

특별공급 청약제도의 운영 실태와 과제

2025. 4

허윤경·김성환

■ 들어가며	4
■ 특별공급 청약제도의 발전 과정과 쟁점	6
■ 특별공급 운영 실태 분석	14
■ 해외의 주택공급 및 자산 배분 정책	27
■ 시사점과 정책 제언	35

- (목적) 청약제도와 관련한 사회적 중요도에 비해 실증 분석에 기초한 연구는 많지 않음. 본 연구는 특별공급 청약제도의 운영 실태를 실증 자료에 기반하여 파악하고 이를 바탕으로 제도 효율화를 위한 장기적 방향성을 모색코자 함.
 - 2020년 1월~2024년 6월까지 '청약홈'의 1,853단지, 90만여 세대의 청약자료를 분석함.
- (물량) 전체 분양 중 49.0%를 특별공급으로 최초 배분하나, 청약자가 없어 일반공급으로 전환되는 물량이 많아, 실제 수요자에게 공급되는 특별공급은 전체 분양 중 28.5%임.
 - 특별공급 평형 중 12.9%는 청약자가 전무하여 배정된 물량 전체가 일반공급으로 전환됨.
 - 특별공급 중 73.7%가 광의의 저출생 대응(다자녀, 신혼부부, 다자녀, 생애최초, 신생아)으로 배분됨.
- (유형·지역) 특별공급 내에서도 유형별, 지역별 수요차가 크고, 동일한 평형에서도 특별공급과 일반공급의 청약경쟁률의 격차가 큼.
 - 특별공급 공급 물량 중 절반이 청약자가 없는 것으로 분석됨. 특히, 다자녀(73.0%), 기관추천(62.5%), 노부모 부양(61.6%) 특별공급은 60%를 상회하여 청약자를 찾지 못함.
 - 그럼에도 불구하고 서울과 세종은 특별공급 청약경쟁률이 두 자릿수를 넘어서며 수요 쏠림이 확인되는데 이는 분양가상한제 적용에 따른 자산배분 기대에 따른 결과로 해석됨.
 - 동일한 평형에 대해서도 특별공급과 일반공급의 청약경쟁률의 차가 큼. 특별공급 평형 중 19.2%만이 경쟁하나, 일반공급은 76.7%가 경쟁 상황임.
- (방향) 지역별·상품별 수요 편차가 지속적으로 확대됨에 따라 신규주택 판매 제도인 청약의 운영 효율성을 저해할 수 있어 개선이 필요함.
 - 특별공급 미달 물량은 일반공급으로 전환되고 지금까지 분양시장은 지역과 유형에 무관하게 초과수요 시장을 형성하여 주택시장에 심각한 문제를 야기하지 않음. 그러나 시장 상황이 빠르게 변화하고 있어 제도 효율화가 필요한 시점임.
- (단기) 특별공급 배분과 실제공급 간 격차 해소하고, 유형별·지역별 물량 재조정이 필요함.
 - 공공, 민간, 지역(분양가상한제 적용 여부), 유형별 수요를 확인하여 정책 목표 물량 재설정 필요함. 시급하게는 생애최초·신혼부부 물량과 다자녀·기관추천 물량 간의 재조정이 검토되어야 함.
- (장기) 저출생 대응 등 특별공급의 정책 효과 검증, 분양가상한제 지역 등은 분양 이후 사후 관리 개념 도입, 민간 부문 자율성 확대 등을 검토할 필요가 있음.
 - 특별공급은 1978년부터 50여년 동안 지속되고 있지만, 효과 검증은 이루어지지 않았음. 특별공급 수 분양자의 거주기간, 자녀 출생 여부, 매도가격 등 행태 관찰 등을 통해 정책 효과 검증 작업이 필요함.
 - 영국의 First Homes은 수분양가의 판매 가격을 규제하여 분양 이후 사후 관리하고 있음. 우리도 분양가상한제 지역 분양에 대해서는 사후 관리 방안을 모색하여 자산 배분 정책의 효과성 증대, 부담가능 주택 재고 유지 방안 등을 고민해야 할 것임.
 - 청약제도는 청약통장, 국민주택채권, 주택도시기금 등 여러 제도와 맞물려 있어, 주택 판매제도를 개선하기 위한 장기적 관점의 로드맵 수립이 필요함.

I 들어가며

- ❖ 우리나라의 청약제도는 정부가 공공뿐 아니라 민간의 신규주택 판매 방식까지 규율하는 제도임. 국외에서는 민간 부문까지 정부가 관리하는 경우는 극히 제한적임.

 - 주택청약제도는 신규주택을 공급받고자 하는 경우 주택청약통장에 가입하고, 주택공급에 관한 규칙에 따라 입주자를 선정하는 방식을 통칭함. 즉, 정부가 신규주택의 배분 방법을 정하는 제도임.
 - 대부분의 국가에서는 민간의 신규주택 판매를 자율에 맡기고 있으며, 공공에서 공급하는 신규주택에 대한 배분 제도가 존재함.

- ❖ 우리나라는 과거 수요초과 시장에서 주택부족, 주택가격 급등에 대응하는 과정에서 공급자 금융과 분양시장이 유기적으로 연계되었고 공공 관리의 필요성이 높아진 특수성의 결과로 이해됨.

 - 수요초과 시장에서 급격한 주택가격 상승에 따른 부동산투기 등 다양한 사회적 문제가 발생함에 따라 주택배분에 대한 공공 개입의 당위가 존재했음.
 - 또한, 우리나라의 특수한 공급자 금융제도인 선분양이 정착되면서 주택채권, 주택도시기금이 도입되었고 이와 연계하여 공공의 제도적 주택배분 방식이 정착된 것으로 판단됨.

- ❖ 특히, 특별공급은 정책적 배려 대상에게 우선적으로 주택을 배분하여 주거 문제를 해결코자 하였고 지금까지 사회적 변화를 반영해 옴.

 - 특별공급은 정책적 배려 대상이 일반인과 청약경쟁 없이 주택을 분양받을 수 있는 제도로 1978년 「주택공급에 관한 규칙」 제정 당시부터 도입됨.
 - 1970년대서부터 현재까지 시대적 요구에 따라 대상자가 추가되어 왔고 최근에는 저출산 대응을 위해 적극적으로 활용되고 있음.

- ❖ 분양가상한제와 맞물리면서 청약제도가 자산배분의 성격을 띠면서 사회적 갈등 요인이 됨. 논란을 후속적으로 대응하는 과정에서 반복적인 제도변화로 복잡성이 증대되는 등 비판을 받아 옴.

 - 분양가상한제를 적용받는 지역의 청약에 성공하면 시장가격 대비 상당한 시세 차익을 확보할 수 있음. 이는 실질적으로 자산배분의 성격을 띠며 따라 청약 과열 양상으로 이어짐.
 - 청약과열과 청약을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하기 위하여 청약제도는 끊임없이 변화해왔고 최근에는 무순위 청약제도 개편하여 2025년 5월부터 시행 예정임.

- 특별공급뿐 아니라 청약제도는 계층 간 형평성, 잦은 제도변화에 따른 복잡성, 실효성 등 다양한 비판을 받아 옴.

❖ 그러나, 자산상승에 대한 기대 차로 청약시장에 대한 지역별 온도차는 큼.

- 경기 상황에 따라 청약경쟁률이 전반적으로 낮아졌으나, 수도권과 지방, 지역 내에서도 우위지역과 열위지역 간의 청약경쟁률은 극명하게 갈리고 있음.
- 전국적으로 동일한 청약제도를 적용받고 있지만 지역별, 대상별 청약시장에 대한 수요는 과거와 달리 세분화됨.

❖ 특별공급뿐 아니라 청약제도와 관련한 사회적 중요도에 비해서는 실증 분석에 기초한 운영 실태를 파악한 연구는 많지 않음.

- 글로벌 금융위기 직후 제도 연구가 일부 수행됨.¹⁾²⁾ 실증분석보다는 법률 등 제도 관점에서 한정하여 연구가 수행됨.
- 이후에는 청약률에 영향을 미치는 요인을 규명하는 연구가 다수로 청약제도보다는 개별 신규주택의 수요 요인을 확인하는 연구가 대부분임.
- 최근에는 주택청약제도 중 가점제³⁾, 무순위⁴⁾ 청약제도의 개선방안과 관련된 연구가 수행됨.

❖ 본연구는 실증 자료를 통해 최근의 특별공급 청약제도의 운영 상황을 파악하고 제도 효율화를 위한 장기적 방향성을 모색코자 함.

- 청약홈의 4년 6개월(2020년 1월 ~ 2024년 6월)간의 특별공급 청약결과를 확인하여 특별공급 배분 실적, 실제 특별공급 물량, 청약결과를 확인코자 함.
- 또한, 해외의 주택공급 방식을 확인하고 자산배분적 성격을 갖는 주택 관련 정책을 살펴보고자 함.
- 이를 종합하여 특별공급 청약제도의 과제를 규명하고 향후 효율적 정책 운영을 위한 장기적 방향성을 타진코자 함.

1) 두성규·김현아(2012), “주택공급제도 개선 방안 연구”, 한국건설산업연구원.

2) 김지현(2012), “주택청약제도의 문제점과 개선방안”, 부동산학연구 제18집 제4호, pp149-169.

3) 남진(2024), “저출생 대응을 위한 주택청약제도 개선방안”, 국회입법조사처.

4) 서영천(2024), “주택청약제도의 개선에 관한 연구 : 무순위 청약제도를 중심으로”, 집합건물법학, 통권 52호, pp135-156.

II 특별공급 청약제도의 발전 과정과 쟁점

❖ 주택 청약제도는 1978년 「주택공급에 관한 규칙」이 제정되면서 도입되었고 공공뿐 아니라 민간의 주택 판매도 정부가 배분방식을 규정하는 현재의 모습이 도입됨.⁵⁾⁶⁾

- 주택 청약제도는 정부가 신규주택의 배분 방법을 정하는 제도이며 청약통장, 국민주택규모 등 다양한 주택공급제도와 연결되어 있음.
- 정부는 1962년 「공영주택법」을 제정하여 주택공사가 공급하는 제1종 공영주택과 지자체가 공급하는 제2종 공영주택의 공급 대상자를 지정하는 방식으로 신규주택 판매 방식에 개입하기 시작함.
- 주택부족 문제가 심화되자 1977년 「국민주택 우선 공급에 관한 규칙」을 제정하여 국민주택청약부금 가입자에게 주택분양 우선권을 부여하는 등 공공주택의 공급우선 순위를 설정하기 시작함.
- 1978년 「주택공급에 관한 규칙」을 제정하여 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축의 3가지 청약저축제도를 도입하여 민영주택의 공급까지 개입하게 됨. 주택가격 상승 등과 맞물리며 1기 신도시 건설이 본격화된 1980년대 이후 주택공급에 대한 정부 개입이 더욱 강화된 것으로 평가됨.

❖ 정책적 배려 대상에게 제공하는 특별공급은 1978년 「주택공급에 관한 규칙」 제정 당시 도입되었고 시대적 요구에 따라 정책 대상자가 추가됨. 2000년대 중반부터는 저출생 대응을 위해 적극적으로 활용됨.⁷⁾⁸⁾

- 특별공급은 정책적 배려가 필요한 계층을 지원하기 위한 목적으로 운영되며 일반인과 청약경쟁 없이 주택을 분양받을 수 있는 제도임.
- 1978년 「주택공급에 관한 규칙」 제정될 때 도입되었고 특별공급의 배정물량은 10%였음. 공공과 민간에 상관없이 건설 지역 내 철거민을 1순위 대상으로 선정함. 공공은 원호대상자, 공업단지 내 기업 종업원, 국가나 지자체 근무자를 대상으로 하였고 민간은 해외 출신(1년 이상 일한 근로자, 영주 귀국 과학자 등), 노부모 부양자(60세 이상의 본인 또는 배우자의 직계존속 3년 이상 부양)를 공급 대상으로 선정함.
- 1983년에는 공공 부문의 특별공급에 올림픽 및 세계선수권 등의 입상자를 포함시킴. 1989년에는 탄광근로자와 장애인을 추가함. 1995년에는 귀순 북한 동포도 포함함.
- 2000년대에는 광주민주유공자, 지방 이전 공공기관 근무자가 특별공급 대상으로 선정됨.
- 2000년대 중반부터는 출산문제에 대응하기 위한 특별공급이 지속적으로 확대됨. 2006년 다자녀,

5) 김현아, 김혜원(2004), “주택공급체계의 국내외 비교분석”, 한국건설산업연구원, p5.

6) 김지현(2012), “주택청약제도의 문제점과 개선방안”, 부동산학연구 제18집 제4호, pp.150-151.

7) 월간중앙(2018.5.7), “아파트 특별공급으로 본 시대별 키워드 : 해외 → 올림픽 → 지방 → 출산”, 1432호.

8) 대한경제(2018.4.9), “[특별한 사람을 위한 특별공급] ⑦특공, 그 역사와 변화.

2008년 신혼부부, 2009년 생애최초 특별공급을 도입함.

특별공급은 무주택자세대에게 제공되며 평생 1회 공급을 원칙으로 하고 정책 수혜자를 한정하여 정책 목표를 달성하고 있음.

- 특별공급은 원칙적으로 평생 1회만 가능하나, 신규 출산가구는 재당첨 추가 1회를 허용하고, 본인 및 배우자의 결혼 전 청약당첨 이력을 배제(본인은 신혼부부 특공만 해당)함.
- 정책 대상은 저출생 대응을 위한 계층 지원이 가장 많은 비중을 차지함. 신혼부부 및 예비신혼부부(혼인기간 7년 이내), 신생아가구(2년 이내 출생 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구, 임신인 경우 입주 전까지 출산 증명 필요), 다자녀가구(태아를 포함한 미성년자인 두 명 이상의 자녀), 생애최초 주택 구입자를 위한 특별공급이 존재함.
- 비교적 물량이 많은 노부모부양, 기관추천, 이전기관, 청년 특별공급 유형도 있음.
- 대상 유형이 가장 다양한 것은 기관추천임. 독립유공자, 국가유공자, 보훈대상자, 5·18민주유공자, 특수임무유공자, 참전유공자, 장기복무 제대군인, 의사상자, 북한이탈주민, 납북피해자, 일본군위안부 피해자, 장애인, 다문화가족, 영주귀국 전문가, 올림픽·국제기능올림픽 등 국제대회 입상자, 중소기업 종사 근로자, 한부모 가족, 공공 사업으로 인한 철거주택 소유자 및 임차자 등 다양한 대상을 포괄하고 있음.

특별공급은 「주택공급에 관한 규칙」에 근거하나, 유형별 세부 운영지침들을 통해 세부적인 사안을 규율함.

- 「주택공급에 관한 규칙」에 근거하여 공급비율 및 우선·특별공급 대상을 규정하고 있으며 유형별로는 「신혼부부 주택 특별공급 운용지침», 「생애최초 주택 특별공급 운용지침», 「다자녀가구 및 노부모부양 주택 특별공급 운용지침», 「지방이전 공공기관 종사자 등에 관한 주택특별공급 운영기준», 「산업단지 입주기업 종사자 등에 관한 주택특별공급 운영기준」 등에 따라 운영됨.
- 특별공급 청약신청자는 일반공급과 마찬가지로 청약통장을 보유하고 있어야 하나, 장애인, 철거민, 국가유공자, 이전기관종사자, 외국인 등은 청약통장 없이 청약 가능함.

특별공급 중 가장 물량이 많은 신혼부부 특별공급은 2008년 7월 도입됨. 당시에는 저소득 신혼부부의 주거지원 목적으로 60㎡ 이하의 주택만을 대상으로 하는 신혼부부 보금자리 주택 특별공급 제도로 시작됨.⁹⁾

- 분양주택은 공공·민간이 공급하는 전용면적 60㎡ 이하에서 30%를 배분함.
- 혼인 기간 5년 이내, 현재 혼인관계에 있는 배우자와의 혼인기간내에 출산하여 자녀가 있는 무주택

9) 국토교통부(2008), “신혼부부 보금자리 주택 홍보 브로슈어”.

세대주로 한정¹⁰⁾하였고 월평균 소득의 70%(맞벌이 100%) 이하인 자로 제한함.

이후 대상주택을 85㎡까지로 확대하였고, 소득 기준을 상향함. 2021년에는 자녀가 없는 신혼부부를 허용하고 고소득 신혼부부를 위한 추첨제를 도입함. 2024년에는 신생아 우선공급을 신설하여 현재에 이룸.

- 2009년 기존의 「신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침」을 「신혼부부 주택 특별공급 운용지침」으로 변경하고 청약대상자의 소득기준을 월평균 소득의 100%(맞벌이 120%)로 상향함.
- 2010년에는 배분 대상을 85㎡ 이하까지 확대하고, 민영은 10%, 공영은 15%(국민임대주택 30%)¹¹⁾로 배분 비율을 조정함. 임신 중인 경우도 특별공급 대상으로 허용함.
- 2018년 5월에는 민영 20%, 공영 30%로 배분 물량을 확대함. 청약대상을 혼인 기간 7년 이내로 확대하고 월평균 소득의 130%(맞벌이 130%)로 상향함. 12월에는 혼인신고일 이후 주택을 소유한 적이 있으면 입주자모집공고일 현재 무주택세대구성원이어도 신혼부부 특별공급에서 제외하도록 함.
- 2020년에는 분양가 6억원에서 9억인 주택의 특별공급 소득기준을 10%p 완화(주택공급에 관한 규칙 개정 사항 반영)하였고, 이 경우 신혼부부 모두 소득이 있는 경우 부부 중 1인의 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 130%를 넘지 않아야 함. 혼인 외의 출생자가 있는 경우도 혼인기간 중 출생한 자녀가 있는 경우로 변경함.
- 2021년 2월 신혼부부 특별공급 물량을 우선(70%)과 일반(30%)으로 구분하고, 우선 공급분에 대해서는 기존 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%(맞벌이 120%)를 적용하고, 일반공급분에 대해서는 소득요건을 월평균소득의 140%(맞벌이 160%)까지 완화함.
- 2021년 11월에는 자녀가 없는 신혼부부도 허용하였고, 고소득 청년층에게도 청약 기회를 제공하기 위해 특별공급 물량 내 추첨제를 신설함.
- 2024년 3월에는 신혼부부 특별공급의 20%를 2세 이하의 자녀가 있는 가구에 우선 배정하되, 소득요건을 반영하여 차등 배정함.

신혼부부 특별공급에서 보듯이 특별공급의 활성화가 필요한 경우에는 대상 주택의 확대, 청약 신청자의 자격 요건 완화, 추첨제 도입을 통한 배분 방식의 조정 등을 통해 제도를 운영해 옴.

10) 초기에는 자녀가 없는 신혼부부는 3순위로 가능하였으나, 생애최초 특별공급이 도입되면서 3순위 조항을 삭제하여 생애최초 특별공급에서 포함함.

11) 생애최초 특별공급이 도입되면서 공영 공급의 신혼부부 배분 물량을 조정함.

〈표 1〉 특별공급 유형별 공급 비율 및 신청자격

구분	비율		신청자격 및 입주자 선정방법
	국민주택	민영주택	
계	85%	55~65%	
기관 추천	국가유공자	5%	-
	장애인, 중소기업 근로자 등	10%	10%
노부모부양	5%	3%	- 일반공급 1순위, 65세 이상 직계존속을 3년 이상 계속하여 부양한 자 - 해당세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120% 이하(국민주택) - 경쟁 시 국민주택 순차별 공급, 민영주택 가점제 적용하되 동점일 경우 추첨
다자녀	10% (승인권자 15%)	10% (승인권자 15%)	- 미성년 자녀 2명 이상(태아, 입양 포함) - 해당세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120% 이하(85㎡ 이하의 국민주택 적용, 민영주택 소득기준 미적용) - 배점기준에 따른 고득점 순으로 선정 - 동점시 ①미성년 자녀가 많은 자, ②고령 신청자 순
신혼부부	30%	85㎡ 이하 (23%*)	- (공통) 혼인기간 7년 이내(혼인신고일부터 공고일까지 계속 무주택)
(신생아)	(신혼부부 물량 중 35%)	(신혼부부 물량 중 35%)	- 2세 미만(2세가 되는 날 포함)의 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구 - (국민·민영) ①공급 물량의 25%는 월평균소득 100%(맞벌이 120%) 이하, ②10%는 월평균소득 140%(맞벌이 160%) 이하를 대상으로 공급
(신생아 외)	(신혼부부 물량 중 65%)	(신혼부부 물량 중 65%)	- (국민·민영) ①공급 물량의 25%는 월평균소득 100%(맞벌이 120%) 이하, ②10%는 월평균소득 140%(맞벌이 160%) 이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 140%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우 신청 가능
			- 순위에 따라 선정 · 1순위 : 자녀가 있는 자(임신, 입양 포함), 2순위 : 1순위가 아닌 자 · 동일순위 경쟁시 처리 ①해당지역 거주자, ②자녀수가 많은 자, ③추첨
생애최초	25%	85㎡ 이하 (공공택지 19%, 민간택지 9%)	- (공통) 세대원 모두 주택소유 이력이 없을 것, 일반공급 1순위, 혼인 중이거나 미혼인 자녀가 있는 자, 근로자 또는 자영업자로 5년 이상 소득세 납부자
(신생아)	(생애최초 물량 중 20%)	(생애최초 물량 중 20%)	- 2세 미만(2세가 되는 날 포함)의 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구 - (국민) ①공급 물량의 15%는 월평균소득 100% 이하, ②5%는 월평균소득 130% 이하를 대상으로 공급 - (민영) ①공급 물량의 15%는 월평균소득 130% 이하, ②5%는 월평균소득 160% 이하를 대상으로 공급
(신생아 외)	(생애최초 물량 중 80%)	(생애최초 물량 중 80%)	- (국민) ①공급 물량의 35%는 월평균소득 100% 이하, ②15%는 월평균소득 130% 이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 130%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우만 신청 가능 - (민영) ①공급 물량의 35%는 월평균소득 130% 이하, ②15%는 월평균소득 160% 이하를 대상으로 공급, ③나머지 30%는 소득과 무관하게 추첨으로 공급하되, 소득이 160%를 초과하는 세대는 보유 부동산 가액이 3.31억 이하인 경우만 신청 가능
			- 경쟁 시 추첨으로 선정

* : 주택공급에 관한 규칙(국토교통부 공고 제2024-1759호, 예고기간 2025년 2월 4일까지) 입법 예고 중인 내용을 반영함.
 자료 : “국토교통부, 2023년 10월, 2023년도 주택업무편람, p62~63.”를 기초로 “주택공급에 관한 규칙(2024.12.18.일 시행)”을 반영하여 수정함.

2025년 현재 특별공급은 전체 분양물량 중 공공은 85%, 민간은 65%까지 배분되고 저출산 대응 물량이 지속적으로 확대됨.

- 국민주택은 신혼부부 30%, 생애최초 25%, 기관추천 15%, 다자녀 10%, 노부모 부양 5%까지 공급할 수 있음. 이를 고려하면 공공은 전체 분양물량 중 85%까지 특별공급으로 공급할 수 있음.
- 민간분양은 기관추천, 노부모부양, 다자녀는 규모에 상관없이 각각 10%, 3%, 10%를 배분함.
- 신혼부부와 생애최초 주택 구입자 특별공급은 85㎡ 이하 주택에 대해서만 공급함. 생애최초는 공공택지 19%, 민간택지 9%를 배분하고 신혼부부는 23%를 배분함. 택지 및 규모에 따라 편차가 크나, 공공택지의 85㎡ 이하 주택공급에서는 최대 65%까지 특별공급이 가능함.
- 저출산 대응을 위한 특별공급 대상과 배분비율이 지속적으로 확대되어 왔고, 현재는 다자녀, 신혼부부, 생애최초를 합치면 전체 분양 중 공공은 65%, 민간의 42~52%에 달하여 특별공급의 절대 다수를 차지함.

2024년 하반기부터는 신혼부부와 생애최초 특별공급에서 2세 미만의 자녀가 있는 신생아 가구를 위한 물량을 20~35% 할당하여 저출생에 대응하고 있음.

- 신혼부부 특별공급 중 35%를 신생아 가구에 배분하고, 가구소득 기준에 따라 25%는 우선공급하고 나머지 10%는 일반공급으로 분양함. 생애최초 특별공급은 20%를 신생아 가구에 배정하고, 가구소득 기준에 따라 15%를 우선공급하고 5%를 일반공급함.
- 신혼부부와 생애최초 특별공급은 신생아 가구 이외 일반공급에서도 소득기준에 따른 우선공급과 특별공급 비율을 구분하고 나머지 30%는 추첨을 통해 공급함.
- 소득 기준을 상회하더라도 추첨제 유형에서는 청약이 가능하고, 생애최초 특별공급에서는 1인 가구여도 청약할 수 있음.

〈표 2〉 특별공급 내 배분 비율

(단위 : %)

구분		신혼부부	생애최초	
			국민	민영
신생아	우선	25	15	15
	일반	10	5	5
일반	우선	25	35	35
	일반	10	15	15
추첨		30	30	30
전체		100	100	100

소득과 자산에 기초한 청약자격 기준을 운영하고 있으며 특별공급별 특성을 고려하여 소득 기준을 달리하여 청약대상을 제한하고 있음.

- 노부모 부양과 다자녀 특별공급은 국민주택 청약기준으로 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120% 이하로 제한하고 있음.
- 신혼부부와 생애최초는 소득을 기준으로 우선공급 대상을 정하나 특성을 고려하여 소득 기준을 다르게 운영하고 있음. 신혼부부 우선공급은 월평균 소득 100%(맞벌이 120%) 이하, 일반공급은 월평균 소득 140%(맞벌이 160%)로 제한함. 생애최초는 국민주택의 우선은 월평균 소득 100%, 일반은 130% 이하로 제한하고, 민영주택은 우선이 130% 이하, 일반은 160% 이하로 제한함.
- 추첨은 자산보유 제한을 두어 동일하게 2023년 기준으로 부동산가액 3억 3,100만원 이하¹²⁾ 가구로 한정함.

〈표 3〉 신혼부부 및 생애최초 특별공급의 소득 및 자산 자격 기준

구분	신혼부부		생애최초		
	외벌이	맞벌이	국민	민영	
신생아	우선	100% 이하	120% 이하	100% 이하	130% 이하
	일반	140% 이하	160% 이하	130% 이하	160% 이하
일반	우선	100% 이하	120% 이하	100% 이하	130% 이하
	일반	140% 이하	160% 이하	130% 이하	160% 이하
추첨	140% 초과하나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	160% 초과하나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	혼인 혹은 미혼자녀 有 : 130% 초과하나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	혼인 혹은 미혼자녀 有 : 160% 초과하나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	
			1인 가구 : 130% 이하이거나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	1인 가구 : 160% 이하이거나, 부동산가액 3억 3,100만원 이하	

분양시장에 대한 분양가상한제 운영으로 특별공급이 실질적으로는 자산배분 정책으로 작동하고 있음. 자산배분의 규모에 따라 수요의 편차가 크고 일부에서는 가수요를 발생시키기도 함.

- 분양가상한제는 분양가격을 일률적으로 규제하는 방식으로 1977년 도입되어 이후 신규주택의 분양가격을 규제하는 제도로 운영됨. 시장 상황에 따라 이를 자유화하거나 규제를 재도입을 반복함.
- 2005년 2월부터 공공택지내 85㎡ 이하 주택에 대한 분양가상한제가 재도입되어 2006년 2월 모든 규모로 확대되었고 현재까지 이어지고 있음.

12) 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 29등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액

- 민간택지는 경기 상황에 따라 자율화, 탄력적용, 전면 시행 등이 반복됨. 본 연구의 분석 기간인 2020년에서 2023년 1월 4일까지는 서울 전 지역과 경기(과천시, 하남시, 광명시)의 일부 지역이 적용되었고 2023년 1월 5일부터는 서울 강남3구와 용산구만 해당됨.
- 분양가상한제는 원가법에 기반하여 택지비와 건축비를 합산한 기준금액 이하로 분양가격을 제한하고 있어 인근의 시장가격 대비 낮은 가격을 형성함. 이에 시세와의 차이가 큰 분양 단지에 대해서는 청약 과열 양상을 나타내며 로또청약이라고도 불림.
- 시세 대비 낮은 가격으로 특정 계층에서 주택을 배분하는 특별공급은 실질적으로는 자산 배분 정책의 성격을 가짐. 또한, 1세대 1주택 양도소득세 비과세 혜택까지 고려하면 자산배분의 성격은 더욱 강해짐.

■ 이에 특별공급제도가 정책적 배려 대상을 위한 주거지원이라는 정책목표에도 불구하고 자산배분을 둘러싼 계층 간 이해가 첨예하게 갈리면서 계층 간 형평성 문제, 제도의 복잡성, 실효성 측면에서 지속적인 비판을 받아 옴.

■ 최근 들어 저출생 대응을 위해 신혼부부와 청년층을 위한 특별공급 배분 물량이 증가하면서 중·장년층과 1인 가구 물량 감소에 따른 갈등이 확대됨.

- 주택정책을 통한 저출산 대응 확대로 특별공급 물량은 신생아가구와 결혼 7년차 이내의 신혼부부에 집중되고 있음. 공공 물량 중 65%까지 저출생 대응으로 배분이 가능함.
- 실제로 수도권에서의 대량 공급 물량으로 기대되고 있는 3기 신도시 사전청약물량을 분석한 결과, 총 30,200호 중 신혼부부(혹은 예비신혼부부)에게 할당된 물량은 전체 63.3%에 달하는 것으로 집계됨.
- 반면 일반공급은 7.9%에 불과해 중·장년층 등 일반분양으로 분양시장에 진입할 수 있는 물량은 매우 한정적임. 이에 장기 무주택자인 중장년층의 역차별에 대한 비판의 목소리가 존재함.¹³⁾
- 또한, 결혼하지 않은 1인 가구는 대부분의 특별공급 혜택에서 배제됨에 따라 1인가구가 지속적으로 증가하는 사회 변화를 반영하지 못한다는 지적도 있음.¹⁴⁾
- 결국, 정책 배려 대상인 특정 계층에 대한 지원이 과도하여 사회 통합을 저해한다는 비판임.¹⁵⁾

■ 제도 운영에 대한 사회적 논란이 발생할 때마다 이에 대응하여 잦은 제도 변경이 이루어졌고 복잡성이 높은 형태로 제도가 변경되면서 청약자의 불편도 커짐.

13) 한국일보(2024.9.18), “아파트 특별공급의 역설... ‘신혼부부에 22억 특공 정당하나요?’”.

14) 동아일보(2023.7.23), “국토부도 헛갈리는 ‘누더기’ 청약제도... 1년에 서너번씩 수정”.

15) 헤럴드경제(2023.5.6), “청년만 국민이냐... 후배에 월급 역전당하는 ‘중장년의 한탄’”.

- 수분양자 입장에서 청약 시 고려해야 할 사항은 ① 특별공급 유형, ② 소득 수준, ③ 맞벌이 여부, ④ 생애최초 주택구입 여부, ⑤ 주택의 규모, ⑥ 주택의 공급 주체, ⑦ 주택의 공급 위치(택지) 등 다양해짐.
- 더욱이 특별공급별로 소득 기준이 다르게 적용되고 이외에도 무주택가구 구성원 여부, 재당첨 제한, 특별공급 횟수 제한 등의 다양한 조건이 까다로워지며 수요자 혼란이 커짐.¹⁶⁾
- 또한, 복잡한 규정으로 인한 위장전입 등 불법 행위도 증가하였고 부적격 당첨자가 다수 발생하는 혼란도 야기됨. 이를 막기 위한 정부의 추가적 조치, 청약자의 재대응이 이어지면서 사회적 비용이 증가하는 양상임.

■ 우위지역은 경쟁률이 높아 당첨 확률이 낮고, 높은 분양가로 소위 금수저로 표현되는 저소득, 고자산 계층에게 특별공급의 혜택이 돌아가면서 소득재분배 효과가 미흡하는 주장도 존재함.

- 분양가가 오르면서 소득은 낮아도 자산을 가진 계층이 유리해져 특별공급의 정책 취지와는 괴리가 발생하여 소득 및 자산 재분배 효과가 낮다는 주장임.¹⁷⁾
- 반면, 열위지역은 미분양 증가로 특별공급뿐 아니라 청약의 의미가 크지 않음.¹⁸⁾

16) 매일경제(2024.7.13), “‘로또’ 복잡해 ‘청약학원’ 다닐판… 241쪽 난수표 읽어야 부적격자 면한다는데”.

17) 집코노미(2024.2.15), “금수저 잔치… 특공 청약 무용론 확산”.

18) KBS뉴스(2024.2.1), “청약통장? 하면 뭐해요?… 2030세대 해지 고심”.

Ⅲ 특별공급 운영 실태 분석

1. 분석 자료 및 분석 단계

- 최근 4년 6개월간의 1,853단지, 9,922평형, 90만여 세대의 청약자료를 분석함.
 - 한국부동산원에서 운영하는 청약홈의 모집공고일 기준 2020년 1월 ~ 2024년 6월까지 아파트 분양 정보 및 경쟁률 자료를 크롤링¹⁹⁾하여 수집함.
 - 전국 아파트를 대상으로 분양전환 불가 임대주택은 제외하고 분양주택과 분양전환 가능 임대주택으로 한정함. 데이터 정제 작업²⁰⁾ 등을 거쳐 최종 분석 대상은 1,853단지, 90만 690호로 확정함.
 - 민간 분양이 84만 680호로 전체 물량 중 93.3%를 차지하고 공공 분양은 6만 10호로 6.7% 수준에서 공급됨. 민간 공급 중 국민주택 규모(85㎡) 이하가 73만 8,866호로 전체 분양 중 82.0%로 가장 높은 비중을 차지함.
 - 공급가격으로 보면, 3억원 초과 6억원 이하가 67.4%를 차지하여 가장 많았고, 6억원 초과 9억원 이하가 16.0%, 1억원 초과 3억원 이하가 10.0%로 공급됨.

〈표 4〉 분석기간의 공공·민간 분양물량 및 비중

(단위 : 호, %)

구분	85㎡ 이하		85㎡ 초과		총합계	
	수량	비중	수량	비중	수량	비중
공공	60,010	6.7	-	-	60,010	6.7
민간	738,866	82.0	101,814	11.3	840,680	93.3
합계	798,876	88.7	101,814	11.3	900,690	100.0

- 소득기준 상향(월평균소득 160% 이하)과 신생아 우선공급 등은 본 실증분석 기간 이후인 2024년 7월 1일 제도 변경이 이루어져 고려하지 못함.
 - 또한, 입법예고 사안인 신혼부부 배분 비율인 23%는 2025년 이후 적용될 예정임.

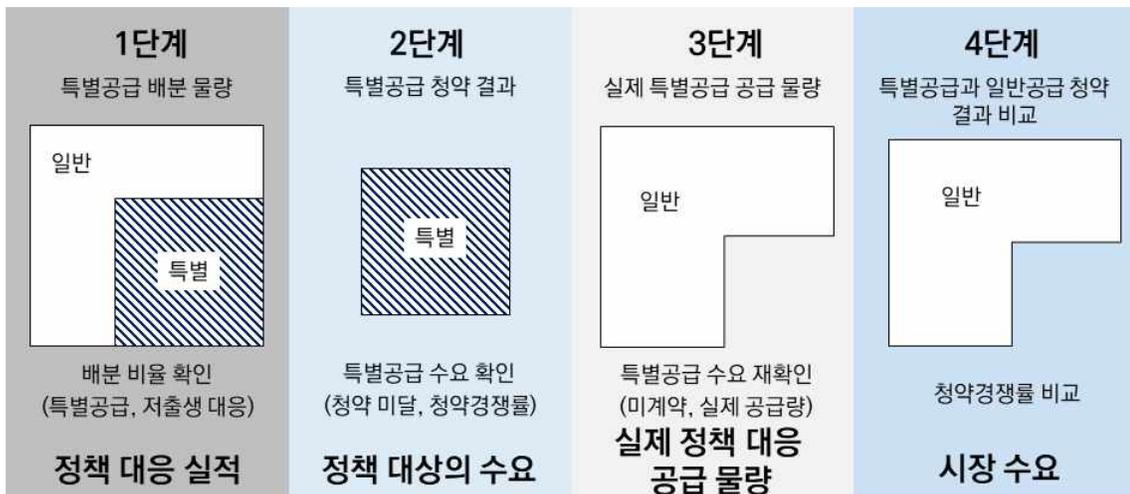
- 4단계에 걸친 청약홈 자료 분석을 통해 특별공급 실적 및 수요, 실제 특별공급 물량 등을 분석하고, 일반공급 결과와 비교하여 전체 청약시장의 수요를 확인코자 함.

19) 웹 페이지의 정보를 가져와서 데이터를 추출해 내는 행위를 의미함.

20) 동일 지번이고 동일 단지명인 경우는 재공고로 판단하여 최종 결과만을 포함하였고 공급 정보와 청약경쟁률 자료 중 일부가 누락된 단지는 분석에서 제외함.

- 단지별 상황에 따라 일반공급·특별공급 물량 제공 여부, 유형별 청약결과와 제공 여부 등이 상이하므로, 비율 중심의 분석 방식을 사용함.
- 1단계에서는 90만 690호(이 중 특별공급은 42만 1,549호)를 대상으로 최초 특별공급 배분 비율을 분석하여, 특별공급 정책 대응 실적을 확인함.
- 2단계에서는 특별공급 유형별 청약결과를 제공하는 41만 84호를 대상으로 청약 미달률과 청약경쟁률을 분석함으로써, 특별공급에 대한 시장 수요를 파악함.
- 3단계에서는 실제 공급된 일반공급과 특별공급 물량을 모두 확인할 수 있는 86만 95호를 대상으로, 특별공급 미달 및 미계약 이후 일반공급으로 전환²¹⁾된 물량을 파악함으로써, 실질적으로 시장에 공급된 특별공급 물량을 추정함.
- 4단계에서는 일반공급과 특별공급의 청약경쟁률을 비교 분석하여, 시장 수요의 구조적 특성과 청약 유형 간 수요 차이를 파악함.
- 단계별 분석에서는 지역, 규모, 공급가액, 지역의 주택가격상승률, 시계열 변화 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 분석을 실시함.

〈그림 1〉 분석 단계



2. 특별공급 배분 물량

❖ 전체 분양 중 46.8%가 특별공급으로 배분됨. 공공 67.6%, 민간 45.3%임. 특별공급

21) 주택공급에 관한 규칙 제25조 제7항에 따라 특별공급 중 미달이 발생한 경우에는 다른 유형의 특별공급 신청자 중 입주자로 선정되지 아니한 자를 대상으로 추첨 방식으로 재선정함.

배분에는 공공 분양 여부, 공공택지 공급 상황이 가장 영향이 큰 것으로 판단됨.

- 공공분양인 국민주택은 전체 물량이 85㎡ 이하로 공급함에 따라 주택규모에 따른 특별공급 배분 편차는 없음. 분양주택과 분양전환 가능임대 주택을 모두 포괄하면 67.6%이나, 분양주택으로 한정하면 75.7%에 이르고 분양전환 가능임대는 41.0%임.
- 민간은 85㎡ 이하에서는 49.7%를 특별공급으로 배분하나, 85㎡ 초과는 13.4%를 공급함.
- 지역별로는 수도권 46.7%, 지방 광역시 45.9%, 기타 지방 47.4%임, 기타 지방의 특별공급 비중이 높는데 세종, 충남·북 등의 공공택지 분양이 다수 이루어진 결과임. 반면, 지방 광역시에서는 광주, 대구의 특별공급 비중이 작는데 공공택지 공급이 적었던 것에 원인이 있음.

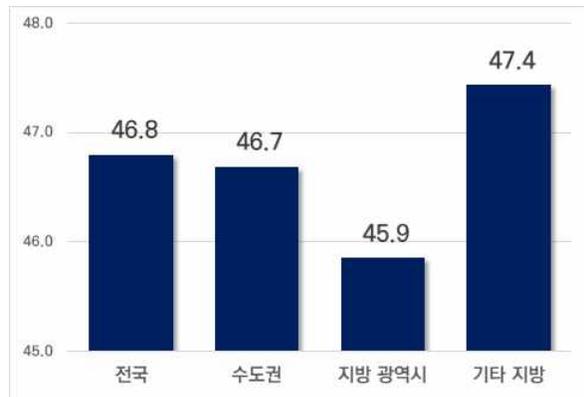
〈그림 2〉 공공·민간 특별공급 배분 비중

(단위 : %)



〈그림 3〉 지역별 특별공급 배분 비중

(단위 : %)



공급가격 1억원 초과 6억원 이하는 전체 분양 중 절반을 특별공급으로 배분함.

- 공급량이 가장 많은 3억원 초과 6억원 이하에서 49.6%가 특별공급으로 배분되었고, 1억원 초과 3억원 이하도 50.8%를 특별공급으로 배분함.
- 1억원 이하를 제외하고는 가격대가 낮을수록 특별공급 배분 비율이 높은 것으로 나타남.

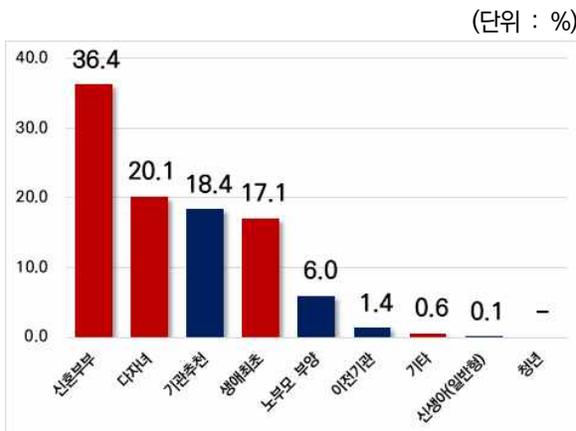
연도별 특별공급 비중은 44~50% 범위로 당해연도의 공공 분양 및 공공택지 물량 상황에 따라 영향을 받은 것으로 판단됨.

- 2021년은 특별공급 비중이 가장 높았던 해는 49.9%로, 전체 분양 중 절반을 특별공급으로 배분함. 반면, 2020년은 특별공급 비중이 43.5%로 낮았음.
- 특별공급 비중이 낮은 2020년 분양물량이 가장 많았다는 점을 고려하면, 공급 물량과는 무관하며 당해연도의 공공택지 공급량의 영향이 가장 크며, 다음으로 공공 분양물량 수준에 영향을 받는 것으로 판단됨.

❖ 특별공급은 신혼부부 > 다자녀 > 기관추천 > 생애최초 > 노부모 부양 순으로 공급량이 많았음. 특별공급 중 73.7%가 광의의 저출생 대응으로 배분함.

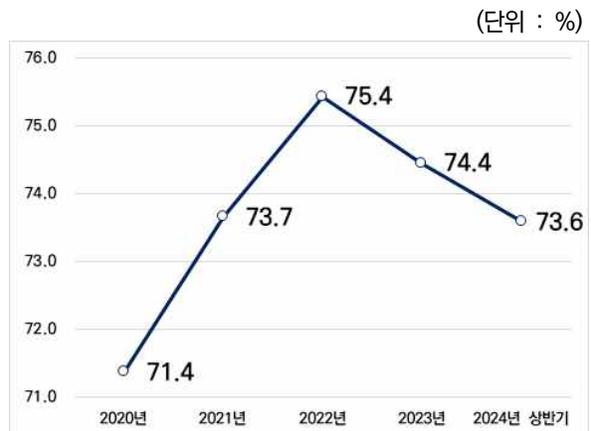
- 신혼부부 특별공급이 가장 많이 공급되었고 특별공급 중 36.4%를 차지함. 다음으로 다자녀(20.1%), 기관추천(18.4%), 생애최초(17.1%)로 유사한 규모에서 공급됨. 4가지 유형이 92.0%를 차지하여 절대다수를 차지함. 이외에는 노부모 부양(6.0%), 이전기관(1.4%), 기타(0.6%), 신생아(일반형) 0.1%이고 청년은 공급되지 않음.
- 연도별 상황을 확인하면, 신혼부부 비중은 감소하였고 생애최초 비중이 증가가 확인됨.
- 다자녀, 신혼부부, 다자녀, 생애최초, 신생아(일반형)는 광의의 저출생 대응으로 분류할 수 있으며, 특별공급 중 73.7%를 저출생 대응에 활용하고 있는 것으로 해석됨. 연도별 저출생 대응 비중은 2022년 75.4%까지 상승하였다가 소폭 하락 추세이나, 2020년 이후에는 70% 이상이 유지되고 있음.

<그림 4> 유형별 특별공급 배분 비중



주 : 특별공급 총량은 공개하였으나, 유형별 물량을 공개하지 않는 단지가 존재하여, 이는 제외하고 비중을 산출함.

<그림 5> 특별공급 중 저출생 대응 비중 추이



주 : 특별공급 중 다자녀, 신혼부부, 생애최초, 신생아(일반형)의 합계 비중 추이임.

<표 5> 지역별·유형별 특별공급 배분 비중

구분	신혼부부	다자녀	기관추천	생애최초	노부모 부양	이전기관	기타	합계
수도권	37.0	19.6	18.7	17.8	5.9	-	1.0	100.0
지방 광역시	37.8	22.1	19.3	14.3	6.3	0.1	0.1	100.0
기타 지방	34.9	19.8	17.6	17.8	5.8	3.6	0.5	100.0
전국	36.4	20.1	18.4	17.1	6.0	1.4	0.6	100.0

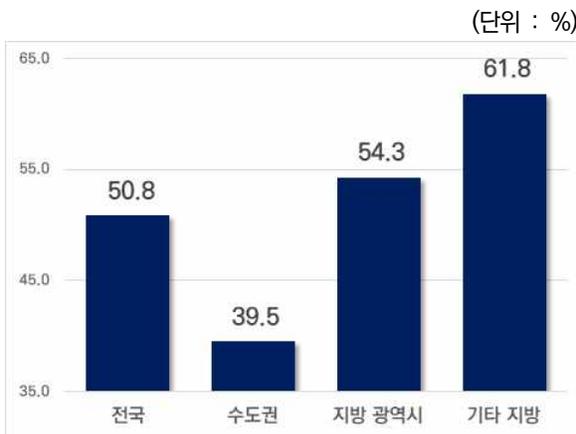
❖ 지역별 특별공급의 유형의 비중은 수도권은 생애최초, 지방 광역시는 다자녀, 기타 지

방은 이전기관의 비중이 상대적으로 높음.

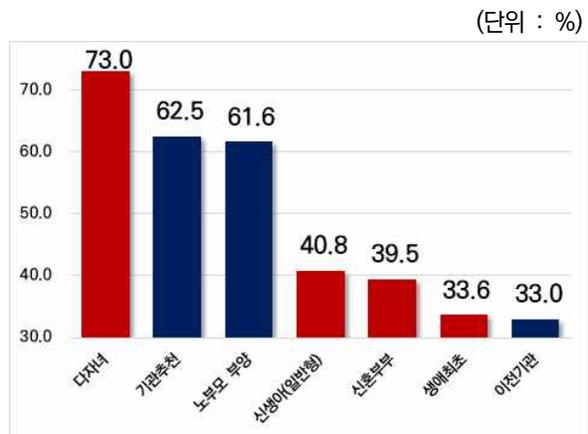
- 지역별로 특별공급 유형별 공급 물량 순위는 동일하나, 배분 비중의 차는 일부 존재함. 수도권은 생애최초 특별공급의 비중이 타 지역에 비해 높고 다자녀의 비중이 가장 낮음.
- 지방 광역시는 신혼부부, 다자녀의 비중은 높고 생애최초의 비중은 작음. 반면, 이전기관 특별공급이 존재하는 기타지방은 신혼부부, 다자녀, 기관추천의 비중이 상대적으로 낮음.
- 상대적으로 공공은 생애최초 특별공급 비중이 높고 민영은 다자녀 특별공급 비중을 높게 배분함.

3. 특별공급 청약결과

〈그림 6〉 지역별 특별공급 중 청약 미달 비중



〈그림 7〉 유형별 특별공급 중 청약 미달 비중



주 : 유형별 특별공급 청약 접수건수를 제공하는 단지를 대상으로 비율을 산출함

특별공급 공급 물량 중 절반이 청약자가 없는 것으로 분석됨. 기타 지방 > 광역시 > 수도권 순으로 청약자를 찾지 못한 비율이 높음.

- 유형별 특별공급 청약 접수건수를 제공하는 41만 84호를 대상으로 분석을 실시함.²²⁾
- 특별공급 중 청약건수를 제외하고 청약자를 찾지 못한 세대 비율은 50.8%임. 지역별 차이가 명확하여 기타 지방 61.8%, 지방 광역시 54.3%, 수도권 39.5%가 특별공급 중 청약자를 찾지 못함.
- 다자녀(73.0%), 기관추천(62.5%), 노부모 부양(61.6%) 특별공급은 60%를 상회하여 청약자를 찾지 못했고, 신생아(일반형), 신혼부부, 생애최초, 이전기관 순으로 청약자가 없는 비율이 높았음.²³⁾
- 반면, 수도권 생애최초 특별공급은 청약 미달 비중이 20.2%로 가장 낮게 나타남.

22) 일부 단지는 “사업주체문의”로 표기하여 특별공급 청약건수를 공개하지 않음.

23) 다만, 이전기관(5,605호)과 신생아 일반형(228호)은 절대적인 특별공급 물량이 적어 해석에 전반적인 주의가 필요하여, 본 보고서 전반에서 제한적으로 기술코자 함.

- 공공(37.1%)보다 민간(51.9%)에서 청약자를 찾지 못한 비율이 높음. 공공분양은 공공택지에서 공급 비중이 높아 분양가상한제 적용의 영향이 존재하는 것으로 판단됨. 다자녀 특별공급 비중이 높은 민간의 특별공급 배분이 함께 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 다자녀(20.1%)와 기관추천(18.4%)은 특별공급 물량에서 차지하는 비중이 크나, 청약자를 찾지 못하는 경우가 많아 다수의 물량이 일반공급으로 넘어간 것으로 예상됨.

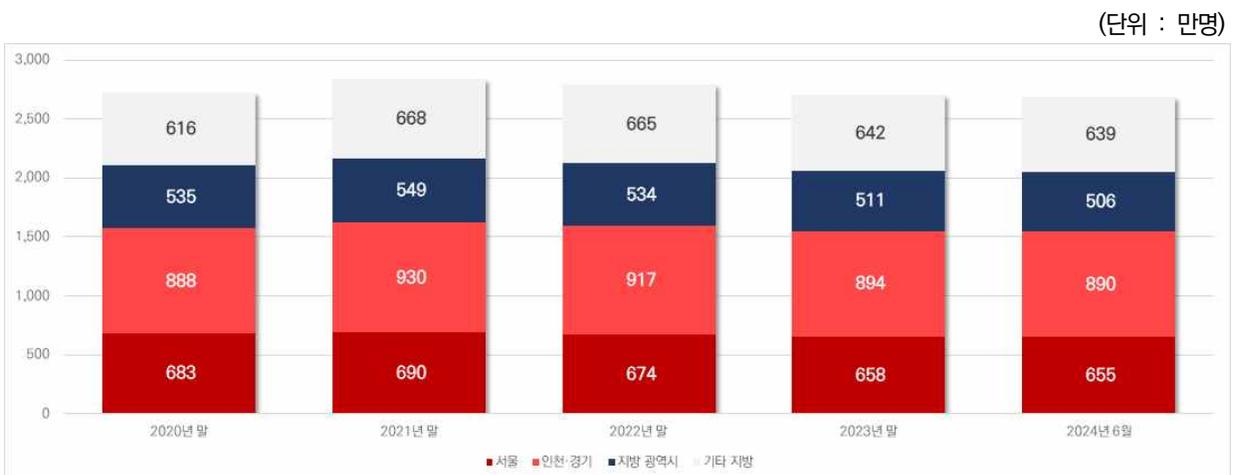
주택경기가 악화된 2022년 이후 청약자를 찾지 못한 비율이 50%를 상회하기 시작함. 2020년 45.3%, 2021년 43.0%, 2022년 56.1%, 2023년 58.3%, 2024년 상반기 64.3%임.

- 전국 공동주택 실거래지수의 연간 변동률은 2020년 14.65% 상승, 2021년 16.42% 상승하였으나, 2022년 14.31% 하락하였고 2023년 2.43% 상승, 2024년 1.43% 상승에 그침.

청약통장 가입자는 2021년 연말 2,837만명에 이르렀으나, 주택경기가 악화된 2022년부터는 감소세임. 청약통장의 전반적 인기 하락과 함께 특별공급의 수요도 낮아짐.

- 2년 반 동안 전국에서 청약통장 가입자가 5.2% 감소하였고, 지방 광역시는 7.9% 감소하여 감소폭이 가장 큰 것으로 나타남.
- 공급가액별 일반공급 전환 비율을 고려하면 서울은 수요는 유지되는 것으로 이해되나, 서울의 청약통장 가입자도 5.1% 감소하여 전반적인 분양시장에 대한 수요 감소세는 확인됨.
- 다만, 지방의 상황과는 다른 해석이 필요한 것으로 판단됨.

〈그림 8〉 지역별 청약통장 가입현황



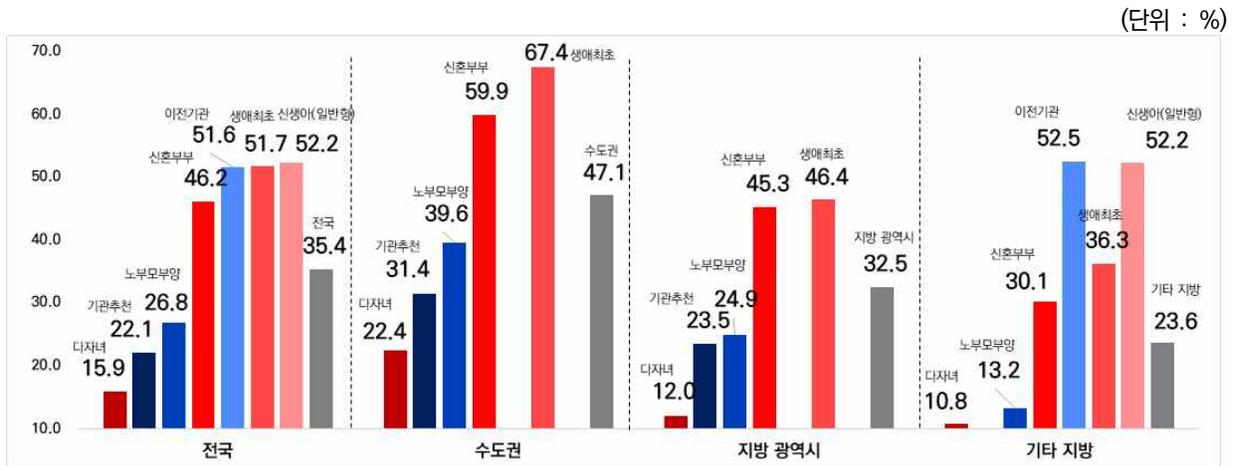
자료 : 청약홈.

특별공급 중 경쟁률 1:1을 넘는 비율은 수도권 생애최초가 가장 높았고, 기타 지방의

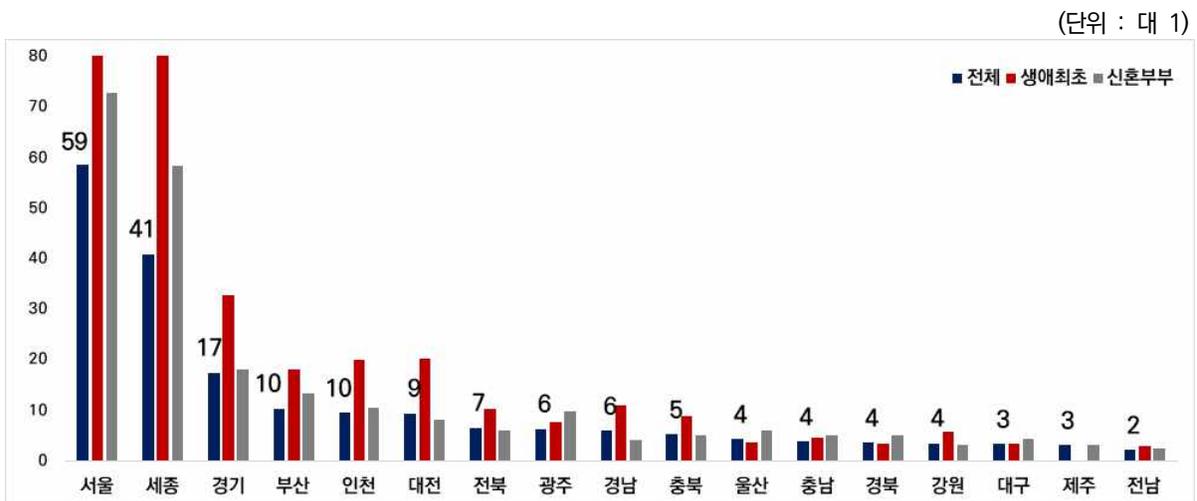
다자녀가 낮게 나타남.

- 특별공급 중 경쟁률 1:1 이상인 비율은 전국 35.4%로 나타났고, 수도권(47.1%), 광역시(32.5%), 기타지역(23.6%)으로 청약 미달과 역의 방향으로 지역별 수요차가 명확함.
- 유형별로는 신생아 일반형(52.2%) > 생애최초(51.7%) > 이전기관(51.6%) > 신혼부부(46.2%) 순으로 높았음. 이전기관은 기타 지방에서만 이루어졌고 특히 세종시에서 다수 분양되어 높은 경쟁률을 보임. 청약 미달이 많았던 다자녀(15.9%), 기관추천(22.1%), 노부모 부양(26.8%)이 낮게 나타남.
- 지역별·유형별 상황을 확인하면, 수도권 생애최초 중 67.4%로 경쟁률 1:1을 넘어섰고, 기타 지방의 다자녀는 10.8%만이 경쟁률 1:1을 상회함.

<그림 9> 지역별·유형별 특별공급 중 “경쟁률 1:1 이상” 호수 비중



<그림 10> 시도별 특별공급 “경쟁률 1:1 이상”의 평균 경쟁률



주 : 공급 물량이 일정수준 이상되고 경쟁률이 높은 생애최초와 신혼부부만 도식화함.

❖ 경쟁률 1:1 이상인 특별공급의 청약경쟁률은 서울 59:1, 세종 41:1로 서울·세종과 이외 지역의 청약경쟁률 편차가 큼. 선호 지역에 대한 수요 쏠림을 확인할 수 있음.

- 경쟁률 1:1 이상인 특별공급의 유형별 경쟁률은 “생애최초(36:1)”와 “신혼부부(21:1)”가 절대적으로 높고, 다음으로 “노부모부양(9:1)”, “다자녀가구(8:1)” 순임.
- 수도권(25:1), 기타 지방(10:1), 광역시(8:1) 순으로 나타났는데, 세종의 영향으로 기타 지방이 기타 광역시보다 높게 나타남.
- 시도별로는 서울(59:1), 세종(41:1)이 절대적으로 높았고, 경기, 부산, 인천은 10:1 넘어서나, 울산, 충남, 경북, 강원, 대구, 제주 전남은 5:1 하회함.
- 세종은 공공택지, 서울은 민간택지 분양가상한제 지역은 자산배분의 규모가 타지역에 비해 명확함.

4. 실제 특별공급 공급 물량

❖ 전체 분양 중 49.0%가 특별공급으로 배분되지만, 청약자가 존재하지 않는 경우가 많아 실제 공급 물량은 전체 분양 중 29% 내외에 불과함.

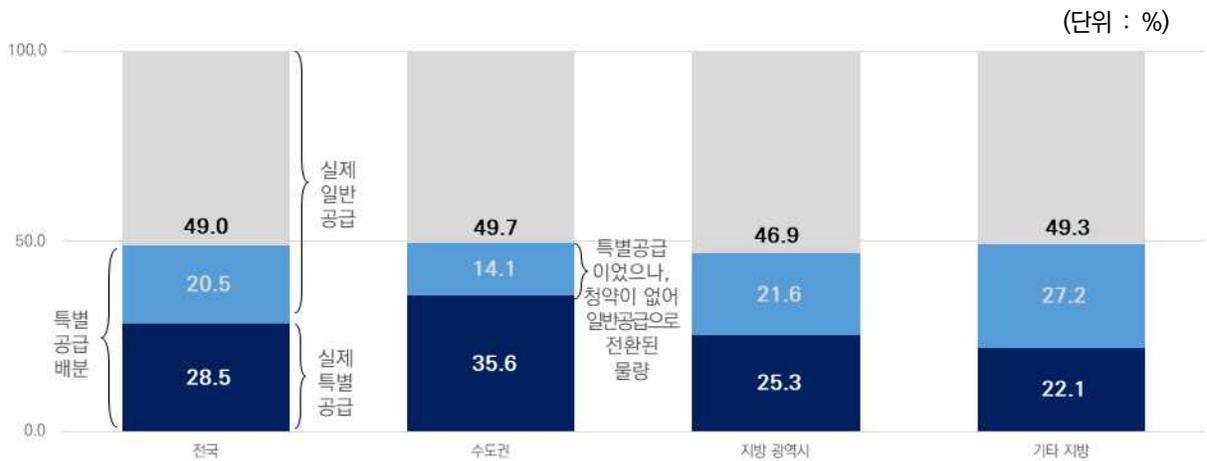
- 일반공급과 특별공급의 물량을 최종적으로 확인 가능한 86만 95호를 대상으로 분석을 실시함.
- 앞서 물량 분석 기준인 90만 690호의 96%를 포함하는 물량임. 재추첨에 따른 특별공급 유형별 전환까지 고려한 최종 특별공급 물량을 산출함. 다만, 특별공급 물량 배정이 없는 평형은 제외함에 따라 전체 물량의 특별공급 배분 비율인 46.8%에 비해서는 특별공급 배분이 2.2%p 내외 많은 것으로 분석됨.
- 전체 분양물량(86만 95호) 중 최초 특별공급 배분은 49.0%가 배분되었으나, 실제 특별공급이 이루어진 물량은 28.5%임. 특별공급으로 배분되었으나 청약자가 없어 일반공급으로 넘어간 물량이 전체 분양 중 20.5%에 이룸.
- 공공은 80.0%²⁴⁾가 배정되었으나 61.8%가 실제 공급되어 19.0%가 일반분양으로 전환되었고 민간은 47.0%가 배정되었으나 26.4%가 실제 공급되어 20.6%가 일반공급으로 전환됨. 민간보다는 공공 부문이 다수 배정되고 실제 공급되는 비율도 높은 것으로 나타남.
- 청약자를 찾지 못한 비율이 높은 다자녀, 기관추천, 노부모 부양 특별공급의 다수가 일반분양으로 전환된 것으로 판단됨.

❖ 선호지역인 서울과 세종은 특별공급으로 배분된 물량 대부분이 실제 공급으로 이어지나, 경북, 울산, 충남은 청약자를 찾지 못해 30% 이상이 일반공급으로 전환됨.

24) 90만 690호 기준의 배분 물량보다 높는데 이는 분양전환 가능임대 주택의 경우 특별공급 배분이 없는 평형이 다수 존재하여 본 분석에서 제외되면서 발생한 현상임.

- 특별공급으로 배분된 물량은 49% 내외이나, 실제 특별분양으로 공급된 물량 비율은 수도권 35.6%, 지방 광역시 25.3%, 기타 지방 22.1%로 하락함. 특히, 강원, 대구, 광주, 울산, 경북, 제주는 20%에 미치지 못함.
- 즉, 특별공급으로 배분되었으나 청약 미달이나 청약 취소로 일반분양으로 전환되는 비율은 기타 지방(27.2%) > 지방 광역시(21.6%) > 수도권(14.1%) 순임.
- 서울, 세종, 제주는 특별공급으로 배분된 물량 대부분이 실제로 공급이 이루어지나, 나머지 지역은 10% 이상이 일반공급으로 전환됨. 경북(32.9%), 울산(32.6%), 충남(30.8%)은 특별공급에서 일반공급으로 전환된 물량이 30%를 넘어섬.

〈그림 11〉 지역별 특별공급 배분 및 실제 공급 비율



주 : 〈그림 3〉의 분석 자료 중 4.0%가 제외되면서 지역별 배분물량의 차이가 존재함. 특히, 분양전환 가능임대가 다수 제외되면서 전체 분석대상에 비해 특별공급 최초 배분 비율이 상향됨. 수도권 3.0%p, 지방 광역시는 1.0%p, 기타 지방은 1.9%p 차이가 발생함.

특별공급 평형²⁵⁾ 중 12.9%가 청약자가 전혀 없어서 배정된 물량 전체가 일반공급으로 전환됨.

- 특별공급과 일반공급 물량을 모두 확인 가능한 7,722개 평형, 86만 95세대를 기준으로 파악함.
- 특별공급에서 청약자를 모두 찾은 평형은 44.0%이며, 수도권은 62.8%, 지방 광역시 33.9%, 기타 지방 26.0%임.
- 청약자가 전혀 없어 특별공급 배정 물량 전체가 일반공급으로 전환된 평형은 12.9%이며, 수도권에서도 5.4%로 나타남. 지방광역시와 기타지방은 각각 17.3%, 19.9%로 유사한 수준임.
- 평형별로 배정된 특별공급에서 청약자를 찾지 못해 75%를 초과해서 일반공급으로 전환된 비중이 전국에서 22.3%로 상대적으로 높게 나타남.

25) 단지내에서도 평형별로 특별공급 공급 유무가 달라 평형을 기준으로 산출함.

- 특별공급에서 청약자를 모두 찾은 평형은 공공은 64.0%, 민간은 43.0%로 분석되었고, 전반적으로 일반 분양 전환 비율이 낮게 나타남. 다만, 유형별 전환 비중은 재추첨 결과 확인이 어려워 정확하게 산출하지 못함.

〈표 6〉 일반공급 전환 비율에 따른 평형 비중

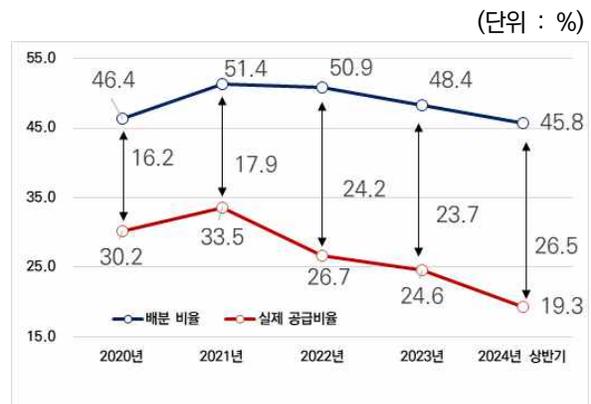
(단위 : %)

구분	전국	수도권	지방 광역시	기타 지방
일반공급 전환 없음	44.0	62.8	33.9	26.0
25% 이하	4.1	3.5	4.6	4.5
50% 이하	6.9	6.4	7.6	7.0
75% 이하	9.7	7.9	11.3	11.1
75% 초과	22.3	13.9	25.3	31.5
전체 일반공급 전환	12.9	5.4	17.3	19.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

주택경기가 악화된 2022년 이후에는 특별공급의 실제공급 비율이 낮아지면서 일반공급으로 전환되는 비율이 20%를 상회함. 2024년 상반기에는 26.5%까지 상승함.

- 실제 공급비율은 2021년 33.5%까지 상승하였으나, 2022년 26.7%, 2023년 24.6%, 2024년 상반기 19.3%까지 낮아짐.

〈그림 12〉 연도별 특별공급 배분 및 실제 공급 비율



- 실제공급 비율이 낮아졌다는 것은 청약자를 찾지 못한 비율이 증가한 것으로, 일반공급으로 전환되는 물량도 지속적으로 증가함. 2020년 16.2%였으나 2022년에는 24.2%까지 증가하였고 2024년 상반기에는 26.5%까지 확대됨.
- 2021년은 특별공급 배분 비율이 증가하면서 전환 비율이 확대된 것으로 판단되나 2022년 이후에는 주택경기 악화로 실제 공급비율이 낮아지면서 전환 비율이 증가한 것으로 판단됨.

공급가격이 낮을수록 특별공급으로 많이 배분하지만, 수요자가 없어 일반공급으로 전환되는 비중도 높은 것으로 나타남.

- 전국 상황을 확인하면, 특별공급에서 일반공급으로 전환되는 비율은 1억원 이하가 35.7%로 가장 높고 가액대가 올라갈수록 일반공급으로 전환되는 비율이 낮아지는 현상이 확인됨. 9억원 초과에서는

12.7%로 가장 낮음.

- 대부분의 지역이 동일한 현상이 확인되며, 기타 지방의 3억원 이하는 39% 이상이 일반 분양으로 전환되는 것으로 나타남. 기타 지방의 낮은 가격대 주택에 대한 특별공급에 대한 고민이 필요함.

5. 일반공급과 특별공급 청약결과 비교

■ 청약경쟁률이 1:1을²⁶⁾ 넘어서는 평형²⁷⁾의 비중은 특별공급은 19.2%, 일반공급은 76.7%로 특별공급과 일반공급의 수요차가 비교적 큼. 수도권과 지방의 차는 확인되나, 지방 광역시와 기타 지방은 차가 크지 않음.

- 특별공급과 일반공급이 모두 계획되고, 청약경쟁률이 공개된 7,157개 평형, 83만 3,343세대를 기준으로 특별공급과 일반공급의 청약경쟁률을 파악함.
- 1:1 경쟁률을 넘어서는 평형의 비중을 지역별로 확인하면, 수도권(특별공급 27.5%, 일반공급 86.3%), 지방 광역시(특별공급 13.1%, 일반공급 70.6%), 기타 지방(특별공급 13.1%, 일반공급 68.9%)임.
- 특별공급과 일반공급의 경쟁률 차가 비교적 크게 나타나고 있고, 수도권은 특별공급과 일반공급의 경쟁률이 모두 높게 나타남. 다만, 수도권과 지방의 수요는 차이가 큰 것으로 판단되나, 지방 광역시와 기타 지방의 차이는 크지 않음.

■ 시도별 상황은 서울·세종, 제주·울산은 타 지역 대비 비교적 명확한 차이가 확인됨.

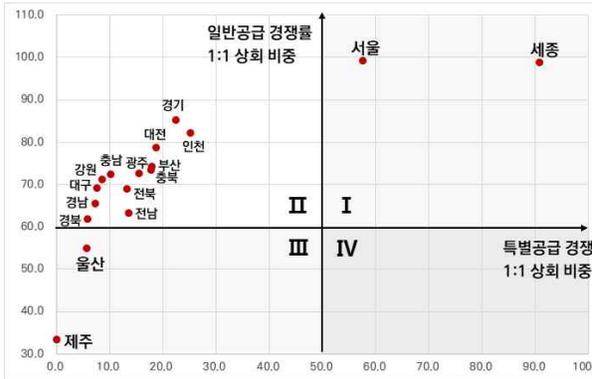
- 서울과 세종은 청약경쟁률 1:1을 넘어서는 비율이 특별공급은 50%를 상회하고 일반공급은 100%에 육박함. 반면, 울산과 제주는 특별공급은 10%를 상회하고 일반공급은 60%보다 낮음.
- 즉, 서울·세종은 특별공급과 일반공급 수요가 모두 높고 제주·울산은 일반공급 수요가 모두 낮음.
- 특별공급에서 경쟁 상황 비중이 50%를 밑돌지만, 일반공급은 60% 이상이 경쟁인 II사분면의 시도를 세분하여 패턴을 확인함. 경기, 인천, 대전은 상대적으로 특별공급과 일반공급에서 경쟁 상황이 평형 비중이 높음. 반면, 대구, 강원, 충남, 전남·북, 경남·북은 특별공급 평형 중 경쟁 비중은 15%를 하회하고 일반공급의 경쟁률도 75%를 하회함. 부산, 광주, 충북은 특별공급은 상대적으로 경쟁 비중이 높으나, 일반공급은 경쟁 비중이 75%를 하회함.
- 지역 주택경기, 주택 재고, 공급, 수요 등이 복합적으로 영향을 미치면서 시도별 상황은 차이를 보이는 것으로 판단됨.

26) 유형별 청약경쟁률이 달라, 특별공급 물량 중 일반공급으로 전환되는 물량이 없는 평형을 의미함.

27) 단지내에서도 평형별로 특별공급 및 일반공급의 공급 유무가 달라 평형을 기준으로 산출함.

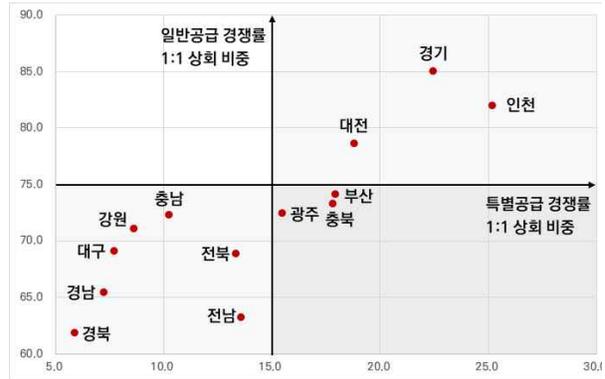
〈그림 13〉 시도별 공급유형별 청약경쟁률 비중

(단위 : %)



〈그림 14〉 II사분면 시도별 공급유형별 청약경쟁률 비중

(단위 : %)



■ 특별공급에서는 미달이 발생한 평형의 경우에도 일반공급에서는 평균 3.72:1의 청약경쟁률을 나타냄. 수도권 생애최초 특별공급의 청약경쟁률이 가장 높게 나타남.

- 특별공급에서 청약 미달이 발생하더라도 일반공급에서는 3.72:1의 청약경쟁률을 보여 특별공급과 일반공급의 수요차를 확인할 수 있음.
- 특별공급의 유형별 청약경쟁률을 확인하면, 생애최초 > 신혼부부 > 노무모 부양 > 이전기관 > 다자녀 > 기관추천 순으로 청약경쟁률이 높은 것으로 나타남.
- 특별공급에서 청약 미달이 발생한 다자녀와 기관추천은 청약경쟁률도 극히 낮아 운영 방식에 대한 고민이 필요함.

〈표 7〉 특별공급 청약 미달 여부에 따른 유형별 평균 청약경쟁률

(단위 : 대 1)

구분			일반공급	특별공급					
				신혼부부	다자녀	기관추천	생애최초	노무모 부양	이전기관
전국	특별공급	경쟁*	70.58	22.58	3.96	1.27	46.96	6.95	6.19
		미달**	3.72	0.35	0.07	0.08	0.65	0.13	0.78
수도권	특별공급	경쟁	65.28	28.98	4.81	1.31	61.12	9.26	-
		미달	4.20	0.43	0.07	0.10	0.92	0.17	-
지방광역시	특별공급	경쟁	65.55	10.28	1.60	1.29	20.06	3.10	0.00
		미달	3.69	0.35	0.06	0.08	0.63	0.15	0.00
기타지방	특별공급	경쟁	93.24	11.72	3.61	1.07	24.77	3.78	6.67
		미달	3.42	0.29	0.09	0.07	0.50	0.09	0.81

* : 특별공급 유형별 구분이 아니라 평형 전체를 기준으로 특별공급 배분 물량 중 일반공급으로 전환된 물량이 없는 경우

** : 특별공급 배분 물량 중 일반공급으로 전환된 물량이 있는 경우

- 전반적으로 수도권 청약경쟁률이 다른 지역보다 높은 현상이 확인되며 생애최초 특별공급은 일반공급과 유사한 청약경쟁률 수준에 육박하고 있음. 노부모 부양 특별공급도 다른 지역에 비해 두드러짐.
- 기타 지방의 일반공급 청약경쟁률이 높은 것은 세종시의 영향이며, 이전 기관 특별공급도 세종, 충남·북 공공택지에 한정적으로 높은 경쟁률을 보이고 있음.

특별공급 유형별로도 수요차가 확인됨. 다자녀 및 기관추천에서 청약 미달이 발생한 평형에서도 생애최초, 신혼부부는 상대적으로 높은 청약경쟁률을 나타냄.

- 다자녀와 기관추천은 특별공급 중 가장 청약 미달이 많이 발생하는 유형임. 다자녀 특별공급에서 청약 미달이 발생한 평형도 수도권 생애최초는 12.13:1에 달하는 높은 청약경쟁률을 보임.
- 생애최초 특별공급은 수도권 이외에도 다자녀 청약에서 미달이 발생한 평형도 평균 청약경쟁률이 1:1을 넘어섬. 신혼부부 특별공급도 기타 지방을 제외하고 청약 미달이 발생하지 않음.
- 기관추천 청약 미달인 경우에도 생애최초 특별공급은 경쟁 상황으로 확인되며 수도권은 6.37:1에 이룸. 지방 광역시, 기타 지방도 청약 수요자가 존재함.
- 반면, 노부모 부양은 수도권을 제외하고는 다자녀나 기관추천에서 청약 미달이 발생하면 대부분의 지역에서 청약 미달이 발생하고 있음.
- 다자녀와 기관추천은 각각 청약 미달이 발생하면 다른 유형도 평균 청약경쟁률이 1:1을 넘어서지 못하는 것으로 나타남.

〈표 8〉 다자녀 및 기관추천 특별공급 청약미달 평형의 특별공급 유형별 평균 청약경쟁률

(단위 : 대 1)

구분	다자녀 청약 미달				기관추천 청약 미달				
	전국	수도권	지방 광역시	기타 지방	구분	총합계	수도권	지방 광역시	기타 지방
생애최초	6.10	12.13	2.98	1.44	생애최초	3.30	6.37	1.46	1.38
신혼부부	3.33	6.55	1.47	0.98	신혼부부	0.65	1.19	0.29	0.34
노부모	0.45	0.75	0.39	0.16	노부모	0.65	1.19	0.29	0.34
기관추천	0.27	0.41	0.25	0.13	다자녀	0.61	0.94	0.24	0.52

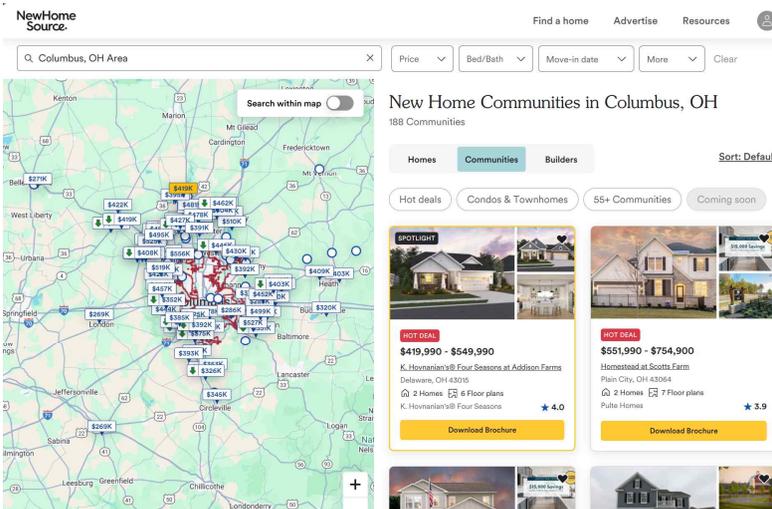
IV 해외의 주택공급 및 자산 배분 정책

1. 주택공급 방식

❑ 해외의 민간 부문의 주택공급 및 판매 방식은 시장 자율에 기반해 운영된다는 점에서 국내 청약 시스템과 뚜렷한 차이를 보임.

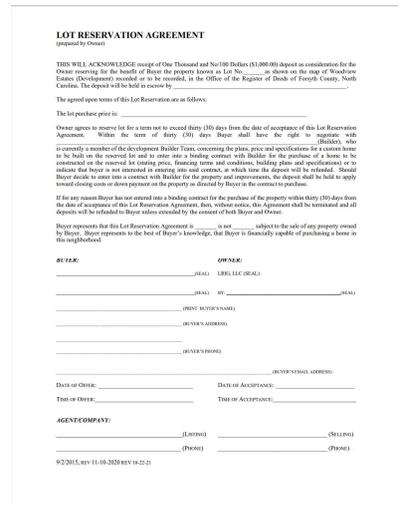
- 해외에는 민간 부문에 대해 정부 주도 청약제도를 운영하지 않고, 민간에서 자율적으로 분양 시스템을 운영하고 있음.
- 대부분의 국가는 시장 자율에 따라 선착순 계약이나 간단한 예약 절차를 통해 주택을 분양하며, 국내 처럼 청약통장 가입자의 납입 이력 등을 기준으로 우선순위를 부여하는 제도는 사례를 찾기 어려움.
- 주택 완공 이후 판매하는 후분양 제도가 일반화되어 있어, 수요자들은 온라인 플랫폼을 통해 주택을 탐색하고 방문을 예약한 뒤, 부동산 중개인을 통해 계약을 체결하는 방식이 신축 주택 구매의 일반적인 절차로 자리 잡고 있음.
- 신축 주택 판매에 대한 별도의 통계는 없지만, 미국부동산중개인협회(National Association of Realtors, NAR)의 조사에 따르면 전체 주택 구매자의 51%가 인터넷을 통해 주택 정보를 탐색하며 구매 절차를 시작한 것으로 나타나, 온라인 플랫폼이 주택 구매의 주요 출발점으로 자리 잡고 있음 을 보여줌(NAR, 2024).

〈그림 15〉 미국의 신축 주택 광고 사례



자료 : www.newhomesource.com(2025.3.28. 접속).

〈그림 16〉 사전 예약 계약서 견본



자료 : www.hubbardrealty.com.

해외에도 완공 이전 사전 판매 제도가 존재하지만 국내와 같은 청약제도로 발전한 사례는 찾아보기 어려움.

- 경쟁이 예상되는 우수한 입지를 사전에 예약하는 제도(lot reservation 등)가 국내 선분양 제도와 유사한 사례로 볼 수 있지만, 이 역시 계약 주체 간 자율적인 계약에 의해 운영됨(그림 16) 참고.
- 호주의 off-the-plan(OTP) 판매 방식도 국내 선분양과 유사하지만, 사전 투자에 가까운 성격이며 이 역시 부동산 개발사와 입주 희망자 간의 계약이 중심이 됨.
- 국내 청약제도에 비해 수요자가 부담해야 할 리스크는 크지만, 시장 경쟁 체제하에서 우선권을 확보하는 계약이라는 점에서 계약 당사자도 이를 수용하고 계약을 진행하는 경향이 있음.

〈표 9〉 호주 OTP와 국내 청약제도 비교(수요자 보호 관점 중심)

항목	호주 Off-the-plan	국내 청약제도
가격 결정	계약 당사자 간 협의로 계약 시 고정 (시세 대비 상승, 하락 위험 존재)	분양가 사전심사(HUG), 규제지역의 분양가 상한제 등으로 상대적 안정
위험 요소	건설 지연, 개발사 파산, 시세 하락 등	보증기관(HUG) 개입으로 공기 지연·파산 등 위험 적음.
소비자 보호 장치	계약 철회 기간 내 철회 가능, 정보 공개 의무 등(캐마다 상이)	분양가 사전심사(상한제 포함), 분양 보증제도 등 국가 단위 안전장치

자료 : www.consumerprotection.wa.gov.au/buying-property-plan(2025.3.25. 접속) 및 국내 제도를 저자 정리.

반면, 공공 부문은 한정된 공공주택을 효과적으로 배분하려는 목적으로 국내와 유사한 청약 시스템을 운영하는 사례가 있음.

- 대표적인 사례가 전체 인구²⁸⁾의 약 80%가 주택개발청(Housing & Develop Board, HDB)에서 개발한 공공주택에 거주하는 싱가포르임.
- 싱가포르의 공공주택은 시장가격 대비 최대 50% 할인된 가격으로 공급되며, 할인폭과 보조금은 소득에 따라 차등 지원됨. 이를 통해 중산층 이하의 국민들이 자가 소유를 실현할 수 있도록 지원함.
- 현행 제도하에서 국내와 유사한 청약 시스템을 운영하고 있는 상품은 주문형 건설(Build-to-Order flats, BTO)과 잔여 주택 판매(Sale of Balance Flats, SBF)임.
- BTO는 정부가 특정 지역과 일정 물량을 선정하여 분양 공고를 내고, 일정 기간 동안 청약을 받아 수요를 평가한 후 건설을 시작하는 방식이며, SBF는 BTO나 기존 계약 취소 등으로 인해 남은 잔여 물량을 공급하는 제도임.
- BTO 및 SBF 모두 신청 자격, 우선순위 제도, 추첨 방식 등이 명확하게 제도화되어 있으며, 온라인 청약 시스템을 통해 투명하고 공정하게 운영되고 있음. 특히 신혼부부, 다자녀 가구, 노년층 등에 대한 우선 배정 정책은 사회적 목적도 함께 고려한 것으로 평가됨.

28) 싱가포르 시민(Singapore Citizen) 및 영주권자(Permanent Resident)를 기준으로 한 것으로서, 취업비자 등을 보유한 거주자는 제외하고 산출한 수치임.

- 이와 같은 청약제도의 도입은 공급이 제한된 공공자원을 실수요자에게 효율적으로 배분하고, 사회적 형평성을 제고하기 위한 장치로 기능하고 있음.
- 반면 싱가포르 민간 주택은 상대적으로 HDB 공공주택에 비해 고가에 거래되고 있으며, 외국인 투자자도 구매가 가능하므로 시장 가격 형성이 더욱 자율적이고 유동적임.
- 그 결과 HDB 주택과 민간 아파트²⁹⁾의 제곱피트 당 평균가의 격차는 약 3.3배에 달함(HDB와 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority)의 자료를 가공한 smartwealth.sg, 2025.3.20. 접속).
- 이러한 이중구조는 싱가포르 정부가 공공 부문을 통해 실수요자의 주거 안정을 도모하는 한편, 민간 부문은 시장 경쟁구조를 통해 다양한 주거 수요를 수용하려는 전략으로 해석할 수 있음.
- 싱가포르 외에도 캐나다, 영국, 네덜란드, 일본, 중국 등 지역을 가리지 않고 공공주택의 공정한 배분을 위한 대기자명부, 추첨제, 가점제 등 국내 제도와 유사한 청약제도를 운영하고 있음.

〈표 10〉 싱가포르와 국내 청약제도 비교

항목	싱가포르 BTO/SBF 청약제도	국내 청약제도
신청 자격	무주택자 중심, 일정 소득/자산 요건 충족자 (특정 요건 충족, 혹은 특정 상품에 대해서는 유주택자도 참여 가능)	
우선순위(특공) 제도	신혼부부, 다자녀, 노년층 등	신혼부부, 신생아 출산 가구, 생애최초, 다자녀, 노부모 부양 등
공급 방식	정부가 파악한 수요에 따라 물량 계획 후 청약에 받아 건설 (BTO)	사전 공급 계획에 따른 분양 공고
추첨 방식	추첨제 단독 운영	가점제 + 추첨제 혼합 운영

자료 : www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat(2025.3.20. 접속) 및 국내 제도를 저자 정리.

즉, 해외 대부분의 국가는 민간 주택 분양에 있어서는 시장 자율성을 중심으로 제도를 운영하고 있으며, 주택 배분을 결정하기 위한 청약제도는 공공 부문에 한정됨.

- 민간 섹터는 시장 자율성을 존중하여 선분양과 후분양이 혼합된 모델이 발전해 왔으며, 국내와 같이 민간 부문에 대해 국가가 분양 절차, 자격, 순위, 가격까지 제도화해 관리하는 청약 시스템은 유례를 찾아보기 어려움.
- 공공 부문은 청약제도를 운영하는 사례가 다수 존재하나 이들 제도는 대체로 사회적 약자 보호 및 주거 복지 실현을 목적으로 설계된 것으로, 민간 주택시장 전반에 청약제도를 제도화하여 관리하는 한국의 방식과는 근본적인 목적과 적용 범위에서 차이를 보임.
- 일부 연구에서는 청약제도에 의한 민간 주택 자산 배분의 메커니즘을 긍정적으로 평가하고 있으나 (Ronald and Lee, 2011), 이는 청약 저축을 재원으로 조성된 ‘주택도시기금’이 공공주택의 조성에 영향을 주었다는 점을 높게 평가한 것으로 본 고의 쟁점인 공급 우선순위 결정과는 관련이 떨어짐.

29) 원문에는 condo, 즉 condominium으로 기재되어 있으나, 국내 사정에 맞추어 아파트로 표현함.

2. 주택 부문의 자산 배분 정책

(1) 영국의 생애 최초 주택 구매자 가격 할인 제도(First Homes Scheme)

■ 영국의 First Homes은 특정개발사업에서 공급되는 주택 물량 중 25%를 시장가격보다 30% 이상 할인된 가격으로 공급하는 것을 의무화한 제도임.

- First Homes은 생애 최초 주택 구입 가구에게 시세 대비 최소 30% 이상 할인된 가격으로 주택을 공급하는 제도임. First Homes의 법정 최소 할인율은 30%지만 지방 정부(local authority)의 요청이 있는 경우 10%p 단위로 조정하여 최대 50%까지 확대할 수 있음.
- 제도의 취지를 고려해 최초 판매 가격에 제한을 둬. 할인 후 최대 가격 기준은 런던³⁰⁾의 경우 42만 파운드(한화 약 7.9억 원³¹⁾), 그 외 지역의 경우 25만 파운드(한화 약 4.7억원)를 초과할 수 없음.
- First Homes는 계획이익 환수를 목적으로 한 section 106(S106)의 일환으로서, S106을 통해 확보하는 부담 가능 주택(affordable housing)의 최소 25%를 당해 유형으로 공급해야 함.
- S106 협약은 개발사업자가 계획 허가를 받는 조건으로, 지자체와 체결하는 협약으로서 사업자는 S106 협약을 통해 공급하는 부담가능 주택(affordable housing)의 25% 이상을 First Homes로 공급해야 함. 단, First Homes보다 저소득층 임대주택(social rent 혹은 affordable rent)의 수요가 더 높다고 판단되는 경우, 사업성이 현저히 떨어지는 경우에는 해당 비율을 조정할 수 있음.
- 이와 같은 구조는 중앙정부가 직접 공급을 주도하기보다는, 지역 개발사업자와의 협약을 통해 일정 비율의 First Homes를 확보함으로써 주거 접근성 확대와 지역 기반 주택공급이라는 두 가지 정책 목표를 동시에 달성하고자 하는 것임.

■ First Homes은 2021년 도입되었고 할인율을 높여 실효성을 높일 수 있도록 기획함.

- 영국은 당초 사회주택(social housing)³²⁾ 공급 확대를 위해 비계획 주거 부지(농지, 녹지 등)에 예외적으로 사회주택 개발을 허용하는 Entry-Level Exception Sites(ELES) 제도를 운영하였음.
- ELES는 주택 전량을 사회주택으로 공급해야 한다는 사업모델의 구조적 한계와 토지 용도의 예외 조항이라는 제도적 특성으로 인해, 사업자의 참여 및 지자체의 승인 모두 저조해 실효성이 낮았음.
- 이에 영국 정부는 과거 ELES의 제도적 한계를 개선하고, 분양 주택을 통해 생애 최초 주택 마련자의 초기 자산 형성에 좀 더 초점을 맞춘 형태로 제도를 개선하여 인근 신축 주택가격 대비 20%를 할인하여 분양하는 ‘Starter Homes’ 제도를 설계하였음.

30) 이때 ‘런던’이라 함은 greater london을 의미함(<https://www.gov.uk/guidance/first-homes>, 2025.3.18. 검색).

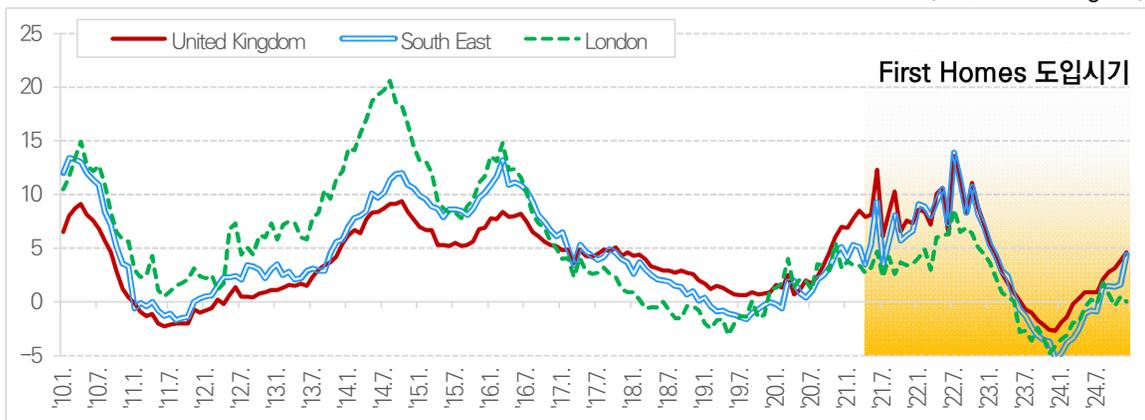
31) 2025년 3월의 기간 평균 환율을 감안함. 이하 여타 국가의 환율 적용 사례에서도 같음. 여기서 1파운드 스텔링(GBP)은 대략 1,881원(KRW)으로 계산함(<https://obank.kbstar.com/quics?page=C101422&monyCd=GBP#CP>, 2025.3.31. 검색).

32) Social housing의 종류에는 시세의 50% 이하로 운영되는 Social Rent, 시세 80% 수준의 Affordable Rent, 그리고 구매자가 일부 지분을 매입하고, 나머지는 임대로 거주하는 Shared Ownership으로 구성되어 있었음.

- 하지만 Starter Homes 역시 시행령 미비³³⁾와 할인 효과 부족으로 인해 지자체와 시장 모두 소극적이었고, 결국 공급 실적은 '0호'에 그침(National Audit Office, 2019).
- 이에 2021년 들어 생애최초 주택 구매자를 위한 First Homes 제도를 도입함(Written Ministerial Statement UIN HLWS48, 2021.5.24. 발표).
- 이는 2021년 당시 런던을 포함한 전국적으로 고가 주택이 밀집된 지역에서 주택가격이 상승세를 보이자, 실수요자의 생애 최초 주택 구매를 지원하기 위한 대응책으로 도입된 제도임.

〈그림 17〉 2010년 이후 영국 주요 지역의 전년 대비 주택가격 변화율

(단위 : YoY Chg. %)



자료 : HM Land Registry(2025.3.22. 다운로드).

생애 최초 구매자, 소득 요건 등 자격 요건을 갖추어야 First Homes을 구매할 수 있음.

- First Homes은 생애 최초로 주택을 구매하는 성인만 적용 가능함. 즉 구매자가 과거에 주택을 소유한 이력이 없어야 함. 만약 공동 명의로 구매한다면 명의자 전원이 주택 소유 이력이 없어야 함.
- 소득 기준(공동 명의인 경우 전원 소득 합산)은 8만 파운드(약 1.5억원)며, 이를 초과하면 First Homes을 분양받을 수 없음. 주택가격이 높은 그레이터 런던은 9만 파운드(약 1.7억원)로 기준을 완화함.
- 또한, 구매 가격의 최소 50%를 주택구입자금대출로 조달할 것을 의무화하고 있는데, 이는 대출을 실행하지 않고도 주택을 구매할 수 있는 계층에 무분별하게 할인 혜택이 제공되지 않도록 제한함.
- 지자체에서 요구하는 경우, 혹은 생애 최초 구매자 간 경합이 발생할 경우를 대비하여 지역 우선 순위(local eligibility criteria)를 설정할 수 있음. 이에 따라 ①당해지역 거주 요건 충족자, ②지역 사회를 운영하기 위한 필수 노동자(key workers³⁴⁾), ③저소득자에게 우선 제공할 수 있음.

33) 2016년 「주택 및 계획법(Housing and Planning Act 2016)」에 처음 등장하였으나 starter homes와 관련한 기술적 사항이 합의에 이르지 못한 바 있음(UK Parliament, 2018)

34) 보건 및 사회 복지(Health and Social Care), 교육 및 보육(Education and Childcare), 공공 서비스(Key Public Services), 공공 안전 및 국가 안보(Public Safety and National Security), 교통(Transport), 식품 및 필수 상품(Food and Other Necessary Goods), 유틸리티·통신 및 금융 서비스(Uilities, Communication and Financial Services) 종사자 등을 일컫음.

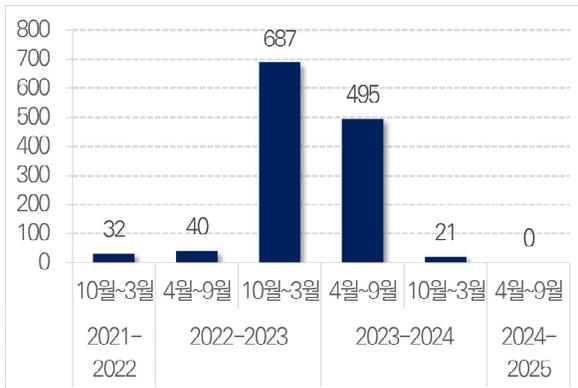
- 특정 First Homes 주택이 공고일로부터 3개월 이내에 매각되지 않을 경우, 해당 주택에 적용되던 지역 우선 공급 기준은 자동으로 해제되며, 이후에는 중앙정부가 정한 기준에 따라 분양이 이루어짐.

First Homes 프로그램을 적용받아 분양받은 주택은 계약서 및 등기 등에 부기되어 재판매 시에도 동일한 할인율을 적용함.

- 만약 첫 구매자가 First Homes의 적용을 받아 시세 대비 할인된 가격으로 주택을 구매했다면 향후 재판매 시에도 후속 구매자에게 동일한 할인율을 적용함.
- 이를 유지할 수 있는 법적 장치로서 해당 주택의 계약서에 특약(restriction)으로 명시하고, 등기에는 제한적 계약(restrictive covenant)으로서 부기되어 다음 계약에서도 자동 적용됨.
- 재판매 시에는 해당 지역의 지방자치단체 혹은 등록된 사회 주택공급 기관(registered providers of social housing)이 주택의 가치를 재평가해 해당 금액에서 할인된 가격으로 판매함.
- 따라서 당초 분양받은 가격에 비해 주택가격이 상승할 수 있지만 할인율은 유지됨(지역별로 차등 적용된 최초 분양가를 상회하더라도 적용됨).

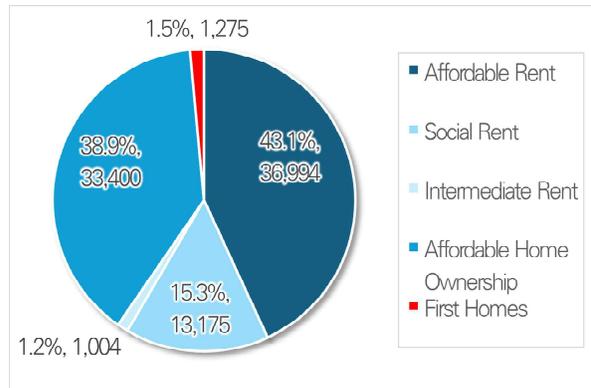
〈그림 18〉 시기별 First Homes 완공 주택 수

(단위 : 호)



〈그림 19〉 부담 가능 주택의 유형별 비중

(단위 : %, 호)



주 : 2021년 10월(21-22 회계연도)부터 2024년 9월(24-25 회계연도)까지의 데이터를 기준으로 함.
 자료 : Homes England(2024).

구매자의 부담을 경감시켰다는 긍정적 평가가 우세하나, 현재까지 공급량은 1,275호에 불과하여 적어 정책 효과를 평가하기는 어려움.

- 공공재정의 직접 투입 없이도 민간 주체의 의무를 활용해 '내 집 마련' 기회를 제공하는 제도로 평가됨.
- 특히, 생애 최초 주택 구매자에게는 이론적으로 7만 5천 파운드(한화 약 1.4억 원), 최대 12만 6천 파운드에 달하는 할인 혜택을 부여했다는 점에서 긍정적인 평가를 받음.

- 반대로, Savills(2021)는 First Homes가 공공기여 일부를 차지해 여타 부담 가능 주택의 공급을 감소시킨다는 주장을 제기함.
- 그러나, 2020년 First Homes 정책이 처음 발표된 이후 2025년 3월까지 해당 프로그램을 통해 완공된 주택은 1,275호로 동 기간 완공된 부담 가능 주택 8만 5천호의 1.5% 수준에 불과함.

(2) 그 외 자산 배분 정책

세계 각국에서는 First Homes와 유사한 주택 부문의 자산 배분 정책을 시행하고 있음.

- 정책의 목표는 첫 주택 구매자의 부담 완화, 주택시장 접근성 개선, 지속가능한 주거 안정 등
- 정책 수단으로는 First Homes와 같은 할인제 외에도 공공주택 공급, 저리 대출, 공공과 주택 지분 일부를 공동 보유하는 공유지분 제도 등을 혼합하여 사용함.
- OECD(2023)의 조사에 의하면 정부 주도로 이뤄지고 있는 자산 배분 정책은 ①보조금 지급·가격 할인, ②주택구입자금대출, 모기지 보증, ③주택 지분 공유 등으로 크게 구분할 수 있음.

〈표 11〉 정책별 시행 국가

분류	시행 지역	제도의 대표적 내용
보조금 지급, 가격 할인	남아프리카, 뉴질랜드, 멕시코, 브라질, 스위스, 아이슬란드, 오스트리아, 영국, 체코, 튀르키예, 폴란드(총 11개국)	매매가, 선금 대비 보조금 택지 할인 주택 마련 저축 계좌 보조금
주택구입자금대출, 모기지 보증	한국, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 남아프리카, 대만, 라트비아, 루마니아, 룩셈부르크, 리투아니아, 멕시코, 몰타, 미국, 벨기에, 브라질, 불가리아, 스위스, 슬로바키아, 슬로베니아, 아일랜드, 아이슬란드, 에스토니아, 오스트리아, 오스트레일리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 코스타리카, 콜롬비아, 크로아티아, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리(총 38개국)	무이자 등 저리 대출 이자 지출 보전 공적 모기지 보증
주택 지분 공유	한국(도입 고려), 아이슬란드, 오스트레일리아, 캐나다(총 4개국)	공공의 지분 매입(적은 자금으로 주택 마련 가능)

자료 : OECD(2023)를 기반으로 저자가 추가 조사함.

주택 지분 공유형으로는 캐나다의 First-Time Home Buyer Incentive가 대표적임.

- 주택 구매가의 5~10%를 정부가 지분 투자, 지분에 대한 월세를 지불하지 않으며 만약 매매 등의 사유로 정부가 지분을 회수할 경우 보유자는 정부 지분 보유분만큼 시장가를 기준으로 상환함.
- 본 정책의 적용을 받으려면 연소득 12만 캐나다 달러(한화 약 1.2억원) 이하여야 하며, 과도한 주택 소비를 막기 위해 모기지 한도는 소득의 4.5배 이내로 한정하였음.
- 그 외 지역에 따라 다르지만 세제 혜택(상품 및 서비스세 환급) 및 은퇴저축금(registered retirement savings plan) 인출 등 특혜를 부여함.

주택구입자금대출 유형 중 아일랜드의 Local Authority Home Loan(LAHL)은 저소득 계층이 적은 자본으로 주택을 구매할 수 있도록 고정금리를 보장하는 상품임.

- 해당 모기지 프로그램은 생애 최초 주택 구매자, 혹은 '새 출발³⁵⁾' 신청자를 대상으로 하며, 기존 상업은행의 모기지 신청에서 탈락한 사람도 신청할 수 있도록 함.
- 연소득 기준은 7만 유로(한화 약 1.1억원) 수준이며, 지역마다 상이하지만 LAHL을 통해 구입 가능한 주택가격은 최대 36만 유로(한화 약 5.7억원)임.
- LTV는 90%로 여타 금융권 대비 높으며, 한 번 실행하면 대출 만기일까지 금리가 고정됨.

생애 최초 구입자에게 저금리 대출을 제공하는 사례로는 대만의 청년 안심 주택 구매 대출(年安心成家貸款)을 들 수 있으며, 결과적으로 1%대 금리로 실행 가능함.

- 중앙우체국 고정 예금 금리 1.72%(2024.3.27. 기준)에 정부 기금 보조로 0.375%를 제하고, 상품에 따라 일정 요율을 더해 최종적으로 1%대 금리를 제공함.

보조금을 지급하는 유형으로는 호주의 First Home Owner Grant 제도를 들 수 있음.

- 호주의 First Home Owner Grant(FHOG) 제도는 2000년 7월 1일에 도입된 국가 차원의 프로그램으로, 생애 최초 주택 구입자들에게 일회성 보조금을 제공함.
- FHOG는 주로 신축 주택 또는 대대적인 개조를 거친 주택을 구입하는 경우에 적용되며 기존 재고 주택의 경우 대부분의 주에서 보조금 대상에서 제외됨.
- 정부 보조금은 각 주(준주)마다 다르며, 웨스턴오스트레일리아주 등에서는 최대 1만 호주달러(한화 약 920만 원)까지 제공됨. 신청자는 18세 이상의 생애 최초 주택 구매자이어야 하며, 공동 소유자 중 적어도 한 명 이상은 호주 시민권자 또는 영주권자 자격을 갖추어야 함.

해외의 자산 배분 정책은 분양 시점뿐 아니라 사후 적정 이익 분배 제도를 시행하고 있으며, 국내 청약제도에서도 사후 관리 개념을 도입할 필요가 있음.

- 국내와 달리 해외에서는 자산 배분에 활용된 주택은 '재판매 시 가격규제'나 '정부의 지분투자' 등 제도적 장치를 적용함. 해외에서는 정책 효과가 분양 이후에도 지속될 수 있도록 함으로써 공공 재원의 효율적 활용이나 장기적 관점에서의 주택시장 안정에 기여함.
- 자산 배분 효과가 분양 시점에 집중되는 부작용을 완화하기 위해서는 해외의 지속적인 부담가능성(affordability)을 보장하는 매각구조를 검토하되 다양한 주택금융 수단과 연계하여 정책의 목적과 계층별 특성에 부합도록 제도를 운용할 필요가 있음.

35) 이혼, 별거, 파산 등으로 과거 주택 소유 이력이 있었지만, 현재는 주택을 소유하지 않은 경우를 말함.

V 시사점과 정책 제언

1. 특별공급 청약제도 실태

- ❖ 특별공급은 신혼부부 > 다자녀 > 기관추천 > 생애최초 순으로 공급량이 많음. 2008년 신혼부부 특별공급 도입 이후 저출생 대응 물량이 증가하였고 현재는 절대다수를 차지함. 전체 분양 중 49.0%를 특별공급으로 배분함.

 - 부담가능 주택가액 수준인 1억원 초과 6억원 이하는 50% 내외를 특별공급으로 배분함.
 - 실제 특별공급 중 73.7%가 저출생 대응(다자녀, 신혼부부, 다자녀, 생애최초, 신생아)으로 배분됨.

- ❖ 특별공급 공급 물량 중 절반이 청약자가 없는 것으로 분석되나, 서울과 세종은 수요 쏠림이 확인되며 분양가상한제 적용에 따른 자산배분 기대에 따른 결과로 해석됨.

 - 주택경기가 악화된 2022년 이후 특별공급 청약자를 찾지 못한 비율이 50%를 상회하기 시작하였고, 청약통장 가입자도 감소하며 청약시장의 전반적 인기 하락과 함께 특별공급의 수요도 적어짐.
 - 기타 지방 > 지방 광역시 > 수도권 순으로 청약자를 찾지 못한 비율이 높음.
 - 다자녀(73.0%), 기관추천(62.5%), 노부모 부양(61.6%) 특별공급은 60%를 상회하여 청약자를 찾지 못함. 특별공급 중 수도권 생애최초에 대한 수요가 가장 높은 반면 기타 지방의 다자녀는 낮음.
 - 반면, 서울, 세종의 특별공급 청약경쟁률은 두 자릿수를 넘어서며 이외 지역과의 편차가 큼. 선호 지역에 대한 수요 쏠림을 확인할 수 있음.

- ❖ 특별공급 중 청약자가 존재하지 않아 일반공급으로 전환되는 물량이 많아, 실제 특별공급 물량은 전체 분양 중 28.5%에 불과함.

 - 공공은 80.0%가 배정되었으나 61.8%가 실제 공급됨. 민간은 47.0%가 배정되었으나 26.4%가 실제 공급됨. 민간보다는 공공 부문이 다수 배정되고 실제 공급되는 비율도 높음.
 - 주택경기가 악화된 2022년 이후에는 특별공급의 실제공급 비율이 낮아지면서 2024년 상반기 실제 특별공급 비중은 19.3%까지 낮아짐.
 - 청약자를 찾지 못한 비율이 높은 다자녀, 기관추천, 노부모 부양 특별공급의 다수가 일반분양으로 전환된 것으로 판단됨.
 - 특별공급 평형 중 12.9%는 청약자가 전무하여 배정된 물량 전체가 일반공급으로 전환됨.

❖ 동일한 평형에 대해서도 특별공급과 일반공급의 청약경쟁률의 차가 큼. 특별공급은 19%만이 경쟁 상황이나, 일반공급은 76.7%가 경쟁 상황임. 특별공급에서 청약 미달난 평형도 일반공급에서는 3.72:1의 평균 청약경쟁률을 나타냄.

- 청약경쟁률이 1:1을 넘어서는 평형의 비중은 특별공급은 19.2%, 일반공급은 76.7%로 특별공급과 일반공급의 수요차가 비교적 큼.
- 특별공급에서 청약 미달 평형에 대해 수도권은 4.20:1의 일반공급 청약경쟁률을 보이고 있음.
- 특별공급과 일반공급의 경쟁률 차가 비교적 크게 나타나며, 수도권은 특별공급과 일반공급의 경쟁률이 모두 높게 나타남. 다만, 지방 광역시와 기타 지방의 차이는 크지 않음.
- 시도별 상황은 서울·세종은 특별공급과 일반공급의 수요가 상대적으로 모두 높은 시장이며, 제주·울산은 특별공급과 일반공급 모두 수요가 낮은 시장임.
- 광역권역보다는 시도별 상황에 따라 특별공급과 일반공급의 수요 상황이 다르게 나타남.

❖ 또한, 동일평형의 특별공급 종류에 따른 청약경쟁률 차도 커서 유형별 운영방식에 대한 고민도 추가되어야 함. 특히, 다자녀와 기관추천은 청약경쟁률이 극히 낮으나, 동일평형의 생애최초와 신혼부부는 상대적으로 높게 나타남.

- 특별공급은 앞서 청약자를 찾지 못한 비율이 높은 것과 동일한 맥락에서 다자녀와 기관추천은 청약 경쟁률도 극히 낮아 운영 방식에 대한 고민이 필요함.
- 반면, 다자녀 특별공급에서 청약 미달이 발생한 평형에 대해서도 수도권 생애최초는 12.13:1에 달하고 기관 추천이 미달난 평형에서도 수도권 신혼부부 특별공급은 수도권은 6.37:1에 이름.

2. 과제와 정책 제언

❖ 운영 실태 분석 결과, 정책적으로 대응이 필요한 단기과제와 장기과제가 도출됨

- 특별공급의 수급 불일치에도 불구하고, 특별공급의 미달 물량은 일반공급으로 전환되어 주택시장에 심각한 문제를 야기하지는 않아 지금까지 특별공급과 관련한 실증 연구가 극히 제한적이었던 것으로 이해됨.
- 또한, 과거에는 지역에 상관없이 초과수요 시장을 형성함에 따라 수급 불일치 문제가 크지 않았음.
- 그러나, 이제는 지역별 계층별 수요 편차가 커져 신규주택 판매 제도인 청약의 운영 효율성을 저해할 수 있어 빠르게 변화하는 수요 변화에 대응할 필요가 있음.
- 단기과제로 특별공급 배분과 실제공급 간 격차를 해소하고, 수요 격차에 따라 지역별·유형별 물량을 재조정하는 방안을 제안함.

- 장기과제로는 정책 효과에 대한 검증이 필요하며, 지역정책과 부합하는 방식으로 특별공급 청약제도를 재설계하고, 민간 주택 분양을 시장 자율성을 중심으로 전환하는 근본적인 제도 정비가 요구됨.

■ (단기과제①) 특별공급 배분물량과 실제 공급 물량과의 차가 전체 분양물량 중 20.5%에 달하여 특별공급 대상의 시장 수요를 파악하여 정책 목표 재설정이 필요함.

- 실제 특별공급 배분은 50% 내외이나 수요자에게 최종적으로 수요자에게 공급되는 물량은 30% 내외로 전국적으로는 20%의 물량의 차이가 발생하고 있음. 비교적 수요가 풍부한 수도권에서도 차이가 14%에 이룸. 공공과 민간 분양 모두 차이가 크게 발생하고 있음.
- 지금까지 특별공급의 물량 배정은 실제 수요에 기반하여 않고, 정책적 고려와 우선순위에 따라 배분한 것으로 이해됨. 이에 특별공급 대상 및 특별공급 물량 배분의 수급 불일치가 발생하고 있어 특별공급 대상별 시장 수요를 선행적으로 파악하여 재조정이 필요함.

■ (단기과제②) 시급하게는 지역별, 유형별 수요차가 크에 따라 특별공급 중 생애최초·신혼부부 물량과 다자녀·기관추천 물량 간의 재조정이 필요한 것으로 판단됨.

- 동일한 평형에서도 수요가 높은 생애최초와 신혼부부 유형과 수요가 적은 다자녀와 기관추천 물량 간의 청약경쟁률 등의 차가 큼.
- 계층별 수요에 대한 세밀한 분석 이후 특별공급 배분 물량 재설정이 필요하나, 다자녀 배분 비율을 신혼부부 및 생애최초 유형으로 이전을 검토할 필요가 있음.
- 또한, 지역별 주택 수요의 차가 커지고 있어 지역별, 유형별 특별공급 배분물량의 유연성을 확대해 나가야 할 것임.

■ (장기과제①) 저출생 대응 등 특별공급의 정책 효과 검증 작업이 이루어져야 할 것임.

- 특별공급은 정책 배려자에게 주택을 우선공급하여 주거안정을 꾀하는 한편 자산배분을 통한 계층 이동을 동시에 도모하고 있는 정책임. 이 중 저출산 대응은 주거안정을 통해 출산율 제고를 정책 목표로 하고 있는 것으로 판단됨.
- 특별공급은 1978년부터 지금까지 50여년 동안 지속되고 있지만, 효과 검증은 이루어지지 않았음. 저출생 대응도 2008년부터 17여년간 물량을 확대해 왔지만, 실질적인 효과 분석은 제한적이었음.
- 특별공급 수분양자의 거주기간, 출생 여부, 매도시기, 매도가격, 이전 지역 등 거래 상황, 행태 관찰 등을 통해 정책 효과 검증 작업 등이 이루어져야 할 것임.

■ 한편, 자산가치가 기대되는 분양시장에 있어 수요쏠림은 특별공급에서도 동일하게 나타나고 있어, 지역정책과 자산배분 정책의 상충 관계에 대한 심도있는 고민이 필요함.

- 자산가치 상승이 기대되는 우위 청약시장에 대한 수요쏠림은 일반공급과 특별공급이 동일함. 특히, 서울과 세종과 같이 분양가상한제 적용에 따른 자산배분의 규모가 큰 공공택지와 우위지역에 대한 수요쏠림이 극심함.
- 현행 분양가상한제와 청약제도가 결합되면서 공공택지와 우위지역 거주자에게 더 많은 자산이 배분되는 결과로 이어짐.
- 이는 수도권을 중심으로 한 우위지역에 대한 수요 집중을 강화시킬 수 있고 지역정책 측면에서는 부의 효과로 나타날 수 있음.

■ (장기과제②) 특별공급을 비롯한 청약제도가 자산배분의 기능을 수행함에 따라 지역정책 측면의 부의 효과도 함께 고민할 필요함. 해외와 같이 사후 관리 개념을 도입할 필요가 있음.

- 청약제도는 주거안정을 위하여 해당 주택건설지역 거주자에서 우선공급을 원칙으로 함. 자산 배분의 규모가 수도권을 중심으로 한 우위지역이 지방보다 큰 것이 현실임.
- 이는 장기적 관점에서 수도권을 중심으로 한 우위지역 거주수요를 확대시킬 가능성을 내포하고 있어 지역정책적 측면에서도 자산배분 정책 운영 방식에 대한 검토가 필요함.
- 지역정책과의 상충 관계뿐 아니라 자산배분 정책의 부의 효과인 가수요 억제도 고민해야 함. 분양가상한제 지역에 대해서는 영국의 First Homes과 같이 재판매 시의 가격 규제와 같은 개선방안 모색이 필요함. 캐나다도 주택 과소비를 막기 위해 모기지 한도 제한과 같은 장치를 두고 있음.
- 재판매 시 가격규제는 장기적 관점에서 부담가능 주택 재고의 확보 측면에서도 효과를 발휘할 것으로 판단됨. 또한, 자산의 배분이 시장 및 지역정책과 충돌하지 않고 상호 보완적으로 작동할 수 있는 체계를 구축하는 데 일조할 것임.
- 격차 해소 등을 위해서는 호주의 보조금제와 같이 다른 정책 목표와의 상충 관계가 적은 자산배분 정책 운영에 대한 고민도 필요함.

■ 혹은 분양가상한제 지역에 한해서는 ‘매각 시’ 자녀의 수에 초점을 맞추어 인센티브 설계를 검토 가능할 것임.

- 현행 특별공급 및 청약제도는 분양 당시를 기준으로 대상자를 선정하고 있으며 매각 시 의무 조건 등의 관리는 전무함.
- 이에 특별공급을 통해 분양받은 주택을 매각할 당시 자녀의 수를 기준으로 하여, 아파트를 처분하려는 경우 분양가 상한제 적용주택이라 할지라도 최초 1회 한정하여 전매제한을 완화하는 방안 등을 검토할 수 있음.

❖ (장기과제③) 일반공급과 특별공급의 청약경쟁률 차가 크게 나타나고 있어 민간 부문도 공공이 관리하는 청약제도 운영 방식에 대한 근본적 고민이 필요함.

- 앞서 살펴본 것과 같이 해외 대부분의 국가는 민간 주택 분양에 있어서는 시장 자율성을 중심으로 제도를 운영하고 있으며, 주택 배분을 결정하기 위한 청약제도는 공공 부문에 한정됨.
- 특별공급 평형 중 12.9%는 청약자가 전무하여 배정된 물량 전체가 일반공급으로 전환되고 있어 공공 부문이 주택공급 및 판매 전반을 규율하는 것이 효율적인 것으로 판단되지는 않음.

❖ 다만, 청약제도는 청약통장, 국민주택채권, 주택도시기금 등 여러 제도와 맞물려 있어, 주택 판매제도를 개선하기 위한 장기적 관점의 로드맵 수립이 필요함.

- 성숙기 시장이 도래하고 있어 주택판매를 자율화하고 이를 통해 민간이 부가가치를 창출하고 산업적 선진화를 위한 환경이 필요함.
- 현재 청약제도는 개인을 중심으로 주택을 배분하는 제도로 설계되어 있어 기관의 주택산업의 비즈니스 모델을 개발하고 다양화하기에는 한계가 존재함.
- 또한, 지역별 주택수요의 차별화가 극심해지는 상황에서 중앙정부 주도의 단편적인 공급 기준은 시장 효율성을 저해함.
- 민간자율로 이행하는 과정에서 발생하는 시장 부작용을 최소화하기 위해서는 단계적 이행이 필요하며, 먼저, 주택도시보증공사의 미분양관리지역의 민간 부문의 자율화를 시작하여 대상을 확대해 나갈 수 있을 것임.
- 다음으로는 분양가상한제 적용지역인 공공택지와 국지적 규제지역(조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역)을 제외하고 민간 부문에 자율성을 확대할 수 있을 것임.
- 최종적으로는 해외와 같이 공공주택은 공공이 규율하지만, 민간은 완전 자율에 맡기는 방안도 검토 가능할 것임.
- 다만, 청약제도는 청약통장, 국민주택채권, 주택도시기금, 선분양(분양보증제도) 등이 맞물려 있어 자율화를 위한 사전 검토사항과 제도 연착륙을 위한 중장기 로드맵 마련이 필요함.

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)

김성환(연구위원·shkim@cerik.re.kr)