


| 국회 정책토론회 |

# 내의 택지매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가

- 임대형 택지공급 제도 탐색 -

일 시 | 2025년 8월 18일(월) 오후 3시

장 소 | 국회의원회관 제10간담회실

주 최 |  **민주당** 추미애, 진성준, 박주민, 신정훈, 복기왕, 염태영, 김남근, 김우영, 박민규 의원

 **조국혁신당**

차규근 의원

Q기본소득당 용혜인 의원

주 관 | 토지+자유연구소, 하나누리 동북아연구원, 희년함께

---

## 식순

---

개회사	더불어민주당 <b>염태영</b> 국회의원
환영사	더불어민주당 <b>추미애</b> 국회의원 더불어민주당 <b>복기왕</b> 국회의원 조국혁신당 <b>차규근</b> 국회의원
발제	좌장 : <b>최은영</b> 소장 (한국도시연구소)  ① <b>임대형 택지공급 제도 탐색 : 공공토지임대제의 이론 및 사례 소개</b> - 조성찬 원장 (하나누리 동북아연구원)  ② <b>LH 택지매각 방식의 문제와 개혁 방안</b> - 남기업 소장(토지+자유연구소)
토론	① <b>임재만</b> 교수 - 참여연대 민생희망본부 실행위원, 세종대 산업대학원 ② <b>조정훈</b> 위원장 - 경실련 토지주택위원장, 감정평가사 ③ <b>배문호</b> 박사 - 前 LH 토지주택대학교 교수, 現 관악뿌리재단 이사장

---

## 차례

---

내용	페이지
개회사 및 축사 - 국회의원 염태영, 추미애, 복기왕, 진성준, 신정훈, 박주민, 김남근, 김우영, 박민규, 차규근, 용혜인	1
발제문 ① 임대형 택지공급 제도 탐색 : 공공토지임대제의 이론 및 사례 소개 (조성찬)	23
발제문 ② LH 택지매각 방식의 문제와 개혁 방안 (남기업)	46
토론문 ① 임재만 교수	70
토론문 ② 조정훈 위원장	79
토론문 ③ 배문호 박사	89

---

## 개 회 사

---

염태영

더불어민주당 수원 무(권선·영통) 국회의원



안녕하십니까.

더불어민주당 수원 무(권선·영통) 국회의원 염태영입니다.

먼저, 「LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?」 정책토론회에 관심을 갖고 함께 해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

토론회 준비를 위해 애써주신 더불어민주당 추미애, 진성준, 박주민, 신정훈, 복기왕, 김남근, 김우영, 박민규 의원님, 기본소득당 용혜인 의원님, 조국혁신당 차규근 의원님, 그리고 공동주관해 주신 토지+자유연구소, 하나누리 동북아연구원, 희년함께, 부동산대전환포럼 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 발제를 맡아주신 조성찬 하나누리 동북아연구원장님, 남기업 토지+자유연구소장님과 좌장을 맡아주신 최은영 한국도시연구소장님, 토론에 참여해 주시는 임재만 세종대 교수님, 배문호 前 LH 토지주택대학원 겸임교수님, 조정훈 경실련 토지주택위원장님께도 감사의 인사를 전합니다.

그동안 LH는 민간 토지를 수용·조성한 뒤 민간에 매각해 발생한 차익으로 공공임대 적자를 메워왔습니다. 그러나 이 구조는

첫째, 개발이익의 대부분을 민간 건설사와 초기 분양자가 가져가고,  
둘째, 고분양가와 가계부채를 확대하며 주거 불안을 심화시키고,  
셋째, 공기업이 부동산 투기와 가격 상승에 의존하는 모순을 낳았습니다.

이런 문제로 인해 LH의 택지 매각 방식에 대한 근본적인 재검토 필요성이 제기되며, 토지를 매각해 일시적 수익을 확보하는 방식에서 벗어나 공공이 토지 소유권을 유지한 채 임대하는 '임대형 택지공급'으로 전환하여 개발이익을 온전히 사회에 환원하고, 장기적으로 부담 가능한 주택을 안정적으로 공급하자는 주장이 대두되고 있습니다.

무엇보다 주거는 단순한 상품이 아니라 국민의 삶의 기본 조건입니다. 공공이 토지를 보유하면 주택 가격 변동에 따른 투기 수요를 억제할 수 있고, 장기적인 도시계획과 생활 인프라 구축도 안정적으로 추진할 수 있으며, 나아가 이러한 방식은 지역 간 주거 불평등 해소와 청년·무주택 서민층의 주거 사다리 복원에도 기여할 수 있습니다.

특히 임대형 택지공급으로의 전환이 단순히 공급 방식을 바꾸는 데 그칠 것이 아니라 '매각 중심'에서 '장기 보유·관리 중심'으로 전환하는 근본적인 개편이 수반된다면, 오늘의 논의가 결코 불가능한 일이 아닌 오히려 공공이 주도하는 안정적 주거 공급 체계로 가는 중요한 출발점이 될 수 있습니다.

오늘 토론회가 LH 개혁을 위한 현실적이고 실행 가능한 대안을 제시하며, 향후 입법과 제도 개선의 청사진을 그리는 소중한 출발점이 되기를 기대합니다. 저 역시 국회에서 제도와 예산을 통해 이 변화가 실현되도록 끝까지 함께하겠습니다.

다시 한 번, 오늘 귀한 발걸음을 해주신 모든 분들께 감사드리며, 여러분의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

2025년 8월 18일  
국회의원 염태영



---

## 축사

---

추미애

더불어민주당 국회의원



더불어민주당 하남시갑 국회의원 추미애입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분, 그리고 오늘 'LH 개혁에 관한 정책 토론회'를 주관하신 염태영 의원님과 토지+자유연구소, 공동주최 의원님들, 그리고 발표와 토론을 맡아주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 여러분의 관심과 참여가 우리 주거정책 대전환의 가장 큰 원동력입니다.

오늘 우리는 단순한 제도 개선이 아닌, 대한민국의 주거 구조와 부동산 질서를 근본적으로 재설계하는 중대한 과제를 논의합니다. 국민의 주거 안정은 헌법이 보장한 권리입니다. 이를 실현할 책무는 국가와 공기업, 특히 LH가 짊어져야 할 시대적 사명입니다.

그러나 2009년 대한주택공사와 한국토지공사가 통합되어 LH가 탄생한 지 15년이 지난 지금, 당초 통합의 취지가 제대로 구현되고 있는지 돌아봐야 합니다. 토지의 공공성을 지키고 주택 공급을 안정화한다는 통합 목표와 달리, 지난 수십 년간 LH의 토지 매각 중심 사업구조는 국민의 기대와 다른 방향으로 작동해왔습니다.

토지가 공공자산으로서 국민 모두의 이익에 기여하기보다는, 민간 건설사와 일부 초기 분양자에게 개발이익이 집중되었습니다. 그 결과는 명확합니다. 집값 상승, 투기 심화, 그리고 서민과 청년의 내 집 마련 꿈이 점점 멀어지는 현실입니다.

이 악순환은 단순한 시장 왜곡이 아니라 불평등과 양극화를 고착시키는 구조적 문제입니다. 이재명 대통령께서 강조하신 것처럼, 문제의 핵심은 건물이 아니라 토지입니다. 건물은 시간이 지나면 가치가 줄지만, 토지는 시간이 지날수록 가치가 오릅니다. 그 상승분은 사회 전체가 만든 것이기에 사회 전체가 나누어야 합니다.

오늘 논의할 임대형 택지공급제와 공공토지임대제는 바로 이러한 원칙을 제도화하는 해법 중 하나입니다. 이 제도가 정착되면 토지의 소유권은 공공이 유지하고, 국민은 토지를 장기 임대하여 주택을 건설하고 거주할 수 있습니다. 이렇게 되면 개발이익은 장기적으로 공공에 환수되고, 투기적 수요는 차단되며, 세대와 계층을 초월한 안정적 거주권이 보장될 수 있습니다. 더 나아가 토지임대료를 통해 LH의 재정 자립 기반을 강화함으로써 투명하고 지속가능한 주거정책을 수행할 것으로 기대됩니다.

역사적으로 토지정책은 국가의 흥망을 좌우했습니다. 잘못된 토지제도는 부패와 특권을 키웠고, 올바른 토지제도는 정의와 번영을 가져왔습니다. 지금이 바로 대한민국이 토지정책의 대전환을 이루어낼 절호의 기회입니다. LH가 국민경제와 주거안정을 지키는 진정한 공기업으로 거듭나야 합니다.

저 또한, 오늘 토론회에서 제시될 모든 지혜와 대안을 입법과 정책에 적극 반영하겠습니다. LH 개혁이 선언에 머무르지 않고 법과 제도로 구체화되며, 현장에서 실현될 때까지 끝까지 책임지겠습니다.

주거정책의 개혁은 단기간에 끝나지 않습니다. 그러나 반드시 시작해야 하며, 그 출발점이 바로 오늘 이 자리입니다. 국민 모두가 안정적으로 살 수 있는 나라, 불로소득이 아닌 땀과 노력으로 성공할 수 있는 나라를 만드는 길에 우리 모두 함께해 주시기를 부탁드립니다.

오늘 토론회가 대한민국 주거정책의 새로운 역사를 여는 출발점이 되기를 기원하며, 참석하신 모든 분들의 열정과 헌신에 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

---

## 축사

---



**복기왕**

더불어민주당 국회의원

여러분, 안녕하십니까?

더불어민주당 충남 아산시갑 국회의원 복기왕(국토교통위원회 간사, 더불어민주당 사회적경제위원장) 입니다.

「LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내어 준비해 주신 염태영 의원님, 발제를 맡아주신 조성찬 원장님, 남기업 소장님을 비롯한 모든 분께 감사드립니다.

우리나라 주택공급의 중요한 한 축은 한국토지주택공사(LH)입니다. 그런데 LH는 그동안 ‘땅장사’한다는 비판을 받아왔습니다. 민간의 땅을 수용해 개발한 뒤, 이를 다시 민간에 팔아 수익을 내는 구조였기 때문입니다.

이 방식은 몇 가지 문제를 낳았습니다. 첫째, 개발이익이 공공이 아닌 민간 건설사나 초기 분양자에게 돌아갑니다. 둘째, 택지 가격이 오르면서 분양가도 치솟아 주택 투기를 부추깁니다. 셋째, 주거 안정을 위해 존재하는 LH가 오히려 주거 불안을 키운다는 비판을



받게 됐습니다.

결국 공공이 만든 땅이 시장에서 사고파는 상품이 되면서, LH의 공공성은 약해지고 국민 신뢰도 무너진 것입니다.

이제는 토지를 공공의 자산으로 지키고, 안정적으로 활용할 새로운 방식이 필요합니다. 임대형 택지공급 같은 대안이 그 한 방법이 될 수 있습니다. 하지만 이를 위해서는 제도 개선과 사회적 공감대가 반드시 뒷받침되어야 합니다.

오늘 토론회가 그 출발점이 되길 바랍니다. 현장의 목소리와 전문가의 제안이 모여 투기를 막고, 국민의 주거 안정을 지키는 구체적인 해법이 만들어지길 기대합니다. 저도 국회에서 필요한 입법과 정책 지원에 최선을 다하겠습니다.

다시 한번, 오늘 토론회 개최를 축하드리며, 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2025. 8. 18.  
국회의원 복기왕

---

## 축사

---

진성준

더불어민주당 국회의원



반갑습니다. 더불어민주당 강서을 국회의원 진성준입니다.

〈LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?〉 정책토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

LH 개혁의 필요성은 이미 수차례 지적됐습니다. 이제는 단순한 보완이나 미봉책이 아니라 근본적이고 구조적인 변화가 절실한 시점입니다.

이재명 대통령은 국무회의에서 “LH가 택지를 조성해 민간에 매각하는 현 구조에 근본적인 문제가 있다”고 지적하며, 공공성이 강화된 ‘판을 바꾸는 구조 개혁’을 주문했습니다.

최근 서울 아파트 평균 매매가격이 사상 처음 14억 원을 넘어섰습니다. 이는 부동산 문제가 더는 개인이나 시장의 자율에만 맡겨둘 수 없는 구조적 위기임을 보여줍니다. 사회 전체가 함께하는 특단의 대책이 반드시 필요합니다.

그동안 LH는 국민 주거 안정에 큰 기여를 해왔지만, 빠르게 변화하는 부동산 시장 환경과 심화되는 주거 불평등, 그리고 조직의 구조적 한계를 고려할 때 이제는 전면적인 개혁이

불가피합니다.

LH 개혁은 국토교통부, 기획재정부 등 관계 부처의 범정부적 협력과 국회의 입법적 지원이 뒷받침되어야 합니다.

오늘 토론회가 LH의 근본적인 개혁방안을 모색하고, ‘전 국민 주거권 실현’이라는 국가적 과제를 향해 나아가는 중요한 출발점이 되기를 기대합니다.

끝으로, 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 그리고 귀한 시간을 내주신 모든 참석자 여러분께 깊이 감사드립니다. 감사합니다.

2025년 8월 18일

더불어민주당 강서을 국회의원 진성준

---

## 축사

---



신정훈

더불어민주당 국회의원

안녕하십니까? 반갑습니다.

국회 행정안전위원장, 나주화순 국회의원 신정훈입니다.

오늘 'LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?' 정책토론회에 참석해주신 분께 환영의 인사를 드립니다.

한국토지주택공사(LH)는 공공임대 적자를 메운다는 명분 아래, 지난 수십 년간 필요 이상으로 민간 토지를 대규모로 수용해 보상금을 한꺼번에 시중에 풀었고, 이는 다시 토지 가격을 끌어올리는 부작용을 야기했습니다.

특히, 분양가 상한제 허용 한도까지 분양가를 끌어올려 분양주택을 공급하는 방식으로 인해 전국 각지에서 수도권 공공택지로 투기가 몰려들었고 이로 인해 가계부채 증가와 주거 불안정이 서민에게 고스란히 전해지는 모순된 구조가 발생하였습니다.

이제는 정부가 이차보전을 통해 아무리 금융 대출을 지원해도 평범한 가구의 소득으로는 무섭게 치솟는 분양 가격 상승을 따라잡을 수 없는 지경에 이르렀습니다.

이에 이재명 대통령은 지난 국무회의에서 LH가 택지를 조성해 민간에 매각하는 구조에 근본적 문제가 있다고 지적했고, 김윤덕 국토부 장관도 구조적이고 판을 바꿀 수 있는 큰 규모의 LH개혁을 염두에 두면서 능동적, 공격적으로 임해달라는 주문을 받았다고 밝혔습니다.

오늘 논의될 ‘임대형 택지공급’, 즉 공공토지임대제 모델은 공공이 토지 소유권을 유지하면서도 서민에게 부담 가능한 주택을 안정적으로 공급할 수 있는 대안적 접근입니다.

이제는 택지를 팔아서 적자를 메우는 구조에서 벗어나 개발이익의 사회 환원과 주거 안정이라는 공공의 책무에 집중해야 할 때입니다.

오늘 이 자리가 LH개혁 논의의 물꼬를 트고

향후 입법 제도 개선의 밑그림을 함께 그리는 계기가 되기를 기대합니다.

저도 국회 행정안전위원장으로 입법·예산·제도적 차원에서 끝까지 함께 하겠습니다.

다시 한번, ‘LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?’ 정책토론회에 참석해주신 여러분께 감사드리며 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

2025. 8. 8.

---

## 축사

---



**박주민**

더불어민주당 국회의원

안녕하세요.

은평갑 국회의원 박주민입니다.

오늘 ‘LH 개혁’ 정책 토론회에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

한국토지주택공사(LH)는 지난 반세기 동안 저소득층의 주거 안정과 공공택지 공급을 책임져 온 중요한 공기업입니다. 그러나 민간 매각 중심의 택지공급 방식이 민간 건설사와 초기 분양자에게 개발이익이 편중되고, 높은 분양가와 가계부채 증가, 나아가 주거 불안이 지속돼야 공기업이 운영되는 구조를 초래한다는 비판이 끊임없이 제기돼 왔습니다.

최근 이재명 대통령과 김윤덕 국토교통부 장관이 LH 택지 매각 방식의 근본적 개혁 필요성을 강조하신 것은, 지금이 바로 제도의 패러다임을 전환할 최적의 시기임을 보여줍니다. 오늘 이 자리에서 임대형 택지공급과 공공토지임대제와 같은 새로운 대안을 모색하고, 개발이익의 공공환수와 부담 가능한 주택 공급, 국민 주거 안정을 실현하는 구체적 해법이 논의되기를 기대합니다.

이 뜻깊은 토론회를 위해 귀한 시간을 내주신 발제자 조성찬 하나누리 동북아연구원



원장님과 남기업 토지+자유연구소 소장님께 깊이 감사드립니다. 또한 토론에 참여하시는 임재만 세종대 부동산대학원 교수님(참여연대 운영위원), 배문호 전 LH 토지주택대학원 겸임교수님, 그리고 조정흔 경실련 토지주택위원장님(감정평가사)께도 감사의 마음을 전합니다.

오늘 이 자리가 우리의 토지·주거정책을 한 단계 도약시키고, LH가 명실상부한 공기업으로 거듭나는 출발점이 되기를 진심으로 바랍니다. 감사합니다.

---

## 축사

---



김남근

더불어민주당 국회의원

안녕하세요, 더불어민주당 성북을 국회의원 김남근입니다.

‘LH 택지매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가’를 주제로 한 LH 개혁 정책토론회를 공동주최하게 되어 영광입니다. 중요한 주제에 대해서 앞장서서 토론회를 준비해주신 염태영의원님께 특별한 애정을 담아 감사를 드립니다. 하나누리 동북아연구원의 조성찬원장님, 토지+자유연구소의 남기엽 소장님의 발제를 귀담아 듣겠습니다. 임재만 세종대 교수님, 배문호 박사님, 조정훈 경실련 토지주택위원장님의 풍부하고 깊은 토론을 기대합니다.

대한주택공사(1962년) 시절부터 저소득층의 주거안정을 위한 주택공급을 담당해온 한국토지주택공사(LH)가 ‘땅장사’를 하고 있다는 비난에 처하게 된 현실이 매우 안타깝습니다.

대통령은 국무회의에서 “한국토지주택공사가 택지를 조성해 민간에 매각하는 구조에 근본적으로 문제가 있다”라고 지적한 바 있습니다. 또한 김윤덕 국토부 장관이 후보자로서 인사청문회 준비를 위해 출근한 첫 날 ‘LH개혁’을 언급했습니다.

윤석열 정부에서 민간주도의 주택공급방안을 주도하면서 LH는 구조조정을 통해 그 역할이 많이 축소되었습니다. 윤석열정부가 주장하던 민간주도의 공급은 대내외적 환경의 변화와 PF부실등의 문제와 맞물리며 건설경기의 침체로 인해 실패했습니다.

윤석열 정부의 주택공급 실패로 인해 문재인정부시절에 피해 절반정도에 불과한 공급량으로 인해 이재명 정부는 공급절벽을 해결해야 하는 과제를 떠안게 되었습니다. 민간이 나서기 어려울 때 공공이 나서서 도심복합사업, 공공재개발 등의 공공주택공급을 통해 건설경기 활성화의 마중물 역할을 해야 합니다.

부동산시장 안정을 위한 신속한 주택공급이라는 과제 앞에서 LH의 역할은 그 어느때보다 중요합니다. 이 토론회로부터 시작된 LH의 개혁방안이 주택시장안정화를 위한 신속한 주택공급과 저소득층의 주거안정을 위한 주택공급 등 LH 본연의 역할을 충실히 할 수 있도록 주춧돌이 되기를 기대합니다.

2025.8.18. 김남근 성북(을) 국회의원

---

## 축사

---

김우영

더불어민주당 국회의원



안녕하십니까.

더불어민주당 은평구을 김우영 국회의원입니다.

우리나라의 주거 공급은 지금까지 전세대출이라는 창구를 통해 이루어졌습니다. 세입자들의 주거 안정이 더욱 잘 보장된다는 이유로 전세가 월세보다 많이 장려되었지만, 시간이 지나 전세제도의 한계점이 하나씩 드러나고 있습니다. 역전세 현상, 깡통주택을 넘어 전세사기 현상이 나타나며 전세제도의 부작용은 어느새 국민의 삶을 위협하기에까지 이르렀습니다.

전세대출이 가진 문제점의 원인으로는 결국 부동산과 주택 가격이 무한정 오를 것이라는 기대감을 지적하여야 합니다. LH는 공공임대주택을 공급하고 운영하는 과정에서 발생하는 적자를, 조성한 택지를 민간에 매각하는 방식으로 해결하였습니다. 이런 구조에서는 택지의 가격이 올라야만 LH가 수익을 낼 수 있는데, 역설적으로 부동산 시장의 불안정으로 이어지며 국민의 내 집 마련은 점점 더 요원해져만 갑니다.

이제는 공공택지를 조성하고 공급하는 과정에서 지속가능성과 공공성을 높이는 방안을

모색해야 할 때입니다. 부담 가능한 공공주택을 공급하는 대책에서 한 걸음 더 나아가, 공공택지 개발자금의 자기 조달을 위한 금융지원까지 논의해야 하는 시점까지 왔습니다. 오늘 열린 토론회가 동일한 문제의식에서 출발했다는 점에서 참으로 반갑습니다.

토론회를 주관하신 토지+자유연구소, 하나누리 동북아연구원, 희년함께, 발제를 맡아주신 조성찬 원장님, 남기업 소장님, 토론을 맡아주신 임재만 교수님, 조정훈 위원장님, 배문호 박사님께 감사드립니다.

오늘 토론회가, 한국의 택지공급 제도와 주거 거버넌스의 지속 가능성을 높이는 전환점이 될 수 있기를 바랍니다. 다시 한 번 진심으로 축하드립니다.

2025년 8월 19일  
국회의원 김우영 드림

---

## 축사

---

박민규

더불어민주당 국회의원



토론회에 함께하신 모든 분들에게 인사드립니다.

제22대 서울 관악구 갑 국회의원 박민규입니다.

먼저 토론회에 참석하신 모든 분들과 토론회를 함께 주최한 염태영·박주민·김남근·김우영 의원님께도 깊은 감사를 전합니다.

또한 오늘 발제를 맡으신 조성찬 하나누리 동북아연구원 원장님과 남기업 토지+자유연구소 소장님, 토론자로 함께하신 임재만 세종대 부동산대학원 교수님, 배문호 박사님, 조정흔 경실련 토지주택위원장님께도 진심으로 감사드립니다. 패널 여러분들의 좋은 정책제안과 토론 속에 내실있는 자리가 되리라 기대합니다.

「LH의 택지 매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가?」 임대형 택지공급 제도 탐색 토론회는 공공토지의 지속 가능한 활용과 국민 주거 안정이라는 국가적 과제를 다루기 위해 마련됐습니다.

지난 10년간 LH가 공급한 공공택지의 상당 부분이 ‘매각’ 방식으로 처분되었으며, 이에 따라 토지가 단기 재정 수입을 위한 수단으로 활용된다는 우려가 큼니다. 이러한 매각형



공급 구조는 토지가 민간의 개발 이익 체계에 편입되어 분양가 상승과 투기 수요를 자극하고, 장기적이고 안정적인 주택 공급 체계를 약화시키는 위험을 초래하고 있습니다.

이제는 토지 정책의 패러다임을 ‘소유권 이전’에서 ‘이용권 제공’ 중심으로 전환해야 합니다. 임대형 택지공급 제도는 공공이 토지를 장기 보유·관리하며, 민간에는 사용권만 부여하는 방식으로, 토지 가치 상승분을 사회에 환원할 수 있습니다. 해외의 경우에도 싱가포르와 홍콩은 공공토지 장기임대 방식을 통해 좁은 국토와 높은 인구밀도에도 불구하고, 상당 수준의 공공주택 보급율을 자랑하며 주거와 가격 안정이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하고 있습니다.

오늘 논의에서는 임대형 공급의 제도 설계, 자원 조달 방안, LH의 조직·운영 개혁까지 폭넓게 다뤄질 것입니다. 저는 오늘 제안되는 정책들이 국회 입법과 정부 정책에 반영되어, ‘임대형 택지공급 전환 로드맵’이 조속히 마련되기를 기대합니다. 국회에서 이러한 논의를 뒷받침할 입법적·재정적 기반을 마련하고, 국민 주거권 보장을 위한 실질적 개혁에 최선을 다하겠습니다.

다시 한번, 귀한 시간 내어주신 모든 분께 깊이 감사드리며, 오늘 토론이 LH 택지 제도의 근본적 혁신과 주거 안정이라는 두 가지 성과를 동시에 이끌어내는 출발점이 되길 바랍니다. 감사합니다.

2025.08.18

국회의원 박민규

---

## 축사

---

차규근

조국혁신당 국회의원



조국혁신당 차규근 의원입니다.

오늘 「LH의 택지매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가」 정책 토론회에 함께해 주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다. 바쁜 일정 속에서도 발표와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 그리고 현장과 정책을 연결하는 귀중한 의견을 주시기 위해 참석하신 분들께도 깊이 감사드립니다.

2021년 LH 사태는 우리 사회에 큰 충격을 주었습니다. 공공기관이 내부 정보를 이용해 3기 신도시 예정지에 투기했다는 사실은 국민의 분노를 불러일으켰고, 공공 주택정책 전반에 대한 신뢰를 무너뜨렸습니다. 이 사건은 일부 직원의 일탈이 아니라, 공공택지 매각 구조에 내재한 심각한 문제를 드러낸 사례였습니다.

LH는 설립 이래 ‘국민 주거안정’을 사명으로 해왔지만, 주택과 택지 공급 방식은 오랫동안 공공이 조성한 택지를 민간에 매각하는 구조를 유지해 왔습니다. 그 결과 개발이익의 상당 부분이 민간 건설사와 초기 분양자에게 집중되고, 주택 분양가격은 서민들이 감당하기 어려운 수준으로 형성되었습니다. 과도한 가계부채와 투기 심리가 확산되는 부작용도

뒤따랐습니다. 이러한 구조 속에서 공기업이 오히려 부동산 가격 상승과 투기에 편승한다는 비판까지 받게 되었습니다.

이러한 현실은 우리나라 주거·부동산 문제의 핵심이 건물이 아니라 토지에 있다는 점을 분명하게 보여주기도 했습니다.

그 이후에도 여러 대책이 논의되었으나, 본질적인 변화는 아직 이루어지지 않았습니다. 개발이익을 공공이 온전히 환수하고, 장기적이고 안정적인 방식으로 국민 주거권을 보장할 새로운 틀이 필요합니다. 그 대안 중 하나가 임대형 택지공급 제도입니다. 이 제도는 공공이 토지 소유권을 유지한 채 장기 임대하는 방식으로, 주택가격의 안정성을 높이고 투기 유인을 줄이며 개발이익을 사회 전체에 환원할 수 있는 방안입니다.

최근 이재명 대통령도 LH의 택지매각 방식에 근본적인 문제가 있다고 지적하며, 국토교통부장관 후보자에게 개혁 과제의 적극 추진을 당부했습니다. 지금이야말로 제도 개선의 골든타임입니다. 오늘 토론회가 LH 개혁의 방향을 분명히 하고, 대한민국 주거정책의 새로운 전환점을 만드는 출발점이 되기를 기대합니다.

다시 한 번 모든 참석자 여러분께 감사드리며, 의미 있고 생산적인 토론이 이어지기를 바랍니다.

감사합니다.

---

## 축사

---

용혜인

기본소득당 국회의원



안녕하십니까? 기본소득당 대표 용혜인입니다.

이재명 국민주권정부의 등장 이후 한국 사회의 근본 개혁을 가로막았던 여러 분야의 금기들이 하나둘 공적 논의의 장에 등장하는 모습을 보게 됩니다. LH 택지공급 방식의 근본적 개혁에 대한 시민사회의 열망은 꾸준히 분출되어 왔습니다. 그러나 국정 최고 책임자가 담당 부처에 제도 개혁안을 주문하는 현실 과제가 된 것은 이번이 처음입니다.

이처럼 오늘 토론회 ‘LH의 택지매각 방식, 어떻게 개혁할 것인가: 임대형 택지공급 제도 탐색’은 시민의 삶의 질을 떨어뜨리고 비생산적 지대 경제를 양산한 부동산·주택 문제의 근원적 해결에 성큼 다가선 환경 속에서 진행됩니다. 개혁의 방향과 원칙, 모델을 제시하는 오늘 토론회에서 제안된 대안들이 정부의 개혁안에도 충분히 고려될 것이라는 점에서 매우 시의적절하고 생산적인 토론회가 될 것이라 확신합니다.

조성찬 하나누리 동북아연구원 원장님의 공공토지임대제 이론 및 사례 소개는 토지 소유 제도의 여러 유형 중 하나인 공공토지임대제를 토지 공유제와 사적 소유 시장경제 시스템을

결합한 모델로 정의하고 있습니다. 이 정의에 따라 공공토지임대제가 지켜야 할 기본 원칙들은 원천적 공유재로서의 토지와 ‘사회재’로서의 토지 지대라는 원칙, 그리고 시장 사유재로서 토지 사용권에 대한 적절한 보호가 균형을 이루고 있습니다. 중국, 싱가포르, 홍콩, 핀란드의 토지임대제의 역사적 발전과 장점, 한계를 짚은 분석은 개혁안에 소중한 참조점이 될 것이라 믿습니다.

남기업 토지+자유연구소 소장님의 발제문 전체를 관통하는 문제 의식은 현행 택지개발 방식의 ‘개발이익 사유화’입니다. 개발이익을 사유화하는 현행 ‘매각형’ 방식이 주거 및 부동산 시장의 안정에 기여하지 못하고 있음을 경제·경영 원리와 주택·부동산 시장의 실제 작동 양 측면에서 설득력 있게 제시하고 있습니다.

임대형 택지공급 방식이 성공적으로 안착하기 위해 제시한 금융 조달 방식, 투기 차단, 공기업 경영평가 기준 개정 등 지원 체계 구축은 개혁의 필수적인 부분까지 꼼꼼하게 제시했다는 점에서 돋보입니다.

기본소득당은 두 분 전문가 발제문에 담긴 주택·부동산 시장에 대한 진단과 일치하는 토지임대부 공공주택 정책, 국토보유세 기반 기본소득 정책을 오래전부터 제시해 왔습니다.

오늘 토론회를 준비하고 참여하신 모든 분과 함께 토지임대부 공공주택 정책이 본격화될 것이라는 희망과 기대를 공유하고 싶습니다. 국민주권정부가 한국 사회의 깊고 오랜 질곡 하나를 해결하는 성공하는 정부가 되기를 소망합니다. 그 여정에서 기본소득당도 미력을 다할 것을 약속드립니다.

감사합니다.

**발제 1**

**임대형 택지공급 제도 탐색 :  
공공토지임대제 이론 및 사례 소개**

**조성찬 원장**  
(하나누리 동북아연구원)



# 임대형 택지공급 제도 탐색 : 공공토지임대제 이론 및 사례 소개

조성찬 원장 (하나누리 동북아연구원)

## 〈목 차〉

1. 토지정책, 국가의 운명을 좌우한다
2. 공공토지임대제의 기본 원리
3. 중국의 공공토지임대제 경험과 시사점
4. 기타 주요 사례
5. 관련 부서가 공공토지 임대경영 노하우를 키워야

## 〈요약〉

토지의 공동 소유 및 임대 사용은 역사적으로 중요한 과제이다. 이재명 정부는 그 과제를 피하지 않고 직면하겠다고 밝혔다. LH의 토지매각 방식 개혁은 그 출발점이다. 그런데 임대 방식으로 전환한다고 해서 문제가 다 해결되는 것은 아니다. 우선 개발이익을 사유화하려는 힘이 줄기차게 작용한다. 그리고 임대제 내에서 제도적으로 중요한 과제들이 있다. 이러한 문제들을 잘 관리해 나가야만 토지를 사회 전체가 소유하면서 필요한 이들에게 임대하는 공공토지임대가 하나의 문화로 정착할 수 있다. 따라서 좁게는 LH와 같은 기관들이 토지의 공급과 임대관리 및 경영에서 노하우가 축적되어야 한다. 그러려면 여러 차원에서 제도가 보완되어야 한다.

## 1. 토지정책, 국가의 운명을 좌우한다

지금의 토지주택공사(LH) 사업방식으로, 원주민의 토지를 수용하여 조성한 택지를 다시 민간 건설사에 매각하는 방식은 다음의 근본적인 문제를 유발한다.

- ▷ 개발이익 환수 실패 : 민간 건설사와 초기 분양자 차지
- ▷ 부담 가능한 주택 공급 실패
- ▷ 심각한 가계부채 문제
- ▷ 종합 : 부동산 거품경제 유발

이러한 문제의식을 갖고 있는 이재명 대통령은 LH의 택지 매각 방식에 근본적인 문제가 있음을 지적하고, 김윤덕 국토교통부 장관에게 대응책을 모색하도록 업무 지시를 했다.

한 국가의 대통령이 어떤 개혁안을 추진하느냐는 국가의 지속가능성을 결정한다는 점에서 매우 중요하다. 조선 말기, 대한제국 시기의 토지개혁안은 그래서 우리에게 주는 시사점이 크다.

조선 후기, 관료 부패와 3정(전정, 군정, 환곡) 문란으로 나라가 붕괴되어 갔음은 주지의 사실이다. 당시 관료 부패는 매관매직의 형태로 나타났으며, 큰 돈으로 관직을 산 이들은 그 비용을 농민에 대한 수탈에서 충당했다. 3정 문란 역시 국가의 농민에 대한 수탈이라는 성격을 갖는다. 3정을 오늘날로 비유해보자. 전정(田政)은 개발이익 사유화에 따른 소득격차 확대 및 주택문제 등으로, 환곡문제는 가계부채 문제로 환원할 수 있다. 군정은 시민들에게 지워진 다양한 조세 부담으로 비유할 수 있다.

대한민국은 중요한 전환의 기로에 서 있다. 중국의 토지제도사나 한반도의 토지제도사 모두 공통점은 정권의 흥망성쇠가 토지문제와 직결되어 있었다는 점이다. 이재명 정부가 심혈을 기울여 ‘오늘날의’ 관료 부패 문제와 3정 문제를 해결해야 하는 이유가 여기에 있다. 그 중에서 본 논문은 전정(田政), 즉 토지정책에 초점을 두고 있다.

1894년 동학혁명은 폐정개혁안 12개조의 마지막 요구사항으로, 토지는 평균으로 분작(分作)하게 할 것(1894)을 요구했다. 토지는 국가가 소유하되(왕토) 농민에게 골고루 나누어 주어 농사짓도록 해 달라는 것이다. 만약 이 요구가 구체적으로 농민이 죽거나 노동력이 사라지면 국가에 토지를 반납하는 ‘순환방식’이었다면 이는 중국의 균전제(수나라와 당나라 시기)와 유사하다. 중국의

균전사상은 이후 쑨원의 평균지권으로 이어지는 가장 상징적인 사상이다. 그러나 고종은 동학농민군을 반란군으로 규정하고 일본군의 힘을 빌려 무력으로 잔인하게 진압했다.

이후 3년이 지나 고종은 대한제국을 선포(1897)하고 “옛 제도를 근본으로 새로운 제도를 도입”한다는 구본신참(舊本新參)에 기초하여 새로운 광무개혁을 추진하기 시작했다. 보수적인 개혁조치에 해당하는 광무개혁은 일본 메이지유신의 부국강병정책을 모방한 식산흥업정책과 더불어 광무개혁에서 가장 중요한 ‘양전(지계)사업’, 즉 토지조사사업을 실시했다. 일제 강점기 이전에 이미 근대적인 토지사유화 작업이 진행된 것이다.

당시 국가가 관리하던 토지대장은 엉망이었다. 마지막 토지조사사업이 실시된 지 140년이 흘러, 토지 소유권 변동이 반영되지 않았고 실제 토지가 대장에서 누락된 경우도 많았다. 토지조사 및 토지대장 정비는 재정 확보와 부세제도 개혁을 위한 것이었다. 토지조사사업 전담기구인 양지아문은 미국인 측량 기사를 고용해 전국의 토지를 정확히 측량하고 땅의 주인이 누구인지 일일이 기록했다. 1901년 10월에는 지계아문을 설립하여 토지소유자에게 지계(地契)라는 이름의 토지소유권 증명서를 발급하기 시작했다. 사적 토지소유권을 근대화의 이름으로 국가가 인정한 것이다. 그러나 1904년 러일전쟁 발발과 함께 중단되었다.<sup>1)</sup>

고종의 마지막 개혁조치는 근대적인 토지사유권을 인정하는 조치였다. 황제가 스스로 왕토사상을 부정하고 현실의 토지사유 상태를 법적으로 인정한 것이다. 그리고 조선 왕조는 일본군에게 총 한 방 쏘지도 못하고 주권과 영토를 내주었다. 당연한 일이지만, 매국노 이완용이 1910년대에 소유한 전답의 면적이 여의도의 2배에 달하는 1,600만㎡였다.

만약 고종이 동학혁명의 요구를 받아들여 탐관오리를 처벌(2번)하고 횡포한 부자를 다스렸으며(3번) 토지를 국가소유의 기초에서 균분하여 분작(12번)하게 하는 개혁조치를 추진했다면 오늘날 한반도의 역사는 어떻게 흘러갔을까? 다 부질없는 일이라고 고개를 절레절레 흔들어야 할까?

그건 아닌 것 같다. 새로 등장한 이재명 대통령은 LH의 토지매각 관행이 큰 문제가 있으니 근본적인 개혁이 필요하다고 언급했기 때문이다. 흥미롭게도 매국노 이완용을 처단하려고 시도한 애국열사의 이름도 이재명이다. 웬지 기대가 된다. 대한민국의 이재명 정부는 ‘LH 토지매각 개혁’을 통해서 오랜 숙제를 다시 시작할 수 있지 않을까?

그럼 오늘날의 이슈로 돌아와서, LH의 택지매각 방식을 어떻게 전환해야 문제가 해결될까? 그

1) 출처 : [https://contents.history.go.kr/mobile/kc/view.do?levelId=kc\\_i401000](https://contents.history.go.kr/mobile/kc/view.do?levelId=kc_i401000)

해결책을 상상하려면 지속가능한 토지정책의 방향성, 대안적인 토지임대제도 사례들, 그리고 이에 기초한 공공토지임대제 설계의 기본 원칙들을 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 공공토지임대제의 기본 원리<sup>2)</sup>

### 1) 공유자원의 유형화

토지 등 원초적으로 누구나 향유할 수 있는 자원을 큰 틀에서 공유자원(Common resources)으로 규정한다. 공유자원은 그 성격과 주체에 따라 다양하게 유형화한다. 우선, 국공유지와 같이 정부가 소유하는 것을 공유재 또는 공유자산(Public properties)이라고 한다. 다음으로, 마을목장, 공동어로와 같이 천연자원 중에서 지역 공동체가 소유하는 것을 공동재(Common-pool properties)로 규정한다. 마지막으로 개인이나 기업이 소유하는 토지는 사유재(Private properties)로 규정한다. 토지 외에 도로, 항만시설 등 정부가 만든 인공시설들을 공공재(Public goods)로 규정한다. 토지의 관점에서 공유재, 공동재, 사유재는 정도의 차이는 있지만 모두 배타성과 경쟁성을 띤다. 그러나 공공재는 보편적으로 배타성과 경쟁성을 띠지 않는다.

그런데 문제는 가치를 갖지만 비물질적인 성격의 중요한 자산을 어떻게 유형화할 것이냐이다. 대표적으로 토지가치(지대, 개발이익 등)와 화폐가 있다. 필자는 기본적으로 천부된 토지 및 토지에서 발생하는 토지가치, 즉 지대를 사회적으로 창출된 가치로 인식하고 있다. 그리고 화폐는 사유재의 성격을 가지면서 동시에 사회적 성격을 강하게 갖는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 맥락에서 새로운 유형의 범주가 필요한 것으로 보이며, 필자는 이를 위해 새롭게 ‘사회재’(Social properties)라는 유형을 제시했다.

---

2) 본 내용은 다음 연구를 종합하고 재구성하였음: 조성찬, “도시재생에서 공유경제 실현을 위한 ‘토지가치 공유형 지역자산화 모델’ 연구”, 『입법·정책』, 서울특별시의회, 제14호 2016년 6월, 107-132.

〈표 1〉 공유자원의 유형화

범주		핵심 개념	예시	특성
기초	공유자원 (Common resources)	누구나 공동으로 향유하는 자원들	토지, 바람, 물, 전파, 지하자원	포괄적
분화	공유재 (Public properties)	천연자원 중에서 정부가 소유하는 재산	국공유지	물질
	공공재 (Public goods)	정부가 만든 인공시설들	도로, 항만 등 사회기반시설	
	공동재 (Common-pool properties)	천연자원 중에서 공동체가 소유하는 것. 공동자원 개념의 재산화 개념.	지역자산, 마을 목장, 공동어로	
	사유재(Private properties)	사적 소유로 전환된 부동산	토지, 건물	물질
	사회재(Social properties)	정부와 공동체 및 개인이 함께 만든 사회적 가치들	지대, 화폐(이자)	비물질

## 2) 사회재로서의 토지와 화폐

‘공유자원’이라는 용어는 기본적으로 학계나 일반에서 가장 많이 사용되고 있어서 본 연구도 이러한 흐름을 따랐다. 공유자원은 크게 토지, 바람, 물 등 ‘천연’ 공유자원과, 도로, 항만, 사회기반시설 등 ‘인공’ 공유자원으로 유형화된다. 두산백과사전의 정의를 보면, 공유자원(common resources, 共有資源)이란 “소유권이 어느 특정한 개인에게 있지 않고, 사회 전체에 속하는 자원”이라고 하면서, 구체적으로 공기·하천·호소(湖沼) 및 국가나 지방자치단체가 소유하고 있는 토지 등과, 항만·도로 등과 같이 공공의 목적으로 축조된 사회간접자본도 공유자원으로 보았다.

공유자원 개념의 쟁점은 이미 개인과 사기업에 사유화되어 있는 토지를 공유자원의 범주 안에 포함시킬 수 있는지 여부이다. 실정법상 사유화된 토지는 공유자원에 속하지 않는다는 것을 인정한다 하더라도, 자연이 비옥도 및 입지 형태로 부여했으며, 이에 더해 인구증가, 기반시설의 설치 및 도시화 등 사회 전체의 노력에 의해 상승하는 토지가치인 지대는 경제 이론상 개인의 소유가 될 수 없다.<sup>3)</sup>

따라서 사회 구성원이 함께 누려야 한다는 논리적 성격을 갖는 지대는 토지라는 공유자원의 요체이다. 토지를 누가 소유하고 있느냐는 중요하지 않다. 이러한 점에서 토지가치인 지대를 ‘사회재’라는 새로운 유형으로 분류할 수 있다. ‘사회재’는 기본적으로 사회적으로 창출되었으며,

3) Henry George, 『진보와 빈곤』, 김윤상 옮김, 1997.

따라서 사회적으로 관리되고 그 수익도 사회에 귀속되어야 한다는 의미이다.

화폐 역시 사회재 성격이 강하다. 그럼에도 토지와 달리 화폐가 공유자원의 범주에 포함될 수 있는지 여부는 그동안 큰 관심을 받지 못했다. 흔히 ‘돈’이라 불리는 화폐를 사적 재산으로 보는 견해가 지배적이기 때문이다. 그런데 자본이 천연 공유자원을 사유화하여 이윤추구를 도모할 때 그 결과물이 화폐라는 점을 고려하면 화폐의 성격을 규명하는 것이 중요하다. 본 연구는 다음과 같은 이유로, 화폐 역시 ‘인공’ 공유자원의 성격을 강하게 내포한다고 본다.

첫째, 정부에 의해 최초의 화폐인 본원통화가 만들어지고 시장에 유통된다는 점, 둘째, 화폐는 끊임없이 시장거래를 통해 여러 주체들 사이에서 유통된다는 점, 셋째, 화폐의 기초인 신용은 사회적 성격을 지니고 있다는 점, 넷째, 사회적 가치인 토지 지대가 자본화되어 지가를 형성한 후 부동산담보대출을 통해 신용화폐로 창조된다는 점, 다섯째, 토지 외의 다른 자연자원에서 획득된 경제 지대 역시 화폐화된다는 점, 여섯째, 화폐 형태를 띠는 막대한 정부 예산은 명백히 공유자원이라는 점 때문이다.

인공 공유자원의 범주에 사회적 가치를 재현하는 화폐를 포함하게 되면, 경제 전반에서 나타나는 공유자원 사유화 메커니즘을 보다 분명하게 파악할 수 있다. 사유제에 기초하는 자본주의 시장경제는 구조적으로, 경제의 최하층에서 사용가치를 갖는 토지, 자연자원, 수자원, 바람 등 ‘천연 공유자원’이 사유화 및 상품화하여 교환가치가 발생하게 되면, 경제의 최상층에서 화폐 시스템이 이러한 교환가치를 지배하는 구조이기 때문이다.<sup>4)</sup> 그러면 과연 이러한 경제적 지배구조가 사회주의 경제에서도 나타날 수 있는가? 조건만 부합하면 나타날 수 있다는 것이 필자의 견해다.

### 3) 공공토지임대제의 기본 원리<sup>5)</sup>

#### (1) 공공토지임대제의 기본적인 재산권 구조

김윤상(2009)은 민법이 규정하고 있는 소유권의 세 가지 권능, 즉 사용권, 수익권, 처분권 중 어떤 권능을 사적 주체에게 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유 제도를 토지사유제, 지대조세제, 토지공유제, 공공토지임대제로 구분했다.

4) 김윤상·조성찬 외, 『토지정의, 대한민국을 살린다』, 평사리, 2012.

5) 본 내용은 다음 문헌을 종합하고 재구성하였음: 조성찬, 『북한 토지개혁을 위한 공공토지임대론』, 한울, 2019, 6장.



토지사용제는 사용권, 처분권, 가치수익권 모두 사적 주체에게 귀속되는 제도로, 한국의 자본주의적 토지소유제도에 가깝다. 지대조세제는 토지사용제의 폐단인 토지 불로소득 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있으며, 토지소유 주체는 그대로 둔 채 지대를 조세 형식으로 환수하려는 것이 핵심이다. 토지공유제는 세 권능 모두 국가 또는 공공에게 귀속하는 것으로, 오늘날 북측의 토지국유제와 유사하다. 공공토지임대제는 토지공유제와 시장경제 시스템을 결합하기 위해 토지사용권을 일정 기간 개인에게 임대하고 지대를 받는 제도로, 홍콩, 싱가포르, 중국 등에서 적용하고 있는 방식이다.

〈표 2〉 토지소유 제도의 4가지 유형

소유권의 권능	토지사용제	지대조세제 <sup>1</sup>	공공토지임대제 <sup>2</sup>	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
가치수익권 <sup>3</sup>	사	공	공	공

주 1. 원래 표에서는 ‘토지가치공유제’로 표기하고 있으나 지대를 조세로 환수한다는 의미를 부각시키기 위해 ‘지대조세제’라는 명칭을 사용하였다.

주 2. 원래 표에서는 ‘토지공공임대제’라는 표현을 사용하였으나, 공공이 토지를 소유한다는 것을 강조하기 위해 공공토지임대제라는 표현으로 바꾸었다.

주 3. 민법에서는 원래 수익권이라는 용어를 사용하나, 김윤상은 수익권을 토지가치 수익권 즉 지대 및 지가의 수취권으로 정의한다는 점에 유의하기 바란다.

자료 : 김윤상, 2009. 『지공주의』, 경북대학교 출판부, 38쪽 〈표 2.1〉

## (2) 지대원리의 제시

지속가능한 공공토지임대제 설계를 위해서 가장 중요한 지점이 지대의 성격을 규정하는 ‘지대원리’이다. 지대원리 규명을 위해서 본 연구에서 김윤상이 제시한 토지원리(2002: 172), 리카도(D. Ricardo)와 헨리 조지(H. George)의 차액지대론 및 기타 문헌들을 종합하여 다음과 같이 지대원리를 도출했다.

- ▷ 첫째, 차액지대 공유. 지대는 ‘토지사용으로 인한 총수입’에서 ‘토지사용 중 투입비용’을 공제한 후의 나머지 부분으로, 지대는 사회 공동체 전체가 창출한 잉여 가치이다.
- ▷ 둘째, 경매를 통한 토지사용권 분배. 모든 토지의 사용권은 최고 최선의 토지사용자에게 분배되어야 한다. 공개경매 등 시장경쟁방식은 토지이용의 공평성과 효율성을 동시에 만족시킨다.
- ▷ 셋째, 매년 지대 납부. 토지사용자는 지대를 ‘매년’ 토지소유자인 정부에 납부한다. 이때 지대는 토지사용의 대가인 토지사용료이지 조세가 아니다.

- ▷ 넷째, 조세전환(Tax-shift). 정부는 지대수입을 인상하는 동시에 ‘그에 상응하게’ 노동소득세, 자본이득세 및 상품부가세를 감면해야 한다. 또한 정부는 지대수입을 최우선적인 재정수입원으로 삼아야 한다.

### (3) 지대원리에 기초한 공공토지임대제 모델의 기본 원칙<sup>6)</sup>

#### □ 핵심 원칙: 평등지권

평등지권의 원칙이 건강한 경제발전을 추동할 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 경매 방식을 통하면 토지를 가장 효율적으로 사용할 자신이 있으며 따라서 가장 높은 입찰가격(매년 토지사용료)을 제시하는 주체에게 토지사용권이 양도된다. 둘째, 가장 높은 입찰가격을 지불하면 지방정부는 토지사용료 수입을 기본소득이나 도시건설의 재원으로 활용함으로써 간접적이지만 최대한도로 평등지권을 보장할 수 있으며, 동시에 지속가능한 소비 및 성장의 기반을 마련할 수 있다.

단순히 경제 효율성만을 강조하여 평등지권 원칙을 무시하는 방식의 토지정책은 경제성장 초기에는 빠른 성장을 가져오는 것 같지만 이후에는 지속가능하고 건강한 경제발전을 가로막게 된다.

#### □ 토지사용권 분배 및 이용 원칙

- ▷ 첫째, 토지를 가장 효율적으로 이용하기 위해 경매, 입찰 등 시장경쟁방식을 통해 토지사용권을 양도한다. 이때 경매 또는 입찰 대상은 일시불 토지사용권 가격이 아닌 매년 납부하게 될 토지사용료이다.
- ▷ 둘째, 토지사용권은 용익물권의 일종으로, 토지사용자는 자신의 토지사용권과 지상 개량물을 양도, 재임대, 저당, 증여, 상속할 수 있다.
- ▷ 셋째, 공공이익 또는 도시계획의 필요를 제외하고, 개인 및 기업의 합법적인 토지사용권을 보호한다. 불가피하게 회수하게 되는 경우, 건축물의 잔존 가치에 합당한 보상을 실시한다.
- ▷ 넷째, 토지사용권 기간은 경제특구의 도시계획 수립 주기에 맞추어 설정한다. 가령 20년마다 도시계획을 수립하는 경우, 토지사용권 기간은 40년 또는 60년이 될 수 있다.

6) 본 내용은 조성찬, 『북한 토지개혁을 위한 공공토지임대론』, 한울, 2019, 17장을 토대로 재구성함.

- ▷ 다섯째, 정부가 토지사용권을 회수할 필요가 없으며 기존 토지사용자가 계속해서 토지를 사용하고자 할 경우, 기존 토지사용자는 재평가되었거나 재조정된 토지사용료를 납부한다는 조건하에서 계속해서 사용할 수 있는 권리를 누린다.

#### □ 토지사용료 납부 원칙

- ▷ 첫째, 도시경영의 수요를 만족시키고 부동산투기와 부동산거품을 예방하기 위해 시장경쟁방식으로 결정된 토지사용료를 매년 납부한다.
- ▷ 둘째, 개인과 기업 및 공공기관 모두 상응하는 토지사용료를 납부한다. 다만 공공기관은 회계적인 처리를 통해 납부할 수 있다.
- ▷ 셋째, 토지사용자가 매년 납부한 토지사용료 만큼 법인세나 근로소득세를 공제한다.
- ▷ 넷째, 이전에 토지사용료 일시불 방식으로 토지사용권을 취득한 경우, 토지사용권을 연장할 때 토지사용료 매년 납부방식으로 전환한다.
- ▷ 다섯째, 최초 입찰, 경매 등을 통해 결정된 토지사용료는 정기적으로 재평가한다. 재평가를 하지 않는 년도에는 생계비지수, 물가상승률, 경제성장률 중 최적의 지표와 연동시켜 재조정한다.

#### □ 토지임대 업무와 도시계획 업무의 관계

토지임대 업무는 경영능력을 가진 토지비축기구가 책임지나, 토지용도의 결정 등 도시계획관리 업무는 도시계획 부문이 책임진다. 토지임대 부서는 이미 결정된 도시계획(토지이용계획)에 근거하여 토지사용권을 분배하고 관리한다.

### 3. 중국의 공공토지임대제 경험과 시사점<sup>7)</sup>

#### 1) 역대 중국 왕조의 토지제도 변화 과정

중국의 역대 토지제도 변화를 한마디로 요약하면, 왕조의 흥망성쇠와 더불어 한쪽에서는 토지공유의 강력한 힘이 작동하고, 다른 한쪽에서는 토지사유의 강력한 힘이 작동한 결과 토지제도가 변증법적으로 변화해 왔다는 것이다.

역대 중국 왕조의 토지제도 변화 단계는 크게 6단계로 구분할 수 있다(박인성·조성찬, 2011). 1단계는 원고(遠古) 시대인 하(夏)대 이전으로, 토지를 씨족 단위로 소유하는 토지 공동소유(共有) 시기였다. 아직 제대로 된 국가가 형성되기 이전 단계이다.

그러다가 2단계인 하(夏), 상(商), 주(周)부터 춘추전국시기 말기까지 1,700년 동안 토지공유(公有)를 기초로 정전제(井田制)를 시행했다. 국왕이 전국 토지를 소유(王有)하고, 토지를 제후와 신하에게 분배하여 토지에 대한 점유권, 사용권, 수익권을 향유하도록 했으며, 처분권은 부여하지 않았다. 토지를 받은 제후와 신하들은 정전제에 기초하여 농민들에게 경작지를 위탁했다. 그러나 생산력 발전과 상품교환 활성화, 인구 증가, 농민 봉기, 신흥 지주 간 권력투쟁 등으로 토지사용권의 사유화가 강화되었으며, 더 나아가 토지소유권의 사유화가 진행되었다.

그 결과 3단계인 춘추전국 시기부터 위진남북조(魏晉南北朝) 시기 600년간 토지사유제가 확립되었다. 이 시기는 봉건국가의 토지소유제 시기로, 토지사유를 국가가 공식적으로 허용하면서 지주의 토지 겸병이 진행되었으며, 농민 과세가 심화되어 농민 봉기가 일어났다. 이에 국가는 정전제를 모델로 토지를 재분배하는 한전제(限田制)를 실시하려고 했으나 귀족들의 반대로 실패하여 둔전제와 점전제라는 제한된 정책을 실시했다. 둔전제(屯田制)는 전쟁으로 인한 황무지를 국유화하여 농민들에게 분배하는 것으로, 이것 역시 농민들로부터 과도한 지대를 수취하면서 성공적이지 못했다. 점전제(占田制)는 국가가 개인이 점유한 토지 수량을 승인하는 것으로, 토지사유를 승인하되 점유 면적을 제한하는 방식이었다.

4단계인 남북조(南北朝)부터 수(隋), 당(唐)시기 300여 년 동안 균전제(均田制)를 시행하면서 토지공유가 회복되었다. 균전제의 원리는 국가가 조세부담 가능한 연령에 달한 농민에게 농지를 직접 분배하고 과세하며, 농민이 노동력을 상실하거나 사망하면 농지를 환수한다. 균전제 실시로

7) 본 내용은 조성찬, 『북한 토지개혁을 위한 공공토지임대론』, 한울, 2019, 9-11장을 토대로 재구성함.

토지의 평균분배와 생산 최대화가 진행되면서 균전사상이 중국 사회에 미친 영향은 거대했다. 이후 발생한 수많은 농민봉기가 모두 ‘균전’을 구호로 외쳤으며, 근대 ‘태평천국의 난’을 일으킨 홍수전의 천조전무제에도 영향을 주었다. 무엇보다 중국의 국부 쑨원이 주창한 평균지권(平均地權) 사상의 기초가 되었다. 국공내전에서 패한 장개석은 아예 대만의 헌법에 평균지권을 명시했을 정도다. 균전제는 당(唐) 중엽 이후 붕괴하기 시작했는데, 정치가 부패하고, 입법이 불완전하여 토지매매와 토지점병이 증가했으며, 인구증가와 국유토지의 고갈로 균전제 시행이 어려워졌기 때문이다.

5단계는 송(宋) 이후 청(淸)을 거쳐 중화민국으로 이어지는 시기로, 1200여 년 동안 토지사유제가 확립되었다. 봉건국가는 경지 재분배에 간여하지 않았으며, 토지매매와 토지점병을 허용했다. 그 결과 지주계급의 대토지 사유제가 확대되어 지주소작경영방식이 시행되었다. 긴 시간 토지사유제를 시행하면서 왕조의 기틀이 무너졌으며, 그 결과 신해혁명(1911)으로 중화민국이 수립(1912)되었다. 1921년에 중국 공산당과 국민당의 권력투쟁이 본격화하면서 1949년 중국 공산당에 의해 중화인민공화국이 수립되었다.

마지막 6단계는 신중국(1949) 성립 이후 오늘날까지 이어지는 단계로, 다시금 토지공유가 확립되었다. 6단계는 개혁개방(1979년)을 기점으로 두 가지로 세분된다. 중국 공산당은 개혁개방 전까지 도시 토지의 국유화 및 농촌 토지의 집체소유화를 완성했다. 토지가 갖는 정치권력적 의미를 이해하고 있었기 때문이다. 이 기간에 토지는 행정배정 방식에 기초하여 배분되었다. 행정배정 방식은 3무(無), 즉, 무상, 무기한, 무유통이라는 특성을 가진 것으로, 계획경제와 접목하면서 시장경제와 단절되어 부작용이 심각했다.

이에 중국 공산당은 1970년대 말 개혁개방 이후, 농촌 토지는 가구 단위로 30년 경작권을 평균 분배했으며, 도시 토지는 토지사용권을 일정 기간 유상 양도하는 출양 방식으로 전환했다. 그 결과 농촌 생산력이 급증하고, 도시 경제발전이 급속히 전개되었다. 그러나 국가가 토지가치 상승분을 제대로 환수하지 못하면서 자본주의 토지사유제 국가와 유사한 부동산 거품경제 문제가 발생하였다. 지금 상황이다.

1949년 중화인민공화국 수립 이후 현재는 토지의 국가소유(公有)와 집체소유(共有)에 기초한 공공토지임대 방식으로 수렴중이다. 그런데 문제는 공공토지임대제 하에서 실질적인 토지사유화가 진행되고 있다는 점이다. 이러한 역사적 경험에서 중화인민공화국은 균전제의 철학을 담은 개혁을 모색하고자 했으며, 가장 구체화된 것이 바로 부동산세(房産稅) 개혁이다.

## 2) 도시 토지제도 현황

현재 중국에서 시행되고 있는 토지사용권 배분방식은 크게 행정배정(劃撥) 방식, 출양(出讓) 방식, 연조(年租) 방식, 기업출자 방식, 수탁경영 방식의 5가지이다. 토지를 사용하려는 정부기관, 기업이나 개인은 이러한 5가지 방식을 통해 국가로부터 토지사용권을 획득하고 있다. 앞의 세 가지 방식을 살펴보면 아래와 같다.

행정배정방식은 개혁·개방 이전의 방식과 동일한 방식으로, 주로 국가기관용지, 군사용지, 도시기반시설용지, 공익사업용지, 국가가 중점을 두는 에너지·교통·수리 등 기초시설용지 및 기타 법률 및 행정규정이 정한 용지를 배분하는 것이다. 무상으로 사용하며, 사용기간은 제한이 없고, 허가 없이는 재양도, 임대, 저당 등을 할 수 없다.

출양방식은 국가의 토지소유권을 대표하는 현·시 인민정부가 토지사용권을 토지사용자에게 양도하고, 토지사용자는 지방정부에 토지출양금을 일시에 지불하는 방식이다. 토지사용권 출양은 국유토지에 한해서 이루어지며, 농민 집체소유의 토지는 국유토지로 전환시킨 후에 가능하다. 출양방식은 토지유상사용 방식 중 가장 주된 방식으로, 토지사용권은 양도 및 저당 등 물권적 행위가 가능하다. <도시국유토지사용권 출양과 재양도 임시조례>는 토지사용권 출양의 최고기한을 용도별로 정하고 있다. 주거용지는 70년, 공업용지 50년, 교육과학기술문화위생·체육용지 50년, 상업·여행·오락용지 40년, 종합 혹은 기타용지는 50년이다.

연조방식은 출양방식의 한계를 보완하기 위해 1990년대부터 적용되기 시작한 토지유상 사용 방식으로, 출양방식과의 가장 큰 차이점은 토지사용료를 ‘매년’ 납부한다는 점이다. 일반적으로 토지사용권의 임대기간은 길지 않고, 임대기간 내에는 매년 토지소유자에게 임대료를 납부한다.

토지사용료 매년 납부 방식은 급속한 경제성장과 도시화가 진행되고 있는 중국에서 큰 의미를 가진다. 왜냐하면 출양방식의 경우, 초기에 토지사용료를 일시불로 납부하면 그 이후 오르는 토지가치는 토지사용권자에게 귀속되나, 연조방식의 경우 매년 오르는 토지사용권 가치에 기초하여 사용료를 납부하기 때문에 토지가치 상승분의 공공 귀속이 가능하다. 이러한 점 때문에 출양방식보다 이론적으로 더 바람직한 방식이다.

〈표 3〉 토지사용권 배분 방식에 따른 비교

구분 배분방식	유/무상	기한	유통	배분대상	장/단점	비고
행정배정	무상	무기한	유통 가능 (허가 필요)	공공시설 용지	-부정부패 -지대손실 -토지이용 저효율	개혁기 이전 방식
출양(出讓) (일시불)	유상	유기한 (장기)	유통 가능	개발용지 등	-간접적인 임대제 -정부 재정수입 확충 -토지이용효율성 증대 -협상방식은 문제	공공토지임 대 (한계 많음)
연조(租賃) (매년 납부)	유상	유기한 (중단기)	유통 가능	행정배정 용지 등	-직접적인 임대제 -안정적인 재정수입 -토지이용효율성 증대	공공토지임 대 (가장 바람직)
기업출자	무상	무기한	유통 불가	주식회사 화 국유기업	-토지가치평가 자의성 크	국가 토지 현물출자
수탁경영	무상	무기한	유통 불가	국유대형 기업	-해당기업 특혜 및 부패의 소지 크	행정배정 용지 자체개발

### 3) 토지 관련 세제

중국은 공공토지임대제라는 큰 틀에서 토지출양금 또는 토지연조금을 통한 지대 환수 외에 조세 방식을 통해서도 지대를 환수하는 병렬적 시스템을 갖추고 있다. 토지와 직접적으로 관련된 재산세로 도시토지사용세, 토지증치세, 경지점용세 3가지가 있으며, 토지와 간접적으로 관련된 세제로 영업세, 도시유지건설세, 기업소득세(외상투자기업및외국기업소득세 통합), 개인소득세, 인지세, 가옥세, 계약세, 고정자산투자방향조절세 등 8가지가 있다. 이 중에서 도시 토지와 직접적으로 관련된 세제는 도시토지사용세와 토지증치세가 있다.

세제 유형을 부동산의 취득단계, 보유단계 및 양도단계에 따라 분류하면 아래 〈표 4〉와 같이 취득단계에는 취득세, 인지세, 경지점용세가 있다. 보유단계에는 가옥세, 도시토지사용세의 2가지가 있다. 양도단계에는 영업세, 도시유지건설세, 교육세, 개인소득세, 인지세, 토지증치세의 6가지가 있다.

〈표 4〉 부동산의 취득·보유·양도에 따른 조세의 분류

구분	세목	과세표준	세율	내용
취득단계	취득세	취득가액	1-3%	토지·주택 등 권리 이전 시 당해 권리의 취득자에게 부과징수
	인지세	기재금액	0.05%	계약 체결, 증빙 취득 등에 대하여 부과징수
	경지점용세	경지면적	일정세액	중국 국경내 농업용지에 주택을 건설하거나 기타 비농업용으로 전용하는 단위나 개인에 대하여 징수
보유단계	가옥세	건물가치 임대소득	1.2% 12%	주택 및 건물의 가치 또는 임대 소득에 대해 부과징수
	도시토지사용세	토지면적	일정세액	국유토지를 과세대상으로 당해 국유토지의 사용권을 보유하고 있는 단위 또는 개인에게 징수
양도단계	영업세	양도소득	5%	부동산을 판매하고 취득하는 영업액에 대하여 징수, 2년 이상 보유 주택 면제
	도시유지건설세	영업세액	7%	도시 시설유지 및 건설비용조달을 위해 징수
	교육세	영업세액	2%	교육 및 교육시설 확보 유지를 위해 징수하는 부가세
	개인소득세	양도차액	20%	부동산 판매 이익에 대하여 징수, 5년 이상 보유한 1가구 1주택 면제
	인지세	양도차액	0.05%	계약 체결, 증빙 취득 등에 대하여 부과징수
	토지증치세	양도차액	초과 누진세	국유토지사용권 또는 건축물 및 그 부속설비의 소유권을 양도하고 소득을 취득하는 단위 또는 개인에 대하여 징수.

#### 4) 토지 출양에 기초한 도시발전 전략의 한계

중국은 개혁·개방 이후 경제성장이 급속하게 이루어지면서 도시화 역시 빠르게 진행되었다. 이러한 과정에서 토지공급체계는 비공간적 도시화와 공간적 도시화를 매개하는 중요한 역할을 담당하였다. 특히 1990년대 이후의 전체 과정을 살펴보면 우선 지방정부는 토지를 통해 투자유치 및 도시건설자금을 확보하고자(이를 토지경영이라고 부른다) 토지사용제도 개혁, 분세제(分税制) 개혁, 시범적인 상하이 푸둥신구 개발, 주택개혁 및 부동산업을 기간산업으로 삼는 정책을 추진하였다.

지방정부가 채택한 주요 방법은 첫째, 저가로 농지를 수용한 후에, 고가로 주거용 및 상업용으로 출양(出讓)하여 거액의 토지수입을 확보하고, 다른 한편으로는 협의방식(또는 표면상 경매, 입찰 방식)을 통해 저가로 공업용지를 출양하여 투자를 유치하면서, 주거용 및 상업용 토지에서 얻은 수입으로 공업용 토지에서 본 손실을 보충했다.

둘째, 도시건설과 유지에 쓰이는 막대한 수입은 대부분 토지 및 토지와 관련한 수입에서 나왔다. 가령 도시토지사용료 징수를 위한 연구와 실험을 가장 먼저 추진한 랴오닝(辽宁)성 푸순(抚顺)시의 경우, 토지사용료 수입을 도시기반시설 건설에 투자했다. 푸순시가 1984년부터 징수를 시작한 이래, 3년 동안 거둬들인 토지사용료는 2,847만 위안에 이른다. 이 중 2,000만 위안이 넘는



돈은 대부분 도시의 난방 공급, 도로 수리, 도시 녹화와 작은 주택단지 연계 건설 등에 투입되었다.

그런데 토지수입이 도시건설에 투입된 후에 토지가격은 더욱 상승하여 지방정부는 더 많은 수입을 얻을 수 있게 되었다. 이로 인해 지방정부는 도시계획을 통해 도시 규모를 확대하고, “도시계획→토지개발→토지수입→도시건설→지가상승”이라는 순환고리를 형성하였다. 이처럼 토지매수 및 비축을 통한 토지수익의 창출 및 개발구를 통한 공업용 지가 보상은 지방정부의 양대 토지경영 수단이었다.

과거 지방정부의 이러한 토지경영 행위는 공업화 및 도시화를 급속히 추진하는데 중요한 역할을 감당한 반면 농지 저가 수용 및 토지출양 방식에 기초하면서 심각한 지속 불가능성 문제를 초래하게 되었다.

지속 불가능성 문제는 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 지방정부가 토지재정에 지나치게 의존하면서 도심 비축토지가 부족해지기 시작했다. 둘째, 지방정부가 실적주의 및 재정책대를 위해 개발구 건설사업을 진행하면서 농지 위법사용이 증가하였다. 셋째, 농지의 위법 사용은 농민의 합법적인 권익을 심하게 침해하였다.

## 5) 토지 출양 방식의 지대 사유화 문제

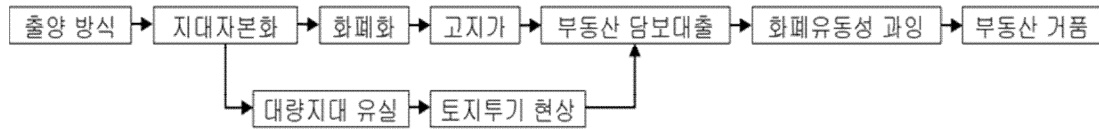
출양 방식은 지대를 일시불로 납부하기 때문에 지방정부의 입장에서 일시에 막대한 재정수입을 확보하여 도시개발의 재원으로 활용할 수 있다는 장점이 있으나, 반면에 다음과 같은 단점이 있다.

- ▷ 첫째, 지속적이며 안정적인 재정수입의 근원을 포기,
- ▷ 둘째, 일시불로 지대를 납부하기 때문에 토지개발업자와 부동산 구입자들은 큰 재정적 부담을 지게 됨,
- ▷ 셋째, 재정적 부담을 해결하기 위해 불가피하게 부동산 담보대출을 받음. 이는 부동산 거품을 조장,
- ▷ 넷째, 현재 시점에서 미래 수십 년 후의 지대를 예측하여 총 지대액을 결정하기 때문에 불완전한 지대추정 이루어지고 재정수입 유실 초래
- ▷ 다섯째, 이러한 원인이 총체적으로 결합하여 부동산 투기를 부추기고 거품경제 형성.<sup>8)</sup>

---

8) 조성찬 외, 2011, 395-397.

〈그림 1〉 지대자본화가 유발하는 주요 문제의 흐름도



이러한 문제를 상징적으로 보여주는 사례가 바로 선전경제특구의 토지사용권 최초 유상 양도 사례이다. 당시 〈선전경제특구 토지관리 임시규정〉은 지대를 일시불로 납부하는 출양방식 외에도 매년 납부하는 방식을 규정하고 있었다. 그럼에도 최종적으로 협의방식과 출양방식이 결합되면서 대량의 지대수입 유실문제가 초래되었다.

사례분석 I에서, 선전경제특구는 1987년 9월 9일 최초로 협의방식을 통해 면적 5,412평방미터의 주택용지를 50년 기한으로 108.24만 위안(A1)에 양도했다. 그런데 만약 매년 납부방식을 적용했다면 적게는 811.8만 위안(B1)을, 많게는 1623.6만 위안(C1)을 재정수입으로 확보할 수 있었다. 그러나 출양방식을 선택하면서 대부분의 토지임대료가 사유화되었다. 사례분석 2도 비슷한 결과를 보여준다.

〈표 5〉 두 사례의 일시불 방식 및 매년 납부방식의 지대총액 차이 분석

(단위 :  $m^2$ , 만 위안)

사례분석 1		공급면적	표준(위안)	연한	임대료 총액	차이	사유화 비율 (차이/임대료 총액)
협의출양(실제)		5412	200/50년	50	108.24(A1)	-	
매년 지대납부 (가정)	주택용지 최저	5412	30/1년	50	811.8(B1)	703.56 (B1-A1)	86.7%
	주택용지 최고	5412	60/1년	50	1623.6(C1)	1515.36 (C1-A1)	93.3%
사례분석 2		공급면적	표준(위안)	연한	임대료 총액	차이	사유화 비율 (차이/임대료 총액)
입찰출양(실제)		46355	368/50년	50	1705.9(A2)	-	
매년 지대납부 (가정)	주택용지 최저	46355	30/1년	50	6953.3(B2)	5247.4 (B2-A2)	75.5%
	주택용지 최고	46355	60/1년	50	13906.5(C2)	12200.6 (C2-A2)	87.7%

출처 : 조성찬(2011), p.328, 〈표 2〉를 수정함.

중국은 이러한 이유로 매년 지대를 납부하는 연조제 방식을 강화하는 실험을 전개했다. 중국은 1998년 〈토지관리법 실시조례〉(土地管理法实施条例) 제29조를 개정하여 국유토지

유상사용방식으로 토지출양제 외에도 토지연조제 방식에 법적지위를 부여했다. 이어서 1999년 8월 1일 국토자원부가 〈국유토지임대 규범화에 관한 약간의 의견〉(规范国有土地租赁若干意见)을 발표하고, 신규 건설용지 공급방식에 있어서 토지출양제 방식을 주된 방식으로 삼으면서도, 토지연조제 방식을 토지출양제 방식의 '보조적인' 방식으로 적용할 수 있도록 위상을 정립하였다.

중국 내에서 토지연조제 확대 실시에 대한 부정적인 시각이 강한데, 그 이유는 행정적, 기술적인 문제가 아니라 바로 '지방정부' 자신이라는 견해가 강하다. 왜냐하면 토지연조제를 본격적으로 실시하게 되면 그동안 가려져 있는 토지와 관련한 권력형 부패와 비리들이 그대로 드러나기 때문이다.

## 4. 기타 주요 사례들<sup>9)</sup>

### 1) 싱가포르의 공공토지임대제 경험

싱가폴은 국토 면적 659.9km<sup>2</sup>, 인구수 560.7만 명(2016년 기준)인 1개의 큰 섬과 50여 개의 작은 섬으로 이뤄진 도시국가이다. 국토 면적은 서울(605.4km<sup>2</sup>)보다 약간 크지만 인구밀도는 서울보다 낮다. 싱가포르의 1인당 국민소득은 2016년 기준 52,961 미국달러로, 굉장히 높은 수준이다.

싱가폴의 정식 국명은 싱가포르 공화국(Republic of Singapore)으로, 1819년 영국이 무역 거점으로 개발한 도시다. 이는 마치 영국이 1841년에 홍콩을 대중국 무역거점으로 개발한 것과 유사하다. 그러다 보니 홍콩과 마찬가지로 싱가포르의 부동산 법과 도시계획이 대체로 영국의 것들을 채택했다(Haila, 2000). 싱가폴은 1963년에 말레이시아에 포함되었다가 1965년 8월 9일 말라야 연방에서 탈퇴하면서 독립했다. 이후 해상 동서교통의 중요 지점에 자리잡고 있어 자유무역항으로 번창하였다(네이버 백과사전).

정치적 굴곡을 겪으며 1965년에 말레이시아로부터 독립한 신생국 싱가포르가 이처럼 빠른 속도로 경제성장을 이루게 된 비결은 공공토지임대제에 있다. 싱가폴 초대 총리 리완유는 건국 초기부터 토지를 국가가 매입하여 공공토지임대 방식을 구현했다. 국유 토지 비율은 현재 85% 수준이다.

9) 본 내용은 필자의 저서 『북한 토지개혁을 위한 공공토지임대론』(한울, 2019)의 제12장에서 제15장의 주요 내용을 압축 및 재구성하였음. 보다 자세한 내용은 앞의 책을 참고하기 바람.

싱가폴이 독립하기 전인 1961년에 한 판자촌에서 발생한 큰 화재를 경험하면서, 리완유는 가난한 판자촌 주민들의 주거를 신속히 복구한다는 명분으로 토지수용법을 개정해 시세보다 낮은 가격으로 화재 지역 토지를 매입했다. 판자촌 화재는 불법 거주자들을 내쫓고 도시개발을 추진하여 땅값 상승을 노린 토지 소유자들이 의도적으로 일으킨 방화였다. 이후 리완유는 강력한 토지수용법을 통해 시세보다 낮은 가격으로 토지를 꾸준히 매입하여 공공토지임대제를 추진했다.

싱가폴은 1965년 독립 이후부터 국유화를 지속적으로 추진했다. 1960년도에 국유지 비율이 44%였던 것이 1985년도에는 76%, 2005년에는 85%까지 이르렀다. 이러한 국유지 비율이 공공토지임대제 적용의 기초가 된다.

공공토지임대제 관련 부서는 토지행정을 담당하는 도시재개발청(URA)과 싱가포르 토지청(SLA)이며, 산업단지 주관부서는 주룽타운회사(Jurong Town Corporation)이다. 그리고 공공주택 공급 부서는 주택개발청(HDB)이다.

도시재개발청은 1989년에 제정된 URA Act No. 32에 근거하여 상업용, 호텔용, 개인 주거용 및 산업 개발을 위해 토지를 공급한다. 상업용, 호텔 및 개인 거주 개발을 위한 부지는 일반적으로 99년 임차기간으로 공급한다. 산업단지는 60년 기간으로 공급한다. 토지는 일반적으로 공개 공공 тендер(open public tender) 방식으로 공급된다. 그러나 작은 주거용 토지와 보존 목적의 주거용 가게(conservation shophouses)는 공개경매 방식으로 공급된다.

도시재개발청과 함께 토지행정 주관부서인 싱가포르 토지청은 기관의 목적이 정부 토지사용권 판매로부터 최적의 수익을 확보하는 것이다. 이를 위해 토지가격 정책, 임차 및 재산권 제한 등을 수행한다(Chi-Man Hui 외, 2004: 80).

싱가폴의 공공토지임대제는 산업단지 임대와 공공주택 영역에서 큰 비중을 차지한다. 산업단지가 어디에 입지하든 모두 주룽타운회사(JTC: Jurong Town Corporation)의 관할 아래 공장이 있거나 공장이 없는 토지를 임차한다. 표준 임차기간은 30년이며, 30년 재연장이 가능하다.

정부가 수용을 통해 확보한 토지는 토지임대 및 토지판매라는 두 가지 방식을 통해 시장에 공급된다. 정부가 소유한 국유 토지의 85% 이상이 임대를 통해 공급되며 이 때 주택부지는 99년 임차 기간으로 공급된다. 토지판매는 주로 콘도미니엄과 고급 콘도 등 민간 주도 주택개발을 위한

토지로 제공된다. 토지를 판매할 때 정부는 토지별로 용도와 개발밀도, 개발 프로젝트 완료 기한 등을 설정하는 식으로 개입한다. 이러한 구체적인 지침은 도시계획이라는 틀에 기초하고 있다.

싱가폴에서도 토지임대 즉 토지사용권 양도는 중국의 출양방식과 유사한 토지경매 및 텐더(tenders) 방식이 적용된다. 토지경매는 우리가 잘 알듯이 99년 내지 60년 토지사용권에 대해 가장 높은 경매가격을 부르는 입찰자에게 토지사용권이 귀속되는 방식이다. 반면 텐더(tenders) 방식은 일반적으로 비공개 입찰경매 방식을 말한다. 토지경매가 공개된 장소에서 진행되는 경매라면 텐더는 비공개된 장소에서 진행되는 입찰경매로 이해하면 된다. 중요한 점은 중국이 적용한 출양 방식이 초기에 ‘협상 방식’에 크게 의존했던 것에 비해 싱가포르의 토지사용권 양도는 기본적으로 경매 방식을 적용한다는 점이다. 그럼에도 큰 틀에서 중국, 홍콩, 싱가포르의 토지임대 방식이 장기간의 토지사용권을 일시불로 사용자에게 공급한다는 점에서 비슷하다. 이는 중국과 홍콩 사례에서 확인했듯이, 토지임대 체계에서 심각한 한계로 작용할 수 있는데, 싱가폴은 여러 안전장치를 통해 이러한 부작용을 최소화하고 있는 것으로 보인다.

토지가치 상승분을 확보하기 위해 보완적으로 매년 임대가치를 기준으로 재산세 부과, 개발부담금 부과, 인지세 부과 등 조세를 통해서 환수하며, 이 외에도 부담금을 통해서 환수한다. 그리고 주택의 경우 환매조건부 주택 판매로 가격 조정기능이 있다. 정리하면, 초기 출양방식으로 토지사용권을 공급하는 한계는 있으나, 이를 보완하는 제도가 잘 갖춰져 있다는 점이 높은 평가를 받을 수 있는 근거다. 다만 향후에는 매년 부과되는 재산세 환수율이 매년 가치 기준 50% 수준에 이르도록 조정할 필요가 있어 보인다.

## 2) 홍콩, 캔버라, 핀란드의 공공토지임대제 경험(요약)

〈표 6〉 캔버라, 홍콩, 핀란드의 공공토지임대제 모델 비교

모델요소	캔버라	홍콩	핀란드
임대기한	99년	대부분의 주택용지와 상업용지 임대기한이 50년(1997년 이전에는 75년)	주택용지 50-60년, 상업용지 50년, 공업용지 20-30년.
계약 연장권	모든 주택용지 임대는 명목비용 납부조건에서 연장 가능	1997년에 50년 연장. 2047년에 연장 가능한지는 〈기본법〉에 명확한 규정이 없음.	임대인이 공공목적으로 토지가 필요하지 않으면, 주택용지는 연장 가능. 공업용지는 제외.
개량물 소유권	기한 만료 때에 임차인이 모든 토지개량물 소유권 가짐	임차인이 모든 토지개량물 가짐	계약 미연장시 임대인이 임차인의 토지개량물 보상. 공업용지 토지개량물은 미보상.
임대료 납부주기	1971년 이전, 지대 조정 및 매년 납부. 1971년 이후, 모든 주택용지의 매년 지대 폐지, 일시불로 전환	임차인이 토지임대계약 초기에, 일시불 토지임대료 납부. 재개발 위해 임대조건 수정시, 수정된 일시불 토지임대료 납부. 임차인이 토지 및 건축물의 임대평가가치의 3%를 매년 토지임대료 형식으로 정부에 납부. 정부는 매년 임대평가가치 수정.	임차인이 토지평가가치의 4-5%의 매년 토지임대료 정부 납부. 매년 토지임대료는 주택용지는 30년에 1차 수정. 상업 및 기업용지는 매년 조정. 생활비 변화와 연동.
임대조건을 통한 토지사용 통제	정부는 임대목적조항을 포함하여 토지이용 허락. 토지개발은 계약상의 약정 시간 내에 종료해야 함.	임대조건을 통해 토지이용 조정. 토지이용이 규정한 실행은 계획 부문과 건축부문이 주로 책임.	임대조건이 토지이용을 통제하지 않음. 세부적인 계획이 토지이용 조정.
재개발 요구	재개발로 초래된 토지가치 상승의 75% 납부(1990년, 50%).	토지재개발은 정부 허가 필요. 또한 수정된 일시불 토지임대료 납부.	정부와 계약 갱신 후 새로운 매년 토지임대료 납부.
토지권속 양도	임대권 재양도 가능. 개발 완료 이후에 재양도 진행.	임대권 재양도 가능.	토지권속(자유보유 및 임대)의 자유로운 재양도 가능.
정부의 토지 환수	토지 회수 안 함. 정부는 이미 충분한 공공목적 토지 비축.	공공목적 위해 토지 회수. 토지개량물 보상.	회수 권리 보유. 시장가격으로 개량물 보상.
공공임대에 대한 주민 태도	1788년 왕실부지 선포는 임대제의 유리한 기초. 이후 캔버라 외에 자유보유 허용. 시민들은 투표권에 기대 매년 임대방식을 일시불로 전환.	공공임대에 대한 공공의 태도는 매우 실용주의적. 주민은 임대제를 자유보유로 전환하도록 요구하지 않음.	공공기구와 시정부, 임대제에 적극적. 임대법은 이러한 태도 강화. 작은 시정부는 임대료 높은 행정비용 발생, 자유보유 선호.

출처 : Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong Edited, Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences, Lincoln Institute of Land Policy, 2003, 18-20.

### 3) 미국 배터리파크시티의 경험<sup>10)</sup>

세계 자본주의와 시장경제의 본산인 뉴욕 맨해튼의 세계무역센터가 자리잡은 인근 해변가 매립지 약 12만 평<sup>11)</sup>은 록펠러 재단의 자손인 넬슨 록펠러 시장이 있던 1970년대부터 만들어진 것이다.

공유수면을 매립한 뉴욕시 배터리파크시티 공사는 토지임대를 통해 장기에 걸쳐 건설비용을 갚았다. 국채금리가 5~7%로 이자 부담이 만만치 않았던 당시로는 획기적인 방안이었다. 이후 1만 4000세대의 주거를 포함한 개발을 진행하면서 성공적인 도시조성을 이뤄냈다. 토지임대가 매각보다 장기적으로 더 나은 방식이라는 판단을 한 것이다.

초기에 2억 달러의 채권을 발행하여 오일쇼크로 힘든 시기를 겪었지만, 1990년대부터는 본격적인 수익을 내기 시작하여 매년 1억~2억 달러의 수익을 올리기 시작했다. 2014년까지 모든 국채를 상환했음에도 2020년까지 누적 수익이 무려 38억 달러(약 4조 원)에 이르게 되었다. 작년 한 해만 하더라도 뉴욕시에 2억 3천만 달러의 재정수입을 안겨다 주었다. 입주자의 재산세를 대납해주고 저소득층 임대주택 등 지속적인 재정 기여를 하고 있다. 뉴욕의 인기 있는 노인가파트도 이런 재원이 있기에 가능한 것이다.

만약 당시 매립 후 일찌감치 시장에 매각했다면 어떻게 되었을까? 그 땅을 매입하고 이자를 감당할 만한 재력가가 일방적으로 이득을 봤을 것이다. 하지만 토지임대를 했기 때문에 적절한 시장지대를 받아서 공익으로 환수할 수 있는 구조가 된 것이다. 바로 이 지대가 '공유부'의 정체다. 공동체 전체의 공유부(共有富, Common Wealth)다.

## 5. 관련 부서가 공공토지 임대경영 노하우를 키워야

토지의 사적 소유는 자본주의 경제발전의 기초라는 명제는 경제학 교과서의 단골 손님이다. 물론 일리는 있다. 토지를 소유하면 그 소유로부터 수익이 창출되니 그 역동성으로 경제발전이 진행되기 때문이다. 그런데 사회 전체가 창출한 개발이익까지 사유화되면서 사회는 지속가능성이 현격하게 떨어진다는 문제가 발생한다. 토지제도가 제대로 서 있지 않으면 한 정부는 물론이고 국가가 망하는 길이기도 하다. 역사는 이러한 사실이 반복되고 있음을 보여주고 있다. 우리가 애써 무시할 뿐이다.

10) <https://www.mindlenews.com/news/articleView.html?idxno=13306>

11) 새만금 매립지의 '새만금 스마트 수변도시' 660만1669㎡는 약 200만평에 해당한다. (<https://www.munhwa.com/article/11501049>)

토지와 자연, 심지어 에너지까지 사회 전체가 누려야 할 ‘공통의 부’라는 인식을 형성하는 것은 매우 중요한 도전이다. 어쩌면 한국이 진정한 선진국에 진입하며, 심지어 한반도 평화로 가는 관문에서 꼭 해야만 하는 숙제라고 말한다면 과장일까?

이렇게 중요한 과제의 출발점으로 LH의 토지매각 관행에 도전해 보고 새로운 대안을 모색해보자는 것이 이번 국회 세미나의 중요한 메시지다. 본 연구자는 이러한 차원에서, 다음과 같은 주장으로 본 연구를 끝맺고자 한다.

공공이 확보한 토지는 매각이 아닌 임대하는 방식이 더 합리적이다. 그렇다고 임대 방식으로 가면 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 중국, 홍콩, 싱가포르, 캔버라 등의 사례가 이를 보여준다. 핵심 문제는 공공토지를 임대하더라도 시간이 길어지면 결국 토지사용권의 사유화 및 토지사유화 경향이 강하게 작용한다는 점이다.

따라서 시민들이 공공의 토지를 확보하고 이를 건강하게 임대관리하면서 토지라는 자원이 사회 속에서 지속가능하게 순환하는 시스템을 지지하는 문화와 제도가 뿌리 깊게 구축되어야 한다. 그러려면 그 출발점으로, 공공토지를 조성하고 공급하며 임대관리하는 관련 부서의 공공토지 임대경영 노하우가 축적되어야 한다는 것을 강조하고 싶다. 그렇게 함으로써 지역정부의 시민들이 공공토지임대제의 효능을 체감하도록 해야 한다. 그러한 점에서 미국 맨허튼의 배터리파크시티가 가장 참고할 만한 사례에 해당한다.



**발표 2**

**LN 택지매각 방식의 문제와 개혁 방안**

**남기업**

(토지+자유연구소 소장)

# LH 택지매각 방식의 문제와 개혁 방안

남기업(토지+자유연구소 소장)

## I. ‘LH 개혁’, 논의 순서가 중요

- 택지개발 및 공급, 주택 분양, 공공임대주택 건설(공급) 및 관리가 주된 업무인 ‘공기업 LH’에 항상 제기되었던 문제는 조직 자체에 있다기보다, LH가 우리 사회의 가장 중요한 과제인 주거 안정과 부동산시장 안정에 기여했다고 평가하기 어렵다는 점
  - 본 발표문은 그것의 중요한 이유 중 하나가 조성한 택지의 ‘매각’에 있다는 것을 주장하고자 함. 여기서 말하는 택지에는 LH가 공급하는 ‘공공분양주택’의 택지도 포함됨
  - 이런 관점에서 보면 "LH가 택지를 조성해 민간에 매각하는 구조에 근본적으로 문제가 있다"는 이재명 대통령의 인식과 지적은 LH 문제의 본질, 즉, 주거 안정과 부동산시장 안정에 기여하지 못한 원인을 정확히 짚은 것이라 할 수 있음. 이 발언은 LH가 ‘땅 장사’, ‘집 장사’한다는 세간의 평가를 정책적 차원에서 발언한 것. 대통령의 이 발언에서 “근본적(根本的)”이라는 단어에 주목할 필요가 있음
    - 좀 더 확대해서 해석하면 주거 및 부동산 문제의 핵심은 건물이 아니라 택지(토지)에 있다는 주장으로 볼 수 있음
  - 그러므로 중요한 것은 ‘택지매각’이 왜 문제인지, 그리고 주거 안정과 부동산시장 안정에 기여할 수 있는 택지공급 방식을 제시하는 것임
- 따라서 ‘LH 개혁’ 관련 논의의 순서는 다음으로 진행되어야 함
  - 첫째, 공공택지개발에서 택지매각이 갖는 근본적인 문제 확인

- 둘째, 택지매각이 주거 안정과 부동산시장 안정에 부정적 결과를 초래한 메커니즘 분석
- 셋째, 대안으로서의 ‘임대형’ 택지공급 방식 설계
- 넷째, 임대형 택지공급 방식이 작동할 수 있는 지원체계 제시
- 다섯째, 임대형 택지공급 방식의 구조를 이행할 수 있는 조직 설계
  - 그러므로 LH ‘조직개편’은 목적이 아니라 수단이고 맨 나중에 논의되어야 할 사항

## II. 매각형 택지공급 방식이 초래한 문제들

### □ 택지개발 방식의 변천사

- 1970년대 택지개발 방식은 국가 재정 최소화가 가능한 환지 방식
  - 환지 방식은 정부가 토지를 직접 매입(수용)하지 않고 기존 토지주에게 도로 정비 등 기반시설을 설치한 후 재배분하는 방식으로 가장 큰 장점은 보상비용 없이 택지개발이 가능하다는 것
  - 토지주에게는 도로가 생기고 택지로 전환되면서 토지 가치가 상승하기 때문에, 자신의 땅 일부를 기반시설용으로 내놓고도 이득을 누릴 수 있음
  - 그러나 환지 방식은 토지주가 보유한 토지를 정리하고 다른 위치의 토지로 되돌려주는 방식이므로 토지주들과의 협의와 조정이 필수이고 이 과정에서 토지주들 간의 이해관계 충돌이 빈번하게 발생
  - 이에 따라 환지 방식은 계획대로 토지를 조성·배분하기 어려웠으며 도시계획을 통일성 있게 시행하기도 쉽지 않았음
- 이런 한계 때문에 1981년부터 택지개발은 공공이 토지를 직접 수용·개발하고 개발한 택지에 공공임대주택, 공공분양주택, 민간분양주택 등을 대규모로 공급하는 방식으로 전환했고 이 사업 방식은 지금까지 이어지고 있음
  - 무엇보다 대규모 수용 방식은 환지 방식보다 토지 보상 절차를 거쳐 신속한 개발이 가능하여 공공주택 공급 속도를 높이고 택지시장 안정화와 개발이익 공공 환수 등에 유리
  - 그리고 계획적인 도시 조성 및 기반시설 확보가 쉽고, 신속한 대규모 주택공급에 유리

### □ 그러나 개인의 재산권을 제약하는 강력한 토지수용권을 발동해서 추진한 LH의 택지개발과 택지공급, 주택공급은 아래와 같은 치명적인 문제를 일으켜 왔음

- 개발이익 사유화 문제, 부담 가능하지 않고 투기가 유발되는 주택공급 문제, 공기업인

LH의 경영이 부동산 투기에 편승할 수밖에 없는 문제 등이 제기되어왔음

- 이런 까닭에 토지수용권의 헌법적 근거<sup>12)</sup>인 주거 안정과 부동산시장 안정이라는 요건을 충족시킨다고 보기 어렵다는 것임

## 1. 개발이익 사유화 문제

### □ 개발이익의 정의와 정당한 소유권

#### ○ 개발이익의 정의(定意)

- 일반적으로 ‘개발이익’은 토지소유자의 노력 없이 개발사업, 토지이용계획의 변경, 기타 사회경제적 원인으로 인해 상승한 토지 가치. 즉, 개발이익의 본질은 개발이라는 행위를 통해서 발생하는 토지 불로소득임

#### ○ 개발이익은 누구의 것인가?

- 공익사업인 택지개발사업에서 발생하는 개발이익은 공익사업인 만큼 공공(LH 등)이 환수하여 공익적 목적으로 사용하는 것이 정당함.
- 그렇게 하는 것이 개인의 재산권을 제한하는 근거인 “공공 필요”에 정확히 부합

### □ 단계별 개발이익 발생구조

〈그림 1〉 개발단계별 개발이익 향유 모형



자료 : 권용희(2008, 12)

12) 헌법 제23조 3항은 “공공 필요”라는 조건이 충족될 때 재산권을 제한할 수 있는 근거를 두고 있음

- <개발이익 1>은 개발 후보지 선정 등 지구 지정 단계에서 발생하는 토지 가치 상승분으로 토지소유자가 향유
- <개발이익 2>는 택지조성 단계에서 택지개발자(LH 등)가 환수하는 개발이익
- <개발이익 3>은 주택건설 단계에서 민간 건설사가 누리는 개발이익
- <개발이익 4>는 주택분양 단계에서 초기 분양자가 누리는 개발이익
- <개발이익 5>는 초기 분양자에게 매수한 주택 매수인이 누리는 개발이익

#### ○ 개발이익을 둘러싼 갈등 구조 및 쟁점

- <개발이익 2>와 <개발이익 3>. LH가 택지를 매각할 때 시가에 가깝게 분양하면 <개발이익 2>는 커지고 <개발이익 3>은 줄어들게 됨. 이런 까닭에 LH는 개발이익 환수라는 명목으로 시가에 가깝게 분양할 유인이 생기고, 반면에 건설사는 택지 조성원가에 가깝게 분양받을 유인이 생긴다. 여기서 핵심 변수는 택지분양가임<sup>13)</sup>
- <개발이익 3>과 <개발이익 4>. 공공분양주택과 민간분양주택이 시가에 크게 못 미칠 정도로 분양가상한제를 강하게 적용하면 <개발이익 3>은 줄어들고 <개발이익 4>는 커지게 됨. 그러므로 초기 분양자(개인)는 분양가상한제를 강하게 지지하고, 주택 건설사는 시가에 가깝게 분양하여 <개발이익 4>를 극대화하려고 함. 핵심 변수는 분양가상한제 적용 여부와 강도임
- <개발이익 5>는 정부가 부동산 세제 정책과 금융 정책 등으로 토지 불로소득을 차단·환수하느냐에 따라 그 규모가 결정됨. 핵심 변수는 투기 차단 정책의 내용임

### □ 개발이익 분배율 사례

#### ○ 부천상동택지개발지구(권용희 2008, 17)

- 1990년대 말에 개발하여 2002년 하반기에 입주한 ‘부천상동택지개발지구’의 개발에서 아파트(115㎡) 1가구를 기준으로 총 1억 7,680만 원의 개발이익이 발생했는데, 여기에서 택지개발자(LH)가 환수한 개발이익은 470만 원, 주택건설업자가 누린 개발이익은 1,034만 원, 최초 분양자가 누린 개발이익은 1억 6,180만 원
- 따라서 개발이익 분배율은 **택지개발자 2.7%, 건설사 5.8%, 최초 분양자 91.7%**

13) 국토부는 택지공급 가격 기준을 정하는 <택지개발업무처리지침>에서 조성원가를 기준으로 110% 이하에서 공급하던 국민주택 규모인 전용 85㎡ 이하 공동주택용지의 가격을, 2014년 5월 20일에 감정평가액으로 변경했음. 그 이전에는 전용 85㎡ 초과 용지만 감정평가금액이었고 수도권 기준으로 전용 60㎡ 이하는 조성원가의 90%, 60~85㎡는 조성원가의 110%에 공급했었음. 이렇게 택지공급가격이 올라가면 LH가 누리는 <개발이익 2>의 크기는 커지고 민간 건설사가 누리는 <개발이익 3>은 줄어들게 됨

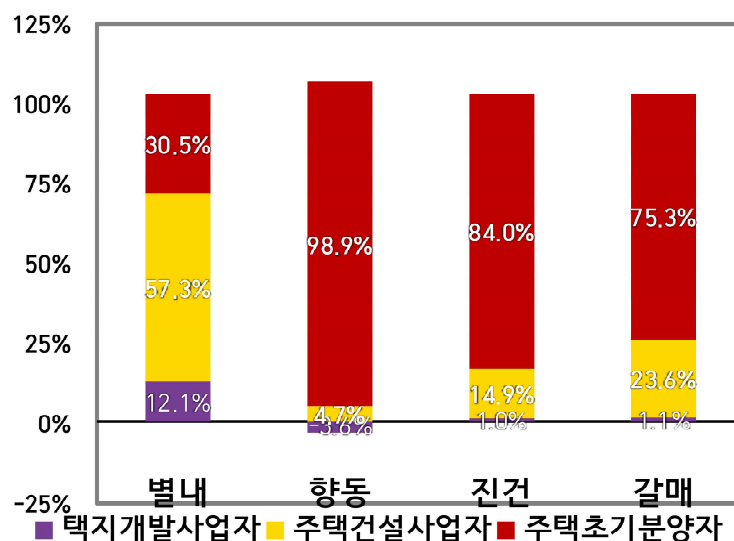
- 대전 노은, 천안 백석, 청주 하북대 지구(이창무·나강열·구자훈 2004)
  - 개발이익 분배율은 택지개발자 1~6%, 건설사 19~72%, 최초 분양자 22~78%

○ 광교지구(경실련 2019)

- 총사업비는 9조 4천억 원, 조성원가는 평당 798만 원이었으며 2019년 현재 전체 개발이익은 14조 2,626억 원이 발생한 것으로 추정
- 개발이익 분배율은 택지개발자 5.1%(7,248억 원), 건설사 13.5%(1조 9,305억 원), 초기 분양자는 81.4%(11조 6,072억 원)

○ 별내·항동·진건·갈매 지구(고윤석·안정근·배민철 2022)

〈그림 2〉 개발이익 분배율 비교



자료 : 고윤석·안정근·배민철(2022, 83)

- 개발이익 분배율은 택지개발자 (-)3.6~12.1%, 건설업자 4.7~57.3%, 초기 분양자 20.5~98.9%
- 개발이익 사유화 현실 : 개발이익 분배율은 사업지구별로 차이가 나지만, 대부분의 사업지구에서 택지조성단계에서 택지개발자인 공공(LH 등)이 환수한 개발이익은 매우 낮은 반면 민간 부분이 주택건설단계와 주택분양단계에서는 매우 높은 개발이익을 누렸고, 특히 주택분양단계에서 초기 분양자에게 상당한 개발이익이 귀속되고 있음

## 2. 부담 가능하지 않고 투기를 유발하는 주택공급

- 매각된 택지에 건설·분양하는 민간분양주택은 말할 것도 없고 공공택지에서 공공이 분양하는 공공분양주택의 분양가도 고가(高價)임
  - 택지 내 공공분양주택의 분양가격은 시세의 70~80%이고, 민간분양주택의 가격은 시세에 가깝게 분양
  - ‘특별공급’이라 하더라도 고가(高價)이기 때문에 특별한 경우가 아니면 초기 분양자는 무거운 대출을 일으킬 수밖에 없음
    - 시세에 비해 낮게 분양하면 이른바 ‘로또 아파트’가 되어 초기 분양자가 상당한 개발이익(불로소득)을 누리게 됨
    - 분양가가 시세에 가까우면 개발이익을 건설사와 공공(LH 등)이 더 많이 누리게 됨
- 더 큰 문제는 부담 가능하지 않은 분양주택이 투기의 대상이 되어 더 오른다는 것
  - 투기로 인해 가격이 더 오르면 ‘부담 불가능’의 정도는 더 높아지고 주택 소유자와 비소유자 간의 격차가 더 벌어지게 됨
  - 이로 인해 부동산(주택)으로 인한 불평등은 더 확대되고 이것은 국민경제에 매우 부정적 영향을 주게 됨
- 이런 까닭에 LH의 택지공급과 주택공급은 주거 안정과 부동산시장 안정에 부정적 역할을 해왔다는 비판이 제기되어 온 것
  - LH는 자신의 사명(미션)을 “국민 주거 안정의 실현과 국토의 효율적 이용으로 삶의 질 향상과 국민경제 발전을 선도”하는 것으로 정했지만, 택지매각 방식과 LH의 사명 수행은 양립하기 어렵다는 것임
  - LH에 대한 부정적 평가의 중요한 이유가 바로 이것이라는 점을 유념해야 함

## 3. 부동산 투기에 편승할 수밖에 없는 경영전략

- 택지매각 방식이 초래하는 가장 큰 문제는 LH가 공기업 정신과 충돌하는 경영전략을 추구할 수밖에 없다는 점

- LH 입장에서 해마다 증가하는 공공임대주택 건설 및 운영에서 발생하는 적자를 메꾸기 위한 경영전략은 결국 택지 매각가와 공공분양주택 분양가가 올라가는 것. 그런데 이것은 주거 안정과 부동산시장 안정이라는 목표를 가진 공기업 사명과 충돌함
- 실제로 땅값이 가장 많이 올랐을 때 LH의 영업이익이 가장 크고 땅값이 내려갈 때 영업이익이 작아졌다는 점이 <그림 3>에서 확인됨
  - <그림 3>를 보면 LH의 영업이익 추이와 집값과 땅값의 변동률 추이가 동행하고 있다는 것을 알 수 있음. 2018년부터 LH의 영업이익은 계속 증가하는데, 이때는 땅값과 집값도 계속 오르는 중이었고, 영업이익이 무려 5조 6,486억 원이었던 2021년이 땅값과 집값 상승률도 최고에 이른 때임
  - 그러다가 집값과 땅값 상승률이 급락한 2022년 이후부터는 영업이익도 따라서 급락했고 2023년에는 영업이익이 심지어 전년(1조 8,128억 원)의 2.4%(437억 원)에 불과할 정도로 저조한 실적을 보였음. 그것은 공공주택 분양도 쉽지 않고 택지가격도 하락했으며, 택지를 분양받은 건설사도 경영 상태가 나빠져 중도금을 연체했기 때문임
  - 요컨대 지금과 같은 사업 방식에서 LH 경영은 부동산 경기변동, 다른 말로 하면 집값과 땅값 변동률에 절대적으로 영향을 받을 수밖에 없음. 경영의 관점에서만 보면 민간 건설사와 LH의 이해관계는 같다는 것임

<그림 3> 택지가격 및 주택가격 변동과 LH 영업이익 변동의 상관성 추이



자료) LH 영업이익 : 공공기관 경영정보 공개시스템(alio.go.kr)

집값변동률·땅값변동률 : 한국은행경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)



□ 결론적으로 지금의 택지매각 방식은

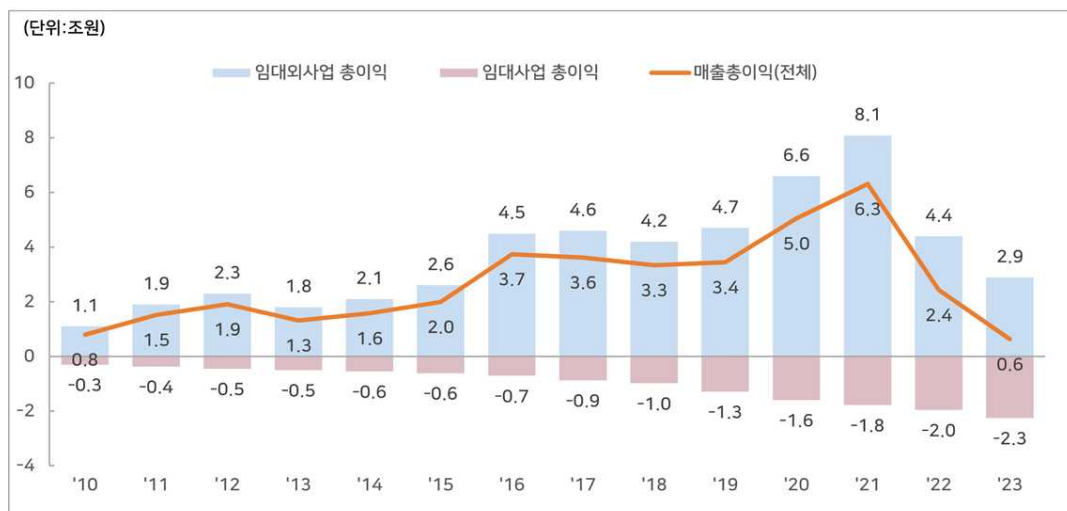
- 첫째, 개발이익 사유화 문제가 발생하고,
- 둘째, 부담 가능하지 않고 투기가 일어날 수밖에 없는 주택을 공급하여 주거 안정과 부동산시장 안정에 역행하며 불평등을 심화시켜 국민경제의 건강성을 해치고,
- 셋째, 민간 건설사와 마찬가지로 부동산 투기에 편승한 경영전략을 추구할 수밖에 없게 된다는 문제가 발생할 수밖에 없음

### Ⅲ. ‘현행’ 교차보조의 문제점

#### 1. 교차보조 현황과 추이

- “LH는 분양자산 등의 매각이익으로 임대주택 운영손실을 보전하고 판관비 및 이자 비용 등을 지급 후 당기순이익을 창출하는” 교차보조(cross-subsidy) 방식으로 경영을 하고 있음 (이현경 외 2024, 30) . 그러므로 LH 경영 실적은 매각이익과 임대손실의 규모에 따라 결정됨
- <그림 4>에 따르면 2021년에 매출총이익이 가장 크게 나타남. 임대사업 외 매출총이익이 8.1조 원, 임대사업의 매출총이익이 (-)1.8조 원으로 발생한 매출총이익은 6.3조 원

<그림 4> 재무회계 교차보전 추이



자료 : 이현경 외(2024, 31)

- 2016년 이후 4조 원이 넘는 ‘임대외사업 총이익’이 발생하고 계속 커진 까닭은 전적으로

부동산 가격 상승 때문임

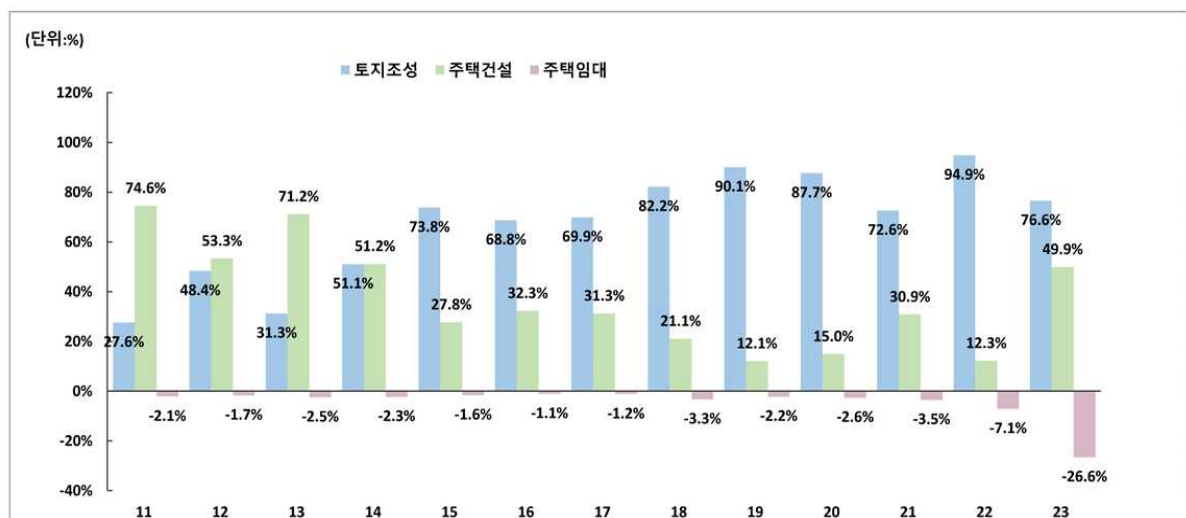
○ 그러나 2021년 이후 부동산경기가 하락하고 임대사업의 손실도 커지면서 2023년 전체사업의 매출총이익은 0.6조 원으로 하락했음

○ <그림 4>이 보여주는 뚜렷한 경향은 두 가지

- 임대외사업 총이익은 부동산시장 상황에 따라 변동이 심하다는 것
- 임대사업 총이익은 부동산시장과 상관없이 경향적으로 손실액이 커진다는 것

□ 한편 사업의 생산 단위인 제품별 교차보전 상황을 분석한 결과에는 토지(택지)조성 사업의 발생이익<sup>14)</sup> 공헌도가 가장 크게 나타나고 주택임대 사업의 발생이익 공헌도는 계속 나빠지고 있는 것으로 나타남(<그림 5> 참조)

<그림 5> 제품별 발생이익 공헌도



자료 : 이현경 외(2024, 33)

주 : 실제로 2019년 이후 주택건설사업의 발생이익 공헌도가 높게 나타나는데, 이는 공공임대주택의 분양전환에 의한 일시적 효과임

○ <그림 5>를 통해 LH는 주택 분양보다는 택지매각에서 더 많은 이익을 남기고 있다는 것을 알 수 있음

14) 개발이익을 회계적 관점에서 접근하여 사업단위별-세부 유형별 발생하는 이익을 발생이익이라는 용어로 정의(이현경 외 2024, 31)

## 2. ‘현행’ 교차보조에 대한 평가

### □ 주거 안정과 부동산시장 안정, 국민경제에 부정적 역할

- LH의 택지매각과 분양주택 공급은 고가(高價)이고 투기가 유발될 수밖에 없는 방식이기에 한국 사회 주거 안정과 부동산시장 안정, 그리고 국민경제에 부정적 영향을 미친다고 평가할 수밖에 없음

### □ LH 경영의 지속가능성과 대한민국의 지속가능성은 충돌이 불가피함

- LH 경영의 지속가능성이 유지되기 위해서는 결국 땅값과 집값이 계속 올라야 하는데, 이것은 대한민국의 지속가능성을 위협
  - 게다가 택지가격과 주택가격이 오르면 공공임대주택(주거복지)에 대한 수요가 높아지는, 즉 적자가 늘 수밖에 없는 공공임대주택을 더 많이 공급해야 한다는 모순이 발생
- 한편 LH가 지금과 같은 사업 구조를 지속하게 되면 ‘국민주권정부’인 이재명 정부와도 조화되기가 쉽지 않음
  - 이재명 정부의 부동산 정책이 추구하는 방향은 주거 안정과 부동산시장 안정인데, 이런 정책지향의 성공은 LH 경영전략과 충돌할 수밖에 없음
  - 이재명 정부의 부동산 정책이 긍정적 결과를 보여줄수록, 더 많은 정부 재정을 투입하지 않는 한 지금과 같은 사업 구조에서 LH의 경영 상태는 더 나빠질 수밖에 없음

### □ 그러므로 ‘현행’ 교차보조를 토대로 한 사업 방식은 한계에 도달한 것으로 판단

- 수익성(택지매각과 주택 분양)과 공공성(공공임대)의 균형을 맞추기 위해서 노력해온 LH의 사업 방식은 앞서 언급한 수많은 문제를 야기했고,
- 지속가능성 측면과 주거 안정과 부동산시장 안정 측면, 국민경제에 대한 기여 측면에서 지금의 교차보조 방식은 전환이 불가피함

## IV. 임대형 택지공급 방식 구상

### 1. 임대형 택지공급 방식과 시장경제

- 임대형 택지공급 방식은 말 그대로 민간의 토지를 수용해서 조성한 택지를 매각하지 않고 임대하는 것임. 토지제도의 유형으로 ‘공공토지임대제’에 기반하고 있음
- 임대형 택지공급의 핵심은 택지개발에서 발생하는 개발이익을 공공인 LH 등이 임대료를 통해서 정기적이고 지속적으로 환수하고 계획기능을 높이는 것인데, 여기서 중요한 것은 이 방식이 시장 원리에 부합한다는 점
  - 교환을 기초로 하는 시장의 관점에서 볼 때 택지 소유자가 택지 사용자에게 안정적 사용권을 제공하고 사용료를 임대료로 징수하는 것은 정당한 교환임
  - 미래에 발생할 토지의 임대 가치를 현재로 할인해서 합한 것이 지가(地價)임을 고려할 때 매각방식으로 택지를 공급하면 가격이 고가(高價)일 수밖에 없고, 이렇게 되면 시장참여자들의 수는 줄어들 수밖에 없음. 목돈을 조달하기 어려운 잠재 사용자는 참여가 배제되기 때문
  - 그뿐 아니라 미래 지대를 예측하는 것이 불가능하므로 매각방식에는 투기 수요가 생길 수밖에 없음. 여기서 투기수요는 토지의 효율적 사용이 아니라 매매차익과 매입가의 이자보다 더 높은 임대료를 기대하는 수요이고 이렇게 되면 다음과 같은 이유로 토지라는 한정된 자원의 효율적 배분이 쉽지 않게 됨
    - 공급이 고정된 토지가 효율적으로 배분된다는 것은 “토지소유자=토지의 효율적 사용자”라는 등식이 성립한다는 것을 의미
    - 그런데 ‘매각형’은 “토지소유자=토지의 효율적 사용자”에서 벗어나는 경우가 상당함. 왜냐면 토지는 대부분의 경우 일반 재화와는 달리 가치가 하락하지 않고 상승하기 때문. 시간의 경과에 따라 감가(減價)되는 일반 재화의 경우에는 효율적 사용자가 아니면 손해가 되므로 소유하지 않으려고 하지만, 토지처럼 증가(增價)되는, 그것도 투기적으로 증가하는 경우에는 개인적 차원에서 이익이 되므로 효율적 사용자가 아니더라도 소유할 이유가 충분
  - 그러나 ‘임대형’은 “토지소유자=토지의 효율적 사용자”라는 등식의 성립 가능성이 높음. 제대로 운영되는 ‘임대형’은 매매차익이 발생하지 않기 때문에 수요자가 효율적 사용자가 될 수밖에 없기 때문. 정상적인 임대료를 지불하면 임차한 토지를 효율적으로 사용하려고 함

- ‘매각형’과 ‘임대형’의 이런 근본적 차이 때문에 ‘일반균형이론(theory of general equilibrium)’으로 시장의 탁월성을 논증한 왈라스(Léon Walras, 1834~1910)는 정의와 효율의 관점에서 ‘임대형’이 정의롭고 더 효율적이라고 주장. 그뿐 아니라 그는 사유화된 토지를 정부가 채권을 발행하여 매입·임대도 가능하다고 다음과 같이 주장함(Léon Walras 2020, 548~549)
- “원리상 국가가 아무것도 지불하지 않으면서 모든 토지를 매입하는 것이 가능할 것이다. 국가는 토지를 구입하면서 현행 비율에 그 채무를 국채로 지불할 것이다. ... 임대료 총액은 이자 총액을 지불하기에 충분할 것이며, 채무는 증가하기를 중지할 것이다.”(548쪽)
  - 왈라스의 이 주장에는 민간 토지 매입을 위해 정부가 채권을 발행해도 토지임대료가 채권 이자를 상회할 것이라는 전제가 내포된 것임
  - “끝으로 임대료 총액이 이자 총액을 초과하게 되면서 상황이 시작될 것인데, 곡선들의 형태에서 보듯이 그때부터 신속하게 이루어질 것이다. 상황이 끝났을 때 토지임대료 총액은 공공 지출을 위해 가능할 것이며...”(549쪽)
  - 여기서 중요한 것은 왈라스의 위 주장이 토지의 ‘용도 전환’과 ‘위치 개선’이라는 변수를 제거한 상태에서의 주장이라는 점. 이런 상태에서도 지대는 계속 상승하기 때문에 결국 채권 이자를 상회하게 될 것이고 채권 이자와 임대료의 차는 커지게 되는데, 이것으로 채권의 원금 상환은 충분히 가능하다고 주장하는 것임
  - 그런데 본 발제문이 제시하는 ‘임대형 택지공급’은 ‘용도 전환’과 ‘위치 개선’이라는 도시계획이 추가됨. 그러므로 여기서 우리는 채권의 원금 상환은 왈라스가 생각한 것보다 훨씬 쉽고 상환 시기도 앞당겨질 수 있다는 점을 추론할 수 있게 됨

## 2. 임대형 택지공급 방식 설계

- 새로운 택지공급 정책인 임대형 택지공급 방식을 성공적으로 정착시키기 위한 3원칙
- 첫째, 포괄 적용의 원칙
    - 주거용 택지를 포함한 상업용 택지까지, 즉 택지 전체를 임대하겠다는 원칙
    - 지금까지는 택지지구 내 공공임대주택 용지 혹은 공공주택 용지의 ‘일부’만 임대했지만, 성공적인 택지공급정책을 위해서는 주거용 택지와 상업용 택지를 포함한 택지 ‘전체’를 임대 적용의 대상으로 삼아야 한다는 것임
  - 둘째, 재정의 자기 조달(self financing) 원칙
    - 토지수용과 택지개발·임대·관리에 투입되는 재정을 스스로 조달한다는 원칙
    - 공공의 입장에서 ‘임대형’이 부담스러웠던 가장 큰 이유는 재정적 이유. 적자가 뻥히 예상되면 LH는 꺼릴 수밖에 없음

- 그러므로 재정은 사업지구 안에서 자체적으로 조달될 수 있는 구조를 만드는 것을 원칙으로 해야 할 것임. 다시 말해서 임대형 택지공급 방식에서도 교차보조가 가능하도록 설계해야 한다는 것임

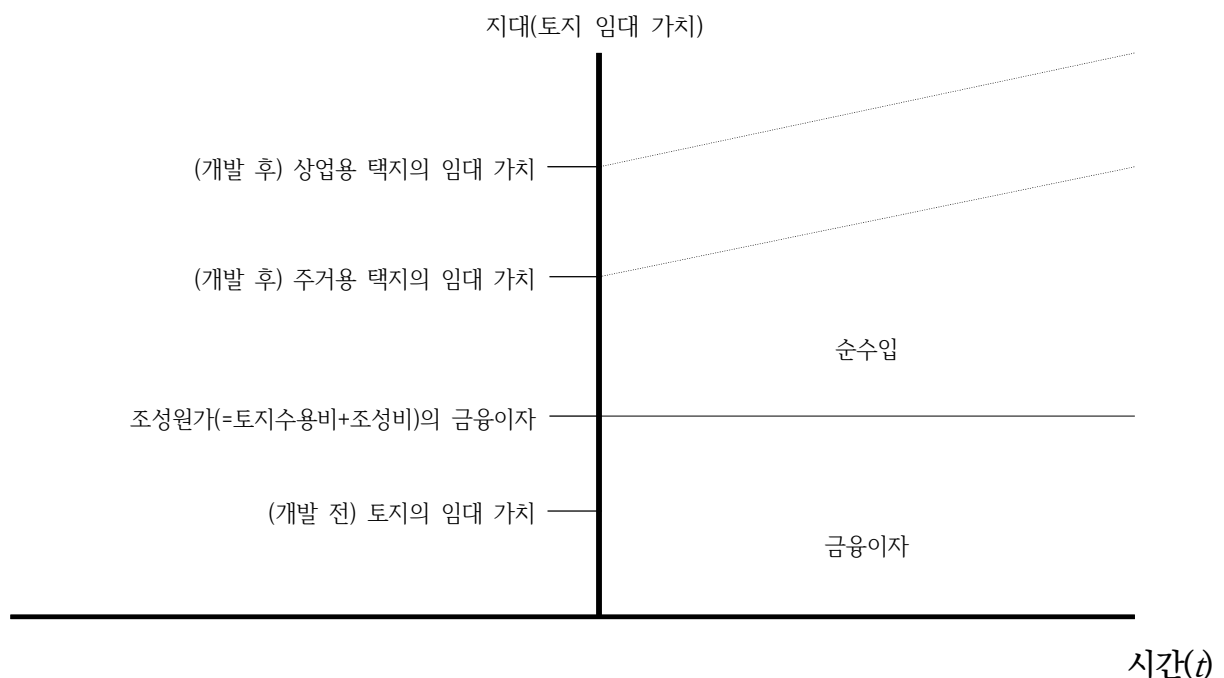
○ 셋째, 지속성의 원칙

- 앞으로 공공이 공급하는 택지는 임대형으로 한다는 원칙. 그래야 건설사와 개인들도 개발이익인 불로소득에 대한 기대를 접게 됨. 이것은 일종의 공고효과(announcement effect)라 할 수 있음
- 불로소득인 개발이익을 누릴 수 있는 택지공급이 예상되면 임대형으로 공급된 택지가 시장에서 외면받을 가능성이 있다는 점을 유념해야 함

□ 임대형 택지공급 방식의 가장 중요한 장점은 시간의 경과에 따라 임대 수입이 계속 증가한다는 것

- 아래 <그림 6>은 주거용 택지와 상업용 택지의 임대 수입 추이를 보여주고 있음
- (개발 전) 토지 임대 가치는 조성원가의 금융 이자보다 낮은 것이 일반적임
- (개발 후) 택지 임대 가치는, 개발 후 주거용·상업용 택지로 용도가 전환되었기 때문에 조성원가(토지수용비+조성비)의 이자를 초과하고 사회가 발전함에 따라 계속 증가
- <그림 6>에서 보듯이 주거용 택지보다 상업용 택지의 임대 가치가 더 높은 것은 상업용 택지는 수익이 발생하는 토지이기 때문임

<그림 > 주거용 택지와 상업용 택지의 임대 수입 증가



### 3. '재정의 자기조달 원칙'의 작동 가능성 탐색

#### □ 시뮬레이션을 위한 기본 가정

##### ○ 택지조성비를 주택도시기금으로부터 1.5%의 이자로 용자<sup>15)</sup>

- 주택도시기금의 신규 조달에서 주요 조성 재원은 국민주택채권과 청약 저축(박준 2025, 22~27)
- 2016년부터 2024년까지 매년 13.3~18.8조 원 정도 조성되는 국민주택채권의 발행 이자율은 2020년 이후로 1~1.3%
- 2016년부터 매년 14.9~21.1조 원이 조성되는 청약 저축액의 약정이율은 납입 기간 1개월 이내는 0%, 1개월 초과 1년 미만 연 1.3%, 2년 미만 연 1.8%, 2년 이상 연 2.1%

##### ○ 토지임대료는 다음과 같이 가정함<sup>16)</sup>

- 토지임대료 = 토지의 시장가격 × 3%
  - 한국감정평가협회가 정한 <토지보상평가지침> 제49조 제4항의 별표 7의 2에 따르면 용지별 임대료는 지가(地價)인 모수에 곱하는 비율은 : 아파트의 경우 1.5~5.0%, 단독주택의 경우 1.0~5.0%, 업무용·매장용 택지 1.5~6.0%, 공업용 2.5~5.5%
  - 이런 지침을 고려하여 아래 시뮬레이션은 3%로 정함
- 추정된 택지의 시장가격은 조성원가의 1.5배, 2배, 2.5배로 각각 가정
  - 택지분양가는 조성원가의 1.2~1.5배로 알려져 있음. 그런데 앞에서 살펴보았듯이 택지개발에서 LH가 차지하는 개발이익은 10%를 넘지 못하고 있는 것이 현실. 따라서 모수가 되는 택지의 시장가격은 조성원가의 1.5~2.5배로 가정하는 것은 충분히 가능함
  - 예를 들어 '과천지식타운' 공공택지를 민간에 매각한 감정가와 시세를 비교한 것에 따르면 시세가 감정가의 2배를 넘고 있음(뉴시스 2019.10.4. 기사)

15) 현재 주택도시기금의 택지개발 용자는 없음. 택지매각을 안 하는 경우, 다시 말해서 공공성과 주거 안정에 크게 기여하는 '임대형 택지공급'에 용자할 수 있도록 개정해야 함. 그러나 주택도시기금에서만 자금을 조달할 필요는 없음

16) 토지임대료는 지가(地價, land price)에 적정 이자율을 곱해서 산출할 것이 아니라 토지의 임대 가치인 지대(地代, land rent)를 기초로 산출해야 하는데 그 이유는 두 가지. 하나는 교환가치인 지가는 아직 발생하지 않은 임대 가치를 현재가치로 환산해서 합한 금액이므로 그 액수에 이자율을 곱하는 것은 원칙적으로 문제가 있음. 두 번째는 지가는 미래 임대 가치를 환산하는 과정에서 할인율 즉 금리를 사용하기 때문에 금리가 내려가면 지가가 올라가고 금리가 오르면 지가가 하락함. 즉 현재의 사용가치엔 변화가 없어도 지가 하락으로 토지임대료가 줄어드는 문제가 발생함. 그러므로 지가에서 토지임대료를 산출하면 안정적 임대 수입 확보에 방해가 됨. 반면에 지대(地代, land rent)는 미래의 토지 임대 가치 전망이나 이자율에 영향을 받지 않고 오직 당시의 사용가치를 반영하므로 토지임대료 정의에도 부합하고 안정적인 임대 수입 확보에도 도움이 됨. 그러므로 토지임대료는 <토지의 임대 가치(지대) × 환수 비율>로 산출하는 것이 바람직. 그리고 환수 비율은 주거용과 상업용에서 차등을 두는 것도 충분히 고려할 수 있음

- 토지임대료 상승률은 보수적으로 잡아 4년에 3%로 가정하고 택지 보유에 들어가는 재산세 등은 시뮬레이션에 반영하지 않음

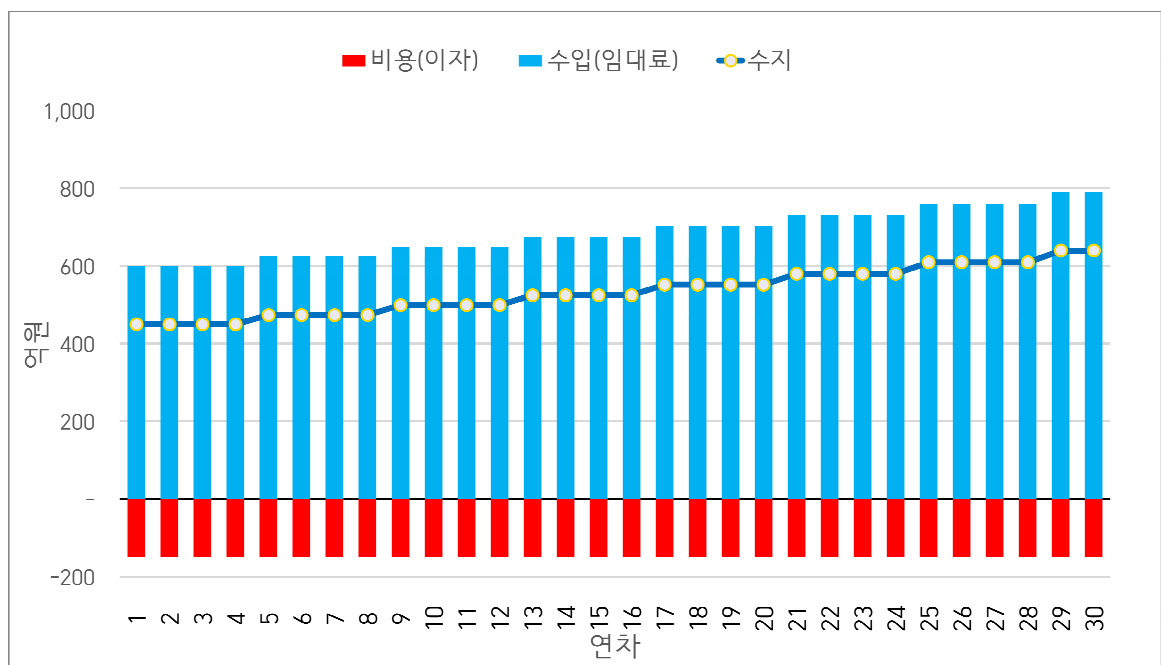
## □ 시뮬레이션 결과

〈표 1〉 조성원가의 금융비용과 토지임대료의 관계

단위 : 억 원

연도	택지 조성원가	추정된 택지 시장가격								
	1조 원	1.5조 원			2.0조 원			2.5조 원		
	비용	수입	수지	누적 수지	수입	수지	누적 수지	수입	수지	누적 수지
1	-150.0	450.0	300.0	300.0	600.0	450.0	450.0	750.0	600.0	600.0
5	-150.0	468.0	318.0	1,518.0	624.0	474.0	2,274.0	780.0	630.0	3,030.0
10	-150.0	486.7	336.7	3,145.4	649.0	499.0	4,693.9	811.2	661.2	6,242.4
15	-150.0	506.2	356.2	4,887.4	674.9	524.9	7,266.6	843.6	693.6	9,645.7
20	-150.0	526.4	376.4	6,749.4	701.9	551.9	9,999.2	877.4	727.4	13,249.0
25	-150.0	569.4	419.4	8,758.7	759.2	609.2	12,928.3	949.0	799.0	17,097.9
30	-150.0	592.2	442.2	10,901.3	789.6	639.6	16,035.0	986.9	836.9	21,168.8
총비용/ 총수입	-4,500.0	15,401.3	10,901.3		20,535.0	16,035.0		25,668.8	21,168.8	

〈그림 7〉 금융비용과 토지임대료 수입의 관계



주 : 조성원가 1조 원, 택지의 시장가격 2.0조 원으로 가정



- <표 1>과 <그림 7>을 통해서 확인할 수 있는 것은 이자 비용보다 토지임대료가 월등히 크다는 것
  - 첫째에 발생하는 이자 비용과 토지임대료를 비교해보면 추정된 택지의 시장가격이 조성원가의 1.5배일 경우에는 토지임대료가 이자 비용의 3배가, 2배일 경우에는 4배가, 2.5배일 경우에는 5배가 발행하며, 시간의 경과에 따라 이자 비용과 토지임대료의 차이(배율)는 커지고 있음
  - 또한 첫해부터 순수입이 발생하고 30년이 되면 추정된 택지의 시장가격이 조성원가의 1.5배일 경우에는 1.1조 원, 2배일 경우에는 1.6조 원, 2.5배일 경우에는 2.1조 원의 누적 수지가 발생하는 것으로 계산됨
- 시뮬레이션 결과 추정된 택지 시장가격이 조성원가의 1.5배인 경우에 28년 차부터 누적 수지가 사업비인 조성원가를 초과하고 2.0배에서는 21년 차부터, 2.5배에서는 16년 차부터 조성원가를 초과하는 것으로 나타남
- 핵심 변수는 조달금리와 추정된 택지의 시장가격과 임대료율과 토지임대료 상승률임
  - 주거 안정과 부동산시장 안정이라는 공공성을 구현할 수 있으므로, 정부의 정책적 의지에 따라 금리 비용을 낮출 수 있다고 판단
  - 참고로 임대형 택지공급으로 성공적으로 운영하고 있는 배터리 파크시티 공사(BPCA : Battery Park City Authority)가 1972년 최초로 발행한 채권의 금리는 무려 연 6.25%였고 이 금리로 2억 달러의 자금을 확보하였다는 점을 유념할 필요가 있음(김기호 2001, 133)

#### □ 임대형 택지공급 방식과 ‘새로운’ 교차보조

- 공공택지의 토지임대료가 계속 증가하기 때문에 임대 수입의 일정 비율을 같은 사업지구 내에 공급한 공공임대주택의 적자를 메꾸는 교차보조가 충분히 가능
- 공공임대주택의 적자는 시간이 지남에 따라 늘어나지만, 적자를 메꾸기 위해 투입하는 임대 수입 일정 비율의 액수도 증가하기 때문에 교차보조는 지속적으로 유지될 수 있음
- 이것은 배터리 파크시티의 사례에서도 확인됨
  - 1987년 배터리 파크시티 공사(BPCA)는 토지임대료 수입 중 10억 달러를 뉴욕시의 저소득 주택 자금 조달에 사용될 것이라고 발표했고(Akosua Barthwell Evans 1989, 230),

1999년 연간 보고서에 따르면 저소득층 주거공급을 위해 뉴욕시 주택 공사(New York City Housing Development Corporation)가 발행한 2억 달러 규모의 채권에 대한 이자 1천1백만 달러를 배터리 파크시티 공사(BPCA)가 납부함(김기호 2001, 131)

- 그뿐 아니라 배터리 파크시티 공사(BPCA)는 2010년부터 2023년까지 약 4억 6,100만 달러(6조 원대)의 여유자금을 뉴욕시 저소득층 주택 확보를 위해 출연했으며, 이를 통해 1만 호 이상의 공공주택을 신축하거나 유지해왔고, 2024년부터는 5억 달러를 뉴욕시 전역의 저소득층 주택건설 및 유지에 지원하기로 발표했고 1억 4천만 달러는 이미 지원 완료한 상태임<sup>17)</sup>

#### □ 지방이나 수도권 외곽에 임대 수요가 부족하고 손실이 발생·증가할 것이라는 우려 검토

작금의 ‘매각형’ 택지공급 방식에서 지방이나 수도권 외곽에 수요가 부족해서 택지가 미분양된 이유는 누릴 수 있는 개발이익이 서울 근교나 수도권에 비해서 작기 때문

그러나 향후 공공택지 공급을 ‘임대형’으로 전환하면 개발이익을 거의 누릴 수 없게 됨. 즉 개발이익을 누릴 수 없다는 조건이 지방이나 수도권이나 서울 근교나 위치와 무관하게 동일해진다는 것임. 그러므로 지방이나 수도권 외곽의 임대 수요는 ‘매각형’일 때 보다 늘어날 것이라고 예상할 수 있음

그리고 지방이나 수도권 외곽에 조성한 택지의 토지임대료는 앞에서 검토했던 것처럼 택지 조성원가의 금융 이자보다 높기 때문에 손실이 발생·증가할 것이라는 우려는 제로에 가까움. 사업지구마다 차이가 나는 것은 원금 상환의 시기일 것임

#### □ 한편 공공택지에 공급할 주택은 공공임대주택과 ‘중간자가주택’이 적절

- 개발한 공공택지에는 기존의 공공임대주택과 중간자가주택(공공자가)을 공급하는 것을 원칙으로 할 것을 제안
  - 여기서 말하는 중간주택은 토지임대부 분양주택과 환매조건부 주택, 지분형 주택 등
- 공급하는 중간자가주택(공공자가)의 핵심은 저렴하고 매매차익이 발생하지 않은 주택으로서 실수요만 시장에 등장하도록 하는 것임
  - 주택시장을 크게 공공임대주택과 중간자가주택과 민간주택으로 운영할 것을 제안

17)

<https://bpca.ny.gov/community/governor-hochul-mayor-adams-and-nyc-comptroller-lander-announce-500-million-investment-to-build-and-preserve-affordable-housing-in-new-york-city/>(2025년 8월 6일 접속)

## 4. 임대형 택지공급 방식의 작동을 위한 지원체계 검토

- 임대형 택지공급 방식이 공공성과 주거 안정과 부동산시장 안정에 크게 기여할 수 있기 때문에 정부의 적극적 재정지원과 금융 지원의 근거가 분명해진다는 것이 매우 중요

### □ 금융 조달 지원체계 구상

#### ○ 주택도시시기금에서 장기 저리의 '공급자 대출' 확대

- 목적에 부합하는 주택도시시기금 운용이 중요
  - 주택도시시기금은 서민의 주거 안정을 위한 사업 목적성 기금으로서 국민연금과 같은 사회 보장성 기금과 차이가 존재함에도 현재 사회 보장성 기금처럼 안정성 위주로 운영하고 있음. 따라서 기금 본래의 목적으로 돌릴 필요가 있고 이렇게 방향을 전환하면 임대형 택지공급 방식의 안착을 위한 더 많은 금융을 공급할 수 있음
- 더 많은 기금 확보 가능
  - 시장이자율보다 낮은 국민주택채권을 확대 발행<sup>18)</sup>하면 더 많은 저리 용자가 가능
- 정책대출과 전세대출 축소를 통해 더 많은 저리 용자 가능
  - 시중은행의 대출금리와 정책금리의 차이로 발생한 '이차보존'을 줄이고 정책대출과 전세대출 자체를 축소하면 임대형 택지공급 사업에 더 많은 금융을 공급할 수 있음

#### ○ 약 1,000조 원 규모의 공공자금관리기금에서 주택도시시기금으로의 저리 용자 가능

- 임대형 택지공급 방식이 주거 안정과 부동산시장 안정에 크게 도움이 되므로, 68개의 기금과 특별회계 등의 여유자금을 모아 관리·운용하는 기금인 공공자금관리기금에서 주택도시시기금에 저리에 대출토록 하고, 주택도시시기금은 그것을 임대형 택지공급 사업에 용자해주는 것도 충분히 가능

### □ 기존 공공임대주택 운영에 대해서 정부의 적극적 재정투입 필요

- 우선 '임대형'으로 공급하는 신규 택지 내에서는 스스로 재정을 조달하도록 하고,

18) 현재는 부동산 등기, 각종 허가, 건설업종 등록 등에서 의무로 매입하도록 설계된 국민주택채권 1종이고 이것만 발행하는데 2종, 3종 발행도 가능(박준 2025, 25)

- 기존 공공임대주택에서 발생하는 적자에 대해서는 정부가 적극적으로 재정을 투입할 필요가 있음
- 그래야 LH의 택지공급 방식을 안정적으로 전환할 수 있음

#### □ 관건은 결국 정부의 방향성 설정과 의지의 문제

- 윤석열 정부는 떨어질 수밖에 없는 서울 및 수도권 집값을 떠받치기 위해서 가계부채 문제에도 불구하고 특례보증자리대출과 신생아특례대출 등을 통해서 지난 2년(2023~2024년) 동안 101.7조 원의 정책대출을 공급했음(연합인포맥스 2025.6.22.)
- 이 정책대출에는 원금을 회수할 수 없는 이차보조(시중금리와 정책금리의 차이 보조)도 2024년에만 무려 1.4조 원이 투입되었는데, 이것은 2020년에 비해서 5.3배나 증가한 액수임
- 망국적인 부동산경기 부양을 위해서 이렇게 무리한 대출을 집행하고 가계부채 문제도 악화시켰는데, 우리 사회에 가장 중요한 과제인 주거 안정과 부동산시장 안정에 크게 기여할 수 있는 '임대형 택지공급 사업 방식'이 성공적으로 정착할 수 있도록 금융과 재정을 적극적으로 지원하는 것은 결국 정부의 의지 문제라 할 것임

## 5. 그 밖의 필요한 제도들

#### □ 임대형 택지 기반 신도시 이외의 부동산에서 투기를 차단해야 함

- 임대형 택지 기반 신도시 밖에서 부동산 투기가 기승을 부리면, 즉 불로소득의 규모가 커지면 임대형 택지 위에 공급된 부동산에 적용하는 원칙이 후퇴할 수 있음
- 잘못하면 임대형 택지 기반 신도시는 불로소득이라는 이름의 망망대해에 떠있는 고도(孤島)와 같은 처지가 될 수 있다는 것임
- 또한 국민이 부동산에서 불로소득을 얻는 데 익숙해 있는데, 특정 지역에서만 불로소득을 얻을 수 없다면 그런 지역의 선호도는 떨어질 수밖에 없음
- 그러므로 새로운 택지공급 방식이 제대로 정착하려면 그 밖의 부동산에서도 불로소득이 생기지 않는 제도적 장치를 마련해야 함. 과도한 불로소득이 생기지 않도록 세제를 개혁하고 금융규제를 강화할 필요가 있음

- LH의 임대형 택지공급 방식 추진으로 불이익을 받지 않도록 공기업경영평가 기준을 개정해야 함
  - 현행 공기업 경영평가에서는 채권 발행, 용자 증가 등으로 인한 부채 증가는 경영평가에서 불리한 점수를 받을 수밖에 없음. 이런 까닭에 택지 '매각'과 분양에 집중할 수밖에 없음. 그러므로 임대형 택지공급이 오히려 경영평가에 유리한 점수를 받을 수 있도록 기준을 개정해야 함
  - 현재 매각을 기초로 설계된 '택지개발업무처리지침'도 임대를 기준으로 개정해야 함

## V. 요약 및 결론 : 임대형 택지공급 방식과 부동산개혁

### 1. 임대형 택지공급 방식의 장점

- 첫째, 개발이익 환수 가능
  - 토지임대료를 정상적으로 환수하는 임대형 택지공급 방식은 개발이익을 온전히 환수할 수 있음
  - 여기서 중요한 점은 시장임대료를 기준으로 토지임대료를 재조정하여, 증가하는 개발이익을 환수할 수 있다는 것
- 둘째, 주거 안정과 부동산시장 안정과 국민경제 건강성에 크게 기여
  - 저렴하고 부담 가능하며 투기가 차단된 주택공급이 가능함
  - 전체 주택시장에서 중간자가주택의 점유 비율이 점점 높아지면 주거 안정은 물론 부동산시장 안정에도 큰 도움이 됨
  - '부동산시장 안정→불평등 완화'로 국민경제의 건강성 증진에도 기여 가능함
- 셋째, 공기업 정신에 부합하는 경영전략 수립 가능
  - 매각형 택지공급 방식에서 공기업 LH는 부동산 투기에 편승하는 경영전략을 세울 수밖에 없었음
  - 그러나 임대형 택지공급 방식으로 전환하면 부동산시장 안정과 주거 안정과 양립하는 경영전략을 추구할 수가 있음. 비싸게 매각·분양하는 것에서 방법을 찾는 것이 아니라 공공자산의 관리 능력 향상이 경영전략의 핵심으로 자리 잡게 됨

## □ 넷째, 택지개발 사업이 헌법 정신에 부합

- 임대형 택지공급 방식은 개인의 재산권을 제약하는 토지수용의 헌법적 근거인 “공공 필요”에 정확히 부합. 토지 피수용자도, 자신의 토지가 수용된 이후 투기의 대상이 되지 않기 때문에, 다시 말해서 민간 건설사와 초기 분양자가 막대한 불로소득을 누리는 것이 아니기 때문에 반발이나 이의를 제기할 이유가 크게 줄어들게 됨. 보상액과 보상에 걸리는 시간도 줄어들 수 있음
- 2008년 2월에 발생한 국호 1호인 승례문 방화 사건은 “충분한 토지 보상”이 이루어지지 않았다는 것에 불만을 가진 토지 피수용자가 저질렀음(한겨레신문 2008.2.12.)
- 피수용자가 토지 보상가에 만족하지 못하더라도 수용된 토지가 공익적 목적으로 사용된다면 반발의 명분은 크게 줄어들게 됨

## □ 요약

〈표 2〉 매각형 택지공급 방식과 임대형 택지공급 방식의 비교

항목	매각형	임대형
수익 발생 시점	즉시(1회)	반복적, 장기적
수익 안정성	불안정. 부동산경기에 크게 영향받음	안정적 현금흐름 가능
공공성	약함	강함
주거 안정 효과	약함	강함
투기 차단 가능성	불가능	가능
불평등에 끼치는 영향	불평등 심화	불평등 완화
재정 운영	단기 수익 위주 운영	장기 계획 기반 운영
시장 원리	부적합	부합
도시계획기능 제고의 가능성	낮음	높음

- 제대로 된 ‘임대형’은 ‘매각형’에 비해 수익의 안정성, 공공성, 주거 안정과 부동산시장 안정에 대한 효과, 불평등 완화에 긍정적 영향을 주고 있음
- ‘매각형’ 사업 구조에서 공기업 LH는 본질적으로 민간 건설사와 유사한 경영을 할 수밖에 없다는 점을 유념할 필요

## 2. 임대형 택지공급 방식과 부동산개혁

### □ 3기 신도시부터 적용할 것을 제안

- 3기 신도시는 교통이 편리하고 위치가 상당히 우수하기 때문에 재정의 자기 조달이 충분히 가능할 것임
- 이를 통해서 임대형 토지공급 방식을 확산시킬 필요가 있음

### □ LH의 택지공급 방식의 전환이 한국 사회 부동산개혁의 동력이 될 수 있음

- 택지공급 방식의 전환은 부동산 문제의 원인이 토지(택지)에 있다는 것을 응변적으로 보여주는 것임
  - 토지 불로소득을 토지임대료로 환수하면 저렴하고 부담 가능한 주택을 공급할 수 있고 투기도 차단할 수 있기 때문
  - 이를 통해서 부동산 세제 개혁, 특히 보유세는 토지보유세를 중심으로 강화해야 한다는 인식이 확산될 수 있음
- 일관성 있는 추진으로 국민적 효능감이 쌓이면 부동산개혁의 동력이 확보 가능
- 나아가 불평등과 인구소멸의 주범인 부동산 문제를 해결할 수 있는 실마리를 제공할 수 있음

## 〈참고문헌〉

- 고윤석·안정근·배민철. 2022. “택지개발지구 개발이익 분배실태 분석 : 수도권 공공택지지구 공동주택을 중심으로.” 《주거환경》. 제20권 1호(통권 55호) pp. 73~84.
- 권용희. 2008. “개발이익은 누구의 몫인가? 공공택지 개발사례를 통한 시장참여자별 내부수익률 비교 : 부천상동택지개발지구를 중심으로.” 《부동산포커스》. Vol. 4. pp. 8~21.
- 김기호. 2001. “도시개발의 새로운 접근 1 : 배터리 파크 시티의 경험과 교훈.” 《환경논총》 제39호. pp. 127~144.
- 박준. 2025. “주택도시기금의 운용현황과 개선방향.” 재단법인 동천. 『225조 원의 질문 : 주택도시기금의 진실과 미래』. 경인문화사. pp. 19~38.
- 이창무·나강열·구자훈. 2004. “아파트 분양가조정과 개발이익분배.” 《주택연구》. 12(2). pp. 89~110.
- Akosua Barthwell Evans. 1989. “Current Topics in Law and Policy - Battery Park City : A Model for Financing Low-Income Housing?”. Yale Law & Policy Review, Vol. 7:229
- Battery Park City Authority. 2017. *Annual report*.
- Léon Walras 저·이승무 역. 2020. 『사회경제학 연구』. 지식을만드는지식.
- The Manhattan Community Board 1 Affordable housing task force. 2012. *Affordable Housing in Lower Manhattan*.
- 경실련 보도자료. 2019. 7. 24. “공공이 땅장사 안 했다면 13조 원 민간로또도 없었다”
- 뉴시스. 2019.10.4. “정동영 ‘과천지식정보타운 엉터리 감정·혈값 매각에 1조 사라져’.”
- 연합인포맥스. 2025.6.23. “윤석열 정부 '집값 떠받치기'...정책대출로 2년간 100조 썼다”
- 한겨레신문. 2008.2.12. “토지보상 불만 때문에 승례문 불질러.”
- 공공기관 경영정보 공개시스템(alio.go.kr)
- 한국은행경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)
- <https://bpca.ny.gov/community/governor-hochul-mayor-adams-and-nyc-comptroller-land-er-announce-500-million-investment-to-build-and-preserve-affordable-housing-in-new-york-city/>(2025년 8월 6일 접속)



# **토론 1**

**임재만**

(세종대학교 교수,  
참여연대 민생희망본부 실행위원)

---

# 토론문

---

임재만(세종대학교 교수)

## 1. 주택공급정책의 평가

### ○ 주택공급체계의 근본적인 문제점

- 사회재생산 생산재로서 주택공급은 정부가 주도하지만 주택개발과정에서 발생하는 개발이익은 대부분 사유화되고 있음
- 특히 주택공급은 공공이 사유 토지를 강제로 수용하여 택지를 조성하고, 대부분 주거용지를 조성원가로 저렴하게 공급하지만, 주택건설자와 아파트 수분양자가 분양가 규제의 강화 또는 완화에 따라 개발이익의 많은 부분을 사유화되고 있음
- 개발이익의 사유화에 따른 지대추구 행위의 만연으로 “부동산 불패 신화” 형성
- 주택금융 역시 생산자 보조 방식 중심이며, 수요자 보조 방식은 선분양에 따른 수분양자 자금 역할이 크고, 공적 금융으로는 최초주택구입자금대출, 주금공의 모기지론 등에 한정되며, 나머지는 민간 금융기관의 주담대, 비공식적 전세보증금으로 구성됨
- 특히 전세는 주택가격 상승에 따른 시세차익 목적 투자의 레버리지로 활용된다는 점에서 주택임차인의 주거안정에 기여하는 긍정적인 측면도 있으나, 투기 자금으로 활용되는 부정적인 측면이 큼
- 기존 도심지에서 신규 주택을 공급하는 재개발, 재건축 등 주택정비사업은 일반분양대금 극대화를 통한 개별 분담금 최소화를 노린 집단행동으로 주택공급에 따른 주택시장 안정 역할보다는 오히려 주택가격을 상승시키는 기제로 변모했음

○ 주택공급정책의 유형(홍소정, 2012)

정책 유형	재화의 성격	지원대상	주요 지원방식	대표 사례
시장주도형	개인소비	국민층 일반시민	임대료지원 주택금융지원	미국, 캐나다
정부주도형	사회소비	일반시민	정부 주택공급 주택금융 지원	싱가포르
제3섹터형	사회소비	지역주민	지자체(비영리조직)주택공급 주택금융 지원	스웨덴
혼합형	혼합	저소득층 일반시민	정부지원, 지자체 공급 주택금융 지원	일본

○ 우리나라의 주택공급정책의 법체계

- 대한민국헌법, 주거기본법: 국민의 쾌적한 주거생활 보장, 인간다운 생활의 권리를 통해 주택공급 의무를 명시
- 공공주택특별법: 공공주택의 공급 의무 규장
- 민간임대주택특별법: 국가와 지자체의 민간임대주택 공급 확대, 주택품질 제고, 조세 감면 등 지원 정책 규정

○ 우리나라의 주택공급정책의 주체

- 국토교통부: 주거종합계획 수립(주택정책의 기본 방향 설정, 공급 목표 설정, 주택관련 법규 제정, 금융지원 정책 등 담당)
- 공공기관(LH 등): 공공택지 개발, 공공주택 건설 및 공급, 임대주택 관리 등
- 지자체: 지역 특성에 맞는 주택정책 수립 및 집행, 도시계획 및 주택 인허가 등
- 민간 건설업체: 주택 건설 및 공급의 주요 주체
- 금융기관: 주택공급 대출과 보증, 주택 구입 및 전세 자금 대출과 보증 등

○ 택지 및 주택 공급 실적

- 특징: 1980년 택촉법에 따라 공공이 택지 공급 주도, 공공택지를 이용한 주택건설 확대

- 택지(단위: 백만 m<sup>2</sup>)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
지구지정	15	11	18	21	48	60	21	40	61	51
개발계획	584	395	340	419	288	275	379	305	311	295
실시계획	658	638	598	463	485	540	524	627	675	786
부분준공	43	47	46	81	157	112	54	18	44	40
준공	492	522	574	597	632	660	678	690	670	662

- 주택(단위: 천호)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
인허가	885	848	749	652	520	483	578	544	435	435
착공	840	775	632	539	516	559	622	407	252	312
분양	525	469	312	283	314	349	337	288	192	231
준공	501	544	572	626	671	707	569	503	464	443

○ 긍정적인 측면

- 우리나라의 주택공급제도는 공급조건 공급방법 공급절차의 구체적인 기준을 마련하여 소비자와 생산자를 규제해왔음
- 주택공급대상에 제한을 가함으로써 무주택가구에 우선적으로 저렴한 가격의 신규주택을 공급받을 수 있도록 하여 무주택가구의 자가 소유를 촉진시키는 데 기여
- 원래 주택공급제도는 매년 건설되는 주택이 투기의 대상이 되지 않고 실제로 주택이 필요한 소비자에게 공급해 공정한 주택거래 질서를 확립하고 주거생활 안정을 도모하기 위해 도입
- 그러나 주택가격의 양등이 사회문제로까지 발전하면서 주택공급제도는 강력한 투기억제 수단의 하나로 기능하면서 주택가격 안정화를 위해 주택공급제도의 다양한 수단으로 기능

○ 부정적인 측면

- 주택공급제도가 총량적인 주택공급에는 기여했으나 주로 공급하려고 했던 계층에게 적절한 주택이 공급되었는가 하는 분배의 문제와 공급기준으로서 세대주 기준 순위 순차기준에 대한 객관성 여부에는 다소 평가가 엇갈리고 있음(우선 공급대상과 수혜계층의 불일치 문제)
- ‘무주택자 = 저소득층’ 가정의 문제: 무주택 세대주가 주거수준이 열악하고 최소한의 주거비 지불능력이 없는 자라고 할 수는 없고 주택의 소유 여부만을 기준으로 공공정책의 우선 수혜계층을 선정할 경우 주택 이외의 상당한 자산을 소유한 자도 혜택을 받을 수 있으므로 형평성의 문제가 제기될 수 있음
- 배분방법도 저축총액이 실질적인 기준이 되므로 비록 소득수준은 낮지만 오랜 기간 내 집 마련을 위해 노력해 온 사람보다 소득수준이 높은 사람이 우대되는 문제도 있을 수 있음
- 분양가 규제를 통해 과도한 개발이익(시장가격과 분양가격의 차이)을 누릴 수 있는 로또 아파트

양산하여 전 국민의 지대추구 활동을 부추겨왔음

- 전강수 교수는 「토지의 경제학」에서 우리나라의 주택공급정책을 냉온탕식 정책운용, 시장조절 정책 몰두 및 홀대당한 근본정책, 저소득층을 무시한 주택공급 정책(주택구입 능력이 있는 사람들을 위한 분양 위주 주택공급 정책)이라고 비판

#### 〈서울 신규 공급 주택 매입 현황〉

연도	2013	2014	2015	2016	합계
증가한 개인소유주택 수	50,993	64,643	64,470	52,086	232,102
무주택자 매입(%)	8,235 (16.2)	19,365 (30.0)	17,144 (26.6)	7,284 (14.0)	52,028 (22.4)
유주택자 매입(%)	42,668 (83.8)	45,278 (70.0)	47,326 (73.4)	44,802 (86.0)	180,074 (77.6)

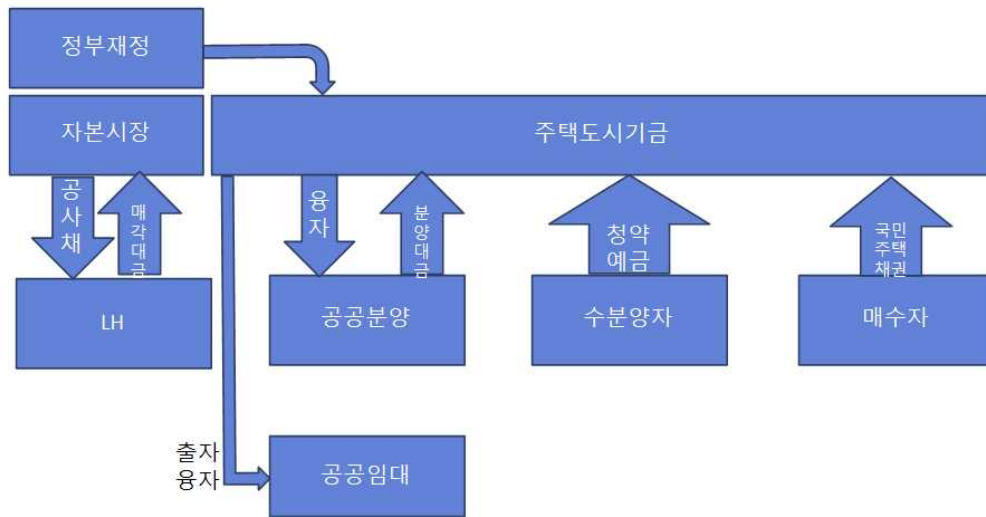
이규희 의원실 (2018. 10. 21) “ 그 많은 집은 어디로 갔나?”

#### ○ 개발이익의 배분

- 김용창(2006)에 따르면 2003년 국토계획법 체제 이전 10년간 주택공급의 43%가 공공택지로 공급했으며, 1981년~2005년까지 공공이 공급한 택지는 652,925천㎡에 이릅니다
- 또한 1995년~2004년 토공의 개발이익을 1995년 기준 현재가치로 2조 3,478억원, 주공은 8,129억원으로 추계함
- 택지 개발과 공공주택 공급 과정에서 개발이익은 지역균형발전에 기여하는 긍정적인 측면이 있으나, 수도권 개발이익의 자본환원 효과로 자본이득 규모 확대에 따른 당해 개발지구와 주변 지역 토지가격 상승요인으로 작용하는 부작용이 있음
- 이창무 외(2004)에 따르면 공공택지를 분양받아 아파트를 개발, 분양한 일부 사례를 조사한 결과 전체 개발이익 중 택지개발자 1~6%, 주택건설자 19~72%, 수분양자 22~78%로 나타났음<sup>19)</sup>
- 이러한 개발이익의 배분에서 택지개발자가 가장 적으며, 수도권에서는 수분양자, 비수도권에서는 주택건설자의 비중이 높음
- 즉, 택지개발자의 개발이익 규모를 감안할 때 공공택지를 활용한 주택공급 과정에서 민간(주택건설자와 수분양자)이 사유화하는 개발이익의 규모는 매우 크다는 것을 알 수 있음

19) 손재영 외(2009)는 분양가 자율화 이후 수분양자의 개발이익은 작고 토지소유자와 주택사업자의 이익은 크게 나타난다고 함.

## 〈주택공급체계도〉



## 2. LH의 성과와 한계

### ○ LH 사업의 기본 구조: 교차보조 방식

- 택지개발사업은 공익목적을 위해 토지수용권을 사용하므로 수익성 보다 공공성을 담보해야 하지만, 사업주체(LH공사 등)에게 적정 개발이익이 발생돼야 하는 구조적 문제가 있음<sup>20)</sup>
- 3가지 교차보조
  - ① 택지개발사업과 기반시설 설치 간 교차보조: 택지개발사업 추진 과정에서 도시내 기반시설을 (중앙 및 지방)정부의 재정지출 없이 설치
  - ② 지역 간 교차보조: 대도시에서 추진한 택지개발사업의 발생 수익을 이용하여 사업성이 부족한 낙후지역의 택지개발사업을 추진
  - ③ 소득계층 간 교차보조: 소득계층 간 토지용도별로 조성택지 공급가격을 별도로 적용함으로써 저소득층에게 저렴한 (분양 및 임대)주택을 공급
- 수용-개발-분양 메커니즘으로 인한 개발이익 사유화 조장(김성배·이진영, 1995)
- 단기간 추진, 수용 방식에 따라 개발대상 토지 대부분에게 현금 보상으로 주변 토지가 급등 촉발<sup>21)</sup>
- LH등 사업주체의 교차보조를 통한 공공임대주택 공급으로 상당한 택지를 민간에 매각하는

20) 2017년 LH 임대 영업손실은 8,454억 원, 임대 외 사업은 4조 211억 원, 2017년 SH 임대 사업손실은 3,578억 원, 타 사업 이익은 7,891억 원, SH는 택지개발과 주택분양사업을 통한 교차보조는 한계에 봉착. 서울의 2020년 이후 준공예정 택지는 230,527㎡에 불과해 향후 서울의 신규택지개발 한계로 인해 교차보조 시스템 작동 불가(김진유, 2018, 공공임대 주택 사업의 지속가능성에 대한 평가, 지속가능하고 부담가능한 공공임대주택을 위한 개선방안 정책토론회)

21) 1985.7~1992.12 동안 택지개발사업과 관련 토로개량사업의 영향을 주변지역에서 전국 평균보다 2배 이상의 지가 상승이 있었음(나병삼, 1994).

것이 불가피하고, 민간 매각 토지에 대해 투기가 생겨나며 지구 주변지역 개발이익이 미 환수되는 문제를 유발

### 3. 공공택지 공급체계 개선방안

#### ○ 공공토지임대보유제(public land leasehold system) 확립

- 공공토지 비축 방안: 공공택지 비축(현 LH 내 토지은행), 국공유지 관리(현재 조달청, 각 관리청, 캠프 등), 민간택지의 매수(선매권 등) 등 총괄할 수 있는 토지주택은행 설립
- 토지의 점유 중립성 확보: 토지를 소유하나 임차하나 소유하나 편익이 동등하도록 제도 개선
- 토지임대차에 관한 특별 규제: 민법상 임대차 또는 지상권 vs. 공공임대차특별법
- 공공과 민간, 중앙과 지방의 역할과 기능 분담을 통한 협력체계 구축

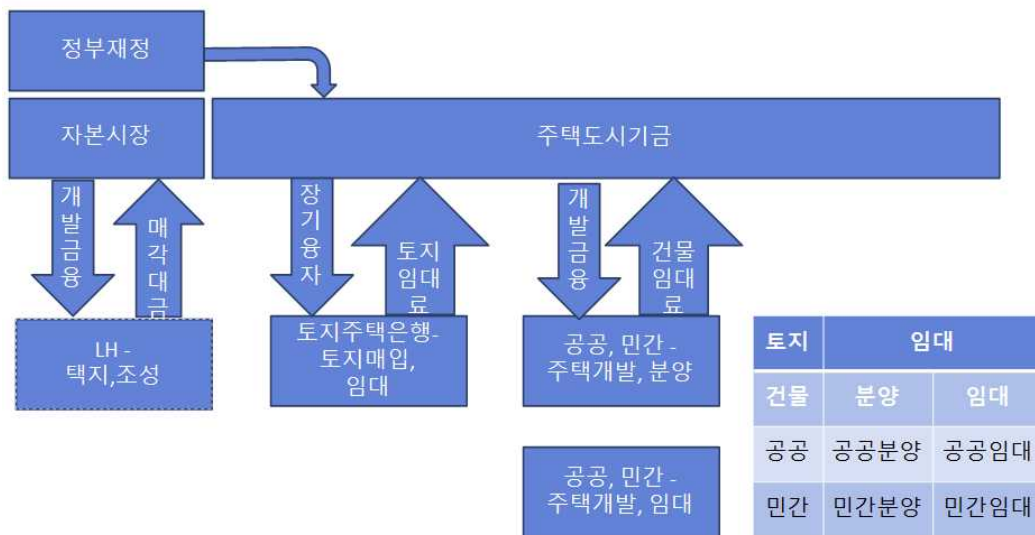
#### ○ 택지와 주택 공급, 보유, 관리 체계 개선

- LH: 공공디벨로퍼(public developer)로서 택지와 주택을 공급
- 토지주택은행: LH가 개발한 택지와 주택을 인수하여 비축, 관리(매각, 운영)
- 공공임대주택 거주자에 대한 주거서비스(임대주택관리, 세입자 관리, 주거서비스 제공)
- 주택도시기금: 도관체로서 정부 재정, 개발이익 등을 기금으로 조성하여 운영
- 거버넌스: 국무총리실 산하에 주거위원회 설치(국토부, 기재부, 보복부 등 관련 정책 수립과 관장)

#### ○ 택지 및 주택 개발을 위한 자본조달 구조 개혁

- 토지 개발과 주택 개발을 위한 개발금융 활성화: 건설단계까지 단기 프로젝트 금융
- 개발 이후 분양: 수요자 금융(생애최초 주택구매자 금융, 장기 고정금리 모기지, 손익공유 모기지 등)
- 개발 이후 임대: 장기 임대료 수입에 기초한 장기 금융(장기주택채권 발행(순수 Revenue Bond 또는 Covered Bond), 뉴딜 펀드와 유사 구조의 '3기 신도시 토지보상금 펀드(리츠)' 조성, 국민리츠(펀드), 부동산개발이익공유기금 등 조성) 또는 토지주택은행 등 공공의 매입 확약(정부의 국채 발행, 자본시장 활용(연기금 등), 한국은행이 발행 채권을 매입, 비과세 가계예금 활용)

## 〈새로운 주택공급체계도〉



### 4. 제도 이행과 제언

#### ○ 제도 변화 과정

- 현재 LH 부채 137조 원 중 이자부담부채는 100조 원에 이릅니다
- 이 100조 원을 모두 택지 보유에 따른 부채라고 한다면 현재는 이를 모두 매각해야 부채를 줄일 수 있습니다
- LH는 미매각토지를 토지주택은행에 매각하여 부채를 토지주택은행에 이전합니다
- 토지주택은행은 장기금융을 통해 마련한 자금으로 매입한 토지를 공공과 민간에 임대하여 얻은 토지임대료로 장기금융을 상환합니다
- 토지를 임차한 공공은 공공주택을 건설해 토지임대부 공공분양주택과 공공임대주택을 공급하며, 민간은 민간주택을 건설해 토지임대부 분양주택 또는 임대주택을 공급합니다
- 지역공동체가 토지를 보유, 관리하는 공동체토지신탁(community land trust)과 같은 대안적 주택협동조합에는 토지를 매각할 수 있습니다

#### ○ 향후 과제

- 공공의 저렴한 택지 공급에 기반하여 주택 개발 과정의 불로소득을 사유화하는 주택공급정책 패러다임은 개발이익의 환수, 주거권 강화, 다양한 소유 형태 촉진 등을 원칙으로 전환해야 합니다



- 이를 위해 개발이익의 환수와 저렴주택의 공급·유지, 공공임대주택의 확충, 사회적 주택 등 다양한 소유 형태 활성화를 추구해야 함
- 한편, 인구 감소, 고령화, 스마트시티, 기후위기 등 도시개발환경의 변화를 염두에 두고 신도시개발에서 도심개발로, 단일의 배타적 용도개발에서 복합개발로 전환이 필요하며, 에너지효율 자산화 고려한 주택개발도 시급

## **토론 2**

**조정흔 감정평가사  
(경실련 토지주택위원장)**

---

## 토론문

---

일자 : 2025. 08. 19.(월) 조정흔 감정평가사

### □ 발제 요약

#### ○ 임대형 택지공급 제도 탐색(공공토지임대제) - 조성찬 원장, 하나누리

- LH공사 택지매각방식 개혁 필요성
- 토지소유제도 - 토지사유제, 지대조세제, 토지공유제, 공공토지임대제
- 싱가포르(공공임대제, 1965년 독립이후부터 국유화 추진 1960년도 국유지 비율44%, 2005년도 85%, 임대가치 기준 재산세 부과, 개발부담금 부과 등), 미국 배터리시티파크(1970년대부터 조성, 장기에 걸쳐 건설비용 상환, 1990년대부터 본격적 수익 발생, 2014년까지 모든 국채 상환, 2020년까지 누적 수익 4조원)
- 매각이 아닌 임대 방식, 임대관리 부서의 공공토지 임대경영 노하우 축적이 필요

#### ○ LH 택지매각 방식의 문제와 개혁 방안 - 남기업 소장, 토지+자유연구소

- LH공사 택지매각으로 인한 근본적인 문제, 교차보조 경영방식 한계에 도달
- 임대형 택지공급방식은 시장원리에 부합, 3원칙- 주거용, 상업용 택지를 포괄임대, 재정의 자기조달(수용과 개발, 임대 투입 재정 스스로 조달), 모든 공공택지는 임대형으로
- 조달금리(택지조성비, 주택도시기금 1.5%)와 택지의 시장가격과 임대료율과 토지임대료상승률, 이자비용보다 토지 임대료가 월등히 큼 - 임대수입을 통하여 공공임대주택 공급하는 교차보조 가능
- 금융 조달 지원체계(장기 저리 공급자 대출 확대), 기존 공공임대주택체계 운영은 재정투입 필요, 임대형 택지 외에서 투기발생하지 않도록 하는 제도 마련 필요.

## □ 토론 내용

- 공공토지를 매각하지 않고 임대하는 방식으로 활용하고자 하는 목적은, 주택 보유, 안정적 주거권 확보 등 자가 주택으로서 장점을 누리면서, 토지가치 상승(자산 증식)으로 인한 개발이익(시세차익)이 특정 회사나 개인에게 귀속되지 않도록 하는 두가지 목적을 동시에 달성할수 있는지, 이를 어떻게 현실에서 구현할 것인지가 제도 정착의 핵심 - 주택이 자산증식(투기) 수단으로서 작동하던 구시대의 질서를 전환하는 새로운 제도로서의 논리적 근거가 됨.
- 2025. 06. 19. 국무회의 회의록, 이재명 대통령은 로또 분양은 분양가 상한제로 실제 시세와 크게 차이가 발생하여 주변집값을 폭등시키는 원인, 투기 수요가 집값 과열로 이어짐, - (대책) 청약당첨자의 시세차익이 큰 경우 상응하는 국민주택채권 의무 매입, 청약 전매제한 강화(보유최대 10년, 거주 최장5년 등), 실거주의무 강화, 분양가 일정금액 초과시 수익공유형 모기지 의무가입(매도시 차익 일부 환수), 분양가상한제 폐지하고 시가로 공급(?)

### 李 대통령, 이번엔 '로또 분양' 겨룬다...분양가 상한제 손질 예고

황보준엽 기자

업데이트 2025.08.05 오후 01:54

회의록 공개... "시세와 괴리, 주변 집값 폭등 원인" 지적  
국민주택채권 의무 매입·거주의무 강화 등 개편안 검토



서울 시내 아파트 단지. [자료사진/뉴스1 ⓒ News1 황기선 기자]

(서울=뉴스1) 황보준엽 기자 = 정부가 '로또 분양'에 문제에 대한 제도 개편에 나설 것으로 보인다. 과도한 시세 차익이 청약시장 과열을 유발하고 있다는 판단에서다. 이에 따라 분양가 상한제를 중심으로 한 제도 전반의 손질이 예고된다.



- 강제 수용권을 발동하여 민간토지 매수를 통한 공공택지 조성의 목적은 서민에게 저렴한

주택을 공급하는 것이므로 분양가상한제 등으로 부담가능한 주택을 공급하여야 함, 그러나 시세보다 저렴한 분양가로 인하여 투기와 과수요 발생, 저렴하게 공급하되 투기가 일어나지 않도록 하기 위한 제도 마련이 필요, 임대형 토지공급제도는 두가지 목적을 모두 달성할 수 있음.

- 임대형 택지 공급시, 토지소유권이 공공기관(사업시행자)에게 그대로 유보되어 있으므로 건물수분양자는 부동산가치 변동에 따른 시세차익(양도차익)을 온전히 누리기 어렵다는 점은 시세차익을 통한 투기목적에 갖는 수분양자 입장에서는 단점으로 인식될 수 있으나, 로또분양을 막을수 있는 대책이 됨.
- 공공사업시행자의 경우 일반적인 택지매각 또는 주택분양의 경우에는 분양시점부터 잔금시까지 일시에 개발자금을 회수할수 있는 반면 토지임대부주택의 경우는 토지를 그대로 보유하여야 하므로 개발완료시 개발자금이 일시에 회수되는 것이 아니라 건물의 내용년수에 맞춰 장기적으로 토지임대료의 형태로 상환되므로 장기적인 개발, 이용 계획을 예측하여 접근하여야 하므로, 택지조성 및 개발 단계부터 장래 이용효율을 극대화시킬수 있는 공간 설계능력을 요함.
- 수분양자가 누리는 장점은 건물의 사용가치에 비례하여 그에 따른 토지임대료를 매월 지불하므로 일시에 부동산에 투입되어야 하는 목돈이 절감되며, 그에 따른 금융비용 부담도 낮아지는 반면 금융비용은 토지임대료로 대체됨. 따라서 금융시장의 변동 위험을 고려한 이자비용보다 토지임대료가 장기적으로 안정적이고, 더 낮은 수준으로 책정된다면 수분양자에게도 장점이 됨. 은행의 이자수익이 국가의 임대료수입으로 전환되어 부동산을 통한 공공기능이 강화, 개발이이 환수 목적이 동시에 달성됨.
- 통상 부동산소유권의 가치는 사용가치와 처분가치로 구성되며, 처분가치는 장래에 기대되는 자본이득(시세차익)을 포함하는 개념이고, 대한민국 경제성장구조하에서 장기적으로 상승하여왔으므로, 장래 예상되는 자본이득(시세차익)이 포함되어 있는 처분가치가 사용가치보다 항상 높았음. 그러나 거래가격에서 시세차익을 배제한 사용가치만을 분리하여 도출한 후에 이를 다시 건물가치와 토지가치로 분리하여 토지가치에 대해서는 임대료의 형태로 장기적으로 지불한다면 수분양자가 지급해야하는 부담이 크게 낮아지고, 시세차익을 기대하고 유입되는 투기수요를 억제할 수 있으므로 부담은 낮추고 로또는 막을수 있는 대책임.

- 따라서 이재명 대통령이 주문한 로또분양의 부작용은 상쇄하면서도 저렴한 주택공급이 가능하며 투기적 수요를 차단할수 있는 주택공급방법으로 임대형 택지공급제도가 유용한 대안이 될수 있음.
- 그러나 임대형 택지공급으로 공급된 토지임대부주택의 경우에도 로또분양의 부작용 발생하였음.
  - LH서초5단지 토지임대부 사례에서 토지임대부 분양주택의 시세, 호가 지속적 증가, 시세의 70-80%수준으로 거래되는 이유는 토지임대료가 현저히 낮았기 때문, 낮은 토지임대료는 청약 흥행은 높일수 있을지 모르지만, 로또 분양 문제가 발생함. 건물 분양가와 함께 사용가치에 부합하는 정도의 수준의 임대료가 부과되어야 시세 상승, 로또 분양의 문제가 발생하지 않음. 정상가격보다 낮은 토지임대료는 건물가격에 부착되어 거래됨. 추후 부동산 시장과 가격(임대료)이 변동(상승 또는 하락)하면 그에 따라 사후적으로 토지임대료를 조정할 수 있는 장치 필요.
  - 기존 토지임대부 분양주택(LH 강남 브리즈힐, LH서초 5단지 등)의 사례에서 분양가 대비 전세가 초과는 건물 건축비를 기초로 하는 분양가와 토지임대료의 설계에 오류가 있었을 것으로 추정, 분양가와 토지임대료가 적절하게 설계되어 있고, 차후 시세차익 환수 장치가 확실하면 투기가 생길 수 없으며, 로또분양 이슈가 없었을 것이며, 거주 의무를 둘 필요도 없음. 토지임대료가 지나치게 적거나, 시세차익 환수장치가 없다면 일반 분양주택과 차별화 불가능하며, 새로운 투기 수단이 될 것임.
- 매매시장에서 2025년 기준 서울아파트 평균가격 13.8억(역대최고치)의 의미가 무엇인가, 4인가구 중위소득 6,097천원, 18.8년치 임금이 서울 아파트 평균가격, 소득으로 감당 가능하지 않은 주택가격으로 거래가 이루어진 이유가 무엇인가? ( 서울아파트 평균가격은 실거래가를 위주로 집계되므로 매수시기에 따른 취득가격이 장기간 누적되어 있는 전체 주택의 평균 취득가격과 상이 ) 주택구입에 대한 열망이 높은 이유, 임대로 거주하면서 상위주택을 취득(소위 갭투자)하는 이유는 자산가치 상승에 대한 기대, 공포, 불안 심리 때문, 저금리, 대출제도, 투기를 부추기는 각종 매체 등이 이를 뒷받침 했음.
- 아래는 공포심과 투기 심리 유발, 전세살지 말고 집사라고 부추기기 위한 기사이지만, 역설적으로 서울아파트 평균 매매가격은 6억에서 12억으로 두배 상승한 반면, 서울 아파트

평균전세가격은 4억에서 6억으로 1.5배 상승, 상대적으로 투기수요로 인해 부풀려진 매매가격 대비 안정적, 전세자금대출에 기반한 갭투기가 없었다면 전세가격은 더 안정되었을 수도 있음. 전세시장은 본질적으로 투기수요가 유입되기 어렵지만, 전세자금대출로 인한 전세 과소비로 변동성이 커짐.

관련 기사 : "이럴줄 알았으면 5년전 무리해서라도 집 살 걸"...서울 아파트 `전세→매매` 6억 더 있어야 ( 2022.4.27. 매일경제, 조성신 기자 )

( <https://www.mk.co.kr/news/realstate/10302437> )

2017년 5월 평균 매매가 전세가 차이 1억8000만원  
5년 사이 4억2000만원 ↑



2017~2022년 서울 아파트 평균 매매가격 전세가격 차이 [자료 = KB부동산, 단위 = 만원]

- 주거사다리 기능 보완 - 그간 ‘전세’제도가 주거사다리 역할을 하였으나, 임차인 보호에 취약, 전세끼고 부동산 매수하는 갭투기 성행으로 부동산가격을 밀어올리는 부작용 발생, 전세 자체가 투기 수단은 될수 없으며, 주거사다리 역할을 할 수 있었던 전세 제도 대안으로의 역할. 분양주택과 같은 자산증식 수단 기능은 포기해야, 이와 함께 기존 자산소유자의 자산소유로 인한 보유 이득과 거품을 다른 방식으로 빼는 수단을 병행하여야(예컨대 양도세, 종부세 부과 대상 구간 확대, 예외, 특례규정 조정 등).
- 매매시장과 임대시장이 이원화 되어 있는 시장 구조에 대한 이해가 필요, 토지임대부주택은 기존의 매매, 분양시장의 거래가격이 아니라 임대시장과 임대료분석을 기반으로 하여 설계되어야 함.

(발제문(남기업 소장) - 토지임대료를 토지의 시장가격의 3%로 가정, 택지의 시장가격은 토지조성원가의 1.5배, 2배, 2.5배로 가정, 토지임대료 상승률은 4년에 3%로 가정)

- 토지임대료를 현재 공공택지 조성원가 이하 - 입지별 임대료 차등화, 대지권 가치 반영이 어렵고, 합리적 가격 책정이 어렵다는 단점, , 분양가상한제를 적용하여 택지비 감정평가금액 이하로 하여 토지의 기초가격을 높이고 사업자 부담을 완화, 수요자의 부담이 높아지고, 가격과 임대료간 상이한 가격형성원리로 인하여 합리적 배분이 의문, 호별 가격 반영 여부 불확실, 토지임대료의 책정 기준을 조성원가나 택지가격이 아닌, 개발후의 주택 임대료를 기준으로 토지귀속분에 배분하는 방식이 필요함.
- 토지임대부주택의 환매제도 관련, LH환매시 분양가에 이자를 가산한 금액으로, 다른 공공분양주택 대비 역차별, 주거사다리 기능 약화, 공공분양주택으로 인하여 자산형성(시세차익, 개발이익)을 수분양자 개인이 온전히 누리는 제도는 지양해야함, 공공환매시 시세차익 70%인정은 환매시 시세차익을 어떻게 책정할 것인지, 불확실성 증대(10년 분양전환 임대주택의 예처럼 또다른 분쟁의 원인이 됨), 토지임대료 산정시, 사용가치의 측면에서만 민간 시장에서 자유롭게 거래되도록 설계하는 것이 필요, 따라서 임대료 시세를 반영한 장기적이고 합리적인 토지임대료 책정이 중요
- 일반 토지거래, 경매 시장에서 토지 건물소유자가 상이하여 법정지상권이 발생하는 토지의 경우에 토지소유자가 건물소유자에게 토지임대료(지료)를 청구하는 경우가 존재함, 토지임대료 산정시에 건물의 사용가치(임대료)를 기준으로 하여 건물배분금액을 공제하는 방식으로 산정하고 있음.
- 토지임대료 산정시 주택의 경우는 전월세 등 임대차시장분석, 전월세 전환율활용을 통하여 임대차시장을 대상으로 분석하여야 함. ‘전월세 전환율’이란 전세보증금을 월세로 전환하고자 할 때 적용하는 비율로서, 임대인은 요구수익률, 임차인은 전월세 선택 및 월세 계약시 기회비용을 계산하는 지표로 활용함.
- 전월세전환율은 결국 임대인의 요구수익률과 임차인의 조달비용 사이의 균형을 통하여 결정됨<sup>22)</sup>. 주택가격 대비 월세수입이 임대인의 기대수익률보다 높다면 임대인은 월세를

22) 채상욱, 아파트 이 가격 오면 사라(2023년), P.104



선호하고, 월세수입은 낮지만 장래의 자본이득(시세차익)을 통하여 임대인의 기대수익이 충족된다면 전세를 통하여 주택을 소유하는 것을 선택하게 될 것임.

- 전월세전환율은 지역별, 부동산 종류별, 규모별, 시기별로 변동하는 특성을 보이는데, 이는 해당 지역의 부동산 가격에 대한 기대, 임대인 또는 임차인 특성에 따른 신용 위험, 전세보증금의 조달 비용 등이 영향을 미치기 때문임.
- 전월세전환율을 매개로 하여 전세가격을 월세로 전환하면 월세가격은 전세에 비하여 상대적으로 안정적으로 나타남. 강남구 자곡동, 세곡동, 율현동의 평균전세가격과 연간 월세비용을 분석해보면 2013년 평균 전세가격은 3억2천만원에서 2023년 평균 전세가격은 6억2천만원으로 192%상승하였으나, 전월세전환율을 적용한 연간 월세가격은 2013년 1,900만원에서 2023년 2,800만원으로 150%상승하는 것으로 나타남. 전세가격이 상승하였으나 전월세전환율이 하락하면서 상승효과가 상쇄되었기 때문임.
- 개발성장시대의 감정평가는 대규모 택지개발을 위한 일시 수용을 위한 보상감정평가, 재건축, 재개발과 같은 일시 개발, 분양을 위한 평가 등이 중심이었으므로, 장기적인 이용가치의 분석에 소홀, 임대차시장에 대한 분석과 이에 기반한 평가기법이 발달하지 못하였음. 따라서 임대료 평가가 형식적이고 관념적으로만 이루어지고 임대차시장분석을 할수 있는 도구가 미흡하였고, 감정평가사들의 관심이 부족하였음. 고물가, 저성장시대에는 분양중심이 아니라 이용중심으로 전환이 예상되므로, 임대차시장 분석에 기반한 감정평가방식의 고도화 필요. 장기적인 시장 환경의 변화에 어떻게 대응할 것인지에 대한 문제 해결 능력이 필요(부동산 임대료 상승시, 하락시 등 시장 여건에 맞게 국민 주거안정을 위한 대응 필요, 임대료 상승시에는 임대인이 갇히지만, 임대료(특히 전세)하락시에는 임차인이 갇히 됨).
- 강남 브리즈힐 토지임대부주택의 토지임대료 평가방법 관련 연구 발췌
  - 토지임대부 분양주택은 분양 공고일을 기준으로 하여 최초의 토지임대료가 결정되며 토지임대기간을 40년 이상으로 설정하고 있으므로, 통상적인 주택임대차 기간이 2년인 것과 비교할 때, 장기의 임대차기간이 예정되어 있으며, 최초의 분양공고일 기준 토지임대료가 기준이되므로 장기간의 임대차시장에 대한 분석을 요한다는 점에서 일반적인 임대사례비교법과 비교하여 특정시점의 1-2건의 임대사례만을 선정할 것이 아니라, 보다

면밀한 장기시계열 시장분석과 임대료 분석이 필요함.

- 한국부동산원 부동산통계정보시스템에서는 지역별 전월세 전환율과 아파트 기준 주택규모별 전월세 전환율, KB부동산 주택가격동향 조사에서 지역별(서울, 강북, 강남 기준) 부동산 통계가 각 상이하게 나타나는 바, 감정평가시에는 각 통계수치를 참조하되 감정평가대상 부동산의 특징 및 해당 지역의 시장 상황을 검토하고, 감정평가대상 지역의 전월세 데이터를 이용, 전월세 전환율 적정성 검증 등을 통하여 시장분석을 통하여 적정한 전월세전환율을 도출하여 적용하여야 할 것임.
- 토지임대부분양주택인 강남 브리즈힐 아파트에 적용할 전월세전환율의 경우 해당 부동산이 소재하며, 유사한 가격특성을 나타내는 대체 가능지역인 세곡동, 자곡동, 율현동의 전세가격과 월세가격과 시장특성을 분석한 결과 강남구 아파트 60~85㎡면적 기준 한국부동산원의 전월세전환율을 적용하는 것이 가장 적절한 것으로 분석되었음.
- 전월세전환율이 직접적으로 전월세 임대차자료를 기반으로 하여 추출되는 것으로 전월세간의 대체관계를 나타내고 있는 통계 자료이며, 주택임대차시장에서 보다 많은 비중을 차지하는 ‘전세가격’을 기준으로 하여 임대시장을 분석하는 경우에는 ‘전월세전환율’이 보다 시장을 잘 반영하는 활용성 좋은 지표가 됨.
- 비교적 부동산경기 하락시기였던 2013년도는 리츠평균수익률 대비 토지조성원가 기준으로 하는 공공사업시행자의 기대이율이 낮은 편이지만, 부동산경기 과열기인 2023년도는 리츠평균수익률 대비 높은 기대이율을 나타내므로 토지조성원가로 보유하면서 시장임대료를 기준으로 장기운용하는 경우에는 부동산경기 하락기에 대비한 완충 수단이 되면서도 공공사업자의 안정적인 수익을 보장할 수 있다는 것을 보여줌.

＜ 전월세 전환율과 각 기초가격별 기대이율, 리츠평균수익률 비교 ＞

연도별	전월세전환율 (%)	매매가격 기준 기대이율(%)	토지조성원가 기준 기대이율(%)	리츠 <sup>23)</sup> 평균수익률(%)
2013년	5.9%	3.8%	5.5%	9.2%
2018년	3.7%	2.0%	9.8%	4.4%
2023년	4.5%	2.0%	12.9%	5.2%

23) 한국리츠협회 연도별 리츠배당수익률(평균수익률), 리츠란 부동산투자회사법 제2조제1호에 따라 다수의 투자자로부터 자

- 토지조성원가에 기초한 토지임료 기준으로 산출된 기대이율은 대체로 예금이자율 및 전월세전환율 보다 높은 수준을 보이며, 특히 매매가격과 임대료가 상승하는 시기에 더 높은 수준으로 산출되는 바, 강제수용권과 용도변경을 통하여 저렴한 원가로 토지를 확보할 수 있는 권한을 갖고 있는 공공사업시행자가 택지개발사업을 통하거나 지가하락 시기에 낮은 가격으로 토지를 취득하여 장기적으로 운용하는 경우에는 시장이자율보다 월등히 높은 수익률로 토지자산을 운용할 수 있으며 특히 부동산가격 및 임대료가 폭등하는 시기에는 더 큰 수익률을 기대할 수 있거나, 공공의 역할에 걸맞는 시장조절기능을 기대할 수 있다는 것을 보여줌.

〈 기초가격별 기대이율 및 토지임대료 비교 〉

기초가격 산정방법	연도 별	타입 별	토지추정 가격(만원 )	기대 이율	토지임대료(만원)		비고
					연간임대 료	월임대료	
시장가치 (매매가격) 기준	2013년	74형	24,600	3.8%	935	78	가치대비 시장임대료 비율 적용
		84형	31,600	3.8%	1,200	1,00	〃
	2018년	74형	74,600	1.9%	1,417	118	〃
		84형	76,600	1.9%	1,455	121	〃
	2023년	74형	109,800	1.9%	2,086	174	〃
		84형	111,800	1.9%	2,124	177	〃
사용가치 (전세가격) 기준	2013년	74형	9,600	5.9%	567	47	기대이율은 전월세 전환율 적용
		84형	10,600	5.9%	626	52	〃
	2018년	74형	29,600	3.7%	1,100	92	〃
		84형	31,600	3.7%	1,170	98	〃
	2023년	74형	34,800	4.5%	1,570	131	〃
		84형	38,800	4.5%	1,750	146	〃
토지 조성원가 기준	2013년	74형	10,400	5.4%	561	47	가치대비 시장임대료 비율 적용
		84형	11,700	5.4%	633	53	〃
	2018년	74형	11,600	9.5%	1,100	92	〃
		84형	13,100	9.5%	1,243	104	〃
	2023년	74형	12,800	12.8%	1,634	136	〃
		84형	14,400	12.8%	1,845	154	〃

금을 모아 부동산 및 부동산관련 증권 등에 투자, 운영하고 그 수익을 투자자에게 돌려주는 부동산 간접투자기구인 주식 회사를 말함.

## 토론 3

**배문호 박사**

(前 LH 토지주택대학교 겸임교수,  
現 관악뿌리재단 이사장)

---

## 토론문

---

裴 文 鎬(전, LH토지주택대학교 겸임교수  
현, 관악뿌리재단 이사장)

### □ 시작하며

- 저는 1988년 1월, 제6공화국 헌법 전면개정과 대통령 직선제 시행 직후 제6공화국 출범과 동시에 대한주택공사(현 LH)에 입사하여 2023년 12월 정년퇴직하기까지 36년간 공기업인 LH에서 근무했습니다.
- 제5공화국 전두환 정부의 종말부터 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜(탄핵), 문재인 정부 등 7개 정부를 거쳐 윤석열 정부 초기를 직접 경험했습니다.
- LH는 토지와 주택이라는 특수한 공공재를 다루며, 공익적 역할과 동시에 ‘기업’으로서의 수익 창출이라는 이중의 책무를 지닌 조직입니다. 이 두 가치가 충돌할 때마다, LH의 사업 방향과 구조를 어떻게 조정해야 하는가 하는 문제가 반복적으로 제기되었습니다. 정부의 정책에 호응하는 공익적인 활동과 기업이기 때문에 동시에 이윤추구도 하면서 수익을 창출하여야 하는 숙명을 가지고 있는 것입니다.

### □ 땅(토지)은 누구의 것인가?

- 러시아의 대문호인 톨스토이(1828~1910)는 아주 특이한 소설을 하나 집필하였는데, “사람 에겐 얼마만큼의 땅이 필요한가?”라는 단편 소설입니다. 그 소설 속 주인공 바흐은 땅에 대한 소유욕이 아주 강한 사람입니다. 그의 욕망은 가능한 많은 땅을 소유하는 것입니다. 그러나 그 욕심으로 인하여 마침내 죽게된다는 내용입니다. 그 소설의 마지막 문장은 다음과 같습니다.

“바흐의 머슴이 달려가서 그를 부축해 일으키려 했으나 그의 입에서 피가 쏟아져 나왔다.

그렇게 쓰러져 죽고 말았던 것이다. 하인은 팽이를 집어들고 바흠의 무덤으로 머리에서 발끝까지 겨우 2m 10cm를 뚫다. 그것이 그가 차지할 수 있는 땅의 전부였다.”

- 이 이야기는 토지는 인간 삶의 기반이자 동시에 욕망과 불평등의 원천임을 상징적으로 보여줍니다.
- ‘인간에게 토지는 삶의 원천이자 부(富)의 근원’이라는 말이 있듯이 인간은 땅에서 태어나서 땅에서 묻히고 골분(骨粉)이 뿌려지면서 다시 땅으로 회귀합니다. 인간은 땅에 집을 지어서 주거문제를 해결하고 농토에서 농사로 식재료를 획득하며 살아가는 존재입니다. 토지는 주거와 생산을 위한 공간이지만 또 다른 일면이 있습니다. 바로 자본주의 시대에서는 부(富)의 축적수단으로 이용되고 있어서 **토지는 선과 악을 모두 갖춘 아누스의 얼굴**을 하고 있습니다.
- 이로 인해 토지의 소유와 이용을 둘러싼 갈등은 역사적으로 끊임없이 지속돼 왔으며, 대한민국 정부 역시 이를 조정하기 위해 여러 제도적 시도를 거듭해 왔습니다. 이제 이재명의 국민주권 정부도 이러한 문제를 해결해야 하는 숙명을 안고 있습니다.
- 8.15해방 후 신생 대한민국 정부는 토지 소유와 이용권 문제를 제대로 제도화하지 못하였고 농지(토지)개혁은 철저하게 시행되지 않았습니다. 이후 재산권 보장이라는 미명하에 토지사유제가 전면적으로 시행되었습니다. 일반 상품 재화와는 아주 다른 토지의 특수성은 무시되었습니다.
- 토지의 본질적 성격은 공공성이고 공공적이어야만 합니다. 정부는 토지를 공공재로 취급 하여야 하고 또 그것을 구체적으로 구현시켜야 합니다. 그 제도적 출발점은 “**공공토지 임대제**”입니다. **발제자의 공공토지임대제의 이론과 사례내용을 보면서 많은 공감을 보 냅니다.**
- 우리 사회도 경제적으로 산업화가 어느 정도 이루어지고 도시화가 급격히 이루어지면서 정치적으로 민주화가 되어 **국민들의 의사가 정치에 반영될 수밖에 없는 대통령직선제**가 시행된 이후 **공공이 토지와 주택을 임대하는 공공임대주택** 제도가 영구임대, 50년공공 임대, 국민임대, 행복주택이라는 이름으로 제공되었습니다. 노무현 및 이명박 정부에서는 실험적으로 **토지임대부 분양주택**을 공급하기도 했지만 보편화되지 못했습니다. 가장 큰 이유는 정부의 의지 부족이라고 봅니다.

#### □ 토지소유권 관념은 정당한가?

- 토지정책은 3가지 정책적 패러다임이 있습니다. 경제적 측면(사유화 · 상품화), 계획적 측면(도시화 · 계획화), 공공적 측면(이익배분의 합리화)으로 나눌 수 있습니다. 현재 우리 사회는 대부분의 부동산 재산세가 형식적으로만 존재하고, 토지에서 발생하는 불로소득이 소유자에게 집중되는 구조를 벗어나지 못하고 있습니다.
- “토지소유권 관념은 정당한가?”라는 화두를 던져봅니다. 원시 공산사회에서는 토지는 모든 사람들의 공동소유였습니다. 그들은 그들의 공유지에서 사냥하고 수렵하고 자연이 인간에게 준 산물들은 채취하며 살았습니다. 중세 봉건사회에서 토지는 지배층인 영주들의 전유물이었습니다. 근대국민국가라는 개념이 생겨나면서 토지는 재산권으로서 개인의 절대적인 소유권 관념이 지배적이었습니다.
- 해방 후 대한민국은 토지사유제를 헌법적으로 보장했지만, 토지의 공공재적 성격을 충분히 제도화하지 못했습니다. 농지개혁은 제한적으로 시행되었고, 도시 토지는 급속한 사유화의 길을 걸었습니다.
- 토지소유권에 대한 관념은 역사적 환경, 사상과 이념에 따라 달라져 왔으며 향후에도 달라질 수 있습니다. 절대불변의 진리는 아닙니다. 토지소유권은 정치, 경제, 사회제도의 교집합입니다. 제도적 보장일 뿐이지 천부적인 관념은 아닌 것입니다.
- 영국의 철학자 존 로크(1632~1704)는 토지는 하늘이 인간에게 부여한 시해물로 생각하고 이를 만민이 공유하여야 한다고 생각하였습니다. 그는 노동가치설에 입각하여 제한적인 사적 소유권만을 옹호했습니다. 영국의 혁명가 토마스 스펜서(1750~1814)는 인간의 진정한 자유와 권리를 향유할 수 있도록 토지를 공동으로 소유하고 운영과 관리는 민주적으로 운영하자는 주장을 하기도 했습니다.
- 우리는 헌법 제23조와 민법에 의하여 재산권의 보장과 제한이 이루어지고 있습니다. 민법 물권편은 소유권을 중심으로 하여 정립되어 있습니다. 토지사용권은 채권편인 임대차 부분에 명시되어 있습니다. 물권이 채권에 우선합니다. 토지소유권이 토지사용권인 토지 임대차보다 우선합니다. 그리고, 요즘은 채권이 물권화되는 경향이 있습니다. 주택임대 차보호법으로 주택 사용권인 주택임대차가 주임법으로 물권화되었습니다. 하지만 주택과 상가건물과 달리 토지임대차보호법이란 법은 없습니다.

#### □ 공공사업 명목으로 수용한 토지를 매각하는 현실과 문제

- 우리나라는 재산권 보장을 기반으로 하는 토지사유제를 원칙적으로 보장하고 있습니다. 이에 따라 국토 대부분이 개인과 기업 등 민간이 보유하게 되었고, 공공이 보유한 국공유지는 극히 일부분에 그치고 있습니다. 현재 국·공유지는 전국토의 약 33%로, 싱가포르 (90% 이상)·대만·일본 등에 비해 현저히 낮습니다.
- LH의 재원은 정부의 출자금, 주택도시기금, 임대보증금과 임대료, 분양주택 및 분양대지의 분 양수익금으로 구성되며, 자금의 운영을 원활히 하기 위하여 채권이나 어음을 발행하고 있습니다. LH의 사업은 대부분 장기적으로 이루어지고 막대한 투자금이 투입됩니다. 하나의 사업이 수조 원하는 사업이 부지기수입니다. 해서 천문학적인 부채를 항상 안고 있습니다.
- LH, sh 등 공공기관들은 공공사업 명목으로 매수 또는 수용한 토지는 매각할 수 밖에 없습니다. 이러한 행위는 정당한가라는 문제를 떠나서 조직의 지속가능성을 위해서 당연히 하여 온 것입니다. 정부의 정책적 지시나 지방자치단체의 요청에 의한 국제적 인 사업에 LH가 마지못해 참여하는 수많은 공공적 사업은 이러한 분양수익을 가지고 지금까지 시행하여 온 것입니다.
- LH는 공공사업(주택 · 도로 · 철도 등)을 위해 토지보상법 절차에 따라 토지를 협의 매수하거나 강제 수용하지만, 막대한 개발비 회수와 부채 상환을 위해 대부분 택지를 매각해 왔습니다. 이 구조는 단기적으로는 재정 유동성을 확보하지만, 장기적으로는 공공이 확보한 토지를 민간에 환원시켜 **개발이익 사유화, 투기 조장, 주거비 상승**이라는 부작용도 나았습니다. 발제자들이 지적했듯, 이는 LH의 설립 목적(주거 안정 · 부동산 시장 안정)과 상충합니다
- 최근 국민주권정부라는 슬로건을 내건 이재명 대통령은 “**LH가 택지를 조성해 민간에 매각하는 구조에 근본적으로 문제가 있다.**”라고 언급했습니다. 이에 발제자는 ‘LH 택지 매각 방식의 문제와 개혁 방안’을 주장하여 공공개발한 택지매각 방식의 문제를 지적하고, 임대형 토지공급방식의 장점을 내세우면서 LH의 택지공급 방식이 분양에서 임대로의 전환이 한국사회 부동산 개혁의 동력이 될 수 있다고 주장합니다. **일견 타당한 측면도 있습니다.**



## □ LH의 사업구조와 지속가능성

- 이재명 대통령의 LH 사업구조에 대한 이해가 편향적인 듯 보입니다. LH의 사업구조는 전체적으로 파악해야 하며, 단순히 택지개발사업 측면만 보면 곤란합니다.
- 「한국토지주택공사법」 제8조는 토지의 취득·개발·비축·관리 및 임대 등 토지를 비축하고 임대할 수 있도록 되어 있습니다. 또한, 토지임대부 분양주택사업도 할 수 있게 명시되어 있습니다. 적어도 법적으로는 택지를 매각하지 않고 임대하면서 주택사업 등 공공사업을 할 수 있도록 되어 있는 것입니다. 특히, 토지임대부 분양주택은 토지공사와 주택공사를 통합하면서 통합의 명분으로 정부와 정치권이 내세운 사업이었습니다. 그러나 LH는 이 사업을 거의 하지 않습니다. 그 구성원들은 이러한 사업을 반대하는 경향이 있습니다.
- 토지임대를 전제로 하는 사업은 임대관리 품이 많이 들고 조직의 이익에 도움이 되지 않는다고 생각합니다. 토지를 분양하고 투자금을 바로 회수하면 회사의 경영에도 도움이 되고 업무도 심플하고 깔끔하게 마무리되기 때문입니다. 택지 매각은 투입 자금을 즉시 회수해 경영 안정에 기여할 수 있기 때문에 오랫동안 기본 사업방식이 되었습니다.
- LH는 택지개발사업, 주거복지사업 이외에도 개성공단 개발 등 대북사업, 민간이 도저히 할 수 없는 국가안보시설 건설(계룡대 건설), 주한미군기지이전사업, 하계 및 동계올림픽, 세계선수권대회, 국제엑스포 등 국제적 행사 시 선수촌 건설, 사회인프라시설 건설사업, 토지비축사업, 산업단지사업 등등 수많은 공공사업을 하고 있습니다. 이 많은 돈은 어디에서 오는가? 택지를 민간에게 매각한 돈으로 공공주택을 짓고 하지 않았는가?
- LH는 그 존재 자체가 국가안전망이고 사회안전망입니다. 200만 호 이상의 공공임대 주택공급 유지. 관리로 국민 주거안정에 기여하고 있습니다. 그리고 자유로, 제2자유로, 신분당선 지하철 건설도 LH가 판교지역 분양수익금으로 40%가량 투자했었죠. 이런 사업들은 국가에서 재정자금을 투입해야 할 사업임에도 LH의 개발이익을 무상으로 여기저기서 뜯어가서 시행한 사업이 아닌가요? LH는 손해 보면서 이러한 사업을 했었습니다. 공공성을 위하여~^^
- LH를 지속가능한 공기업으로 존속시켜 국민의 주거복지에 공헌하게 하는 방법은 LH 스스로 찾을 수는 없습니다. 더군다나 수많은 돈을 들여 공공수용하여 개발한 택지를 매각하지 않고 임대한다면 많은 자금이 매몰비용으로 처리되어 잠기게 됩니다. 이렇게 되면 한국사회의 주거안전망 역할을 하는 LH는 국민들의 주거복지에 기여할 수 없게 됩니다.

## □ 임대형 택지공급의 가능성과 부담가능한 주택 공급

- 임대형 택지공급은 택지를 매각하지 않고 장기 임대하여 지속적 지대 수입을 확보하고, 개발이익을 공공에 환원하는 제도입니다. 발제문에서 제시한 중국·싱가포르 사례처럼, 장기적으로 재정 안정성과 시장 안정에 기여할 수 있습니다
- 그러나 이를 위해서는 토지임대료를 일시 보증금 형태로 받거나, 토지개발 자원 마련을 위한 영구채 발행, 주택도시기금 장기 저리 대출 지원, 일정 부분 정부 재정 투입 등의 제도적 장치가 필요합니다.
- 이재명 정부는 토지임대부 분양주택을 건설하여 청약저축 가입자들에게 공급하든지, 김영삼 정부에서 공급했던 24평형 50년 공공임대주택을 건설하여 청약저축가입자들을 대상으로 적극 공급하여야 합니다. 당시 건설재원은 재정지원 50%, 국민주택기금 30%, 입주자 부담 20%이었다. 이 정도가 되어야 부담가능한 공공임대주택이 됩니다.
- 2025년 현재 서울의 보편적인 지역에서 국민평형이라고 하는 84㎡ 평형 아파트는 보증금 1억 원에 월세가 300만 원 가량 된다고 합니다. 이러면 대부분의 청년 신혼부부들은 주거비 부담이 과중하여 평생 내 집 마련 기회가 없어지게 됩니다. 현 사회구조, 주택공급시스템에서는 성실한 일반인의 내집 마련은 요원해지는 것입니다. 삶의 희망이 없어지는 것입니다. 절망적입니다. 현재 주택가격이 너무나도 높기 때문입니다. **정부는 집값 안정이 아니라 집값을 낮추는 정책을 펼쳐야 합니다.**
- 이명박 정부 등 역대 정부는 청약저축을 미성년자들을 포함한 1인 1청약통장을 권장하여 전국민으로 확대하여 수많은 서민들의 돈을 끌어 모아 전세자금대출로 갭투자를 방조하였고 그 결과 주택가격이 부담가능한 수준을 넘어서 투기가격이 보편화되었습니다.
- 무주택 청약자들의 희망인 청약저축 재원을 방만하게 활용하였으며 청약저축 대상자를 상대로 한 부담가능한 공공주택을 공급하지 않았습니다. 제대로 된 장기 공공주택을 공급하지 않았습니다. 이제는 50년 공공임대주택(24평)을 부활하여 공급해야 합니다. 3기 신도시에 집중적으로 공급해 봅시다. 수많은 무주택자들이 호응할 것입니다.

## □ 쟁점 3가지 정리

### - 재원 확보 방안

현재 LH는 재무구조가 매우 어렵습니다. 뚝아 터지기 직전입니다. 택지를 임대형 전환 시 매각대금이 유입되지 않아 초기 사업재원 확보가 어려워집니다. 매각대금으로 인한 현금 흐름 부족을 보완할 신규 재원조달 메커니즘이 필요합니다. 토지 영구채 발행, 장기 주택도시기금 대출, 초기 토지보증금 확대 등 새로운 재원조달방식이 필수입니다.

### - LH의 경영구조 개편

택지임대형 전환이 성공하려면 LH의 사업·재무 구조를 전면 재설계해야 합니다.

**장기수익중심 경영** : 단기 분양수익 대신 토지임대료·관리수익을 안정적 재원으로 확보.

**조직 전문화** : 토지 · 주택 임대관리 전문 인력과 시스템 강화.

**공공성 강화** : 개발이익의 사회 환원 비율 목표 설정 및 법제화.

부동산 경기 의존도를 낮추고, 임대형 구조에 맞는 장기수익·관리 중심의 조직 · 회계 체계를 구축해야 합니다.

### - 정책 일관성과 시장 수용성

택지임대형 전환은 장기정책이므로 정부·국회·지자체의 지속적 지원과 법제 보완(공공 토지임대차관리법 제정)이 필요합니다. 또한, 건설사 · 수요자가 임대형 택지를 외면하지 않도록 임대료 수준, 계약기간, 권리양도 조건 등을 합리적으로 설계해야 합니다.

- 정리하면, LH의 택지공급 방식을 임대형으로 전환하는 것은 단순한 공급방식 변경이 아 니라 토지정책, 재정구조, 조직문화, 법제도 전반을 재설계하는 국가적 프로젝트입니다. 단기 수익 감소를 감수하더라도, 장기적으로 국가 지속가능성과 국민 주거안정을 위해 반드시 논의해야 할 시점입니다. <끝>