

참여연대 이슈리포트

발행일 2021. 1. 21.

창릉 신도시 개발이익 민간건설사와 개인 분양자가 3조 8천억 가져가

공익 목적 공공택지 개발 이익 사유화 안돼
민간 매각 전면 중단
50% 이상 장기공공임대주택 공급
공공분양주택 공공재판매 제도 도입해야

목차

목차	2
요약	3
[현황] 공공택지를 통한 주택공급	6
공공임대주택 유형과 재고 현황	
공공택지를 통한 주택공급	
[문제점] 공공택지 매각을 통한 주택 공급 제도	10
토지 수용의 공익적 목적 상실한 공공택지 매각	
민간건설사에 수익성 높은 수도권 지역 택지 집중 매각	
정부의 재정지출 없는 ‘교차보조’ 방식의 공공택지 개발	
재무 부담을 공공주택 사업자(LH 등)에 전가하는 구조	
[분석] 창릉 신도시 추정 개발이익	14
공공택지 매입한 민간 건설사가 얻을 추정 개발이익	
창릉 신도시 분양으로 개인 수분양자가 얻을 추정 개발이익	
[제언] 공공택지의 주택 공급 개선 방안	18
공공택지 민간 매각 중단하고, 장기공공임대주택 50%이상 공급해야	
공공분양주택 공공 재판매 제도 도입해야	
공공주택사업자의 택지 조성 자금, 공급 자원 조달 방안 개선하고, 재무 부담 완화해야	

창릉신도시 개발이익, 건설사 2조, 개인 수분양자 1조 8천억 차지 공익 목적 공공택지로 민간 로또분양, 공정한가요?

- 최근 집값 상승에 이은 전세 가격 상승으로 집 없는 서민들은 주거 불안과 주거비 부담에 고통받고 있으며 ‘영끌’, ‘패닉바잉’, ‘전세난민’ 등 각종 신조어까지 생겨나고 있음. 이러한 문제 해결을 위해 3기 신도시에 최소 30년 이상 거주 가능한 장기공공임대주택과 무주택 세입자들이 부담가능한 분양 주택 공급은 더 중요해졌으나, 정부는 ‘로또분양’을 예고하고 있음. 이에 참여연대는 창릉신도시 ‘로또분양’으로 민간건설사와 개인수분양자에게 돌아가는 개발이익이 얼마나 되는지를 분석하였음.
- 정부는 수도권에 양질의 저렴한 주택 공급을 위해 3기 신도시 5개 지역(남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장) 등¹ 총 86곳의 공공택지를 선정하고, 올해 7월 부터 사전 입주자 모집을 예정하고 있음.

공익목적 공공택지의 40%, 민간 건설사 돈벌이 수단 돼 12만 저소득층 가구는 공공임대 거주 기회 상실

- 참여연대 분석결과, 창릉 신도시에 건설 예정인 3만 8천호 중 40%(15,200호)를 민간에 매각하여 분양한다고 가정할 때, 민간 건설사가 얻게 될 개발이익은 최소 1조에서 최대 2조로 추정되며, 최대 16% 이상의 높은 수익이 예상됨.
- 3기 신도시 등으로 범위를 확대하면, 총 30만호 중 40%(12만호)가 민간에 매각되며, 민간건설사들이 얻는 개발이익의 규모는 더 커지게 됨. 공익 목적으로 조성한 공공택지의 40%가 민간 건설사들의 돈벌이 수단으로 전락하는 셈임.
- 반면, 약 12만 가구의 저소득층은 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 공공임대주택에 살 수 있는 기회를 상실하게 됨.
- 한편, 창릉 신도시 인근 30평형대 신축 아파트 단지의 가격 분석 결과를 바탕으로 창릉 신도시 1만5천2백호를 분양할 경우, 수분양자 개인에게 돌아가는 개발이익은 최소 1조 4천억에서 최대 1조 8천억으로 추정됨.

¹ 국토교통부는 1차 서울성동구치소, 성남 신촌 등 17곳에 3.5만 호(2018.9.), 2차 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 과천 등 41곳에 15.5만 호(2018.12.), 3차 고양 창릉, 부천 대장 등 28곳에 11만 호(2019.5.), 광명시흥 총 86곳 30만호의 공급계획을 발표함.

30년간 공급한 공공임대 36%만 재고로 남아

공공택지, 장기공공임대주택 공급 비율 25% 너무 낮아

- 정부가 지난 30년(1987~2018년)동안 ‘공공임대주택’으로 공급한 주택 290만호 중 장기공공임대주택 재고는 36%(104만호, 2018년 기준)에 불과함. 그 이유는 단기 임대 후에 분양전환하는 주택이 많고, 신도시 개발, 그린벨트 해제 등 토지 강제 수용을 통해 조성한 수도권 지역 공공택지의 상당수가 민간 건설사에 매각되고 있기 때문임. 이처럼 장기 공공임대주택의 비중이 낮다보니 공공임대주택이 국민들의 주거 안정에 미치는 영향이 미미할 수 밖에 없음.
- 최근 5년간 LH 택지 매각 현황을 살펴보면, LH는 전체 278,061호(1,592만3천㎡) 가운데 70%인 193,938호(1,125만3천㎡)를 수도권 지역에서 매각함.
- 공공택지 확보가 어려운 서울 지역에서 지난 5년 동안 약 259천㎡ 택지 매각이 이뤄졌으며, 2016년에는 공익 목적으로 비축한 서울비축토지(10만1천㎡)와 한남동의 미군반환기지(61천㎡)를 매각함.
- 3기 신도시 등에서 공급되는 전체 30만호 중 공공임대주택의 비중은 35% 이상이며, 그마저도 10%는 10년 임대 후 분양 전환 예정임. 토지를 강제 수용해 조성한 공공택지의 절반 이상이 민간 건설사에 매각되거나 개인 수분양자에게 돌아가는 반면, 서민과 저소득층의 주거 안정을 위한 공공임대주택 공급 비율이 너무도 낮은 것임.
- 공공주택특별법 및 시행령에 따르면, 3기 신도시 등의 공공택지에서 공급될 전체 30만호 중 공공임대주택은 35% 이상(10만 5천 호)이고, 공공분양주택은 25% 이하(7만 5천호)임. 공공임대주택 중 장기공공임대주택은 25% (7만 5천호)이고, 나머지 10% (3만호)는 10년 임대주택으로 공급될 예정임.
- 정부가 공공택지를 조성해 민간건설사로 하여금 민간주택을 공급하도록 하거나, 공공분양, 분양전환 주택을 공급하면 공급을 늘어나 주택 가격이 안정된다는 주장도 있음. 그러나 장기적으로 이런 주택들이 주변 집값을 끌어올려 주택 가격 안정에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 확인되고 있음. 특히 그린벨트 해제, 토지 강제 수용 등으로 수용한 공공택지의 개발이익이 민간건설사와 수분양자들에게 돌아가는 것은 문제로 지적되어 옴.

공공택지 민간 매각 전면 중단, 장기공공임대주택 50% 이상 공급,

공공분양주택 공공재판매 제도 도입해야

- 정부는 공공택지 조성 사업의 취지에 맞게끔 민간 택지 매각을 전면 중단해야 함. 공공택지의 공공주택 공급을 원칙으로, 장기공공임대주택을 50% 이상 공급하도록 하며, 현행 공공임대주택

공급 비율(전체 가구의 35%)에 포함된 10년 임대주택(전체 가구의 10%)은 10년 후 분양되는 주택에 해당하므로 공급 비율에서 아예 제외해야 함.

- 공공분양주택의 개발이익이 사유화되지 않도록 수분양자가 주택을 매각할 때는 공공에 재판매하는 것을 전제로 한 환매조건부, 토지임대부, 지분공유형 방식을 도입해야 함.
- 정부의 예산 지원이 부족해 공공주택사업자가 공공임대주택 공급을 늘릴수록 부채가 증가하는 상황임. 부채 증가는 공기업 경영평가에서 불리한 요소임. 정부의 예산 지원 확대와 함께 공공임대주택 공급 확대, 주거환경개선사업과 같은 공공성이 높은 사업에 대한 평가제도 개선이 필요함.

[현황] 공공택지를 통한 주택공급

1. 공공임대주택 유형과 재고 현황

1) 공공임대주택의 유형

- 공공임대주택 공급은 1980년대 대규모 개발에 맞선 철거민 운동을 거쳐, 1989년 주거 세입자 대책으로 영구임대주택 25만호 공급 계획이 발표되면서 본격화됨. 그 후 공공임대주택 공급 확대는 여러 정부의 주요 과제이자, 공공임대주택 정책의 중요한 지향점으로 여겨졌음.
- 공공임대주택의 유형은 세부적으로 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택으로 구분되며, 유형별로 임대유기기간, 주택규모, 임대조건, 정부의 재정지원 수준이 상이함.
- 공공임대주택의 입주자격은 전년도 도시근로자 월평균 소득을 기준으로 구분하고 있으며, 전년도 도시근로자 월평균소득 50%, 70%, 100%, 120%를 경계로 유형별 입주자격을 설정하고 있음.

〈표1〉 공공임대주택 유형별 특징

구분	영구임대	국민임대	장기전세	공공임대 (5년/10년/분납)	행복주택
① 임대기간	50년	30년	20년	5년/10년	30년 (임주계층에 따라 거주기간 상이)
② 공급조건	보증금+임대료 (시세 30%수준)	보증금+임대료 (시세 60~80%수준)	전세금 (시세 80%수준)	보증금+임대료 (시세 90%수준)	보증금+임대료 (시세 60~80%수준)
③ 공급규모	40㎡이하	85㎡이하 (통상 60㎡이하)	85㎡이하 (통상 60㎡이하)	85㎡이하	60㎡이하
④ 공급대상	생계급여 또는 의료급여 수급자 등 [소득 1분위]	무주택세대 구성원 [소득 1~4분위]	무주택세대 구성원 [소득 1~4분위]	무주택세대 구성원 [소득 1~5분위]	무주택세대 구성원, 무주택자 [소득 1~6분위]

*출처 : 국토교통부 마이홈 <https://www.myhome.go.kr/> 참고

2) 공공임대주택 유형별 재고 현황

- 1987년부터 2018년까지 정부가 ‘공공임대주택’으로 공급한 주택은 290만호임. 장기공공임대주택 재고는 약 104만호(2018년 기준)로 공급물량의 절반에도 미치지 못하는 36% 수준임. 이처럼 공급물량과 재고 사이에 큰 차이가 발생한 이유는 단기간 임대 후 분양전환하는 주택이 많았기 때문임. 전세임대주택은 민간주택을 공공이 전세로 얻어 입주자에게 월세로 전대차를 하는 방식이어서 입주자의 주거 이동 등으로 인해 시간이 지나면 공급한 물량보다 임대주택의 수가 줄어들고 입주자의 거주 안정성이 떨어짐.

〈표2〉 공공임대주택 재고 변화(2009~2019년)

(단위 : 호)

	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
장기공공임대주택	영구	190,077	190,519	190,679	190,694	191,900	192,886	195,699	199,267	201,653	207,240	209,290
	50년	96,124	100,722	100,882	101,520	102,646	105,663	108,140	107,848	109,646	110,944	111,745
	국민	263,115	335,111	386,129	403,614	427,282	451,753	471,110	509,248	524,391	534,743	541,622
	매입	32,616	40,830	45,527	51,493	61,270	69,362	82,298	92,004	103,176	117,533	146,040
	장기전세							847	2,041	15,866	32,744	33,180
	행복	7,884	15,574	17,684	19,947	26,471	26,169	28,063	32,135	32,741	37,848	63,355
	소계	589,816	682,756	740,901	767,268	809,569	845,833	886,157	942,543	987,473	1,041,052	1,105,232
기타	5년	186,481	142,673	103,741	81,721	78,652	77,226	72,113	76,094	73,472	64,027	60,822
	10년	62,575	70,679	84,238	78,028	92,091	107,839	135,240	147,318	167,978	207,969	213,218
	전세임대	38,834	52,406	64,918	85,625	114,826	115,609	142,070	165,764	194,892	234,570	265,647
	소계	287,890	265,758	252,897	245,374	285,569	300,674	349,423	389,176	436,342	506,566	539,687

출처 : 국토부 통계누리 임대주택통계

- 지난 10년('09~'19)동안 정부의 공공임대주택 공급실적을 살펴보면, 분양조건부 임대주택의 재고량은 5년 임대주택('09년 18.6만호→'19년 6.1만호)이 줄어든 반면, 10년 임대주택('09년 6.3만호→'19년 21.3만호)은 큰 폭으로 늘어남.
- 공공임대주택 전체 물량에서 2010년대 초 위축되었던 공급실적이 2015년부터 증가하는 경향을 보이고 있지만, 장기공공임대주택의 공급 증가 비율은 2010년 16%, 2011년 9%, 2012년 4%로 급감한 이후 매년 5~6% 수준을 유지함.
- 2019년 기준, 공공임대주택의 재고는 1,644,919호임. 그러나 이 재고량에는 저소득층의 주거비 지원을 위한 금융 지원 정책이라고 할 수 있는 전세임대주택 265,647호를 비롯해 장기공공임대주택의 기능을 하지 못하는 5년 공공임대주택 60,822호, 10년 공공임대주택 213,218호도 포함되어 있음. 전세임대와 5년·10년 공공임대주택을 제외한 장기공공임대주택 재고는 1,105,232호로 전체 주택²의 5.18%에 불과함.

2. 공공택지를 통한 주택공급

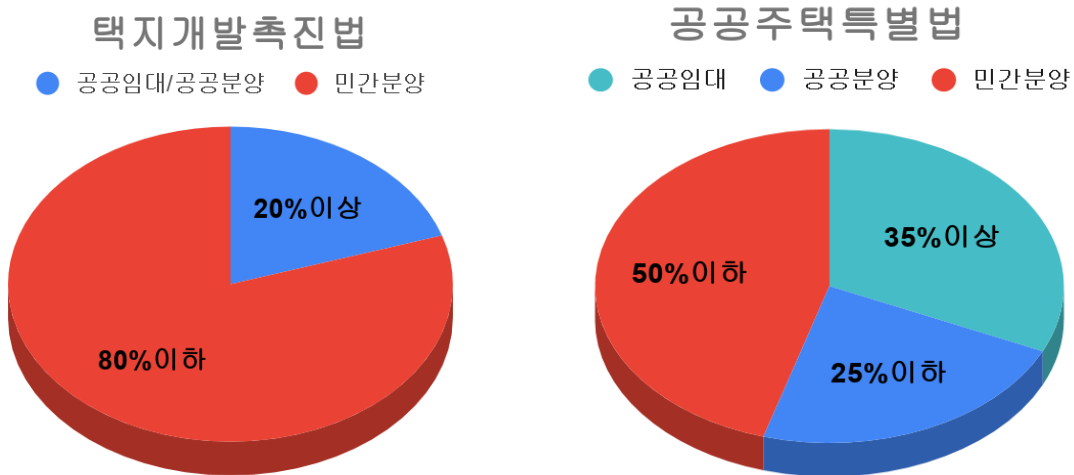
- 1980년 경제성장과 함께 도시로 인구가 유입되면서 주택 수요가 폭증함. 이에 정부는 도시 지역 주택난 해소를 위해 도시 부근에 대규모로 택지를 공급할 '택지개발촉진법'을 제정함. 이와 함께

² 2019년 총 주택수 2,131만호(국토교통부)

계획적이고 체계적인 단지와 시가지 조성을 위한 ‘도시개발법’, 저소득층의 주거 안정과 주거 수준을 향상시키고 무주택자의 주택 마련을 위한 ‘공공주택 건설 등에 관한 특별법’ 등이 마련됨.

- <그림1>과 같이, 공공택지에서 공공주택 공급 비율은 택지개발촉진법상 20% 이상에서 공공주택특별법상 50% 이상으로 확대되었으나 공공임대주택의 공급 비율은 전체 주택의 25% 정도에 불과함. ‘공공주택특별법’ 및 시행령에 따르면, 3기 신도시의 공공주택 비율은 50% 이상, 공공임대주택 35%이상(10만 5천 호), 공공분양주택 25%이하(7만 5천호)로 공급될 예정임. 공공임대주택 35%(10만 5천호) 중 장기공공임대주택은 25%(7만 5천호), 10년 임대주택은 10%(3만호) 공급될 예정임³.
- 공공택지의 절반 이상이 민간 건설사에 매각되고, 서민과 저소득층의 주거 안정을 위한 공공임대주택 공급 비율은 너무 낮음. 작년 6월 기준으로 전국에 11만 8천가구가 공공임대주택 입주를 대기하고 있으며, 수도권에서 소득 1분위만 입주가능한 영구임대주택의 대기자만 1만3천가구임⁴. 공공택지의 공공성 확대와 주거권 보장을 위한 공공임대주택 확대가 시급함.

<그림1> 택지개발촉진법과 공공주택특별법상 공공주택 공급 비율



유형		택지개발촉진법	공공주택특별법
공공주택	공공임대	20%이상	35%이상 ⁵
	공공분양		25% 이하
민간분양 등		80%이하	50% 이하

출처 : ‘3기 신도시정책의 특징과 향후과제’, 2020.5. 8. 국회 입법조사처, 이슈와 논점 제1713호

³ 번 후보자는 “3기 신도시는 공공임대 비율이 2기 신도시보다 높은 35% 이상이다”라며 “모두 장기공공임대주택으로 공급하고, 공공분양을 포함한 60% 수준의 공공주택을 공급해 공공성을 충분히 확보할 계획이다”고 설명함.”

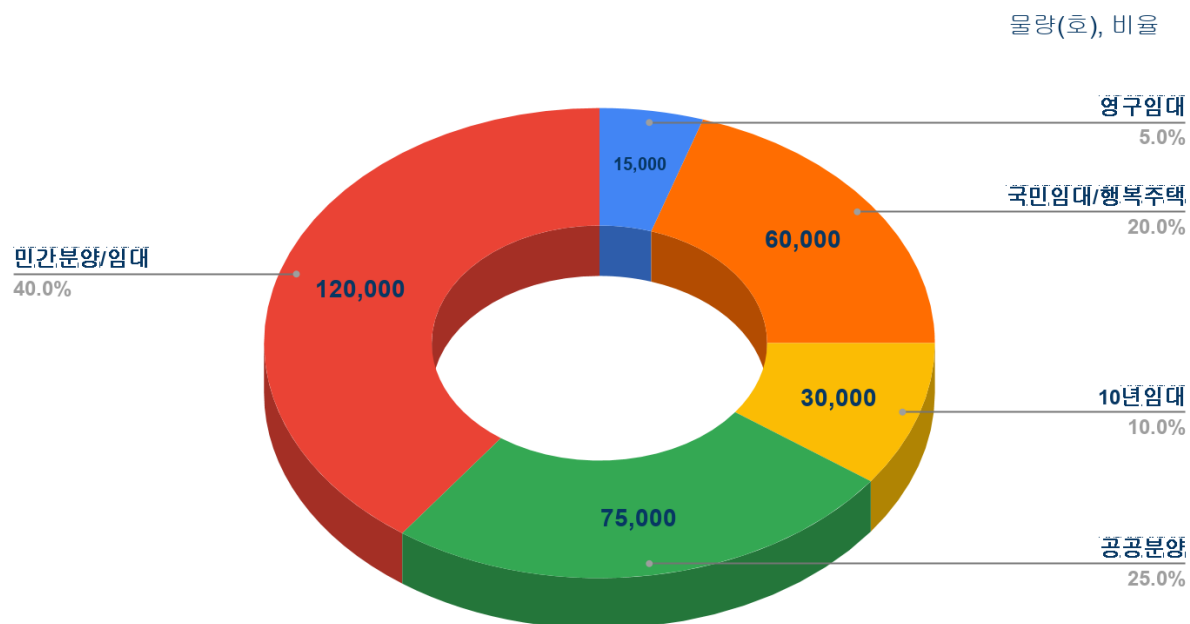
<https://url.kr/xjvtOI>

⁴ ‘임대주택 입주까지 12년 대기...2.2만명 1년 넘게 기다려’, (머니투데이, 2020.10. 6.) <https://bit.ly/2XY3sja>

⁵ 국민임대 등 장기공공임대주택 25% 이상, 영구임대주택 5%이상

〈그림2〉 3기 신도시 등 유형별 주택 공급 추정 물량

3기 신도시 등 주택 공급 추정 물량 (총 30만호)



출처 : '공정사회로 전환을 위한 부담가능한 공공주택의 공급 확대 방안'(한국부동산분석학회 2020. 10) 참고

[문제점] 공공택지 매각을 통한 주택 공급 제도

1. 토지 수용의 공익적 목적 상실한 공공택지 매각

- 정부는 그동안 공공택지가 조성되는 지역 거주자들의 재산권·주거권·경작권과 같은 헌법상의 기본권 침해에도 불구하고 토지 강제수용을 추진해왔음. 공공택지 조성 시에 감정가격은 시가가 아닌 공시지가에 기초해 산정하기 때문에 농지소유자나 기타 토지, 건물 소유자들은 상당한 경제적 손해를 입었음.
- 정부는 강제 수용을 통해 조성한 공공택지를 민간 대형건설사에 매각하거나 개인에게 분양하는 정책을 추진해옴. 특히 박근혜 정부는 건설 경기 침체로 인해 불황을 겪는 민간 대형 건설사에 대한 지원 대책으로 공공택지 매각을 적극적으로 활용했음. 그 결과 LH가 공급해야할 상당 수의 공공임대주택이 민간 대형 건설사들에 매각되어 건설사들은 막대한 개발이익을 취하게 됨.

2. 민간건설사에 수익성 높은 수도권 지역 택지 집중 매각

- 최근 5년간 LH 택지 매각 현황을 살펴보면<아래 표3>, LH는 전체 278,061호(1,592만3천㎡) 가운데 70%인 193,938호(11,253천㎡)를 수도권 지역에서 매각함. 신도시 개발, 그린벨트 해제 등을 통해 조성한 수도권 지역 택지의 상당수가 민간 건설사 등에 매각되고 있다는 사실이 확인된 것임.
- 공공기관인 LH가 부채 축소와 재무 구조 개선 등을 이유로 공공임대주택 확대 정책보다 민간 건설사 등에 택지를 매각해 수익을 올리는 정책을 택한 것은 심각한 문제임.

<표3> LH 택지 매각 현황 (2016~2020년)

(면적 : 천㎡, 가격 : 억원)

매각 년도	수도권			지방			합계		
	면적	승인(호)	가격	면적	승인(호)	가격	면적	승인(호)	가격
2016	2,907	46,108	74,446	1,693	28,862	14,651	4,600	74,970	89,097
2017	2,275	42,511	57,778	1,338	24,268	14,439	3,613	66,779	72,217
2018	2,339	42,668	57,789	641	13,788	6,697	2,980	56,456	64,486
2019	2,377	39,540	47,408	427	7,856	4,954	2,804	47,396	52,362
2020	1,355	23,111	28,076	571	9,349	7,078	1,926	32,460	35,154
합계	11,253	193,938	265,497	4,670	84,123	47,819	15,923	278,061	313,316

*출처 : 더불어민주당 박상혁 의원실

*2020년 9월 기준, 2020년 택지 매각 일부 자료는 제외될 수 있음.

- 특히 공공임대주택 건설을 위한 택지 마련이 힘든 서울 지역에서 지난 5년 동안 약 259천㎡, 택지 매각이 이뤄졌으며, 2016년에는 공익을 목적으로 비축한 서울비축토지(10만1천㎡, 약 1,500호⁶⁾)와 한남동의 미군반환기지(61천㎡, 약 900호)를 매각한 사실이 확인되었음. 공공임대주택 건설을 위한 택지 마련이 어려워 매년 매입임대주택 공급('16년 2,491호, '17년 3,737호, '18년 3,846호, '19년 7,801호)을 늘리고 있는 상황에서 민간 건설사에 택지를 매각한 것은 납득할 수 없음.

<표4> LH 서울 지역 택지 매각 현황 (2016~2020년)

(면적 : 천㎡, 가격 : 억원)

구분	서울양원		서울비축토지		니블로베릭스(미군기지반환)	
	면적	공급가격	면적	공급가격	면적	공급가격
2016			101	5,252	61	6,242
2017	42	1,627				
2018	36	3,420				
2019	19	775				
2020						
합계	97	5,822	101	5,252	61	6,242

*출처 : 더불어민주당 박상혁 의원실

*2020년 9월 기준, 2020년 택지 매각 일부 자료는 제외되었을 수 있음.

3. 정부의 재정지출 없는 '교차보조' 방식의 공공택지 개발

- 택지개발사업은 “도시지역의 시급한 주택난(住宅難)을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지(宅地)의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정과 복지 향상에 이바지함을 목적”으로 하는 사업임.
- 따라서 택지개발사업은 토지를 강제 수용권을 발동하는 사업이기 때문에 수익성보다 공익성을 우선 고려해야 함. 그러나 그동안 택지개발사업은 정부의 재정 지출 없이 '교차보조 방식'을 이용해 왔기 때문에 LH 등 공공사업주체에게 적정 개발이익이 발생해야 시행 가능한 구조였음.
- 공공사업주체는 다음의 3가지 교차보조 방식을 통해 사업을 추진해왔고, 교차보조를 통해 공공임대주택을 공급하기 위해서는 공공택지의 민간 매각이 불가피하다는 입장임.
 - 도시 내 기반 시설을 정부의 재정 지출 없이 설치하는 택지개발사업과 기반시설 설치 사업 간의 교차보조 방식, 대도시에서 추진한 택지개발사업의 발생 수익을 이용하여 사업성이 부족한 낙후지역의 택지개발사업을 추진하는 지역 간 교차보조 방식, 토지 용도별로 조성 택지 공급 가격을 소득 계층 간 별도로 적용함으로써 저소득층에게 저렴한 주택을 공급하는 소득계층 간 교차보조 방식임.
- 그러나 이러한 대규모 택지조성과 민간 매각이 반복되면 토지와 주택가격이 오르고, 시세차익을 보려는 투기가 나타남. 이는 지난 2기 신도시 개발 과정에서도 충분히 확인된 사실임.

⁶‘니블로베릭스’는 세대 승인이 이뤄지지 않아, 서울양원 9만7천㎡ 1,534세대 공급을 참조하여 추정함.

4. 재무 부담을 공공주택 사업자(LH 등)에 전가하는 구조

- 2011년 한국토지주택공사법 개정(제11조 제2항)에 따라, LH의 사업 유형은 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분됨. 정부의 손실보전사업 규정은 공공주택사업, 산업단지개발, 공공주택관리사업(임대주택), 행복도시사업, 혁신도시사업으로 한정됨. 2019년 정부의 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분해서 부채현황을 살펴본 결과<아래 표5>, 공공주택관리사업(주택임대)에서 가장 많은 70조원의 부채가 발생하며, 전체 부채의 55%에 달함.

<표5> LH 사업유형별 부채 현황(2019년)

(단위 : 백만원)

사업유형		부채			금융부채
		유동부채	비유동부채	부채 총계	
손실보전사업	공공주택사업(정책)	9,054,018	6,658,089	15,712,106	8,193,641
	산업단지개발(고유)	1,313,981	2,710,736	4,024,717	2,788,384
	공공주택관리사업(정책)	10,169,768	59,924,383	70,094,151	68,689,577
	행복도시사업(정책)	517,787	2,396,302	2,914,089	2,400,441
	혁신도시사업(정책)	654,398	△320,826	333,572	△320,643
비손실보전사업	토지은행사업(고유)	7,121	△8,461	△1,340	△7,620
	일반사업부문(고유)	30,684,475	2,918,260	33,602,735	11,866,052
계		52,401,548	74,278,483	126,680,031	93,609,832

*출처 : LH 요약 재무상태표, LH 2019 경영공시

*공공주택사업 : 공공주택지구 조성 및 공공주택 건설·매입과 관련된 사업

*공공주택관리사업 : 공공임대주택을 운영·관리하는 사업

- LH의 임대주택사업과 관련한 부채 중 임대보증금을 제외한 나머지 부채는 서민·저소득층에게 주거 복지 차원의 공공서비스를 제공하는데 드는 비용임. 따라서 공공임대주택 사업은 정부 차원에서 추진해야 할 사업이라고 할 수 있음.
- 그러나 정부는 공공임대주택 공급(건설 포함)에 필요한 예산을 불충분하게 지원하고 있고, LH는 사업비를 회사채 발행 등으로 자체 조달하고 있음. 부채가 증가하는 구조임.
- 이 문제는 SH 공사, GH공사 등 지방공기업을 포함한 공공주택 사업자들도 똑같이 직면하고 있는 문제임. 게다가 지방공기업은 행정안전부가 부채 비율까지 통제함에 따라 공사채 발행을 통한 공공임대주택 공급마저도 매우 어렵게 되어 있음.
- 공공임대주택은 보상비 등으로 인해 사업 초기에 막대한 사업비가 투자되어야 하지만, 투자 자금은 장기간에 걸쳐 회수되는 특징이 있음. 공공임대주택의 공급 호수에 비례해서 주택도시기금 융자금과 임대보증금 증가하기 때문에 공급이 증가하면 부채가 증가할 수 밖에 없는 구조임. 또한 정부가 공공임대 관리 예산을 거의 지원하지 않아 발생하는 손실을 공공임대주택 사업자가 감당해야 하는 구조도 부채 증가의 원인으로 작용함.

- 이런 이유로 공공임대주택사업자들이 임대료가 상대적으로 높아 운영 손실이 적게 발생하는 행복주택 공급 확대에는 적극적이지만 영구임대주택이나 국민임대주택 공급 확대에는 소극적인 것임.
- 2018년 국토부 관행혁신위원회에서도 LH공사에 대한 공기업 경영평가가 부채축소와 수익성 위주로 진행되면서 LH가 공공임대주택 공급사업 승인을 받고도 착공을 늦추는 등 공공임대주택 공급사업이 위축되고 있다는 점을 지적함. 이에 관행혁신위는 공공기관 경영평가에서 장기공공임대주택 공급의 확대, 주거환경개선사업과 같은 공공성이 높은 사업에 대한 평가제도 개선 방안을 권고함.

[분석] 창릉 신도시 추정 개발이익

1. 공공택지 매입한 민간 건설사가 얻을 추정 개발이익

- 정부는 수도권에 양질의 저렴한 주택 공급을 위해 3기 신도시 5개 지역(남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장) 등을 선정하여 지구 지정 절차를 완료하고, 2021년 하반기부터 사전 청약을 통해 입주자를 모집할 예정임. 참여연대는 3기 신도시의 본격적인 개발에 앞서, 신도시 개발을 통해 민간 건설사와 개인 수분양자가 얻게될 개발이익이 얼마나 되는지 분석함. 이를 위해 3기 신도시 5개 지역 가운데 수요자들의 선호도가 높은 창릉 신도시를 대표로 선정하였음.
- 공공택지를 매입한 민간 건설사가 얻게 될 개발이익 추정 방식은 창릉 신도시 인근, 고양 덕은 지구에서 최근 민간 건설사들이 분양한 주택 원가를 바탕으로 매출액(분양금액)을 계상하고, 택지비, 건축비, 기타 판매 경비 등 세부 항목별로 비용을 산출하여 계산함.

1) 창릉 신도시 시뮬레이션 분석자료

- <아래 표8>창릉 신도시 민간건설사 예상 수익은, ① 최근 고양 덕은지구에서 분양한 아파트 단지 3곳의 토지금액과 분양가격을 바탕으로 <아래 표6> 주택 원가를 분석한 다음, ② 창릉 신도시 전체 주택 공급 물량 3.8만호 중 1만5천2백호(40%)의 공공택지를 매입한 민간건설사가 <아래 그림3>과 같이 33.27평형 13,224세대, 38.72평형 1,976세대를 분양한다고 가정하고, ③ <아래 표6>의 주택 원가 분석을 토대로 <아래 표7>의 매출액에 해당하는 예상 아파트 분양가를 산출함. <아래 표8>의 비용 항목은 토지비, 건축비, 판매비, 부대비, 금융비로 나누었으며, 자세한 내용은 <아래 표7> 시뮬레이션 분석 자료에서 확인할 수 있음.

<표6> 고양 덕은지구 주택 원가 분석

(단위 : 원)

입주자 모집	분양명	A 안		B 안	
		토지금액	분양단가	토지금액	분양단가
20/11/20	호반써밋 DMC 힐즈	5,265,000.00	19,754,433	5,110,790	19,651,867
20/04/24	덕은동 DMC리버파크자이	8,305,000.00	26,491,434	8,424,165	25,832,409
20/04/24	덕은동 DMC리버포레자이	7,957,843.45	26,776,375	8,082,378	24,960,089

*출처 : 한국부동산원 청약홈

<그림3> 창릉신도시 민간 분양 개요

- 민간분양 공급량(세대) : 15,200(3.8만 × 40%)
 - ▷ 84.9형(33.27평형) : 13,224세대(87%)
 - ▷ 99.9형(38.72평형) : 1,976세대(13%)
- 토지면적(㎡) : 890,736 (15,200세대 × 58.6㎡)

<표7> 창릉 신도시 시물레이션 분석자료(A안)

사 업 명			고양 창릉			(단위:천원)					
부지대표지번			고양 창릉 000			용도지구		용적율	191	%	
매입면적(토지)			890,735.50m ²	269,446.28	평	토지평단가		건폐율		%	
기부면적(도로 등)				-		분양가		건축규모			
유휴면적(토지)				-		건축비(천원/평)	3,350	세대수	15,200	세대	
사업면적(토지)			890,735.50m ²	269,446.28	평	계약금비율					
전체연면적(건물)			2,347,799.00m ²	710,206.00	평	중도금무이자비율					
지상연면적(건물)			1,701,304.00m ²	514,642.14	평	중도금무이자이자율					
구 분			분양금액		산출 내역			비 고		비율	
매 출	아 파 트	85m ² 이하	33.27평형		10,709,015,591	33.27평형X13,224 세대X 24,341천원		세대가격 809,817		84.7%	
			소 계		10,709,015,591					84.7%	
		85m ² 이상	38.72평형		1,931,540,000	38.72평형X1,976세대X25,245천원		세대가격977,500		15.3%	
			소 계		1,931,540,000					15.3%	
		아파트 소계		12,640,555,591	15,200세대				100.0%		
	상가	지상	1	4,940,400	4,117.00평x 1,200천원				0.0%		
			소계	4,940,400					0.0%		
	부가세	부가세 차액				아파트		약식:VAT약7%추정		0.0%	
		부가세	소계							0.0%	
	매 출 합 계			12,645,495,991							100.0%
토 지 비	토 지 비	토지매입비		6,375,025,848		890,735.50m ² x7,157.04천원				60.0%	
		제세공과금(취,등록세)		293,251,189		6,375,025,848x4.60%				2.8%	
		등기대행료(법무사)		12,750,051		6,375,025,848x0.20%				0.1%	
		명도비용예상								0.0%	
		투자 금 지출비용								0.0%	
		소 계		6,681,027,088						62.9%	
	건 축 비	직접공사비		2,379,190,105		710,206.00x3,350천원		지하,지상,근생공사평균		22.4%	
		간 접 공 사 비	각종 인입비		17,755,150		710,206.00x25천원		난방,전기통신 등		0.2%
			예술장식품비		2,396,688		지상514,642.14평X4,657천원X0.10%		주거 0.1% 기타0.7%		0.0%
			상하수도 분담금		9,880,000		15,200세대650천원		지자체 문의		0.1%
			철거비/토목공사비		-		136,743.99평X100천원				0.0%
			건축허가조건이행공사비		4,758,380		진입로, 단지외공사, 주변도로개설, 공원조성 등 인허가조건부				0.0%
		설 계 감 리 인 허 가 비	설계비	71,020,600		710,206.00평x100천원				0.7%	
			감리비	35,510,300		710,206.00평x50천원				0.3%	
			기타용역비(1식)	500,000		인허가(면허세)/지구단위/측량/감정평가 등				0.0%	
		소 계		2,521,011,223						23.7%	
	판 매 비	M/H 부지임차료		240,000		24개월X10,000천원				0.0%	
		M/H 건립 및 건축,해체비		2,100,000		600평X3,500천원				0.0%	
		M/H 운영비		360,000		12개월X30,000천원				0.0%	
		분양 보증 수수료		36,419,028		12,645,495,991 X 80% X 0.36% X 1년				0.3%	
		광고 홍보비		101,163,967		12,645,495,991 X0.8%				1.0%	
		분양 수수료		126,899,595		12,640,555,591X1%+4,940,400X10%				1.2%	
		소 계		267,182,590						2.5%	

부 대 비	일반 부대 비용	관리신탁수수료			관리신탁	0.0%
		민원처리비(인허가,민원)	12,645,495	12,645,495,991 X 0.1%		0.1%
		업무대행사 운영비	2,880,000	80,000X36개월		0.0%
		입주 관리비	3,040,000	15,200세대X200천원		0.0%
		소 계	18,565,495			0.2%
	제세 공과금	보존등기비	76,134,083	2,379,190,105 X3.20%		0.7%
		과밀부담금	-		서울시만/업무,판매용	0.0%
		광역교통시설 부담금	67,932,763	514,642.14X4%X6,600X50%	수도권 4%/기타 2%-50%	0.6%
		근저당 설정 비용	33,150,134	6,375,025,848X130%X0.4%	토지(PF)설정+해지비	0.3%
		학교용지 부담금	-		100세대 이상시	0.0%
		주택채권 매입	4,199	514,642.15X80%X0.3천원X3.4%	약식	0.0%
		종합토지세	38,250,155	6,375,025,848X100%X0.3%X2년		0.4%
		도시계획세	25,500,103	6,375,025,848X100%X0.2%X2년		0.2%
		지방교육세	7,650,031	38,250,155 X20%		0.1%
		농어촌특별세	5,737,571	38,250,145X15%+50만원		0.1%
		기타예비비	12,645,495	12,645,495,991X0.1%		0.1%
		소 계	267,004,534			2.5%
	금 용 비	PF 수수료(100%)	-			0.0%
		토지이자	765,003,101	6,375,025,848X4.0%X3년		7.2%
		공사비 이자	100,840,448	2,521,011,223X50%X4%X2년		0.9%
중도금 무이자		-			0.0%	
소 계		865,843,549			8.2%	
비 용 합 계		10,620,634,479			100%	
세전이익		2,024,861,512	수익률 16.01%			

<표8> 창릉 신도시 민간건설사 예상 수익

단위 : 금액(천원)

구 분		A안(최대)	B안(최소)
		금액	금액
매출액	분양금액	12,645,495,991	12,173,143,182
	소 계	12,645,495,991	12,173,143,182
비용	토지비	6,681,027,088	7,553,571,027
	건축비	2,521,011,223	3,015,512,768
	판매비	267,182,590	
	부대비	285,570,029	644,916,703
	금융비	865,843,549	
	소 계	10,620,634,479	11,214,000,498
추정 영업이익 (매출액-비용)		2,024,861,512	959,142,683

2) 창릉 신도시 시뮬레이션 분석 결과 (전체 주택 공급의 40%, 15,200호)

- 창릉 신도시에 건설 예정인 3만8천호 중 40%(15,200호)를 민간에 매각하여 분양한다고 가정할때, 민간 건설사가 얻게 될 개발이익은 최소 1조에서 최대 2조로 추정되며, 분양금액의 최대 16% 이상 높은 수익이 예상됨.

- 3기 신도시 등으로 범위를 확대하면, 총 30만호 중 40%(12만호)가 민간에 매각되며, 민간건설사들이 얻는 개발이익의 규모는 더 커지게 됨. 공익을 목적으로 조성한 공공택지의 40%가 민간 건설사들의 돈벌이 수단으로 전락한 셈임. 반면 약 12만호의 저소득층은 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 공공임대주택에 살 수 있도록 기회를 상실하게 됨.

2. 창릉 신도시 분양으로 개인 수분양자가 얻을 추정 개발이익

- 창릉 신도시 인근에서 최근 3년 이내 사용승인을 받은 30평형대 신축 아파트 단지의 거래 가격<아래 표9>을 살펴본 결과, 평당 2천5백만원에서 2천9백만원 사이에서 실거래가 이뤄지고 있음. 최근 이 지역 신규 아파트 가격 상승세가 두드러지게 나타나는 점을 감안해 KB부동산 시세를 기초로 하여 평당 평균 가격을 산출함. KB 시세가 없는 단지는 실거래가를 반영함.
- 창릉 신도시 인근 6개 아파트 단지의 평당 평균 시세는 약 2천7백만원으로 산출됨. 평당 평균 시세를 바탕으로 전체 1만5천호의 시세 포함 가격을 계산하여 <위 표8>의 매출액을 빼면, 수분양자 개인에게 돌아가는 개발이익<아래 표10>이 최소 1조 4천억에서 최대 1조 8천억으로 추정됨.

<표9> 창릉 신도시 인근 아파트 거래 가격

아파트 단지명	세대수	사용승인	면적	매매 가격		평당 가격	
				실거래가(평균)	시세(평균)	실거래가	시세
DMC리슈빌더포레스트	969	2019. 02.	113㎡	990,000,000	970,000,000	28,964,306	28,379,169
지축역센트럴푸르지오	852	2019. 11	109㎡	900,000,000	없음	27,297,543	없음
지축역한림폴에버	1,102	2020. 01	110㎡	860,000,000	없음	25,849,113	없음
고양원흥동일스위트	1,257	2018. 01	112㎡	873,600,000	825,000,000	25,686,448	24,357,838
고양향동호반베르디움(B4)	970	2019. 07	113㎡	840,000,000	970,000,000	24,575,775	28,379,169
고양향동호반베르디움(B3)	716	2019. 07	113㎡	900,000,000	970,000,000	26,331,187	28,379,169

*출처 : 국토부 실거래가(2021. 1. 8. 기준), KB 리브온

*시세는 KB부동산 시세(2021. 1. 8. 기준, 일반평균가)를 반영하였고, KB부동산 시세가 없는 경우 실거래가를 반영함.

<표10> 창릉 신도시 개인 수분양자 예상 수익

(단위 : 천원)

구분	면적	금액	산출내역
분양가격+ 시세차익	33.27평형	11,926,062,945	*<표9> 평당 시세 평균 가격 27,107천원 33.27평형x13,224세대x27,107천원
	38.72평형	2,073,976,087	38.72평형x1,976세대x27,107천원
	소계(a)	14,000,093,032	
A안(b)		12,645,495,991	<표8> A안 분양금액
A안 예상수익(a-b)		1,359,483,495	
B안(c)		12,173,143,182	<표8> B안 분양금액
B안 예상수익(a-c)		1,826,895,850	

[제언] 공공택지의 주택 공급 개선 방안

1. 공공택지 민간 매각 중단하고, 장기공공임대주택 50%이상 공급해야

- 공공이 조성한 택지를 민간에 매각하는 공공주택법시행령 제3조를 전면 개정(공공임대 주택 35% 이상 에서 50% 이상으로, 공공분양주택 25% 이하에서 50% 이하로)하여 공공성을 담보해야 함.
- 지난 30년 이상 공공택지를 분양했으나, 공공임대주택 재고비율은 여전히 낮고, 대부분 민간에게 매각하여 건설사와 수분양자가 자본 이득을 전유함. 이에 토지의 공적 소유 확대와 주택 공급의 공공성을 강화하기 위해 공공이 조성한 택지의 민간 매각을 법으로 막아야함.
- 공공택지에서는 공공주택의 공급을 원칙으로 하되 부담가능한 장기공공임대주택 50% 이상 공급을 명시해야 함. 한편, 현행 공공임대주택 공급 비율(전체 가구의 35%)에 포함된 10년 임대주택(전체 가구의 10%)은 10년 후 분양되는 주택에 해당하므로 공급 비율에서 제외해야 함. 장기임대주택 공급 방식도 영구.국민.행복 등 유형별 지구지정보다는 계층혼합형 방식으로 추진되어야 함. 계층혼합형 방식으로 입주 자격을 확대할 경우, 임대료 보조 또는 소득에 연동한 임대료 도입을 함께 추진해야 함.

2. 공공분양주택 공공 재판매 제도 도입해야

- 공공분양주택의 수분양자 의무 거주기간이 분양 가격에 따라 3~5년으로 강화되었지만, 수분양자는 시세보다 저렴한 가격에 분양받아 시세 차익을 얻게 됨. 이는 공공주택의 청약 과열 현상을 불러오며, 공공택지 조성 취지와 달리 부동산 투기를 조장하는 모순적인 결과를 초래함.
- 공공분양주택의 개발이익이 사유화되지 않도록 하는 다음의 다양한 방안들이 제시되고 있음. 공공분양주택에서 발생하는 개발이익을 환수하는 것도 중요하지만, 수분양자가 주택을 매각할 경우 개인이 아닌 공공에 재판매하는 것이 전제되어야함.
- 공공분양주택 수분양자가 주택을 매각할 경우 최초 분양한 공공사업자(LH 등)에게 재판매하고, 공공이 시세 차익을 환수하는 환매조건부 방식, 대출 기관이 주택 가치 하락 위험을 차입자와 공유하는 이익공유형 방식, 자기 자본과 국민연금 납입금의 무이자 대출 및 장기 저리 담보 대출로 자금을 조달하고 주택 가격 상승분은 소유자와 국민연금 보유기간과 자녀수 등의 기준에 따라 공유하는 지분 공유형 방식 등임.

3. 공공주택사업자의 택지 조성 자금, 공공주택 공급 재원 조달 방안 개선하고, 재무 부담 완화해야

- LH 등 공공주택사업자가 교차보조 방식으로 공공임대주택을 공급하려면 택지를 민간에 매각하는 분양주택을 공급하지 않을 수 없음. 택지를 매각하지 않고 공공주택 사업 자금 조달을 위해서는 장기 주택 채권을 발행하는 방안이 있으며, 토지주택은행을 통해 국채를 발행하거나 연기금 등을 활용하는 방안을 적극적인 검토해야 함.
- 정부는 공공임대주택 예산 지원을 확대하고 공공임대주택 공급 확대, 주거환경개선사업과 같은 공공성이 높은 사업에 대한 평가제도를 개선해야 함.
- 정부는 서민·저소득층에게 주거 복지 차원에서 제공하는 공공임대주택 예산('21년 주택도시기금 예산안의 약 22.7%, 18.7천억)을 매우 적게 배정하고 있음.
- 또 현재의 재무부담 구조로는 공공임대주택 공급을 확대할수록 공공주택사업자의 부채가 증가함. 정부가 공공임대 관리 예산을 거의 지원하지 않아 임대주택의 관리 운영 손실을 공공임대주택 사업자가 감당하게 하는 것도 부채 증가의 주요한 원인이 되고 있음. 게다가 공기업은 경영 평가를 부채 축소와 수익성을 위주로 하고 있어 공공임대주택 건설을 위한 주택도시기금도 부채로 보고 있으며, 지방공기업은 부채비율의 통제를 받아 공공임대주택 공급을 위한 공사채 발행도 쉽지 않은 상황임.

참여연대 이슈리포트
**창릉신도시 개발이익
민간건설사와 개인 분양자가 3조 8천억 가져가**

발행일 2021.1. 21.

발행처 참여연대 민생희망본부 (본부장 : 조형수 변호사)

담당 박효주 간사 02-723-5303 min@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트\(포스팅 링크 있으면 걸기\)](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)