참여연대 이슈리포트

2015. 09. 11

LH 공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가?

무주택 서민을 위한 공공임대주택 부지 팔아 대형 건설사에 막대한 개발이익 떠안겨

03 요약

04 서민을 위한 공공택지 팔아 대형건설사에 막대한 개발이익 넘겨

11 LH 부채 감축을 명목으로 추진되는 공공임대주택 사업 축소

16 수익성을 지나치게 중시하는 공공기관 평가제도의 문제점

차례

요약 ——— 3

서민을 위한 공공택지 팔아 대형건설사에 막대한 개발이익 넘겨 ——— 4

공공임대주택 사업을 위한 토지 조성 목적에 반하는 공공택지 매각

2015년 기준 LH 미착공 공공주택 택지에 대한 민간 매각 예정 계획

민간 대형건설사들이 LH로부터 매입한 공공택지로 얻을 추정 개발이익

LH 부채 감축을 명목으로 추진되는 공공임대주택 사업 축소 ——— 11

공공임대주택 확충 대선 공약에 역행하는 박근혜 정부

LH 부채 문제의 본질과 해결방안

수익성을 지나치게 중시하는 공공기관 경영평가의 문제점 ——— 16

공공서비스의 축소로 귀결될 수밖에 없는 현행 공공기관 평가제도

요약

서민들의 '내 집 마련' 지원을 위한 LH 공공택지 총 2만 5천 세대 민간에 매각
대형건설사들이 수도권 5개 지구 매입을 통해 얻을 개발이익만 총 2,500억 원 규모

- LH는 공익적 목적을 명분으로 해당 지역 주민·농민들의 일방적인 희생을 통해 수용한, 공공임대·공공분양주택 건설 목적으로만 사용해야 할 공공택지를 민간에 매각할 계획이다.
- LH는 2015년 한 해에만 공공임대주택 사업을 위해 조성한 총 2만5천 세대 규모의 미착공 공공택지를 민간 건설기업에 매각할 계획을 추진하고 있다.
- 민간 매각 계획 지역 중 수도권 5개 지역(4,883세대 규모)을 선정해 분석한 시뮬레이션 결과, 민간 대형건설사가 취득할 것으로 추정되는 개발이익은 총 2,500억 원 규모에 달한다.
- 무주택 서민·저소득층이 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 기회가 상실된 반면, 민간 대형 건설사들이 막대한 개발이익을 취득하게 될 상황이 벌어지고 있다.

공공기관 부채 감축을 명목으로 LH 공공임대주택 사업을 축소하는 박근혜 정부
무주택자 모두를 위한 보편적 주거복지정책 펴겠다던 대선 공약과도 크게 어긋나
수익성을 지나치게 중시하는 현행 공공기관 평가제도 개선해야

- 공공임대주택 공급량을 사업승인, 착공, 준공별로 나누어 분석했을 때, 공공임대주택 사업은 2007년 이후 지금까지 지속적으로 축소되고 있는 것을 확인할 수 있다.
- LH 부채의 대부분을 차지하는 공공임대주택 사업 관련 부채는 무주택 서민·저소득층을 대상으로 한 공공서비스 조달 비용의 성격으로 봐야한다. 정부 차원에서 수행해야 할 사업을 공공기관 LH가 수행하는 과정에서, 공공임대주택이 시세보다 저렴하게 책정한 임대료 등에 따른 손실분은 대부분 회계상 부채로 처리됐다.
- LH의 재무구조 악화를 해결하기 위한 가장 합리적인 방안은 공익적 목적의 공공임대주택 사업에 대한 정부 지원을 대폭 확대하는 것이다.
- 박근혜 정부가 부채 감축을 명목으로 추진하는 공기업의 공공개혁은 곧, 공공임대주택 사업 등 LH가 주도해 온 주거복지정책 사업을 축소해야한다는 논리로 귀결될 위험성이 있다.
- 공공서비스 이용자들을 위한 방향으로 공공기관의 운영방식을 개선하여 공기업이 애초의 설립목적에 맞게, 공공서비스 확대 및 질의 향상을 이룰 수 있도록 해야 한다.

서민을 위한 공공택지 팔아 대형건설사에 막대한 개발이익 넘겨

1. 공공임대주택 사업을 위한 토지 조성 목적에 반하는 공공택지 매각

1) 공공택지 조성의 목적과 해당 거주지 주민들의 희생

- LH의 공공택지 조성사업은 서민·저소득층의 '내집 마련' 지원 및 주거 안정을 위한 공공임대주택 공급을 목적으로 시작되었다. 택지개발사업을 위한 토지 수용절차와 기준은 '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률' 에 따라 이루어진다. 따라서, 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 지역의 거주자들의 재산권·주거권·경작권과 같은 헌법상의 기본권 침해에도 불구하고 토지 강제수용이 허용되어 왔다.

2) 토지수용의 공익적 목적을 망각한 공공택지 매각

- 그러나 정부의 정책은 기업형 임대주택 '뉴스테이' 정책과 리츠(REITs) 등의 방식을 통해, 경기 침체로 인해 불황기에 접어든 민간 대형 건설사를 지원하는 쪽에만 초점이 맞춰져 있다. 그로 인해, 정부의 역할을 대신해 공기업 LH가 추진해야할 주거복지 차원의 사업이 상당부분 민간에 이전되거나 매각되어, 대형 건설사들이 막대한 개발이익을 취하게 됐다.
- 이처럼 정부가 공공성을 중시한 공공택지 조성 당시의 목적에 반하도록 기존의 사업 방향을 민간 기업에 특혜를 주는 방향으로 재설정한다면, 국민들도 더 이상 정부가 주장하는 공익적 목적을 위해 자신의 재산권·주거권·경작권 침해에 대한 불이익을 감내하기 어렵다.

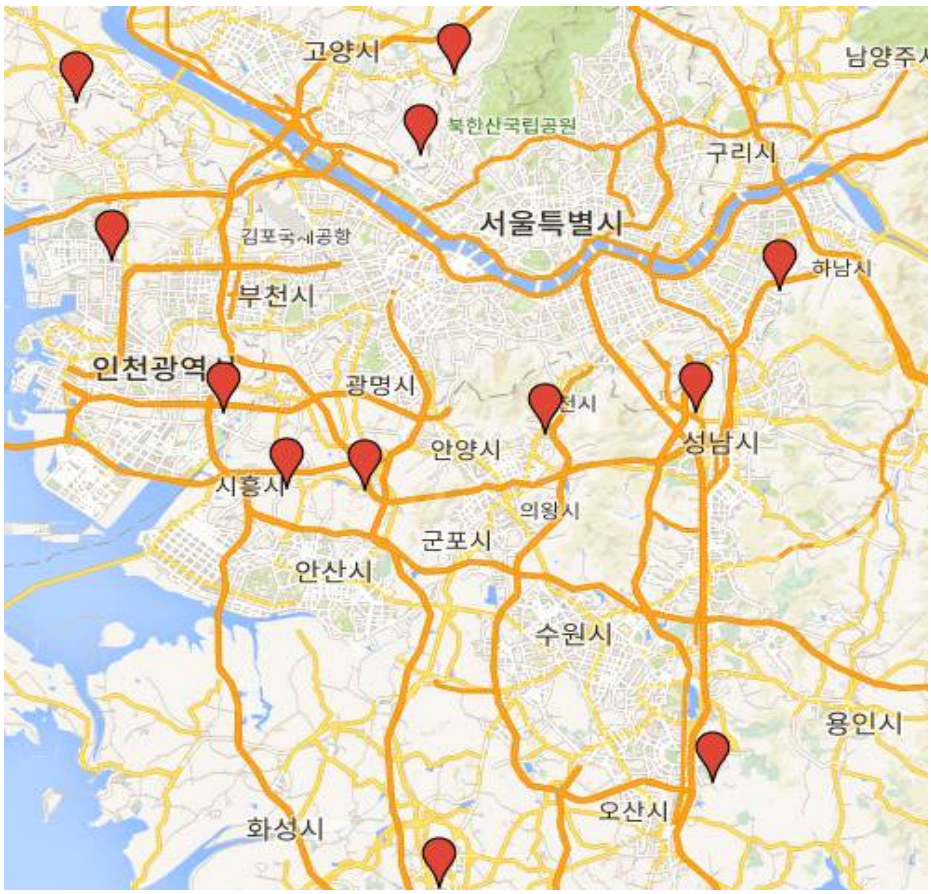
2. 2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획 <표1>

지구명	블록	주택유형	택지유형	규모(㎡)	승인 호수	사업 승인	기금 (백만원)	재정 (백만원)
합계	**31개**				**24,794**		**563,597**	**98,920**
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	-
과천지식정보	S6	공공분양	공공(GB)	60이하	608	2012-12	15,048	-
과천지식정보	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

1) 수익성이 높은 수도권 지역을 민간 매각 계획에 포함할 예정

<그림1> 수도권 지역 민간 매각 예정 계획 지구 (http://bit.ly/수도권매각지역)



주: 화성향남, 고양지축, 과천지식정보, 성남고등, 인천서창, 고양향동, 시흥목감, 시흥장현, 김포한강, 인천가정, 하남감일, 화성동탄2 지구

- 고속도로 주변에 위치해 접근성이 용이하여, 민간 건설사가 개발할 경우 부동산 가격이 대폭 상승하고 활용 가치 또한 막대할 것으로 예상되는 수도권 지역의 매각 호수는 총 16,939세대다. 이는 전체 민간 매각 규모 대비 2/3가 넘는다. 신도시 개발 및 그린벨트 해제 등을 통해 조성한 수도권 지역의 공공임대주택 공급용 택지가 민간 매각 계획의 대부분을 차지하는 것이다. LH가 부채를 해결할 수 있는 수익성 높은 사업마저 포기하며, 민간 건설사에 매각하도록 계획한 것은 기존의 공공임대주택 계획을 지속적으로 축소하려는 의도를 품은 것으로 의심할 수밖에 없게 만든다.

2) 수익성이 낮은 비수도권 지방 지역에 조성한 택지를 매각하는 것도 큰 문제

- 공공기관이 재무구조 개선을 핑계 삼아 수익성이 낮은 사업을 민간에 매각한다는 것도 다른 측면에서 큰 문제가 있다. 무주택 저소득층을 위한 주거복지정책 사업은 시장의 논리로 움직이는 민간 영역이 수행할 수 없다. 공공분양주택 및 공공임대주택 사업은 정부·공공기관이 주도하여 공공성을 강화하는 방향으로 이끌어야 함에도 불구하고, 수익성을 내세워 기존의 사업을 포기한다는 것은 박근혜 정부의 대선 공약과도 크게 어긋난다.

3) 무주택 저소득층을 위한 임대주택 건설용 공공택지까지 포함

- 영구임대주택, 국민임대주택, 분납임대주택의 경우에도 총 6,104 세대가 민간에 매각될 예정이다. 이는 월평균 소득 50~70% 이하에 해당하는 무주택 저소득층을 비롯한 주거취약계층이 시세보다 저렴한 임대료로 장기간 거주할 수 있도록 계획된 사업이다. 그럼에도 불구하고, 박근혜 정부는 오로지 LH의 부채 감축만을 목표로 이러한 정책마저 내버린 것이다.

3. 민간 대형건설사들이 LH로부터 매입한 공공택지로 얻을 추정 개발이익

- 2015년 7월 국회 국토교통위원회 소속 새정치민주연합 김상희 의원실을 통해 얻은 자료를 토대로, 민간 매각 예정 계획 중 수도권 5개 지구(4,883 세대 규모)를 대표로 선정하여 이를 매입한 건설사들이 얻게 될 추정 개발이익을 분석했다. 해당 인근 지역에서 민간 건설기업들이 분양을 통해 얻을 비용을 택지비, 건축비, 기타 판매경비 등의 항목을 세부적으로 나누어 분석했다.

1) 화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 자료

- <표2>의 화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 분석자료를 살펴보면, 매출액에 해당하는 예상 아파트 분양가는 <그림2>와 같이 주변 6개 지역 분양가 시세를 토대로 산출했고, 비용 항목은 다시 토지비, 건축비, 판매비, 부대비, 금융비로 나누어 아래와 같은 결과를 얻었다. 보다 자세한 데이터는 <표3>을 통해 확인할 수 있다.

<표2> 화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 분석자료

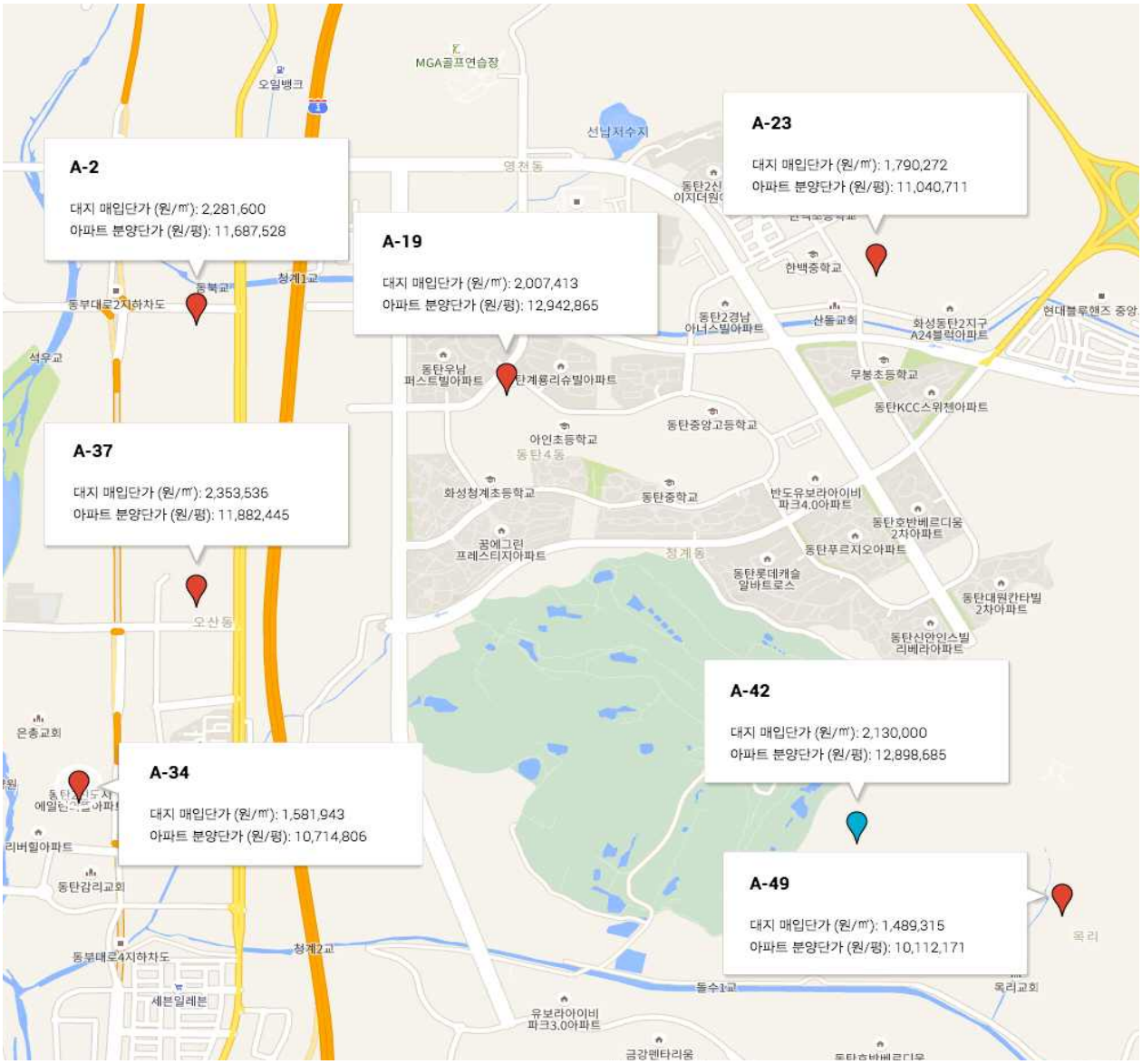
매출액		아파트 분양금액	산출 내역
		632,375,961 천 원	평당 12,899 천 원 총 1,487 세대
비용	**토지비**	194,544,179 천 원	토지매입비: 185,633,760 천 원 제세공과금: 8,539,152 천 원 기타(등기대행료 등): 371,267 천 원
	건축비	254,702,812 천 원	직접공사비: 242,548,981 천 원 간접공사비: 2,895,119 천 원 설계・감리 인허가비: 9,258,712 천 원
	판매비	15,955,900 천 원	모델하우스 운영비: 2,700,000 천 원 광고 홍보비: 5,062,751 천 원 분양・보증 수수료 등: 8,193,149 천 원
	부대비	16,309,758 천 원	일반부대비용: 2,010,243 천 원 제세공과금: 14,299,515 천 원
	금융비	32,464,163 천 원	토지대금이자: 22,276,051 천 원 공사비 이자 등: 10,188,112 천 원
추정 영업이익 (매출액 - 비용합계)		**118,867,149 천원**	

<표3> 화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 분석자료 (세부 데이터 포함)

사업명	경기도 화성시 동탄 A-42							(단위:천원)
부지대표지번	경기도 화성시 동탄 A-42			용도지구		용적율	185	%
매입면적(토지)	85,336.00	m²	25,814.02 평	토지평단가		건폐율		%
기부면적(도로등)		m²	- 평	분양가		건축규모		
유휴면적(토지)		m²	- 평	건축비(천원/평)	3,600	세대수	1,487	세대
사업면적(토지)	87,152.00	m²	26,363.36 평	계약금비율		주택건설사업계획승인고시 : 1,487세대		
전체연면적(건물)	222,727.34	m²	67,374.72 평	중도금무이자비율				
지상연면적(건물)	161,231.00	m²	48,772.16 평	중도금무이자이자율				

구분				분양금액	산출 내역									비고	비율
매출	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%
			소계	632,375,961				1487							99.9%
		85m² 이상	평형	-		평형	X		세대	X		천원		세대가격	0.0%
			평형	-		평형	X		세대	X		천원		세대가격	0.0%
			소계	-											0.0%
		아파트 소계		632,375,961	1487				세대						99.9%
	상가	지상	1	468,000	390.00	평	X	1200	천원						0.1%
			소계	468,000		평									0.1%
	부가세	부가세 차액			아파트									약식:VAT약7%추정	0.0%
		부가세	소계												0.0%
	매출합계			632,843,961											100.0%
비용	토지비	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%
		소계		194,544,179											37.9%
	건축비	직접공사비		242,548,981	67,374.72	평	X	3,600	천원					지하,지상,근생 공사평균	47.2%
		간접공사비	각종 인입비	1,684,367	67,374.72	평	X	25	천원					난방,전기통신 등	0.3%
			예술장식품비	244,202	지상	48,772.16	평	X	5,007	천원	X	0.10%		주거 0.1% 기타0.7%	0.0%
			상하수도 분담금	966,550	1,487	세대		650	천원					지자체 문의	0.2%
			철거비/토목공사비	-	25,814.02	평	X	100	천원						0.0%
			건축허가조건이행공사비	-	진입로, 단지외공사, 주변도로개설, 공원조성 등 인허가조건부										0.0%
		설계감리 인허가비	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/측량/감정평가 등										0.1%
		소계		254,702,812											49.6%
	판매비	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%
		소계		15,955,900											3.1%
	부대비	일반 부대비용	관리신탁수수료			X	1.0%							관리신탁	0.0%
			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%
			소계	2,010,243											0.4%
		제세 공과금	보존등기비	7,761,567	242,548,981	X	3.20%								1.5%
			과밀부담금	-	48,772.16	X	10%	X	1,321	X	3.3%			서울시만/업무,판매용만	0.0%
			광역교통시설 부담금	2,693,198	48,772.16	X	4%	X	2,761	X	50%			수도권4%/기타2%-50%	0.5%
			근저당 설정 비용	965,295	185,633,760	X	130%	X	0.4%					토지(PF)설정+해지비	0.2%
			학교용지 부담금	-	632,375,961	X	0.4%							100세대 이상시	0.0%
			주택채권 매입	397	48,772.16	X	80%	X	0.3	천원	X	3.4%		약식	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%
			소계	14,299,515											2.8%
	금융비	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%
		소계		32,464,163											6.3%
	비용합계			513,976,812											100%
기타	기타수입 1			-	0	평	X	2,600	천원	X	100%			유휴부지 판매	
	기타합계														
세전이익				118,867,149	수익율	18.78%	계약금		필요사업비						

<그림2> 화성동탄2 A-42지구 분양가 산출 근거 (http://bit.ly/화성동탄2_A-42)



주: 그림과 같이 주변 지역의 시세를 토대로 계산

2) 민간 매각이 계획된 수도권 5개 지구의 시뮬레이션 분석 결과 (전체 민간 매각 호수의 20%)

- 화성동탄2 A-42지구 외에도 화성동탄2 A-47, 인천가정 4, 인천가정 5, 하남감일 B-2 지구를 포함한 수도권 5개 지역에 대한 시뮬레이션 분석 결과를 <표4>에 나타냈다. <표2>와 <그림 2>를 통해 공개한 화성동탄2 A-42지구 시뮬레이션 분석 방법을 토대로, LH로부터 공공택지를 매입한 민간 건설사들의 개발이익을 추정하였다.

<표4> 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

- <표4>에 나타나듯, 민간 건설사가 LH로부터 수도권 5개 지구의 공공택지를 매입하여 얻게 될 개발이익은 총 2,500억이 넘을 것으로 추정된다. 민간 매각이 계획된 위 수도권 5개 지역의 승인 호수(4,883호)는 LH가 민간 매각을 계획하고 있는 공공택지 전체 승인 호수(24,794호)의 약 20%에 달한다.
- 전체 민간 매각 호수의 20%만으로 추정한 개발이익이 2,500억 원에 달하므로, 민간건설사가 얻게 될 전체 개발이익 규모는 많게는 1조 원에 육박할 것으로 예상된다. 이는 약 2만 5천 세대에 달하는 서민·저소득층이 저렴하게 공공주택을 분양 받거나, 공공임대주택에서 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 살 수 있는 기회가 상실된 상황과 극적으로 대비된다.

4. 공공임대주택 확충 대선 공약에 역행하는 박근혜 정부

1) LH의 장기공공임대주택 보유량

- LH는 1989년 영구임대주택 공급을 시작한 이래, 무주택 서민·저소득층이 저렴한 임대료로 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택 사업에 중추적인 역할을 해왔다.
- 2014년 기준, 임대기간 30년 이상의 장기공공임대주택(영구임대, 50년임대, 국민임대, 매입임대 포함) 총 81만 9천 호 중 79.1%에 해당하는 64만 8천 호를 LH가 보유하고 있다.

<표5> 사업 주체별 장기공공임대주택 보유량(2014년 기준)

(단위 : 호)

사업주체	계	영구임대	50년임대	국민임대	매입임대
계	819,664	192,886	105,663	521,115	87,702
LH	648,412	141,150	26,254	481,008	75,275
지자체	112,638	51,736	20,795	40,107	12,427
조합	58,614	-	58,614	-	-
LH 비율(%)	**79.1**	73.2	24.8	92.3	85.8

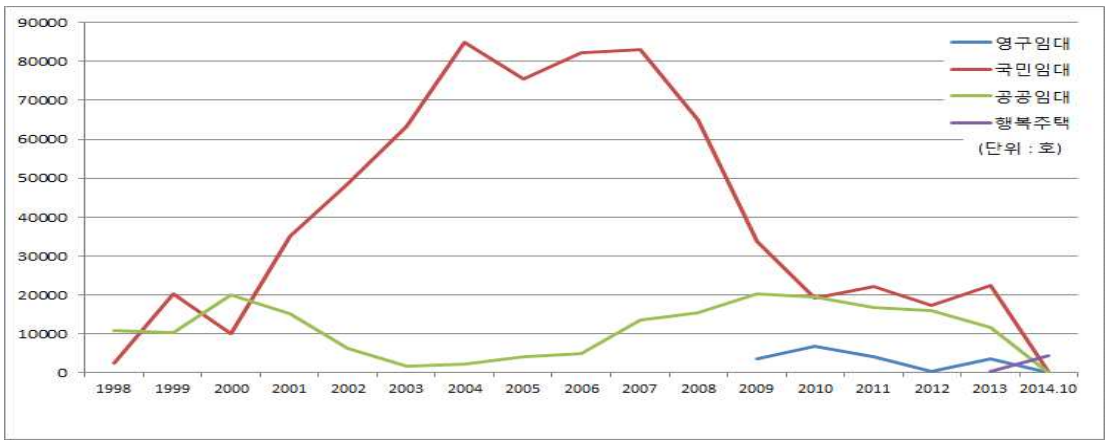
자료 : 국토교통부, 2014, 임대주택통계

주 : 매입임대주택(LH의 미분양·부도·다가구매입, 지자체의 다가구매입)은 국민임대에 포함

2) 연도별로 살펴보는 LH 공공임대주택 공급 변화량

- LH의 공공임대주택 사업의 경우, 사업승인 이후 착공 시점과 준공 시점 사이에 수년간의 건설기간이 소요된다. 따라서, 공공임대주택 정책의 이행도를 보다 정확히 측정하기 위해서는 <표6>과 같이 사업승인, 착공, 준공 기준별 공급량을 함께 파악해야 한다. 국토부는 공공임대주택 공급량이 박근혜 정부 들어 역대 최고치에 달한다고 홍보하지만, 대부분의 물량은 이전 정부에서 이미 사업승인을 받은 공공주택이 현 정부 내에 공급된 것에 불과하다.

<그림3> LH의 공공임대주택 사업승인 현황(1998~2014.10)



출처 : LH공사 내부자료

<표6> LH의 공공임대주택 공급현황(1998~2014.10) - 사업승인, 착공, 준공 기준별 통계

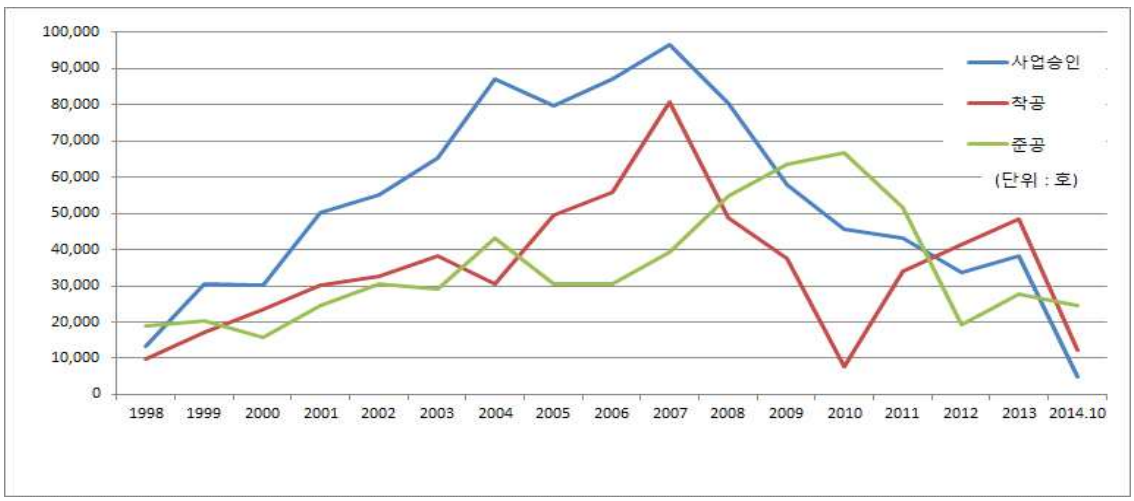
(단위 : 호)

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
합계	899,125	598,411	590,365

출처 : LH공사 내부자료.

- <그림3>과 <표6>을 자세히 살펴보면, 2007년에 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, 실상은 MB정부보다 낮은 수준이다. 이는 <그림4>를 통해서도 확인할 수 있다.

<그림4> LH의 공공임대주택 공급 현황(1998~2014.10)



출처 : LH공사 내부자료

3) 공공임대주택 확대 공약 이행 의지 없는 박근혜 정부

- 박근혜 정부가 공공기관의 부채 감축을 지상 목표로 삼자, LH는 판매목표관리제를 도입하여 공공임대주택 택지까지도 민간 건설사에 매각·이전하는 계획을 추진하고 있다. 그동안 공공임대주택 공급에 중추적인 역할을 한만큼, LH의 공공임대주택 공급 축소는 우리나라 전체 공공임대주택의 공급 감소로 이어질 가능성이 높다.
- 2007~2014년 사이 우리나라 공공임대주택 재고의 변화를 살펴본 결과는 <표7>과 같다. 2011년 이후 장기공공임대주택 재고량의 증가폭은 매우 낮다. 2011~2014년까지 연도별로 각각 26,367호, 42,301호, 36,264호 증가에 그친다.

<표7> 우리나라의 공공임대주택 재고 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	-	7,884	15,574	17,684	19,947	26,471	26,169
장기공공 임대주택 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	-	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 미분양·부도·다가구매입, 지자체의 다가구·재개발매입)은 국민임대에 포함. 2008년은 서울 자료의 오류로 분석에서 제외함.

<표8> 박근혜 정부의 공공임대주택 공급계획안

(단위 : 호)

전체	건설 임대	국민	영구	공공임대		매입·전세
				공공	민간	
11만	7만	3만8천	1만	1만2천	1만	4만

출처: 국토교통부 보도자료 (2013.04.01.)

주: 행복주택 물량은 건설임대에 포함

- <표8>까지 덧붙여 살펴보면, 박근혜 정부는 2013년 한 해 11만 호의 공공임대주택을 공급하겠다고 발표했으나, 장기공공임대주택은 2014년까지 36,264호밖에 늘지 않았다. 또한, 정부는 매입·전세임대주택의 경우 연간 4만호(입주 기준)를 공급할 계획을 세웠으나, 2013년과 2014년 사이 매입임대주택은 8,192호, 전세임대주택은 783호 증가하는데 그쳤다. 결국 현 정부는 임대주택 공급 확대 공약을 제대로 이행할 의지가 없는 것으로 볼 수밖에 없다.

5. LH 부채 문제의 본질과 해결방안

1) LH의 부채 현황

- 2011년 한국토지주택공사법 개정(제11조 제2항)에 따라, LH의 사업 유형은 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분되었고, 정부의 손실보장 규정은 <표9>와 같이 공공주택(보금자리), 산업단지 조성, 임대주택, 세종시, 혁신도시로 이루어지는 5개 사업으로 한정되어 이뤄졌다.

<표9> LH의 사업유형별 부채(2013년 기준)

(단위 : 조 원)

사업 유형		계	금융부채					회계상 부채			
			소계	용지 채권	기업토지 채권	기금, 융자금	일반 사채	소계	선수금	임대 보증금	기타 부채
합 계		142.3	105.7	3.1	0.5	38.1	64.0	36.6	8.2	13.4	15.0
손실 보전 사업	공공주택 (보금자리)	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
비 손실 보전 사업	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, 유통·물류, 해외사업, 남북협력, 수탁보상 등이 포함됨

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

2) 공공임대주택 사업으로 인한 부채의 성격

- LH의 부채는 서민·저소득층에게 주거복지 차원의 공공서비스를 제공하는 데 드는 비용의 성격이 강하다. 정부 차원에서 추진해야할 사업을 공기업인 LH가 수행함에도 불구하고, 정부가 예산을 지원하지 않거나 부족하게 지원함으로써, 사업비를 회사채 발행 등으로 자체 조달하도록 하고 있어 부채가 증가하고 있다.
- 공공임대주택은 보상비 등으로 인해 사업초기에 막대한 사업비가 투자되지만 투자자금은 장기간에 걸쳐 회수되는 특징이 있다. 공급 호수에 비례해서 기금 융자금과 임대보증금이 증가하기 때문에, 공급이 증가하면 부채가 증가할 수밖에 없는 구조를 갖는다.

- 또한, 공공임대주택 사업에 필요한 자금의 상당 부분을 국민주택기금(도시주택기금)에서 출자가 아닌 융자 방식으로 조달하기 때문에, 회계상 부채가 늘어난 것이다.
- 공공임대주택 공급 과정에서 정부의 재정 지원이 부족할 뿐 아니라 공공임대주택의 시세보다 저렴한 임대료를 제공하는 데에 따른 임대손실을 LH가 감당하고 있는 것도 부채의 증가 원인으로 작용하고 있다.
- 다른 나라와 달리, 우리나라는 공공임대주택 사업시행기관이 임대주택을 운영·관리하는데 소요되는 비용에 대한 지원도 거의 없는 것이 현실이다.
- 실물자산이 있는 공공임대주택 관련 부채는, 이명박 정부의 비리로 얼룩진 자원외교로 인한 석유공사 등의 부채와 같이 국민의 세금으로 충당해야 할 부채와는 성격이 전혀 다르다.

3) LH 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. 실제로 LH는 정부의 부채 감축 계획에 따라 기존 공공임대주택 사업을 축소하고, 재무구조 개선을 명목으로 공공택지를 민간에 매각함으로써, 민간 건설사에 막대한 개발이익을 안겨주게 될 우려가 크다.
- LH의 부채를 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 입주민 관리 과정에서 발생하는 비용에 대한 재정 지원도 해당된다.
- 공공성이 큰 국민임대주택의 경우, 저소득층의 주거안정이라는 정책목적을 감안하여, 현행 융자 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.

수익성을 지나치게 중시하는 공공기관 경영평가의 문제점

6. 공공서비스의 축소로 귀결될 수밖에 없는 현행 공공기관 평가제도

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

- 정부는 공공택지 매각 등을 통해 LH의 부채가 대폭 감소했다는 점을 마치 공공기관 개혁의 성과처럼 주장하고 있다. 하지만 시민들이 요구하는 개혁의 방향은 공공서비스(공공임대, 공공의료, 공공교통, 공공에너지, 공공보육 등)의 확대와 질을 향상시키는 쪽이다. 정부가 공기업의 자산매각과 사업조정 등을 통해, 기존의 공공서비스마저 축소하고 질을 저하시키는 것은 시민들이 원하는 공공기관 개혁의 방향이 아니다.
- LH의 민간 매각 예정 공공택지를 주로 대형 건설사들이 사들여 수천억 원의 개발이익을 전취할 것으로 예상되는 상황으로 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 다른 공기업도 재벌·대기업에 특혜를 주는 방향으로 이어질 수 있다는 점에서 박근혜 정부의 공공기관 정상화의 방향은 매우 우려스럽다.

<표10> 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 법률' 에서 공공기관 평가를 재무적 효율성을 중심으로 한 '경영실적 평가' 로 규정하고 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 않다.
- 이처럼 공공기관의 경영을 수익성 위주로만 평가하면 효율성이 낮은 공공임대사업이나 공공의료사업, 농촌을 비롯한 소외지역의 공공교통사업 등은 지속적으로 축소 또는 사업을 매각하는 방향으로 이어지게 된다. 2010년 LH의 과다부채 문제가 제기되자 도시에 거주하는 저소득층을 위한 주거환경개선 사업 등 공익성은 크지만 수익성이 낮은 사업이 축소된 사례, 적자를 이유로 폐원한 진주의료원의 사례가 이에 해당한다. 또한, 수익성 위주의 경영평가는 곧 공공요금 및 공공주택의 임대료 인상으로 이어질 수도 있다.

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, 공공서비스의 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 이사회에 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 이래 신자유주의 경제운용기조가 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 정부를 거쳐 박근혜 정부에서 공공기관 개혁이 공공기관의 사업조정 및 자산매각, 나아가 종국적으로 다시 민영화를 지향하는 경향이 나타나고 있다.
- 그래서 시민사회에서는 현재 공공기관이 공급하는 공공서비스의 유지 및 강화를 위해서는 정부의 공공기관 개혁 방향의 문제점을 비판하고, 공공임대주택 공급확대, 공공의료 확대, 공공보육 확대, 공공요금의 적정가격 유지 등 공공서비스를 유지·강화시킬 수 있는 공공기관 개혁이 이루어질 수 있도록 적극적으로 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. 참

참여연대 이슈리포트

LH 공공택지 매각, 누굴 위한 개혁인가?

발행일 2015. 09. 11

발행처 참여연대 민생희망본부 (본부장 : 이헌욱 변호사)

담 당 홍정훈 간사 02-723-5303 min@pspd.org

Copyright ⓒ참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

참여연대

정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org 공식SNS 트위터 페이스북 @peoplepower21