

분양전환 선택형 공공임대,

지금 이대로

괜찮은가?

동탄2 C14블록 사례를 중심으로

좌장 유선종 교수 (건국대학교 부동산학과)

발제 이준석 회장 (화성동탄2 C14 입주예정자협의회)

토론 김인만 소장 (김인만 부동산경제연구소)
박병호 팀장 (LH 판매기획처 주택마케팅팀)
최원혁 변호사 (법무법인 대륙아주)
이유경 기자 (TV조선 경제부 부동산팀장)

주최 | 경기 화성시을 국회의원 이준석



경기화성시을 국회의원

이준석

안녕하십니까.

개혁신당 경기 화성시을 국회의원 이준석입니다.

오늘 「분양전환 선택형 공공임대, 지금 이대로 괜찮은가? - 동탄2 C14블록 사례를 중심으로」 토론회에 함께해주신 여러분께 감사드립니다. 바쁘신 가운데 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 그리고 현장의 목소리를 전하기 위해 참석해주신 동탄2 C14블록 입주예정자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 토론회는 분양전환 선택형 공공임대라는 제도가 실제 입주자의 입장에서 어떻게 작동하고 있는지 점검하기 위해 마련했습니다. 제도의 취지는 분명합니다. 일정 기간 안정적으로 거주한 뒤 분양 여부를 선택할 수 있도록 해 주거 안정과 내 집 마련의 가능성을 함께 제공하겠다는 것입니다. 그러나 제도의 취지가 좋다는 것만으로 충분하지는 않습니다. 실제 현장에서 입주자가 어떤 조건을 안내받았고, 어떤 기준에 따라 분양전환이 이루어지며, 그 과정이 충분히 예측 가능하고 공정한지를 살펴봐야 합니다.

특히 동탄2 C14블록 입주예정자들 사이에서는 분양전환과 관련한 여러 문제와 우려가 제기되고 있습니다. 주택은 한 가정의 생활 기반인 동시에 장기간의 재무계획과 직결되는 자산입니다. 임주를 결정할 당시 예상했던 조건과 향후 적용되는 기준 사이에 큰 차이가 생긴다면 그 부담은 고스란히 입주자에게 돌아갈 수밖에 없습니다. 공공이 공급하는 주택이라면 이러한 불확실성을 줄이고 제도에 대한 신뢰를 높이는 것이 더욱 중요합니다.

우리가 오늘 살펴봐야 할 것도 바로 이 지점입니다. 분양전환 가격은 어떤 기준과 절차를 통해 결정되는 것이 적절한지, 입주자가 계약 단계에서 충분한 정보를 제공받고 있는지, 사업시행자와 입주자 사이의 정보 격차를 줄일 방법은 없는지, 현행 제도에서 보완해야 할 부분은 무엇인지 구체적으로 따져볼 필요가 있습니다.

또한 C14블록의 문제를 하나의 개별 민원으로만 바라봐서는 안 된다고 생각합니다. 비슷한 방식의 공공임대주택이 앞으로도 계속 공급된다면 현재 현장에서 나타나는 갈등과 제도적 빈틈을 제대로 확인하고 개선해야 같은 문제가 반복되는 것을 막을 수 있습니다. 정책은 설계 당시의 명분보다 실제 적용 과정에서 국민에게 어떤 결과를 만들어내는지 중요합니다.

오늘 토론회에는 입주예정자협의회의 현장 경험과 함께 LH의 제도 운영 입장, 부동산 시장과 법률 분야의 전문적인 시각, 언론이 바라본 문제의식까지 다양한 관점이 함께합니다. 어느 한쪽의 주장만 확인하는 자리가 아니라 각자의 근거를 충분히 듣고 쟁점을 명확히 하는 자리가 되었으면 합니다. 저 역시 좌장을 맡아 논의가 구체적인 사실과 제도를 중심으로 충실하게 이루어질 수 있도록 하겠습니다.

발제를 맡아주신 화성동탄2 C14 입주예정자협의회 이준석 회장님과 토론에 참여해주신 박병호 LH 판매기획처 주택마케팅1팀장님, 김인만 부동산경제연구소장님, 최원혁 법무법인 대륙아주 변호사님, 이유경 TV조선 경제부 부동산팀장님께 감사드립니다. 오늘 제시되는 의견 가운데 제도적으로 개선할 부분이 확인된다면 국회에서도 필요한 사항을 면밀히 살펴보겠습니다.

이번 토론회를 시작으로 분양전환형 공공임대 제도가 실제 수요자의 관점에서 합리적으로 설계되고 운영되고 있는지 지속적으로 점검하겠습니다. 공급자의 편의보다는 입주자의 예측 가능성을 높이고, 공공주택이라는 이름에 걸맞게 투명하고 신뢰할 수 있는 제도가 될 수 있도록 합리적인 대안을 찾아가겠습니다.

오늘 논의가 동탄2 C14블록 입주예정자들의 문제를 제대로 이해하는 계기가 되고, 나아가 분양전환형 공공임대 제도 전반을 개선하는 출발점이 되기를 기대합니다. 함께해주신 모든 분들께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

2026년 9월 4일

경기화성시를 국회의원 이준석



개혁신당 국회의원

천하람

안녕하십니까.

개혁신당 국회의원 천하람입니다.

먼저 「분양전환 선택형 공공임대, 지금 이대로 괜찮은가? - 동탄2 C14블록 사례를 중심으로」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 분양전환형 공공임대의 제도적 문제를 실제 입주예정자들의 사례를 통해 살펴보고 개선 방향을 모색하기 위해 자리를 마련해주신 이준석 의원님께 감사드립니다.

공공임대주택은 무주택 국민의 주거 안정을 지원하고, 장기적으로 내 집 마련의 기회를 넓히기 위한 중요한 주거정책 수단입니다. 특히 일정 기간 임대 후 분양 여부를 선택할 수 있도록 설계된 분양전환형 공공임대는 임차인의 선택권을 확대한다는 취지를 갖고 있습니다. 그러나 아무리 좋은 취지에서 출발한 제도라도 실제 현장에서 국민이 예측하기 어렵고 불합리하다고 느낀다면 그 운영 방식을 다시 살펴봐야 합니다.

동탄2 C14블록 입주예정자들이 제기하고 있는 문제 역시 이러한 관점에서 면밀히 검토할 필요가 있습니다. 입주 당시 기대했던 조건과 실제 분양전환 과정 사이에 차이가 발생하거나, 분양가격의 산정 기준과 절차가 충분히 예측 가능하지 않다면 주거 안정을 위해 마련된 제도가 오히려 새로운 불안의 원인이 될 수 있습니다. 특히 주택은 국민의 삶과 자산에서 차지하는 비중이 큰 만큼 계약과 분양전환 과정에서 투명성과 예측 가능성이 무엇보다 중요합니다.

공공주택 정책에서는 공급 물량을 늘리는 것만큼이나 제도를 신뢰할 수 있도록 만드는 일이 중요합니다. 사업시행자와 입주자 사이에 정보의 격차가 발생하지 않도록 하고, 분양 전환 가격과 절차에 대한 기준을 명확히 하며, 입주자가 충분한 정보를 바탕으로 선택할 수 있는 구조를 갖춰야 합니다. 제도의 취지와 실제 운영 사이에 간극이 있다면 현장의 목소리를 토대로 합리적인 개선책을 마련해야 합니다.

그런 점에서 오늘 토론회는 동탄2 C14블록이라는 구체적인 사례를 출발점으로 분양 전환 선택형 공공임대 제도 전반을 점검하는 자리가 될 것으로 기대합니다. 입주예정자들의 경험은 물론 LH의 제도 운영 입장, 부동산 시장의 관점과 법률적 검토까지 함께 논의되는 만큼 문제의 원인과 개선 방향을 보다 입체적으로 살펴볼 수 있을 것입니다.

유선종 건국대학교 교수님을 비롯해 발제와 토론에 참여해주신 화성동탄2 C14 입주예정자협의회와 박병호 LH 팀장님, 김인만 소장님, 최원혁 변호사님, 이유경 기자님께도 감사의 말씀을 드립니다. 서로 다른 입장과 경험이 충분히 논의되어 현장에서 실제로 작동할 수 있는 대안으로 이어지기를 바랍니다.

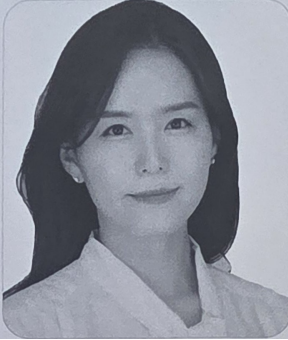
국회에서도 공공임대주택이 본래의 취지에 맞게 국민의 주거 안정을 뒷받침하고, 입주자의 정당한 권리와 선택권이 충분히 보장될 수 있도록 제도의 빈틈을 세심하게 살펴야 합니다. 저 역시 오늘 제시되는 현장의 목소리와 전문가들의 제안을 귀담아듣고 필요한 제도 개선이 이루어질 수 있도록 함께 고민하겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회 개최를 축하드리며, 이 자리를 마련해주신 이준석 의원님과 함께해주신 모든 분께 감사드립니다. 오늘의 논의가 동탄2 C14블록의 현안을 넘어 보다 공정하고 신뢰받는 공공주택 제도를 만드는 계기가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2026년 9월 4일

개혁신당 국회의원 천하람



개혁신당 국회의원

이주영

안녕하십니까.

개혁신당 국회의원 이주영입니다.

「분양전환 선택형 공공임대, 지금 이대로 괜찮은가? - 동탄2 C14블록 사례를 중심으로」
토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

주민들이 현장에서 겪고 있는 문제를 국회의 논의 테이블에 올리고 해법을 모색하기 위해 자리를 마련해주신 이준석 의원님께 감사드립니다. 아울러 오늘 토론회를 위해 함께해주신 입주예정자 여러분과 전문가, 관계자 여러분께도 감사드립니다.

주거는 국민의 삶과 가장 밀접하게 맞닿아 있는 문제입니다. 특히 공공임대주택은 무주택 국민의 주거 안정을 위해 마련된 제도인 만큼, 국민이 제도를 믿고 자신의 삶을 계획할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요합니다.

분양전환 선택형 공공임대 역시 임대와 분양 사이에서 입주자에게 선택의 기회를 제공한다는 점에서 의미가 있습니다. 그러나 분양전환 과정에서 가격 산정 기준이나 절차가 명확하지 않거나, 입주 당시 기대했던 조건과 실제 운영 사이에 차이가 발생한다면 제도에 대한 신뢰는 흔들릴 수밖에 없습니다.

동탄2 C14블록 사례 역시 이러한 문제를 구체적으로 살펴볼 수 있는 사례라고 생각합니다. 입주예정자들이 어떤 어려움을 겪고 있는지, 현행 제도와 운영 과정에서 개선할 부분은 무엇인지 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있습니다.

오늘 토론회에서 현장의 목소리와 함께 LH, 부동산, 법률, 언론 등 다양한 분야의 의견이 모이는 만큼, 실질적인 문제 해결과 제도 개선을 위한 논의가 이루어지기를 기대합니다.

저 역시 필요한 제도적 보완이 무엇인지 국회에서도 면밀히 살펴보고, 입주자의 권리와 선택이 실질적으로 보장될 수 있도록 함께 노력하겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 오늘의 논의가 동탄2 C14블록 입주예정자들의 어려움을 해결하고 공공임대주택에 대한 국민의 신뢰를 높이는 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2026년 9월 4일

개혁신당 국회의원 이주영

주제발표

화성동탄2 C14 선택형 공공임대 피해자 대표

이준석 회장

화성동탄2 C14 입주예정자협의회

화성동탄2 C14 선택형 공공임대 피해자 대표

안녕하십니까.

저는 화성동탄2 C14 선택형 공공임대 입주예정자협의회 대표로, 이 자리에 피해 당사자 대표로 참석했습니다.

오늘 저는 C14 선택형 공공임대에서 나타난 문제를 크게 다섯 가지로 말씀드리겠습니다.

첫째, 입주자격은 엄격하게 제한하면서 분양전환가격에는 사실상 상한이 없습니다.

[선택형 청약 시 소득 및 자산 기준]

구분	대상	소득 기준	자산 기준
사전청약 ('24.1)	청년	월평균 소득 140% 이하	본인 2.89억 / 부모 10.83억
사전청약 ('24.1)	청년 외	월평균 소득 100~130% 이하	세대 3.79억
본청약 ('25.8)	청년	월평균 소득 140% 이하	본인 2.7억 / 부모 10.11억
본청약 ('25.8)	청년 외	월평균 소득 100~130% 이하	세대 3.54억

뉴홈 선택형, 즉 6년 분양전환 공공임대주택은 청약 단계에서는 엄격한 소득과 자산 기준을 적용하면서도, 정작 분양전환가격은 주변 시세에 연동되는 구조를 가지고 있습니다.

청약 당시 청년 특별공급은 월평균소득 140% 이하, 청년 특별공급 외는 100~130% 이하인 경우에만 신청이 가능했습니다.

자산 기준은 더욱 엄격하여 부동산, 예금, 주식, 자동차 등 조회 가능한 모든 자산을 합산하여 청년 특별공급은 본인 2.7억, 부모 10.1억원 이하, 청년 특별공급 외는 세대 총자산 3.5억원 이하인 경우에만 청약할 수 있었습니다.

결과적으로 C14 선택형에 당첨된 입주예정자 전원은 대한민국 평균 미만 소득과 자산을 가진 경제적 약자입니다.

[입주시감정가 및 분양시감정가]

구분	주택형	사전청약	본청약
입주시감정가	52형	5.41억	5.68억
입주시감정가	84형	8.72억	9.06억
분양시감정가	분양전환 시 주변시세의 90%		

그러나 분양전환금액에는 상한액이 없으며 입주예정자의 실제 자금조달 능력이 전혀 고려되지 않았습니다. 선택형 공공임대는 입주시 감정가와 6년 거주 후 분양시감정가를 산술평균하여 분양전환가격을 산정하기 때문에, 주변 시세가 상승할수록 분양전환가격 역시 함께 상승합니다.

본 청약 모집공고문의 입주시감정가는 84형 9.06억이며 '26년 8월 동탄역 주변 전용면적 84m² 시세는 16억원으로 지금 당장 분양전환을 하더라도 분양전환가격 ([입주시감정가+분양시감정가]/2)은 약 11억 7천만 원이며, 전용모기지 5억 원을 제외하더라도 약 6억 7천만 원의 자기자금이 필요합니다.

향후 주변 시세가 20억원이 된다면 예상 분양전환가격은 약 13억 5천만 원, 필요한 자기자금은 약 8억 5천만 원이며, 25억 원이라면 분양전환가격은 약 15억 8천만 원, 필요한 자기자금은 약 10억 8천만 원까지 증가합니다.

즉, 청약할 때는 저소득·저자산이어야 하고, 분양받을 때는 최대 10억원의 현금을 마련할 수 있는 경제력을 요구하는 것이 현재 선택형 공공임대의 구조입니다.

[주변시세에 따른 예상 분양전환가격 및 필요 현금] (단위: 억)

주변시세 84형 / 52형	84형 분양전환가격	84형 필요 현금	52형 분양전환가격	52형 필요 현금
('26.8월) 16억 / 8.92억	11.73	6.73	7.3	2.3
20억 / 11.12억	13.53	8.53	8.4	3.4
25억 / 13.92억	15.78	10.78	9.8	4.8

둘째, '선택형'이라는 이름이 무색하게 대부분의 입주자는 사실상 강제 퇴거를 선택할 수밖에 없는 구조입니다.

선택형 공공임대는 6년간 거주한 뒤 분양을 받을지 말지를 스스로 선택하는 제도로 소개되었습니다.

거주한 집이 마음에 들면 분양전환을 선택하고 그렇지 않다면 퇴거를 선택하라는 의미입니다.

그러나 실제로는 대부분의 입주자가 분양을 포기하고 퇴거가 강제될 수밖에 없는 구조입니다.

C-14 청년 특별공급 당첨자는 모두 소득점수 만점을 받은 당첨자들로, 도시근로자 월평균소득의 약 70% 수준인 월 252만 원 이하의 청년들입니다.

이들이 분양전환 시 전용모기지 최대한도인 5억 원을 모두 대출받고, 고정금리 연 2.5%, 40년 만기 원리금균등상환을 적용한다고 가정하면 매월 약 164만 원을 상환해야 합니다.

결국 실제 생활에 사용할 수 있는 돈은 88만 원에 불과합니다.

이는 2026년 기준 최저생계비 약 154만 원의 절반 수준으로, 대한민국 국민으로 기본적인 생계조차 유지하기 어려운 금액입니다.

[청년특별공급 당첨자 5억 담보대출 실행 시 월 상환금액]

상환 방식	대출 금액	금리	상환기간	月 소득	月 상환금액	가용자금
원리금 균등상환	5억	2.5%	40년	252만원	164만원	88만원

더 큰 문제는 분양을 포기한다고 해서 다시 기회가 주어지는 것이 아니라는 점입니다.

선택형은 당첨과 동시에 청약통장이 사용되고, 재당첨제한이 적용되며 특별공급으로 청약을 신청한 당첨자는 생애 유일무이한 특별공급 기회를 소진하였습니다.

6년을 살아보고 분양 여부를 선택하라는 정책 홍보와는 달리 당첨과 동시에 분양 외에 다른 선택지는 존재하지 않게 됩니다.

입주 후 임대기간 동안 압도적인 소득 증가나 자산 형성이 이루어지지 않는 이상, 대부분의 입주자는 청약통장과 특별공급 기회만 잃은 채 내 집 마련의 기회를 상실하고, 6년간 거주한 집에서 퇴거할 수밖에 없는 구조입니다.

이는 선택권이 있는 '선택형'이 아니라, 집값이 오를수록 분양을 포기하고 퇴거를 선택할 수밖에 없는 '강제 퇴거형'이 되어버린 것입니다.

셋째, 현재 구조는 공공택지의 개발이익이 LH에 과도하게 귀속되는 구조입니다.

[C14 사업을 통한 LH 예상 차익]

(단위: 억)

주변시세	주택원가 84형	주택원가 52형	분양전환 84형	분양전환 52형	세대당차익 84형	세대당차익 52형	총액
16억 (‘26.7월)	5.85	3.62	11.73	7.3	5.88	3.68	2,443
20억	5.85	3.62	13.53	8.4	7.68	4.78	3,177
25억	5.85	3.62	15.78	9.8	9.93	6.31	4,175

주택원가: 사업계획승인 기준

사업계획승인서상 총사업비를 기준으로 분석하면, C-14 공공임대주택 사업에서 LH는 최소 약 2,400억 원 이상의 차익이 발생할 것으로 예상됩니다.

주변 시세가 상승할 경우 그 규모는 3천억 원, 최대 4천억 원 이상까지 증가할 수 있으며, 세대당 차익은 84㎡ 기준 약 5억 8,800만 원에서 최대 9억 9,300만 원, 52㎡ 기준 약 3억 6,800만 원에서 최대 6억 3,100만 원으로 분석됩니다.

주변 시세가 상승할수록 LH의 회수금액도 함께 증가하고, 그만큼 입주자의 대출 부담과 자기자금 부담도 커지는 구조입니다.

넷째, 토지용도는 공공임대로 변경되었는데 왜 토지가격은 여전히 감정가입니까?

C-14는 공공임대주택으로 사업이 변경되었음에도 토지가격은 여전히 감정평가액을 적용하고 있습니다. LH는 C-14가 주상복합용지이므로 「택지개발업무처리지침」 별표 3에 따라 감정평가액으로 택지공급가격을 산정한 것이 적법하다고 설명하고 있습니다.

하지만 C-14의 경우 2022년 윤석열 정부의 뉴홈 정책에 따라 기존 신혼희망타운 공공분양주택에서 6년 분양전환 공공임대주택으로 사업 목적이 변경된 사례입니다.

「택지개발업무처리지침」 제21조 제5항은 원칙적으로 택지개발계획에 따라 주택을 건설하도록 규정하면서도, 제4호에서 ‘공급된 분양주택건설용지를 공공임대주택건설용지로 사용하는 경우’를 토지이용계획 변경으로 예외적으로 허용하고 있습니다.

해당 규정에 비추어 보면, C-14 역시 공공분양에서 공공임대로 사업 목적이 변경된 만큼 해당 용

지는 주상복합용지가 아닌 공공임대주택건설용지로 보는 것이 타당하고 LH 주장대로 감정평가가 아닌 임대주택건설용지로 조성원가를 적용해야 적법합니다.

[택지개발업무처리지침 제21조 제5항 제4호]

□ 제21조(개발된 택지의 공급)

⑤ 택지개발사업으로 개발·공급된 택지(「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호 및 같은 법 제18조에 따른 민간건설임대주택을 건설하기 위한 용지 포함)에 주택건설사업계획승인 또는 건축허가를 할 때에는 택지개발계획에서 정한 토지이용계획, 수용인구 및 주택에 관한 계획 등에 따라 주택 등이 건설되도록 하여야 하며, 지구단위계획구역으로 지정된 구역은 지구단위계획에 따라 주택 등이 건설되도록 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택건설사업계획 승인권자 또는 건축허가권자가 도로, 상하수도 등 도시기반시설과 학교·공원 등 시설계획을 고려하여 당초 계획된 용적률 및 택지공급가격을 변경하지 않는 범위 내에서 이를 허용할 수 있다. "4. 공급된 분양주택건설용지를 공공임대주택건설용지로 사용하고자 하는 경우"

뉴홈 선택형(6년 공공임대후 분양)과 동일방식으로 분양가를 선정했던 과거 5년 공공임대후 분양 사례인 대법원 2011.4.21 선고 2009다97070 전원합의체 판결 사례도 임대주택은 택지비를 감정평가가 아닌 조성원가로 산정되어야함을 명시하고 있습니다.

[판시사항], [판결요지] 낭독

[대법원 2011.4.21. 선고 2009다97079 전원합의체 판결]

【판시사항】

[5] 대한주택공사가 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설한 경우 그 공공건설임대주택의 분양전환가격에 반영되는 택지비의 산정기준

【판결요지】

[5] 대한주택공사의 존립 목적과 업무 범위 등에 비추어 볼 때, 대한주택공사가 공공건설 임대주택을 건설하여 임대·분양하려는 민간 임대사업자에게 택지를 공급하는 경우에는 조성원가의 할인가격을 적용하면서, 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설하여 임대·분양하는 경우에는 아무런 제한 없이 조성원가 혹은 그 이상으로 택지비를 산정하여 무주택 임차인에게 그 비용을 부담시킬 수 있다고 보는 것은 합리적 이유가 없고 형평을 상실한 것일 뿐만 아니라, 대한주택공사의 존립 목적에 정면으로 배치되고 경제적 약자 계층에 주거기반을 제공하여 주거생활의 안정을 도모하려는 임대주택법의 입법 목적에도 반한다. 따라서 대한주택공사가 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설한 경우 그 공공건설임대주택의 분양전환가격에 반

영되는 택지비는 구 임대주택법 시행규칙(2008. 6. 20. 국토해양부령 제19호로 전부 개정되기 전의 것) 제3조의3 제1항 [별표 1]과 구 택지개발업무처리지침(택지 58540-647, 1995. 8. 10. 제정) 제18조 제1항 [별표 3] 등 관련 법령을 유추 적용하여 임대주택건설용지의 조성원가를 일정비율로 할인한 택지공급가격이라고 보아야 한다.

【이유】

5. 택지비 산정에 관한 법리오해 등의 점에 대하여

가. 구 임대주택법 시행규칙 제3조의3 제1항 [별표 1] 제2항 (라)목 (2)(가)는 택지비의 산정기준에 관하여 “국가·지방자치단체와 한국토지공사·대한주택공사 등 공공기관이 택지개발촉진법 등 법률에 의하여 개발·공급하는 택지(이하 ‘공공택지’라 한다)의 경우에는 그 공급가격”이라고 규정하고, 택지개발촉진법 제18조 제2항, 같은 법 시행령 제13조의2 제7항에 의하여 순차 위임을 받은 택지개발업무처리지침(택지 58540-647, 1995. 8. 10. 제정) 제18조 제1항 본문은 “사업시행자가 개발된 택지를 공급하고자 할 경우에는 [별표 3]에서 정하는 공급가격기준에 의한다.”고 규정하며, 그 [별표 3] ‘택지공급가격기준’은 임대주택건설용지의 경우 조성원가를 일정비율로 할인한 가격을 공급가격기준으로 규정하고 있다. 그러나 구 임대주택법 시행규칙 제3조의3 제1항 [별표 1] 등은 대한주택공사 등 공공기관이 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설한 경우 택지비를 어떻게 산정하여 분양전환가격에 반영하여야 하는지에 관하여는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 구 대한주택공사법(2009. 5. 22. 법률 제9706호로 폐지)에 의하면, 대한주택공사는 주택을 건설·공급 및 관리하고 불량주택을 개량하여 국민생활의 안정과 공공복리의 증진에 이바지하게 함을 목적으로 정부가 자본금 전액을 출자하여 설립한 공법인으로서(제1조, 제2조, 제5조, 제9조) 주택의 건설·공급·임대 및 관리, 대지의 조성 및 공급 등의 업무를 수행하고 있는데(제3조 제1항 제1, 4호), 그 일환으로 임대주택의 건설·임대·분양 등의 업무도 수행하고 있다.

위와 같은 대한주택공사의 존립 목적과 업무 범위 등에 비추어 볼 때, 대한주택공사가 공공건설임대주택을 건설하여 임대·분양하려는 민간 임대사업자에게 택지를 공급하는 경우에는 조성원가의 할인가격을 적용하면서, 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설하여 임대·분양하는 경우에는 아무런 제한 없이 조성원가 혹은 그 이상으로 택지비를 산정하여 무주택 임차인에게 그 비용을 부담시킬 수 있다고 보는 것은 합리적 이유가 없고 형평을 상실한 것일 뿐만 아니라, 대한주택공사의 존립 목적에 정면으로 배치되고 경제적 약자 계층에 주거기반을 제공하여 주거생활의 안정을 도모하려는 임대주택법의 입법 목적에도 반한다. 따라서 대한주택공사가 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설한 경우, 그 공공건설임대주택의 분양전환가격에 반영되는 택지비는 구 임대주택법 시행규칙 제3조의3 제1항 [별표 1]과 택지개발업무처리지침 제18조 제1항 [별표 3] 등 관련 법령을 유추 적용하여 임대주택건설용지의 조성원가를 일정비율로 할인한 소정의 택지공급가격이라고 봄이 상당하다.

한편 1993. 10. 14. 건설부고시 제1993-399호 ‘표준임대보증금 및 표준임대료’는 “당해 주택의 건설원가는 주택분양가원가연동제시행지침에 의하여 산출한 가격으로 하되, 주택건설주체가 택지를 직접 개발한 경우의 택지비는 조성원가(당해 지구 내에 유사용지를 공급한 사례가 있는 경우, 그 공급가격)를 기준으로 한다.”고 규정하고 있으나, 이는 구 임대주택건설촉진법(1993. 12. 27. 법률 제4629호 임대주택법으로 전부 개정되기 전의 것)하에서 표준임대보증금 및 표준임대료의 산정기준을 정한 것에 불과하므로, 이 사건과 같이 구 임대주택법 제15조 등 관련 법령에 의하여 공공건설임대주택의 분양전환 시 분양전환가격을 산정하는 경우에는 적용될 여지가 없다.

나. 같은 취지의 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 구 임대주택법 시행규칙 제3조의3 제1항 [별표 1]과 택지개발업무처리지침 제18조 제1항 [별표 3] 및 건설부고시 제1993-399호의 해석·적용에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

더욱이 C-14는 2022년 정책 변경 이후 본청약까지 약 3년이라는 충분한 시간이 있었습니다. 그럼에도 사업의 실질은 공공분양에서 6년 분양전환 공공임대주택으로 변경하면서, 택지의 용도는 여전히 주상복합용지로 유지하였습니다. 앞서 살펴본 「택지개발업무처리지침」과 대법원 판례의 취지에 비추어 볼 때, 실제 공공임대주택을 건설·공급하는 용지라면 그 실질에 맞게 공공임대주택건설용지로 보고 조성원가를 기준으로 택지비를 산정하는 것이 타당합니다. 그럼에도 LH가 충분한 준비기간이 있었음에도 이를 반영하지 않고 기존 주상복합용지의 감정평가 방식을 그대로 유지한 이유가 무엇인지 명확한 설명이 필요합니다.

사업은 공공임대로 바꾸면서 토지가격만 주상복합용지의 감정평가 방식을 그대로 유지한다면, 과연 이것이 공공임대주택 제도의 취지에 부합하는지 묻지 않을 수 없습니다.

다섯째, 정부 주거정책에 대한 국민의 신뢰가 무너졌습니다.

사전청약 모집공고문에 기재된 입주시감정가는 조성원가를 적용한 경우 나올 수 없는 높은 가격이었습니다. 이에 공식적으로 국토부 및 LH에 문의한 결과, 2024년 11월 국민신문고 민원을 통해 사전청약 당시 입주시감정가는 분양가상한제를 적용하지 않아 감정평가액을 기준으로 산정되었지만, 본청약에서는 조성원가를 적용한 택지비를 기준으로 산정될 것이라는 공식 답변을 받았습니다.

[민원 답변] 볼드체 낭독

[민원 답변 발췌]

입주시감정가는 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 7의2에 의거하며, 동법 시행령 제56조 제1항 및 동 규칙 제42조에 따라 두 곳의 감정평가법인 '평가액'을 산술평균하여 산출하나, 이 가격이 「주택법」 제57조의 분양가상한제적용가격을 초과하는 경우에는 분양가상한금액을 입주시감정가로 한다.

한편, 분양가상한금액은 「주택법」 제57조 제3항에 따라 건축비와 택지비로 구성되며, 택지비는 동 조항 제1호에 따라 '택지의 공급가격'에 '관련 비용을 가산'한 금액으로 산정된다.

'택지의 공급가격'은 C-14가 택지개발사업지구에 건설되는 분양전환공공임대주택이므로 「택지개발업무처리지침」 별표 3에 의거하여 조성원가를 기준으로 한다. 따라서 해당주택의 입주시감정가 상 택지비는 감정가격에 의하며, 입주시감정가가 분양가상한금액 초과시 분양가상한금액을 적용하게 되므로 이 경우에는 조성원가가 택지비 관련 가격 산출의 기준이 된다.

즉, 해당 업무를 담당해 온 담당자조차도 공공임대주택의 택지비는 당연히 조성원가를 적용하는 것이 맞다는 답변을 한 것입니다.

그러나 실제 본청약에서는 주상복합용지라는 이유로 다시 감정평가액을 적용했고, 이후 LH는 기존 민원 회신을 담당자의 착오였다고 반복했습니다.

정부와 공공기관의 공식 답변과 정책을 믿고 청약하고, 계약하고, 다른 청약 기회까지 포기한 국민에게 그 책임을 모두 떠넘기는 것이 과연 옳은 일인지 묻고 싶습니다. 이는 정부 주거정책에 대한 국민의 신뢰를 스스로 무너뜨린 것입니다.

감사합니다.

고객님 안녕하십니까, 먼저 우리 공사의 업무에 관심과 애정을 가져주신 점 깊이 감사드리며, 고객님께서 우리 공사에 제출하신 민원사항에 대하여 아래와 같이 답변 드립니다.

1. 민원요지

○ 뉴홈 선택형 입주시 감정가의 택지지 산정 기준

2. 답변내용

○ 뉴:홈 선택형의 분양전환가격 산정에 활용되는 입주시감정가는 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 7의2에 의거하며, 동법 시행령 제56조 제1항 및 동 규칙 제42조에 따라 두 곳의 감정평가법인 '평가액'을 산술평균하여 산출합니다. 다만, 이 가격이 「주택법」 제57조의 분양가상한제적용가격을 초과하는 경우에는 분양가상한제적용가격(이하 분양가상한금액)을 입주시감정가로 합니다.

한편, 분양가상한금액은 「주택법」 제57조 제3항에 따라 건축비와 택지비로 구성되며, 택지비는 동 조항 제1호에서 확인하실 수 있는 바와 같이 '택지의 공급가격'에 '관련 비용을 가산'한 금액으로 산정됩니다. '택지의 공급가격'은 해당주택(화성동탄2 C-14BL)이 택지개발사업지구에 건설되는 분양전환공공임대주택 이므로 「택지개발업무처리지침」 별표 3에 의거하여 조성원가를 기준으로 합니다.

따라서 해당주택의 입주시감정가 상 택지비는 감정가격에 의하며, 입주시감정가가 분양가상한금액 초과시 분양가상한금액을 적용하게 되므로 이 경우에는 조성원가가 택지비 관련 가격 산정의 기준이 됨을 알려드립니다.

참고로, 이상의 내용은 현재의 법령 등에 따른 것이므로 해당 블록 본청약 시점의 법령 등에 따라 달라질 수 있사오니 본청약 공고문을 반드시 확인하셔야 합니다.

[마무리 발언]

LH는 법령상 임대주택용지에 일반아파트는 못 짓는데 일반 분양 아파트 용지에 임대주택을 지을 수 있다고 합니다. 공공의 이익에 나쁘지 않으니까 법에서 열어놨다고 합니다. 일반 분양주택 용지에 임대주택을 짓는다고 해서 이 땅이 임대주택용지로 바뀌는 게 아니라고 합니다. 법령상 이 땅은 아무리 위에 임대주택이 올라가도 지구단위 계획상 일반 분양용지라고 합니다. 주상복합용지에 감정평가액을 적용하는 게 현행법이고 조성원가를 적용하면 배임이라고 합니다.

그렇다면 저는 두 가지를 묻고 싶습니다.

첫째, 택지개발업무처리지침 제21조 제5항 제4호에 명시된 “공급된 분양주택건설용지를 공공임대주택건설용지로 사용하고자 하는 경우”에만 택지개발계획에서 정한 토지이용계획 용도를 변경할 수 있다고 하는 법은 무엇입니까?

이 조항이 존재함에도 불구하고, 공공임대주택건설용지로 실제 사용되는 토지를 끝까지 주상복합용지로 보아야 한다는 법적 근거는 무엇인지 명확하게 답변해 주시기 바랍니다.

둘째, 대법원 2011년 4월 21일 선고 2009다97079 전원합의체 판결에 대해서도 묻고 싶습니다.

이 판결에서 대법원은 공기업이 스스로 개발한 택지에 공공임대주택을 건설하면서 그 택지비 부담을 무주택 임차인에게 전가하는 것은 공공기관의 존립 목적과 공공임대주택 제도의 취지에 부합하지 않는다는 취지의 판단을 내렸습니다.

특히 당시 재판장님이 덧붙인 말 중 저희에게 깊이 와닿은 부분이 있어 마지막으로 소개하고 싶습니다.

“피고의 행위는 무주택 서민의 주거안정을 위하여 저렴한 가격으로 주택을 공급하고 집값의 안정을 도모하려는 공공복리에 배치되는 것으로서 국민의 세금으로 설립된 공기업의 소명에 전혀 부합하지 않는다. 오늘날 우리 사회는 청년들의 취업난과 급여에 비하여 지나치게 높은 주택가격으로 인하여 결혼과 출산이 미루어지고 그 결과 세계에서 가장 낮은 출산율을 기록하기에 이르렀는데, 국민의 주거안정을 목적으로 하여야 하는 피고로서는 이러한 국가적 문제의 해결을 위하여 본래의 임무에 충실하여 저렴한 주택의 공급과 집값의 안정에 노력할 필요가 절실하다.”

이 판결이 나온 것이 2011년입니다. 그로부터 15년이 지난 지금, 대한민국 청년들이 처한 상황은 과연 얼마나 나아졌습니까?

공공이 개발한 땅에, 엄격한 소득과 자산기준으로 선발된 무주택 청년과 신혼부부를 위한 공공임대주택을 공급한다면, 그 목적에 맞는 가격으로 내 집 마련의 기회를 달라는 것입니다.

LH가 말하는 ‘현행법’과 ‘배임’이라는 논리가 과연 대법원이 이야기한 공기업의 소명과 공공임대주택의 목적보다 앞설 수 있는 것인지 묻고 싶습니다.

공공임대주택은 국민에게 집을 빌려주는 것으로 끝나는 정책이 아니라, 무주택 국민이 언젠가는 자기 집을 가질 수 있도록 희망을 주는 정책이어야 합니다.

C-14 선택형 공공임대가 청년과 신혼부부에게 6년 동안 희망을 주었다가 결국 집에서 나가게 만드는 정책이 아니라, 실제 내 집 마련으로 이어지는 정책이 될 수 있도록 정부와 LH의 책임 있는 재검토를 간곡히 요청드립니다.

감사합니다.

[참고논리]

LH의 주장대로 감정평가액을 적용하는 것이 적법하다고 가정하더라도 택지비는 주변 민간 주상복합보다 비쌉니다.

뉴홈 선택형의 경우 6년간 실거주하는 조건이 있으므로 분양가상한제가격의 계산방식에 따라서는 시세의 80%이하를 적용해야 형평에 맞는 상품입니다.

[주택법 시행령 [시행 2026. 8. 4.] [대통령령 제36550 호, 2026. 8. 3., 일부개정]

제60조의2(분양가상한제 적용주택 등의 입주자의 거주무기간 등) ① 법 제57조의2제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 다음 각 호의 구분에 따른 기간(이하 “거주무기간”이라 한다)을 말한다. <개정 2021.7.6, 2024.6.18>

1. 법 제57조의2제1항제1호에 따른 주택의 경우 가. 공공택지에서 건설·공급되는 주택의 경우

1) 분양가격이 법 제57조의2제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 국토교통부장관이 정하여 고시하는 방법으로 결정된 인근지역 주택매매가격(이하 “인근지역주택매매가격”이라 한다)의 80퍼센트 미만인 주택: 5년

2) 분양가격이 인근지역주택매매가격의 80퍼센트 이상 100퍼센트 미만인 주택: 3년

C-14 52m²의 택지비는 약 2억 7,200만 원입니다. 이를 감정평가가 시세의 약 70% 수준이라고 가정하면 감정평가법인이 산정한 토지 시세는 약 3억 8,900만 원이며, 대지지분 **19.7653m²**를 기준으로 환산하면 m²당 약 1,968만 원 수준의 토지가격을 적용한 것으로 계산됩니다.

■ 최초 입주자모집공고 당시의 주택가격: 주택가격은 「공공주택 특별법 시행규칙」 제26조에 의거 주택가격을 산정·공고하며, 분양전환가격과는 관련이 없습니다. (단위: 원)

블록	주택형	타입	합계	택지비	건축비
C-14	052.00000	52A	399,988,832	272,272,016	127,716,816
C-14	084.00000	84A	648,102,157	440,796,091	207,306,066
C-14	084.00000	84B	647,011,057	440,796,091	206,214,966

- 상기 주택가격은 「공공주택 특별법 시행규칙」 [별표7]제2호가목에 따라 작성 (상기 주택가격은 분양가상한제적용가격과 관련 없는 가격임)

* 금회 공급하는 주택은 주택도시기금을 지원(전용 60m² 이하 세대당 55,000천원, 전용 60m² 초과~85m² 이하 세대당 75,000천원)받아 건설한 주택으로, 동 주택도시기금이 분양전환 시 계약자에게 대환되는 경우 융자금의 한도, 상환조건 및 이율 등은 「주택도시기금 운용 및 관리규정」에 따릅니다.

반면 불과 약 500m 거리에 위치한 민간분양 C-18(동탄역 대방 엘리움) 역시 동일하게 감정평가가 적용되는 주상복합용지임에도, 대지비와 대지지분을 기준으로 환산한 m²당 택지비는 약 606만 원에 불과합니다. 즉, C-14의 택지비는 C-18보다 약 3.24배 높은 수준입니다.

세대당 주택면적(m²) · 발코니 · 공유대지면적

블록 주택형 타입	공급면적 주거전용	공급면적 주거공용	그 밖의 공용 기타공용	그 밖의 공용 지하주차장	계약면적 (계)	발코니 확장여부	발코니 확장면적	공유대지 면적
C-14 052.00000 52A	52.98	27.4710	5.0395	38.7337	124.2242	확장	22.88	19.7653
C-14 084.00000 84A	84.95	44.0480	8.0805	62.1070	199.1855	확장	36.50	31.6924
C-14 084.00000 84B	84.95	44.0480	8.0805	62.1070	199.1855	확장	34.61	31.6924

물론 C-18은 2020년, C-14는 2024년에 공급되어 공급시기의 차이가 있고, 그 사이 부동산 가격 상승과 택지가산비 등을 고려해야 한다는 점은 인정합니다.

그러나 공급시기의 차이와 입지 여건을 감안하더라도, 불과 500m 떨어진 동일한 주상복합용지의 택지비가 3배 이상 차이 나는 것은 쉽게 설명하기 어렵습니다.

설령 감정평가가 **시세의 100%**를 적용한 것이라고 가정하더라도 C-14의 m²당 택지비는 C-18보다 약 2.27배 높게 산정됩니다.

따라서 C-14 택지비 산정에 사용된 감정평가액과 감정평가 방식이 적정했는지에 대한 객관적인 검증이 필요하며, LH는 감정평가의 근거와 산정 과정을 국민에게 투명하게 공개해야 합니다.

[주변 동일 방식 감정평가 택지비 산정] (단위: 원)

구분	C-11 84형 (동탄역 롯데캐슬)	C-18 65형 (동탄역 대방 엘리움)	C-14 52형 (동탄역 어반원)
택지공급시기	2017년	2020년	2024년
택지유형	주상복합용지 (감정평가 적용)	주상복합용지 (감정평가 적용)	주상복합용지 (감정평가 적용)
대지지분	19.5443m²	37.6984m²	19.7653m²
대지비	156,610,012원	228,297,048원	272,272,016원
m²당 가격	8,013,078원	6,055,881원	13,775,263원 *19,678,933원
가격 비율 (C-18 기준)	1.32배	1배	2.27배 *3.25배

*별표는 본청약모집공고상의 택지비가 시세의 70%라고 가정 시 감정평가법인이 감정한 가격을 역산하여 택지비를 추산한 가격

‘주상복합용지’라는 이름이 ‘공공임대주택’이라는 실질을 이길 수 있는가

- 화성동탄2 C14블록 선택형 공공임대의 법적 쟁점과 입법과제 -

토론자: 최원혁 법무법인 대륙아주 변호사

I. 들어가며

발제자께서 제기하신 다섯 가지 문제는 피해 당사자의 호소이기 이전에, 하나하나가 현행 법령과 대법원 판례로 뒷받침되는 법리적 주장입니다. 저는 오늘 그 주장들을 법적 시각에서 세 개의 층위로 나누어 검토하고자 합니다.

첫째, 해석의 문제입니다. 현행 법령을 그대로 적용하더라도 LH의 택지비 산정은 적법한가. 저는 그렇지 않다고 봅니다.

둘째, 책임의 문제입니다. 국민신문고 공식 회신을 ‘담당자 착오’로 반복한 행위에 대해 신뢰보호원칙과 손해배상 법리가 어떻게 작동하는가.

셋째, 입법의 문제입니다. 설령 LH가 법을 위반하지 않았다고 가정하더라도, 그런 결과를 낳는 법이라면 그 법이 잘못된 것입니다. 무엇을, 어느 단위에서, 얼마나 빨리 고칠 수 있는가.

결론을 먼저 말씀드리면, 이 사안은 ‘법이 없어서’ 생긴 문제가 아니라 ‘있는 법과 판례를 실질에 맞게 적용하지 않아서’ 생긴 문제이며, 그 상당 부분은 국회의 법률 개정 없이 정부와 LH의 결단만으로 바로잡을 수 있다고 생각합니다.

II. 쟁점 1 : 택지비 산정기준의 명칭과 실질

1. LH 논리의 구조

LH의 주장은 세 문장으로 요약됩니다. ① C14 용지는 지구단위계획상 ‘주상복합용지’다. ② ‘택지개발업무처리지침」 별표 3에 따라 주상복합용지의 공급가

격은 감정평가액이다. ③ 조성원가를 적용하면 오히려 배임이 된다. 이 논리는 첫 문장, 즉 '이 땅은 주상복합용지다'라는 전제가 흔들리면 전부 무너집니다. 그리고 그 전제는 LH 스스로가 흔들어 놓았습니다.

2. 지침 제21조 제5항 제4호의 체계적 해석

발제자께서 지적하셨듯이, 지침 제21조 제5항은 택지개발계획상 토지이용계획에 따라 주택을 건설하도록 하면서, 제4호에서 '공급된 분양주택건설용지를 공공임대주택건설용지로 사용하고자 하는 경우'를 예외로 허용합니다. 이 조항의 문언 자체가 이미 두 가지를 말해줍니다.

법은 분양주택용지를 임대주택용지로 '사용하는 것'을 허용한 것이지, 임대주택을 지어놓고도 그 땅을 영원히 분양주택용지로 '취급하라'고 한 것이 아닙니다. 조항의 제목이 '용도 변경 허용'인데 결과는 '용도 불변'이라는 해석은 그 자체로 모순입니다.

이 예외를 둔 이유는 공공임대주택 공급이라는 공익입니다. 공익을 위해 열어준 예외 조항을 근거로 오히려 공익의 수혜자인 무주택 임차인에게 더 높은 택지비를 부담시키는 결과는, 그 조항의 입법 취지에 정면으로 반하는 해석입니다.

LH가 의지할 만한 문구는 같은 항 단서의 '당초 계획된 용적률 및 택지공급가격을 변경하지 않는 범위 내에서'라는 부분일 것입니다. 그러나 이 문구는 사업계획 승인권자가 용도 변경을 '허용할 때의 조건'을 정한 것으로, 그 취지는 용도 변경을 빌미로 사업자가 용적률 상향이나 택지가격 재조정 같은 추가 이익을 얻지 못하게 막는 데 있습니다.

즉, 사업자의 이익 확대를 봉쇄하는 규정이지, 임대주택 취지에 맞게 임차인 부담을 낮추는 것을 금지하는 규정이 아닙니다. 더욱이 C14의 경우 택지를 공급한 자와 공급받은 자가 모두 LH 이므로, '택지공급가격'이란 외부 거래가격이 아니라 LH 내부의 회계상 이전가격에 불과합니다. 바로 이 지점을 대법원이 15년 전에 정리해 두었습니다.

3. 대법원 2011. 4. 21. 선고 2009다97079 전원합의체 판결의 직접 적용 가능성

이 판결은 사실관계의 구조가 C14와 같습니다. 공기업이 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설하여 임대 후 분양전환하는 경우, 분양전환가격에 반영되는 택지비를 어떻게 산정하는가. 당시에 이 경우를 직접 규율하는 조문은 없었습니다. 대법원은 규정의 공백을 사업자에게 유리하게 풀지 않았습니다.

민간 임대사업자에게 택지를 공급하는 경우에는 조성원가의 할인가격을 적용하면서, 스스로 개발한 택지 위에 직접 공공건설임대주택을 건설하여 임대·분양하는 경우에는 아무런 제한 없이 조성원가 혹은 그 이상으로 택지비를 산정하여 무주택 임차인에게 그 비용을 부담시킬 수 있다고 보는 것은 합리적 이유가 없고 형평을 상실한 것일 뿐만 아니라, 대한주택공사의 존립 목적에 정면으로 배치되고...임대주택법의 입법 목적에도 반한다. (관련 법령을 유추 적용하여) 임대주택건설용지의 조성원가를 일정비율로 할인한 택지공급가격이라고 보아야 한다.

세 가지를 강조하고 싶습니다.

첫째, 이 판결은 '유추적용'의 법리입니다. 즉 명문 규정이 없거나 형식상 다른 용지로 분류되어 있어도, 실제로 공공임대주택이 건립·공급되는 택지라면 임대주택건설용지의 가격기준을 끌어와 적용하라는 것입니다. '지구단위계획상 주상복합용지이므로 어쩔 수 없다'는 LH의 항변은 이 판결이 이미 배척한 논리 구조입니다.

둘째, 판단의 준거는 '공기업의 존립 목적'과 '형평'이었습니다. 이 두 준거는 법령의 명칭이 임대주택법에서 공공주택 특별법으로 바뀌었다고 해서 소멸하지 않습니다. 「한국토지주택공사법」 제1조와 「공공주택 특별법」 제1조는 지금도 '국민 주거생활의 안정'을 LH와 이 제도의 존재 이유로 규정하고 있습니다.

셋째, 같은 판결은 분양전환가격 산정기준이 강행규정임을 확인하고, 기준을 초과하여 수취한 부분은 부당이득으로 반환하게 하였습니다. 이 판결 이후 LH와 민간 임대사업자들이 초과 수취분을 실제로 반환한 전례가 있습니다. 6년

뒤 C14 입주자들이 같은 소송을 제기하고, 같은 법리로 LH가 패소한다면, 그때 LH는 이자를 붙여 돌려주게 됩니다. 지금 바로잡는 것이 LH 재정에도 이익입니다.

4. '배임' 항변에 대하여

LH는 조성원가를 적용하면 배임이라고 합니다. 배임죄는 임무에 위배하는 행위로 본인에게 재산상 손해를 가하고 그에 대한 고의가 있을 때 성립합니다. 법령과 대법원 판례의 취지에 따라 가격을 산정하는 것은 임무 위배가 아니라 임무의 이행입니다. 오히려 대법원이 형평에 반한다고 판시한 방식으로 무주택 임차인에게 초과 부담을 지우고, 장래 부당이득반환 소송과 지연이자라는 재무 리스크를 회사에 발생시키는 쪽이 임무 위배에 더 가깝습니다.

5. 국민신문고 회신이 스스로 인정한 법리

발제자께서 공개하신 2024년 11월 국민신문고 회신은 이 사안에서 가장 중요한 문서입니다. 회신은 '입주시감정가가 「주택법」 제57조의 분양가상한금액을 초과하면 분양가상한금액을 입주시감정가로 하고, 분양가상한금액의 택지비는 택지의 공급가격을 기준으로 하며, C14는 택지개발사업지구에 건설되는 분양전환공공임대주택이므로 지침 별표 3에 따라 조성원가를 기준으로 한다'는 3단 논법을 명확히 제시하였습니다. 이는 담당 부서가 법령을 체계적으로 읽은 결과이며, 대법원 판례의 결론과도 일치합니다. 착오는 이 회신에 있지 않습니다. 착오가 있다면 이 회신을 번복한 쪽에 있습니다.

III. 쟁점 2 : 신뢰보호원칙과 LH의 법적 책임

1. 공적 견해표명의 존재

행정법상 신뢰보호원칙은 ① 행정청의 공적 견해표명, ② 그 표명을 신뢰한 데 귀책사유가 없을 것, ③ 신뢰에 기초한 행위, ④ 견해표명에 반하는 처분으로 인한 이익 침해를 요건으로 합니다. 「행정절차법」 제4조 제2항은 법령 해석이 국민에게 받아들여진 뒤 새로운 해석으로 소급하여 불리하게 처리하는 것을 명문으로 금지하고 있습니다.

대법원은 공적 견해표명이 있었는지를 담당자의 형식적 권한이 아니라 그 조직상 지위와 임무, 회신의 경위 등을 종합하여 실질적으로 판단합니다(대법원 1997.

9. 12. 선고 96누18380 판결 등). 국민신문고는 「민원 처리에 관한 법률」에 따른 공식 민원 처리 창구이고, 그 회신은 담당 부서의 검토를 거쳐 기관 명의로 발송됩니다. 이를 사후에 '담당 직원 개인의 실수'로 격하시키는 것은 판례가 채택한 실질 기준과 정면으로 어긋납니다. 기관 명의로 공식 회신이 공적 견해표명이 아니라면, 국민은 도대체 무엇을 믿고 국가와 거래해야 합니까.

2. 나머지 요건과 법적 효과

귀책사유 부존재: 당첨자들은 스스로 문제를 발견하고 공식 창구에 질의하여 답을 받았습니다. 이보다 더 주의의무를 다한 국민을 상정하기 어렵습니다.

신뢰에 기초한 행위: 본청약 계약 체결, 다른 청약 기회의 포기, 청약통장 소진과 재당첨제한 감수, 특별공급 자격의 1회성 소진. 이는 되돌릴 수 없는 처분행위입니다.

법적 효과: 행정법상으로는 신뢰에 반하는 가격 산정의 위법성 논거가 되고, 민사상으로는 「민법」 제750조 불법행위책임과 제756조 사용자책임, 계약 체결 과정의 설명의무 위반에 따른 손해배상책임의 근거가 됩니다. 공고문상 추정가격 기재와 실제 가격의 괴리는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」상 기만적 표시 여부의 검토 대상이기도 합니다.

3. 사전청약의 본질

사전청약은 국가가 국민에게 '지금 다른 곳에 청약하지 말고 기다리라'고 요청한 제도입니다. 국민이 그 요청에 따라 3년을 기다렸다면, 기다림의 비용은 요청한 쪽이 부담하는 것이 법의 상식입니다. 추정가격이 법적 구속력이 없다는 것은 LH 내부의 논리일 뿐, 그 추정가격을 보고 인생을 설계한 국민에게는 구속력 있는 약속으로 기능했습니다. 이 간극을 메우는 것이 입법의 과제입니다.

IV. 쟁점 3 : 제도 설계의 구조적 결함

1. 입주자격과 분양전환가격의 자기모순

발제자께서 보여주신 숫자를 법의 언어로 옮기면 이렇습니다. 국가는「공공주택 특별법 시행규칙」으로 총자산 3.5억 원 이하의 국민만을 선별하였고, 같은 법령 체계로 그 국민에게 9억 원이 넘는 가격을, 나아가 시세에 따라 11억, 13억, 15억으로 열려 있는 가격을 제시하였습니다. 목적(무주택 서민의 자가 마련)과 수단(시세연동 분양전환가)이 서로를 부정하는 제도는 비례원칙 가운데 수단의 적합성 단계에서 이미 정당화되기 어렵습니다. 헌법 제35조 제3항이 국가에 부과한 주거정책 의무와 「공공주택 특별법」 제1조의 목적에 비추어, 이 제도는 그 이름값을 하지 못하고 있습니다.

2. '선택형'이라는 표시의 진실성

선택은 두 갈래 길이 모두 열려 있을 때 성립합니다. 당첨과 동시에 청약통장이 소진되고 재당첨제한이 걸리며 생애 한 번의 특별공급 자격이 사라진다면, 6년 뒤 '분양 포기'는 선택이 아니라 손실의 확정입니다. 이는 「주택공급에 관한 규칙」이 6년 임대라는 신설 유형의 특수성을 고려하지 않고 일반 당첨과 동일하게 취급한 데서 비롯된 문제이며, 국토교통부령 개정만으로 바로잡을 수 있습니다.

3. 알고도 반복한 시세연동 산정식

10년 공공임대의 분양전환가격을 시세 감정가에 연동시킨 결과 판교 등에서 어떤 갈등이 벌어졌는지, 그 갈등이 헌법소원과 대법원 소송으로 이어져 국가가 어떤 비용을 치렀는지는 이미 입법자료로 축적되어 있습니다. 그럼에도 2023년 신설된 6년 선택형은 '입주시 감정가와 분양시 감정가의 산술평균'이라는 시세연동 구조를 다시 채택하였습니다. 제도 설계자는 이 결과를 예견할 수 있었고, 예견하였어야 합니다. 상승기에는 임차인이, 하락기에는 LH가 손실을 떠안는 구조는 어느 국면에서도 안정적으로 작동하지 않는다는 것이 지난 15년의 경험입니다.

4. 개발이익은 누구의 것인가

발제자께서 추산하신 LH의 차익 규모에 관하여 저는 그 수치의 정확성을 독립적으로 검증하지는 못하였습니다. 그러나 구조는 명확합니다. 공공택지는「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 강제수용으로 조성됩니다. 원소유자의 재산권을 공익을 위해 제한하여 만든 땅에서 발생한 개발이익은 공공에 환원되어야 하고, 여기서 ‘공공’은 LH의 회계장부가 아니라 그 땅 위에 살게 될 무주택 국민입니다. 대법원이 ‘국민의 세금으로 설립된 공기업의 소명’이라고 표현한 것이 바로 이것입니다.

V. 쟁점 4 : 감정평가의 적정성과 절차적 정당성

발제자께서 제시하신 인근 C-18(2020년 공급) 대비 m²당 택지비 2~3배 격차는 공급시기와 가산비 차이를 감안하더라도 설명을 요하는 수치입니다. 법적으로 두 가지 경로가 열려 있습니다.

타당성조사: 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제8조에 따라 국토교통부장관은 직권으로 또는 관계기관의 요청에 따라 감정평가의 타당성조사를 실시할 수 있습니다. 감정평가 결과가 610세대 무주택 서민의 6년 뒤 운명을 좌우하는 이 사안은 타당성조사의 필요성이 가장 높은 유형에 속합니다. 국회 국토교통위원회 차원의 요청도 가능합니다.

정보공개: 감정평가서와 그 산정 근거는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」상 비공개 대상으로 보기 어렵습니다. 국민의 재산에 직접 영향을 미치는 가격 산정 과정을 ‘영업상 비밀’로 감추는 것은 공공기관에게 허용되지 않습니다.

절차 개선: 현행 「공공주택 특별법 시행령」 제56조는 감정평가법인 선정을 시장·군수·구청장에게 맡기고 있으나, 임차인 측의 실질적 참여는 보장되어 있지 않습니다. 임차인대표회의의 감정평가법인 추천권 또는 이의신청권을 명문화하여 절차적 정당성을 확보하여야 합니다.

VI. 제언 : 무엇을, 어느 단위에서, 얼마나 빨리

입법 실무에서 가장 중요한 질문은 '무엇을 고칠 것인가'보다 '그것을 고치는 데 국회 본회의가 필요한가, 국토교통부 장관의 결재로 충분한가, LH 사장의 결단으로 되는가'입니다. 이 기준으로 제언을 세 단계로 구분하였습니다.

1. 법령 개정이 필요 없는 즉시 조치

첫째, LH는 C14의 택지비를 임대주택건설용지 기준, 즉 조성원가를 기준으로 재산정하고 입주시 감정가를 다시 공고하여야 합니다. 이는 새로운 입법을 요하지 않습니다. 대법원 전원합의체 판결이 제시한 유추적용 법리와 「택지개발업무처리지침」 제21조 제5항 제4호 및 별표 3을 실질에 맞게 적용하기만 하면 되는 일이며, 2024년 11월 국민신문고 회신이 이미 그 결론에 도달해 있었습니다. LH에게 필요한 것은 새로운 권한이 아니라 이미 자신이 밝힌 법 해석으로 돌아가겠다는 결단입니다.

둘째, 국토교통부는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제8조에 따른 타당성조사에 착수하고, 감정평가서와 산정 근거를 공개하여야 합니다. 인근 단지 대비 m²당 택지비가 두세 배에 이른다는 지적이 제기된 이상, 그 격차가 정당한 것이라면 공개하지 못할 이유가 없고, 정당하지 않다면 더더욱 공개되어야 합니다. 610세대의 6년 뒤를 좌우하는 가격 산정 과정을 비공개로 두는 것은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 취지에도 맞지 않습니다.

셋째, 국토교통부와 LH는 국민신문고 회신이 반복된 경위를 조사하여 책임 소재를 밝히고, 그 결과를 당첨자들에게 공식적으로 설명하여야 합니다. '담당자 착오'라는 한 문장으로 종결할 사안이 아닙니다. 착오였다면 왜 그런 착오가 발생했는지, 착오가 아니었다면 왜 결론이 바뀌었는지에 대한 설명 없이는 어떤 신뢰 회복도 불가능합니다.

2. 국토교통부령·행정규칙 개정으로 가능한 조치

첫째, 「택지개발업무처리지침」에 분양주택건설용지를 공공임대주택건설용지로 전환하여 사용하는 경우 택지공급가격 역시 임대주택건설용지 기준을 적용한다는 취지를 명문화하여야 합니다. 오늘 이 자리에서 다투고 있는 해석상 쟁점

이 애초에 발생하지 않도록 하는 가장 간명한 방법이며, 국토교통부의 훈령 개정만으로 가능합니다.

둘째, 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 7의 6년 임대 분양전환가격 산정기준에 상한을 설정하여야 합니다. 입주시 감정가에 소비자물가상승률을 연동한 금액을 상한으로 두는 방식 등을 검토할 수 있습니다. 시세 상승분 전부를 임차인에게 전가하지 않으면서도 공공의 원가 회수는 보장하는 지점이 반드시 존재하며, 그 지점을 찾는 것이 정책 설계의 본령입니다.

셋째, 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하여 6년 임대에서 분양을 선택하지 않은 경우 청약통장의 효력과 특별공급 자격을 복원하고 재당첨제한을 적용하지 않도록 하여야 합니다. 6년 뒤 분양 여부를 선택하라고 설계한 제도에서, 당첨 시점에 이미 다른 모든 선택지를 소멸시키는 것은 제도 자체와 모순됩니다. 이 역시 국토교통부령 개정 사항입니다.

3. 국회의 법률 개정이 필요한 조치

첫째, 사전청약 추정가격에 관한 법적 규율을 「공공주택 특별법」에 신설하여야 합니다. 추정가격과 본청약 가격의 허용 오차 한도를 정하고, 이를 초과하는 경우 당첨자에게 귀책사유 없는 계약해제권과 대기기간에 상응하는 보상을 인정하는 방식입니다. 국가가 국민에게 기다리라고 요청한 이상 기다림의 위험은 요청한 쪽이 부담하여야 한다는 것이 「행정절차법」 제4조 제2항의 취지에도 부합합니다.

둘째, 분양전환가격의 상한을 시행규칙이 아니라 법률 단위에서 명시하고, 하위법령에 대한 위임의 한계를 설정하여야 합니다. 국민의 재산권에 직접적이고 중대한 영향을 미치는 가격 결정 기준을 부령의 별표에 전적으로 맡겨 두는 현재의 구조는 의회유보 원칙에 비추어 재검토가 필요합니다.

셋째, 감정평가법인 선정 절차에 임차인대표회의의 추천권과 이의신청권을 법정화하여야 합니다. 현행 「공공주택 특별법 시행령」 제56조는 감정평가법인 선정을 지방자치단체장에게 맡기고 있을 뿐, 가격 결정의 직접 당사자인 임차인의 참여를 보장하지 않습니다. 절차적 정당성이 확보되지 않은 가격은 결과가 아무리 타당하더라도 승복을 얻기 어렵습니다.

정리하면, 1번의 조치들은 오늘 이 자리에서 정부와 LH가 답할 수 있는 사항이고, 2번은 국토교통부의 의지만으로 수개월 내에 가능한 사항이며, 3번이 국회의 몫입니다. 이 사안에서 '법이 없어서 못 한다'는 항변이 성립하는 영역은 생각보다 좁습니다.

VII. 마치며

발제자께서 마지막에 인용하신 2011년 대법원 판결의 문장을 저도 다시 읽었습니다. '청년들의 취업난과 급여에 비하여 지나치게 높은 주택가격으로 인하여 결혼과 출산이 미루어지고 있다.' 이것은 2026년의 신문 사설이 아니라 15년 전 대법원 판결문의 한 구절입니다. 그때 대법원은 공기업에게 '본래의 임무에 충실하라'고 했습니다.

LH가 말하는 '현행법'은 법의 문언 중 자신에게 유리한 한 줄이고, 대법원이 말한 '공기업의 소명'은 법의 체계와 목적 전체입니다. 저는 후자가 전자에 앞선다고 생각합니다. 그리고 그 생각은 저의 의견이 아니라 대법원 전원합의체의 판단입니다.

C14는 첫 사례입니다. 택지비 산정 쟁점은 주상복합용지라는 C14의 고유한 사정에서 비롯된 것이지만, 시세연동 분양전환가와 선택권 소멸이라는 제도 구조상의 문제는 부천대장·고양창릉 등 남은 선택형 단지에서 본청약 시기마다 반복될 수밖에 없습니다. 지금 C14에서 법의 실질을 회복하는 것은 610세대를 구제하는 일이자, 이 제도 전체가 6년마다 법정으로 향하는 미래를 막는 일입니다. 정부와 LH의 책임 있는 재검토, 그리고 국회의 신속한 입법을 요청드립니다.

감사합니다.

'세입자 낀 집' 갭투자 허용 연장 추진... 정책 충돌에 세 번째 '예외'

이유경 기자 | 경제부 등록: 2026.08.10 오후 21:05 · 수정: 2026.08.10 오후 21:11

[앵커]

부동산 세제 개편안 발표 이후 시장 혼란이 커지자 정부가 부랴부랴 보완 대책을 내놓고 있습니다. 당초 토지거래 허가구역에서 세입자가 있는 아파트의 경우, 올해말까지 무주택자의 갭투자를 허용하기로 했는데, 이걸 또 연장하는 방안을 추진하고 있습니다.

벌써 세차례나 예외를 인정한 셈인데, 왜 이렇게 정책을 바꾸는건지 이유경 기자가 취재했습니다.

[리포트]

정부는 당초 올해 말로 끝나는 '실거주 의무 유예' 특례를 최대 2028년까지 연장하는 방안을 검토하고 있습니다.

이형일 / 재정경제부 1차관 (지난6일, 팩트방앗간)

"토지거래허가제에 묶여서 실거주하는 사람 찾기가 어려워 팔기가 어렵다, 그리고 현재 세입자가 살고 있는데 어떻게 파냐. 추가적으로 실거주 유예 확대 방안을 준비 중에 있습니다."

실거주 의무 유예 결정은 올해만 세번째.

지난 2월엔 양도세 중과 부활을 앞두고 다주택자 아파트에 적용했고, 5월에는 형평성 논란이 일자 비거주 1주택자 아파트까지 대상을 넓혔습니다.

이번에는 세제 개편안에 다주택자의 양도세 중과 조치를 2년간 완화해주기로 한 데 따른 조칩니다.

양도세와 보유세를 높인 만큼 다주택자들이 집을 팔고 나갈 수 있도록 마지막 퇴로를 열어주겠다는 의도입니다.

하지만 정책 신뢰성이 훼손됐다는 지적이 나옵니다.

이은형 / 대한건설정책연구원 연구위원

"보완 조치가 반복이 되면 정책 자체의 신뢰성에도 의문이 제기될 수가 있고, 실거주하지 않은 주택은 모두 매도하도록 방향성을 설정한 것부터가 정책의 방향성이 맞는 건지"

급하게 집을 팔았던 다주택자들의 불만도 큼니다.

서울 지역 공인중개사

"버티는 게 낫지 않았을까 그런 약간 아쉬움? 매매가도 솔직히 진행되는 사이에 좀 오르기도 했고, 그러니까 매도인들은 좀 속상해하시는 것도 사실이었고..."

'아니면 말고'식의 정책이 시장 혼란과 정부에 대한 불신만 키우고 있는 모양새입니다.

TV조선 이유경입니다.

'4억 이하 빌라' 이어 '고시원 욕조' 논란... 청년층 주거 하향 평준화 우려

이유경 기자 | 경제부 등록: 2026.08.17 오후 21:38 · 수정: 2026.08.17 오후 21:46

[앵커]

요즘 여권에서 나오는 청년층 주거 대책 아이디어를 보면 뭔가 이들이 원하는 것과는 엇나가는 느낌입니다. 황희 의원의 페버스 하우스가 엄청난 비난을 받는데 이어, 정부가 내놓은 4억 원 이하 빌라 지원책도 마찬가지였죠. 이번엔 고시원에 욕조를 설치하고 책상을 없앨 수 있는 방안을 내놓았는데, 하나같이 주거의 질을 하향 평준화한다는 지적입니다.

이유경 기자입니다.

[리포트]

고시원이 밀집한 서울의 한 골목, 1~2평 공간에 책상이 있고, 공용 샤워실을 쓰는 게 일반적입니다.

정부는 지난 12일 고시원 방마다 욕조 설치를 허용하고, 책상 설치 의무를 없애는 개정안을 예고했습니다.

고시원이 청년층 주거지로 활용되는 상황을 반영해 규제를 완화하겠다는 취지입니다.

실제로 고시원이나 고시텔에 사는 가구는 약 15만8000가구로, 주택이 아닌 시설에 사는 (44만 3000)가구의 35%를 차지 합니다.

하지만 고시원에 사는 청년들조차 반기지 않습니다.

30대 고시원 거주자

“욕조가 있어야 되나 싶기도 하고, 어차피 샤워는 다 공동으로 써도 불편함은 없거든요. 화장실이 안에 있다고 해도 환기도 잘 안될 것 같고.”

폐차 예정인 버스를 청년 임시 거처로 활용하자는 여당 의원의 발언에 이어, 4억 원 이하 빌라 지원책, 욕조 고시원까지 나오자 2030세대의 주거 대안을 하향 평준화 시키는 것 아니냐는 비판도 나옵니다.

강서구 / 서울 화곡동

“버스 개조 같은 경우에는 헛웃음이 나오더라고요. 누구도 빌라에 살고 싶진 않기 때문에 정책들이 아파트에 많이 집중됐으면 좋겠다”

특히 고시원은 주거지가 아닌 근린생활시설인 만큼 화재나 안전 문제에 취약합니다.

권대중 / 한성대 경제부동산학과 석좌교수

“고시원의 칸막이가 전부 경량 칸막이거나 화재에 취약하거나 또는 소음, 방음이 안 되는 상태에서 살고 있거든요. 그래서 안전 문제를 좀 더 신경쓰는 게 바람직하지 않나”

정부가 공급에만 초점을 맞추면서 현실과 동떨어진 대책만 내놓고 있다는 쓴소리가 나옵니다.

TV조선 이유경입니다.