



## 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②

2017.03.10. | 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 용자, 공공택지 배분, 용적을 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.

### 공익사업으로 둔갑한 기업형 임대주택

#### 공익사업과 토지 수용권

사전적 의미에서 공익사업은 국가 또는 지방자치단체 등의 공적기관이 공공의 이익을 위하여 재정자금을 투자하여 벌이는 사업을 의미한다. 공익사업은 공공의 이익을 위하여 공공기관 등이 시행하는 사업이므로 국가 등 사업시행자는 공익사업의 대상이 되는 토지 등을 강제로 취득하여 사용할 수 있다. 헌법으로 재산권이 보호되고 있는 대한민국에서 토지 등의 수용·사용은 개인의 재산권에 대한 중대한 침해이다. 하지만 공공복리를 위하여 법률이 정하는 경우 제한된다.<sup>1)</sup> 공익사업은 공공의 복리를 위

1) 헌법 제23조 ① 모든 국민의 재산권 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한



한 사업으로 토지를 수용하거나 사용할 수 있다고 법률로 규정한다. 이러한 공익사업에 대한 정의는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』(이하 “토지보상법”이라 한다.) 제2조에서 “법 제4조에 각호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다”로 규정하여, 토지보상법 제4조에 따라 법률로 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업을 공익사업으로 분류하고 있다.

토지보상법 제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음의 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화·방조·방수·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 도로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

토지보상법4조8호의 별표는 개별법에 따라 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 사업을 열거하고 있으며, 토지보상법 제4조의2에서는 “이 법에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다”로 규정하여 공익사업의 구분을 엄격히 정하고 있다. 토지보상법4조8호의 별표에서 열거하고 있는 공익사업과 관련된 법률은 전체110개에 이르고 있다. 토지보상법4조의8호의 별표45에서 “『민간임대주택에 관한 특별법』(이하 “민간임대주택법”이라 한다.) 제20조에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업”을 공익사업으로 규정하고 있다. 또한 민간임대주택법 제20조 ①항에서 “임대사업자가 전용면적85㎡이하의 민간임대주택을 100호 이상 건설하기 위하여 사업 대상 토지 면적의 80% 이상을

보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.



매입한 경우로서 나머지 토지를 취득하지 아니하면 그 사업을 시행하기가 현저히 곤란해질 사유가 있는 경우에는 시·도지사에게 「토지보상법」 제4조제5호에 따른 지정을 요청할 수 있다.”로 규정하고 있으며, ②항에서 “제1항에 따라 지정을 받은 임대사업자가 「주택법」 제16조에 따른 사업계획승인을 받으면 「토지보상법」 제20조제1항에 따른 사업인정을 받은 것으로 본다.”로 규정하고 있다. 즉 기업형 임대주택사업자가 기업형 임대주택공급을 목적으로 대상 토지의 80% 이상을 매입(토지사용승낙을 받은 경우 포함)하면 나머지 토지를 강제로 수용할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 기업형 임대주택 공익사업으로 규정되고 기업형 임대주택사업자는 토지를 강제로 수용할 수 있는 공익사업자로 규정되고 있다.

### 기업형 임대주택 촉진지구와 토지수용권

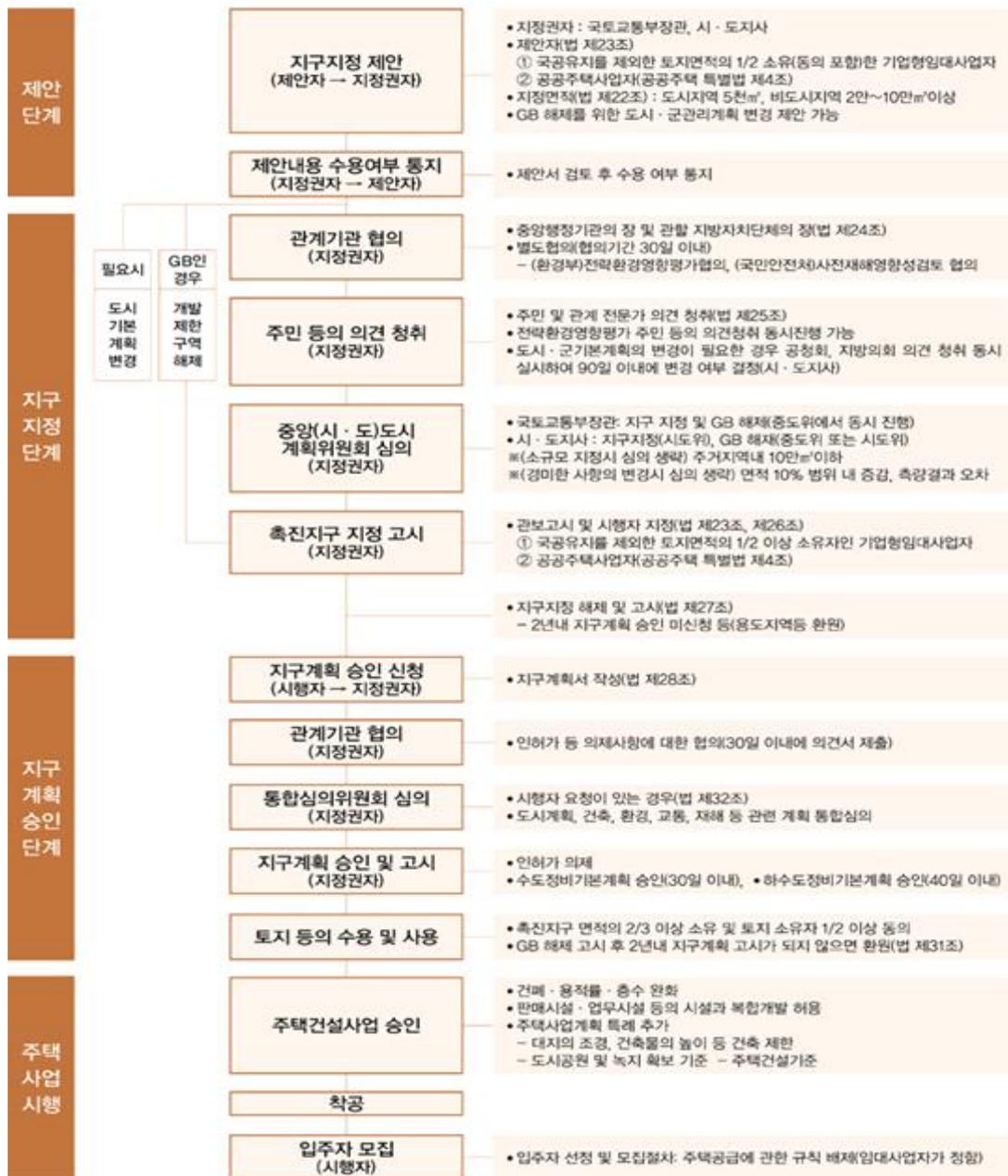
민간임대주택법에서 모든 기업형 임대주택사업자에게 토지 수용권을 부여하고 있지는 않다. 토지수용권이 부여되는 기업형 임대주택은 “기업형 임대주택 공급촉진지구”로 지정된 구역의 시행자로 제한된다. 기업형 임대주택 공급촉진지구는 시·도지사 등 지정권자가 부지 면적이5,000㎡이상의 범위에서 부지 면적 중 유상공급 면적(도로, 공원 등 관리청에 귀속되는 공공시설 면적을 제외한 면적을 말한다)의 50% 이상을 기업형 임대주택으로 건설·공급하기 위하여 지정한 구역을 의미한다. 또한 민간임대주택법 제23조에서 지정권자는 촉진지구 안에서 국공유지를 제외한 토지면적의 50% 이상에 해당하는 토지를 소유한 기업형 임대사업자를 시행자로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 지정권자인 시·도지사, 국토부장관이 기업형 임대주택 촉진지구로 지정하면 촉진지구 토지면적의 50% 이상을 소유한 기업형 임대주택사업자를 시행자로 지정할 수 있고, 시행자로 지정된 기업형 임대주택사업자는 토지면적의 80% 이상의 소유권을 확보하면 미동의자가 보유한 토지를 강제로 수용할 수 있게 된다.

한편 기업형 임대주택 촉진지구 지정은 국토부장관이 필요하다고 인정하는 경우 개발위제한구역(그린벨트)을 해제하여 지정하는 경우를 포함하며, 촉진지구 면적이 30만㎡이상인 경우, 긴급히 사업을 시행할 필요가 있는 경우를 포함하도록 규정되어 있다. 이 규정에 따라 국토부장관은 그린벨트를 해제하여 대규모 기업형 임대주택촉진지구로 지정하여 개발하여 택지를 기업형 임대주택사업자에게 우선 공급하도록 규정되어 있다. 다른 한편 기업형 임대주택 공급촉진지구에서 LH 등 공공주택사업자가 시행자로 선정할 수 있으나 공공주택사업자의 업무는 택지조성으로 한정되며 택지는 기업형 임대주택사업자에게 매각되어 기업형 임대주택 공급에 활용된다. 기업형 임대



주택공급 촉진지구는 민간 임대사업자에게 토지수용권을 부여하거나 공공의 수용권을 통하여 조성된 택지를 임대사업자에게 50% 이상을 제공하여 기업형 임대주택을 공급하도록 적용되고 있다. 기업형 임대주택 촉진지구는 민간시행자에게 토지수용권을 부여하여 공익사업 시행자와 동일한 위상을 부여하고 있으며, 공공주택사업자가 공공수용권을 사용하여 조성한 택지를 기업형 임대사업자에게 우선 공급하여 공공수용권이 효과를 이전시키고 있다.

그림1. 기업형 임대주택 공급촉진지구 개발 절차도



출처: 국토부

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



## 기업형 임대주택의 공공이익

토지에 대한 강제수용권은 재산권에 대한 심대한 침해로 공공의 복리를 위해서 법률로 정하는 경우로 제한된다. 공익사업은 공공의 복리를 위한 사업으로 토지수용권이 부여되고 있다. 또한 공익사업을 법률로 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 사업을 공익사업으로 규정하고 있는 현행 법해석으로 보면 개별 공익사업이 달성하고자 하는 공공의 이익이 전제되어야 한다. 기업형 임대주택이 토지를 수용할 수 있는 공익사업으로 정당성을 가지기 위해서는 기업형 임대주택으로 달성할 수 있는 공공의 이익이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다.

기업형 임대주택은 중산층을 위한 민간임대주택으로 기업형 임대사업자가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택으로 정의된다. 또한 국토부는 기업형 임대주택을 임대료 상승은 연간 5%로 제한되며 다양한 주거서비스 제공 등 새로운 개념의 민간임대주택으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따르면 기업형 임대주택은 민간임대사업자가 100호 이상 소유한 민간임대사업자가 8년 이상 임대하는 주택으로 연간 5%의 임대료 상승에 제한을 두는 주택이다. 다만 최초 임대료에 대한 제한은 없으며 임대료 책정은 사업자가 시장임대료를 기준으로 책정할 수 있다.

이러한 규정에 따르면, 기업형 임대주택이 제공하는 공공이익은 주택공급으로 발생하는 이익을 제외하면 8년간 임대료 공급되고 연간 임대료 상승을 5%로 제한하는 것이 전부이다. 결국 정부는 중산층이 시장 임대료로 8년간 임대료 거주하고, 임대료 상승은 연간 5%로 제한되는 민간임대주택을 공급하기 위하여 기업형 임대주택사업을 공익사업으로 정의하고 민간사업자에게 토지수용권을 부여하고 있는 것이다. 민간임대사업자가 영리를 목적으로 8년간 연간 5%로 임대료 상승을 제한하는 임대주택이 공익사업으로 규정되는 것은 사회적 합의를 얻을 수 없다. 기업형 임대주택은 원칙적으로 민간임대사업자가 영리를 목적으로 운영되는 주택이다. 최근 임대시장에서 전세가격의 급격한 상승에 따라 마땅한 전셋집을 구하지 못하는 상황을 고려하여도 마찬가지이다. 8년간 임대료 운영하고 임대료 상승을 5%로 제한하는 이익은 주택기금의 출자 및 저리 용자, 취득세, 재산세, 법인세 등 가능한 모든 세제감면이 이미 적용되고 충분히 상응하는 공공지원을 하고 있다. 심지어 기업형 임대주택사업자에게 제공되는 공공지원은 공공임대주택 공급에 적용되는 공공지원보다 훨씬 크다. 민간기업이 영리를 목적으로 8년간 연간 5%로 임대료 상승으로 운영하는 주택을 공급하기 위해서 기업형 임대사업을 공익사업으로 둔갑시키고 민간사업자에게 토지수용권을 부여하는



행위는 공익사업의 근본원칙을 심각하게 훼손하고 있는 것이다.

### 신산업 육성정책으로 기업형 임대주택사업

박근혜정부는 기업형 임대주택사업의 목적이 중산층을 위한 양질의 임대주택 공급이라고 주장하고 있지만 실제 목적은 대규모 민간임대주택사업자를 육성하기 위한 것이라는 점을 숨기지 않고 있다. 이러한 사실은 기업형 임대주택정책이 일본의 민간임대사업을 벤치마킹하고 있다는 점에서 쉽게 확인되고 있다. 또한 정부가 기업형 임대주택의 장점으로 이사, 청소, 육아 등 다양한 주거관련 서비스 제공을 지적하고 있는 것도 민간임대사업자 육성과 맥락을 같이 하고 있다.

기업형 임대주택정책은 중산층을 위한 양질의 임대주택 공급을 명분으로 추진되고 있는 민간임대사업자 육성정책으로 정의되는 것이 합리적이다. 또한 정부가 육성하고자 하는 민간임대사업자는 대규모 자본을 동원하여 최소한 100채 이상의 주택으로 장기간 임대사업을 영위하면서 이윤을 추구할 수 있는 대규모 민간회사이다. 그간 기업형 임대주택사업에 참여하고 있는 기업들이 재벌 건설회사와 대규모 금융기관과 그 자회사라는 점은 이러한 현실을 반영하고 있다. 기업형 임대주택사업은 재벌 건설사와 금융기관에게 새로운 먹거리를 제공하는 정책일 뿐이다. 이러한 사업에 국민들이 주택을 마련하기 위하여 십시일반으로 조성한 주택기금을 지원하고 각종 세금을 감면하고 강제로 토지를 수용할 수 있는 권한을 부여하고 있는 것은 누구를 위한 정책인지에 대한 의심을 가질 수밖에 없다.

백 번을 양보하여 주택기금 지원, 세제지원 등의 공공지원을 인정하여도 민간임대사업자에게 토지수용권을 부여하는 행위는 도저히 묵과할 수 없다. 공익사업을 위하여 강제로 토지를 수용 당하는 국민들은 자신의 재산권을 제한하고 심지어 받아들일 수 없는 보상가격에도 불구하고 토지를 국가에 넘겨주었던 것은 자신의 권리의 포기가 공공의 이익을 위해서 필요하다고 믿었기 때문에 가능했다. 공익사업에 따른 재산권 행사의 제한은 우리 사회 구성원이 함께 더불어 살아가는 공동체의식에 기초하고 있다. 재벌 건설사와 금융기관의 새로운 이윤추구를 위하여 정부가 나서서 각종 공공지원을 하고 심지어 강제로 토지를 수용할 수 있도록 만든 정책은 공익사업의 근본원칙을 훼손하고 있는 극악한 정책으로 마땅히 폐기되어야 한다. 🐘



## 2017년 새사연 발간 보고서

2017년 3월 10일 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? ①	권순형
부동산	03/10	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②	권순형