

「방화동 행복주택 건설사업」 신규사업 추진 동의안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	604
------------	-----

2019. 4. 24.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

I . 제안경위

- 2019.3.29. 서울특별시시장 제출 (2019.4.3. 회부)

II . 제안설명

1. 제안이유

가. 사업의 당위성

- ‘방화동 행복주택 건설사업’은 강서구 방화동 850일대에 행복주택 315세대 및 주민센터를 신축하는 사업으로 민선 7기 ‘공적 임대주택 24만호 공급계획’의 일환이자 청년·신혼부부 등 우리 사회의 미래를 이끌어 갈 젊은 세대의 주거문제를 해결하기 위한 정책사업임.

나. 사업의 필요성

- 사업부지 일대는 택지개발지구 내 부지로서 양호한 주거환경과 편리한 교통여건(지하철5호선 개화산역 도보 1분)에도 불구하고 지역경제가 침체되어 있어 지역 활성화 방안이 요구되고 있음.

다. 사업의 효과성

- 행복주택 신축을 통해 양질의 주거시설을 제공하여 서민 주거안정에

직접적으로 기여할 뿐만 아니라, 청년 및 신혼부부 등 젊은 층을 유치함으로써 지역경제 활성화하고, 건립 40년이 지나 노후한 방화2동 주민센터 신축 및 커뮤니티 시설확보를 통해 지역주민의 모두의 주거 질 향상을 기대할 수 있음.

- 시유지를 출자받아 자체사업으로 추진하는 사업으로서 대규모 택지개발 가능 용지가 고갈되고 있는 서울의 여건을 감안할 때 상대적으로 사업시행자인 서울주택도시공사의 자금조달 부담이 크지 않은 양호한 조건의 사업임.
- 당 사업은 서울주택도시공사의 설립목적인 서울시민의 주거생활 안정과 복지향상 기여에 부합하며, 총사업비 200억원 이상의 신규 투자 사업으로, 지방공기업법 제65조의3 및 같은법 시행령 제58조의2에 따라 사업추진에 대한 시의회 의결을 받고자 함.

2. 주요내용

가. 사업명 : 방화동 행복주택 건설사업(315세대)

나. 위 치 : 서울특별시 강서구 방화동 850(방화2 택지개발지구 내)

다. 면 적 : 10,000.3 m^2

라. 도시계획: 제1종일반주거지역, 학교용지, 최고고도지구,
도시철도저축(5호선)

마. 교통여건: 지하철 5호선 개화산역 200m, 김포국제공항 1.7km

바. 사업 추진방안

- 미매각 시유지 출자하여 행복주택 315세대 건립 자체사업 추진
- 종 상향에 따른 공공기여를 활용하여 주민센터 건설 및 기부채납

사. 기관별 업무추진 내용

- 사업승인권자 : 서울특별시

- 사업시행자 : 서울주택도시공사

아. 건설기간 사업비 *경상가 기준

- 총사업비 : 815.96억원

- 용 지 비 : 314.71억원(출자시유지)

- 조 성 비 : 14.57억원(흙막이공사비, 소음·진동방지공사비 등)

- 건 축 비 : 442.43억원(설계·감리비, 부대비 포함)

- 예 비 비 : 44.25억원(건축비의 10%)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「공공주택 특별법」

나. 첨부자료 :

- 방화동 행복주택 건설사업 신규사업 추진(안) 1부.

- 방화동 행복주택 건설사업 사업타당성 검토보고서 1부.

Ⅲ. 검토의견

제출배경

- 이 동의안은 강서구 방화동 850번지 일대에 행복주택 및 주민센터를 신축함에 있어 「지방공기업법」 제65조의3제1항1) 및 같은 법 시

1) 「지방공기업법」 제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토)

① 공사의 사장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하려면 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다.

「지방공기업법 시행령」 제58조의2(신규 투자사업의 타당성 검토)

① 법 제65조의3제1항에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업"이란 다음 각 호의 구분에 따른 투자사업을 말한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도가 설립한 공사: 총사업비 200억원 이상의 신규 투자사업
2. 시·군·구(자치구를 말한다)가 설립한 공사: 총사업비 100억원 이상의 신규 투자사업

행령 제58조의2에 따라 총사업비 200억원 이상의 신규 투자사업 추진에 대한 시의회의 의결을 받고자 서울특별시장의 제출하여 2019년 4월 3일 우리 위원회에 회부되었음.

□ 사업개요

- “방화동 행복주택 건설사업”은 강서구 방화동 850번지에 소재한 시유지(10,000㎡)를 복합개발하여 청년 및 신혼부부, 고령자를 위한 행복주택과 주민센터를 건립하는 사업임.
- 해당부지는 1990년 택지개발예정지구로 지정된 방화2지구 내에 위치한 곳으로²⁾, 1991년 방화2지구 택지개발사업 실시계획이 승인³⁾되면서 초등학교(지정당시 “국민학교”) 용지로 지정되었으나 현재까지 학교건립은 이루어지지 않고 공지(空地)⁴⁾ 상태로 남아 있으며, 용도지역상 제1종일반주거지역임.
 - 서울시교육청에서는 2011년 서울시 관계부서로 ‘취학아동감소로 인한 학교설립 소요가 없어 신규 학교설립 및 토지매입 계획이 없다는 의견’과 함께 미집행 도시계획시설(학교)의 해제를 요청⁵⁾하였음.
 - 이후 지난 2014년 12월 “서울시 임대주택 8만호 공급계획⁶⁾”이 수립된 이래 장기간 방치되어온 방화동 850번지 시유지를 활용한 공

2) 건설부고시 제653호(1990.10.12.) “택지개발예정지구 및 사업시행자지정”

3) 서울특별시고시 제91-298호(1991.10.16.) “서울방화2지구 택지개발사업개발계획(변경) 및 실시계획 승인”

4) 2008년부터 2015년까지 학력인증학교인 “성지 중고등학교”가 대부계약을 통해 해당부지에 임시건축물을 세워 학교를 운영한바 있으나 현재는 화곡동으로 이전한 상태임.

5) 학교지원과-2332(2011.01.27.), “미집행 도시계획시설(학교) 해제 요청”

6) 서울시 보도자료(2014.12.04.), “서울시, `18년까지 임대주택 8만호 공급 세부계획 발표”

공임대주택(행복주택) 공급계획이 수립(2015년 7월⁷⁾되었고, 서울시는 2017년 해당 부지를 SH공사에 현물출자⁸⁾ 하였음.

- 그러나, 공공임대주택 공급계획이 알려진 후 이에 대한 반대여론이 등장하게 되자, 서울시와 서울주택도시공사(이하 “SH공사”)는 지역주민과의 간담회를 개최⁹⁾하여 민원해결을 위한 공공기여 방안을 협의하였고 그 결과, 준공 후 40년이 경과한 방화2동 주민센터를 신축한 후 구청에 기부채납하기로 결정하였음.

○ 이 사업을 통해 공급예정인 행복주택은 총 315세대(전용면적 39㎡ 124세대, 45㎡ 191세대)이며, 지하1층·지상15층, 용적률 224.78%(법정 240%¹⁰⁾), 건축면적 1,810.38㎡, 연면적 24,139.27㎡ 규모임.

- 공공기여분으로 건설되는 주민센터 건물은 지하1층·지상4층, 용적률 170%, 건축면적 450㎡, 연면적 2,050㎡ 규모로, 여기에는 주민센터 외에 지역주민을 위한 도서관, 경로당, 어린이집 등이 들어설 예정임.

7) 임대주택과-8999(2015.07.22.), “방화동 850번지 공공임대주택사업 추진계획”

8) “서울특별시 2017년도 제2차 수시분 공유재산 관리계획안” (본회의의결 2017.4.28., 가결)

위치	면적(㎡)	예정가액(천원)	처분사유
강서구 방화동 850번지	10,000.3	22,210,666	공공임대주택(행복주택) 건립을 위한 토지 현물출자

9) 2017.11.01. 주민설명회 실시, 2018.04.13. 주민설명회 실시 및 최종협의안 도출

10) 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조(용도지역안에서의 용적률)

⑭ 제1항에도 불구하고 영 제85조제3항에 따라 제1항제1호부터 제6호까지의 지역에서는 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 임대주택의 임대기간에 따라 임대주택의 추가 건설을 허용할 수 있는 용적률은 다음 각 호와 같다. 다만, 임대주택건설 사업자가 다음 각 호의 기준 이하로 용적률을 신청하는 경우 그에 따른다.

1. 임대 의무기간이 20년 이상인 경우 : 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트

2. 임대 의무기간이 8년 이상인 경우 : 제1항에 따른 용적률의 15퍼센트

< 위치도 및 배치도 >



< 방화동 행복주택 건축개요 >

대지위치	서울특별시 강서구 방화동 850번지		
지역지구	제1종일반주거지역, 학교용지, 최고고도지구(해발57.86m미만), 도시철도(지하철5호선) 저층		
사업부지면적	10,000.3㎡ (3,025.09평)		
도로현황	북측 15m, 서측 12m 도로		
세대수	315세대 (전용39㎡: 124세대 / 전용45㎡: 191세대)		
구조	철근콘크리트구조(공동주택), 철근콘크리트라멘조(주민센터)		
규모	지하1층~지상15층(공동주택), 지하1층~지상4층(주민센터)		
구분	공동주택	주민센터	합계
대지면적	9,000.30㎡	1,000.00㎡	10,000.30㎡
지상층 연면적	20,231.27㎡	1,700.00㎡	21,931.27㎡
지하층 연면적	3,908.00㎡	350.00㎡	4,258.00㎡
연면적 합계	24,139.27㎡	2,050.00㎡	26,189.27㎡
건축면적	1,810.38㎡	450.00㎡	2,260.38㎡
용적률	224.78%(법정 240%)	170.00% (법정 250%)	219.31%
건폐율	20.11%(법정 60%)	45.00% (법정 50%)	22.60%
지하주차장	3,553.00㎡	-	3,553.00㎡
기계/전기실	355.00㎡	100.00㎡	455.00㎡
주차계획	234대(법정 225대)	11대(법정 10대)	245대(법정 235대)

자료 : 지방공기업평가원, “방화동 행복주택 건설사업 타당성 검토”(2018.12), p.125

< 행복주택 공급계획 >

구분	젊은계층			취약계층		계
	대학생	사회초년생	신혼부부	고령자	수급자	
전용 39㎡형		94		30		124
전용 45㎡형			159	32		191
비율	0%	30%	50%	20%	0%	100%
계	0	94	159	62	0	315

자료 : 지방공기업평가원, “방화동 행복주택 건설사업 타당성 검토”(2018.12), p.126

< 배치도 >



□ 검토사항

- `18.12월 지방공기업평가원이 수행한 사업 타당성 검토결과¹¹⁾ 방화동 행복주택 건설사업의 전반적 타당성은 「보통」인 것으로 분석되었음.¹²⁾

11) 사업 타당성 여부는 경제성·재무성·정책성 측면에서 분석하였음. (지방공기업평가원, 방화동 행복주택 건설사업 타당성 검토, 2018.12)

(1) 경제적 타당성

- 경제적 타당성¹³⁾은 총 비용 694억 9백만원, 총편익 488억 1천5백만 원에 따른 순편익 △205억 9천 4백만원이 발생하여 수익률은 2.22%로 나타나 경제적 타당성을 확보하지 못하고 있는 것으로 분석됨.

(단위 : 백만 원)

구 분		금 액	비 고
편 익 비 용 분 석 (현재가치)	총 편 익	48,815	주거공간제공 편익
	총 비 용	69,409	총사업비+ 운영비- 토지잔존가치
	순 편 익	△20,594	순편익 < 0 → 경제적 타당성 미확보
경제적 타당성	NPV	△20,594	NPV < 0 → 경제적 타당성 미확보
	B/C ratio	0.7033	B/C ratio < 1 → 경제적 타당성 미확보
	IRR	2.22%	IRR < 할인율(4.5%) → 경제적 타당성 미확보

- 민감도 분석¹⁴⁾에서는 비용이 29.7% 감소하거나 편익이 42.2% 증가할 경우 이 사업은 경제적 타당성을 확보할 수 있는 것으로 분석됨으로써, 전반적으로 경제적 타당성을 갖추고 있지 못한 것으로 나타남.

12) 이 사업은 2019년 용지확보 등 사업을 착수하여 2021년 완공하는 것으로 계획되어 있으며 2022년부터 2051년까지 30년간 운영하는 것으로 상정하여, 총 33년을 경제성 분석기간으로 설정하였음

13) 사업의 경제적 타당성을 평가하기 위해서는 화폐의 시간가치를 고려한 분석방법을 적용할 필요가 있으며, 이를 위해 세 가지 분석방법을 적용함. ① 순현재가치(NPV)법은 순현금흐름을 적정한 할인율로 할인한 현재가치가 양(+)의 값을 가질 경우, ② 비용편익비(B/C Ratio)는 현금유입(benefit)의 현재가치를 현금유출(cost)의 현재가치로 나눈 값이 1보다 클 경우, ③ 내부수익률(IRR)법은 순현금흐름의 현재가치(NPV)가 0이 되는 할인율(IRR)이 투자자본에 대한 기회비용보다 클 경우, 당해 투자사업의 경제적 타당성을 확보할 수 있음. 이 사업의 비용과 편익을 현재가치로 환산하기 위해 적용하는 사회적 할인율은 공공투자사업에 대해 4.5%(경제 및 재정 여건변화 등에 부합하도록 예비타당성조사 제도 개편, 기획재정부, '17.8.11)를 적용함.

14) 경제적 타당성 분석에 사용된 비용/편익에는 주거공간제공 편익 등이 반영되어 있어 시장변동에 따라 이들 요인이 변동하게 되면 사업수지 및 순현금흐름, NPV, B/C Ratio, IRR에 영향을 미치게 되므로 이에 대한 민감도 분석이 필요함.

구 분	경제적 타당성(NPV>0) 확보 조건	비 고
비용 감소율	29.7% 이상	
편익 증가율	42.2% 이상	

(2) 재무적 타당성

- 재무적 타당성 분석에서는 할인율 4.5%를 적용할 경우 총현금유입 2,213억 2천4백만원, 총현금유출 1,630억 3천5백만원, 순현금흐름 582억 8천9백만원으로, 순현재가치(FNPV) 및 수익성지수(PI), 내부수익률(FIRR) 모두 타당성을 확보하지 못한 것으로 분석되었으며, 서울주택도시공사 내부적 할인율인 2.44%을 적용할 경우 수익성지수(PI)가 1에 근접하는 것으로 분석되었으나, 전반적으로 이 사업의 재무적 타당성은 미흡한 것으로 분석되었음.

(금액: 백만원)

구 분		할인율 4.5%	할인율 2.44%	비 고
수 지 분 석 (경상금액)	총현금유입	221,324	221,324	보증금, 임대료, 국고보조금 수입
	총현금유출	163,035	163,035	투자비, 수선유지비, 보증금반환, 법인세
	순현금흐름	58,289	58,289	순이익 > 0
재무적 타당성	FNPV	△12,686	△556	FNPV < 0 → 재무적 타당성 미확보
	PI	0.8465	0.9944	PI < 1 → 재무적 타당성 미확보
	FIRR	2.37%	2.37%	FIRR < 할인율(4.5%) → 재무적 타당성 미확보

- 다만, 투자비가 20.2% 이상 감소하거나 2년 단위로 임대료 인상률이 8.77% 이상일 경우에는 재무적 타당성을 확보할 가능성이 존재하나, 임대료의 경우 정책적으로 시세보다 낮은 수준으로 책정되므로 투자비가 일정수준 이상 감소하지 않는 한 이 사업은 재무적 타당성을 확보하기 어려운 것으로 분석되었음.

구 분	재무적 타당성(FNPV > 0) 확보 조건		비 고
	할인율 4.5%	할인율 2.44%	
투자비 변화율	20.20% 이상 감소	0.90% 이상 증가	
임대료 상승률	8.77% 이상	3.26% 이상	매 2년 기준, 임대보증금 포함

- 참고로 이 사업에 의한 지역경제 파급효과를 분석한 결과, 서울시와 전국에 생산 및 부가가치·소득·고용 유발효과가 파급되는 것으로 나타났음.

구 분	생산유발효과 (억원)	부가가치유발효과 (억원)	소득유발효과 (억원)	고용유발효과 (명)
전 국	952	304	189	593
서 울	523	188	137	413

(3) 타당성 분석결과 종합

○ 분석결과를 종합하면 방화동 행복주택 건설사업의 전반적인 타당성은 「보통」으로 분석되었음.

분석방법	타당도	주요내용
경제성	▼	<ul style="list-style-type: none"> B/C ratio 0.7033 < 1 NPV △20,594백만 원 < 0, IRR 2.22% < 4.5%(할인율) 경제적 타당성(NPV > 0) 확보조건 : 비용 감소율 29.7% 이상, 편익 증가율 42.2% 이상
재무성	▼	<ul style="list-style-type: none"> PI 0.8465 < 1, FNPV △12,686 < 0, FIRR 2.37% < 4.5%(할인율) 재무적 타당성(NPV > 0) 확보조건 : 투자비 20.20% 이상 감소, 2년단위로 임대료 및 보증금 8.77% 이상일 경우
정책성	●	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 주거복지 정책방향과 부합하며, 서울시내 저소득층에게 입지가 양호한 신규공동주택을 저렴한 주거비용으로 공급하므로 사업의 필요성이 있다고 판단됨 사업대상지의 지역낙후도, 쇠퇴지수 검토결과 방화제2동은 쇠퇴도시인 것으로 분석됨 파급효과 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 내 생산유발 523억원, 부가가치유발 188억원, 소득유발 137억원, 고용유발 413명
개발 환경	△	<ul style="list-style-type: none"> 사업대상지는 5호선 개화산역에 인접하여 교통접근성이 우수하고, 사업대상지가 속한 강서구는 마곡도시개발지구 개발에 따라 인구유입 및 산업

분석방법	타당도	주요내용
		<p>의 이전이 활발히 진행되고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업대상지 인근으로 지구단위계획 및 정비사업이 다수 진행 중에 있어 주택건립에 대해서는 수요추족 여부를 판단하는 것이 필요하나, 본 행복주택 건립사업은 직주근접의 주거공간 제공을 통해 청년층의 주거안정에 기여한다는 점에서 사업의 의의를 가짐
기술성	○	<ul style="list-style-type: none"> 개발기본계획 검토 <ul style="list-style-type: none"> -본 기술성 검토에서 개발기본계획을 검토한 결과, 건축계획 측면에서 공급계획, 건축규모, 건축물의 배치, 주차대수 확보 등이 적절하게 계획됨 -단, 사업대상지는 「도시·군 관리계획 수립지침」에서 제시된 용도지역·용도지구의 지정 및 변경에 대한 기준을 적용한 종상향 및 「서울특별시 도시계획 조례」에 따른 용적률 완화추진을 전제로 하여 계획됨 시설수요 추정 <ul style="list-style-type: none"> -사업대상지의 행복주택 계획물량은 315호이며, 2018년~2021년 서울시 강서구의 주택순수요는 공급대안에 따라 24,057호~26,477호로 추정되었고, 2021년 기준 수도권 6생활권역 내 행복주택 순수요는 10,431호로 추정됨 상부건축물의 건축비를 포함한 총사업비는 78,865백만 원으로 추정됨 <ul style="list-style-type: none"> -이 중 경제성 분석에 반영할 총사업비는 77,582백만원이며 재무성 분석에 반영할 총사업비는 76,319백만원임(낙찰률 적용, 부가가치세 포함 금액임)

주) ○:매우양호, ●:양호, ◯:다소양호, △:보통, ▽:다소미흡, ▼:미흡, ×: 매우미흡

- 개발환경 분야에 대한 분석결과는 「보통」, 기술성 분야는 「다소양호」로 평가되었으며, 정책성 분석결과 이 사업은 중앙정부의 주거복지 정책방향에 부합하고, 신혼부부, 사회초년생, 대학생에게 접근성과 교통환경이 양호한 공공임대주택을 저렴하게 공급할 경우 이들의 주거부담을 경감함으로써 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 분석되었음.

□ 종합 검토의견

- 방화동 행복주택 건설사업은 1990년 택지개발예정지구 지정 이후 당초 도시계획시설(학교) 용도로 활용되지 않고 장기간 방치되어온

시유지를 활용하여 공공임대주택(행복주택)을 공급함과 동시에 지역 주민을 위한 주민센터를 건설·공급하기 위한 것으로, 신혼부부, 사회초년생, 대학생들의 주거안정을 도모하고 지역주민을 위한 생활서비스시설(도서관, 경로당, 어린이집)을 공급할 수 있다는 측면에서 사업 추진의 필요성과 적정성이 인정됨.

○ 아울러, 이 사업이 경제적·재무적 타당성을 확보하지 못하고 있다는 점에 주의할 필요가 있으나, 지방공기업평가원의 타당성 검토에서는 실질 현금흐름이 발생하지 않는 시유지의 출자를 토지비의 지출로 반영하였고, 주민센터 신축 및 기존 주민센터 부지활용에 대한 편익은 반영하지 않았다는 점에서 사회적 편익을 조정한 후 경제적·재무적 타당성을 살펴볼 필요도 있음.

- 참고로, SH공사의 내부의결절차 상 이사회 의결 전 투자심사위원회에 제출된 경제적·재무적 타당성 검토결과에서는 토지비를 현금흐름에 반영하지 않고¹⁵⁾, 주민센터 신축 및 기존 주민센터 부지활용에 대한 편익¹⁶⁾을 반영하였는데, 이 경우 재무적 타당성 및 경제적 타당성을 모두 확보하고 있는 것으로 분석되었음.

구분	순현재가치((F)NPV)	수익성지수(PI)	내부수익률((F)IRR)*
경제적 타당성	19,700백만원	1.2629	7.5%
재무적 타당성	2,130백만원	1.0414	3.452%

※ SH공사 내부적 할인율 2.44% 적용 시 경제적·재무적 타당성을 모두 갖추고 있음

15) 시유지를 출자함에 따라 실질 현금흐름이 발생하지 않는 토지비를 제외함

16) 주민센터, 자치회관 등 법적 필수시설의 기존청사 대비 증가된 면적에 대한 임대료에서 연간 수선유지비를 제한 금액을 직접편익으로 반영하였으며, 기존 주민센터 매각(토지 및 건물)에 따른 편익도 반영하였음.

- 끝으로, 방화동 사업대상지는 1990년 택지개발지구 지정 이후 현재까지 약 30년간 미집행 도시계획시설부지로 방치되어 오다 공공임대주택 공급부지를 모색하는 과정에서 발견된 사례로, 공공임대주택 공급대책에 따른 개발계획으로 이해되나, 바라건대 향후에는 장기간 방치되고 있는 국·공유지의 경우 주민편익시설 등 지역수요에 적합한 용도로 개발하는 방안을 마련할 필요가 있다고 판단됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 한 봉 수
연 락 처	02-2180-8207
이 메 일	bshan@seoul.go.kr