

건설산업동향

민간택지 공급 활성화를 위한 도시개발 사업의 과제

김 현 아

2007. 6. 12

▪ 문제 제기	4
▪ 민간택지 공급 현황과 문제점	6
▪ 민간택지 공급 수단으로서의 도시개발사업의 평가	11
▪ 민간주택공급 활성화를 위한 도시개발사업의 과제	20
▪ 결론	25

요 약

▶ 최근 정부는 분양가상한제 등의 영향으로 민간의 주택공급이 축소될 것을 우려하여 공공부문의 택지 및 주택공급을 확대하고 동시에 비도시지역의 토지이용 규제를 합리적으로 개선하여 민간택지공급을 활성화시키려는 노력을 하고 있음.

- 그러나 일부 규제 개선에도 불구하고 현행 민간 주도의 도시개발사업은 여전히 사업추진상의 문제점이 있어 민간의 참여를 활성화시키는데 한계가 있음. 따라서 민간 도시개발사업이 활성화될 수 있는 방안의 모색이 지속적으로 요구됨.
- 특히 분양가상한제의 시행에 따라 민간시행 도시개발사업이 위축되고 민간주택 공급이 더욱 어려워질 것으로 예상되는바 이에 대한 개선방안이 요구됨.

▶ 민간 도시개발사업은 양질의 민간주택공급에 기여하나 근본적인 고비용구조로 높은 분양가가 불가피, 지속적인 민간주택공급 수단으로서의 한계

- 2000년 이후 민간시행 도시개발사업은 90% 이상이 주거형 도시개발로 민간의 주택공급을 위한 택지개발수단이 되고 있음.
- 특히 최근에 시행되고 있는 도시개발사업은 대략 10만평 내외로 전체 사업부지의 40% 이상이 공공시설용지로 배정되는 등 과거 난개발의 문제점이 개선되고 쾌적한 양질의 주택공급에 기여하고 있음.
- 그러나 도시개발사업은 계획적 개발 표방, 지방정부 및 중앙정부의 기반시설비용 분담 회피 등으로 원천적으로 고비용 개발이 불가피하며 이는 최종 주택구매자에 대한 비용 전가의 문제, 사업수익 보전을 위한 고밀개발 등의 부작용이 있음.
- 더군다나 향후 분양가상한제 등이 시행되면 도시개발사업은 더 이상 양질의 민간주택 공급수단으로서의 역할을 하기 어려울 것으로 전망됨.

▶ 다양한 주거단지 개발을 위해 민간시행 도시개발사업 활성화 필요

- 토지적성평가의 조기 완료, 인구배분계획의 재조정 등을 통해 민간 도시개발사업이 가능한 사업대상지의 발굴과 제공이 필요
- 도시개발사업에 대한 공공시설 비용부담에 대해서는 TIF(Tax Increment Financing) 등 정부의 비용분담을 위한 실질적 방안의 모색이 요구됨.
- 다양한 주택수요를 충족하기 위해 분양가상한제 적용이 배제되는 순수 민간주도의 도시개발사업의 추진이 요구됨.
- 정부는 중저민층을 위한 주택공급에 민간은 중상위층을 위한 주택공급으로 역할분담이 요구되며 그러기 위해서는 민간도 공공수준의 택지공급의 기회가 제공되어야 할 것임.

■ 문제제기

- 주택 및 부동산가격의 문제가 사회 문제화되고 관련정책이 확대되면서 주택 및 부동산 문제의 근본적인 해결방안은 원활한 택지공급이 필수적이라는 주장이 제기되고 있음¹⁾.
 - 주택가격의 상승문제는 수급불균형의 문제로 귀착되며 결국 원활한 주택공급을 위해서는 택지공급이 뒷받침되어야 함.
 - 정부도 주택공급을 확대하기 위하여 다양한 공급확대정책을 추진(2006. 11. 15, 「부동산 시장 안정화 방안)하고 있음.
 - '06~'10년 중 수도권 지역에서 신도시 등 공공택지에서 86.7만호(53%), 민간택지(재건축, 재개발, 비도시지역, 다세대 등)에서 77.3만호(47%) 공급 등 총 164만호의 주택 공급을 목표로 하고 있음(11·15대책 내용 중).
- 그러나 토지수용에 대한 민원 및 보상금 증가, 친환경적 국토·도시관리를 전제로 하는 각종 사업기준의 강화 등으로 인해 택지공급은 크게 증가하고 있지 못하며 사업기간도 장기화되고 있는 추세임.
 - 택지공급의 어려움은 공공부문도 예외는 아니며 저밀개발 및 각종 기반시설에 대한 사업시행자의 비용부담증가로 택지공급원가도 점차 상승하고 있음.
 - 민간택지공급 역시 재개발 재건축 사업의 규제 강화, 분양가 상한제 등의 규제로 원활한 택지공급에 차질이 우려됨.
- 본 연구에서는 택지개발 및 공급 중 민간택지공급의 활성화를 위한 제도개선사항과 정책과제를 제시하는데 목적이 있음. 특히 민간택지공급방식 중 비도시지역에서 이루어지는 도시개발사업에 초점을 맞추고자 함.
 - 최근 정부는 분양가상한제 등의 영향으로 민간의 주택공급이 축소될 것을 우려하여 공공부문의 택지 및 주택공급을 확대하고 동시에 비도시지역의 토지이용 규제를 합리적으로 개선²⁾하여 민간택지공급을 활

1) 박용석(2006), “택지공급 활성화를 위한 제도 개선방안”, 「8.31 이후의 주택정책과제 세미나 자료집」 한국건설산업연구원

2) 정부는 도시개발사업의 민간참여 활성화를 위해 i)민간 사업자의 토지수용 요건 완화(토지소유자 총수의 2/3동의 → 1/2로 완

성화 시키려는 노력을 하고 있음.

- 그러나 일부 규제 개선에도 불구하고 현행 민간 주도의 도시개발사업은 여전히 사업추진상의 문제점이 있어 민간의 참여를 활성화시키는데 한계가 있음. 따라서 향후 정부의 추가적인 제도개선에 반영할 수 있는 민간도시개발사업의 활성화 방안을 제안하고자 함.
- 또한 동시에 최근 분양가상한제 부활 등 신규 아파트 분양가격을 인하하려는 정부의 다양한 노력이 이루어지고 있는바, 분양가격 인하 차원에서 현행 도시개발사업의 문제점을 도출하고 이에 대한 제도 개선을 요구하고자 함.

화) ii)민간 사업시행자의 농지취득 원활화(농지전용 협의시기가 실시계획인가에서 구역 지정시로 앞당겨짐) iii) 환지방식 개발계획 수립 변경시 토지소유자의 동의 절차 간소화 iv)지구단위계획 구역에서 도시개발구역 지정시 도시계획위원회 심의절차 생략 등(「도시개발법」 일부 개정법률 공포 '07.4.11)

■ 민간택지 공급 현황과 문제점

1. 민간 택지공급 현황

- 민간택지공급이 본격화된 것은 1970년 「토지구획정리사업법」에 따른 토지구획정리사업이 활성화되면서 시작되었음.
- 1970년대 지자체를 중심으로 지주들이 토지구획정리사업을 추진하도록 유도하여 붐을 이루었으나 공공용지 확보의 미흡, 개발이익의 사유화가 문제시되면서 1976년 「토지구획정리사업법」이 개정됨.
- 법개정으로 감보율이 높아져 수익성이 떨어지자 점차 사업실적이 감소하게 됨.
- 토지구획정리사업이 쇠퇴하면서 80년대와 90년대 초반까지 택지조성방식은 「택지개발촉진법」에 의한 공영개발(택지개발사업)이 주류를 이루게 됨.
- 「택지개발촉진법」은 전면 매수방식의 공영개발로써 주택건설에 필요한 대량의 택지를 조기 공급하는 성과는 거두었으나, 토지소유자의 재산권 침해 및 민간과 지자체의 택지개발역할 축소라는 부작용도 가져옴.
- 1993년 이후 「국토계획법」 개정으로 준농림 지역이 신설되면서 민간 택지개발사업이 본격화됨.
- 최근 10년 동안의 주택공급 5,375천호 가운데 공공택지개발방식의 주택공급이 전체 주택건설에서 차지하는 비중은 43% 수준을 차지
- 나머지 57%를 민간부문이 담당하여 왔는데 민간부문의 주택공급수단은 주로 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구·다세대주택 및 도시지역 밖의 준농림지 등에서 택지 개발을 통한 주택공급임.
- 특히 도시 외 지역에서 이루어지는 준농림 지역 개발에 의한 주택공급 실적(약 36만호)은 전체 주택공급의 11.5%를 차지
- 1995~2002년 동안 경기도 내 준농림 지역에서의 주택건설실적은 전체 주택건설실적의 30.8%(22만 3,478호)로 높은 비중을 차지

택지개발방식별 주택공급 비중(1993~2002)

(단위 : %)

계	공공개발택지		민간택지개발			
	공영택지 개발사업	토지구획 정리사업 등	도시지역내		도시지역외	
			재개발·재 건축	기 타	준농림지	기 타
100	36.5	6.5	8.0	19.0	11.5	18.5

주 : 준농림지 주택공급실적은 1994~1999년 사이의 비중임

자료 : 한국토지공사대한주택공사, 수도권 중장기 택지수급계획, 2001 ; 건설교통부, 주택백서, 2002

- 그러나 2000년 이후 준농림 지역 개발규제로 민간택지공급이 중단되었으며 준농림지역의 관리지역으로의 전환, 토지적성평가제도 도입(관리지역의 세분, 제2종 지구단위계획제도와 개발행위허가제 도입, 기반시설 연동제) 등으로 사실상 민간 택지개발공급이 거의 중단된 상태임.
- 최근에는 「도시개발법」에 의한 도시개발사업이 민간택지개발사업의 주된 사업방식으로 자리매김하고 있으나 아직 추진 실적이 미미함.

2. 민간 택지공급의 문제점

가. 시장수요가 높은 지역에서의 가용 토지 제한

- 제4차 국토종합개발계획에 의하면 2020년까지 필요한 도시용지의 규모는 전국토의 9.3%인 총 9,220km²에 이를 것으로 추정되고 있으나 현재의 방식으로는 매년 소요택지의 70%정도만 공급이 가능할 것으로 예상되고 있음.
- 소요택지를 충당하기 위해서는 매년 203km²(6,147만평) 규모의 도시용지를 지속적으로 공급하여 총 3,254km²(9억 8,433만평, 전국토의 3.3%)규모의 신규 도시 용지를 확보하여야 함. 그러나 현재의 가용 토지 공급 추세로는 매년 75km²(2,200만평, 여의도 면적(2.9km²)의 25배)의 토지가 부족할 것으로 예상되고 있음.

- 전국에서 향후(2012년까지) 택지개발이 가능한 토지규모³⁾는 개발제한구역 조정대상을 포함해 약 1억 3,450만평에 달하는 것으로 조사되었음.
- 개발가능지에다 기 지정된 택지를 포함하면 공급 가능한 택지는 약 1억 7,000만평에 달하나 사업시행자의 사업성 등을 고려해볼 때 택지로 조성 가능한 지역은 이보다 상당부분 감소할 것으로 예상됨.
- 수도권외의 경우 택지개발지구로 지정된 지역 이외에 향후 택지개발가능규모는 개발제한구역조정대상을 포함해 약 7,500만평에 달하는 것으로 조사됨.
- 그러나 수도권 중부권역은 개발 중인 택지의 잔여규모를 합쳐도 향후 소요량의 30% 정도밖에 충당할 수 없는 실정임.
- 즉 현재의 국토이용 및 도시계획제도의 틀 안에서는 시장수요가 높은 지역에서의 택지공급방안이 매우 제한적인 상황임.

나. 민간 택지개발사업 관련규제의 강화

- 정부의 주택종합계획(2003~2012)에 의하면 2012년까지 주택건설에 필요한 택지 총 2억 6천 만평 중 50%는 민간부문이 공급하도록 계획되어 있음.
- 공공부문에서 담당하기 위해 개발·공급할 택지규모는 1억 3,000만평에 달함.
- 주택공급의 57% 가량을 담당하게 될 민간부문은 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구·다세대주택 및 도시지역 밖의 관리지역 등 등에서 택지를 개발해 주택을 공급하도록 할 계획임.
- 그러나 계획적인 택지개발의 필요성이 높아지고 있고, 민간의 택지개발 위축이 예상되는 주택종합계획 전반기(2003~2007년)에는 공공부문에서 택지소요의 55%를 충당할 계획임.

3) 택지개발 가능지역의 조사는 물리적 개발가능지를 조사하고, 각종 행정규제 및 상위계획상의 개발가능 여부를 판단하는 방법으로 1차적인 대상지를 추출하여 분석한 결과임(건교부, 주택종합계획(2003-2012) 참조).

- 민간의 택지개발 여건이 개선될 후반기(2008~2012년)에는 공공부문과 민간부문의 택지공급 비중을 45 : 55 수준으로 다시 조정할 계획임.
- 국토의 선계획 - 후개발로의 국토이용체계 개편에 따라 준농림지역제도의 폐지, 재건축 요건 강화, 기성 시가지내 나대지 고갈 등으로 기성시가지 내는 물론 도시외곽에서도 택지개발 및 공급여건이 매우 제한적임.
- 「국토계획법」상의 관리지역에 대한 토지적성평가와 제2종 지구단위 계획 수립 등 민간의 본격적인 택지개발 참여에는 상당한 기간이 소요
- 민간 택지개발사업의 주요 수단인 도시개발사업 역시 제도 및 사업 환경이 열악해지면서 활성화를 기대하기 어려운 실정임. 따라서 민간부문의 택지공급 및 주택공급은 향후에도 크게 증가되기 어려울 것으로 전망됨.
- 특히 「주택법」 개정에 의한 분양가상한제 및 원가공개가 민간택지까지 확대 적용됨에 따라 향후 민간의 도시개발사업은 더욱 크게 위축될 것으로 예상됨.

다. 공공부문의 택지개발 사업 확대

- 1981~1991년 동안 공공택지 공급실적은 연간 2,064만㎡ 정도였으며 그 이후에도 2003년까지 연간 2,866만㎡ 정도였으나 2004년 이후 공공택지 공급규모는 이전 수준의 거의 2배에 가까운 연간 4,564만㎡으로 크게 증가됨.
- 이처럼 공공택지 공급이 증가하게 된 배경에는 소득증가, 삶의 질을 중시하는 추세에 따라 택지 원단위가 상향 조정되면서 절대적인 소요 택지량이 확대된 데 원인이 있음.
- 또한 2002년 이후 재건축 등 기존 시가지의 개발 규제 강화, 준농림지 개발의 위축 등의 영향으로 민간택지공급이 감소하면서 공공부문이 민간부문의 공급공백을 메우기 위해 택지공급을 확대하는 것에 기인함.
- 공공부문의 택지개발실적을 사업주체별로 구분하여 보면, 토지공사에 의한 택지공급실적인 여전히 큰 비중을 차지하고 있어 택지공급에 있어 정부공기업의 의존도가 높은 실정임.

·지자체가 실시된 90년대 중반 이후에도 지방자치단체의 택지개발실적은 크게 증가하지 못하고 있음.

사업주체별 공공택지 공급 실적

(단위 : 만㎡)

구분	합 계	한국토지공사	대한주택공사	지방자치단체
81~'91	22,708	10,299	34,63	8,947
1992	3,477	1,467	3,99	1,612
1993	2,916	1,353	3,89	1,174
1994	3,455	1,257	4,09	1,789
1995	2,718	1,106	3,71	1,241
1996	3,967	1,653	4,63	1,851
1997	2,808	1,141	3,71	1,296
1998	2,211	901	2,37	1,073
1999	2,065	755	3,36	973
2000	2,593	975	4,72	1,147
2001	2,802	1,398	4,46	959
2002	2,944	1,286	7,65	893
2003	2,437	1,067	8,27	543
2004	4,154	1,538	11,83	1,433
2005	4,038	1,447	16,71	921
2006	4,635			
2007(계획)	5,428			

자료: 건설교통부

- 현재 추진 중인 도시개발사업 역시 공공의 사업시행 비중이 절반 이상을 차지하고 있어 도시개발사업에서도 아직은 공공부문의 비중이 높은 편임.
- 2006년 말 현재 전국의 도시개발사업 구역은 총 120개 지구이며 이 중 개발주체가 공공인 것이 63개 지구로 가장 많고 그 다음이 조합(35건), 민간(22건)순임.
- 평균 개발면적의 경우에도 역시 공공부문이 추진하는 사업의 규모가 민간이나 조합보다 큼(공공 48만㎡, 조합 33만㎡, 민간 18만㎡).

■ 민간택지 공급수단으로서의 도시개발사업의 평가

1. 도시개발사업의 추진 현황

- 2006년말 현재 전국의 도시개발사업 구역은 총 120개 지구이며 이 중 5개 지구만 사업이 완료되었고 나머지는 추진 중이거나 구역지정 이후 아직 미착수한 상태임.
- 도시개발법이 시행(2000년 7월)된 이후 구역지정건수가 점차 증가하고 있는데 특히 토지적성평가가 완료되는 2004년부터 구역지정건수가 크게 증가하고 있음.
- 현재 지정된 도시개발사업구역의 92%가 도시지역이며 비도시지역에서의 지정건수는 10건에 불과함.

도시개발사업 추진 현황(2001~2006)

(단위 : 개소, 천㎡)

구분	총계 지구수(면적)	도시지역		비도시지역	
		공공시행	민간시행	공공시행	민간시행
2001년	5(1,178)	2(145)	2(280)	1(753)	-
2002년	7(3,578)	5(3,267)	2(311)	-	-
2003년	19(5,871)	9(3,557)	9(1,319)	1(995)	-
2004년	30(15,234)	15(8,356)	12(5,371)	2(520)	1(988)
2005년	33(11,708)	17(7,361)	15(4,313)	1(34)	-
2006년	26(8,163)	8(3,927)	14(2,000)	2(1,084)	2(1,152)
계	120(45,733)	56(26,613)	54(13,594)	7(3,386)	3(2,140)

자료: 건설교통부, 한국디벨로퍼 협회 교육자료

- 사업시행 주체는 공공이 63건(29,999천㎡) 민간이 57건(13,579천㎡)으로 공공부문이 조금 많음.
- 사업방식은 수용방식이 63건, 환지 방식이 50건, 혼용방식이 7건으로 수용방식이 많은 편이나 점차 환지방식 및 혼용방식이 늘어나고 있는 추세임.

- 공공 및 민간사업자가 추진하는 경우에는 절대적으로 수용방식이 높은 비중을 차지하고 있으나, 조합이 추진하는 도시개발사업의 경우에는 모두 환지방식으로 진행되고 있음.
- 평균 개발면적은 건당 381천㎡(11만 5,251평)이며 평균 사업비는 1,239억원임.
- 사업주체별로 평균 개발면적 및 사업비를 살펴보면 개발면적의 경우 공공 48만㎡, 조합 33만㎡, 민간 18만㎡ 순이었으며, 평균 사업비는 공공 2,091억원, 민간 1,033억원, 조합 594억원의 순이었음.
- 평균 사업규모를 감안할 때 현재 추진 중인 도시개발사업은 대부분 교통영향평가, 환경영향평가 및 재해영향평가 대상임.
- 도시개발사업지구내 기반시설면적의 비중은 약 40%를 넘는데 특히 수용방식에서의 기반시설면적 비율은 47%로 다른 방식에 비해 높은 편임.
- 환지방식의 경우 기반시설 면적비율은 36%, 혼용방식의 경우 17%에 불과함.
- 사업유형별로 구분하여 보면 주거형(95개소, 전체 사업지구의 79%)이 대부분이며, 산업형(8개소, 7%), 기타(17개소, 14%)로 미미
- 사업주체별 사업유형을 구분하여 보면, 공공시행의 경우 산업형, 유통형, 관광형 등의 비중이 높은 반면, 민간의 경우에는 90%이상이 주거형 도시개발사업을 추진하고 있음.
- 종합컨대, 도시개발사업은 민간시행의 경우 주택공급을 위한 택지개발사업의 주된 수단이 되고 있음을 알 수 있음.

2. 민간 도시개발사업의 평가

가. 긍정적 효과

① 민간 주택공급의 주요 수단

- 민간부문의 주택공급은 크게 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구다세대주택 및 도시지역 밖의 관리지역 등에서 택지를 개발해 주택을 공급하는 방식으로 구분할 수 있음.
- 과거 10년 동안 민간의 주택공급 기여도는 총 공급물량의 57% 가량을 담당하여 왔음.
- 이 중 도시개발사업에 견줄 수 있는 준농림 지역 개발에 의한 주택공급 실적(약 36만호)은 전체 주택공급의 11.5%를 차지

택지개발방식별 주택공급 비중(1993~2002)

(단위 : %)

계	공공개발택지		민간택지개발			
	공영택지 개발사업	토지구획 정리사업 등	도시지역내		도시지역외	
			재개발·재 건축	기 타	준농림지	기 타
100	36.5	6.5	8.0	19.0	11.5	18.5

주 : 준농림지 주택공급실적은 1994~1999년 사이의 비중임

자료 : 한국토지공사대한주택공사, 수도권 중장기 택지수급계획, 2001 ; 건설교통부, 주택백서, 2002

- 2000년 이후 도시지역의 재개발 재건축 사업이 활기를 띠면서 민간주택공급의 주류를 형성하였으나 2004년 이후 관련 규제가 강화되면서 크게 위축되고 있음.
- 따라서 현행과 같이 재개발 재건축 규제가 지속되는 한 민간 시행의 도시개발사업을 통한 주택공급은 민간주택공급의 주요 수단이 될 것으로 판단됨.
- 현재 민간부문에서 시행되고 있는 도시개발사업은 90%이상이 주거형 도시개발사업으로 기존 시가지내 재개발 재건축 사업을 제외한 민간주택공급의 주요 수단으로 활용되고 있음.

② 소규모 난개발을 방지하고 계획적 개발 유도

- 민간부문에서 추진되고 있는 도시개발사업의 규모는 대략 10만평 내외의 주택단지로서 도로, 공원, 학교 등의 공공시설용지에 전체 사업부지의 40%이상 배정됨으로써 쾌적하고 살기 좋은 주택단지로 건설되고 있음.
- 최근 진행되고 있는 민간 도시개발사업에서의 감보율은 50%로써 각종 공공시설 및 기반시설이 적절하게 확보되고 있는 것으로 판단됨. 특히 수용방식의 도시개발사업에서의 공공시설용지 비율이 높게 나타나고 있음.
- 이는 현재 공공주도의 택지개발사업에서의 공공시설용지 비율과 거의 동등한 비율로 과거 준농림 지역 개발시의 난개발 문제는 크게 개선된 것으로 판단됨.

③ 민간의 창의력과 자원조달의 활용

- 최근 공공택지에서의 규제(분양가상한제, 원가 공개)가 강화되고 대규모 재건축 사업추진이 어려워지면서 브랜드 인지도를 앞세운 대형건설사들이 도시개발사업을 새로운 주택 사업분야로 삼고 있음.
- 10만평 내외의 대규모 택지 확보로 인해 다양한 공공시설의 공급이 가능하며, 대규모 단지조성에 따른 각종 부대시설의 규모의 경제, 독창적인 단지설계 등 다양한 고급화, 차별화 추진이 가능하여 브랜드 인지도를 확산시킬 수 있기 때문임.
- 또한 지자체들도 도시개발사업을 지역개발사업의 수단으로 활용하려고 하는데 이 경우 민간의 다양한 아이디어를 제공받을 수 있을 뿐만 아니라 사업시행으로 지방정부가 담당해야 할 각종 공공시설을 재정 투입 없이 확보할 수 있기 때문임.
- 도시개발사업 구역 지정 및 기본계획수립에 민간의 참여가 가능하므로 다양한 개발 아이디어를 제공받아 지역개발에 활용할 수 있음.
- 민간 도시개발사업의 추진으로 공공시설이 정비된 일단의 주거단지 개발이 이루어지는데다 추가로 다양한 공공시설의 기부채납으로 지방정

부의 재정 부담 없이 기반시설을 확보할 수 있음.

- 건설업체들의 다양한 노력으로 경쟁력 있는 주거단지 개발이 가능해지면서 금융기관의 프로젝트 파이낸싱의 사례도 점차 늘어나고 있음.
- 향후 사업이 활성화 될 경우 지금보다 다양한 형태의 재원조달도 가능할 것으로 전망됨.

나. 문제점

① 고비용 개발구조로 인한 한계

- 도시개발사업은 제도적, 비제도적 요인으로 인해 원천적으로 고비용 개발이 불가피하며 이는 최종 주택분양자의 부담 증가, 장기적으로는 사업 시행자의 수익 악화로 사업추진실적이 감소될 수밖에 없음.
- 계획적 개발을 지향하는 추세로 최근 도시개발사업의 감보율 증가, 공공시설용지 면적이 증가하고 있음.
- 또한 실시계획 승인 상에서 해당 지자체의 과도한 공공시설 기부채납 요구가 관행적으로 이루어지고 있음.

도시개발사업지구의 공공시설 기부채납 및 제세공과금 부담비율 사례

구분	인천 구산구역	천안 쌍용,신방지구	평택 소사지구	양주 가석지구*	김포 고촌지구
사업방식	환지방식	환지방식	수용.사용방식	환지방식	환지방식
총사업비	150억원	290억원	397억원	175억원	391억원
아파트 용지 비율	60.0%	63.4%	46.6%	14.8%	51.4%
단독주택용지 비율	-	7.0%	3.7%	40.1%	3.6%
기부채납비율	28.0%	18.1%	34.5%	29.2%	39.8%
제세공과금 부담 비율	25.3%	4.3%	16.5%	39.1%	20.4%

주 : 1) 기부채납비율은 기부채납시설 면적 대비 총 사업지구 면적임. 제세공과금 부담비율은 제세공과금 대비 총 사업비의 비중임.

2) 양주 가석지구는 총 면적의 85%가 제2종 일반주거지역으로 단독주택 및 저층 아파트 건축이 주로 이루어짐.

자료 : 윤해정·김현식(2005), pp.46~71의 내용을 재구성

- 기부채납 외에도 대체농지조성비, 대체산림자원 조성비, 광역교통시설 부담금, 상하수도 원인자 부담금 등(부담금 내용은 사업지역에 따라 다름) 사업자 부담비용이 증가하고 있는데다가 지방자치단체의 부담까지 대행하고 있어 사업비용 증가가 불가피함.
- 최근 일부 지역에서는 공공시설용 토지의 기부채납 이외에 지구외 도로의 구조개선을 위한 추가 공공시설은 물론 해당 교육청에서 학교시설 용지 제공과 함께 학교시설까지 무상으로 요구하는 등 사업 인허가의 조건으로 한 다양한 비용부담을 요구하는 사례가 늘고 있음.
- 이러한 고비용 사업구조는 시행자로 하여금 사업 수지 균형을 확보하기 위해 더 많은 아파트 건설물량을 확보할 유인을 제공함으로써 사업부지의 아파트용지 비율과 밀도를 상향조정하게 되는 원인이 되고 있음.
- 아파트 용지비율 및 밀도의 상향조정은 아파트 중심의 획일적인 주거단지 조성을 야기하며, 더불어 고밀개발에 따라 단지의 쾌적성도 떨어지게 됨.

※ 최근 인허가 과정에서 교육청의 학교설치 비용부담 요청 사례

1. 학교시설 무상제공 요청 시 부담 내용

도시개발 사업면적 약 25,000평당(APT 약 1,000 ~ 1,500세대) 학교 1개소에 대한 학교시설 무상제공 요구 (수도권의 경우 1개소 당 부담액 약 200 ~ 400억)

2. 「도시개발법」에 의한 학교용지 제공 및 설치의 시행자부담 의견 상충

「도시개발법」의 부담 구분	교육청의견(부지 및 건물제공)
도시개발 비용부담 : 원칙적으로 시행자 부담(53조) 도시개발구역 밖의 기반시설 : 시행자 부담(57조)	시행자 부담
학교설치를 위한 토지공급시 토지가격 : 감정평가 한 가격이하로 정할 수 있도록 규정(26조)	본 조항은 기존지역 학교의 과밀 등 주변학교 정비 필요시 도시개발구역에 추가적으로 학교용지 확보하는 경우 적용되는 규정
시행자가 새로이 설치한 공공시설 은 관리행정청에 무상귀속(65조2항)	-무상귀속 -공공시설의 범위에는 학교포함
시행자는 공공시설 (학교)의 건설을 국가등에 위탁하여 시행가능(12조, 시행령20조)	-시행자가 학교설치 비용부담

* 교육인적자원부에서 학교를 공공시설로 규정하는 방안 추진 중 (조선일보,07.5.21 보도)

3. 건교부 의견

- 도시개발법상의 **공공시설**을 규정한 법제12조(도시개발사업의 위탁), 법제32조(공공시설의 용지 등에 관한 조치)에 기반시설로서의 학교가 포함되어 있으나
- 위 조항이외의 공공시설에 관해서는 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에 따라야 하므로, **도시개발사업에서의 공공시설에는 학교가 포함되지 않음**(「국계법」 제2조 13호 및 시행령4조 ⇒ 공공시설은 도로, 공원, 철도, 수도, 항만, 주차장, 운동장 등)

4. 도시개발사업자(조합) 의견

- 법령이 개정되기 전에 도시개발사업 인허가 과정에서 학교시설을 무상으로 요구할 경우, 수용방식인 택지개발사업과 달리 민간조합이 시행하는 환지방식에서는 그 비용부담이 조합원에게 전가되므로 조합원의 집단민원 제기로 인한 환지인가가 불가하여 진행 중인 도시개발사업이 중단될 것으로 우려하고 있음.

② 제도적 여건으로 인한 사업 활성화의 한계

i) 인구배분계획에 의한 제한

- 도시개발구역 지정을 받기 위해서는 해당 사업부지가 포함된 지역의 도시기본계획이 확정(도시기본계획상 개발가능지역이 하며 해당 사업지구의 인구배분계획이 단계별로 확정되어야 함)되어야 함.
- 아직 토지적성평가의 지연으로 인해 도시기본계획 수립이 지연되고 있는 지자체가 많아 구역지정 신청이 어려운 실정임.
- 현재 도시기본계획상의 인구계획은 신도시 등 중앙정부의 대규모 개발 압력 등으로 인해 시계열적 변수가 커 수리적인 추계가 불가능한 실정임.
- 또한 개발수요가 많은 지역이 수도권 일부 지역에 집중되고 있어 특정지역의 경우 이미 인구 배분량을 초과하였음에도 불구하고 개발수요가 높은 반면, 배분량의 여유가 있음에도 불구하고 수요가 낮아 사업추진 대상이 되고 있지 못하고 있는 양극화 현상을 보이고 있음.
- 인구배분계획이 단계별로 배정되어 있음에도 불구하고 대부분의 지역에서 초기사업지에서 해당 배분량을 대부분을 사용하거나 혹은 공공사업시행자(토지공사 등 신도시 개발주체)가 인구 배분량을 선점함으로써 추가적인 민간개발의 여지가 없음.
- 정부는 수도권 정비계획을 통해 인구배분정책을 유도하고 있으나, 인구배분을 위한 낙후지역 개발에 대한 별도의 지원 및 인센티브가 없어 실효성이 없으며 오히려 개발수요가 높은 지역에서의 개발의 걸림돌로 작용하고 있음.
- 인구배분 계획등 해당도시의 도시기본계획 및 지구단위계획에 부합하도록 도시개발사업을 유도하는 것은 일면 계획적 개발의 유도으로 평가할 수 있으나, 도시기본계획상의 가이드 라인이 융통적이지 못해 민간의 다양한 아이디어를 제공받을 수 있는 기회가 상대적으로 낮아지게 됨.

ii) 인허가 절차 장기화

- 도시개발사업은 민간사업자에게 개발계획수립 및 지구지정제안권을 부여함으로써 수익성을 보장하고 개발의 시의성 및 효율성을 확보하고자 하였으나 도입취지와는 달리 사업 장기화의 원인이 되고 있음.
- 지구지정단계에서 완성된 개발계획을 수립하기 위해서는 수익원의 조 사용역비를 부담하여야 하나 사업구역 지정 제안이 반려될 수도 있는 등 사업의 불확실성이 큼.
- 지구지정 이후에도 토지소유관계의 변동이 발생하면서 지구지정단계에서 확정된 개발계획을 수립하는 일이 현실적으로 불가능함. 따라서 현재 사업지구에서는 대부분 실시계획 승인 신청 이전에 개발계획을 변경하고 있음.
- 또한 실시계획 승인 이전에 시 건축위원회 및 교통영향평가, 환경영향평가 등 각종 위원회의 심의를 거치고 있는데 각 위원회마다 중복된 심의가 많고 다수 위원회 심의에 소요되는 기간이 늘어나면서 사업기간이 장기화되어 금융비용이 증가로 인한 원가부담이 가중됨.

iii) 분양가상한제 적용에 따른 양질의 주택공급 기회 감소

- 주택법 통과로 인해 민간택지에서도 분양가상한제 및 원가 공개가 시행됨에 따라 도시개발사업의 수익구조에도 큰 변화가 예상됨.
- 택지비를 감정가격으로만 인정함에 따라 택지조성과정에서 사업시행자가 공공시설 등의 투자 등 토지의 부가가치를 높이려는 유인이 줄어들음.
- 기본형 건축비 상한선이 적용되면서 다양한 형태의 고급주택단지 조성의 유인이 사라짐.
- 결국 과도한 공공시설 및 기부채납에 의한 부담과 분양가상한제 적용에 따른 분양수익의 하락은 주택단지 개발수준을 낮추는 쪽으로 부작용이 예상됨.

■ 민간주택공급 활성화를 위한 도시개발사업의 과제

1. 사업 가능한 토지와 민간참여의 기회 확대

- 「도시개발법」의 취지를 살리고 동시에 정부가 추진하고자 하는 주택 공급계획(2003~2012년)을 차질 없이 실행하기 위해서는 민간의 활발한 택지개발과 주택공급이 불가피함.
- 민간의 원활한 택지공급을 위해서는 재개발 재건축 등의 기존 시가지 정비사업의 활성화와 비도시지역에서의 도시개발사업을 활성화시킬 필요가 있음.
- 비도시지역에서의 도시개발사업을 활성화시키기 위해서는 현재 진행 중인 토지적성평가가 빠른 시일 내에 완료되어 해당 지자체마다 도시기본 계획이 확정되어야 할 것임.
- 토지적성평가의 완료로 민간사업들에게 개발 가능한 택지정보를 제공할 수 있으며 사업계획수립에 기초적인 자료를 제공할 수 있음.
- 인구배분계획의 재조정과 개발사업 지원체계의 구축
- 현행 인구배분계획은 시장의 수요를 적절하게 반영하고 있지 못할 뿐만 아니라 적용과정에서도 초기 사업자에게 인구 배분량이 대부분 소진되는 문제점을 안고 있음.
- 현재 정부의 수도권 관리계획은 해당지역의 중장기 개발수요와 상충되고 있어 인구배분에 대해 보완 및 수정이 필요함.
- 예를 들어 현재 인구 배분량을 초과해버린 지역에서의 추가적인 도시 개발사업의 추진방안 마련(개발권 양도제와 같이 인구 배분량의 여유가 있는 지역으로부터 매수(거래)할 수 있는 제도적 보완장치가 요구됨.)
- 또한 수도권 관리상 인위적인 인구배분을 유도하고자 할 경우 개발수요자 낮은 지역의 민간개발을 유도할 수 있는 정부의 지원 및 인센티브가 요구됨(각종 기반시설 및 공공시설 비용의 정부 지원 등).

- 최근에 시행되고 있는 도시개발사업들은 공공의 택지개발사업에 준하는 공공시설이 확보되고 있어 과거 민간부문에 의한 소규모 난개발의 문제는 크게 개선되었음. 따라서 공공부문의 독점적인 택지공급을 민간과 공공의 경쟁시스템으로 전환하여 택지공급의 효율성을 제고할 필요성이 있음.
- 택지공급을 민간과 공공의 경쟁시스템으로 전환하기 위해서는 우선 민간부문에 대한 사업 참여의 기회의 확대해야 함.
- 최근 도입된 공공-민간 합동방식⁴⁾은 「택지개발촉진법」에 의한 ‘택지개발사업’에 국한돼 상대적으로 도시개발사업의 위축을 가져올 것으로 예상됨.
- 따라서 「도시개발법」에서도 이와 유사한 민간주도형 민간-공공 합동개발방식을 도입하고 택지개발사업에 준하는 인센티브를 제공하여 도시개발사업이 크게 위축되지 않도록 하여야 할 것임(민간-공공 합동방식의 도시개발사업 시행시, 토지수용권의 확대, 관련 기반시설 등의 지원 등).

2. 사업추진 절차의 효율적 개선 : 민간부문의 역량을 최대한 활용

- 「도시개발법」상의 개발계획 수립의 효율성을 제고하고 동시에 민간의 다양한 창의력을 활용하기 위해서는 개발사업 인허가 시스템의 정비가 요구됨.
- 구역지정 신청단계에서는 개략적인 개발방향만 제시하도록 하되 구역지정 이후 일정기간(2년 정도)이 지나도 사업추진이 안될 경우 구역지정을 취소하여 좀 더 구역지정의 융통성을 부여할 필요성이 있음.
- 개발계획은 구역지정 이후 토지소유자 등의 협의가 충분히 이루어진 이후 수립하되 최소한의 개발방향과 해당 사업지의 공공성 확보를 위한 기초사항을 해당 지자체와 협의하여 결정하는 정도로 간소화할 필요성이 있음. 이는 개발계획수립에 소요되는 불필요한 시간과 경비를

4) 지난 1.11 주택시장 안정대책(2007년)에서는 민간의 주택공급 축소를 보완하기 위해 공공-민간 합동방식의 택지개발방식을 새롭게 도입하였음.

절약함과 동시에 향후 사업자와 지자체 간의 분쟁의 소지가 될 수 있는 각종 협의내용에 대한 합의점을 도출하여 사업추진의 효율성을 높일 수 있음.

- 실시계획의 경우 실시계획 승인 이전 단계의 각종 영향평가를 일원화하여 통합 심의할 수 있는 대안이 요구됨.
- 외국의 PUD(Planned Unit Development)⁵⁾기법을 국내에 적용 가능한 형태로 변형하여 좀 더 융통적이고 포괄적인 개발사업 승인의 절차를 만들 필요가 있음.

3. 도시개발사업의 공공시설 비용에 대한 자원 분담

- 도시기반시설 및 공공시설은 지역공공서비스의 주체는 해당 지방자치단체가 설치하여야 함. 그러나 우리나라의 경우 지방정부의 취약한 재정 및 각종 개발사업으로 인한 개발이익의 사용이라는 측면에서 이러한 비용부담이 대부분 사업시행자에게 부과되어 왔음.
- 그러나 지가상승 및 민원에 의한 토지수용의 어려움, 각종 개발규제의 강화 등 도시개발사업 등의 환경이 변화하면서 도시개발사업으로 인한 개발이익의 규모가 축소되고 있는데다가 각종 기반시설 및 공공시설에 대한 수요는 증대하고 있어 일방적으로 사업자에게 부담시키기에는 한계가 있음.
- 또한 법령에서 정한 부담 이외에 추가적으로 사업 인허가 과정에서 사업자에게 요구하는 사항이 늘어나면서 이러한 기반시설 및 공공시설의 비용부담은 점차 증가하고 있음.
- 이는 결국 최종소비자의 분양가격에 전가되어 높은 최초 구매자에게 구매 부담으로 작용하게 될 것이며 현행 원가공개제도와 관련하여 원가에 해당되느냐를 놓고 향후 집단소송으로 이어질 여지가 높음.
- 2004년 이후 신규 분양 아파트의 가격이 크게 상승한 데에는 이러한 공공시설비용 부담이 분양가격에 전가한데도 그 원인⁶⁾이 있음.

5) PUD는 개별 필지에 대한 승인에 의해 가능하던 주거지 개발을 일단의 계획부지 전체를 하나의 계획(planning)과 승인(approval)으로 묶어 주거단지를 개발하는 것으로 기존의 지역지구제의 적법한 법체계에 융통성을 부여한 기법임.

- 최근 정부 주도로 신규 아파트 분양가격을 인하하려는 노력이 시도되면서 각종 공공시설비용을 국가나 해당 지자체가 부담⁷⁾토록 하고 있으나 여전히 재원조달에 한계로 대규모 개발사업에 한정될 수밖에 없음.
- 결국 규모가 아닌 중소규모 개발사업장이나 민간사업장의 경우 사업시행자가 각종 공공시설의 설치비용을 부담하여야 하는 문제가 남게 되며 이는 최종 수요자의 공급가격을 올리는 부작용을 낳을 수밖에 없음.
- 도시개발사업에서의 공공시설 설치비용에 대한 재원조달에 대해서는 TIF(Tax Increment Financing)⁸⁾ 등 근본적인 대안마련이 요구됨.
- 공공시설 설치비용에 대한 재원확보는 최종 분양가격을 인하시킴은 물론, 새롭게 조성되는 도시 및 주택단지에 필요한 공공시설을 조기에 공급할 수 있음. 또한 낙후지역으로 민간개발사업자를 유인할 수 있는 인센티브로 활용할 수도 있음.
- 특히 부동산 세제개편으로 부동산 세부담율이 과거보다 현실화되어 부동산관련세제를 활용한 TIF의 활용가능성은 높아진 상황임⁹⁾.
- 공공시설 설치 비용에 대한 사업시행자의 부담완화는 비단 민간도시개발 사업뿐만 아니라 공공의 대규모 택지개발사업에도 적용가능하며, 전반적인 도시개발사업의 효율성을 높일 수 있을 것으로 판단됨.

6) 김현아, 백성준, 김우영(2004), 아파트 분양가격의 상승원인과 가격 결정구조 분석, 한국건설산업연구원, pp.22~26에 의하면 2000년 이후 지하 주차장, 및 단지내 시설 등 기타 공영면적이 계속 증가추세에 있음. 이는 동일한 32평형 아파트를 구매한다고 할지라도 과거에 공급된 아파트와 총 계약면적일 비교할 때 30~40% 정도 공급 면적이 늘어난 것임. 이는 당연히 공급면적(기타 공영면적 제외)당 가격을 높이는 결과를 초래해 소비자들이 느끼는 평당 가격은 기존보다 높아지게 됨.

7) 정부는 시도시 등 광역교통개선대책을 의무적으로 세워야 하는 30만평 이상의 대규모 택지개발을 수행할 경우 도로, 철도 등의 광역교통시설의 설치비용을 사업시행자(주공, 토공)이 아닌 국가가 부담토록 관련 지침을 개정하였음(광역교통개선대책 수립지침 개정(2007. 5. 17)).

8) TIF(Tax Increment Financing, 조세증가재정)은 특정지역(TID, Tax Increment District, 개발사업으로 인하여 지가 및 자산가치의 상승에 예상되는 구역)내에서 개발사업의 추진으로 인해 향후 증가하게 되는 부동산 관련세제(개발사업으로 인해 부동산 가치가 증가하게 되면 동시에 부동산 관련 세수입이 증가하게 됨)를 바탕으로 지방채를 발행하여 사업초기에 공공시설 등의 설치비용으로 앞당겨 활용하는 금융기법임(김현아 2001 참조).

9) 김현아(2001)의 연구결과에 의하면 부동산세제의 현실화가 미흡했던 시기에 이루어졌던 분단신도시 개발사업에 TIF를 적용한 결과 당시 소요되었던 간선시설 비용(8,155억원)의 30%(12년 만기 채권 가정)정도를 지자체인 성남시가 부담 가능한 것으로 보고 있음.

4. 다양한 주택수요를 충족시키기 위한 민간주택사업의 활용 : 민간 주도의 주택 단지 건설에 분양가상한제 적용 배제

- 최근 정부가 추진하고 있는 분당급 신도시¹⁰⁾를 두고 많은 논란이 제기되고 있음. 그러나 분당급 신도시, 강남대체 신도시 등은 공공부문이 아닌 민간부문에 의해 건설되어야 할 ‘대규모 주택단지’개발이라고 판단됨.
- 분당급 신도시, 강남대체 신도시가 신도시 규모로서가 아닌 신도시의 구성요인으로서의 의미를 갖는다면, 이는 중상위 계층의 주택교체수요를 충족시키기 위한 대안이라고 판단되며, 그렇기 때문에 이러한 주거단지형 신도시는 공공주도가 아닌 민간주도로 이루어지는 것이 바람직함.
- 현재 강남으로의 집중수요 및 강남거주자를 분산시키고자 한다면 이러한 주택공급은 분양가 상한제 적용 등의 저렴한 주택공급보다는 다양한 주택유형과 주택서비스가 제공되는 주택을 시장논리에 의해 제공하는 것이 바람직함.
- 그러기 위해서는 현재 전국적으로 적용되고 있는 분양가상한제 등의 신규 주택가격 규제가 적용되지 않는 순수 민간도시개발사업의 허용이 필요함.

10) 신도시에 대한 명확한 규모의 정의는 없으나 현재 정부가 추진하고 있는 신도시 건설은 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업 중 대략 200만평 이상의 택지개발사업을 신도시로 지칭하고 있음. 그러나 대부분 도시적 자족기능을 갖추고 있지 못하므로 대규모 주택단지로 명명하는 것이 적절하다고 판단됨.

■ 결론

- 민간의 택지공급 및 양질의 주택단지 건설은 총량적인 주택공급의 확대는 물론 다양한 시장수요를 충족시킬 수 있는 양질의 주택제공에 필수적인 사항임.
- 그런 의미에서 준농림 지역 규제 이후 민간 택지개발방식으로서 자리 매김하고 있는 도시개발사업은 매우 중요한 의미가 있음.
- 정부의 주택종합계획을 목표대로 달성하기 위해서는 민간부문의 기여가 50%이상 필요하며 민간부문의 주택공급확대는 민간택지공급 활성화와 직결된다고 할 수 있음.
- 따라서 도시개발사업의 활성화는 민간택지공급 활성화와 안정적인 주택공급을 위해 필요함.
- 도시개발사업은 법 제정 이후 부진을 면치 못하다가 최근 사업추진이 활기를 띠고 있으나, 도시개발사업에 대한 이해부족과 조합원의 집단민원 등으로 사업이 표류되는 등 여전히 사업추진의 어려움이 있음. 또한 최근 부동산 가격 안정대책 등의 정책변수로 인해 사업추진이 다시 어려워질 위기에 처해 있음.
- 양질의 다양한 주택을 공급할 수 있다는 장점이 있음에도 불구하고 각종 공공시설에 대한 민간부담의 가중과 과도한 기부채납 등으로 최종 소비자에게 전가되는 비용부담이 많아 원가공개 시 소비자의 집단소송과 비용부담주체간의 소송이 빈번할 소지가 많음.
- 특히 분양가상한제가 시행되면서 이러한 비용부담을 조합원에게 전가할 경우 과도한 감보율로 지주의 참여가 차츰 어려워져 중장기적으로는 민간 도시개발사업의 추진이 중단될 위기에 있음.
- 설사 사업이 이루어진다고 하더라도 과도한 비용 부담 하에서 수익을 보전하기 위해 도시개발의 품질이 현격하게 낮아질 것으로 예상됨. 이는 양질의 주택단지 개발에 걸림돌이 될 것임.

- 민간 공공 등 전반적인 도시개발사업을 효율적 추진을 위해서는 공공시설 설치비용의 부담주체에 대한 명확한 기준 설정과 재원확보의 마련이 시급함.
- 공공시설에 대한 사업시행자의 부담 가중은 비록 민간 도시개발사업 뿐만 아니라 공공주도의 택지개발사업에도 문제가 되어 최종 분양가를 인상시키는 요인이 되고 있음.
- 그러므로 각종 도시개발사업에서의 공공시설 설치비용에 대한 재원조달에 대해서는 TIF(Tax Increment Financing) 등 근본적인 대안마련이 요구됨.
- 정부는 중·저민층을 위한 저렴한 주택공급에 주력하고 민간은 중상위층을 위한 주택공급을 담당함으로써 시장에서 원하는 다양한 주택이 골고루 공급될 수 있도록 하여야 함.
- 그러기 위해서는 공공부문에 집중되고 있는 택지개발기회를 민간에게도 제공할 수 있는 제도적 뒷받침과 분양가 규제 등이 배제되는 사업환경 조성이 요구됨.

※ 참고 문헌

건교부(2007), 2007년도 주택종합계획

건교부 (2003), 주택공급종합계획(2003~2012) 수립 연구

김현아, 백성준, 김우영(2004), 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석, 한국건설산업연구원

김현아(2001), 도시개발사업의 공공시설 비용 조달방안 연구, 경원대학교 도시계획학과 박사학위 논문

박용석(2006), “택지공급 활성화를 위한 제도 개선방안”, 「8.31 이후의 주택정책과제 세미나 자료집」 한국건설산업연구원

윤혜정, 김현식(2005), 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안, 국토연구원

주택산업연구원(2001), 주택사업 관련 기부채납의 실태와 문제점

주택산업연구원(2004), 민간 택지개발 활성화 방안 연구

김현아(연구위원.hakim@cerik.re.kr)