

서울특별시 서울주택도시공사 출자 동의안 심사보고

의안 번호	2701
----------	------

2021. 9. 8.
도시계획관리위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자 : 2021. 8. 11. 서울특별시장
2. 회부일자 : 2021. 8. 18.
3. 상정 및 의결일자
 - 제302회 임시회 제4차 도시계획관리위원회 (2021. 9. 8. 상정·의결)

II. 제안설명의 요지 (김성보 주택정책실장)

1. 제안이유

- 서울시에서는 택지의 개발과 공급, 주택의 건설·개량·공급 및 관리 등을 통한 서울시민의 주거생활 안정과 복지향상을 위하여 서울주택도시공사를 운영하고 있음
- 이에 서민주거안정을 위한 주택공급 사업에 소요되는 예산을 2022회계연도 세출예산에 반영하여 서울주택도시공사에 지원하고자 출자여부에 대하여 「지방재정법」 제18조제3항에 의거 미리 그 동의를 얻으려는 것임

2. 주요내용

가. 출자 개요

- 대상기관 : 서울주택도시공사
- 관련법령
 - 법 령 : 지방공기업법
 - 조 례 : 서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례

나. 주요사업

- 서민주거 안정을 위한 공공임대주택 건설 및 매입 지원
 - 건설 및 매입을 통한 수요자 맞춤형 공공임대주택 공급
- 민관협력을 통한 공공성을 갖춘 민간임대주택 공급 확대
 - 민간토지를 활용한 민간참여 장기전세 주택 공급

다. 출자의 필요성

- 공공임대주택 건설 및 민관협력 민간임대주택 공급 사업은 서울시 서민주거안정을 위해 매우 중요하고 많은 자금이 수반되는 사업이며, 실제 주택의 건설 및 공급은 실행기관인 서울주택도시공사를 통해서 이루어지고 있음
- 따라서, 서울시 서민주거안정정책의 실행기관인 서울주택도시 공사가 공공임대주택 공급 및 민관협력 임대주택 발굴 등 공급사업을 원활하게 추진하기 위해 출자금으로 예산을 지원할 필요가 있음

Ⅲ. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 동의안은 서울시가 서울주택도시공사(이하 'SH공사')에 2022회계

연도 세출예산을 출자하기에 앞서 「지방재정법」 제18조제3항1)에 따라 시의회의 의결을 얻고자 서울특별시장이 제출하여 2021년 8월 18일 우리위원회에 회부된 사안임.

- 보조금과 달리 출자·출연은 정산을 의무화하지 않기 때문에 지원 절차를 강화하여 지방자치단체의 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하려는 취지2)에서, 지방의회가 출자·출연 대상기관의 사업내용, 필요성, 출자규모 등을 종합적으로 고려하여 승인하는 것으로 출자 금액을 확정하는 것은 아님3).

○ SH공사의 납입자본금은 공사설립 후 현재까지 6조 9,656억원이며, 이 중 현금출자는 5조 452억원, 현물출자는 1조 9,204억원임 (검토보고서 붙임-1 참조).

〈최근 5년간 출자 현황〉

(단위 : 억원)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 (8.26.기준)	합 계
현금출자	1,416	1,919	4,104	4,450	2,620	14,509
현물출자	431	278	121	451	0	1,281
합 계	1,847	2,197	4,225	4,901	2,620	15,790

※ 주택정책실(前주택건축본부) 외 출자사항(도시재생실 소관 등) 포함

1) 지방재정법 제18조(출자 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

※ 2014.5.28. 지방재정법 개정, 2016회계연도부터 적용

- 2) 법령 또는 조례에 근거 없이 장학재단에 출연하거나, 민간행사보조 사업을 출연금으로 편법으로 지원하는 사례 발생 (감사원 지적 '11.3)
- 3) 행정자치부, 지방재정법 제18조의 출자·출연 시 지방의회 사전의결 관련 해석기준 통보, 2015.10.20.

- 주택사업을 위해 SH공사에 출자하는 것은 SH공사가 사업의 주체로서 매입 또는 건설, 관리를 하기 위함인데(주택 소유자), 이는 서울시가 소유하고 SH공사에 위탁관리를 맡길 경우에 비해, 공유재산 취득상의 절차 단축, 위탁수수료⁴⁾ 절감 등의 효과가 있음.
 - 참고로 출자금은 별도의 정산 또는 결산의 의무를 두지 않고 있으나, 주택정책실에서는 각 사업별로 매년 예산집행 내역을 포함한 임대주택 공급 점검을 SH공사로부터 보고 받고 있으며, 그 결과를 반영하여 서울시 임대주택 공급 실적으로 관리하고 있음⁵⁾.
- 2022회계연도 출자금 규모는 7,964억원으로 전년도 출자금 3,535억원 대비 4,428억원 증가(125.3%) 하였음. 세부사업은 총 7건으로, 서민주거 안정을 위한 공공임대주택의 건설과 매입, 민간참여형 장기전세주택 공급을 위한 것임(검토보고서 붙임-2 참조).
- 내년도 국비지원금 예상 총액은 7,116억 7천 3백만 원 규모로 전년도 지원금 5,799억 1천만 원 대비 1,317억 6천 3백만원 증가(22.7%) 할 것으로 예상됨.

4) 前주택건축본부의 「재개발·재건축 임대주택 위탁수수료 산정에 관한 연구(2015.11)」에 따르면 재개발·재건축 임대주택의 호당 위탁수수료는 224,938원인 것으로 확인되며, 세부 예산항목 내역은 다음과 같음.

- (경상적위탁사업비) 위탁수수료, 공가관리비, 선수관리비, 수선유지비, 특별수선총당비
- (자본적위탁사업비) 임대보증금반환금

5) 2020년 기존주택 매입임대주택사업의 경우 예상 목표 100%를 달성하였고, 편성예산 전액 집행완료 함.

〈서울주택도시공사 2022년 출자사업 내역(안)〉

(단위:백만원)

사업명	2021년	2022년	증감액	증감률	비고
계	353,524	796,401	442,877	125.3%	
일반(다가구) 매입임대주택 사업	85,800	193,944	108,144	126.0%	1,200호
청년 매입임대주택 사업	35,000	228,900	193,900	554.0%	2,100호
신혼부부 매입임대주택 사업	131,000	220,000	89,000	67.9%	2,000호
공공원룸주택 매입·건설	87,500	113,170	25,670	29.3%	700호
역세권 청년주택 SH공사 선매입	10,824	966	△9,858	△91.1%	'21년 추경
공공주택 건설(추가8만호)	3,400	20,476	17,076	502.2%	903호
민간참여형 장기전세주택 건설 추진	-	18,945	18,945	-	4,000호
사회주택 공급(토지지원리츠 등)	-	-	-	-	'21출자동의 후 미출자
공동체주택 활성화 추진(토지임대부)	-	-	-	-	
공공임대주택 건설지원(민선5기)	-	-	-	-	'20년 종료

- '22년도 출자사업 7건 중 다가구 등 기존주택 매입임대사업이 4건으로, 세부유형은 다가구, 청년, 신혼부부, 공공원룸주택임. 이 사업은 기존 주택을 신축 후 매입하여 입주대상별 공공주택으로 활용하는 방식으로, 유형 구분은 입주자 대상을 기준으로 한 것임.

〈유형별 공급 대상 기준〉

▶ 일	반	수급자, 한부모, 소득 50% 이하(다자녀, 맞춤형 70%)
▶ 청	년	대학생, 취업준비생, 19~30세, 월평균소득 100%이하
▶ 신혼부부	I	월평균소득 70%이하(맞벌이: 90%이하) 신혼부부*
▶ 신혼부부	II	월평균소득 100%이하(맞벌이: 120%이하) 신혼부부*
* 신혼부부 - 혼인 7년 이내인 사람, 예비신혼부부, 6세이하를 둔 한부모가족 포함		
▶ 원	룸	수급자, 한부모, 소득 50% 이하(다자녀, 맞춤형 70%)

사업비는 국고보조금*과 주택도시기금융자, 입주자부담금으로 이루어지며, 그 비율은 아래와 같음
 (*세출예산 항목 : 공사·공단자본전출금)

- ▶ 일반, 청년, 신혼부부 I, 원룸 : 국고보조금 45%, 주택도시기금 융자 50%, 입주자부담 5%
- ▶ 신혼부부 II : 국고보조금 30%, 주택도시기금 융자 50%, 입주자부담 20%

- 매입임대주택 사업에서 호당 국고지원 단가와 실매입단가 간에 차이가 있어 차액이 발생하는데, 이 차액분은 서울시와 SH공사가 각각 2분의 1씩 부담하고 있음에 따라 서울시는 지원단가 차액분의 2분의 1에 해당하는 금액을 SH공사에 출자하는 것임.
- 아울러 '12~'19년까지의 공공임대주택 매입 시 발생한 초과 지급액⁷⁾을 SH공사가 부담한 것에 대하여 서울시가 SH공사에 미지급분을 지급하라는 감사원 지적('20년)에 따라, 내년부터 이를 단계적으로 지급하기로 결정함에 따라 '22년 출자금에 정산비 264억 원이 포함될 예정임⁸⁾.

〈유형별 출자금 산정 내역〉

(단위 : 백만원)

구분	공급량 (호, a)	국고지원단가 (b)	실매입단가 (c)	단가차액 (d=c-b)	총 차액 (e=d*a)	서울시출자 (e*0.5)	정산금액
일반	1,200	175	472	297	356,400	178,200	15,744
청년	2,100	253	471	218	457,800	228,900	-
신혼부부 I	1,000	250	541	291	291,000	145,500	-
신혼부부 II	1,000	454	603	149	149,000	74,500	-
원룸	700	175	468	293	205,100	102,550	10,620

- 6) '신혼부부II' 유형은 기존 다가구·다세대주택을 대상으로 신혼부부 I 유형을 운영해오던 중, 2018년 아파트, 오피스텔로 매입 범위를 확대하면서 신설한 유형임 (검토보고서 붙임-3 비교표 참조)
- 7) 예산편성 시 예상했던 실매입단가와 실제 매입할 때 의 차이로 발생하는 초과부담금
- 8) '07~'11. 매입분에 대한 정산 사업비는 '13년 10,187백만원 예산편성하여 SH공사에 지급(정산)완료하였고(3,562호, 10,187백만원), '12년 이후 25,905분에 대한 정산금은 6,160억원인 것으로 확인됨. 이에 매입을 진행 중인 물량을 제외하고 다가구 등 사업은 '12~'17까지, 공공 원룸은 '12~'19까지 매입분에 대한 1차 정산금 1,318억 원을 5년 분할로 지급할 예정이며, '22년 지급액은 264억원 가량인 것으로 확인됨.

- ‘역세권 청년주택 SH공사 선매입’ 사업⁹⁾의 매입자금은 정부지원(국고보조 및 기금용자)과 시 재정지원으로 이루어지며, 내년에는 252호를 공급할 예정임. 2022년 출자는 다가구 등 매입임대주택과 마찬가지로 국고지원과 실매입비 차액을 서울시와 SH공사 간 절반씩 부담하려는 것임. 先매입을 통해 공급하게 되면 시세의 95%이하로 공급하던 임대료를 시세의 50% 이하로 낮출 수 있게 되는 긍정적 측면이 있음.

〈2022년 출자금 산정 내역〉

(단위 : 백만원)

구분	공급량 (호, a)	국고지원단가 (b)	실매입단가 (c)	단기차액 (d=c-b)	총 차액 (e=d×a)	'21년 기출자액 (f)	서울시출자 (e*0.5-f)	SH부담
역세권 청년주택	131*	250**	430	180	23,580	10,824	966	966

* 올해까지는 청년유형으로 공급했으나, 내년에는 신혼 I 유형(131호)과 신혼 II 유형(121호)으로 공급예정이며, 신혼 II 유형은 국비지원으로 매입 가능하여 별도 시비 편성 없음

**국고지원 호당 매입단가는 신혼 I 유형과 신혼 II 유형 매입주택 단가(250백만원/454백만원)을 적용하고 있음

- ‘공공주택 건설(추가 8만호)’ 사업은 2018년 12·16 대책의 일환으로 추진 중으로(검토보고서 붙임-4 참조), 그 중 4개 사업에 대해 SH공사에 출자하려는 사항이며, 출자금액은 사업별 진행단계에 따라 정부와 지자체, 공사 간 비율에 따라 책정되었음. 4개 사업의 내년도 출자비는 총 204억 7천 6백만 원으로 책정함.

9) 서울시는 사업참여 저조에 따른 역세권청년주택 공급부진을 해소하기 위해 2019년 12월 ‘SH공사 先매입형’(SH공사가 주택 연면적의 30%까지 매입) 등 사업유형 다양화를 포함한 「역세권 청년주택 혁신방안」을 발표하였음. 그 간 청년주택의 고가 임대료 논란에 대응하고자, 보다 저렴한 주택을 공급하기 위한 방안 중 하나로, 역세권 청년주택 중 공공지원민간임대주택과 공공임대주택을 제외한 나머지 주택을 SH공사가 先매입하는 방식임.

〈출자사업의 출자금 산정 내역〉

(단위 : 백만원)

세부사업명	21년 예산	22년예산안 (출자금)	증감	주요증감사유
방화차고지	1,647	4,030 (2,120)	2,383	국고보조금 2년차(1,104) 감리비67, 설계비 176, 공사비 2,981, 토지유상이관 806
가리봉구시장	1,848	7,325 (4,900)	5,477	국고보조금 2년차(2,425) 감리비2,550, 기타904, 공사비 3,871
금천경찰서	2,073	3,777 (1,056)	1,704	국고보조금 1년차(1,019) 설계비 3,777
영등포공공주택지구	-	12,400 (12,400)	12,400	용지비(토지보상비 12,400)
소 계	5,568	27,532 (20,476)	21,964	-

- ‘민간참여형 장기전세주택’(검토보고서 붙임-5 참조)은 서울시내 저이용 및 방치된 민간의 토지를 공공이 임차하여 직접 건축한 후 장기전세주택¹⁰⁾으로 신속히 공급하는 신규 사업유형임. ‘26년까지 5만호 공급을 목표로 한 가운데, ‘22년에는 4,000호를 공급할 계획임.

〈사업목표(연도별 목표)〉

(단위 : 호)

구분	계	'22	'23	'24	'25	'26
목표호수	50,000	4,000	8,000	12,000	16,000	10,000

- 이 사업은 민간토지에 대한 사용료와 건축비를 합한 예산 중 주택도시기금(HUG, 14%), 보증금(40%)을 제외한 금액을 SH공사(23%)와 서울시(23%)가 절반씩 부담하는 구조이며, 1호당 4억1천만원의 사업비 중 시비는 9천 5백만 원이 투입되는데, 그 중 내년 1차년도 설계 및 토지비 등에 대한 예산(5%) 4,000호를 계산할 경우 내년도 출자금은 189억 7천 5백만 원으로 예상됨.

10) 이는 오세훈 시장이 전세시장 안정화를 위해 공약했던 ‘상생주택’으로, ‘26년까지 총 공급 예정물량은 기존 장기전세주택의 지난 14년 간(‘07~‘20) 공급물량 약 3만3천호의 2배에 달함. (참고: 서울시 보도자료, 2021.8.25.)

- 이 사업은 SH공사가 직접 토지를 매입하는 경우에 비해 예산절감의 효과는 크지만, 서울시 내 민간 가용부지가 많지 않은 상황임을 감안하여 이 사업을 지속적으로 활성화할 수 있는 대책 마련이 필요함.
- SH공사는 1989년 2월 1일 서울특별시 도시개발공사로 최초 설립된 이후 현재까지 서울시의 공공임대주택 공급 및 주거복지사업을 전담해오고 있으며, 서울시 전체 주택재고¹¹⁾의 6% 수준인 약 24만여 호의 공공임대주택과 그 밖에 9만 6천여 호의 분양주택을 공급¹²⁾하는 등 서울시민의 주거안정을 위해 공공임대주택을 지속적으로 공급해오고 있음.
- 따라서, 서울시 서민주거안정정책의 실행기관인 SH공사가 공공임대주택 공급 및 민관협력 임대주택 발굴 등의 사업을 원활하고 일관성 있게 안정적으로 추진하기 위해서는 서울시의 출자금으로 예산을 지원할 필요가 있다 사료되며, 출자규모의 적정성 등에 대해서는 추후 예산안 심의 시 검토될 예정임¹³⁾.
- 끝으로 최근 주택공급 확대필요성이 지속 제기되고 있음에도 불구하고 공공재원 투자의 한계가 존재하는 바, 사회주택과 공동체주택 등 사람과 공동체가 공존하는 대안적 임대주택의 공급확충에도 정책역량을 집중시켜, 민관협력형 공적임대주택의 성과확산과 함께 시민의 주거안정을 도모할 필요가 있겠음.

11) 서울시 전체 주택재고 (다가구구분거처 반영) : 367만 2천호 (서울시, 서울주택통계 2019)

12) 2020.12.31. 기준 (출처: SH공사 2021년 업무현황)

13) 작년 출자규모에 비해 117%가 증액(117%) 편성하려는 부분은 내년도 본 예산 편성 시 현실적 수요를 반영할 필요 있음

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 수정안 가결(출석위원 전원 찬성)

VII. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시 서울주택도시공사 출자 동의안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2701
----------	---------

제안년월일 : 2021년 9월 8일
제안자 : 도시계획관리위원장

1. 수정이유

- 민간참여형 장기전세주택 건설 사업의 출자는 사업규모의 추계 등 사업타당성의 추가검토가 필요함.

2. 수정의 주요 내용

- 가. 2022년도 서울주택도시공사 출자사업 7개 중 민간참여형 장기전세주택 건설 관련 출자금을 제외함.

서울특별시 서울주택도시공사 출자 동의안에 대한 수정안

서울특별시 서울주택도시공사 출자 동의안을 다음과 같이 수정한다.

동의안의 주요내용 중 출자대상사업에서 “민간참여형 장기전세주택 건설 추진”부분을 삭제함.

〈서울주택도시공사 2022년 출자사업 내역〉

제출안	수정안
일반(다가구) 매입임대주택 사업	일반(다가구) 매입임대주택 사업
청년 매입임대주택 사업	청년 매입임대주택 사업
신혼부부 매입임대주택 사업	신혼부부 매입임대주택 사업
공공원룸주택 매입·건설	공공원룸주택 매입·건설
역세권 청년주택 SH공사 선매입	역세권 청년주택 SH공사 선매입
공공주택 건설(추가8만호)	공공주택 건설(추가8만호)
민간참여형 장기전세주택 건설 추진	〈 삭 제 〉

서울특별시 서울주택도시공사 출자 동의안

1. 제안이유

- 가. 서울시에서는 택지의 개발과 공급, 주택의 건설·개량·공급 및 관리 등을 통한 서울시민의 주거생활 안정과 복지향상을 위하여 서울주택도시공사를 운영하고 있음
- 나. 이에 서민주거안정을 위한 주택공급 사업에 소요되는 예산을 2022회계연도 세출예산에 반영하여 서울주택도시공사에 지원하고자 출자여부에 대하여 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 미리 그 동의를 얻으려는 것임

2. 주요내용

가. 출자 개요

- 대상기관 : 서울주택도시공사
- 관련법령
 - 법 령 : 지방공기업법
 - 조 례 : 서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례

나. 주요사업

- 서민주거 안정을 위한 공공임대주택 건설 및 매입 지원
 - 건설 및 매입을 통한 수요자 맞춤형 공공임대주택 공급
- 민관협력을 통한 공공성을 갖춘 민간임대주택 공급 확대
 - 민간토지를 활용한 민간참여 장기전세 주택 공급

다. 출자의 필요성

- 공공임대주택 건설 및 민관협력 민간임대주택 공급 사업은 서울시 서민주거안정을 위해 매우 중요하고 많은 자금이 수

반되는 사업이며, 실제 주택의 건설 및 공급은 실행기관인 서울주택도시공사를 통해서 이루어지고 있음

- 따라서, 서울시 서민주거안정정책의 실행기관인 서울주택도시공사가 공공임대주택 공급 및 민관협력 임대주택 발굴 등 공급사업을 원활하게 추진하기 위해 출자금으로 예산을 지원할 필요가 있음

※ 서울주택도시공사 2022년 출자사업(출자금) 내역

(단위:백만원)

사업명	2022년 (출자금)	산출내역
총 계	777,456	
일반(다가구) 매입임대주택 사업	193,944	① 매입비 : 297,000천원*1,200호*50% ② 정산비 : 78,718,000천원/5년
청년 매입임대주택 사업	228,900	① 매입비 : 218,000천원*2,100호*50%
신혼부부 매입임대주택 사업	220,000	① 신혼부부Ⅰ 매입비 : 291,000천원*1000호*50% ① 신혼부부Ⅱ 매입비 : 149,000천원*1000호*50%
공공원룸주택 매입·건설 공급	113,170	① 매입비 : 293,000천원*700호*50% ② 정산비 : 53,100,000천원/5년
역세권 청년주택 SH공사 선매입	966	① 매입비 : 공급호수 * (평균매입단가-국고지원단가) * 시부담비율=11,790,000,000원 - 신혼Ⅰ: 131호*(430,000,000-250,000,000)원* 50% = 11,790,000,000원 - 신혼Ⅱ: 121호 = 0원 (국고지원금액이 평균매입금액보다 큼) ② `21년 지급액 = 10,824,000,000원 ③ `22년 편성 = ①-② = 966,000,000원
공공주택 건설(추가8만호)	20,476	① 영등포공공주택지구 사업: 12,400 ② 방화차고지 사업: 2,120 ③ 가리봉구시장 사업: 4,900 ④ 금천경찰서 사업: 1,056

※ 출자금은 예산편성 과정에서 변경될 수 있음