

서울특별시 토지임대부 분양주택 사업의 원활한 추진을 위한 「주택법」 개정 촉구 건의안 심사보고

의안 번호	95
----------	----

2022. 09. 20.
주택공간위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자: 2022. 8. 29. 홍국표 의원 외 60명 공동발의
2. 회부일자: 2022. 9. 22
3. 상정 및 의결일자
 - 제314회 임시회 제2차 주택공간위원회 (2022. 9. 20. 상정·의결)

II. 제안설명 요지 (홍국표 의원)

1. 제안이유

- 전 정부의 부동산 정책 실패와 지난 10년간 누적된 서울시의 소극적인 주택 공급으로 증가하는 수요를 충족시키지 못해 서울시 집값이 폭발적으로 상승하면서 무주택 서민층의 주거비용 부담이 증가하고 경제적 양극화 현상이 심화되는 등 큰 사회적 문제가 되고 있음.
- 이에 따라 서울시는 정비사업 활성화, 역세권 개발 등 민간 주도의 공급 확대로 정책 방향을 선회하였고, 주택 공급의 정상화와 시민의 주거 안정을 실현하기 위해 공공부문에서는 무주택 서울시민에게 합리적인 가격으로

로 고품질 공공주택을 분양하기 위한 토지임대부 분양주택 사업을 적극적으로 추진할 계획임.

- 하지만, 근거 법률인 「주택법」에서 명칭(토지임대부 분양주택)의 불명확성, 환매 주체의 한정적 허용, 분양가상한제의 적용, 사인 간 전매 금지 등 일부 규정에서 문제점이 있으므로 서울시 토지임대부 분양주택 사업이 활성화될 수 있도록 국회와 관계부처인 국토교통부에 개정을 건의함.

2. 주요내용

- 서울시는 부동산 가격 폭등으로 고통받고 있는 서민층의 내 집 마련 실현과 주거생활 안정을 위해 저렴한 가격으로 주택을 공급할 수 있는 토지임대부 분양주택(반값 아파트) 사업을 적극적으로 추진할 계획임.
- 하지만, 토지임대부 분양주택이라는 명칭이 공공임대주택과 혼동이 되는 등 시민의 오해를 야기하고, 환매 주체의 한정적 허용, 분양가상한제의 적용 등 「주택법」상의 제한이 과도한 측면이 있어 서울시 토지임대부 분양주택 사업의 원활한 추진을 위해 개정을 건의함.

Ⅲ. 검토보고 요지 (오정균 수석전문위원)

가. 개요

- 이 건의안은 서울특별시의회가 국회 및 국토교통부에 ‘토지임대부 분양주택’ 관련 법령의 조속한 개정을 촉구하려는 것으로 2022년 8월 29일 홍국표 의원이 대표 발의하여 9월 2일 우리위원회에 회부된 사안임.

나. 발의 배경 및 토지임대부 분양주택 공급의 한계

- 2007년 토지임대부 분양주택¹⁾이 「주택법」에 처음 도입된 이래, 한국토지주택공사('LH공사')는 시범사업으로 군포 부곡지구 389호(2007년), 서울 서초우면 공공주택지구 358호(2011년), 서울 강남자곡 공공주택지구 402호(2012년) 등 총 1,149호를 공급하였음.

<토지임대부 분양주택사업 추진실적>

구 분	군포 부곡	서울 서초 공공주택지구	서울 강남 공공주택지구
근 거	주택법	토지임대부분양주택법	토지임대부분양주택법
사업자	LH공사	LH공사	LH공사
공급세대수	389(74~85㎡) * 27세대 분양	358(60~85㎡)	402(60~85㎡)
공급시기	'07.10	'11.10	'12.11
입주시기	'10.10	'13.12	'14.11
분양가(천원)	135,000	144,700~204,500	193,800~220,500
월임대료(천원)	375	319~452	316~363
전매제한	3년	5년	5년

※출처: 국회 국토위 검토보고서

1) “토지임대부 분양주택”이란 토지의 소유권은 사업계획의 승인을 받아 토지임대부 분양주택 건설사업을 시행하는 자가 가지고, 건축물 및 복리시설 등에 대한 소유권은 주택을 분양받은 자가 가지는 주택을 말함 (주택법 제2조제9호).

이 주택은 국토교통부에서 도입·시행하고 있는 공공자가주택(토지임대부 분양주택, 지분적립형 분양주택, 이익공유형 분양주택)의 한 유형임.

구분	공공자가주택		
	① 토지임대부	② 지분적립형	③ 이익공유형
개념	토지는 사업시행자 소유, 건물만 분양	주택 일부(10~25%) 분양 후, 20~30년간 분할 취득	처분 시 공공주택사업자에게 환매하되, 처분손익 공유
근거법령	주택법	공공주택특별법	공공주택특별법
분양가격	분양가상한제	분양가상한제	분양가상한제 50~80%
처분방법	LH에 환매 신청	제3자에게 매각 가능하나, 지분 비율에 따라 수익 배분	공공주택사업자에게 환매하되, 처분 손익을 분담

<토지임대부 분양주택 제도연혁>

시기	근거법	세부내용
2007.4.20.	주택법	<ul style="list-style-type: none"> □ 「주택법」에 ‘토지임대부 분양주택’ 신설 ○ ‘주택법’에 정의, 사업주체(공공) ○ ‘시행령’에 토지임대료, 임대기간(30년) ○ 군포부곡지구 389가구 공급(LH), 경쟁률 0.1대1로 일반분양으로 전환
2009.4.22.	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> □ 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」 제정 ○ (취지) 토지임대부 분양주택 활성화를 위한 특별법 제정을 통한 공급 촉진 ○ (내용) 사업주체(공공), 전매제한(5년), 토지임대료 및 임대기간(40년), 용적률 특례 ○ (공급) 서초우면 358호(LH), 강남 자곡 402호(LH) ※ 분양가 2~2억2천만원(임대료 45만원) / 주변시세 6억5천만원 수준 ○ (폐지) ‘16.08.12. 「토지임대부분양주택법」 폐지 → 「주택법」으로 이관
2021.1.15.	주택법	<ul style="list-style-type: none"> □ ‘LH의 환매의무’ 신설 ○ (신설사유) 과도한 시세차익에 대한 위화감 조성 및 부정적 여론 우려 ○ (환매의무) 특별한 사유가 없으면 LH가 최초 분양가격 수준으로 매입 ○ (매입비용) 분양가격+1년만기 정기에금 평균이자율 적용(최초분양가격 수준)

○ 그러나, 강남자곡 공공주택지구 이후에 토지임대부 분양주택 건립사업은 더 이상 추진되지 않았음. 이는 주택공급자 입장에서 사업성이 없어 토지대금 회수가 어려워짐에 따라 사업자의 부채증가, 재투자 여력 상실 등으로 토지임대부 분양주택의 지속적인 공급에 난항을 겪었기 때문임. 또한, 군포부곡지구의 경우에는 입지의 한계에도 사업추진의 용이성만으로 사업을 추진하였고, 토지와 건물 소유권을 함께 취득할 수 없다는 사업특성에 대한 수분양자의 생소함이 함께 작용한 결과 그 당시 대부분 미분양되어 잔여물량(362호)은 일반분양되었음.

- 서울시는 현재까지 토지임대부 분양주택을 공급한 실적이 없는데, LH 시범사업에서와 같이 토지임대료 산정 시 토지의 감정가격이 아닌 조성 원가를 기준으로 함에 따른 사업성 확보의 어려움 등으로 지속가능한 사업모델로 추진하기에는 재무적 한계가 존재하였기 때문인 것으로 파악됨.
- 더욱이 최근 주택법 개정('21.1)으로 환매 의무조항²⁾이 추가되면서 토지임대부 분양주택은 수분양자에게 주거 사다리로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 시장에서 외면받는 정책이라는 비판을 받고 있음.
- 그럼에도 토지임대부 분양주택은 서울이라는 입지적 장점에 덧붙여 건물만 따로 분양하는 형태의 주택이기에, 일반 분양주택 대비 저렴한 분양가로 주택소유를 위한 진입장벽이 낮고, 임대주택에 비해 자가소유 의식이 높아 주택의 유지·관리 등이 잘 이루어질 수 있다는 장점이 있음.
- 이에 서울특별시의회 의원 일동은 상기된 문제점들에 대한 제도개선을 거쳐 토지임대부 분양주택의 신속한 공급을 통해 수도권 청약 대기물량을 일부 해소하여 서민과 중산층의 주거안정을 도모하기 위해 국회와 국토교통부에 관계 법령의 개정을 촉구하고자 이 건의안을 제출한 것으로 이해됨.

2) 주택법 제78조의2(토지임대부 분양주택의 공공매입)

- ① 토지임대부 분양주택을 공급받은 자가 토지임대부 분양주택을 양도하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국토지주택공사에 해당 주택의 매입을 신청하여야 한다.
- ② 한국토지주택공사는 제1항에 따라 매입신청을 받은 경우 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 없으면 대통령령 정하는 절차를 거쳐 해당 주택을 매입하여야 한다.
- ③ 한국토지주택공사가 제2항에 따라 주택을 매입하는 경우 그 주택을 양도하는 자에게 매입비용을 지급한 때에는 그 지급한 날에 한국토지주택공사가 해당 주택을 취득한 것으로 본다.

다. 건의안 주요내용

- 건의안의 주요내용은 토지임대부 분양주택의 명칭 변경(→건물분양주택), 분양가상한제 적용배제, 토지임대차 기간과 갱신기간의 연장(40→50년), 환매주체의 확대, 환매의무기간 변경 등 총 5가지 항목으로 구성됨.

【건의안 주요내용】

(주택법 제2조제9호 관련)

- 공공임대주택과 토지임대부 분양주택 간 혼선 방지 및 부정적 이미지 개선을 위한 명칭변경 : 토지임대부 분양주택→건물분양주택

(주택법 제57조 관련)

- 고품질의 주택공급과 자원확보 한계 해소를 위한 분양가 산정방식 개선 : 분양가상한제 적용 → 분양가상한제 적용배제

(주택법 제78조 관련)

- 주거안정성 강화를 위해 토지임대차 기간 및 갱신기간 범위 확대 : 40년→50년

(주택법 제78조의2 관련)

- 토지임대부 분양주택의 지속적 재공급을 위한 환매주체 확장 : LH→공급자(SH)
- 전매제한 기간 이후 민간거래 가능하도록 환매 의무기간 변경 : 제한없음→전매제한기간 이전으로 한정

- 토지임대부 분양주택은 기존 분양주택과 임대주택의 중간모델로서, 주택소유를 위한 초기 자금부담이 적고, 주택가격이 급등한 현 시점에서 공공임대보다 안정적으로 거주할 수 있는 주택유형으로서 서민들의 주거안정과 자산축적 욕구를 동시에 충족할 수 있는 모델임. 또한 공공분양주택의 '로또분양' 문제를 해소함으로써 불로소득 차단과 중장기 집값안정을 유도할 수 있고, 자산축적의 기회제공을 통해 '자가용'을 제고할 수 있는 주택 유형임.

- 그러나, 수분양자가 시세차익을 얻을 수 없다는 제도적 한계가 존재하기

에 이를 극복하고자 건의안에서는 전매제한 기간 이후 민간거래가 가능하도록 환매조건 규제를 완화하는 내용(주택법 제78조의2 관련)을 포함시킨 것으로 이해되며, 이로 인해 적정 시세차익이 보장될 경우 토지임대부 주택의 분양이 활성화 될 수 있을 것으로 사료되는 바, 향후 주택법 개정시 수분양자에게 보장해 주는 적정 매각 차익의 비율³⁾ 등에 대해서는 추가적인 논의가 진행될 것으로 예상된다.

라. 토지임대부 분양주택 관계법령 현황

- 토지임대부 분양주택은 현재 주택법 및 공공주택 특별법에 규정되어 있으며, 관련 내용은 다음과 같음.

구분	법적 근거(조항)	내용
정의	○ 주택법 제2조	- 토지의 소유권은 사업시행자가 갖고, 건축물의 소유권만 수분양자가 소유하는 분양주택
대금 가격	(건물) 분양가격 ○ 주택법 제57조	- 택지비와 건축비 중 건축비만 해당 - 기본형건축비+가산비용
	(토지) 임대료 ○ 주택법 제78조 ○ 동법 시행령 제81조	- 월임대료 원칙(보증금 전환가능) - 산정방식 · 공공택지 : 조성원가 × 이자율* × 1/12 · 공공외택지 : 감정평가 × 이자율* × 1/12 * 은행 3년 만기 정기에금평균이자율
임대기간	○ 주택법 제78조	- (최초)40년 이내+(갱신)* 40년 이내 * 주택소유자 75% 동의 시 갱신가능
전매제한	○ 공공주택특별법 제49조의6 ○ 주택법 제64조	- 금지기한 : 3~10년(인근시세 따라 차등) - 일정요건 충족 시 공공주택사업자에 환매신청가능 ● 가격 : 입주금+1년만기 정기에금이자
실거주	○ 주택법 제57조의2	- 의무기간 : 2~5년(인근시세 따라 차등) - 실거주 기간 미충족 시 공공주택사업자에 환매신청 ● 가격 : 입주금+1년만기 정기에금이자

3) 참고로, 금년 4월 제20대 대통령직 인수위원회에서는 토지임대부 분양주택 매각 시 수분양자에게 적정 수준의 시세차익(70%)을 보장하는 방안을 검토하였음. (매일경제, 2022.4.5., '반값 분양' 시세차익 입주자 몫 늘린다, 인수위, 환수금액 축소 추진)

전매제한 이후	○ 주택법 제78조의2	- 전매제한기한 이후 한국토지주택공사에 매각 ● 가격 : 입주금+1년만기 정기에금이자
입주자 선정	○ 공공주택특별법 시행규칙 제23조의4 / 별표6의4 ○ 국토부 고시 「공공주택 입주자 보유자산 관련 업무처리기준」	- 자산기준 : 소득3분위의 순자산 평균값의 130% 이하 - 소득기준 : 없음 - 일반공급 : 최소60% ● 가점 70%/추첨 30% - 특별공급 : 최대40% ● 다자녀/신혼부부/생애최초/노부모부양

마. 주요 법령·제도 개선 건의사항 현황(서울특별시→국토교통부)

- '22년 6월 서울시(주택정책실, 서울주택도시공사)는 제도개선을 통한 토지 임대부 분양주택 공급 활성화를 도모하기 위해 건의안 내용이 포함된 주요 법령·제도 개선사항을 국토교통부에 건의한 것으로 파악됨(검토보고서 붙임1 참조).
- 주요 내용은 토지임대부 분양주택의 명칭 변경(토지임대부 분양주택→건물분양주택), 토지임대부 분양주택 사업의 지속과 고품질 주택공급을 위한 공공주택사업자의 분양가 자율결정(분양가 상한제 대상에서 제외), 토지임대료 산정방식 개선(현행 조성원가 기준 → 감정평가액 기준), 환매 주체 변경(현행 LH→토지소유자), 전매제한 기간(10년) 이후 개인간 자유거래 허용 등으로, 토지임대료 산정방식 개선 등 일부 내용은 건의안에 포함되지 않았음.

바. 종합의견

- 이 건의안은 현행법상 과도한 제약으로 인해 서울시가 토지임대부 분양주택 건립에 어려움을 겪고 있는 상황에서, 서민과 중산층의 내집 마련 및 주거안정을 도모하기 위해 토지임대부 분양주택 관련제도의 개선을

통한 부담가능한 주택공급 확대, 주택공급자의 사업 지속성 확보 및 주거품질 개선을 위한 것으로, 지난 6월 서울시에서도 이와 유사한 내용의 법령개정안을 국토부에 건의한 것으로 파악되는 바 건의안 채택 시 서울시 법령개정 건의사항을 포함시킬 필요가 있겠음.

- 중앙정부가 '22년 8월 16일 청년 원가주택 및 역세권 첫집주택 공급 등이 포함된 “국민 주거안정 실현방안”을 발표함으로써 청년, 서민 및 중산층의 주거사다리 복원을 위한 논의를 시작한 것은 고무적이라고 판단됨.
- 정부의 기조 변화와 서울시 상황을 반영한 제도개선이 이루어질 경우, 현재 서울시가 추진 중인 토지임대부 분양주택 공급계획⁴⁾이 조속히 실현됨으로써 서민 주거안정에 기여할 수 있는 바, 이 건의안을 채택하여 법령개정 및 정책의 전환을 촉구해야 할 필요가 있다고 판단됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

- 부대의견 : '22년 6월 서울특별시와 서울주택도시공사가 국토교통부에 토지임대부 분양주택과 관련하여 건의한 법령 개정사항 중 임대료 산정방식 등을 포함하여 건의할 필요 있음.

VII. 소수의견 요지 : 없음

4) 현재 SH공사는 고덕강일지구내 토지임대부 분양주택 공급계획과 관련하여 국토교통부와 협의 중에 있으나 법령개정이 선행되어야 협의에 진척이 있을 것으로 파악됨.

서울특별시 토지임대부 분양주택 사업의 원활한 추진을 위한 「주택법」 개정 촉구 건의안

지난 10년간 누적된 서울시의 소극적인 주택 공급으로 민간 분양 아파트 공급이 감소하면서 증가하는 주택 수요를 충족시키지 못하였고, 규제를 통해 부동산 시장을 안정화하려던 전 정부의 정책 실패와 맞물려 서울시 집값의 폭등을 야기하였다.

그 결과 무주택 서민층의 주거비용 부담이 가중되면서 가계부채가 증가하고, 내 집 마련의 꿈이 좌절되면서 투기성 투자의 성행, 근로의욕 저하 등의 심각한 사회적 문제가 되고 있으며, 경제적 양극화의 골이 더욱 깊어졌다.

이에 따라 서울시는 서민층의 주거생활 안정을 위해 시장친화적인 공급 확대로 정책 방향을 선회하였고, 저렴한 가격으로 양질의 주택을 공급하고자 이른바, ‘반값 아파트’라고 불리는 토지임대부 분양주택 사업을 적극적으로 추진할 계획이다.

서울시의 토지임대부 분양주택 사업은 서울주택도시공사(SH)가 토지를 소유하며 그 위에서 세워진 건물(아파트)만 시민에게 분양한 후 토지소유자(SH)가 수분양자에게 매달 소정의 토지 임대료를 받는 방식으로 서민층은 적은 자금 부담으로 내 집을 마련하고 자산의 축적을 동시에 실현할 수 있을 것으로 기대된다.

하지만, 토지임대부 분양주택이라는 「주택법」 상 명칭이 주택 공급에 중점을 두고 있는 정책의 목적과 달리 ‘임대’라는 용어를 사용해 혼선을 초래하고, 환매 주체의 한정적 허용, 분양가상한제의 적용 등 과도한 제한으로 서울시 토지임대부 분양주택 사업의 원활한 추진을 가로막고 있다.

이에 서울특별시의회는 주택 공급의 정상화와 시민의 주거 안정을 실현하기 위한 서울시 토지임대부 분양주택 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 국회와 정부에 다음과 같이 「주택법」의 개정을 강력히 촉구·건의하는 바이다.

첫째, 토지임대부 분양주택은 주택의 분양 공급에 주된 목적이 있음에도 불구하고 ‘임대’라는 용어로 인해 공공임대주택과 혼선을 주고 있으므로 「주택법」 제2조 제9호의 명칭을 ‘건물분양주택’으로 개정하라!

둘째, 토지임대부 분양주택은 기본형 건축비에 가산 비용을 더한 수준으로 분양가를 정하고 있어 고품질 주택의 공급과 자원 확보에 한계가 있으므로 지속적인 사업 추진을 위해 분양가 상한제에서 제외되도록 「주택법」 제57조를 개정하라!

셋째, 건물분양자의 주거 안전성 보장을 강화하기 위해 토지 임대차 기간과 갱신 기간의 범위를 현행 40년에서 50년으로 확대하도록 「주택법」 제78조를 개정하라!

넷째, 토지임대부 분양주택의 지속적인 재공급을 위해 환매 주체를 한국토지주택공사가 아니라 공급자인 토지소유자가 되도록 「주택법」 제78조의 2를 개정하라!

다섯째, 주거 사다리 역할을 위해 전매제한 기간 이후 민간 거래를 허용하고자 환매 의무기간을 전매제한 기간 이전으로 한정하도록 「주택법」 제78조의2를 개정하라!

2022. 9. 28.

서울특별시의회의원 일동