

기업형 임대주택사업의 공익성과 수혜귀착에 관한 연구*

A Study on Public Interest and Benefit Incidence of the Enterprise Type Rental Housing

이 순 배 (선문대학교 국제경제통상학과 교수)

Lee, Sun-Bae / Sunmoon University

- I. 문제제기
- II. 사업의 추진 방법 및 현황·계획
- III. 규제완화, 특별규정 및 재정·금융·세제지원
- IV. 私人을 위한 토지 공용수용의 공익성 검토
- V. 수혜귀착의 사례 분석
- VI. 결 론: 보완책

국문초록

기업형 임대주택사업을 지원하는 주요목적은 인근지역 임대수준으로 공급량을 늘려 서민·중산층의 주거를 안정화시키는 것이다. 그러나 8년 임대유지기간이 종료되면 많은 특례규정과 정부의 온갖 지원·보증을 받은 기업형 임대주택은 ‘임대주택으로서의 기능’을 다하고, 어떤 규제도 받지 않고 일반주택시장에 매각된다. 그렇다면, 기업형 임대주택의 유한적 공익성을 검토하고, 매각시 발생하는 시세차익이 궁극적으로 누구에게 귀착하는가를 실증·분석하는 것은 큰 의미가 있다고 할 것이다.

기업형 임대주택을 건설하기 위해서는 임대사업자가 직접 또는 공공기관이 대신 택지를 조성하는 과정에서 사인의 토지를 수용하고 공원·녹지를 전용하는 등 유례가 없는 금융·세제지원에 대하여 상응하는 어떤 규제도 없이 ‘인근지역 임대수준으로 8년 임대유지’만으로

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

공익의 목적이 달성된다고 보아야 하는지는 의문이다. 주거문화의 패턴이 ‘소유’에서 ‘임대’로 변화해가는 추세에서 임대주택이 ‘거주’로서의 장기적인 역할을 다하려면 8년 후에도 계속 임대주택으로서 기능유지를 해야 한다. 이 점에서 기업형 임대주택의 공익성은 불충분하고 계속성이 결여되어 있다고 하는 것이다. 그리고 임대의무기간의 종료 후 매각으로부터 많은 시세차익이 발생할 수 있다. 분석결과, 시세차익은 엄청난 크기일 뿐만 아니라 임대사업자 모두 챙겨가는 것으로 나타났다. 뉴스테이사업 자체는 궁극적으로 서민·중산층의 주거안정을 도모할 수 없는 사업이라고 할 수 있다.

이미 법적으로 제도화된 기업형 임대주택사업에 대한 특별지원정책을 일거에 되돌릴 수 없기 때문에 본 연구에서는 ‘임대수익률 補填制’로 대안을 제시한다. ‘임대수익률 보전제’란 기업형 임대주택이 건설되는 시점부터 임대의무기간 종료 후에 매각되는 시점까지 일정한 임대수익률을 달성하지 못하거나 또는 의도적으로 미룰 경우 주택의 매각시 발생하는 프리미엄으로 그 부족분을 채워주는 제도이다.

‘임대수익률 보전제’의 장점은 임대사업자가 건설시점부터 매각시점까지의 수익률을 일정한 범위에서 탄력적으로 선택하게 할 수도 있다. 도심에서 저렴한 임대주택의 장기적 공급이 필요할 경우 임대의무기간동안 임대료를 낮게 책정하거나 임대의무기간 종료 후에도 임대사업을 더 연장할 경우 그 각각에 대하여 보장받지 못한 임대수익률을 보전해주는 것 뿐만 아니라 이에 대한 유인책으로 할증수익률을 적용해줄 수도 있다. 이것은 낮은 임대료 수준에서 임대존속기간을 더 길게 연장시켜주는 역할을 함으로써 지금까지 제기되어온 기업형 임대주택에 대한 공익실현의 불충분성과 계속성 문제를 동시에 해결해 줄 수 있다.

구체적 방안으로, ‘민간임대주택 특별법’ 제43조 제3항의 “임대사업자가 임대기간이 지난 후 일반인들에게 임대주택을 양도할 수 있다.”의 규정을 “임대사업자가 임대기간이 지난 후 임대주택을 일반인에게 양도할 수 있고, 그 양도차익은 대통령령으로 정하는 ‘임대수익률 보전율’에 따라서 임대사업자에게 배분·지급되어야 한다.”로 개정할 필요가 있다. 이 개정안은 자율적으로 임대료수준을 낮추게 하면서 임대기간을 연장시킬 수 있는 일석이조의 공익실현을 가능하게 할 뿐만 아니라 사회적 분배정의의 실현에도 기여할 것으로 본다. 여기서 민간임대사업자의 수익률이 반드시 보장되어야 한다는 점에서는 입법자와 본 연구자의 취지는 같다.

Abstract

The main purpose of providing support for the enterprise-type rental housing project (New Stay housing project) is to stabilize the availability of residences for the working and middle class by increasing the supply rental housing units with rental

terms and conditions equivalent to those in neighboring areas where such rental housing units are to be built. When an eight-year rental commitment period, a condition imposed on such enterprise-type rental housing units, expires, they complete the function as rented houses and will be sold in the country's housing market without being subject to any regulation even though such rental housing units were built with the various types of assistance and guarantees offered by the Government, based on the application of the provisions concerning many special cases stipulated by statutes. Therefore, it would be meaningful to examine the limited public interest in conducting the enterprise-type rental housing project and to analyze and prove who could take profits made at the time such rented houses are sold.

Where a rental business entity itself or a public institution on behalf of rental business entities develops housing sites to build enterprise-type rental housing properties, unprecedented financial and tax assistance have been provided. Such assistance includes the expropriation of land of private persons, the conversion of the use of parks and green areas for developing such housing sites, and so forth. Taking into consideration that the unprecedented support has been given but there was no regulation, other than the specified condition, 'an eight-year rental commitment period with rental terms and conditions equivalent to those in neighboring areas', it is doubtful what would be the public interest in conducting the enterprise-type rental housing project. Because a trend in housing patterns is changing from "a place to possess" to "a place to rent", if rental housing built under the project is to be used as 'a place to reside' for a long-term perspective, it should be available for renting even after the eight-year lease period expires. From this perspective, it is considered that there is not enough public interest and continuity in the enterprise-type rental housing project. Great profits were expected to arise from sales of rental housing at the expiration of the rental commitment period. The results of analysis indicate that such great profits have been taken by rental business entities. Therefore, it can ultimately be said that the New Stay plan itself does not promote the residential stability of people in working and middle class.

Since it is difficult to withdrawal of such special support policy for the enterprise-type rental housing project which had already been legislated, this study suggests an alternative, a "guaranteed rental yield system". The guaranteed rental yield system refers to a system in which a deficiency suffered by any relevant business entity, who fails or intentionally delays to achieve a specified rental yield

calculated from when enterprise-type rental housing units are constructed to when the eight-year rental commitment period expires, can be compensated with premiums made when rental housing units are sold.

The benefit derived from the guaranteed rental yield system is that any relevant rental business operator can be flexible in choosing a rental yield, within a certain range, from the time of building to the time of selling. Where it is necessary to set lower rents to supply affordable rental housing properties in a downtown on a long-term basis or where a period for being engaged in rental business is to be extended even after the lease period has elapsed, a deficiency suffered by a relevant business operator in terms of a rental yield can be guaranteed. Also, a premium rate can be suggested as an inducement to supply affordable rented houses on a long-term basis. Since such method plays a role of extending an actual lease period at a lower rent rate, it could be a solution to the issues, such as there are not enough public interest and continuity in the enterprise-type rental housing project.

As a specific suggestion, the provision, “a rental business operator may transfer its rental housing units to civilians after the period has expired” provided for in Article 43 (3) of the Special Act on Private Rental Housing needs to be amended as “a rental business operator may transfer its rental housing units to citizens after the lease period has elapsed and the profits arising from such transfer shall be distributed and paid to the rental business entity according to a rental yield prescribed by Presidential Decree”. This amendment goes for the effect of killing two birds with one stone in voluntarily lowering the level of a rental yield based upon the extension of the lease period and in actualizing a distributive justice in society. The intent of this researcher and law makers are the same with regard to the standpoint that a rental yield should be guaranteed without fail.

(주제어) 기업형 임대주택(enterprise-type rental housing), 뉴스테이사업(new stay housing project), 민간임대주택 특별법(special act on private rental housing), 임대수익율 보전제(guaranteed rental yield system), 분배정의 실현(actualizing a distributive justice)

I. 문제제기

2015년 국토교통부의 보도자료에 의하면, 저금리시대에서 주택에 대한 소유인식이 주거 인식으로 빠르게 바뀜에 따라서 임대주택시장에 구조적인 변화가 일어났다고 한다. 그 변화는 과거 전세위주의 임대주택시장이 월세위주의 임대주택시장으로 바뀌었고, 이것은 전세주택의 공급물량 부족을 불러옴으로써 전세가격을 지속적으로 상승시켰다. 구체적인 통계수치로 보면¹⁾, 임대차계약에서 월세가 차지하는 비율이 2012년도 33%에서 2015년에는 44.2%로 크게 증가하는 추세를 보였고, 특히 수도권 전세가격 상승률은 2012년도 2.1%에서 2015년도에는 7.1%의 더 큰 폭으로 상승했다.

전세가격의 상승은 월세가격의 상승을 동반한다고 볼 때, 이들의 지속적인 상승은 서민과 중산층의 주거비 부담을 가중시켰고, 나아가 가계의 소비여력은 위축시켰을 것으로 본다. 그에 대한 증거로 가계소득 대비 주거비 부담 비중이 2008년에 17%, 2010년에 19.2%, 2012년에 19.4%, 2014년에 20.3%로 점점 증가하는 추세에서 유추해볼 수 있을 것이다.²⁾

정부는 미국 금리인상과 중국경제의 성장둔화 등에 의한 대외 경제여건의 불안정요소 등에 대한 대응책으로 국내의 수요 진작을 통한 경제활성화를 모색할 수밖에 없었고, 그 대안들 중의 하나로 등장한 것이 기업형 임대주택사업(뉴스테이사업)³⁾의 지원정책이다. 기업형 임대주택사업의 지원목적은 시중의 민간자본을 활용하여 부족한 임대주택의 공급량을 확대시켜 침체된 국내경기를 활성화시키고, 동시에 임대주택시장의 구조적 변화에 부응하여 월세위주 장기임대주택을 공급하고자 하는 것이다.⁴⁾

기업형 임대주택사업을 효율적으로 추진하도록 뒷받침을 해주려는 것이 2015.8.28자에 새로 전부 개정된 ‘민간임대주택에 관한 특별법’(이하 민간임대주택 특별법)이다. 그 개정 이유에서, 입법자는 “서민·중산층의 주거불안문제를 완화하기 위해서는 공공부문에 의한 공공임대주택의 공급뿐 아니라 민간부문에 의한 민간임대주택의 공급도 확충되어야 하나 민간부문에서 기존의 ‘임대주택법’에 의거 임대주택을 건설하는 경우에 주택도시기금에서 건설자금을 융자받거나 공공택지를 공급받게 되면 공공(건설)임대주택으로 간주되어 임차인자격, 초기임대로 제한, 분양전환 의무 등 규제가 과도할 뿐만 아니라 금융·세제지원 등의 인센티브를 부여하는데 한계가 있었다.”고 보았다.

1) 국토교통부, “내수 진작 및 수출 활성화를 위한 주거안정 강화 및 민간투자 활성화 방안”, 보도자료, 2016.1.12, p. 24.

2) 국토교통부, 앞의 보도자료, p. 24.

3) ‘기업형임대주택’이란 ‘기업형 임대사업자’가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말하며(민간임대주택 특별법 제2조 제4호), ‘기업형 임대사업자’란 8년 이상 임대할 목적으로 100호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 민간임대주택을 취득하였거나 취득하려는 임대사업자를 말한다(위와 같은 법 제2조 제8호). 이와 관련된 사업을 국토교통부는 ‘뉴스테이사업’ 또는 ‘기업형 임대주택사업’으로 지칭하고 있다.

4) 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 25.

그래서 특별법을 제정, 민간베이스(민간임대리츠)의 기업형 임대주택사업을 정책적으로 전폭 지원하는데, 특히 국토교통부가 별도의 New Stay지원센터⁵⁾까지 설립하여 야심차게 지원한다는 점이 종전과 다르다고 할 수 있다. 그 지원의 주요내용은 택지의 우선 공급 및 택지조성의 특례규정, 임차인의 모집과 보증금·임대료의 책정에 관한 규제철폐 및 재정·금융·세제지원 등으로서, 그것은 지금까지 유례가 없었던 지원들이기 때문에 ‘특혜, 남발이다’라는 등의 논란이 지금까지 지속되고 있다.

그럼, 기업형 임대주택정책에 대한 뜨거운 찬반론을 요약하면 다음과 같다. 찬성하는 입장에서, 기업형 임대주택은 임대주택시장의 안정화와 침체된 국내 자본시장의 활성화를 위해서 필요하며, 이에 대한 전제조건으로 제도적인 법령정비와 함께 새로운 금융·세제지원 정책 등이 실시되면 민간투자자들의 주요 관심사인인 적정수익률은 보장될 것으로 전망하고 있다.⁶⁾ 수익성의 관점에서 볼 때 기업형 임대주택사업은 중산층 이상의 가계를 겨냥해야 하고, 그것은 중산층의 주택수요를 흡수함으로써 저소득층의 주거비 부담을 간접적으로 완화시킬 수 있다고 주장한다.⁷⁾

조심스러운 입장에서, 기업형 임대주택사업은 임대주택시장의 불안정 해소, 건설투자의 경제효과 및 종합주거서비스 향상에 의한 부가가치창출에 기여할 것으로 예상하고 있지만, 임대의무기간 후 분양전환은 장기임대주택의 확보라는 취지에 부적합하고, 임대사업의 수익성을 개선하기 위해서는 임대수요가 많은 도심에서의 지속적인 택지 확보가 전제되어야 하는 문제와 공적지원에 상응하는 의무부여가 결여되어 있다고 한다.⁸⁾ ‘민간임대주택 특별법’의 기본취지는 민간부분에서 임대주택의 공급을 증가시켜 주거불안 문제를 해소하려는 점도 있지만, 기업형 임대사업자는 종전의 임대사업자보다 훨씬 더 많은 혜택을 받으면서 공공기여에 대한 의무가 규제완화 조치로 대폭 감소함으로써 개발이익만 전취하고 떠난다는 것이다.⁹⁾ 이윤을 추구하는 민간사업자의 속성상 장기임대인으로 임대주택시장에 머물지 않고 수익을 가져다주는 분양을 선호함에도 불구하고 공공임대사업자에 준하는 많은 혜택을 주는 것 자체가 설득력이 적다고 한다.

반대하는 입장에서는, 기업형 임대주택은 임차인의 장기적인 주거안정을 보장하는 것이 아니다, 8년 임대주택으로서의 단순한 공적기능은 이미 기존의 5년과 10년 공공건설임대주택에서도 수행되어 왔다. 임차료 등의 어떤 규제도 받지 않는 기업형 임대주택에 대하여

5) 지금은 국토교통부의 ‘뉴스테이정책과’로 변경됨.

6) 연대훈, “기업형 주택임대 활성화를 위한 정책과제”, 주간금융브리프, 제24권 제22호, 2015, pp. 19; 최현일, “기업형 임대주택 뉴스테이의 발전방안에 관한 연구”, 『집합건물법학』, 제16집, 2015.2, p. 96.

7) 김순식, “해외사례를 통해 살펴본 기업형 임대주택 도입에 대한 견해”, 한국감정원 부동산시장보고서, 통권 2호, 2015, p. 143; 최현일, “기업형 임대주택 뉴스테이의 발전방안에 관한 연구”, 『집합건물법학』, 제16집, 2015.2.

8) 김현아, “뉴스테이 관련 특별법 공청회 진술내용”, ‘임대주택법 전부개정법률안’에 대한 국회국토교통위 공청회자료, 2015.5.11, pp. 6.

9) 진남영, “민간임대주택 특별법 공청회 진술서”, 상계서, 2015.5.11, pp. 19.

국·공유지의 이용·매입 및 토지개발에 관한 수용권부여와 공공택지의 일정 비율을 우선 공급하도록 하는 등의 규정까지 두는 것은 과도한 특혜의 남발이라고 한다.¹⁰⁾ 따라서 기업형 임대주택의 공익성은 거의 없고, 매각에 의한 개발이익과 시세차익을 사업자에게 넘겨주는 수단으로 전락할 위험성이 매우 크다고 한다.

기업형 임대주택의 건설로 당장 부족한 임대주택의 공급량을 늘리는 데에는 매우 적절한 정책일 수도 있지만, 임대유기기간이 만료되면 정부의 온갖 지원들을 받은 민간임대사업자는 어떤 규제도 받지 않고 해당 임대주택을 일반주택시장에서 매각할 수 있다. 그렇다면, 토지의 공용수용과 많은 정부지원에 대한 공익성을 검토하고, 특혜와 지원으로부터 발생하는 이익이 궁극적으로 누구에게 귀착하는(돌아가는)가를 실증·분석하는 것은 그만큼의 의미가 있다고 할 것이다.

국토교통부가 ‘민간임대주택 특별법’에 의거 기업형 임대주택사업을 야심차게 정책적으로 지원하는 목적이 무엇인가에 대한 답변은 전월세대란 속에서 비교적 저렴한 임대주택의 공급량을 늘려 서민·중산층의 주거를 안정화시키는 것이라고 할 것이다. 그렇게 하기 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 아마도 도심에서의 토지를 저렴하게 수용·확보하는 일이다. 그래서 ‘민간임대주택 특별법’도 토지의 우선 공급과 수용에 관하여 많은 부분을 할애하고 있다.

그러나 기업형 임대주택을 위한 토지수용(공급)의 공익성은 해당 임대주택의 임대유기기간이 종료되면 완전히 중단·사익화가 된다. ‘임대주택건설이라는 공익성’의 옷을 입고 수행되는 기업형 임대주택사업이 과연 임대유기기간의 종료로서 소기의 공익의무를 다한 것으로 판단할 수 있는지? 지금까지 유례없는 특별규정과 지원정책으로 임대주택의 가격이 상승하고, 거기서 발생하는 프리미엄이 과다할지라도 그것을 모두 임대사업자(또는 부유한 지분참여자)가 독식해도 우리 사회가 그것을 용납할 수 있는가에 대한 질문을 던지며 실시한 실증분석 결과를 토대로 공익실현을 위한 보완책을 제시한다, 이점이 기존연구¹¹⁾와의 차별성이라 할 것이다.

10) 최은영, “기업의 영리추구를 위한 고소득층용 임대주택’에 대한 공적자원을 투입하겠다는 뉴스테이 법안”, 상계서, pp. 45; 참여연대, “자가당착에 빠진 정부의 2015 경제정책”, 월간복지동향 195, 2015.1, p. 69; 조철현, “건설·부동산 분야 국정감사 … 전세난, 뉴스테이, SOC·안전 등 쟁점으로”, CERIK저널(한국건설산업연구원), 2015.10, p. 12; 정성훈, “민간기업형 임대주택사업의 올바른 방향”, 월간동향 212, 2016.6, pp. 24; _____, “뉴스테이 땅값, 공공주택보다 싸다고?”, 경향신문, 2015.10.15, p. 23; _____, “중산층 위한 뉴스테이…국토부가 생각하는 중산층은?”, 헤럴드경제, 2015.10.16, p. 17; _____, “조점 잃은 중산층 뉴스테이”, 아주경제, 2015.11.24.(<http://www.ajnews.com> 검색); _____, “뉴스테이, 서민에겐 그림에 떡”영등포 뉴스테이 임대료 월세 110만원”, 2016.1.18.(<http://www.naeil.com-content/> 검색); _____, “공공성 안 보이는 LH의 뉴스테이-도입취지를 훼손하고 땅장사로 변질 우려”, 2016.7.21.(<http://www.naeil.com-content/> 검색).

11) 기존연구의 주요 내용은 기업형 임대주택의 운영·관리·주거환경 및 활성화 방안에 관하여 연구한(석사)논문들이다: 유복경, 「금융정책을 중심으로 한 기업형 건설임대주택의 육성에 관한 연구」, 석사학위논문, 건국대학교, 2016, 서울; 최석규, 「NEW STAY 정책의 성공요인 모색에 관한 연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 2016, 서울; 변정호, 「주택가격 변동성을 고려한 기업형 임대주택 가치평가 연구」, 석사학위논문, 한양대학교, 2016, 서울; 서장원, 「기업형 임대주택(New Stay, 뉴스테이) 사례분석」, 석사학위논문, 경기대학교, 2016, 서울, 최현일, 상계서, 2015.2.

제2장에서는 기업형 임대주택사업을 추진하는 방법, 현황 및 계획, 제3장에서는 규제완화, 특례규정과 재정·금융·세제 지원, 제4장에서는 私人을 위한 토지의 공용수용, 제5장에서는 기업형 임대주택의 매각으로부터 발생할 수 있는 수혜의 귀착을 실증·분석함으로써 제6장에서 대안을 도출해낸다.

II. 사업의 추진 방법 및 현황·계획

1. 추진 방법

정부가 민간투자를 활성화시키면서 동시에 서민·중산층의 주거안정을 꾀하고자 하는 두 마리의 토끼를 동시에 잡으려고 하는 것이 기업형 임대주택(뉴스테이)정책의 본질이라고 할 수 있다. 여기서 민간투자를 확대·유도하는 방법들로 국토교통부는 다음과 같은 유형을 언급하고 있다.¹²⁾:

- ▷ 연기금 등의 기관투자 유도 : 중간배당 등을 통하여 주택기금이 현재 주도하는 “임대주택리츠 공동투자협약”에 연기금 등의 참여를 확대, 현재는 연기금이 1곳(지방행정공제)에 불과하나, 국민연금, 사학연금, 교직원공제, 건설근로자 공제, 건설공제 등 5개 연기금이 추가로 참여할 예정
- ▷母子리츠 활성화¹³⁾ : LH 공모부지에 대한母子리츠 규모를 확대하여 상반기 중 ABS(자산담보증권)를 발행하고, LH 공모부지 외에 민간제안 부지에 대해서도母子리츠 구성하여 단계적으로 민간·기금 공동출자의 형태로 주식상장 등을 추진
- ▷FI(재무적 투자)추진 : 투자리스크를 완화시키는 방안으로 임대주택의 건설공사가 끝난 후 주택도시기금의 지분을 매입할 수 있도록 하여 재무적 투자자의 인허가·준공리스크를 해소, 투자자금의 조기회수를 할 수 있도록 임대운영이 안정적인 사업장(예: 낮은 공실률 등)에 대하여는 임대기간 중에도 지분매각을 허용
- ▷부동산펀드 투자 확대 : 재개발·재건축 등 1~2개 정비구역(2016년 신규)의 일반분양분을 순수민간자금인 부동산펀드로 매입해서 뉴스테이로 공급, 인천 십정구역에서 부동산펀드를 활용한 뉴스테이 3,000호 공급확정

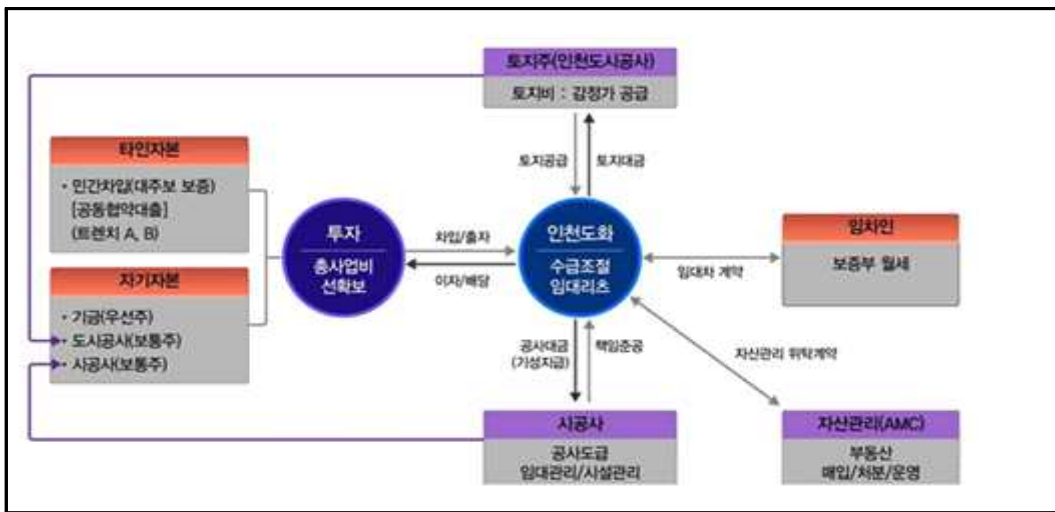
정부는 2015년 1월 13일 ‘기업형 주택임대사업 육성 방안’을 발표 후 8개월이 지나 2015년 9월에 최초로 인천도화지구에서 뉴스테이사업의 착공식을 거행했다. 인천도화지구 기업형 임대주택사업은 민간제안 방식으로 진행되는 최초 시범사업이자 주택도시기금이 최초로 출자한 사업장이다. 거기서 총 2,107세대의 임대주택을 건설·공급하여 2018년 2월에 임차인들을 입주시킬 예정이다.

12) 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 29.

13) REITS: 부동산투자회사

인천도화지구의 기업형 임대주택은 인근에 다수의 초·중등학교, 대형마트·병원·공원 등 기반시설이 잘 갖추어져 있고, 도화·제물포역(1호선)과 경인고속도로를 이용해서 인천과 서울지역으로 출퇴근이 용이하다고 한다.¹⁴⁾ 단지 내에서 육아, 청소 등의 서비스를 제공하고, 지역 소규모 자영업자들과의 연계를 통해 인테리어·가구렌탈·애견돌보미 등 생활 편의 서비스를 제공하여 기존의 임대주택에 대한 부정적 이미지를 불식시키려고 많은 노력을 하고 있다고 한다.

[그림 1] 인천도화 기업형 임대주택사업구조



자료: 국토교통부, 뉴스테이, 인천도하에서 첫 발을 내딛다!, 보도자료, 2015.9.16자의 그림.

최초 시범사업으로 실시되는 인천도화지구 기업형 임대주택사업의 구조를 도식적으로 살펴보면 다음과 같다. 주택기금, 인천도시공사, 대립산업이 참여한 임대리츠(REITs: 부동산투자회사)가 인천도시공사에서 개발한 택지를 일반공급가격(감정평가금액)으로 매입하여 위의 [그림 1]과 같은 복잡한 사업구조에서 임대주택을 건설하여 임대한다. 여기서 핵심적 역할을 하는 주체는 부동산투자의 속성을 갖고 있는 민간임대리츠인데, 이에 참여하는 주택기금과 인천도시공사는 하나의 투자자일 뿐이다.

2. 추진 현황 및 계획

국토교통부의 보도자료에 따른 2015년도 기업형 임대주택(뉴스테이)의 공급현황을 살펴보면, 인천도화지구 외 3개 지역에서 민간제안 방식에 의한 총 5,527세대, LH가 개발한

14) 국토교통부, “뉴스테이, 인천도하에서 첫 발을 내딛다!”, 보도자료, 2015.9.16, p. 1.

부지를 활용하는 공모방식은 1차로 경기지역을 중심으로 실시되는데 대우건설 외의 2개 사업체가 선정되어 총 3,265세대를 건설·공급하고, 2차에서는 경기와 충북지역에 총 1,957세대, 3차에서는 경기지역에 1,283세대가 공급되고, 4차에서는 경기, 인천 및 대구지역에 총 2,716세대가 건설·공급될 예정이다([표 1]).

[표 1] 뉴스테이사업 추진 현황

구 분		사업자	호수		입주자모집	입주예정	
민간제안	인천도하	대림산업	2,105	5,527	'15.8.28	'18.2월	
	신당동	하나금융	729		'16. 하	'17.11월	
	대림동	HTH	293		'16. 하	'17.5월	
	수원권선	한화건설	2,400		'15.11월	'17.12월	
LH 부지	1차	동탄2	대우건설	1,135	3,265	'15.12월	'18
		위례	대림산업	360		'15.11월	'17
		김포한강	금성백조	1,770		'17	'19
	2차	동탄2	롯데건설	612	1,957	-	-
		충북혁신	우미건설	1,345		-	-
	3차	수원호매실	GS건설	800	1,283		
		동탄2	현대건설	483			
	4차	김포한강	공모 중	912	2,716		
		대구금호	공모 중	594			
		인천서창	공모 중	1,208			
	정비사업	인천청천	한국토지신탁	3,197	-	'16.3월	'18
	합 계			17,943		-	-

자료: 국토교통부, 뉴스테이, 인천도하에서 첫 발을 내딛다!, 보도자료, 2015.9.16, p. 2.

앞으로 위와 같은 많은 기업형 임대주택을 공급하려면 먼저 택지가 확보되어야 하는데, 2016년에 총 5만호의 뉴스테이를 공급할 수 있는 택지를 확보할 계획이고, 그 중에서 2.5만호는 연중에 택지공급(영업인가)을 하고, 1.2만호에 대하여는 입주자로 임차인을 모집할 예정이라고 한다([표 2]).

[표 2] 2016년 뉴스테이 택지공급 계획

구 분	택지발굴	택지공급(영업인가)	임주자 모집
공급촉진지구	2.5만호	0.2만호	-
민간 제안사업	0.5만호	0.4만호	-
LH 공모사업	1만호	1만호*	0.6만호
정비사업	1만호	0.9만호*	0.6만호
합 계	5만호	2.5만호	1.2만호

* 공모일정상 2015년에 영업인가가 되지 않은 호수 포함.
 자료: 자료: 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 26.

2016년 1월에 1차로 8개의 공급촉진지구를 지정, 기업형 임대주택의 택지를 공급할 예정이다. 보전가치가 낮은 도시인근 그린벨트지역(GB), 기능을 상실한 도심내 공업지역, 재개발·재건축 정비구역을 활용하게 된다고 한다([표 3]).

[표 3] 2016년 1차 택지공급 촉진지구 지정현황

지구명	용도지역	면적(천㎡)	호수(호)		시행자	지구지정	영업인가
서울문래	준공업지역	15	500	500	롯데	'16. 6	'16.10
대구대명	주거지역	30	400	400	KT		
의왕초평	GB	419	2,400	12,000	LH	'16. 7	'17.12
과천주암	GB	929	5,200				
부산기장	GB	140	1,100				
인천계양	GB	130	1,300		인천도 시공사		
인천남동	GB	56	600				
인천연수	GB	138	1,400				
합 계	-	1,857	12,900	12,900	-	-	-

자료: 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 27.

III. 규제완화, 특별규정 및 재정·금융·세제지원

‘민간임대주택 특별법’은 2015.08.28자에 공포되어 2015.12.29자부터 시행되었지만, 이미 2015년 9월에 인천도하에서는 최초의 시범사업 형태로 ‘민간임대리츠형 뉴스테이사업’을 시작·지원했는데, 그 법적 근거는 2015.05.06자에 개정된 ‘임대주택법시행령’ 제2조 제1호에 다음과 같은 공공건설임대주택의 예외 규정을 만들었기 때문이다.:

- ▷ ‘주택도시기금법’에 따른 주택도시기금이 출자한 부동산투자회사가 건설하는 임대주택으로서, 주택도시기금은 재무적 투자이거나 주택도시기금은 해당 임대주택 건설비용의 30퍼센트 이하인 경우, 또는 공공사업으로 조성된 택지를 공급가격으로 공급받거나 건설하는 임대주택은 국민주택규모 이하로서 임대기간은 8년 이상인 경우
- ▷ 국토교통부장관이 주택의 수급조절을 목적으로 ‘주택법’ 제84조에 따른 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 고시한 공공택지로서 해당 분양용지를 일반공급가격으로 공급받은 택지에서 건설하는 임대주택¹⁵⁾

이와 같은 예외 규정은 임대주택정책에 대한 과거 엄격한 규제위주의 패러다임을 유연하고 적극적인 지원위주로 전환하고자 하는 것이라고 한다. 그것을 구체적으로 실현하기 위한 제도적 수단이 바로 ‘민간임대주택 특별법’이다. 이 법은 기존의 ‘임대주택법’에서와 전혀 달리 기업형 임대주택사업에 대한 택지의 우선 공급 및 개발의 특례규정, 과감한 규제완화, 금융·세제지원 및 인프라구축을 통하여 기업형 임대주택사업을 적극적으로 육성시키고자 제정한 특별법이라고 해도 과언이 아니다. 그 내용들을 요약하면 다음과 같다.

1. 규제완화

기업형 임대주택사업을 육성하기 위한 핵심적인 조치들 중의 하나는 과감한 규제완화라고 할 수 있다. 과거 민간임대사업자가 국민주택기금을 지원 받거나 공공택지에 임대주택을 건설하는 경우 그 임대주택은 공적 성격을 띤 ‘공공건설임대주택’으로 분류·규제하던 것을 ‘민간임대주택 특별법’에서는 거의 모두 없애버렸다. 앞으로 기업형 임대주택은 분양전환의무, 임차인의 자격제한 등에 관한 핵심적인 부분에 대해서는 어떤 규제도 받지 않는다([표 4]).

[표 4] ‘민간임대주택 특별법’의 규제완화

구 분	임대주택법	민간임대주택 특별법	비 고
임대의무기간	○	○	
임대료 인상률 제한	○	○	
임대차계약 신고	○	○	
임차인자격(무주택, 청약순위 등)	○	X	
대통령이 정하는 임대조건 신고	○	X	
분양전환의무	○	X	
임대주택의 양도제한	○	X	

자료: ‘임대주택법’, ‘민간임대주택 특별법’

15) 2015.12.29자에 ‘제정된 기업형 임대주택 공급촉진지구 등에 관한 업무처리지침’(국토교통부훈령 제640호), 별표 3에 따라서 전용면적 85㎡ 이하의 임대주택건설용지는 조성원가의 100%, 전용면적 85㎡ 이상에 대하여는 110%로 공급해야 한다.

‘민간임대주택 특별법’ 제42조 제1항은 기업형 임대주택에 대한 임차인 자격 및 선정방법 등 공급에 관한 사항들은 민간임대사업자가 정하도록 규정하고 있다. 동조 제2항은 “민간임대주택의 공급에 관한 사항에 대하여는 ‘주택법’ 제4장(주택의 공급)을 적용하지 아니한다.”라는 규정에 따라서 기업형 임대주택은 기존의 ‘주택공급에 관한 규칙’¹⁶⁾의 엄청난 규제적용을 전혀 받지 않는다.

기업형 임대주택을 건설·공급하는 경우 입주자모집의 조건·방법·절차에 관한 규정 자체가 없을 뿐만 아니라 임대조건을 신고할 의무도 없다. 또한 임대사업자는 ‘민간임대주택 특별법’ 제44조에 따라 최초 임대보증금과 월임대료의 수준을 자율적으로 정할 수 있다. 단지, 임대사업자가 임대의무기간 동안에 임대료의 증액을 청구하는 경우에는 주거비 물가지수, 인근 지역의 임대료 변동률 등을 고려하여 연 5퍼센트의 범위에서 증액할 수 있도록 제한하고 있다. 기업형 임대주택을 공급받으려는 자는 ‘임대주택법 시행규칙’이 정하는 규정을 받지 않고 오로지 19세 이상이면 누구나, 유주택자도 입주자모집 공모에 참여할 수 있다.

‘민간임대주택 특별법’ 제43조에 의거 임대사업자는 임대의무기간동안 기업형 임대주택을 계속 임대하여야 하며 그 기간이 지나지 아니하면 이를 양도할 수 없지만, 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하면 다른 임대사업자에게 양도할 수 있다. 임대의무기간 중에 임대사업자가 아닌 자에게 민간임대주택을 양도(분양전환)하려는 경우 임대사업자는 부도, 파산, 그 밖의 대통령령으로 정하는 경제적 사정 등으로 임대를 계속할 수 없음을 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하고 허가를 받아야 한다.

그러나 임대의무기간 종료 후 임대사업자가 아닌 자에게 임대주택을 양도하는 데 대한 어떤 규정이 없기 때문에 일반주택시장에서 자율적으로 매각할 수 있다. 따라서 임대사업자는 어떤 정해진 분양전환가격의 산정기준을 준수하고자 해당 임대주택을 감정평가를 의뢰할 필요도 없을 뿐만 아니라 거주하고 있는 임차인에 대하여 우선적으로 분양전환을 해야 할 아무런 의무도 없다.¹⁷⁾ 임대의무기간의 종료는 기업형 임대주택에 대한 자유로운 처분권의 획득을 의미하며, 동시에 임대주택으로서의 공익성 종료를 의미한다.

16) 사업주체(국가·지방자치단체 등은 제외)가 입주자를 모집하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.; 사업주체가 건설하는 주택을 공급하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 입주자모집의 조건·방법·절차, 입주금의 납부 방법·시기·절차, 주택공급계약의 방법·절차 등에 적합해야 한다.; 사업주체가 주택을 공급하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 벽지·바닥재·주방용구·조명기구 등을 제외한 부분의 가격을 따로 제시하고, 이를 입주자가 선택할 수 있도록 하여야 한다.; 주택을 공급받으려는 자는 국토교통부령으로 정하는 입주자자격, 해당침 제한 및 공급 순위 등에 맞게 주택을 공급받아야 한다.; 사업주체가 시장·군수·구청장의 승인을 받으려는 경우: 건본주택에 사용되는 마감자재의 규격·성능 및 재질을 적은 목록표(이하 “마감자재 목록표”라 한다)와 건본주택의 각 실의 내부를 촬영한 영상물 등을 제작하여 승인권자에게 제출하여야 한다.

17) 비교, 임대주택법 시행령 제22조 및 23조, 임대주택법 시행규칙 제9조.

2. 특례규정

‘민간임대주택 특별법’은 민간임대주택의 건설을 원활하게 하기 위하여 주택건설용지의 개발 등에 적용하던 기존의 규정들을 생략·완화·간소화시키려는 특별법이라고도 할 수 있다.

(1) 개발제한구역에 관한 특례

‘민간임대주택 특별법’ 제31조에 의거, ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’에 따라 해제할 필요가 있는 개발제한구역에 축진지구를 지정할 필요가 있는 경우 시행자는 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획의 변경을 지정권자에게 제안할 수 있다. 이 경우 지정권자는 축진지구 지정 절차와 함께 개발제한구역 해제 절차를 진행하거나 이를 관계 기관에 요청할 수 있다.

해제가 가능한 개발제한구역의 총량은 시·도별로 배분·제시하되, 도지역내 시·군에 대하여는 시·군별로 배분·제시하도록 규정하고 있지만, 기업형 임대주택의 건설·공급계획 등의 국가계획과 관련된 경우에는 권역별로 해제 가능한 총량만 제시할 수 있다.¹⁸⁾

(2) ‘국유재산법’ 등에 관한 특례

‘민간임대주택 특별법’ 제36조에 의거, 국가와 지방자치단체는 ‘국유재산법’, ‘공유재산 및 물품 관리법’ 등 관계 법률에 따라 시행자에게 수의계약의 방법으로 국유재산 또는 공유재산을 사용허가하거나 매각·대부할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 사용허가 및 대부의 기간을 50년 이내로 할 수 있다. 국유재산은 국토교통부장관이 관리하는 행정재산 중 본래의 기능을 유지하는 범위에서 사용하려는 철도, 우수지 및 주차장으로서 기획재정부장과 협의한 것에 한정한다. 국가와 지방자치단체는 시행자에게 사용허가나 대부를 받은 국유재산 또는 공유재산에 영구시설물을 축조하게 할 수 있다.

(3) 축진지구에서의 기업형 임대주택 건설에 관한 특례

‘민간임대주택 특별법’ 제35조에 의거, 지정권자는 축진지구에서 기업형 임대주택의 건설을 원활하게 하기 위하여 판매시설, 업무시설 등 대통령령으로 정하는 시설물의 설치에 대하여 ‘국토계획법’ 제76조보다 완화된 기준을 적용한다. 그리고 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 또는 지방공사가 조성한 토지에 기업형 임대주택을 건설하기 위하여 지구단위계획을 변경한 경우 별도의 축진지구로 지정하지 아니하여도 된다.

(4) 기업형 임대주택 통합심의회

‘민간임대주택 특별법’ 제29조의 ‘다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제’ 규정 외에

18) 광역도시계획수립지침, 국토교통부 훈령 제642호(2015. 12. 29).

제30조의 ‘관계 법률에 관한 특례’ 규정 등에도 불구하고 지정권자는 도시계획·건축·환경·교통·재해 등 지구계획 승인과 관련된 사항들을 추가로 검토 및 심의하는 기업형 임대주택 통합심의위원회(이하 “통합심의위원회”)를 두고 있다(‘민간임대주택 특별법’ 제32조 제3항).¹⁹⁾

통합심의위원회가 지구계획의 승인과 관련된 사항, 시행자의 최종의견서, 관계기관 의견서 등을 종합적으로 검토하여 심의한 경우 정당한 사유가 없으면 지정권자는 심의 결과를 반영하여 지구계획을 승인하여야 한다. 그리고 통합심의위원회의 검토 및 심의를 거친 경우에는 관련 위원회의 검토와 심의를 거친 것으로 본다(‘민간임대주택 특별법’ 제32조 제7~8항).

3. 자금 및 세제지원

‘민간임대주택 특별법’ 제4조는 민간임대주택의 공급 등의 목적을 위하여 ‘주택도시기금법’에 따른 주택도시기금 등의 우선적 지원과 ‘조세특례제한법’, ‘지방세특례제한법’ 및 조례로 정하여 조세를 감면할 수 있도록 규정하고 있다.

(1) 주택기금 융자지원

‘주택도시기금법’ 제9조 제1항 제3호²⁰⁾ 및 동법 시행령 제13조에 의거 ‘민간임대주택 특별법’ 제2조에서 정의하는 기업형 임대주택의 건설에 주택도시기금을 사용할 수 있다. 주택도시기금의 주택계정에서 지원하는 융자금의 한도와 금리는 다음과 같다([표 6]). 현행 지원이 기존의 지원과 다른 점은 전용면적 135㎡(40평형 대형주택)까지 지원을 확대한다는 것이다.

[표 6] 주택기금 융자의 한도와 금리

구 분		60㎡이하	60~85㎡이하	85㎡~135㎡이하	
융자 한도	기존	7천만원	9천만원	-	
	현재	8천만원	1억원	1.2억원	
융자 금리	기존	5/10년 공공임대	2.7%	3.7%(15년 한시 3.3%)	-
	현재	4년 단기	3.0%	3.0%	4.0%
		8년 장기	2.0%	2.5%	3.0%

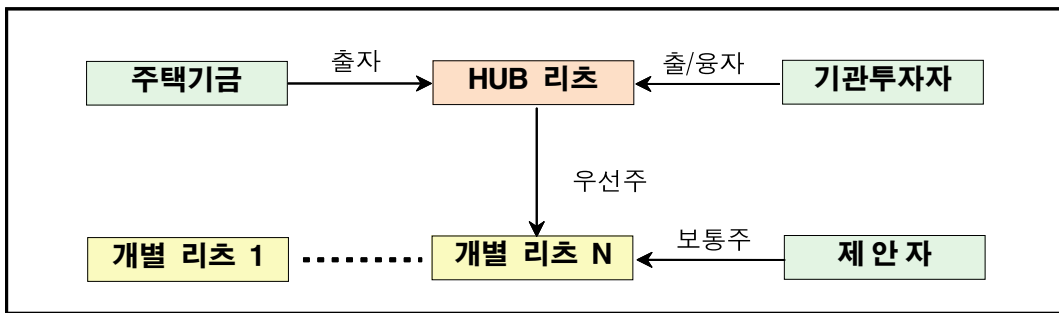
자료: 국토교통부, 기업형 주택임대사업 육성을 위한 중산층 주거환경 방안-NEW STAY정책, 정책자료, 2015.1.22, p. 22.

- 19) ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 따른 도시·군관리계획 관련 사항, ‘대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법’에 따른 광역교통개선대책, ‘도시교통정비 촉진법’에 따른 교통영향평가, ‘산지관리법’에 따라 촉진지구에 속한 산지의 이용계획, ‘에너지이용 합리화법’에 따른 에너지사용계획, ‘자연재해대책법’에 따른 사전재해영향성검토, ‘학교보건법’에 따른 교육환경에 대한 평가, ‘경관법’에 따른 사전경관계획, ‘건축법’에 따른 건축 심의, 그 밖에 지정권자가 필요하다고 인정하여 통합심의위원회의 회의에 부치는 사항.
- 20) 제3호에서 ‘임대주택의 공급을 촉진하기 위한 다음의 어느 하나에 해당하는 증권의 매입’이란: ‘부동산투자회사법’ 제2조 제1호에 따른 부동산투자회사가 발행하는 증권, ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제229조 제2호에 따른 부동산집합투자기구가 발행하는 집합투자증권, ‘법인세법’ 제51조의2 제1항 제9호 각 목의 요건을 갖춘 법인이 발행하는 증권, 그 밖에 임대주택의 공급과 관련된 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권.

(2) 기업형 임대리츠에 대한 특별 지원

기업형 임대주택의 건설에 의한 서민·중산층의 주거안정화는 막대한 자본투자자가 전제되어야 실현이 가능하다. 이에 대한 해결책으로 정부는 기업형 임대리츠²¹⁾를 만들어 재무적 투자자(FI)²²⁾로부터, 즉 민간부문의 자본조달 형태를 이용하여 필요한 자금을 특히 기관투자자(연금, 금융기관 등)로부터 끌어 모으려고 한다. 여기서 임대리츠는 母子형 리츠의 구조를 갖는데, 주택기금과 기관투자자가 허브(HUB)의 역할을 한다. 주택기금은 리스크 분산을 위해서 母리츠에 출자하고, 이 母리츠가 다시 수익성이 다양한 자산구조를 갖고 있는 여러 子리츠에 재출자를 한다([그림 2]). 개별 子리츠에 재무적 (기관)투자자의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 기금과 동순위 또는 기금보다 선순위 우선주로 참여시킬 수 있다고 한다.²³⁾

[그림 2] 母子리츠의 기본구조



자료: 국토교통부, ‘기업형 임대리츠, 허브(HUB)만든다’, 보도자료 2015.11.13자의 그림.

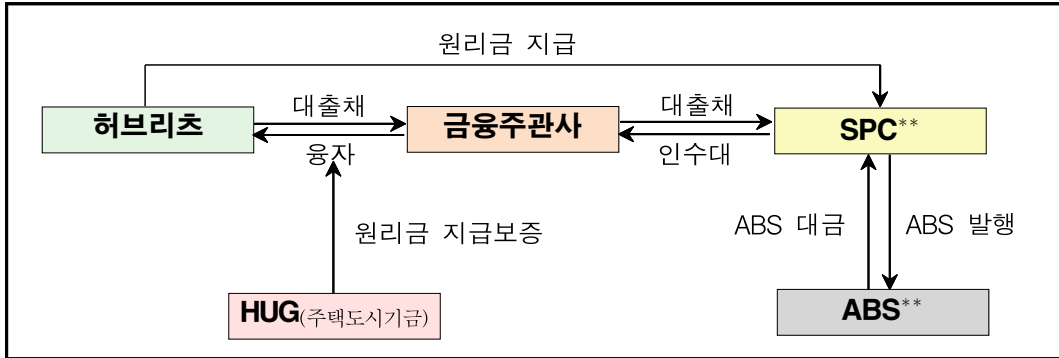
[그림 2]의 母리츠는 1단계로 우량자산유동화증권(p-ABS) 등 회사채를 발행하여 재무적 투자자(FI)를 유치한 후 子리츠에 출자하고, 2단계로 주택기금과 FI가 허브(HUB)리츠에 출자하며, 3단계로 허브리츠를 자본시장에 상장하여 자금을 조달하게 된다([그림 3]).

21) 기업형 임대리츠: 국토교통부장관이 한국토지공사가 아닌 者(민간임대사업자)와 임대주택을 공급하기 위하여 출자한 리츠(주택기금운용 및 관리 규정 제43조 제2호), 리츠(REITS, Real Estate Investment Trusts)란 소액투자자들로부터 모은 자금으로 부동산이나 부동산 관련 대출에 투자한 뒤, 수익을 투자자들에게 배당하는 ‘부동산투자회사’ 또는 ‘부동산투자신탁’을 의미한다. 리츠는 투자자에게 정기적으로 배당수익을 제공해야 하기 때문에 주로 안정적인 임대수익이 발생하는 (상업용) 부동산에 투자한다고 한다.

22) 재무적 投資者(FI)란 근본적으로 개별(지역별 임대주택) 투자상품으로부터 수익이나 되팔아 남기는 차익에만 관심을 갖고 투자를 하는 者이다. 리츠의 FI는 일종의 柱式投資者에 해당하며, 대부분 증권거래소에 상장된 개별 투자상품의 지분(주식)을 소유한 者라고 할 수 있다.

23) 국토교통부, ‘서민·중산층 주거안정화 방안 발표’, 보도자료 2015.9.2, p. 8.

[그림 3] p-ABS* 발행구조



자료: 국토교통부, 상계 보도자료 2015.11.13자의 그림.

* p-ABS(우량자산유동화증권): 민간자금의 대출채권에 HUG의 원리금 지급보증을 붙여 발행하는 유동화 증권.

** 자산유동화전문회사(SPC): 자산유동화증권(ABS)발행의 원활화 및 자산보유자로부터 자산분리를 위해 설립하는 특수목적의 유한회사.

FI의 참여가 확대되면 임대주택을 장기·안정적으로 운영할 수 있을 뿐 아니라 주택기금의 출자부담이 줄어들어 보다 더 많은 기업형 임대주택사업을 추진하여 서민·중산층의 주거안정화를 꾀할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 주택기금의 수익성과 리스크가 개별 사업이 아닌 전체 임대리츠에서 결정됨에 따라 보다 안정적으로 관리될 수 있고, 사업성이 열악한 것으로 예상되는 사업을 정책적으로 지원할 수 있다고 한다.

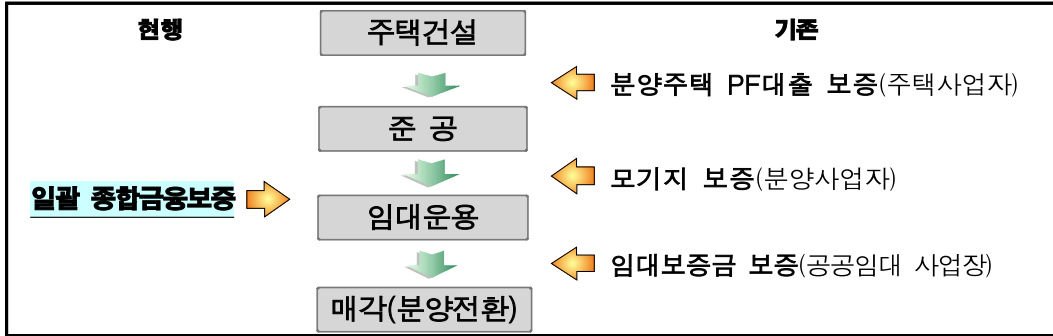
임대기간동안 임대료 수입이 안정화 되는 시점에 주식을 상장하게 되면, 그 주식 기관투자자에게 매각하여 자산의 유동성을 강화할 수 있다고 한다. 여기서 허브리츠는 주택기금이 참여하는 여러 기업형 개별 임대리츠를 하나로 묶는 중추적 역할을 하면서 개별 임대리츠의 수익성과 자금의 흐름을 효율적으로 관리하는 장점을 갖고 있다고 한다.

(3) 종합금융보증 지원

주택도시기금의 운용·관리자인 국토교통부장관과 그 기금의 운용·관리에 관한 사무를 위탁 받은 주택도시보증공사는 2015년 3월 기업형 임대사업자의 자금조달이 수월해지도록 일괄(one-stop) 보증심사에 의한 종합금융보증을 실시한다고 밝혔다.²⁴⁾ 주택도시보증공사는 ‘주택도시기금법’ 제26조 제1항에 의거 임대주택의 건설·준공·임대운용·매각(분양전환)의 전체 과정에 대하여 각각 분리하여 수행하던 PF대출 보증, 모기지 보증 및 임대보증금 업무들을 하나의 업무로 통합시킨다고 한다([그림 4], [표 7]).

24) 국토교통부, ‘기업형 임대사업자의 자금조달이 수월해진다’, 보도자료 2015.3.17, p. 1.

[그림 4] 기업형 임대사업에 대한 one-stop 종합금융보증



자료: 국토교통부, '기업형 임대사업자의 자금조달이 수월해진다', 보도자료 2015.3.17자의 그림.

지금까지 자기자금으로 토지를 확보할 수 있는 소수의 대형사업자가 추진하던 임대사업을 종합금융 보증방식으로, 높았던 금융문턱을 낮춰줌으로써 다양한 소형사업자가 주택임대사업에 진출할 수 있도록 했다. 구체적인 관련 종합금융 보증내용들을 도표로 요약하면 [표 7]과 같다.

[표 7] 임대사업 종합금융보증의 개요

보증 내용	세부 내용 및 설명
보증책임	임대주택사업의 착공부터 사업종료시까지 금융보증 상품(PF보증, 기금 보증, 모기지보증 등)을 연계하여 지원하는 복합보증상품
보증대상	'민간임대주택 특별법'에 의거 기업형 임대사업자가 등록된 주택임대사업자 300호 이상 건설한 임대주택을 8년 이상 임대하는 경우
보증요건	- 선투입 요건 : 총사업비의 5%이상을 자기자금으로 선투입 - 시공자 요건 : 신용등급 BB+이상 & 시공순위 500위 이내이거나 최근 3년간 500세대이상 주택건설실적 보유
보증신청인	보증채권자로부터 사업비 대출을 받는 차주
보증채권자	- PF대출: 표준 PF대출 주관금융기관, 유동화 특수목적법인(SPC) - 국민주택기금 대출 : 주택기금 총괄수탁은행 - 모기지대출 : 표준 PF대출 주관금융기관 또는 SPC
보증한도	총사업비의 최대 70% 이내
보증금액	보증한도 이내에서 보증채권자가 실행하는 대출원금
보증기간	- PF보증, 국민주택기금 건설자금보증 : 착공부터 준공시까지 - 모기지보증 : 준공 후 사업종료시까지
보증료율	- PF보증 : 연 0.605~1.205% -국민주택기금의 건설자금보증 : 연 0.3~0.9% - 모기지보증 : 연 0.207~0.924%

자료: 국토교통부, 상계 보도자료 2015.3.17, p. 4.

주: PF대출이란 돈을 빌려줄 때 사업주의 신용이나 물적 담보에 두지 않고 특정 프로젝트(사업) 자체의 경제성(수익성)을 평가하여 돈을 빌려주고, 사업이 진행되면서 얻어지는 수익금으로 자금을 되돌려 받는 금융기법.

모기지보증이란 은행과 같은 금융기관이 주택담보부 금전소비대차계약에 의한 대출을 실행하였을 경우에 채무자가 주계약에서 정한 채무를 이행하지 않아 금융기관이 입은 손해에 대하여 보험가입금액 범위 내에서 보상하는 일종의 신용보험이다.

(4) 조세감면

기업형 임대주택을 8년 임대할 경우, 양도소득세 장기보유특별공제가 기존 30%에서 현재는 70%까지 적용되고, 전용면적 85㎡ 이하의 임대주택에 대한 취득·재산세는 50% 이상 감면된다. 그리고 기존에는 소득·법인세 과세표준의 20%가 감면되었는데, 현재는 75%가 감면됨으로써 거의 면세에 가까운 혜택이라 할 수 있다([표 8]).

[표 8] 공제 및 감면 확대

양도소득세 장기보유특별공제의 확대			
기존	5년/10년 임대	개선	8년 장기임대
	최대 30%		70%(10년 임대시)
취득세 감면폭 확대			
기존	5년/10년 임대	개선	8년 장기임대
	60㎡ 이하 면제		60㎡ 이하 면제
	60㎡~85㎡ 이하 25%		60㎡~85㎡ 이하 50%
	감면(10년 임대)		-
재산세 감면폭 확대			
기존	5년/10년 임대	개선	8년 장기임대
	60㎡이하 50% 감면		40㎡ 이하 면제
	60㎡~85㎡ 이하 25%		40㎡~60㎡이하 75%
	-		60㎡~85㎡ 이하 50%
소득세 및 법인세 감면폭 확대			
기존	5년/10년 임대	개선	8년 장기임대
	20% 감면		75% 감면

자료: 국토교통부, 기업형 주택임대사업 육성을 위한 중산층 주거환경 방안-NEW STAY정책, 정책자료 2015.1.22, p. 26~27.

(5) 일본의 금융 및 세제지원 사례

한국이 기업형 임대주택사업을 도입하면서 일본의 사업유형을 벤치마킹했다고 하기에 일본의 기업형 임대주택사업에 대한 지원사례를 살펴보았다. 먼저, 일본은 국가적 차원의 지원정책으로 1980년대 부동산 버블붕괴 이후 임대주택에 대한 취득세, 보유세 및 양도세의 감면과 임대소득세의 비과세 등의 세제혜택이 주어지고, 그리고 지방자치단체는 신혼부부

및 증진소득가구에 대한 임대료지원제도를 운영하고 있다.²⁵⁾ 일본에서는 한국처럼 ‘8년 임대’라는 ‘기업형 임대주택’이 존재하지 않고 또한 일본은 특별법을 제정하여 택지를 개발하도록 하며 그 시세차익을 모두 민간임대사업자에게 넘겨주지도 않는다.

IV. 私인을 위한 토지 공용수용의 공익성 검토

기업형 임대사업자에게 주어지는 지원들 중에서 가장 중요한 지원은 아마도 토지의 우선 공급과 택지개발을 위한 촉진지구의 지정·승인이라고 할 수 있다. 토지의 우선 공급자 또는 촉진지구의 지정·승인권자는 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공사이지만, 그 행정행위의 궁극적 결과는 私인을 위한 공용수용(Enteignung zu gunsten Privater)에 해당한다. 私인을 위한 공용수용은 무제한적으로 허용될 수는 없고, 그 한계로서 최소한 적법성, 공익성 및 필요성이 검토되어야 한다.²⁶⁾ 본 연구에서는 적법성과 관련된 법률적 근거, 공익성 실현의 목적내용과 공·사익의 형량문제(필요성)에 관한 분석으로 제한한다.

1. 기업형 임대주택사업자를 위한 공용수용의 법률적 근거

(1) 기업형 임대주택의 건설을 위한 토지의 우선 공급

‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’(이하 토지보상법) 제4조 제5호 및 ‘민간임대주택 특별법’ 제18조에 의거 기업형 임대주택의 건설을 위한 토지를 공용으로 수용할 수 있다. 이 토지가 私인에게 우선 공급(매각)됨으로써 간접적인 私인을 위한 공용수용이 허용되고 있다. 그 허용범위로서 ‘토지보상법’ 제4조 제5호에 따라 국가, 지방자치단체, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조에 따른 공공기관, ‘지방공기업법’에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 ‘임대나 양도의 목적’으로 시행하는 주택건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 공익사업으로 인정영역을 한정하고 있다.

‘민간임대주택 특별법’ 제18조 제1항에 의거 국가·지방자치단체·공공기관(LH 등) 또는 지방공사가 소유하거나 조성한 토지를 공급하는 경우에는 민간임대주택을 건설하려는

25) 장우석, “민간 임대주택 산업 활성화 방안-일본 사례를 중심으로-”, 『이슈리포트』 제6호, 현대경제연구원, 2013.1, p. 7; 김순식, “해외사례를 살펴본 기업형 임대주택 도입에 대한 견해”, 『한국감정원 부동산시장 분석보고서』 통권 2호, 2015, p. 142.

26) 정남철, “사인을 위한 공용취용의 위헌성 판단”, 『헌법논총』, 제17집, 2006, pp. 386; 김남구, “사인에 대한 수용권 부여의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제43집, 209.2, p. 292; 석인선, “경제개발을 위한 사인의 재산권수용의 합헌성 논의-미국의 사례 분석을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, pp. 212; 장은혜, “고용수용에서 사인수용의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제71집, 2015.8, pp. 219; 김성수, “사인을 위한 공용침해와 관련된 판례분석과 임법정책 과제-공공필요성이 인정되는 체육시설을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, pp. 162;

임대사업자에게 우선적으로 공급할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 규정은 기존의 ‘주택법’과 ‘임대주택법’에서 생각할 수도 없는 규정이다. 그래서 공용수용의 공익성과 필요성의 관점에서 검토해보고자 한다.

(2) 기업형 임대주택 촉진지구의 지정 및 지구계획 승인

광역시·도지사는 부지 면적이 5,000㎡ 이상이고, 그 부지 면적 중 유상공급 면적(도로, 공원 등 관리청에 귀속되는 공공시설 면적 제외)의 50% 이상을 기업형 임대주택의 건설·공급으로 이용할 경우 토지공급 촉진지구(이하 촉진지구)로 지정할 수 있다. 국토교통부장관은 또한 국민의 주거안정을 위하여 기업형 임대주택을 건설·공급할 필요가 있는 경우에는 촉진지구를 지정할 수 있다(민간임대주택 특별법 제22조).

광역시·도지사와 국토교통부장관(이하 지정권자)이 다음의 者들 중에서 기업형 임대주택사업의 시행자를 지정할 수 있다.²⁷⁾ 지정권자는 촉진지구 조성사업의 시행자를 지정하는 경우 위의 시행자를 공동시행자로 지정할 수 있다. 다른 한편, 위의 시행자와 촉진지구 안에서 국·공유지를 제외한 토지면적의 50% 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받은 자도 지정권자에게 촉진지구의 지정을 제안할 수 있다. 이 경우 지정권자는 그 지정을 제안한 자를 우선적으로 시행자로 지정할 수 있다.

‘민간임대주택 특별법’ 제28조에 따라 시행자는 다음의 내용을 포함한 기업형 임대주택의 공급촉진 지구계획을 작성하여 지정권자의 승인을 받아야 한다.²⁸⁾ 지정권자는 지구계획에 따른 기반시설 확보를 위하여 필요한 부지 또는 설치비용의 전부 또는 일부를 시행자에게 부담시킬 수 있다. 이 경우 기반시설의 부지 또는 설치비용의 부담은 건축제한의 완화에 따른 토지가치 상승분을 초과하지 못하도록 규정하고 있다.

지구계획의 승인·고시가 있는 때에는 관계 법률의 승인·허가·인가·결정·신고·지정·면허·협의·동의·해제·심의 등(이하 인·허가 등)을 받은 것으로 보며, 지구계획 승인고시가 있는 때에는 관계 법률의 인·허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다(‘민간임대주택 특별법’ 제29조).²⁹⁾

기업형 임대주택 촉진지구 지정권자와 지구계획 승인권자인 광역시·도지사와 국토교통부

27) 촉진지구 안에서 국유지·공유지를 제외한 토지 면적의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지를 소유한 기업형 임대사업자와 ‘공공주택 특별법’ 제4조 제1항1) 각 호에 해당하는 자.
 28) 지구계획의 개요, 사업시행자의 성명 또는 명칭(주소, 대표자 성명), 사업 시행기간 및 재원조달 계획, 토지이용계획 및 개략설계도서, 인구·주택 수용계획, 교통·공공·문화체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획, 환경보전 및 탄소저감 등 환경계획, 그 밖에 지구단위계획 등 대통령령으로 정하는 사항.
 29) 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률, 공유재산 및 물품 관리법, 관광진흥법, 광업법, 국유재산법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 농어촌정비법, 농지법, 대기환경보전법, 도로법, 도시개발법, 사도법, 사망사업법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산지관리법, 소음진동관리법, 소하천정비법, 수도법, 수질 및 생태계 보전에 관한 법률, 에너지이용 합리화법, 유통산업발전법, 장사 등에 관한 법률, 전기사업법, 집단에너지사업법, 공간정보 구축 및 관리에 관한 법률, 체육시설 설치·이용에 관한 법률, 초지법, 하수도법, 하천법.

장관의 선결적 처분행위는 곧바로 공용수용을 적법화하는 효력을 갖는다. 지구계획의 승인·고시로 공익성의 검증단계를 건너뛰고 사업의 인정을 의제하는 방식으로 토지의 수용권을 발생시키는 자체가 헌법적으로 용납될 수 있는지 의문이다. 실타래처럼 얽혀있는 관련 법률들의 심의·승인절차를 한 방의 지정·승인·고시로 해결하고자 하는 행정처분은 공익성 검증을 면탈할 우려가 있을 뿐만 아니라 외국의 입법례에서도 찾아볼 수 없다고 한다.³⁰⁾

(3) 기업형 민간임대사업자의 요청에 의한 공용수용

기업형 민간임대사업자의 요청에 의한 공용수용은 2015.12.29자에 신설된 ‘토지보상법’ 제4조 제8호 관련 별표³¹⁾에서 열거한 ‘민간임대주택 특별법’ 제20조에 기초하고 있다. 이 특례규정에 따라 기업형 임대사업자가 전용면적 85㎡ 이하의 민간임대주택을 100호 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 호수 이상 건설하기 위하여 사업대상 토지 면적의 80% 이상을 매입한 경우(토지매입에 관한 동의 포함) 그가 나머지 토지를 취득하지 아니하면 그 사업을 시행하기가 현저히 곤란해질 사유가 있는 경우에는 광역시·도지사에게 ‘토지보상법’에 따른 지정을 요청할 수 있다. 지정을 받은 민간임대사업자가 그 다음의 사업계획 승인을 받으면 ‘토지보상법’ 제20조 제1항(토지수용)에서 규정하고 있는 국토교통부장관의 사업인정을 받은 것으로 의제하고 있다.

‘수용을 요청하는 대상토지’를 중심으로 80% 이상 인근토지를 소유를 하면 ‘私人을 위한 수용지정’이 가능해진다는 역설적인 추론할 수도 있다. 물론, ‘사업을 시행하기가 현저히 곤란해질 사유’가 있을 경우로 제한시키고 있지만, 이 또한 사업시행자를 중심으로 언급되는 사유임으로 객관적인 필요요건은 될 수 없다.

2. 은폐된 공적 속성

‘임대주택법’ 제2조 2의2호(법률 제13328호, 2015.5.18자 일부개정)는 공적 속성을 갖고 있는 공공건설임대주택의 범주에 대하여 정의하고 있는 반면에 사적인 속성으로 분류하고 있는 기업형 임대주택의 범주는 동법 제2조 2의2호의 단서(예외)규정에 의거 ‘임대주택법 시행령’ 제2조(대통령령 제26514호, 2015.9.8자 일부개정, 2015.9.19자 시행)에서 구체적으로 정의를 하고 있다. 이를 요약·비교하면 [표 5]와 같다.

30) 정찬우, “사인의 토지수용권에 관한 고찰 -사인수용에 대한 판례 분석을 중심으로-”, 『입법학연구』, 제11집, 2014.12, pp. 108.

31) 별표는 110개의 개별 법률들을 열거하며, 이외의 다른 법률로 개정할 수 없도록 제한하고 있다.

[표 5] 공공건설임대주택과 기업형 임대주택의 속성 비교

구 분	공공건설임대주택	기업형 임대주택
관련규정	임대주택법 제2조 2의2호	임대주택법시행령 제2조
공적지원의 내용	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택 ▷ 주택도시기금을 지원받아 건설하는 임대주택 ▷ 공공사업으로 조성된 공공택지에 건설하는 임대주택 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 다음의 모든 요건으로 주택도시기금이 출자한 부동산 투자회사가 건설하는 임대주택 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주택도시기금의 출자는 재무적 투자일 것 ▪ 주택도시기금이 출자한 자금은 해당 임대주택 건설비용의 30퍼센트 이하일 것 ▪ 부동산투자회사는 별도의 주택도시기금을 지원 받지 아니할 것 ▪ 공공사업으로 조성된 공공택지의 경우 해당 분양용지의 공급가격으로 공급받을 것 ▪ 국민주택규모 이하로서 임대여부기간은 8년 ▷ 국토교통부장관이 주택의 수급조절을 목적으로 공공택지로서 분양용지의 공급가격으로 공급받은 택지에 건설하는 임대주택
임대의무기간	5년/10년	8년
규제사항	임차인의 자격·선정방법, 차입의 조건, 분양전환가격 등	없음(일반주택과 동일)
임대주택의 속성 부여	공적	사적

위의 [표 5]에서 보는 바와 같이, 지금도 국가 또는 지방자치단체가 자체의 재정으로 건설하는 임대주택, 민간 또는 공공임대사업자가 주택도시기금의 지원받아 건설하는 임대주택 또는 공공사업으로 조성된 공공택지에 건설되는 임대주택은 공적인 속성을 갖고 있기 때문에 임차인의 자격·선정방법, 차입의 조건, 분양전환(매각)가격의 산정기준 등에 대한 엄격한 제한을 두어 공익을 실현하고자 했다.

그러나 2015.9.8자에 일부 개정된 ‘임대주택법시행령’ 제2조에 의거 2015.9.19자부터 주택도시기금이 부동산투자회사에 출자하거나 국토교통부장관이 주택의 수급조절 목적으로 지방자치단체의 재정이거나 주택도시기금을 투입하여 개발한 공공택지에 건설되는 8년 기업형 임대주택은 어떤 규제도 받지 않는 민간임대주택으로 분류된다. 내용상 훨씬 더 많은 공적 지원과 혜택을 받음에도 불구하고 사적 속성을 부여한다는 점에서 많은 고민과 논의를 했어야 했는데, 전혀 그렇게 하지 않았다.

기업형 임대주택을 사적으로 간주해야 할 어떤 구체적인 기준과 범주를 제시한 바도 없고, 단지 입법자가 정책적으로 사적 속성을 부여했을 뿐이다. 여기서 인천도시공사와 주택도시보증공사(주택기금)는 민간임대리츠(부동산투자회사)의 주식을 매입하는 民間柱式投資者로 행세하고 있다([그림 1]). 이들은 부동산투자법인의 주식 소유자, 즉 기업형 임대주택이라는 지역별 투자상품의 지분 소유자일 뿐이다.

공공기관·주택도시기금의 직·간접적인 출자와 공공택지의 공적 속성은 기업형 임대주택이라는 주식형 용광로에 들어가 일반주식시장에서 거래되는 주식상품으로 구조되어, 다른 사적 속성을 갖게 된다. 이 과정에서 주택도시기금의 사용과 공공택지의 지원에 대한 공적 속성은 은폐된 채 완전한 사적 지분투자자로 변신한다. 기업형 임대주택사업에 참여한 민간 투자자가 은폐된 공적 속성으로부터 과도한 혜택을 받게 될 것을 우려해서 일부 언론과 연구에서 ‘민간임대주택 특별법’의 제·개정을 반대했고, 지금은 폐지를 주장하고 있다.

3. 공익실현의 유한성

(1) 공익실현으로서 서민·중산층의 주거안정화란?

국토교통부의 임대주택정책의 추진방향은 공공임대주택의 확충을 통한 서민의 주거안정과 기업형 임대주택의 공급에 의한 중산층의 주거안정화를 피하면서 동시에 민간자금을 대거 유입시켜 내수를 진작시키는 것이다.³²⁾ 특히 최근 국토교통부 정책·보도자료의 내용을 보면 온통 기업형 임대주택에 관한 내용들이 차지하고 있다는 점에서 ‘민간임대주택 특별법’을 ‘기업형 임대주택에 관한 특별법’이라고 해도 과언이 아닐 것이다.

私人을 위한 공용수용의 목적은 민간자금을 활용한 기업형 임대주택의 건설·공급에 의한 중산층의 주거안정화라고 할 수 있다. 임대주택시장이 전세에서 월세로 빠르게 전환되어 가는 과정에서 발생하는 수급불균형 현상이 중산층 무주택자들의 주거비 부담을 가중시키자 정부는 대안으로 보다 고급화된 8년 장기 기업형 임대주택을 내놓았다. 이러한 기업형 민간임대주택의 공급확대라는 공익실현을 위해서는 국토교통부는 기업형 임대주택에 대한 주택도시기금을 참여시키고, 임차인의 자격·선정방법, 차임조건 및 분양전환의 의무 등에 관한 규제를 완전히 철폐하고, 동시에 많은 재정·금융지원까지 해주고 있다.

(2) 공익의 유한성

기업형 임대주택은 토지의 공용수용, 주택도시기금의 지원, 규제완화 및 재정·금융적 지원을 전폭적으로 받기 때문에 임대 의무기간 8년 이상을 임대를 해야 한다. 단, 다른 임대사업자에게 임대 의무기간 동안에 임대의 형태로 양도할 수는 있다. 그러므로 기업형 민간 임대주택은 8년이라는 임대 의무기간을 완성했을 때 비로소 일반인에게 매각되는 공익의 유한성을 갖고 있다.

국가·지방자치단체·지방공사가 택지를 조성하는 과정에서 사인의 토지를 수용하고, 녹지와 공원을 택지로 전용하지만([표 3]), 이에 상응하는 최초의 임대보증금과 임대료에 대한 상한규제도 없이 8년간의 자율적 임대유지만으로 공익의 목적이 달성되는 것으로 보아야

32) 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 25.

하는지가 의문이다. 주거문화의 패턴이 ‘소유’에서 ‘거주(임대)’로 변화해가는 추세에서 임대주택이 ‘거주’로서의 장기적인 역할을 다하려면 8년 후에도 계속 임대주택으로서 유지기능을 다하든지, 아니면 8년마다 계속, 아마도 불가능한 새로운 임대주택의 건설·공급이 전제될 경우 ‘임대’로서의 주거안정화라는 공익목적이 달성될 수 있다고 본다.³³⁾

기업형 임대주택사업자는 임대무기간 동안 금융권 대출이자의 정도 또는 그 이상의 수익을 내면서 8년을 종료할 경우 그때부터 해당 임대주택을 일반인들에게 자율적으로 매각할 수 있다. 매각시점부터 ‘私人에 의한 임대주택공급’이라고 하는 공익성은 중단되고, 그린벨트 등을 저렴하게 활용한 해당 임대주택의 가격상승은 (민간)투자자들에게 대박을 터트려 준다.

4. 기업형 임대사업자를 위한 토지의 공용수용

私人을 위한 공용수용이 허용되는 오늘날 수용의 주체를 검토해보면, 과거에는 경제·사회구조가 비교적 단순했던 시기에 공용수용의 주체는 주로 국가였으나, 오늘날 매우 복잡하고 다양한 경제·사회가 요구하는 일체의 공익적 사업들을 감당할 수 없게 되자私人도 공용수용의 주체로 등장하는 것이 보편화되었다. 이 점에서 수용주체가 누인가가 중요한 것이 아니라 수용의 목적과 결과가 중요하다고 본다. 요즘 효율성을 강조한 나머지 민영화형·민관협력형 수용이 많이 이루어지고 있는데, 그 수용의 실질적 주체가 영리를 목적으로 하는 사기업 또는 사기업처럼 운영되는 조직(주체)인 만큼 엄격한 요건 하에서만 허용되어야 한다.³⁴⁾

私人(기업형 임대주택사업자)을 위한 토지의 공용수용에서 공공필요는 심각한 전월세난 속에서 서민·중산층에게 임대주택을 공급해야 하는 사회·경제적 요구라고 한다.³⁵⁾ 정부는 전월세난의 원인을 민간부분에서 임대주택의 공급부족으로 보았고, 다시 공급부족의 원인은 ‘많은 규제’와 ‘낮은 수익률’로 인한 중대형 건설사의 저조한 참여에 있다고 보았다.³⁶⁾ 그래서 기존의 규제를 풀고 토지의 우선 공급과 수용권을 부여하는 혜택을 줌으로써 민간 임대사업자의 수익률을 올려주고, 그 결과물로서 민간임대주택의 공급확대를 기대하고 있다. 이러한 일련의 과정이 과연 얼마나 공공필요의 요건을 충족시킬 수 있는지, 그리고 완성된 그 충족의 정도가 사회적 정의에 얼마나 부합하는가에 대한 질문을 던져봐야 한다.

사인수용의 한계기준으로서 정찬우³⁷⁾는 “독일기본법 제14조 제3항에 규정된 ‘일반복리’의

33) 정연우, 상계서 1995, pp. 186.

34) 정남철, 상계서, 2006, p. 377; 장은혜, 상계서, 2015.8, p. 215.

35) 국토교통부, “기업형 주택임대사업 육성을 위한 중산층 주거환경 방안, NEW STAY정책”, 정책자료 2015.1.22.

36) 국토교통부, 앞의 정책자료, 2015.1.22, p. 9.

37) 정찬우, 상계서, 2014.12, p. 106

개념은 개별 법률에서 목적 없는 수용의 금지, 순수한 국고적 이익금지, 사인의 이익실현 금지, 재산권 고려를 위한 수용금지, 일방적 경제촉진 금지, 감정적 관점에서 고려의 금지, 일방적 편익만을 위한 수용금지, 권력자의 자기 이익 실현을 위한 수용금지, 순수한 사적 이익 목적의 수용금지 등 소극적인 의미”로 해석된다고 한다.

임대리츠의 지분참여 구조를 보면, 토지의 수용권자는 공적 이익을 추구하는 기관들³⁸⁾이지만 해당 공용수용을 요청·시행하는 者는 사익을 추구하는 민간임대사업자이다. 여기서 공용수용의 요청·시행자는 私人으로서 공용수용의 실질적인 수혜자이다. 이러한 私人을 위한 공용수용이 정당화되기 위해서는 먼저 공익과 사익(수혜)의 형량이 전제되어야 한다. 그러나 국가가 기업형 임대주택건설의 착공부터 그 사업의 종료시까지 ‘사익의 원리금보 증’까지 해주면서도 과다한 사익의 발생에 대한 어떤 환수조치에 관한 언급이 전혀 없다는 것은 이미 많은 논란을 불러일으켰다. 입법자가 전월세난을 단기적으로 확실하게 해결하고자 ‘8년 임대주택의 유한적 공익성’에 대하여 후한 점수를 주는 것은 私人에 의한 사회적 프리미엄의 독식에 눈을 살짝 감아준 것과 같다.

기업형 임대사업자는 부동산투자회사(임대리츠)라는 것에 주목해야 한다. 부동산투자회사는 수익성만을 추구하는 주식참여의 형태로 조직된 회사(페이퍼컴퍼니)이기 때문에 임대 의무기간 8년이 지나면 해당 임대주택을 어떤 규제도 받지 않고 주택시장에서 매각할 수 있다. 임대주택이 매각되는 그 시점부터 ‘소유에서 임대로 이행하는 서민·중산층의 주거생활패턴’에 부응하지 못하고 역행하게 된다. 최초의 ‘임대주택 공급의 확대’라는 공익목적을 지속시키기 위해서는 새로운 대체물량을 쏟아내야 하고, 그것은 또 다른 토지의 공용수용을 요구할 것이다.

입법자는 이러한 문제점을 경시하고 私人에 의한 단기적인 임대주택의 공급확대와 그로 인한 내수 진작만을 꾀한 것처럼 보인다.³⁹⁾ 8년 후에 公·私益의 비례성을 형성할 때 과연 私人을 위한 공용수용에서 공익의 우월성을 주장할 수 있는지에 대한 면밀한 분석과 진단이 필요하다.

5. 사회보편적 공익성의 형량 문제

기업형 민간임대주택을 건설함에 있어서 공익과 사익이 경합을 할 때 최소한의 공익성에 대한 판단기준은 있어야 한다. 그 판단기준을 크게 사회·경제·환경분야로 나누어 분야별 비례·형량 문제로 특징화시켜 볼 수 있다([표 9]).⁴⁰⁾

38) 업형 민간임대주택사업자는 광역시장·특별자치시장·도지사에게 ‘토지보상법’ 제4조 제5호 및 제8호(별표)에 의거 필요한 토지 등의 수용을 할 수 있도록 요청할 수 있다.

39) 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 25.

40) 원유호·송호창, “공익사업에 대한 민간수용제도의 취약점 및 개선방안에 관한 연구”, 『감사논집』, 제18호, 2011, p. 95.

기업형 임대주택 건설은 ‘서민·중산층의 주거안정화’라고 하는 사회보편적 공익을 추구하는 것이 목적이라면 그 공익성은 [표 9]에서 보는바와 같이 지속적으로 보장되고 사회에 합목적적으로 잘 환원되어야 할 것이다. 이러한 사회보편적 과제가 임대임대기간 8년이라는 공익실현의 유한성과 민간투자자, 연기금투자자 및 지방공사 등의 이윤추구 행위가 전개될 개연성을 미리 분석·진단해볼 필요가 있다(제V장 사례분석). 특히, 택지조성 및 주택건설과 관련하여 私인에 의한 공익사업은 잉여이익의 극대화로 인한 사적 남용의 위험성이 크기 때문에 규제강화와 제도적 보완이 필요하다고 주장한다.⁴¹⁾ 본 연구에서는 보완책을 제시하기 전에 공익과 사익을 비교·형량해 볼 수 있는 실증적 사례분석을 시도한다.

[표 9] 분야별 공익성의 판단기준

구 분	세부 내용	비례형량
경제발전적 공익	지역경제발전	사익과 사익에 의한 비교형량
	고용의 확대	
사회보편적 공익	공익의 지속적 보장	공익과 사익의 비교형량
	공익의 사회 환원	
환경보전적 공익	환경오염의 최소화	공익과 공익에 의한 비교형량
	역사 및 문화의 보전	

자료: 원유호·송호창, “공익사업에 대한 민간수용제도의 취약점 및 개선방안에 관한 연구”, 「감사논집」, 제18호, 감사원, 2011. 9. 95.

V. 수혜귀착의 사례 분석

기업형 임대주택 건설을 위해서 몫 좋은 곳의 택지를 우선적으로 공급해주거나 택지를 직접 개발할 수 있도록 승인·인가·허가를 해주는 것 자체가 이미 보이지 않는 엄청난 혜택을 제공하는 것이며, 수익성을 담보해주는 것과는 같다. 기업형 임대주택에 대한 정부의 다양한 지원정책으로부터 수혜자는 이미 정책의 목적에서 언급한 바와 같이 임대주택을 임차하는 서민·중산층의 수요자임 부인할 수 없다. 하지만, 가장 큰 수혜자는 기업형 임대주택사업에 직·간접적으로 참여하는 건설사와 지분투자자일 수 있다는 것이다. 특히, 기업형 임대주택이 임대임대무를 완료하고 매각될 때 나타나는 수혜의 귀착을 분석해볼 필요가 있다.

본 장에서는 인천도하지구 기업형 민간임대주택의 건설·공급에서 발생·예상되는 수혜귀착의 사례를 분석하고, 또한 이것을 판교지구에서 이미 진행된 수혜귀착의 사례와 비교하여 기업형 임대주택사업의 전반적인 문제점을 진단한다.

41) 원유호·송호창, 상계 논문, p. 107; 다른 한편, 관련 제도의 철회를 주장하는 최은영, 상계서, 2015.5.11, p. 46.

1. 인천도하지구 사례 분석

(1) 사업 개요

인천도하지구 기업형 민간임대주택 건설사업의 개요는 주택기금, 인천도시공사 및 대림산업이 임대리츠를 만들어 인천도시공사가 개발한 택지를 공모방식에 의해 매입한 후 주변지역의 임대보증금과 임대료 수준에 맞추어 임대하는 것이다. 2015년 9월 4일부터 입주자를 모집하여 5.5:1의 높은 평균 경쟁률을 보였다고 한다.⁴²⁾

[표 10] 인천도하지구 기업형 임대주택의 사업비

구분	건설원가(③)			금융비(차익)와 관리비(⑥)			⑦=③+⑥
	①택지비	②건축비	③=②+①	④차익	⑤관리비	⑥=④+⑤	총사업비
금액	1,431억원	3,644억원	5,073억원	761억원	312억원	1,073억원	6,148억원
비율(%)	28.20% (①/③)	71.80% (②/③)	100%	15.00%* (④/③)	6.15%** (⑤/③)	21.15% (⑥/③)	-

자료: 국토교통부, NEW STAY 지원센터 내부자료, 2015.12.

* (주택시세-건설원가)/건설원가=15%의 비율로 분석함; 참조, 국토교통부, “리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련”, 보도자료, 2014.2.26, pp. 6.

** 임대의무기간 동안 건축물의 가치유지에 소요되는 비용으로서 임대사업자가 부담하게 되는 광의의 관리비이며, 이것은 임차인이 부담하는 소모성 관리비와 구분된다.

총사업비는 택지비와 건축비로 계산한 건설원가에 금융비와 관리(유지)비를 합하여 산출할 수 있다. 총사업비의 구성비율에서 가장 두드러진 특징 중의 하나는 건설원가에서 차지하는 택지비의 비중이 매우 낮다는 것이다. 해당 택지를 감정평가금액⁴³⁾으로 공급을 받았음에도 불구하고 택지비의 비중이 매우 낮았다는 것은 인천도시공사가 공용수용의 방법으로 택지를 저렴하게 개발했을 뿐만 아니라 수용 당시 인근지역의 택지가격이 상대적으로 낮았다고 볼 수 있다. 위 28.2%의 택지비 비중은 지방에서조차 낮은 편에 속한다.

위의 [표 10]에서 금융비용은 건설원가의 15% 수준으로 표시되어 있는데, 761억원은 사실상 건축기간에 발생하는 건설수익에 해당하며 국토교통부가 인정해주는 보통 수준이다.⁴⁴⁾ 금융·관리비 1,073억원에서 건설수익을 제한 금액 312억원은 임대사업자(대림산업)가 8년간

42) 국토교통부, 상계 보도자료, 2015.9.16, p. 6.

43) 인천도시공사, “민간 참여 공동주택 용지 개발사업 공모 지침서(도하 도시개발 사업구역)”, 2014.11.28, p. 2; 2014년 11월 28일 인천도하지구의 공동주택용지 개발을 위한 민간사업자 제안공모에서와 달리, 국토교통부는 2015년 10월 12일자에 “기업형 임대주택 공급촉진지구내 택지공급가격의 기준”을 마련하여 공고했다. 앞으로 기업형 임대주택 건설용지에서 공급되는 토지는 전용면적 85㎡이하의 임대주택용은 조성원가의 100%로, 전용면적 85㎡이상의 임대주택용은 조성원가의 110%로 공급해야 한다.

44) 비교, 국토교통부, “리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련”, 보도자료, 2014.2.26, pp. 6; 그러나 인천미디어신문(2015.7.29.)은 “인천도시공사, 임대리츠에 도하구역 … 보증금과 월세 주변보다 비싸 입주자 모집 결과 주목”에서 인천도하 기업형 임대주택건설의 수익은 21%에 달할 것으로 예측했다 (<http://blog.daum.net/insufirst/7300086>(2016.2.1자 검색)).

임대주택을 관리·유지하는데 소요될 것으로 예상되는 비용인데, 이것은 건축 후에 발생하는 자본적 지출에 해당한다. 그 비율은 건축비의 1.07%로 기존의 10년 공공건설임대주택에 적용되는 0.8%보다 높게 보았을 것으로 생각한다.

기업형 임대주택에서 최초 임대보증금과 임대료(이하 차임)의 책정은 기존의 공공건설 임대주택과 달리 대림산업이 자율적으로 결정하도록 되어 있다. 인천도하지구의 경우 아래의 [표 11]과 같이 주변지역의 차임수준에 맞추어 책정했음에도 불구하고 당시 “민간기업에 대한 과도한 특혜, 8년 후 일반매각을 둘러싼 우려 등”이 거론되자 일부 언론에서는 2015.8.28일자 ‘민간임대주택 특별법’의 국회 통과여부를 불투명하게 보기도 했었다.⁴⁵⁾ 그러자, 연 5%의 임대료 상승률을 연 3%로 하향조정하여 발표했다.

[표 11] 인천도하지구와 주변지역의 임대보증금 및 임대료 비교

도하지구					주변지역		
전용면적	세대수	주택가격*	임대보증금	월임대료	전용면적	임대보증금	월임대료
59㎡	548호	2억0,646만원	5,000만원	43만원	59㎡	5,000만원	48만원
72㎡	621호	2억3,465만원	6,000만원	48만원	72㎡	6,000만원	49만원
84㎡	938호	2억6,512만원	6,500만원	55만원	84㎡	6,500만원	57만원

자료: 국토교통부, “뉴스테이, 민간제안 리츠로 수도권에 5,500호 공급”, 보도자료, 2015.5.13, p. 5.

* 주택가격은 월세의 보증금환산율 3.298%로 산출했으며, 환산율은 건설원가에서 도출함.

아래의 [표 12]의 총사업비 6,148억원은 우선주, 보통주, 차입금 및 임대보증금의 형태로 조달되었다.⁴⁶⁾ 우선주와 보통주는 25.02%, 임대보증금은 22.41%, 나머지 52.28%는 차입금이 차지하고 있다. 인천도하지구에는 공공임대리츠와 민간임대리츠의 2가지의 형태가 있는데, 재무분석 결과 민간임대리츠에서 예상되는 수익률은 6.10%인 반면에 공공임대리츠⁴⁷⁾는 4.45%로 나타났다고 한다.⁴⁸⁾

[표 12] 인천도하 민간임대리츠의 총사업비와 자금조달 구조

구분	합계	보통주		우선주	차입금	보증금
		대림산업	도시공사	주택기금		
금액	6,148억원	231억원	231억원	1,076억원	3,233억원	1,378억원
		1,538억원(실질 총투자비)				
비율	100%	3.76%	3.76%	17.5%	52.58%	22.41%
		25.02%				

자료: 국토교통부, 상계 보도자료, 2015.9.16, p. 6.

45) 인천미디어신문(2015.7.29), 앞의 글.

46) 국토교통부, 상계 보도자료, 2015.9.16, p. 6.

47) ‘공공임대주택 특별법’ 제4조 제1항 제6호 참조.

48) 인천미디어신문(2015.7.29), 상계글; 구체적 언급은 없었지만 주택건설·임대의 연간 수익률로 추정함.

우선주와 보통주의 수익률은 차입금의 조달형태에 따라 달라진다. 차익금을 일정한 제1금융권 대출이자율(3% 내외)로 조달할 경우 증가하는 수익금은 모두 실질 총투자비(1,538 억원)를 조달한 주주들에게 할당된다. 8년 임대 후 해당 임대주택의 매각은 기업형 임대주택사업의 종료를 의미하며, 임대주택으로서의 公的 기능은 끝난다. 이때의 문제는 매각에 의한 양도차익이 누구에게 귀착되며, 그것을 우리 사회가 어떻게 용인할 것인가이다.

(2) 수혜배분 분석

이미 언급한 바와 같이, 기업형 임대주택정책은 택지의 우선 공급 및 개발, 주택도시기금의 출자 및 보증, 조세감면 등 각종 규제완화를 통해 민간건설업체를 임대주택시장으로 끌어들이 임대주택의 공급을 확대하는 정책이다. 여기서 임대기간동안의 수혜자로 임대주택의 수요자를 부각시켰지만, 더 큰 수혜자는 해당 임대주택을 건설하는 임대사업자와 해당 민간임대리츠에 참여하는 주주일 수 있다는 것이다. 주주는 민간부분의 금융기관과 부동산투자자일 수 있다. 비교적 주식구조가 간단한 인천도하지구의 민간임대리츠는 대림산업, 인천도시공사 및 주택도시기금으로만 구성되어 있기 때문에 앞으로 발생할 수익금이 이들 참여주주에게 분배될 것이다.

차임의 상승에 따른 수익률 증가를 추정하려면, 먼저 총사업비를 기초로 한 규모별 주택가격을 산출해내야 한다([표 13]). 그 주택가격은 총사업비를 기초로 역산출하고, 이렇게 산출되는 주택가격은 다시 임대료의 임대보증금 환산비율(이하 보증금환산율)을 계산해내는 기초로 활용한다.⁴⁹⁾

[표 13] 기업형임대주택 가격의 규모별 추정

(단위: 만원)

전용면적	세대(호)	보증금	월세	연월세	보증금 환산율*	환산 보증금	주정 주택가액	전용평당가액	총사업비
59㎡(22평형)	548	5000	43	516	3.298%	15,646	20,646	938	1,131억원
72㎡(28평형)	621	6000	48	576	3.298%	17,465	23,465	838	1,457억원
84㎡(33평형)	938	6500	55	660	3.298%	20,012	26,512	803	2,487억원
①건설원가					-				5,075억원
②금융·관리비					-				1,073억원
총사업비(①+②)					-				6,148억원

* 보통 전월세환산율(r)은 (전세가격-보증금)에 적용하나 여기서는 (주택가격-보증금)에 적용함.
자료: 국토교통부, 상계 보도자료, 2015.9.16, p. 6.

49) 보통 보증금을 월세로 환산하는 비율을 전월세환산율(R)이라 하는데, 월세=(전세가격-보증금) $\times R$ 로 산출할 때 전세가격은 그 기초가 된다. 여기서는 편의상 주택가격을 기초로, 임대료를 임대보증금으로 환산하는 비율을 보증금환산율(R_d)이라 하면, 산출하고자 하는 보증금=(주택가격-보증금) $\times R_d$ 로 산출한다. 보통 전세가격이 주택가격보다 낮기 때문에 전월세환산율(R)이 보증금환산율(R_d)보다 높게 나타난다.; 비교, 국토교통부, “뉴스테이, 민간제한 리츠 수도권에 5,500호 공급”, 보도자료, 2015.10.13, p. 13.

[표 13]에서와 같이 산출한 평형별 주택가격에 대한 차임을 입주 1년 후 다음 연도 초에 각각 3%씩 증가시킬 경우 임대료를 임대보증금으로 환산한 각 연도의 환산임대보증금의 총 증가분을 구하면 [표 14]의 ①과 같다. 임대의무기간 동안 투자수익율은 2차년도 초에 3.617%에서 8차년도 초에는 5.587%로 증가한다. 이러한 증액추세가 임대의무기간 만료 후에도 2년 동안 계속되었다고 볼 때 연투자수익율은 6.567%로 증가하게 된다.

[표 14] 임대보증금과 임대료의 상승에 따른 투자수익율

(단위: 만원)

구 분		입주 1년 후 과 다음 년도 초에 각각 3%씩 임대보증금과 임대료를 상승할 경우 임대보증금으로 환산한 각 연도 총 증가분							
세대수	주택가격	2년초	3년초	4년초	5년초	6년초	7년초	8년초	11년초
548(59㎡)	20,646	11,201	22,402	33,602	44,803	56,004	67,205	78,405	112,208
621(72㎡)	23,465	14,426	28,852	43,278	57,705	72,131	86,557	100,983	144,261
938(84㎡)	26,512	24,620	49,239	73,859	98,479	123,098	147,718	172,338	246,197
①임대보증금 환산 총증가분		50,247	100,493	150,740	200,986	251,233	301,480	351,726	502,466
②연상승 차익율=①/총투자금*		0.327%	0.653%	0.980%	1.307%	1.634%	1.960%	2.287%	3.267%
③보증금환산율(월세수익율)		3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
④=②+③=연투자수익율		3.627%	3.953%	4.280%	4.607%	4.934%	5.260%	5.587%	6.567%

* 주주들의 초기 총투자금: 1,538억원(=대림 231억원+인천도공 231억원+주택기금 1,076억원)

‘민간임대주택 특별법’ 제43조의 임대의무기간 8년이 완료되면 기업형 임대주택을 매각할 수 있는데, 해당 임대주택의 거래가격은 임대의무기간 동안 및 직후에 등락을 할 것이다.

[표 15] 매각시 주택가격의 상승에 따른 양도차익과 수익률 추정

구 분		8년 후 주택가격의 예상 변동률에 따른 예상 양도차익						
세대수	주택가격	15%상승	20%상승	30%상승	50%상승	100%상승*		
548	20,646만원	170억원	226억원	339억원	566억원	1,131억원		
621	23,465만원	219억원	291억원	437억원	729억원	1,457억원		
938	26,512만원	373억원	497억원	746억원	1,244억원	2,487억원		
2,017세대의 총합계		762억원	1,014억원	1,522억원	2,539억원	5,075억원		
양 도 차 익	인천	231억원	프리미엄	114억원	152억원	228억원	381억원	761억원
		투자	P_r^*	49%	66%	99%	165%	330%
	대림	231억원	프리미엄	114억원	152억원	228억원	381억원	761억원
		투자	P_r^*	49%	66%	99%	165%	330%
	기금	1,076억 원투자	프리미엄	534억원	710억원	1,068억원	1,777억원	3,553억원
			P_r^*	49.5%	66.1%	99.1%	165.1%	330.2%

주: P_r (프리미엄율)=프리미엄/투자한 자본금

* 대방건설은 판교신도시지역의 10년 공공건설임대주택을 6년간 임대 후, 2015년 7월에 건설원가의 212%로 임차인들에게 매각을 했다는 점에서 인천도하지구에서도 그럴 가능성을 배제할 수 없다.

공용수용에 의한 저렴한 택지비, 국가에 의한 인프라구축 등의 혜택이 주어진 지구의 주택 가격은 보통 일정기간 후 거의 상승했다. 이러한 가정 하에서 입주 8년 후 인천도하지구 기업형 임대주택의 수혜자는 지분투자자이고, 주택가격이 상승·변동할 경우 그에게 돌아갈 수혜의 정도를 양도차익으로 산출해본다([표 15]).

주택가격의 상승에 의한 양도차익은 실질 총투자비용에 따라 인천도공과 대립산업에 각각 15%, 주택도시기금에 70%씩 분배된다. 주택가격이 15% 상승할 경우 전자는 각각 114억원, 후자는 532억원의 순차익, 이 투자자들은 주택가격의 상승으로 불로소득에 해당하는 프리미엄(rent)을 추구하게 된다(rentseeking). 주택가격이 50%로 상승한다고 가정할 경우 프리미엄율은 투자비의 165%로 상승하고, 그 순차익은 인천도공과 대립산업은 각각 380억원, 주택도시기금은 1,776억원으로 커진다. 극단적으로 주택가격이 2배로 상승할 경우 프리미엄은 투자금 대비 330%로 커질 수 있다.

이러한 문제를 인식한 국토교통부는 2016.1.12자에 “민간기업이 택지를 공급받아 기업형 임대주택을 건설·운영한 후 정상적인 집값 상승률을 초과하여 매각차익이 발생한 경우 일부를 주택도시기금에 추가로 배당하도록 하여 과도한 개발이익을 환수할 예정”이라고 보도하였다.⁵⁰⁾ 여기서 문제는 ‘정상적인 집값 상승률’이 무엇인지에 대한 기준도 없을 뿐더러 ‘주택도시기금에 추가로 배당하도록 하는 강제규정’이 없기 때문에 국토교통부의 보도 자료는 구속력을 전혀 발휘할 수가 없다. 설령, 주주들이 계약상으로 개발이익의 환수율을 자발적으로 정한다고 한들 민간사업에 대하여는 어떤 자료의 공개요청도 할 수 없기 때문에 과도한 집값 상승에 의하여 얼마의 폭리를 취했는가를 정확하게 파악할 수 없다는 것이다.

2. 판교신도시지구 유사사례 분석

2005.7.13자 일부 개정된 ‘임대주택법’ 제12조에 의거 2006년 5월 판교신도시지구에서는 4개 민간사업자가 건설할 10년 공공건설임대주택의 입주자들을 동시에 모집하였는데, 당시 60%~70%가 미달하여 3차까지 입주자를 모집하였다.⁵¹⁾ 가장 큰 원인은 임대보증금(건설원가의 90%)이 인근지역 전세가격보다 30% 정도 높았기 때문이며, 그렇게 높았던 가장 큰 이유는 당시 택지비가 건설원가에 차지하는 비중이 43%로 컸었기 때문이다.

‘참여정부의 주거복지 로드맵’에서 10년 공공건설임대주택의 건설목적을 찾을 수 있다.⁵²⁾ 자가보유가 가능한 소득계층(소득 5분위~6분위)을 정부가 지원할 경우 기존의 임대주택에서 보다 저렴하게 장기간(10년) 거주하면서 돈을 모으고 그리고 임대 의무기간이 만료되면

50) 국토교통부, 상계 보도자료, 2016.1.12, p. 12.

51) _____, “비싼 판교민간임대 천덕꾸러기”, 세계일보, 2006.4.21; _____, “판교 민영임대 최종집계, 계약을 절반 이하”, 연합뉴스, 2006.5.18.

52) 이순배·김재광, “서판교지역의 10년 공공건설임대주택에 관한 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제55집, 2011.11, p. 79, <표 17>의 설명과 관련된 모든 내용은 앞의 글에서 이용된 것이다.

그 임대주택을 분양을 받아 자기 집을 마련하도록 하는 중산층의 주거안정화였다. 이러한 목적으로 민간임대사업자에게 공공택지를 조성원가 대비 60%~85%의 수준으로 저렴하게 공급하고, 그리고 추가로 국민주택기금을 지원했을 때 당시 반대 등의 논란은 거의 없었다.

2009년 1월부터 입주를 시작한 판교신도시 A3-2블록의 경우⁵³⁾ 2015년 7월에 총 266세대 중 3분의 1세대가 분양전환에 합의하여 조기분양전환을 했다. 그 법률적 근거는 2009.6.25 자에 일부 개정된 ‘임대주택법시행령’ 제13조의 임대무기간에 관한 규제완화이었고, 그 이유는 “민간임대사업자의 임대사업 참여를 촉진하기 위하여 임대무기간이 10년인 임대주택도 임대무기간의 2분의 1이 지나면 쌍방향으로 분양전환을 할 수 있도록 하는 것”이라고 했다.⁵⁴⁾ 규제완화는 임대주택이 추구하는 본연의 목적과 전혀 다른 결과, 즉 민간임대사업자의 폭리를 합법화시키며 무주택서민의 주거불안을 가중시켰다. 이 점에서 기업형 임대주택사업에 대한 규제완화도 재검토할 필요가 있다.

임차인들은 임대기간동안 임대사업자의 투자자금(건설원가의 10%)에 대한 이자(이하 자기자금이자)와 감가상각비 그리고 입주 1년 후 매년 초마다 건설원가 대비 연 5%씩 임대보증금과 임대료(이하 차임)의 인상을 요구했다.⁵⁵⁾ 이를 기초로 임대사업자의 수익률을 산출해보면, 일정한 임대사업자의 투자자금 대비 감가상각비와 차임인상이 누적으로 나타나기 때문에 임대기간이 길어짐에 따라 임대사업자의 투자자금 대비 실질 투자수율은 2010년 3.94%에서 2015년에는 14.99%로 점점 더 크게 증가하는 추세를 보여주었다([표 16]).

〔표 16〕 자기자금이자, 감가상각비 및 차임인상에 따른 임대기간의 수익율*

구분	①자기자금이자	②누적감가상각 이자	③누적차임인상 이자	④=①+②+③ 연중수익	⑤투자자금	⑥=④/⑤ 투자수익율
2015	945,910	803,147	2,364,778	4,113,835	27,438,000	14.99%
2014	945,910	669,289	1,891,822	3,507,021	27,438,000	12.78%
2013	945,910	535,431	1,418,867	2,900,208	27,438,000	10.57%
2012	945,910	401,573	945,911	2,293,395	27,438,000	8.36%
2011	945,910	267,716	472,956	1,686,581	27,438,000	6.15%
2010	945,910	133,858	0	1,079,768	27,438,000	3.94%

* 입주년도 2009년의 임대수익율은 편의상 0로 가정함.

자료: 대방건설, “주택가격 및 임대보증금·임대료 산출내역”, 2006.3; 누적 감가상각비·차임인상의 이자수입 산출에는 임대료의 자기자금이자 산출시 적용되는 이자율 3.45%를 적용함.

53) MB정부가 시작되는 2009년은 심한 경기침체로 인한 임대차계약해지 등으로 많은 임차인들이 입주를 포기했었다.

54) 임대주택법 시행령, 2009.06.25자 일부개정안(개정이유), 대통령령 제21557호.

55) 판교신도시 A3-2 블록의 경우 임대료산정의 기초가 되는 건설원가(주택가격)의 90%는 임차인이 나머지 10%는 임대사업자가 입주시 부담했다.

이제 조기분양전환에 따른 수혜귀착을 분석해보자. 판교신도시 A3-2 블록의 10년 공공 건설임대주택이 쌍방합의 의하여 어떤 규제를 받지 않고 2015년 7월경에 조기분양전환을 했다. 임대사업자는 [표 16]의 누적된 감가상각비·임대료인상분 그리고 임대보증금 인상분의 이자수입을 챙긴 상태에서 해당 임대주택을 감정평가금액으로 임차인들에게 매각했다. 이러한 조기분양전환의 수혜귀착을 시뮬레이션을 해보면 임대사업자가 3억 4,337만원이라는 엄청난 폭리를 취한 것으로 나타났다([표 17]의 ㉞).⁵⁶⁾

다른 한편에서, 임차인들은 조기분양전환을 받기 위해서 임대기간동안 감가상각비·임대료인상분 그리고 임대보증금 인상분의 이자뿐만 아니라 수선유지비, 제세공과금 및 화재보험료까지 부담해야 했다([표 17]의 ㉟). 이 금액을 2015년 7월 당시의 주택시세에서 빼주면 임차인들이 조기분양전환으로부터 받게 되는 마이너스 혜택으로, 5,364만원의 손해를 본 것으로 나타났다.

[표 17] 판교신도시 A3-2 블록 양도차익 분석(2015.7, 전용 84.99㎡)

(단위: 만원)

대방 건설	㉠	㉡	㉢	㉣	㉤	㉥	㉦	㉧	㉨
	건설 원가	감가상각 비 회수금	임대료인 상액 ⁵⁷⁾	임대인 총회수금	주택시세= 감정평가 금액	쌍방합의 조기분양전 환가격	총수익금= ㉢+㉤	순차익= ㉥-㉠	프리미엄율= ㉨/0.1*㉠
	27,438	2,525	1,250	3,755	58,000	58,000	56,775	34,337	1,251.4%
임차 인	㉠	㉡	㉢	㉣	㉤	㉥	㉦	㉧	㉨
	건설 원가	감가상각 비 부담금	임대료 인상액	수선유지비, 제세공과금, 화재보험료	주택시세= 감정평가 금액	쌍방합의 조기분양전 환가격	총부담액= ㉡+㉢+㉣+ ㉤	순손해= ㉥-㉦	손해율= ㉨/㉠
	27,438	2,525	1,250	1,588	58,000	58,000	63,364	-5,364	19.6%

주: ㉠ 또는 ㉠는 전용면적 84.99㎡(32A평형)에 대하여 대방건설이 2015년 7월 20일 공고문으로 제시한 조기분양전환가격으로 산출함, 대방건설, 판교 대방노블랜드아파트 조기분양전환 합의서 작성 공고, 2015.7.20.; ㉨의 프리미엄율=순차익/실질투자금, ㉠의 손해율=순손해/건설원가.
자료: 대방건설, “임대보증금 및 임대료 산출내역서”, 2008.12; 대방건설, 문서번호: 14-839, 대방건설, “대방노블랜드아파트 조기분양전환 안내문, 2015.2.27.

판교신도시 A3-2 블록의 조기분양전환에서 임대사업자는 ‘대박’을 터트리고, 임차인은 오히려 손해(-5,364만원)⁵⁸⁾를 보았는데, 그 원인은 ‘쌍방이 합의하여’ 분양전환을 하도록 한 2009.6.25자에 개정된 ‘임대주택법시행령’의 규정 때문이다. 합의과정에서 ‘갑’의 위치에 있는 임대사업가 대출보증연장, 일방적 임대료인상에 의한 명도소송으로 임차인을 압박과

56) 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구-10년 공공건설임대주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제73집, 2015.11, pp. 187.
57) 임대료 인상금액은 대방건설이 일방적으로 매년 5%씩 요구하는 금액이며, 이것의 납부는 조기분양전환 신청서를 제출할 수 있는 전제조건이었음(대방건설, 상계서, 2015.2.27).
58) 우리는 여기서 어떻게 임차인들이 손해를 보는가에 의문을 던져보아야 한다.

협박을 할 경우 경제적으로 위급한 임차인들은 나약한 ‘을’의 입장에서 모든 혜택을 빼앗길 수밖에 없었다.⁵⁹⁾

판교신도시 A3-2 블록의 조기분양전환과 관련하여 공익성을 판단할 때, 입주 전에는 3차의 중도금과 잔금을 납부하고 입주한 후 임대기간동안에는 인근지역의 전세가격보다 비싼 임대보증금(임대료)을 내면서 추가로 감가상각비·수선유지비·제세공과금 등을 모두 부담하며 거주하다가⁶⁰⁾ 조기분양전환 직전에는 크게 상승한 인근지역 주택시세로 분양전환을 받음으로써 손해를 본 임차인들에게서 어떤 공익성을 찾아볼 수 있겠는가? 내집마련 임대주택이 가난한 임차인들의 집이 되고, 그들의 희생으로 임대사업자가 대박을 터트리는 불공정한 사회적 분배구조를 직시해야 한다.⁶¹⁾

3. 인천도하·판교신도시지구의 사례 비교

아래의 [표 18]은 인천도하지구와 판교신도시지구의 사례를 비교·요약한 것으로서 규제 완화와 특별지원에서 건설되는 기업형 임대주택과 규제 없는 쌍방향으로 조기에 분양전환이 된 공공건설임대주택의 사례를 간단히 비교하는 내용들이다. 비교결과, 후자의 조기분양전환에서 임대주택이 추구하는 공익성은 완전히 훼손·중단된 것으로 나타났다.

인천도하지구 기업형 임대주택의 택지비가 건설원가에서 차지하는 비율이 조성원가의 60%~85%로 공급을 받은 판교신도시지구 A3-2블록에서보다 훨씬 낮게 나타났다. 그럼에도 불구하고 인천도하지구와 판교신도시지구의 임대차계약 당시, 각각 2015년과 2006년도의 주택가격은 각 인근지역의 가격과 비슷한 수준이었다. 그리고 이 두 지구의 공통된 특징은 정부가 정주여건에 필요한 인프라를 잘 구축해주거나 이미 비교적 잘 갖추고 있었다는 점이다.

총 사업비의 관점에서 볼 때, 인천도하지구에서는 건축기간동안에 발생하는 금융비용 등을 주택가격에 포함시킨 반면에 판교신도시지구에서는 입주예정자(임차인들)로부터 중도금을 받아 임대주택을 건설했다. 인천도하에서는 사업자의 실질 투자비가 건설원가에서 차지하는 비율이 30.3%로 비교적 높은 반면에, 판교신도시에서는 10%로 매우 낮았다.

연간 임대수익율은 두 지구에서 모두 차임의 상승에 의해서 증가추세를 보이지만, 실질 투자비 비율이 비교적 낮은 판교신도시지구에서 크게 상승하는 추세를 보였다. 인프라구축 등 사회적 여건에 기인한 임대주택가격의 상승프리미엄을 시기와 지역에 따라 다양하게 나타낼 수 있지만 판교신도시지구의 주택매각 프리미엄율이 1,251.4%로 지나치게 높게 나타났는데, 그 이유는 엄청난 크기의 주택매각 프리미엄(건설원가의 111%)에 사업자의

59) 이순배, 상계서, 2015.11, p. 178.

60) 임차인이 임대차계약을 해약하고자 하면 임대기간동안 납부한 감가상각비·수선유지비·제세공과금을 돌려받을 수 없을 뿐만 아니라 계약금까지 날려야 하기 때문에 해약을 하기 어렵다.

61) 조기분양전환의 문제점에 대한 많은 민원들을 국토교통부에 아무리 제기해도 ‘법과 규정이 없다’는 이유로 끄적하지 않고 있었다.

적은 투자금이 비교되었기 때문일 뿐만 아니라 임대기간동안에 발생한 감가상각비⁶²⁾까지 챙겨가기 때문이다.

기업형 임대주택사업자가 8년간의 임대주택을 유지·공급한다고 하여 토지수용, 택지의 공급과 관련된 많은 특별혜택과 금융·재정·세제지원 등의 엄청난 혜택을 주어도 되는가에 대한 검토가 필요하다. 공익의 탈을 쓰고 사익만을 추구하는 것이 아닌지? 사익이 공익보다 지나치게 커질 우려가 있거나, 판교신도시의 조기분양전환에서와 같은 과도한 프리미엄 발생이 사회적 분배정의에 반할 때 반드시 보완적 대책을 강구해야 한다.

[표 18] 인천도하·판교신도시지구사례 비교

구 분	인천도하지구		판교신도시지구(조기분양)		
	내 용	비 고	내 용	비 고	
위 치(연도)	5BL, 6-1BL(2015)		A3-2BL(2009)		
주택유형	기업임대주택		공공건설임대주택		
공익성(목적)	8년 임대	공익의 유한성	조기: 10년임대+내집마련 만기: 10년임대+내집마련	공익 포기 공익의 계속성 유지	
특례규정 및 지원	-토지의 공·사용 수용 -개발제한구역 이용 -국·공유지 사용·매입 -판매·업무시설 허용 -재정·세제·보증지원	많은 지원에 규제는 거의 없음 ([표 5]참조)	-공공택지 공급 (원가의 60%-85%) -주택기금 지원	적은 지원에 많은 규제 ([표 5]참조)	
임대주택의 매각	규제 없음	완전 사익화	조기: 규제 없음 만기: 규제	완전 사익화 공·사의 균형 가능	
입주(예정)일	2009년 1월		2018년 2월		
총사업비 구조	택지비	1,431억원	원가의 28.3%	273억원	원가의 43%
	건축비	3,644억원		361.2억원	
	소계	5,073억원(원가)	택지비+건축비		
	금융비	761억원	원가의 15%	택지비 이자	비용으로 처리
	수선유지비	312억원	주택가격에 포함	입주 후 매월 징수	건축비 0.8%/연
	계	6,418억원	2,017세대	634.2억원	266세대
비용 조달 구조	투자비	1,538억원	원가의 30.3%	64.2억원	원가의 10%
	차입금	3,233억원		0	
	보증금	1,378억원		570억원	원가의 90%
	계	6,418억원	2,017세대	634.2억원	266세대
임대수익율/연*	3.63%-5.59%	8년간 상승추세	3.94%-14.99%	7년간 상승추세	
매각 프리미엄율**	50%상승	165%	추정	-	
	100%상승	330%	추정	-	
	111%상승	-		1,251.4%	2015년 실증사례

*: 임대수익율=연도별 임대수입/실질 투자비, **: 프리미엄율=주택가격 상승 프리미엄/실질 투자비

62) 그러나 감가상각비는 감가된 임대주택을 매입한 임차인에게 반환되어야 한다. 그 이유는 임차인들이 건설원가의 90%를 임대보증금으로, 나머지 10%에 대하여 자기자금이자를 지급했기 때문에 인근주택 시세로 해당 임대주택을 매입하면 그들은 궁극적으로 손해를 보기 때문이다.

VI. 결 론: 보완책

기업형 임대주택의 건설로 당장 부족한 임대주택의 공급량을 늘리는 것으로서 필요한 공익성을 충분히 충족시킬 수 없는 것으로 판명되었다. 그 이유는 특별규정에 의하여 무수한 특혜와 정부의 온갖 지원·보증을 받는 기업형 임대주택의 공익성은 임대무기간이 종료로 완전히 중단되며 사익화되기 때문이다. 물론, 기업형 임대주택의 지분형태에 따라서 사익화의 형태는 다르게 나타날 수도 있지만, 인천도하지구의 기업형 임대주택에서처럼 주택기금 등⁶³⁾이 대주주로 참여할 경우 사익화문제는 적어질 수도 있다. 그러나 민간제안방식의 임대리츠 형태로 임대주택이 건설될 경우 공익의 중단에 의한 사익화를 법적으로 막을 수가 없다는 것이다.

최근, 기업형 임대주택의 건설은 유례가 없는 엄청난 특혜를 받으며 도심의 그린벨트 등을 중심으로 이루어지고 있고, 주위에 새로운 인프라구축 등에 의해 정주여건이 크게 개선되고 그리고 주택가격이 상승이 동반될 경우 엄청난 가격상승 프리미엄이 나타날 개연성이 크다면 그 사회적 프리미엄이 어떻게 귀착되는가를 면밀히 분석·검토할 필요가 있다. 판교신도시의 조기분양전환에서 나타난 과도한 가격상승 프리미엄은 임대사업자가 무주택 서민의 등에 기대어 얻은, 임차인들에게 손해를 안겨주면서 취득한 그야말로 사회적으로 지탄을 받을 수밖에 없는 매우 불공정한 불로소득이었기 때문이다. 정부가 침체된 국내경기를 진작시키기 위해서 야심차게 추진하는 기업형 임대주택정책으로, 즉 서민·중산층의 등을 집고서 경제를 살려야 한다는 생각을 버려야 한다.

그렇다고, 이미 법적으로 제도화된 기업형 임대주택사업에 대한 특별지원정책을 일거에 되돌릴 수도 없을 것이다. 그래서 일각에서는 과도한 집값상승에 의한 사회적 프리미엄을 임차인들에게 돌려주는 방안을 제시하고 있다. 하지만, 이 대안을 관철시키는 데에 많은 어려움이 따른다. 임대주택의 속성상 입주자격으로 입주를 제한해도 끝임 없이 전출입이 일어나는 현실 속에서 전출입이 자유로운 기업형 임대주택에서 이미 전출한 모든 임차인들을 찾아 프리미엄을 안분해주는 것 자체가 거의 불가능하다.

그래서 본 연구에서는 ‘임대수익률 補填制’로 탄력적인 보완책을 제시하고자 한다. ‘임대수익률 보전제’란 기업형 임대주택에 입주하는 시점부터 임대무기간 종료 후에 그 주택이 매각되는 시점까지 일정한 임대수익률을 보장해주는 제도로서, 일정한 수익률을 달성하지 못하거나 또는 의도적으로 매각시점까지 미룰 경우 매각시 발생하는 주택가격 상승프리미엄으로 그 부족분을 오히려 할증률로 채워주는 제도이다. 예를 들어, 5%~6% 범위에서 연간 임대수익률이 보장되어야 한다면 임대무기간동안 또는 그 후의 기간까지의 연평균

63) 국민연금, 공무원연금 등의 공적 기금들이 기업형 임대주택건설에 대거 참여할 경우 어느 정도 사익화를 막을 수 있겠지만 서민·중산층의 희생으로 기금을 불러가는 데에는 또 다른 문제가 발생한다.

수익률이 3%였다면 나머지 부족분한 2%~3%의 수익률을 임대주택을 매각할 때 발생하는 프리미엄으로 사후에 채워주는 것이다.⁶⁴⁾ 임대수익률을 보전해주고 남은 프리미엄은 주택기금으로 활용하는 방안을 생각할 수 있고, 이것은 공익성의 중단문제를 해결해줄 것이다.

만약 임대주택의 매각에서 임대수익률을 보충해줄 프리미엄 조차 발생하지 않을 경우 국가가 하한수익률 기준을 정하여 일부를 사후에 보전해주되, 사업의 인·허가과정에서 성공 가능성을 따져 주택기금의 무분별한 유출과 자원이용의 남발을 최소화시켜야 한다.

‘임대수익률 보전제’의 장점은 임대사업자가 건설시점부터 매각시점까지의 수익률을 일정한 범위에서 탄력적으로 선택하게 할 수도 있다. 도심에서 저렴한 임대주택의 장기적 공급이 필요할 경우 임대의무기간동안 임대료를 낮게 책정하거나 임대의무기간 종료 후에도 임대사업을 몇 년 더 연장할 경우 그 각각에 대하여 보장받지 못한 임대수익률을 할증률로 보전해줄 수 있다.⁶⁵⁾ 이것은 낮은 임대료 수준에서 임대존속기간을 더 길게 연장시켜주는 역할을 함으로써 지금까지 제기되어온 기업형 임대주택에 대한 공익실현의 불충분성과 계속성 문제를 동시에 해결해 줄 수 있다.

‘민간임대주택 특별법’ 제43조 제3항(임대의무기간 및 양도)의 “임대사업자가 임대기간이 지난 후 민간임대주택을 양도할 수 있다.”의 규정을 “임대사업자가 임대기간이 지난 후 민간임대주택을 양도할 수 있고, 그 양도차익은 대통령령으로 정하는 ‘임대수익 보전율’⁶⁶⁾에 따라서 임대사업자에게 배분·지급되어야 한다.”로 개정할 필요가 있다. 이 개정안은 자율적으로 임대료수준을 낮추게 하면서도 임대기간을 연장시킬 수 있는 일석이조의 공익실현을 가능하게 할 뿐만 아니라 사회적 분배정의의 실현에도 기여할 것으로 본다. 그리고 ‘임대수익률 보전제’로 안정된 수익률을 보장받게 되면 민간임대리츠로의 재무적 투자가 촉진되어 그동안 잠자던 시중자금이 기업형 임대주택건설로 투입될 수 있다.

침체된 국내경기의 단기적 활성화 목적으로 기업형 민간임대주택의 건설을 과다 지원하고, 그것이 매각하는 과정에서 발생하는 엄청난 공익의 사익화를 방지할 수 없다면 기업형 임대주택사업에 대한 법적 재검토는 반드시 이루어져야 한다.

(투고일 : 2017. 1. 26 / 심사일 : 2017. 2. 8 / 확정일 : 2017. 2. 10)

64) 주택도시보증공사로부터 투자에 대한 일괄 종합금융보증을 받을 뿐만 아니라 지금까지 유례가 없는 엄청난 세제혜택을 받는다는 점에서 5%~6%의 수익률은 매우 높은 수준에 해당한다고 본다.

65) 할증제도는 양도소득세의 장기보유특별공제와 유사하다, 장기보유특별공제란 부동산투기목적이 아닌, 필요에 의해서 장기간 보유하는 부동산의 과세표준액을 보유기간별로 차등 공제해주는 제도이다.

66) 예를 들어, [표 14]에서 연 6%/의 수익률을 보장해주고자 하다면, 연도별 미보장된 수익율을 각각 주택매각시 복리로 가산해주면 된다(연도별 보전율: 1차 연말 2.45% ... 7차 연말 0.52% ... 9차 연말 -0.76%).

참 고 문 헌

- 국토교통부, “리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련”, 보도자료, 2014.2.26.
- 국토교통부, “기업형 주택임대사업 육성을 위한 중산층 주거환경 방안-NEW STAY정책”, 정책자료, 2015.1.22.
- 국토교통부, ‘기업형 임대사업자의 자금조달이 수월해진다’, 보도자료 2015.3.17.
- 국토교통부, “뉴스테이, 민간제안 리츠로 수도권에 5,500호 공급”, 보도자료, 2015.5.13.
- 국토교통부, “뉴스테이, 인천도하에서 첫 발을 내딛다!”, 보도자료, 2015.9.16.
- 국토교통부, ‘기업형 임대리츠, 허브(HUB)만든다’, 보도자료 2015.11.13.
- 국토교통부, “내수 진작 및 수출 활성화를 위한 주거안정 강화 및 민간투자 활성화 방안”, 보도자료, 2016.1.12.
- 김남구, “사인에 대한 수용권 부여의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제43집, 209.2, p. 277~309.
- 김성수, “사인을 위한 공용침해와 관련된 판례분석과 입법정책 과제-공공필요성이 인정되는 체육시설을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, pp. 155~178.
- 김순식, “해외사례를 통해 살펴본 기업형 임대주택 도입에 대한 견해”, 한국감정원 부동산 시장보고서, 통권 2호, 2015, p. 138~143.
- 김현아, “뉴스테이 관련 특별법 공청회 진술내용”, ‘임대주택법 전부개정법률안’에 대한 국회국토교통위 공청회자료, 2015.5.11.
- 변정호, 『주택가격 변동성을 고려한 기업형 임대주택 가치평가 연구』, 석사학위논문, 한양대학교, 2016, 서울.
- 서장원, 『기업형 임대주택(New Stay, 뉴스테이) 사례분석』, 석사학위논문, 경기대학교, 2016, 서울.
- 석인선, “경제개발을 위한 사인의 재산권수용의 합헌성 논의-미국의 사례 분석을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제58집, 2012.8, pp. 198~220.
- 연태훈, “기업형 주택임대 활성화를 위한 정책과제”, 『주간금융브리프』, 제24권 제22호, 2015, p. 3~11.
- 원유호·송호창, “공익사업에 대한 민간수용제도의 취약점 및 개선방안에 관한 연구”, 『감사논집』, 제18호, 감사원, 2011. 9, p. 85~111.
- 유복경, 『금융정책을 중심으로 한 기업형 건설임대주택의 육성에 관한 연구』, 석사학위논문, 건국대학교, 2016, 서울.
- 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구-10년 공공건설임대주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제73집, 2015.11, p. 187.
- 이순배·김재광, “서판교지역의 10년 공공건설임대주택에 관한 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제55집, 2011.11, p. 77~102.
- 인천도시공사, “민간 참여 공동주택 용지 개발사업 공모 지침서(도하 도시개발 사업구역)”, 2014.11.28.

- 장우석, “민간 임대주택 산업 활성화 방안-일본 사례를 중심으로-”, 『이슈리포트』 제6호, 현대경제연구원, 2013.1, pp. 1~11.
- 장은혜, “고용수용에서 사인수용의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제71집, 2015.8, p. 207~226.
- 정남철, “사인을 위한 공용취용의 위헌성 판단”, 『헌법논총』, 제17집, 2006, p. 373~401.
- 정성훈, “민간기업형 임대주택사업의 올바른 방향”, 월간동향 212, 2016.6, p. 19~25.
- 정찬우, “사인의 토지수용권에 관한 고찰 -사인수용에 대한 판례 분석을 중심으로-”, 『입법학연구』, 제11집, 2014.12, p. 89~114.
- 조철현, “건설·부동산 분야 국정감사 … 전세난, 뉴스테이, SOC·안전 등 쟁점으로”, CERIK저널(한국건설산업연구원), 2015.10, p. 11~12.
- 진남영, “민간임대주택특별법 공청회 진술서”, ‘임대주택법 전부개정법률안’에 대한 국회국토교통위 공청회자료, 2015.5.11.
- 참여연대, “자가당착에 빠진 정부의 2015 경제정책”, 월간복지동향 195, 2015.1.
- 최석규, 『NEW STAY 정책의 성공요인 모색에 관한 연구』, 석사학위논문, 고려대학교, 2016, 서울.
- 최은영, “기업의 영리추구를 위한 고소득층용 임대주택에 대한 공적자원을 투입하겠다는 뉴스테이 법안”, ‘임대주택법 전부개정법률안’에 대한 국회국토교통위 공청회자료, 2015.5.11.
- 최현일, “기업형 임대주택 뉴스테이의 발전방안에 관한 연구”, 『집합건물법학』, 제16집, 2015.2, p. 79~100.

[기타]

- 대방건설, “임대보증금 및 임대료 산출내역서”, 2008.12.
- 대방건설, 문서번호: 14-839, 대방건설, “대방노블랜드아파트 조기분양전환 안내문”, 2015.2.27.
- _____, “공공성 안 보이는 LH의 뉴스테이-도입취지를 훼손하고 땅장사로 변질 우려”, 2016.7.21.(<http://www.naeil.com-content/> 검색).
- _____, “뉴스테이, 서민에겐 그림에 떡“영등포 뉴스테이 임대료 월세 110만원”, 2016.1.18. (<http://www.naeil.com-content/> 검색).
- _____, “뉴스테이 임대료 비싸 중산층 주거안정 도움 안돼” vs “주변 시세보다 싼 가격”(머니투데이, <http://blog.naver.com>(2016.2.16자 검색)).
- _____, “뉴스테이 땅값, 공공주택보다 싸다고?”, 경향신문, 2015.10.15., p. 23.
- _____, “비싼 판교민간임대 천덕꾸러기”, 세계일보, 2006.4.2.
- _____, “인천도시공사, 임대리츠에 도하구역…보증금과 월세 주변보다 비싸 입주자 모집 결과 주목”(인천미디어신문, <http://blog.daum.net/insufirst/7300086>(2016.2.1.자 검색)).
- _____, “중산층 위한 뉴스테이…국토부가 생각하는 중산층은?”, 헤럴드경제, 2015.10.16., p. 17.
- _____, “판교 민영임대 최종집계, 계약을 절반 이하”, 연합뉴스, 2006.5.18.
- _____, “초점 잃은 중산층 뉴스테이”, 아주경제, 2015.11.24.(<http://www.ajnews.com> 검색).