



2022.8.

국회에산정책처 | 결산 분석

2021회계연도 결산 위원회별 분석

[국토교통위원회]

NABO

N A T I O N A L A S S E M B L Y B U D G E T O F F I C E



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2021회계연도 결산
위원회별 분석

결산분석시리즈 II

2021회계연도 결산 위원회별 분석

총 괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 서세욱 사업평가심의관
이현종 예산분석총괄과장
박주연 산업예산분석과장
김현중 사회예산분석과장
이중구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
김애선 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작 성 | 박나경 예산분석관
안병후 예산분석관
최해인 예산분석관

지 원 | 김리라 행정실무원
홍지우 자료분석지원요원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문 의 : 예산분석실 산업예산분석과 | 02) 6788-3770 | iba@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

결산분석시리즈 II

2021회계연도 결산 위원회별 분석

【 국토교통위원회 】

2022. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2022. 8. 5.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



2021년 코로나 팬데믹에 따른 불확실성이 지속되면서 정부는 총 2차례의 추가경정예산을 편성하여 소상공인지원, 취약계층 고용안정을 도모하고 미래 성장동력을 육성하는 등 적극적으로 재정을 운용하였습니다.

정부가 지난 5월 31일 국회에 제출한 2021회계연도 국가결산보고서에 따르면, 작년 총수입은 570.5조원, 총지출은 601.0조원으로 관리재정수지는 전년 대비 21.4조원이 개선되어 90.6조원의 적자가 발생한 것으로 나타났습니다. 재정의 적극적인 운용으로 2021년 말 기준으로 국가채무는 전년 대비 120.6조원이 증가한 967.2조원으로 GDP 대비 국가채무비율은 47%에 달하고 있습니다. 이에 국회예산정책처는 국회의 효율적인 결산 심의 과정을 지원하고자 「2021회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2020회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」 등 총 5개 분야로 구성되어 있습니다. ① 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 분석하는 한편, 소비활성화지원 사업, 소상공인지원 사업, 주거안정지원 사업, 재정지원 일자리 사업 등 주요 재정정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. ② 「위원회별 분석」에서는 각 부처의 개별사업 단위로 집행 상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, ③ 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관의 재무건전성 등을 점검하였습니다. 또한 ④ 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2020회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, ⑤ 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 제도 운영 전반과 각 부처 성인지 대상사업을 점검하였습니다.

본 보고서가 국회의 결산 심의 과정에서 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 국회에 산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2022년 8월

국회예산정책처장 임 의 상

국토교통위원회

[국토교통부]

I. 결산 개요

1. 현 황 1
2. 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항 9
3. 2021회계연도 결산 주요 특징 11

II. 주요 현안 분석

1. 공적임대주택 사업 분석 12
 - 1-1. 공공임대주택 총괄 분석: 「주거복지로드맵」 상 목표와의 비교분석 등 ... 17
 - 1-2. 건설형 공공임대주택 사업 분석 38
 - 1-3. 통합공공임대 융·출자 사업(건설형 공공임대주택) 분석 57
 - 1-4. 매입형 공공임대주택 사업 분석 70
 - 1-5. 임차형 공공임대주택 사업 분석 104
 - 1-6. 집주인임대주택 사업(공공지원민간임대) 분석 117
2. 도시재생 사업 분석 133
 - 2-1. 도시재생활성화계획에 기반한 자원조달계획 및 집행실적 분석 141
 - 2-2. 도시재생 뉴딜사업의 지자체 보조사업 분석 162

CONTENTS

2-3. 도시재생지원(융자)의 사업추진 상황 등을 고려한 수요예측 필요	174
2-4. 도시재생지원(출자)의 모리츠에서 자리츠로의 출자 분석	187
3. 혁신도시건설특별회계의 문제점	194
3-1. 혁신도시건설특별회계의 역할기능에 대한 검토 필요 등	198
3-2. 이전공공기관 연계협업 사업의 실효성 부진	213
4. 신공항 건설 사업 관련 결산 분석	221
4-1. 흑산도 소형공항 건설 사업의 지속적인 관계기관 협의 및 사업관리 필요	227
4-2. 제주 제2공항 건설 사업의 관계기관 협의 및 지역 주민 소통 강화 필요	231
4-3. 새만금 신공항 건설 사업의 면밀한 사업관리 필요	235
5. 유가보조금 제도의 제도정비방안·지급단가 등 면밀한 검토 필요	238

III. 개별 사업 분석

1. 주거급여 지원 사업의 보장성 제고 노력 필요	250
2. 지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증연구 사업의 추가적인 연구 지연 방지 노력 필요	256
3. 수소도시 지원 사업의 인프라 구축 지연	262
4. 화물자동차안전운임제 운영시 연례적인 공표지연 개선 및 산정근거 내실화 필요	271
5. 군위탁컨테이너화물자동차관리비의 화물자동차 보유현황 관리 강화 및 이에 따른 면밀한 예산산정 필요	283



CONTENTS

6. 일반국도건설지원 배상금 추계 개선 및 사업관리 철저 필요	287
7. 일반국도 건설사업 집행관리 철저 필요	294
8. 스마트공항 구축 사업의 사업지연 관리 및 관계 법령 정비 필요	303
9. 디지털물류실증단지조성 사업의 면밀한 사업계획 수립 필요	309
10. 스마트물류센터조성지원의 면밀한 예산편성 및 중소기업 지원 강화 필요	316
11. 교통약자이동편의증진 사업의 정책목표 달성 노력 필요	324
12. 광역 BRT 구축 사업의 면밀한 사업계획 수립 필요	333
13. 드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업의 사업관리 철저 필요	343

[행정중심복합도시건설청]

I. 결산 개요

1. 현 황	349
2. 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항	354
3. 2021회계연도 결산 주요 특징	355

II. 개별 사업 분석

1. 중앙행정기관 이전 건립 사업의 관리 철저 필요 356
2. 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 관리 철저 필요 363

[새만금개발청]

I. 결산 개요

1. 현 황 371
2. 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항 375
3. 2021회계연도 결산 주요 특징 376

II. 개별 사업 분석

1. 새만금 상수도시설 건설사업의 관리 철저 필요 377
2. 새만금 간척사 박물관 건립 사업의 관리 철저 필요 385



국토교통부

1

현 황

가. 세입·세출 결산

2021회계연도 국토교통부 소관 세입예산현액은 20조 4,948억 7,500만원이며, 21조 6,333억 2,105만원을 징수결정하여 이 중 94.4%인 20조 4,161억 9,687만 원을 수납하고 1조 2,094억 7,961만원을 미수납하였으며 76억 4,457만원을 불납 결손처리 하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	171,391	171,391	171,391	167,373	132,598	34,776	0	79.2
교통시설특별회계	19,638,906	19,411,505	19,411,505	19,412,834	19,279,322	133,499	13	99.3
에너지 및 자원사업 특별회계	767	767	767	1,430	1,430	0	0	100.0
혁신도시건설특별회계	371,248	371,248	371,248	375,387	375,387	0	0	100.0
국가균형발전특별회계	539,964	539,964	539,964	1,676,296	627,459	1,041,205	7,632	37.4
합계	20,722,276	20,494,875	20,494,875	21,633,321	20,416,197	1,209,480	7,645	94.4

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

2021회계연도 국토교통부 소관 세출예산현액은 46조 8,197억 2,403만원이며, 이 중 98.0%인 45조 8,660억 1,337만원을 지출하고 4,396억 7,997만원을 다음연도로 이월하였으며 5,140억 3,069만원은 불용처리하였다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

[2021회계연도 국토교통부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산		예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	22,967,343	23,070,303	23,405,539	23,200,846	67,132	137,560	99.1
교통시설특별회계	19,638,906	19,411,505	19,579,897	19,133,418	169,657	276,823	97.7
에너지 및 자원사업 특별회계	18,549	18,549	18,549	14,743	117	3,690	79.5
혁신도시건설특별회계	371,248	371,248	371,248	367,212	117	3,918	98.9
국가균형발전특별회계	3,285,194	3,285,194	3,444,491	3,149,794	202,657	92,040	91.4
합계	46,281,240	46,156,799	46,819,724	45,866,013	439,680	514,031	98.0

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 기금 결산

2021회계연도 국토교통부 소관 기금의 수정 수입계획현액은 83조 65억 600만원이며, 118조 1,122억 84만원을 징수결정하여 이 중 99.2%인 117조 1,689억 3,661만원을 수납하고 8,872억 7,758만원을 미수납하였으며 559억 8,664만원을 불납결손처리 하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

구 분	수입계획		계획현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납 액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정						
자동차사고피해지원기금	260,677	260,677	260,677	254,847	254,847	0	0	100.0
주택도시기금	82,486,181	82,745,829	82,745,829	117,857,354	116,914,089	887,278	55,987	99.2
합계	82,746,858	83,006,506	83,006,506	118,112,201	117,168,937	887,278	55,987	99.2

자료: 국토교통부

2021회계연도 국토교통부 소관 기금의 수정 지출계획액은 83조 99억 9,565만원이며, 이 중 141.2%인 117조 1,689억 3,661만원을 지출하고 34억 3,503만원을 다음연도로 이월하였으며 9조 67억 4,059만원은 불용처리하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	지출계획		계획 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정					
자동차사고피해지원기금	260,677	260,677	260,677	254,847	0	39	97.8
주택도시기금	82,486,181	82,745,829	82,749,319	116,914,089	3,435	9,006,701	141.3
합계	82,746,858	83,006,506	83,009,996	117,168,937	3,435	9,006,741	141.2

자료: 국토교통부

다. 총수입·총지출 결산

2021회계연도 국토교통부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 818억 8,179만원 (0.4%)이 증가한 18조 7,192억 6,579만원으로, 전년도 결산에 비해서는 6,927억 9,745만원(3.6%)이 감소하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2020 결산(A)	2021				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	1,482,880	1,558,143	1,168,143	1,123,476	△44,667	△359,404
기금	17,929,183	17,469,241	17,469,241	17,595,790	126,549	△333,393
합계	19,412,063	19,027,384	18,637,384	18,719,266	81,882	△692,797

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

2021회계연도 국토교통부 총지출은 추가경정예산 대비 3조 4,436억 5,789만원(5.7%)이 감소한 56조 9,480억 7,211만원으로, 전년도 결산에 비해서는 7조 6,229억 2,221만원(15.5%)이 증가하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2020 결산(A)	2021				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	20,443,712	23,597,934	23,701,344	23,508,720	△192,624	3,065,009
기금	28,881,438	33,459,086	36,690,386	33,439,352	△3,251,034	4,557,914
합계	49,325,150	57,057,020	60,391,730	56,948,072	△3,443,658	7,622,922

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

라. 재무 결산

2021회계연도 말 현재 국토교통부의 자산은 819조 581억 4,900만원, 부채는 192조 8,429억 6,300만원으로 순자산은 626조 2,151억 8,600만원이다.

자산은 유동자산 85조 8,138억 4,800만원, 투자자산 188조 5,382억 4,300만원, 일반유형자산 174조 6,453억 6,100만원, 기타비유동자산 1,977억 7,400만원 등으로 구성되며, 전기 대비 109조 3,093억 1,400만원(15.4%) 증가하였다. 이는 주택도시기금이 보유한 단기투자증권 증가 등에 따른 유동자산 7조 4,774억 1,900만원 증가, 주택기금이 보유한 장기투자증권(장기융자금)과 장기투자증권의 증가에 따른 투자자산 14조 1,805억 1,500만원 증가, 자산재평가에 따른 일반유형자산 35조 558억 100만원 증가와 사회기반시설 52조 2,721억 2,700만원 증가와 기타비유동자산 1,871억 6,400만원 등에 기인한다.

부채는 유동부채 120조 78억 2,900만원, 장기충당부채 597억 9,600만원, 기타비유동부채 4조 477억 1,000만원으로 구성되며, 전기 대비 17조 1,626억 3,800만원(9.8%) 증가하였다. 이는 주택도시기금의 주택청약종합저축의 증가에 따른 유동부채 12조 6,163억 1,700만원 증가, 국채 증가에 따른 장기차입부채 4조

7,062억 1,700만원 증가, 자동차피해보상기금 관련 기타장기충당부채 감소에 따른 장기충당부채 82억 3,100만원 감소, 주택도시기금의 장기미지급이자비용 감소 등으로 기타비유동부채 1,516억 6,600만원 감소 등에 기인한다.

[2021회계연도 국토교통부 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	819,058,149	709,748,836	109,309,314	15.4
Ⅰ. 유동자산	85,813,848	78,336,428	7,477,419	9.5
Ⅱ. 투자자산	188,538,243	174,357,729	14,180,515	8.1
Ⅲ. 일반유형자산	174,645,361	139,589,560	35,055,801	25.1
Ⅳ. 사회기반시설	369,567,852	317,295,725	52,272,127	16.5
Ⅴ. 무형자산	295,068	158,780	136,288	85.8
Ⅵ. 기타비유동자산	197,774	10,611	187,164	1,763.9
부 채	192,842,963	175,680,324	17,162,638	9.8
Ⅰ. 유동부채	120,007,829	107,391,511	12,616,317	11.7
Ⅱ. 장기차입부채	68,727,626	64,021,410	4,706,217	7.4
Ⅲ. 장기충당부채	59,796	68,027	△8,231	△12.1
Ⅳ. 기타비유동부채	4,047,710	4,199,375	△151,666	△3.6
순 자 산	626,215,186	534,068,511	92,146,676	17.3
Ⅰ. 기본순자산	59,838,637	59,838,637	-	-
Ⅱ. 적립금 및 양여금	600,949,846	624,826,578	△23,876,733	0.0
Ⅲ. 순자산 조정	△34,573,297	△150,596,704	116,023,407	△0.8

자료: 국토교통부

국토교통부는 2021회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 54조 2,361억 300만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 33조 3,808억 4,600만원, 관리운영비 3,989억 2,900만원, 비배분비용 46조 4,424억 4,400만원으로 구성되며, 수익은 프로그램수행과정에서 발생한 수익 5조 1,719억 2,500만원, 비배분수익 20조 2,293억 4,400만원, 비교환수익 등 5,848억 4,800만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 36조 9,607억 6,400만원(206.9%) 증가한 54조 8,209억 5,000만원이며, 이는 자산재평가에 따라서 전년도 대비 비배분비용이 41조 7,396억 1,300만원 증가, 비배분수익이 10조 274억원 증가한 것에 기인한다.

총 36개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 일반철도건설 프로그램(5조 836억 3,700만원)과 도로관리 프로그램(4조 3,681억 6,500만원), 주택시장 안정및주거복지향상 프로그램(3조 3,198억 1,400만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 3,031억 1,800만원과 경비 958억 1,100만원 등으로 구성되어 있고, 비배분비용은 평가손실 45조 9,749억 3,400만원, 기타비용 3,778억 3,900만원 등으로 구성되어 있다.

[2021회계연도 국토교통부 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	28,208,921	22,965,751	5,243,170	22.8
가. 프로그램 총원가	33,380,846	26,608,462	6,772,384	25.5
나. 프로그램 수익	5,171,925	3,642,712	1,529,213	42.0
II. 관리운영비	398,929	393,547	5,382	1.4
III. 비배분비용	46,442,444	4,702,832	41,739,613	887.5
IV. 비배분수익	20,229,344	10,201,944	10,027,400	98.3
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	54,820,950	17,860,186	36,960,764	206.9
VI. 비교환수익 등	584,848	584,863	△15	0.0
VII. 재정운영결과(V-VI)	54,236,103	17,275,323	36,960,780	214.0

자료: 국토교통부

국토교통부의 2021회계연도 기말순자산은 626조 2,151억 8,700만원으로 기초 대비 92조 1,466억 7,600만원(17.3%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 기초 대비 36조 9,607억 8,000만원 증가한 반면, 순자산 가산항목인 조정항목은 기초 대비 100조 3,044억 8,400만원, 재원의 조달 및 이전은 기초 대비 2조 3,849억 7,200만원 증가하여 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2021회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 부담금수익, 제재금수익 등 재원의 조달 52조 2,582억 9,000만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 21조 8,989억 2,000만원으로 구성되며, 조정항목은 투자증권평가손익 4,233억 9,300만원, 자산재평가이익 116조 4,467억 9,700만원, 기타 순자산의 증가 400만원 등으로 구성된다.

[2021 회계연도 국토교통부 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
Ⅰ. 기초순자산	534,068,511	507,650,512	26,417,999	5.2
Ⅱ. 재정운영결과	54,236,103	17,275,323	36,960,780	214.0
Ⅲ. 재원의 조달 및 이전	30,359,370	27,974,398	2,384,972	8.5
Ⅳ. 조정항목	116,023,408	15,718,924	100,304,484	638.1
Ⅴ. 기말순자산(Ⅰ - Ⅱ + Ⅲ + Ⅳ)	626,215,187	534,068,511	92,146,676	17.3

자료: 국토교통부

마. 재정 구조

2021회계연도 국토교통부의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

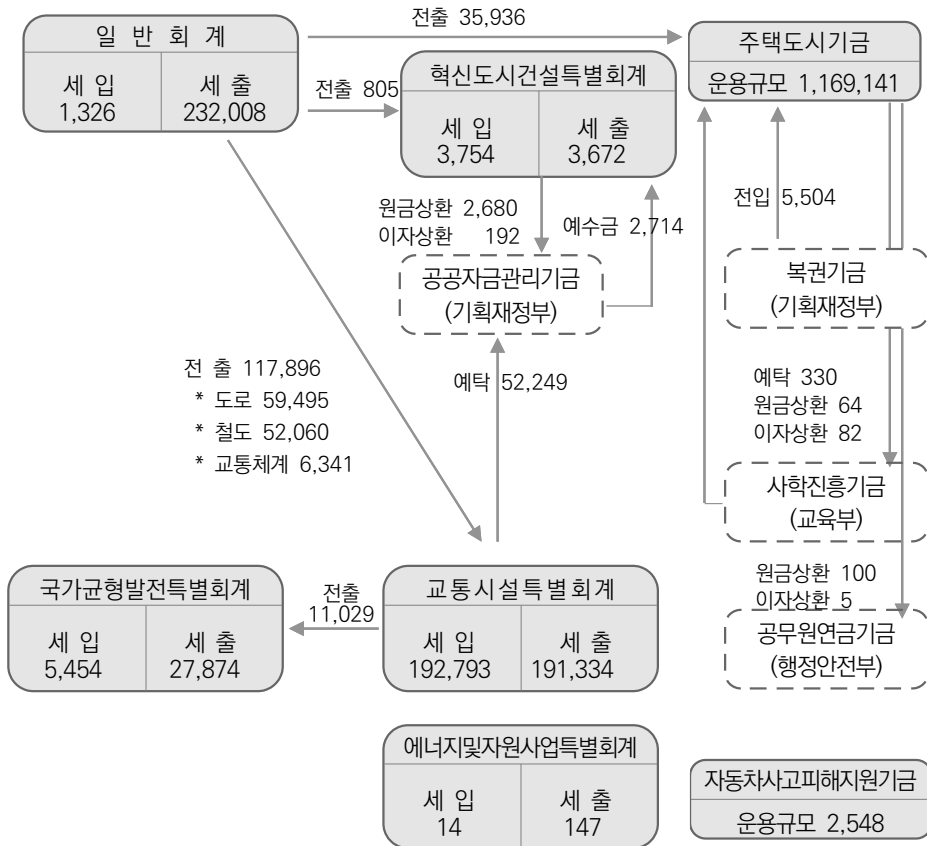
회계 간, 회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 교통시설특별회계로 11조 7,896억원 전출되었고, 일반회계에서 혁신도시건설특별회계로 805억원 전출되었으며, 일반회계에서 주택도시기금으로 3조 5,936억원 전출되었다.

한편, 교통시설특별회계에서 국가균형발전특별회계로 1조 1,029억원 전출되었고, 공자기금에 5조 2,249억원을 예약하였으며, 혁신도시건설특별회계는 공자기금으로부터 기금예수금 2,714억원을 받고, 공자기금에 예수 원금 2,680억원 및 예수금 이자 192억원을 상환하였다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면, 주택도시기금은 복권기금으로부터 5,504억원을 전입받았으며, 사학진흥기금으로부터 예약원금 회수 11조 4,677억원 및 예약이자 수입 1,324억원을 받았으며, 사학진흥기금에 330억원을 예약하였다. 공무원연금기금에는 예수원금 100억원 및 예수이자 5억원을 상환하였다. 한편, 주택도시기금은 공자기금으로부터 예약원금 회수 11조 4,613억원 및 예약이자수입 1,242억원을 받았으며, 공자기금에 9조 3,900억원을 예약하고, 예수금 원금 81억원 및 예수금 이자 2억원을 상환하였다.

[2021회계연도 국토교통부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



국토교통부의 2021년도 예산안 및 기금운용계획안과 제2회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 국회 심사과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사과정에서 **예산이 감액된 사업**으로 ①스마트시티 확산사업, ②첨단도로교통체계, ③도시재생사업 등이 있다.

스마트시티 확산사업은 스마트시티 챌린지 내역사업의 기존 연차별 투자계획 등을 고려하여 200억원이 감액(2,056억원→1,856억원)되었고, 첨단도로교통체계 사업은 ITS 구축물량을 감 조정하는 등 606억원이 감액(5,785억원→5,179억원)되었다. 도시재생사업은 연례적인 집행 부진 등을 이유로 500억원이 감액(8,224억원→7,724억원)되었다¹⁾.

국회 심사과정에서 **예산이 증액된 사업**으로는 ①광역버스 공공성 강화 지원, ②도시철도 노후차량 개선지원 등이 있다.

광역버스 공공성 강화 지원 사업은 출퇴근 이용자 편의 증진을 위한 광역버스 준공영제 확대 실시를 위해 18억원(34억원→52억원)이 증액되었고, 도시철도 노후차량 개선지원 사업은 서울 및 부산 도시철도의 노후차량 교체비용 지원을 위해 1,132억원이 신규 반영되었다²⁾.

국회심사 과정에서 **부대의견이 채택된 사업**으로 ①주택구입·전세자금 융자, ②공공임대주택 등이 있다. 주택구입·전세자금 융자 사업은 “수요 확대 등 추가지출 소요 발생 시 기금운용계획 변경을 통하여 지원할 수 있다”, 공공임대주택은 “공공임대주택의 분양전환과정에서 임대사업자의 편법·불법행위로 인해 임차인에게 발생 가능

1) 국토교통위원회, 「2021년도 예산안 예비심사보고서」, 2020.11.
국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

2) 국토교통위원회, 「2021년도 예산안 예비심사보고서」, 2020.11.
국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

한 피해를 방지하기 위해 제도개선을 추진한다” 등이 부대의견으로 채택되었다³⁾.

2021년도 제2회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 심사 과정에서 예산이 반영된 사업으로는 ① **코로나19대응 버스운수종사자 특별지원**, ② **전세임대(용자)** 등이 있다. 코로나19대응 버스운수종사자 특별지원은 코로나19로 인해 소득이 감소한 노선 및 전세버스 운수종사자에 대해 소득안정자금을 지원하기 위해 736억원(노선버스 456억원, 전세버스 280억원)이 반영되었고, 전세임대(용자) 사업은 청년 전세임대 주택 2천호 공급을 위해 2,850억원이 최종 반영되었다.⁴⁾

3) 국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

4) 국회예산정책처, 「2021년도 제2회 추가경정예산안 분석」, 2021.7.

국토교통부는 ① 그린뉴딜, 디지털SOC 등 포스트코로나 투자 대폭 강화, ② 중대형SOC 노후화와 생활 속 위험에 선제적으로 대응하기 위한 포용적 안전 강화, ③ 도시재생, 지역 성장거점 육성, 주요 간선교통망 확충 등을 통한 지역활력 제고, ④ 취약계층의 주거상향을 지원하기 위한 서민주거복지 강화, ⑤ 광역교통망 확대 및 교통 공공성 강화 등을 통한 교통서비스 혁신을 2021년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2021회계연도 국토교통부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 「주거복지로드맵」 상 공공임대주택의 공급목표와 실적을 유형별로 비교하면, 계획을 초과하거나 미달한 측면이 있는데 유형별 공급 여력이나 사업 여건, 주거수요 등을 종합적으로 고려하여 중장기적인 목표를 설정해나갈 필요가 있다.

둘째, 도시재생사업은 도시재생활성화계획에서 목표한 것보다 민간 부문의 투자실적이 저조하게 나타나고 있고, 지자체 보조사업의 실집행 저조, 출·용자 사업의 계획 대비 실적저조 등의 문제가 나타나고 있어 이에 대한 개선방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 화물자동차안전운임제운영비 사업은 안전운임 고시 등이 연례적으로 법정기한을 경과하여 공표되었고, 법률에서 정한 바에 비해 탄력적으로 운영되고 있으므로, 향후 법정기한을 준수하고, 안전운임제 연장 등에 관한 입법논의시 실제 제도 운영방식 등을 고려하여 관련 법령 및 제도를 정비할 필요가 있다.

넷째, 스마트물류센터조성지원 사업은 2021년도 신규로 추진된 이차보전 사업으로 스마트물류센터 인증기업의 대출실행시기가 지연되어 집행률이 저조했으므로, 향후 대출규모 등을 면밀하게 검토하여 예산을 적정 규모로 편성할 필요가 있다.

1

공적임대주택 사업 분석

공적임대주택은 크게 공공임대주택과 공공지원민간임대주택으로 구분된다. 먼저 ① **공공임대주택**은 국가·지방자치단체·공공기관 등 공공부문이 그 재원으로 조달하여 임대하는 임대주택을 말한다. 공급 유형별로 살펴보면, 건설형으로 공급되는 임대주택으로는 영구임대주택,¹⁾ 국민임대주택,²⁾ 행복주택³⁾, 공공임대주택⁴⁾, 통합 공공임대⁵⁾가 있고, 매입형으로 공급되는 임대주택으로는 다가구매입임대주택⁶⁾이 있으며, 임차형으로 공급되는 임대주택으로는 전세임대주택⁷⁾이 있다.

다음으로 ② **공공지원민간임대주택**은 민간이 자체재원으로 조달하여 임대하는 민간임대주택의 특수 유형으로, 임대료나 임대기간 등 임대조건의 규제를 전제로 공공부문의 지원을 일부 제공 받는 임대주택을 말한다. 공공지원민간임대주택으로 분류되는 사업으로는 민간의 리츠·펀드를 통해 공급하는 민간임대주택과 집주인 임대주택⁸⁾ 등이 있다.

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

- 1) 영구임대주택이란 기초생활수급자 등 소득 1분위 수준의 최저소득계층을 대상으로 50년 이상 임대할 목적으로 건설되는 주택으로, 사업비의 85%를 출자방식으로 지원한다.
- 2) 국민임대주택이란 일정소득 수준 이하의 저소득층을 대상으로 30년 이상 임대할 목적으로 건설 또는 매입되는 주택으로, 사업비 분담은 각각 용자 40%, 출자 30%, 입주자 20%, 사업주체 10%다.
- 3) 행복주택은 사회초년생·신혼부부·대학생 등을 대상으로 대중교통이 편리하고 직주근접이 가능한 부지에 공급하는 임대주택으로, 사업비 분담은 각각 용자 40%, 출자 30%, 입주자·사업주체 30%다.
- 4) 임대의무기간(5년 또는 10년)동안 임대하고, 이후 이를 분양전환하는 임대주택으로, 사업비를 주택도시기금에서 용자(호당 5,500만원~7,500만원)한다.
- 5) 기존 유형(영구·국민·행복)을 통합하여 30년동안 제공하고자 하는 임대주택으로, 사업비 분담은 용자 41%, 출자 39%, 입주자 10%, 사업자 10%다.
- 6) 도심 내 기초생활수급자 등 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 다가구 주택 등을 매입하여 개보수한 후 임대하는 사업으로, 사업비 분담은 용자 50%, 출자 45%, 입주자 5%이다.
- 7) 수급자 등 도심내 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 공공주택사업자가 기존주택 소유자와 전세계약 체결 후 재임대하는 사업으로, 주택도시기금에서 용자를 95~100% 지원한다.
- 8) 집주인임대주택은 민간이 임대주택을 건설·매입하거나 운영하는데 소요되는 비용을 저리로 용자하여 주거취약계층에게 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하려는 사업이다.

[유형별 공적임대주택 사업 현황]

구분		개념	대상자	임대기간
공적임대주택		공공임대주택+공공지원민간임대주택		
공공임대주택		국가·지방자치단체·공공기관 등이 재정이나 기금의 지원을 받아 공급하는 주택		
건설형	영구임대	기초생활수급자 등을 대상으로 하는 건설임대주택	기초생활수급자·국가유공자 등 등	영구 또는 50년
	국민임대	차상위계층 등을 대상으로 하는 건설임대주택	도시근로자 월평균소득 70~100% 이하 등	30년
	행복주택	주로 젊은층을 대상으로 도심내 잔여용지를 활용하여 공급하는 임대주택	젊은층(대학생, 사회초년생, 신혼부부) 80%, 고령층 20%	젊은층 최대 6년, 고령층 20년
	(분양전환) 공공임대	서민층 내집마련을 위해 5년 이상 임대 후 임차인에게 우선 분양하는 주택	도시근로자 월평균소득 100% 이하 등	5~10년
	통합 공공임대	기존 유형(영구·국민·행복)을 통합하여 제공하는 임대주택	중위소득 150% 이하 등	30년
매입형	다가구 매입임대	사업시행자가 기존 다가구주택 등을 매입하여 임대하는 주택	도시근로자 월평균소득 50~70% 이하 등	최대 20년
임차형	전세임대	사업시행자가 기존주택을 임차하여 재임대하는 주택		최대 20년
공공지원민간임대주택		민간이 자기재원으로 조달하여 임대하되, 임대료·기간 등 규제를 전제로 국비를 지원받는 주택		
리츠·펀드형		민간리츠·펀드를 통해 공급하는 공공지원민간임대주택	무주택세대주	10년 이상 ('20.8.18. 전에는 8년 이상)
소규모 정비사업		정비사업시행자와 연계하여 공급하는 공공지원민간임대주택 (가로주택 및 자율주택정비사업)		
집주인 임대주택		주택소유자가 저리 용자를 지원받고 기존주택을 활용하거나 신규건설·매입하여 임대하는 주택 (건설개량형, 매입형, 용자형)	무주택 청년·노인층 등	

자료: 국토교통부가 제출한 자료를 바탕으로 재작성

정부는 2017년 11월 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원 및 서민·실수요자를 위한 주택공급을 확대하기 위하여 「주거복지로드맵」을 발표하였다. 동 로드맵에서는 계층별(청년·신혼부부·고령자·기타)로 임대주택의 공급목표를 설정하여 2018년부터 2022년까지 공적임대주택 공급목표를 세웠으며, 2021년까지 연평균 공공임대 14.07만호, 공공지원민간임대 4.38만호 등 공적임대주택 18.45만호를 공급하였다. 국토교통부는 계층별 공적임대주택 공급계획을 건설형·매입형·임차형 등 세부 유형으로 나누어 연간 공급목표를 설정하고 있으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

[공적임대주택 유형별 공급실적 등]

(단위: 만호)

구분	유형		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년 (계획)	
공공 임대	건설형	영구임대	0.2	7	0.2	6	0.4	7.3	0.4	456	0.5	5.8
		국민임대	0.9		0.8		2.3		1.7		1.7	
		행복주택	2.7		2.4		2.6		1.9		3.0	
		공공임대	3.1		2.5		2.1		0.5		0.6	
	매입형		1.9		3.2		2.86		3.5		4.8	
	임차형		5.9		4.8		5.0		4.3		4.15	
	소계		14.8		14.0		15.16		12.36		14.75	
	공공 지원 민간 임대	리츠펀드형		4.0		4.2		3.9		4.0		3.3
소규모정비사업		-		-		-		-		0.2		
집주인임대주택		0.7		0.5		0.2		0.15		0.5		
소 계		4.6		4.7		4.1		4.1		4.0		
계			19.5		18.7		19.2		16.5		18.75	

주: 1. 2021년까지는 공급실적을 의미하고, 2022년은 공급목표 물량으로, 국토교통부는 사업여건 등에 따라 2022년 공급목표를 조정하였음

2. 공공임대주택은 준공·입주기준, 공공지원민간임대주택은 부지확보 기준 공급량임

자료: 국토교통부

나아가, 2020년 3월 정부는 「주거복지로드맵 2.0」을 발표하면서 「주거복지로드맵」에서 제시한 연평균 공급물량을 2025년까지 지속 공급하여, 장기공공임대 재

고량을 240만호로 확충할 계획임을 밝혔다. 또한 기존의 공공임대주택의 유형(영구·국민·행복)을 하나로 통합하여 입주자격을 단일화하고 부담능력에 따라 적정 임대료를 책정하도록 개선하였다. 유형 통합은 2021년 하반기 시범사업 후 2022년 사업승인 분부터 전면 시행하고 있으며, 이를 위하여 통합공공임대 용·출자사업이 2021년 주택도시시기금 내 신규사업으로 편성되었다.

「주거복지로드맵 2.0」에서의 공적임대주택 등의 공급계획

(단위: 만호)

구분	'18~'22	연평균(5년간)		'21~'25(연평균)
합계	105.2	21		21
공공임대	70.2	14		14(준공기준)
공공지원	20	4		4(부지확보 기준)
공공분양	15	3		3(착공 기준)

자료: 대한민국정부, 「주거복지로드맵 2.0」, 2020.3.

한편, 2022년 5월 3일 제20대 대통령직인수위원회에서 발표한 「윤석열정부 110대 국정과제」의 주거복지 정책에서는, 공공임대주택을 연평균 10만호 공급하고 질적 혁신을 추진하겠다고 밝힌 바 있다.

「윤석열정부 110대 국정과제」 중 공공임대주택 관련 내용

- 10 촘촘하고 든든한 주거복지 지원(국토부)
- 과제목표
 - 임대료 걱정없는 양질의 공공임대주택 공급 및 저소득 고령자·장애인 가구 등 취약 계층에 대한 안정적 주거환경 보장
 - 주요내용
 - (공공임대주택 공급) 공공임대주택 **연평균 10만호**를 공급하고 품질 향상 및 생활 SOC 결합 등을 통해 공공임대 질적 혁신 추진
 - (노후공공임대 재탄생) 노후도, 개발여건 등에 따라 최적의 정비 방안(복합개발, 리모델링 등)을 적용하여 노후 공공임대의 질적 개선 추진

자료: 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」, 2022.5.3.

연도별 공공임대주택의 재고량은 다음과 같다. 2020년 말 기준 총 173만 6,605호의 공공임대주택이 있으며, 국민임대가 56만 4,265호로 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 전세임대가 28만 2,849호, 10년 공공임대가 21만 4,817호, 영구임대가 21만 2,985호 순으로 큰 비중을 차지하고 있으며, 행복주택의 경우 2015년 처음으로 847호가 공급된 후 2020년 말 기준 8만 9,070호로 큰 폭으로 증가하였다. 5년 공공임대주택은 재고량이 지속해서 감소하였는데, 5년 공공임대를 대체하는 10년 공공임대가 생기면서 신규 공급은 제한적으로 이루어지고 있고, 기존 재고량도 5년의 임대 기간이 종료되면 분양대상으로 전환되기 때문이다.

[연도별·유형별 공공임대주택 재고량]

(단위: 호)

구분	계	영구 임대 (영구)	50년 임대 (50년)	국민 임대 (30년)	행복 주택 (30년)	공공 임대 (10년)	공공 임대 (5년)	사원 임대 (5년)	장기 전세 (20년)	매입 임대 (20년)	전세 임대 (20년)
2020	1,736,605	212,985	111,745	564,265	89,070	214,817	35,692	11,646	35,658	177,878	282,849
2019	1,660,128	209,290	111,745	541,622	63,355	213,218	60,822	15,209	33,180	146,040	265,647
2018	1,570,242	207,240	110,944	534,743	37,848	207,969	64,027	22,624	32,744	117,533	234,570
2017	1,441,460	201,653	109,646	524,391	15,866	167,978	73,472	17,645	32,741	103,176	194,892
2016	1,357,701	199,267	107,848	509,248	2,041	147,318	76,094	25,982	32,135	92,004	165,764
2015	1,257,461	195,699	108,140	471,110	847	135,240	72,113	21,881	28,063	82,298	142,070
2014	1,176,840	192,886	105,663	451,753	-	107,839	77,226	30,333	26,169	69,362	115,609
2013	1,124,620	191,900	102,646	427,282	-	92,091	78,652	29,482	26,471	61,270	114,826
2012	1,038,135	190,694	101,520	403,614	-	78,028	81,721	25,493	19,947	51,493	85,625
2011	1,019,195	190,679	100,882	386,129	-	84,238	103,741	25,397	17,684	45,527	64,918
2010	976,861	190,519	100,722	335,111	-	70,679	142,673	28,347	15,574	40,830	52,406
2009	903,519	190,077	96,124	263,115	-	62,575	186,481	25,813	7,884	32,616	38,834
2008	876,394	190,077	100,949	233,019	-	4,217	275,709	22,697	-	25,037	24,689

주: 1. 50년, 국민, 10년임대 : 건설 외에 재건축재개발, 부도 매입임대 포함

2. 매입임대(20년)는 다가구다세대 매입임대만 해당됨

3. 2021년 말 기준 공공임대주택 재고 통계는 2022년 하반기 발표 예정

자료: 국토교통부

1-1. 공공임대주택 총괄 분석: 「주거복지로드맵」 상 목표와의 비교·분석 등

가. 현 황

공적임대주택 지원사업은 저소득층의 주거 안정을 증진하기 위하여 공공기관 또는 민간의 임대주택 건설·매입 등을 지원하는 사업으로, 임대주택지원(용자)⁹⁾ 프로그램에 8개 세부사업, 임대주택지원(출자)¹⁰⁾ 프로그램에 8개 세부사업이 있다.

국토교통부는 2021회계연도 동 사업 수정계획액 21조 5,387억 9,400만원 중 18조 8,531억 5,100만원을 집행하고 2조 6,856억 4,300만원을 불용하였다.

[2021회계연도 공적임대주택 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획		증감액 (B-A)	집행액 (C)	불용액	집행률	
	당초(A)	수정(B)				당초 대비 (C/A)	수정 대비 (C/B)
국민임대(용자)	827,243	709,861	△117,382	620,082	89,779	75.0	87.4
공공임대(용자)	408,362	287,502	△120,860	286,706	796	70.2	99.7
집주인임대주택사업	220,000	100,000	△120,000	99,980	20	45.4	100.0
민간임대(용자)	1,714,750	2,054,750	340,000	1,718,909	335,841	100.2	83.7
행복주택(용자)	2,113,083	1,781,583	△331,500	1,359,043	422,540	64.3	76.3
다가구매입임대(용자)	3,281,000	5,655,550	2,374,550	5,625,870	29,680	171.5	99.5
전세임대(용자)	4,366,250	4,812,750	446,500	4,004,772	807,978	91.7	83.2
통합공공임대지원용자	92,904	92,904	-	30,379	62,525	32.7	32.7
다가구매입임대출자	3,127,900	3,262,900	135,000	3,246,215	16,684	103.8	99.5
전세임대경상보조	102,725	105,815	3,090	105,814	1	103.0	100.0
국민임대출자	345,175	258,507	△86,668	70,724	187,783	20.5	27.4
영구임대출자	405,201	405,201	-	160,584	244,617	39.6	39.6
행복주택출자	1,438,381	1,105,291	△333,090	858,927	246,364	59.7	77.7
임대주택리츠출자	453,207	453,207	-	212,174	241,034	46.8	46.8
통합공공임대출자	88,438	88,438	-	88,438	-	100.0	100.0
노후공공임대주택 그린리모델링	364,535	364,535	-	364,534	1	100.0	100.0
합 계	19,349,154	21,538,794	2,189,640	18,853,151	2,685,643	97.4	87.5

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없음

자료: 국토교통부

9) 코드: 주택도시시기금(주택계정) 1300

10) 코드: 주택도시시기금(주택계정) 1400

나. 분석의견

첫째, 「주거복지로드맵」 상 공공임대주택의 공급목표와 실적을 유형별로 비교하면, 계획을 초과하거나 미달한 측면이 있는데, 유형별 공급 여력이나 사업 여건, 주거수요 등을 종합적으로 고려하여 중장기적인 목표를 설정해나갈 필요가 있다.

정부는 2017년 11월 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원 및 서민·실수요자를 위한 주택공급을 확대하기 위하여 「주거복지로드맵」을 발표하였다. 동 로드맵은 5년 동안 연평균 공공임대주택 13만호, 공공지원 민간임대주택 4만호 등 총 17만호의 공적임대주택을 공급할 계획을 세웠다. 또한 2020년 3월 「주거복지로드맵 2.0」을 발표하면서, 「주거복지로드맵」에서 제시한 연평균 공급물량을 2025년까지 지속 공급할 계획임을 밝혔다.

〔「주거복지로드맵」 상 공적임대주택 유형별 공급 계획〕

(단위: 만호)

구분	유형	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균
공공 임대	건설형	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
	매입형	2.0	2.5	2.5	3.0	3.0	2.6
	임차형	4.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.4
	소 계	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
공공 지원 민간 임대	리츠펀드형	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
	소규모정비사업	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	집주인임대주택	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	소 계	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
계		17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0

주: 공공임대주택은 준공·입주기준, 공공지원민간임대주택은 부지확보 기준 공급량임
자료: 국토교통부

〔「주거복지로드맵 2.0」의 공급계획 확장〕

(단위: 만호)

구분	'18~'22	연평균(5년간)		'21~'25(연평균)
공공임대	70.2	14	⇒	14(준공기준)

자료: 대한민국정부, 「주거복지로드맵 2.0」

실제 2018년부터 2022년까지의 유형별 공급실적(2022년은 공급목표량 기준)을 살펴보면, 공적임대주택은 연평균 18.51만호를 공급하여 로드맵상 공급목표를 달성하였다. 다만 유형별로 그 실적을 살펴볼 필요가 있는데, 공공지원민간임대주택은 부지확보 기준으로 목표를 설정·관리하고 있어 실제 공급되는 물량과는 차이가 있고, 이에 공공임대주택의 유형별 공급량을 살펴보겠다.

공공임대주택의 유형별 공급량을 보면, 건설형은 연평균 공급량(6.12만호)이 목표(7만호)를 미달한 반면, 매입형은 연평균 공급량(3.25만호)이 목표(2.6만호)를 초과하였고, 임차형도 연평균 공급량(4.83만호)이 목표(3.4만호)를 초과하였다. 특히 2021년에는 공적임대주택 16.5만호, 공공임대주택 12.3만호 공급으로 연평균을 하회했는데, 이는 전년 대비 건설형 공공임대주택의 공급량이 크게 감소하였기 때문이다.

[2018~2022년 공적임대주택 유형별 공급실적]

(단위: 만호)

구분	유형		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년 (계획)		연평균
공공 임대	건 설 형	영구임대	0.2	7	0.2	6	0.4	7.3	0.4	4.56	0.5	5.8	6.12
		국민임대	0.9		0.8		2.3		1.7		1.7		
		행복주택	2.7		2.4		2.6		1.9		3.0		
		공공임대	3.1		2.5		2.1		0.5		0.6		
	매입형		1.9		3.2		2.86		3.5		4.8		3.25
	임차형		5.9		4.8		5.0		4.3		4.15		4.83
	소 계		14.8		14.0		15.1		12.3		14.75		14.21
	공공 지원 민간 임대	리츠펀드형		4.0		4.2		3.9		4.0		3.3	
소규모정비사업		-		-		-		-		0.2		0.04	
집주인임대주택		0.7		0.5		0.2		0.15		0.5		0.4	
소 계		4.6		4.7		4.1		4.1		4.0		4.3	
계			19.5		18.7		19.2		16.5		18.75		18.51

주: 1. 2021년까지는 공급실적을 의미하고, 2022년은 공급목표 물량으로, 국토교통부는 사업여건 등에 따라 2022년 공급목표를 조정하였음

2. 공공임대주택은 준공·입주기준, 공공지원민간임대주택은 부지확보 기준 공급량임

자료: 국토교통부

2021년 건설형 공공임대주택의 공급량 감소는 일차적으로 (분양전환)공공임대의 공급량이 감소(2020년 2.1만호 → 2021년 0.5만호)하였기 때문이다. 동 유형은 임대무기간 동안 임대하고 이후 분양전환 하여 무주택자의 내집마련을 돕는 유형으로, 민간사업자의 공급활성화 및 임차인의 입주 선호도 등으로 인하여 10년 공공임대(임대무기간 10년)에 대한 공급이 2009년부터 진행되었다가, 분양전환 시 분양가 산정과 관련한 민원·소송이 다수 발생하여, 2019년부터 LH는 신규 사업승인 추진을 잠정 중단한 후 2020년 9월 분양전환 공공임대 사업 중단을 결정하였다. 이에 따라 지자체에서 공급하는 단지에 대해서만 신규 사업승인 되고 있으며,¹¹⁾ 2021년부터 준공 물량은 큰 폭으로 감소하였다. 그 외 건설형 공공임대주택은 가용택지의 소진 등으로 인하여 연평균 사업승인 물량이나 준공 물량이 감소하는 추세로 향후 공급물량의 회복 가능성에 대해서는 불확실한 부분이 있다.¹²⁾

매입형이나 임차형은 공공주택사업자가 기존주택을 매입하거나 전세계약을 체결한 후 수요자에게 공급하는 공공임대주택으로, 기존주택을 활용한다는 점에서 부지확보 및 계획승인, 건설 등의 시간이 소요되는 건설형 공공임대주택에 비해 신속한 공급이 가능하다. 긴급한 수요에 대응이 가능하여 주거안정 대책 등의 발표에 따라 공급목표가 상향되어왔으며, 연례적으로 자체변경 또는 추경 등으로 기금운용계획을 변경하여 계획액이 증액되는 경향을 보였다.

[다가구매입임대(용자) 사업의 기금운용계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				집행액	불용액
	당초(A)	수정(B)	증감(C=B-A)	증가율(C/A)		
2018	932,500	1,007,500	75,000	8.0	975,906	31,594
2019	1,593,000	2,430,465	837,465	52.6	2,421,064	9,401
2020	2,087,000	2,402,767	315,767	15.1	2,402,645	123
2021	3,281,000	5,655,550	2,374,550	72.4	5,625,870	29,680

자료: 국토교통부

11) 공공임대의 사업승인 건수는 ('16년)27,582호→('17년)24,577호→('18년)7,738호→('19년)4,174호→('20년)1,677호→('21년)6,187호로 2018년을 기점으로 큰 폭으로 감소하였다.

12) 이와 관련하여서는 「1-2. 건설형 공공임대주택 사업 분석」에서 보다 자세히 서술

[다가구매입임대출자 사업의 자금운용계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				집행액	불용액
	당초(A)	수정(B)	증감(C=B-A)	증가율(C/A)		
2018	850,250	917,750	67,500	7.9	907,442	10,308
2019	1,354,700	1,866,475	511,775	37.8	1,866,434	41
2020	1,710,300	1,911,804	201,504	11.8	1,911,802	2
2021	3,127,900	3,262,900	135,000	4.3	3,246,215	16,684

자료: 국토교통부

[전세임대(융자) 사업의 자금운용계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				집행액	불용액
	당초(A)	수정(B)	증감(C=B-A)	증가율(C/A)		
2018	3,301,000	4,458,260	1,157,260	35.1	4,457,479	781
2019	2,907,250	4,229,742	1,322,492	45.5	4,225,271	4,471
2020	3,873,250	4,659,250	786,000	20.3	3,978,356	680,894
2021	4,366,250	4,812,750	446,500	10.2	4,004,772	807,978

자료: 국토교통부

각 유형의 공공임대주택은 각기 목표로 하는 정책적 필요에 따라 고안된 만큼 각 정책목표 달성에 효과적인 측면이 있지만 동시에 여러 문제점도 있다. 가령 건설형 공공임대주택 중 행복주택은 현재 소형면적 위주의 공급으로 인하여 장기 미임대율이 비교적 높게 나타나는 상황이고, 그 외 건설형 공공임대주택의 공급량 확대를 위해서는 공공택지 공급이 선행되어야 하나, 기존에 신규택지의 지정이 많지 않아 공공택지 수급이 저조한 상황이다. 최근 3기 신도시 등 신규 공공택지 개발이 진행되고 있으나, 택지개발에 장기간 시간이 필요하고 지구 지정 후 주택사업 승인의 시차를 고려할 때 단기간에 공급량을 확대하기 어렵다.¹³⁾

13) 연도별 공공택지 지정현황은 다음과 같다(자료: 국토교통부).

구분	'98~03년	'03~08년	'08~13년	'13~17년	'17~21.上
지구지정(개)	57	60	25	27	53

[3기 신도시 지역의 사업 기간]

(단위: 호)

지구명	주택계획	사업기간	지구명	주택계획	사업기간
남양주왕숙	54,000	2019~2028	광명시흥	70,000	2022~2031
남양주왕숙2	14,000	2019~2028	안산장상	15,000	2020~2027
하남교산	33,000	2019~2028	화성진안	29,000	'21.8 신도시 추진 발표
인천계양	17,000	2019~2026	의왕·군포·안산	41,000	
고양창릉	38,000	2020~2029	인천구월2	18,000	
부천대장	20,000	2020~2029	화성봉담3	17,000	
과천과천	7,000	2019~2025	합계	373,000	

자료: 3기 신도시 종합정보포털(www.3기신도시.kr) 자료를 바탕으로 재작성

또한 매입형, 임차형 공공임대주택은 기존주택을 활용하여 신속한 공급이 가능하나 주택시장의 변화에 영향을 받게 된다. 주택가격이 상승한 상황에서는 재정지원의 제약하에서 수요에 맞는 고품질의 주택을 매입하기 어려운 측면이 있고, 이런 측면에서는 주택시장 변동의 영향을 적게 받는 건설형 공공임대주택이 사업 여건상 유리한 측면이 있다고 볼 수 있다. 최근 매입형은 지원 한도 등의 문제로 주거수요에 부합하는 주택물색의 어려움, 관리물량 증가 등으로 인한 관리 문제 등이 발생하는 상황이고, 임차형 공공임대주택(전세임대)은 입주자가 직접 전세주택을 물색하여야 하고, 전세시세에 비하여 지원한도가 불충분한 문제 등으로 계약포기율이 높게 나타나는 등 사업 여건에 대해 어려움이 있는 상황이다.¹⁴⁾

앞서 「주거복지로드맵」(2017.11)은 중장기 공급계획으로, 공적임대주택 연평균 공급목표는 달성하였다. 그러나 공공임대주택 유형에 있어서는 건설형 공급의 단기적 확대가 어려움에 따라 매입형이나 임차형에서 목표를 초과 달성하였고, 건설형은 목표를 미달하였다. 「주거복지로드맵 2.0」(2020.3)에서는 기존의 연평균 공급실적을 2025년까지 이어가겠다는 계획을 밝혔는데, 2021년 공공임대주택은 12.3만호를 공급하여 전년(15.1만호) 대비 저조하였고, 유형별 공급상 어려움이 존재한다. 향후 국토교통부는 주택유형에 따른 주거수요나 공급여력, 제기되는 여러 문제점 등을 종합적으로 고려한 중장기적인 목표 설정을 이루어나갈 필요가 있을 것이다.¹⁵⁾

14) 이와 관련하여서는 「1-4. 매입형 공공임대주택 사업 분석」 및 「1-5. 임차형 공공임대주택 사업 분석」에서 보다 자세히 서술

15) 한편 제20대 대통령직인수위원회에서 발표한 「윤석열정부 110대 국정과제」에서는 공공임대주택에 대해

둘째, 공공임대주택 공급에도 불구하고 6개월 이상 장기미임대 상태로 남아있는 경우가 있어, 각 유형별 장기미임대 발생 사유를 면밀하게 분석하여 개선방안을 마련하고, 향후 공급계획에 반영할 필요가 있다.

2021년 말 기준 공적임대주택의 유형별 6개월 이상 장기미임대 물량은 다가구 매입임대 4,283호, 국민임대 1만 3,419호, 영구임대 5,967호, 공공임대 1,813호, 행복주택 7,125호로 나타났으며, 전체 재고량 대비 미임대물량 비중은 행복주택이 8.7%로 가장 높게 나타났다.

2017년부터 2021년까지의 각 연도말 기준 미임대률을 보면, 공공임대 유형을 제외한 나머지 유형은 장기미임대율이 증가하는 추세를 보인다. 특히 행복주택은 동기간 동안 재고량이 크게 증가('17년)1만 3,217호 → ('21년)8만 1,988호)하면서 장기미임대율도 큰 폭으로 상승('17년)4.4% → ('21년)8.7%)하였다. 다가구매입임대의 2021년 장기미임대율(2.8%)은 2017~2019년도에 비하여 높게 나타나나 2020년(3.3%)에 비하면 하락하였다.

[2017~2021년 유형별 재고량 및 6개월 이상 장기 미임대 주택 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구분		다가구매입임대	국민임대	영구임대	공공임대 ¹⁾	행복주택
'17	미임대	1,822(2.2)	3,538(0.7)	1,623(1.1)	1,498(1.3)	580(4.4)
	재고	81,703	496,278	150,013	113,840	13,217
'18	미임대	1,920(2.1)	3,669(0.7)	2,090(1.4)	2,379(1.8)	1,274(4.4)
	재고	92,695	502,784	150,743	131,820	28,716
'19	미임대	2,683(2.3)	5,748(1.1)	2,247(1.5)	3,246(2.3)	2,009(4.1)
	재고	118,549	507,881	152,063	138,577	49,273
'20	미임대	4,596(3.3)	10,092(1.9)	2,194(1.4)	2,419(1.7)	5,519(8.2)
	재고	137,848	524,773	156,165	138,819	67,711
'21	미임대	4,283(2.8)	13,419(2.5)	5,967(3.8)	1,813(1.4)	7,125(8.7)
	재고	153,481	537,249	158,970	129,717	81,988

주: 1) 공공임대는 공공임대(5년·10년 임대 후 분양전환, 분납임대, 50년 임대), 장기전세임대 등 포함

1. LH 관리 물량에 대해서만 조사

2. ()안의 수는 장기 미임대율(전체 재고 대비 미임대)

자료: 국토교통부, LH

연평균 10만호 공급을 목표로 설정하였다.

국토교통부는 유형별 공공임대주택의 미임대 사유 및 그 해소방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 다가구매입임대의 경우 관리호수의 증가, 혼인가구 감소로 신혼부부 등 신규 유형에서 나타난 수요 저조, 국민임대나 영구임대는 노후화 및 소형평형으로 인한 비선호, 행복주택은 단지 주변 미성숙, 소형평형 위주의 공급 등의 영향으로 발생했으며, 해소방안으로는 입주자격 완화를 공통적으로 제시하고 있다. 입주자격 완화는 이미 확보된 임대주택 재고를 처리할 필요가 있다는 점에서 불가피한 측면이 있지만, 당초 정책대상에게 수혜가 돌아가지 않을 수 있다는 점에서 공적자금 등을 활용하여 주거약자의 주거안정을 도모하고자 하는 공공임대주택 정책의 기본 취지와 부합하지 않고, 재정의 효과성을 저해할 소지가 있다.

[임대주택 유형별 주요 미임대 사유 및 그 해소방안]

구분	주요 미임대 사유	해소방안
다가구 매입 임대	1. 관리호수 증가 2. (신혼부부)신혼부부 감소, 소형주택 비선호 3. (고령자)소형주택 비선호	1. 수요가 많은 일반·청년 등 유형 전환 2. 입주자격 완화 및 미임대의 임대조건 완화 추진
국민 임대	1. 단지 노후화로 인한 비선호 2. 부도·미분양 매입임대 주택의 낮은 선호 3. 인근지역 공급과잉 등 4. 면적제한(단독세대주)으로 입주자 수요만족 저하	1. 입주자격 완화(소득·자산배제, 무주택 요건완화, 1인가구 면적제한배제 등) 2. 전세형주택 공급 3. 노후화된 주택의 기본임대조건 할인
영구 임대	1. 단지 노후화로 인한 비선호 2. 소형평형 비선호(대부분 21,26형) 3. 주택 노후화 4. 승강기 등 시설미비로 선호도 하락	1. 그린리모델링(정비, 소형평형 통합) 2. 입주자격 완화(소득자산배제, 무주택 요건 완화) 3. 전세형주택 공급 4. 노후화된 주택의 기본임대조건 할인
공공 임대	1. 시세역전으로 인한 임대료 불만 2. 인근지역 내 과잉공급 3. 임대료 부담 4. 생활인프라(교통, 편의시설) 부족	1. 입주자격완화(소득자산배제, 무주택 요건완화) 2. 유형별 관리기준 초과 시 동결, 상한기준까지 초과 시 임대료 할인하여 가격 경쟁력 유지

구분	주요 미임대 사유	해소방안
행복주택	1. 소형평형(14~26형) 비선호 2. 빌트인이 완비된 오피스텔 등 대체재 증가 3. 주거복지로드맵 이행에 따른 인근지역 공급물량↑, 입주 초기 단지 미성숙 4. (산단형) 산업단지의 미성숙, 까다로운 입주자격	1. 빌트인 가구 설치물품 확대 2. 입주자격 완화(소득자산배제, 무주택완화, 기간요건 완화 등) 3. 공급비율 조정 4. (산단형) 최초 모집 이후 공개발생 시 지자체와 협의를 통해 입주가능 범위 확대

자료: 국토교통부, LH

[2021년 5월 마련한 건설형 임대주택 공가 해소방안]

구분	국민임대	영구임대	행복주택	신축다세대	분양전환형
① 모집절차	· 선계약 후검증, 상시모집 동호지정, 예비입주자 평형변경				
② 자격완화	· 단계에 따라 순차적 완화				
1단계	소득완화	소득완화	소득·기간완화 (입주개시전)	소득·자산요건 배제, 무주택요건은 선택적용	
2단계	자체방안	자체방안	소득추가완화		
3단계	(LH)	(LH)	자체방안(LH)		
③ 임대조건	· 계약금 인하, 전세전환, 기본임대조건 할인, 한시적 Rent-Free				
④ 기타수요	· 긴급 주거지원 임시사용, 기관공급				
⑤ 기타방안	· 임대유치금, 입주이사 조사				

자료: 국토교통부, LH

추가적으로, 2020년과 2021년 신규공급 물량에 대해서만 2021년 말 기준 장기미임대율을 살펴보면, 신규로 공급한 주택임에도 장기미임대율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 2020년에 신규로 공급한 물량의 경우 다가구매입임대는 7.1%, 국민임대는 11.2%, 영구임대는 14.7%, 행복주택은 8.9%가 6개월 이상 미임대되었고, 2021년에 신규로 공급한 물량의 경우 2021년 말 기준임에 따라 6개월 이상 장기미임대 물량이 적게 산정될 여지가 있음에도, 다가구매입임대는 5.8%, 국민임대는 12.4%, 행복주택은 7.5%로 나타났다.

[2021년 말 기준 신규공급 물량의 유형별 공급량 및 미임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구 분		다가구매입임대	국민임대	영구임대	공공임대 ¹⁾	행복주택
'20 공급	미임대	1,416(7.1)	1,441(11.2)	596(14.7)	34(0.2)	1,570(8.9)
	공급량	19,865	12,873	4,049	17,660	17,652
'21 공급	미임대	908(5.8)	1,620(12.4)	88(3.7)	7(0.1)	1,141(7.5)
	공급량	15,633	13,041	2,370	7,151	15,246

주: 1) 공공임대는 공공임대(5년·10년 임대 후 분양전환, 분납임대, 50년 임대), 장기전세임대 등 포함

1. LH 관리 물량에 대해서만 조사

2. (건설임대) 신규공급 연도는 재고로 포함되는 최초 입주연도를 기준으로 구분

3. (매입임대) 신규공급 연도는 2020년 신규공급은 2019년, 2021년 신규공급은 2020년에 진행한 매입(매입임대), 준공(리모델링)실적의 합

자료: 국토교통부, LH

동 공급물량들의 2022년 6월 말 기준의 장기미임대 현황을 살펴보면, 2020년 신규 공급물량은 장기미임대율이 소폭 감소하였지만 높게 유지되고 있으며, 2021년 신규 공급물량은 단기미임대 물량이 장기미임대 물량으로 전환되면서 장기미임대율이 상승한 상태이다.

[2022.6월 말 기준 신규공급 물량의 유형별 공급량 및 미임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구 분		다가구매입임대	국민임대	영구임대	공공임대 ¹⁾	행복주택
'20 공급	미임대	890(4.5)	1,016(7.9)	481(11.9)	47(0.3)	1,267(7.2)
	공급량	19,865	12,873	4,049	17,660	17,652
'21 공급	미임대	989(6.3)	1,929(14.8)	391(16.5)	386(4.9)	2,389(15.7)
	공급량	15,633	13,010	2,370	7,881	15,222

주: 1) 공공임대는 공공임대(5년·10년 임대 후 분양전환, 분납임대, 50년 임대), 장기전세임대 등 포함

1. LH 관리 물량에 대해서만 조사

2. (건설임대) 신규공급 연도는 재고로 포함되는 최초 입주연도를 기준으로 구분

3. (매입임대) 신규공급 연도는 2020년 신규공급은 2019년, 2021년 신규공급은 2020년에 진행한 매입(매입임대), 준공(리모델링)실적의 합

자료: 국토교통부, LH

이에 대하여 국토교통부는 건설형 공공임대주택(국민·영구·행복)은 택지지구 내 생활 인프라(교통, 학교, 생활편의시설 등) 조성이 완료되기까지 시차가 발생하는 특징이 있고, 정책적 배려 대상자에게 물량을 우선 배정하는 우선공급제도로 입

주대상자를 모집하는 기간도 소요되고 있어, 입주 초기에 일부 미임대가 발생하나, 시간이 경과 하면서 미임대율은 점차 낮아지는 경향이 있다는 설명이다. 매입임대는 지역·유형 간 수급 불일치, 최근 주택가격 상승으로 수도권 등 우량주택 확보에 애로가 있는 등 어려움이 있다는 설명이다.

위의 신규 공급 중 다가구매입임대를 제외하고, 관리호수 100호 이상의 건설형 공공임대주택 단지 중 장기 미임대율 상위 5개 단지는 다음과 같다. 전반적으로 전용면적이 작은 호수에서 장기미임대율이 크게 발생하고, 같은 단지 내에서도 전용면적에 따라 장기미임대율이 다르다. 가령 영암용양3(행복주택)은 전용면적 36.27㎡에서는 장기미임대율이 1.5%에 불과하나, 그 외 면적에서의 높은 장기미임대율로 인하여 단지의 미임대율이 높게 나타났으며, 군산신역세권A-2BL(국민임대)에서도 전용면적 46.28㎡의 장기미임대율(19.2%)이 전용면적 33.60㎡(46.6%) 보다 낮게 나타나, 같은 입지에서도 면적에 따라 수요가 다르게 나타나고 있는 것으로 보인다.

[2020~2021년 신규 단지(100호 이상) 중 장기미임대율 상위 5개 단지(LH)]

(단위: ㎡, 호, %, 일)

임대 유형	단지명	최초 입주	전용 면적	관리 호수 (A)	장기 미임대 호수 (B)	장기 미임대율 (B/A)	미임대 기간 (C)	호당 미임대기간 (C/B)
영구	통영안정	2020.10	26.88	150	91	60.7	22,888	251.5
국민	통영안정	2020.10	소계	460	263	57.1	66,769	253.9
			29.57	234	165	70.5		
			37.40	82	2	2.4		
			46.64	144	96	66.6		
행복	영암용양3	2020.1	소계	250	101	40.4	51,822	513.1
			21.28	106	43	40.5		
			26.39	76	57	75.0		
			36.27	68	1	1.5		
영구	충남도청 이전도시	2020.4	25.53	250	100	40.0	41,675	416.8
국민	군산 신역세권 A-2BL	2020.7	소계	420	163	38.8	55,013	337.5
			33.60	300	140	46.6		
			46.28	120	23	19.2		

주: 미임대기간은 각 단지 내 장기미임대 상태인 공실의 미임대기간을 합산한 수치를 의미

자료: 국토교통부, LH

면적에 따른 수요와 공급의 미스매치는 건설형 공공임대주택 중 장기미임대율이 가장 높은 행복주택을 통해 살펴볼 수 있다. 2021년 말 기준 지역별·면적별 행복주택의 6개월 이상 미임대 현황(LH)을 살펴보면, 대부분의 지자체에서 30㎡ 미만의 면적의 행복주택 공가율이 30㎡ 이상의 행복주택보다 높게 나타나는 경향을 보인다. 반면, 행복주택의 물량은 대부분 40㎡ 미만의 소형 평수 위주로 공급되어 옴에 따라 40㎡ 미만의 행복주택이 재고량의 대부분을 차지하고 있어 수요와 공급 간 미스매치가 존재한다.

[2021년 말 기준 지역·면적별 행복주택 6개월 이상 미임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구분		10~20㎡미만	20~30㎡미만	30~40㎡미만	40~50㎡미만	50㎡이상
전국	미임대 호수(A)	2,805	2,550	1,631	138	1
	전체 재고량(B)	20,390	30,397	26,901	3,979	321
	공가율(A/B)	13.8%	8.4%	6.1%	3.5%	0.3%
서울	미임대 호수(A)	11	4	0	0	-
	전체 재고량(B)	730	441	267	154	-
	공가율(A/B)	1.5%	0.9%	0.0%	0.0%	-
부산	미임대 호수	33	43	4	12	-
	전체 재고량	374	487	463	76	-
	공가율	8.8%	8.8%	0.9%	15.8%	-
대구	미임대 호수	32	125	43	1	-
	전체 재고량	427	1,944	1,283	51	-
	공가율	7.5%	6.4%	3.4%	2.0%	-
인천	미임대 호수	73	142	173	0	1
	전체 재고량	1,745	2,950	2,333	294	24
	공가율	4.2%	4.8%	7.4%	0.0%	4.2%
광주	미임대 호수	17	77	5	5	-
	전체 재고량	862	1,098	876	166	-
	공가율	2.0%	7.0%	0.6%	3.0%	-
대전	미임대 호수	43	39	31	-	-
	전체 재고량	328	448	616	-	-
	공가율	13.1%	8.7%	5.0%	-	-
울산	미임대 호수	139	36	36	-	-
	전체 재고량	448	226	372	-	-
	공가율	31.0%	15.9%	9.7%	-	-
세종	미임대 호수	27	179	34	8	-
	전체 재고량	262	1,140	410	138	-
	공가율	10.3%	15.7%	8.3%	5.8%	-

(단위: 호, %)

구분		10~20㎡만㎡	20~30㎡만㎡	30~40㎡만㎡	40~50㎡만㎡	50㎡이상
경기	미임대 호수	875	824	860	95	0
	전체 재고량	9,380	14,156	13,326	2,458	297
	공가율	9.3%	5.8%	6.5%	3.9%	0.0%
강원	미임대 호수	13	1	6	0	-
	전체 재고량	166	359	148	86	-
	공가율	7.8%	0.3%	4.1%	0.0%	-
충북	미임대 호수	402	165	32	4	-
	전체 재고량	968	873	940	90	-
	공가율	41.5%	18.9%	3.4%	4.4%	-
충남	미임대 호수	369	315	176	9	-
	전체 재고량	1,664	1,968	1,850	144	-
	공가율	22.2%	16.0%	9.5%	6.3%	-
전북	미임대 호수	179	208	14	-	-
	전체 재고량	578	955	948	-	-
	공가율	31.0%	21.8%	1.5%	-	-
전남	미임대 호수	6	104	12	0	-
	전체 재고량	363	845	712	40	-
	공가율	1.7%	12.3%	1.7%	0.0%	-
경북	미임대 호수	1	14	6	0	-
	전체 재고량	248	294	328	30	-
	공가율	0.4%	4.8%	1.8%	0.0%	-
경남	미임대 호수	581	272	182	4	-
	전체 재고량	1,657	2,075	1,787	252	-
	공가율	35.1%	13.1%	10.2%	1.6%	-
제주	미임대 호수	4	2	17	-	-
	전체 재고량	190	138	242	-	-
	공가율	2.1%	1.4%	7.0%	-	-

주: LH 관리물량만을 대상으로 한 자료로, 6개월 이상 공가인 호수를 나타냄

자료: LH

나아가 2021년 말 기준 국민·영구·행복주택의 유형별 미임대 기간¹⁶⁾이 가장 긴 상위 5개 단지를 살펴보면, 다음과 같으며 이 중 미임대율이 상대적으로 높은 국민임대 2개 단지, 영구임대 2개 단지, 행복주택 4개 단지에 대해 국토교통부가 제시하고 있는 미임대사유는 소형평수에 대한 입주자 비선호, 단지 노후화와 열악한 입지조건, 생활인프라 부족 등으로 인한 수요부족 등이다.

16) 각 단지 내 6개월 이상 공가의 미임대 기간을 합산한 수치를 의미

[2021년 말 기준 유형별 장기미임대 기간 상위 5개 단지 현황(LH)]

(단위: 호, %, 일)

구분	단지명	관리호수 (A)	장기 미임대(B)	미임대율 (B/A)	미임대기간 (C)	호당 미임대 기간(C/B)
국민 임대	1 청주동남 A-1블록	1,486	455	30.6	127,508	280.2
	2 군산산북부향1차	221	92	41.6	85,603	930.5
	3 익산한스빌	529	90	17.0	84,795	942.2
	4 경주위덕삼성	394	67	17.0	79,940	1,193.1
	5 포항보광그린파크	174	31	17.8	70,223	2,265.3
영구 임대	1 대전산내	624	130	20.8	192,424	1,480.2
	2 정읍수성1	925	211	22.8	105,303	499.1
	3 대전판암4	2,389	245	10.3	99,701	406.9
	4 군산나운4	1,983	291	14.7	95,837	329.3
	5 익산부송1	1,588	248	15.6	85,250	343.8
행복 임대	1 양산물금LH천년나무	900	366	40.7	170,663	466.3
	2 김해율하2 LH3단지	1,200	314	26.2	166,283	529.6
	3 청주동남A-5블럭	998	368	36.9	130,919	355.8
	4 정읍첨단A1-3블록	600	216	36.0	112,296	519.9
	5 남양주별내 A1-2 행복주택마크	1,220	133	10.9	81,643	613.9

주: 미임대기간은 각 단지내 장기미임대 상태인 공실의 미임대기간을 합산한 수치를 의미

자료: 국토교통부, LH

[장기미임대율이 높은 단지의 미임대사유]

유형	단지명	미임대사유
국민	청주동남 A-1블록	26형(348세대)은 소형평형에 대한 입주자 비선호, 46형(597세대)은 2인 이상에만 공급 중이어서 입주 수요가 한정
국민	군산산북부향 1차	해당 주택은 97년 준공한 부도매입주택으로, 노후화와 열악한 입지조건 등 임대 수요가 다소 부족. 특히, 군산시는 지역경기 침체로 인해 인구가 감소 중인 영향도 있는 것으로 추정
영구	대전산내	90년 준공 단지로 노후화로 인한 입주자 선호가 비교적 낮고, 인근 지역의 생활 인프라도 다소 부족
영구	정읍수성1	94년 준공한 노후 단지로 그린리모델링 공사 시행 예정에 따라 입주자 모집이 일부 지연
행복	양산물금LH 천년나무	소형평형(17형 404세대, 26형 166세대)이 전체 공급호수의 63.3% 구성되는 단지로, 소형평형 수요 부족 등으로 공가 발생
행복	김해율하2 LH3단지	인근지역에 공공·민간임대 등 임대주택 공급이 많으며 소형평수에 대한 비선호(총 1200세대 중 16형 504세대, 26형 246세대)
행복	청주동남 A-5블럭	소형평수(16형, 26형) 물량(전체 61%)에 대한 수요 부족
행복	정읍첨단 A1-3블록	산단형 행복주택으로 최초 입주자모집 시 신청자격이 제한적이며, 생활인프라 부족(교통, 편의시설), 산단 내 기업 유치율 저조

자료: 국토교통부, LH

추가하여, 공공주택사업자는 「공공임대주택 예비입주자 업무처리지침」 제10조17)에 근거하여 임대주택의 공급유형·단지·면적별로 구분하여 예비입주자 명부를 관리하고 있으며, 공공임대주택 유형별 입주 대기기간 등을 바탕으로 대기수요를 살펴볼 수 있다.

2021년 LH가 관리하는 영구·국민·행복주택의 예비입주자 대기기간(기간평균)과 대기자 수(연도말 기준)를 보면, 영구임대(6.55개월)와 국민임대(6.73개월)가 행복주택(3.33개월)보다 길게 나타나고, 같은 지역 내에서도 행복주택의 대기기간이 짧게 나타난다. 대기자 수도 영구·국민임대가 행복주택보다 많아 상대적으로 영구·국민임대의 대기수요가 행복주택보다 많은 것으로 보인다.¹⁸⁾ 또한 대기수요가 존재하나 앞서 신규 공급단지 등에서는 장기미임대율이 높게 나타났다는 점에서 수요와 공급의 미스매치 문제를 간과하기 어려울 것으로 보인다.

[유형별 2021년 예비입주자 평균대기기간 등(LH)]

(단위: 개월, 명, 호)

구 분		예비입주자 대기기간	예비입주자 대기자 수	연도별 공급량(최초공급시행 시기 기준)				
				2018	2019	2020	2021	계
영 구	전국	6.55	27,177	1,962	2,666	3,915	4,497	13,040
	서울	10.61	2,064	-	-	100	100	200
	경기	6.73	7,168	1,119	1,313	2,167	1,521	6,120
	인천	12.88	3,061	-	102	-	260	362
	그 외	4.96	14,884	843	1,251	1,648	2,616	6,358
국 민	전국	6.73	44,192	9,554	14,154	12,813	19,839	56,360
	서울	9.25	249	-	-	192	-	192
	경기	7.80	19,774	4,272	4,999	7,524	5,980	22,775
	인천	11.13	3,054	-	50	-	2,993	3,043
	그 외	5.67	21,115	5,282	9,105	5,097	10,866	30,350
복 행	전국	3.33	10,730	29,806	20,138	19,083	27,979	97,006
	서울	5.02	718	100	200	2,087	1,570	3,957
	경기	3.66	5,691	14,570	12,525	8,488	13,722	49,305
	인천	4.17	779	1,912	1,400	1,942	238	5,492
	그 외	2.47	3,542	13,224	6,013	6,566	12,249	38,052

주: 예비입주자 대기기간은 2021년 기간 평균, 대기자 수는 연도 말 기준

자료: LH

17) 「공공임대주택 예비입주자 업무처리지침」

제10조(입주대기자 명부 관리) ① 공공주택사업자는 예비입주자의 체계적인 관리를 위하여 예비입주자를 선정할 때마다 각각 입주대기자 명부를 작성하여 주거기본법 제23조에 따른 주거복지정보체계에 입력하여야 한다.

18) 다만, 최근 행복주택의 공급량이 많았기에 행복주택의 대기기간 및 대기자 수가 적게 나타나는 것인지, 당초 행복주택에 대한 수요가 낮은 것인지 등에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

임대주택의 건설·공급은 초기의 사업비 투입 후 장기간에 걸쳐 관리·운영되는 점에서 사업설계 시 주택유형이나 면적·입지 등에 대한 고려가 부족할 경우 수요 저조로 인한 지속적인 손실이 발생할 가능성이 크며,¹⁹⁾ 이를 시정하기 위한 수단 또한 제한적이다. 따라서 국토교통부는 공공임대주택의 장기 미임대 원인을 면밀하게 살펴 그 해소방안을 진행해나감과 동시에, 근본적으로는 면밀한 수요 파악을 바탕으로 면적별·지역별 공급계획을 수립하여 초기에 적정 물량을 건설·공급할 필요가 있을 것이다.

셋째, 공공임대주택 공급정책이 본격적으로 시작한 지 30여년이 경과한 시점으로, 공공임대주택 노후화에 대한 체계적이고 중장기적인 계획 및 관리기준을 마련하는 등 선제적으로 관리방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

1989년 주택 200만호 건설계획의 일환으로 도입된 영구임대주택 공급을 시작으로 지난 30여년 동안 국민임대, 매입임대, 행복주택 등 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되었다. 비교적 최근에 신설된 유형인 행복주택을 제외하고, 영구임대, 국민임대, 다가구매입임대의 경우 최초 공급한 지 장기간 경과²⁰⁾ 되어 노후화 상태를 살펴볼 필요가 있다.

LH가 관리하는 영구임대주택을 살펴보면, 2021년 말 기준 전체 87.0%인 13만 8,377호가 건령이 25년 이상이고, 2025년에는 동 주택들의 건령이 30년 이상이 될 예정이다.

19) 참고로, LH의 연도별 임대사업 매출손익을 보면, 관리호수가 지속 증가하면서 매출손익의 적자규모도 증가하고 있다. 비록 아래 표에서 장기 미임대로 인한 손실을 명시적으로 구분할 수는 없으나, 지속적인 미임대 발생으로 인한 손실의 경우 정책대상자의 수요를 충족하지 못해 실제 공급에 실패했다는 점에서, 악화되는 매출손익을 고려할 때 가급적 이를 최소화할 필요가 있다.

[LH의 연도별 임대사업 매출손익]

(단위: 억원, %, 호)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
①임대수익	8,844	8,844	10,462	11,419	12,362	13,042	13,668	13,941	14,363
②임대비용	13,887	13,887	16,610	18,539	21,112	22,890	26,551	29,931	32,155
③매출손익 (①-②)	-5,043	-5,043	-6,148	-7,120	-8,750	-9,848	-12,883	-15,990	-17,792
매출손익률 (③/①×100)	-57.02	-57.02	-58.77	-62.35	-70.78	-75.51	-94.26	-114.70	-123.87
관리호수	750,627	804,067	869,608	945,496	1,031,816	1,118,671	1,201,995	1,277,850	1,320,835

자료: 국토교통부

20) 영구임대는 1990년, 국민임대는 2001년, 다가구매입임대는 2004년, 행복주택은 2015년에 임대개시

[영구임대주택의 각 연도 말 기준 건령별 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전체 재고량	156,065	158,970	162,450	166,590	171,790	177,990
15년 경과 세대수 (비중)	139,965 (89.7)	139,965 (88.0)	139,965 (86.2)	139,965 (84.0)	139,965 (81.5)	139,965 (78.6)
20년 경과 세대수 (비중)	139,965 (89.7)	139,965 (88.0)	139,965 (86.2)	139,965 (84.0)	139,965 (81.5)	139,965 (78.6)
25년 경과 세대수 (비중)	139,965 (89.7)	138,377 (87.0)	138,377 (85.2)	139,965 (84.0)	139,965 (81.5)	139,965 (78.6)
30년 경과 세대수 (비중)	11,906 (7.6)	39,268 (24.7)	39,268 (24.2)	99,002 (59.4)	124,563 (72.5)	138,377 (77.7)

주: 2022~2025년 동안의 재고량은 공급계획을 반영한 재고량

자료: 국토교통부, LH

국민임대주택은 2021년 말 기준 건령 15년 이상인 세대수는 전체의 18.8%로 양호한 것으로 보이나, 동 수치는 2023년 32.3%로 상승하여, 2025년에는 전체의 50.4%인 29만 5,884호가 건령 15년 이상이 될 예정이다.

[국민임대주택의 각 연도 말 기준 건령별 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전체 재고량	505,492	518,295	534,865	546,401	565,401	587,410
15년 경과 세대수 (비중)	70,657 (14.0)	97,279 (18.8)	97,279 (18.2)	176,745 (32.3)	229,972 (40.7)	295,884 (50.4)
20년 경과 세대수 (비중)	0	3,026 (0.1)	3,026 (0.1)	20,176 (3.7)	46,700 (8.3)	70,657 (12.3)
25년 경과 세대수 (비중)	0	0	0	0	0	0

주: 2022~2025년 동안의 재고량은 공급계획을 반영한 재고량

자료: 국토교통부, LH

다가구매입임대주택은 여러 유형이 존재하는데, 가장 초기에 도입되었고, 가장 물량이 많은 일반 유형에 대해서만 2021년 말 기준 주택의 지역별 건령 분포 상태를 살펴보면, 건령 15년 미만인 주택이 70.7%를 차지하고 있다. 다가구매입임대주

택은 비교적 최근에 공급량이 증가하였는데, 신규 매입물량은 15년 미만으로 한정하고 있어, 15년 미만 물량 비중이 앞서 두 유형보다 높은 것으로 보인다. 다만, 15년 이상의 주택이 2만 9,524호(29.3%)이고, 25년 이상인 주택이 1만 2,244호(12.2%)로 비중이 낮다고 보기에는 어려운 상황이다.

[2021년 말 기준 다가구매입임대주택(일반유형)의 건령 현황]

(단위: 호, %)

구분	계	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20~25년 미만	25~30년 미만	30년 초과
계 (비중)	100,780 (100%)	22,321 (22.1)	30,543 (30.3)	18,392 (18.2)	10,886 (10.8)	6,394 (6.3)	9,525 (9.5)	2,719 (2.7)
서울	13,274	2,023	2,614	1,987	984	1,271	3,569	826
경기	26,793	8,059	6,771	3,037	2,682	2,621	3,368	255
인천	9,665	2,464	2,429	1,636	562	1,193	1,180	201
부산	5,352	1,445	1,096	248	199	166	845	1,353
대구	5,346	430	1,881	1,616	1,263	94	62	-
대전	6,501	1,107	1,872	1,397	1,800	272	53	-
광주	6,104	909	2,324	2,146	403	92	223	7
울산	4,034	205	1,611	1,554	308	253	98	5
세종	34	5	29	-	-	-	-	-
강원	3,008	756	1,435	601	196	9	11	-
충북	2,846	631	1,115	477	609	14	-	-
충남	1,605	172	1,044	190	191	7	1	-
전북	4,567	1,126	1,401	1,228	761	51	-	-
전남	733	615	81	30	-	7	-	-
경북	3,970	737	1,874	996	363	-	-	-
경남	5,810	1,397	2,522	1,237	402	65	115	72
제주	1,138	240	444	12	163	279	-	-

자료: 국토교통부, LH

공공임대주택은 정부 정책방향에 따라 시기별로 공급이 집중됨에 따라 건령이 일정 기간을 넘어서는 물량 또한 단기간에 급속도로 증가할 수 있다. 현재는 1990년대 주로 공급이 이루어진 영구임대 주택을 중심으로 노후화 물량이 존재하지만 2030년경에는 2000년대 초 공급한 국민임대주택도 노후화 단계로 접어들 것으로

예상되며, 1990년대 초에 건설한 영구임대주택은 건령 40년을 경과 하는 물량이 순차적으로 발생할 것으로 예상된다.

시설물의 노후화는 수선유지비의 증가요인이 되며, 임대주택 생활자의 삶의 질을 저해하고, 공공임대주택에 대한 이미지를 악화하는 요인으로도 작용할 수 있다. 이에 정부는 2009년부터 시설개선을 위한 재정지원사업을 진행하였으며, 현재 국토교통부는 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」에 근거하여 노후공공임대주택 그린리모델링²¹⁾ 사업을 통해 노후시설 개선을 지원하고 있다. 그러나 동 사업의 대상은 준공 15년 이상 경과한 노후 영구임대주택(50년 임대 포함) 및 매입임대주택으로, 국민임대주택은 사업대상에서 제외되고, 일부 세대통합 리모델링 등이 이루어지기는 하나 주로 수선 주기가 도래한 공용부 위주의 시급한 부분부터 부분적인 보수 공사를 진행하여, 근본적인 시설개선에는 한계가 있다.

[노후공공임대주택 그린리모델링 사업의 2021, 2022년 사업내용 등]

(단위: 백만원)

내역사업명	사업 내용	2021결산	2022예산
단일세대 리모델링	전용부분, 공용부분에 에너지절감공사와 친환경 자재를 활용한 시공	272,600 (20,624호)	383,900 (29,240호)
세대통합 리모델링	공가 비율이 높은 26㎡(전용) 이하 연접한 소형평형 2호를 1호로 통합하고 에너지 절감공사를 시행	5,075 (150호)	6,767 (200호)
영구임대 시설개선	노후 영구임대 및 50년 임대의 구조설비, 부대·복리시설, 결로·소음방지 성능등급 준수 등과 관련된 시설 개보수	50,500 (50,000호)	50,500 (50,000호)
매입임대 시설개선	취약계층 주거 환경개선을 위해 세대 전용·공용 부위 패시브·액티브 에너지시설보강 및 입주민체감형 시설개선평가 실시	36,360 (12,000호)	39,390 (13,000호)
합 계		364,535	480,557

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

21) 코드: 주택도시시기금(주택계정) 1440-412

국토교통부는 2020년 8월 「수도권 주택공급 확대 방안」을 통해 도심 내 주택 공급을 확대하고 기존 거주민의 삶의 질을 개선하고자 노후 공공임대 재정비 시범 사업을 추진하겠다고 밝힌 바 있었다. 그러나 이주단지 확보, 사업성 등으로 추진이 어려웠고, 2022년 5월 발표된 국정과제에 노후도, 개발여건에 따라 복합개발, 리모델링 등 정비방안을 마련하여 공공임대주택의 질을 개선하는 것이 포함되었다.

또한 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 제9조는 장기공공임대주택의 재건축 근거를 두고 있었는데, 재정비사업으로 인해 이주가 필요한 입주자 등의 피해를 방지하고, 재정비사업이 원활히 추진될 수 있도록 2021년 3월 동 법이 개정되어 이에 대한 근거가 강화된 상태이다.

[장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제9조 개정내용]

법률 제9542호[2009. 3. 25, 제정]
제9조(장기공공임대주택의 재건축) ① 사업주체는 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 장기공공임대주택 및 복지서비스시설을 재건축할 수 있다. ② 제1항에 따라 장기공공임대주택을 재건축하는 경우 재건축에 따른 장기공공임대주택 세대수는 기존 장기공공임대주택 세대수 이상으로 하여야 한다.
법률 제17949호[2021. 3. 16, 일부개정]
제9조(장기공공임대주택 재정비사업의 실시 등) ① 장기공공임대주택의 단지 전체를 소유하고 있는 사업주체는 「건축물관리법」에 따라 장기공공임대주택 및 복지서비스시설을 해체하고 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택을 건설·공급하는 사업(이하 "재정비사업"이라 한다)을 실시할 수 있다. 이 경우 기존 장기공공임대주택 이상의 세대수를 장기공공임대주택으로 공급하여야 한다. ② 재정비사업의 사업주체는 「공공주택 특별법」 제35조제1항에 따른 사업계획(이하 "사업계획"이라 한다) 승인을 신청하기 전에 다음 각 호의 사항을 포함한 사업계획을 작성하여 60일 이상 공고하고, 해당 장기공공임대주택 임차인대표회의(「공공주택 특별법」 제50조제1항에 따라 임차인대표회의가 구성된 경우로 한정한다. 이하 같다)에 제출하여야 한다. 1. 제6조에 따른 입주자의 이주에 관한 사항 2. 입주자 및 복지서비스시설의 임차인(이하 "입주자등"이라 한다)에 대한 이주 비용의 보상 등 이주·이전대책에 관한 사항 3. 재정비사업으로 건설·공급되는 장기공공임대주택에 기존 입주자의 우선 입주에 관한 사항 ③ 재정비사업의 사업주체는 임차인대표회의, 입주자등과 사업계획에 대하여 협의하여야 한다. ④ 제3항에 따라 협의한 결과를 반영하여 작성한 사업계획에 대하여 「공공주택 특별법」 제35조제1항에 따라 승인을 받은 경우 사업주체는 입주자등과 임대차계약을 해지하거나 갱신계약을 하지 아니할 수 있다. ⑤ 재정비사업의 사업계획 작성·공고, 우선 입주, 이주·이전대책의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현재 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」을 통해 5년마다 입주자 삶의 질 향상을 위한 기본계획을 수립·시행하고 있고, 이에 따라 매년 시행계획을 수립하여 장기공공임대주택에 대한 시설개선이 이루어지고 있으나, 이는 주로 시설물 노후화 등으로 인한 유지보수나 편의시설 설치 등의 비용 지원에 관한 사항으로, 재건축이나 멸실, 재생 등에 대한 구체적인 기준은 아직 부재한 상황이다.

관련하여 2019년 11월 국토연구원 연구보고서 「지역과 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급관리정책 추진방향」에서는 노후 공공임대주택의 리모델링, 신축 등에 대한 기준 마련이 필요한지와 관련하여 주택분야 공무원, 교수 및 연구원 종사자 등 전문가 37인에 대한 설문조사를 시행하였는데, 조사결과 97.3%가 필요하다고 응답하였으며, 기준마련 시 우선적 고려사항에 대해서는 주택 노후도 등 ‘물리적 기준’ 75.0%, 공공임대주택 입주자 이주 및 재고감소 등 ‘사회적 기준’ 16.7%, 운영 측면의 ‘경제적 기준’ 8.3% 순으로 응답하였다. 이에 동 보고서는 운영관리 측면에서 노후 공공임대주택의 재건축 등에 대한 장기플랜 필요성을 제시하였다.

[노후 공공임대주택의 개보수 기준 마련 필요성]

(단위: %)

	필요함					필요하지 않음	합계
	경제적기준	물리적기준	사회적기준	기타	소계		
97.3	8.3	75.0	16.7	0.0	100.0	2.7	100.0

자료: 국토연구원, 「지역과 계층별 수요를 고려한 공공주택 공급관리정책 추진방향」, 2019.11.

공공임대주택이 공급된 지 30년이 넘는 시간이 경과함에 따라 초기에 공급된 공공임대주택 단지가 노후화되고 있으며, 이는 공공임대주택 거주자의 삶의 질 저하 및 공공임대주택에 대한 선호도 및 주변 이미지를 악화시키는 요인이 될 것으로 우려된다. 그러나 재정비 사업을 통해 입주자들의 주거 안정이 흔들릴 우려가 있고, 전면 재건축, 증축 등 재정비사업의 종류가 다양하며 재정비 없이 개보수만 필요할 수 있는 등 노후주택의 처리·관리방안에 대하여는 세부적인 기준 마련이 필요할 것으로 보이며, 국토교통부는 노후화 물량이 큰 폭으로 증가하기 전에 선제적으로 이에 대한 방안 마련을 진행할 필요가 있을 것이다.

1-2. 건설형 공공임대주택 사업 분석

가. 현 황

건설형 공공임대주택 사업은 저소득층의 주거 안정을 증진하기 위하여 국민임대주택, 공공임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 영구임대주택 등 국가·지자체·공공기관 등이 추진하는 임대주택 건설을 지원하는 사업으로, 건설형 공공임대주택에 대한 출·용자 사업은 임대주택지원(용자) 프로그램에 4개 세부사업²²⁾, 임대주택지원(출자) 프로그램에 4개 세부사업²³⁾이 편성되어 있다.

국토교통부는 건설형 공공임대주택 사업들의 2021회계연도 당초 계획액은 총 5조 7,187억 8,700만원이었고, 자체변경을 통해 9,895억원을 감액하여 수정계획액은 4조 7,292억 8,700만원으로, 이 중 3조 4,748억 8,300만원을 집행하고 1조 2,544억 400만원을 불용하여, 당초 계획액 대비 60.8%, 수정 계획액 대비 73.5%의 집행률을 보였다.

[2021회계연도 건설형 공공임대주택 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획		증감액 (B-A)	집행액 (C)	불용액	집행률	
	당초(A)	수정(B)				당초 대비 (C/A)	수정 대비 (C/B)
국민임대(용자)	827,243	709,861	△117,382	620,082	89,779	75.0	87.4
국민임대출자	345,175	258,507	△86,668	70,724	187,783	20.5	27.4
공공임대(용자)	408,362	287,502	△120,860	286,706	796	70.2	99.7
행복주택(용자)	2,113,083	1,781,583	△331,500	1,359,043	422,540	64.3	76.3
행복주택출자	1,438,381	1,105,291	△333,090	858,927	246,364	59.7	77.7
영구임대출자	405,201	405,201	-	160,584	244,617	39.6	39.6
통합공공임대(용자)	92,904	92,904	-	30,379	62,525	32.7	32.7
통합공공임대출자	88,438	88,438	-	88,438	-	100.0	100.0
합 계	5,718,787	4,729,287	△989,500	3,474,883	1,254,404	60.8	73.5

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없음

자료: 국토교통부

22) 코드: 주택도시기금(주택계정) 1332-401, 1333-401, 1335-401, 1338-406

23) 코드: 주택도시기금(주택계정) 1440-404, 1440-407, 1440-408, 1440-411

2021회계연도 주택도시기금을 통해 지원된 건설형 공공임대주택은 영구임대, 국민임대, 행복주택, (분양전환)공공임대, 통합공공임대 등 5가지로 구분된다.

당초 건설형 공공임대주택은 영구임대, 국민임대, 행복주택, (분양전환)공공임대 등 4가지 유형이었으나, 정부는 2020년 3월 「주거복지로드맵 2.0」을 발표하면서 유형별(영구·국민·행복)로 운영되고 있는 공공임대주택 체계를 하나로 통합하여 입주 자격을 단일화(중위소득 130% 이하)하고 부담 능력에 따라 적정 임대료를 책정하는 방식의 ‘통합형 공공임대주택’을 공급하겠다는 계획을 밝혔고, 2020년 선도사업으로 통합공공임대 유형이 신설되었다. 이후 2020년 11월 「서민·중산층 주거안정 지원방안」에서 신규 건설형 공공임대주택은 2022년 사업승인 분부터 모두 통합형 공공임대주택으로 공급할 계획임을 밝힌 바 있다.

또한, (분양전환)공공임대는 분양전환과 관련하여 임차인, 임대사업자 등으로부터의 민원이 지속하여 발생함에 따라 2019년 3월부터 신규 공급은 잠정 중단된 후 2020년 9월 사업 중단이 결정되었다. 이에 기승인되어 건설이 이루어지고 있는 물량의 공급이 완료된 후에는 LH 차원의 공공임대에 대한 건설계획은 없다.

[건설형 공공임대주택 유형별 개요]

구 분	개 념	정책대상	임대기간
영구임대	사회복지적성격의 임대주택으로, 기초생활수급자 등 저소득층에게 저렴한 임대료로 공급	소득1분위	영구
국민임대	무주택 저소득층의 주거안정을 위해 저렴한 임대료로 장기임대	소득2~4분위	30년
행복주택	청년층 주거안정을 위해 교통이 편리하거나 직주근접이 가능한 곳에 공급	소득1~6분위	30년
(분양전환) 공공임대	무주택 서민의 자가소유 촉진을 위해 10년임대 등 주택공급	소득4~5분위	5년, 10년
통합공공임대	유형이 통합된 임대주택 공급	소득1~7분위	30년

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

건설형 공공임대주택의 기준 면적 및 사업비, 재원 분담은 유형에 따라 다음과 같이 달라진다. 영구임대가 입주자의 부담 수준이 가장 낮게 책정되고 있으며, 국민임대와 행복주택이 재원 분담기준을 유사하게 설정하고 있으며, 국민임대는 소형면적일수록 입주자 부담분이 낮아지도록 설계하고 있다.

[건설형 공공임대주택의 유형별 지원기준]

(단위: 만원, %)

구 분		기준 면적	호당 기준사업비	재원 분담기준			
				재정(출자)	기금(융자)	입주자	시행자
영구임대		40㎡이하	11,270	85	0	2.5	12.5
국민 임대	평균	17.8평	16,048	30	40	20	10
	I	13평	11,721	50	37	3	10
	II	17평	15,327	32	39	19	10
	III	22평	19,835	20	42	28	10
행복주택		60㎡이하	15,778	30	40	20	10
공공임대		85㎡이하	호당 지원금액: 5,500(60㎡이하), 7,500(85㎡이하)				
통합공공임대		60㎡이하	14,335	39	41	10	10

주: 호당 기준사업비는 2021년 재정지원단가(8,426천원/평)를 기준으로 계산

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

평당 재정지원단가는 건설형 공공임대주택[(분양전환)공공임대 제외24])에 대해서 동일하게 적용되고 있으며, 연도에 따라 주택도시기금 재정현황, 물가상승률 등을 고려하여 매년 국토교통부와 재정당국이 협의하여 결정하고 있다. 건설형 공공임대주택은 4년(20-25-25-30%)에 걸쳐 출·융자 지원이 이루어지며, 사업이 신규 반영된 연도의 평당단가 기준을 적용하여 전체 지원액을 산정한 후 연차별로 계획액이 편성·집행된다.

[건설형 공공임대주택 평당 단가 기준]

(단위: 천원)

'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
6,994	7,204	7,420	7,643	8,025	8,426	8,847

주: (분양전환)공공임대는 60㎡ 이하 5,500만원, 65㎡ 이하 7,500만원으로 호당 지원금액을 정함

자료: 국토교통부

24) (분양전환)공공임대는 60㎡ 이하 5,500만원, 65㎡ 이하 7,500만원으로, 호당 지원금액이 정해진다.

나. 분석의견

첫째, 건설형 공공임대주택은 사업승인·토지매입 이후에도 상위계획 변경, 사업성·수요부족이나 반대 민원, 그 외 조성공사나 보상 등 선행절차 지연 등으로 장기간 미착공된 물량이 상당수로 나타나고 있으므로, 해소방안 마련이 필요하다.

국토교통부는 매년 건설형 공공임대주택의 건설을 지원하고자, 한국토지주택공사(이하 “LH”) 등 공공주택사업자의 사업단계에 따라 융자·보조·출자 등의 방식으로 건설자금을 지원하고 있다. 지원금은 사업계획 승인 시, 사업 2년차, 착공 시, 준공 시 등 4단계에 따라 지원되며, 구체적으로 사업계획 승인을 받을 때 총 지원금액의 20%의 지원이 이루어지고, 승인 후 익년도에 2년 차 지원금으로 총 지원금액의 25%의 지원이 이루어진다. 이와 함께 착공 시 총 지원금액의 25%, 준공 시 총 지원금액의 30%를 지급하는 식이다.

[건설형 공공임대주택의 예산지원 시점]

업무흐름	시행주체	예산지원 내용
사업계획승인 신청	사업자→국토부장관	
↓		
①사업계획 승인	국토부장관	① 지원금액의 20%
↓		
②승인 후 익년도 ¹⁾		② 지원금액의 25%
↓		
③착공	사업자	③ 지원금액의 25%
↓		
입주자 모집	사업자	
↓		
④사용검사(준공)	사업자	④ 지원금액의 30%
↓		
입주	입주자	

주: 1) 분기별 실제 사업실적(사업승인, 착공, 준공)에 따라 지급하나, 2년 차 사업분은 사업승인 다음 해에 일괄 지원

자료: 국토교통부

건설형 공공임대주택의 연도별·유형별 LH 사업승인 물량은 2016년 5만 6,480호에서 2021년에는 2만 4,436호로 점차 감소했다. 최근의 사업승인 물량은 주로 행복주택으로 구성되었고, (분양전환)공공임대는 2019년부터 사업이 잠정 중단되어 신규사업승인 물량이 2019년부터 크게 감소하였다.

[2016~2021년 건설형 공공임대주택 유형별 사업승인 물량(LH)]

(단위: 호)

연도	계	영구임대	국민임대	행복주택	공공임대	통합 공공임대
'16년	56,480	1,271	3,596	35,320	16,293	-
'17년	55,705	5,059	13,557	19,064	18,025	-
'18년	52,156	5,468	20,496	20,294	5,898	-
'19년	47,169	4,900	11,737	29,820	712	-
'20년	39,334	2,099	6,749	28,880	425	1,181
'21년	24,436	1,355	2,881	16,102	-	4,098
계	275,280	20,152	59,016	149,480	41,353	5,279

자료: LH

사업승인 물량이 줄고 있음에도 기존에 승인된 사업승인물량 중 착공되지 못하고 있는 물량의 규모가 상당 부분 존재하고 있다. 2021년 말 기준 LH의 사업승인 물량 중 7만 5,450호가 착공되지 못하고 있고, 이 중 2019년까지 사업승인 물량이 3만 6,694호인 것으로 나타나고 있다.

[2021년 말 기준 사업승인 연도별 건설형 공공임대주택 미착공 물량(LH)]

(단위: 호)

연도	계		영구임대		국민임대		행복주택		공공임대		통합 공공임대	
	승인	미착공	승인	미착공	승인	미착공	승인	미착공	승인	미착공	승인	미착공
~'16년		12,497		0		7,606		3,287		1,604	-	-
'17년	55,705	3,142	5,059	878	13,557	474	19,064	1,790	18,025	0	-	-
'18년	52,156	10,427	5,468	2,239	20,496	5,821	20,294	2,367	5,898	0	-	-
'19년	47,169	10,628	4,900	958	11,737	1,415	29,820	8,255	712	0	-	-
'20년	39,334	19,079	2,099	1,785	6,749	3,502	28,880	13,792	425	0	1,181	0
'21년	24,436	19,677	1,355	865	2,881	2,599	16,102	12,115	-	-	4,098	4,098
계	218,800	75,450	18,881	6,725	55,420	21,417	114,160	41,606	25,000	1,604	5,279	4,098

주: 1. 2016년까지의 사업승인 물량은 표에서 제외

2. 통합공공임대는 2020년 신설된 유형이고, 공공임대는 2019년부터 사업을 잠정 중단

자료: LH

미착공물량의 경우 대부분 사업승인 이후 토지보상·조성 등 주택을 착공하기 위한 선행여건을 마련하는 데에 시간이 소요되기 때문으로, 통상적으로 사업승인 이후 착공에 이르기까지 2~3년 정도 소요된다. 그러나 경과 기간별 미착공물량을

보면, 사업승인 이후 3년 이상 경과 된 물량은 2만 6,066호로 나타나며, 이 중 국민임대가 1만 3,901호, 행복주택이 7,444호로 대부분을 차지한다.

[2021년 말 기준 건설형 공공임대주택 유형별 사업승인물량 중 미착공물량(LH)]

(단위: 호)

유형	합계	사업승인 이후 경과 기간					3년 이상 경과된 물량
		~2년	2~3년	3~4년	4~5년	5년~	
국민임대	21,417	6,101	1,415	5,821	474	7,606	13,901
영구임대	6,725	2,650	958	2,239	878	-	3,117
행복주택	41,606	25,907	8,255	2,367	1,790	3,287	7,444
공공임대	1,604	-	-	-	-	1,604	1,604
통합임대	4,098	4,098	-	-	-	-	-
총계	75,450	38,756	10,628	10,427	3,142	12,497	26,066

자료: LH

나아가 토지매입까지 마친 단지의 사업승인 경과 기간별 미착공물량을 살펴보면, 전체 4만 1,068호가 토지가 매입되었음에도 착공이 이루어지지 않고 있으며, 사업승인 후 5년 이상 경과 된 물량이 9,733호로 나타나고 있다. 공공임대주택은 주로 LH 보유 토지 등 공공부지에서 건설되어 토지가 확보된 경우가 많은데, 토지 확보에도 불구하고 실제 착공이 이루어지지 않고 있는 물량이 많다는 점에서 사업 지연 요소가 상당히 존재하는 것으로 보인다.

[2021년 말 기준 건설형 공공임대주택 토지매입이 완료된 단지 중 미착공물량(LH)]

(단위: 호)

유형	합계	사업승인 이후 경과 기간				
		~2년	2~3년	3~4년	4~5년	5년~
국민임대	16,180	2,308	1,375	4,965	394	7,138
영구임대	4,461	1,366	332	1,885	878	0
행복주택	18,557	8,577	4,774	1,946	1,590	1,670
공공임대	925	0	0	0	0	925
통합임대	945	945	0	0	0	0
총계	41,068	13,196	6,481	8,796	2,862	9,733

주: 1. 토지매입은 (수용재결) 공탁일 기준으로 산정

2. 2021년 하반기 승인물량에 대한 토지매입 현황조사는 2022년 4월 기준 미실시한 상황으로, 추후 호수에 변동이 생길 수 있음

자료: LH

미착공 단지 중 사업승인 이후 5년 이상 경과 한 단지(2016년까지 사업승인된 단지)들에 대하여 미착공 원인을 살펴보면, 상위계획 변경, 사업성·수요부족이나 반대 민원, 그 외 조성공사나 보상 등 선행절차 지연 등으로 나타났다. 사업성·수요부족이나 상위계획 변경 등으로 미착공 된 단지의 경우 사업설계 당시에 면밀한 검토가 부족했던 것으로 보인다. 국토교통부에 따르면 이전에는 재고량(사업승인 기준) 확보를 위하여 지구계획과 주택사업승인을 동시 추진하여 물량을 확보하였고, 사업승인 후 착공, 보상, 조성공사 등 선행업무에 장기간 소요되었다는 설명이다.

[사업승인 이후 5년 이상 경과 한 미착공 단지]

단지명	유형	사업승인	미착공원인	추진계획
양주옥정 A22	국민	2008-12	상위계획 변경	'24년 이후 착공예정
충남도청이전 RH12	국민	2011-12	수요부족	'23년 착공예정
충남도청이전 RM13	국민	2011-12	수요부족	지구여건 등 감안하여 사업계획 조정
오산세교2 A-12	국민	2013-12	상위계획 변경	'22년 착공예정
평택고덕국제화 계획 Aa-13	국민	2013-12	조성공사중	'24년 이후 착공예정
평택고덕국제화 계획 Ab-12	공임	2013-12	조성공사중	'24년 이후 착공예정
평택고덕국제화 계획 Ab-22	공임	2013-12	조성공사중	'24년 이후 착공예정
용인구성	행복	2014-11	행복주택 반대 및 초·중·고 학교 설립 요구 민원	지구여건 등 감안하여 사업계획 조정
부산과학산단 1	행복	2015-05	주거장 식재 반대 민원	지구여건 등 감안하여 사업계획 조정
광주장덕 C-20	행복	2016-12	행복주택 반대 민원	지구여건 등 감안하여 사업계획 조정
대구국가산단 A7-1	행복	2016-12	조성공사중	'23년 착공예정
평택고덕국제화 계획 Aab18-2	행복	2016-12	조성공사중	'24년 이후 착공예정
행정중심복합도시 6-3M중1	행복	2016-12	조성공사중	'22년 착공예정
청원오창 1	국민, 행복	2016-12	보상중	사업계획 조정 및 '22년 착공예정
청원오창 2	공임	2016-12	보상중	사업계획 조정 및 '22년 착공예정

자료: 국토교통부, LH

사업승인 후 3년 이상 경과 된 장기 미착공물량 해소를 위하여 LH는 연차별 우선 착공계획을 수립하여 조성공사·토지보상 등 선행계획 추진을 통해 순차적으로 착공을 추진하고, 반대 민원 등으로 사업 추진이 어려운 일부 물량은 사업 취소 등 원점 재검토한다는 의견이다. 또한 사업 물량 관리 시스템을 2022년 중 구축하여 주택사업 블록별 추진 일정 관리, 택지 여건·주택수요 등 제반여건 모니터링 및 데이터 관리 체계화를 진행하겠다는 계획이다.

2019회계연도 및 2020회계연도 결산에서 국회는 미착공물량 해소방안을 마련할 것을 시정조치 요구사항으로 의결한 바 있으며, 국토교통부는 2020년 11월 「서민·중산층 주거안정 지원방안」을 통해 LH 사업승인 후 미착공물량을 조기 착공하여 공급 시기를 조기화하겠다고 밝힌 바 있다. 2020년까지 사업승인 물량의 2020년 말 기준의 미착공물량과 2021년 말 기준의 미착공물량을 비교해보면, 1년 사이 미착공물량은 9,721호가 줄었는데 2018년까지 사업승인을 받은 물량(장기 미착공물량)에 한정할 시 2만 9,910호에서 2만 6,066호로 3,844호만 감소하여, 보다 개선 노력이 필요할 것으로 보인다.

[2020년 및 2021년 말 기준 사업승인연도별 건설형 공공임대주택 미착공 물량(LH)]
(단위: 호)

사업승인 연도	계		영구임대		국민임대		행복주택		공공임대	
	'20년	'21년	'20년	'21년	'20년	'21년	'20년	'21년	'20년	'21년
~'16년	14,730	12,497	0	0	8,661	7,606	4,465	3,287	1,604	1,604
'17년	3,142	3,142	878	878	474	474	1,790	1,790	0	0
'18년	12,038	10,427	1,979	2,239	5,205	5,821	4,854	2,367	0	0
'19년	14,843	10,628	1,672	958	2,694	1,415	10,477	8,255	0	0
'20년	20,741	19,079	1,584	1,785	3,588	3,502	15,569	13,792	0	0
계	65,494	55,773	6,113	5,860	20,622	18,818	37,155	29,491	1,604	1,604

자료: LH 제출자료를 바탕으로 작성

다만, 미착공 문제가 장기미입대 문제로 연계될 가능성에 대해서는 주의가 필요하다. 최초 사업승인 연도가 2011년 이전(~2010년)으로 장기간 미착공 문제가 지속되어 2017~2021년 사업 취소된 단지는 다음과 같다. 대부분 단지가 유형을 변경하여 착공하였고, 이 중 ‘통영안정1’, ‘김제대검산1’, ‘하남감일’이 준공되었다.

[2017~2021년 사업 취소 단지 중 2011년 이전에 사업승인된 단지]

단지명	유형		세대 수	사업승인	사업취소	사업현황
	전	후				
인천영종 A37	국민	분양	713	2007-10	2020-12	착공(2022-05)
김포마송 B-3	10년	영구, 행복	216	2007-12	2019-10	착공(2019-12)
김포양곡 E1	10년	행복	221	2007-12	2020-07	착공(2019-12)
김포양곡 E1	10년	행복	169	2007-12	2020-07	착공(2019-12)
통영안정 1	국민	영구, 국민	510	2008-06	2017-10	준공(2020-06)
양산사송 A3	국민	10년	778	2008-06	2020-12	자구여건 등 감안 사업계획 조정
양산사송 A2	국민	신혼희망	1,770	2008-07	2019-12	착공(2020-12)
김제대검산 1	국민	영구, 국민 행복	545	2008-10	2017-06	준공(2021-03)
양주회천 A18	10년	국민	608	2008-12	2018-06	착공(2020-12)
인천검단 1-A27-1	10년	공공분양	701	2010-01	2020-01	착공(2020-12)
문산선유5 2	10년	국민, 행복	419	2010-11	2017-10	착공(2018-12)
하남감일 A3	국민	영구, 국민	1,584	2010-12	2017-12	준공(2020-07)
군산신역세권 A1	국민	공공분양	797	2010-12	2020-12	자구여건 등 감안 사업계획 조정
군산신역세권 A1	영구	공공분양	352	2010-12	2020-12	자구여건 등 감안 사업계획 조정

주: 세대수는 유형변환 전 기준임

자료: 국토교통부, LH

이들 단지의 2021년 말 기준 장기미임대 상황을 살펴보면, 2020년 10월 최초 입주가 이루어진 '통영안정1'은 영구임대 60.7%, 국민임대 57.1%의 높은 장기미임대율을 보인다. 반면 2020년 11월 최초입주가 이루어진 '하남감일A3'는 반면 장기미임대율은 영구임대 0.4%, 국민임대 0.3%로 낮게 나타나고 있고, '김제대검산1'은 2021년 8월에 최초입주가 되어 2021년 말 기준 장기미임대 물량은 없는 것으로 나타난다.

[유형변경 단지들의 2021년 말 기준 6개월 이상 미임대 현황]

(단위: ㎡, 호, %, 일)

단지명	최초입주	임대 유형	전용면적	관리 호수	장기 미임대 호수	장기 미임대율	미임대 기간	호당 미임대 기간
통영 안정1	2020년 10월	영구	26.88	150	91	60.7	22,888	251.5
		국민	소계	460	263	57.1	66,769	253.9
			29.57	234	165	70.5		
			37.40	82	2	2.4		
			46.64	144	96	66.6		
하남 감일A3	2020년 11월	영구	소계	475	2	0.4	44	22
			22.6, 22.69	147	-	-		
			27.28, 27.37	328	2	0.6		
		국민	소계	613	2	0.3	150	75
			29.09, 29.15	238	-	-		
			37.29	211	-	-		
			46.17, 46.23	164	2	1.2		
김제 대검산1	2021년 8월	영구	22.83	120	-	-	-	-
			소계	276	-	-	-	-
		국민	24.85	116	-	-		
			46.91	160	-	-		
		행복	소계	324	-	-	-	-
			16.96	80	-	-	-	-
			26.98	72	-	-	-	-
			36.73, 36.96	172	-	-	-	-

주: 미임대기간은 각 단지 내 장기미임대 상태인 공실의 미임대기간을 합산한 수치를 의미

자료: 국토교통부, LH

최초입주 시기를 고려하여 이들 단지의 2022년 6월 말 기준 장기 미임대 현황을 다시 살펴보면, ‘통영안정1’은 장기미임대율이 영구임대 64.7%, 국민임대 59.6%로 상승하였다. 반면 ‘하남감일A3’는 영구임대 0.0%, 국민임대 0.8%의 낮은 장기미임대율을 유지하고 있다. ‘김제대검산1’은 영구임대는 1.7%로 낮게 나타나, 국민임대 35.5%, 행복주택 17.3%로 장기미임대율이 높게 나타난다.

[유형변경 단지들의 2022년 6월 말 기준 6개월 이상 미임대 현황]

(단위: ㎡, 호, %, 일)

단지명	최초입주	임대 유형	전용면적	관리 호수	장기 미임대 호수	장기 미임대율	미임대 기간	호당 미임대 기간
통영 안정1	2020년 10월	영구	26.88	150	97	64.7	39,998	412.4
		국민	소계	460	274	59.6	115,385	421.1
			29.57	234	175	74.8		
			37.40	82	3	3.7		
			46.64	144	96	66.7		
하남 감일A3	2020년 11월	영구	소계	475	-	-	-	-
			22.6, 22.69	147	-	-		
			27.28, 27.37	328	-	-		
		국민	소계	613	5	0.8	680	136
			29.09, 29.15	238	4	3.8		
			37.29	211	-	-		
김제 대검산1	2021년 8월	영구	46.17, 46.23	164	1	0.6	150	75
			22.83	120	2	1.7		
		국민	소계	276	98	35.5	13,111	133.8
			24.85	116	41	35.3		
			46.91	160	57	35.6		
		행복	소계	324	56	17.3	7,840	140
			16.96	80	29	36.3	-	-
			26.98	72	7	9.7	-	-
			36.73, 36.96	172	20	11.6	-	-

주: 미임대기간은 각 단지 내 장기미임대 상태인 공실의 미임대기간을 합산한 수치를 의미
자료: 국토교통부, LH

이처럼 유형을 변경하여 공급된 단지 중에서 높은 장기미임대율이 나타나고 있다는 점에서 미착공 문제가 미임대 문제로 이어질 우려가 있다. 수요나 사업성 등이 충분하나 토지보상이나 조성공사 등 선행절차가 늦어지고 있는 단지들에 대해서는 공정관리가 필요할 것이지만, 수요 저조 등으로 인하여 장기간 미착공되고 있는 단지들에 있어서는 계획된 물량을 공급하겠다는 식의 물량 위주의 접근보다는 사업 여건에 대한 근본적인 검토를 선행할 필요가 있을 것으로 보인다.

2018년 이전에 사업승인을 받은 후 2021년 말까지 장기간 착공이 이루어지지 못한 블록은 21개 블록(1만 5,639호)이다. 출·용자는 사업승인 연도에 지원금액의 20%, 그 다음연도에 지원금액의 25%가 이루어져 이들에 대해 총 2,957억 7,000만원이 출자, 4,147억 7,800만원이 용자되었다. 가장 길게는 2008년에 출자, 2009년에 용자가 이루어진 단지가 있으며, 이처럼 출·용자가 일부 진행되었음에도 사업승인 이후 장기간 미착공이 지속되는 등 사업 추진이 지연되면, 한정된 재원의 효율적 배분을 저해할 수 있다.

또한 사업계획 승인이 되면 건설하려는 주택의 유형이나 면적, 호수, 부대시설, 복리시설 등이 확정되는데 사업승인이 이루어진 후 실제 준공에 있어서 4~5년 또는 그 이상의 시차가 발생하게 되면 사업계획 승인 당시의 임대주택 수요와 실제 공급이 이루어지는 시기에서의 임대주택 수요가 달라질 우려가 있다. 국토교통부는 주거취약계층의 임대주택수요에 적절하게 대응할 수 있도록 장기 미착공물량 해소를 위해 노력하는 한편, 향후 추진할 사업에 대해서도 착공 지연이 최소화될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

[2018년 이전에 사업승인이 이루어졌으며 2021년 말 기준 미착공 단지]

(단위: 호, 백만원)

유형	단지명	사업승인 (최초)	호수	토지 매입	착공 예정	준공 예정	출자액 (출자시기)	용자액 (용자시기)
국민	양주옥정 A-22	2008-12	1,278	2008-05	2025-09	2027-12	20,177 (2008-12)	48,671 (2009-06)
국민	도청이전신도시 RH-12	2011-12	2,148	2009-04	2023-12	2026-12	51,743 (2011-12)	75,776 (2011-12)
국민	충남도청이전 RM13	2011-12	1,224	2009-04	미정	미정	29,484 (2011-12)	43,472 (2011-12)
국민	오산세교2 A-12	2013-12	1,842	2007-08	2022-10	2025-06	63,940 (2016-12)	57,644 (2014-01)
국민	평택고덕국제화 계획Aa-13	2013-12	646	2017-12	2024-12	2027-06	22,923 (2016-12)	19,392 (2014-01)
공임	평택고덕국제화 계획Ab-12	2013-12	411	2017-12	2024-12	2027-06	-	21,578 (2014-03)
공임	평택고덕국제화 계획Ab-22	2013-12	514	2017-12	2024-12	2027-06	-	26,985 (2014-03)
행복	용인구성(행복)	2014-11	542	2004-10	미정	미정	-	-
행복	부산과학산단 1	2015-05	540	해당없음	미정	미정	6,732 (2016-03)	8,976 (2016-03)
행복	광주장덕 C-20	2016-12	209	해당없음	미정	미정	2,802 (2017-03)	3,737 (2017-03)
행복	대구국가산단 A7-1	2016-12	500	2017-03	2023-12	2026-06	6,704 (2017-03)	8,939 (2017-03)
행복	평택고덕국제화 계획 Aab18-2	2016-12	900	2017-12	2024-12	2027-03	12,067 (2017-03)	16,091 (2017-03)
행복	행정중심복합도시 6-3M중1	2016-12	270	2006-03	2022-07	2024-10	3,620 (2017-03)	4,827 (2017-03)
국민	청원오창 1	2016-12	468	미완료	2022-10	2025-04	7,869 (2018-12)	10,681 (2017-09)
행복	청원오창 1	2016-12	326	미완료	2022-10	2025-04	4,371 (2017-03)	5,828 (2017-03)
공임	청원오창 2	2016-12	514	미완료	2022-10	2025-06	-	12,722 (2017-09)
공임	청원오창 2	2016-12	165	미완료	2022-10	2025-06	-	5,569 (2017-09)

(단위: 호, 백만원)

유형	단지명	사업승인 (최초)	호수	토지 매입	착공 예정	준공 예정	출자액 (출자시기)	용자액 (용자시기)
행복	순천도시 첨단산단	2017-12	300	2020-05	2022-12	2024-08	4,143 (2018-03)	5,524 (2018-06)
국민	완주향운 (마을정비형)	2017-12	80	미완료	2022-06	2024-03	1,536 (2018-12)	1,563 (2018-04)
영구	울산다운2 A-7	2017-12	400	2019-05	2022-07	2025-02	13,778 (2018-12)	-
행복	울산다운2 A-7	2017-12	300	2019-05	2022-07	2025-02	4,143 (2018-03)	5,524 (2018-06)
국민	울산다운2 A-2	2017-12	244	2019-05	2023-12	2026-04	4,362 (2018-12)	5,303 (2018-04)
영구	울산다운2 A-2	2017-12	420	2019-05	2023-12	2026-04	14,467 (2018-12)	-
행복	아산온천 (행복주택) A-1	2017-12	200	미착수	미정	미정	2,762 (2018-03)	3,683 (2018-06)
국민	인천송림4	2017-12	150	2021-07	2022-12	2025-08	2,477 (2021-09)	4,063 (2021-08)
영구	인천송림4	2017-12	58	2021-07	2022-12	2025-08	1,998 (2018-12)	-
행복	인천송림4	2017-12	990	2021-07	2022-12	2025-08	13,672 (2021-09)	18,230 (2018-06)
계	21개 블록		15,639				295,770	414,778

주: 출자·용자시기는 가장 최근에 출·용자된 시기 기준

자료: LH

둘째, 2021회계연도에 계획물량에 비하여 실제 사업수요가 저조하여 집행실적이 부진하게 나타났으므로, 사업수요 예측의 정확성을 제고 하여 계획액 편성을 정확히 할 필요가 있다.

2021회계연도 건설형 공공임대주택의 집행실적을 살펴보면, 당초계획액 5조 7,187억 8,700만원에서 사업수요 감소 등으로 인하여 9,895억원을 자체변경을 통해 감액하였고, 이 중 3조 4,748억 8,300만원을 집행하고 1조 2,544억 400만원을 불용하였다. 이에 따라 당초계획액 대비 집행률은 60.8%를 기록하였다.

[2021회계연도 건설형 공공임대주택 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획		증감액 (B-A)	집행액 (C)	불용액	집행률	
	당초(A)	수정(B)				당초 대비 (C/A)	수정 대비 (C/B)
국민임대(용자)	827,243	709,861	△117,382	620,082	89,779	75.0	87.4
국민임대출자	345,175	258,507	△86,668	70,724	187,783	20.5	27.4
공공임대(용자)	408,362	287,502	△120,860	286,706	796	70.2	99.7
행복주택(용자)	2,113,083	1,781,583	△331,500	1,359,043	422,540	64.3	76.3
행복주택출자	1,438,381	1,105,291	△333,090	858,927	246,364	59.7	77.7
영구임대출자	405,201	405,201	-	160,584	244,617	39.6	39.6
통합공공임대(용자)	92,904	92,904	-	30,379	62,525	32.7	32.7
통합공공임대출자	88,438	88,438	-	88,438	-	100.0	100.0
합 계	5,718,787	4,729,287	△989,500	3,474,883	1,254,404	60.8	73.5

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없음

자료: 국토교통부

2020년 신설된 통합공공임대, 2019년부터 사업이 잠정 중단된 (분양전환)공공임대 용·출자 사업을 제외하고, 국민임대, 행복주택, 영구임대 용·출자 사업에 대한 최근 4년간의 당초계획액 및 집행현황 등을 살펴보면, 당초계획액은 지속하여 증가하였고, 당초계획 대비 집행률은 2018년 79.5%, 2019년 92.6%, 2020년 88.4%를 기록한 후 2021년 59.8%로 전년 대비 큰 폭으로 감소하였다.

[2018~2021년 건설형 공공임대주택 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018년				2019년			
	계획		집행액 (B)	당초 대비 집행률 (B/A)	계획		집행액 (B)	당초 대비 집행률 (B/A)
	당초(A)	수정			당초(A)	수정		
국민임대(용자)	494,248	534,248	533,119	107.9	795,200	734,200	733,367	92.2
국민임대출자	125,980	156,735	153,142	121.6	357,052	348,720	348,720	97.7
행복주택(용자)	1,339,490	1,053,746	923,033	68.9	1,326,850	1,145,785	1,144,590	86.3
행복주택출자	1,004,593	986,729	734,572	73.1	995,137	966,107	964,751	96.9
영구임대출자	64,458	64,458	64,292	99.7	276,788	281,213	281,192	101.6
합 계	3,028,769	2,795,916	2,408,158	79.5	3,751,027	3,476,025	3,472,620	92.6
사업명	2020년				2021년			
	계획		집행액 (B)	당초 대비 집행률 (B/A)	계획		집행액 (B)	당초 대비 집행률 (B/A)
	당초(A)	수정			당초(A)	수정		
국민임대(용자)	815,402	835,402	802,002	98.4	827,243	709,861	620,082	75.0
국민임대출자	568,147	475,197	343,710	60.5	345,175	258,507	70,724	20.5
행복주택(용자)	1,671,273	1,671,273	1,358,902	81.3	2,113,083	1,781,583	1,359,043	64.3
행복주택출자	1,208,177	1,267,123	1,228,560	101.7	1,438,381	1,105,291	858,927	59.7
영구임대출자	363,476	363,476	323,223	88.9	405,201	405,201	160,584	39.6
합 계	4,626,475	4,612,471	4,056,397	87.7	5,129,083	4,260,443	3,069,360	59.8

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없으며, 집행잔액은 모두 불용함

자료: 국토교통부

2021년 전년 대비 집행실적이 부진한 사유에 대하여 국토교통부는 2020년 4월 진행한 수요조사에 따른 계획안 편성과 실제 공급계획 수립시점(2021년 2월) 간의 차이 등으로 물량 차이가 발생하였다는 설명이다. 계획액 편성 시 용·출자를 계획하였던 물량과 실제 지급한 물량의 차이를 살펴보면, 다음과 같이 계획물량에 비하여 실제 용·출자가 진행된 물량은 저조하였으며, 사업승인 신규 물량(매입·1년차) 뿐 아니라 계속 사업물량(2년차·착공·준공)에 있어서도 상당한 오차가 발생하였고, 특히 준공물량에 있어서 당초 계획물량과의 괴리가 크게 발생하였다.

[2021회계연도 국민·행복·영구임대주택의 당초계획물량 대비 용·출자실적 현황]

(단위: 호)

구분	국민임대(용·출자)			행복주택(용·출자)		
	계획	실적		계획	실적	
		용자	출자		용자	출자
매입	1,000	-	-	1,000	-	2,438
1년차	14,925	2,380	4,119	30,915	50,082	23,142
2년차	7,013	11,742	6,749	36,876	52,004	31,505
착공	8,617	9,130	4,321	38,985	32,566	11,503
준공	22,000	13,681	11,756	36,000	18,652	23,408
계	53,555	36,933	26,945	143,776	153,304	91,996
구분	영구임대(출자)					
	일반			고령자복지주택		
	계획	실적		계획	실적	
1년차	4,857	1,725		20개소	5개소	
2년차	2,055	2,099		10개소	9개소	
착공	5,707	1,796		10개소	4개소	
준공	8,000	2,454		-	-	
계	20,619	8,074		40개소	18개소	

주: 영구임대의 경우 용자사업은 없고 출자사업만 존재

자료: 국토교통부

준공 물량의 경우 사업승인, 부지확보, 착공 등 건설과정에서의 선행절차가 완료된 물량으로 국토교통부가 수요조사를 진행한 2020년 4월 시점에서도 대략적인 물량의 파악이 가능했을 것이라 예상된다. 당초 계획 대비 집행실적이 60.8%(수정 계획 대비 73.5%)에 그친 사유로 국토교통부는 2021년 코로나19의 대규모 재확산으로 인한 인력·장비 등 공정관리에 애로가 있었다는 설명이다. 이를 감안하더라도 향후 국토교통부는 각 공정 단계별 사업물량에 대한 사업수요 예측의 정확성을 제고 하여 계획액을 편성할 필요가 있다.²⁵⁾

25) 참고로, 동 사업에 대해서는 2022년도 제2회 추경을 통해 인허가 및 보상 지연 등 집행부진이 예상되는 물량에 대한 지원액 3,900억원을 감액하였다.

[주택도시시기금 2022년도 제2회 추경 건설형 공공임대주택 감액사업 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	당초계획(A)	변경계획(B)	(B-A)	(B-A)/A
국민임대(용자)	751,719	691,719	△60,000	△8.0
국민임대출자	340,161	240,161	△100,000	△29.4
행복주택(용자)	1,618,814	1,508,814	△110,000	△6.8
행복주택출자	1,095,258	1,035,258	△60,000	△5.5
영구임대출자	306,426	246,426	△60,000	△19.6
합 계	4,112,378	3,722,378	△390,000	△9.5

자료: 국토교통부

셋째, 연평균 사업승인물량 및 착공물량이 감소하고 있어 이는 향후 준공물량의 감소로 이어질 것으로 보이고, 사업승인잔여물량 또한 감소한 상황에서 건설형 공공임대주택의 공급 여력에 대한 면밀한 검토를 통해 중장기적인 공급계획 마련이 필요할 것으로 보인다.²⁶⁾

2016년부터 2021년까지의 연도별 건설형 공공임대주택의 사업승인물량, 착공물량, 준공물량, 사업승인잔여물량(사업승인 후 미착공물량)의 변화를 살펴보면, 사업승인물량은 감소하는 추세를 보이고, 착공물량은 2020년까지는 7만호 내외에서 착공이 이루어지다가 2021년 1만 8,978호로 감소하였다. 준공물량은 7만호 내외를 유지하다가 2021년 4만 5,592호로 감소하였고, 사업승인잔여물량은 사업승인 물량의 감소로 2021년 7만 5,450호로 2016년 15만 3,155호 대비 50.7% 감소하였다.

[연도별 건설형 공공임대주택의 사업승인·착공·준공·사업승인잔여물량]

(단위: 호)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021
사업 승인 물량	영구임대	2,339	5,339	5,497	5,911	2,262	1,818
	국민임대	4,202	17,602	22,707	12,348	9,897	4,276
	행복주택	38,231	28,230	28,176	34,246	33,700	22,106
	통합임대	0	0	0	0	1,181	4,098
	공공임대	27,582	24,577	7,738	4,174	1,677	2,089
	계	72,354	75,748	64,118	56,679	48,717	34,383
착공 물량	영구임대	1,731	3,182	4,113	5,193	4,131	1,495
	국민임대	6,714	18,827	17,652	21,785	12,759	3,537
	행복주택	28,124	11,602	25,280	36,191	39,605	12,659
	통합임대	-	-	-	-	-	-
	공공임대	31,361	36,423	14,331	2,696	3,828	1,287
	계	67,963	80,135	61,376	65,865	61,504	18,978
준공 물량	영구임대	3,063	3,182	2,277	2,447	3,695	3,776
	국민임대	31,192	18,827	9,109	8,338	22,643	17,043
	행복주택	4,271	11,602	26,799	23,840	25,715	19,394
	통합임대	0	0	0	0	0	0
	공공임대	32,841	36,423	31,488	25,227	20,907	5,379
	계	71,367	70,034	69,673	59,852	72,960	45,592

26) 향후 공급목표 및 공급물량과 관련하여서는 다음에 서술될 「1-3. 통합공공임대 용·출자 사업(건설형 공공임대주택) 분석」에도 상세하게 분석하고 있음

(단위: 호)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021
사업 승인 잔여 물량	영구임대	6,217	8,212	8,555	9,117	6,113	6,725
	국민임대	67,264	61,256	57,354	40,478	20,622	21,417
	행복주택	42,830	41,022	42,178	42,917	37,155	41,606
	통합임대	0	0	0	0	0	4,098
	공공임대	36,844	25,402	16,571	10,719	1,604	1,604
	계	153,155	135,892	124,658	103,231	65,494	75,450

주: 1. 공공임대에는 분납임대 및 장기전세 포함

2. 사업승인잔여물량은 사업승인 후 미착공 물량을 의미

자료: 국토교통부

건설형 공공임대주택은 사업승인 후 건설까지 시차가 존재하기 때문에 사업승인물량 등을 통해 향후 공급물량의 예측이 가능하다. 사업승인물량은 지속하여 감소하였는데, 국토교통부에 따르면 2017년 이전 10년간 신규택지 지정의 감소로 공공택지 수급이 저조하여 사업승인 등 즉시 사용 가능한 토지가 부족하였고 이에 사업승인 물량이 감소하였다는 설명이다. 사업승인물량의 감소로 사업승인잔여물량 또한 2020년부터 급격하게 감소하여 공급 여력이 감소한 상황이며, 2021년 착공물량은 1만 8,978호에 불과하여 향후 준공물량의 감소로 이어질 것으로 예상된다.

LH는 정부정책의 원활한 대응 및 사업승인 후 착공까지의 대기기간, 2022년 이후 연평균 4만호 착공 목표 등을 감안할 때 사업승인잔여물량은 12~15만호가 적정 수준으로 판단되고, 매년 가능한 범위 내에서 사업승인잔여물량을 12만호 이상으로 확보하도록 노력하겠다는 의견이다.

그러나 대규모 신규택지의 공급 등 택지개발 사업에는 장기간 시간이 소요됨에 따라 단기간 내 사업승인 물량의 확충은 어려울 것으로 예상되며, 가용자원을 면밀하게 검토하지 않고 공급목표를 설정하면 앞서 건설형 공공임대주택 사업의 집행실적 부진과 같이, 기금운용의 효율성이 저하될 여지가 있다. 이에 따라 국토교통부는 공급 여력에 대한 심도 있는 검토를 통해 건설형 공공임대주택에 대한 중장기적인 공급계획을 마련할 필요가 있을 것이다.

1-3. 통합공공임대 용·출자 사업(건설형 공공임대주택) 분석

가. 현 황

통합공공임대 용·출자²⁷⁾ 사업은 통합 공공임대주택을 공급하기 위하여 공공주택사업자에게 출자·용자를 통해 지원하는 사업이다. 국토교통부는 2021회계연도 통합공공임대 용·출자 사업으로 수정계획액 1,813억 4,200만원 중 1,188억 1,700만원을 집행하였고, 625억 2,500만원을 불용하였으며, 집행률은 65.5%를 보였다. 불용액은 통합공공임대(용자) 사업에 발생하였다.

[2021회계연도 통합공공임대 용·출자 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획		증감액 (B-A)	집행액 (C)	불용액	집행률	
	당초(A)	수정(B)				당초 대비 (C/A)	수정 대비 (C/B)
통합공공임대(용자)	92,904	92,904	-	30,379	62,525	32.7	32.7
통합공공임대출자	88,438	88,438	-	88,438	-	100.0	100.0
합 계	181,342	181,342	-	118,817	62,525	65.5	65.5

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없음

자료: 국토교통부

통합 공공임대주택은 기존의 복잡한 유형(영구·국민·행복)을 하나로 통합하고, 입주자격·임대료 체계 등 제도 전반을 수요자 관점에서 개선하기 위하여 도입된 임대주택 유형으로, 2021년 하반기 선도단지의 사업승인 후 2022년부터 통합 공공임대주택이 전면 도입되었다.

2022년 5월 말 기준 통합 공공임대주택의 사업추진 현황을 살펴보면, 2020년 남양주별내 및 과천시식정보타운에서 진행되던 공공임대주택이 사업취소 후²⁸⁾ 통합 공공임대단지로 2020년 12월 사업승인 된 후 추진 중이며, 추가로 2021년 12월 성남낙생, 고양장항, 의왕청계, 부천역곡, 의정부우정, 시흥하중 등 6개 단지 4,098호가 사업승인 되었다.

27) 코드: 주택도시기금(주택계정) 1338-406, 1440-411

28) 기존에 남양주별내는 국민임대(19.1)로, 과천시식은 국민·영구임대(17.8)로 사업승인 되어 추진되던 단지로, 사업계획 취소 후 2020년 통합공공임대로 사업계획이 승인되었다.

[2022년 5월말 기준 통합 공공임대주택 사업 추진 현황]

(단위: 호)

단지명	호수	사업승인일	착공(예정)일	사업검사예정일
남양주별내 A1-1	576	2020.11.15.	2020.12.31.	2023.11.30.
과천지식 S-10	605	2020.12.24.	2020.12.24.	2023.3.31.
소계	1,181	-		
부천역곡 A-3	477	2021.12.31.	2023.06	2025.08
시흥하중 A-2	497	2021.12.31.	2024.12	2027.05
성남낙생 A-2	1,016	2021.12.31.	2023.12	2026.04
의정부우정 A-1	763	2021.12.31.	2023.06	2025.10
의왕정계2 A-4	400	2021.12.31.	2024.12	2027.03
고양장항 A3	945	2021.12.31.	2023.12	2026.08
소계	4,098	-		

자료: 국토교통부

2020년 11월 「서민·중산층 주거안정 지원방안」에서 통합 공공임대주택은 ‘질 좋은 평생주택’이라는 개념에 따라 오랜 기간 안심하고 거주할 수 있는 주택을 유형 통합으로 공급할 것을 규정하면서, 소득요건을 당초 중위소득 130%에서 150%까지 확대하여 중산층도 포함하는 것으로 확대하였고, 전용면적 범위 또한 60㎡ 이하(5개 대표면적)에서 85㎡ 이하(8개 대표면적)로 확대하였다. 이에 따라 동 지역들의 평형별 공급호수를 살펴보면 8.3평에서 34평으로 다양하게 공급될 예정이다.

[2020년 사업승인 단지의 평형별 공급호수]

(단위: 호)

단지명	호수	8.3평	12평	16.6평	21.2평	25.7평
남양주별내 A1-1	576	60	212	153	80	71
과천지식 S-10	605	59	237	148	84	77
계	1,181	119	449	301	164	148

자료: 국토교통부

[2021년 사업승인 계획인 단지의 평형별 공급호수]

(단위: 호)

단지명	호수	8.3평	12평	166평	212평	257평	27평	30평	34평
부천역곡 A-3	477	24	170	79	48	34	47	55	20
시흥하중 A-2	497	-	172	115	53	37	51	46	23
성남낙생 A-2	1,016	52	326	216	100	70	104	100	48
의정부우정 A-1	763	-	332	174	50	45	65	66	31
의왕청계2 A-4	400	-	138	97	38	25	44	34	24
고양장항 A3	945	44	286	216	80	54	125	98	42
계	4,098	120	1,424	897	369	265	436	399	188

자료: 국토교통부

통합 공공임대주택의 입주자격은 「공공주택 특별법 시행규칙」 [별표5의2]에서 규정하고 있다. 이를 살펴보면, 세대의 월평균소득이 기준 중위소득 150% 이하이고, 총자산이 소득3분위(5분위 기준) 순자산 평균값('20년, 2.88억 원) 이하인 무주택 세대구성원이면 입주가 가능하다. 또한 1~2인 가구의 경우에는 소득기준을 완화하여 1인 가구는 20%p, 2인 가구는 10%p를 상향하여 적용하고, 맞벌이 부부의 경우에는 월평균소득이 기준 중위소득 180% 이하인 가구면 입주가 가능하다.

[2021년 기준 중위소득 및 통합 공공임대주택 소득요건]

가구원수	1인	2인	3인	4인
'21년 기준 중위소득	1,827,831원	3,088,079원	3,983,950원	4,876,290원
통합공공임대 소득요건	3,107,313원 (170%)	4,940,926원 (160%)	5,975,925원 (150%)	7,314,435원 (150%)

자료: 국토교통부, 「통합 공공임대주택, 4인 가구 월평균소득 731만원이면 입주가능」, 2021.1.20.

우선공급 제도를 두고 있으며, 공급물량의 60%²⁹⁾는 기준 중위소득 100% 이하의 저소득층 가구에 우선공급한다. 또한 우선공급의 대상은 기존 영구임대주택과 국민임대주택의 우선공급 대상이 모두 포함되며, 주거지원 강화 필요성이 높은 비주택 거주자와 보호종료아동이 우선공급 대상으로 신설되었고, 대상별 공급 비율을 1%~11%로 정하고 있다.

29) 시·도지사 승인 시 60%를 초과하여 우선공급할 수 있도록 하고 있다.

[통합 공공임대주택 공급기준 개요]

구분	우선공급	일반공급
공급물량	60% * 시·도지사 승인시 60% 초과 가능	40%
소득요건	기준 중위소득 100% 이하	기준 중위소득 150% 이하 * 맞벌이 신혼부부는 180% 이하
자산요건	3/5분위 순자산 평균값 이하 * '20년 기준, 2.88억원	좌동
선정방법	배점(동점일 경우 추첨)	추첨

자료: 국토교통부, 「통합 공공임대주택, 4인 가구 월평균소득 731만원이면 입주가능」, 2021.1.20.

[통합 공공임대주택 우선공급 대상 및 공급비율]

구분	공급비율	구분	공급비율
철거민 등	1%	<u>비주택 거주자 등</u>	5%
국가유공자 등	5%	급여 수급자	9%
장기복무 제대군인, 북한이탈주민 등	3%	청년 (<u>보호종료아동</u> 포함)	11%
다자녀가구 등	4%	신혼부부	7%
장애인	5%	고령자	10%
합계		60%	

주: 기존 영구·국민·행복주택의 우선공급 대상을 모두 포함(밑줄친 항목은 이번에 신설)

자료: 국토교통부, 「통합 공공임대주택, 4인 가구 월평균소득 731만원이면 입주가능」, 2021.1.20.

우선공급의 경우 배점을 통해 점수가 높은 순서로 입주자를 선정하는 가점제로 운영되며, 소득이 낮을수록 높은 점수를 부여한다. 우선공급에서 탈락한 신청자는 별도의 신청 절차 없이 일반공급으로 전환되며, 일반공급의 경우 추첨으로 입주자를 선정한다.

[우선공급 입주자 선정 시 배점표]

구 분		3점	2점	1점
①	월평균소득(중위소득 기준)	50% 이하	50~70%	70~100%
②	부양가족수	3인 이상	2인	1인
③	당해 주택건설지역 거주기간	5년 이상	3년 이상	1년 이상
④	미성년자녀수	3자녀 이상	2자녀	1자녀
⑤	주택청약종합저축 납입횟수	24회 이상	12회 이상	6회 이상
⑥	과거 계약사실 감점	·최근 1년 이내 계약사실 : -5점 ·최근 3년 이내 계약사실 : -3점		

자료: 국토교통부, 「통합 공공임대주택, 4인 가구 월평균소득 731만원이면 입주가능」, 2021.1.20.

기존의 공공임대주택에서는 좁은 면적으로 인하여 공간효율이 높게 나타나고 있다는 지적이 있었는데, 통합 공공임대주택의 경우 최저주거기준에 미달하는 등의 사례가 발생하지 않도록 1인 대상의 전용면적도 기존 대비 넓히고 있으며, 세대원수에 따라 입주 가능한 면적을 정하여 공급하고 있다. 보다 넓은 주택에 입주를 희망하는 경우 일정 수준의 임대료 할증을 통해 1인 많은 세대원수의 면적 기준까지 입주가 가능하도록 하고 있다.

[세대원수별 전용면적별 공급기준]

세대원수	1인	2인	3인	4인이상
전용면적	~40㎡	30~60㎡	40~70㎡	50㎡초과

자료: 국토교통부, 「통합 공공임대주택, 4인 가구 월평균소득 731만원이면 입주가능」, 2021.1.20.

통합 공공임대주택의 임대료는 소득수준 등 부담능력에 따라 주변 시세의 35~90% 수준으로 차등 부과한다. 2021년 12월 30일 국토교통부는 「통합공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」을 마련·고시하였다.

[통합 공공임대주택의 임대료 수준]

기준 중위소득	0~30%	30~50%	50~70%	70~100%	100~130%	130~150%
시세대비 임대료수준	35%	40%	50%	65%	80%	90%

자료: 국토교통부

통합 공공임대주택에서는 통합 대기자 명부 제도가 도입된다. 이는 공급주체·주택유형 등에 상관없이 1회의 신청으로 대기자로 등록되어 순위에 따라 공공임대주택을 제공받을 수 있게 하는 제도로, 기존에는 공공임대주택 유형별로 공고를 통해 입주자를 받는 식이었으나, 통합 대기자명부를 토대로 효율적이고 수요자 친화적인 입주자 관리가 가능할 수 있을 것이라 기대하고 있다. 이는 기존의 임대주택 배분 및 관리체계가 대폭 변경되는 사항으로, 2022년 하반기 기존 임대주택을 대상으로 통합 대기자 명부를 시범 운영할 계획이다.

나. 분석의견

첫째, 통합공공임대주택의 사업승인 물량 및 사업승인을 추진 중인 물량을 살펴보면, 당초 정책목표와는 차이가 발생하고 있어 공급목표 달성이 예정대로 이루어질 수 있는지 검토할 필요가 있다.

통합공공임대주택의 공급전용면적은 8개 유형³⁰⁾으로 구분되며, 국토교통부는 2020년 11월 「서민·중산층 주거안정 지원방안」을 통해 3~4인 가구가 선호하는 ① 중형주택(전용면적 60~85㎡)의 공급은 선도단지를 시작으로 점차 비중을 확대하여 2025년부터는 연 2만호(매입형 포함) 수준으로 공급할 계획임을 밝혔다. 또한 ② 「주거복지로드맵 2.0」(2020.3.)에서 「주거복지로드맵」(2017.11.)에서의 연평균 공급물량을 2025년까지 지속 공급할 계획임을 밝혀 건설형 공공임대주택은 연평균 7만호(매입형, 임차형 포함 14만호) 공급을 목표하고 있다.³¹⁾

30)

[통합 공공임대주택의 공급전용면적]

전용면적	18㎡ (8.3평)	26㎡ (12평)	36㎡ (16.6평)	46㎡ (21.2평)	56㎡ (25.7평)	66㎡ (27평)	76㎡ (30평)	84㎡ (34평)
가구원수	1인		1~2인	2~3인	2~4인	3~4인	4인 이상	

자료: 국토교통부

[중형주택의 공급 목표]

2021	2022	2023	2024	2025~
0.1만호(사업승인)	0.6만호	1.1만호	1.5만호	연 2만호

자료: 국토교통부, 「서민·중산층 주거안정 지원방안」, 2020.11.

[「주거복지로드맵 2.0」에서의 공적임대주택 등의 공급계획]

(단위: 만호)

구분	'18~'22	연평균(5년간)		'21~'25(연평균)
합계	105.2	21	⇒	21
공공임대	70.2	14		14(준공기준)
공공지원	20	4		4(부지확보 기준)
공공분양	15	3		3(착공 기준)

자료: 대한민국정부, 「주거복지로드맵 2.0」, 2020.3.

동 정책목표와 사업실적을 살펴보면, ① 우선 중형주택 공급목표와 관련하여, 통합공공임대 사업이 시작된 2020년과 2021년 사업승인 단지 중 중형주택은 1,171호로 앞서 제시한 2021년 중형주택의 공급목표인 0.1만호(사업승인)는 달성하였다.

[2020~2021년 사업승인 단지의 사업 현황]

(단위: 호, m²)

단지명	호수	중형면적	사업승인일	착공(예정)일 ¹⁾	준공예정일 ²⁾
남양주별내	576	71	2020-12-15	2020-12-31	2023-11
과천지식	605	77	2020-12-24	2020-12-24	2023-03
성남낙생	1,016	252	2021-12-31	2023-12	2026-04
고양장항	945	265	2021-12-31	2023-12	2026-08
의왕청계	400	102	2021-12-31	2024-12	2027-03
부천역곡	477	122	2021-12-31	2023-06	2025-08
의정부우정	763	162	2021-12-31	2023-06	2025-10
시흥하중	497	120	2021-12-31	2024-12	2027-05
합계	5,279	1,171	-		

주: 1) 착공된 단지는 실제 착공일, 미착공인 단지는 사업계획서 기준 착공예정일

2) 사업계획서 기준

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

31) 다만, 제20대 대통령직인수위원회에서 발표한 「윤석열정부 110대 국정과제」에서는 연평균 10만호 공급을 목표로 하고 있어, 추후 공급목표는 변경될 수 있다.

그러나 동 단지들의 준공예정연도를 살펴보면, 현재의 사업승인 물량으로는 2023~2027년 연도별 시장에 공급되는 중형주택의 물량은 148~517호에 불과하며, 2025년 중형주택 연평균 2만호 공급을 위해서는 추가적인 사업승인 물량을 확보할 필요가 있다. 후술하겠지만 참고로 2022년 사업승인을 계획 중인 통합공공임대주택은 2만 4,305호(중형주택은 1,811호)이며, 2022년 5월 LH가 발표한 보도자료³²⁾에 따르면 2022~2023년 5만 9,000호의 사업승인을 추진하겠다는 계획이다.

[2020~2021년 사업승인 단지의 준공계획]

(단위: 호)

준공 예정 연도	2023	2025	2026	2027	합계
전체호수	1,181	1,240	1,961	897	5,279
중형주택	148	284	517	222	1,171

주: 1. 사업계획서 기준

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

② 한편, 건설형 공공임대주택의 공급목표(연평균 7만호) 달성과 관련하여, 공급 실적은 준공실적과 사업승인³³⁾실적을 모두 고려할 필요가 있다. 통합공공임대주택은 2020년 시범단지 선정 후 사업이 진행되고 있는바, 준공실적은 없고 향후의 공급목표를 달성할 수 있는지와 관련하여 사업승인 실적만을 살펴보도록 하겠다. 또한 2021년에는 통합공공임대 뿐 아니라 영구·국민·행복 등 다른 유형에 대한 사업승인도 진행된 바 이를 모두 포함하여 사업승인 실적을 볼 필요가 있다.

2021년 건설형 공공임대주택은 통합공공임대주택 4,098호를 포함한 3만 4,383호의 사업승인이 이루어졌다. 2016~2021년 공공임대주택의 유형별 사업승인·준공 물량은 다음과 같은데, 건설형 공공임대주택의 사업승인 물량은 점차 감소하는 추세로 시차를 두고 준공 물량의 감소로 나타날 것으로 보이고, 2021년에는 4만 5,592호의 건설형 공공임대주택이 공급돼 전년의 7만 2,960호에 비하여 감소하였다.³⁴⁾

32) LH, 「통합공공임대 확대 및 주택품질 향상 등 공공임대주택 혁신」, 2022.5.15.

33) 사업승인 후 3~5년 정도의 시차를 거쳐 준공실적으로 나타나기 때문에, 사업승인 실적은 미래의 준공실적을 가늠할 수 있는 척도로 볼 수 있다.

34) 이와 같은 물량의 감소로 국민임대, 영구임대, 행복주택 등 다른 유형의 건설형 공공임대주택 출·용자사업에서 2021회계연도 기금계획액의 불용이 나타났다.

[2016~2021년 건설형 공공임대주택 유형별 사업승인·준공 물량]

(단위: 호)

연도	구분	건설형					
			영구	국민	행복	공공	통합
2016	사업승인	72,354	2,339	4,202	38,231	27,582	-
	준공	71,367	3,063	31,192	4,271	32,841	-
2017	사업승인	75,748	5,339	17,602	28,230	24,577	-
	준공	70,034	3,182	18,827	11,602	36,423	-
2018	사업승인	64,118	5,497	22,707	28,176	7,738	-
	준공	69,673	2,277	9,109	26,799	31,488	-
2019	사업승인	56,679	5,911	12,348	34,246	4,174	-
	준공	59,852	2,447	8,338	23,840	25,227	-
2020	사업승인	48,717	2,262	9,897	33,700	1,677	1,181
	준공	72,960	3,695	22,643	25,715	20,907	-
2021	사업승인	34,387	1,818	4,276	22,106	2,089	4,098
	준공	45,592	3,776	17,043	19,394	5,379	-

주: 1. 공공임대는 장기전세, 10년 임대, 통합공공임대 등 포함

2. LH와 지자체 공급량 포함

자료: 국토교통부

향후 건설형 공공임대주택의 공급목표 달성 가능성과 관련해, 보다 상세한 검토를 위해 2022년 사업승인 계획물량도 고려할 필요가 있는데, 2022년부터는 신규 건설형 공공임대주택이 통합공공임대로 통합됨에 따라 통합공공임대주택의 사업승인 계획물량만 살펴보겠다.

국토교통부에 따르면, 2022년 LH가 통합공공임대 사업승인을 계획 중인 단지는 총 2만 4,305호고,³⁵⁾ 중형면적 또한 1,811호로 계획하고 있다. 이들 단지들의 2022년 착공과 준공 일정(최초계획 기준³⁶⁾)을 살펴보면, 전체 물량의 52.0%인 1만

35) 참고로 2022년 계획액에서는 통합공공임대 신규물량으로 71,155호를 반영하여 이와 차이가 있다.

[2022년 통합공공임대 융·출자 사업 계획액 세부산출내역]

(단위: 백만원)

구분	합계	신규·매입 ¹⁾	2년차	착공	준공	기타 ²⁾
통합공공임대	-	71,155호	4,000호	-	-	-
융자	965,615	819,494	60,859	-	-	85,262
출자 ¹⁾	841,097	782,202	58,895	-	-	-

주: 1) 고령자 복지주택 포함

2) 기타는 미착공고려 감액분, 전년도미지급액, 물량취소 상계분 등의 합계액

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

2,636호가 2024년 착공을 계획하고 있고, 마찬가지로 전체 물량의 71.8%인 1만 7,451호가 2027년부터 준공될 것으로 계획한다.

[2022년 사업승인 계획인 단지의 평형별 공급호수 및 착공·준공계획 년도]

(단위: 호)

구분	호수	중형	18㎡ (8.3평)	26㎡ (12평)	36㎡ (16.6평)	46㎡ (21.2평)	56㎡ (25.7평)	66㎡ (27평)	76㎡ (30평)	84㎡ (34평)
합계	24,305	1,811	1,659	7,294	5,665	2,918	4,959	914	717	179
착 공	'22	1,832	50	64	758	415	336	209	25	20
	'23	5,022	213	371	1,638	1,087	719	994	106	85
	'24	12,636	1,201	947	3,789	3,227	1,447	2,025	609	474
	'25~	4,815	347	227	1,109	936	416	1,730	173	139
준 공	~'24	1,246	16	62	315	328	353	172	8	6
	'25	4,824	247	249	1,787	936	574	1,031	123	99
	'26	784	0	124	294	238	128	0	0	0
	'27~	17,451	1,548	1,224	4,898	4,163	1,863	3,756	783	612

주: 호수 및 일정은 최초계획 기준으로, 설계 및 협의 등 사업승인 과정 중 조정 가능

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

앞서 2020년과 2021년 사업승인 분까지 같이 고려하면, 2025년부터 중형면적의 임대주택을 연 2만호 공급하겠다는 계획이나, 나아가 「주거복지로드맵 2.0」(2020.3.)에서 목표하였던 연평균 7만호³⁷⁾의 건설형 공공임대주택 공급계획과는 차이가 있다.

사업승인 물량의 감소와 관련하여 국토교통부는 2017년 이전에 약 10년의 기간 동안 신규택지 지정³⁸⁾이 많지 않아 공공택지 수급이 저조하였고, 지구 지정 후 주택사업 승인의 시차를 고려할 때 최근 5년간 사업승인 등 즉시 사용 가능한 토지가 부족하였다는 설명이다. 또한 향후 3기 신도시 등 수도권 30만 호 및 5·6, 8·4

36) 공공주택사업자별 상위계획(지구계획 등) 상 공공주택 사업승인 가능 물량을 발굴하여 수립한 최초계획 기준. 보상, 택지조성 지연 등 현장여건 변동 등에 따라 물량이나 일정은 변경 가능

37) 다만, 제20대 대통령직인수위원회에서 발표한 「윤석열정부 110대 국정과제」에서는 연평균 10만호 공급을 목표로 하고 있어, 추후 공급목표는 변경될 수 있다.

38) 연도별 공공택지 지정현황은 다음과 같다(자료: 국토교통부).

구분	'98~03년	'03~08년	'08~13년	'13~17년	'17~21.上
지구지정(개)	57	60	25	27	53

대책 등 신규 공공택지의 본격적인 공급 시작과 함께 사업승인 가용지 확보 등 이전 수준의 물량확보가 가능할 것이라 예상된다는 의견이다.

그러나 5·6대책이나 8·4대책에서 제시된 택지개발은 공공재개발 사업이나 국·공유지를 활용하여 도심에서 소규모의 신규택지를 공급하는 것이나, 주민 반대³⁹⁾나 민간재개발 추진 등으로 인하여 구체적인 성과에 대해서는 지켜볼 필요가 있고, 3기 신도시의 경우 「공공주택 특별법」에 근거하여 공공주택을 50% 이상(공공임대 35% 이상)⁴⁰⁾ 공급해야 하나, 택지개발에 장기간 시간이 필요하여 근시일내 사업승인 물량이 증가하기 어려울 것으로 보인다.

[3기 신도시 지역의 사업 기간]

(단위: 호)

지구명	주택계획	사업기간	지구명	주택계획	사업기간
남양주왕숙	54,000	2019~2028	광명시흥	70,000	2022~2031
남양주왕숙2	14,000	2019~2028	안산장상	15,000	2020~2027
하남교산	33,000	2019~2028	화성진안	29,000	'21.8 발표
인천계양	17,000	2019~2026	의왕·군포·인산	41,000	
고양창릉	38,000	2020~2029	인천구월2	18,000	
부천대장	20,000	2020~2029	화성봉담3	17,000	
과천과천	7,000	2019~2025	합계	373,000	-

자료: 3기 신도시 종합정보포털(www.3기신도시.kr) 자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여, 국토교통부는 연간 건설형 임대주택 7만호 공급을 전제로 2025년부터 중형주택 연평균 2만호 공급을 계획하였지만, 최근 사업승인 물량 추

39) 1만호 공급 목표였던 노원구 태릉골프장은 주민 반대 등으로 6,800호로 줄었고, 4,000호 공급목표였던 과천정부청사 부지는 주민들의 반발로 무산됐다. 1만호 공급목표였던 용산정비창 부지의 경우 서울시는 '국제업무지구'로 개발해야 한다는 입장이고, 업무·상업지구가 아닌 공공임대가 포함된 주거지역으로 개발하는 것에 대한 주민 반발이 있다.

40) 「공공주택 특별법 시행령」

제3조(공공주택의 건설 비율) ① 법 제2조제2호 후단에 따른 공공주택지구의 공공주택 비율은 다음 각 호의 구분에 따른다. 이 경우 제1호 및 제2호의 주택을 합한 주택이 공공주택지구 전체 주택 호수의 100분의 50 이상이 되어야 한다.

1. 법 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택(이하 "공공임대주택"이라 한다): 전체 주택 호수의 100분의 35 이상
2. 법 제2조제1호나목에 따른 공공분양주택(이하 "공공분양주택"이라 한다): 전체 주택 호수의 100분의 25 이하

이, 연간 공공임대 물량계획 조정, 택지 수급현황, 중형주택 수요 등을 종합적으로 감안하여 일부 조정 검토가 필요할 것으로 예상한다는 의견이다.

최근 건설형 공공임대주택의 사업승인 물량이 저조하게 나타나고, 이는 향후 건설형 공공임대주택이나 중형주택의 공급실적에 영향을 미친다는 점에서 국토교통부는 공급목표 달성이 예정대로 이루어질 수 있는지 점검하는 등 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 통합공공임대(용자)사업은 2021년 사업승인 물량에 대해 용자를 진행할 계획이었으나 사업승인이 연말에 이루어져 계획된 용자액이 불용 되었으므로, 실제 용자수요를 바탕으로 용자계획을 세울 필요가 있다.

2021회계연도 통합공공임대 출·용자 사업의 집행실적을 살펴보면, 출자사업은 당초 계획대로 집행이 되었지만, 용자사업은 당초 계획액 929억 400만원 대비 303억 7,900만원을 집행하고 625억 2,500만원을 불용하여 32.7%의 집행률을 보였다.

[2021회계연도 통합공공임대 출·용자 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획		증감액 (B-A)	집행액 (C)	불용액	집행률	
	당초(A)	수정(B)				당초 대비 (C/A)	수정 대비 (C/B)
통합공공임대(용자)	92,904	92,904	-	30,379	62,525	32.7	32.7
통합공공임대출자	88,438	88,438	-	88,438	-	100.0	100.0
합 계	181,342	181,342	-	118,817	62,525	65.5	65.5

주: 전년도 이월액과 다음연도 이월액은 없음

자료: 국토교통부

계획액에 반영되었던 용자금액과 비교해보면, 2020년 사업승인분 1,187호와 2021년 사업승인분 4,000호에 대한 용자계획이 반영되어, 2020년 사업승인분에 대해서는 용자가 이루어졌지만 2021년 사업승인분에 대해 계획하였던 용자가 이루어지지 못하여 용자실적이 저조하게 나타났다.

[2021회계연도 용·출자 사업 집행 내역]

(단위: 백만원)

사업승인연도	당초계획 편성액			집행실적		
	물량	용자	출자	물량	용자	출자
2020년	1,187호	43,443	41,324	1,181호	30,379	40,865
2021년	4,000호	49,461	47,114	3,866호	-	47,573

자료: 국토교통부

각 단지들의 사업 현황을 바탕으로 그 이유를 살펴보면, 2020년 사업승인분은 기존에 진행되던 공공임대주택의 사업 취소 후⁴¹⁾ 통합 공공임대단지로 사업승인(2020.12) 됨에 따라 사업승인 후 곧바로 착공이 이루어졌고 2021년 11월에 용자를 실행하였다, 2021년 사업승인 분은 새롭게 공공임대주택 사업이 진행되는 단지들로 사업승인 이후에도 착공까지는 시차가 존재하고, 2021년 연말 사업승인 후 2022년 3월 499억 6,000만원의 용자가 이루어졌다.

[2020~2021년 사업승인 단지의 용자현황]

(단위: 백만원)

구분	사업지구	사업승인일	착공(예정)일	용자액	용자시기	용자 회차
시범 단지	소 계			30,379	21.11월	승인/2년차
	남양주별내	2020-12-15	2020-12-31	14,825		
	과천지식	2020-12-24	2020-12-24	15,554		
선도 단지	소 계			49,960	'22.3월	용자신청 시간부족으로 다음연도로 순연
	시흥하중	2021-12-31	2024-12	6,147		
	의정부우정	2021-12-31	2023-06	8,943		
	성남낙생	2021-12-30	2023-12	12,457		
	의왕청계2	2021-12-30	2024-12	4,939		
	고양장항	2021-12-30	2023-12	11,651		
	부천역곡	2021-12-31	2023-06	5,823		

주: 착공된 단지는 실제 착공일, 미착공인 단지는 사업계획서 기준 착공예정일

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

국토교통부는 2021년 실제 사업단계에 따른 용자자금 인출 시기를 주요하게 고려하기보다는 사업승인이 계획된 단지들의 물량을 기준으로 용자액을 편성한바 용자의 불용이 발생하였고, 이에 향후 실제 사업추진상황을 바탕으로 용자계획을 면밀하게 수립할 필요가 있다.

41) 기존에 남양주별내는 국민임대(19.1)로, 과천지식은 국민·영구임대(17.8)로 사업승인 되어 추진되던 단지로, 사업계획 취소 후 2020년 통합공공임대로 사업계획이 승인되었다.

1-4. 매입형 공공임대주택 사업 분석

가. 현 황

다가구매입임대주택(용·출자)⁴²⁾ 사업은 도심 내 기초생활수급자 등 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 다가구주택 등을 매입하여 개·보수 후 저렴하게 임대함으로써 주거안정을 도모하고, 주거와 사회복지서비스를 연계하여 저소득층의 자립을 지원하고자 하는 사업으로, 공공주택사업자에게 용·출자를 지원한다. 2021회계연도 다가구매입임대 용·출자 사업의 당초 계획액은 6조 4,089억원이었으나, 국토교통부는 2020.11. 전세대책 및 2021.2. 공급대책 등 공급물량 변경에 따라 2조 5,095억 5,000만원을 자체변경을 통해 증액하였고, 계획현액 8조 9,184억 5,000만원 중 8조 8,720억 8,500만원을 집행하고 463억 6,400만원을 불용하였다.

[2021회계연도 다가구매입임대(용·출자) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
다가구매입임대(용·출자)	3,281,000	5,655,550	-	-	5,655,550	5,625,870	-	29,680
다가구매입임대(출자)	3,127,900	3,262,900	-	-	3,262,900	3,246,215	-	16,684
합 계	6,408,900	8,918,450	-	-	8,918,450	8,872,085	-	46,364

자료: 국토교통부

다가구매입임대주택 사업은 2004년 2월 저소득서민층 주거복지 확대방안을 발표하면서 추진되었다. 도심 내 최저 소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존의 다가구주택 등을 매입하여 저렴하게 임대하는 사업으로, 매입대상 주택은 사용승인 받은 주택으로서 단독주택(다중주택 또는 다가구주택), 공동주택(다세대주택, 연립주택, 아파트)이다. 다만 공동주택은 호별 전용면적 85㎡ 이하인 주택을 원칙으로 하며, 매입가격 및 관리비 부담의 적정성을 고려하여 매입한다. 「도시재정비 촉진법」에 의한 특별법에 의한 재정비촉진지구, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비구역 등의 지역 내의 주택은 매입할 수 없다.

42) 코드: 주택도시기금(주택계정) 1336-401, 1440-402

건설형 공공임대주택과 달리 매입형 공공임대주택은 공급까지 소요되는 시간 빠르고, 다양한 수요자를 고려할 수 있다는 장점이 있다. 동 사업에 대한 세부적인 사항은 「기존주택등 매입임대주택 업무처리지침」(국토교통부 고시)에서 정하고 있으며 사업대상자 별 유형은 다음과 같다. 매입임대주택은 시중임대료 감정가의 50% 이내(신혼부부Ⅱ 제외)에서 임대료가 결정되나, 대부분 시세의 30%로 공급되고 있으며, 본인과 부모의 월평균 소득 합계가 전년도 도시근로자 가구당 월 평균 소득의 50%를 초과하는 청년에게는 시세의 50%로 공급된다.

[2021년 말 기준 각 유형별 주택 매입기준, 입주자기준, 재고량 등]

(단위: 호)

구분	일반	신혼부부Ⅰ	신혼부부Ⅱ
대상	수급자, 월평균소득 50%이하인 자 등	월평균소득 70%(맞벌이 90%) 이하 (예비)신혼부부	월평균소득 120%(맞벌이 140%) 이하 (예비)신혼부부
임대료	시세 50% 이내	시세 50% 이내	시세 80% 이내
매입기준	건령 15년 이내 국민주택규모(85㎡) 이하 다가구, 다세대 등	일반매입주택 중 방 수가 2개 이상 등	일반매입주택 중 방 수가 2개 이상 등 - 아파트, 주거용오피스텔 등 주요 매입
재고량	111,991	22,060	14,532
구분	청년역세권	기숙사형	다자녀
대상	월평균 소득 100% 이하인 청년(19~39세)	월평균 소득 100% 이하인 대학(원)생, 청년(19~39세)	월평균소득 70% 이하인 2명 이상 자녀가구
임대료	시세 50% 이내	시세 50% 이내	시세 50% 이내
매입기준	일반매입주택 중 대학교 인근 또는 교통 편리 지역	일반매입주택 중 대학교 인근 또는 교통 편리 지역	일반매입주택 중 방 수가 2개 이상 등
재고량	13,635	2,063	785

주: 재고량은 LH 및 지자체 관리물량 모두 포함

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 작성

한편, 공공리모델링 유형은 공공주택사업자가 매입임대주택을 공급하기 위하여 도시 내 노후 단독·다가구주택 등을 매입하여 소형주택으로 리모델링 또는 재건축 후 대학생, 저소득 독거노인, 다자녀가구 등에게 저렴하게 공급하는 사업이다. 기존

주택 매입의 경우 매입 후 도배·장판 등 간단한 개·보수 후 신속히 공급되었던 것과 달리 매입 후 대수선 또는 철거 후 신축 등 공사가 진행되기에 주택이 공급되기 까지 시간 소요가 발생한다.

국토교통부는 지난 2016년 청년층을 대상으로 하는 리모델링 I 사업을 처음 추진하였고, 2018년부터 고령자리모델링 사업을 추가 추진하였으며, 2020년부터 리모델링 II 사업 및 다자녀 리모델링 사업을 신규로 추진하였다. 리모델링 사업의 경우 대수선 등을 거친다는 점이 차이점이며, 대상·기준 등은 기존 다가구매입임대 사업과 동일하다.

[2017년부터의 다가구매입임대 사업의 세부 유형 변화]

지원대상	2017	2018	2019	2020
일반 저소득층	다가구매입			
일반 저소득층	원룸형			
주거취약계층	다가구(취약층)			
청년	청년역세권(신설)			
신혼부부		신혼부부Ⅰ(신설)		
신혼부부			신혼부부Ⅱ(신설)	
청년·고령자	리모델링Ⅰ			
청년				리모델링Ⅱ(신설)

주: 밑줄 친 유형은 해당년도에 신설된 유형을 나타냄

자료: 국토교통부

추가적으로 2021년과 2022년에 한시적으로 진행되는 사업으로 공공전세 유형이 신설되었다. 동 유형은 공공주택사업자가 도심 내 면적이 넓고 생활환경이 쾌적한 다세대·다가구 및 오피스텔 등 신축주택을 신축 매입약정 방식⁴³⁾으로 매입하여 중산층 가구에게 전세로 공급하는 유형으로, 「서민·중산층 주거안정 지원방안(2020.11.19.)」에 포함된 사업이다. 2022년까지 전국 1.8만호(수도권 1.3만호(서울 0.5만호))를 공급할 계획이며, 기금융자로 45%, 입주자 보증금으로 50%, 민간사업자가 5%를 부담한다.

43) 건설 전에 공공주택사업자와 민간사업자 간 매입약정계약을 체결하여, 준공 후에 공공주택사업자가 매입하는 방식으로, 설계 단계에서 입주자 특성에 맞는 설계 적용이 가능하다.

[2021년 다가구매입임대주택 유형별 자원분담비율]

(단위: 백만원)

구분	지원 단가	자원분담비율(%)			구분	지원 단가	자원분담비율(%)		
		출자 (보조)	용자	입주자			출자 (보조)	용자	입주자
일반	130 (+10)	45	50	5	일반리모델링	150 (+30)	45	50	5
주거취약	130 (+10)	50	50	-	고령자리모델링	150 (+55)	45	50	5
다자녀	160	45	50	5	다자녀리모델링	230	45	50	5
신혼부부Ⅰ	160	45	50	5	기숙사	150	45	50	5
신혼부부Ⅱ	300	30	50	20	커뮤니티시설	400	45	50	5
청년역세권	160	45	50	5	공공 수도권	500	-	45	50 ¹⁾
청년리모델링Ⅰ	95	45	50	5	전세 바수도권	350	-	45	50 ¹⁾
청년리모델링Ⅱ	150	45	50	5					

주: 1) 나머지 5%는 민간사업자가 부담

1. 표 안의 괄호는 2020년 대비 변화분

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

LH 및 지자체를 포함한 연도별·유형별 다가구매입임대주택 사업의 공급량은 다음과 같으며, 2021년 말 기준 전체 재고량은 다음과 같다.

[연도별·유형별 공급량 및 2021년 말 기준 공급량(LH+지자체)]

(단위: 호)

유형	2017	2018	2019	2020	2021	재고량 ('21년 기준)
일반	7,828	6,932	4,975	7,723	7,068	111,991
취약층	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	21,956
신혼부부Ⅰ	-	4,032	8,756	6,131	4,870	22,060
신혼부부Ⅱ	-	-	7,737	4,342	3,484	14,532
청년역세권	1,345	1,577	1,575	3,848	7,801	13,635
리모델링Ⅰ	25	1,742	2,647	1,695	1,037	6,920
리모델링Ⅱ	-	-	-	857	2,480	1,271
기숙사형	-	-	925	768	472	2,063
고령자리모델링	-	489	687	736	549	2,330
다자녀	-	-	-	486	476	785
다자녀리모델링	-	-	-	15	26	33
공공전세	-	-	-	-	4,515	1,716
합계	13,215	18,790	31,321	30,621	32,284	197,597

자료: 국토교통부

한편 다가구매입임대주택은 기존주택에 대한 매입을 통해 재고를 확충하였으나 최근 매입약정 방식으로 매입하는 물량이 증가하고 있다. 매입약정 방식의 매입은 민간에서 건축하는 주택에 대해 사전 매입약정을 체결하고 준공 후 LH 등 공공주택사업자가 매입하여 임대주택으로 공급하는 방식이다.

동 방식은 민간사업자는 매매각·미분양 위험의 해소, 약정금을 통한 자금조달 부담 감소, 금융권을 통한 매입약정 맞춤형 보증·대출상품 이용, 매입약정 실적을 보유한 민간사업자에 대해 LH가 추천으로 공급하는 공공택지에 대한 우선순위 부여, 토지매입에 대한 양도소득세 감면 등의 장점이 있고, 공공주택사업자는 가구 특성에 맞는 설계 적용이 가능하고, 민간사업자의 신규공급을 유도한다는 점, 여러 인센티브 등으로 인하여 기존주택 매입 대비 호당 매입가 절감이 가능하다는 점 등이 각 주체에게 장점으로 작용한다.

[민간사업자 매입약정 참여 지원사항]

(2020.11.19. 정부발표) 공공전세 및 매입임대주택 신축 활성화방안

- ①건설자금 저리 지원, ②택지공급 인센티브, ③세제혜택 등을 제공하고, 사업설명회(11~12월) 등을 통해 민간참여 촉진

* ①건설자금 지원 : 민간 약 5%→기금 1%대

②택지공급 : 공공택지 우선 공급 등 인센티브 제공

③세제 혜택 : [토지 매각자] 양도세 10%감면 및 비사업용 토지에 대한 법인세 추가세
을 배제

[민간 건설사] 토지주택 취득세 10% 감면

자료: LH, 「2021년 민간 신축 매입약정 방식 공고문」, 2021

이에 따라 최근 매입물량이 확대되는 추세로 2021년에는 1만 5,561호에 대해 매입약정 계약을 체결하였으며, 2022년에는 2만 5,340호를 매입약정 방식으로 확보할 계획이다. 또한 2022.6.21. 관계부처 합동으로 발표한 「임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제」에서도 공공분야 신축 매입약정 활성화를 위하여 공공기관이 매입 약정한 신축 주택에 대해서는 현행 용적률의 1.2배를 추가 허용하겠다는 계획을 발표한 바 있다.

[유형에 따른 연도별 매입계획물량 및 실제 매입물량(LH)]

(단위: 호)

유형	2020		2021		2022
	계획	매입	계획	매입	계획
일반		672		3,057	
취약층		-		1,034	
신혼부부I		1,310		3,002	
신혼부부II		546	15,000	1,610	17,850
청년역세권		871		3,219	
기숙사형		50		166	
다자녀		117		345	
공공전세		-	6,000	3,128	7,490
계		3,566	21,000	15,561	25,340

자료: 국토교통부

[「임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제」 중]

[공공분야 신축 매입약정 활성화]

- ① (현행) LH 등 공공이 민간에서 건축예정·건축 중인 주택을 사전 매입약정하여 분양 리스크를 완화하는 ‘신축 매입약정’ 시행 중

* 사전 약정을 통해 매입한 주택은 준공 후 양질의 공공임대주택으로 공급

- ② (개선) 신축 매입약정 활성화를 위해 공공기관이 매입 약정한 신축 주택에 대해서는 현행 용적률의 1.2배 추가 허용

- ③ (조치사항) 국토계획법 시행령 개정('22.下) 및 시행('23.上)

자료: 관계부처 합동, 「임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제」, 2022.6.21.

정책 여건 등을 고려하여 다가구매입임대 사업에서 先매입 형태의 매입방식이 확대되고 있지만, 매입약정계약을 체결한 건설업자는 이미 매수자를 확보한 상황이므로 건설과정에서 주택의 품질을 추가적으로 높이기 위하여 노력할 유인이 부족해 그 책임을 성실히 하지 않을 수 있다. 이에 대해 LH 등 공공주택사업자는 先매입을 체결한 주택에 대해 건설 단계에 따라 현장품질점검을 진행하고 있으며, 약정서 및 매매계약서 상에 품질점검 기준 및 미이행 시 패널티를 명시하고 있다.

[한국토지주택공사 품질점검반 점검 시기 및 점검단계]

구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
공사단계	기초공사	골조공사	마감공사	준공	잔금지급
점검내용	철근배근 완료시	최상층 슬라브철근 배근완료시	방수단열공사 및 난방배관 공사 완료시 마감공사 필요시	사용승인(검사) 완료 후 1주일 내외	4단계 지적 사항 확인
중점 점검분야	건축물배치의 적정성 및 설계도서 이행확인	설계도서 이행 및 골조품질 상태확인	방수·단열 공사 등 설계도서 이행확인	마감품질상태 및 사용승인 이행확인 (시운전, 각종 준공필증, 전기, 가스, 통신, 정화조, E/V 등)	

자료: LH, 「2021년 민간 신축 매입약정 방식 공고문」, 2021

[약정서 및 매매계약서 상 품질점검 이행의무 관련 내용 등]

[제6조] 품질점검 및 점검사항 이행의무

- ① “매수인”은 장래에 체결할 매매계약서 상의 잔금 지급전 까지 “매수인”이 운영하는 품질점검반을 통하여 품질점검 등을 하고 “매도인”에게 일정한 조치를 요구할 수 있다. “매도인”은 14일 이내에 이행조치를 하고 “매수인”에게 그 결과를 통보하여야 한다.
- ② 점검단계와 점검내용은 아래와 같으며 “매도인”은 각 단계별 품질점검 시기 도래 7일전까지 “매수인”에게 점검을 요청하여야 한다.
- ③ “매수인”은 제1항 또는 제2항에서 정한 이행조치를 정해진 기한 내에 완료하지 않을 경우 “매도인”에게 조치요구사항을 일정한 기한 내에 이행할 것을 최고(催告)할 수 있고, 2회 이상의 최고에도 불구하고 “매도인”이 조치요구사항을 이행하지 않을 경우 “매수인”은 매입약정을 해제 또는 해지할 수 있다.

[제11조] 매입약정의 해제 등

- ① “매도인”이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 “매수인”은 본 약정을 해제할 수 있다.
 5. 「건축법」등 관련법령 및 “매수인”의 설계기준과 다르게 시공된 경우
 6. 건축허가상의 내용 또는 사용승인상의 내용이 “매수인”과 협의 없이 변경된 경우
 7. “매도인”이 제6조에 따른 이행의무를 다하지 않는 경우

[제12조] 매입약정 해제 등에 따른 위약금

- ① 제11조 제1항에 따라 매입약정이 해제 또는 해지된 경우 “매도인”은 제1조에 의거 지급받은 매입약정금과 지급받은 매입약정금의 10%에 해당하는 금액을 위약금으로 한다. 단, 지급받은 매입약정금이 없는 경우 매입약정을 체결하기 위해 “매수인”이 실시한 감정평가수수료와 그 수수료의 10%를 위약금으로 한다.

자료: 국토교통부

나. 분석의견

다가구매입임대주택 사업은 2020, 2021년 성과지표를 달성하지 못하여, 공실 현황 및 임대관리 등을 살펴볼 필요가 있다.

[다가구매입임대주택의 성과지표 달성 현황]

(단위: 점, %)

성과지표	구분	'18	'19	'20	'21
매입임대주택 고객만족도	목표	92.0	92.0	90.0	90.0
	실적	92.6	83.8	82.7	79.0
	달성도	100.7	91.1	91.9	87.8
매입임대주택 미임대율(하향지표)	목표	신규	2.35	2.2	2.3
	실적	신규	2.26	3.3	2.8
	달성도	신규	103.8	50.0	78.3

자료: 국토교통부

첫째, 주택가격 상승으로 인하여 적정 주택의 물색이 어렵고, 매입형 임대주택의 경우 주로 단지 형태로 구성된 건설형 임대주택과 달리 관리의 어려움이 있다는 점에서 적정 공급비중에 대한 고민이 요구된다.

기존주택을 활용한 매입형이나 임차형 공공임대주택은 택지 확보 등에 장시간이 소요되는 건설형 임대주택에 비하여 신속한 공급이 가능하고 긴급한 수요에 대응이 가능하다는 점에서 공급량이 크게 확대되었으며, 연례적으로 계획물량이 확대됨에 따라 동 사업은 자체변경 또는 추경 등으로 기금운용계획을 변경하여 계획액을 증액하는 경향을 보였다.

[최근 10년 동안의 매입임대와 전세임대의 공공임대주택 재고량]

(단위: 호)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
매입형	45,527	51,493	61,270	69,362	82,298	92,004	103,176	117,533	146,040	177,878
임차형	64,918	85,625	114,826	115,609	142,070	165,764	194,892	234,570	265,647	282,849

주: LH+지자체 재고량 기준

자료: 국토교통부

[다가구매입임대(용자) 사업의 기금운용계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				집행액	불용액
	당초 (A)	수정 (B)	증감액 (C=B-A)	증가율 (C/A)		
2018	932,500	1,007,500	75,000	8.0	975,906	31,594
2019	1,593,000	2,430,465	837,465	52.6	2,421,064	9,401
2020	2,087,000	2,402,767	315,767	15.1	2,402,645	123
2021	3,281,000	5,655,550	2,374,550	72.4	5,625,870	29,680

자료: 국토교통부

[다가구매입임대출자 사업의 기금운용계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				집행액	불용액
	당초 (A)	수정 (B)	증감액 (C=B-A)	증감율 (C/A)		
2018	850,250	917,750	67,500	7.9	907,442	10,308
2019	1,354,700	1,866,475	511,775	37.8	1,866,434	41
2020	1,710,300	1,911,804	201,504	11.8	1,911,802	2
2021	3,127,900	3,262,900	135,000	4.3	3,246,215	16,684

자료: 국토교통부

그러나 최근 주택가격의 상승으로 인하여 기준사업비와 주택가격 간의 차이가 커지면서,⁴⁴⁾ 서울지역에서 적정 주택의 물색에 어려움이 있는 것으로 보인다. 서울에서 매입한 주택의 평균면적은 2018년 48.1㎡에서 2020년 34.5㎡까지 지속하여 하락하였고 2021년에는 37.5㎡으로 전년 대비 평균 면적이 증가하였지만, 다른 지역들에 비하여 좁은 면적을 보인다.

또한 적정 주택물색의 어려움 등으로 인하여 LH는 2021년 계획물량 3만 6,014호 대비 2만 4,162호를 매입하여 매입형 임대주택의 공급목표를 달성하지 못하였다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

44) 2021년 기준 정부 지원단가: 1.5억원, LH 매입기준가: 1.9억원, 연립주택가격(수도권): 2.6억원 상당

45) 참고로 2021년 3분기 자체감사 결과 LH 감사위원회는 '신청접수 요건에 미달하는 주택', '매입 제외 대상주택' 등 요건에 맞지 않는 주택을 매입하고, 현장실태조사 보고서의 미작성, 감정평가대상 주택에 대한 심의회 미운영 등 기존주택 매입업무 처리를 부적절하게 수행한 담당자를 징계요구 의 결한 바 있는데, 다만 그 참작 사유로 해당본부의 매입물량이 전년 대비 대폭 증가하였고, 매입유형이 다양화되면서 정부 매입물량을 달성하기에 어려움이 있었던 점을 적시하였다.

46) 참고로 최근 기준에 맞는 기존주택 매입의 어려움 등으로 신축매입약정 방식을 통해 준공 전 건물에 대한 매입이 이루어지고 있다. 2020년에는 3,566호, 2021년에는 15,561호(계획 21,000호)에 대해

[다가구매입임대주택 연도별·광역시도별 평균 매입면적 및 매입물량(LH)]

(단위: m², 호)

지역		2018	2019	2020	2021
전국	평균면적	52.2	54.8	51.7	52.4
	매입물량	11,048	20,344	16,562	24,162
서울	평균면적	48.1	38.5	34.5	37.5
	매입물량	1,345	2,850	2,870	4,456
인천	평균면적	61.1	63.5	60.6	64.4
	매입물량	1,032	2,248	2,092	2,080
경기	평균면적	53.5	56.2	57.1	56.6
	매입물량	3,547	5,968	4,398	8,432
그 외	평균면적	50.7	56.8	52.7	53.1
	매입물량	5,124	9,278	7,202	9,194

주: 1. 다가구매입임대주택 사업의 모든 유형(리모델링 제외) 포함

2. LH 관리물량에 대하여 작성

자료: 국토교통부

[유형에 따른 연도별 매입계획물량 및 실제 매입물량(LH)]

(단위: 호)

유형	2018		2019		2020		2021		2022
	계획	매입	계획	매입	계획	매입	계획	매입	계획
일반	5,100	4,029	1,714	1,717	4,360	4,383	6,899	4,572	4,836
취약층	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
신혼부부I	3,900	3,932	7,119	7,113	3,825	3,881	7,185	4,726	5,020
신혼부부II	-	-	7,731	7,737	3,245	3,212	3,155	2,547	2,255
청년역세권	1,510	1,087	797	852	1,636	1,832	6,475	5,174	5,992
기숙사형	-	-	979	925	1,000	768	1,500	472	1,000
다자녀	-	-	-	-	485	486	1,300	476	1,700
공공전세	-	-	-	-	-	-	7,500	4,195	7,990
계	12,510	11,048	20,340	20,344	16,551	16,562	36,014	24,162	30,793

주: 1. LH 기준

2. 매입약정 방식의 약정계결실적(준공 전 물량) 포함

자료: 국토교통부

정부지원단가와 LH가 실제 매입한 주택의 호당 평균매입가의 차이를 살펴보면 갈수록 확대되는 추세다. 2021년은 모든 유형에서 정부지원단가 보다 호당 평균매입가가 높았으며, LH의 매입관련 손실은 증가할 것으로 예상된다.

매입약정 방식으로 매입하였고, 2022년에는 25,340호를 매입할 계획으로, 동 유형의 매입은 준공 전 물량이나, 표의 매입물량에 포함되어있다.

[다가구매입임대주택 연도별 매입관련 LH 손실 현황]

(단위: 백만원, 호)

유형	구분	2018	2019	2020	2021	2022.5.
일반	정부지원단가(A)	110	110	118	122	132
	LH 매입 기준액	149	136	157	163	182
	호당 평균매입가(B)	144	140	170	201	216
	단가차이(A-B)	△34	△30	△52	△79	△84
	매입물량	6,029	3,717	6,383	6,572	843
신혼부부 I	정부지원단가	150	150	160	160	170
	LH 매입 기준액	154	164	167	178	199
	호당 평균매입가	190	195	225	248	319
	단가차이(A-B)	△40	△45	△65	△88	△149
	매입물량	3,932	7,113	3,881	4,726	335
신혼부부 II	정부지원단가	-	300	300	300	300
	LH 매입 기준액	-	313	306	319	331
	호당 평균매입가	-	248	265	332	443
	단가차이(A-B)	-	52	35	△32	△143
	매입물량	-	7,737	3,212	2,547	211
청년 역세권	정부지원단가	150	150	160	160	160
	LH 매입 기준액	151	178	154	156	167
	호당 평균매입가	146	152	165	194	196
	단가차이(A-B)	4	△2	△5	△34	△36
	매입물량	1,087	852	1,832	5,174	470
매입관련 손실 ¹⁾		456,535	553,350	892,127	(정산전)	(정산전)

주: 1) 매입관련 손실 = LH매입사업비 - 정부지원단가(출·용자) - 정부지원단가(입주자부담)

1. 전국 평균금액 기재
2. LH 관리물량에 대하여 작성

자료: 국토교통부

주택시장 여건에 맞지 않는 매입기준단가로 인하여 선호도가 떨어지는 도시 외곽 및 좁은 평형의 주택을 매입하게 될 수 있고 이는 공가율 상승요인이 될 수 있으며 매입임대주택의 6개월 이상 미임대율은 2020년(3.3%)에 2019년(2.26%) 대비 1.04%p 상승하였다. 이에 2021년 국토교통부는 1년 이상 공실에 대해 당초 유형과 관계없이 다른 유형으로 전환하여 공급하고, 공실 기간별로 임대조건을 완화하는⁴⁷⁾ 등 매입임대주택의 장기미임대 해소를 위한 방안을 추진하였으며, 또한 20년 이상 노후주택은 철거 후 신축 또는 개·보수할 수 있도록 LH 등에 리모델링 비용을 지원하고 있다.⁴⁸⁾ 이에 따라 2021년에는 유형을 전환한 물량 4,041호 중

47) 미임대 기간이 1년 이상에서 2년 미만인 경우 기존조건 50% 이내에서 임대조건을 완화하고, 2년 이상인 경우 기존조건 70% 이내에서 임대조건을 완화하고 있다.

2,398호가 임대됐고, 장기미임대율은 2.8%로 전년에 비하여 낮아졌다. 그러나 아직 2019년보다 높게 유지된 상태로, 성과지표 상의 목표를 달성하지 못하고 있다.⁴⁹⁾

[전체 다가구매입 물량 중 유형 전환 현황]

(단위: 호)

~에서	~로	전환 물량	임대물량	~에서	~로	전환 물량	임대물량
신혼부부	일반	2,132	1,627	일반	청년	9	2
	청년	678	533		신혼부부	1	1
	다자녀	24	4		다자녀	174	6
다자녀	일반	3	1	청년	일반	116	19
	신혼부부	2	0		신혼부부	142	49
고령자	기존주택	313	156		다자녀	6	0
	청년	441	354	합 계		4,041	2,398

자료: 국토교통부

[다가구매입임대주택의 성과지표 달성 현황]

(단위: %)

성과지표	구분	'18	'19	'20	'21
매입임대주택 미임대율(하향지표)	목표	신규	2.35	2.2	2.3
	실적	신규	2.26	3.3	2.8
	달성도	신규	103.8	50.0	78.3

자료: 국토교통부

또한 기존주택 매입임대는 무주택 도시 저소득층에게 저렴한 직주근접의 주거 환경을 제공한다는 점에서 이점이 있지만, 개별주택을 매입한다는 점에서 해당 지역에 넓게 산재 되어 한정된 인력과 예산으로 입주자와 주택을 관리하는 어려움이 있다. 관리체계 등의 미비는 매년 매입형 임대주택의 고객만족도가 저하되고 있는 주요 원인의 하나로 여겨진다. 또한 매입임대의 물량이 크게 확대되어 2018~2021년 다가구 매입임대주택의 하자접수·처리건수는 지속하여 증가하는 등 관리 소요는 증가하는 추세를 보인다.⁵⁰⁾

48) 2022년도 매입임대 그린리모델링 사업으로 394억만원이 편성되었다. 철거 후 신축은 동 사업의 리모델링 유형으로 903억원이 편성되었다.

49) 미임대와 관련된 사항은 다음 부분에서 상세히 서술

50) 관리상 문제와 관련된 사항은 다음 부분에서 상세히 서술

[2018~2021년 연도별 매입임대주택 하자 접수·처리 건수]

(단위: 건)

구분	2018		2019		2020		2021	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	92,705	92,349	103,253	102,900	132,294	130,092	168,350	167,614
관리물량	94,926		118,549		137,848		153,481	

주: LH에서 관리하고 있는 물량에 대해서만 작성

자료: 국토교통부

[다가구매입임대주택의 성과지표 달성 현황]

(단위: 점)

성과지표	구분	'18	'19	'20	'21
매입임대주택 고객만족도	목표	92.0	92.0	90.0	90.0
	실적	92.6	83.8	82.7	79.0
	달성도	100.7	91.1	91.9	87.8

자료: 국토교통부

앞서 언급하였듯이 기존주택을 활용한 매입형이나 임차형 공공임대주택은 택지 확보 등에 장시간이 소요되는 건설형 임대주택에 비하여 신속한 공급이 가능하고 긴급한 수요에 대응 가능하다는 점에서 공급량이 확대되었다. 그러나 주택가격이 상승한 상황에서는 매입형, 임차형과 같이 주택시장의 변화에 영향을 받게 되는 공공임대주택은 재정지원의 제약하에서 수요에 맞는 고품질의 주택을 매입하기 어려운 측면이 있고, 이런 측면에서는 주택시장 변동의 영향을 적게 받는 건설형 공공임대주택이 사업 여건상 유리한 측면이 있다고 볼 수 있다. 또한 개별주택 단위로 공급이 이루어짐에 따라 단지 규모로 건설되는 건설형 공공임대주택보다 관리의 용이성이 상대적으로 떨어질 여지가 있다. 나아가 매입형이나 임차형은 기존의 건물을 활용하여 공공임대주택으로 공급하는 것으로 주택의 수가 새롭게 증가하는 것은 아니라는 점에서 공공부문이 이를 대량으로 취득하는 과정에서 주택가격 및 임대료가 상승하는 것에 대한 일각의 우려 또한 제기된다는 점 등을 감안하여, 국토교통부는 매입형 공공임대주택에 대해 매입 여건과 정책적 수요 등 면밀한 정책적 고려를 통하여 공급목표를 설정해나갈 필요가 있다.

둘째, 신혼부부나 고령자를 대상으로 하는 다가구매입임대주택의 공가율이 높게 나타나고 있으므로, 정책대상별 수요를 바탕으로 공급유형, 면적 등 공급계획을 면밀하게 세우고, 장기 미임대 해소를 위하여 노력할 필요가 있다.

다가구매입임대주택의 6개월 이상 공가율을 살펴보면, 다자녀 유형이 16.3%로 가장 높고, 신혼부부 I·II 유형이 각각 6.3%, 6.9%로 다른 유형에 비하여 상대적으로 높게 나타난다. 다자녀 유형⁵¹⁾에서 공가율이 가장 높게 나타나고 있으나, 물량이 소규모라는 점에서 신혼부부 I·II 유형에 대하여 살펴보도록 하겠다.

[2021년 말 기준 유형별 재고량 및 임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

유형	재고량 (A)	개보수 등 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가		전체 재고 대비 공가율(D/A)
					6개월 이하	6개월 이상(D)	
일반	101,001	3,778	97,223	92,880	2,655	1,688	1.7
신혼부부I	17,923	1,883	16,040	13,954	952	1,135	6.3
신혼부부II	12,465	906	11,559	10,088	607	864	6.9
청년역세권	7,431	925	6,506	6,033	388	85	1.1
기숙사형	2,063	60	2,003	1,725	240	38	1.8
다자녀	785	144	641	471	42	128	16.3
공공전세	1,396	817	579	428	151	-	-
계	143,064	8,513	134,551	125,579	5,035	3,938	2.8

주: LH 관리물량 기준

자료: 국토교통부

① **신혼부부 유형**은 매입임대주택에 대한 수요가 다른 유형에 비해 저조하게 나타나고 있다. 2021년 LH가 모집한 신혼부부, 청년, 기숙사 유형에 대한 모집공고 결과를 살펴보면,⁵²⁾ 신혼부부 I·II 유형은 청년역세권이나 기숙사형보다 경쟁률이 상대적으로 낮게 나타나고 있으며, 대상자로 선정이 되어도 실제 계약을 체결하는 비율은 65.3%(신혼부부 I), 89.0%(신혼부부 II)로 낮게 나타난다.

51) 다자녀 유형의 공가율이 높은 이유에 대하여 국토교통부는 저출산으로 인한 수요감소 및 지자체가 입주자를 선정하고 있어, 입자까지의 기간이 소요되고 계약체결 등에 지연이 있다는 설명이다. 이에 대한 개선방안으로 국토교통부는 지자체가 입주자를 선정함과 동시에 사업시행자가 직접 모집·홍보를 하도록 해 공급활성화 및 입주기간 단축을 추진하겠다는 의견이다.

52) 일반·고령자·다자녀 유형의 경우 지자체가 모집하고 있어 신청자 및 공급호수에 대한 파악이 곤란하다는 의견으로, 동 유형은 제외하였다.

[2021년 각 유형별 공급 및 계약 현황(LH)]

(단위: 호, %)

구분	신혼부부 I	신혼부부 II	청년역세권	기숙사형
공급호수(A)	7,250	4,441	5,288	917
신청자(B)	8,957	12,222	97,032	14,494
계약자(C)	4,735	3,952	5,244	915
경쟁률(B/A)	1.24:1	2.75:1	18.3:1	15.8:1
계약률(C/A)	65.3	89.0	99.2	99.8

주: 1. 계약자 및 계약율은 연말 기준 추출한 자료로, 해약 및 재임대 물량 반영
 2. 일반·고령자·다자녀 유형은 지자체에서 신청접수·선정 후 LH로 통보하여 계약하므로 공급호수, 신청자, 경쟁률, 계약률 파악 곤란
 3. LH 관리물량에 대하여 작성
 자료: 국토교통부

신혼부부 I 유형의 경우 시세의 30~40%, 신혼부부 II 유형은 시세의 80% 이내에서 임대료가 정해진다는 점에서 주거비 부담이 적다는 이점은 있지만, 동 사업으로 공급되는 임대주택의 유형이 대부분이 면적이 작은 다가구주택으로 신혼부부의 선호도가 떨어진다는 점, 동 사업보다 버팀목대출(전세자금대출)⁵³⁾ 상품 등을 이용하는 경우 쉽고 저렴하게 주택을 임대할 수 있다는 점, 신혼유형의 공공임대주택 물량 증가⁵⁴⁾나 신혼희망타운으로 대표되는 공공분양 물량 또한 계획된다는 점 등으로 인하여 입주실적이 저조한 것으로 보인다.⁵⁵⁾

또한 2021년 신혼부부 I 유형의 매입기준단가는 1.6억원(2022년 1.7억원), 신혼부부 II 유형의 매입기준단가는 3억원으로 설정하고, 아파트나 주거용 오피스텔 등을 주요하게 매입하도록 하고 있지만, 2020년 기준 신혼부부의 53.2%는 수도권(서울·인천·경기)에 거주하고 있고,⁵⁶⁾ 수도권 우량입지 중 매입 가능한 주택은 부족하여 신혼부부의 선호도가 떨어지는 주택이 주로 매입될 수 있다.⁵⁷⁾

53) 신혼전용 전세자금 대출, 버팀목 전세대출, 신혼부부 임차보증금 대출 등

54) 신혼유형 공적임대주택 공급목표: 2018년 3.3만호 → 2019년 4.6만호 → 2020년 5.2만호 → 2021년 5.8만호 → 2022년 6.1만호 (국토교통부, 「신혼부부·청년 주거지원방안」, 2018.7.5.)

55) 이와 함께 국토교통부는 신혼부부 수의 감소를 이유로 들고 있다. 실제 2020년 신혼부부는 118만 4천 쌍으로 전년 대비 6.1%(7만 6천 쌍) 감소하였다(「2020년 신혼부부통계」, 통계청).

56) 통계청, 「2020년 신혼부부통계」, 2021.12.

57) 공공전세 사업에서도 비슷한 유형의 주택을 매입하고 있는데, 동 사업은 매입단가로 서울은 6억원,

실제 정부지원단가와 실제 호당 평균매입가를 비교하면, 신혼부부 I 유형은 정부지원단가가 호당 평균매입가를 매년 하회하고 있으며 그 차이가 갈수록 커지고 있고, 또한 신혼부부 II 유형은 2020년까지는 정부지원단가 보다 호당 평균매입가가 낮았지만, 2021년부터는 정부지원단가 보다 호당 평균매입가가 높아지고 있는 등 적정주택의 물색이 어려울 것으로 예상된다.

[매입 관련 정부지원단가 및 매입기준액]

(단위: 백만원, 호)

유형	구분	2018	2019	2020	2021	2022.5.
신혼부부 I	정부지원단가(A)	150	150	160	160	170
	호당 평균매입가(B)	190	195	225	248	319
	단가차이(A-B)	△40	△45	△65	△88	△149
	매입물량	3,932	7,113	3,881	4,726	335
신혼부부 II	정부지원단가(A)	-	300	300	300	300
	호당 평균매입가(B)	-	248	265	332	443
	단가차이(A-B)	-	52	35	△32	△143
	매입물량	-	7,737	3,212	2,547	211

주: LH 관리물량에 대하여 작성

자료: 국토교통부

다음으로, 신혼부부 I 과 II 유형의 2021년 말 기준 주택유형별·전용면적별 임대현황을 살펴보면, 신혼부부 I 유형은 다가구·다세대(4.6%) - 아파트(4.8%) - 기타(7.9%) - 연립주택(13.5%) 순으로 공가율이 높아지고 있으며, 다가구·다세대(9,845호) 및 기타(6,252호) 유형이 재고 대부분을 차지하고 있다. 주택면적을 기준으로 보았을 경우 면적이 작을수록 공가율이 높아지는 경향이며, 40~60㎡의 면적(10,950호)이 재고 대부분을 차지한다.

경기·인천 4억원, 지방 3.5억원으로 설정하고 있어 이와 대비된다. 다만, 이 같은 매입단가의 차이는 입주자 부담비율로 신혼부부 I 은 5%, 신혼부부 II 는 20%인 반면, 공공전세는 50%로 설정하고 있어, 신혼부부 I · II 유형의 재정 부담비율이 더 높기 때문인 점도 고려하여야 한다.

[2021년 말 기준 주택유형·전용면적별 재고량 및 임대 현황(신혼부부 I)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	재고량 (A)	개보수 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가			6개월 이상 공가율 (D/A)
					계	6개월 이하	6개월 이상(D)	
다가구·다세대	9,845	380	9,465	8,578	887	432	455	4.6
20㎡미만	4	3	1	-	1	0	1	25.0
20~40㎡	714	24	690	612	78	25	53	7.4
40~60㎡	5,785	242	5,543	4,999	544	244	300	5.2
60~85㎡	3,259	110	3,149	2,892	257	161	96	2.9
85㎡초과	83	1	82	75	7	2	5	6.0
연립주택	1,080	147	933	669	264	118	146	13.5
20~40㎡	16	0	16	9	7	7	0	0.0
40~60㎡	461	43	418	283	135	54	81	17.6
60~85㎡	603	104	499	377	122	57	65	10.8
아파트	746	20	726	662	64	28	36	4.8
20~40㎡	72	4	68	50	18	5	13	18.1
40~60㎡	588	15	573	528	45	22	23	3.9
60~85㎡	86	1	85	84	1	1	0	0.0
기타	6,252	1,336	4,916	4,045	871	374	497	7.9
20~40㎡	455	91	364	300	64	20	44	9.7
40~60㎡	4,116	960	3,156	2,501	655	219	436	10.6
60~85㎡	1,681	285	1,396	1,244	152	135	17	1.0
계	17,923	1,883	16,040	13,954	2,086	952	1,134	6.3

주: '기타'는 오피스텔, 도시형생활주택, 혼합형(도시형생활주택, 오피스텔 혼합 등) 등이 포함

자료: 국토교통부

[2021년 말 기준 전용면적별 재고량 및 임대 현황(신혼부부 I)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	재고량 (A)	개보수 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가			6개월 이상 공가율 (D/A)
					계	6개월 이하	6개월 이상(D)	
20㎡ 미만	4	3	1	-	1	0	1	25.0
20~40㎡	1,257	119	1,138	971	167	57	110	8.8
40~60㎡	10,950	1,260	9,690	8,311	1,379	539	840	7.7
60~85㎡	5,629	500	5,129	4,597	532	354	178	3.2
85㎡ 초과	83	1	82	75	7	2	5	6.0
계	17,923	1,883	16,040	13,954	2,086	952	1,134	6.3

자료: 국토교통부

신혼부부Ⅱ 유형의 공가율은 아파트(5.9%) - 다가구·다세대(6.2%) - 기타(7.6%) - 연립주택(22.2%) 순으로 높아지고 있으며, 기타(5,868호) 및 아파트(5,483호) 유형이

재고 대부분을 차지하고 있다. II 유형은 월평균소득 120%(맞벌이 140%) 이하 (예비)신혼부부까지 사업대상이고, 이에 다른 유형과 달리 아파트, 주거용 오피스텔 등을 주요하게 매입하도록 하여 재고량 유형 차이가 발생한다. 주택면적을 기준으로 보았을 경우 40~60㎡(6,036호)와 60~85㎡(5,756호)이 재고 대부분을 차지하고 있고, 40~60㎡의 공가율이 높게 나타나 동 면적에 대한 수요가 낮은 것으로 보인다.

[2021년 말 기준 주택유형·전용면적별 재고량 및 임대 현황(신혼부부 II)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	재고량 (A)	개보수 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가			6개월 이상 공가율 (D/A)
					계	6개월 이하	6개월 이상(D)	
다가구·다세대	956	51	905	816	89	30	59	6.2
20~40㎡	164	7	157	132	25	13	12	7.3
40~60㎡	660	44	616	581	35	12	23	3.5
60~85㎡	132	0	132	103	29	5	24	18.2
연립주택	158	26	132	93	39	4	35	22.2
40~60㎡	121	26	95	56	39	4	35	28.9
60~85㎡	37	0	37	37	0	0	0	0.0
아파트	5,483	303	5,180	4,702	478	153	325	5.9
20~40㎡	86	2	84	75	9	2	7	8.1
40~60㎡	2,857	117	2,740	2,437	303	75	228	8.0
60~85㎡	2,540	184	2,356	2,190	166	76	90	3.5
기타	5,868	590	5,278	4,413	865	420	445	7.6
20~40㎡	423	50	373	318	55	39	16	3.8
40~60㎡	2,398	334	2,064	1,547	517	184	333	13.9
60~85㎡	3,047	206	2,841	2,548	293	197	96	3.2
계	12,465	906	11,559	10,088	1,471	607	864	6.9

주: '기타'는 오피스텔, 도시형생활주택, 혼합형(도시형생활주택, 오피스텔 혼합 등) 등이 포함

자료: 국토교통부

[2021년 말 기준 전용면적별 재고량 및 임대 현황(신혼부부 II)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	재고량 (A)	개보수 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가			6개월 이상 공가율 (D/A)
					계	6개월 이하	6개월 이상(D)	
20~40㎡	673	59	614	525	89	54	35	5.2
40~60㎡	6,036	521	5,515	4,621	894	275	619	10.3
60~85㎡	5,756	390	5,366	4,878	488	278	210	3.6
계	12,465	906	11,559	10,088	1,471	607	864	6.9

자료: 국토교통부

이와 함께, 2021년 매입 현황을 살펴보면, 신혼부부 I 유형은 다가구·다세대 주택(37.3%)과 기타(50.7%) 위주로 매입이 진행되었고 신혼부부 II 유형은 아파트 (26.8%)와 기타(65.2%) 위주로 매입이 진행되어, 예산 제약하에서 기존에 주로 매입하던 물량 위주로 매입이 이루어진 것으로 보인다. 그러나 I 유형은 상대적으로 선호도가 떨어져 공가율이 높게 나타나고 있는 연립주택의 매입량이 기존 재고에 비하여 컸고, II 유형은 2020년 대비 2021년 매입량이 축소하였는데, 그 중 아파트의 매입량이 많이 감소하고, 연립주택의 매입량은 증가하였다.

[2021년 주택유형 및 전용면적별 신규매입량(신혼부부)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	신혼부부 I				신혼부부 II			
	'20년말 누적재고	공가율	매입량		'20년말 누적재고	공가율	매입량	
			'20년	'21년			'20년	'21년
다가구·다세대	8,302	4.6	1,568	1,761	852	6.2	163	128
20㎡미만	4	25.0	0	0	-	-	-	-
20~40㎡	658	7.4	124	77	141	7.3	39	23
40~60㎡	4,842	5.2	810	1,133	584	3.5	114	87
60~85㎡	2,717	2.9	633	549	127	18.2	10	18
85㎡초과	81	6.0	1	2	-	-	-	-
연립주택	753	13.5	534	405	83	22.2	67	75
20~40㎡	9	0.0	3	7	-	-	-	-
40~60㎡	351	17.6	253	132	66	28.9	50	55
60~85㎡	393	10.8	278	266	17	0.0	17	20
아파트	714	4.8	112	166	5,088	5.9	1,080	683
20~40㎡	57	18.1	0	15	86	8.1	38	8
40~60㎡	577	3.9	100	121	2,621	8.0	533	308
60~85㎡	80	0.0	12	30	2,381	3.5	509	367
기타	5,157	7.9	1,667	2,394	4,926	7.6	1,902	1,661
20~40㎡	373	9.7	132	183	388	3.8	149	36
40~60㎡	3,363	10.6	964	1,612	1,803	13.9	821	772
60~85㎡	1,421	1.0	571	599	2,735	3.2	932	853
계	14,926	6.3	3,881	4,726	10,949	6.9	3,212	2,547

주: '기타'는 오피스텔, 도시형생활주택, 혼합형(도시형생활주택, 오피스텔 혼합 등) 등이 포함

자료: 국토교통부

전용면적으로 기준으로 하여 봤을 때, 기존과 유사하게 40~60㎡와 60~85㎡ 면적의 주택이 주로 매입되었다.

[2021년 전용면적별 신규매입량(신혼부부)(LH)]

(단위: 호, %)

구분	신혼부부 I				신혼부부 II			
	'20년말 누적재고	공가율	매입량		'20년말 누적재고	공가율	매입량	
			'20년	'21년			'20년	'21년
20㎡ 미만	4	25.0	0	0	-	-	-	-
20~40㎡	1,097	8.8	259	282	615	5.2	226	67
40~60㎡	9,133	7.7	2,127	2,998	5,074	10.3	1,518	1,222
60~85㎡	4,611	3.2	1,494	1,444	5,260	3.6	1,468	1,258
85㎡ 초과	81	6.0	1	2	-	-	-	-
계	14,926	6.3	3,881	4,726	10,949	6.9	3,212	2,547

자료: 국토교통부

신혼부부 I·II의 주택 유형이나 면적에 따른 공가율을 살펴보면, 60~85㎡ 면적의 중형주택이 공가율이 낮게 나타나 동 면적에 대한 신혼부부의 선호도가 높은 것으로 보이고, 다가구·다세대 및 아파트에 대한 선호가 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 그러나 정해진 공급목표 및 매입단가 하에서 주택유형이나 주택면적을 수요에 맞춰 매입하기에는 한계가 있을 것으로 보이며, 수요에 맞지 않는 주택의 매입은 동 유형의 공가율을 상대적으로 높게 유지 시킬 가능성이 있다.

참고로, 2021년 국토교통부는 매입임대주택의 장기미임대 해소를 위하여 1년 이상 공실에 대해 당초 유형과 관계없이 다른 유형으로 전환하여 공급하였고, 이에 따라 장기미임대로 유형을 전환한 물량 4,041호 중 2,752호가 임대됐다. 다른 유형 대비 상대적으로 공실률이 높은 유형은 신혼부부 유형과 고령자 리모델링 유형인데, 신혼부부에서 타 유형으로 2,834호 전환되어 2,164호(76.4%)가 임대되었고, 고령자 리모델링에서 타 유형으로 754호가 전환되어 510호(67.6%)가 임대되었다.

다른 유형에서 신혼부부 유형으로 전환된 물량은 145호로 이 중 50호(34.5%)가 임대되었고, 다른 유형에서 고령자 리모델링 유형으로 전환된 물량은 없다. 유형 변경 결과 신혼부부(△2,689호), 고령자(△754호) 유형에서 순감하였고, 일반(+2,380호)·청년(+864호)·다자녀(+199호) 유형에서 물량이 증가하였다. 일반 유형으로 전환된 2,564호 중 1,803호(70.3%)가 임대되었고, 청년 유형으로 전환된 1,128호 중 889호(78.8%)가 임대되어 두 유형에서 수요가 상대적으로 수요가 있었고, 다자녀 유형으로 전환된 물량은 204호 중 10호(4.9%)가 임대되어 수요가 낮게 나타났다.

[전체 다가구매입 물량 중 유형 전환 현황]

(단위: 호)

~로 ~에서	신혼부부	일반	청년	다자녀	고령자	감소물량 (B)	증감 (A-B)
신혼부부		2,132 (1,627)	678 (533)	24 (4)	0	2,834 (2,164)	△2,689
일반	1 (1)		9 (2)	174 (6)	0	184 (9)	+2,380
청년	142 (49)	116 (19)		6 (0)	0	264 (68)	+864
다자녀	2 (0)	3 (1)	0		0	5 (1)	+199
고령자 리모델링	0	313 (156)	441 (354)	0		754 (510)	△754
증가물량 (A)	145 (50)	2,564 (1,803)	1,128 (889)	204 (10)	0	4,041 (2,752)	0

주: ()안의 수는 2022년 5월 말 기준 유형전환 후 임대가 이루어진 물량을 의미
 자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

신혼부부 II 유형은 2021년 4순위까지 대상자 범위를 확대하는 등 개선 노력⁵⁸⁾에도 공가율이 높게 나타나고 있고, 신혼부부를 대상으로 하는 다양한 대체상품의 존재 등 신혼부부 I·II 유형은 다른 유형과 비교하여 상대적으로 공가율이 높게 나타나고 있다. 또한 최근에 이루어진 장기 미임대 물량의 유형 전환 결과 기존에 임대되지 못하였던 주택이더라도 다른 유형에서 수요가 있었던 것으로 나타났다. 이와 같은 점들을 종합적으로 고려하여 국토교통부는 동 유형에 대한 공급목표를 면밀하게 점검할 필요가 있을 것이다.⁵⁹⁾

② **공공리모델링 유형**은 공공주택사업자가 매입임대주택을 공급하기 위하여 도시 내 노후 단독·다가구주택 등을 매입하여 소형주택으로 리모델링 또는 재건축 후

58) 신혼부부II는 월평균 소득 도시근로자의 100%(맞벌이 120%)에서 4순위를 신설하여 도시근로자의 120%(맞벌이 140%)로 대상을 확대하였다.

59) 참고로 2022.6.21. 관계부처 합동을 발표한 「임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제」에서는 청년·신혼부부 대상 매입임대주택에 대해 현재 '보증부 월세' 형태로만 공급하고 있는데, 3분기 입주자 모집분부터 입주자가 원하는 경우 임대료의 최대 80%를 보증금으로 납부하여 월 임대료를 최소화할 수 있도록 전세형 공급을 추진하겠다고 발표하였다.

대학생, 저소득 독거노인, 다자녀가구 등에게 저렴하게 공급하는 사업이다. 기존주택 매입의 경우 매입 후 도배·장판 등 간단한 개·보수 후 신속히 공급되었던 것과 달리 매입 후 대수선 또는 철거 후 신축 등 공사가 진행되기에 주택이 공급되기까지 시간 소요가 발생하는 사업으로, 주로 청년층을 대상으로 하는 리모델링 I, 리모델링 II 유형, 고령자 대상, 다가구 대상 사업이 있다.

유형별 임대 가능 물량 중 6개월 이상 공가율을 살펴보면, 다자녀 리모델링(58.8%)과 고령자 리모델링(10.1%) 유형의 공가율이 높게 나타나고 있다. 다자녀 리모델링의 공급량 비중이 크지 않아, 고령자 리모델링 유형을 살펴보겠다.⁶⁰⁾

[2021년 말 기준 리모델링 유형별 재고량 및 임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

유형	재고량 (A)	대수선 등 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가		임대가능 물량 대비 공가율(D/C)
					6개월 이하	6개월 이상(D)	
리모델링	6,783	1,146	5,637	4,865	616	156	2.8
리모델링II	1,271	541	730	730	-	-	-
고령자	2,330	563	1,767	1,200	388	179	10.1
다자녀	33	16	17	7	-	10	58.8
계	10,417	2,266	8,151	6,802	1,004	345	4.2

자료: 국토교통부

국토교통부에 따르면 고령자 리모델링의 사업실적이 저조한 사유로 고령자 특성에 따라 전용면적 증가, 주거약자 편의시설 등 추가시설 설치가 필요함에도 낮은 지원단가⁶¹⁾로 매입 가능한 물량이 부족하고, 원룸형 구조의 좁은 면적이 고령자의 선호와 부합하지 않기 때문이라는 점 등을 제시한다. 고령자 리모델링 유형의 전용면적별 공가율을 살펴보면, 전반적으로 공가율이 높게 나타나며, 2021년과 2022년의 공급(계획)량을 보면, 40㎡ 미만 면적의 주택공급을 주로 계획하고 있다.

60) 다자녀 리모델링의 공가율이 높은 이유에 대하여 국토교통부는 저출산으로 인한 수요감소 및 지자체가 입주자를 선정하고 있어, 입주까지의 기간이 소요되고 계약체결 등에 지연이 있다는 설명이다. 이에 대한 개선방안으로 국토교통부는 지자체가 입주자를 선정함과 동시에 사업시행자가 직접 모집·홍보를 하도록 해 공급활성화 및 입주기간 단축을 추진하겠다는 의견이다.

61) 2020년 호당 기준사업비는 9,500만원이었으나, 2021년 1.5억원으로 증액되었다.

[2021년 말 기준 리모델링 유형별 재고량 및 임대 현황(LH)]

(단위: 호, %)

유형	재고량 (A)	대수선 등 (B)	임대 가능 (C=A-B)	임대	공가		임대가능 물량 대비 공가율(D/C)
					6개월 이하	6개월 이상(D)	
20㎡미만	496	107	389	290	95	4	1.0
20~40㎡	1,592	328	1,264	827	275	162	12.8
40~60㎡	240	127	113	83	17	13	11.5
60~85㎡	2	1	1	0	1	0	0.0
계	2,330	563	1,767	1,200	388	179	10.1

자료: 국토교통부

[전용면적 별 2021년, 2022년 신규공급량(고령자 리모델링)(LH)]

(단위: 호)

구분	2020년 말 재고량		2021년 공급실적		2022년 공급계획 ¹⁾	
20㎡ 미만	475	24.8	496	21.3	230	23.0
20~40㎡	1,388	72.6	1,592	68.3	705	70.5
40~60㎡	48	2.5	240	10.3	64	6.4
60~85㎡	1	0.05	2	0.09	1	0.1
계	1,912	100.0	2,330	100.0	1000	100.0

주: 1) 2022년 공급계획의 경우 설계 기준

자료: 국토교통부

국토교통부는 고령자 리모델링 유형의 지원 단가를 2020년 9,500만원에서 2021년 1억 5,000만원으로 인상하여, 보다 양질의 주택이 매입될 수 있을 것이다. 그러나 고령자의 경우 고령자 맞춤형 주택공급 외에 고령자 대상 서비스를 연계하는 주택에 대한 관심이 증가하고 있으며, 건설형 공공임대주택의 고령자 복지주택은 주거공간에 고령자 특화용 설계를 적용하고, 저층부에 의료·사회복지공간을 두어 고령자 맞춤형 서비스를 제공하고자 한다. 반면 단지로 건설되지 않고 지역에 산재된 매입임대주택의 여건상 이와 같은 서비스의 확충 정도에 차이가 있을 것이라 예상된다.

한편 2019년 LH 매입임대주택에 거주하는 고령자 1인 가구 20명에 대한 심층면접조사 결과⁶²⁾ 입주민들은 저렴한 임대료와 예전보다 나은 주거환경에서 거주

할 수 있게 된 점, 비교적 기존 거주지역에서 멀리 떨어지지 않은 곳에서 거주할 수 있다는 점 등은 강점이나, 하자보수에 대처하는 것에 대한 어려움⁶³⁾, 필로티 구조가 대부분인 상황에서 층계 이동의 어려움, 거동 정도에 따라 요청되는 희망 서비스가 다르다는 점 등 고령자의 수요에 맞춰 개선이 필요한 사항 또한 지적되었다.

기존 매입임대주택은 주로 소규모 다세대·다가구 주택으로 엘리베이터가 없어 고령자들의 이동이 불편하다는 단점이 있었으나, 고령자 리모델링 유형은 동 전체를 고령자용으로 건축하는 경우 승강기를 필수 설치하도록 하고, 1~2인 고령가구의 거주에 적합한 주택으로 주거약자 편의시설을 설치하는 등 고령자 맞춤형으로 주택을 공급하고자 노력하는 등 설비 측면은 개선되어가고 있다. 그러나 상대적으로 선호도가 떨어지는 원룸형 구조나 열악한 보행환경, 복지시설 접근성 제약 등 돌봄이 필요한 고령가구가 지속하여 거주하기 어려운 물리적 환경이 많다는 점에서⁶⁴⁾ 국토교통부는 대상자의 수요를 바탕으로 한 서비스 제공 방식과 내용, 공급물량 등에 대한 고민을 진행할 필요가 있다.

셋째, 매입형 공공임대주택은 개별주택을 매입함에 따라 단지형 공적임대주택 대비 관리상 어려움이 있고, 노후화된 주택과 매입물량 확대로 인하여 관리 소요도 증가하는바, 효율적인 관리방안을 마련할 필요가 있다.

2018~2021년 매입임대주택의 연도별 하자보수 접수 및 처리 건수를 살펴보면 지속하여 증가하고 있다. 하자보수 접수 건수는 2021년 16만 8,350건으로 2018년(9만 2,705건) 대비 81.6% 증가하였고, 전년(13만 2,294건) 대비 27.3% 증가하였다.

62) LH 토지주택연구원, 「고령자 1인 가구 주거복지 욕구 및 지원방안 연구: 다가구 매입임대 입주민을 중심으로」, 2019

63) 하자보수 연락처가 1600-1004(LH 마이홈 콜 센터)로 통일되어 있지 않고, 위급성, 공휴일 및 주야간에 따라서 각기 다른 연락처가 홍보되고 있다. 그리고 관리회사와 마이홈 콜센터, 주거복지센터 혹은 지역본부 등 기관 또한 다양하다. 입주민은 자신들이 하자보수 시 사용하고 있는 연락처가 어디인지 정확하게 인지하지 못하는 경우도 있었다. 전화번호를 알아내어 보수 또는 하자를 신청하게 되었음에도 청각장애 혹은 난청 등 귀가 어두운 경우 또는 전화로 신청하는 것에 어려움을 겪는 고령자 등 연락이 어려운 경우도 있어, 체념하고 거주하는 고령자들이 있었다.

64) 「공공임대주택 고령자 주거환경 진단 및 주거지원 강화방안 연구」(LH 토지주택연구원, 2022)에 해당 내용이 있으나, 동 연구는 건설형 공공임대주택을 주된 연구대상으로 설정한 보고서로 매입임대주택에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다는 것이 기본 의견이다.

[2018~2021년 연도별 매입임대주택 하자 접수·처리 건수(LH)]

(단위: 건)

구분	2018		2019		2020		2021	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리
건축	35,301	35,154	44,408	44,220	60,451	59,510	72,207	71,770
토목	526	524	3,210	3,205	867	852	1,530	1,530
기계	40,413	40,235	37,241	37,131	45,979	44,911	61,610	61,357
전기	12,470	12,449	13,062	13,043	17,219	17,113	23,425	23,417
통신	3,995	3,987	5,325	5,294	7,764	7,692	9,039	9,013
조경	0	0	7	7	14	14	539	527
합계	92,705	92,349	103,253	102,900	132,294	130,092	168,350	167,614
관리물량	94,926		118,549		137,848		153,481	

- 주: 1. 건축: 창호 개폐 및 고정 불량, 결로, 주방가구 고정불량, 도배 및 장판 교체, 타일 및 벽면 노후(균열, 누수), 욕실방수 불량, 도어록 불량 등
 2. 토목: 맨홀, 경계석 불량 등
 3. 기계: 욕실 도기류(세면대, 양변기) 교체, 난방 및 급탕·급수 불량, 수전교체, 배관 누수 및 역류, 렌지후도 교체 등
 4. 전기: 조명기구 및 콘센트 노후, 감지기 교체, 분전반 노후, 누전 등
 5. 통신: CCTV 불량, 비디오폰 불량 등
 6. 연말 발생 건은 차년도에 처리하여 접수·처리건수 간 차이 발생
 7. 기존주택 매입, 리모델링 유형의 LH 관리물량 기준 작성

자료: 국토교통부

150세대 이상 아파트 등 공동주택은 「공동주택관리법」상 의무 관리 대상⁶⁵⁾으로 지자체 「공동주택관리규약」 준칙을 참조하여 자체관리규약을 정하여 운영하도록 규정하고 있으나, 매입형 공공임대의 대부분 물량은 다가구, 다세대 주택⁶⁶⁾ 등으로 이들은 의무관리대상 공동주택에 포함되지 않아 관리비 부과·집행 등 체계적인 관

65) 「공동주택관리법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “의무관리대상 공동주택”이란 해당 공동주택을 전문적으로 관리하는 자를 두고 자치 의결기구를 의무적으로 구성하여야 하는 등 일정한 의무가 부과되는 공동주택으로서, 다음 각 목 중 어느 하나에 해당하는 공동주택을 말한다.

가. 300세대 이상의 공동주택

나. 150세대 이상으로서 승강기가 설치된 공동주택

다. 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식(지역난방방식을 포함한다)의 공동주택

라. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축한 건축물로서 주택이 150세대 이상인 건축물

마. 가목부터 라목까지에 해당하지 아니하는 공동주택 중 입주자등이 대통령령으로 정하는 기준에 따라 동의하여 정하는 공동주택

66) LH 기준 2021년 말 재고량 16만 3,898호 중 다가구주택이 8만 1,535호(49.7%), 다세대주택이 3만 8,227호(23.3%), 도시형생활주택이 1만 3,842호(8.2%) 등이고, 아파트는 7,518호(4.6%)이다.

리가 곤란한 측면이 있다. 또한, 현행 「기존주택등 매입임대주택 업무처리지침」 제 25조⁶⁷⁾는 매입임대주택은 공공주택사업자가 직접 관리하거나 민간기관 등에 위탁하여 관리하도록 하는 등의 원칙적 사항을 규정하고 있다.⁶⁸⁾

LH 등 공공주택사업자는 임대주택의 임대차계약 체결 이후 임대료 및 공과금 부과, 계약관리 및 수선유지 등 유지관리 업무를 수행한다. LH는 지역본부 및 주거복지센터별 관리업무 분장이 이루어지고 있으나, 지역별로 주거복지센터의 설치 유무, 관리업무 위탁 등에 따라 업무 프로세스가 상이하게 나타나며, 도입 초기에는 LH가 직접 매입임대주택을 관리하였지만, 현재는 대부분 민간에 위탁하고 관리호수가 많지 않은 일부 지역만 직접 관리하고 있다.

2021년 지역별 위탁관리 현황을 보면, 평균 관리비나 관리인력 1인당 관리호수가 다양하게 나타나고 있다. 위탁업체 관리인력 1인당 관리호수의 경우 2020년 237.0호에서 2021년 252.7호로 증가하였고, 경기북부권 등 4개 지역을 제외하고는 모두 관리인력 1인당 관리호수가 증가하는 등 관리부담은 증가하였다. 또한 대구2권의 경우 위탁업체 관리인력 1인당 관리호수가 367.4호로 가장 높게 나타났다.⁶⁹⁾

67) 「기존주택등 매입임대주택 업무처리지침」

제25조(주택의 관리) ① 매입임대주택의 입주·퇴거시의 전반적인 보수는 공공주택사업자가 수행한다.

② 입주 후 일상 관리는 원칙적으로 공공주택사업자가 수행하되, 필요한 경우 민간기관 등에 관리를 위탁할 수 있다.

③ 입주자의 부주의로 인한 시설물 등의 파손 부분에 대해서는 입주자의 부담으로 원상복구 하여야 한다.

68) 다가구매입임대 주택에 공통으로 적용 가능한 관리 규정이 미비한 사유와 관련하여 국토교통부는 건설형 임대주택과 달리 건물 1동당 평균 10호 내외로 개별주택이 산재되어 있는 다가구 주택에 대하여 300세대 이상 주택과 같이 '공동주택관리규약' 등을 적용하여 운영기관별 세부 관리기준을 마련하는 것은 현실적으로 한계가 있다는 설명이다. 또한 매입임대 주택사업자(LH, 지방공사, 지자체 등)별로 자체적인 관리규약을 마련하여 관리하고 있으며, 2022년부터 매입임대 경장보조 예산을 신설하여 관리사무소, 인력 등을 충원하여 적극적으로 관리하고 있다는 설명이다.

69) 지역별 관리부담은 관리대상 주택의 밀집도 등 지역여건에 따라 다르게 나타날 것으로 보인다.

[2021년 말 기준 지역별 위탁관리 현황]

(단위: 호, 천원/월, 명, 호/명)

구분	관리 호수	위탁 계약체결	직접관리	호당 평균관리비	업체별 관리인력	관리인력 1인당 관리호수	
						'20년	'21년
계	153,481	150,320	3,161	19.3	578	237.0	252.7
서울중부권	11,510	11,510	-	18.2	39	272.9	295.1
서울남동부권	5,933	5,933	-	18.0	24	220.0	247.2
서울서부권	5,379	5,379	-	16.5	19	257.2	283.1
경기북부권	4,587	4,587	-	22.0	20	230.2	229.4
경기동부권	1,844	1,844	-	23.1	8	233.5	230.5
부산권	9,488	9,488	-	16.4	32	267.0	296.5
울산권	4,262	4,232	30	19.8	19	230.7	222.7
인천1권	10,369	10,327	42	14.8	34	297.5	303.7
인천2권	10,435	10,198	237	14.4	37	234.6	275.6
고양파주권	2,737	2,737	-	17.4	11	226.8	248.8
수원권	6,253	6,253	-	18.0	28	219.4	223.3
안양권	9,331	9,331	-	20.9	30	246.3	311.0
용인성남권	6,662	6,371	-	25.8	21	255.0	303.4
평택안성 화성오산권	4,276	4,276	-	17.0	18	255.2	237.6
춘천권	1,704	1,704	-	22.0	7	212.6	243.4
원주권	1,846	1,846	-	23.0	8	206.8	230.8
강릉권	1,012	1,012	-	36.3	5	178.4	202.4
충북권	4,381	4,318	63	14.5	17	224.2	254.0
대전충남권	8,488	8,488	-	19.7	34	234.5	249.6
천안권	2,361	2,361	-	17.9	10	229.8	236.1
세종권	34	-	34	-	-	-	-
충남북부권	303	-	303	-	-	-	-
전북권	6,138	6,138	-	19.6	26	208.2	236.1
광주1권	4,243	4,243	-	19.2	21	193.8	202.0
광주2권	4,558	4,558	-	18.6	19	224.1	239.9
목포, 순천권	1,039	-	1,039	-	-	-	-
대구1권	4,380	4,380	-	19.5	18	220.6	243.3
대구2권	4,791	4,776	15	17.5	13	327.0	367.4
경북동부권	2,782	2,782	-	20.3	14	178.0	198.7
경북북부권	2,561	2,561	-	12.2	12	195.6	213.4
진주권	3,432	3,432	-	18.1	15	215.9	228.8
창원권	4,964	4,964	-	17.8	19	235.7	261.3
제주권	1,398	-	1,398	-	-	-	-

주: 1. 호당 평균관리비: LH가 호당 평균관리비의 87.5%를 부담(입주자는 12.5% 부담)하며 주택밀집도 및 특수시설 유무에 따라 차등

2. 업체별 관리인력: 청소용역을 제외한 관리소별 인력

자료: 국토교통부

LH 산하 토지주택연구원의 2017년 조사 결과,⁷⁰⁾ 계량기 검침, 공과금 배분, 공용부분 청소와 관련된 업무의 경우 2010년 이전에 매입한 다가구 주택 등은 개별 계량기가 설치되어 있지 않아 전기, 수도 등의 요금 배분에 어려움이 있어 위탁 업체는 공과금 배분에 시간과 노력이 주로 소요되고 있으며, 청소업무를 대부분 재 위탁하는 것으로 나타났다. 자산관리 부분인 긴급하자 접수 및 대응, 잔손보기, 수리 후 확인 등의 경우 일부 위탁내용에 포함되는데, 기존에 LH로 직접 접수되던 민원이 위탁기관을 통해 접수되면서 입주자에게는 관리체계가 더 복잡해졌다는 의견이 있었고, 매입임대주택의 특성상 누수, 곰팡이, 결로 등 하자가 빈번하게 발생하나 점적으로 공급되어 있어 접근이 용이하지 않고, 도면·부품 등이 표준화되어 있지 않아 즉각적인 하자보수나 확인에 어려움이 있다고 확인된 바 있었다.

또한 2020년도 기재부 주관 LH 공공기관 고객만족도 조사 결과보고서에 따르면, ‘하자보수가 신속하지 않다’, ‘하자 보수가 원활하지 않다’, ‘건물 사후 관리가 잘 되지 않는다’ 등이 주요 VOC(Voice Of Customers) 분석결과로 나타나, 매입임대주택의 관리상 개선 노력이 필요한 상황이다.

[매입임대의 VOC 분석 결과(2020년)]

내용	사례수	내용	사례수
하자보수가 신속하지 않다	8	불친절하다	2
하자보수가 원활하지 않다	7	주택 품질 개선	1
건물 사후 관리가 잘 되지 않는다	6	자재 품질 개선	1
서민을 위한 주택 공급 활성화	4	설비 수리 업체 선정 개선	1
업무 처리가 신속하지 않다	4	층간 소음이 심하다	1
평수가 좁다/집이 좁다	3	바퀴벌레가 나온다	1
공급량이 많아졌으면 좋겠다	3	난방이 되지 않는 방이 있다	1
홍보가 부족하다	3	새집을 많이 건설했으면 좋겠다	1
전반적인 서비스 개선이 필요하다	3	평수 제한이 있다	1
지속적인 정책 필요	3	주차장이 너무 협소하다	1
방음이 좋지 않다	2	보안이 좋지 않다	1
누수가 생긴다	2	분리 수거가 잘 되지 않는다	1
관리비 인하	2	좋은 지역에 주택 많이 지어주었으면 좋겠다	1
자격 요건 완화	2	주변환경을 좀 더 깔끔하게 해 주었으면 좋겠다	1
통화 대기 시간이 길다	2	교통이 불편하다	1

자료: 「공공기관 고객만족도 조사 결과보고서」(LH), 2021.03

70) 조승연 외(2018), 「LH 매입임대사업 효율성 제고를 위한 공급 및 운영관리 개선방안」, 토지주택연구원

이와 관련하여, 2020년 8월 국민권익위원회는 다가구매입임대주택과 관련하여 「매입 임대주택 체계적 관리방안」을 의결하여 개선을 권고하였다. 매입임대주택 관련한 문제점으로 ① 공통 적용되는 체계적인 관리기준 미비, ② 입주민의 공동생활 지원을 위한 자율적 관리수단 부족, ③ 입주민 불편 처리 및 안전관리 시스템 미비, ④ 임대주택 운영실태에 대한 지도·감독 부실을 지적하였고, ①'매입임대주택에 대한 체계적인 관리기준 마련, ②'입주민의 자율관리 기능 강화 지원, ③'불편사항 처리 및 안전사고 대응 체계 구축·운영, ④'매입임대주택 운영에 대한 점검·평가 강화를 권고하였다.

이에 대한 추진경과는 다음과 같은데, 국토교통부는 매입임대주택에 대한 체계적인 관리기준 마련은 1동당 평균 10호 내외로 개별주택이 산재된 매입임대주택의 현실적인 한계 등을 이유로 주택사업자별 자체적인 관리규약을 마련하여 관리하도록 하였고, 2022년부터 매입임대 경상보조 예산을 신설하여 관리사무소, 인력 등을 충원하여 적극적으로 관리하고 있다는 설명이다.⁷¹⁾

[권익위 권고(매입 임대주택 체계적 관리방안)에 대한 추진경과]

세부과제명	추진경과
운영기관별 여건에 맞는 세부 관리기준 마련 근거 제시 [진행중]	○ 건설형 임대주택과 달리 건물 1동당 평균 10호 내외로 개별주택이 산재되어 있는 다가구주택에 대하여 300세대 이상 주택과 같이 '공동주택관리규약' 등을 적용하여 운영기관별 세부 관리기준을 마련하는 것은 현실적으로 한계가 있음 ○ 매입임대 주택사업자(LH, 지방공사, 지자체 등)별로 자체적인 관리규약을 마련하여 관리하고 있음
운영기관이 활용할 수 있는 표준적인 관리방안 마련·배포[진행중]	○ 건설형 임대주택과 달리 건물 1동당 평균 10호 내외로 개별주택이 산재되어 있는 다가구주택에 대하여 300세대 이상 주택과 같이 '공동주택관리규약' 등을 적용한 표준적인 관리방안을 마련하는 것은 현실적으로 한계가 있음 ○ 다만, 입주자의 공동생활지원을 위하여 '공동생활지킴이' 제도 등을 시행하여 매입임대주택의 체계적인 관리를 도모하고 있으며, '22년 경상보조 예산을 신규 반영하여, 관리사무소 확충 및 관리인력을 적극적으로 충원해 나가고 있음

71) 2021년에 비하여 2022년 관리소(29개소→54개소)와 관리인력(572명→725명)을 확충하였고, 자율관리 강화를 위하여 2022년부터 매입임대 공용부분에 대한 환경관리 및 하자 모니터링 등을 수행하는 공동생활지킴이를 입주민 중에서 선발·지원하고 있다.

세부과제명	추진경과
운영기관의 서비스 전반에 대한 주기적 점검·평가 실시[진행중]	○ ‘매입임대사업 주요성과 및 향후 발전방안(’ 21.5)’ 연구를 통하여 그간 매입임대 서비스 전반에 대한 점검·평가하였고, 매년 공공기관 고객만족도(PCSI) 조사를 통하여 매입임대 서비스 전반에 대한 점검·평가 실시 중
운영실적 평가를 통한 위탁 관리업체 선정·관리[진행중]	○ 현재 LH에서는 매입임대 관리서비스 평가를 통해 건전한 경쟁을 유도하여 주택관리 품질 향상과 입주민 서비스 만족도 제고를 위해 우수관리소 평가 및 포상 시행하여, 수상 업체는 차기 매입임대 위탁관리 입찰시 당해 용역 수행능력 항목 가점 부여하여 위탁관리업체 선정 관리 ○ 또한, 개별적으로 산재한 매입임대 관리를 위하여 전국 29개 광역관리소로 분할·관리하고 있으며, 관리업체 선정 시 광역단위로 위탁계약을 진행하고 있으므로, 수익계약 가능 금액범위가 벗어나 운영관리 실적평가를 통한 위탁관리업체 수익계약이 불가 ○ 그 외 지자체나 지방공사에서도 자체적인 기준에 따라 지방계약법 시행령에 의거 위탁 관리업체를 선정하고 있음

자료: 국토교통부

매입형 공공임대주택은 2005년 도입되어 기존주택에 대하여 매입이 이루어진 만큼 노후화 정도도 상당한 상황이다. 2021년 말 기준 건령 20년 이상의 관리물량은 18.5%를 차지하며, 노후화가 진행될수록 관리 소요는 증가할 것으로 예상된다.

[2021년 말 기준 다가구매입임대 ‘일반’ 유형의 노후화 정도(LH)]

(단위: 호)

계	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20~25년 미만	25~30년 미만	30년 초과
100,780	22,321 (22.1%)	30,543 (30.3%)	18,392 (18.2%)	10,886 (10.8%)	6,394 (6.3%)	9,525 (9.5%)	2,719 (2.7%)

자료: 국토교통부

나아가 매입임대주택의 공급목표가 매년 증가하면서 관리물량이나 매입목표량 또한 지속 증가하고 있다. 매입 목표 물량이 상향되었으나, 최근 주택가격 상승으로 사업 여건은 악화되어, 매입 담당 인력이 적정 주택을 물색하기에는 어려움이 가중된 것으로 예상된다.

LH가 관리하는 전체 매입임대주택의 건령에 따른 2021년 하자접수 건수를 살펴보면, 매입임대주택은 건령 15년 미만의 주택을 매입대상으로 하고 있어 동 주택

을 최근에 매입한 주택으로 볼 수 있는데, 건령 5년 미만인 건물의 호당 하자접수 건수는 낮게 나타나지만, 건령 5~15년 미만의 주택에서 호당 접수 건수가 높게 나타난다.

[2021년 건령 따른 하자보수 접수 건수(LH)]

(단위: 건, 호, 건/호, %)

구분	합계	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20~25년 미만	25~30년 미만	30년 초과
하자접수(A)	168,350	38,950	42,213	35,978	19,864	9,313	15,703	6,329
(비중)	(100.0)	(23.1)	(25.1)	(21.4)	(11.8)	(5.5)	(9.3)	(3.8)
관리물량(B)	153,481	76,363	31,265	15,331	11,843	6,412	9,545	2,722
(비중)	(100.0)	(49.8)	(20.4)	(10.0)	(7.7)	(4.2)	(6.2)	(1.8)
호당 접수건수 (A/B)	1.10	0.51	1.35	2.35	1.68	1.45	1.65	2.33

주: 기존주택 매입, 리모델링 유형의 LH 관리물량 기준 작성
자료: 국토교통부

기존주택 매입임대는 무주택 도시 저소득층에게 저렴한 직주근접의 주거환경을 제공한다는 점에서 이점이 있지만, 개별주택을 매입한다는 점에서 해당 지역에 넓게 산재 되어 한정된 인력과 예산으로 입주자와 주택을 관리해야 하는 어려움이 있다. 또한 기존의 노후화된 물량이 증가하고 있고, 신속한 공급대책 마련의 필요성으로 인하여 매입임대의 물량이 확대되어 관리 소요는 더욱 증가하였다. 이에 국토교통부는 현재 제기되는 관리상 문제에 대한 개선방안을 강구하는 등 효율적인 관리방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 공공전세 사업은 단기간에 도심 내 전세물량 확대를 목적으로 2021~2022년 한시적으로 진행하는 사업이나, 2021년 매입 목표를 달성하지 못하였고, 실제 공급까지는 시간이 걸리는 문제가 있어 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

공공전세 사업은 도심 내 면적이 넓고 생활환경이 쾌적한 다세대·다가구 및 오피스텔 등 신축주택을 매입하여 중산층 가구에게 전세로 공급하고자 하는 사업으로 다가구매입임대주택(용자) 사업의 내역사업이다. 동 내역사업은 당초 1,500억원

으로 편성하였지만, 국토교통부는 자체변경을 통해 1조 8,337억 5,000만원으로 증액하였고, 계획현액 1조 8,337억 5,000만원을 전액 집행하였다.

[2021회계연도 공공전세 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
다가구매입임대주택사업	3,281,000	5,655,550	-	-	5,655,550	5,625,870	-	29,680
공공전세	150,000	1,833,750	-	-	1,833,750	1,833,750	-	-

자료: 국토교통부

공공전세 사업은 다가구매입임대주택 사업의 한 유형으로, 공공주택사업자가 도심 내 면적이 넓고 생활환경이 쾌적한 다세대·다가구 및 오피스텔 등 신축주택을 매입약정 방식 등으로 매입하여 중산층 가구에게 전세로 공급하는 유형이다. 2020년 11월 전세대책으로 국토교통부가 발표한 「서민·중산층 주거안정 지원방안」에서 제시된 사업으로, 단기간에 도심 내 전세주택 공급을 확대하기 위한 차원에서 2021년과 2022년 한시적으로 진행되는 사업이다. 기금융자로 45%, 입주자 보증금으로 50%, 민간사업자가 5%를 부담한다. 다른 유형과 달리 소득·자산 요건 없이 무주택 실수요자를 대상으로 추첨을 통해 입주자를 선정하며, 방 3개 이상이며 전용면적 50~85㎡의 신축주택을 매입대상으로 하고 있다.

[공공전세 사업 개요]

(사업개요) 공공주택사업자가 도심 내 면적이 넓고 생활환경이 쾌적한 다세대·다가구 및 오피스텔 등 신축주택을 매입하여 중산층 가구에게 한시적으로 전세로 공급하는 주택

(사업기간) 2021~2022년 한시진행

(입주요건) 소득·자산과 관계없이 무주택 실수요자를 대상으로 추첨으로 선정

(매입대상) 방 3개 이상이며 전용면적 50~85㎡의 신축주택

(공급물량) 2021~2022년 동안 전국 1.8만호, 수도권 1.3만호(서울 0.5만호)

(지원기준) 기금융자(45%), 입주자 보증금(50%), 사업자(5%)

(매입단가) 서울 6억원, 경기·인천 4억원, 지방 3.5억원

(임대조건) 시세의 90% 수준으로 보증금 산정, 최대 6년(4+2)간 전세 거주

자료: 국토교통부

공공전세 사업은 2022년까지 전국 1.8만호, 수도권 1.3만호(서울 0.5만호) 공급을 목표로 진행되고 있으며, 2021년에는 전국 9,000호, 수도권 6,500호(서울 3,000호)를 매입 목표로 설정하였다. 공공전세 사업은 ‘기존주택을 매입하는 방식’과 ‘준공 전 건물을 매입약정방식으로 선매입하는 방식’으로 물량을 확보하고 있다. 매입약정이란 민간에서 건축하는 주택에 대해 사전 매입약정을 체결하고 준공 후 LH가 매입하여 임대주택으로 공급하는 방식으로, 연내 약정계약 체결 기준으로 공급목표 달성이 가능하더라도 준공까지의 시간이 소요되기 때문에 실제 시장에 물량이 공급되기까지는 6개월에서 1년가량의 기간이 추가 소요될 수 있다.

이를 고려하여, 2021년 공급목표와 공급실적은 매입약정을 체결한 물량 기준과 실제 준공된 재고량 기준으로 구분하여 볼 필요가 있다. 2021년 말 기준 목표달성도는 약정체결한 물량을 기준으로 하였을 때 50.2%, 준공 물량을 기준으로 하였을 때 19.8%로 나타났다. 두 기준 모두에서 목표를 미달했고, 특히 서울지역의 목표달성도가 더 낮게 나타나고 있다.

[공공전세 사업의 2021년 공급목표와 공급실적]

(단위: 호, %)

공급목표			공급실적(약정체결 기준)			공급실적(준공 기준)		
전국	수도권		전국	수도권		전국	수도권	
		서울			서울			서울
9,000	6,500	3,000	4,515	3,732	847	1,779	1,352	534
목표달성률			50.2	57.4	28.2	19.8	20.8	17.8

주: 1. “약정체결 기준”은 매입(약정)계약을 체결한 물량(기존매입 및 약정준공 물량 모두 포함)

2. “준공 기준”은 준공이 완료된 물량(재고량)

자료: 국토교통부

2021년 매입물량의 경우 기존주택을 매입(기존매입)하는 방식으로 1,067호, 준공 전 매입약정체결(약정준공) 방식으로 3,448호를 매입하였다. 2022년 6월 말 기준 매입량의 임대 등 현황 자료는 다음과 같은데, 약정준공은 총 체결된 계약호수인 3,448호 중 712호만 공급이 가능한 물량으로 나타나고 있다.

[2022년 6월 말 기준 2021년 매입물량의 임대 등 현황(LH+SH)]

(단위: 호)

유형	매입(약정) 계약	공사중	재고량				
				공급준비	공고진행 중	임대	공가
공공전세	4,515	2,736	1,779	547	505	601	126
공공전세(기존매입)	1,067	-	1,067	229	352	382	104
공공전세(약정준공)	3,448	2,736	712	318	153	219	22

주: 1. “재고량”은 준공(공급준비+공고진행+임대+공가) 등 공급이 가능한 관리물량을 의미

2. LH(기존매입, 약정준공), SH(약정준공)

자료: 국토교통부

2021년 매입약정체결 방식으로 확보한 3,448호의 시기별 준공 물량을 살펴보면, 2022년 연내에 준공이 예정된 물량은 1,035호로, 물량의 70.0%(2,413호)는 2023년 이후 준공될 예정이다.

[2022년 6월 말 기준 2021년 약정준공 매입물량의 시기별 준공 물량]

(단위: 호)

합 계	~2022.6	2022.7~2022.12	2023~
3,448	712	323	2,413

자료: 국토교통부

2021년 목표를 미달성한 이유에 대하여 국토교통부는 주택가격 상승세 지속⁷²⁾ 및 상승 기대감으로 주택 매도신청이 저조했으며, 2.4 대책에 따른 도심 내 공공복합사업⁷³⁾ 등 추진 기대감의 반영, 건설원가(토지비·건축자재비·대출금리)의 큰 폭 상승 등 사업여건 악화로 도심 내 다세대 등 기존주택 보유자의 신축매입약정사업 참여가 저조하였다는 설명이다. 이와 함께 2022년 매입심의 절차 개선, 민간사업자의 신속한 의사결정 지원 등을 통해 매입 속도를 제고하겠다는 의견이다.

동 사업은 2020년 11월 전세대책을 통해 신축 위주의 단기 집중 공급을 목표한 사업으로, 2021년 상반기 중 0.3만호(수도권 0.25만호), 하반기 중 0.6만호(수도권 0.4만호) 입주를 목표하였으나, 매입(약정)계약 체결 기준 목표량을 달성하지 못하였고, 실제 공급까지도 장기간 소요되고 있으므로 국토교통부는 목표한 공급량 달성을 위해서는 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

72) 한국부동산원 2021년 주택종합 매매가격지수 전년 대비 +9.93%(수도권 +12.83%) 상승

73) 도심 공공복합사업과 매입임대사업 대상지역 중복으로 매입가능 물건 감소

1-5. 임차형 공공임대주택 사업 분석

가. 현 황

전세임대(용자) 사업⁷⁴⁾은 도심 내 저소득계층 등이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 공공주택사업자가 주택소유자와 전세계약 체결 후 저렴하게 재임대함으로써 저소득계층 등의 주거생활 안정을 도모하는 사업이다. 국토교통부는 2021회계연도 당초 계획액 4조 3,662억 5,000만원에서 기금운용계획변경 등을 통해 4,465억원을 증액하였고, 계획현액 4조 8,127억 5,000만원 중 4조 47억 7,200만원을 집행하고 8,079억 7,800만원을 불용하였다.

[2021회계연도 전세임대(용자) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
전세임대(용자)	4,366,250	4,812,750	-	-	4,812,750	4,004,772	-	807,978

자료: 국토교통부

전세임대 유형은 크게 일반(다자녀, 고령자 포함), 신혼부부(신혼Ⅰ, 신혼Ⅱ), 청년으로 구분된다. 전세임대(용자) 사업은 매년 주거안정 대책을 발표하면서 공급물량이 확대되는 추세로, 연례적으로 당초 계획 대비 증액 변경되고 있다.

[연도별 전세임대(용자) 사업 계획액]

(단위: 백만원)

구분	2018		2019		2020		2021	
	당초	수정	당초	수정	당초	수정	당초	수정
청년	665,000	760,000	878,750	1,353,750	1,021,250	1,211,250	1,163,750	1,610,250
신혼부부	665,000	665,000	890,000	1,343,000	1,465,000	1,797,500	1,740,500	1,740,500
일반	1,971,000	3,033,260	1,138,500	1,532,992	1,387,000	1,650,500	1,462,000	1,462,000
계	3,301,000	4,458,260	2,907,250	4,229,742	3,873,250	4,659,250	4,366,250	4,812,750

자료: 국토교통부

74) 코드: 주택도시자금 1337-401

관련 예산의 증액으로 전세임대의 재고량은 2020년 기준 28만 2,849호로 2016년 16만 5,764호에서 5년 동안 77.7%(12만 8,796호) 증가하였다. LH가 관리하는 물량만으로 한정했을 경우 2021년 말 기준 재고량은 25만 7,207호로, 일반 유형(63.3%)의 비중이 가장 크고, 청년(16.9%), 신혼부부(19.9%) 순이다. 2016년 대비 연평균증가율이 가장 큰 유형은 청년 유형이다.

[각 연도말 기준 전세임대(용자) 누적 재고량(LH+지자체)]

(단위: 호)

2016	2017	2018	2019	2020
165,764	194,892	234,570	265,647	282,849

주: 1. 전세임대 재고량은 유형 구분 없이 총량으로 관리

2. LH 및 지자체 관리물량 모두 포함하며, 2021년 말 기준 지자체 포함 재고량은 2022년 하반기 발표
자료: 국토교통부

[연도별 전세임대(용자) 재고량(LH 기준)]

(단위: 호, %)

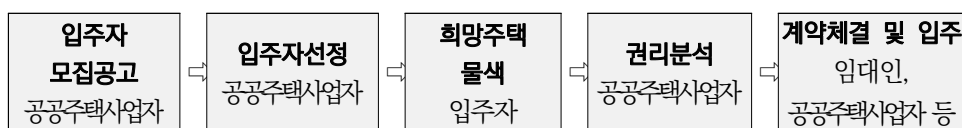
구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
청년	19,202	22,677	22,809	29,165	36,738	43,415	18.1
신혼부부	23,369	24,405	25,114	35,803	46,272	51,070	17.9
일반	105,268	125,880	161,091	167,208	165,317	162,722	9.7
계	147,839	172,962	209,014	232,176	248,327	257,207	11.9

주: LH 관리물량 기준

자료: 국토교통부

전세임대 사업의 절차를 살펴보면, 주택도시보증금은 입주자에게 전세보증금의 95% 등을 용자 지원하나 이는 입주자에게 지급되는 것은 아니고, 입주대상자가 희망 주택을 물색하면 공공주택사업자가 권리분석을 거쳐 해당 주택의 집주인과 전세 계약을 체결하고 입주자에게 이를 재임대하는 형태이다.

[전세임대 사업 절차]



자료: 국토교통부

입주자는 소액의 보증금과 용자금에 대한 연 1~2% 이자를 월세 개념으로 부담하게 되며, 지원 대상주택은 전용 85㎡(1인 60㎡) 이하인 주택, 주거용 오피스텔로 전세금 지원한도는 수도권, 광역시, 기타지역으로 차등하여 지원한다.

[유형별 전세금 지원한도(2022년 기준)]

구분	용자한도			입주자 부담	
	수도권	광역시	기타지역	임대보증금	월세
일반·고령자	1.20억원	0.80억원	0.60억원	지원금의 2~5%	지원금 중 임대보증금 을 제외한 금액에 대해 연이율 적용 (연 1~2%)
신혼Ⅰ	1.35억원	1.00억원	0.85억원	지원금의 5%	
신혼Ⅱ	2.40억원	1.60억원	1.30억원	지원금의 20%	
청년	1.20억원	0.95억원	0.85억원	100~200만원	
역세권 (1인,60㎡이하)	1.20억원	0.95억원	0.85억원		
세어형 (2인,70㎡이하)	1.50억원	1.20억원	1.00억원		
세어형 (3인,85㎡이하)	2.00억원	1.50억원	1.20억원		
다자녀	1.35억원	1.00억원	0.85억원	지원금의 2%	

주: 다자녀 유형은 3자녀 이상부터 2자녀를 초과한 자녀수에 따라 2,000만원씩 한도 상향

자료: 국토교통부

[전세임대(용자) 사업의 지원대상 및 지원기간]

구분		일반	신혼부부 I (신혼부부 II)	청년	다자녀
지원대상		저소득계층	소득 70% 이하 (소득 100% 이하) (예비)신혼부부(혼인 1년 이내) 한부모가족, 유자녀 혼인가구	대학생, 취업준비생, 19세~39세	2명 이상 미성년 직계비속 양육자
입 주 순 위	1	생계·의료급여수급자, 한부모가족, 주거지원시급가구, 장애인 소득 70% 이하	미성년 자녀가 있는 (예비)신혼부부, 만 6세 이하 자녀를 둔 한부모가족	생계·의료·주거급여수급자 차상위계층, 보호대상 한부모가족, 보호종료아동, 청소년쉼터퇴소청소년	생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위계층
	2	소득 50% 이하, 장애인 소득 100% 이하	자녀가 없는 (예비) 신혼부부	소득 100% 이하 (본인+부모)	소득 70% 이하
	3	-	만 6세 이하 자녀를 둔 혼인가구	소득 100% 이하 (본인)	-
지원기간 ¹⁾		최장 20년	최장 20년(최장 10년)	2년 단위 3회 계약	최장 20년

주: 1) 지원기간 동안 최초 임대주택에서 거주가 불가능할 경우 다른 주택을 찾아 이주재계약이 가능

자료: 국토교통부

나. 분석의견

전세임대(용자) 사업은 입주대상자가 주택물색에 어려움을 겪어 계약을 포기하는 경우가 다수 나타나고 있고, 2021회계연도 신혼부부 유형에서의 실적이 부진하게 나타나고 있어, 주택물색 지원방안을 강구하는 등 사업의 효과성을 제고 할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

2021회계연도 전세임대(용자) 사업은 당초계획액으로 4조 3,662억 5,000만원이 편성되었지만, 청년의 주거안정을 위하여 전세임대(청년형) 3천호 추가공급 정책으로 인하여 자체변경을 통해 1,615억원, 제2회 추가경정예산 당시 기금운용계획변경을 통해 2,850억원을 증액하였다. 이후 계획현액 4조 8,127억 5,000만원 중 4조 47억 7,200만원을 집행하여 83.2%의 집행률을 보였다.

[2021회계연도 전세임대(용자) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
전세임대(용자)	4,366,250	4,812,750	-	-	4,812,750	4,004,772	-	807,978

자료: 국토교통부

유형별 공급목표와 실적치를 살펴보면, 전세임대는 2018~2020년 목표를 초과 달성하였지만, 2021년은 신혼부부 유형에서 1만 4,000호의 공급목표 중 1만 171호의 전세계약이 이루어져 목표를 달성하지 못하였다.

[연도별 전세임대(용자) 사업 공급목표 및 실적치]

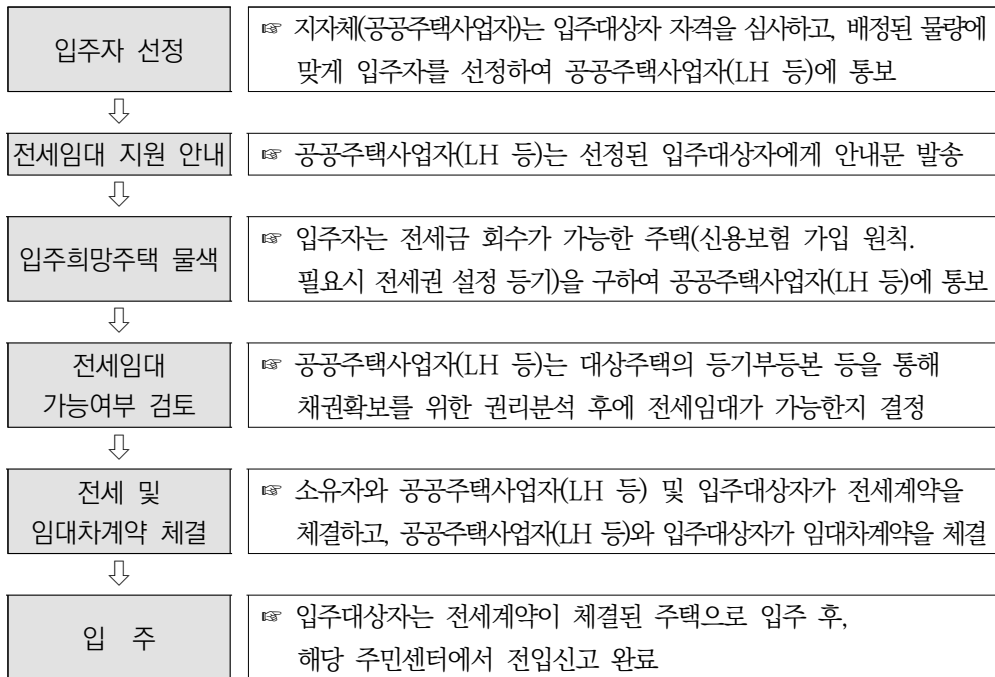
(단위: 호)

구분	2018			2019			2020			2021		
	목표		실적	목표		실적	목표		실적	목표		실적
	당초	수정		당초	수정		당초	수정		당초	수정	
청년	6,000	8,000	8,163	8,500	13,021	13,288	9,500	13,000	14,416	10,500	15,500	15,350
신혼부부	7,000	7,000	6,903	8,000	12,500	13,207	12,000	14,000	14,340	14,000	14,000	10,171
일반	27,000	26,000	44,020	15,596	21,000	21,685	19,000	20,500	21,126	16,500	16,500	17,486
계	40,000	41,000	59,086	32,096	46,521	48,180	40,500	47,500	49,882	41,000	46,000	43,007

자료: 국토교통부

전세임대사업의 추진 절차를 살펴보면, 입주자 선정 후 입주자가 전세로 가능한 입주희망주택을 물색하여 이를 공공주택사업자에게 통보하면, 공공주택사업자는 대상주택의 등기부등본 등을 통해 권리분석을 하여 전세임대가 가능한지 여부를 결정한다. 전세임대 사업 대상에 적합할 경우 주택소유자와 공공주택사업자가 전세계약을 체결하고, 공공주택사업자와 입주대상자가 임대차계약을 체결한다.

[전세임대(용자) 사업의 추진 절차]



자료: 국토교통부

최근 전세의 월세화가 진행되는 추세로 전세매물이 많지 않고, 전세임대가 가능하기 위해서는 집주인의 동의가 필요하나, 전세임대 진행 시 필요한 권리분석 절차나 권리분석 이후 계약체결 시 공공주택사업자와 집주인, 본인, 부동산 등이 모두 계약에 참여하여야 하는 등 전세임대와 관련된 절차의 번거로움이 있다.⁷⁵⁾ 이에 따라 주택물색기간 내(지원선정일로부터 6개월)⁷⁶⁾에 적합한 주택을 찾아 계약을 체결

75) 또한 LH는 권리분석 이후 해당 주택이 전세임대 대상주택이 아닐 경우 가계약금에 대한 피해는 입주자 본인 부담이기 때문에, 권리분석이 끝나기 전에 가계약을 체결하지 못하도록 권고하고 있어, 적당한 주택을 찾았다고 하더라도 권리분석 소요 기간이 길어진다면 매물이 사라질 수 있다.

하지 못하면 전세임대주택 계약을 포기하게 되며, 실제 입주대상자로 선정하여 계약안내를 통보한 건수 대비 실제 계약체결까지 이어진 비율은 2018~2021년 50% 내외로 나타나고 있다.

[계약안내 통보 대비 계약률(LH)]

(단위: 건, %)

구 분		2018	2019	2020	2021
일반	계약통보안내건수(A)	78,530	27,325	30,289	25,136
	계약건수(B)	38,491	15,305	14,610	12,096
	계약률(B/A)	49.0	56.0	48.2	48.1
청년	계약통보안내건수(A)	13,574	25,248	22,314	29,817
	계약건수(B)	8,163	13,288	14,416	15,350
	계약률(B/A)	60.1	52.6	64.6	51.5
신혼부부	계약통보안내건수(A)	10,916	18,761	33,680	18,360
	계약건수(B)	6,472	12,890	14,162	9,966
	계약률(B/A)	59.3	68.7	42.0	54.3

자료: 국토교통부

또한 2018년 전세임대 계약포기자 235명을 대상으로 LH가 진행한 설문조사에 따르면, 주택물색난으로 계약을 포기한 건수가 27%의 비중을 차지하고 있고, 주택 불만족으로 계약을 포기한 건수도 17%로 나타났다.

[2018년도 전세임대 계약포기자 대상 설문조사 결과]

(단위: 명)

합계	타 주택 선택 등	주택 물색난	주택 불만족	기타
235(100%)	111(47%)	63(27%)	39(17%)	22(9%)

- 주: 1. 타 주택 선택 등: 타 공공임대 입주, 민간주택 입주, 주택구입 등
 2. 주택 물색난: 주택물색의 어려움
 3. 주택 불만족: 보증금 부담, 낮은 지원금, 월세·임대료 부담, 절차 번잡 등
 4. 기타: 당첨사실 인지부족, 현재주택에 만족, 사유 없음 등

자료: 국토교통부

유사하게 2020년 전세임대주택 거주 가구를 대상으로 LH가 계약 실패 경험과 계약 실패 사유를 조사한 설문조사 결과에 따르면, 전체 중 18.5%가 계약을 실패한 경험이 있고, 가장 다수 사유는 임대인의 계약 거부인 것으로 나타났다.

76) 주택물색기간을 통상 6개월로 설정하고 있으나, 상황에 따라 물색기간 연장도 가능

[2020년 전세임대주택 거주 가구의 계약 실패 경험과 계약실패 사유]

(단위: 가구, %)

구분		가구수	계약 실패 경험 있음	계약 실패 사유				
				매매가 대비 과도한 부채비율	불법 건축물	임대인의 과도한 월세전환금 요구	임대인의 계약 거부	심사절차 진행 중 다른 임차인이 계약
전체		232,101	18.5	6.5	0.8	4.4	10.5	4.3
지원 유형	일반	167,133	18.1	5.8	0.8	4.8	10.5	3.9
	청년	29,165	13.8	5.8	0.4	1.4	8.0	3.9
	신혼부부	35,803	24.4	10.7	1.3	5.1	12.9	6.5

주: 복수 응답임

자료: LH

국토교통부에 따르면 전세가 상승 및 임대차 시장 월세화 추세 등으로 입주대 상자의 주택물색이 어려워 계약률이 다소 저조하게 나타나고 있으며, 주택 물색을 지원하기 위하여 2020년 3월 전세임대 정보제공 및 홍보 홈페이지인 전세임대포털을 신규 오픈하였고, 포털 내 전세임대뱅크⁷⁷⁾ 메뉴를 신설하여 입주자들의 주택물색을 지원하였으며, 전세임대뱅크에 매물등록 이후 LH 권리분석을 요청하여 계약된 건(2021년 11월 11일 이후 계약한 건에 한함)에 대해 집주인의 부담금 중개수수료를 지원하고 있다는 설명이다.

다만, 전세임대뱅크의 전세매물은 집토스부동산과 연계하여 동 중개플랫폼에 등록된 전세매물을 임대인의 동의를 통해 보여주는 것으로, 권리분석 결과에 따라 전세임대 가능주택이 아니거나⁷⁸⁾, 계약 진행과정에서 임대인의 미협조 등의 사유로 인하여 실제 계약체결까지 이어지지는 않을 가능성이 있다. 2021년 신혼부부 유형의 경우 계약안내 통보건수(2021년 1만 8,360건, 2019년 1만 8,761건)가 비슷한 2019년에 비하여 계약률이 저하되었고,⁷⁹⁾ 다른 유형 또한 2020년에 비하여 2021

77) 전세임대로 계약 가능한 주택 Pool을 부동산 중개 서비스 회사로부터 수집하여 사용자가 원하는 검색조건에 맞춰 제공하는 전세임대 가능주택 정보제공 플랫폼

78) 권리분석은 주택의 등기부등본 등을 근거로 부채비율, 선순위 채권금액 등 권리상태를 확인하여 전세보증금 지원 가능여부 및 회수에 안전한 주택인지 파악하는 절차로, 기본적으로 부채비율이 90% 이하인 주택만 지원 가능하며, 이외에 선순위 채권금액((근)저당권의 채권금액 및 선순위 임차보증금) 등도 추가적으로 고려한다.

년 계약률이 저하되었다.

또한 지원한도와 관련하여 살펴보면, 전세임대(용자) 사업은 지역 및 면적에 따른 전세 시세를 고려하여 지원한도를 설정하였으며, 신혼부부 I 은 수도권에서 1.35억원, 신혼부부 II는 수도권에서 2.40억원으로 설정하였다.

[유형별 전세금 지원한도(2022년 기준)]

구분	용자한도			입주자 부담	
	수도권	광역시	기타지역	임대보증금	월세
일반·고령자	1.20억원	0.80억원	0.60억원	지원금의 2~5%	지원금 중 임대보증금 을 제외한 금액에 대해 연이율 적용 (연 1~2%)
신혼Ⅰ	1.35억원	1.00억원	0.85억원	지원금의 5%	
신혼Ⅱ	2.40억원	1.60억원	1.30억원	지원금의 20%	
청년	1.20억원	0.95억원	0.85억원	100~200만원	
역세권 (1인, 60㎡이하)	1.20억원	0.95억원	0.85억원		
세어형 (2인, 70㎡이하)	1.50억원	1.20억원	1.00억원		
세어형 (3인, 85㎡이하)	2.00억원	1.50억원	1.20억원		
다자녀	1.35억원	1.00억원	0.85억원	지원금의 2%	

주: 다자녀 유형은 3자녀 이상부터 2자녀를 초과한 자녀수에 따라 2,000만원씩 한도 상향

자료: 국토교통부

동 지원한도에서 접근 가능한 전세임대 주택이 충분하지 않으면 주택물색에 어려움을 겪을 우려가 있다. 이와 관련하여 전세시장 동향을 한번 살펴볼 필요가 있을 것으로 보이며, 서울지역을 중심으로 전월세시장을 살펴보도록 하겠다.

먼저, 2020년 1분기부터 2021년 4분기까지 서울에 위치한 60㎡초과~85㎡이하 주택(아파트 제외)⁸⁰⁾의 분기별 체결결과를 살펴보면, 전·월세 계약체결 건수는 2020년 대비 2021년 소폭 감소하였다. 또한 월·전세 비중 변화를 보면 2020년에는 전세계약이 64.8%의 비중을 차지하였지만, 2021년에는 전세계약 체결비중이 60.1%로 낮아졌고, 월세계약 체결비중이 35.2%에서 39.9%로 증가하였다. 2021년

79) 신혼부부 유형은 2020년 대비 2021년 계약률은 증가(42.0%→54.3%)하였는데, 2020년은 목표실적 달성을 위하여 모수인 계약통보 안내건수가 크게 증가하면서 계약률이 전년 대비 크게 하락하였다.

80) 단독, 다가구, 연립, 다세대, 오피스텔을 포함

분기별 변화를 살펴보면, 매 분기 월세계약 체결 비중이 증가하는 추세를 보여 월세계약 체결 비중은 2021년 1분기 38.6%에서 2021년 4분기 41.5%로 증가하였다.

[2020.1분기~2021.4분기 서울지역 60㎡~85㎡ 주택 전월세 체결건수]

(단위: 건, %)

구분	2020.1/4	2020.2/4	2020.3/4	2020.4/4	소계
월세 (비중)	2,688 (35.5)	2,557 (35.1)	2,453 (34.6)	2,212 (35.5)	9,910 (35.2)
전세 (비중)	4,889 (64.5)	4,725 (64.9)	4,627 (65.4)	4,025 (64.5)	18,266 (64.8)
합계	7,577	7,282	7,080	6,237	28,176
구분	2021.1/4	2021.2/4	2021.3/4	2021.4/4	소계
월세 (비중)	2,655 (38.6)	2,816 (38.9)	2,786 (41.0)	2,707 (41.5)	10,964 (39.9)
전세 (비중)	4,232 (61.4)	4,424 (61.1)	4,013 (59.0)	3,812 (58.4)	16,481 (60.1)
합계	6,887	7,240	6,799	6,519	27,445

자료: 국토교통부 실거래가 공개시스템(rtdown.molit.go.kr) 자료를 바탕으로 재작성

다음, 동일한 기간 동안 서울에 위치한 60㎡초과~85㎡이하 주택(아파트 제외) 평균 전세 체결가격을 살펴보면, 동기간 동안 단독·다가구는 2020년 상승하다가 2021년에는 다소 하락한 추세를 보이고 있고, 연립·다세대 주택은 2020년부터 2021년까지 지속해서 상승하는 추세를 보였다. 오피스텔은 2020년 대비 2021년은 소폭 상승한 상태로 유지되고 있다. 평균적으로 2021년에는 모든 분기, 모든 유형에서 전세 체결가격이 2억원을 초과하고 있다.

[2020.1분기~2021.1분기 서울지역 60㎡~85㎡ 주택 평균 전세가격]

(단위: 만원)

구분	2020.1/4	2020.2/4	2020.3/4	2020.4/4	2021.1/4	2021.2/4	2021.3/4	2021.4/4
단독·다가구	22,288	22,366	23,532	24,363	20,616	20,606	21,546	21,150
연립·다세대	18,243	18,296	19,465	19,622	26,257	27,427	28,159	28,018
오피스텔	33,496	33,915	34,631	37,195	37,809	40,259	37,877	39,305
유형평균	24,110	24,124	25,204	26,796	24,554	25,196	25,938	25,753

자료: 국토교통부 실거래가 공개시스템(rtdown.molit.go.kr) 자료를 바탕으로 재작성

전세가격의 상승에 따라 전세가격 2억원 이하의 임대주택은 감소하고 있다. 동기간 동안 2억원 이하의 전세체결건수는 2020년 8,453건으로 전체 전세건수의 46.3%의 비중을 차지하고 있었으나, 2021년 6,339건으로 나타났으며, 전체 전세건수에서 차지하는 비중도 38.5%로 감소하였다.

[2020.1분기~2021.2분기 서울지역 60㎡~85㎡ 주택 2억원 이하 체결건수]
(단위: 건, %)

구분	2020.1/4	2020.2/4	2020.3/4	2020.4/4	계
단독·다가구	1,396	1,279	1,164	988	4,827
연립·다세대	994	1,008	902	683	3,587
오피스텔	14	10	4	11	39
계 (비중) ¹⁾	2,404 (49.2)	2,297 (48.6)	2,070 (44.7)	1,682 (41.8)	8,453 (46.3)
전체전세건수	4,889	4,725	4,627	4,025	18,266
구분	2021.1/4	2021.2/4	2021.3/4	2021.4/4	계
단독·다가구	1,006	1,041	872	804	3,723
연립·다세대	678	697	585	625	2,585
오피스텔	12	5	9	5	31
계 (비중) ¹⁾	1,696 (40.1)	1,743 (39.4)	1,466 (36.5)	1,434 (37.6)	6,339 (38.5)
전체전세건수	4,232	4,424	4,013	3,812	16,481

주: 1) 해당 기간 동안 체결된 전체 전세건수 대비 2억원 이하 전세 계약건수의 비중 의미
자료: 국토교통부 실거래가 공개시스템(rtdown.molit.go.kr) 자료를 바탕으로 재작성

서울지역에서의 전월세시장 여건 변화에 따라 앞서 계약안내 통보 대비 계약률 자료를 지역별로 살펴보면, 서울지역은 2018년부터 2021년까지 매년 전국평균보다 계약률이 낮게 나타나고 있고, 2021년에는 45.6%의 계약률을 보였다.

[계약안내 통보 대비 계약률(LH)]

(단위: 건, %)

구 분		2018	2019	2020	2021
전국	계약통보안내건수(A)	103,020	71,334	86,283	73,313
	계약건수(B)	53,126	41,483	43,188	37,412
	계약률(B/A)	51.6	58.2	50.1	51.0
서울	계약통보안내건수(A)	24,538	20,101	19,571	21,516
	계약건수(B)	12,173	11,403	9,003	9,804
	계약률(B/A)	49.6	56.7	46.0	45.6
인천	계약통보안내건수(A)	8,149	4,795	5,418	5,818
	계약건수(B)	4,102	2,780	2,962	3,051
	계약률(B/A)	50.3	58.0	54.7	52.4
경기	계약통보안내건수(A)	25,451	17,031	20,806	17,233
	계약건수(B)	13,402	9,851	11,134	8,880
	계약률(B/A)	52.7	57.8	53.5	51.5
그 외	계약통보안내건수(A)	44,882	29,407	40,488	28,746
	계약건수(B)	23,449	17,449	20,089	15,677
	계약률(B/A)	52.2	59.3	49.6	54.5

자료: 국토교통부

이처럼 전세임대(용자) 사업을 둘러싼 정책 환경은 공공임대사업자 및 입주자에게 악화된 것으로 보이며, 전세임대 지원한도와 실제 전세가격 간 차이가 커질수록 사업대상자는 전세계약을 포기하거나, 교통이나 거주환경 등이 불편한 지역에 거주하게 되거나, 추가 부담금을 통해 전세계약을 체결하게 될 수 있다. 이와 같은 문제는 이전에도 지적된 바 있는데, 2016년 진행한 감사원 감사결과⁸¹⁾에 따르면, 전세실거래가 평균금액에 비하여 지원한도가 낮아 입주자가 추가적인 부담을 하거나 지원액에 맞춰 교통 등 생활편의가 열악한 지역에 있는 주택에 입주할 수밖에 없다는 문제가 제기된 바 있다.

81) 감사원, 「취약계층 주거 공급 및 관리실태」, 2017.2.

실제로, 2021년 LH가 관리하는 전세임대 물량 중 지원한도가 전세가격에 미치지 못함에 따라 보증금을 추가로 납부하고 있는 규모를 살펴보면, 전체 25만 7,207가구 중 보증금을 추가 부담하지 않는 가구는 7,154가구(2.8%)에 불과하고, 절반 이상인 14만 4,514호(56.2%)가 200~500만원, 2,719가구(1.1%)가 2,000만원을 초과하여 부담하고 있는 것으로 나타났다. 특히 신혼부부 유형에서 500만원 이상을 추가 부담하는 비중이 높게 나타나 신혼부부의 주거수요와 현재의 용자지원 간 차이가 있는 것으로 보인다.

[2021년 유형별 입주자 부담금 현황]

(단위: 가구, %)

구분	전체 계약호수	추가 부담 없음	보증금 추가 부담 규모					
			1백만원 이하	1백만원 ~2백만원	2백만원 ~5백만원	5백만원 ~1천만원	1천만원 ~2천만원	2천만원 초과
일반	162,722 (100.0)	7,154 (4.4)	18,384 (11.3)	20,306 (12.5)	114,501 (70.4)	2,319 (1.4)	10 (0.0)	48 (0.03)
청년	43,415 (100.0)	0 (0.0)	29,489 (67.9)	13,911 (32.0)	14 (0.03)	-	1 (0.0)	-
신혼부부	51,070 (100.0)	0 (0.0)	254 (0.5)	1,383 (2.7)	29,999 (58.7)	16,468 (32.2)	295 (0.6)	2,671 (5.2)
계 (비중)	257,207 (100.0)	7,154 (2.8)	48,127 (18.7)	35,600 (13.8)	144,514 (56.2)	18,787 (7.3)	306 (0.1)	2,719 (1.1)

주: LH가 관리하고 있는 물량에 대해서만 조사

자료: 국토교통부

또한 보증부월세 계약을 맺어 입주자가 주택소유자에게 월세를 추가 지급하고 있는 현황을 살펴보면, 전체 가구의 17.7%인 4만 5,545가구가 월세를 추가 부담하고 있다. 유형별로 살펴보면 신혼부부 유형에서 보증부월세를 추가 부담하는 비율이 19.8%로 가장 높고, 평균 월세납부액도 24만 8,577원으로 가장 크게 나타났다.

[입주자 보증부월세 계약 체결 현황]

(단위: 호, %)

구분	전체 계약호수(A)	보증부월세 세대수(B)	비율(B/A)	평균 월세 납부액 ¹⁾
일반	162,722	27,480	16.9	219,488
청년	43,415	7,965	18.3	142,638
신혼부부	51,070	10,100	19.8	248,577
계	257,207	45,545	17.7	-

주: 1) 평균 월세금액은 LH가 아니라 주택소유자에게 지급하는 월세금액만을 의미

1. LH가 관리하는 물량에 대해서만 조사

자료: 국토교통부

전세 지원한도가 실제 전세가격에 미치지 못하는 문제와 관련하여 국토교통부는 전세시세를 반영할 수 있도록 기재부와 협의 등 예산 확보를 추진 중이라는 의견이다. 최근의 전·월세 시장 추이를 고려할 때 적정 주택을 물색하기에는 어려움이 가중될 가능성이 높고, 추가 부담의 여력이 없는 경우 계약을 포기할 가능성이 있다는 점에서 당초 취약계층에게 주거안정을 지원하고자 하는 취지가 퇴색될 수 있다. 다만, 주택도시기금의 경우 국민주택채권 및 청약저축 등 부채 성격의 재원을 토대로 기금이 운용⁸²⁾되고 지원기간 동안 지출액을 회수하기 어렵다는 점에서, 이에 대한 고려 없이 지원 한도를 급격히 상향할 경우 건전성이 악화될 수 있고, 다른 공공임대주택 사업과의 지원 형평성 등의 문제 또한 고려하여야 할 필요가 있다. 국토교통부는 향후 가용재원 등 기금의 여력과 입주자의 부담정도 등을 종합적으로 고려하여 동 사업의 효과성 제고 방안을 모색해나갈 필요가 있을 것이다.

82) 2021년도 당초계획 기준 주택도시기금의 총계기준 수입 규모는 82조 4,861억 8,100만원이며, 국민주택채권 발행을 통한 수입인 국공채발행수입(81-811)은 15조원, 청약저축 및 종합저축 납부금 수입액을 뜻하는 기타민간예수금(94-946)은 16조 9,777억원을 차지하고 있다.

1-6. 집주인임대주택 사업(공공지원민간임대) 분석

가. 현 황

집주인임대주택⁸³⁾ 사업은 소규모 주택소유자 등에게 주택의 신규 건설·매입비를 저리에 용자하거나 기존 주택에 대한 담보대출을 6,000만원에서 1억원 한도로 저리(연 2.5%)의 기금용자로 대체해주고, 해당 주택을 시세 대비 85% 수준으로 주거취약계층에게 8년 이상 동안 저렴하게 임대하도록 하는 사업으로, 공공지원민간임대주택사업으로 구분된다. 국토교통부는 2021회계연도 당초 계획액 2,200억원에서 용자수요 감소로 인해 자체변경을 통해 1,200억원을 감액하였고, 계획현액 1,000억원 중 999억 8,000만원을 집행하고 2,000만원을 불용하였다.

[2021회계연도 집주인임대주택 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
집주인임대주택	220,000	100,000	-	-	100,000	99,980	-	20

자료: 국토교통부

집주인임대주택사업은 2016년 9월 서민 중산층 주거안정 강화대책의 후속사업으로 시작하였고, 「주거복지로드맵(2017.11.)」을 통해 2022년까지 공적임대 연 5,000호 공급을 목표로 추진되었다. 집주인 임대주택사업은 사업방식에 따라 크게 건설·개량형, 매입형, 용자형으로 구분되는데, 2016년에는 건설·개량형, 매입형 두 가지 유형으로 추진되다가, 2018년도에 용자형이 신설되었고, 2019년 4월부터 집행실적이 부진한 건설·개량형 및 매입형 사업이 폐지되고, 2020년부터 용자형 사업이 단일 유형으로 추진되고 있다.

건설·개량형의 경우 집주인이 임대주택을 건설하거나 리모델링하는 경우 용자를 지원하는 유형이고, **매입형**의 경우 집주인이 임대주택을 매입하는 경우 용자를 지원하는 유형이다. 건설·개량형과 매입형의 경우 공실 발생 등 집주인의 임대관리에 대한 어려움을 해소하기 위하여 LH가 임대관리 업무를 위탁하여 수행한다. 주택

83) 코드: 주택도시자금 1333-402

개량이나 매입을 완료한 집주인은 LH와 임대차계약을 체결하고, LH는 입주민과 재임대차계약을 체결하는 식이다. 공실 여부와 상관없이 LH는 만실 기준 임대료 수익을 산출한 후 기금 분할상환액 및 위탁수수료를 공제하여 집주인에게 확정 지급한다. 반면, 용자형의 경우 임대주택을 공급한 집주인의 주택담보대출 금리를 지원하는 유형으로 집주인이 직접 임대관리를 하고 한국부동산원은 사업상담 및 접수, 임대계약의 적정성 모니터링 업무 등 전반적인 사업관리 업무를 수행하고 있다.

[집주인 임대주택사업 주요 사업개요]

구분		사 업 개 요
건설 · 개량 형	사업개요	집주인이 기존주택을 허물고 다가구 임대주택을 건설하거나 기존주택을 수선할 때 저리용자(1.5%)를 지원하고 LH에 임대관리위탁 ※ (집주인 수입) 공실에 관계없이 만실기준의 임대료 수익을 산출하고, 분할상환액과 LH 관리 수수료(5%)를 공제하고 확정지급
	사업대상	준공 후 10년 이상 경과한 전용면적 85㎡ 이하의 공동주택, 다가구주택, 준주택(주거용오피스텔) 또는 건축이 가능한 대지 등
	용자조건	(용자한도) 가구(세대)당 수도권 1억원, 광역시 0.8억원, 기타 0.6억원과 총공사비(이주비 포함), 순담보가격의 70~80% 중 적은 금액 (대출이율) 연 1.5%
	임대조건	무주택 청년, 신혼부부, 고령자 등에게 시세 85%로 8년·12년 공급
매 입 형	사업개요	최대 매입대상 주택 가격의 50%를 기금용자를 통해 매수한 후, LH와 집주인 간 임대차계약을 체결, 실제 임차인과 LH는 별도 전대차계약을 체결 ※ (집주인 수입) 공실에 관계없이 만실기준의 임대료 수익을 산출하고, 분할상환액과 LH 관리 수수료(5%)를 공제하고 확정지급
	사업대상	준공 후 20년 이내의 전용면적 85㎡ 이하의 공동주택, 다가구주택, 준주택(주거용오피스텔) 등
	용자조건	(용자한도) 가구(세대)당 수도권 1억원, 광역시 0.8억원, 기타 0.6억원 또는 주택가격(감정평가액)의 50%, 순담보가격의 70% 중 적은 금액 적용 (대출이율) 연1.5%
	임대조건	무주택 청년, 신혼부부, 고령자 등에게 시세 85%로 8년·12년 공급

구분		사 업 개 요
용 자 형	사업개요	민간 임대사업자가 기금 저리용자를 통해 주택담보대출을 상환할 수 있도록 하여 이자를 경감하는 대신 저렴한 임대주택 공급
	사업대상	준공 후 20년 이내의 전용면적 85㎡ 이하의 공동주택, 다가구주택, 준주택(주거용오피스텔) 등
	용자조건	(용자한도) 가구당 수도권 1.0억원, 광역시 0.8억원, 기타 0.6억원 (대출이율) 1.5%(2021년 기준)(2022년 3월 2.5%로 상향)
	임대조건	무주택 청년, 신혼부부, 고령자 등에게 시세 85%로 8년·12년 공급

자료: 국토교통부

나. 분석의견

첫째, 용자형 집주인임대주택 사업은 민간사업자의 참여 유인 부족 등으로 인하여 집행실적이 부진하게 나타나고 있다는 점, 임대차 실적 등 관리체계가 미흡하다는 점, 실제 임차인은 당초 공급목표와 달리 무주택 일반인 등에 대한 공급 비율이 높아지고 있어 정책효과 달성에 미흡한 측면이 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 사업내용 및 추진방향에 대해 재검토할 필요가 있다.

용자형 집주인임대주택 사업은 「주거복지로드맵」을 통해 연 5,000호 공급을 목표로 하나, 용자계약 체결 건수는 2018년부터 지속 감소하여 2020년부터 성과목표를 달성하지 못하였고 집행실적도 저하되고 있다. 2021회계연도에는 당초 계획액 2,200억원 대비 999억 8,000만원을 집행하여 45.4%의 집행률을 보였다.

[집주인 임대주택사업 성과지표 및 최근 3년간 성과 달성도]

성과지표	구분	'18	'19	'20	'21	'22	'22목표치 산출근거
집주인 임대주택사업 (가구)	목표	1,000	5,000	5,000	5,000	5,000	주거복지로드맵 등을 통해 발표한 집주인 임대주택 공급계획
	실적	6,891	5,014	1,804	1,577	-	
	달성도	689.1	100.3	36.1	31.5	-	

주: 2018년에는 건설·개량형, 매입형의 사업이 같이 진행되었는데, 이들 사업의 실적은 제외

자료: 국토교통부

[집주인임대주택사업의 집행실적]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액		이·전용 등	계획 현액(B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
	당초(A)	수정							
'18	293,300	327,859	-	327,859	325,783	111.1	99.4	-	2,076
'19	250,000	250,000	-	250,000	241,258	96.5	96.5	-	8,742
'20	250,000	247,000	-	247,000	91,837	36.7	37.1	-	155,163
'21	220,000	100,000	-	100,000	99,980	45.4	100.0	-	20

자료: 국토교통부

① 참여 유인 측면에서 우선 살펴보면, 목표 대비 실적이 저조한 이유에 대하여 국토교통부는 사업의 공공성 강화('19.8)로 인한 대출용도·임차인 자격 등의 제한 강화, 저금리 기조에 따른 상품 경쟁력 저하, 코로나19로 인한 대외활동 위축 등 외부 여건의 영향이 있는 것으로 판단된다는 설명이다.

2018년 시작된 융자형 집주인임대주택 사업은 시중금리에 비하여 낮은 이율, 투기지역 및 투기과열지구에서의 주택도시기금 장·단기 민간임대주택매입자금 대출 중단으로 인한 대체 수요, 별다른 제한이 없는 융자조건 등으로 인하여 수요가 있던 것으로 보이나, 신규 주택매입을 위하여 기금 대출이 이용될 소지가 있다는 우려로 인하여 2019년 8월 대상 주택에서 신규 매입주택과 공시가 2억원 이상인 주택은 제외하였고, 융자 용도의 제한, 임차인에 대한 소득요건 강화 및 임대료 수준의 하향 등 사업요건을 강화하였다.

[융자형 집주인임대주택 제도 변경사항]

구분	2018년	2019년 8월 이후
대상주택	- 다가구, 공동주택, 주거용 오피스텔 ※준공 후 20년 미만 ※주거전용 85㎡ 이하	- 좌동 - 소유권 이전등기접수일로부터 3개월 미만인 주택은 제외 - 공시가액 2억원 이하 주택(다가구 제외) - 기존 임차인 거주시 잔여 임대기간 6개월 이하 주택(1순위 임차인은 허용)

구분		2018년	2019년 8월 이후
기금용자		(금리) 1.5% 변동금리 (한도) 수도권 1억원, 광역시 8천만원, 기타 6천만원 이내 ※소액임차보증금 공제, LTV 70% (상환) 만기일시 or 원리금균등분할	- 좌동 ※ 금리의 경우 2022년 3월부터 2.5%로 상향(다만 1순위 임차 입주 시 1.5% 적용) - 아래의 용도로만 기금용자 제한 ① 주택담보대출 상환 ② 임대보증금 반환 ③ 주택 개량 ※ 2개 이상의 목적으로도 신청 가능하나, 용자 한도에도 불구하고 위 용도의 소요자금을 초과할 수 없음
임대조건	임대료	주변 임대료 시세 90% 이하	주변 임대료 시세 85% 이하
	임대기간	8년 또는 12년	8년 이상
	임차인요건	(1순위) 무주택 청년·신혼부부·고령자 (2순위) 일반인	(1순위) 무주택 청년·신혼부부·고령자로서 전년도 도시근로자월평균소득의 120%이내 (2순위) 무주택 일반인
임차인 모집 방법		- 한방사이트 ⁸⁴⁾ 30일 이상 공고 - 한방사이트 공고 후 1순위 없는 경우 2순위 모집	- 좌동 ※ 30호 또는 30세대 이상 최초 임차인 모집 공고 시 시행규칙 제14조의4의 규정 등 준수

자료: 한국부동산원

또한 동 사업에 참여하기 위해서는 임대사업자로 등록하여야 하는데, 임대사업자에 대한 종합부동산세 합산 배제, 양도소득세·임대소득세 감면 등 세제 혜택이 2017년부터 이루어지다가 2020년 7월 동 제도가 일부 폐지되었고, 지속하여 세제 혜택 축소 논의가 제기됨에 따라 임대사업자로 등록할 유인이 저하되는 등 전반적인 사업참여 유인이 저하된 측면이 있다. 반면 시세의 85% 이하(인상률 연 5%제한)로 임대주택을 공급해야 하고 임대 기간이나 임차인 모집에 제약⁸⁵⁾이 있으며, 복잡한 신청 절차 등으로 인한 행정비용, 한국부동산원을 통해 관리 감독을 받아야 한다는 점 등 집주인이 사업에 참여할 유인은 크지 않았다.

84) 한국공인중개사협회가 운영하는 부동산중개정보 사이트(karhanbang.com)

85) 임대기간은 8년 또는 12년 중 선택하여야 하고, 임차인은 1순위로 무주택 청년(신혼부부 포함)·고령자로 전년도 도시근로자월평균소득의 120%이내인 자, 2순위로는 무주택 일반인이 가능하다. 이에 따라 임차인 요건 확인을 위하여 한국부동산원에 추가적인 서류들을 제출하여야 한다.

2021년 금리 상승 추세⁸⁶⁾에 따라 집주인 참여 유인이 제고될 소지가 있으나, 변화된 시장 상황 등을 반영하여 국토교통부는 2022년 3월 이후 금리를 2.5%로 인상하고, 1순위 임차인⁸⁷⁾의 모집 유인을 제고 하기 위하여 1순위 임차인이 입주한 경우에만 종전과 동일하게 1.5%의 금리를 적용하는 등 금리 조건을 변경한 바 있다. 2022년에는 3월 말 기준 276건의 용자가 이루어져 전년 대비 실적에 큰 차이가 있다고 보기는 어렵다. 나아가 국토교통부는 최근 신고의무 등을 미이행한 집주인에 대하여 1차 계고·소명 통지 등을 진행하였는데, 이때 436호(전체 2.9%)가 용자 상환하여 계약을 종료한 것으로 나타났다.

또한 용자형 집주인임대주택 사업의 지역별 재고량을 살펴보면, 부산에서 집중하여 계약이 이루어졌으며 일부 상위 임대주택자와 다량의 임대물량을 계약하였다. 이에 따라 국토교통부는 소수 사업자에게 집중하여 계약이 이루어지지 않도록 2022년 3월부터는 차주별 대출한도를 30억원 이하로 제한하였는데, 이와 같은 조건 변경도 고려할 필요가 있을 것이다.

[지역별 용자형 집주인임대주택 재고량]

(단위: 호)

지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수
계	15,785	경기	1,471	광주	141	울산	230	세종	11	경북	358
서울	597	강원	164	대전	24	대구	133	전남	115	경남	397
부산	10,566	충북	51	충남	442	인천	33	전북	88	제주	964

자료: 국토교통부

[주택 수 기준 임대사업자 상위 5명]

(단위: 호)

임대인명	주택 수	소재지	계약물량 및 계약시기
A	245	부산광역시	243가구(21.8~22.4)
B	238	부산광역시	220가구(21.8~22.4)
C	226	부산광역시	226가구(21.8~22.4)
D	212	부산광역시	212가구(21.8~22.4)
E	210	부산광역시	210가구(21.8~22.4)

자료: 국토교통부

86) 주담대금리(%): ('20) 2.50 → ('21.1) 2.67 → ('21.5) 2.69 → ('21.9) 3.01 → ('21.12) 3.63

87) 무주택 청년·신혼부부·고령자. 2순위는 무주택 일반인

② 다음으로 관리체계 측면에서 살펴보면, 2018~2021년까지 용자형 집주인 임대주택 제도를 통해 집주인에게 용자가 이루어진 가구는 1만 5,286호이고, 최근 용자를 상환하여 계약을 종료한 호수가 436호로 이를 제외한 1만 4,850호 중 실제 입주자와 임대료 확인된 가구는 1만 3,405호, 공실이 812호이며, 633호는 임대차 계약 여부가 확인되지 않는 상태이다.

[2022년 6월 말 기준 용자형 집주인 임대주택사업 계약 현황]

(단위: 호, %)

계약연 도	집주인 용자(A)	상환 (B)	재고량 (C=A-B)	임대 (D)	공실 (E)	미파악 (F)	임대율 (D/C)	공실률 (E/C)	미파악율 (F/C)
2018	6,891	197	6,694	6,110	372	212	91.3	5.6	3.2
2019	5,014	218	4,796	4,391	183	222	91.6	3.8	4.6
2020	1,804	10	1,794	1,500	103	191	83.6	5.7	10.6
2021	1,577	11	1,566	1,404	154	8	89.7	9.8	0.5
계	13,709	436	14,850	12,001	812	633	90.3	5.5	4.3

주: 임대사업자가 임대계약 관련 서류를 제출한 경우를 기준으로 작성

자료: 국토교통부

국토교통부 장관은 용자형 집주인 임대주택 사업의 관리·감독자로서 크게 ① 임차인의 무주택자 여부 등 임차인 자격 여부를 검증하고, ② 집주인과 임차인의 계약조건 이행 여부를 확인하고, 의무사항을 미이행하면 시정 및 권고 후 기금용자금 회수(위약금 부과, 기한이익 상실) 등을 조치할 필요가 있다. 이와 관련하여 「공공지원민간임대주택 등에 관한 업무처리지침」 제82조 및 제86조에서 관련 서류의 제출 요청 등의 권한을 규정하고 있다.⁸⁸⁾

88) 「공공지원민간임대주택 등에 관한 업무처리지침」

제82조(사업신청 등) ⑤ 국토교통부장관은 임대사업자가 지원받은 용자금을 당초 신청 목적에 따라 이용하였는지를 확인하기 위해 필요한 경우 임대사업자에게 관련 서류의 제출을 요청할 수 있다.

제86조(시정조치 등) 국토교통부장관은 임대사업자가 용자금을 신청목적에 맞게 사용하지 않았거나, 임차인 모집 및 선정, 초기임대료 산정에 대하여 규칙 및 이 지침을 위반하였다고 인정되는 때에는 필요한 범위에서 임대사업자에게 사업선정 취소, 개선 권고, 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있다.

[임대차 계약 관련 관리 필요사항]

임차인 검증		사업관리	
1순위, 2순위 임차인 자격 검증		집주인과 임차인 계약조건 이행 여부 관리	
임대사업자 임차인 자격 조회 요청 ⇒ LH HOMS 조회 및 통보 ⇒ 부동산원 초기 임대료 등 확인 후 통보 *HOMS(주택소유확인시스템) 조회기간: 약 14일		관 리 내 용	· 초기계약시 시세 85% 임대 수준 · 연 5% 이하 인상률 제한 유지여부 · 임차인 자격 등 모니터링
		미 이 행 시	시정 및 권고(1회) → 기한이익상실 → 기금융자회수(위약금 부과)

자료: 한국부동산원 자료를 바탕으로 재작성

국토교통부에 따르면 임대사업자가 임차인의 무주택 여부나 소득 조건 등을 확인하기 위하여 임대차계약 서류를 제출할 때 임대현황 및 공실, 사업 조건에 부합하는 계약 여부 등의 파악이 가능하고, 서류를 별도로 제출하지 않으면 임대차계약 여부 확인이 어렵다. 또한 현재 임대차계약이 존속하는지, 임차인 변경 여부도 집주인이 서류를 새롭게 제출하지 않으면 파악하기 어려운 상황이다.⁸⁹⁾ 국토교통부는 이를 보완하기 위하여 별도로 특정 기간(연 1회, 약 2~3개월) 동안 의무사항 미이행 신고 및 소명 절차를 운영하고 있다는 의견이나, 임대사업자의 자발적인 협조를 기대한다는 점에서 그 실효성은 높지 않을 것이라고 보인다. 또한 한국부동산원의 용자형 집주인 임대주택 사업 담당 인력은 사업 접수 및 최초 임대료 시세조사, 자격 검증 지원 등을 위해 배치된 3명의 인력(총괄 1명, 수행 2명)뿐으로 관리자원도 부족하여 적극적인 현황 파악은 어려울 것으로 보인다.

국토교통부는 의무사항 위반 의심자 약 650명(6,868호)에게 2020년 의무사항 이행 안내를 하였고, 2022년에도 의무이행 독촉에도 지속하여 서류 제출 등을 하지 않는 자에게 개별연락 및 1차 계고·소명을 진행하였다. 이에 따라 2018년부터 2020년까지 용자가 이루어진 집주인 임대주택의 임대차 현황에 대해 국토교통부가 파악하지 못하였던 가구 수를 시기별(2021년 4월 말, 8월 말, 2022년 3월 말,

89) 이는 용자형 집주인임대주택 사업의 경우 임대사업자가 직접 임차인을 구해 임대차계약을 맺는 만큼, 임대사업자가 관련 서류를 제출해야 임대현황이 파악되고, 관련 서류를 제출하지 않으면 현재 공실 상태인지 또는 사업 조건에 부합하지 않는 임대차계약을 맺고 있는지 등이 확인되지 않기 때문이다. 용자형과 달리 LH가 직접 임대관리를 하는 건설·개량형 및 매입형의 경우 공실 현황, 임차인 자격 여부 등의 확인이 즉각 가능해 관리가 용이하다.

2022년 6월 말)로 살펴보면, 2021년 4월 말과 8월 말 사이에 임대차 현황을 추가 파악하지는 못하였고, 2021년 8월 말에서 2022년 3월 말 사이와 2022년 3월 말과 6월 말 사이에 현황 파악이 개선되었다.

[2018년부터 2022년 5월까지 의무이행 독촉 등을 취한 시기·건수]

(단위: 건)

구분	시기	건수
의무이행 독촉 및 소명절차 운영	2020. 5~8월(소명)	6,868
	2022. 1~3월(개별연락)	5,574
	2022. 3~5월(1차 계고·소명)	3,421
시정조치 ¹⁾ , 기한이익상실, 용자회수	실시한 바 없음	

주: 1) 의무이행 의심자 등에게 3회까지 계고·소명을 통해 최종 의무위반자 확정 및 제재 계획

자료: 국토교통부

[시기별 용자형 집주인임대주택사업 임대차현황 미파악 건수]

(단위: 호)

계약년도	집주인용자 계약건수		시기별 미파악 건수			
	~2022.3	2022.6	2021.4.	2021.8	2022.3	2022.6
2018	6,891	6,694	1,531	1,531	460	212
2019	5,014	4,796	1,992	1,992	561	222
2020	1,804	1,794	1,445	1,445	468	191
계	13,709	13,284	4,968	4,968	1,489	633

주: 2022년 3월 말에서 6월 말 사이 1차계고·소명 과정에서 436호가 용자상환한 사실을 확인

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

최근 의무이행 독촉 등에 따라 미파악 건수는 개선되고 있지만, 국토교통부는 2018년에 용자계약이 이루어진 6,891호 중 1,531호(22.2%)에 대해서 2021년까지 현황을 파악하지 못하였고, 2022년 6월 말까지도 212호(3.2%)에 대하여 현황을 파악하지 못하고 있다. 임대현황 파악이 적기에 이루어지지 않는 경우 사업의 성과관리가 면밀하게 이루어질 수 없으며, 당초 용자요건 등 임대 의무를 위반한 임대사업자를 적발·제재하기가 어려워 사업의 투명성·효과성을 저해할 소지가 있다.

③ 한편, 집주인 임대주택사업의 임차인 현황을 살펴보면, 전체 임차인 중 청년, 신혼부부, 고령자 등 1순위 임차인이 입주한 건수가 차지하는 비중이 2018년 계약분 중 52.9%에서 2021년 계약분 중 25.9%로 점차 감소하는 추세다. 이에 따

라 임대차 계약이 이루어지는 전체 1만 3,405호 중 절반 이상인 7,195호(53.7%)가 2순위자인 (무주택)일반인과 임대차계약이 체결되었다. 국토교통부는 장기간 공실 시 임대사업자에게 부담이 있음을 고려하여 한방부동산 포털사이트⁹⁰⁾에 30일 이상 공고 후 1순위가 모집되지 않는 경우 2순위 모집이 가능하도록 하고 있으며, 1순위 모집 실패 후 2순위인 무주택 일반인의 모집이 이루어지고 있다. 임대물량의 적시 파악이 어렵고, 파악된 물량 중에서도 1순위 임차비율이 낮아지고 있다는 것은 청년, 신혼부부, 고령자 등 특별수혜계층의 주거 부담을 경감 하고자 했던 당초 정책목표 달성을 어렵게 할 우려가 것으로 보인다.⁹¹⁾

[2022년 6월 말 기준 용자형 집주인 임대주택사업 임차인 현황]

(단위: 호, %)

구분		2018	2019	2020	2021	계
임 대		6,110 (100.0)	4,391 (100.0)	1,500 (100.0)	1,404 (100.0)	13,405 (100.0)
1순 위	청년	3,147(1.5)	2,156(49.1)	356(23.7)	358(25.5)	6,017(44.9)
	신혼부부	27(0.4)	6(0.1)	3(0.2)	3(0.2)	39(0.3)
	고령	59(1.0)	90(2.0)	3(0.2)	2(0.1)	154(1.1)
	소계	3,233 (52.9)	2,252 (51.3)	362 (24.1)	363 (25.9)	6,210 (46.3)
2순 위	무주택 일반인	-	950(21.6)	1,138(75.9)	1,041(74.1)	3,129(23.3)
	일반인	2,877(47.1)	1,189(27.1)	-	-	4,066(30.3)
	소계	2,877 (47.1)	2,139 (48.7)	1,138 (75.9)	1,041 (74.1)	7,195 (53.7)
미 파악		212	222	191	8	633
공 실		372	183	103	154	812
용자상환		197	218	10	11	633
합 계		6,891	5,014	1,804	1,577	15,286

주: 1. 임대사업자가 임대계약 관련 서류를 제출한 경우를 기준으로 작성

2. 2순위는 사업 초기 일반인으로 규정했으나, 2019년 8월 이후 무주택 일반인으로 제한

자료: 국토교통부

90) 한국공인중개사협회가 운영하는 부동산중개정보 사이트(karhanbang.com)

91) 이러한 1순위 입주자의 감소는 2018년 「신혼부부·청년 주거지원방안」 발표 등 청년·신혼부부의 주거 안정을 위하여 전·월세 대출 지원, 행복주택·매입임대·전세임대 등 공공임대주택의 공급, 신혼분양타운과 같은 공공분양 등 다양한 지원이 확대됨에 따라, 제도 간 경쟁의 결과로 나타난 측면도 있을 것이다.

또한 동 사업의 재고량은 주거안정 필요성이 높았던 서울·경기 등 수도권이 아니라 부산에 편중되어 있어, 이와 같은 상황이 정책적으로 의도한 바였던 것인지 고민해볼 여지가 있다.

[지역별 용자형 집주인임대주택 재고량]

(단위: 호)

지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수	지역	호수
계	15,785	경기	1,471	광주	141	울산	230	세종	11	경북	358
서울	597	강원	164	대전	24	대구	133	전남	115	경남	397
부산	10,566	충북	51	충남	442	인천	33	전북	88	제주	964

자료: 국토교통부

종합하면, 동 사업은 ① 공공성 강화 측면에서의 제도개선 등으로 용자수요가 감소하여 집행실적이 부진하였고, ② 임대현황 파악이 적시에 이루어지기 어려워 사업의 성과관리에 제도적인 한계가 있으며, ③ 실제 임차인 입주 현황을 살펴보면, 당초 주된 정책적 목표였던 1순위 대상자에게 공급된 물량은 많지 않은 것으로 나타난다. 국회는 2020회계연도 결산 당시 이와 같은 점들을 고려하여 “국토교통부는 집주인 임대주택사업의 사업추진 방식을 전반적으로 재검토할 것”을 시정요구사항으로 의결한 바 있다. 국토교통부는 이와 같은 점들을 종합적으로 고려하여 동 제도 사업내용 및 추진방향에 대한 재검토를 진행할 필요가 있을 것이다.

둘째, 사업 폐지된 기존의 ‘건설개량형’ 및 ‘매입형’ 집주인 임대주택사업은 임차인 대부분이 3순위 입주자인 ‘일반인’으로 구성되고, 공실률이 높게 나타나고 있으므로, 철저한 사업관리를 통해 공실률을 낮추고 LH의 손실을 줄이기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

건설·개량형 및 매입형 집주인 임대주택사업이 진행된 2016~2018년 동안 동 사업에 집행된 예산은 각각 67억 6,300만원, 69억 2,700만원으로 총 136억 9,000만원이 민간 임대주택사업자에게 지원되었다. 동 유형의 사업은 임대사업자에게 지급되는 확정 수익이 민간 임대 평균 수익률보다 낮다는 점 등 사업 유인구조 설계가 부족하여 집행이 연례적으로 부진하였고, 이에 따라 2019년 4월 폐지되었으며 신규로 발생하는 건설·개량형, 매입형 집주인 임대주택은 없다.

[2016~2018년 건설·개량형 및 매입형 집주인 임대주택사업 집행내역]

(단위: 백만원, %, 호)

구분	건설·개량형				매입형			
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	모집실적	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	모집실적
2016	31,500	887	2.8	47	31,000	348	1.1	14
2017	75,000	859	1.1	126	56,000	1,422	2.5	28
2018	70,000	5,017	7.2	228	80,000	5,157	6.4	124
계	106,500	1,746	3.8	401	87,000	1,770	4.1	166

자료: 국토교통부

다만, 동 사업을 통한 임대주택 공급의 계약기간은 8년~20년으로, 사업 폐지 이전에 참여한 사업자의 재고 물량이 남아있는 상황이다. 건설·개량형은 401호, 매입형 임대주택은 166호가 LH에 의하여 임대주택으로 관리·공급되고 있으며, 2021년 말 기준 이들 유형의 평균 잔여 계약기간은 건설·개량형은 약 13년, 매입형은 약 6년이다.

각 유형의 잔여 계약기간은 다음과 같은데, 사업 시작 후 현재까지 계약이 완료되거나 취소된 사례는 없고, 건설·개량형은 잔여 계약기간이 15~20년인 물량이 과반의 비중(401호 중 223호(55.6%))을 차지하고 있다. 매입형은 잔여 계약기간이 5년~10년인 물량이 과반의 비중(166호 중 94호(56.6%))을 차지하고 있어, 건설·개량형 대비 잔여 계약기간이 단기간인 편이다.

[2021년 말 기준 건설·개량형 및 매입형 집주인 임대주택사업 계약기간 현황]

(단위: 호)

계약 연도	건설·개량형					매입형			
	계약 호수	잔여계약기간				계약 호수	잔여계약기간		
		~5y	5y~10y	10y~15y	15y~20y		~5y	5y~10y	10y~15y
2016	47	-	-	32	15	14	10	-	4
2017	126	31	43	-	52	28	18	10	-
2018	228	-	53	19	156	124	40	84	-
계	401	31	96	51	223	166	68	94	4

자료: 국토교통부

① 2022년 6월 말 기준 건설·개량형 및 매입형 집주인 임대주택의 운영실적을 살펴보면, 건설·개량형은 총 401호에 대해 집주인과 계약을 체결하여 관리 중이나 219호에 임대가 이루어져 공실률이 45.4%고, 매입형은 166호를 공급하였으나 임대는 96호가 이루어져 공실률은 42.2%에 이르고 있다.

[2022년 6월 말 기준 건설·개량형 및 매입형 집주인 임대주택 임대 현황]

(단위: 호, %)

구분	건설·개량형				매입형			
	집주인 계약(A)	입주자 임대	공실 (B)	공실률 (B/A)	집주인계 약(A)	입주자 임대	공실 (B)	공실률 (B/A)
2016	47	20	27	57.4	14	14	0	0.0
2017	126	49	77	61.1	28	23	5	17.9
2018	228	150	78	34.2	124	59	65	52.4
계	401	219	177	45.4	166	96	70	42.2

자료: 국토교통부

건설·개량형과 매입형의 경우 LH가 집주인에게 만실 기준의 임대료 수익을 확정적으로 지급⁹²⁾하는 구조로, 공실이 발생하면 그 손실은 LH가 그대로 부담하는 문제가 있다. 지난 2017년부터 2021년까지 공실로 인해 LH가 부담한 손실 규모는 36억 1,300만원으로, 2021년에는 전년 대비 공실률 감소로 사업손실이 축소된 측면이 있으나, 공실률이 44.3%로 높아 10억 4,300만원의 손실이 발생했다.

또한 장기 공실 시 집주인에게 지급하는 임대료 인하 등 사업손실 보전을 위한 계약조정이 가능한지와 관련하여, 국토교통부는 갱신⁹³⁾ 시점에 해당 집주인과 계약을 체결한 임대주택의 40% 이상이 6개월 이상 공실일 경우 LH와 집주인 간 협의로 계약변경이 가능하나, 계약조정이 이루어진 사례는 없다는 설명으로, 향후 약정 임대기간 동안 공실이 지속되는 경우 매년 추가적인 손실 발생이 우려된다.

92) 건설·개량형과 매입형의 경우 공실 발생 등 집주인의 임대관리에 대한 어려움을 해소하기 위하여 LH가 임대관리 업무를 위탁하여 수행한다. 주택 개량 또는 매입을 완료한 집주인은 LH와 임대차계약을 체결하고, LH는 입주민과 재 임대차계약을 체결하는 식으로 임대가 이루어지는데, 공실 여부와 상관없이 LH는 만실 기준 임대료 수익을 산출한 후 기금 분할상환액 및 위탁수수료를 공제하여 집주인에게 확정 지급한다.

93) LH와 집주인은 2년마다 갱신계약을 체결할 수 있고, 이때 임대료 등은 5%의 범위 내에서 주거비 물가지수, 인근지역의 임대료 변동률 등을 고려하여 결정한다.

[건설·개량형 및 매입형 집주인임대주택사업 관련 LH 사업손실]

(단위: 가구, %, 백만원)

구분	관리호수	공실수	공실률	임차인이 지급한 임대료(A)	집주인에게 지급한 임대료(B)	집주인이 지급한 유탁수수료(C)	LH사업손실 (A-B+C)
2017	121	74	61.2	105	212	11	△96
2018	349	226	64.8	335	687	34	△318
2019	431	279	64.7	523	1,472	73	△876
2020	567	340	60.0	851	2,251	122	△1,288
2021	567	251	44.3	1,094	2,251	112	△1,043
계				2,908	6,873	352	△3,613

자료: 국토교통부

건설·개량형과 매입형은 참여 집주인에게 공실 위험 없이 확정 수익을 보장하는 사업구조임에도, 확정 수익이 임대 평균 수익률보다 낮다는 점 등⁹⁴⁾ 민간의 수요 저조로 사업이 폐지되었다. 이에 따라 동 사업은 입지나 시설 등을 고려할 때 평균 수익률을 기대하기 힘든, 민간 임대시장에서 경쟁력이 낮은 주택 위주로 참여했을 가능성이 있고, 이에 주변 시세에 비하여 낮은 임대료 수준⁹⁵⁾으로 제공하여도 공실률은 전반적으로 높게 유지되는 것으로 보인다.

② 한편, 제도취지에 맞추어 임대주택이 공급되었는지와 관련하여 건설·개량형 및 매입형 임대주택의 2022년 6월 말 기준 임차인 세부 현황을 살펴볼 필요가 있다. 건설·개량형 및 매입형은 주거취약계층에게 8년 이상의 기간 동안 저렴하게 임대주택을 제공하고자 하는 사업으로, 입주 자격으로 대학(원)생, 독거노인, 고령자, 취업준비생, 사회초년생, (예비)신혼부부 등 주거취약계층을 1, 2순위로 두고, 일반인을 3순위로 설정하였다.

94) 2018회계연도 결산 분석에서는 사업 신청 관련 절차가 복잡하고 제출할 서류의 종류가 많고 까다로워서 집주인의 접근성이 낮다는 점, LH와 위탁관리계약을 체결하여 관리 감독을 받아야 하는 부담감이 추가적인 참여저조 요인으로 제시된 바 있다.

95) 1순위인 주거급여수급자는 시세의 50% 이하, 청년·신혼·고령자 및 일반무주택자는 시세의 85% 이하로 제공한다.

2022년 6월 말 기준 임차인 구성은 다음과 같은데 임대료가 이루어진 315호 중 주된 정책대상인 1·2순위에 임대된 주택은 13호로 4.1%의 비중을 차지하고, 302호(95.9%)는 일반인에게 임대되었다. 이러한 입주자 구성은 저리로 임대사업자에게 기금을 융자해주고 이를 통해 주거취약계층에게 양질의 저렴한 임대주택을 안정적으로 공급하고자 하는 정책목표와는 거리가 있다.

[2022년 6월 말 기준 집주인 임대주택(건설·개량형 및 매입형) 임차인 현황]

(단위: 호, %)

구 분		2016	2017	2018	계
임차인		34	72	209	315(100.0)
1순위 및 2순위	주거급여수급자	0	1	0	1(0.3)
	대학(원)생·취업준비생 ·사회초년생 등 청년	2	1	5	8(2.5)
	신혼부부	0	0	0	
	독거노인·고령자	0	0	4	4(1.3)
	소계	2	2	9	13(4.1)
3순위	일반인	32	70	200	302(95.9)
공 실		24	76	151	252
합 계		61	154	352	567

자료: 국토교통부

종합하면, 사업이 종료된 건설·개량형 및 매입형은 ① 사업 초기부터 공실률이 높게 지속되고 있으며, 이에 따라 잔여 계약기간 동안 지속하여 LH의 사업손실이 발생할 우려가 있다. 이는 민간의 사업참여가 저조한 상황에서 임대시장에서 경쟁력이 떨어지는 주택 위주로 계약이 이루어졌을 여지가 있어, 주변 시세보다 낮은 임대료 수준임에도 공실률이 높게 나타나는 것으로 보인다. ② 임차인 구성을 살펴보면, 당초 정책목표인 1순위 및 2순위의 주거취약계층이 아니라 일반인에게 전체 임대물량의 95.9%가 임대되어, 제도를 도입한 취지와 실제 운영에 있어 차이가 있다는 문제가 있다.

임대주택 사업은 일반적인 단년도 재정사업과는 다르게 장기간 재고 물량이 발생한다는 점에서 초기에 사업설계를 면밀하게 진행하지 않으면 지속적인 재정손실을 유발한다. 이에 국토교통부는 향후 유사한 사업을 추진할 때 사전 수요 파악을 토대로 사업설계를 면밀하게 해나갈 필요가 있을 것이며, 동 사업에 대해서는 잔존 계약기간 동안 공실률을 낮추고 1순위 및 2순위자에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 홍보 등 임대관리를 철저히 할 필요가 있다.⁹⁶⁾

96) 2017년부터 2022년까지 국토교통부가 건설·개량형 및 매입형의 공실 감축을 위하여 진행한 개선방안은 다음과 같다.

구 분	내 용
2017년	선착순 수시접수 추진, 중개사 알선수수료 지급, 매입형 임대보증금·월임대료 전환 허용
2018년	건설개량형 임대보증금·월임대료 전환 허용
2022년	공실기간별 임대조건 완화(10~20%p 인하) 및 전세형 공급 가능

도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말하며,¹⁾ 대규모 전면철거 방식으로 물리적 환경 정비가 중심인 재개발과 달리 거주자 위주의 지역 공동체를 중심으로 자력기반을 확보하고 지역활성화가 이루어질 수 있도록 사회적·경제적·문화적·물리적 분야 등 종합적인 기능개선을 도모한다는 특징을 가진다.

정부는 지난 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정 이후 동 법에 근거하여 도시재생 사업을 추진해오고 있다. 구체적으로 2014년에는 도시재생 선도지역 13곳을, 2016년에는 도시재생 일반지역 33곳을 선정하여 기반시설 확충 및 주거환경 개선 등의 하드웨어 사업과 주민공동체 활성화 등 소프트웨어 사업을 추진해왔다. 동 법은 ‘도시재생사업’을 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 ‘도시 및 주거정비사업’, ‘재정비촉진사업’, ‘경관사업’, ‘공동주택사업’ 등으로 규정하고 있다.²⁾

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제1호

2) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “도시재생사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 어느 하나의 사업

1) 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업

2) 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업

3) 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업

4) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업

5) 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업

6) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업

7) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업

8) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업

10) 「경관법」에 따른 경관사업

그러나 이러한 도시재생사업이 개별적·분산적으로 추진되어 주민 체감도가 낮고 정부지원 수준이 미흡하다는 지적이 제기됨에 따라 정부는 2017년부터 기존의 도시재생사업을 ‘도시재생 뉴딜사업’으로 확대·개편하고, 「도시재생 뉴딜로드맵(2018.3.7.)」에 따라 매년 도시재생 뉴딜지역 100곳 내외를 선정한다는 계획하에 2017년 12월 68개소를 시작으로 2018년에 100개소, 2019년에 116개소, 2020년 117개소, 2021년 87개소를 선정하여 지원하고 있다.

도시재생 뉴딜사업의 유형은 ‘경제기반형’, ‘중심시가지형’, ‘일반근린형’, ‘주거지지원형’, ‘우리동네살리기’ 등 5개 유형으로 세분화하고 있으며, 각 유형별 지원한도 범위 내에서 국비가 차등보조(서울특별시 40%, 광역시 50%, 광역도 60%)되고 있다. 5가지 유형의 주요 내용은 다음의 표와 같다.

[도시재생 뉴딜사업 주요 내용]

구분	우리동네살리기	주거지지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
법적근거	국가균형발전특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
활성화계획	필요시 수립	수립필요			
선정주체	광역시자체			중앙정부	
사업규모	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
대상지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지	상업, 창업, 역사, 관광 등	역세권, 산단, 항만 등
기반시설 도입	주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라	골목길정비+주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라	소규모 공공복자편의시설	중규모 공공복자편의시설	중규모 이상 공공복자편의시설

11) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업

12) 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업

13) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급에 관한 사업

14) 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

나. 혁신지구에서 혁신지구계획 및 시행계획에 따라 시행하는 사업(이하 “혁신지구재생사업”이라 한다)

다. 도시재생전략계획이 수립된 지역에서 제26조의2에 따라 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정하는 사업(이하 “도시재생 인정사업”이라 한다)

구분	우리동네살리기	주거지지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
권장면적	5만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	20만㎡ 내외	50만㎡ 내외
국비지원	50억원	100억원	100억원	150억원	250억원
집행기간	3년	4년	4년	5년	6년

자료: 국토교통부

또한 2020년 11월 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」이 개정되면서 도시재생 혁신지구, 총괄사업관리자 제도, 도시재생 인정사업 제도가 도입되었다. 도시재생 혁신지구³⁾란 도시재생을 촉진하기 위해 공공주도⁴⁾로 쇠퇴지역 내 주거·상업·산업 등 기능이 집적된 지역거점을 신속히 조성하는 지구 단위 개발사업이다. 국토교통부는 제도 도입 후 9곳을 선정하여 추진하고 있다.

총괄사업관리자 제도는 LH나 지방공사 등 공공기관이 도시재생 총괄사업관리자가 되어 지자체로부터 업무 위탁을 받아 거점개발을 연계한 뉴딜사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 하는 제도이다. 도시재생 뉴딜사업 유형 중 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형에서 추진이 가능하다.

도시재생 인정사업은 활성화계획에 포함되지 않았더라도 도시재생 전략계획이 수립된 지역 내에서 도시재생사업을 추진하면 재정·기금 등의 지원을 받을 수 있도록 하는 제도로, 기초생활인프라의 최저기준에 미달하는 지역 등에서 가능하다.

혁신지구나 총괄사업관리자, 도시재생 인정사업 제도는 기존 5개 뉴딜사업의 유형에 새롭게 추가된 것은 아니며 추진 수단이 다양화된 것으로 간주 된다. 인정사업은 뉴딜사업의 보완 수단으로 도시재생 활성화 계획을 수립할 여건이 되지 않으나, 쇠퇴도가 심하여 지원이 시급한 지역에 활용된다. 2019년, 2020년 신사업 시범사업으로 혁신지구 6곳, 총괄사업관리자 뉴딜사업 24곳, 인정사업 56곳 등 총 86곳이 선정되었고, 2021년에는 혁신지구 3곳, 총괄사업관리자 뉴딜사업 8곳과 인정사업 33곳이 추가로 선정되었다.

3) 혁신지구의 경우 2021년 2월 4일 「주택공급 확대방안」을 통해 주거재생혁신지구가 신규 도입되었다. 주거복합 특화형 지역거점을 조성한다는 점에서 일반 혁신지구와 차이가 있으며, 대상지나 부지규모, 토지수용요건 등에서 세부적인 차이가 있다.

4) 지자체, LH 등 공공기관, 지방공사, 공공이 50% 초과 출자한 법인

[기존 5개 유형과 신규제도 간 관계]

기존						현행					
구분	경제 기반	중심 시가지	일반 근린	주거지	우리동네	구분	경제 기반	중심 시가지	일반 근린	주거지	우리동네
중앙 공모	O	O	△ * 공기업 제안			중앙선정	광역공모	X	X	O	O
광역 공모			O				혁신지구	O	O	△	△
							거점연계	O	O	△	△
							인정사업	-	-	-	-

자료: 국토교통부

국토교통부는 2014년 13개 사업소를 선정하면서 도시재생사업을 시작하였고, 2017년 도시재생 뉴딜로 정책을 전환한 후 2021년 말 기준 도시재생 사업지로 534곳을 선정하였다. 2014년에 선정된 사업들은 모두 사업을 완료했지만, 아직 대부분의 사업지에서는 도시재생 뉴딜사업이 진행 중이다.

[2021년 말 기준 도시재생 사업 선정 및 완료 사업 수]

(단위: 개)

구분	2014		2016		2017		2018		2019	2020	2021
	선정	완료	선정	완료	선정	완료	선정	완료	선정	선정	선정
경제기반형	2	2	5	0	1	0	3	0	2	1	1
중심시가지형	6	6	9	3	19	0	17	0	21	13	6
일반근린형	5	5	19	8	15	0	34	0	40	38	27
주거지원형	-	-	-	-	16	1	28	0	19	9	10
우리동네살리기	-	-	-	-	17	11	17	1	18	10	7
특별재생사업	-	-	-	-	-	-	1	0	-	-	-
혁신지구	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	3
인정사업	-	-	-	-	-	-	-	-	12	44	33
합계	13	13	33	11	68	12	100	1	116	117	87

주: 2019~2021년 선정된 사업지 중 종료된 사업지는 없음

자료: 국토교통부

국토교통부의 도시재생사업은 국가균형발전특별회계의 도시재생 단위사업⁵⁾과 주택도시기금 도시계정의 도시재생활성화 프로그램 하에 11개 관련 세부사업⁶⁾이 편성되어 있다. 동 사업의 2021회계연도 결산을 살펴보면 예산현액 1조 8,245억 7,900만원 중 1조 6,783억 8,800만원을 집행하고 33억 8,100만원을 이월하였으며 1,428억 1,000만원을 불용하였다.

[2021회계연도 도시재생 관련사업 결산 내역]

(단위: 백만원)

구분	사업명	예산		전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액
		본예산	추경 ¹⁾					
국 특 회 계	도시재생사업	772,399	772,399	-	772,399	765,652	-	6,747
	도시재생사업(세종)	13,904	13,904	-	13,904	13,904	-	-
	도시활력증진지역개발	75,975	75,975	-	75,975	75,975	-	-
	도시활력증진지역개발(제주)	5,686	5,686	-	5,686	-	-	5,686
주 택 도 시 기 금	도시재생지원(출자)	158,000	158,000	-	158,000	158,000	-	-
	도시재생지원(융자)	223,450	144,450	-	144,450	101,929	-	42,521
	도시재생사업지원	17,699	17,699	3,451	21,150	15,877	3,381	1,892
	도시재생씨앗양자	196,515	117,415	-	117,415	50,716	-	66,699
	가로주택정비사업	267,500	409,400	-	409,400	409,400	-	-
	자율주택정비사업	50,000	40,000	-	40,000	20,735	-	19,265
	노후산단재생지원(융자)	40,000	66,200	-	66,200	66,200	-	-
합 계		1,821,128	1,821,128	3,451	1,824,579	1,678,388	3,381	142,810

주: 1) 자체변경으로 인한 증감 포함

자료: 국토교통부

대표적인 도시재생의 사례를 통해, 실제 사업이 어떤 식으로 이루어지고 있는지 파악해볼 수 있다. 한 예로, 2014년 선정된 청주시 도시재생 선도(경제기반형)사업을 제시할 수 있는데, 동 사업은 방치되고 있던 산업 유산인 연초제조창 지역을 문화 및 상업 복합시설 등으로 조성하는 사업으로, 2014년 5월 도시재생 선도지역(경제기반형)으로 선정되어 관련 재정투자가 이루어졌다. 또한 2019년 8월 1단계

5) 코드: 국가균형발전특별회계(지역지원계정), (세종계정), (제주계정) 5641

6) 코드: 주택도시기금(도시계정) 1500

민간참여 사업인 청주제조창 리모델링 사업이 준공되었고 2029년 12월까지 도시재생리츠(청주문화제조창리츠)를 통해 상업시설 등이 임대·운영될 예정이다.

도시재생사업은 재원출처에 따라 국비사업(마중물사업), 지방비사업, 부처연계사업, 주택도시기금사업, 공기업 투자사업, 민간참여사업 등으로 구분된다. 청주 도시재생 선도지역 활성화계획(2014)에 따르면, 동 사업의 총사업비는 3,428억원이며 국비(마중물)사업으로 문화업무시설 건립 등 5개 사업 500억원, 부처연계사업으로 국립현대미술관 청주관 등 6개 사업 896억원, 민간사업으로 업무시설·호텔·상업시설 등 3개 사업 1,718억원을 계획하였다.

[재원 출처에 따른 도시재생사업 구분]

구 분		내 용
정부 재정	국비	사업 간 연계를 유도하고 민간 투자 유치를 위해 전략적으로 추진하는 사업(국토교통부 소관 도시재생사업)
	지방비	지자체 자체예산 또는 매칭사업으로 추진되는 사업
	부처연계	활성화지역 내에서 중앙부처 지원 예산으로 추진하는 사업
주택도시기금		도시재생사업을 추진하는 지자체, 공기업, 주민 등에게 이루어지는 도시계정 금융지원(출·용자 및 보증)
공기업		활성화지역 내에서 공기업 등 공공기관 재원이 투입되는 공공임대주택 건설 등 공익사업
민간참여사업		민간기업 자본이 투입(출자, 투자, 매입확약, 마스터리스 등을 포함하는 광의의 개념)되는 사업 뿐 아니라 사회적 기업이 추진하거나 주민 등의 출자 등으로 추진되는 사업 포함

주: 한 사업에 주택도시기금 또는 민간자본이 투입되는 경우와 같이 각 유형은 중복될 수 있음
 자료: 「민간참여 도시재생사업 활성화 방안」(2020.2. 한국건설산업연구원) 자료 등을 바탕으로 재작성

동 계획의 주요 부분을 살펴보면, 마중물사업비로 연초제조창 내 중앙광장이나 문화업무시설, 주변지역 도로 등 기반시설을 확충하고, 부처연계(문체부) 사업으로 국립현대미술관(청주관)과 시민예술촌을 조성하며, 민간투자를 통해 복합문화레저시설(1단계, 리모델링), 비즈니스센터&호텔(2단계, 신축) 등을 진행할 계획이었다.

[청주시 경제기반형 도시재생 선도지역 활성화계획]

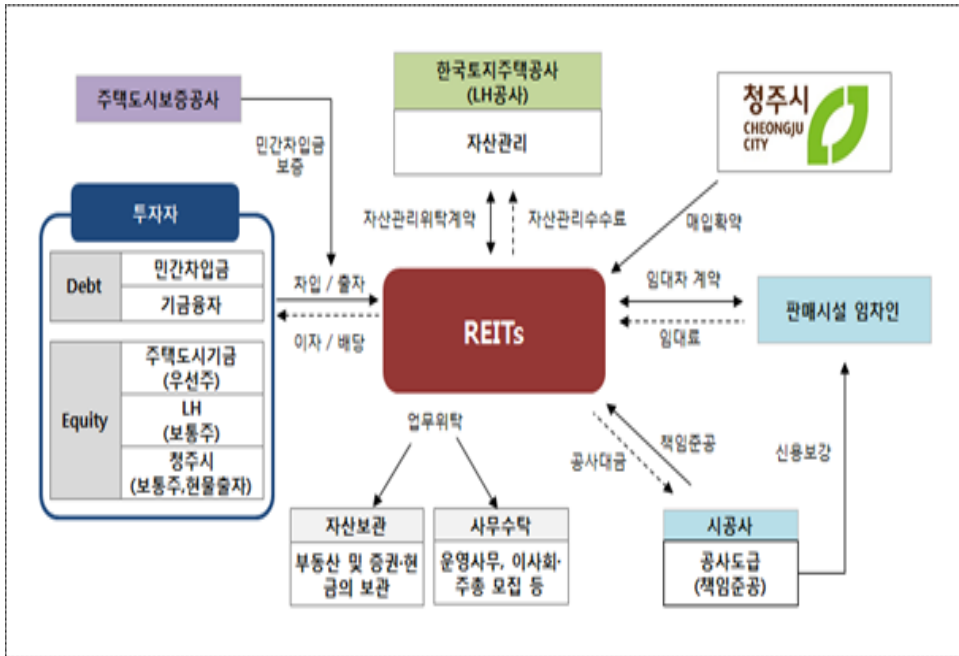


자료: 청주시·LH, 「청주 경제기반형 도시재생사업 사업설명 자료」, 2016.12.

1단계) 민간투자 사업인 청주시 연초제조창 리모델링 사업은 舊연초제조창 건물 본관을 공예클러스터(준공 후 청주시 매입), 민간임대시설(10년 임대 후 청주시 매입)로 리모델링 하는 사업으로, 주택도시기금 출·용자(출자 50억원, 용자 204억원), 청주시 출자(55억, 현물) 및 LH 출자(25억원) 등 3개 기관이 주주로 참여하는 토지임대부 리츠 방식으로 진행되었다.

7) 민간투자사업은 당초 본관동 리모델링, 비즈니스센터 및 호텔 신축을 동시에 진행하려고 했으나, 민간사업자 공모 유찰로 인하여 계획을 수정하여 1단계로 리모델링 사업을 하고, 2단계 신축사업은 추후에 진행하기로 하였다. 1단계는 연초제조창 본관동을 리모델링하여 대규모 상업시설과 공예클러스터로 조성하고, 2단계는 서북측의 빈 공간에 호텔을 포함한 비즈니스 복합단지를 신축하는 것으로, 1단계 사업은 2019년 준공되어 상가 등의 임대운영이 이루어지고 있으나 2단계 민간투자 사업은 추진이 불투명한 상황이다.

[청주시 연초제조창 리모델링 사업 구조도]



자료: 국토교통부, 「15년 불 꺼진 담배공장 지역주도 복합문화공간으로 탈바꿈」, 2019.8.23.

이를 위하여 2017.10.24. 도시재생리츠인 청주문화제조창위탁관리부동산투자회사가 설립되어 2017.12.14. 영업인가를 받았으며, 2019.8.6. 리모델링 준공 및 사용승인이 이루어졌다. 동 리츠를 통해 현재 舊연초제조창 건물 본관 중 1F, 2F, 5F에 위치한 민간임대시설이 임대·운영되고 있으며, 동 자산은 2029년 12월 청주시에 매각하며 리츠가 청산될 예정이다.

2-1. 도시재생활성화계획에 기반한 자원조달계획 및 집행실적 분석

가. 현 황

2018년 3월 정부가 발표한 「도시재생뉴딜 로드맵」에 따르면 도시재생사업에 투입되는 재원은 ① 정부재정(예산) ② 주택도시기금 ③ 공기업 투자로 구분되어 있고, 향후 5년간 국비 8천억원, 지방비 5천억원, 부처연계 사업⁸⁾ 7천억원, 주택도시기금은 연평균 4.9조원, 공기업은 연평균 3조원으로 총 연평균 약 10조원, 2022년까지 5년간 50조원을 투자하겠다고 밝히고 있다.

또한 「도시재생뉴딜 로드맵」에 구체적인 수치로 포함되지는 않았으나, 국토교통부는 국비지원은 마중물 사업으로서 사업간 연계를 유도하고 ④ 민간의 투자를 유치하기 위한 것이라고 설명하고 있는바, 도시재생의 지속적이고 장기적인 추진을 위해 민간참여를 목표하고 있다.

〔「도시재생뉴딜 로드맵」에 따른 연차별 자원 투입계획〕

(단위: 억원)

구분		'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	총 계	연평균
정부 재정	국비	4,600	7,000	9,000	10,000	10,000	40,600	8,120
	지방비	3,000	5,000	6,000	6,700	6,600	27,300	5,460
	부처연계	4,000	6,500	8,500	8,000	8,000	35,000	7,000
	소계	11,600	18,500	23,500	24,700	24,600	102,900	20,580
주택도시기금		4,4800	50,000	50,000	51,000	51,000	246,800	49,360
공기업		연차별 투자계획은 미제시					150,000	30,000
민간		구체적 규모 미제시(민간투자 활성화를 목표)						
합 계							499,700	99,940

자료: 「도시재생뉴딜 로드맵」(관계부처 합동, 2018.3.)을 바탕으로 재작성

8) 국비는 국토교통부 소관 도시재생사업 및 도시활력증진지역개발 사업(균특회계)을 의미하고, 부처연계 사업은 지자체가 지역별 특성에 맞춰 역사문화건축경관산업 등 다양한 분야에 특화된 재생이 가능하도록 국토교통부를 제외한 17개 부처(청)의 72개 재정사업(문화도시조성(문체부), 어촌뉴딜300(해수부) 등)을 도시재생 활성화계획(안)에 포함시켜 추진하는 사업을 의미한다.

실제 주체별 재원조달계획은 각 도시재생 사업지에서 수립하는 도시재생활성화 계획을 통해 확인할 수 있다. 도시재생활성화계획은 도시재생 전략계획에 따라 설정된 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지자체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역 발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말하며, 공공 및 민간의 재원조달계획과 예산 집행계획 등을 포함하여 작성하고 있다.

[도시재생활성화계획에서의 재원조달계획 작성부분(예시)]

구분	사업명	사업비						비고
		합계	국비	지방비	공기업	기금	민간	
	합계							
	소계							
마중물 사업	예 아슬람 가로환경 개선사업	2,000	1,000	1,000				
	예 OO 복합 커뮤니티 센터							
	소계							
부처 연계사업								
	소계							
공기업 투자사업								
...								

자료: 국토교통부, 「도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(중심시가지형·일반근린형)」, 2020.4.

[도시재생활성화계획의 주요 내용]

• 활성화지역의 공간적 위치, 면적, 지역의 특성 등 일반 현황 • 도시재생사업 추진을 위한 추진체계의 구성 및 운영계획 • 지역 현황 진단 • 목표·전략의 수립 및 단위사업 시행 계획 확정 - 활성화계획의 목표 및 성과지표 - 목표 달성을 위한 핵심 콘텐츠의 발굴 - 핵심 콘텐츠를 토대로 단위사업 도출 및 시행계획 수립 - 단위사업별 시행주체 발굴 및 참여를 위한 계획 - 공공 및 민간 재원 조달 계획 및 예산 집행 계획 - 사후 운영 관리 주체 및 방안 • 활성화계획의 추진 실적 평가

자료: 국토교통부, 「도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(중심시가지형·일반근린형)」, 2020.4.

나. 분석의견

도시재생활성화계획은 도시재생사업의 실행계획으로 재원조달계획이 제시되어 있고, 동 활성화계획에 따른 집행실적의 관리가 이루어진다. 그 내용을 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 발견되었다.

① 선정시기 및 유형에 따른 도시재생사업지역의 투자계획 및 집행실적 비교

선정시기와 유형에 따라 도시재생사업을 구분하여 투자계획과 집행실적을 비교해보면, 계획 대비 재원의 집행실적이 부진하게 나타나고 있어, 도시재생사업이 전반적으로 지연되는 상황이다.

도시재생 뉴딜사업은 한 사업지역 당 3~6년간 지원되고 회계연도별 집행실적에는 다양한 사업지역에 대한 지원액이 혼재되어 있어 각 사업지역의 실질적인 집행실적을 파악하기 어려운 측면이 있다. 이에 따라 선정연도별 및 유형별로 구분하여 계획 대비 2021년 말까지의 집행실적을 토대로 사업의 진행 속도를 유추해 볼 수 있을 것이다.

[도시재생뉴딜사업 주요 내용]

구분	우리동네살리기	주거지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
사업규모	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
권장면적	5만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	20만㎡ 내외	50만㎡ 내외
국비지원	50억원	100억원	100억원	150억원	250억원
집행기간	3년	4년	4년	5년	6년

자료: 국토교통부

2014년에 선정된 지역의 경우 사업이 종료됨에 따라 국비 및 지방비, 부처연계 등 국가 예산과 관련된 집행률은 높게 나타났으며, 계획을 초과하여 달성하기도 하였다. 그러나 민간의 집행실적은 부진하게 나타났다.

[2014년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제기반형	9,356	6,039	500	500	1,516	2,019	1,222	1,841	-	-	-	-	6,118	1,679
근린재생형	8,051	6,570	900	888	1,842	1,534	2,876	2,824	-	-	-	-	2,433	1,324
계	17,407	12,609	1,400	1,388	3,358	3,553	4,098	4,665	0	0	0	0	8,551	3,003

자료: 국토교통부

2016년에 선정된 사업지역의 경우 총사업비 10조 3,711억원 중 4조 7,660억원이 집행되어 46.0%의 집행률을 보인다. 2016년에 선정된 사업의 경우 2021년 말 기준 대략 5년이 경과 된 시점으로 근린재생형(4년), 중심시가지형(5년)의 예정 하였던 사업종료 기한이 도래하였고, 경제기반형(6년)도 마무리 단계에 들어서야 한다는 점을 감안하면 사업이 대부분 지연되고 있다.9)

[2016년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제기반형	83,910	34,171	1,000	986	16,243	3,875	18,852	17,289	585	585	530	467	46,700	10,969
중심시가지형	6,329	5,535	819	816	2,485	2,135	2,786	2,525	25	25	-	-	214	34
근린재생형	13,472	7,954	930	879	5,256	3,223	7,037	3,782	-	-	46	46	203	24
계	103,711	47,660	2,749	2,681	23,984	9,233	28,675	23,596	610	610	576	513	47,117	11,027

자료: 국토교통부

2017년에 선정된 도시재생사업의 경우 총사업비 5조 8,849억원 중 3조 2,587억원이 집행되어 55.4%의 집행률을 보인다. 2016년에 선정된 사업보다 오히려 집행률이 양호하게 나타나는데, 2017년부터 주민체감도를 높이고자 하는 취지로

9) 2016년 시작된 사업지의 2021년 말 기준 사업완료 여부를 살펴보면, 경제기반형 5곳 중 완료된 사업은 없고, 중심시가지형 9곳 중 3곳이 완료되었다. 일반근린형 19곳 중 8곳이 완료되었다.

사업당 규모를 줄이고, 기존 유형(근린재생형)을 세분화하여 소규모의 사업유형이 많이 증가하였으며, 2016년은 민간 부문에서의 투자액 비중을 비교적 크게 계획하였는데, 동 부문에서 집행실적이 저조하기 때문이다.

그러나 2017년도에 선정된 사업은 2021년 말 기준 선정 후 4~5년여가 경과한 시점으로 우리동네살리기(3년), 주거지지원형(4년), 일반근린형(4년), 중심시가지형(5년)의 경우 사업종료 시점이며, 경제기반형(6년) 또한 사업종료 시점에 가까워졌다는 점을 고려할 때 사업이 지연되는 것으로 나타난다.¹⁰⁾

[2017년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제기반형	6,897	1,183	250	174	471	111	496	48	-	-	1,200	850	4,480	-
중심시가지형	30,325	15,572	3,000	2,439	6,471	4,489	11,765	7,581	169	-	6,072	754	2,848	309
일반근린형	12,909	9,615	1,497	1,283	3,829	3,022	5,127	4,764	134	16	1,885	278	437	252
주거지지원형	5,740	4,054	1,599	1,289	2,143	1,509	708	623	285	113	842	467	163	53
우리동네살리기	2,978	2,163	900	874	1,019	851	125	81	27	-	388	135	519	222
계	58,849	32,587	7,246	6,059	13,933	9,982	18,221	13,097	615	129	10,387	2,484	8,447	836

자료: 국토교통부

2018년부터 도시재생 뉴딜사업을 본격적으로 확대 추진하였으나 2018년에 선정된 지역은 총사업비 7조 9,583억원 중 3조 1,090억원이 집행되어 39.1%의 집행률을 보여 사업추진실적은 부진한 것으로 나타난다.

국토교통부는 도시재생 뉴딜사업의 추진실적을 제고하고자 2019년부터는 신규 사업 선정 시 사업구상서 대신에 구체적인 수준의 활성화계획(안)으로 사업을 선정하여 조기 사업화를 추진하며, 사업 부진의 주요 사유인 ‘부지 미확보’를 해소하고

10) 2017년 시작된 사업지의 2021년 말 기준 사업완료 여부를 살펴보면, 경제기반형 1곳, 중심시가지형 19곳, 일반근린형 15곳 중 완료된 곳은 없다. 주거지지원형 16곳 중 1곳, 우리동네살리기 17곳 중 11곳이 완료되었다.

자 2020년 6월부터 사업선정 시 부지확보 기준을 강화하였고, 사업속도 제고를 위하여 중복절차를 생략하는 내용의 법률을 개정하는 등 제도개선을 진행하였다.

[2018년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제 기반형	21,871	3,663	780	374	1,319	837	3,474	2,235	-	-	1,692	211	14,606	6
중심 사업형	17,014	8,796	2,545	1,382	6,843	4,047	2,277	1,664	572	-	682	195	4,095	1,508
일반 근린형	24,449	12,790	3,579	2,071	5,771	2,938	12,433	7,301	170	-	2,266	410	230	70
주거지 지원형	12,005	4,209	2,532	1,433	4,667	2,054	771	523	25	12	3,588	112	422	75
우리 동네 살리기	4,244	1,632	822	658	1,000	669	36	28	1	-	2,264	211	121	66
계	79,583	31,090	10,258	5,918	19,600	10,545	18,991	11,751	768	12	10,492	1,139	19,474	1,725

자료: 국토교통부

그러나 2019년에 선정된 지역은 사업착수 후 2~3년이 되었지만, 총사업비 7조 9,136억원 중 2조 2,188억원이 집행되어 28.0%의 집행률을 보이고, 2020년에 선정된 지역은 총사업비 4조 9,769억원 중 8,171억원이 집행되어 16.4%의 집행률을 보인다. 2021년에 선정된 지역은 총사업비 6조 8,517억원 중 958억원이 집행되어 1.4%의 집행률로 나타나, 도시재생 뉴딜사업의 사업 기간(3년~6년)에 비해 재원조달·투입 실적이 저조한 것으로 보인다.¹¹⁾

11) 사업이 지연되면서 당초 사업기간을 초과하여 국비지원 사업이 진행되고 있는 경우도 다수 있다. 그에 대한 내용은 '2-3. 도시재생 뉴딜사업의 지자체 보조사업 분석'에서 서술한다.

[2019년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제 기반형	6,919	2,089	500	183	3,938	1,406	956	483	260	-	1,065	17	200	-
중심 사업형	13,076	4,881	3,057	1,124	4,572	1,769	3,597	1,682	558	15	873	15	419	276
일반 근린형	26,880	8,167	3,654	1,568	9,875	2,306	6,867	3,913	1,193	40	1,329	248	3,962	92
주거지 지원형	7,794	3,402	1,669	685	3,589	1,256	584	161	404	15	451	339	1,097	946
우리동네 살리기	5,125	1,664	830	358	1,679	686	1,176	602	139	5	488	-	813	13
신규제도 사업사업	19,342	1,985	1,704	395	2,265	472	27	27	5,909	72	6,534	176	2,903	843
계	79,136	22,188	11,414	4,313	25,918	7,895	13,207	6,868	8,463	147	10,740	795	9,394	2,170

자료: 국토교통부

[2020년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제 기반형	3,532	228	250	37	251	115	48	48	25	-	2,602	-	356	28
중심 사업형	611	85	140	7	156	35	284	43	14	-	14	-	3	-
일반 근린형	12,269	2,558	2,760	522	5,059	940	1,791	932	540	28	1,836	129	283	7
주거지 지원형	1,530	494	380	48	535	111	81	3	45	33	475	290	14	9
우리동네 살리기	1,141	228	445	56	511	150	125	19	-	-	45	-	15	3
신규제도 사업사업	30,686	4,578	5,046	894	8,009	2,527	1,171	706	1,943	10	11,640	411	2,877	30
계	49,769	8,171	9,021	1,564	14,521	3,878	3,500	1,751	2,567	71	16,612	830	3,548	77

자료: 국토교통부

[2021년 선정된 도시재생사업지역 집행실적]

(단위: 억원)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제 기반형	해 당 없 음													
중심 사업형	1,540	0	581	-	769	-	130	-	59	-	-	-	1	-
일반 근린형	10,874	408	1,862	-	2,104	112	5,644	234	192	-	176	59	896	3
주거지 지원형	2,020	8	776	-	779	8	184	-	136	-	61	-	84	-
우리동네 살리기	1,160	142	315	-	366	17	273	44	-	-	204	81	2	-
신규제도 사업사업	52,923	400	3,018	99	5,843	159	2,080	142	653	-	8,198	-	33,131	-
계	68,517	958	6,552	99	9,861	296	8,311	420	1,040	0	8,639	140	34,114	3

자료: 국토교통부

도시재생사업지역은 534개소로 집행이 부진한 사유 또한 다양하게 나타나고 있다. 집행실적이 부진한 사유와 관련하여 국토교통부 자료에 따르면 도시재생사업과 관련된 사전절차 이행에 시간이 소요되거나 사업계획 변경 추진, 설계 및 착공 지연, 부지매입이나 주민협의 등의 기간이 소요되는 등의 사유가 존재한다. 도시재생사업이 계획 대비 추진이 전반적으로 지연되고 있다는 점에서 제도적 개선방안을 강구 할 필요가 있을 것으로 보이며, 국비 부분은 국토교통부의 지자체 보조사업으로 이는 다음 부분¹²⁾에서 자세히 검토하겠다.

12) 「2-2. 도시재생 뉴딜사업의 지자체 보조사업 분석」에서 상세히 서술하고 있다.

② 「도시재생뉴딜 로드맵」과 도시재생활성화계획 상 자원조달계획 및 집행실적의 비교

도시재생활성화계획 상 재생사업의 추진은 주로 국가와 지방비를 통해 수행하는 것으로 계획되고, 실제 집행실적도 정부재정 외 집행실적은 저조하게 나타나고 있어, 정부재정에의 의존이 높은 것으로 보인다.

2021년 말 기준 도시재생 사업지의 **자원조달계획**을 주체별로 살펴보면, 국비가 4조 8,638억원, 지방비가 11조 1,175억원, 부처연계(국비) 9조 5,005억원, 기금 1조 4,065억원, 공기업 5조 7,445억원, 민간 13조 646억원 등 총 45조 6,974억원으로 나타났다.

[도시재생활성화계획에 따른 자원조달계획(2014~2021년 선정사업)]

(단위: 억원, %)

선정 연도	계	정부재정				기금	공기업	민간
			국비	부처연계	지방비			
'14년	17,407	8,856	1,399	4,098	3,359	0	0	8,551
'16년	103,711	55,408	2,749	28,675	23,984	610	576	47,117
'17년	58,849	39,401	7,246	18,221	13,934	615	10,386	8,447
'18년	79,583	48,847	10,257	18,991	19,599	768	10,492	19,476
'19년	79,137	50,539	11,414	13,207	25,918	8,464	10,740	9,394
'20년	49,769	27,042	9,021	3,501	14,520	2,567	16,612	3,548
'21년	68,518	24,725	6,552	8,312	9,861	1,041	8,639	34,113
계 (비중)	456,974 (100.0)	254,818 (55.8)	48,638 (10.6)	95,005 (20.8)	111,175 (24.3)	14,065 (3.1)	57,445 (12.6)	130,646 (28.6)

자료: 국토교통부

비중을 살펴보면, 정부재정(국가 및 지자체)의 투입예산이 전체의 55.8%(25조 4,818억원)를 차지하여 가장 큰 비중을 보이고 있고, '정부재정(55.8%)-민간(28.6%)-공기업(12.6%)-기금(3.1%)' 순으로 조달계획 규모가 크게 나타난다. 민간을 제외하여 비중을 계산하면, '정부재정(78.1%)-공기업(17.6%)-기금(4.3%)' 순으로 국가·지자체보다 주택도시기금이나 공기업의 자원 투입 규모를 크게 계획하였던 「도시재생뉴딜 로드맵」 상 자원 투입계획과는 차이가 있다.

[「도시재생뉴딜 로드맵」에 따른 연차별 자원 투입계획]

(단위: 억원, %)

구분		'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	총 계	연평균
정부 재정	국비	4,600	7,000	9,000	10,000	10,000	40,600 (8.1)	8,120
	지방비	3,000	5,000	6,000	6,700	6,600	27,300 (5.5)	5,460
	부처연계	4,000	6,500	8,500	8,000	8,000	35,000 (7.0)	7,000
	소계	11,600	18,500	23,500	24,700	24,600	102,900 (20.6)	20,580
주택도시기금		4,4800	50,000	50,000	51,000	51,000	246,800 (49.4)	49,360
공기업		연차별 투자계획은 미제시					150,000 (30.0)	30,000
민간		구체적 규모 미제시(민간투자 활성화를 목표)					-	-
합 계							499,700 (100.0)	99,940

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 기금의 경우 도시재생활성화계획에 따른 뉴딜사업 뿐 아니라 도시재생활성화지역에서 기금을 활용하여 추진하는 사업들도 존재하나, 도시재생활성화계획에는 전자만이 포함되어 기금의 투자계획액을 직접적으로 비교하기는 어렵다는 의견이다. 그러나 이를 감안하더라도 로드맵에서 제시된 것에 비하여 정부재정이 차지하는 비중이 높은 것으로 보인다.

나아가, 도시재생활성화계획에 따른 **집행실적**을 통해 주체 간 실제 자원투입비율을 살펴볼 수 있다. 2021년 말까지 도시재생활성화계획에 따른 집행실적은 다음과 같은데, 전체 집행액 15조 5,267억원 중 국가 및 지자체 예산을 통해 12조 9,555억원을 집행하여 전체 집행액 중 83.4%의 비중을 차지하였고, 기금은 0.6%, 공기업은 3.8%로 낮은 비중을 보이고 있으며, 민간의 경우 12.1%의 비중을 보인다.

[도시재생활성화계획에 따른 집행실적]

(단위: 억원, %)

연도	계	정부재정				기금	공기업	민간
			국비	부처연계	지방비			
~'17년	27,407	23,136	1,429	16,249	5,458	4	28	4,239
'18년	21,129	17,911	1,576	10,132	6,203	9	656	2,553
'19년	35,605	30,136	5,572	14,926	9,638	620	864	3,985
'20년	32,198	28,899	6,776	10,179	11,944	89	1,104	2,106
'21년	38,928	29,473	6,672	10,662	12,139	247	3,248	5,960
계 (비중)	155,267 (100.0)	129,555 (83.4)	22,025 (14.2)	62,148 (40.0)	45,382 (29.2)	969 (0.6)	5,900 (3.8)	18,843 (12.1)

주: 국토교통부는 17년까지 집행실적을 누계치로 관리하고 있음

자료: 국토교통부

특히 2021년 기금과 공기업의 집행액은 각각 247억원, 3,248억원인데, 「도시재생뉴딜 로드맵」에서 연평균 기금 투자는 4조 9,000억원, 공기업 투자는 3조원으로 계획하고 있다는 점에서 로드맵 상 계획과는 크게 차이가 있다. 다만, 기금은 앞서 국토교통부 설명과 같이 도시재생활성화계획에 따른 뉴딜사업뿐 아니라 도시재생활성화지역에서 기금을 활용하여 추진하는 사업들도 존재하여 직접적인 비교는 어렵다. 이에 주택도시기금 도시계정의 ‘도시재생활성화’ 프로그램 지출액을 살펴보는 것이 적절한데, 2021년은 8,270억원의 지출규모를 보인다. 다만, 그렇다 하더라도 「도시재생뉴딜 로드맵」에서 제시하는 기금투자규모(5조 1,000억원)에는 크게 미치지 못하고 있다.

[주택도시기금(도시계정) 도시재생활성화 프로그램의 지출 현황]

(단위: 백만원)

2016	2017	2018	2019	2020	2021
7,400	48,942	336,474	554,381	882,732	827,013

자료: 디지털예산회계시스템

정부와 지자체 재원을 통한 사업은 생활 SOC의 설치 등 특별한 반대급부 없이 보조사업 위주로 진행된다. 이에 재원 조달이 수월하고 집행 또한 비교적 수월하게

이루어질 수 있어, 도시재생활성화계획을 수립하거나 실제 사업을 진행하면서 비중이 커지는 것이라 예상된다.

앞선 논의를 정리하면, 「도시재생뉴딜 로드맵」상 2018~2021년 연차별 재원 투입계획과 연도별 집행금액을 비교하면 다음과 같은데, 정부재정은 「도시재생뉴딜 로드맵」상 계획을 초과하여 재정투입이 이루어지고 있고, 다른 주체의 경우 도시재생뉴딜에 대한 투자는 계획 대비 저조하게 나타나는 상황이다.

〔「도시재생뉴딜 로드맵」상 연차별 재원 투입계획과 집행금액 비교〕

(단위: 억원)

구분		'18년		'19년		'20년		'21년	
		계획	집행	계획	집행	계획	집행	계획	집행
정부 재정	국비	4,600	1,576	7,000	5,572	9,000	6,776	10,000	6,672
	지방비	3,000	6,203	5,000	9,638	6,000	11,944	6,700	12,139
	부처연계	4,000	10,132	6,500	14,926	8,500	10,179	8,000	10,662
	소계	11,600	17,911	18,500	30,136	23,500	28,899	24,700	29,473
주택도시기금		44,800	9	50,000	620	50,000	89	51,000	247
공기업 ¹⁾		30,000	656	30,000	864	30,000	1,104	30,000	3,248
민 간		-	2,553	-	3,985	-	2,106	-	5,960
합 계		86,400	21,129	98,500	35,605	103,500	32,198	105,700	38,928
합 계 (기금,민간제외)		41,600	18,567	48,500	31,000	53,500	30,003	54,700	32,721

주: 1) 공기업은 연차별 국비 투입계획 없이 연평균 투자금액만 제시한바, 계획액은 연평균 금액 기준
자료: 국토교통부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

정부재정의 비중이 높다는 것은 ① 도시재생 뉴딜사업의 낮은 사업성 등 여러 한계로 인하여 다른 주체의 참여가 현실적으로 어려운 점이 있다는 점을 보여주고, ② 전반적으로 파급력이 커 도시재생의 효과가 상대적으로 큰 대규모 복합개발사업 등 다양한 주체가 참여하는 사업보다는 소규모의 정부지원 사업 위주로 진행되어 도시재생의 효과가 크지 않을 수 있다는 점, ③ 정부지원이 견인효과를 발생시키지 않는다면 재정지원 종료 후 도시재생 동력이 급속도로 상실될 수 있다는 점에서 한계가 있다고 보인다.

③ 종료된 사업에서의 집행실적 및 경제기반형 사업의 집행실적 분석

마중물 효과를 파악하기 위하여 종료된 사업의 집행실적 등을 살펴보면 계획 대비 민간재원 투입이 부진하였고, 민간의 참여가 상대적으로 중요한 경제기반형 사업에서도 민간의 참여가 저조하게 나타나고 있다.

도시재생 뉴딜사업은 사업 규모 순으로 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기 유형으로 구분된다. 앞에서는 전체 도시재생 뉴딜사업에 대하여 투자계획과 집행실적을 살펴보았다. 그러나 도시재생의 사업 기간은 유형별로 차이가 있고, 아직 진행 중인 사업이 많다는 점에서 세분화하여 살펴볼 필요가 있다.

[도시재생뉴딜사업 주요 내용]

구분	경제기반형	중심시가지형	일반근린형	주거지지원형	우리동네살리기
사업규모	산업, 지역경제	상업, 지역상권	준주거, 골목상권	주거	소규모 주거
대상지역	역세권, 산단, 향만 등	상업, 창업, 역사, 관광 등	골목상권과 주거지	저층 주거밀집지역	소규모 저층 주거밀집지역
권장면적	50만㎡ 내외	20만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	5만㎡ 내외
국비지원	250억원	150억원	100억원	100억원	50억원
사업기간	6년	5년	4년	4년	3년

자료: 국토교통부

도시재생 뉴딜사업은 특정 쇠퇴·낙후지역에 ‘마중물 사업’ 추진을 위해 3~6년 간 한시적으로 정부재정이 지원되고, 이 사업이 마중물이 되어 이를 통해 민간투자 등 다른 주체의 참여를 돕고 향후 지역이 지속하여 도시재생이 이루어질 수 있도록 정책이 설계되었다. 이에 따라 정부재정의 견인효과가 발생한다면 사업 초기에는 국비·지방비의 집행실적이 높으나 사업이 성숙하면서 다른 주체의 집행비율이 높아질 가능성이 있다. 이와 관련하여 현재 **사업이 종료된 지역**의 집행실적을 우선 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2021년 말 기준 종료된 사업지는 37곳으로 2014년에 시작된 사업지 13곳(경제기반형 2곳, 중심시가지형 1곳, 근린재생형 10곳), 2016년에 시작된 사업지 11

곳(중심시가지형 3곳, 일반근린형 8곳), 2018년에 시작된 사업지 12곳(주거지원형 1곳, 우리동네살리기 11곳), 2019년에 시작된 사업지 1곳(우리동네살리기)이다.

[2021년 말 기준 종료된 사업 수]

유형	사업기간	개소	지역
경제 기반형	2014~2019	1곳	충북청주
	2014~2020	1곳	부산동구
근린 재생형	2014~2019	10 곳	서울종로구, 전남순천, 대구남구, 광주동구, 강원태백, 충남천안, 충남공주, 전북군산, 전남목포, 경북영주
중심 시가지형	2014~2019	1곳	경남창원
	2016~2021	3곳	전북전주, 경북안동, 제주제주
일반 근린형	2016~2021	8곳	경기부천, 대구서구, 경기성남, 울산북구, 서울구로구, 울산동구, 경기수원, 전남광양
주거지 지원형	2018~2021	1곳	경남거제
우리동네 살리기	2018~2020	4곳	울산북구, 충남보령, 전북군산, 경남하동
	2018~2021	7곳	인천동구, 광주서구, 대전유성구, 경기고양, 강원동해, 충북제천, 제주제주
	2019~2021	1곳	울산중구

주: 1) 근린재생형은 중심시가지형, 일반근린형, 주거지원형, 우리동네살리기를 모두 포괄하는 개념으로, 2014년에는 이들 유형으로 세분화하기 전

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

전체 사업유형에 대하여 활성화계획에서 산정하였던 총사업비 2조 9,990억원 중 2조 757억원(69.2%)이 집행되었다. 국비, 지방비, 부처연계 등 정부재정은 재원 조달계획과 큰 차이가 있지 않았지만, 민간부문에서 전체 9,301억원의 조달을 계획하였으나 실제 3,227억원(34.7%)이 조달되어 계획과 크게 차이가 발생하였다. 국비는 계획대로 금액이 집행되었으나 민간재원의 조달은 계획에 미치지 못하여 정부재정의 마중물 역할이 미흡했던 것으로 보인다.¹³⁾

13) 종료된 경제기반형 2개 사업은 충북청주의 폐공장부지(연초제조창), 부산동구의 부산역 일대에서 이루어진 사업이었다. 충북청주의 연초제조창의 경우 복합비즈니스센터와 호텔 건립 등을 민간투자 사업으로 계획하였으나, 사업자 공모는 유찰되었고, 이후 지자체의 반대로 사업이 유보된 상황이다. 부산동구의 대표적인 민간투자 사업은 북항환승센터 건립사업으로 2015년부터 두 차례 사업자 공모를 했

또한 도시재생활성화계획은 도시재생사업의 실행계획으로, 구체적인 수준에서 각 사업에 대한 재원조달계획과 집행계획을 담고 있다. 그러나 국비 외에는 계획과 실제 집행실적과의 차이가 발생하고 있다. 지방비의 경우 9,009억원 대비 7,540억원(83.7%)이 집행되었고, 부처연계사업은 8,775억원 대비 7,168억원(81.6%)가 집행되었다. 민간의 경우 계획 대비 집행실적은 34.7%로, 도시재생활성화계획의 실현 가능성 측면에서 보완이 필요한 부분이라고 보인다.

[2021년말 기준 종료사업지의 도시재생활성화계획 상 재원조달계획 및 집행실적]
(단위: 억원, %)

구분	총사업비		국비		지방비		부처연계		기금		공기업		민간	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제기반형	9,356	6,039	500	500	1,516	2,019	1,222	1,841	-	-	-	-	6,118	1,679
근린재생형	7,851	6,376	800	793	1,743	1,435	2,876	2,825	-	-	-	-	2,433	1,324
중심시가지형	3,261	2,826	373	356	1,565	1,262	1,159	1,208	-	-	-	-	165	0
일반근린형	7,327	3,735	380	368	3,417	2,162	3,393	1,203	-	-	-	-	137	2
주거지지원형	167	165	100	99	67	66	-	-	-	-	-	-	-	-
우리동네살리기	2,028	1,616	596	583	701	596	125	91	27	0	131	134	448	222
계	29,990	20,757	2,749	2,699	9,009	7,540	8,775	7,168	27	0	131	134	9,301	3,227
(실적/계획)		(69.2)		(98.2)		(83.7)		(81.7)		(0.0)		(102)		(34.7)

자료: 국토교통부

다양한 주체의 참여가 필요한 대규모 사업의 최근 도시재생활성화계획의 재원 투입계획과 실제 집행실적이 어떠하였는지, 경제기반형 도시재생 뉴딜사업을 추가 살펴볼 필요가 있다.

경제기반형은 도시재생 뉴딜사업에서 국비지원 규모(250억원)와 사업면적이 가장 큰 대규모의 사업으로, 경제기반형 도시재생은 항만·역세권·산업단지·이전적지 등과 연계하여 새로운 도시기능을 도입하고 경제거점을 형성하여 일자리를 창출하

으나 유찰됐고, 2016년 9월 한 민간 컨소시엄과 수의계약을 체결하였다. 환승센터는 건폐율이 낮고 1층과 3층을 교통시설물과 광장 등 공공시설로 제공해야 해서 수익성에 대한 우려가 있었다. 2022년 건축허가를 받았지만, 환승시설이나 공용공간보다 생활형숙박시설 위주로 구성이 되어 공공성에 대한 논란이 있다.

는 것을 핵심 전략으로 설정한다. 대규모 경제거점을 새롭게 형성한다는 점에서 다른 유형들에 비하여 민간자본의 중요성이 큰 사업이다.

동 유형은 재원조달계획에서 민간을 통한 재원조달 비중을 가장 크게 계획하고 있다. 총 3조 9,219억원의 사업비 중 1조 9,642억원(50.1%)의 사업비를 민간을 통해 조달하는 것으로 계획하였다. 다만, 이는 2017년과 2018년에 선정된 지역에서 민간으로부터의 조달규모를 크게 계획하였기 때문으로, 2019년과 2020년에 선정된 지역의 경우 민간으로부터의 조달되는 금액의 비중은 2.9%, 10.1%로 급격하게 축소된다. 2019년에는 지방비, 2020년에는 공기업으로부터의 조달 비중이 가장 커 민간보다는 공공 주도적으로 사업이 계획되는 것으로 보인다.

['경제기반형'의 선정시기별 재원조달계획]

(단위: 억원, %)

선정시기	총사업비	국비	지방비	부처연계	기금	공기업	민간
2017	6,897 (100.0)	250 (3.6)	471 (6.8)	496 (7.2)	-	1,200 (17.4)	4,480 (65.0)
2018	21,871 (100.0)	780 (3.6)	1,319 (6.0)	3,474 (15.9)	-	1,692 (7.7)	14,606 (66.8)
2019	6,919 (100.0)	500 (7.2)	3,938 (56.9)	956 (13.8)	260 (3.8)	1,065 (15.4)	200 (2.9)
2020	3,532 (100.0)	250 (7.1)	251 (7.1)	48 (1.4)	25 (0.7)	2,602 (73.7)	356 (10.1)
계 (비중)	39,219 (100.0)	1,780 (4.5)	5,979 (15.2)	4,974 (12.7)	285 (0.7)	6,559 (16.7)	19,642 (50.1)

자료: 국토교통부

또한 실제 집행실적을 살펴보면, 전체 경제기반형 사업에서 민간의 투자실적 비중은 0.5%에 불과하며, 국가 및 지방비 등 정부재정이 가장 큰 집행실적을 나타내고 있다. 민간으로부터의 재원조달 비중을 크게 계획하였던 2017년(65.0%)과 2018년(66.8%) 사업지는 2021년까지의 민간의 투자집행 실적이 6억원에 불과하여 계획과의 괴리가 크게 나타나고 있다. 2017년 선정된 사업(1곳)은 경남통영의 도시재생사업으로, 민간투자를 통해 워터프론트 레지던스(3,000억원)를 건설하고, 상업·업무 및 문화복합시설(1,480억원)을 진행할 계획이다. 2021년부터 민간사업자 공모를 통해 700억원을 집행할 계획을 세웠지만, 2022년 5월말까지 공모를 진행하지

못하고 있어 사업 지연이 예상되며, 적시 투자가 이루어지지 않는다면 계획했던 도시재생 효과도 담보하기 어려울 것으로 보인다.

[2021년 말 기준 '경제기반형'의 선정시기별 집행실적(누적)]

(단위: 억원, %)

선정시기	합계	국비	지방비	부처연계	기금	공기업	민간
2017	1,183 (100.0)	174 (14.7)	111 (9.4)	48 (4.1)	-	850 (71.9)	0 (0.0)
2018	3,663 (100.0)	374 (10.2)	837 (22.9)	2,235 (61.0)	-	211 (5.8)	6 (0.2)
2019	2,089 (100.0)	183 (8.8)	1,406 (67.3)	483 (23.1)	0 (0.0)	17 (0.8)	0 (0.0)
2020	228 (100.0)	37 (16.2)	115 (50.4)	48 (21.1)	0 (0.0)	- (0.0)	28 (12.3)
계 (비중)	7,163 (100.0)	768 (10.7)	2,469 (34.5)	2,814 (39.3)	0 (0.0)	1,078 (15.0)	34 (0.5)

주: 각 선정시기 별 2021년 말 기준 누적 집행실적을 나타냄

자료: 국토교통부

2018년 3월 발표한 「도시재생뉴딜 로드맵」에서 '지역기반 경제생태계 조성'의 주요과제로 '민간참여 모델마련'을 이행과제로 제시하였지만, 도시재생사업은 예상 수익률과 분양·임대의 불확실성 등으로 사업성이 낮게 예측되고, 구도심은 대부분 사유지로 대규모 민간사업을 위한 사업부지 확보의 어려움, 민간이 개발·투자하기 적합한 사업방식이 부재 하는 등 민간참여에 어려움이 있다.

특히 경제기반형의 경우 민간 계획의 반영률은 높았으나 계획 실행에 있어서 어려움이 발생하는데, 인천 경제기반형 민간사업인 상상플랫폼 운영도 당초 (주)CJ CGV가 참여하였으나, 사업 불확실성을 이유로 2019년 말에 최종적으로 참여 포기를 결정하였다.¹⁴⁾ 2014년에 선정되어 사업이 종료된 경제기반형 2개 사업(충북청주, 부산동구)의 경우에도 계획(6,118억원)에 비하여 민간투자 실적(1,679억원)은 저조하였다. 구체적으로 충북청주의 경우 폐공장부지에 문화 및 상업 거점시설을 조성하는 사업으로, 1단계 민간사업(복합문화레저시설 등 시설리모델링)과 2단계 민

14) 국토연구원, 「도시재생 뉴딜 중장기 발전방안 연구」, 2021.12.20.

간사업(비즈니스센터&호텔 신축)으로 구분하여 진행하였는데(1,718억원 규모), 1단계 사업은 1차 공모 유찰 후 LH가 공동출자자로 참여하고 민간참가자 유인을 위한 활성화계획 변경, 사업구조 개편, 공모조건 변경 등을 통해 2차 공모에서 민간사업자 모집이 가능하였다. 그러나 2단계 사업의 경우 낮은 사업성과 수익시설 개발사업에 대한 지역사회 일각의 반대로 2019년 1월 이후 사업진행이 유보된 상태이다.¹⁵⁾

부산동구의 경우 호텔¹⁶⁾ 및 북향환승센터 건립(5,082억원 규모)을 민간투자사업으로 진행하려고 하였으나, 북향환승센터 건립사업은 2015년 두 차례 사업자 공모가 유찰되었고, 2016년 9월 한 민간 컨소시엄과 수익계약을 체결하였다.¹⁷⁾ 환승센터는 건폐율이 낮고 1층과 3층을 교통시설물과 광장 등 공공시설로 제공해야 해서 수익성에 대한 우려가 있었고, 2022년 건축허가를 받았지만 환승시설이나 공용공간보다 생활형숙박시설 위주로 구성이 되어 공공성에 대한 논란이 있다.

공공성이 중시되는 도시재생사업에서 수익성을 우선하는 민간의 참여는 어려운 점이 있으며, 이에 맞추어 2019년과 2020년의 경제기반형 사업에서는 사업비도 축소되었고, 민간의 참여 대신 공기업의 투자 비중이 증가하였다. 그러나 경제거점을 구축하고자 하는 대규모의 복합개발사업에서의 민간참여 비중의 축소는 도시재생의 효과를 담보하기는 어려울 것이라고 보인다. 실효성 있는 민관협력 모델을 구축하고, 민간투자 수단을 다양화하는 등 개선방안을 탐구할 필요가 있을 것이다.¹⁸⁾

④ 종합: 도시재생사업에서의 개선 필요사항

①을 통해서는 도시재생사업의 추진이 전반적으로 지연되고 있다는 점을 알 수 있었고, ②에서는 「도시재생뉴딜 로드맵」과의 비교를 통해, 정부재정의 투입은 로드맵 상 계획을 상회하나 다른 부분의 투자는 저조하게 나타나는 점을 알 수 있었다.

15) 이태희(한국건설산업연구원), 「민간참여 도시재생사업 활성화 방안」, 2020.2.

16) 다만, 호텔사업은 400억원 규모로, 부산역 주변이 재생사업지로 선정되기 전부터 민간사업자가 주도하던 개발사업으로, 도시재생사업과 밀접한 관련 없이 추진되었던 민간 개발사업이었다.

17) 수익계약 과징상 특혜의혹이 있어 감사원 감사가 진행된 바 있다.

18) 이와 관련하여 민관협력형 공모방식의 천안오룡지구 도시재생리츠가 2021년부터 신규 진행되었다. 민관협력형 공모방식은 민간이 주도하여 진행하는 사업으로 민간출자를 전제로 기획부터 민간이 참여하여 사업구조화부터 시공, 시설운영 등 사업 전반을 민간이 주관한다. 부지는 지자체 공유지 등을 활용하여 사업성을 고려하였다. 천안오룡지구는 2021년 8월 계룡건설 컨소시엄이 민간사업자로 선정되어 2021년 12월 리츠가 설립되어 사업이 진행 중이다.

③에서는 종료된 사업들의 집행실적을 통해 계획 대비 민간부문의 집행실적이 저조하여 정부재정의 마중물 효과가 미흡하였고, 대규모의 도시재생사업인 경제기반형에서도 민간의 참여가 저조하다는 점을 알 수 있었다. 이러한 점들을 고려했을 때 다음 사항에 대한 고민이 필요할 것이다.

첫째, 현재 도시재생사업은 도시재생활성화계획에서 목표한 것보다 민간 부문의 투자 실적이 저조하게 나타나고 있는데, 이는 도시재생의 효과가 계획에 비해 저조할 수 있고, 다양한 주체가 참여하기에는 현실적인 어려움이 있음을 보여준다.

도시재생 뉴딜사업은 특정 쇠퇴·낙후지역에 ‘마중물 사업’ 추진을 위하여 3~6년간 한시적으로 국비 등의 정부재정을 지원하고, 이 사업이 마중물이 되어 향후 지역이 지속하여 재생되도록 정책이 설계되었다.¹⁹⁾ 이에 따라 공공사업이 견인효과를 발생하지 못한다면 재정지원 종료 후 도시재생의 동력이 상실될 수 있다.

다만 마중물 사업의 효과는 주민공동체의 형성 등 거버넌스 측면으로 나타날 수 있고, 동 보고서는 도시재생활성화계획 상의 집행실적을 통해 분석이 이루어진 바 거버넌스 측면에 대한 부분을 살펴보지 못한 것은 분석의 한계점이다.

그러나 거버넌스 측면을 고려하지 않더라도, 사업비를 분담하는 주체로 민간이 참여하는 것은 책임 주체가 불명확한 정부재정과 달리 민간의 책임성이 제고된다는 점에서 도시재생의 중장기적 지속성을 담보할 수 있는 효과적인 수단이고, 도시재생활성화계획에서 수립한 계획과 달리 민간 부문의 투자실적이 저조하게 나타나고 있다는 점은 이러한 차원에서의 민간의 역할을 담보하기 어려운 상황이라고 보인다. 나아가 도시재생활성화계획에서 목표한 사업들의 추진이 지연되거나 무산된다는 점에서 도시재생의 효과가 계획에 비하여 저조할 수 있다는 문제가 있다.

또한 정부재정의 비중이 높다는 것은 도시재생 뉴딜사업의 낮은 사업성 등 다른 주체의 참여가 현실적으로 어려운 점이 있다는 것을 보여주고, 다양한 주체가 참여하는 대규모 복합개발사업보다는 소규모의 정부지원 사업 위주로 진행되어 도시재생의 효과가 크지 않을 수 있다는 한계가 있다.

19) 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27.

둘째, 공공성과 함께 사업성에 대한 고려가 필요한 큰 범위의 도시재생사업도 존재한다는 점에서, 대규모의 도시재생사업에서 민간투자의 활성화를 위한 방안을 강구 할 필요가 있다.

민간의 사업비 부담은 사업성이나 수익성 측면에서의 이점이 필요한데, 도시재생 뉴딜사업은 공공성 측면의 고려가 필요하다는 점에서 양 가치 간의 갈등이 존재한다. 그러나 도시재생의 유형에 따라 민간투자의 중요성이 달라질 수 있다는 점에서 공공성과 사업성 측면의 고려 또한 유형에 따라 달라질 필요가 있다.

예를 들어 주거지 주변에 생활SOC를 조성하거나 시설 정비 등을 진행하는 소규모 도시재생사업(우리동네살리기 등)과 경제거점 조성이나 상업시설 등을 확충하는 것을 목표하는 대규모 도시재생사업(경제기반형, 혁신지구 등)은 민간투자의 중요성이 다르다. 전자의 경우 사실상 사업성이나 수익성을 요구하기는 어렵고 민간투자 없이 정부재정을 통해 충분히 진행될 수 있는 사업이지만, 후자의 경우 면 단위의 사업으로 업무·상업·산업시설 등 경제거점을 조성해 지역 차원의 활성화를 도모하고자 하고 있어, 민간의 자원과 창의성 등을 적극적으로 활용할 필요가 있는 사업이다.

그러나 앞서 경제기반형 사업에서 살펴보듯이 대규모의 도시재생사업임에도 2019년과 2020년에 선정된 사업의 경우 총사업비 중 민간투자 비중이 축소되고 지방비와 공기업으로부터 재원을 조달하는 비중이 증가하였고, 민간투자 비중이 높았던 이전 사업들에서도 실제 민간투자 집행실적은 저조하게 나타나는 등 민간의 참여가 어렵고 공공주도로 사업이 이루어지고 있다. 이는 예상수익률과 분양·임대의 불확실성 등으로 사업성이 낮게 예측되고, 민간이 개발·투자하기 적합한 사업방식이 부재하며, 지나친 사업성을 경계하는 시민사회의 반대 여론 등 민간참여의 유인이 낮기 때문이다.

정부 지원과 참여가 이루어지는 도시재생사업에서 공공성을 경시할 수는 없으며 실제로 사업성이 크게 요구되지 않는 도시재생사업도 존재한다. 그러나 지역경제로의 파급효과가 큰 대규모 도시재생사업에서도 민간투자 실적이 저조하게 유지되는 것은 개선의 여지가 필요한 부분이라고 보이고, 민간의 투자를 유도하기 위하여 투자 리스크를 낮추는 다양한 금융기법을 도입하거나 사업성 측면의 보완을 위한 정책수단의 발굴 등 민관협력 모델을 고안해나갈 필요가 있다.

셋째, 2019년 12월 새롭게 도입된 제도인 도시재생 혁신지구 및 총괄사업관리자 제도는 기존에 진행된 도시재생사업의 성공·실패사례에 대한 분석을 통해 기존의 한계를 보완해나갈 필요가 있고, 추진실적을 면밀하게 모니터링 해나가야 할 것이다.

최근의 제도개선 사항으로 정부는 2019년 12월 27일 제21차 도시재생특별위원회를 열고, 새롭게 도입된 제도인 도시재생 혁신지구, 총괄사업관리자 제도²⁰⁾ 등의 시범사업을 선정한 바 있다. 이들 신규제도는 도시재생 뉴딜사업의 속도가 느리고 예산집행이 더디며 주민의 체감도가 낮다는 지적에 따른 것으로 그간 지적된 뉴딜사업의 한계를 보완하고 사업의 실행력을 제고 하기 위한 것이다.²¹⁾²²⁾

이들 신규제도 시범사업의 재원조달계획을 보면 다음과 같은데, 정부재정의 비중은 작고 기금이나 공기업, 민간의 비중이 이전에 비하여 크게 나타나 재원조달 측면에서의 한계를 보완하고자 하는 것으로 보인다.

['신규제도 시범사업'의 선정시기 별 재원조달계획]

(단위: 억원, %)

선정시기	총사업비	국비	지방비	부처연계	기금	공기업	민간
2019	19,342	1,704	2,265	27	5,909	6,534	2,903
2020	30,686	5,046	8,009	1,171	1,943	11,640	2,877
2021	52,923	3,018	5,843	2,080	653	8,198	33,131
계 (비중)	102,951 (100.0)	9,768 (9.5)	16,117 (15.7)	3,278 (3.2)	8,505 (8.3)	26,372 (25.6)	38,911 (37.8)

자료: 국토교통부

그러나 앞서 살펴보았듯이 정부재정 외에는 도시재생활성화계획 상 재원조달계획에 비해 집행실적이 저조한 경우가 많았던 만큼 사업 시행과정에서 다양한 변수가 있을 것이라고 보인다. 국토교통부는 사업종료가 예정되는 도시재생 뉴딜사업 등 이전의 성공·실패사례에 대하여 면밀히 검토하여 기존에 지적된 한계점을 보완할 필요가 있으며, 신규 시범사업에서의 추진실적을 지속하여 모니터링 하는 등 도시재생사업 방식에 대하여 지속적인 보완을 해나갈 필요가 있을 것이다.

20) 이외에 도시재생 인정사업이 있으나, 동 제도는 도시재생활성화계획 수립 없이 도시재생 관련 지원을 받아 사업을 진행할 수 있도록 한 소규모의 점단위 사업으로 서술에서 제외한다.

21) 국토교통부 보도자료, 「도시재생 뉴딜사업, 거점 재생 기능 강화한다」, 2019.12.26.

22) 도시재생 혁신지구는 공공주도로 주거·산업·상업 등 기능이 집적된 지역거점을 신속히 조성하는 지구 단위 개발사업이고, 총괄사업관리자 뉴딜사업은 공기업이 시행하는 거점 개발사업을 중심으로 재생계획을 수립하고 사업을 시행하여 재생 효과를 극대화하고자 하는 사업이다. 이들 두 제도는 소규모의 도시재생보다는 대규모의 재생사업에 해당한다.

2-2. 도시재생 뉴딜사업의 지자체 보조사업 분석

가. 현 황

도시재생 뉴딜사업은 전국적으로 발생하고 있는 도시 쇠퇴에 대응하여 주거환경을 개선하여 삶의 질을 제고하고 도시활력을 회복하기 위한 사업이다. 국가균형발전특별회계 지역지원계정 내 도시재생사업²³⁾과 지역자율계정 내 도시활력증진지역개발 사업의 내역사업인 우리동네살리기²⁴⁾ 사업, 제주계정 내 도시활력증진지역개발사업²⁵⁾, 세종계정 내 도시재생사업²⁶⁾이 동 사업에 해당한다. 2021회계연도 도시재생 뉴딜사업의 예산현액은 8,679억 6,400만원으로, 이 중 8,555억 3,100만원을 집행하고 124억 3,300만원을 불용하였다.

[2021회계연도 도시재생뉴딜사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경					
도시재생사업	772,399	772,399	-	772,399	765,652	-	6,747
경제기반형	44,350	44,350	-	44,350	44,350	-	-
중심시가지형	169,964	169,964	-	169,964	169,377	-	587
일반근린형	271,416	271,416	-	271,416	271,416	-	-
주거지지원형	154,791	154,791	-	154,791	154,791	-	-
혁신지구	18,660	18,660	-	18,660	13,250	-	5,410
총괄사업관리자	51,857	51,857	-	51,857	51,857	-	-
인정사업	55,592	55,592	-	55,592	54,842	-	750
스마트기술지원	5,769	5,769	-	5,769	5,769	-	-
도시활력증진지역개발	75,975	75,975	-	75,975	75,975	-	-
우리동네살리기	65,975	65,975	-	65,975	65,975	-	-
소규모재생사업	10,000	10,000	-	10,000	10,000	-	-
도시활력증진지역개발(제주)	5,686	5,686	-	5,686	-	-	5,686
도시재생사업	5,686	5,686	-	5,686	-	-	5,686
도시재생사업(세종)	13,904	13,904	-	13,904	13,904	-	-
합계	867,964	867,964	-	867,964	855,531	-	12,433

자료: 국토교통부

23) 코드: 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 5641-301

24) 코드: 국가균형발전특별회계(지역자율계정) 5641-301

25) 코드: 국가균형발전특별회계(제주계정) 5641-301

26) 코드: 국가균형발전특별회계(세종계정) 5641-301

나. 분석의견

첫째, 도시재생 뉴딜사업의 지자체 실집행이 연례적으로 저조하게 나타나고 있으므로, 성과와 연계하여 국비를 차등 지급하는 등 계획과 실적 간 차이를 줄일 수 있는 제도적인 개선방안을 마련할 필요가 있다.

2021회계연도 도시재생 뉴딜사업 예산은 대부분 지자체에 대한 보조금으로 지자체의 재정상황을 고려하여 국비를 40~60%²⁷⁾로 차등 지원하고 있다. 도시재생뉴딜사업 예산 8,365억 900만원 중 지자체로 교부된 보조금은 8,397억 6,200만원이고, 전년도 이월액 2,740억 5,000만원을 포함한 지자체 교부현액 1조 1,138억 1,200만원 중 6,654억 4,800만원이 집행되었고, 4,425억 2,700만원이 이월되어 교부현액 대비 실집행률은 59.7%로 나타났다.

유형별로 살펴보면, 도시재생 인정사업이 52.0%, 우리동네살리기 52.1%, 주거지지원형 54.2%, 중심시가지형 60.5%, 일반근린형 62.6%, 총괄사업관리자 63.8%, 경제기반형 67.0%, 혁신지구 86.1% 순으로 낮게 나타났으며, 혁신지구만 제외한 모든 사업에서 실집행 실적이 70% 미만으로 나타났다.

[2021회계연도 도시재생뉴딜사업 유형별 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	부처		지방자치단체						
	예산액 (추경)	집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
경제기반형	44,350	44,350	44,350	27,050	71,400	47,836	23,440	124	67.0
중심시가지형	173,039	172,452	172,452	67,286	239,738	145,044	93,729	965	60.5
일반근린형	282,245	282,245	282,245	66,033	348,278	218,160	129,709	409	62.6
주거지지원형	154,791	154,791	154,791	54,455	209,246	113,483	94,272	1,491	54.2
우리동네살리기	65,975	65,975	65,975	31,744	97,719	50,905	44,974	1,837	52.1
혁신지구	18,660	13,250	13,250	4,371	17,621	15,168	2,453	-	86.1
총괄사업관리자	51,857	51,857	51,857	10,490	62,347	39,776	22,563	6	63.8
인정사업	55,592	54,842	54,842	12,621	67,463	35,076	32,387	1	52.0
계	846,509	839,762	839,762	274,050	1,113,812	665,448	443,527	4,833	59.7

주: 제주계정 및 세종계정에 편성된 사업도 포함됨

자료: 국토교통부

27) 서울시 40%, 광역시 50%, 광역도 60%

최근 5년간 도시재생 뉴딜사업의 실집행률은 다음과 같은데, 2018년 사업이 대폭 확대되면서 가장 낮은 실집행률(29.1%)을 보였다가 2020년까지는 점차 실집행률이 개선되었다.

국토교통부는 실집행률 개선을 위하여 2019년부터는 신규사업 선정 시 사업구상서 대신 구체적인 수준의 활성화계획(안)으로 사업을 선정하여 조기 사업화했으며, 사업 부진 주요 사유인 '부지 미확보'를 해소하고자 2020년 6월부터 사업 선정 시 부지확보 기준을 강화하였고, 사업속도 제고를 위하여 중복절차를 생략²⁸⁾하는 내용의 법률이 개정되었으며(2020.12월 통과), 2020년부터 전체 사업지에 대한 사업관리 카드를 작성하여 추진상황을 점검하는 등 사업관리를 강화하였다고 설명한다.

[최근 5년간 도시재생 뉴딜사업 실집행 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	부처		지방자치단체						
	예산액 (추경)	집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2017	57,450	57,450	57,450	23,712	81,162	46,398	34,764	0	57.2
2018	342,420	319,264	319,264	34,764	354,028	99,675	251,092	9	29.1
2019	590,517	559,992	559,992	251,092	811,084	563,425	246,957	702	69.5
2020	761,706	720,475	720,475	246,262	966,737	686,749	273,165	6,823	71.0
2021	846,509	839,762	839,762	274,050	1,113,812	665,448	443,527	4,833	59.7

주: 2018년부터 도시재생뉴딜사업이 본격 추진되어 사업규모가 확대됨

자료: 국토교통부

그러나 2021년에는 혁신지구를 제외한 모든 유형에서 실집행 실적이 부진하게 나타나 실집행률은 59.7%로 다시 하락하였다.

보조금이 지급된 전체 사업 대비 실집행률이 60% 미만인 사업수를 살펴보면, 전체 402개 사업 중 44.8%인 180개 사업에서 실집행률이 60% 미만인 것으로 나타났다. 특히 2016년이나 2017년에 선정된 사업의 경우 사업이 진행된 지 상당히

28) ① (공유재산 관리계획 수립면제) 도시재생 사업부지 등의 신속한 확보를 위해 활성화계획 등에 따른 공유재산 취득 시 관련 절차 생략, ② (경미한 변경 절차 간소화) 도시재생전략계획의 경미한 변경 시 공청회 및 지방의회 의견청취 절차를 생략하여 신속한 사업 추진, ③ (국가지원 사항에 대한 지방위 심의 의제) 특별위원회 심의를 거친 국가지원 사항에 대해 지방위원회 심의를 생략하여 위원회 역할 명확화(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정)

오랜 시간이 지났지만 실집행률이 60% 미만인 사업들이 상당하다는 점에서 사업개선에 어려움이 있는 것으로 예상된다.

[2021회계연도 도시재생 뉴딜사업 유형별 실집행률 60%미만 사업수]

(단위: 개)

구분		2021년 보조금지급 사업수(A)	실집행률 60%미만 사업수						
			계 (B)	비중 (B/A)	선 정 시 기				
					'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
기존 유형	우리동네살리기	45	23	51.1	-	-	10	9	4
	경제기반형	12	4	33.3	1	1	2	-	-
	중심시가지형	57	26	45.6	-	9	9	8	-
	일반근린형	123	53	43.1	-	8	15	17	13
	주거지원형	66	33	50.0	-	9	14	8	2
신규 유형	혁신지구	5	2	40.0	-	-	-	1	1
	총괄사업관리자	26	9	34.6	-	-	-	1	8
	인정사업	68	30	44.1	-	-	-	7	23
계		402	180	44.8	1	27	50	51	51

자료: 국토교통부

또한 2021년 말 기준 도시재생사업의 선정·완료 사업 수를 살펴보면, 도시재생사업의 유형별 사업 기간²⁹⁾을 고려할 때, 대략 174개 사업지에서 사업 기간을 초과하여 도시재생사업이 진행되어 사업 지연이 상당한 것으로 나타난다.

[2021년 말 기준 도시재생사업 선정 및 완료 사업 수]

(단위: 개)

구분	2014		2016		2017		2018		2019	2020	2021
	선정	완료	선정	완료	선정	완료	선정	완료	선정	선정	선정
경제기반형	2	2	5	0	1	0	3	0	2	1	1
중심시가지형	6	6	9	3	19	0	17	0	21	13	6
일반근린형	5	5	19	8	15	0	34	0	40	38	27
주거지원형	-	-	-	-	16	1	28	0	19	9	10
우리동네살리기	-	-	-	-	17	11	17	1	18	10	7
특별재생사업	-	-	-	-	-	-	1	0	-	-	-
혁신지구	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	3
인정사업	-	-	-	-	-	-	-	-	12	44	33
합계	13	13	33	11	68	12	100	1	116	117	87

주: 2019~2021년 선정된 사업지 중 종료된 사업지는 없음

자료: 국토교통부

29) 경제기반형 6년, 중심시가지형 5년, 일반근린형 4년, 주거지원형 4년, 우리동네살리기 3년

실집행률이 60% 미만인 사업의 주된 지연 사유는 부지확보 지연, 행정절차 지연, 민원·주민갈등 등 주민협의 지연 등으로 나타나는데, 이와 관련하여서는 공모 시기에 맞추기 위하여 지자체 주도로 계획을 수립하여 재생지역으로 선정되고 사업 실행 단계에서는 주민 반대 등이 발생하는 연유도 있다.³⁰⁾ 또한 도시재생사업의 범위나 개념이 넓어지면서 단기간에 사업 수도 534곳까지 확대되는 등 성과관리나 사업관리 체계의 완비 전에 사업 추진에 집중한 측면이 있었고, 사업 수의 확대로 인하여 중앙정부 및 지자체 관리인력의 업무부담 또한 증가하여 면밀한 사업관리나 지원이 어려운 점이 있을 것이라 예상된다.

[2014~2021년 광역지자체별 도시재생사업 및 선정된 기초지자체 수]

(단위: 개)

구분	서울	경기	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
사업수	29	61	31	24	23	20	16	14	5
시군구수	17	22	16	8	10	5	5	5	3
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
사업수	33	33	42	43	50	50	51	9	
시군구수	13	10	13	13	21	22	18	2	

자료: 국토교통부

이처럼 연례적으로 도시재생 뉴딜사업의 집행성과가 부진하게 나타나고 있다는 점에서 성과와 연계하여 국비를 차등적으로 지원하는 방안이나 선정과정에서의 배점 기준의 변화나 선정심사의 강화 등 도시재생 선정·관리체계에 대한 제도개선 방안을 강구 하여야 할 것이다.

둘째, 동일한 지자체에서 여러 도시재생 뉴딜사업을 시행하는 경우가 다수 존재하여, 지역별 특성에 따른 도시재생이 아닌 유형에 따라 획일화된 도시재생이 이루어진다는 지적이 있어, 마중물 사업의 선정개소에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

2017년부터 정부는 매년 100건 규모의 도시재생 뉴딜사업을 선정하였다. 그 결과 2014년부터 2021년까지 선정된 도시재생사업은 총 534곳이며, 기초지자체 기준으로 전국 226개 시군구 중 203개 지자체가 도시재생 사업지로 선정되었다.

30) 국토연구원, 「도시재생 뉴딜 중장기 발전방안 연구」, 2021.12.20.

이들 기초지자체가 도시재생사업으로 선정된 횟수를 보면 152개소가 2회 이상 사업지로 선정된 것으로 나타났으며, 6회 이상 선정된 기초지자체도 9개로 나타났다.

[2014~2021년까지 도시재생사업으로 선정된 사업수별 기초지자체 수]

(단위: 개)

구분	합계	선정된 사업 수					
		1개	2개	3개	4개	5개	6개 이상
기초지자체 수	203	51	58	51	20	14	9

자료: 국토교통부

[4회 이상 선정된 지자체]

4회 : 경기 수원·안산·안양·포천시, 강원 원주·춘천·태백시, 충남 공주·보령·서산시, 전북 무주군, 대전 동구·대덕구, 대구 중구·서구, 광주 남구, 경북 포항·구미시, 충북 음성군, 인천 동구
5회 : 경기 평택시, 경남 양산군·김해·진주시, 충남 당진·아산·천안시, 전북 익산시, 전남 순천·나주·광양시, 대구 달서구, 광주 동구·북구,
6회 이상 : 경기 고양·부천시, 충북 청주·충주·제천시, 제주 제주시, 전북 전주·군산시, 경남 창원시

자료: 국토교통부

매년 100개씩 500개의 사업을 선정하는, 물량 위주의 사업방식은 도시재생의 필요성이나 사전 준비가 부족한 사업이라도 선정될 가능성이 있고, 지자체는 국비 확보를 위하여 도시재생 전담 인력 등 관리체계의 한계를 고려하지 않고 기존에 선정된 사업이 있음에도 도시재생 뉴딜사업을 추가 추진할 유인이 있으며, 이에 따라 이미 추진하고 있던 사업의 관리도 어려워질 수 있다.

가령 국토교통부는 매년 2019년부터 전년도 도시재생사업에 대하여 추진실적 평가(우수/보통/미흡)를 진행하고 있는데, 6회 이상 선정된 지자체 중 충북 청주의 경우 2021년 평가(2020년 진행사업)에는 4개 사업 중 3개 사업이 보통, 1개 사업이 미흡으로 나왔으며, 2020년 평가(2019년 진행사업)에서도 3개 사업 중 2개 사업이 보통, 1개 사업이 미흡으로 나온 바 있다.

[충북 청주의 도시재생 사업 연차별 추진실적 평가결과]

구 분	2019	2020	2021
우 수	-	-	-
보 통	경제기반형(2014)	중심시가지형(2017) 주거지지원형(2018)	중심시가지형(2017) 주거지지원형(2018) 주거지지원형(2019)
미 흡	-	일반근린형(2017)	일반근린형(2017)

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 국토연구원(2020)³¹⁾에서 진행한 도시재생사업에 대한 정책평가 내용을 살펴볼 필요가 있는데, 동 연구의 숙의평가에서는 현재 대규모 물량 위주의 사업선정 방식은 소수의 지자체에 물량을 몰아주는 결과를 초래했으며, 여러 사업을 진행 중인 지자체에서 재원 조달 등의 문제가 발생하면 성공적인 사업 추진에 어려움을 겪기 쉬운 구조라는 의견이 있었다. 또한 정해진 물량확보를 위해 질이 낮은 공모 사업서가 지원되는 경향이 존재하며, 단기적으로 지나치게 많은 사업을 선정하는 현재 방식은 실제 도시재생의 취지나 접근 방식과 요원한 타당하지 않은 방식이라는 의견이 있었다.

추가하여 단기간 내 사업 수가 급속히 확대되는 추세에서는 도시재생에서의 실행계획인 도시재생활성화계획 수립 등에 충분한 시간이 주어지기 힘들고, 동 활성화계획이 형식화되는 문제가 제시되었다. 이는 ① 많은 지자체의 활성화계획 수립이 용역업체 중심으로 이루어지고 있어 용역업체의 역량에 따라 활성화계획 수준에 상당한 차이가 발생할 수 있고, 특히 ② 도시재생 뉴딜사업 선정 개수가 폭증하면서 전국적으로 활성화계획 수립이 이루어짐에 따라 단일의 대형 용역업체가 짊어내기 식으로 계획을 수립하는가 하면, ③ 지역 여건을 잘 모르는 지역 외부 업체가 활성화계획을 수립하면서 지자체의 여건에 맞지 않거나 구체적인 실행계획이 결여된 활성화계획이 수립되기도 하는 등의 지적이었다. ④ 나아가 지역 특성을 반영하지 못한 채 국토교통부에서 구분하는 5개 사업유형에 따라 사업면적과 사업비가 정해져, 이에 맞춘 형식적인 유형 선택과 메뉴 조합 방식으로 활성화계획이 작성되는 도시재생활성화계획의 획일화 문제가 지적되었다.³²⁾³³⁾

31) 국토연구원, 「도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구」, 2020.6.30.

실제 2020년과 2021년에 선정된 사업지의 도시재생활성화계획 수립 현황을 살펴보면, 128개 사업 중 도시재생활성화계획을 자체수립 한 사업은 4개, 외부용역을 진행한 사업은 123개, 외부용역과 자체수립을 같이 진행한 사업은 1개로 대부분 외부용역을 통해 활성화계획을 수립하였고, 한 업체가 7개 지역의 도시재생활성화계획 수립용역을 수주하기도 하였다.

[2020, 2021년 선정된 도시재생 뉴딜사업의 도시재생활성화계획 수립 현황]

(단위: 개)

합 계	자체수립	자체수립과 외부용역 병행	외부용역
128	4	1	123

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

[도시재생활성화계획 수립 용역 수주 업체 수]

(단위: 개)

구 분	합계	수주한 사업 수(활성화계획 수립 수)					
		1개	2개	3개	4개	5개	7개
업체 수	99	70	15	7	5	1	1

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

도시재생활성화계획의 외부용역은 지자체의 전문성이나 역량 등이 부족한 상황에서 불가피한 측면이 있고, 계획수립 과정에서 전문성 있는 업체의 도움을 받아 활성화계획이 현실성 있게 구성된다면 큰 문제는 없을 것으로 생각된다. 그러나 활성화계획이 형식적으로 설계되면 사업추진과정에서 활성화계획의 변경을 거칠 필요가 발생하며 이는 사업의 지연 요소로 작용하게 된다.³⁴⁾

32) 도시재생활성화계획 유형의 획일화는 사업 내용에 비하여 과도한 사업비가 책정되는 문제가 있다. 예를 들어 우리동네살리기 유형의 기준 면적인 5만㎡은 대도시에서는 적정 면적이나 중소도시에서는 해당 면적 내 가구 수가 너무 적어 투입된 사업비의 효과적인 활용에 어려움이 있다.

33) 국토연구원은 「도시재생뉴딜사업 실효성 제고를 위해 무엇을 개선해야 할까?」(2020.12.24., 국토이슈리포트 28호)에서도, ① 인구 15만명 이상 30만명 미만 도시를 대상으로 기수립한 도시재생활성화계획 내용을 분석한 결과 '우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형' 사업유형 간 차이를 찾아보기 어렵고, ② 도시규모 별 활성화계획 내용 차이를 비교·분석하기 위하여 주거지지원형에 대해 도시규모별 활성화계획 내용을 분석한 결과, 도시규모 및 여건 등과 관계없이 유사한 사업구상안을 제시하고 있음을 확인되는 등 사업유형과 도시 특성과 무관하여 전국적으로 유사한 형태의 활성화계획이 확산·정형화되고 있다고 지적하였다.

활성화계획의 변경은 중대한 변경과 경미한 변경으로 구분되고, 경미한 변경 중 세부사업의 사업비가 당초 대비 30% 이상으로 변경된 경우와 중대한 변경은 국무총리 소속의 도시재생특별위원회의 심의를 거치게 되는데³⁵⁾ 2020년부터 2022년 5월 말까지 최근 3년간 도시재생특별위원회의 심의를 거쳐 도시재생활성화계획의 변경이 이루어진 건수는 155건(중대 85건, 경미 70건)으로, 도시재생활성화계획의 수립 이후에도 변경이 상당수 발생하고 있다.

34) 이와 관련하여 ‘2-2. 도시재생활성화계획에 기반한 재원조달계획 및 집행실적 분석’에서는 도시재생 활성화계획 상 재원조달계획과 실제 집행실적 간 괴리가 있음을 언급한 바 있다.

35) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회 심의를 거쳐 확정한다.

② 시장·군수 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③ 전략계획수립권자 또는 구청장등은 제1항의 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의하기 전에, 제2항의 경우에는 도시재생활성화계획 승인 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방의회는 전략계획수립권자 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하고, 의견제시 없이 60일이 경과한 경우 의견이 없는 것으로 본다.

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국가지원 사항이 포함된 경우 제1항에 따른 확정 또는 제2항에 따른 승인 전에 국토교통부장관에게 국가지원 사항에 대하여 결정을 받아야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 관계 행정기관 장과의 협의, 지방위원회 심의, 공청회, 지방의회의 의견청취 절차 및 특별위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있다.

(이하 생략)

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」

제26조(도시재생활성화계획의 경미한 변경) 법 제20조제5항에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외한 경우를 말한다.

1. 법 제19조제3항제1호 또는 제7호에 따른 사항을 변경하는 경우
2. 도시재생사업을 폐지하거나 신설하는 경우
3. 법 제21조제3항제1호에 따라 결정을 받은 것으로 보는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획(같은 법 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다) 및 다목의 경우만 해당한다)의 내용을 변경하는 경우(같은 법 제30조제5항 단서에 해당하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)
4. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비를 증액하거나 10퍼센트 이상 감액하는 경우
5. 법 제2조제10호가목에 따른 도시재생기반시설의 면적을 10퍼센트 이상 변경하는 경우

[도시재생활성화계획의 중대/경미 변경의 구분]

구 분		특별위원회 심의 여부
중 대 한 변 경	☐ 계획의 목표, 행위제한 적용 지역 변경 ☐ 도시재생사업 폐지·신설 ☐ 용도지역·용도지구 지정·변경, 기반시설 설치·정비계획 변경 ☐ 총사업비 증액 또는 10%이상 감액 ☐ 도시재생기반시설의 면적 10%이상 변경	특별위원회 심의
경 미 한 변 경	세부사업의 사업비가 당초*대비 30%(SW 단독사업은 50%) 이상 변경 * 당초 : 최종 실현타당성 평가를 통해 확정된 세부사업비 세부사업의 사업비가 당초*대비 30%(SW 단독사업은 50%) 미만 변경 (사업내용, 규모, 위치 등 변경 포함) * 당초 : 최종 실현타당성 평가를 통해 확정된 세부사업비	국토부 협의

자료: 국토교통부, 「활성화계획 변경요청서(양식)」, 2020.6.22.

[2020~2022.5. 도시재생특별위원회 심의를 거친 활성화계획 변경 건수]

(단위: 건)

구분	합계	유 형					
		경제기반형	중심가치형	일반근린형	주거지원형	우리동네살리기	특별재생
중대	85	2	15	30	15	22	1
경미	70	4	15	22	13	16	-
합계	155	6	30	52	28	38	1

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

앞서 도시재생 뉴딜사업의 지자체 실행실적이 저조한 문제를 살펴본 바 있다. 그 원인으로는 이와 같이 물량 위주의 사업선정 방식으로 인하여 역량 등에 비하여 사업 개소가 늘어나고, 활성화계획의 형식화로 실제 진행단계에서 주민수용성이 낮아 갈등이나 계획변경 소요가 발생하는 것 또한 제기될 수 있을 것이다. 도시재생 뉴딜사업의 제도개선방안을 강구 함에 있어 이러한 문제점을 살펴 선정 개소 등에 대한 고민을 진행할 필요가 있을 것이다.

셋째, 국고보조금 정산 및 집행 잔액 반납이 지연되고 있어, 적시 반납이 이루어질 수 있도록 철저히 관리할 필요가 있다.

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제12조제1항³⁶⁾은 보조사업자 등은 사업종

36) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

료 등 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지자체의 경우 3개월) 이내에 실적보고서를 제출하도록 하고 있으며, 「국고보조금 통합관리지침」 제26조제4항³⁷⁾은 보조금 집행잔액 등의 반납기한은 반납금액, 결산일정 등을 감안하여 정하되 사업이 완료된 해의 다음 연도 내에는 반납이 완료할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 사업이 종료된 37개 도시재생 사업지의 국고보조금 정산보고서 제출 및 정산액의 반납시기를 살펴보면, 2019년에 사업이 종료되었음에도 정산보고서 제출 및 정산액 반납은 2021년에 이루어지는 등 사업이 종료되고 이루어져야 할 정산보고서의 제출이나 정산액의 반납이 지연되고 있다.

이에 대하여 국토교통부는 사업구성 및 예산조달 구조가 복잡한 도시재생사업이 처음으로 준공함에 따라 정산을 실시하면서 검토과정에 오랜 기간이 소요되었고, 보조금 정산 시 심사역량 확보와 대규모의 사업규모에 대응하기 위해 회계법인과 지원기구를 활용하여 정산을 추진할 예정이라는 설명이다. 보다 구체적으로 도시재생지원기구 중 회계전문성이 우수한 주택도시보증공사(HUG)를 통해 부처에서 최종 정산 전 HUG 소속 회계사 및 별도 회계법인 등 전문가를 통해 지자체 실적보고서를 정밀 검증하고, 정산처리 객관성 확보와 지자체 발주부담 저감 등을 위해 지자체 정산지원 회계법인 선정을 대행하는 방안 등을 제시하였다.

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 등 보조금 관련 법령에서 정산시기를 명시한 것은 국가 예산을 효율적으로 관리하고 집행하기 위한 취지로, 국토교통부는 보조사업이 종료된 후 조속히 정산을 실시하여 다음연도 내에 집행잔액 등을 납부하도록 하는 등 철저한 정산관리가 이루어지도록 할 필요가 있을 것이다.

제12조(보조사업의 실적 보고)

- ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제27조제1항에 따라 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자의 경우에는 3개월) 내에 제출하여야 한다.

37) 「국고보조금 통합관리지침」

제26조(보조사업 실적보고 및 집행잔액 등 반납)

- ① 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되었을 때, 폐지의 승인을 한 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 「보조금법」 제27조와 「보조금법 시행령」 제12조에 따라 보조사업자 등으로부터 정산보고서 등이 포함된 실적보고서를 제출 받아야 하며 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자, 보조사업의 수익금(교부목적에 위배되지 않는 범위내에서 보조금으로 인해 발생한 수익금을 반환하도록 교부조건에 명시한 경우에 한한다)을 반납 받아야 한다.
- ④ 중앙관서의 장은 보조금 집행잔액과 이자, 보조사업의 수익금의 반납기한을 반납금액, 결산일정 등을 감안하여 정하되 사업이 완료된 해의 다음 연도 내에는 반납이 완료될 수 있도록 하여야 한다.

[도시재생사업 국고보조금 정산보고서 및 집행잔액 등 제출, 반납현황]

(단위: 백만원)

지자체	유형	사업기간	보조금	사업종료	정산보고서 제출	정산잔액	정산액 반납
충북청주	경제기반형	'14~'19	25,000	'19.09	'21.06	0	'21.10
부산동구	경제기반형	'14~'20	25,000	'20.12	'21.07	730	'21.08
대구남구	근린재생형	'14~'19	6,054	'19.12	'20.10	29.7	'21.07
광주동구	근린재생형	'14~'19	10,090	'19.12	'20.10	138.7	'21.04
강원태백	근린재생형	'14~'19	5,880	'19.12	'20.11	92.8	'20.12
충남천안	근린재생형	'14~'19	6,000	'18.12	'20.10	127.7	'20.12
충남공주	근린재생형	'14~'19	6,000	'19.8	'20.12	45.1	'21.07
전북군산	근린재생형	'14~'19	10,000	'19.12	'20.12	33.2	'21.11
전남목포	근린재생형	'14~'19	10,000	'19.12	'20.12	617	'21.06
전남순천	근린재생형	'14~'19	6,054	'18.12	'20.12	34	'21.05
경북영주	근린재생형	'14~'19	9,967	'19.6	'20.12	1,046	'21.05
경남창원	근린재생형	'14~'19	10,000	'19.7	'20.12	561.7	'21.06.
서울종로	근린재생형	'14~'19	10,000	'20.12	'21.08	4.6	'22.02
경기부천	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.2.	'22.5.예정	미정	'22.12예정
경기성남	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.3.	'22.5.예정	미정	'22.12예정
경기수원	일반근린형	'16~'21	5,000	'22.1.	'22.5.예정	미정	'22.12예정
대구서구	일반근린형	'16~'21	3,000	'21.5.	'22.8.예정	미정	'22.12예정
서울구로	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.12.	'22.5 예정	미정	'22.12예정
울산동구	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.12.	'22.4 예정	미정	'22.12 예정
울산북구	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.12.	'22.4 예정	미정	'22.12 예정
전남광양	일반근린형	'16~'21	5,000	'21.12.	'22.5 예정	미정	'22.12예정
전북전주	중심시가지형	'16~'21	9,100	'21.12.	'22.5 예정	100	'22.12예정
제주제주	중심시가지형	'16~'21	9,096	'21.12.	'22.5 예정	150	'22.12예정
경북안동	중심시가지형	'16~'21	9,100	'21.12.	'22.3.	15.2	'22.12예정
울산북구	우리동네살라기	'18~'20	5,000	'20.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
경남하동	우리동네살라기	'18~'20	5,000	'20.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
전북군산	우리동네살라기	'18~'20	3,800	'20.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
충남보령	우리동네살라기	'18~'20	5,000	'20.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
인천동구	우리동네살라기	'18~'21	2,773	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12 예정
광주서구	우리동네살라기	'18~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
대전유성구	우리동네살라기	'18~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
경기고양	우리동네살라기	'18~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
강원동해	우리동네살라기	'18~'21	8,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
충북제천	우리동네살라기	'18~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정
제주제주	우리동네살라기	'18~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12 예정
울산중구	우리동네살라기	'19~'21	5,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12 예정
경남거제	우리동네살라기	'18~'21	10,000	'21.12	'22.8.예정	미정	'22.12예정

자료: 국토교통부

2-3. 도시재생지원(용자)의 사업추진 상황 등을 고려한 수요예측 필요

가. 현 황

도시재생지원(용자)³⁸⁾ 사업은 쇠퇴도심의 지역경제 활성화와 고용기반 창출을 위하여 도시재생뉴딜리츠, 민간 등 사업시행자에게 주택도시기금을 통하여 용자를 지원하는 사업이다. 국토교통부는 도시재생지원(용자) 사업의 2021년도 계획현액 1,444억 5,000만원 중 70.6%인 1,019억 2,900만원을 집행하였으며 425억 2,100만원을 불용하였다.

[2021회계연도 도시재생지원(용자) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
도시재생지원(용자)	223,450	144,450	-	-	144,450	101,929	-	42,521
출·용자지원 복합개발사업	97,450	82,450	-	-	82,450	51,250	-	31,200
단독용자지원 복합개발사업	52,000	52,000	-	-	52,000	49,779	-	2,221
공간지원리츠	64,000	-	-	-	-	-	-	-
도시재생뉴딜 선정사업	10,000	10,000	-	-	10,000	900	-	9,100

자료: 국토교통부

동 사업의 용자지원 대상은 크게 출·용자지원 복합개발사업, 단독용자지원 복합개발사업, 공간지원리츠, 도시재생뉴딜 선정사업으로 구분된다.

복합개발사업은 주거·상업·업무·문화·레저 등 여러 용도의 건축물이나 토지를 유기적으로 조합시켜 일체적으로 개발하는 사업으로, 주택도시기금은 쇠퇴도심의 재생을 위하여 복합개발사업을 진행하는 사업시행자에게 출·용자를 지원한다.

출·용자지원 복합개발사업인지 단독용자지원 복합개발사업인지의 구분은 사업추진 주체가 리츠, SPC, PFV³⁹⁾ 등 여러 기관의 출자로 설립된 별도의 법인인지에

38) 코드: 주택도시기금(도시계정) 1510-997

39) 리츠(REITs; Real Estate Investment Trusts)란 다수의 투자자로부터 자금을 모집하여 부동산에 투자·운용하여 발생하는 수익(임대수입, 매각차익, 개발수익)을 투자자들에게 배당하는 부동산간접투자 방식이며 상법상의 주식회사 형태로 설립된 명목회사로 「부동산투자회사법」의 적용을 받는다.

따라 구분되는데, 별도의 법인을 설립하여 진행되는 경우 대부분은 설립과정에서 주택도시기금으로부터 출자를 받고, 사업을 수행하면서 부족한 사업비는 용자를 통해서도 지원받게 된다. 이처럼 출자와 용자지원이 같이 이루어지는 유형은 ‘**출·용자 지원 복합개발사업**’이 되며, 주로 리츠를 통해 진행되는 도시재생 뉴딜사업이 이에 해당한다. 반면 리츠 등을 설립하지 않고 진행되는 사업의 경우 용자지원만 단독으로 이루어지게 되며 이는 ‘**단독용자지원 복합개발사업**’으로 구분된다.

‘**공간지원리츠**’ 사업은 도시재생자산(주택, 상가 등)을 매입하여 공적임대주택·상가 등으로 운영하는 공간지원리츠에 용자지원 하는 사업을 말하고, ‘**도시재생뉴딜 선정**’ 사업은 2019년 하반기부터 도시재생뉴딜사업으로 선정된 사업에 대해 국비 지원액 대비 10% 이상의 기금을 활용하도록 함에 따라, 도시재생사업시행자에게 용자를 진행하는 사업이다.

[도시재생지원(용자) 사업 주요내용]

구분	복합개발사업		공간지원리츠	도시재생 뉴딜선정
	출·용자	단독용자		
사업개요	도시재생사업을 추진하는 리츠 등 사업시행자에게 출·용자 지원	도시재생사업을 추진하는 리츠 등 사업시행자에게 용자 지원	도시재생자산(주택, 상가) 등을 매입하여 임대 운영 후 매각 하는 리츠사업	도시재생 사업으로 선정된 사업장 중 기금활용계획이 있는 사업장에 용자 지원
용자조건	총사업비 50% 이내 금리 2.2%(공공은 1.8%)		총사업비 50% 이내 금리 1.8%	사업목적에 맞게 도시계정상품 이용

자료: 국토교통부

SPC(Special Purpose Company, 특수목적법인)은 특수한 목적을 수행하기 위하여 일시적으로만 들어지는 유한회사이다. PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트금융투자회사)는 특수목적 사업을 위하여 별도로 설립한 프로젝트 금융 투자회사로, 「법인세법」에 근거가 있다. 부동산을 매입·운영하여 수익의 배당이 가능한 리츠와 달리, PFV는 SOC사업, 설비투자, 부동산개발사업 등 특정 사업을 시행하고 그 사업이익을 주주에게 배분하고자 하는 형태로, 자산운영사업이 가능한 리츠와 달리 개발사업만 영위할 수 있고, 일정 비율의 금융기관 출자가 필요하다.

도시재생 뉴딜사업이 확대되면서 동 사업의 계획액도 확대 편성되는 추세이다. 그러나 최근 집행실적을 살펴보면 당초계획 대비 집행률은 2018년을 제외하고는 부진하게 나타나고 있다.

2021회계연도에는 당초계획액 2,234억 5,000만원 중 예상보다 저조한 수요로 인하여 자체변경을 통해 790억원을 감액하였으며, 수정계획액 1,444억 5,000만원 중 1,019억 2,900만원을 집행하고 425억 2,100만원을 불용하여, 당초계획 대비 45.6%의 집행률을 보였다.

[최근 5년 간 도시재생지원(융자)사업의 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액			집행액 (C)	불용액	당초계획 대비 집행률 (C/A)	수정계획 대비 집행률 (C/B)
	당초(A)	자체변경 등	수정(B)				
2017	55,048	-	55,048	26,954	28,094	49.0	49.0
2018	74,832	-	74,832	67,238	7,594	89.9	89.9
2019	132,984	△85,864	47,120	47,120	-	35.4	100.0
2020	170,950	△116,750	54,200	54,200	-	31.7	100.0
2021	223,450	△79,000	144,450	101,929	42,521	45.6	70.6

자료: 국토교통부

나. 분석의견

2021회계연도 도시재생지원(융자) 사업의 집행실적을 2021회계연도 당초 계획 편성 당시의 산출 내역과 비교해보면, 예측하였던 사업장에서 융자가 이루어진 경우는 서대구리츠 및 창동리츠와 일부 도시재생 뉴딜선정 사업지에 불과하였으며, 당초 계획에는 반영되지 않았지만, 문경 연료전지 발전사업에 대해 497억 7,900만원의 신규 융자가 이루어졌다. 당초 계획액 2,234억 5,000만원의 45.6%인 1,019억 2,900만원이 집행되었다.

[2021 회계연도 용자사업 기금운용계획 산출내역 대비 집행실적]

(단위: 백만원)

구 분		용자계획액	용자집행액
출·용자지원 복합개발사업 (5개소)	서대구리츠 2년차	11,000=67,300×50%×33%	15,250
	창동리츠 1년차	59,000=655,500×30%×30%	36,000
	고양혁신지구리츠 1년차	7,570=252,500×30%×10%	-
	천안혁신지구리츠 1년차	9,430=188,600×50%×10%	-
	구미혁신지구리츠 1년차 ¹⁾	10,450=209,000×50%×10%	-
단독용자지원 복합개발사업 (3개소)	종로정비사업 3년차	30,000=1,737,000×5%×34%	-
	공공재개발 1년차	4,000=160,000×25%×10%	-
	용산혁신지구 1년차	18,000=592,700×30%×10%	-
	문경 연료전지 발전사업	-	49,779 ²⁾
공간지원리츠 (2개소)	제1호 SH리츠 2년차	54,000=180,000×50%×60%	-
	제2호 LH리츠 1년차	10,000=200,000×50%×10%	-
도시재생 뉴딜선정(10개소)		10,000	900
합 계		223,450	101,929

주: 1) 구미혁신지구리츠는 '21년 7월 단독용자지원 복합개발사업으로 변경

2) 당초 계획에는 반영되지 않았지만 '문경 연료전지 발전사업'에 대해 49,779백만원 집행

자료: 국토교통부

도시재생지원(용자) 사업의 집행 부진 사유로는 대규모 복합개발사업의 특성상 사업이 지연되는 경우가 빈번하다는 점, 신규사업을 발굴하더라도 리츠의 설립 및 영업인가 등의 절차를 거치는데 상당 기간이 소요된다는 점, 출자금의 先집행되어 용자수요가 저조하다는 점 등이 제기된다. 계획 대비 용자실적이 부진한 요인을 유형별로 살펴보고, 이에 대한 제도개선 방안을 강구 할 필요가 있을 것이다.

첫째, 출·용자지원 복합개발사업은 사업의 진행에 상당 기간이 소요된다는 점과 용자집행에 앞서 기출자된 금액을 우선 집행하게 된다는 점을 고려하여 계획액을 편성함으로써 수요예측성을 강화할 필요가 있다.

2021회계연도 출·용자지원 복합개발사업에서 계획되었던 용자지원 대상은 서대구리츠, 창동리츠, 고양혁신지구리츠, 천안혁신지구리츠, 구미혁신지구리츠 등 5개 리츠다. 이들의 사업별 경과를 살펴보면 2021년 전에 착공이 이루어진 사업지는 서대구지식센터 및 서울창동이고, 고양혁신지구는 2021년 10월에 착공하였으며,

천안혁신지구는 2022년 9월 착공할 예정이다. 구미혁신지구는 리츠 설립 없이 사업을 추진하는 식으로 방식을 변경(2020.7.)하였고, 이에 따라 출자지원 대상에서 제외되어 단독용자지원 사업으로 구분된다. 2022년 5월 기준 설계가 이루어지고 있으며, 2023년 7월에 착공할 예정이다.

용자수요는 착공이 이루어진 후 공정률에 따라 본격적으로 발생한다는 점에서, 2019년에 착공이 진행되었던 서대구리츠 및 창동리츠만 용자수요 발생에 따라 용자지원이 이루어졌으나, 그 외의 사업지는 착공이 지연됨에 따라 용자수요가 없었고, 이에 따른 계획액과의 차이가 발생하였다.

[출·용자 복합개발사업의 사업별 경과]

구분	지구 지정	활성화계획 수립	민간사업자 공모	리츠 설립	리츠 영업인가	설계	착공 (예정)	준공 (예정)
서대구 지식센터	-	'16.12.	'17.07.	'18.08.	'18.11.	'17.7~ '19.8.	'19.06	21.06
서울창동	-	'17.03.	'18.09.	'18.08.	'18.12.	'18.9~ '18.12	'19.11.	23.04 (예정)
고양혁신	'19.12	'20.12.	'20.12.	'19.11.	'20.11.	'19.7~ '20.1.	21.10	24.10 (예정)
천안혁신	'19.12	'22.01.	'22.06. (예정)	'19.11.	'21.05.	'19.7~ '20.1.	22.09. (예정)	25.09. (예정)
구미혁신	사업방식 변경(리츠 설립 없이 단독용자지원 사업으로 추진) 2023년 7월 착공 예정							

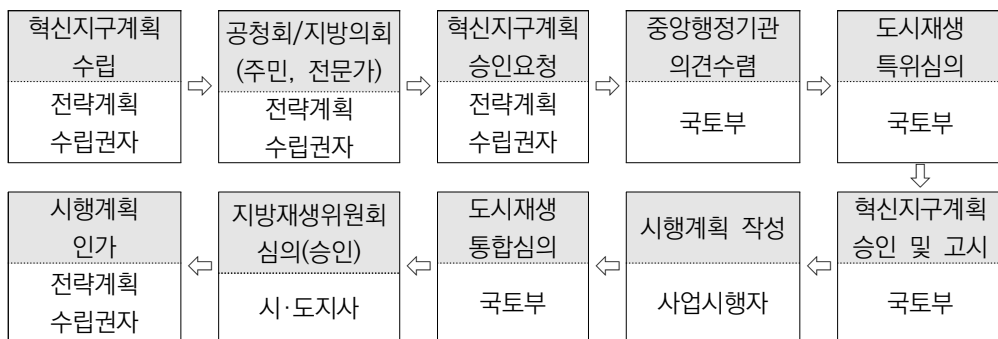
주: 혁신지구사업의 경우 활성화계획수립은 시행계획인가, 민간사업자공모는 시공자선정 기준으로 작성
자료: 국토교통부

출·용자지원 복합개발사업의 지원대상은 주로 리츠로, 민간사업자가 참여하는 리츠 설립은 일반적으로 민간사업자 공모⁴⁰⁾를 거쳐 우선협상대상자를 선정하고, AMC(자산관리회사) 선정과 사업계획 확정 절차를 거치게 된다. 이후 공공성이나 사업성 등에 대한 기금지원 심사를 받은 후, 리츠에 대한 영업인가를 거쳐 사업에 착수할 수 있다.

40) 지자체나 공공기관이 참여하는 사업의 경우 민간사업자 공모 절차는 생략된다.

또한 2021년도 출·용자 복합개발사업에서 당초 계획했던 5개 사업지 중 3개 사업지는 혁신지구 사업(고양, 천안, 구미)으로, 혁신지구⁴¹⁾ 사업은 리츠 설립과 별개로 지구지정 후 사업시행자(리츠 등)가 시행계획을 수립한다. 이 과정에서 약 6개월에서 1년 6개월 정도 소요되고, 시행계획을 수립한 후 주민의견 수렴절차 등을 거쳐 인가를 받기까지 약 2~4개월이 추가적으로 소요되는 등 최장 2년 가까운 기간이 소요되어, 계획 대비 용자집행이 저조하게 나타나는 원인으로 작용할 수 있다.

[혁신지구 절차]



자료: 국토교통부

또한, 2021년까지 출자가 이루어진 출·용자지원 복합개발사업의 출·용자 시기를 살펴보면 착공 시기와 용자실행 시기 간 시차가 존재하는데, 리츠는 설립과정에서 출자를 통해 자본금을 확충하고 동 출자금을 우선 활용하여 사업을 진행하기 때문에, 착공이 이루어지더라도 사업 초기에는 용자수요가 발생하지 않을 수 있다.

구체적으로, 천안동남구청리츠의 착공 시기는 2017년 4월이나 본격적인 용자수요는 2017년 10월 이후에 발생하였다. 청주연초제조창리츠는 착공 시기가 2018년 7월이고 용자수요는 2018년 6월부터 본격적으로 발생하여 시차가 크지 않지만, 서대구지식센터리츠는 2019년 6월 착공 후 2020년 6월부터 용자가 실행되었고,

41) 도시재생 혁신지구는 개발 경험이 풍부한 LH와 지방공사 등 공공기관이 주도해 주거와 상업, 산업, 행정, 복지 등의 기능이 집적된 지역맞춤형 거점을 조성하고 지역발전을 견인함으로써 도시재생의 성과를 높이고자 하는 제도다. 이러한 사업목적을 효율적이고 신속하게 추진하기 위해 혁신지구로 지정되면, 관련 법에 따른 각종 심의 절차의 의제처리, 환경·교통·재해영향평가 등의 통합심의, 사업성을 높이기 위한 입지규제 최소구역의 지정도 가능하며, 신속한 사업추진을 위해 토지수용 재결신청도 가능하다. 2019년 12월 도시재생 혁신지구로 용산, 천안, 고양, 구미 4곳이 처음 선정되었다.

서울창동리츠는 2019년 11월 착공 후 2021년 12월에 용자가 실행되어 착공 시기와 용자실행 시기 간 상당한 기간의 시차가 존재하였다.⁴²⁾

[2021년 말 기준 리츠 출·용자 현황]

(단위: 억원)

사업명	총사업비	착공연월	출·용자 실행금액 및 실행연월		미실행잔액 (용자)
			출자	용자	
천안동남구청	2,407	'17.04.	50('16.12)	24('16.12)/263('17.10~12)/123('18.12)	-
청주연초제조창	1,021	'18.07.	50('17.12)	6('17.12)/137('18.06~12)/61('19.04)	-
서대구지식센터	673	'19.06.	131('18.12)	142('20.6~12)/153('21.2~6)	36
서울창동	6,555	'19.11.	1,310('18.12)	360('21.12)	1,600
성남지식센터	2,177	'21.07.	392('21.4)	-	1,088
고양성사혁신	2,916	'21.10.	523('20.2~12)	-	875
천안역세권혁신	2,271	2209(예정)	3('20.2)	-	681

자료: 국토교통부

이처럼 리츠 방식으로 진행되는 사업지는 ① 리츠의 설립·인가, 복합개발사업 추진에 상당 기간이 소요된다는 점과 ② 용자시행에 앞서 기출자된 금액을 우선 집행하게 된다는 점을 고려하여, 계획액을 산정할 필요가 있다. 그러나 국토교통부는 연차별 지원 비율에 따라 계획액을 편성하고 있으며, 그 기준은 집행이 완료된 사업(천안동남구청, 청주연초제조창)의 기금 용자승인액 대비 연차별 집행액의 비율을 고려하여 1년차 10%, 2년차 60%, 3년차 30%로 정하고 있다. 이러한 계획안 편성 방식은 집행의 예측성과 운용 효율성을 다소 저해한다는 점에서 편성방식에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 단독용자지원 복합개발사업은 기존에 계획했었던 용자집행이 이루어지지 않았는데, 진척 상황 등을 면밀하게 고려하여 계획액 편성을 할 필요가 있다.

42) 총사업비 대비 출자금의 비중 차이에 따라 이와 같은 착공 시기와 용자실행 시기 간 시차 크기가 달라질 것으로 예상된다. 천안동남구청리츠나 청주연초제조창리츠는 출자 규모가 총사업비 대비 상당히 작아 사업 착공에 앞서 출자금이 대부분 소진되었을 것으로 보이나, 그 외 리츠는 총사업비 대비 출자 비중이 앞선 두 리츠보다 큰 만큼 출자금을 통해 공정의 상당 부분까지 진행할 수 있을 것이라 보인다.

2021년 단독용자지원 복합개발사업으로 용자 계획액에 반영된 사업은 종로정비사업, 공공재개발, 용산혁신지구 사업이나, 2021년 동 사업장에 대한 용자는 전액 실행되지 않았고, 당초 계획에 반영되지 않았던 문경연료전지 발전사업에 대하여 497억 7,900만원의 용자가 진행되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[2021회계연도 단독용자지원 복합개발사업 기금운용계획 산출내역 대비 집행실적]
(단위: 백만원)

구 분		용자계획액	용자집행액
단독용자지원 복합개발사업 (3개소)	종로정비사업 3년차	30,000=1,737,000×5%×34%	-
	공공재개발 1년차	4,000=160,000×25%×10%	-
	용산혁신지구 1년차	18,000=592,700×30%×10%	-
	문경 연료전지 발전사업	-	49,779 ¹⁾

주: 1) 당초 계획에는 반영되지 않았지만 '문경 연료전지 발전사업'에 대해 49,779백만원 집행
자료: 국토교통부

① 종로정비사업은 세운4구역 도시환경정비사업으로, 공공청사·주거·상업·교육·의료시설 등이 이주할 복합시설을 건설하는 사업이다. 총사업비 1조 7,371억원으로 서울주택도시공사(SH)에서 진행하며 주택도시기금 용자로 1,000억원을 지원하기로 승인되었다. 기금용자는 2019년 9월 300억원, 2020년 6월 400억원이 이루어졌고, 2021년 말 기준 300억원이 미실행잔액으로 남아있다.

[종로정비사업의 용자실행내역]

총사업비	기금승인액	실행액			미실행잔액
		2019.9.	2020.6.	2021	
1조 7,371억원	1,000억원	300억원	400억원	-	300억원

자료: 국토교통부

종로정비사업은 2018년 6월 사업시행계획 인가를 받은 후 2020년 2월 관리처분계획 인가를 받았다. 이주 및 문화재 발굴이 2022년 4월까지 진행되고 착공은 2023년 3월에 예정되어 있다. 국토교통부는 2021년에는 보상과 이주 이후에 진행할 철거공사에 대한 비용으로 용자계획액을 편성하였지만, 보상 및 이주에 계획보다 많은 시일이 소요되어 용자가 지연되었다는 설명이다.

② 공공재개발 사업은 공적 지원을 통하여 정채된 정비사업을 정상화하여 도심 내 주택공급을 확대하고자 하는 사업⁴³⁾으로 국토교통부는 2021년 용자계획액으로 40억원을 편성하였다. 공공재개발 후보지는 2021년 1월에 8곳(1차), 3월에 16곳(2차)이 선정되었으나, 본격적인 사업에 앞서 주민동의서 징구를 통한 정비계획 수립, 정비구역 및 사업시행자 선정 등 여러 절차가 선행되어야 하고, 보상·이주·철거 등 실제 용자 수요가 발생하기까지는 상당한 시간이 필요하다. 이에 따라 당초계획액으로 편성된 40억원의 집행실적은 없었으며, 이는 구체적인 사업수요에 대한 면밀한 고려가 부족했던 것으로 보인다.⁴⁴⁾

③ 용산혁신지구 사업은 용산역 인근 유수지, 자동차정류장 등으로 이용되고 있는 국유지를 활용하여 상업·주거·복지·행정 등 주요 기능이 집적된 혁신적 지역 거점을 조성하기 위한 사업이다. 총사업비 5,927억원 중 기금용자액은 1,800억원으로 2021년에는 180억원의 계획액을 편성하였으나, 동 혁신지구 사업은 공기업 예비타당성조사가 장기간 소요되어⁴⁵⁾ 2021년 용자가 미실행되었다.

[용산혁신지구 사업추진 경과]

혁신지구지정	예타 진행	예타 재심사	시행계획 수립	착공예정
'19.12.	'20.5~'21.2.	'21.9.~'22.2.	~'23.9.	'24.6.

자료: 국토교통부

앞서 살펴보았듯이 혁신지구 사업은 대규모 복합개발사업의 하나로 그 추진에 있어서 여러 절차와 시일이 소요된다. 동 사업은 예비타당성조사 재심사 과정에서 사업이 지연되었으나, 당초 계획대로 예비타당성조사가 2021년 2월에 종료되었다

43) 2020년 5월 6일 「수도권 주택공급 기반 강화방안」에 따라 도입한 제도로, 정비사업에 공공이 사업 시행자로 참여하며 사업전반을 관리하고 인센티브를 통해 사업성·공공성·사업속도를 제고 하고자 하는 사업이다. 공공재개발을 추진하는 구역에서는 용도지역 상향 또는 용적률 상향 등 도시규제가 완화되고, 분양가상한제 적용 제외 등 사업성 개선, 사업비 용자, 인허가 절차 간소화 등 공적 지원이 제공되며, 주민은 새로 건설되는 주택 중 조합원분양분을 제외한 물량의 절반을 공공임대, 공공지원 민간임대 등으로 공급하여야 한다.

44) 이와 관련하여 국토교통부는 공공재개발 예산은 2021년 초 선정된 후 속도감 있게 진행되는 사업장의 긴급한 용자수요에 대응하고자 편성하였으며, 편성 당시 후보지 선정 초기로 정확한 수요예측에 한계가 있었다는 설명이다.

45) 1차 예비타당성조사 과정에서 당초 사업계획으로는 통과가 어려울 것으로 예상되어 사업계획을 변경하여 예비타당성조사를 재추진하였다.

고 하더라도 시행계획의 수립·인가, 시공사 선정 등에 시간이 소요되어 2021년에 용자수요가 있었을 것이라 보기는 어려우며, 사업단계별 소요 기간을 고려한 계획액 편성이 필요했다.

이처럼 단독용자 복합개발사업은 개별 사업의 추진상황에 대한 면밀한 고려가 부족했던 것으로 보인다. 회계연도 기간 내 신규 용자수요(문경 연료전지 발전사업, 497억 7,900만원)를 발굴하여 진행한 것은 집행실적을 제고한 측면은 있으나, 이는 기존에 계획하였던 용자집행이 이루어지지 않아 가능했던 것으로, 이 또한 예측하지 못했던 수요라는 점에서 보완이 필요한 사항이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 공간지원리츠에 대한 용자는 진행되지 않았는데, 자산매입 경과 및 잔여 출자금 등을 고려하여 적정규모를 편성할 필요가 있다.

공간지원리츠는 도시재생사업으로 조성되는 주택과 상가 등의 자산을 리츠가 선(先) 매입하여 해당 자산을 도시재생경제조직 등 임대운영 주체를 통하여 약 10년간 임대운영한 후 분양전환하여 투자금을 회수하는 구조로, 2021년에는 제1호 공간지원리츠(SH리츠)에 대한 2년차 용자액 540억원과 제2호 LH리츠에 대한 1년차 용자액 100억원을 편성하였으나 용자가 진행되지 않았다.

제1호 공간지원리츠는 2019년 11월에 설립하여 2020년 6월부터 사업을 착수하고 있고, 제2호 공간지원리츠는 2021년 11월에 리츠가 설립하였다. 원래는 AMC⁴⁶⁾ 역할을 맡을 예정이었던 LH가 「LH 혁신방안」 등에 따라 무산되자, HUG가 AMC 역할을 맡게 되었고 이에 따라 설립이 지연되어, 아직 사업을 착수하지 못했다.

[공간지원리츠 추진경과]

구분	리츠설립	기금지원심사	영업인가신청	영업인가	사업착수
제1호 SH	'19.11	'19.12	'20.03	'20.03	'20.06
제2호 HUG	'21.11	'21.12	'21.12.	'21.12	'23.12

자료: 국토교통부

46) AMC는 자산관리회사로 실질적으로 리츠를 운영하는 주체이다. 민간 리츠의 경우 여러 민간 AMC가 있지만, 도시재생리츠 등 공공성이 강조되는 영역에서의 리츠는 민간 AMC의 참여 유인이 부족하고 관련 사업의 진행 경험이 부족하여, LH가 AMC를 맡고 있었다.

제1호 공간지원리츠는 2021년부터 매입을 진행하고 있으며, 2021년 말 기준 3건의 매입계약(총 매입가 633억원)을 체결한 상태이다. 공간지원리츠는 건축 중인 건물 등을 先매입하는 구조로, 매입계약 체결 후 자금수요가 즉각 발생하는 것이 아니라, 중도금 및 잔금 지급 시기에 따라 자금수요가 발생하게 된다. 또한 제1호 공간지원리츠는 기금 및 SH의 출자로 설립되어 360억원의 자금이 있었고, 2021년 지출소요액은 160억원으로 용자수요가 발생하지 않았다. 이처럼 공간지원리츠에 대한 용자지원은 전액 미집행이 반복되고 있어, 도시재생 자산 매입 경과 등을 고려하여 적정규모의 계획액을 편성할 필요가 있을 것이다.

[제1호 공간지원리츠의 매입 현황]

계약일	매입가	매입물건	계약금 (지급월)	중도금 (지급월)	잔금 (지급월)
21.03	63억원	공동주택(12세대), 근생(1층)	24억원 (‘21.03)	25억원 (‘21.05~11)	14억원 (‘22.1)
21.07	427억원	오피스텔(147실)	86억원 (‘21.07)	256억원 (‘22.7, ‘23.7, ‘24.7)	86억원 (‘24.9)
21.12	143억원	공동주택 24세대, 근생(1층, 지하1층)	50억원 (‘21.12)	64억원 (가상에 따라 매달 안분)	29억원 (‘22.12)

자료: 국토교통부

[제1호 공간지원리츠 사업비 분담계획 및 실행액 등]

(단위: 억원)

구분	합계	기금출자	SH출자	기금용자	민간차입
사업비분담	1,800	252	108	900	540
실행액(기금 등→리츠)	360	252	108	-	-
집행액(리츠→계약상대방 등)	160	-	-	-	-

주: 1. '실행액'은 리츠로 출자·용자 등이 이루어진 금액을 의미하고, '집행액'은 리츠가 실제 사업을 추진함(매입)에 따라 집행·지급한 금액을 의미

2. 2021년 12월말 기준

넷째, 도시재생뉴딜선정사업의 경우 사업추진 현황에 따른 집행 가능성과 대상이 유사한 용자 상품(도시재생씨앗용자) 활용 가능성 등을 면밀하게 검토하여 계획액을 편성할 필요가 있다.

도시재생뉴딜선정사업은 2019년부터 선정된 도시재생뉴딜사업 중 단독용자 기금 활용계획이 있는 지자체를 대상으로 용자를 지원하는 사업으로, 2019년 하반기 도시재생뉴딜 선정사업부터 국비 지원액 대비 10% 이상 기금을 활용하도록 의무화됨에 따라,⁴⁷⁾ 2021년에는 10개 사업에 대한 지원액을 편성하였다. 그러나 2021년에 계획한 지자체에서 용자수요가 발생하지 않았고, 용자수요가 있던 2개소 중 1개소는 도시재생씨앗용자(생활SOC조성자금)를 통해 용자가 진행되어, 동 사업을 통해서 1개소 9억원이 집행됐다.

[2021년 계획에 반영된 뉴딜선정사업 용자실행 현황]

(단위: 백만원)

구분	사업내용	총사업비	2021년 용자계획	2021년 용자실행	용자 미실행이유
경기부천	어울림복합센터 조성	15,200	1,000	-	'23년 용자 예정
경기양주	환승주차장 조성	6,110	1,000	-	활성화계획 변경 예정
경남양산	행복타운 조성	3,600	1,500	-	'22년 용자예정
경남창원	노+리마당 조성	2,520	1,000	-	'22년 용자예정
경남합천	고객주차장 확충	1,829	1,000	1,000 ¹⁾	-
강원강릉	실버라운지 조성	1,970	900	900	-
강원동해	목호텔(호스텔) 조성	9,591	1,591	-	활성화계획 변경 예정
전남함평	나비어울림센터 조성	4,747	134	-	'22년 용자 예정
충북옥천	창의 어울림센터 조성	6,160	1,000	-	활성화계획 변경 예정 '23년 용자 예정
대구달성	생활인프라개선	3,500	1,150	-	'22년 용자예정
합 계			10,275	1,900	-

주: 1) 경남합천은 도시재생씨앗용자(생활SOC조성자금)로 승인·집행

자료: 국토교통부

2021년 계획액 편성 시 해당 지자체들은 부지매입 등이 완료되지 않은 상태로 사업 준비가 부족한 상황이었고, 이에 따라 활성화계획 변경 등으로 실제 용자수요가 미진하였던 것으로 보인다. 또한 도시재생 지역 내 생활SOC조성사업은 도시재

47) 국토교통부는 도시재생사업의 민간참여 확대 및 노후주거지 개선사업 활성화를 위하여 2019년 하반기부터 기금(도시계획) 활용을 의무화하였다(도시재생뉴딜 기금지원센터). 그러나 기금 활용 의무화와 관련하여, 사업에 선정되기 위한 전략으로 대부분 지역에서는 생활SOC 복합화시설(ex. 도시재생어울림 플랫폼)을 구상하고 있으며, 기금활용 의무화 기준에 충족시키기 위해 이 시설 내 1층 또는 지하에 공용주차장을 조성하는 하드웨어 사업에 기금을 활용하고자 하는데, 공용주차장 시설은 유동인구가 많은 수도권 일부 지역을 제외하고는 일반적인 주거지역 내에서 수익창출을 기대하기 어려운 실정이므로 기금투입 이후 상환 가능성은 불투명하다는 지적이 있다(국토이슈리포트 제28호(국토연구원, 2020.12.24.)).

생씨앗융자(생활SOC조성자금)가 가능한데, 국토교통부는 도시재생씨앗융자 대상인 경우 단독융자 대상에서 제외하고 있고, 도시재생씨앗융자가 단독융자 보다 금리조건에서 유리하여, 생활SOC를 조성하고자 하는 지자체는 동 사업이 아닌 타 사업(도시재생씨앗융자)을 통해 융자를 진행하게 되어, 이와 같은 측면에 대한 고려가 부족했던 것으로 보인다.

[단독융자지원과 생활SOC 조성자금 상품 비교]

구분	단독융자지원	생활SOC 조성자금
대상	도시재생활성화지역 내에서 사업을 추진하는 사업시행자 ※혁신지구재생사업, 도시재생 인정사업 포함 ※수요자 중심형 융자대상은 제외 ¹⁾	도시재생활성화 지역 내 생활 밀착형 사회기반시설(생활SOC)을 조성하는 지자체, 공공기관, 지방공기업, 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등 법인 또는 개인 사업자
이율	연 2.2%(변동금리) ※아래 어느 하나에 해당하는 자를 차주로 하여 융자를 취급하는 경우에는 연 1.8%(변동금리) 적용 1. 지방자치단체 2. 공공기관 3. 지방공기업 4. 공공의 출자지분의 합계가 총출자지분의 100분의 51 이상인 부동산투자회사	개인/일반법인 : 연 1.9%(변동금리) 공공/사회적경제주체* : 연 1.5%(변동금리) * 마을기업, 사회적기업, 협동조합, 자활기업 ※단, 금리우대사항 충족 시 최대 우대금리 연 1.2%
한도	총 사업비 50% 이내 ※ 융자한도 적용기준에 따라 차등	총사업비의 80~70% ※ 임대료 인상을 따라 차등 적용
융자기간	13년	7년(최장 민간 12년, 공공 17년)

주: 1) 수요자 중심형 융자는 도시재생씨앗융자를 의미

자료: 주택도시보증공사 상품 설명을 바탕으로 재작성

이상의 내용을 종합하면, 국토교통부는 향후 동 사업의 계획액을 편성함에 있어, 부지매입 등 지자체의 사업 준비상황을 고려하고, 향후 상품 간 관계를 살펴 융자규모를 산출하는 등 계획액 편성의 정확성을 제고할 필요가 있다.

2-4. 도시재생지원(출자)의 모리츠에서 자리츠로의 출자 분석

가. 현 황

도시재생지원(출자)⁴⁸⁾ 사업은 쇠퇴도심의 지역경제 활성화와 고용기반 창출을 위하여 도시재생뉴딜리츠 등 사업시행자에게 주택도시기금을 통하여 출자를 지원하는 사업이다. 국토교통부는 도시재생지원(출자) 사업의 2021년도 계획현액 1,580억 원을 전액 집행하였다.

[2021회계연도 도시재생지원(출자) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
도시재생지원(출자)	158,000	158,000	-	-	158,000	158,000	-	-
복합개발사업	120,000	120,000	-	-	120,000	120,000	-	-
공간지원리츠	28,000	28,000	-	-	28,000	28,000	-	-
도시재생모태펀드	10,000	10,000	-	-	10,000	10,000	-	-

자료: 국토교통부

동 사업의 출자 대상은 크게 복합개발사업, 공간지원리츠, 도시재생모태펀드 등 세 가지 유형으로 구분된다.

‘복합개발사업’은 주거·상업·업무·문화·레저 등 여러 용도의 건축물이나 토지를 유기적으로 조합시켜 일체적으로 개발하는 사업으로, 주택도시기금은 쇠퇴도심의 재생을 위하여 복합개발사업을 진행하는 리츠, SPC, PFV⁴⁹⁾ 등 도시재생 사업시행자에게 최대 총사업비의 20%까지 출자를 지원한다.

48) 코드: 주택도시기금(도시계정) 1510-998

49) 리츠(REITs; Real Estate Investment Trusts)란 다수의 투자자로부터 자금을 모집하여 부동산에 투자·운용하여 발생하는 수익(임대수입, 매각차익, 개발수익)을 투자자들에게 배당하는 부동산간접투자 방식이며 상법상의 주식회사 형태로 설립된 명목회사로 「부동산투자회사법」의 적용을 받는다. SPC(Special Purpose Company, 특수목적법인)은 특수한 목적을 수행하기 위하여 일시적으로만 들어지는 유한회사이다. PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트금융투자회사)는 특수목적 사업을 위하여 별도로 설립한 프로젝트 금융 투자회사로, 「법인세법」에 근거가 있다. 부동산을 매입·운영하여 수익의 배당이 가능한 리츠와 달리, PFV는 SOC사업, 설비투자, 부동산개발사업 등 특정 사업을 시행하고 그 사업이익을 주주에게 배분하고자 하는 형태로, 자산운영사업이 가능한 리츠와 달리 개발사업만 영위할 수 있고, 일정 비율의 금융기관 출자가 필요하다.

‘공간지원리츠’ 사업은 도시재생자산(주택, 상가 등)을 매입하여 공적임대주택·상가 등으로 운영하는 공간지원리츠에 출자를 지원하는 사업을 말하고, ‘도시재생모태펀드’ 사업은 주택도시기금과 민간자금을 벤처캐피탈(VC)이 결성한 펀드에 출자하여 유망한 도시재생기업을 발굴하고 투자하는 사업이다.

[도시재생지원(출자) 사업 주요내용]

구분	복합개발사업	공간지원리츠	도시재생모태펀드
사업개요	도시재생사업을 추진하는 리츠 등 사업시행자에게 출자 지원	도시재생자산(주택, 상가) 등을 매입하여 임대 운영 후 매각하는 리츠 사업	공공과 민간이 공동출자하여 도시재생지역의 중소·벤처·청년기업 등 투자
출자규모	총사업비 20% 이내 (기금내부수익률 2.5% 이상 요구)	총사업비 14% 이내	2019년부터 2021년까지 총 500억원 출자

자료: 국토교통부

나. 분석의견

주택도시기금의 출자 이후 모리츠에서 자리츠로의 출자가 부진한 상황이고, 최근 리츠 설립의 어려움으로 출자 소요 사업발굴의 어려움이 있을 것이라 예상되어, 사업발굴과 함께 모리츠 유보금의 적정 규모에 대해 검토해나갈 필요가 있다.

동 사업의 최근 5년간 집행실적을 살펴보면, 2017년과 2018년에는 집행률이 부진하게 나타났지만 2019년부터는 전액 집행되고 있다.

[최근 5년간 도시재생지원(출자) 사업의 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액		이·전용 등	계획현액	집행액 (B)	불용액	집행률 (B/A)
	당초(A)	수정					
2017	10,000	10,000	-	10,000	5,000	5,000	50.0
2018	200,000	200,000	-	200,000	144,100	55,900	72.1
2019	93,300	119,164	-	119,164	119,164	-	100.0
2020	128,000	128,000	-	128,000	128,000	-	100.0
2021	158,000	158,000	-	158,000	158,000	-	100.0

자료: 국토교통부

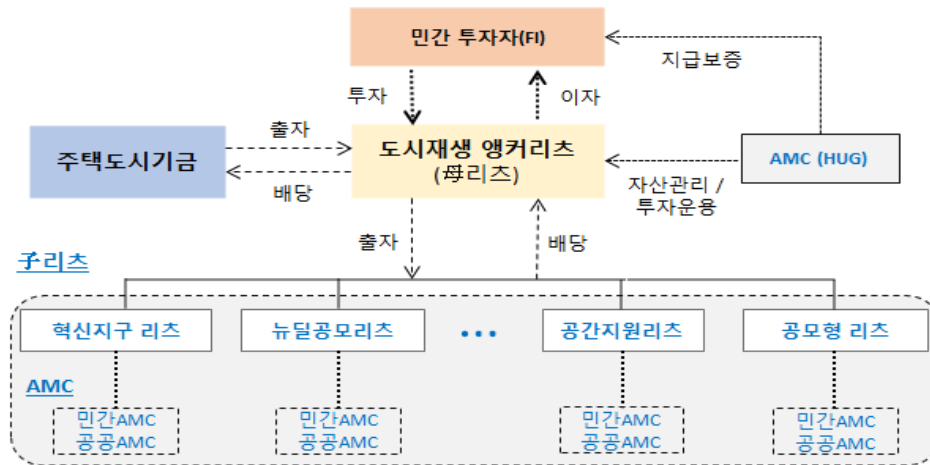
그러나 이러한 집행실적의 개선은 2019년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정으로 ‘모자(母子)리츠제도’⁵⁰⁾가 새로 도입됨에 따라, 해당 연도에 편성된 계획액을 전액⁵¹⁾ 모(母)리츠인 ‘도시재생앵커리츠 제1호’에 출자하였기 때문이다.

도시재생앵커리츠는 사업을 직접 집행하는 리츠는 아니며, 기금 출자금을 보유하고 있다가, 대상 사업지를 발굴하고 자리츠가 설립될 때 사업 일정에 맞추어 자리츠로 출자를 진행하는 리츠이다. 이러한 구조에서 출자금의 실제 집행은 앵커리츠에서 자리츠로의 출자단계에서 이루어진다고 볼 수 있어, 앵커리츠의 출자실적을 살펴볼 필요가 있다.

50) 모자(母子)리츠란 도시재생리츠의 사업리스크를 분산(리츠 대형화를 통한 투자리스크 완화, 수익사업과 비수익사업간 교차보전 등)하고 민간자본의 참여 활성화를 유도하기 위하여 추진된 제도이다. 모자리츠는 기금이 출자한 모(母)리츠를 설립한 후 모리츠가 개별 도시재생사업을 수행하는 여러 개의 자(子)리츠에 출자하는 방식으로 추진된다.

51) 동 사업에는 리츠(도시재생리츠, 공간지원리츠)가 아닌 도시재생모태펀드로 출자하는 계획액도 포함되어 있으나, 리츠 사업에 대해서만 한정하여 서술한다.

[모자(母子)리츠 기본구조]



주: 민간투자 없이 주택도시기금이 100% 출자하여 운용하고 있음

자료: 국토교통부

기금에서 모리츠(기금→모리츠), 모리츠에서 자리츠(모리츠→자리츠)로의 출자 실적을 살펴보면, 2019년에는 모리츠로 986억원이 출자되었지만 자리츠로의 출자 실적은 없었다. 2020년에는 모리츠로 1,080억원이 출자되었고, 자리츠로 778억원이 출자되었다. 2021년에는 모리츠로 1,480억원이 출자되었고, 자리츠로 628억원이 출자되었다.

이를 종합하면, 2019년부터 2021년까지 기금에서 모리츠로 출자한 금액은 총 3,546억원이나, 모리츠에서 자리츠로 출자한 금액은 1,406억원으로, 2,140억원은 모리츠인 도시재생앵커리츠에 유보되어 있다.

[도시재생앵커리츠(모리츠)로의 출자금과 자리츠로의 출자 현황]

(단위: 억원)

구 분	기금→모리츠(A)	모리츠→자리츠(B)	모리츠 유보금	
			당해연도(A-B)	누적
2019	986	-	986	986
2020	1,080	778	302	1,288
2021	1,480	628	852	2,140
계	3,546	1,406		2,140

주: 각 년도 말 기준

자료: 국토교통부

[도시재생앵커리츠(모리츠)로의 출자금과 자리츠로의 출자 세부현황]

(단위: 억원)

구분	년도	사업명	리츠명	출자액(출자월)
기금 → 모리츠	'19년	도시재생앵커 제1호	(주)도시재생앵커제1호 위탁관리부동산투자회사	986 (12월)
	'20년			600 (03월)
				480 (06월)
				592 (03월)
	'21년	300 (06월)		
588 (11월)				
합 계				3,546
모리츠 → 자리츠	'20년	고양 성사동 혁신지구	(주)고양성사혁신지구재생사업 위탁관리부동산투자회사	3 (02월)
				520 (12월)
		천안 역세권 혁신지구	(주)천안역세권혁신지구재생사업 위탁관리부동산투자회사	3 (02월)
	'21년	제1호 공간지원리츠	(주)서울도시재생공간지원 위탁관리부동산투자회사	252 (06월)
		성남 복합 지식산업센터	(주)산단재생2호성남지식산업센터 위탁관리부동산투자회사	392 (04월)
	HUG 공간지원리츠	(주)도시재생공간지원제1호위탁관리 부동산투자회사	236 (12월)	
		합 계		

자료: 국토교통부

리츠 출자는 당초계획액 편성에서 예상하였던 수요 대비 지속하여 부진하게 이루어지고 있다. 2019년에는 복합개발사업 3개소, 공간지원리츠 1개소 출자 예정이었으나 출자되지 않았고, 2020년에는 당초계획액에서 예상했던 것과 마찬가지로 복합개발사업 2개소, 공간지원리츠 1개소에 대한 출자가 이루어졌지만, 대상 사업이 달라지면서 출자 규모는 예상보다 작았다. 2021년 복합개발사업 3개소, 공간지원리츠 1개소 출자를 계획하였지만, 복합개발사업 1개소 및 공간지원리츠 1개소에 대한 출자가 이루어졌다.

2021년을 구체적으로 살펴보면, 계획하였던 자리츠 출자는 복합개발사업 3개소(1,200억원=400억원×3개소), 공간지원리츠 1개소(280억원)이다. 2021년 출자가

이루어진 성남복합지식산업센터리츠는 계획에 반영되지 않았지만, 신규수요 발생에 따라 출자가 진행된 사업이고, 예정대로 출자된 경우는 HUG공간지원리츠에 대한 출자뿐이다.⁵²⁾

[도시재생지원(출자)의 당초계획에 반영된 출자사업 대비 실제 출자실적]

구 분		2019	2020	2021
당초 계획액 반영	복합 개발사업	3개소 (인천역/대전역/ 신규발굴) 693억원 ¹⁾	2개소 (인천역/대전역) 800억원	3개소 (부천혁신/광주혁신/ 신규SPC(서울창동)) 1,200억원
	공간지원 리츠	1개소 140억원 ¹⁾	1개소 280억원	1개소 280억원
출자 진행	복합 개발사업	없음	2개소 (고양혁신/천안혁신) 526억원	1개소 (성남지식산업센터) 392억원
	공간지원 리츠	없음	1개소 252억원	1개소 236억원

주: 1) 복합개발사업과 공간지원리츠 출자를 합하여 당초계획액으로 833억원이 편성되었으나, 계획변경을 통해 158억 6,400만원을 증액한 991억 6,400만원으로 변경되었고, 이 중 6억원은 혁신지구리츠설립에 출자, 3억원은 앵커리츠 설립에 출자되고, 남은 982억 6,400만원이 앵커리츠에 납입되었음

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 작성

국토교통부에 따르면 2021년 출자를 계획하였던 부천혁신지구, 광주혁신지구, 창동아레나(SPC)는 기금 출자나 리츠 설립 없이 총사업비를 구성하여 사업을 진행하고 있다. 이는 구미혁신지구 사업도 마찬가지인데⁵³⁾ 구미혁신지구는 당초 한국토지주택공사(LH)와 리츠를 설립하고 기금으로부터 출·용자를 받는 것을 계획하였다. 하지만 2021년 발표한 「LH 혁신방안」에서 LH가 신규로 AMC⁵⁴⁾ 역할을 맡는 것

52) 이처럼 실제 출자는 국회의 심의·의결을 받을 당시 기금운용계획안의 산출근거가 된 사업이 아니라, 앵커리츠 운용 당시 사업수요에 따라 출자가 이루어지고 있다. 이에 의사결정과정을 살펴보면, 도시재생앵커리츠의 출자계약은 주주의 의결을 통해 진행되는 사항이고, 주택도시기금에서 100% 출자를 진행한바 동 기금 운용사인 HUG(한국주택금융공사)에서 국토교통부와의 협의를 통해 출자를 진행한다.

53) 「2-3. 도시재생지원(용자)의 사업추진 상황 등을 고려한 수요예측 필요」에서 살펴봤던 출·용자복합개발사업 5개소 중 하나

54) AMC는 자산관리회사로 실질적으로 리츠를 운영하는 주체이다. 민간 리츠의 경우 여러 민간 AMC가

은 중단하기로 했고, 이에 따라 리츠 설립 없이 지자체와 LH의 공동 시행으로 사업 방식을 변경한 바 있다.

기준에 다수의 도시재생 리츠에서 AMC를 수행하였던 LH⁵⁵⁾가 AMC 업무를 중단하고 있으며, 이는 자리츠 출자수요 또한 저하될 우려가 있어, 이를 대체할 방안 마련이 필요하다. 이와 관련하여 국토교통부는 LH 외에 서울투자운용, HUG, KB부동산신탁 등에서 AMC를 수행하고 있으며 LH를 대체할 공공기관 외에도 민간 AMC를 활용하는 방안(민관협력형 도시재생리츠) 등도 적극 검토·발굴하고 있다는 의견이다. 그러나 도시재생사업은 수익성뿐 아니라 공공성이 요구되며, 개발사업에 대한 경험이 필요하다는 점에서 단시간 내 LH를 대체하는 기관을 발굴하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

모리츠인 도시재생앵커리츠는 자리츠 사업 일정에 맞춘 유연하고 탄력적인 자금 운용을 위하여 설계되었다. 이에 따라 어느 정도의 유보금은 앵커리츠 내에 둘 필요는 있을 것이라고 보이나, LH의 기능변화 등 추진여건에 따라 출자 수요가 저해될 우려가 있으며, 앵커리츠에 유보된 자금은 정기예금(1~12개월)에 예치하여 관리될 뿐이라 지나치게 많은 유보금은 오히려 재정운용의 적시성과 효율성에 배치되는 것으로 보인다.

이와 같은 점을 고려할 때 국토교통부는 적극적으로 도시재생사업을 발굴하여 자리츠에 출자가 이루어지도록 할 필요가 있고, 모리츠에 필요한 적정 유보금 규모에 대한 분석을 통해 향후 주택도시기금 출자사업의 편성액을 조정해나갈 필요가 있을 것이다. 나아가 기존 LH가 수행하였던 AMC 역할을 적절하게 대체할 수 있는 대안 마련에 대한 고민이 필요하다.

있지만, 도시재생리츠 등 공공성이 강조되는 영역에서의 리츠는 민간 AMC의 참여 유인이 부족하고 관련 사업의 진행 경험이 부족하여, LH가 AMC를 맡고 있었다.

55) 참고로, 기준에 LH가 AMC를 맡았던 도시재생리츠는 천안미드힐타운리츠, 청주문화제조창리츠, 서대구산단 복합지식센터리츠, 고양성사 도시재생혁신지구리츠, 천안역세권 도시재생혁신지구리츠, 성남산단재생 복합지식산업센터리츠이다. 이 중 고양성사 도시재생혁신지구리츠는 2022년 3월 SH 자회사인 서울투자운용주식회사로 AMC가 변경되었다. 한편 2021년에 진행된 민관협력형 도시재생 공모 리츠(천안오룡지구)의 경우 민간·지자체·주택도시기금이 사업의 기획·구상부터 협업하여 진행하는 새롭게 도입된 도시재생사업 방식인데, 동 리츠에서는 KB부동산신탁이 민관기관으로서 최초로 도시재생 리츠에서 AMC를 맡게 되었다.

혁신도시건설특별회계는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제33조¹⁾ 등에 따라, 공공기관 및 기업·대학·연구소 등을 유치하여 지역발전 거점도시를 건설하는 혁신도시 건설 사업을 추진하기 위하여 2008년에 신설된 특별회계이다.

혁신도시 추진경과를 간략히 살펴보면, 2003년 수도권 집중 완화 및 지역의 자립적인 발전 토대 구축을 위하여 공공기관 지방이전 추진 방침이 발표되었고, 2007년 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」의 제정과 10개 혁신도시의 지구지정이 이루어졌다. 2012년부터 혁신도시의 건설과 공공기관의 단계적 이전이 추진되었고, 2019년 이전대상 공공기관의 이전이 완료되었다.

[혁신도시 및 공공기관 지방이전 추진 경과]

- (2003.6.) 수도권 집중 완화 및 지역의 자립적인 발전 토대 구축을 위해 ‘공공기관 지방이전 추진 방침’ 발표
- (2005.6.) 법적 근거 마련(균특법 제정, 2004.4.), 지자체·이전공공기관 등과의 협의를 거쳐 ‘공공기관 지방이전 계획’ 수립
- (2007.1.) 혁신도시특별법 제정 및 10개 혁신도시 지구지정 완료
- (2012.12~) 계획에 따라 부지 조성, 인프라 공급 등 혁신도시를 건설하고, 이전 대상 공공기관을 혁신도시로 단계적 이전
- (2019.12.) 이전대상 공공기관 총 153개 중 153개 이전 완료

자료: 국토교통부 보도자료 등을 바탕으로 재작성

이전대상 공공기관은 총 153개이나, 이 중 세종특별시로 이전한 공공기관은 19개, 오송, 아산 등 개별지역으로 이전하는 공공기관이 22개로, 혁신도시로 이전이 계획되었던 공공기관은 112개이다. 이후 공공기관 통폐합으로 인하여 110개 공공기관이 혁신도시로 이전하였다.

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제33조(혁신도시건설특별회계의 설치 및 관리·운용) ① 공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 혁신도시건설특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

[혁신도시 및 이전공공기관 개요]

(단위: 천㎡, 억원, 개, 천명)

지역	위치	면적	사업비	이전 기관	계획 인구	인구	지구 지정	준공 시기
합계		44,879	98,979	110	268	232	-	-
부산	영도구, 남구, 해운대구	935	4,127	13	7	7.4	'07.4.16	'14.6.30
대구	동구	4,216	14,501	10	22	18.8	'07.4.13	'15.12.31
광주·전남	나주시	7,361	14,175	16	50	39.2	'07.3.19	'15.12.31
울산	중구	2,991	10,390	9	20	20.0	'07.4.13	'16.12.31
강원	원주시	3,585	8,396	11	31	26.5	'07.3.19	'17.12.31
충북	진천군, 음성군	6,899	9,969	11	39	30.2	'07.3.19	'16.12.31
전북	전주시, 완주군	9,852	15,229	12	29	29.1	'07.4.16	'16.12.31
경북	김천시	3,812	8,676	11	27	22.9	'07.3.19	'15.12.31
경남	진주시	4,093	10,577	11	38	33.0	'07.3.19	'15.12.31
제주	서귀포시	1,135	2,939	6	5	4.9	'07.4.16	'15.12.31

주: 인구는 2021년 말 기준

자료: 국토교통부, 혁신도시발전추진단 제출자료 등을 바탕으로 제작됨

혁신도시 정책은 수도권 소재 ‘공공기관의 지방이전’을 계기로 ‘혁신주도형 경제의 지역거점을 형성’함으로써 ‘수도권과 지방 간 불균형을 해소’하고, ‘지역의 특색있는 발전’을 촉진하는 것이 핵심 목적으로,²⁾ 혁신도시의 건설 및 육성은 1단계(2007~2015년), 2단계(2016~2020년), 3단계(2021~2030년)로 구분하여 다음과 같이 단계별로 추진하고자 계획하였다.³⁾

[혁신도시 단계별 개발방안]

구분	주요 내용
1단계 (2007~2015)	도시 건설 및 이전공공기관 정착단계 - 혁신도시 조성, 이전공공기관 및 연관기업 정착
2단계 (2016~2020)	산·학·연 정착단계 - 민간기업, 대학, 연구소 등 유치 및 연계협력
3단계 (2021~2030)	혁신 확산단계 - 혁신도시 내 전략산업 성장동력 확보 - 기업, 대학, 연구소 추가 유치, 자생력 보유한 혁신클러스터 확산

자료: 국토교통부, 「혁신도시 종합발전계획 수립 연구」, 2019.2.

2) 건설교통부, 「혁신도시 입지선정지침」, 2005

3) 건설교통부, 「21세기 지방화시대를 여는 혁신도시 기본구상 방향」, 2006

혁신도시건설사업은 2008년부터 2018년까지 총 10개의 혁신도시를 준공하고 총 153개의 이전대상 공공기관 중 150개의 공공기관이 이전을 완료함으로써 물리적 기반 조성에 초점을 맞춘 1단계 정책목표는 대부분 달성되었다. 이어 정부는 2030년까지 기업유치와 정주인프라 확대 등을 통해 도시의 활성화를 도모하는 2단계 사업(혁신도시 시즌2)을 개시하겠다는 계획을 발표(2018.2.)하였다.

[혁신도시 2단계 정책 추진방안]

구분	1단계 (2007~2017)	2단계 (2018~2030)	의의
정책목적	도시건설 지방이전	산학연클러스터 활성화 수준높은 정주여건 성과확산 (지역산업, 인재, 일자리 등)	도시 활성화 및 성과확산 (지역선장거점 육성)
추진주체	정부 (Top-down)	지자체 및 공공기관 + 대학 + 정부(Bottom-up)	지역 주도 및 정부지원
대상공간	혁신도시	지역 (혁신도시+모도시+주변지자체)	대상공간 확장 (도시→지역)
정책대상	공공기관 및 종사자	공공기관 및 종사자, 지역 주민, 대학, 기업 등	지역혁신주체 중심 (공공기관 및 종사자→지역주체)
제도적지원	건설 및 이전 지원	산학연 유치·협력	지원분야 확대 (건설→특화발전)

자료: 국토교통부, 「혁신도시 종합발전계획 수립 연구」, 2019.2.

이어 2018년 10월 25일 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제5조의2⁴⁾에 따라 국토교통부가 발표한 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」에서는, ① 기업입지 여건 개선 등으로 혁신도시별 특화발전을 지원하고, ② 첨단기술 등을 활용하여 정주여건을 획기적으로 개선하여 정주만족도 및 동반 이주율을 향상시키며, ③ 원도심을 활성화하고 혁신도시와 인근지역과의 상생을 도모하여 주변지역과의 상생발전을 추진하는 것을 3대 전략으로 설정하여 추진하고 있다.

4) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제5조의2(혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 등) ① 국토교통부장관은 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 제3항에 따른 혁신도시별 발전계획을 기초로 하여 5년마다 혁신도시 종합발전계획(이하 “종합발전계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

[혁신도시 종합발전계획 상 추진 전략]

[비전] 혁신도시 중심으로 新지역성장 거점 구축

3대 부문	혁신도시별 특화발전 지원	모두가 살고싶은 정부환경 조성	주변지역과의 상생발전
주요 추진전략	- 기업입지여건 개선 - 기업활동 지원 - 산·학·연 협력체계 구축	- 문화·교통편의 향상 - 보육·의료 여건 개선 - 스마트 라이프 구현	- 원도심 발전지원 - 상생발전 기반 구축

자료: 국토교통부, 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」, 2018.10.25.

또한 지역전략산업, 이전공공기관의 기능, 대학·연구소·기업 등 지역 혁신기반 등을 감안하여 혁신도시별로 맞춤형 발전 테마를 다음과 같이 선정하였다.

[혁신도시별 발전 테마]

도시	지역 혁신기반	도시	지역 혁신기반
부산	■ 국립해양조사원, 해양과학기술원 등 공공기관/ 연구개발특구(해양플랜트 등)	충북	■ 가스안전공사 등 공공기관/ 친환경에너지 부품소재센터 및 앵커기업(한화큐셀 등)
대구	■ 첨단의료복합단지 내 연구기관 및 기업/ 연구개발특구(의료기기·소재)	전북	■ 농진청, 농업과학원 등 공공기관/ 농수산대학, 연구개발특구(농생명)
광주·전남	■ 한전, 한전KPS 등 공공기관 및 유관기업/ 연구개발특구(스마트그리드)	경북	■ 한국도로공사, 교통안전공단 등 공공기관/ 지원기관(자동차부품진흥재단)
울산	■ 석유공사, 동서발전 등 에너지 관련 공공기관/ 국가산단(에너지), 대학(UNIST)	경남	■ 세라믹기술원, 국방기술품질원 등 공공기관/ 항공국가산업단지(사천)
강원	■ 국민건강보험공단, 건보심평원 등 공공기관/ 의료기업, 기업도시(의료복지)	제주	■ 국토교통인재개발원 등 공공기관/ 제주관광공사, 제주컨벤션뷰로 등

자료: 국토교통부, 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」, 2018.10.25.

3-1. 혁신도시건설특별회계의 역할·기능에 대한 검토 필요 등

가. 현 황

혁신도시건설특별회계의 회계·기금 간 내부거래를 살펴보면, 세입에서는 일반회계에서의 전입금과 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수금, 세출에서는 공공자금관리기금(총괄계정)으로의 예수(이자) 상환으로 이루어진다.⁵⁾⁶⁾

2021회계연도 세입에서의 내부거래를 살펴보면 일반회계전입금으로 804억 7,000만원, 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수금으로 2,714억원을 수납하였다. 세출에서의 내부거래를 살펴보면 공공자금관리기금(총괄계정)으로 2,680억원의 예수원금을 상환하였고, 예수이자로 191억 6,400만원을 상환하였다.

[2021회계연도 혁신도시특별회계 내부거래 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	수납률 (B/A)
		본예산	추경				
세 입	일반회계전입금	80,470	80,470	80,470	80,470	80,470	100.0
	기금예수금	275,043	275,043	275,043	271,400	271,400	100.0
구분		예산		예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	불용액
		본예산	추경				
세 출	공공자금관리기금(총괄계정) 예수원금 상환	268,000	268,000	268,000	268,000	100.0	-
	공공자금관리기금(총괄계정) 예수이자 상환	22,778	22,778	22,778	19,164	84.1	3,614

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

5) 코드: 혁신도시건설특별회계 91-911

혁신도시건설특별회계 94-943

혁신도시건설특별회계 8613-861

혁신도시건설특별회계 8713-871

6) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제34조(회계의 세입과 세출) ① 회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

2. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금

3. 「공공자금관리기금법」에 따라 설치된 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금

② 회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

3. 제1항제3호의 규정에 따른 예수금에 대한 원리금 상환

나. 분석의견

첫째, 정부는 혁신도시 정주여건 개선을 위하여 ‘혁신도시 시즌2’를 진행하고 있으나, 혁신도시건설특별회계는 혁신도시조성 1단계 사업에 맞춰 구성된 회계로, 자체세입원 부족으로 세출사업의 확대가 어려워, 동 특별회계의 기능과 역할에 대하여 검토할 필요가 있다.

이전대상 공공기관의 혁신도시로의 이전 재원은 종전부동산을 매각하여 조달한다. 종전부동산의 매각대금은 정부 소속기관과 산하기관으로 구분하여 운영되는데, 정부 소속기관의 경우 매각대금은 혁신도시건설특별회계로 통합되어 소속기관 청사 신축 등 이전비로 지출하고, 이에 반하여 정부 산하기관의 경우 매각대금은 특별회계와 상관없이 개별기관 이전비로 활용하고 부족시에는 자체적으로 조달한다.

2019년 이전대상 공공기관의 이전이 완료되어 매각대상 종전부동산이 추가 발생하기는 어렵고, 기존에 매각되지 않고 남아있는 부동산이 소규모로 존재한다. 2022년 6월 말 기준 미매각부동산 현황은 다음과 같은데, 혁신도시건설특별회계로 통합관리 되는 부지는 중앙119구조본부 부지로 매각예정액은 87억 4,700만원으로 예상된다.

[2022.6월 말 기준 미매각부동산 현황]

(단위: m², 백만원)

기관명	면 적		매각예정액	비고
	부지	건축물		
중앙119구조본부	9,079	-	8,747	국가소속기관 (혁특회계 통합관리)
한국광해관리공단	3,464	20,856	171,600	공공기관 (기관별 개별관리)
한국교육개발원	60,037	12,353	83,137	
한국토지주택공사(오리사옥)	37,997	72,011	460,976	

자료: 국토교통부

혁신도시로의 이전이 완료됨에 따라 기존에 혁신도시건설특별회계의 주된 수입원이었던 종전부동산 매각대금의 규모는 급격하게 축소되었으며, 청사 등의 건설사업으로 구성되었던 세출사업의 규모도 급격하게 축소되었다. 동 특별회계의 설립

당시인 2008년부터 2021년까지 고정자산매각대(71항)와 토지및무형자산매각대(72항)는 2013년 8,567억 5,000만원을 고점으로 지속하여 감소하는 추세로, 2021년에는 12억 900만원의 규모를 보이고, 사업비는 이전이 활발히 이루어지던 2012~2015년 8,000억원에서 1조원의 규모를 보이다가, 2017년부터 대폭 축소되었다.

[혁신도시특별회계의 세입(매각대) 및 세출(사업비) 규모 흐름]

(단위: 백만원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
세입(매각대)	10,408	14,495	150,090	318,737	766,527	856,750	652,706
세출(사업비)	110,717	161,435	452,501	648,340	960,559	1,008,501	805,209
구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
세입(매각대)	518,204	268,136	72,554	86,820	73,715	4,744	1,209
세출(사업비)	848,289	238,624	48,294	29,244	7,277	47,910	80,048

주: 1. 결산 기준

2. 세입(매각대)는 고정자산매각대(71항), 토지및무형자산매각대(72항)를 합산한 수치

3. 세출(사업비)는 보전금, 상환지출, 전출금 등 내부거래 지출을 제외한 수치

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

① 구체적으로 최근 5년(2018~2022년)간의 동 특별회계의 세입 구성 현황을 살펴보면, 토지매각대는 2018년과 2019년에 각각 830억 300만원, 689억 5,900만원이 징수된 후 2020년 45억 1,000만원, 2021년 12억 900만원이 징수되었으며, 2022년에는 12억 900만원의 징수를 계획하고 있는 등 그 규모가 축소되었다. 이에 따라, 세입 총계에서 일반회계전입금과 기금예수금으로 구성된 내부거래 비중 또한 2018년 63.2%에서 2021년 93.4%로 상승하였다.

2021회계연도의 경우 세입 총계인 3,766억 1,800만원 중 93.4%인 3,518억 7,000만원이 내부거래로 구성되며, 이 중 일반회계 전입금이 804억 7,000만원, 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수금이 2,714억원을 차지한다. 그 외 전년도 세계잉여금이 233억 7,300만원으로 사실상 동 특별회계의 자체 재원은 찾아보기 어려우며 2022년 예산에서도 이와 같은 경향은 계속되고 있다.

[혁신도시건설특별회계의 세입 구성 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022
세입 총계	274,965	278,330	391,058	376,618	43,675
관유물대여료	95	80	10	1	12
기타자산수입및자산수입	17	27	55	25	23
변상금	14	-	-	-	-
기타경상이전수입	1	1,632	2,008	139	50
고정자산매각대	3,817	4,756	234	-	-
토지및무형자산매각대	83,003	68,959	4,510	1,209	1,209
전년도이월금	14,261	16,871	-	-	-
전년도세계잉여금	-	-	45,713	23,373	7,713
내부거래(A+B)	173,757 (63.2)	186,005 (66.8)	338,529 (86.6)	351,870 (93.4)	34,668 (79.4)
일반회계전입금(A)	25,854 (9.4)	36,976 (13.3)	18,729 (4.8)	80,470 (21.4)	24,035 (55.0)
기금예수금(B)	147,903 (53.8)	149,029 (53.5)	319,800 (81.8)	271,400 (72.1)	10,633 (24.3)

주: 1. ()의 수는 세입 총계 대비 비중을 의미

2. 2021년까지는 결산 기준, 2022년은 본예산 기준

3. 국토교통부 소관 세입뿐 아니라 타 부처 소관 혁신도시건설특별회계 세입도 포함한 총액

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 마찬가지로 최근 5년(2018~2022년)간의 동 특별회계의 세출 구성 현황을 살펴보면, 2021회계연도의 사업비는 전체 세출 총계 3,672억 1,200만원의 21.8%인 800억 4,800만원의 비중을 차지하여, 이전 연도 대비 증가하였다. 그러나 공공자금관리기금(총괄계정)에 대한 예수원금과 예수이자 상환액이 2,871억 6,400만원으로 세출의 대부분은 내부거래 지출로 구성되어 있다.

2022년 예산 기준 사업비의 비중은 57.2%로 크게 증가하였으나 이는 예수원금 상환계획이 2022년에 없어 전년대비 세출총계가 크게 줄었기(△88.1%) 때문으로, 사업비는 249억 8,000만원으로 2021년도에 비해 오히려 감소하였다.

[혁신도시건설특별회계의 세출 구성 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022
세출 총계	258,094	232,617	367,684	367,212	43,675
사업비	29,244 (11.3)	7,277 (3.1)	47,910 (13.0)	80,048 (21.8)	24,980 (57.2)
공자기금과의 거래(A+B)	228,850 (88.7)	225,340 (96.9)	319,775 (87.0)	287,164 (78.2)	18,695 (42.8)
예수원금상환(A)	200,000 (77.5)	200,000 (86.0)	300,000 (81.6)	268,000 (73.0)	-
예수이자상환(B)	28,850 (11.2)	25,340 (10.9)	19,775 (5.4)	19,164 (5.2)	18,695 (42.8)

주: 1. ()의 수는 세출 총계 대비 비중을 의미

2. 2021년까지는 결산 기준, 2022년은 본예산 기준

3. 국토교통부 소관 사업뿐 아니라 타 부처 소관 혁신도시건설특별회계 사업도 포함한 총액

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

참고로 기업특별회계 및 책임운영기관특별회계를 제외한 기타특별회계간 총지출 규모를 비교하면, 혁신도시건설특별회계는 교도작업특별회계와 함께 가장 작은 규모의 총지출을 보인다.

[기타특별회계의 연도별 총지출 규모]

(단위: 억원)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
농어촌구조개선	66,782	72,628	74,181	68,126	76,968	77,079
교통시설	137,876	107,531	112,067	118,935	140,216	157,904
등기	2,044	2,252	2,124	2,257	2,324	2,331
에너지및자원사업	24,172	25,267	29,814	36,062	43,460	51,319
교도작업	575	652	682	654	648	669
환경개선	45,805	44,030	51,858	60,547	67,767	64,228
우체국보험	3,354	3,301	3,387	3,307	3,062	2,967
주한미군기지이전	3,009	3,253	3,320	2,991	2,080	1,329
행정중심복합도시건설	2,599	2,718	3,472	3,181	4,089	4,038
국방·군사시설이전	2,421	2,420	4,318	3,479	4,228	6,242
혁신도시건설	483	292	73	479	800	240
아시아문화중심도시조성	771	667	791	1,007	1,287	1,424
국가균형발전	98,749	96,696	108,490	91,725	100,099	108,535
유아교육지원	39,409	38,927	38,153	39,900	39,168	38,290
소재부품장비경쟁력강화	-	-	-	20,740	25,533	24,830

주: 2021년까지는 결산 기준, 2022년은 본예산 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

③ 또한 혁신도시건설특별회계의 세입·세출흐름을 살펴보면, 자체 재원이 부족함에 따라 사업비는 일반회계전입금을 통해 충당하고 있고, 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수금은 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터 다시 자금을 차입하여 상환하는 자금의 순환구조가 지속되고 있다.⁷⁾

혁신도시건설특별회계는 청사 신축 등 건설사업을 진행할 때 종전부동산 매각 대금의 부족으로 인하여 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터 자금을 차입하여 사업을 진행하였는데, 2019년 이후 토지매각대 세입이 축소·소진되면서 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수원금을 상환하기 위한 재원이 없는 상황이다. 다음과 같이 공공자금관리기금(총괄계정)에 상환하여야 할 원금은 2019년까지 소폭 감소하였다가, 2020년 다시 증가한 후 2021년부터 8,581억원으로 유지되고 있다.

[혁신도시건설특별회계 내부거래 현황]

(단위: 백만원)

사업명		2017	2018	2019	2020	2021	2022
세입	일반회계전입금	6,475	25,854	36,976	18,729	80,470	24,035
	공자기금예수금	32,174	147,903	149,029	319,800	271,400	10,633
세출	공자기금예수원금상환	30,000	200,000	200,000	300,000	268,000	-
	공자기금예수이자상환	32,174	28,850	25,340	19,975	19,164	18,695
공자기금 예수잔액 ¹⁾		938,000	885,900	834,900	854,700	858,100	858,100

주: 1) 당년 전입금 기준이며 2022년의 경우 예산 기준 예측액

1. 2021년까지는 결산, 2022년은 본예산 기준

자료: 국토교통부

④ 정부는 혁신도시의 건설과 공공기관의 이전이 완료됨에 따라 2030년까지 기업유치와 정주인프라 확대 등을 통해 도시의 활성화를 도모하는 2단계 사업(혁신도시 시즌2)을 개시하겠다는 계획을 발표(2018.2.)하였고, 이에 맞추어 국토교통부는 2018년 10월 25일 5개년 계획인 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」을 수립·발표하면서, 131개의 주요 추진과제와 총 4조 2,794억원 규모의 사업을 통해 혁신도시를 중심으로 新지역성장 거점을 구축하겠다는 계획을 수립하여 추진하고 있다.

7) 국토교통부는 2021년 세입예산 중 일반회계전입금을 제외한 건물대여료·기타재산수입·기타경상이전수입·전년도세영여금 및 기금예수금으로 원리금을 상환하도록 편성하였다.

[주요 추진전략별 사업비]

(단위: 억원)

전 략	국비	지방비	민자 등	계
합 계	17,213	13,100	12,481	42,794
특화발전 지원	12,705	8,792	7,362	28,859
정주여건 개선	3,350	3,236	4,711	11,297
상생발전	1,158	1,072	408	2,638

자료: 국토교통부, 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」, 2018.10.25.

그러나 정주여건 개선이나 지역특화산업 육성 등과 관련된 국비 지원사업은 동 특별회계를 통해 새롭게 추진되는 것은 아니고, 각 부처의 기존 또는 신규사업을 통해 추진되는 상황이다.⁸⁾ 또한 자체 세입원이 부족하여 일반회계전입금을 통해 사업을 진행하여야 하는 동 특별회계의 여건상 정주여건 개선 등의 사업을 새롭게 발굴·확대하는 것은 제한적이며,⁹⁾ 동 특별회계 세입·세출의 대부분은 공공자금관리기금으로부터의 원리금 상환과 이를 위해 공공자금관리기금으로부터 자금을 예수하는 내부거래로 구성될 것으로 보인다. 이는 특정 목적을 위하여 특별한 세입으로 특정한 세출을 충당하기 위하여 두는 특별회계의 취지¹⁰⁾와는 부합하지 않는다.

혁신도시건설특별회계는 당초 ‘혁신도시 건설 및 공공기관 이전’을 주된 정책 목표로 하였던 혁신도시 1단계 사업을 위하여 설치된 특별회계이다. 2017년 12월 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」이 개정되면서 세출사업의 종류에 혁신도시 정주환경 개선이나 기업 등 유치비용에 대한 지원 사업이 추가되었지만, 재원 측면

8) 이와 관련된 사업으로 교육부의 지역선도대학 육성사업, 국토교통부의 도시재생뉴딜사업, 스마트시티 관련 사업, 농식품부의 스마트팜 혁신밸리 등의 사업을 예로 들 수 있다.

9) 참고로, 2021년 예산안 편성 당시 정부는 혁특회계의 재원이 부족하다는 이유로 혁신도시 어린이·가족 특화 SOC사업을 행정안전부의 균특회계 세출예산으로 변경하여 편성하였다(자세한 내용은 「2021 회계연도 결산 위원회별 분석(행정안전위원회)」의 ‘지역사회 활성화 공간조성 사업’).

10) 「국가재정법」

제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제33조(혁신도시건설특별회계의 설치 및 관리·운영) ① 공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 혁신도시건설특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

에서의 변화가 없었기 때문에 특별회계의 기능에 유의미한 변화가 있지는 않았고, 정주여건 개선 및 성장거점 조성 등을 주된 목적으로 하는 ‘혁신도시 시즌2’가 시작되면서 동 특별회계의 역할이 확대되지는 못하였다.

국토교통부는 국세 또는 지방세 일부 및 과밀부담금 일부 등을 세입원으로 이관하는 방안에 대하여 재정당국과 적극 협의하겠다는 입장이다. 한편 이와 관련하여 국회의 논의를 살펴보면, 2020년도 예산안 심의 시 국토교통위원회에서는 “국토교통부는 기획재정부 등과 협의하여 기금예수금을 일반회계 전입금으로 변경·편성하고 증장기적으로 혁신도시건설특별회계와 국가균형발전특별회계를 통합하는 방안을 검토할 것”을 부대의견으로 의결한 바 있고, 혁신도시건설특별회계를 국가균형발전특별회계로 통합하고자 하는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(2020.10.20. 송재호의원 대표발의)」¹¹⁾이 발의되어 국토교통위원회에 회부되었으나 2021년 9월 16일 국토교통위원회에서 폐기 의결한 바 있다.

이상을 종합하면, 혁신도시의 건설 및 공공기관의 지방이전이 마무리되고, 정주여건 개선 등을 주된 목적으로 하는 ‘혁신도시 시즌2’가 진행됨에 따라 건설 및 이전사업을 위하여 설치되었던 동 특별회계의 역할과 기능이 불분명해진 상황이다. 국토교통부는 세입 확대 방안을 포함한 동 특별회계의 재원구조, 존치필요성 등에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 제도적인 개선방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 혁신도시건설특별회계는 2021년 말 기준 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수잔액이 8,581억원에 이르나 상환 재원이 부재한 상황으로, 매입공공기관의 재매각이익에 대한 정산 등 상환 재원 마련방안을 강구하여야 한다.

혁신도시건설특별회계의 연도별 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수잔액을 살펴보면, 약 8,300~8,800억원 정도의 규모를 보이고 있으며 매년 이와 관련한 이자상환액이 200억원 내외로 발생하고 있다.

11) 혁신도시건설특별회계를 폐지하고 국가균형발전특별회계에 혁신도시계정을 신설하는 내용이다.

[연도별 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터의 예수잔액]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022(추정)
예수잔액	8,859	8,349	8,547	8,581	8,581
원금상환	2,000	2,000	3,000	2,680	-
신규예수	1,479	1,490	3,198	2,714	106
이자상환	289	253	200	192	187

주: 각 년도 말 기준 예수잔액이며, 2022년은 예산 기준 예측액

자료: 국토교통부

한편, 2021년 말 기준 미상환 공공자금관리기금(총괄계정) 예수금은 다음과 같으며, 국토교통부는 만기 상환일자의 도래에 따라 2031년까지의 상환계획을 다음과 같이 세우고 있다.

[공공자금관리기금(총괄계정) 미상환 예수금 현황]

(단위: 억원, %)

연번	차입일	차입액	이자율	만기 상환일자
1	'18.01.31	1,179	2.338	'24.12.09
2	'19.01.25	615	2.169	'25.12.09
3	'19.06.10	875	1.976	'26.03.09
4	'20.06.02	2,610	1.557	'30.03.09
5	'20.09.01	261	1.432	'30.06.09
6	'20.11.30	327	1.365	'30.09.09
7	'21.08.31	2,445	1.912	'31.06.09
8	'21.11.30	209	1.931	'31.09.09
9	'22.06.30(예정)	106	2.835(8년차평균+1%)	미정

주: 2021년 말 기준

자료: 국토교통부

[2022년 기준 연도별 공공자금관리기금(총괄계정) 예수금 상환계획]

(단위: 억원)

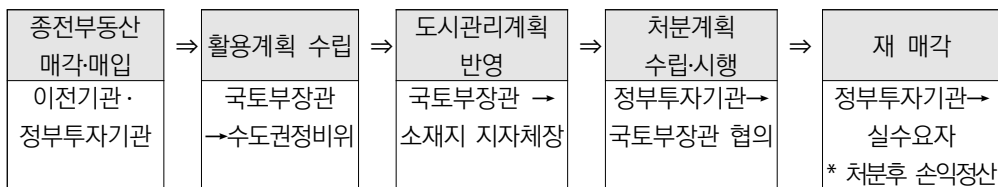
구분	계	2021	2022	2023	2024	2025
계	12,837	2,872	187	162	1,339	747
원금상환계획	11,261	2,680	0	0	1,179	615
이자상환계획	1,576	192	187	162	160	132
구분	2026	2027	2028	2029	2030	2031
계	1,007	101	101	101	3,277	2,943
원금상환계획	875	0	0	0	3,198	2,714
이자상환계획	132	101	101	101	79	29

자료: 국토교통부

그러나 현재 별도의 상환 재원이 없어 원리금 상환은 공공자금관리기금(총괄계정)으로부터 다시 차입을 받아 이루어질 것으로 예상되고, 근본적인 차입금 해소는 어려울 것으로 보인다. 이와 관련하여 국토교통부는 향후 일반회계 전입금 추가 및 추가세입원 발굴 등을 통해 상환하도록 재정당국과 협의할 계획이라는 의견이다.

한편 기관별 이전재원은 기존 사옥 및 부지(종전부동산)를 매각하여 충당하는 것을 기본으로 하고 있었으나, 종전부동산 처리계획에 제시된 기한 내에 종전부동산이 매각되지 않는 등 장기 미매각으로 이전 차질이 발생하면 매입공공기관(한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국농어촌공사)이 매입하도록 하였고,¹²⁾ 매입공공기관은 매입한 종전부동산에 대해 부동산 소재지 지자체와의 협의 및 수도권정비위원회 심의를 거쳐 활용계획을 수립하도록 한 후 일반에 재매각하고, 손익이 발생하면 혁신도시건설특별회계와 정산을 하도록 하였다.¹³⁾

[일반매각 유찰로 장기 미매각 시 매입공공기관의 매각절차]



자료: 국토해양부 보도자료, 「지방이전 국가 소속기관 종전부동산 매각 추진」, 2010.9.2.

이에 따라 한국토지주택공사, 한국농어촌공사, 한국자산관리공사에 이전공공기관의 종전부동산 22곳을 매각한 바 있어 공공자금관리기금으로부터의 차입금 상환 재원과 관련하여 이와 같은 매입금액의 손익 정산금을 고려해 볼 수 있을 것이다.

12) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제43조(종전부동산 처리계획 수립 등) ③ 국토교통부장관은 제1항에 따른 종전부동산 처리계획에 제시된 기한까지 종전부동산이 매각되지 아니하거나 이전공공기관이 원하는 경우 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “매입공공기관”이라 한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)으로 하여금 종전부동산을 매입하게 할 수 있다. 이 경우 매입가격은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등 2인 이상이 평가한 금액을 산술 평균한 금액으로 한다

13) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제44조(종전부동산 매입지원 등) ④ 매입공공기관 또는 지방공기업의 종전부동산 매입에 따른 이익이나 손실은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계에 전입하거나 회계에서 보전할 수 있다.

[매입공공기관 별 종전부동산 매입액, 매각액 등 종전부동산 처리 현황]

(단위: m², 억원)

매입공공기관 구분		소재지	매입부지	매입금액	추진현황	매각(예정)액
한국토지주택공사			1,099,916	5,137		
경찰대학		용인	608,291	3,174	민간임대주택 공급촉진 지구계획 승인 신청 중	-
법무연수원			491,625	1,963		
한국농어촌공사			2,730,469	18,113		32,066
1 지구	국립원예특작과학원	수원	402,574	2,791	공사 발주 추진중	일부매각 18,058
2 지구	농촌진흥청 국립농업과학원	수원	275,524	3,730	공사 및 매각 추진 중	일부매각 2,239
	국립식량과학원	수원	10,572	77	매각 완료	80
3 지구	농촌진흥청, 국립농업과학원	수원	149,706	1,297	매각 완료	1,464
4 지구	국립식량과학원	수원	136,834	622	공사 및 매각 추진 중	일부매각 2,523
	국립원예특작과학원, 국립식량과학원	수원	309,627	1,645	매각 완료	1,822
5 지구	국립축산과학원 국립농업 과학원, 한국농수산대학	수원 화성	1,214,188	6,220	개발계획 수립 협의 중	-
	국립원예특작과학원	화성	40,765	92	매각 추진 중	-
6 지구	국립농업과학원, 농림축산검역본부 국립축산 과학원	수원	190,679	1,639	공사 및 매각 추진 중	일부매각 5,880
한국자산관리공사			385,843	6,694		4,182
농식품공무원교육원		수원	40,396	612	매각 완료	690
우정사업정보센터		광진	29,026	1,673	매각 완료	2,558
국방대학교		고양	296,507	3,652	도시계획 입안 중	-
국립농산물품질관리원		안양	6,612	234	매각 완료	280
농림축산검역본부			6,079	216	매각 완료	251
국립종자원			5,424	190	매각 완료	221
국세청 주류면허지원센터		마포	1,799	117	매각 완료	182

주: 2022년 6월 말 기준

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 매입공공기관의 수입과 비용에 따른 정산이익은 현재까지 발생하지 않아 손익정산은 없으며, 향후 매입공공기관의 이익이 발생하는 시기가 도래하고, 혁특회계의 효율적 운용을 위해 기재부 등 관계기관과 정산 조치 등 협의를 진행할 계획이라고 한다.

2022년 6월 기준 수익이 예상되는 기관은 한국농어촌공사로, 한국농어촌공사는 매입한 부지 일부를 매각하여 2022년 6월 말까지 3조 2,066억원의 매각계약을 체결하였고 한국농어촌공사는 향후 종전부동산 매각에 따른 추정 정산 손익을 1조 4,352억원으로 예상한다. 다만 한국농어촌공사에서 시행하는 종전부동산 매입처분 사업은 2개의 활용계획 단위(수원, 화성) 내 6개 지구로 나뉘어 시행되고, 이 중 수원·화성에 걸쳐있는 5지구의 경우 문화재 보존조치 및 광역교통개선대책에 따른 기반시설 설치 등을 고려하면 사업 준공은 2035년 이후가 될 것으로 전망된다.

[한국농어촌공사의 기매입 종전부동산에 대한 정산손익 추정]

(단위: 억원)

구분	~2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년~	합계
투자(A)	23,445	672	792	2,110	2,009	13,180	42,208
매각(B)	31,529	1,680	3,314	776	-	19,261	56,560
손익(B-A)	8,084	1,008	2,522	△1,334	△2,009	6,081	14,352

자료: 한국농어촌공사

「종전부동산 매입공공기관 등의 손익산정 및 정산지침」 제11조¹⁴⁾제1항은 정산손익 산정은 ‘활용계획 단위로 최종매각이 완료되는 시점’까지 실제 발생한 매각 대금 및 수익금과 매입대금 및 비용을 기초로 산정하도록 하고 있어, **한국농어촌공사**의 매입 종전부동산으로 인한 이익은 2035년 이후에야 혁신도시건설특별회계의 수입으로 정산이 가능할 것이다. 또한 **한국토지주택공사**가 매입한 종전부동산은 아직

14) 「종전부동산 매입공공기관 등의 손익산정 및 정산지침」

제11조(정산손익의 산정 등) ① 매입공공기관 등의 정산손익은 활용계획 단위로 최종매각이 완료되는 시점까지 실제 발생한 제3조의 매각대금 및 수익금과 제4조의 매입대금 및 비용을 기초로 산정(개발사업의 준공 전에 매각이 완료된 경우에는 준공시점에 확정된 금액을 기준으로 산정)하여 제13조부터 제15조의 정산절차에 따라 혁신도시건설특별회계와 정산한다.

② 혁신도시건설특별회계의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 혁신도시건설특별회계와의 정산시기를 조정하여야 할 타당한 사유가 있는 경우에는 국토교통부장관, 기획재정부장관 및 매입공공기관 등의 장이 협의하여 예비정산을 할 수 있다.

지구계획 승인 신청 중으로 매각까지 시간이 소요될 것으로 보인다. 그러나 **한국자산관리공사**가 매입한 종전부동산의 경우 국방대학교 부지를 제외하면 개발 및 매각이 완료됨에 따라 **혁특회계**와의 정산이 가능할 것으로 보여, 이에 대해 검토하겠다.

「종전부동산 매입공공기관 등의 손익산정 및 정산지침」¹⁵⁾은 정산이익이 발생하는 경우 성과수수료를 제외한 이익을 **혁특회계**에 즉시 전입하도록 하고, 손실이 발생한 경우 손실보전계획을 수립하여 2년 내 손실을 보전하도록 하고 있다. 현재 5개 지역 중 3개 지역(광진·안양·마포)에 대해서는 매각이 완료되었고 손익산정 결과 다음과 같이 **혁특회계**로의 전입예상액이 산출된다. 농식품공무원교육원 부지는 매각이 2021년 12월에 완료되었으나 소유권이전등기 소송(조상땅 찾기 소송)의 항소심 진행 중¹⁶⁾으로, 배상금 지급여부가 결정되지 않아 국토교통부는 소송종료 후 정산할 계획이다.

[한국자산관리공사(캠코)의 매입 종전부동산 손익산정 현황]

(단위: 백만원)

구분	손익산정 완료			손익산정 미완료	
종전부동산	우정사업 정보센터	국립농산물품질관리원 농림축산검역본부 국립종자원	국세청 주류면허 지원센터	농식품공무원 교육원	국방대학교
위치	광진	안양	마포	수원	고양
매각완료	'20.10	'16.10	'16.01	-	-
손익	38,091	147	5,349	△15,576(예상)	△449,160
성과수수료	1,905	4	160	소송 중(소송 종료 후 정산)	개발 사업 중
전입액 (캠코→혁특)	36,186	142	5,188		

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

15) 「종전부동산 매입공공기관 등의 손익산정 및 정산지침」

제15조(정산) ② 제14조에 따른 정산내역 검토 결과 이익이 발생한 경우 매입공공기관 등은 제12조에 따른 성과수수료를 제외한 이익을 **혁신도시건설특별회계**에 즉시 전입하여야 하며, 손실이 발생한 경우 국토교통부장관은 기획재정부장관과 협의하여 손실보전계획을 수립하고, 이에 따라 정산완료일로부터 2년 내 손실을 보전하여야 한다.

16) 원고 : 이00 외 4인, 소가 : 79백만원, / 현재 항소심 진행 중

(1심) 소장 접수 : '20.2.21, 판결(승소) : '22.2.10, (항소심) 소장 접수 : '22.3.15

앞서 매각완료 후 손익에 대한 산정이 완료된 부지에 대하여 혁특회계와의 정산이 이루어지지 않는 이유에 대하여 국토교통부는 활용계획 단위로 정산하여야 하는데, 동 활용계획의 농식품공무원교육원 부지에 대한 소송이 진행 중에 있어 활용계획 단위의 손익정산을 미 실시하였다는 설명이다.

그러나 활용계획은 각 종전부동산 소재지 관할 지자체장과 협의하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 수립하고 도시관리계획에 반영되는, 도시관리계획의 상위계획의 개념으로, 각 종전부동산 소재지에 따라 구분된 계획이며 연계된 개발계획이 수립되지 않는 한 각 관할 지자체별로 구분하여 보아야 한다. 실제 2014년 12월과 2015년 7월에 각기 수립된 활용계획을 살펴보면 소재지에 따라 구분하여 입지여건 등을 분석하고 관할 지자체장과의 협의를 통해 활용계획을 수립하였다.

[한국자산관리공사(캠코)의 손익산정이 완료된 종전부동산의 활용계획 개요]

구분	우정사업정보센터	국립농산물품질관리원 농림축산검역본부 국립종자원	국세청 주류면허지원센터
위치	광진	안양	마포
협의 지자체	광진구	경기도, 안양시	서울시, 마포구
활용계획 요약	재정비축진계획 변경 수립을 통해 도시관리계획 변경	도시관리계획 변경 없이 현 상태 (일반상업) 활용	도시관리계획 변경 없이 현 상태 (제2종일반주거) 활용

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 따라, 활용계획 단위로 보았을 때도, 매각 및 손익산정이 완료된 3개 종전부동산(광진·안양·마포)에 대해서는 지침 규정에 따라 혁특회계와의 즉시 정산이 이루어졌어야 한다. 다만, 매각이 완료되었지만 소송으로 인하여 정산이 지연되고 있는 농식품공무원교육원 종전부동산에 대해서는 155억 7,600만원의 손실이 예상되며, 이는 향후 혁특회계의 세출로 보전할 필요가 있어 행정비용 등의 측면에서 상계 등 합산하여 정산하는 것을 고려할 점은 있다. 그러나 항소심 소장 접수가 2022년 3월에 이루어졌고, 소송 완료까지의 시간 소요 예측이 어렵다는 점, 현재 혁특회계의 재원이 부족하다는 점에서 매각완료된 다른 부지에 대해 혁특회계와의 정산을 미루고 있는 것은 적절한 상황은 아닌 것으로 보인다.

종합하면, 공공자금관리기금으로부터의 예수잔액이 2021회계연도 말 기준 8,581억원으로 상당한 규모인 점을 고려할 때, 국토교통부는 세입재원 발굴 및 공공자금관리기금으로부터의 예수원금상환 등을 포함한 제도개선방안을 논의할 필요가 있을 것이다. 또한 매입공공기관에서 구매입한 종전부동산의 매매각이익은 혁신도시건설특별회계와의 정산을 통해 공공자금관리기금으로부터의 예수금상환재원 등으로 활용될 수 있는바, 국토교통부는 매각이 완료된 부지에 대해서는 즉각적으로 혁특회계와 정산이 이루어질 수 있도록 하여 세입재원을 확충할 필요가 있다.

3-2. 이전공공기관 연계협업 사업의 실적집행실적 부진

가. 현 황

이전공공기관 연계협업¹⁷⁾ 사업은 혁신도시 정주여건 개선 및 지역발전을 위하여 이전공공기관과 지역사회·주민·지자체 등이 신속하게 연계협업과제 사업을 추진할 수 있도록 지원하는 사업으로, 혁신도시 정주여건 개선 및 활성화 지원 사업의 내역사업이다. 국토교통부는 이전공공기관 연계협업 사업의 2021년도 예산현액 485억원을 전액 집행하였다.

[2021회계연도 혁신도시 정주여건개선 및 활성화 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
혁신도시 정주여건 개선 및 활성화 지원	77,170	77,170	-	-	77,170	77,170	-	-
이전공공기관 연계협업	48,500	48,500	-	-	48,500	48,500	-	-

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

국토교통부는 지난 2018년 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제5조의2에 따라 「혁신도시 종합발전계획(2018~2022)」을 수립·발표(2018.10.25.)하였고, 혁신도시를 중심으로 新 지역 성장거점을 구축하고자 하였다. 혁신도시 정주여건개선 및 활성화 지원 사업은 이와 같은 차원에서 이루어지는 세부사업으로, 복합혁신센터 건립사업과 이전공공기관 연계협업 사업 등 2개의 내역사업으로 구성된다.

이 중 이전공공기관 연계협업 사업은 이전공공기관과 지역사회(기업, 대학), 주민, 지자체의 유기적인 협업을 지원하여 혁신도시의 내실화와 지역혁신 생태계를 구축하고자 하는 지자체보조 사업이다. 지난 2020년 7월 「공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안」의 하나로 공공기관 주도의 10대 협업과제를 추진하겠다는 계획을 발표하였고, 이에 정부는 이전공공기관이 동 과제를 신속하게 추진할 수 있도록 혁신도시별 45억원 내외를 보조할 계획으로 2021년에 동 내역사업을 신규 편성하였다.

17) 코드: 혁신도시건설특별회계 5538-309의 내역사업

[혁신도시별 이전공공기관 연계 10대 협업과제]

혁신도시 (주요 기관)	10대 협업과제	대표 프로젝트 사업
① 부산 (자산관리공사)	부산형 청년창업허브 조성	- 부산형 청년창업허브 조성 - 디지털 혁신 확산 - 소셜벤처 육성
② 대구(가스공사, 산업기술평가관리원)	그린에너지 캠퍼스 구축	- 수소산업 기반 구축 - 그린에너지 기술 상생협력
③ 울산(석유공사)	친환경에너지 융합 클러스터 조성	- 디지털 기반 에너지최적화 플랫폼 구축 - 중소기업 에너지설비 특화진단 지원 - 부유식 해상풍력발전 개발사업 지원
④ 경북 김천 (도로공사)	남부권 스마트물류 거점도시 육성	- 스마트 물류 테스트베드 구축 - 스마트 물류센터 구축
⑤ 경남 진주 (중소벤처기업진흥공단)	기업이전·산학연 클러스터 선도모델	기업가정신교육센터 운영 및 핵심인력 양성
⑥ 전북 전주완주 (국민연금공단)	금융혁신 빅데이터 플랫폼 구축	- 빅데이터 플랫폼 구축 및 수집 - 금융 빅데이터 생태계 조성 및 인력 양성
⑦ 광주전남 나주 (한국전력)	에너지밸리 조성	- 에너지밸리 기업 R&D 등 지원 - 에너지밸리 기업 판로개척 지원 - 에너지밸리 기업 인력양성 지원 - 에너지밸리 기업 사업화 지원
⑧ 강원 원주 (건강보험공단)	실버의료기기 메카 조성	- 고령친화용품 실증연구센터 - 고령친화용품 전시체험관 조성
⑨ 충북 진천음성 (장비통신산업진흥원)	K-스마트 교육시범도시 구축	- 언택트 교육특화 사업 5G 실감 교육콘텐츠 활성화 기반 구축
⑩ 제주 서귀포 (JDC)	스마트 Mobility 리빙랩 조성	- 자율주행 셔틀 개발·실증 - 모빌리티 공유 서비스 - 통합관제센터 구축 및 관리

자료: 국토교통부

나. 분석의견

동 사업은 2021회계연도에 단년도 사업으로 추진되었으나, 10개 혁신도시 중 2021년에 사업을 완료한 지자체는 1개(전남)뿐으로 전체적으로 사업이 지연되었고, 특히 4개 지자체(강원·경북·경남·제주)에서는 실집행실적이 70% 미만으로 나타난바, 동 내역 사업이 조속히 완료될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

이전공공기관 연계협업 사업은 2021년 단년도 사업으로, 10개 혁신도시(광주·전남은 공동혁신도시)에 각 45억원 내외를 지원하기 위하여 485억원을 편성하였다. 그러나 2021년 지자체 실집행률을 살펴보면 전체 63.3%의 실집행률을 보였고, 전남도만 사업을 완료하고 나머지 지자체는 2022년까지 사업이 지연되었으며, 강원도(8.7%), 경북도(10.4%), 경남도(16.9%), 제주특별자치도(61.3%) 등 일부 지자체는 부진한 실집행률을 보였다.

[이전공공기관연계 협업사업 지자체별 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	부처		지자체					
	예산	집행액	교부액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
합계	48,500	48,500	48,500	48,500	30,697	16,403	1,400	63.3
부산광역시	4,500	4,500	4,500	4,500	3,803	679	18	84.5
대구광역시	4,500	4,500	4,500	4,500	4,056	397	47	90.1
울산광역시	4,200	4,200	4,200	4,200	3,099	1,078	23	73.8
광주광역시	4,000	4,000	4,000	4,000	3,713	238	49	92.8
전남도	4,000	4,000	4,000	4,000	3,945	0	54	98.6
강원도	4,500	4,500	4,500	4,500	393	4,107	0	8.7
충북도	4,755	4,755	4,755	4,755	3,771	977	7	79.3
전북도	4,602	4,602	4,602	4,602	4,044	315	244	87.9
경북도	4,653	4,653	4,653	4,653	483	4,170	0	10.4
경남도	4,500	4,500	4,500	4,500	759	2,783	958	16.9
제주특별자치도	4,290	4,290	4,290	4,290	2,631	1,659	0	61.3

자료: 국토교통부

2021회계연도 실집행률이 부진한 강원도, 경북도, 경남도, 제주특별자치도의 사업별 실집행 실적을 살펴보면 다음과 같으며, 경남도는 다른 지역과 다르게 9억 5,800만원의 불용액이 발생하였고, 제주의 경우 5개의 세사업 중 리빙랩 운영 및 관리 사업의 실집행이 40.9%로 부진하게 나타났다.

[실집행 저조 지자체의 사업별 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	지자체				
		예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
강원	고령친화용품 실증·연구센터	3,175	277	2,898	-	8.7
	고령자친화용품 전시체험관 조성	1,325	116	1,209	-	8.8
	소 계	4,500	393	4,107	-	8.7
경북	스마트 물류 테스트베드 및 물류센터 구축	4,653	483	4,170	-	10.4
경남	기업이전·산학연 클러스터 선도모델	4,500	759	2,873	958	16.9
제주	자율주행서틀 개발·실증	917	642	275	-	70.0
	스마트관광 모빌리티 서비스 운영	474	332	142	-	70.0
	그린 스마트 허브 구축	950	665	285	-	70.0
	통합관계센터 구축 및 관리	669	468	201	-	70.0
	리빙랩 운영 및 관리	1,280	524	756	-	40.9
	소 계	4,290	2,631	1,659	-	61.3

자료: 국토교통부

국토교통부에 따르면 실집행률 70% 미만인 지자체의 집행부진사유는, **(강원)**고령친화용품 실증연구센터 및 전시체험관은 임대입주건물 확보가 지연되어 체험관 설계, 공사착공 및 준공 일정이 순연되었고, **(경북)**스마트물류센터 신축(지상3층, 연면적 약 10천㎡)에 따른 사전절차(산단관리 기본계획 변경 등) 이행 및 실시설계 등으로 착공이 지연되었으며, **(경남)**기업가정신교육센터 구축·운영 기본계획 수립, 센터 구축공사 및 교육과정 개발용역 등에 상당 기간 소요되었고, **(제주)**스마트 모빌리티 리빙랩 수행기업 선정 및 자율주행 모빌리티서비스의 안정적 운행과 성과 확산을 위한 실증기간이 소요되었기 때문이라는 설명이다.

또한 경남의 경우 불용액이 발생한 사유는 당초 LH와 연계협업사업(스테이션

-K 건립)을 추진할 예정이었으나, LH 혁신방안¹⁸⁾과 관련하여 3대 핵심기능(주택건설·택지개발·주거복지)을 제외한 비핵심 기능(24개)을 축소·이관·폐지하도록 한 방향에 따라 지역개발(공공지원건축) 분야 신규사업이 중단 및 폐지되어 추진이 무산되었다는 설명이다.

실집행률이 70% 미만인 4개 지자체별 사업진행상황을 구체적으로 살펴보면, 먼저 **강원도 원주혁신도시**에서 추진되는 사업은 건보공단 주도로 이루어지는 사업으로, 노인의 특성과 욕구에 적합한 제품표준기준 개발 및 품질관리체계 구축 등 고령친화용품과 관련된 실증·연구센터와 제품을 접할 수 있는 전시체험관을 원주혁신도시 내 위치한 ‘강원혁신지식산업센터’ 3개 층을 임대하여 설립하는 사업이다. 계획 수립 당시 동 입주건물의 준공예정시기는 2021년 7월로 2021년 8월 말 개원을 목표하였다. 그러나 건축일정의 지연으로 입주건물의 준공은 2021년 10월에 이루어졌고, 이에 따라 실증·연구센터 등의 개관도 지연되었다. 다만, 입주건물의 준공이 2021년 10월에 이루어졌음에도 2022년 6월 말 기준 이월된 예산 41억 700만원 중 19억 200만원을 집행하여 협업사업에서도 지연 요소가 있는 것으로 보인다.

[강원도의 2021년 및 2022년 6월 말 기준 실집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	2021년				2022년 6월말 기준 집행실적
		예산 현액(A)	집행액 (B)	실집행률 (B/A)	이월액	
강원	고령친화용품 실증·연구센터	3,175	277	8.7	2,898	1,700
	고령자친화용품 전시체험관 조성	1,325	116	8.8	1,209	202
	소 계	4,500	393	8.7	4,107	1,902

자료: 국토교통부

다음으로, **경북도 김천혁신도시**에서 추진되는 사업은 도로공사-경상북도-김천시 협업으로¹⁹⁾, 김천1일반산업단지 내 지원시설용지에 약 1만 1,250㎡ 면적의 테스트 베드와 물류센터를 구축하는 사업이다. 동 사업은 당초 2021년부터 2023년까지 사업비 121억원(부지비 제외시 64.6억원)을 투입할 계획으로, 2021년 12월 착공할

18) 2021년 제기된 LH 직원의 부동산 불법투기 의혹과 이에 따라 발표된 사항

19) (경북도) 사업비 지원 및 인허가, (김천시) 부지제공, (도공) 스마트 물류사업 주관, 사업비 지원

예정이었으나, 산단관리 기본계획 변경 및 실시설계 등으로 착공이 지연된 상태로, 2022년 6월 말 기준 이월된 41억 7,000만원 중 18억 8,200만원을 집행하였다. 동 내역사업은 2021년 단년도로 계획되나, 현재 김천혁신도시에서 진행되는 보조사업은 사업기간이 3년으로 계획되어 사업 기간에 불일치가 있고, 보조사업 추진이 지연되고 있다는 점에서 집행실적에 대한 각별한 주의가 필요할 것으로 보인다.

[경북도의 2021년 및 2022년 6월 말 기준 실집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	2021년				2022년
		예산 현액(A)	집행액 (B)	실집행률 (B/A)	이월액	6월말 기준 집행실적
경북	스마트 물류 테스트베드 및 물류센터 구축	4,653	483	10.4	4,170	1,882

자료: 국토교통부

다음으로, **경남도 진주혁신도시**는 중소벤처기업진흥공단과 기업가정신 교육사업, LH와 스테이션-K 건립 사업을 추진하고자 하였지만, LH와의 협업사업은 사업이 중단되어 관련 예산 9억 5,800만원은 불용되었고, 기업가정신 교육사업만을 진행하였다. 기업가정신 교육사업은 관련 교육과정을 개발·운영하고, 명예의 전당 구축 등 기업가정신 교육센터를 리모델링하고자 하는 사업으로, 사업비는 36억 8,700만원이다. 동 사업의 계획안을 살펴보면 2021년부터 2022년까지로 사업기간을 설정하였고, 기업가정신 교육센터는 2022년 3월 말 개소하였으며, 9월까지 시범운영, 10월에 정식 개관할 계획이다. 이에 따라 2022년 6월 말 기준 이월액 28억 7,300만원 중 20억 4,900만원을 집행하였다.

[경남도의 2021년 및 2022년 6월 말 기준 실집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	2021년				2022년
		예산 현액(A)	집행액 (B)	실집행률 (B/A)	이월액	6월말 기준 집행실적
경남	기업이전·산학연 클러스터 선도모델	4,500	759	16.9	2,873	2,049

자료: 국토교통부

마지막으로, **제주혁신도시**는 JDC와 한국과학기술원이 스마트모빌리티 리빙랩²⁰⁾을 조성·운영하는 것으로, 자율주행 셔틀 개발·실증(9억 2,600만원), 스마트관광 모빌리티서비스(6억 2,400만원), 그린 스마트허브 구축(9억 5,000만원), 공공 MaaS(Mobility as a service) 관제센터 구축(6억 9,700만원), 리빙랩 운영·사업 관리(10억 9,300만원) 등 5개의 사업으로 구성된다. 각 사업들은 당초 사업기간을 2021년부터 2022년 3월까지로 계획하였지만, 2021년 6월부터 2022년 9월까지로 사업기간을 변경하였다.

[제주도의 사업 별 사업기간 및 수행주체]

사 업 구 분	사업기간	수행
자율주행 셔틀 개발·실증	(당초)21.5~22.3 → (변경)21.6~22.9	민간
스마트관광 모빌리티 서비스		민간
그린스마트허브 구축		제주스마트시티챌린지 컨소시엄
공공 MaaS 관제센터 구축		LX, 민간
리빙랩 운영 및 사업관리		민간

자료: 국토교통부

제주혁신도시 사업의 수행기관은 민간으로, 민간기업 선정 후 용역기간 종료 후 사업비를 지급함에 따라 2022년 6월 말 기준, 이월액 16억 5,900만원 중 1,600만원을 집행하였다.

[제주도의 2021년 및 2022년 6월 말 기준 실적행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	2021년				2022년
		예산 현액(A)	집행액 (B)	실집행률 (B/A)	이월액	6월말 기준 집행실적
제주	자율주행셔틀 개발·실증	917	642	70.0	275	0
	스마트관광 모빌리티 서비스 운영	474	332	70.0	142	0
	그린 스마트 허브 구축	950	665	70.0	285	0
	통합관제센터 구축 및 관리	669	468	70.0	201	0
	리빙랩 운영 및 관리	1,280	524	40.9	756	16
	소 계	4,290	2,631	61.3	1,659	16

자료: 국토교통부

20) 시민들이 직접 신기술 실증에 참여하여 피드백을 제공하고 문제를 개선해나가는 개방형 실험실

이전 공공기관 연계협업 사업은 단년도로 계획되었으나, 실제 지자체 보조사업은 2021년을 넘어 2022년, 2023년까지 계획한 사업들이 있어 사업기간에 불일치가 있으며 실행실적도 부진하였다. 동 내역사업은 2020년 7월 정부 발표 후 2020년 9월 정부 예산안에 신규사업으로 포함됨에 따라 구체적인 계획수립에 필요한 시간이 부족하였고 사업기간에 대한 고려가 부족했던 것으로 보인다. 국토교통부는 현재 실행실적이 부진한 지자체에 대해 재이월 등이 발생하지 않도록 사업추진관리를 면밀히 할 필요가 있다.

신공항건설 사업은 장래 늘어나는 항공수요에 적기 대응하고 이용객의 교통 편의를 증진하기 위하여 공항개발 기본계획을 수립하고 공항인프라 확충을 위한 공항 건설을 추진하는 단위사업¹⁾으로, 「공항시설법」 제3조에 따라 국토교통부장관이 수립하는 ‘공항개발 종합계획’을 기초로 추진된다.

2021년 편성되었던 신공항 건설 사업은 울릉도 소형공항, 흑산도 소형공항, 김해신공항, 제주 제2공항, 새만금신공항 건설사업으로, 2021년도 공항건설사업 결산 내역을 살펴보면 다음과 같다.

[2021회계연도 신공항 건설사업 결산 내역]

(단위: 백만원)

구분	예산액		전년도 이월액	이전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
울릉도소형공항	80,000	80,000	10,878	±8,285	90,878	85,493	5,375	10
흑산도소형공항	6,850	6,850	0	△3,290	3,560	0	0	3,560
김해신공항	28,265	28,265	0	0	28,265	76	0	28,189
제주 제2공항	47,330	47,330	0	0	47,386	8	0	47,378
새만금신공항	12,000	12,000	1,732	0	13,732	1,471	0	12,261

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

울릉도 소형공항의 경우 2020년 11월 착공되어 건설보상비, 공사비 등 854억 9,300만원을 집행하였고, 김해신공항의 경우 「가덕도신공항 건설을 위한 특별법」 제정으로 사업을 종료하면서 기존 계약 해지에 따른 정산금으로 7,600만원을 집행하였다. 그 외 3개 신공항 건설사업의 경우 관계기관간 협의 및 지역주민 의견수렴 등으로 인해 사업이 지연되었고, 이에 따라 예산집행이 저조한 편이다.

세부적으로 2021년에 추진된 신공항 사업을 살펴보면, **울릉도 소형공항 건설사업**²⁾은 울릉지역에 대한 교통복지를 증진하고 관광수요 등에 대응하기 위하여 2025년까지 총사업비 7,292억원을 투입하여 울릉군 사동항 지역에 50인승 항공기가 취항할 수 있도록 1,200m급 활주로 및 터미널 등을 건설하는 사업이다.

흑산도 소형공항 건설사업³⁾은 흑산지역에 대한 교통복지를 증진하고 관광수요 등에 대응하기 위하여 2027년까지 총사업비 1,833억원을 투입하여 흑산면 예리 지역에 50인승 항공기가 취항할 수 있도록 1,200m급 활주로 및 터미널 등을 건설하는 사업이다.

김해신공항 건설사업⁴⁾은 영남지역의 증가하는 항공수요에 대응하기 위하여 2026년까지 총사업비 5조 9,576억원을 투입하여 현행 김해공항 서편에 3,200m급 활주도와 국제선 터미널, 관제탑 및 접근교통망 등을 건설하는 사업이다. 동 건설사업은 국무총리실 산하 김해신공항 검증위원회가 검증 결과를 발표(2020.11.17.)한 이후 제정된 「가덕도신공항 건설을 위한 특별법」(2021.3.16. 제정, 2021.9.17. 시행) 부칙 및 「제6차 공항개발종합계획」(2021.9.24. 고시)에 따라 사업 추진이 중단·종료되었다. 2017년부터 기본계획 수립, 전략환경영향평가 연구용역, 사업추진비 및 국내여비로 총 43억 100만원이 소요되었으며, 2021년에는 전략환경영향평가 연구용역 정산금으로 7,600만원이 소요되었다.⁵⁾

2) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-301

3) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-302

4) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-303

5) 김해신공항 사업 집행내역

(단위: 백만원)

연도	기본계획 수립	전략환경영향평가	기본설계 ¹⁾	합계
2017	1,000	150	-	1,150
2018	2,430	183	33	2,646
2019	-	-	20	20
2020	-	397	12	409
2021	-	76	-	76
합계	3,430	806	65	4,301

주: 1) 기본설계비는 2018년도부터 편성하였으나 미착수(집행내역은 사업추진비 및 국내여비)

자료: 국토교통부

제주 제2공항 건설사업⁶⁾은 제주공항 혼잡문제를 조기에 해소하고 증가하는 항공 수요에 대응하기 위하여 2025년까지 총사업비 4조 8,734억원을 투입하여 서귀포시 성산읍 일대에 3,200m급 활주로와 유도로, 터미널 등을 건설하는 사업이다.

새만금 신공항 건설사업⁷⁾은 전북권 경제활력 제고 및 새만금 개발 등을 촉진하기 위하여 2019년 국가균형발전 프로젝트에 선정된 사업으로, 2028년까지 총사업비 7,796억원을 투입하여 군산공항 서쪽 1.3km지점에 2,500m급 활주로와 터미널 등을 건설하는 사업이다.

[2021년 신공항 건설사업 개요]

구분	울릉도 소형공항	흑산도 소형공항	김해신공항	새만금 신공항	제주 제2공항
총사업비	7,292억원	1,833억원	5조 9,576억원	7,796억원	4조 8,734억원
사업기간	2014~2025	2014~2027	2017~2026 (사업중단)	2020~2028	2017~2025
사업규모	-1200m급 활주로 -터미널 건설 (50인승 항공기 취항)	-1200m급 활주로 -터미널 건설 (50인승 항공기 취항)	-3200m급 활주로 (3,800만명/연) -국제선터미널 -관제탑 -신공항을 연결하는 접근교통건설	-2500m급 활주로 -터미널 등	-3200m급 활주로 (2,500만명/연) -여객터미널 -관제탑 -계류장
시행방법	직접수행	직접수행	직접수행	직접수행	직접수행
시행주체	국토교통부 한국공항공사	국토교통부 한국공항공사	국토교통부	국토교통부	국토교통부

자료: 국토교통부

이와 같이 2021년에 추진된 신공항 건설사업은 5개인데, 국토교통부는 2021년 9월 수립된 「제6차 공항개발 중합계획」에 따라 기존에 추진하던 울릉도 소형공항, 흑산도 소형공항, 제주 제2공항, 새만금신공항 4개 건설사업 외에 가덕도 신공항 건설 사업 및 대구공항 이전 사업 2개를 2022년부터 추진하고 있다⁸⁾.

6) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-304

7) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-305

8) 가덕도 신공항 사업과 대구공항 이전 사업은 2022년 예산으로 '공항개발조사' 세부사업 중 2022년 기본계획 수립 및 전략환경영향평가 용역을 위한 예산액 80억원이 편성되었고, 가덕도신공항건설 추진단 운영(3538-306) 사업으로 2억 5,400만원이 편성되었다.

한편, 신공항 건설사업은 다음과 같은 절차에 따라 진행된다.

먼저 국토교통부장관이 「공항시설법」 제3조⁹⁾에 따라 공항개발 종합계획을 수립한 후 「총사업비 관리지침」 제9조¹⁰⁾에 따라 사전타당성 검토를 시행하고, 그 중 총사업비 500억원 이상의 사업으로서 국고 300억원 이상이 투입되는 사업에 해당하면 「국가재정법」 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시하여 통과하여야 한다.

또한 「국가통합교통체계효율화법」¹¹⁾ 등에 따른 타당성평가를 실시하고 「공항시설법」 제4조¹²⁾에 따라 공항개발 기본계획을 수립·고시하여 사업시행자를 지정한 후, 기본설계와 실시설계를 거쳐 실시계획의 승인·고시 절차를 거쳐야 하며, 이후 신공항 건설 공사를 수행할 업체를 경쟁입찰 등을 통해 계약하고 착공 및 준공을 거치면 최종적으로 사업이 완료된다.

9) 「공항시설법」

제3조(공항개발 종합계획의 수립)

① 국토교통부장관은 공항개발사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항이 포함된 공항개발 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 항공 수요의 전망
2. 권역별 공항 또는 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 비행장개발 등에 관한 계획
3. 투자 소요 및 재원조달방안
4. 그 밖에 공항 및 비행장 개발과 운영 등에 관한 사항

10) 「총사업비 관리지침」

제9조(적정 사업규모의 책정) ① 중앙관서의 장은 사업구상 단계에서 유사사업의 예 등을 참조하여 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 적정하게 책정하여야 한다.

11) 「국가통합교통체계효율화법」

제18조(타당성 평가)

① 공공기관의 장 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자(같은 법 제9조제1항에 따라 사업을 제안한 자를 포함한다. 이하 "교통시설개발사업 시행자"라 한다)는 공공교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 "공공교통시설 개발사업"이라 한다)이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 공공교통시설 개발사업을 시작하기 전에 제3항에 따른 투자평가지침에 따라 해당 계획 또는 사업의 타당성을 평가하여야 하며, 해당 연도의 평가대상 공공교통시설 개발사업의 목록과 평가계획을 매년 2월말까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

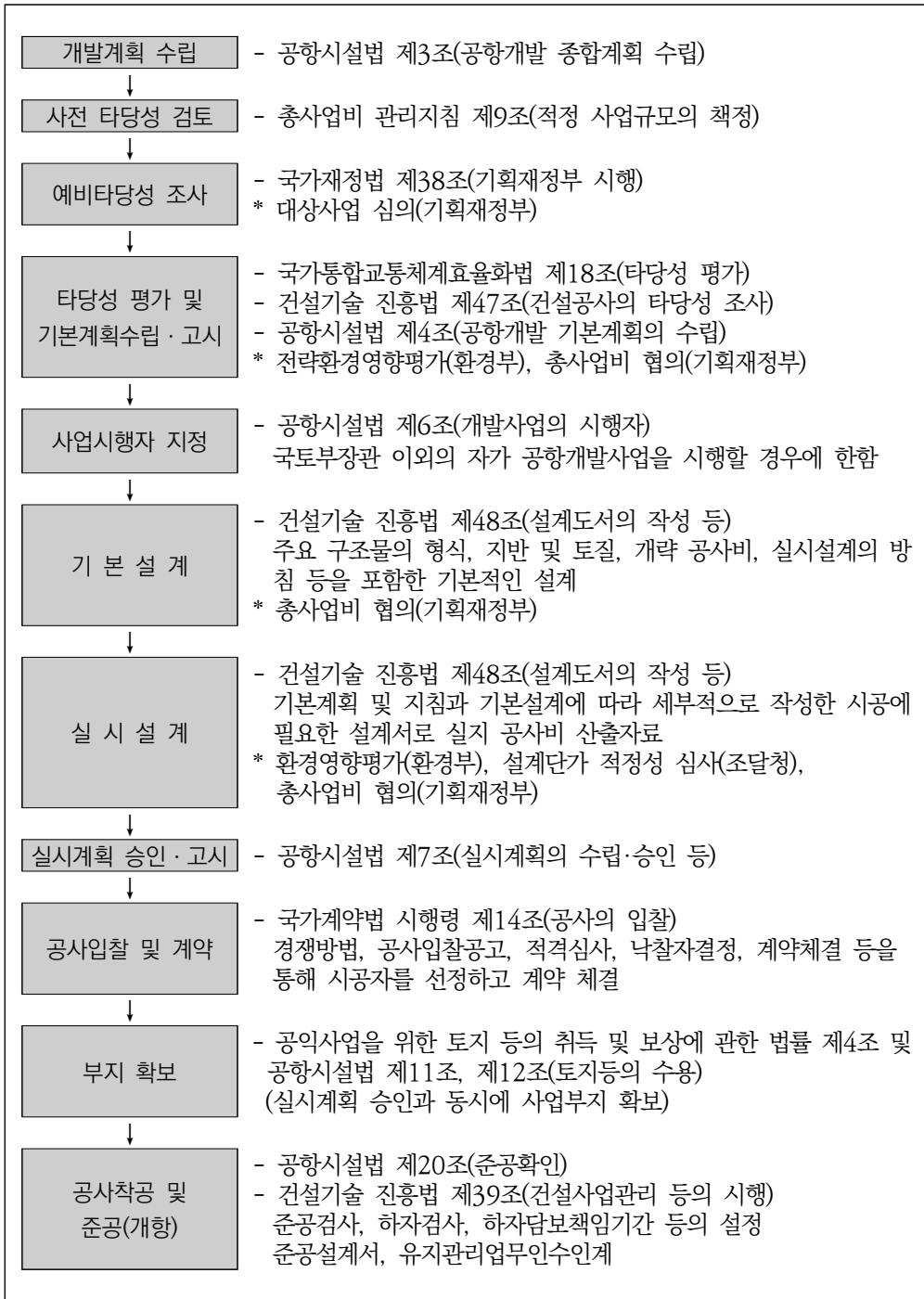
③ 국토교통부장관은 공공교통시설 개발사업의 교통 수요, 비용 및 편익 등에 대한 합리적·객관적인 투자 분석 및 평가를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공교통시설 개발사업에 관한 투자평가지침(이하 "투자평가지침"이라 한다)을 작성하여 고시하여야 한다.

12) 「공항시설법」

제4조(공항개발 기본계획의 수립)

① 국토교통부장관은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

[신공항 건설사업 집행절차]



주: *는 타 부처와 협의사항

자료: 국토교통부

이러한 사업추진 절차에 따라 2022년 현재 5개 신공항건설 사업의 추진현황을 살펴보면 다음의 표와 같다.

[신공항 건설사업 추진 현황]

구분	울릉도 소형공항 (2014~2025)	흑산도 소형공항 (2014~2027)	제주 제2공항 (2017~2025)	새만금 신공항 (2020~2028)	김해신공항 (2017~2026)	가덕도신공항 (2022~2035)
개발계획 수립	2011.1 제4차 공항개발 중장기 종합계획	2011.1 제4차 공항개발 중장기 종합계획	2016.5 제5차 공항개발 중장기 종합계획	2016.5 제5차 공항개발 중장기 종합계획	2006.11 제3차 공항개발 중장기 종합계획	2021.9 제6차 공항개발 종합계획
사전 타당성조사	2009.7(1차) 2011.5(2차)	2009.5	2015.11	2019.6	2016.6	2022. 4.
예비 타당성조사	2013.3 B/C 1.19 AHP 0.655	2013.3 B/C 4.38 AHP 0.814	2016.12 B/C 1.23 AHP 0.664	면제 후 사업계획 작성성 검토 완료 (2019.11)	2017.4 B/C 0.94 AHP 0.507	면제 후 사업계획 작성성 검토 중 (‘22.5~’22.11)
기본계획 수립	2015.6	2015.6	2019.6	2021.12.	2018.12	미착수
기본계획 고시	2015.11	2015.12	미고시	2022.6.	미고시 (2021.3. 사업중단)	미착수
기본설계	2019.11 (기본설계 기술제안방식 실시설계 적격자 선정)	2017.8 (설계시공 일괄방식 실시설계 적격자선정)	미착수	미착수	미착수	미착수
실시설계	완료	2017.12	미착수	미착수	미착수	미착수
공사 입찰공고	완료	일시중지 (툰키 공사발주 ¹⁾)	미착수	미착수	미착수	미착수
계약여부	완료	공사발주 ¹⁾)	미착수	미착수	미착수	미착수
착공여부	착수 (2020.11~)	미착수	미착수	미착수	미착수	미착수

주: 1. 음영부분은 2022년 5월 기준 각 신공항건설사업 기추진 내역

2. 대구공항이전사업의 경우 「제6차 공항개발 종합계획」(2021.9.)에 포함된 이후 사전타당성조사 (민항 이전, '20.9~ , 국토부) 및 군공항 기본계획(군공항 이전, '20.10~ , 대구시) 진행중

1) 흑산도 소형공항은 툰키공사발주로서 설계와 공사를 일괄 시행할 예정이며, 2017년 9월 수의 예비계약이 체결됨

자료: 국토교통부

4-1. 흑산도 소형공항 건설 사업의 지속적인 관계기관 협의 및 사업관리 필요

가. 현 황

흑산도 소형공항 건설사업은 도서지역의 접근성 향상 및 지역관광 활성화 등을 목표로 흑산도에 50인승 중소형 항공기가 취항할 수 있도록 소형공항을 건설하는 사업이다. 2021년도 예산현액은 이·전용액 32억 9,000만원을 제외한 35억 6,000만원으로, 전액 집행하지 못하고 불용하였다.

[2021회계연도 흑산도 소형공항 건설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
흑산도 소형공항 건설	6,850	6,850	0	△3,290	3,560	0	0	0	3,560

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 분석의견

흑산도 소형공항 건설사업은 국립공원위원회의 심의 지연으로 인해 연례적으로 사업 집행이 부진하므로, 최근 제시한 대체부지면입안에 따른 국립공원위원회의 심의 의결시 그 결과에 따라 조속히 후속 사업절차를 진행할 수 있도록 사업관리를 면밀하게 할 필요가 있다.

흑산도 소형공항 건설사업은 2011년 제4차 공항개발 중장기 종합계획에 반영된 사업으로 2013년 예비타당성조사를 통과하고 2015년 12월 기본계획이 고시되었으며 2017년 기본설계를 완료했으나, 이후 실시설계가 국립공원위원회의 심의 지연 등으로 인해 2022년 현재까지 일시중지된 상태이다.

흑산도 소형공항 건설부지는 다도해 해상 국립공원 내에 위치하고 있는데, 현행 “다도해 해상 국립공원계획”에는 흑산도 소형공항 건설 관련 사항이 반영되어 있지 않아, 동 사업을 추진하기 위해서는 「자연공원법」¹³⁾에 따라 국립공원위원회의 심의를 거쳐 국립공원계획을 변경할 필요가 있다.

국토교통부는 2016년 11월 환경부에 국립공원계획 변경을 신청하였고, 이와 관련하여 국립공원위원회가 개최되었으나, 경제적 타당성, 조류 충돌가능성 및 공항 입지 등과 관련하여 국토교통부에 보완을 요청하였다.

[흑산도 소형공항 건설 관련 주요 쟁점]

구분	국립공원위원회	국토교통부
경제분야	각 단계마다 B/C값이 달라져 B/C결과 편차가 있어 경제성 분석 신뢰성 부족	국가재정법에 따라 B/C 분석은 KDI가 시행. 다만, 환경부 요구에 따라 새로운 변수 등을 적용하여 참고자료로 제시
환경분야	신공항 건설로 철새 서식에 악영향 우려, 조류충돌로 항공기 이착륙 문제 예상	현지조사·전문가자문 통한 대체서식지 조성계획, 조류충돌 국내외사례 참고하여 저감대책 마련·반영
안전분야	소형항공기의 기체 안전성, 이착륙 위험성 등 문제 제기	설계항공기(ATR-42)는 미국연방항공청(FAA) 등에서 기인증 및 상용화된 항공기로 안전확보, 활주로 길이도 기본설계(1,100m)보다 확장된 1,200m 길이로 설계 추진

자료: 국토교통부

이에 대하여 국토교통부는 2017년 7월 쟁점 관련 사항을 보완하여 제출하였으나, 국립공원위원회는 경제적 타당성 검토, 국립공원의 경제적 가치 손실, 대안교통수단에 대한 검토, 지역주민의 실질적 혜택과 손실에 관한 분석, 조류충돌가능성 및 대체서식지 조성 등의 쟁점에 관해 추가적으로 보완요청을 하였고(17.9.), 국토교통부는 지속적으로 심의자료를 보완하여 제출(18.2.)하고 있으나, 합의에 이르지 못하고 사업추진이 사실상 중단되었다.

13) 「자연공원법」

제12조(국립공원계획의 결정) ① 국립공원에 관한 공원계획은 환경부장관이 결정한다.

② 환경부장관은 제1항에 따라 공원계획을 결정할 때에는 다음 각 호의 절차를 차례대로 거쳐야 한다.

1. 관할 시·도지사의 의견 청취
2. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
3. 국립공원위원회의 심의

제15조(공원계획의 변경 등) ① 공원계획의 변경에 관하여는 제12조부터 제14조까지의 규정을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제12조제2항, 제13조제2항 또는 제14조제2항에 따른 절차를 생략할 수 있다.

이에 신안군은 2020년 10월 흑산도 소형공항 건설사업 예정지를 국립공원 구역에서 해제하고 대신 인근 갯벌을 대체부지로 편입하는 안을 제시하였는데, 2020년 11월 지역협의회에서 대체부지 편입안을 의결하여, 국립공원공단이 2021년 3월 환경부에 총괄협의회 안건으로 제출하였고, 2021년 7월에는 대체부지 편입안¹⁴⁾을 제출하였다. 2022년 2월에 환경부는 해당 대체부지 변경안을 포함한 다도해해상국립공원계획 변경안을 관계기관과 협의한 후, 해양수산부·산림청 등과 세부이건을 조정하는 중이다.

[흑산도 소형공항 건설사업에 따른 국립공원구역 해제 및 대체부지 편입]

공원구역 해제			공원구역 대체부지 편입(상호교환)		
소재지	면 적	관리주체	소재지	면 적	관리주체
흑산면 예리	1.21km ² *해상:0.14 *육상:1.07	환경부	비금면 명사십리 해변	5.5km ² *해변:5.5 -	해양 수산부

자료: 국토교통부

국토교통부는 하반기에 국립공원심의위원회에서 의결되는 경우 2017년 12월 중지되었던 실시설계를 재개하고, 공사입찰공고 및 착공을 조속히 시행하겠다는 계획으로, 당초 계획했던 사업 완공시점(2023년) 내 사업 완료가 어려워 2022년 7월 18일에 동 사업의 완공시점을 2027년으로 연장하였다.

또한 이미 동 사업은 사업 추진 초기인 2014년부터 사전절차 이행을 위한 기간 소요 및 터키 입찰에 대한 3차례 유찰로 인해 연례적으로 집행이 부진하였는데,¹⁵⁾ 환경부의 국립공원계획 변경심의가 중단됨에 따라 2021년까지 동 사업 착공을 위하여 편성한 공사비가 전액 불용되는 등 연례적 집행 부진 상황이 해소되지 않고 있다.

14) (당초) 선도 5.3km² → (변경) 명사십리 해변 일원 5.5km²(흑산도↔비금도 약 46km)

15) 국토교통부는 당초 흑산도 소형공항 건설을 터키 방식으로 추진하고자 하였으나 단독입찰로 3차례 유찰됨에 따라 2017년 2월 동 사업을 수의계약으로 추진할 수 있도록 조달청에 요청하여 수의계약 후 기본설계를 완료하고(17.8) 실시설계에 착수(17.9)하였으나 국립공원계획 변경심의 중단으로 실시설계 역시 중지된 상태이다.

[2014~2021년 흑산도 소형공항 건설사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액(B)	집행액(C)	다음년도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
	본예산	추경(A)							
2014	1,500	1,500	0	0	1,500	638	654	208	42.5
2015	2,000	2,000	654	0	2,654	641	1,480	533	24.2
2016	1,953	1,953	1,480	0	3,433	1,244	1,833	356	36.2
2017	20,852	20,852	1,833	△1,382	21,303	280	19,220	1,803	1.3
2018	17,788	17,788	19,220	0	37,008	112	17,788	19,107	0.3
2019	1,000	1,000	17,788	0	18,788	287	130	18,371	1.5
2020	5,000	1,000	130	0	1,130	0	0	1,130	0.0
2021	6,850	6,850	0	△3,290	3,560	0	0	3,560	0.0

자료: 국토교통부

따라서 국토교통부는 대체부지 편입안 등이 원만하게 협의될 수 있도록 지속적으로 환경부 등 관계부처와 협의를 강화하는 한편, 국립공원위원회 심의 결과에 따라 후속 대응방안을 철저히 마련할 필요가 있다.

4-2. 제주 제2공항 건설 사업의 관계기간 협의 및 지역 주민 소통 강화 필요

가. 현황

제주 제2공항 건설사업은 내·외국인 관광객의 증대, LCC(low-cost carrier)의 성장 등으로 인해 급증하는 제주지역 항공수요에 근본적으로 대처하고, 지역주민과 관광객의 공항이용 불편을 해소하기 위한 사업이다. 2021년도 예산현액은 473억 8,600만원으로, 이 중 국내여비 및 사업추진비 800만원을 집행하고 그 외 잔액 473억 7,800만원을 불용하였다.

[2021회계연도 제주 제2공항 건설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
제주 제2공항 건설	47,330	47,330	56	0	47,386	8	0.0	0	47,378

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 분석의견

제주 제2공항 건설사업은 지역주민 이견 및 환경부 전략환경영향평가 반려 등으로 사업추진이 지연되고 있으므로, 국토교통부는 전략환경영향평가 반려사유를 철저하게 보완하고 주민들의 의견수렴 등을 면밀하게 하여 지역 주민과의 소통을 강화할 필요가 있다.

제주 제2공항 건설사업은 지난 2016년 제5차 공항개발 중장기 종합계획에 반영된 사업으로 2016년 말 예비타당성조사를 통과하였으나, 동 공항 건설을 반대하는 일부 지역 주민들이 입지선정과 관련한 의혹을 제기함에 따라 2018년 6월 입지선정 타당성재조사를 실시하였다. 같은 해 12월 타당성재조사 검토위원회는 제주 제2공항 건설사업의 입지선정에 문제가 없다는 결론을 도출하였으며, 이에 따라 2018년 12월 동 사업에 대한 기본계획 용역이 발주되어 2019년 6월 완료되었다.

제주 제2공항 건설사업이 착수되기 위해서는 환경부의 전략환경영향평가를 통과하여야 하는데, 국토교통부가 2019년 6월부터 환경부 전략환경영향평가 협의에 착수하였으나, 동 사업으로 인한 조류충돌 위험성 등과 관련하여 2019년 10월, 2019년 12월, 2020년 6월 3차례 환경부의 보완요구가 있어 조류 법종보호종 보호 대책 검토, 예정지내 습골 및 동굴 전수조사를 진행하는 등 추가 보완하여 6월 11일 환경부에 재보완서를 제출하였다. 그러나 세 차례의 보완에도 불구하고 2021년 7월 환경부는 조류충돌 안전성 확보와 서식지 보전, 항공기 소음영향 재평가, 법정 보호종 관련 영향예측, 습골 보전가치 등에 대한 검토가 미흡한 것으로 보아 전략환경영향평가를 반려하였다.

이에 국토교통부는 반려사유 보완가능성을 파악하기 위해 “제주 제2공항 전략환경영향평가 보완가능성 검토 연구용역”을 발주하였으며, 연구용역 결과에 따라 환경부와 재협의할 예정이다.¹⁶⁾

또한 현재 제주 제2공항 건설 사업을 둘러싼 지역 주민간 찬반대립이 지속되고 있는 상황으로, 국회는 2019회계연도 결산 심사시 “국토교통부는 제주 제2공항 건설과 관련하여 충분한 주민 의견 수렴을 거쳐서 추진할 것”을 요구한 바 있다. 제주 제2공항 건설 관련 주요쟁점으로는 ① 현재 제주도에 추가적인 공항 인프라 확대가 필요한지 “공항 인프라 필요성”, ② 현재 제주공항 시설의 개선 및 확대로 공항 인프라 확대 필요성을 충족시킬 수는 없는지 “기존 공항 가능성”, ③ 공항 신설이 필요하다 하더라도, 제주 제2공항 부지로 선정된 서귀포시 성산읍 일대 부지가 적절한지 “입지선정 적절성” 등이 있다.

16) 제주 제2공항 전략환경영향평가 보완가능성 검토 연구 용역 계약현황

	계약방식	공고일	공고 금액	입찰기관	낙찰일	계약 금액	계약기간	연구기관
1차	일반경쟁 (총액)	21.9.30	240백만원	(주)도화 엔지니어링	유찰 (21.11.11)	-	-	-
2차	일반경쟁 (총액)	21.11.12	240백만원	(주)도화 엔지니어링	유찰 (21.11.25)	-	-	-
3차	수의계약	-	-	(주)도화 엔지니어링	21.12.2	235 백만원	21.12.3~ 22.6.30 (210일)	(주)도화 엔지니어링

자료: 국토교통부

[제주 제2공항 건설 관련 주요 쟁점]

구분	쟁점제기	국토교통부 입장
공항인프라 필요성	코로나19 등으로 항공수요는 예측하기 어렵고, 공항신설로 제주도의 환경수용력에 문제 발생 가능성	현 제주공항의 혼잡도는 세계 최고 수준(게이트, 종사자, 터미널 면적 대비 여객수)으로, 장래 제주도 항공수요를 지침에 따라 합리적으로 산정한 결과 신공항 필요하다는 결론
기존공항 가능성	현 공항 개선으로 충분히 장래수요 처리 가능	제주도의 악(惡) 기상, 공역, 공항여건 등을 감안 시 단일 활주로로 장래수요처리 불가능
입지선정 적절성	사전타당성조사 입지선정 과정에서 주민의견을 수렴하지 않고 입지선정하였으며, 제주의 기상, 환경 등 특성을 고려하지 않음	제주 제2공항 입지는 국제민간항공기구(ICAO)의 매뉴얼에 따라 전문가가 공정하게 선정하였고, 타당성재조사 결과 중대한 오류는 없어 사전타당성검토 용역을 원점에서 재검토할 필요성없음

자료: 제주특별자치도, 국토교통부, “제주제2공항관련 쟁점해소 공개연속토론회 자료”(2020.7)

이에 국토교통부는 제주도민 의견수렴을 위하여 3차례 비공개토론회, 6차례 공개토론회 등 연속토론회를 개최한 바 있고, 2021년 2월에는 제주특별자치도와 제주도의회의 요청에 따라 제주도민을 대상으로 제주 제2공항 건설 관련 여론조사를 실시하였다. 그 결과, 제주 제2공항 건설에 대하여 제주도민 전체를 대상으로는 반대 의견이 더 높게 나타난 반면¹⁷⁾, 제주 제2공항 예정지인 성산읍 인근에서는 찬성이 높은 것으로 나타났다¹⁸⁾. 제주특별자치도는 이같은 여론조사 결과를 국토교통부에 제출하였으나, 국토교통부는 제주특별자치도의 제주 제2공항 건설 관련 공식적인 입장을 요구하였다. 이에 제주특별자치도는 공항 인근지역 주민들의 찬성이 높고 제주공항의 포화 문제를 해결할 필요성이 있다는 이유로 제주 제2공항 건설 사업을 당초 계획대로 추진해야 한다고 회신하였다¹⁹⁾.

17) 한국갤럽 조사결과: 찬성 44.1%, 반대 47.0%, 엠브레인퍼블릭 조사결과: 찬성 43.8%, 반대 51.1%

18) 한국갤럽 조사결과: 찬성 64.9%, 반대 31.4%, 엠브레인퍼블릭 조사결과: 찬성 65.6%, 반대: 33.0%

19) 제주특별자치도, “제주 제2공항 건설 관련 도민 여론조사 등에 대한 입장 제출”(2021.3.10.)

그러나 제주특별자치도의 공식 입장 발표 이후에도 지역 주민간 찬반대립이 지속되고 있으며, 제주특별자치도는 제2공항 개발사업과 관련하여 국토교통부의 방침 및 향후 계획, 국토교통부 차원의 갈등관리 계획 등의 확인을 요구하였다. 이에 국토교통부는 이러한 지역여론조사와 제주특별자치도의 입장을 바탕으로 향후 사업 추진시 제주 균형발전, 공항 운영수의 환원 및 친환경 공항 건설 등을 위해 도민과 지속적으로 소통하겠다는 입장이다.

따라서 국토교통부는 연구용역 결과에 따라 전략적환경영향평가 반려사유 보완 가능성 및 사업추진 가능성을 면밀하게 검토하고, 지속적으로 지역주민들과의 소통을 진행하는 등 갈등관리 계획을 철저히 수립하여 진행할 필요가 있다.

4-3. 새만금 신공항 건설 사업의 면밀한 사업관리 필요

가. 현 황

새만금 신공항 건설사업²⁰⁾은 전북권 경제활력 제고 및 새만금 개발 등을 촉진하기 위하여 2019년 국가균형발전 프로젝트에 선정된 사업으로, 2028년까지 총사업비 7,796억원을 투입하여 군산공항 서쪽 1.3km지점에 2,500m급 활주로와 터미널 등을 건설하는 사업이다. 2021년도 예산현액은 137억 3,200만원으로, 이 중 전년도에 계약하여 이월된 기본계획 수립, 전략환경영향평가 관련 연구용역 잔금 등 14억 7,100만원을 집행하고 그 외 잔액 122억 6,100만원을 불용하였다.

[2021회계연도 새만금 신공항 건설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
새만금 신공항 건설	12,000	12,000	1,732	0	13,732	1,471	10.7	0	12,261

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 분석의견

새만금 신공항 건설사업은 환경부 전략환경영향평가 협의가 지연되었다가 2022년 2월 조건부 동의하는 것으로 협의되었으며, 국토교통부는 환경에 미치는 영향을 최소화하고, 기본계획 고시 및 기본설계·실시설계 용역 발주 등 후속 절차가 순연되지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

새만금 신공항 건설사업은 2019년 1월 국가균형발전 프로젝트에 선정되어 예비타당성조사가 면제되었고, 2019년 11월 사업계획적정성 검토가 완료되었다. 이에 국토교통부는 2020년 6월 새만금신공항 타당성조사 및 기본계획 수립 용역에 착수했고, 2020년 9월 새만금신공항 전략환경영향평가 용역에 착수하여 2021년 6

20) 코드: 교통시설특별회계(공항계정) 3538-305

월 전략환경영향평가 보고서 초안이 작성되어 주민 의견을 수렴하기 위한 설명회를 실시하였다. 그런데 연내에 전략환경영향평가 협의가 완료되지 않아 2021년도 예산 현액 중 2020년에 이월된 기본계획 수립, 전략환경영향평가 관련 연구용역 잔금 등만 집행되고, 당초 계획했던 기본설계비용 76억 2,000만원, 실시설계비용 32억 6,000만원 등은 전액 불용되었다.

[2021년도 새만금신공항 건설사업 비목별 결산내역]

(단위: 백만원)

비목	2021년						2022 예산
	예산액		전년도 이월액	예산 현액	집행액	불용액	
	본예산	추경					
○ 새만금신공항 건설	12,000	12,000	1,732	13,732	1,471	12,261	20,000
· 일반수용비(210-01)	10	10	0	10	6	4	10
· 국내여비(220-01)	5	5	0	5	5	0	5
· 국외업무여비(220-02)	15	15	0	15	0	15	-
· 사업추진비(240-01)	10	10	0	10	10	0	9.5
· 기본조사설계비(420-01)	7,620	7,620	1,732	9,352	1,450	7,902	9,700
· 실시설계비(420-02)	3,260	3,260	0	3,260	0	3,260	9,700
· 감리비(420-04)	1,080	1,080	0	1,080	0	1,080	380
· 시설부대비(420-05)	0	0	0	0	0	0	195.5

주: 모든 비목에서 다음연도 이월액은 0원임

자료: 국토교통부

전략환경영향평가 협의는 2022년 2월에 완료되었는데, 환경부는 사업추진 과정에서 공항부지 인근의 환경생태(조류, 흰발농게 등)에 대해 정밀조사 후 개체군 보전 등 환경영향 최소화 방안을 마련할 것 등을 전제로 동 평가에 동의하였다. 조건부 동의이므로 환경영향 최소화 방안을 면밀하게 마련하고, 다수의 개발사업이 동시다발적으로 추진되고 있는 새만금 지역 특성을 고려하여 환경보전을 위해 필요한 조치를 적극적으로 수행하도록 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

그리고 국토교통부는 전략환경영향평가가 완료되어, 2021년 12월 수립되었던 기본계획을 관계기관 협의를 거쳐 2022년 6월에 고시하였고, 이에 따라 기본·실시설계를 2022년 하반기부터 2023년까지 실시한 후, 공사를 2024년부터 2028년까지 수행할 계획이다.

그런데 기본계획 고시 이후에도 「건설기술진흥법」에 따라 대형공사입찰방법 심의 절차를 거쳐 실제 설계용역 수행자와 계약하는 데까지 약 5~6개월 정도 소요²¹⁾ 될 것으로 보인다. 또한 국토교통부 고시인 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」에 따르면 실시설계와 기본설계를 함께 수행하는 경우 설계기간은 실시설계기간(15개월)의 1.3~1.5배인 20~23개월로 적용되²²⁾로, 새만금 신공항 기본·실시설계를 2023년까지 완료하기 위해서는 면밀한 사업관리가 필요한 것으로 보인다.

그리고 동 사업의 2022년 예산 중 기본조사설계비 및 실시설계비는 전체 설계비 335억 7,000만원에 대하여 낙찰률(83%) 및 선급지급률(70%)을 반영하여 편성²³⁾하였는데, 연말에 기본설계부터 계약되는 경우 실제 공정률 및 지급가능한 선급금 규모가 축소되어 집행액이 저조할 가능성이 있다. 그리고 기본·실시설계용역이 연말에 계약이 체결됨에 따라 이 후 사업절차가 순연될 수 있으므로, 향후 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

따라서 동 사업은 환경부 전략환경영향평가 협의가 지연되었다가 2022년 2월 조건부 동의하는 것으로 협의되었으므로, 이 후 기본계획 고시 및 기본설계·실시설계 용역 발주 등 후속 절차가 순연되지 않도록 하고, 환경에 미치는 영향을 최소화하도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

21) 국토교통부에 따르면 발주 방식 등에 따라 차이가 있으나 평균 5.1개월이 소요된다고 설명하고 있다.

(터키) 기본계획고시→입찰방법심의의→입찰안내서심의의→시행방침 및 일상감사→입찰공고→PQ 및 현장설명 : 약 5.2개월
(기타공사) 기본계획고시→기본설계용역 시행방침 및 일상감사→입찰공고→사업수행능력평가→종합심사 및 계약 : 약 4.3개월
(기본설계기술제안) 기본계획고시→입찰방법심의의→기본설계용역 시행방침 및 일상감사→입찰공고→사업수행능력평가→종합심사 및 계약 : 약 5.8개월

22) 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」
[별표 1] 공종별 설계단계별(기본설계, 실시설계)의 공사비 대비 설계기간

(단위: 월)

공종	기본설계			실시설계		
	100~500억	500~1,000억	1,000억이상	100~500억	500~1,000억	1,000억이상
공항	12	13	16	12	13	15

자료: 법제처 국가법령정보센터

비고 3. 실시설계시 기본설계를 함께 수행하는 경우는 업무내용을 고려하여 실시설계기간의 1.3~1.5배를 적용할 수 있음

23) 국토교통부 2022년 확정예산 설명자료

* 기본조사설계비 97억원: 33,570(전체설계비) × 0.83(낙찰율) × 0.7(선급지급율) 중 기본설계 비율(50%)

* 실시설계비 97억원: 33,570(전체설계비) × 0.83(낙찰율) × 0.7(선급지급율) 중 실시설계 비율(50%)

유가보조금 제도는 2001년 에너지 세제개편¹⁾²⁾으로 2001년~2007년간 경유와 LPG 세율이 단계적으로 인상되면서, 이에 따른 운송업체의 부담을 완화하기 위해 사업용 차량에 유류세 인상분의 일부 또는 전부를 보조금으로 지원하는 사업이다. 유가보조금은 지방자치단체가 지방세를 재원으로 카드사가 운전자에게 선지급한 유가보조금을 지원하는 방식으로 운영되고, 국토교통부는 관련 법령에 따라 유가보조금에 관한 각종 지침을 제·개정하고 있으며, 부정수급 방지 등을 위한 유가보조금 관리시스템을 운영하고 있다.

동 제도 도입 당시에는 서민부담 및 산업전반에 미치는 영향을 완화하기 위하여 2007년까지 한시적으로 지급할 계획이었으나, 2007년 6월부터 기획재정부와 협의하여 1년 단위로 지급기한을 연장하고 있다.

그리고 미세먼지관리 특별대책(16)에 따라 전세버스 및 노선버스에 대해 천연가스(CNG)를 지원하고 있으며(17.7), 운송사업자가 수소전기자동차를 운행하도록 유도하기 위해 2021년 9월부터 수소 노선버스 및 전세버스 등에 대해 연료보조금을 지원하기 시작했다.

또한 최근 원유가 상승으로 인해 물가관계장관회의(2022. 4. 5.)의「최근 물가동향과 향후 대응방안」에 따라 「여객자동차 유가보조금 지급지침」 및 「화물자동차 유가보조금 관리규정」을 개정하여 경유 가격의 일부를 보조해 주는 유가연동보조금이 신설되었다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 제1차 에너지 세제개편(2001.7)

- 경유·LPG에 부과되는 교통세 등의 유류세를 단계적으로 인상
- 휘발유, 경유, LPG 상대가격비 조정계획: (01.6.) 100:50:30 → (06.7.) 100:75:60

2) 제2차 에너지 세제개편(2005.7)

- 2005년 7월부터 경유의 부과세율을 인상하고 LPG의 부과세율은 인하
- 휘발유, 경유, LPG 상대가격비 조정계획: (05.3.) 100:75:53 → (07.7.) 100:85:50

[국토교통부 소관 유가보조금 제도 개요]

구 분		내 용
배경		·에너지 세제개편에 따른 운수업계 경제적 부담 최소화 ·미세먼지관리 특별대책(2016년)의 일환으로 미세먼지 감축 ·환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진
지급근거		·「여객자동차 운수사업법」 제50조 ·「화물자동차 운수사업법」 제43조
지급대상		·택시(경유, LPG, 수소('23년 지급예정)) ·노선버스(경유, LPG, CNG, 수소), ·전세버스(CNG, 수소) ·화물자동차(경유, LPG, 수소('22년 7월 지급예정))
유류세 연동 보조금 지급 단가	경유	·택시, 우등형 고속버스, 화물차 : 187.62원/ℓ (현재 유류세-'01.6월 유류세) ·일반버스(일반형 고속버스 포함) ³⁾ : 206.38원/ℓ (현재 유류세-'01.6월 유류세+VAT 환급액)
	LPG	·택시, 노선버스, 화물차 : 131.90원/ℓ (개별소비세+교육세 15%+판매부과금-감면액)
	천연 가스	·노선버스: 65.30원/ m^3 (관세+개별소비세+수입판매부과금+부가세) ·전세버스: 32.65원/ m^3 ((관세+개별소비세+수입판매부과금+부가세)×50%)
연료 보조금 지급 단가	수소	·노선버스, 전세버스: 3,500원/kg(수소버스와 기존 전기버스 간 연료비 차액) ·택시: 2023년부터 지급 예정 ·화물차: 4,100원/kg('22.7월 지급 예정, 수소화물차와 기존 경유화물차 간 연료비 차액)
유가 연동 보조금 지급 단가	경유	·택시, 노선버스, 화물차 - 2022.5.1.~2022.7.31. (차량등록지 평균 판매가격(원/ℓ) - 기준가격(1,850원/ℓ)) × 50% - 2022.6.1.~2022.7.31. (차량등록지 평균 판매가격(원/ℓ) - 기준가격(1,750원/ℓ)) × 50%

주: 2022. 5. 1. 기준 작성

자료: 국토교통부

동 사업은 「지방세법」 제135조 및 「지방세법 시행령」 제133조에 따라 자동차 주행에 대한 자동차세(이하 “주행세”라 한다) 중 정액보전금을 제외하고 안분한 금액을 재원으로 한다⁴⁾.

3) 버스는 운행형태에 따라 일반형(시내버스, 시외버스, 마을버스) 및 고속형(일반형 고속버스, 우등형 고속버스)로 구분할 수 있다.

유가보조금은 카드사가 주유소·충전소 등에서 카드결제된 금액을 운전자에게 선지급한 후 관할관청⁵⁾에서 보조금을 수령하는 방식으로 운영되고 있는데, 주행세를 정유사 소재 관할관청에 매월 말까지 정유사가 납부하고 관할관청은 다음달 10일까지 특별징수의무자인 울산시로 송금하는 한편, 국토교통부가 안분비율에 정한 금액에 맞춰 울산시에서 시·도로 매월 25일 송금하여, 해당 관할관청에서 버스·택시·화물차의 주유·충전한 실적금액을 카드사로 직접 지급하는 방식으로 보조금을 지급하고 있다.

국토교통부는 지급과정에서 유가보조금 카드제가 원활하게 시행되고, 부정수급을 방지하기 위한 유가보조금 관리시스템을 운영하고 있다⁶⁾.

[2021회계연도 유가보조금관리시스템 운영 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
유가보조금 관리시스템 운영	224	224	-	-	224	221	98.9	-	3

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

4) 「지방세법 시행령」

제133조(안분기준 및 방법) ① 법 제137조제3항 전단에 따른 자동차세 징수액의 안분은 다음 각 호에 따른 금액을 기준으로 한다.

1. 법 제10장제1절에 따른 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 및 군(이하 이 절에서 “시·군”이라 한다)별 비영업용 승용자동차의 자동차세 징수세액. 이 경우 1월부터 6월까지의 전전연도 결산세액으로 하고, 7월부터 12월까지의 직전 연도 결산세액으로 한다.
2. 유류에 대한 세금의 인상에 따라 운송업에 지급되는 유류세 보조금. 이 경우 그 총액은 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정하는 지급연도의 액수로 한다.
- ② 제1항의 기준에 따른 자동차세액의 시·군별 안분액은 다음 각 호의 금액을 합계한 금액으로 한다.

1. $\frac{9,830\text{억원}}{12} \times \frac{\text{해당 시·군의 전전연도 또는 직전 연도의 법 제10장제1절에 따른 자동차세 징수세액}}{\text{전국의 전전연도 및 직전 연도의 법 제10장제1절에 따른 자동차세 징수세액}}$

2. 해당 월의 자동차세 징수총액에서 (9,830억원/12)을 뺀 금액을 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정한 해당 월분의 시·군별 유류세 보조금

5) 여객자동차 유가보조금의 지급 및 반환, 운송사업자의 지도·감독, 처분 등 유가보조금 제도 운영업무 전반을 관장하는 특별시장·광역시장·특별자치도지사·특별자치시장·시장·군수(광역시의 군수를 포함한다)

6) 유가보조금관리시스템운영(정보화), 코드: 교통시설특별회계 4264-532

나. 분석의견

첫째, 유가보조금 제도는 2001년 도입시 2007년까지 한시적으로 시행할 것을 전제로 지방세인 주행세를 재원으로 삼았는데, 운수업계의 요청으로 2022년 현재까지 매년 국토교통부 고시로 지급기한을 연장하고 있으므로, 현행 유가보조금의 재원조달방식의 적정성, 지방자치단체 재원의 자주성·안정성 등을 고려하여 해당 사무의 법적 성격을 논의하고 관련 법령 및 제도를 정비할 필요가 있다.

유가보조금은 에너지 세제 개편에 따른 운수업계의 경제적 부담을 최소화하기 위해 국가가 정책적으로 추진하는 사업으로, 에너지 세제 개편이 마무리되는 2007년까지 한시시행될 것을 전제로 제도가 설계되었다. 그런데 운수업계의 지속적인 요청으로 여객자동차 및 화물자동차의 유류비 부담을 경감하기 위하여 국토교통부는 2007년 이후로도 매년 국토교통부 고시에 따른 지급기한을 연장⁷⁾⁸⁾하여 동 제도를 유지하고 있다.

이 때 당초 설계된 대로 지방세인 주행세 중 일부(2021년 연간 9,830억원)를 제외한 금액을 재원으로 충당하고 있고, 「여객자동차 운수사업법」, 「화물자동차 운수사업법」에 따라 지방자치단체가 이를 지급하고 있으며, 국토교통부는 「여객자동차 운수사업법 시행령」, 「화물자동차 운수사업법 시행령」으로 위임받은 바에 따라 「여객자동차 유가보조금 지급지침」, 「화물자동차 유가보조금 관리규정」으로 유가보조금의 지급기준, 지급방법 및 지급절차 등에 필요한 사항을 규정하고 있다.

그런데 동 사무의 성격을 검토하면, 우선 「여객자동차 운수사업법」 제50조제5항부터 제7항까지⁹⁾, 「화물자동차 운수사업법」 제43조제2항 및 제3항에 따라 유가

7) 「여객자동차 유가보조금 지급지침」

제5조(유가보조금 지급기간) 유가보조금은 2022년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 한시적으로 지급한다. 다만, 제3조제1호나목의 유가연동보조금은 2022년 5월 1일부터 2022년 7월 31일까지 한시적으로 지급한다.

8) 「화물자동차 유가보조금 관리규정」

제3조(별도의 규정) 유가보조금의 안분·배정, 예산 편성·운영, 지급단가 결정 및 제도운영 기한 등에 대하여는 국토교통부장관이 별도로 정하는 규정에 따른다.

→ 「여객자동차 유가보조금 지급지침」적용

9) 「여객자동차 운수사업법」

제50조(재정 지원)

⑤ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 유류(油類)에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등의 인상액에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로

보조금 지급주체는 지방자치단체이므로 법률상으로 유가보조금 지급은 자치사무이고, 「지방세기본법」 제7조¹⁰⁾에 따르면 그 재원이 되는 주행세는 보통세이다¹¹⁾.

그러나 실제로 유가보조금 지급기준·방법·절차는 「여객자동차 운수사업법 시행령」, 「화물자동차 운수사업법 시행령」 및 국토교통부 고시에 따라 결정되고, 국가정책적 목적으로 천연가스에 대한 유류세 연동 보조금, 수소 연료 보조금, 유가연동보조금 등 신규 유형의 보조금을 지속적으로 추가하고 있다. 이에 더해 해당 사업은 국가가 운수업체 부담 경감 등 정책적 목적을 가지고 국토교통부 고시에 따라 전국적으로 통일적·일률적으로 보조금을 지급하고 있으므로 국가 사무로 규정하는 것이 보다 합리적이라는 의견¹²⁾도 있다. 참고로 해양수산부의 경우 「해운법」¹³⁾에 따라

정한다.

1. 「교육세법」 제5조제1항, 「교통·에너지·환경세법」 제2조제1항제2호, 「지방세법」 제136조제1항에 따라 경유에 각각 부과되는 교육세, 교통·에너지·환경세, 자동차 주행에 대한 자동차세

2. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호바목, 「교육세법」 제5조제1항, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 석유가스 중 부탄에 각각 부과되는 개별소비세·교육세·부과금

⑥ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 천연가스에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로 정한다. <신설 2016. 12. 2., 2020. 5. 19., 2021. 3. 23.>

1. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호사목에 따라 부과되는 개별소비세

2. 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 부과되는 수입·판매 부과금

3. 「관세법」 제14조, 제49조 및 제50조제1항에 따라 부과되는 관세

4. 「부가가치세법」 제4조에 따라 부과되는 부가가치세

⑦ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자가 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 수소 전기자동차를 운행하기 위하여 수소를 충전하는 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로 정한다. <신설 2021. 3. 23.>

10) 「지방세기본법」

제7조 ② 보통세의 세목은 다음 각 호와 같다.

9. 자동차세

11) 국토교통부는 그 외에 「보조금법 시행령」 제4조 및 별표2에서 버스운송사업 재정지원을 보조금 지급 제외사업으로 명시되어 있어, 유가보조금의 국가재정 지원은 곤란하다는 입장이다.

12) 주만수하능식, 「주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화 방안」, 한국지방재정논집 제18권 제1호 (2013. 4.), 110~111쪽

지방정부 입장에서 각 지역별 소요액을 배분받아 운수업자에게 보상해주는 역할을 수행하므로 이 재원이 용도가 지정된 국고보조금으로 인식하는 것이 적절하다. 이처럼 주행세 유가보조금 부분은 실질적으로는 국고보조금임에도 이를 지방세로 분류함으로써 지방재정을 다양한 측면에서 왜곡한다.

13) 「해운법」

제41조(재정지원) ② 정부는 「에너지 및 자원사업 특별회계법」 제5조에 따른 에너지 및 자원 관련

유가보조금을 해양수산부장관이 지급하도록 하여, 국고사업¹⁴⁾으로 유가보조금을 지급하고 있다.

즉, 유가보조금은 법률상으로는 자치사무로서 지방세를 재원으로 충당하고 있지만, 국토교통부가 관련 법령 및 국토교통부 고시로 유가보조금 유형·대상을 추가하거나 지급단가 등을 전국적·통일적으로 규정하고 있어 실질적으로는 국가사무와 유사하게 운영되는 측면이 있다¹⁵⁾.

이처럼 현행 법률상 자치사무인 유가보조금이 실질적으로는 국가사무로 운영되면서 보통세인 주행세를 재원으로 삼고 있어 지방자치단체 재원의 자주성·안정성이 저해된다는 우려가 있다.

우선, 보통세인 주행세가 실질적으로는 목적세처럼 지급용도상 제약을 받아 지방재정의 자율성이 저하되고 있는데, 한시 제도로 도입되었던 유가보조금제도가 매년 연장되면서 이 같은 재원조달방식이 장기간 유지되고 있다.

주행세의 도입과정을 살펴보면, 주행세는 1998년 한미자동차 양해각서 체결에 따른 자동차세 세율인하로 발생한 지방세수 감소를 보전하기 위해 2000년부터 도입되었는데, 이후 유가보조금 지급에 따라 유가보조금 재원을 마련하기 위해 주행세 세율을 인상하였다¹⁶⁾. 이에 따라 현재 주행세는 「지방세기본법」¹⁷⁾에 따라 보통

사업(석유가격구조개편에 따른 지원사업에 한정한다)을 추진하기 위하여 내항화물운송사업자의 선박에 사용하는 유류에 부과되는 세액의 인상액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부(이하 “유류세 보조금”이라 한다)를 보조할 수 있다.

14) 연안화물선 유류비 보조(6159-300), 2022년 예산 621억 9,700만원

15) 주만수하능식, 「주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화 방안」, 한국지방재정논집 제18권 제1호(2013. 4.), 110~111쪽

지방정부 입장에서는 각 지역별 소요액을 배분받아 운수업자에게 보상해주는 역할을 수행하므로 이 재원이 용도가 지정된 국고보조금으로 인식하는 것이 적절하다. 이처럼 주행세 유가보조금 부분은 실질적으로는 국고보조금임에도 이를 지방세로 분류함으로써 지방재정을 다양한 측면에서 왜곡한다.

16) 이영화·주만수·최병호, 「국세와 지방세의 바람직한 세원조정 설계」, 예산정책연구 제2권 제2호, 2013. 11., 74쪽

라. 주행세의 정상화

(1) 필요성

지방세법 개정이유 설명문에 나타난 주행세 도입의 형식적인 목적은 지방자치단체의 자주재원 확충이지만 실질적인 목적은 1998년 한미자동차 양해각서 체결에 따른 자동차세 세율인하로 발생한 세수감소를 보전하기 위한 것이다. 그 후 다양한 자동차 관련지방세제의 개편에 따라 2004년 기준 8,442억원의 지방세 수입 감소를 초래할 것으로 추정하고 이를 주행세 수입으로 보전하도록 제도화하였다. 이와 함께 주행세가 크게 확대된 것은 2001년과 2005년의 두 차례에 걸친 에너지세제 개편에

세이지만, 「지방세법 시행령」¹⁸⁾으로 정액보전금 9,830억원만 지방자치단체 재원으로 확보될 뿐, 그 외 금액은 국토교통부가 유가보조금 지원을 위해 안분하도록 되어 있다.

그런데 국토교통부 고시¹⁹⁾에 따르면 회계를 구분하여 유가보조금과 다른 세입·세출예산을 구분하여 계리하고, 당해연도 안분액 중 유가보조금을 지원하고 남은 잔액은 다음 연도에 유가보조금을 지급하기 위한 용도로만 사용하여야 한다.

이로 인해 지방자치단체는 주행세의 상당 금액을 자율적으로 활용할 수 없고, 「지방세기본법」에도 불구하고 주행세가 상당 부분 목적세처럼 운영되는 문제가 있다. 특히 국토교통부 고시는 보통세인 주행세에 대해 계정을 구분하도록 하고 있어 법령체계상 바람직하지 않고 개정할 필요가 있다.

국토교통부는 해당 규정에 대해 2011년 감사원의 7개 특별시·광역시 점점 결과 서울 등 6개 특별시·광역시에서 유가보조금 사용잔액을 전액 불용처리 후 다음 연도에 유가보조금이 아닌 일반재원으로 사용하고 있는 것으로 나타나는 등 실제 유가보조금 사용잔액에 대해 상당수 지자체가 자율성을 가지고 있다는 입장이다. 이에 따르면 사실상 활용되지 않고 있는 규정인 「여객자동차 유가보조금 지급지침」 제6조는 정비가 필요한 것으로 보인다.

그리고 주행세에 유가보조금 재원을 포함할 당시에는 유가보조금이 한시 제도였는데, 「지방자치법」 제137조²⁰⁾에 따르면 국가의 부담을 지방자치단체에 넘기지

다른 운수업체의 비용부담을 해소하기 위하여 유가보조금 지원재원을 마련하기 위해 주행세 세율을 인상하였기 때문이다. 주행세 유가보조금 부분을 지방자치단체의 일반재원이 아님에도 지방세로 분류함에 따라 지방재정 상태를 파악하는 데 심각한 왜곡을 초래한다.

17) 「지방세기본법」

제7조 ② 보통세의 세목은 다음 각 호와 같다.

9. 자동차세

18) 「지방세법 시행령」

제133조(안분기준 및 방법)

② 제1항의 기준에 따른 자동차세액의 시·군별 안분액은 다음 각 호의 금액을 합제한 금액으로 한다.

1. $\frac{9,830\text{억원}}{12} \times \frac{\text{해당 시·군의 전전연도 또는 직전연도의 법 제10장제1절에 따른 자동차세 징수세액}}{\text{전국의 전전연도 및 직전연도의 법 제10장제1절에 따른 자동차세 징수세액}}$

2. 해당 월의 자동차세 징수총액에서 (9,830억원/12)을 뺀 금액을 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정한 해당 월분의 시·군별 유류세 보조금

19) 「여객자동차 유가보조금 지급지침」

제6조(회계 구분) 관할관청은 유가보조금과 다른 세입·세출예산을 구분하여 계리하여야 하며, 당해 연도 안분액 중 집행 잔액에 대하여는 다음 연도에 유가보조금 지급용도로만 사용하여야 한다.

않아야 하므로, 유가보조금의 실질적인 사무성격 등을 고려하여 현행 재원조달방식의 적정성 등을 논의할 필요가 있는 것으로 보인다. 또한 최근 국가정책적 목적으로 천연가스에 대한 유류세 연동 보조금, 수소 연료 보조금, 유가연동보조금 등 신규 유형의 보조금을 지속적으로 추가하고 있어 지방재정의 자율성 저하 문제가 심화되고 있다.

우선 현행 유가보조금의 재원조달방식으로 인해 최근 10년간 주행세수 증가에도 불구하고 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 정액보전금은 일정하게 유지되고 있어 주행세 도입시 지방자치단체의 자주재원을 안정적으로 확보한다는 당초 취지가 저해되고, 지방재정의 통합재정자립도, 통합재정자주도 등 지방재정의 자율성이 과대평가되고 있다.

최근 10년간 세수 및 정액보전금을 볼 때 2013년부터 2021년까지 정액보전금은 9,830억원으로 일정하지만, 주행세수는 2012년 3조 3,452억원에서 2021년 4조 558억원으로 연평균 2.16% 증가하였다. 이에 비해 유가보조금 실집행액은 2012년 2조 4,601억원에서 2021년 2조 4,144억원으로 일정하게 유지되면서, 유가보조금 재원 대비 실집행액 차액은 2012년 43억원 부족하였으나, 2021년 사용잔액으로 6,584억원이 남을 정도로 10년간 증가하는 추세이다.

즉, 최근 10년간 주행세수가 증가했음에도 불구하고 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 정액보전금은 일정하게 유지되고 있어, 실질적으로는 지방재정의 자주재원은 거의 증가하지 못한 것으로 볼 수 있다²¹⁾.

20) 「지방자치법」

제137조(건전재정의 운영) ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 장려하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

21) 주행세의 도입과정상 재정당국 및 국토교통부는 당초 지방자치단체에 보전하고자 한 정액보전금 외의 재원을 실질적으로는 지방자치단체가 사용해야 할 재원으로 확보해야 할 필요성을 낮게 인식한 것으로 보인다.

[최근 10년간 주행세수 및 유가보조금 지급현황]

(단위: 억원, %)

연도	주행세수 (A+B)	안분액		유가보조금 실집행액(C)	유가보조금 사용잔액(B-C)
		정액보전금(A)	유가보조금(B)		
2012	33,452	9,434	24,018	24,601	△43
2013	34,355	9,830	24,525	24,335	190
2014	34,974	9,830	25,144	24,193	951
2015	36,934	9,830	27,104	24,212	2,892
2016	39,738	9,830	29,908	25,077	4,831
2017	40,207	9,830	30,377	26,126	4,251
2018	40,264	9,830	30,434	26,141	4,293
2019	37,368	9,830	27,538	22,604	4,934
2020	39,956	9,830	30,126	23,968	6,158
2021	40,558	9,830	30,728	24,144	6,584
연평균증감율	2.16	0.46	2.78	△0.21	-

자료: 국토교통부

또한 현재와 같은 재원조달방식으로 인해 실질적으로는 지방자치단체가 활용할 수 없는 금액이 통합재정수입 및 자주재원에 포함되므로 지방재정의 통합재정자립도²²⁾ 및 통합재정자주도²³⁾가 과대평가되는 측면이 있다. 2021년 지방재정 일반재정 예산의 통합재정수입은 2021년도 233조 5,891억원이고, 자주재원은 114조 8,743억원인데, 주행세수 4조 558억원도 이에 각각 포함되어 있다. 지방자치단체의 재정적 자율성을 정확하게 평가하기 위해서 유가보조금 안분액을 제외하고 산정하는 경우 통합재정자립도 및 통합재정자주도는 감소하게 된다.

한편, 법률상 자치사무인 유가보조금이 실질적으로는 국가사무로 운영되면서 유가보조금의 지급기준·방법·절차를 결정하는 주체와 실제 지급주체 등이 이원화되어 운영되어 사업관리·평가주체 및 책임소재가 모호해질 우려도 있다. 특히 국가보

22) 통합재정자립도: 지방자치단체 전체 재원에 대한 자주 재원의 비율

$$\frac{\text{자주재원(경상수입 + 자본수입 + 융자회수)}}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

23) 통합재정자주도: 지방자치단체 전체 재원 중 자주 재원 및 의존 재원 중 특정 목적이 정해지지 않은 의존 재원의 비율

$$\frac{\text{자주재원(경상수입 + 자본수입 + 융자회수) + 이전수입(보조금 제외)}}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

조금 사업의 경우 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 존속기한을 정하고, 연장평가를 실시하여 동 사업의 존속기한 연장여부를 결정한다. 이에 비해 동 제도는 구체적인 평가 없이 국토교통부 고시의 지급기한을 매년 관례적으로 연장하여 운영되고 있다.

따라서 유가보조금의 실제 사업추진경과, 사업목적, 지방재정 자주성 등을 고려할 때 현행 유가보조금의 재원조달방식의 적정성, 지방자치단체 재원의 자주성·안정성 측면에서 동 사무의 성격을 논의하여 관련 법령 및 제도를 정비하고, 현재 국토교통부 고시로 지급기한을 매년 연장하고 있는 동 제도를 안정적으로 운영할 필요가 있는 것으로 보인다.

둘째, 유가보조금 제도는 최근 연료 보조금, 유가연동 보조금 등 에너지 세제 개편과 직접적으로 연관되지 않은 보조금을 신설하면서, 사업목적이 운수업계 부담 경감과 친환경 자동차 지원 등으로 혼재되어 사업효과가 상충될 우려가 있으므로, 지원단가 및 기준을 면밀하게 검토하여 산정할 필요가 있다.

당초 유가보조금은 2001년 에너지 세제 개편에 따른 운수업계의 경제적 부담을 최소화하기 위해 도입되었는데, 이후 국토교통부는 친환경 자동차를 지원하고자 미세먼지관리 특별대책(‘16)에 따라 노선버스에 대해 천연가스(CNG)를 지원하고(2017. 6. 3. 시행), 운송사업자가 수소전기자동차를 운행하도록 유도하기 위해 「여객자동차 운수사업법」 및 「화물자동차 운수사업법」도 개정(2021. 9. 24. 시행)하여 수소 노선버스 및 전세버스 등에 대해 연료보조금을 지원하고 있다. 한편, 국토교통부는 최근 원유가 상승에 대응하기 위해 경유 가격의 일부를 보조해 주는 유가연동 보조금을 지급하고 있다.

[국토교통부 고시에 따른 유가보조금 유형]

「여객자동차 유가보조금 지급지침」	「화물자동차 유가보조금 관리규정」
가. ① 에너지 세제 개편(2001년)에 따라 유류에 부과되는 세금 등의 인상액의 전부 또는 일부를 보조해주는 유류세 연동 보조금	가. 2001년 에너지 세제 개편에 따라 유류세 인상분의 일부 또는 전부를 보조해 주는 "화물자동차 유류세 연동 보조금"
② 미세먼지관리 특별대책(2016년)에 따라 천연가스에 부과되는 세금 등에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조해 주는 유류세 연동 보조금	
③ 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조6호에 따른 수소전기자동차의 운영을 위해 수소를 충전한 금액의 전부 또는 일부를 보조해 주는 연료보조금	
나. 물가관계장관회의(2022. 4. 5)의 「최근 물가동향과 향후 대응방안」에 따라 경유 가격의 일부를 보조해 주는 유가연동보조금	

자료: 국토교통부 고시를 국회예산정책처 재정리

경유 버스·택시·화물자동차(이하 “경유 버스 등”이라 한다)에 대한 기존 유류세 연동 보조금 및 최근 경유 가격 일부를 보조해주는 유가연동보조금은 경유자동차 운행비 및 운송업체 부담을 경감시키려는 목적이다. 한편 CNG 버스 등에 대한 유류세 연동 보조금, 수소 버스 등에 대한 연료보조금은 휘발유 및 경유를 사용하는 버스·택시에 비해 친환경 자동차 운행비가 상대적으로 낮아지도록 하여 친환경 자동차 보급을 진흥하려는 목적이다. 그런데 최근 물가안정 등을 위하여 유가연동보조금을 추가적으로 지원하면서 CNG 버스, 수소 버스·택시의 운행비 절감효과가 감소할 가능성이 있다.

유가보조금의 차종별 지급단가 산정근거를 살펴보면, 경유자동차의 경우 2001년 유류세 대비 현재 유류세간 차액 등을 보조하고 있고, LPG 자동차의 경우 부과세금 중 감면액 등을 제외한 금액을 지원하고 있으며, 천연가스자동차의 경우 부과세금의 100% 또는 50%를 지원하고 있다.

한편 수소자동차의 경우 수소차와 기존 차량간 연료비 차액을 기준으로 산정하고 있는데, 수소버스의 경우 기존 버스 연료비 중 가장 저렴한 전기 버스 연료비를

기준으로 그 차액을 지원하고, 올해 7월부터 지급될 예정인 수소 화물차의 경우 기존 경유화물차와의 연료비 차액을 기준으로 지급할 예정이다.

따라서 국토교통부는 유가보조금의 사업목적이 다소 혼재되어 있어 사업효과가 상충될 우려가 있으므로, 지급단가 산정시 다른 차종과의 운행비, 보조금 단가 등을 종합적으로 고려하여 지원단가 및 기준을 면밀하게 산정할 필요가 있다.

[차종별 유류세 및 유가보조금 지급단가]

구분	차종별	유류세	유류세 연동 보조금
경유	택시, 우등 고속버스, 화물차	370.83원/l 교통에너지환경세+교육세(15%) +주행세(26%)	187.62원/l 현재 유류세-'01.6월 유류세
	일반버스, 고속버스		206.38원/l 현재 유류세-'01.6월 유류세 + VAT환급액
LPG	택시	155.29원/l 개별소비세+교육세(15%)+ 판매부과금	131.90원/l 개별소비세+교육세(15%)+ 판매부과금-감면액(23.39원/l)
	노선버스, 화물차		131.90원/l 개별소비세+교육세(15%)+ 판매부과금-'01.6월 유류세
천연 가스	노선버스	관세+개별소비세+ 수입판매부과금+부가세	65.30원/m ³ 부과세금 100%
	전세버스	관세+개별소비세+ 수입판매부과금+부가세	32.65원/m ³ 부과세금 50%
수소	노선버스, 전세버스	부가세	3,500원/kg 수소버스와 기존 전기버스 간 연료비 차액
	택시		2023년부터 지급 예정
	화물차		4,100원/kg 수소화물차와 기존 경유화물차 간 연료비 차액

주: 2022. 5. 1. 기준

자료: 국토교통부

III

개별 사업 분석

1

주거급여 지원 사업의 보장성 제고 노력 필요

가. 현 황

주거급여 지원¹⁾ 사업은 주거가 불안정한 저소득층 보호를 위해 임차료를 보조(임차가구)하고, 주택개보수(자가가구) 등을 지원하여 열악한 주거환경을 개선하기 위한 사업으로, 국토교통부는 2021회계연도 예산현액 2조 656억 7,500만원 중 2조 649억 3,200만원을 집행하고 2억 5,200만원을 이월하였으며 4억 9,100만원을 불용하였다.

[2021회계연도 주거급여 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
주거급여 지원	1,987,925	1,987,925	195	77,555 ¹⁾	2,065,675	2,064,932	252	491

주: 1) 예비비 775억 5,500만원을 배정받았음

1. 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

주거급여는 2000년 기초보장 급여체계 시행 이후 통합급여 방식으로 지급이 이루어지다가, 2015년 7월 맞춤형 개별급여 제도 도입에 따라 개별 급여로 전환하였고, 이에 따라 생계급여와 분리되어 국토교통부의 소관 하에 주거급여 지급이 이루어지고 있다.

주거급여 보장범위는 지속적으로 확대되고 있는 상황이다. 정부는 2017년 「제1차 기초생활보장 종합계획(18~20년)」을 통해 주거급여의 보장수준을 확대하기 위하여, 2020년까지 기준 중위소득 45%(17년 43%)까지 지원대상을 확대하고, 기준임대료를 최근 3년간 주택임차료 평균상승률 이상으로 인상하기로 계획하였다.

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1034-302

동 계획에 따라 2018년 10월 부양의무자 기준이 폐지되었고, 수급가구 선정기준을 중위소득의 43%(’17년, ’18년)→44%(’19년)→45%(’20년, ’21년)로 조정되어 수급권자 및 지급액이 지속 증가하는 추세를 보인다.

[연도별 주거급여 국고보조 교부액 및 수급자 변화 추이]

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
주거급여 국고보조	923,807	1,057,428	1,385,285	1,685,756	2,020,263
수급자 수	81만명	94만명	104만명	118.9만명	127.3만명
수급가구 선정기준	중위소득의 43%	중위소득의 43%	중위소득의 44%	중위소득의 45%	중위소득의 45%
비고	↳ 부양의무자 기준 폐지(’18.10)				

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

구체적인 주거급여 선정기준과 최저보장수준은 매년 국토교통부 고시를 통해서 공표되고 있다. 「2021년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」에 따르면 4인 가구 기준소득이 월 219만 4,331원(중위소득 45%) 이하의 가구가 주거급여를 받을 수 있다.

[2021년 주거급여 선정 기준(다음 값 이하 가구 선정)]

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액	822,524	1,389,636	1,792,778	2,194,331	2,590,818	2,982,871	3,373,739

주: 8인가구 이상은 전 기준과 그 전 기준의 금액차이를 전 기준에 더하여 산정

자료: 「2021년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」(국토교통부 고시)

주거급여는 주거형태에 따라 임차가구는 임차급여, 자가가구는 수선유지급여로 구분되어 지급되고 있다. 「주거급여 실시에 관한 고시」는 구체적인 지급기준을 정하고 있는데, 이에 따르면 임차급여의 경우 ① 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준(중위소득 30% 이하)보다 작거나 같은 경우 기준임대료와 실제임차료 중 작은 값을 지급하고, ② 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 큰 경우 자기 부담분((소득인정액-생계급여선정기준)×0.3)을 차감하여 지급하며, ③ 수급자의 실제임차료가 주거급여 기준임대료의 5배보다 큰 경우 임차급여로 1만원을 지급한다.

[2021년 임차급여 지급기준]

임차급여 대상기준	임차급여 지급기준	지급액
중위소득 45% 이하	소득인정액 ≤ 생계급여 기준(중위소득 30% 이하)	min(기준임대료, 실제임차료)
	소득인정액 > 생계급여 기준(중위소득 30% 이하)	min(기준임대료, 실제임차료) - 자기부담분(소득인정액-생계급여기준)×0.3)
	실제임차료 > 주거급여 기준임대료×5	1만원
	(ex. 1인 서울 기준 실제임차료 >155만원)	

자료: 「주거급여 실시에 관한 고시」를 바탕으로 재작성

기준임대료는 「국민기초생활 보장법」 제6조제2항²⁾ 및 「주거급여법」 제7조제3항³⁾에 따라 중앙생활보장위원회⁴⁾의 심의·의결을 거쳐 매년 국토교통부 장관이 정하고 있으며, 지역을 1~4급지⁵⁾로 나누어 가구원 수에 따라 산정되고 있다.

[2021년 기준임대료]

(단위: 원)

구분	1급지(서울)	2급지(경기·인천)	3급지(광역·세종시)	4급지(그 외 지역)
1인	310,000	239,000	190,000	163,000
2인	348,000	268,000	212,000	183,000
3인	414,000	320,000	254,000	217,000
4인	480,000	371,000	294,000	253,000
5인	497,000	383,000	303,000	261,000
6인	588,000	453,000	359,000	309,000

주: 가구원수가 7인의 경우 6인 기준임대료와 동일, 가구원수가 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산(10인가구 이상은 동일한 방식(2인 증가시 10% 인상)에 따라 적용)

자료: 「2021년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」(국토교통부 고시)

2) 「국민기초생활 보장법」

제6조(최저보장수준의 결정 등) ② 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장은 매년 8월 1일까지 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 급여의 종류별 수급자 선정기준 및 최저보장수준을 공표하여야 한다.

3) 「주거급여법」

제7조(임차료의 지급) ③ 국토교통부장관은 임차료의 지급수준을 정하기 위하여 가구규모, 「주거기본법」 제17조의 최저주거기준 등을 고려하여 지역별 기준임대료를 정할 수 있다.

4) 「국민기초생활 보장법」 제20조에 근거하여 설치·운영되는 위원회로, 기초생활보장 종합계획의 수립, 기준 중위소득 결정, 수급자 선정기준과 최저보장수준 결정, 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항 등 기초생활보장제도의 주요사항을 심의·의결한다.

5) 서울(1급지), 경기·인천(2급지), 광역·세종시(3급지), 그 외 지역(4급지)

나. 분석의견

주거급여 수급가구의 실제임차료 대비 기준임대료 현황을 살펴보면 급지·가구원수에 따라 지원수준에 차이가 있을 수 있어, 보장성 제고 방안에 대한 검토·고민이 필요하다.

앞서 주거급여 지급기준을 살펴보면, 생계급여 수급가구의 경우 최저생활 보장을 위하여 자기부담분 없이 기준임대료 또는 실제임차료 중 적은 액수를 임차급여로 지급하고, 주거급여 수급가구지만 생계급여 수급가구가 아닌 경우 자기부담분을 설정하고 있다. 이러한 지급체계에서 기준임대료는 주거급여 대상가구에 정부가 보장해주는 최대한도의 임대료 수준을 의미한다고 볼 수 있으며, 주거복지 구현에 중요한 요소에 해당한다.

예를 들어, '생계급여 수급가구'를 가정할 때 동 가구는 기준임대료와 실제임차료 중 적은 액수를 임차급여로 받으므로, ① 실제임차료 보다 기준임대료가 큰 경우 **(실제임차료<기준임대료)** 실제임차료 만큼의 임차급여를 받게 되며, 추가적인 주거비 부담은 없다. 그러나 ② 실제임차료 보다 기준임대료가 작은 경우 **(실제임차료>기준임대료)** 기준임대료만큼만 임차급여로 받게 되어 임차료를 지급할 때 급여 수급자가 추가 부담하는 금액이 발생하게 된다. 현재 기준임대료는 맞춤형 주거보장을 진행하겠다는 취지 하에 가구원수와 급지에 따라 정해지며, 기준임대료가 실제임차료를 적절하게 반영하지 못하면 가구원수나 급지에 따라 보장 정도가 다른 문제가 발생하게 된다.

[생계급여 수급가구의 주거급여 지급액]

대상 기준	지급액
소득인정액 ≤ 생계급여 기준(중위소득 30% 이하)	min(기준임대료, 실제임차료)



① 실제임차료<기준임차료	실제임차료만큼 주거급여(임차급여) 지원 받음 → 추가 부담금 미발생
② 실제임차료>기준임차료	기준임차료만큼 주거급여(임차급여) 지원 받음 → 추가 부담금(실제임차료 - 주거급여) 발생

자료: 국회예산정책처

기준임대료와 실제임차료는 가구와 급지에 따라 다양하게 나타나고 있다. 아래 표에서 기준임대료 대비 실제임차료의 비율이 100% 초과하는 경우가 '실제임차료' 기준임대료'인 경우로, 볼드체로 표시하였다.

가장 많은 가구수를 차지하는 1인가구, 가구원수가 많은 6인가구, 주거비가 가장 높은 1급지(서울)에서는 기준임대료 대비 실제임차료가 모두 100% 이하로 나타났다. 그러나 3~5인가구는 1급지를 제외한 나머지 지역에서 모두 100%를 초과하고 있으며, 2인가구도 3급지 및 4급지에서 100%를 초과하고 있다.

[2021년 주거급여 기준임대료 및 실제임차료 비교]

(단위: 만원, %, 가구)

사용면적(기준)	지역	실제임차료 (월세 ¹⁾) (A)	기준임대료 ²⁾ (B)	기준임대료 대비 실제임차료 (A/B)	가구수
1인가구 최저주거면적 (14㎡)	1급지	22.0	30.0	73.4	183,744
	2급지	18.7	22.7	82.4	213,702
	3급지	15.7	18.4	85.4	217,131
	4급지	14.8	15.4	95.9	225,300
2인가구 최저주거면적 (26㎡)	1급지	27.3	34.2	80.0	41,987
	2급지	25.3	26.1	96.8	52,959
	3급지	21.0	20.8	101.2	51,268
	4급지	19.5	17.7	110.3	49,733
3인가구 최저주거면적 (36㎡)	1급지	35.8	40.9	87.4	14,579
	2급지	32.5	31.5	103.4	21,115
	3급지	27.4	25.0	109.3	20,502
	4급지	24.8	21.3	116.9	21,599
4인가구 최저주거면적 (43㎡)	1급지	42.2	47.8	88.3	6,003
	2급지	38.3	36.9	103.8	9,475
	3급지	32.4	29.2	110.7	8,824
	4급지	27.7	25.0	110.8	10,005
5인가구 최저주거면적 (46㎡)	1급지	44.4	49.6	89.6	1,873
	2급지	39.0	38.2	102.0	3,204
	3급지	33.3	30.3	110.0	2,810
	4급지	29.1	26.0	112.0	3,614
6인가구 최저주거면적 (55㎡)	1급지	44.9	59.4	75.5	651
	2급지	39.2	45.7	85.8	1,201
	3급지	33.0	36.1	91.5	888
	4급지	28.1	31.2	90.1	1,482

주: 1) 월세는 보증금을 포함한 값

2) 사용대차, 보장기관 입소자의 경우 기준임대료의 60%를 적용하며 동 경우를 가중평균한 수치
자료: 국토교통부

한편, 2017년부터의 기준임대료 대비 실제임차료 비율이 100%를 초과하는 경우를 살펴보면, 2017년과 2018년에는 모든 급지 및 가구에서 기준임대료보다 실제임차료가 낮아, 앞서와 같은 경우는 발생하지 않았다. 그러나 2019년에는 4인가구 3급지, 5인가구의 경우 3급지 등 기준임대료보다 실제임차료가 큰 경우가 2개 있었고, 2020년에는 8개, 2021년에는 10개로 증가하였다. 전년에 동 비율이 100%를 초과하였던 가구원·급지의 경우 다음연도에도 그대로 100%를 초과하고 있으며, 비율 정도도 높아지고 있다.

[2017~2021년 기준임대료 대비 실제임차료 비율이 100% 초과한 경우]

구분	기준임대료 대비 실제임차료 비율이 100% 초과한 경우
2017년	없음
2018년	없음
2019년	4개 4인가구 3급지(100.8%) / 5인가구 3급지(101.9%)
2020년	8개 3인가구 3급지(104.7%), 4급지(104.3%) 4인가구 2급지(101.4%), 3급지(106.6%), 4급지(102.5%) 5인가구 2급지(100.8%), 3급지(105.6%), 4급지(104.4%)
2021년	11개 2인가구 3급지(101.2%), 4급지(110.3%) 3인가구 2급지(103.4%), 3급지(109.3%), 4급지(116.9%) 4인가구 2급지(103.8%), 3급지(110.7%), 4급지(110.8%) 5인가구 2급지(102.0%), 3급지(110.0%), 4급지(112.0%)

주: ()안의 수는 기준임대료 대비 실제임차료 비율을 의미

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

2017년과 2018년에 비하여 최근 기준임대료 대비 실제임차료의 비율이 100% 이상인 경우가 증가하고 있고, 가구원수나 주거지역에 따라 보장 정도가 달라질 수 있다는 점에서 가구원수·급지별 적정 수준의 기준임대료에 대하여 고민이 필요하다고 보인다. 국토교통부는 급지 및 가구원수 별 임차료 변동이나 주거수준 등의 자료를 충실히 조사·분석하여, 현재 급지·가구원수 별 주거보장이 적정하게 보장되어 있는지 그 수준을 검토하고, 이에 근거하여 보완방안을 검토할 필요가 있다.

지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증연구 사업의 추가적인 연구 지연 방지 노력 필요

가. 현 황

지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증연구(R&D)¹⁾ 사업은 도시 폐자원 기반 자원순환형 지하복합플랜트 집적화 기술, 지하공간 확장 및 플랜트의 고집적 배치를 위한 지하공간 건설 기술 등 환경기초시설의 도심지 편입 및 주민편익 증대를 위해 지하공간을 활용한 도시기반 복합플랜트의 실증 및 건설기술 확보를 지원하는 국가연구개발사업이다. 국토교통부는 동 사업의 2021년도 예산액 69억원을 전액 집행하였다.

[2021회계연도 지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증 연구 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증 연구	6,900	6,900	-	-	6,900	6,900	-	-

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

동 사업은 항온·항습·기밀·차음·차광성을 지닌 도시 공간자원인 지하공간을 활용하여, 복합플랜트²⁾의 지하화 건설과 안전성 및 유지관리 효율화를 극대화하고 다양한 사업 모델을 확보하는 것을 목표로 한다. 이전 진행된 “도시자원 순환형 복합플랜트 건설기술 개발” 연구의 후속 과제로, 개발된 복합플랜트 통합공정의 실증 및 현장검증을 통한 상용화 기반 확보에 중점을 둔다. 일반적으로 혐오시설로 취급

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 4155-304

2) 복합플랜트란 에너지와 수자원 및 폐기물 등 인간이 도시생활을 영위하기 위해 필수불가결한 요소인 자원과 에너지를 효과적, 합리적으로 이용하기 위해 구축되는 도시기반 자원과 에너지를 공급·처리하는 시설의 일종으로, 에너지와 수자원 및 폐기물의 순환계통을 유기적으로 연관 시켜 도시 내에서 소비, 배출되는 자원과 에너지를 절약하고 자연에 미치는 환경부하를 최소화하고자 하는 시설이다. 현재 도시 배후 공급 및 처리시설이 안고 있는 제반 문제점을 해결하기 위해 구축되는 중·소규모의 분산형 복합시설이다.

되는 폐기물 처리시설이 지하에 구축되면서 악취 발생을 감소시키고, 생성되는 에너지를 도시에서 활용할 수 있게 된다.

동 사업은 2020년부터 2024년까지 계획된 총사업비 373억 7,900만원(정부지원연구비 278억 5,200만원, 민간부담금 95억 2,700만원)인 연구개발사업으로, 2개의 세부과제(복합플랜트 Compact화 기술 개발, 환경기초 복합플랜트 지하공간 활용 기술)로 나뉘고 (1세부과제)복합플랜트의 컴팩트화에 182억원 (2세부과제)지하화 기술에 96억원이 투입될 계획이다.

[지하공간 활용 도시기반 복합 플랜트 실증연구 사업의 세부과제]

구분	과제명	총 연구기간	정부출연금
1세부	복합플랜트 Compact화 기술 개발	'20.04~'24.12,	18,247백만원
2세부	환경기초 복합플랜트 지하공간 활용 기술	57개월	9,605백만원

자료: 국토교통부

(1세부과제)복합플랜트 Compact화 기술 개발은 도시팽창에 따른 환경기초시설의 도심지 편입을 위하여 도시 폐자원 기반 자원순환형 지하복합플랜트를 compact화 하고자 하는 것으로, 도시 발생폐기물 3종 이상(하수슬러지, 음식물류폐기물, 생활계폐기물 등)을 대상으로 에너지 생산 극대화를 위한 Compact 복합플랜트를 개발하고, 복합플랜트에서 발생하는 이차부산물(배가스, 악취, 미세먼지, 폐수 등)을 near-zero화하기 위하여 자원순환 및 복합플랜트 환경설비의 소형화 및 컴팩트화 기술을 개발하는 것을 목표로 한다.

(2세부과제)환경기초 복합플랜트 지하공간 활용 기술은 대규모 환경기초 복합플랜트를 도심지 지하에 안전하게 건설하고 운영하기 위한 대형지하공간 설계, 시공 및 유지관리 기술과 향후 확장이 가능한 지하공간 모듈러 시공기술을 개발하고자 하는 과제이다.

2021년까지 동 연구사업은 2개의 세부과제로 구분되어 진행되었으나, 계속과제의 「국가연구개발혁신법」 적용에 따라 2021년 말 협약 변경을 통해 세부과제를 통합·일원화하여 운영하고 있다.

1단계와 2단계로 나누어 기술개발 목표 등을 설정하고 있으며, 각 세부과제별 1단계, 2단계 연구개발 계획은 다음과 같다.

[지하공간 활용 도시기반 복합플랜트 실증연구 사업 단계별 연구내용]

구분	1단계(3년)	2단계(2년)
복합 플랜트 구축 (1과제)	○ 3종 복합폐기물 30톤/일 처리기준 콤팩트 복합플랜트 공정 설계 및 구축 - 복합플랜트 물질순환을 통하여 기존 개별 처리 대비 에너지 생산성 40% 향상 가능한 복합플랜트 개발 - 자원순환 및 유용자원 회수를 통하여 기존 개별처리 대비 2차부산물 50% 저감 가능한 복합플랜트 개발 - 지하화 설치 및 운영 효율 향상을 위하여 기존 개별처리 대비 공간 집적율 40%향상 가능한 복합플랜트 개발	○ 지하 복합플랜트 구축 완료 및 운영을 통한 성능 평가 ○ 20만 규모 콤팩트화 복합플랜트 설계 및 사업성(경제성) 평가
지하 공간 구축 (2과제)	○ 복합플랜트 지하 최적배치 기술 개발 ○ 구조물/벽체 건전도 평가 기술 개발 ○ 복합 플랜트 확장을 위한 격자 지하공간 모듈화 개념 정립 및 설계기술 개발 ○ 지하공간 확장을 위한 모듈화 건설 기술 개발 ○ 개발 기술이 적용된 지하공간 시공	○ 복합플랜트 지하 하중분배 (최적배치) 기술 개발 ○ 구조물/벽체 유지보수 기술 개발 ○ 지하공간 확장을 위한 모듈러 격자 최적 설계기술 개발 ○ 격자형 지하공간 시공을 위한 모듈화 기술의 파일럿 테스트

자료: 국토교통부, 「지하공간 활용 도시기반 복합플랜트 실증연구 연구개발계획서」, 2020.

나. 분석의견

동 연구사업은 실증을 위한 부지 재선정으로 인하여 2021년도 실집행이 부진하였고, 연구사업 추진 또한 전반적으로 지연된 상황으로, 추가적인 지연이 발생하지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

동 사업은 기존에 개발된 복합플랜트 통합공정을 현장검증하기 위한 실증형 기술개발사업으로 기술 실증을 위해서는 부지확보가 선행되어야 한다. 국토교통부는 2020년 1~3월 연구과제를 시행 공고하면서 공모 신청 시 1세부과제의 주관연구기관은 지하공간 Test-bed 부지제공 지자체와의 협약체결 추진전략을 상세 제시하도

록 하였고, 이에 고등기술연구원은 3월 2일 양산시의회 의결을 효력발생의 선결 조건으로 하여 경상남도 양산시와 부지제공 MOU 협약을 체결하여 2020년 4월 9일 주관연구기관으로 선정되었다. 이후 2020년 4월 17일 연구를 착수하였고, 4월 22일 양산시의회 의결을 통해 MOU가 발효되었다.

[사업 시행공고 안내서(RFP) 추진전략 내용 중]

○ 인·허가, 주민협의 등 실증플랜트 구축의 원활한 추진을 위하여 연구수행 1차년도에 해당 내용을 포함하여 실증테스트베드 제공 지자체와의 협약 체결이 반드시 필요하므로, 과제 제안시 지자체와의 협약체결을 위한 상세추진 전략을 제시 할 것

자료: 국토교통부, 「사업 시행공고 안내서」, 2020.1.

그러나 양산지역 주민들의 반대로 인하여 동 부지에서의 실증은 무산되었고, 주관연구기관인 고등기술연구원은 2021년 7월부터 지자체 공모를 통해 부지를 재선정하게 되었다. 공모 결과 부산시 기장군 명례일반산업단지가 부지로 선정되었고, 기장군은 부지 협조, 폐기물 제공 및 제공지원, 관련 인허가 협조, 주민협의 지원 및 협조를 지원하기로 하였다.

[실증부지 선정 경과]

구 분		내 용
1차 (양산)	2020.3.2.	고등기술원-양산시 부지제공 MOU 체결 (양산시의회 의결 이후 효력발생)
	2020.4.22.	양산시의회 의결로 MOU 발효
	2020.4월~	주민 반대로 인한 사업 지연
2차 (기장)	2021.7.30~2021.8.30.	실증부지 지자체 공모(2개소(기장, 함안) 접수)
	2021.9월	실증부지 지자체 평가·선정(기장군(명례산업단지) 선정)
	2021.10월~현재	실증연구사업 수행 논의(상세설계 진행 중)
	2022.1월~5월	1차~3차(최종, 주민동의 포함) 주민간담회
	2022.6월	업무협약 체결

자료: 국토교통부

동 연구사업의 2020년과 2021년 연구기관 기준 실집행 내역을 살펴보면, 2020년에는 시설 기본설계나 기타 기본적인 기술의 개발 등의 연구를 수행함에 따라 실집행률이 양호하게 나타났다. 그러나 2021년에는 상세설계나 지하공간 시공 등이 진행될 필요가 있었고, 실증부지 변경으로 인하여 공사 발주계약 및 인허가가 지연됨에 따라 예산현액 67억원 중 32억 5,500만원을 집행하고 28억 9,300만원은 이월함에 따라 43.2%의 실집행률을 보였다.

[세부과제별 연구기관 정부연구비 집행현황]

(단위: 백만원)

세부과제	2020			2021				
	예산액	집행액	이월액	전년도 이월액	예산액	예산현액	집행액	이월액
복합플랜트 구축	1,711	1,638	-	-	2,857	2,857	2,104	528
지하공간 구축	1,170	1,097	73	73	3,770	3,843	1,151	2,365
합계	2,881	2,735	73	73	6,627	6,700	3,255	2,893

자료: 국토교통부

고등기술연구원 및 기장군과의 협의를 통해 부지선정 절차가 마무리된 점은 긍정적이나, 부지선정 과정에서의 시간 소요로 인하여 연구사업의 추진이 전반적으로 지연되었다. 동 연구사업은 2021년 말까지 상세설계를 완료한 후 2023년까지 구축 및 시운전, 2024년 말까지 실증 및 평가를 진행할 계획이었으나, 부지 재선정으로 인하여 상세설계는 2022년 11월까지 진행한 후 구축 및 시운전은 2024년 6월까지, 플랜트 실증 및 평가는 2025년 6월까지 진행될 계획으로 변경되었다.

[지하공간 활용 도시기반 복합플랜트 실증연구 사업 계획변경 내용]

구 분	부지선정	실증부지 확정 및 상세설계	구축 및 시운전	실증 플랜트 운전 및 평가
당초	~ 2020.09	~ 2021.12	~ 2023.12	~ 2024.12
변경 후	~ 2021.09	~ 2022.11	~ 2024.06	~ 2025.06

자료: 국토교통부

지하공간을 활용한 복합플랜트 건설 시 기존에 발생하던 도시 발생폐기물을 효율적으로 저감하여 기존 환경시설의 부하량 경감 및 환경오염 완화에 도움을 기대

할 수 있다. 그러나 단순 폐기물 처리시설로 인식되어 지역주민에게 부정적으로 비춰질 수 있고 국내 최초로 진행되어 기술적·행정적 사례가 부족하다는 점에서 부지 확정 및 설계·시공 단계에서 민원이나 인허가 등으로 인하여 연구가 추가 지연될 여지가 있다. 이에 국토교통부는 연구수행이 원활히 될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

가. 현 황

수소도시 지원 사업¹⁾은 수소 활용기술 및 시스템을 실제 적용한 수소도시 조성을 목표로, 신도시·혁신도시, 수소 활용 선도지역 등을 수소 시범도시로 선정하여 통합운영시스템, 수소추출기, 연료전지, 배관망 등 수소 인프라 구축 등을 지자체에게 지원하는 사업이다. 국토교통부는 수소도시 지원 사업의 2021년도 예산액 245억원 중 244억 2,300만원을 집행하고, 7,700만원을 불용하였다.

[2021회계연도 수소도시 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
수소도시 지원	24,500	24,500	-	-	24,500	24,423	-	77

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

수소도시 지원 사업은 2018년 8월 제5차 혁신성장 관계 장관회의에서 수소경제를 혁신성장을 위한 전략투자 분야로 선정함에 따라 2019년 1월 관계부처 합동으로 「수소경제 활성화 로드맵」을 발표하고, 2019년 9월 국토교통부가 수소에너지 기반 실증형 시범도시 3곳을 조성하겠다는 계획을 발표하면서 추진되었다.

국토교통부는 「수소 시범도시 추진전략」(2019.10.10.)을 통하여 3개의 시범도시를 선정한 후 2020년부터 2022년까지 3년간 각 시범도시에 대한 기본설계를 거쳐 수소배관망과 같은 인프라를 구축한 후 수소시범도시의 운영과 실증을 추진할 계획을 밝힌 바 있다. 이에, 지방자치단체 공모를 통하여 2019년 12월 울산, 안산 및 전주·완주가 시범도시로 선정되었으며, 국토교통부는 각 시범도시에 대하여 2020년부터 2022년까지 3년간 총사업비의 50%를 국비로 보조한다.

한편, 당초 계획에 따르면 동 사업은 수소시범도시 1개소당 총사업비 290억원

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 5642-301

(국고보조율 50%)으로 3년간 추진하도록 설계되었으나, 2020년 사업추진 과정에서 동 사업을 확대하여 추진할 필요성이 제기됨에 따라 1개소당 총사업비를 400억원으로 확대하기로 계획을 변경하였다.

[수소도시 지원 사업계획 변경 내역]

구 분	변경 전	변경 후
총사업비	290억원 × 3개소 = 870억원	400억원 × 3개소 = 1,200억원
국고보조금	145억원 × 3개소 = 435억원	200억원 × 3개소 = 600억원
사업내용	공동주택, 연료전지, 수소배관망, 추출기, 통합운용플랫폼 구축 등	시민체감형 사업 추가 (스마트팜 조성 실증, 그린수소 생산실증 추가, 수소드론 활용 등)

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

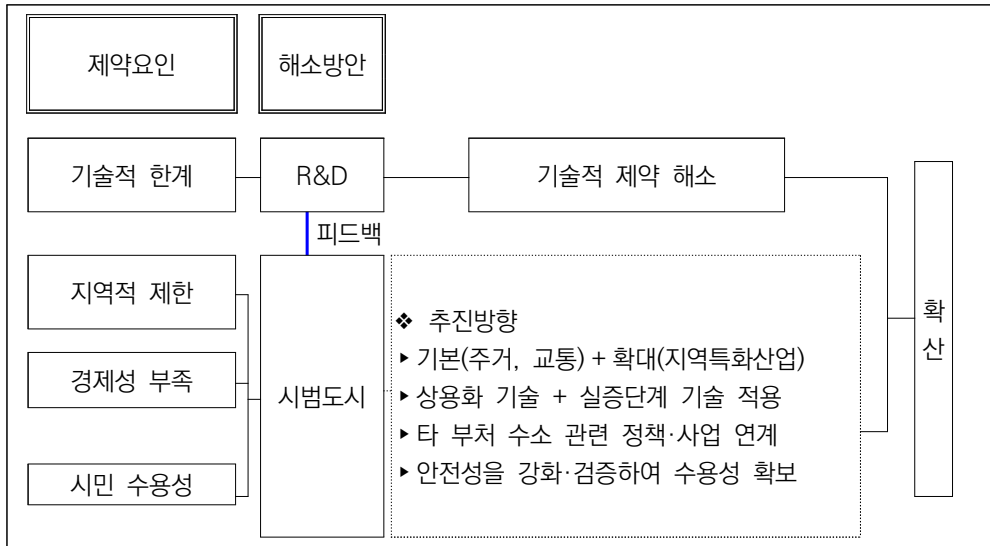
이에 따라 동 사업은 3년간 수소도시 1개소당 국비 200억원 씩 총 3개소에 600억원을 집행할 계획(1개소당 '20년 40억원, '21년 80억원, '22년 80억원)이며, 2021년도 예산에는 수소시범도시 3개소에 2차년도 사업비 80억원을 반영한 240억원과 수소도시 안전성 확보 등을 위한 연구비 5억원을 합한 245억원이 편성되었다.

수소도시란 도시 내 수소생태계(생산·저장·이송·활용)가 구축되어 수소를 주된 에너지원으로 활용하면서 도시혁신을 시민이 체감하는 건강하고 깨끗한 도시를 의미한다.²⁾ 정부는 「수소시범도시 추진전략」에서 여러 가지 제약요건³⁾으로 인하여 수소도시를 전격적으로 조성하는 것은 현실적인 어려움이 있어, 수소 시범도시를 통해 단계적으로 접근하여, 2030년 수소도시 확산기(전국 지자체의 10%를 수소도시로 조성)를 거쳐 2040년 수소도시 고도화기(전국 지자체의 30%를 수소도시로 조성)를 비전으로 제시하였다.

2) 관계부처 합동, 「수소 시범도시 추진전략」, 2019.10.10.

3) ① 기술적 한계: 수소 생산, 저장·이송, 활용 관련 기술 중 상당 부분이 상용화되지 않아 적용 가능한 기술이 제한적, ② 지역적 제한: 중규모 이상 수도 공급이 가능한 지역은 부생수소 생산지(울산, 여수 등) 또는 도시가스 지역거점(전국 142개소)으로 제한, ③ 경제성 부족: 규모의 경제가 실현되어 수소 가격이 절감되기 전으로 지속 가능한 사업모델 구축을 위해 수소가격 절감 필요, ④ 시민 수용성: 수소가 생소한 에너지원이고 안정성에 대한 우려가 있는 상황으로 전면 적용 시 주민 반발 우려

[수소도시 세부 추진전략]



자료: 관계부처 합동, 「수소 시범도시 추진전략」, 2019.10.10.

수소 시범도시는 생활권 단위로 도시활동의 핵심인 주거와 교통 분야에서의 수소 활용을 기본요소로 하고, 기술육성·지역 특성에 따른 특화요소를 반영하여 추진된다.

기본요소는 주거와 교통, 수소인프라 관리로 구분되며, 구체적으로 주거 분야에서는 주택단지 또는 개별 건축물 단위로 연료전지를 설치하고 전기, 냉·난방 등 에너지를 공급하는 요소로 수소를 활용하려 한다. 교통 분야에서는 도시 내 또는 인근 복합환승센터, 주차장, 버스 차고지 등에 수소차·수소버스 충전소를 설치하여 수소에너지 기반 교통체계를 구축하고자 한다. 또한 인프라 관리 분야에서는 수소 관련 안전성을 높이기 위하여 수소 통합운영센터를 설치하여 수소 공급·저장·이송 현황, 안전성 등을 실시간 관리한다.

특화요소는 기본요소에 추가하여 도전적·혁신적 기술을 실증하고 지역특화산업 및 핵심 인프라와 연계를 시도하는 요소이다. 국내기술 중 상용화에 이르지 못한 기술을 독립된 공간에서 강화된 안전기준을 적용·실증하여 안전성·확장가능성을 검증하고자 하고, 지역특화 산업 및 거점 인프라 등에 수소를 접목하여 지역 내 수소 활용을 가시화하며 시범도시 간 차별화를 유도하고자 한다.

수소시범도시로 선정된 울산, 안산, 전주·완주의 지역 특화모델을 살펴보면, 울산광역시는 석유화학단지에서 발생한 부생수소를 활용하기 위하여 IoT기술 기반 배관망을 구축하고, 수소지게차 및 선박용 수소충전 실증, 화훼단지 내 친환경 스마트팜 조성 등 지역특화산업과 연계할 계획이다. 안산시는 반월국가산업단지의 수소 연계 에너지 자립단지 구축, 시화호 조력발전소를 활용한 수전해 시설 구축 등 그린 수소 중심의 수소산업생태계 확산을 주요 사업으로 제시하며, 전주·완주는 지역 융합·상호협력 모델(수소생산-수소활용)로서 완주군은 수소생산 공장 및 광역공급 기지로, 전주시는 수소활용 및 홍보도시로 진행될 계획이며, CO2를 포집·이용하는 스마트팜 구축, 하천관리에 수소드론 활용, 단계적으로 새만금 태양광과 연계한 그린수소 활용을 추진할 계획이다.

[각 시범도시 별 추진계획]

구분	울산광역시	안산시	전주시·완주군
방향	깨끗하고 행복한 H²appy 수소도시 추진	친환경 수소자립도시 안산	H₂ 시범도시 협력모델 창출을 위한 생태계 조성
주거	공공임대주택 주택 437세대, 행정복지센터 등	공동주택 504세대, 단원병원	우석대학교 생활관, 완주군청, 완산수영장, 자연생태관 등
교통	수소 시내버스 6대, 수소시터투어 버스 1대, 카셰어링 10대 등	수소버스 6대, 수소지게차 10대 등	수소버스 50대, 수소튜브트레일러 6대 등
인프라	수소배관 12.5km 구축, 통합 운영안전관리센터 등	수소추출기 1기, 수소배관 10.5km 구축, 통합운영안전관리센터 등	수소추출기 등 수소공급기지 구축, 통합운영안전관리센터 등
특화 요소	스마트팜 등	풍력발전과 연계한 그린수소 생산 등	수소드론, 수소놀이체험관 등

자료: 국토교통부

나. 분석의견

동 사업은 2020년에 이어 2021년에도 사업비 이월이 발생하였고, 사업설계의 변경이나 관련 인허가 절차의 지연 등으로 인하여 사업이 지연되는 것으로 나타나, 인프라 구축이 늦어지지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

수소도시 지원 사업의 예산은 대부분 수소 시범도시로 선정된 3개의 지자체(울산, 안산, 전주·완주)에 대한 지자체 자본보조 사업으로 이루어지며, 각 지자체는 국고보조금과 함께 지방비를 매칭 하여 도시개발공사 등 수소 시범도시 진행 사업자에게 사업을 위탁하여 이들을 통해 실제 사업이 진행되게 된다.

[수소도시 지원 사업의 보조금 집행흐름]



[각 시범도시 별 위·수탁 계약 현황]

구 분	위수탁 계약현황		
	계약연월	사업자	주요 계약내용(사업범위)
울산	2020.1.13. (협약 체결)	울산도시공사	사업 전반(마스터플랜 수립, 수소배관 건설, 연료전지 구축 등)이행
안산	2020.07.30.	안산도시개발(주)	사업 전반(마스터플랜 수립, 수소배관 건설, 연료전지 구축 등)이행
	2020.07.30.	한전KPS	특화요소(수전해 수소생산 실증, 그린수소 생산기지 건립 타당성 용역)이행
전주·완주	2020.06.30.	(재)전북테크노파크	사업 전반(마스터플랜 수립, 수소배관 건설, 연료전지 구축 등)이행

자료: 국토교통부

이에 따라 정확한 집행실적을 파악하기 위해서는 사업자 단계에서의 집행실적을 살펴볼 필요가 있는데, 국비와 지방비 모두 2020년에는 시범도시 전체에서 전반

적으로 집행률이 저조하였고, 2021년에는 울산광역시를 제외한 다른 2개 도시(안산시, 전주·완주)에서 집행률이 저조하게 나타났다.

[수소 시범도시 별 수소도시 지원 사업 사업자 집행 현황(국비)]

(단위: 백만원, %)

구분		지자체		사업자						
		교부액	집행액	수탁액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
20 20	울산	4,000	4,000	4,000	-	4,000	296	3,704	-	7.4
	안산	4,000	4,000	4,000	-	4,000	1,653	2,347	-	41.3
	전주·완주	4,000	4,000	4,000	-	4,000	2,949	1,051	-	73.7
20 21	울산	8,000	8,000	8,000	3,704	11,704	10,296	1,408	-	88.0
	안산	8,000	8,000	8,000	2,347	10,347	3,019	7,328	-	29.2
	전주·완주	8,000	8,000	8,000	1,051	9,051	3,701	5,350	-	40.9

자료: 국토교통부

[수소 시범도시 별 수소도시 지원 사업 사업자 집행 현황(지방비)]

(단위: 백만원, %)

구분		지자체		사업자						
		매칭액	집행액	수탁액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
20 20	울산	4,000	4,000	4,000	-	4,000	300	3,700	-	7.5
	안산	4,000	4,000	4,000	-	4,000	1,453	2,547	-	36.3
	전주·완주	4,000	4,000	4,000	-	4,000	2,949	1,051	-	73.7
20 21	울산	8,000	8,000	8,000	3,700	11,700	6,000	5,700	-	51.3
	안산	8,000	8,000	8,000	2,547	10,547	147	10,400	-	1.4
	전주·완주	8,000	8,000	8,000	1,051	9,051	3,400	5,651	-	37.6

자료: 국토교통부

이와 같은 저조한 집행실적은 사업단계에 따라 원인을 구분할 수 있다.

① 2020년 기본 사업구상 단계에서는 수소 시범도시 규모가 수소경제를 활성화하기 위해 미흡하다는 의견이 각계 전문가로부터 제기됨에 따라, 국토교통부는 시범도시의 인프라 및 실증사업을 추가로 발굴(1개소당 총사업비 290억원 → 400억원)하고 지역혁신사업을 확대하기로 기획재정부와 협의하였고, 이에 맞추어 각 수소 시범도시별로 추가적인 수소실증사업을 발굴한 후 기본계획에 반영하기 위한 추가적인 시간이 소요 되었다. 이에 따라 당초 2020년 6월까지 기본계획 수립을 완료하겠다는 계획⁴⁾과 달리, 2020년도 하반기까지 기본계획을 수립하게 되었으며,⁵⁾ 후속 사업들도 지연되게 되었다.

② 사업추진 과정에서는 인프라 구축 사업의 재조정 및 관계기관 협의 등의 절차에 따라 지연되는 것으로 나타났다. 가령, 기초적인 인프라 사업인 수소배관 구축 사업의 경우 울산은 12.5km, 안산은 16.3km, 전주·완주는 1km 길이의 배관을 설치할 계획이었으나, 안산은 2022년 4월 사업내용 변경을 통해 설치계획량이 10.5km로 축소되었고,⁶⁾ 전주·완주는 한솔케미칼(수소생산기지)의 사업참여 불가로 인하여 수소배관 설치가 취소되고 완주수소충전소 내 수소공급시설을 구축하고 수소는 튜브트레일러를 통해 공급하는 것으로 사업내용이 변경되었다. 또한 울산의 수소배관 설치에 도심지로 투입되는 최초의 수소배관으로 관계기관 협의 및 인·허가 등 행정절차에 장기간 소요됨에 따라 올해 4월 착공되어 내년 1월에 운영될 예정이다.

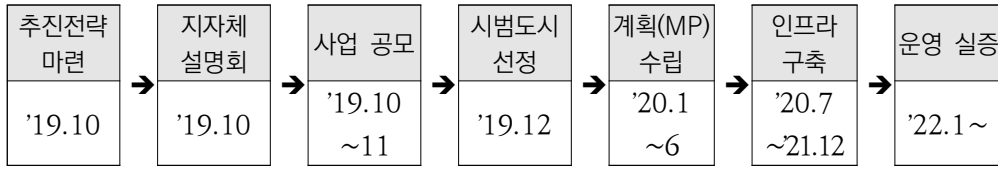
수소시범도시 별 주요 인프라 사업의 사업 일정은 다음과 같은데, 주요인프라의 준공 및 시운전은 2022년 말로 예정되어 있으며, 운영시기는 2023년 상반기로 계획되고 있다. 2022년 내 사업이 종료되기에는 불가능해 보이며, 2019년 10월 수립한 수소시범도시 추진전략에서 목표한 바와 달리 1년 이상 사업이 지연되는 것으로 나타난다.

4) 2019년 10월 10일 발표한 「수소시범도시 추진전략」에서의 사업계획

5) 울산은 2021년 2월, 안산과 전주·완주는 2020년 12월에 기본계획(MP) 수립을 완료하였다.

6) 원자재값 상승 등으로 인하여, 연료전지 운영계획을 축소하면서 수소배관 노선을 재조정

[수소시범도시 추진전략(2019.10.10.) 상 추진 일정]



자료: 국토교통부, 「수소 시범도시 추진전략」, 2019.10.10.

[2022년 5월 기준 울산광역시 주요 인프라 구축 사업 일정]

구 분	구축량	사업일정				
		실시설계	착공	준공	시운전	운영
수소통합운영센터	1개소	'22.3.~'22.5.	'22.7.	'22.10.	'22.11.	'23.1.
열병합발전	연료전지 3기	'21.6~'21.7	'21.8.	'22.8.	'22.9.	'23.1.
수소배관	12.5km	'20.10~'21.12.	'22.4.	'22.12.		'23.1.

자료: 국토교통부

[2022년 5월 기준 안산시 주요 인프라 구축 사업 일정]

구 분	구축량	사업일정					
		기본설계	실시설계	착공	준공	시운전	운영
수소통합운영센터	1개소	'21.12	'22.5	'22.7	'22.11	'22.12	'23.1
연료전지	440kW	'20.12	'21.11	'22.7	'22.10	'22.12	'23.1
수소추출기	1800kg/d	'20.11	'20.11	'20.11	'22.10	'22.12	'23.1
수전해설비	200Nm3/h	-	'22.4	'22.9	'23.2	'23.3	'23.4
수소배관	1구간(1.1km)	'20.8	'21.2	'22.6	'22.12.		'23.7.
	2구간(9.4km)			'22.9	'23.6.		

자료: 국토교통부

[2022년 5월 기준 전주시·완주군 주요 인프라 구축 사업 일정]

구 분	구축량	사업일정					
		기본설계	실시설계	착공	준공	시운전	운영
수소통합운영센터	1개소	'22.2.~'22.5		'22.7	'22.10	'22.11	'22.12
연료전지	5기	'21.8~'22.9		'22.1~	'22.6~	'22.6~	'22.6~
	(440kW 등)			'22.10	'22.12	'22.12	'23.1
수소추출기	1.2톤/일	'22.3		'22.5	'23.1	'23.2	'23.3
수소공급기지	2.4톤/일	'21.12(시설물완료) /'22.6(토목 예정)		'22.8	'22.12	'23.3	'23.4

자료: 국토교통부

수소도시는 수소차·연료전지 등 일부 상용분야에서의 기술 달성을 넘어 도시 내 수소생태계를 구축하여 수소에너지에 대한 수요를 창출하고 대량생산·소비체제로의 이행을 통해 양산 체계를 조기에 구축하고자 하는 것이고, 이를 단계적으로 진행하기 위하여 수소시범도시를 지정하여 사업을 진행하고 있다. 2018년부터 혁신성장을 위한 전략투자 분야로 수소경제가 선정되어 국가지원이 이루어지고 있으며, 수소경제에 대한 관심이 지속되는 상황에서 국토교통부는 실증을 위한 인프라 구축이 차질없이 이루어질 수 있도록 사업관리를 철저히 진행할 필요가 있다.

화물자동차안전운임제 운영시 연례적인 공표지연 개선 및 산정근거 내실화 필요

가. 현 황

화물자동차안전운임제운영비 사업¹⁾은 안전운임위원회 운영, 안전운송원가 및 안전운임 산정, 안전운임신고센터 운영비용을 지원하여 화물자동차안전운임제가 원활하게 운영되도록 지원하는 사업이다. 화물자동차안전운임제는 화물차주가 지급받는 최소한의 운임을 보장하여 화물자동차의 과적·과속 관행을 개선하고 교통안전을 확보하려는 제도로, 2020~2022년간 한시적으로 시행되고 있다. 국토교통부는 화물자동차안전운임제운영비 사업의 2021년도 예산현액 13억 1,200만원 중 10억 9,100만원을 집행하고 1억 7,500만원을 이월, 4,600만원을 불용하였다.

[2021회계연도 화물자동차안전운임제운영비 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
화물자동차 안전운임제 운영비	1,090	1,090	176	46	1,312	1,091	175	46
위원회 운영	120	120	0	46	166	137	0	28
운송원가조사 및 운임산정용역	890	890	176	0	1,066	874	175	18
안전운임 신고센터 운영	80	80	0	0	80	80	0	0

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

화물자동차안전운임제는 「화물자동차 운수사업법」²⁾ 제5조의2부터 제5조의8까지의 규정에 근거하여 2020년부터 2022년까지 운영되는 제도이다. 「화물자동차 운수사업법」 제2조 정의규정에 따르면 화물자동차 안전운임이란 화물차주에 대한 적절한 운임을 보장하기 위하여 화물자동차 안전운송원가에 적정이율을 더하여 화물자

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 4032-302

2) 법률 제15602호, 2018. 4. 17. 일부개정, 2020. 1. 1. 시행

동차 안전운전위원회의 심의·의결을 거쳐 국토교통부장관이 공표한 운임이다. 화주가 운수사업자 또는 화물차주에게 지급하여야 하는 최소한의 운임인 “화물자동차 안전운송운임”, 운수사업자가 화물차주에게 지급하여야 하는 최소한의 운임인 “화물자동차 안전위탁운임”으로 구분되고, 화주 및 운송사업자는 안전운임 이상의 운임을 지급해야 할 의무가 있으며, 위반시 과태료 부과 대상이 된다.

그리고 화물자동차 안전운송원가란 화주, 운송사업자, 운송주선사업자 등이 화물운송의 운임을 산정할 때에 참고할 수 있는 운송원가로서 역시 화물자동차 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 국토교통부장관이 공표하는 원가이다.

그런데 국토교통부는 법률상 정해진 안전운임 산정 대상³⁾과 다르게 시행령으로 안전운송원가 산정대상⁴⁾을 규정하는 한편, “운송원가조사 및 운임산정용역”으로 안전운임의 산정근거가 되는 안전운송원가(이하 “안전운임단가”라 한다) 및 시행령에 따라 안전운임제 적용 없이 공표되는 안전운송원가(이하 “안전운송원가”라 한다)를 각각 산출하고 있다. 이에 따라 안전운임 및 안전운송원가 제도를 비교하면 다음과 같다.

3) 「화물자동차 운수사업법」

제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표)

- ① 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운송원가를 공표하여야 한다.
- ② 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다.
 1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너
 2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트
 - ③ 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2018. 4. 17.]

[법률 제15602호(2018. 4. 17.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조 중 화물자동차 안전운임에 관한 부분은 2022년 12월 31일까지 유효함]

4) 「화물자동차 운수사업법 시행령」

제4조의7(화물자동차 안전운송원가 대상 품목 등)

- ① 법 제5조의4제1항에서 “대통령령으로 정하는 운송품목”이란 다음 각 호의 품목을 말한다.
 1. 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 피견인자동차의 경우: 철강재
 2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차의 경우: 해당 화물자동차로 운송할 수 있는 모든 품목
 - ② 국토교통부장관은 위원회의 심의·의결을 거친 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임을 관보에 고시해야 한다.

[화물자동차 안전운임·안전운송원가 비교]

구 분	안전운임	안전운송원가
산정 대상	컨테이너·시멘트 (전용 트레일러)  	철강재 (전용 트레일러), 일반형 화물차  
공표 내용	① 안전운송운임 : 화주→운송사 또는 차주 ② 안전위탁운임 : 운송사→차주	차주 원가
공표 형태	운송 1회당 운임 (거리별) * (예시) 400km 80만원/회, 1~550km별 운임 공표	① 단위 원가 (1km 운송 시 원가) * (예시) 750원 / km ② 1개월 운행 시 발생하는 총 원가 * (예시) 650만원 / 1개월
의무 및 과태료	화주 및 운송사: 안전운임 이상 지급 의무 과태료: 지급의무 위반시 1천만원 이하 과태료	해당 사항 없음

자료: 국토교통부

참고로 안전운송원가 제도는 일몰기한이 없고, 안전운임제만 2022년 12월 31일까지 시행될 예정이며, 국토교통부는 안전운임제가 일몰되는 경우 해당 품목을 안전운송원가 공표품목에 추가할 계획이었다.

안전운임단가 및 안전운송원가는 「화물자동차 운수사업법」 제5조의35)에 따라 고정비용, 변동비용 등을 고려하여 화물자동차 안전운전위원회가 심의·의결한다. 이때 고정비용은 차량감가상각비, 보험료, 자동차세 등으로 변동원가로 구성되고, 변동원가 중 주연료비 등 유류비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

5) 「화물자동차 운수사업법」

제5조의3(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 심의기준) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 화물자동차 안전운송원가를 심의·의결한다. <개정 2020. 6. 9.>

1. 인건비, 감가상각비 등 고정비용
 2. 유류비, 부품비 등 변동비용
 3. 그 밖에 상·하차 대기료, 운송사업자의 운송서비스 수준 등 평균적인 영업조건을 고려하여 대통령령으로 정하는 사항
- ② 위원회는 화물자동차 안전운송원가에 적정 이윤을 더하여 화물자동차 안전운임을 심의·의결한다. 이 경우 적정 이윤의 산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[안전운송원가 구성항목 예시: 안전위탁운임 산정시 일반컨테이너 차주 기준]

구분	비용항목
고정비용	차량감가상각비, 차량구입금융비용, 보험료, 번호판이용료, 지입료, 자동차세, 정기검사비용, 환경개선부담금, 단체협회비, 세무신고비용, 통신비, 차고지비 및 주차료, 숙박비, 4대 보험료, 출퇴근비용
변동비용	주연료비, 통행료, 잡유비 및 차량정비비, 타이어비, 세차비, 기타소모품비

자료: 국토교통부

“운송원가조사 및 운임산정용역” 결과를 기반으로 화물자동차 안전운임위원회 (이하 “위원회”라 한다)는 화물자동차 안전운송원가 및 안전운임의 결정·조정에 관한 사항을 심의·의결하며, 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운송원가 및 안전운임을 공표하여야 한다.

[2021회계연도 화물자동차 안전운임 산정 및 공표 과정]



자료: 국토교통부

나. 분석의견

화물자동차안전운임제운영비 사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 동 사업에 따른 안전운송원가, 안전운임 고시가 연례적으로 법정기한을 경과하여 공표되고 시행령 및 고시에 따라 안전운임제도가 법률에서 정한 바에 비해 탄력적으로 운영되고 있어, 안전운임 제도의 예측가능성 및 안정성이 저하될 우려가 있으므로, 국토교통부는 향후 안전운송원가 또는 안전운임이 법정기한 내 공표될 수 있도록 하는 등 사업을 면밀하게 관리하고 실제 제도 운영방식을 관련 법령 및 제도에 반영하여 정비할 필요가 있다.

「화물자동차 운수사업법」 제5조의4제1항 및 제2항⁶⁾에 따르면 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운송원가 및 안전운임을 공표하여야 한다.

그런데 화주, 운수사업자 및 화물차주간 첨예한 이견대립 등으로 매년 안전운송원가 및 적정운임고시가 법정기한을 경과하여 공표되고 있다. 최근 3년간 위원회 운영일정을 볼 때, 위원회는 매년 법정기한을 2~3개월 경과하여 다음 연도에 적용할 안전운임을 심의·의결하고, 8~10개월 경과하여 해당 연도에 적용할 안전운송원가를 심의·의결해왔다.

[화물자동차 안전운임·안전운송원가 고시일 및 위원회 의결일]

구 분	법정공표기한	안전운임 고시	위원회 의결일	안전운송원가 고시	위원회 의결일
'20년 적용	'19.10.31.	'19.12.30.	'19.12.12.	'20. 8. 6.	'20. 6.26.
'21년 적용	'20.10.31.	'21. 3 .5.	'21. 1.26.	'21. 6.29.	'21. 6. 9.
'22년 적용	'21.10.31.	'22. 2.18.	'21.12.30.	'22. 6. 1.	'22. 5.20.

자료: 국토교통부

6) 「화물자동차 운수사업법

제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표)

- ① 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운송원가를 공표하여야 한다.
- ② 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다.
 1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너
 2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트

이에 국토교통부는 위원회 최종의결 전까지 안전운임 공백이 발생하지 않도록 한시적용되는 고시를 제정·시행하고 있다. 2022년에는 위원회가 최종 심의·의결한 결과에 따른 안전운임 고시가 3월 5일에 개정·시행되었는데, 1월 1일부터 3월 4일까지는 그 전에 국토교통부가 제정한 「2022년 적용 화물자동차 안전운임 고시」(제2021-1417호, 2021. 12. 23. 발령, 2022. 1. 1. 시행)에 따른 안전운임이 적용되었다⁷⁾.

그런데 안전운송원가 및 안전운임 고시가 매년 늦게 공표·시행되면 안전운송원가 및 안전운임 산정시 포함되는 비용 중 전년 대비 증가해야 할 항목이 늦게 증액되는 것이므로, 상대적으로 차주 측 등의 손해가 발생할 수 있다. 이해관계자간 손익이 상반되는 안전운임제 특성상 동 제도가 안정적으로 유지되기 위해서는 법정기한을 준수하여 이해관계자들에게 예측가능성을 주는 것이 필요하다. 참고로 2021년 및 2022년 안전운임은 유가변동으로 인한 영향을 제거하여 전년 대비 1.57~8.97% 증가하였다.

7) 화물자동차 안전운임 고시 제개정 연혁

연번	행정규칙명	발령번호	발령일자	시행일자	제개정 구분
1	2022년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2022-175호	2022. 4. 1.	2022. 4. 1.	일부개정
2	2022년 적용 화물자동차 안전운임 고시 ¹⁾	제2022-88호	2022. 2. 18.	2022. 2. 18.	일부개정
3	2022년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2021-1417호	2021. 12. 23.	2022. 1. 1.	제정
4	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2021-1311호	2021. 11. 30.	2021. 12. 1.	일부개정
5	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2021-1057호	2021. 8. 31.	2021. 9. 1.	일부개정
6	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2021-924호	2021. 6. 29.	2021. 6. 1.	일부개정
7	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2021-233호	2021. 3. 5.	2021. 3. 5.	일부개정
8	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시 ²⁾	제2021-22호	2021. 1. 1.	2021. 1. 1.	일부개정
9	2021년 적용 화물자동차 안전운임 고시 ³⁾	제2020-1208호	2020. 12. 30.	2021. 1. 1.	제정
11	2020년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2020-548호	2020. 7. 29.	2020. 7. 1.	일부개정
12	2020년 적용 화물자동차 안전운임 고시	제2019-1007호	2019. 12. 30.	2020. 1. 1.	제정

주: 1. 음영간은 위원회 의결에 따른 고시

1) 「화물자동차 운수사업법」 제5조의2에 따라 설치된 화물자동차 안전운임위원회가 2022년 적용 화물자동차 안전운임을 최종 의결하여 변경 고시하는 날까지 효력

2) 「화물자동차 운수사업법」 제5조의2에 따라 설치된 화물자동차 안전운임위원회가 2021년 적용 화물자동차 안전운임을 최종 의결하여 변경 고시하는 날까지 한시적으로 적용

3) 2021년 1월 11일까지 한시적으로 적용

자료: 법제처 법령정보센터에 따른 규칙 연혁을 재정리

[전년대비 안전운임 인상률 현황]

구분		'20년 안전운임 ¹⁾	'21년 안전운임 ²⁾	'22년 안전운임 ²⁾
컨테이너	안전운송운임	-	3.84%	1.68%
	안전위탁운임	12.5%	1.93%	1.57%
시멘트	안전운송운임	-	8.97%	2.67%
	안전위탁운임	12.2%	5.9%	2.66%

주: 1) 2020년 인상률은 전년도 시장운임 대비 평균 인상률로 산정함. 안전운송운임의 경우, 2019년 시장운임이 업체별로 차이가 크므로 2019년 시장운임 대비 2020년 안전운임 평균 인상률을 산정하지 않음

2) 2021년, 2022년 안전운임 인상률은 전년도 운임에 적용된 동일 유가를 적용하여 유가변동으로 인한 영향을 제거한 인상률임

자료: 국토교통부

연례적인 공표지연에 대해 국토교통부는 이해관계자간 이견으로 고시가 지연되었으나, 향후 법정기한 내 고시를 공표할 수 있도록 최대한 적극적으로 사업을 수행하겠다는 입장이다⁸⁾. 그런데 현재 연구용역 계약기간 및 위원회 임기상으로는 10월 31일까지 안전운송원가 및 안전운임을 동시에 심의·의결하는데 구조적으로 어려움이 있을 것으로 보인다.

매년 안전운송원가 및 안전운임의 원가를 산정하는 연구용역 결과는 7월 9일에 제출되었고, 위원회 위원 임기는 6월에 종료되어 7월 9일부터 신임 위원이 위촉되었다. 통상 신임 위원이 위촉된 이후 안전운임을 의결하는데 6개월 가량 소요되어 연말 또는 연초에 의결되고, 안전운송원가를 의결하는데 6개월이 더 소요되어 안전운송원가를 의결한 후 위원회 임기가 종료되고 있다. 그리고 위원회 의결 후에도 구체적인 안전운송원가 및 안전운임을 계산하여 고시하는데 일정 시일이 더 소요되고 있다.

현행 연구용역 결과제출시기, 위원 임기 및 실제 심의에 소요되는 기간을 고려할 때 안전운송원가 및 안전운임을 동시에 10월 31일까지 공표하기 어려울 것으로 보인다. 향후 안전운임제 일몰기한이 연장되는 경우 법정기한 준수를 위해 연구용역 결과 제출시기, 위원 임기 종료시기 조정 등 위원회 운영방식도 함께 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.

8) 2021년 위원회 운영시 이해관계자별 의견 대립으로 합의가 안 된 원가항목에 대해서는 공익대표 측 진언을 마련하여 표결을 진행하는 등 심의의결 기간을 단축하였으며, 앞으로도 법정 공표기한을 위해 지속적으로 노력할 예정이다.

[안전운임원가 등 산정연구용역 현황]

연구용역 과제명	계약기간	안전운임단가 제출일	계약 금액	계약 방식	연구기관 (책임자)
화물자동차 운송비용 조사·분석 사업	2019.01.01. ~2019.12.31	2019.07.10	9억원	수의	한국교통연구원 (이○○)
2021년 적용 안전운임 산정 등을 위한 조사·분석	2020.02.10. ~2021.07.03	2020.07.09	8억 8,200만원	수의	
2022년 적용 안전운임 산정 등을 위한 조사·분석	2021.03.29. ~2022.07.21	2021.07.09	8억 7,200만원	수의	

주: 연구용역으로 한국교통연구원은 안전운임단가를 제출한 이후에도 안전운송원가 산정 등의 역할을 수행하고 있음

자료: 국토교통부

[위원회 구성일 및 임기]

구 분		위원회 구성일	위원회 위원임기
1기 위원회	'20년 적용고시 검토	'19.7.9	'19.7.~'20.6.
2기 위원회	'21년 적용고시 검토	'20.7.9	'20.7.~'21.6.
3기 위원회	'22년 적용고시 검토	'21.7.9	'21.7.~'22.6.

자료: 국토교통부

그리고 법률상 정의규정으로서는 안전운임을 고시할 때 그 산정근거가 되는 안전운임단가 역시 안전운송원가로서 공표의 대상이 되어야 했는데⁹⁾, 현재 국토교통부는 안전운임제가 적용되는 대상과 안전운송원가가 적용되는 대상에 대해 함께 연구용역을 실시하면서도, 안전운임제가 적용되는 대상은 그 산정단가를 별도로 공표하지 않고 있다. 안전운임 적용 품목의 안전운임단가 공표 필요성이 적다면, 안전운임

9) 「화물자동차 운수사업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “화물자동차 안전운송원가”란 화물차주에 대한 적절한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전 확보를 위하여 화주, 운송사업자, 운송주선사업자 등이 화물운송의 운임을 산정할 때에 참고할 수 있는 운송원가로서 제5조의2에 따른 화물자동차 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 제5조의4에 따라 국토교통부장관이 공표한 원가를 말한다.

13. “화물자동차 안전운임”이란 화물차주에 대한 적절한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전 확보를 위하여 필요한 최소한의 운임으로서 제12호에 따른 화물자동차 안전운송원가에 적정 이윤을 더하여 제5조의2에 따른 화물자동차 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 제5조의4에 따라 국토교통부장관이 공표한 운임을 말하며 다음 각 목으로 구분한다.

가. ~ 나. (생략)

단가와 안전운송원가를 법률상으로도 구분하고, 공표 여부 등에 대한 규정을 정비할 필요가 있어 보인다.

또한 국토교통부는 2021년 안전운임을 고시하면서 안전운임에 적용되는 유가에 비해 50원 이상 변동되는 경우 안전운임고시 별표 중 부대조항으로 분기별로 변동고시할 수 있도록 하였고¹⁰⁾, 2022년도에는 위원회에서 잦은 위원회 개최에 따른 행정력 낭비를 최소화하고자 향후 유가변동사항에 따른 변동고시를 하는 경우 별도로 위원회를 개최하지 않고 국토교통부가 직접 변경고시하도록 심의·의결하였으며, 이에 따라 화물자동차 안전운임신고센터 홈페이지에 게재된 「2022년도 적용 화물자동차 안전운임 운영지침」에 따라 변동고시하고 있다.

이는 실제 유가 변동에 따른 차주 부담 등을 고려하여 탄력성을 보완하고자 위원회가 변동고시로 유연하게 적용하도록 하려는 것으로, 안전운임단가 및 안전운송단가 중 유류비는 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 유가 변동성 등을 고려하면 안전운임을 1년간 일정하게 적용하기 어려운 측면이 있다.

그런데 위원회는 안전운송원가 및 안전운임을 심의·의결하기 위해 설치된 것¹¹⁾으로, 법률상 정해진 일자 외에 변동 고시를 하는 것은 법률상 근거가 명확하지 않은 것으로 보인다. 국토교통부는 위원회가 안전운임 결정권한이 있으므로 변동고시가 가능하다는 입장인데, 법률은 위원회가 특정 일자까지 안전운임을 결정하도록 하였을 뿐, 그 기한이 도래하기 전에 여러 차례 고시를 제·개정하도록 허용한 것인지는 불분명하다. 또한 당초 법률이 매년 특정 일자에 안전운임을 공표하도록 규정

10) [별표 1] 및 [별표 2] 부대조항 공통

• (유가 반영) 안전운임에 적용되는 유가는 다음 각 목과 같다.

가. 2021년 2월 26일부터 2021년 5월 25일까지의 평균 유가가 2021년 5월 25일 시점의 안전운임에 적용된 평균유가보다 50원 이상 인상되거나 인하될 경우, 변경된 평균 유가에 따른 안전운임을 2021년 6월 중 변경 고시한다.
나. 2021년 5월 26일부터 2021년 8월 15일까지의 평균유가가 2021년 8월 15일 시점의 안전운임에 적용된 평균유가보다 50원 이상 인상되거나 인하될 경우, 변경된 평균 유가에 따른 안전운임을 2021년 9월 중 변경 고시한다.
다. 2021년 8월 16일부터 2021년 11월 15일까지의 평균 유가가 2021년 11월 15일 시점의 안전운임에 적용된 평균유가보다 50원 이상 인상되거나 인하될 경우 변경된 평균 유가에 따른 안전운임을 2021년 12월 중 변경 고시한다.

11) 「화물자동차 운수사업법」

제5조의2(화물자동차 안전운임위원회의 설치 등)

① 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 화물자동차 안전운임위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 결정 및 조정에 관한 사항

한 것은 여러 이해관계자들에게 안전운임의 예측가능성을 주려는 취지인 것으로 보
이므로, 변동고시에 대한 법령상 근거가 보다 명확할 필요가 있는 것으로 보인다.

따라서 국토교통부는 법률상 공표기한을 준수하도록 노력하는 등 동 제도가 안
착되도록 면밀하게 관리하고, 안전운송원가 제도와 안전운임제도의 실제 운영형태
가 법률과 일부 상이한 측면이 있어 이에 대한 정비 또는 시정이 필요하다.

**둘째, 국토교통부는 안전운송원가 및 안전운임의 산정품목에 대한 법적 분쟁이 발생
했으므로, 이에 대한 법적근거를 명확하게 하고 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여
이해관계자의 수용성을 제고할 필요가 있는데, 향후 안전운임제 연장 등에 관한 입법의의
시 이에 관한 개선사항을 포함할 필요가 있다.**

동 사업의 운송원가조사 및 운임산정용역으로 매년 한국교통연구원은 안전운송
원가 및 안전운임의 원가를 산정하고 있으며, 이에 따라 고시되는 안전운임 종류는
수출입 컨테이너 품목 왕복, 편도, 환적화물 운임 및 시멘트 품목 왕복운임으로 총
4가지이다. 이 때 국토교통부는 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4에 따른 수출입
컨테이너에 환적 컨테이너의 운송운임도 포함되는 것으로 보아 이를 함께 고시하고
있다¹²⁾.

[2022년 적용 화물자동차 안전운임 고시 목차]

1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너 품목 안전운임(왕복)
2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너 품목 안전운임(편도)
3. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너 품목 안전운임(환적화물)
4. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트 품목 안전운임(왕복)

자료: 법제처 법령정보센터에 따른 고시 내용 재정리

12) 「화물자동차 운수사업법」

제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표)

② 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 운송품목에
대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다.

1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너
2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트

그런데 한국해운협회는 환적 컨테이너는 법률상 규정하고 있는 수출입 컨테이너에 포함되지 않는데 안전운임을 산정하는 것이 부적정하다고 보아 2020년 4월 2일 고시취소소송을 제기하였고, 올해 4월 14일 대법원에서도 국토교통부가 환적 컨테이너도 수출입 컨테이너에 포함된다고 보아 안전운임을 고시한 것은 위임 입법한계를 일탈하여 위법하다고 판단하였다.

또한 한국해운협회는 산정된 안전운임 역시 불필요한 작업과정을 포함하여 원가가 산정되었고, 주요 원가 요인이 과대계상되는 등 자료상 오류가 있었다는 입장이다. 이러한 이견에도 불구하고 위원회는 화물차주 대표 3인, 운수사업자 대표 3인, 화주 대표 3인 및 공익대표 4인으로 구성되는데, 한국해운협회는 위원으로 포함되지 못하여 안전운임 산정과정에서 의견을 충분히 수렴하지 못하고 법적 분쟁으로 이어진 것으로 보인다.

이러한 법적분쟁에 대해 국토교통부는 차주를 두텁게 보호하려는 안전운임제도의 취지와 시장관행을 고려하여 환적 컨테이너에 대해서도 안전운임을 공표하였다는 입장이다. 그러나 국토교통부는 명확한 법적근거 없이 사업을 추진하고, 산정근거 및 방식에 대한 논란이 발생했음에도 불구하고 이에 따른 갈등을 충분히 논의·수렴하지 못하여 안전운임에 대한 불복소송이 진행되는 문제가 있었다.

따라서 국토교통부는 면밀한 법적 근거를 바탕으로 안전운임 품목을 결정하고, 안전운송원가 등에 대한 조사연구용역을 충실히 하여 산정근거에 대한 이견을 최소화하며, 이해관계자 의견을 폭넓게 수렴하여 안전운송원가 및 안전운임제를 안정적으로 운영할 필요가 있다.

또한 안전운임제는 2022년까지 시행되는 한시 제도로 도입되었으므로, 일몰기한을 앞두고 향후 안전운임제의 연장 등 향후 운영 방향에 대하여 논의할 필요가 있다.¹³⁾ 당초 안전운임제도를 3년간 한시시행하도록 한 입법 취지는 3년간 일부 품목을 대상으로 안전운임제를 시행하고, 시행 결과를 검토하여 '23년 이후 지속 시행 여부와 품목 확대 등 향후 제도 운영방향을 결정하려는 것이었다. 따라서 시행성과 검토와 함께 앞서 제기된 문제점 및 개선사항을 반영하여 안전운임제도의 연장 여부, 대상품목 등을 국회 입법과정에서 논의할 필요가 있다.¹⁴⁾

13) 참고로 국토교통부는 안전운임제가 연장되지 않는 경우 시행령을 개정하여 안전운송원가 공표품목(현재 철강재, 일반형)에 안전운임제 공표품목(수출입 컨테이너, 시멘트 품목)을 추가하여 해당 품목의 운송원가 정보를 시장에 제공할 계획이다.

이에 대해 국토교통부는 2022년 5월에 토론회를 개최¹⁵⁾하여 이해관계자와 함께 안전운임제의 성과를 평가하였고, 특히 최근 화물연대의 집단운송거부 및 철회 과정에서 향후 화물자동차 안전운임제 시행경과 및 성과평가 결과 등을 국회에 보고하고, 현재 운영 중인 화물자동차 안전운임제 연장 등을 지속 추진하여 안전운임제의 품목확대 등과 관련해서 논의할 계획이다.

따라서 국토교통부는 향후 입법 논의 과정에서 사업 시행 성과를 기반으로 일몰제인 안전운임제의 연장 여부가 논의될 수 있도록 사전검토를 철저히 하고, 제도 연장시 앞서 제기된 문제점 및 개선사항을 반영하여 안전운임제가 안정적으로 운영될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

14) 현재 국토교통위원회에 계류 중인 화물자동차 운수사업법 일부개정법률안은 박영순의원안(의안번호 2115212, 2022. 4.12. 발의, 일몰제 폐지 및 품목 확대) 및 조오섭의원안(의안번호 2107143, 2021. 1. 4. 발의, 일몰제 폐지)이며 안전운임제 일몰제 폐지규정을 포함하고 있다.

15) 화물자동차 안전운임제 성과평가 토론회 개요
- (주관/일시/장소) 한국교통연구원/ '22.5.30.(월), 14:30~ / 서울 전경련회관 회의실
- (참석) 물류정책관, 화주, 운수사, 차주, 물류전문가 등 60여 명
- (주요내용) 안전운임제 성과평가 및 향후 운영방안에 대한 발제 및 토론

군위탁컨테이너화물자동차관리비의 화물자동차 보유현황 관리 강화 및 이에 따른 면밀한 예산산정 필요

가. 현 황

군위탁컨테이너화물자동차관리비 사업¹⁾은 화물운송 종사자 집단운송거부 등 국가 물류위기에 효과적으로 대응하기 위해 군부대에 위탁 중인 컨테이너화물차(100대)의 유지·관리비용, 운전인력 교육훈련 비용 및 노후차량 교체 비용을 지원하는 사업이다. 국토교통부는 군위탁컨테이너화물자동차관리비 사업의 2021년도 예산현액 7억 5,000만원 중 7억 1,700만원을 집행하고 3,300만원을 불용하였다.

[2021회계연도 군위탁컨테이너화물자동차관리비 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액 [실집행액]	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
군위탁컨테이너 화물자동차관리비	796	796	0	△46	750	717 [697]	0	33
공공요금및제세 (국토교통부)	28	28	0	△8	20	19	0	1
시설장비유지비 (국방부)	367	367	0	△38	329	316	0	13
민간경상보조 (한국철도공사)	121	121	0	0	121	121 [101]	0	0
자산취득비 (국방부)	280	280	0	0	280	261	0	19

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

동 사업 예산은 차량 소유주체별로 유지관리비용을 집행하고, 실제 운영하는 국방부에서 시설장비유지비 및 노후차량교체비를 집행하고 있다. 이에 따라 국토교통부가 화물차 11대에 대한 자동차세 등을 공공요금 및 제세 비목으로, 한국철도공사가 화물차 89대에 대한 자동차세 등을 민간경상보조 비목으로 각각 집행하고 있으며, 국방부는 화물차 전체 100대에 대한 시설장비유지비 및 자산취득비 비목을 집행하고 있다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 4034-307

나. 분석의견

군위탁컨테이너화물자동차관리비 사업은 다음과 같은 사항을 고려하여 향후 예산을 면밀하게 편성할 필요가 있다.

첫째, 국토교통부 및 한국철도공사의 자동차세 등의 예산 편성 단가와 실제 집행단가가 상이하게 발생하고 있어 화물자동차 보유 현황을 면밀하게 파악관리할 필요가 있다.

국토교통부가 보유한 차량의 자동차세, 자동차보험료, 자동차검사료 및 한국철도공사가 보유한 차량의 자동차보험료, 자동차검사료의 경우 실제 집행시 단가가 예산편성시에 비해 70% 이하로 크게 차이난다. 해당 항목은 자동차연식, 사고유무 등에 따라 결정되는데, 전년도 예산편성시 화물자동차 보유 현황을 면밀하게 파악하면 대부분 정확하게 예측할 수 있고, 사업연도 중 사고로 발생하는 비용변동은 크지 않을 것으로 보인다.

특히 국토부가 보유한 자동차의 검사료는 예산편성시 단가를 10만원으로 계상하였으나 실제 단가는 31%에 불과하였다. 실제 단가에 대해 국토교통부는 자동차 정기검사는 민간검사소(6만원 이상)와 한국교통안전공단(2만 4,000원)의 검사비용 차이가 있으며, 군부대 상황에 따라 민간 또는 공단에서 각각 검사를 받고 있는데, 단가를 10만원으로 계상한 것은 과다산출이므로 향후 기존 집행액을 참고하여 조정하고, 그 외 항목에 대해서도 기존 집행액을 고려하여 상세히 편성하겠다는 입장이다.

따라서 국토교통부 및 한국철도공사는 보유하고 있는 화물자동차 현황을 면밀하게 파악하고, 향후 이에 따른 예산을 보다 정확하게 편성할 필요가 있다.

[2021회계연도 군위탁컨테이너화물자동차관리비 사업의 예산편성근거 및 집행내역 비교]

구분		예산편성근거	집행내역
제세공과금 및 보험료 (국토부)	합계	○ 28백만원	○ 19백만원
	자동차세	11대×200천원=2,200천원	11대×132천원=1,754천원
	자동차 보험료	11대×2,240천원=24,460천원	12대×1,436천원=17,232천원
	자동차 검사료	11대×100천원=1,100천원	10대×31천원=310천원

구분		예산편성근거	집행내역
시설장비 유지비 (국방부)	합계	○ 367백만원	○ 316백만원
	차량 정비비	100대×2,870천원=287,000천원	100대×2,460천원=246,000천원
	교육 훈련비	250명×200천원=50,000천원	200명×200천원=40,000천원
	유류 구매비	100대×300천원=30,000천원	100대×300천원=30,000천원
제세공과금 및 보험료 (한국철도 공사)	합계	○ 121백만원	○ 101백만원
	자동차세	89대×310천원=27,590천원	89대×305천원=27,103천원
	환경개선부 담금	89대×400천원=35,600천원	89대×425천원=37,797천원
	자동차 보험료	89대×350천원=31,150천원	89대×196천원=17,464천원
	자동차 검사료	89대×300천원=26,700천원	89대×207천원=18,392천원
노후차량교체비 (국방부)		○ 280백만원 = 2대×140,000천원/대	○ 260백만원 = 2대×130,000천원/대
합 계		○ 796백만원	○ 696백만원

자료: 국토교통부

둘째, 동 사업은 시설장비유지비 비목에 교육훈련비, 유류구매비를 포함하여 편성하였으나, 향후 사업성격에 맞게 예산편성시 각각 일반수용비, 국내여비 및 유류비 비목으로 편성할 필요가 있다.

군위탁컨테이너 화물자동차 관리비용은 국방부가 시설장비유지비 비목으로 차량정비비, 교육훈련비, 유류구매비 예산규모를 산정하여 국토교통부에 제공하고, 국토교통부에서 동 사업으로 해당 비용을 지급하는 방식으로 운영되어 왔다.

그런데 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 교육훈련비 및 유류구매비는 시설장비유지비 비목에 포함되기 어렵다.

우선 시설장비유지비(210-09)는 건축 및 건축설비 등의 유지보수비, 통신시설 및 기상관측장비 등을 집행하기 위한 비목이다.

한편 교육훈련비용의 경우 일반수용비(210-01) 비목으로 교육훈련에 소요되는 사무용품 구입비, 인쇄비 및 유인비를 집행하는 것이 타당하고, 군위탁컨테이너 화물자동차의 지정운전자는 공무원 신분이므로 이들에 대한 교육훈련시 초빙강사료 등 역시 일반수용비로 집행될 수 있다. 그 외에 교육훈련으로 인한 국내 출장비용은 국내여비(220-01) 비목으로 계상할 필요가 있다.

그리고 유류구매비의 경우 유류비(210-08) 비목으로 차량 운행 등에 필요한 유류구입비로 집행하는 것이 타당하며, 지침상으로도 시설장비유지비 비목에 대해서 시설·장비의 가동을 위한 유류 구입비는 제외하고 유류비로 계상하도록 규정되어 있다.

따라서 현재 국방부가 시설장비유지비 비목로 집행하고 있는 비용 중 교육훈련비 및 유류구매비는 사업성격에 맞게 향후 예산편성시 각각 일반수용비, 국내여비 및 유류비 비목으로 변경할 필요가 있다.

가. 현 황

일반국도건설지원 사업¹⁾은 일반국도건설사업을 원활히 시행하기 위한 지원비 성격으로 운영비, 인쇄비, 여비, 배상금, 설계비, 감리비, 시설부대비 등을 지원하고 있다. 이 중 국토교통부는 배상금 비목으로 일반국도 건설사업과 관련된 각종 소송에서 패소하여 상대방에게 지급해야 할 소송비용을 집행하고 있다. 국토교통부는 일반국도건설지원 사업 중 배상금 비목으로 2021년도 예산액 200억원을 편성하여 다른 사업으로부터 1,148억 1,600만원을 전용받고, 예산현액 1,348억 1,600만원 중 1,347억 7,000만원을 집행하였다.

[2021회계연도 일반국도건설지원 지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)							
일반국도건설지원	81,301	81,301	3,407	105,248	189,956	185,740	228.5	3,822	66,335
배상금	20,000	20,000	-	114,816	134,816	134,770	673.9	32	14

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 분석의견

일반국도건설지원 배상금 비목은 최근 집행액이 크게 증가하는 추세이므로 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 최근 5년간 예산액이 부족하여 당초 예산액 보다 훨씬 큰 규모로 예산전용이 발생하고 있으므로, 실제 진행 중인 소송의 소송가액, 승소가능성 등을 고려하여 배상금 예산을 보다 면밀하게 편성할 필요가 있다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 교통시설 특별회계 1831-301

일반국도건설지원 사업은 2021년 배상금 비목으로 200억원 편성하였으나, 실제 각종 간접비 소송에서 패소함에 따라 배상금 부족분을 충당하기 위해 같은 사업의 공사비, 실시설계비, 감리비로부터 83억 4,100만원을 자체전용하고, 일반국도 사업 59개 세부사업의 건설보상비, 공사비 및 감리비로부터 846억 4,600만원을, 시관내국도 대체우회도로건설 사업의 6개 세부사업의 건설보상비, 공사비, 감리비로부터 218억 2,900만원을 전용하여 당초 예산액의 약 6.7배에 해당하는 금액을 집행하였다.

[2021회계연도 일반국도건설지원 사업 배상금 비목으로 전용한 금액 현황]

(단위: 백만원)

당초사업명	비목(에서)	전용액
일반국도 건설지원	실시설계비(420-02)	7,828
	공사비(420-03)	192
	감리비(420-04)	321
	소 계	8,341
일반국도 건설	건설보상비(410-00)	35,347
	공사비(420-03)	47,081
	감리비(420-04)	2,218
	소 계	84,646
시관내국도대체 우회도로건설	건설보상비(410-00)	10,168
	공사비(420-03)	8,037
	감리비(420-04)	3,624
	소 계	21,829
합 계		114,816

자료: 국토교통부

그런데 최근 5년간 배상금 실집행내역을 살펴보면 전용액이 매년 200억원 이상 발생하였고, 그 규모가 증가하는 추세이며, 동 비목은 배상금 증가추세를 고려하여 2017~2019년간 4억 5,000만원 가량 편성되다가 2020년부터는 매년 200억원 씩 편성하고 있다.

[최근 5년간 배상금 비목 집행내역]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도	이·전용	예비	예산	집행액	집행률	집행률	다음년도	불용
	본예산	추경(A)	이월액	등	비	현액(B)	(C)	(C/A)	(C/B)	이월액	액
2017	450	450	0	23,391	0	23,841	23,720	5,271.1	99.5	0	121
2018	458	458	0	23,792	0	24,250	24,238	5,292.1	99.9	0	12
2019	458	458	0	68,121	0	68,579	68,545	14,966.2	99.9	7	27
2020	20,000	20,000	7	26,246	0	46,253	46,245	231.2	99.9	0	7
2021	20,000	20,000	0	114,816	0	134,816	134,770	673.8	99.9	32	14
2022 ¹⁾	20,000	20,000	32	-	-	20,032	13,311	66.5	66.4	-	-
2017-21 평 균	8,273	8,273	1	51,273	0	59,548	59,504	5,287	100	20	36

주 1) 2022년 5월말 기준 집행액 및 집행률
자료: 국토교통부

국토교통부는 현재 진행 중인 소송의 소송가액, 진행상황 등을 구체적으로 고려하지 않고, 기존 배상액 규모 및 재정여건을 주로 고려하여 예산을 편성한 후, 실제 소송 결과에 따라 배상금이 모자라게 되면 일반국도 건설 사업 등에서 전용하여 이를 충당해오고 있다.

이에 따라 당초 국회 심의와 무관하게 큰 규모의 전용이 반복되는 것은 바람직하지 않으므로, 향후 배상금 예산 편성시 금액을 보다 면밀하게 추계할 필요가 있다.

2022년 현재 진행 중인 소송의 소송가액은 총 1,555억 2,600만원인데, 승소 가능성, 심급 및 실제 소송결과 확정시점에 따라 2022년 배상액 집행규모가 결정된다. 이같이 진행 중인 소송의 심급, 기존 소송의 승소율 등을 함께 고려하면 보다 정확한 배상액 집행규모를 추정할 수 있을 것으로 보인다.

[2022년 5월 현재 진행 중인 소송의 소송가액]

(단위: 백만원)

청구원인	간접비	공사대금	구상권	기타	합 계
소송가액	54,012	53,180	191	25,962	133,345
소송단계	1심 진행 중	2심 진행 중	2심 확정	기타 ¹⁾	합 계
소송가액	71,402	15,314	18,079	28,550	133,345

주: 1) 기타: 판결 중, 판결예정, 답변서 작성 중 등
자료: 국토교통부

[2012~2022년 현재까지 소송가액 및 배상금 현황]

(단위: 건, 백만원)

	소송건수	소송가액	배상금 (A+B)	판결 원금(A)	배상지연 이자(B)
국가 승소	84	41,050	-	-	-
간접비	11	24,387	-	-	-
국가 패소	98	334,639	274,824	235,426	39,398
간접비	67	318,336	260,002	222,101	37,901
소송 중 합의	9	13,917	4,287	4,287	-
간접비	1	10,197	570	570	-
소송중	36	133,345	-	-	-
간접비	11	62,689	-	-	-
합 계	227	522,951	279,111	239,713	39,398
간접비	90	415,609	260,572	222,671	37,901

주: 1. 소송제기 연도 기준으로 작성

자료: 국토교통부

둘째, 배상금 청구원인은 대부분 공사기간 연장에 따른 간접비이므로 일반국도건설사업이 지연되지 않도록 사업관리를 철저히 하고, 배상금 규모를 줄이기 위해 사전적으로 공사기간을 현실화하여 간접비 발생을 예방하고, 시공사 책임없는 사유로 간접비가 발생한 경우 재정당국과 함께 총사업비를 적극적으로 조정하거나, 간접비 지급심의위원회 등을 구성운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

최근 5년간 배상금의 청구원인을 살펴보면, 대부분 공사기간 지연으로 인한 간접비 지급으로 인한 것으로, 2017~2022년간 연평균 배상금은 587억 5,000만원 인데, 이 중 공사기간 연장에 따른 간접비 청구로 인한 배상금은 평균 578억 6,500만원으로, 전체 배상금 대비 98.5%에 해당한다. 이 때 공사기간 연장에 따른 간접비 청구금액은 공사기간 연장으로 인해 인건비, 사무실 운용을 위한 관리비 등 추가로 발생하는 소요액을 의미한다. 일반국도건설지원 사업에서는 일반국도건설사업시 시공사의 귀책없는 사유로 공사기간이 연장되어 간접비가 발생하게 되면, 시공사에서 이에 관한 청구소송을 제기하게 되고, 그 결과에 따라 배상금을 지급하고 있다.

[2017~2022년 현재까지 청구원인별 배상금 현황]

(단위: 백만원)

청구원인	간접비	공사대금	구상권	기타	합 계
2017	22,897	0	0	764	23,661
2018	23,450	309	0	274	24,033
2019	62,739	1,078	0	59	63,876
2020	46,916	0	33	120	47,069
2021	117,272	16,123	183	1,238	134,816
2022.5.	17,485	0	0	0	17,485
2017년~ 2021년간 평균	54,655	3,502	43	491	58,691

자료: 국토교통부

최근 간접비로 인한 배상금이 증가하는 것은 당초 공사계약시 계획했던 공사기간에 비해 일반국도 건설사업이 지연되었기 때문이다. 일반국도 건설 사업 예산액은 2013년 1조 397억 1,900만원에서 2022년 1조 4,891억 7,100만원으로 규모가 증가하는 추세이므로, 일반국도 건설사업 지연이 반복되는 경우 향후 배상금 역시 증가 추세가 나타날 가능성이 있다.

[최근 10년간 일반국도 건설(1632) 사업 예산액]

(단위: 백만원)

연도	2013	2014	2015	2016	2017
예산액	1,039,719	1,015,560	1,303,418	1,343,573	1,366,295
연도	2018	2019	2020	2021	2022
예산액	1,217,950	1,396,978	1,233,503	1,424,102	1,489,171

자료: 국토교통부

국토교통부는 2017년부터 시행된 「총사업비관리지침」²⁾에 따르면 향후 공사기간 연장에 따른 간접비가 발생하면 총사업비를 조정할 수 있어 이 같은 배상금 발

2) 「총사업비관리지침」

제64조(시공 단계)

⑨ 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유로 공사기간이 연장되고 이로 인해 공사현장의 유지 및 관리에 직접 필요한 비용(일반관리비·이윤 제외)이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의 조정을 요청한 경우 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. 다만, 계약당사자간 책임이 혼재되어 있어 책임한계가 불명확한 경우에는 균분으로 한다.

1. 준공일 전년도 5월 31일까지 신청한다.

2. 공사기간 연장의 책임소재·사유, 연장기일 등 관련 증빙자료를 총사업비 조정요구서와 함께 제출해야 한다.

생이 감소할 것이라는 입장이다. 그러나 이는 2017년 1월 이후 입찰공고된 공사부터 적용³⁾되고, 해당 개정 규정이 시행된 2017년 이후로도 간접비로 인한 배상금은 증가하는 추세이다.

따라서 국토교통부는 일반국도 건설사업 지연을 사전에 방지하기 위해 향후 지방자치단체, 지역주민간 사전협의 등 사업관리를 철저히 하고, 발주청은 「공공 건설 공사의 공사기간 산정기준」과 「적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인」(2021.9. 국토교통부 고시)에 따른 공사기간 설정시 제반여건을 고려하여 사전적으로 현실적인 공사기간을 설정할 필요가 있다.

또한 일반국도 건설사업이 일부 지연되더라도 국토교통부는 개정지침이 적용되는 사업인 경우 총사업비를 적극적으로 조정하는 한편, 개정지침이 적용되지 않는 사업에 대해서도 시공사의 책임없는 사유로 발생한 간접비를 신속하게 지급할 수 있도록 제도개선방안을 마련할 필요가 있다. 소송을 거쳐 간접비를 지급하면서 시공사는 본인의 책임 없이 비용을 낮게 지급받는 한편, 국가도 배상지연이자를 함께 지급하므로 재정지출이 증가하게 된다. 2012~2022년간 국가패소로 지급한 2,791억 1,100만원 중 2,397억 1,300만원이 판결원금이고, 원금의 16.4%에 해당하는 393억 9,800만원이 배상지연이자였다.

특히 서울특별시에는 ‘간접비 지급심의위원회’를 구성하여⁴⁾ 시공사와 간접비 분쟁이 발생하는 경우 위원회가 이에 대해 전문적·중립적으로 심의하여 간접비를 보다 신속하게 처리하고 있으므로, 국토교통부도 재정당국과 함께 간접비 지급심의위원회 등으로 간접비를 신속하게 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 「총사업비관리지침」

부 칙 <제317호, 2017.1.1.>

제1조(시행일) 이 지침은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(공기연장 비용 관련 적용례) 제64조 제9항 신설규정은 '17년 1월 이후 중앙관서의 장이 공사에 실제 소요되는 기간 등을 고려하여 사업기간을 산정한 공사 입찰공고분부터 적용한다.

4) 2022. 3. 2. 전기신문, “서울시 공정하고 안전한 건설현장 만드는 데에 역량 모은다”

또한 공사기간 연장 등 사유로 공사대금 증가(간접공사비 발생) 시 발주기관이 소극적 대응하는 등의 문제점을 개선하고자 ‘간접비 지급심의위원회’를 구성 운영기로 한 점도 눈에 띈다. 우선 발주기관 자체 검토 및 심의를 거쳐 시공사와 협상을 하고, 협상이 결렬되면 서울시 ‘간접비 지급심의위원회’에 상정해 전문적이고 객관적인 심의를 거쳐 적절한 간접공사비를 반영토록 하는 등 발주자와 시공사 간 분쟁을 최소화한다는 계획이다.

따라서 국토교통부는 일반국도건설사업이 지연되지 않도록 사업관리를 철저히 하고, 배상금 규모를 줄이기 위해 사전적으로 공사기간을 현실화하여 간접비 발생을 예방하고, 시공사 책임 없는 사유로 간접비가 발생한 경우 재정당국과 함께 총사업비를 적극적으로 조정하거나, 간접비 지급심의위원회 등을 구성·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

가. 현 황

일반국도 건설(1632) 사업¹⁾은 「도로법」 제10조제2호2)의 일반국도를 건설하는 단위사업으로, 2021년 예산 기준으로 계속사업은 96개, 준공사업은 14개, 신규사업은 11개로서 총 세부사업은 121개이고, 전년도에 이월된 금액이 집행된 사업은 9개이므로, 2021년도에 집행된 사업은 총 130개이다. 국토교통부는 일반국도건설 사업의 2021년도 예산현액 1조 3,617억 1,600만원 중 1조 2,986억 500만원을 집행하였다.

[2021회계연도 일반국도 건설사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
일반국도건설	1,424,102	1,424,102	21,142	243,712 △327,234	1,361,716	1,298,605	95.4	54,256	8,854
건설보상비	216,364	216,364	2,955	153,555 △86,848	286,020	280,589	98.1	3,752	1,679
공사비	1,157,818	1,157,818	17,544	83,336 △233,592	1,025,106	968,146	94.4	49,786	7,174
감리비	47,952	47,952	492	6,813 △6,734	48,523	47,826	98.6	697	-
시설부대비	1,968	1,968	151	8 △60	2,067	2,043	98.8	23	1

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

일반국도는 「국가도로망종합계획」 및 「국도·국지도 건설계획」을 기반으로 추진되고, 국토교통부는 일반국도 건설지원³⁾ 사업 중 설계비 등으로 기본설계 및 실

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 교통시설 특별회계 1632-397~831

2) 「도로법」

제10조(도로의 종류와 등급) 도로의 종류는 다음 각 호와 같고, 그 등급은 다음 각 호에 열거한 순서와 같다.

2. 일반국도(일반국도의 지선 포함)

시설계를 실시하며, 설계결과에 따라 기획재정부와의 총사업비 협의를 거치고 동사업의 보상비, 건설비 등으로 용지 매수 및 착공·건설을 추진한다.

국토교통부는 일반국도 건설사업의 집행률을 제고하기 위해 최근 5년간 평균 예산액 1조 3,277억 6,600만원 중 972억 3,000만원을 전용하여 증액하고, 1,311억 3,500만원을 전용하여 감액하였으며, 1,450억 4,900만원을 내역변경, 23억 7,400만원을 세목조정하였다.

[최근 5년간 일반국도 건설사업 이·전용 등 현황]

(단위: 백만원)

연도	예산액 (A)	전년도 이월액	전용	내역변경	세목조정	예산 현액	집행액	이월액	불용액
2017	1,366,295	97,465	80,613 △89,884	136,118 △136,118	3,107 △3,107	1,454,489	1,357,938	93,922	2,629
2018	1,217,950	93,922	136,570 △142,383	132,950 △132,950	4,254 △4,254	1,308,959	1,251,602	53,423	3,934
2019	1,396,978	53,423	75,036 △138,792	134,760 △134,760	3,065 △3,065	1,393,516	1,375,105	17,599	812
2020	1,233,503	17,599	84,325 △91,488	187,903 △187,903	854 △854	1,243,939	1,221,042	21,142	1,755
2021	1,424,102	21,142	109,605 △193,127	133,516 △133,516	591 △591	1,361,716	1,298,605	54,256	8,854
평균	1,327,766	56,710	97,230 △131,135	145,049 △145,049	2,374 △2,374	1,352,524	1,300,858	48,068	3,597

주: 최근 5년간 이용은 없었음

자료: 국토교통부

나. 분석의견

일반국도 건설사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

**첫째, 신규사업의 경우 설계, 총사업비·민원·관계기관 협의 등 사전절차가 지연되면
서 실행행률이 낮은 것으로 나타나므로, 설계단계, 연내 집행가능성을 고려하여 예산을 적**

정 수준으로 편성할 필요가 있으며, 집행률을 제고할 수 있도록 신규사업에 대한 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

2021년도 일반국도 건설사업의 세부사업 중 신규사업은 천안성환-평택소사 국도건설 등 11개 사업이며, 각 세부사업별로 2억원에서 9억원 가량의 예산이 편성되었다. 그러나 모든 신규 사업이 민원협의 및 관계기관 협의 지연으로 설계가 지연되어 계약체결 및 공사착수를 하지 못하여, 사업별로 사업추진비 및 여비 등이 소요되어 평균 실집행액은 평균 예산액 2억 8,200만원 중 12.2%에 해당하는 2,900만원이다.

[2021년도 일반국도 건설 신규사업의 실집행률 및 집행부진 사유]

(단위: 백만원, %)

세부사업	사업기간	총사업비	예산액(A)	실집행액(B)	실집행률(B/A)	집행부진사유
천안성환-평택소사	21-27	65,818	200	16	8.0	노선변경 민원 등에 따른 설계지연으로 공사착수 지연
남일-보은1	21-27	113,967	200	23	11.5	
남일-금산	21-25	31,670	200	10	5.0	
동면-진천	19-28	230,874	200	52	26.0	
고남-창기	19-28	155,955	200	73	36.5	
석곡IC-검면	19-28	132,697	200	35	17.5	관계기관 협의(환경청) 지연에 따른 설계 지연으로 공사착수 지연
사등-장평	21-27	72,064	400	47	11.8	
산청우회	21-25	18,303	200	10	5.0	
임계-신흥	21-28	109,722	200	10	5.0	
인계-쌍치	19-28	160,708	200	8	4.0	교차로 형식 변경 민원 요구 등에 따른 설계지연으로 공사착수 지연
성남-장호원6-2	21-28	197,001	900	32	3.6	
평 균		86,935	282	29	12.2	-

자료: 국토교통부

2022년 5월말 기준으로 2021년도 신규사업 중 현재 착공한 사업은 2개이고, 2개 사업은 6월 중 착공 예정이며, 그 외 7개 사업은 각각 타당성 재조사, 보완설계 및 총사업비 협의가 진행 중이고, 이 중 4개 사업은 총사업비 협의를 완료하여 올해 10월 중에 착공 예정이다. 타당성 재조사, 보완설계가 진행 중인 3개 사업의

경우, 통상 설계용역이 완료되더라도 관계기관과 총사업비나 인·허가 등을 협의하고, 건설사업 용역을 발주하고 계약 체결에 약 6개월 이상 소요되므로 연내 집행가능성이 낮을 것으로 보인다.

[2021년도 일반국도 건설 신규사업 추진현황]

세부사업	추진현황		향후추진계획
	2021년	2022년 5월말	
천안성환-평택소사	설계중	타당성재조사중	타당성재조사(~'22.11)
남일-보은1	설계중	'22.6월 착공 예정	공사 계속 추진
남일-금산	설계중	'22.6월 착공 예정	공사 계속 추진
사등-장평	설계중	타당성재조사중	타당성재조사(~'22.11)
산청우회	설계중	'22.2월 착공	공사 계속 추진
성남-장호원6-2	설계중	'22.5월 착공	공사 계속 추진
임계-신흥	설계중	보완설계중	보완설계(~'23.06)
동면-진천	설계중	기술제안 입찰 중	'23.上 착공예정
고남-창기	설계중	총사업비 협의중	'22.12월 착공예정
인계-쌍치	설계중	총사업비 협의중	'22.12월 착공예정
석곡IC-검면	설계중	총사업비 협의중	'22.12월 착공예정

자료: 국토교통부

국토교통부는 일반국도 건설 신규사업의 경우 통상 1년차에 보상비, 건설비 등 착수를 위한 최소 예산을 반영하고, 2년차부터 본격적인 공정 추진을 위한 공사비·보상비를 편성하여 공정 지연에 따른 이월을 최소화하고 있다는 입장이다. 그러나 최근 5년간 신규사업 집행현황을 살펴보면 연평균 신규사업 수는 15개인데 비해, 연내착공한 사업 수는 13개에 그친다. 이는 신규사업 추진시 전년도에 설계완료된 사업 비중이 적었고, 전년도 설계완료된 사업이라 하더라도 총사업비 협의 및 각종 민원·관계기관 협의가 지연되면서 연내 착공된 사업 역시 적었기 때문이다.

[최근 5년간 일반국도 건설 신규사업의 연내착공여부]

(단위: 개)

구 분		합 계	연내착공	연내미착공
전년도 설계완료	2017	4	4	-
	2018	3	3	-
	2019	1	1	-
	2020	5	5	-
	2021	-	-	-
전년도 설계미완료	2017	21	-	21
	2018	8	-	8
	2019	11	-	11
	2020	12	-	12
	2021	11	-	11

자료: 국토교통부

따라서 향후 국토교통부는 사업별로 설계완료시점, 총사업비·민원·관계기관 협의 등 사전절차 이행기간을 충분히 고려하여 집행가능한 수준으로 예산을 편성할 필요가 있으며, 연내 집행가능성을 제고할 수 있도록 신규사업에 대한 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

둘째, 국토교통부는 계속사업 중 일부 사업의 경우 집행실적이나 정책적 목표를 고려하여 연차별 투자배분기준을 초과하여 예산을 편성하고 있는데, 초과편성된 사업 중 일부 사업의 집행률은 저조하였으므로, 해당 사업들의 준공률 목표 등을 보다 현실적으로 설정하고, 사업을 면밀하게 관리하여 집행률을 제고할 필요가 있다.

2021년도 일반국도 건설사업의 세부사업 중 계속준공사업은 성남-장호원6-1 국도건설 등 110개 사업이고, 세부사업별로 평균 129억 8,200만원 가량의 예산이 편성되었으며, 평균 87억 8,600만원을 집행하였다.

국토교통부는 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(이하 “지침”이라 한다)에 따라 다음 표와 같은 연차별 투자배분 기준을 마련하여 일반국도 건설사업 중 계속사업의 공사비 예산을 산정하는 데 활용하고 있다. 이 때 잔사업비, 집행실적, 보상협의 등 사업추진상황 등을 감안하여 연차별 투자소요를 합리적으로 조정할 수 있다.

[계속·준공사업의 연차별 투자배분기준]

(단위: %)

잔여기간	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차
1년	100						
2년	50	50					
3년	30	40	30				
4년	20	20	30	30			
5년	15	15	20	30	20		
6년	10	10	15	20	25	20	
7년	10	10	10	15	15	20	20

주: 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따른 고속도로건설 사업 예시를 일반 국도건설 사업과 동일하게 적용

자료: 국토교통부

국토교통부는 이에 따라 지역균형발전사업 등 조기 개통을 추진하거나 최근 2년간 집행률이 우수한 현장을 집행 독려하기 위한 경우 연차별 배분기준보다 높은 금액으로 예산을 편성하고 있다. 2021년 계속·준공사업 중 64개 사업이 연차별 투자배분기준에 비해 높게 편성되었지만, 실제 집행률 91.7%로 원래 연차별 배분기준과 동일하게 편성된 사업의 집행률인 92.7%보다 낮았다.

[계속·준공사업의 연차별 투자배분기준 및 집행률 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

연차별배분기준	세부사업수	예산액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
초과편성	64	818,252	750,615	91.7
동일편성	28	376,712	349,247	92.7
미달편성	17	220,138	184,360	83.7
합 계	109	1,415,102	1,284,222	90.7

자료: 국토교통부

그리고 연차별 투자배분기준을 초과하여 편성한 사업 중 실집행률 하위 10개 사업을 살펴보면, 대부분 관계기관 협의, 지장물 이설 협의, 토지 보상 협의가 지연되면서 집행이 부진하였다.

[연차별 투자배분기준 초과편성 사업 중 실행률 하위 10건]

(단위: 백만원, %)

세부사업	사업 기간	총 사업비	예산액 (A)	실집행액 (B)	실행률 (B/A)	집행부진사유
충청내륙4	13-26	66,630	24,034	8,705	36.2	보상협의 및 지장물 이설 지연
군위-의성	14-23	47,912	12,679	5,447	43.0	보상협의 지연 등 공정지연
매전-건천	14-24	46,343	10,170	4,384	43.1	보상협의 지연 등 공정지연
김천-구미	14-23	56,725	13,530	7,322	54.1	보상협의 지연 및 시점부 확장 건의 등 공정 지연
한기리-교리	15-22	49,242	11,330	6,150	54.3	대덕댐 영향구간(환경부 물관리 계획구역 中) 시공불가 등 공정 지연
포산-서망	15-24	122,977	20,984	11,520	54.9	한전 지중화 선로 이설 불가에 따른 지장물 이설 협의 지연
청도-밀양2	14-22	51,019	13,996	8,118	58.0	터널통합관리센터 구축을 위한 보완설계로 공정 지연
안성공도-대덕	12-23	49,499	4,708	2,734	58.1	하도급사 손실보전 금액 분쟁 등 공정 지연
직산-부성	17-23	41,790	15,266	9,765	64.0	보상협의 및 지장물 이설 지연
보령성주우회	14-23	59,729	15,736	10,286	65.4	터널붕락 발생에 따른 작업 중지 기간소요로 공정지연

자료: 국토교통부

연차별 투자배분기준을 초과하여 예산을 편성한 사업은 당초 국토교통부가 정책적으로 조기개통을 추진하거나 기존 집행실적이 높은 사업이었으나, 연차별 배분 기준과 동일하게 편성된 사업의 집행률보다 평균 집행률이 낮았고, 일부 사업의 집행률이 저조하게 나타났으므로, 국토교통부는 해당 사업들의 준공률 목표 등을 보다 현실적으로 설정하고, 사업을 면밀하게 관리하여 집행률을 제고할 필요가 있다.

셋째, 총사업비 관리지침을 위반하여 총사업비 자율조정이 지연되는 경우가 있으므로 향후 국토교통부 및 발주청은 사업관리를 면밀하게 하여 낙찰차액으로 인한 자율조정을 신속하게 할 필요가 있다.

「총사업비관리지침」 제26조⁴⁾는 낙찰차액이 발생하면 불가피한 경우를 제외하고

4) 「총사업비관리지침」

제26조(낙찰차액의 감액)

- ① 중앙관서의 장은 계약체결 결과 총사업비로 책정된 금액과 실제 계약금액과의 차액(이하 “낙찰차액”이라 한다)이 발생한 경우 불가피한 경우를 제외하고 계약체결일로부터 30일 이내에 ‘제7장 중앙관서 자율조정’에서 정한 절차에 따라 총사업비를 감액하여야 한다.

계약체결일로부터 30일 이내에 총사업비를 자율조정으로 감액하도록 규정하고 있다. 이는 낙찰차액으로 인한 비용 감소분을 신속하게 반영하여 예산편성·집행시 효율성을 제고하기 위한 취지이다. 그러나 국토교통부는 동 사업에 대해 2021년도 건설공사 또는 관리용역 계약 17건에 따른 낙찰차액으로 인한 자율조정을 실시하여 총 2,445억 6,900만원을 감액했는데, 이 중 30일 이내에 자율조정하도록 한 지침을 준수한 사례는 없었다.

국토교통부는 해당 발주청에 대해 「총사업비 관리지침」 제112조(관계공무원에 대한 제재)에 따라 관련자 교육 및 인적제재를 요청하였고, 향후 낙찰차액으로 인한 자율조정을 조속하게 실시하겠다는 입장이다.

따라서 동 사업은 계약체결일로부터 30일이 지난 후에 총사업비를 조정하여 「총사업비관리지침」을 위반한 사례가 다수 발견되었으므로, 국토교통부 및 발주청은 향후 사업관리를 면밀하게 하여 낙찰차액으로 인한 자율조정을 조속하게 실시할 필요가 있다.

[2021년도 총사업비 조정사업 중 낙찰차액에 따른 자율조정 현황]

(단위: 백만원)

세부 사업	계약명	계약체결일	낙찰 차액	총사업비 조정액	총사업비 조정일
군북-가야	함안 군북-가야 국도건설공사	2021.01.08	7,077	△7,077	2021.02.22
	함안 군북-가야 국도건설공사 건설사업관리(시공단계)용역	2021.11.03	401	△401	2021.12.13
농소-외동	울산농소-경주외동 국도건설공사	2021.4.12	26,980	△26,980	2021.5.18
	울산농소-경주외동 국도건설공사 건설사업관리(시공단계)용역	2021.11.03	1,068	△1,068	2021.12.23
무주-설천	무주 무주-설천 도로확장공사	2021.05.03	21,669	△21,669	2021.06.22
	무주 무주-설천 도로확장공사 건설사업관리용역	2020.12.28	977	△977	2021.03.28

② 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의한 공사비 낙찰차액 감액 조정시 시설부대비도 함께 감액 조정하여야 한다.

③ 중앙관서의 장은 소관에 속하는 관리대상 사업에 대하여 계약체결일로부터 30일 이내에 낙찰차액 감액 여부를 확인하고, 낙찰차액이 감액되지 아니한 사업에 대하여는 동 기간 이내에 이를 감액하도록 조치하여야 한다.

(단위: 백만원)

세부 사업	계약명	계약체결일	낙찰 차액	총사업비 조정액	총사업비 조정일
성남- 장호원 (제6-1 공구)	성남-장호원(6-1) 도로건설공사	2021.06.18	7,797	△7,797	2021.09.08
	성남-장호원(6-1) 도로건설공사 건설사업관리용역	2020.12.22	419	△419	
신림- 판부	국도5호선 신림-판부 도로건설 공사	2021.06.14	13,137	△13,137	2021.10.06
	국도5호선 신림-판부 도로건설 공사 건설사업관리용역	2021.06.23	548	△548	
압해- 화원	신안 압해-해남 화원 도로건설 공사	2021.10.26	53	△53	2021.12.13
	신안 압해-해남 화원 도로건설 공사 건설사업관리용역	2021.9.24	2,020	△2,020	2021.11.10
영동- 용산	영동-용산1-2 도로건설공사	2021.1.11.	5,533	△5,533	2021.03.02
포항- 안동1- 1	포항-안동1-1(1공구)(공사)	2020.12.29	26,058	△26,058	2021.07.30
	포항-안동1-1(2공구)(공사)	2021.1.29.	19,208	△19,208	
화태- 백야	여수 화태-백야 도로건설공사	2021.10.29.	76	△76	2021.12.13
	여수 화태-백야 도로건설공사 건설사업관리용역	2021.9.17.	2,076	△2,076	2021.11.10

자료: 국토교통부

가. 현 황

스마트공항 구축 사업¹⁾은 인천공항 스마트패스 서비스 구축, 한국공항공사 One-ID 구축, 항공보안 기술개발 및 인력양성을 지원하는 사업으로, 2021년 신규 편성된 사업이다. 국토교통부는 스마트공항 구축 사업의 2021년도 예산액 71억 1,000만원 중 69억 9,400만원을 집행하고 7,800만원을 이월하였으며 3,800만원을 불용하였다.

[2021회계연도 스마트공항 구축 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
스마트공항 구축	7,110	7,110	-	-	7,110	6,994	98.4	78	38
인천공항 스마트패스	5,096	5,096	-	-	5,096	5,096	100.0	-	-
한국공항공사 One-ID	1,714	1,714	-	-	1,714	1,714	100.0	-	-
항공보안기술개발 및 인력양성	300	300	-	-	300	184	61.3	78	38

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

스마트공항 구축 사업은 인천공항 스마트패스 서비스 구축, 한국공항공사 One-ID 구축, 항공보안기술개발 및 인력양성 사업의 3개 내역사업으로 구성된다. 이 중 인천공항 스마트패스 서비스 구축 및 한국공항공사 One-ID 구축사업은 생체 정보를 활용한 비대면 신분확인 서비스를 구축하려는 사업으로, 국토교통부가 인천 국제공항공사 및 한국공항공사에 각각 주요장비 구입비용을 27%씩 보조하는 사업이다. 그리고 항공보안기술개발 및 인력양성사업은 항공보안 위험평가시스템 구축,

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 교통시설특별회계 3636-341

스마트 항공보안체계 활성화 및 항공보안 기초인력 양성을 위한 사업계획 기획연구비를 지원하는 내이다.

인천공항 스마트패스 서비스 구축 사업은 인천공항이 출국장 입구와 항공기 탑승구에 마련된 키오스크에서 얼굴을 자동 인식하고 신원을 확인할 수 있도록 스마트패스 시스템을 구축하기 위한 장비 구입비용을 지원하는 사업이고, 한국공항공사 One-ID 사업은 한국공항공사가 관리하는 소관 14개 공항에 대해 손정맥 등 생체정보를 활용하여 신분확인 등을 할 수 있도록 장비구입비용을 지원하도록 한다. 이에 따라 국토교통부는 2021년 신규사업으로 인천공항 스마트패스 사업에 50억 9,600만원, 한국공항공사 One-ID 사업에 17억 1,400만원을 각각 지원하였다.

[스마트패스 및 One-ID 사업 비교]

구 분	스마트패스	One-ID
구축공항	인천국제공항	한국공항공사 소관 14개 공항
활용 생체정보	얼굴	손정맥, 지문
구축효과	(현행) 각 프로세스마다(발권, 수화물 위탁, 출국장, 출국심사, 탑승) 여권, 탑승권을 제시 → (구축 후) 발권시 개인정보를 등록하고, 등록정보와 개인정보를 검증하여 자동수속 처리	
사업기간	2021~2024년	2021~2022년 (2018~2022년 공사 자체사업)
구축목표	인천국제공항 국내선·국제선 소탑승구간에 생체인식 시스템 2024년까지 구축	14개 공항 국내선·국제선 소탑승구간에 생체인식 시스템 2022년까지 구축
구축장비	총 1409 대	국고보조금 구축장비 46대('21 ~ '22) ('21년 64대 중 국고로 23대 구축)
전체 장비구입비	총 500억원	총 13,269백만원('21년 4,610백만원)
국고	총 135억원	총 3,428백만원('21년 1,714 백만원)
공사 매칭비	총 365억원	총 9,841백만원('21년 2,896백만원)

자료: 국토교통부

두 보조사업 모두 예산액 전액 인천국제공항공사 및 한국공항공사에 교부되었는데, 한국공항공사 One-ID 구축 사업의 경우 모두 집행되었지만, 인천국제공항공사 스마트패스 사업의 경우 국비 및 공사매칭비 모두 집행하지 못하고 이월하였다.

[2021년 공항공사 사업 매칭비 및 실집행내역]

(단위: 백만원)

기능별	사업비			실집행액		
	계	국비	공사매칭비	계	국비	공사매칭비
○ 합 계	25,742	6,810	18,932	6,846	1,714	5,132
- 인천공항공사	18,896	5,096	13,800	-	-	-
- 한국공항공사	6,846	1,714	5,132	6,846	1,714	5,132

자료: 국토교통부

나. 분석의견

인천국제공항 스마트패스 서비스 구축 사업은 「항공보안법」 개정 후 이에 따른 시행령 개정이 이루어지지 않아 2021년 사업이 전액 이월되었으므로, 탑승객 본인의 동의를 전제로 신속하게 사업을 추진하는 한편, 개인정보보호 및 사업효과성을 함께 고려하여 관계 법령을 면밀하게 정비할 필요가 있다.

국토교통부는 2018년 1월 수립된 「스마트공항 종합계획」을 기반으로 생체정보를 활용하여 탑승수속 및 항공권예약 자동확인 등 공항 출입국 수속을 간소화하여 승객의 대기시간을 단축하고 편의성을 증대시키고자 한다. 이를 위해 2018년부터 김포·제주 등 14개 한국공항공사 소관 공항은 자체 예산으로 본인 동의를 받은 손정맥 정보를 활용한 탑승수속 시스템 구축을 추진해왔고, 2021년부터 동 사업으로 일부 장비구매비용을 지원받게 되었다.

그리고 인천국제공항에 대해서는 향후 해외공항과 얼굴정보를 활용한 탑승수속 시스템 연계 가능성²⁾을 고려하여 2021년부터 스마트패스 서비스 구축 사업을 추진

2) 현재 미국, 일본, 싱가포르 등 대다수의 글로벌 공항에서 얼굴정보 기반의 One-ID* 시스템을 구축하여 운영중이며, 국제표준화가 되어가는 추세이다.

* One-id : UN산하 국제항공운송협회(IATA)에서 권고한 여권, 탑승권 등의 수속 문서 확인을 대체하여 생체인증(얼굴 등) 기반으로 출국 수속 절차

하고 있다. 스마트패스 서비스 구축을 위해서는 법무부가 여권 내에 포함·보유하고 있는 얼굴 사진 정보, 경찰청이 관리하는 지문 등을 인천국제공항공사 및 항공사 등이 공유받을 필요가 있다.

국토교통부는 이를 위해 행정기관이 보유한 얼굴·지문 등 생체정보 활용을 위한 관계기관³⁾ 협의체('18.9~'19.6)를 주관하여 '공항 신원확인 시스템' 구축을 합의하였다. 이 후 2020년 6월에 「항공보안법」⁴⁾(2020.12.10. 시행)이 개정되었고, 이를 근거로 인천국제공항에서는 얼굴정보를 기반으로 항공기 탑승수속을 처리하는 스마트패스 구축 사업이 추진되었다.

그런데 동 개정법률은 생체정보를 활용한 본인 일치 여부 확인방법, 생체정보의 보호 등에 필요한 사항, 파기방법 등을 대통령령으로 위임하고 있고, 위임받은 사항을 정하기 위한 개정령안⁵⁾⁶⁾은 2020년 9월 입법예고된 후 법무부가 인천공항

3) 국정원·법무부·경찰청·공항공사 및 항공사 등

4) 「항공보안법」

제14조의2(생체정보를 활용한 본인 일치 여부 확인) ① 공항운영자 및 항공운송사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적에 한정하여 관계 행정기관이 보유하고 있는 얼굴·지문·홍채 및 손바닥 정맥 등 개인을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관한 개인정보(이하 "생체정보"라 한다)를 이용할 수 있다.

1. 공항운영자: 보호구역으로 진입하는 사람에 대한 본인 일치 여부 확인

2. 항공운송사업자: 탑승권을 발권, 수하물을 위탁하거나 항공기에 탑승하는 승객에 대한 본인 일치 여부 확인

② 제1항에 따라 생체정보를 이용하려는 경우 공항운영자 및 항공운송사업자는 관계 행정기관에 생체정보 제공을 요청할 수 있으며, 행정기관은 정당한 이유 없이 그 요청을 거부하여서는 아니 된다.

③ 공항운영자 및 항공운송사업자는 제1항 및 제2항에 따른 생체정보를 「개인정보 보호법」에 따라 처리하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 생체정보를 활용한 본인 일치 여부 확인방법 및 생체정보의 보호 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 공항운영자 및 항공운송사업자는 본인 일치 여부가 확인된 사람의 생체정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 파기하여야 한다.

5) 국토교통부 공고 제2020-1217호, 입법예고기간: 2020. 9. 16. ~ 2020. 10. 26.

6) 「항공보안법 시행령 일부개정령안」 주요조문

항공보안법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제9조의2부터 제9조의4까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

제9조의2(생체정보를 활용한 본인 일치 여부 확인방법) ① 공항운영자 및 항공운송사업자는 법 제14조의2제2항에 따라 관계 행정기관에 법 제14조의2제1항에 따른 생체정보(이하 "생체정보"라 한다)의 제공을 요청할 때에는 승객의 주민등록번호, 여권번호 등 「개인정보보호법」 시행령 제19조에 따른 고유식별정보를 전송하여야 한다. 이 경우 생체정보의 제공 및 전송방법 등에 대해서는 관계 행정기관과 공항운영자등이 협의하여 정한다.

② 공항운영자 및 항공운송사업자는 보안성이 확보된 정보화기기를 활용하여 승객의 생체정보를 수

공사의 시스템 구축 방식이 법무부 의견과 다르다는 이유로 이를 반대하여 2022년 현재까지 법제처 심사 단계에서 보류되고 있다. 국토교통부는 법무부와 이를 합의 하기 위해 지속적으로 협의 중이나, 시행령 개정이 지연되면서 인천공항 스마트패 스 서비스 구축 사업의 2021년 예산액은 전액 이월 되었다.

국토교통부와 법무부는 생체정보 처리주체, 생체인식시스템 구축·운영 주체 측 면에서 각각 인천국제공항공사 또는 법무부가 적합한 것으로 보고 있다. 그 외 모바일 서비스 보안성, 체크인 수속시 지문·얼굴 교차검증 필요 여부 등에 대해 이견이 발생하고 있다.

법무부는 인천국제공항공사가 탑승단계에서만 생체정보를 활용하고, 인천국제 공항공사가 생체인식시스템 등을 구축하여 법무부에 이관하여야 하며, 이 과정에서 인천국제공항공사가 생체정보를 저장하면 안 된다는 입장이다. 반면 국토교통부는 인천국제공항공사가 여객수속을 위한 기반시설(플랫폼)을 구축하여 각 항공사와 공 동이용할 필요가 있어 인천국제공항공사가 생체정보 처리주체 및 생체인식시스템 구축가 되어야 한다는 입장이다.

이처럼 개인정보보호 및 사업효과성 측면에서 시행령 개정안에 대한 이견이 있 는 것으로 보이나, 개정법률이 2020년 12월에 시행되었는데 위임된 사항을 규율하 는 시행령이 부재한 상태가 1년 이상 지속되고 있어, 입법 부작위 상태를 해소할 필요가 있다.

집·처리하여야 한다.

③ 공항운영자 및 항공운송사업자는 제1항에 따라 제공받은 생체정보와 제2항에 따라 수집한 생체 정보를 정보화기기를 활용하여 대조하는 방법으로 승객 본인 일치 여부를 확인하여야 한다. 이 경우 항공운송사업자는 공항운영자가 보유한 생체정보와 정보화기기를 이용할 수 있다.

제9조의3(생체정보의 보호) 공항운영자 및 항공운송사업자는 법 제14조의2제4항에 따라 생체정보 보호를 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 생체정보의 안전한 처리를 위한 관리계획의 수립·시행
2. 생체정보에 대한 접근 통제 및 접근 권한의 제한 조치
3. 생체정보를 안전하게 저장·전송할 수 있는 암호화 기술의 적용
4. 생체정보 침해사고 발생에 대응하기 위한 접속기록의 보관 및 위조·변조 방지 조치
5. 생체정보의 안전한 보관을 위한 보관시설의 마련 또는 잠금장치의 설치 등 물리적 조치

제9조의4(생체정보의 파기) 공항운영자 및 항공운송사업자는 법 제14조의2제5항에 따라 항공기가 해당 공항을 이륙하여 목적지 공항에 도착한 후(항공기 탑승을 취소한 경우에는 그 취소 절차가 완료된 후를 말한다) 지체 없이 본인 일치 여부가 확인된 사람의 생체정보를 파기하여야 한다.

그리고 「개인정보 보호법」 제15조7) 및 제17조8)에 따라 개인정보는 정보주체의 동의를 받은 경우 그 수집 목적의 범위에서 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다. 또한 한국공항공사 One-ID 구축 사업은 본인 동의를 전제로 추진되어 왔고, 인천공항공사는 시행령 개정이 지연되더라도 얼굴 등 생체정보를 활용한 스마트패스를 조속히 구축하기 위해 탑승객 본인의 동의 절차를 포함하여 신속하게 사업을 추진할 수 있다. 국토교통부는 탑승객 본인 동의 하에 여권사진과 얼굴정보를 비교하는 자체인식 시스템으로 사업방식을 변경하여 2022년 4월 사업자를 선정하였고, 2022년 6월 30일에 이월금액을 전액 집행하였고, 2022년도 예산액 역시 연내에 신속하게 집행할 계획이라고 설명하고 있다.

따라서 동 사업은 「항공보안법」개정 후 이에 따른 시행령 개정이 이루어지지 않아 2021년 사업이 전액 이월되었으므로, 국토교통부는 탑승객 본인의 동의를 전제로 신속하게 사업을 추진하는 한편, 개인정보보호 및 사업효과성을 함께 고려하여 관계 법령을 면밀하게 정비할 필요가 있다.

7) 「개인정보 보호법」

제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우

8) 「개인정보 보호법」

제17조(개인정보의 제공) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공(공유를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우

가. 현 황

디지털물류실증단지조성 사업¹⁾은 스마트 물류기술을 활용하여 도시물류 문제를 해소하기 위한 선도사업을 발굴·지원함으로써 국민생활 편의를 증진하고 정주 여건을 개선하고자 시행하는 사업이다. 동 사업은 디지털물류시범도시조성 사업, 디지털물류서비스실증 사업의 두 가지 내역사업으로 구성되는데, 디지털물류시범도시조성 사업은 신규 조성도시를 대상으로 물류시설, 물류망, 특화사업 등을 담은 물류계획을 수립하는 사업이고, 디지털물류서비스 실증사업은 기존 도시가 안고 있는 교통 혼잡, 환경 개선 등을 위해 다양한 기술을 접목한 새로운 물류서비스를 실증하는 사업이다. 국토교통부는 디지털물류실증단지조성 사업의 2021년도 예산현액 55억 1,100만원 중 46억 8,400만원을 집행하고 8억 2,700만원을 불용하였다.

[2021회계연도 디지털물류실증단지조성 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
디지털물류 실증단지조성	6,000	6,000	184	△673	5,511	4,684	0	827
디지털물류 시범도시 조성	2,000	2,000	184	1,000 △2,000	1,184	1,184	0	0
디지털 물류서비스 실증	4,000	4,000	0	1,000 △673	4,327	3,500	0	827

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

디지털물류시범도시조성 사업(이하 “시범도시 사업”이라 한다)은 2020년 제3회 추가경정예산에 포함되어 한국판 뉴딜(디지털뉴딜)에 포함된 사업²⁾으로, 공모를

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 4034-321

2) 「한국판 뉴딜 추진방안」(관계부처 합동, 2020년 5월)

통해 선정된 지방자치단체 및 공기업을 지원하고, 국고보조율은 50%이며, 선정사업당 최대 10억원을 지원한다.

디지털물류서비스 실증사업(이하 “실증지원 사업”이라 한다)은 2021년에 신규 편성된 내역사업으로, 공모를 통해 선정된 지방자치단체를 지원하고, 국고보조율은 50%이며, 선정사업당 최대 20억원을 지원한다. 그리고 위탁기관(국토연구원) 사업 관리 및 운영으로 3억원을 편성·집행하였다.

[2021년도 사업계획에 따른 내역사업 비교]

구 분	시범도시	실증지원
사업 내용	신규 도시를 조성 중인 지자체 및 공기업(공사공단 등)을 대상으로 디지털 물류시스템 구현을 위한 계획 수립 지원	기존 도시 내 물류로 인한 교통혼잡, 사고 등 도시물류 문제 개선 및 新서비스 도입·실증 지원
신청 대상	지방자치단체(특·광역시, 도, 특별자치시·도, 시·군·구) 또는 공공주택특별법 등에 따른 공기업*(공사공단, 지방공사 등) * 공공주택 특별법, 주택법, 택지개발촉진법, 도시개발법 등에 따른 시행자	지방자치단체(특·광역시, 도, 특별자치시·도, 시·군·구) * 여러 지방자치단체간, 지자체와 민간(대학기업 등)간 공동 응모가 가능하나, 대표기관을 정하여 신청(지자체로 한정)하여야 함
지원 규모	2개 도시 이상 / 20억원(국고, 국고보조는 50% 이내) * 선정사업당 최대 10억원 국고 보조, 사업규모 등을 감안하여 차등 지원	2개 사업 이상 / 37억원(국고, 국고보조는 50% 이내) * 선정사업당 최대 20억원 국고 보조, 사업 규모 등을 감안하여 차등 지원
추진 절차	설명회 및 공모 '21. 3월 ⇒ 선정·평가 및 사업 시행 '21. 5월~ ⇒ 중간보고 '21. 8-10월 ⇒ 결과보고 '21.12월	

자료: 국토교통부, 「K-스마트 물류체계 구현을 위한 '21년 디지털 물류실증단지 조성 지원계획(안)」

- ② 첨단 기술을 활용한 디지털 물류서비스 체계 구축
- 도심 인근, 유휴부지에 스마트 물류센터 등 첨단 물류시설 확충
 - 로봇, IoT 등 첨단 물류기술 실증을 위한 테스트 베드 구축

나. 분석의견

디지털물류실증단지조성 사업은 다음과 같은 사항을 고려하여 향후 사업 계획을 면밀하게 수립·관리할 필요가 있다.

첫째, 등 사업은 예산편성시 사업계획을 면밀하게 수립하지 못하여 동일 내역 사업 내에 비목을 변경하거나 이월불용이 예상되는 금액을 일부 이·전용하였는데도, 사업이 지연되거나 사업을 철회하는 사업자가 발생하고 있으므로, 국토교통부는 향후 사업계획을 면밀하게 수립하고, 사업자 선정시 지방비 확보 등 집행가능성 검토를 강화할 필요가 있다.

시범도시 사업은 2021년 6월 1일 본예산으로 편성된 자치단체경상보조(330-01) 20억원 중 10억원을 동일한 내역사업의 민간경상보조(320-01)로 전용하여 한국수자원공사에게 보조금 10억원을 지급하고, 그 외 10억원은 다른 내역사업인 실증지원 사업의 자치단체자본보조(330-03)로 세목조정하였다.

한편 실증지원 사업은 시범도시 사업으로부터 10억원을 전용받았으나, 실제 집행가능성을 고려하여 연말에 이월불용 예상액을 국유재산실태조사 반환금으로 이용하였다.

[2021년 이·전용 등 세부내역]

(단위: 백만원)

구분 (날짜)	~에서		금액	~으로		이·전용 등 사유	비고
	세부사업 명 (사업코드)	목세목 코드		세부사업 명 (사업코드)	목세목 코드		
전용 (‘21.6.1)	디지털 물류 실증단지 조성 (4034-321)	330-01	1000	디지털 물류 실증단지 조성 (4034-321)	320-01	사업시행자가 지자체뿐만 아니라 민간(공사, 지방공사 등)을 포함하여 전용	동일 내역 사업내 비목변경
세목조정 (‘21.6.1)		330-01	1000		330-03	디지털 물류서비스 실증사업의 예산 운용 효율성 제고를 위해 조정	내역사업간 세목조정
이용 (‘21.12.8)		330-03	673	국유재산 실태조사 반환금 (5733-301)	710-03	변상금 반환금 세목 (710-03) 부족에 따라 이용	이월불용 예상액을 타 세부사업으로 이용

자료: 국토교통부

비목을 자치단체경상보조에서 민간경상보조로 바꾸어 전용한 것은 예산편성시

사업계획과 달리 지방자치단체 뿐만 아니라 공기업도 보조사업자로 포함할 필요가 있었기 때문이다. 지방자치단체 외에도 관련 법령에 따라 신도시를 조성하는 사업 계획주체로는 공기업(공사공단, 지방공사 등)이 있고, 공기업 역시 동 사업의 보조 사업자로 선정될 필요가 있으므로, 예산편성단계에서는 실제 사업주체 및 방식에 대한 면밀한 검토가 필요했던 것으로 보인다³⁾.

국회의 2021년 예산안 심의과정에서도 동 사업 계획이 구체적이지 않다는 지적이 있어 국토교통위원회는 2021년 예산안 예비심사 결과 부대의견으로 동 사업과 관련하여 구체적인 집행계획을 제시하도록 하였다⁴⁾.

[2021년 내역사업·비목별 집행내역]

(단위: 백만원)

세사업 명	2021년								
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예비비	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
· 디지털물류시범도시조성	2,000	2,000	184	-	-	1,184	1,184	-	-
- 일반연구비(260-01)	-	-	184	-	-	184	184	-	-
- 민간경상보조(320-01)	-	-	-	1,000	-	1,000	1,000	-	-
- 자치단체경상보조(330-01)	2,000	2,000	-	△2,000	-	-	-	-	-
· 디지털물류서비스실증	4,000	4,000	-	-	-	4,327	3,500	-	827
- 민간경상보조(320-01)	300	300	-	-	-	300	300	-	-
- 자치단체지분보조(330-03)	3,700	3,700	-	1,000 △673	-	4,027	3,200	-	827
• 합 계	6,000	6,000	184	△673	-	5,511	4,684	-	827

자료: 국토교통부

국토교통부는 이러한 지적에 따라 2022년 3월말에 디지털 물류실증단지 조성 지원계획을 수립하였는데, 두 내역사업 각각 5월부터 사업자를 선정·시행하여 12월 내에 사업을 종료하겠다는 계획과 달리, 시범도시 사업의 계획수립 연구용역은 한

3) 2020년 신규사업은 국토교통부가 연구용역비 예산 10억원을 직접 수행하여 물류기본 계획 수립 방안 등 연구용역으로 9.2억원을 집행하였다.

4) 2021년 예산안 예비심사 결과 국회 국토교통위원회는 “국토교통부는 디지털 물류실증단지 조성사업과 관련하여 구체적인 집행계획을 제시하도록 한다”는 부대의견을 채택하였으며, 이에 대하여 국토교통부는 디지털 물류실증단지 조성 지원계획을 수립(‘21.3.26.)하였다는 입장임

국수자원공사가 연말에 보조사업자와 계약을 체결했고, 실증지원 사업의 일부 지방 자치단체가 사업을 철회하는 등 사업 계획이 준수되지 못한 것으로 보인다.

[2021년 사업 공모 및 선정현황]

구 분		공고 기간	신청자	선정일	선정 대상	지원 금액	비고
시범 도시	1차 공모	3.26. ~5.70.	한국 수자원 공사	5.20.	부산 에코델타시티	5억원	
				5.20.	화성 송산그린시티	5억원	
			한국토지 주택공사	-	3기 신도시 대상(미정)	-	
실증 지원	1차 공모	3.26. ~5.7.	김천시	5.20.	로봇·드론 라스트 마일 서비스	20억원	
			부산 광역시	5.20.	친환경 배송수단을 활용한 생활물류 노선화	17억원	(사업철회 '21.8.9, 지방비 미확보)
			진안군	5.20.	농촌지역 무인택배함, 전기차를 활용한 수배송 체계	5억원	(사업철회 '21.12.20, 지방비 미확보)
			제주 특별 자치도	5.20.	택배 배송불가 상품 및 제주산 농산품 공동배송	5억원	
			청주시	8.9.	온라인 도매시장 플랫폼 구축	7억원	
	2차 공모	8.2. ~9.10.	-	-	-	-	-

자료: 국토교통부

시범도시 사업은 한국수자원공사를 사업자로 선정하여 부산 에코델타시티에 관한 환경친화적 물류체계 구축 기본계획, 화성 송산그린시티에 관한 미래형 물류시스템 구축 기본계획을 수립하도록 하였는데, 한국수자원공사는 2021년 12월에 보조사업자를 선정하고 계획수립 연구용역 계약을 체결하여 2022년 12월까지 동 계

획을 수립할 예정이다. 이에 따라 동 사업은 연내에 사업을 종료하려던 당초 계획을 준수하지 못했다.

그리고 실증지원 사업은 당초 4개 지방자치단체가 선정되었으나, 김천시, 제주특별자치도만 자치단체자본보조로 각각 20억원, 5억원을 지원받아 사업을 추진하고 있고, 그 외 부산광역시 및 진안군은 지방비가 확보되지 않아 사업을 중도에 철회하였다. 국토교통부는 부산광역시 사업철회 이후 집행부진을 우려하여 예비후보였던 청주시를 추가선정하고, 2차 공모를 실시하였으나 추가신청한 지방자치단체는 없었다.

이에 따라 실증지원 사업의 자치단체자본보조 집행액은 본예산 37억원보다 적은 32억원에 그쳤고 일부 금액은 12월에 국유재산 실태조사 반환금으로 이용하게 되었다. 또한 청주시의 경우 추가선정됨에 따라 사업기간을 연장하고 교부받은 7억원 중 6억 7,300만원을 이월하였다⁵⁾

이같은 사업철회는 지방자치단체가 지방비미확보 및 의회협의 불가 등의 사유로 인한 것으로 실증지원 사업이 예정대로 집행되지 못하였으므로, 향후 지방비 확보가능성 등을 면밀히 검토하여 사업자를 선정할 필요가 있다.

따라서 국토교통부는 동 사업의 사업계획이 면밀하게 수립되지 않아 비목을 변경하거나, 이월·불용예상액을 일부 이·전용하였는데도, 사업이 지연되거나 사업을 철회하는 사업자가 발생하고 있으므로, 향후 사업 계획을 면밀하게 수립하고, 사업자 선정시 지방비 확보 등 집행가능성 검토를 강화할 필요가 있다.

둘째, 실증지원 사업 중 위탁기관 사업관리 및 운영비용은 민간경상보조(320-01) 비목으로 편성하였는데, 실제 사업성적을 고려하면 민간위탁사업비(320-02) 비목이 보다 적합한 것으로 보인다.

5) 2021년 실증지원 사업의 지방자치단체 실집행내역

(단위: 백만원, %)

목	세목	사업시행주체 (기관명)	사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
			교부액 (A)	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
330	03	김천시	2,000	-	2,000	2,000	-	-	100
330	03	제주도	500	-	500	478	-	22	95.6
330	03	청주시	700	-	700	27	673	-	3.9

자료: 국토교통부

동 사업의 위탁기관은 디지털 물류서비스 실증 지원사업의 관리 및 운영 등의 역할을 수행하기 위해 지정된 기관으로, 「물류정책기본법」에 따라 국토교통부장관의 2021년 사업자 공모 및 평가위원회 평가를 거쳐 5월에 국토연구원이 동 사업의 위탁기관으로 지정되었다.

그런데 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 민간경상보조(320-01) 비목은 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 금액인데 비해, 민간위탁사업비(320-02) 비목은 국가사무의 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 등에 민간위탁하는 경우 소요되는 제반 비용을 말한다.

국토연구원은 국토교통부가 추진하는 실증지원 사업을 관리하기 위한 업무를 담당하고 있고, 동 사업은 「물류정책기본법」등에 근거하여 국토교통부가 추진하는 사업이고, 당초 민간에서 수행해야 할 사업이라고 보기 어려우므로, 국토연구원의 사업관리 및 운영비용은 국가사업을 기관에게 민간위탁한데 따른 민간위탁운영비로 계상할 필요가 있다.

따라서 실증지원 사업 중 위탁기관 사업관리 및 운영비용은 민간경상보조(320-01) 비목으로 편성하였는데, 실제 사업성격을 고려하면 민간위탁사업비(320-02) 비목이 보다 적합한 것으로 보인다.

가. 현 황

스마트물류센터조성지원 사업¹⁾은 첨단장비 등을 도입한 물류창고를 국가가 스마트 물류센터로 인증하고, 첨단물류시설 투자 시 융자지원을 위해 최대 2%p의 이자에 대해 국가가 보전하는 사업이다. 동 사업은 스마트물류센터 인증기관 운영 사업(이하 “인증기관 운영지원 사업”이라 한다), 스마트물류센터 우대대출상품 이차보전 사업(이하 “이차보전 사업”이라 한다)의 두 가지 내역사업으로 구성되는데, 인증기관 운영 지원사업은 인증기관으로 지정된 한국교통연구원의 운영비를 100% 법정 민간대행사업비로 지원하는 사업이고, 이차보전 사업은 이러한 인증을 받은 업체에 대해 시설자금 및 운영자금을 대출하는 경우 그 이자를 최대 2.0%p까지 지원하는 사업이다. 국토교통부는 스마트물류센터조성지원 사업의 2021년도 예산액 107억 7,600만원 중 85억원을 이전용하고, 예산현액 22억 7,600만원 중 6억 5,300만원을 집행하였으며 잔액 16억 2,300만원을 불용하였다.

[2021회계연도 스마트물류센터조성지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)							
스마트물류센터 조성지원	10,776	10,776	0	△8,500	2,276	653	6.1	0	1,623
스마트물류센터 인증기관 운영	490	490	0	0	490	480	98.0	0	10
스마트물류센터 우대대출상품 이차보전	10,286	10,286	0	△8,500	1,786	173	1.7	0	1,613

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 일반회계 4034-315

인증기관 운영지원 사업은 예산액 4억 9,000만원 중 98.0%인 4억 8,000만원이 집행되었으나, 이차보전 사업은 예산액 102억 8,600만원 중 1.7%인 1억 7,300만원만 집행하여 9개 기업에 대해 평균 1,920만원의 이차보전금을 지원하였다. 이차보전사업은 그 외에 지방하천 재해복구(5338-308) 사업으로 60억원, 국유재산 실태조사(5733-301) 사업으로 25억원을 이용하였으며, 잔액 16억 1,300만원은 모두 불용하였다.

인증기관 운영지원 사업은 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따라 2021년부터 시행되는 스마트물류센터 인증제도를 운영하기 위해 인증기관을 지정²⁾하여 그 운영비를 지원³⁾하는 내용이다. 이 때 스마트물류센터란 첨단물류시설 및 설비, 운영시스템 등을 도입하여 저비용·고효율·안전성·친환경성 등에서 우수한 성능을 발휘할 수 있는 물류창고로서 국토교통부장관의 인증을 받은 물류창고를 의미하고, ① 입고·보관·분류 등 물류과정별 성능에 대한 평가(기능영역) 및 ② 시설의 구조적 성능, 창고관리 시스템 등에 대한 총괄평가(기반영역)에 따라 인증을 받는다. 2021년 2월에 국가물류정책위원회 중 물류시설분과위원회의 평가를 거쳐 한국교통연구원이 인증기관으로 선정되었다.

이차보전 사업은 인증된 스마트물류센터에 대해 우대 대출상품을 운영하여 시중금리 대비 최대 2.0%p의 이차차이를 보전해주는 사업이다. 기업규모 및 인증등급에 따라 이차보전율을 차등지원하여 중소기업에 대한 혜택을 상대적으로 확대하고, 인증등급을 상향하도록 인센티브를 부여하고 있다.

2) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 [시행 2020. 10. 8.] [법률 제17232호, 2020. 4. 7., 일부 개정]

제21조의4(스마트물류센터의 인증 등)

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 스마트물류센터의 인증 및 제6항에 따른 점검업무를 수행하기 위하여 인증기관을 지정할 수 있다.

3) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」

제21조의7(재정지원 등)

② 국가·지방자치단체 또는 공공기관은 스마트물류센터에 대하여 공공기관 등이 운영하는 기금·자금의 우대 조치 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정적·재정적으로 우선 지원할 수 있다.

나. 분석의견

스마트물류센터조성지원 사업의 내역사업인 스마트물류센터 우대대출상품 이차보전 사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국토교통부는 이차보전 사업의 2021년도 예산을 편성하면서 사전절차 소요기간, 대출시기, 실제 평균 이차보전을 등을 고려하지 않아 예산액 대비 집행률이 1.7%로 크게 부진하였으므로, 향후 대출유형별 인증·대출규모, 인증·대출시기, 상환액, 이차보전율을 면밀하게 검토하여 예산을 적정 규모로 편성할 필요가 있다.

국토교통부는 스마트물류센터 인증제도 및 동 사업을 2021년부터 신규로 추진하면서 2021년에 스마트물류센터는 50개 기업이 인증받고, 스마트물류센터 인증을 받은 기업이 5,143억원을 대출할 것을 목표로 하여 예산편성시 대출공급액 5,143억원에 최대 이차보전을 2.0%p를 곱하여 이차보전 지원금액을 102억 8,600만원으로 산정하였다.

[이차보전사업 2021년도 예산 산출근거]

(산출) 514,300백만원(이차보전자금 대출액) × 2.0%(이차보전율)= 10,286백만원
--

자료: 국토교통부 2021년 확정예산 설명자료

그런데 동 사업은 2021년도 신규사업으로 추진되면서 국토교통부가 스마트물류센터 인증제도 도입을 위해 각종 고시를 제정⁴⁾하고, 인증기관 및 취급은행 선정 등 행정절차를 거쳐 사업공고를 실시하는 데에 시일이 소요되어, 상반기에는 이차보전 지원이 이뤄지지 못하였다. 그리고 5월에 이차보전 사업이 공고된 이후에도 물류업체가 투자계획 결정 및 서류 준비에 시일이 소요되면서 8월부터 이차보전금이 지급되기 시작했다.

4) 스마트물류센터 인증요령 고시('21.3), 이차보전 지원사업 운영규정 고시('21.5) 등

[스마트물류센터조성지원 사업 추진경과]

구 분	사업추진경과
공통	(20.10.) · 물류시설법 및 시행령 개정
	(20.12.) · 물류시설법 시행규칙 개정
인증기관 운영지원	(21. 2.) · 스마트물류센터 인증기관 선정(한국교통연구원)
	(21. 3.) · 스마트물류센터 인증요령 고시
	(21. 4.) · 스마트물류센터 인증신청 공고
	(21. 7.) · 스마트물류센터 첫 인증 실시
이차보전	(21. 4.) · 스마트물류센터 이차보전 사업 취급 금융기관 선정 및 고시
	(21. 5.) · 스마트물류센터 이차보전 사업 운영규정 고시
	(21. 5.) · 스마트물류센터 이차보전 사업 공고
	(21. 8.) · 스마트물류센터 첫 이차보전 실시

자료: 국토교통부

이에 따라 2021년 연말까지 대출승인액은 총 5,060억원이지만, 대출 승인시점이 4분기에 집중되어 집행률이 저조하게 나타났다.

[이차보전사업의 자금용도별·월별 신규대출현황]

(단위: 개, 억원)

구분	시설자금		운영자금	
	기업수	신규대출액	기업수	신규대출액
2021. 8.	1	70	-	-
2021. 9.	1	40	1	100
2021.10.	2	1,550	-	-
2021.11.	2	1,900	-	-
2021.12	2	1,300	1	100
2022. 1.	2	400	1	100
2022. 2.	-	-	-	-
2022. 3.	-	-	-	-
2022. 4.	-	-	-	-
2022. 5.	-	-	-	-

주: 2022년 2월부터 5월말 현재까지 신규 대출신청 및 대출액

자료: 국토교통부

국토교통부는 이 같은 집행부진에 대해 동 사업이 신규 사업으로 추진되면서 대출시기가 지연되어 이차보전금 집행이 저조했으나, 2022년부터는 2021년 기존 대출액에 대한 이차보전금을 집행할 수 있고, 2022년 신규대출분 역시 제도가 정착되어 연초부터 인증 및 대출심사가 가능하므로 이차보전금이 정상 집행될 것으로 예상하고 있다.

그러나 2021년도 및 2022년도 예산 편성시 각각 과대계상된 측면이 있는 것으로 보이는데, 우선 2021년도 이차보전금은 연간 평균 대출잔액 및 평균 이차보전율에 따라 결정되지만, 당초 총 신규대출액과 최대 이차보전율을 곱하여 산출하여 과대계상된 측면이 있다.

사업이 순조롭게 진행되어 연중 동일하게 대출이 실시된다 하더라도 연간 평균 대출잔액은 총 신규대출액의 절반으로 산출하여야 하며, 특히 동 사업은 2021년도 신규 사업이므로 각종 고시 제정 및 사전절차에 따른 시일이 소요되고, 대출시기가 늦어져 연간 평균 대출잔액이 총 신규대출액에 비해 크게 줄어든 것을 고려해야 했다.

또한 인증등급이 1등급인 중소기업을 대상으로 한 최대 이차보전율 2.0%p를 적용했는데, 이차보전율은 인증등급 및 기업규모에 따라 0.5~2.0%p로 상이하고, 대출공급액 기준으로 2021년도 평균 이차보전율은 1.47%p로 나타났다.

[기업규모별·인증등급별 이차보전율]

인증등급	중소	중견	계열대기업 등
1등급	2.00%p	1.75%p	1.50%p
2등급	1.75%p	1.50%p	1.25%p
3등급	1.50%p	1.25%p	1.00%p
4등급	1.25%p	1.00%p	0.75%p
5등급	1.00%p	0.75%p	0.50%p

자료: 국토교통부

따라서 2021년 예산편성시 과다추정한 문제가 있었으며, 2022년도 예산 편성시에도 일부 낙관적으로 가정한 것으로 보이므로, 향후 국토교통부는 면밀한 근거를 바탕으로 예산 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

국토교통부는 2022년도 예산편성시에는 평잔화율 50%를 고려하여 전년에 비해 추계방식을 개선하였으나, 2021년도 기존 대출금액을 과다하게 예측하였고, 2022년도 신규 대출금액 역시 스마트물류센터 인증비율 등을 과다하게 추정한 것으로 보여 집행부진이 반복될 것으로 우려된다.

[이차보전사업 2022년도 예산 산출근거]

(산출) 2021년도 계속사업비(61억원) + 2022년도 신규사업비(61억원) = 122억원

1. 계속사업비: 2021년도 예상대출액 6,140억원 × 평균 이차보전율 1.0%p = 61억원

2. 신규사업비: 평잔 0.61조원(연평균등대출 가정) × 평균 이차보전율 1.0% = 61억원

* '22년 예상 신규공급 물류센터 예상면적: 422만㎡

* 신규공급에 따른 예상 소요자금

: 면적(422만㎡) × 4.34백만원(평당 건축비)/ 3.3(평/㎡) = 5.55조원

* 평잔 = 대출액(5.55조) × 예상 스마트물류센터 인증비율(27.4%)⁵⁾ × 예상 대출심사 승인비율(80%) × 평잔화율(50%, 연평균등대출 가정) = 0.61조원

자료: 국토교통부 2022년 확정예산 설명자료

국토교통부는 2022년도 예산안 편성당시에는 스마트물류센터 인증 초기이나, 곧 2021년도 대출이 원활하게 신청·승인될 것으로 보아 2021년도 예산 편성시 예상한 대출금액 5,143억원보다 큰 금액인 6,140억원이 대출될 것으로 보았는데, 실제로는 인증된 18개 기업 중 9개 기업에 대해 시설자금 4,860억원, 운영자금 200억원, 총 5,060억원을 대출하였다.

그리고 2022년도 신규대출금액 역시 스마트물류센터 인증 비율 및 대출 수요를 과다 계상한 것으로 보이는데, 5월 현재까지 추가로 인증 신청 및 인증된 기업은 2개이고, 1월에 3개 기업에서 500억원을 대출한 이후로는 대출 신청·승인실적이 없다. 즉, 실제 인증·대출수요가 국토교통부 계획에 비해 저조한 것으로 나타나므로, 업체 설문조사나 연구용역 등을 통해 스마트물류센터 구축 및 이에 따른 대출수요를 면밀하게 산정할 필요가 있다.⁶⁾

따라서 국토교통부는 이차보전 사업 예산 편성시 실제 대출수요 및 집행시기 등을 면밀하게 고려하지 않아 예산액 대비 집행률이 1.7%로 크게 부진하였으므로, 향후 실제 대출수요 등을 면밀하게 검토하여 예산을 적정 규모로 편성할 필요가 있다.

5) 중소벤처기업부에서 추진하고 있는 스마트공장을 참고하여 제조업 분야의 중기업 스마트공장 도입비율(27.4%)을 적용

6) 국토교통부는 2022년 7월 현재 2,350억원(소○ 1,200억원, 크○ 850억원 등)이 추가로 대출승인될 예정이고, 2022년 신규 대출금액은 추후 증가 가능성이 있다고 설명하였다.

둘째, 중소기업은 이차보전 지원 혜택을 상대적으로 적게 받았는데, 동 사업에 따른 대출수요가 적거나 및 담보 확보 어려움 등으로 실제 대출 신청 및 실행에 어려움을 겪는 것으로 보이므로, 중소기업에 대해서도 적합한 지원 방안을 검토할 필요가 있다.

2021년 스마트물류센터 인증을 받은 기업은 총 18개인데, 이 중 중소기업은 6개, 중견기업은 5개, 계열대기업 등은 7개이다. 2021년 기준으로 이 중 중소기업은 1개 기업이 70억원을 대출받고, 중견기업은 3개 기업이 950억원을 대출받았으며, 계열대기업 등은 5개 기업이 4,040억원을 대출받아 이에 대한 이차보전 지원을 받았다. 기업 수를 기준으로 볼 때 중소기업은 이차보전 지원기업 비율이 16.7%에 그치고 있어, 규모가 큰 기업에 비해 상대적으로 이차보전 지원을 적게 받고 있다.

[이차보전사업의 월별 신규대출현황]

(단위: 개, 억원)

구분	중소 ¹⁾			중견 ²⁾			계열대기업등 ³⁾		
	기업수	대출 신청액	신규 대출액	기업수	대출 신청액	신규 대출액	기업수	대출 신청액	신규 대출액
2021. 8.	1	70	70	-	-	-	-	-	-
2021. 9.	-	-	-	-	-	-	2	140	140
2021.10.	-	-	-	1	450	450	1	1,100	1,100
2021.11.	-	-	-	-	-	-	2	1,900	1,900
2021.12	-	-	-	2	500	500	1	900	900
2022. 1.	-	-	-	1	100	100	2	400	400
2022. 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2022. 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2022. 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2022. 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1. 2022년 2월부터 5월말 현재까지 대출신청액 및 신규대출액

2. 1개 계열대기업이 10월 및 11월에 나누어 대출함

1) 「중소기업기본법」에 따른 중소기업으로서 중소벤처기업부장관이 발급한 중소기업 확인서 제출이 가능한 기업

2) 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」에 따른 중견기업으로서 산업통상자원부장관이 발급한 중견기업 확인서 제출이 가능한 기업

3) 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법 시행령」 제2조제2항제1호 각 목에 해당하는 기업 등 중소기업 또는 중견기업 확인서 제출이 불가능한 자

자료: 국토교통부

통상 규모가 작은 기업은 시설투자 등을 대규모로 할 여력이 없어 대출수요가 상대적으로 적고, 대출수요가 있더라도 담보 확보 여부 등에서 불리하기 때문에 중소기업의 대출신청 및 승인액이 상대적으로 저조한 것으로 보인다. 따라서 국토교통부는 기업유형별로 적합한 지원방식을 검토하여 중소기업의 스마트물류센터가 보다 강화되도록 노력할 필요가 있다.

[2021년 기업규모별 스마트물류센터 인증현황 및 이차보전 지원기업 비율]

(단위: 개, %)

구 분	중소		중견		계열대기업 등	
	신청	인증	신청	인증	신청	인증
1등급	3	3	0(+1)	0(+1)	6(+1)	6(+1)
2등급	0	0	1	1	0	0
3등급	2	2	2	2	0	0
4등급	1(+2)	1(+2)	1	1	1	1
5등급	0	0	1	1	0	0
인증기업 수(A)	6(+2)	6(+2)	5(+1)	5(+1)	7(+1)	7(+1)
2021년도 지원기업 수(B)	-	1	-	3	-	5
2021년도 지원기업 비율 (B/A)	-	16.7	-	60.0	-	71.4

주: () 안 숫자는 2022년도에 추가로 인증신청한 기업 수를 의미함(2022년 5월말 기준)

자료: 국토교통부

가. 현 황

교통약자이동편의증진 사업¹⁾은 「장애인정책종합계획」, 「교통약자 이동편의 증진계획」 및 「교통약자의 이동편의증진법」에 따라 장애인 이동권을 제고하려는 사업으로, 저상버스 도입보조, 이동편의 실태조사, 특별교통수단 도입보조, BF인증 사업, 교통약자 장거리 이동지원, 교통약자 이동편의 증진계획의 7개 내역사업으로 구성되어 있다.

국토교통부는 교통약자이동편의증진 사업의 2021년도 예산현액 755억 4,300만원 중 753억 8,200만원을 집행하고 1억 2,600만원을 이월하였으며 3,500만원을 불용하였다.

[2021회계연도 교통약자이동편의증진 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
교통약자 이동편의증진	72,710	72,710	2,833	0	75,543	75,382	126	35
저상버스 도입보조	66,030	66,030	2,235	0	68,265	68,262	0	3
교통약자 장거리이동지원	1,000	1,000	432	0	1,432	1,432	0	0
교통약자 이동편의증진계획	300	300	0	0	300	234	59	7

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

내역사업 중 저상버스 도입보조사업은 장애인, 고령자, 유아동반자 등 교통약자의 대중교통 이용 및 이동편의를 증진시키기 위하여 저상버스 도입시 보조금을 교부하는 사업이다. 「교통약자의 이동편의 증진법」²⁾에 따라 저상버스를 도입하는

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 교통시설특별회계 4932-301

운송사업자에 대해 재정지원을 하는 사업으로, 저상버스와 일반버스 가격의 차액(2021년 기준 저상버스 1대당 9,200만원)을 보조하고, 「교통약자의 이동편의 증진법 시행령」³⁾에 따라 이 중 서울시의 경우 40%, 기타 사·도의 경우 50%를 국비로 분담한다.

교통약자 장거리이동지원 사업은 교통약자가 시외·고속버스로 장거리를 이동할 때 편의를 증진하기 위해 휠체어 탑승설비를 기존 버스에 장착하는데 소요되는 차량개조비용, 터미널·휴게소 시설 개선비용, 예매시스템 구축운영비용, 휠체어 탑승가능 고속시외버스 사업 관리비용을 보조하는 사업이다. 동 사업 역시 「교통약자의 이동편의 증진법」⁴⁾을 근거로 추진되고 있으며, 보조사업자인 한국교통안전공단에 대해 100% 비율로 보조금을 지급하고 있다.

교통약자 이동편의 증진계획 사업은 「교통약자의 이동편의 증진법」⁵⁾에 따른 5년 단위 계획을 수립하기 위한 연구용역비용을 지원하려는 사업으로, 2022년 5월 현재 제3차 교통약자 이동편의 증진계획(2017~2021년)은 종료되었고, 국토교통부는 동 사업에 따른 연구용역 결과를 기반으로 제4차 교통약자 이동편의 증진계획을 수립할 예정이다.

2) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제14조(노선버스의 이용 보장 등)

① 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업을 경영하는 자(이하 "노선버스 운송사업자"라 한다)는 교통약자가 안전하고 편리하게 버스를 이용할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

3. 저상버스 및 휠체어 탑승설비를 장착한 버스 등 교통약자가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 구조를 가진 버스(이하 "저상버스등"이라 한다)를 보유하고 있는 경우 일반버스와 저상버스등의 배차순서를 적절히 편성할 것

3) 「교통약자의 이동편의 증진법 시행령」

제14조(저상버스 등의 운행 대수 등)

③ 법 제14조제4항 후단에 따른 국가와 지방자치단체의 부담비율은 다음 각 호의 구분과 같다.

1. 특별시: 국가 40퍼센트, 지방자치단체 60퍼센트

2. 제1호 외의 지방자치단체: 국가 50퍼센트, 지방자치단체 50퍼센트

4) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제14조(노선버스의 이용 보장 등)

④ 국가와 지방자치단체는 제3항에 따라 저상버스등을 도입(휠체어 탑승설비를 기존 버스에 장착하는 경우를 포함한다)할 경우 대통령령으로 정하는 노선버스 운송사업자에게 예산의 범위에서 재정 지원을 하여야 한다. 이 경우 국가와 지방자치단체의 부담비율은 교통약자의 인구현황과 국가 및 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

5) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제6조(교통약자 이동편의 증진계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 교통약자의 이동편의 증진을 위한 5년 단위의 계획(이하 "교통약자 이동편의 증진계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

나. 분석의견

교통약자이동편의증진 사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 저상버스 도입보조 사업의 경우 「제3차 교통약자 이동편의 증진계획」(2017~2021년)에 따른 저상버스 도입률 목표를 매년 달성하지 못하였고, 지역별 도입률 편차가 크게 나타나고 있으므로, 기획재정부, 지방자치단체 및 버스사업자와 안정적인 재정조달방안 및 사업관리방안 등을 논의할 필요가 있다.

① 최근 5년간 국토교통부는 「제3차 교통약자 이동편의 증진계획」(이하 “3차 계획”이라 한다)에 따른 저상버스 도입률 목표를 달성하지 못하였다. 당초 3차 계획은 전체 시내버스 대비 저상버스 도입률을 2017년 19.0%에서 2021년 42.0%로 제시하였다. 그리고 국토교통부는 2017~2021년간 저상버스 도입 목표대수는 12,176대로 계획하였으나, 실제 저상버스 도입대수는 5,553대로 나타나 계획 대비 45.6%에 불과했다.

[2017~2021년 저상버스 보급률 목표 및 현황]

(단위: 대, 백만원, %)

연도	전체 시내버스대수		저상버스 누적 보급대수(A)		연간 도입대수(B)		연간 폐차대수(C)		보급률	
	예상	실제	목표	실제	목표	실제	예상	실제	목표	실제
2016	-	33,867	-	6,447	-	-	-	-	-	19.0
2017	34,302	33,796	6,647	7,579	698	755	498	377	19.0	22.4
2018	34,737	34,287	8,663	8,016	2,894	798	878	361	25.0	23.4
2019	35,172	34,086	10,681	9,016	2,791	1,088	773	88	30.0	26.5
2020	35,607	35,445	12,926	9,840	2,806	1,355	561	531	36.0	27.8
2021	36,042	35,335	15,178	10,828	2,987	1,553	735	565	42.0	30.6

주: 연간폐차대수는 보급대수 및 도입대수에 따라 추정된 값임

자료: 국토교통부 자료를 기반으로 재작성

이는 당초 예산편성시 도입대수도 3차 계획에 따른 도입대수 목표를 달성하기에 부족했기 때문이다. 최근 5년간 예산 편성근거에 따르면 예산이 전액 집행되더라도 동 사업으로 도입되는 저상버스 수는 5,394대로, 3차 계획에 따른 목표인 9,192대의 58.7%에 불과하다.

[2017~2021년 저상버스 도입대수 목표 및 현황]

(단위: 대, %)

구 분	3차계획 목표(A)	예산 기준 목표(B)	실제 도입대수(C)	예산상 목표 설정비율(B/A)
2017년	698	755	755	108.1
2018년	2,894	798	798	27.6
2019년	2,791	1,088	1,088	39.0
2020년	2,806	1,238	1,355	44.1
2021년	2,987	1,523	1,515	51.0
합 계	9,192	5,402	5,511	58.8

자료: 국토교통부

한편, 2021년도 지방자치단체의 예산현액 대비 실집행률은 75.5%이고, 최근 5년간 지방자치단체의 실집행률은 평균 86.4%로 나타난다. 이에 대해 국토교통부는 2021년에 반도체 수급 등 공급망 차질이 발생하여 차량 출고가 지연됐으나, 선금 지급 등을 통해 지방자치단체의 실집행률을 제고했고 향후 지방자치단체 수요를 감안하여 예산을 편성하는 한편, 선금 지급 등 사업을 적극적으로 관리하여 저상버스 도입을 확대하겠다는 입장이다.

[최근 5년간 저상버스 도입보조 사업 실집행내역]

(단위: 백만원, %)

구 분	국토교통부			지방자치단체						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2017	32,000	32,000	31,973	31,973		31,973	28,281	3,692	-	88.5
2018	34,000	34,000	33,965	33,965	3,692	37,657	33,895	3,762	-	90.0
2019	37,550	46,698	46,688	46,688	3,762	50,450	45,630	4,819	-	90.4
2020	57,701	57,701	53,203	53,203	4,819	58,022	53,640	4,382	-	92.5
2021	66,030	66,030	66,027	66,027	4,382	70,409	53,139	12,448	440	75.5
평균	45,456	47,286	46,371	46,371	4,164	49,702	42,917	5,812	88	86.4

자료: 국토교통부

또한 최근 「교통약자의 이동편의 증진법」 개정⁶⁾으로 2023년부터 노선버스의 대폐차시 저상버스 도입이 의무화될 예정이므로, 국토교통부는 이에 따른 운송사업자의 저상버스 수요 증가, 재정여건 및 지방자치단체의 재정여건 등을 면밀하게 고려하여 도입률 목표를 달성할 수 있도록 적정 수준 예산을 확보하는 한편, 확보된 예산의 이월불용을 최소화하기 위해 실집행률을 지속적으로 제고하기 위한 노력이 필요하다.

이상의 내용을 종합하면 3차 계획은 계획기간간 도입률 목표를 달성하지 못했고, 동 사업 예산은 도입률 목표를 달성하기 어려운 수준으로 편성되어 왔다. 국토교통부는 정책실효도가 저하되지 않도록 향후 수립될 「제4차 교통약자의 이동편의 증진계획」에 따른 도입률을 안정적으로 달성하기 위해 기획재정부, 지방자치단체 및 버스사업자와 안정적인 재정조달방안 및 효과적인 사업관리방안 등을 논의할 필요가 있다.

② 또한 저상버스 도입률은 지역간 편차가 크게 나타나 도입률이 최대 6배가량 차이므로, 교통약자의 이동권이 고르게 보장될 수 있도록 지역간 편차를 해소하기 위해 노력할 필요가 있다.

2021년 전국 평균 도입률은 30.6%인데, 최고 서울 59.7%, 최저 충남 9.9%로 지역별 편차가 크고, 특히 특별시·광역시·특별자치도는 상대적으로 도입률이 높아 9개 단체 중 서울 59.7%, 대전 33.4% 등 4개 단체의 도입률이 전국 평균보다 높는데, 도는 상대적으로 도입률이 낮아 8개 단체 중 강원 39.7%를 제외하면 모두 전국 평균보다 낮은 것으로 나타난다.

이같은 지역간 저상버스 도입률 편차에 대하여 국토교통부는 지역별 수요 및 지방비 확보 규모 등에 따라 지역별 저상버스 도입률 격차가 발생했는데, 2023년부터 노선버스의 대폐차시 저상버스 도입이 의무화되므로 향후 지역별 저상버스 도입률 격차는 점차 해소될 것으로 예상하고 있다.

6) 「교통약자의 이동편의 증진법」 [시행 2023. 1. 19.] [법률 제18784호, 2022. 1. 18., 일부개정] 제14조(노선버스의 이용 보장 등)

⑦ 노선버스 운송사업자가 대통령령으로 정하는 운행형태에 사용되는 버스를 「여객자동차 운수사업법」 제84조제2항에 따라 대폐차하는 경우에는 저상버스로 도입하여야 한다. 다만, 도로의 구조·시설 등이 저상버스의 운행에 적합하지 아니하여 해당 노선의 노선버스 운송사업자가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 소관 교통행정기관의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

[2017~2021년 지역별 저상버스 도입률 현황]

(단위: %, %p)

구분	2017(A)	2018	2019	2020	2021(B)	B-A
서울	43.6	45.0	53.9	57.8	59.7	16.1
부산	21.0	22.2	25.6	27.3	28.9	7.9
대구	31.1	34.6	34.1	34.9	37.5	6.4
인천	16.1	17.1	20.1	22.7	26.3	10.2
광주	19.2	20.5	20.8	25.0	29.7	10.2
대전	24.1	27.5	28.8	31.3	33.4	9.3
울산	12.6	11.6	12.2	12.3	12.1	△0.5
세종	24.5	23.0	23.5	27.9	37.3	6.8
경기	13.3	12.7	13.6	14.1	19.2	5.9
강원	28.7	34.8	34.7	36.1	39.7	9.0
충북	22.2	20.8	20.9	20.1	21.5	△0.7
충남	7.2	7.0	9.3	10.0	9.9	2.7
전북	17.5	22.0	22.7	23.5	22.9	5.4
전남	10.9	11.8	13.6	11.5	16.8	5.9
경북	10.3	13.9	15.2	16.2	17.3	7.0
경남	20.3	18.7	21.8	23.6	25.2	4.9
제주	17.4	22.6	26.8	32.9	17.8	0.4
전국	22.4	23.4	26.5	27.8	30.6	8.2

자료: 국토교통부

그런데 노선버스 대폐차 의무화 뿐만 아니라 향후 제4차 교통약자 이동편의 증진계획이 수립되면 이에 따라 도입률 목표치는 더욱 증가하고, 현재 도입률이 저조한 지방자치단체의 도입대수 목표가 역시 크게 증가할 것으로 예상된다. 이를 원활하게 달성하기 위해 국토교통부는 지방자치단체와 협의하여 적정 수준으로 예산을 배분하고, 효과적인 사업관리방안, 지원방식 등을 논의할 필요가 있다.

둘째, 국토교통부는 교통약자 장거리 이동지원 사업으로 휠체어 탑승설비 지원을 받은 고속시외버스의 노선 운행 실적이 저조하므로 사업 효과 분석을 실시하는 한편, 향후 법원 판결에 따라 휠체어 탑승설비 설치기준이 높게 결정될 수 있으므로, 법원 판결 동향 및 사업효과성 등을 고려하여 실질적인 제도적·재정적 지원방안을 검토할 필요가 있다.

교통약자의 이동수단 지원으로 시내버스 중 저상버스와 특별교통수단은 지속적으로 보급되고 있으나, 지역간 이동수단은 주로 개인교통수단이나 철도에 의존하고 있다. 반면 고속시외버스는 여객선 다음으로 교통수단 중 기준에 적합하게 설치된 비율이 크게 낮았다.

[교통약자 이동편의시설 기준적합 설치율]

교통수단	이동편의시설 기준적합 설치율
고속시외버스	59.4%
시내버스	91.7%
도시철도	86.6%
철도차량	98.6%
항공기	73.7%
여객선	35.4%
교통수단 평균	67.1%

자료: 국토교통부, 「2020년도 교통약자 이동편의 실태조사 연구」

이같은 설치율 저조로 인해 2014년에는 일부 교통약자가 고속시외버스를 운행하는 버스회사 2개⁷⁾ 등을 대상으로 저상버스 또는 휠체어 탑승설비를 구비하지 않은 것은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서 금지하는 차별행위라는 소송을 제기하였다. 2022년 2월 현재 대법원은 이익형량을 다하지 않은 채 해당 버스회사의 모든 버스에 휠체어 탑승설비를 제공하도록 명한 원심판결을 파기환송하였으며, 이에 따라 고등법원에서 다시 교통약자의 노선별 탑승가능성, 버스회사의 재정여건, 국가·지방자치단체의 보조금 등 지원규모 등을 고려하여 휠체어 탑승설비 제공 대상 버스와 그 의무이행기 등을 정하게 될 예정이다.

법원 판결이 확정되면 해당 고속시외버스 회사는 휠체어 탑승설비를 구비하여야 하고, 타 고속시외버스 회사는 현행 설치 수준보다 휠체어 탑승설비를 추가적으로 도입할 가능성이 크며, 이 때 국가의 지원 및 감독 역시 확대될 필요가 있다. 국토교통부는 이에 따른 고속시외버스의 휠체어 탑승설비 지원 필요성을 고려하여 동 사업을 2019~2020년 시범사업으로 시작하였고, 2021년부터 이를 본 사업으로 추

7) 합병전 금호고속 주식회사의 소송수계인 금호고속 주식회사, 명성운수 주식회사

진하고 있다. 그리고 한국교통안전공단을 보조사업자로 선정하여 최근 3년간 차량 10대를 개조하고,⁸⁾ 터미널 6개소⁹⁾, 휴게소 3개소¹⁰⁾의 시설을 개선하며, 교통약자를 위한 예매시스템 구축 지원비용을 보조하였다.

그런데 최근 3년간 실적행률은 47.5%~72.1%로 저조한 편이고, 2022년 현재 휠체어 탑승설비를 지원받아 운행 중인 버스 노선은 2019~2021년간 지원 받은 4개 노선 중 1개(서울↔당진 2대 운영) 뿐이다. 따라서 시범사업에 따른 사업효과가 미비한 것으로 보이며, 교통약자의 장거리 이동권이 효과적으로 제고되지 못한 것으로 보인다.

[2019~2021년 교통약자장거리이동지원 사업의 실적행내역]

(단위: 백만원, %)

구 분	국토교통부			한국교통안전공단						
	예산 (A)	전년도 이월액	예산 현액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2019	1,342	-	1,342	1,162	-	1,162	967	195	-	72.1
2020	1,272	-	1,272	640	-	640	604	36	-	47.5
2021	1,000	432	1,432	1,432	36	1,468	669	778	21	66.9

주: 예산은 추정 기준 작성

자료: 국토교통부

국토교통부는 실제 버스 운행시간 증가, 좌석 수 감소 등의 손실로 인해 버스 회사의 참여도가 저조하며, 특히 2021년도에는 코로나19로 인한 운행 감소, 버스 회사 재정여건으로 인해 사업수요가 더 낮았다는 입장이다.

그러나 코로나19 이전인 2019년도에도 실적행률이 낮았고 버스회사 및 기사의 선호도는 단기간에 개선되기 어려운 측면이 있으므로 향후 국토교통부는 이해관계자와 함께 법원 판결 동향 등을 고려하여 기존 사업의 효과를 분석하고, 이에 따라 효과적인 제도적·재정적 지원방안을 마련할 필요가 있다.

8) 서울↔부산 3대, 서울↔강릉 2대, 서울↔전주 2대, 서울↔당진 3대

9) 서울고속버스터미널, 센트럴시티터미널, 부산종합버스터미널, 강릉고속버스터미널, 전주고속버스터미널, 당진종합버스터미널

10) 낙동강휴게소(상·하행), 횡성강휴게소(상·하행), 정안강휴게소(상·하행)

셋째, 제4차 교통약자 이동편의 증진계획(이하 “4차 계획”이라 한다)이 아직 수립되지 않아 현재 법정계획이 미비한 상태이므로, 조속히 법정계획을 수립하고 이에 따른 정책목표가 2023년도 예산에도 반영될 수 있도록 이해관계자 및 기관과 사전적으로 협의할 필요가 있다.

3차 계획은 2017~2021년간 기간을 대상으로 수립되었는데, 국토교통부는 2021년 동 사업의 예산으로 3억원을 편성하였는데, 이에 따른 연구용역은 아직 진행 중이고 4차 계획이 수립되지 않아 법정 계획이 미비한 상태이다. 국토교통부는 연구용역은 계약기간에 따라 6월에 종료되었고¹¹⁾, 6월 현재 기획재정부 등 관계기관 의견을 수렴하고 있으며, 8월에 국가교통위원회 심의를 거쳐 4차 계획을 고시할 예정이라고 한다.

그런데 법정계획이 미비함에 따라 2022년 정책목표 공백이 발생하여 구체적인 사업 목표 등이 없는 상태에서 2022년도 사업이 추진 중이므로, 이같은 공백이 장기화될 경우 정책실효성·연속성이 저해될 것으로 우려된다. 또한 4차 계획 수립이 지연되면 2023년도 예산안에 관련 내용이 충분히 반영되지 못할 가능성이 있다.

따라서 국토교통부는 4차 계획을 조속하게 수립하고 이에 따른 정책목표가 안정적으로 추진될 수 있도록 이해관계자 및 기관과 사전적으로 협조할 필요가 있다.

11) 교통약자 이동편의 증진계획 연구용역 계약현황

연구용역 과제명	계약 금액	계약방식	공고일	계약 기간	중간 점검	결과 제출일	연구기관
제4차 교통약자 이동편의 증진계획 수립 연구	293백만원	경쟁입찰 후 수의계약	'21.4	'21.4 ~'22.6	'21.11	-	한국교통 안전공단

자료: 국토교통부

가. 현 황

광역 BRT 구축 사업¹⁾은 간선급행버스체계(BRT, Bus Rapid Transit) 구축을 통해 대중교통 이용을 활성화하고 대도시권의 교통체증을 완화하기 위한 사업이다. 동 사업은 2021년 예산현액 143억 2,300만원 중 123억 2,300만원을 집행하고, 20억원을 불용하였다.

[2021회계연도 광역 BRT 구축 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
광역 BRT 구축	14,085	14,085	238	0	14,323	12,323	0	2,000

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

BRT란 버스의 통행을 일반 차량과 분리하여 전용차로, BRT 우선신호, 지능형 교통체계 등을 도입하여 통행속도, 정시성과 수송능력을 향상시킨 대중교통 시스템으로, 도시철도 등에 비해서는 수송량이 떨어지지만 저렴한 건설비와²⁾ 높은 확장성으로 정시성 있는 대중교통 시스템을 구축할 수 있다는 장점이 있어, 도시교통혼잡 완화를 위해 건설이 추진되고 있다.

「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」에 따르면 도시간 연결 여부에 따라 광역 BRT, 도시 BRT로 나뉘고, 이 중 수도권지역의 도시 BRT 국고보조율은 25%이며, 그 외 수도권 외 지역의 도시 BRT 및 광역 BRT 국고보조율은 50%이다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 국가균형발전특별회계 4541-383

2) 국토교통부에 따르면, BRT의 평균 건설비는 30억원/km로, 경전철(460억원/km) 및 지하철(1,000억원/km)에 비하여 저렴한 수준이다.

국토교통부는 동 사업으로 2021년도에 서면-충무 도시BRT, 서면-사상 도시 BRT, 창원BRT, 대전역-와동 IC 광역BRT, 수원-구로 광역BRT 총 5개 노선 구축 사업을 추진하였고, 전년도 이월된 BRT노선 타당성검토 연구용역비용 2억 3,800 만원을 집행하였다.

[2021회계연도 광역 BRT 노선별 실적행현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
	예산		집행액	교부액	전년도	예산	집행액	이월액	불용액	실집행률
	본예산	추경			이월액	현액(A)				
서면-충무	8,000	8,000	8,000	8,000	3,263	11,263	10,087	1,186	0	89.6
서면-사상	3,500	3,500	3,500	3,500	100	3,600	1,458	2,142	0	40.5
창원BRT	585	585	585	585	315	900	419	481	0	46.6
수원-구로	1,000	1,000	0	0	0	0	0	0	0	0
대전역-와동IC	1,000	1,000	0	0	0	0	0	0	0	0
합 계	14,085	14,085	12,085	12,085	3,678	15,763	11,964	3,809	0	75.9

자료: 국토교통부

나. 분석의견

광역 BRT 구축 사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 수원-구로 광역 BRT 사업은 여건변경 및 주민동향 등으로 인해 사업이 중지되었고, 대전역-와동IC BRT 사업은 보상 등 소송 제기로 인해 기본·실시설계 수립 등이 지연되고 있으며, 그 외 사업의 실적행률은 저조하게 나타나 국토교통부는 지방 자치단체와 사업계획 실현가능성을 면밀하게 협의·검토하여 예산을 편성·집행할 필요가 있다.

2021년에 동 사업으로 추진되는 BRT 사업은 총 5개인데, 국토교통부 예산이 전액 교부된 3개 사업의 실적행률은 2021년말에 개통이 완료된 서면-충무BRT의 경우(89.6%) 외에는 서면-사상BRT 40.5%, 창원BRT 40.6%로 저조하였다. 그 외 에 수원-구로BRT, 대전역-와동IC BRT 2개 사업은 사업중지 또는 보상지연 등으로 인해 국토교통부 예산 10억원이 각각 전액 교부되지 않고 불용되었다.

이 중 서면-충무BRT는 2021년도 사업추진결과 공정률이 95%이고, 공사를 실시한 광무교~충무구간(7.9km)은 12월에 개통되었으며, 2022년에는 향후 전기공사, 모니터링용역 등을 완료하고 총사업비를 정산할 계획이다.

그리고 서면-사상BRT의 경우 2021년도 사업추진결과 공정률은 5%인데, 8월에 설계가 완료되고 연말에 공사가 착공되면서 절대공기부족으로 공사비용 중 일부 금액만 집행되어 국비 집행률 40.5%(36억원 중 14억 5,800만원), 지방비를 포함한 2021년도 전체 예산현액 기준 집행률은 12.9%(119억 5,100만원 중 15억 4,600만원)로 저조하였다. 동 사업은 2022년 12월에 준공하여 개통할 계획이다.

또한 창원BRT의 경우 2021년 2월부터 기본 및 실시설계 용역이 진행 중이고, 국비 9억원 및 지방대응비 6억원 중 10억 1,900만원을 집행하였으며, 설계용역이 종료될 예정인 2022년 8월에 이월금 4억 8,100만원을 지급할 예정이다.

이와 같이 국토교통부 예산이 교부된 3개 노선 사업의 경우 공사설계용역 착공 지연 등으로 준공금, 집행잔금이 일부 이월되었지만, 2021년도 실적보고서에 따르면 당초 계획한 사업기간 내에 개통할 예정이다.

[광역BRT 구축사업 노선별 사업개요]

노선명	사업내용		사업추진 경과
서면-충무 (도시BRT)	사업위치	부산광역시 서면교차로 ~충무교차로	'16.12.: 타당성 조사
	사업량	L=8.6km	'18.11.: BRT 종합계획 반영
	사업기간	2019~2021	'20. 8.: 기본 및 실시설계용역
	총사업비	298억원 (국고 149억원)	'20.11.: 공사 착공(광무교~충무) '21.12.: 개통
서면-사상 (도시BRT)	사업위치	부산광역시 서면교차로 ~주례교차로	'16.12.: 타당성 조사
	사업량	L=5.4km	'18.11.: BRT 종합계획 반영
	사업기간	2020~2022	'21. 8.: 기본 및 실시설계용역
	총사업비	218억원 (국고 109억원)	'21.12.: 공사 착공
창원 (도시BRT)	사업위치	창원시 육호광장~ 도계광장~가음정사거리	'19. 5.: 개발계획 용역 착수
	사업량	L=18.0km	'20. 1.: 고급 BRT 시범사업 선정
	사업기간	2019~2025	'20.12.: 개발계획 확정·고시
	총사업비	584억원 (국고 292억원)	'21. 2.: 기본·실시설계용역 착수

노선명	사업내용		사업추진 경과
대전역-와동IC (광역BRT)	사업위치	대전시 대전역(KTX) ~ 와동IC	'12.12.: 기본 및 실시설계용역 '12.12.: BRT 전용차로 착공
	사업량	L=11.5km	'16. 7.: BRT 운행개시
	사업기간	2009~2023	'17.12.: 차고지 준공
	총사업비	740억원 (국고 328억원)	'20. 6.: 총사업비 조정(21→23) '21. 8.: 환승센터 부지토지 손실 보상 지연 중
수원-구로 (광역BRT)	사업위치	수원 장안구청~ 서울 구로 디지털단지	'10.11.: 예비타당성조사 '19.11.: 교통안전시설 심의
	사업량	L=25.9km	'19.11.: 기본 및 실시설계용역
	사업기간	2016~	'20.12.: 사업추진계획(안) 수립
	총사업비	498억원 (국고 249억원)	* 지방자치단체 이견으로 사업 중지

자료: 국토교통부

그러나 수원-구로 BRT 구축사업은 인덕원-동탄선 구축 등 여건변경, 행정절차 이행 난항, 지방자치단체 매칭 예산 미확보, 주민 동향 등을 고려하여 2020년 12월 사업이 중지되었다. 수원-구로 BRT 사업은 2016년부터 추진되어 2019년 설계 완료 후, 2020년 사업 착공을 위한 예산이 편성되었다. 그런데 경쟁 교통수단인 신규 '인덕원-동탄간 복선전철' 사업도 추진되면서 해당 전철 공사(2022년)시 BRT시설을 일부 철거해야 하고 BRT를 정상적으로 운영하기 어렵게 되었다. 또한 주민들이 '인덕원-동탄간 복선전철'을 보다 선호하여 동 BRT사업을 반대했고, 지방자치단체는 2020년부터 매칭예산을 확보하지 않았다.

이에 2020년 12월 수원-구로 BRT사업은 중지하고, 향후 연계 광역교통망계획이 확정되고 교통 여건변화 등을 고려하여 지방자치단체의 사업추진 의지가 있을 경우 재추진하는 것으로 결정되었다.

또한 대전역-와동IC BRT 구축사업의 경우 환승센터 구축사업이 지연되고 있는데, 환승센터는 대전역세권개발 민간사업자 유찰(3회)되어 지연되었다가 2020년 3월 대전역세권개발 민간사업자 공모(4차)를 실시하여 2020년 10월 민간사업자가 선정되었다. 이에 2021년도 예산으로 국비 10억원, 지방대응비 9억 5,100만원을 편성하여 기본설계 및 실시설계를 수행하고자 했는데, 토지 등 손실보상으로 설계

사업이 지연되면서 국비 10억원은 지방자치단체에 교부되지 못하고 불용되고, 지방비 9억 5,100만원은 이월되었다.

대전광역시는 2021년 4월 환승센터의 부지 등에 대하여 감정평가를 하여 8월부터 환승센터 부지 토지 등 손실보상을 실시하였는데, 일부 소유자들이 손실보상 불만으로 이의재결을 신청하고 행정소송을 제기하여 보상지연되었고, 이에 따라 당초 계획한 기본설계 및 실시설계를 시행하지 못하였다.

따라서 수원-구로 BRT사업, 대전역-와동IC BRT사업은 지역주민의 반대나 보상 요구 등으로 사업이 중지 또는 지연되고 있고, 그 외 사업의 실질행렬은 저조하므로 국토교통부는 지방자치단체와 사업계획 실현가능성을 면밀하게 협의·검토하여 예산을 편성·집행할 필요가 있다.

둘째, BRT 구축사업은 시행계획 대비 실제 구축완료된 사업 비율이 낮으므로, 국토교통부는 2021년에 수립된 ‘간선급행버스체계 종합계획 수정계획(2021~2030)’ 및 ‘제4차 대도시권 광역교통 시행계획(2021~2025)’를 원활하게 이행될 수 있도록 지방자치단체와 협력하여 구축현황을 관리하고 S-BRT 시범사업 등 BRT 사업 개선방안을 마련할 필요가 있다.

사업이 중지된 수원-구로 BRT 사업뿐만 아니라, 국토교통의 BRT 노선 구축계획 전반을 살펴보면 계획 대비 실적이 저조한 것으로 나타나고 있다. 국토교통부는 ‘간선급행버스체계(BRT) 종합계획(당초 종합계획: 2018~2027, 수정계획: 2021~2030)³⁾⁴⁾을 10년마다 수립하고, ‘대도시권 광역교통 시행계획’(제3차 계획: 2017~2020, 제4차 계획: 2021~2025)⁵⁾⁶⁾을 5년마다 수립하며, 이에 따라 BRT

3) 지속가능 교통체계 구현을 위한 버스 기반의 교통체계로의 전향을 위한 수도권 등 5개 권역의 간선급행버스체계(BRT) 도입 계획

4) 「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」

제4조(간선급행버스체계 종합계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 효율적인 간선급행버스체계를 건설하기 위하여 10년 단위로 간선급행버스체계 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

5) 수도권 및 지방 5개 광역시의 대도시권 확장에 따른 광역교통문제가 악화됨에 따라 국민 생활 불편, 교통혼잡비용 발생, 물류비 증가 등이 발생하는 문제점을 완화하기 위하여 광역도로·광역철도·BRT 등 광역교통망 확충 및 광역교통시설 운영효율화를 목적으로 하는 계획

6) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」

제3조의2(대도시권 광역교통시행계획의 수립) ① 국토교통부장관은 광역교통기본계획에서 정한 대도

구축사업을 추진하고 있다.

국토교통부는 2017년 ‘제3차 대도시권 광역교통 시행계획(2017~2020)’을 통해 2020년까지 9개 BRT 노선을 선정하여 구축 사업을 추진할 것을 발표하였다. 그러나 2022년 5월 현재 9개 노선 중 4개 노선은 계획이 해지되었고, 1개 노선은 사업이 중지되었으며, 3개 노선은 현재 사업 준비단계이거나 타 사업 중복구간 관련 관계기관 협의 중이고, 그 외 1개 노선은 앞서 살펴본 대전역-와동IC BRT 사업으로 기본설계 및 실시설계가 지연되고 있다. 즉, 과반 이상의 사업이 중단되었고, 그 외 진행 중인 사업 역시 2017년부터 계획되었으나, 2022년 5월 현재까지 착공되지 못한 상태이다.

[제3차 대도시권 광역교통 시행계획에 따른 BRT 구축 추진 노선 사업 진행상황]

(단위: km, 억원)

사업명	노선	연장	사업비	실집행액	진행상황
부천~신방화역	부천 고강지하차도 ~서울 신방화역	3.3	576	-	타 사업 중복구간 관련 관계기관 협의
시흥대로~국도1호 선	장안구청사거리 ~안양육교삼거리 (구로디지털단지역)	25.9	501	22 (국고 11)	타 사업 중복, 교통안전심의 부결 등으로 사업 잠정 중지
남태령로 ~국도47호선	안양 호계사거리 ~사당역	13.4	803	-	사업추진방안 관계기관 협의 (사전타당성조사 완료)
도봉로 ~국도43호선	포천 송우지구 ~도봉산역	11.4	171	-	계획해지 ※교통여건 변화 등에 따른 교통수요 감소 및 사업타당성 재검토
중앙로 ~개화동로	대화역 ~김포공항역	17.4	102	-	계획해지 ※교통여건 변화 등에 따른 교통수요 감소 및 사업타당성 재검토
부산하단~ 진해용원교차로	하단~진해	15.9	392	-	구상단계

시권 광역교통시설의 확충과 광역교통체계의 개선을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대도시권 광역교통시행계획(이하 “광역교통시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다

(단위: km, 억원)

사업명	노선	연장	사업비	실집행액	진행상황
내성교차로~ 무거삼거리	내성~무거	40.3	1,667	-	계획해지 - ※국가철도망 구축계획 노선과 사업구간 중복
울산 BRT 건설사업	태화강역 ~신복로타리	11.0	440	-	계획해지 - ※도시철도망 구축계획 노선과 사업구간 중복
대전역~와동IC 광역BRT 건설사업	대전역~와동IC	11.5	740	384 (국고 159)	BRT차로 및 차고지 준공, 환승센터 추진 중

주: 1. 2022년 5월말 기준

자료: 국토교통부

또한 2021년 7월에 수립된 '제4차 대도시권 광역교통 시행계획(2021~2025)'은 12개의 BRT 노선을 선정하였는데, 시행계획 수립 후 1년 이내인 2022년 5월 현재 1개 사업의 경우 타 사업 중복, 교통안전심의 부결 등으로 사업이 잠정중지⁷⁾⁸⁾되었고, 다른 2개 사업도 타 사업 중복구간과 관련하여 관련 관계기관과 협의하거나, 대중교통수단 조정방안을 검토하고 있다⁹⁾.

7) 제4차 대도시권 광역교통 시행계획에 따른 BRT 구축 추진 노선사업 중 사업중지된 사업 개요

사업명	노선	연장	사업비	실집행액	진행상황
시흥대로 -국도1호선 (수원~구로)	장안구청사거리~ 안양육교삼거리 (구로디지털단지역)	25.9km	498억원 (국고 249억원)	22억원 (국고 11억원)	타 사업 중복, 교통안전심의 부결 등으로 사업 잠정 중지, 향후 교통여건 변화, 지자체 협의 등을 거쳐 사업추진 여부 검토할 계획

자료: 국토교통부

8) 국토교통부는 잠정중지된 시흥대로~국도1호선 사업은 기존에 추진되던 수원~구로 사업을 말하는 것으로, 교통여건 변화, 지자체 협의 등을 거쳐 사업추진 여부를 검토할 예정임을 국회에 기보고하였으며, 「제4차 광역교통 시행계획(21~25)」 내 사업추진 여부를 검토할 수 있도록, 계획에서 제외하지 아니한 것으로 설명하였다.

9) 제4차 대도시권 광역교통 시행계획에 따른 BRT 구축 추진 노선사업 중 사업중지된 사업 개요

사업명	노선	연장	사업비	실집행액	진행상황
계양·대장 광역BRT	계양~부천종합운동장, 박촌역~김포공항역	16.7	6,500억원 (0)	0	대중교통수단 조정방안 검토 중
부천~신방화역	부천 고강지하차도 ~서울 신방화역	3.3	120 (32)	-	타 사업 중복구간 관련 관계기관 협의

자료: 국토교통부

그리고 ‘간선급행버스체계(BRT) 종합계획(2018.2.27.)’에서는 권역별로 BRT 구축 우선순위별로 사업을 선정하여 2018년부터 2022년까지 단기사업 20개를, 2023년부터 2027년까지 중장기사업 27개 등 총 47개 BRT 노선 구축 사업을 선정하였다. 그러나 계획된 단기사업 20개 중에서도 2022년 5월 현재 기준으로 부산 지역의 사업 완료 3곳, 사업이 착수되어 설계 또는 공사가 진행 중인 3곳을 제외하면 나머지 14개 노선은 계획해지·사업중지되거나 사업 준비단계에 있는 상황이다.

[간선급행버스(BRT) 종합계획에 따른 BRT 구축 추진 노선 사업 진행상황]

(단위: 개)

구분	단기사업(2018~2022)			중장기사업 (2023~2027, B)	합계(A+B)
	계획(A)	진행중	완료		
수도권	11	1	0	11	22
부산·울산권	5	1	3	4	9
대구권	1	0	0	6	7
대전권	2	1	0	3	5
광주권	1	0	0	3	4
합계	20	3	3	27	47

주: 2022년 5월말 기준

자료: 국토교통부

그리고 국토교통부는 종합계획 수립 이후 3기 신도시, GTX 추진 등 대도시권 교통여권 변화를 반영하여 ‘간선급행버스체계(BRT) 종합계획 수정계획(2021.11.3.)’을 수립하였는데, 2021년부터 2025년까지 단기사업 24개를, 2026년부터 2030년까지 중장기사업 27개 등 총 51개 BRT 노선 구축 사업을 선정하였다. 당초 종합계획의 단기사업 추진율은 저조하므로, 수정계획의 단기사업은 원활하게 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[간선급행버스(BRT) 종합계획(수정)에 따른 BRT 구축 추진 노선 사업 진행상황]

(단위: 개)

구분	단기사업(2021~2025)			증장기사업 (2026~2030, B)	합계(A+B)
	계획(A)	진행중	완료		
수도권	12	1	0	13	25
부산·울산권	6	1	1	4	10
대구권	0	0	0	3	3
대전권	6	2	0	6	12
광주권	0	0	0	1	1
합계	24	4	1	27	51

주: 2022년 5월말 기준

자료: 국토교통부

이와 같이 BRT 구축 사업의 추진이 저조한 사유로는 BRT 도입 효과에 대한 상반된 시각, 지역 주민들의 버스 외에 일반 차량의 교통 혼잡 우려로 인한 반발, 도시철도 대비 낮은 지역 지지도 등이 그 원인으로 파악된다¹⁰⁾. 이는 지방자치단체의 수요 측면과 BRT 구축 사업의 효과 측면으로 나누어 분석해 볼 수 있다.

지방자치단체의 수요측면에서 살펴보면 BRT에 대한 지역의 낮은 이미지, 수원~구로 BRT 사업 추진 중단 사례와 같이 BRT 대비 도시철도 우선 선호, BRT로 인한 손해가 상대적으로 큰 기·종점 지역 대비 상대적으로 혜택이 적은 중간 통과 지역 지방자치단체의 반대 등이 문제로 나타났다¹¹⁾.

다음으로 기존 BRT 구축 사업의 효과 분석 결과를 살펴보면, 국토교통부가 2015년 기준 수도권 광역 BRT 노선을 운행중인 버스노선 74개와 일반 광역버스노선 전체의 평균 차내 혼잡률과 평균 속도를 비교한 결과, 광역 BRT 버스노선의 평균 차내혼잡률은 일반광역버스에 비하여 높았으며, 평균속도는 일반 광역버스에 비해 1~2km/h 빠른 것으로 나타났다¹²⁾.

10) 대한교통학회 2016년 추계학술대회 발표자료, “수도권 BRT 현황과 교훈”(2016)

11) 대한교통학회 2016년 추계학술대회 발표자료, “수도권 BRT 현황과 교훈”(2016)

12) 국토교통부, “제3차 대도시권 광역교통시행계획(2017~2020)”(2017.1.25.)

[2015년 기준 수도권 일반광역버스와 BRT 차내혼잡률 및 평균속도 비교]

(단위: %, km/h)

구분	평균 차내혼잡률		평균 속도	
	전일	첨두	전일	첨두
일반광역버스	57	100	26	24
광역 BRT	59	101	27	26

주: 첨두시간대는 출발시각 06:30~09:00기준

자료: 국토교통부, “제3차 대도시권 광역교통시행계획(2017~2020)”(2017.1.25.)

이와 같은 원인을 보완하여 BRT 구축 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 국토교통부가 시·도지사 협의 등을 면밀하게 거쳐 사업계획을 수립하고, 수립된 계획이 이행되도록 지속적으로 관리할 필요가 있으며, S-BRT 시범사업¹³⁾ 등을 통해 BRT 구축효과를 제고할 필요가 있는 것으로 보인다.

따라서 국토교통부는 2021년에 수립된 ‘간선급행버스체계 종합계획 수정계획(2021~2030)’ 및 ‘제4차 대도시권 광역교통 시행계획(2021~2025)’를 원활하게 이행될 수 있도록 지방자치단체와 협력하여 구축현황을 관리하고 S-BRT 시범사업 등 BRT 사업 개선방안을 마련할 필요가 있다.

13) S-BRT(Super-Bus Rapid Transit) 시범사업은 지하철처럼 정류장과 정류장 사이를 정차하지 않고 달리는 버스 시스템으로, 제어 신호체계 개선과 사전 요금지불시스템 등이 필요함

가. 현 황

드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업¹⁾은 전주시가 구축·운영하는 드론산업 혁신지원센터가 장비를 구축할 수 있도록 장비 구매비용을 지원하는 사업이다. 2020~2021년간 항공안전기술원이 민간위탁으로 수행하였다. 국토교통부는 드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업의 2021년도 예산현액 32억 9,400만원 중 22억 원 500만원을 집행하고 10억 300만원을 이월하였으며, 8,600만원을 불용하였다.

[2021회계연도 드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
드론산업혁신 지원센터 장비비 지원	3,000	3,000	294	-	3,294	2,205	1,003	86

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 국토교통부

나. 분석의견

드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업은 제안요청서 등을 면밀히 준비하지 못하고 통합발주하여 일부 장비가 연말 또는 다음연도에 계약되는 등 사업이 지연되었으므로, 국토교통부 및 항공안전기술원은 향후 유사 사업 추진시 사전에 면밀하게 준비하여 조달청 계약 등이 지연되지 않도록 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

박나경 예산분석관(nkpark@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 코드: 교통시설특별회계 3637-332

동 사업은 2020년도 예산안에 대한 국회 심의과정에서 신설되어 2020~2021년간 전주시가 시설구축비, 기업지원비 및 센터운영비 총 17억 1,500만원을 투입하고, 국토교통부가 장비구축비 40억원을 투입하였다.

국토교통부는 2020년 예산 10억원, 2021년 예산 30억원을 전액 항공안전기술원에 민간위탁하여 동 사업을 수행하였다. 2020년도에는 항공안전기술원이 예상가격, 구축소요기간, 전국단위 기구축장비현황, 수요조사 결과 등을 종합적으로 분석²⁾하여 9월에 5종에 대한 우선순위를 선정하였고, 이에 따라 11월 계약 공고를 하였으며, 12월에 계약되어 연내에 선급금 70%를 집행하고, 잔금 30%를 이월하였다가 2021년도 3월에 잔금을 모두 집행하였다.

[드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업의 2020년 계약·집행 현황]

(단위: 백만원)

장비명	계약 방식	공고일	계약기간	계약 업체	공고 금액	낙찰 금액	집행 금액	이월 금액
SMT 제조시설	경 쟁 입 찰	20. 11.13.	2021.12.18 ~2022.03.24	캠터 종합 기술원	1,000	979	685	294
탄소복합재 절삭가공기								
실내구동 시뮬레이터								
3D프린터								
워크스테이션								

자료: 국토교통부

그리고 2021년도에는 항공안전기술원이 장비구축 수요조사('21.2.)를 분석하고 중요도·활용도 순위를 종합적으로 고려한 연구결과에 따라 10종의 장비를 선정하였다.³⁾⁴⁾ 그리고 2020년도와 같이 10종의 장비를 동시에 통합발주('21.4.)하였는데⁵⁾,

2) 「드론 스타트업 등 기업 지원을 위한 장비 구축 및 활용방안 연구 최종보고서」(2020.09), 한국생산기술연구원

3) 「드론산업혁신지원센터 장비확대 구축 및 활성화·고도화 방안 연구」(2021.3), 한국생산기술연구원

4) 시제품 제작지원 및 고도화장비 10종

(비행시험 3종) 현장지원 지상통제시스템, 드론조종시뮬레이터, 사전비행 안전성평가장비,

(성능평가 3종) 모터추진체계 성능평가장비, 구조안전성평가장비, 동특성 특정분석장비

(설계제작 4종) 전자회로설계 SW&HW, 고급형 3D프린터, AI데이터처리시스템, 엔지니어링 SW&HW

5) 항공안전기술원은 동 장비 간의 상호 연계 또는 보완적인 기능이 있어 시너지효과를 극대화하기 위해 장비 10종을 통합발주한 것으로 설명하고 있다.

조달청에서는 제안요청서상 과업내용, 사전규격서 등을 보완하여 분리발주할 필요가 있다고 보아 통합발주를 반려하였다.⁶⁾

조달청 분리발주 요청에 따라 항공안전기술원은 해당 장비의 성능 및 사양을 「분리발주규격서」에 보다 상세히 기술하여 8월부터 분리발주를 시행하였다. 그러나 일부 장비는 11월에 재공고하면서 연말에 계약이 체결되었고, 사전비행안정성평가장비 등 4종 장비의 경우 조달청의 경쟁입찰기한(11월 19일)이 마감되어 기술원이 자체발주하였고, 2022년 이후 계약이 체결되어 2022년 3월에 동 사업을 완료하였다.

항공안전기술원은 10종의 장비를 통합발주하였다가 조달청을 통한 계약이 지연되면서 일부 장비가 연말 또는 다음연도에 계약되는 등 사업이 지연되었으므로, 향후 국토교통부 및 항공안전기술원은 유사 사업 추진시 사전에 면밀하게 준비하여 조달청 계약 등이 지연되지 않도록 사업관리를 철저하게 할 필요가 있다.

[드론산업혁신지원센터 장비비 지원 사업의 2021년 계약·집행 현황]

장비명	계약 방식	공고일	계약기간	계약 업체	낙찰 금액 (백만원)
현장지원통제시스템 (이동식 차량)	경 쟁 입 찰	21.11.03	21.12.09~22.03.09	캠틱종합 기술원	246*
드론조종 시뮬레이터		21.08.13	21.09.23~21.11.30	(주)티마텍	176
사전비행 안정성 평가장비		21.12.16	22.01.24~22.03.22	캠틱종합 기술원	189*
모터 추진체계 성능평가 장비		21.12.16	22.01.24~22.03.22	캠틱종합 기술원	220*

6) 조달청 통합발주 반려사유(5.24.)

1) 과업내용과 산출내역

제안요청서 상 과업내용이 장비 구입과 그에 따른 제반 사항으로 사료되며, 산출내역서의 예산설계서 내용상 장비 구입 내용이 주를 이루고 있어 당해 사업이 '과학기술연구조사서비스'에 해당하지 않는 것으로 판단됩니다. 따라서, 물품 구입 사업 또는 일반용역 사업인지 구분이 명확하지 않으니 재검토하여 주시기 바라며, 재검토 결과 일반용역이 아닐 경우 해당 사업에 맞게 재요청하여 주시기 바랍니다.

2) 사전규격 관련 의견

해당사업의 과업내용을 재검토 하시어 소프트웨어진흥법에 의거한 사업일 경우 그에 해당하는 신고를 요하는 업종으로 기재하여 주시기 바라며, 그에 따른 산출내역서도 소프트웨어 대가기준에 따라 변경하여 주시기 바랍니다.

장비명	계약 방식	공고일	계약기간	계약 업체	낙찰 금액 (백만원)
(구조안전성평가) 열화상 카메라		21.08.11	21.09.23~21.12.02	한국교역	82
(구조안전성평가) 드론 기구물 재료시험기		21.08.26	21.10.15~21.12.23	인스트론코리아	286
드론 동특성 측정분석 시스템		21.08.11	21.09.24~21.12.20	(주)코미	147
(S/W)전자회로 설계 소프트웨어		22.02.25	22.03.08~ 22.3.15	(주)경희 정보통신	55
(HW)전자회로 설계 노트북		21.08.11	21.11.03~21.11.19	뉴브로드 테크놀로지	8
SLA방식 3D 프린터		21.08.11	21.09.27~21.12.06	큐비콘 (주)	339
AI 데이터처리 시스템		21.08.11	21.09.24~21.11.30	(유)비아	461
(S/W) 드론구조 및 유동해석 소프트웨어		21.08.06	21.08.25~21.11.17	브이엠 브이테크	225
(H/W) 드론구조 및 유동해석 워크스테이션		21.12.03	22.01.24~22.03.11	자임텍	27*

주: * 표시된 금액은 이월되었고, 굵은 글씨로 표시된 장비는 기술원이 자체발주한 경우임
 자료: 국토교통부



행정중심복합도시건설청

I 결산 개요

1

현 황

가. 세입·세출 결산

2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세입예산현액은 4,361억 200만원이며, 4,466억 1,200만원을 징수결정하여 이 중 99.9%인 4,464억 9,300만원을 수납하고 1억 1,900만원을 미수납하였다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
행정중심복합도시 건설특별회계	436,102	436,102	436,102	446,612	446,493	119	0	99.9

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세출예산현액은 8,786억이며, 이 중 95.9%인 8,422억 1,500만원을 지출하고 295억 1,300만원을 다음연도로 이월하였으며 68억 7,200만원은 불용처리하였다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	431,680	431,680	431,680	431,680	0	0	100.0
행정중심복합도시 건설특별회계	436,102	436,102	446,920	410,535	29,513	6,872	91.9
합계	867,782	867,782	878,600	842,215	29,513	6,872	95.9

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

최해인 예산분석관(chi0121@assembly.go.kr, 6788-4630)

나. 총수입·총지출 결산

2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총수입은 추가경정예산 대비 40억 6,700만원(92.0%)이 감소한 3억 5,500만원으로, 전년도 결산에 비해서는 72억 200만원(95.3%)이 감소하였다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2020 결산(A)	2021				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총수입	7,557	4,422	4,422	355	△4,067	△7,202

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

2021회계연도 행정중심복합도시건설청 총지출은 추가경정예산 대비 255억 6,700만원(5.9%)이 감소한 4,088억 6,800만원으로, 전년도 결산에 비해서는 907억 9,400만원(28.5%)이 증가하였다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2020 결산(A)	2021				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총지출	318,074	434,435	434,435	408,868	△25,567	90,794

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

다. 재무 결산

2021회계연도 말 현재 행정중심복합도시건설청의 자산은 2조 4,171억 3,700만원, 부채는 7,000만원으로 순자산은 2조 4,170억 6,700만원이다.

자산은 유동자산 53억 100만원, 일반유형자산 1조 898억 6,700만원, 사회기반시설 1조 3,214억 5,000만원, 기타비유동자산 2억 6,300만원 등으로 구성되며, 전기 대비 728억 1,100만원(3.1%) 증가하였다. 이는 현금 및 현금성 자산, 미수채권 등의 증가에 따른 유동자산 40억 8,100만원 증가, 토지 및 건물 등의 재평가 등에 따른 일반유형자산 2,918억 3,500만원 증가 및 사회기반시설 2,234억 3,900만원 감소 등에 기인한다.

부채는 유동부채 7,000만원으로 구성되며, 전기 대비 1,500만원(27.3%) 증가하였다. 이는 사업비 관련 조달수수료 미지급액 증가 등에 따른 유동부채 1,500만원 증가 등에 기인한다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	2,417,137	2,344,326	72,811	3.1
Ⅰ. 유동자산	5,301	1,220	4,081	334.5
Ⅱ. 투자자산	-	-	-	-
Ⅲ. 일반유형자산	1,089,867	798,032	291,835	36.6
Ⅳ. 사회기반시설	1,321,450	1,544,889	△223,439	△14.5
Ⅴ. 무형자산	256	184	72	39.1
Ⅵ. 기타비유동자산	263	-	263	-
부 채	70	55	15	27.3
Ⅰ. 유동부채	70	55	15	27.3
Ⅱ. 장기차입부채	-	-	-	-
Ⅲ. 장기충당부채	-	-	-	-
Ⅳ. 기타비유동부채	-	-	-	-
순 자 산	2,417,067	2,344,271	72,796	3.1
Ⅰ. 기본순자산	8,078	8,078	-	-
Ⅱ. 적립금 및 양여금	1,984,683	2,068,916	△84,233	△2.0
Ⅲ. 순자산 조정	424,306	267,277	157,029	58.8

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 2021회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정 수입(수익)을 초과하여 순비용이 4,893억 4,500만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 4,892억 1,000만원, 관리운영비 249억 3,300만원으로 구성되며, 수익은 프로그램수행과정에서 발생한 수익 247억 9,500만원, 비배분수익 300만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 225억 9,000만원(4.4%) 감소한 4,893억 4,500만원이며, 이는 무상양여 관련 기타비용 감소 등에 따라 프로그램순원가가 전년도 대비 269억 600만원 감소한 것에 기인한다.

행정중심복합도시건설청 재정은 행정중심복합도시건설이라는 단일 프로그램으로 구성되어 있으며, 프로그램 순원가는 4,644억 1,500만원으로 전기 대비 269억 600만원 감소한 것으로 나타났다. 그 밖에 관리운영비는 인건비 121억 9,200만원과 경비 127억 4,100만원 등으로 구성되어 있다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	464,415	491,321	△26,906	△5.5
가. 프로그램 총원가	489,210	493,366	△4,156	△0.8
나. 프로그램 수익	24,795	2,044	22,751	1,112.9
II. 관리운영비	24,933	20,927	4,006	19.1
III. 비배분비용	-	-	-	-
IV. 비배분수익	3	314	△311	△99.0
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	489,345	511,935	△22,590	△4.4
VI. 비교환수익 등	-	-	-	-
VII. 재정운영결과(V-VI)	489,345	511,935	△22,590	△4.4

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청의 2021회계연도 기초순자산은 2조 3,442억 7,100만원이고, 기말순자산은 2조 4,170억 6,700만원으로 기초 대비 727억 9,600만원(3.1%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 기초

대비 225억 9,000만원 감소한 반면, 순자산 가산항목인 조정항목은 기초 대비 2,221억 9,300만원, 재원의 조달 및 이전은 기초 대비 2,160억 9,500만원 증가하여 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2021회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 부담금수익, 제재금수익 등 재원의 조달 8,433억 5,800만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 4,325억 4,500만원으로 구성되며, 조정항목은 자산재평가이익 1,570억 2,900만원으로 구성된다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 기초순자산	2,344,271	2,732,353	△388,082	△14.2
II. 재정운영결과	489,345	511,935	△22,590	△4.4
III. 재원의 조달 및 이전	405,112	189,017	216,095	114.3
IV. 조정항목	157,029	△65,164	222,193	341.0
V. 기말순자산(I - II + III + IV)	2,417,067	2,344,271	72,796	3.1

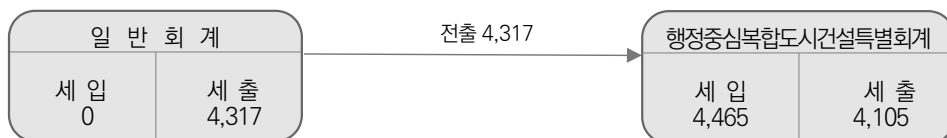
자료: 행정중심복합도시건설청

라. 재정 구조

2021회계연도 행정중심복합도시건설청의 회계 간 거래를 살펴보면, 일반회계에서 행정중심복합도시건설특별회계로 4,317억원 전출되었다.

[2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 총계 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청의 2021년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 **예산이 감액된 사업**으로 ① **청사 이전지원** ② **자족기능유치 지원** 등이 있다.

청사 이전지원 사업은 공무원 통합관사 운영을 공무원연금공단으로 이관함에 따라 6억원 감액(6억원→0억원)되었고, 자족기능유치지원 사업은 지방자치단체자본 보조비를 국가와 세종시가 7:3비율로 부담하도록 하여 2억원 감액(12억원→10억원) 되었다.¹⁾

국회 심사과정에서 **예산이 증액된 사업**으로는 ① **광역시계획 수립** ② **오송-청주 연결도로** 등이 있다.

광역시계획 수립 사업은 기본계획·개발계획 변경수립을 위한 용역비 10억원 이 증액(4억원→14억원)되었고, 오송-청주 연결도로 사업은 원활한 공사 추진을 위해 공사비 등 50억원이 증액(56억원→106억원)되었다.²⁾

국회심사 과정에서 **부대의견이 채택된 사업**으로 ① **국회세종의사당 건립 사업**, ② **복합편의시설 운영관리사업** 등이 있다. 국회세종의사당 건립 사업은 “정부는 국회 세종의사당 건립 사업에 필요한 근거법률이 마련된 후 사업을 추진할 것”, 복합편의 시설 운영관리사업은 “해당 지방자치단체와 협의하여 복합편의시설 체육관 운영비를 2022년부터 해당 지방자치단체가 부담하도록 할 것” 등이 부대의견으로 채택되었다.

1) 국토교통위원회, 「2021년도 예산안 예비심사보고서」, 2020.11.
국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

2) 국토교통위원회, 「2021년도 예산안 예비심사보고서」, 2020.11.
국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

행정중심복합도시건설청은 ① 동반성장의 균형발전 선도, ② 균형상생 발전 및 자족기능 유치활동 등을 가시적 성과로 연결하여 국민체감도 제고, ③ 생활SOC 확충으로 보다 살기 좋은 정주여건 조성, ④ 주요 거점을 연결하는 18개 광역도로(118km)를 단계적으로 개통하여 행복도시와 인근 지역 간 접근성 제고를 2021년 주요 정책 방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2021회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 중앙행정기관 이전 건립 사업은 예산집행 부진, 공정계획 대비 공사가 지연되고 있는 등 정상적인 준공이 어려울 것으로 보이므로, 행정중심복합도시건설청은 추가적인 지연 없이 정부세종청사가 완공될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

둘째, 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 중 호남고속도로 지선 인상공사는 2017년부터 공사방법 및 총사업비 협의 등으로 중단되어 2022년 재개될 예정이나, 공사 발주방법 등 협의로 발주가 지연되고 있으므로, 행정중심복합도시건설청은 철저한 사업관리를 통해 추가적인 지연 없이 사업이 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

II

개별 사업 분석

1

중앙행정기관 이전 건립 사업의 관리 철저 필요

가. 현 황

중앙행정기관 이전 건립 사업¹⁾은 2018년 3월 「중앙행정기관 등의 이전계획 변경」(행정안전부 고시)에 따라 행정중심복합도시(세종특별자치시)로 추가 이전하는 중앙행정기관(행정안전부, 과학기술정보통신부 등)의 업무공간을 확보하기 위해 신청사를 건립하는 사업이다. 행정중심복합도시건설청은 중앙행정기관 이전 건립 사업의 2021년도 예산현액 1,241억 8,200만원 중 1,190억 5,200만원을 집행하였으며 51억 3,000만원을 이월하였다.

[2021회계연도 중앙행정기관 이전 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
중앙행정기관 이전 건립	133,737	133,737	1,190	△10,745	124,182	119,052	5,130	0

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

중앙행정기관 이전 건립 사업은 2018년부터 2022년까지 총 3,556억원을 투입하여 정부세종청사 건립과 입주 종사자들의 보육 수요를 위한 직장어린이집 2개소를 설치하는 사업으로, 사업 규모는 부지면적 5만 1,165㎡에 총 건축면적 13만 9,264㎡이다. 동 사업은 2018년에 착수하여 2019년 12월에 설계를 완료하였으며, 건설공사는 2020년 4월에 착공이 이루어져, 2022년 10월에 준공을 목표로 공사를 추진하고 있다.

최해인 예산분석관(chi0121@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2031-305

[중앙행정기관 이전 건립 사업의 추진 현황]

구분	정부세종신청사	어린이집(2개소)
위치	세종시 어진동 572(1-5생 청1-57블록)	세종시 다솜3로 15 / 밀마루길 6
사업비	총 3,453억원 (공사비 2,929억원, 건설보상비 302억원, 설계비 144억원 감리비 등 82억원)	총 103억원 (공사비 94억원, 설계비 5억원, 감리비 및 시설부대비 4억원)
사업규모	134,488㎡(지하3층, 지상15층)	4,165㎡(지상2층)
공사기간	'20.4 ~ '22.10(예정)	'18.11 ~ '19.4
세부시설	업무 공간, 민원 개방 공간 등	보육실, 교사실, 식당 및 조리실, 사무실 등

자료: 행정중심복합도시건설청

[정부세종신청사 건립 위치도 및 조감도]



자료: 행정중심복합도시건설청

나. 분석의견

중앙행정기관 이전 건립 사업은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 중앙행정기관 이전 건립 사업은 예산집행 부진, 공정계획 대비 공사가 지연되고 있는 등 2022년 10월에 정상적인 준공이 어려울 것으로 보이므로, 행정중심복합도시건설청은 추가적인 지연 없이 정부세종신청사가 완공될 수 있도록 사업 관리를 철저히 할 필요가 있다.

중앙행정기관 이전 건립 사업은 세종특별자치시 어진동 부지에 건축면적 13만 9,264㎡(지하 3층~지상 15층) 규모로 행정안전부, 과학기술정보통신부 등 추가 이전하는 중앙행정기관의 신청사를 건립하는 사업으로, 2018년에 착수하여 2019년까지 설계를 완료하였으며, 2020년 4월에 착공하여 2022년 10월 준공을 목표로 공사를 추진하고 있다.

행정중심복합도시건설청은 동 사업을 당초 2018년부터 2021년까지로 계획하였으나, 중앙행정기관 추가 이전 고시가 2018년 3월에 확정되고 5월에 입지가 확정됨에 따라, 2018년 11월에 기본설계 및 실시설계가 이루어져 사업이 지연되었다. 이에 행정중심복합도시건설청은 실시설계가 마무리되는 2019년 10월에 설계 자문 기간 6개월, 지하매설물 이설 4개월 기간 소요 등의 사유로 총사업비 협의 조정을 통해 준공연도를 2022년으로 연장한 바 있다.

[중앙행정기관 이전 건립 사업 추진 경위]

- 2017.10월 : 「신행정수도 후속 대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 개정(이전제외 대상 중 ‘행정안전부’ 삭제)
- 2018. 3월 : 「중앙행정기관 등의 이전계획 변경」(행정안전부 고시)
- 2018. 5월 : 행정중심복합도시건설추진위원회, 신청사 건립 입지 및 사업계획 의결
- 2018. 6월 : 신청사 건립 부지 매입(LH→행복청), 부지 내 도로 양여(세종시→행복청)
- 2018. 6월 : 신청사 국제설계공모 추진(26개 접수, ‘Sejong City Core’ 당선)
- 2018.11월 : 기본 및 실시설계 계약체결 및 착수
- 2019. 8월 : 어린이집 2개소 준공
- 2019.10월 : 총사업비 협의조정(사업기간 연장: 2018~21년 → 2018~22년)
- 2019.12월 : 정부세종신청사 건축설계 완료
- 2020. 4월 : 정부세종신청사 건설공사 착공

자료: 행정중심복합도시건설청 제출자료를 바탕으로 재작성

동 사업의 정부세종신청사 건립에 대한 예산 집행 추이를 살펴보면, 2020년 4월 착공 이후 2021년까지 총공사비 2,928억 5,300만원 중 47.8%인 1,398억 4,000만원이 집행되었으며, 2022년에도 예산현액 1,491억 6,400만원 중 4월말 기준으로 20.3%인 302억원이 집행되어, 당초 사업비 투입계획 대비 집행이 부진하게 나타나고 있다.

[중앙행정기관 이전 건립 사업 연도별 공사비(420-03) 집행내역(2018~2021년)]

(단위: 백만원, %)

구분	총공사비(A)	2018년	2019년	2020년	2021년	계(B)	집행률(B/A)
어린이집	9,397	226	9,171	-	-	9,397	100.0
신청사	292,853	-	-	23,833	116,007	139,840	47.8
합 계	302,250	226	9,171	23,833	116,007	149,237	49.4

자료: 행정중심복합도시건설청

[중앙행정기관 이전 건립 사업 연도별 집행내역]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액(A)	집행액 (B)	누계 집행액	집행률 (B/A)	다음년도 이월액	불용액
2018	12,000	-	±2,010	12,000	5,104	5,104	42.5	6,793	103
2019	37,085	6,793	±1,221	40,361	49,816	54,920	99.7	22	144
2020	16,275	22	10,245	26,542	25,351	78,271	95.5	1,190	1
2021	133,737	1,190	△10,745	124,182	119,052	197,323	95.9	5,130	0
2022.4.	144,004	5,130	0	149,134	30,200	227,523	20.3	-	-

자료: 행정중심복합도시건설청

[중앙행정기관 이전 건립 사업 연도별 투입계획(당초)]

(단위: 백만원)

구분	총사업비	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
공사비	352,158	-	35,060	94,927	127,244	94,928
설계비	16,300	11,297	5,003			
감리비	14,052	703	1,398	3,788	4,375	3,788
시설부대비	811		81	219	293	219
합 계	383,321	12,000	41,542	98,933	131,912	98,934
연도별 누계	-	12,000	53,542	152,475	284,387	383,321

자료: 행정중심복합도시건설청

또한 정부세종청사 건립 사업의 공정현황을 살펴보면, 기존 건축·토목·조경·기계 공사는 2022년 8월 28일 준공, 전기·통신·소방 공사는 2022년 10월 14일 준공 예정이었으나, 건축·토목·조경·기계 공사의 공정이 지연되어 2022년 10월로 계약기간이 조정될 예정이며,²⁾ 전기·통신·소방 공사 또한 순연될 것으로 보인다.

2) 행정중심복합도시건설청은 2022년 6월 현재 건축공사 및 건설사업관리 계약기간 조정을 위해 감리단에서 해당 내용을 검토 중이며, 아직 변경계약이 체결되지 않았으나 2022년 10월까지 준공으로 계약기간을 조정할 예정이라고 설명하였다.

[정부세종신청사 건설공사 기간 변경 내역]

공사 구분	변경 전	변경 후
건축 · 토목 · 조경 · 기계	2020.04.01. ~ 2022.08.28.	2020.04.01. ~ 2022.10월
전기 · 통신	2020.05.18. ~ 2022.10.14.	-
소방	2020.05.18. ~ 2022.10.21.	-

자료: 행정중심복합도시건설청 제출자료를 바탕으로 재작성

구체적으로 정부세종신청사 건설공사의 공정 작업사항을 살펴보면, 4월 말 기준으로 완료되었어야 하는 공정 내역이 완료되지 못하였거나, 5월부터 시작되어야 하는 공정 내역이 4월말에 관급자재 발주 준비가 이루어지는 등 공사가 부진하게 진행되고 있는 것으로 나타나, 건축공사 지연에 따라 전기 · 통신 · 소방 공사 또한 지연될 것으로 보인다.

[정부세종신청사 건설공사 공정 중 계획 대비 지연 내역(예시)]

당초 계획상 세부공정	공정내역(2022.4.30. 기준)	비고
커튼월 시공 (2021.11월~2022.4월)	커튼월 시공 (업무동 85%, 민원동 70%)	4월말 기준으로 완료되었어야 하나, 미완료
철골구조 및 판넬마감 (2021.11월~2022.4월)	작업중(계속) (지상6층이상 TC구간 판넬)	
조경 식재공사(2022.5월)	조경 관급자재 발주 준비	5월부터 공정이 시작되어야 하나, 공정준비 미완료
타워 해체 부위 시공 (2022.5월~7월3주차)	타워크레인 해체 준비	

자료: 행정중심복합도시건설청 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대해 행정중심복합도시건설청은 당초 계획대로 2022년 10월 준공이 가능하다는 입장이나, 동 사업의 예산 집행 추이, 사업 공정률 등을 살펴볼 때 사업의 정상적인 추진이 어려울 것으로 보인다.

중앙행정기관 이전 건립 사업의 지연 시, 현재 민간사무실을 임차하여 사용하고 있는 행정안전부, 과학기술정보통신부 등 이전기관의 입주 지연되어, 민간사무실 임차계약 연장 등에 따른 추가적인 예산 소요 우려가 있다. 따라서 행정중심복합도시건설청은 중앙행정기관 이전 건립사업이 추가적인 지연 없이 완공될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

둘째, 중앙행정기관 이전 건립 사업은 불필요한 예산전용과 관련하여 지속적으로 시정요구가 이루어졌으나, 2021회계연도 또한 동 사업의 공사비 중 감리비 1억 2,200만원을 세목조정하고 그대로 이월하는 등의 문제가 나타났으므로, 행정중심복합도시건설청은 철저한 집행관리 등을 통해 유사사례가 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다.

행정중심복합도시건설청은 2021년 복합편의시설 및 경찰서 건립 사업의 적기 준공을 위한 공사비 부족분 확보, 119특수구조단청사 건립, 오송~청주 연결도로 등 사업의 연내 원활한 공사 추진을 위한 공사비 추가확보 등을 사유로, 중앙행정기관 이전 건립 사업의 2021년 공사비 1,308억 8,400만원 중 107억 4,500만원을 타사업으로 전용하였으며, 1억 2,200만원은 동 사업의 감리비로 세목조정하였다.

[2021회계연도 중앙행정기관 이전 사업 이·전용 등 세부내역]

(단위: 백만원)

구분	일자	이 · 전용감액			이 · 전용증액			이 · 전용 사유
		세부사업명	세목	금액	세부사업명	세목	금액	
내역 변경	5.3	중앙행정기관 이전 건립 (2031-305)	420-03 (공사비)	5,400	복합편의시설 (2031-304)	420-03 (공사비)	5,400	'21년 적기준공 위한 공사비 부족분 확보
전용	5.3			32	경찰서 (2033-311)	420-04 (감리비)	32	
				1,624		420-03 (공사비)	1,624	
				1,685	119특수구조단 (2034-402)	420-03 (공사비)	1,685	연내 원활한 공사 추진을 위한 공사비 추가확보
				204		420-04 (감리비)	204	
전용	1028			1,800	오송~청주 연결도로 (2032-312)	420-03 (공사비)	1,800	
세목 조정	1124			122	중앙행정기관 이전 건립 (2031-305)	420-04 (감리비)	122	

자료: 행정중심복합도시건설청

그러나 동 사업의 공사비에서 감리비로 세목조정한 1억 2,200만원은 2021년에는 전액 집행되지 않고, 준공시점 미도래를 사유로 다음연도로 이월하여 2022년 2월에 집행이 이루어졌다.

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 당초 건설사업관리용역의 계약기간이 2021년 12월 10일로 건설공사 2차수의 준공일(2022년 1월 5일)보다 빨라 잔여기간에 대한 계약 연장이 필요하여 세목조정이 이루어졌다고 설명하고 있으나, 2022년 예산에 감리비가 반영되어 있는 점을 고려하면 2021년 12월 31일까지의 계약분만 반영하여 연내 집행을 완료하는 것이 타당했을 것으로 보인다.

또한 중앙행정기관 이전 건립 사업은 2018회계연도 및 2020회계연도 결산 심사에서도 전용 후 이월의 부적정에 대하여 지적을 받은 바 있으므로, 행정중심복합도시건설청은 철저한 집행관리를 통해 예산의 집행 가능성을 면밀히 검토하여 불필요한 예산전용이 발생하지 않도록 주의하는 등 유사사례가 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다.

[중앙행정기관 이전 건립 사업에 대한 결산 시정요구사항(요약)]

시정요구명	지적사항 및 시정요구사항 요지		시정요구 유형
불필요한 예산전용 지양 (2020)	지적 사항	○ 중앙행정기관 이전 건립은 예산의 62.9%에 달하는 102억 4,500만원을 전용하였으나, 철저하지 못한 집행 계획으로 11억 9,000만원을 집행하지 못하고 이월	주의
	시정 요구 사항	○ 행복청은 향후 중앙행정기관 이전 건립 사업의 예산 소요를 면밀히 검토하여 불필요한 예산전용 등의 유사사례가 발생하지 않도록 주의할 것	
예산 집행의 효율성 제고를 위한 철저한 사업관리 필요 (2018)	지적 사항	○ 사업 첫해인 2018년의 예산 집행실적을 살펴보면, 예산 120억원 중 51억원만 집행되어 실집행률 42.5%에 불과 ○ 행복청은 청사어린이집 조기 건립을 위해 설계비 일부를 공사비 등으로 세목조정하였으나, 조정한 공사비 등을 집행하지 못하고 대부분 차년도로 이월하여 예산집행의 효율성을 저해하였음	주의
	시정 요구 사항	○ 행정중심복합도시건설청은 사전에 면밀한 계획을 수립하고 집행가능성을 고려하여 예산을 편성집행하고, 사업이 차질 없이 추진될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 것	

자료: 국회예산결산특별위원회, 2018회계연도 및 2020회계연도 결산 심사보고서

가. 현 황

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업¹⁾은 행정중심복합도시와 대전광역시 간의 광역대중교통 접근성 강화를 위해 기존 행정중심복합도시~대전유성 BRT(Bus Rapid Transit, 간선급행버스체계) 전용차로에 외삼동~유성복합터미널 구간 BRT 전용도로를 신설하여 연결하고, 신설된 BRT 노선과 교차하는 호남고속도로 지선을 인상하는 사업이다.

행정중심복합도시건설청은 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 2021년도 예산 90억원 중 45억원은 배상금 지급을 위해 자체이용하였으며,²⁾ 45억원은 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 중 호남고속도로 지선 인상공사를 제외한 BRT 전용도로 신설·개선 구간 공사에 집행하였다.

[2021회계연도 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
외삼-유성복합터미널 연결도로	9,000	9,000	0	△4,500	4,500	4,500	0	0

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 행정중심복합도시건설청

최해인 예산분석관(chi0121@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2032-318

2) 정부세종청사 공사대금 소송과 관련하여 행정중심복합도시건설청은 90억원의 배상금 지급을 위해, 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업에서 45억원을 자체이용하였다.

[2021회계연도 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 이·전용내역]

(단위: 백만원)

구분 (일자)	~에서(이·전용감액)			~으로(이·전용증액)			이·전용 사유
	세부사업명	세목	금액	세부사업명	세목	금액	
자체이용 (21.8.12.)	외삼-유성복합 연결도로 (2032-318)	330-03	4,500	기본경비(비총액) (1011-250)	310-02	4,500	정부세종청사 배상금지급

자료: 행정중심복합도시건설청

구체적으로 동 사업은 공사내용에 따라 ① 반석역~장대삼거리 구간에 4.83km 길이의 BRT 전용차로를 연장하는 공사, ② 유성복합터미널 구간에 1.75km 길이의 8차로 및 BRT 정류장을 신설하는 공사, ③ 동 사업과 교차하는 호남고속도로 지선 1.54km 구간을 인상하는 공사³⁾로 구분된다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 개요]

사업기간	총사업비	사업규모
2014~2025년 (12년)	1,583억원 (국비 50%, 대전 50%)	○ (본선) 길이 6.58km(10차로 개선 4.83km, 8차로 신설 1.75km) ○ (호남지선 인상) 길이 1.54km

자료: 행정중심복합도시건설청

[외삼-유성복합터미널 연결도로 구간별 총사업비 내역]

(단위: 백만원)

구분	총사업비			
		①본선(신설구간)	②본선(개선구간)	③호남지선 인상
계	158,335	125,958		32,377
보상비	86,968	86,968	-	-
공사비	66,179	27,779	7,235	31,165
설계비	2,167		2,167	-
감리비	2,881		1,735	1,146
시설부대비	140		140	-

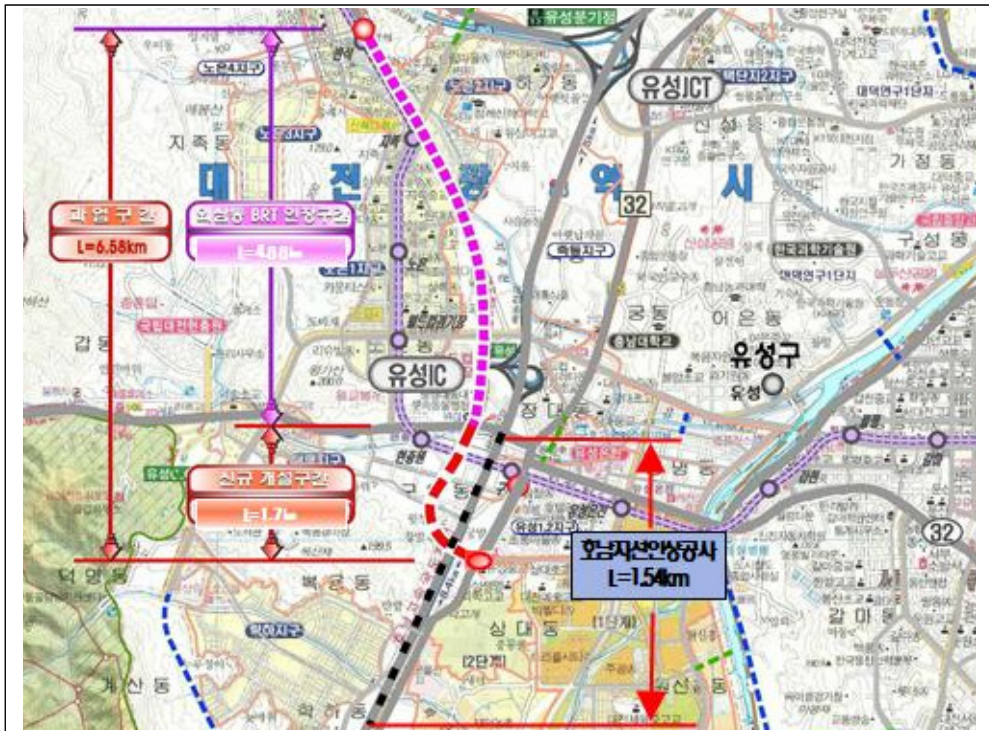
주: 2022년 4월 기획재정부와 총사업비 협의 조정 이후 자율조정 내역까지 포함한 금액임

자료: 행정중심복합도시건설청

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 사업체계는 행정중심복합도시 광역교통 개선대책에 따라 행정중심복합도시건설청과 대전광역시가 각각 50%씩 재원을 분담하고 있으며, 설계는 행정중심복합도시건설청에서 시행하고 공사는 대전광역시에서 추진하고 있으며, 이 중 호남고속도로 지선 인상공사의 경우에는 대전광역시에서 한국도로공사에 재교부하여 한국도로공사가 수행하고 있다.

3) 땅, 지면, 교량, 제방 등의 높이를 올리는 공사로, 동 사업은 기존 호남고속도로 지선의 노면을 최대 5.01m 들어 올리는 공법에 대한 협의가 이루어졌다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 노선도]



자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 당초 총사업비 1,283억원을 투입하여 2014년부터 2018년까지 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업을 추진할 예정이었으나, 설계 재검토, 보상절차 지연, 공사 방법 협의 등으로 사업이 지연되어 2022년 4월 기획재정부와 협의를 통해 2025년까지 사업기간을 연장하고, 총사업비 1,583억원으로 증액 조정하였다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 총사업비 조정결과('22.4월)]

(단위: 백만원)

구분	현행(A)	순증액(B)	조정후(A+B)
〈총사업비〉	149,418	7,225	156,643
○ 공사비	59,640	5,333	64,973
○ 보상비	85,076	1,892	86,968
○ 시설부대경비	4,702	-	4,702
- 설계비	2,167	-	2,167
- 감리비	2,398	-	2,398
- 시설부대비	137	-	137
〈사업기간〉	2014년~2022년	+3년	2014년~2025년

자료: 행정중심복합도시건설청

나. 분석의견

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 중 호남고속도로 지선 인상공사는 2017년부터 공사방법 및 총사업비 협의 등으로 중단되어 2022년 재개될 예정이나, 공사 발주방법 등 협의로 발주가 지연되고 있으므로, 행정중심복합도시건설청은 철저한 사업관리를 통해 추가적인 지연 없이 사업이 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업은 2017년 5월 설계를 완료하고 2018년 3월에 착공하여 당초 2022년 완공 예정이었으나, 동 사업과 교차하는 호남고속도로 지선의 인상공사 방법 협의가 2017년부터 2021년 4월까지 진행되고,⁴⁾ 이후 2021년 5월부터 2022년 4월까지 총사업비 조정 협의로 사업이 중단되었으며, 2022년 6월 현재는 대전시와 한국도로공사 간 사업발주 협의 문제로 공사 발주 및 착공이 지연되고 있다.⁵⁾

[외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 추진 경위]

- 2011.11월 : 행복청, 광역교통개선대책(변경) 수립
- 2013.12월 : KDI, 사업계획 적정성 검토 완료
- 2014. 2월 : 행복청↔대전시, 사업추진방안 업무협약 체결
- 2014. 5월 : 행복청, 기본 및 실시설계용역 계약 및 착수
- 2016.10월 : 행복청, 총사업비 협의(기재부, 설계 재검토 요구)
- 2017. 5월 : 행복청, 기본 및 실시 재설계 완료
- 2017. 8월 : 행복청↔기재부, 총사업비 조정 협의 완료
- 2018. 3월 : 대전시, 공사 착공 및 도시계획시설(도로)사업 실시계획 고시
 - * 2018. 5월 공사중지 ~ 2019. 7월 공사중지 해제(보상절차 지연)
- 2021. 4월 : 대전시↔한국도로공사, 호남고속도로 지선 인상공사 협의 완료
- 2021. 5월~2022. 4월 : 행복청↔기재부, 총사업비 조정 협의
 - * 총사업비 1,494억원→1,566억원(72억원 순증), 사업기간 '14~'22년→'14~'25년(+3년)
- 2022. 5월~7월 : 대전시↔한국도로공사, 호남고속도로 지선 인상공사 사업발주 협의
- 2022. 6월 기준, 도로 신설·개선 공사 추진 중(공정률 60.0%)

자료: 행정중심복합도시건설청

4) 행정중심복합도시건설청은 호남고속도로 지선의 인상공사와 관련하여, 2018년 1월부터 9월까지 한국도로공사 자체 설계 심의가 이루어졌고, 2020년 말에 호남고속도로지선 확장계획 확정으로 인해 관련 협의가 지연되었다고 설명하고 있다.

5) 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 도로 신설·개선 공사는 2019년 7월부터 일부 추진되어, 2022년 6월 기준 60.0%의 공정이 진행되었다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 중 호남고속도로 지선 공사의 교부·집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	회계연도	예산액 (A)	전년도 이월액	집행액(B) (교부액)	집행률 (B/A)
행복청	2018	5,000	0	5,000	100.0
	2021	4,500	0	0	0.0
	2022.6월	5,000	0	0	0.0



구 분	회계연도	예산액(C)		집행액(D) (교부액)	집행률 (D/C)
		국고	지방비		
대전시	2018	10,000	5,000	10,000	100.0
	2021	8,000	0	5,000	62.5
	2022.6월	0	0	0	-



구 분	회계연도	예산액	전년도 이월액	예산현액 (E)	집행액 (F)	집행률 (F/E)
한국도로공사	2018	10,000	0	10,000	0	0.0
	2021	5,000	10,000	15,000	0	0.0
	2022.6월	0	15,000	15,000	0	0.0

자료: 행정중심복합도시건설청 제출자료를 바탕으로 재작성

당초 동 사업의 호남고속도로 지선 인상공사는 총사업비 협의가 완료된 이후 2022년 5월 사업발주를 추진할 예정이었으나, 발주기관(사업수행기관)인 한국도로공사에서 2017년에 완료된 설계서의 납품 시간경과에 따라 현행화가 필요하고, 동일한 구간에서 추진하는 지선 인상공사와 대전시 자체 공사 2건의 효율적인 공사추진을 위해 통합설계 추진을 계획함에 따라,⁶⁾ 한국도로공사는 대전광역시와 통합발주에 대한 협의를 진행하고 이후 9월에 사업발주를 추진하겠다는 계획이다.

이에 대해 행정중심복합도시건설청은 두 기관간 협의를 통해 2022년 8월부터 9월까지 사업발주를 위한 통합설계도서를 작성하고, 9월에 호남고속도로지선 인상공사를 발주할 계획이며, 인상 공사에 30개월의 기간이 소요되기 때문에 사업 준공기한인 2025년까지는 준공이 가능할 것이라고 설명하고 있다.

6) 한국도로공사는 ① 호남고속도로 지선 인상공사(행복청·대전), ② 유성광역복합환승센터 진입도로(대전), ③ 유성광역복합환승센터 방음벽 공사(대전) 등 총 3건이 동일한 구간에서 추진되나, 분리발주 시 공정관리 및 하자관계 불분명 등 문제가 발생할 수 있기 때문에, 원활한 사업추진 및 업무효율성 향상을 위해 통합설계 및 통합발주를 계획하고 있다고 설명하고 있다.

그러나 대전광역시와 한국도로공사 간 통합발주와 관련하여 예산이 소요되는 통합설계도서 작성 주체에 대한 의견 차이로 협의가 계속 진행되고 있어, 추가적인 사업지연이 나타날 우려가 있다.

이를 종합하면, 행정중심복합도시건설청은 2017년에도 대전광역시와 한국도로공사가 호남고속도로 지선 인상공사 방법 협의로 약 4년이 소요되었다는 점, 통합발주 주체에 대한 협의 및 통합설계도서 작성에 계획보다 시간이 더 소요될 경우 사업준공이 늦어질 수 있다는 점, 현재 동 사업에서 신설하는 일부 구간은 인상공사가 완료되어야 BRT가 운영될 수 있다는 점 등을 고려하여, 철저한 사업관리를 통해 추가적인 지연 없이 동 사업이 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 중 호남고속도로 지선 인상공사 예산편성 계획]

(단위: 백만원)

구분	계	~2022년	2023년	2024년	2025년
합계	32,377	15,000	0	8,688	8,689
공사비(420-03)	31,165	14,400	0	8,382	8,383
감리비(420-04)	1,146	569	0	288	289
시설부대비(420-05)	66	31	0	18	17

주: 기 교부된 예산 15,000백만원으로 2023년 공사 수행이 가능하며, 2023년은 미교부 예정

자료: 행정중심복합도시건설청



새만금개발청

1

현황

가. 세입·세출 결산

2021회계연도 새만금개발청 소관 세입예산현액은 53억 9,000만원이며, 86억 6,300만원을 징수결정하여 이 중 52.9%인 45억 7,900만원을 수납하고 40억 8,400만원을 미수납하였다.

[2021회계연도 새만금개발청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	5,214	5,214	5,214	8,648	4,564	4,084	0	52.8
국가균형발전특별회계	176	176	176	15	15	0	0	100.0
합계	5,390	5,390	5,390	8,663	4,579	4,084	0	52.9

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 새만금개발청

2021회계연도 새만금개발청 소관 세출예산현액은 3,041억 7,400만원이며, 이 중 96.8%인 2,945억 6,700만원을 지출하고 58억 2,000만원을 다음연도로 이월하였으며 37억 7,900만원은 불용처리하였다. 한편, 새만금개발청 소관 2021회계연도 결산의 총수입·총지출은 세입·세출 결산 총계와 같다.

[2021회계연도 새만금개발청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	296,227	296,227	304,174	294,567	5,828	3,779	96.8

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 새만금개발청

나. 재무 결산

2021회계연도 말 현재 새만금개발청의 자산은 1조 2,613억 5,000만원, 부채는 14억 1,600만원으로 순자산은 1조 2,599억 3,400만원이다.

자산은 유동자산 55억 5,500만원, 일반유형자산 2,931억 5,100만원, 사회기반시설 9,610억 7,400만원 등으로 구성되며, 전기 대비 2,505억 8,500만원(24.8%) 증가하였다. 이는 새만금산업단지 장기임대용지 취득, 건설 중인 일반유형자산 등의 증가에 따른 일반유형자산 1,817억 3,000만원 증가, 남북도로 건설금액 증가로 건설 중인 도로(국도) 증가 등에 따른 사회기반시설 652억 500만원 증가 등에 기인한다.

부채는 유동부채 12억 8,300만원, 장기충당부채 1억 3,300만원으로 구성되며, 전기 대비 4억 8,600만원(52.3%) 증가하였다. 이는 선수수의 증가 등에 따른 유동부채 4억 9,800만원 증가 등에 기인한다.

[2021회계연도 새만금개발청 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	1,261,350	1,010,765	250,585	24.8
Ⅰ. 유동자산	5,555	1,669	3,886	232.8
Ⅱ. 투자자산	0	0	0	0.0
Ⅲ. 일반유형자산	293,151	111,421	181,730	163.1
Ⅳ. 사회기반시설	961,074	895,869	65,205	7.3
Ⅴ. 무형자산	621	557	64	11.5
Ⅵ. 기타비유동자산	949	1,249	△300	△24.0
부 채	1,416	930	486	52.3
Ⅰ. 유동부채	1,283	785	498	63.4
Ⅱ. 장기차입부채	0	0	0	0.0
Ⅲ. 장기충당부채	133	144	11	△7.6
Ⅳ. 기타비유동부채	0	0	0	-
순 자 산	1,259,934	1,009,835	250,099	24.8
Ⅰ. 기본순자산	1,009,835	718,662	291,173	40.5
Ⅱ. 재정운영결과	60,566	21,351	39,215	183.7
Ⅲ. 재원의조달및이전	292,064	311,917	△19,853	△6.4
Ⅵ. 순자산 조정	18,600	607	17,993	2,964.3

자료: 새만금개발청

새만금개발청은 2021회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 605억 6,600만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 179억 8,300만원, 관리운영비 208억 4,600만원, 비배분비용 293억 3,700만원으로 구성되며, 수익은 비배분수익 76억원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 392억 1,500만원(183.7%) 증가한 605억 6,600만원이며, 이는 일반유형자산재평가손실, 퇴직급여 증가 등에 따라 비배분비용이 전년도 대비 290억 6,500만원 증가한 것에 기인한다.

새만금개발청 재정은 새만금개발이라는 단일 프로그램으로 구성되어 있으며, 프로그램 순원가는 179억 8,300만원으로 전기 대비 144억 8,100만원 증가한 것으로 나타났다. 그 밖에 관리운영비는 인건비 110억 300만원과 경비 98억 4,200만원으로 구성되어 있고, 비배분비용은 평가손실 293억 600만원 등으로 구성되어 있다.

[2021회계연도 새만금개발청 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	17,983	3,502	14,481	413.5
가. 프로그램 총원가	17,983	3,502	14,481	413.5
나. 프로그램 수익	0	0	0	0.0
II. 관리운영비	20,846	18,837	2,009	10.7
III. 비배분비용	29,337	272	29,065	10,685.7
IV. 비배분수익	7,600	1,259	6,341	503.7
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	60,566	21,351	39,215	183.7
VI. 비교환수익 등	0	0	0	0.0
VII. 재정운영결과(V-VI)	60,566	21,351	39,215	183.7

자료: 새만금개발청

새만금개발청의 2021회계연도 기초순자산은 1조 98억 3,500만원이고, 기말순자산은 1조 2,599억 3,400만원으로 기초 대비 2,500억 9,900만원(24.8%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 605억 6,600만원

인 반면, 순자산 가산항목인 조정항목은 186억원, 재원의 조달 및 이전은 2,920억 6,400만원으로 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2021회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 무상이전수입 등 재원의 조달 2,966억 4,300만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 45억 7,900만원으로 구성되어, 조정항목은 186억원이다.

[2021회계연도 새만금개발청 자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2021 회계연도(A)	2020 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
Ⅰ. 기초순자산	1,009,835	718,662	291,173	40.5
Ⅱ. 재정운영결과	60,566	21,351	39,215	183.7
Ⅲ. 재원의 조달 및 이전	292,064	311,917	△19,853	△6.4
Ⅳ. 조정항목	18,600	607	17,993	2,964.3
Ⅴ. 기말순자산(Ⅰ-Ⅱ+Ⅲ+Ⅳ)	1,259,934	1,009,835	250,099	24.8

자료: 새만금개발청

새만금개발청의 2021년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ① **새만금투자유치지원 사업**, ② **새만금 문화예술 활성화 사업** 등이 있다.

새만금투자유치지원 사업은 새만금 국가산단 장기임대용지를 계획대로 조성하기 위해 100억원이 증액(92억원→192억원)되었으며, 새만금 문화예술 활성화 사업은 새만금의 관광수요 창출, 지역경제 활성화 및 민간 투자유치 활성화를 유도하기 위한 문화·예술 활성화사업 신규 발굴을 위해 5억원이 증액(1.8억원→6.8억원)되었다.¹⁾

1) 국토교통위원회, 「2021년도 예산안 예비심사보고서」, 2020.10.
국회, 「2021년도 예산안에 대한 수정안」, 2020.12.

새만금개발청은 ① 주요기반시설 적기구축, ② 산업단지 경쟁력 제고 및 투자 유치 전략 강화, ③ 새만금사업의 효과적인 지원체계 구축, ④ 누구나 가고 싶은 문화·관광 공간 조성을 2021년 주요 정책 방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2021회계연도 새만금개발청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 새만금 상수도시설 사업은 사업 지연, 보조금 집행관리 문제 등이 나타나고 있으므로, 새만금개발청은 적기에 생활·공업용수가 공급될 수 있도록 사업 관리를 철저히 하고, 보조금 관리에 관한 법령을 준수하여 보조금 관리를 철저하게 할 필요가 있다.

둘째, 새만금 간척사 박물관 건립 사업은 공정부진 등으로 정상적인 준공이 어려울 것으로 보이므로, 새만금개발청은 추가적인 지연없이 완공될 수 있도록 사업 관리를 철저히 할 필요가 있다.

II

개별 사업 분석

1

새만금 상수도시설 건설사업의 관리 철저 필요

가. 현 황

새만금 상수도시설 건설사업¹⁾은 새만금 지역의 내부개발 활성화 및 투자여건 개선을 위해 새만금 지역 내 생활·공업용수 공급을 위한 배수지(옥구, 계화)를 건설하는 사업이다. 새만금개발청은 새만금 상수도시설 건설 사업의 2021년도 예산현액 42억 8,800만원을 전액 집행하였다.

[2021회계연도 새만금 상수도시설 건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
새만금 상수도시설 건설사업	4,288	4,288	0	0	4,288	4,288	0	0

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 새만금개발청

새만금 상수도시설 건설사업은 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제 19조²⁾에 따라 사업비 전액을 국고로 부담하고 있으며, 총사업비는 2021년 11월 새만금개발청 자체조정을 통해 253억원에서 404억원으로 증가하였다. 동 사업은 전라북도 군산시 옥구읍에 건설하는 옥구배수지 건설사업과 부안군 계화면에 건설하는 계화배수지를 건설하는 사업으로 구분되며, 옥구배수지는 2024년, 계화배수지는 2023년에 완공될 계획이다.

최해인 예산분석관(chi0121@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 코드: 일반회계 5557-323

2) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제19조(기반시설의 설치 등)

② 국가 및 지방자치단체는 새만금사업지역의 원활한 기능 발휘를 위하여 필요한 도로, 공항, 철도, 항만, 상·하수도 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치비용을 예산의 범위에서 우선적으로 지원한다.

[새만금 상수도시설 건설사업 총사업비 조정내역('21.11월)]

(단위: 백만원)

구분	총사업비			옥구배수지			계화배수지		
	기존(A)	증감(B)	변경(A+B)	기존(C)	증감(D)	변경(C+D)	기존(E)	증감(F)	변경(E+F)
계	25,331	15,109	40,440	21,131	8,301	29,432	4,200	6,808	11,008
공사비	23,325	11,886	35,211	19,458	6,238	25,696	3,867	5,648	9,515
보상비	738	83	821	617	△17	600	121	100	221
시설부대경비	1,268	3,140	4,408	1,056	2,080	3,136	212	1,060	1,272
사업기간				'19~'22	+2년	'19~'24	'19~'22	+1년	'19~'23

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 작성

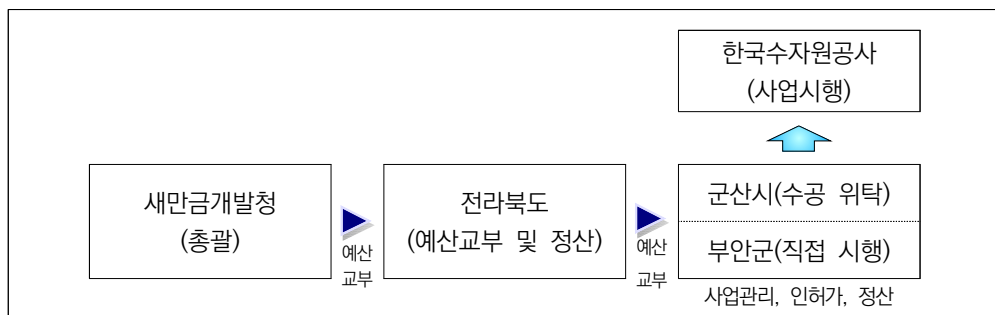
[새만금 상수도시설 건설사업 개요]

구분	옥구배수지	계화배수지
위치	전북 군산시 옥구읍 어은리 대마산 일원	전북 부안군 계화면 의복리 산6-6 일원
취수원	용담댐(생활), 금강 부여취수장(공업)	부안군 부안정수장(생활)
사업비	294억원(국비 100%)	110억원(국비 100%)
사업기간	2019년~2024년	2020년~2023년
사업규모 (시설용량)	생활 17,000㎥, 공업 8,000㎥	생활 5,000㎥

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 작성

동 사업의 집행 방식은 새만금개발청이 전라북도의 신청을 받아 전라북도에 보조금을 교부하고, 전라북도는 보조사업자인 군산시(옥구 배수지)와 부안군(계화배수지)에 재교부하며, 군산시는 배수지 건설 위수탁계약을 체결한 한국수자원공사에 지급하는 방식으로 이루어진다.

[새만금 상수도시설 건설사업 집행 절차]



자료: 새만금개발청

동 사업의 실집행 현황을 살펴보면, 옥구배수지 건설사업은 2019년부터 2021년까지 한국수자원공사에 교부된 40억 200만원 중 83.5%인 33억 4,300만원이 실집행되었으며,³⁾ 계화배수지 건설사업은 2020년부터 2021년까지 부안군에 교부된 21억 5,200만원 중 53.2%인 11억 4,500만원이 실집행되었다.

[옥구배수지 건설사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

년도	새만금청		전라북도		군산시		수자원공사			
	예산	교부액	예산	교부액	예산	교부액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	실집행률 (B/A)
2019	790	790	790	790	790	790	790	400	390	50.6
2020	919	644	644	644	644	644	1,034	123	911	11.9
2021	2,568	2,568	2,568	2,568	2,568	2,568	3,479	2,820	659	81.1

자료: 새만금개발청

[계화배수지 건설사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

년도	새만금청		전라북도		부안군			
	예산	교부액	예산	교부액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	실집행률 (B/A)
2020 ¹⁾	157	432	432	432	432	302	130	69.9
2021	1,720	1,720	1,720	1,720	1,850	843	1,007	45.6

주: 1) 2020년 계화배수지 건설사업의 기본·실시설계 추진을 위한 예산이 부족하여, 새만금청은 옥구배수지 예산 중 일부(2억 7,500만원)를 계화배수지 사업으로 교부함

자료: 새만금개발청

나. 분석의견

새만금 상수도시설 건설사업에 대해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 새만금 상수도시설 건설사업 중 옥구배수지 건설사업은 토지보상 협의 지연 등으로 추가 지연이 나타나고 있으므로, 새만금개발청은 세계잼버리대회(23년

3) 옥구배수지 건설사업의 경우 2021년 12월 공사계약을 통해 총 계약금액 90억원 중 계약보증금 등에 28억 2,000만원을 집행하였으나, 공사는 2022년 1월부터 2022년 6월말 현재까지 중단된 상황이다.

8월) 및 스마트수변도시 조성('24년) 등의 일정을 고려하여⁴⁾ 적기에 생활·공업용수가 공급될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

새만금 상수도시설 건설사업은 당초 2020년 실시설계를 완료하고 2021년 착공하여 2022년~2023년 상반기 중으로 준공 예정이었으나, 2020년 기본계획 변경 및 사업지 변경에 따라 과업이 중지되었다. 이후 2021년 새만금 기본계획 변경 및 배수지 위치 조정 협의가 완료됨에 따라, 새만금개발청은 2021년 10월에 실시설계를 완료하고 11월 설계 내역을 반영하여 총사업비 자체조정으로 253억원에서 404억원으로 사업비를 증액하였으며, 이후 12월 공사 계약 및 착공을 추진하였으나, 옥구배수지 건설사업의 경우 토지보상 지연으로 2022년 1월부터 현재까지 공사가 중지되었다.

[새만금 상수도시설 건설사업 추진 경과]

옥구배수지 건설사업	계화배수지 건설사업
- ('15.11월) 새만금 광역기반시설 설치계획 수립 - ('19.8월) 기본 및 실시설계용역 착수 * 19.12월 실시설계용역 중지 * 20. 4월 실시설계용역 재착수, 9월 중지 - ('19.12월) 금강남부2차 급수체계조정사업 타당성조사 완료(환경부) - ('21.2월) 새만금 기본계획 변경 * 수요량 재산정·시설용량 조정(37천㎥→25천㎥) - ('21.2~10월) 실시설계 완료 * 사업기간 +2년 조정(준공연도 '22년→'24년) - ('21.11월) 총사업비 자체조정 * 총사업비 211억원→294억원 - ('21.12월) 공사계약 및 착공 - ('22. 1월) 공사중지 * 사유: 토지보상 지연 등	- ('15.11월) 새만금 광역기반시설 설치계획 수립 - ('19.12월) 금강남부2차 급수체계조정사업 타당성조사 완료(환경부) - ('20.8월) 기본 및 실시설계용역 착수 * 20.10월 실시설계용역 중지 - ('21.2월) 새만금 기본계획 변경 - ('21.6월) 배수지 위치 조정 협의 * 배수지 자반고가 낮아 안정적 용수공급에 필요한 수두(50m) 확보를 위해 위치변경(장산→계화) - ('21.6~10월) 실시설계 완료 * 사업기간 +1년 조정(준공연도 '22년→'23년) - ('21.11월) 총사업비 자체조정 * 총사업비 42억원→110억원(68억원 증액) - ('21.12월) 공사계약 및 착공

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

4) 세계잼버리대회는 4년마다 열리는 세계스카우트연맹(WOSM)의 합동 야영대회 및 각국 문화교류를 위한 청소년 축제로 2023년 8월에 새만금 지역에서 개최할 예정이며, 계화배수지가 2023년 상반기에 완공되면 세계잼버리대회 개최지가 포함된 새만금 남측 복합단지 및 관광용지에 공급하는 것으로 계획되어 있다. 또한 그 외 새만금 내 전 구역은 옥구배수지에서 공급하는 것으로 계획되어 있어 새만금수변도시의 기반시설 조성이 시작되는 2024년에 옥구배수지를 완공할 계획이다.

[새만금 상수도시설 건설사업 총사업비 조정('21.11월) 세부내역]

(단위: 백만원)

구분		당초(광역기반 설치계획)(A)	물가상승분 (B)	증감조정 (실시설계)(C)	최종 금액 (A+B+C)	변경사유
옥구 배수지	총사업비	21,131	3,385	4,916	29,432	
	□ 공사비	19,458	3,117	3,121	25,696	
	◦ 배수지	19,458	3,117	△3,253	19,322	·배수지 용량 축소
	◦ 관리동	-	-	964	964	·관리동 신규반영
	◦ 진입도로	-	-	3,516	3,516	·진입도로 신규반영
	◦ 배수관로	-	-	1,894	1,894	·배수관로 신설
	□ 보상비	617	99	△116	600	·필지감소(15→11)
	□ 시설부대경비	1,056	169	1,911	3,136	
	◦ 설계비	790	126	73	989	·실제용역비 반영
	◦ 감리비	266	43	1,838	2,147	·한국수자원공사법상 위수탁수수료율 적용
	사업기간	'19~'22	-	+2년	'19~'24	
계화 배수지	총사업비	4,200	672	6,136	11,008	
	□ 공사비	3,867	619	5,029	9,515	
	◦ 배수지	3,867	619	47	4,533	·현장여건 반영
	◦ 관리동	-	-	683	683	·관리동 신규반영
	◦ 진입도로	-	-	4,162	4,162	·진입도로 신규반영
	◦ 배수관로	-	-	137	137	·배수관로 신설
	□ 보상비	121	19	81	221	·필지증가(1→10)
	□ 시설부대경비	212	34	1,026	1,272	
	◦ 설계비	157	25	279	461	·실제용역비 반영
	◦ 감리비	55	9	747	811	·전면 책임감리비 반영(지방상수도)
	사업기간	'19~'22	-	+1년	'19~'23	

주: 물가상승분은 광역기반시설 설치계획 단가적용시점(2015.11월)~실시설계 적용 시점(2021.8월)의 누적 물가상승률 약 16.0179%로 산출(한국은행 경제통계시스템의 GDP디플레이터 적용)

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

구체적으로 동 사업은 2021년 12월에 공사계약 및 착공이 이루어졌으나, 실제 옥구배수지 건설사업의 진입로에 위치한 사유지에 대한 협의가 이루어지지 않아 2022년 6월말 현재까지 공사가 중단된 상황으로 사업 재개가 불투명한 상황이다.

[옥구배수지 건설사업의 공사중단 내역]

계약명	계약기간	중지기간	중지사유
새만금 옥구배수지 설치사업 시설공사	2022.1.19.~ 2023.1.13.(360일)	2022.1.19.~ 공사재개 통보일까지	토지보상지연, 동절기 안전 사고 및 시공 품질 저하예방

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대해 새만금개발청은 토지수용 절차를 이행하여 2023년 2월까지의 옥구 배수지 건설사업을 재개하고 2024년 11월에 준공할 계획이라고 설명하고 있다.

[옥구배구지 건설사업의 공사추진 계획]

○ 2022년 6~7월: 보상계획 공고, 감정평가 선정 및 실시
○ 2022년 8~10월: 협의보상 및 토지수용재결
○ 2023년 1월: 토지사용개시(공탁)
○ 2023년 2월: 문화재표본조사(진입도로부)
○ 2023년 2월: 공사 재개
○ 2024년 11월: 공사 준공
○ 2024년 12월: 시험 가동

자료: 새만금개발청

그러나 옥구배수지 건설사업은 실시설계에서 36개월(3년)의 공사기간이 소요된다고 보고 있어, 새만금개발청이 계획하고 있는 토지수용 절차가 지연 없이 추진되어 2023년 2월에 착공이 이루어진다고 해도, 2024년 11월 옥구배수지가 준공되어 2024년 스마트수변도시 조성시점에 제대로 용수가 공급되기에 어려울 우려가 있다.

또한 새만금개발청은 2021년 11월 총사업비 자체조정을 통해 2023년, 2024년 투입될 총사업비가 당초 계획에서 관리동, 진입도로, 배수관로 신설 등으로 약 3배가량 증가하였으므로, 재정당국과 협의를 통해 안정적으로 공사비를 마련하고, 추가적인 공사지연으로 물가상승 등 추가적인 사업비 증가가 발생하지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

[새만금 상수도시설 건설사업의 연도별 투자계획]

(단위: 백만원, %)

구분	총사업비	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	
당초 계획	합계(A)	25,331	790	1,076	4,288	4,000	8,177	7,000
	옥구배수지	21,131	790	644	2,568	2,570	7,559	7,000
	계화배수지	4,200	-	432	1,720	1,430	618	-
변경 계획	합계(B)	40,440	790	1,076	4,288	4,000	18,856	11,430
	옥구배수지	29,432	790	644	2,568	0	14,000	11,430
	계화배수지	11,008	-	432	1,720	4,000	4,856	-
증감률((B-A)/A)		59.6	0.0	0.0	0.0	0.0	130.6	63.3

자료: 새만금개발청

둘째, 새만금 상수도시설 건설사업은 보조금 정산시 회계처리 오류, 납입고지 지연으로 정산 지연, 이자 정산처리 누락 등 보조금 집행관리가 부적정하게 나타나고 있으므로, 새만금개발청은 보조금 관리에 관한 법령을 준수하여 보조금 관리를 보다 철저하게 할 필요가 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」 제31조⁵⁾는 중앙관서의 장이 보조사업자로부터 제출받은 보조사업실적보고서를 심사하여 보조금 금액을 확정된 후, 집행잔액 및 발생이자를 국고로 반환받도록 하고 있다. 또한 「국고보조금 통합관리지침」⁶⁾ 및 「2021년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」⁷⁾에서는 보조금의 집행잔액과 발생이자를 최소한 사업집행이 완료된 다음연도까지는 반환하도록 규정하여 보조금의 조속한 정산을 유도하고 있다.

그러나 새만금 상수도시설 건설사업의 보조금 정산내역을 살펴보면, 새만금개발청은 2019년에 교부한 보조금의 정산이자 46만원에 대해 2020년 12월에 납입고지를 하여 2021년 1월에 반납이 이루어졌으며, 일반회계의 기타재산수입으로 수납해야 했으나 회계처리 오류로 국가균형발전특별회계의 기타재산수입으로 수납하였다. 또한 2020년, 2021년에 교부한 보조금의 집행잔액 및 정산이자는 2022년 6월까지 납입고지 등 정산절차가 진행되지 않아, 미수납되고 있다.⁸⁾

5) 「보조금 관리에 관한 법률」

제31조(보조금의 반환)

② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조에 따라 확정된 경우에 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 다만, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 중앙관서의 장으로부터 보조금을 지급받은 후 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 그러하지 아니하다.

6) 「국고보조금 통합관리지침」

제26조(보조사업 실적보고 및 집행잔액 등 반납)

④ 중앙관서의 장은 보조금 집행잔액과 이자, 보조사업의 수익금의 반납기한을 반납금액, 결산일정 등을 감안하여 정하되 사업이 완료된 해의 다음 연도 내에는 반납이 완료될 수 있도록 하여야 한다.

7) 「2021년도 예산 및 기금운용계획 집행지침(기획재정부)」, p.123.

“각 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되거나, 폐지가 승인되거나 회계연도가 종료된 때에는 집행된 보조금을 정산하여 집행잔액, 보조금으로 발생한 이자를 함께 반납받아야 한다.

- 이 경우 보조금 정산잔액 및 이자가 조속히 반납될 수 있도록 조치하여야 하며, 반납기한은 반납금액, 결산일정 등을 감안하여 중앙관서의 장이 정하되, 늦어도 사업집행 완료 다음해 중에 반납이 완료될 수 있도록 하여야 한다.”

8) 새만금개발청은 2020회계연도 보조금 정산은 2022년 7월(옥구배수지), 8월(계화배수지)에 수납완료할 수 있도록 납입절차를 진행중이며, 2021회계연도 정산이자는 「국고보조금 통합관리지침」 제26조에 따

[새만금 상수도시설 건설사업 보조금 교부 및 정산 내역]

(단위: 백만원)

보조금 교부 내역					집행 내역		보조금 정산 내역		
회계연도	보조사업자	회계	예산과목	교부액	집행액	집행잔액	반납일자	반납액(천원)	비고
2019	전라북도	일반회계	330-03 (자치단체 자본보조)	790	790	0	'21.1.12	458	균특회계로 수납 (회계처리 오류), 납입고지 지연으로 수납처리 지연
2020				1,076	35	1,041	-	-	1,217천원 미수납 (21.2월 보고서제출), 옥구는 '22.7월 세입 처리예정, 계화는 '22.8월 중 처리예정
2021				4,288	2,622	1,666	-	-	5,915천원 미수납 (22.6월 보고서제출), * 지침에 따라 다음 연도까지 수납처리 예정

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대해 새만금개발청은 담당자 교체에 따른 업무 미숙으로 일반회계가 아닌 균특회계로 세입을 요청하여 균특회계로 수납 처리되었으며, 2020회계연도 및 2021회계연도 보조금 정산은 납입고지가 지연되어 수납이 지연되고 있으나, 2022년 내에 미수납분을 수납하겠다고 설명하고 있다.

따라서 새만금개발청은 국고보조금 사업에서 회계처리 오류, 납입고지 지연, 이자 정산처리 누락 등 보조금 집행관리가 부적정하게 나타나고 있으므로, 보조금 관리에 관한 법령을 준수하여 보조금 관리를 보다 철저하게 할 필요가 있다.

라 다음연도 내에 반납할 수 있도록 조치하겠다고 설명하고 있다.

가. 현 황

새만금 간척사 박물관 건립 사업¹⁾은 새만금 개발사업에 의한 문화와 자연생태의 변화상에 대한 역사를 기록·보존하고, 간척 기술을 전시 및 홍보하기 위한 박물관을 건립하는 사업이다. 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관 건립 사업의 2021년도 예산현액 169억 6,500만원 중 115억 800만원을 집행하고 53억 4,900만원을 다음 연도로 이월하였으며, 1억 800만원을 불용하였다.

[2021회계연도 새만금 간척사 박물관 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
새만금 간척사 박물관 건립	10,000	10,000	6,965	0	16,965	11,508	5,349	108

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 새만금개발청

새만금 간척사 박물관 건립 사업은 새만금의 역사·간척·생태와 관련된 콘텐츠 전시·교육을 위해, 2016년부터 2022년까지 총 사업비 340억 6,600만원을 투입하여, 지상 3층(5,441㎡) 규모의 박물관을 신축하는 사업이다.

[새만금 간척사 박물관 사업 개요]

구분	사업 개요	조감도
위치	전라북도 부안군 변산면 새만금로 29-7번지 일원 (새만금1호방조제 초입지)	
사업규모	지상 3층, 연면적 5,440.88㎡	
총사업비	340억 6,600만원	
세부시설	(1층) 공용시설 수장시설 기획전시실 어린이 교육·체험실 등 (2층) 사무실, 회의실, 공용시설 등 / (3층) 전시실	

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

최해인 예산분석관(chi0121@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 코드: 일반회계 5557-314

새만금개발청은 간척역사관, 간척과학관, 간척미래관, 간척영상관 등 4개의 대주제로 29개의 콘텐츠를 새만금 간척사 박물관에서 전시할 계획이며, 2023년 세계잼버리 대회 이전에 건립 공사 및 전시물 제작·설치를 완료할 계획이다.

[새만금 간척사 박물관 주요 전시주제 및 콘텐츠(계획)]

대주제	중주제	주요 콘텐츠
간척 역사관	조수와 갯벌	태초의 자연, 조수 / 바다에 기댄 삶과 갯벌
	인류의 도전과 간척	간척의 역사
	한국의 간척	고대의 수리와 간척 / 고려 간척과 호국 / 조선의 간척과 권력 / 근대의 간척과 수탈 / 현대의 간척과 부국
	세계의 간척	변화하는 대륙 / 간척의 나라 네덜란드 / 배수의 원리
간척 과학관	과학적 조사와 계획 수립	조석현상 / 조수관측과 자원조사 / 물 때 계산 / 조력발전 원리 / 조류와 파랑
	방조제와 배수갑문 공사	운송수단의 변천 / 준설과 매립 / 방조제 축조 / 끝막이 공사 / 배수갑문 / 통선문과 어도
	담수호 조성과 내부개발	수리관개 체계 / 제염과 쌀품종 개발
간척 미래관	간척의 혁신	새만금 간척 / 세계 속으로
	간척의 미래	간척 도시와 관광 / 새만금 아트 워크숍
간척 영상관	간척 파노라마	간척의 시작과 끝, 그리고 미래

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

새만금 간척사 박물관 건립 사업은 공정부진 등으로 준공 시기가 지연되고 있으므로, 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관이 추가적인 지연 없이 완공될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

새만금개발청은 새만금 개발사업에 의한 문화와 자연생태 변화상에 대한 역사를 기록·보존하고, 간척 기술을 전시 및 홍보하기 위해 2016년부터 341억원을 투입하여 새만금 간척사 박물관 건립 사업을 추진하고 있다.²⁾

2) 새만금 간척사 박물관은 2012년 6월부터 2013년 11월까지 농림축산식품부가 사전 기획연구를 바탕으로 2013년 12월부터 2015년 5월까지 예비타당성조사를 수행하였으나, 사업규모 축소 제안(1,014억원, 17,896㎡→430억원, 5,636㎡)에 따라 조사가 중단되었으며, 이후 2015년 7월 부처간 협의를 거쳐 사업 추진주체가 새만금개발청으로 변경되었다.

새만금 간척사 박물관 건립 사업은 2016년~2018년 기본설계 및 실시설계를 수행하고 2018년에 착공 예정이었으나, 추진 과정에서 대상부지 일부가 자연환경보전지역으로 관리계획변경이 필요함에 따라 착공이 지연된 바 있다. 또한 2018년~2019년 도시·군관리계획 결정용역을 수행, 2019년~2020년 대상부지를 매입하고 2020년 상반기에 착공을 추진할 계획이었으나, 2020년 3월 사업관리 미비로 2020년 8월에서야 착공이 이루어졌다.³⁾

또한 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관 건립 사업 착공시 2022년 2월 준공을 목표로 추진하였으나, 2020년 12월 건축공사 공동도급사 중 1개 업체의 부도 발생으로 인한 출자지분을 변경 등을 사유로 2022년 5월로 공사계약 기간을 연장하였으며, 이후 1차 공사 지체 및 코로나19 등을 사유로 2022년 7월까지 공사계약 기간을 연장하였다.

[새만금 간척사 박물관 건립 사업 추진 경위]

- 2016.12월~2018. 6월 : 박물관 건립 기본설계 및 실시설계 완료
- 2017. 3월~2018.11월 : 박물관 전시 실시설계 완료
- 2018.12월~2019.10월 : 도시·군관리계획 결정용역
- 2019. 6월~2019.10월 : 용도별 개발기본계획 및 실시계획 고시
- 2019.10월~2020. 1월 : 박물관 건립부지 19필지 매입 및 유상관리전환
- 2020. 3월 : 새만금청→조달청, 국립새만금박물관 건립 사업 발주의뢰
- 2020. 4~5월 : 조달청→새만금청, 원가검토 결과 송부
 - * 결과: '18년 상반기 노임단가 및 제경비 요율 과소 적용으로 예산증액 필요
- 2020. 4~5월 새만금청→조달청, 예산증액 요청 회신
- 2020. 5월 : 총사업비 자율조정(물가변동에 따른 공사비 1,901백만원 증액)
- 2020. 5~7월 : 박물관 건립 사업 입찰 및 계약
- 2020. 8월 : 박물관 건립 착공
- 2020. 8.18. : 총사업비 자율조정(계약에 따른 낙찰차액 6,161백만원 감액)
- 2021. 8월 : 박물관 건립 공사 1차 계약변경(준공 2022년 2월→5월)
 - * 사유: 건축공사 공동도급사 중 1개 업체 부도로 출자지분을 변경('20.12월~'21. 2월)
- 2021.12월 : 박물관 건립 건축공사 총 2차수 중 1차수 준공
- 2022. 4월 : 박물관 건립 공사 2차 계약변경(준공 2022년 5월→7월, 증 74일)
 - * 사유: 1차 공사 지체 및 코로나19에 의한 공사 일시중지 기간

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

3) 새만금개발청은 국립새만금박물관 건립 사업발주 의뢰에서 설계가 이루어졌던 2018년 노임단가, 제경비 등의 공사비에 물가상승률을 반영하지 않고 추진하여, 조달청의 원가검토 결과 반영 및 총사업비 조정으로 6개월이 추가 소요되었다.

[새만금 간척사 박물관 건립사업 건축공사 변경내역]

구분	사업 기간	변경 사유
당초	2020년 8월 ~ 2022년 2월	-
1차 변경	2020년 8월 ~ 2022년 5월	공동도급사 중 1개 업체 부도로 출자지분을 변경 등 재계약
2차 변경	2022년 8월 ~ 2022년 7월	1차 공사지체(72일) 및 코로나19로 확진자 발생으로 인한 공사중지(2일)

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 재작성

동 사업의 예산 집행현황을 살펴보면, 2022년 6월말 기준으로 총사업비 340억 6,600만원의 71.5%인 243억 6,900만원이 집행되어, 당초 사업비 투입계획 대비 집행이 부진하게 나타나고 있다.

[새만금 간척사 박물관 건립 사업 예·결산 내역('22.6월말 기준)]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음년도 이월액	불응액
	본예산	추경						
2018	500	500	777	1,277	1,132	88.6	87	58
2019	3,820	3,820	87	3,907	3,906	99.9	-	1
2020	10,528	10,528	-	10,528	3,561	33.8	6,964	3
2021	10,000	10,000	6,965	16,965	11,508	67.8	5,349	108
2022.6.	7,970	7,970	5,349	13,319	4,262	32.0	-	-

자료: 새만금개발청

[새만금 간척사 박물관 건립 사업의 연도별 투자계획]

(단위: 억원)

구분	사업기간	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	계
총사업비	2016~2022년	17	39	36	170	80	341

자료: 새만금개발청

이에 대해 새만금개발청은 2022년 7월에는 새만금 간척사 박물관을 준공하고, 이후 전시공사를 12월까지 완료하여 2023년 세계잼버리대회⁴⁾ 이전에 개관할 수

4) 세계잼버리대회는 4년마다 열리는 세계스카우트연맹(WOSM)의 합동 야영대회 및 각국 문화교류를 위한 청소년 축제로, 우리나라에서는 1991년 17회 세계잼버리를 강원도 고성군에서 개최하였고, 2023년에는 25회를 새만금에서 개최할 예정이다.

있다고 설명하였으나, 2022년 4월에 공사계약 기간 연장시 수정된 공정표에 따르면 공사가 준공예정인 7월에 공사기간 10일 동안 20%가량의 공정률이 진행될 예정이라고 하는 등 공정 보합이 준공기한이 임박한 시점에 집중되어 있고, 6월말 기준으로 계획 공정률 75.8%이었으나 실제 공정률은 71.85%로 나타났다. 이에 새만금개발청은 2022년 7월 공사계약 변경을 통해 공사기간을 2022년 10월 23일까지로 연장하여, 준공시기를 7월에서 10월로 연기하였다.⁵⁾

[새만금 간척사 박물관 건립 사업 2차 공사 예정 공정표]

(단위: 백만원, %)

구분	2022년															
	2월		3월			4월			5월			6월			7월	
	20	28	10	20	30	10	20	30	10	20	30	10	20	30	10	21
총 누계 공정률	47.3	48.1	48.8	50.3	52.3	53.9	58.0	62.2	64.1	65.8	68.2	70.7	73.0	75.8	80.5	100
건축																
기계																
토목																
조경																

주: 위 공정표는 2022년 4월 공사계약 기간 변경에 따라 2022년 7월 21일 준공을 기준으로 계획된 공정률이며, 이후 2022년 7월 공사계약 기간을 2022년 10월 23일까지로 연장함

자료: 새만금개발청 제출자료를 바탕으로 작성

또한 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관 건립 사업과 관련하여 2020회계연도 및 2018회계연도 결산 심사에서 철저한 사업관리를 통해 사업이 지연되지 않도록 시정조치 요구된 바 있으나, 2022년에도 동 사업은 공정부진, 관급자재 납품 지연 등으로 준공이 재차 지연되었으므로, 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관이 추가적인 지연 없이 완공될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

5) 새만금개발청은 2022년 7월 관급자재 수급 지연 등의 사유로 새만금 간척사 박물관 건립 사업의 공사 계약기간을 2022년 10월 23일까지로 연장하였다고 설명하였다.

[새만금 간척사 박물관 건립 사업에 대한 결산 시정요구사항(요약)]

시정요구명 (회계연도)	지적사항 및 시정요구사항 요지		시정요구 유형
새만금 간척사 박물관의 적기 완공을 위한 철저한 관리 필요 (2020)	지적 사항	○ 새만금 간척사 박물관 건립 사업은 2020년 사업 발주의뢰 시 2018년 설계 공사비에 물가상승률을 반영하지 않는 등 사업 미비로 착공 및 공사 지연	주의
	시정 요구 사항	○ 새만금청은 사업 관리를 보다 철저히하여 이월을 최소화하고, 2023년 세계잼버리대회의 성공적인 개최를 위해 준공 및 개관이 지연되지 않도록 주의	
철저한 사업관리 필요 (2018)	지적 사항	○ 2018년 기본조사·설시설계 용역 실시 중 도시·군관리계획의 변경 필요성을 인지하여 2018년 12월에 도시·군관리계획 변경을 위한 용역에 착수하고 관련 예산을 이월하였으며, 감정평가 실시 결과 2019년 편성된 부지매입비 초과에 따라 부지매입 미완료	시정
	시정 요구 사항	○ 새만금청은 새만금 간척사 박물관 건립 사업의 사업관리를 철저히 하여 사업이 지연되지 않도록 할 것	

자료: 국회예산결산특별위원회, 2018회계연도 및 2020회계연도 결산 심사보고서

결산분석시리즈 II
2021회계연도 결산 위원회별 분석

발간일	2022년 8월
발행인	국회예산정책처장 임익상
편 집	예산분석실 산업예산분석과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02·761·0031)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-072-3 93350

© 국회예산정책처, 2022

내일을 여는 국민의 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700460-001471-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE