

# 후분양제 도입논의와 새로운 주택공급 체계정비를 위한 제언

장 성 수 | 주택산업연구원 선임연구위원 · 공학박사

## 문제의 제기

2002년말 건설교통부가 추계하는 주택보급율이 전국적으로 100%를 넘어섰다. 이로서 서울과 수도권 일부를 제외하고는 주택재고의 절대적인 부족현상이 해소된 것이다.

이에 앞서 IMF 금융위기에 따른 부동산 시장의 침체를 극복하기 위해 1998년 신규주택 분양가격규제가 철폐되는 등 각종규제가 철폐되었다.

주택시장에서 주택건설업체들은 주택의 품질과 가격을 통한 본격적인 경쟁에 돌입할 수 있는 여건이 정비된 것이다.

이후 주택건설업체는 자기들의 장점을 홍보하는 한편 각종 브랜드를 개발하여 치열하게 시장에서 경쟁하게 되었다.

REIT's 등 각종 부동산 투자 상품들이 개발되었고, 저금리가 확산되면서 주택이 자산투자대상으로 IMF 이전보다 한층 더 부각되고 있다.

주택시장에서 주택공급여건이 크게 변화하고 있는 상황에서 소비자의 권리의식이 계속 높아지고 있다.

이러한 주택 시장의 변화는 구매력을 갖춘 소비자의 선택이 더욱 강조되고, 주택의 질적 측면이 보다 중요시되는 경향으로 요약될 수 있다. 주택재고의 절대 부족과 정부의 각종 규제가 가득 찬 지난 약 40여년간 지속되어온 공급자 주도의 주택공급체계에 대한 전면적인 재검토가 필요한 상황이 전개된 것이다.

이러한 상황에서 정부는 주택의 품질 수준을 높이고 투기를 방지하기 위해 후분양제의 도입을 긍정적으로 추진하겠다고 발표하였다.

이러한 발표의 배경에는 기존의 주택시장구조가 변화된 상황에 적절히 대응하지 못하고 있어 부동산 투기를 야기하고 주택품질에 대한 소비자들의 불만을 제대로 해소하지 못하고 있다고 판단하였기 때문으로 보인다.

그러나 이러한 문제인식에도 불구하고 현재의 주택시장여건 특히 주택건설자금의 공급을

고려할 때 단기간에 후분양으로의 변화는 많은 무리가 따를 것이라는 우려도 뒤따르고 있다.

본고는 기존의 선분양방식과 관련하여 중심으로 주택공급 방식의 현황과 문제점을 검토한 후 변화되는 주택시장 상황에 적합한 주택건설자금공급을 중심으로 주택공급방식의 정비방향을 제시하여 향후 주택산업 발전을 위해 우리가 무엇을 우선적으로 해야 할 것인가를 한번 생각해보고자 한다.

### 주택선분양의 근거

주택선분양이란 주택건설사업자가 주택을 분양함에 있어 준공후 분양하는 것이 아니라 준공 전 주택을 입주계약자에게 준공 후 인도를 전제로 분양하고, 주택가격의 일부를 받아 공사를 진행한 후 완성된 주택을 인도한 후 잔금을 받는 주택공급 방식을 말하는 것이다.

주택건설사업자는 1977년 5월에 제정된 주택공급에 관한 규칙 제 7조가 정해놓은 입주자 모집시기 및 조건에 따라 주택을 선분양할 수 있다. 주택건설사업자는 착공과 동시에 또는 10~20% 정도의 공정을 달성 한 후에는 주택을 선분양할 수 있다.

일반적으로 분양대금의 20%를 계약금으로, 중도금으로 60%를 받고 있기 때문에 주택건설사업자는 입주계약자로부터 주택이 준공되기 이전에 주택분양대금의 80%를 공기에 따라 분납받아 건설투자자금을 회수하거나 회수된 자금을 다른 주택건설사업에 투자자금으로 사용하게 된다.

### 주택선분양방식의 의의와 문제점

분양공고만으로 주택구입여부를 결정하는 선분양이 신규주택공급의 대부분을 차지하게 된 것은 지난 40여년간의 우리나라의 경제성장의 부산물이라 할 수 있다.

경제성장 우선 정책으로 주택부문에 대한 금융이 거의 공급되지 않는 여건에서, 주택시장의 재고 부족과 이에 따른 가격 폭등이라는 상황이 일어나자 주택건설사업자와 소비자의 합리적인 선택의 결과로 오늘날까지 계속되고 있는 것이다.

요약하자면 주택선분양은 주택금융이 거의 존재하지 않았던 자본시장여건을 반영한 주택건설체계(housing system)라 할 수 있다. 주택건설사업자가 택지를 구입하고 주택을 완공한 뒤 주택구입자에 판매하여 자금을 회수할 때까지는 적어도 최소한 30개월이 필요하다.

이 기간 중에 주택건설사업자로서는 원활한 자금 조달이야말로 주택건설사업 성패의 관건이다.

그러나 1960년대 70년대 수출주도형 경제성장기에 주택부문은 내수소비재로 간주되어 금융권의 자원배분순위에서 뒤로 밀려 있었다.

그러나 경제성장과 도시화가 진행되면서 주택부족문제가 대두되자 정부는 1972년 주택건설촉진법을 제정하면서 주택건설에 노력을 기울이게 된다. 주축법의 제정 이후 대규모 주택건설을 추진하면서 부족한 주택공급자 금융을 충당하는 방안으로서 자금여력이 있는 주택구입자에정자의 자금을 활용하여 건설자금으로



소비자는 전문적인 지식이나 방법도 없고, 청약 당첨에 따른 계약자로서 분양대금을 사전에 지불한 상태에서 청약 자격의 상실 등의 문제가 생기기 때문에 계약 해지가 자유롭지 못한 주택입주계약자의 입장에서는 주택의 품질에 대한 불안을 항상 갖게 된다.



활용하는 선분양방식의 본격적으로 확산된다.

선분양방식이 확산되면서 주택건설사업자는 주택을 선분양하여 조달한 자금으로 주택건설 공사비로 활용할 수 있었으며, 경우에 따라서는 다음 사업을 위해 택지를 매입하는 데도 자금을 활용하였다.

주택입주계약자도 주택가격이 계속해서 오르는 상황이었기 때문에 주택을 선분양 받을 경우 완성된 주택보다 저렴한 가격에 주택을 구입할 수 있었고, 공급자 금융은 물론 주택을 구입하기 위한 소비자금융도 미미하였기 때문에 분양대금을 분납할 경우 주택구입에 따른 자금부담이 분산되는 이점이 있었다.

정부는 주택건설사업자에게 별도로 막대한 공급자 금융지원을 하지 않고서도 주택공급확대라는 정책 목표를 달성할 수 있었다. 선분양 방식은 산업 선진국에서는 대규모 도심재개발이나 주택단지건설에 필요한 건설자금이 부족한 경우 또는 현재의 금리수준은 높지만 장기적으로 낮아질 경우 고금리대출에 따른 이자부담을 감소시키기 위해 활용하는 자금조달 방식으로서 영미권에서는 'off-plan' 방식이라 한다. 주택선분양방식의 근본적인 문제점은 선분양방식을 제아무리 소비자가 선택한다고 하

더라도 공급자 금융의 한 대안이고 공급자 위주의 공급방식이기 때문에 항상 소비자의 피해라는 잠재적인 위험을 안고 있다는 약점을 안고 있다는 점이다.

주택입주계약자가 착공단계에서 주택을 구입하고 분양대금의 일부를 미리 납부하기 때문에 주택건설사업자의 계약 불이행, 또는 공사지체 등의 시장 및 시공위험을 감수해야 한다는 것이다.

만약 주택건설사업자가 부도나 파산으로 사업이 중단될 경우 대한주택보증이 소비자 피해 최소화의 주체가 되어 납부한 분양대금을 환급해주거나 새로운 시공사를 선정하여 공사를 진행하고 입주를 보장하여 재산권의 상실이라는 최악의 소비자 피해는 방지된다.

그러나 분양자는 납부한 분양대금의 보전과 잔여공사 시공이행을 선택할 권한을 갖고 있지 못하며, 이는 전적으로 대한주택보증이 결정하게 된다.

또한 환급시 선납했던 분양대금에 대해서는 이자가 지불되지 않기 때문에 이자손실이 발생하고, 시공 이행시 통상 3개월 정도의 입주 지연이 발생하는 공사지연에 따른 피해는 불가피하게 감수하지 않을 수 없다.

또 다른 문제점이자 선분양방식의 핵심적인 문제점은 주택의 품질에 대한 소비자들의 요구심과 불만이다.

주택입주계약자는 주택건설사업자가 제공하는 견본주택이나 투시도, 계약서 정도에 근거하여 구매여부를 결정해야 한다.

따라서 공사 시공중에 발생할 수 있는 부실시공이나 자재의 교체, 면적의 감소, 주택성능의 저하 등과 같은 품질저하문제에 대해 소비자들은 불안해 한다. 주택을 미리 분양한 주택건설사업자는 이윤의 극대화를 추구하거나 도덕적 해이로 인해 부실시공을 할 개연성이 존재한다.

소비자는 전문적인 지식이나 방법도 없고, 청약 당첨에 따른 계약자로서 분양대금을 사전에 지불한 상태에서 청약 자격의 상실 등의 문제가 생기기 때문에 계약 해지가 자유롭지 못한 주택입주계약자의 입장에서는 주택의 품질에 대한 불안을 항상 갖게 된다.

소비자의 불안을 해소하기 위해 1994년 공동주택감리제도가 도입되어 소비자 보호를 위한 제도가 정비되었으나 이러한 감리제도 역시 소비자의 불안을 완전히 해소하여주지 못하고 있으며, 감리제도 운영에 다른 또 다른 비용발생요인으로 작용하는 부작용도 있다.

물론 완성된 주택을 구입하는 경우에도 소비자는 주택의 품질에 대한 전문적인 지식이 결여되어 있어 주택의 품질을 정확하게 알 수는 없다는 한계점은 있으나 적어도 스스로 눈으로 보고 판단했다고 하는 점에서 소비자들의 불안과 불만은 최소화될 수 있다.

### 주택선분양방식을 통한 주택건설자금 조달규모 추정

주택선분양방식이 지닌 주택건설자금 조달의 기능이 얼마나 되는지를 고찰하여 후분양제 도입을 위해서는 주택건설자금이 어느 정도가 되는 지를 추정해보고자 한다.

주택산업연구원의 연구결과에 따르면 주택건설업체는 주택건설자금의 평균 36.5%를 선분양을 통해 조달하고 있다(〈표 1〉참조). 따라서 공공부문을 포함한 연간 50만세대의 주택을 건설하여 준공후 후분양하기 위해서는 주택가격을 1억 5천만원으로 추정할 때 단순계산으로 연간 약 27조 4천억원의 공급자 금융이 필요하게 된다.

〈표 1〉 주택건설자금조달구조 (단위:%)

선분양대금	자기자금	외부차입	합계
36.5	32.2	31.3	100.0

자료 : 주택산업연구원, 1997

이것은 연간 소요되는 주택건설자금의 규모이며, 주택건설업체가 자본을 투자하여 택지를 매입한 후 주택을 건설하여 완공한 후 분양하여 투입자금을 회수하는데는 더 많은 시간이 경과된다. 택지 확보에서 주택건설 및 분양을 통한 자금회수기간을 최단기간인 30개월로 할 때 최소한 약 68조 4천억원 정도의 총 주택공급자 금융이 필요한 것으로 추정된다. 금융여건을 생각할 때 과연 68조 4천억이라는 천문학적 규모의 자금을 조달할 수 있을 것인가를 생각해 보아야 할 것이다.

또한 그러한 필요성이 있는가도 생각해 보아

야 할 것이다. 물론 확보한 택지를 금융권에 담보로 잡히고 주택자금을 대출 받을 수 있는 가능성이 있기 때문에 총 주택건설자금 지원을 위해 주택건설업체나 금융권이 동원해야 할 자금의 일부는 충당할 수 있을 것이다.

그러나 주택건설 현장에서 택지의 소유권을 완전히 확보하기 보다는 사업 승인을 전제로 한 가계약 형태의 사업시행이 일반적인 현실을 감안할 때 택지 담보를 통한 건설자금의 충당은 커다란 의미를 갖기 어렵다.

후분양을 위해 필요한 공급자 금융의 규모와 함께 현 주택건설사업자들의 재무구조 및 기업 경영 여건을 고려할 때, 몇백 세대 규모로 대규모 주택을 건설하기 위한 건설자금의 대출을 받을 수 있는 담보 등의 여력이 있는가하는 문제가 존재한다.

건설업체가 택지비와 건설비 등 주택건설사업비를 어떻게 조달할 것인가에 대해서 대부분의 주택건설업체 스스로도 회의적인 것이 현실이다.

더욱이 후분양하에서는 2년 내지 3년후의 주택시장 상황에 대한 예측에 바탕을 두고 주택건설사업을 추진하지 않으면 안되는데 이러한 시장위험 정확히 예측할 만한 능력을 갖춘 주택건설업체는 그다지 많지 않고, 그 방법론이라 할 수 있는 시장예측모형(market forecast model)의 개발도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

결국 이러한 상황에서는 주택건설업체가 극도로 보수적으로 주택시장을 예측하여 주택건설규모를 최소화하거나 높은 위험을 감수하기

위해서는 주택건설에 따른 기대수익율을 높이기 위해 주택공급가격을 크게 올릴 수 밖에 없을 것이다. 이 두가지 경우 모두 신규주택공급가격은 물론 재고 주택가격의 앙등을 가져올 위험이 크다.

### 프로젝트 파이낸싱의 활성화 시급

지적한 바와 같이 막대한 주택건설자금 조달에 대한 명확한 대안의 마련이나 주택건설업체의 시장예측과 관련된 공급 물량 축소나 신규주택공급 가격 상승 등에 대한 충분한 고려가 없이 단순히 선분양방식의 문제점의 대안으로서, 후분양제로의 진행은 주택시장을 혼란에 빠트릴 위험성이 크다.

선분양에 따른 소비자의 피해나 주택품질에 대한 소비자들의 우려를 불식시킬 수 있는 다른 대안을 충분히 모색하지 않고서 무조건 분양제도를 바꾸고 보자는 발상은 매우 위험하다. 조급함과 단견은 후진성이고 우리의 고질적인 병폐였다. 과오가 반복되지 않아야 하며, 선진화된 의식을 바탕으로 우선 새로운 주택정책의 큰 틀을 그려야 한다.

주택보급률 100% 시대를 맞이하여 소비자의 요구를 수용하기 위하여 주택의 품질을 보장할 수 있는 체계를 정비해야 한다.

동시에 주택의 재고를 계속해서 확대함으로써 주택가격을 안정시킬 수 있는 주택공급체계를 다시 짜고 그에 따른 준비 및 체계를 정비해야 한다.

주택건설사업자, 소비자, 관련 전문가, 정부



**주택공급자 금융의 다양화와 후분양에 필요한 주택건설자금을 조달하기 위해서는 주택건설산업과 금융이 하나로 결합된 주택건설사업방식 이른바 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 활성화를 위한 연구가 우선 시급하다.**



가 함께 머리를 모아 연구해야 할 것이다. 기존 주택생산체계가 지닌 효율적인 대량생산체계의 이점을 유지하는 틀 속에서 소비자의 권리를 보호하고, 이를 위해 필요한 주택공급자 금융의 다양화를 가져 올 수 있는 구체적인 방안을 모색해야 할 것이다.

특히 주택공급자 금융의 다양화와 후분양에 필요한 주택건설자금을 조달하기 위해서는 주택건설산업과 금융이 하나로 결합된 주택건설사업방식 이른바 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 활성화를 위한 연구가 우선 시급하다.

프로젝트 파이낸싱에 근거한 후분양은 주택시장의 구매력을 매우 크게 자극할 것으로 예측된다. 선분양하에서는 주택가격의 일부를 선납하고서도 주택이 완공되는 2년 정도의 기간 동안 전세시장을 전전하면서 주택가격의 70% 수준의 전세보증금을 부담해야 한다.

그러나 후분양이 일반화되면 구입과 동시에 입주할 수 있기 때문에 입주 2년 대기에 따른 각종 기회비용이 절약되고 다른 이유가 없는 한 절약분 만큼이 구매력에 반영될 가능성이 있다.

프로젝트 파이낸싱이 전제된 경우 주택사업

추진의 핵심사항은 확보한 택지의 사업 타당성 분석과 이에 근거한 사업계획 제안서의 작성으로 요약된다.

택지의 특성과 주택시장여건을 종합적으로 분석하고 이에 근거하여 자금운영계획까지가 포함된 사업제안서(proposal)를 금융기관에 제출하고 금융기관이 이를 검토하여 적절한 규모와 공기에 따라 주택건설자금을 지원한다면 후분양은 물론 경우에 따라서는 선분양도 가능할 것이다.

만일 은행이 사업제안서를 검토한 뒤 사업타당성 결여를 이유로 자금지원을 거절하거나 사업규모의 축소를 제시한다면 당초 구상했던 주택 사업은 당연히 재검토하거나 중단하는 것이 합당할 것이다.

단순히 선분양을 금지하고 후분양제도의 도입이라는 협소한 논의의 틀을 벗어나서 주택건설자금 조달체계 정비의 하나로서 프로젝트 파이낸싱을 활성화시키고, 프로젝트 파이낸싱과 선분양, 후분양과 같은 주택공급 방식을 연결하여 이를 통해 소비자를 보호하고 구매력을 확대함으로써 주택산업을 한 단계 발전시킬 수 있는 계기를 마련하기 위해 각계의 중지를 모아야 한다는 것이다. ☺