

2024 05호

# CERIK

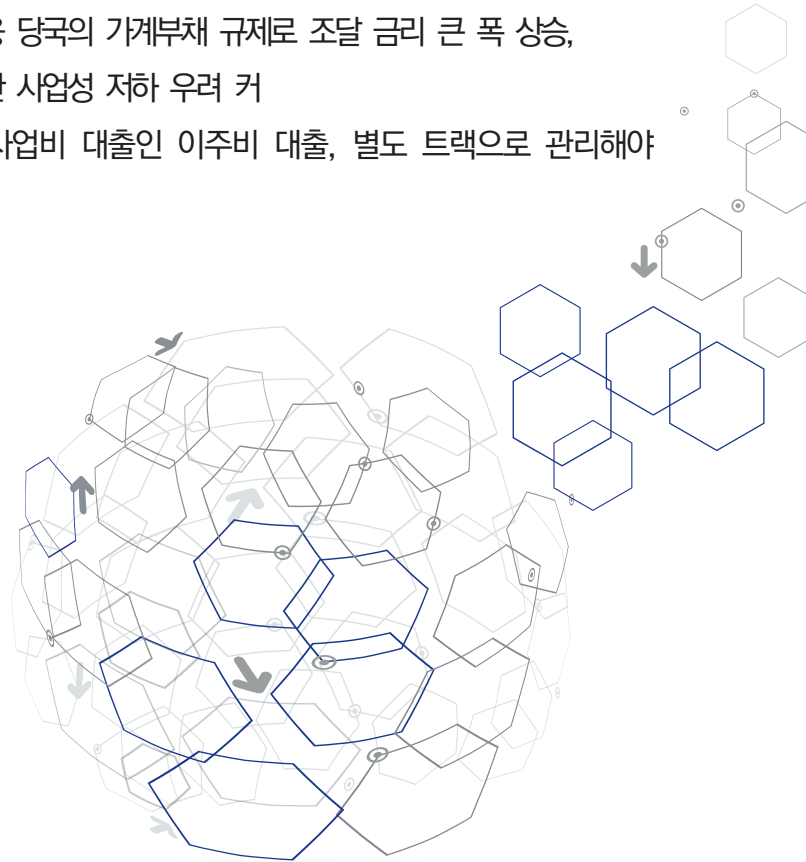
## 하이라이트

11.19

정비사업 사업성 개선 방안 series ①

### 정비사업 활성화 가로막고 있는 이주비 대출 규제

- 소수 '선호지' 제외한 대다수 지역, 사업성 부족 문제 지속
- 이주비 대출은 '토지 준비' 목적의 사실상 사업비 대출임에도 불구하고 가계부채로 분류
- 최근 금융 당국의 가계부채 규제로 조달 금리 큰 폭 상승, 이로 인한 사업성 저하 우려 커
- 사실상 사업비 대출인 이주비 대출, 별도 트랙으로 관리해야



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

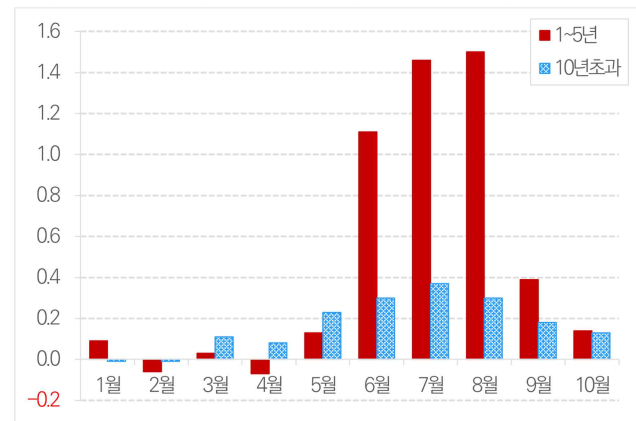
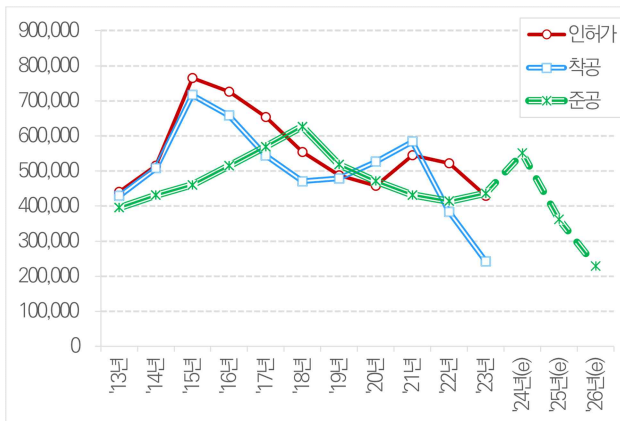
한국건설산업연구원



## 현 정부 주택정책 : '도심 신축 아파트' 선호 강화 속 정비사업 활성화 지향

- ◎ 현 정부의 주택정책은 수요자가 선호하는 지역(기반시설이 양호하고 직주근접 가능한 곳)에서, 수요자 눈높이에 부합하는 품질과 유형의 주택(아파트) 공급 확대를 통한 주택시장 및 국민주거 안정을 지향해 왔음. 이러한 기존 속에 정부는 출범 후부터 일관되게 주택공급을 위한 핵심 수단으로 정비사업 활성화를 제시해 왔음.
  - 현 정부는 출범 후 얼마 되지 않아 발표했던 8.16 대책(2022년)부터 최근의 8.8대책(2024년)까지 일관되게 공급 확대를 통한 주택시장 안정을 지향하고 있음.
  - 특히 현 정부 주택정책 로드맵을 제시했던 8.16 대책에서는 국민 주거안정 실현을 위한 첫 번째 추진 전략으로 정비사업 활성화를 꼽았음.
- ◎ 하지만 2021년부터 공사비와 금리가 동시에 급격하게 상승했고, 이로 인한 충격으로 2022년 하반기부터 부동산 시장이 급격하게 침체되었음. 그 영향으로 <그림 1>에서 볼 수 있듯 인·허가를 신청하는 사업장이 급감한 것은 물론, 인·허가를 받은 사업장의 착공이 무산되거나 연기되는 사례도 속출했음. 심지어 착공 후에도 공사가 지연 또는 중지되는 사업장도 다수 발생했음.
  - 정비사업 또한 부동산 시장 침체와 공사비 급등으로 시공사를 구하기 힘들거나, 사업성이 악화되어 관리처분계획 인가까지 받아놓은 상황에서도 이주·철거 또는 공사를 진행하지 못하는 사업장도 다수 존재함. 또한, 착공 후에도 공사비 분쟁으로 입주가 지연된 사례도 속출했음.

<그림 1> 연도별 주택공급 주요 지표 변화 추이 <그림 2> 건축 경과 연수별 '24년 가격 상승 추이



주 : 2024년~2026년 준공은 착공 추이를 연장한 것임. 착공물량 대비 준공물량의 비율은 지난 10년(2014년~2023년)의 평균인 94.3%를 적용함.  
 자료 : 국토교통부

- ◎ 그 결과, 특히 내년부터 신규 주택 준공 물량이 급감할 것으로 예상되고 있음. 그리고 이러한 공급 급감 우려는 최근 일부 선호 지역에서의 주택가격 폭등의 핵심 원인 중 하나로 분석되고 있음.

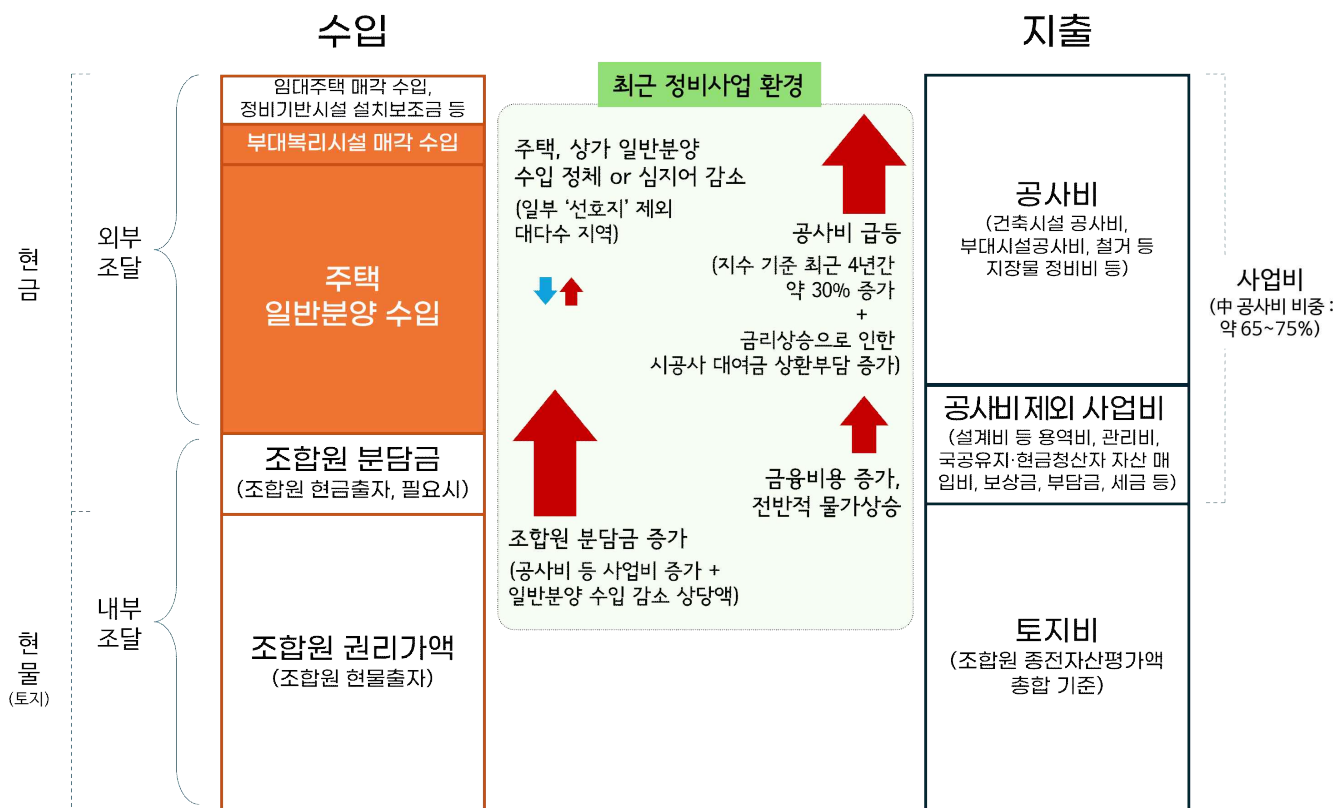
- 최근 일부 선호 지역에서의 주택가격 폭등의 주요 원인은 전술한 공급 급감 우려와 더불어 인플레이션 둔화로 인한 시중 금리의 하향 안정화, 소득·자산 양극화 및 특정 지역 쏠림현상 심화, 높은 공사비로 인한 분양가 상승, 그리고 <그림 2>에서 볼 수 있듯 신축 아파트 선호 등이 합쳐진 것으로 분석되고 있음.<sup>1)</sup>

◎ 이러한 환경 속에서 국토교통부는 주택공급 확대를 위한 다양한 정책적 노력을 하고 있음. 특히, 정비사업이 신속하고 원활하게 추진될 수 있도록 하기 위하여 올해에만 두 차례의 공급대책(1·10 대책, 8·8 대책)을 발표하는 등 상당한 노력을 기울이고 있는 상황임.

### 최근 정비사업 : 소수 '선호지' 제외한 대다수 구역, 사업성 부족 문제 지속

- ◎ <그림 3>에서 볼 수 있듯, 토지주들이 시행하는 정비사업에서 사업비 중 공사비가 차지하는 비율이 65~75%로 매우 높은 비중을 차지함. 그리고, 정비사업 비용의 상당 부분은 일반분양 수입을 통해 충당하는 구조임.
- 큰 틀에서 보면 사업비에서 주택상가 일반분양 수입 등을 뺀 차액은 조합원들이 분담금으로 납부하는 구조로 추진됨.

<그림 3> 정비사업 수입-지출 구조 및 최근 정비사업 추진 환경



1) 김성환, 2024, 한국건설산업연구원 2025 주택·부동산경기전망세미나, 2024.11.6.

- ◎ 여러 정책적 노력에도 불구하고, 2021년부터 두드러졌던 공사비 급등과 최근 더욱 심화된 주택시장 양극화 속에 소수 '선호지'를 제외한 전국 대다수 정비사업장에서는 공사비 등 사업비 증가를 일반분양 수입을 늘려 충당하기 힘든 상황임.
  - 2020년 8월 - 2024년 8월의 4년간 공사비는 약 30% 급등하였으며, 이는 동기간 소비자물가 상승률을 크게 상회함.
  - 최근 주택시장의 '초양극화' 속에 소수 선호지에서는 분양가를 올려 공사비 증가분을 상쇄할 수 있는 상황임.
  - 반면 대다수 지역에서는 늘어난 지출을 일반분양가로 충분히 전가하지 못하는 상황임. 특히 일부 지방 도시에서는 '악성 재고'로 꼽히는 준공후 미분양 주택 문제로 할인 분양을 하는 상황 속에서, 오히려 기존에 계획한 일반분양가만큼도 받기 힘든 곳도 상당수 존재함.
  
- ◎ 대다수 민간 정비사업에서는 토지주들이 실질적인 사업시행자<sup>2)</sup>이다. 따라서, 당초 추정 대비 사업비가 늘어나거나 일반분양 수입이 감소하면 (거의 그만큼을) 조합원들이 분담금을 추가로 납부하여 충당해야 함. 최근 대다수 정비사업에서는 이러한 문제가 발생하고 있으며, 그로 인해 사업의 지연·무산으로 이어지는 경우가 빈번함.
  - 조합원들의 분담금 조달 능력은 사업장마다 편차가 큼. 다수 정비사업 현장 실무자들과의 인터뷰에 따르면 일반적으로 '지가가 높은 동네'일수록 조합원들의 분담금 조달 역량이 높은 반면, '지가가 낮은 동네'일수록 분담금 마련에 더 큰 어려움을 겪는 경향이 있다고 함. 게다가, 최근 주택시장의 양극화가 커지는 상황 속에서 '지가가 낮은 동네'일수록 주택구 매 수요가 적어 늘어난 사업비를 일반분양가로 전가하기 더 어려운 경향이 있음.
  - 즉, '지가가 낮은 동네'일수록 당초 추정 대비 분담금이 더 많이 증가하는 경향이 있을 뿐 아니라, 조합원들의 추가 분담금 부담 능력도 상대적으로 낮은 이중고를 겪고 있는 상황임.
  - 분담금이 증가하게 되면 조합 내부의 갈등이 증가하고, 따라서 사업 지연이 발생할 가능성이 높아짐. 사업이 진행 되더라도 상당수 조합원들은 늘어난 분담금을 감당하기 힘들어 어쩔 수 없이 팔고 떠나가야 하거나, 본인이 입주하지 못하고 임대해야 하는 '조합원 젠트리피케이션' 문제도 발생하고 있음.



## 최근 가계대출 규제로 조달 비용 큰 폭 증가, 사업성 저하 우려

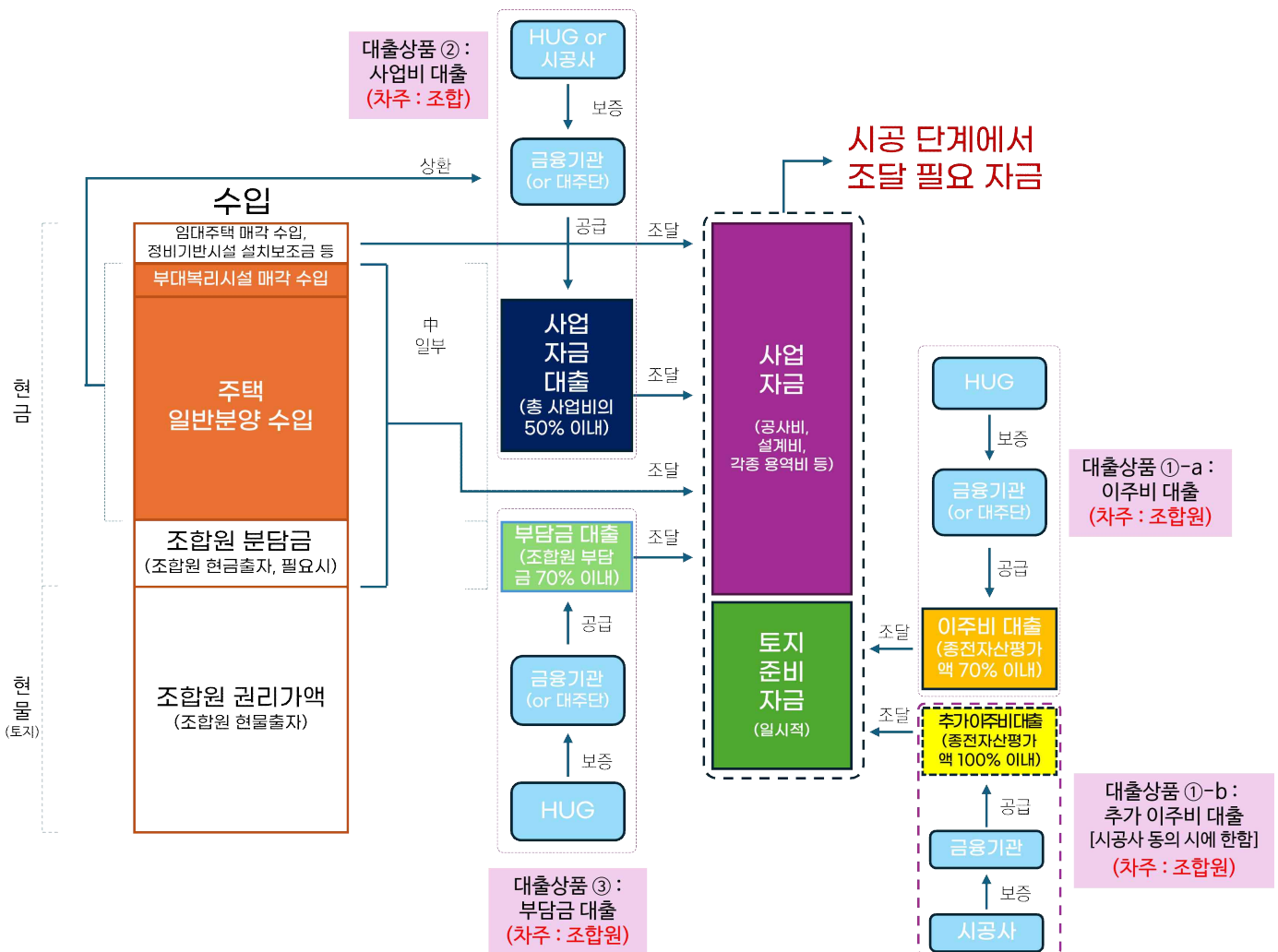
- ◎ 소수 '선호지'를 제외한 대부분 지역에서 사업성 부족으로 정비사업이 지연·무산되는 사례가 속출하는 가운데, 주무 부처인 국토부와 지자체는 지속적인 제도 개편을 통해 사업성을 개선하기 위한 노력을 기울여 왔음. 이를 통해 도심 내 주택을 안정적으로 공급하여 주택시장 안정을 도모하려 하고 있음.
  - 국토부는 2022년 8.16 대책, 2023년 9.26 대책, 2024년 1.10, 8.8 대책 등을 통해 불필요한 사업 지연을 최소화하고, 분담금이나 분양가 규제를 폐지하며, 임대주택 인수 가격 상향 및 역세권 등에 추가 용적률을 부여하는 등의 방식으로 사업성 개선과 사업 속도 제고 노력을 해오고 있음.

2) 일정 비율 이상의 토지등소유자의 동기가 있을 경우 신탁사가 단독 시행자로 지정될 수 있으나, 이 경우에도 법적·형식적 사업시행자는 신탁사나 실질적인 사업시행자는 토지등소유자라고 할 수 있음. 신탁방식 외에도 조합이 시공사 등과 공동으로 시행하는 방식도 존재함. 특히 조합이 시공사와 공동시행 및 수익과 위험을 공유하는 지분제 방식의 계약을 채택하는 사업장에서는 조합과 시공사가 실질적인 공동 시행자로서 역할을 수행하기도 하나, 최근 이 같은 형태의 사업시행 방식을 채택하고 있는 곳은 매우 드물.

- 여기에 더해 국회와 국토부는 추가로 특례법(「재건축재개발사업 촉진에 관한 특례법안」)까지 제정하여 정비사업이 신속·원활하게 추진될 수 있도록 제도적으로 지원하려는 노력을 하고 있음.
- 주택 수요가 가장 많은 서울시 또한 사업성이 부족한 지역에는 보정계수를 도입하여 추가 용적률을 부여하고, 토지 대신 시설 기부채납을 확대하는 방식으로 사업성을 개선하려는 노력을 해왔음.
- 정책 컨트롤타워라 할 수 있는 대통령실 역시 주택시장 안정을 위해서는 단순한 양적 공급이 아닌, 국민이 살고 싶은 지역에 공급하는 것이 중요하며, 이를 위해 정비사업을 규제에서 지원 대상으로 전환해 왔음을 지속적으로 강조하고 있음.<sup>3)</sup>

◎ 정비사업의 사업성을 개선하려는 노력이 지속되는 가운데, 최근 정비사업 현장에서는 금융 당국의 가계대출 규제 강화로 인해 대출금리가 상승하면서 조달 비용 부담이 증가하고 있음. 이로 인해 사업 추진 과정에서 일부 어려움이 발생하고 있는 바, 정책 간 조율이 필요함.

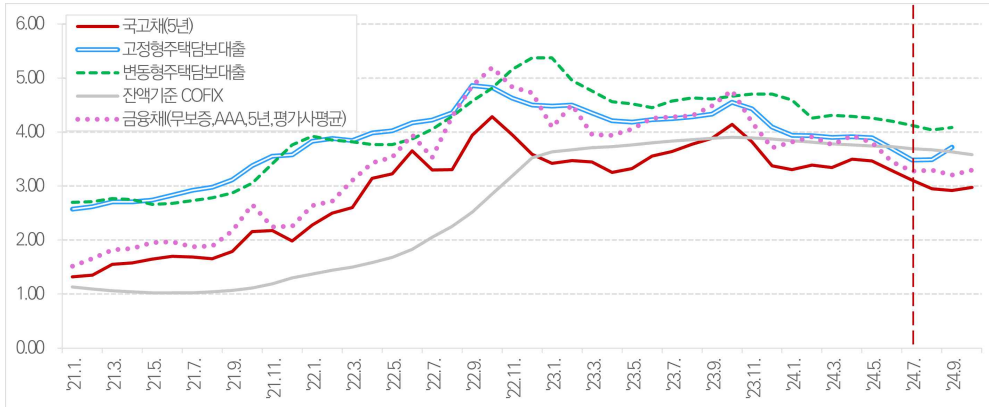
(그림 4) 시공 단계에서 필요한 자금 및 자금조달 방식 (조합, 조합원 대상)



3) 중앙일보 (2024.11.05) "대통령실 "선호지역에 본격 주택 공급...상속세도 인하".

- ◎ 이를 이해하기 위해서는 먼저 시공 단계(토지 준비 - 준공)에서 필요한 자금과 자금조달 방식에 대해 이해할 필요가 있음. <그림 4>와 같이 정비사업의 시공 단계에서 조합과 조합원들은 총 3가지 유형의 대출(① 조합원 이주비 대출, ② 조합 사업비 대출, ③ 조합원 부담금 대출)을 통해 자금을 조달하고 있음.
  - 이 밖에도 ④ 일반분양자들을 대상으로 한 중도금 대출과, ⑤ 준공 후 조합원들을 대상으로 한 잔금대출이 있음.
- ◎ 이 중 본 고에서 중점적으로 고찰하는 '① 조합원 이주비 대출'의 경우, 차주가 조합원이고 종전자산을 담보로 대출이 실행되기에 가계대출(부동산 담보대출, 대부분 주택담보대출)로 분류되고 있음. 하지만, 실질적으로는 신속·원활하게 '착공 가능한 토지'로 만들기 위한 목적으로 실행되는 사업비 대출 성격을 가짐.
  - 정비사업은 사람이 거주하고 상행위가 일어나고 있는 1만<sup>m</sup> 이상의 구역에서 기존 건물을 철거한 후 공동주택 단지를 신축하는 방식으로 추진됨. 따라서, 해당 구역을 착공이 가능한 내대지 상태로 만들기 위해서는 거주자와 상인 등의 이주가 선행되어야 하는데, 이를 위해서는 상당한 자금이 필요함. 특히, 다수 세입자가 있는 다가구주택이나 상가건물의 경우 일시에 세입자의 보증금을 돌려줘야 하기에 상당한 자금이 필요함.
  - 뿐만 아니라, 기존에 종전자산을 담보로 한 대출이 있는 경우 이주·철거가 진행되면 담보의 목적물이 사라지기에 해당 대출을 유지할 수 없고, 따라서 상환 의무가 발생함. 이 경우 조합원들은 이주비 대출을 받아 기존 대출을 대한 해야 함.
  - 이주가 시작되는 시점부터 조합과 조합원들의 금융비용은 급격하게 증가함. 따라서, 자연으로 인한 비용 지출을 최소화하기 위해서는 신속한 이주 절차가 반드시 요구되기에, 원활한 이주비 대출 공급은 조합과 조합원 모두에게 매우 중요함.
  - 이렇게 이주비 대출은 일반적인 부동산 담보대출과 같이 가계대출로 분류되고 있으나, 그 목적은 원활한 이주를 통해 해당 구역을 착공가능한 토지로 만들기 위한 것임. 즉, 실질적 성격은 토지준비 목적의 '사업비 대출'이라 할 수 있음.
- ◎ 대부분의 이주비 대출은 주택도시보증공사(이하 HUG) 보증을 받아 시중 금융기관을 통해 조달되고 있음(①-a). 다만, 통상 HUG 보증 한도를 넘어선 대출이 필요한 조합원들도 상당수 존재하기에, 일반적으로 조합은 시공사의 보증을 바탕으로 추가 이주비 대출상품을 마련하여 제공하고 있음.
  - 정비사업의 공익성과 이주비 대출의 필요성이 인정되기에 HUG는 조합원 이주비 대출보증 상품을 운영하고 있음(보증한도 : 비규제지역 1주택자 기준 종전자산평가액의 70% 이나, 현장에서는 실질적으로 60%까지만 대출이 실행되고 있음).
  - HUG 보증 이주비 대출만으로 이주비를 조달하기 힘든 조합원들은 통상 시공사가 보증하는 추가 이주비대출 상품을 이용함. 이 상품의 보증 한도는 일반적으로 종전자산평가액의 100%임. 금리는 HUG 보증상품에 비해 다소 높음.
  - 두 상품 모두 조합이 집단취급하는 집단대출 방식이며, 차주는 조합원임.
- ◎ 올해 중반부터 일부 선호지에서 주택가격이 급등하고, 이와 함께 가계 부동산 대출이 급증하자 금융 당국은 7월부터 1금융권을 시작으로 가계부채 관리에 들어갔음. 일부 선호지의 주택가격 상승세와 가계부채 증가세가 꺾이지 않자 개입 강도는 점차 강화되어 왔음.
  - 이로 인해 <그림 5>에서 볼 수 있듯 2023년 10월 이후 전반적인 금리는 하향 안정화되어 왔으나 2024년 7월 이후 주택담보대출 금리는 상승했음.

〈그림 5〉 '21~'24년 주요 금리 등락 추이



자료 : 한국은행, 금융투자협회

- ◎ 실제로 〈표 1〉에서 일부 확인할 수 있듯 대출 기관과 금리는 금융 당국의 개입에 따라 크게 영향을 받아 왔음. 5월경까지는 이율이 상대적으로 가장 낮은 은행권에서 자금을 조달해 왔으나, 규제가 본격화된 7월경부터는 증권사에서 주관하여 2금융권으로부터 자금을 모집하여 이주비 대출을 실행하는 경우가 크게 늘었음.
  - 시중은행은 수신 기능이 있을 뿐 아니라 신용도가 높아 채권시장에서도 낮은 비용으로 자금조달이 가능함. 따라서 통상 가장 경쟁력 있는 금리로 자금조달이 가능함. 게다가, 이주비 대출은 HUG가 보증하는 우량 대출인데다 일회성으로 끝나지 않고 입주 후에도 계속 거래를 이어갈 가능성이 높아 일반적으로 주변 자점에서 관심을 갖고 입찰에 적극 참여해 왔음.
  - 하지만, 7월부터 시작된 가계대출 규제로 각 은행 본점으로부터 집단대출 승인을 받을 수 없어 입찰 참여 자체가 힘들어졌다고 함 (은행 지점 담당자 인터뷰).
  - 따라서, 7월 이후 이주비 대출을 실행한 곳은 주로 증권사를 통해 2금융권으로부터 자금을 조달해 왔음. 그 결과 올해 들어 시중 금리는 점차 낮아져 왔으나 이주비 대출 금리는 시중 금리 하락을 온전히 반영하지 못했음.
  
- ◎ 당국의 규제로 인해 금리가 상대적으로 높은 2금융권으로부터 이주비를 조달함에도 불구하고, 올해 10월 중순까지는 상호금융권을 중심으로 비교적 낮은 이자로 이주비 대출이 실행되어 왔고, 따라서 정비사업에 미치는 영향이 제한적이었음. 하지만, 10월 20일경<sup>4)</sup>부터 금융 당국의 2금융권에 대한 규제가 강화되어 가계 '부동산 담보대출'로 분류되는 이주비 대출 금리가 크게 상승했음.
  - 〈표 1〉에서 볼 수 있듯, 대출 규제가 시행되지 않았던 5월 대비 10월 말 이주비 대출 금리는 0.78% 상승했음. 이 기간 시중 금리는 0.19%(COFIX, 잔액기준) 하락한 것을 고려해 본다면 금융 당국의 규제로 인한 금리 상승폭은 약 1.0%(0.97%)가량인 것으로 추정해 볼 수 있음.
  - 이러한 차이를 야기한 가장 큰 요인은 가산금리로, 5개월 사이에 약 1.0% (0.97%) 상승했음.
  - 만일 이주비 대출을 6억원(중전자산 10억원)을 5년간(이주 1년 + 공사 4년) 받는 조합원이 있다고 가정할 경우, 대출 규제로 인해 금리가 1% 추가 상승하면 해당 조합원은 이자로 3,000만 원을 추가로 부담해야 하는 상황임.

4) 이데일리 2024.10.21. “가계대출 더 워졌다… 새마을금고 대출 물량 줄이고 보험사 DSR 축소”; 금융위원회 2024.10.23. “제2금융권, 인터넷은행, 지방은행으로의 풍선효과 철저히 관리”, 보도자료 ; 파이낸셜투데이 2024.11.12 “금감원, 상호금융 가계대출 들여다보다… 농협중앙화새마을금고 점검”.

〈표 1〉 최근 실행된 정비사업 이주비 대출 금리 변화 (기관 선정일 기준)

	2024.3월	2024.5월	2024.7월	2024.7월	2024.9월	2024.10월 말
지역	서울	서울	경기	경기	부산	경기
대출기관	은행	은행	증권사	증권사	증권사	상호금융
기준금리	3.24% (신잔액 6m)	3.59% (신규 6m)	3.56% (신규 6m)	3.17% (신잔액 6m)	3.14% (신잔액 6m)	3.40% (신규 6m)
가산금리	약 0.6%	약 0.1%	약 0.4%	약 0.7%	약 0.7%	약 1%
실행 금리 (All in cost)	약 3.9%	약 3.7%	약 3.9%	약 3.8%	약 3.8%	약 4.4%

주1) 흑여나 발생할 수 있는 불이익을 방지하기 위해 정보는 개략적으로만 표기함.

주2) 일반적으로 이주비 대출 기관은 입찰을 통해 선정됨. 위 표에서는 선정된 기관과 해당 기관에서 제시한 조건만 표기함.

## (개선 방안) 이주비 대출은 불가피한 사업비 대출.. 별도 track으로 관리해야

- ◎ 지난 정부 주택 정책의 결과를 통해 수요억제 중심의 주택 정책만으로는 주택가격을 안정화하는 것도, 그리고 역설적으로 가계부채를 안정적으로 관리하는 것도 힘들다는 것을 경험했음.
- ◎ 따라서, 주택시장을 근본적으로 안정화하기 위해서는 수요자 눈높이에 맞는 주택이 원활하게 공급될 것임을 시장 참가자들에게 인식시킴으로써 그들의 불안을 해소하는 것이 필요함. 그리고, 미개발용지가 거의 없다시피 한 서울 등 대도시에서는 이러한 주택 공급을 위해서는 정비사업이 신속·원활하게 추진될 필요가 있음.
- ◎ 최근 공사비 급등과 주택시장의 초양극화로 인해 소수 ‘선호지’를 제외한 대부분의 구역에서는 여전히 사업성 부족 문제를 겪고 있음.
  - 이를 개선하기 위해 국회·국토부·서울시 등 지자체는 사업성을 개선하여 정비사업이 신속·원활하게 추진될 수 있도록 하기 위한 다양한 노력을 해오고 있음. 대통령실에서도 정비사업을 지원 대상으로 전환했음을 지속적으로 강조해 왔음.
- ◎ 이러한 가운데 원활한 사업 진행을 위해서는 필수적으로 필요한, ‘토지 준비’ 목적의 사실상 사업비 대출인 이주비 대출이 가계부채로 분류되어 금융 당국의 대출 규제를 받고 있음. 이에 따라 조달 금리가 크게 상승하여 가뜩이나 사업성 부족으로 어려움을 겪고 있는 곳의 사업성이 추가적으로 훼손되고 있는 상황임.
  - 이 문제가 지속된다면 조합원 부담이 커져 분쟁이 늘어나고, 사업이 지연되는 것을 피하기 힘들 것임. 이는 다시 주택시장 불안을 유발하여 가계부채 축소를 위한 정책이 오히려 가계부채를 늘리게 되는 부작용을 초래하게 될 것으로 우려됨.
- ◎ 따라서, 사실상 ‘사업비 대출’ 성격인 이주비 대출은 일반적인 가계대출이 아닌 별도의 track으로 분류하여 관리해 나갈 필요가 있을 것임.

이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr) · 김성환(부연구위원·shkim@cerik.re.kr)