

November 21, 2024

국토부, 기재부 등 합동 「부동산 PF 제도 개선방안」

I. 부동산 PF 제도 개선방안 발표

- 정부는 2024. 11. 14. 그간의 연구를 집대성해 관계부처 합동으로 「부동산 PF 제도 개선방안」(이하 “개선방안”)을 발표함.
- 개선방안의 주요 내용과 BKL이 분석하는 시사점은 2항과 같음.
- 개선방안의 세부 내용과 향후 추진계획은 3, 4항과 같음.

II. 개선방안의 주요 내용과 시사점

1. 토지주의 현물출자를 통한 사업시행 방식 추진

- 개선방안에서 가장 주목할만한 안건으로 판단됨.
- 현재 사업 관행상 시행사 자기자본비율이 극히 미미한 수준이고 이 점이 PF 부실의 근본원인이라는 데 공통된 이해가 있었음.
- 이에 정부는 사업시행 리츠에 토지주가 직접 현물출자를 하도록 유도하여(이를 위해 현물출자한 토지주에 세제상 혜택을 부여), 시행사 자기자본비율을 20~40% 수준까지 끌어올리는 개선방안을 계획함.
- 토지주가 직접 사업에 참여한다는 점에서 개발방식에 근본적인 변화가 있게 되는데, 토지주가 현물출자를 할 경우 사업상 리스크를 감수해야 하는 위치에 서게 되어 위방안이 어느 정도 수준까지 시장에 확대될 수 있을지 장담하기 어려움.
- 다만 사업성이 양호한 사업지에서는 토지주 참여 유인이 있을 것으로 예상되고, 후술하는 자본확충 유도방안과 결합되어 실효적인 정책수단이 될 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.
- 위 방식에 따른 사업에서는 시행사의 자기자본비율이 큰 폭으로 확대되므로, 종전과 달리 미분양 사태가 발생하더라도 (대주는 물론) 시공사 채권도 어느 정도 안전하게 확보될 수 있을 것으로 예상됨.

2. PF대출 시 리스크 관리를 통한 자본확충 유도

- 정부는 PF 대출시 일정수준(가령 20%)의 PF사업 자기자본비율을 기준으로 하여 금융기관의 위험가중치와 충당금을 차등화할 예정이라고 함.
- 가령 시행법인의 자기자본비율이 낮을수록 금융기관이 PF 대출에 대해 적립해야 하는 자본금·충당금 비율이 높아지게 됨.
- 결국 자기자본비율이 낮은 사업장의 경우 외부자금 조달까지 상대적으로 어려워지게 되므로, 시행법인 입장에서는 앞서 본 토지주 현물출자 방식 등의 사업대안을 강구해 볼 가능성이 높아질 것으로 예상됨.

3. 시공사·신탁사 책임준공의무 합리화

- 종래 PF 개발사업은 시공사 또는 신탁사의 책임준공, 채무인수 등 추가 신용보강을 통해 추진되었고, 이로써 시행사 부실이 연쇄적으로 시공사, 신탁사에게 전이되는 구조를 피하기 어려웠음.
- 정부는 국토부, 금융당국, 시행·건설·금융업권, 전문가 등으로 구성된 「책임준공 개선 TF」를 운영하여, 책임준공 개선방안을 마련하겠다고 발표함.
- 책임준공 연장사유를 '민간공사 표준도급계약서'(국토부 고시) 등을 고려하여 일치시키는 방안, 책임준공 기한 도과시 배상범위를 구체화하는 방안을 고려하고 있는 것으로 보임.
- 정부 방안은 시공사·신탁사 책임준공의무, 채무인수의무 등을 완전히 없앨 수 없다는 현실적인 평가하에, 면책사유(즉 책임준공기한 연장사유)를 표준도급계약 수준으로 상당히 넓히고, 의무위반의 효과(즉 배상범위)를 구체화하는 데 중점을 두고 있는 것으로 보임.
- 다만 이번 발표에서 구체적인 개선방안은 발표되지 않았고, 2025년 1분기에 구체적인 방안을 마련하겠다고 하므로 향후의 정부 행보를 눈 여겨 볼 필요가 있음.

4. 토지신탁 리스크 관리 강화

- 이번 PF 부실 사태에서는 종전과 달리 사업성 악화 및 시행사 부실이 신탁사에게 전이되는 양상을 보였는데, 이는 지난 몇 년간의 부동산 호황기에 중·소규모 개발 사업장에서 대형시공사 대신 신탁사의 신용을 토대로 PF 대출이 일어난 데에 기인함.
- 정부는 이번 PF 부실 사태를 계기로 토지신탁 책임범위과 기준을 표준화하는 등 신탁사 PF 리스크 관리를 강화하겠다고 함. 구체적으로 (1) 「책임준공형 토지신탁 업무처리 모범규준」을 마련하고, (2) NCR((Net Capital Ratio) 규제를 정비하며, (3) 자

기자본 대비 토지신탁 한도를 도입하겠다고 발표.

- NCR 규제는 현재에도 작동 중(150% 이상)이고 대부분의 부동산신탁사가 이 기준을 충족하고 있어, 기준이 예상 외로 크게 높아지지 않는 한 업계에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 예상됨.
- 「책임준공형 토지신탁 업무처리 모범규준」 및 자기자본 대비 토지신탁 한도 규제가 2024년 12월말 및 2025년 7월경 신설, 도입될 것으로 예상되므로, 이 부분 규제 동향을 면밀히 관찰해야 할 것으로 생각됨.

5. 개발+운영이 가능한 리츠 디벨로퍼 육성

- 종래 공공택지는 디벨로퍼가 LH로부터 택지를 공급받아, 오피스·상가 등을 개발하여 분양하고 사업에서 Exit하는 것이 일반적이었음.
- 이 경우 디벨로퍼가 공공택지 분양으로 인한 이익을 독점하고, 정작 운영과정상 공실 등의 위험은 일반수분양자가 떠안게 된다는 사회적인 문제가 있었음.
- 이에 정부는 개발은 물론 임대 등 운영과정까지 책임지는 디벨로퍼 방식을 유도하기 위해, 안정적 자기자본을 갖춘 리츠에 입지가 우수한 공공택지 매입우선권을 제공하고, 장기적으로는 운영 노하우를 축적한 전문 디벨로퍼 육성을 추진한다고 함.

6. 기관투자자의 부동산 개발신탁 참여 허용

- 정부는 토지신탁 사업에 기관투자자가 사업비(토지비 제외)의 일정 부분(15%)까지 투자할 수 있도록 허용하는 방안을 검토 중이라고 함.
- 현 자본시장법상 부동산신탁을 하는 신탁사가 사업비의 15% 범위 내에서 금전을 수탁할 수 있기는 하나, 기관투자자가 대출이 아닌 자본투자의 형태로 금전을 신탁할 수는 없었음.
- 개선방안은 이와 같은 형태의 자본투자를 허용하겠다는 것인데, 관련 규정의 개정이 필요한 사안이어서 추후 업계 협의가 필요할 것으로 보이고, 기관투자자자의 무분별한 자본투자에 위험성이 따르므로 자본투자를 위한 세부요건도 상당히 높을 것으로 예상됨.

III. 개선방안의 세부 내용

1. 자기자본 확충 기반 마련

- 1) 현물출자를 통한 안정적 사업구조 마련
 - PF 자기자본비율 상향을 위해 고금리 대출을 통한 토지 매입보다 토지주가 토지·건물을 현물출자(주주로 참여)하도록 유도
- 2) 인센티브 등을 통한 자본 확충 지원
 - (운영사업의 도시규제 특례 부여) 높은 자기자본비율을 통해 시행자가 관리·운영하는 개발 사업은 용적률, 공공기여 완화 등 도시규제 특례 부여
 - (PF 보증수수료 할인) 자기자본비율이 높아 보증 리스크가 적은 사업장에 대해 PF 보증료 할인
 - (은행·보험사의 장기임대주택사업 참여) 자회사 소유, 간접투자(펀드 등) 등 다양한 방식을 통해 은행·보험사가 장기임대주택 사업을 영위하는 방안 마련
- 3) 리스크 관리 강화를 통한 자본 확충 유도
 - PF 대출시 일정 수준의 PF사업 자기자본비율을 기준으로 하여 위험가중치와 충당금을 차등화
- 4) 금융 건전성 규제체계 합리화
 - PF 대출의 연체율 수준 등을 감안하여 금융업권별 위험가중치, 충당금 규제를 정비
 - 부동산 PF에 대한 거액신용공여 한도 규제를 필요한 업권에 마련하는 한편, 업권별 부동산(부동산 PF) 익스포저에 대한 한도규제를 정비

2. 부동산 PF 시장의 공정 질서 확립

- 1) PF 대출시 사업성 평가 강화
 - 시행사·시공사의 담보나 신용보다는 PF사업의 사업성·안정성 등을 객관적으로 평가한 후 대출토록 개선
 - PF 사업성 평가 기준·절차(수수료 원칙 등)를 마련하고, 객관적 평가를 수행하는 전문평가기관 인증, 대출 시 평가기관 사업성 평가 의무화
- 2) 책임준공 합리화
 - 국토부, 금융당국, 시행·건설·금융업권, 전문가 등으로 구성된 「책임준공 개선 TF」를 운영하여, 책임준공 개선방안 마련

- 도급·PF대출·신탁계약 책임준공 연장사유를 '민간공사 표준도급계약서' 등을 고려하여 일치시키는 방안, 책임준공 기한 도과시 배상범위 구체화하는 방안 등 고려

3) PF수수료 관행 개선

- PF 수수료의 투명성 제고를 위해 업계(금융, 건설), 전문가 등이 참여한 PF 수수료 개선 TF('24.5~)를 통하여 개선방안 도출·시행

4) PF 통합정보시스템 구축

- PF 사업의 유형별·지역별·단계별 추진현황, 재무현황 등에 대한 상시 모니터링을 위해 'PF 통합정보시스템' 구축

5) 부동산신탁사의 토지신탁 내실화

- 신탁사의 토지신탁 책임범위와 기준을 표준화하고, 건전성 관리기준을 개선하는 등 신탁사 PF 리스크 관리 강화
- 「책임준공형 토지신탁 업무처리 모범규준」 마련, NCR 규제 정비, 자기자본 대비 토지신탁 한도 도입 등 추진

3. 역량있는 한국형 디벨로퍼 육성

1) 리츠를 통한 개발+운영이 가능한 디벨로퍼 육성

- 안정적 자기자본을 갖춘 리츠에 입지가 우수한 공공택지 매입 우선권을 제공하여 안정적 개발+운영 도모
- 우량 용지를 리츠(개발+운영사업자)에 공급하여, 지역 내 랜드마크 상업시설 개발과 헬스케어리츠 등 특화형 개발 유도

2) 기관투자자의 부동산 개발신탁 참여 활성화

- 토지신탁 사업에 기관투자자가 사업비(토지비 제외)의 일정부분(15%)까지 투자할 수 있도록 허용 검토

3) 우수 디벨로퍼 인증체계 마련

- 우수 시행자가 제대로 평가받고 육성될 수 있도록 '시행실적 검증을 통한 시행능력평가 제도' 도입
- 시행 분야에 적합한 평가지표를 마련하고, 전문성을 갖춘 회사를 '시행능력 평가기관'으로 지정하고 평가 결과(업체별 순위) 공시

IV. 안건별 향후 추진일정

안정적인 수준의 자기자본 확충 기반 마련			
① 현물출자를 통한 안정적 사업구조 마련			
▪ 현물출자 시 양도차익 과세이연 도입	「조세특례제한법」 개정	'25	기재부 법인세, 재산세제과
② 인센티브 등을 통한 자본 확충 지원			
▪ 운영사업의 도시규제 특례 부여	「PF사업관리법」 개정안 발의	'25.上	국토부 부동산투자제도과
▪ PF 보증수수료 할인	HUG내규 개정	'25.上	국토부 주택기금과
	HF내규 개정		금융위 금융정책과
▪ 은행·보험사의 장기임대주택사업 참여	은행·보험법령 개정	'25	금융위 은행과·보험과
③ 리스크 관리 강화를 통한 자본 확충 유도			
▪ 위험가중치와 총당금 규제 정비, 자기자본비율 요건 도입 검토	금융권TF 운영 → 업권별 감독규정세척, PF리스크 관리 모범규준 개정	'25	금융위 금융정책과 등
④ 금융 건전성 규제체계 합리화			
▪ 업권별 위험가중치, 총당금 규제 정비	금융권TF 운영 → 업권별 감독규정세척 개정	'25	금융위 금융정책과 등
▪ 부동산 PF 한도규제 등 정비	금융권TF 운영 → PF리스크 관리 모범규준 개정	'25	금융위 금융정책과 등
부동산 PF 시장의 공정 질서 확립			
① PF 대출시 사업성 평가 강화			
▪ 사업성 평가 기준·인증방안 마련	연구용역	'25.上	국토부 부동산투자제도과
▪ 전문평가 기관 지정 방안 마련	연구용역	'25.上	국토부 부동산투자제도과
▪ PF 대출시 사업성 평가 의무화	「PF사업관리법」 개정안 발의	'25.上	국토부 부동산투자제도과
	PF 리스크관리 모범규준 개정	'25.下	금융위 금융정책과
② 불합리한 관행 개선			

▪ 책임준공 합리화	책임준공개선 TF 운영	'25. 1분기	국토부 건설정책과 금융위 금융정책과
▪ PF 수수료 관행 개선	업권별 수수료 모범규준 제정	'24.下	금감원 감독총괄국
③ PF 통합정보시스템 구축			
▪ PF 통합정보시스템 구축	ISP 용역 착수	'25.	국토부 부동산투자제도과
	본 시스템 구축	'26~	국토부 부동산투자제도과
④ 부동산신탁사의 토지신탁 내실화			
▪ 신탁사의 PF 리스크 관리 강화	책준형 토지신탁 모범규준 마련	'24.12월	금융위 자산운용과
	금융투자업규정 · 시행세칙 개정	'25.7월	
역량있는 한국형 디벨로퍼 육성			
① 리츠를 통한 개발·운영 전문 디벨로퍼 육성			
▪ 업무상업 용지 매입우선권 제공	공공주택 업무처리지침 및	'25.上	국토부 공공택지기획과 부동산투자제도과 등
	택지개발 업무처리지침 개정		
② 기관투자자의 부동산 개발신탁 참여 활성화			
▪ 기관투자자 통한 자금조달 지원	업계 협의 등을 거쳐 허용방안 마련	'25.下	금융위 자산운용과
③ 우수 디벨로퍼 인증체계 마련			
▪ 시행능력평가, 실적확인제 및 전문인력 이력관리제 도입·시행	연구용역	'25.上	국토부 부동산개발산업과
	부동산개발업법 개정안 발의	'25.下	
	부동산개발업법 시행령등 하위법령 개정	'26.上	
	제도 시행	'26.下	
▪ 우수 디벨로퍼 육성방안 마련	방안 마련	'25.下	국토부 부동산개발산업과

관련 구성원

강 현

변호사

T 02.3404.0147

E hyeon.kang@bkl.co.kr

윤정노

변호사

T 02.3404.6592

E jungno.yoon@bkl.co.kr

최철민

변호사

T 02.3404.7637

E cheolmin.choi@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.