

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 7. 15.
No. 974



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

서민호 연구위원
김태영 전문연구원
배유진 부연구위원
신서경 부연구위원
조미향 부연구위원

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고 정책도구 개발 및 활용방안

주요 내용

- ① ‘공익사업의 공공성 강화’라는 도시개발사업의 시대적 요구와 중앙과 지방정부의 직접 개발 여력 축소, 도시의 지속가능한 개발을 위한 민간참여 확대 필요성 등을 고려하여, 민관공동 도시개발사업의 공공성을 재평가하고 공공성 확보를 위한 정책적 활용도구 제시
- ② 민관공동 도시개발사업의 공공성과 관련한 주요 쟁점을 주체, 과정, 결과 측면에서 발굴하고, 전문가와 관계자 설문조사와 심층인터뷰(FGI) 결과 등을 종합하여 개선방향 도출
 - (주체 관점의 주요 쟁점) 민간수용 제한 여부, 중앙정부의 감독 강화 등
 - (과정 관점의 주요 쟁점) 공모 의무화 및 협약 승인, 기부채납 확대 등
 - (결과 관점의 주요 쟁점) 토지직접사용 비율 적용과 이윤율 제한 등
- ③ 공공성 제고방향과 원칙, 중앙정부의 관리감독 도구로 민관공동 도시개발사업의 검사와 공공성 검토를 위한 주요 항목 및 협약 승인 시 검토해야 할 주요 항목과 내용을 제시
 - 민관공동 도시개발사업의 협약서 승인과정에서 검토가 필요한 세부 항목 구체화

정책방안

- ① (사업시행의 당위성) 민관공동 도시개발사업의 ‘주체’ 관점에서는 사업의 공공복리 증진과 주체의 사회적 책무가 잘 이행되고 있는지에 대한 당위 확보가 중요
 - 민관공동 도시개발사업 중 공공부문의 지분이 50%를 초과하는 사업의 경우, 토지수용 권한이 주어짐에 따라 공공복리 측면에서 개별 주체 간 공정한 권한 및 의무의 부여가 필요
- ② (절차적 정당성) 민관공동 도시개발사업의 ‘과정’ 관점에서는 절차적 정당성을 확보하고 내적통제 장치가 갖추어졌는지 점검할 필요
 - 전 과정이 투명하고, 법규에 근거하여 추진되어야 하며, 이해관계자 등에 대한 열린 토론과 참여의 기회를 보장해야 함
- ③ (배분의 형평성) 민관공동 도시개발사업의 ‘결과’ 관점에서는 사회통념에 반하지 않는 사업구조 확보와 개발이익의 합리적 배분, 적절한 재투자자가 이루어지는지 확인이 필요

01. 도시개발사업 현황 및 특성

특정 도시개발사업에 대한 공공성 논란을 계기로 중앙정부에서는 공공성 확보를 위한 제도 개선과 검사업무를 시행 중

근간에 사회적 이슈가 되었던 성남 판교대장지구 도시개발사업에서는 사업추진 절차의 정당성, 사익확보구조의 신뢰성, 사업수익 산정의 합리성 등과 같은 공공성 관련 논란이 지속적으로 제기되었음

- 이에 정부는 2021년 11월, '민관공동 도시개발사업의 공공성 강화 조치'를 마련하며, 「도시개발법」 제정 취지와 목적을 침해하지 않는 수준의 '공공성 확보를 위한 세부 지침과 기준' 등을 수립하려는 노력을 기울이고 있음
- 2024년 현재, 유관 전문기관과 더불어 실제 사업검토 업무를 수행 중

공공성에 대한 시대적 상황과 정부·지자체의 직접 개발여력 축소, 도시의 질적 발전을 위한 민간의 창의·자본 결합 확대의 필요성을 고려할 때, 적절한 공공성 수준 등을 지속적으로 재평가할 필요가 있음

도시개발사업 중 민간사업에 속하는 민관공동 도시개발사업은 공공이 50% 초과 지분을 가질 경우 토지수용이 가능하다는 점에서 현장에서는 꾸준히 활용되고 있음

2000년 7월 「도시개발법」이 시행된 이후 2022년까지 지정된 전국의 도시개발사업은 총 657개소로, 이 중 43.7%인 287개소(73.8km²)에서 사업이 완료되었고 나머지 370개소(122.1km²)는 사업이 시행 중인 상황

- 사업주체별로는 공공사업이 106개소(28.6%, 58.5km²), 민간사업이 264개소(71.4%, 63.7km²)이며, 민관공동 도시개발사업은 공공사업에 속함

2023년 10월 지자체를 대상으로 민관공동 도시개발사업의 시행 현황과 경험에 대해 전수조사한 결과 울산광역시, 경기도, 충청남도, 경상남도에는 각각 1개소, 16개소, 1개소, 4개소에서 시행하였거나 시행 중인 것으로 파악

- 사업유형별로는 주거형 8개소, 비주거형 14개소로 파악되었는데 비주거형은 복합형 13개소, 상업형 1개소였으며, 사업단계별로는 민간사업자 선정단계가 4개소, 구역 지정단계가 3개소, 개발계획 수립단계가 3개소, 실시계획 인가단계가 8개소, 부분 준공을 포함한 준공단계가 4개소로 분류
- 공공참여자의 지분이 50%를 초과하여 토지수용이 가능한 사업은 총 22개 조사대상사업 중 18개 사업으로 파악되었으며(81.8%), 대상지는 모두 국유지 또는 공유지를 포함하고, 대상지 내 국공유지가 차지하는 면적은 평균 28.3%

민관공동 도시개발사업은 '토지수용 활용', '국공유지 포함', '민간 참여주체가 대상지 일부를 직접 사용' 등의 특징을 보이는 점을 감안한 공공성 검토조치가 필요함

최근에도 여러 지자체에서 민관공동 도시개발사업을 준비하고 있으므로, 중앙정부의 공공성 관련 관리감독 강화 조치에 따른 관련 체계 개선과 보완을 서두를 필요가 있음

- 현재 민관공동 도시개발사업은 대부분 주거기능을 포함하고 있고 국공유지를 일부 활용하여 시행하므로, 시행주체가 계획하고 있는 방식의 적정성 및 타당성 등에 대하여 외부의 관점에서 검토가 필요한 상황

특히, '토지수용' 방식을 활용, 시행주체가 토지 일부를 '직접사용'하는 경우가 대부분이므로, 이에 대한 적정성 등을 판단하기 위해 의사결정과정 등에 대한 감독이 이루어져야 함

- 민관공동 도시개발사업은 '토지수용' 방식을 활용한 사업이 대부분임에 따라, 토지수용의 적법성 및 공공성 확보에 대한 검토가 중요함
- 또한 시행주체가 대상지의 토지 일부를 직접 사용하여 시행하는 경우가 대부분이므로, 직접사용의 적정성 및 의사결정과정 등에 대한 감독이 이루어져야 함

02. 민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

설문조사 및 전문가 심층인터뷰(FGI) 결과를 종합하여 쟁점을 도출하고 개선방향 마련

민관공동 도시개발 공공성 이슈를 주제, 과정, 결과 측면에서 발굴한 이후 설문조사 및 전문가 심층인터뷰(FGI) 결과 등을 종합하여 주요 쟁점을 도출하고 개선방향을 마련

- 민간수용 제한, 중앙정부의 감독 강화(주체적 관점), 공모 의무화 및 협약 승인, 기부채납 확대(과정적 관점), 토지직접사용 비용 및 이윤율 제한(결과적 관점) 관련 쟁점을 분석
- '주체'의 관점에서는 시행자의 자율적 사업시행 권한은 보장하되, 사업방식의 선정 등 시행자가 선택한 사업의 형태 및 내용 등에 관해서는 중앙정부가 체계적인 이력관리 등의 방법을 통해 투명한 사업시행이 되도록 감독권한을 충분히 활용
- '과정'의 관점에서는 표준적 민간참여자 공모절차를 마련하고 협약의 승인권 시행의 일관성 확보를 위해 검토기준(절차, 내용 등)을 마련
- '결과'의 관점에서는 현행 공공성 강화대책을 실증적으로 검토하여 유연하게 적용하는 방안 수립이 필요

표 1 민관공동 도시개발의 공공성 관련 주요 쟁점 분석결과

구분	공공성 강화방안	설문조사 및 FGI 의견	개선방향	
주체	민간수용	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 환지방식 우선 추진 • 수용방식 불가피성 제시 및 검토 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 환지방식은 토지주에게 개발이익 귀속 및 사업기간 장기화 발생 • 민간수용 시 공공성 심사 강화 등으로 수용권 남용 가능성은 낮은 것으로 판단 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 승인단계에서 민간수용의 필요성을 선제적으로 검토
	감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 검사 필요시 자료 제출 및 보고 • 검사결과에 따라 인가 취소 등 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 협약단계에서 재원조달계획 중심으로 관리감독 강화 • 검사목적 명확화 및 책임을 넘어선 사업인가 취소명령은 신중할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부에서 문제 인식 시 자료 제출 요구 및 보고받을 권한을 중심으로 운영 • 일회적 검사보다는 체계적 이력관리 정보공개 등을 통해 투명성 강화 • 전문가관별 전문성을 고려하여 공동검사제도의 실효성 제고
과정	공모·협약	<ul style="list-style-type: none"> • 민간사업자 표준적 공모절차 의무화 • 중앙정부의 협약 검토 및 승인 권한 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 수익배분의 적정성, 참여자 선정의 투명성 등을 중점 검토 • 협약은 공동사업의 기본적 원칙을 정하는 것으로 변경 가능성을 고려하여 검토·승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 협약승인의 일관성을 위해 법개정으로 강화된 공공성 개선대책을 중심으로 검토기준(체크리스트) 마련
	기부채납	<ul style="list-style-type: none"> • 공원녹지 등 기반시설용지 의무비율 강화 • 사전협상형 지구단위계획 기준 준용하여 공공기여 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부가 기부채납 규모의 적절성에 대해 검토 • 기부채납 대상시설의 인정기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 일률적 기부채납기준 마련은 불가하나 예측 가능성을 높이기 위해 협상원칙 및 기부채납(공공기여) 대상시설 인정기준을 마련할 필요
결과	토지 직접사용	<ul style="list-style-type: none"> • 민간사업자의 직접사용 토지 지분은 출자지분을 넘지 않도록 조치 	<ul style="list-style-type: none"> • 미매각용지 발생 시 민간이 소화할 수 있도록 지자체의 재량권을 높일 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 회사 출자비율로 엄격하게 적용하기보다는 유연하게 적용
	이윤율 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 민간이윤율을 총사업비의 10% 범위 내로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 대지조성단계에서 이윤율을 높이지 않고 비용을 늘리는 방식으로 대응 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 이윤율 산정기준과 비수도권의 차등적 상한기준 마련

03. 공공성 검토항목별 검사방향

민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토항목과 방향

법적 요건 검토 외에도 세부 항목을 중심으로 공공성 관련 검토가 필요하며, 일부에 대해서는 주체, 과정, 결과의 공공성 관점에서 세부 방향 적정성 검토가 이루어져야 함

- 주요하게 검토해야 할 부문은 ‘구역 지정요건’, ‘지정절차 준수여부’, ‘개발계획 수립 및 변경, 구역 지정’, ‘민간사업자 공모 및 협약 체결’, ‘실시계획 및 사업 시행’, ‘준공검사’ 등으로 나누어 볼 수 있음

표 2 민관공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 세부 항목

분류(검토항목)	법적 절차 준수 등(객관적 판단항목)	적정성 및 공공성(주관적 판단항목)
구역 지정요건	<ul style="list-style-type: none"> • 지정대상 지역·규모 해당 여부 • 공법상 제한지역 해당 여부 • 지정제한 반려대상 해당 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시·군기본계획 등 상위계획 부합 여부 • 도시개발구역 경계 설정 적정성 여부
지정절차 준수여부	<ul style="list-style-type: none"> • 제안자격, 토지소유자 동의요건 등 충족 여부 • 주민의견 청취, 공청회 개최 이행 여부 • 개발구역 지정 요청 도시계획위원회 자문 및 심의 이행 여부 • 구역 지정 제안사항 변경 여부 및 진행 • 관련 법령에 따른 절차 이행 여부 • 국토교통부장관 협의대상사업 해당 및 협의 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 제출의견 처리 여부 및 절차적 적정성
개발계획 수립 및 변경, 구역지정	<ul style="list-style-type: none"> • 단계별 개발계획 수립 대상 여부 • 부문별 개발계획 포함 여부 • 개발계획 변경 절차 이행 여부 • 시행방식(환지 등)에 대한 동의요건 충족 • 기타 구역 지정절차 이행 여부 • 개발계획 수립 후 고시·공람 및 국토교통부장관 통보 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초조사 및 개발수요 분석의 합리·적정성 • 구역 지정 공정성 및 과도한 사익 침해 여부 • 부문별 개발계획 수립기준 부합 • 개발계획 공익적 요소 반영 적합성 • 개발계획 변경 및 주민 등 의견 반영 적정성 • 시행방식에 대한 적정성 • 시행자 관련 사항의 적정성 • 재원조달계획 및 사업시행계획(연차별 투자계획 등) 적정성 • 이주대책, 주변 개발지역 난개발 등 개발로 인한 주변 지역 영향 검토 적정성 • 구역 지정 후 기한 내 개발계획 및 실시계획 수립 가능 여부
민간사업자 공모 및 협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> • 민간참여자 공모 여부 및 자격조건 • 민간참여자 공모절차 이행 및 증명서류 • PFV(Project Financing Vehicle), SPC(Special Purpose Company) 등 법인 설립 및 운용 기준 • 법인 설립 이전 협약 체결 여부 • 협약 체결절차 이행 준수 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간참여자 사업계획서 및 평가기준 적정성 • 선정위원회 구성·운영 적정성 • 민관 협약내용 적정성(총사업비, 이윤율, 출자자 간 수익 배분 등)
실시계획 및 사업 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획 인가·변경 절차 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획 변경 시 사업과의 합목적성 및 적정성 • 원형지 또는 조성토지 공급과 사용의 적정성
준공검사	<ul style="list-style-type: none"> • 공사시행 과정의 실시계획 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업정산과정에서 비용과 수익 산정 적정성 • 개발이익 재투자 계획 및 이행 적정성

‘주체’의 관점에서는 시행자 관련 사항과 시행방식, 민간참여자 사업계획 공모 및 평가, 선정위원회 구성·운영의 적정성에 대한 검토가 필요

- 사업주체가 합리적·객관적으로 결정되었고 사업역량을 충분하게 갖추어 사업을 안정적으로 이끌어갈 수 있는지, 사업구조와 사업내용에 공공성을 훼손할 우려가 있는지 등을 판단하는 것이 중요

표 3 '주체'의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토항목	검토방향
시행자 관련 사항의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 「도시개발법」 시행령 요건과 부합하는 명목회사 및 특수목적법인인가? • 지주작업, 자금조달, 사업시행 및 관리에 적절한 구성원들이 참여하고 있으며, 그간 실적을 고려할 때 사업안정성과 역량이 담보되는가? • 실제 구성원들의 내실 있는 참여가 보장되며 이행될 것인가?
시행방식 선택 및 제안의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 토지수용을 동반하는 경우 사업방식의 합목적성이 충분한가? • 해당 사업방식을 선택할 경우 사업의 공익성 및 효과가 그렇지 않은 경우에 비해 더 크다고 판단되는가?
민간참여 사업계획 공모 및 평가기준 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 민간사업자 공모 사업계획 및 평가기준이 객관적이며, 내부 검토 외에도 제3자 등을 통한 객관적 검토가 이루어졌는가? • 민간출자 역할 분담 및 이윤율이 적절히 설정되었으며, 사업안정성을 훼손할 수 있는 과도한 자금조달 수수료 제어조치가 있는가?
선정위원회 구성·운영 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 선정위원회가 이해상충 없는 구성원으로 이루어지고 보안을 유지한 채 운영되었는가? • 추진과정상 공정하고 투명한 절차와 요건을 갖추었는가?

‘과정’의 관점에서는 사업계획의 근거가 되는 조사와 수요분석의 합리성, 계획 수립과정의 절차적 정당성 및 의견 반영의 적정성에 대한 검토가 필요

- 개발계획 수립 외에도 변경 및 실시계획 조정단계에서 당초 사업목적·방향의 관점에서 합목적성이 유지되고 경미한 변경 등에서 합당한 사유·요건을 갖출 필요

표 4 ‘과정’의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토항목	검토방향
도시개발구역 경계 설정 적정 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 사익 침해가 발생하지 않았으며 경계 설정의 근거가 특정 토지 편입·배제에 국한되지 않고 도시계획적 관점의 공익 증진에 부합하는지
기초조사 및 개발수요 분석의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 토지·건축물·기반시설, 주거 및 생활실태와 각 기능·시설의 수요가 합리적이고 객관적으로 검토되었는지
제출의견 처리의 절차적 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 승인·변경 등 절차에 있어 주민의견 청취나 공청회를 개최하였는지 • 주민과 공동체 등 다양한 의견 개진 기회가 보장되고 제출 의견이 합당한 사유에 의해 수렴·반영되었는지 • 공청회가 생략되었을 경우 사업 편의 목적이 아닌 타당한 사유가 있는지
부문별 개발계획 수립기준 부합	<ul style="list-style-type: none"> • 부문별 계획이 관련 기준 및 지침에 합당하게 수립되었는지 • 도시계획위원회와 자문위원회 의견 수렴·반영이 이루어졌는지
개발계획 인가·변경 및 의견 반영 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 변경 심의가 생략된 경우 요건에 부합하였는지 • 변경과 관련하여 국토교통부장관 협의가 필요한 사항과 국가계획 포함 여부 판단이 적정하였는지 • 변경된 사업의 목적·내용이 당초 사업목적과 방향에 부합하는지
실시계획 변경의 합목적성 및 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획 변경과정과 절차가 변경 요건을 갖추어 적절한지 • 반복적 실시계획 변경이 이루어졌다면 그 과정이 합목적적이며, 당초 사업의 추진 관점에서 볼 때 사업목적과 방향이 큰 틀에서 훼손되지 않았는지

‘결과’의 관점에서는 개발계획과 사업에 공익적 요소 반영이 적정하며, 이주대책 마련 및 조성토지 공급·활용 측면에서 적절한 방안이 마련되었는지, 민관 협약내용이 충실하고 사업정산 과정이 객관적·합리적으로 이루어졌는지 검토 필요

- 사업비 중 기타 비용의 세부 항목들이 사회 통념상 인정할 수 있는 수준과 내용으로 구성되어 있고, 과도한 금융수수료로 사업의 합목적성을 저해하는지 확인 중요
- 개발이익 산정과정에서 사업비가 과다하거나 수익이 과소평가되지 않았는지 등과 같은 판단을 위하여 산정기준 확인 등이 중요하며, 별도의 제3기관 또는 회계와 관련한 검토운영위원회의 판단 필요

표 5 '결과'의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토 항목	검토방향
도시·군기본계획 등 상위계획 부합 여부	• 국토교통부장관 협의 대상이 되는 규모의 예외사항 적용 시 상위계획과의 부합 여부가 적절하게 판단되었는지
개발계획 공익적 요소 반영 적합성	• 공공시설 및 기반시설 부담의 합리적 기준이나 근거가 있으며, 실제 적절하게 반영되었는지
이주대책, 주변지역에 미치는 영향 등 검토 반영	• 협의양도인, 이주자택지 비율 등을 고려하여 「도시개발법」 및 유관 법·사업 관점에서 이주자 대책 마련이 실효적이고 적절한지 • 부동산 투기방지대책이 마련되었고 지역 상황에 실효적인지
원형지 및 조성토지 공급·활용 적정성	• 원형지의 공급대상자와 공급면적이 적법하게 결정되었고, 공급가격은 감정가격에 기반시설 공사비를 더하는 등 적절하게 산정되었는지 • 조성토지는 공급방식·가격(조성원가 및 이하, 감정가)이 사용처에 맞게 적법하며 민간참여 직접사용면적이 출자지분 내에서 이루어지는지
민관 협약내용의 적정성	• 과도한 '영업비밀'을 훼손하지 않는 범위에서 사업구조, 수익배분, 민간이윤이 규정 및 사회통념에 부합하게 적정하게 고려되었는지 등
사업정산 과정에서의 비용·수익 산정 적정성	• 사업비용이 실제 발생한 객관적 자료와 근거, 합당한 항목들로 적정하게 산정되었는지 • 기타 비용 세부 항목·규모가 적정하고 중복 및 수수료 과다의 문제가 없는지
개발이익 재투자 계획 및 이행 적정성	• 사업비가 과도하게 평가되거나 수익이 과소평가되지 않았는지 • 사업비와 수익 산정 관련해서 별도 세부기준을 마련할 필요가 있는지

공공성 검토의 시작점이 되는 '협약' 승인 시 세부 검토항목

민관공동 도시개발사업의 공공성 검토에 중요한 기준이 되는 협약의 경우, 본고에서는 법령에서 규정하고 있는 항목을 조금 더 세분화하고 검토방향을 수립하여 정부·지자체가 활용할 수 있는 검토 가이드라인을 세부적으로 제시

- 협약 검토 가이드라인 중 출자자의 책임·권한 구체화, 이사회 구성, 추정사업비 및 변동성 고려·경기, 이익 배분과 잔여재산 처분, 이윤율 상한 및 규모에 대해서는 협약내용의 적정성을 판단하기 위한 방향 및 근거를 제시

표 6 민관공동 도시개발사업의 협약서 세부 항목: '협약' 승인 시 세부 검토항목

대항목	세부 검토항목
사업의 범위와 규모에 관한 사항	① 사업명, 사업위치, 사업면적, 사업기간, 사업방식 등 개요 ② 토지이용계획
출자자 간 역할 분담 및 책임과 의무에 관한 사항	① 출자자별 역할 및 책임 ② 건설출자자의 시공권 및 책임 준공 ③ 주주총회, 이사회 구성 및 의결사항
총사업비 및 자금조달계획에 관한 사항	① 추정사업비 ② 자본금 외에 타인자본조달계획(PF 대출, 핵심 관계자 대여금 등)
출자자 간 비용 분담 및 손익 배분에 관한 사항	① 총자본금 및 출자비율(SPC 또는 PFV, AMC 자본금, 보통주와 우선주 구분 포함) ② 자본금 확충계획(공공 출자비율 유지 등 포함) ③ 청산 시 이익 배분 및 잔여재산 처분계획
민간참여자의 이윤율에 관한 사항	① 이윤율의 상한 및 규모(비율) ② 공모지침서의 준수 명시
법인의 설립 및 해산에 관한 사항	① 설립기한, 사전비용 승계 등 설립계획 ② 해산사유 및 절차, 청산절차 등 청산계획
조성공사 시공권에 관한 사항	① 조성공사의 설계금액 대비 시공금액의 비율(설계금액 기준 등)
조성토지 등의 공급에 관한 사항	① 도시기반시설용지 계획 ② 가치분용지별 공급방식(경쟁, 수의, 추첨 등)과 공급가격
직접사용 토지에 관한 사항	① 가치분용지 중 직접사용 토지 비율(출자 비율 및 향후 변동 시 기준 명시) ② 대지조성사업과 상부건축사업 동시시행 여부
개발이익 재투자에 관한 사항 (이관 및 사후 관리방안)	① 관리청 기부채납 등 이관방안 ② 관리청 소유권 이전 후 운영방안(출자자에 관리청 포함 시)
사업완료 후 사후 처리방안에 관한 사항 (미분양 처분 포함)	① 준공검사 사후 처리방안(잔여재산 및 개발이익 정산) ② 준공시점까지 미매각용지 발생 시 처분계획
이주대책 및 생활대책에 관한 사항	① 토지보상업무의 주체(외부위탁의 경우 계획 명시) ② 원주민 재정착을 위한 이주 및 생활대책(구체적 항목 명시)
협약의 변경 및 해지에 관한 사항	① 출자자별 협약의 정당한 해지 요구 사유 ② 해지사유별 손해배상(협약이행보증금의 귀속 포함)
기타 필요 사항	① 결합개발 여부 ② 공모 시 별도의 공공기여 포함 여부

표 7 민관공동 도시개발사업의 협약 승인 '주요 세부 검토항목과 방향'

주요 세부 검토항목	검토방향
출자자별 역할 및 책임	• 공공 외 민간 개별 출자자 간 역할 및 책임의 범위가 구체화되었는지 (FI, CI, SI 등 출자자 역할에 따른 역할 및 책임의 적정성)
이사회 구성 및 의결사항	• 공공과 민간의 이사회 의결권이 출자지분에 의거하여 적절히 반영되었는지(출자지분과 이사회 의결권 비교에 따른 적정여부 판단)
추정사업비	• 추정사업비 산출의 개략적 근거와 기준 병기 • 시장 상황과 사업여건을 고려하여 변동 가능성에 대한 검토가 이루어졌으며, 변동 시나리오에 따른 대응방향 명시 필요
청산 시 이익 배분 및 잔여재산 처분계획	• 이익 배분과 잔여재산 처분계획의 경우 출자비율에 따라 이익 배분과 책임이 합리적으로 이루어졌는지 • 사업 창의성 및 민간참여 의미를 훼손하지 않는 선에서, 일부 참여주체에게 과도한 책임 전가나 이익 독점의 우려가 없는지
이윤율 상한 및 규모(비율)	• 이윤율의 상한과 규모(비율, 필요할 경우 범위)를 협약에 병기 • 민간사업자 이윤율에 대해 법적 상한인 10%를 획일적으로 적용하지 않고, 경쟁에 의한 공모제안에 따라 가격 가점에 따른 특정 이윤율 수준을 사업에 적용할 필요

04. 결론 및 정책제언

주요 이슈 정리 및 관점 제시

민관공동 도시개발과 관련한 주요 이슈를 '민간수용 제한, 중앙정부 감독 강화(주체)', '민간공모 의무화 및 협약 검토·승인, 기부채납기준 마련(과정)', '조성토지 직접사용, 민간이윤율 상한(결과)'으로 발굴하고, 설문조사 및 FGI를 통해 개선방향을 도출

주요 이슈	개선방향
<p>① 민간시행자에게 토지 수용권한을 부여하는 게 타당?</p> <p>공공부문이 50% 이상 출자하고, 민간부문도 출자한 민관공동법인에 공공사업과 동일하게 수용권을 부여하는 것이 과도</p>	<p>사업추진방식을 따져보아 적절한 방식으로 추진하는 게 중요</p> <p>사업추진방식은 각기 특징점이 있으므로, 주체 기준으로 제한하기보다는 해당 사업방식을 선택한 사유의 적절성을 검토하는 것이 바람직</p>
<p>② 중앙정부 관리감독 강화의 방향은?</p> <p>중앙정부의 신규 관리감독기능과 기존 감사, 감리, 심의 기능 간 중복성 발생 우려</p>	<p>체계적인 관리 및 정보공개, 공공시행자의 실질적 지배권을 강화</p> <p>사업의 투명성 강화를 위해 체계적 이력관리 및 정보공개가 필요하며, 공공시행자의 실질적 지배권을 강화하는 것이 바람직</p>
<p>③ 특성이 다른 사업을 일관성 있게 관리·감독하려면?</p> <p>중앙정부의 관리감독권한 발동 시, 서로 다른 특성 및 내용을 가진 사업을 대상으로 형평성 확보 및 유지가 가능한가?</p>	<p>최소한의 검토기준(체크리스트 등)을 작성하고 보완</p> <p>강화된 공공성 대책을 중심으로 최소한의 검토기준(예: 체크리스트)을 만들고 지속적으로 보완</p>
<p>④ 사업별로 상이한 기부채납, 공공기여 등은?</p> <p>기반시설 기부채납, 공공기여는 공식 기준 등이 존재하지 않으므로, 이를 제도화할 필요</p>	<p>사업자가 예측할 수 있도록 협상원칙 및 대상 기준 등은 필요</p> <p>모든 사업에 일률적 기준 적용은 사실상 불가능하며, 다만 사전예측할 수 있도록 협상원칙 및 대상시설 인정기준은 필요</p>
<p>⑤ 민간출자자의 직접사용 조성토지의 출자비율 내 제한</p> <p>민간출자자가 출자한 비율 내에서만 조성토지를 직접 사용할 수 있도록 제한하고, 지정권자가 토지공급계획을 승인</p>	<p>전체 민간 출자비율 내에서 유연하게 적용</p> <p>미분양토지 발생 시 불가피하게 민간시행자에게 매각할 여지를 없앨 수 있어, 전체 민간 출자비율 범위 내에서 유연한 적용이 바람직</p>
<p>⑥ 민간참여자의 이윤율을 10%로 일괄 적용이 타당?</p> <p>이윤율 산정의 적정성 및 제도의 실효성 모호</p>	<p>이윤율 산정의 적정성 확보 및 차등적 기준 검토</p> <p>이윤율 산정의 적정성을 판단하는 기준이 필요하고, 위험성을 고려하여 민간참여가 위축되지 않도록 차등적 기준을 검토할 필요</p>

주요 제언

민관공동 도시개발사업은 '주체'의 관점에서 공공복리 증진과 주체들의 사회적 책무가 잘 이행되고 있는지에 대한 당위 확보가 중요

- 민관공동 도시개발사업 중 공공이 50%를 초과하는 사업의 경우 토지수용권을 담보하는 만큼 공공복리 측면에서 불편부당함이 발생해서는 안되며, 이는 사업의 공익적 책무를 성실히 수행할 의무를 발생시킨다고 보아야 함

'과정'의 관점에서 볼 때, 절차적 정당성을 확보하고 내적통제장치가 갖추어졌는지를 점검할 필요가 있음

- 사업시행 과정 전반이 투명하고 법규에 기반하여 추진되어야 하며, 이해관계자뿐만 아니라 지역사회 주민 등과도 상호 소통하여 열린 참여의 기회를 보장해야 함

그리고 '결과'의 관점에서 사업이익 배분과 재투자자 합리적이어야 하고 사회통념에 반하지 않는 사업구조를 확보하는 것이 중요함

- 특히, 조성토지의 공급과 활용, 민관협약의 내용, 사업정산 과정에서의 비용과 수익 산정 관련하여 사업시행주체뿐만 아니라 승인 및 지정권자도 상호 보완적으로 사업을 관리할 필요가 있음

민관공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 주요 항목을 도출하고 일부 사항에 대해서는 그 세부기준을 제시하기는 하였으나, 각 항목의 상당한 부분은 사업의 성격 및 특성에 따라 실증적으로 검토되어야 할 사안임. 국토교통부와 도시개발 전문기관은 실제 검토사례를 누적적으로 검토하여 공공성의 확보방향 및 주요 내용, 주체별 역할과 거버넌스 체계가 어떠해야 하는지에 대한 추가적 연구가 필요함

- 주체별 역할과 거버넌스 체계가 고도화될수록 추진과정상 사회적 비용 소모가 줄어들어 효율적 사업추진이 가능해지며 주민 불편 또는 불이익을 최소화할 수 있을 것으로 판단됨

- 서민호 국토연구원 도시연구본부 연구위원(mhseo@krihs.re.kr, 044-960-0379)
- 김태영 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(tykim@krihs.re.kr, 044-960-0157)
- 배유진 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)
- 신서경 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jsshin@krihs.re.kr, 044-960-0327)
- 조미향 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(mhcho@krihs.re.kr, 044-960-0320)

※ 이 브리프는 "서민호·김태영(공동책임), 배유진, 신서경, 조미향. 2023. 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약 정리한 것임.
※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.