

노후고시원 공공리모델링 리츠사업 출자 동의안 심사보고서

의안 번호	1801
----------	------

2020. 09. 08
도시계획관리위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자 : 2020. 8. 12. 서울특별시청 제출
2. 회부일자 : 2020. 8. 21.
3. 상정 및 의결일자
 - 제296회 임시회 폐회중 제5차 도시계획관리위원회 (2020. 9. 8. 상정·의결)

II. 제안설명의 요지 (김성보 주택건축본부장)

1. 제안이유

- 기존 노후 고시원을 리츠가 매입 후 대수선 또는 재건축하여 비주택 거주자 및 주거취약계층에게 공공임대주택을 공급하고자 함
- 서울시 고시원은 고시생의 공부방이 아닌 일용 노동자 등 주거취약계층 및 청년층의 주거공간으로 이용되고 있는 추세로, 최소 주거기준 이상인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리 보장이 시급함

- 이에 화재 예방 및 안전관리에 취약하고, 최소 주거기준 미달인 노후고시원을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 공공리츠에 현금 출자 하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 서울특별시의회의 동의를 얻고자 함

2. 주요골자

가. 출자 필요성

- 1) 노후고시원을 리츠가 매입 후 대수선 또는 재건축하여 공공임대주택으로 공급함으로써 주거취약계층 및 청년층의 주거안정에 기여
- 2) 소방시설 미설치 고시원의 안전대책 마련 및 열악한 주거환경에 처한 거주자의 인권 보장

나. 매입대상

- 20년 이상된 노후건축물('09.7.8.이전 소방시설 미설치 고시원) 및 최소주거기준 미달 노후 고시원

다. 공급물량 : 100동 매입, 3,000호 공급('21~'25년, 5년간)

- '21년 : 10동 매입, 300호 공급

라. 총사업비 : 7,000억원('21~'25년, 5년간)

- '21년 사업비 : 700억원

(국비 393억, 시비200억, SH공사 86억, 입주자 부담금 21억)

마. 출자대상 기관

- 1) 기관명칭 : 노후고시원 공공리모델링리츠 위탁관리 부동산투자회사
- 2) 주주구성
 - 서울시 (2,000억원, 출자금의 70%)
 - 서울주택도시공사 (860억원, 출자금의 30%)

3) 총 출자금 : 2,860억원 ('21~'25년, 5년간 분할하여 현금출자)

- '21년 : 서울시 200억원 현금출자

(단위: 억)

구 분	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년	합 계
서울시	200	400	400	400	600	2,000
SH공사	86	172	172	172	258	860
합 계	286	572	572	572	858	2,860

바. 수탁관리기관 : 서울주택도시공사

사. 취득되는 권리와 출자에 따른 반대급부

- 1) 출자지분에 따라 부동산투자회사에 대해 의결권을 갖는 주식
- 2) 부동산투자회사의 매기 운영수익 중 서울주택도시공사가 출자한 주식의 배당을 제외한 잔여분에 대한 배당 수익 수취
- 3) 운영종료 후 부동산투자회사 보유자산을 매각하거나 개발하는 경우 발생하는 매각이익 또는 개발이익에 대해 보유 지분 비율에 따라 배당수익 수취

아. 취득되는 권리의 처분계획

- 1) 공공임대주택사업 종료 시 보유자산을 매각하는 경우 청산
- 2) 임대주택공급 확대나 운영 효율화 등을 위해 필요하다고 인정 되는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」에서 규정한 절차에 따라 보유지분의 전부 또는 일부를 매각

Ⅲ. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 동의안은 안전관리가 취약하고 주거환경이 열악한 노후고시원을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 ‘노후고시원 공공리모델링리츠’에 서울시가 현금출자 하려는 것으로, 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 시의회의 동의를 얻고자 2020년 8월 12일 서울특별시장의 제출한 사안임.

□ 사업개요

- ‘노후고시원 공공리모델링’(이하 ‘공공리모델링’) 사업은 준공 후 20년이 경과되어 안전관리에 취약하거나¹⁾, ‘서울형 고시원 주거기준²⁾’에 미달되는 노후고시원을 매입하고, 대수선 또는 재건축하여 주거취약계층, 청년층에게 공공임대주택으로 제공하는 사업임³⁾.
- ‘서울시 고시원 거처상태 및 거주가구 실태조사(‘19.6~’20.6)’ 결과에 따르면 서울시 내 고시원 5,840동 중 20년 이상 경과된 노후고시원은 1,061동(18.2%)이 있음. 시설별로 살펴보면 채광창이 없는 호실이 38.6%, 전용면적 7㎡ 미만인 경우는 57.7%로 나타나, 서울형 고시원 주거기준에 미달하는 시설의 주거안전 확보와 최소한의 주거환경 제공은 시급한 상황임.

1) 2009.7.8. 이전 준공된 건축물은 소방시설 미설치, 건축요건 미적용 등으로 안전위험 내재

※ 2009.7.8. 「다중이용업소법」 개정으로 간이스프링클러 설치 의무화

2009.7.16. 「건축법」 개정으로 ‘고시원(제2종근린생활시설 中 다중생활시설)’ 용도 신설

2) 서울형 고시원 주거기준 : 전용면적 7㎡이상(화장실 포함시 10㎡), 실별 채광창 의무

※ 출처 - “노후고시원 거주자 주거안정 종합대책”, 건축기획과-5279(2019.3.22.)

3) 이 사업은 2018년 종로구 관수동 국립고시원 화재(사망7, 부상11) 사건 이후 서울시는 ‘노후고시원 거주자 주거안정 종합대책(‘19.3.18)’, ‘서울시 고시원 거처상태 및 거주가구 실태조사(‘19.6~’20.6)’, ‘사회취약계층 주거안정 방안 검토(‘20.4)’ 등을 마련하였음.

〈서울시 고시원 시설현황〉

평균호수	공실	창문 없는 방	반지하실	전용7㎡ 미만실
37.7 실	29.0 %	38.6 %	1.9 %	57.7 %

※ 출처 : 서울시 고시원 거처상태 및 거주가구 실태조사, 2020

- 이에 서울시는 2025년까지 총 100개동을 매입·공급하고자 하며, 연차별로 내년에는 10개동, 2022~2024년까지 매년 20개동, 2025년 30개동을 대상으로 공공리모델링을 진행할 계획임⁴⁾.

〈'21~'25년 공급계획〉

구 분	계	'21	'22	'23	'24	'25
동수	100동	10	20	20	20	30
호수	3,000호	300	600	600	600	900

※ 1개동 평균 30호실 적용

- 공공리모델링으로 확보된 공공임대주택은 일용직 종사자 등의 주거취약계층과 대학생 등의 청년층에게 공급될 예정이며, 대상별 공공임대주택 유형은 국토교통부의 '2020 기존주택 매입·전세임대주택 공급계획⁵⁾'에 따라 '다가구' 유형과 '리모델링 II' 유형으로 나뉘며, 각 유형별 운영기준은 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」에서 정하고 있음.

4) 이 밖에도 서울시에서는 노후고시원을 대상으로 리모델링형 사회주택 사업도 시행하고 있는데, 공공에서 건물을 매입하고, 민간에서 리모델링 공사를 진행하여 최장 20년간 임대주택으로 운영하는 방식임. 주변시세의 80% 이하의 임대료로 일반청년층을 대상으로 공급하고 있으며, 공유공간(쉐어하우스)을 설치하는 등 청년주거문화의 새로운 모델을 제시한다는 측면에서 의의가 있음. 2017년 최초 사업을 시작하여 현재 2개동 입주가 완료되었고, 3개동이 진행 중임. (검토보고서 붙임-2 참조)

5) '2020 기존주택 매입·전세임대주택 공급계획(국토교통부, '20.1)' 상의 공급 유형

〈유형별 공급 우선순위 및 임대기간〉

공급유형		다가구 (일반형)	리모델링 II (청년형)
공급 우선순위	1순위	생계·의료급여 수급자, 한부모가족 등	생계·주거·의료급여 수급자, 한부모가족 등
	2순위	월평균 소득 50%이하	본인과 부모의 월평균 소득 100%이하
	3순위	월평균 소득 70%이하	월평균 소득 100%이하
임대기간		20년 (최초2년, 재계약시 2년씩)	6년 (최초2년, 재계약시 2년씩)

※ 출처- 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」, 국토교통부훈령 제1108호, '18.11.22.

□ 사업구조

- ‘노후고시원 공공리모델링 리츠’는 사업자나 소유주의 제안을 통해 선정된 노후고시원을 매입하고⁶⁾, 이를 리모델링 한 후 시세 50% 이내의 임대료로 공급대상자들에게 공급하게 됨. 준공 후 시설물과 입주자 관리는 SH공사에서 리츠와 위수탁 계약을 체결하여 통합적으로 수행할 예정임.



구분	공급계획	입주대상
계	27,830호	무주택 저소득층
일반	다가구	- 수급자, 월평균소득 50% 이하인 자 등 (주거취약계층 유형 포함)
	원룸형	
신혼부부	신혼 I	- 월평균소득 70%(맞벌이 90%) 이하인 신혼부부 - 월평균소득 100%(맞벌이 120%) 이하인 신혼부부(혼인 7년 이내, 6세 이하 자녀를 둔 한부모 및 혼인가구)
	신혼 II	
	리츠	
청년	청년	- 월평균소득 100% 이하인 청년 (대학생 및 취업준비생 등 19~39세)
	리모델링 I	
	리모델링 II	
고령자	리모델링	- 월평균소득 50% 이하인 고령자(만65세 이상)
다자녀	다가구	- 월평균소득 70% 이하인 2자녀 이상 가구
	리모델링	- 월평균소득 70% 이하인 2자녀 이상 가구
기숙사형	500호	- 대학(원)생, 19~39세 이하
아이돌봄시설	80호 (20개소)	- 신혼부부·다자녀 매입임대주택 일부 공간을 가정어린이집 등으로 개조하여 입차

6) 매입은 사업자가 특정고시원 리모델링 계획을 제안하는 ‘사업제안형’과 소유주·중개사가 매입물건을 제안하는 ‘물건제안형’으로 구분됨. (검토보고서 붙임-3.참조)

- 리츠의 자금조달은, 서울시와 SH공사의 현금출자⁷⁾, 매입임대주택에 대한 국비 지원⁸⁾으로 이루어짐.
- 이 사업에 예상되는 사업비는 고시원 1개동(30호)당 매입비 50억원, 리모델링비 20억원으로 총 70억원 가량 소요되며, '21년 10개동(300호)에 대해 700억원, '25년까지 100개동(3,000호)에 대해 총 7,000억원이 소요될 것으로 예상됨.
- 공급 호수 기준으로는 2025년까지 다가구 유형이 1,200호, 리모델링Ⅱ 유형이 1,800호로, 각 유형의 국비 지원기준인 호당 1억 2천만원, 1억 5천만원을 적용한 국비 재원이 투입될 경우 총 국비 지원금은 4,140억원임. 따라서 총 사업비 7천억원 중 국비 지원금을 뺀 나머지 2,860억원에 대하여 서울시와 SH공사가 출자하려는 사항이며, 출자 비율은 7:3을 적용하여 서울시는 총 2,000억원, SH공사는 860억원을, 내년도에는 각각 200억원, 86억원을 출자할 예정임.

〈리츠 자금조달 개념도〉



7) 리츠가 공공임대사업자 자격을 갖기 위해서는 전액 공공자본으로 구성되어야 하며, 서울시:SH공사간 출자비율은 7:3임.

8) 국비는 호당 지원단가(다가구 120백만원/호, 리모델링 150백만원/호)로 지원되며, 세부 재원분담(20년 기준)은 다음과 같음.

- (일반형) 다가구(120백만원) : 국비 45%, 기금용자 50%, 입주자부담 5%
- (청년형) 리모델링Ⅱ(150백만원) : 국비 45%, 기금용자 50%, 입주자부담 5%

〈총 사업비 자금조달 계획〉

항목	출자금(자본금)		차입금			총 사업비
	서울시	SH	국고보조금 (45%)	주택도시금융자 (50%)	입주자부담금 (5%)	
금액	2,000억 (70%)	860억 (30%)	1,863억	2,070억	207억	7,000억
	2,860억		4,140억			
비율	29%	12%	27%	29%	3%	100%

〈연차별 사업비 자금조달 계획〉

항목	출자금		차입금			총 사업비
	서울시	SH	국고보조금	주택도시금융자	입주자부담금	
'21년	200억	86억	186.3억	207억	20.7억	700억
	286억		414억			
'22년	400억	172억	372.6억	414억	41.4억	1,400억
	572억		828억			
'23년	400억	172억	372.6억	414억	41.4억	1,400억
	572억		828억			
'24년	400억	172억	372.6억	414억	41.4억	1,400억
	572억		828억			
'25년	600억	258억	558.9억	621억	62.1억	2,100억
	858억		1,242억			

□ 재무구조 및 사업수지

- 이 사업의 재무구조는 2021년 기준으로 살펴보면, 국고보조금, 기금 차입금, 보증금을 포함한 타인자본금이 414억원, 우선주인 서울시와 보통주인 SH공사 출자금으로 이루어진 자기자본 286억원으로 구성됨.

〈리츠 재무구조('21년도 기준)〉

구분	금액(백만원)	비중	지분율	비고	
타인자본	국고보조금	18,630	26.61%		
	기금차입금	20,700	29.57%		
	보증금	2,070	2.96%		
	소계	41,400	59.14%		
자기자본	우선주	20,000	28.57%	69.93%	서울시
	보통주	8,600	12.29%	30.07%	서울주택도시공사
	소계	28,600	40.86%	100.00%	
합계	70,000	100.00%			

- 현재 구체적인 사업대상지 선정과 사업비용 산출이 이루어지지 않은 상황으로 정확한 사업성 분석에는 한계가 있으나, 2021년도 기준으로 30년 운영·매각을 가정할 경우, 총 수입은 1,715억원, 총 지출은 1,116억원으로 사업수지는 599억원이 발생함⁹⁾. 서울시는 우선주로서 수익률은 3.0%를 확보하고, 309억원의 배당수입이 발생할 것으로 나타나, 재무적으로 높은 수익률을 나타내지는 않는 것으로 판단됨.

〈리츠 사업수지 분석('21년도 기준)〉

(단위: 백만원)

구분	합 계
수입(A)-지출(B)	59,909
배당금(서울시)	30,909
배당금 (서울주택도시공사)	29,000
수입 소계(A)	171,499
임대수익(주거)	31,335
임대수익(근생)	15,355
매각대금	106,179
국고보조금 교부	18,630
지출 소계(B)	111,590
자산 매입	66,175
취득세	2,300
재산세, 보험료	4,543
리츠운영비용	8,987
임대관리 및 수선유지비	19,580
장기수선충당금	2,465
이자비용	6,365
기타 수수료(영업인가, 매각 등)	1,175

〈 출자금 비율 및 수익률 〉

(단위: 백만원)

구분	금 액	출자금 비율	배당액	
출자금 (주주 IRR <u>3.64%</u>)	서울시 (우선주 IRR 3.00%)	20,000	69.93%	<u>30,909</u>
	서울주택도시공사 (보통주 IRR 4.78%)	8,600	30.07%	29,000
		28,600	100%	59,909

9) 공공임대주택의 임대료는 「기존주택 매입 업무처리지침」 제15조제2항제1호에 따라 시중 임대료에 대한 감정평가 금액의 50% 범위 내에서 정하도록 되어 있으며, 서울시 고시원의 평균 임대료 및 임대보증금을 고려하여 보증금 700만원, 임대료 26만원 내외로 가정하여 산출함.

〈 세부 내역 〉

(단위: 백만원)

계	자본 관련 배분							
	소계		서울시 (우선주)			서울주택도시공사 (보통주)		
	서울시	SH	중간 배당	원금 반환	청산 배당	중간 배당	원금 반환	청산 배당
88,509	50,909	37,600	-	20,000	30,909	-	8,600	29,000

□ 기타 리츠사업 효과

- 노후고시원 공공리모델링 사업은 서울시가 SH공사로 현금출자 후 SH 공사가 직접 시행하는 방식도 생각할 수 있겠으나, 이 경우 물건 매입을 위하여 「재산심의 위원회」 등 SH공사 내부 절차, 서울시 공유재산심의 등을 거쳐야 함에 따라 사전절차 이행에 시간적 소요가 발생되며, (검토보고서 붙임-4 참조)

또한 공사시행 시에도 SH공사는 설계·시공을 분리발주해야 하는 반면, 리츠의 경우 설계·시공의 일괄입찰 방식인 턴키 발주 등이 가능하기 때문에 사업기간을 상당 수준 단축할 수 있다는 장점이 있음¹⁰⁾.

- 종합하면, 서울시가 노후고시원을 매입하여 공공임대주택으로 공급하고자 리츠에 출자하는 것은, 리츠의 재무적 수익성이 그리 높지는 않음에도 불구하고(IRR=3.0), 안전의 위협에 상시 노출된 노후고시원에 대한 근본적 개선과 동시에, 주거취약계층 및 청년층의 주거안정에 기여할 수 있다는 측면에서 사회적 편익이 인정되며, 건물의 매입, 리모델링 공사 등 절차 진행에 있어 공공이 직접 시행할

10) 이 외에도 공공기관이 직접 매입하는 경우 매도자가 매각비용을 상승시키는 경우가 빈번히 발생하여 매입이 어려워지는 경우가 많음.

경우보다 신속하고 효율적인 추진이 가능하다는 점에서 리츠 출자의 필요성이 인정됨.

- 추가적으로 이 사업은 입주 이후에는 임대수익으로 운영하는 구조임에 따라, 통합관리 주체인 SH공사에서 공실이 발생하지 않도록 철저한 관리가 요구되며,
- 주거취약계층의 주거지원 시급성을 고려할 때, 수익률이 허용하는 범위 내에서 임대료를 시세 50%보다 더 낮출 수 있을지에 대한 검토도 필요해보임.
- 또한 이 사업은 서울시내 1천여동의 노후고시원 중 5년간 100개동만을 대상으로 하고 있음에도 시비 2,000억원이라는 대규모 재원이 투입되는 바, 노후고시원의 효과적 정비를 위해 민간 지원, 민간 참여 등 다양한 방안을 강구할 필요가 있음.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

VII. 소수의견의 요지 : 없음