

공공주택특별법에 의거한 공공임대리츠의 검토*

- 주거안정과 부채감축의 기로(岐路)에선 LH -

Investigation on REITs under a Special Act on Public Housing

- Resident Stability vs. Debt Reduction of LH -

이 순 배 (선문대학교 국제경제통상학과 교수)

Lee, Sun-Bae / Sunmoon University

이 윤 (선문대학교 국제경제통상학과 교수)

Lee, Yoon / Sunmoon University

I. 서 론

II. 서민의 주거안정과 부채감축의 기로에 선 LH

III. 공공임대리츠

IV. 공공임대리츠사업의 사례 분석

V. 결 론: 요약 및 해결책

국문초록

공공임대주택의 공급주체는 지금까지 한국토지주택공사(LH)이었다. 그러나 최근 LH는 엄청난 부채에 허덕이며 기획재정부로부터 강력한 부채감축의 압박을 받아 사업방식을 바꾸면서 주체가 모호해졌다. 그것은 LH가 공공임대주택을 지으면 질수록 손실과 부채가 늘어나는 기존의 사업구조를 이윤을 창출하는 공공임대리츠(REITs)를 도입하면서부터다. 공공임대리츠란 LH가 자체 개발한 임대주택용지 또는 미분양 주택용지를 REITs에 매각하고, 그 택지에 민간업체가 공공임대주택의 설계·시공을 담당하도록 하여 사업비부담 및 부채발생을 원천적으로 피하며 공공임대주택을 공급하는 새로운 사업방식이라고 할 수

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

** 이 논문은 2014년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A03064796).

있다. 여기서 LH가 출자자이자 자산관자로서 등장한다는 점에서 사실상 REITs는 하나의 또 다른 사업체이다.

그럼, REITs가 과연 무주택서민의 주거안정을 꾀하면서 동시에 LH의 부채감축에 기여할 수 있는가를 분석해야 한다. 분석결과, 실체도 없는 부동산투자회사(REITs)를 전면내세워 민간자본을 유치하고, 그 민간자본으로 LH의 택지를 매입하여 민간업체에게 건설·관리를 맡김으로써 LH는 부채를 혁신적으로 감축할 수 있었다고 하지만, 주거안정은 크게 훼손되는 것으로 나타났다.

임대의무기간 종료시점에 대한 분석 결과, ‘3%를 출자하는’ LH의 투자수익률은 주택가격이 10%~20%만 상승해도 무려 1,000%대의 수익률을 올릴 수 있어, 그야말로 소액투자로 땅 잡고 헤엄치며 대박을 터트릴 수 있는 것으로 나타났다. 한편, 해당 임차인들은 건설원가의 2배~3배 수준으로 분양전환을 받아야 한다는 점에서 주거안정을 기대하기 어렵다. 공공임대주택 용지의 개발단계에서부터 공공임대주택의 건설 및 매각단계에서 나타나는 일련의 시세차익은 당연히 무주택서민들에게 귀속되어야 할 사회적 프리미엄임에도 예도 불구하고 LH의 부채감축으로만 이용됨으로써 본래 토지의 수용권을 정당화시킨 목적과 취지로부터 이탈하는 것으로 나타났다.

본 연구는 LH로 하여금 주거안정과 부채감축을 동시에 실현시킬 수 있는 해결방안을 모색해보았다. 첫째, 국토교통부장관이 공공주택사업자를 지정하도록 규정하고 있는 ‘공공주택 특별법’ 제4조 제1항 제6호를 폐기해야 한다. 둘째, ‘한국토지주택공사법’ 제11조의 손금처리규정에 공공임대주택사업에서 발생하는 LH의 손실은 이익준비금으로 보전하되, 미달될 경우 반드시 정부가 보전해주도록 의무화해야 한다. 셋째, 공공임대주택사업의 재무제표에 대하여는 최소한 임대보증금과 주택기금 용자는 부채에서 제외될 수 있도록 ‘공공기관 구분회계 운영지침’을 반드시 개정할 필요가 있다. 넷째, ‘공공주택 특별법 시행규칙’ [별표 7]의 제1호 가목의 “임대의무기간이 10년인 경우 분양전환가격은 감정평가금액을 초과 수 없다.”라고 하는 애매한 분양전환가격 산정기준을 ‘적정이윤 보장방식’ 등의 명확한 산정기준으로 개정해야 한다.

이러한 개정안들이 보완될 때, LH는 주거안정과 부채감축이라는 기로에서 고민하지 않고 부채율지표를 낮추면서 동시에 주거안정이라는 본래의 목적으로 돌아가야 한다. LH의 자가소유 촉진이어말로 무주택서민들에게 근본적인 주거안정을 가져다줄 수 있고, 그것은 바로 한국사회의 심각한 문제로 대두되고 있는 출산을 감소와 소득불평등 문제의 해결에 기여할 수 있다.

Abstract

Korea Land & Housing Corporation (LH) was a solid supplier of public housing in Korea until now. LH has an external pressure, however, from a debt reduction policy by the ministry of strategy and finance, led to change its business profile from providing public housing to adopting the real estate investment trusts (REITs). This approach is that LH sales its rented housing or unsold real estate sites to REITs and allows private real estate companies to plan and construct on those site which could ultimately reduce burden of construction and debt. However, in this business cycle, LH becomes an investor or a manager, which makes REITs are one of the corporations of LH. Fundamental research question can be arisen that these REITs can increase resident stability and debt reduction of LH. In result, this new approach can only reduce debt of LH but not for the resident stability. Analyzing the end of leasing contract, the investment earning rate of LH, only 3% investment from LH, could be 1,000% if 10% to 20% housing price increases. Although the future profit of public housing services should be returned to the homeless, this REITs approach only utilized the debt reduction of LH. In this research, an alternative approach is suggested that the resident stability and debt reduction for LH considered simultaneously. In this sense, the minister of land, infrastructure, and transport should discard the special act on public housing article 4 section 1 number 6. Second, the korea land and housing corporation act article 11 should be revised. Third, the public institute classification accounting operation guideline should be reconsidered as removing the security deposit of public housing and housing fund financing from the balance sheet of the public housing service. Fourth, an ambiguous sentence of conversion of rental housing for sale should be revisited as a reasonable probit guaranteeing method. Suffice to say that aforementioned revisions can lead LH returns to its initial purpose of establishment. This can ultimately contribute to resolve the reduction of birth rate and income inequality problems in Korea.

(주제어) 공공임대주택 특별법(special act on public rental housing), 공공임대리츠(REITs of public rental housing), 주거안정(stabilization of residences), LH의 부채감축(LH's debt reduction)

I. 서론

국토교통부는 2016년 1월 14일 세종시 컨벤션센터에서 개최된 “2016년 정부합동업무보고회”에서 경제활성화를 위한 주거안정 강화와 민간투자 활성화 방안을 보고하면서 기업형 민간임대주택(뉴스테이)의 공급을 본격화 하고 그리고 공공임대주택 및 행복주택의 지속적인 공급확대를 발표했다(국토교통부 보도자료, 2016.1.12.). 여기서 특히 공공임대주택의 지속적인 공급계획에서 새로 등장하는 실행주체와 운영방식이 무엇이며, 그리고 그를 통하여 어떻게 침체된 국내경제를 활성화시키려고 하는 대목에 대하여 주목해보아야 한다.

공공임대주택의 공급주체는 지금까지 한국토지주택공사(LH)이었다. 그러나 최근 LH는 엄청난 부채에 허덕이며 기획재정부로부터 강력한 부채감축의 압박을 받아 사업의 영역 및 방식을 바꾸어야 했다. LH의 사업영역은 매우 광범위할 뿐만 아니라 손실보전사업과 손실비보전사업을 동시에 운영하고 있지만, 정부는 지금까지 손실보전사업에 대한 어떤 재정지원도 없었다. 최근에는 기획재정부의 부채감축 압박으로 말미암아 손실보전사업을 수익을 창출하는 사업으로 전환함으로써 LH는 본래의 사업목적으로부터 이탈할 수밖에 없었다. 외국 경우, 일본의 공공임대주택 UR과 싱가포르의 HDB는 정부로부터 손실보전을 받고 있을 뿐만 아니라 독립된 부채계정으로 구분·관리를 하고 있다.¹⁾

모든 사업들에 대하여 구분하지 않고 통합적으로 부채관리를 하고 있는 한국토지주택공사의 2000년 초반 부채비율은 200% 내외였으나, 2005년 이후 300% 이상으로 급격히 증가하기 시작했다. 그 이유는 세종·혁신도시 및 신도시개발 등으로 투자규모의 확대와 함께 부채가 크게 증가했기 때문이라고 한다.²⁾ 그 후에도 LH의 부채비율은 계속 증가하여 2014년도에는 무려 409%까지 치솟다가 기획재정부의 강도 높은 중장기부채관리계획의 추진 이후, 2015년도에는 376%로 떨어졌다.³⁾

LH의 부채누적 및 감축과정을 살펴보면, LH는 공공임대주택을 지으면 지을수록 손실이 늘어나는 사업구조로 되어 있기 때문에 공공임대리츠와 민간공동개발 등으로의 사업방식 변경을 통하여 사업비의 부담을 줄여나가고 있다. ‘번 돈 범위 내에서 쓰자’는 현금흐름 및 대금회수 중시 경영을 추구하는 재무적 선순환사업구조를 최대한 활용하며 사업을 잘 하고 있다고 주장한다.⁴⁾

기존의 사업방식과 전혀 다른, 즉 눈여겨볼만한 LH의 사업방식으로는 공공임대주택건설에 적용한 공공임대리츠(REITs)의 운영방식이라고 할 수 있다. LH는 사업비 부담체계를

1) 김용태·박신영·조승연, “아시아 공공주택기관의 사업특성 및 재무현황 비교 연구: 한국, 일본, 싱가포르, 홍콩을 중심으로”, LHI Journal, 2011년 제4호, pp. 531.

2) 상계서, p. 536.

3) 기획재정부, “2015년 공공기관 결산, 재무건전성 대폭 개선, 부채관리목표 조기 달성”, 보도자료, 2016.4.26, p. 6.

4) LH공사, 보도자료, “LH! 현금흐름 중시 경영으로 금융부채 대폭 감축 성공”, 2015.4.8, p. 4; LH공사, “LH 15년 결산결과 단기순이익 1조원, 금융부채 8.6조원 감축”, 보도자료, 2016.4.4, pp. 1.

획기적으로 개선하기 위해서 주택기금과 공동으로 출자하는 REITs를 설립한 후, 거기에 LH는 자기가 개발한 임대주택용지 또는 미분양 주택용지를 매각하고, 그 택지 위에 민간 업체⁵⁾가 공공임대주택의 설계·시공을 담당하도록 함으로써 LH는 모든 사업비의 부담을 피하며 공공임대주택을 공급하는 방식을 도입했다.

이를 제도적으로 뒷받침을 해주고자 현 정부는 ‘(구)임대주택법’이 목적으로 추구하던 “무주택서민의 내집마련”을 ‘공공주택법 특별법’에서 완전 삭제함과 동시에 ‘공공주택 특별법’ 제4조에 공공주택건설의 사업시행자에 ‘민간형 부동산투자회사(REITs)’를 포함시켰다. 실체도 없는 부동산투자회사는 민간자본을 유치하여 사업을 시행하지만, 사실상 LH가 출자자이자 자산관자로서 등장한다는 점에서 사실상 REITs는 하나의 새로운 유형의 LH 사업체라고 할 수 있다.

이렇게 LH가 우회적인 방법으로 민간형-페이퍼컴퍼니(부동산투자회사)를 전면에 내세워 공공임대주택사업을 추진해야만 하는 데에는 불가피한 그 원인과 이유가 있다. 기획재정부는 손실보전사업을 추진하는 LH에게 다른 공기업들에게 적용하는 부채비율 잣대를 그대로 들이대고 있다. LH는 사업 특성상 국민주택채권, 청약저축으로 조성된 주택기금을 용자 받아써야 하고 그리고 임대주택을 건설할수록 더 많은 임대보증금을 받게 되는 데에도 불구하고 부채비율 산출시 기금용자와 임대보증금은 LH의 부채로 잡히기 때문에⁶⁾ 이를 극복하는 하나의 방법으로 공공임대리츠를 도입했다.

그래서 공공임대리츠가 무주택서민의 주거안정을 피하면서 동시에 LH의 부채감축에 기여할 수 있는가를 분석하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. LH는 공익을 앞세워 그린벨트 등의 민·공유지의 땅을 싸게 사들여 택지를 개발한 다음 매각하여 채권 개발이익으로 부채를 감축해가고 있다.⁷⁾ 다른 한편, LH의 사업체인 REITs는 택지 조성원가의 60%~85%로 택지를 공급을 받아 공공임대주택을 건설·임대하고, 임대의무기간 종료 후 분양 전환을 통하여 REITs는 청산절차를 밟게 된다. 이때 공공임대주택은 분양전환시 감정평가금액으로 매각되는데, 택지개발부터 매각에 이르는 전 과정에서 주택가격의 상승 및 여러 가지 혜택에 의해 발생하는 모든 시세차익을 출자자인 기금과 LH가 모두 가져가는 구조로 되어 있다.

REITs는 또한 전월세를 입주 2년 후부터 5% 이하씩 올릴 수 있고 그리고 택지개발에서부터 주택이 매각되기까지의 모든 과정에서 발생하는 시세차익이 입주시 건설원가의 2배~3배에 달하는 감정평가금액으로 분양전환이 될 수 있는데 예도 불구하고 ‘입주시점에 공공임대주택의 전월세가 인근시세보다 싸다는 주장(홍보)’만으로 LH 본연의 공익성 추구를

5) 사례: 하남시 강변도시 A29블럭의 공공임대주택(효성건설); 화성시 동탄 A40블럭의 공공임대주택(이수건설).
 6) 한국토지주택공사, 한국토지주택공사와 그 종속기업의 연결재무제표(2015.1.1.-2015.12.31.), p. 6~7.
 7) 참여연대, “LH 공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가?”, 이슈리포트 2015.9.11, pp. 4; <http://blog.naver.com>, “LH, 공공임대주택 부지 13,515호 민간 매각, 부채감축 명분으로 서민주거안정 포기하나”, 2016.10.5.

대신할 수 없을 것이다. 임차인의 등을 집고서 얻은 시세차익(대박)으로 온갖 형태로 누적된 LH의 부채를 감축한다면 그것은 임차인의 주거안정을 저해하고, 궁극적으로 저소득층의 저출산·빈곤 문제의 해결에 역행하는 것이다.⁸⁾

주거안정과 부채감축의 기로에 선 LH의 과제 내지는 문제점을 분석하고 대안을 제시하려면 먼저 공공임대리츠(REITs)가 탄생하게 된 배경과 원인이 밝혀져야 하고, 그리고 REITs가 사업을 시작하여 종료하는 단계에서 일어나는 일련의 자금 및 수혜의 흐름 분석이 이루어져야 한다. 이에 대한 본 연구의 실증적 분석결과는 ‘공공주택 특별법’ 제4조 및 관련 법령들을 폐기·개정하도록 제안뿐만 아니라 제1조의 목적성에 대한 논의의 장을 열어줄 것이다.

II. 서민의 주거안정과 부채감축의 기로에 선 LH

1. 서민의 주거안정을 위한 공공택지개발

(1) 공공택지개발에 관한 법률

공공주택의 공급에 의한 서민의 주거안정화에는 공공택지개발이 선행되어야 한다. ‘공공주택 특별법’(이하 동법) 제6조에 의거 택지개발을 하고자 하는 공공주택사업자(LH 등)는 공공주택지구계획을 수립하여 국토교통부장관으로부터 공공주택지구지정에 관한 승인을 받아야 한다. 지구계획의 승인 또는 변경승인을 받은 공공주택사업자에게는 건축법 외 34개⁹⁾ 관련 법률들의 승인·허가·인가·결정·신고·지정·면허·협의·동의·해제·심의 등을 받은 것으로 보며, 또한 지구계획 승인고시가 있는 때에는 인·허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다(동법, 제18조).

공공주택사업을 시행할 때에는 해당 간선시설을 설치해야 하는데, 그 설치자는 공공주택사업에 필요한 간선시설을 다른 주택건설사업이나 대지조성사업보다 우선하여 설치하여야 한다(동법 제25조). 그리고 국가 또는 지방자치단체는 공공주택사업의 원활한 시행을 위하여

8) 김민영·황진영, 상계서, p. 136; —, “맞벌이·무주택 신혼부부 아이 털 낳는다·· 결혼 3~5년차 20%가 ‘무자녀’”, 헤럴드경제(<http://biz.heraldcorp.com>, 2016.12.28. 검색); —, “빈곤 청년가구주 등꼴 빼는 ‘월세’”, 경향신문, 2017.2.17., p. 10; —, “주거비 높을수록 출산율 낮아진다”, 조인스랜드부동산(<http://news.joinland.joins.com>, 2016.12.28. 검색).

9) 골재채취법, 공유수면관리및매립에관한법률, 공유재산및물품관리법, 광업법, 국유재산법, 국토계획및이용에관한법률, 낙농진흥법, 농어촌정비법, 농지법, 대기환경보전법, 대중교통의육성및 이용촉진에관한법률, 도시개발법, 도로법, 사도법, 사망사업법, 산업입지및개발에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에관한법률, 산지관리법, 소하천정비법, 수도법, 에너지이용합리화법, 인입및산촌진흥촉진에관한법률, 자연재해대책법, 장사등에관한법률, 전기사업법, 주택법, 공간정보의구축및관리등에관한법률, 집단에너지사업법, 철도건설법, 철도사업법, 체육시설의설치·이용에관한법률, 초지법, 폐기물관리법, 하수도법, 하천법, 향만법.

도로·철도·공원 등 대통령령으로 정하는 시설을 직접 설치하거나 이를 설치하는 자에게 설치비용을 보조해줄 수 있다. ‘도로·철도·공원 등 대통령령으로 정하는 시설’이란 다음의 시설을 말한다(동법 시행령, 제19조).

- 항만, 도로 및 철도
- 도시공원 및 녹지
- 용수공급시설, 전기·통신시설, 가스시설 및 열공급시설
- 하수도 및 폐기물처리시설
- 공동구(公同溝)
- 그밖에 주택지구 개발을 위하여 특히 필요한 시설로서 국토교통부장관이 정하는 시설

‘공공주택 특별법’ 제27조 제1항에 의거 공공주택사업자가 주택지구의 조성을 위해 토지 등을 수용하거나 사용하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 사업인정을 받아야 한다.¹⁰⁾ 국토교통부장관이 택지지구를 지정·고시할 경우 한 때에는 그 토지의 수용과 사용과 관련된 사업의 인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다(동법, 제27조 제2항).

공공택지지구 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지는 지구조성사업 외의 목적으로 매각·양도할 수 없다. 그리고 공공택지지구 내 국가 또는 지방자치단체의 재산은 공공주택사업자에게 수의계약으로 양도할 수 있도록 규정하고 있다(동법, 제28조).

다른 법률들에 따른 인가·허가 등의 의제, 간선시설의 우선적 설치, 수의계약에 의한 국·공유재산의 양도 허용 등은 공공택지개발에 대한 매우 파격적인 특별 혜택이라 할 수 있다.

(2) 공공택지개발의 이익

택지개발의 이익은 토지가치의 증가에 기인하지만, 그 가치의 증가는 먼저 토지개발을 전제로 한 토지의 용도변경으로부터 발생한다고 볼 수 있다. 용도변경에 의한 토지가치의 증가는 공공투자(SOC), 도시생활구조 등과 같은 사회·경제적 요소들의 복합적인 작용에 의해서 결정된다. 그래서 도시의 발달과 함께 나타나는 토지가치의 증가는 사적 소유의 대상이 아니라 사회적으로 환수되어야 할 (블로)소득으로 간주하기도 한다.¹¹⁾

‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’(이하 국계획법) 제6조에 따라 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 4개의 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 구분 관리하고 있다. 도시지역은 주거 공업·상업·

10) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법) 제20조.

11) 김용창, “택지개발사업의 개발이익의 추계에 관한 연구”, 『한국지역지리학회지』, 제12권 제5호, 2006, p. 596.

녹지지역으로, 다시 주거지역은 전용주거지역, 일반주거지역 및 준주거지역으로 그리고 상업지역은 중심·일반·근린·유통상업지역으로 세분·관리하고 있다.

택지개발 과정에서 특히 관리·농림·자연환경보전지역에 속했던 토지가 다른 도시지역으로 변경되거나 또는/다시 도시지역 내에서도 녹지지역이 상업지역으로 변경될 때 토지의 사용가치는 크게 상승하는 것으로 나타났다. 그 변화의 정도는 같은 용도지역 내에서 한 지목(임야)이 다른 지목(대지)으로 변경될 때도 달라진다. 과거 토지가격의 상승폭이 컸던 시기에, 국토개발연구원이 토지의 용도 및 지목 변경과 관련된 지가변화를 추정한 결과를 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.¹²⁾

<표 1> 도시지역 토지의 용도·지목 변경과 지가의 변화(단위: 배)

변경전 \ 변경후	상업지역			주거지역			그린벨트			
	대지	전	임야	대지	전	임야	대지	전	임야	
상업지역	대지	1.00	0.22	0.06	0.72	0.15	0.04	0.42	0.09	0.02
	전	<u>4.65</u>	1.00	0.27	<u>3.33</u>	0.72	0.20	<u>1.96</u>	0.42	0.12
	임야	16.99	3.65	1.00	12.17	2.62	0.72	7.18	1.54	0.42
주거지역	대지	1.40	0.30	0.08	1.00	0.22	0.06	0.59	0.13	0.03
	전	<u>6.49</u>	1.40	0.38	<u>4.65</u>	1.00	0.27	<u>2.74</u>	0.59	0.16
	임야	23.73	5.10	1.40	16.99	3.66	1.00	10.02	2.16	0.59
자연 녹지	대지	1.69	0.36	0.10	1.21	0.26	0.07	0.71	0.15	0.04
	전	<u>7.84</u>	1.69	0.46	<u>5.61</u>	1.21	0.33	<u>3.31</u>	0.71	0.20
	임야	28.68	6.17	1.69	20.53	4.42	1.21	12.11	2.60	0.71
그린벨트	대지	2.37	0.51	0.14	1.70	0.36	0.10	1.00	0.22	0.06
	전	<u>11.01</u>	2.37	0.65	<u>7.89</u>	1.70	0.46	<u>4.65</u>	1.00	0.27
	임야	40.19	8.64	<u>2.36</u>	28.78	6.19	<u>1.69</u>	16.97	3.15	1.00

자료: 국토개발연구원, “현행 개발이익 환수제도와 개선방안 연구”, 1983, p. 113.

도시지역의 경관을 정비하고 환경을 보전하기 위해서 추가로 설정된 그린벨트(개발제한구역)의 토지에서 건축물의 신축·증축, 용도변경, 토지의 형질변경 및 토지분할 등의 행위가 엄격하게 제한된다. 택지개발지구 지정에 의해서 한 그린벨트지역의 임야가 주거지역

12) 국토개발연구원, “현행 개발이익 환수제도와 개선방안 연구”, 1983, p. 113; 이영아, “토지에서 나타나는 시대추구 연구”, 『공간과 사회』, 통권 제3호, 1993, p. 267.

및 상업지역의 임야로 변경되면, 달리 말해 그린벨트가 해제되면 각각 토지의 가격은 1.69배와 2.36배로 상승한다는 것을 보여주고 있다. 그리고 같은 용도지역 내에서도 임야가 田으로, 다시 田이 垆地로 지목이 변경이 될 때마다 지가는 상승한다.

공공주택사업자가 공공택지를 개발하는 과정에서 그린벨트지역의 임야가 주거지역과 상업지역의 택지로 변경할 때 지가는 각각 28.78배와 40.19배로 가장 크게 상승하고, 자연녹지지역의 임야가 주거지역과 상업지역의 택지로 변경할 때는 지가는 각각 20.53배와 28.68배로 증가한다. 토지의 용도와 지목을 변경하는 행정행위 그 자체는 이미 엄청난 개발이익을 발생시키는 행위라 할 수 있다.

위의 추정 외에도, 2007년에 김현수·신두영¹³⁾은 1998년부터 2004년도 사이에 택지개발사업이 완료된 30개지구를 선정하여 택지공급에서부터 주택건설 및 주택거래에서 발생하는 이익을 단계별로 추정하였는데, 주택거래단계의 이익추정에서 2006년 8월 평당 거래가격에서 분양 당시의 평당가격을 차감하는 방법을 활용한 단계별 이익분배의 분석결과, 택지를 개발하여 토지를 공급하는 한국토지공사는 6.2%의 이익, 주택을 건설·분양하는 사업자는 27.6%의 이익, 최종 주택의 피분양자는 75.7%의 이익을 보는 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 이것은 택지개발단계에서 주택건설단계로 직접 연계되면 더 많은 이익을 창출할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

택지개발사업, 즉 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령이 정하는 사업 등에 의한 개발이익을 환수·배분하여 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하도록 규정하고 있지만(‘개발이익 환수에 관한 법률’ 제1조 및 5조), ‘공공주택 특별법’ 제30조에 의거 공익을 목적으로 하는 택지개발사업에 대하여 개발부담금¹⁵⁾을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다.

택지개발부담금을 면제받는 대한주택공사가 2005년까지 택지개발(공급)과 분양·임대주택건설을 동시에 복합적으로 진행했던 당시의 택지지구에서의 개발·건설이익을 추계한 결과를 살펴보면, 대한주택공사는 공공택지 매각에서 1조1,865억원의 개발이익과 일반주택분양에서 1조697억원의 건설이익을 본 것으로 나타났다. 손실보전사업에 속하는 임대주택의 건설에서 1조5,338억원의 손실을 보게 됨으로써 개발·건설의 순이익은 8,861억원으로 크게 감소되었다(<표 2>).¹⁶⁾

13) 김현수·신두영, “택지개발사업의 개발이익과 영향요인분석 연구”, 『지역연구』, 제23권 제2호, 2007.8, pp 87.

14) 공공임대리츠에서는 택지개발단계에서부터 주택의 분양(매각)단계에까지 이르는 전 과정의 이익을 모두 LH와 기금이 가져간다는 것이 문제이다(제IV장 참조).

15) ‘개발이익 환수에 관한 법률’ 제8조의 개발부담금의 부과기준=(부과 종료시점 대상토지의 가액) - (부과 개시시점 대상토지의 가액+부과기간 정상지가상승분+개발비용).

16) 김용창, “택지개발사업의 개발이익 추계에 관한 연구”, 『한국지역지리학회지』, 제12권 제5호, 2006, p. 606.

〈표 2〉 대한주택공사의 개발·건설이익 추계결과(단위: 억원)

구분	유형	호수·면적	매출액	총사업비	손익	비고
전체	총계	-	280,878	272,017	8,861	
	분양	50,529호	80,098	69,401	10,697	
	임대	10,133호	82,898	98,236	-15,338	
	상가	107,000㎡	3,362	1,727	1,635	
	대지	10,390천㎡	114,519	102,654	11,865	
수도권	소계	-	219,684	214,963	4,721	
	분양	36,698호	61,430	52,340	9,090	
	임대	73,213호	64,298	76,804	-12,506	
	상가	7,000㎡	2,750	1,340	1,410	
	대지	6,847천㎡	91,207	84,479	6,728	
지방	소계	-	61,194	57,054	4,140	
	분양	13,831호	18,669	17,060	1,609	
	임대	28124호	18,600	21,431	-2,831	
	상가	29,000㎡	613	387	226	
	대지	3543㎡	23,312	18,176	5,136	

자료: 김용창, “택지개발사업의 개발이익 추계에 관한 연구”, 『한국지역지리학회지』, 제12권 제5호, 2006, p. 606.

(3) 공공택지개발의 공익성과 목적으로부터의 이탈

토지수용권을 부여 받기 위해서는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’에 따라서 사업인정 절차를 거쳐야 하지만 공공주택건설의 경우 ‘공공주택 특별법’에 의거한 사업인정 절차의 의제를 받는다. 사업인정 의제는 공익사업의 효율적 추진을 위한 절차의 간소화인 만큼 헌법에서 요구하는 공공필요에 대한 일반적 비례원칙을 벗어날 수는 없다.

헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있다. ‘공공주택 특별법’ 제17조에서 언급하고 있는 공공주택지구계획은 사인의 재산권에 대한 수용·사용 또는 제한을 전제로 한다. 이러한 행정행위가 공익사업으로 인정받기 위해서는 실현하고자 하는 공익이 그에 수반되는 사익의 훼손보다 월등히 클 때 우월한 공익성으로서 인정을 받게 된다.

우월한 공익성은 다시 합목적성의 원칙, 필요성의 원칙 및 상당성의 원칙이 얼마나 지켜지느냐에 따라서 판단될 수 있는 문제이다.¹⁷⁾ 공익사업이 추구하는 목적성 내지는 그 속성에 따라서 각 세부원칙들에 적용되는 중요도는 다르게 나타날 수 있다. 예를 들어, 공공주택사업에서 최소한의 침해로 충분한 보상이 이루어졌다고 할지라도 공공주택정책의 목적에 부합되지 않으면 그 사업 자체는 우월한 공익성을 달성할 수 없다고 할 것이다. 만약, 공공주택사업이 무주택서민의 주거안정이라는 본래의 목적을 추구하지 않고 부채감축 등과 같은 다른 목적을 달성하기 위한 방편으로 이용된다면, 그것은 국토교통부장관이 사인의 재산권을 수용·취득하도록 승인한 재량권의 일탈과 남용¹⁸⁾에 해당한다고 할 수 있다.

요즈음, 토지의 공용수용과 관련된 공익성 개념의 확장해석¹⁹⁾에 따라서 수용문제의 논점들은 강제수용권을 행사하는 수용주체뿐만 아니라 수용의 내용으로 확대·발전되어가고 있다. 수용주체가 국가 또는 지방자치단체, 공공기관인 경우 그가 추구하는 공익성은 합목적성의 관점에서 가장 심도 있게 판단되어야 한다. 그 이유는 공공단체가 본래 추구하고자 하는 목적으로부터의 일탈은 바로 공용수용의 정당성을 상실할 수 있기 때문이다.

공공주택사업자(LH)에게 주어지는 수용권이 무주택서민 등의 주거안정에 기여하도록 설정된 목적이 명확함에도 불구하고 부채감축의 일환으로 활용된다면, 그것은 본래 토지의 수용권 부여를 정당화시킨 목적과 취지에 부합하지 않는 잘못된 행정행위이다. 최근 LH가 지금까지 다양한 원인으로 인해서 쌓인 부채들을 무주택서민을 위해 건설하는 공공임대주택사업에서 이윤을 창출하여 부채감축을 하려고 하는 것 자체는 이미 목적의 적합성을 벗어나 자칫 소득분배의 양극화를 심화시키는 행위가 될 수 있다. 이것은 토지 수용권의 존재의의에 치명적 영향을 미치는 중요한 사항으로서 본 연구가 실증적 분석으로 밝혀내야 하는 과제이다.

2. LH의 부채감축과 주택도시기금

(1) 기재부의 중·장기 재무(채무)관리계획

정부는 재정의 투명성을 제고하고 공기업 부채의 재정적 위험을 적극적으로 관리하기 위하여 공공부문의 총부채를 기관별로 산출하여 2014년 말에 최초로 공표했다.²⁰⁾ 2013년 말

17) 김기영·김갑열, “공익성 확장의 경계에 위치한 공익사업과 사업인정 의제-골프장 조성사업에 대한 현재 결정례를 중심으로-”, 『대한부동산학회지』, 통권30(1), 2012.6, p. 351; 장은혜, “공용수용에서 사인수용의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제71집, 2015.8, pp. 215; 김 현, “공용수용-건설판례 이야기”, 2007, 건설안전기술, 제43권, 2007, pp.40.

18) 참조, 대법원 1997.09.26. 선고, 96누10096 판결; 김용창, “공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 관한 연구”, 『공간과사회』, 통권 제33호, 2010, p. 42.

19) 김기영·김갑열, 상계서, p. 346; 장은혜, 상계서, p. 211; 정극원, “택지개발사업에 있어서 민간에 대한 수용권부여의 문제점 검토”, 『토지공법연구』, 제50집, 2010.8, pp. 129.

20) 기획재정부, 보도자료, “2013년 공공부문 부채 898.7조원, GDP 대비 62.9%”, 2014.12.19, p. 1.

기준 일반정부 부채는 565.6조원(GDP 대비 39.6%), 비금융공기업 부채는 406.5조원(GDP 대비 28.5%), 내부거래(GDP 대비 5.1%)로 총부채는 898.7조원(GDP 대비 62.9%)에 달했다.

그래서 기획재정부는 국가채무를 GDP 대비 35%대 수준으로 관리하기 위해서 공공기관 및 지방공기업의 부채감축에 대한 목표치를 설정해놓고 철저히 관리하고자 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제39조의2에 따라 5회계연도 중장기재무관리계획 제출하도록 할 뿐만 아니라 계획대상 39개 중요 공공기관의 부채비율을 2017년까지 200% 이내(2013년: 232%)로 유지하기 위해서 부채감축의 추진상황을 점검하고, 그 이행실적을 공공기관 경영평가에 반영하며 공사채를 제한하는 총량제를 운영하고 있다. 또 다른 부채중점관리 대상인 지방공기업(26개)로 하여금 부채감축계획을 세우도록 하고, 그 계획에 따라 행자부는 이행여부를 주기적으로 점검하고 그 결과를 경영평가 및 지방공사채 사전승인에 반영하도록 하고 있다.

기획재정부는 ‘국가채정법’ 제7조에 따라 주요 39개 공공기관의 ‘16년~20년 공공기관 중장기 재무관리계획’을 2016년 9월 2일 국회에 제출했다. 그중 부채규모 상위 5개(58%) 공공기관의 부채규모와 비율을 살펴보면 <표 3>과 같다.

2015년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서에 따르면, LH는 중장기 사업계획과 연계된 2015년 사업추진계획 및 실행(사업조정, 총력판매, 경영효율화, 자산매각, 전세입대 방식변경, 정부출자 등)에 따른 부채감축의 노력으로 12.6조원의 부채를 감축하였지만 공공주택 등의 정책사업에 있어서 민간자금의 활용방안, 신규사업비 조달방안, 선순환 사업 구조로 수익모델 개선, 민간자금을 활용할 수 있는 사업모델을 다각적으로 발굴할 필요가 있다는 지적을 받았다.²¹⁾ 이 지적의 문제점은 LH가 민간자본을 끌어들여 이윤을 추구하는 사업으로 방향을 전환해야 한다는 것이다. 이러한 사업조정은 LH로 하여금 리츠를 활용한 공공임대주택건설, 공공-민간 공동개발, 토지·공사비의 상계 개발, 주민참여 환지방식 등으로 사업방식의 다각화와 시장수요·논리 중심으로 사업구조를 완전히 개편하도록 했다.²²⁾

<표 3> 상위 공공기관의 부채규모와 부채비율(단위: 조원, 괄호 안은 비율)

기관명	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
LH공사	135.9(358%)	138.6(351%)	139.9(345%)	138.8(332%)	135.6(312%)
한국전력공사	52.6(94%)	53.8(92%)	55.8(92%)	57.5(92%)	59.1(92%)
한국가스공사	32.0(302%)	32.4(288%)	32.7(277%)	33.2(264%)	33.4(247%)
한국도로공사	28.4(88%)	29.1(87%)	29.6(85%)	30.5(84%)	30.1(82%)
예금보험공사	30.2(무자본)	25.1(무자본)	20.3(무자본)	15.7(무자본)	13.5(무자본)
합 계	278.2(220%)	279.1(205%)	278.3(194%)	275.8(180%)	271.7(168%)

자료: 기획재정부, 보도자료, “16~20년 공공기관 중장기 재무관리계획”, 2016.9.2, p. 2.

21) 기획재정부(공공기관평가단), 2015년도 공기업 준정부기관 경영실적 평가보고서, 2016.8, p. 588.

22) LH, 내부자료(국회의원 감상희 외 9, “LH 공공택지 매각을 통해 본 공공기관 경영평가의 문제”, 정책토론회 자료, 2015.10.7, p. 11에서 인용).

손실보전이 필요한 공공임대주택사업 조차 이윤을 추구하는 시장논리에 따라 추진될 경우 LH 본연의 역할은 중단된다. 일률적으로 모든 사업들에 대하여 수익성을 지나치게 중시하는 기획재정부의 부채관리계획에 의한 공공기관평가는 공공임대서비스의 축소로 귀결되고 있다.²³⁾

(2) LH 부채감축의 문제점

기획재정부의 일률적이고 무분별한 공기업 부채감축정책은 LH의 정상적인 사업 운영에 직격탄을 날렸다고 본다. 모든 공기업의 부채비율을 똑같은 방식으로 산정하는 데에서 문제가 나타났다. 다른 한편으로는 국토교통부가 관장하고 있는 LH의 손실보전사업, 즉 정부가 추진해야 할 사업을 LH가 대신 추진함으로써 발생하는 부채가 문제였다(<표 4>).

특히, 기획재정부는 LH의 공공주택건설 및 주택임대사업에 별도의 예산을 지원해야 함²⁴⁾에도 불구하고 지원은 전혀 하지 않고, 오히려 획일적 방법으로 ‘공공기관 중장기재무(부채)관리계획’을 세워 부채를 감축하도록 압박하는 것은 바로 LH의 핵심적 사업이자 동시에 중앙정부의 중요한 사업들 중의 하나인 주거복지사업의 내용을 변경 또는 중단하도록 만들었다. 지금까지 손실보전을 해주지 않아 누적된 주거복지사업의 부채규모(2013년)는 69.8조원으로 전체 부채의 49%를 차지했다.

<표 4> LH 주거복지사업의 부채규모와 비율(2013년 기준, 조원)

사업유형	계	금융부채					회계상부채				부채비중	
		소계	용지채권	기업토지채권	기금, 융자금	일반사채	소계	선수금	임대보증금	기타부채		
손실보전사업	공공주택(보급자리)	26.1	23.2	2.2	0	14.9	6.1	2.9	0.8	0.2	1.9	49.0%
	주택임대	43.7	29.9	0	0	18.4	11.5	13.8	0	12.9	0.9	
	산업단지	3.4	2.3	0	0	0	2.3	1.1	0.6	0	0.5	8.6%
	세종시	5	4.4	0	0	0	4.4	0.6	0.5	0	0.1	
	혁신도시	3.8	2.3	0	0	0.4	1.9	1.5	1	0	0.5	
소계	82	62.1	2.2	0	33.7	26.2	19.9	2.9	13.1	3.9	-	
비손실보전사업	신도시, 택지개발, 경제자유, 도시개발, 기타	60.3	43.6	0.9	0.5	4.4	37.8	16.7	5.3	0.3	11.1	42.4%
합계		142.3	105.7	3.1	0.5	38.1	64	36.6	8.2	13.4	15	100%

주: 금융부채는 이자부담이 있는 부채, 회계상부채는 이자부담이 없는 부채를 말함.
 자료: LH공사, 내부자료(국회의원 감상희 외 9, “LH 공공택지 매각을 통해 본 공공기관 경영평가의 문제”, 정책토론회 자료, 2015.10.7, p. 11에서 인용).

23) 참여연대, “LH 공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가?”, 이슈리포트 2015.9.11, p. 11.
 24) 한국토지주택공사법 제11조 제2항; 단, 손실보전은 ‘공공주택 특별법’에 따른 공공주택사업, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에 따른 산업단지개발사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한한다.

기획재정부의 공공기관평가단에서 LH에 적용하는 부채율지표(=부채/자본)가 문제이다. <표 4>에서 보는 바와 같이, LH의 사업특성상 공공임대주택의 공급을 늘리면 늘릴수록 임차인들로부터 받는 임대보증금은 늘어나게 되어 LH의 부채(율)는 늘어날 수밖에 없는 구조로 되어 있다. LH가 임차인들로부터 받은 임대보증금을 총부채에서 차감하면 2015년도 총부채비율 376%에서 328%로 52%만큼 낮아져, 이미 2019년도 목표치에 도달할 수 있다.²⁵⁾

지금부터라도 LH가 추진하는 사업의 특성을 고려하여 LH의 부채비율 산정지표를 다르게 정할 필요가 있다. 이자부담 없이 임차인들로부터 받는 임대보증금을 LH의 부채 산정에서 제외시키고 그리고 기존의 부채율지표(=부채/자본)를 새로운 부채율지표(=부채/자산)로 대체시킬 필요가 있다. 새로운 지표를 LH의 부채에 적용할 경우 2015년 기준 LH의 부채율지표는 79%까지 낮아지기 때문에 LH는 부채감축에 시달리지 않고 공공임대주택건설에 매진할 수 있다. 낮은 부채율은 LH가 공공임대주택을 건설하면 건설할수록 현재 부채로 잡히는 임대보증금의 증가에 비해 그 이상으로 자산도 늘어나기 때문으로 본다.

그러나 모든 사업들에 대하여 일률적인 방법을 적용하는 공공기관평가제도는 LH로 하여금 부채감축 명분으로 공공임대주택사업을 축소하게 하고, 공공택지를 대형 민간건설사에게 팔아 막대한 개발이익을 챙기고 있다. 심지어 LH는 임대주택용지의 계획된 용적률(173%)을 최대 가능한 용적률(252%)로 늘려, 늘어난 부지를 매각하는 ‘꼼수’를 부리고 있다고 한다.²⁶⁾

(3) 주택도시기금의 운용문제

LH가 공공임대주택의 공급을 위해서 전과 똑같이 방법으로 주택도시기금의 용자를 받으면 받을수록 LH의 부채는 늘어나는 구조로 되어 있기 때문에 최근 LH의 기금 활용은 눈에 띄게 줄어들었다. 그 결과 2015년도 주택도시기금은 36조 2,500억원이 활용되지 못했다.²⁷⁾ 이렇게 여유자금의 존재함에도 불구하고 공공임대리츠는 주택기금의 금리보다 민간자본을 끌어들이 더 비싼 이자를 지불함에도 불구하고 LH의 경영실적평가에서 기획재정부가 민간자본의 활용을 운운하는 것은 잘못된 평가라고 판단한다.

2010년부터 2015년까지 주택도시기금 운용규모, 총지출 및 여유자금 변화추이를 살펴보면 아래의 <표 5>와 같다. 최근 5년간 국민들의 청약저축 납입 및 국민주택채권²⁸⁾ 매입 증가 등에 따라서 총기금운용의 규모가 지속적으로 증가하였음에 불구하고 국토교통부장관은 조성된 기금의 설립 목적에 맞추어 서민들의 주거복지 향상을 위한 공공주택 공급 및 주택자금 지원 등에 활용하지 않고 대부분 여유자금으로 운용된 것으로 나타났다.²⁹⁾

25) LH공사, 한국토지주택공사와 그 종속기업의 연결재무제표(2015.1.1-2015.12.31), p. 7, 68.

26) <http://blog.naver.com>, “LH, 공공임대주택 부지 13,515호 민간 매각, 부채감축 명분으로 서민주거안정 포기하나”, 2016.10.5.

27) 국토교통위원회, 2015회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토 보고서, 2016.7, p. 327.

28) 2015년 국민주택채권 발행액은 16조1,741억원이다.

〈표 5〉 2010년~2015년 기금 운용규모, 총지출 및 여유자금 변화추이(단위: 억원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2105년	연평균
① 총운용규모	345,151	430,855	453,722	526,803	646,891	799,733	18.3
② 총지출	146,806	170,209	193,227	177,318	202,552	205,836	7.0
③ 연말 여유자금	83,588	103,872	110,158	185,942	229,643	362,500	34.1
③/①: 총운용규모 대비 여유자금	24.2%	24.1%	24.3%	35.3%	35.5%	45.3%	-
③/②: 총지출 대비 여유자금	56.9	61.0	57.0	104.9	113.4	176.1	-

자료: 국토교통위원회, 2015회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토 보고서, 2016.7, p. 328.

2015년도 국토교통위원회는 여유자금을 활용한 공공임대주택 공급 등으로 서민들을 위한 주거안정사업에 기금지출 확대를 요구하면서 “서민 주거불안 및 주거격차가 심화되는 상황에서 임대주택 재고가 부족함에도 불구하고 공공임대주택의 공급량이 2011년에 109,874호, 2012년 84,487호, 2013년 46,714호, 2014년 51,796호로 점점 감소하는 추세”를 상세하게 지적했다. 이에 대하여 국토교통부는 공공임대주택 건설을 위해서 기금의 지출을 증액하더라도 공공택지 및 LH의 역량 부족으로 집행에 한계가 있고, 또한 기금에 많은 여유자금이 존재하는 것은 문제이지만 기획재정부의 지출한도 설정 및 지출총량의 통제에 따라 지출규모를 확대하기 어렵다는 입장을 피력했다. 하지만 기금의 여유자금이 이미 국가의 부채로 잡힌 재원인 만큼 그 재원을 LH 또는 국가가 지출하든 국가채무에는 어떤 영향도 미치지 않는다.

국토교통부장관은 기획재정부장관과 협의하여 기금의 운용에 관한 계획을 수립하여 기금을 직접 출자하는 형식으로, 즉 LH의 부채에 잡히지 않게 공공주택사업 등에 직접 투자할 수도 있다(주택도시기금법 제10조 제6항). 그러나 국토교통부는 기획재정부의 획일적인 부채감축 압박에 주택기금을 운영함에 있어서 필요 이상의 여유자금을 보유함으로써 2015년도에는 무려 9,911억원의 기금운영 적자를 발생시켜 국가의 채무증가와 재정악화를 초래했다.³⁰⁾ 여유자금은 주로 국민주택채권과 청약저축으로 조성되고 있다는 점에서 부실한 기금관리 문제는 그 심각성 크다고 할 것이다. 그래서 최근 주택기금은 공공임대리츠와 민간임대주택리츠에 적극적으로 출자액을 늘려가고 있는데, 여기서는 전자의 효과를 분석할 필요가 있다.

29) 국토교통위원회, 상계서, 2016.7, p. 329.

30) 국토교통위원회, 상계서, 2016.7, p. 340.

Ⅲ. 공공임대리츠

1. 도입의 법적 근거와 목적

‘공공주택 특별법’ 제4조 제1항에 의거 주택도시보증공사 한국토지주택공사가 가 총지분의 전부 출자하여 설립한 부동산투자회사(REITs)³¹⁾를 국토교통부장관은 공공주택사업자로 지정할 수 있다. 부동산투자회사는 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 대통령이 정하는 공공기관 중의 하나 또는/그리고 주택도시보증금이 총지분의 전부를 출자하여 설립되어야 한다.

2014.3.13.자에 국토교통부는 “최근 경제성장둔화와 주택시당의 장기침체, LH의 부채 누적 등으로 기존 임대주택 공급 메커니즘이 공공·민간부문에서 더 이상 작동하기 어렵게 되었다”고 지적하면서, 대안으로 “주택기금이 출자하는 임대주택리츠를 통한 민관협력방식의 새로운 임대주택 공급모델 구축이 시급하다”고 역설하였다.³²⁾

공공임대리츠는 주택기금의 마중물 역할로 민자유치를 통한 임대주택의 공급을 활성화 할 경우 국가재정의 절감과 LH의 부채감축을 가능하게 하고, 서민들에게는 임대주택의 공급량 확대로 주거안정을 꾀하고 그리고 민간투자자에게는 새로운 투자기회를 제공하여 다양한 경제적 효과를 기대할 수 있다고 주장한다. 여기서 LH는 택지비를 조기에 회수 할 수 있고, 건축비는 민간자본으로 조달하여 건설도 민간업체에게 맡김으로써 LH는 어떤 부채도 떠안지 않아도 된다. 문제는 LH가 무주택서민의 주거안정을 국가의 지원 없이 오로지 LH의 수익성을 통하여 해결하려고 한다는 것이다.

공공임대리츠가 공급하는 임대주택의 임대보증금과 임대료의 수준을 주변시세보다 약간 저렴한 하계 유지하는 것은 당연하다. 그 이유는 엄청난 공공택지의 개발이익이 건설원가에 포함되지 않고 면제되었기 때문이다. 10년 후 공공임대리츠가 청산될 때, 즉 공공임대주택을 분양전환을 할 때 분양가격에 최소한 건설원가에 버금가는 건설차익과 금융·관리비용을 포함시킬 것이다.

국토교통부는 공공임대리츠사업의 목적을 자가소유의 의지와 능력은 있으나 일시에 목돈을 마련하기 어려운 무주택서민의 주거안정, 즉 점진적 자가소유 촉진과 기획재정부의 부채 총량제에 따른 LH의 부채감축으로 보고 있다.³³⁾ 무엇보다도 전자의 점진적 자가소유 촉진은 얼마나 어떻게 실현될 수 있는가에 대한 분석이 이루어져야 한다(제IV장 참조).

31) 주식회사의 형태로 다수의 투자자로부터 자금을 모아 부동산에 투자하고 수익을 돌려주는 부동산간접투자 기구(Real Estate Investment Trusts)를 말한다.

32) 국토교통부, “임대주택리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료, 2014.3.13, p. 1.

33) 국토교통부, “2015 재정사업 자율평가 보고서”, 2015.6, p. 747, 762.

2. 자본조달·참여 구조 및 청산 등

국토교통부가 최초로 설계한 공공임대리츠의 자본조달·참여 구조는 총사업비에 맞추어, 즉 총사업비 100%에 대하여 임대보증금이 30%, 민간차입으로 25%, 기금용자가 17%, 우선주(주택기금)가 10%, 보통주(LH)가 3% 그리고 시세차익(=시세³⁴-건설원가)을 15%로 구성된다(<표 6>). 건설원가에 23%~29%의 시세차익을 더하여 주택가격(시세)을 산출한다음, 이에 30% 이하의 Buffer(금융·관리비 등)를 추가하여 총사업비를 산출하고 있다.³⁵⁾

주택기금과 LH는 공동출자자로서 공공임대리츠를 설립한 후, 기금의 출자·용자금과 민간으로부터 유치한 차입자금으로 LH의 공공택지를 매입하여 사업을 진행한다. 여기서 3%의 소액주주인 LH는 페이퍼컴퍼니에 해당하는 공공임대리츠의 자산관리인이자 임대인으로 등장한다.

<표 6> 공공임대리츠와 일반리츠의 비교

구 분	공공임대리츠	일반리츠
사업개요	주택기금과 LH 중심으로 공공임대리츠를 설립하여 민자를 유치, 그 자금으로 공공임대주택용 택지를 매입한 후 임대주택을 건설·운영하다가 분양전환 및 LH의 매입확약으로 투자비를 회수하는 방식	수익형 부동산을 매입하여 투자기간동안 운영임대 또는 임차인의 마스터리스*를 통하여, 임대수익 및 매각 차익으로 투자비를 회수하는 방식
대상자산	공공임대주택	수익형 실물 부동산(오피스)
회수방법	분양전환, LH 매입확약에 의한 매각	시장 매각
신용보장	대한주택보증공사의 보증	없음
사업주체·출자자	주택기금, LH(자금관리)	시행사 또는 연기금, 금융기관
인허가·시공위험	없음	있음
출자비용	주택기금과 LH가 15%를 출자하고, 시세-건설원가의 GAP 25% 내외, 주택가격 대비 30% 이하 Buffer 인정	시행사가 5%~10% 출자
토지 공급가격	60㎡ 이하: 조성원가의 60% 60㎡~85㎡ 이하: 조성원가의 85%	감정평가금액
임대보증금과 임대료, 우선분양권,	1. 임대보증 또는/그리고 임대료는 주변 시세의 90% 이하 수준	1. 주변시세 2. 시공사 또는 임차인의

34) 여기서의 시세는 주변지역의 가격과는 다른 개념으로 사용하고 있다, 즉 시세=건설원가(100%)+단순 시세차익(15%).

35) 국토교통부, 상계 보도자료, 2014.3.13., p. 8, 9.

구 분	공공임대리츠		일반리츠	
공실율	2. LH가 공급하는 공공임대의 실제 공실율 2%~3% 수준 3. 시세보다 저렴한 우선 분양권 제공 4. 사전예비 입주자제도 운영		마스터리스, 마스터리스 주체의 신용위험 존재	
배당가능 여부	단 점	청산배당	장 점	기중(중간) 배당
투자기간		13년~14년		5년~7년
출자 수익률	최소 5%~6%		6.5%~8%	

* 장기적으로 건물을 통째로 빌린 후 이를 재임대해 수익을 얻는 사업방식.

자료: 국토교통부, “임대주택리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료, 2014.3.13, p. 10; 국토교통부, 상계 보도자료, 2014.3.13, p. 8, 9.

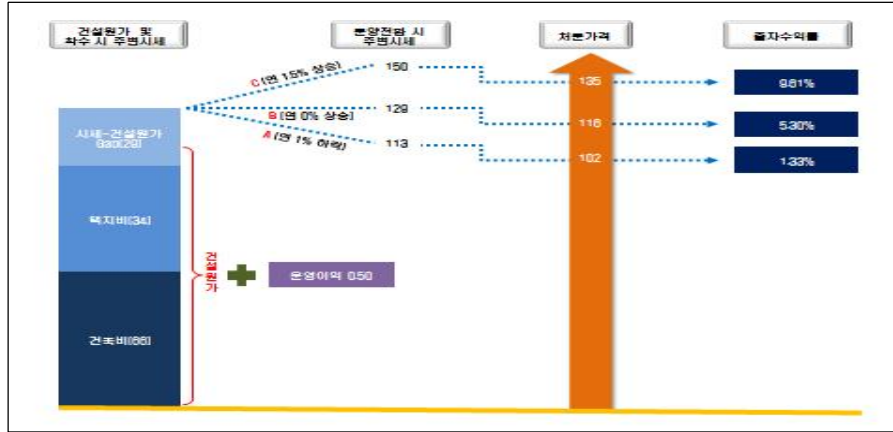
LH의 주된 관심사는 공공임대리츠를 통하여 부채의 증가를 막는 것이고, 임대유기기간 동안 기존 10년 공공건설임대주택의 건설·공급하는 것과 똑같은 수준의 임대보증금과 임대료(이하 차임)를 유지한다고 주장하고 있다. 하지만 LH가 요구하는 실질적 차임의 수준은 주변수준의 90%에 달하기 때문에 입주자 모집에서 미달사태가 발생했다.³⁶⁾

LH는 임대유기기간 종료 후 해당 임차인들에게 감정평가금액(=시세의 90%)으로, 저렴한 분양전환을 한다고 한다. 이렇게 분양전환이 될 때, 임차인에게 주어지는 혜택의 관점에서 REITs의 공공임대주택과 기존 10년 공공건설임대주택의 비교를 꼭 해볼 필요가 있다(IV장 참조).

국토교통부는 REITs가 해당 지역의 사업성과 무관하게 택지비로 사업성을 조정하기 때문에 가령 집값이 상승하지 않더라도 연 5.3%의 출자수익을 확보, 만약 집값이 연 1.5%씩 상승하면 연 9.61%의 출자수익을 확보할 수 있다고 한다(<그림 1>). 이미 언급한 바와 같이, 수익성을 앞세워 토지의 용도와 지목을 변경함으로써 발생하는 개발이익의 환수에 대한 면제뿐만 아니라 조성원가 이하로 공공택지를 공급받기 때문에 이미 주택가격이 매우 낮게 잡혔고, 그로 말미암아 임대기간동안 주택가격을 최소한 계산상으로 연 1.5%까지 상승시킬 수 있는 여지가 남게 되었다고 본다.

36) LH공사, A29블럭 10년 공공임대주택리츠 입주자 모집공고(경기도 하남시), 2015.5.27.

〈그림 1〉 A29블럭 공공임대리츠의 수익성 확보 구조(사례)



자료: 국토교통부, “임대주택리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료, 2014.3.13., p. 8.

IV. 공공임대리츠사업의 사례 분석

1. 사업 개요

LH의 A29블럭과 A40블럭의 공공임대리츠는 각각 하남미사와 화성동탄2 공공택지개발 지구에서 (주)NHF제1호 공공임대 전문위탁관리 부동산투자회사(이하 부동산투자회사: REITs)가 추진하는 사업이다. 여기서 REITs는 이름만 갖고 있는 소위 유명회사이고, 사실상 LH가 모든 자산을 관리한다고 보면 된다. 주택도시기금과 LH가 총사업비의 12%와 3%를 각각 출자하고, 나머지는 임대보증금, 주택도시기금융자 및 민간자본으로 채워진다. 특이한 사실은, 모든 사업을 관장하는 LH의 출자비율이 매우 낮다는 것이다(<표 7>).

〈표 7〉 A29블럭과 A40블럭 자금조달 구조

구분	총사업비	출자금		임대보증금	기금융자 (후순위)	민간차입금 (선순위)	
		기금	LH				
A29블럭 (1,401호)	금 액	4,446억원	533억원	133억원	1,534억원	907억원	1,339억원
	비율(%)	100%	12%	3%	35%	20%	30%
	조달금리	-	-	-	0%	3.26%	국고+50bp*
A40블럭 (652호)	금 액	2,455억원	294억원	74억원	684억원	465억원	938억원
	비율(%)	100%	12%	3%	28%	19%	38%
	조달금리	-	-	-	0%	3.7%	국고+50bp

자료: 국토교통부, 보도자료, 2014.3.13, p. 8~9. * bp: 0.01%

REITs가 임대료를 임대보증금으로 전환할 때 적용하는 전환효율은 은행대출금리보다 훨씬 높은 6%가 적용되어, 빚을 내서라도 임대보증금을 최대한 많이 납부하려고 할 것이다. 이런 점을 감안하면 REITs의 건설원가(=택지비+건축비) 회수율은 매우 높을 것으로 본다 (<표 8>의 ㉔). A29블럭과 A40블럭의 입주모집 공고문에 따라 REITs가 최대 회수할 수 있는 건설원가의 회수율은 84.8%~98%으로 나타나났다.

<표 8> A29블럭과 A40블럭 임대조건과 최대 자금회수금액(단위: 천원)

구분	주택 유형	주택가격 = 건설원가	기본 임대조건		보증금-임대료 상호전환		㉓ 기금 용자	유형 및 세대별 건설원가 회수	
			보증금	임대 료	㉑최대 보증금	최소 임대료		㉔ 최대금액 =㉑+㉓	㉕ 최대비율
A29 블럭	51A-C	143,753	44,100	420	88,100	200	55,000	143,100	98.0%
	59A	166,826	55,900	470	102,900	195	55,000	157,900	94.6%
	74A	243,568	84,200	670	164,200	270	75,000	239,200	92.9%
	84A, B	276,010	100,200	740	188,200	300	75,000	263,200	90.4%
A40 블럭	74A	236,840	65,000	650	130,000	325	75,000	205,000	86.6%
	84A, B	267,584	80,000	720	152,000	360	75,000	227,000	84.8%

주: 51A, 51B, 51C는 각각 전용면적 51.97㎡, 51.89㎡, 51.88㎡를, 59A는 전용면적 59.83㎡, 74A는 전용면적 74.96㎡, 84A와 84B는 각각 전용면적 84.92㎡와 84.96㎡이며, 같은 유형에서의 주택 가격은 평균치로 나타냄(이하 같음).

자료: LH공사, 하남미사 A29블럭 10년 공공임대주택리츠 입주자 모집공고, 2015.5.28 ; 화성동탄2 A40블럭 10년 공공임대주택리츠 입주자 모집공고, 2015.4.22.

2. 출자자에 대한 수혜 분석

(1) 하남 미사강변도시 A29블럭 수혜 분석

1) 총사업비, 건설차익 및 금융·관리비의 산출

A29블럭과 A40블럭의 총사업비에서 건설원가를 차감하면 건설차익과 금융·관리비용 등을 산출해 낼 수 있다 (<표 9>).³⁷⁾ 달리 말하면, 해당 REITs는 각각 건설원가의 29%와 23%를 건설차익(858.2억원과 382.3억원)으로 그리고 건설원가의 22.3%와 24.7%를 임대기간에

37) 국토교통부, “임대주택 리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료 2014.3.13, p. 8, 높은 건설차익을 보장하기 때문에 주택가격이 전혀 상승하지 않는다는 가정에서도 연 5.3%의 출자 수익률을 낼 수 있다고 함.

발생하는 금융·관리비 등(655.7억원)으로 각각 산정하여 총사업비 4,446억원과 2,455억원을 산출했다. 여기서 건설차익과 금융·관리비가 총사업비에 차지하는 비중은 각각 51.3%와 47.7%로 매우 높게 나타났다.

〈표 9〉 A29블럭과 A40블럭의 총사업비, 건설차익 및 금융·관리비의 산출(단위: 천원)

구분	주택 유형	세대 수	세대별 주택가격	유형별 건설원가	총사업비			
					㉠ 총건설원가	㉡ 건설차익	㉢ 금융·관리비	합계 ㉠+㉡+㉢
A29 블럭	51A	218	144,029	31,398,322	293,820,951	85,820,951 (건설원가의 29%)	65,570,027 (건설원가의 22.3%)	444,600,000
	51B	45	143,316	6,449,220				
	51C	43	143,914	6,188,302				
	59A	392	166,826	65,395,792				
	74A	298	243,568	72,583,264				
	84A	227	276,459	62,756,193				
	84B	178	275,561	49,049,858				
소 계	1,401	-	293,820,951					
A40 블럭	74A	272	236,840	64,420,840	166,247,880	38,237,012 (건설원가의 23%)	41,015,108 (건설원가의 24.7%)	245,500,000
	84A	240	268,600	64,464,000				
	84A1	60	268,446	16,106,760				
	84B	80	265,708	21,256,640				
	소 계	652	-	166,247,880				
비고	-	-	-	-	㉠+㉡=LH주장 시세		임대기간	-

주: 국토교통부, “임대주택 리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료 2014.3.13, p. 3~9.

2) 임대조건=임대보증금+임대료의 환산임대보증금

최대 임대보증금액을 납부하면서 매월 납부해야 하는 임대료의 1년 총합계는 A29블럭과 A40블럭에서 각각 487억원과 270억원에 이른다(㉠). 이러한 연임대료의 총합계를 평균 기금금리(3.2%)³⁸⁾로 환산하면 연간 환산임대보증금을 산출할 수 있는데, 각 금액은 1,522억원과 844억원에 이른다([표 10] 의 ㉡). 환산임대보증금과 임차인이 최대 납부하는 임대보증금을 합하면 각 블록별 총 부담금액은 4,257억원과 2,264억원에 달한다(<표 10> 의 ㉢+㉣). 다시 말하면, REITs가 임차인들로부터 회수하거나 받게 되는 총금액은 각 블록별 총사업비³⁹⁾와도 겨우 189억원과 190억원 밖엔 차이가 나지 않는다.

38) 60m²: 2.7%, 60m²~85m²: 3.7%.

39) 앞에서 언급한 바와 같이, 블록별 총사업비(4,446억원과 2,455억원)에 이미 건설차익과 금융 관리비 등이 포함되어 있다는 점이 반드시 고려되어야 한다.

〈표 10〉 연임대료의 임대보증금 환산금액(단위: 천원)

구분	유형	㉠ 호수	㉡ 주택유형별 최대 임대보증금	㉢ 최대임대보증금 납부시 월임료	㉣=㉠x㉡x12월 (연임대료 총계)	㉤:연임대료(㉣) 의 환산 임대보증금*
A29 블럭	51A	218	30,759,800	210	549,360	17,167,500
	52B	45	6,349,500	210	113,400	3,543,750
	53C	43	6,067,300	210	108,360	3,386,250
	59A	392	61,896,800	235	1,105,440	34,545,000
	74A	298	67,407,600	335	1,197,960	37,436,250
	84A	227	56,568,400	370	1,007,880	31,496,250
	84B	178	44,357,600	370	790,320	24,697,500
	계	1,401	273,407,000	-	4,872,720	152,272,500
	비 고	총사업비(444,600,000)-(㉡+㉤)=425,679,500=18,920,500				
A40 블럭	74A	272	55,760,000	325	1,060,800	33,150,000
	84A	240	54,480,000	360	1,036,800	32,400,000
	84A1	60	13,160,000	360	259,200	8,100,000
	84B	80	18,020,000	360	345,600	10,800,000
	계	652	142,020,000	-	2,702,400	84,450,000
	비 고	총사업비(245,500,000)-(㉡+㉤)=226,470,000=19,030,000				

*연임대료의 임대보증금 환산에 평균 기금금리를 적용함.

3) 현 시세의 차이

A29블럭과 A40블럭의 공공임대주택은 현재 건설 중이지만, 현재 시점에서 각각 매각될 수 있다는 가정에서 주변주택 시세와 비교여 시세차익을 산출해본다. 최근 A29블럭의 주변에 많은 주택들이 건설되어 거래되고 있기 때문에 비교·분석은 비교적 쉽지만, A40블럭은 그렇지 않기 때문에 주변에서 거래되는 입주(분양)권을 기초로 비교한다. 각 해당 주택들이 주변시세(=감정평가금액)의 90% 수준으로 매각된다고 가정할 경우 그 시세차익은 건설원가 대비 77.4%~142.8%로 매우 높게 나타났다. 그 중 A29블럭의 24평형 59A가 가장 높게 나타났다(<표 11>의 ㉢).

REITs가 당장 해당 임대주택을 입주(분양)권의 형태로 매각해도 그 시세차익은 대박을 터트리는 수준이다.

〈표 11〉 현 감정평가액으로 분양전환을 가정할 경우의 차이(단위: 천원)

구분	주택 유형	㉠ 택지비	㉡ 건축비	㉢=㉠+㉡ 주택가격 (건설원가)	㉣ 주변시세*	㉤ ㉣의 90% (감정평가액)	㉥=㉤-㉢ 현시세차익	㉦=㉥/㉢ 시세차익율
A29 블럭	51A-C	54,665	89,088	143,753	300,000	270,000	126,427	88.1%
	59A	63,002	103,824	166,826	450,000	405,000	238,174	142.8%
	74A	114,795	128,773	243,568	480,000	432,000	188,432	77.4%
	84A, B	130,079	145,932	276,010	550,000	495,000	218,990	79.3%
A40 블럭	74A	114,223	122,617	236,840	410,000	369,000	132,160	55.8%
	84A, B	129,409	138,182	267,591	490,000	441,000	178,409	64.8%

* A29블럭의 경우 2014년~2016년에 완공된 주변아파트 시세의 평균치를 적용, A40블럭의 경우 주변에 2007년도 건설된 아파트만 있어, 현재 A40블럭 주변에서 거래되는 입주(분양)권 시세로 추정함(이하 같음).

4) 10년 후 시세차익

REITs가 개발한 공공택지에 건설되는 주택의 가격은 입주 후 통상적으로 상승해왔는데, 수도권외의 경우 전국 평균 이상으로 상승했다. 택지의 개발단계에서부터 주택의 매각단계에서 나타나는 일련의 시세차익은 용도 및 지목 변경과 새로운 인프라 구축에 기인한 것이고, 또한 조성원가 이하의 택지공급으로부터 발생하는 프리미엄이라고 할 수 있다.

먼저, A29블럭과 A40블럭의 주변시세가 2016년 8월 기준으로 하여 10년 후에 각각 15%, 30% 그리고 50%씩 상승하고, 이에 상응하는 감정평가금액으로 분양전환이 된다고 가정한다. 각 상승률에 대한 분양전환 매출액을 REITs가 산정한 총사업비, 입주자모집 공고문에 공지된 건설원가와 국토부의 보도자료에 발표된 출자자의 투자자금에 대비시킨 수익률을 산출·비교하면 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 10년 후 분양전환시 매출액과 수익률(단위: 천원)

구분	매출액		㉠ 15% 상승시	㉡ 30% 상승시	㉢ 50% 상승시	
			656,179,650	741,768,300	855,886,500	
A29블럭	수익율	㉣총사업비	444,600,000	㉠/㉣=148%	㉡/㉣=167%	㉢/㉣=193%
		㉤건설원가	293,820,951	㉠/㉤=223%	㉡/㉤=252%	㉢/㉤=291%
		㉥출자자금	66,600,000	㉠/㉥=895%	㉡/㉥=1,114%	㉢/㉥=1,285%
A40블럭	매출액		㉣ 15% 상승시	㉤ 30% 상승시	㉥ 50% 상승시	
			308,140,200	348,332,400	401,922,000	
	수익율	㉦총사업비	245,500,000	㉣/㉦=126%	㉤/㉦=142%	㉥/㉦=164%
		㉧건설원가	166,247,880	㉣/㉧=185%	㉤/㉧=210%	㉥/㉧=242%
㉨출자자금		36,800,000	㉣/㉨=837%	㉤/㉨=947%	㉥/㉨=1,092%	

10년 후 주택가격의 상승률이 15%만 되어도 REITs는 총사업비 대비 125%~148%의 수익률, 50% 상승할 경우 수익률은 164%~193%로 증가한다. 특히, 출자자인 주택기금과 LH의 투자수익률은 주택가격이 10%~20%만 상승해도 무려 1,000%의 수익률을 올릴 수 있다는 점에서, 그야말로 ‘땅 잡고 헤엄치는 격으로’ 대박을 터트릴 수 있는 것으로 나타났다. REITs의 사업 및 출자구조는 소액 출자자인 주택기금과 LH가 모든 시세차익을 독식하는 구조로 되어 있다.

그렇다면, REITs는 과연 임차인의 주거안정에 기여할 수 있는가를 분석해보야 한다.

3. 리츠의 공공임대주택과 기존의 공공건설임대주택 비교

REITs의 공공임대주택과 기존의 공공건설임대주택은 입주자격, 임대무기간, 임대조건, 주택규모, 주택의 매각제한 및 택지의 공급가격 측면에서는 공통점을 갖고 있다(<표 13>). 기존의 공공건설임대주택에 대하여 LH가 택지매입 비용을 부담하고 그리고 주택기금으로부터 용자를 받아 공공임대주택을 건설한 반면에 REITs에서 LH는 단지 총사업비용의 3%를 부담하는 출자자로 등장하면서 REITs의 전체 자산을 관리한다. 그리고 REITs는 LH의 부채감축을 위해서 택지매입 비용 전체를 민간차입금으로 충당하는 데 있어서 기존의 공공건설임대주택사업과 차이가 있다.

REITs는 조성원가의 60%~85%로 낮게 책정된 택지매입비, 즉 은폐된 프리미엄을 매년 일정율의 주택가격이 상승하는 것으로 간주하여 최소 연간 5% 이상의 수익률을 확보하고자 한다. 이러한 차이점 외에도 해당 공공임대주택을 건설하는 민간업체에게 25%대 수준의 건설이익을 보장해주는 데 있다.⁴⁰⁾ 그리고 REITs는 건설원가의 2배에 달하는 총사업비를 책정한 다음, 그 총사업비의 범위 내에서 해당 공공임대주택을 관리하고, 그리고 임대무기간 종료 후 감정평가금액으로 분양전환을 할 경우 나타날 엄청난 시세차익을 부풀려진 총사업비로 축소시키려는 속셈이 깔려 있다고 본다.

〈표 13〉 공공임대주택과 공공건설임대주택의 비교

구 분	REITs의 공공임대주택	기존의 공공건설임대주택
관련법	공공주택 특별법	기존 임대주택법
입주자격 등	주택공급에 관한 규칙	주택공급에 관한 규칙 및 공공주택법 시행규칙 [별표 6]
임대의무기간	10년	10년

40) 국토교통부, 상계 보도자료, 2014.3.13., p. 8, 9.

구 분		REITs의 공공임대주택	기존의 공공건설임대주택
임대조건		국토교통부령의 산정기준에 따른 표준임대료(임대보증금 포함)	좌동
공급주택 규모		전용면적 85㎡ 이하	좌동
주택의 매각제한		5년(5년 후 협의 조기분양 가능)	좌동
토지 공급가격		택지 조성원가의 60%~85%	좌동
자금조달 구조		주택기금의 우선주 및 REITs에 용자, LH 보통주, 임대보증금, 민간차입금	LH, 주택기금이 LH에 용자, 임대보증금
법률적 사업주체		부동산투자회사(REITs)	LH
실질적 자산관리		LH	LH
택지매입 자금		민간차입금	LH
출자 수익율		주택가격 상승률에 따라 최소 연간 5% 이상 확보	연금 없음
건설업자 및 건설이익		민간업체, 25% 정도 건설이익 보장	LH, 건설이익 보장 없음
총사업비		건설원가: 50%, 건설이익과 금융·관리비: 50% 정도로 하여 산출함	연금 없음
분양 전환 가격	임대차계약서	분양전환 당시 감정평가액	분양전환 당시 감정평가액
	국토교통부령	분양전환 당시 감정평가액 이하	분양전환 당시 감정평가액 이하
	10년 후 예상 수준	출자 수익률 보장, 민간차입금 이자 및 총사업비 등을 고려하여 비교적 높게 책정될 것으로 봄	무주택서민의 주거안정을 위해 LH에게는 일반분양주택에서 얻는 수익률 정도를 고려·결정
청산배당		모든 손익금은 주택기금과 LH에 배당	배당 없음

4. 소 결

REITs는 이름만 갖고 있는 소위 부동산투자회사로서 주주인 주택기금과 LH가 각각 총사업비의 12%와 3%를 출자하고, 민간차입금으로 공공택지를 매입하여 사업을 시작한다. 그리고 입주자 모집을 통하여 임차인들로부터 최대 건설원가의 84.8%~98%를 회수할 수 있는 것으로 나타났다. 이러한 최대 임대보증금에 매월 납부하는 임대료를 환산한 소위

환산임대보증금을 더하면 임차인들이 부담하는 총금액을 얻을 수 있는데, 이 총부담금액은 매우 높게 책정된 총사업비와도 별로 차이가 나지 않는 것으로 나타났다. 이것은 높게 책정된 건설차익과 임대기간의 금융·관리비 등의 모든 비용들을 임차인이 부담해야 한다는 것을 의미한다.

공공임대주택 용지의 개발단계에서부터 임대주택의 건설 및 매각단계에서 나타나는 일련의 시세차익은 공공의 필요성에서 용인된 토지의 용도 및 지목 변경과 새로운 인프라 구축 등에 기인한 것이고, 그것은 궁극적으로 무주택서민들에게 귀속되어야 할 사회적 프리미엄에 해당한다. 그러나 REITs가 공급하는 임대주택은 임대의무기간 종료시점의 감정평가금액으로 해당 임차인에게 우선 매각되고, 그 시세차익은 모두 REITs의 출자자인 주택기금과 LH에게 귀속되도록 되어 있다. 여기서 문제는 매우 까다롭게 규정된 무주택 신청자격을 갖추고 입주한 임차인들은 REITs가 펼쳐놓은 ‘주택기금과 LH의 대박행사’에 들러리 역할만 하게 된다는 것이다.

임대의무기간 종료시점에 대한 분석 결과, ‘2% 출자자’인 주택기금과 LH의 투자수익률은 주택가격이 10%~20%만 상승해도 무려 1,000%대의 수익률을 올릴 수 있다. 그야말로 소액투자자도 땅 집고 헤엄치며 대박을 터트릴 수 있는 것으로 나타났다. 입주시점에 건설원가를 거의 모두 회수해가는 REITs는 초대박의 사실을 은폐하려고 총사업비를 충분히 부풀렸다고 본다. 그러므로 국토교통부가 “공공임대리츠를 통하여 임차인들의 점진적인 자가 소유의 촉진을 실현하고자 한다.”⁴¹⁾는 주장은 결코 설득력이 없는 허위보도에 불과하다. 오히려 10년 후에 건설원가의 2배~3배에 해당하는 지급능력을 갖추지 못하는 임차인들은 주택가격이 상승하면 상승할수록 지금과 똑같은 무주택 세입자로 다시 전락할 가능성이 더욱더 커질 것이다.

이 점에서 공공임대리츠는 한국사회의 가장 취약한 약점을 잘못 건드리고 있다 할 것이다.: 지난 수십 년 동안 한국정부는 국내경기가 침체될 때마다 그를 극복할 목적으로 부동산 경제의 활성화시켜 주택가격의 상승을 초래했고, 그것은 특히 청년과 저소득층의 주거비부담을 가중시켜 출산율 저하와 소득의 양극화를 심화시키고 있다.

V. 결 론: 요약 및 해결책

요 약:

정부는 2014년부터 공기업 부채의 재정적 위험을 적극적으로 관리하기 위하여 공공부문의 총부채를 기관별로 목표치를 설정해놓고, 그 이행실적을 공공기관별 경영평가에 반영하는

41) 국토교통부, “2015 재정사업 자율평가 보고서”, 2015.6, pp. 751.

방법으로 철저히 부채를 관리하기 시작했다. 여기서 LH는 중장기 사업계획과 연계시켜 부채감축을 해야 했고, 특히 공공주택건설 등의 정책적 사업들에 있어서 신규사업비 조달 방안, 투자자금의 조기회수 사업구조에 의한 수익창출, 민간자금을 활용할 수 있는 사업모델, 조기 택지매각 등을 추구해야 했다. 기획재정부의 일률적인 공기업 부채감축정책은 손실보전사업에 해당하는 공공임대주택 건설사업의 정상적인 운영에 직격탄을 날렸다. 정부는 공공임대주택건설에 대하여 손실보전을 해주려는 커녕 오히려 사업의 규모를 축소시켜 가며 수익을 창출하는 모델로 바꿨다. 심지어 임대주택용지의 계획된 용적률을 최대한으로 늘렸고, 그렇게 늘어난 부지를 민간에 매각하는 ‘꼼수’까지 부렸다.

이를 제도적으로 뒷받침을 해주고자 ‘(구)임대주택법’ 제1조에서 20년간 추구해왔던 “무주택서민의 내집마련”이라는 목적을 ‘공공주택법 특별법’에서 완전 삭제하고, 공공주택건설의 사업시행자에 실체도 없는 ‘부동산투자회사(REITs)’를 포함시켰다.

2015.01.20.자에 개정된 ‘공공주택건설 등에 관한 특별법’ 제4조 제1항 제6호에 의거 주택도시기금을 출자하여 ‘부동산투자회사법’에 따라 설립한 ‘(주)NHF 제1호의 공공임대 부동산투자회사(REITs)’가 경기도 하남시 A29블럭과 화성시 A40블럭에 공공임대주택을 공급하기 시작했다. 자금조달 구조를 보면, LH는 각 사업에서 총사업비의 3%만을 부담하고, 총사업비의 30%~40%에 해당하는 민간차입금으로 LH의 택지를 매입하여 사업을 시작했는데, 이때 민간차입금은 REITs의 부채이기 때문에 LH의 부채로 잡히지 않는다.

REITs가 입주자 모집을 하게 되면, 임대보증금으로 최대 건설원가의 84.8%~98%를 회수할 수 있다. 최대 임대보증금에 매월 납부하는 임대료를 임대보증금으로 환산한 환전임대보증금을 더하면 임차인들이 부담하는 총금액을 얻을 수 있는데, 이 부담금액은 매우 높게 책정된 총사업비의 크기와 거의 맞먹는다.

임대의무기간 종료시점에 대한 분석 결과, ‘2% 출자자’인 LH의 투자수익률은 주택가격이 10%~20%만 상승해도 무려 1,000%대의 수익률을 올릴 수 있는 것으로 나타났다. 그야말로 소액투자로 땅 잡고 헤엄치며 대박을 터트릴 수 있는 것으로 나타났다. 입주시점에 건설원가를 거의 모두 회수해가는 REITs는 분양전환시 출자자에게 나타날 초대박의 문제를 은폐하려고 총사업비를 건설원가의 2배 이상으로 부풀려 놓았다.

공공임대주택 용지의 개발단계에서부터 공공임대주택의 건설 및 매각단계에서 나타나는 일련의 시세차익은 공공임대주택건설의 필요성에서 용인된 토지의 용도 및 지목 변경과 개발부담금의 면제에서 비롯된 것이며, 또한 공공의 새로운 인프라 구축 등등에서 기인한 것이라면 당연히 무주택서민들에게 귀속되어야 할 사회적 프리미엄이다. 그럼에도 예도 불구하고 LH의 부채감축으로만 이용된다면, 그것은 본래 토지의 수용권 부여를 정당화시킨 목적과 취지를 일탈하는 것이다.

LH가 지금까지 다양한 건설사업으로 발생한 부채들을 무주택서민을 위한 공공임대주택 사업에서 이윤을 창출하여 부채감축을 하려는 것은 주거안정이라는 본래의 목적을 벗어나

소득분배의 양극화를 심화시키는 행위이다. LH가 대박의 이윤을 챙기고 그리고 민간투자자에 일정한 수익을 보장해주어야 하는 공공임대리츠는 서민의 주거비부담을 낮추기는커녕 오히려 가중시킬 수 있다. 그렇다면, 공공임대리츠는 결코 한국사회가 안고 있는 출산율 저하와 소득불평등 문제를 외면하는 것이다.⁴²⁾

해결에 필요한 개정안:

국토교통부장관이 공공주택사업자를 지정하도록 규정하고 있는 ‘공공주택 특별법’ 제4조 제1항 제6호를 폐기해야 한다. 그 이유는 주택도시기금, LH 등의 공공기관이 총지분의 전부 또는 공동으로 출자하여 ‘부동산투자회사법’에 따른 부동산투자회사(REITs)를 설립하게 함으로써 공공임대주택건설 자체가 LH의 부채를 감축시키는데 철저하게 악용되고 있기 때문이다. 다양한 수익사업에서 발생하는 LH의 손실(부채)을 공공임대주택의 이익금으로 채우려는 발상 자체를 이해할 수 없다. 뿐만 아니라 REITs는 사적인 속성을 갖고 있는 부동산투자회사로서 총사업비를 부풀려 이윤을 추구하고, 또한 사업과정에서 공적이익을 민간업체에 넘겨줄 소지가 많다.

‘공공주택 특별법’에서 규정하고 있는 REITs는 ‘한국토지주택공사법’ 제11조의 손금처리 규정을 무력화시키고 있다. 공공임대주택사업에서 발생하는 LH의 손실은 이익준비금으로 보전하되, 미달될 경우 정부가 보전해주도록 되어 있다. 그러나 공공주택사업의 전면 REITs를 등장시켜 LH의 손실발생 자체를 사전에 차단하며 부채감축이라는 명분을 쌓고 있다. 공공임대주택사업에 대한 손실보전은 바로 무주택서민들의 주거안정이라는 등식이 성립될 수 있도록 ‘공공주택 특별법’에 손실보전 의무규정을 넣어 개정해야 한다.

LH는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률 시행령’ 제25조의2 제2항에 의거 중장기재무관리 계획을 수립하여 기획재정부장관과 국토교통부장관에게 제출해야 하는데, 그것은 ‘공공기관 구분회계 운영지침’에 따라 자산, 부채, 수익 및 비용을 구분하여 사업단위별로 재무상태 및 경영성과에 대한 재무제표를 작성해야 한다. 공공임대주택사업의 재무제표에 대하여는 최소한 임대보증금과 주택기금 용자는 부채에서 제외될 수 있도록 ‘공공기관 구분회계 운영지침’을 반드시 개정할 필요가 있다.

‘공공주택 특별법 시행규칙’ [별표 7]의 제1호 가목의 “임대의무기간이 10년인 경우 분양 전환가격은 감정평가금액을 초과 수 없다.”라는 분양전환가격 산정기준을 반드시 개정해야 한다. LH는 ‘감정평가금액 이하’라고 하는 애매한 규정을 최대한 이용하고자 REITs를 전면내 내세워 마치 민간업체처럼 행세하게 하고, 총사업비를 충분히 부풀려 시세차익을

42) 김민영·황진영, 상계서, p. 136; —, “맞벌이·무주택 신혼부부 아이 될 낳는다·결혼 3~5년차 20%가 ‘무자녀’”, 헤럴드경제(<http://biz.heraldcorp.com>, 2016.12.28. 검색); —, “빈곤 청년가구주 등플 빼는 ‘월세’”, 경향신문, 2017.2.17., p. 10; —, “주거비 높을수록 출산율 낮아진다”, 조인스랜드부동산(<http://news.joinland.joins.com>, 2016.12.28. 검색).

극대화시키려 하고 있다. 이러한 의도를 파악한 많은 임차인들이 공공임대주택 신청을 포기하여 초유의 미달사태가 벌어졌다. 이를 해결하는 방법은 [별표 7]의 애매한 분양전환가격 산정기준을 ‘적정이윤 보장방식’⁴³⁾으로 개정해야 한다.

종합하면, 위에서 언급된 개정안들이 관철될 때 비로소 LH는 주거안정과 부채감축이라는 기로에서 고민하지 않고 주거안정이라는 본래의 모습으로 돌아가게 되고, 비로소 한국사회는 ‘단기적인 구휼적 국가가 아니라 좀 더 보편적 복지국가’⁴⁴⁾로 접근할 수 있을 것이다.

(투고일 : 2017. 10. 25 / 심사일 : 2017. 11. 17 / 확정일 : 2017. 11. 22)

43) 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구-10년 공공건설임대주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제72집, 2015.11, p. 194.

44) _____, “정부, 복지국가 약속하더니 · · 승자독식만 횡행”, 경향신문, 2016.11.7, p. 23.

참 고 문 헌

- 국토개발연구원, “현행 개발이익 환수제도와 개선방안 연구”, 1983.
- 국토교통부, “임대주택 리츠에 대한 투자자 관심 뜨거워”, 보도자료 2014.3.13.
- 국토교통부, “2015 재정사업 자율평가 보고서”, 2015.6.
- 국토교통부, “내수 진작 및 수출활성화를 위한 주거안정 강화 및 민간투자 활성화 방안”,
보도자료, 2016.1.12.
- 국토교통위원회, 2015회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토 보고서, 2016.7
- 기획재정부, 보도자료, “2013년 공공부분 부채 898.7조원, GDP 대비 62.9%”, 2014.12.19.
- 기획재정부, 보도자료, “'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획”, 2016.9.2, p. 2.
- 기획재정부, “2015년 공공기관 결산, 재무건전성 대폭 개선, 부채관리목표 조기 달성”,
보도자료, 2016.4.26
- 기획재정부(공공기관평가단), 2015년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서, 2016.8
- 김기영·김갑열, “공익성 확장의 경계에 위치한 공익사업과 사업인정 의제-골프장 조성사업에
대한 현재 결정례를 중심으로-”, 『대한부동산학회지』, 통권30(1), 2012.6, pp. 341~362.
- 김남구, “사인에 대한 수용권 부여의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제43집, 2009.2, pp. 277~309.
- 김민영·황진영, “주택가격과 출산의 시기와 수준-우리나라 16개 시도의 실증분석-”, 보건
사회연구, 제36권 제1호, 2016, pp. 118~142.
- 김순식, “해외사례를 통해 살펴본 기업형 임대주택 도입에 대한 견해”, 한국감정원 부동산
시장보고서, 통권 2호, 2015, pp. 138~143.
- 김용창, “택지개발사업의 개발이익의 추계에 관한 연구”, 『한국지역지리학회지』, 제12권
제5호, 2006, pp. 595~613.
- 김용창, “공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 관한 연구”, 『공간과사회』,
통권 제33호, 2010, pp. 42~47.
- 김용태·박신영·조승연, “아시아 공공주택기관의 사업특성 및 재무현황 비교 연구: 한국, 일본,
싱가포르, 홍콩을 중심으로”, LHI Journal, 2011년 제4호, pp. 529-538.
- 김 현, “공용수용-건설판례 이야기”, 2007, 건설안전기술, 제43권, 2007, pp.40~43.
- 김현수·신두영, “택지개발사업의 개발이익과 영향요인분석 연구”, 『지역연구』, 제23권 제2호,
2007.8, pp. 85~115.
- 대법원 1997.09.26. 선고, 96누10096 판결.
- LH공사, 화성동탄2 A40블럭 10년 공공임대주택리츠 입주자 모집공고, 2015.4.22.
- LH공사, 하남미사 A29블럭 10년 공공임대주택리츠 입주자 모집공고, 2015.5.28.
- LH공사, 한국토지주택공사와 그 종속기업의 연결재무제표 (2015.1.1. - 2015.12.31).
- LH공사, 내부자료(국회의원 감상희 외 9, “LH 공공택지 매각을 통해 본 공공기관 경영평가의
문제”, 정책토론회 자료, 2015.10.7, p. 11에서 인용).

- LH공사, “LH! 현금흐름 증시 경영으로 금융부채 대폭 감축 성공”, 보도자료, 2015.4.8.
- LH공사, 한국토지주택공사와 그 종속기업의 연결재무제표(2015.1.1.-2015.12.31).
- LH공사, “LH 15년 결산결과 단기순이익 1조원, 금융부채 8.6조원 감축”, 보도자료, 2016.4.4.
- 안호용(국회의원), “LH, 공공임대주택부지 13,515호 민간 매각, 부채감축 명분으로 서민주거안정 포기하나”, <http://blog.naver.com>(2016.10.05, 검색).
- 이순배, “조기분양전환의 문제점과 해결 방안에 관한 연구-10년 공공건설임대주택을 중심으로-”, 『토지공법연구』, 제72집, 2015.11, pp. 167~196.
- 이영아, “토지에서 나타나는 지대추구 연구”, 『공간과 사회』, 통권 제3호, 1993, pp. 255~278.
- 이태진 외 7인, “청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안”, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016-42, 2016.12.
- 장은혜, “공용수용에서 사인수용의 법적 문제”, 『토지공법연구』, 제71집, 2015.8, pp. 207~226.
- 정극원, “택지개발사업에 있어서 민간에 대한 수용권부여의 문제점 검토”, 『토지공법연구』, 제50집, 2010.8, pp.125~147.
- 정남철, “사인을 위한 공용취용의 위헌성 판단”, 『헌법논총』, 제17집, 2006, pp. 373~401.
- 정찬우, “사인의 토지수용권에 관한 고찰 -사인수용에 대한 판례 분석을 중심으로-”, 『입법학연구』, 제11집, 2014.12, pp. 89~114.
- 조철현, “건설·부동산 분야 국정감사 … 전세난, 뉴스테이, SOC·안전 등 쟁점으로”, CERIK저널(한국건설산업연구원), 2015.10, pp.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.
- 참여연대, “LH 공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가?”, 이슈리포트 2015.9.11, pp. 4; —

[기타]

- _____, “공공임대만으로 서민 주거안정에 한계”, 내일신문, 2015.7.27.
- _____, “정부, 복지국가 약속하더니… 승자독식만 횡행”, 경향신문, 2016.11.7, p. 23.
- _____, “LH, 공공임대주택 부지 13,515호 민간 매각, 부채감축 명분으로 서민주거안정 포기하나”, (<http://blog.naver.com>, 2016.10.5. 검색).
- _____, “맞벌이·무주택 신혼부부 아이 덜 낳는다…결혼 3~5년차 20%가 ‘무자녀’”, 헤럴드경제(<http://biz.heraldcorp.com>, 2016.12.28. 검색).
- _____, “빈곤 청년가구주 등골 빼는 월세”, 경향신문, 2017.2.17., p. 10.
- 조명래, “심화되는 부동산 불평등”, 경향신문, 2016.11.7, p. 29.
- _____, “주거비 높을수록 출산을 낮아진다”, 조인스랜드부동산(<http://news.joinland.joins.com>, 2016.12.28. 검색).
- _____, “키울 돈 없어 못 낳아 … 굳어진 출산 양극화”, 경향신문, 2016.10.22, p. 12.