

주택산업연구원 주최 · 대한주택건설협회 후원

주택분양보증시장 문제점과 주택사업공제조합 설립방안

2020. 12. 10

김덕례 주택정책연구실장

노희순 연구위원, 박홍철 책임연구원



住宅産業研究院

C ontents

1. 주택분양보증시장 현황 및 문제점
2. 주택사업공제조합 설립 필요성
3. 舊주택사업공제조합 부도원인 진단
4. 新주택사업공제조합 설립방안

1.

주택분양보증시장 현황 및 문제점



선분양제도 하에서 소비자 보호와 주택공급 확대를 위해 주택분양보증 도입(1993년)

- 주택분양보증 정의 : 「주택법」 제15조에 의해 사업계획승인을 얻어 건설하는 주택사업 중 일반에게 분양하는 주택이 30세대 이상(도시형생활주택 50세대 이상)인 경우 **의무적으로 가입**하는 보증
 - 사업주체가 파산 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없는 경우에 **분양이행** 또는 납부한 **계약금 및 중도금 환급**을 책임짐
- 주택분양보증 역할 : 선분양제도 하에서 **소비자 보호와 주택공급**(중소·중견 주택사업자의 시장참여 기회) **확대**
- 주택분양보증 기관 : 「주택공급에 관한 규칙」 제15조제1항에서 **주택도시보증공사(HUG)**와 국토교통부 장관이 지정하는 **보험회사**로 정하고 있으나, 현재까지 **HUG가 주택분양보증을 독점적으로 공급**(1993년부터 27년간 독점)

주택분양보증 상품개요

분양보증가입

주택분양공고 전
(30세대 이상)



보증책임시기

사업주체가 부도 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없는 경우



사업주체

분양계약이행 불가



분양계약자

보증책임내용

분양책임이행 또는 납부한 계약금 및 중도금 환급



주택도시보증공사

분양책임이행

납부한 계약금 및 중도금 환급



분양계약자



주택분양보증은 HUG가 독점권을 행사

- 주택 관련 보증상품 취급기관 : 현재 주택 관련 보증상품을 취급하는 기관으로는 HUG 외에도 건설 관련 공제조합과 SGI서울보증 등이 있으나, **주택분양보증은 HUG가 독점**

주택 관련 보증상품 및 취급기관

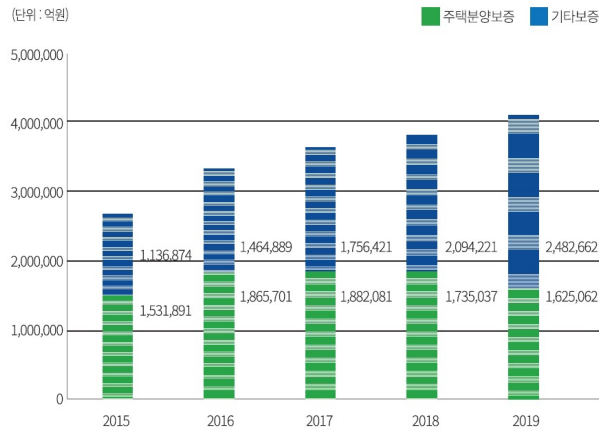
보증상품	보증 취급 기관	
주택분양보증	HUG	-
주상복합주택분양보증	HUG	-
주택임대보증	HUG	-
하자보수보증	HUG	건설공제조합, 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합
임대보증금보증	HUG	SGI서울보증(공공임대주택보증보험)
조합주택시공보증	HUG	서울보증보험(시공보증보험), 건설공제조합(시공보증)
주택사업금융보증	HUG	건설공제조합(대출보증), 전문건설공제조합(대출보증), 한국주택금융공사(건설자금보증)
하도급대금지급보증	HUG	건설공제조합, 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합
감리비에치보증	HUG	SGI서울보증(설계·감리보증보험)
주택구입자금보증	HUG	SGI서울보증
인허가보증	HUG	건설공제조합, 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합, SGI서울보증



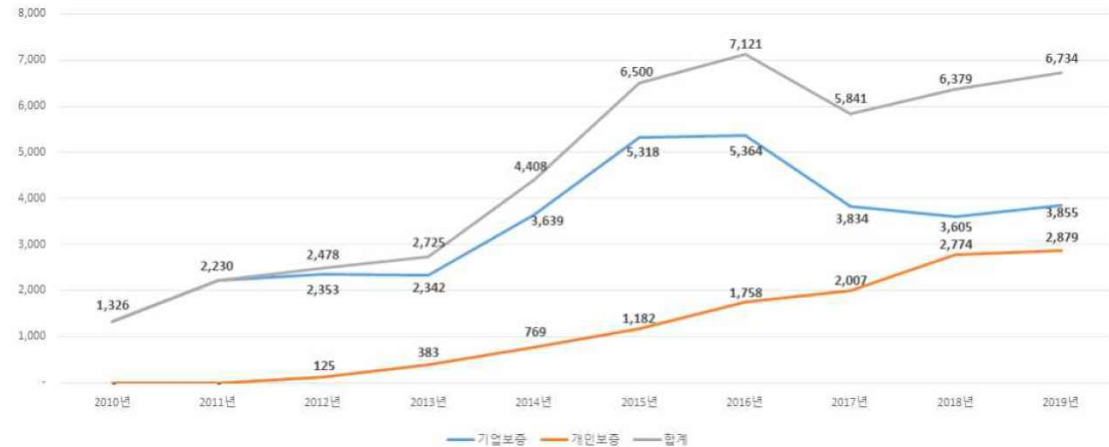
주택분양보증 실적 및 잔액과 보증료가 크게 증가

- 주택분양보증 현황** : 총 보증 발급규모 175.3조원 중 **주택분양보증이 31.3%(54.8조원)**,
 (2019년 기준) **총 보증잔액 410.7조원 중 주택분양보증이 39.6%(162.5조원)**,
 최근 **분양시장 호조**로 분양보증 실적 및 보증수수료가 급증하면서 **HUG 수익 증가**

주택분양보증 잔액 추이



보증수수료 수입 추이



주택분양보증료 수입 및 당기순이익 추이

자료 : 주택도시보증공사(2020), 2019년 업무통계연보, 제27기 영업보고서
(단위: 억 원)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
분양보증료 수입	1,754	1,722	2,616	4,467	4,161	2,534	2,322	2,675
주택분양보증료 수입	1,513	1,490	2,318	4,065	3,660	2,100	2,029	2,351
당기순이익	2,205	1,992	3,901	3,523	4,736	5,655	5,128	3,836



2012년 이후 주택분양보증의 보증사고 위험은 크게 감소하는 추세

- 주택분양보증 사고 : 종전 대비 보증사고율은 1/5 수준으로 떨어지고 회수율은 2배 이상 향상
 - HUG는 보증사고율 하락 및 회수율 상승에도 불구하고, 각종 명분을 내세워 수수료 인하를 거부
 - 5년 동안 2배 이상의 보증수수료 수익 증가 실현 *2018년 5,128억 원으로 2012년 대비 약 2.3배 증가
 - 수수료를 50% 인하해도 전혀 문제가 없는 상태 → 2020년 6월, 대한주택건설협회에서 공제조합을 설립한다고 발표하자 7월부터 코로나19 사태를 이유로 금년 말까지 수수료를 50% 한시 인하
 - 2017년 3월에 보증리스크 관리라는 명분으로 “고분양가 사업장 분양보증 처리기준”을 발표했으나, 직전 2개 연도의 보증사고건수는 2015년 4건, 2016년 2건에 불과하고, 해당 사고사업장도 대위지급액이 대부분 회수되어 사실상 손실은 전무한 상태로, 보증리스크 관리라는 명분은 억지 논리

HUG 주택분양보증 사고 추이

(단위:건,억 원)

구분	계	'09이전	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
보증건수	15,737	9,425	292	414	487	517	720	965	944	685	682	606
보증금액	8,716,242	4,072,315	157,300	300,666	301,031	329,175	475,662	811,294	772,634	476,928	470,936	548,301
사고건수	1,015	962	19	4	12	7	4	4	2	0	0	1
사고금액	307,842	266,958	17,496	2,680	8,543	4,767	3,469	1,390	517	0	0	2,022
회수액	26,152	6,956	3,008	2,864	2,635	4,140	3,689	1,283	330	227	1,020	-



주택분양보증 독점에 따른 문제 제기과 부작용이 지속적으로 발생

■ 주택분양보증 문제점

- ① 과도한 보증수수료, ② 일관성 없고 부적절한 심사기준, ③ 전문성 부족·갑질 업무행태 등으로 업계불만 폭증
- 막대한 보증수수료 이익에도 불구하고 보증료 적정화를 회피하고, 시장상황과 사고율·회수율에 따른 적기 조정이 이뤄지지 않고 있다는 문제 제기

*주택사업자의 89.1%가 HUG의 보증수수료가 과도하다고 응답함

- 고분양가 관리지역 심사 시 비교사업장 기준에 브랜드 유사성을 포함하여 사실상 중소·중견 주택기업에 불이익을 주고 사업참여 기회를 제한하고 있다는 문제 제기
- HUG의 대규모 신규인력 채용과 잦은 보직이동으로 인한 보증업무 전문성 부재 및 갑질 업무행태 등에 대한 문제 제기

*주택사업자의 54.8%가 HUG의 갑질 업무행태를 경험한적이 있다고 응답함

■ 주택분양보증 독점 부작용

- ① 주택사업 지연 및 중단, ② 청약과열 및 주택공급 차질, ③ 주택기업 안정성 저해 및 시장불안 확대
- 독점에 근거하여 분양가격 제한, 보증서 발급 중단 등 과도하게 시장에 개입하면서 부작용 초래



중소·중견 주택기업들의 각종 피해사례도 지속적으로 발생

▪ 중소·중견 주택기업 피해사례

- HUG의 주택분양보증 독점으로 인해 보증상품을 이용하는 고객임에도 불구하고 보증심사 시 불합리한 요구일지라도 수용할 수 밖에 없어 각종 피해사례가 지속적으로 발생

HUG의 일방적 보증업무 중단으로 다수의 단지에서 **분양일정 차질** 발생

피해사례 1. '16.11.3대책으로 청약규제가 강화된 서울 강남지역 등에서 2주간 **보증서 발급 중단**

피해사례 2. '17.6.19대책으로 청약규제를 추가로 받는 지역에 대해 「주택법」 하위법령 개정 시점까지 **보증서 발급 중단**

HUG의 과도한 분양가격 통제로 인해 **리스크 관리 및 심사기준의 합리성 상실**

피해사례 3. 리스크 관리를 위한 분양가격(원가+적정이윤) 평가가 아닌 **정책목적**으로 시세 대비 30~40% 낮은 분양가를 강요하여 **분양일정 지연 및 중단** → 청약과열로 **시장불안 확대**

피해사례 4. A단지의 경우 최근 분양사업장 고분양가를 이유로 **7년 전의 분양단지**를 **비교사업장**으로 선정하여 **손실 발생**

피해사례 5. B조합의 경우 **HUG가 제시한 일반분양가 상한선**의 수용 여부를 놓고 조합 내 갈등이 심화되면서 **사업 지연**

HUG의 보증업무 전문성 부족과 적기 보증심사 요청에 대한 **소극적 대응**으로 다수의 기업들이 **사업 지연** 경험

피해사례 6. 보증 신청 시 신청일자란을 공란으로 제출하게 하여 내부심사 후 1~2개월이 지나고서야 일자를 기재하거나 당초에 제시하지 않았던 경미한 추가서류를 지속적으로 요구 → **법 위반 및 사업 지연**

피해사례 7. PF대출보증 심사기간(3주) 내 심사가 완료되지 못할 경우 **신청일자를** 수정하여 재신청하도록 요구

피해사례 8. 보증심사 진행 중 **담당자 교체 또는 부재**(휴가, 교육·연수 등)로 인해 심사기간이 길어지면서 **일정 차질** 발생

2.

주택사업공제조합 설립 필요성



조합원들의 안정적인 사업 영위를 위해 공제조합 설립 필요

- 공제조합 정의 : 조합원이 상부상조하기 위해 자주적으로 만든 상호부조 단체로 조합원과 사업주 측의 출자를 통해 기금을 형성하여 운영
 - 각 산업별 보증 및 공제사업 수익을 기반으로 제도 금융권에서 소외되기 쉬운 산업 내 중소기업에 대한 정책적 보증 지원 및 산업 건전성 강화에 이바지
 - 각 조합원들이 안정적인 사업을 영위하기 위해 필요한 각종 보증과 자금 융자, 투자펀드 조성 등을 제공하므로, 경제위기 도래 시 필요성 더욱 증대
- 주택사업공제조합 정의 : 협동조직을 통한 신용도를 높이고 자율적인 경제활동을 도모하기 위하여 주택사업에 관한 의무이행에 필요한 각종 보증 및 자금의 융자 등을 행하는 조합(「주택건설촉진법」 제47조의6)
 - 주택사업자의 자주적 경제활동과 경제적 지위향상을 도모하는 등 주택산업의 발전에 이바지
 - 최근 HUG의 과도한 보증수수료와 보증거절로 인한 사업중단이 빈발하면서 공제조합 설립에 대한 니즈와 목소리 확산 *신임 주건협 회장 공약사항

※ 주택산업은 거시경제 흐름과 유사한 패턴으로 진행되므로, 주택사업공제조합이 중소·중견 주택기업들의 금융안전망 구축을 통해 자생력을 강화하고 주택산업의 지속가능한 생태계 유지에 이바지할 수 있음



시장개방 시점 도래에 따른 공제조합 설립 필요성 증대

- 시장개방 시점 도래 : 주택분양보증 **시장개방 시점(2020년)**이 도래함에 따라 신규 주택사업공제조합 설립의 필요성이 본격적으로 제기

[정부의 주택분양보증 시장개방 추진 경위]

- (2008년 12월) 기획재정부, '공공기관 선진화 계획'에서 **2010년까지 분양보증 독점 폐지 발표**
→ HUG뿐만 아니라 국토교통부장관이 지정하는 보험회사도 분양보증이 가능하도록 「주택공급에 관한 규칙」 개정
- (2009년 12월) 기획재정부, 2010년부터 독점권 폐지토록 공공기관 민영화 방침
- (2010년 5월) 기획재정부, **분양보증시장 개방 시점 2015년으로 잠정 연기**
- (2015년 7월) 국토교통부, HUG의 공사 전환 등을 이유로 **분양보증기관 추가지정 연기**
- (2016년 7월) 국회 예산정책처, 분양보증사업 독점폐지 공론화 필요성 제기
- (2017년 7월) 공정거래위원회, **2020년까지 분양보증기관으로 보증보험 회사를 추가지정하기로 국토부와 합의·발표**
- (2019년 10월) 국회 국토교통위원회 국정감사 시 여야 공통으로 HUG 분양보증 업무 독점에 문제 제기
- (2020년 8월) 국토교통부, 주택분양보증 시장개방 관련 연구용역 발주 * 주택분양보증제도의 발전 방향 제시를 위한 연구

- 시장개방 및 공제조합 설립 시 기대효과 : HUG의 주택분양보증 독점으로 인한 **부작용 완화**
 - ① 보증수수료 인하 및 탄력적 운영, ② 심사기준의 일관성·합리성 확보, ③ 분양보증 서비스 개선 등 가능
- ※ 시장영향 : ① 주택사업 원활화, ② 주택공급 정상화, ③ 주택기업 안정성 증진 및 주택시장 불안요인 완화, ④ 주택분양보증 손실위험 분산, ⑤ 일시 경쟁 확대에 따른 HUG 운영애로 완화 등 기대



주택분양보증만 시장개방을 거부하는 것은 명분이 부족

- 첫째, 주택분양보증을 HUG가 단독으로 독점 공급하고 있는 것과 달리, **일반건축물의 분양보증은 다양한 기관**이 공급할 수 있도록 「건축물의 분양에 관한 법률」 시행령(2005년 시행) 제4조에서 명문화하여 **경쟁체제**를 유지해 왔으나, 아무런 문제가 없었음
- 둘째, **분양가격 급상승**으로 인한 **주택시장 불안**에 대처하기 위해 HUG의 분양보증 독점이 불가피하다는 논리도 **민간택지 분양가상한제** 도입·시행('20.7.29~)으로 명분이 없어짐
- 셋째, 이러한 문제점을 종합검토하여 **정부계획**으로도 **2020년부터 분양보증시장을 개방**하기로 했고, 민간택지 분양가상한제 등 **보완 조치들이 이미 완료**되었으므로 더 이상 개방을 거부할 명분이 없음

※ HUG의 분양보증 독점 논리였던 민간 분양가 통제는 민간택지 분양가상한제가 시행됨에 따라 더 이상 유효하지 않고, 이제는 **시장개방이 불가피한 상황**이므로 **어떻게 개방할 것인가**에 대한 접근이 필요한 시점 → **주택전문기관인 주택사업공제조합**은 설립 후 안정기 진입까지 5년 정도 소요되므로 **단계적 부분개방**이 가능하며, 일시 전면개방 시 발생할 수 있는 **전문성 부족, 과당 경쟁**으로 인한 **출혈 수수료** 등의 문제를 방지할 수 있음



주택사업 분야만 유일하게 공제조합이 전무한 상태

- 건설, 운송, 소방, 방재, 환경, 수자원 등 전 산업분야에서 자조기관인 공제조합을 설립·운영 중이나, 주택사업 분야만 유일하게 공제조합이 전무한 상태
 - 업무특성에 따라 별도의 전문화된 분야별 공제조합을 설립·운영
- 신규 공제조합 설립을 통해 주택사업 분야 전문성 확보 및 중소·중견 주택기업에 특화
 - 중소·중견 주택기업의 특성에 부합하는 평가방식, 수수료체계, 보증상품, 리스크 관리 등 보증여건을 합리적인 수준으로 완화 가능

구분	건설공제조합	전문건설공제조합	기계설비건설공제조합	엔지니어링공제조합
감독기관	국토교통부	국토교통부	국토교통부	산업통상자원부
설립년도	1963년	1988년	1996년	1989년
설립근거	「건설공제조합법」 *1997년 「건설산업기본법」 대체	「전문건설공제조합법」 *1997년 「건설산업기본법」 대체	「전문건설공제조합법」 *1997년 「건설산업기본법」 대체	「엔지니어링산업진흥법」
자본금	설립 당시: 약 2억 1,500만원 현재: 5조 8,789억원(2019년 기준)	설립 당시: 약 372억원 현재: 5조 884억원(2018년 기준)	설립 당시: 약 1,500억원 현재: 7,342억원(2018년 기준)	설립 당시: 약 13억원 현재: 1조 2,166억원(2019년 기준)
조합원	설립 당시: 421개사 현재: 12,160개사(2019년 기준)	설립 당시: 4,300개사 현재: 50,750개사(2018년 기준)	설립 당시: 2,900개사 현재: 7,521개사(2018년 기준)	설립 당시: 72개사 현재: 2,686개사(2019년 기준)
직원수	451명(2019년 기준)	444명(2019년 기준)	68명(2019년 기준)	75명(2019년 기준)

자료 : 각 공제조합



중소·중견 주택기업 지원 측면에서 보험회사보다는 공제조합이 취지에 부합

- 보험회사 Vs. 공제조합 비교 : 영리 추구 목적(보험회사) Vs. 상호부조를 통한 리스크 관리 목적(공제조합)
 - 보험회사 : 영리 추구를 목적으로 금융위원회의 허가를 받아 보험업을 경영
 - 신규 보험상품은 금융감독원에 보험상품 인가 신청
 - 공제조합 : 사인들이 경제활동상 갖게 되는 유사한 리스크를 상호부조하여 공동으로 관리하기 위해 소관 부처의 승인을 거쳐 결성하는 사적조직 → 신규 보증상품은 소관부처에 보증상품 인가 신청

구 분		보험회사	공제조합
법적 설립 근거		상법, 보험업법	상법, 민법, 개별법, 협동조합기본법
운영 조직	운영 목적	영리 추구	상호 협조를 통한 리스크 관리
	소유	주주	회원(조합원)
	기초재산	자본금	출자금
	최고 의사결정기관	주주 총회	조합원 총회
	사업	보험 및 부수 업무	보증, 용자, 공제, 상호부조 등
보험계약 대상		일반 보험소비자	회원(조합원)
상품	관할 정부 부처	금융감독원	소관부처 또는 없음
	보험요율	모집수수료가 있어 상대적으로 높음	모집수수료가 없어 상대적으로 낮음
	약관	상대적으로 복잡함	상대적으로 간소함
적용 규제	적용 법규 수	다수	보험회사에 비해 적음
	재무건전성 규제	다양한 인자를 고려한 기법 적용	배수운용 등 기법 적용
	주요 감독주체	금융감독원	소관부처



주택사업 분야 전문성, 중소·중견 주택기업 지원 측면에서 주택사업공제조합이 비교우위

- 추가 보증기관 대안별 비교: 주택사업 분야 전문성, 중소·중견 주택기업 지원, 가격 경쟁력, 영업 경쟁력, 리스크 관리 측면

구분	신규	기존				
	주택사업 공제조합	① SGI 서울보증	② 건설 공제조합	③ 손해보험 회사	④ 기타 금융기관	
기관 특성	주택 관련 전문보증기관	보증보험 전업기관 (독과점)	회원사 중심으로 건설 설비 등 보증 및 대출	대규모 기업집단 손해보험사	대출 금융기관	
주요 경쟁력 요인	주택 분야 전문성, 협회 회원사 연계	다양한 보증보험 취급	협회 회원사 연계	대형건설업체 계열사 연계	주택사업 PF 등 사업자금 대출	
평가	주택사업 분야 전문성	○	X	△	X	X
	중소·중견 주택기업 지원	○	X	X	X	X
	가격 경쟁력	△	△	△	△	△
	영업 경쟁력	○	△	○	△	△
	리스크 관리	△	△	△	○	○
기타	중소·중견 주택기업 특성 및 니즈 반영 (전문화)	예금보험공사가 94% 지분 보유	건설, 설비 등 관련 보증상품 연계	손해보험 상품 연계	주택사업자금 등 대출상품 연계	

주 : 경쟁력 요인 평가는 상대적인 개념에서 각 기관의 특성을 고려하여 주관적 판단에 의해 작성함

(○ : 높음, △ : 보통, X : 낮음)

자료 : 김찬호·서옥순(2010), 주택보증시장 발전 방안, 주택산업연구원의 내용을 참조하여 2020년 현재 시점으로 재작성



주택사업자 및 전문가 대상으로 주택사업공제조합 설립에 대한 기초인식 조사 실시

- 조사대상 : **주택사업자 그룹(248개사), 전문가 그룹(40명)**
 - 주택사업자 그룹 : 중소·중견 주택기업의 CEO 및 재무담당자 대상
→ 응답기업 248개사 * 대한주택건설협회 회원사
(서울 24.6%, 경기 20.2%, 광주·전남 20.2%, 부산 12.5% 등 순)
 - 전문가 그룹 : 학계, 연구계, 산업계, 공공 등 관련 전문가 대상
→ 응답인원 40명
(연구계 47.5%, 학계 30.0%, 공공 12.5%, 산업계 7.5% 등 순)



- 조사내용 : **신규 주택사업공제조합 설립에 대한 기초 인식조사**를 위한 문항
 - 주택분양보증시장 **현황 및 보증기관 HUG에 대한 인식**
 - 주택사업공제조합 **설립 필요성**에 대한 의견
 - 주택사업공제조합 **운영방안**에 대한 의견
 - 주택사업공제조합 설립 시 **출자 의사 및 금액**에 대한 의견
 - 안정성 확보를 위한 **개선사항 및 유의사항**에 대한 의견





대다수의 주택사업자와 전문가, 주택사업공제조합 설립 필요성에 동의

- 주택사업공제조합 설립 필요성 : 주택사업자의 94%, 전문가의 80%가 설립 필요성에 동의

구분	주택사업자	전문가
HUG 갑질 업무행태	사업자의 54.8%가 경험	전문가의 70%가 인지
HUG 보증수수료 적정성	과다함(89.1%)	과다함(75%)
HUG 보증수수료 한시적 인하	과도한 보증수수료를 받아왔다는 반증 + 공제 조합 설립을 막기 위한 임시 미봉책(90.7%)	과도한 보증수수료를 받아왔다는 반증 + 공제 조합 설립을 막기 위한 임시 미봉책(70%)
HUG 고분양가 관리지역 심사기준	분양보증을 거절해서는 안 되며 위험도에 따라 수수료를 할증해야 함(85.4%)	분양보증을 거절해서는 안 되며 위험도에 따라 수수료를 할증해야 함(72.5%)
분양보증시장 경쟁체제 도입 시한 (2020년) 인지 여부 및 개방 시점	사업자의 27.8%가 인지 개방 시점 : 2020년부터 전면 개방(50.8%)	전문가의 47.5%가 인지 개방 시점 : 2020년부터 단계적 개방(55%)
주택사업공제조합 설립 필요성	필요함(94%)	필요함(80%)
1) 필요한 이유(1순위)	보증수수료 정상화(28.5%)	보증수수료 정상화(29%)
2) 필요하지 않은 이유(1순위)	출자자 손실 우려(28.7%)	도덕적 해이 우려(36.7%)
가장 필요한 업무	분양보증 > PF보증 > 하자보수보증 등 순	분양보증 > PF보증 > 하자보수보증 등 순
분양보증상품 보증료 수준	HUG 대비 50% 할인(33.1%)	HUG 대비 30% 할인(30%)



주택사업공제조합 설립 시 보증수수료 인하 및 분양가격 심사기준 적정화 필요

- 개선사항(1순위) : 주택사업자는 **보증수수료 인하(29.3%)**, 전문가는 **분양가격 심사기준 적정화(31.1%)**

구분	주택사업자	전문가
지점(출장소) 설치운영 필요성	처음에는 본사와 주요 권역별 지점 을 2~3개만 운영하다가 추후에 광역시급 이상 으로 확대(41.9%)	처음에는 본사와 주요 권역별 지점 을 2~3개만 운영하다가 추후에 광역시급 이상 으로 확대(55%)
적정 지점(출장소) 수	5개(60.1%)	5개(40%)
조합원 가입 및 출자 의사	있음(60.5%)	-
1) 출자가능금액(설립 초기)	평균 5.5억 원 (0.3억 원~20억 원)	-
2) 출자가능금액(안정기)	평균 10.3억 원 (0.5억 원~50억 원)	-
3) 기업 당 최소 출자금액	1억 원 이상 (67.7%)	10억 원 이상 (37.5%)
설립 시 개선사항	보증수수료 인하 > 분양가격 심사기준 적정화 순	분양가격 심사기준 적정화 > 보증수수료 인하 순
설립 시 유의사항	방만한 조직과 인력운영 > 파보증상품 취급 순	방만한 조직과 인력운영 > 대출상품 취급 순
추가 의견	<ul style="list-style-type: none"> 지방 중소·중견 주택업체를 지원하는 공제조합의 조속한 설립 필요 업무절차 신속화 및 심사기준 완화 필요 출자금액에 따른 보증한도 차등 책정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 주택사업자 보증 영역에 특화 필요 전문 인력을 통한 보증 업무의 내실성 확보 및 시장 친화적인 기관으로 운영 필요 과거 공제조합의 부정적 이미지를 불식시키기 위해 기관 명칭 변경 등 필요

3.

舊주택사업공제조합 부도원인 진단



선분양 후 입주 때까지 피해를 보증해주는 분양보증 등을 위해 舊주택사업공제조합 설립

- 주택사업공제조합 설립(1993년) : 아파트 선분양 후 주택사업자의 부도로 인한 수분양자의 경제적 손실이 사회문제화 → 주택사업자들이 분양보증 등을 위한 공제조합 설립을 제안
 - 정부가 이를 받아들여 「주택건설촉진법」 개정(1992년)
 - 회원사 출자금 등을 자본금으로 주택사업공제조합 설립(1993년 4월)
 - IMF 외환위기와 과도한 대출보증(출자금의 200%) 등이 주요 부도원인으로 작용
- 대한주택보증 출범(1999년) : 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 주택사업자 연쇄부도와 과도한 대출보증 등으로 주택사업공제조합이 두 차례나 지급불능 상태에 직면
 - 정부가 공적자금을 투입해 공제조합을 주식회사 형태로 전환하기로 결정하고 「주택건설촉진법」 개정
 - 대출은행의 대출채권 출자전환과 기금출자 등을 자본금으로 대한주택보증(주) 출범(1993년 6월)
- 주택도시보증공사 출범(2015년) : 주택도시기금 관리를 위한 공적기관으로 대한주택보증(주) 선정
 - 「주택도시기금법」(2015년)에 근거하여 공기업인 주택도시보증공사(HUG) 출범(2015년 7월)
 - 공기업 전환 후 보증사고율 및 회수율 대비 과도한 보증수수료와 부적절한 분양보증 거절 또는 중단, 전문성 부족·갑질 업무행태 등으로 인해 주택사업자들의 불만 증대



과거 舊주택사업공제조합은 부실화 및 공적자금 투입 등의 과정을 거쳐 HUG로 전환

- 부실화 과정 : IMF 외환위기 당시 주택기업들의 연쇄 도산과 공제조합의 부실경영으로 지급불능 상태에 직면

舊주택사업공제조합의 부실화 및 공기업 전환 과정

부실화 및 공기업 전환 과정을 통해 사적 시장의 분양보증 등 민간부문 역할 상실
 : 상호부조 단체(공제조합) → 공적자금 투입(대주보) → 주택도시기금 전담 운용 기관(HUG)

① (舊주택사업공제조합 설립) 1993년 「주택건설촉진법(現 주택법)」에 근거하여 설립

- 설립 당시 자본금 1,015억원 → 3조 2,500억원(1997년 기준)
- 직원수 약 300명(1997년 기준)

② (대한주택보증 출범) 1999년 공적자금을 투입해 주식회사 형태로 전환 (부실화)

- 설립 당시 자본금 1조 3,480억원
- 직원수 318명(2012년 기준)

③ (주택도시보증공사 출범) 2015년 「주택도시기금법」에 근거하여 공적기관으로 출범

- 자본금 3조 2,653억원(2018년 자본금 증자)
- 직원수 816명(2019년 기준)



부실화 및 공기업 전환 과정을 통해 사적 시장의 분양보증 등 민간부문 역할 상실

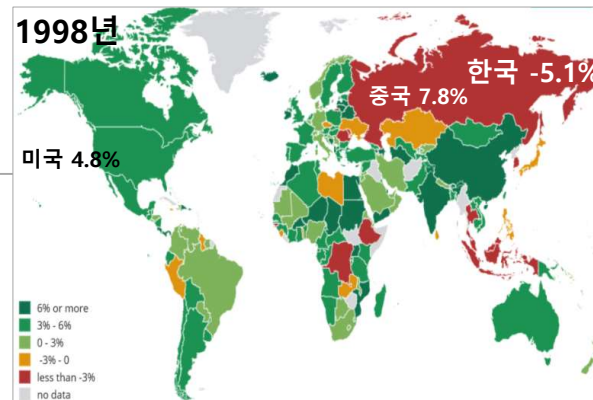
구분	舊주택사업공제조합 개요	
설립년도	1993년	
설립근거	「주택건설촉진법」 개정	
자본금	설립기	1,015억 원 (1993년 4월 기준)
	안정기	최대 3조 2천억 원 (1998년 말 기준)
사업범위	설립기	보증·용자 업무에 한정
	안정기	보증·용자 + 공제 업무로 확대 * 1997년 공제 업무 추가
보증상품	설립기	주택분양·주택임대·주택착공·의무하자·대출·인허가·시공·자재구입·부지매입·임시전력·부지예약·감리비예치
	안정기	설립시 보증상품 + 장기하자·손해배상·리스지급·선수금지급·프로젝트대출(1998년 말 기준)
보증한도	총 보증한도 35배 *출자금의 2배까지 대출보증	
용자한도	출자금의 90%까지 용자	
출자좌수	설립기	10만 1천좌 (1993년 4월 기준)
	안정기	325만좌 (1997년 말 기준)
1좌당(액면)금액	100만원	
조합원혜택	①저렴한 보증수수료로 각종 보증 이용 ②출자한도 내 저리로 용자 이용 ③출자지분액 상승효과 및 이익배당 지급 ④공동주택 착공과 동시에 분양 가능	
조직 및 인력	설립기	[본점] 6부 1실 12과, [지점] 12개, [직원] 300명 내외
	안정기	[본점] 6부 5실 15과, [지점] 10개, [직원] 400명 내외



경제위기 : 1997년 IMF 외환위기 당시 주택기업들의 연쇄 도산

- 경제위기 : 1997년 IMF 외환위기 당시 우성건설, 건영, 한신공영 등 주택기업들의 연이은 부도로 인해 입주자 피해를 최소화할 수 있는 안전장치 기능 상실
 - IMF 외환위기는 예외적인 특수 상황으로 부실화 당시와 현재의 제반여건 및 상황은 상이함
 - SGI서울보증 역시 IMF 외환위기 당시 회사채 보증건의 대규모 보험금 지급 등을 원인으로 공적자금이 투입(舊대한보증보험과 舊한국보증보험 합병)되었으며, 현재 예금보험공사가 약 94%의 지분을 보유

HUG 수준의
관리체계 구축



1998년 경제성장률

자료 : IMF

- 보완방안 : 위기상황분석(Stress Test)을 통해 외환위기, 금융위기와 같은 극단적인 위험에 대비
 - 스트레스 테스트 : 예외적이지만 발생 가능한 사건에 대한 금융기관의 잠재적인 취약성을 평가하기 위해 사용하는 리스크관리 기법으로 극단적인 위기상황뿐만 아니라 완만한 경기침체 시나리오 하에서 시장 충격이 자본에 미치는 영향력을 측정하고 추가자본 적립 등으로 대비하기 위해 시행되는 테스트



의사결정체계의 문제 : 운영위원회에서 불투명하게 중요한 정책사항을 결정

- 의사결정체계 : 원칙적으로 최고 의사결정기구인 조합원 총회이나 실질적으로는 **운영위원회에서 중요한 정책사항을 결정함**

- 운영위원회의 구성은 당연직으로 당시 건설교통부 차관(위원장)과 주택도시국장이 포함된 것 외에는 모두 **조합원 업체의 대표**였으며, 공제조합의 경영수지 및 안정성 측면보다는 **조합원에게 일시적으로 유리한 방향으로 정책이 결정되는 경향이 있었음**

	현 행	개 선
총인원	30명 이내	21명 이내
당연직 위원	① 기재부 소속 공무원 1명 ② 국토부 소속 공무원 1명 ③ 출자액이 가장 많은 협회의 회장 1명 ④ 조합 이사장 1명	① 기재부 소속 공무원 1명 ② 국토부 소속 공무원 1명 ③ 조합 이사장 1명
조합원 위원	⑤ 총회에서 선출한 조합원 13명 이내	④ 출자좌수 등의 기준에 따라 총회에서 선출한 조합원 9명 이내
전문직 위원	⑥ 국토부가 위촉한 전문가 13명 이내	⑤ 국토부가 위촉한 전문가 9명 이내

운영위원회 구성 개선(안)

자료 : 국토교통부 보도자료(2020년 11월 30일자)

- 보완방안 : **건설 관련 공제조합의 의사결정 및 운영방식 개선안**(국토부, '20.11.30.) 내용 적용

- ① 운영위원회 구성 개선, ② 운영위원 임기 및 연임제한, ③ 공동위원장 도입 및 위원장 선출방법 개선, ④ 운영위원회 안건상정 절차 마련 등 → 「건설산업기본법」 시행령 개정 후 **국토부 고시**로 규정(예정)

4.

新주택사업공제조합 설립방안

설립 기본방향 : 민간 주택사업 분야 전문성 확보 및 중소·중견 주택기업 대응 특화

기본방향

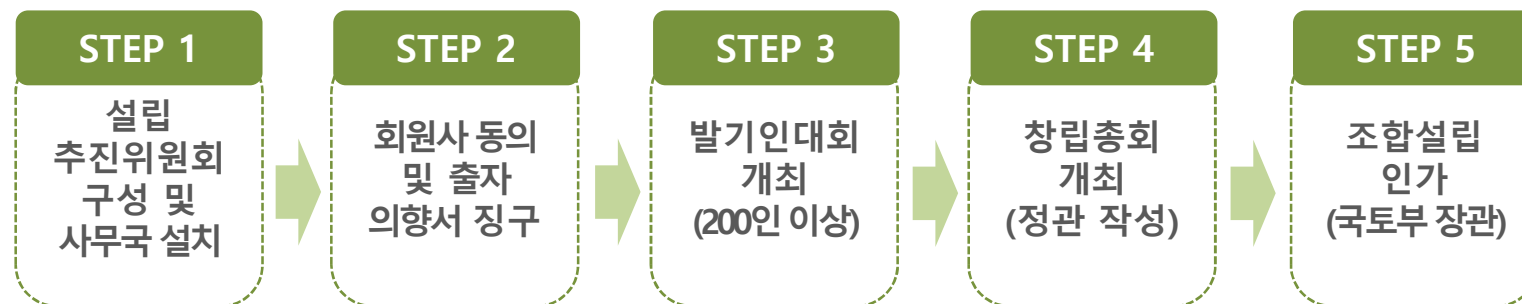
1. 주택사업 분야 전문성 확보 및 중소·중견 주택기업 대응 특화

: 관련 공제조합들이 세부 업무특성에 따라 별도의 전문화된 분야별 공제조합을 운영하고 있듯 주택사업 분야 전문성과 중소·중견 주택기업에 특화된 별도의 新주택사업공제조합을 설립·운영

2. 공공과 민간의 역할분담 기초 하에 경쟁체제 유지

: 장기적으로 HUG는 주택도시기금 및 도시재생 측면에서의 공적 기능에 집중하고, 사적 시장의 주택분양보증 등 민간부문 역할은 HUG에서 新주택사업공제조합과 추가 보증기관으로 확대

설립절차



중소·중견 주택기업 특성에 부합하는 보증서비스 제공 등에 기여



자본금 조달 : 설립 후 3년 간 순차적 증자를 통해 조합원 모집 및 자본금 조달

자본금 규모

1. 설립기(2021~2024년) : 2021년 7월 설립등기 시 3,000억 원

: 최대 15조원 규모의 보증상품 취급 가능 → HUG 분양보증 실적의 15% 이상 수준 보증 가능

2. 안정기(2025년 이후) : 2조원

* HUG의 총 보증한도 50배 적용 시

: 최대 100조원 규모의 보증상품 취급 가능 → HUG 분양보증 실적의 50% 이상 수준 보증 가능

* HUG 분양보증 : 주택분양, 주상복합주택분양, 오피스텔분양, 주택임대

◎ 연차별 자본금 조달계획

(단위: 억 원)

구분	2021.7	2022	2023	2024	2025
자본금(누적)	3,000	8,000	10,000	15,000	20,000
총 보증한도	150,000	400,000	500,000	750,000	1,000,000

조달방안

▪ 설립 후 3년 간 순차적 증자를 통해 조합원 모집 및 자본금 조달

- 협회 회원사 대상 인식조사에서 사업자의 60.5%가 신규 주택사업공제조합 설립 시 조합원 가입 및 출자 의향이 있다고 응답 * 협회 회원사 8,570개사 기준으로 단순추정 시 2025년까지 2조원 이상 조달 가능
- 비공개 개별조사에서 10여개 중견 주택기업이 총 3~5천억 원을 즉시 출자할 의향이 있는 것으로 응답

사업범위 및 보증상품 : 초기에는 주택사업에 필수적인 보증 업무와 분양보증에 중점

사업범위 및 보증상품

1. 설립기(2021~2024년) : 보증 업무에 중점 / 분양보증 우선 취급

: 설립기에는 공제조합의 자본금 규모와 운영 상 안정성을 고려하여 보증 업무 등에 중점을 두고, 주택사업 추진에 꼭 필요한 분양보증 등을 우선적으로 취급

2. 안정기(2025년 이후) : 교육·연수 등 점진적으로 사업범위 확대 / 조합원 니즈 반영 확대

: 안정기 진입 이후에는 보증 등 업무 외에 교육·연수, 임대 및 대관 등 기타 서비스와 수익사업으로 사업범위를 점진 확대하고, 조합원 니즈를 반영하여 금융보증(PF) 등을 추가 도입

* 금융보증(PF)은 타 보증상품을 통해 적립된 보증수수료 수익으로 커버 가능한 시점에 도입

◎ 연차별 사업운영계획

구분	2021.7	2022	2023	2024	2025
사업범위	보증	보증	보증, 용자	보증, 용자, 공제	보증, 용자, 공제, 교육·연수 등
보증상품	분양보증	분양보증	분양보증, 기타보증	분양보증, 기타보증, 고위험보증	분양보증, 기타보증, 고위험보증, 금융보증(PF) 등

* 분양보증 : 주택분양, 주상복합주택분양, 오피스텔분양, 주택임대, 조합주택시공

기타보증 : 임대보증금, 감리비에치, 인허가, 하도급대금지급

고위험보증 : 하자보수



보증수수료 : 손실위험을 고려한 적정 보증수수료 책정

HUG 대비 보증수수료 인하율 검토

- 9개 보증상품별로 보증손실을 고려한 HUG 대비 수수료 인하 가능수준 산출
 - 보증상품별 인하 가능수준 : 주택분양보증 43%, 주택임대보증 41%, 조합주택시공보증 78%, 임대보증금보증 78%, 인허가보증 96%, 하도급대금지급보증 47% 등

보증손실을 고려한 보증수수료 인하 가능수준 산출 결과

구분		손실을 고려한 수수료율	2019년 수수료율	손실을 고려 시 가능한 수수료 인하율	HUG 한시 인하수준 (~ 2020년 말)
분양보증	주택분양	0.25%	0.44%	43%	50%
	주택임대 *	0.25%	0.43%	41%	-
	조합주택시공	0.04%	0.20%	78%	70~80%
고위험보증	하자보수	3.70%	0.74%	-	30%
기타보증	임대보증금	0.04%	0.20%	78%	70~80%
	감리비에치 *	0.30	0.27%	-	-
	인허가	0.03%	0.71%	96%	70~80%
	하도급대금지급	0.22%	0.42%	47%	70~80%
금융보증	PF	0.56%	1.46%	62%	-

주 : 2019년 수수료율은 보증수수료를 보증실적으로 나눈 값이며, 주택임대와 감리비에치는 실적부족으로 1993~2019년 평균값 적용



보증배수 및 운용배수 : 손실위험을 고려한 보증배수 및 운용배수 책정

보증배수 및 운용배수 검토

1. **보증배수** : 현재 HUG의 법적 기준인 50배를 적용하여 보증손실을 고려한 보증배수 산출
 - 상품군별 보증배수 : 분양보증군 43배, 고위험보증군 1배, 기타보증군 5배, 금융보증군 1배
2. **운용배수** : HUG의 정상단계 적정 운용배수인 40배를 적용하여 보증손실을 고려한 운용배수 산출
 - 상품군별 운용배수 : 분양보증군 34배, 고위험보증군 1배, 기타보증군 4배, 금융보증군 1배

보증손실을 고려한 보증배수 및 운용배수 산출 결과

구분	분양보증군	고위험보증군	기타보증군	금융보증군
HUG 배분기준 고려	38배	2배	5배	5배
평균 보증실적비중 고려	43배	1배	5배	1배
손실을 고려	45배	18배	88배	3배

구분	분양보증군	고위험보증군	기타보증군	금융보증군
보증배수	43배	1배	5배	1배
적정운용 비율	80%			
운용배수	34배	1배	4배	1배



리스크관리 : HUG의 리스크 관리방안을 준용하여 보증업무의 안정성 강화

리스크관리 방향

- 리스크관리 기본방향 : 신규 주택사업공제조합 설립운영 시 리스크 관리방안은 기존 HUG의 리스크 관리방안을 준용하는 것을 원칙으로 함
- 예외 적용 : 법정 제도가 아닌 고분양가 관리지역 등의 적용에 대해서는 재검토
 - 보증심사 과정에서 심사평점표 작성 시 분양가에 대한 평가가 반영되면서 보증료가 차등 적용되므로, 고분양가 관리지역, 미분양관리지역 등은 중복 평가에 해당

유형별 관리방안

◎ 주요 신용리스크 유형별 관리방안

구분	내용
거래상대방 위험	시행사, 시공사의 신용도 하락에 따른 부도 위험에 대비
사업장 위험	분양률 저조, 공정 부진 등 사업장 관련 고유 위험에 대비
경기변동 위험	주택시장 위축, 거시경제 악화 등 외부 영향에 따른 위험에 대비
통합위험관리	여러 리스크 유형이 전사적으로 미치는 영향도 등을 분석 및 관리
기타	위기상황분석(Stress Test)을 통해 금융위기와 같은 극단적인 위험에 대비



조직 및 인력 : 양적 측면에서 최소화, 질적 측면에서는 전문성 확보에 방점

조직 및 인력

1. **설립기(2021~2024년)** : 서울 본점에 총 50~100명 내외 직원 근무
 - 조직구성(안) : 총회 - 이사회 - 이사장 - 전무이사 - 5개 실(본점)
 - ☞ 온라인지점을 활용할 경우 50~100명 내외 인력으로도 운영 가능 (효율성 재고)
2. **안정기(2025년 이후)** : 서울 본점 및 3개 권역별 지점에 총 100~200명 내외 직원 근무
 - 조직구성(안) : 총회 - 이사회 - 이사장 - 전무이사 - 10개 실(본점), 3개 지점
 - 본점 부서(안) : 기획조정실, 경영지원실, 영업지원실, 보증사업실, 리스크관리실, 감사실 등
 - 지점(안) : 중부권, 서남권, 동남권 등

전문인력 충원

- 주택사업 전문가, 금융 전문가, 공제조합 전문가 등 전문인력 충원
 - HUG 등 유사 금융기관 및 보증기관에서 전문인력 영입 필요
 - 대한주택건설협회 등 기타 유관기관의 인력지원 필요

주택사업 전문가

- 주택사업 과정 전반에 대한 전문성
- 조합원(고객 및 출자자)의 니즈 파악

금융 전문가

- 금융시장 및 보증, 융자, 공제, 신용평가, 리스크관리 등에 대한 전문성

공제조합 전문가

- 공제조합의 영업과 기획 및 실무 등 포괄적 업무수행에 대한 전문성



법제화 : 「주택법」과 「주택공급에 관한 규칙」 개정을 통해 근거법 마련

- 주택사업공제조합 설립 근거법 : 「주택법」 개정 및 「주택공급에 관한 규칙」 제15조제1항 개정
 - 2021년 초 법 개정안 통과 후 2021년 7월 1일 설립을 목표로 추진

「주택법」 개정안

현행	개정안
<신 설>	<p>제85조의1(주택사업공제조합의 설립) ① 등록사업자는 상호 협동조직을 통한 신용도를 높이고 자율적인 경제 활동을 도모하기 위하여 주택사업에 관한 의무이행에 필요한 각종 보증 및 자금의 융자 등을 행하는 주택사업공제조합(이하 "공제조합"이라 한다)을 설립할 수 있다.</p> <p>② 공제조합의 인가절차 및 정관의 기재사항, 임원에 관한 사항, 보증의 대상·수수료 및 출자이자와 공제조합의 설립·운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 제85조제2항 및 제3항과 제86조의 규정은 공제조합에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "각 협회"는 이를 "공제조합"으로 보며, 발기인은 200인 이상으로 한다.</p>
<신 설>	<p>제85조의2(공제조합의 사업) ① 조합은 다음 각호의 사업을 행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 하자보수보증·분양보증 및 기타 대통령령으로 정하는 보증 2. 조합원이 시행할 주택사업 운영자금, 기타 주택사업에 필요한 자금의 융자 3. 조합원이 주택사업으로 수령한 어음의 할인 4. 조합원의 주택사업용 자재의 구매 5. 조합의 목적달성에 필요한 관련사업에의 투자
<신 설>	<p>제85조의3(출자 및 조합원의 책임) ① 조합의 출자금은 조합원이 출자한 총출자좌이 액면총액으로 한다.</p> <p>② 조합은 대통령령이 정하는 바에 의하여 출자증권을 발행하여 출자자에게 교부하여야 한다.</p> <p>③ 1조합원이 출자할 수 있는 좌삭는 총출자좌삭의 100분의 8을 초과할 수 없다.</p> <p>④ 조합원의 출자는 전액 현금으로 납입하여야 하며 그 납입금은 조합에 대한 채권과 상계하지 못한다.</p> <p>⑤ 출자 1좌의 금액 기타 출자에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.</p> <p>⑥ 조합원의 책임은 그 출자지분약 한도로 한다.</p>



新주택사업공제조합 설립(안) 주요 내용

구분	新주택사업공제조합 설립(안)	
설립년도	2021년 7월 1일(예정)	
설립근거	「주택법」 개정	
자본금	설립기	3,000억 원(2021년 7월) ☞ 최대 15조원 보증 가능(HUG 분양보증 실적의 15% 이상 수준 보증 가능)
	안정기	2조원(2025년 이후) ☞ 최대 100조원 보증 가능(HUG 분양보증 실적의 50% 이상 수준 보증 가능)
사업범위	설립기	보증·용자 업무에 중점
	안정기	보증·용자 + 공제·교육·연수사업·임대 및 대관사업 등으로 확대
보증상품	설립기	주택분양·주택임대·주상복합주택분양 등 주택사업 추진에 필요한 최소한의 보증상품을 우선적으로 취급
	안정기	조합원 니즈를 반영하여 점진적으로 주택사업금융(PF) 등 확대 * 타 보증상품을 통해 적립된 보증수수료 수익으로 커버 가능한 시점에 PF보증 도입
보증한도	총 보증한도 50배 *HUG 보증한도 준용	
용자한도	출자금 범위 내에서 신용도 등을 고려	
출자좌수	설립기	30만좌
	안정기	200만좌
1좌당(액면)금액	100만원	
조합원혜택	①저렴한 보증수수료로 각종 보증 이용 ②(안정기 이후) 출자한도 내 저리로 용자 이용 ③출자지분액 상승효과 및 이익배당 지급 ④전문가무료상담 지원 ⑤교육·연수서비스 등 제공	
조직 및 인력	설립기	[본점] 5실, [지점] 없음, [직원] 50~100명 내외
	안정기	[본점] 10실, [지점] 3개, [직원] 100~200명 내외

감사합니다.

중소·중견 주택기업의 주택사업 정상화를 위해 **주택산업연구원**이 함께 하겠습니다.