

공공주택 특별법 일부개정법률안에 관한 연구*
- 주거안정과 시세차익의 분배에 관한 논쟁의 관점에서 -

A Study on the Partial Amendment to the Special Act on Public Housing

이 순 배 (선문대학교 교수)

Lee, Sun-Bae / Sunmoon University

I. 서론

II. (구)임대주택법의 목적에서 본 10년 임대주택의 특징

III. 구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보와 신설

IV. 이해당사자들 간 시세차익의 분배와 주거안정 문제

V. 결론 : 요약 및 대안의 모색

국문초록

지난 ‘참여정부’가 임대의무기간이 5년인 임대주택은 보통 2년 6개월 직후 분양전환이 되어, 그 짧은 임대기간동안에 사실상 임대주택으로서의 기능뿐만 아니라 내집마련의 기능을 하지 못하자 그 대안으로 도입한 것이 오늘의 ‘10년 임대주택’이다. 소득 5~6분위의 무주택서민들이 ‘10년 임대주택’에서 저렴하게 장기기간(10년) 거주하면서 돈을 모으고, 10년 임대의무기간이 만료되면 그 임대주택을 분양을 받아 내집을 마련할 수 있도록 지원을 하는 목적도 서민의 주거안정이었다.

그러나 당시 국토해양부는 ‘10년 임대주택’의 구체적인 분양전환가격 산정기준을 유보시켜둠으로써 임차인들은 임대의무기간동안 상한선 개념의 비구체적인 분양전환가격에 대하여 불안감을 갖게 되었고, 임대사업자는 임대주택의 불법적인 사전예약매매와 불공정한 조기분양전환 등으로 악용했다. 그럴 때마다 반복하여 등장한 일부개정법률안이 바로 ‘10년의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-과제번호: 2016S1A5A2A01023356).

임대주택'의 분양전환가격 산정기준을 '5년 임대주택'의 산정기준으로 회귀시키자는 법률안이다. 이 법률안의 근본적 문제는 '10년 임대주택'의 분양전환에서 발생하는 시세차익을 나누어 갖는데 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 그러므로 “임대사업자가 임차인의 돈으로 집을 짓고, 임차인으로부터 건설원가 이상의 주택가격을 모두 회수한 채 임대무기간동안 임차인의 돈으로 완전히 관리·유지되는 '10년 임대주택'의 특성”, 즉 임대사업자가 10년 임대주택에서 땅 집고 헤엄치는 점은 전혀 고려되지 않았다.

만약, 본 일부개정법률안에 따라서 서울강남 세곡지구 24평형 '10년 임대주택'이 만기 분양전환이 된다고 가정하면, 땅 집고 헤엄치는 LH공사는 최초주택가격 대비 2.15배의 수익률을 쉽게 챙기고, 이것은 보통 일반분양 수익률의 6배에 달하는 것으로 나타났다. 여기에 감가상각비, 임대료(보증금)인상, 건설이윤 등은 전혀 고려되지 않았다. 이러한 폭리현상은 경기성남 판교지구에서 더 심화한 것으로 나타났다. 그래도, 임차인의 주거안정은 보장될 수 있는지 물어봐야 한다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 뽀족한 대안이 없으니 그냥 차선책으로, 낡은 '5년 임대주택' 기준으로 다시 돌아가자고 재탕·삼탕 똑같은 법률안을 제안하는 입법행위는 매우 무책임한 행위이다. 본 일부개정법률안의 발의자들처럼 10년 임대주택의 분양전환가격 산정기준을 연구·분석한 전문가와 학회를 배제시킨 채 무책임한 일부 임차인과 비전문 교수를 앞세워 국회의원회관에서 내용도 없는 토론회를 개최하는 것은 반드시 지양되어야 한다.

제20대 국회 민홍철의원의 대표발의가 10년 임대주택의 구체적인 분양전환가격 산정기준에 대한 유보문제를 해결하려고 하는 자체는 시급한 입법사항으로서 그에 무한한 찬사를 보내지만, 어렵고 많은 문제점들을 내포하고 있는 법률안인 만큼 전문가의 검토와 이해당사자들의 다양한 의견수렴을 거쳐 임대사업자에게 일정한 수익을 보장해주면서 동시에 '주거안정의 목적'을 달성할 수 있는 대안을 모색해야 한다.

공공택지 안에서 건설되는 일반분양주택에 대하여 구체적인 분양가상한제를 적용하고 있는데, 왜 10년 공공(건설)임대주택에는 적절한 분양전환가격규제 자체가 없었는가에 대하여 질문을 던지며 고민을 해야 한다. 본 일부개정법률안의 토론회에서처럼 분양전환의 시세차익을 단순히 나누어 갖기 위한 방법으로 '5년 임대주택'의 분양전환가격 산정기준을 주장하거나 임대사업자의 수익성을 일방적으로 주장하지 말고 '(구)임대주택법'이 추구하는 목적(무주택서민의 주거안정)에 초점을 맞추어 논의를 해야 비로소 얽힌 문제를 풀 수 있다.

임차인의 돈으로 짓고, 관리·유지되어온 집이 10년 후 많은 시세차익이 발생하였다고 하여 그 시세차익을 임대사업자도 많이 가져가야만 한다면 그만큼 임차인의 주거안정은 어려워진다. 차라리 입주 시에 임차인들이 빚을 내어 주택을 마련했었다면, 달리 말하면 주택가격이 크게 상승하는 지역의 임차인들이 임대사업자의 등반이가 되지 않았다면 그것이 오히려 주거안정에 더 기여를 했었을 것이다. 그러므로 '10년 임대주택'의 분양전환은 단순히 시세차익의 분배대상이 아니라는 주거안정이다.

주거안정의 목적에 부합하는 구체적인 분양전환가격 산정기준을 정하는 것이 쉽지 않을 경우 법원의 판단을 한 번 받아본 후 그를 종합하여 보다 합리적인 산정기준을 정하는 것도 장기적으로 문제를 해결하는 하나의 방안일 것이다. 그리고 한국토지공법학회에서 그동안 연구·논의된 구체적 분양전환가격 산정기준으로 “건설원가에 적정이윤(25% 이내)을 보장해 주는 방안”을 이용·발전시킬 수도 있다.

Abstract

The past ‘Participatory Government’ introduced the current ‘ten-year rental housing’ as an alternative when a five year rental commitment period failed to provide rental housing units for low income non-home owners and opportunities of home ownership because of its short obligatory period. When an obligatory initial occupation period for housing units with a five-year rental commitment period reached two and a half year, such units were usually converted to be sold for the renters’ home ownership. The ten-year rental housing system provides support for moderate income households in the income group (income level 5 to 6) with no housing unit to live in such rental housing units at a low price for a long-term (ten years) while saving some money to have an opportunity to own their units after the ten-year rental commitment period expires.

However, the Ministry Land and Maritime Affairs at that time did not establish any guidelines to estimate prices for conversion of ten-year rental housing units for home ownership. As a result, renters had anxiety for financing unconfirmed prices for rent-to-own; and rental housing business entities found unexpected room for misuse, such as unlawful pre-purchasing order and the unfair conversion for home ownership made earlier than the rental commitment period. Whenever such cases occur, a legislative bill for partial amendment of the Special Act on Public Housing (hereinafter the Act), had repeatedly been presented. The legislative bill suggests that only the guidelines for calculating prices for conversion of ten-year rental housing for ownership should be reverted to the guidelines for calculating prices for conversion of ‘five-year rental housing’.

The bill fails to consider ‘the characteristics of the ten-year rental housing’, in which rental housing units are built with the money paid by renters and the construction costs for rental housing units can be recovered in full when they are sold to the renters after the obligatory rental commitment period at a price well above the

construction costs. Besides, such rental units are managed and maintained with the money paid by the renters during the obligatory rental commitment period. The fact that the rental housing business entities are making too much profit too easily has never been considered in the proposed bill.

If ten-year rental housing units of 24 pyeong-type built in Segok area in Gangnam-gu of Seoul are made conversion for home ownership in accordance with the partial amendment to the Act, the Land and Housing Corporation (LH) could easily earn a profit 2.15 times more than its original housing price. Such profit rate is six times more than the profit rate obtained from selling apartments built by the private sector. Furthermore, depreciation expense, increased rents (security deposit), construction profits, etc.. are not included in calculating such a high profit rate. Gaining excessive profits in the rental housing business is shown to have been more aggravated in Pankyo area in Sungnam-si, Gyonggi-do. With regard to such cases, we have to question whether or not housing stability can be assured by current system.

Despite all these obvious problems, it seems very irresponsible to propose the same partially amended bill over and over again as the second best solution in which only the guidelines are replaced from the ones of Ten year rental housing to the ones of Five year rental housing just because there is not any better alternative. What the proposer of this partial amendment bill of the Act did should certainly be avoided, such as holding debates of little substance at the National Assembly Members' Building only with some irresponsible tenants and some random professors who do not have any expertise on the matter, and excluding experts who have researched and analyzed the standards for assessing feasible prices for rent-to-own of ten-year rental housing and the Association to which the experts belong.

It is highly commendable for Min, Hong-chul, one of the members of the 20th National Assembly to move to table a bill in order to solve the delay in establishing guidelines for assessing prices for rent-to-own of ten-year rental housing because it is the issue of an urgent legislative importance. However, since the bill contains a lot of tricky issues to resolve, it is necessary to go through reviews of different perspectives by the experts and to gather various opinions from stakeholders to seek the best possible alternatives which can guarantee reasonable profits for rental business operators and achieve the aim of 'assuring housing stability' at the same time.

It should be considered why there are no reasonable provisions regulating prices in making conversion for home ownership with regard to ten-year public rental housing

(publicly constructed) while an upper limit scheme is specified for selling housing units built by the private sector on public housing sites. So far debates in forums related to the amendment of the Act have been for advocating the guidelines for rent-to-own prices of five-year rental housing to share profits to be gained after the conversion for home ownership is made or for delivering one-sided point of view for profits of rental housing business entities as if such debates could solve the current problems. It should also be recognized that only debates focused on the original purposes of the '(previous) Rental Housing Act' (ensuring housing stability for non-home owners) can get to the bottom of these issues.

If it is not easy to specify any guidelines for assessing prices for rent-to-own, it could be a long-term perspective solution to obtain a judgement of a court and set reasonable guidelines therefor by synthesizing such judgement. Also, The Korea Public Land Law Association may use and develop the research outcome, "Plan for securing a reasonable profit (within 25 percent) of construction costs" to establish specific guidelines for assessing prices for rent-to-own of ten-year rental housing units.

I. 서론

과거 '국민의 정부'의 주택공급정책이 다량의 주택 수를 늘리는 것이 목적이었다면, 2003년도에 출범한 '참여정부'는 주택공급정책의 중심축을 서민·취약계층의 주거생활을 안정화시키는 쪽으로 선화하면서 "주택수요자 중심의 주거복지 로드맵"을 만들었다. 이 로드맵에 따라 내집 마련이 가능한 무주택서민들(소득 5~6분위)이 임대주택에서 보다 저렴하게 장기(10년) 거주하면서 돈을 모으게 하고 임대의무기간이 만료되면 그 임대주택을 분양을 받아 내집을 마련하도록 지원했다. 당시 '참여정부'는 '10년 임대주택' 사업자에게 제공되는 공공택지에만 조성원가의 60%~85%의 수준으로 저렴하게 공급했다. 그 후 임대사업자의 부담을 덜어주기 위해서 최초주택가격(≥건설원가)의 90%를 임대보증금으로 회수할 수 있도록 법률을 개정했다.

임대의무기간이 5년인 임대주택은 2년 6개월 직후부터 분양전환을 할 수 있어, 그 짧은 임대기간은 사실상 임대주택으로서의 기능뿐만 아니라 내 집을 마련하도록 하는 기능을 다하지 못하자, 그 대안으로 도입된 것이 '10년 임대주택'이었다. 그러나 분양전환가격의 구체적인 산정기준을 유보시켜둠으로써 지속적으로 주택가격이 상승하는 지역의 임차인들에게는 미래의 분양전환가격에 대한 불안감을 안겨주었고,¹⁾ 임대사업자는 유보문제를 최

대한 이용하여 임대주택의 불법적인 사전예약매매, 불공정한 조기분양전환 등으로 서민들이 주거안정을 심각하게 훼손시켰다.

그럴 때마다 대안으로 ‘(구)임대주택법’ 일부개정법률안이 등장했는데(김태호의원, 2012.1.1.; 이종훈의원, 2015.4.1.)²⁾, 그 핵심내용은 ‘공공주택특별법’ 일부개정법률안(이하 본 법률안)과 똑같은 ‘(구)임대주택법시행규칙’ [별표1](분양전환한가격의 산정기준) 제1호의 “5년 임대주택”에 적용되는 분양전환가격 기준으로 회귀하여 ‘10년 임대주택’에 그대로 적용하자는 것”이었다. 이 법률안들의 근본적 문제는 ‘10년 임대주택’의 분양전환에서 발생하는 시세차익을 나누어 갖는데 초점이 맞추어져 있다는 것이다.

본 법률안은 분양전환가격의 구체적 산정기준의 유보문제를 해결하는 점에서 시의적절하고 꼭 필요한 입법행위이지만 문제에 접근하는 방법에서 정확한 방향성을 상실하고 있다. ‘(구)임대주택법’이 추구한 주거안정이라는 목적과 취지를 전혀 논하지 않고, 임차인과 임대인 간의 나누어질 분양전환의 시세차익의 크기에 매달린 채 분양전환가격의 산정기준을 흥정하고 있다.

분양전환가격의 산정기준을 흥정하게 된 가장 큰 원인은 LH공사가 ‘(구)임대주택법 시행규칙’ 별표 1의 제1호 “임대의무기간이 10년인 경우 분양전환가격은 감정평가금액을 초과할 수 없다.”라는 규정을 이용하여 임대차계약서에 “분양전환가격은 분양전환시 감정평가금액으로 한다.”라고 일방적으로 확정해 놓고 임차인들을 모집한 데 있었다. 이것은 특히 LH-임차인들로 하여금 ‘5년 임대주택’에 적용되는 분양전환산정기준을 ‘10년 임대주택’에도 그대로 적용하는 것이 차라리 좋다는 식으로 재탕·삼탕 법률안이 발의되게 만들었다.

본 연구는 2016.7.18자 국회의원회관 제2회의실에서 “10년 공공임대아파트 분양전환가산정 문제 어떻게 풀 것인가?”라는 제목으로 발표·논의된 내용³⁾과 한국토지공법학회에서 그동안 연구·논의된 내용 및 2016.7.12자 국토교통부장관과 국회 국토교통위원회(21명)에게 발송한 “공공주택 특별법’ 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의: 352)에 대한 의견서⁴⁾의 내용을 기초로 본 법률안이 안고 있는 문제점들을 분석하고 앞으로 전개될 관련 법률안 개정작업에 기여하고자 한다.

1) 이순배·김재광, “공공건설임대주택의 분양전환제도에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제59집, 2012.11, p. 49.

2) 이순배·김재광, “임대주택법 일부개정법률안의 문제”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, p. 303.

3) 최은영·김용순·김동령(발제자), “10년 공공임대아파트 분양전환가산정 문제 어떻게 풀 것인가?”, 김병관·민홍철·박광운·전형희의원(주체), 국회의원회관 제2회의실, 2016.7.18.

4) 한국토지공법학회, “『공공주택 특별법』 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의: 352)에 대한 의견”, 국토교통부장관 및 국회 국토교통위원회에 제출하는 의견서, 2016.7.12.

II. (구)임대주택법의 목적에서 본 10년 임대주택의 특징

1. (구)임대주택법의 목적과 취지

입법자는 1993.12.27.자에 ‘주택건설촉진법’을 ‘임대주택법’으로 전문 개정하면서 그 목적을 “임대주택의 건설·공급 및 관리와 주택임대사업에 필요한 사항을 정함으로써 임대주택의 건설을 촉진하고 국민주거생활의 안정을 도모하는 것”으로 정했다. 당시 부족한 공공건설임대주택을 늘리는 하나의 방안으로 민간사업자를 임대주택건설에 참여시켰다.

2003년에 출범한 ‘참여정부’는 임대주택의 공급량을 늘리는 것만으로 서민들의 주거안정을 도모하지 못하자 주택을 주거의 목적에 필요로 하는, 소위 실질 수요자 중심의 ‘주거복지 로드맵을’ 작성·발표했다.⁵⁾ 그 핵심 중의 하나가 임대기간이 5년인 임대주택을 ‘10년 임대주택’으로 대체·공급하는 것이었다.

‘5년 임대주택’은 임대기간의 1/2이 지나면 임차인과 임대인의 합의하에 분양전환을 할 수 있었다. 2년 6개월이라는 짧은 임대기간 동안에 해당 임대주택을 자력으로 매입할 수 있는 자금을 마련하지 못하는 무주택서민들은 분양을 받자마자 매각하고 다시 전세로 떠돌았다. 이렇게 ‘5년 임대주택’은 임대주택으로서의 기능뿐만 아니라 내 집 마련의 기회도 주지 못했다.

그래서 ‘참여정부’는 치솟는 분양가격으로 인해서 내 집 마련에 어려움을 겪고 있는 중산층(소득 5~6분위)을 위해서 별도로 임대기간 10년의 분양전환 공공건설임대주택을 도입했다. 이것은 10년 동안 임대로 살면서 돈을 모아 분양을 받을 수 있는 이른바 ‘임대거주를 자가구입’으로 연계시키려는 것이었다.

당시 자가구입에 의한 주거안정화에 대한 입법자와 정부의 의지는 주택법에서도 잘 나타나 있다. 2005.1.8.자에 일부 개정된 주택법 제38조의2(주택의 분양가격 제한 등) 제1항에서 “사업주체가 공공택지 안에서 건설·공급하는 주거전용면적이 85제곱미터 이하인 일반분양 공동주택은 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급하도록 규정했다.”⁶⁾ 이러한 규제의 목적은 분양주택의 가격이 치솟는 상황에서 서민들의 내 집 마련에 의한 주거안정화였다.

그리고 2016.3.22.자에 일부 개정된 주택법 제38조의2 제1항에서도 “사업주체가 일반인에게 공급하는 공동주택 중에서 공공택지와 공공택지 외의 택지에서 주택가격 상승 우려가 있어 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 지정하는 지역에서 공급하는 주택의 경우에는 이 조에서 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급하도록 규정”하여 서민들의 주거안정을 꾀하고자 노력하고 있다. 공공택지에서 일반분양주택을 공급하는 경우 분양가격은 해당 택지의 공급가격에 국토교통부령으로 정하는 택지와 관련된 비용을 가산하여 산출하도록 규정하고 있다. 이 규제의 취지 또한 저소득 서민층의 주거안정화였다.

5) 건설교통부, “참여정부, 주거복지로드맵을 제시하고 실천한 최초의 정부”, 보도참고자료, 2007.11.7

6) 이 경우 분양가격은 택지비, 공사비, 설계감리비, 부대비 및 그밖에 건설교통부령이 정하는 비용으로 구성·산출하도록 규정하고 있었다.

2. 5년 및 10년 공공건설임대주택의 특징 비교

2005.7.13자에 도입된 ‘10년 임대주택’의 도입취지 또한 주택가격이 지속적으로 상승하는 상황에서 장기적으로 무주택 중산층의 주거안정을 꾀하고자 하는 것이었다. 그 구체적인 특징은 ‘10년 임대주택’을 ‘5년 임대주택’과의 비교에서 잘 나타난다.

(1) 5년과 10년 임대주택의 차이점

2006년을 기준으로 임대기간 5년과 ‘10년의 임대주택’을 비교할 경우, 임대사업자가 투입한 자기자금(=건설원가-임대보증금)에 대한 기회비용의 보전방법을 비교할 때 ‘5년 임대주택’은 임대사업자의 자기자금은 임대기간 중 표준임대료에서 일부(자기자금의 20%)를 보전 받고, 나머지는 분양전환시 분양전환가격에 산입하여 보전 받는 반면에, ‘10년 임대주택’의 경우 임대사업자가 표준임대료에서 자기자금이자의 형태로 100%를 받아간다(〈표 1〉). 그런데, 본 법률안은 ‘10년 임대주택’의 임차인들이 납부한 자기자금이자(임대사업자의 수익금)를 분양전환가격에 다시 산입시키려고 하고 있다.

〈표 1〉 임대의무기간 5년과 10년의 공공건설임대주택 비교(2006년 기준)

구 분	5년 임대주택	10년 임대주택(2006부터)
명시된 목적	임대주택 공급	무주택자의 내집마련 기회의 제공
해당 소득계층	무주택 청약저축가입자 우선	무주택 청약저축가입자 중 5~6분위 소득계층
택지공급가격	당시 토지조성원가의 100%	당시 토지조성원가의 60%~85%
건축 중 중도금	없음	납부(2~3차례)
임대사업자 투자금(자기자금)	자기자금 이자: 20% 임차인 부담	자기자금이자: 100% 임차인 부담
제세공과금(재산세, 취득등록세 등)	없음	100% 임차인 부담
수선유지비	건축비의 연 0.4%: 임차인 부담	건축비의 연 0.8%: 임차인 부담
화재보험료	없음	100%: 임차인 부담
감가상각비 누적금액	건축비의 12.5%: 5년간 임차인 부담	건축비의 25%: 10년간 임차인 부담
입주 5년 이내, 임대사업자의 회수금액	최소 자기자금의 80%	건설원가보다 커짐

* 자료 : 건설교통부고시 제2001-70호(임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료), 건설교통부, “참여정부, 주거복지로드맵 제시하고 실천한 최초의 정부”, 보도참고자료, 2007.11.07.

또한 ‘10년 임대주택의’ 경우, 임차인은 수선유지비(건축비의 연 0.8%), 제세공과금(재산세+취등록세 100%), 화재보험료(100%)까지 부담한다. 여기서 매년 건축비의 0.8%씩 징수되는 수선유지비는 일반분양주택에는 전혀 없는 항목으로서 사실상 지출되지 않는 만큼의 징수분(비용)은 이윤으로 전환될 수도 있다.⁷⁾

임대사업자가 표준임대료에서 매년 건축비의 2.5%씩 징수하는 감가상각비는 사실상 건설원가의 감소를 의미하지만, 표준임대보증금과 표준임대료의 산출기준이 되는 건설원가는 임대기간동안 전혀 변하지 않는다. 임대기간이 길어질수록 실질 건설원가가 점점 줄어들음으로써 임대사업자가 유리해지고 임차인들에게 불리해지는 구조로 되어 있다.

(2) ‘10년 임대주택’ 은 사실상 임차인의 집이다

‘10년 임대주택’은 사실상 임차인의 돈으로 건설·유지·관리되는 임대주택이라고 할 수 있다. 임차인들은 임대차계약을 작성·서명하면서부터 임대주택의 건설에 필요한 자금을 일반분양주택과 똑같이 계약금, 중도금 및 잔금을 납부했다.⁸⁾ 그리고 입주 후 임차인의 돈으로 유지·관리되고 있다.

특히, 입주시 경기성남서판교지역의 대부분 임차인들은 건설원가의 90%를 임대보증금으로 부담하고, 나머지 10%에 대하여는 3.45%의 이자를 납부하고 있다. 입주후 5년 시점부터 감가상각비의 누적금액과 임대보증금(건설원가의 90%)의 총계(임대사업자의 총회수금)는 최초 건설원가보다 커지는 것으로 나타났다. 여기에 매월 임차인들이 수선유지비, 재산세, 화재보험료까지 부담하는 점을 고려하여 종합·판단할 때, 입주후 5년 시점부터 임대사업자는 “자기 돈 투자 없이, 땅 잡고 해엄친다.”고 할 수 있다.

그리고 2006년 입주시점을 기준으로 판교지역의 임대주택과 일반주택의 주거부담을 비교해보자(<표 2>). 민간임대사업자가 건설한 임대주택의 임대기간동안 임차인들의 주거부담이 일반 분양주택의 거주자보다 더 크다는 것을 도저히 이해를 할 수 없을 뿐더러 저렴하게 공급한 택지비를 고려할 때 더욱 이해할 수 없었다는 점에 대하여 입법자는 많은 고민을 했어야 했다.

아래의 <표 2>에서 보는 바와 같이, 경기성남 서판교지역 ‘10년 임대주택’의 주거비부담은 2006년 당시 20년 동안 청약저축을 불입해온 당첨자들에게 임대차계약을 포기하도록 하는 초유의 참혹한 사태를 발생시켰다. 당시 청약통장 당첨자의 50%~60%가 임대차계약을 포기했고, 미계약분을 단순 무주택자를 대상으로 실시한 2차의 선착순 입주자모집공고에서도 약간 미달되었고, 결국 3차 입주자모집공고에서는 유주택자를 선정해야 했다.⁹⁾

7) 국토해양부, 민원 처리기관 접수번호: 2AA-1011-002004(2010. 11.01).

8) ㈜대방건설, 판교대방노블랜드아파트 임대차계약, 2006.5.

9) 세계일보, “비싼 판교임대, 천덕꾸러기”, 2006.4.21, 연합뉴스, “판교 민영임대 최종집계, 계약율 절반 이하”, 2006.5.18, 이순배, “서판교지역의 10년 공공건설임대주택에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제55집, 2011.11, p. 88.

〈표 2〉 서판교지역 일반분양주택과 임대주택의 주거부담 비교(2006년 기준, 33평형)

구 분		실질 거주부담	택지비 (조성원가 대비)	비 고
10년 임대	서판교 대방건설	4.2억원(당시 분당 전세 1.8억원)	85%(수도권)	감가상각비, 수선유지비 등을 정기예금이자율 3.45%로 환산함
일반 분양	동판교 LH	3.5억원	100%	수선유지비, 감가상각비 없음
	동판교 민간	3.85억원	100%	수선유지비, 감가상각비 없음

* 주 : 판교지역 입주자 모집공고 및 관련 블록의 주택가격 및 임대보증금·임대료 산출내역서, 2006.

우리는 10년 전의 슬픈 역사(임대차계약의 미달 사태)를 완전히 잃어버린 듯해서 매우 안타깝지만, 정부와 입법자는 그런 사태를 절대로 다시 반복해서는 안 될 것이다. 하지만, 재당·삼당 제기된 본 법률안은 과거의 아픈 역사를 또 반복할 가능성이 매우 큰 문제점을 내포하고 있다.

임차인의 돈으로 짓고, 관리·유지되어온 집이 10년 후 많은 시세차익이 발생하였다고 하여 그 시세차익을 임대사업자가 많이 가져가야만 한다면 그만큼 임차인의 주거안정은 어려워진다. 차라리 입주 시에 임차인들이 빚을 내어 주택을 마련했었다면, 달리 말하면 주택가격이 크게 상승하는 지역의 임차인들이 임대사업자의 등반이가 되지 않았다면 그것이 오히려 주거안정에 더 기여를 했었을 것이다. 이점에서 ‘10년 임대주택’의 분양전환 시세차익은 단순한 이익분배의 대상이 될 수 없다는 것이다.

III. 구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보와 신설

1. 구체적 분양전환가격 산정기준의 유보문제

(1) LH공사 임대차계약서의 불공정성

보통 임대주택의 임대사업자는 (구)임대주택법률을 집행하는 甲으로, 임차인은 법률집행자의 대상에 해당하는 乙로 등장하게 된다. 따라서 당첨된 乙은 공고된 임대차계약서의 내용에 일언반구 없이 서명하든가 아니면 당첨 포기로 국가가 부여한 무주택기간의 혜택을 날려버려야 했다. 2006년 판교지역에서 甲인 LH공사가 임차인들에게 ‘10년 임대주택’의 분양전환가격을 ‘분양전환시 감정평가금액’으로 하도록 임대차계약서에 일방적으로 서명을

(2) 조기분양전환으로 내몰린 임차인들

판교지역에서 LH공사와 민간임대사업자는 1년~2년마다 건설원가 대비 5%씩 차임(임대보증금과 임대료)을 인상해왔고, 특히 대방건설은 1년마다 5%씩 복리로 차임을 인상시켜왔고, 만약 안 올려주거나 올려줄 수 없는 임차인들에게 ‘집을 비워달라는 건물명도 소송’으로 인상 압박해왔고, 지금도 그렇게 하고 있다.¹⁰⁾

구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보는 아주 불쌍한 임차인들을 조기분양전환으로 내몰았다. 예를 들어, 대방건설은 서판교 지역에서 임대보증금과 임대료를 감당하기 어려운 진짜 불쌍한 임차인들을 ‘감정평가금액으로의 조기분양전환’으로 몰아 초대박을 터트렸다. 조기분양전환을 받은 가난한 임차인들은 최근 집값이 떨어져 그 집을 팔지도 못하고 있는 실정이다.

이러한 조기분양전환의 문제점을 막겠다고 하며 세 번째 제안된 본 법률안이 바로 “10년 임대주택’의 분양전환가격 산정기준을 ‘5년 기준’으로 회귀하겠다.”는 것인데, 이 또한 분양전환의 시세차익을 적당히 나눠가져가라는 것과 다를 바가 없다. 임대사업자가 대박을 터트릴수록 임차인들의 주거안정은 그만큼 훼손된다는 역학구조를 인식해야 한다.

2. 구체적 분양전환가격 산정기준의 신설: ‘5년 기준’으로의 회귀

임대의무기간이 10년인 공공건설임대주택에 대하여 상한선 형태로 규정되어 있는 ‘(구)임대주택법시행규칙’ [별표1]의 분양전환가격의 산정기준을 ‘공공주택 특별법’ 제50조의3에 구체적인 분양전환가격의 산정기준을 신설하고자 하는데, 이를 신 구조문 대조표로 비교해보자(<표 3>).¹¹⁾

<표 3> 신·구조문 대조표

(구)임대주택법 시행규칙		공공주택 특별법	
현 행	개정안	현 행	개정안
[별표 1](분양전환가격 산정기준)의 제1호 ‘가’항: 임대 의무기간이 10년인 경우 분양전환가격은 감정평가금액을 초과할 수 없다.	<폐지>	제50조의3(공공임대주택의 우선분양전환) ①~③ 생략	제50조의3(공공임대주택의 우선분양전환) ①~③ (현행과 같음)
		<신설>	④ 공공건설임대주택(제4조에 따른 공공주택사업자가 아닌 자가 종전의 「임대주택법」에 따라 일정기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급한 임대주택을 포함한다)을 우선분양전환하는 경우 그 분양전환가격은 대통령령으로 정하는 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 하되, 공공임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한)를 뺀 금액을 초과할 수 없다.

10) 대방건설, (판교)조기분양전환가격에 대한 합의서 작성 공고문, 2015.7.

11) 참조, 이순배, “공공주택 특별법 개선과제에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 제72집, 2016.5, p. 150.

‘공공주택 특별법’ 제50조의3의 제④항에 신설되는 분양전환가격 산정기준은 ‘(구)임대주택법시행규칙’ [별표1](분양전환가격의 산정기준) 제1호의 ‘나’항의 내용과 똑같다: “임대의무기간이 5년인 경우 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 가액(價額)으로 하되, 임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격(이하 “산정가격”이라 한다)에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없다.”

위의 ‘공공주택 특별법’의 개정안에 따르면, ‘10년 임대주택’의 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 價額(이하 산술평균금액)으로 하지만 그 가액은 공공임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격에서 임대기간 중 임차인이 납부한 감가상각비를 뺀 금액을 초과할 수 없다(이하 上限價). 만약, 산술평균금액 \geq 上限價일 경우 上限價를 적용해야 하는데, 이때 분양전환 당시의 건축비 및 택지비를 기준으로 주택가격을 산정하는 과정에서 특히 분양전환 당시의 택지비를 산출해내는 것은 그리 쉽지 않다, 즉 또 다른 불확정성에 대한 논란의 문제가 발생한다. 그래서 주택가격이 상승하는 지역에서 ‘5년 임대주택’이 분양전환 될 경우 대부분 산술평균금액을 적용해왔다.

3. 신설 법률안의 제안이유와 주요내용

본 법률안의 제안이유와 주요내용을 살펴보면 다음과 같다: 입법 발의자는 현행 ‘공공주택 특별법’의 시행규칙은 10년 임대주택의 분양전환가격을 ‘감정평가금액 이하’로 규정하도록 하여 ‘5년 임대주택’의 분양전환가격 $\{(\text{건설원가}+\text{감정평가금액})/2\}$ 보다 높아 주변 시세가 상대적으로 높은 지역에 위치한 ‘10년 임대주택’의 경우 10년 후 높아지는 감정평가금액(=분양전환가격)으로 인해 해당 임대주택을 임차인들이 공급받기 어렵다고 판단하고 있다.

입법 발의자는 임대사업자와 임차인이 분양전환을 합의하는 과정에서 임차인들의 협상능력이 상대적으로 열악함에 따라 임차인이 희망하는 ‘감정평가액 이하’의 가격이 아닌 임대사업자가 제시하는 ‘감정평가액’이 분양전환가격으로 확정될 가능성이 높다고 판단하고, 서민들의 내 집 마련을 지원하기 위해 도입된 공공임대주택 분양전환제도의 취지를 살려 무주택 임차인이 감정평가금액보다 저렴한 가격으로 당해 임대주택을 분양받을 수 있도록 ‘10년 임대주택’ 분양전환가격을 ‘5년 임대주택’과 같이 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 가액으로 하도록 하되, 공공임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격에서 임대기간 중의 감가상각비를 뺀 금액을 초과할 수 없도록 ‘공공주택 특별법’ 제50조의3 제④항에 신설한다는 것이다.

입법 발의자가 주장하는 제안이유에는 많은 문제점들이 내포되어 있는데, 그 중에서 두 가지만 분석·언급하기로 한다.:

첫째, 입법 발의자가 무주택서민들의 내집마련을 위한 정책이라고 주장하려면, 최소한 먼저 일반분양주택에 적용하는 정도 이상의 분양전환가격제한 등으로 주거안정의 보장을 언급해야 한다. 주택가격 상승지역에서 일반분양자가 받는 ‘내집마련 혜택’보다도 훨씬 적은 혜택을 받게 되는 ‘5년 기준’으로 10년 임대주택 임차인들의 주거안정을 꾀한다고 주장하는 것은 언어도단이다. LH공사가 주택가격이 크게 상승한 경기성남 판교지역에서 ‘5년 기준’에 의한 ‘10년 임대주택’의 만기 분양전환 예상수익율이 일반분양주택의 것보다 3배~4배 높게 나타나고 있다(다음 장, 참조). 이럴 경우 판교지역에서 주거안정화를 시킬 수 없다는 점에서 입법 발의자의 판단은 잘못된 것이다.

입법 발의자가 ‘5년 기준’으로 ‘10년 임대주택’의 분양전환가격의 산정기준을 정하자고 하면서 ‘5년 임대주택’과 ‘10년 임대주택’의 차이점을 전혀 논하지 않는다는 것은 분양전환에서 발생하는 시세차익을 적당히 당사자들이 나눠가져가라는 식으로 주장하는 것과 다를 바가 없다. ‘10년 임대주택’의 분양전환가격의 산정기준은 단순한 협상대상이 아니라 주거안정화의 바탕 위에서 논의되어야 한다. 10년 임대주택건설의 제일 목적이 주거안정이라면, 주변 주택시세가 상승하여 오히려 주거안정화를 꾀하기 어려운 수도권지역에 거주하는 임차인들에게 더 많은 관심을 가져줘야 한다.

둘째, 입법 발의자는 분양전환을 합의하는 과정에서 임차인들의 열악한 협상능력을 언급하고 있다. 조기분양전환에서 임차인들은 고가의 인근시세로 분양을 받을 수밖에 없는 불가피한 속성을 갖고 있다.¹²⁾ “임대주택의 법률을 집행하는 관점에서 볼 때 임대인은 대부분의 법률을 실질적으로 집행하는 자이고, 임차인들은 그 법률집행의 대상자(object)가 된다. 임대주택법률을 집행하는 임대인은 막강한 ‘갑’의 위치에 있고, 그에 의해 임대주택법의 목적과 취지는 이미 법률집행 단계에서 크게 훼손될 위험성에 노출되어 있다.”

임차인의 협상능력이 약화될 수밖에 없는 요인으로 임대인의 임대보증금과 임대료의 일방적 인상압박, 생계위협으로 인한 임차인의 불가피한 조기분양 요청 등을 언급할 수 있다. 그러므로 입법자는 단순히 임차인의 열악한 협상능력을 논할 것이 아니라 불가피하게 형성되는 甲乙관계 속에서 임차인이 乙의 위치에 놓여 있을 수밖에 없는 속성을 이해하고 별도의 규정들을 보다 일찍 마련해주었어야 했다.¹³⁾

4. 신설 법률안에 대한 2016.7.18.자 발표 및 토론 내용의 분석

2016.7.18자에 국회의원회관 제2회의실에서 “10년 공공임대아파트 분양전환가 산정 문제

12) 이순배, “임대주택법의 관리·감독체계에 관한 개정방안 - 공공주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제66집, 2014.8, pp. 75; 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제72집, 2016.5, pp. 144; 이순배, “임대주택법 관계법률이 임대주택법제의 불안정성에 미치는 영향 분석”, 『토지공법연구』, 제73집, 2016.2, p. 103.

13) 이순배, “공공주택 특별법의 개선과제에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제74집, 2016.5, pp. 175.

어떻게 풀 것인가?”라는 제목으로 발표·논의된 내용들을 임대사업자와 임차인 측에서 주장한 내용을 각자의 입장별로 각각 나누어 요약·분석한다.¹⁴⁾ 입장별로 논의·발표된 내용들을 분석·정리하는 것은 앞으로 구체적인 분양전환가격 산정기준을 입법화해가는 과정에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 본다.

(1) 임대사업자 측 주장 내용의 분석

LH공사는 위의 발표에서 발표자로 나와 “LH의 높은 부채율 문제를 해결해야 하고 그리고 공공임대리츠사업을 지속적으로 추진하기 위해서 ‘10년 임대주택’의 분양전환가격은 임대차계약서에 작성·날인한 분양전환 당시의 감정평가금액으로 유지되어야 한다.”고 주장했다. 이 주장은 설득력도 없을 뿐만 아니라 논리적으로도 맞지 않는 주장이다. 그럼에도 불구하고 LH는 분양전환에서 발생하는 모든 시세차익을 챙겨가야 한다는 주장을 하고 있다.

첫째, LH의 높은 부채율 문제를 해결하기 위해서 ‘10년 임대주택’의 분양전환가격을 높여야 한다는 주장은 어불성설이다. LH가 ‘10년 임대주택’을 분양 전환 시키면서 많은 부채를 떠안았다면 그 주장은 설득력이 있는 주장일 수 있지만, 사실은 전혀 그렇지 않았다는 것이다.

둘째, LH는 공공임대리츠사업으로 새로운 10년 공공임대주택을 건설·공급하기 위해서 기존의 ‘10년 임대주택’의 분양전환가격 수준을 높아야 한다고 하는데, 이것을 다른 말로 표현하자면 새로운 임대주택은 주거안정에 기여하고, 기존 임대주택은 주거안정에 기여하지 못한다는 뜻과 같다할 것이다. 이러한 LH의 주장은 밑돌을 빼서 윗돌을 괴려는 괴변에 불과하다. 그리고 LH가 현재 참여하고 있는 공공임대리츠사업의 자금조달구조를 살펴보면 위 주장의 설득력은 더욱 적다.

〈표 4〉 공공임대리츠 3호 사업¹⁵⁾의 자금조달구조

구 분	총사업비 (억원)	출자금		임대보증금	기금융자 (후순위)	민간차입 (선순위)
		주택도시기금	LH			
금액(억원)	15,100	1,208	300	4,681	3,020	5,889
비 율	100%	8%	2%	31%	20%	39%

* 자료 : 국토교통부, “임대주택 리츠, 개인으로 투자저변 확대한다”, 보도자료, 2015.1.26.

14) 초청을 받은 대부분의 토론자들(국토교통부 주거복지기획과장 포함)은 임대사업자의 수익성이 보장되어야 한다는 입장에서 일방적 토론이 진행되었고, 특히 임대주택에 대하여 지식이 거의 없는 도시공학과 교수들 등이 어설픈 토론자로 참석하였다는 점에서 대한민국의 입법은 형식적인 논의과정만 거치면 될 수 있다는 사례를 보여주었다는 점에서 매우 놀라지 않을 수 없다.

15) 리츠(REITS)란 우량자산유동화증권을 발행·판매하는 부동산투자회사인데, 최근에 도입된 합법적인 페이퍼컴퍼니라고 할 수 있다. 공공임대리츠 3호 사업은 주택기금과 LH가 출자한 리츠(부동산투자회사)가 화성동탄2, 과주운정, 안성아양, 대구테크노폴리스에 총 5,005호의 공공임대주택을 건설 공급하는 사업이다. 국토교통부, “임대주택 리츠, 개인으로 투자저변 확대한다”, 보도자료, 2015.1.26.

LH는 공공임대리츠사업을 추진하는 주체가 아니라 단순히 2%의 소지분을 투자하는 참여자일 뿐이며, 공공임대리츠의 사업자금은 주로 임대보증금, 주택기금융자 및 민간차입금으로 이루지고 있다. 그러므로 LH가 공공임대리츠사업을 지속적으로 추진하기 위해서 필요로 하는 자금을 기존의 '10년 임대주택'에서 마련해야 한다는 연계적 주장, 즉 분양전환가격의 산정기준은 높아야한다는 주장은 거의 설득력이 없다고 할 것이다.

셋째, LH의 주장은 '(구)임대주택법'의 목적과 취지의 관점에서 합법적 또는 합목적인가에 대한 (대)법원의 판단을 받아 볼 필요가 있다. 법원행정처(대법원)는 민원질의에 다음과 같은 답변을 해왔다.¹⁶⁾ “임대의무기간이 10년인 공공건설임대주택에 대하여 구체적인 분양전환가격 산정기준을 규정하지 않아서 만기 분양전환시 임대인과 임차인 간의 다툼이 발생하여 당사자의 소 제기가 있는 경우 법원은 제3자의 입장에서 법률을 해석·적용하여 공정한 판단을 한다.”는 답변을 통지해왔다. 그러므로 '10년 임대주택'에 대한 구체적인 분양전환가격 산정기준을 정하는 것이 당사자들 간의 이해갈등으로 쉽지 않을 경우 법원의 판단을 한 번 받아본 후 그를 종합하여 보다 합리적인 기준을 정하는 것도 하나의 장기적인 해결방안일 수 있다.

(2) 임차인 주장 내용의 분석

임차인 측의 주장들은 모두 방청석에서 나왔는데, 그 주요내용은 주거안정이나 아니면 시세차익의 분배나, 강남지역 LH의 '10년 임대주택'과 '10년 분납임대주택' 간 분양전환가의 차이 그리고 판교지역 LH의 '10년 임대주택'과 일반분양주택 간의 수익성의 비교로 요약할 수 있다.

첫째, 한 임차인은 오로지 생계유지에 필요한 주거공간을 얻기 위해 수십 년 동안 임대주택 청약저축을 불입하고 당첨되어 입주했다고 한다. 그리고 그는 주거안정을 위해서 비교적 저렴한 분양전환가격을 요구하는 것이지 국토교통부 등에서 이야기하는 시세차익을 노리거나 로또를 맞으려고 하는 것이 아니라고 주장했다. 즉 분양전환 이익분배의 상층적 구조 하에서 임차인에 비교해서 임대인이 더 많이 가져가면 그것은 긍정적인 '수익성 보장'이고, 임대인에 비교해서 임차인이 더 많이 가져가게 되면 그것은 부정적인 '로또'라고 주장하는 것은 괴변이라고 반박했다.

2006년 당시 판교지역에서 국민주택규모(전용면적 85㎡) 이하의 일반분양주택에 대하여 강력한 분양가상한제를 적용하여 무주택서민들의 주거안정을 꾀하려고 노력했다. 그러나 10년 동안 임대주택에 살면서 돈을 모아 분양을 받고자 한 가난한 무주택서민들은 정작 국가의 주거안정화정책으로부터 보호를 받지 못하고 있는 실정이다. 이에 대한 책임은 '(구)임대주택법 시행규칙' [별표 1]에서 분양전환가격 산정기준을 상한선의 형태로 정하여

16) 법원행정처(대법원), 국민신문고 2016.4.14. 접수번호: 2AA-2016-293238.

사실상 구체적인 산정기준을 유보한 채 지금까지 방기하고 있는 국토교통부에 있다.¹⁷⁾

둘째, 본 법률안에 따라 ‘5년 임대주택’의 분양전환가격 산정기준을 그대로 ‘10년 임대주택’에 적용할 경우 똑같은 지역에서 임대주택을 건설하는 것이 일반주택을 건설하는 것보다 3배~4배의 높은 수익성을 올리게 되는 문제가 나타난다. ‘10년 임대주택’은 임차인들의 계약금, 중도금 및 잔금으로 건설된 주택이고, 입주 몇 년 후부터는 감가상각비의 회수, 임대보증금과 임대료 인상의 형태로 모든 투자금(건설원가)을 회수하는, 즉 땅 잡고 헤엄치는 임대주택에서 일반주택보다 3배~4배 높은 수익을 챙겨가야만 하는 이유를 설명하라고 하자, 아무도 대답을 하지 못했다는 데에 대하여 우리는 주목해야 한다.

셋째, 또 다른 임차인은 LH가 2015년에 서울강남 A5BL에서 ‘10년 임대주택’(24평형)과 ‘10년 분담임대주택’(29평형)을 공급했는데, 전자에서 10년 후 분양전환 예상가격이 5억 2,000만인데 비해서 후자의 분양전환 예상가격은 3억6,300만원으로 나타나는 문제점을 지적했지만 아무도 이에 대하여 해법 등을 이야기하지 못했다(다음 장 참조).

5. 소 결

입법자는 ‘공공주택 특별법’에 ‘10년 임대주택’의 구체적인 분양전환가격 산정기준을 신설하는 형태로 본 법률안을 발의하면서 중요한 제안이유와 주요내용으로 ‘임차인의 열악한 협상능력’과 무주택서민의 내집마련에 의한 주거안정을 언급하고 있는데, 구체적 내용이 없는 막연한 것일 뿐만 아니라 발표에 참석한 대표발의자(민홍철의원 등)조차 문제의 핵심을 파악하지 못한 채 무엇을 어떻게 해야 할지를 모르고 있었다. 특히, 국토교통부 주거복지기획과장은 임대사업자의 수익성과 임대주택건설의 지속적인 필요성에 대한 한심한 주장을 늘어놓다가 강한 비난을 받기도 했다. 그는 ‘10년 임대주택’은 주거안정화를 위한 대상물이지만 단순히 시세차익의 배분대상이 아니라는 것 자체를 잘 모르고 있었다.

본 법률안은 세 번이나 반복된 만큼, 입법자는 현재 ‘10년 임대주택’에서 거주하는 임차인의 주거안정에 역점을 둘 것인가 아니면, 임차인의 주거안정을 훼손시키는 댓가로 임대사업자의 수익성 제고에 초점을 맞춰야 할 것인가에 대한 현명한 판단을 해야 한다. 만약, ‘10년 임대주택’ 건설에서의 수익률이 일반분양주택 건설에서의 수익률보다 훨씬 높아야 한다면 반드시 그 당위성을 설명해야 한다.

‘10년 임대주택’의 구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보문제를 악용하여 오로지 시세차익만을 노리는 LH공사는 주거안정화 목적을 추구하는 공공임대주택사업에 손을 떼어야 한다는 논리가 나온다.

서울강남 세곡지구의 ‘10년 임대주택’(24평형)과 ‘10년 분담임대주택’(29평형)이 만기에

17) 앞으로 대한민국에서 저소득층의 사람들이 내집을 마련할 수 있는 기회는 점점 더 작아지고, 다른 한편 국가가 주거급여 등으로 지출해야 할 재정부담은 점점 더 커질 수밖에 없을 것이다.

분양전환이 될 경우 분양전환 예상가격은 매우 큰 차이가 나타나는데, 이 문제는 전자와 후자에 똑같은 적정이윤(건설원가의 25% 이내)을 보장해주며 주거안정화를 꾀할 때 보다 쉽게 해결될 수 있다.¹⁸⁾ 특히 이 적정이윤보장방식은 주택가격이 지속적으로 상승하는 수도권지역의 서민들 주거안정에 크게 기여할 것으로 본다.

IV. 이해당사자들 간 시세차익의 분배와 주거안정 문제

1. 서울강남 세곡지구(A5BL)의 분양전환 예상가격의 차이

LH공사는 2013년에 서울강남 세곡지구에 분양전환 산정방식을 달리하여 ‘10년 임대주택’의 입주자들을 모집했다. 24평형 이하 규모 ‘10년 임대주택’에 대한 분양전환가격은 분양전환시 감정평가금액으로, 다른 29평형 이상의 규모 “10년 임대주택에 대하여는 분납형으로 임대분양을 했다. 후자의 계약시 최초 주택가격의 30%, 중간에 2차례 복리 이자율을 적용한 최초주택가격의 20%씩 또는 감정평가금액의 20%씩 분납하되, 그 중에서 낮은 금액을 선택할 수 있게 하고, 나머지 30%의 최초 주택가격에 대하여는 분양전환시 감정평가금액을 적용·합산한 금액을 분양전환가격으로 한다고 공지했다.

LH공사가 ‘10년 임대주택’을 기존의 형태로 또는 분납형으로 분양전환가격을 공지하느냐에 따라서 예상되는 분양전환가격 수준이 크게 차이가 날 뿐만 아니라 임대기간 중간에 납부하는 분납형 방식에서도 최초 주택가격 또는 감정평가금액에 기초하느냐에 따라서 분양전환가격이 크게 달라지는 것으로 나타났다(아래의 <표 5>의 ㉔~㉞). 그리고 같은 주택단지 내에서조차 주택규모가 더 크고 비싼 29평형 임대주택의 분양전환가격이 작은 24평형 규모의 분양전환가격보다 훨씬 적게 나타났다. 그 정도의 차이는 감정평가금액이 중간 분납의 산정기초에 얼마나 많이 반영되었는가에 달려있었다.

아래의 <표 5>와 같이 분양전환이 되는 경우를 가정할 경우, 특히 지속적으로 주택가격이 상승하는 수도권에서 LH의 ‘10년 임대주택’이 기존의 형태로 또는 분납형으로 분양전환이 되느냐에 임차인이 부담하는 평당 분양전환가격의 차이는 최대 24평형에서는 평당 1,036만원, 29평형에서는 955만원이 난다. 혹시, 부담능력이 있어 10년 분납형 임대주택을 선택하였다면 10년 기존 형태의 임대주택을 선택하는 것보다 훨씬 더 유리할 것이고, 그것이 선택사항이 아니라 주어지는 기회였다면 그것은 아마도 행운이라고 할 수밖에 없을 것이다.

18) 참조, 이순배, 상계서, 제66집, 2014.8, p.88.

〈표 5〉 서울강남 세곡지구(A5BL)의 분양전환 예상가격 비교표(단위: 만원)

	평형	분양전환방식	㉠최초 주택가격 (건설원가)	㉡감정평 가액	10년 후 분양전환 예상가격				시행 또는 가정	
					㉢ 평당	㉣ 평당 최대차이	㉤분양가	㉥분양가 최대차이		
10년 임대	24 평형	일반전환:감정평가액	16,704	52,220	2,176	1,036	52,220	24,861	시행	
		분납:최초주택가격 기초			1,140		27,359		가정	낮은 금액 선택
		분납:감정평가금액 기초			1,732		41,565			
	29 평형	일반전환	23,433	63,000	2,172	955	63,000	27,697	가정	
		분납:최초주택가격 기초			1,217		35,303		시행	낮은 금액 선택
		분납:감정평가금액 기초			1,763		51,130			
가정 .. 일반분양	평형	분양방식	㉦ 건설원가	㉧분양가 (㉦의115%)	감정평가금액	10년 후로 가정한 일반분양가격		가정		
						㉢ 평당	㉤ 추정 분양가격*			
	24 평형	15%	16,704	19,210	52,220	828	19,210	-		
29 평형	이윤보장	23,433	26,948	63,000	962	27,889	-			

* 추정 분양가격=건설원가+15% 이윤+15% 이윤에 10년간 연복리 2.4%를 적용한 가치.
 * 주 : 현재·미래의 시세는 현재 '부동산가격 알리미' 등에 나타난 주택가격 24평형은 5억8,000만원, 29평형은 7억원으로 기초로 하여 가정·산출했으며, 그리고 10년 만기까지 일정하다고 가정함.
 * 자료 : LH공사, 서울강남 A5BL(10년 공공임대주택/분납임대주택) 입주자모집공고, 2012.11.

2013년도의 입주 시기에 맞추어 29평형 임대주택을 10년 후에 일반분양을 받는 것처럼 가정하고, 15%의 수익률에 연복리 2.4%를 10년간 적용·합산하는 방법으로 예상분양가격을 추정해보았다(〈표 5〉의 ㉤). 이때 산출되는 일반분양가격은 분납형 '10년 임대주택'을 분양전환 받는 것보다 훨씬 더 적은 것으로 나타났다. 여기서의 문제는 부담능력이 적어 '10년 임대주택'을 선택·입주할 수밖에 없었다면 그 가난한 임차인들은 일반분양자보다 상대적으로 불리한 대우를 받을 뿐만 아니라 10년 후 분양전환가격이 증가하면 증가할수록 임차인의 주거안정화의 정도는 더욱 더 악화된다는 것이다.

2. 본 법률안에 따른 '5년 기준'의 분양전환 시세차익의 분배 분석

먼저, 위의 세곡지구 사례들이 기존 '5년 기준'으로 '10년 임대주택'이 분양전환 된다고 가정할 경우 LH공사의 수익률, 특히 임차인과 임대인 간에 시세차익의 분배와 그에 따른 주거안정은 어떻게 달라질 수 있는가를 알아보기 위해서 시뮬레이션 분석을 해본다.

'10년 임대주택'의 분양전환과 관련된 큰 시세차익은 특히 주택가격이 지속적, 큰 폭으로 상승하는 수도권지역과 지방의 일부지역에서 거주하는 임차인과 관련 임대인 간의 이해갈등을 촉발시키고 있다. 그 시세차익이 임차인 쪽으로 너무 쏠리면 임대사업자의 활동이 위축된다고 하고, 임대인 쪽으로 너무 쏠리면 임차인의 주거안정이라는 정책적 목적이 훼손된다고 한다. 이러한 역학적인 갈등구조는 임대인의 수익성과 임차인의 주거안정성을 종합적으로 고려할 때 비로소 해결 가능하다고 본다.

(1) 서울강남 세곡지구: 분양전환 예상가격과 시세차익 분배의 사례 분석

본 법률안에 기초하여 '5년 기준'으로 '10년 임대주택'의 분양전환 예상가격을 산출하고, 이것을 비교의 목적상 '10 임대주택'이 일반분양의 형태로 매각되었을 경우를 가정한 다음¹⁹⁾ 산출한 일반분양가격과 비교할 때 비로소 분양전환 예상가격의 산출 의미가 더 커질 것이다. 이때 산출된 일반분양가격은 건설원가에 15%의 적정이윤과 그 15% 적정이윤에 10년간 연복리 2.4%를 적용한 미래의 가치로 환산한 후 이들을 모두 합산한 금액이다 (<표 6>의 ⑦).

서울강남 세곡지구(A5BL) 24평형의 경우, LH공사는 계약금, 건축중 중도금, 잔금과 주택기금의 대출로 투자금을 모두 회수했다. 투자금을 모두 회수하는 방법으로 임대보증금에 연8%의 높은 임대료 전환요율을 적용하여 입주시 최초주택가격(≥건설원가)을 모두 임대보증금으로 회수하려고 노력했다. 그리고 매월 임대료에서는 건축비의 연 2.5%에 해당하는 감가상각비를 회수해가고 그리고 이미 100% 회수한 최초주택가격(=임대보증금)에 대하여 2년마다 5%씩 올리고 있다. 이 뿐만 아니라 임차인들은 마치 자기 집처럼 건축비의 연 0.8%씩 수선유비를 납부하고 그리고 모든 제세공과금과 화재보험료까지 부담하고 있다.

그러면, 민홍철의원이 대표로 발의한 '5년 기준'으로 세곡지구의 24평형 공공임대주택과 29평형 분납임대주택이 만기에 분양전환이 되었을 경우 그 분양전환가격을 먼저 최초 주택가격(≥건설원가)과 비교하고, 그 다음으로 실제로 임차인이 구입하게 되는 가격과 비교하고, 마지막으로 일반분양가격과 비교해보자.

19) 지금도, 공공택지 내 국민주택 규모 이하의 분양주택에 대하여는 분양가상한제가 적용되는 것을 감안할 때 충분한 비교자료가 될 수 있다.

〈표 6〉 본 법률안에 따른 '5년 기준'의 분양전환 예상가격 비교표(단위: 만원)

세곡지구 (A5BL)	분양전환방식	① 최초 주택가격 (건설원가)	② 건축비	③ 3년(7년) 감가상각	④10년 총감가상각비	⑤ 만기 분양가	⑥ 실질 구입가	⑦ 비고, 일반분양가
24평형	5년 기준	16,704	11,141	-	2,785	33,069	35,855*	19,210**
29평형 분납	주택 가격 기초	23,433	13,597	-	3,399	35,303	35,303	27,889**
	감정 평가 기초			1,020 (2,379)	3,399	36,432	39,831*	

* 만기 분양전환시 임차인은 사실상 만기 분양가에 10년간 납부한 총 감가상각비를 지불하고 주택을 구입하는 꼴이다.
 ** 일반분양가격=건설원가+15% 적정이윤+15% 적정이윤에 10년간 연복리 2.4%를 적용한 미래가치.
 * 주 : 주택시세는 '부동산가격 알리미' 등에 의거 21평형은 현재 5억3,000만원, 24평형은 현재 5억8,000만원으로 가정하고, 모든 시기의 감정평가금액은 현시세의 90%로 할 때 모든 기간 감정평가금액은 각각 5억2,220만원, 6억3,000만원으로 가정하게 됨.

먼저 24평형 만기 분양전환가격과 최초주택가격의 차이를 알아보면, 전자가 후자보다 1억6,365만원 더 크게 나타나는데(〈표 6〉, ⑤-①), 이 시세차익은 최초주택가격의 크기와 거의 같다(100% 시세차익). 그리고 24평형 만기 분양전환가격 수준은 분양가상한제의 적용을 받는 일반분양 주택가격과 비교해도 1.72배나 더 큰 것으로 나타난다(⑤/⑦=33,069/19,210). 이 비율은 해당 임대주택 건축물이 임차인의 계약금과 중도금으로 건설되고, 준공승인(=입주)과 동시에 임대보증금의 형태로 모든 투자비용이 회수되고 그리고 임대기간동안에는 감가상각비 회수와 임대보증금을 인상시킨다는 점을 고려할 때 훨씬 커진다.

임차인이 분양전환을 통하여 해당 임대주택을 실질적으로 구입하는데 소요되는 총비용에 해당하는 실질 주택구입가격을 구해보자. 실질 구입가는 만기 분양가격에 10년 임대기간동안 임대인이 회수해간 감가상각비를 더해야 한다(〈표 6〉, ⑥=④+⑤). 이렇게 산출한 임차인의 혜택은 감정평가금액에서 실질 주택구입가격을 차감하면 1억 6,365만원을 얻게 되는데, 이러한 임차인의 실질 혜택은 감가상각비에서 발생하는 이자와 2년마다 5%씩 인상하는 임대보증금(임대료)의 이자를 공제하면 더 작아진다.

본 법률안에 따라서 '5년 기준'으로 29평형 분납임대주택을 만기에 분양전환을 한다고 가정하자. 최초주택가격을 기초로 분납형 분양전환을 받으면 아무런 영향을 받지 않지만, 감정평가금액을 기초로 하여 받을 경우 이 감정평가금액은 '5년 임대주택' 기준으로 분양전환을 받게 되어 전자와 후자와의 분양가 차이는 크지 않다.

그러나 위에서 후자를 선택하여 '5년 기준'으로 분양전환을 받을 경우 실질 구입가(⑥의 39,831)는 분양가(⑤의 36,432)에 임대사업자가 회수해간 감가상각비(④의 3,399)를 더한 금액이다. 이때 임차인의 실질 구입가(=임대사업자의 실질 매매가)는 최초주택가격의 1.7배로 나타났다(⑥/①=39,831/23,433). 이 실질 구입가(매매가)는 적정이율을 포함시킨 일반분양가격(⑦의 27,889)보다 1.42배 높은 수준이다.

LH공사가 가난한 임차인을 대상으로 하여 높은 수익률을 올리는 것에 대하여 우리는 어떻게 이야기를 해야 하는가? “재주는 꿈이 부리고, 돈은 LH가 모두 가져가는 꼴”이라고 할 수 있을 것이다. 임차인이 모든 수선유지비를 부담하고, 제세공과금과 화재보험료까지 내고 관리·유지해온 '10년 임대주택'에서 임대사업자가 대박을 터트리고, 해당 임차인은 쪽박을 차고 주거안정을 하지 못한다면 공익을 앞세워 LH가 세곡지구 토지소유자를 몰아내고 공공택지를 개발할 이유가 없다 할 것이다. 세곡지구 임대주택에서의 대박이 LH공사의 부채탕감과 다른 사업의 계속성을 위해서 필요하다고 한다면, 즉 가난한 임차인들이 그 부담을 짊어져야만 한다면 그 근거(이유)를 제시해야 한다.

(2) 경기성남 판교지구: 분양전환 예상가격과 시세차익 분배의 사례 분석

경기성남 판교지구의 사례분석은 2015년 11월 토지공법연구 제72집에서 발표된 “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구”의 분석 내용을 그대로 인용한다.²⁰⁾

임차인과 임대인 간 쌍방 합의에 의한 것이지만, 판교지역 A11-2BL '10년 임대주택'(모아미래도)의 사전매매계약(판교 모아미래도, 매매예약합의서(2011.3.))과 A3-1BL 임대주택(대방건설)의 조기분양전환(상계서, 판교 대방건설(2015.7.)) 사례에서 분양가격이 매우 높게 책정된 데 대한 불안 심리에서 또는 LH공사의 임대차계약서 문제(감정평가금액=분양전환가격)를 해결방안으로 '5년 임대주택'에 적용되는 분양전환가격 산정기준을 그대로 적용하자는 주장은 마치 단골손님처럼 등장했다. 이런 주장에 기초한 일부개정법률안의 내용들은 항상 임차인들을 위한 모양을 갖추었지만 실질적인 내용은 전혀 그렇지 않았다.

그럼, 세 번씩 똑같은 내용으로 발의된 본 법률안에 따라 '5년 기준'으로 판교신도시 10년 공공건설임대주택 A3-2블럭(대방건설)과 A17-1BL(LH공사)의 전용면적 84㎡에 적용하여 시세차익을 시뮬레이션을 해보자(<표 7>).

20) 이순배, 상계서, 「토지공법연구」, 제72집, 2015.11, p. 190~192.

〈표 7〉 경기성남 판교지구의 예상분양가격과 시세차익 비교(단위: 만원)

임대인	㉠ 건설 원가 (주택 가격)	㉡ 자기 자금 이자	㉢ 임대인 회수 감가상 각비	㉣ 임대료 인상금	㉤ 임대인 총회수 금액: ㉢+㉣	㉥ 분양전 환시건 설원가: ㉠+㉡+㉢	㉦ 감정평 가금액= 주택시 세 90%	㉧ 만기분 양전환 가격	㉨ 임대인 만기분양 전환 총수입금 :㉤+㉧	㉩ 임대인 만기분양 전환 시세차익 :㉨-㉠
대방	27,438	4,733	3,885	1,250	5,135	28,229	58,000	43,143	48,278	20,840
L H	28,131	4,853	3,717	824	4,541		70,000	49,633	54,174	26,043
임차인	㉠ 건설 원가 (주택 가격)	㉡ 자기 자금 이자	㉢ 납부 감가상 각비	㉣ 임대료 인상금 액	㉤ 수선유 지비, 제세공 과금	㉥ 총부담 액:㉢+ ㉤+㉥	㉦=㉦	㉧=㉧	㉨ 임차인 만기분양 전환 총부담액 :㉤+㉧	㉩ 임차인 만기분양 전환 순혜택: ㉦-㉨
대방	27,438	4,733	3,885	1,250	1,963	7,098	58,000	43,143	50,241	7,759
L H	28,131	4,853	3,717	824	1,910	6,450	70,000	49,633	56,084	13,916

- * 주1 : 10년 분양전환 공공건설임대주택의 임차인들은 건설원가에서 표준임대보증금을 빼주면 임대사업자가 투자하는 자기자금을 얻는데, 이에 대한 이자를 자기자금이자라고 함.
- * 주2 : 주택시세는 2015년 6월을 기준으로 했으며, 그리고 최근 감정평가금액이 인근 주택시세와 비슷하게 책정되기 때문에 주택시세를 감정평가금액과 동일하게 봄.
- * 주3 : 5년 기준 만기분양전환가격(㉧ 또는 ㉨) = (㉠+㉡-㉢+㉦)/2

‘임대주택법 시행규칙’ [별표 1]에 의거한 ‘5년 임대주택’ 기준으로 판교지역 ‘10년 임대주택’ A3-2BL(대방건설)과 A17-1BL(LH)의 2019년 예상 만기분양전환가격은 각각 4억 3,143만원과 4억 9,633만원으로 산출되었다(<표 7>의 ㉧=㉨). 이 금액에 임대의무기간동안 임대사업자가 회수(징수)한 총금액(㉤)을 합하면 임대사업자가 만기분양전환으로부터 받게 되는 총수입금액(㉨)을 얻을 수 있다. 각각의 총수입 4억, 8,278만원과 5억 4,174만원에서 입주시 적용되는 주택가격(㉠)을 빼주면 ‘임대사업자의 분양전환 시세차익금’을 산출할 수 있다. 이렇게 산출된 2억 840만원과 2억 6,221만원은 각각 대방건설과 LH공사의 시세차익이다.

다른 한편, 임차인의 경우, 감정평가금액(=주택시세의 90%, <표 7>의 ㉦)에서 임차인이 만기분양전환을 받기 위해서 임대기간동안 부담한 총금액(㉤)을 빼주면 임차인의 만기분양전환 순수혜택액(㉩)을 얻는데, 대방건설과 LH의 임차인들은 각각 7,759만원과 1억 3,738만원의 혜택을 받는 것으로 나타났다.

임차인의 순수혜택액으로 임대사업자의 시세차익금을 나누어 비교하면, 그 비율은 임대

사업자가 임차인에 비해 각각 2.68배와 1.9배 더 많은 차익을 가져가게 된다. 그렇다면, '5년 기준'에 의한 '10년 임대주택'의 분양전환은 사실상 '임대인을 위한', '임대인에게 대박을 터트려주고자 하는' 대안이라고 할 수 있다. 만약, 입법자가 그렇지 않다고 주장하려면 임대사업자가 임차인보다 2배 이상 시세차익을 챙겨가야 한다는 필요성의 설명과 함께 임차인의 주거안정을 꾀할 수 있다는 근거를 제시해야 한다. 오히려 가격상승 지역에 거주하는 임차인들의 주거안정성이 더 많은 위협을 받을 수도 있다.

일부개정법률안에 대한 논란의 핵심은 정부가 저렴하게 공급한 택지, 도로망 구축 등에 의하여 형성되는 임대주택의 매매가격 상승분(프리미엄)의 대부분을 임대사업자가 가져가는 것에 대한 설득력과 근거(이유)를 제시하지 못한다는 것이다. 분양전환에서 발생하는 시세차익의 대부분을 임대사업자가 챙겨갈 경우 엄청난 사회적 후폭풍을 맞을 수 있다.

특히, 판교지역 A3-2BL(대방건설)의 경우 과다·강압적인 임대보증금과 임대료 인상분(6천만원~8천만원)을 임대료로 환산·추가하면, 그 인상분은 총 약 4,000만원이 넘을 것으로 본다.²¹⁾ 대방건설의 순이익은 2.08억원에서 2.5억원으로 더 늘어나게 되며, 이 점에서 본 법률안은 "임대사업자에게 대박을, 임차인에게 쪽박을 차게 하는 개정법률안"이 될 수 있다는 것이다.

3. 소 결

서울강남 세곡지구 24평형 '10년 임대주택'에서 LH공사가 일방적으로 요구하고 있는 분양전환가격(=분양전환 당시의 감정평가금액)으로 만기 분양전환을 할 경우 LH공사는 시세차익으로 최초주택가격(≥건설원가) 대비 3.12배(312%)의 수익률로 대박을 터트리는 반면에, 임차인은 LH공사가 대박을 터트리도록 등을 받쳐주는 역할만을 하게 되는 것으로 나타났다.²²⁾

그리고 본 일부개정법률안에 따라 '5년 기준'으로 만기 분양전환을 한다고 해도, LH공사는 시세차익으로 최초주택가격 대비 2.15배(215%)의 수익률을 얻게 되고(<표 6>의 ⑥/①), 이것은 보통 일반분양 수익률의 6배에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 폭리현상은 경기성남 판교지구에서 더 심화될 가능성이 큰 것으로 나타났다.

입법자는 임차인의 돈으로 집을 짓고, 임차인으로부터 최초주택가격을 모두 회수한 채 임대유기기간동안 임차인의 돈으로 완전히 관리·유지되는 '10년 임대주택'에서 임대사업자가 대박을 터트리고 난 후에도 임차인의 주거안정을 정말로 기대할 수 있는가에 대하여 심도 있는 질문을 던져봐야 한다.

'10년 임대주택'의 본래 도입 취지는 주택가격이 크게 상승하는 상황에서 무주택서민의

21) 의정부지방법원 고양지원, 2016가단72555(임대주택 건물명도) 외 25건.

22) 임대사업자는 일반분양주택에서보다 11.2배(=(52,220만원-16,704만원)/3,176만원) 이상의 이윤을 챙기는 반면에, 임차인의 실질 구입가는 분양전환가격(=감정평가금액, 인근 주택시세의 90%)에 10년 동안 감가상각비의 이자, 임대료인상분, 취득·등록면허세 등을 합치면 인근 주택시세보다 더 커진다.

주거안정을 꾀하려고 한 것이었지만 구체적인 분양전환가격 산정기준이 유보됨으로써 임대사업자는 이를 최대한 이용 또는 악용해왔다. 이 사실들을 입법 발의자들이 잘 모르고 있거나 알아도 해결하지 못하는 이유 중의 하나는 관련 문제를 슬쩍 덮으려는 임대사업자와 임대사업자의 편에 서있는 언론²³⁾이라고 생각한다. 그러나 감춰진 문제들이 훑아 터질 경우 서민들의 박탈감과 저항은 예상보다 클 수 있다는 것을 알아야 한다.

V. 결 론 : 요약과 대안의 모색

과거 ‘참여정부’는 주택공급정책의 중심축을 서민·취약계층의 주거생활을 안정화시키는 쪽으로 선회하면서 ‘5년 임대주택’을 ‘10년 임대주택’으로 전환·발전시키는 과정에서 ‘10년 임대주택’의 구체적인 분양전환가격 산정기준을 “감정평가금액을 초과할 수 없다”로만 규정함으로써 사실상 구체적인 산정기준을 유보시켜놓는 잘못을 범했다. 당시 국토해양부의 실수는 임대사업자에게 불공정한 임대차계약서 요구, 임대주택의 사전예약매매, 불공정한 조기분양전환 등의 형태로 악용되었고, 특히 감정평가금액으로 분양전환을 받을 수 없다고만 생각하는 많은 임차인들은 주거불안에 떨게 했다.

구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보문제를 최대한 이용하고 있는 LH공사의 불공정한 임대차계약서의 내용, 즉 싫으면 말라는 식으로 LH의 일방적인 요구로 “10년 임대주택의 분양전환가격은 감정평가금액으로 한다.”는 계약내용은 해당 임차인들로 하여금 기존 ‘5년 기준’으로도 관련 법률을 개정해달라는 청원을 세 번씩 반복하게 만들었지만, 법률안이 나아가야 할 방향을 제대로 잡지 못했다.

법률안의 발의자들은 공공택지 안에서 건설되는 일반분양주택에 대하여 구체적인 분양가상한제가 적용되는 데에도 불구하고 왜, 10년 공공(건설)임대주택에는 적절한 분양전환가격규제 자체가 없어도 되는가에 대한 고민은 전혀 하지 않았다. 본 법률안에 대한 토론회에서도 분양전환의 시세차익을 단순히 나누어 갖기 위한 하나의 방법으로 ‘5년 임대주택’의 분양전환가격 산정기준을 주장하거나 임대사업자의 수익성만을 주장했지 무주택서민의 주거안정이라는 ‘(구)임대주택법’의 목적과 취지를 논하지 않았다. 그래서 법안발의는 원점으로 돌아가 다시 시작할 수밖에 없었다고 본다.

지난 ‘참여정부’는 ‘5년 임대주택’이 무주택서민의 주거안정에 기여하지 못한다고 하여, 그 대안으로 ‘10년 임대주택’을 도입하여 서민의 주거안정을 꾀하려고 노력했는데, 그 과정에서 구체적인 분양전환가격 산정기준을 유보시켜 놓은 잘못이 ‘10년 임대주택’의 분양전환

23) 지금까지 아무리 구체적인 분양전환가격 산정기준의 유보문제를 중요 방송국에 이야기를 했어도 한 번도 다루어주지 않았다는 것이다.

산정기준을 도로 '5년 기준'으로 돌려놓고자 하는 '공공주택 특별법' 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의: 352)으로 발전시켰다고 본다. 세 차례나 똑같은 형태로 발의되어야 했던 근본적 원인은 논의의 초점이 주거안정이 아니라 분양전환에서 발생하는 시세차익을 어떻게 배분하느냐에 맞추어져 있었기 때문이다. 그러므로 임대사업자에게 최소한 또는 적절한 이윤을 보장해주는 분양전환가격의 협상은 가능해도, 주거안정 그 자체는 협상의 대상이 될 수 없다. 본 법률안에서처럼 본말이 전도된, 단순히 시세차익의 배분에 초점이 맞춰진 협상은 있을 수 없다.

본 법률안에 따라 '5년 기준'으로 서울강남 세곡지구 24평형 '10년 임대주택'을 만기 분양전환을 한다고 가정할 경우, 땅 집고 헤엄치는 LH공사는 시세차익으로 최초주택가격 대비 215%의 수익률을 챙기고, 이것은 보통 일반분양 수익률의 6배에 달하는 것으로 나타났다. 여기서 감가상각비, 임대료(보증금)인상, 건설이윤 등은 전혀 고려되지 않았다. 이러한 폭리현상은 경기성남 판교지구에서 더 심화한 것으로 나타났다. 이럴 경우 임차인의 주거안정은 보장될 수 있는지 물어봐야 한다.

지금까지 뾰족한 대안이 없으니 그냥 차선책으로, 낡은 '5년 기준'으로 다시 돌아가고자 재탕·삼탕 똑같은 법률안을 제안하는 입법행위는 매우 무책임한 행위이다. 본 법률안의 발의자처럼 '10년 임대주택'의 분양전환가격을 연구한 전문가와 학회를 배제한 채 무책임한 일부 임차인과 비전문 교수를 앞세워 국회의원회관에서 내용도 없는 토론회를 개최하는 것은 반드시 지양해야 한다. 특히, 입법 발의자는 은폐된 문제들이 끓아 터질 경우 감당하기 어려운 사회적 후폭풍을 맞을 수 있다는 것을 알아야 한다.

제20대 국회 민홍철의원의 대표발의가 '10년 임대주택'의 구체적인 분양전환가격 산정기준에 대한 유보문제를 해결하고자 하는 것은 시급한 입법사항으로서 그에 무한한 찬사를 보내지만, 분양전환가격 산정기준의 신설은 매우 어려운 과제인 만큼 전문가의 검토와 이해당사자들의 다양한 의견수렴을 거치면서 '주거안정이라는 목적'에 부합하는 대안을 모색해야 한다.

주거안정의 목적에 부합하는 구체적인 분양전환가격 산정기준을 정하는 것이 쉽지 않다고 한다면, 법원의 판단을 한 번 받아본 후 그를 종합하여 보다 합리적인 산정기준을 정하는 것도 장기적으로 갈등문제를 해결하는 방안일 것이다. 그리고 한국토지공법학회에서 그동안 연구·논의된 '10년 임대주택'의 분양전환가격 산정기준으로 "건설원가에 적정이윤율(25% 이내)을 보장해 주는 방안"을 이용·발전시키는 것도 생각할 수 있다.²⁴⁾

(투고일 : 2016. 8. 10 / 심사일 : 2016. 8. 19 / 확정일 : 2016. 8. 22)

24) 이순배, 상계서, 「토지공법연구」, 제72집, 2015.11, pp. 193.

참 고 문 헌

- 건설교통부, “참여정부, 주거복지로드맵 제시하고 실천한 최초의 정부”, 보도참고자료, 2007.11.07.
- 이순배·김재광, “서관교지역의 10년 공공건설임대주택에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제55집, 2011.11, p. 77~102.
- 이순배·김재광, “임대주택법 일부개정법률안의 문제”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, p. 303~323.
- 이순배·김재광, “공공건설임대주택의 분양전환제도에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제59집, 2012.11, p. 27~51.
- 이순배, “임대주택법의 관리·감독체계에 관한 개정방안 - 공공주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제66집, 2014.8, p. 67~92.
- 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제72집, 2015.11, p. 167~196.
- 이순배, “임대주택법 관계법률이 임대주택법제의 불안정성에 미치는 영향 분석”, 『토지공법연구』, 제73집, 2016.2, p. 83~103.
- 이순배, “공공주택 특별법 개선과제에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제74집, 2016.5, p. 134~151.

[기타]

- 국토해양부, 민원 처리기관 접수번호: 2AA-1011-002004(2010. 11.01).
- 국토교통부, “임대주택 리츠, 개인으로 투자저변 확대한다”, 보도자료, 2015.1.26.
- 대방건설, (판교)조기분양전환가격에 대한 합의서 작성 공고문, 2015.7.
- 대방건설, 판교대방노블랜드아파트 임대차계약, 2006.5.
- 세계일보, “비싼 판교임대, 천덕꾸러기”, 2006.4.21, 연합뉴스, “판교 민영임대 최종집계, 계약을 절반 이하”, 2006.5.18.
- LH공사, 서울강남 A5BL(10년 공공임대주택/분납임대주택) 입주자모집공고, 2012.11.
- 한국토지공법학회, “『공공주택 특별법』 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의: 352)에 대한 의견”, 국토교통부 및 국회 국토교통위원회에 제출하는 의견서, 2016.7.12.

