

# LH 공공택지 매각을 통해 본 공공기관 경영평가의 문제

‘박근혜 정부, 부채감축 명목으로  
LH 공공택지 매각해 대형건설사에 특혜’

일시 : 2015. 10. 7(수), 10:00

장소 : 국회 의원회관 제8간담회의실

- 공동주최 -

국회의원 김상희, 이미경, 김경협, 이언주(국회 국토위), 윤호중(국회 기재위)  
참여연대, 서민주거안정 연석회의, 전국세입자협회, 서울세입자협회, 민달팽이 유니온



# LH 공공택지 매각을 통해 본 공공기관 경영평가의 문제

2015년 10월 7일(수) 오전 10시  
국회의원회관 제8간담회실

[사회] 김남근 변호사 (참여연대 집행위원장)

[발제] 이강훈 변호사 (민변 민생경제위 부동산팀장) ..... 1

[토론1] 황규현 공인중개사 (참여연대 민생희망본부 실행위원) ..... 24

[토론2] 최은영 연구위원 (한국도시연구소) ..... 34

[토론3] 이총희 회계사 (청년공인회계사회) ..... 43

[토론4] 이종급 사업관리부장 (LH 공공주택기획처) ..... 49

- 공동주최 -

국회의원 김상희, 이미경, 김경협, 이언주(국회 국토위), 윤호중(국회 기재위)  
참여연대, 서민주거안정 연석회의, 전국세입자협회, 서울세입자협회, 민달팽이 유니온



- 발 제 -

LH 공공택지 매각의 문제와  
공공기관 경영평가 방식의 문제

이강훈 변호사

(민변 민생경제위 부동산팀장)

# LH 공공택지 매각 문제와 공공기관 경영평가 방식의 문제

이강훈 변호사

참여연대 민생희망본부

## 1. LH 공공택지 매각의 문제점

### 가. LH 공공택지 매각의 배경과 내용

LH공사는 ‘03년~’ 13년까지 국민임대주택(노무현 정부), 보금자리주택(이명박 정부) 등으로 연평균 10만호의 사업승인을 받았으나 LH공사의 착공 물량이 연간 6만호 수준에 그쳐 사업 승인후 미착공 물량이 연간 4만호씩 누적되는 결과가 발생하였다.

박근혜 정부 들어 2013년 4. 1. 부동산 대책 발표로 공공분양 축소(공공분양주택의 공급물량을 기존 연 7만→2만호 이하로 축소)되고 건설임대주택을 매입·전세임대로 상당량 전환한 것(준공·입주기준 연 11만호 공급 계획 중 건설임대 연간 7만호, 매입·전세 비중을 연 4만호 수준 공급 계획)이 LH공사의 공공택지 매각의 주요한 배경이 되었다.

2014년 12월 국토부의 「LH 미착공 공공주택 부지 활용방향」 공문은 LH 미착공 공공주택 부지 활용방안을 지시하면서 공공분양의 경우 민간자본을 활용한 민간공동사업(3만호), 대행개발(1만호), 민간매각(5만호) 및 기업형 임대주택 사업부지 등으로 활용할 것을 제시하면서 LH로 하여금 이에 따른 계획을 수립하게 하게 하였는데, 당시 위 공문은 그 효과로 “○정부는 ‘17년까지 미착공된 부지에 대한 사업승인 취소 등을 통해 LH에 기지원한 지원금의 환수가 가능 (약 7.4조/ 재정 0.7, 기금 6.7) ○ LH는 ‘17년까지 민간자본을 활용하거나 민간 매각 등이 이루어질 경우 재무개선 효과 예상 (약 11조원 내외)” 이라고 밝혀 공공분양 사업축소에 따른 지원금 환수와 LH 부채 감축이 중요한 목표였음을 밝히고 있다.

LH는 이에 따라 2017년까지 공공택지 민간매각으로 5만호 해소를 추진중이다. 이중 2015년 LH는 공공임대주택 사업을 위해 조성한 총 2만5천 세대 규모의 미착공 공공택지를 민간 건설기업에 매각하는 계획을 수립하였다. (다음 면의 김상희 의원실 제공 <2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획> 표 참조)

LH공사가 2014년 6월부터 2015년 7월까지 보유 택지의 민간 매각을 실시한 결과 20여개 지구 1만5천호 규모의 택지를 1조 5,297억 원에 매각하였다. LH공사는 2015년 7월 말 기준 미착공 물량 34.1만호 규모의 택지를 보유(임대22.6만호, 분양 18.7만호)하고 있다. 또한, 민간 매각물량 중 부영건설이 매입한 763세대 임대주택을 제외하고는 전량 분양주택으로 활용될 예정인 것으로 보인다.(이미경 의원 15. 9. 18. LH 국정감사 보도자료).

<표: 2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획>

지구명	블록	주택유형	택지유형	규모(㎡)	승인 호수	사업 승인	기금 (백만원)	재정 (백만원)
<b>합계</b>	<b>31개</b>				<b>24,794</b>		<b>563,597</b>	<b>98,920</b>
대구연경	A2	영구임대	공공(전환)	60이하	208	2008-06	-	11,958
화성향남2	A15	국민임대	택지개발	60이하	807	2008-12	29,068	12,716
고양지축	A-1	국민임대	공공(전환)	60이하	602	2011-10	20,471	14,496
시흥목감	A-1	국민임대	공공(전환)	60이하	710	2008-12	25,031	11,187
대구연경	A2	국민임대	공공(전환)	60이하	887	2008-06	28,552	13,976
광주효천1	A-1	국민임대	도시개발	60이하	549	2008-12	19,440	8,651
광주효천1	A-2	국민임대	도시개발	60이하	1,646	2008-12	54,919	25,936
고양지축	B-2	분납임대	공공(전환)	60-85	263	2011-10	13,808	-
대구옥포	B-3	분납임대	공공(전환)	60-85	432	2006-09	29,160	-
과천시식정보	S6	공공분양	공공(GB)	60이하	608	2012-12	15,048	-
과천시식정보	S6	공공분양	공공(GB)	60-85	280	2012-12	9,450	-
성남고등	S-2	공공분양	공공(GB)	60이하	652	2011-12	25,102	-
성남고등	S-2	공공분양	공공(GB)	60-85	650	2011-12	34,125	-
인천서창2	14	공공분양	공공(전환)	60이하	130	2008-12	-	-
인천서창2	14	공공분양	공공(전환)	60-85	278	2008-12	-	-
화성향남2	B16	공공분양	택지개발	60-85	763	2012-12	25,751	-
고양지축	A-3	공공분양	공공(전환)	60이하	368	2011-10	14,168	-
고양향동	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	738	2009-12	-	-
시흥목감	B-1	공공분양	공공(전환)	60이하	182	2008-11	-	-
시흥목감	B-1	공공분양	공공(전환)	60-85	540	2008-11	-	-
시흥목감	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	534	2007-12	-	-
시흥장현	B-3	공공분양	공공(전환)	60이하	268	2008-10	-	-
시흥장현	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	506	2008-10	-	-
시흥장현	B-7	공공분양	공공(전환)	60이하	186	2008-10	-	-
시흥장현	B-7	공공분양	공공(전환)	60-85	422	2008-10	-	-
시흥장현	B-8	공공분양	공공(전환)	60이하	176	2008-10	-	-
시흥장현	B-8	공공분양	공공(전환)	60-85	399	2008-10	-	-
시흥장현	C-1	공공분양	공공(전환)	60-85	402	2009-12	-	-
시흥장현	C-1	공공분양	공공(전환)	85초과	280	2009-12	-	-
시흥장현	C-3	공공분양	공공(전환)	60-85	286	2009-12	-	-
시흥장현	C-3	공공분양	공공(전환)	85초과	210	2009-12	-	-
시흥장현	C-4	공공분양	공공(전환)	60-85	522	2009-12	-	-
시흥장현	C-4	공공분양	공공(전환)	85초과	397	2009-12	-	-
광주효천1	B-1	공공분양	도시개발	60-85	765	2009-12	-	-
대구대곡2	B	공공분양	공공(전환)	60-85	844	2009-12	-	-
대구연경	B2	공공분양	공공(전환)	60-85	637	2008-06	33,443	-
김포한강	Ac-20	공공분양	신도시	60-85	199	2012-12	6,716	-
당진대덕수청	A2-1	공공분양	도시개발	60-85	188	2012-12	6,345	-
당진대덕수청	A3-1	공공분양	도시개발	60이하	359	2012-12	8,885	-
인천가정	4	공공분양	공공(전환)	60-85	248	2009-12	-	-
인천가정	4	공공분양	공공(전환)	85초과	361	2009-12	-	-
인천가정	5	공공분양	공공(전환)	60-85	860	2007-10	45,150	-
하남감일	S-1	공공분양	공공(GB)	60이하	548	2010-12	-	-
하남감일	S-1	공공분양	공공(GB)	60-85	151	2010-12	-	-
화성동탄2	A-42	공공분양	신도시	60-85	1,487	2010-11	-	-
화성동탄2	A-47	공공분양	신도시	60-85	926	2011-12	48,615	-
충북혁신	B4	공공분양	혁신도시	60-85	1,340	2011-12	70,350	-

출처: 새정치민주연합 김상희 의원실 제공



## 나. 문제점

- (1) 공공택지 매각은 공공택지 조성의 목적과 해당 거주지 주민들의 희생을 망각한 조치이다.

LH의 공공택지 조성사업은 서민·저소득층의 ‘내집 마련’ 지원 및 주거 안정을 위한 공공 임대주택 공급을 목적으로 시작되었다. 택지개발사업을 위해 토지 등의 수용절차와 기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따라 이루어지므로, 시가가 아닌 공시지가에 기초하여 보정된 감정가격을 받게 된 농지소유자들이나 기타의 토지, 건물 소유자들은 실질적으로 상당한 경제적 손해를 감수해야 하고 개발이익에서도 배제되어 왔다. 그러나 주택난 해소를 위한 택지개발, 특히 공공택지 개발은 저소득층에 대한 주택 공급 및 주거복지 정책으로서의 공익적 목적이 인정되기 때문에, ‘택지개발촉진법’에 따라 공공택지가 조성되는 농지나 대지의 농민과 거주자들의 재산권·주거권·경작권 등 다른 헌법상의 기본권 침해에도 불구하고 토지 강제수용이 허용되어 왔다.

그러나 정부의 정책은 기업형 임대주택 ‘뉴스테이’ 정책과 리츠 등의 방식을 통해, 경기 침체로 인해 불황기에 접어든 민간 대형 건설사를 지원하는 쪽에만 초점이 맞춰져 있다. 그로 인해, 정부의 역할을 대신해 공기업 LH가 추진해야 할 주거복지 차원의 사업이 상당 부분 민간에 이전되거나 또는 매각되어, 대형 건설사들이 막대한 개발이익을 취하게 됐다.

이처럼 정부가 공공성을 중시한 애초의 공공택지 조성 당시의 목적에 반하도록 기존의 사업 방향을 민간 기업에 특혜를 주는 방향으로 재설정한다면, 국민들도 더 이상 정부가 주장한 공익적 목적을 신뢰하고 자신의 재산권·주거권·경작권 침해 등을 감내하기 어렵다.

- (2) 공공택지 매각으로 민간건설사의 과도한 이익이 예상된다.

국회 국토교통위원회 소속 새정치민주연합 김상희 의원실을 통해 얻은 자료를 토대로, 참여연대가 민간매각 예정 계획 중 수도권 5개 지구(4,883세대 규모)를 대표로 선정하여 이를 매입한 건설사들이 얻게 될 추정 개발이익을 분석한 결과, 민간 매각이 계획된 수도권 5개 지구(4,883세대)의 추정개발이익이 다음 표와 같이 약 2500억원에 달하는 것으로 추정

되어 2만 5천 가구 규모의 공공택지를 매각할 경우 많게는 1조원 이상의 개발이익이 발생할 수 있는 것으로 판단되었다. (아래 추정 개발이익은 검토 과정에서 보수적으로 추정한 결과라는 평가가 있었다.)

〈민간 매각이 계획된 수도권 5개 지구의 추정 개발이익〉

지구명	호수	추정 개발이익(천 원)	추정 매출액(천 원)
화성동탄2 A-42	1,487	118,867,149	632,843,961
화성동탄2 A-47	926	74,880,937	394,093,691
인천가정 4	920	20,876,089	299,091,295
인천가정 5	990	20,425,274	321,848,659
하남감일 B-2	560	15,421,853	247,389,040
계	4,883	250,471,303	1,895,266,647

[출처: 참여연대 2015. 9. 10. 이슈리포트: LH공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가]

이에 대해 국토부는 보도자료를 통해 향후 택지 감정가 매각(현재는 조성원가 수준에서 매각되고 있음) 및 공공택지가 민간에 매각되더라도 분양가 상한제를 적용한다고 발표하였으나 그렇게 한다고 해도 민간 건설사의 개발이익에 약간의 차감이 있을 뿐, 공공분양주택을 통해 서민·저소득층이 시세보다 훨씬 저렴한 가격으로 아파트를 분양받을 수 있었던 기회가 사라진 문제의 본질은 달라지지 않는다.

**(3) 공공분양은 계획대로 시행하되, 공공분양을 줄이겠다고 공공임대 확대를 변경해야 한다.**

기왕에 공공분양으로 계획된 사업은 계획대로 시행되어야 한다. 현재 민간분양의 경우 분양가 상한제도 폐지되었고 분양가 상승이 현실화되고 있다. 이러한 상황에서 공공분양을 없애겠다고 하면 내집 마련이 어려운 무주택 서민들의 고통은 더 심화될 뿐이다. 정부는 LH의 공공분양 사업을 축소하겠다는 계획 하에 미착공 공공택지를 매각하려는 계획을 세우고 있으나 구체적 사정에 따라 공공분양을 줄이겠다는 내용이 합리적이라도 그만큼 공공임대 물량으로 돌려야 마땅하다. 따라서 공공분양 공공택지를 민간에 매각하여 부채 문제를 해결하겠다고 할 것이 아니라 이를 공공건설임대로 사용할 대안을 마련해야 한다.

**(4) LH 공공임대 사업을 지원할 대책을 제시해야 한다.**

그동안 LH는 다른 사업 부문에서 발생한 수익을 통해 임대주택 건설 및 운영에서 발생하는 적자를 지원해 왔으나 LH의 다른 사업 부문에서 발생하는 수익으로 임대주택 건설을 보조하는 시스템이 붕괴되고 공공임대사업에 대한 정부 지원이 부족한 상황에서 부채 감축 및 LH 기능조정 등을 추진하고 있다. 이러한 상태에서 공공택지 매각 등 공공분양을 축소하기만 하고 LH의 임대주택 사업에 대한 정부 지원을 어떻게 확대할 것인지 계획을 제시하지 않을 경우 LH는 공공건설임대 사업을 축소하고 공공임대 관리업무를 축소하겠다고 나올 수 밖에 없게 된다.

**(5) 박근혜 정부의 임대주택 공약 이행 의지 부족이 LH의 공공임대주택 택지 매각으로 이어졌다.**

박근혜 정부가 공공기관의 부채 감축을 지상 목표로 삼자, LH는 공공임대주택 택지까지도 민간 건설사에 매각·이전하는 계획을 추진하고 있다. 결국 공공임대주택 확대 공약에 대한 박근혜 정부의 이행 의지 부족이 이와 같은 결과를 만들어 내고 있는 것이다.

다음 편의 <표: LH의 공공임대주택 공급현황(1998~2014.10)>을 자세히 살펴보면, LH의 건설임대주택 공급 물량이 박근혜 정부에 들어와 현저히 축소된 것을 확인할 수 있다. 즉, 2007년에 LH의 사업승인 물량과 착공 물량이 각각 96,695호, 80,765호로 가장 높게 나타나지만, 준공 물량은 2008~2011년 사이가 가장 높다. 영구임대, 국민임대, 공공임대, 행복주택을 포함한 LH의 전체 공공임대주택 사업승인 물량은 2007년을 정점으로 지속적으로 감소하는 추세다. 박근혜 정부는 대선 당시 공공임대주택 확대를 공약했으나, 결국 실상은 MB정부보다 낮은 수준이다.

〈LH의 공공임대주택 공급현황(1998~2014.10) - 사업승인, 착공, 준공 기준별 통계〉

(단위 : 호)

연도	사업승인	착공	준공
1998	13,323	9,730	18,782
1999	30,545	17,335	20,205
2000	30,150	23,675	15,757
2001	50,352	30,307	24,436
2002	55,020	32,794	30,436
2003	65,139	38,254	29,226
2004	87,054	30,463	43,179
2005	79,731	49,352	30,393
2006	87,244	55,647	30,650
2007	96,695	80,765	39,445
2008	80,322	48,730	54,696
2009	57,804	37,719	63,481
2010	45,735	7,706	66,646
2011	43,066	34,074	51,580
2012	33,681	41,357	19,134
2013	38,212	48,326	27,862
2014.10	5,052	12,177	24,457
<b>합계</b>	<b>899,125</b>	<b>598,411</b>	<b>590,365</b>

출처 : LH공사 내부자료.

특히 박근혜 정부는 2013년 한 해 11만호의 공공임대주택을 공급하겠다고 발표했으나, 다음 면의 표에서 살펴보듯이 장기공공임대주택 재고(=영구+50년임대+국민임대(매입임대 포함)+ 장기전세)<sup>1)</sup>는 2014년 36,264호 밖에 늘지 않았다. 정부는 매입·전세임대주택을 연간 4만호(입주기준)를 공급하겠다고 했으나 매입임대주택 재고는 2013년과 2014년 사이 8,192호, 전세임대주택 재고는 783호 증가하는데 그쳤다. 결국, 11만호의 공공임대주택 공급 계획에는 임대주택 재고 소멸분을 만회하기 위한 공급량이 포함되어 있기 때문에 주택 재고가 연간 11만호씩 증가하는 것이 아니며 공공에서 공급하는 공공임대주택 공급분을 다 포함해도 재고 증가는 연간 공급량의 절반에도 미치지 못하게 되는 것이다. 게다가 LH의 부채 감축 계획 속에는 10년 임대를 조기 분양 전환하는 내용까지 포함되어 있다. 과연 이런 공공임대주택 정책으로 조기에 공공임대주택 재고가 전체 주택재고량의 10%가 될 수 있을 것을 기대하기 어려우며 결국 박근혜 정부가 임대주택 확대공약을 제대로 이행할 의지가 없는 것으로 밖에 볼 수 없다.

1) 정부는 분양전환하는 10년 임대주택을 장기공공임대주택 재고에 포함시키고 있으나 분양전환으로 장기적인 재고 증가에 기여하지 못하므로 장기공공임대주택 재고 계산에서 제외한다.

〈2007-2014년 공공임대주택 재고〉

공급 주체	항목	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012	2,013	2,014
공공	영구	190,077	190,077	190,077	190,519	190,679	190,694	191,900	192,886
공공	50년(재개발/ 재건축/주거 환경정비 포함)	100,007	100,949	96,124	100,722	100,882	101,520	102,646	105,663
공공	국민임대(다 구 매입 포함)	155,637	258,056	295,731	375,941	431,656	455,107	488,552	521,115
	국민임대(건 설)	137,430		247,089	317,878	368,364	385,739	409,042	433,413
	매입임대	18,207		48,642	58,063	63,292	69,368	79,510	87,702
공공	공공임대(5, 10년, 장기전세)	364,030	279,926	256,940	228,926	205,663	179,696	197,214	211,234
	5년	364,030		186,481	142,673	103,741	81,721	78,652	77,226
	10년			62,575	70,679	84,238	78,028	92,091	107,839
	장기전세			7,884	15,574	17,684	19,947	26,471	26,169
공공	전세임대	15,736	24,689	38,834	52,406	64,918	85,625	114,826	115,609
소계 (공공 공급 공공임대)		825,487	853,697	877,706	948,514	993,798	1,012,642	1,095,138	1,146,507
공공에서 공급하는 공공임대증가분			28,210	24,009	70,808	45,284	18,844	82,496	51,369
장기임대 재고량 (영구+50년+국민+장 기전세)		445,721	549,082	589,816	682,756	740,901	767,268	809,569	845,833
장기임대 증가분 (영구+50년+국민+장 기전세)			103,361	40,734	92,940	58,145	26,367	42,301	36,264
분양전환 공공임대 재고분(5년, 10년)		364,030	279,926	249,056	213,352	187,979	159,749	170,743	185,065
분양전환 공공임대 재고분 증가(5년, 10년)			-84,104	-30,870	-35,704	-25,373	-28,230	10,994	14,322

(출처: 국토교통부 자료를 일부 가공)

## 2. LH 등 공공기관 경영평가 방식의 문제

### 가. LH의 부채 현황

2008-2013년까지의 LH의 자산 및 부채 추이는 다음과 같다. 이명박 정부 때의 부채 급증은 세종시·신도시 사업의 지속과 보금자리 주택의 공급으로 인한 것으로 판단된다.

<LH 자산 및 부채 추이(2008~2013)>

(단위 : 조원)

구분	2008(A)	2009	2010	2011	2012	2013(B)	증감액 (B-A)
자산	105.2	130.1	147.9	158.5	167.8	173.4	68.2
부채	소계	85.8	109.2	121.5	130.6	138.1	56.5
	금융	55.1	75.1	91.6	97.8	103.9	50.6
	비금융	30.7	34.1	29.9	32.8	34.2	6.0
자본금	19.4	20.9	26.4	27.9	29.7	31.1	11.7
당기순이익	1.4	0.7	0.5	0.8	1.2	0.7	-0.7
부채비율	440%	524%	461%	468%	466%	458%	18%
금융부채비율	282%	360%	347%	350%	351%	340%	58%

자료 : LH 내부자료.

2011년 한국토지주택공사법 개정(제11조 제2항)에 따라, LH의 사업 유형은 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분되었고, 정부의 손실보전은 <표>와 같이 공공주택사업(보금자리), 산업단지개발사업, 임대주택사업, 행정중심복합도시건설사업, 혁신도시 개발사업 등 5개 사업으로 한정된다. (동법 시행령 제28조의 2)

정부의 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분해서 부채현황을 살펴보면, 주택임대(43.7조)에서 가장 많은 부채가 발생하며, 신도시(28.0조), 공공주택(26.1조), 기타(20.9조) 순으로 부채가 많다.

< LH의 사업유형별 부채(2013년 기준) >

(단위 : 조 원)

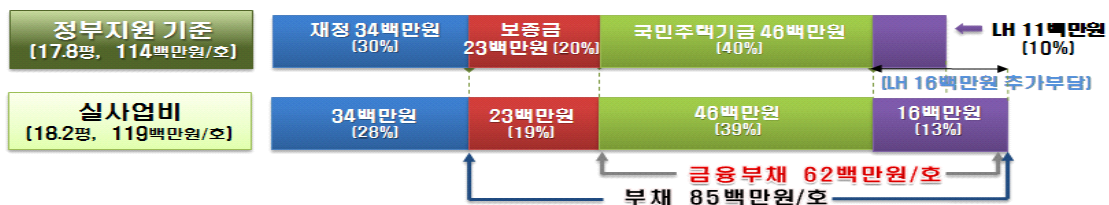
사업 유형	계	금융부채					회계상 부채				
		소계	용지 채권	기업토지 채권	기금, 용자금	일반 사채	소계	선수금	임대 보증금	기타 부채	
<b>합 계</b>	142.3	105.7	3.1	0.5	38.1	64.0	36.6	8.2	13.4	15.0	
<b>손실 보전 사업</b>	공공주택 (보급자리)	26.1	23.2	2.2	0	14.9	6.1	2.9	0.8	0.2	1.9
	산업단지	3.4	2.3	0	0	0	2.3	1.1	0.6	0	0.5
	주택임대	43.7	29.9	0	0	18.4	11.5	13.8	0	12.9	0.9
	세종시	5.0	4.4	0	0	0	4.4	0.6	0.5	0	0.1
	혁신도시	3.8	2.3	0	0	0.4	1.9	1.5	1.0	0	0.5
<b>비 손실 보전 사업</b>	신도시	28.0	22.6	0.5	0	0.7	21.4	5.4	2.5	0.1	2.8
	택지개발	2.8	-1.2	0.2	0	1.6	-3.0	4.0	1.6	0.1	2.3
	경제자유	3.4	2.9	0.1	0	0.1	2.7	0.5	0.3	0	0.2
	도시개발	5.2	5.0	0	0	0.1	4.9	0.2	0.1	0	0.1
	기타	20.9	14.3	0.1	0.5	1.9	11.8	6.6	0.8	0.1	5.7

출처: LH 내부자료

주: 비손실보전사업 기타에는 집단에너지, 토지은행, 주택재개발 및 재건축, 도시환경정비, 도심재개발, 주거지역개발, 기업토지, 토지비축, 미군기지, 유통물류, 해외사업, 남북협력, 수탁보상 등이 포함됨

LH공사는 ① 선투자-장기간 후 회수의 사업구조(예: 개발사업 : 투자 7년 - 회수 12년, 국민임대주택 : 36년간 회수불가, 행복주택은 회수 불가)와 ② 정책사업수행, ③ 임대주택 물량 증가와 부채 누증 구조(낮은 재정 지원, 기금융자 중심 사업구조로 건설할수록 부채 증가<sup>2)</sup>), ④ '08년 금융위기 이후 부동산 경기침체에 따른 판매 저조(수요하락 및 통합 전 사업규모 확대에 따라 매매각 부동산 증가, 중도금 연체 및 계약해제 등 급증 등) 및 수익 축소(지자체 요구 등에 따른 간선시설 부담 증가 등 수익기반 악화) 등으로 인한 수익성 악화 등이 LH 부채가 증가하는 주요한 원인이라고 스스로 진단한 바 있다. (한국토지주택공사 2014-2017년 부채 감축계획(안))

2) [국민임대주택 부채발생 구조]



출처: 한국 토지주택공사 2014~2017년 부채감축계획(안)

## 나. LH의 부채 감축계획 및 그 진행 현황

2014. 6. LH가 제출한 <한국토지주택공사 2014~2017년 부채감축계획(안)>에 따르면 자구노력사업조정, 경영효율화, 자산매각, 총력판매, 기타(전세임대 시행방식 변경) 등 자구노력과 자구 노력 외(지금지원단가 및 행복주택 지원기준 상향) 등을 통해 2013년~2017년까지 누계 49.3조원의 부채를 감축할 계획이다. LH의 2013년말 부채는 142.3조원이고 아래 부채감축 실행방안에 따른 추가감축계획까지 실행하여 2017년 말 기준 부채를 143조원 수준에서 관리하겠다는 계획이다.

그 세부 내용을 살펴보면, 부채 감축계획 금액(47.3조원)의 64%에 이르는 계획이 사업 조정을 통한 부채 감축(25.1조원= 사업규모시기조정 16.3조원 + 사업방식 다각화 8.8조원) 및 자산매각(중복자산 매각 등 1.6조원 + 리츠활용 토지매각 3.8조원)에 집중되어 있다. 사업 조정을 위해 LH는 ① 사업방식 다각화(리츠를 활용한 임대주택 건설, 공공-민간 공동개발, 토지비와 공사비를 상계하는 대행개발, 주민참여형 환지방식 등)로 연간 20%의 사업비를 민간 조달로 해결하고, ②시장 및 수요 중심으로 사업구조를 조정(보상 후 미착공지구에 대해 면적축소, 단계별 사업착수, 개발방식 전환 등 구조조정 추진 포함)하겠다는 하며, ③ 부채감축 등 재무안정이 될 때까지(즉 박근혜 정부 말까지) 핵심사업 위주로 신규사업을 제한적으로 추진하며, ④ 사업관리를 강화하겠다는 계획을 내놓았다. 그 내용을 뜯어보면 앞서 살펴본 공공택지 매각 및 공공임대 리츠 등은 부채 감축을 위한 사업 조정 차원에서 진행되는 계획임을 알 수 있다.



<표: '14~ '17년 부채감축 실행방안 총괄표>

(단위 : 억원)

구 분	중장기 재 무 관리계획	추가 감축 계획	누계 감축액	'13	'14		'15	'16	'17	
					1~8	9~12				
<b>합 계</b>	△296,567	△196,960	△493,527	△8,042	△90,897	△39,003	△92,356	△110,254	△152,975	
<자구노력 계>	△276,613	△196,960	△473,573	△8,042	△90,897	△37,208	△88,477	△104,267	△144,682	
사업 조정	규모 조정 등	△134,463	△29,108	△163,571	△6,575	△34,320	△5,289	△34,863	△30,492	△52,032
	사업방식다 각화	-	△88,000	△88,000	-	△2,000	△4,000	△15,000	△31,000	△36,000
경영 효율 화	인건비절감	-	△12	△12	-	△2	△1	△3	△3	△3
	경비절감	-	△680	△680	-	△106	△64	△170	△170	△170
	원가절감	△12,864	△16,900	△29,764	△770	△210	△4,057	△7,141	△10,565	△7,021
자산 매각	중복자산매 각 등	△10,000	△6,273	△16,273	-	-	△169	△435	△3,807	△11,862
총력 판매	판매목표관 리제	△30,805	△1,280	△32,085	△697	△4,259	△2,446	△10,051	△7,416	△7,216
	리츠활용토 지매각	-	△38,007	△38,007	-	-	△7,035	△10,324	△10,324	△10,324
	10년임대조 기매각	-	△16,700	△16,700	-	-	△7,000	-	-	△9,700
기타	전세임대 시행방식변경	△88,481	-	△88,481	-	△50,000	△7,147	△10,490	△10,490	△10,354
<자구노력 외 계>	△19,954	-	△19,954	-	-	△1,795	△3,879	△5,987	△8,293	
기금지원단가 인상	△669	-	△669	-	-	△162	△165	△169	△173	
행복주택 지원기준 상향	△19,285	-	△19,285	-	-	△1,633	△3,714	△5,818	△8,120	

그러나 부채 감축을 위한 정부 방침에 따라 수익성이 없는 적자 사업을 줄이게 되면 공익을 위한 사업(임대주택, 산업단지, 도시개발, 도시재생, 택지개발 사업) 등 LH가 수행하는 대부분의 사업을 하지 않아야 한다는 논리로 귀결될 수밖에 없다는 점에서 LH의 부채 감축은 그 자체가 절대적인 목표가 될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 정부가 부채 감축을 위주로 LH의 경영을 평가하므로 LH는 부채 증가로 이어질 수 밖에 없는 공공임대주택의 건설에 소극적일 수 밖에 없게 된다.

## 다. 공운위 의결 공공기관 기능조정 추진방안 중 LH 관련 사항

2015. 5. 27. 공공기관 운영위원회에서 의결한 공공기관 기능조정 추진방안 중 LH 관련 사항은 주거복지·도시재생 기능을 10년 내 50% 이상으로 확대(현재 37%)하고 민간과 중복·경합하는 기능은 축소·폐지, 사업성이 낮은 기존 사업은 강력한 구조조정을 하겠다는 것으로 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ① 택지·도시 등 개발: 사업여건에 따라 기존사업 구조조정

- 중대형 분양주택 공급폐지, 소형주택(60㎡이하)은 유지
  - \*민간과 경합하는 60㎡ 초과 중대형 주택 신규 공급은 폐지하되, 민간참여가 부족한 60㎡이하 소형주택 공급 유지, 시장 보완
  - \*민간은 수도권·대도시 위주 공급(수익성 추구), 분양가 상승 우려(상한제 폐지), 청약 저축 가입자(84.7만명) 내집 마련 기회 제공 등
  - > 민간 위주의 주택시장 정상화 추진(기능 조정 방안 예시)
- 신도시·택지 등 토지개발은 기존 사업 종료시 폐지
  - 세종시·혁신도시·경제자유구역 등 국책사업은 종료시 폐지
- 공공주택지구·도시개발은 구조조정, 신규택지 공급은 임대주택 등의 택지에 한해 허용하되, 지자체·민간 역할 확대
- 산단·물류단지는 첨단·특화산단, 노후산단 재생에 중점

### ② 주거복지: 임대주택 공급 유지, 민간 등 참여 확대

- 임대주택 지속 공급(연간 4~4.5만호 공급, 국토부 주택종합계획)
  - \* 서민·취약계층 주거안정을 위해 임대주택은 지속 공급(연 4.0~4.5만호)하되, 부동산 리츠 등 민간자본을 최대한 활용 (즉, 임대리츠 등 민간자본 활용, 전세임대 활용, 건설비 절감 등으로 부채증가는 최대한 억제)
- 임대주택 관리 업무는 단계적('17년까지)으로 민간개방\*
  - \* 임대료 책정, 소득·자산 검증 등 핵심 임대운영 업무 제외
- 주거바우처, 취약계층 지원 등 주거 종합서비스 기능 강화
- 공동주택 입주민 보호, 이해관계 조정 등 지원 기능 강화

③ 도시재생: 주거환경 개선 위주로 확대·강화

- 주거환경 개선 사업 확대 및 도시재생 컨설팅 기능 확대
- 재건축 사업은 민간이양·폐지, 재개발 사업은 제한적 수행

\* (예) 민간 또는 지자체 요청시 타당성 등을 검토하여 추진여부 결정

④ 부채감축계획에 따른 자산매각\*도 추진하여 재무건전화

\* 중복사옥(10개, 7,890억원), 합숙소·자회사, 집단에너지 등

【 참고: LH 기능조정에 따른 기대효과(추정치) 】

	현재('15)	1단계('17)	2단계('22)
내용	개발·건설 중심 (15조원)	개발·건설 축소·폐지 + 재생·주거복지 확대	도시재생 확대 + 주거복지 확대
주요 사업	주거복지 (임대주택 택지공급 및 건설 포함) 5.5조원(36.5%) 2,459명	주거복지 확대 (임대주택건설 유지, 주택바우처 확대) (42%)	주거복지 확대 (임대주택건설 유지, 주택바우처 확대) (49%)
	택지개발 6.8조원(45.1%) 1,594명	택지개발 축소·폐지 (42%)	택지개발 축소·폐지 (41%)
	국토개발 2.7조원(17.7%) 880명	국토개발 축소 (14%)	국토개발 축소(7%)
	도시재생 0.1조원(0.7%) 294명	도시재생 확대 (2%)	도시재생 확대 (3%)
* 경영 및 사업지원(799명), 연구개발(174명) 등 973명 제외 * 구체적인 인력재배치 규모 등은 추후 인력 심의 등을 통해 결정			

위 민간 위주 주택시장 정상화 방안을 기본 줄기로 하여 LH는 시장 실패를 보완하는 소형 주택 분양 공급을 유지하고 임대주택 공급 등 주거복지 및 도시재생을 확대하는 방향으로 기능을 조정해 나가겠다는 LH 기능조정 방안은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 임대주택 공급 등 주거복지 확대와 관련한 계획은 표면적으로는 공공성을 앞세우면서도 실제로는 시장 위주, 부채 감축을 위주로 계획을 수립하여 공공성을 상당히 훼손하는

내용을 중심으로 하고 있다.

- ① 먼저, LH의 주거복지 기능을 확대하겠다면서 부채 증가는 최대한 억제하겠다고 하므로 임대주택 공급을 위해서는 LH의 직접적인 공공건설임대를 줄이는 대신 민간 자본을 끌어들이는 임대리츠 등을 계획할 수 밖에 없어 임대료 상승이 불가피하게 되므로 공공임대사업의 공공성이 훼손될 수 밖에 없다.

<2015. 5. 27. 하남미사 강변도시 A29블록 10년 공공임대주택리츠 1401가구 공급정보>

주택형	전용면적(㎡)	세대수	모집호수		임대보증금(원)				월임대료(원)
			특별공급	일반공급	계	계약금	중도금	잔금	
051.8800C	51.88	43	28	15	44,100,000	8,800,000		35,300,000	420,000
051.8900B	51.89	45	28	17	44,100,000	8,800,000		35,300,000	420,000
051.9700A	51.97	218	154	64	44,100,000	8,800,000		35,300,000	420,000
059.8300A	59.83	392	273	119	55,900,000	11,100,000		44,800,000	470,000
074.9600A	74.96	298	210	88	84,200,000	16,800,000		67,400,000	670,000
084.9200A	84.92	227	161	66	100,200,000	20,000,000		80,200,000	740,000
084.9600B	84.96	178	126	52	100,200,000	20,000,000		80,200,000	740,000

<2015. 9. 16. 공고 하남미사 A4 블록 10년 공공임대주택리츠 996가구 공급정보>

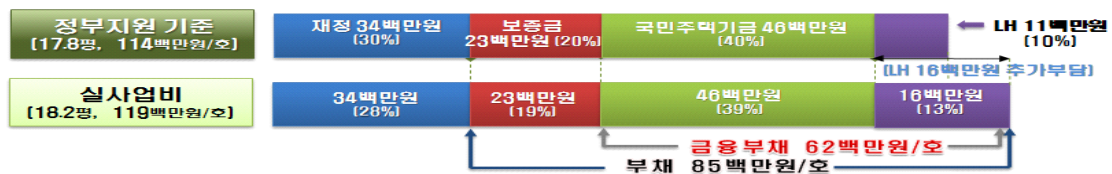
주택형	전용면적(㎡)	세대수	모집호수		임대보증금(원)				월임대료(원)
			특별공급	일반공급	계	계약금	중도금	잔금	
059.9600A	59.96	296	208	88	55,900,000	11,100,000		44,800,000	470,000
074.9600A	74.96	296	208	88	84,200,000	16,800,000		67,400,000	670,000
084.9400C	84.94	44	30	14	100,200,000	20,000,000		80,200,000	740,000
084.9600A	84.96	180	126	54	100,200,000	20,000,000		80,200,000	740,000
084.9600B	84.96	180	126	54	100,200,000	20,000,000		80,200,000	740,000

LH는 하남미사 강변도시 A29블록 1순위 경쟁률이 7대1을 넘어섰고 A4 블록 10년 공공임대주택 리츠 일반 공급 평균 경쟁률은 9.81대1에 이르러 공공임대리츠로 분양에 성공했다는 입장이나 전세를 구하지 못한 무주택 임차인들이 어쩔 수 없이 떠밀린 결과가 아닐 수 없다.

- ② 공운위의 LH 기능조정 방안은 임대주택 등 주거복지를 확대한다면서 임대주택사업으로

인한 부채 문제를 어떻게 해결하겠다는 것인지 제대로 된 계획을 제시하지 않고 있다. LH는 임대주택 물량이 증가할수록 부채가 누증되는 사업구조(낮은 재정 지원, 기금용자 중심 사업구조로 건설할수록 부채 증가)를 가지고 있다고 스스로 밝힌 바 있다.

〈국민임대주택 부채발생 구조〉



(출처: 한국 토지주택공사 2014~2017년 부채감축계획(안))

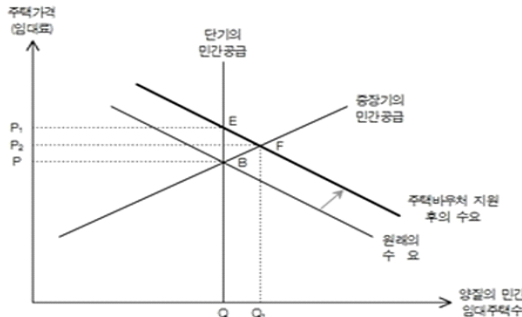
그러한 가운데 LH 부채 감축을 압박하므로 LH는 공공임대주택 사업을 확대할 수 없게 되고 실제로는 공공임대주택 건설을 줄이고 공공택지 매각에 공공임대주택 부지까지 포함시키는 방향으로 계획을 세우고 있는 것이다.

③ 또 건설임대로 인한 부채를 줄이기 위해 정부가 공급을 늘리겠다고 하는 LH 전세임대는 자격조건도 까다로운데다가 임대인(집주인)과 LH의 계약상 2년마다 계약조건이 바뀔 수 밖에 없어 안정성도 떨어지고 시장에서 공급조건에 맞는 주택을 구하기도 어렵다는 지적이 계속되고 있다. 전세임대로는 장기공공임대 주택의 건설 필요성을 대체할 수 없다.

④ 정부는 주택바우처를 확대하겠다는 계획을 제시하고 있으나 공공임대주택 공급이 충분히 확대되지 않으면 주택바우처 확대가 수요 증대로 민간의 임대가격 상승을 부추길 수 있다는 점에서 공공임대주택 수요를 주택바우처 확대로 해결하려는 계획은 문제가 있다. (박은철, ‘서울형 주택바우처 제도’ 에서 재인용)

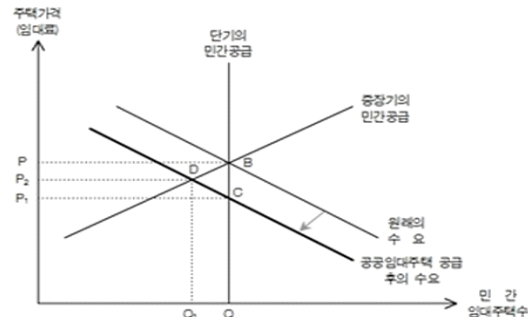
⑤ 임대주택 관리 업무는 단계적(’17년까지)으로 민간에 개방하겠다는 계획도 공공임대주택관리업무의 공공성을 도외시하고 LH의 공익적 기능을 민영화시키겠다는 것으로 반대할 수 밖에 없다. 임대주택 관리업무를 민영화할 경우 결국 관리비 상승 및 주거비 부담 증가로 이어질 수 밖에 없다. 따라서 LH 임대주택 관리업무의 민간개방은 공공임대주택 관리로 인한 LH의 구조적 부채 발생 요인을 정부 지원없이 손쉽게 털어내

겠다는 알뜰한 생각에 불과하다. 공공임대주택은 무주택 서민이 마지막으로 기대고 있는 생활의 근거지이다. 서민의 주거 안정은 공공이 직접 책임지고 유지 관리해야 한다.



〈그림 1〉 주택바우처의 단기·중장기 시장에 미치는 효과

자료 : O'Sullivan, A., 1996, Urban Economics, Boston: Irwin/McGraw-Hill, p.427.



〈그림 2〉 공공임대주택의 단기·중장기 시장에 미치는 효과

자료 : O'Sullivan, A., 1996, Urban Economics, Boston: Irwin/McGraw-Hill, p.420.

둘째, LH 사업의 수익성의 기반이 되어 왔던 택지개발사업과 공공분양 사업의 축소를 중심 내용으로 하고 있는데, 택지개발사업과 공공분양 사업을 축소하겠다는 향후 어떤 사업으로 LH의 수익성을 제고하고 이를 통해 임대사업을 추진할 것인지 설명이 되지 않고 있다. 택지개발사업과 공공분양 사업의 축소는 정부가 추진하는 부채 감축 기조와도 중장기적으로는 상충할 수 있다. 왜냐하면 택지개발사업과 공공분양 사업을 축소하면 당장은 부채가 감축되고 관련 정부 지원금을 회수할 수 있지만 정부 정책 사업과 관련한 부채들과 적자 발생 사업부문의 적자를 어떻게 해결할 것이냐에 관한 명쾌한 답변이 되지 않기 때문이다.

### 라. LH 공공임대사업 관련 부채의 합리적인 해결방안

LH의 부채 감축 자체가 목적이 될 경우, 그동안 LH가 추진해 온 공익적 목적의 정책 사업을 전반적으로 축소하여 서민·저소득층을 위한 주거복지 정책의 공공성이 훼손되는 문제가 발생한다.

LH의 부채 중 공공임대와 관련된 부채 문제를 해결하기 위한 가장 합리적인 방법은 공익적 목적의 공공임대주택 사업에 대한 정부 지원을 대폭 확대하는 것이다. 이는 임대주택의 공급 과정 뿐 아니라 임대주택의 유지·관리, 다양한 사회서비스가 필요한 입주인 관리 과

정에서 발생하는 비용에 대한 재정 지원도 해당된다.

공공성이 큰 국민임대주택의 경우, 저소득층의 주거안정이라는 정책목적을 감안하여, 현행 용자 중심의 지원방식에서 출자비중을 점진적으로 상향 조정해야 한다. 만약 사업의 공공성을 기준으로 국민주택기금 차입금의 출자전환율을 증가시킨다면, 획기적인 재무구조 개선이 가능하다. 게다가 임대사업의 특성을 고려하여 임대보증금을 부채에서 제외시킨다면, 부채 비율을 더욱 낮출 수도 있다.

임대료 체계개편을 통한 공공임대주택의 임대료 손실분에 대한 정부 보전도 필요하다. 시세보다 저렴한 임대료를 공급하기로 한 정부의 정책으로 인해, 결과적으로 사업시행자인 LH가 자금 부담이 높아지고 재무구조가 악화된 측면도 있다. 그리고 현재 정부지원 단가가 낮아 실제사업비와 격차가 발생하고 있으므로, 임대주택사업의 원활한 수행을 위해 재정지원 비율을 확대하고 정부지원 단가도 실제 건설단가 수준으로 상향 조정해야 한다.

또한, 공공임대주택 사업의 지속 가능성을 위해 임대료는 건설 원가를 보전할 수 있는 방향으로 추진하되, 임대료가 부담이 되는 저소득가구에게는 감면조치하고 이를 공익서비스 비용(Public Service Obligation: PSO) 제도를 통해 정부가 보전해야 한다.

## 마. 공공기관 평가제도의 올바른 개선 방향

### (1) LH 공공택지 매각을 통해 알 수 있는 박근혜 정부의 공공기관 개혁 방향

정부는 공공택지 매각 등을 통해 LH의 부채를 대폭 감소했다는 점을 마치 공공기관 개혁의 성과처럼 주장하고 있다. 하지만 시민들이 요구하는 개혁의 방향은 공공서비스(공공임대, 공공의료, 공공교통, 공공에너지, 공공보육) 등 공공서비스의 확대와 질을 향상시키는 쪽이다. 정부가 공기업의 자산, 사업매각 등을 통해, 기존의 공공서비스마저 축소하고 질을 저하시키는 방향이 아니다.

LH가 민간 매각을 계획한 공공택지를 주로 대형 건설사들이 매입하여 수천억 원의 개발이익을 사적으로 전취하는 모습에서 알 수 있듯이, 공공기관이 매각하는 사업이나 자산은 민간이 요구하는 수익성이 상대적으로 높은 영역에 집중될 수밖에 없다.

게다가 기획재정부에 제출된 “공공기관 정상화 대책” 중 사업조정과 자산매각이 차지하는

비율이 63%에 이르는 것으로 봤을 때, LH의 경우처럼 재벌·대기업에 특혜를 주는 방향으로 이어질 수 있다는 점에서 박근혜 정부의 공공기관 정상화의 방향은 매우 우려스럽다.

〈자구노력 분야별 규모〉

	사업조정	자산매각	경영효율화	수익증대	기타	계
추가 자구노력 (원)	17.5조	7.4조	3.3조	3.3조	8.0조	39.5조
비율	44.3%	18.7%	8.4%	8.4%	20.2%	100%

출처: 기획재정부, “공공기관 정상화대책 이행계획 제출” (2014.02.02.)

(2) 공공기관 평가제도가 지나치게 수익성 위주로 치우친 것이 문제

현행 제도상, 공공기관 운영에 관한 법률에서 공공기관 평가를 재무적 효율성을 중심으로 한 ‘경영실적 평가’로 밝히고 있고, 공공기관 경영실적평가 기준 및 방법이 기획재정부장관에게 포괄적으로 위임되어 있다. 이로 인해 국회의 통제가 곤란하고, 운영합리화 및 운영의 투명성 평가를 위한 구체적 기준이 마련되고 있지 않은 것이다.

이처럼 공공기관의 경영을 수익성 위주로만 평가하면 효율성이 낮은 공공임대사업이나 공공의료사업, 농촌 등 소외지역의 공공교통사업 등은 지속적으로 축소운영이나 사업매각 등으로 이어지게 된다. 2010년 LH의 과다부채 문제가 제기되자 도시 영세민을 위한 주거환경개선 사업 등 공익성이 크지만 수익성은 낮은 사업의 축소 시도나, 적자를 이유로 폐원한 진주의료원의 사례가 이에 해당한다. 또한, 수익성 위주의 경영평가는 곧 공공요금 및 공공주택의 임대료 인상으로 이어질 수도 있다.

마찬가지로 LH 공공임대주택 사업의 경우, 이명박 정부는 사업승인 대비 실제 착공 물량을 이전에 비해 크게 축소했다. 이는 철저히 수익성 위주 경영평가에 맞춰 기존의 사업을 조정했거나, 공공성 평가의 측면에서 바라볼 때 공기업이 애초의 설립목적에 제대로 수행하지 않고 있는 것이기 때문에 결코 긍정적 평가를 기대하기 어렵다.

(3) 공공서비스 이용자들을 위한 공공기관의 운영방식 개선이 필요

공공임대주택의 임대료를 비롯해 전력, 가스, 철도, 버스 등 공공서비스 요금과 관련해서



두 가지 공익적 가치가 충돌하는 현상을 볼 수 있다. 공공서비스 요금을 인상하여 공기업의 경영구조를 개선할 것인가, 혹은 시민들이 기대하는 값싸고 질 높은 공공서비스를 제공하는데 초점을 두고 어느 정도의 적자 경영을 감수할 것인가. 이는 조화와 균형의 관점에서 보아야 할 문제이지 어느 한 측면만을 강조하여 공기업을 운영해서는 안 된다.

공공기관 운영에 있어서, 공공서비스 이용자인 시민들의 이해를 대변할 수 있는 시민단체나 전문가들의 참여가 보장되어야 한다. 현재의 공기업 비상임 이사제는 이해관계자들의 참여를 보장하는 기능을 수행하지 못하고 있기에, 공공서비스의 이용자인 시민들의 대표를 이사회 구조에 참여시킬 수 있는 지배구조 개혁이 필수적이다.

LH의 경우도, 공공임대·공공분양주택 공급과 이해관계가 있는 주거단체, 시민단체에서 추천하는 주거정책 전문가 등이 이사로 참여할 수 있어야 한다. 이러한 공익이사가 LH의 설립목적에 맞게 지속적으로 무주택 서민·저소득층을 위한 분양주택과 저소득층과 청년층의 주거안정을 위한 공공임대주택이 공급될 수 있도록 사업계획과 경영을 감시하고 의견을 개진할 수 있어야 한다.

또한, 이를 보장하기 위해 공기업에 대한 정치적 외풍을 차단하고 공익성과 관계없는 정부의 정책 사업들을 공기업에 떠넘기지 못하도록 해야 한다. 이를 위해, 프랑스의 ‘1 : 1 : 1(정부파견 : 내부인사 : 외부 전문가나 시민단체)’ 이사회 구성과 같이, 외부 전문가나 공익적 시민단체 등에 의하여 정치적 외압이 견제될 수 있는 거버넌스 구조를 가져야 한다.

#### (4) 공공기관 개혁을 바라보는 시민사회의 입장

과거 김영삼 정부 이래의 신자유주의 경제운동기조가 팽배한 시대에는 경제개발 시대에 육성된 공기업의 영역을 축소하는 것이 권위주의 시대의 관치경제를 극복하는 시대적 과제로 주창되었지만, 그러한 기조에서 시행된 공공기관 개혁의 주 방식인 민영화의 결과는 매우 부정적이었다. 공공독점인 통신 영역을 민영화하여 민간 독과점 체제로 이전한 후, 세계적으로 가장 비싼 요금체계가 정착되어 통신비가 주거비와 교육비 다음으로 ‘3대 가계비 부담’ 이 된 사례가 대표적이다.

공공기관 개혁의 방향은 김대중, 노무현 정부를 거치며 전면적인 공기업 민영화 대신 공사화나 분할 등의 방식으로 사회적 합의 내지 정치적 타협이 이뤄졌다. 그러나 이명박 정부

를 거쳐 박근혜 정부에서 공공기관 개혁이 공공기관의 사업조정 및 자산매각, 나아가 종국적으로 다시 민영화를 지향하게 되는 경향이 나타나고 있다.

그래서 시민사회에서는 현재 공공기관에 의하여 공급되는 공공서비스의 유지 및 강화를 위해서는 정부의 공공기관 개혁 방향의 문제점을 비판하고 공공임대주택 공급확대, 지방의료원가 같은 공공의료 확대, 공공보육 확대, 공공요금의 적정가격 유지 등 공공서비스의 유지 및 강화를 위한 방향의 공공기관 개혁에 대하여 적극적인 의견개진에 나서야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

#### (5) 공공기관 평가제도의 올바른 개선 방향

공공기관 평가를 재무적 효율성을 중심으로 한 ‘경영실적 평가’로 밝히고 있는 공공기관 운영에 관한 법률 개정을 통해, 공공서비스 증진을 전제로 한 공공기관의 민주적이고 자율적인 ‘운영평가’임을 분명히 하는 것이 가장 중요하다.

또한, 「정부업무평가 기본법」 제2조 제2호 ‘정부업무평가의 정의’ 중 정부업무평가의 목적에 ‘공공성’ 기준도 포함되도록 해야 한다. 공공기관 경영실적평가 기준을 공공기관 경영실적 평가편람에서 구체적으로 정하기보다는 공공기관 운영에 관한 법률에서 조금 더 포괄적이고 일반적인 내용으로 규정하여 투명성과 합리성을 강화되어야 한다.

공공기관 평가의 기준으로 공공성을 추가하여 ① 운영목표의 합리성 및 달성 정도 ② 주요사업의 공익성·공공성 및 효율성 ③ 조직·자원의 효율적 활용 등 능률성 ④ 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력 ⑤ 중장기재무관리계획의 이행 여부 ⑥ 대국민 서비스의 증진 및 공공서비스의 품질 향상 ⑦ 민주적이고 자율적인 기관운영 실태와 기관의 사회적 책임 ⑧ 합리적인 성과급 지급기준 설정 및 운영 ⑨ 그 밖에 운영실적 평가에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 포함하도록 법률을 개정하는 것이다.

공공기관 평가단 구성을 비롯한 공공기관 평가 운영상의 문제도 개선되어야 한다. 공공기관 평가단이 차지하는 위상이나 영향력을 감안할 때, 평가위원의 독립성을 보장하기 위해 평가단의 자격요건 등 구성 및 운영에 관한 사항의 근거를 법률에 명시할 필요가 있다. 경영평가 기간 동안 한시적으로 운영하고 있는 경영평가단을 공공기관 운영위원회 산하에 두고 상설조직화하여 평가의 공정성과 실효성 및 책임성을 강화하는 것도 필요하다.



- 토 론 (1) -

## LH 공공택지 매각실태

황규현 공인중개사

(참여연대 민생희망본부 실행위원)

# LH 공공택지 매각 실태

황규현(참여연대 민생희망본부 실행위원)

I. LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획

II. 민간 건설사의 예상 개발이익

III. 주요 산출근거

IV. 매각된 택지의 사례

V. LH 공공택지 매각 원인 및 매각 실태의 결론

## I. LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획

- 수도권 16,939세대 포함한 총 24,794세대를 민간에 매각 예정
- 대부분 택지가 수익성이 양호한 곳으로 민간 건설사의 선호도가 높은 지역
- LH가 수익성 높은 택지에 대한 사업을 포기하고 민간 건설사 등에 매각 계획

〈LH 지역별, 도시별 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획〉

지 역 별	도 시 별	승인호수	비 고
경기도	화성	3,983	
	고양	1,971	
	과천	888	
	성남	1,302	
	시흥	6,020	
	김포	199	
	하남	699	
	인천	1,877	
	소 계	15,062	60.8%
인천	인천	1,877	
	소 계	1,877	7.6%
경상도	대구	3,008	
	소 계	3,008	12.1%
전라도	광주	2,960	
	소 계	2,960	11.9%
충청도	음성	1,340	
	당진	547	
	소 계	1,887	7.6%
합 계		24,794	100%

〈2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획〉

지구명	블록	주택 유형	택지 유형	규모	승인 호수	사업 승인
<b>합계</b>	<b>31개</b>				<b>24,794</b>	
대구연경	A2	영구	공공(전환)	60이하	208	2008-06
화성향남2	A15	국민	택개	60이하	807	2008-12
고양지축	A-1	국민	공공(전환)	60이하	602	2011-10
시흥목감	A-1	국민	공공(전환)	60이하	710	2008-12
대구연경	A2	국민	공공(전환)	60이하	887	2008-06
광주효천1	A-1	국민	도개	60이하	549	2008-12
광주효천1	A-2	국민	도개	60이하	1,646	2008-12
고양지축	B-2	영구	공공(전환)	60-85	263	2011-10
대구옥포	B-3	영구	공공(전환)	60-85	432	2006-09
과천시식정보	S6	영부분	공공(GB)	60이하	608	2012-12
과천시식정보	S6	영부분	공공(GB)	60-85	280	2012-12
성남고등	S-2	영부분	공공(GB)	60이하	652	2011-12
성남고등	S-2	영부분	공공(GB)	60-85	650	2011-12
인천서창2	I4	영부분	공공(전환)	60이하	130	2008-12
인천서창2	I4	영부분	공공(전환)	60-85	278	2008-12
화성향남2	B16	영부분	택개	60-85	763	2012-12
고양지축	A-3	영부분	공공(전환)	60이하	368	2011-10
고양향동	B-3	영부분	공공(전환)	60-85	738	2009-12
시흥목감	B-1	영부분	공공(전환)	60이하	182	2008-11
시흥목감	B-1	영부분	공공(전환)	60-85	540	2008-11
시흥목감	B-3	영부분	공공(전환)	60-85	534	2007-12
시흥장현	B-3	영부분	공공(전환)	60이하	268	2008-10
시흥장현	B-3	영부분	공공(전환)	60-85	506	2008-10
시흥장현	B-7	영부분	공공(전환)	60이하	186	2008-10
시흥장현	B-7	영부분	공공(전환)	60-85	422	2008-10
시흥장현	B-8	영부분	공공(전환)	60이하	176	2008-10
시흥장현	B-8	영부분	공공(전환)	60-85	399	2008-10
시흥장현	C-1	영부분	공공(전환)	60-85	402	2009-12
시흥장현	C-1	영부분	공공(전환)	85초과	280	2009-12
시흥장현	C-3	영부분	공공(전환)	60-85	286	2009-12
시흥장현	C-3	영부분	공공(전환)	85초과	210	2009-12
시흥장현	C-4	영부분	공공(전환)	60-85	522	2009-12
시흥장현	C-4	영부분	공공(전환)	85초과	397	2009-12
광주효천1	B-1	영부분	도개	60-85	765	2009-12
대구대곡2	B	영부분	공공(전환)	60-85	844	2009-12
대구연경	B2	영부분	공공(전환)	60-85	637	2008-06
김포향강	Ac-20	영부분	신도시	60-85	199	2012-12
당진대덕수청	A2-1	영부분	도개	60-85	188	2012-12
당진대덕수청	A3-1	영부분	도개	60이하	359	2012-12
인천가정	4	영부분	공공(전환)	60-85	248	2009-12
인천가정	4	영부분	공공(전환)	85초과	361	2009-12
인천가정	5	영부분	공공(전환)	60-85	860	2007-10
하남감일	S-1	영부분	공공(GB)	60이하	548	2010-12
하남감일	S-1	영부분	공공(GB)	60-85	151	2010-12
화성동탄2	A-42	영부분	신도시	60-85	1,487	2010-11
화성동탄2	A-47	영부분	신도시	60-85	926	2010-12
중록혁신	B4	영부분	혁신	60-85	1,340	2010-12

출처: 새정치민주연합 김상희 의원실

## II. 민간 건설사의 예상 개발이익

- 수도권 5개 지구의 예상 개발이익 : 약 2,500억 원
- 전국 약 2만5천 세대의 예상 개발이익 : 약 1조 원 이상

〈수도권 5개 지구 추정매출액 및 추정개발이익〉

지 구 명	호 수	추정 개발이익(천 원)	추정 매출액(천 원)
화성동탄2 A-42	1,487	118,867,149	632,843,961
화성동탄2 A-47	926	74,880,937	394,093,691
인천가정 4	920	20,876,089	299,091,295
인천가정 5	990	20,425,274	321,848,659
하남감일 B-2	560	15,421,853	247,389,040
계	4,883	250,471,303	1,895,266,647

- 민간 매각이 계획된 전체 승인 호수(24,794호)의 약 20%인 수도권 5개 지역의 승인 호수(4,883호)의 예상 개발이익은 약 2,500억 원
- 수도권 5개 지역의 호당 예상 개발이익은 약 5,129만 원
- 수도권 5개 지역의 호당 예상 개발이익을 전체 승인 호수(24,794호)에 적용하면 약 1조2천7백억 원의 개발이익 예상



### Ⅲ. 주요 산출근거

□ 분양가 : 해당 지역 2015년 분양했던 분양가 이하 적용

〈화성 동탄2 A-42 지구 분양가 적용사례〉

구 분	전용면적(㎡)	분양가(천원)	분양 시기
동탄 A-19 금강펜테리움	85 이하	438,000	2015년 6월
동탄 A-2 반도유보라	85 이하	392,100	2014년 8월
동탄 A-29 대우푸르지오	85 이하	330,000	2013년 3월
동탄 A-42	85 이하	425,270	미정

□ 토지비 : LH가 조성원가를 바탕으로 책정한 토지 판매예정가

□ 건축비 : 직접공사비+설계, 감리비+예술품 장식비+상하수도 분담금

□ 판매비 : 모델하우스 부지임차료, 건립 및 해체비, 운영비 등

□ 부대비 : 각종 세금, 민원처리비, 업무대행사 운영비

□ 금융비 : 토지대금이자, 공사비이자

- 직접 공사비뿐만 아니라 각종 부대비용도 세부적으로 계산함으로써 영업이익을 보수적으로 책정하였음.

- 옵션 품목이면서 건설사에 수익을 높여주는 발코니확장, 시스템 에어컨 등은 제외함.

- 실제로 민간 건설사가 토지를 매입하여 사업을 수행할 경우 위 영업이익을 초과할 것으로 예상함

### III. 주요 산출근거

〈화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 분석자료〉

사 업 명		경기도 화성시 동탄 A-42										(단위:천원)					
부 지 대 표 지 번		경기도 화성시 동탄 A-42										용 도 지 구		용 적 율			
매 입 면 적 ( 토 지 )		85,336.00	m²	25,814.02		평 토 지 평 단 가						건 폐 율					
기 부 면 적 ( 도로 등 )				-		평 분 양 가						건 축 규 모					
유 휴 면 적 ( 토 지 )				-		평 건 축 비 ( 천 원 / 평 )		3,600		세 대 수		1,487 세대					
사 업 면 적 ( 토 지 )		87,152.00	m²	26,363.36		평 계 약 금 비 율						주택건설사업계획승인고시 : 1,487세대					
전 체 연 면 적 ( 건물 )		222,727.34	m²	67,374.72		평 중 도 금 무 이 자 비 율											
지 상 연 면 적 ( 건물 )		161,231.00	m²	48,772.16		평 중 도 금 무 이 자 이 자 율											
구 분		분양금액				산출 내역				비 고		비율					
매 출	아파트	85m² 이하	32.97	평형	632,375,961	33	평형	X	1,487	세대	X	12,899	천원	세대가격	425,270	99.9%	
				평형	-		평형	X		세대	X		천원	세대가격		0.0%	
		소 계				632,375,961				1487							99.9%
		85m² 이상		평형	-		평형	X			세대	X		천원	세대가격		0.0%
	소 계				-				세대	X		천원	세대가격		0.0%		
	아파트 소계				632,375,961				1487							99.9%	
	상가	지상	1		468,000		390.00	평	X	1200			천원			0.1%	
			소계			468,000				평							0.1%
	부가세	부가세 차액														0.0%	
		부가세	소계													0.0%	
매 출 합 계				632,843,961											100.0%		
토 지 비	토지매입비			185,633,760	87152.00	m²	X	2,130	천원						36.1%		
	제세공과금(취,등록세)			8,539,152	185,633,760		X	4.60%							1.7%		
	등기대행료(법무사)			371,267	185,633,760		X	0.20%							0.1%		
	명도비용예상														0.0%		
	투자 이익금 지출비용														0.0%		
	소 계			194,544,179											37.9%		
	직접공사비			242,548,981	67,374.72	평	X	3,600	천원						47.2%		
	간 접 공사비	각종 인입비			1,684,367	67,374.72	평	X	25	천원						0.3%	
		예술장식품비			244,202	지상	48,772.16	평	X	5,007	천원	X	0.10%			0.0%	
		상하수도 분담금			966,550	1,487	세대	650	천원							0.2%	
철거비/토목공사비			-	25,814.02	평	X	100	천원						0.0%			
건축허가조건이행공사비			-	진입로, 단지외공사, 주변도로개설, 공원조성 등 인허가조건부										0.0%			
설 계 감 리 인 허 가 비	설계비			5,389,977	67,374.72	평	X	80	천원						1.0%		
	감리비			3,368,735	67,374.72	평	X	50	천원						0.7%		
	기타용역비(1식)			500,000	인허가(면허세)/지구단위/축량/감정평가 등										0.1%		
소 계			254,702,812											49.6%			
판 매 비	M/H 부지임차료			240,000	24	개월	X	10,000	천원						0.0%		
	M/H 건립 및 건축,해체비			2,100,000	600	평	X	3,500	천원						0.4%		
	M/H 운영비			360,000	12	개월	X	30,000	천원						0.1%		
	분양 보증 수수료			1,822,590	632,843,961	X	80%	X	0.36%	X	1	년			0.4%		
	광고 홍보비			5,062,751	632,843,961	X	0.8%								1.0%		
	분양 수수료			6,370,559	632,375,961	X	1.00%	+	468,000	X	10%				1.2%		
소 계			15,955,900											3.1%			
부 대 비	일 반 부 대 비 용	관리신탁수수료					X	1.0%							관리신탁		
		민원처리비(인허가,민원)			632,843	632,843,961	X	0.1%								0.1%	
		업무대행사 운영비			1,080,000	30,000	원	X	36	개월						0.2%	
		입주 관리비			297,400	1,487	세대	X	200	천원						0.1%	
	소 계			2,010,243											0.4%		
	제 세 공 과 금	보존등기비			7,761,567	242,548,981	X	3.20%								1.5%	
		과필부담금			-	48,772.16	X	10%	X	1,321	X	3.3%				0.0%	
		광역교통시설 부담금			2,693,198	48,772.16	X	4%	X	2,761	X	50%				0.5%	
		근저당 설정 비용			965,295	185,633,760	X	130%	X	0.4%						0.2%	
		학교용지 부담금			-	632,375,961	X	0.4%								0.0%	
주택채권 매입			397	48,772.16	X	80%	X	0.3	천원	X	3.4%			0.0%			
종합 토지세			1,113,802	185,633,760	X	100%	X	0.3%	X	2	년			0.2%			
도시계획세			742,535	185,633,760	X	100%	X	0.2%	X	2	년			0.1%			
지방교육세			222,760	1,113,802	X	20%								0.0%			
농어촌특별세			167,118	1,113,792	X	15%	+	50	만원					0.0%			
기타예비비			632,843	632,843,961	X	0.1%								0.1%			
소 계			14,299,515											2.8%			
금 융 비	PF수수료(100%)			-	185,633,760	X	3.0%								0.0%		
	토지대금이자			22,276,051	185,633,760	X	4.0%	X	3	년					4.3%		
	공사비 이자			10,188,112	254,702,812	X	50%	X	4%	X	2	년			2.0%		
	중도금 무이자			-	632,843,961	X	40%	X	7.00%	X	1	년			0.0%		
소 계			32,464,163											6.3%			
비 용 합 계			513,976,812												100%		
기 타	기타수입 1			-	0	평	X	2,600	천원	X	100%				유휴부지 판매		
	기 타 합 계																
세 전 이 익			118,867,149	수익률	18.78%			계약금							필요사업비		

#### IV. 매각된 택지의 사례

□ 국민의 주거안정을 위한 공공택지가 공기업과 건설사에 이익으로

□ 또 다른 공기업 화성도시공사의 이익금만 챙기는 ‘편법 전매’

- 화성 동탄2의 A-42 블록(1479가구)은 LH에서 화성도시공사에 87,152㎡를 213만 원/㎡에 매각
- 화성도시공사는 특수목적회사(SPC)인 프로젝트회사 설립을 통한 민관 공동개발 방식을 추진하며, 건설업체를 대상으로 사업계획서를 받고 있음
- 화성도시공사는 프로젝트회사에 지분 5%를 출자하며 사업이 종료된 뒤 출자 지분에 대한 이익금을 배정받을 예정
- 또한 화성도시공사는 선정된 건설사로부터 ‘사업화 추진 평가금’ 으로 120억원을 지급받을 예정

## V. LH 공공택지 매각 원인 및 매각 실태의 결론

- LH는 공익적 목적을 명분으로 수용 및 개발한 택지의 본래 취지를 망각함
  
- 공공임대, 공공분양주택 건설 목적으로만 개발하여 국민의 주거안정을 도모해야 할 공공택지를 소수 민간건설사 등에 매각
  
- 무주택 서민·저소득층이 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 기회는 사라지고, 소수 민간건설사 등은 약 1조 원의 막대한 개발이익을 남길 것으로 예상
  
- 국민의 주거안정을 외면하는 정부
  - 2007년 이후 지속해서 축소되는 공공임대주택 사업
  - 공익적 목적의 공공임대주택 사업에 대한 정부의 재정 지원 부족
  - 보편적 주거복지정책 펴졌던 대선 공약과 크게 어긋남
  - 공공서비스의 축소로 귀결되는 공공기관 평가제도
  - 국민주택기금(도시주택기금)에서 출자해야 하나, 용자 방식으로 조달함으로 LH의 회계상 부채를 늘림
  
- 본질을 잃어버린 LH
  - 공공서비스의 확대와 질을 향상시켜야 할 공공기관의 개혁을 공공택지 매각 등을 통한 LH의 부채 감소로 본질을 호도
  - 공공임대주택 사업을 위한 토지 조성 목적에 반하는 공공택지 매각
  - 실물자산이 존재하고 투자금이 장기적으로 회수되는 견실한 자산을 성격이 전혀 다른 자원외교 등의 악성 부채와 동일 취급
  
- LH는 매각 계획 중인 토지를 애초의 계획대로 공공임대주택, 공공분양주택 등으로 공급하여 서민·저소득층의 ‘내 집 마련’ 지원 및 주거 안정에 기여해야 함



- 토 론 (2) -

공공임대주택 공급 축소로 이어지는  
LH의 부채 감축

최은영 연구위원  
(한국도시연구소)

# 공공임대주택 공급 축소로 이어지는 LH공사의 부채 감축

한국도시연구소 최은영

## □ 정부 재정 지원이 없이는 부채 증가가 불가피한 공공임대주택

- 공공임대주택은 시장을 통해서는 주택 문제를 스스로 해결할 수 없는 가구를 대상으로 주거복지 측면에서 적자를 전제로 수행되는 사업임
  - 하루 종일 햇볕이 들지 않는 지하, 몸을 움직일 공간조차 없는 쪽방·고시원에 거주하는 주거취약계층에게 안정적으로 거주할 수 있는 양질의 주택을 저렴하게 공급하는 것이 공공임대주택의 1차적인 기능임
  - 사업시행기관 재정의 지속가능성을 위해서는 임대료를 통해 임대주택 공급에 소요된 자기자본의 이자와 원금 상환액, 유지·관리비가 충당되어야 하지만 공공임대주택은 저소득 가구가 부담가능한 임대료로 제공되어야 한다는 주거복지 측면에서의 보다 본질적인 목표가 존재함
  - 따라서 충분한 정부의 재정 재원이 이루어지지 않는다면, 사업시행기관의 부채 증가는 불가피함

## □ LH공사의 공공임대주택 공급 확대와 부채 증가

- LH공사는 집으로 인해 고통 받는 서민·저소득층의 주거안정에 기여하는 공공성이 강한 저렴 공공임대주택 공급 확대에 중추적인 역할을 해왔음
- 2014년 기준으로 우리나라의 임대기간 30년 이상 장기공공임대주택은 총 845,833호인데, 그 중 76.7%인 64만 8천호를 LH공사가 보유하고 있음(표 1)<sup>3)</sup>

3) 2010년 인구주택총조사의 일반가구수 대비 장기공공임대주택 비율은 전국 4.9%임

<전체 공공임대주택 대비 LH공사의 재고 비율>

사업주체	영구임대	50년	국민임대	매입임대	장기전세	계
LH	141,150	26,254	481,008	75,275	250	648,662
지자체	51,736	20,795	40,107	12,427	25,919	138,557
조합	-	58,614	-	-	-	59,614
계	192,886	105,663	521,115	87,702	26,169	845,833
LH비율	73.2	24.8	92.3	85.8	1.0	76.7

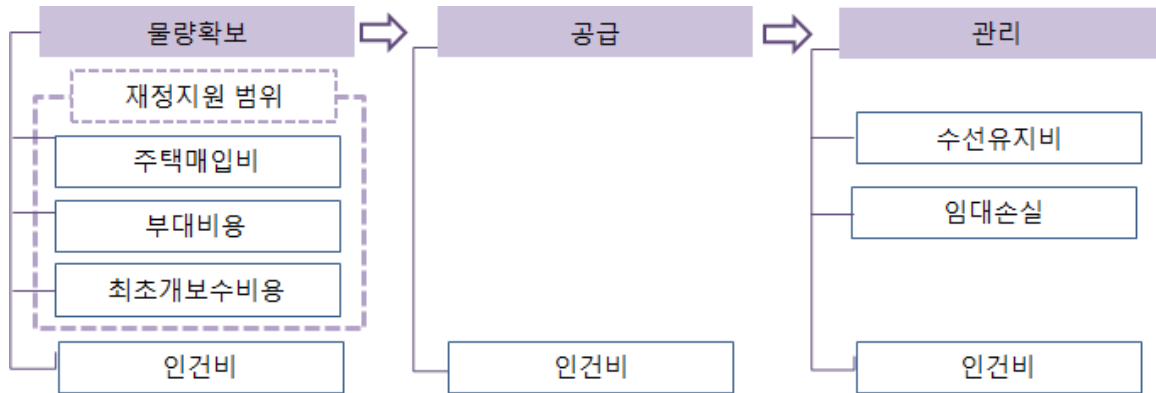
출처 : 국토교통부, 임대주택통계, 2014 년.

주 : 매입임대주택(LH의 미분양매입, 부도매입, 다가구매입, 지자체의 다가구매입, 재개발매입 포함)은 국민임대에 포함됨, 2008년은 서울 자료의 오류로 분석에서 제외함.

- 정부의 재정 지원이 부족한 상황에서 낮은 임대료로 공공임대주택이 운영·관리되고 있어, LH공사 등 주거복지 시행기관의 임대운용 손실이 급증하고 있음
- 최근 증가하고 있는 매입임대주택을 사례로 소요 비용과 정부 재정 지원 범위를 비교 해본 결과는 다음과 같음(그림)
  - 물량확보, 공급, 관리 모든 단계에서 인력과 비용이 소요되지만 정부의 재정 지원은 물량확보 단계에서만 이루어지고 있음
  - 정부의 낮은 지원 기준단가로 인해 공급 물량확보에 소요되는 비용도 일부만 지원 되고 있으며 물량확보 단계에서도 인건비에 대한 지원은 전혀 없음
  - 공급 및 관리에 소요되는 인건비에 대한 지원은 전혀 없음
  - 관리과정에서 발생하는 수선유지비 및 낮은 임대료로 인해 발생하는 임대손실에 대한 재정 지원도 거의 없음



<그림. 매입임대주택의 소요 비용과 정부 재정 지원 범위>



출처 : 최은영 외, 2015, 매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안, SH 공사.

## □ 공공임대주택 공급 축소로 이어지고 있는 LH공사의 부채 감축

- 박근혜 정부는 임대주택 공급 등 공공서비스 제공이라는 LH공사의 존재 목적을 고려하지 않은 채 LH 부채문제 해결을 지상 목표로 삼았고, LH공사의 부채 감축 과정에서 공공임대주택의 공급이 축소되고 있음
- 정부는 공공임대주택을 역대 최고 수준으로 공급하고 있다고 부동산 대책에서 반복적으로 언급하고 있지만 우리나라 전체 공공임대주택 공급에 절대적인 영향을 미치는 LH공사가 공공임대주택 공급을 축소하면서 실제로 재고량은 크게 늘지 않고 있음
- 박근혜 정부에서는 2013년에 11만호의 공공임대주택을 공급하겠다고 발표했지만, 2013~2014년 사이 재고 증가는 36,264호에 불과함(표 2, 3)
- 2013~2014년 사이 매입임대주택은 79,510호에서 87,702호로 8,192호, 전세임대주택은 114,826호에서 115,609호로 783호가 증가하는데 그침. 매입·전세임대주택을 4만호 공급하겠다는 계획에 비해 턱없이 부족한 공급량은 박근혜 정부의 공공임대주택 공약이

계획만 있고 실행은 없다는 것을 단적으로 보여줌

<박근혜 정부의 공공주택 공급계획안>

(단위 : 만 호)

전체	건설 임대	국민	영구	공공임대		매입· 전세
				공공	민간	
11.0	7.0	3.8	1.0	1.2	1.0	4.0

출처 : 국토교통부 보도자료, 2013. 04. 01 일자.

주 : 행복주택 물량은 건설임대에 포함.

<우리나라의 장기공공임대주택 및 채고 현황(2007~2014년) >

(단위 : 호)

구분	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
영구임대	190,077	190,077	190,519	190,679	190,694	191,900	192,886
50년임대	100,007	96,124	100,722	100,882	101,520	102,646	105,663
국민임대	155,637	295,731	375,941	431,656	455,107	488,552	521,115
매입임대	18,207	48,642	58,063	63,292	69,368	79,510	87,702
장기전세	0	7,884	15,574	17,684	19,947	26,471	26,169
장기공공임대주택 계	445,721	589,816	682,756	740,901	767,268	809,569	845,833

5년임대	364,030	186,481	142,673	103,741	81,721	78,652	77,226
10년임대	0	62,575	70,679	84,238	78,028	92,091	107,839
전세임대	15,736	38,834	52,406	64,918	85,625	114,826	115,609
기타 계	379,766	287,890	265,758	252,897	245,374	285,569	300,674

출처 : 국토교통부, 임대주택통계, 해당연도.

주 : 매입임대주택(LH의 미분양매입, 부도매입, 다가구매입, 지자체의 다가구매입, 재개발매입 포함)은 국민임대에 포함됨, 2008년은 서울 자료의 오류로 분석에서 제외함.

□ LH공사의 지상 목표가 된 부채 감축은 영구임대주택 등 최저소득계층을 위한 저렴한 공공임대주택의 공급 축소, 실질적인 임대료 인상으로 이어지고 있음

- 최저소득계층인 1~2분위 저소득 가구를 위한 장기공공임대주택에는 영구임대주택과 매입임대주택이 있는데, 최근 공급이 정체되고 있음
- 과거 보금자리주택 업무처리지침에 따르면 공급량의 3%를 영구임대주택으로 지어야 하지만 영구임대주택 공급이 재개된 2010~2014년 사이 공급량은 2,809호에 불과함
- 수도권에서 지하철이 닿는 서민들의 서쪽 끝 보금자리 역할을 하고 있는 시흥시의 경우, 저소득 가구가 밀집되어 있는 지역임에도 불구하고 최하위 저소득계층을 대상으로 공급되는 임대료가 저렴한 영구임대주택이 전무하며, 다가구 매입임대주택의 공급도 부진함(표)
  - 2012~2014년 사이 매입임대주택은 전국적으로 17,869호가 새로 공급되었고, 경기도에는 3,425호가 신규로 공급됨(표 5)
  - 시흥시 매입임대주택의 재고량은 42호에 그쳐, 2012~2014년 사이 신규 공급량은 전무한 실정임
  - 청년 주거빈곤 문제 해소를 명분으로 공급되고 있는 행복주택의 임대료는 주변시세의 60~80%에 이르는데, 매입임대주택의 경우 임대료가 주변시세의 30%임

<시흥시·경기도의 공공임대주택 현황 >

(단위 : 호, %)

구분	영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입임대
시흥시	-	-	2,953	42
	-	-	2.1	0.0
경기도	20,094	5,640	174,824	14,533
	0.5	0.1	4.2	0.3

자료 : 비율 산정에 사용된 전체주택수는 경기도, 2013, 경기도기본통계, 공공임대주택수는 국토교통부, 2014, 임대주택통계.

주 : 1) 비율은 전체주택 대비 각 공공임대주택의 비율임.

2) 국민임대는 건설국민임대, 부도매입임대, 미분양매입임대를 포함하며 일반적으로 국민임대주택에 포함되어 산정되는 매입임대주택 재고는 별도로 제시함.

3) 경기도의 장기전세 재고 208 호는 제외된 수치임.

<시흥시·경기도·전국의 다가구 매입임대주택 재고 변화(2012~2014년)>

(단위 : 호)

구분		2012년	2013년	2014년
LH	시흥시	42	42	42
	경기도	11,108	12,526	14,056
	전국	43,503	50,582	56,935
지자체	시흥시	-	-	-
	경기도	-	-	477
	전국	7,990	10,688	12,427

자료 : 국토교통부, 해당연도, 임대주택 재고현황.

□ LH공사의 공공임대주택 공급 축소로 필요한 곳에 공급되지 못하는 공공임대주택 : 서울 매입임대주택의 신규 공급 정체

- SH공사와 LH공사가 연도별로 서울에서 공급한 매입임대주택의 추이를 살펴본 결과는 다음과 같음(표)
  - SH공사의 경우 2011년까지는 연간 공급호수가 최대 750호였으나, 2012년 1,500호, 2013년 1,219호로 증가함
  - LH공사의 경우 2009년까지는 연간 1,000호 이상 공급했으나, 2012년 306호, 2013년 546호로 공급이 감소함
  
- 서울시(SH공사)의 공급 확대는 중앙정부(LH공사)의 신규 공급 감소에 의해 상쇄되고 있는 상황임
  - 중앙정부가 매입임대주택의 공급 확대에 주도적인 역할을 하고 있기 때문에, 중앙정부에 의한 서울 매입임대주택의 공급 축소는 서울의 재고량 변화에 미치는 영향력이 큼
  - SH공사가 신규 공급을 늘렸음에도 불구하고, LH공사가 공급량을 줄임에 따라 양 공사에 의해 서울에 공급되는 전체 신규 매입임대주택 호수는 2009년에 비해 감소함
  - 양 공사에 의한 서울 신규 매입임대주택 호수는 2005년 1,420호, 2006년 1,558호, 2007년 1,265호, 2008년 1,491호, 2009년 2,066호, 2010년 1,593호, 2011년 1,100호, 2012년 1,806호, 2013년 1,765호임

<SH공사와 LH공사에 의한 서울 다가구 매입임대주택의 연도별 공급 추이(2002~2014년)>

(단위 : 호, %)

구분	SH공사		LH공사		계
	호수	비율	호수	비율	
2002년	592	9.3	-	-	592
2003년	639	10.0	-	-	639
2004년	-	-	503	5.3	503
2005년	-	-	1,420	14.9	1,420
2006년	-	-	1,558	16.4	1,558
2007년	15	0.2	1,250	13.1	1,265
2008년	215	3.4	1,276	13.4	1,491
2009년	636	10.0	1,430	15.0	2,066
2010년	715	11.2	878	9.2	1,593
2011년	750	11.7	350	3.7	1,100
2012년	1,500	23.5	306	3.2	1,806
2013년	1,219	19.1	546	5.7	1,765
2014년	107	1.7	-	-	107
전체	6,388	100.0	9,517	100.0	15,905

자료 : SH 공사 및 LH 공사 내부자료.



- 토 론 (3) -

LH 부채 문제,  
부채는 항상 문제일까?

이총희 회계사  
(청년공인회계사회)

## LH부채문제, 부채는 항상 문제일까?

이총희(청년공인회계사회 회계사)

토론을 시작하기에 앞서 간단한 질문을 던지고자 합니다.

	A 사	B 사	C 사
자산총계	21,420,447	242,075,869	171,619,738
부채총계	19,440,735	221,704,012	137,880,781
자본총계	1,979,712	20,371,857	33,738,957
부채비율	982.00%	1088.29%	408.67%

위와 같이 3개 회사가 있다면 어떤 회사의 상황이 가장 좋지 않을까요?

어떤 회사를 먼저 구조조정을 해야 할까요?

정답은 없는 문제입니다. 하지만 이 문제를 풀기 위해서는 간단한 회계상식을 알아야 합니다.

$$\text{“자산 = 부채 + 자본”}$$

아주 단순한 등식입니다. 그리고 이걸 사실 회계 문제가 아니라 우리의 일상생활의 문제이기도 합니다. 여러분이 만약 집을 사려고 한다면, 먼저 무엇을 고려 하나면 내가 가지고 있는 돈, 즉 자본입니다. 그리고 나서 모자란 돈은 은행에 가서 대출(부채)을 하게 됩니다. 예를 들어 내가 3억원 짜리 집을 사고 싶은데 통장을 확인해 보니 1억원을 모아두었다고 한다면, 은행에 가서 2억을 대출해야 합니다. 그래야 자산(3억원의 집)=부채(2억의 대출) + 자본(1억원의 내돈) 이라는 등식이 성립하기 때문입니다. 만약 무슨이유에서인지 은행에서 대출을 1억 5천만원만 해준다고 한다면, 더 싼 집을 사거나 아니면 추가로 돈을 벌어서 자본을 확충해야 합니다. 자산 = 부채 + 자본이라는 등식이 성립하지 않게 되면 이렇게 자금 의사결정을 할 수 없게 됩니다. 결국 부채와 자본은 자산을 취득함에 있어서 남에게 돈을 빌리느냐, 내 돈을 활용하느냐 라는 자금 조달 의사결정을 보여주는 항목입니다. 우리가 흔하게 접하게 되는 부채비율이라는 용어 역시 ‘부채/자본’ 으로 내 돈에 비해 남의 돈을 얼마나 가져다 썼느냐를 보여주는 수치입니다.

최근 조금 약해지긴 했지만, 우리 사회는 빚 권하는 사회입니다. 개인들에게는 빚을 내서 아파트를 사라고 하고 빚을 내서라도 소비를 하라고 장려하고 있습니다. 이때 우리는 ‘부



채는 현명하게 사용하면 되는 것’ ‘필요악’ 정도로 생각합니다. 그런데 공기업으로 오면 그렇지 못합니다. 빛이 많으면 방만하다고 합니다. 같은 빛인데 왜 이렇게 다른 태도 일까요? 사실 빛이 나쁘게 아니라, 관리가 안 되는 빛이 나쁜겁니다. 빛을 내서 도박을 하는 사람은 우리가 한심하다고 하지만, 적당히 빛을 내서 집을 사면 잘했다고 하는 사람도 많습니다.

LH공사의 재무제표를 보면 빛을 내어 집을 산 꼴입니다. 물론 내가 살 집이 아니라 서민들에게 분양/임대해 줄 집입니다. 2014년말 연결기준으로, 유동부채가 36조, 비유동부채가 101조로 부채총계가 137조가 넘습니다. 하지만 회사는 재고자산 80조, 투자부동산이 75조 등 170조가 넘는 자산을 가지고 있으며 부실화된 자산은 거의 없습니다. 해당 자산들은 대부분 임대주택이나 분양주택입니다. “자산 = 부채 + 자본”이라는 회계의 기본 등식을 생각할 때, 결국 부채를 감축하려면 자산을 줄이거나 자본을 늘여야 합니다. 자본을 늘려면 이익을 많이 내야하고, 자산을 줄려면 서민들을 위한 임대주택이나 분양주택의 규모를 줄여야 합니다. 두가지 모두 서민들의 주거환경을 악화시키는 결과를 낳게 되고, 공기업의 존재 의미가 없어집니다. 서민들의 주거 향상을 위해서는 LH의 부채는 어느 정도 필요할 수밖에 없습니다. 부채를 억지로 감축하라고 하면, 서민들을 위한 주거사업은 후퇴할 수밖에 없습니다. 앞서 소개했던 기업들에게 부채가 많으니 자산을 매각해서라고 감축하라고 한다면 어떤 반응이 나타났을까요? 분명 공산주의적인 발상이라고 비판하지 않았을까요? 부채는 영업의 특성에 따라, 회사의 자산 상태에 따라 다양하게 나타날 수밖에 없습니다. 이러한 점을 고려하지 않고 획일적으로 규율하는 것은 개혁이라고 할 수 없습니다.

게다가 발제문에도 언급이 된 것처럼, 부채의 증가는 대부분 정부의 정책사업에 따라 증가하였습니다. 원인은 생각하지 않고 결과만 두고 비판을 하는 것은 형평에 어긋나는 일입니다.

## [연도별 정책사업 물량 및 사업비 규모]

(단위 : 백만㎡, 만호, 조원)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
지구지정 누계면적	74	105	83	127	173	289	342	392	411	414	432	443	432
주택건설 사업승인	5.1	5.2	7.0	7.6	9.8	10.2	11.1	14.7	14.3	15.0	10.7	9.5	8.2
사업비	4.9	5.6	6.2	7.6	15.8	12.1	25.9	25.5	26.4	34.9	26.0	21.8	20.6

☞ 지구지정 면적 : 택지개발, 신도시, 국민임대, 보금자리, 산업단지, 경제자유, 세종혁신도시사업 관련 지구지정 면적

출처 : 한국토지주택공사 2014~2017년 부채감축계획(안)

발제문에서는 출자전환을 통해 부채비율을 조정하거나, 임대보증금을 부채에서 제외하는 방향을 통해 부채비율을 개선하자고 이야기 하고 있습니다. 물론 이러한 방법도 효과가 있겠지만, 저는 부채와 자산을 연계시켜 관리하자는 제안을 하려 합니다. 앞서 설명 드린 회계의 가장 기초 산식인 ‘자산 = 부채 + 자본’ 을 벗어나지 않는 이야기 입니다. 부채를 확보해 취득한 자산이 부실화 되지 않는다면, 부채에는 큰 문제가 없습니다. 최악에 상황에는 자산을 매각하여 부채를 충당하면 되니까요. 하지만 해당 자산이 부실화된다면 그 부채는 상황이 어려워 지기 때문에 문제가 됩니다. LH공사의 자산은 대부분이 토지, 건물입니다. 국내 부동산 시장의 폭락이 예상되지 않는다면 부실화될 우려는 적습니다. 자산가치가 하락할 가능성이 높다면 적극적으로 자산을 매각하여 부채를 조정하는 것이 필요하지만, 결국 그 토지와 건물은 국내의 다른 소비자가 구매하게 될 것이기 때문에 폭탄돌리기에 지나지 않은 수 있습니다. 공공기관의 역할이 어디까지인지 진지한 고민이 필요하다고 생각이 됩니다. 부채를 줄이고, 이익을 내는 것은 공공성과 양립하기는 어려운 일입니다.

끝으로 ‘청년회계사’ 의 입장에서 한마디 덧붙이고 싶은 이야기는, 공공기관을 개혁하려면 그 대상부터 명확화 해야 한다는 것입니다. 우리나라의 경제범죄는 대부분 저지르는 사람과 수습하는, 혹은 고통 받는 사람의 괴리가 큼니다. 분식으로 인해 기업이 망하면 근로자들과 투자자들이 가장 큰 피해를 보는데도 불구하고, 그들에게 다시 한 번 희생을 요구하고 정작 회사를 망친 경영진은 호위호식 하는 경우가 많습니다. 그러니 누구나 맘놓고 범죄를 저지르고, 기업범죄가 끊이지 않는 것입니다. 공공기관 개혁의 취지는 좋습니다만, 그렇다면 공공기관을 망친 사람이 누구인지 먼저 찾아서 거기서부터 개혁에 들어가는 것

이 합리적인 방법입니다. 하지만 부채감축, 임금삭감 이런 개혁안들은 부패를 저지른 사람이 아니라 선의의 피해자들이 고통 받는 것입니다. 신입사원이 일을 못하면 기업이 부실해질까요? 직원들이 연봉 조금 많이 받는다고 회사가 부실해질까요? LH공사 영업비용 20조 중에서 급여는 5000억 입니다. 삼성전자는 영업비용 124조 중에서 10조가 급여입니다. 그렇다면 삼성전자는 LH보다 더 방만하게 경영했다고 할 수 있을까요?

기업의 핵심의사결정이 잘못되면 회사는 망하게 됩니다. 그러한 의사결정의 부담감, 위험에 대한 대가로 임원들에게는 높은 연봉을 주는 것입니다. 왜 회사도 들어오지 않은 신입사원이 방만 경영의 고통을 나눠서 급여를 삭감해야 하는지, 열심히 일하기만 한 직원들은 왜 개혁의 대상이 되어야 하는지 이해할 수 없습니다. 기업범죄를 처벌하는 와중에 오너 일가에게 책임을 요구하면 연좌제라고 비판합니다. 하지만 같은 회사에 들어왔다는, 다니고 있다는 이유로 짐을 지우는 것 역시 연좌제는 아닐지, 오히려 힘없는 서민들에게 더 큰 고통을 전가하는 것은 아닌지 생각해 볼 문제입니다. ‘분담’ 이라는 건 나누어 맡는다는 뜻이지 전가한다는 의미가 아닙니다.

젊은 사람들이 요즘 ‘헬조선’ 이라는 용어를 많이 쓴다고 합니다. 현상이 있다면 분명히 그 원인이 있을 것입니다. 철이 없어 하는 소리라고 치부하지만 말고, 이유를 다들 곰곰 생각해봤으면 합니다. 젊은 세대들은 개혁의 와중에서 고통을 분담한다고 생각하지 않고 고통을 전가시킨다고 생각해서 그런 게 아닐까요?



- 토 론 (4) -

이종급 사업관리부장  
(LH 공공주택기획처)