



제420회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공공분양주택 후분양 의무화》

■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2205138호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 복기왕의원 대표발의(제2205138호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 공공분양주택 후분양 의무화(안 제48조제3항 신설)	2

I. 복기왕의원 대표발의(제2205138호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 31.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 1.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 대지소유권 확보, 분양보증 등 일정요건을 갖추는 경우에는 착공과 동시에 입주자를 모집하는 선분양을 허용하고 있고, 사업주체의 재정부담 완화 등 이점으로 선분양이 다수 활용되고 있음.

그런데 선분양의 경우 부실시공, 금융비용 소비자전가 등 수분양자 피해뿐만 아니라 분양권 전매로 인한 부동산 투기 문제까지 발생시키고 있어 선분양보다는 후분양을 활성화할 필요가 있고 이를 위해서는 공공부문이 선도적인 역할을 수행해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 공공분양주택에 대해서는 후분양(주택건축 전체공정의 80% 이상 이후 입주자 모집)을 의무화하도록 규정함으로써 공공부문이 선도하여 후분양 활성화를 유도함과 아울러 수분양자 보호 및 부동산 투기 방지에 기여하려는 것임(안 제48조제3항 신설).

3. 검토의견

가. 공공분양주택 후분양 의무화(안 제48조제3항 신설)

현행	개정안
제48조(공공주택의 공급) ① · ② (생략) <u><신설></u>	제48조(공공주택의 공급) ① · ② (현행과 같음) ③ 공공주택사업자는 공공분양주택을 공급하려는 경우에는 주택 건축공정이 전체 공정의 100분의 80 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 도달한 이후 입주자를 모집하여야 한다. 이 경우 건축공정의 판단 기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 적용례 : 이 법 시행 이후 제35조제1항에 따라 주택건설사업계획을 승인 신청하는 경우부터 적용	

개정안은 공공주택사업자가 공공분양주택을 공급하려는 경우 주택 건축공정이 전체 공정의 100분의 80 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 도달한 이후 입주자를 모집하는 이른바 ‘후분양’¹⁾을 의무화하려는 내용임.

1) ‘선분양’과 ‘후분양’은 법령상 정의된 개념은 아니며, 「주택도시기금법」 및 같은 법 시행규칙에서는 공정률 60% 이상인 경우에 후분양으로 간주하고 있음.

「주택도시기금법」

제9조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 용자

아. 주택 건축공정이 국토교통부령으로 정하는 기준에 도달한 이후 입주자를 모집하는 국민주택규모 이하인 주택의 건설

「주택도시기금법 시행규칙」

제10조(국민주택규모 이하인 주택의 건설에 대한 출자 또는 용자) ① 법 제9조제1항제1호아목에서 “국토교통부령으로 정하는 기준”이란 주택 건축공정률이 60퍼센트 이상인 경우를 말한다. 이 경우 주택 건축공정률의 판단기준에 관하여는 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

현행 「주택법」²⁾ 및 「주택공급에 관한 규칙」³⁾은 주택 공급 시 대지 소유권 확보 및 분양보증의 요건을 갖추면 착공과 동시에 입주자를 모집하는 이른바 ‘선분양’을 허용하고 있으며, 공공분양주택의 경우에도 해당 법령이 적용⁴⁾되어 선분양이 가능함.

2) 「주택법」

제54조(주택의 공급) ① 사업주체(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 하여 제15조제1항에 따른 호수 이상으로 건설·공급하는 건축주와 제49조에 따라 사용검사를 받은 주택을 사업주체로부터 일괄하여 양수받은 자를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 주택을 건설·공급하여야 한다. 이 경우 국가유공자, 보훈보상대상자, 장애인, 철거주택의 소유자, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 대상자에게는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 입주자 모집조건 등을 달리 정하여 별도로 공급할 수 있다.

1. (생략)

2. 사업주체가 건설하는 주택을 공급하려는 경우

가. 국토교통부령으로 정하는 입주자모집의 시기(사업주체 또는 시공자가 영업정지를 받거나 「건설기술 진흥법」 제53조에 따른 벌점이 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 경우 등에 달리 정한 입주자모집의 시기를 포함한다)·조건·방법·절차, 입주금(입주예정자가 사업주체에게 납입하는 주택가격을 말한다. 이하 같다)의 납부 방법·시기·절차, 주택 공급계약의 방법·절차 등에 적합할 것

나. (생략)

3) 「주택공급에 관한 규칙」

제15조(입주자모집 시기) ① 사업주체(영 제16조에 따라 토지소유자 및 등록사업자가 공동사업주체인 경우에는 등록사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있다.

1. 주택이 건설되는 대지(법 제15조제3항에 따라 입주자를 공구별로 분할하여 모집한 주택 또는 이 규칙 제28조제10항제2호에 따라 입주자를 분할하여 모집한 주택에 입주자가 있는 경우에는 그 입주자가 소유한 토지를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 소유권을 확보할 것(법 제61조제6항에 따라 주택이 건설되는 대지를 신탁한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다). 다만, 법 제22조 및 제23조에 따른 매도청구소송(이하 이 호에서 “매도청구소송”이라 한다) 대상 대지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제49조에 따른 사용검사 전까지 해당 주택건설 대지의 소유권을 확보하여야 한다.

가. 매도청구소송을 제기하여 법원의 승소 판결(판결이 확정될 것을 요구하지 아니한다)을 받은 경우

나. 소유자 확인이 곤란한 대지에 대하여 매도청구소송을 제기하고 법 제23조제2항 및 제3항에 따른 감정평가액을 공탁한 경우

다. 사업주체가 소유권을 확보하지 못한 대지로서 법 제15조에 따라 최초로 사업계획승인을 받은 날 이후 소유권이 제3자에게 이전된 대지에 대하여 매도청구소송을 제기하고 법 제23조제2항 및 제3항에 따른 감정평가액을 공탁한 경우

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관으로부터 「주택도시기금법 시행령」 제21조제1항제1호에 따른 분양보증(이하 “분양보증”이라 한다)을 받을 것

가. 「주택도시기금법」 제16조에 따른 주택도시보증공사

나. 「보험업법」 제2조제5호에 따른 보험회사(같은 법 제4조제1항제2호라목의 보증보험을 영위하는 보험회사만 해당한다) 중 국토교통부장관이 지정하는 보험회사

4) 「공공주택 특별법」

제5조(다른 법률과의 관계) ② 공공주택의 건설·공급 및 관리에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「주택법」, 「건축법」 및 「주택임대차보호법」을 적용한다.

한편, 사업주체가 주택을 분양하는 경우 입주자로부터 최대 80%의 계약금 및 중도금을 입주 전에 수령할 수 있는데, 이러한 입주금 납부 일정5)에 따라 사업주체는 선분양 주택의 건설비용의 일부를 금융비용 없이 조달할 수 있음.

이에 따라 민간주택건설사업자 및 공공주택사업자는 금융비용 부담 측면에서 주택 분양 시 후분양보다 선분양을 더 선호하게 됨.

5) 「주택공급에 관한 규칙」

제60조(입주금의 납부) ① 사업주체가 주택을 공급하는 경우 입주자로부터 받는 입주금은 청약금, 계약금, 중도금 및 잔금으로 구분한다.

② 분양주택의 청약금은 주택가격의 10퍼센트, 계약금은 청약금을 포함하여 주택가격의 20퍼센트, 중도금은 주택가격의 60퍼센트(계약금을 주택가격의 10퍼센트 범위 안에서 받은 경우에는 70퍼센트를 말한다)의 범위 안에서 받을 수 있다. 다만, 주택도시보증기금이나 금융기관으로부터 주택건설자금의 융자를 받아 입주자에게 제공하는 경우에는 계약금 및 중도금의 합계액은 세대별 분양가에서 세대별 융자지원액을 뺀 금액을 초과할 수 없다.

③ (생략)

④ 입주금은 다음 각 호의 구분에 따라 그 해당되는 시기에 받을 수 있다.

1. 청약금: 입주자 모집시

2. 계약금: 계약 체결시

3. 중도금: 다음 각 목에 해당하는 때

가. 공공임대주택의 경우에는 건축공정이 다음의 어느 하나에 달할 것

(1) 아파트의 경우: 전체 공사비(부지매입비를 제외한다)의 50퍼센트 이상이 투입된 때. 다만, 동별 건축공정이 30퍼센트 이상이어야 한다.

(2) 연립주택, 다세대주택 및 단독주택의 경우: 지붕의 구조가 완성된 때

나. 분양주택의 경우에는 다음의 기준에 의할 것

(1) 건축공정이 가목(1) 또는 (2)에 달한 때를 기준으로 그 전후 각 2회(중도금이 분양가격의 30퍼센트 이하인 경우 1회) 이상 분할하여 받을 것. 다만, 기준시점 이전에는 중도금의 50퍼센트를 초과하여 받을 수 없다.

(2) (1)의 경우 최초 중도금은 계약일부터 1개월이 경과한 후 받을 것

4. 잔금: 사용검사일 이후. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전체입주금의 10퍼센트에 해당하는 금액을 제외한 잔금은 입주일에, 전체입주금의 10퍼센트에 해당하는 잔금은 사용검사일 이후에 받을 수 있되, 잔금의 구체적인 납부시기는 입주자모집공고 내용에 따라 사업주체와 당첨자 간에 체결하는 주택공급계약에 따라 정한다.

가. 법 제49조제1항 단서에 따른 동별 사용검사 또는 같은 조 제4항 단서에 따른 임시 사용승인을 받아 입주하는 경우

나. 법 제49조제1항 단서에 따른 동별 사용검사 또는 같은 조 제4항 단서에 따른 임시 사용승인을 받은 주택의 입주예정자가 사업주체가 정한 입주예정일까지 입주하지 아니하는 경우

⑤ ~ ⑥ (생략)

[표 1] 분양주택(아파트) 입주금 납부 일정

구 분	주택가격 대비 비율	납부 시기
청약금	10% 이하	입주자 모집시
계약금	20%(청약금 포함) 이하	계약 체결시
중도금	60% 이하	계약 체결 1개월 이후, 전체 공사비 50% 이상 투입 시점 전후 2회 이상 분할
잔금	20% 이상	사용검사일 이후

※자료: 「주택공급에 관한 규칙」 제60조(입주금의 납부) 요약

2019년부터 2024년 10월까지 공공분양주택 공급실적을 선분양과 후분양으로 나누어 살펴보면, 호수(戶數)를 기준으로 91.2%가 선분양이고 8.8%가 후분양에 해당했으며 단지 수를 기준으로 74.7%가 선분양, 25.3%가 후분양이라는 점에서 실제로 대부분의 공공분양주택이 선분양으로 공급되고 있으며, 후분양은 일부 중소규모 단지를 중심으로 제한적인 수준에서 이루어지고 있는 경향을 확인할 수 있음.

[표 2] 공공분양주택 선분양 및 후분양 공급실적

(단위: 호, 개)

구 분		2019	2020	2021	2022	2023	2024.10	계
호수	선분양	21,856 (95.4%)	17,056 (77.9%)	19,038 (96.7%)	15,322 (99.5%)	3,762 (80.6%)	1,805 (95.5%)	78,839 (91.2%)
	후분양	1,046 (4.6%)	4,843 (22.1%)	659 (3.3%)	82 (0.5%)	907 (19.4%)	85 (4.5%)	7,622 (8.8%)
단지수	선분양	35 (67.3%)	36 (73.5%)	34 (89.5%)	22 (64.7%)	8 (88.9%)	7 (87.5%)	142 (74.7%)
	후분양	17 (32.7%)	13 (26.5%)	4 (10.5%)	12 (35.3%)	1 (11.1%)	1 (12.5%)	48 (25.3%)

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

* 청약홈을 통해 모집한 물량만 기재

** 입주자모집공고일부터 입주예정일까지 11개월 초과인 경우를 '선분양'으로 분류

*** 추가모집세대 공고 물량 포함

그런데, 최근 광주광역시 화정동 아파트 외벽 붕괴(2022. 1. 11.), 인천광역시 검단동 아파트 지하주차장 붕괴(2023. 4. 29.), LH 무량판구조 철근 누락(2023. 10.) 등 민간 및 공공분양 아파트의 부실시공이 사회적 문제로 대두되면서 후분양의 제도화에 대한 관심⁶⁾이 높아지고 있음.

후분양은 소비자가 일정 공정이 완료된 실물 주택을 직접 확인하고 청약하므로 가격의 투명성, 부실시공 리스크, 최신기술 등 설계변경, 하자 점검 측면에서 선분양에 비해 소비자 보호에 이점이 있음.

6) 「서울시 주거정책에 대한 서울시민 인식조사」(SH도시연구원, 2023) 내용 요약

○ 조사개요	
구분	내용
조사목적	후분양제에 대한 주요 정책효과 분석
조사기간	2023. 6. 1. ~ 2023. 6. 7., 웹 설문조사
조사대상	서울시민 1,000명(주택소유비율, 성별, 연령 등 서울시 표준 인구모텔에 따라 표집)
○ 주요결과	
- (후분양제 인식도) 후분양제에 대하여 서울시민 43.7%는 들어본 적이 있으며, 33.0%는 후분양제에 대한 인지도가 매우 높음	
- (후분양제가 주택시장에 미치는 영향) 후분양제를 통해 부동산 시장 혼란 저감(64.1%), 하자로부터 주택품질 개선(82.1%) 기대	
- (후분양제 주택구매의향) 서울시민 73.6%가 후분양으로 주택 구매 의향 있음	
- (후분양제 필요도) 서울시민 79.6%가 후분양제도가 필요하다고 응답함	

「후분양제 활성화를 위한 전문가 설문 및 FGI 조사」(SH도시연구원, 2023) 내용 요약

○ 조사개요	
구분	내용
조사목적	후분양제 도입·확산 필요성 및 선결과제
조사기간	2023. 9. 18. ~ 2023. 9. 27., 이메일 조사
조사대상	학계, 공공주택 공급 및 민간주택 공급분야 159명(교수·연구원 58명, 공공주택 50명, 민간주택 51명)
○ 주요결과	
- (후분양제 도입 및 확산 필요성) 전문가 85.5%가 필요 및 매우 필요하다고 응답	
- (후분양제 도입을 통한 긍정 효과) 허위과장광고감소(91.2%), 소비자의 선택권 및 알권리 확대(90.6%), 부실시공 및 품질개선 효과(88.7%), 소비자의 금융위험완화(79.9%), 주택시장 안정 및 투기억제(73.0%) 순으로 긍정적 효과를 예상	
- (후분양제 활성화 방안) 자금 조달 방법 다양화(96.2%), 주택수요추정 시스템 구축(95.6%), 건설자금 공급확대(91.8%), 주택구입자금 대출 확대(88.0%) 순으로 나타남	

특히, 아파트 부실시공 문제는 선분양에서 입주 시기와 원가를 맞추기 위한 공기 및 비용 압박에서 비롯되는 경우가 많다는 점에서 후분양은 일정 공정 이후 분양이 이루어지기 때문에 선분양에 비해 부실시공의 위험과 부실시공 시 소비자의 피해 규모도 적게 발생할 것으로 보임.

[표 3] 선분양과 후분양 비교

구 분	선분양	후분양
가격의 투명성	×(기본형 건축비 적용)	○(실제 수량 및 원가 공개)
부실시공 리스크	↑(원가 상승 시)	↓
최신기술 등 설계 변경	×	○
공기 연장	×(분양계약 준수 의무)	○
하자 확인 후 계약	×(모델하우스 확인 후 청약)	○(아파트 실물 확인 후 청약)
분양권 전매(투기) 방지	×(계약 후 입주까지 통상 3년)	○(계약 후 곧바로 입주)
금융비용 부담	수분양자	주택사업자 + 수분양자 일부

※자료: SH 서울주택도시공사 제출자료를 바탕으로 재구성

이러한 배경에서 국토교통부는 2018년 6월 「제2차 장기주거종합계획(’13~’22) 수정계획」을 통해 공공주택부문에 단계적으로 후분양(공정률 60% 기준)을 도입하여 2022년까지 후분양 공급물량을 전체의 70%까지 확대한다는 계획을 자체적으로 수립하였으나, 현행 「제3차 장기주거종합계획」(2024. 8.)에는 후분양과 관련된 계획이 삭제⁷⁾됨.

7) LH는 현재 후분양을 중단한 상태이며, SH는 현재 전체 공공분양 주택을 후분양으로 공급 중

따라서 공공분양주택의 후분양을 의무화하려는 개정안은 공공분양주택 소비자의 권리를 보호하고, 공공주택사업자의 책임성을 강화하며, 공공부문부터 선도적으로 후분양을 제도화함으로써 민간부문에도 이를 확산할 수 있게 한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 보임.

개정안에 대하여 국토교통부는 공공분양주택 후분양제의 소비자 피해 예방, 부동산 투기 방지 등 긍정적 취지에는 공감하지만, 후분양제 의무화로 인해 일시적인 주택공급 감소⁸⁾, 건설자금 금융조달(LH의 경우, 주택도시보증공사 또는 공사채) 부담 증가 등 부작용이 나타날 수 있고, 분양 시기와 하자발생 간에 특정한 상관관계가 있다고 단정하기 어려운 측면⁹⁾이 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

이에 더하여 LH는 후분양제의 경우 소비자가 일시에 목돈을 마련해야 하는 부담으로 분양 실적이 저조¹⁰⁾하게 나타날 수 있으며, 분양시점부터 입주시점까지 기간이 짧아 사업자가 미분양을 해소하는 데 있어 어려움¹¹⁾이 있을 수 있다는 의견을 제출함.

8) 2019년부터 2024년 10월까지 공급된 공공분양주택 86,461호 중 91.2%인 78,839호가 선분양됨 (입주자모집 공고일부터 입주예정일까지 11개월 초과하는 경우 선분양으로 분류)

9) < 최근 5년간 하자심사·분쟁조정위원회 접수현황 >

- (LH, 선분양 중심) 준공 84,886호 중 177건 접수(0.2%)

- (SH, 후분양 중심) 준공 1,973호 중 53건 접수(2.7%)

10) 최근 3년간 공급단지 초기 분양률 : 선분양 69.5%, 후분양 34.7%

11) 최근 3년간 공급단지 입주시점 미분양률 : 선분양 1.2%, 후분양 49.4%

아울러, 대한건설협회는 후분양제를 의무화할 경우 자금조달 능력이 떨어지는 중견·중소 민간건설업체의 공공주택사업 참여¹²⁾ 감소로 주택 공급에 일부 차질이 나타날 수 있으며, 소비자의 입장에서라도 확실적인 후분양제 적용은 공공주택 청약 시 입주금을 일시에 조달해야 하는 경제적 부담을 가중시킬 수 있으므로 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

따라서, 개정안을 심사함에 있어서 공공분양주택에 후분양제를 의무화함으로써 기대되는 부실시공 방지 및 소비자 보호 효과와 아울러 후분양제가 주택시장 안정화에 미치는 영향, 공공주택 분양제도 변경의 이해당사자인 공공주택사업자(공공주택사업에 공동 공공주택사업자로 참여하는 민간건설업체 포함)의 건설자금 금융조달 가능성, 공공주택 수분양자의 입주금 일시 납부 부담 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보임.

12) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사
 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인
 6. 주택도시보증기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사
- ② 국토교통부장관은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 「**주택법**」 제4조에 따른 **주택건설사업자**를 **공동 공공주택사업자**로 지정할 수 있다.
- ③ 제1항제5호 및 제2항에 따른 공공주택사업자의 선정방법·절차 및 공동시행을 위한 협약 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

[표 4] 후분양 제도의 장·단점

구 분	장 점	단 점
주택시장	· 분양권 전매가 불가능하므로, 주택 시장 안정화 기여 기대	· 일시적 주택 공급물량 감소 가능
공급자	· 모델하우스 설치비용 절감 가능 (단지내 설치 가능)	· 선분양 대비 자금조달 비용부담 - 수익성 감소 - 신용도가 낮을수록 사업여건 악화
수요자	· 주택공급자 부도로 인한 피해 방지 · 주택품질 확인 가능 (공정률에 따라 불가할 수도 있음)	· 일시에 목돈 마련 부담

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

문 의 처

02)6788-5574