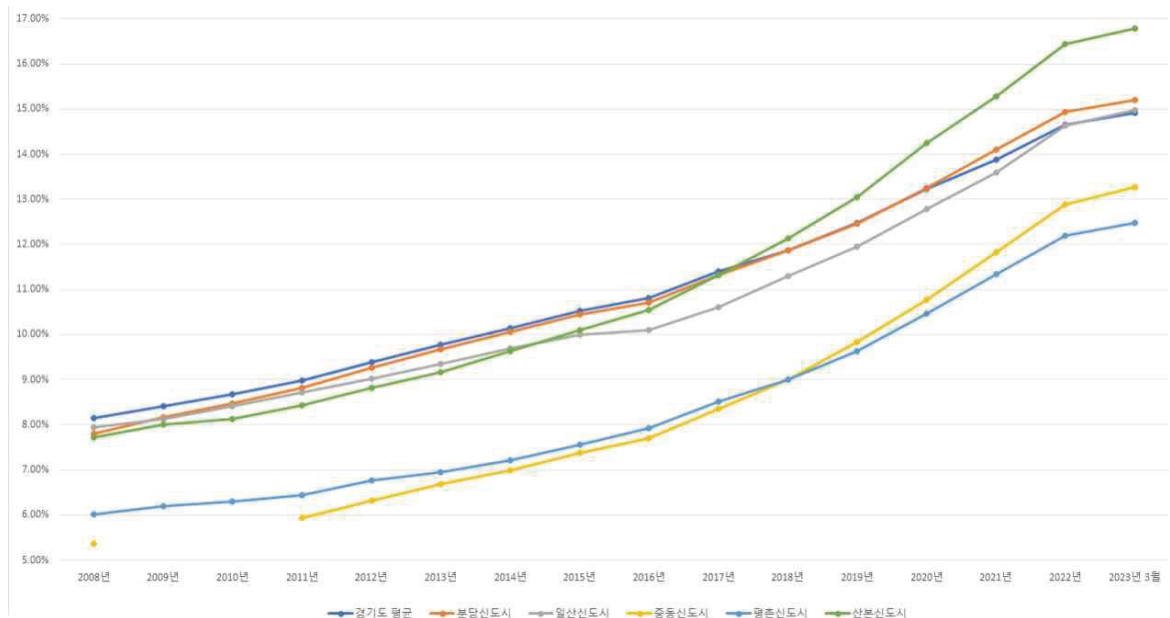
6) 하우징헤럴드(2023.12.1), "재건축 공사비 갈등에 조합장 해임총회 난무... '득'보다 '실'이 많아"; 데일리한국(2024.4.22), "재개발-재건축 잇단 파열음... 시공사-조합장 교체 바람 거세"; 매일경제(2023.2.5), "나 새집 못 받고 나가란 거야?... 미친 분담금에 조합원들 패닉"; 중앙선데이(2024.3.16), "추가 분담금이 5억? 속 들어간 재건축 강행 목소리"; 홈노크(2024.3.12) "분담금만 9억 내랍니다"... 악몽이 된 재건축 아파트".

7) 통계청(2023), "2022년 주택소유통계".

8) 행정안전부(2023), "2023 행정안전통계연보".

9) 중부일보(2023.04.27), "[팩트인사이드] 1기 신도시는 고령 인구 많은 노인 도시가 됐다".

〈그림 3〉 1기 신도시 65세 이상 인구 비율 (%)



자료 : 중부일보 (2023.04.27), "[팩트인사이드] 1기 신도시는 고령 인구 많은 노인 도시가 됐다".

- ◎ 2007년에 도입된 주택연금은 고령자가 자신이 보유한 주택을 담보로 연금형태로 대출금을 종신까지 지급받는 역모기지형 대출상품임. 주택연금의 도입 목적은 고령자의 주거안정 및 생활 안정을 위해서임.<sup>10)</sup>
  - 현재 운영 중인 주택연금 상품은 ① 대출금 상환시점의 담보주택 예상 가격에 기반해 대출금액이 결정되고, ② 가입자는 해당 대출금을 현재 사용하는 대신 ③ 미래 시점에 담보주택 매각을 통해 전체 대출 원리금을 상환하는 방식으로 운영됨.<sup>11)</sup> 즉, 미래 담보주택가격에 대한 예상을 토대로 연금 금액이 결정·지급되는 구조임.
  - 적절한 수준의 위험 관리가 가능하다는 전제하에서, 현 정비사업에서 나타나고 있는 고령자 조합원의 분담금 및 이주비 조달과 주거불안 문제 개선을 위해 주택연금 방식을 활용하는 것은 주택연금 도입 취지에도 부합한다고 판단함.
- ◎ 현재 한국주택금융공사가 운영 중인 현행 주택연금 상품에서는 일정 요건<sup>12)</sup>을 만족한다면 정비사업 추진 전은 물론이고, 사업이 시행되고 있는 곳이라도 관리처분계획인가 전까지 가입이 가능함.<sup>13)</sup>
  - 현행 주택연금에서는 일정 요건을 만족하고 공사가 승인 시 담보주택변경을 할 수 있도록 하고 있는데, 정비사업에서의 주택연금도 담보주택변경의 한 가지 유형으로 운영하고 있음.
  - 담보주택이 정비사업이 진행되어도 주택연금계약을 유지할 수 있게 된 것은 2015년에 시행령이 개정되면서부터였음. 당시는 사업시행계획인가 전까지 가입할 수 있었으나, 2016년 관리처분계획인가 전까지 가입이 가능한 것으로 바뀜.
  - 정비사업의 경우 사업 후 종후주택의 공시가격이 12억원이 넘어도 담보주택변경을 할 수 있도록 예외를 두고 있음.<sup>14)</sup>

10) 한국주택금융공사 홈페이지 내 '주택연금의 오해와 진실' 참조.

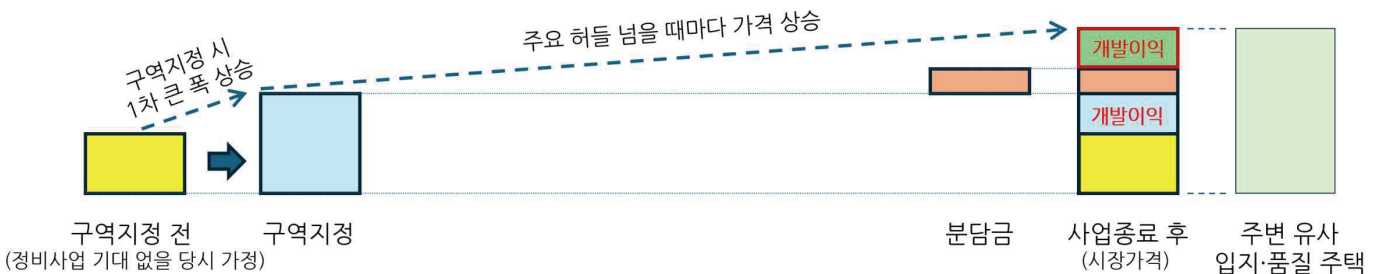
11) 예상과 실제 사이에 존재하는 차이로부터 발생하는 위험은 공적 보증기관(한국주택금융공사)이 부담하는 구조로 운영됨.

12) 「주택담보노후연금보증규정」(2024년 5월 개정본) 제5조에 명시된 가입대상 주택 유형, 소유주 연령, 공시가격, 실거주 여부 등.

13) 한국주택금융공사(2023), "주택담보노후연금보증 업무처리기준"(2023년 9월 개정), pp.2~3.

- ◎ 다만, 아래 세 가지 이유로 정비사업이 추진 중인 구역에서의 주택소유자가 현행 주택연금 상품에 가입하는데 다소 제약이 있을 것으로 사료됨.
- ◎ (개발이익 반영 미흡) 먼저, 현행 주택연금에서는 정비사업 결과 새롭게 분양받은<sup>15)</sup> 주택의 가치를 재평가하지 않고, 기존 담보가치에 분담금을 단순 합산하여 담보가치를 재산정한 후 월 지급금을 조정하는 방식으로 운영되고 있음. 하지만, 이러한 방식으로는 비용과 위험을 감수하고 추진하는 정비사업을 통해 실현되는 개발이익을 충분히 인정받기 어렵기에 소유주의 기대를 충족하기에 부족함이 있을 것으로 보임.
  - 현행 방식은 사업종료 후 상승한 가치를 시장의 거래 사례에 기반하여 재산정하지 않고, 기존의 담보가치에 분담금만큼의 담보가치가 증가한다는 산식에 기반하여 연금을 상향 지급하고 있음.
  - 토지등소유자들이 이주 등을 해야 하는 불편함과 위험을 감수하고 정비사업을 시행하는 핵심 동기 두 가지는 주거환경 개선과 이를 기반으로 한 자산 가치 상승이라고 할 수 있음.
  - 실제로, 정비사업은 대개 사업 전에는 각종 위험과 당시 사용가치(use value)를 반영하여 주변 유사 입지 신축주택 가격보다 어느 정도 할인되어 거래되다가, 사업이 진행되고 위험이 줄어드는 것과 비례해 시장가치가 상승하여 주변의 유사한 입지와 품질의 신축 공동주택 시장가격에 근접해 가는 특성이 있음 (〈그림 4〉).<sup>16)</sup>
  - 하지만, 현 방식에서는 위험이 줄어들면서 점차 현실화되는 개발이익을 충분히 반영되기 힘든 구조임.

〈그림 4〉 정비사업 과정에서의 부동산 가격 변화 개념도



주 : 1) 사업지별로 차이 있을 수 있음  
 2) 앞서 소개한 사업 단계별 가격 상승과 관련한 여러 실증 연구에서는 단계가 진행될수록 가격이 상승하는 경향성을 제시해 주고 있음. 다만, 특정 단계에서는 오히려 가격이 소폭 하락한다는 결론을 도출하고 있는 연구도 존재하고, 각 단계별 상승 폭에 대해서도 연구별로 다소 차이가 있음. 따라서, 본 고에서 제시하는 '개념도'는 단순한 경향성을 시각화한 것임.

- ◎ (이주비 대출 · 조달 제한) 현행 주택연금에서는 이주비 대출 실행 또는 이주자금 조달에 제약이 있음.
  - 현재 정비사업에서 조합원은 주택도시보증공사(HUG)가 종전자산평가액의 최대 70%까지 보증하는 대출상품을 통해 이주비를 조달할 수 있음.<sup>17)</sup> 다만, 이 경우 주택도시보증공사가 종전 부동산(입주권)에 선순위 근저당을 설정할 수 있어야 함.

14) 한국주택공사(2023.9.27), “주택담보노후연금보증 업무처리기준”.  
 15) 법률적으로는 분양이 아닌, 중전주택에서 종후주택으로 권리가 변환되었다고 봄(공용환권).  
 16) 김지나 외(2020), “재건축사업 진행단계가 서울시 재건축 아파트 가격에 미치는 영향 분석”, 부동산도시연구 ; 윤찬(2019), “단계별 재건축사업 절차가 재건축아파트가격에 미치는 영향,” 건국대학교 석사학위 논문 ; 오동훈·이민석(2004), “주택재건축사업의 진행단계별 가격상승규모 추정에 관한 실증연구,” 국토계획’ 등 참조.

- 하지만, 현행 주택연금 방식에서는 주택금융공사가 선순위 근저당을 잡고 있어 이 대출상품을 이용할 수 없음. 한국주택금융공사가 주택연금 가입자를 대상으로 하는 특례 전세보증을 제공하고는 있으나, 한도가 3억원으로 제한되고 있음.

◎ (분담금 대출 · 조달 제한) 현행 주택연금에서는 분담금을 대출하거나 조달하는 데도 제약이 있음.

- 이주비 대출에서 발생하는 것과 유사한 제약이 분담금 조달에서도 발생하고 있음.
- 현재 정비사업에서 조합원은 주택도시보증공사가 분담금의 최대 70%까지 보증하는 조합원분담금 대출상품을 통해 분담금을 조달할 수 있음. 중도금까지 조달해야 하는 분담금은 대개 전체의 70%가 되지 않기에 대출금만으로 분담금 납부가 가능함. 이후 입주 시 종후자산을 담보로 주택담보대출을 일으켜 분담금대출을 상환하고 잔금을 납부하고 있음.
- 다만, 이 경우 주택도시보증공사가 분양대금반환채권에 대해 선순위 권리를 설정할 수 있어야 하고, 차주는 준공 시 1순위 근저당을 설정하겠다는 약속을 해야 함. 따라서 주택연금 가입자는 조합원분담금 대출상품 이용이 어려움.
- 주택연금 가입자는 공사가 정한 용도에 적합할 경우 인출한도 내에서 일시금을 인출할 수 있는 제도가 있음. 하지만, 원칙적으로 분담금 목적으로의 인출은 제한되고 있기에, '우회적' 방식(생활자금 목적 인출)으로 인출하여 납부해야 하는 상황임. 또한, 납부해야 하는 분담금 대비 인출 한도가 충분하지 않으면 분담금 조달에 어려움이 생길 수 있음.

◎ 따라서, 현행 주택연금에서는 실현된 개발이익을 인정받고 사업 과정에서 이주비와 분담금 대출을 원활하게 받기 위해서는 새롭게 지어지는 주택이 완성된 후 주택연금에 가입하는 것 외에는 방법이 없음. 다만, 이 경우에도 현행 주택연금에서는 다음과 같은 두 가지 불이익과 위험이 있음.

◎ (분담금 대출 등의 상환 시점과 주택연금 가입가능 시점 간의 괴리) 먼저, 분담금 대출 등의 상환 시점(대개 실입주일)과 주택연금 가입 가능 시점(이전고시 및 소유권보존등기 후)<sup>18)</sup> 통상 약 1년가량의 괴리가 있음<sup>19)</sup>. 따라서, 입주 시 주택연금의 개별인출금을 활용하여 분담금 대출 등을 상환할 수 없는 구조임. 소송 등으로 이전고시가 상당기간 지연되는 사례도 종종 발생함<sup>20)</sup>. 이는 해당 조합원에게 다음과 같은 문제를 초래함.

- 두 시점의 차이 동안 해당 조합원은 종후자산을 담보로 주택담보대출을 일으켜 분담금 및 이주비 대출을 상환해야 함. 이후 이전고시가 끝나고 개별 인출을 통해 주택담보를 상환할 때까지 해당 조합원은 원리금 상환 의무를 짐. 이전고시는 준공 후 짧게는 수개월에서 통상 1년 내외가 소요되나, 종종 소송 등으로 장기간 소요되기도 하는 등 불확실성이 큼.

17) 여기에 더해 일부 구역에서는 시공사의 신용보강을 통해 추가로 이주비 대출을 제공하기도 함.

18) 2015년 8월 정비사업 추진구역에서 주택연금제도를 유지할 수 있도록 제도가 처음 변경될 당시의 보도참고자료에서는 사업이 종료되고 나서 조합이 청산된 후 가입이 가능하다고 기재되어 있음. 다만, 담당자와의 통화에서 확인한 바에 따르면 현재는 건물등기가 완료되는 시점 - 즉, 이전고시 후 보존등기가 완료된 날 - 에 가입이 가능하다고 함. 다만, 현행 「주택담보노후연금보증규정」 제5조(담보주택 요건)에서 담보주택은 보증신청일 현재 “재건축·재개발사업이 진행되고 있지 않을 것”(제1항제5호)이라고 명시하고 있고, 현행 「주택담보노후연금보증 업무처리기준」 제2절 “2.담보주택 요건의 확인방법”에서 재건축·재개발 사업 진행 여부 판단 방법으로 “관리처분계획이 인가되었거나 등기사항증명서상(사업시행 주체 앞으로) 소유권이전등기 또는 신탁등기가 완료된 경우 사업진행 중인 주택으로 판단한다”(pp.2~3)라고 명시하고 있음. 즉, 관리처분계획인가일 이후부터는 정비사업이 진행 중이기에 신규 가입이 불가능하다고 명시되어 있으나, 사업진행의 종료 시점에 대해서는 별도로 명시하고 있지 않음. 정비사업에서 청산금의 정산 절차가 완전히 종료되는 시점은 조합청산일로, 현행 규정 및 업무처리기준에서는 불명확한 측면이 있음. 본고는 담당자가 확인해 준 대로 이전고시일 후 보존등기가 완료된 날 주택연금 가입신청이 가능하다고 가정하여 작성함.

19) 이데일리 (2023.12.2), “이전고시 지연에 따른 수분양자 피해”.

20) 예외적이지만 길게는 10년 이상이 걸리기도 함. 이와 관련해 잘 알려진 사례로는 소송으로 2015년 4월 준공 후 아직까지도 이전고시가 되지 않고 있는 마포구 공덕자이 아파트가 있음.

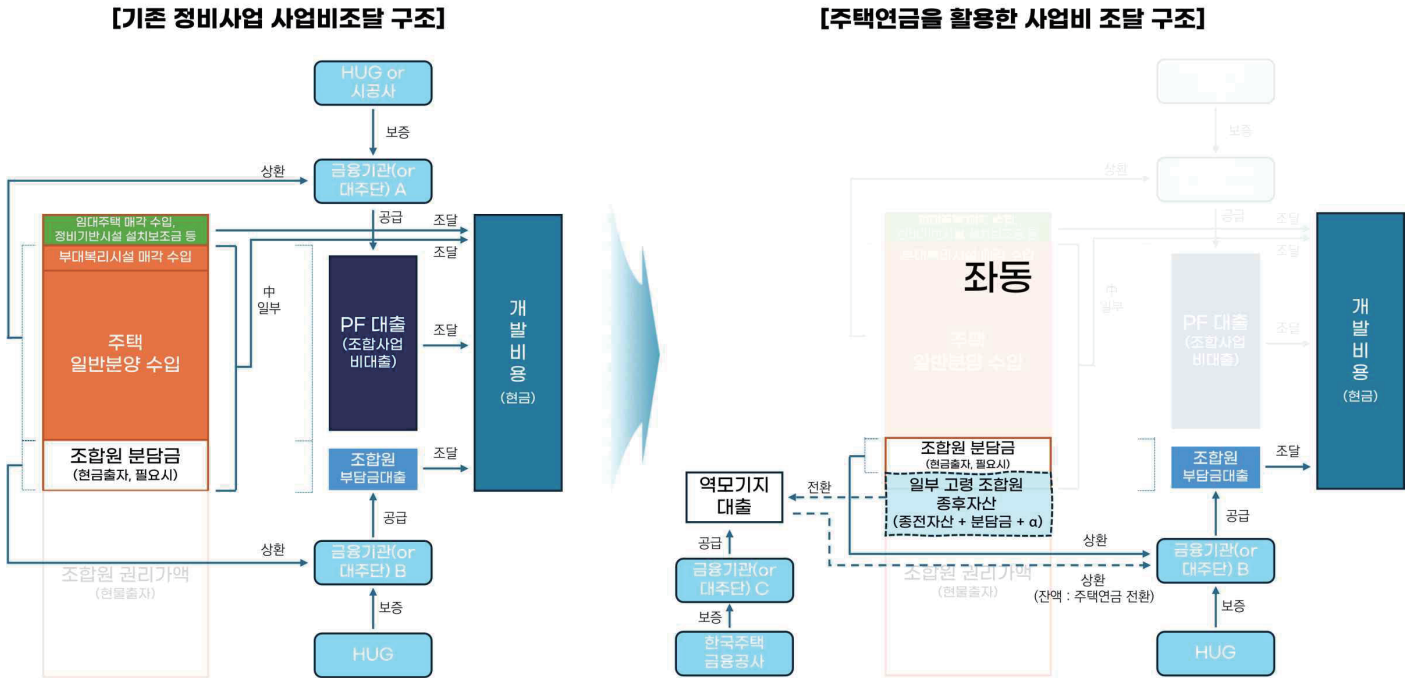


- 따라서, 주택연금 가입 가능 시점이 불확실한 해당 기간 소득이 적은 자들은 상당한 경제적, 심리적 부담을 느낄 수밖에 없음. 게다가, DSR 기준이 적용되고 있어 소득이 적고 연령이 높은 조합원들은 필요한 금액을 대출받기 어려울 수 있음.
  - 마지막으로, 주택담보대출을 받은 지 3년 이내에 주택연금에 가입하고 기존 주택담보대출을 상환한다면 차주는 (대개) 중도상환수수료를 부담해야 하는 불이익이 있음.
- ◎ (가입요건 미충족 우려) 현행 주택연금은 공시가격 기준 12억 원까지만 가입할 수 있음. 통상 10년 이상이 소요되는 정비사업에서 사업 도중 준공 후 주택가격을 예측하기 어려운 특성이 있음. 주택연금을 활용하여 분담금 등을 납부하려고 계획했던 조합원의 경우 주택연금 가입 가능 시점에 주택가격이 상승하여 가입이 힘들어질 수 있는 위험이 있음.
- 이 경우 소유주가 사업종료 후 완성된 주택을 담보로 분담금 등을 납부할 계획을 세우고 있었다면 곤란한 상황을 겪게 될 것임.
- ◎ 이러한 점을 고려해 볼 때, 정비사업이 원활하게 추진될 수 있고, 또한 고령자 조합원들의 주거안정을 제고하기 위해서는 정비사업에 맞는 새로운 주택연금 상품 개발이 필요한 상황임.

## 상품 개요(안)

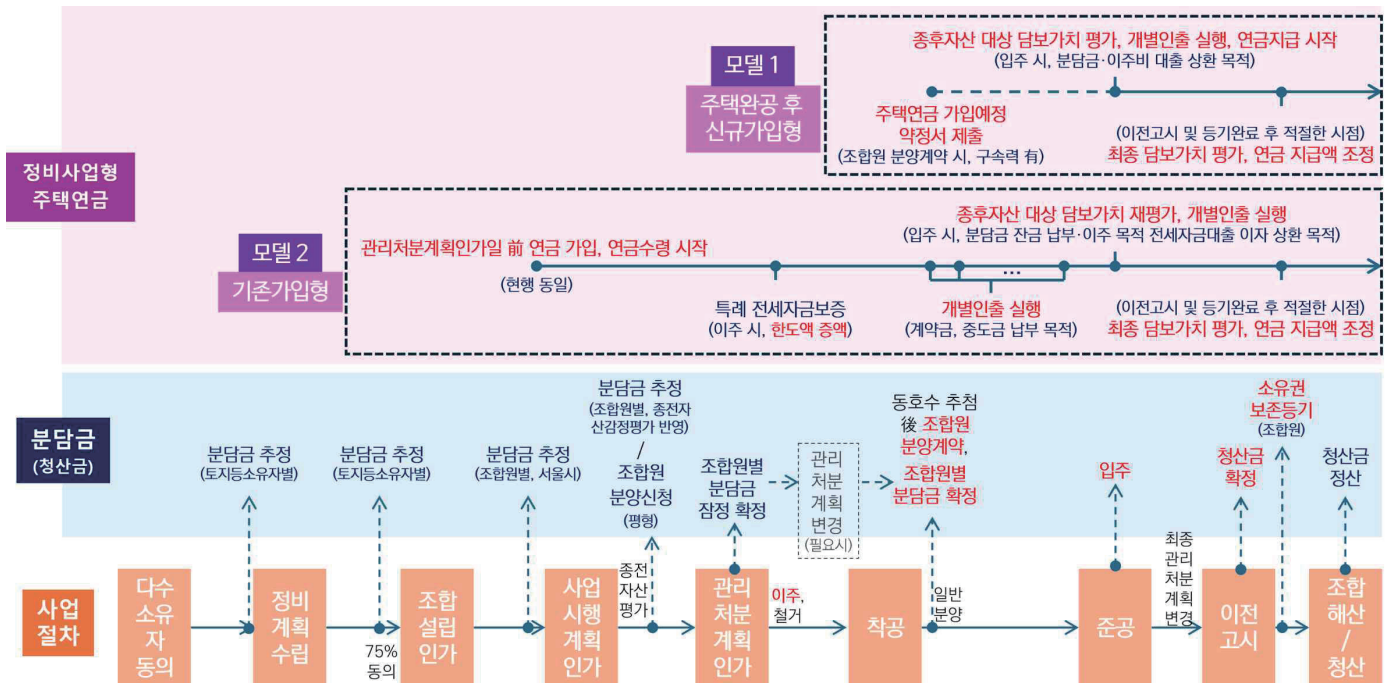
- ◎ 전술한 현 주택연금 상품의 단점을 개선하기 위해서는 ① 주택완공 후 실현되는 개발이익을 담보주택 가격에 반영할 수 있는 구조 도입, ② 이주비 및 분담금 조달 관련 문제 개선, ③ 개별인출금 사용 용도에 분담금, 이주비 포함, ④ 분담금 대출 등 상환 시점과 주택연금 가입 및 개별인출 가능 시점 간의 불일치 해소, ⑤ 사업 과정에서의 가격 상승으로 인한 주택연금 가입 자격 불확실성 제거 등의 제도보완이 필요할 것으로 판단됨.
- ◎ 새롭게 설계되는 ‘정비사업형 주택연금’은 분담금 등을 개별인출금으로 상환(조달)할 수 있도록 하고, 사업 후 종후자산의 담보가치 재평가를 실시하여 사업 결과 실현되는 개발이익을 반영해 주는 구조임 <그림 5>.
- ◎ 본격적인 연구를 실행하기 전인 현시점에서 본 연구진이 판단해 볼 때, (가칭) ‘정비사업형 주택연금’은 현행 주택연금 상품을 일부 수정하는 방식으로 <그림 6>과 같은 두 가지 모델을 구상해 볼 수 있을 것으로 사료됨.
- 데이터, 관련 법령 및 규정을 충분히 검토해 보지 못했을 뿐 아니라, 다양한 상황을 시뮬레이션해 보지 못한 현시점에서 연구진이 탐색적으로 구상해 본 모델이며, 향후 연구를 진행하면서 수정될 수 있음.
- ◎ (모델 1) 주택완공 후 신규가입형 : ‘③ 분담금 용도로 개별인출 불가능’, ④ 분담금 대출 등 상환 시점과 주택연금 가입 및 개별인출 가능 시점 간의 불일치, ‘⑤ 사업 과정에서의 가격 상승으로 인한 주택연금 가입 자격 불확실’ 단점을 개선한 상품

〈그림 5〉 주택연금 도입 전후 정비사업 사업비 조달 구조 변화 (개념도)



주 : 사업비 조달 방식은 사업지별로 차이 있을 수 있음.  
 자료 : 저자 작성.

〈그림 6〉 정비사업형 주택연금의 2가지 모델(안)



주 : 사업절차 및 분담금 확정 과정은 사업지별로 다소 차이 있음.  
 자료 : 저자 작성.

- ① 조합원 분양계약 시 주택연금 가입예정 약정<sup>21)</sup>
- ② 입주 시 종후자산을 대상으로 담보가치 1차 평가 후 주택연금 가입, 인출한도<sup>22)</sup> 내에서 개별인출 실행 (분담금 · 이주비 대출 상환 목적), 주택연금 지급 시작<sup>23)</sup>
- ③ 이전고시 및 등기완료 후 종후주택 시장가치를 판단하기 적절한 시점에 최종 담보평가, 연금지급액 조정<sup>24)</sup>

◎ (모델 2) 기존가입형 : ‘① 담보주택 가치에 주택완공 후 실현되는 개발이익 미반영’, ‘② 이주비 및 분담금 조달 어려움’, ‘③ 분담금 용도로 개별인출 불가능’ 단점을 개선한 상품

- ① 관리처분계획인가 전 주택연금 가입 및 연금수령 시작 (현행과 동일)
- ② 이주 시 특례 전세자금보증 제공 (한도 증액)
- ③ 조합원 분양계약의 계약금, 중도금 납부 목적의 개별인출 실행 (종전 담보주택 인출한도 내)
- ④ 입주 시 종후자산을 대상으로 담보가치 再평가, 개별인출 실행 (분담금 잔금 납부, 이주 목적 전세자금대출 이자 상환 목적)
- ⑤ 이전고시 및 등기완료 후 종후주택 시장가치를 판단하기 적절한 시점에 최종 담보평가, 연금지급액 조정 (모델 1과 동일)

◎ 현행 주택연금에서는 원칙적으로 가입 후 동일주택에 대한 담보가치 재평가를 허용치 않고 있음. 이 원칙을 유지하기 위해 [모델 1]만 도입한다면, 정비구역에서 주택연금에 가입한 조합원 중 개발이익을 인정받고 싶은 자는 기존 계약을 해지 후 [모델 1]로 재가입해야 함. 이 경우 다음과 같은 불이익과 문제가 있음.

- 1. 주택가격의 1~1.5%인 초기보증료 환불 불가(다만, 2022년 12월부터는 가입 후 3년 이내 해지 시 일부 환급되고 있음).
- 2. 3년간 동일주택 재가입 제한 방침에 따라 조합원 분양계약 시 주택연금 가입예정 약정을 하기 힘들 수 있음.

21) 이를 통해 사업종료 후 가격 변동으로 인한 주택연금 가입 자격 관련 불확실성을 제거함. 주택연금 가입 조건 중 담보주택 가격 요건은 분양계약 시점의 관리처분계획서 상의 종후자산 가치 기준으로 별도로 수립하는 것을 제한함. 다만, 가입 가능 주택 유형에 대한 추가 검토가 필요함. 그 이유는 예를 들어 오피스텔의 경우 현행 주택연금에서는 연금 가입을 할 수 있도록 하고 있으나, 정비사업에서는 ‘주택’으로 분류되지 않아 토지면적 및 평가액 등에 따라 주택 분양권이 부여되지 않을 수 있기 때문임.

22) 분담금 대출 등의 납부를 위한 인출한도 비율에 대해서는 추가 고찰이 필요할 것으로 사료됨. 특히 이 단계는 이전고시 전이기에 종후자산의 등기가 완료되지 않았고, 청산금도 확정되지 않은 단계이기에 한국주택공사 등이 부담해야 할 위험 정도를 고려하여 대출한도 및 인출한도를 설정할 필요가 있을 것임. 별도의 비율을 설정할 필요성이 인정될 경우 「주택담보노후연금보증규정」제57조의 특례요건에 포함시킬 수 있을 것임.

23) 다만, 분담금 대출 등의 상환 목적을 제외한 최초 주택연금 지급 시기는 1차 담보 평가를 진행하는 입주시점 이후부터 가입자가 선택할 수 있도록 하는 것도 검토해 볼 수 있을 것임.

24) 담보평가를 두 차례 실시하는 것에 대해서는 추가 검토가 필요함. 다만, 본격적인 연구를 진행하기 전인 현시점에서 저자가 담보 평가를 한 차례 더 실시하는 것으로 제시하고 있는 것은 다음과 같이 한국주택금융공사 입장에서는 리스크를 줄이고, 가입자 입장에서는 종후자산 가치를 정확하게 인정받기 위해서임 :

1. 통상 준공 후 짧게는 수개월, 통상 1년 정도가 지나 이전고시가 이뤄짐. 대지 확정측량과 토지분할 절차 등이 완료된 후 진행되는 이전고시 절차가 완료되어야 조합원에게 소유권이 이전되고 등기가 가능함. 간혹 소송 등으로 이전등기가 수년간 지연되는 사례도 있으며, 이 과정에서 청산금을 추가로 납부해야 하는 상황이 발생할 수도 있음. 따라서, 한국주택금융공사는 법률적 위험을 최소화하기 위해서 이전등기 후 확정된 권리관계를 바탕으로 담보를 재평가하는 것이 바람직하다고 사료됨.
2. 정비사업에서는 사업시행자인 조합의 역량이나 조합 내 분쟁 여부, 조합 임원 청렴도 등에 따라 인근지역 동일 건설사가 유사한 공사비로 시공했음에도 불구하고 공동주택 설계나 자재의 품질에 ‘꽤’ 차이가 나는 경우가 있고, 이는 시간을 두고 시장가격에 반영되기 때문임. 이 밖에도, 추가 비용을 투입하여 ‘고급화’를 적용한 단지의 경우에도 목적물 완공 시점에 유사 인근 단지와의 비교와 입주권(또는 분양권) 거래 등만 가지고는 시장가치를 정확하게 평가하기 어려울 것으로 사료됨. 따라서, 목적물의 시장가치를 더욱 정확하게 평가하기 위해서는 완공 후 일정기간 경과 후에 최종 담보평가를 진행하는 것이 필요하다고 판단했기 때문임.

- ◎ 한국주택금융공사가 부담해야 하는 위험 등을 고려할 때 담보가치 재평가를 허용하지 않는 이유는 충분히 이해 가능함. 다만, 정비사업의 경우 특수성과 공익적 효과를 고려한다면 예외를 인정할 필요가 있다고 판단됨.
  - 정비사업에서의 주택의 가치는 주변 환경변화나 주택시장 변동 같은 우연적 환경변화로 인해 달라지는 것이 아님. 사업시행자가 주거환경 개선과 자산 가치 상승을 위한 목적으로 비용을 들이고 위험을 감수하여 기존 주택이 위치한 정비구역 내 모든 건축물을 철거·멸실한 후 새로운 주택단지와 기반시설을 조성하는 적극적 노력을 통해 가치가 향상된다는 특수성이 있음.
  - 또한 정비사업에 적합한 주택연금이 도입된다면, 고령 조합원들이 분담금과 이주비 등을 원활하게 조달할 수 있어 동의율을 높일 수 있고 분쟁을 줄여 신속·원활한 정비사업 추진 및 주택공급 확대에 기여할 수 있는 공익적 효과가 기대됨.
  - 무엇보다도, 분담금 등의 부담으로 인한 ‘고령 조합원 동지내몰림’을 방지하여 고령자 주거 안정에 기여할 것으로 기대됨.

## 향후 과제

- ◎ 본 연구에서는 최근 사업성 악화로 어려움을 겪고 있는 정비사업을 촉진할 수 있고, 고령 조합원 주거 안정성 개선도 가능한 정비사업 맞춤형 새로운 주택연금 상품을 제안하였음.
- ◎ 다만, 정비사업이 비록 다른 부동산개발사업에 비해 상대적으로 위험도가 낮다고 하더라도, 여전히 사업이 장기간 중단되거나 무산될 수 있는 위험이 존재함.
  - 정비사업은 토지주들이 시행하는 사업이기에 토지확보와 관련된 위험이 낮음. 또한, 여러 차례 소유자의 분담금을 추정하는 과정이 있고, 이를 바탕으로 75%의 동의가 있어야만 조합설립이 가능함. 여기에 더해 건축설계 등의 절차가 진행되기 위해서는 미래의 수익 실현 가능성을 고려한 설계사와 시공사 등 주요 협력업체들의 지원이 필수적이라는 점을 고려해 볼 때, 시장성이 양호한 곳에서만 사업이 본격적으로 추진되는 특성이 있음. 즉, 상대적으로 위험이 낮은 부동산개발사업임.
  - 그럼에도 불구하고 과거 2008년 글로벌 금융위기 이후 전국의 많은 사업장에서 사업이 장기간 중단되거나, 구역지정이 해제되고 조합이 해산된 사례가 있음. 또한, 최근에는 처음으로 조합원들 토지가 통째로 경매로 넘어가는 사례도 발생함.
- ◎ 따라서, 향후 추가연구를 통해 다양한 사례와 통계자료, 법령 등을 충분히 검토하여 한국주택금융공사 및 대출 취급 기관에서 위험 관리가 가능하도록 상품과 제도설계를 구체화할 필요가 있을 것임.
- ◎ 또한, 본 고에서는 주택연금을 활용하여 고령 조합원이 원활하게 분담금과 이주비 등을 조달하고, 본인들의 주택에서 계속 거주할 수 있도록 함으로써 주거 안정을 제고할 수 있는 방안을 고찰해 보았음. 다만, 분담금과 이주비 조달의 어려움으로 인한 동지내몰림은 비단 고령 조합원에게만 한정된다고 할 수 없음.
- ◎ 따라서, 본 고에서 고찰한 주택연금을 활용하는 방식 외에도 분담금 등의 마련에 어려움을 겪는 조합원들이 비용을 마련하고 이를 통해 재정착률을 제고할 수 있기 위한 다양한 방안이 추가로 고민되어야 할 것임.