

서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

의 안 번 호	973
------------	-----

2023. 09. 11.
주택공간위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2023. 8. 3. 김태수 의원 발의 (2023. 8. 21. 회부)

2. 제안이유

- 최근 서울주택도시공사는 시민의 알 권리 확대 및 투명경영 구현을 위하여 분양원가를 비롯하여 자산현황 및 주요 개발사업 결과를 공개하고 있음.
- 이에 안정적·지속적 공개를 위하여 근거 규정을 조례에 명시하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 공사의 투명경영 구현을 위하여 분양원가, 자산현황, 주요 개발사업 결과 등의 공개 근거를 규정함(안 제43조의2).

4. 검토의견 (수석전문위원 오정균)

가. 발의 배경 및 주요내용

- 이 개정조례안은 서울주택도시공사(이하 “SH공사”)의 분양원가, 자산현황 및 주요 개발사업 결과의 공개를 조례에 명시하여, 시민의 알 권리를 보장하고 투명경영을 구현하려는 것으로, 2023년 8월 3일 김태수 의원이 발의하여 8월 21일 우리위원회에 회부되었음.
- SH공사에서는 지난 2021년부터 서울시와 함께 부풀려진 주택 가격 안정화를 위해 SH공사가 건설한 아파트의 분양원가(택지조성원가 등 71개 항목) 공개 정책을 결정¹⁾한 이후 고덕강일 4단지를 시작으로 현재까지 총 8회에 걸쳐 분양원가를 공개했고, 이외에도 자산현황(4회)과 주요 개발사업 결과(2회) 등을 공개하였음(붙임2 참고).
- 참고로, 최근 한국토지주택공사(이하 “LH공사”)의 아파트에서 철근이 누락된 이른바 ‘순살 아파트’ 사태와 고분양가 논란이 이어지면서 분양원가 및 자산 공개에 대한 사회적 관심이 증가하고 있으며²⁾, 국회에서는 ‘LH공사의 자산 및 분양원가 의무 공개’를 골자로 하는 「한국토지주택공사법」 일부개정법률안이 발의되어 계류중에 있는 상황임³⁾(붙임3 참고).
- 이 개정조례안은 SH공사의 ‘분양원가, 자산현황, 주요 개발사업 결과 등’을 공개할 수 있도록 규정하고(임의규정), 세부적인 ‘공개항목, 시기, 방법, 등’은 사장이 별도로 정할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.

1) ‘서울시·SH공사, 전국 최초 ‘아파트 분양원가’ 전면 공개(2021.12.15. 발행, 내 손안에 서울 뉴스)

2) “고분양가 논란에 ‘순살’ 파문까지, LH 아파트 원가 공개될까” (2023.08.05., 경향신문)

3) 「한국토지주택공사법」 일부개정법률안 - 김두관의원 대표발의(2022.12.05., 의안번호 제2118686호)

<개정안 주요 내용>

주요 내용	
▶ 안 제43조의2(신설)	· '분양원가, 자산현황, 주요 개발사업 결과 등' 공개(임의규정) · 세부적인 공개항목, 시기, 방법 등 사장이 별도로 정함

나. 주요 개정사항 및 검토의견

(1) 분양원가 공개 관련(안 제43조의2제1항제1호)

- 안 제43조의2제1항제1호는 '공사가 공급한 공동주택의 분양원가'를 공개할 수 있도록 근거규정을 신설하려는 것으로, SH공사는 이미 분양원가를 공개해오고 있는 가운데 분양원가 공개 시 분양가의 적정성 및 투명성을 지속적으로 유도할 수 있고, 공사의 개별 사업별 손익을 파악할 수 있다는 점에서 긍정적이라 사료됨.
- 참고로, 경제정의실천시민연합(이하 "경실련")은 SH를 상대로 '도급내역서, 원하도급대비표 등 분양원가 공개' 소송을 제기하여 승소한 바 있는데⁴⁾, 재판부에서는 분양원가 공개를 통해 수분양자들의 알 권리를 충족시키고, 나아가 공공기관의 주택정책에 대한 시민의 참여와 그 운영의 투명성을 확보할 수 있는 계기가 될 수 있다고 판단했다는 점을 고려할 필요가 있겠음.
- 그러나, 분양원가 공개 시 분양가의 적정성에 대한 논란이 제기될 수 있고, SH공사의 이익률이 높게 나타날 경우 이점만 부각됨에 따라 사회적 갈등이 야기되는 등 사업 추진에 부정적 영향이 우려된다는 견해⁵⁾와 함께

4) 서울행정법원 제12부 판결(2020.4.2.) - 2019구합73864 정보공개거분처분취소

5) 「한국토지주택공사법」 일부개정법률안 검토보고 p.7

행정력 낭비를 초래하거나 공사 경영수익 실현의 장애요인으로 작용할 수 있다는 우려도 존재함.

- 이와 관련하여, SH공사에서는 분양원가 공개가 주택가격 변동 등에 미치는 영향이 현재까지 입증된 바 없어⁶⁾, 실효성에 대한 검증이 선행될 필요가 있다는 입장이나, 분양원가를 공개할 경우, 정책 신뢰도를 향상시키는 등 긍정적 측면이 부각될 수 있다는 점에서 개정의 실익은 존재한다고 사료됨.

(2) 자산현황 공개 관련(안 제43조의2제1항제2호)

- 안 제43조의2제1항제2호는 SH공사로 하여금 ‘공사가 소유한 자산현황’을 공개할 수 있도록 하려는 것으로, SH공사는 2022년 3월 공기업 최초로 장기전세주택에 대한 자산 공개를 시작한 이래, 현재까지 총 4회에 걸쳐 아파트, 매입임대주택, 공공주택 및 건물에 대해 자산을 공개한 바 있으며(붙임4 참고), 지속적인 자산 공개가 이뤄질 경우 시민의 알 권리 충족과 함께 공사의 신뢰도와 투명성을 제고할 수 있을 것으로 사료됨.
- 다만, SH공사는 업무의 특성상 토지·건물 등 부동산의 자산 구성 비중이 크므로, 공개 시점에 따라 공시지가 및 부동산 시장가격동향등의 영향을 받아 자산현황이 유동적으로 변할 수 있기 때문에, 시기와 범위 등에 대해서는 SH공사가 별도의 기준을 수립하여 운영토록 할 필요가 있겠음.

6) 현재 주택가격의 변동에 가장 큰 영향을 주는 것은 ‘금리 변화’로 나타남. (주택가격 변동 영향요인과 기여도 분석, 국토연구원, 2021.12.24.), (주택시장 경착륙 위험완화정책의 성과와 과제 - 국토연구원, 2023.8.11.)

- 한편, SH공사에서는 자산에 포함되는 “자산평가이익”⁷⁾의 경우 미실현된 상태에서는 공사 재정에는 포함되지 않으나, 세무관점에서 평가이익에 대해 과세할 경우 실제 수익에 비해 세부담 커질 우려가 있다는 입장이어서 이에 대한 대책 마련이 필요하겠음.

(3) 주요 개발사업 결과 관련(안 제43조의2제1항제3호)

- 안 제43조의2제1항제3호는 ‘공사가 시행한 주요 개발사업 결과’를 공개할 수 있도록 하려는 것으로, SH공사는 2022년 9월 ‘내곡지구 사업 결과 공개’를 시작으로 현재까지 총 2회의 사업결과를 공개했으며, 금년 9월에는 오금지구 사업결과를 공개할 예정이고, 향후에는 주요 사업지구에 대해 반기별로 공개를 지속할 예정임을 감안할 때, 이를 조례에 반영하는 것은 가능하다고 사료됨.
- 다만, 분양원가 공개와 같이 SH공사의 사업이익에 대한 소모적 논쟁과 사회적 갈등, 행정력 낭비 등의 부정적 요소도 상존할 수 있음을 감안할 필요가 있음.

(4) 기타 행정사항 등(안 제43조의2제1항제4호 및 같은 조 제2항)

- 안 제43조의2제1항제4호는 ‘그 밖에 사장이 공개가 필요하다고 인정하는 사항’에 대해서 공개할 수 있도록 하려는 것으로, 이는 같은 조 같은 항 제1호부터 제3호까지에 포함되지 않는 사항 중, 향후 정책 의사결정에 따라 공개가 필요하다고 인정되는 내용을 추가로 공개가능토록 하여 SH공사의 투명경영을 위해 공개의 범위를 확장시키려는 취지로 이해됨.

7) 미실현이익 등으로, 자산의 취득원가와 비교하여 자산을 계속 보유함으로써 시장가치(공시지가 등)의 증가가 발생할 경우, 이에 따른 자산가치의 증가분을 말함.

- 안 제43조의2제2항은 세부적인 공개 항목, 시기, 방법 등을 사장이 별도로 정하도록 위임하려는 것으로, 공사사장의 책임하에 투명경영을 강화할 수 있다는 측면에서 검토가 가능하다고 판단됨.
- 다만, 공개 항목·시기·방법 등에 대해서는 정책의 변화와 무관하게 명확한 기준을 수립하여 체계적으로 관리할 필요가 있다고 사료되는 바, 이를 사장에게 위임하기 보다는 정관으로 정하도록 하는 것이 바람직하다 사료됨.

다. 종합의견

- 이 개정조례안은 SH공사의 분양원가 및 자산현황, 주요 개발사업 결과 등에 대한 공개규정을 조례에 명시하여, 향후 지속적이고 안정적으로 시민의 알 권리를 보장한다는 취지에서 개정의 필요성이 인정됨.
- 다만, 서울시 주택정책실은 분양원가 등의 공개 전 사전 보고 절차(공사 → 시장)를 거치도록 하여 의사결정의 실효성을 확보하는 한편, 무분별한 공개를 제한할 수 있게 하고, 세부공개 항목 및 시기·방법 등은 이 사회의 의결을 거치도록 하는 규정 마련이 필요하다는 입장을 감안할 필요가 있겠음.
- SH공사가 2021년 최초로 공사소유 공공주택의 분양원가를 공개할 당시 서울시와 함께 정책 결정을 한 바 있고, 현행조례에 따라 시장은 SH공사의 사무를 감독할 권한⁸⁾을 갖고 있으므로, 분양원가 등을 공개하기에 앞서 시장에게 사전 보고 절차를 두는 것은 적절하다고 사료됨.

8) 「서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제37조(감독) ① 시장은 공사의 사무를 감독한다.

< 수정의견 >

현 행	개 정 안	수 정 안
<신 설>	<p>제43조의2(투명경영을 위한 공개) ① 공사는 투명경영 구현을 위하여 다음 각 호의 사항을 공개할 수 있다.</p> <p>1. 공사가 공급한 공동주택의 분양원가 2. 공사가 소유한 자산현황 3. 공사가 시행한 주요 개발사업 결과 4. 그 밖에 시장이 공개가 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>② 제1항에 따른 세부적인 공개 항목, 시기, 방법 등은 시장이 별도로 정한다.</p>	<p>제43조의2(투명경영을 위한 공개) ① ----- ----- --- 시장에게 보고한 후 공개할 수 있다.</p> <p>1.~4. (개정안과 같음)</p> <p>② ----- ----- 정관 으로 -----.</p>

입 법 조 사 관 한승윤	02-2180-8207
입 법 조 사 관 김태훈	02-2180-8203

[붙임1] SH공사 분양원가, 자산현황, 사업결과 등 공개 실적(p.8)

[붙임2] 한국토지주택공사법 일부개정법률안(p.9)

[붙임3] SH공사 자산공개 자료(p.10)

붙임1**SH공사 분양원가, 자산현황, 사업결과 등 공개 실적**

□ SH공사 분양원가 공개 실적 : 총 9회

연번	일시	종류	공개내용
1	2020.07.29.	건설원가	항동지구 4단지 건설원가 공개 (시범공개)
2	2021.12.16.	분양원가	고덕강일 4단지 분양원가 공개
3	2022.01.17.	분양원가	오금지구 1,2단지, 항동지구 2,3단지 분양원가 공개
4	2022.02.24.	분양원가	세곡2지구 1,3,4,6단지 분양원가 공개
5	2022.03.31.	분양원가	내곡지구 1,2,3,5,6,7단지 분양원가 공개
6	2022.07.06.	분양원가	마곡지구 1,2,3,4,5,6,7,8,10-1,11,12,14,15단지 분양원가 공개
7	2022.11.09.	분양원가	고덕강일지구 8,14단지 분양원가 공개
8	2023.03.21.	분양원가	마곡지구 9단지 분양원가 공개
9	2023.08.08.	분양원가	위례신도시 A1-5BL 분양원가 공개

○ 2023.08. 현재 분양원가 8회, 건설원가 1회 공개

□ SH공사 자산현황 공개 실적 : 총 4회

연번	일시	종류	공개내용
1	2022.03.07.	자산현황	장기전세주택 28,282호 자산 공개
2	2022.04.29.	자산현황	공공주택(아파트 101,998호) 자산공개
3	2022.10.13.	자산현황	매입임대주택 22,532호 자산 공개
4	2023.02.15.	자산현황	공공주택/건물 등 13만 1,160호 자산 공개

□ SH공사 사업결과 공개 실적 : 총 2회

연번	일시	종류	공개내용
1	2022.09.22.	사업결과	내곡지구 사업성 분석 결과 공개
2	2023.03.30.	사업결과	세곡2지구 사업결과 평가 발표

한국토지주택공사법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조의3을 다음과 같이 신설한다.

제11조의3(자산과 분양원가의 공개) ① 공사는 공사의 자산과 공사가 분양하는 공공주택의 분양원가를 공개하여야 한다.

② 제1항에 따라 공개하는 자산 중 토지와 건물의 가액(價額) 산정방법 또는 표시방법은 다음과 같다.

1. 토지: 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 같은 법 제8조에 따라 공시지가를 기준으로 산정한 금액을 말한다) 또는 실거래가격

2. 주택: 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제16조부터 제18조까지에 따른 공시가격 또는 실거래가격

3. 주택을 제외한 건물: 대지를 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 같은 법 제8조에 따라 공시지가를 기준으로 산정한 금액을 말한다)로 산정한 가액과 건물을 국가 또는 지방자치단체가 고시하는 공정가액 중 최고가액(취득가액이 있는 경우에는 취득가액을 함께 쓴다)으로 산정한 가액의 합계액 또는 실거래가격

③ 그 밖에 자산과 분양원가 공개의 방법과 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

붙임3

SH공사 자산공개 자료(2022.12.)

공개자산

○ 공사 보유재산 : 주택 및 건물 총 131,160호

계	공공임대주택			
	아파트형 임대주택	매입임대주택		
		다가구/다세대	도시형 생활주택	청년신혼부부매 입주택
131,160	105,536	15,397	6,745	3,482

공개기준

○ 현황범위 : 취득가액, 장부가액, 공시가격

○ 산출기준

- 취득가액·장부가액 : 2021년 12월 31일 회계결산 기준

- 공시가격 : 2022년 6월 1일 재산세 기준

- 시세적용 : 아파트형임대주택(kb시세)

매입임대주택 등(국토교통부 고시 공시가격 및 기준시가 비율 71.5%)

자산현황

○ 총괄현황

- 4차 자산공개(임대주택등, 131,160호) 완료(2022.12.30.)

시세 약 76조원

(단위: 억원)

구분	재산세 부과대상	취득가액		장부가액		공시가격	시세	
		토지	건물	토지	건물	토지·건물		
계	131,160	100,615	119,010	100,615	84,183	456,979	763,847	
		219,625		184,798				
공공주택 (아파트)	전세형 (장기전세)	25,797	34,915	42,824	34,915	30,005	174,689	260,821
			77,739		64,920			
	월세형 (그 외)	79,739	36,109	48,462	36,109	30,563	238,323	441,556
		84,571		66,672				
매입임대주택	25,624	29,591	27,724	29,591	23,615	43,967	61,470	
		57,315		53,206				