

ISSUE PAPER

서울시, 지속가능한 저렴주택 공급 위해 공공분양주택 대안적 모델 도입 검토해야



서울연구원
The Seoul Institute

김호기 박은철 성수연

CONTENTS

01 공공분양주택 공급방식 둘러싼 논란 재점화

- 1_ '3기 신도시' 발표로 공공분양주택 새 모델 논의 활발
- 2_ 토지임대부·환매조건부 주택, 현실적인 한계에 직면

02 공공분양주택 공급, 자산기반복지 정책의 하나

- 1_ 중·저소득층 대상 적절한 주거권 보장, 자산형성 지원
- 2_ 소득 5·6분위 자가소유 지원 목적의 정책 수단 '기능'

03 선진국, 저렴주택 공급 위한 다양한 제도 시행

- 1_ 영국 지분공유제: 부분 구매 부분 소유 ... 초기부담 적어
- 2_ 미국 공동체토지신탁: 토지비용 분리해 저렴주택 공급
- 3_ 싱가포르 토지임대형 환매조건부: 과도한 시세차익 환수
- 4_ 각국의 제도 다르지만, 정책적 방향성에 '공통분모' 존재

04 도입 시기·지역별로 모델 간 비교우위 달라져

- 1_ 지분공유제·토지임대부 환매조건부 포함 4개 모델 분석
- 2_ 수분양자 부담경감·손익공유에서 모델별로 구조적 차이
- 3_ 지분공유제, 수분양자 비용경감 등 기준에 전반적 부합

05 공공분양주택 대안적 모델 도입 기본방향 제시

- 1_ 합목적성·사회경제 부담·실행 가능성 위주로 적정성 판단
- 2_ 유연한 제도설계 등 '지분공유제 도입' 3개 선결과제 도출

요약

‘3기 신도시 조성’ 계기 공공분양주택 공급방식 논란 재점화

국토교통부의 ‘3기 신도시 조성계획’ 발표를 계기로 최근 공공분양주택 공급방식을 둘러싼 논란이 재점화되고 있다. 2000년대 중반에 도입되었던 토지임대부, 환매조건부 주택이 결과적으로 양적 공급과 정책의 효과성 측면에서 큰 성과를 얻지 못했기 때문이다. 토지임대부 주택은 저렴한 주택을 공급할 수 있다는 장점이 있었지만, 사업 초기 재정부담이 크고 시세차익 환수를 위한 제도적 장치도 미비했다. 환매조건부 주택은 공공의 환매조건을 부여해 주택에서 발생하는 시세차익이 개인에 귀속되는 것을 방지하고자 했지만, 분양률이 15%에 그치며 자산가치 상승을 기대할 수 없는 분양주택의 수요가 극히 제한적일 수밖에 없는 현실을 체감하는 계기가 되었다.

대안적 모델 분석 결과, 지분공유제가 도입 우선 검토 대상

기존 토지임대부와 환매조건부 주택의 한계를 보완하기 위해 논의 중인 대안적 모델은 지분공유제, 토지임대형 지분공유제, 토지임대형 환매조건부, 손익공유형 환매조건부 등 크게 4가지로 구분된다. 이 연구는 해당 모델에 관한 이론적 고찰과 함께 서울시 내 사례지역 두 곳을 대상으로 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 결과적으로 지분공유제 도입을 우선적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단하였다. 비록 각각의 기준에서는 지분공유제에 비해 더 나은 결과를 보이는 모델이 있었지만, 해당 모델들은 도입 및 적용에 제한이 될 수 있는 현실적 한계나 부작용이 내재되어 있음을 확인할 수 있었다.

대안적 모델 성공하려면 국내 여건에 맞게 제도설계 필요

이 연구는 대안적 모델 도입 시 고려해야 할 종합적 판단기준으로 정책의 합목적성, 사회경제적 부담 가능성, 현실 적용 및 실행 가능성 등 세 가지를 제시하는 동시에 이런 기준들로부터 지분공유제의 도입을 위한 선결과제를 도출하였다. 향후 지분공유제를 성공적으로 도입하려면 국내 여건 및 서울시 실정에 적합하도록 제도를 설계하는 일이 우선되어야 하며, 시기적·지역적 특성을 감안한 선별적 도입과 함께 공공 또는 공모형 리츠를 활용한 직접 사업이 가능하도록 법·제도적 여건 마련이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

01 공공분양주택 공급방식 둘러싼 논란 재점화

1_‘3기 신도시’ 발표로 공공분양주택 새 모델 논의 활발

최근 서울수도 서민주거 안정 위해 공공분양주택의 새 모델 도입 검토 중

2019년 국토교통부는 수도권 30만 호 주택 공급을 목표로 남양주, 고양, 인천 계양, 부천 등 ‘3기 신도시 조성계획’을 발표하였고, 이를 계기로 공공분양주택 공급방식을 둘러싼 논의가 다시 시작되고 있다. 2019년 경기도 의회에서 토지임대형 환매조건부 주택분양정책 도입 촉구 건의안이 발의되었으며, 도 의회는 토론회 등 공론화 과정을 거쳐 국토교통부 등 관계부처와 협의할 계획임을 밝혔다.¹ 같은 해 8월, 한국토지주택공사(이하 LH공사)는 3기 신도시 내 이익공유형 분양정책 도입 가능성을 시사하였으며, 최근 서울수도 서민주거 안정의 하나로 새로운 공공분양주택 모델의 발굴·적용 가능성을 검토 중이다.

경인일보	한겨레
[경기도발 '환매조건부 분양제'] 투기세력 방지' vs '포플리즘 정책'... 파급력에 엇갈린 시선 김성주 기자 발행일 2019.12.05 목요일 분양가 낮춰 저출산 해결 등 '기대' 많은 예산 필요 '현실성 없다' 의견 "20~30% 라도 도입... 긍정적 영향" 경기도발 '토지임대형 환매조건부 주택분양정책'이 경기도의회의 요구대로 3기 신도시부터 적용된다면 건설·부동산업계에 상당한 파급력을 가져올 것이라는 관측이다. 부동산 투기 세력을 걷어낼 수 있을 것이라는 낙관적인 전망과 함께, 건설경기 침체나 부동산 시장을 왜곡하는 결과를 가져올 것이라는 부정적인 의견도 이어지고 있다. 우선 토지임대형 환매조건부 주택분양정책을 찬성하는 측에서는 공공이 나서 민간으로부터 토지를 수용한 뒤 택지개발이 이뤄지는 것인 만큼 공공성을 유지할 수 있다고 주장한다. 특히 민간 건설사에 떨어지는 택지개발로 발생한 이익과 주택을 분양받은 개인이 누리는 부동산 시세 차익을 모두 공공이 다시 흡수할 수 있다는 점에서 주택이 주거의 기능만을 갖게 된다는 계산이다. 더 나아가 투기 수요를 막아 기업 등에 투자를 늘리면 경제가 활성화되는 효과를 거둘 수 있고, 내 집 장만의 문턱을 낮춰 저출산 문제까지도 해결할 수 있다는 주장을 펴고 있다. 경기도시공사 도시주택연구소가 최근 조성한 다산신도시에 토지임대형 분양주택을 도입했다면 공공분양주택의 분양가를 약 43%까지 떨어뜨릴 수 있었다는 연구결과가 이를 뒷받침하고 있다.	변창흠 LH 사장 "아파트 분양가 낮추고 이익은 공공과 나누자" 홍익 박종근 발행일 2019.08.22 목요일 변창흠 한국토지주택공사(LH) 사장이 아파트 분양가 낮추고 사후 이익은 공공과 나누는 환매조건부(이익공유형) 제도를 3기 신도시에 도입하자고 제안했다. 변 사장은 22일 세종시에서 연 국토부 기자단과의 오찬간담회에서 "부동산 중에서 완전한 자산 이익을 취하는 것도 있어야 하지만 반값에 사고 개발이익은 공공의 것으로 하는 그런 선택이 자유가 필요하다"며 환매조건부 제도를 "3기 신도시에도 적용해보면 좋겠다"고 제안했다. 변 사장은 "분양가를 시세의 60%로 했으면 개발이익은 반은 내놓고 반은 가져가고, 시세의 80~90%로 분양을 받았으면 이익을 다 가져가는 게 합리적이지 않겠느냐"며 "자가주택 상품의 다양화가 필요하다"고 덧붙였다. 엘에이치가 아파트를 지어 저렴하게 분양하되 나중에 엘에이치가 판매할 때는 최초 분양 할인율에 따라 시세차익을 차등적으로 집주인과 엘에이치가 나눠 갖는 방식이다. 환매조건부 분양 제도는 변 사장이 2000년대 초반 교수 시절부터 주장해온 것으로 2007년 경기 군부 자구에서 350호가 시범 공급됐지만 큰 성과를 보진 못했다. 전매금지 기간이 10년이었고 20년 이후에는 자율매각이 가능했지만 10~20년 기간 안에 환매하면 최초 분양가에 경기에금을 가산해주는 방식이었다. 변 사장은 "시범사업을 서너개로 늘려 판교 같은 곳에서 했으면 대박이 났을 수 있다"며 "저는 (환매조건부 도입을 주장하는) 그 생각은 변하지 않았다"고 밝혔다. 변 사장은 이어 "공권력을 이용해서 토지를 강제수용한 뒤 도시계획 절차를 통해 얻은 개발이익을 특정인이 독점하는 것은 과하다"며 "[환매조건부] 도입을 위해 국회와 국토부를 다니며 설득하고 있고 공론화 노력을 하고 있다"고 덧붙였다. 변 사장은 민간택지 분양가 상한제가 적용될 아파트를 부득이한 사유로 전매제한 기간(최장 10년) 안에 엘에이치가 사들일 때는 거주 기간을 감안해 매입가격을 결정해야 한다고 밝혔다. 변 사장은 "거주 기간이 길수록 매매가격과 시세의 차액이 적을수록 전매금액을 높게 책정해야 한다"며 "전매하는 분들은 특별한 사유가 있을 텐데 수용액을 높이는 조치가 필요하다고 본다"고 덧붙였다. 김태규 기자 dokbul@hani.co.kr

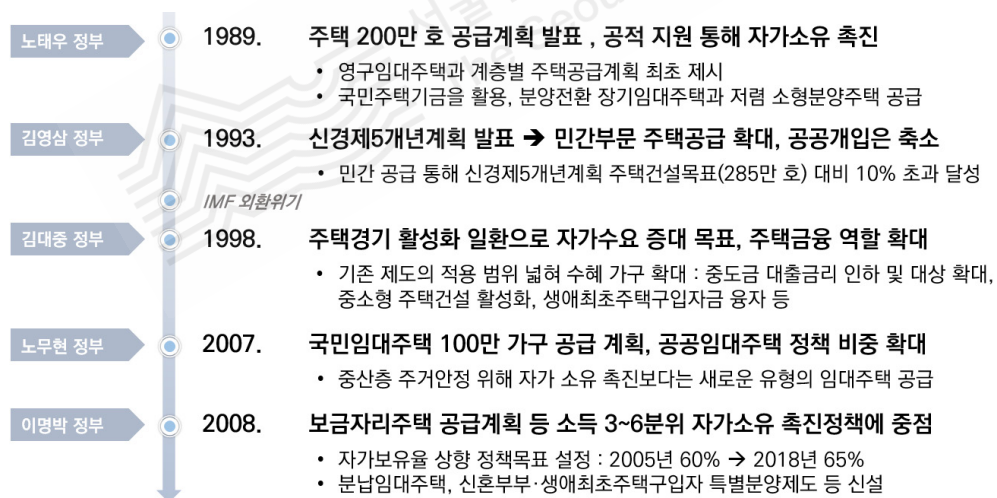
자료: 경인일보, 2019.12.5., "[경기도발 '환매조건부 분양제'] 투기세력 방지' vs '포플리즘 정책'... 파급력에 엇갈린 시선"; 한겨레신문, 2019.8.22., "변창흠 LH 사장 '아파트 분양가 낮추고 이익은 공공과 나누자'"

[그림 1] 최근 공공분양주택 공급방식을 둘러싼 논의의 예

중산층에 저렴주택 공급 목적 도입 ... 2000년 이후 임대·소유 중간형태 등장

공공분양주택은 공공주택특별법 제2조 제1호에 따라, 중앙정부, 서울시, 한국토지주택공사, 서울주택도시공사(이하 SH공사)가 주택도시기금 등을 지원받아 건설·공급하는 전용면적 85㎡ 이하의 공공주택 중 수분양자에게 소유권을 이전하는 주택을 말한다. 공공분양주택은 불완전 경쟁 상태에 있는 주택시장에 공공이 개입하여 시장 불균형을 해결하고 서민 주거 안정화에 기여하기 위한 목적으로 공급되고 있다.²

우리나라 공공분양주택이 본격적으로 공급되기 시작한 것은 1980년대 후반 노태우 정부가 주택의 양적 공급 확대를 위해 ‘주택 200만 호 공급계획’을 발표하면서부터라고 볼 수 있다. 이 계획은 ‘영구임대주택’과 ‘계층별 주택공급계획’을 처음으로 제시하였는데, 특히 공공분양주택 정책과 관련해서는 국민주택기금을 활용하여 중산화가능계층을 대상으로 하는 분양 전환 장기임대주택과 상대적으로 저렴한 소형분양주택을 공급했다는 점에서 주목할 만하다.³ 이후 정부 차원에서 주거복지에 대한 정책적 비중은 점차 증가했지만 저소득가구의 주거불안 문제를 해결하는 데 초점을 두면서 공공분양주택보다는 공공임대주택 정책이 주로 추진되었다. 중산층의 주거안정을 위해서도 새로운 유형의 공공임대주택을 공급하는 정책이 주로 추진되었다.



자료: 남원석, 2009, “자가소유촉진정책의 평가와 향후 과제”, 한국주택학회 발표자료의 내용을 토대로 재구성

[그림 2] 중앙정부 차원의 공공주택 공급정책 흐름과 변화

2006년 정치권에서 중산층과 서민층을 위한 ‘반값 아파트 공급’에 합의하면서 공공분양주택 공급 방식을 둘러싼 논의가 활성화되었고, 시세차익 환수 기능을 강화할 목적으로 임대와 소유의 중간적 형태를 띠는 공공분양주택이 등장했다. 새로운 유형의 공공분양주택을 공급하기 위해 관련 법제도 정비도 이루어졌다. 2007년 주택법을 개정하여 토지임대부 분양주택,

2 김호기, 2013, “공공에 의한 주택공급이 민간의 주택공급에 미치는 영향: 국내 주택시장의 구축효과에 관한 실증연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

3 남원석, 2009, “자가소유촉진정책의 평가와 향후 과제”, 한국주택학회 발표자료.

환매조건부 주택의 운영조항을 신설하고, 같은 해 10월 군포 부곡지구를 환매조건부 주택 시범사업 대상지로 선정하였다. 한편 2008년에는 ‘보금자리주택 공급계획’을 발표하면서 지분을 단계적으로 취득해 자가를 소유하는 방식인 분납임대주택이 도입되었다.

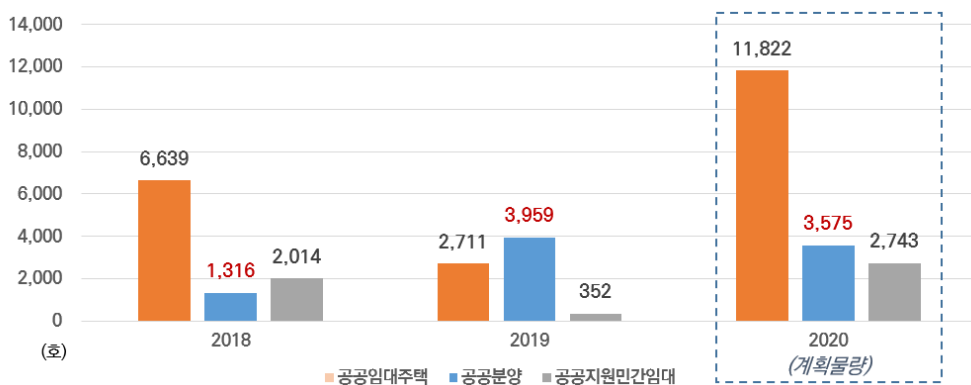
2009년 4월, 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법(토지임대부분양주택법)을 제정하면서⁴ 2011~2012년간 서초 우면 5단지, 강남 자곡단지 등 총 3개 단지에 토지임대부 주택이 공급되었다. 2016년 토지임대부분양주택법을 폐지하면서, 토지임대부 분양주택 관련 사항은 주택법에 명시하고 있다.

[표 1] 2000년 이후 공공분양주택 관련 정책 흐름

시기	주요 내용
2006.12.	여야 ‘반값 아파트’ 본격 공급 발표
2007.04.	토지임대부 분양주택, 환매조건부 주택 운영조항 신설(주택법 개정)
2007.10.	군포 부곡지구 환매조건부 주택 시범사업 선정
2008.09.	보금자리주택 공급계획을 통해 분납임대주택 발표
2009.04.	토지임대부 분양주택 공급 촉진을 위한 특별조치법 제정(주택법 내 관련 조항 삭제)
2011~2012	서초 우면, 강남 자곡 등 토지임대부 주택 공급
2016.08.	주택법 개정, 토지임대부 분양주택 재도입(토지임대부분양주택법 폐지)

서울시는 2018~2019년간 총 1.7만 호의 공공주택을 공급하였으며, 이 중 공공분양주택은 5,300호 규모로 전체 공공주택 공급 물량의 31%를 차지한다. 2020년 공급계획에 따르면 고덕 강일, 위례 등 5개 지역에 서울주택도시공사가 공공분양주택 총 3,500호를 공급할 예정이다.⁵

서민 주거안정에 목표를 두는 정책기조 하에서 지금까지 공급되었던 공공분양주택 모델의 특징과 한계를 검토하고, 최근 새롭게 논의되고 있는 공공분양주택 모델을 살펴볼 필요가 있다. 이 연구는 대안적 모델별 장단점, 현실 적용 및 실행가능성 등을 비교 검토하여 서울에 주는 시사점을 제시하고자 한다.



자료: 국토부 보도자료, 2020.3.27., “이사 계획 전 미리 확인하세요, ’20년 공공주택 입주자모집 계획”

[그림 3] 2018~2019년 서울시 공공주택 공급실적과 2020년 공급 계획 물량

4 종전 주택법 내 관련 조항은 삭제하였음

5 국토부 보도자료, 2020.3.27., “이사 계획 전 미리 확인하세요, ’20년 공공주택 입주자모집 계획”

2_토지임대부·환매조건부 주택, 현실적인 한계에 직면

토지임대부: 토지 불로소득 차단 기능 ... 공공 초기 재정부담·'로또분양' 문제 야기

토지임대부 주택은 “토지소유권은 사업시행자인 공공이 보유한 상태로 주택소유권은 수분양자에게 이전하는 주택”으로, 주택법 및 동법 시행령에 정의 및 토지임대료, 임대차 관계 등의 법적 근거를 명시하고 있다. 주택의 분양가는 기본형 건축비를 기준으로 분양가 상한제를 적용해 산정한다. 토지는 임대방식으로 40년간 사용할 수 있으며, 수분양자의 75%가 동의하는 조건으로 추가 40년을 연장할 수 있다. 토지 사용에 따른 임대료는 공공택지 조성원가 또는 감정가액(공공택지 외)에 3년 만기 정기예금의 평균 금리를 적용하여 산정하도록 규정되어 있다.

[표 2] 토지임대부 주택 관련 법제도 검토

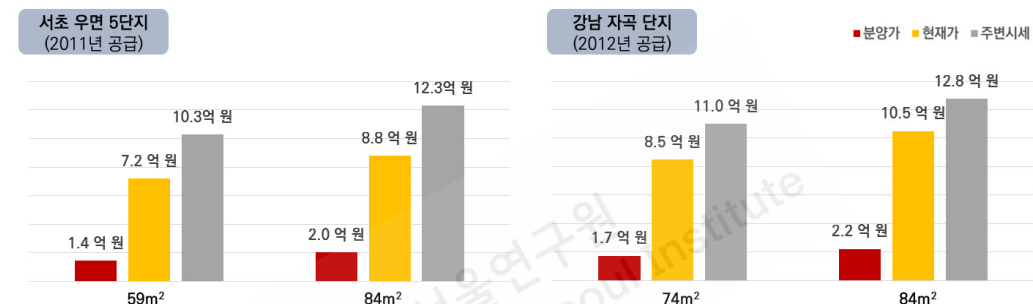
구분		주요 내용
주택법	제2조 (정의)	- 토지의 소유권은 건설사업을 시행하는 자가 가지고, 건축물 및 복리시설 등의 소유권은 주택을 분양받은 자가 가지는 주택
	제78조 (임대차 관계)	- 토지의 임대차기간은 40년(소유자 75% 이상 갱신 청구 시 40년 연장) - 임대차기간에 지상권이 설정된 것으로 간주
	제79조 (재건축)	- 주택의 소유자는 토지소유자의 동의를 받아 재건축이 가능하며, 토지소유자는 정당한 사유 없이 거부 불가 - 토지소유자와 주택소유자가 합의한 경우, 토지임대부 분양주택이 아닌 주택으로 전환 가능
주택법 시행령	제81조 (토지임대료 결정 등)	- 월별 토지임대료는 해당 택지의 조성원가(공공택지) 또는 감정가액(공공택지 외)에 3년 만기 정기예금 평균이자율을 적용한 금액을 12개월로 분할한 금액 이하 - 토지소유자는 토지임대료에 관한 약정을 체결한 후 2년이 지나기 전까지는 임대료의 증액 청구 불가 - 2년 이후 증액 청구 시 시군구의 평균 지가상승률을 고려하여 증액률을 산정하되, 5%를 초과할 수 없음
	제82조 (토지임대료의 보증금 전환)	- 토지임대료의 보증금 전환 시 적용되는 이자율은 은행의 3년만기 정기예금 평균이자율 이상이어야 함

수분양자는 주택 건물의 분양가격만 지불하고 토지에 대해서는 임대료를 부담하기 때문에, 상대적으로 저렴한 가격에 주택을 소유할 수 있다. 따라서 무주택자의 주거 안정에 이바지하고, 자산가치 상승 기회를 제공한다는 측면에서 모델의 도입 목표에 부합하는 긍정적 효과가 있다.

공공과 공급주체 입장에서는 계획적인 통제가 가능하고, 공공임대주택 공급에 비해 관리 부담이 적은 장점이 있다. 또한, 투기의 원천이 되는 지가 상승에 따른 불로소득을 차단하고,

토지 개발에 따른 이익을 공공이 환수할 수 있는 긍정적인 측면도 있다. 다만 주택의 분양가는 초기에 회수할 수 있지만, 토지비용은 장기간에 걸쳐 회수하기 때문에 사업 초기 공급 주체의 재정부담이 가중되는 한계가 있다.

서울에는 LH공사가 서초 우면(358호, 2011년), 강남 자곡(402호, 2012년), 마천 3·4단지(42호, 2019년) 등 총 3개 단지, 802세대의 토지임대부 주택을 공급하였지만,⁶ 분양 이후 약 4배의 가격이 상승해 주변 시세에 가까워지면서 최초 분양자에게 개발이익이 귀속되는 문제가 나타나고 있다. 전매제한 기간이 5년으로 짧고, 토지임대료가 조성원가로 산정되어 지나치게 저렴해 이른바 ‘로또분양’ 문제가 지적되고 있어, 시세차익 환수기능을 강화하기 위해 전매제한 기간, 임대료 기준 등 관련 제도개선을 검토할 필요가 있다.



자료: SH공사 내부자료

[그림 4] 토지임대부 주택 분양가와 현재가 및 주변 시세 비교: 서초 우면·강남 자곡 사례

환매조건부: ‘공공에 환매조건’ 투기수요 차단 … 실수요자 외면해 적용에 한계

환매조건부 주택은 그동안 공공주택이 민간 공급 주택과 동일하게 상품화된 주택을 양산해 왔다는 인식에서 제안되었다.⁷ 공공이 택지를 개발하고 주택을 건설·분양하되, 공공이 환매권을 보유하는 방식이다. 환매 시 공공부문이 매입하는 가격은 분양 시점에 미리 정한 가격을 기준으로 하거나, 최초 분양가에 정상 이자율(국고채 수익률 등)만을 가산하는 방식으로 결정하게 된다.

수분양자는 상대적으로 저렴하게 내 집을 마련하여 안정적인 거주를 보장받을 수 있고, 공급 주체인 공공은 토지임대부 방식과 마찬가지로 관리·운영 부담을 줄일 수 있다. 다만 환매조건부 주택은 분양가격이 시세에 비해 낮게 책정되기 때문에 공급자 측면에서 사업 초기 부담금이 늘어날 수 있고, 이는 공급물량을 확대하는 데 걸림돌로 작용할 수 있다. 또한 환매 시 가격을 사전에 확정된 상태에서 주택가격이 하락하게 되면 공공이 재정 부담을 떠안게 될 우려가 있다.

6 마천 3·4단지는 기존 무허가 철거민의 이주용 주택 공급을 위한 사례로 여타 단지와 차이가 있음.

7 변창흠·안균오, 2006, “환매조건부 주택분양제도의 도입타당성과 제도화 방안”, 대한국토도시계획학회 세미나자료집 통권 45호.

환매조건부 주택은 수분양자가 주택 소유에 따른 시세차익을 얻을 수 없는 구조이기 때문에 투기적 수요에 따른 매입을 원천적으로 방지할 수 있지만, 이 때문에 입주 수요가 제한되어 정착에 어려움이 예상된다. 실제로 2007년 10월 군포 부곡지구가 환매조건부 주택 시범사업지구로 선정되어 전용 74~85㎡ 규모의 주택 총 415세대가 공급되었는데, 분양률은 15%에 불과했다. 분양가가 2.2억~2.5억 원 수준으로 일반 분양가 대비 90%의 높은 가격이 책정되었을 뿐 아니라, 환매 20년, 전매제한 10년 조건으로 인해 대다수 실수요층이 외면한 것을 알 수 있다.

환매조건부 주택 관련 법 조항은 2007년 주택법을 개정해 신설된 이후 2년만에 폐지되어, 현행법상 근거 조항은 미비하다. 지방공기업법 및 민법에 따라 서울시의 환매조건부 주택 공급은 법적으로 제한되어 있는 실정이다. 현 시점에서는 환매권의 법적 기반을 마련할 필요가 있기 때문에, 단기간에 적용하는 데는 한계가 있다.

[표 3] 환매조건부 주택 관련 법제도 검토

구분	주요 내용
주택법 제38조의 5 (토지임대부 및 환매조건부 주택 등의 공급)	- 주택의 입주자가 최초로 주택공급계약을 체결할 수 있는 날부터 20년 이내 처분하는 경우, 사업주체가 환매하는 것을 조건으로 분양하는 주택 - 이 경우, 환매에 관한 민법 제591조 및 제593조부터 제595조까지의 규정은 적용되지 아니함
주택법 시행령 제42조의 14 (환매기간 및 환매가격)	- 분양주택의 공급가격에 환매일까지 은행의 1년 만기 정기예금 평균이자율을 합산한 금액과 환매일과 가장 가까운 시점에 공시된 공동주택가격 중 낮은 금액
지방공기업법 제65조의 5 (채무보증 계약 등의 제한)	- 공사는 다음 각 호에 해당하는 계약을 체결할 수 있다. 1. 채무에 대한 상환 보증이 포함된 계약 2. 공사의 자산 매각 시 환매를 조건으로 하는 계약 3. 주택 건설 및 토지 개발 등의 사업에서 미분양 발생 시 미분양 자산에 대한 매입 확약이 포함된 계약
민법 제591조 (환매기간)	- 환매기간은 부동산은 5년, 동산은 3년을 넘지 못한다. - 환매기간을 정한 때에는 다시 이를 연장하지 못한다. - 환매기간을 정하지 아니한 때에는 그 기간은 부동산은 5년, 동산은 3년으로 한다.

주: 주택법 및 주택법 시행령의 해당 조항은 2007년 신설되어 2009년 폐지되었음

기존 공공분양주택 모델의 장점 활용, 단점 보완 가능한 대안 모색할 시점

2000년대 중반 추진되었던 공공분양주택 모델은 양적 공급과 정책의 효과성 측면에서 큰 성과를 얻지 못했다. 토지임대부 주택은 토지분을 제외한 주택만을 분양하여 저렴한 가격에 공공주택을 공급한다는 장점이 있었지만, 공공의 사업 초기 재정부담이 크고 시세차익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 미비했다. 환매조건부 주택은 매각 시 공공기관에 환매하는

것을 조건으로 저렴주택을 공급하고자 했지만, 당시 시범사업지구의 분양가가 예상보다 높은 수준에서 책정되었을 뿐 아니라, 사업 구조상 소유자가 자산가치 상승을 기대할 수 없기 때문에 수요가 제한적이었다. 공급 측면에서도 분양가를 시세보다 저렴하게 책정하기 위해서는 초기 재정부담이 가중되는 한계가 있다.

최근 서울의 여건 변화를 고려하여 대안을 모색하되, 기존 정책의 단점은 보완하고 장점을 활용하는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있다.

[표 4] 토지임대부 및 환매조건부 주택 특징과 한계 비교

구분	토지임대부	환매조건부
개념	- 토지는 공공이 소유 또는 임대, 수분양자에게 지상의 주택만 분양	- 공공이 저렴한 가격으로 주택 분양, 매각 시 공공기관에 환매 조건
특징	- 주택분만 분양하여 저렴주택 공급 가능 - 공공토지 사용에 대한 사회적 인식이 선행될 필요	- 환매를 통해 시세차익을 원천적으로 봉쇄(투기수요 차단)
한계	- 토지매입 사업 시 초기 재정부담 - 재건축 시 토지 반환 등 민원 우려 - 시세차익 환수방안은 미흡	- 자산가치 상승 기대 제한으로 현실 적용에는 한계(입주수요 제한적)

02 공공분양주택 공급, 자산기반복지 정책의 하나

1_중·저소득층 대상 적정한 주거권 보장, 자산형성 지원

공공분양주택은 자가소유 지원 정책수단 ... 스스로 자산 축적할 수 있도록 장려

최근 사회적·경제적으로 양극화와 불평등이 심화되면서, 자산기반의 격차가 소득 기반의 격차 확대에 영향을 미치는 구조적 문제에 직면하고 있다. 자가소유의 접근성 제약은 이런 양극화를 더욱 심화시키거나 고착화시킬 우려가 있다. 이에 따라 해외 주요 국가에서는 중산층 이하 가구를 위한 저축, 주택, 연금 등 자산기반의 복지(asset-based welfare)에 중점을 두고 관련 정책을 추진하고 있으며, 복지정책의 하나로 자가소유를 통한 자산형성을 유도하고 있다. 여기에는 공적 주택담보대출, 대출이자 보조, 세제 지원, 자가수당 지원, 임대주택 불하 등이 포함된다.

이론적으로 공공분양주택은 자산기반복지 정책의 하나로 사회적 편익을 높이는 역할을 한다. 공공임대주택 입주 기준에 부합하지 않으면서 시장에서 주택을 마련하기도 어려운 중·저소득층을 대상으로 적정 주거서비스를 보장하고 자산형성을 지원하는 역할을 한다. 김용창(2013) 등 관련 선행연구에 따르면, 자가소유를 자산기반복지 정책의 하나로 보는 것에 대해 정책적 차원(asset-based welfare policies)과 가구의 전략적 선택 차원(household strategy) 등 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다(Toussaint and Elsinga, 2009).⁸

먼저, 정책적 차원은 사람들이 시혜적 복지에 의존하는 것이 아니라 스스로 자산을 축적할 수 있도록 장려하는 것이 바람직하다는 관점이다. 대표적으로 영국은 자가소유가 노년기 연금(pension) 역할을 할 수 있다고 보고, 주택을 복지국가의 다른 기둥(additional pillar of welfare system)으로 삼고자 했다. 이에 구매권, 지분공유, 주택구매 제도 등을 활용해 공공임대주택 공급을 촉진하고, 저당 대출 확대 등의 정책으로 자가소유를 유도하거나 장려하고 있다(Doling and Ronald, 2010b; Groves, Murie, and Watson, 2007; Toussaint and Elsinga, 2009; Rowlingson, 2006).

8 이론적 배경의 내용은 김용창(2013)의 내용을 중심으로 관련 선행연구의 내용을 추가하여 요약·재구성하였음

공공분양주택 공급으로 정부의 부족한 공적 지원·연금 등 대체효과도 기대

가구의 전략적 선택 차원의 접근은 가구주가 자가소유를 토대로 부족한 정부의 공적 지원과 연금 등을 대체할 수 있다는 관점으로, 관련 연구의 내용을 살펴보면 다음과 같다. Kemeny(1981)와 Castles(1998)는 주요 경제협력개발기구(OECD) 국가의 자가보유율이 정부의 복지 수준과 상반관계가 있음을 밝혔는데, Castles(1998)는 높은 자가보유율이 낮은 복지 수준을 어느 정도 보상할 수 있기 때문이라고 설명하고 있다. 이후 Kemeny(2005)는 복지에산 감축이 개인 차원의 자구대책 강구로 이어진다고 하는 ‘자가보유와 개인화 가설(Home Ownership and Privatisation Hypothesis)’에 주목하고, 공적 지원이 줄어들게 되면 노후보장을 위해 저축에 의존하는 것보다 자가주택을 소유하는 것이 나은 선택이 될 수 있다고 언급하였다. 이 밖에도 Doling and Ronald(2010)는 자가보유의 연금 대체효과에 주목하였으며, Overton(2010)도 노인가구가 주택을 담보로 한 역모기지 등을 이용해 연금 부족을 보완하고 있음을 확인하였다. 국내 연구도 고령화 대응, 공공임대주택 공급 및 주거비 지원을 위한 재원 부족, 유지관리 어려움 등을 감안할 때 임대주택 확대와 함께 적정 수준의 자가점유 촉진책을 병행할 필요성을 제기하고 있다(우윤석, 2015).

이처럼 공공분양주택 공급으로 중산층 이하 가구의 자가소유를 지원하는 정책에 대해서는 다양한 견해와 쟁점이 존재한다. 먼저, 저소득층이나 소득 제한이 있는 수요 적정성을 향상 시키고, 점진적 또는 실질적인 자산 축적의 기회를 제공할 수 있다는 점은 긍정적이다. 이를 통해 주택 소유자의 만족감이나 자존감 증대 효과를 기대해볼 수 있다. 최근 연구에서는 공공의 재정부담을 가중시키지 않으면서 고령화시대에 필요한 자산기반형 복지를 실현하는 정책수단 가능성도 확인할 수 있다.

이와 반대로, 경제적 여유가 충분하지 않은 저소득층은無理하게 주택을 구입하게 되면 과도한 부담으로 삶의 질이 떨어질 수 있다. 공공분양주택 공급 정책이 확대될 경우, 상대적으로 기존의 공공임대주택 공급, 임대료 보조정책 등이 상대적으로 위축될 가능성도 제기된다.⁹ 만약 시장의 여건 변화로 주택가격이 하락하게 되면 사회·경제 전반에 큰 영향을 미칠 우려도 있는데, 이는 2008년 글로벌 금융위기를 촉발했던 미국의 서브프라임 모기지 사태를 통해서도 경험한 바 있다. 공공분양주택 공급 정책의 긍정적, 부정적 측면을 충분히 고려하여 기존 모델을 진단하고, 새로운 대안을 검토할 필요가 있다.

[표 5] 이론적 측면에서 검토한 공공분양주택 공급의 기대효과와 한계

긍정적 측면	부정적 측면
- 저소득층이나 소득 제한이 있는 수요자의 주거 적정성 향상 - 소유자에게 점진적·실질적 부의 축적 기회 제공 - 은퇴 이후 주택연금 등 활용을 통한 생계 안정 효과	- 경제적 여유가 없는 저소득층은 주택구입에 따른 과도한 금전적 부담으로 삶의 질 저하 우려 - 주택가격 하락 시 사회·경제 전반에 영향 우려

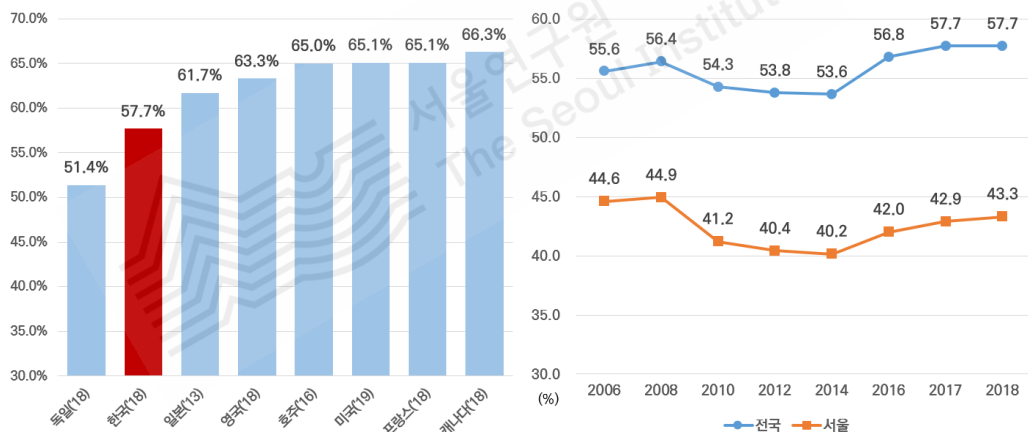
9 남원석, 2009, “자가소유촉진정책의 평가와 향후 과제”, 한국주택학회 발표자료.

2_소득 5·6분위 자가소유 지원 목적의 정책 수단 ‘기능’

2018년 서울시 자가보유율은 48%, 자가점유율은 43%로 ‘전국 최저 수준’

우리나라의 자가점유율은 57.7%로 미국, 영국 등 주요 국가에 비해 낮은 수준이며, 특히 임대주택 정책이 발달한 독일을 제외하고 가장 낮다. 그중에서도 서울은 전국에서 가장 낮은 자가보유율과 자가점유율을 나타내고 있다. 2018년 기준 서울시의 자가점유율은 43%로 전국 평균인 57.7%보다 약 15%p 낮고, 자가보유율도 48%로 전국 평균인 61%보다 매우 낮은 수준이다.

상대적으로 임대주택시장이 발달하지 않은 우리나라에서는 자산기반 주거복지정책의 하나로 자가 마련 촉진 정책을 펼쳐 주거불안을 일정 부분 해소시킬 필요성이 제기된다. 현재 서울시가 추진 중인 공공주택 공급 정책을 진단하고, 이를 바탕으로 서민의 주거안정을 위해 공공주택을 안정적으로 공급할 수 있는 새로운 모델을 검토할 필요가 있다.



자료: Trading Economics.

[그림 5] 주요 국가의 자가점유율

자료: 주거실태조사 행정구역별 점유형태, 각 연도.

[그림 6] 전국과 서울의 자가점유율(2006~2018년)

소득 5·6분위 가구는 공공임대주택의 정책 대상에서 상대적으로 소외돼

공공주택은 적절한 주거비를 책정하여 시민의 주거안정을 도모하는 가장 기본적인 정책수단이다. 따라서 서울시 중·저소득층의 주거안정 정책 현황을 살펴보기 위해서는 서울시 공공주택 정책 전반을 살펴볼 필요가 있다. 현재 서울시 공공주택 정책은 크게 주택지원형, 보증금지원형, 수요맞춤형의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

먼저, 주택지원형과 보증금지원형은 기본적으로 소득수준에 따라 입주대상을 선정하는 방식으로 운영된다. 공공주택 입주대상은 대부분 4분위 이하로 정하고 있으며, 장기전세주택과 행복주택, 공공지원민간임대주택 등의 입주대상은 5·6분위까지로 한다. 입주대상에 5·6분

위까지 포함되어 있다고 하더라도, 정책의 우선순위 등을 고려할 때 실제 입주할 수 있는 소득계층은 주로 3·4분위 이하로 볼 수 있다.

이 중 영구임대주택과 매입임대주택은 1·2분위의 저소득층을 대상으로 운영되고 있으며, 그 외 국민임대주택, 공공임대주택 등은 3·4분위를 주요 입주대상으로 한다. 장기전세주택과 행복주택은 입주대상을 5·6분위 또는 그 이상까지 확대하였지만, 실제로는 3·4분위 중심으로 운영되고 있다.

[표 6] 서울시 공공주택 운영 현황(주택지원형, 보증금지원형)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7~8분위
영구임대주택							
공공임대주택							
국민임대주택							
매입임대주택							
장기전세주택							
행복주택							

한편 수요맞춤형 공공주택은 소득기준을 적용하기보다 주요 정책관리 가구를 입주대상으로 정하여 운영하고 있다. 수요맞춤형 공공주택의 주요 대상가구는 청년, 신혼부부, 노인가구, 1인 가구 등이다. 가구 특성에 따라 입주대상을 선정하기 때문에 입주대상의 소득기준은 주택지원형이나 보증금지원형에 견줘 완화된 경우가 대부분이다. 이 중 신축주택 매입임대주택은 고령자와 한부모가정, 장애가정 등 공공에서 보호해야 할 가구를 대상으로 운영하고 있다.

입주기준을 완화하여 소득 5·6분위까지 대상으로 하고 있음에도 불구하고, 수요맞춤형 공공주택의 특성상 입주대상의 가구 특성이 정해져 있어 일반화하기 어렵고 그 물량도 많지 않은 실정이다. 결국 주요 정책관리 가구를 대상으로 소득분위가 완화되었다고 하더라도, 일반적인 5·6분위 가구를 위한 공공주택의 공급은 제한적이라고 할 수 있다.

서울의 비싼 주거비 부담 고려해 중산층 위한 현실성 있는 주거정책 필요

서울의 자가점유율과 자가보유율은 각각 43%, 48%로 전국에서 가장 낮은 수준이다. 이는 서울의 주택가격이 다른 지역에 비해 매우 높은 편이고, 가격의 상승폭도 크기 때문이다. 이는 중간소득계층(5·6분위)이 전월세 등의 방식으로 거주하고, 주택을 구입하거나 주택 소유에 기반한 자산 증식의 기회를 얻기 어려운 상황으로도 해석할 수 있다.

정책적으로는 5·6분위를 대상으로 한 내집마련 디딤돌 대출, 보증자리론과 버팀목전세자금 등의 금융지원을 하고 있지만, 서울의 주거비 부담을 고려할 때 그 효과는 다소 미흡한 측면

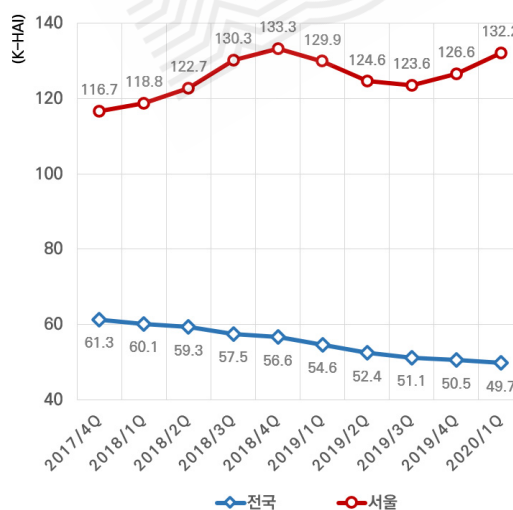
이 있다. 서울시 주택의 중위가격은 2020년 1월 기준¹⁰으로 9억 1천만 원을 넘어섰다. 금융 지원의 한도와 대상주택 조건¹¹에 비추어 볼 때 실질적으로 자산 2억 원 이하의 소득 5·6분 위 가구가 서울에서 주택을 구입하기 어려운 실정이다.

지역별 주택구입부담지수(K-HAI)와 주택구입물량지수(K-HOI)를 살펴보면,¹² 소득 5·6분 위 가구가 중위가격의 아파트를 구매할 때 체감하는 부담을 객관적 지표로 확인할 수 있다. 주택구입부담지수는 중위가격이 중위가격의 아파트를 구입하고자 할 때의 부담을 측정하며, 주택구입물량지수는 중위가격이 매매시장에서 부담하여 구입할 수 있는 아파트의 비율을 측정한다. 이를 수식으로 표현하면 각각 다음과 같다.¹³

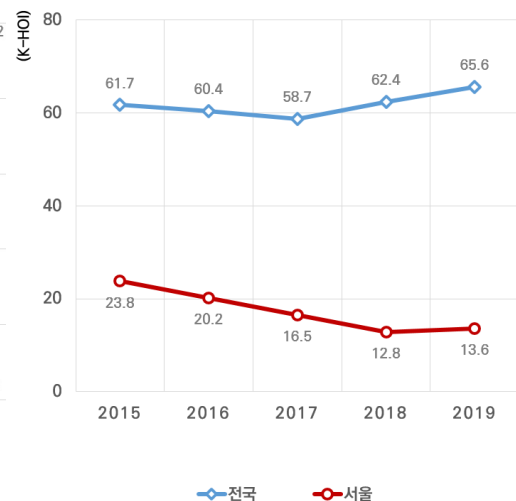
$$K-HAI = \frac{\text{대출상환가능소득}}{\text{중간가구소득(월)} \times 100} = \frac{(\text{원리금 상환액} / DTI)}{\text{중간가구소득(월)} \times 100}$$

$$K-HOI = \frac{\text{중위소득 가구가 구입가능한 주택 물량}}{\text{전체주택물량} \times 100}$$

2020년 1/4분기 서울의 주택구입부담지수는 132.2이며, 이는 전국 지수 49.7의 2배 이상에 해당한다. 전국의 주택구입부담지수가 2017년 이후 하락세를 보이는 반면, 서울에서는 2019년 하반기 이후 주택구입부담지수가 점차 높아지고 있어, 주택구입에 따른 부담은 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다. 한편, 2019년 기준 발표된 서울의 주택구입물량지수는 13.6이며 전국 값인 65.5에 비해 매우 낮은 것으로 조사되었다. 이는 서울 시내의 아파트 중 소득 5·6분위 가구가 살 수 있는 아파트는 10채 중 1채 정도에 불과함을 뜻한다.



[그림 7] 주택구입부담지수(K-HAI) 추이



[그림 8] 주택구입물량지수(K-HOI) 추이

10 KB국민은행 리브온, 주택가격동향

11 내집마련 디딤돌 대출: 대출한도 2억 원, 5억 원 이하 주택 대상, 보금자리론: 대출한도 3억 원, 6억 원 이하 주택 대상

12 주택구입부담지수와 주택구입물량지수는 한국주택금융공사에서 국민들이 체감하는 주거 부담을 측정하기 위해 마련한 지수로 국가 승인통계로 등록되어 있음

13 '중위가구'는 중간 소득 가구를 의미하는데 통계청 '가계조사'의 2인 이상 도시근로자 가계소득 중 5·6분위 소득을 기본으로 함. 여기에 지역별 소득의 차이를 반영하기 위해 노동부 '매월 노동통계조사'의 5인 이상 사업체 상용근로자 월급여 총액의 전국 대비 지역별 환산비율을 적용한 값을 적용함

03 선진국, 저렴주택 공급 위한 다양한 제도 시행

1_영국 지분공유제: 부분 구매 부분 소유 ... 초기부담 적어

지분공유제¹⁴: 주택의 소유권, 지분 형태로 나누어 단계적으로 매입

영국에서의 지분공유제(Shared Ownership)는 주택 구매자가 부동산의 일정 지분(일반적으로 25~75%)을 구매하고, 나머지 지분은 보조금 형식의 임대료를 지불하여 주택을 구매할 수 있는 제도를 의미한다. 지분 공유는 쉽게 풀이하면 ‘부분 구매, 부분 소유’라고도 볼 수 있다. 주택을 구매하려는 사람은 최초 일부 지분만을 구매하기 때문에, 일반적인 주택 구매보다 초기 부담이 적다. 이후 지분공유자(Shared Owner)는 시간이 경과함에 따라 추가적인 지분을 구매할 수 있고, 모든 지분을 취득함으로써 해당 주택을 완전하게 소유할 수 있는데, 이 과정은 ‘단계화(staircasing)’라고 정의한다.

지분공유제는 사회적 임대(social renting)¹⁵와 사적 소유 사이의 복합적인 소유권으로 설명할 수 있다. 대부분의 지분공유제 주택은 주택 협회(housing association)가 공급·관리하고 있지만, 일부 주택은 지방정부와 민간 부동산 업체가 공급하기도 한다.

영국 정부는 지분공유 주택의 새로운 공급과 지분 공유분의 임대료 감면을 위해 보조금을 제공하는 방식으로 지원하고 있다. 이는 ‘영국 정부의 지분공유 및 저렴 주택에 관한 정책 2016-21’(Government’s Shared Ownership and Affordable Homes Programme 2016-21; SOAHP 2016-21)이나 계획 의무(Section 106 agreement)에 근거한 것이며, 지분공유제 주택은 보조금과 민간 금융을 혼합 활용하여 공급할 수 있다.

① 영국 지분공유제 주택 공급 현황

지분공유제 주택은 영국 내에서도 광범위하게 적용되는 소유권 방식이 아니기 때문에, 공개되어 있는 통계 자료가 매우 제한적이다. 영국의 주거·지방자치부(MHCLG: Ministry of Housing, Communities and Local Government)는 주택협회로부터 지분공유제 주택과 관련한 데이터를 수집하고 있지만, 이 자료에 지방정부 또는 민간 사업자가 공급하는 부분은 포함되어 있지 않다. 영국 주택 조사(England Housing Survey)에 따르면, 약 15만 7천

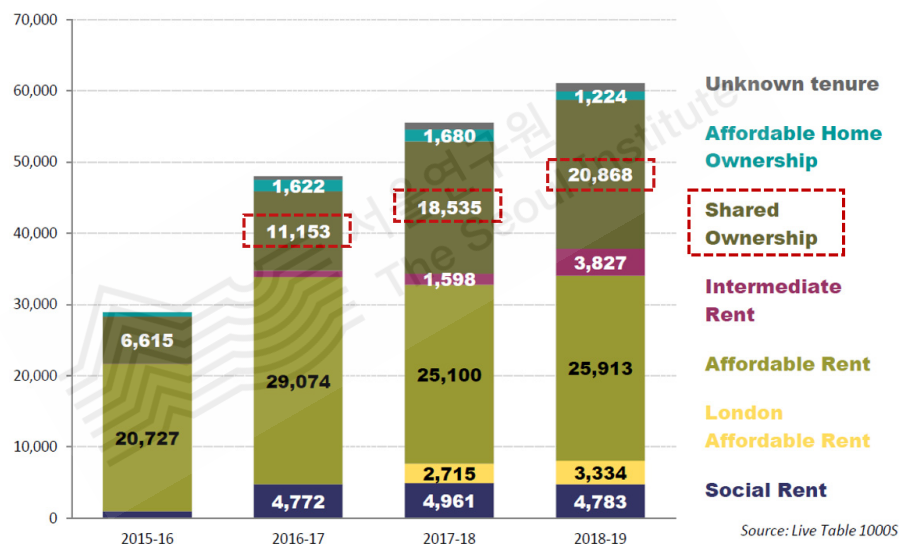
14 ‘Hannah Crimarty, 2020, Shared ownership (England): the fourth tenure?, House of Commons Briefing paper’ 및

‘영국 Ministry of Housing, local and communities, A guide to shared ownership’ 주요 내용을 발췌·요약하였음

15 우리나라의 공공임대와 비슷하지만 좀 더 포괄적 개념임

가구가 지분공유제 주택에 거주하고 있다. 이는 전체 영국 주택 소유자의 약 1%에 불과하며, 전체 가구의 1%에도 미치지 못하는 규모이다. 영국 정부는 2015년 지분공유제 주택 공급을 확대하기 위해 2020/21년까지 13만 5천 호의 지분공유제 주택을 추가 공급하는 계획을 발표하였다. 지분공유제 주택 공급물량은 2015/16년 4,080호에서 2018/19년 약 1만 7천 호까지 증가하였다.

한편 저렴주택(affordable housing)¹⁶ 중 지분공유제 주택의 비중도 점차 증가하는 추세이다. 2018/19년 신규 공급 물량 중 34%가 지분공유제 주택인 것으로 나타났으며, 이는 2016/17년(23%) 대비 9%p 증가한 것이다.¹⁷ 2015/16년과 2018/19년 사이 총 57,170호의 지분공유제 주택 공급을 위한 공사가 시작되었고, 42,210호의 주택이 준공되었다. 현실적으로 2015년 발표한 공급 목표를 달성하기는 어려울 수 있지만, 지분공유제 주택의 공급량은 꾸준히 증가하는 추세이다.



주: 2015/16년 자료는 지방정부에서 직접 자금을 지원하거나 계획한 물량이 미포함

자료: Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2019, "Affordable Housing Supply in England: 2018 to 2019".

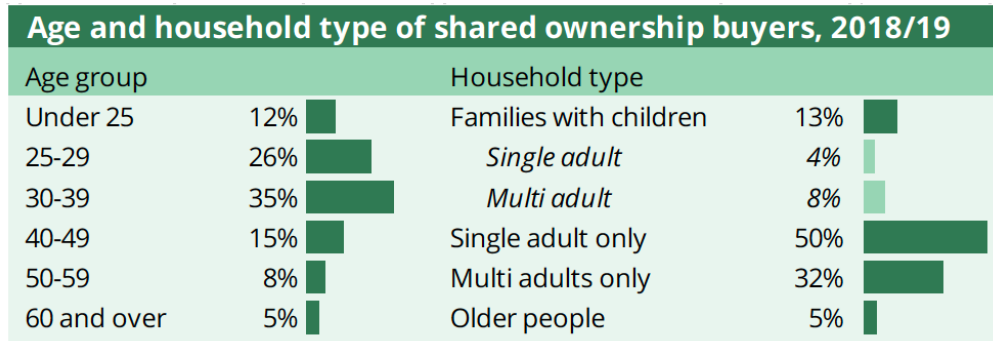
[그림 9] 영국 점유형태별 저렴주택 공급(착공) 추이: 2015/16~2018/19년

② 지분공유제 주택은 누가 구입하는가?

2018/19년 기준 영국의 지분공유제 주택가격의 중앙값은 240,000.5 파운드(약 3억 7천만 원)이다. 구매자는 평균적으로 초기 예치금 12,800파운드를 부담하고, 나머지 부분은 대출로 충당하였다. 연령대별로는 30대가 전체 구매자의 약 35%로 가장 큰 비중을 차지한다. 구매자의 절반은 독신이고, 자녀가 있는 가구는 13%에 불과했다.

16 저렴주택(affordable housing)은 정부의 보조금을 지원받고, 공공 임대료 규제를 받는 주택 등으로 정의함

17 2015/16년 자료는 지방정부에서 직접 자금을 지원하거나 계획한 물량이 포함되지 않았기 때문에 비교에서 제외함



자료: Hannah Crimarty, 2020, Shared ownership (England): the fourth tenure?

[그림 10] 영국 지분공유제 주택 구매자 특성

지분공유제 구조·운영방식: 일부 지분 구입하고 미취득 지분의 임대료 지불

영국 지분공유제 주택체계의 세부 이용 약관은 지자체와 주택 공급업체, 주택협회에 따라 다소 차이가 있지만, 큰 틀에서 구조와 작동방식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 구입(Buying)

주택구매 신청자는 주택 공급업체로부터 아파트 또는 주택의 일부 지분(일반적으로 25%~75%)을 구입하고, 공급업체가 보유한 나머지 지분은 정부 보조금이 포함된 임대료를 납부한다. 지분 규모는 구매자가 구매를 감당하고 유지할 수 있는 능력에 따라 결정된다. 적격 신청자는 지분공유를 바탕으로 새로 건설된 주택이나 재판매 정책에 따라 기존 주택을 구매할 수 있다. 구매자는 주택 지분을 구매하기 위해 보증금 인상(통상 5~10% 수준)과 대출금 인상에 대비할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 지분공유제가 적용되는 부동산은 임대물건에 해당하며, 지분공유 임대계약은 임대계약자(공유지분 구매자)와 집주인(공유지분 공급자), 두 당사자의 법적 의무를 규정한다.

② 자격(Eligibility)

자격 기준은 지역별 지분공유제 제도에 따라 다소 차이가 있다. 영국의 잉글랜드 지방에서는 정부의 Help to Buy: Shared Ownership 정책으로 집을 구매할 수 있는데, 지분공유제 자격기준은 다음과 같다.

- 연간 수입이 80,000파운드 미만인 가구(런던은 90,000파운드 미만)
- 최초 구매 가구나, 주택을 소유했지만 새로운 주택을 구매할 여유가 없는 가구
- 이사를 원하는 기존 지분공유주택 구매 가구

③ 임대료 및 기타 비용(Rent and other costs)

지분공유제 주택 임차는 일반적으로 1988년 제정된 주택법(Housing Act)에 따라 통제된다. 지분 공유자는 소유하지 않은 지분에 대해 지불해야 할 임대료를 통보받는다. 임대료

인상 조항은 임대 계약서에 명시된다. 지분공유제 주택 구매자에게는 임대료 지불을 위한 보조금이 지원된다. 보조금 지원 제도의 경우, 공급자는 최대 임대료와 임대료 인상률의 수준을 설정할 때 Homes England's Capital Funding Guide에 명시된 사항을 준수해야 한다. 초기 임대료는 최초 판매 시점에서 판매되지 않은 지분에 대한 자본 가치의 3%를 초과할 수 없다. 연간 임대료 인상도 소매가 지수(RPI)에 0.5%를 더한 금액으로 제한하고 있다.

④ 단계화(Staircasing)

지분 공유를 통해 주택을 구입한 구매자는 가구가 감당할 수 있는 시기에 추가 지분을 구매할 수 있으며, 이 과정은 '단계화(Staircasing)'라고 정의한다. 단계는 일반적으로 최고 10%에서 최대 100%까지 가능하며, 100% 모두 확보한 경우 주택의 온전한 소유자가 된다.¹⁸ 추가 지분을 구매한 후에는 남아있는 지분 비율에 따라 임대료가 낮아지게 된다. 영국 정부는 홈페이지를 활용해 지분공유 체계에 대해 다음과 같은 정보를 제공하고 있다.

추가 지분 구매

더 많은 지분을 구매한다면 집주인이 될 수 있으며, 이 단계를 '단계화'라고 부른다. 새로운 지분 가격은 집을 구매하려 할 시기에 집의 가치가 얼마인가에 달려 있다. 대략적으로 비용을 추산하는 방법은 다음과 같다.

- 해당 지역의 부동산 가격이 상승한 경우, 최초 구매 시 지분 가격보다 인상
- 해당 지역의 부동산 가격이 하락한 경우, 최초 구매 시 지분 가격보다 인하

자세한 사항은 주택을 관리하는 주택협회에서 부동산 가치를 평가하여 새로운 지분 가격을 통보한다. 이때 평가 수수료는 지분 구매자가 지불해야 한다.

⑤ 임대계약 제한과 위반(Lease agreement restricts and breaches)

지분공유제 주택의 임대계약은 임대계약자(공유지분 구매자)와 집주인(지분공유제 주택 공급자), 두 당사자의 법적 의무를 규정한다. 임대 계약 조건은 공유지분 구매자가 임대료와 서비스 요금을 지불할 의무와 같은 요소를 포함한다. 공유지분 구매자가 단계화를 거쳐 100%까지 지분을 소유한 경우, 일반적으로 주택의 모든 소유권을 취득한 것으로 본다. 지분 공유주택 구매자가 임대료에 필요한 임대료를 지불하지 못하거나 임대료에 따른 의무를 수행하지 못하면, 주택 공급자는 임대 계약을 해지하고 지분공유주택 구매자를 퇴거시킬 수 있다.

⑥ 판매(Selling)

지분공유제 주택을 판매하는 과정은 간단하지 않다. 지분공유 임차계약 하에서 지분공유제 주택 구매자가 100%의 소유권을 확보하지 않는 한 주택 공급자는 일반적으로 '선취

18 단계화와 반대로 예외적인 상황(대출 문제에 따른 처분 등)에서 주택 공급자(주로 주택 협회)의 판단에 따라 지분공유제 주택 구매자의 소유 지분을 줄일 수 있음

(pre-emption) 권한을 갖는다. 이는 지분공유제 주택 구매자가 지분을 팔고자 할 경우 주택 공급자에게 지분을 구매할 권한을 우선적으로 부여하는 것을 의미한다. 주택 공급자는 직접 지분을 사들이거나 적절한 구매자를 연결해 줄 수 있다. 만약 공급자가 직접 구입하지 못하거나 지정된 기간 내(보통 8주)에 구매자를 찾을 수 없는 경우에 한하여 공개 시장에서 지분을 판매할 수 있다.

영국 정부, 지분공유제 확대 위해 ‘지분구매 단위 세분화’ 등 새로운 정책 발표

영국의 주택 소유 가구 비율은 1970년대부터 꾸준히 증가해 2003년 71%에 달했지만, 2020년 64% 수준까지 감소하였다. 최근 영국의 주택가격 상승률이 임금 인상률을 넘어서는 등, 예금 부족과 소득 여건 악화로 주택을 구매하기 어려운 가구가 늘어남에 따라, 영국정부는 지분공유제 주택의 확대를 겨냥한 새로운 정책을 발표하였다.

① 지분공유 위한 새로운 모델(New national model for shared ownership)

2019년 8월 영국 정부는 “공정하고, 저렴하며, 소비자 친화적인 모델”을 목표로 지분공유제 주택의 새로운 국가 모델을 제안하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째는 주택 지분을 더 쉽게 구매할 수 있도록 하였다. 영국 정부는 지분공유제 주택 구매자가 작은 양(1% 또는 그 이상)이라도 추가적인 지분을 구매할 수 있게 하여 단계화를 더 유연하게 만들 것을 제안하였다.

둘째는 주택 지분을 더 쉽게 판매할 수 있도록 하였다. 영국 정부는 기존 지분공유제 임차에서 주택 공급자에게 최초 8주간 부동산을 매매할 권리를 부여하던 ‘선취’조항을 제거하였다. 대신, 주택 공급자에게 현지 수요가 있는 경우에 한하여 지분을 재구입한 후 공유지분으로 재판매할 수 있도록 ‘첫 번째 거부권(Right of first refusal)’을 제안하였다. 이는 지분공유제 주택을 원하는 사람들의 이동성 향상을 위한 단순하고 간결한 프로세스를 이끌기 위함이다. 셋째는 모든 주택 공급자에게 표준 모델을 제공하도록 한다. 영리 사업자를 포함한 모든 사업자가 채택할 수 있는 표준 지분공유제 모델을 도입하도록 하였다. 이를 통해 복잡성을 줄이고 소비자의 이해도를 높일 수 있으며, 새로운 공급자가 지분공유제 시장에 진입하고 성장해나갈 수 있다. 또한 대출기관이 경쟁력 있는 대출상품을 제공하도록 유도한다.

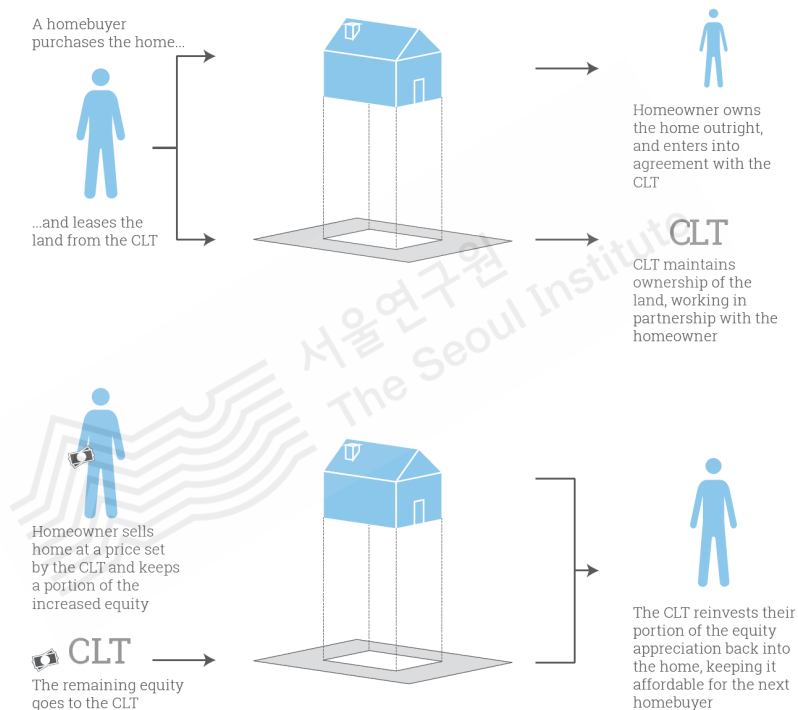
② 지분공유의 새로운 권리(New right to shared ownership)

2019년 10월 영국정부는 지분공유제의 개선방안을 발표하였다. 정부 보조금과 함께 공급되는 주택협회의 신규 주택에 입주하는 임차인은 주택의 최소 10%의 지분을 자동으로 소유하게 되며, 시간에 따라 지분의 최대 소유권을 늘릴 수 있도록 했다. 이와 더불어 최초 취득해야 하는 최소 공유 지분을 25%에서 10%로 낮추고, 지분공유제 주택 구매자는 한 번에 10%가 아닌 1%씩 소유 지분을 늘려갈 수 있도록 하였다.

2_미국 공동체토지신탁¹⁹: 토지비용 분리해 저렴주택 공급

공동체토지신탁: 시장가격 아닌 ‘저렴성 공식’에 따라 상대적으로 낮은 집값 유지

공동체토지신탁(CLT: Community Land Trust)은 토지의 지역공동체 건전성(community stewardship)을 보장하기 위해 결성된 비영리 조직으로, 지역 사회의 일원으로 구성되어 있다. CLT는 토지 비용을 분리하여 주택가격을 낮추고, 주로 공공 보조금이나 자선금을 활용하여 주택을 구매·개발하는 방식으로 저렴한 주택을 공급하고 있다.



자료: Warfield·Matt, 2017, Shared Equity Homeownership, Agora Journal of Urban Planning and Design, 98~105.

[그림 11] 미국 CLT 사업 방식

주택 소유자는 주택을 구매하는 과정에서 CLT와 임대계약을 체결하고 매달 임대 비용을 지불한다. CLT는 임대 비용으로 자신의 운영비를 충당한다.

재개발이 가능한 토지에서의 주택 임대는 주택 소유자에 관한 제한 사항이 포함되는데 기존 주택 소유자가 주택을 판매하는 시점에서 가격을 시장 가격에 따라 결정하는 것이 아니라 저렴한 공식(affordable formula)에 따라 결정한다는 점이 특징이다. 주택 소유자가 주택을 판매할 때 수익의 일부가 주택 소유자에게 전달되고 CLT는 나머지 지분을 받고 실현된 수익

19 Urban Institute, 2017, "Affordable Homeownership: An evaluation of Shared Equity Program"과 John Emmeus Davis, 2006, "Shared Equity Ownership - The changing landscape of resale-restricted, owner-occupied housing"의 주요 내용을 발췌·요약하였음

을 주택에 다시 투자하여 다음 주택 소유자의 구매 가격을 낮게 유지한다. 결과적으로 이러한 과정을 통해 미래의 저소득 가구를 위한 주택의 경제성을 유지하게 된다. 정책을 운영하면서 발생하는 수익은 낙후된 주택이나 토지 매입에 사용되며, 이는 지역 사회의 전반적인 발전을 유도하기도 한다.

공동체토지신탁 특징²⁰: 비영리·비과세조직, 토지임대, 영구적 사용·책임 등

① 비영리, 비과세 조직

CLT는 해당 지역에서 허가를 받은 독립적인 비영리, 비과세 조직이다. CLT는 주로 저소득층에게 주거공간을 제공하는 자선활동과 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 하는 재개발을 추진한다.

② 이중 소유권

CLT는 특정 지역 내 토지를 구입하고 소유권을 취득하게 된다. 해당 부지에 이미 건설되어 있거나 이후 건설될 건물은 개인, 주택협동조합(Cooperative housing corporation), 비영리 임대주택 사업자(Nonprofit developers of rental housing), 또는 다른 비영리 단체, 정부 또는 영리기관에 판매된다.

③ 토지임대

CLT는 CLT가 소유한 토지 위에 지어진 건물 소유자들에게 독점 토지이용권을 제공한다. CLT의 토지는 장기 토지임대의 방식으로, 집주인, 주거 또는 상업시설 소유자에게 임대된다.

④ 영구적 사용 가능

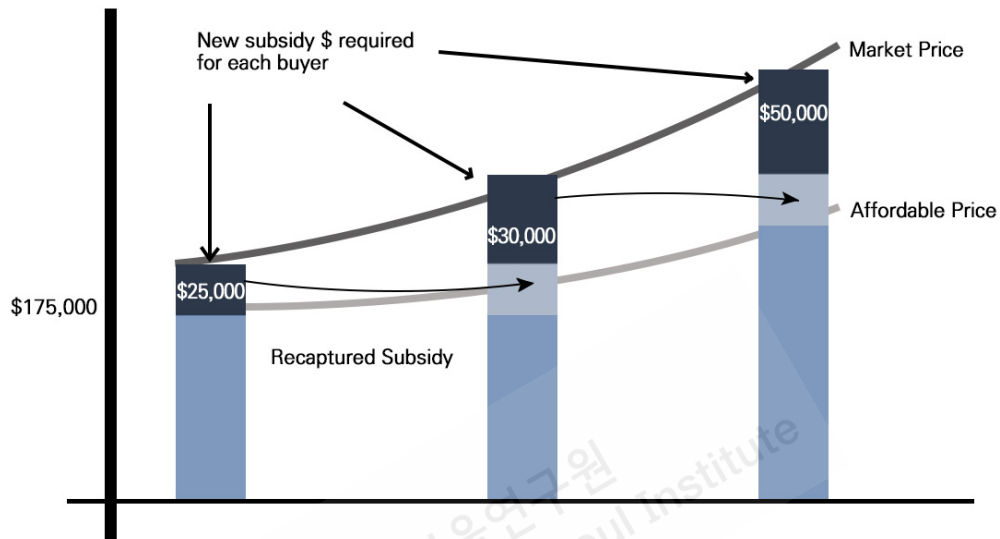
CLT는 CLT 토지 위에 지어진 집 또는 시설을 지속적으로 이용할 수 있도록 한다. 만약 집주인이 집을 팔기 원할 경우, CLT는 해당 토지 내 건물을 재구매할 권리를 갖는다. 재구매 가격은 현 주택 소유자에게 적절한 이익을 주고, 미래의 주택 구매자도 적절한 가격으로 살 수 있도록 공식에 따라(by a formula) 정해져 있다.

⑤ 영구적 책임

CLT는 토지 소유권 및 주택 재구매권을 갖고 있기 때문에, 해당 토지 내 주택 소유자 등에 대한 지속적 관리 의무를 갖는다. 토지 임대차계약(Ground lease)은 소유자의 점유와 토지에 대한 책임 있는 이용을 요구한다. 만약 건물의 안전이 위협받는 상황이 발생한다면 CLT는 집주인에게 이를 수리하라고 요구할 권리가 있다. 만약 집주인이 주택담보대출을 갚지 못해 부도가 난다면, CLT는 부도 상황을 해소하고, 차압을 방지할 권리를 갖는다.

20 토지정의시민연대, 2008, 「지방정부와 공동체토지신탁(CLТ)의 파트너십」, 토지정의시민연대 공동체토지신탁 연구회 번역보고서.

CLT의 대상이 되는 저소득층은 임금의 상승 수준이 그들이 구매하고자 하는 주택의 시장 가격이 상승하는 정도를 따라가지 못하기 때문에 초기 주택 구매자에 비하여 차기 주택 구매자가 부담하는 비용이 증가하게 된다. CLT는 차기 주택 구매자의 부담을 줄이기 위해서 주택 매각 시 발생하는 자신들의 수입이 보조금에서 차지하는 비중을 늘리게 되고 이를 통해 저렴한 주택의 지속적인 공급을 유지하고자 한다.



자료: Urban Institute, 2017, Affordable Homeownership: An Evaluation of Shared Equity Program

[그림 12] 미국 CLT 재투자 방식

CLT는 주택의 기존 거주자가 주택을 판매하는 가격 상한선을 지정하며 주택 소유자의 수익 창출 범위를 제한한다. 이를 위하여 CLT는 다양한 공식을 사용하는데 일반적으로 주택 지분 가치의 25%를 적용한다. 이 같은 과정으로 차기 주택 소유자에게 판매되는 주택가격은 초기 주택 매입가와 초기 주택 매도자의 수익(총 수익의 25%)을 합한 가격으로 결정한다.

[표 7] 2000년대 중후반 미국의 CLT 관련 정부 유형별 정책 양상

연방(Federal) 주택 정책	주(State) 주택 정책	시(City) 주택 정책
저렴주택 및 지역사회 개발을 위한 연방기금의 감소	비연방기금(non-federal funding)을 통해 주정부 및 지방주택 신탁기금을 운용함	지방정부 대신 지역사회와 파트너 관계를 맺고 운영되는 CLT의 수를 늘리는 추세
주택 및 지역사회 개발 프로그램에 대한 권한 및 책임을 연방 정부에서 주 및 지방정부로 이전	개발사업 시행자에게 포용주택과 같은 규제외무를 확장 적용하고 저렴한주택 공급을 요구함	시에서 주도적으로 새로운 CLT의 형성에 앞장서고 있음
저렴주택의 생산을 위한 보조금을 제공하는 대신 세금을 공제하는 방향으로 정책 수정	개발사업자는 저렴한주택 건설에 대한 보상을 규제 인센티브를 통해 받음	CLT 운영에 시가 예전에 비하여 더 주도적인 역할을 담당
지역사회의 주택개발조직에 대한 재정 및 기술 지원 확대	공적자금과 권한이 개입된 주택들의 경제성을 보존하기 위한 노력을 확대	지역공동체의 건전성을 유지하는 것에 목적을 둔 CLT 수를 늘리고 시에서 주택의 경제성 유지를 위한 장기 모니터링 시행

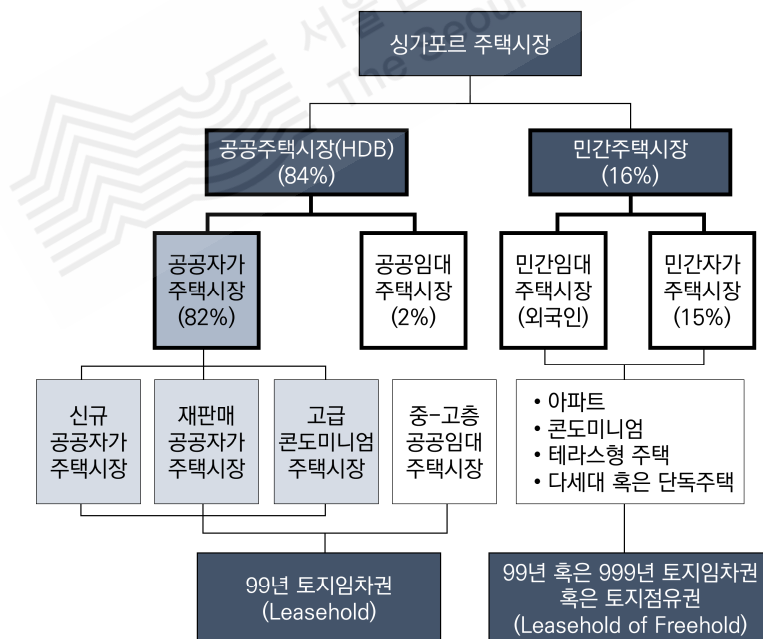
자료: Davis & Jacobs, 2008, p.34

3_싱가포르 토지임대형 환매조건부²¹: 과도한 시세차익 환수

싱가포르 주택시장: 공공주택시장이 84% 차지 ... 주택 유형별 가격체계 차등

싱가포르 주택시장은 공공주택시장과 민간주택시장으로 이원화되어 있으며, 이 중 공공주택 시장이 전체의 84%에 달한다. 공공주택은 주택개발청(HDB: Housing & Development Board)가 공급하는 주택으로 자가와 임대로 구분된다. 자가는 신규, 재판매, 고급 콘도미니엄으로 세분되는데, 이 중 재판매 주택은 입주자가 의무 거주기간을 채운 후 시장에 되파는 주택을 의미한다.²² 임대는 전체 주택 재고의 2%에 불과하며, 저소득층을 위한 소형주택 위주로 공급된다.

한편 민간주택 시장은 전체의 16%이며, 민간주택의 소유자는 주로 부유층과 외국인이다. 민간주택은 싱가포르 국민들이 바라는 이상적인 주택이기 때문에, 재판매 시장을 통해 자산을 축적한 후 민간주택을 구매하고자 하는 수요가 많다. 그러나 재판매 주택가격 상승에 따라 민간주택가격도 동반 상승하는 문제가 발생하면서, 일반 수요자가 민간주택시장에 진입하기 어려운 구조가 고착화되고 있다.²³



자료: 진미윤·이현정, 2005, “싱가포르의 주택정책과 주택공급체계”, 국토연구 47호.

[그림 13] 싱가포르 주택시장 구조

21 진미윤·이현정, 2005, “싱가포르의 주택정책과 주택공급체계”, 국토연구 47호 pp.215~237 및 변세일·방보람, 오민준, 2018, “싱가포르 주택계획 및 시사점”, 국토 2018년 1월호 pp.93~98의 주요 내용을 요약·발췌하였음

22 재판매 주택시장은 싱가포르 정부가 1971년에 재판매를 허용하면서 형성되었음

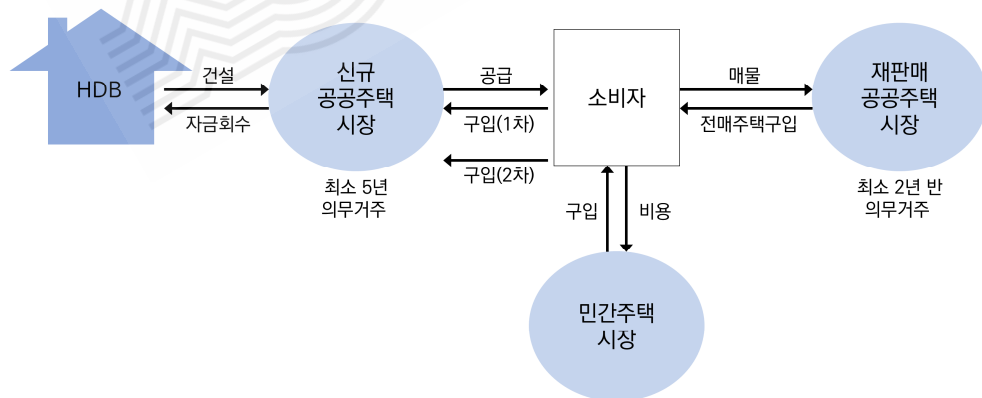
23 한편 싱가포르 정부는 민간주택 가격의 급상승과 수요 증가가 소득 및 생활수준의 향상 때문인 것으로 판단하고, 민간주택시장을 규제하기보다 민간주택 공급을 지속해서 확대하기 위해 택지를 확보해나가고 있음

싱가포르의 주택가격은 주택 유형에 따라 차등화되어 있다. HDB가 신규로 공급하는 신규공공주택이 가장 저렴하고, 재판매공공주택, 민간주택 순으로 높은 가격을 형성하고 있다. HDB 신규공공주택은 일정 의무거주 기간과 소득 제한 등의 기준이 있고, 일반적으로 주택가격은 민간주택의 절반 수준이다. 공공주택을 저렴하게 공급할 수 있는 것은 1966년 제정된 토지수용법에 근거해 국가 소유의 토지를 점진적으로 확대해왔기 때문이다. 국유화된 토지를 99년 토지임차권 형태로 제공하여 공공주택을 공급하기 때문에 토지비를 제외한 분양가격을 책정할 수 있다.

재판매 공공주택은 정부 규제가 없고 양호한 입지조건을 갖춘 경우가 많아, 보통 신규공공주택보다 약 1.5배 높은 가격을 형성하고 있다. '약 1.5배'라는 가격 차이는 신규공공주택의 의무 거주기간을 채운 후 매각하는 가구에게 재판매에 따른 차익을 제공하고, 재산 증식의 기회를 제공한다. 이외 민간주택은 주택가격에 대지비가 포함되어 있기 때문에, 신규공공주택의 2배가 넘는 가격대를 형성하고 있다.

공공주택 공급: 신규주택 구입 1인당 최대 2회… 의무 거주 이후 재판매 허용

HDB의 신규공공주택은 일정 자격요건만 충족하면 분양받을 수 있다. 단, HDB 신규 공공주택 구입은 1인당 최대 2회로 제한되어 있다. 재판매시장에서는 중고 공공주택을 재구매할 수 있는데, 이 경우에도 의무 거주기간(2년반)이 존재한다. 민간주택은 일부 고소득층과 외국인이 주로 구입하는데, HDB 주택 소유 여부와 관계없이 구입할 수 있다.



자료: 진미윤·이현정, 2005, “싱가포르의 주택정책과 주택공급체계”, 국토연구 47호.

[그림 14] 싱가포르 주택공급체계

HDB 공공주택 공급 기준은 신분과 연령, 가족구성, 소득 기준 등을 규정하고 있으며, 싱가포르 시민권자로, 21세 이상을 대상으로 한다. 구입 조건에 따라 소득과 재구매 유무, 의무 거주기간 등이 차등 적용되는데, 소득기준은 일반적으로 싱가포르의 중산층(5분위) 이하를 대상으로 한다.

재판매 주택은 중앙적립기금(CPF: Central Provident Fund) 자금 지원을 받는가에 따라 자격 요건이 달라진다. CPF의 지원을 받고 있다면 소득 기준과 주택 소유 여부 등에 따라

제약을 받는다. 공공주택의 재판매는 당초 공공주택의 입지가 점차 도심에서 멀어지는 현상을 해결하고, 입주 대기 기간이 장기화되는 것을 막기 위해 허용되었다. 그러나 1993년 이후 재판매 주택의 가격이 급상승하면서 부동산 투기의 온상이 되는 문제점을 야기했다. 이에 대응하여 싱가포르 정부는 재판매 주택의 투기억제를 위해 강력한 시세차익 환수 조치를 시행하고 있다. 주택 재판매를 통해 얻는 시세차익의 일부를 HDB가 환수하되, 환수비율은 주택의 규모와 가격에 따라 차등 적용한다.

종합해보면, HDB는 주택 재판매 시장에서 매도자와 매수자를 연결하고, 거래 과정에서 발생하는 과도한 시세차익을 환수하는 역할을 담당하고 있다. 공적자금이 투입된 공공주택을 재판매하는 것 자체가 공적자금의 기반을 약화시킬 우려가 있기 때문에, 일부 학자들은 공공주택의 재판매 정책을 강하게 비판하고 있다.

환매조건부 분양제도: 일정 수준 이상 시세차익은 공공인 주택개발청이 환수

싱가포르는 임대가 아닌 자가소유를 위한 공공주택을 공급하는 주택정책 방향을 견지하고 있다. 토지 국유화로 토지의 상품화를 억제함으로써 소유형 공공주택을 저렴하게 공급하기 위한 체계를 마련하였다. 또한 소유형 공공주택에 정책의 초점을 두어, 대규모 공공임대주택 공급에 따른 관리·운영의 부실 문제나 슬럼화 등을 예방할 수 있었다.

한편, 주택 재판매 시장에서 거래되는 주택가격은 통상적으로 신규 공공주택의 가격보다 높게 형성되어 있으므로 시세차익이 발생하게 되며, 이러한 이유로 주택 재판매 시장 허용은 공공주택을 개인의 수익증대를 위한 투기적 자산으로 변질시켰다는 비판을 받고 있다. 싱가포르 정부는 이런 문제에 대응하여, 일정 수준 이상의 시세차익을 HDB가 환수하는 ‘환매조건부 분양방식’을 적용하고 있다. 우리나라 주택분양제도와 싱가포르의 환매조건 분양제도를 비교하면 아래 표와 같다.

[표 8] 우리나라 분양주택제도와 싱가포르 환매조건 분양제도 비교

구 분	우리나라 분양주택	싱가포르 HDB주택
분양가격	민간주택과 유사 혹은 90%	민간주택의 50% 수준
분양대상자	기존 주택보유자 청약 가능	무주택자
토지소유	주택 수분양자 소유	국가소유(토지임대)
주택소유	주택 수분양자 소유	주택 수분양자 소유
환매의무화	환매 의무 규정은 없지만, 투기지역은 적용	5년 이내 매각 시 환매 그 이후 재매매시장에서 매각(시세차익 일부 환수)
매매시가격	분양가+시세차익	재매매 시 시장가격과 유사
건설주체	공공+민간	HDB

자료: 변창흠·안균오, 2006, “환매조건부 주택분양제도의 도입타당성과 제도화 방안”, 대한국토도시계획학회 세미나자료집 통권 45호.

4_각국의 제도 다르지만, 정책적 방향성에 ‘공통분모’ 존재

주택구입 부담 완화… 일정 수준 자본이익 인정하되 과도한 시세차익 환수

지금까지 영국의 지분공유형 주택정책 운영 사례와 토지임대를 기본으로 하는 미국, 싱가포르의 공공주택 정책 사례를 검토하였다. 자산기반 주거복지 수단의 하나로 지분공유형 주택을 운영 중인 영국 정부가 최근 발표한 지분공유형 주택공급 확대 정책은 지분 취득의 최소 기준을 기존 25%에서 10%로 낮추었다는 점에서 주목할 만하다. 주택 구입 장벽을 낮추어, 더 많은 국민이 주택을 구입할 수 있도록 유도하고 있다.

미국과 싱가포르는 토지임대로 주택을 공급하되, 일정 수준 이상의 시세차익을 환수하기 위해 서로 다른 수단을 활용하고 있다. 미국은 토지비용을 제외하고 주택가격을 저렴하게 책정하는 동시에, 매각 시 수익을 환원시킴으로써 공공성을 유지하고 있다. 싱가포르는 부동산 가격 급등과 투기가 발생하자 최대한 시세차익을 환수하려는 정책적 방향성을 설정하고 있다.

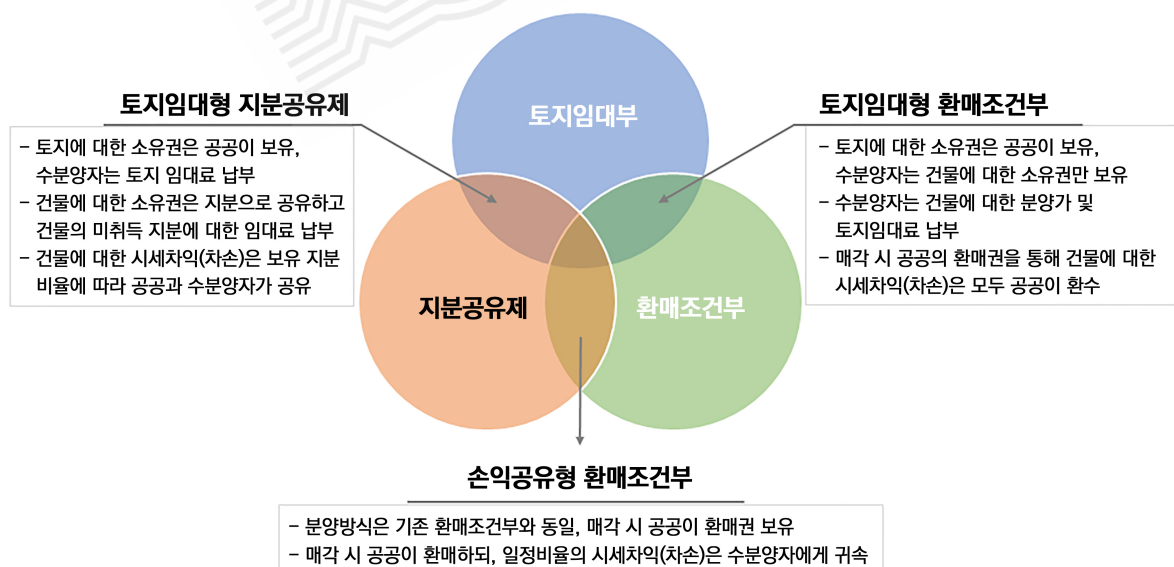
정책은 본래 그 나라 고유의 법·제도적 여건과 함께 사회·경제·문화적 환경하에서 태동하여 종합적으로 작동하게 된다. 따라서 연방정부 형태인 미국의 사례나 국토의 대부분이 국·공유지인 도시국가 싱가포르의 사례를 국내에 그대로 적용할 수는 없지만, 저마다 다른 형태의 정책과 제도 속에서도 세 가지의 공통점을 찾을 수 있다. 즉, 정책의 지속성을 유지하는 동시에 수요자의 주택 구입 부담을 낮추기 위한 나름의 구조를 가지고 있다는 점, 과도한 시세차익을 공공이 환수한다는 점, 그럼에도 불구하고 주택의 자산가치 상승에 따른 일정 수준의 자본이익은 인정한다는 점에서 서울의 공공분양주택 정책에 시사하는 바가 적지 않다.

04 도입 시기·지역별로 모델 간 비교우위 달라져

1_지분공유제·토지임대형 환매조건부 포함 4개 모델 분석

기존 방식 구조 복합적으로 차용한 또 다른 형태의 대안적 모델이 등장

기존 토지임대부와 환매조건부 주택의 한계를 보완하기 위해 현재 국내에서 논의 중이거나 향후 논의될 가능성이 있는 대안적 모델은 지분공유제, 토지임대형 지분공유제, 토지임대형 환매조건부, 손익공유형 환매조건부 등 크게 4가지로 구분할 수 있다. 이들은 각각 토지임대부, 환매조건부 및 지분공유제의 기본적인 개념과 틀을 차용·결합된 형태로 발전시킴으로써 기존 방식의 구조적 한계를 극복하기 위해 파생된 모델이라고 할 수 있다. 따라서 그 근간이 되는 각 모델의 단점을 부분적으로 보완할 수 있다는 이점이 있지만 기존의 장점들도 극대화되기 어렵다는 한계도 있다. 4가지 대안적 모델들의 기본 개념과 구조를 개략적으로 살펴보면 아래 그림과 같다.



[그림 15] 대안적 분양모델의 개념 및 기존 모델과의 관계

지분공유제: 주택 소유권 지분형태로 분할·공유 … 영·뉴질랜드 먼저 적용

지분공유제는 영국과 뉴질랜드에서 먼저 적용된 방식으로, 국내에서도 예전부터 이를 둘러싼 활발한 논의가 있었지만 공공분양주택의 대안적 모델로 아직까지 본격적인 도입은 이루어지지 않은 상태이다.²⁴ 앞서 영국의 사례에서 살펴본 바와 같이 지분공유제의 기본 개념은 단순하다. 주택 소유권을 지분의 형태로 분할하여 단계적으로 매입할 수 있도록 함으로써 주택 구입에 필요한 초기 비용부담을 완화하고, 시간이 지남에 따라 점진적으로 해당 주택의 소유권을 확대해 나가는 방식이다. 수요자는 취득하지 않은 지분에 대해서는 일정 수준의 임대료를 납부하며, 추가적으로 지분을 매입하면 취득한 지분은 소유권을 인정받아 납부할 임대료가 줄어든다. 주택 소유권의 지분을 공유하는 형태이므로, 해당 주택을 매각할 경우 공급자와 수요자가 각자의 지분에 해당하는 몫을 나눠 가짐으로써 시세차익은 소유한 지분의 비율에 따라 자연스럽게 공유하게 된다. 지분공유제는 기존의 방식에 비해 주택 구입에 필요한 목돈 마련 부담을 경감시켜줄 수 있으며 주택 매각 시 발생하는 시세차익도 수요자와 공급자가 일정 부분 공유한다는 특징이 있다.

토지임대형 지분공유제: 주택 분양 시 토지는 임대, 건물은 지분 공유

토지임대형 지분공유제는 토지임대부 주택과 지분공유 주택의 구조를 결합한 형태이다. 즉, 주택 분양 시 토지는 공공이 소유한 채 수분양자에게 임대하고, 건물은 분양하되 소유권을 공공과 수분양자가 지분 형태로 분할하여 공유하는 구조이다. 수분양자는 초기에 건물의 최초 지분취득 비용만 부담하고, 토지임대료 및 건물의 미취득 지분에 대한 임대료를 기간에 따라 지불하게 된다. 건물 소유권의 지분을 추가적으로 매입할 경우, 지분공유제와 마찬가지로 해당 지분의 소유권이 인정되므로 납부할 임대료는 줄어들고 건물의 소유권 비중은 취득한 지분만큼 확대된다.

토지임대형 지분공유제는 분양가격이 건물에만 한정되어 책정될 뿐만 아니라 해당 건물의 소유권도 지분으로 분할 매입할 수 있으므로 수분양자의 경제적 부담을 크게 낮출 수 있다는 장점이 있다. 그러나 주택을 공급하는 공공의 입장에서는 토지를 소유한 채 낮은 수준의 임대료를 책정할 뿐만 아니라 건물의 분양대금도 단계적 지분의 형태로 장기간 분할 회수되는 형태이므로 제도 운용에 따른 재정부담 또한 가중된다는 한계가 있다.

토지임대형 환매조건부: 토지는 임대, 건물은 소유하되 환매조건 부여

2019년 12월, 경기도의회에서 발의된 ‘토지임대형 환매조건부 주택분양정책 도입 촉구 건의안(2019.11.4.)’이 도시환경위원회를 통과하였다. 해당 모델은 토지임대부 주택과 같은 방식(토지는 공공이 소유하고 주택(건물)만 분양)으로 운영하되, 수분양자가 해당 주택을 매각

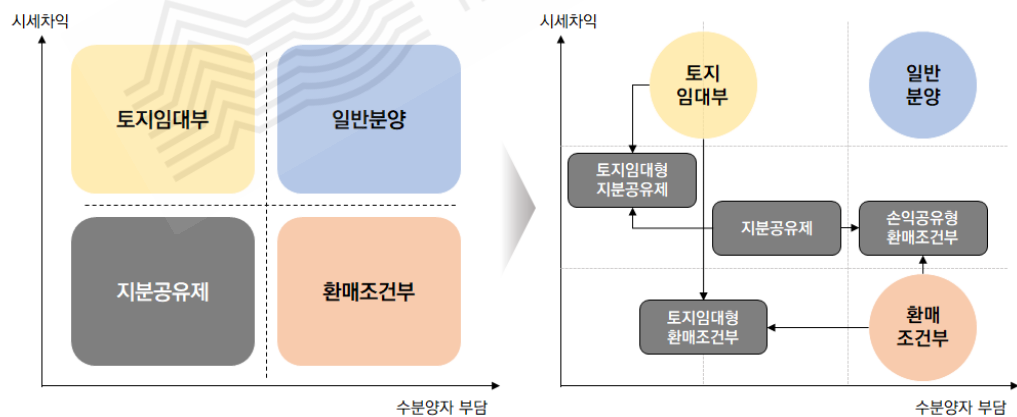
24 「도시 및 주거환경정비법」 제80조 및 같은 법 시행령 제70조에 지분형 주택과 관련된 법적 근거는 존재하지만, 이는 정비사업에 국한된 사항으로 공공분양주택의 대안적 모델로서 본격적으로 적용된 것으로 보기는 어려움

할 때 공공에 환매하도록 제한한 제도이다. 기존 토지임대부 주택과 환매조건부 주택의 특징을 결합함으로써 토지임대부의 장점인 토지의 공공성 유지 및 저렴주택 공급과 환매조건부 주택의 장점인 시세차익 환수 기능을 모두 포함한 모델이라고 할 수 있다.

손익공유형 환매조건부: 환매조건 부여하되 일정 비율로 시세차익 공유

손익공유형 환매조건부는 기존의 환매조건부 모델에 지분공유제의 시세차익 공유 기능을 결합한 모델이라고 볼 수 있다.²⁵ 이 모델은 저렴한 공공주택을 공급하되 주택을 매각함으로써 발생하는 시세차익을 공공과 개인이 일정 비율로 공유하는 방식으로, 지분공유 주택이 각자 보유한 지분에 따라 공유비율이 유동적으로 변화되는 방식임에 반해 손익공유형 환매조건부 모델은 사전에 공유비율을 확정하여 시기와 관계없이 일률적으로 적용한다는 차이점이 있다.

손익공유형 환매조건부 주택은 기존 환매조건부 모델에 비해 개인의 시세차익을 일정 부분 인정한다는 측면에서 현실성을 반영한 모델이라고 할 수 있다. 그러나 주택공급 시 분양가격 자체를 낮추거나 비용부담을 장기간 분할하는 등 수분양자의 부담을 완화할 수 있는 자체적인 구조를 내포하고 있지 않다는 점에서 기존의 일반적인 공공분양주택 공급방식과 큰 차이가 없다는 한계가 있다.



[그림 16] 기존 모델과 대안적 분양모델의 구조 및 관계

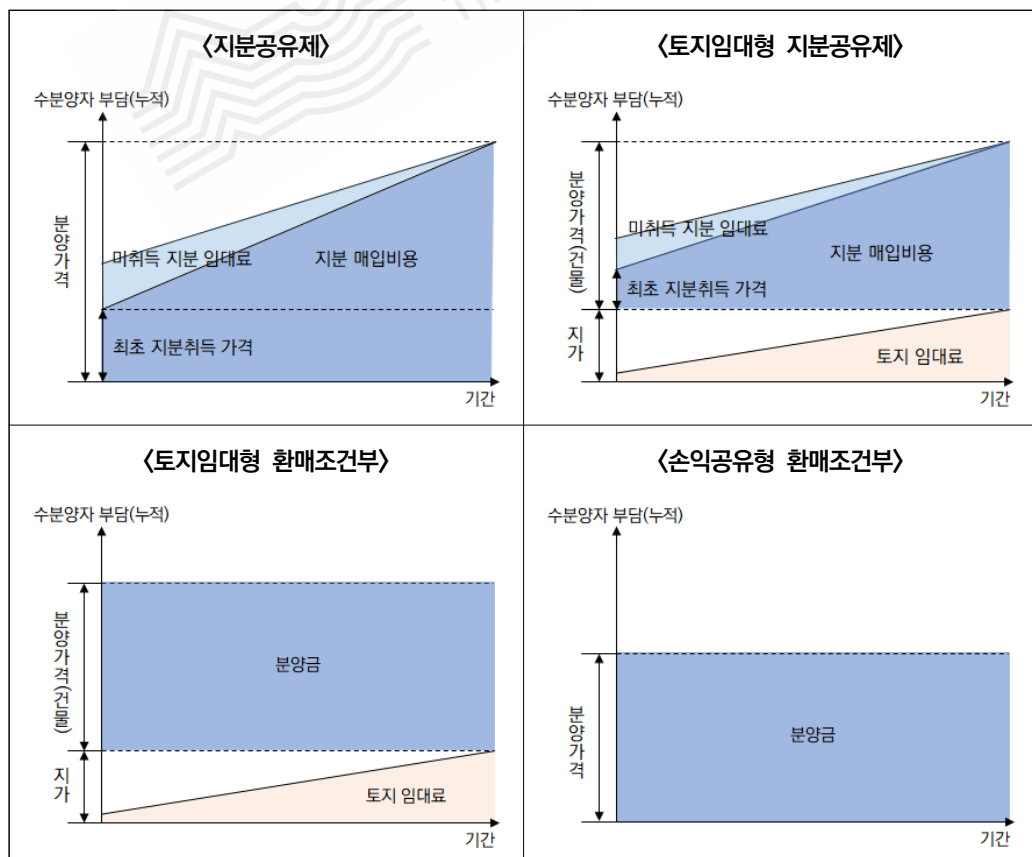
25 해당 모델은 다른 모델과의 비교를 위해 이론적으로 구성된 가상의 모델로 LH공사가 일부 언론에 발표한 '이익공유형 주택'과는 그 개념 및 구조상의 차이가 있을 수 있음

2_수분양자 부담경감·손익공유에서 모델별로 구조적 차이

① 수분양자 비용부담 경감 측면

앞서 살펴본 바와 같이, 지분공유제의 경우 수분양자는 전체 분양가격 중 최초 지분(통상적으로 25~35%)을 취득하는 데 필요한 비용만 지불하고 미취득 지분은 임대료를 납부한다. 이후 수분양자는 지분을 단계적으로 매입할 수 있으며, 추가로 매입한 지분만큼 납부해야 할 임대료가 감소하기 때문에 지분의 매입가격에 대한 일종의 사후적 할인 효과가 발생한다. 결과적으로 지분공유제는 수분양자가 주택구입을 위해 지불해야 할 전체 비용(분양가격)을 감소시키지는 못하지만, 장기간에 걸쳐 분할하는 방식으로 부담을 경감시키는 제도라고 할 수 있다.

토지임대형 지분공유제는 지분공유제에서 한 걸음 더 나아가 토지를 제외한 건물만을 분양하므로 전체 분양가격에서 토지가격만큼의 비용이 감소한다. 토지임대형 지분공유제가 기존 토지임대부 제도와 다른 점은 건물 소유권을 지분공유제 방식으로 운영한다는 점이다. 즉, 건물 소유권을 단계적 지분매입이 가능한 형태로 운용함으로써 수분양자는 건물의 지분취득 비용, 토지임대료, 건물의 미취득 지분에 대한 임대료를 각각 부담하게 된다.



[그림 17] 모델별 수분양자 비용부담 구조 비교

이런 구조적 특징 탓에 토지임대형 지분공유제는 [그림 17]과 같이 분양가격 자체를 낮추는 효과와 동시에 비용부담을 분할시키는 효과를 모두 수반하므로 저렴한 주택의 공급에 있어서는 가장 효율적인 방식이라고 할 수 있다.

토지임대형 환매조건부는 추후 주택 매각 시 환매하는 방식으로 시세차익을 공공이 환수한다는 조건이 있을 뿐, 토지를 임대하고 건물만 분양함으로써 분양가격을 낮추는 방식은 수분양자의 경제적 부담 완화 측면에서 기존의 토지임대부 주택과 같다고 볼 수 있다.

손익공유형 환매조건부는 모델의 구조상 주택의 공급방식과 수분양자의 부담 경감 측면에서 일반 공공분양주택과 큰 차이가 없다.

② 시세차익 발생·환수 구조 측면

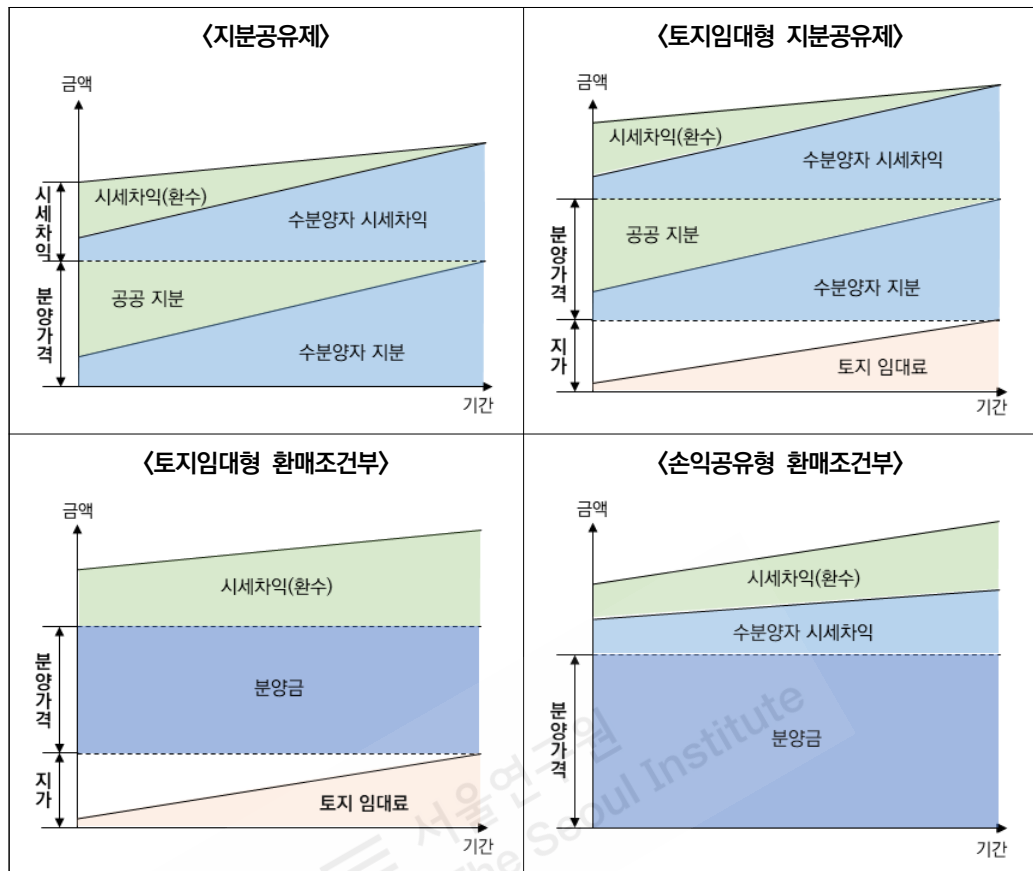
공공분양주택의 부작용으로 손꼽히는 문제 중 하나가 바로 주택 매각 시 발생하는 막대한 시세차익이 개인(수분양자)에게 귀속된다는 것이다. 공공에서 저렴하게 공급한 공공분양주택 가격이 추후 주변의 일반 아파트 시세와 비슷한 수준까지 상승하면서 시세차익이 더욱 확대되고 있다. 특히 토지임대부 주택은 토지가격을 제외한 매우 저렴한 분양가로 공급되지만, 이후 매매가격에 토지의 가치가 일부 포함되어 높은 가격에 거래되는 현상이 나타나며 이런 논란의 중심에 있는 것이 현실이다.

이 연구에서 논의되는 대안적 모델은 이러한 문제를 해결하기 위한 나름의 논리와 구조를 내포하고 있다. 먼저 토지임대형 환매조건부 주택은 발생하는 시세차익 모두를 공공으로 환수하는 방식이다. 따라서 토지임대부 방식으로 저렴한 주택을 공급하지만 이후 발생하는 시세차익의 규모와 관계없이 공공에 환매해야 하므로 수분양자는 주택의 자산가치 상승을 통한 이익을 기대할 수 없게 된다.

이와는 달리 손익공유형 환매조건부는 주택 매각 시 공공기관에 환매하되 공공과 개인(수분양자)이 각각 정해진 비율²⁶로 시세차익을 공유하는 구조이다. 기존 환매조건부에 견줘 주택 가격 상승에 따른 수분양자의 이익을 일정 수준 인정하는 형태라고 할 수 있다.

지분공유제와 토지임대형 지분공유제는 주택 매각 시점에 공공과 개인(수분양자)이 보유한 지분의 비율로 시세차익을 공유하는 효과가 있다. 지분공유제는 주택(건물과 토지) 전체의 소유권을, 토지임대형 지분공유제는 토지를 제외한 건물 소유권만을 지분으로 공유한다는 차이가 있을 뿐이다. 지분공유제와 토지임대형 지분공유제 모두 수분양자가 매입하는 지분의 비율이 상승함에 따라 기대할 수 있는 이익 또한 증가한다는 측면에서 자연스럽게 주택의 장기보유를 유도하는 효과가 있으며, 반대로 공공의 입장에서는 시간이 지날수록 시세차익 환수 기능이 떨어진다는 단점이 있다. 지분공유제는 지분으로 공유하는 대상이 건물과 토지를 모두 포함한 주택인 반면, 토지임대형 지분공유제는 토지를 제외한 건물만을 공유하므로, 특정 시점에 수분양자가 보유한 지분 비율이 같더라도 공공이 기대할 수 있는 시세차익의 환수 효과는 지분공유제가 구조적으로 더 크다는 것이 특징이다.

26 LH공사에서 발표한 이익공유형 주택은 해당 비율을 50:50으로 제시하고 있음



[그림 18] 모델별 시세차익 발생과 환수 구조 비교

③ 주택 매매가격 하락 시 발생하는 손실 공유 측면

지금까지의 논의는 시간이 지남에 따라 주택 매매가격이 상승한다는 전제하에 이루어졌다. 그러나 통계청이 발표한 장래인구추계 및 가구추계 자료에 따르면 2030년부터 서울의 가구 수가 감소할 것으로 예상되는바²⁷, 과거와 같이 주택가격이 장기간 지속해서 상승할 것으로 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 모델별로 주택가격 하락 시 발생할 수 있는 수분양자의 손실 구조를 살펴볼 필요가 있다.

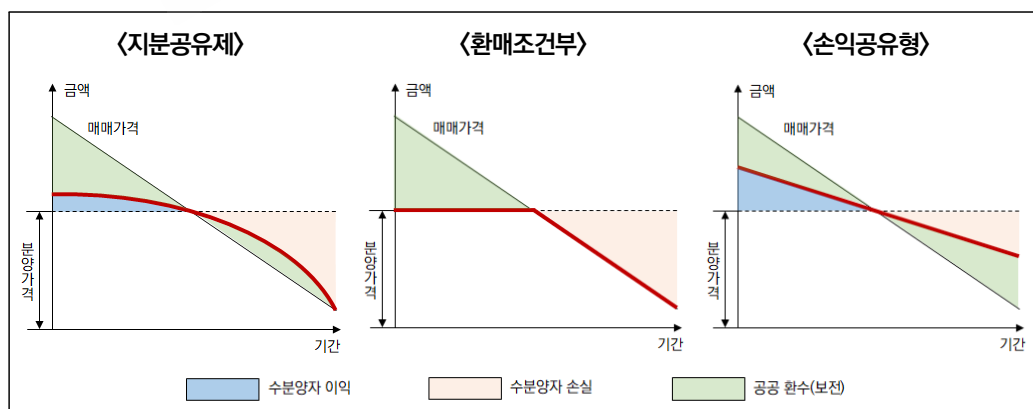
먼저 지분공유제와 토지임대형 지분공유제는 공공과 개인(수분양자)이 각각 보유한 지분의 비율에 따라 이익과 손실을 모두 공유하는 구조이다. 바꿔 말하면, 수분양자는 자신이 보유한 지분 비율만큼 이익 권한과 동시에 손실 책임을 지게 된다. 또한 지분의 매입가격을 매 시점 해당 주택의 시세와 연동할 경우, 수분양자의 비용부담이 가격 상승기에는 지수함수의 형태로 증가하고, 가격 하락 시에는 로그함수 형태로 완화되는 결과가 나타난다. 이에 따라 자연스럽게 가격이 상승할 때에는 수분양자의 비용부담이 증가해 수익은 감소하고 하락할 때는 비용부담이 감소함으로써 손실이 완화되는 특징을 가지고 있다.

27 2017년 통계청의 인구총조사 결과를 바탕으로 추계한 '시도별 장래 인구·가구추계(2017~2047년)'에 따르면, 서울 인구는 2017년 976.6만 명에서 2047년 832만 명까지 지속해서 감소할 전망이며, 서울 가구는 2017년 380.4만 가구에서 2029년 391.2만 가구로 정점을 찍은 후 2047년 371.2만 가구까지 감소할 전망이다

반면, 환매조건부의 경우 가격 상승에 따른 시세차익은 공공이 모두 환수하지만, 가격 하락에 따라 발생하는 손실은 온전히 수분양자의 자산손실로 이어지게 되며,²⁸ 이는 토지임대형 환매조건부에도 같은 구조로 적용된다. 즉, 당초 분양가격보다 주택 매매가격이 낮아지는 시점부터 수분양자의 자산은 급격한 손실을 보게 된다. 손익공유형 환매조건부는 환매 기간 및 이익과 손실의 구분없이 공공과 수분양자가 일정한 비율에 따라 공유하는 구조이므로, 장기간에 걸친 주택가격 하락으로 발생한 손실 중 상당 부분을 공공이 떠안아야 한다는 부담이 존재한다.

지분공유제·토지임대형 지분공유제와 손익공유형 환매조건부는 주택매매로 발생한 이익뿐만 아니라 수분양자의 손실까지 공유한다는 공통점이 있지만, 공유 방식에 구조적으로 차이가 있다. 지분공유 방식은 주택의 소유권을 공공과 수분양자가 지분의 형태로 분할 소유하고 있는 형태이기 때문에 주택매매 시점에 보유한 지분을 바탕으로 매매차익과 차손이 지분 비율에 따라 각자에게 귀속되는 결과로 나타나는 구조이다. 반면, 손익공유형 환매조건부는 주택매매로 손실이 발생할 경우, 미리 정해진 비율에 따라 공공이 재원을 들여 직접 보전해주는 방식으로²⁹ 지분공유제의 구조와는 분명한 차이가 있다.

공적자금의 지원으로 공급된 공공주택에서 발생하는 과도한 시세차익이 수분양자 개인에게 귀속되는 것을 방지하고 공공이 환수해야 한다는 논리에는 별다른 이견이 없겠지만, 해당 주택가격의 하락으로 수분양자의 자본손실이 발생했을 경우 이를 일부 공유하는 데에는 보는 관점과 가치관에 따라 의견이 달라질 수 있다. 그러나 공공분양주택 공급이 자산기반복지에 근간을 두고 중·저소득계층의 자산형성을 지원하는 데 그 목적이 있다는 것을 감안한다면, 이들의 자산기반이 급격히 무너지는 상황을 부분적으로나마 완화할 수 있다는 것은 해당 모델이 가진 구조적 장점으로 해석될 수 있다.



[그림 19] 주택(매매)가격 하락 시 공공과 수분양자의 이익·손실 공유

28 기존 주택법상에 존재했던 환매조건부 분양주택의 환매가격에 대한 사항을 적용한 결과임. 주택법 시행령(2007.7.30.) 제42조의 14에서는 환매조건부 분양주택을 공급하는 사업주체가 그 주택을 입주자로부터 환매하는 경우, 분양주택의 공급가격에 환매일까지 1년 만기 정기에금 평균이자율을 합산한 금액과 환매일에 가장 가까운 시점에 공시된 공동주택가격 중 낮은 금액으로 환매가격을 정하도록 규정한 바 있음

29 분양가격보다 매매시세가 낮아질 경우, 공공은 미리 정해진 공유비율에 맞춰 시세보다 높은 가격으로 주택을 환매해야 하는 구조임

3_지분공유제, 수분양자 비용경감 등 기준에 전반적 부합

4개 모델 현실적용 결과 예측 위해 사례지역 2곳 대상 시뮬레이션 분석 수행

이 연구는 앞서 살펴본 대안적 모델의 이론적 고찰을 바탕으로 각 모델의 특징들이 실제 사업에서는 어떤 결과로 나타나는지 분석하기 위해 사례지역을 대상으로 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 아직까지 실제 사업 사례가 없는 모델들이기 때문에 분석을 위해 아래 표와 같은 가정을 적용하였으며, 분석의 편의를 위해 주택의 취득·소유·양도에 따른 각종 세금과 거주하면서 발생하는 관리비, 보증금에 따른 기회비용 등은 고려하지 않았다.

[표 9] 시뮬레이션 분석에 적용된 주요 가정

항 목	주요 가정
분석기간	최초 입주 시부터 최대 20년까지 1년 단위로 분석
분양대금 납부	분양대금은 입주 시점 완납으로 가정(대출에 따른 이자비용 등 제외)
임대료 납부	토지임대료, 미취득지분에 대한 임대료 등 모든 임대료는 월세로 가정
주변시세	SH공사 조사자료 활용(토지임대부 주택의 가격은 시세의 85% 수준으로 가정)
지분가격	분양가 $X(1+1년\ 만기\ 정기예금\ 금리)^t$ 와 주변 시세 중 낮은 가격으로 매입
지분매입	초기 지분취득은 30%, 이후 매년 2%씩 매입
건물임대료	건물(미취득 지분)에 대한 임대료는 전세가격을 월세로 환산하여 적용
토지임대료	토지임대료는 감정가격에 3년 만기 정기예금 이자율 적용
환매가격	환매가격은 분양가 $X(1+1년\ 만기\ 정기예금\ 금리)^t$ 와 주변 시세 중 낮은 금액
기타	주택 취득·보유·양도에 따른 각종 세금 및 관리비, 보증금에 대한 기회비용 등 제외

분석대상지는 A지역과 B지역 두 곳으로 선정하였다. A지역은 노후임대주택 재건축단지로, 주변 주택의 시세가 약 7억 7천만 원이며, 전용 59m² 기준 건축비와 토지비가 각각 비슷한 수준이라는 특성을 가지고 있다. B지역은 서울시가 소유한 부지로 입지와 기반시설 등 여건이 상대적으로 우수하여 주변 시세가 약 12억 4천만 원, 전용 59m² 기준 건축비와 토지비는 각각 2억 2천만 원과 6억 원으로 전체 주택가격에서 토지비가 차지하는 비중이 높다는 특징이 있다.

더 현실적인 결과를 도출하기 위해 주택가격 상승률, 전세가율 및 전월세전환율은 각 지역이 속한 구(區)의 평균값을 분석에 적용하였다. 주택가격 상승률은 최근 10년간 아파트 매매가격의 연평균 상승률을, 전세가율은 2020년 1월~5월의 평균값을, 전월세전환율은 2020년 1~4월의 평균값을 각각 산출하여 분석자료로 활용하였다.

[표 10] 시뮬레이션 분석에 사용한 자료

구 분		기호	A지역	B지역	자료출처
주변시세(억 원)		p_t	7억 7천만 원	12억 4천만 원	SH공사
분양가격 (59m ²)	건축비	p_c	2억 2천만 원	2억 2천만 원	
	토지비	p_l	2억 1천만 원	6억 원	
주택가격 상승률(연평균)		α	1.91%	3.02%	KB시세
전세가율		β	60.8%	46.0%	한국감정원
전월세전환율		γ	4.5%	4.0%	
정기예금 평균이자율	1년 만기	i_1	1.69%(2019년 말 기준)		한국은행
	3년 만기	i_3	1.73%(2019년 말 기준)		
임대료상승률		δ_t	매 2년마다 5%씩 인상		법적 상한
지분 매입가격		p_e	분양가 $X(1+i_1)^t$ 와 주변 시세 중 낮은 가격		자체 가정
지분 매입비율		r_e	초기 지분취득은 30%, 이후 매년 2%씩 매입		
손익 공유비율		θ	발생한 시세차익에 대해 50%씩 공유		

주: 주택가격 상승률, 전세가율, 전월세전환율은 각 사례지역이 속한 구(區)의 평균값 적용

지분공유제 포함한 4개 모델별로 수분양자의 비용부담, 시세차익 비교 분석

각 모델이 실제 사례지역에 적용될 경우를 가정해 수분양자의 비용(누적) 및 시세차익을 비교·분석하였다. 지분공유제의 경우 수분양자의 비용은 크게 지분매입 비용과 미취득 지분의 임대료로 구성되며, 토지임대형 지분공유제는 건물의 지분매입 비용, 미취득 건물 지분의 임대료 및 토지임대료로 구성된다. 토지임대형 환매조건부는 건물 분양금과 토지임대료가, 손익공유형 환매조건부는 일반적인 공공분양주택과 마찬가지로 분양대금이 수분양자가 부담하는 전체비용이 된다. 모델별로 발생하게 되는 시세차익은 각 시점의 주택 매각가격에서 수분양자의 비용부담을 제외한 금액으로 산출하였으며, 토지임대부 주택의 매매가격은 기존 사례에 근거하여 일반주택 시세의 85%로, 손익공유형 환매조건부 주택의 손익 공유비율은 50%로 설정하였다. 모델별 수분양자의 비용부담과 시세차익을 산출하기 위해 적용한 수식은 아래 표와 같다.

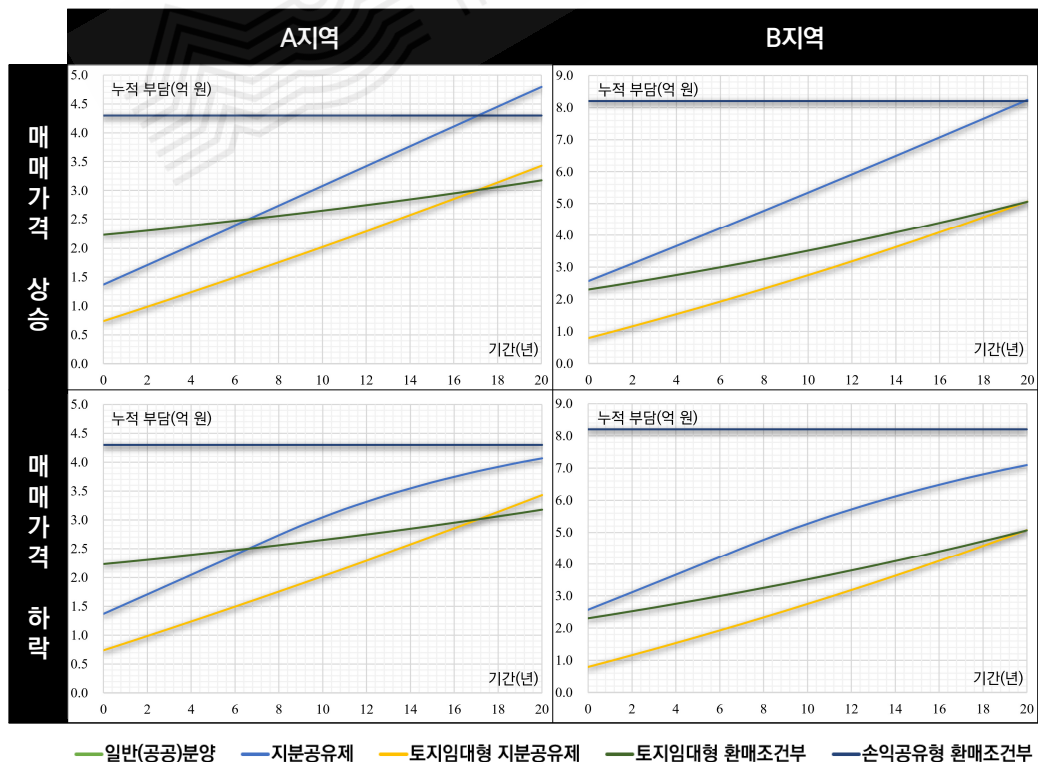
[표 11] 모델별 수분양자 비용(누적)과 시세차익 추정을 위한 산식

구 분	수분양자 비용(누적) : C_t	시세차익 : M_t
지분공유제	$C_t = \sum_t (p_{ct} \cdot r_{ct}) + \sum_t p_{ct} \cdot (1 - \sum_t r_{ct}) \cdot \beta \cdot \gamma$	$M_t = p_0 \cdot (1 + \alpha)^t \cdot \sum_t r_{ct} - C_t$
토지임대형 지분공유제	$C_t = \sum_t (p_{cet} \cdot r_{cet}) + \sum_t (p_l \cdot i_3) \cdot \delta_t + \sum_t p_{cet} \cdot (1 - \sum_t r_{cet}) \cdot \beta \cdot \gamma$	$M_t = p_{ct} \cdot \sum_t r_{ct} - C_t$
토지임대형 환매조건부	$C_t = p_c + \sum_t (p_l \cdot i_3) \cdot \delta_t$	$M_t = \min \{ p_0 \cdot (1 + i_1)^t, p_t \} - C_t$
손익공유형 환매조건부	$C_t = p_c + p_l$	$M_t = [p_0 \cdot (1 + \alpha)^t - C_t] \cdot (1 - \theta)$

수분양자의 비용부담: 전반적으로 토지임대형 지분공유제가 가장 작은 편

시뮬레이션 분석 결과, 수분양자의 비용부담 변화는 아래 그림 같이 나타난다. 주택 매매가격의 상승·하락³⁰, 지역과 관계없이 대부분의 경우 토지임대부 지분공유형에서 수분양자의 부담(누적)이 가장 작고, 일반분양 및 손익공유형 환매조건부가 가장 큰 것으로 분석되었다. 토지비의 비중이 상대적으로 낮은 A지역에서는 7년이 되는 시점까지 지분공유제의 부담이 토지임대형 환매조건부에 비해 작았지만, B지역에서는 토지임대형 환매조건부에서 수분양자의 부담이 지분공유제보다 작게 나타난 것을 볼 수 있다. 이 분석에서 최초 지분취득 비용을 30%로 가정했으므로, 토지비의 비중이 70%를 넘지 않는 경우 일정 시간이 지나기 전까지 수분양자의 초기 부담은 토지임대형 환매조건부보다 지분공유제가 더 작게 나타나며, A지역에서는 그 기간이 7년인 것으로 분석되었다.

또한, 가격 상승기 분석 결과에서 지분공유제에서는 A지역이 17년, B지역은 20년이 지나는 시점부터 수분양자의 누적 부담이 일반 분양을 초과함을 알 수 있으며 이는 매년 매입하는 지분의 가격이 높아지는 동시에 미취득 지분의 임대료가 발생함에 따른 결과라고 할 수 있다. 이와는 반대로 가격 하락기에는 지분의 매입가격이 매년 조금씩 낮아지므로 수분양자의 누적 부담은 시간이 지남에 따라 완화되는 로그함수 형태를 띠게 된다는 것이 지분공유제의 특징이라고 할 수 있다.



[그림 20] 시뮬레이션 분석 결과: 수분양자 비용부담 비교

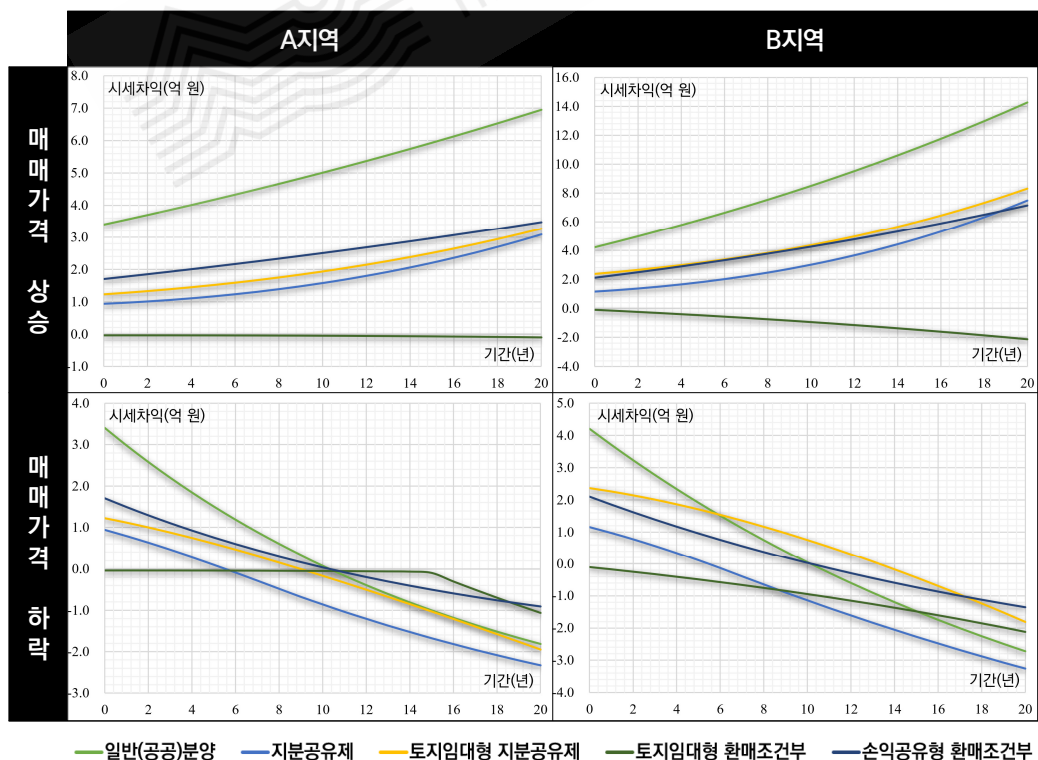
30 주택가격 하락률(연평균)은 입주 이후 10년을 기점으로 매매가격이 분양가격보다 낮아지도록 지역별로 차등하여 설정하였음

시세차익(차손) 발생: 지역, 시기, 기간별로 4개 모델 간 우위가 달라져

주택 매매가격이 상승할 경우, 일반적인 공공분양 방식에서 발생하는 시세차익은 A지역이 3.5억~7억 원, B지역이 4억~14억 원가량으로 기간이 길어질수록 그 격차는 점점 확대되는 것을 알 수 있다. 토지임대형 환매조건부는 두 지역 모두에서 시간이 갈수록 수분양자의 손실이 발생하며 A지역에 비해 B지역에서의 손실이 더 크게 발생한다. 이는 B지역의 토지가격이 A지역의 약 3배에 달해 토지임대료가 상대적으로 비싸기 때문이다.

가격하락기 A지역의 토지임대형 환매조건부 그림을 보면, 15년이 되는 시점부터 수분양자의 급격한 자본손실이 발생하는 것을 알 수 있다. 이는 매매가격이 당초 분양가보다 낮아지는 시점부터 환매가격이 분양가격에 정기예금 이자를 합산한 금액에서 시세로 전환됨에 따라 나타나는 현상으로, 해당 시점 이후부터 수분양자는 매매가격 하락으로 급격한 손실을 입게 된다.

토지임대형 환매조건부를 제외한 3가지 모델 중, 두 지역 모두 가격상승기 시세차익이 가장 작은 모델은 지분공유제인 것으로 분석되었으며, 반대로 가격하락기에 발생하는 손실이 가장 큰 모델도 지분공유제인 것으로 나타났다. 이는 지분공유제의 특성상 토지임대형 지분공유제에 비해 수분양자의 비용부담은 크고, 손익공유형에 비해 초기에 수분양자에게 귀속되는 지분율이 낮기 때문으로 해석된다.



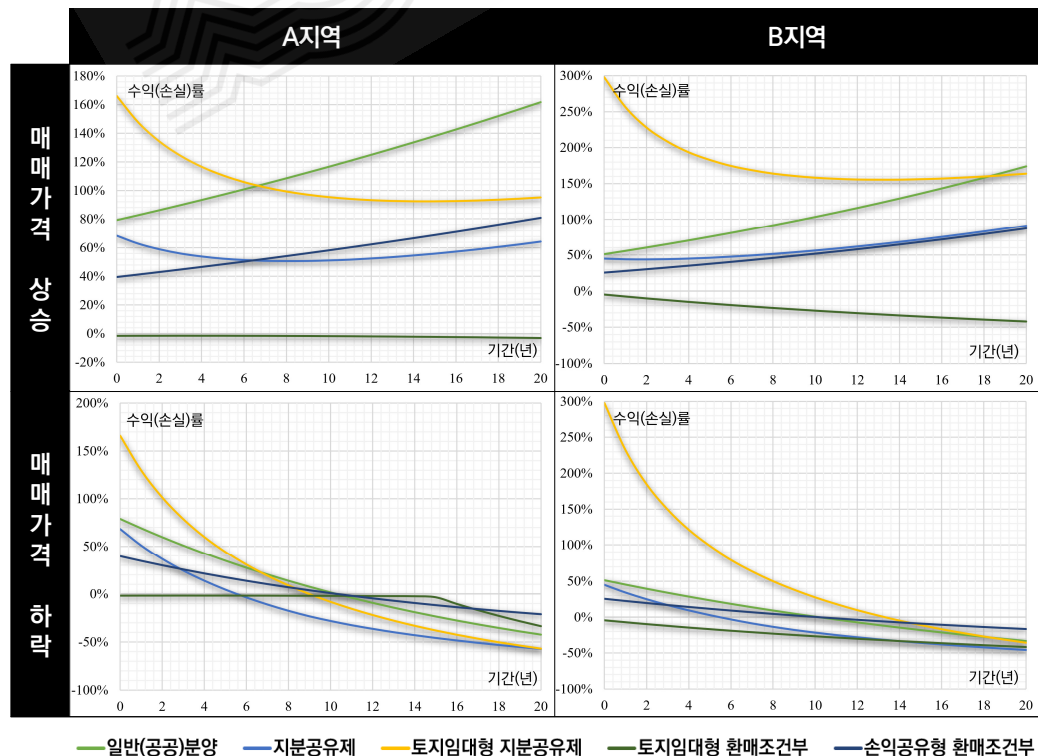
[그림 21] 시뮬레이션 분석결과: 수분양자 시세차익(차손) 비교

수분양자 비용 대비 시세차익(차손): 장기적 관점에서 지분공유제가 안정적

수분양자의 비용 대비 시세차익(차손) 발생액의 비율, 즉 수익(손실)률은 아래 그림과 같이 분석되었다. 토지임대형 지분공유제는 일부 경우를 제외하고는 대부분 기존의 일반 분양방식에 비해 오히려 수익률이 높았으며, 토지임대형 환매조건부는 토지임대료의 지속적 납부로 주택가격 상승기에서도 손실이 발생하였다. 지분공유제와 손익공유형 환매조건부 모델의 경우 가격 상승기에서 A지역은 지분공유제 모델, B지역은 손익공유형 환매조건부 모델의 수익률이 낮았으며, 가격 하락기에서는 두 지역 모두 장기로 갈수록 지분공유제 모델의 손실률이 더 큰 것으로 분석되었다.

가격 상승기를 중심으로 살펴보면 지분공유제와 손익공유형 환매조건부 모두 장기로 갈수록 수익률이 높아져 주택을 장기보유할수록 수분양자가 유리한 구조임을 알 수 있다. 또한 같은 지역 내에서 기간에 따른 수익률의 변동폭은 지분공유제 모델에서 가장 작았으며, 지역 간 차이에 따른 변동은 손익공유형 환매조건부 모델이 작은 것으로 나타나 안정성에 차이를 보이는 것으로 나타났다.

가격 하락기에서는 단기적으로 지분공유제에서의 손실률이 가장 큰 것으로 분석되었지만, 매매가격이 분양가격보다 낮아지는 기점인 10년 이후를 보면 지분공유제의 기울기가 다른 모델에 비해 가장 완만한 것을 알 수 있다. 즉, 손실률의 증가폭이 가장 작으므로 20년 이상의 장기적 관점에서는 지분공유제가 다른 모델에 견줘 더 안정적인 구조라고 할 수 있다.



[그림 22] 시뮬레이션 분석결과: 수분양자 수익(손실)률 비교

4개 모델 중 지분공유제가 수분양자 비용경감 등 기준에 전반적으로 부합

이 연구는 서울시 내 사례지역 두 곳을 대상으로 주택가격 상승기와 하락기로 구분해, 4가지 대안적 모델에 대한 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 모델별 수분양자의 비용 시세차익(차손)과 자본이익(손실)률을 비교·분석하였으며, 그 결과를 정리하면 [표 12]와 같다.

먼저 토지임대형 지분공유제와 토지임대형 환매조건부 모델은 그 장점과 단점이 명확하게 구분된다. 토지임대형 지분공유제는 수분양자의 비용을 현저하게 감소시킬 수 있지만 이에 상응하는 막대한 시세차익이 발생하여 수분양자의 자본이익률이 기존 일반 분양방식보다 더 높은 것으로 분석되었다. 토지임대형 환매조건부는 수분양자 비용 경감 및 시세차익 환수 기능이 있지만 자본이익이 0에 가까운 상태에서 토지임대료를 계속 납부하는 형태이므로 지역과 시기에 상관없이 모든 상황에서 수분양자의 자본손실이 발생했으며, 시간이 갈수록 그 손실이 점차 확대되는 구조적 한계를 보였다. 수분양자의 관점에서 이런 구조는 사실상 임대주택과 차이가 없는 형태이므로, 토지임대형 환매조건부의 경우 분양주택 공급 모델로서의 적절성 여부와 정책적 수요 확보 가능성에 의문이 제기된다.

지분공유제와 손익공유형 환매조건부는 비율에 따라 시세차익을 일부 환수한다는 점에서 공통점이 있다. 다만 지분공유제는 지분보유 비율에 따라 시세차익을 공유함으로써 환수 비율이 단기에 높고 장기로 갈수록 낮아지는 반면, 손익공유형 환매조건부는 사전에 정한 비율(분석에서는 50%로 가정)에 따라 일률적으로 환수된다는 차이가 있다. 뿐만 아니라 지분공유제는 지분매입의 형태로 비용이 분산됨으로써 수분양자의 부담을 경감시키는 효과가 있지만 손익공유형 환매조건부는 모델 자체적으로 그런 구조가 내포되어 있지 않다는 한계가 있다.

결론적으로 4가지 대안적 모델 중 수분양자 비용 경감, 시세차익 환수와 손실 공유 등의 기준에 전반적으로 부합하는 모델은 지분공유제로, 도입을 우선적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다. 비록 개별적인 기준만으로 보면 지분공유제에 비해 더 나은 결과를 보이는 모델이 있지만, 그런 모델들은 앞서 언급한 바와 같이 도입·적용에 제한이 될 수 있는 현실적 한계나 부작용이 내재되어 있음을 시뮬레이션 분석 결과를 통해 알 수 있다.

[표 12] 시뮬레이션 분석 결과 종합과 모델별 비교

구 분	지분공유제	토지임대형 지분공유제	토지임대형 환매조건부	손익공유형 환매조건부
수분양자 비용경감	초기부담 완화 및 비용 분할 효과	최대	토지비 경감 (분양→임대)	최소
시세차익 환 수	지분보유 비율에 따라 일부 환수	최소	최대	정해진 비율에 따라 일부 환수
수분양자 자본이익률	조건에 따라 상이	최대	손실발생	조건에 따라 상이
손실 공유	지분보유 비율에 따라 일부 공유	최소	없음	정해진 비율에 따라 일부 공유

05 공공분양주택 대안적 모델 도입 기본방향 제시

1_합목적성·사회경제 부담·실행 가능성 위주로 적정성 판단

대안적 모델 도입 시 정책 본연의 목적에 맞는 수단인지 여부 검토 필요

공공주택을 공급할 때 새로운 방식을 도입·적용하는 일은 비단 주택시장뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안이라고 할 수 있다. 따라서 대안적 모델 도입과 관련한 비교우위를 논하기 위해서는 정책적 측면과 함께 사회·경제적, 현실적 측면 등을 모두 고려하여 신중한 검토가 선행될 필요가 있다. 이러한 전제에서 이 연구는 공공분양주택 공급의 정책적 배경과 목적을 되짚어보고, 최근 논의되고 있는 대안적 모델들과 관련하여 선진국의 정책사례 검토, 이론적 고찰, 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 이 장에서는 이 같은 연구 결과를 바탕으로 대안적 모델 도입 시 고려해야 할 종합적 판단기준으로 정책의 합목적성, 사회경제적 부담 가능성, 현실 적용 및 실행 가능성 등 세 가지를 제시하고자 한다. 공공분양주택은 기본적으로 중·저소득 계층의 내 집 마련을 지원할 목적으로 공공부문에서 직접 공급하는 전형적인 생산자 보조방식의 정책 수단이므로, 정책 본연의 목적 달성을 위해 대안적 모델에 가장 우선시되는 요건은 수분양자의 경제적 비용부담 경감이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 토지임대부는 토지를 공공이 소유한 채 건물만을 분양하므로 구입비용 자체를 낮출 수 있는 구조이며, 지분공유제는 주택 구입의 특성상 일시에 목돈이 필요한 상황에서 단계적 지분매입이라는 방식으로 초기비용 부담을 경감하고 장기간에 걸쳐 분산시키는 형태를 취하고 있다. 특히 지분공유 방식(지분공유제 또는 토지임대형 지분공유제)은 단계적 지분매입 방식으로 점진적 비용부담 및 자가취득을 유도할 수 있으며, 최근 영국의 사례와 같이 초기 취득 지분을 낮추면서 매입 지분의 단위를 세부화하는 등 유연한 제도설계가 가능하다는 장점이 있다.

한편, 공공분양주택의 공급이 중·저소득 계층의 자산기반 형성을 지원하는 자산기반복지의 수단이라는 관점에서, 각 모델의 특성에 따른 수분양자의 자본손실을 고려할 필요가 있다. 토지임대형 환매조건부는 주택가격이 하락하는 상황이 지속되면, 매매가격이 초기 분양가격보다 낮아지는 시점부터 수분양자의 자본손실로 직결된다는 구조적 한계가 있다. 뿐만 아니라, 환매로 시세차익이 환수되면서 수분양자는 토지 임대료를 지속해서 납부해야 하므로 장기적으로 시장 상황과 관계없이 수분양자에게는 임대주택과의 차별성이 없어지는 결과로 나타난다. 반면, 지분공유제, 토지임대형 지분공유제, 손익공유형 환매조건부는 주택의 자산

가치 변화에 따른 수분양자의 이익과 손실이 모두 공공과 부분적으로 공유되는 구조를 가지고 있다. 특히 지분공유제는 지분 가격을 시세와 연동할 경우 주택가격이 하락하면 지분의 매입가격이 낮아짐으로써 수분양자의 부담도 함께 완화될 수 있다는 장점이 있다.

지속가능한 대안이 되려면 도입에 따른 사회경제적 부담이 크지 않아야

공적 재원을 활용하여 중·저소득층에게 저렴한 가격으로 공급되는 공공분양주택의 특성상 해당 주택의 입주자 개개인이 막대한 시세차익을 누리게 되는 현상은 오랫동안 사회적으로 비판의 대상이 되어왔으며, 이런 부작용을 근거로 공공분양주택 공급을 회의적인 시각으로 바라보는 이들도 적지 않다. 그러므로 시세차익에 대한 공공의 환수 여부는 대안적 모델을 평가하는 데 있어 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 원칙적으로 토지임대형 환매조건부는 1년 만기 정기예금 이자율 정도만을 인정하고, 이를 제외한 시세차익 전부를 환수하는 구조이며, 지분공유제 및 토지임대형 지분공유제는 기간별 지분보유 비율에 따라 부분적으로 시세차익 환수 효과가 발생하는 형태이다. 따라서 수분양자의 지분 비율이 낮은 초기에 환수 비중이 높고, 장기적으로 보유할수록 환수 효과는 점진적으로 감소하여 공공의 지분 비율이 0%가 되면 소유권이 완전히 이전됨으로써 환수 효과가 사라지게 된다.

공공의 재정부담도 대안적 모델에서 고려되어야 할 사항이다. 공공부문의 재정에 지나친 부담으로 작용하는 제도는 지속가능한 저렴주택 공급을 위한 대안이라고 볼 수 없기 때문이다. 이런 측면에서 보면 토지임대형 지분공유제가 공공에 가장 불리한 방식, 즉 재정적으로 부담이 가장 큰 모델이라고 할 수 있다. 토지임대형 운영 방식은 토지를 매각하지 않고 공공이 보유함으로써 장기적 재정부담으로 작용할 우려가 있으며, 재정부담 완화를 위해 임대료를 높게 책정하면 정책 본연의 취지에 부합하지 않는다는 양면성이 있다. 또한 지분공유제 방식은 분양대금을 장기간에 걸쳐 회수하기 때문에 공공이 직접 운영할 경우 일반 공공분양주택에 비해 사업성이 떨어져 재정적 부담이 가중될 수 있다.

법·제도적 실행여건과 더불어 현실에서의 적용가능성도 고려할 중요요소

현행법상으로는 토지임대부 주택에 관한 근거만 존재할 뿐, 이 연구에서 논의한 대안적 모델은 모두 법·제도적 근거 마련이 필요한 실정이다. 토지임대형 환매조건부나 손익공유형 환매조건부 등 환매조건 등은 현행 민법상 부동산의 경우 최대 환매기간을 5년으로 규정하고 있으며, 지방공기업법상 SH공사의 자산 매각 시 환매를 금지하는 조항이 있어 개정이 필요한 상황이다. 토지임대형 환매조건부는 경기도 의회에서 ‘토지임대형 환매조건부 주택분양 정책 도입 촉구 건의안’을 통해 주택법과 지방공기업법 일부개정법률안을 작성하여 발의한 상태이다. 지분공유제는 공공지원민간임대주택 운영 의무기간인 8년이 종료되는 시점에서 제한적으로나마 실행할 수 있지만, 이는 어디까지나 일부 지역에만 적용할 수 있는 우회적

수단일 뿐 제도의 본격적인 도입을 위해서는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 법·제도적 실행 여건과 함께 현실에서의 작동 가능성도 고려해야 할 요소이다. 이상적인 정책이라도 해당 정책의 수요가 결여된다면 그 실효성을 기대하기 힘들기 때문이다. 이 연구에서 논의한 대안적 모델은 아직까지 국내에 적용된 사례가 없으므로 정책 수요를 단정하기는 어렵겠지만, 과거 경기 군포 부곡지구의 사례에서 볼 수 있듯이 자산가치 상승을 기대할 수 없는 분양주택의 수요는 제한적일 수밖에 없는 현실적 여건을 고려하여 환매조건부 제도의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다. 앞서 살펴본 선진국 사례에서도 알 수 있듯이 시세차익 그 자체를 인정하지 않는 제도는 해외에서도 찾아보기 힘들며, 국가별로 정도의 차이가 있을 뿐 자산가치 상승의 일정 부분은 주택소유자에게 정당한 자본이익의 형태로 귀속되는 것이 일반적이라고 볼 수 있다. 지분공유제는 이 연구에서 제시한 영국 이외에도 미국, 호주 등 이미 다수 국가에서 자국 여건에 적합한 형태로 조금씩 변형되어 운영 중인 제도로써, 비교적 일반화된 모델이므로 다른 모델에 견줘 정책 도입에 따른 현실적 리스크가 상대적으로 작다는 장점이 있다.

2_유연한 제도설계 등 ‘지분공유제 도입’ 3개 선결과제 도출

① 유연한 제도설계로 수분양자의 비용부담 줄이고 과도한 시세차익 방지

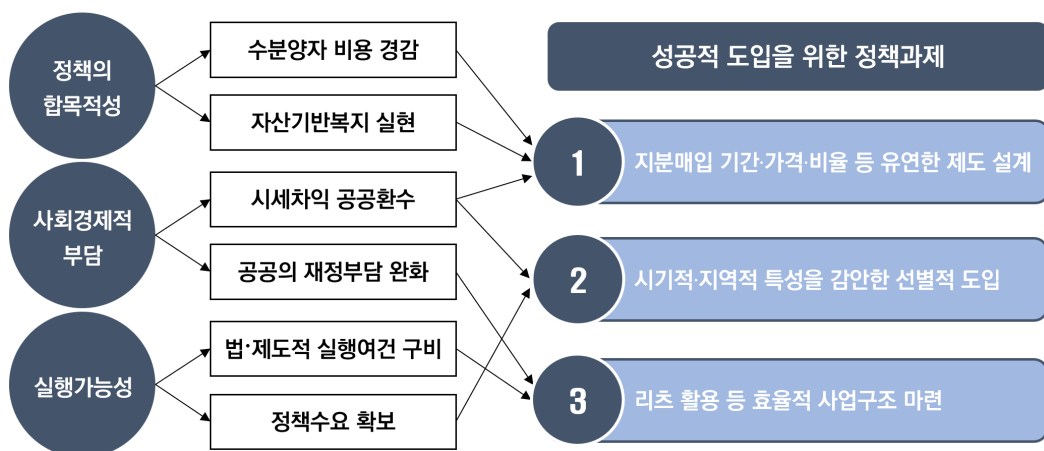
이상에서 살펴본 바와 같이 수분양자의 비용 경감, 사회경제적 부담, 실행 가능성의 측면에서 대안적 모델을 비교·검토한 결과, 현시점에서는 지분공유제 도입을 우선적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이에 이 장에서는 앞서 고찰한 지분공유제의 구조적 특성 및 장단점을 바탕으로 지분공유제의 도입을 위한 3가지 선결과제를 제시하고자 한다. 지분공유제는 지분의 매입가격과 기간, 비율 등을 조정해 제도적으로 유연한 설계가 가능하다는 장점이 있다. 즉, 지분공유제는 지분의 단계적 매입을 통해 수분양자 비용을 분산시키는 한편, 매각 시점에서의 시세차익도 보유한 지분의 비율에 따라 공유되므로 지분매입 구조를 어떻게 설계하느냐에 따라 비용 경감 및 이익 환수의 기준이 유동적으로 변하게 된다. 따라서 국내 여건과 서울시 실정에 적합하도록 제도를 설계하는 일이 지분공유제의 성공적 도입을 위한 첫 번째 선결과제라고 할 수 있으며, 이 과정에서 다양한 설계안에 대해 충분한 사전 검토를 수행함으로써 제도도입 이후의 시행착오를 최소화할 필요가 있다.

② 시범사업 등 거쳐 시기적·지역적 특성 고려한 도입 기준·세부방안 구체화

앞선 시뮬레이션 분석 결과에서 알 수 있듯이, 지분공유제는 주택가격이 이미 매우 높은 수준이거나 가격이 급등할 우려가 있는 지역에 도입할 경우 그 효용이 매우 떨어지게 된다. 수분양자 관점에서는 매 시점 지분 매입가격이 높아져 비용 경감 효과가 그만큼 감소하며, 공공의 입장에서는 시간에 따라 발생하는 시세차익의 규모가 지나치게 커져 공공지분의 비율만큼 일부를 환수한다고 하더라도 개인에게 귀속되는 자본이익은 여전히 큰 부담으로 작용하게 된다. 뿐만 아니라 주택가격이 지나치게 낮을 경우, 단계적 지분매입을 통한 수분양자의 비용 분산효과가 상대적으로 감소하여 정책 수요의 확보에 차질을 빚을 우려가 있다. 따라서 지분공유제는 주택가격이 너무 높거나 낮지 않으면서 비교적 안정적인 움직임을 보이는 지역과 시기에 한해 선별적으로 도입되어야 하며, 본격적인 제도도입에 앞서 시범사업 추진과 모니터링을 거쳐 도입 기준 및 세부방안 등을 구체화할 필요가 있다.

③ ‘공공재정 큰 부담 안되게’ 리츠 활용 등 효율적 사업구조·실행여건 마련

주택준공 후 입주 시점까지 대부분의 자금을 회수하는 기존 분양방식과 달리, 지분공유제는 수분양자의 지분매입 대금과 미취득 지분의 임대료를 장기간에 걸쳐 회수해야 하므로 공공에게는 재정적 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 지분공유제를 통한 주택공급을 확대·지속하기 위해서는 현실적으로 작동이 가능하면서도 공공의 재정에 큰 부담이 되지 않도록 리츠 등을 활용한 사업구조를 고려해 볼 필요가 있다. 현행법상으로도 민간임대리츠를 활용하여 8년 운영이 종료된 공공지원민간임대주택에 한해 지분공유제 운영이 가능하지만, 제도의 효율적 운영 및 활성화를 위해서는 공공 또는 공모형 리츠를 활용한 직접 사업이 가능하도록 관련 법령개정 등 법·제도적 여건 마련이 선행되어야 할 것으로 판단된다.



[그림 23] 지분공유제의 성공적 도입을 위한 선결과제



**서울시, 지속가능한 저렴주택 공급 위해
공공분양주택 대안적 모델 도입 검토해야**

서울연 2020-OR-10

발행인 서왕진

발행일 2020년 6월 30일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-528-4 93320 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.