

정릉 공동주택지구 조성 신규사업 추진 동의안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	1352
------------	------

2016년 9월 6일
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2016. 8. 12. 서울특별시시장 제출 (2016. 8. 16. 회부)

2. 제안이유

- 가. 성북구 정릉동 스카이 연립은 재난위험시설로서 긴급한 정비가 요구되고 있으나, 사업성 저하와 추진동력 상실로 장기간 정비 사업이 시행되지 않아 공공의 참여가 절실하며, 현재 재난위험 D,E등급으로 거주가 금지되어 대부분 주민들이 이주하였으나, 15세대는 여전히 거주하고 있어 재해예방을 위하여 신속한 사업추진이 필요한 실정임.
- 나. 이에 서울주택도시공사(SH공사)는 공공주택특별법에 따른 공공주택지구 조성사업(행복주택 건설)을 통하여 재난위험 요소 해소에 따른 재해예방은 물론 쾌적한 도시환경 조성 및 임대주택 공급을 통해 지역주민의 주거안정을 확보하여 공공의 목적을 달성함과 동시에 사업 다각화를 위한 도시재생분야 신규사업을 발굴·추진하고자 지방 공기업법 제65조의3 및 동법 시행령 제58조의 2에 따라 총 사업비 200억원 이상의 신규 투자사업 추진에 대하여 시의회 의결을 받고자 함.

3. 주요내용

가. 사업명 : 정릉 공공주택지구 조성사업

나. 위 치 : 서울시 성북구 정릉동 894-22번지 일원

다. 면 적 : 5,802 m^2

라. 사업방식 : 스카이 연립을 전면 수용하여 공공주택 사업 시행

마. 도시계획사항 : 제1종일반주거지역, 자연경관지구

바. 주체별 업무추진 내용

- 사업승인권자 : 서울특별시

- 사업시행자 : 서울주택도시공사(SH공사)

사. 총 사업비 : 281억원(용지비 142억원, 공사비 139억원)

- 재원조달 : 국고보조금 50억원, 시지원금 78억원

주택도시기금 68억원, 자체조달 85억원

아. 사업성 분석

- 재무성 분석 : PI 0.91, FNPV - 2,395백만원

- 경제성 분석 : B/C 1.02, NPV 469백만원

4. 참고사항

가. 관계법령 : 공공주택 특별법

나. 정릉 공공주택지구 조성사업 추진(안) 1부.

다. 정릉 공공주택지구 조성사업 사업타당성 분석보고서 1부.

5. 검토의견

□ 동의안 제출 배경

- 이 동의안은 재난위험 D, E등급 판정을 받은 성북구 정릉동 895-22번지 일대의 정릉 스카이 연립주택에 대해 SH공사가 직접 공공주택특별법에 따른 공공주택지구 조성사업(행복주택 건설)을 시행하려는 것으로, 지방공기업법령¹⁾에 따라 시의회 의결을 받기위해 서울특별시장이 제출하여 2016년 8월 16일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 1969년~1978년에 걸쳐 준공된 정릉 스카이 연립은 2007년 안전진단 결과 특정관리대상시설등²⁾으로 지정되고 2008년 3월 위험구역³⁾으로 설정되어 정릉 제3주택재개발 정비예정구역에 포함·개발될 예정이었음. 그러나, 자연경관지구 등의 규제로 인한 낮은 사업성으로 개발이 어려워지자, 성북구청에서 2014년 10월과 2015년 7월 두 차례에 걸쳐 SH공사에 스카이연립 정비사업에 참여 검토해 줄 것을 요청해 오며 따라 SH공사가 공공의 적극적인 역할을 통해 재난 예방 및 쾌적한 도시환경 조성과 임대주택을 공급하고자 참여하게 된 것임.

-
- 1) 지방공기업법 제65조의3 제1항 및 같은 법 시행령 제58조의2 제1항에 따라 지방공기업은 총사업비 200억원 이상의 신규 투자사업에 대해 투자사업의 필요성 및 타당성을 검토하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 함.
 - 2) 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 **재난이 발생할 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설 및 지역("특정관리대상시설등")**으로 지정하여야 함. 특정관리대상시설등은 특정관리대상시설등의 지정·관리 등에 관한 지침(국민안전처)에서 정하는 안전등급의 평가기준에 따라 **중점관리시설(A,B,C 등급)과 재난위험시설(D와 E등급)으로 구분하여 관리**하도록 되어 있음(재난 및 안전관리 기본법 제27조제1항 및 같은 법 시행령 제34조의2제1항)
 - 3) **위험구역**은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우로서 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해방지를 위해 **구청장이 설정**하며, **위험구역에서의 퇴거 또는 대피를 명할 수 있음**(재난 및 안전관리 기본법 제41조제1항)

※ 추진경위

- 2007. 8.~11. : 정밀안전진단 실시, 특정관리대상시설등 지정 (D등급: 1개동, E등급: 4개동)
- 2008. 1.16. : 대피(이주)명령 (기간 : 2008.2.29. 기한)
- 2008. 3. 3. : 정릉 스카이연립 위험구역 설정(성북구)
- 2014.10.14. : 스카이 아파트 정비사업 검토 요청(성북구→SH공사)
- 2016. 2.26. : 성북구 재난위험 공동주택 정비사업 시행 요청(시장→SH공사)
- SH공사 사업시행자로 지정하여 스카이연립 정비사업 추진 (시장방침 제24호)
- 2016. 3.11. : 정릉 스카이 연립 정비사업 추진계획(안)
- 거주민의 신속한 이주 등을 위하여 투자심사 및 지구지정 제안 병행 추진
- 2016. 4. 6. : 제6차 도시계획위원회 심의 (원안가결)
- 2016. 6.16. : 정릉 공공주택지구 지정 및 지형도면 고시
- 2016. 6.23. : 투자심사 위원회 조건부 가결 (SH공사)⁴⁾
- 손실액에 대한 리스크 관리, 공사비 절감 방안, 분양아파트 포함 방안 검토
- 2016. 7.28. : 이사회 원안가결 (SH공사)

□ 대상지 현황

- 사업대상지는 제1종일반주거지역 및 자연경관지구로 2~4층으로 형성된 다섯 개의 동에 총 140세대⁵⁾가 있었으나, 2007년 특정관리대상시설등으로 지정되어 2008년부터 대부분의 주민들을 이주⁶⁾시켰으나 15세대는 여전히 이주를 하지 않고 있음. 당초 대상지는 정릉 제3주택재개발예정구역에 포함되어 있었으나, 2016년 6월 16일 전체 지역이 정비예정구역에서 해제되었음(서울특별시 고시 제2016-167호).

4) 투자심사위원회의 조건부 가결 내용에 대한 방안을 살펴보면 다음과 같음.

- ① 손실액에 대한 리스크 관리방안 강구 : 단지내 근린상가(150㎡) 분양에 따른 추가 수입금(367백만원) 확보 및 인허가 및 공사 중 추가 사업비가 발생되지 않도록 목표원가 관리
- ② 공사비 절감방안 강구 : 실시설계 시 지하주차장 규모(면적 3,550㎡)가 최소화되도록 계획, 재난안전관리기금 활용하여 서울시 및 성북구청에서 철거토록 협의, 설계VE(Value Engineering)를 활용하여 원가절감
- ③ 분양아파트 건설을 포함한 사업성 검토 : 공사는 검토결과 공공주택특별법에 따라 전체 세대수의 15%이하(25세대)는 공공분양 공급 가능하나, 분양공급시 국고보조금, 시지원금을 지원받을 수 없어 임대주택 공급수익이 더 높은 것으로 나타나 분양은 하지 않기로 함.

5) 총 140세대 중 거주세대(2008년 2월 기준)는 105세대(자가 19, 세입자 86)

6) 이주한 세대 중 40세대는 성북구청에서 지원받은 시 재난관리기금을 융자받아 이주하였으며, 나머지는 지원없이 자체적으로 이주한 것으로 파악됨.

※ 대상지 현황

- 위 치 : 성북구 정릉동 894-22일원
- 면 적 : 5,802㎡
- 현 황 : 5개동 2~4층 140세대 (1개동 40세대 기철거 포함)
 - E급(사용금지, 3개동 80세대), D급(사용제한, 1개동 20세대), 기철거(1개동 40세대)
- 도시계획사항 : 제1종일반주거지역, 자연경관지구
- 미이주세대 : 이주대상 105세대 중 15세대(자가 11, 세입자 4)



□ 사업개요

- 대상지의 사업개요를 보면, 대지 면적은 5,802㎡이며, 건축면적은 2,316㎡, 건폐율은 39.92%, 용적률 149.79%, 지상 4층 규모로 총 170세대의 행복주택⁷⁾을 건립할 계획임. 총 사업비는 281억원이며, 이 중 SH공사의 자체 투자금은 85억원임. 사업기간은 2017년부터 2018년까지 1년간 「공공주택특별법」에 따라 전면 수용방식으로 공공주택사업을 시행할 예정임.

7) “행복주택”이란 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 젊은층(대학생, 사회초년생, 신혼부부 등)에게 80%, 취약·노인계층에게 20%가 공급되는 공공임대주택을 말함(「공공주택특별법」시행령 제2조제1항제3호 및 같은법 시행규칙 제17조제1항 별표1).

- 행복주택의 주택유형은 전용면적 26.34㎡(26형)와 36.50㎡(36형)이며, 계층별 공급계획은 대학생 및 사회초년생 60세대, 노인가구 17세대, 주거약자(취약계층) 17세대, 신혼부부 76세대임.

○ 한편, 사업에 따른 이주대책으로, 소유자에게는 SH공사 보유 타지구 아파트 분양권을 부여하고, 현재 거주하고 있는 세입자에게는 임대주택을 제공할 계획임8).

〈정릉 공공주택지구 조성사업 개요〉

구 분	건 축 계 획 (안)
대지면적	5,802㎡
건축면적/연면적	2,315.87㎡ / 8,770.3㎡ (지상), 3,700㎡ (지하)
부대시설	관리사무소(20㎡), 경비실(10㎡), 상가 150㎡
건폐율	39.92% (법적 상한 40% 이하)
용적율	149.79% (법적 상한 150% 이하)
규 모	4층 (지하 1층, 지상 4층)
세대수	170세대 (행복주택)
사업비	281억
재원조달	국고보조금 50억원, 시 지원금 78억원, 주택도시기금 68억원, 자체조달 85억원
공사기간	2017~2018 (1년간)

※ 원칙적으로 자연경관지구안의 건축물의 건폐율은 30% 초과 불가, 높이는 3층 이하 12미터 이하이나, 구청장이 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역안에서는 건폐율 40%이하, 높이 4층 16미터 이하까지 완화 가능함(서울특별시 도시계획조례 제39조제2항 및 제4항).

□ 수익성 평가

○ 한국산업관계연구원의 「정릉 공공주택지구 조성사업 타당성 검토 용역

8) 서울특별시 시장방침 제24호(2016.2.5.). 한편, 성북구청에서는 기 이주한 세대에 대하여 정비사업 추진 시 동일한 조건으로 주거이전비 등을 지급받을 수 있도록 사업시행 조건에 부여토록 지원 보장을 요구하고 있는 것에 대해 SH공사는 법률자문 결과 기 철거 건물에 대한 보상 및 기 이주세대에 대한 주거이전비, 이사비 지급 의무는 없으나, 형평성 유지, 민원방지 등을 위하여 신중히 검토할 계획인 것으로 파악됨.

보고서」(2016.6)에서는 재무성 분석과 자원조달계획 분석의 2단계로 구분하여 수익성 평가를 실시⁹⁾하였음. 평가 결과를 살펴보면,

- 먼저, 이 사업의 재무성 분석¹⁰⁾결과 수익성지수(PI) 0.91, 순현재가치(FNPV) -2,395백만원, 내부수익률(FIRR) 2.12%로 나타나 재무성이 부족한 것으로 나타났음.

〈재무성 분석 가정〉

구분	내용
불변가격 기준일	2015년 12월 31일
분석기간	운영기간 43년(주택도시기금 상환 일정 고려)
할인율	5.5%
법인세	이 사업과 관련한 수익에서 발생하는 법인세는 고려하지 아니함
이자수익	임대보증금 등 여유자금에 대한 이자수익은 발생하지 아니함
재정지원금	재정지원금(국고보조금, 서울시지원금)은 수입으로 포함

9) SH공사는 「SH공사 투자심사제도개선 추진계획(안)」(SH공사 사장방침 제148호, 2016.3.2.)에 따라 사업의 타당성 여부를 **수익성 평가와 공공성 평가로 나누어 분석**하고, **수익성 평가는 재무성 분석과 자원조달계획 분석의 2단계로 나누어 실시**하는 것으로 제도를 개선하였음. 이는 ‘SH공사 투자심사제도 개선방안 연구용역’ 결과(15.2.27)를 반영한 것으로, 재무성 분석과 자원조달계획 분석을 혼합하여 사업성을 분석하던 기존의 방식에 따라 재무성 분석을 할 경우 자원조달과 관련된 비용, 국민주택기금 등이 수입 항목에 포함되어 해당사업의 순수 현금흐름을 검토하기 어려운 문제를 해소하기 위한 것임. **공공성 평가(경제성 평가, 정책적 평가)**는 재무성 분석과 자원조달계획 분석 결과 PI지수가 1 이하인 사업(비수익형 사업이나 정책적 사업)에 대해 분석을 시행하여 사업 추진의 타당성 여부를 검증하는 방식임.

10) **재무성 분석**이란 사회전체가 아닌 사업주체의 입장에서 실제의 금전적 비용(투자예산액)과 수입(직접적인 재정수입)을 추정하고 이에 따른 ‘재무적 수익률’을 계산하여 순수한 재무적 측면의 타당성을 분석하는 것으로, 공공기관이 대규모 사업을 수행함에 있어 재무수익성이 낮은 사업의 신규 투자를 억제함으로써 공공기관의 재정 건전성을 확보하기 위해 분석하는 것임. 재무성 분석에서는 주로 PI, FNPV로 판별함. 이에 반해 **경제성 분석**은 국민 경제적 입장에서 비용과 편익을 계산함.

구분	경제성 분석	재무성 분석
평가의 관점	국민 경제적 입장	개별 사업주체의 입장
분석방법	B/C ratio, NPV	PI, FNPV
편익	경제적 편익	재무적 수입
측정가격	잠재가격	시장가격

〈재무성 분석 결과〉11)

구분	분석결과	비고
PI (수익성 지수)	0.91	PI>1
FNPV (순현재가치)	-2,395백만원	FNPV>0
FIRR (내부수익률)	2.12%	FIRR>k

〈연차별 사업비 투입계획〉

(단위: 백만원)

구분		합계	2016년	2017년	2018년
합 계		14,987	260	14,727	
토지비	용지비	소계	14,231	260	13,971
		토지보상비	10,811		10,811
		건물보상비	1,842		1,842
		주거이전비	1,231	246	985
		이사비	69	14	55
	부대비	279		279	
	조성비	소계	756		756
		택지조성비	197		197
		철거 및 폐기물처리비	559		559
	건축비	합 계	12,219		3,666
시설공사비		12,219		3,666	8,553
용역비	합 계	903	284	384	235
	설계비	567	284	284	
	감리비	336		101	235
총 계		28,109	543	18,777	8,789

〈현금유입〉

구분	금액	비고
현금유입	42,441	
수입 계	29,845	
보증금 수익	10,477	
임대료 수익	18,604	
분양 수익	764	
지원금 계	12,596	
국고보조금	4,891	
서울시 지원금	7,704	

11) ① 순현재가치(NPV)법은 순현재금흐름을 적정한 할인율로 할인한 현재가치가 양(+)의 값을 가질 경우, ② 수익성지수(PI)는 투자로 인해 발생하는 현금유입의 현가를 현금유출의 현가로 나눈 비율로 수익성지수(PI)가 1보다 큰 경우, ③ 내부수익률(IRR)법은 순현재금흐름의 현재가치(NPV)가 0이 되는 할인율(IRR)이 투자자본에 대한 기회비용보다 클 경우, 당해 투자사업의 타당성을 확보할 수 있음.

- 이 사업을 할인율의 변화와 수입 및 비용의 변화 그리고 임대보증금 상승률이 변화할 경우에 따른 민감도¹²⁾를 분석한 결과, 이 사업의 재무성은 수입의 변화에 가장 큰 변화를 보여 민감도가 큰 것으로 나타남.

〈민감도 분석 결과〉

(단위 : 백만 원)

구 분	할인율 or 변화율(%)	수입 현재가치(A)	비용 현재가치(B)	순 현재가치 (A-B)	수익성지수 (PI=A/B)
할인율의 변화	3.5~7.5	26,642~21,803	27,857~24,933	-1,215 ~ -3,130	0.96~0.87
수입의 변화	-20%~+20%	19,174~28,761	26,363~26,363	-7,189~2,398	0.73~1.09
비용의 변화	-20%~+20%	23,968~23,968	21,573~31,153	2,395~ -7,185	1.11~0.77
2년간 임대보증금 상승률의 변화	1.0~6.0	22,667~26,456	26,363~26,363	-3,696~93	0.86~1.00

- 두 번째, 자원조달계획 분석¹³⁾ 결과, 주택도시기금의 차입금 상환가능성 (DSCR)¹⁴⁾은 큰 문제가 없는 것으로 나타났으며¹⁵⁾, SH공사 투자수

12) 사업 타당성 분석에 사용된 차입이자율(할인율) 등은 확정적이지 않기 때문에 시장상황 변동에 따라 이 요인들이 변동하게 되면 사업수지, 순현재가치, NPV, PI, IRR에 영향을 미치게 되므로, 이에 대한 민감도 분석 필요.

13) 자원조달계획 분석에서는 차입금 상환가능성(DSCR)과 자기자본수익률(ROE)를 분석함. 재무성 분석에서 제외된 자원조달 항목을 포함하고 실제 필요한 자원조달 규모, 조달 및 상환가능성을 판단하여 SH공사 총 투자비를 확인함.

14) 차입금 상환가능성은 부채상환비율(DSCR: Debt-Service Coverage Ratio)로 측정함. DSCR은 조달한 자금에 대한 상환금 대비 지불능력을 의미함. 즉 금융기관과 약정한 이자와 원금 상환이 도래한 시점에 사업을 통한 수익적 현금흐름(가용)에 대한 비율이며 '1'보다 크다면 현금흐름이 조달한 이자 및 원금 상환분을 초과 한다는 의미임. 부채상환비율은 금융기관 입장에서 대출금 회수 가능성을 판단하는 대표적인 지표로서, 매 기간별 현금흐름이 대출 원리금을 상환하는데 충분한지 여부와 사업성을 판단하는데 중요한 지표임. $DSCR = \text{일정시점에서의 누적수입} / \text{분자와 같은 시점에서의 누적이자 및 원리금 상환분}$

15) 상환계획의 기본가정 : 임대보증금은 운영기간동안 보관, 운영종료시점에 상환, 주택도시기금의 경우 30년 거취 15년 상환 적용, 매년의 운영수입(보증금 제외)에서 운영비용 제외한 잔액을 원리금 상환 재원으로 사용

차입금 상환계획을 기준으로 차입금 상환가능성을 분석한 결과 당해연도의 현금흐름만을 고

익은 총 3,480백만원, 자기자본수익률(ROE)¹⁶⁾은 17.88%이며, 임대보증금 현금흐름을 제외한 SH공사의 자기자본수익률은 1.14%로 분석됨.

〈SH공사 투자 현금흐름〉

(단위 : 백만 원)

구분	합계	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 ~2060년	2061년
투자금	-9,822	0	-6,965	-2,857			
순현금흐름(A)	3,480	9,629	-16,595	-2,857	8,209	2,340	2,753
토지잔존가치	16,337						16,337
임대보증금(B)	0				7,065	5,695	-12,760
비교현금(A-B)	3,480	9,629	-16,595	-2,857	1,144	-3,355	15,513
ROE(A)	17.88%						
ROE(B)	1.14%						

□ 공공성 평가

- 공공성 평가는 경제성 분석과 정책적 분석 두 가지 측면에서 실시되었으며, 경제성 분석 결과, 분석 기법에 관계없이 모두 경제적 타당성을 확보한 것으로 나타났으며,

〈경제성 분석 결과〉

구분	분석결과	비고
B/C	1.02	
NPV	469백만원	
IRR	5.68%	

- 공기업으로서 SH공사의 역할에 따른 파급효과를 분석한 정책적 분석에서는 지역균형발전, 정책의 일관성, 사업추진상의 위험요인 측면을 평가하였으며, 그 결과 정책적 타당성은 매우 높은 것으로 나타났음.

려한 단순 DSCR의 최저값은 -0.70, 기초현금을 포함한 누적 DSCR은 6.62로 나타남.

16) 자기자본수익률(ROE; Return On Equity)은 당기순이익의 자기자본에 대한 비율(당기순이익/자기자본*100)로 투자자가 투자한 돈이 자기자본으로 어느 정도의 수익을 냈는지를 나타내주는데, 이는 곧 투자자들의 투자 판단근거가 되는 지표임.

□ 검토사항

- 이상으로 정릉 공공주택지구 조성 신규사업 추진 배경과 필요성, 수익성 및 공공성 평가 결과 등에 대해 살펴보았음. 사업대상지는 재난위험시설이 장기간 방치되어 있는 지역으로서, 재난위험시설의 신속한 정비를 통한 재해 예방과 주거환경 및 도시경관을 개선할 필요가 있다 하겠음. 따라서, SH공사가 사업시행자로 참여하여 행복주택을 건설할 경우 공공성을 확보하고 나아가 공사의 사업을 다각화하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨. 또한 이 사업에 대한 수익성 및 공공성 분석 결과 재무성은 부족하지만 경제적, 정책적 타당성은 있는 것으로 나타났으며, 주택도시기금의 차입금 상환가능성에 큰 문제가 없으며, SH공사의 자기자본수익률도 15% 이상으로서, 투자 수익이 있는 것으로 분석되었으며, 이 사업을 위한 SH공사 내부 사전절차인 투자심사위원회 및 이사회 의결을 거쳐 절차상 하자는 없는 것으로 확인되었음.
- 다만, 재무성 분석의 민감도 분석 결과 할인율, 수입과 비용, 임대보증금 상승률의 변화에 따라 민감도가 높게 나타난 만큼, 시장상황 변동에 유의하고, 정릉 스카이 연립주택 140세대에 대한 보상과 관련하여 보상지연에 따른 비용, 용지비와 건축비 증가 등 사업수지와 현금흐름에 부정적 영향을 미칠 수 있는 변수들에 대한 예측과 통제 방안이 요구되며, “인허가 및 공사 중 추가 사업비가 발생되지 않도록 목표원가 관리 및 원가절감” 등 투자심사위원회의 조건부 의결 내용을 유념하여 사업을 진행할 필요가 있겠음.