

서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 동의안 심 사 보 고

의안 번호	1458
----------	------

2020. 4. 27.
도시계획관리위원회

I. 심사경과

- 제안일자 및 제안자 : 2020년 4월 3일, 서울특별시장
- 회부일자 : 2020년 4월 8일
- 상정 및 의결일자
 - 제293회 임시회 제4차 도시계획관리위원회(2020.4.27. 상정·의결)

II. 제안설명의 요지 (김세용 서울주택도시공사 사장)

□ 제안이유

- 서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업은 다양한 수요자 맞춤형 임대주택공급을 확대하여 보편적 주거복지를 실현하고자 하는 정부의 주택정책과 서민 주거부담 경감 등을 위하여 서울시가 중점적으로 추진하고 있는 8만호 공공주택 공급계획의 일환으로 검토되고 있음.
- 본 사업대상지 일대는 우면지구, 우면2지구와 연접한 양호한 주거환경에도 불구하고 주거시설의 노후도가 높아 주거환경의 개선과 지역 활성화 방안이 요구되고 있는 바, 행복주택 및 노인복지주택 건설을 통하여 양질의 주거시설을 제공함으로써 지

역의 주거환경을 개선하고 신혼부부, 청년 등 젊은 층과 고령자 층을 유치하여 지역경제 활성화를 도모할 계획임.

- 본 사업은 가용토지의 확보가 어려운 서울지역에서 공공기관 이전부지를 매입하여 주택을 건설하는 방식으로 추진되고 있으며, 행복주택의 新과 노인복지주택의 舊가 서로 소통·교류하는 ‘하모니 타운’의 조성으로 정책·시책에 적극 기여할 수 있음.
- 본 사업은 총사업비 500억 원 이상의 신규 투자사업으로, 지방공기업법 제65조의3 및 같은 법 시행령 제58조의2에 따라 사업추진에 대한 시의회 의결을 받고자 함.

□ 주요내용

가. 사업명 : 서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업

나. 위 치 : 서울특별시 서초구 바우피로1길 35 일원

다. 면 적 : 60,332㎡

라. 도시계획 : 제1종일반주거지역, 자연녹지지역, 개발제한구역,
도시계획시설(방송통신시설)

마. 사업기간 : '21.12.~'23.12.(건설기간)

바. 시행자 : 서울주택도시공사

아. 사업비 : 1,282억원(용지비 713억원, 건축비 482억원, 기타 87억원)

Ⅲ. 검토보고의 요지 (조정래 수석전문위원)

□ 대상지 및 사업개요

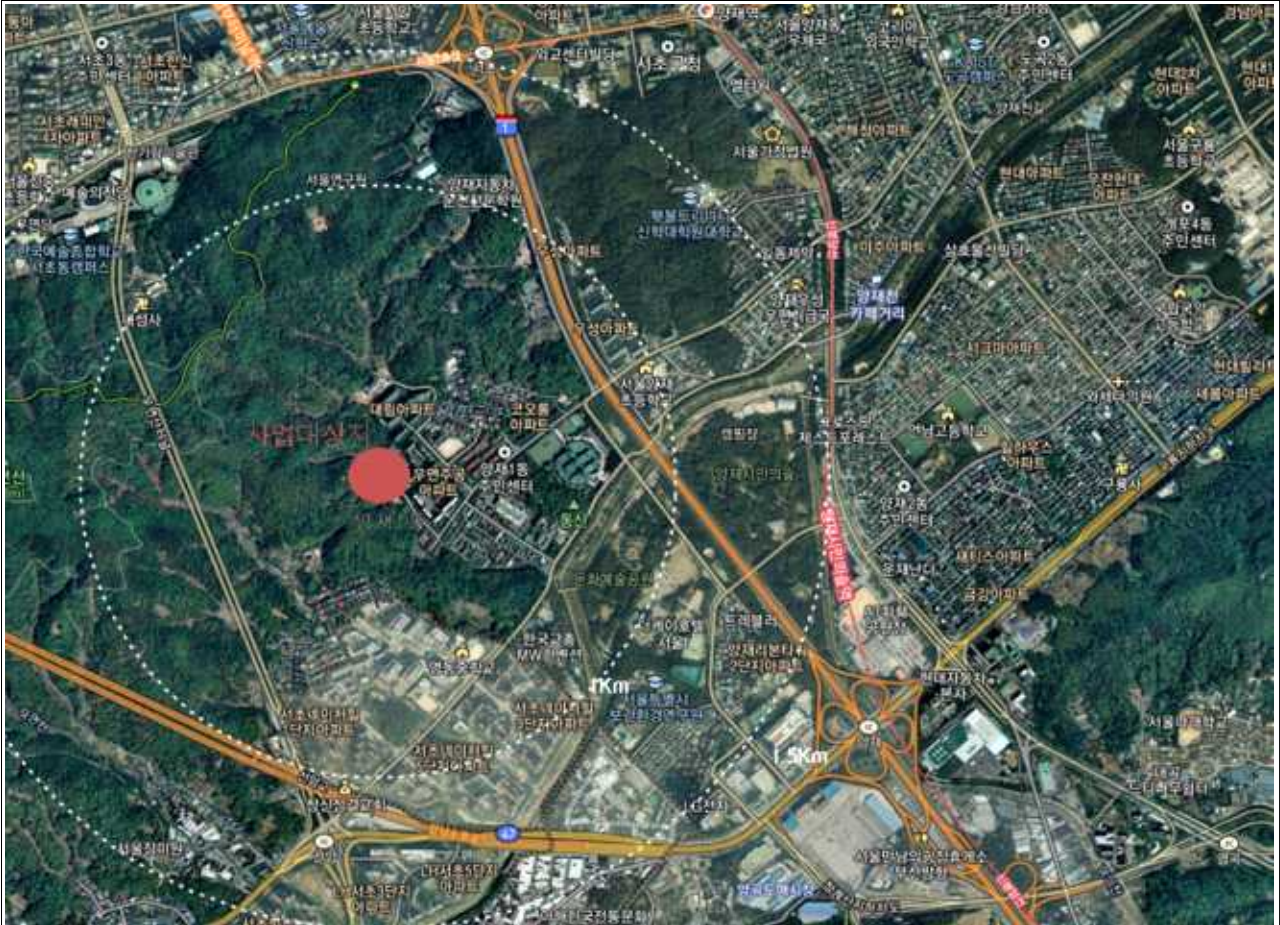
- “서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업”은 1977년 12월부터

한국교육개발원(KEDI) 및 한국교육방송공사(EBS)가 사용해오다, 해당 기관이 2017년 지방으로 이전¹⁾하며 현재까지 장기 방치되어 온 서초구 우면동 소재 대지(60,332 m^2)를 서울주택도시공사(이하 “SH공사”)가 매입하여 행복주택 246호(전용면적 21 m^2 134세대, 44 m^2 112세대) 및 노인복지주택 98호(세대별 평균 전용면적 69 m^2)를 공급하려는 사업임.

- 사업대상지는 용도지역상 제1종일반주거지역 및 개발제한구역(자연녹지지역)으로 지정되어 있으며, 제1종일반주거지역에는 도시계획시설(방송통신시설)이 지정되어 있음. 대상지 동측으로 경부고속도로가 지나고 서초IC 및 양재IC, 선암IC 등이 인접해 있으며, 대상지 주변으로 서울남부터미널 및 예술의 전당과 같은 공공문화시설과 LG 전자기술원, KT우면 연구센터와 같은 R&D 연구시설도 위치해 있음. 아파트 및 다세대주택이 입지한 주거지역이 자연림과 소규모 근린생활시설과 함께 혼재되어 있음.
- 서울시와 SH공사는 지구단위계획 변경을 통해 현재 주차장으로 활용되고 있는 제1종일반주거지역을 제2종일반주거지역(7층)으로 종상향하고, 도시계획시설을 해제하여 행복주택을 공급할 계획이며, 현재 개발제한구역 내에 있는 한국교육개발원 및 한국교육방송공사(EBS) 청사 3개 동은 노인복지주택으로 용도변경 후 리모델링할 계획임.

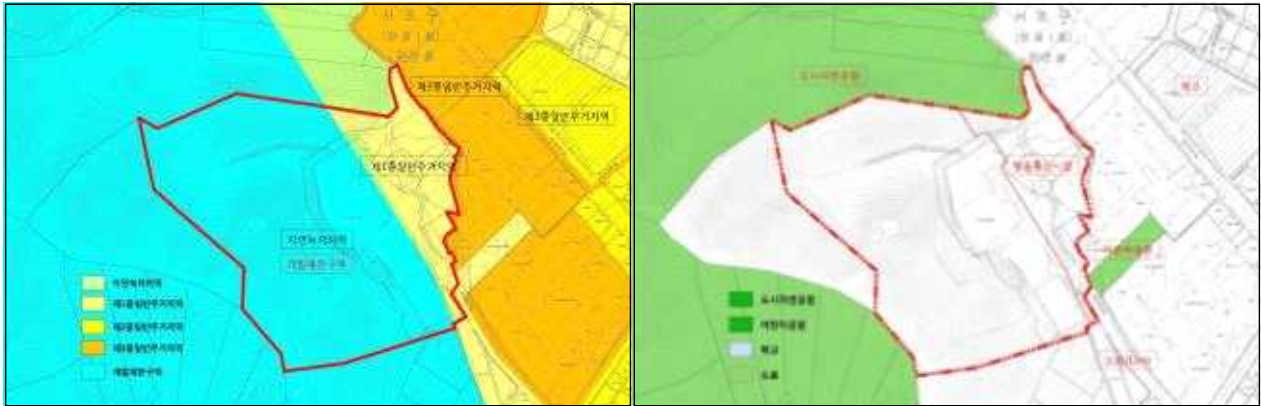
1) 공공기관 지방이전 계획에 따라 한국교육개발원은 '17.2. 충북혁신도시(진천)로, EBS 한국교육방송공사는 '17.9. 경기도 고양시로 이전을 완료하였음

위 치 도



구 분	주 요 내 용																				
· 사 업 명	서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업																				
· 위 치	서울시 서초구 바우뫼로1길 35(우면동 92-6) 일원																				
· 사업면적	60,332㎡																				
· 토지지목	대지 약 24%, 임야 약 67%, 전 약 9%																				
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;">구분</th> <th style="width: 20%;">면적(㎡)</th> <th style="width: 20%;">비율(%)</th> <th style="width: 20%;">필지수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>합계</td> <td style="text-align: center;">60,332</td> <td style="text-align: center;">100.0</td> <td style="text-align: center;">24</td> </tr> <tr> <td>대</td> <td style="text-align: center;">14,544</td> <td style="text-align: center;">24.2</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td>임</td> <td style="text-align: center;">40,346</td> <td style="text-align: center;">67.2</td> <td style="text-align: center;">6</td> </tr> <tr> <td>전</td> <td style="text-align: center;">5,147</td> <td style="text-align: center;">8.6</td> <td style="text-align: center;">17</td> </tr> </tbody> </table>	구분	면적(㎡)	비율(%)	필지수	합계	60,332	100.0	24	대	14,544	24.2	1	임	40,346	67.2	6	전	5,147	8.6	17
	구분	면적(㎡)	비율(%)	필지수																	
	합계	60,332	100.0	24																	
	대	14,544	24.2	1																	
임	40,346	67.2	6																		
전	5,147	8.6	17																		
· 건축물 현황	한국교육개발원 연구동, 방송동, 신관, 연결복도 등																				
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 15%;">연구동</th> <th style="width: 15%;">방송동</th> <th style="width: 15%;">신관</th> <th style="width: 15%;">연결복도</th> <th style="width: 15%;">관리실</th> <th style="width: 15%;">소계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">3,289㎡</td> <td style="text-align: center;">4,262㎡</td> <td style="text-align: center;">4,631㎡</td> <td style="text-align: center;">123㎡</td> <td style="text-align: center;">50㎡</td> <td style="text-align: center;">12,355㎡</td> </tr> </tbody> </table>	연구동	방송동	신관	연결복도	관리실	소계	3,289㎡	4,262㎡	4,631㎡	123㎡	50㎡	12,355㎡								
연구동	방송동	신관	연결복도	관리실	소계																
3,289㎡	4,262㎡	4,631㎡	123㎡	50㎡	12,355㎡																
· 용도지역	제1종일반주거지역, 자연녹지지역, 개발제한구역, 토지거래허가구역(2018.5.31.~2021.5.30.)																				
· 도시계획시설	방송동신시설(현 주차장 부지)																				
· 주택건설계획	총 344호(행복주택 246세대, 노인복지주택 98세대)																				
· 사업방식	공공주택사업(「공공주택 특별법」 제2조), 주택건설사업(주택법 제15조)																				
· 사업시행자	서울주택도시공사																				

〈현황 용도지역 및 도시관리계획〉



〈토지이용계획(안)〉



비 고		면 적(㎡)	구성비(%)
합 계		60,332.0	100.0
소계		20,732.0	34.4
주택 용지	공공주택	6,403.0	10.6
	노인복지주택	14,329.0	23.8
소계		39,600.0	65.6
기반 시설 용지	공원	36,141.0	59.9
	완충녹지	2,276.2	3.8
	도로	1,182.8	2.0

〈대상지 현황〉



□ 사업대상지 매입 및 노인복지주택 공급배경

- “서울시 행복주택 및 노인복지주택” 사업대상지는 지난 2018년 12월 국토부의 ‘2차 수도권 주택공급계획’²⁾ 및 서울시의 ‘공공주택 혁신방안’³⁾ 중 국·공유지 매입 대상지로 포함되어 발표된 지역임.
- 한국교육개발원(KEDI)은 공공기관 지방이전 계획에 따라 지난 2017년 4월 충북 진천·음성혁신도시로 이전하여, 현재까지 대상 부지는 장기간 미활용 상태로 방치되어 왔음.
- 그간 한국교육개발원은 지방 이전을 위해 대지매각을 추진해왔으나, 대지의 과반이 개발제한구역으로 지정(한국교육개발원 청사 3개동이 위치)되어 있어 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별

2) “2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안”, 국토교통부 보도자료(2018.12.19.)

3) “서울시, ‘공공주택’ 혁신해 주민 삶의 질·지역경쟁력 높인다”, 서울시 주택정책과(2018.12.26.)

조치법」(이하 “개발제한구역법”)4)상 신·증축 등 건축행위가 제한되고, 개발제한구역의 해제 또한 불가능한 상황임에 따라 민간매각 및 개발이 어려웠던 것으로 파악됨.

- 또한 그간 주차장으로 활용되어온 대지는 제1종일반주거지역이면서 도시계획시설(방송통신시설)로 지정되어 있어, 시설해제 시 당초 용도인 자연녹지지역5)으로 환원된다는 제약으로 인해 유찰6)이 계속되어 왔음.
- 지난 2018년 국가균형발전기획단7)에서는 공공기관 지방이전에 따른 종전부동산 매각 추진상황 및 계획을 수립하고자 2018년 8월 2차례에 걸쳐 관계기관과 함께 회의를 개최8)하였고, 이 회의에서 한국교육개발원 소유 부지를 민간매각 후 개발하는 방식보다 서울시 및 SH공사가 매입하여 공익적 목적으로 개발 및 활용하는 것이 바람직하다는 의견이 도출되었음.
- 이후 SH공사는 서울시와 함께 R&D시설 및 신혼희망타운, 분양 또는 임대형 공공주택, 노인복지주택 공급과 같은 다양한 개발방안을 검토하

4) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조(검토보고서 붙임2 참고)

5) “한국교육개발원 종전부동산관련 질의에 대한 회신”, 서울시 시설계획과-14850(2018.12.21.)

서울시는 한국교육개발원과의 질의회신을 통해 2030서울도시기본계획 등 서울시 개발제한구역 관리원칙 상 민간개발 목적의 개발제한구역 해제는 불가하다는 입장이며, 현재 도시계획시설(방송통신시설)로 지정된 대지 역시 제1종일반주거지역으로 용도변경한 것으로 부득이하게 도시계획시설 지정을 해제할 경우, 당초 용도지역(자연녹지지역)으로 환원한다는 원칙을 밝힌바 있음.

6) 지난 2011년(매각대금 732억) 및 2015년(매각대금 811억) 매매계약이 체결된바 있으나, 매번 중도금 및 잔금 미납으로 인해 매매계약이 해지되었으며, 한국교육개발원은 중도금반환을 위해 725억원을 차입하며 현재 연평균 약 20억원의 이자를 부담하고 있는 상황임. 사업대상지는 2019년 1월까지 총 31차례에 걸친 매각공고에도 계속 유찰되었음.(한국교육개발원 종전부동산 매각상황 점검 및 추진 TF 제1차 회의자료 재정리)

7) 「국가균형발전특별법」을 근거로 설치·운영 중인 “대통령직속 국가균형발전위원회” 소속이며, 위원회의 사무를 처리하는 조직임.

8) 참석기관 : 균형발전기획단 및 국토교통부, 서울시, 서초구, 한국교육개발원, LH공사 및 SH공사

였고, 특히 개발제한구역 내에 위치한 한국교육개발원 청사의 경우, 개발제한구역 법령⁹⁾ 상 철거 후 신축은 불가능함에 따라, 용도변경 및 리모델링 방식으로 공급할 수 있는 시설¹⁰⁾들을 살펴본 결과 공공성 강화 차원에서 재정지원을 통해 최대한의 임대주택 확보가 타당하다는 결론¹¹⁾과 함께 행복주택 및 노인복지주택을 공급하기로 결정하였음.

- 노인복지주택은 「개발제한구역법」 및 「건축법」에 명시한 “노유자 시설” 중 “노인복지시설”에 해당하고, 「노인복지법」 제31조 및 같은 법 제32조에 따른 “노인주거복지시설”의 하나로 분류되는 주택¹²⁾으로, 2015년 7월 29일 「노인복지법」이 개정·시행되면서 현재는 분양형은 불가하고 임대형 노인복지주택만이 공급 가능함¹³⁾.

9) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제8호 및 같은 법 시행령 제18조제1항제4호마목(검토보고서 **붙임2** 참고)

10) 한국교육개발원이 사용한 청사 건축물 3동은 2003.1.1. 폐지된 舊 「도시계획법 시행령」(1977.10.20.개정, 1977.10.31. 시행)제20조제1항제1호가목의 “공익상 필요한 건축물의 건축과 공작물의 설치”를 근거로 개발제한구역임에도 불구하고 설치되었으며, 현행 개발제한구역법령에서는 개발제한구역 내 용도변경이 가능한 시설로 건축법에 따른 제1종 및 제2종 근린생활시설, 종교시설, 교육원 및 연구소, 노유자시설, 박물관 및 미술관, 물류창고 등을 규정하고 있음.

○ 舊 「도시계획법 시행령」(1977.10.20. 개정, 1977.10.31. 시행)(2003.1.1. 폐지)

제20조 (개발제한구역안에서의 행위제한)

① 법 제21조제3항의 규정에 의하여 시장 또는 군수는 개발제한구역안에서 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 이를 허가할 수 있다.

1. 다음에 해당하는 건축물의 건축과 공작물의 설치로서 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 것.
 - 가. 공익상 필요한 건축물의 건축과 공작물의 설치

11) “한국교육개발원 이전부지 매입 추진계획”, 서울시 시설계획과-15253(2019.1.17.)(서울특별시장 방침 제10호)

12) 개발제한구역법 시행령 제18조제1항제4호마목에서 명시하고 있는 「건축법 시행령」 별표1 제11호의 **노유자시설**은 아동관련 시설(어린이집, 아동복지시설 등), **노인복지시설**, 그 밖의 사회복지시설 및 근로복지시설로 구분됨. 이 중 **노인복지시설**은 「노인복지법」 제31조에서 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관 등으로 구분되며, 같은 법 제32조에서 **노인복지주택**은 노인주거복지시설의 하나로 규정되어 있음.(검토보고서 **붙임2** 참고)

13) 지난 2015년 1월 28일 「노인복지법」이 개정되어, 이 법 시행일인 2015년 7월 29일 이후부터는 임대형 노인복지주택 건립만 가능하며, 시행일 이전 「건축법」에 따른 허가 또는 「주택법」에 따른 사업계획 승인된 노인복지주택만 분양이 가능함.

- 노인복지주택의 입소자격은 60세 이상인 노인과 그 배우자, 입소자격자가 부양을 책임지고 있는 19세 미만의 자녀·손자녀만 가능하며, 입소자격의 상속이나 양도, 재임차 등은 불가능함¹⁴⁾.
- 또한 국가 또는 지자체장 외의 자가 노인복지주택을 설치할 경우에는 시·도지사 또는 시·군·구청장에게 신고해야 하며, 입주자의 거주편의성을 위한 생활편의시설 및 체육시설, 여가 및 부대시설 등 각종 복지시설의 설치와 사회복지사를 의무배치해야 하고, 시설의 전부 또는 일부에 대한 직접 또는 위탁 운영이 가능함.¹⁵⁾

〈 서울시 노인복지주택 현황 〉

(단위: 호 %)

구분	시설명	분양현황			운영현황			임대 운영률	설치일
		계	분양	임대	계	분양	임대		
	11개소	1,779	936	843	1,703	923	780	93%	
중구	서울시니어스타워(주)서울본부	144	0	144	144	0	144	100%	1998.09.19
중구	정동상림원	98	81	17	98	81	17	100%	2005.12.15
용산구	하이원빌리지	114	0	114	83	0	83	73%	2009.09.10
성북구	노블레스타워	239	73	166	238	73	165	99%	2008.04.15
은평구	시니어캐슬클라시온	137	137	0	137	137	0	-	2006.03.13
마포구	상암카이저팰리스	240	240	0	240	240	0	-	2010.12.30
강서구	서울시니어스타워강서타워	142	101	41	129	88	41	100%	2003.02.03
강서구	서울시니어스타워(주)가양본부	350	189	161	346	189	157	98%	2007.12.27
강남구	더시그넘하우스	169	0	169	142	0	142	84%	2017.08.04
강남구	서울시니어스타워(주)강남본부	95	64	31	95	64	31	100%	2015.04.03
강동구	후성누리움	51	51	0	51	51	0		2007.04.08

출처 : 보건복지부 「2019년 노인보건복지 사업안내」

자료 : 지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1, p.110

- 현재 서울시 내 노인복지주택은 총 11개소(1,779호)이며, 향후 2023년까지의 노인복지주택 수요를 추정한 결과¹⁶⁾ 순수요는 16,783호로

14) 노인복지법 제33조의2(검토보고서 **붙임2** 참고), 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, p.83, 2020.1(지방공기업평가원)

15) 「노인복지법」 제33조 및 제33조의2, 같은 법 시행규칙 제17조제2항 및 별표3

16) 지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1, pp.143~144.

〈 서울시 노인복지주택 재고량 추정 〉

2018 재고량	연간 공급량	수요기간 공급량	2023년 재고량
1,779호	85호	424호	2,203호

나타나 초고령사회¹⁷⁾로의 진입에 따른 노인복지주택에 대한 수요는 꾸준히 증가할 것으로 전망됨.

- 한편 사업대상지의 감정평가액은 SH공사와의 협상을 통해 매각가격(680억원)을 최종 결정·합의¹⁸⁾하였음.
- 이를 통해 SH공사는 감정평가액(2018년 기준 831억 3천7백만원) 대비 약 150억원 낮은 금액으로 공공부지를 비축할 수 있게 되었고, 향후 공공주택 공급효과 외에 자산가치 상승효과까지도 기대할 수 있을 것으로 전망됨.

□ 사업타당성 검토

- ‘20년 1월 지방공기업평가원이 수행한 사업 타당성 검토결과¹⁹⁾, 서울시 행복주택 및 노인복지주택 건설사업의 전반적 타당성은 「보통」인 것으로 분석되었음.
- 경제적 타당성²⁰⁾은 총 비용 1,086억 3백만원, 총 편익 760억 6

<서울시 노인복지주택 순수요 추정>

입주수요	재고량	순수요	사업대상지
18,476호	2,203호	16,273호	98호

- 17) ‘초고령사회’란 65세 이상의 인구가 전체인구의 20% 이상을 차지하는 사회를 의미함.(고령화 사회: 7% 이상, 고령사회: 14% 이상), 우리나라는 2025년 초고령사회에 진입할 것으로 예상됨.
- 18) 청사운영실-2435(2018.12.4.), “한국교육개발원 종전부동산 매입금액 제안에 대한 회신”
- 19) 사업 타당성 여부는 경제성·재무성·정책성·개발환경·기술성 측면에서 분석하였음. (지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1)
- 20) 이 사업의 경제성 분석을 위해 순현재가치(NPV), 편익비용비율(B/C), 내부수익률(IRR)을 판단 근거로 경제적 타당성을 평가하였음. 순현재가치(NPV)가 양수인 경우, 편익비용비율(B/C)이 1보다 큰 경우, 내부수익률(IRR)이 기준 사회적 할인율보다 클 때 기준 사회적 할인율 하에서 NPV가 양수가 되므로 해당사업은 경제적으로 타당하다고 평가하였음. 일반적으로 연구자들은 세 가지 지표 중 NPV를 가장 적합한 지표로 평가하며, NPV와 B/C에 의한 평가가 IRR에 의한 평가와 불일치할 경우 NPV로 사업의 타당성을 판단함.
또한, 경제적 비용 및 편익을 추정하기 위해 분석기준연도 이후 가격지표에는 물가상승률을 반영하지 않은 불변가격지표를 적용하여 연도별 비용과 편익의 불변가격 가치를 추정하였으며, 비용과 편익은 발생 시점에 따라

천6백만원에 따른 순편익 △325억 3천7백만원이 발생하여 수익률은 2.88%로 나타나 경제적 타당성은 확보하지 못하는 것으로 분석되었음.

- 민감도 분석²¹⁾에서는 비용 감소율이 30.0% 이상이거나 편익 증가율이 42.8% 이상일 경우에 경제적 타당성을 확보할 수 있는 것으로 분석됨.

(단위 : 백만 원)

구 분		금 액	비 고
편익 비용 분석 (현재가치)	총 편익	76,066	주거공간제공 편익
	총 비용	108,603	총사업비+ 운영비 - 토지잔존가치
	순 편익	△32,537	순편익 < 0 → 경제적 타당성 미확보
경제적 타당성	NPV	△32,537	NPV < 0 → 경제적 타당성 미확보
	B/C ratio	0.7004	B/C ratio < 1 → 경제적 타당성 미확보
	IRR	2.88%	IRR < 할인율(4.5%) → 경제적 타당성 미확보

구 분	경제적 타당성(NPV>0) 확보 조건	비 고
비용 감소율	30.0% 이상	
편익 증가율	42.8% 이상	

- 재무적 타당성 분석에서는 총수익 5,318억 3천8백만원, 총비용 3,900억 3천8백만원, 순이익 1,418억 1백만원으로, 순현재가치

시간가치가 다르므로 발생시점과 관계없이 동일한 가치 척도로 비용과 편익을 비교하기 위해 불변가격 가치로 계산한 비용과 편익을 기준 시점의 현재가치로 환산하여 합산·비교함. 이때 비용과 편익을 현재가치로 환산하기 위한 사회적 할인율은 공공투자사업에 대해 한국개발연구원이 제시한 4.5%를 적용하였음.(지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1, pp.189~190)

- 21) 불확실성이 경제적 타당성에 미치는 영향을 파악하기 위해 기준 상황(baseline)을 설정하고, 기준 상황(baseline)에 대응한 경제적 타당성 지표 추정치를 기준 수치(baseline index)로 삼아 현재가치 기준으로 비용 증가와 편익 감소로 인해 경제성이 약화될 때 NPV, B/C, IRR 수치가 어떻게 변하는지 비교하여 경제적 타당성을 검토함(지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1, p.191)

(FNPV) 및 수익성지수(PI), 내부수익률(FIRR) 모두 재무적 타당성을 확보하지 못하는 것으로 분석되었음.

- 다만, 재무적 타당성을 확보할 수 있는 기준은 투자비 변화율이 24.24%이상 감소하거나, 임대료 상승률이 8.17% 이상인 조건 하에서 재무적 타당성을 확보할 수 있는 것으로 나타남.

(단위 : 백만 원)

구 분		금 액	비 고
수 지 분 석 (경상금액)	총현금유입	531,838	임대보증금·임대료·국고보조금 등
	총현금유출	390,038	투자비, 보증금반환, 운영비, 금융비용, 법인세
	순현금흐름	141,801	순이익 > 0
재무적 타당성	FNPV	△22,788	FNPV < 0 → 재무적 타당성 미확보
	PI	0.8327	PI < 1 → 재무적 타당성 미확보
	FIRR	2.59%	FIRR < 할인율(4.5%) → 재무적 타당성 미확보

구 분	재무적 타당성(FNPV > 0) 확보 조건	비 고
투자비 변화	24.24% 이상 감소	
임대료 상승률	8.17% 이상	매 2년 기준, 임대보증금 포함

- 지방공기업평가원의 경제성 및 재무성 분석에서 모두 타당성을 확보하지 못한 이유는, 몇 가지 제약요인 때문인 것으로 파악됨.²²⁾
 - 우선, 경제성 분석에서는 행복주택 임대보증금 및 임대료 산정 시 주변시세를 표본으로 하여 산정²³⁾해야 하나, 인근지역의 국민

22) 지방공기업평가원은 SH공사의 의견을 반영하여 재무적 타당성 검토 결과를 수정한 보고서를 재인쇄하였으나, 재무적 타당성은 확보하지 못한 것으로 분석되었고, 경제적 타당성 분석결과는 당초 의견을 유지함에 따라, 재무성 및 경제성 모두 타당성을 확보하지 못하는 것으로 분석되었음.

23) 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준(국토교통부 고시 제2019-859호, 2019.12.20. 일부 개정)에 따르면, 행복주택의 사업시행자는 표준임대보증금 및 표준임대료를 결정하기 위한 기초자료로 임대시세를 결정해야하며, 공급대상별 표준임대보증금 및 표준임대료를 차등적으로 정하기 위한 공급대상계수를 적

임대주택을 표본으로 선정하면서, 이보다도 더 낮은 수준의 행복 주택 임대료 수입을 가정하였기 때문이며,

- 재무성 분석에서는 제1종일반주거지역을 제2종일반주거지역(7층 이하)으로 종상향하여 행복주택을 공급할 예정임에도, SH공사와 한국교육개발원 간의 협의를 통한 할인된 매입금액(약 680억 원)을 기준으로 토지잔존가치를 설정²⁴⁾함으로써 종상향된 토지잔존가치가 제외되었고, 사업대상지가 아닌 서초구 전체의 5년 평균 지가변동률을 반영하였기 때문인 것으로 파악됨.

○ SH공사 이사회('20.3.26)에서는 지방공기업평가원의 분석결과를 보완한 '수익성 제고방안 재검토'를 주문²⁵⁾함에 따라 경제성·재무성 분석을 보완·재실시하였으며, 그 결과 모두 타당성을 확보하는 것으로 분석되었음.

- 재실시한 경제성 분석결과 총 비용 1,086억 3백만원, 총 편익 1,277억 7천5백만원에 따른 순편익은 191억 7천2백만원, 수익률은 5.82%로 나타나 경제적 타당성을 확보하는 것으로 분석되었으며,
- 재무성 분석에서도 총수익 9,545억 6천6백만원, 총비용 5,081억 1천8백만원, 순이익 4,464억 4천8백만원으로 나타나, 순

용해야하고, 시장전환율은 실제 해당지역에서 적용되는 전월세 전환율을 적용함.

- 표준임대보증금 = 임대시세 × 공급대상 계수 × 50/100
- 표준임대료 = 표준임대보증금 × 시장전환율

24) 지방공기업평가원 내부 기준에서는 토지조성원가 또는 취득가를 기준으로 산정하고 있어 종상향을 가정한 토지잔존가치는 미반영됨

25) 제352회 이사회 개최결과(경영관리부-1222, 2020.3.27)

현재가치(FNPV) 및 수익성지수(PI), 내부수익률(FIRR) 모두 재무적 타당성을 확보하는 것으로 분석되었음.

(단위 : 백만 원)

분석항목		지방공기업평가원 분석결과	SH공사 재분석 결과
경제성 (현재가치)	총 편 익	76,066	127,775
	총 비 용	108,603	108,603
	순 편 익	△ 32,537	19,172
	NPV	△ 32,537	19,172
	B/C	0.7004	1.1765
	IRR	2.88%	5.82%
재무성 (경상금액)	총현금유입	531,838	954,566
	총현금유출	390,038	508,118
	순현금흐름	141,801	446,448
	FNPV	△ 22,788	1,767
	PI	0.8327	1.0123
	FIRR	2.59%	4.60%

- 그 밖에 지방공기업평가원의 개발환경 분석결과에서는 상위계획 및 법제도적으로는 부합·적정하나, 시장환경 및 입지여건은 보통으로 분석되었고, 정책성에 대한 분석결과는 「다소 양호」, 기술성 분야에 대한 분석결과에서는 「보통」으로 평가되었음.

분석방법	주요내용															
정책성	<ul style="list-style-type: none"> 정책성 타당도 : 다소 양호 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업은 중앙정부의 주거복지 정책방향과 부합하며, 서울시내 저소득층에게 입지가 양호한 신규공동주택을 저렴한 주거비용으로 공급하는 사업임 지역낙후도, 쇠퇴지수 검토결과 사업대상지는 낙후지역 및 쇠퇴도시가 아닌 것으로 나타남 건설과정 상의 파급효과(억 원, 명) <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>지역별</th> <th>생산유발</th> <th>부가가치유발</th> <th>소득유발</th> <th>고용유발</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>서울</td> <td>653</td> <td>233</td> <td>170</td> <td>517</td> </tr> <tr> <td>전국</td> <td>1,193</td> <td>378</td> <td>235</td> <td>744</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 지역간 산업연관분석은 본 사업 투자에 따른 기회비용은 고려하지 않음</p>	지역별	생산유발	부가가치유발	소득유발	고용유발	서울	653	233	170	517	전국	1,193	378	235	744
지역별	생산유발	부가가치유발	소득유발	고용유발												
서울	653	233	170	517												
전국	1,193	378	235	744												
개발환경	<ul style="list-style-type: none"> 초초구는 급격한 고령화와 저출산에 따른 사회양극화를 해소하기 위하여 '사회적 약자를 돌보는 도시'를 핵심이슈로 설정하여 '더불어 사는 도시'를 구정기조로 하고 있으며, 본 사업은 상위계획에서 추진하는 개발방향에 전반적으로 부합함 															

	<ul style="list-style-type: none"> • 사업대상지로의 교통접근성은 보통이나 시내·외 접근성은 양호하며, 인근으로 R&D업무 및 연구단지 등이 위치하여 직주근접 수요 요건이 양호함 • 본 사업을 통해 공급되는 노인복지주택은 민간에서 공급하는 노인복지주택 대비 저렴한 임대료로 운영될 계획이나, 노인복지주택의 특성상 건강한 노인을 입주대상으로 한다는 점에서 입주민을 위한 프로그램 및 커뮤니티, 병원 연계 등 부대시설에 대한 구체적인 계획 마련인 중요할 것으로 판단됨
기술성	<ul style="list-style-type: none"> • 개발기본계획 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 본 사업계획은 주택공급계획, 높이제한, 배치, 단위세대, 부대복리시설 및 주차대수가 검토기준의 범위 내에서 적절한 수준으로 계획됨 - 사업대상지는 현재 제1종일반주거지역으로, 행복주택건설을 위해 제2종일반주거지역(7층)으로 용도지역 종상향이 선행되어야 함 - 향후 원활한 사업추진을 위해 노인복지주택(리모델링)의 경우 정확한 내진보강 추정을 위해 정밀구조안전진단 등 구조안전 및 내진설계검토가 필요함 • 시설수요 추정 <ul style="list-style-type: none"> - 본 사업의 계획물량은 총 344호(행복주택 246호, 노인복지주택 98호)이며, 2019년~2023년 서초구의 주택순수요는 공급대안에 따라 △9,014~△3,820호로 추정되었고, 행복주택 순수요는 113,317호, 노인복지주택 순수요는 16,273호로 추정됨

(출처: 지방공기업평가원, 서울시 지원형 행복주택 및 노인복지주택 건설사업 타당성 검토, 2020.1, pp.255~257)

□ 종합의견

○ 이 사업은 서초구 우면동 일대에 위치한 한국교육개발원 소유 부지를 활용하여 국토교통부 및 서울시 공공주택 공급계획에 반영된 행복주택 및 노인복지주택을 건설·공급하기 위한 것으로, SH공사의 건설사업 시행은 전반적으로 타당하다고 판단됨.

- 다만, 개발제한구역 내에 있는 한국교육개발원의 기존 청사 3개동을 용도변경 후 리모델링하여 노인복지주택으로 공급할 예정인 바, 기존 건축물의 구조적 결함여부를 파악한 후 내진보강 등을 실시하여 건축물의 안전성 확보에 각별히 유념할 필요가 있겠음.

- 기존 건축물 3개 동은 각각 1977년 및 1984년도에 준공²⁶⁾된 노후 건축물로써, 당시에는 내진설계²⁷⁾ 및 건설공사시공감리규정²⁸⁾,

26) 연구동 사용승인일 : 1977.12.09.

방송동 사용승인일 : 1977.12.07.

신관 사용승인일 : 1984.02.08.

舊 건설기술관리법(現 건설기술 진흥법)²⁹⁾과 같은 건설안전과 관련한 제도가 미비했던 시기였다는 점을 상기한다면, 정밀구조진단 등을 통한 구조적 안전성 확보에 노력해야 할 것임.

- 한편, 노인복지주택은 지금까지 민간영역에서 분양 또는 임대 운영을 담당해 왔던 탓에, 서울시나 SH공사는 직접 노인복지주택을 공급·운영한 사례나 경험이 없는 실정임.

- 그럼에도, SH공사는 서울시 주거복지정책의 실행기관으로서 「공공주택 특별법」에 근거한 공공임대주택의 공급 외에도, ‘천왕 여성안심주택’이나 ‘신내 의료안심주택’, ‘지원주택’과 같은 수요자 맞춤형 임대주택을 공급·운영해온 경험을 지니고 있으므로, 초고령화 사회로의 진입을 앞둔 현 시점에서 미래 정책수요에 선제적으로 대응할 수 있도록 노인복지주택을 담당하는 관계부서와의 긴밀한 업무협의를 통해 기타 주거복지사업분야로도 업무영역을 확대시켜 나갈 필요가 있음.

- 끝으로, 이 사업은 신규 가용토지가 절대적으로 부족한 상황에서 개발잠재력이 낮아 장기간 미활용되고 있는 국·공유지를 활용하여 노인복지주택과 행복주택을 공급하기 위한 새로운 유형의 개발 사업으로서, 기존 개발제한구역을 유지한 상태에서 구역내 기존 공공청사를 재활용하면서 청년부터 노인까지 다양한 세대를 위한 임대주택을 공급하는 선도적 개발유형이 될 수 있을 것으로 사료됨.

27) 건축법 시행령 제16조제1호, 대통령령 제12406호, 1988.2.24. 일부개정, 1988.3.1.시행

28) 1984.2.29.제정, 시행

29) 1987.10.24. 제정, 1988.1.1.시행

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원찬성)

- 의견 : 「노인복지법 시행규칙」 별표3 “노인주거복지시설의 운영기준”에 따라 입소정원 및 모집방법 등에 관한 사항과 보증금 및 임대료 규정을 명확히 하고, 부지매입비용에 대한 재협상 방안을 마련하며, 건축물 리모델링 시 구조안전에 관한 사항을 세밀히 검토하고, 현 주차장 부지의 종상향을 적극적으로 검토하되 노인주택공급에 대해서는 해당구청 및 지역주민의 의견을 수렴하여 진행할 것.

VII. 소수의견의 요지 : 없음