



기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ①

2017.03.08. | 권순형_새사연 이사 | avatar84@empas.com

기업형 임대주택은 중산층을 위한 임대주택을 공급한다는 명분으로 도입되었다. 전세가격 상승과 월세 전환으로 서민들의 주거비 부담이 가중되면서 최장 8년간 안정적으로 거주할 수 있다는 기업형 임대주택은 새로운 주거대안으로 인식되기도 하였다. 하지만 기업형 임대주택을 공급하기 위한 정부의 지원정책이 발표되고 사업이 추진되면서 기업형 임대주택이 누구를 위한 임대주택 정책인지에 대한 논란이 만들어지고 있다. 기업형 임대주택을 둘러싼 논란은 한정된 정부 재원을 어떻게 배분할 것인가의 문제로 귀결되고 있다. 정부는 기업형 임대주택 공급을 확대하기 위하여 주택기금 융자, 공공택지 배분, 용적률 상향, 토지 수용권 부여 등 막대한 지원을 적용하고 있다. 정부의 막대한 공적지원에도 불구하고 기업형 임대주택으로 공급된 임대주택의 임대료는 주택시장의 임대료와 비교하여 높은 수준이다. 기업형 임대주택은 누구를 위하여 공급되고 있는 것인지 의문이 만들어지고 있다.

본 연구는 정부의 기업형 임대주택 정책의 내용을 분석하여 지원정책이 가지고 있는 문제점을 지적하고 이에 대한 해결책을 모색하기 위한 목적을 가지고 있다. 박근혜정부가 도입한 기업형 임대주택은 정비사업 연계형, 촉진지구형, LH공모형, 민간 제안형 등으로 그 유형이 다양화되어 있다. 기업형 임대주택의 각 유형별 분석을 통하여 박근혜정부의 기업형 임대주택 정책이 가지고 있는 문제점을 살펴보고자 한다.

누구를 위한 정비사업 리츠인가?

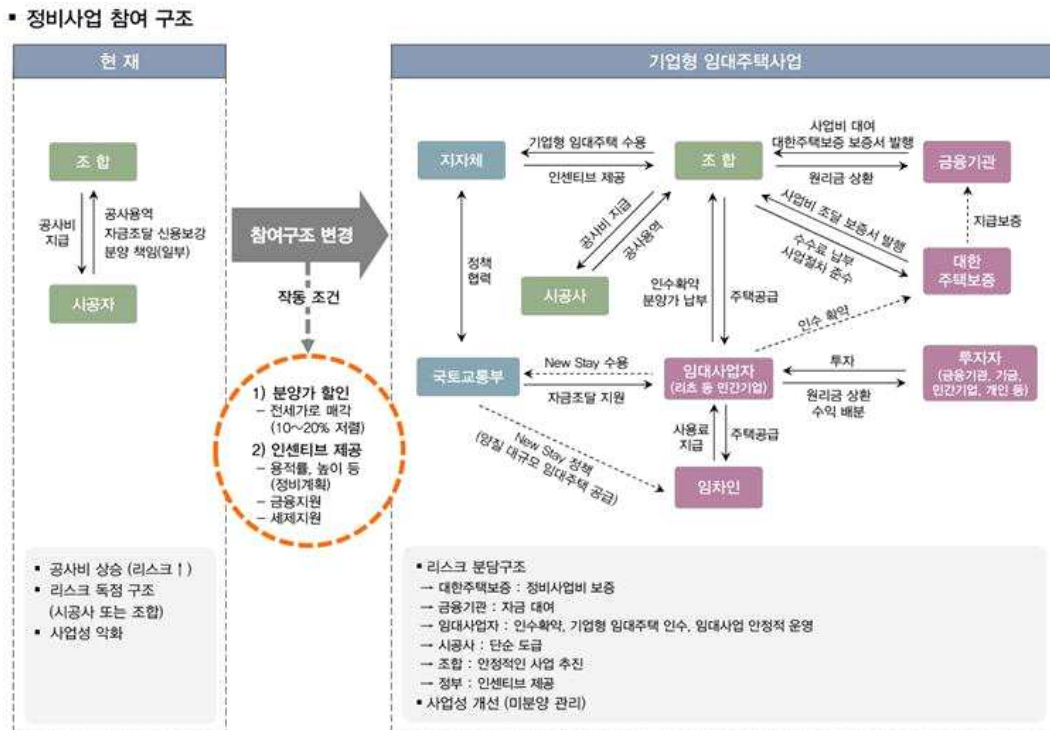
정비사업 리츠의 사업구조

정비사업 리츠는 국토부가 2015년 도입한 정비사업 연계형 기업형 임대주택사업을 의미한다. 정비사업 리츠는 사업성 부족으로 장기간 사업추진이 중단된 도심지 재개발·재건축사업을 부동산 리츠를 통하여 활성화한다는 명분으로 도입하였다. 정비사업 리츠는 장기간 중단된 정비사업구역을 대상으로 진행된다. 정비사업 리츠의 사업구조는 조합(토지 등 소유자)이 기업형 임대주택을 수용하고 지자체는 정비사업의 용적률 상향 등의 인센티브를 부여하여 사업성을 개선한다. 또한 국토부는 주택기금공사를 통하여 조합의 사업비 대출 등 정비사업을 지원한다. 용적률 상향의 대가로 조합은 조합원 분양물량을 제외한 일반분양 물량을 조합원 분양가로 기업형 임대주택사



업자에게 매각하고, 기업형 임대주택사업자는 매입한 주택을 기업형 임대주택으로 8년간 임대 운영한다. 기업형 임대주택사업자는 리츠나 펀드 혹은 민간기업이 담당할 수 있다. 사업자는 운영기간 동안 임차인으로부터 받은 임대료로 리츠나 펀드 투자자에게 이익을 배당하고, 청산시점에 주택을 매각하여 리츠나 펀드를 청산하게 된다.

그림1. 정비사업 연계형 기업형 임대주택 사업구조



출처: 국토부

개발이익을 확대를 통한 정비사업 활성화

2008년 금융위기 이후, 국내 재개발시장은 사업성이 부족한 구역을 중심으로 사업이 중단되었고 일부지역에서는 정비구역 지정이 해제되는 경우가 빈번하게 발생하였다. 사업성 부족으로 재개발 사업이 중단된 정비구역의 경우 재산권 제한, 슬럼화에 따른 우범 지대화, 매몰비용의 문제 등 다양한 사회적 문제를 야기 시켰다. 주택경기 침체 등으로 정비사업이 중단된 경우, 정부의 대책은 용적률 상향 등을 통하여 개발이익을 확대하여 사업을 재개하는 것이었다. 2010년 이후 정부는 정비구역 용적률 상향, 임대주택 건립의무 비율 완화, 정비구역 내 도시계획시설 무상양여 등 재개발사업의 사업성을 개선하는 정책을 도입하였다. 정비사업 리츠는 사업성 부족으로 중단된



재개발사업에 대하여 용적률 상향을 통하여 사업성을 확대를 도입한 점에서 기존 정비사업 대책과 동일하다. 다만 용적률 상향 등의 인센티브에 대한 반대급부가 조합원 물량을 제외한 전체 일반 분양 물량을 조합원 분양가로 기업형 임대사업자에게 매각하도록 규정하고 있다는 점에서 기존 정비사업 대책과 차이가 존재한다. 즉, 기존 용적률 상향은 사업시행자에게 주어지는 직접적인 인센티브였지만, 정비사업 리츠는 용적률 상향을 통하여 확대된 개발이익을 조합과 기업형 임대주택사업자에게 배분하고 있다는 점에서 다르다. 정비사업 연계형 기업형 임대주택사업에 부여되는 용적률 상향 등의 내용은 시범사업지구로 지정된 인천의 00구역 재개발사업의 변화된 정비계획으로 확인이 가능하다.

표1. 인천 00구역 정비사업 연계형 정비계획안 비교

구분	기존 정비계획	뉴스테이 정비계획	비고
사업부지면적	219,328㎡	219,328㎡	
용적률	247.6%	294.2%	법정상한 용적률 상향
건립세대	3,592	5,190	1,598세대 증가
분양주택	2,980	4,930	
임대주택	612	260	임대주택의무비율 축소
조합원 분양	1,493	1,683	분양신청자 변경
일반분양	875	3,247	조합원분양가로 매각

인천 00구역 재개발사업은 2008년 사업시행인가를 받았으나 이후 시공사 선정 등에 어려움을 겪으면서 사업추진이 중단되었던 구역이다. 인천 00구역은 2015년 국토부의 정비사업 연계형 기업형 임대주택 시범단지로 선정되어 사업이 다시 추진되고 있다. 00구역이 정비사업 연계형 기업형 임대주택으로 변경되면서 얻은 개발이익은 용적률 상향과 임대주택 의무비율 축소로 요약할 수 있다. 인천시는 재개발사업의 사업성 개선을 위하여 임대주택 건립의무비율을 건립세대의 17%에서 5%로 하향하였다. 임대주택 건립의무비율은 인천시 모든 재개발사업에 적용되므로 기업형 임대주택에 특별히 주어지는 정책은 아니다. 임대주택 건립의무 비율 축소는 정비계획 변경 시점에 새로운 조례가 적용된 것으로 이해할 수 있다. 따라서 정비사업 연계형 기업형 임대주택으로 얻은 개발이익은 용적률 46.6%가 상향되고 그 결과 건립세대가 1,598세대가 증가한 것이다. 세부적으로 인천 00구역에서 용적률 46.6%가 상향되면 건축면적 102,207㎡가 증가하고 이를 전용면적 60㎡의 주택으로 공급하면 대략 1,246세대의 주택공급이 늘어난다. 여기에 임대주택 공급 감소 325세대를 더하면 공



급주택은 1,598세대가 증가하게 된다.

확대된 개발이익은 배분은 어떻게 이루어지는가?

정비사업 연계형으로 공급되는 기업형 임대주택은 조합원 물량을 제외한 전량을 임대주택사업자에게 조합원 분양가로 매각하도록 협약이 체결된다. 재개발사업에 조합원은 사업주체로서 주택을 원가로 공급받는다. 따라서 기업형 임대주택사업자에게 조합원 분양가로 주택을 매각하는 것은 원가로 매각하는 것과 같은 의미이다. 조합원에게 공급되는 주택가격이 원가로 책정되는 것은 조합의 관리처분계획을 이해하면 명확하다. 조합이 수립하는 관리처분계획의 본질은 사업에 투입되는 비용과 분양수익을 균형을 맞추는 것이다. 즉, 관리처분계획은 전체 사업비용에서 일반분양 금액을 뺀 나머지 금액을 조합원에게 배분하게 된다. 일반분양가격은 관리처분 시점에 주변 주택가격을 기준으로 분양이 가능한 금액으로 결정되므로 주변시세와 같은 수준으로 이해할 수 있다. 따라서 일반분양가가 높아지면 조합원이 분담하여야 할 분담금은 그에 비례하여 낮아지고 일반분양가가 낮아지면 그에 비례하여 조합원의 분담금액은 높아지는 구조를 가지고 있다. 조합원 물량을 제외한 나머지 일반분양 물량을 기업형 임대주택사업자에게 조합원 분양가로 매각하는 것은 주택을 원가로 매각하는 것과 같은 의미가 된다.

인천 00구역은 기업형 임대주택을 수용하면서 용적률 46.6%가 증가하였고, 추가로 임대주택 건립비율 축소를 합하여 전용면적 60㎡아파트 1,598세대를 추가로 공급할 수 있게 되었다. 1,598세대의 공급가격을 주변 시세 3.3㎡당 1,000만원과 조합원 분양가 3.3㎡당 800만원으로 추정할 경우 개발이익의 차이는 대략 790억 내외로 추정할 수 있다.

표2. 인천 00구역 분양수익 추정 비교

증가 세대	주택 규모	일반분양가(만원)		조합원분양가(만원)		비고 (만원)
		분양가(3.3 m ²)	분양금액	분양가(3.3 m ²)	분양금액	
1,598	25	1,000	39,950,000	800	31,960,000	7,990,000



인천00구역의 경우 용적률 상향 등으로 확대된 개발이익은 결국 일반분양가와 조합원 분양가의 차이로 표시될 수 있다. 늘어난 용적률을 기준으로 조합이 일반분양으로 사업을 시행할 경우와 조합원 분양가로 기업형 임대주택에게 매각할 경우 차액은 799억으로 예상할 수 있다. 일반분양가격과 조합원 분양가격이 합리적으로 추정된 것으로 가정하면 조합은 기업형 임대주택을 받아들이는 대신 799억의 이익을 기업형 임대주택사업자에게 양도하는 것과 동일한 의미를 가지게 된다. 물론 기업형 임대주택을 수용하였기 때문에 용적률 상향이 이루어졌고 중단되었던 재개발사업이 다시 시행될 수 있다는 점에서 조합도 개발이익의 일정부분을 향유하고 있다. 문제는 용적률 상향과 같은 도시계획적 통제를 풀어 발생하는 개발이익이 어디로 귀속되고 있는가에 있다. 정비사업연계형 기업형 임대주택은 용적률 상향으로 발생하는 개발이익 대부분이 기업형 임대주택사업자에게 귀속되고 있다.

한편, 정비사업 연계형 기업형 임대주택 사업구조는 사업진행 여부가 조합이 아니라 임대주택사업자가 선택하는 구조를 가지고 있다. 임대사업자는 재개발사업으로 공급되는 주택가격을 매입하여 투자자에게 운영기간과 매각시점에 적정 수익률을 확보할 수 있는 사업구조를 사전에 계획하게 된다. 이러한 수익구조를 만들기 위해서는 자신이 매입할 수 있는 주택가격을 사전에 추산하고 그 범위를 정할 수 있다. 즉, 임대사업자는 자신이 계획한 사업구조에 따라 사업진행이 가능한 주택가격을 제시하고 조합이 이를 수용하는 경우 사업에 참여하게 된다. 사업성 부족으로 사업이 중단되었던 조합은 임대사업자가 제시한 주택가격을 받아들이는 선택 이외에 다른 선택이 없다. 기업형 임대주택을 수용하여야 그나마 용적률 상향을 통해서 중단되었던 사업을 지속할 수 있기 때문이다.

누구를 위한 정비사업 리츠인가?

국토부는 재개발 리츠가 민관협력을 통하여 중단되었던 재개발사업을 되살리는 방법인 것처럼 설명하고 있다. 하지만 세부적인 사업구조를 살펴보면 정비사업 리츠는 용적률 상향을 통하여 개발이익을 확대하고 확대된 개발이익을 기업형 임대사업자가 대부분 가져가고 아주 작은 부분을 조합원에게 배분하는 구조로 진행되고 있다. 용적률 상향을 통한 고밀도 개발은 주변지역 기반시설의 부담을 가중시키는 것으로 공동체 구성원의 희생이 전제되어 있다.

지난 40년간 이루어진 도심지 재개발사업이 고밀도로 이루어지면서 발생한 도시계



획의 문제는 심각한 수준으로 누적되었다. 2003년 제정된 『국토의 계획과 이용에 관한 법률』에서 용도지역별 상한 용적률을 제한하고, 주거지역의 용도를 세분화하여 자치단체의 조례로 용적률을 도입하였던 것은 과밀개발의 피해가 확산하는 것을 막기 위한 최소한의 조치였다. 이러한 점에서 용적률 상향과 같은 도시계획적 원칙을 파기하면서 개발이익을 확대하는 정책은 지속가능성이 높지 않은 정책이다. 다만 사업중단의 위기를 겪고 있는 재개발구역에 용적률을 상향하는 것은 이미 사업이 상당부분 진행되어 매몰비용 등 회복할 수 없는 비용의 증가 등으로 퇴로가 없는 재개발구역에 한정적으로 적용되어야 한다. 또한 재개발사업의 용적률 상향은 재개발사업이 공공의 복리를 위한 도시계획사업으로 성격을 가지고 있으며, 재개발구역에 거주하는 주민들이 경제적 약자로 그들의 주거환경을 개선하는 사업이 공익적 목적을 가지고 있기 때문에 가능하다.

정비사업 연계형 기업형 임대주택은 재개발사업의 정상화를 명분으로 하고 있지만 실제 내용은 용적률 상향으로 개발이익을 확대하고 그 개발이익의 대부분을 기업형 임대주택사업자에게 귀속시키는 사업이다. 정비사업 리츠는 재개발사업의 정상화가 목적이 아니라 기업형 임대주택사업자가 안정적으로 임대사업을 영위할 수 있는 안정적인 구조를 만드는 것에 초점을 맞추고 있다. 누구를 위한 정비사업 리츠인가를 되묻지 않을 수 없다.

정비사업 리츠를 통한 저렴임대주택 공급

사업성 부족과 매몰비용 문제로 출구가 없는 정비구역의 문제를 해결하는 것은 사회적으로 시급한 문제이다. 사업이 장기간 중단된 정비구역에서 발생하는 사회적 비용을 감안하면 이에 대한 해결책이 절실한 상황이다. 중단된 정비사업의 문제가 심각하기 때문에 예외적으로 용적률 상향과 리츠를 사용하는 것을 검토할 수 있다. 다만 용적률 상향과 리츠는 재개발사업이 가지고 있는 공익성에 기초하여야 한다. 정비사업연계형 기업형 임대주택과 같이 임대사업자에게 대부분의 개발이익을 귀속시키는 사업구조는 받아들이기 어렵다. 정비사업 리츠로 적용된 용적률 상향 등의 인센티브가 기업형 임대주택 사업자에게 귀속되는 구조는 토지 소유자들의 반발을 불러올 수밖에 없다. 국토부가 시범지구로 지정한 정비사업 연계형 기업형 임대주택 시범단지에서 발생하는 주민들의 갈등은 확대된 개발이익이 기업형 임대주택사업자에게 모두 귀속되는 구조에서 연유하고 있다.

중단된 재개발구역의 문제를 해결하기 위하여 용적률 상향을 적용하고 리츠로 자금



을 조달하기 위해서는 사업의 공공성을 어떻게 확보할 것인가를 먼저 고려하여야 한다. 정비사업 리츠로 확대된 개발이익은 사회적 합의를 거쳐 배분되어야 한다. 사회적 합의를 위해서는 사업에 참여하고 있는 조합원의 권리를 확대하여야 한다. 확대된 개발이익을 조합원에게 배분하는 방안은 조합원의 분담금을 낮추어 이들이 해당 구역에 재정착할 수 있는 방안이 우선 검토되어야 한다.

다음으로 리츠가 공급하는 임대주택의 임대료를 주변 시세보다 낮추는 방안을 검토하여야 한다. 리츠의 임대주택 매입자금은 주택기금을 통하여 저리로 마련할 수 있다. 리츠가 주택기금을 저리로 용자 받을 수 있다면 그에 비례하여 임대료가 결정되어야 한다. 또한 정비사업 리츠를 영리목적의 민간기업에게 의존하지 않고 LH공사 등 공공기관이 관리하는 방안을 도입하여야 한다. 주택 재개발사업은 공공의 복리를 목적으로 하는 도시계획사업으로 사업의 공공성이 전제되어야 한다. 용적률 상향 등 도시계획적 지원을 통하여 사업이 진행된다면 그 사업의 결과도 공공기여를 담보하여야 한다. 사업과정을 영리목적의 민간기업에게 모두 맡기기 보다는 LH공사 등의 사업을 관리하고 책임을 가져야 한다.

재개발 리츠를 통하여 출구 없는 재개발사업의 문제를 해결하기 위해서는 사업의 성격에 부합하는 공공성을 어떻게 담보할 것인가가 중요하다. 임대사업자에게 개발이익을 몰아주는 방식은 신산업육성정책으로는 의미가 있을지 모르지만 주민들에게 상실과 박탈감을 안겨주어 지속가능한 사업이 될 수 없다. 🏠



2017년 새사연 발간 보고서

2017년 3월 8일 현재

분야	발간일	제목	작성자
경제	01/03	진짜' 경제민주화로 ⑤ 하청 중소기업, 글로벌 중견 대기업 될 수 없나?	정승일
노동	01/09	2017 전망보고서 (1) : 노동시장 불안정성의 심화	송민정
경제	01/12	일본은행이 선택한 화폐적 해법, 2017년을 희망의 해로 만들 수 있을까?	송중운
복지	01/16	2017 전망보고서 (2) : '불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다	최정은
국내외 정세	01/23	2017 전망보고서 (3) : 국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017	박세길
세계경제	02/03	2017 전망보고서 (4) : 2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가?	송중운
마을	02/06	2017 전망보고서 (5) : 다가오는 건거의 계절, 마을살이의 운명은?	강세진
부동산	02/10	2017 전망보고서 (6) : 장기불황 초입에 들어서는 주택시장	권순형
보건의료	02/13	2017 전망보고서 (7) : 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다	고병수
종합	02/22	2017 전망보고서 (8) : 2017년 7대 분야를 전망하다	새사연
부동산	03/08	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ④	권순형