

민변 민생경제위원회·참여연대 민생희망본부

수 신 각 언론사 경제부·사회부·주거부동산 담당
발 신 참여연대 민생희망본부 (담당 : 박효주 선임간사, 02-723-5303, min@pspd.org)
제 목 [보도자료] 분양가상한제 적용했으면 화천대유가 직접 시행한 4개 단지 아파트 개발이익 2,699억원 줄일 수 있었다
날 짜 2021. 10. 07. (총 12쪽)

보 도 자 료

분양가상한제 적용했으면 화천대유가 직접 시행한 4개 단지 아파트 개발이익 2,699억원 줄일 수 있었다

‘공공택지=공영개발’ 원칙 무너지며 민간사업자가 개발이익 가져가
박근혜 정부가 폐지, 문재인 정부가 늑장 부활시킨 분양가상한제도 적용안돼
3기 신도시 등 공공택지 공영개발 추진하고 분양가상한제 전면 시행해야
일시·장소 : 2021년 10월 7일(목) 오전10시, 참여연대 지하&온라인

지난 10/7 참여연대 민생희망본부와 민변 민생경제위원회가 발표한 보도자료 ‘대장동 아파트 분양가상한제 적용했으면 화천대유 개발이익 2,699억원 줄일 수 있었다’에서는 (주)화천대유자산관리의 감사보고서(2019. 3)의 건설용지매입금액 5,700억원을 바탕으로 4개 블록의 토지 매입 가격을 4,356억원으로 추정하였으나, 언론 보도와 감사보고서만으로 정확한 토지 매입 가격을 확인하는데 한계가 있었습니다.

심상정 의원실에서 국토부에 요구해서 받은 추가 자료 확보하여 살펴본 결과, 화천대유가 4개 필지를 5,746억원에 구입한 것으로 확인되며, 이를 기초로 하여 화천대유가 분양가상한제 미적용으로 인해 챙긴 개발이익을 2,699억원에서 1,047억원으로 정정합니다.

1. 참여연대와 민변 민생경제위원회는 오늘(10/7) 기자회견을 열어 최근 논란이 일고 있는 대장동에서 (주)화천대유자산관리가 분양가상한제를 적용받지 않으면서 얻은 개발이익을 추정·분석한 결과를 발표했습니다. 참여연대와 민변 민생위는 화천대유가 2018년 12월 입주자 모집 공고를 통해 대장동 4개(A1,A2,A11,A12) 구역의 아파트를 분양하여 1조 3,890억원의 분양매출을 올렸는데, 이 단지에 분양가상한제를 적용할

경우 분양매출이 약 1조 1,191억원에 그쳐 약 2,699억원의 개발이익을 가져가는 것을 막을 수 있었다고 밝혔습니다. 참여연대와 민변 민생위는 배당수익과는 별개로 대장동에서 화천대유를 비롯한 민간건설사들이 높은 개발이익을 가져갈 수 있었던 원인으로 △박근혜 정부가 폐지하고 문재인 정부가 능장부활시킨 분양가상한제가 대장동의 경우 적용되지 않았고 △공영개발에서 민간개발, 다시 민관개발로 전환하는 과정에서 ‘공공택지 = 공영개발’이라는 원칙이 지켜지지 않았으며 △성남의뜰이 토지 취득단계에서는 지방공기업의 출자가 50%가 넘는다는 이유로 민간개발에 비해 용이하게 강제수용을 할 수 있었으나 분양단계에서는 민간택지라는 이유로 분양가상한제 적용을 받지 않고 △임대주택 건설도 최소한의 수준에 그쳤기 때문이라고 지적했습니다.

2. 박정은 참여연대 사무처장은 “민간사업자들이 수 천억 원에 달하는 개발이익을 챙긴 대장동 개발사업을 둘러싼 비리와 특혜 의혹이 일파만파로 확산되고 있고 국민들의 공분이 큰 만큼, 대장동 관련 의혹과 비리를 철저히 파헤치고 관련자들에 대한 엄정한 처벌이 이루어져야 한다”고 지적했습니다. 이에 더해 박 처장은 “대장동 개발사업에서 배당수익에 더해 분양수익 부분에서도 개발이익 잔치가 벌어진 것은 민관합동개발로 토지 매입 단계에서는 강제수용권을 취득해 행사하면서 분양단계에서 민간택지라는 이유로 분양가상한제를 적용받지 않았”기 때문이라고 비판하며, “화천대유가 분양한 아파트에 분양가상한제를 적용했을 경우 줄일 수 있었던 개발이익 규모를 분석하게 되었다”고 기자회견 취지를 밝혔습니다.
3. 김대진 변호사는 대장동 아파트가 분양가상한제 적용을 피해갈 수 있었던 이유에 대해 “2015년 4월 박근혜 정부에서 폐지된 민간택지에서의 분양가상한제가 2019년 10월에 부활됐으나, 화천대유는 이보다 먼저인 2018년 12월에 대장동 4개 아파트 단지의 입주자 모집 공고를 통해 분양하면서 분양가상한제를 적용받지 않았다”고 설명했습니다. 김대진 변호사는 “문재인 정부가 서울과 경기도 일부 지역에 동별로 분양가상한제를 시행하고 있어, 여전히 대장동은 분양가상한제가 적용되지 않는다”며 문재인 정부의 뒷북행정과 핀셋규제를 비판했습니다. 김대진 변호사는 “애초 계획대로 LH가 공공택지로 개발하거나, 문재인 정부가 2018년 12월 이전에 민간택지의 분양가상한제를 조금 더 빨리 전면적으로 시행했어야 했다”며, 분양가상한제를 통해 “무주택자들이 부담가능한(affordable) 가격에 분양받아 개발이익의 일부가 무주택 서민과 중산층에게 돌아가도록 해야 한다”고 주장했습니다.
4. 이강훈 변호사는 화천대유가 분양한 4개(A1,A2,A11,A12) 구역의 아파트에 분양가상한제를 적용한 결과, 화천대유가 분양가상한제를 적용받지 않아 2,699억원의 개발이익을 더 얻을 수 있었다고 지적했습니다. 이 변호사는 “대장동 4개 구역

아파트의 입주자 모집 공고를 확인한 결과, 1조 3,890억원의 분양매출”이 발생했으며, 이를 바탕으로 화천대유가 수의계약으로 구입한 토지비와 기본형건축비를 계산하여 분양가상한제를 적용해보면 약 1조 1,191억원의 분양매출이 발생하는 것으로 추정된다”고 설명했습니다. 또한 이 변호사는 “분양가상한제를 적용하더라도 고양창릉, 하남교산 등 3기 신도시에서 민간건설사가 최대 16% 이상의 높은 수익이 추정되는만큼 대장동에서도 화천대유를 비롯한 민간건설사들이 분석결과보다 더 많은 수익을 가져갔을 것으로 예상된다”고 주장했습니다.

5. 마지막으로 김남근 변호사는 “박근혜 정부에서 폐지하고 문재인 정부에서 뒤늦게 핀셋규제로 분양가상한제를 부활한 결과 더 많은 개발이익이 화천대유에 귀속된 것”이라고 비판했습니다. 김 변호사는 “현재도 민간택지 분양가상한제가 서울과 경기도 일부지역의 아파트에만 시행되고 있다보니 고분양가 문제가 천안, 대구 등의 지역과 도시형생활주택, 오피스텔에서도 발생하고 있다.”고 지적하며, “이런 상황에서도 문재인 정부는 민간택지 분양가상한제의 역할을 보완하고 있는 HUG의 고분양가 심사제도를 완화하는 정책을 펴고 있다”고 비판했습니다. 이에 대해 김 변호사는 “무주택자들의 내 집 마련과 주택 가격 안정을 위해 정부는 분양가상한제를 지역과 유형에 관계없이 더 철저히 적용해야 한다”고 주장하는 한편, “토지수용 방식으로 토지를 매입하는 경우 민관합동 등이 아니라 반드시 공영개발을 추진하여 공익차원에서 수용된 공공택지가 민간의 개발이익 잔치로 돌아가게 해서는 안된다”고 주장했습니다. 또한 이를 위해 국회가 공공택지에서 공공주택을 80%이상 공급하도록 하는 공공주택특별법을 조속히 개정해야 한다고 덧붙였다. 끝.

▣ 보도자료 및 불임자료 [\[원문보기/다운로드\]](#)

- ▣ 불임자료1. 기자회견 개요
- ▣ 불임자료2. 분양가상한제 미적용으로 화천대유가 얻은 개발이익 분석자료

▣ 불임자료1. 기자회견 개요

- 제목 : 분양가상한제 미적용으로 화천대유가 얻은 개발이익 발표
- 일시 : 2021년 10월 7일 목요일 오전10시
- 장소 : 참여연대 지하 느티나무홀, 온라인 생중계
- 주최 : 민변 민생경제위원회, 참여연대 민생희망본부
- 진행순서

사회 : 김주호 참여연대 사회경제1팀장

발언1 : 대장동을 둘러싼 과도한 개발이익의 문제점과 분석 취지

/ 박정은 참여연대 사무처장

발언2 : 분양가상한제 정책 목표와 변천과정

/ 김대진 변호사, 민변 민생경제위원회

발언3 : 대장동 아파트, 분양가상한제 적용시의 개발이익 분석 결과

/ 이강훈 변호사, 참여연대 상임집행위원

발언4 : 대장동 개발을 통해 본 분양가상한제의 문제점 및 제도 개선 방안

/ 김남근 변호사, 참여연대 정책위원

- 문의 : 참여연대 민생희망본부, 02-723-5303, min@pspd.org

▣ 붙임자료2.

대장동 아파트에 분양가상한제를 적용했다면 줄일 수 있었던 화천대유의 개발이익 분석자료

1. 분석취지 및 배경

- (주)화천대유자산관리(이하 화천대유)는 대장동 개발로 4천억원대의 배당수익과 함께 5개 블록의 분양사업으로 1조원이 넘는 매출을 거둔 것으로 밝혀짐. 과도한 배당수익과 관련해서는 입찰 및 수익배분 구조 설계 과정에서 절차적 문제가 있었는지, 그 과정에서 특혜가 있었는지 여부에 대해 이미 관련 수사가 진행 중인만큼 해당 자료에서는 화천대유가 분양을 통해 과도한 이익을 가져갈 수 있었던 원인과 문제점을 중심으로 살펴보려 함.

- 해당 자료에서는 화천대유가 대장동 개발지역에서 직접 분양사업을 진행한 5개 블록 중 아파트와 관련된 4개 블록의 분양매출을 바탕으로 해당 지역에 분양가상한제를 적용했을 경우 줄일 수 있었던 화천대유의 개발이익을 분석하였음.

- 이를 통해 향후 공공택지개발사업에서 민간이 과도한 개발이익을 가져가는 것을 막기 위한 제도적 개선방안을 모색하고 분양가상한제 전면 적용의 필요성을 검토해보고자 함.

2. 분석방법과 결과

1) 화천대유가 매입한 대장동 토지 현황

- 대장동 사업시행자인 ‘성남의뜰’은 아파트(306,600m², 12개 구역)와 연립주택(68,714m², 3개 구역) 건설용지를 매각하였는데, 이중 화천대유자산관리(이하 화천대유)는 수의계약¹으로 아파트 4개 구역과 연립주택(도시형 생활주택) 1개 구역 등 총 5개 구역(15만109m²)을 약 5,700²³억 원에 매입하였다(아래 표2 참고). 화천대유가 대장동 공동주택용지 가운데 약 40%를 구입한 셈이며, 2018년 12월 입주자 모집 공고를 통해 대장동 4개(A1,A2,A11,A12) 구역의 아파트를 분양하여 1조 3,890억원의 분양매출을 올렸다.

<표2> 화천대유가 매입한 토지

구역	용도	세대수(호)	면적(m ²)	분양	입주	전용면적
A1	아파트	529	31,334	2018.12	2021.05	85m ² 이하
A2	아파트	445	26,374	2018.12	2021.05	85m ² 이하
A11	아파트	448	25,982	2018.12	2021.05	85m ² 이하
A12	아파트	542	31,980	2018.12	2021.05	85m ² 이하
B1	연립	292	34,439	2021.09	2023. 08	85m ² 이하
합계		2,256	150,109			

2) 분양가상한제 미적용으로 발생한 개발이익 산정방식

- 분양가상한제를 적용받는 주택의 분양가격은 택지비와 건축비로 구성된다. 공공택지 외에서의 택지비는 감정평가금액 또는 공공기관으로부터 매입한 가격으로 정하고, 건축비는 국토교통부령으로 정하는 “기본형건축비+건축비가산비⁴”로 계산한다.
- 따라서 택지비는 화천대유가 수의계약으로 총 5,700억원(총 5개 구역, 150,109m²)에 매입한 가격을 토대로 추정했다.
- 건축비는 화천대유가 2018년 12월, 입주자를 모집하기 전에 국토교통부가 2018년 9월에 고시⁵한 기본형건축비를 적용하였다.(붙임1. 표3 참조) 건축비 가산비는 최근

¹ 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」에 따르면 주택사업을 목적을 설립된 지방공사가 총 지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 공동출자법인이 조성한 주택건설용지는 시행령 제18조 제1항에 따라 공동출자법인에 출자한 자 전원이 함께 체결한 협약에서 정하는 바에 따라 주택건설용지를 우선 공급받을 수 있음.

² 출처 : 화천대유자산관리 감사보고서 2019년, 재무재표 주석 13. (2) 건설용지매입 570,042,794원, dart.fss.or.kr

³ 언론 보도에 따르면 화천대유는 약 65%가격으로 택지를 공급받아 약 3,069억(8,769억 - 5,700억) 상당의 추가 이익을 얻은 것으로 추정됨.

⁴ 기본형건축비 외 추가 소요되는 추가 경비(건축구조형식 가산비, 주택성능등급, 인텔리전트 설비, 초고층주택, 친환경주택 건설비, 주택 품질 향상에 따른 가산비용 등)

⁵ 분양가상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용(2018. 9.15, 국토교통부 고시 제2018-561호)

분양한 3개 단지(서울 서초 원베일리, 힐스테이트 리슈빌 강일, 고덕강일 제일풍경채⁶)의 건축비가산비 평균비율이 약 26.3%라는 점을 반영하여 계산했다.(붙임1. 표4 참조)

- 화천대유가 분양한 5개 단지 가운데 도시형생활주택⁷(연립주택)은 현행 주택법(제57조)에서 분양가상한제가 적용되지 않아 4개 아파트단지만 분양가상한제 적용 대상으로 선정했다.

<그림1> 분양가상한제 적용 방법 및 대상

- 분양가상한제 적용 방법
 - 택지비 : 화천대유가 수의 계약으로 구입한 토지 매입 가격 기준
 - 건축비 : 기본형건축비 기준(2018년 9월 국토부 고시)
 - 건축비 가산비 : 최근 분양한 고급 아파트인 서초 원베일리, 힐스테이트리슈빌 강일, 고덕강일제일풍경채(건축비, 건축비 가산비 비율 참고)
- 분양가상한제 적용 범위
 - 대장동에서 화천대유가 매입한 아파트 용지(위 표1의 A1, A2, A11, A12 구역)

3) 소결 : 분양가상한제 미적용으로 화천대유 2,699억원 추가이익 얻어

- 화천대유는 2018년 12월 입주자 모집 공고를 통해 대장동 4개(A1,A2,A11,A12) 구역의 아파트를 분양하여 1조 3,890억원의 분양매출을 올렸다. 이 단지에 분양가상한제를 적용할 경우, 택지비는 5,173억원, 건축비는 6,018억원으로, 약 1조 1,191억원의 분양매출이 발생하는 것으로 추정된다.
- 그러나 이미 참여연대는 현행 분양가상한제를 적용하더라도 고양창릉, 하남교산 등 3기 신도시에서 민간건설사가 최대 16% 이상⁸의 높은 수익을 올린다고 추정한 바 있다. 분양가상한제를 적용하더라도 민간건설사의 높은 수익이 예상되는데, 화천대유는 분양가상한제를 적용하지 않아 무려 2,699억원의 개발이익을 더 챙긴 것이다.
- 대장동 개발에서 LH가 구입한 2개 구역을 제외한 6개 구역의 분양주택에서도 분양가상한제가 적용되지 않아 민간건설사들이 높은 수익을 얻었을 것으로 추정할 수 있다.

⁶ 서초원베일리, 힐스테이트리슈빌 강일, 고덕강일 제일풍경채 분양가 심의 자료를 바탕으로 산정함

⁷ 주택법 제57조 제2항에 의하면 도시형 생활주택은 분양가상한제 적용에서 제외됨

⁸ “창릉·하남 신도시 개발이익 민간건설사 3조5천억, 개인분양자 7조 가져가”(참여연대, 2021.3.31)<https://bit.ly/3lduboc>

<표 3> 대장동 4개 단지에서 분양가상한제 미적용시 발생한 개발이익

분양매출액(천원)			분양가상한제 적용시 분양매출액(천원)			분양가상한제 미적용시 개발이익 (A-B) (천원)
토지비	건축비	소계(A)	토지비	건축비	소계(B)	
782,335,860	606,695,880	1,389,031,740	517,355,212	601,815,774	1,119,170,986	269,860,754

*성남 대장지구 A1, A2, A11, A12 단지

- 대장동 개발사업은 LH공사가 공영개발을 시행하였더라면, 개발이익을 환수하여 공공임대 건설 등 공익사업에 사용하는 공공택지개발사업이 되었을 것이다. 그러나 이명박, 박근혜 정부의 공공택지 매각, 공영개발 축소 정책에 따라 민간 주도의 개발사업으로 추진되어 막대한 개발이익 민간에 귀속되는 사업으로 변경되었다.
- 성남시는 민관 합동 개발로 5,000억 이상의 개발이익을 환수하였다고 자화자찬하고 있으나 엄청난 규모의 개발이익이 민간에 귀속된 사실이 드러났다. 여기에 문재인 정부가 2015년 박근혜 정부에서 폐지한 분양가상한제를 2019년 10월에야 뒤늦게 ‘핀셋’으로 ‘늑장’ 부활시킨 결과, 대장동 지역은 분양가상한제가 적용되지 않으면서 결국 더 많은 개발이익이 화천대유에 귀속될 수 있었다.

3. 화천대유가 가져간 과도한 분양 이익의 원인

(1) 박근혜 정부가 폐지, 문재인 정부가 늑장부활시킨 분양가상한제의 미적용

- 2015년 4월, 박근혜 정부가 폐지한 민간택지에서의 분양가상한제는 2019년 10월이 되어서야 부활했는데, 이마저도 서울과 수도권 일부 지역에서 동별로 핀셋 시행⁹을 하고 있다.
- 화천대유는 민간택지의 분양가상한제가 부활되기 전인 2018년 12월에 판교 퍼스트힐 푸르지오 1,2단지와 판교 더샵 포레스트 11,12단지 총 4개 아파트 단지의 입주자 모집을 공고하면서 분양가상한제를 피해 더 많은 수익을 얻을 수 있었다. 문재인

⁹ 주택법 제57조 제1항, 분양가상한제는 공공택지와 주거정책심의위원회가 지정하는 지역에 적용

정부의 민간택지 분양가상한제 핀셋 도입으로 인해 현재까지도 대장동은 분양가상한제가 적용되지 않고 있다.

- 애초 계획대로 LH가 공공택지로 개발했거나, 문재인 정부가 화천대유가 분양한 2018년 12월 이전에 민간택지의 분양가상한제를 조금 더 빨리, 전면적으로 시행되었다면 무주택자들이 부담가능한 (affordable) 가격에 분양받아 개발이익의 일부는 무주택 서민과 중산층에게 돌아가 화천대유에 막대한 개발이익으로 귀속되지 않았을 것이다.

(2) 공영개발에서 민간개발, 다시 민관개발로 전환

- 대장동 개발 사업은 한국토지공사(현 한국토지주택공사)가 2004년 12월 대장동 내 128만m² 규모의 택지 개발을 추진하였는데, 이 과정에서 성남시 공무원 등이 사전 개발 정보를 이용해 토지와 빌라를 거래한 혐의가 밝혀져 잠정중단되었다¹⁰.
- 이후 2008년 한국토지주택공사가 기존 계획을 변경하여 91만m² 부지에 3,100세대의 주거 단지와 소규모 산업단지가 결합된 복합단지 건설안을 성남시에 제출하여 공영개발이 다시 진행될 것으로 보였다.
- 그러나 이명박 정부에서 LH등 공공은 민간과 경쟁하지 말고 민간이 하지 않는 사업만 추진하도록 하였고, 이러한 이명박 정부의 정책기조에 편승하여 대장동에서 LH가 택지개발 사업을 포기하도록 하는 로비가 벌어져 형사처벌되기도 했다. 결국 2009년 LH는 대장동 개발계획을 철회했다.
- LH가 개발계획을 철회한 이후, 민간주도의 개발 사업은 약 1조 2천억원의 토지 보상액을 시중은행과 저축은행에서 조달해야하는데, 저축은행들의 대규모 부도 사태로 제대로 추진되지 못했다.
- 이러한 상황에서 성남시는 공영개발을 추진하려했으나 성남 시의회의 반대에 부딪혔다. 공영개발이 막힌 성남시는 민관합동 개발방식¹¹을 추진하기 위해 2014년 성남도시개발공사를 출범시킨 이후 2015년 3월 성남의뜰 컨소시엄이 우선협상대상사로 선정되었으며, 2015년 7월 성남도시개발공사를 대주주로 하는 성남의뜰주식회사(이하 성남의뜰)가 설립되었다.
- 성남시는 2015년 6월 '성남 대장동·제1공단 결합도시개발사업'¹²을 제1공단과 대장동 구역으로 분리시켜 약 92만m² 규모의 토지에 약 6,000세대의 공동주택과 단독주택을

¹⁰ 참고 개발비리 열록진 경기도...합동감사 111명 징계요구(한겨레 2006. 3. 6) <https://bit.ly/3iznCdT>

¹¹ 도시개발법 제11조 제1항 제11호

¹² 성남 대장동·제1공단 결합 도시개발구역 개발계획 수립 고시(성남시 고시 제2015-103호, 2015.6.15)

건설하는 ‘성남 판교대장 도시개발사업’으로 변경하고, 2015년 8월 성남의뜰을 사업진행자로 선정하였다.

<표1> 성남 판교 대장동 도시개발사업 개요

구분	사업개요
위치	성남시 분당구 대장동 210 일원
면적 (m ²)	920.467 ¹³
계획인구 및 세대	15,938인(5,904세대)

(3) 강제수용하면서 분양가상한제도 적용하지 않는 민관합동개발의 한계

- 민간 개발로 사업이 진행될 경우 토지주들이 시세보다 높은 매매대금을 요구할 뿐만 아니라 민간사업자들간의 토지매입 경쟁으로 토지확보에만 10년 이상 소요된다. 그런데 대장동 민관합동개발에서는 도시개발법¹⁴에 의해 성남의뜰이 강제수용을 통해 당시 기준의 시가보다 낮은 가격으로 2년 만에 토지를 확보할 수 있었다. 토지 매입 단계에서는 공익사업으로 강제수용권을 취득·행사하였는데, 분양단계에서는 민간택지라는 이유로 분양가상한제를 적용받지 않고 임대주택 건설¹⁵도 최소한의 수준에 그친 것이다.
- 결국 민관합동개발이라고 하지만 “관”은 약 1조 5천억원에 달하는 사업비용 투자를 면하는 대신 강제 수용으로 토지를 확보하게 해 준 후 개발이익의 일부를 확보하는 것 외에는 공적 역할은 거의 없는 것으로 드러났다.

4. 제도개선 방안 : 대장동 사업시행자들의 비리 수사와 함께 공공택지개발 방식의 제도개혁 필요

(1) 공공택지개발은 완전 공영개발로

- 3기 신도시 광명·시흥 투기 사건과 같이 노무현 정권의 2기 신도시 지역에서도 토지 투기가 만연하여 참여연대 등의 시민단체는 신도시 공공택지의 완전 공영개발을

¹³성남 판교 대장 도시개발사업 도시개발구역(4차) 및 개발계획 4차, 실시계획(3차) 변경 인가 고시(성남시 고시 제2018-318호, 2015.6.15)

¹⁴ 도시개발법 제22조 제1항

¹⁵ 전체 공급 주택 5,684호 중 공공임대주택 595호(국민임대 221호, 행복주택 374호)로 10%에 불과함(출처: 박상혁의원실)

주창하였다. 이러한 여론이 반영되어 주택법에 공영개발지구 특별규정¹⁶이 신설되어 판교는 공영개발로 택지개발이 추진되었다.

- 대장동 개발 사업은 국민들의 공분이 큰 만큼 민간사업자 선정과정에서의 의혹과 비리에 대한 철저한 수사와 엄정한 처벌이 이루어져야 한다. 이와 함께 공영개발인지, 민간개발인지 그 법적 성격이 모호한 민관합동개발 제도와 공공택지의 공영개발 원칙에 관한 대대적인 제도개혁도 추진되어야 한다.
- 먼저, 공공택지는 원칙적으로 공영개발하고, 분양 수익은 공공이 환수하여 주거취약계층과 서민중산층을 위한 장기공공임대주택과 토지임대부 분양주택 등 부담가능한 주택 공급에 사용되도록 해야 한다. 과거 이명박·박근혜 정부가 공공택지를 민간에 매각하도록 했던 정책을 철저히 반성하고, 지금도 공공택지의 40% 이상을 건설회사에 매각하여 택지개발비용에 충당하는 소위 “교차보조” 개발방식을 전면적으로 개혁해야 한다.
- 3기 신도시 등에서 토지수용 방식으로 토지를 강제매입하는 경우 민관합동이 아니라 반드시 공영개발사업을 추진하여 공익차원에서 수용된 공공택지가 민간의 개발이익 잔치로 돌아가게 해서는 안된다. 이를 위해 국회는 공공택지를 민간에 매각하지 않고 공공주택을 80% 이상 공급하는 박상혁 의원안과 100% 공급하는 심상정 의원안을 조속히 처리해야 한다.
- 또한 LH가 지나치게 많은 공영개발사업을 담당하지 않도록 지방과 역할을 분담하는 LH개혁을 추진하고, 지방자치단체가 자체적인 공영개발을 할 수 있도록 한국토지공사법과 같은 성격의 지방도시개발공사법 등이 제정되어야 한다.
- 민관합동개발과 같은 모호한 성격의 개발은 가급적 시행하지 않도록 해야 할 것이지만, 불가피하다면 강제수용권을 행사할 경우 공공택지에 준하여 분양가상한제, 공공임대의무 비율 등이 적용되도록 하고, 개발이익 총량 중 민간사업자에 귀속되는 개발이익비율을 20-30%로 제한하는 개발이익귀속 상한제를 시행해야 한다.

(2) 분양가상한제 전면적용

- 앞서 화천대유의 분양 사례를 통해 분양가상한제 적용의 필요성이 더 분명해졌다. 현재 서울과 경기도 일부지역과 아파트에 한정해 분양가상한제가 시행되고 있어, 신규

¹⁶ 주택법 제41조의3 (주택공영개발지구의 지정) 은 2006년 2월 신설되어 2015년 10월 폐지됨.

아파트의 고분양가 문제가 천안, 대구 등의 지역에서도 발생하는 한편, 도시형생활주택, 오피스텔에서도 고분양가 문제가 발생하고 있다.

- 결국 고분양가는 기존 아파트의 시세를 올리고, 높아진 시세가 다시 신규 아파트의 분양가를 끌어올리는 악순환이 반복되고 있다. 그럼에도 문재인 정부는 분양가상한제를 전면적으로 시행하지 않고, 되려 분양가상한제를 대신해 운영하는 HUG의 고분양가 심사제도를 완화했다. 무주택자들의 내 집 마련과 주택 가격 안정을 위해 정부는 분양가상한제를 지역과 유형에 관계없이 더 철저히 전면적으로 적용하는 한편, 고분양가 심사제도 완화 결정은 철회해야 한다.

▣ 참고자료

[분양가상한제 적용 방법 및 과정]

1. 분양매출 금액 산정

- 성남 대장지구 4개(A1, A2, A11, A12) 구역 입주자모집 공고에 나온 토지비(가산비 포함)는 7,823억원, 건축비(가산비 포함)는 6,067억원으로 총 1조3,890억원(호당 약 7억원, 33평형)의 분양매출이 산정됨.

<표1> 성남 대장동 아파트 분양매출액

구분	세대수(호)	주택유형	분양금액(천원)		
			토지비	건축비	소계
A1	529	85m2 이하	207,191,593	164,118,347	371,309,940
A2	445	85m2 이하	175,379,074	138,920,226	314,299,300
A11	448	85m2 이하	177,902,474	136,968,926	314,871,400
A12	542	85m2 이하	221,862,719	166,688,381	388,551,100
계					1,389,031,740

2. 분양가상한제 적용

(1) 택지비 산정

- 택지비는 화천대유가 2017년 수의계약을 통해 성남의뜰로부터 5개 구역 5,700억원의 매입 금액에서 아파트 단지 4개 구역(A1, A2, A11, A22) 토지 매입대금을 4355억원으로 추정한 다음 택지비 가산비를 더해 아파트 4개 구역의 택지비를 5,173억 원으로 추정함.
- 도시형 생활주택(연립주택)은 주택법 제57조에서 분양가상한제 적용에서 제외하고 있어 분양가상한제 적용에서 배제함.

<표2> 성남 대장동 아파트(A1,A2,A11,A12)의 택지비 추정액 (가산비 포함)

구분	택지비 공급가격(천원)	택지비가산비	소계
택지비 (A1,2,11,12)	435,557,512	81,797,700	517,355,212

(2) 건축비 추정액

- 건축비는 2018년 9월 기본형건축비 고시를 바탕으로, 계약면적은 공급면적의 1.4배를 적용하여 건축비를 추정하였으며(아래 표3 참고), 건축비 가산비는 최근 분양한 서초원베일리, 힐스테이트 리슈빌 강동, 고덕강일 제일풍경채 3개 단지의 평균 비율을 적용함.(아래 표4 참고)

<표3> 성남 대장동 아파트(A1,A2,A11,A12)의 건축비 추정액(가산비 포함)

구분	건축비		
	세대수(A)	단가(B)	금액(A*B)
A1	529	309,163	163,547,227
A2	445	309,293	137,635,385
A11	448	300,973	134,835,904
A12	542	305,899	165,797,258
합계	1,964		601,815,774

<표4> 서울 3개 단지의 건축비와 건축비 가산비 내역

구분	신반포3차, 경남아파트(원베일리)		힐스테이트 리슈빌 강동		고덕강일 제일풍경채	
	금액(원)	비율(%)	금액(원)	비율	금액(원)	비율
기본형건축비(평)	7,985,984	74.80	8,074,251	69.45	7,755,942	77.54
건축비가산비(평)	2,689,883	25.20	3,551,881	30.55	2,247,060	22.46
소계	10,675,867	100.00	11,626,132	100.00	10,003,002	100.00

3. 분양가상한제 미적용시 발생한 개발이익 추정

- 화천대유 4대 단지의 입주자모집 공고에서 토지비와 건축비를 더한 총 분양매출은 1조 3,890억원(아래 표3)에서 분양가상한제 미적용시 발생한 분양매출 1조 1,192억원을 빼면 2,699억원의 추가이익이 발생하는 것으로 추정됨.

<표5> 대장동 4개 단지에서 분양가상한제 미적용시 발생한 개발이익

분양매출액(천원)	분양가상한제 적용시 분양매출액(천원)	분양가상한제 미적용시
-----------	----------------------	-------------

토지비	건축비	소계(A)	토지비	건축비	소계(B)	이익(A-B) (천원)
782,335,860	606,695,880	1,389,031,740	517,355,212	601,815,774	1,119,170,986	269,860,754

*성남 대장지구 A1, A2, A11, A12 단지