

기본 | 23-13

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구

A Study on Public Policies for Enhancing the Publicity of
Public-Private Joint Urban Development Projects

서민호, 김태영, 배유진, 신서경, 조미향

기본 23-13

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구

A Study on Public Policies for Enhancing the Publicity of
Public-Private Joint Urban Development Projects

■ 저 자

서민호, 김태영, 배유진, 신서경, 조미향

■ 연구진

서민호 국토연구원 연구위원(연구책임)

김태영 국토연구원 전문연구원(부책임)

배유진 국토연구원 부연구위원

신서경 국토연구원 부연구위원

조미향 국토연구원 부연구위원

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 부원장

김상조 국토연구원 도시연구본부장(선임연구위원)

김승종 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

조성철 국토연구원 연구위원

김기훈 국토교통부 도시활력지원과장

한상훈 중원대학교 교수

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 공공성에 대한 시대적 상황과 정부·지자체의 직접 개발여력 축소, 도시의 지속적 질적 발전을 위한 민간의 참여확대의 필요성을 고려, 공공성 수준을 재평가하고 정책적 도구를 제시함
- 2 민관공동 도시개발 공공성 이슈를 주체, 과정, 결과 측면에서 발굴하고, 설문조사 및 FGI 인터뷰 결과를 종합하여 개선방향을 도출함
 - (주체) 민간수용 제한, 중앙정부의 감독강화 등
 - (과정) 공모 의무화 및 협약승인, 기부채납 확대 등
 - (결과) 토지직접사용 비율 및 이윤율 제한 등
- 3 공공성 제고방향과 원칙, 중앙정부의 관리감독 도구로서 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토 주요 항목 및 협약승인 시 검토해야 할 주요 항목과 내용을 제시함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (당위성) 주체의 관점에서 민관공동 도시개발사업은 공공복리 증진과 주체들의 사회적 책무가 잘 이행되고 있는지에 대한 당위 확보가 중요함
 - 민관공동 도시개발사업 중 공공이 50%를 초과하는 지분 사업의 경우 토지수용권을 담보하는 만큼 공공복리 측면에서 불편부당함이 발생해서는 안됨
- 2 (절차적 정당성) 과정의 관점에서는 절차적 정당성을 확보하고 내적통제장치가 갖추어졌는지를 점검할 필요가 있음
 - 그 과정에서 과정 전반이 투명하고 법규에 기반하여 추진되어야 하며, 이해관계자 등에 대한 열린 토론과 참여의 기회를 보장해야 함
- 3 (형평적 배분) 결과의 공공성 관점에서는 사업의 이익 배분에 있어 개발이익 배분·재투자가 합리적이어야 하고 사회통념에 반하지 않는 사업구조를 확보하는 것이 중요함



1. 서론

□ 연구의 배경 및 필요성

- 최근 성남 판교대장지구 도시개발사업에서 사업추진 절차가 정당하였는가, 과도한 사익 확보 구조를 구조적으로 방지하였는가, 사업수익의 산정이 합리적이었는가 등과 같은 공공성 관련 이슈가 제기됨
- 이에 정부는 2021년 11월 민관공동 도시개발사업의 공공성 강화 조치를 단행하였는데, 도시개발법 제정 취지와 목적, 공공성 확보를 위한 세부 지침과 기준 등이 확보되어 있지 않아 실효성의 모호 등과 같은 의문은 여전히 남는 상황임
- 공공성에 대한 시대적 상황과 정부·지자체의 직접 개발여력 축소, 도시의 지속적 질적 발전을 위한 민간의 창의·자본 결합 확대 필요를 고려할 때, 적절한 공공성 수준은 얼마인지 등을 재평가해 볼 필요가 있음

□ 연구의 주요 개념

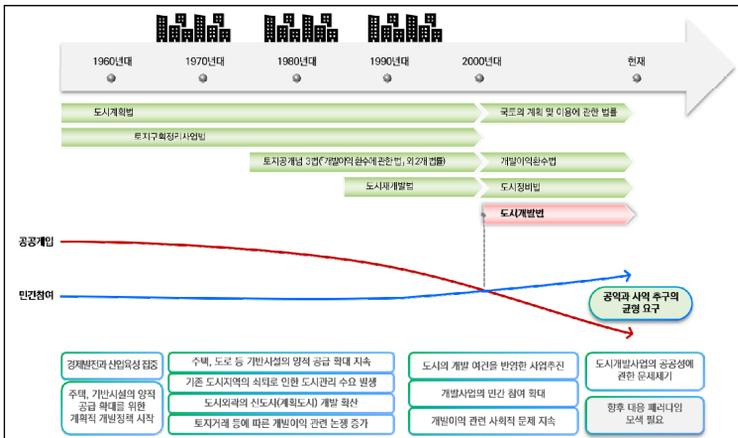
- **(도시개발)** 관련 이론과 법적 정의를 종합하여, “주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 계획적으로 개발·조성하는 도시개발법에 의한 행위 및 사업”으로 협의·정리하고자 함
- **(민관공동 도시개발)** 공공시행자와 민간참여자가 공동으로 출자해 설립한 법인이 사업의 시행자가 되는 사업방식을 의미하며, 중앙정부의 직접 규제, 공공 출자 비율이 50%초과 사업은 중앙토지수용위원회에서 공익성을 검증함
- **(공공성)** 도시개발의 특성에 부합하는 관점으로 공공성을 조작적으로 정의함
 - (주체) 국가·지자체, 민간(기업), 주민·시민사회의 공적 책임 정도와 불편부당함
 - (과정) 활동·정보·자원의 관점에서 절차적 정당과 공론의 기회 보장 및 참여 기회
 - (결과) 공익 관점의 목적 지향과 공정하고 형평적인 자원 배분으로 사회정의 실현

2. 도시개발과 공공성

□ 법·제도적 변천과정

- ('50년대~'70년대) 「도시계획법」 제정 및 개정을 통한 도심 쇠퇴와 외곽지역 난개발 대응
- ('80년대~'90년대) 시민참여, 재산권 보호 등 사회적 여론의 법·제도적 수렴
- ('00년대) 「도시개발법」 제정과 도시개발의 민간 참여 확대

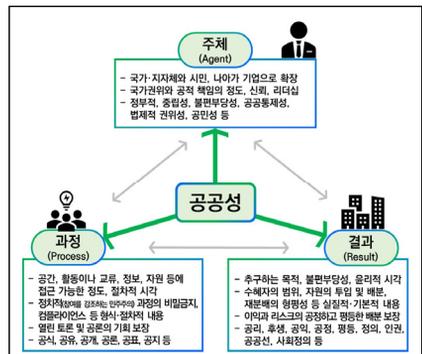
〈 도시개발 관련 법·제도·정책의 변화 〉



자료: 저자 작성

□ 분석의 틀 구성

- 독자적인 정의를 내리기보다는 다양한 학자들의 논의를 통해 공공성을 어떻게 설명할 것인지 분석의 틀을 구성
- ‘(주체)공공성 행위의 주체는 누구인가’, ‘(과정)공공성은 어떻게 담보되는가’, ‘(결과)담보된 공공성이란 무엇인가’를 분석의 틀로 구성



자료: 저자 작성

3. 도시개발 현황 및 특성 진단

□ 전국 전수조사 결과

- '23년 10월 25일 기준, 총 7개소에서 수신되었으며 이 중 부산광역시, 전라북도, 한국토지주택공사 3개소는 '시행한 적 없음'으로 회신하였으며, 울산광역시, 경기도, 충청남도, 경상남도는 각각 1개소, 16개소, 1개소, 4개소에서 시행하였거나 시행중이라고 회신함
- 사업의 유형은 주거형 8개소, 비주거형 14개소로 나타났는데 비주거형은 복합형 13개소, 상업형 1개소로 나타났으며, 현재의 사업단계로는 민간사업자 선정 단계 4개소, 구역지정 단계 3개소, 개발계획 수립 단계 3개소, 실시계획 인가 단계 8개소, 준공 단계 4개소(부분 준공 포함)로 나타남
- 공공참여자가 지분 50% 초과 형태를 보인 곳은 총 22개 사업중 18개 사업으로 나타났으며(81.8%), 대상지 내에는 모두 국유지 또는 공유지를 포함하고 있었으며 대상지 내 평균 28.3%가 국공유지로 구성됨을 볼 수 있었음

□ 주요 특성 및 시사점

- 전체 도시개발사업 중 민관공동 도시개발사업이 차지하는 비중은 크지 않으나, 사업 시행은 꾸준히 진행되고 있어, 최근 중앙정부의 관리감독 강화 조치에 따른 관련 체계 개선·보완을 서두를 필요가 있음
- 현재 민관공동 도시개발사업은 대부분 주거형을 포함하고 있고, 국공유지를 일부 활용하여 시행하므로 사업 적정성 및 타당성 등에 대한 검토가 필요한 상황
- 특히 시행주체가 대상지의 토지 일부를 직접 사용하여 시행하는 경우가 대부분이므로, 직접 사용의 적정성 및 의사결정 과정 등에 대한 감독이 이루어져야 함
 - 민간공동도시개발사업은 '수용'을 활용한 사업방식이 대부분임에 따라, 토지 수용의 적법성 및 공공성 확보에 대한 검토가 중요함
 - 또한 민관공동 도시개발사업은 시행주체가 대상지의 토지 일부를 직접 사용하여 시행하는 경우가 대부분이므로, 직접 사용의 적정성 및 의사결정 과정 등에 대한 감독이 이루어져야 함

4. 민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

□ 공공성 이슈 발굴 및 유형화

- 민관공동 도시개발 공공성 이슈를 주체, 과정, 결과 측면에서 발굴하였고 설문 조사 및 전문가 심층인터뷰(FGI) 결과를 종합하여 쟁점 및 개선방향을 도출
 - 민간수용 제한, 중앙정부의 감독강화(주체), 공모 의무화 및 협약승인, 기부 채납 확대(과정), 토지직접사용 비율 및 이윤율 제한(결과) 이슈를 분석

〈 민관공동 도시개발의 공공성 이슈 분석결과 〉

구 분	공공성 강화방안	설문조사 및 FGI 의견	개선방향
주체	민간 수용	· 환치방식은 토지주에게 개발이익 귀속 및 사업기간 장기화 발생 · 민간수용 시 공익성 심사 강화 등으로 수용권 남용 미미	· 민간참여를 위축시키는 부작용에 비해 실익이 크지 않아 개발계획 승인 단계에서 민간수용의 필요성을 검토
	감독 강화	· 중앙정부 검사필요 시 자료제출 및 보고 · 검사결과에 따라 인가취소 등 가능	· 중앙정부에서 문제인식 시 자료제출 요구 및 보고받을 권한 중심으로 운영 · 일회적 검사보다는 체계적 이력관리 정보공개 등을 통해 투명성 강화 · 전문기관별 전문성을 고려하여 공동검사제도의 실효성 제고
과정	공모·협약	· 수익배분의 적정성, 참여자 선정의 투명성 등을 중점 검토 · 협약은 공동사업의 기본적 원칙을 정하는 것으로 변경 가능성을 고려하여 검토·승인	· 협약승인의 일관성을 위해 법개정으로 강화된 공공성 개선대책 중심으로 검토기준(체크리스트) 마련
	기부 채납	· 공원녹지 등 기반시설 용지 의무비율 강화 · 사전협상형 지구단위계획 기준 준용하여 공공기여 다양화	· 일률적 기부채납 기준마련은 불가하나 예측가능성을 높이기 위해 협상원칙 및 기부채납(공공기여) 대상시설 인정기준은 마련 필요
결과	토지 직접 사용	· 미매각 용지 발생 시 민간이 소화할 수 있도록 지자체의 재량권을 높일 필요	· 개별 회사별 출자비율로 엄격하게 적용하기 보다는 유연하게 적용
	이윤율 제한	· 민간이윤율을 투입한 총사업비의 10% 범위 내로 제한	· 적정 이윤율 산정기준을 마련하고 비수도권의 차등적 상한기준 마련

자료: 저자 작성

5. 민관공동 도시개발의 공공성 제고방안

□ 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토 항목과 방향

- 법적 요건 검토 외 다음 항목을 중심으로 공공성 관련 검토가 필요하며, 일부에 대해서는 주체·과정·결과의 공공성 관점에서 세부 방향의 적정성에 대한 검토가 이루어져야 함

〈 민관공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 세부 항목 〉

분 류 (검토항목)	법적절차 준수 등 (객관적 판단 항목)	적정성 및 공공성 (주관적 판단 항목)
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 적정 여부
지정절차 준수여부	<ul style="list-style-type: none"> • 제인자격, 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 협의 대상 사업 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(한지 등)에 대한 동의요건 충족 • 기타 구역지정절차 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 수립 기준 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 • 구역지정 후 기한 내 개발계획 및 실시계획 수립 가능 여부
민간사업자 공모 및 협약체결	<ul style="list-style-type: none"> • 민간참여자 공모 여부 및 자격조건 • 민간참여자 공모 절차이행 및 증명서류 • PFV, SPC 등 법인설립 및 운용 기준 • 법인 설립 이전 협약체결 여부 • 협약체결 절차 이행 준수 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간참여자 사업계획서 및 평가기준 적정성 • 선정위원회 구성·운영 적정성 • 민·관 협약내용 적정성(총사업비, 이윤율, 출자자간 수익배분 등)
실시계획 및 사업시행	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획 인가·변경 절차 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획 변경의 합목적성 및 적정성 • 원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성
준공검사	<ul style="list-style-type: none"> • 공사시행 과정의 실시계획 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업정산과정에서의 비용·수익 산정 적정성 • 개발이익 재투자 계획 및 이행 적정성

자료: 저자 작성

- 주체의 관점에서는 시행자 관련 사항과 시행방식, 민간참여자 사업계획 공모 및 평가, 선정 위원회 구성·운영의 적정성에 대한 검토가 필요
 - 사업주체가 합리적이며 객관·형평적으로 결정되었고, 사업방식 및 역량 측면에서 사업 안정성 및 공공성 훼손의 우려가 어느 정도인지를 판단하는 것이 중요

〈 주체의 공공성 주요 검토항목과 방향 〉

검토항목	검토방향
시행자 관련 사항의 적정성	- 도시개발법 시행령 요건에 부합된 명목회사 및 특수목적법인인가 - 지주직업, 자금조달, 사업시행 및 관리에 적절한 구성원들이 참여하고 있으며, 그간 실적을 고려할 때 사업 안정성과 역량이 담보되는가 - 실제 구성원들의 내실있는 참여가 보장되며 이행될 것인가
시행방식 선택 및 제안의 적정성	- 토지수용을 동반하는 경우 사업방식의 합목적성이 충분한가 - 해당 사업방식을 선택할 경우 사업의 공익성 및 효과가 그렇지 않은 경우에 비해 더 크다고 판단되는가
민간참여자 사업계획 공모 및 평가기준 적정성	- 민간사업자 공모 사업계획 및 평가기준이 객관·형평적이며, 내적 검토 외에도 제3자 등을 통한 객관적 검토가 이루어졌는가 - 민관출자 역할 분담 및 이윤율이 적정히 설정되었으며, 사업 안정성을 훼손할 수 있는 과도한 자금조달 수수료 제어조치가 있는가
선정위원회 구성·운영 적정성	- 선정위원회가 이해상충 없는 구성원으로 이루어 지고 보안이 확보되는가 - 추진과정상 공정하고 투명한 절차와 요건을 갖추었는가

자료: 저자 작성

- 과정의 관점에서는 사업계획의 근거가 되는 조사와 수요분석의 합리성, 계획 수립 과정의 절차적 정당성 및 의견 반영의 적정성에 대한 검토가 필요
 - 개발계획 수립 외에도 변경 및 실시계획 조정 단계에서 당초 사업목적·방향의 관점에서 합목적성이 유지되고 경미한 변경 등에서 합당한 사유·요건을 갖추 필요

〈 과정의 공공성 주요 검토항목과 방향 〉

검토항목	검토방향
도시개발구역 경계 설정 적정 여부	- 과도한 사익 침해가 발생하지 않았으며 경계 설정의 근거가 특정 토지 편입·배제에 국한되지 않고 도시계획적 관점의 공익 증진에 부합하는지
기초조사 및 개발수요 분석의 합리성	- 토지·건축물·기반시설, 주거 및 생활실태와 주택 등 개발수요가 합리적이고 객관적으로 검토되었는지
제출의견 처리의 절차적 적정성	- 개발계획 승인·변경 등 절차에 있어 주민의견 청취회 공청회 이행 여부 - 시민·공동체 및 주변 주민의견의 다양한 개진 기회와 제출 의견이 합당한 사유에 의해 수렴·반영되었는지 - 공청회가 생략되었을 경우 사업 편의 목적이 아닌 타당한 사유가 있는지
부문별 개발계획 수립 기준 부합	- 부문별 계획이 관련 기준 및 지침에 합당하게 수립되었는지 - 도시계획위원회 및 자문위원회 의견 수렴·반영이 이루어졌는지
개발계획 변경 및 주민 등 의견 반영 적정성	- 변경 심의가 생략된 경우 요건에 부합하였는지 - 변경 관련 국토교통부장관 협의가 필요한 사항과 국가계획 포함 여부 판단이 적정하였는지 - 변경된 사업의 목적·내용이 당초 사업목적·방향과 부합하는지
실시계획 변경의 합목적성 및 적정성	- 실시계획 변경 과정과 절차가 변경 요건을 갖추어 적절한지 - 반복적 실시계획 변경이 이루어졌다면, 그 과정이 합목적적이며 당초 사업의 추진 관점에서 사업목적·방향의 큰 틀에 훼손은 없는지

자료: 저자 작성

- 결과의 관점에서는 개발계획과 사업에 공익적 요소 반영이 적정하며, 이주대책 마련 및 조성토지 공급·활용 측면에서 적절한 방안이 마련되었는지, 민관협약 내용이 충실하고 사업정산 과정이 객관·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 산정 과정에서 사업비가 과다하거나 수익이 과소평가되지 않았는지 기준 확인 등이 중요하며, 별도의 제3기관 또는 회계 관련 검토운영위원회 판단 필요

〈 결과의 공공성 주요 검토항목과 방향 〉

검토항목	검토방향
도시·군기본계획 등 상위계획 부합 여부	- 국토교통부장관 협의 대상이 되는 규모 예외사항의 적용에 있어 상위계획과의 부합 여부가 적절하게 판단 되었는지
개발계획 공익적 요소 반영 적합성	- 공공시설 및 기반시설 부담의 합리적 기준이나 근거가 있으며, 실제 적절하게 반영되었는지
이주대책, 주변 개발지역 난개발 등 주변 지역 영향 검토 반영	- 협의양도인, 이주자택지 비율 등을 고려하여 도시개발법 및 유관 법·사업 관점에서 이주자 대책 마련이 실효적이고 적절한지 - 부동산 투기 방지 대책이 마련되었고 지역 상황에 실효적인지
원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성	- 원형지의 공급대상자와 공급면적이 적법하게 결정되었고, 공급가격은 감정가격에 기반시설 공사비를 더하는 등 적절하게 산정 되었는지 - 조성토지는 공급방식·가격(조성원가 및 이하, 감정가)이 사용처에 맞게 적법하며 민간참여자 직접사용면적이 출자지분내에서 이루어지는지
민·관 협약 내용의 적정성	- 과도한 '영업비밀'을 훼손하지 않는 범위에서 사업구조, 수익배분, 민간이윤이 규정 및 사회통념에 부합하게 적정하게 고려되었는지 - 세부는 본 보고서 <표 5-11>을 참고
사업정산과정에서의 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 - 사업비 및 수익 산정과 관련해서는 별도의 세부 기준에 의거할 필요

자료: 저자 작성

□ '협약'·승인시 세부 검토 항목

- 민관공동 도시개발사업의 공공성 검토에 있어 중요한 기준이 되는 협약의 경우, 본 연구에서는 법령에서 규정하고 있는 항목을 조금 더 세분화하고 검토방향을 제시하여 정부·지자체가 활용할 수 있는 검토 가이드라인을 제시함
 - 협약 검토 가이드라인 중 출자자의 책임·권한 구체화, 이사회 권한 및 구성, 추정사업비 및 변동성 고려·병기, 이익배분과 전여재산 처분, 이윤율 상한 및 규모에 대해서는 협약 내용의 적정성을 판단하기 위한 방향 및 근거를 제시함

〈 민간공동 도시개발사업의 협약서 세부항목 : 협약승인 시 세부 검토항목 〉

대항목	세부 검토항목
사업의 범위와 규모에 관한 사항	① 사업명, 사업위치, 사업면적, 사업기간, 사업방식 등 개요 ② 토지이용계획 (세부내용은 붙임문서 추가)
출자자간 역할 분담 및 책임과 의무에 관한 사항	① 출자자별 역할 및 책임 ② 건설출자자의 시공권 및 책임준공 ③ 주주총회, 이사회 구성 및 의결사항
총사업비 및 자금조달계획에 관한 사항	① 추정사업비 (세부내용은 붙임문서 추가) ② 자본금 외에 타인자본조달계획 (PF대출, 핵심관계자 대여금 등)
출자자 간 비용 분담 및 손익 배분에 관한 사항	① 총 자본금 및 출자비율 (AMC 자본금, 보통주, 우선주 구분시 포함) ② 자본금 확충계획 (공공 출자비율 유지 등 포함) ③ 청산 시 이익배분 및 잔여재산 처분계획
민간참여자의 이윤율에 관한 사항	① 이윤율의 상한 및 규모(비율) ② 공모지침서의 준수 명시 (공모지침서 붙임문서 추가)
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 명시)
조성토지등의 공급에 관한 사항	① 도시기본시설용지 계획 ② 가처분용지별 공급방식(경쟁, 수의, 추첨 등)과 공급가격
직접 사용토지에 관한 사항	① 가처분용지 중 직접 사용토지 비율 (출자비율 및 향후 변동 시 기준 명시) ② 대지조성사업과 상부건축사업을 동시시행 여부
개발이익 재투자에 관한 사항 (이관 및 사후관리방안)	① 관리청 기부채납 등 이관 방안 ② 관리청 소유권 이전 후 운영 방안 (출자자에 관리청 포함 시)
사업완료 후 사후처리방안에 관한 사항 (미분양 처분포함)	① 준공검사 후 사후처리방안 (잔여재산 및 개발이익의 정산) ② 준공시점까지 미매각 용지 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 필요사항	① 결합개발 여부 ② 공모 시 별도의 공공기여 포함 여부

자료: 저자 작성

〈 민관공동 도시개발사업의 협약 승인 주요 세부 검토 항목과 방향 〉

주요 세부 검토 항목	검토 방향
출자자별 역할 및 책임	- 공공 외 민간 개별 출자자간 역할 및 책임의 범위가 구체화 되었는지 (FI, CI, SI 등 출자자 역할에 따라 역할-책임의 적정성)
이사회 구성 및 의결사항	- 공공과 민간의 이사회 의결권이 출자자분에 의거하여 적절히 반영 되었는지 (출자지분과 이사회 의결권 비교에 따른 적정여부 판단)
추정사업비	- 추정사업비 산출의 개략적 근거와 기준 병기 - 시장 상황과 사업여건을 고려하여 변동가능성에 대한 고려가 이루어 졌으며, 변동 시나리오에 따른 대응방향 명기 필요
청산 시 이익배분 및 잔여재산 처분계획	- 이익배분과 잔여재산 처분계획의 경우 출자비율에 따라 이익배분과 책임이 합리적으로 이루어졌는지 - 사업 창작성 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)이 함께 협약에 병기 - 법적 상한 10%가 획일적으로 적용되지 않고, 경쟁에 의한 공모제안에 따라 가격 가점에 따른 특정 이윤을 수준이 사업에 유지될 필요

자료: 저자 작성

6. 결론 및 향후 과제

□ 결론 및 정책 제언

- 주체의 관점에서 민관공동 도시개발사업은 공공복리 증진과 주체들의 사회적 책무가 잘 이행되고 있는지에 대한 당위 확보가 중요함
- 과정의 관점에서는 절차적 정당성을 확보하고 내적통제장치가 갖추어졌는지를 점검할 필요가 있음. 그 과정에서 과정 전반이 투명하고 법규에 기반하여 추진되어야 하며, 이해관계자들간 뿐만 아니라 대표성을 갖는 시민사회에게도 열린 토론과 참여의 기회를 보장해야 함
- 결과의 공공성 관점에서는 사업의 이익 배분에 있어 개발이익 배분·재투자자 합리적이어야 하고 사회통념에 반하지 않는 사업구조를 확보하는 것이 중요함
- 상기 제언을 현실에서 실현하기 위한 도구로 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토 주요 항목을 일종의 체크리스트 형태로 제시하였고, 사업의 공공성 제고에 중요한 구속력을 갖는 민관협약과 관련하여 구체적 내용과 방향 설정이 필요하다고 보여지는 협약승인 시 검토해야 할 주요 항목과 내용을 제시함

□ 연구의 한계와 향후 과제

- 민관공동 도시개발사업에 대한 통계와 사업에 대한 상세정보들이 공식·구체적으로 집계·공유되지 않아 실제 사업간에는 사업 추진체계 및 과정, 공공성 관련 점검 체계상에 상당한 차이를 보이고 있음
- 민간공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 주요 항목을 도출하고 일부 사항에 대해서는 그 세부 기준을 제시하기는 하였으나, 그 항목들 중 상당한 부분은 주관적 판단에 의존할 수 밖에 없었음. 이는 해당 항목들 하나하나가 각 사업특성 및 여건에 따라 일률적 판단이 어려웠기 때문이었음
- 도시개발사업 또는 그 중 민관공동 도시개발사업에 있어서 주체별 역할과 거버넌스 체계가 어떠해야 하는지에 대한 별도의 연구가 필요함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	8
3. 연구의 주요 개념	14
4. 선행연구 검토 및 차별성	15
5. 연구의 기대효과	18

제2장 도시개발과 공공성

1. 도시개발의 개념 및 법·제도적 변천 과정	21
2. 도시개발에서 공공성이 갖는 의미	32
3. 도시개발의 공공성 확보 필요성	46

제3장 도시개발 현황 및 특성 진단

1. 도시개발사업 추진 현황	51
2. 민관공동 도시개발사업 현황과 추진 실태	60
3. 도시개발법 개정 이전 '구역지정 준비중 사업' 추진 실태	69
4. 주요 특성 종합 및 시사점	78

제4장 민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

1. 민관공동 도시개발 공공성 이슈 발굴 및 유형화	83
2. 민관공동 도시개발 주체의 공공성 이슈	88
3. 민관공동 도시개발 과정의 공공성 이슈	110
4. 민관공동 도시개발 결과의 공공성 이슈	131
5. 이슈 종합 및 시사점	152

제5장 민관공동 도시개발의 공공성 제고방안

1. 공공성 확보 방향과 원칙	161
2. 공공성 제고사항 및 기준	166
3. 제도 개선방안	184

제6장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언	201
2. 연구의 한계와 향후 과제	205

참고문헌	209
SUMMARY	222
부 록	227

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 도시개발사업 활용 요인 및 특성 예시	10
〈표 1-2〉 선행연구 요약 및 차별성	17
〈표 2-1〉 「도시계획법」 [시행 1981.7.1.] [법률 제3410호, 1981.3.31., 일부개정] 개정 이유	26
〈표 2-2〉 「개발이익환수에 관한 법률」 [시행 1990.1.1.] [법률 제4175호, 1989.12.30., 제정] 제정 이유	27
〈표 2-3〉 「도시재개발법」 [시행 1996.6.30.] [법률 제5116호, 1995.12.29., 전부개정] 제정·개정이유	28
〈표 2-4〉 「도시개발법」 제정 배경	28
〈표 2-5〉 「도시개발법」 [시행 2000. 7. 1.] [법률 제6242호, 2000. 1. 28., 제정] 제정 이유	30
〈표 3-1〉 도시개발구역 지정 및 추진 현황(법 시행일 ~'22년 기준)	52
〈표 3-2〉 최근 10년간 도시개발구역 지정현황	52
〈표 3-3〉 '22년 지정된 도시개발구역중 공공시행사업	53
〈표 3-4〉 도시개발사업 지역별 완료 현황('22년)	54
〈표 3-5〉 도시개발구역 시행방식별 추진 현황(공공부문 시행, 법 시행일~'22년 기준)	55
〈표 3-6〉 도시개발구역 시행방식별 추진 현황(민간부문 시행, 법 시행일~'22년 기준)	55
〈표 3-7〉 도시개발구역 지역별 추진 현황(법 시행일 ~'22년 기준)	56
〈표 3-8〉 최근 10년간 사업유형별 구역지정 현황	58
〈표 3-9〉 사업유형별 도시개발구역 지정 현황('22년)	59
〈표 3-10〉 도시개발사업 사업기간 현황('22년 말 기준)	59
〈표 3-11〉 '전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사' 개요	61
〈표 3-12〉 '전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사'의 조사항목 ..	61
〈표 3-13〉 전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사 회신현황('23.10.11 현재) ..	63
〈표 3-14〉 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '일반'	64
〈표 3-15〉 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '시행주체' ..	65
〈표 3-16〉 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '대상지'	66
〈표 3-17〉 구역지정 준비중 사업 현황('23.3 기준)	69
〈표 3-18〉 건의문 내 '경기도 내 도시개발사업 추진 현황'	71
〈표 3-19〉 도시개발법 개정안 관련 기관 등 의견 현황	75

〈표 3-20〉 도시개발법 中 ‘적용 유예’ 부칙 신설	77
〈표 4-1〉 전문가 조사 내용	85
〈표 4-2〉 전문가 조사 응답자 특성	86
〈표 4-3〉 FGI 자문위원 구성	87
〈표 4-4〉 도시개발사업 사업시행자 확대	89
〈표 4-5〉 민간시행자 토지수용 요건 완화(2007)	90
〈표 4-6〉 도시개발법 민간참여 확대 패러다임	91
〈표 4-7〉 도시개발사업유형별 구역면적 현황(2010~2019)	92
〈표 4-8〉 민관공동 도시개발사업 주요 사례	92
〈표 4-9〉 주요 법률의 민간수용 관련 규정	99
〈표 4-10〉 도시개발구역 지정권 지자체 이양(2009)	100
〈표 4-11〉 도시개발구역 지정권 협의대상 확대(2022)	101
〈표 4-12〉 민관공동 도시개발사업 시행자 유형	103
〈표 4-13〉 중앙정부 보고 및 검사권한(2021)	103
〈표 4-14〉 민관공동사업에서 공모 의무화(2021)	110
〈표 4-15〉 민관공동사업에서 공모 유예(2023)	111
〈표 4-16〉 민관공동 법인의 관리강화 규정(2021)	112
〈표 4-17〉 법령상 협약내용	113
〈표 4-18〉 사업협약 변경문구 예시	120
〈표 4-19〉 도시개발사업 토지용도 분류	121
〈표 4-20〉 사업유형별 공원녹지 계획기준	122
〈표 4-21〉 지구단위계획 변경에 따른 공공기여 제도(2021)	123
〈표 4-22〉 인천광역시 도시개발사업 공공기여설치 운영 사례	124
〈표 4-23〉 부당결부금지 및 부관 관련 규정	126
〈표 4-24〉 개별법에 따른 기부채납 대상시설	129
〈표 4-25〉 직접 사용토지 관련 규정	131

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-26〉 조성토지 직접사용 제한 규정(2021)	132
〈표 4-27〉 조성택지 전매제한 관련 타법 규정	133
〈표 4-28〉 도시개발사업 전매제한 규정(안)	133
〈표 4-29〉 사업유형별 조성토지 공급기준	138
〈표 4-30〉 개발이익 개념	140
〈표 4-31〉 개별법상 개발부담금 감면대상 규정	142
〈표 4-32〉 분양가 상한제 적용 규정(2021)	142
〈표 4-33〉 임대주택용지 공급기준 강화(2022)	143
〈표 4-34〉 부동산업 매출액영업이익률	144
〈표 4-35〉 총사업비(조성원가) 표준항목	144
〈표 4-36〉 개발이익의 재투자 규정 (2021)	145
〈표 4-37〉 도시개발사업의 시행자	146
〈표 4-38〉 민간 이윤율 관련 타 입법례 비교	150
〈표 5-1〉 민관공동 도시개발의 공공성 확보 방향과 원칙들	165
〈표 5-2〉 민관공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 주요 항목	170
〈표 5-3〉 주체의 공공성 주요 검토항목과 방향	174
〈표 5-4〉 과정의 공공성 주요 검토항목과 방향	176
〈표 5-5〉 결과의 공공성 주요 검토항목과 방향	180
〈표 5-6〉 도시개발법 시행령 中 주민의 의견청취 및 공청회 관련 규정	185
〈표 5-7〉 도시개발법 中 시행자 및 위탁사업시행자 요건 관련 규정	187
〈표 5-8〉 도시개발법 시행령 中 임대주택 건설용지 등의 조성 또는 공급	188
〈표 5-9〉 국토계획법 中 공공시설 등의 설치 관련 대상과 방식 관련 규정	189
〈표 5-10〉 택지개발촉진법 및 공공주택특별법 中 택지의 전매행위 제한 관련 규정	191
〈표 5-11〉 민간공동도시개발사업의 협약서 세부 항목 : 협약승인 시 세부 검토항목	195
〈표 5-12〉 민관공동 도시개발사업의 협약 승인 주요 세부 검토 항목과 방향	197

〈그림 1-1〉 도시개발의 개념과 도시개발사업의 정의	4
〈그림 1-2〉 민관공동 도시개발사업 절차 및 제도 개선방향(요약)	6
〈그림 1-3〉 연구 흐름도	13
〈그림 2-1〉 도시개발 관련 정책의 변화	31
〈그림 2-2〉 분석의 틀 : 공공성을 설명하는 세 가지 축과 주요 개념	36
〈그림 2-3〉 PFV 설립 도시개발사업 추진 기본구조	41
〈그림 2-4〉 성남 판교 대장지구 도시개발사업 주체의 구성 및 역할	42
〈그림 3-1〉 「도시개발법 하위법령」개정안에 대한 공동 건의문	71
〈그림 4-1〉 민관공동 도시개발사업 공공성 이슈 유형화	85
〈그림 4-2〉 도시개발법상 도시개발사업의 유형	88
〈그림 4-3〉 도시개발사업의 개발이익 발생구조	93
〈그림 4-4〉 민관공동 도시개발사업 공공성 수준	94
〈그림 4-5〉 환지방식에서의 공공성 강화 필요성	95
〈그림 4-6〉 수용방식 대비 공공성 제고 수준	96
〈그림 4-7〉 환지방식 민관공동 도시개발사업 관리 감독	97
〈그림 4-8〉 PFV의 개념 및 설립요건	102
〈그림 4-9〉 사업추진주체 관리 감독 중요 부분	105
〈그림 4-10〉 사업추진주체의 설립에 대한 관리 감독	106
〈그림 4-11〉 사업추진주체의 운영 단계에 대한 관리 감독	107
〈그림 4-12〉 민간참여자 선정 관리 감독	116
〈그림 4-13〉 공공과 민간참여자간의 협약 관리 감독	117
〈그림 4-14〉 적정 공공 환원 수준	127
〈그림 4-15〉 기부채납 관리 감독 중요 부분	127
〈그림 4-16〉 도시개발지정권자의 재량권 부여 수준	135
〈그림 4-17〉 도시개발구역 지정권자의 재량권을 높여야 하는 부분	136
〈그림 4-18〉 도시개발구역 지정권자의 재량권을 축소해야 하는 부분	137

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 4-19〉 개발사업 단계별 이익발생 구조	141
〈그림 4-20〉 민간참여자의 이윤율 상한에 대한 의견	147
〈그림 4-21〉 민간이윤율 상한이 향후 미칠 영향	148
〈그림 4-22〉 공공 및 민간참여자간의 협의에 의한 결정 권고에 대한 의견	148
〈그림 4-23〉 위원회의 심의 결과에 의한 결정	149



CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	8
3. 연구의 주요 개념	14
4. 선행연구 검토 및 차별성	15
5. 연구의 기대효과	18

01 서론

본 장에서는 도시개발에서 공공성의 논의 배경과 민관공동 도시개발의 공공성 제고 필요성을 중심으로 연구목적을 명시하였다. 분석을 위한 범위와 방법을 기술하고 기존연구 검토를 통한 본 연구의 차별성을 부각시켰다. 마지막으로 본 연구를 통한 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

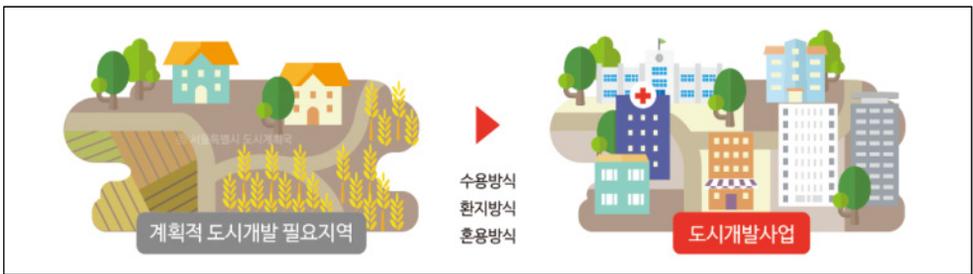
1) 연구의 배경 및 필요성

도시개발은 도시의 유지·관리 및 발전의 수요에 대응하기 위한 일련의 개발행위로 주택·산단 및 시가지 개발 등과 같은 형태로 대표되고 있다. 구체적으로 도시개발은 도시 변화 및 발전을 도모하기 위한 의도적 행위로 공공의 안녕질서와 공공복리 증진에 기여를 목적으로 하며, 시가지 개발 외에도 도시의 유지관리와 발전을 위해 필요한 기반시설과 생활편익시설 공급, 노후·쇠퇴지역 정비를 포괄한다(한상훈, 2021b). 광의적 관점의 도시개발을 전제하면 100여개가 넘는 법·제도와 부문·지역별 다양한 용도지역·지구가 해당하는데, 택지·공공주택·산업단지나 도시·군계획시설 개발사업 외에도 재개발·재건축과 같은 도시정비사업과 도시재생사업을 포괄한다고 볼 수 있다(한상훈, 2021b).

2000년의 도시개발법 제정을 계기로 협의적 개념의 도시개발이 정의되었고, 기타 도시개발 개념과 사업은 다각화되어 사업 목적과 방향에 따라 각기 독립된 제도로 운용하고 있다. 국토 및 도시의 계획·개발과 관련한 최상위법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따르면 도시·군관리계획을 통해 각종 도시개발 관련 사업을 추진할 수

있으며, 상위개념으로 도시·군계획사업을 설정하고 도시·군계획사업은 도시개발사업, 도시계획시설사업, 정비사업으로 구성되어 있다(국토계획법 제2조 4항 및 11항). 이러한 사항을 참고하여, 이 연구에서는 도시개발을 “주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 포함된 단지 또는 시가지를 계획적으로 개발·조성하는 도시개발법에 의한 행위 및 사업”으로 협의의 개념으로 정리하고자 한다.

그림 1-1 | 도시개발의 개념과 도시개발사업의 정의



자료 : 서울도시계획포털. 2023. (<https://urban.seoul.go.kr/view/html/PMNU3040000000>, 2023.2.13. 검색)

도시개발법은 제정 목적에서부터 민간 참여 활성화를 전제하고 있는데, 이는 막대한 도시개발 수요를 정부 재정부담으로만 감당하기 어려웠고 경제·사회적 발전에 따라 요구되는 질적 개선에 민간 역량의 결합이 필요했기 때문이다. 도시개발이 주로 활용되는 택지개발의 경우 주로 공영개발 방식으로 추진되고 있으나 급속한 도시화가 종료되어 가던 1990년대 이후로는 공영개발에 의한 도시용지 공급이 한계에 직면하여 민간 도시개발사업이 대안으로 제시된다(한상훈, 2021b). 이는 중앙정부 중심의 택지개발 추진에 정부의 재정부담이 상당하였고, 개발방식으로 활용했던 전면매수 방식은 지속적인 보상단가 상승으로 인해 사회적 갈등을 초래했기 때문이다. 또한 2000년을 전후하여 인구성장이 둔화되고 고령화 및 핵가족화(1~2인 가구 증가)가 진행되어 대규모 택지개발의 실효성 논란 및 주택수요의 질적변화가 나타났다. 구체적으로 대규모 택지개발이 아닌 비도시 지역의 도시 조성 및 쇠퇴한 도심의 정비 및 도시 기능 증진을 위해, 기존 토지구획정리사업을 개선하고 민간의 창의성과 자본을 활용할 필요가 커졌

다. 또한 당초 토지구획정리사업이 갖고 있던 공공용지 확보 미흡과 개발이익 사유화 문제(1966~1976년), 감보율 증가로 인한 수익성 저하로 사업실적 급감의 어려움(1976~1999년)을 해결해야 한다는 요구도 제기되었다(한상훈, 2021b).

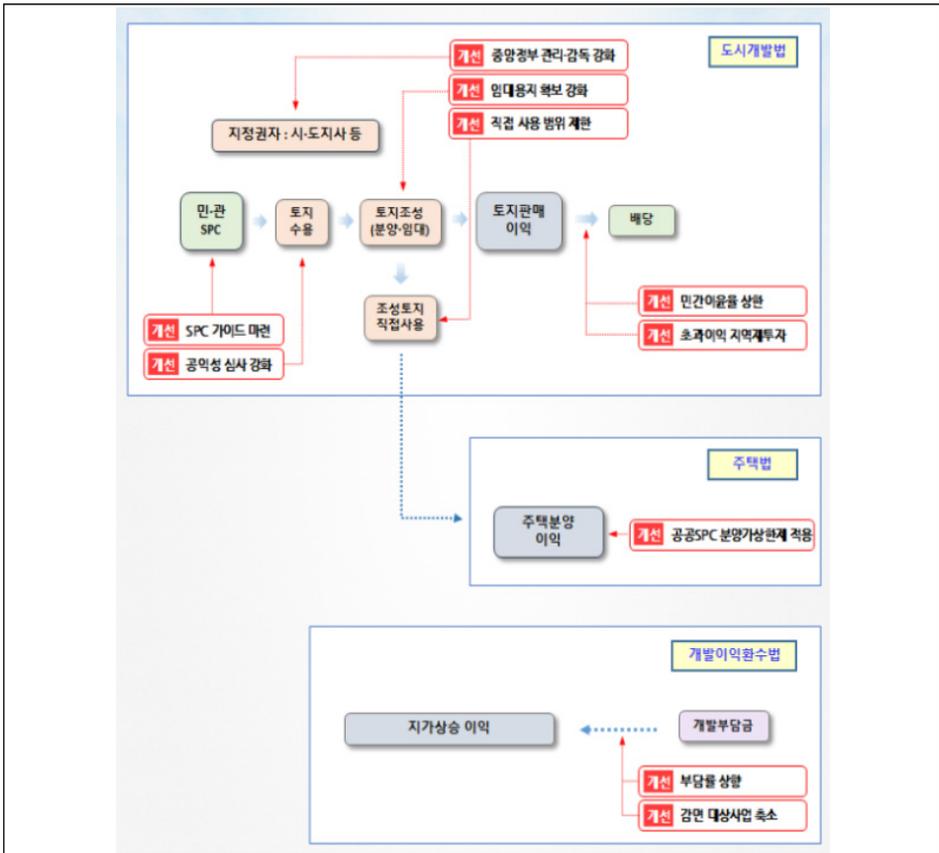
반면 도시개발사업에서 민간이 실질적 사업주체가 되고 공공·민간·민관공동의 다양한 형태로 추진이 가능함에 따라, 민간 참여에 따른 ‘사업 효율·수익성 확보 vs. 공공의 안녕·질서·복리를 위한 공공성 확보’ 관련 논란도 지속적으로 제기되는 중이다. 민간이 도시개발사업에 주목하는 가장 큰 매력은 ‘토지수용권’ 부여이며, 사업기간 단축과 시행 용이성이 확보되지만 주민들의 재산권을 제약한다는 단점도 존재한다.¹⁾ 무엇보다 도시개발사업은 수용과정에서 매수한 토지에 대해 현금청산이 가능하기 때문에 개발 후 이익을 원주민(토지주)이 아닌 공공 이외의 특정 사업자가 독식할 수 있다는(공공개발 이익의 사유화) 문제도 계속 제기되고 있다. 도시개발사업의 경우 토지매수 후 사업이 본격화되면 일차적으로 용도지역이나 지구단위계획 변경에 따른 계획이득이 발생하고 이차적으로 건축물·기반시설 건설이득이 발생하는데, 원주민(토지주)은 이 모든 단계의 이득에서 대부분 배제되는 상황이기 때문이다. 공공의 경우에는 토지에서 발생하는 계획이득 중 일부를 「개발이익환수법」에 따른 개발부담금으로 환수할 수 있지만 건축물등과 같은 시설 건설에 따른 추가 이득을 환수하지는 못하는 것이 일반적이다.

도시개발사업의 공공성 확보 논란은 최근까지 지속되고 있는데, 지자체 중심으로 도시개발을 활용한 공공성 확보(공공기여) 요구가 지속되었고 2021년 공공기여에 대한 사회적 변화를 반영하기 위한 국제법을 개정하였고, 성남 대장지구 논란을 계기로 최근 정부는 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고를 추진하였다. 최근 도시개발의 공공성 논란의 중심이 되었던 ‘성남 판교대장 도시개발사업’은 주거형 도시개발사업으로 문제가 되는 쟁점의 상당수가 사법적 판단이 필요한 사항이나, ‘수용권을 동원한 대규모

1) 수용방식의 도시개발사업의 경우, 사업시행자가 공공이면 동의요건이 불필요한 수용이 가능하고, 민간시행자도 토지면적의 2/3이상 권원을 가지고 1/2이상 소유하면 사업추진이 가능한 제한적 토지수용권이 부여된다. 민관공동 도시개발사업의 경우, 공공이 50% 초과 사업시행 지분을 확보하면 사실상 공공개발과 동일한 형태의 추진이 가능하여 토지수용권을 부여받을 수 있다. 도시개발사업이 인가될 경우 토지보상법에 의해 토지수용이 이루어지게 되는데, 사업고시 후에는 사실상 수용과 마찬가지로 상황이기 때문에 토지소유주(원주민)은 약자적 위치에서 협의를 해야 하기 때문에 재산권 행사에 상당한 제약이 발생한다고 할 수 있다(한상훈, 2021b).

모 도시개발에서 과도한 사익 추구를 시민과 사회가 어디까지·어떻게 용인할 것인가'에 대한 사회적 재합의를 요구하는 이슈이다. 성남 판교대장 도시개발사업의 사법적 정당성은 차치하더라도, 공공성 측면에서는 사업추진 절차가 정당하였는가(사업타당성 미검증·누락, 내부자 권한남용 견제장치 미흡), 과도한 사익 확보 구조를 구조적으로 방치하였는가(공공의 확정이익 설정 후 민간사업자 수익배분구조의 정당성), 사업수익 등의 산정이 합리적이었는가(조성원가 등이 합리적으로 검증되었는가) 등 이슈가 있다.

그림 1-2 | 민관공동 도시개발사업 절차 및 제도 개선방향 (요약)



자료 : 국토교통부. 2021.11.4. 민관 공동 도시개발사업의 공공성 크게 강화된다. p6

이에 정부는 2021년 11월 중앙정부의 관리감독 강화, 민간이윤율 상한 설정, 공공 SPC 분양가상한제 적용, 공익성 심사 강화 등 민관공동 도시개발사업의 공공성 강화 조치를 단행하였다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고, 도시개발법 제정 취지와 사업 활용 목적 훼손, 공공성 확보를 위한 세부 지침과 기준이 확보되어 있지 않아 실효성의 모호, 공공성과 관련하여 향후 정부·지자체·민간(사업자)은 어떤 역할과 기능을 할 것인가에 대한 논란은 여전한 상황이다.²⁾ 도시개발법을 통해 민간의 창의적 아이디어와 자본을 활용하고자 했던 법 제정 취지와 사업활용 목적이 민간이익 제한과 사업 레버리지 역할 축소 등으로 위축될 우려가 있다. 그리고 민간이윤율 제한(이익의 10%)의 적정성은 차치하더라도, 국가와 지자체가 공공성 확보를 위해 취해야 할 협약·운영상 검토의 방향과 핵심 기준은 여전히 모호하기 때문이다.

이러한 도시개발사업의 공공성에 대한 시대적 상황과 정부·지자체의 직접 개발여력 축소, 도시의 지속적 질적 발전을 위한 민간의 창의·자본 결합 확대 필요를 고려할 때, 도시개발에 있어 공익과 사익간 적절한 균형과 견제의 방향 검토가 중요함은 주지할 사실이다. 따라서 도시개발의 공공성 관점에서 사업추진과정이 절차적 정당성을 확보하고 있고, 도시계획 및 수용권을 활용하는 사업이 공익과 사익의 균형을 갖추고 있으며, 공정한 추진을 담보하는 모니터링·견제장치를 확보하고 있고, 도시개발의 취지와 시민사회의 관점에서 적절한 공공성 수준은 얼마인지 등을 재평가해 볼 필요가 있다.

2) 연구의 목적

이 연구의 목적은 도시개발사업에 있어 공공성의 의미와 역할, 활용 실태를 현재의 관점에서 재조명하여 민관공동 도시개발사업의 공공성 확보 원칙과 주체별 역할을 정립하고 이를 위한 법·제도 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로

첫째, 이론적 고찰과 현장연구를 통해 도시개발에 있어 공공성의 의미와 역할을 현

2) 도시개발법 개정으로 국토교통부는 필요할 경우 사업 및 협약의 공공성 검증을 전문기관(국토연구원, HUG, 한국 부동산학회)에 위탁 시행할 수 있는데, 현재 협약 적정성 검토 원칙, 검토 내용 및 방향기준 등은 부재하다.

재의 관점에서 제시하여, 도시개발법 제정 이후 변화한 경제·사회·물리적 도시개발 여건과 시대·사회적 요구를 현재의 관점으로 해석하고자 한다.

둘째, 현장연구 및 통계·자료분석을 통해 민관공동 도시개발사업 추진 현황·실태를 파악하고 공공성 관련 현장의 쟁점을 분석하여, 민관공동 도시개발사업의 활용 목적, 추진단계별 권한집행의 범위/수준, 공공과 사익의 관점에서 개발이익 활용 수준 등을 확인하고자 한다.

셋째, 제도 분석과 전문가들을 중심으로 한 공론화 논의를 통해 민관공동 도시개발의 공공성 확보 원칙과 주요 검토항목, 유관 제도 개선방안 제시하여 추가적으로 필요한 법·제도 개선방안 마련하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위 및 정의

(1) 공간적 범위

이 연구의 공간적 범위는 우리나라 국토 전체에서 추진되고 있는 도시개발사업을 대상으로 하나, 연구기간·범위의 한계를 고려하여 공공성 관련 쟁점이 많은 민관공동 도시개발사업을 고찰·분석하는 데 초점을 맞출 예정이다. 다만 도시개발사업의 추진현황과 실태 분석에 있어서는 공공, 민간을 포함한 도시개발사업 유형 전반을 비교분석할 예정이며, 주요 연구결과인 공공성 확보원칙과 제도개선방안에 대해서는 민관공동 도시개발사업에 논의를 집중할 예정이다. 현재 국토교통부의 도시개발사업 공공성 강화 방안은 공공성 확보원칙을 정립하고 공익성 심사와 SPC 가이드라인 마련 등 후속조치가 필요한 상황으로, 민관공동 도시개발사업이 적용대상이 되기 때문에 이 연구도 정책 활용성을 우선 고려하였다.

(2) 시간적 범위

이 연구의 시간적 범위는 이론 및 개념 검토의 경우 1960년대 이후 현재까지로 설정하였으며, 사례분석 및 제도 개선방안은 2000년부터 현재까지로 설정하였다. 특히 도시개발사업 사례 분석과 제도 개선방안은 이 연구의 주 검토 대상이 도시개발법 및 도시개발사업이기 때문에 법이 제정되어 사업이 추진되기 시작한 2000년부터를 검토범위로 하였다. 일부 내용은 도시개발 추진 배경이 된 도시계획법 및 토지구획정리사업법, 택지개발촉진법 등 유관 제도·사업 논의가 필요하여 1960년대부터의 논의를 포함하고 있다.

(3) 내용적 범위

(개념 및 이론 검토) 이 연구 제2장에서는 도시개발에 있어 공공성의 의미와 역할을 조명하기 위해 도시개발의 개념과 변천과정을 살펴보고, 도시개발에 있어 공공성의 의미를 정립하여 도시개발에 있어 공공성 확보 필요성 도출하였다. 구체적으로 도시개발에 있어 공공성이 갖는 의미를 국내 및 해외 이론 및 사례 검토를 통해 해석하고, 도시개발 관련 공공성 확보 관련 개념적 쟁점과 해결대안을 탐색하였다. 그리고 도시개발에 있어 공공성 확보 당위를 도시의 변화와 시대·사회적 요구를 종합하여 현재의 관점에서 해석하고 공공성 확보 필요성을 제시하였다.

(현황 및 실태 분석) 제3장에서는 도시개발사업 추진현황과 실태를 고찰하고, 정책대안의 대상이 되는 민관공동 도시개발사업의 주요 유형과 특성을 구체적으로 분석하였다. 구체적으로 현재 추진되고 있는 도시개발사업의 현황을 구역 지정 및 규모, 사업주체, 사업시행방식 등의 분석 틀을 활용하여 통계 및 자료를 분석하였다. 특히 민관공동 도시개발사업을 중심으로 주요 사업유형(공모형PF, SPC, 공동시행 등) 또는 핵심사업주체(공기업 혹은 지자체 + 민간사업자(디벨로퍼/CI/PI))별 주요 특성을 분석하여 사업특성 및 공공성 관련 특징을 도출하였다.

표 1-1 | 도시개발사업 활용 요인 및 특성 예시

다양한 사업유형 제공	→	단일형(주거, 상업, 업무, 관광 등) or 복합형
사업 가능지역 광범위	→	사실상 국토의 모든 지역(도시내·외)에서 시행 가능
다양한 사업방식 제공	→	수용, 환지, 혼용방식 등
폭 넓은 사업시행자	→	공공, 민간, 토지소유자, 공동출자법인 등
지자체의 자율성 부여	→	중앙정부의 개입없이 사업시행 가능

자료: 저자 작성

(쟁점 및 이슈 도출) 제4장에서는 민관공동 도시개발사업을 중심으로 특징적 사례와 실제 추진과정 및 사업내용(협약)을 중심으로 공공성 관련 쟁점과 이슈를 분석하였다. 구체적으로 공공성 확보의 당위의 대표적 사유로 지적되는 도시계획 권한과 수용권 활용의 관점에서 토지활용 재량, 사업화 및 인가, 토지수용 관련 쟁점과 실재를 탐색하였다. 또한 민관공동 도시개발사업의 추진단계에 따라 지정권자의 권한 범위와 해석 및 추진 재량권을 사례를 중심으로 해석하여 공공성 관련 쟁점 및 시사점을 도출하였다. 그리고 민관공동 도시개발사업을 추진사례와 실제 협약을 중심으로 분석하여 공익과 사익의 균형 확보와 개발이익 환수의 적정성 관련 쟁점 및 시사점을 도출하였다.

(개선방향 및 대안 마련) 제5장에서는 민관공동시개발과 공공성 관련 이론과 실제에 대한 고찰·분석 결과를 종합하여 도시개발에 있어 공공성 확보 원칙을 정립하고 공공성 제고를 위한 주체 및 사업추진의 세부 검토내용·사항을 제시하였다. 이후 도시개발의 공공성 제고를 위한 제도적 틀을 개선하기 위해 도시개발법과 도시개발업무지침, 유관 법·제도 및 제도 운영체계상 개선대안을 제시하였다.

2) 연구 방법

(1) 문헌연구

문헌연구를 통하여 도시개발과 공공성 관련 이론 및 선행연구를 검토하였다. 구체적으로 도시개발 제도·사업의 변화과정을 문헌을 중심으로 검토하여, 국내·외에서 도시계획과 도시개발의 과정상 공공성을 확보하기 위한 당위가 어떻게 사회적으로 합의되고 어떤 수단이 활용되는지 확인하였다. 공공성 개념의 발전과정, 공공성과 공익의 해석, 절차적 정당성이나 행위주체 및 이익의 유형, 도시계획 및 도시개발에서 공공성 및 공익의 판단기준, 공공성 관련한 갈등과 사회적 합의, 공공성을 확보하기 위한 제도적 틀이 검토대상이다. 또한 해외사례를 부수적으로 검토하여 오랜 도시개발 역사를 지닌 일본, 미국, 유럽(영국, 프랑스 등)의 공공성 확보 기준 등 검토하였다.

(2) 통계 및 사례 조사

도시개발사업이 국내에서 어떤 규모·유형·방식으로 전개되고 있는지를 파악하기 위해 통시적(시계열) 및 공시적(횡단)으로 확인하고, 주요 민관공동 도시개발사업 사례에 대해서는 사업내용 및 협약을 세부 조사하였다. 이를 위해 국토교통부 통계누리, 지자체 도시개발사업 전수조사(국토교통부 협조) 등을 통해 도시개발사업 현황(사업기간, 사업지역, 사업방식, 사업주체, 시행기간 등) 자료를 수집하고 이를 통시·공시적으로 통계화 및 GIS 분석하였다. 특히 민관도시개발사업에 대해서는 국토교통부(도시활력지원과)와 지자체 협조를 통해 영업비밀을 해치지 않는 선에서 주요 사업내용 및 협약서를 세부 검토한 것이 이 연구의 성과라 하겠다.

(3) 전문가 및 실무자 심층 인터뷰

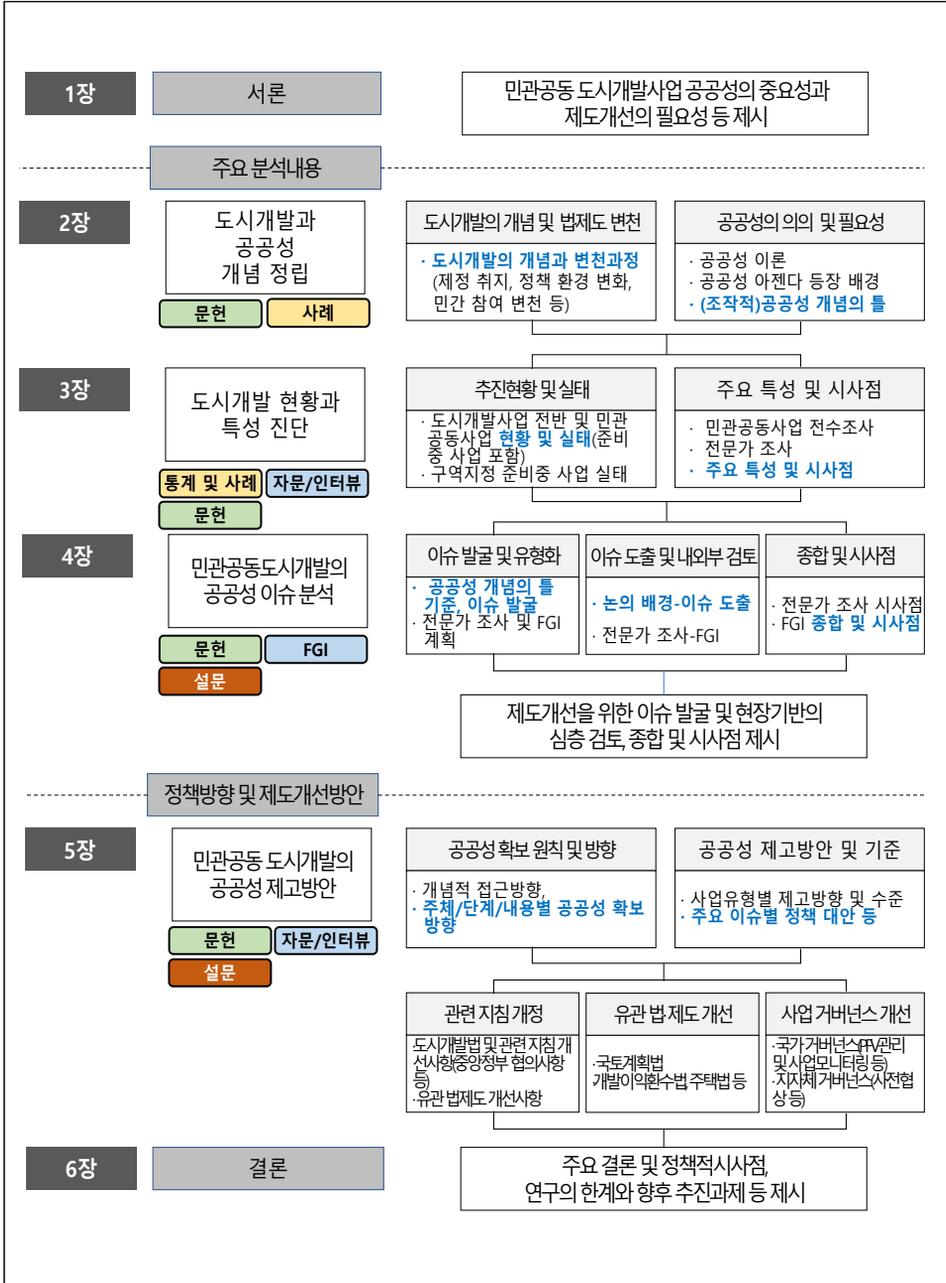
도시개발의 공공성 개념 정립, 도시개발의 공공성 확보 원칙과 방향은 연구진의 연구결과를 중심으로 수차례 전문가 집단 인터뷰를 실시하여 공론을 조율하고, 도시개발

에서 공공성 관련 쟁점 및 대안 모색을 총 9인으로 구성된 담당자(정부·지자체·민간) 심층인터뷰를 2차례 실시하였다. 또한 각 부문별로 6차례에 걸친 부문별 전문가 자문도 실시하였다. 심층인터뷰는 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview)의 방식으로 추진되었는데, 이 과정을 통해 민관공동 도시개발의 이슈에 대한 의견 교환과 공공성 제고 방향·항목을 심층 논의하였고, 표면적으로 드러나지 않은 구체적 사업 쟁점과 공공성 갈등이슈, 주체별로 생각하는 대안 등을 확인하였다.

(4) 설문조사

도시개발의 주요 사업주체 및 관계자(국가·지자체·공기업·민간·전문가)를 대상으로 한 설문조사 수행을 통해 도시개발 추진 과정상 공공성 검증이 필요한 절차와 요소, 적정하다고 판단하는 공공성 수준 등을 대규모로 확인하였다. 총 120인의 전문가 및 사업 관계자가 대상이 되었는데, 구체적으로 도시개발사업 국가·지자체 실무자 40인, 민간(학회·건설회사·은행·증권투자자·디벨로퍼) 40인, 학계·전문가 40인을 모집단으로 하였다. 설문조사는 사업주체와 사회가 판단하기에 도시개발의 취지를 담보하면서도 합리적 수준의 공공성을 확보했다고 판단할 수 있는 체계와 수준은 무엇인지 확인하기 위한 목적이었다. 사실상 개발사업 인허가 관련 전권을 행사할 수 있는 50만 이상 대도시의 공공성 검증 장치가 작동하지 않고 있고, 사후검증 구조는 사업 후 사법적 판단이 결정될 때까지 상당한 사회적 비용과 시민 피해를 양산할 수 있다는 지적이 있어 지자체의 재량권에 대한 의식을 확인할 필요가 있었다. 또한 도시개발의 공공성 논란에도 불구하고 주체별로 생각하는 공공성 확보 수준이 상이한데, 국가는 10% 이익률 상한을 제시하였으나 민간은 수용권 미발동 사업에 대해서도 이익률 상한이 필요한 가라는 문제제기가 있고, 서울 등 일부 지자체는 비공식적으로 공공기여가 60%까지 육박하나 지방에는 비합리적 수준이라는 지적이 있어 현장에서는 이를 어떻게 평가하고 있는지를 확인하는 작업이 필요했다.

그림 1-3 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성

3. 연구의 주요 개념

(도시개발) 도시개발은 도시의 변화 및 발전을 도모하기 위한 각종 의도적 행위를 의미한다고 포괄적으로 정의할 수 있으며, 근거법이 되는 「도시개발법」에서 ‘도시개발’을 따로 정의하지는 않으나 ‘도시개발사업’의 정의로 간접적 법적 해석이 가능하다. 「도시개발법」 제2조 1항에서는 “도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.” 이 연구에서는 관련 이론과 법적 정의를 종합하여, 도시개발을 “주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 계획적으로 개발·조성하는 도시개발법에 의한 행위 및 사업”으로 협의·정리하고자 한다.

(민관공동 도시개발) 공공시행자와 민간참여자가 공동으로 출자해 설립한 법인이 사업의 시행자가 되는 방식의 도시개발(또는 도시개발사업)을 의미한다. 「도시개발법」에서는 공공시행자와 민간참여자가 민관공동출자법인을 설립하여 시행하는 도시개발사업을 직접 규제할 수 있고(제11조의 2), 공공 출자 비율이 50%를 초과하는 사업은 중앙토지수용위원회에서 공공기여 검증 기능 강화를 통해 공익성을 검증하고 분양가상한제를 적용할 예정이다(국토교통부, 2021).

(공공성) 공공성(公共性, being public or publicness)은 그 해석의 범주가 매우 다양하나, 전체 혹은 다수에 관한 일, 전유 불가능성, 이타성 혹은 공익성의 특성을 갖추고 있으며(소영진, 2003), 절차적 의사결정과정의 민주성과 윤리적 차원의 사회정의의를 의미한다(임의영, 2003). 공공성의 사전적 정의는 “한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질”로 해석된다(국립국어원, 2023). 또한 공공성은 공(公)과 사(私)의 대립 개념으로 해석되기도 하는데, 공공성은 제도와 규범의 관점에서 “공동체적 삶에 필수적인 경제적 가치 혹은 효용적 편익”의 개념인 ‘공익성’

을 내재하고 있다(한상훈, 2021a: 9). 그 외 공공성은 주체와 가치 차원에서 ‘시민’을 위한다는 공민성, 행위의 차원에서 모든 이들에게 접근이 개방된다는 ‘공론성’ 또는 ‘공개성’, 진실되고 올바르다는 ‘공정성’의 의미도 포함된다고 말할 수 있다(한상훈, 2021a: 8-9). 상기 논의에 기초하면, 공공성은 크게 ‘결과가 사회의 이익과 정의에 부합하는가’와 ‘절차가 올바르고 정당한가’라는 것으로 판단될 수 있다. 이에 이 연구에서는 도시개발의 특성에 부합하는 관점으로 공공성을 조작적으로 정의하였으며, 크게 ‘주체’, ‘과정’, ‘결과’의 관점에서 공공성의 특성을 정리하였다.

- (주체) 국가·지자체, 민간(기업), 주민·시민사회의 공적 책임 정도와 불편부당함
- (과정) 활동·정보·자원의 관점에서 절차적 정당과 공론의 기회 보장 및 참여 기회
- (결과) 공익 관점의 목적 지향과 공정하고 형평적인 자원 배분으로 사회정의 실현

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 검토

도시개발과 공공성 관련 선행연구는 과거에는 도시개발사업 활성화를 위한 효율화 또는 역할 개선에 초점을 맞추고 있었으나, 2009년 서울시의 사전협상형태도 운영 이후 공공기여와 공공기여 및 개발이익 환수의 중복성에 대한 논의로 전환되었고, 최근에는 도시개발 전반의 공공성을 재정립해야 할 필요에 대한 연구로 확대되었다. 2010년대에는 도시개발에 있어 공공기여의 법적 정당성과 필요성, 개발이익 환수와 중복성 및 법적 정당성에 대한 다수의 논의가 추진된 바 있다. 최근에는 2021년 12월 토지 공법학회를 중심으로 공공성 관점에서 도시개발의 개선과제와 개발이익 환수의 의미, 공법적 고찰 및 개선방안이 논의된 바가 있다.

도시개발과 도시계획·개발에 있어 공공성에 대한 주요 연구는 공공성 확보의 수단이 되는 개발이익 환수와 공공기여 기준, 사업시행에 있어 법적 해석과 도시개발의 참여

주체별 역할 정리에 관한 연구로 정리할 수 있다. 먼저 도시계획·개발에 있어 공공성의 이해에 대한 총괄적 연구인 한상훈(2021a)은 도시계획에 있어 공익의 유형과 판단기준을 조명하고, 도시계획체계, 조사 및 분석, 도시계획시설 계획·공급 및 공공기여의 판단기준, 공공갈등 조정에 있어 공익을 어떻게 해석하고 이해할 것인가에 대한 총론 및 각론의 논의를 하였다.

도시개발과 관련하여 박건우(2021)은 도시개발의 주 시행수단인 환지와 수용의 관계를 중심으로 사업시행방식의 결정기준을 법령과 공공성 측면에서 분류하고 있다. 또한 유재운 외(2012)는 도시개발사업이 공익적 목적을 효과적으로 달성하고 부작용을 최소화할 수 있는 주체별 역할과 상호 협력방안을 모색·제시하였다.

그 외 구형수 외(2020)은 공공성의 관점에서 도시계획 관련 공공기여의 당위와 시대적 요구를 해석하고, 공공기여제도의 실태 및 한계와 추진 대안을 제시하였다. 그리고 성중탁(2022)은 도시개발을 포함한 일단의 부동산 개발이 갖는 공공성 침해의 문제와 이에 대응하기 위한 개발이익 환수의 쟁점과 개선방안을 정리·제시하였다.

2) 본 연구의 차별점

앞선 선행연구의 주요 내용을 검토한 결과, 선행연구들은 도시계획과 공공성의 담론적 문제를 다루거나 개발이익 환수 및 도시개발의 법적 문제나 주체별 역할에 대한 세부적 이슈를 중심으로 추진된 경향이 포착된다. 이에 이 연구는 다음의 관점에서 선행연구와 차별점을 확보하는 데 주력하였다.

구체적으로 도시계획·개발의 포괄적 논의보다는 도시개발, 특히 민관공동 도시개발의 관점에서 공공성의 의미와 역할을 현재의 관점에서 재정립하고자 하였다. 그리고 실제 공공성 확보의 핵심과정·수단인 도시개발사업 관련 협약을 구체적으로 분석하여 실질적 공공성 확보 체계 개선에 주력하였다.

또한 공공성 확보원칙과 법·제도적 가이드라인을 제시하여 정책 활용의 구체성을 강화하고자 하였다. 현재 민관공동 도시개발의 공공성 검사 시행이 예정된 상황에서 검사 및 협약 마련의 원칙을 구체적으로 검토·마련하는 것이 이 연구의 중요한 차별점이다.

표 1-2 | 선행연구 요약 및 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1. 과제명: 도시개발법상 사업시행방식의 결정에 관한 법적 문제 연구자: 박건우(2021) 연구목적: 환지방식과 수용방식의 관계를 중심으로 사업시행방식 결정의 기준을 법률에 의한 방법을 모색	• 문헌조사 및 전문가 자문	• 사업방식 결정과 기본권 제한간의 문제 검토 • 도시개발지정권자의 재량권 발휘시 사업방식 결정에서의 제한 및 선택
	2. 과제명: 도시계획과 공익의 이해 연구자: 한상훈(2021) 연구목적: 도시계획의 판단기준으로서 공익의 개념을 정립하고 도시계획체계와 도시조사·분석, 시설 계획·공급 및 권한 부여·조정에 있어 공익의 의미와 한계를 고찰	• 문헌조사 및 전문가 자문 • 판례조사 및 분석	• 도시계획과 공익의 관계 검토 • 도시계획체계, 조사·분석에서 공익 판단기준 분석 • 개발이익 환수와 공공기여의 공익 판단기준 법적 검토 • 도시계획위원회의 공익 판단기준 관련 판례 연구
	3. 과제명: 부동산 개발이익환수제도의 주요 쟁점과 개선방안 연구자: 성중탁(2022) 연구목적: 부동산 개발에서 발생하는 공공성 침해에 대한 사회적 합의의 근거인 현행 개발이익환수제도의 쟁점 및 개선방안 검토·정리	• 문헌조사 및 전문가 자문	• 현행 부동산 개발이익환수 제도의 주요 쟁점(정당성, 방법, 유형 등) • 현행 부동산 개발이익환수 제도의 위헌 여부(미실현이득 과세, 이중과세 등)
	4. 과제명: 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구 연구자: 구형수 외(2020) 연구목적: 도시계획 변경에 따른 합리적 공공기여 기준을 정립하고, 이 제도를 효과적으로 시행하기 위한 기금 설치방안 마련	• 민간전문가·학계 자문 • 해외 도시정책 사례 조사	• 공공기여의 당위성과 시대적 요구 • 계획 변경에 대한 공공기여 제도 고찰 • 공공기여 기준 정립과 기금 설치방안
	5. 과제명: 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구: 프로젝트 파이낸싱 사업을 중심으로 연구자: 유재윤 외(2012) 연구목적: 도시개발사업이 공익적 목적을 효과적으로 달성하고 부작용을 최소화할 수 있도록 사업에 참여하는 주체들의 역할을 재정립하고 상호협력할 수 있는 방안을 모색	• 민간전문가·학계 자문 • 해외 도시정책 사례 조사	• 도시개발사업의 현황 및 문제점 • 일본/미국/영국 해외사례 • 개발주체별 역할 재정립방향 • 주체별 협력방안의 모색
본 연구	• 과제명: 민관공동 도시개발사업의 합리적 공공성 제고방안 연구 연구목적: 도시개발사업에 있어 공공성의 의미와 역할, 활용 실태를 현재의 관점에서 재조명하여 도시개발사업에 있어 공공성 확보의 원칙과 주체별 역할을 정립하고 이를 위한 법·제도 개선방안을 도출	• 이론 및 문헌 검토 • 통계 및 사례 조사 • 관계자·전문가 설문조사 • 전문가·담당자 인터뷰 (FGI, In-Depth Interview) • 협동연구 (사업, 법 해석)	• 도시개발에 있어 공공성의 의미와 필요성 검토 • 도시개발 현황, 민관공동 도시 개발사업의 특성·쟁점·이슈 분석 • 민관공동 도시개발의 합리적 공공성 제고 방안 • 법·제도 개선방안

5. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

이 연구의 정책적 기대효과는 도시개발에 있어 공공성의 의미를 현재의 관점에서 재조명하고, 특히 민관공동 도시개발 관련한 공공성 제고 및 검증을 위한 정책 마련·개선에 기여하는 것이다. 이 연구에서 도시개발을 대상으로 공공성의 의미를 조작적으로 정의하고, 다양한 도시개발 주체들의 도시개발 및 공공성 관련 의견을 대규모로 종합 정리하는 것은, 향후 도시개발 관련 국가·지자체의 정책 판단 및 사업 추진에 중요한 근거로 활용될 수 있다.

특히 현재 추진되고 있는 민관공동 도시개발사업의 현황과 실태를 전수조사를 통해 검토하고, 그간 공개가 어려웠던 사업주체간 협약과 공공성 검사 사항에 대해 정부와 지자체의 협조를 통해 세부 검토하여 대안을 제시한 것은, 향후 공공성 관련 체계 마련의 중요한 참고를 제공할 수 있다고 판단된다.

2) 학술적 기대효과

학술적 기대효과는 도시개발 특히 민관공동 도시개발에 있어 전문가 및 이해관계자 심층인터뷰를 통해 주요 쟁점에 대한 주체간 인식 차이와, 이슈별 쟁점을 정리한 것이다. 이윤율 상한이나, 지자체 재량권 등에 대한 학계와 현장의 인식차이도 몇 가지 확인되었고, 정부와 지자체의 민관공동 도시개발에 대한 역할도 구체적으로 검토하게 되어, 향후 유관 연구에 있어 학술적 근거자료로 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

특히 120여명에 달하는 전문가 및 관계자 중심의 민관공동 도시개발 전반에 대한 설문조사 결과는 향후 유관 및 후속 연구에 다양한 실마리를 제공할 수 있다.



CHAPTER 2

도시개발과 공공성

1. 도시개발의 개념 및 법·제도적 변천과정 21
2. 도시개발에서 공공성이 갖는 의미 32
3. 도시개발의 공공성 확보 필요성 46

02 도시개발과 공공성

본 장에서는 도시개발과 공공성에 관한 개념과 법·제도적 변천 과정을 살펴보고 도시개발에 있어서 공공성이 갖는 의미에 대해서 검토해 보았다. 또한 공공성을 둘러싼 이슈와 관련 정책 여건의 고찰을 통해 본 연구의 공공성을 바라보는 세 가지 축을 설정하고, 도시개발이 공공성을 추구하기 시작한 배경을 살펴보았다. 끝으로 도시개발사업에서 공공성의 문제가 제기되었던 사회적 이슈를 본 연구의 공공성에 관한 세 가지 축을 통해 해석하고 도시개발에서 공공성을 확보해야 할 필요성을 제시하였다.

1. 도시개발의 개념 및 법·제도적 변천 과정

1) 도시개발의 개념

(1) 도시개발의 정의

박재길(1997:12)은 도시개발이란 “아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지에 도시적 기능을 부여하거나, 또는 기존의 도시적 용지에 대해 도시기능 제고를 목적으로 토지의 형상이나 이용에 변화를 일으키는 일련의 개발행위”라고 정의하였고, 안건혁(1997:30)은 ‘아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지를 도시적 기능을 부여하기 위해 형태를 바꾸고 용도를 부여하는 행위 및 기존 시가지를 정비하거나 재개발하는 행위’ 까지도 도시개발로 규정하였다.

도시개발은 도시적 기능의 부여 혹은 강화의 목적으로 추진되는 일련의 행위로 주거, 상업, 산업, 문화 및 관광 등의 도시적 기능을 단일하게 혹은 복합적으로 수행할 수 있는

단지 혹은 시가지지를 조성하기 위한 사업을 통해 구현하게 된다. 즉, 도시개발은 도시개발사업을 통해 개발이 허용된 일단의 토지(도시개발구역)를 대상으로 추진할 수 있다.

이러한 도시개발사업은 ‘도시지역은 물론 도시지역 외에서도 시행할 수 있으며 지방자치단체와 같은 공공기관, 토지소유자 등 민간주체 그리고 민간과 공공이 함께 도시개발사업에 참여하는 민관협력(PPP)방식으로 사업시행이 가능(한상훈, 2022:253)한데, 다양한 지역에서 다양한 방식으로 추진할 수 있어 도시계획의 주된 사업 수단으로 활용(대한국토·도시계획학회, 2016:498)되고 있다.

한편 ‘도시개발의 목적은 시가지 개발과 같은 신규 개발을 통해서만 성취하는 것이 아니라 도시의 규모와 기능 유지에 필요한 여러 가지 도시기반시설과 생활편의시설 등이 적정하게 제공될 때 달성(한상훈, 2022:252)’ 되기 때문에 도시개발사업의 추진을 보장하는 제도적 기반이 사업의 중요한 실행 기반이 된다. 즉, 도시개발사업은 ‘사업의 경제적 효율성을 확보하는 동시에 정책적 효과와 합리성을 보장하는 제도적 기반을 필요(한상훈, 2022:252)’로 하는 것이다.

(2) 도시개발사업의 유형

‘미래의 바람직한 도시 모습을 조성하고 장단기적인 도시계획 목표를 달성하기 위한 하나의 제도적 장치로서 용도지역지구제가 있다면, 물리적 형태는 도시개발과 정비로 실현’ (대한국토·도시계획학회, 2016:493)할 수 있다.

도시개발사업은 제도적으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 따른 도시계획사업¹⁾ 중 하나에 속하면서도, 각 사업의 해당 법령에 따라 시행되는데, 도시개발사업은 「도시개발법」에 의해 시행되는 사업, 도시정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 시행되는 사업을 말한다. 도시개발에는 주거단지나 산업단지 등을 개발하는 경우가 있고, 도로, 시장, 학교 등 도시가 제대로 기능하기 위해 기본적으로 필요한 도시기반

1) 도시계획사업은 도시관리계획을 시행하기 위한 사업으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업(주거환경정비사업, 주택재건축정비사업, 주택재개발정비사업, 도시환경정비사업) 등을 지칭함(서울특별시 홈페이지, 2023.3.19. 검색).

시설, 즉 도시계획시설을 개발하는 사업이 있고, 도시정비에는 도시가 노후화됨에 따라 주거 및 도시환경을 개선하거나 재개발 또는 재정비하는 사업이 있는데, 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’)」이 제정되면서 쇠퇴지역에 대한 도시재생사업이 적용될 수 있는 제도가 마련되었다.

도시개발사업은 시행방식, 시행단계, 시행주체별로 구분하여 볼 수 있으며, 국토교통부에서는 이러한 구분에 따라 통계자료를 집계²⁾하고 있다.

이 통계자료에 따르면, 시행방식은 수용방식, 환지방식, 혼용방식으로 나눌 수 있는데 사업주체에 따라 주로 활용되는 방식에는 차이가 나타나고 있었다. 시행단계별로는 도시개발사업 완료, 시행중, 미착수, 당해년도 사업승인으로, 시행주체별로는 국가지자체, 정부투자기관, 지방공사, 민간사업자로 구분되어 있었다. 그러나 통계집계상 시행주체가 2개 이상이고 국가나 지자체가 포함된 경우에는 국가나 지자체로, 정부투자기관과 지방공사 또는 민간사업자가 공동시행하면 정부투자기관으로, 지방공사와 민간이 동시에 시행하면 지방공사로 집계되면서 각각의 투자비율 등에 대한 고려가 되지 않은 채 집계되고 있어 민관공동 도시개발사업의 현황을 파악하는데 문제를 노정하고 있었다.

2) 법·제도적 변천과정

도시개발은 개발의 목적과 필요에 따라 다양한 형태로 이뤄지며 특히, 도시개발을 요하는 사회·경제적 수요에 부응해 추진의 당위성과 실행력을 확보한다. 이러한 배경에서 그간 이뤄진 도시개발에 관한 법·제도 변천 과정을 시대별 사회·경제적 여건 변화와 함께 살펴보고, 그 과정에서 나타난 도시개발과 공공성에 관한 정책적 논의를 살펴보았다.

2) 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황. (2023년 5월 22일 검색)

(1) 1950년대부터 1960년대 : 「도시계획법」³⁾ 제정

우리나라의 1950년대는 한국전쟁을 겪으며 전쟁으로 황폐화한 도시를 재건하는 데 집중된 시기이다. 휴전 협정이 체결된 1953년 7월 이후, 전쟁으로 파괴된 도로, 상하수도, 교량, 철도 등 대규모 기반시설의 복구에 역점을 둔 공공사업이 실시되기 시작했다. 이후 1960년대로 접어들며 중앙정부 주도의 강력한 경제개발 정책으로 서울, 부산 등 전국 각 지역의 대도시를 중심으로 한 산업 육성이 추진되었고 대도시로 급격한 인구집중 현상이 나타났다. 당시 수립한 ‘제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966년)’은 제조업 등 2차 산업 육성을 위한 에너지 발전시설 등과 같은 사회간접자본의 확충을 통해 경제발전의 토대(국가기록원, 2023년 2월 9일 검색)를 마련하는 데 집중하였다. 이러한 산업 기반이 마련되기 시작하며 노동집약적인 경공업 중심의 경제발전이 본격화하였다.

이에 따라 주택 수요가 급증하며 불법 취락지가 형성되었고, 공중보건 및 위생 수준이 열악해졌으며 주택 부족이 심각한 사회 문제로 대두되었다. 이 같은 사회 문제를 해소하기 위해 공공의 적극적 개입이 요구되었으며, 그 방안으로 공공주도의 대규모 주택 공급사업이 추진되었다. 그 결과, 대도시를 중심으로 대단위 주택단지가 개발되고 기반시설이 확충되기 시작하였다.

대규모 사업을 추진하기 위해 정부는 1962년 1월, 「도시계획법」을 제정하여 도시개발·정비에 관한 계획적 정책을 추진하기 위한 법적 토대를 마련하였다. 이 법의 제1조에서는 도시계획과 그 건설 목적을 “도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여”로 정의(「도시계획법」 제1조 (1962, 법률 제983호, 1962. 1. 20. 시행))하였다. 당시 서울 등 도시로의 인구집중에 따른 공중위생 및 보건 취약, 주택 부족 등의

3) 「도시계획법」(1962, 법률 제983호, 1962.1.20. 시행)은 “도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여하기 위한 것으로, 1934년 6월 20일 제령 제18호 조선시가지계획령에 포함되어 있던 내용 중 건축 분야는 별도로 건축법으로 규정하고, 토지구획정리사업 분야는 이 법으로 규정”하기 위한 취지로 제정됨. 법률의 골자는 국토건설청장(현 국토교통부장관)의 도시계획구역 내 도지역(주거·상업·공업·녹지지역) 및 용도지구(풍차·미관·방화·교육·위생·공지지구) 지정 권한 부여, 토지이용의 효율 증진을 위한 토지구획정리사업의 절차 규정, 경제기획원 내 중앙도시계획위원회 설치 등임.(도시계획법 제정 이유, 대한민국 법원 종합법률정보 <https://glaw.scoourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673282#1704354058537>, 2023년 2월 17일 검색)

문제를 해결하기 위해 이뤄진 대규모 개발사업이 공공복리 증진에 기여하는 목적으로 이뤄진 점을 법의 목적에 적시하였다. 이후 1966년 8월에는 「토지구획정리사업법」이 시행되며 대단위 주택단지와 기반시설의 원활하고 효율적인 공급을 위한 개발 가용 토지 확보의 법적 근거를 확립하였다. 「도시계획법」과 「토지구획정리사업법」이 시행되며 계획적 도시개발을 추진할 수 있는 법·제도적 기반이 확립되었고, 대규모 주택공급을 비롯한 신도시 개발이 우리나라의 전형적인 도시 성장모델로 자리 잡았다.

(2) 1970년대 : 「도시계획법」⁴⁾ 개정을 통한 도심 쇠퇴와 외곽지역 난개발 대응

대도시를 중심으로 산업 기반이 구축된 가운데 도시의 인구집중이 지속되며 정주와 경제활동 기능을 수행해 온 도시지역의 낙후가 나타나고 안전·방재가 취약해졌다. 이와 동시에 도시 외곽지역으로 주거지 확산이 나타나기 시작했다. 도시지역의 쇠퇴와 외곽지역 난개발에 대응하기 위해 도심 재개발을 통한 쇠퇴지역 정비를 추진하고 외곽 지역의 계획적 개발을 위한 목적으로 「도시계획법」이 개정되었다.

1971년 7월 이뤄진 「도시계획법」 개정은 “정부의 강력한 공업화 정책에 따라 이룩한 산업구조의 고도화로 도시 주변에 많은 인구가 집중하게 되었으며 이로 인한 도시의 급격한 팽창은 현행법으로 해결할 수 없는 여러 가지 도시문제를 야기”한 데에 대한 정책적 대응 조치였다(「도시계획법」 개정 이유, 1971). 이와 더불어 당시 계획도시 건설에 관한 정책은 제조, 무역·유통 등 산업 육성에 관한 경제개발계획에 부응한 배후도시 개발에 집중하며 서울, 부산, 창원 등 대도시와 인근지역을 중심으로 대규모 도시개발사업을 추진하기 시작했다. 이 시기가 주택의 양적 확충에서 나아가 기존 도시지역이 수행하던 산업과 기타 기능을 인근 신도시(계획도시)로 분산하여, 도시의 인구집중

4) 법 개정(「도시계획법」 전부개정(1971, 제2291호, 시행)을 통해 도시계획구역 내 지정 가능한 용도지구 유형(고도지구·업무지구·보존지구·림향지구·주차장정비지구)을 추가하였고, 산업 인구의 과도한 집중을 방지하기 위한 목적으로 특정시설제한구역의 지정하여 일정 규모 이상의 시설 설치를 제한하는 규정 등을 마련하였고, 이 외에도 도시 주변지역의 개발제한구역 지정과 이에 따른 개발규제를 강화하는 규정을 비롯해 영세 토지분할의 허가제, 공동구, 재개발사업의 집행 절차, 지방도시계획위원회 설치를 신설하는 등 개정이 이뤄짐.(「도시계획법」 개정 이유, 대한민국 법원 종합법률정보 <https://glaw.scourt.go.kr/wsj0/lawod/sjo190.do?contId=1673285#1704354486625,2023년 2월 17일 검색>)

을 해소하고 관련한 도시문제를 해결하려는 공공의 정책적 개입이 본격화한 시점으로 볼 수 있다.

(3) 1980년대부터 1990년대 : 시민참여, 재산권 보호 등 사회적 여론의 법·제도적 수렴

1980년대부터는 단기간의 압축적 경제성장과 발전이 이뤄지는 과정에서 야기된 도시의 무분별한 확장과 이로 인한 사회적 문제에 대응하기 위한 정책의 한계가 가시화하였다. 1960년대부터 이어진 공공주도의 주택과 기반시설을 공급하기 위한 대규모 개발로 나타난 사회적 문제뿐만 아니라, 양적 공급에 기반한 성장모델이 갖는 여건 변화의 대응 한계가 새로운 해결 과제로 자리하였다. 「도시계획법」은 이러한 사회적, 정책적 여건 변화에 대응하기 위해 <표 2-1>에서 보는 바와 같이, “도시계획에 대한 지역주민의 참여기회 보장, 도시계획의 효율성 및 전문성의 확보와 아울러 주민의 재산권에 대한 적절한 보호를 기함으로써 도시계획사업의 시행과 사유재산 보호와의 조화를 강구하게 하여 도시계획에 대한 공신력을 제고”하는 취지로 법률을 개정하였다(「도시계획법」 개정 이유, 1981. 제3410호, 일부개정).

표 2-1 | 「도시계획법」[시행 1981. 7. 1.] [법률 제3410호, 1981. 3. 31., 일부개정] 개정 이유

산업구조와 생활양식의 급격한 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 종래 정부 주도하의 도시계획 운용이 합리성과 효율성이 저하되고 도시계획의 빈번한 변경 및 도시계획사업의 장기미집행 등 부작용을 파생시켜 왔으므로 이를 보완하기 위하여 도시계획에 대한 지역주민의 참여기회 보장, 도시계획의 효율성 및 전문성의 확보와 아울러 주민의 재산권에 대한 적절한 보호를 기함으로써 **도시계획사업의 시행과 사유재산 보호와의 조화를 강구하게** 하여 도시계획에 대한 공신력을 제공하려는 것임.

- ① 서울특별시·부산시 기타 대통령령으로 정하는 도시계획구역의 경우 20년을 단위로 하는 도시기본계획의 수립을 의무화함.
- ② 도시기본계획의 수립 및 도시계획의 입안에 있어서 주민의 의견을 청취하도록 함.
- ③ 도시의 계획적·단계적인 개발을 기하기 위하여 시가화조정구역을 지정하여 일정 기간 시가화를 유보할 수 있게 함.
- ④ 비행정체에 의한 도시계획사업 시행 시에도 일반인에 대한 사전공람제도를 신설함.

자료: 「도시계획법」, 1981.(대한민국 법원 종합법률정보,

<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673386#1704355255207>, 2023년 2월 17일 검색)

한편, 1980년대 후반에는 그간 이어진 공공주도의 대규모 도시개발사업에 관한 사

회·경제적 효용이 즐기 시작하며, 향후 도시개발의 방향과 대안에 관한 새로운 패러다임을 모색하기 시작하였다. 그 결과, 토지공개념의 도입으로 「개발이익 환수에 관한 법률」, 「토지초과이득세법」, 「택지소유상한에 관한 법률」이 제정되었다. 「개발이익 환수에 관한 법률」 제정으로 개발이익 사유화에 대한 법적 판단 근거가 마련되었고, 개발 과정에서 발생하는 불로소득 등 경제적 이익의 사유화를 규제하기 시작하였다. 토지공개념 3법의 제정은 「도시계획법」의 목적이기도 한 “도시계획사업의 시행과 사유재산 보호와의 조화를 강구”하기 위한 정책적 대응으로 해석할 수 있으며, 「도시계획법」 제1조(목적)에 명시된 “공공복리 증진”을 ‘자원’ 즉 ‘도시개발로 인해 발생하는 이익’의 이용과 배분 과정에서 실현하기 위한 제도적 규범을 마련한 것이다. 그러나 이후 「개발이익 환수에 관한 법률」을 제외한 다른 두 개 법률은 사문화(死文化)되었다.

표 2-2 | 「개발이익환수에 관한 법률」 [시행 1990. 1. 1.] [법률 제4175호, 1989. 12. 30., 제정] 제정 이유

<p>각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가 상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 개발이익환수제도를 도입, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하려는 것임.</p> <p>① 개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익은 이 법에 의한 개발부담금으로, 개발사업 주변 지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 각각 징수하도록 함.</p> <p>② 개발부담금 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 귀속시키고 토지초과이득세 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 양여하며, 나머지 금액은 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 전입되도록 함.</p> <p>③ 개발부담금의 부과대상사업은 택지개발사업, 공업단지조성사업, 골프장건설사업 등으로 함.</p>

자료: 「개발이익환수에관한법률」, 1990.(대한민국 법원 종합법률정보, <https://glaw.scourt.go.kr/wsj0/lawod/sjo190.do?contId=1673875#1704357412872>, 2023년 2월 17일 검색)

「개발이익 환수에 관한 법률」의 제정 배경에 나타난 바와 같이(〈표 2-2〉 참조), 1960년대 이후 주택을 비롯한 물리적 시설의 양적 공급이 지속되며 각종 개발사업이 활발히 이뤄졌다. 그 과정에서 발생한 개발이익(지가 상승분 등)이 토지소유자에 사유화되는 과정이 반복되었기에 투기가 성행하였다. 부동산 투기로 인해 도시개발의 본래 취지인 공공복리 증진 기여가 저해되었고, 이를 해결하기 위한 목적으로 도입된 ‘지가 상승분의 일정액 환수’ 즉, ‘개발이익의 환수’는 도시개발의 사익과 공익을 형량하는 기본적 틀이 되었다.

1980년대는 1기 신도시 개발을 비롯한 공공주도의 대규모 도시개발이 정점에 달한

시기이기도 하며, 당시의 “신도시 개발수법은 「택지개발촉진법」에 의한 공영개발이 주로 활용”(국토교통부, 2023년 2월 17일 검색)되었다. 1996년에는 「도시계획법」의 한 계로 인한 재개발사업 추진의 불편을 해소하기 위해 1977년에 제정한 「도시재개발법」의 개정을 통해 재개발사업의 원활한 추진을 도모토록 하였다(〈표 2-3〉 참조).

표 2-3 | 「도시재개발법」 [시행 1996. 6. 30.] [법률 제5116호, 1995. 12. 29., 전부개정] 제정·개정이유

주택재개발사업의 경우에도 도심 재개발사업과 같이 재개발 기본계획을 수립하도록 함으로써 무분별한 개발을 방지하고, 재개발사업 시행 시 주민의 주거생활 안정을 위하여 순환 재개발 방식을 도입하도록 하며, 재개발사업을 원활히 추진하기 위하여 국·공유지의 매각 절차를 간소화하는 등 그동안 재개발 시행과정에서 나타난 미비점을 개선·보완하려는 것임.

자료: 「도시재개발법」, 1996. (국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=8592&ancYd=19951229&ancNo=05116&efYd=19960630&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 2023년 2월 17일 검색)

(4) 2000년대 : 「도시개발법」 제정과 도시개발의 민간 참여 확대

21세기로 접어들며 도시개발에 관한 정책은 국토의 계획적 이용·관리 패러다임 실현을 위해 관련 법령의 전면 제·개정을 추진하였다. 2000년에는 “중전 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법”인 「도시개발법」을 제정하였다(〈표 2-4〉 참조).

표 2-4 | 「도시개발법」 제정 배경

1960년대부터 시작된 경제개발 5개년계획으로 인하여 고도의 경제성장이 지속되면서 인구 및 산업이 도시에 집중됨에 따라 도시화가 급격히 이루어지면서 주택지 및 공장용지의 수요가 급증하였으나 기존의 「도시계획법」(1962)에 의한 각종 대지 조성사업과 토지구획정리사업으로는 신속하게 대지를 공급하는 데 한계가 있었고, 이에 따라 주택지 및 공장용지의 원활한 공급을 위하여 「주택건설촉진법」(1971, 現 주택법), 「택지개발촉진법」(1980), 「산업기지개발촉진법」(1973, 現 산업입지 및 개발에 관한 법률) 등이 제정되어 1970년대 이후에는 이들 법률에 의해 주택지 및 산업단지 등이 조성·공급되어 왔습니다.

그러나 「택지개발촉진법」과 같은 개발법은 하나의 목적을 달성하기 위한 사업법으로서 복합적인 기능을 갖는 도시를 종합적이고 체계적으로 개발하는 데는 한계가 있었으며 「도시계획법」에 의한 일단의 주택지 조성사업 및 공업용지 조성사업, 대지 조성사업과 「토지구획정리사업법」(1966)에 의한 토지구획 정리사업 간에도 조성목적이 중복되고 시행 절차의 미비 등으로 원활한 사업 시행에 어려움이 제기되었습니다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 「도시개발법」의 제정 필요성이 제기되어 오다가 2000년 7월에 「도시계획법」의 전면 개정과 함께 「도시계획법」상 도시개발사업 부문(일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 대지 조성사업)과 「토지구획정리사업법」을 통합하여 「도시개발법」이 제정되었습니다.

자료: 서울특별시 홈페이지, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/11646> (2023년 2월 17일 검색)

「도시개발법」은 “「도시계획법」상 도시개발사업 부문(일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 대지 조성사업)과 「토지구획정리사업법」을 통합”하여 개발사업 추진 효율성을 강화하기 위한 취지로 제정되었다(〈표 2-4〉 참조). 「도시개발법」으로 추진하는 사업은 도시계획사업의 한 유형으로 도시개발구역의 지정을 통해 해당 구역 안에서 도시의 다양한 서비스와 수요를 제공하는 기능과 시설을 조성토록 하였다. 이후 「도시개발법」에 의해 시행되는 도시개발사업은 주택이나 산업단지 공급뿐만 아니라 유통, 관광·휴양, 문화 등에 관한 서비스 제공 및 기능 수행을 위한 구역 지정 및 개발의 제도적 추진 기반으로 자리하였다.

더불어, 2002년에는 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)」이 제정되며, 비도시 지역의 고질적인 난개발 문제를 해결하기 위한 종합적인 법·제도적 체계로 정비되었다. 「국토계획법」은 “종전에는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하였다. 그러나 국토의 난개발(亂開發) 문제가 대두됨에 따라 2003년 1월 1일부터는 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합하여 비도시지역에도 「도시계획법」에 의한 도시계획기법을 도입”하기 위해 제정되었다(「국토계획법」 제정 이유, 2002).

2000년대 이뤄진 법률의 제·개정에는 도시계획과 개발에 관한 법적 추진 근거와 처리 규정 등을 더욱 상세화하였고, 관련 법·제도 간의 정합성 확보를 요하는 등 정책의 집행 방식과 체계를 강화하는 데 집중하였다. 특히, 「도시계획법」과 「토지구획정리사업법」을 전신으로 제정된 「도시개발법」은 마찬가지로 「도시계획법」 일부를 포함하여 제정된 법률인 「국토계획법」과의 정합성을 요하는 사항을 다수 규정하였다. 예를 들어, 개발계획의 내용 중 「국토계획법」에 의거한 광역도시계획이나 도시·군기본 계획수립 지역에 대한 도시개발계획 수립 시 개발계획은 상위 계획과의 정합성을 확보해야 함을 규정(국토계획법 제5조 17의 2항)하였다. 또한 도시개발구역으로 지정·고시된 경우는 「국토계획법」에 따른 도시지역과 지구단위계획구역으로 결정하여 고시한 것으로 간주(국토계획법 제9조 2항)하도록 하였다.

표 2-5 | 「도시개발법」 [시행 2000. 7. 1.] [법률 제6242호, 2000. 1. 28., 제정] 제정 이유

그 동안의 도시개발은 주택단지개발, 산업단지개발등과 같은 단일목적의 개발방식으로 추진되어 신도시의 개발등 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하는 데는 한계가 있었는 바, 종전의 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로서의 도시개발법을 제정함으로써 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하려는 것임.

◇ 주요골자

- 가. 도시개발구역은 원칙적으로 시·도지사가 직권으로 지정하거나 시장·군수·구청장의 요청을 받아 지정하도록 하되, 국가가 도시개발사업을 시행하는 경우에는 건설교통부장관이 도시개발구역을 지정하도록 함(法 제3조).
- 나. 도시개발사업에 민간의 자본·기술을 활용하기 위하여 민간도 조합, 순수민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있도록 함(法 제11조).
- 다. 다양한 도시개발수요에 부응하기 위하여 개발대상 토지면적의 5분의 40이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의를 받으면 민간법인도 도시개발구역의 지정을 제한할 수 있도록 함(법 제11조제5항)
- 라. 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 도시개발사업을 탄력적으로 시행할 수 있도록 함(法 제20조).
- 마. 도시개발사업이 원활하게 진행되도록 민간사업시행자에게 토지수용권을 부여하되, 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상을 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 20상의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권을 갖게 함으로써 수용권의 행사로 인한 토지소유자의 재산권을 침해할 소지를 최소화하도록 함(法 제21조제1항 단서).
- 바. 도시개발구역을 지정한 후 토지를 수용 또는 사용하는 때까지 장기간이 소요되는 경우에는 개발에 대한 기대이익이 지가에 반영되어 토지소유자는 아무런 노력없이 개발이익을 갖게 되는 문제점이 있으므로 도시개발구역지정 시점을 토지수용법상의 사업인정 시점으로 보아 토지의 수용 또는 사용의 시기를 앞당김으로써 개발구역의 지정으로 인한 기대이익이 지가에 반영되기 전의 가격으로 토지를 매수할 수 있도록 함(法 제21조제4항).
- 사. 도시개발사업의 시행자는 토지소유자가 원하는 경우 토지의 매수대금의 일부를 사업시행으로 조성된 토지로 토지소유자에게 지급하는 토지상환채권을 발행할 수 있도록 함(法 제22조).
- 아. 지방자치단체에 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발부담금등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있도록 하고, 도시개발사업의 시행자는 지방자치단체가 발행하는 도시개발채권을 의무적으로 매입하도록 함(법 제59조 내지 제62조).

자료: 「도시개발법」, 2000.(대한민국 법원 종합법률정보)

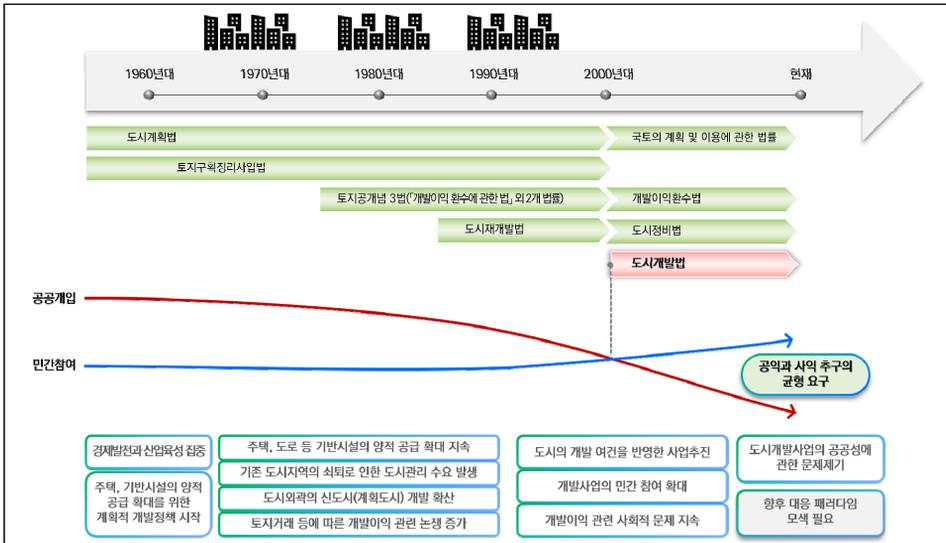
<https://glaw.scourt.go.kr/wsj0/lawod/sjo190.do?contId=1677532#1704357932320>, 2023년 2월 17일 검색

2000년대 실시된 도시계획과 개발에 관한 일련의 법 제·개정을 통해 현행 도시개발의 정책적 추진의 틀이 정립되었고 제도적 실행 체계가 확립되었다. 「도시개발법」은 지자체의 도시계획집행에 근간이 되는 「국토계획법」과의 법률적 관계 안에서 계획적, 체계적인 도시개발사업을 추진하기 위한 법·제도적 기반을 제공하고 있다. 요컨대, 도시개발에 관한 법·제도는 1960년대부터 2000년대까지 약 40년간 경제발전과 도시의 성장, 사회적 여건 변화에 따라 나타난 개발수요에 대응하며 진화를 이어온 것이다.

2000년에 제정된 「도시개발법」은 도시개발사업을 시행하기 위한 제도적 기반을 제공하는 한편, 도시개발사업으로 인해 발생하는 토지이용에 따른 이익 발생과 배분에 관련된 공익성, 형평성 문제가 사회적으로 주목받기 시작했다. 도시개발로 인한 토지 이용과 이익 발생 그리고 이익의 재분배는 현재까지 도시개발사업의 공공복리 증진 측면에서 사익과 공익의 형평성 논쟁 등 사회적 이슈가 지속되고 있다. 한편, 개발이익 사유화에 대한 문제는 공익성·공공성 확보에 관한 논의로 이어지며 1989년 토지공개념 도입과 「개발이익 환수에 관한 법률」 집행으로 일정 부분 해소 방안이 마련되었으나, 이에 대응한 행정(行政, executive)의 대응은 미온적이었다. 1989년 제기된 토지공개념 도입 필요성과 이에 따른 법 제정 배경에는 도시개발사업으로 발생하는 경제적 이익이 특정 개인이나 단체에 국한되어 개발이익의 공정성 확보에 위배 되는 사회적 인식이 자리하고 있다. 현재까지도 도시개발사업의 개발이익에 관한 공정성, 형평성 확보 문제는 사회적 화두이며 이와 관련한 이해충돌, 소송 등이 꾸준히 발생하고 있다.

지금까지 시기별로 살펴본 도시개발 관련 정책의 변화양상을 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

그림 2-1 | 도시개발 관련 정책의 변화



자료: 연구진 작성.

2. 도시개발에서 공공성이 갖는 의미

1) 공공성의 이론적 검토

공공성은 사회학, 행정학, 정치학, 경제학, 법학, 방송, 종교 등 다양한 분야에서 구성요소의 개념정립을 통해 다양한 정의를 내리는 등 긴 시간동안 논의되어 왔으나 명확한 정의를 내리기에는 어려운 개념이다.

본 연구에서는 독자적인 정의를 내리기보다는 다양한 학자들의 논의를 통해 공공성을 어떻게 설명할 것인지 분석의 틀을 구성하고자 한다.

먼저 권향원(2020)은 공공성에 대한 학제적인 논의를 시도하며, 공공성에 대한 판단은 ‘항구적인 것이 아니라, 역사와 장소에 따라 달라지는 권력구조에 맞추어 지속적으로 변동하는 맥락성(contextuality)을 특징(권향원, 2020:1)’으로 한다고 분석하고 있다. 동일한 대상에 대한 공공성 여부의 판단은 상이한 국가, 문화, 시대에 따라 변화(권향원, 2020:21)할 수 있다는 것이다. 임의영(2003)은 행정학 분야에서 정치적 차원과 윤리적 차원에서 공공성을 분석하였고, ‘윤리적으로는 사회정의 또는 공익’, ‘정치적 차원에서는 참여를 강조하는 민주주의’를 공공성 내용으로 규정하고 있다. 이 가운데 사전적 정의를 통해, ①주체(agency), ②공중·시민(the public), ③공식성(officiality), ④공익(public interest), ⑤접근가능성(accessibility), ⑥개방성(openness)·공지성(publicity)으로 재해석하였다.

윤수재 외(2008)는 공공성이란 태생적으로 당위성, 규제성, 강제성 등을 가지며, 시대 변화에 따라 그 개념과 특성이 변화하고 각 국의 역사적 또는 사회문화적 배경에 따라 달라진다고 파악하였다. 특히 공공성은 더불어 사는 삶 속에서 자연적으로 형성되며 이웃 생활, 공동체 생활, 국가 생활 속에서 공공성 또는 공적영역이 탄생하고 확장하는 것이라고 주장하였다(윤수재 외, 2008:17). 또한 공공성의 8개 구성요소⁵⁾와

5) ①정부적(governmental), ②정치적(political), ③공익성(public interest), ④공유성(publicly shared), ⑤공정성(fairness), ⑥공개성(open), ⑦인권(human rights), ⑧사적영역의 공적영역으로 치환

공공성의 특징(역사성·가치성·규범성)을 통해 공공성을 ‘공동체가 민주적 절차에 따라 구현하고자 하는 평등주의적 가치’로 정의하면서 공공성의 실질적 정의는 ‘평등 및 정의’로 이해할 수 있다고 파악하였다. 이를 바탕으로 공공성은 ‘바람직한 사회형성에 조타수 역할’을 하는 것으로 “잘못된 제도나 정책, 나아가서는 사회 관행까지 개선하면서 보다 나은 세상을 탐색하고 건설하는 데 귀중한 역할”(윤수재 외, 2008:28)을 담당하며, “공공성의 본질은 전체사회를 위해서 손해나고 돈벌이가 되지 않는 일을 감당하고, 사회적 약자의 편에 서고, 불특정 다수의 이익을 생각하고, 장래의 이익을 위해서 현재의 이익을 희생하는 자세”(윤수재 외, 2008:30-31)를 함의하는 것이라고 주장하였다.

임의영(2010)은 ‘공공성이란 무엇인가’, ‘어떤 공공성인가’라는 문제에 초점을 맞추어 공공성의 개념을 제시하고 유형화를 시도하였다. 먼저 민주주의적 과정을 통해서 추구하는 정의 및 평등 가치로 정의하고, 민주주의는 참여 동기를 기준으로 시민민주주의와 공민민주주의로 구분하였다. 또한 정의 및 평등은 초점에 따라 과정지향적 관점과 결과지향적 관점으로 구분한 후, 이러한 관점을 조합하여 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담화적 공공성, 구조적 공공성으로 유형화하였다.

조대엽(2012)은 공공성으로 범주화되는 공적 질서에 대한 분석적 접근을 통해 ‘사회구성적 공공성’의 개념으로 공공성을 설명하고자 하였으며, 공공성을 구성하는 핵심적 요소를 공민성, 공익성, 공개성으로 구분하였다. 주체와 가치의 차원으로 공민성을, 제도와 규범의 차원으로 공익성을, 행위의 차원으로 공개성을 제시하였다. 그리고 공공성을 ‘복합적 프레임’으로 간주하면서 ‘프레임은 주어진 상황에 의미를 부여함으로써 개인으로 하여금 자신들의 경험을 조직하게 하고 개인적 행동이나 집합적 행동을 인도하는 기능을 수행한다(조대엽, 2012:17)’고 주장하였다. 여기에서 말하는 ‘프레임(frame)은 개인들이 삶의 공간과 세계에서 일어나는 일들을 지각하고, 위치지우며, 구별하고 이름붙이는 것을 가능하게 해주는 해석의 틀(schemata of interpretation)(조대엽, 2012:17)’이라고 정의하였다.

구혜란(2015)은 공공성을 경제적 차원과 정치적 차원으로 분석의 축을 설정하고, 경제적 차원으로는 ‘주체로서의 공공성’, ‘내용으로서의 공공성’을, 정치적 차원으로는

‘절차로서의 공공성’을 제시하였다. 그러면서 경제적 차원에 대응하는 핵심요소로 공익성과 공정성을, 정치적 차원의 핵심요소로 공민성과 공개성을 대응시켜 설명하였다.

최진석(2017)은 공공성이란 결국 ‘결과가 사회의 이익과 정의에 부합하는가’, ‘절차가 올바르고 정당한가’라는 것으로 판단할 수 있고, 이들은 공익성과 공정성, 공개성과 공민성의 성질을 내포하고 있다고 파악하였다. 즉 결과의 사회이익과 정의에 부합여부는 자원배분 효율성 측면의 공익성과, 사회정의 측면의 공정성의 성질을 내포하고 있는가와 연결지을 수 있으며, 절차의 올바름과 정당함의 여부는 투명성을 바탕으로 한 공개성과, 참여·민주주의를 바탕으로 하는 공민성의 성질을 내포하고 있는가와 연결지을 수 있다는 것이다.

박통희·신효원(2020)은 국내 사회과학분야의 공공성 개념에 대한 논의를 통해 공동성, 비전유성, 법제적 권위성, 공민성, 개방성, 공론성, 공익성의 7가지 구성요소를 도출하고, 상황특성, 주체특성, 절차특성, 목표특성으로 분류하여 동태적 분석모형을 구성하였다. 환경차원에 해당하는 상황적 특성에서는 공동성(commonness)과 비전유성(inappropriability)의 특성이, 이에 적응을 위한 행위차원의 주체적 특성에는 법제적 권위성(legal authority)과 공민성(public citizenship)이 나타난다고 분류하였다. 또한 절차적 특성에는 개방성(openness)과 공론성(public discourse)이, 목표특성으로는 공익성(public interest)이 각 특성으로 나타난다고 분류하였다.

한상훈(2021a:5)은 공공성을 ‘더불어 살아가는 도시 공동체적 삶을 가능하게 하는 사회질서가 실제 여러 사람에게 의해 작동될 수 있도록 하는 의미 체계’이며, ‘모든 사람에게 대하여 열린 마음이나 태도로서, 개인적이거나 이기적이지 않은 것을 의미하며, 공적인 내용이 지향하는 가치, 그러한 가치를 추구하는 활동이 이루어지는 영역’이라고 정의하였다. 특히 공공성이란 ‘사람들이 사회질서를 지키는 일이 자신의 이익을 지키는 일과 다르지 않으며, 다른 사람들도 각자의 이익을 지키기 위해서 사회질서를 지킬 것이라는 믿음을 갖도록 하는 보편적 질서와 사회구성적 실재’(한상훈(2021a:5)라고 주장하였다. 또한 공공성의 특성을 ‘절차적 정당성’, ‘행위주체’, ‘결과의 규모 및 정당성’으로 구분하고 공공성의 핵심은 ‘공익성’이라고 파악하였다. 즉 개인이나 특정 소

수에 국한되지 않는 공동체 구성원 다수의 이해관계와 관련한 공익성, 다시 말하면 ‘공익추구’라는 본질적인 행위가 공공성의 핵심이며, 공익성을 ‘개인이 아니라 불특정 다수 또는 사회 전체를 대상으로 하는 사회 일반의 공동이익을 의미’하는 것으로 파악하였다.

이상의 논의를 바탕으로, 기존 연구를 정리하면 다음과 같다.

‘행위주체’를 공공성의 특성 또는 분석의 한 축으로 분석한 연구

‘행위주체’를 공공성의 특성 또는 분석의 한 축으로 분석한 연구들이다. 임의영(2003)은 사전적 정의를 재해석하여 주체를 공공성의 내용 중 하나로 파악하였고, 조대엽(2012)은 공공성을 구성하는 핵심요소에서 공민성을 주체와 가치의 차원에서 파악하였다. 구혜란(2015)은 공공성 분석의 한 축으로 경제적 차원에서 주체로서의 공공성을 제시하였고, 박통희·신효원(2020)은 법제적 권위성과 공민성을 통해 주체특성을 파악하였다. 한상훈(2021a)은 공공성의 특성을 구분하는데 있어 행위주체를 제시하였다.

‘과정’에 관한 관점을 공공성의 특성 및 해석의 틀로 활용한 연구

민주적 절차 또는 절차의 정당성을 공공성의 특성으로 파악하는 등 ‘과정’에 관한 관점을 공공성의 특성 및 해석의 틀로 활용한 연구들이다. 윤수재 외(2008)는 공공성을 민주적 절차에 따라 구현하는 가치로 파악하였고, 임의영(2010)은 공공성이란 민주주의적 과정을 통해 정의 및 평등을 추구하는 것이며 이는 과정지향적 및 결과지향적 관점으로 구분할 수 있다고 보았다. 구혜란(2015)은 정치적 차원의 절차로서 정의를 공공성으로 파악하였고, 최진석(2017), 박통희·신효원(2020), 한상훈(2021a)은 공개성·개방성과 공민성, 공론성 등을 통해 절차적 정당성을 공공성의 특성으로 파악하였다.

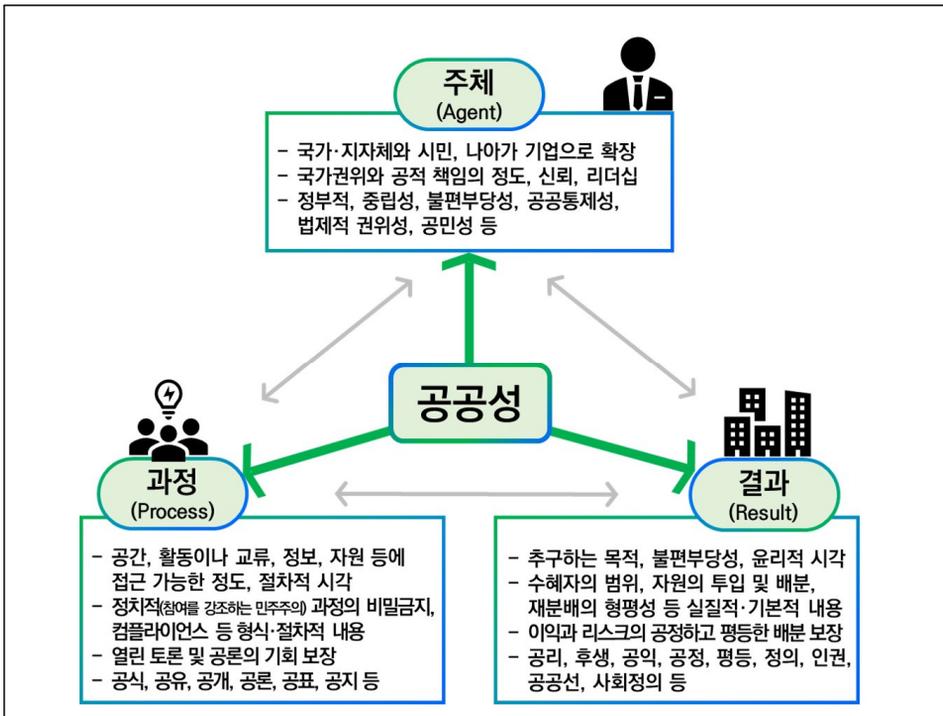
‘결과(목표)’를 윤리적 시각에서 해석하고 추구한다고 분석한 연구

공공성 행위의 ‘결과(목표)’를 윤리적 시각에서 해석하고 공공성은 이러한 특성을 추구한다고 분석한 연구들이다. 임의영(2003)은 공공성을 정치적 차원과 윤리적 차원으로 특성을 분류하고 윤리적 차원에서 사회정의 및 공익이 공공성의 특성이라고 파악하였다. 윤수재 외(2008)와 임의영(2010)은 공공성의 실질적인 정의(定義)를 평등

및 정의(正義)로 분석하며 윤리적 관점을 내포하였으며, 특히 임의영(2010)은 공공성을 과정지향적 관점과 결과지향적 관점으로 구분하여 분석을 시도하였다. 최진석(2017)은 공공성 행위의 결과가 사회의 이익과 정의에 부합되는가의 시각에서 공익성 및 공정성을 공공성의 성질로 파악하였고, 박통희·신효원(2020)은 공익성을 공공성의 목표 특성으로 파악, 한상훈(2021a)은 결과의 규모 및 정당성을 공공성의 특성으로 파악하였다.

상기의 논의를 바탕으로, 본 연구에서는 ‘(주체)공공성 행위의 주체는 누구인가’, ‘(과정)공공성은 어떻게 담보되는가’, ‘(결과)담보된 공공성이란 무엇인가’를 공공성을 설명하는 분석의 틀로 구성하였다(〈그림 2-2〉 참조).

그림 2-2 | 분석의 틀: 공공성을 설명하는 세 가지 축과 주요 개념



자료: 연구진 작성

주체 측면에서 공공성 행위의 주체는 국가와 지자체, 시민, 나아가 기업으로 확장될 수 있으며 이는 정부적, 중립적, 법제적 권위성, 공민성 등과 연결될 수 있다. 과정 측면에서 공공성 행위는 참여를 바탕으로 하는 민주주의적 절차를 통해 열린 토론 및 공론의 기회 보장하는 절차적 시각을 의미하며 공유, 공개, 공론, 공표 등의 개념과 연결될 수 있다. 결과 측면에서 공공성 행위는 이 행위가 추구하는 목적, 윤리적 관점에서 행위를 판단해야 하며 이익과 리스크의 공정하고 평등한 배분이 보장되는 것을 의미한다. 공리, 공익, 공정, 공공선, 평등, 사회정의 등과 연결되는 개념으로 볼 수 있다. 이러한 공공성은, 권향원(2020)이 언급한 바와 같이, 항구적이지 않고 맥락성을 가지고 있기에 본 연구에서 설정한 세 가지 축은 독립적이지 않고 상호 영향을 미치며 상황에 따라서는 대립하기도 하는 등 상황과 시각에 따라 다르게 설명될 수 있다.

2) 도시개발과 공공성 : 민관공동(합동) 도시개발의 등장과 공공성 추구

2000년 제정된 「도시개발법」은 제정 이후 현재까지 지역경제 발전을 위한 투자사업, 재개발, 재건축 등 다양한 개발사업을 추진하기 위한 제도로 역할하고 있다. 1990년대로 접어들며 공공주도의 수용 방식을 통한 대규모 개발사업이 한계에 다다르며 이를 타개하기 위한 새로운 유형의 도시개발 추진방안이 논의되기 시작하였다. 공공은 민간 주도 혹은 민관 공동의 개발사업 시행을 지원하고 활성화하는 방향으로 정책을 선회하게 된 것이다. 이처럼 도시개발사업의 민간 주도와 참여를 활성화하며 도시개발의 공공성과 공익성 확보 측면에서 투자금 회수와 이윤 추구 등 사업성 확보와 개발이익의 적절한 분배에 관한 보다 정교한 제도적 관리가 요구되고 있다.

이강만(2023)은 “2010년대에 들어 경기도 내 기초자치단체 공사를 중심으로 민관 합동 도시개발사업 추진이 본격화”했다고 언급하였다. 2000년 제정한 「도시개발법」은 법률의 제정 이유를 첫째, 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적 기반 마련 둘째, 도시개발에 민간 부문의 참여를 활성화하여 다양한 형태의 도시개발이 가능하게 하는 것으로 정의하였다. 법의 두 번째 제정 이유인 민간 부문의 도시개발사업 참여 활성화를

통해 과거 대규모 주택 및 기반시설 공급을 위한 공공주도의 개발사업 추진방식을 민간 주도 혹은 참여로 전환하기 위한 법적 근거를 마련하였다. 즉, 「도시개발법」은 “도시 개발사업에 민간의 자본·기술을 활용하기 위하여 민간도 조합, 순수 민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있도록” 하였다(「도시개발법」 제정·개정 이유, 2000, <표 2-5> 참조). 이 같은 법률 제정 취지에 따라 2000년 이후 추진되고 있는 도시개발사업은 민간 혹은 민관합동 형태로 시행하고 있다.

한편, 법률은 도시개발사업의 민간 주도나 참여로 인해 발생할 수 있는 과도한 사익 추구하고 분쟁으로 인한 공공복리 증진의 저해를 해소하기 위해 법 제정 당시 민간 참여자의 사업 참여 여건을 조성함과 동시에 다음의 두 가지 제한 규정을 함께 마련하였다. 첫째, 민간 사업시행자의 수용권 허용/제한 기준과 둘째, 토지소유자의 과도한 사익 편취를 제한하기 위한 개발 구역 지정 시점 및 토지가격 책정 기준에 관한 사항을 법으로 규정하였다.

첫 번째 규정인 민간 사업시행자의 수용권 허용/제한 기준을 살펴보면, “도시개발사업이 원활하게 진행되도록 민간 사업시행자에게 토지수용권을 부여하되, 사업대상 토지 면적의 3분의 2 이상을 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상의 동의를 받은 경우만 수용권을 갖게 함으로써 수용권의 행사로 인한 토지소유자의 재산권을 침해할 소지를 최소화”하도록 하였다(法 제21조 제1항 단서). 또한 “도시개발구역을 지정된 후 토지를 수용 또는 사용하는 때까지 장기간이 소요되는 경우에는 개발에 대한 기대이익이 지가에 반영되어 토지소유자는 아무런 노력 없이 개발이익을 갖게 되는 문제점이 있으므로 도시개발구역 지정 시점을 토지수용법상의 사업인정 시점으로 보아 토지의 수용 또는 사용의 시기를 앞당김으로써 개발 구역의 지정으로 인한 기대이익이 지가에 반영되기 전의 가격으로 토지를 매수”할 수 있도록 하였다(法 제21조 제4항).

도시개발사업의 민간 참여(시행)는 민간의 조합 혹은 순수법인이나 민관합동법인 설립의 형태로 실시되며, 민관합동법인은 “공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립하는 법인(「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제13호)”을 말한다. 「도시개발법」 제11조는 도시개발사업 시행자를 총 11가지 주체로 규정하였고 공공시행자는 ❶

국가나 지방자치단체, ② 대통령령으로 정하는 공공기관·③ 정부출연기관, ④ 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사로 한정하고 있다.

한편, 최근 「도시개발법」(2021. 12. 21., 제18630호) 일부개정으로 신설된 제11조의 2는 법인의 설립과 사업시행 등을 규정하며 공공시행자 외의 출자자 즉 “민간참여자”와 법인을 설립하여 도시개발사업을 시행하고자 하는 경우 “총사업비, 예상 수익률, 민간참여자와의 역할 분담 등이 포함된 사업계획”을 마련하고 “민간참여자의 이윤율 적정 수준 제한”의 기준을 정하도록 하였다. 이러한 도시개발사업의 민간참여자에 관한 새로운 제한 규정은 2021년 12월에 있었던 법률의 개정 조치로 이전까지는 민관합동 도시개발사업 추진 시에 설립하는 법인과 사업계획 수립에 관해 별도의 상세한 법적 규정을 두지 않았다. 즉, 「도시개발법」은 최초의 제정 이유 및 취지에 부합하게 민간의 자본과 기술을 도시개발사업에 활용하기 위해 민간의 사업 참여를 촉진할 수 있는 제도적 기반을 제공하는 데 방점을 두어 온 것이다.

「도시개발법」 제1조(목적)는 “도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지”하는 것으로 규정하고 있다. 다시 말해서, 도시개발사업으로 조성되는 쾌적한 도시환경을 공공이 향유하도록 함으로써 사업을 통한 공공복리 증진을 기대하는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 실제 개발사업 추진과정에서 발생하는 이해충돌 특히 개발이익에 관한 이해관계자 간 입장 차이는 법률에 명시된 사업의 목적인 공공복리 증진과는 별개의 공공성, 공정성, 적법성 등을 충족해야 한다는 쟁점을 갖는다.

요컨대, 초기 「도시개발법」은 민간 참여자의 개발이익을 제한하기 위해 수용권 허용 및 제한 기준과 토지가격 산정 시점 및 기준을 규정하였다. 이후 2021년에 개정된 법률은 민관이 합동으로 추진하는 개발사업에 대하여 민간 참여자의 이익 범위와 역할 등을 개발계획에 더욱 상세히 수립하도록 하는 조항을 추가하였다. 최근의 법률 개정은 본래의 법 제정 취지이자 목적인 “도시개발사업에 민간의 자본과 기술을 활용”하는데 제약이 될 것으로 우려되는 가운데 민간 참여자의 사업추진 자율성 및 합당한 개발이익 추구하고 그 안에서 요구되는 공공성을 형량하는 제도적 가치판단 기준에 관한 논의

가 있어야 할 것이다. 다음에서는 이러한 민간 참여자의 사업추진 자율성과 합당한 개발이익 추구 그리고 그 안에서 요구되는 공공성 확보 간의 사회적 문제를 양산한 도시개발사업 사례를 살펴보기로 한다.

3) 도시개발의 공공성에 관한 이슈

도시개발사업으로 발생하는 경제적 이익과 이에 대한 사회적 형평성, 공정성 등의 공공성 확보는 과거 1980년대 이미 제도적으로 다뤄진 바 있다. 개발사업으로 인해 발생하는 이윤의 공공성 확보를 위해 중앙정부는 1989년 토지공개념을 도시개발 정책에 반영하여 「개발이익 환수에 관한 법률」 등 관련 법률을 제정하였고, 이를 통해 도시개발로 발생한 이윤의 공정한 배분 문제를 법적으로 해결하도록 하였다⁶⁾. 또한 동일 법령을 통해 도시개발사업으로 발생하는 경제적 이익을 환수·재분배하기 위해 공공의 개발부담금 징수 권한을 부여하고 개발부담금의 납부 대상 사업과 납부자 등을 법으로 규정하였다.

한편, 도시개발사업의 시행 주체를 공공에서 민간 그리고 민관 공동으로 다각화하였고, 이에 따라 기존의 토지수용, 용도 변경 등 토지이용 및 개발에 따른 개발이익뿐 아니라 토지이용계획에 따른 주택, 상업시설 등 용도별 시설 공급에서 발생하는 이익에 관한 공공성 확보가 개발시장의 쟁점이 되기 시작하였다. 특히 도시개발로 인해 지정되는 토지이용 용도별로 발생하는 이윤의 차이와 사유화 그리고 이에 따른 부담 이득 편취와 불균등한 배분의 문제를 배태하는 토지수용단계의 논란, 공급계획 작성 및 실시계획 인가·고시(지구단위계획구역 지정 및 결정)와 공사 시행과정을 포함하는 용도별 개발단계에서 발생하는 논란 등, 도시개발사업의 시행 형태(시행자, 법인, 조합 등)에 따른 적법성, 사익 편취 구조에 관한 문제가 제기되었다.

이러한 쟁점이 지속해서 제기되는 가운데 최근 행정중심복합도시 건설 과정에서 드

6) 개발이익 환수법과 함께 제정된 「토지초과이득세법」, 「택지소유상한에 관한 법률」은 국민 재산권 위배로 헌법재판소의 위헌 결정, 1990년대 말 모두 폐지되었다.

러난 행정 및 공공기관의 부동산 투기사태, 성남 판교 대장지구 도시개발사업 논란 등 도시개발사업을 둘러싼 일련의 사건이 발생하였다. 특히 성남 판교 대장지구 도시개발 사업은 앞서 서술한 바와 같이 「도시개발법」 개정을 통해 민간의 사업 참여와 이익 추구에 관한 규정을 마련하게 한 계기가 된 사건이다.

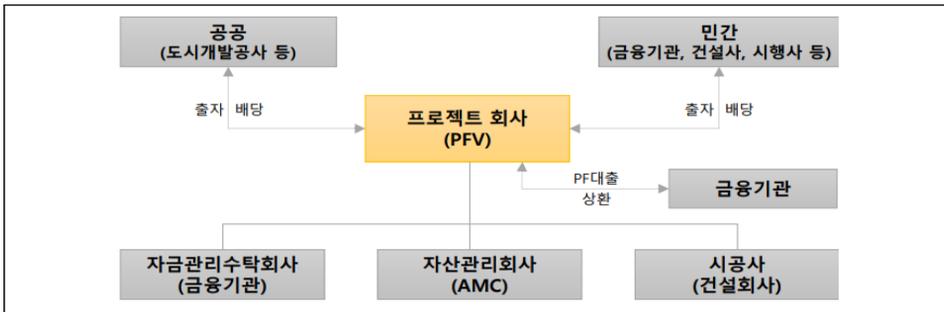
따라서 본 연구에서는 해당 사업으로 인한 사회적 이슈를 검토하고 향후 고려해야 할 추가적인 쟁점을 살펴보고자 한다.

(1) 성남 판교 대장지구 도시개발사업 ‘주체(시행 주체)’에 관한 이슈⁷⁾

본 사업의 추진 주체에 관한 이슈들을 살펴보고자 한다.

개발사업이 논의되기 시작한 초기에는 LH 주도의 공영개발로 사업추진을 검토하였으나, 민간 주도 개발을 권고하는 중앙정부의 입장과 부동산 침체 등으로 한동안 사업 추진이 어려웠고 이후 민관공동 도시개발(부분 공영개발)로 추진하게 되었다.

그림 2-3 | PFV 설립 도시개발사업 추진 기본구조



자료: 김상기 외(2022). PFV출자 타당성 검토 매뉴얼. 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터. p.15

이에 따라 성남 판교 대장지구 도시개발사업 시행자는 해당 사업에 있어 부동산 매매 및 대지조성을 목적으로 공사출자 50%+1주⁸⁾, 민간자본 50%-1주를 현금 출자하여 설립

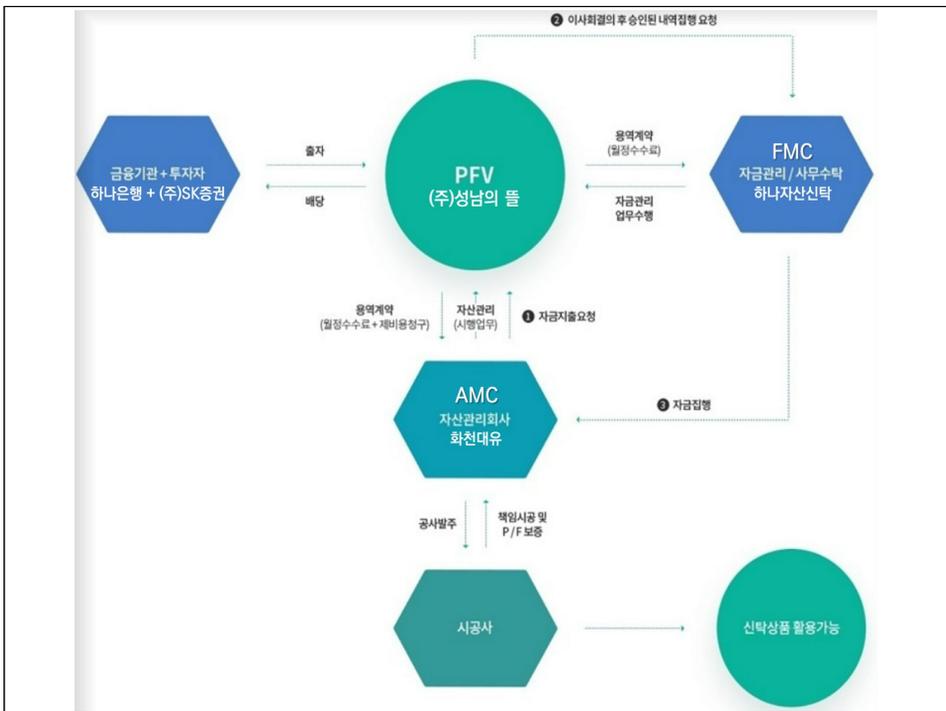
7) 김상기 외(2022), 한성훈(2021b), 도무재닷컴(2021.11.30.)의 내용 및 관련 뉴스 보도내용 등을 바탕으로 연구진이 정리함

8) 도시개발법 제22조(토지의 수용 또는 사용)에 의해 공공이 50% 이상일 경우 도시개발방식을 공공에 의한 토지수용 또는 사용방식의 사업추진이 가능하기에 50%+1종의 형태로 법인을 설립함

된 ‘특수목적법인(SPC; Special Purpose Company)’ 회사인 ‘(주)성남의 딸’을 설립하였다. 이 회사는 법인세법에 투자회사와 유사한 요건을 갖추어 설립된 ‘프로젝트금융투자회사(PFV; Project Financing Vehicle)’로 상근 임직원이 없는 서류 형태로 존재하는 명목회사(Paper company)(한상훈, 2021b; 도무재닷컴, 2021. 11. 30.)이다.

‘(주)성남의 딸’의 주주들은 성남 도시개발공사, 하나은행(주관사), 국민은행, 중소기업은행, 동양생명보험주식회사, 하나자산신탁(FMC), SK증권주식회사(특정금전신탁 수탁자·위탁자 : 천화동인 1~7호), 화천대유자산관리(AMC)로 구성되어 있다.

그림 2-4 | 성남 판교 대장지구 도시개발사업 주체의 구성 및 역할



자료: 도무재닷컴(<https://www.tistory.com/2968>, 검색일자 2023년 5월 19일)에서 제공한 PFV의 구조 이미지를 바탕으로 본 사례에 맞추어 사업주체의 구성을 알기 쉽게 연구진이 추가함

이 중 ‘(주)성남의 딸(PFV)’의 역할은 대장동 개발사업의 시행자로서 인허가, 보상, 공사 시행, 준공, 분양 등 사업수행 전체에 대한 책임과 권한을 가진다. 또한 자산관리·운용 및 처분에 관한 업무를 사업신청자 구성원 중 1인을 자산관리회사(AMC;

Asset Management Company)로 선정하여 위탁(본 사업에서는 화천대유를 AMC로 선정)하고 사업수행에 대한 감독 역할을 수행(김상기 외, 2022; 도무재닷컴, 2021. 11. 30.)한다. 이에 따라 소득공제(법인세법 제51조의2)를 위해 AMC와 자금관리 사무를 담당하는 자금관리사무수탁회사(FMC)를 다르게 선정하여 업무를 위탁하였고, 이에 따라 하나 자산신탁을 FMC로 선정하였다.

AMC ‘화천대유’는 시행자인 (주)성남의 뜰과 체결한 자산관리업무위탁계약에 따른 자산관리회사로서, 본 사업 전반의 계획 및 관리 등의 업무수행과 기타 시행자의 사업수행을 위하여 필요한 사항을 지원((김상기 외, 2022; 도무재닷컴, 2021. 11. 30.)하였다.

FMC 하나자산신탁은 프로젝트 회사(PFV)에 용역계약을 수탁받아 월정수수료를 받으며 자금관리 업무를 수행하였는데, 하나자산신탁은 프로젝트 회사(PFV)의 주관사로 있는 하나은행과 하나금융그룹의 자회사로, 모회사로부터 받은 출자금으로 월정 수수료를 자회사가 받아 자금을 관리 및 집행하는 형태를 띠고 있었다.

(2) 성남 판교 대장지구 도시개발사업 ‘과정(절차적 정당성)’에 관한 이슈⁹⁾

본 사업을 추진하는 과정에서 드러난 이슈들을 살펴보고자 한다.

대장동과 제1공단을 결합 도시개발사업으로 추진할 것을 고시(2014년 5월)하고, 주민들의 의견 청취(주민 공람)를 실시(2014년 12월부터 2015년 1월까지)하였는데, 이 과정에서 주민들은 긴 시간 지지부진했던 개발의 빠른 추진과 적절한 보상을 요구하였고, 빠른 사업 실시를 위해 민관공동 도시개발사업 방식으로 추진하기로 하였다.

성남 도시개발공사는 대장동 결합 도시개발사업의 민간사업자 공모를 공고·실시(2015년 2월)하여 우선협상대상자로 (주)성남의 뜰 컨소시엄을 선정(2015년 3월)하였다. 2015년 6월에 성남 도시개발공사와 (주)성남의 뜰 컨소시엄이 사업협약을 체결하였고, (주)성남의 뜰(프로젝트 회사, PFV)은 주주협약을 체결하였다.

9) 도무재닷컴의 성남 판교대장 도시개발사업 추진경과(<https://www.tistory.com/2945>, 2023.5.19. 접속), 성남도시개발공사의 성남 판교대장 도시개발사업(<https://www.isdc.co.kr/devWork/devWork0202.asp>, 2023.5.19. 접속)의 내용 및 뉴스 보도내용을 바탕으로 연구진이 정리함

2015년 7월에는 성남 도시개발공사와 (주)성남의 딸 컨소시엄의 SPC가 PFV로 설립 되면서, 성남 대장동·제1공단 결합개발 사업시행자를 (주)성남의 딸로 지정(2015년 8월)하였다. 성남 도시개발공사와 (주)성남의 딸 컨소시엄 협약에서 주식에 관한 배당액은 임대주택 부지 비용 1,822억 원을 초과하지 못한다고 약정함으로써, 이 과정에서 제1공단 공원 조성비로 2,561억 원, 국민임대주택 부지 상당액 1,822억 원을 공공이익 환수 금액으로 확정(성남도시개발공사. 2015; 도무재닷컴. 2021. 11. 21.)하였다.

2016년 11월, 국민임대주택용지 대상지가 기존 A10(47,783㎡), A11(25,982㎡) 블록에서 A9(9,552㎡), A10(47,783㎡, 기존 동일) 블록(합계 57,335㎡)으로 변경되었다. 변경된 A9 블록은 기존에는 일반분양용지였으나 국민임대주택(221세대)으로 변경되었고, A10 블록은 기존 그대로 국민임대주택 용지 1,200세대를 유지했으나 면적은 37,699㎡가 증가하였다. A11 블록은 기존 국민임대주택 용지였다가 공공분양의 일반분양 448세대로 전환되는 등 주택 공급계획도 변경(도무재닷컴. 2021. 11. 21.)되었다.

2017년 3월에는 당시 성남시장이 토지가격 상승을 이유로 (주)성남의 딸에 공공이익 추가 부담을 요구하며 1,120억 원을 환수¹⁰⁾하였는데, 그 내역을 보면, 제1공단 공원 지하 주차장 약 400면 추가건립비용(200억 원, 기부채납), 대장동 주변 배후 시설로 터널 공사(600억 원), 대장 IC 확장(260억 원), 배수지 신설 비용(60억 원)을 환수(도무재닷컴. 2021. 11. 21.)하였다.

2017년 6월에 성남시(도시개발공사)가 배당액 1,822억 원에 대해 현금 수령 방침을 세웠고, 2017년 8월 이후 약 2년간 공공기관을 대상으로 공공임대주택 부지의 매각을 추진하였으나 9번 유찰(도무재닷컴. 2021. 11. 21.)되는 등 난항을 겪었다.

2019년 2월 (주)성남의 딸은 A10 블록 매각 대금 전부를 성남 도시개발공사 배당금(1,822억 원)으로 지급하는 방식으로 주주협약을 변경하였고, 성남 도시개발공사는 3월에 배당금을 수령하였다. 그리고 2019년 10월 A10 블록의 국민임대주택 공급유형을

10) 대중에게 널리 알려진 소위 “단군 이래 최대 공익 환수” 금액인 5,503억 원은 공원 조성비(2,561억 원), 지하 주차장(200억 원), 임대 주택 매각 비용 1,822억 원, 배후 시설(터널, 대장 IC 확장, 배수지 조성) 조성비(920억 원)의 합계(도무재닷컴. 2021.11.21.)이다.

기존 국민임대주택용지 1,200세대에서 신혼 희망타운 주택 1,200세대(임대형 400세대, 분양형 800세대)로 변경하였는데, 이로써 국민임대주택용지 면적은 기존 57,335㎡에서 25,449㎡로 절반가량 감소(도무재닷컴. 2021. 11. 21.)하였다.

2019년 12월에는 LH에 A9, A10 블록을 공구변경 등의 과정을 통해 약 8억 원이 증가한 금액인 1,830억 원에 일괄 매각하였는데, A9 블록은 기존 국민임대주택 계획 유지, A10 블록은 공공임대 신혼희망타운(행복주택) 416세대, 공공분양 신혼희망타운 707세대로 변경하였으나 면적에는 변경이 없었다(도무재닷컴. 2021. 11. 21.).

(3) 성남 판교 대장지구 도시개발사업 ‘결과(개발이익 등)’에 관한 이슈

본 사업의 개발이익 등 결과의 측면에서 이슈를 살펴보고자 한다.

본 사업에서는 토지공개념의 개발이익환수(개발부담금)가 아닌 대가성 계약인 기부채납을 개발이익 환수 수단으로 활용하였다. 개발부담금은 개발이익이 개발지역에만 귀속되지 않도록 설계되어 토지공개념과 개발사업의 공공성을 대변(조혜경, 2022; 7) 하는데, 기부채납은 도시개발사업의 공적 성격을 반영하여 민간사업자의 공공기여를 제도화한 것으로 각종 개발인허가권과 공공시설 공급을 놓고 공공과 민간이 이권을 맞교환 하는 것(조혜경, 2022; 6)이다. 문제는 기부채납의 법률적 정의를 없고 규율체계도 미비(조혜경, 2022; 6)한 실정이다. 그러므로 기부채납은 그 대상이 현물이든 현금이든 개발이익이 현지에 남기 때문에 엄밀한 의미에서 개발이익을 환수하는 제도라고 볼 수 없(조혜경, 2022; 7)다. 이러한 측면에서 공익 환수(기부채납)는 지자체장(개발승인권자)의 재량권을 이용하여 개발사업과 무관한 공약사업 실행을 인허가 조건으로 요구함으로써 기부채납의 적정성 논란을 야기하였다. 사업 초기부터 ‘민간사업자 이익의 몫(1,718억 원)을 초과하는 과도한 기부채납 요구가 사업권 전제조건이었던 만큼 그 비용을 상쇄하고도 남을 만큼의 충분한 대가를 보장(조혜경, 2022; 11)’해야만 사업이 진행되었을 것으로 보이는 만큼 논란의 여지와 사회적 파장은 매우 컸다.

또한 본 사업에서는 개발이익의 배분뿐만 아니라 사업 불확실성(risk)에 대한 부담이 부재하고 있었는데, 공공과 민간이 공동 출자한 민관공동 시행의 부분 공영개발이

라고 하나 사업의 형태는 민영 개발에 가깝고, 사업의 수익을 민간이 대부분 취한 것 등 사업 전반에 대한 감시·감독·검증 체계가 부재한 것으로 판단된다.

3. 도시개발의 공공성 확보 필요성

도시개발은 도시의 계획적 조성을 통해 공공복리 증진에 이바지할 것을 목적으로 하기에 그 과정에서 발생하는 사익 추구의 제한이나 개발이익 배분이 사회적 관심 대상이 되었다. 일례로 도시개발 관련 법·제도적 변천에서 살펴본 바와 같이, 토지소유자의 개발에 따른 과도한 사익 추구를 제한하기 위해 「개발이익환수법」이 제정되었다.

한편, 2021년 「도시개발법」 개정(2021년 12월)을 불가피하게 한 사건에서와 같이 일부 민관공동 도시개발사업이 민간참여자의 사업 시행 자율성 보장과 개발이익 환수의 탄력적 형량을 허용하는 법률의 유연성을 악용한 사례가 드러나며 도시개발의 공공성 확보에 관한 사회적 논의를 촉발하였다. 과거 공영개발의 한계를 극복하기 위해 민간의 자본과 기술을 도시개발사업에 활용하여 쾌적한 도시공간을 조성하려는 「도시개발법」의 본래 취지와 목적을 유지함과 동시에 최근 불거진 위법행위를 적절히 제한할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하는 시점이다.

최근의 법 개정으로 개발사업 추진이 중단되는 사례가 나타났고 이로 인한 주택 공급에 차질 발생, 관련 소송 발생 등이 우려되며 중앙정부는 법률의 추가적인 개정 보완을 진행하였다. 조선일보(2022)는 “각 지자체와 부동산 업계에 따르면, 수도권에서 이미 사업자가 선정된 민관 합동 도시개발 사업지 중 개정 도시개발법이 시행된 지난달 22일까지 개발구역 지정 절차를 마치지 못한 곳은 최소 10곳이다. 10곳 모두 공모방식으로 민간 사업자를 선정하고 행정 절차를 진행하던 중 대장동 방지법이 시행되면서 사업이 사실상 중단됐다”고 보도하였다. 이처럼 개발 현장의 혼란으로 이어진 2021년 법 개정을 해소하기 위해 개정법의 소급 적용에 관한 사항을 재논의하였으며, 2023년 6월 국회는 당시 신설된 법 제11조 2의 적용을 3년간 유예하는 추가적인 법 개정을

시행한 바 있다.

도시개발사업과 관련된 공공성 훼손 문제가 불거진 근래의 사회적 이슈와 정책적 해결 과정에서 드러난 시행착오는 개발사업의 공공성 확보를 강화하는 방향으로 귀결된다. 이에 따라 도시개발사업 안에서 주체·과정·결과의 공공성을 확보토록 하는 대안 마련이 시급하다. 앞선 이론적 검토를 통해 도출한 ‘공공성의 세 가지 설명 축’(<그림 2-2> 참조)을 통해 도시개발사업의 공공성 확보 방향을 다음과 같이 정립하였다.

먼저 ❶ ‘주체의 공공성’은 민간참여자의 사익 추구 제한(이윤율, 조성토지 직접 사용의 제한 등)에 관한 사항을 통해 확보할 수 있을 것으로 예상되나 이를 위해서는 도시개발사업에 참여하는 민간을 비롯한 다양한 이해관계자 간 숙의와 합의가 전제되어야 한다. 다음으로 ❷ ‘과정의 공공성’은 개발사업에 관한 중앙정부를 비롯한 공공의 관리·감독 권한 강화와 민관합동법인의 설립과 사업시행 절차 관리를 통해 일정 부분 확보할 수 있을 것이다. 그러나 과도한 공공의 개입 즉 민간의 개발사업 참여를 저해하는 수준의 관리·감독권 허용은 민간 참여 활성화를 전제로 한 도시개발사업 취지에 위배되기에 도시개발사업 추진과정에서 공공의 개입과 민간의 자율성 간 균형을 추구하는 정교한 제도를 마련하고 그 집행이 요구된다.

끝으로 ❸ ‘결과의 공공성’은 개발사업으로 인해 발생한 이익이 사유화되는 지점에서 적법성을 확보하고 적정한 수준의 개발이익이 사회로 환원되므로 확보할 수 있을 것이다. ‘결과의 공공성’은 도시개발사업으로 형성되는 토지와 시설에 투입된 비용과 발생한 이익 간 이해관계자의 해석 차이로 인해 이해충돌이 발생하는 사항으로 현행 정책 여건상 개발비용과 개발이익에 관한 법·제도적 해석(개발부담금, 기부채납 등)과 조정 혹은 소송 등을 통해 해소되고 있다. 지자체의 관련 사례로 서울시의 경우 ‘도시계획변경 사전협상 운영지침’을 통해 공공기여¹¹⁾에 관한 사항을 대응·관리하고 있으며, 이를 통해 도시계획 변경으로 인해 발생하는 이익을 환수하여 기반시설의 개선과

11) 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 복합적인 토지이용의 증진, 유휴토지의 효율적 개발 또는 교정시설·군사시설 등의 이전 또는 재배치 등으로 정비가 필요한 지역의 용도지역을 변경해 용적률이 높아지거나 건축 제한이 완화되는 경우, 도시·군계획시설 결정이 변경돼 행위 제한이 완화되는 경우에 적용되는 개발사업의 이익 환수 방안임.(대한건축사협회 건축사신문, 20214.23.)

확충에 대응하고 있다.

도시개발의 공공성을 확보하기 위해서 기존의 도시개발 관련 법·제도를 본 장이 제시한 ‘주체의 공공성’, ‘과정의 공공성’, ‘결과의 공공성’ 측면에서 검토할 필요가 있다. 도시개발의 공공성 확보는 민간의 도시개발사업 참여 활성화를 위한 민간의 사익 추구 허용 맥락이 사회적으로 용인될 수 있는 수준이어야 하기에 그 개념과 기준, 해석에서 절대적 합의점을 찾기 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 도시개발이 시작된 과거부터 지금까지 개발로 인해 발생하는 이익에 대한 과도한 사익의 추구 혹은 편취는 공공복리에 반하는 행위로 규정되어 왔으며, 이를 해소하기 위한 방향으로 개발사업의 주체·과정·결과에 대한 공공성 확보방안이 더욱 상세히 마련되어야 하는 시점이다. 도시개발사업은 사업으로 인해 발생하는 사익과 공익에 관한 판단이 사업을 추진하는 전 과정에 요구되며, 특히 민관이 공동(합동)으로 시행하는 개발사업의 경우 사업을 추진하는 주체를 구성하기 이전부터 사업계획수립 및 집행, 준공과 사후 관리, 개발이익 환수 등에 이르기까지 전 과정에서 공공과 민간 사이의 협상 및 합의가 충실히 이행되어야 한다.

다음 장에서는 도시개발사업의 주체·과정·결과에 대한 공공성 확보방안을 마련하기 위해 도시개발사업의 현황과 실태를 살펴보도록 한다.



CHAPTER 3

도시개발 현황 및 특성 진단

1. 도시개발사업 추진 현황 51
2. 민관공동 도시개발사업 현황과 추진 실태 60
3. 도시개발법 개정 이전 '구역지정 준비중 사업' 추진 실태 69
4. 주요 특성 종합 및 시사점 78

03 도시개발 현황 및 특성 진단

본 장에서는 우리나라 도시개발사업 및 추진현황 및 민관공동 도시개발사업의 추진 실태, 개정법에 적용되는 사업의 현황 및 이해당사자의 의견, 법 개정에 대한 전문가 조사 등을 종합하여 현 시점의 민관공동 도시개발사업의 특성 및 시사점을 도출하였는데, 이를 위해 현행 통계 등에서는 제공되지 않는 별도의 전수조사, 공공, 민간 및 학계 전문가 등의 의견을 자세히 소개하여 현재 일어나고 있는 민관공동 도시개발사업의 개괄과 주요 이슈를 도출하기 위한 기초자료로 활용하기 위한 특성을 뽑아내는 데에 중점을 두었다.

1. 도시개발사업 추진 현황

1) 지정 및 시행단계별

「도시개발법」 시행('00. 7. 28.) 이후 '22년¹⁾까지 지정된 전국 도시개발구역의 수는 총 657개소이며 총 면적은 195.9km²로 여의도 면적(2.9km²)의 약 67.6배 규모로 나타났는데²⁾, 이 중 43.7%인 287개소(73.8km²)의 사업이 완료되고, 나머지 370개소(122.1km²)에서 사업이 시행중인 것으로 파악된다.

그간의 도시개발사업 중 공공시행자는 총 245개소(99.7km²)에서 구역 지정을 받아 전체 구역 개소 중 37.3%에서 사업을 시행하였거나 시행중인 데, 그 중 139개소

1) 매년 3월중 전년도까지의 누적 통계를 정기적으로 발표하고 있음

2) 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

(41.2km²)는 완료되었으며 106개소(58.5km²)는 시행중인 것으로 나타난 반면에, 민간 시행자는 총 412개소(96.3km²)에서 구역 지정을 받아 전체 구역 개소 중 62.7%에서 사업을 시행하였거나 시행중인 데, 이중 148개소(32.6km²)는 완료되었으며 264개소(63.7km²)는 시행중인 것으로 나타났다³⁾.

표 3-1 | 도시개발구역 지정 및 추진 현황(법 시행일 ~'22년 기준)

(단위 : 개소, km², %)

구분	합계	공공		민간		시행중 (신규포함)	공공		민간	
		완료	공공	민간	완료		공공	민간		
개소 (면적)	657 (195.9)	245 (99.7)	412 (96.3)	287 (73.8)	139 (41.2)	148 (32.6)	370 (122.1)	106 (58.5)	264 (63.7)	
비중	100.0	37.3	62.7	100.0	48.4	51.6	100.0	28.6	71.4	

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

최근 10년간 도시개발구역 지정현황을 살펴 보면, '13년에 29개소(8.8km²)가 지정된 이후 소폭 감소 추세를 보이다가 '19년부터 반등하여 '22년도에는 61개소(11.1km²)에서 지정된 것으로 나타났다. 가장 최근인 '22년도에 신규 지정된 총 61개소의 도시개발구역은 전년도 31개소(8.9km²) 대비, 2배 가까이 늘어난 수치이며 지정 면적 또한 전년도 지정 면적 대비 약 24.7% 증가한 것으로 나타났다.

표 3-2 | 최근 10년간 도시개발구역 지정현황

(단위 : 개소, km²)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
지정 구역수	29	23	29	30	37	36	36	35	31	61
면적	8.8	7.5	7.0	6.4	6.5	5.9	9.4	10.4	8.9	11.1

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

3) 해당 통계에서는 민관공동사업자 또한 민간시행자로 합산하여 발표하고 있으며, 민관공동사업에 대한 통계를 따로 제공하고 있지 않음

'22년에 신규 지정된 도시개발구역 중 10.6%인 7개소(3.0㎢)가 공공시행사업이었으며, 나머지 54개소(8.1㎢)는 민관공동을 포함한 민간시행사업으로 파악된다⁴⁾.

표 3-3 | '22년 지정된 도시개발구역중 공공시행사업

시도	구역명	개발 유형	지정권자	시행자	비고	구역면적(㎡)
울산	두서 인보구역	주거형	울산광역시장	울주군수	개발계획	107,780
경기	부천 오정 군부대구역	주거형	부천시장	부천시장	실시계획 수립 중	445,311
경기	화성 종전부동산 효행구역	복합형	화성시장	한국농어촌공사 토지개발사업단장	-	1,379,163
경기	평택 가곡구역	주거형	평택시장	평택시장	시행자지정 및 개발계획 수립 준비중	599,288
충북	호암(이주단지)구역	주거형	충북도지사	충주시장	추진중 (실시계획인가 준비중)	17,345
경북	문경 역세권 구역	복합형	경북도지사	문경시장	추진중 (개발계획 수립 고시 준비중)	357,000
경남	경남 초전신도심(1단계)구역	복합형	경남도지사	경남개발공사	시행자 지정 신청 준비중	67,853

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

'22년 기준 공공시행자가 완료한 사업을 살펴보면, 전남 담양 담빛문화구역(민간, 주거형, 1.3㎢), 경기 김포 풍무2구역(민간, 주거형, 0.7㎢), 경남 김해 어방구역(공공, 상업형, 0.1㎢) 등 17개 도시개발사업이 완료되어 주거, 상업용지 등 13.8㎢ 규모에 이르는 도시용지가 공급된 것으로 나타났다.

4) 명확하게 시행자가 '공공'으로 결정된 곳만을 기준으로 함

표 3-4 | 도시개발사업 지역별 완료 현황('22년)

(단위 : 개소, km²)

구분	소계	경기	충남	전남	경남
구역수	17	7	5	4	1
면적	13.8	9.1	1.2	3.4	0.1
완료내역 (시행주체 유형/ 개발유형/ 시행사)		①평택 용죽구역 (민간/주거/조합) ②평택 동삭2구역 (민간/주거/조합) ③평택 소사2구역 (민간/주거/조합) ④김포 풍무2구역 (민간/주거/조합) ⑤김포 걸포3구역 (민간/주거/조합) ⑥여주 교동구역 (민간/주거/조합) ⑦가평 경반구역 (공공/주거/국방시설본부)	①당진 수청2구역 (공공/주거/충남개발 공사) ②당진 수청구역 (민간/주거/조합) ③금산 양지구역 (민간/주거/00자산신 탁(주)) ④당진 읍내1구역 (민간/주거/조합) ⑤아산 모종1구역 (민간/주거/조합)	①광양 성황도이구역 (공공/주거/광양시장) ②함평 기각구역 (민간/주거/(주)00주 택) ③담양 담빛문화구역 (민간/주거/담양000 0(주)) ④순천 복성구역 (민간/주거/ (주)0001)	①김해 어방구역 (공공/상업/김해도 시개발공사)

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

주 : 굵은 글씨는 공공시행사업을 의미

2) 시행방식별

「도시개발법」 시행('00. 7. 28.) 이후 '22년까지 지정된 도시개발구역을 시행방식별로 살펴 보면, 공공부문이 시행한 사업은 수용방식 151개소(62.1km²), 환지방식 75개소(22.9km²), 수용과 환지방식을 혼용하여 시행하는 혼용방식이 19개소(14.6km²)로 나타났다. 이 중 139개소에서 사업이 완료되었으며 수용방식으로 82개소(17.7km²), 환지방식으로 45개소(13.7km²), 혼용방식으로 12개소(9.8km²)에서 시행된 것으로 나타났다⁵⁾. 또한, 106개소에서 사업이 시행중 인데, 이 중 수용방식으로 69개소(44.5km²),

5) 도시개발사업의 시행을 위한 토지를 확보하는 방법으로 수용, 환지 및 혼용방식을 사용할 수 있는 데, '수용'은 사업시행자가 사업지구 내 토지를 전부 취득하여 사업을 시행하는 것이며, 환지방식은 사업지구 내 토지소유자의 권리변동이 없이 종전 소유권을 사업시행 후 정리된 토지에 이전시키는 방식이며, 혼용방식은 환지방식과 수용방식을 혼합한 방식임

환지방식 30개소(9.2km²), 혼용방식으로 7개소(4.8km²)에서 시행중인 것으로 나타났다.

표 3-5 | 도시개발구역 시행방식별 추진 현황(공공부문 시행, 법 시행일 ~'22년 기준)

(단위 : 개소, km²)

구분	합계	수용			환지			혼용			시행중			
		수용	환지	혼용	완료	수용	환지	혼용	(신규포함)	수용	환지	혼용		
개소 (면적)	245 (99.6)	151 (62.1)	75 (22.9)	19 (14.6)	139 (41.2)	82 (17.7)	45 (13.7)	12 (9.8)	106 (58.5)	69 (44.5)	30 (9.2)	7 (4.8)		

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

민간부문이 시행한 사업은 수용방식 183개소(28.9km²), 환지방식 225개소(65.3 km²), 혼용방식이 4개소(2.0km²)로 나타났는데, 이 중 148개소 사업이 완료되었으며, 수용방식으로 64개소(9.2km²), 환지방식으로 84개소(23.4km²)에서 시행완료된 것으로 나타났으며, 혼용방식 사례는 없었다. 또한, 264개소에서 사업이 시행중인데, 이 중 수용방식으로 119개소(19.7km²), 환지방식으로 141개소(41.9km²), 혼용방식으로 4개소(2.0km²)에서 시행중인 것으로 나타났다.

표 3-6 | 도시개발구역 시행방식별 추진 현황(민간부문 시행, 법 시행일 ~'22년 기준)

(단위 : 개소, km²)

구분	합계	수용			환지			혼용			시행중			
		수용	환지	혼용	완료	수용	환지	혼용	(신규포함)	수용	환지	혼용		
개소 (면적)	412 (96.2)	183 (28.9)	225 (65.3)	4 (2.0)	148 (32.6)	64 (9.2)	84 (23.4)	0 (0.0)	264 (63.6)	119 (19.7)	141 (41.9)	4 (2.0)		

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

3) 지역별

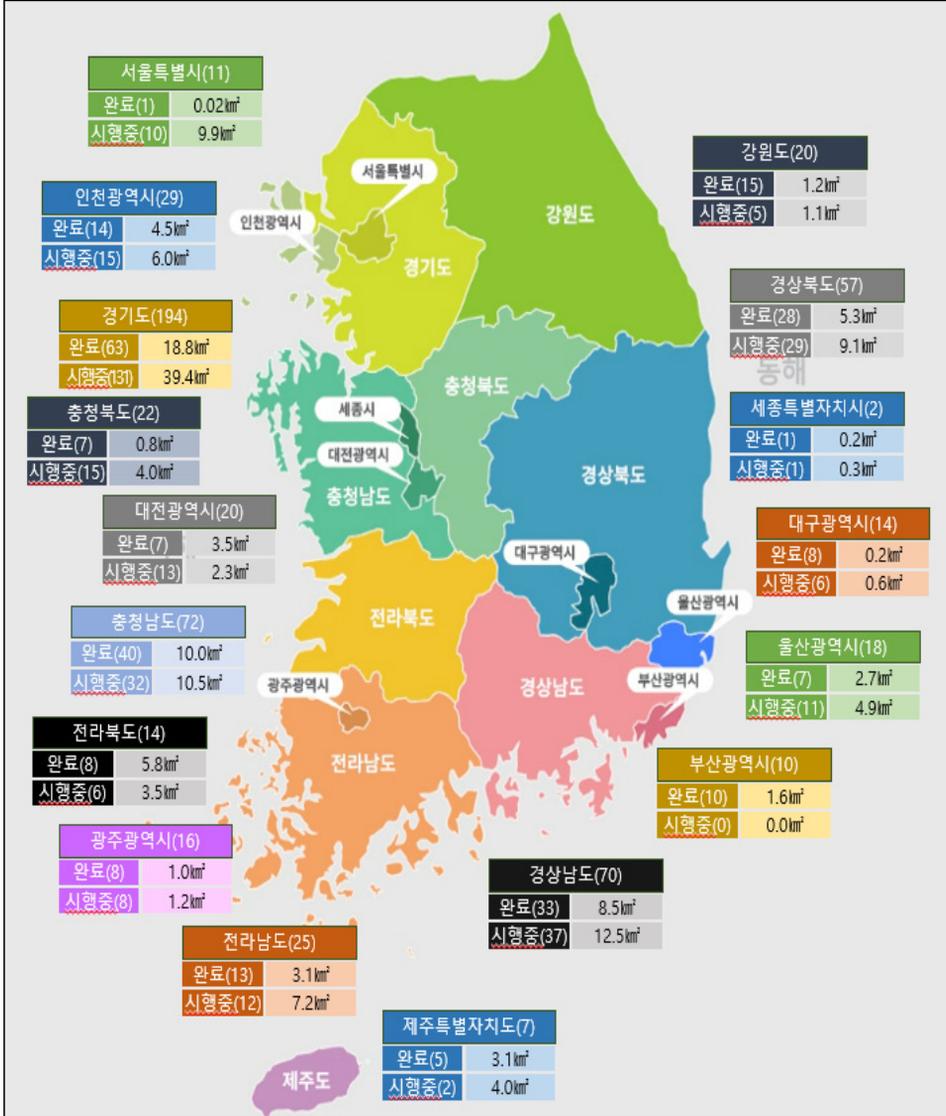
「도시개발법」 시행('00.7.28.) 이후 '22년까지 지정된 도시개발구역을 지역별로 살펴보면, 수도권(서울, 인천, 경기)에서 263개소(84.2km²)가 지정되었고 그 중 공공 시행자가 85개소(42.5km²)에서 시행하였으며, 나머지 178개소(41.8km²)에서 민간시행자가 시행을 하는 것으로 나타났다.

광역지자체별로는 기준으로 살펴보면 경기도가 219개소(63.3km², 33.3%)에서 사업을 시행하여 가장 많은 도시개발사업을 진행한 것으로 나타났으며, 다음으로 충남 77개소(21.7km², 11.7%), 경남 74개소(22.2km², 11.3%), 경북 58개소(14.6km², 8.8%) 순으로 나타났다(비중은 개소수 기준)

표 3-7 | 도시개발구역 지역별 추진 현황(법 시행일 ~'22년 기준)

(단위 : 개소, km²)

구분	합계			공공시행자		민간시행자	
	개소	면적	비중(개소수기준)	개소	면적	개소	면적
합계	657	195.9	100.0%	245	99.7	412	96.3
수도권 소계	263	84.2	40.0%	85	42.5	178	41.8
서울	11	9.9	1.7%	10	9.8	1	0.1
인천	33	11.1	5.0%	7	2.3	26	8.8
경기	219	63.3	33.3%	68	30.4	151	32.9
비수도권 소계	394	111.7	60.0%	160	57.2	234	54.5
부산	10	1.5	1.5%	10	1.5	0	0.0
대구	15	1.1	2.3%	1	0.3	14	0.8
대전	20	4.2	3.0%	9	1.7	11	2.4
광주	16	2.5	2.4%	11	2.3	5	0.2
울산	22	8.0	3.3%	3	1.1	19	6.9
강원	21	2.9	3.2%	8	1.2	13	1.7
충북	26	5.2	4.0%	7	1.9	19	3.3
충남	77	21.7	11.7%	31	13.0	46	8.7
전북	16	9.8	2.4%	15	9.3	1	0.5
전남	30	10.5	4.6%	13	6.5	17	4.1
경북	58	14.6	8.8%	20	4.4	38	10.2
경남	74	22.1	11.3%	23	6.4	51	15.7
제주	7	7.1	1.1%	7	7.1	0	0.0
세종	2	0.5	0.3%	2	0.5	0	0.0

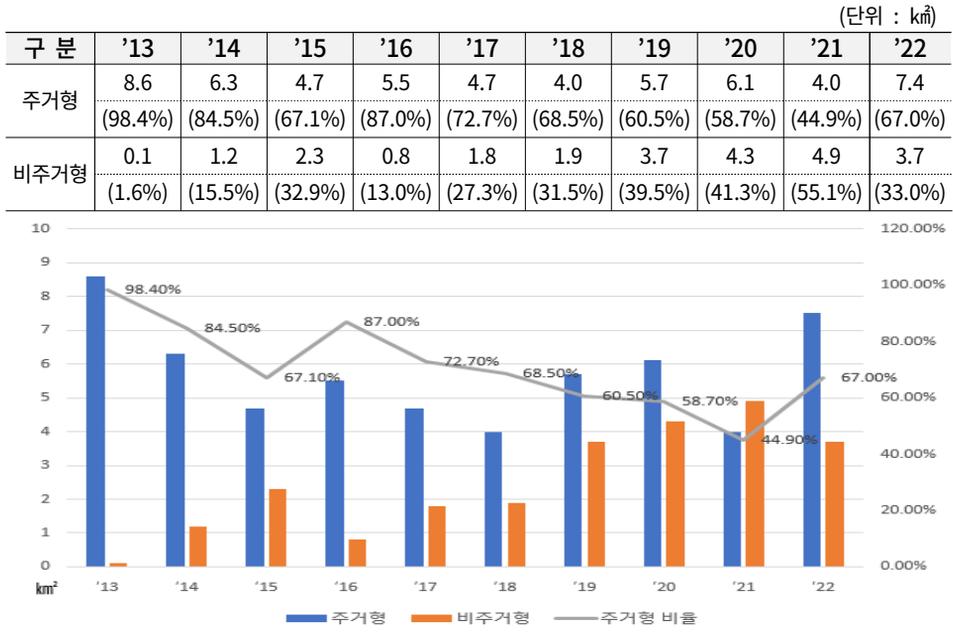


자료 : 국토교통부 통계누리, 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색] 자료를 토대로 저자 작성

4) 사업유형별

도시개발구역에 대한 우리나라 공식 통계에서는 도시개발구역 유형을 주거형, 산업형, 상업형, 공업형, 복합형 등으로 나누어 관리하고 있는 데, '13년부터 '22년까지 최근 10년간 사업유형별 구역지정 현황을 살펴보면, 주거형이 지속적으로 하락하는 반면, 복합형 및 산업형 등 비주거형은 이와 반대로 전반적으로 증가하고 있음을 알 수 있다⁶⁾. 특히, '22년에 주거형이 면적 기준 67.0%를 차지하여, 비주거형 33.0%보다 넓게 지정되던 걸로 나타났다.

표 3-8 | 최근 10년간 사업유형별 구역지정 현황



자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

사업유형별로 살펴보면 민간부문이 시행하는 도시개발구역 54개소(8.1km²) 중, 49개

6) 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

소(6.2km², 개소수 기준 90.7%)가 주거형으로 지정되는데 반해, 공공부문이 시행하는 도시개발구역 7개소(3.0km²) 중 주거형은 4개소(1.2km², 개소수 기준 57.1%)에 불과하여, 민간부문이 절대적으로 주거형 도시개발구역 사업 시행에 치우쳐 있음을 알 수 있다.

표 3-9 | 사업유형별 도시개발구역 지정 현황('22년)

(단위 : 개소, km²)

구 분	합계	주거형	비주거형				
				산업	상업	공업	복합
합 계	61 (11.1)	53 (7.4)	8 (3.7)	1 (0.2)	1 (0.03)	1 (0.1)	5 (3.4)
공 공	7 (3.0)	4 (1.2)	3 (1.8)	-	-	-	3 (1.8)
민 간	54 (8.1)	49 (6.2)	5 (1.9)	1 (0.2)	1 (0.03)	1 (0.1)	2 (1.6)

자료 : 국토교통부 통계누리. 2022년 도시개발사업 현황, [2023.5.22. 등 검색]

5) 사업기간

도시개발사업의 기간은 평균 약 6.7년이 소요되었고, 3년이하 15.6%(45개), 4~5년 31.9%(92개), 6~10년 35.1%(101개), 11~15년 15.6%(45개)로 나타났으며, 수용방식은 평균 5.5년, 환지방식은 평균 8.1년, 혼용방식은 6.9년이 소요되어, 수용방식이 환지방식에 비하여 사업기간이 짧은 것으로 나타났다⁷⁾.

표 3-10 | 도시개발사업 사업기간 현황('22년 말 기준)

(단위 : 개소, %)

구분	3년 이하	4~5년	6~10년	11~15년	16년 이상	평균
구역수	45	92	101	45	5	6.7년
비율	(15.6)	(31.9)	(35.1)	(15.6)	(1.7)	
수용	35	58	42	11	-	5.5년
환지	8	31	54	32	5	8.1년
혼용	2	3	5	2	-	6.9년

자료 : 국토교통부 내부자료(2023.4.7. '2022년말 기준 도시개발사업 현황 조사결과 보고')

7) 국토교통부. 2023.4.7. '2022년말 기준 도시개발사업 현황 조사결과 보고'. 내부자료(17개 광역지자체를 대상으로 2022년말 기준 도시개발사업 현황을 조사, 조사기간은 '23년 1~3월)

2. 민관공동 도시개발사업 현황과 추진 실태

1) 민관공동 도시개발사업 전수조사

(1) 조사 배경

도시개발사업 추진 관련 통계는 도시개발법 제9조 제3항에 의거, 국토교통부장관 및 시·도지사 또는 대도시 시장이 지정·고시한 사업내용을 국토교통부가 총괄 취합하여 매년 익년 1월에 조사하여 작성대상년도 익년 3월에 발표하고 있다. ‘전국 시도별 도시개발사업 추진현황’이라는 명칭으로 도시개발사업의 시도별 추진사항을 파악하고 있으며 「국토교통통계연보」, 국토교통통계누리(<http://stat.molit.go.kr>)를 통해 공표하고 있다.

이 내용을 살펴 면, 전반적으로 시행주체(공공 또는 민간)를 중심으로 수용, 환지, 혼용 등과 같은 사업방식별, 또는 시행중(신규 포함), 완료 등과 같은 단계별로 조사하여 공표하고 있음을 알 수 있는데, 민관공동 도시개발사업은 ‘민간’ 시행주체에 포함되나, ‘민간시행자’ 관련 통계에서는 민관공동시행 인지, 민간시행 인지 등을 구분하지 않아 알 수가 없다. 이를 보완하기 위해 국토교통부는 특정지구에 대한 사회적 논란을 계기로 매년 조사시 민관공동 도시개발사업에 대해서 별도 자료를 작성하고 있으며 이를 보도자료 형태로 발표하고 있다.

이에, 본 연구에서는 국토교통부의 협조를 받아, 법 개정 이후부터 현재까지 시행한 민관공동 도시개발사업에 대해 전수조사를 계획하여 시행중인데⁸⁾, 조사 단위는 국토교통부장관의 관리감독 및 지원대상인 지자체(특별시·광역시·도·특별자치도, 인구 50만 이상의 대도시)와 한국토지주택공사로 한정하고, 시간적 범위는 도시개발법이 제정된 이후부터 올해 상반기까지를 대상으로 하였다.

8) '23년 10월 25일 현재 18개 조사기관(17개 광역시도 및 한국토지주택공사) 중 7개 조사기관에 대한 회신을 받은 상태임

표 3-11 | '전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사' 개요

구분	내용
건명	전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사
목적	민관공동 도시개발사업 공공성 제고 기반의 국토교통부의 역할 정립 및 가이드라인 작성 등을 위한 기초자료 조사
단위	도시개발구역지정권자를 장으로 하는 지자체(특별시·광역시·도·특별자치도, 인구 50만 이상의 대도시), 한국토지주택공사
대상	「도시개발법」에 근거, 시행했거나 시행중인 민관공동 도시개발사업 * '공공시행자와 민간참여자가 공동으로 출자하여 설립한 법인'이 시행한 도시개발사업 * (공공시행자) 지자체 또는 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사(도시개발법 제11조)
범위	〈시간적〉 도시개발법 제정('00.1.28) ~ '23.06.30 〈내용적〉 각 년도별 구역 지정, 시행 및 준공한 민관공동 도시개발사업
기간	'23.8월 마지막 주부터 ~ 현재

(2) 조사 주요 내용

조사의 주요 내용은 일반적 내용, 시행주체 관련 내용, 대상지 관련 내용으로 세부 구성되어 있는 데, 총 3개 부문별 21개 항목을 조사항목으로 선정하였다. 총 조사항목 중 도시개발구역 명칭, 주소, 구역지정부터 구역지정 해제까지 날짜, 개발유형, 지정권자명, 시행자명 등의 6개 항목은 기존 통계의 조사항목과 내용이 동일하며, 3개 항목은 기존 통계와 일부 일치, 나머지 12개 항목은 본 연구진이 조사가 필요하다고 판단 되어 새로이 발굴한 항목이다. 전제 조사항목은 아래와 같다.

표 3-12 | '전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사'의 조사항목

구분	내용	비고	현행 통계 비교*	
일반	구역명	도시개발구역 명칭	고시 기준	○
	위치	주소	-	○
	면적	총면적, 용도별 면적 * 주거, 상업, 공업, 녹지 등	결정조서 기준	△ (현행:총면적)
	주요 날짜	구역지정/개발계획수립/실시계획인가/환지계획인가/구역지정 해제	해당되는 날짜 명기	○

구분	내용	비고	현행 통계 비교*	
개발유형	주거형, 비주거형 (산업, 상업, 공업, 복합 등)	선택	○	
현재 단계	민간사업자 선정 / 구역지정 / 개발계획 수립 / 실시계획 인가 / 준공		△	
방식	수용, 환지(비율 포함), 혼용	'혼용'의 경우 수용 및 환지비율 표시	△	
환지 동의비율	환지 방식이 적용되는 지역의 토지 소유자 동의비율	환지 방식을 전체 또는 일부 사용한 경우	×	
사업비	총 사업비, 및 세부사업비 * (세부업비) 공사비, 시설부대경비, 보상비, 기타비용, 예비비 등	시행중 사업의 경우 계획기준, 완료사업은 완료기준 (가능한 최신자료)	×	
개발부담금	해당 사업의 개발부담금	'실시계획 인가' 이후 단계 사업 대상	×	
시행 주체	지정권자	지정권자명 (예:OO시장)	○	
	시행자명	시행자명 법인명 등	○	
	협약체결일	시행법인 설립 전 시행주체간 협약한 날짜	-	×
	설립일	시행법인 설립 날짜	해당시 날짜 기입	×
	청산일	시행법인 청산 날짜	해당시 날짜 기입	×
	최초 자본금	시행법인 설립시 자본금	최초 기준	×
	변경 자본금	시행중 변경 자본금	변경 기준(해당시)	×
	설립주체별 명칭(구분) 및 지분	설립주체 명칭 및 주체별 공공, 민간 구분, 지분비율 표기	시행중 사업의 경우 최초 및 변경 기준, 완료사업은 완료기준	×
대상 지	국/공유지 포함	국·공유지 면적 및 비율	구역 지정 당시 기준	×
	기존 용도지역	사업이전 용도지역 현황	-	×
	토지직접 사용	시행주체 또는 시행주체 내 민간참여자의 토지직접 사용 면적 및 비율, 주용도	시행중 사업의 경우 최초 및 변경 기준, 완료사업은 완료기준	×

* 현행 도시개발사업현황 통계 기준, ○ : 대상, △ : 일부 대상, × : 대상아님

2) 민관공동 도시개발사업 전수조사 결과

(1) 조사 회신 내역

'23년 10월 25일 기준, 총 7개소에서 수신되었으며 이 중 부산광역시, 전라북도, 한국토지주택공사 3개소는 '시행한 적 없음'으로 회신하였으며, 울산광역시, 경기도, 충청남도, 경상남도는 각각 1개소, 16개소, 1개소, 4개소에서 시행하였거나 시행중이라고 회신하였다.

표 3-13 | 전국 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황 전수조사 회신현황('23.10.11 현재)

서울특별시	미회신	울산광역시	1개소	전라북도	시행한 적 없음
부산광역시	시행한 적 없음	세종특별자치시	미회신	전라남북도	미회신
대구광역시	미회신	경기도	16개소	경상북도	〃
인천광역시	〃	강원특별자치도	미회신	경상남도	4개소
광주광역시	〃	충청북도	〃	제주특별자치도	미회신
대전광역시	〃	충청남도	1개소	한국토지주택공사	시행한 적 없음

현재까지 회신받은 22개소에 대한 내용은 아래와 같다.

표 3-14 | 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '일반'

연번	시도	위치(주소)	구역명	면적 (천㎡)	주요 날짜				유형	현재 단계	방식	사업비 (천원)	개발부담 금 (천원)
					구역지정	개발계획 수립	실시계획 인가	항지계 복인가					
1	울산	울산광역시 울주군 삼남읍 신하리 일원	울산 KTX역세권 복합개발단지 도시개발구역	1,533	21-01-21	21-01-21	23-07-13	-	-	환용	수립중 (미분할)	905,000	39,900
2	경기도	성남시 분당구 대장동 210번지 일원	성남 판교대장 도시개발사업	917	11-03-24	15-06-15	16-11-08	-	-	수용	-	1,551,946	미정
3	"	성남시 분당구 장사동 1번지 일원	백현마이스 도시개발구역	206	20-12-28	20-12-28	-	-	-	수용	-	6,197,400	-
4	"	시흥시 매월동 652번지 일원	시흥매화 일반산업단지 1주자택지 도시개발사업	18	13-12-05	13-12-05	15-02-06	-	20-07-02	수용	-	10,200	-
5	"	김포시 사오동 486-2번지 일원	김포 풍무역세권 도시개발구역	874	19-10-04	19-10-04	21-12-31	-	-	수용	-	1,498,070	-
6	"	김포시 간성동 598-11번지 일원	김포 감정4지구 도시개발구역	221	22-06-17	22-06-17	-	-	-	수용	-	229,969	-
7	"	김포시 광포동 57-1번지 일원	김포 광포4지구 도시개발구역	836	22-06-17	22-06-17	-	-	-	수용	-	1,055,488	-
8	"	김포시 고촌읍 신곡리 일원	김포 고촌지구	468	-	-	-	-	-	수용	-	833,083	-
9	"	파주시 새매동 432번지 일원	파주메디칼밸류스터	449	22-03-30	22-03-30	-	-	-	수용	-	456,300	166,400
10	"	의정부시 용현동 신45-1번지 일원	306보충대대 도시개발사업 (의정부시공공문화체육단지조성사업)	293	-	-	-	-	-	수용	-	363,100	-
11	"	의정부시 산곡동 396번지 일원	의정부 복합문화융합단지 도시개발사업	590	18-04-30	18-04-30	18-04-30	-	-	수용	-	565,600	-
12	"	광주시 역동28-3 일원	경안2지구	30	17-12-22	19-12-17	21-12-31	-	-	수용	-	469,438	18,390
13	"	광명시 가현동 10번지 일원	광명문화복합단지	549	-	-	-	-	-	수용	-	824,200	-
14	"	양주시 남방동 52번지 일원	양주역세권 개발사업	644	17-03-13	17-03-13	19-12-16	-	-	수용	-	424,083	산정중
15	"	오산시 오산동 166번지 일원	오산 운림동 시시티 도시개발사업	584	-	-	-	-	-	수용	-	704,300	-
16	"	의왕시 복의동 560번지 일원	의왕 백운밸리 도시개발구역	955	10-04-02	12-03-28	15-01-23	-	-	수용	-	1,044,688	-
17	"	의왕시 상동 71번지 일원	의왕 장안지구 도시개발사업	268	13-04-12	13-04-12	14-10-31	-	-	수용	-	472,400	-
18	충남	천안시 동남구 대흥동 63-57번지 일원	천안역전지구	47.5	-	-	-	-	-	수용	-	973,389	-
19	경남	창원시 마산회원구 화성동 396번지 일원	창원 자족항복합형정온 도시개발사업	715.0	20-12-10	20-12-10	21-12-30	-	-	수용	-	626,893	2,926
20	"	김해시 장유동 19-5번지 일원	김해 율하지구 도시개발사업	109.3	-	-	-	-	-	수용	-	96,372	-
21	"	김해시 진례면 사래리 57번지 일원	진례시례지구 도시개발사업	994.0	08-05-22	08-05-22	09-04-02	-	-	수용	-	344,411	-
22	"	사천시 추동면 사다리(877번지) 일원	사천(C복합융합)용양동지구 도시개발사업	262.0	18-06-07	18-06-07	19-09-26	-	-	수용	-	108,754	1,800

표 3-15 | 민권공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '시행주체'

연번	시도	구역명	지정권자	시행사명	시행주체					기타	입양 채결일	설립일	청산일	자본금(억원) 최초 / 변경
					1	2	3	4	5					
1	울산	울산 KTV예배 복합화단지 도시개발구역	울산광역시청	주영신복합도시 개발	울산도시공사/공공39%	울산도시공사/공공29%	화해/민간/45%	-	-	-	19-12-04	21-07-23		150
2	경기도	성남 판교대형 도시개발사업	성남시청	성림이플 주식회사	성남도시개발공사/공 공/50.0001%	해운행/민간/14%	국민은행/민간/8%	중소기업은행/민간 /8%	동양생명보험/민간/8%	하나자산신탁(5%)/SK증권(6%) /화천대우자산관리(0.9999%)	15-06-15	15-07-27		50
3	"	백현미스 도시개발구역	성남시청	미정	성남도시개발공사/공 공/50.1%	평창건설/민간	한국투자증권/민간/2%	현대엔지니어링/민간	-	-	15-01-27	15-02-16	-	20
4	"	시흥해방 임원사양단지 아주벤처 도시개발사업	시흥시청	시흥해방산업개발 주)	시흥시/공공/40%	평창건설/민간	한국투자증권/민간/10%	현대엔지니어링/민간	-	-	17-02-24	17-05-19		50
5	"	김포 동원역권 도시개발구역	경기도지사	주영무역개발	김포도시관리공사/공 공/50.1%	한국산업은행/공공 /14%	주대우건설/민간/6%	주대우건설/민간/10%	주대우건설/민간/8%	기타/민간/5.9%	19-08-28	20-08-25		20
6	"	김포 강동4구역 도시개발구역	경기도지사	주영4차구도시 개발	김포도시관리공사/공 공/50.1%	부곡증권(주)/민간 /19.9%	케이프투자증권(주) /민간/15%	케이프투자증권(주) /민간/10%	케이프투자증권(주)/ 민간/5%	-	18-03-09	20-05-29		50
7	"	김포 철도4구역 도시개발구역	경기도지사	(주)김포4도시개발	김포도시관리공사/공 공/50.1%	미래에셋증권(주) /민간/14%	미래에셋증권(주) /민간/19.9%	현대엔지니어링(주) /민간/8%	(주)대우건설/민간/7%	제일건설(주) 김포빌딩개발(주)/ 6%5.5%	18-05-29	20-02-12		50
8	"	김포 고촌지구	김포시청	(주)고촌복합개발	김포도시관리공사/공 공/50.1%	주대우건설/민간 /8.6%	한국투자증권(주) /민간/14%	고보증권(주)/민간 /8.8%	현대투자증권(주)/민간/8.5%	주케이디인사이트투자관리비엔디 /민간/5%	18-05-29	20-02-12		50
9	"	파주메디칼밸류스타 도시개발사업	파주시청	파주메디칼밸류스타 타워	파주도시관리공사/공 공/50%	PMC&CO/민간 /40%	현대엔지니어링 /민간/10%	-	-	-	22-06-21	21-02-23		5
10	"	306분출단지 도시개발사업 (의정부시청 공모해결단지 조성사업)	경기도지사	설립 중	의정부시/공공/51%	주부스코건설/민간 /민간/19%	주대우건설 /민간/10%	신진유지건설(주)/민간 /2.5%	토수종합건설(주)/민간/2%	주하나는행/민간/3% 에스케이증권(주)/민간/2%	20-12-29	-		-
11	"	의정부 부왕문복합단지 도시개발사업	의정부시장	의정부 리틀(사)타워	의정부시/공공/34%	000/민간/64%	-	-	-	-	17-05-30	17-05-30		50
12	"	광주시장	광주시장	경안리퍼시타개발 유	광주도시관리공사/공 공/51%	NH투자증권/민간 /19%	한국산업은행 /민간/15%	대우건설/민간/6%	유엔미개발/민간/5%	상정프라퍼티/민간/5%	19-08-12	19-12-05		50
13	"	광명문화복합단지	경기도지사	주광명문화복합단 지사업	광명도시관리공사/공 공/1%	인산도시공사/공공/49 /1%	NH투자증권 /민간/15%	미래에셋대우/민간 /14.9%	HDC현대산업개발/민간/14.9%	제일건설/민간/10%	19-12-02	20-02-21		50
14	"	양주역권 개발사업	양주시청	양주역권개발피 에코비지유	양주시/공공/42%	대우건설/민간/22%	태원/민간 /16%	제일건설/민간/5%	아주건설/민간/4%	중흥토건 등/11%	15-12-30	16-02-04		50
15	"	오산 은빛들 시티 도시개발사업	경기도지사	오산은빛들시티 인프라레드스쿨차 주사업(에셋)	오산시/공공/19.8%	한양이츠공사 /공공/13.4%	한양이츠공사/공공/5.3%	수원도시공사/공공 /3.3%	현대엔지니어링/민간/19.9%	한국투자증권 등/민간/30%	19-11-26	21-10-13		50
16	"	의왕 배운밸리 도시개발사업	경기도지사	의왕 배운밸리 공동투자사업	의왕도시관리공사/공 공/49%	고양도시관리공사 /공공/1%	주개성도건/민간 /22%	주대우건설/민간/4.4%	미주산업개발(주)/민간/5%	케이프투자증권(주)/민간/5% 주호성/민간/2% 롯데쇼핑(주)/민간/2%	14-02-28	14-03-14		50
17	"	의왕 장안지구 도시개발사업	경기도지사	의왕 장안지구 공동투자사업	의왕도시관리공사/공 공/1% %1주	고양도시관리공사 /공공/1%	원영/민간/19.0% /2%	주영명/민간/19.0% 주	리명투자증권(주)/민간/5%	주대우건설/민간/1%	14-04-29	14-07-25		50
18	충남	천안역전지구	천안시장	천안역전지구 도시개발사업 주식회사	천안시/공공/51%	대우건설 /민간/20%	천안시/민간/19%	-	-	-	기타형양/ 2020.8.14형양/ 2023.3.31	2020.8.14형양/ 2023.3.31		5
19	경남	창원 사천종합행정타운 도시개발사업	창원시장	창원사천종합행정 정타운	창원시/공공/51%	주대우건설/민간 /22.4%	우림종합건설(주) /민간/17.5%	창원종합건설/민간 /6.6%	관동건설(주)/민간/4.4% 웅진건설(주)/민간/3.1%	경남은행 5%	19-12-19	20-01-23		50
20	"	김해 울주지구 도시개발사업	김해시장	김해울주지구 도시개발사업	김해시/공공/82%	한국투자증권 /공공/19%	주대우건설/민간 /49%	-	-	-	16-12-07	-		1
21	"	진해시내지구 도시개발사업	진해시장	주해신김해레스포 타운	김해시/공공/37.86%	코아원테크(주)/공공/ /46.37%	군인공제회/민간 /46.37%	-	-	-	05-06-29	05-09-06		20
22	"	사천노복합타운사업 도시개발사업	경성남도	사천노복합타운사업 발주회사	사천시/공공/20%	주아이비도시개발 /49%	주아이비도시개발 /민간/26%	주아이비도시개발 /민간/5%	-	-	16-05-27	16-06-28		5

표 3-16 | 민관공동 도시개발사업 추진 이력 및 현황('23.10.11 현재) - 부문 '대상지'

연번	시도	구역명	국/공유지	기존 용도지역	시행주체 토지 직접사용	
					면적(천㎡)	주용도
1	울산	울산 KTX역세권 복합특화단지 도시개발구역	4.80%	자연녹지	0	0
2	경기도	성남 판교대장 도시개발사업	7.71%	도시	150	주거
3	"	백현마이스 도시개발구역	100%	도시	-	-
4	"	시흥매화 일반산업단지 이주자택지 도시개발사업	56.90%	도시	-	-
5	"	김포 풍무역세권 도시개발구역	9.6%	도시	324	주거/상업
6	"	김포 감정4지구 도시개발구역	28.90%	도시	82	주거/상업
7	"	김포 걸포4지구 도시개발구역	17.30%	도시	296	주거/상업
8	"	김포 고촌지구	14.60%	도시	87	주거/상업
9	"	파주메디컬클러스터	12.30%	농림	49.5	상업
10	"	306보충대대 도시개발사업 (의정부시공공문화체육단지조성사업)	88%	도시	-	-
11	"	의정부 복합문화융합단지 도시개발사업	27.83%	도시	341	주거 등
12	"	경안2지구	40.96%	도시	16.93	주상복합
13	"	광명문화복합단지	15.20%	도시	-	문화/상업/주거
14	"	양주역세권 개발사업	22.30%	도시	-	주거/상업
15	"	오산 운암동 시스티 도시개발사업	13.90%	도시	-	주거/상업
16	"	의왕 백운밸리 도시개발구역	10.00%	도시	214	주거
17	"	의왕 장안지구 도시개발사업	15.87%	도시	26	주거
18	충남	천안역전지구	25.6%	도시(상업)	47.5	주거/상업
19	경남	창원 자족형복합행정타운 도시개발사업	11.30%	도시	205.11	주거
20	"	김해 옐라지구 도시개발사업	26.60%	도시(개발제한구역)	34.82	주거
21	"	진례시레지구 도시개발사업	6.89%	도시(개발제한구역)	49.25	주거
22	"	사천C복합유통상업단지 도시개발사업	65.40%	도시	6.95	공공시설

(2) 전수조사 회신 결과(요약)

조사된 총 22개 사업의 유형은 주거형 8개소, 비주거형 14개소로 나타났는데 비주거형은 복합형 13개소, 상업형 1개소로 나타났으며, 현재의 사업단계로는 민간사업자 선정 단계 4개소, 구역지정 단계 3개소, 개발계획 수립 단계 3개소, 실시계획 인가 단계 8개소, 준공 단계 4개소(부분 준공 포함)로 나타났다.

사업 시행방식은 울산광역시의 울산 KTX역세권 복합특화단지 도시개발구역 사업 1개소가 혼용방식을 채택한 것을 제외하고는 모두 수용방식으로 사업을 진행하고 있으며, 공공참여자의 형태는 '지자체만 참여', 지자체의 '개발형 공기업 참여', '지자체와 개발형 공기업 모두 참여'의 형태가 관찰되었는데, 지자체가 직접 참여하는 곳은 총 22개 사업중 11개 사업으로 나타났다(50%). 지자체의 참여 지분 정도를 살펴 보면, 울산광역시의 울산 KTX역세권 복합특화단지 도시개발구역은 16%, 경기 시흥시의 시흥매화 일반산업단지 이주자택지 도시개발사업은 40%, 경기 의정부시의 306보충대대 도시개발사업은 51%, 복합문화융합단지 도시개발사업은 34%, 경기 양주시의 양주역세권 개발사업은 42%, 경기 오산 운암뜰 AI시티 도시개발사업은 19.8%, 충남 천안시의 천안역전지구는 51%, 경남 창원시의 창원 자족형복합행정타운 도시개발사업은 51%, 경남 김해시의 김해 율하지구 도시개발사업은 32%, 진례시례지구 도시개발사업은 38%, 경남 사천시의 사천IC복합유통상업단지 도시개발사업은 20%의 지분으로 직접 참여하고 있음을 알 수 있다.

공공참여자가 지분 50% 초과인 형태를 보인 곳은 총 22개 사업중 18개 사업으로 나타났다(81.8%). 지분 50% 이하로 참여하고 있는 곳은 총 4개 사업인데, 경기 시흥시의 시흥매화 일반산업단지 이주자택지 도시개발사업은 공공 40%, 의정부시의 의정부 복합문화융합단지 도시개발사업은 공공 34%, 양주시의 양주역세권 개발사업은 공공 42%, 경남 사천시의 사천IC복합유통상업단지 도시개발사업은 공공 20%의 지분으로 참여하고 있는 것을 볼 수 있다.

시행주체 내 참여자간 협약을 체결한 곳은 총 22개 사업 중 21개소였는데 이 중 18개소에서는 시행주체 설립까지 마쳤으며, 협약 이후 설립까지는 평균 7.3개월이 소요

되었으며, 경기 파주시의 파주메디컬클러스터는 유일하게 법인 설립 이후 협약을 체결한 경우인 데, 이는 기본 협약 후 사업 협약을 법인 설립 이후 체결한 것으로 보여 기간의 평균 산정에서는 제외하였다.

또한, 대상지 내에는 모두 국유지 또는 공유지를 포함하고 있었으며 대상지 내 평균 28.3%가 국공유지로 구성됨을 볼 수 있었다. 또한 총 22개소 중 1개 지역을 제외하고는 모두 기존 도시지역에서 사업이 이루어 지고 있음도 확인하였다. 경기 김포시의 김포 풍무역세권 도시개발구역 사업이 9.6%로 국공유지를 가장 적게 포함하고 있었으며, 경기 성남시의 백현마이스 도시개발구역은 대상지 전체가 국공유지로 이루어 졌으며, 경기 파주의 파주메디컬클러스터는 농림지역에서 도시개발사업을 하는 경우로 나타났다.

시행주체가 토지를 직접 사용하여 사업을 진행하는 경우는 최소 18개소에서 나타났는데, 주용도는 대부분 주거, 주거/상업 등이었으며 1개소가 공공시설로 활용한다고 나타났다. 울산광역시의 울산 KTX역세권 복합특화단지 도시개발구역은 시행주체가 직접 사용하지 않는 것으로 나타났으며, 경기 성남시의 백현마이스 도시개발구역은 아직 시행자가 미정인 상태로 토지 직접 사용의 가능성이 높다고 보여진다.

3. 도시개발법 개정 이전 ‘구역지정 준비중 사업’ 추진 실태

1) 법 개정 이전 ‘구역지정 준비중 사업’ 현황

「도시개발법」 개정(’22. 6.) 내용에 따르면, 민·관 공동 도시개발사업의 경우 세부적인 사업절차를 정하고, 민간 참여자 공모 시 해당 평가계획 등을 공개하도록 하였으며, 협약에 반영할 내용으로 법률에서 규정된 사항 외에도 조성토지의 공급·처분, 개발이익 재투자에 관한 사항 등을 포함토록 하고 있다. 이에 따라, 아직 구역지정이 되지 않아서 해당 법 개정에 직접적 영향을 받는 사업에 대하여 조사를 하였던 데, 그 결과 총 11개소로 파악되었다. 이 중 3개소는 법인(SPC) 설립까지 완료하였으며, 3개소(법인 설립 2개소 포함)에서는 개발계획에 대한 주민공람을 마친 상태로 파악되며 시행자간 협약을 체결한 경우도 4개소에서 나타났다. 해당 사업지는 구역 지정 이전 단계에 머물러 있으므로, 개정된 법령에 따라 민간시행자로 참여하기 위해서는 개정된 ‘공모’ 형식을 통해 다시 우선협상대상자를 선정해야만 한다.

표 3-17 | 구역지정 준비중 사업 현황(’23.3 기준)

순번	구역명	공공시행자	민간참여자 선정방식	공모 시기	협상대상자 선정시기	법인설립 시기	주민공람 공고시기
1	광명문화 복합단지 (549,120㎡)	광명도시공사	공모	2019.4	2019.9	2020.2	2021.5
2	오산운암뜰 A시티 (584,123㎡)	오산시, 농어촌공사, 수원도시공사, 평택도시공사	공모	2019.4	2019.7	2021.10	2021.2
3	김포고촌 (468,523㎡)	김포도시공사	공모	2018.1	2018.3	2020.2	-
4	구리 스마트시티 (1,499,000㎡)	구리도시공사	공모	2020.8	2020.11	x (협약체결, '21.2)	-
5	의정부 306보충대 (293,814㎡)	의정부시	공모	2020.4	2020.8	x (협약체결, '20.12)	-

순번	구역명	공공시행자	민간참여자 선정방식	공모 시기	협상대상자 선정시기	법인설립 시기	주민공람 공고시기
6	김해울하 (296,645㎡)	김해시, 농어촌공사	공모	2016.5	2016.7	x (협약체결, '16.12)	-
7	김포사우동 종합운동장 (66,711㎡)	김포도시공사	공모	2020.3	2020.6	x (협약체결, '20.10)	-
8	시흥브이씨티 (2,216,073㎡)	시흥시	공모	2016.11	2017.3	x	2018.2
9	미추홀구 신청사 (43,282㎡)	인천미추홀구	공모	2021.6	2021.7	x	-
10	하남 H2 프로젝트 (162,000㎡)	하남도시공사	공모	2021.4	2021.8	x	-
11	신규개발사업 공모	시흥도시공사	사업제한형 공모	2021.1	2021.7	x	-

자료 : 국토교통부. 2023.4.7. '2022년말 기준 도시개발사업 현황 조사결과 보고'. 내부자료
주 : 1) 구리 스마트시티의 경우, 민선 8기 정책에 따라 민·관 도시개발 사업을 지양하고 공공이 시행하는 것으로 전면 재검토 중
2) 인천 미추홀구의 경우, 기존에 선정된 민간 참여자(우선협상자)선정을 취소하였고, 해당 사업을 민간, 공공, 민·관이 할지 정해지지 않은 상태

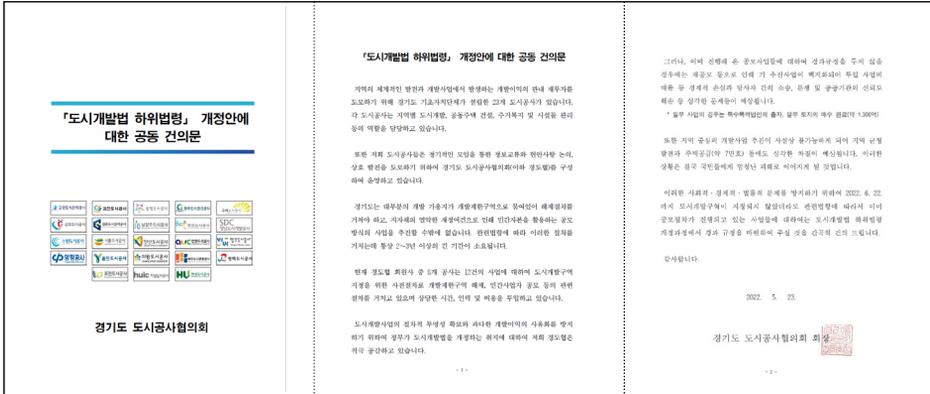
2) '구역지정 준비중 사업'에 대한 개정법안 적용 유예

개정된 법 등은 부칙을 통해 '이 법 시행 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우 부터 적용한다' 라고 규정하고 있어, 지구지정을 받지 못한 사업지구는 법 등에 정한 모든 절차를 다시 이행토록 요구하고 있다. 도시개발사업 자체가 기본계획수립부터 지구지정을 받기까지 상당한 시간과 비용 지출을 수반하는 점을 감안하면, 지구지정을 받지 못한 사업지구는 혼란을 피하기 어려워 보이는 데, 이에, '경기도 도시공사협의회'⁹⁾에서는 관련 법령에 따라서 이미 공모절차가 진행되고 있는 사업들에 대하여는 도시개발법 하위법령 개정과정에서 경과규정을 마련하여 줄 것을 요구한 바 있다. 그 사유로는 '재공모 등으로 인해 기 추진사업이 백지화되어 투입 사업비 매몰 등 경제적 손실과 당사자 간의 소송, 분쟁 및 공공기관의 신뢰도 훼손 등 심각한 문제들이 예상된

9) 경기도내 시군 지자체가 설립한 도시개발을 주요사업으로 하는 지방공기업의 모임

다' 는 것을 적시하고 있다¹⁰⁾.

그림 3-1 | 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문



자료 : 경기도 도시공사협의회, 2022. 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문

해당 자료에서 실질적 피해가 발생한다고 주장하는 내역을 살펴보면, 매몰비용이 발생한다는 곳이 6개소, 매몰기간이 발생한다는 곳이 1개소로 나타났으며, 매몰비용이 발생하는 지점도 용역비, SPC 출자 및 운영, 공모관리 등 다양하게 나타난다고 되어 있다.

표 3-18 | 건의문 내 '경기도 내 도시개발사업 추진 현황'

구분	사업명(사업기간)	공사명	사업비(원)	주택 공급(호)	추진단계	비고
합계	총 10건	8개 공사	14조 3,341	58,206	구역 미지정	-
1	광명문화복합단지 도시개발사업 (2019~2027)	광명 도시공사	6,550	2,022	도시개발구역 지정 신청(2022.04.29.)	SPC 출자, 운영 등 약 89억 원 매몰
2	(가칭)구리시 한강변 도시개발사업 (2020~2030)	구리 도시공사	3조 2,400	8,000	SPC 출자 준비 (의회의결 완료) (2021.12.24.)	-
3	김포고촌지구 복합개발사업 (2018~2026)	''	4,600	3,500	개발제한구역(GB) 해제 신청 (2020.12.29.)	SPC 출자, 운영 등 약 61억 원 매몰

10) 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문(경기도 도시공사협의회, 2022)

구분	사업명(사업기간)	공사명	사업비(원)	주택 공급(호)	추진단계	비고
4	사우종합운동장부지 도시개발사업 (2019~2028)	"	6,566	1,360	사업협약 체결 완료 (1차 : 2020.10.26., 2차 : 2021.11.05.)	매물기간(3년) 발생
5	시흥 미래형 첨단 자동차 클러스터 개발사업 (2016~공사 완료 고시일)	시흥 도시공사 (공모 주체: 시흥시)	1조 7,465	11,190	우선협상대상자 선정 완료 (2017.03.02.)	GB해제 용역 등 약 15억 원 매물
6	공사참여 신규 개발사업 민간제안 공모 (2021~공사 완료 고시일)	"	3조 1,056 (총 4건)	16,227 (총 4건)	협상대상사업 선정 완료 (2021.07.12.)	-
7	서안양 친환경 융합 스마트벨리 조성사업 (2019~2027)	안양 도시공사	2조 5,000	5,000	공모공고 완료 (우협 선정 전 단계) (2021.10.05.)	선수행용역비 등 약 30억 원 매물
8	친환경 힐링 문화 복합단지 도시개발사업 (2021~2027)	하남 도시공사	3,591	559	우선협상대상자 선정 완료 (2021.08.12.)	공모관리 용역 등 약 15억 원 매물
9	오산운암돌 시시티 도시개발사업 (2019~2025)	평택, 수원 도시공사 (공모 주체: 오산시)	7,695	5,823	도시개발구역 지정 신청 (2021.11.29.)	SPC 출자 등 기투입비 매물
10	자동차 클러스터 조성사업 (2021~2027)	평택 도시공사 (공모 주체: 평택시)	8,418	4,525	우선협상대상자 선정 완료 (2022.01.11.)	-

자료 : 경기도 도시공사연합회. 2022. 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문
주 : 전계문의 '구역지정 준비중 사업 현황'(23.3 기준) 현황과는 다소 차이가 있음

아울러, 「도시개발법 시행령」 일부개정안 등에 대해 소급입법 측면에서 위헌성이 있을 수 있다는 의견, 개발사업이 원점으로 돌아가게 된다면 이해관계자들간 행정 및 민사법적 분쟁이 있다는 의견 등이 담긴 법률의견서도 첨부하였는 데(상세 내용 《참고 2》 참조), 해당 법률의견서에서는 검토의견 종합으로 시행령과 지침 개정안의 부칙 제2조의 규정은 진정소급입법¹¹⁾에 해당하므로, 그 위헌적 부분을 시정할 필요가 있다고 보았으며, 다만, 상위 개정법의 부칙 제2조와의 체계상 적합성 문제는 헌법합치적 법집행을 위하여 하위법령 부칙 규정에 단서를 추가하는 등 입법기술적으로 해결할 수 있다고 제시하고 있다.

11) 과거에 이미 완성된 법률관계나 사실관계에 대하여 제정·개정된 법률을 소급하여 적용하는 입법을 의미. 신뢰보호 원칙과 법적 안정성을 위해 원칙적으로 인정하고 있지 않음. 해당 의견서는 「도시개발법 개정안(22.6)」이 진정 소급입법에 해당한다는 의견을 담고 있음

《참고 1》

「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문¹²⁾

지역의 체계적인 발전과 개발사업에서 발생하는 개발이익의 관내 재투자율 도모하기 위해 경기도 기초자치단체가 설립한 23개 도시공사가 있습니다. 각 도시공사는 지역별 도시개발, 공동주택 건설, 주거복지 및 시설물 관리 등의 역할을 담당하고 있습니다.

또한 저희 도시공사들은 정기적인 모임을 통한 정보교류와 현안사항 논의, 상호 발전을 도모하기 위하여 경기도 도시공사협의회(이하 경도협)를 구성하여 운영하고 있습니다.

경기도는 대부분의 개발 가능지가 개발제한구역으로 묶여있어 해제절차를 거쳐야 하고, 지자체의 열악한 재정여건으로 인해 민간자본을 활용하는 공모 방식의 사업을 추진할 수밖에 없습니다. 관련법령에 따라 이러한 절차를 거치는데 통상 2~3년 이상의 긴 기간이 소요됩니다.

현재 경도협 회원사 중 8개 공사는 12건의 사업에 대하여 도시개발구역 지정을 위한 사전절차로 개발제한구역 해제, 민간사업자 공모 등의 관련 절차를 거치고 있으며 상당한 시간, 인력 및 비용을 투입하고 있습니다.

도시개발사업의 절차적 투명성 확보와 과도한 개발이익의 사유화를 방지하기 위하여 정부가 도시개발법을 개정하는 취지에 대하여 저희 경도협은 적극 공감하고 있습니다.

그러나, 이미 진행해 온 공모사업들에 대하여 경과규정을 두지 않을 경우에는 재공모 등으로 인해 기 추진사업이 백지화되어 투입 사업비 매몰 등 경제적 손실과 당사자 간의 소송, 분쟁 및 공공기관의 신뢰도 훼손 등 심각한 문제들이 예상됩니다.

* 일부 사업의 경우는 특수목적법인의 출자, 일부 토지의 매수 완료(약 1,300억)

또한 지역 중심의 개발사업 추진이 사실상 불가능하게 되어 지역 균형발전과 주택공급(약 7만호) 등에도 심각한 차질이 예상됩니다. 이러한 상황은 결국 국민들에게 엄청난 피해로 이어지게 될 것입니다.

이러한 사회적·경제적·법률적 문제를 방지하기 위하여 2022. 6. 22. 까지 도시개발구역이 지정되지 않았더라도 관련법령에 따라서 이미 공모절차가 진행되고 있는 사업들에 대하여는 도시개발법 하위법령 개정과정에서 경과규정을 마련하여 주실 것을 간곡히 건의 드립니다.

감사합니다.

2022. 5. 23.

경기도 도시공사협의회 회장

12) 경기도 도시공사협의회. 2022. 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문

《참고 2》

「도시개발법 시행령」 일부개정안 등의 소급입법 문제 등 검토¹³⁾

■ 우선협상대상자 지정

- 우선협상대상자 지정(선정)은 행정처분이므로, 이에 대하여 행정소송으로 다룰 수 있음은 물론, 관련 손해가 발생한 경우 민사소송으로도 분쟁이 확대될 수 있음

■ 사업협약 체결 및 PFV 또는 SPC 설립

- 사업협약이 체결되고 PFV 또는 SPC가 설립되면 우선협상대상자는 계약당사자의 지위와 PFV 또는 SPC의 주주의 지위를 갖게 되는 바, 이 단계에서 개발사업이 원점으로 돌아가게 되면 이해관계자들에 의하여 법적 분쟁이 발생할 가능성이 있음

■ 하위법령 개정안이 진정소급입법인지 여부

- 도시개발사업 절차나 행위가 법적으로 독립적인 지위를 가지고 법적 쟁송의 대상이 될 수 있으므로 각 절차나 행위가 완료되면 이를 종료된 사실관계 또는 법률관계라고 보아야 함
- 하위법령 개정안 시행 전에 이루어진 공모, 우선협상대상자 지정, 사업협약 체결 등에 하위법령 개정안을 적용하는 것은 이미 종료된 사실관계 및 법률관계에 대하여 법령을 소급 적용하는 것이므로 진정소급입법에 해당함

■ 도시개발사업을 준용하는 타법에 영향

- 「도시 및 주거환경 정비법」, 「택지개발촉진법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 등 도시개발법령의 개정은 이를 준용하는 다른 개발사업에도 영향을 미침

(후략)

[검토의견 종합]

- 시행령과 지침 개정안의 부칙 제2조의 규정은 진정소급입법에 해당하므로, 그 위헌적 부분을 시정할 필요가 있다고 봄
- 상위 개정법의 부칙 제2조와의 체계상 정합성 문제는 헌법합치적 법집행을 위하여 하위법령 부칙 규정에 단서를 추가하는 등 입법기술적으로 해결할 수 있음

13) '경기도 도시공사협의회, 2022. HEI 법률사무소의 법률검토 의견서(도시개발법시행령 개정령안 등의 문제점)'을 토대로 연구진 요약

이에, '22.09.06에 김민철 의원 등 11인은 의원입법으로 종전 규정¹⁴⁾에 따른 공모 방식으로 민간참여자가 우선협상대상자로 선정된 경우, 3년의 유예기간을 적용한다는 주 내용의 개정안을 발의하였다(의안번호 2117273).¹⁵⁾ 개정 사유로 '기 투입비용 뿐만 아니라 이미 수년간 진행된 절차를 다시 진행하여야 하므로, 시간적·경제적 피해가 막심할 것으로 예상되며, 사업협약의 해지가 불가능한 경우 공공시행자와 민간참여자 사이 법적 분쟁이 발생할 가능성이 높음'을 들고 있다. 개정안과 관련하여 국회 입법전문위원회는 '검토보고'를 통해 개정안은 민·관 공동사업의 공공성과 투명성을 조속히 달성하려는 당초 법률 개정 취지에 부합하지 않는 측면이 있어 적용 수준에 대한 입법정책적 판단이 필요하다고 밝히며, 아울러 '민간참여자의 선정 방식 뿐만 아니라 민간참여자의 이윤율 상한, 사업 협약 절차 및 협약 내용에 대한 국토교통부장관의 시정명령 등 법 제11조의2의 규정 전체의 적용을 유예하는 것은, 당초 법률 개정 취지에 부합하지 않는 측면이 있으므로 제11조의2의 개정규정의 적용유예 범위를 어느 수준까지 적용할 지에 대한 입법정책적 판단이 필요할 것으로 보인다'고 밝힌 바 있다.¹⁶⁾

표 3-19 | 도시개발법 개정안 관련 기관 등 의견 현황

구분		제출 의견
정부 의견	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> ○ (개정안 수정 필요) 기존 도시개발사업의 안정적 사업추진을 위해 적용례를 두려는 개정안의 취지는 일부 공감하나, 개정안은 법 제11조의2 규정 전체의 적용을 유예하여, 민·관 공동사업의 공공성과 투명성을 최대한 조속히 달성하려는 당초 법률 개정 취지를 훼손하는 측면이 있고, 민간사업자를 미리 정한 사정만으로 개정 규정 전체를 배제한다면 다른 잠정적 사업과 비교하여 과도한 특혜가 될 수 있음. ○ 따라서, 민간이윤율 상한, 협약의 내용, 협약체결 시 지정권자 승인 절차 등 당초 공공성 강화 규정이 달성하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 고려할 필요

14) 개정안은 이 법 공포 당시 “종전의 규정”에 따라 공모의 방식으로 이미 선정된 민간참여자에 대한 3년의 개정법을 적용유예를 규정하고 있는데, 종전의 규정은 민간참여자의 선정 방법에 대해 규정하고 있지 않음(민간참여자의 선정 방식(공모)을 규정하고 있는 「도시개발법」제11조의2 제2항 및 제7항은 2022년 6월 22일에 시행된 개정 법률에 신설된 내용으로 종전의 규정에는 민간참여자의 선정 방법에 대해 규정하고 있지 않음)

15) 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 2023년 6월 15일, '도시개발법'으로 검색)

16) 국회의안정보시스템. 2022.4. 개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서 (https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R1G1O1Z0J9X0E9Z0N9A5X9B9G0W2) [2023.8.8. 검색]

구분		제출 의견
업계 의견	한국 주택협회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (개정안 찬성) 공모절차 재추진에 따른 시간적·경제적 매몰비용, 법적 분쟁 등 불필요한 사회적 비용 최소화 필요 ◦ 해당 도시개발사업의 경우 주택 순증효과가 커 현 정부의 기존인 민간을 통한 주택 공급 확대 정책에 기여할 것이므로 개정안 통과 필요
	대한주택 건설협회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (개정안 찬성) 종전 법률에 대한 신뢰를 기반으로 적법하게 추진되어온 사업장이 무효화 되는 등 선의의 피해자 양산되고 있으므로 법적 안정성 훼손에 따라 구제책 마련이 필요함
	한국부동산 개발협회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (개정안 수정 필요) 민간참여자 지위는 유지하되, 협약사항에 대한 규정 준수 의무화를 명확히 하도록 조문 수정 필요
토지 등 소유 자 위한 의견	부당한 도시개발 사업추진 저지를 위한 연합회17)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (개정안 반대) 공모 관련 종전의 규정이 없는 상황에서 기선정된 사업자들은 사업의 적정성 확인 절차 없이 선정되었으므로 처음부터 공모절차를 다시 진행해야 하며, 개정안 통과는 일부 민간사업자에 대한 특혜를 주는 것임.

자료 : 국회의안정보시스템. 2022.4. 개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서
(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R1G1O1Z0J9X0E9Z0N9A5X9B9G0W2)
[2023.8.8. 검색]

개정안과 관련하여, 3년이라는 개정법 적용 유예 조치는 유예한 3년 이내에 구역 지정을 완료해야 그 의미를 가지는 데, 도시계획, 교통, 재해영향 등의 개별적 심의 및 협의 등이 장기간 소요된다는 점을 감안하면 실질적으로 구제되는 사업은 그리 많지 않을 수 있어 그 효과는 알 수 없다라는 의견도 존재한다¹⁸⁾.

“처해 있는 사업단계별로 다르겠지만, 중앙부처 협의만 해도 오랜 시간이 듭니다. 국토교통부 중앙토지수용위원회 협의하는 것도 보통 1~2년 가지고 해결안됩니다. 만약, 농지를 전용하겠다 하면 농림부 협의 해야 되고...심의를 말할 것도 없습니다. 다만, 주주간 협약까지 완료되었다 한다면 한번 기대해볼 만 할 수도 있는데, 이것도 장담은 못합니다. 3년 적용 유예 해줘봐야 목표로 하는 구역 지정까지 가는 사례가 얼마나 나올지 알 수 없습니다. 즉, 성과를 담보할 수 없는 개정안이라는거죠! 개정된 법률 등의 입법 취지를 충족하면서도 사업을 정상적으로 추진할 수 있는 방법에 대한 진지한 고민이 더 필요합니다”

17) 부당한 도시개발사업추진 저지를 위한 연합회 : 도시개발사업을 추진 중인 11개 사업의 토지소유자 연합회

18) 자문위원 의견(OO도시공사 XX처장, 2023.6.9. 청취)

3) 현행 이슈에 대응한 법률 재개정

상기와 같은 적용유예 등과 같은 이슈에 대응하여, 지난 7월 18일, 법률 제19561호로 「도시개발법」 일부 개정이 이루어졌으며, '23년 10월 19일부터 시행되었다. 개정 이유로는 '현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완'으로 명시하고 있다¹⁹⁾. 주요 개정 내용을 살펴보면, 부칙 제3조를 신설하여 개정법 적용의 3년 유예를 명시하였음

표 3-20 | 도시개발법 中 '적용 유예' 부칙 신설

<p>제3조(민간참여자 선정에 관한 적용례) 제2조에도 불구하고 이 법 공포 당시 제11조제1항제1호부터 제4호까지에 해당하는 자가 같은 항 제11호에 따른 법인을 설립하기 위하여 민간참여자를 공모의 방식으로 정한 경우(공고를 통하여 공모 절차를 거치고, 공모 결과를 공고 또는 공문으로 알린 경우에 한정한다)에는 제11조의2제2항 및 제7항의 민간참여자 선정에 관한 개정규정을 이 법 시행일부 3년이 경과한 날 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다. 이 경우 사업시행을 위한 협약은 제11조의2제1항 및 제3항부터 제7항까지의 개정규정에 따라 체결하여야 한다(이 법 공포일 이전에 이미 협약을 체결한 경우에도 또한 같다).</p>
<p>부칙</p> <p>이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 법률 제18630호 도시개발법 일부개정법을 부칙 제3조의 개정규정은 공포한 날부터 시행한다.</p>

자료 : 도시개발법. 2023. 법률 제19561호(2023.7.18., 일부개정)

19) 도시개발법. 2023. 법률 제19561호(2023.7.18., 일부개정)

4. 주요 특성 종합 및 시사점

① 전체 도시개발사업 중 민관공동 도시개발사업이 차지하는 비중은 크지 않음

'22년까지 구역 지정 기준으로 완료 또는 시행중인 전체 도시개발구역 사업은 총 657개소인데, 현재까지의 조사 결과 기준으로는 그 중 16개소(2.4%)만이 구역지정까지 완료된 민관공동 도시개발사업이며 구역지정을 준비중인 사업을 합친다 하더라도 3.3% 수준으로 나타났다. 또한, 민간이 시행한 도시개발사업 기준으로 보면 전체 민간 도시개발사업 412개소 중 3.9%를 차지하고 있으며, 구역지정을 준비중인 사업을 합치더라도 5.3% 정도로 나타났다.

② 민관공동 도시개발사업의 시행은 꾸준히 진행되며, 중앙정부의 관리감독 강화에 따라 관련 체계 마련을 서두를 필요가 있음

조사자료 기준, '08년도 경남 김해시 진례시례지구 도시개발사업을 시작으로 '10년 1개소, '13년 2개소, '17-18년 각 2개소, '19년 1개소, '20년 2개소, '21년 1개소, '22년 3개소 등으로 꾸준히 구역지정이 이루어져 오고 있다. '23년 상반기까지는 구역지정이 이루어진 건이 없으나, 준비중인 6개소 등을 감안하여 보면 '24년도에 구역지정이 대폭 이루어질 가능성이 높다 보여진다. 이같은 현실과 중앙정부의 관리감독이 강화 기조에 비추어 보면, 중앙정부가 검토해야 할 사업이 '24년도에는 물릴 수 있으며 이를 대비해 중앙정부는 전문기관과 협의 등을 통해 '민관공동 도시개발사업 검토 체계 및 가이드라인 마련'을 서두를 필요가 있다.

③ 민간공동도시개발사업은 '수용'을 활용한 사업방식이 대부분임에 따라, 중앙토지수용위원회의 토지수용에 관한 결정 사유에 대해 재점검할 필요가 있음

조사자료 기준, 울산광역시의 울산 KTX역세권 복합특화단지 도시개발구역을 혼용방식으로 시행한 1개소를 제외하고는 모두 '수용' 방식에 의해 사업을 시행하였다(21개소, 95.4%). '22년까지의 전체 도시개발사업 657개소 중 수용방식으로 사업을 시행한 곳이

334개소(50.8%)인 데 비해 월등히 높으며, 공공부문이 시행한 전체 도시개발사업 245개소 중 수용방식으로 사업을 시행한 151개소(61.6%)와 비교해도 그러하다. 이에, 도시개발사업의 수용방식의 확정에는 중앙토지수용위원회의 수용재결을 통해 이루어지므로 차제에 중앙정부는 위원회의 토지수용에 관한 결정사유에 대해 재점검할 필요가 있다.

④ 민관공동 도시개발사업은 주거형을 포함한 형태로 대부분 시행하므로, 적정성 및 타당성 등에 대한 검토가 필요함

'22년에 지정된 민간부문이 도시개발구역 26개소 중 25개소가 주거형으로 시행중인 데 비해, 공공부문이 시행하는 도시개발구역은 5개소 중 2개소에 불과하였다. 민관공동 도시개발사업은 1개소(공공)를 제외하고는 모두 주거, 주거/상업, 복합형 등으로 주거 기능을 포함하고 있었는데, 사업성 확보를 위해 주거형을 포함하는 경우가 다수이므로, 이 같은 내용을 포함하여 사업을 시행하는 경우에는 적정성 및 타당성 등에 대해 중앙정부가 살펴볼 필요가 있다.

⑤ 민관공동 도시개발사업은 국공유지를 포함한 형태로 대부분 시행하므로, 사유 및 필요성 등에 대해 타당성 검토가 필요함

조사자료 기준, 모든 민관공동 도시개발사업은 국공유지를 포함하여 사업을 시행하는 경향을 확실히 띄고 있었으며, 그 비중은 다양하게 나타났으나 도시개발구역 전체가 국공유지인 경우도 발견되었다. 일반적으로 국공유지를 활용한 도시개발사업은 토지수용 문제 및 국공유지의 적정 활용 등의 사유로 이용하는 경우가 많은 것으로 알려져 있으므로, 이러한 활용 행태에 대한 사유 및 필요성 등에 대해 타당한지에 대해 검토가 포함되어야 할 것이다.

⑥ 민관공동 도시개발사업은 시행주체가 대상지의 토지 일부를 직접 사용하여 시행하는 경우가 대부분이므로, 직접 사용의 적정성 및 의사결정 과정 등에 대한 감독이 이루어져야 함

시행주체는 1개소를 제외한 나머지는 토지 직접 사용을 한다고 계획을 수립하였거나 (17개소) 할 것으로 보이는(3개소)바, 민관공동 도시개발사업은 시행주체의 의한 직접 사업시행 방식을 통상적으로 활용한다고 봐도 무방할 것으로 보인다. 이에 따라 직접 사용의 적정성 및 의사결정 과정 등에 대한 감독이 이루어져야 할 것이며, 직접 사용이 불가피한 경우에 대한 대비책 또한 마련되어야 할 것이다.



CHAPTER 4

민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

1. 민관공동 도시개발 공공성 이슈 발굴 및 유형화 83
2. 민관공동 도시개발 주체의 공공성 이슈 88
3. 민관공동 도시개발 과정의 공공성 이슈 110
4. 민관공동 도시개발 결과의 공공성 이슈 131
5. 이슈 종합 및 시사점 152

04 민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

본 장에서는 민관공동 도시개발과 관련한 주요 이슈를 주체, 과정, 결과로 구분하여 분석하였다. 주체와 관련하여서는 민간수용 위주의 사업시행방식, 중앙정부의 관리감독 강화 대책에 대하여 이슈를 제기하였다. 과정에 대해서는 민간사업자 선정의 투명성 강화를 위한 공모절차 및 협약승인 제도와 공공성 강화를 위한 기부채납 제도를 중심으로 논점을 정리하였다. 결과와 관련해서는 민간 사업자에게 과도한 개발이익이 귀속되지 않도록 제도화한 조성토지 직접사용 및 전매제한 제도 그리고 민간 이윤율 상한제도와 관련한 주요 이슈를 도출하였다. 각 이슈에 대해서는 전문가 초점 집단면접(FGI)을 통해 적정성 검증 및 개선방향을 도출하였다.

1. 민관공동 도시개발 공공성 이슈 발굴 및 유형화

1) 이슈발굴 및 유형화

문헌검토 및 설문조사 결과를 바탕으로 학계 및 언론계에서 주로 논의되고 있는 공공성 이슈를 민간수용(공영개발), 감독강화(검사제도), 민간공모협약, 기부채납(공공 기여), 조성토지 직접사용, 개발이익 환수(이윤율)로 발굴하였다. 사업방식과 관련해서는 민간의 참여를 유인하기 위해 민간 시행자에게도 수용권을 부여함에 따라 개발이익의 편취문제가 발생하고 있어 민간수용을 제한하자는 의견이 있다. 중앙정부 관리감독과 관련해서 국토교통부가 개입할 수 있는 검사제도를 도입함에 따라 지정권자인 지자체와의 권한배분 이슈가 제기되었다. 민관공동 도시개발사업에서 절차적 투명성을

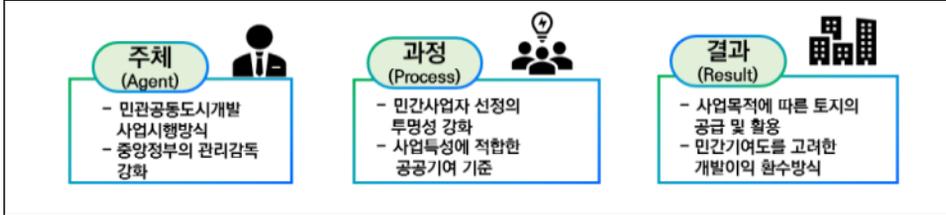
높이기 위해 공공이 먼저 사업계획을 수립하고 민간 참여자를 공모하도록 의무화하고 역할분담 및 민간 이윤율을 포함한 협약체결에 대해 지정권자가 검토 후 승인하도록 규정하면서 협약검토의 방식에 대한 구체화가 필요하게 되었다. 기부채납과 관해서는 대상지 여건과 무관하게 공원, 도로 등 기반시설용지 비율을 경직적으로 적용하거나 일부 지자체에서는 과도한 공공기여를 부관으로 요구하면서 운영방식을 합리화할 필요성이 제기되고 있다. 민간이 출자비율 이상으로 조성토지를 사용하지 못하도록 제한함에 따라 민간 참여 유인이 감소한 상황에서 최근에는 공급받은 토지의 전매제한을 제도화하는 방안도 검토¹⁾ 중에 있다. 개발이익과 관련해서는 개발부담금, 분양가 상한제, 임대주택 공급비율 등 기존 개발이익 환수제도를 강화함에 동시에 민간의 이윤을 제한함에 따라 사업성이 낮은 사업부터 민간 참여가 감소할 우려가 제기되고 있다.

이와 같은 6가지 이슈들은 2장에서 정립한 주체, 과정, 결과 등 3가지 관점으로 분류하였다. 주체 관점에서 현재는 사업방식 선택에 대한 기준 등이 모호한 상태에서 지정권자가 단순히 사업성에 유리하다는 관점에서 재산권 침해 및 특혜발생 우려가 있는 민간수용권이 남용하고 있지는 않은지 살펴보았다. 또한, 지자체가 내적 통제장치를 완비하지 못한 상태에서 일부 관리감독의 사각지대가 발생하고 있어 필요한 경우 중앙정부가 직접 승인 및 검사 등의 방식으로 개입할 수 있도록 제도화함에 따라 검사 대상 및 전문기관의 역할 등에 대한 의견을 수렴하였다. 과정 측면에서는 민간사업자 선정의 투명성을 높이기 위해 공모 및 협약승인 절차를 법률에서 명시함에 따라 공공과 민간이 체결한 협약을 승인하는 과정에서 지정권자 또는 중앙정부가 중점적으로 검토해야 할 사항에 대해 살펴보았다. 특히, 민간주도 도시개발사업의 공공성 확보 및 개발이익 환수관점에서 기부채납 제도가 활용되고 있으나 무관한 시설의 설치나 개발이익 상당한 부분을 요구할 경우 사업지연 및 분쟁의 가능성이 높아 이를 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 마지막으로 결과 측면에서 조성토지 직접사용 비율을 출자지분 범위 내로 제한함에 따라 모수가 되는 조성토지 및 비율의 적용방식에 대해서 구체화가 필요하고, 현재 공공시행자에게만 적용하는 전매제한을 민관공동 도시개발

1) 국회의안정보시스템, 2023.3.30., 도시개발법 일부개정법률안

사업 시행자에게도 적용해야 하는지 논점을 제시하였다. 특히, 민간의 이윤율을 10% 이내로 제한함에 따라 수준의 적정성 및 실효성 측면에서 많은 의문이 제기되고 있어 현장의 인식 및 제도개선 필요성을 검토하였다.

그림 4-1 | 민관공동 도시개발사업 공공성 이슈 유형화



자료: 연구진 작성

2) 이슈 검토

연구진이 발굴한 이슈에 대해 전문가 설문조사 및 초점집단면접(Focus Group Interview)을 순차적으로 수행하여 이해당사자 및 전문가의 의견을 청취하였다.

우선, 민관공동 도시개발사업과 관련한 전문가의 의식을 알아보기 위해 도시개발의 주요 사업주체 및 관계자(국가·지자체·공기업·민간·전문가)를 대상으로 한 설문조사를 시행하였는데, 이는 도시개발 추진 과정상 공공성 검증이 필요한 절차와 요소, 적정하다고 판단하는 공공성 수준 등을 확인하는 것이 목적이다. 조사내용은 아래와 같이 총 5개 부문의 18개 문항으로 구성하였다.

표 4-1 | 전문가 조사 내용

구분	항목
일반 사항	부문, 경력, 경험 횟수, 주요 사업지역 등
공공성 확보	민관공동 도시개발사업의 공공성 수준
	적정한 공공으로 환원하는 수준
	민간참여자의 이윤율 상한 제한에 대한 의견
	민간이윤율 상한이 향후 미칠 영향

구분	항목
기부채납, 개발이익 환수 등 공공기여	공공 및 민간참여자간의 협의에 의한 결정 권고에 대한 의견
	위원회의 심의결과에 따르도록 하는 것에 대한 의견
	기부채납 관리감독 중요 부분
도시개발구역 지정권자의 재량권	도시개발지정권자의 재량권 부여 수준
	높여야 할 지정권자의 재량권
	축소해야 할 지정권자의 재량권
민관공동 도시개발사업 추진주체	사업추진주체 관리감독 중요 부분
	민간참여자 선정 관리감독
	공공과 민간참여자간의 협약 관리감독
	사업추진주체의 설립에 대한 관리감독
	사업추진주체의 운영 단계에 대한 관리감독
환지방식의 공공성 제고	환지방식 공공성 강화 필요성
	공공성 제고 시행 수준
	환지방식 민관공동 도시개발사업에 대한 관리감독

자료 : 연구진 작성

조사는 이메일을 통한 온라인 조사로 9월 22일부터 10월 4일까지 13일간 진행하였으며, 조사대상은 민관공동 도시개발사업 직간접적인 시행경험을 가진 공공 및 민간 부문, 학계 전문가로 구성하였다. 공공부문은 전수조사시 시행경험이 있는 것으로 나타난 지자체의 공무원 및 공기업 직원 중심으로 구성하였으며, 민간부문은 전수조사시 나타난 민간참여자와 함께 한국부동산개발협회의 도움을 얻어 회원사들 대상으로 전문가 조사를 시행하였으며, 학계 전문가는 우리 원 전문가 풀(pool) 및 선행 연구 등 문헌 검토를 통해 얻은 명단을 토대로 실시하였다.

조사 결과, 공공부문 36명, 민간부문 35명, 학계 전문가 35건으로 총 106사례를 확보하였으며 응답자 특성은 아래와 같다.

표 4-2 | 전문가 조사 응답자 특성

구분	사례수	비율(%)
부문	공공 부문	36 34.0
	민간 부문	35 33.0
	학계 전문가	35 33.0

구분		사례수	비율(%)
경력	5년 이내	11	10.4
	5~10년	6	5.7
	10~15년	13	12.3
	15년 이상	76	71.7
경험 횟수	1~3회	38	35.8
	4~6회	16	15.1
	7~9회	5	4.7
	10회 이상	47	44.3
주요 사업지역	수도권	85	80.2
	지방 광역시	9	8.5
	지방 광역도	12	11.3
전체		106	100.0

자료 : 연구진 작성

다음으로 학계, 공공 및 민간 시행자를 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview)을 수행하여 이슈의 적정성을 검증함과 동시에 개선방향을 도출하였다. 공공시행자의 경우 민관공동 도시개발사업 추진 실적이 많은 지방공기업의 실무자를 우선적으로 선정하였고, 민간 시행자는 부동산개발협회의 추천을 받아 자문위원을 구성하였다. 학계 전문가는 민관공동개발사업, 기부채납, 개발이익 환수 등에 대한 기존 선행연구 검토를 통해 객관적인 입장에서 전문적인 의견을 제시할 수 있는 전문가로 섭외하였다. 이슈별 개선방향 및 중앙정부의 협약 및 검사 방안을 구체화하기 위해 민간 및 공공시행자 그룹별로 FGI 인터뷰를 2차례 진행('23. 9. 26. 및 '23. 10. 24.)하였다.

표 4-3 | FGI 자문위원 구성

구분	분야별 자문위원
학계	김예성 박사(김앤장), 박태원 교수(광운대), 조필규 박사(LHI)
민간	김양훈 실장(더랜드그룹 기획전략실), 윤상로 부장(KR산업 개발사업팀)
공공	고기훈 처장(평택도시공사), 이용배 팀장(의왕도시공사), 최창영 처장(남양주도시공사)

자료 : 연구진 작성

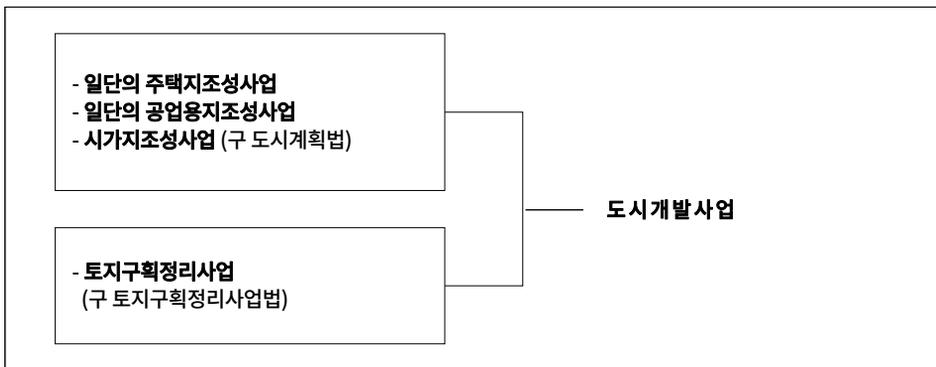
2. 민관공동 도시개발 주체의 공공성 이슈

1) 민관공동 도시개발 사업시행방식: 민간수용

(1) 논의배경

도시개발사업은 기존 택지개발촉진법의 대규모 수용사용 방식으로 인한 사적재산권 침해 및 토지 보상비 증가 문제를 해소하고 기존 사업방식들을 통합·보완하면서 사업 시행방식을 다양화하였다. 도시개발방식은 사업주체에 따라 공영개발, 민간개발, 민관 합동개발로 구분할 수 있으며(여흥구, 1999; 2), 신시가지 개발은 주로 공영개발로 추진되어 왔다. 도시계획법에 의한 도시계획사업 및 토지구획정리사업에 민간이 참여할 수 있었으나 실제로는 공공용지 확보 및 사업을 신속하게 추진하기 위해서는 관할 자치단체가 대부분 시행하였으며, 택지개발사업은 공공으로 사업시행주체를 제한하였다. 도시개발사업은 도시계획법상 각종 조성사업과 토지구획정리사업을 통합하면서 수용 방식 외에 환지방식, 혼용방식을 자유롭게 선택하도록 하여 사업지 여건에 따라 탄력적인 시행방식을 허용하고 있다(유재운 외, 2012; 11).

그림 4-2 | 도시개발법상 도시개발사업의 유형



자료: 유재운 외, 2012. p.10

도시개발법은 제정 이후 민간시행자의 범위를 점진적으로 확대하면서 민관이 공동으로 출자하여 설립한 법인도 시행자로 추가하였고 민간의 수용요건 완화 등 민간참여를 유인하는 방향으로 제도를 개선하였다. 과거 공공부문 주도의 획일적인 도시개발의 획일성, 공공부문의 비대화 등의 문제를 해소하고자 민간시행자의 참여를 확대하였다(한상훈, 2021b; 4). 구체적으로 2000년 도시개발법 최초 제정 이후 도시개발사업의 민간참여 활성화를 위해 2003년 민관공동출자법인(공공 50%이하 출자), 2007년 주택건설사업자, 부동산투자회사(공동), 2012년 부동산개발업자, 부동산투자회사(단독)도 시행자로 추가하면서 민간참여자의 범위를 확대하였다.

표 4-4 | 도시개발사업 사업시행자 확대

구 분	시 행 자	허용년도 (법개정시기)	
공공시행자	1. 국가지자체	2000.7.1.	
	2. 공공기관		
	3. 정부출연기관	2007.10.12.	
	4. 지방공사	2000.7.1.	
민간시행자	5. 토지소유자		
	6. 조합		
	7. 수도권외 이전법인		
	8. 주택건설사업자		2007.10.12.
	9. 토목공사업자		2000.7.1
9호의2. 부동산개발업자	2012.7.18		
공동시행자	10. 부동산투자회사(리츠)	2007.10.12.(공동) 및 2012.7.18.(단독)	
	11. 공동출자법인	2000.7.1.(공공주도) 및 2003.7.1.(비율무관)	

자료 : 도시개발법 제11조제1항(사업시행자)의 개정연혁을 바탕으로 연구진 정리.

또한, 2007년에는 도시개발법 개정을 통해 민간 시행자가 수용사용 방식으로 도시개발사업을 추진할 경우 토지소유자 총수의 50%이상(기존 2/3이상)의 동의를 받으면 가능하도록 수용요건을 완화하였다. 더욱이 공공이 50%이상 출자하여 지배권을 확보한 민관공동법인에 대해서는 토지확보 및 동의요건 자체를 면제해 줌으로써 공공시행자와

동일한 토지수용 권한을 부여²⁾하였다. 재개발, 재건축 등 기존 시가지를 정비하는 사업과 달리 도시개발사업은 대부분 나대지를 개발하는 형태로 추진되기 때문에 토지를 단기간에 적정가격으로 매수하는 토지확보(지주작업)가 개발사업 수익성 및 성패에 가장 큰 요소로 작용한다. 2007년 법 개정으로 사업주체가 공공 또는 민간인지 여부와 상관없이 “공공필요” 및 “정당보상” 요건을 충족³⁾하면 수용권을 부여할 수는 있으며, 도시개발법에서는 공공이 50% 이상 출자한 경우 공공시행자와 동일하게 토지 수용권을 부여하고 있다.

표 4-5 | 민간시행자 토지수용 요건 완화(2007)

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제8338호, 2007. 4. 6, 타법개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제8376호, 2007. 4. 11, 일부개정]
<p>제21조(토지등의 수용 또는 사용) ①시행자는 도시개발사업에 필요한 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. 다만, 제11조제1항제4호 내지 제7호에 해당하는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다.</p>	<p>제21조(토지등의 수용 또는 사용) ①시행자는 도시개발사업에 필요한 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. 다만, 제11조제1항제4호·제5호 내지 제6호의2 및 제7호(같은 항 제1호 내지 제3호에 해당하는 자가 100분의 50 비율을 초과하여 출자한 경우를 제외한다)에 해당하는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다. 이 경우 토지소유자 동의요건 산정기준일은 도시개발구역지정 고시일을 기준으로 하며, 동 기준일 이후 시행자가 취득한 토지에 대하여는 동의 요건에 필요한 토지소유자의 총수에 포함하고 이를 동의한 자의 수로 산정한다.</p>

자료: 도시개발법, 2007, 법률 제8376호, 4월 11일 일부개정.

도시개발사업은 민간 참여를 유도하여 단일 용도가 아닌 복합적 기능을 갖는 도시를 조성하는 취지로 제정되었다. 1980년 제정한 택지개발촉진법 이후 공영택지개발은 공공주도의 대규모 토지수용을 통해 도시지역에 신속하게 택지를 확충하였고 개발 이익을 기반시설 확충 등에 활용하여 고도 성장기의 주거환경 개선에 크게 기여하였다.

2) 조혜경, 2022.5.3., 도시개발의 공적 성격과 민관 공동 개발사업의 제도적 문제점., pp.16~17.

3) 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다. (대한민국헌법, 1987, 제23조제3항)

반면, 공공주도의 획일적 사업추진, 보상단가 상승에 따른 공공사업자의 자원 부족 등으로 공영개발의 문제점도 커지기 시작하였다. 이러한 배경에서 도시개발사업은 택지, 산업 등 단일목적 위주의 개발에서 벗어나 주거·상업·업무·산업·문화·공공시설 등의 복합적인 기능을 갖는 계획적, 균형적 도시개발을 유도하는 등 쾌적한 도시환경 조성과 공공복리의 증진에 기여(이강녕, 2007; 117)하는 데 차별성이 있다.

표 4-6 | 도시개발법 민간참여 확대 패러다임

택지개발촉진법	도시개발법
공급자 중심의 택지공급	지역특성을 고려한 도시개발
주택수요 중심의 택지공급	도시발전 측면의 도시개발
정부 정책에 의한 하향식 개발	지방자치단체 정책에 의한 상향식 개발
고성장 시대의 대량공급	수요에 의한 공급
공영개발에 따른 가격통제	민간 참여 및 가격자유화

자료 : 김종하, 2015, 택지공급방식 변화에 따른 도시개발법 체계 정립을 위한 연구. p.15

최근 3기 신도시 등의 택지개발에 있어서는 직주근접 및 생활편의성 제고를 위해 복합용도 개발을 추진하고 있으나 도시개발사업은 당초 취지와 달리 주거형 중심으로 사업이 추진되고 있다. 복합용도 개발수요에 따라 3기 신도시는 기존 베드타운형 신도시와 달리 공공주택사업으로 추진하면서 자족용지의 기준이 상향⁴⁾되었고 정부에서도 대규모 자족용지를 공급할 계획을 발표하였다. 반면 도시개발사업은 구역 내에서 자족성을 갖도록 계획지표를 설정하라는 지침⁵⁾만 있어 여전히 주거형 사업(73.7%)이 비주거형(26.3%)에 비해 높은 비율을 차지하며, 특히 민간 시행자의 경우 주거형 도시개발사업 면적이 69.4km²로 87.5%로 높은 비중을 차지하고 있다.

4) 택지개발사업과 달리 공공주택사업에서는 100만㎡ 미만의 지구는 자족용지 확보기준이 없어졌으나, 330만㎡~990만㎡ 규모의 공공주택지구에서는 택촉법 및 신도시계획기준 대비 5% 수준 상향 (최민아 외, 2022, 수도권 사업지구의 자족용지 토지임대방식 도입 여건 및 사업모델, p.18)

5) 고용 및 경제규모의 설정은 기반시설과 주변지역의 여건을 고려하되 해당 사업구역의 인구규모와 비교하여 가급적 사업구역 안에서 자족성을 가질 수 있도록 고려한다. (도시개발업무지침, 2022, 제2편 개발계획의 수립, 제2절 주요지표의 설정, 사회경제지표)

표 4-7 | 도시개발사업유형별 구역면적 현황 (2010~2019)

(단위 : km²)

구 분	주거형	비주거형						
			상업	복합	산업	관광	유통	공공
합 계	123.5 (73.7%)	44.0 (26.3%)	4.0	32.3	2.3	3.6	0.9	0.8
공 공	54.1 (61.3%)	34.1 (38.7%)	1.8	26.0	1.5	3.1	0.9	0.8
민 간	69.4 (87.5%)	9.9 (12.5%)	2.1	6.4	0.8	0.5	0.1	-

자료: 국토교통부 도시활력지원과, 2020.3.25., 2019년말 기준 전국 도시개발구역 현황 통계 발표, p.7.

특히 최근 민관공동 도시개발 사업의 사례를 보면 공공이 50% 초과 출자한 프로젝트투자회사(SPC)를 설립하고 시가화되지 않은 녹지지역을 수용한 이후 분양금 회수가 빠른 주거중심으로 제도를 활용하고 있다.

표 4-8 | 민관공동 도시개발사업 주요 사례

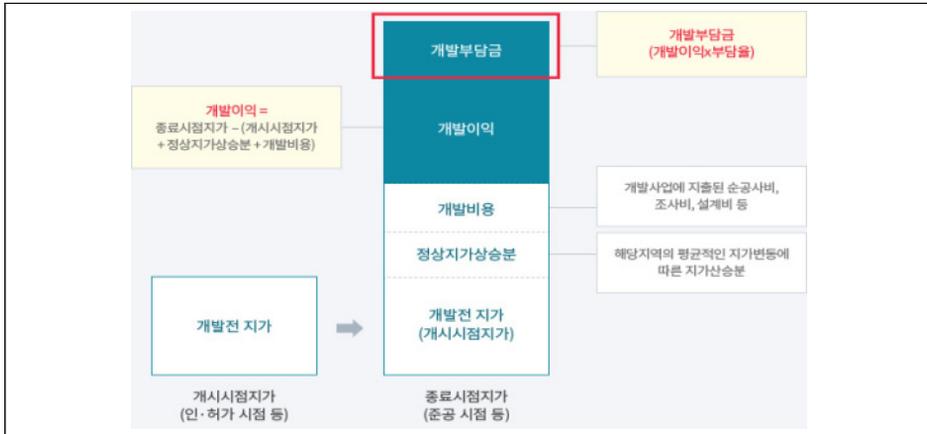
구 분	하남 마블시티	의왕 백운밸리	성남 판교 대장	오산 운암들
주관(민간참여자 모집연도)	하남도시공사 (2011)	의왕도시공사 (2013)	성남도시개발공사 (2015)	오산시 (2019)
민관공동 시행자명 (설립일)	하남마블링시티개발(주) (2011.8.9.)	(주)의왕백운프로젝트금융투자 (2014.3.14.)	(주)성남의들 (2015.7.27.)	오산운암들도시개발 프로젝트금융투자(주) (2021.10.13.)
자본금	50억	50억	50억	50억
공공의 출자비중	하남도시공사: 48% 남양주도시공사: 2% 광주지방공사: 1%	의왕도시공사: 49%+1주 고양도시관리공사: 1%	성남도시개발공사: 50%+1주	오산시: 19.8% 한국농어촌공사: 19.7% 평택도시공사: 5.3% 수원도시공사: 5.3%
총 사업비	5,884억	1조 447억	1조 5,000억	7,500억
부지면적	155,384.4m ²	954,979m ²	917,068.8m ²	584,123m ² (’22 주민공람 기준)
수용인구 (밀도)	3,068인 (197.4인/ha)	10,608인 (111.1인/ha)	15,938인 (173.8인/ha)	약 13,000명 (222.6인/ha)
기존 용도지역	자연녹지(GB)	자연녹지(GB)	자연녹지(GB)	생산 및 자연녹지
변경 토지이용	주거: 42.6% 근생: 0.8% 기반: 56.6%	주거: 34.84% 상업: 7.61% 산업: 8.65% 기반: 48.92%	주거: 45.57% 상업: 0.91% 기반: 53.49%	주거: 25.3% 상업: 15.4% 지원: 14.7% 기반: 43.4%

자료 : 한국일보, 2021.9.27. (배유진 외, 2022을 일부 수정인용)

(2) 이슈도출

수용방식의 경우 현재 개발부담금 제도만으로는 개발이익 환수에 한계가 있기 때문에 민간참여자에게 과도한 개발이익이 귀속될 경우 사업추진 전반의 특혜시비 및 자산 불평등을 심화시켜 사회적 갈등을 유발시킬 수 있다. 우리나라의 경우 토지보상액의 기준이 되는 공시지가가 실제 거래가격보다는 낮을 뿐만 아니라 개발사업(구역지정) 이전의 토지현황을 기준으로 평가보상하여 토지수용으로 인한 개발이익이 발생하게 된다. 특히, 도시개발사업법상 조성토지는 감정가격으로 공급하는 것이 원칙으로 기반 시설 설치비용 등을 포함한 조성원가보다는 높은 가격으로 매각함에 따라 개발부담금으로 일부 환수하더라도 개발 전 낮은 지가로 수용할수록 개발이익이 크게 발생하는 구조이다.

그림 4-3 | 도시개발사업의 개발이익 발생구조



자료: (주)세움감정평가법인 홈페이지, 개발부담금 업무소개.

민관공동 도시개발사업에서 수용권 남용을 막기 위해 지정권자가 일차적으로 환지방식을 먼저 검토한 후 불가피한 경우에만 수용방식으로 추진하도록 원칙을 제시하는 것이 필요하다는 의견이 학계를 중심으로 제시되고 있다. 수용권 남용으로 인한 개발이익 편취를 막기 위해서는 단순히 사업 편의를 위해서 토지소유주의 사적 재산권을

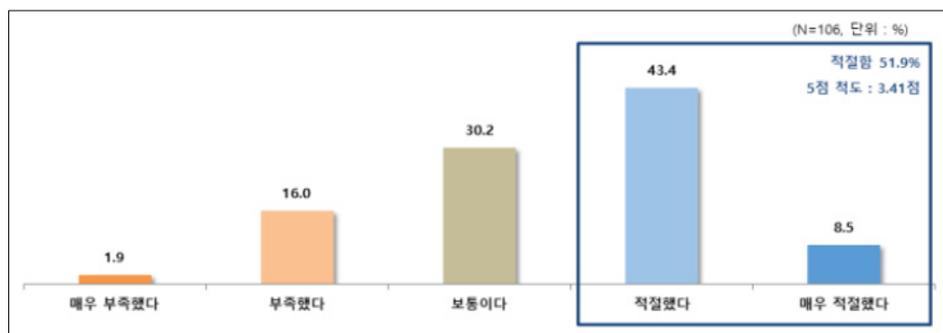
과도하게 침해하는 측면은 없는지 수용권을 부여할 정도로 공익이 크다 할 수 있는지 사업추진 초반 단계에서 우선적으로 검토가 필요하다. 이에 따라 지정권자는 도시개발 사업의 성격, 대상지 특성 등을 고려하여 당해 도시개발사업의 목적을 환지방식으로는 달성할 수 없는 경우에 한하여 수용방식을 선택할 수 있다고 볼 수 있다⁶⁾. 즉, 민관공동 도시개발사업에서 수용방식의 선택은 조성하고자 하는 대지와 건축물의 성격(집단적 조성)에 비추어 환지방식으로는 사업이 장기화되거나 감보율을 충분히 확보할 수 없는 등 수용이 불가피한 경우 또는 단순 주거형 개발보다는 사업목적의 공익성(지역개발, 기반시설 확충 등)이 현저한 경우로 제한하는 것이 필요하다는 의견이다.

(3) 전문가 설문조사

① 민관공동 도시개발사업 공공성 수준

그간 경험한 민관공동 도시개발사업에서 기부채납, 개발이익 환수 등과 같은 방법으로 확보하는 공공성의 수준은 어떠했다고 보는지에 대한 결과, 응답자의 51.9%가 공공성 수준은 적절했다고(매우 적절했다 및 적절했다) 응답하였고, 17.9%는 부족했다고(매우 부족했다 및 부족했다) 응답하였다.

그림 4-4 | 민관공동 도시개발사업 공공성 수준



6) 도시개발법 시행령(2023, 대통령령 제33828호) 제43조는 수용방식의 사업을 선택하는 경우로 “계획적이고 체계적인 도시개발 등 집단적인 조성과 공급이 필요한 경우”를 들고 있음.

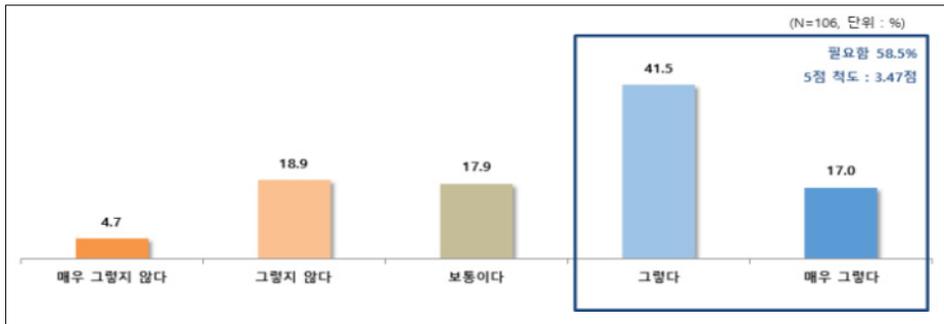
구분	매우 부족했다	부족했다	보통이다	적절했다	매우 적절했다	5점 척도 (점)	
전체	1.9	16.0	30.2	43.4	8.5	3.41	
부문	공공	2.8	8.3	22.2	50.0	16.7	3.69
	민간	2.9	11.4	42.9	37.1	5.7	3.31
	학계	-	28.6	25.7	42.9	2.9	3.20

자료: 전문가 설문조사 결과를 연구진 정리

② 환지방식에서의 공공성 강화 필요성

도시개발법 개정은 민관공동 출자법인이 토지수용방식으로 추진하는 경우에 한해 공공성을 강화하고자 하였는데, 환지방식인 경우에도 이러한 공공성 강화가 필요하다고 보는지에 대한 결과, 응답자의 58.5%가 환지방식인 경우에도 공공성 강화가 필요하다 (매우 그렇다 및 그렇다) 응답하였고, 23.6%는 공공성 강화가 필요하지 않다고(전혀 그렇지 않다 및 그렇지 않다) 응답하였다.

그림 4-5 | 환지방식에서의 공공성 강화 필요성



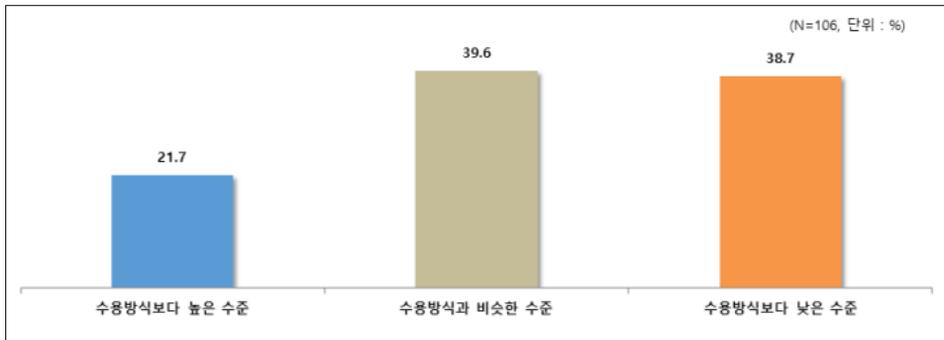
구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	5점 척도 (점)	
전체	4.7	18.9	17.9	41.5	17.0	3.47	
부문	공공	5.6	25.0	16.7	30.6	22.2	3.39
	민간	8.6	17.1	25.7	37.1	11.4	3.26
	학계	-	14.3	11.4	57.1	17.1	3.77

자료: 전문가 설문조사 결과를 연구진 정리

③ 수용방식 대비 공공성 제고 수준

환지방식의 민관공동 도시개발사업인 경우에 공공성 제고를 시행한다면 그 수준은 수용방식에 비해 어떠해야 한다고 보는지에 대한 결과, ‘수용방식과 비슷한 수준’이 39.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘수용방식보다 낮은 수준’ 38.7%, ‘수용방식보다 높은 수준’ 21.7% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-6 | 수용방식 대비 공공성 제고 수준



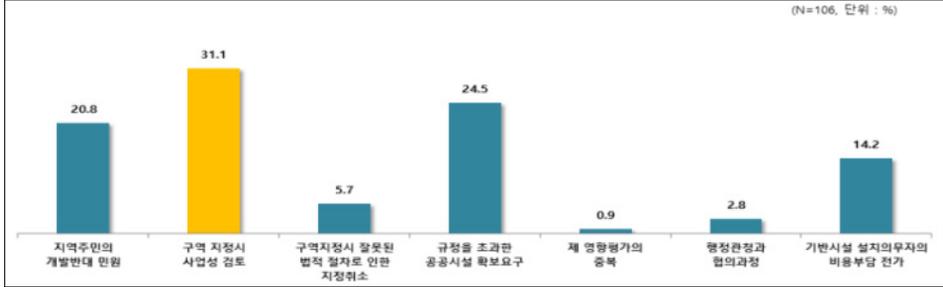
구분	수용방식보다 높은 수준	수용방식과 비슷한 수준	수용방식보다 낮은 수준
전체	21.7	39.6	38.7
부문	공공	36.1	47.2
	민간	34.3	37.1
	학계	48.6	31.4

자료: 전문가 설문조사 결과를 연구진 정리

④ 환지방식 민관공동 도시개발사업 관리 감독 중점사항

환지방식 민관공동 도시개발사업에 대한 관리감독을 한다면, 가장 중점적으로 해야 할 것은 무엇인지에 대한 결과, ‘구역 지정 시 사업성 검토’가 31.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘규정을 초과한 공공시설 확보요구’ 24.5%, ‘지역주민의 개발 반대 민원’ 20.8% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-7 | 환지방식 민관공동 도시개발사업 관리 감독



구분	지역주민의 개발반대 민원	구역 지정시 사업성 검토	구역지정시 잘못된 법적 절차로 인한 지정취소	규정을 초과한 공공시설 확보 요구	제 영향평가의 중복	행정관청과 협의과정	기반시설 설치의무자의 비용부담 전가
전체	20.8	31.1	5.7	24.5	0.9	2.8	14.2
부문	공공	13.9	25.0	13.9	33.3	-	11.1
	민간	17.1	28.6	2.9	31.4	2.9	11.4
	학계	31.4	40.0	-	8.6	-	20.0

자료: 전문가 설문조사 결과를 연구진 정리

(4) FGI 의견 종합

전문가, 민간 및 공공시행자 대부분은 민간수용 제한에 사업방식은 장단점이 있어 선택의 문제이고 민관공동법인에게도 수용권을 부여하는 것이 더 타당하다는 의견을 제시하였다. 특히, 2019년 이후 공익성 심사가 강화되어 민간수용의 남용은 해소되고 있어 수용권 제한이 지역의 도시개발사업을 더 위축할 우려가 크다고 보았다.

오랫동안 해당 지역에 정착했던 원주민이 많은 경우 개발 이후에도 해당 지역에서 계속 살 수 있는 환지방식을 선호하나 일반적인 경우 환지방식은 사업기간이 장기화되어 주민들도 대부분 수용방식을 선호하고 만족도도 높은 상황을 고려할 필요가 있다.

“사업성 측면에서는 수용이 대부분 유리하고 실제로 시행해 본 입장에서 원주민들도 사업이 빨리 진행되기를 원하는 경우가 대단히 많습니다. 그런데 환지방식으로 하면 사업기간이 굉장히 길어지게 됩니다. 주민들은 빨리 보상받고 나가기를 원하는 경우도 많은데 환지방식으로 우선 추진할 경우 사업추진을 담보할 수 없습니다.”

사업시행자 입장에서 환지방식은 초기 토지보상비를 절감할 수 있으나 사업 장기화 가능성이 높아 총비용 절감이 크지 않고 기반시설을 확충하고 나면 체비지를 매각하여 기대할 수 있는 이익도 많지 않아 민간의 참여유인이 낮다는 의견도 제시하였다.

“도시개발법 제정 자체가 민간의 투자를 활성화하기 위해서 만들어진 법이고 그로 인해서 여러 가지 혜택을 많이 주고 있습니다. 다만 지금 이윤율을 10%로 줄이겠다는 자체가 민간수용권 부여라는 대전제를 갖고 논의하는 것인데 지금 와서 환지방식이 어려울 경우에만 수용을 하라는 것은 민간은 사업에 참여하지 말라는 얘기가 되지 않을까 그런 생각이 듭니다. 환지방식으로 가면 아마 민간사업자들은 리스크 때문에 참여 안 할 가능성이 아주 높습니다. 그러면 과거처럼 공공이 다 택지개발을 맡아야 하는 데 세수도 부족하고 채권 발행도 어려운 상황에서 공공이 모든 사업을 다 추진 하면서 주택공급 목표를 달성하기 어렵습니다.”

사업지 특성에 따라 필지 규모가 너무 다양하여 감보율을 산정하기 곤란하거나 주민성향이 수용방식을 선호할 경우 환지방식을 선택할 수밖에 없으나 민간참여를 전제 한 민관공동사업에서는 사업기간 및 수익성이 높은 수용방식이 적합할 수 있어 어느 방식의 우열을 논하기는 어렵다는 것이 대부분 전문가들의 중론이었다.

“환지방식이 유리한 경우도 있습니다. 예를 들어 살고 있는 주민들이 오랫동안 거주하여 유대감이 강하고 지역을 유지하는 보존주의적 태도를 보이는 곳이 그렇습니다. 그리고 필지의 크기 차이가 크게 나지 않는 경우 공통 감보율 적용이 공평해질 수도 있습니다. 환지방식으로 하면 수용방식보다 공공성은 좋아질 것 같은데 사업추진은 잘 안될 것 같고 현재 부동산 경기에서 사업이 추진되게 만들려면 공공성을 너무 경직적으로 해석 하면 민간참여를 유인하기 어렵습니다.”

도시개발법 제정 자체가 민간의 투자를 활성화하기 위해서 만들어진 법이고 이윤율을 10%로 줄이겠다는 것도 민간수용을 전제로 가지고 한 것이기 때문에 환지를 우선 검토하는 것은 과도한 규제이고 민간참여를 위축할 우려가 높다는 의견도 제시하였다.

“과거 공용수용 방식의 택지개발사업하고 환지 방식의 토지구획 정비사업이 분리되어 있을 때는 집단적인 주택공급을 해야 할 필요성 때문에 공영개발에 초점을 두었었죠. 하지만 이제 어느 정도는 양적인 부분에서는 주택공급 목표가 달성되면서 이러한 법들을 합치게 된 것도 민간의 효율에 대한 부분을 극대화하고 개발방식의 선택 다양성을 높이라고 했던 것이라 절대적으로 무엇이 먼저냐는 것은 말하기 어려울 것 같습니다.”

관광진흥법, 주택법, 자연공원법 등에서는 민간수용을 배제하는 사업도 있으나 산업입지법, 민간투자법 등과 같이 93개 특별법에서 민간사업시행자에게도 수용권을 부여⁷⁾하고 있으며 산업입지법 등에서는 공공출자비율과 무관하게 수용권 부여하고 있어 민간수용권 부여 자체가 과도한 특혜는 아니라는 점도 고려할 필요가 있다.

표 4-9 | 주요 법률의 민간수용 관련 규정

구분	민간수용 허용 법률	민간수용 배제 법률
법명(조항)	산업입지법(제22조), 지역개발지원법(제27조), 민간투자법(제20조), 물류시설법(제10조), 전원개발촉진법(제6조의), 통합교통체계법(제54조)	관광진흥법(제54조), 주택법(제24조), 수목원정원법(제8조의2), 온천법(제10조의4),

자료 : 국가법령정보센터(검색일: 2023.3.4.)의 개별법 내용을 바탕으로 연구진 정리.

“민간수용을 허용하는 법률이 증가하고 있음을 볼 때 수용권 부여는 공익사업으로 인한 공적 이익과 사적 재산권의 침해 수준을 비교형량하여 판단할 문제이지 사업 시행주체가 공법인이나 사법인이나에 따라 다르게 적용할 필요는 없다고 봅니다. 민간수용의 남용은 공익성 심사강화 및 정당보상의 원칙 강화로 해소되고 있다고 보는 것이 맞을 것 같습니다.”

FGI에 참여한 전문가들의 의견을 종합해 보면 절대적으로 옳은 사업방식은 없기 때문에 민간수용이 가능한 절대적 기준을 만들기보다는 사업시행자가 사업방식을 합리적으로 결정하였는지 검토하는 과정을 추가하는 것이 필요하다. 다만 수용방식의 불가피성에 대해서는 개발계획 승인 단계에서 검토할 필요성이 있다.

7) 한국일보, 2021.11.3., 50년 넘게 반복되는 토지수용 비극...승자는 언제나 공공.

2) 중앙정부의 관리감독 강화

(1) 논의배경

2009년 도시개발법을 개정하여 시도지사 및 대도시 시장인 지정권자가 지역실정에 맞도록 도시기반시설 설치 및 지역특화 사업을 신속하게 추진할 수 있도록 권한을 대폭 이양하였다. 지역주도의 개발사업 추진을 위해 지자체가 일정 규모(100만㎡) 이상의 구역 지정 시 국토부 장관의 승인에서 협의로 완화하고 도시관리계획 결정권자인 인구 50만 이상의 대도시 시장도 직권으로 구역지정이 가능하도록 확대하였다.

표 4-10 | 도시개발구역 지정권 지자체 이양 (2009)

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제9774호, 2009. 6. 9, 타법개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제9862호, 2009. 12. 29, 일부개정]
제3조(도시개발구역의 지정 등)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하고자 하는 도시개발구역의 면적이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 때에는 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다.	제3조(도시개발구역의 지정 등)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. <후단 삭제>
2. 「지방자치법」 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시의 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)	2. 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)
제8조(도시계획위원회의 심의 등) ①·② (생략)	제8조(도시계획위원회의 심의 등) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ 지정권자는 제1항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우 지정하려는 도시개발구역이 일정 규모 이상 또는 국가계획과 관련되는 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당하면 국토해양부장관과 협의하여야 한다.

자료: 도시개발법, 2009, 법률 제9862호, 12월 29일 일부개정.

개발법령에 따라 중앙정부가 구역지정 및 계획수립에 관여하는 단일목적 개발사업에 비해 도시개발사업은 일정 면적 이하에서는 지역수요를 파악하기 용이한 지자체가 독자적으로 종합적인 사업을 추진할 수 있어 사업기간 단축에는 유리한 장점이 있다. 반면, 지방자치단체장의 권한을 강화하는 차원에서 중앙정부의 권한 및 개입을 최소화함에 따라 도시개발사업에서 문제가 발생하더라도 중앙정부가 관리감독할 근거가 없다는 지적도

제기⁸⁾되었다. 또한 대규모 도시개발사업의 경우 추진하기 전에 국가계획과의 부합 여부 및 중복투자 등에 관한 검토가 통합적으로 이루어질 필요성도 제기되었다. 이에 따라 100만㎡ 이상의 대규모 도시개발구역지정 시 국토부 협의를 거치도록 최소한의 절차를 남겨 두었으며 2022년 시행령 개정을 통해 협의대상을 50만㎡ 이상까지 확대하게 되었다.

표 4-11 | 도시개발구역 지정권 협의대상 확대(2022)

당초: 도시개발법 시행령 개정 전 [대통령령 제32449호, 2022. 2. 17, 타법개정]	변경: 도시개발법 시행령 개정 후 [대통령령 제32715호, 2022. 6. 21, 일부개정]
제14조의2(도시개발구역 지정 시 국토교통부장관과의 협의) ① 법 제8조제3항에서 “지정하려는 도시개발구역이 일정 규모 이상 또는 국가계획과 관련되는 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.	제14조의2(도시개발구역 지정 시 국토교통부장관과의 협의) ① 법 제8조제3항에서 “지정하려는 도시개발구역이 일정 규모 이상 또는 국가계획과 관련되는 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.
1. 지정하려는 도시개발구역 면적이 100만제곱미터 이상인 경우	1. 지정하려는 도시개발구역 면적이 50만제곱미터 이상인 경우

자료: 도시개발법 시행령, 2022, 대통령령 제32715호, 6월 21일 일부개정.

민관공동 도시개발 사업시행자로 대부분 활용되는 특수목적법인(PFV)의 경우 감독 기관 및 관리규정이 미흡한 실정이다. 부동산개발업법에 따라 개발사업을 영위하기 위한 법인은 자본금 3억원 이상이면 가능하나 조세특례제한법에 의한 프로젝트금융 투자회사(PFV)는 자본금 50억 이상으로 자본금 기준은 높으나 주주 배당 시 법인세 감면 혜택이 있어 많은 개발사업에서 활용하고 있다(김진·서정렬, 2008; 61). 1997년 외환위기 이후 도입된 PFV 방식은 지가가 높은 중심상업지역에서 민간의 자금과 창의성이 필요한 복합개발사업을 실행하기 위한 방식⁹⁾이나 점차 도시개발사업이 대형화 되면서 민간 또는 민관공동 도시개발사업에서도 활용되고 있다¹⁰⁾. 이러한 PFV는 리츠, 펀드 등 다른 SPC와 동일한 세제혜택을 받는 것에 비해 관리부처가 없어¹¹⁾ 부동산투자회사(REITS)를 장려하거나 감독강화 방안이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

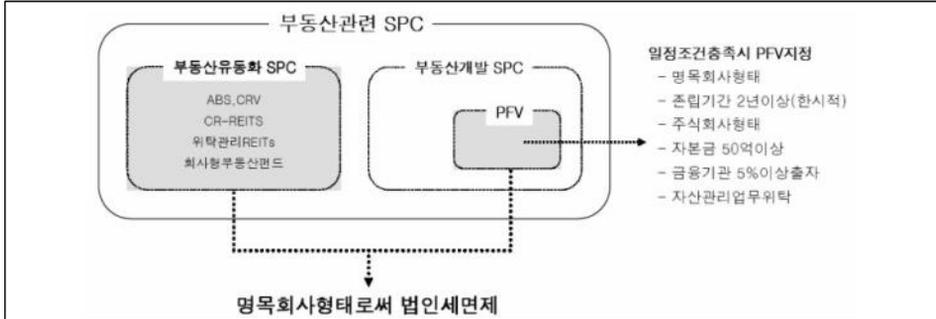
8) 배명호, 2021.12.11., 도시개발에서의 개발이익 환수방안, p.42.

9) 주간조선, 2021.10.2., 부동산 전문가가 본 '대장동'의 이상한 사업자 공모

10) 김진, 2007, 민간개발에도 PFV방식 도입

11) 인베스트조선, 2022.3.16., 주무부처 없이 계획된 도시개발 잔혹사~PFV제도, 차기 정부서 손 볼까

그림 4-8 | PFV의 개념 및 설립조건



자료 : 세종도시교통공사 내부자료, 2021.2., 민간SPC 정의(배유진 외, 2022에서 재인용)

민관공동법인의 경우 공공의 출자비율 등에 따라 적용법률이 달라지게 되어 관리 수준의 편차도 발생하고 있다. 예를 들어 지자체가 직접출자하는 경우에는 지방출자출연법에 따라 출자기관으로 분류되어 해당법인은 지방공사와 동일하게 행정안전부 클린아이 시스템에 경영공시 의무가 발생한다. 또한 지자체가 단독으로 50% 이상을 출자하면 지방출자출연법에 따라 지방공사와 동일하게 임원 공개모집, 겸직제한, 지방자치단체와 성과계약, 직원 경쟁채용 등의 규정도 적용되나 국가기관 등과 공동으로 출자하여 단독으로는 50%를 초과하지 않으면 해당 기준은 면제된다.

지방공사의 출자비율이 50% 이상이 되면 상법상 자회사로 분류되며 최소 20% 이상만 출자해도 국제회계기준상 사업의 손익이 지방공사와 연결재무제표로 공유하게 된다¹²⁾. 이에 따라 일부 사업에서는 개별기관의 출자비율을 최대 20%를 초과하지 않도록 공동출자 방식으로 구성하는 데 이 경우 공공이 합산으로는 지배권을 갖고 있으나 개별기업 중에서는 민간이 최대 주주가 되거나 너무 많은 주체들이 관여하여 신속한 의사결정에 어려움이 발생하고 있다. 특히, 지자체가 직접출자한 법인의 경우 행정안전부의 법령 및 공시시스템에 정보가 공개되나 지방공사 출자의 경우에는 일정규모 이상 시 외감기업으로 분류되어 회계감사를 받는 것 외에는 해당 법인을 관리감독할 규정 및 감독기관이 부재한 상황이다.

12) 동아비즈니스리뷰, 2021.4., 종속-관계기업 구분하는 지배력 기준 논란.

표 4-12 | 민관공동 도시개발사업 시행자 유형

구 분	공공시행자 50% 이상 단독출자	공공시행자 50% 이상 공동출자	공공시행자 50% 미만 출자
지자체 직접출자	지자체 종속기관 (사례: 창원자족형복합행정타운)	지자체 및 공사 출자기관 (사례: 오산운암뜰도시개발, 춘천학곡도시개발)	지자체 출자기관 (사례: 양주역세권개발, 의정부리듬시티, 사천아이씨도시개발주식회사)
지방공사 출자	지방공사 자회사 (사례: 성남의들, 풍무역세권개발)	지방공사 공동 출자회사 (사례: 의왕백운프로젝트, 하남마블링시티개발)	지방공사 출자회사

자료: 클린아이 지방공공기관 통합공시 홈페이지, 경영공시 및 외감기업 회계감사보고서(2023.6.14. 검색)를 바탕으로 저자 정리

2021년 법개정을 통해 관리감독 강화가 필요한 민관공동 도시개발사업에 대해서는 중앙정부에서 직접 검사하고 결과에 따라 사업취소 등의 법적 제재를 명령할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다. 법 개정 이전에는 국토교통부장관이 지정권자가 아닌 대부분에서 구역지정 및 고시를 통보한 이후 중앙정부가 관리 감독할 수단이 부재했고 변경이력 및 공정률 등의 실태를 파악하기 곤란하였다. 개정법에 의하면 국토교통부장관은 관리감독을 위해 필요한 경우 지정권자(시도지사 또는 대도시 시장)에게 보고 및 자료 제출 요구가 가능하며, 소속 공무원이 검사를 수행하되 필요시 전문기관에 의뢰가 가능하다. 또한, 검사 결과에 따라 공공이 부적절하게 민간사업자를 선정하였거나 승인받은 협약대로 사업을 추진하지 않으면 인가취소 및 공사중지 명령이 가능하도록 처벌규정을 명문화하였다.

표 4-13 | 중앙정부 보고 및 검사권한 (2021)

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
제74조(보고 및 검사 등) ① (생략)	제74조(보고 및 검사 등) ① (현행과 같음)
〈신설〉	② 국토교통부장관은 도시개발사업의 관리·감독을 위하여 필요하다고 인정 하면 제11조제1항제11호에 해당하는 법인(같은 항 제1호부터 제4호까지의 규정에

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
	해당하는 자가 출자에 참여한 경우에 한정한다)이 시행자인 도시개발사업의 민간참여자 선정, 시행 및 운영실태에 대하여 지정권자에게 필요한 보고 를 하게 하거나 자료를 제출하도록 명할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 해당 도시개발사업에 관한 업무를 검사 하게 할 수 있다.
〈신 설〉	③ 국토교통부장관은 필요한 경우 제2항에 따른 검사를 대통령령으로 정하는 전문기관에 의뢰 할 수 있다.
〈신 설〉	④ 국토교통부장관은 제2항 또는 제3항에 따른 검사의 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지정권자에게 이 법에 따른 시행자 지정 또는 실시계획 인가를 취소 하거나 공사의 중지 명령 등 필요한 조치를 하도록 명할 수 있다. 1. 지정권자가 제11조 또는 제11조의2를 위반하여 시행자를 지정하거나 민간참여자를 선정한 경우 2. 시행자가 제11조의2제4항에 따라 승인받은 협약 내용대로 도시개발사업을 시행하지 아니한 경우

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정.

(2) 이슈도출

중앙정부의 검사제도가 옥상옥이 되지 않고 검사를 위한 행정비용을 상쇄하는 실효성 있는 효과를 내기 위해서는 검사방법 및 처벌수준을 합리화할 필요가 있다. 중앙정부에서 도시개발업무를 담당하는 인력은 2~3명에 불과하여 협약승인과 동일하게 중앙정부의 검사대상을 민관공동 도시개발사업 중에서도 지정권자와 시행자가 동일한 경우로 한정하는 방안도 검토가 필요하다. 이 경우 지정권자인 시도지사에게 중앙정부가 검사를 요청하고 보고를 받도록 할 수 있다. 보고 및 검사 절차로 인해 사업추진이 지연될 우려는 낮으나 인력과 예산을 투입해야 하는 만큼 기존 관련 제도(감사, 감리, 심의 등)와의 중복상충을 최소화하고 전문기관 간의 일관성 있는 결과를 낼 수 있도록 기준을 마련할 필요도 있다.

2021년 법개정 이후 공모절차 및 협약내용을 위반한 경우 인가취소 등 행정처분을 할 수 있으나 경중에 따라 처벌이 과도할 경우 행정법상 비례의 원칙에 어긋나 입찰

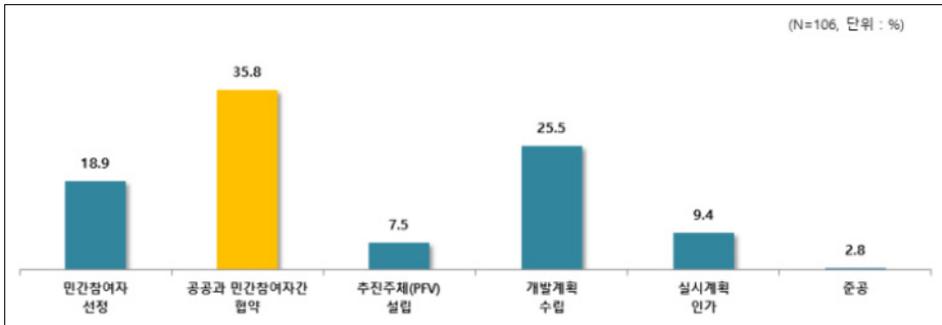
자격 일정 기간 제한 등 중간 수준의 처벌도 도입이 필요하다. 특히, 간헐적 검사제도 보다는 소수 의사결정자 외에도 연구자 등 다양한 사람들이 수시로 접근하여 실태를 분석할 수 있도록 자본금, 출자비율, 총사업비, 개발계획 및 실시계획 등을 매년 공시하는 것도 효율적일 것으로 보인다.

(3) 전문가 설문조사

① 사업추진주체 관리 감독 중요 부분

공공성 제고를 위해 중앙정부가 사업추진주체에 대해 관리 감독을 한다면 어느 부분에서의 관리 감독이 가장 중요하다고 보는지에 대한 결과, ‘공공과 민간참여자 간 협약’이 35.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘개발계획 수립’ 25.5%, ‘민간참여자 선정’ 18.9% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-9 | 사업추진주체 관리 감독 중요 부분



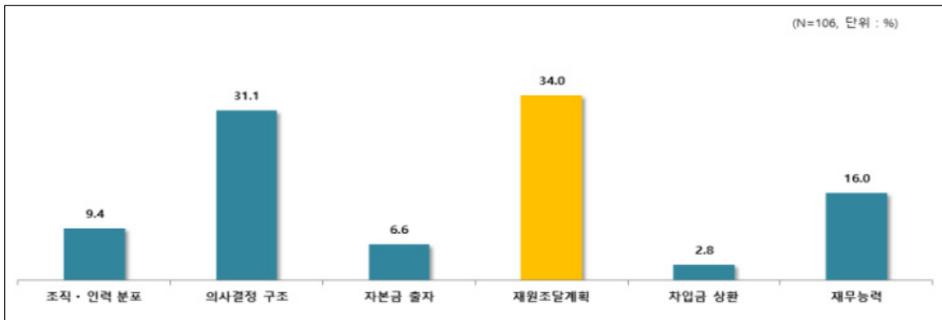
구분	민간참여자 선정	공공과 민간참여자 간 협약	추진주체 (PFV) 설립	개발계획 수립	실시계획 인가	준공	
전체	18.9	35.8	7.5	25.5	9.4	2.8	
부문	공공	30.6	33.3	5.6	27.8	2.8	-
	민간	17.1	31.4	5.7	25.7	11.4	8.6
	학계	8.6	42.9	11.4	22.9	14.3	-

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

② 사업추진주체의 설립 단계에 대한 관리 감독

민관공동 도시개발사업의 사업추진주체(PFV)의 설립에 대한 관리감독을 한다면, 가장 중점적으로 해야 할 것은 무엇인지에 대한 결과, ‘재원조달계획’이 34.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘의사결정 구조’ 31.1%, ‘재무능력’ 16.0% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-10 | 사업추진주체의 설립에 대한 관리 감독



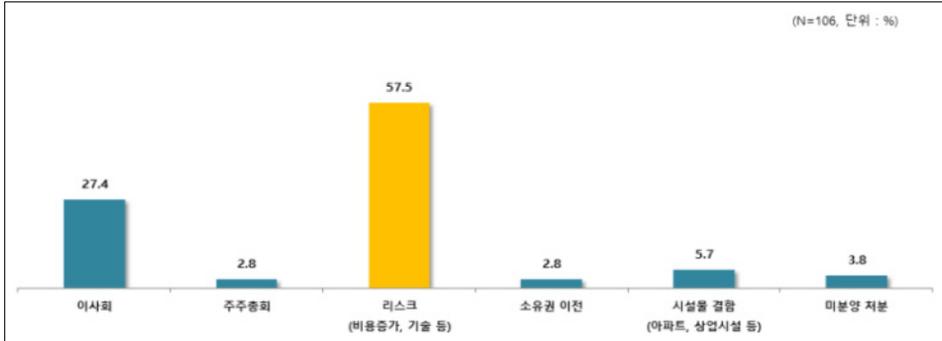
구분	조직·인력 분포	의사결정 구조	자본금 출자	재원조달 계획	차입금 상환	재무능력
전체	9.4	31.1	6.6	34.0	2.8	16.0
부문	공공	5.6	47.2	2.8	30.6	11.1
	민간	17.1	14.3	11.4	37.1	17.1
	학계	5.7	31.4	5.7	34.3	20.0

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

⑤ 사업추진주체의 운영 단계에 대한 관리 감독

민관공동 도시개발사업의 사업추진주체(PFV)의 운영 단계에 대한 관리감독을 한다면, 가장 중점적으로 해야 할 것은 무엇인지에 대한 조사결과, ‘리스크(비용증가, 기술 등)’가 57.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘이사회’ 27.4%, ‘시설물 결합(아파트, 상업시설 등)’ 5.7% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-11 | 사업추진주체의 운영 단계에 대한 관리 감독



구분	이사회	주주총회	리스크	소유권 이전	시설물 결합	미분양 처분
전체	27.4	2.8	57.5	2.8	5.7	3.8
부문	공공	-	58.3	-	2.8	2.8
	민간	25.7	48.6	5.7	8.6	5.7
	학계	20.0	2.9	65.7	2.9	5.7

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

(4) FGI 의견 종합

기존 관련 제도들과 중복상충으로 옥상옥이 되지 않도록 검사기준을 마련할 필요가 있고 중앙정부의 감독만으로는 한계가 있어 정보공개 및 공공의 합리적 의사결정을 지원할 필요가 있다는 데 대부분의 전문가들이 공감하였다. 다만, 개발계획이 확정되기 이전에 협약이 완벽한 내용을 담을 수도 없고 상황에 따라 운영할 필요성도 있기 때문에 너무 구체적인 사항까지 검토내용으로 담는 것에는 부정적인 입장을 밝혔다.

학계의 한 전문가는 공모에서 떨어진 업체가 공모절차에 문제가 없었는지 검증해 달라고 검사제도를 악용할 소지가 있다고 의견을 제시하면서 중앙정부 검사제도의 목적 및 역할을 명확히 규정하고 세부적인 논의를 진행할 필요성을 제시하였다. 재건축 사업의 안전진단과 같이 검사 목적과 대상이 분명해야 실효성 있는 논의가 가능하다는 의견을 제시하였다.

“통상 대규모 공모들은 경쟁을 심하게 하다 보니 아마 떨어진 상대 회사에서 제도를 악용해서 문제를 제기하고 사업을 진행하지 못하게 하는 악용이 발생할 수 있습니다. 검사가 필요한 경우와 검사하고자 하는 대상을 무엇으로 정의해야 할지가 아직은 불명확합니다. 도시정비사업의 경우 재건축 안전진단에서 조건부 통과하면 국가 기관인 국토안전관리원 등에서 한번 더 점검하도록 제도화되어 있습니다. 점검의 목적과 전문기관의 역할이 명확해야 논의가 가능할 것 같습니다.”

공공시행자의 경우 대규모 개발사업의 경우 모든 주체가 의사결정 및 협약문구 하나 하나에 독소조항은 없는지 법률적 검토를 진행하고 있고 도시공사 역시 지방공기업으로 항상 감사와 수사에 대비해야 하므로 향후 법적인 문제가 될 소지는 없도록 추진 중에 있다면서 중앙정부의 과도한 개입을 우려하였다.

“지금도 지정권자가 승인한 조건을 이행하지 않으면 나중에 감사문제가 발생하기 때문에 내부감사를 진행하고 있는데 국가에서까지 인가취소한다면 어떤 기준으로 취소할지 잘 모르겠습니다. 만약 사업이 진행되는 도중에 인가취소가 되면 사업자도 주민도 다 난리가 납니다. 지금도 지정권자가 취소하면 민간은 그동안 투입한 돈이 있기 때문에 당연히 법적 소송을 합니다. 분쟁이 발생하면 처분 전까지는 사업은 또 안 되기 때문에 기다려야 하고 민선 지자체장은 자리를 유지하기 어려울 수도 있습니다.”

중앙정부 관리감독 강화의 필요성은 있으나 사업인가 취소의 경우 손해배상 등 법적 분쟁이 발생할 것인데 법적 책임을 질 주체가 아닌 중앙정부 공무원 및 전문기관이 인가취소까지 처분 결정을 내리는 것은 과도하다는 의견도 제시하였다.

“도시계획고권은 지자체의 고유권한이라 중앙정부의 사업인가 취소를 허용한 것은 사회 성숙 과정에서 과한 느낌이 듭니다. 취소하려고 하면 판단의 근거가 필요한데 중앙정부가 자료를 다 볼 권한은 없고 결국 수사밖에는 방법이 없습니다. 결국은 권한을 가진 지정권자가 책임을 부담해야지 중앙정부가 너무 깊숙이 관여하거나 중복으로 규제하는 것은 바람직하지 않습니다. 다만 대도시 시장과 같이 사업시행자와 지정권자가 동일한 경우는 구분해서 관리감독 방안을 구성할 필요가 있어 보입니다.”

현재 지정된 전문기관¹³⁾ 간의 전문성을 고려할 때 3개의 기관이 공동으로 팀을 구성하여 분야별로 검토가 필요할 것으로 판단되며, 도시계획적 내용에 대한 검사는 도시계획위원회의 심의와 차별화가 필요하다고 보았다. 구분일 외(2022, 146)에서도 전문기관별 검사 결과의 일관성을 위해 기관별 협의체를 구성하거나 공동 연구를 통해 검사항목별 표준화된 기준 및 지침을 마련할 필요성을 제시하였다. 이 경우 각 기관별 전문분야 및 기능을 고려하여 기관별 수행지침을 만들되 이를 통합한 검사 매뉴얼을 만드는 방안도 제안하였다.

“국토연구원에서 전문기관으로서 검토할 수 있는 것은 계획적인 이슈일 것으로 보입니다. 그런데 계획은 도시계획위원회가 주로 역할을 이미 담당하고 있어 다시 계획의 적정성을 검토하기는 애매할 것 같고 해서 연구원 입장에서는 역할이 간사 역할밖에는 없을 것 같습니다. 주거용지 비율이 인근 개발사업에 비해서 평균적으로 어느 정도 위치를 차지하고 있는지 임대주택 용지 비율은 적절한 수준인지 판단을 직접 내리기 보다는 판단을 내리기 위한 검토자료를 제공할 필요가 있습니다.”

여러 의견들을 종합해 볼 때 장기간 복잡한 사업구조로 추진되는 민관공동 도시개발에서 한 시점에서 단면만을 보고 적정성을 판단하기는 어렵다고 보인다. 다만 투명성 강화를 위해 체계적인 이력관리 및 정보공개는 필요하며 지배권을 보유한 공공시행자가 합리적 결정을 내릴 수 있도록 정부가 유사 사례 정리 및 컨설팅 등을 지원하는 것도 필요하다. 아직은 지자체에서 민관공동 도시개발사업을 주도적으로 추진해 본 사례가 많지 않고, 공공부문의 개별 담당자가 업무를 통해 습득한 지식과 노하우가 축적되지 못하고 있다. 중앙정부가 민관공동 도시개발사업의 법인설립, 공사비, 사업추진 내역 등 정보를 통합적으로 구축함으로써 지자체의 추진 역량 및 사업의 투명성 강화를 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

13) 국토연구원, 한국부동산원, 주택도시보증공사가 현재 검사 전문기관으로 지정되어 있다. (도시개발법 시행령, 2023, 제85조의 6)

3. 민관공동 도시개발 과정의 공공성 이슈

1) 민간사업자 선정의 투명성 강화

(1) 논의배경

2021년 법 개정을 통해 민관공동 도시개발사업에서 공공이 민간사업자를 선정하는 공모절차를 명문화하였다. 그간 민관공동법인을 설립해 사업을 추진할 때 따라야 할 사업절차와 방법에 관한 규정이 없었던 점을 개선하기 위해 민간참여자 공모, 심사 방법 등 세부 선정절차, 사업협약 포함사항, 지정권자 승인 등의 구체적인 지침을 마련할 필요성이 제기되었다. 공공 시행자가 사업계획을 먼저 수립하고 이를 바탕으로 민간참여자를 공모하는 방식을 의무화하면서, 법 시행일('22. 6. 22.) 이후 도시개발 구역 지정을 신청하는 건부터 적용하도록 하였다. 2022년에는 시행령 개정을 통해 공모절차의 예외를 토지소유자가 도시지역에서 소규모(10만 제곱미터 미만으로 제안하는 경우로 구체화하였다.

표 4-14 | 민관공동사업에서 공모 의무화(2021)

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
<p><신 설></p>	<p>제11조의2(법인의 설립과 사업시행 등) ② 공공시행자는 제1항에 따른 법인을 설립하려는 경우 공모의 방식으로 민간참여자를 선정하여야 한다. 다만, 민간참여자가 공공시행자에게 사업을 제안하는 등 대통령령으로 정하는 경우 예는 공모가 아닌 다른 방식으로 민간참여자를 선정할 수 있다.</p> <p>부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(법인의 설립과 사업시행 등에 관한 적용례) 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다.</p>

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정.

2023년에는 법 개정 이전에 민간사업자를 선정하고 추진 중인 사업에 대해서는 공모 없이 민간사업자의 지위를 인정하도록 법 적용시점을 유예하였다. 공모 의무화 이후 서대구역세권 도시개발사업은 공영개발로 전환하였고¹⁴⁾, 경기도에서는 기존 공모방식 추진사업 중 시행일('22. 6. 22.) 내에 구역지정을 완료하지 못한 사업들이 많아 민간(우선협상대상자)을 다시 선정해야 하는 등의 문제가 발생하였다. 이미 선정된 민간참여자가 지위유지를 위해 소송이 발생할 우려가 있고¹⁵⁾, 김태영 외(2022, 43)에 의하면 6월 시행 시 매몰비용이 발생한다는 사업이 5개소, 매몰기간이 발생할 곳이 1개소로 조사되기도 하였다. 이에 따라 종전의 절차에 따라 공모를 거쳐 선정된 민간 참여자에 대해서는 도시개발구역 지정까지 3년의 유예기간을 추가('25. 6. 22.)로 부여 하되 민간참여자의 지위와 관계없는 민간 이윤율 상한, 협약체결 시 승인 절차 등 공공성을 강화하는 규정은 그대로 적용하도록 부칙을 개정하였다.

표 4-15 | 민관공동사업에서 공모 유예(2023)

당초: 도시개발법 개정 전 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]	변경: 도시개발법 개정 후 [법률 제19561호, 2023. 7. 18, 일부개정]
<p>부칙 제2조 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다. 다만, 이 법 공포 당시 종전의 규정에 따라 공모의 방식으로 이미 선정된 민간참여자(우선협상대상자를 포함한다)의 경우에는 3년동안 이를 적용하지 아니한다.</p>	<p>부칙 제2조 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다.</p> <p>제3조 제2조에도 불구하고 이 법 공포 당시 제11조제1항제1호부터 제4호까지에 해당하는 자가 같은 항 제11호에 따른 법인을 설립하기 위하여 민간참여자를 공모의 방식으로 정한 경우(공고를 통하여 공모 절차를 거치고, 공모 결과를 공고 또는 공문으로 알린 경우에 한정한다)에는 제11조의2제2항 및 제7항의 민간참여자 선정에 관한 개정규정을 이 법 시행일부터 3년이 경과한 날 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다. 이 경우 사업시행을 위한 협약은 제11조의2제1항 및 제3항부터 제7항까지의 개정규정에 따라 체결하여야 한다(이 법 공포일 이전에 이미 협약을 체결한 경우에도 또한 같다).</p>

자료: 도시개발법, 2023, 법률 제19561호, 7월 18일 일부개정.

14) 대한경제, 2022.12.7., 민관 공동의 도시개발사업... '민간'은 떠나고 '공공'만 남나.

15) 뉴시스, 2022.5.17., 리셋 위기 '구리 한강변 도시개발사업'...소송전 가나?

공모절차 의무화와 함께 공이 공모를 통해 선정한 민간과 체결한 협약에 대해서는 법취지에 부합하는지 지정권자 또는 중앙정부가 검토 후 승인하도록 제도를 개선하였다. 도시및지역개발사업에서 ‘협약’은 사업주체 간에 서로 협의하여 개발사업에 대한 투자 내용(규모, 시기, 부담 등)을 상호 약속하는 행위를 의미하며, 이해당사자 모두의 이익에 이바지할 수 있도록 체결¹⁶⁾한다. 도시개발사업의 대형화 및 복합화에 따라 민간과의 공동사업 및 협약이 증가하는 추세지만 민간투자사업과 같은 표준 실시협약은 존재하지 않아 시행과정에서 공공과 민간 간의 갈등 및 법적 분쟁이 증가하고 있다. 이에 2021년 개정법에서는 공공과 민간참여자의 협약내용에서 법 취지를 위반하였거나 불공정한 사항이 있는지 점검하기 위해서 지정권자 승인 후 국토부에 보고하되 지정권자가 직접 시행할 경우에는 국토교통부에서 승인하도록 하였다.

표 4-16 | 민관공동 법인의 관리강화 규정 (2021)

도시개발법 개정 전 [[법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
〈신설〉	제11조의2(법인의 설립과 사업시행 등)④ 공공시행자가 제3항에 따른 협약을 체결하려는 경우에는 그 협약의 내용에 대하여 지정권자의 승인을 받아야 하며, 협약 체결을 승인한 지정권자는 국토교통부장관에게 그 내용을 보고하여야 한다. 다만, 지정권자가 제1항에 따른 법인의 출자자인 경우에는 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. ⑤ 국토교통부장관은 제4항에 따른 보고 내용이 위법하거나 보완이 필요하다고 인정하는 경우에는 제74조제3항에 따른 전문기관의 적정성 검토 를 거쳐 지정권자에게 협약 내용의 시정을 명할 수 있다

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정.

법령에서 협약에 담아야 할 내용들은 규정하고 있지만 승인을 위해 주로 검토해야 할 사항들에 대해서는 구체화 되지 않은 상황이다. 지정권자가 사업시행자로 참여하는 경우 중앙정부가 관리감독을 할 필요성은 인정되나 협약서상 이윤율 산정 및 수익배분에 관한 세부 산출기준은 비공개 정보에 해당할 수 있어¹⁷⁾ 공공성 측면에서 검토가 필수

16) 진미윤 외, 2005, 기업도시개발 협약에 관한 연구, p.23.

적인 항목을 중심으로 검토 후 승인하는 것이 필요하다. 특히, 민관공동 도시개발사업은 사업방식, 관리처분방식 등에서 다양한 사업구조를 감안할 때 표준협약서를 만들기는 곤란할 것으로 판단되며 법령에서 새롭게 도입한 공공성 강화대책을 중심으로 주요 검토항목을 제시할 필요가 있다. 이에 따라 현재 법령에서 협약내용으로 규정한 사항을 보면 주로 역할 및 사업비 분담, 조성토지 직접사용, 민간 이윤율 및 재투자 계획 등 ‘21년 법 개정으로 강화된 내용과 일반적 협약내용을 모두 포함하고 있다.

표 4-17 | 법령상 협약내용

구 분	법 11조의2 제3항	시행령 제25조의3 제7항	지침 1-7-6 제2항
사업의 범위와 규모에 관한 사항			0
출자자간 역할 분담 및 책임과 의무에 관한 사항	0		
총사업비 및 자금조달계획에 관한 사항	0		
출자자 간 비용 분담 및 손익 배분에 관한 사항	0		0
민간참여자의 이윤율에 관한 사항	0		0
법인의 설립 및 해산에 관한 사항		0	0
조성공사 시공권에 관한 사항			0
조성토지등의 공급에 관한 사항		0	
직접 사용토지에 관한 사항		0	
개발이익 재투자에 관한 사항 (이관 및 사후관리방안)		0	0
사업완료 후 사후처리방안에 관한 사항 (미분양 처분포함)			0
이주대책 및 생활대책에 관한 사항			0
협약의 변경 및 해지에 관한 사항			0
기타 필요사항			0

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정. / 도시개발법 시행령, 2022, 대통령령 제33828호, 10월 18일 일부개정. / 도시개발업무지침, 2022, 훈령 제1531호, 6월 22일 일부개정을 바탕으로 정리

17) 대구광역시 폐기물 에너지화시설의 총사업비 및 운영비, 자원조달 계획, 사용료 산정 등의 자료는 정보공개법 제9조제1항제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항'에 해당하여 정보공개 청구를 기각 (국가법령정보센터 심판례정보, 국민권익위원회 2013-14181, 2014.3.18., 기각)

(2) 이슈도출

법개정 내용을 반영하여 협약체결 및 승인을 준비 중인 2곳의 협약을 상호 비교 검토¹⁸⁾한 결과 일부 내용이 누락되어 추가나 내용을 검토할 수 있는 수준으로 구체화가 필요한 것으로 분석되었다. 협약서의 구체적인 내용은 비공개 정보에 해당하여 자료 구득이 어려워 협약승인 이전에 국토교통부에 사전협의를 의뢰한 2곳의 협약서 샘플을 통해 비교검토를 진행하였다. 세부 검토 항목은 법령상 협약에 담아야 할 내용을 중심으로 분석하였다.

사업의 범위와 규모와 관련해서는 “사업명, 사업위치, 사업면적, 사업기간”을 공통으로 포함하고 있으나 A 사업의 협약서에서만 조성토지 공급 및 사용계획을 위한 “토지이용계획”을 제시하고 B 사업에서는 토지이용계획을 미포함하고 있다. 출자자 간 역할 분담 및 책임과 의무에 관한 사항에서는 “출자자별 역할, 건설출자자의 시공권 및 책임준공의무, 사업협약이행보증”을 포함하고 있으나 A 사업의 경우 토지보상업무 및 기준에 관한 내용이 명확하지 않고 B 사업은 주주총회, 이사회 의결사항 및 이사회 구성에 관한 내용이 누락되어 있다.

총사업비 및 자금조달계획과 관련해서는 모두 지방재정법에 의한 타당성을 위한 “추정사업비”를 우선 제시하고 자본금 외에 추가 사업비는 A 사업은 재무적 투자자의 PF대출, B 사업은 건설 투자자의 대여금으로 자금을 조달하는 계획을 제시하고 있다. 출자자 간 비용 분담 및 손익 배분에 관한 사항에서는 “출자금 및 비율, 이익배분 및 처분, 변동 및 유지에 관한 조건”을 포함하고 있으나 B 사업에서는 자산관리회사(AMC)에 관한 내용이 부재하며 SPC 자본금이 부동산 개발사업법상 자본금 요건 3억원 미만으로 향후 확충계획이 있는지 검토가 필요하다.

법인의 설립 및 해산에 관한 사항은 수준의 차이가 있으나 “설립기한, 사전비용 승계, 해산사유 및 절차, 청산절차”를 이미 포함하고 있어 빠진 내용은 없는 것으로 판단된다. 이주대책 및 생활대책에 관한 사항의 경우 A 사업은 이주대책 및 손실보상

18) A 사업은 이미 시가지화된 도시지역에서 5만㎡ 이하의 소규모 사업이고 B 사업은 개발제한구역 해제사업으로 10만㎡를 조금 상회하는 규모지만 협약의 내용은 비교할 수 있는 사업으로 판단

금을 통해 원주민이 재정착하도록 최선의 노력을 하겠다는 원론적인 내용을 담았고, B 사업은 협의양도인택지에 대해서만 세부 내용을 포함하여 내용이 없지는 않지만 추상성과 구체성의 균형이 아쉬운 상황이다.

2021년 이후 법령 개정 이후 규정한 주요 항목들에 대해서도 대부분의 내용을 포함하여 협약서를 작성하였으나 개정된 법률에 따라 추진한다는 원론적인 내용만 언급한 경우가 많고, 이사회 구성, AMC설립, 토지 직접사용 등에 있어서는 일부 빠진 내용이 발견되었다.

민간참여자의 이윤율에 관한 사항의 경우 두 사업 모두 법령에 따라 총사업비 중 공시행자의 부담분을 제외한 비용의 10%로 제한한다고만 서술하고 있어 사업계획을 바탕으로 민간이 제시하여 선정된 실제 값이 있다면 해당 이윤율을 명시할 필요가 있는 것으로 보인다. 건설출자자의 조성공사 시공권에 관한 사항에 대해 A 사업은 부지조성공사의 낙찰률을 설계금액 대비 80~90% 수준에서 협의한다고 하고 있으나 설계금액을 언제 어떠한 기준으로 산정한다는 내용이 없고, B 사업은 계약예정일 기준 국가계약법 기준으로 산정한 설계금액 내에서 협의한다고만 언급하고 있다.

조성토지 및 토지 직접사용에 있어 A 사업은 협약서에 “PFV가 주거용지(주상복합)를 직접사용”한다고 표현하고 있어 PFV가 대지조성사업과 상부주택건설사업을 모두 시행하여 아파트 분양수입도 공공과 공유하는 것인지 확인이 필요하다. 또한 B 사업의 경우 구체적인 토지이용계획 없이 관련 규정에 따라 공급계획을 수립·승인 후 공급하겠다는 내용만 서술하고 있으나, 토지직접사용은 전체 조성토지 중에서 건설투자자의 출자지분 범위 내에서 사용할 수 있다고 하여 어차피 공공이 소유관리해야 할 기반시설 용지까지 포함하는 것이 타당한지 검토가 필요하다.

개발이익 재투자의 경우 양 사업 모두 민간의 이윤율이 법적 상한인 10%를 초과하는 경우 법 53조의 2에 따라 재투자하겠다고 하고 있으나 B 사업에서는 공공시행자인 시에 기부채납하겠다고 이관방안까지 명시하고 있다. 준공 시점에도 미분양(매각) 발생 등에 대해서는 A 사업은 소규모 사업으로 미분양이 발생하지 않는다는 답변을 주석으로 달았고 B 사업은 출자지분 범위 내에서 건설투자자가 직접사용하거나 공공

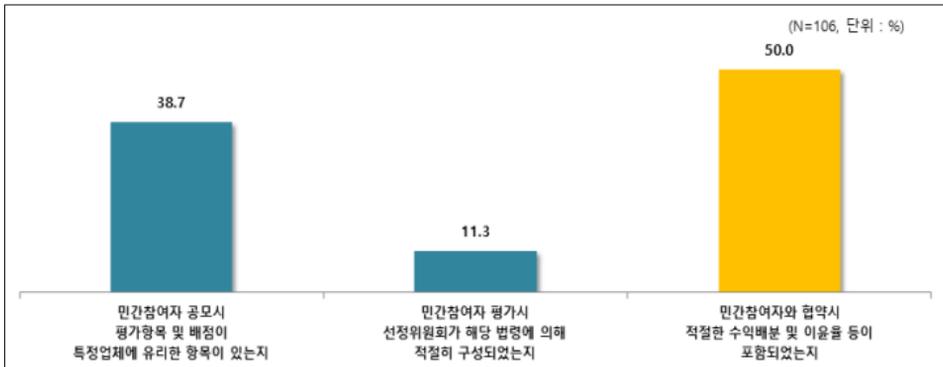
임대 주택용지는 장기간(12개월 이상) 미분양 시 일반분양으로 전환하겠다고 하여 공공시행자인 시가 임대주택을 매수운영하는 방안을 우선 검토할 필요가 있다. 협약의 변경 및 해지에 관한 사항의 경우 A 사업의 경우 각 출자자별로 해지를 요구할 수 있는 구체적 사유를 제시하고 각 경우의 손해배상까지도 언급하고 있는 반면, B 사업은 사업추진이 어려운 일반적인 경우 협의하여 해지한다는 원론적 내용만 있어 주요 해지 사례를 참고하여 구체화가 필요하다.

(3) 전문가 설문조사

① 민간참여자 선정 단계에 대한 관리 감독

민관공동 도시개발사업의 민간참여자 선정에 대한 관리 감독을 한다면, 가장 중점적으로 해야 할 것은 무엇인지에 대한 결과, ‘민간참여자와 협약 시 적절한 수익배분 및 이윤율 등이 포함되었는지’가 50.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘민간참여자 공모 시 평가항목 및 배점이 특정업체에 유리한 항목이 있는지’ 38.7%, ‘민간참여자 평가 시 선정위원회가 해당 법령에 의해 적절히 구성되었는지’ 11.3% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-12 | 민간참여자 선정 관리 감독



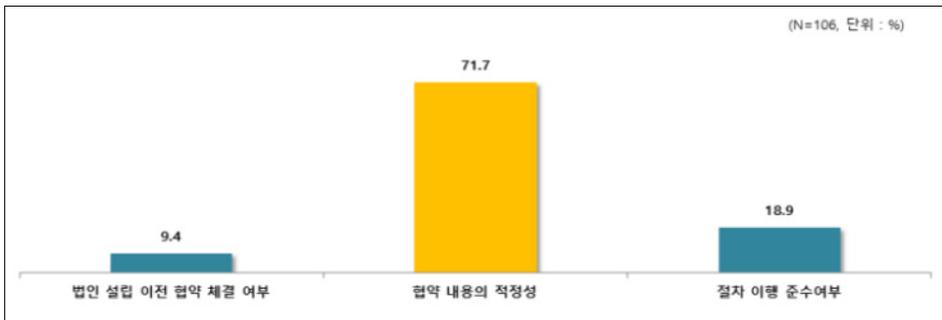
구분	민간참여자 공모 시 평가항목 및 배점이 특정업체에 유리한 항목이 있는지	민간참여자 평가 시 선정위원회가 해당 법령에 의해 적절히 구성되었는지	민간참여자 와 협약 시 적절한 수익배분 및 이윤율 등이 포함되었는지
전체	38.7	11.3	50.0
부문	공공	8.3	58.3
	민간	14.3	34.3
	학계	11.4	57.1

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

② 공공과 민간참여자간의 협약 단계에 대한 관리 감독

민관공동 도시개발사업에서 공공과 민간참여자간의 협약에 대한 관리 감독을 한다 면, 가장 중점적으로 해야 할 것은 무엇인지에 대한 조사 결과, ‘협약 내용의 적정성’ 이 71.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘절차 이행 준수 여부’ 18.9%, ‘법인 설 립 이전 협약 체결 여부’ 9.4% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-13 | 공공과 민간참여자간의 협약 관리 감독



구분	법인 설립 이전 협약 체결 여부	협약 내용의 적정성	절차 이행 준수 여부	
전체	9.4	71.7	18.9	
부문	공공	5.6	83.3	11.1
	민간	17.1	54.3	28.6
	학계	5.7	77.1	17.1

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

(4) FGI의견 종합

사업협약의 변경은 현실적으로 매우 어려워 승인검토 단계에서 매우 구체적인 내용을 담기보다는 도시개발법령과 어긋나지 않는 선에서 대원칙을 제시하되 일부 내용을 구체화하는 방향으로 의견을 정리하였다. 협약에 각종 수치들을 구체적으로 제시할 경우 추후 사업추진 과정에서 주주 간 협약변경이 빈번히 발생할 가능성이 높다. 협약변경 시 배임이슈가 발생할 수 있어 공공과 민간 모두 법률자문을 다시 받아야 하는 만큼 통상 용어를 바꾸는 수준의 사업협약 변경만 발생하고 있어 승인 시에는 주요 검토항목의 적정성을 판단할 수 있는 최소한의 기준을 제시하는 것이 합리적으로 판단된다.

“공공이 이사회로 참여하는 이상 배임이슈에서 자유로울 수 없고 수천억 원의 사업에서 의사결정을 허투루 할 수 없기 때문에 매 사항에 대해 법률자문을 받고 있습니다. 요즘 감사는 기준 위반한 것만 보지 않습니다. 그건 기본이고 민간 사업자에게 특혜를 주었는지 굉장히 강하게 조사하고 있습니다. 그래서 공공의 입장에서는 선뜻 민간에게 유리한 협약변경을 하지 못합니다. 저희도 기본적으로 협약서에 도장을 찍으려면 최소한 법무법인 2곳 이상에서 검토받고 어떻게 협약문구를 변경할지 결정합니다. 대기업도 다 사내 법무팀과 내부 감시장치가 있고 특히 금융기관은 공공이 아니지만 실제로는 공공처럼 행동합니다”

승인을 받아야 하는 사업협약 외에 공공기관끼리는 실시협약, 민간출자자 간에는 주주협약 등을 별도로 수립하지만 해당 내용도 사업협약에 기반하기 때문에 사업협약이 변경되면 모든 세부 협약을 다시 수립해야 하는 상황도 고려하여 승인기준을 마련할 필요가 있다.

“도시공사가 내랑 같이 공동사업을 하면 공공끼리는 실시협약을 따로 합니다. 또한 민간도 컨소시엄을 구성해서 모였으니까 서로의 역할과 책임에 대해서 약속을 문서로 합니다. 다만 특약내용이 법적인 사항을 벗어나지는 않는 것으로 알고 있고 설사 있더라도 결국은 공공하고 나중에 사업협약을 해야 해서 공공이 동의를 하지 않습니다.”

기존에 협약을 체결했다더라도 나중에 보니 법령에 맞지 않으면 소송을 감수하더라도 협약을 변경한 사례도 있어 공공시행자가 의사결정을 내릴 수 있는 지배권을 확보하는 것이 더 중요한 것으로 보인다.

“예를 들어 협약 시 공사비보다 확 증액되는 건이 나오는 경우 공공은 이를 그대로 받아들일 수 없어 공사비 원가검토를 받으라며 부결시킬 겁니다. 근데 지배권이 없으면 민간에서는 통과시키고 그냥 결정해서 지급합니다. 건설사, 금융사 등이 그냥 승인하면 공공이 반대해도 안 되지만 협약에 지배권이 명시되어 있으면 통제할 수 있습니다.”

건설사 등이 경기침체, 금리인상, 물가상승에 따른 분양성 및 사업성 저하를 이유로 사업협약 변경을 요구할 경우 공공기관은 특혜사비, 감사 등의 문제로 거부하는 문제가 빈번히 발생하고 있다.

“러시아우크라이나 전쟁, 미국의 기준금리 인상 등으로 원자재 값이 급상승하는 바람에 공사비용이 크게 늘었음에도 불구하고 공공이 발주한 사업의 경우 공사비 조정에 관한 기준이 명확하지 않아 분쟁이 발생하고 있습니다. 공공주택사업에서는 시행 지침을 개정하여 예상하지 못한 급격한 물가변동 등이 발생할 경우 민간참여자가 사업비 증액을 요청할 수 있도록 근거를 마련하였습니다. 이를 참조하여 민간공동 도시개발사업에서도 사업비 재협의를 등의 절차를 마련할 필요가 있습니다.”

사업협약 변경에 대한 자의적 판단 및 법적 분쟁을 줄이기 위해서 국민권익위원회(2009)와 같이 협약서에 사업여건의 급격한 변화 등 불가피한 경우를 명시하고 해당 경우에 협약을 변경할 수 있도록 근거를 명확히 마련하는 것이 필요하다. 민간투자 사업에서도 건설기간 중 공사비의 변경이 물가변동률을 현저하게 상회할 경우 총사업비의 증액을 주무부처에 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 민관유착 및 특혜사비를 방지하기 위해 한국부동산원 등 공사비 증액범위를 객관적으로 검증할 수 있는 제도도 마련하는 것을 검토할 필요도 있다.

표 4-18 | 사업협약 변경문구 예시

불가항력 사항 예시

태풍, 홍수 기타 악천후, 전쟁 또는 사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동, 모라토리움, 국내외 금융시장의 중대한 혼란, 전산시스템의 마비, 중대한 파업, 중대한 교통두절, 정부 정책의 변경, 인허가의 지연, 법령의 변경 등 기타 계약당사자의 통제범위를 초월하는 사태의 발생 등의 사유로 인하여 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우에는 계약 당사자 상호간의 협의 하에 본 사업 협약 및 사업계획서 등을 변경할 수 있다.

자료: 국민권익위원회, 2009.12., 공공-민간 합동형 PF사업 개선방안, p.16.

공공과 민간의 역할 부분에서 토지보상, 출자자 간 이익배분 기준, 공사비 검증 등 몇 가지 핵심적인 검토내용을 추가하되 구체적인 사업성이나 공공성 확충에 관한 세부 계획을 확정적으로 협약에 표시할 필요는 없다는 의견을 제시하였다.

“협약이 모든 사항을 고려한 완벽한 협약이 있을 수는 없습니다. 1부터 100까지 다 협약으로 타이트하게 하지 않는 부분도 있는데 왜냐하면 상황마다 협의해서 진행하는 게 훨씬 더 이로운 경우가 있거든요. 말 그대로 협약은 법전이 아니니까 아주 퍼펙트한 협약을 만들어야지 이런 것들은 기대할 필요가 없습니다. 시장에서 형성되어 있는 협약을 공통으로 분석해서 핵심적인 요인만 도출하고 이게 다른 데랑 형평에 문제가 있는지 여부만 확인하고 승인하면 큰 문제는 없을 것 같습니다.”

도시개발사업 승인권자 또는 중앙정부가 사업협약을 검토하고 승인할 경우에는 협약서의 작성시점에서 불확실하거나 변경가능성이 높은 구체적인 사항을 제외하고 법상 규정하고 있는 내용을 중심으로 검토가 필요하다. 모든 민관공동 도시개발사업에 동일한 기준을 만들기는 현실적으로 어렵지만 일관성 있는 검토 및 승인을 담보하기 위해서는 도시개발법령상 공공성 강화대책을 중심으로 최소한의 검토기준(체크리스트)을 만들고 보완해 나갈 필요가 있다. 또한 최초 협약변경 이후에 검토한 내용이 변경될 경우 재검토 및 재승인할 수 있는 근거도 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

2) 사업특성에 적합한 공공기여 기준

(1) 논의배경

심의인허가 과정에서 도시개발사업의 공공성을 기반시설 비율 중심으로 판단하고 이를 대비해 시행자가 비슷한 비율을 맞추다 보니 실제 필요하거나 지자체 재정으로 관리 가능한 수준보다 과다 또는 과소하게 공급되는 문제가 발생하고 있다. 종합적인 도시개발을 지향하는 도시개발사업의 특성상 토지용도는 매우 포괄적이거나 대부분 개발 계획은 주거, 상업, 산업(공업), 기반시설로 구분이 가능하다.

표 4-19 | 도시개발사업 토지용도 분류

1차 분류	2차 분류	3차 분류
주거용지	- 공동주택용지 - 단독주택용지 - 준주거시설용지	- 아파트, 연립, 다세대
상업용지	- 중심상업, 일반상업, 근린상업, 유통상업	
산업시설용지		
관광시설용지		
유통시설용지		
도시기반시설용지	- 국토의계획및이용에관한법률 제2조제6호에 계기한 시설, 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 석도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원, 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지, 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 공동구, 시장, 유통저장 및 송유설비, 학교, 운동장, 공공청사, 문화체육시설, 도서관·연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 하천, 유수지, 저수지, 방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비, 화장장, 공동묘지, 납골시설·장례식장·도축장·도축장·종합의료시설, 하수도·폐기물 처리시설·수질오염방지시설·폐차장	
기타시설용지	- 종교·의료시설, 체육시설, 위험물저장 및 처리시설, 공공용시설 등	

자료 : 도시개발업무지침, 2022, 훈령 제131호, 6월 22일 일부개정, 별표 2. 토지용도분류(2-8-5-3 관련).

민간이 도시개발을 통해 나대지 등을 주거, 업무용지 등으로 공급하는 것도 해당 지역의 주거안정 및 자족성 확충 측면에서 공공성(사회적 편익)이 발생함에도 심의 및 인허가 과정에서 기반시설용지를 중심으로 공공성을 협소하게 판단하는 경향이 있다. 이에 따라 민간 사업시행자는 심의 및 인허가에 대비하여 기반시설용지 비율을 40% 내외 수준에서 맞추되 수용권이 부여되는 경우에는 50% 수준으로 일률적으로 맞추는 경향도 발견된다. 특히, 도시개발법의 최소 공원녹지 확충비율은 다른 택지개발사업 보다 낮은 편이나 여전히 신도시 계획기준과 같이 공급자 중심의 일률적 기준을 적용하고 있으며, 대중교통이 발달한 역세권 등에서도 도로율을 일률적으로 적용하는 등의 문제도 제기되고 있다.

표 4-20 | 사업유형별 공원녹지 계획기준

사업유형 (근거)	공원녹지 계획기준 (인구 및 면적 기준 중 큰 것)					포함시설	
	기준	30만㎡ 미만	30만~100만	100만~330만	300만㎡ 이상		
택지개발 (택촉법)	인구 1인당	6㎡ 이상	7㎡ 이상	9㎡ 이상	12㎡ 이상	공원, 녹지	
	부지면적	12% 이상	15% 이상	18% 이상	20% 이상		
도시개발 (도개발)	인구 1인당	3㎡ 이상	6㎡ 이상	9㎡ 이상			
	부지면적	5% 이상	9% 이상	12% 이상			
공공주택 (공주법)	인구 1인당	6㎡ 이상	-				공원, 녹지, 공공공지, 하천 등
	부지면적	12% 이상	20% 이상				

자료: 공원녹지법 시행규칙(2023) 별표 2 및 공공주택 업무처리지침(2023)을 바탕으로 정리

도시기반시설이 모두 미매각용지로 수익성이 없는 것도 아니고 판매용지 중에서도 공익성이 높은 경우가 있음에도 토지용도 분류만으로 공익성을 적용하는 것은 문제가 있다. 도시기반시설 중에서는 도로, 상하수도, 학교 등 해당 도시개발사업으로 초과 발생하는 물량을 원인자인 시행자에게 부담시키는 것도 있으나, 개발이익 환수를 위해 공원, 문화시설, 구역 외 도시기반시설 등 공공이 설치해야 할 기반시설을 개발사업의 수혜자인 시행자(최종적으로는 수분양자)에게 전가하는 것도 혼재되어 있다. 또한, 인허가권자와 관리청이 동일한 경우 기부채납하는 경우가 대부분이지만 시장, 자동차

용지, 의료용지 등 조성원가보다는 높은 감정가격으로 매각이 가능한 경우도 있기 때문에 수익성이 낮으면 공공성은 있다는 접근으로는 한계가 발생할 수 있다. 확충한 기반시설을 지자체가 지속적으로 운영관리해야 하는 비용과 기부채납하는 기반시설 용지가 증가하면 조성원가 수준으로 저렴하게 공급하는 임대주택, 공공청사 및 학교용지 등의 부담으로 전가될 수 있음을 고려하여 기반시설 공급기준의 유연화가 필요하다.

2021년 국토계획법 개정으로 도시계획 변경 시 사전협상제도가 법적 근거를 갖게 되었으나 지구단위계획을 수립한 도시지역에서만 적용이 가능하여 일반적인 민관공동 도시개발사업 전반으로 확대하기는 어려운 상황이다. 2009년 서울시가 도시계획변경에 따른 특혜시비를 해소하고자 사전협상형 공공기여 제도를 시행한 이후 2021년 국토계획법 개정을 통해 도시지역에서 지구단위계획으로 용도지역 또는 도시계획시설을 변경(폐지)하는 경우 상승하는 지가상승분 범위 내에서 공공시설 등을 설치하거나 비용을 현금으로 납부할 수 있도록 제도화하였다.

표 4-21 | 지구단위계획 변경에 따른 공공기여 제도(2021)

당초: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [법률 제17893호, 2021. 1. 12, 타법개정]	변경: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [법률 제17898호, 2021. 1. 12, 일부개정]
〈신 설〉	<p>제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 제52조제1항에 따른 지구단위계획으로 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우에는 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자(제26조제1항 제2호에 따라 도시·군관리계획이 입안되는 경우 입안 제안자를 포함한다)가 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호의 시설(이하 이 조에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다.</p> <p>1. 공공시설, 2. 기반시설</p> <p>3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법」 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 시설</p>

자료: 국토계획법, 2021, 법률 제17898호, 1월 12일 일부개정.

통상 택지개발 후 조성한 토지를 민간에 매각하는 공공시행자와 달리 민관공동 도시개발사업은 단지형 대지조성사업과 상부 건축사업을 결합하고 최근에는 일부 전시, 숙박시설 등을 직접 임대운영하는 등 관리처분 방식이 다양화하는 추세이다. 같은 부지 내에서 도시계획시설과 비(非)도시계획시설을 공간적 범위 결정으로 입체복합화하는 것을 확대하는 추세 속에서 과거와 같이 조성토지의 용도별로 공공성을 검토하는 것은 합리성이 부족하다. 또한 이미 도시계획이 수립된 기성 시가지 내에서 유희화된 공공부지를 활용하고자 할 경우에는 개발구역 지정 이전에 지구단위계획 변경을 위한 지자체 사전협상이 선행되어야 하므로 외곽 나대지 개발만 평면적으로 공공성을 판단하는 것도 불합리한 것으로 판단된다.

이에 따라 서울시 및 광역지자체 등에서 활용하고 있는 도시계획변경에 따른 사전협상형 공공기여 제도를 참조하여 공공성 확충시설을 다양화하고 평면적 대지조성이 아닌 입체적 건축물에 대한 계획을 종합적으로 보고 공공성을 판단¹⁹⁾할 필요가 있다. 인천광역시의 경우 녹지, 관리, 농림지역을 수익성이 높은 주거용도로 개발하는 사업에 대해서는 특별히 개발밀도에 따라 추가적인 공공기여를 요구하는 제도를 운영하고 있으나 개발구역 면적의 일부를 부지로 제공하는 방식에 한정하고 있다.

표 4-22 | 인천광역시 도시개발사업 공공기여설치 운영 사례

구 분	평균 용적률 150% 미만	150~200%	평균용적률 200% 초과
공공기여시설 (도시계획시설, 공공시설, 생활SOC시설 등)	추가 의무 없음	도시개발구역 면적 × 1%	도시개발구역 면적 × (1% + 200% 초과용적률 × 0.6)

자료: 인천광역시, 2022, 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준(인천광역시 공고 제2022-3382)

다만 공공기여 제도와 연계하여 도시개발사업에도 사업특성에 맞게 재량권을 확대하는 것에는 법률적 근거 없이 기부채납을 확대하는 것에 부정적인 의견이 많다. 과도한

19) 사업구역 내 확보한 기반시설용지 비율이 낮더라도 입체적 건축계획에서 연면적의 일부를 문화시설, 생활SOC시설, 공공임대주택 등으로 일부 제공하는 계획을 수립할 경우 사업의 공공성을 추가로 인정

공공시설 등에 대한 기부채납 요구는 민간 사업자의 재무적 위험을 높이고 결국 비용을 분양원가에 반영할 수 있어(김예성, 2019; 3), 국토계획법에서 명시하였듯이 계획 수립 단계에서 추산한 지가상승분을 넘지 않도록 운영원칙이 필요하다. 또한, 이형찬 외(2016, 48)에서 지적하였듯이 기부채납의 경우 개발이익의 혜택이 대상지에 남기 때문에 엄밀한 의미에서 개발이익 환수 수단이 될 수 없고, 법적 기준이 불명확한 상황에서 지자체장의 자의적 재량권 남용 시 민관 사이에 이권 갈등과 야합에 의한 이익 몰아주기 위험이 내재하여 계획수립 단계에서 공공성 확보방안의 유연화 및 확대적용에 부정적 의견도 상존하고 있다(조혜경, 2022; 6).

(2) 이슈도출

기부채납이 민간개발에서 공익 보호 및 개발이익 환수의 대표적 수단으로 활용되고 있으나, 기부채납의 운영에 관한 기준과 법적 근거가 모호하여 환수수단으로 확장에 제약이 있다. 개발이익 환수제도는 지가상승을 필연적으로 수반하는 개발사업에서 발생하는 불로소득의 사적 전유를 금지하기 위한 제도적 장치로서 토지공개념의 실현 수단을 의미한다. 반면, 기부채납은 도시개발사업의 공적 성격을 반영하여, 민간사업자의 “공공기여”를 제도화한 것으로 각종 개발인허가권과 공공시설 설치를 놓고 계약 당사자인 공공과 민간이 맞교환을 계약하는 것을 의미한다.

대가성 증여계약으로서 기부채납은 공공과 민간사업자의 상호 동의와 합의에 기초하며 민간개발 추진 시 양측의 협약과정에서 기부채납의 세부 내용이 결정되나, 각종 협의 및 심의 과정에서 조건으로 부가되는 것도 현실이다. 이와 관련한 규정은 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법(약칭 공유재산법), 주택법, 도시 및 주거환경정비법(약칭 도시정비법), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭 국토계획법) 등에 산재해 있다. 명시적으로 기부채납 용어를 사용하고 있는 주택법, 국유재산법, 공유재산법, 도시정비법에는 기부채납에 대한 정의가 없고, 대상 사업과 적용 수준이 행정청의 재량적 결정에 좌우되어 공공부문이 개발사업과 무관한 시설의 설치나 개발이익 환수를 위해 대부분을 요구하면서 민간사업자와 갈등 및 법적 분쟁이 발생하고 있다. 특히,

2021년 행정기본법을 제정하여 행정청의 처분에 재량이 있는 경우에는 부관을 붙일 수 있도록 규정하고 있으나, 행정행위와 실질적인 관련이 없는 의무를 부과해서는 안 된다는 부당결부금지의 원칙을 명확히 제시하고 있어 승인, 인허가에 재량권이 있더라도 사업과의 관련성과 법적인 부과기준을 정비할 필요성도 높아진 상황이다. 특히 원인자 부담성격이 있는 개발구역 내 기반시설과 달리 개방형 공공시설이나 현금 등으로 공공기여를 확대함에 따라 기부채납의 법적 성격에 대해서는 논란이 존재한다.

표 4-23 | 부당결부금지 및 부관 관련 규정

행정기본법 [법률 제19148호, 2022. 12. 27., 일부개정]	
제13조(부당결부금지의 원칙)	행정청은 행정작용을 할 때 상대방에게 해당 행정작용과 실질적인 관련이 없는 의무를 부과해서는 아니 된다.
제17조(부관) ①	행정청은 처분에 재량이 있는 경우에는 부관(조건, 기한, 부담, 철회권의 유보 등을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 붙일 수 있다.
②	행정청은 처분에 재량이 없는 경우에는 법률에 근거가 있는 경우에 부관을 붙일 수 있다.
③	행정청은 부관을 붙일 수 있는 처분이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 처분을 한 후에도 부관을 새로 붙이거나 종전의 부관을 변경할 수 있다.
1.	법률에 근거가 있는 경우,
2.	당사자의 동의가 있는 경우
3.	사정이 변경되어 부관을 새로 붙이거나 종전의 부관을 변경하지 아니하면 해당 처분의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우
④	부관은 다음 각 호의 요건에 적합하여야 한다.
1.	해당 처분의 목적에 위배되지 아니할 것,
2.	해당 처분과 실질적인 관련이 있을 것
3.	해당 처분의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위일 것

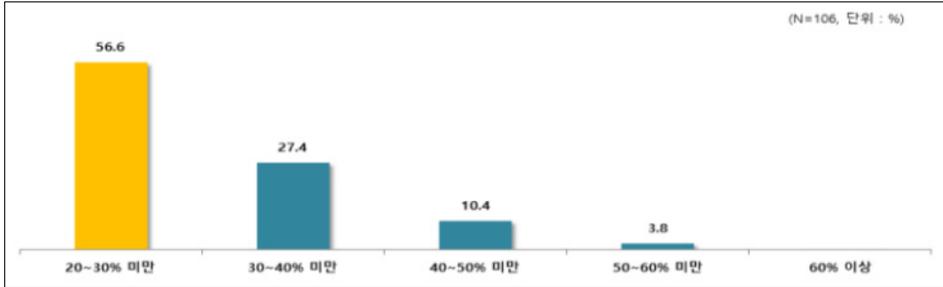
자료: 행정기본법, 2022, 법률 제19148호, 12월 27일 일부개정

(3) 전문가 설문조사

① 적정 공공 환원 수준

민관공동 도시개발사업에서 발생하는 전체 이익 중 기부채납 및 개발이익 환수 등과 같은 수단으로 공공으로 환원하는 수준은 어느 정도가 적당하다고 보는지에 대한 조사 결과, ‘20~30% 미만’이 56.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘30~40% 미만’ 27.4%, ‘40~50% 미만’ 10.4% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-14 | 적정 공공 환원 수준



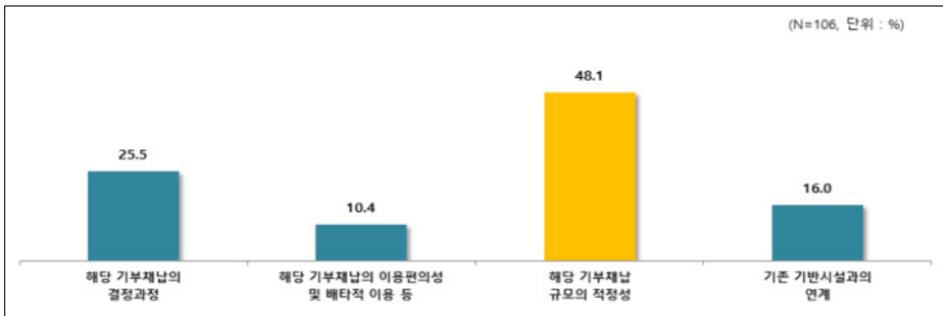
구분	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60% 이상	
전체	56.6	27.4	10.4	3.8	1.9	
부문	공공	55.6	25.0	11.1	8.3	-
	민간	68.6	22.9	8.6	-	-
	학계	45.7	34.3	11.4	2.9	5.7

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

② 기부채납 관리 감독의 중요 부분

민관공동 도시개발사업에서의 기부채납을 중앙정부가 관리 감독한다면 어느 부분에서의 관리 감독이 가장 중요하다고 보는지에 대한 조사 결과, ‘해당 기부채납 규모의 적정성’이 48.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘해당 기부채납의 결정과정’ 25.5%, ‘기존 기반시설과의 연계’ 16.0% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-15 | 기부채납 관리 감독 중요 부분



구분	해당 기부채납의 결정과정	해당 기부채납의 이용 편의성 및 배타적 이용 등	해당 기부채납 규모의 적정성	기존 기반시설과의 연계
전체	25.5	10.4	48.1	16.0
부문	공공	13.9	13.9	16.7
	민간	28.6	8.6	22.9
	학계	34.3	8.6	8.6

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

(4) FGI의견 종합

기부채납으로 인정 여부가 회계적으로도 중요하고 민간사업자가 향후 부담을 예측할 수 있도록 법적 기준을 마련하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다. 국토계획법에서는 공공기여금을 감정평가한 토지가액 차이 내에서 조례로 정하게 열어두니 지자체마다 기준을 자의적으로 해석하고 운영하고 있다²⁰⁾. 기부채납의 목적이 사회적 정의인지 개발이익 환수를 위한 사업성의 최소화인지 명확히 정립할 필요가 있다고 보았다.

“공공기여가 사회적 정의 차원이나 아니면 사업성에 대한 약간 현실화하는 수준에서 달성 가능한 기준을 만드는 것이 더 중요한 거냐를 먼저 합의해야 합니다. 현실에서 민관공동사업이 작동할 수 있도록 공공기여 항목 및 비율에 대해서는 조정을 해주는 것이 필요합니다. 나머지는 지역에 따라 기반시설 확충이 시급히 필요한 도시도 있고 이제는 관리가 더 중요한 도시들도 있을 뿐만 아니라 시장상황에 따라 감내할 수 있는 수준이 달라서 일률적으로 규정하기는 어려울 것이고 결국 협상의 영역에 가깝게 운영될 수밖에 없을 것 같습니다. 다만 민간의 입장에서 사업의 리스크를 예측가능할 수 있도록 계획고권을 가진 지자체에서 재량권의 남용은 막아야 하겠죠.”

일부 지자체에서는 개발이익 편취 시 특혜시비를 방지하기 위해 기부채납을 과도하게 요구하면서 갈등과 이로 인한 사업지연이 발생하고 있다.

20) 파이낸셜뉴스, 2023.7.5., 개발로 땅값 오르면 다 토해내라... '공공기여 사전협상' 손본다.

“국계법의 공공기여 제도는 도시지역에서 역세권 개발을 위한 종상향이나 도시계획 시설의 폐지 등에만 한정적으로 적용되어 비도시지역의 도시개발사업에는 유효하지 않습니다. 공공기여에 대해서는 담당자가 바뀌면 요구하는 것이 또 바뀌어요. 저희도 공공인데 사업을 할 때는 시하고 민간 사업자 양측의 중간에서 협의해야 하는 데 담당자가 바뀌면 기존 협의 내용이 바뀐 적이 한두 번이 아닙니다. 민간 사업자가 최초로 사업성 판단할 때는 고려하지 않았던 공공기여를 더 부담하라는 것은 사실은 맞지 않습니다. 사업인허가 지연 시 금융비용이 증가하기 때문에 웬만한 요구는 받아 들이고 있으나 과도한 공공기여 요구 시 결국 소송으로 가게 됩니다.”

개별 법률에서 기부채납의 용어와 대상시설을 다르게 사용하고 있어 일관성과 통일성 있게 정비할 필요가 있다(강우원, 2013; 196). 기부채납으로 인정여부에 따라 세금, 개발부담금 산정에도 영향을 미치기 때문에 회계적으로도 명확한 기준이 필요하다고 보인다.

표 4-24 | 개별법에 따른 기부채납 대상시설

구 분	용어사용	세부시설
국토계획법	공공시설 (학교 및 조례로 정하는 기반시설 포함)	· 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시도 또는 대도시의 도시군계획조례로 정하는 기반시설 · 공공시설: 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공자·공동구·하천·유수자·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거·주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·봉안시설 및 유비쿼터스도시 통합운영센터
도시정비법	정비기반시설	· 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설 등
도시재정비촉진법	기반시설	· 국토계획법을 준용하되, 학교 도서관, 사회복지시설, 문화시설, 공공청사 포함
주택법	간선시설	· 도로, 상하수도, 전기시설, 가스시설, 통신시설 및 지역난방시설 등
지방세법	사회기반시설	· 도로 및 도로의 부설물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도 및 중수도, 하수도 및 공공하수처리시설 등

자료: 강우원, 2013.4.10., 기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례, p.15.

“기부채납에 대한 정의가 명확하지 않아서 어떤 것은 기부채납으로 인정해주고 안 해주고가 매우 자의적입니다. 회계적으로도 기부채납으로 인정을 못 받으면 그만큼의 세금이 발생하고 여러 가지 문제가 발생하게 됩니다. 기준이 불명확하다 보니 저희가

공공기여로 인정받으려고 하면 설득을 또 시켜야 합니다. 담당 인허가 관청도 난감한 것이 명확한 기준이 없으니까 나중에 문제가 발생하지 않도록 함부로 인정을 못 해주는 것이예요.”

민간사업시행자의 입장에서는 세금이슈 및 향후 이관문제가 발생할 수 있는 현물 보다는 현금납부를 선호하고 있으며, 예측하지 못했던 과도한 기부채납 요구는 결국 조성원가 및 분양가격 상승으로 이어질 수 있는 상황임을 고려할 필요가 있다.

“민간의 입장에서는 저희도 이제 금전적인 현금으로 공공에 드리고 싶어도 여러 가지 절차가 복잡해서 차라리 그냥 현물로 시설을 만들어서 주고 있습니다. 도로든 공원이든 현물로 기부채납 하게 되면 또 그것을 위한 기간이 필요하고 사업 기간이 또 연장 되는 겁니다. 그런데 이것도 나중에 세무적으로 인정을 못 받으면 부가세라든지 그런 추가 비용이 발생합니다. 개발부담금 산정 시 공공기여를 개발비용으로 산정하여 이중 부과를 방지할 필요가 있습니다. 그리고 대학병원 유치 등 사업의 주목적이 공공시설 확충에 있다면은 공모할 때부터 해당 용지는 무상으로 공급한다는 조건을 명시하는 것도 분쟁을 미연에 방지할 수 있습니다. 큰 틀이 정해지면 추가로 대학 기숙사를 더 지으라는 요구 등은 협상을 통해서 정리가 가능합니다.”

공공기여가 국토계획법 개정으로 법제화되긴 하였지만 비도시지역의 도시개발사업 까지 일반적으로 적용하기는 어려운 상황이다. 법적 근거가 부재한 상황에서는 인허가에 따른 부관으로 공공기여를 유연하게 활용하기는 어려운 상황이다. 지자체별로 개발 여건 및 기반시설 확충 수준이 다른 상황에서 일률적 기준을 만들기는 어렵기 때문에 공공과 민간이 대등한 입장에서 협상을 통해 적절한 환원수준을 결정할 수 있도록 하는 것이 합리적으로 보인다. 지자체의 재량권을 보장하되 이러한 협상의 결과가 투명하게 공개되는 것도 필요하다. 특히, 해당 공공기여가 기부채납으로 인정될 경우 세제감면²¹⁾ 등의 효과가 있기 때문에 대상시설 인정기준을 명확히 할 필요가 있다.

21) 사업시행자가 건물 등을 준공하고 지방자치단체에 무상으로 기부채납하면 부가가치세법 제12조제1항제18호에 따라 부가가치세가 면제되며(국세법령정보시스템, 2003.12.3.), 지방세법 제9조제2항에 따라 추후 기부채납하는 건물에 대해서는 취득세가 면제되거나 기부채납의 승낙서를 구비해야 함 (이상신, 2016: 60)

4. 민관공동 도시개발 결과의 공공성 이슈

1) 사업목적에 따른 토지의 공급 및 활용

(1) 논의배경

조성토지 공급방식은 경쟁입찰이 원칙이나 민간 출자자는 직접 토지사용이 가능하여 민간 참여자가 서민 주거안정을 위해 감정(고정)가격으로 공급하는 85㎡ 이하 공동주택용지를 추첨이 아닌 수의계약 형태로 우선매입하는 사례가 발생하였다. 특히, 화천대유와 에스케이증권(천하동인)은 배당금 외에 수의계약을 통해 공동주택용지 5개 필지를 분양받아 약 4,500억원의 아파트 분양수입을 가져간 것으로 알려지면서²²⁾ 조성토지 직접 사용을 제한할 필요성이 높아졌다.

표 4-25 | 직접 사용토지 관련 규정

도시개발법 시행령 [대통령령 제32977호, 2022.11. 1., 타법개정]

제56조(조성토지등의 공급 계획의 내용) ① 법 제26조제1항에 따른 조성토지등의 공급 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

5. 시행자(해당 도시개발사업의 시행을 목적으로 설립된 법인의 경우에는 **출자자를 포함한다**)가 **직접 건축물을 건축**하여 사용하거나 공급하려고 계획한 토지의 현황

제57조(조성토지등의 공급방법) ① 시행자는 법 제26조제1항에 따른 조성토지등의 공급 계획에 따라 조성토지등을 공급해야 한다. 이 경우 시행자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 기반시설의 원활한 설치를 위하여 필요하면 공급대상자의 자격을 제한하거나 공급조건을 부여할 수 있다.

② 조성토지등의 공급은 경쟁입찰의 방법에 따른다.

자료: 도시개발법 시행령, 2022, 대통령령 제32977호, 11월 1일 타법개정.

2021년 법개정으로 조성토지 공급방식에 따라 개발이익이 배분구조가 달라질 수 있어 조성토지 공급계획 승인 및 민간의 직접사용 비율을 출자지분 내로 제한하게 되었다. 민관공동 도시개발의 사업기간이 장기간이고 의사결정권을 보유한 공공이 공공기여 등을 과도하게 요구함에도 민간(건설사)이 참여하는 이유는 출자비율에 따른

22) 아시아경제, 2021.10.20., 화천대유, 1500억 더 챙긴다...누적 분양수익 4500억원.

택지조성단계의 이익을 취득하는 목적도 있지만 조성토지에 직접 건축물을 건축하여 주택건설단계의 분양이익을 얻고자 하는 것도 큰 것으로 보인다²³⁾. '21년 공공성 강화대책 이후 지정권자가 아닌 시행자는 조성토지 등에 대한 공급계획을 지정권자에게 제출하는 것을 넘어서 승인받도록 관리감독을 강화하고, 민관공동사업의 경우 출자 지분 범위 내²⁴⁾에서만 우선공급(수의계약)이 가능하도록 제한하고 있다.

표 4-26 | 조성토지 직접사용 제한 규정 (2021)

도시개발법 개정 전 [[법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
제26조(조성토지등의 공급 계획) ① 시행자(지정권자가 시행자인 경우는 제외한다)는 조성토지등을 공급하려고 할 때에는 조성토지등의 공급 계획을 작성하거나 변경하여 지정권자에게 제출 하여야 한다. 이 경우 행정청이 아닌 시행자는 시장(대도시 시장은 제외한다)·군수 또는 구청장을 거쳐 제출하여야 한다.	제26조(조성토지등의 공급 계획) ① 시행자는 조성토지등을 공급하려고 할 때에는 조성토지등의 공급 계획을 작성하여야 하며, 지정권자가 아닌 시행자는 작성한 조성토지등의 공급 계획에 대하여 지정권자의 승인 을 받아야 한다. 조성토지등의 공급 계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다
(신설)	③ 시행자(제11조제1항제11호에 해당하는 법인이 시행자인 경우에는 그 출자자를 포함한다)가 직접 건축물을 건축하여 사용하거나 공급하려고 계획한 토지가 있는 경우에는 그 현황을 제1항에 따른 조성토지등의 공급 계획의 내용에 포함하여야 한다. 다만, 민간참여자가 직접 건축물을 건축하여 사용하거나 공급하려고 계획한 토지는 전체 조성토지 중 해당 민간참여자의 출자 지분 범위 내 에서만 조성토지등의 공급 계획에 포함할 수 있다.

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정.

이와 함께 공공주택특별법 및 산업입지법과 같이 조성토지를 공급받은 후 다른 사람에게 되파는 것을 제한하는 법률 개정도 검토 중에 있다. 공공주택, 산업단지에서 공급하는 용지에 대해서는 전매제한이 있으나, 도시개발사업에서 공급하는 용지에 대해서는 환매 및 전매제한 관련 규정이 없다. 법률이 부재한 상황에서 실제 마곡도시개발사업

23) 경실련에서는 대장동 사업에서 대지조성단계의 이익이 7,200억이나 공동주택건설사업에서는 1조 968억원의 이익이 발생한 것으로 추산 (KBS뉴스, 2021.10.19., “대장동 개발이익 1조8,000억-성남시 10% 환수”)

24) 택지개발촉진법 시행령(2023) 제6조의4 제3항에서도 이윤율을 총사업비의 100분의 6 이내로 제한하는 대신 민간사업시행자가 공동주택 분양수입에서 택지개발의 부족한 이윤을 보전하도록 인센티브 조항을 규정

지구 업무용지 매수자 (주)이마트가 2,430억에 서울주택도시공사로부터 매입한 용지를 사용하지 아니하고 8,100억에 전매하여 5,728억의 시세차익을 실현하는 사례가 발생하여 전매제한 필요성의 논의가 촉발되었다²⁵⁾.

표 4-27 | 조성택지 전매제한 관련 타법 규정

구분	조항
공공주택특별법	제32조의3(조성된 토지의 전매행위 제한 등) ② 조성된 토지의 공급대상자로 선정된 자(이하 "공급대상자"라 한다)는 해당 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매할 수 없고, 누구든지 이를 전매받아서는 아니 된다.
산업입지법	제38조(개발한 토지·시설 등의 처분) ⑨ 제16조제1항제3호의 사업시행자 중 해당 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하고자 하는 자는 직접 개발하여 사용하는 토지·시설 등을 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제15조제1항에 따른 공장설립등의 완료신고 전 또는 같은 조 제2항에 따른 사업개시 신고 전에 처분할 수 없으며, 공장설립등의 완료신고 후 5년 또는 사업개시 신고 후 5년이 지나야 처분할 수 있다.

자료: 공공주택특별법, 2022, 법률 제19117호, 12월 27일 일부개정. / 산업입지법, 2022, 법률 제19117호, 12월 27일 일부개정

조성토지를 공급받은 후 전매를 통해 시세차익을 얻거나 당초 공공성을 위해 저렴하게 공급한 용지를 전용하는 문제가 발생하여 공공시행자가 조성한 토지를 공급받은 경우에 한정하여 전매를 제한하는 개정법률안을 제출(‘23. 3. 30.) 하였고 2023년 10월 현재 국회 국토교통위원회에서 법률안을 심사 중에 있다.

표 4-28 | 도시개발사업 전매제한 규정(안)

도시개발법 개정(안) [의안번호 제21010, 우원식 외 10인]
제26조의2(조성토지등의 전매제한) ① 공공시행자에 의한 조성토지등을 공급받은 자는 소유권이전등기를 하기 전까지 그 조성토지등을 공급받은 용도대로 사용하지 아니한 채 그대로 전매(轉賣)(명의변경, 매매 또는 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속의 경우는 제외한다. 이하 같다)할 수 없고, 누구든지 그 조성토지등을 전매받아서는 아니 된다. ② 제1항을 위반하여 조성토지등을 전매한 경우 해당 법률행위는 무효로 하고, 시행자는 조성토지등을 공급받은 자와의 공급계약을 취소할 수 있다. 제79조의3(벌칙) 제26조의2제1항을 위반하여 공급받은 조성토지등을 전매하거나 전매가 금지됨을 알면서 그 조성토지등을 전매받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

자료: 국회의안정보시스템, 2023.3.30., 도시개발법 일부개정법률안

25) 국회의안정보시스템, 2023.3.30., 도시개발법 일부개정법률안

(2) 이슈도출

출자비율 범위 내에서 조성토지 직접사용을 제한함에 따라 민간참여자가 직접사용할 수 있는 조성토지 면적 및 민간지분율의 산정방식을 구체화하는 것이 필요하다. 조성토지의 기준을 도시개발구역 전체면적으로 할지 도시기반시설 용지(공원, 녹지, 교육시설용지, 하천, 도로, 저류지, 주차장 등)를 제외한 면적으로 할지 명확히 할 필요가 있다. 후자의 경우 기반시설 용지 중에서도 민간이 직접사용 가능한 대규모 시장용지 또는 주차장용지는 공공성을 인정하여 제외할 것인지도 결정이 필요하다. 면적기준이 아닌 토지가치(감정평가) 기준으로 적용할 경우 공급시점에 따라 가치가 크게 달라질 수 있어 가치 평가시점도 정할 것인지 아니면 가격이 아닌 면적으로 할 것인지도 논의가 필요하다.

민간지분율의 경우에도 민간사업자의 출자범위에 따른 직접 사용 비율을 컨소시엄 전체로 적용할 것인지 개별 기업별로 출자범위를 산정할 것인지 확정이 필요하다. 후자의 경우 공모 시 경영평가 점수 및 PF대출을 위해 참여한 FI의 출자비율이 높을 경우 택지를 공급받은 후 다른 실사용자에게 전매할 유인이 발생한다. 또한 사업기간 동안 민간사업자의 출자비율이 변동된 경우 최종 출자비율을 적용할 것인지 전체기간 동안의 평균 출자비율 또는 최소 출자비율을 적용할 것인지도 논의가 필요하다.

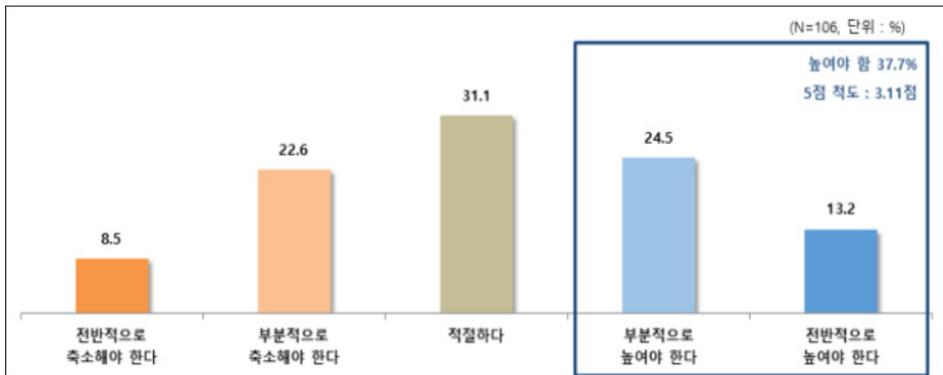
전매제한과 관련하여서는 공공시행자 외에 수용권을 부여받은 민관공동사업시행자가 공급한 토지도 전매제한을 할 필요가 있는지 논의가 필요하다. 현재 법률안은 공공시행자가 공급한 조성토지에 대해서만 전매제한을 규정하고 있다. 공공이 50% 이상 출자한 민관공동시행자에 대해서도 공공시행자와 동일한 수용권이 부여되는 만큼 전매제한을 동일하게 적용해야 하는 것이 합리적으로 보인다. 다만, 실제 토지수용을 위한 공익성 심사에서 민간시행자에게는 더 높은 협의매수를 요구하고 있어 대상확대는 불필요하다는 의견도 함께 존재한다.

(3) 전문가 설문조사

① 도시개발지정권자의 재량권 부여 수준

도시개발지정권자의 재량권 부여의 수준은 어떻다고 보는지에 대한 결과, 응답자의 37.7%가 도시개발지정권자 재량권 부여의 수준을 높여야 한다고(전반적으로 높여야 한다+부분적으로 높여야 한다) 응답하였고, 31.1%는 축소해야 한다고(전반적으로 축소해야 한다+부분적으로 축소해야 한다) 응답하였다. 실제 재량권을 발휘하는 공공에서 오히려 유연성보다는 명확한 판단기준을 원하고 있는 것으로 나타났다.

그림 4-16 | 도시개발지정권자의 재량권 부여 수준



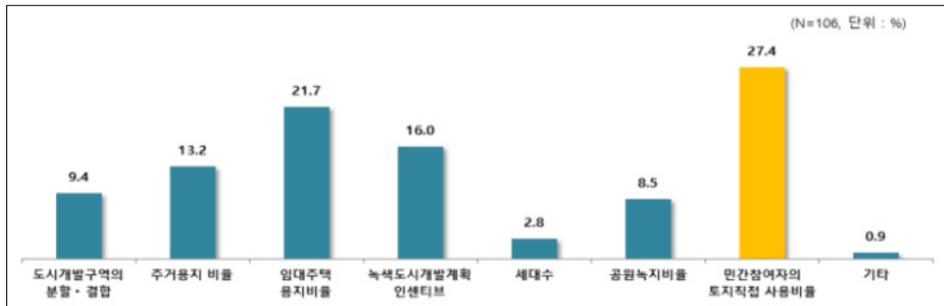
구분	전반적으로 축소해야 한다	부분적으로 축소해야 한다	적절하다	부분적으로 높여야 한다	전반적으로 높여야 한다	5점 척도 (점)	
전체	8.5	22.6	31.1	24.5	13.2	3.11	
부문	공공	8.3	33.3	27.8	25.0	5.6	2.86
	민간	14.3	20.0	22.9	22.9	20.0	3.14
	학계	2.9	14.3	42.9	25.7	14.3	3.34

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

② 도시개발구역 지정권자의 재량권을 높여야 하는 부분

만약 도시개발구역 지정권자의 재량권을 현재보다 높인다면 어느 부분에서 높여야 하는지에 대한 결과, ‘민간참여자의 토지 직접 사용비율’이 27.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘임대주택 용지비율’ 21.7%, ‘녹색도시개발계획 인센티브’ 16.0%, ‘주거용지 비율’ 13.2% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-17 | 도시개발구역 지정권자의 재량권을 높여야 하는 부분



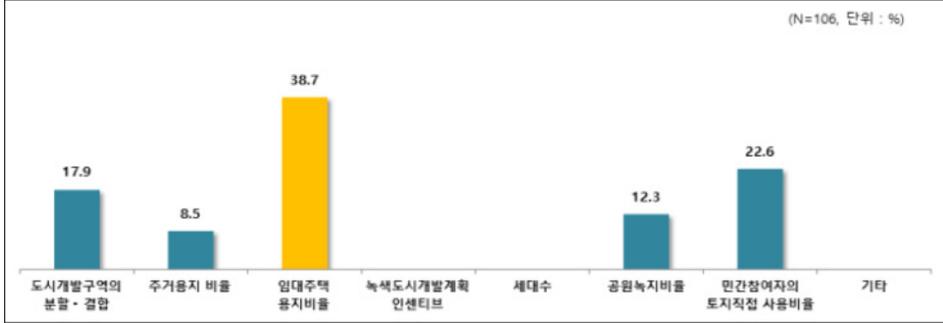
구분	도시개발 구역의 분할·결합	주거 용지 비율	임대주택 용지비율	녹색도시 개발계획 인센티브	세대수	공원녹지 비율	민간 참여자의 토지직접 사용비율	기타	
전체	9.4	13.2	21.7	16.0	2.8	8.5	27.4	0.9	
부문	공공	11.1	11.1	22.2	11.1	5.6	11.1	27.8	-
	민간	8.6	20.0	17.1	14.3	-	5.7	31.4	2.9
	학계	8.6	8.6	25.7	22.9	2.9	8.6	22.9	-

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

③ 도시개발구역 지정권자의 재량권을 축소해야 하는 부분

만약 도시개발구역 지정권자의 재량권을 현재보다 축소한다면 어느 부분에서 축소해야 하는지에 대한 결과, ‘임대주택 용지비율’이 38.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘민간참여자의 토지직접 사용비율’ 22.6%, ‘도시개발 구역의 분할·결합’ 17.9% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-18 | 도시개발구역 지정권자의 재량권을 축소해야 하는 부분



구분	도시개발 구역의 분할·결합	주거용지 비율	임대주택 용지비율	녹색도시 개발계획 인센티브	세대수	공원녹지 비율	민간 참여자의 토지직접 사용비율	기타	
전체	17.9	8.5	38.7	-	-	12.3	22.6	-	
부문	공공	16.7	5.6	44.4	-	-	11.1	22.2	-
	민간	20.0	8.6	42.9	-	-	8.6	20.0	-
	학계	17.1	11.4	28.6	-	-	17.1	25.7	-

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

(4) FGI의견 종합

민간사업자의 참여 유인인 조성토지 직접사용에 대해서는 기준을 명확히 제시할 필요가 있다. 조성토지의 기준은 개발계획상 토지이용계획은 계속해서 바뀔 수 있으나 전체면적은 착공 후에는 크게 변하지 않기 때문에 도시개발구역 전체면적을 기준으로 출자비율을 적용하는 것이 안정적인 것으로 판단된다. 일부에서는 전체면적 적용 시 통상 기반시설비율 40% 내외인 것을 감안하면 민간참여자가 가치분용지 대부분을 직접 사용할 수도 있다는 우려를 제기하나, 공공이 통제권을 갖고 있다면 시장상황에서 경쟁입찰로 비싸게 팔 수 있는 용지를 특혜시비를 감수하면서까지 수의계약으로 공급 하지는 않을 것으로 보인다.

표 4-29 | 사업유형별 조성토지 공급기준

구분	수의계약	추첨	경쟁입찰
택지개발지구	· 국가, 지자체, 공공기관 · 임대주택건설용지건설 부동산투자회사 · 학교, 청사 등 공공시설용지 · 특별설계개발시행자 등	· (원칙) 추첨공급	· 영리목적 택지(판매시설 등) · 사업계획승인 받아 건설하는 공동주택건설용지 외의 택지
공공주택지구	· 공공주택사업자 · 학교, 청사 등 공공시설용지 · 협의양도인토지 · 특별설계개발시행자	· (원칙) 추첨공급	· 영리목적 택지(판매시설 등) · 사업계획승인 받아 건설하는 공동주택건설용지 외의 택지
도시개발구역	· 학교, 청사 등 공공시설용지 · 협의양도인 공급 · 복합개발공모시행자 등	· 국민주택규모 이하 주택건설용지 · 주택법 제24호 공공택지 · 330㎡이하 단독주택용지 및 공장용지	· (원칙)경쟁입찰

자료: 최상희 외, 2021, 사회적 가치 제고를 위한 공공택지 공급제도 개선방안, p.3.

“지자체든 지방 공기업이든 감사를 받아야 하는 공공의 입장에서 가치가 높은 알짜 토지를 민간에게 근거 없이 주지는 못합니다. 토지 직접사용 상한은 여유 있게 설정 하고 공공이 시장 상황이나 매각 일정에 맞게 민간과 협상하면서 운영하는 것이 바람 직합니다.”

조성토지 매각이 일정기간 동안 계속 유찰되는 경우 공공이 리스크를 부담할 수는 없기 때문에 민간 참여자가 장기 미매각 용지는 수의계약 형태로 민간사업자가 인수할 수 있도록 열어 둘 필요도 있다.

“법이 시행되기 전에는 토지이용계획을 협의할 때 공공성을 강화하기 위해 임대주택도 더 많이 들어가고 조성원가 수준으로 랜드마크 시설을 계획했었습니다. 그때는 만약 조성 후에 수분양자가 없으면 민간이 다 책임지라는 구조였는데 지금은 출자지분 내로 토지사용을 제약해서 공공도 같이 미분양의 리스크를 함께 부담해야 하는 상황이 되었어요. 민간은 그냥 미매각 용지를 처리하면 되는 데 공공은 또 의사결정이 자유 롭지 못하니 향후 미매각 용지 해결이 어려울 수 있습니다.”

출자지분을 컨소시엄 전체로 보는 것이 타당한 지에 대해서도 전문가들의 의견을 구하였다. 최근에는 재무적 투자자가 단순히 투자만 하는 것이 아니라 수익성이 높은 개발사업을 시행자로서 직접 수행하기 때문에 민간의 출자범위는 개별 기업단위로 볼 필요가 있는 것으로 보인다는 의견을 제시하였다. 다만 일부에서는 일반적인 경우는 아니므로 컨소시엄 전체로 지분율을 적용하는 것도 필요하다는 의견을 제시하였다.

“개발한 토지는 무조건 돈이 되는 토지라고 가정하지만 사실 아파트 용지 외에도 상업용지, 업무시설용지 이렇게 다양하게 구성된 조성토자 개발사업이 전부 다 돈이 되는 사업은 아닙니다. 또 땅의 면적도 다르고 공공이 들어가는 거에 각각 지분도 다른데 그냥 한 통으로 다 배분하는 것이 현실적으로 실익이 있을지 모르겠습니다. 요즘 FI는 좋은 토지가 있으면 건설사와 함께 공동사업도 할 수 있어서 재무적 투자자도 입지만 좋다면 충분히 출자범위 내에서 직접 토지사용을 할 수 있습니다.”

민관공동사업까지 전매제한 확대에 대해서는 최근 LH 공공택지조차도 전매제한을 일시적으로 유예하고 있어 법률 통과가 어려운 상황으로 보고 있다. 특히, 민관공동 도시개발사업의 공동주택용지도 공공택지로 분류되어 분양가 상한제라는 안전장치가 있는 만큼 투기적 거래는 발생하지 않을 것으로 생각된다.

“협의를양도인택지나 이주자택지 같은 단독주택용지는 전매제한을 하는 데 대규모 용지 같은 경우는 경쟁입찰을 하는 데 재산권 행사 자체를 제한한다는 것이 맞는지 의문이 듭니다. 또한 최근에는 LH에서 입찰이 계속 유찰되면서 공공택지의 전매제한을 1년간 한시적으로 풀었잖아요. 또 분양가 상한제를 적용하면 분양가가 정해져 있는데 토지를 비싸게 살 수는 없을 것 같습니다. 이마트 매각차익은 그 시절에 특수하게 발생했던 것이고 요즘은 누가 그런 시세차익을 실현할 수 있을까 싶습니다.”

전문가들은 조성토지 직접사용 제한의 경우 도시개발구역 전체면적을 대상으로 출자 비율은 개별 기업별로 적용하는 의견을 제시하였으나 일부에서는 개별 사업지별로 다르게 적용할 수 있도록 열어두는 것이 합리적이라는 의견을 제시하였다.

2) 민간기여도를 고려한 개발이익 환수방식

(1) 논의배경

개발이익은 다양한 요인에 의해 상승한 토지가치 증가분을 의미하나, 이중 환수대상은 점차 확대되는 현상을 보이고 있다(정희남 외, 2003; 27). 해외에서는 개발이익이란 용어를 “토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익(development gains), 공공투자에서 비롯된 편익증진(melioration, betterment), 개발계획 변경 및 사업 인·허가에서 초래된 이익(planning gains), 그 밖에 요인으로 얻게 된 우발적 이익(capital gains, windfalls)”으로 구분하여 사용하고 있다(정희남 외, 2003;30). 이러한 개발이익 중에서 어느 정도를 환수대상에 포함시킬지는 나라마다 다르나 통상 공공투자의 편익 대가를 수익자부담금 형태로 일부 환수하는 형태(최협의)에서 도시계획 변경, 기타 우발적 이익까지도 포함하는 형태(광의)로 확대되는 추세를 보이고 있다(정희남 외, 2003; 29).

표 4-30 | 개발이익 개념

구 분	지가 변동요인	개발이익의 개념		
토지가치의 증가	토지소유자의 투자에 의한 증가	-		
	공공투자에 의한 증가	최협의	협의	광의
	토지이용계획의 결정변경에 의한 증가			
	기타 사회경제적 요인에 의한 증가			

자료: 정희남 외, 2003, p.29.

개발이익을 사업단계별로 구분한 이상경(2021)에 의하면 도시개발사업 과정에서 발생하는 이익은 4가지로 구분할 수 있으며, 이중 사업시행자에게 귀속되는 이익은 택지개발사업의 이익(차익2)과 직접 사용 주택건설사업의 이익(차익3)이 해당한다고

하였다. 이와 더불어 부동산 상승기에는 조성토지 상부의 아파트 등의 개발사업으로 막대한 개발이익이 발생할 수 있으며 총 이윤 20~30% 중에서 주택건축단계의 개발 이익(차익3)이 10~15%로 가장 비중이 크나 이에 대해서는 별도의 환수장치가 없는 상황이라고 주장하였다.

그림 4-19 | 개발사업 단계별 이익발생 구조



자료: 이상경, 2021.9.29., 개발이익 환수 문제 진단과 공공환원 제도 제안. p3

개발이익 환수와 관련하여서는 개발부담금의 부담률 상향(20~25% → 50~60%)을 추진하였으나 부동산 투기 억제 및 재원 확보 효과, 개발사업 위축에 따른 주택공급 감소 및 건설경기 침체 등 국민경제에 미치는 영향이 커서 개정법안은 위원회 계류 중이다.²⁶⁾ 또한 많은 개별법에서 개발부담금 감면 조항을 두면서 해당 부담만큼을 지역에 재투자하도록 규정하고 있어 개발부담금 부담률 상향이 도시개발사업의 상대적 수익성을 저하하고 다른 법률을 우회적으로 활용할 가능성도 종합적으로 고려하여 개발이익 환수 방안을 마련할 필요가 있다.

26) 헤럴드경제, 2022.5.4., 논의 본격화한 '개발이익환수법'..국토부 "과하다" 의견.

표 4-31 | 개별법상 개발부담금 감면대상 규정

근거법률	대상사업
동서 남해안 및 내륙권 발전 특별법(제20조의3)	해양관광진흥지구에서 시행하는 개발사업
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(제25조)	역세권 개발이익의 25% 환수시
친수구역 활용에 관한 특별법(제31조)	친수구역 개발이익 환수시
벤처기업육성에 관한 특별조치법(제22조)	벤처기업집적시설
산업기술단지 지원에 관한 특례법(제16조)	산업기술단지
중소기업 진흥에 관한 법률(제62조의10제2항)	소기업의 수도권 외에서 공장의 신축 증축 이전 등

자료: 국회의안정보시스템, 2022.4, 개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서, p.98을 일부 수정

대표적인 개발이익 환수제도인 개발부담금 강화 외에도 민관공동 도시개발사업에서 시행자가 얻는 과도한 개발이익을 환수하기 위해 임대주택 용지 의무비율을 강화하고 공공택지 지정으로 분양가 상한제 적용을 확대하였다. 2021년 주택법 개정을 통해 공공이 50% 이상 출자한 민관공동법인이 수용 또는 사용방식으로 공급한 공동주택 용지를 공공택지로 분류하여 분양가 상한제를 적용함으로써 주택건설사업 시행단계에서 과도한 이익을 제한하고 있다. 다만, 분양가 상한제와 같이 최고 분양가격을 설정할 경우 민간의 주택공급이 위축되어 결국 주택가격 급등이 발생하고, 낮은 분양가격과 급등한 시세의 차익을 수분양자가 편취하는 로또분양의 부작용이 발생할 우려도 있다.

표 4-32 | 분양가 상한제 적용 규정(2021)

주택법 개정 전 [법률 제18392호, 2021. 8. 10, 일부개정]	주택법 개정 후 [법률 제18631호, 2021. 12. 21, 일부개정]
제2조(정의) 24. 공공택지 바. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업(같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자가 같은 법 제21조에 따른 수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업과 혼용방식 중 수용 또는 사용의 방식이 적용되는 구역에서 시행하는 사업만 해당한다)	제2조(정의) 24. 공공택지 바. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업(같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자 또는 같은 항 제11호에 해당하는 시행자(같은 법 제11조제1항 제1호부터 제4호까지의 시행자가 100분의 50을 초과하여 출자한 경우에 한정한다)가 같은 법 제21조에 따른 수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업과 혼용방식 중 수용 또는 사용의 방식이 적용되는 구역에서 시행하는 사업만 해당한다)

자료: 주택법, 2021, 법률 제18631호, 12월 21일 일부개정.

도시개발업무지침에 따라 공동주택용지 중 임대주택 용지비율을 기준 20~25%에서 5% 범위(기존 10%) 내에서만 조정하도록 축소하여 수익성이 높은 분양형 공공주택 용지의 양을 줄였다. 다만, 민간 임대주택용지는 일시 임대 후 분양전환을 통해 분양가 상한제를 회피하는 수단으로 활용될 수 있어 의무 임대기간 등을 추가규정할 필요가 있는 것으로 보인다.

표 4-33 | 임대주택용지 공급기준 강화(2022)

도시개발업무지침 [국토교통부훈령 제1531호, 2022.6.22. 일부개정]
<p>제8장 부문별 계획</p> <p>⑧ 공동주택용지에는 다음의 기준에 따라 임대주택건설용지(임대주택을 포함한다. 이하 같다)를 계획한다. 이 경우 지정권자는 해당 지역의 임대주택 수요분석 결과 필요한 경우에는 임대주택재고비율 및 사업방식 등을 고려하여 임대주택건설용지 계획을 5퍼센트(기존 10퍼센트) 포인트의 범위 내에서 조정할 수 있다.</p> <p>㉠ 수도권·광역시에서 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자 및 제11조에 해당하는 시행자(같은 항 제1호부터 제4호까지의 시행자가 50퍼센트를 초과하여 출자한 법인만 해당한다)가 도시개발사업을 시행하거나 법 제11조제1항제5호부터 제11호에 해당하는 시행자(같은 항 제1호부터 제4호까지의 시행자가 50퍼센트를 초과하여 출자한 법인은 제외한다)가 100만 제곱미터 이상 규모의 도시개발사업을 시행하는 경우 : 전용면적 85제곱미터이하의 임대주택건설용지(임대주택을 포함한다. 이하 ㉢에서 같다)를 공동주택용지(공동주택을 포함한다. 이하 ㉢에서 같다)의 25퍼센트 이상으로 계획. 이 경우, 국민임대주택건설용지(국민임대주택을 포함한다)와 영구임대주택건설용지(영구임대주택을 포함한다), 행복주택건설용지(행복주택을 포함한다) 및 통합공공임대주택용지(통합공공임대주택을 포함한다)를 합한 면적이 공동주택용지의 15퍼센트 이상이 되도록 계획한다.</p> <p>㉡ 수도권·광역시 지역에서 ㉠에 해당하지 않은 경우와 기타 지역의 경우 : 전용면적 85제곱미터 이하의 임대주택건설용지를 공동주택용지의 20퍼센트 이상 계획</p> <p>㉢ ㉠와 ㉡에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임대주택 건설용지를 계획하지 아니할 수 있다. (가) 도시개발구역 면적이 10만제곱미터 미만이거나 수용예정인구가 3천명 이하(도시개발구역 전부를 환치 방식으로 시행하는 경우에는 도시개발구역 면적이 30만제곱미터 미만이거나 수용예정인구가 5천명 이하)인 경우 (나) 도시개발사업으로 건설·공급되는 주거전용면적 60제곱미터 이하 공동주택의 수용예정인구가 도시개발구역 전체 수용예정인구의 100분의 40(수도권과 광역시 지역은 100분의 50) 이상인 경우 (다) 임대주택 호수가 50세대 미만인 경우</p>

자료: 도시개발업무지침, 2022, 훈령 제1531호, 6월 22일 일부개정.

기존 개발이익 환수제도의 강화 외에 민간 참여자의 이윤율을 총사업비의 일정 비율 이하로 제한하고 초과하는 이익을 법률에 따라 재투자하도록 개정하였다. 대장동 도시개발사업의 개발이익 확정 방식은 시장 여건 변화에 따라 민간참여자(시행자)에게 과도한 이익이 발생할 수 있어 최근 5년간('16~'20) 부동산업 평균 매출액영업이익률이 11.0%임을 고려하여 이윤율 상한을 총사업비의 10% 이내로 제한하였다.

표 4-34 | 부동산업 매출액영업이익률

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
종합	11.95	12.24	11.28	9.16	10.35	12.47
대기업	15.5	14.82	13.81	12.44	14	17.94
중견기업	-	16.14	14.71	13.08	12.15	12.4
중소기업	8.19	9.53	8.7	7.08	7.71	8

자료: 한국은행 경제통계시스템, 기업경영분석(수익성지표).

개발이익은 총수익에서 총사업비를 뺀 값으로 계산하는데, 총수익에는 민관공동 도시개발사업의 대지조성뿐만 아니라 직접사용하는 공공택지에서 발생하는 이익도 감정가격을 기준으로 포함한다²⁷⁾. 총사업비는 용지비 및 부담금 외에 조성비(시공), 자본비용(금융), 일반관리비 등을 포함한다.

표 4-35 | 총사업비(조성원가) 표준항목

항 목	세 부 항 목
용지비	· 토지매입비, · 지장물 보상비(건물·입목 등) · 권리 보상비(영업권·광업권 등), · 취득세, 재산세, 종합부동산세 등 용지세제 · 보상 관련 용역비·조사비·등기비, · 사업시행과 관련한 임차비용 등 그 밖의 부대비용
용지부담금	· 농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 대체초지조성비 등
이주대책비	· 이주대책에 소요된 비용 및 손실액
조성비	· 부지조성 등 제반 공사비, · 문화재 조사 및 발굴비 · 설계비, 측량비, 시공관리비, · 조성 관련 용역비 및 그 밖의 부대비용
기반시설설치비 · 부담금	· 개발구역에 필요한 도로, 상·하수처리 관련시설 등 기반시설설치비 · 광역교통시설부담금, 생태보전협력금, 하수도시설원인자부담금, 폐기물처리시설설치부담금 등
직접인건비	· 도시개발사업 현장에서 개발사업을 직접 수행하거나 지원하는 직원의 인건비
일반관리비	· 직접인건비를 제외한 인건비·임차료·연구개발비·훈련비·판매비·그 밖에 사업시행과 관련한 일반관리에 소요된 비용
자본비용	· 사업비의 조달에 소요되는 비용
그 밖의 비용	· 건설공사 보험료, · 천재지변으로 발생하는 피해액 등

자료: 도시개발업무지침, 2022, 훈령 제1531호, 6월 22일 일부개정, 별표 3.

27) 세부 내용은 도시개발업무지침(2022) 제7장 공공민간 공동 도시개발사업의 시행, 1-7-10 참조

또한, 이윤율 상한을 초과하는 민간의 이익이 발생할 시에는 생활편의시설 및 구역 내 기반시설용지 가격 인하 등에 사용하도록 규정하고 있다. 이에 따라 민간은 개발 계획 단계에서 제출한 10% 이하로 제시한 사전이익률 내에서만 개발이익을 회수할 수 있어 재원조달²⁸⁾ 및 부동산 경기에 따른 개발이익 변동위험은 큰 반면 투입비용 대비 수익률은 고정되는 상황으로 사업규모, 유형별 수익률의 차등화 방안 등의 대안을 검토할 필요가 있다.²⁹⁾

표 4-36 | 개발이익의 재투자 규정 (2021)

도시개발법 개정 전 [[법률 제18310호, 2021. 7. 20, 타법개정]	도시개발법 개정 후 [법률 제18630호, 2021. 12. 21, 일부개정]
<p style="text-align: center;">〈신설〉</p>	<p>제53조의2(개발이익의 재투자) ① 제11조의2제1항에 따른 법인이 도시개발사업의 시행자인 경우 시행자는 도시개발사업으로 인하여 발생하는 개발이익 중 민간참여자에게 배분하여야 하는 개발이익이 같은 조 제3항제4호에 따른 이윤율을 초과할 경우 그 초과분을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체가 제60조에 따라 설치한 도시개발특별회계에의 납입 2. 해당 시·군·구 주민의 생활 편의 증진을 위한 주차장 및 공공·문화체육시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치 또는 그 비용의 부담 3. 해당 도시개발구역 내의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설의 설치를 위한 토지 및 임대주택 건설용지의 공급가격 인하 4. 해당 시·군·구 내에서 임대주택을 건설·공급하는 사업에 드는 비용의 부담 <p>② 시행자는 제1항에 따른 개발이익의 재투자를 위하여 도시개발사업으로 인하여 발생한 개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하고, 매년 또는 지정권자가 요청하는 경우 지정권자에게 해당 도시개발사업의 회계에 관한 사항을 보고하여야 한다.</p>

자료: 도시개발법, 2021, 법률 제18630호, 12월 21일 일부개정.

28) 공공의 초기 PFV 설립출자금(25.5억원)을 제외하고는 모든 비용은 민간에서 부담하여 사업을 추진

29) 대한경제, 2021.11.4., 대장동 해법, 민간사업자 수익률 제한...민간개발 위축 우려

(2) 이슈도출

기존 개발이익 환수제도의 강화와 함께 민관공동 도시개발의 경우 민간 이윤율을 제한함에 따라 수준의 적정성 및 실현가능성 측면에서 논의가 필요하다. 택지개발의 공적인 성격과 토지개발에서 발생하는 불로소득적 성격을 감안할 때 이윤율을 제한할 수 있으나, 참여자에게 정당한 보상은 이루어지는 수준으로 결정될 필요가 있다. 특히, 책임준공 등 많은 위험을 부담하는 건설사의 이윤은 대지조성사업의 시공이익, 출자지분을 통한 배당이익, 조성토지 직접사용의 상부개발로 인한 분양이익으로 구분되며 이윤율 상한은 배당이익을 제한하여 참여유인을 낮출 수 있다. 민간사업자의 적정 이윤율은 사회적으로 용인 가능하면서 기업 운영을 위한 합리적 수준에서 설정해야 하므로 사회적 합의가 필요하다.

도시개발업무지침에서 총사업비 변동 시 근거를 제출하도록 하고 있으나 정산 시 모든 비용을 점검하기는 불가능하고 개발이익 사유화 문제는 환지방식에서 더 크게 발생하는 것도 형평성 측면에서 고려가 필요하다. 제도의 실효성을 확보하더라도 택지 조성사업에서도 민간의 창의적 계획과 노력으로 효율성이 높아질 수 있음을 전제한다면 수익률을 제한하기 보다는 공모방식, 관리감독 강화 등을 통해 시장경쟁 원리에 충실하게 운영하여 민간 참여자의 효율성 제고에 대한 경제적 보상유인은 필요하다. 또한 법 제11조제1항제5호에서부터 제10호까지의 민간시행자는 민간이 50% 이상 출자한 민·관 공동출자법인과 사업추진의 요건이 유사함에도 불구하고 이윤율을 제한하지 않고 있으므로 형평성 문제를 고려하여 이윤율 제한 대상사업을 설정할 필요가 있다.³⁰⁾

표 4-37 | 도시개발사업의 시행자

-
- ① 공공시행 : 국가·지자체(제1호), 공공기관(제2호), 정부출연기관(제3호), 지방공사(제4호)
 - ② 민간시행 : 토지소유자(제5호), 조합(제6호), 수도권외 이전법인(제7호), 주택건설사업자(제8호), 토목공사사업자(제9호), 부동산개발업자(제9호의2), 리츠(제10호)
 - ③ 혼 합 : 공동출자법인(SPC)(제11호)
-

자료: 국회의안정보시스템, 2021.12., 도시개발법 일부개정법률안 심사보고서, p.10.

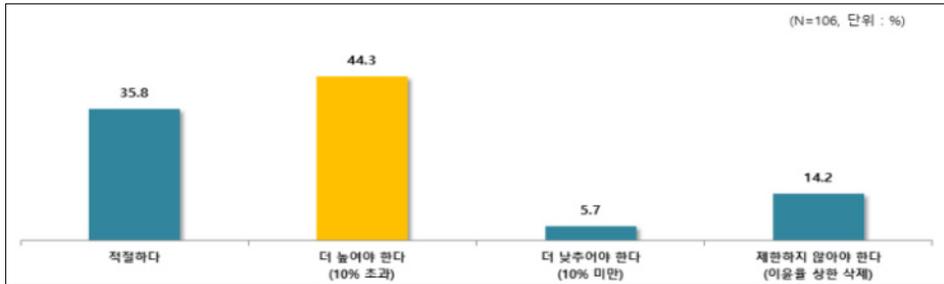
30) 국회의안정보시스템, 2021.12., 도시개발법 일부개정법률안 심사보고서, p.54.

(3) 전문가 설문조사

① 민간참여자의 이윤을 상한에 대한 의견

민관공동 도시개발사업에서 민간참여자의 이윤을 상한은 총사업비의 10%로 제한되어 있다. 이에 대한 의견은 어떠한지에 대한 결과, ‘더 높여야 한다(10% 초과)’가 44.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘적절하다’ 35.8%, ‘제한하지 않아야 한다 (이윤을 상한 삭제)’ 14.2% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-20 | 민간참여자의 이윤을 상한에 대한 의견



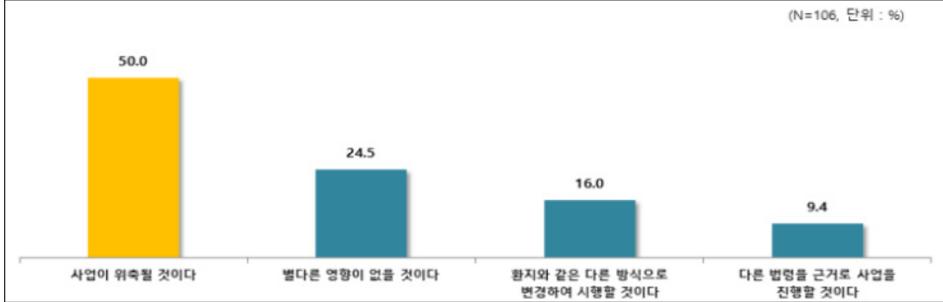
구분	적절하다	더 높여야 한다 (10% 초과)	더 낮추어야 한다 (10% 미만)	제한하지 않아야 한다 (이윤을 상한 삭제)	
전체	35.8	44.3	5.7	14.2	
부문	공공	38.9	47.2	-	13.9
	민간	14.3	57.1	8.6	20.0
	학계	54.3	28.6	8.6	8.6

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

② 민간참여자의 이윤을 상한이 향후 미칠 영향

수용방식의 민관공동 도시개발사업에서는 민간이윤을 상한을 두었는데, 이 같은 조치가 향후 미칠 영향에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 결과, ‘사업이 위축될 것이다’가 50.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘별다른 영향이 없을 것이다’ 24.5%, ‘환지와 같은 다른 방식으로 변경하여 시행할 것이다’ 16.0% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-21 | 민간이윤율 상한이 향후 미칠 영향



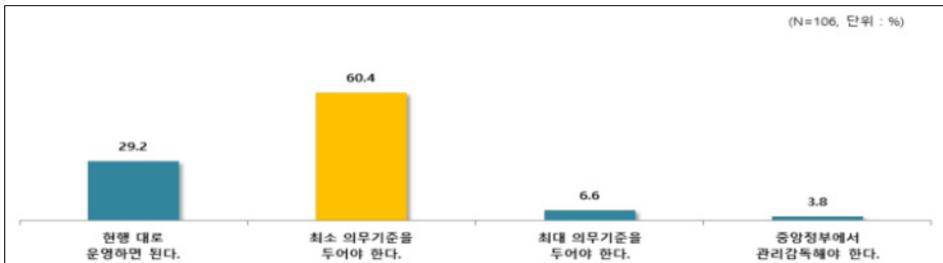
구분	사업이 위축될 것이다	별다른 영향이 없을 것이다	한지와 같은 다른 방식으로 변경하여 시행할 것이다	다른 법령을 근거로 사업을 진행할 것이다
전체	50.0	24.5	16.0	9.4
부문				
공공	58.3	19.4	11.1	11.1
민간	57.1	20.0	14.3	8.6
학계	34.3	34.3	22.9	8.6

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

③ 공공 및 민간참여자간의 협의에 의한 결정 권고에 대한 의견

민관공동 도시개발사업 시 주로 적용하는 기반시설 기부채납 운영 기준은 권장 기준이며, 공공 및 민간참여자간의 협의에 의해 결정하도록 권고되고 있다. 이에 대한 의견은 어떠한지에 대한 결과, ‘최소 의무기준을 두어야 한다’가 60.4%로 가장 높게 나타났다, 다음으로 ‘현행대로 운영하면 된다’ 29.2%, ‘최대 의무기준을 두어야 한다’ 6.6% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-22 | 공공 및 민간참여자간의 협의에 의한 결정 권고에 대한 의견



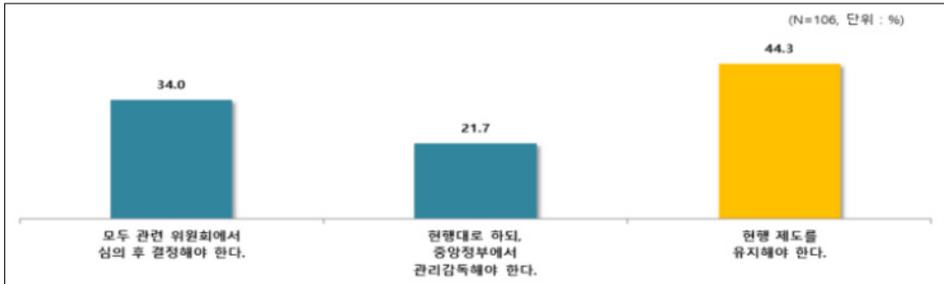
구분	현행대로 운영하면 된다	최소 의무기준을 두어야 한다	최대 의무기준을 두어야 한다	중앙정부에서 관리감독해야 한다
전체	29.2	60.4	6.6	3.8
부문	공공	30.6	58.3	5.6
	민간	25.7	57.1	11.4
	학계	31.4	65.7	2.9

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

④ 위원회의 심의 결과에 의한 결정

기반시설의 기부채납의 결정은 부담기준을 원칙으로 하여 지자체와 민간참여자 간 협의를 통해 결정하되, 도시·군계획위원회 또는 도시건축공동위원회 심의 대상인 경우에는 해당위원회의 심의결과에 따른다. 이에 대한 의견은 어떠한지에 대한 조사결과, ‘현행 제도를 유지해야 한다’가 44.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘모두 관련 위원회에서 심의 후 결정해야 한다’ 34.0%, ‘현행대로 하되, 중앙정부에서 관리감독해야 한다’ 21.7% 등의 순으로 높게 나타났다.

그림 4-23 | 위원회의 심의 결과에 의한 결정



구분	모두 관련 위원회에서 심의 후 결정해야 한다	현행대로 하되, 중앙정부에서 관리감독해야 한다	현행 제도를 유지해야 한다
전체	34.0	21.7	44.3
부문	공공	13.9	55.6
	민간	22.9	42.9
	학계	28.6	34.3

자료 : 전문가 설문조사 결과를 연구진이 정리

(4) FGI의견 종합

이윤율 상한 방식에 대해서는 실효성 있는 효과를 기대하기 어렵고 사업성이 낮은 지역부터 위축될 우려가 커 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다. 특히, 현재 법률로 제한한 10%는 특정 사업장 이슈에서 시작되어 관련 법안이 발의된 지 약 3개월 만에 결정되어, 적정성에 대한 충분한 논의가 있었는지에 대해서는 다시 생각해 볼 여지가 있다.

표 4-38 | 민간 이윤율 관련 타 입법례 비교

구분	도시개발법	택지개발촉진법	산업입지법
민간이윤율 제한	총사업비의 10% 이내	총사업비의 6% 이내	산업시설용지를 조성원가의 15% 이윤율 이내 분양

자료: 국토교통부공고 제2022-265호, 2022.3.11., 도시개발법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 설명자료, p.4.

“택촉법은 5%, 도시개발법은 10% 산업법은 15% 등 왜 그런 수치가 적합한지에 대한 연구를 해야 합니다. 그리고 왜 그렇게 제한을 둘 수밖에 없는지 구조를 밝혀서 10%가 현재 적정한지에 대한 근거를 설명할 필요가 있습니다.”

출자자 협약으로 민간 이윤율 상한을 지역 및 사업성격에 맞게 자유롭게 설정할 수 있도록 하되, 지정권자가 이윤율 상한의 적정성을 검토하는 절차를 함께 규정하는 대안도 검토가 가능하다.

“법률개정 시 이윤율 상한에 대해 구체적으로 숫자를 명시하지 말고 협약으로 상한을 설정하도록 하되 상한의 적정성을 검토하는 방법으로 갈 것 인지 대안을 제시하였습니다. 다만 금융기관들이 기본적으로 사업성 판단을 할 때 10% 이상은 되어야 PF든 이런 내부 심의가 되고 건설회사들도 사실 영업이익률이 10% 나기가 쉽지 않기 때문에 기본적으로 10% 수준에 대한 반감은 크게 없었습니다. 호시절일 때는 20% 넘게 나와야 사업하는 경우도 많았지만 앞으로는 더더욱 어려울 것 같습니다.”

반면, 민간사업자가 시공, 금융, 관리 등 각종 비용을 부풀릴 경우 총사업비(모수)가 증가하기 때문에 상한 이윤율의 수치 자체가 큰 의미가 없을 가능성도 제시하였다.

“HUG에서 사업성 검증을 하더라도 기타 경비를 늘리는 방식 등으로 제출용은 10%로 맞출 수가 있는 거니까 의미가 없습니다. 들어가지 않아야 하거나 과도한 비용항목에 기준을 두기도 굉장히 어려울 것으로 보입니다. 지금도 조성원가 수준으로 공급해야 하는 토지가 있고 개발부담금을 납부해야 하기 때문에 검증작업은 수행하고 있는데 AMC 인건비 등을 포함할 수 있는지에 대해서 분쟁이 있는 상황입니다.”

기초지자체가 대규모 개발사업을 추진하기 위해서는 민관공동 방식을 취할 수밖에 없는 상황에서 민간참여자 이익 제한으로 사업성이 높은 지역으로 민간투자가 집중 되어 국토 균형발전에는 역행하는 측면도 고려할 필요가 있다.

“지역마다 낙후도의 차이가 있는데 사업성이 낮은 낙후지역에서도 사업추진이 가능하도록 해야 합니다. 해당 지역에서는 사업경험도 부족하지만 금융조달 능력도 부족하여 민간의 참여가 절실한 데 이윤율을 모든 지역에 일률적으로 제한하는 것은 사업성이 낮은 지역부터 타격이 클 수 있어 지역균형발전에 역행하는 측면이 있습니다.”

이윤을 추구하는 민간에게 공공성 확보 및 사업비 인하를 위한 창의성을 요구하는 것은 모순될 뿐만 아니라, 수익성이 낮은 지역부터 위축될 우려가 있어 해당 지역은 정부 및 공공지원이 별도로 필요하다는 등의 의견도 제시하였다.

“민간의 창의성은 사업의 가치를 극대화하여 민간의 입장에서도 같은 조건에서 최대의 수익을 발생시킬 수 있을 때 발휘될 수 있습니다. 민간의 참여자에게 공공성 확보 및 총사업비 인하를 위해 창의성, 효율성을 발휘하라는 것은 타당하지 않습니다.”

민간참여자의 이윤율 제한에 대해서는 이윤율 상한의 적정성을 판단하는 기준이 필요하고 미분야 위험 대비 사업성이 낮은 비수도권부터 민간참여가 위축되지 않도록 차등적 기준을 마련할 필요가 있다.

5. 이슈 종합 및 시사점

1) 전문가 조사

① 민관공동 도시개발사업에 대한 그간의 공공성 수준은 적절한 것으로 보는 의견이 다수이나, 부족하다고 보는 측면에 대한 검토도 병행하여야 함

전문가 조사 결과, 응답자의 51.9%가 공공성 수준은 적절했다고(매우 적절했다 및 적절했다) 응답하였고, 17.9%는 부족했다고(매우 부족했다 및 부족했다) 응답하였다. 이는 전반적인 공공성 확보 노력 및 제도 등은 어느 정도 갖추어져 있다고 시장에서는 보고 있다고 보여지나, 부족하다고 보는 비중도 분명히 있으므로 이에 대한 검토 또한 시행이 필요하다.

② 민간참여자의 이윤율 상한에 대해서는 더 높여야 한다는 의견이 전체 의견과 학계전문가간 의견이 일부 상이하여, 이 같은 현상에 대해서 추가 검토가 필요함

응답자의 44.3%가 더 높여야 한다는 의견이었으나, 학계 전문가는 현재가 적절하다는 의견이 최다수인 54.3%로 나타나, 시장과 의견차이가 보여진다. 이 같은 현상은 사업 직접 시행자(공공 및 민간)에 대한 세간의 일반적 추측과는 다르게 더 높여야 한다는 의견이 다수였는데, 이 같은 현상에 대해서는 별도의 해석이 필요하다.

③ 민간참여자의 이윤율 상한 조치가 향후 미칠영향은 사업이 위축될 것으로 보는 다수 의견과 아울러 이윤율 상한은 올려야 한다는 의견과 더불어 추가 검토가 필요함

응답자의 50.0%가 사업이 위축될 것으로 예상하였으며, 이는 공공, 민간, 학계 모두가 그리 예상하였다. 다만, 민간참여자의 이윤율 상한을 높여야 한다는 의견을 갖고 있는 공공 및 민간 부문 모두에게서 사업 위축의 영향이 일어날 것이라 예상하는 것에 대해, 공공 및 민간사업참여자는 모두 안정적 사업을 시행하고자 하는 의견임을 예측하여 볼 수 있다.

④ 현행 기반시설 기부채납의 운영기준에 대해서는 최소한의 기준을 두는 것이 옳바르다는 의견이 다수이므로 기부채납의 최저한 등과 같은 형태의 새로운 기준 마련의 검토가 필요함

응답자의 60.4%가 최소한의 의무기준을 두어야 한다고 답하였으며, 현행대로 운영하자는 의견은 29.2%만 기록하였다. 현행의 협의 위주 기준은 사실상 큰 의미를 두기 어려운 형태이므로, 기부채납의 최저한(예, 사업비 대비 비중) 등과 같은 형태의 새로운 기준 마련을 검토해야 할 것으로 보인다.

⑤ 기반시설 기부채납을 중앙정부가 관리감독해야 하는 부분에서는 ‘규모의 적정성’ 및 ‘결정 과정’이 다수를 이루었음에 따라, 별도 제도개선을 검토해야 함

응답자의 73.6%(적정성 48.1% 및 결정과정 25.5%)가 해당 부분에 대한 관리감독이 필요하다 답변하였다. 이에 따라, 최소한의 운영기준을 두어야 한다는 의견과 아울러 별도 제도개선사항이 필요한 것으로 보인다.

⑥ 민관공동 도시개발사업의 추진주체에 대한 관리감독은 전반적으로 ‘협약’, ‘의사결정구조’, ‘재원조달계획’ 및 ‘리스크’에 대한 내용이 주를 이루었음을 고려하여 볼 때, 전 단계에 걸친 전반적 관리감독 방안 마련에 대한 검토가 필요함

‘협약’에 대한 중앙정부의 관리감독 방향에서는 응답자의 71.7%가 내용의 적정성을 가장 관리감독이 필요한 부분이라고 답변하였으며, ‘협약’ 이후 ‘설립’시는 응답자의 65.1%(재원조달계획 34.0% 및 의사결정 구조 31.1%)가 해당 부분에 대한 관리감독이 필요한 부분이라 하였고, ‘설립’ 이후 ‘운영’ 단계에서는 사업 ‘리스크’에 대한 부분이 가장 관리감독이 필요하다고 57.5%가 응답하였다. 이 결과는 중앙정부의 주요 관리감독 부분을 주요하게 짚고 있다고 보여지는데, 기본 및 실시 ‘협약’, ‘의사결정구조’, ‘재원조달’ 및 ‘리스크’에 대한 전반적 단계에서 관리감독을 꾸준히 시행해야 할 수 있는 체계를 갖출 수 있는지에 검토가 우선 선행되어야 할 것이다.

-
- ⑦ ‘환지’ 방식의 공공성 강화가 ‘수용’ 방식과 비슷하거나 낮은 수준으로 필요하며, 구역 지정시 ‘사업성 검토’를 통해 관리감독 해야 한다고 답변함에 따라, 사업시행자가 선택한 사업방식의 불가피성 등에 대한 관점을 가지고 관리 감독을 시행하는 것이 필요함

응답자의 52.8%(그렇다 30.6% 및 매우 그렇다 22.2%)가 환지방식에서도 공공성 강화가 필요하다 답변하였으며, 그 수준에 대해서는 수용방식과 비슷한 수준 39.6%, 낮은 수준 38.7%로 응답하였으며, 구역지정시 사업성 검토를 가장 중요한 관리감독 지점으로 꼽은 의견이 31.1%로 가장 많았다. 일반적으로 ‘환지’ 방식은 ‘수용’ 방식에 비해 장시간 소요, 협의 어려움 등의 문제점이 거론되고 있으나, 그 결과에 대해서는 원 토지주의 불만이 가장 낮은 사업방식으로 알려져 있음을 고려하면, 일률적 ‘수용’ 방식보다는 필요시 ‘환지’를 혼용하는 것으로 검토할 필요가 있으며, 관리감독시에는 사업시행자가 선택한 사업방식의 불가피성 등에 대한 관점을 가지고 시행하는 것이 필요하여 보인다.

2) FGI 의견 등 시사점 종합

사업추진방식의 장단점 및 강화된 공공성 제도 등을 고려할 때 민관공동 도시개발 사업에서 민간수용을 일률적으로 제한하기보다는 사업시행자가 대상지 여건을 종합적으로 고려하여 시행방식을 합리적으로 결정할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 일각에서는 대규모 수용방식의 재산권 침해 문제와 상대적으로 낮은 보상가격으로 발생하는 개발이익의 사적 귀속 문제를 해소하기 위해서 민관공동 도시개발사업 시행자의 수용권 부여를 제한하자는 의견을 제시하였다. 현재는 사업시행주체가 수용방식을 결정하는 기준이 명확하지 않아 민간수용이 남용될 우려가 있으므로 우선 환지방식의 추진을 먼저 검토하고 불가피한 경우가 인정될 경우에 수용방식으로 추진하도록 시행 방식 자체의 공공성을 제고하자는 주장이다. 이에 대해 전문가, 민간 및 공공시행자 대부분은 환지와 수용방식 모두 장단점이 각각 존재하고 민간사업자의 참여를 위축할

우려가 커 환지방식의 우선 적용에는 부정적인 의견을 제시하였으며 민간수용의 남용은 공익성 심사강화와 정당보상으로 상당부분 해소되고 있다는 입장을 제시하였다. FGI 논의결과를 수용하여 환지방식을 우선 검토하는 방식의 공공성 강화보다는 토지보상법 상 공익성 심사 등을 통해 민간수용의 남용문제를 해소하고 사업추진 여건에 따라 사업 시행자가 사업방식을 결정하도록 허용해야 한다.

중앙정부의 관리감독 강화를 위해 도입한 검사제도는 다른 제도와의 중복으로 옥상옥이 되지 않도록 검사목적 및 처벌수준을 합리화하고 투명성 강화를 위한 정보공시 등의 지원제도 마련이 필요하다. 검사제도 도입 이전에는 국토교통부 장관이 구역지정 이후 단계에서 추진실태 파악 및 관리감독이 어려웠고, 민관공동시행방식으로 설립하는 프로젝트금융투자회사에 대해서도 감독기관이 부재한 상황이었다. 2021년 법개정으로 도입된 민관공동사업에 대한 보고 및 검사절차로 인해 사업추진이 지연될 우려는 낮으나 인력과 예산을 투입해야 하는 만큼 기존 관련 제도(감사, 감리, 심의 등)와의 중복상충을 최소화하고 전문기관 간의 일관된 검사결과를 제시할 필요가 있다. 특히, 중앙정부 검사 결과에 따라 공공이 부적절하게 민간사업자를 선정하였거나 승인받은 협약대로 사업을 추진하지 않을 경우 인가취소 및 공사중지 명령이 가능하나 인가취소 등으로 인한 피해는 민간과 지자체가 부담하여 과도한 처벌규정으로 판단된다. 검사제도가 실효성 있게 운영되기 위해서는 검사의 목적 및 전문기관 간의 역할을 명확히 하고, 일회적인 검사보다 사업의 투명성 강화를 위한 체계적인 이력관리 및 정보공개와 함께 공공 시행자의 지배권을 강화하는 것이 더욱 중요하다.

민간사업자 선정에 있어 절차적 투명성을 강화하기 위해 지정권자 및 중앙정부가 협약을 검토하고 승인하도록 규정함에 따라 공공성 강화대책을 중심으로 협약서에서 주요하게 검토해야 할 체크리스트를 제시할 필요가 있다. 2021년 법 개정으로 일부 소규모 사업을 제외하고는 공공이 사업계획을 마련한 이후 설명회, 공고, 선정위원회를 구성하여 민간사업자를 투명하게 선정하도록 공모절차를 명문화하였다. 또한, 공공과 민간참여자가 법인설립을 위한 협약체결 시 공공성 강화를 위한 법 취지를 충분히 반영하고 불공정한 협약사항은 없는지 점검하기 위해 지정권자가 협약을 승인 후 국토부에

보고하도록 제도를 신설하였다. 승인을 위한 협약내용의 구체화 수준에 대해서는 추진 과정에서 변동 가능성이 높은 사업성 및 공공기여 등의 모든 사항을 구체적인 수치까지 제시하기보다는 원칙적인 내용을 중심으로 서술하되 일부 강화된 공공성 항목을 구체화하는 방향으로 의견을 모았다. 협약검토 및 FGI의견을 수렴하여 법령에서 규정하고 있는 협약내용을 조금 더 세분화하여 서술하게 하고 각각의 적정성을 상호 검증할 수 있도록 체크리스트를 제시하고 2차 FGI에서 보완할 예정이다.

기반시설 기부채납 등 공공기여가 명확한 법적 근거 및 기준 없이 개발이익 환수 방법으로 광범위하게 활용됨에 따라 획일적 기준보다는 협상에 의해 유연하게 운영하되 기부채납 대상시설 인정기준 등은 명확히 규정할 필요가 있다. 사업의 공공성을 법적으로 한정된 기반시설 비율중심으로만 판단하고 개별 시설별로 비율을 경직적으로 제시할 경우 필요 및 관리수준보다 과다 또는 과소하게 공급되는 문제가 발생할 수 있다. 사전협상형 공공기여 제도가 기반시설 확충 및 개발이익 환수 등을 위한 대표적 수단으로 활용되고 있음에도 이에 관한 기준과 법적 근거가 모호하여 민간사업자와의 법적 분쟁 및 사업 지연 등의 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 지구단위계획 변경 시 서울시 사전협상 제도를 국토계획법에서 제도화하였으나 도시지역에서 일부 도시계획 변경으로 한정하여 비도시지역에서 수용방식으로 추진하는 대부분의 도시개발사업에는 적용할 수 없는 한계가 있다. FGI 논의 결과 기부채납으로 인정여부가 회계적으로도 매우 중요하고 민간사업자가 사업성에 영향을 미칠 수 있는 부담을 사전에 예측하고 참여할 수 있도록 명확한 법적 기준에 따른 대상시설 인정기준은 필요하다고 보았다.

민간 사업자가 기대하는 수익이 대지조성사업보다는 조성토지 일부를 직접 개발하는 데서 발생하고 있어 출자지분 범위 내로 사용비율을 제한함에 따라 사용할 수 있는 조성토지 기준을 명확히 할 필요가 있다. 출자자가 조성토지를 직접 사용하는 경우 출자지분 범위 내에서만 가능하도록 하고, 조성토지 공급계획을 지정권자에게 보고가 아닌 승인받도록 관리감독을 강화하였다. 또한 도시개발사업에서도 다른 공공택지와 같이 공공사업자가 공급한 토지의 경우 소유권이전등기 이전까지 전매를 금지하는 규정을 신설하는 법률 개정안도 발의되어 있다. 조성토지 직접사용의 경우 결과적으로

일부 수익성이 높은 토지를 민간이 과도하게 사용하는 문제도 있었으나 감사 및 수사를 받는 공공이 통제권을 갖고 충분히 합리적인 의사결정을 내릴 수 있는 문제이며, 준공 단계에서 발생할 수 있는 미분양 조성토지를 민간이 모두 떠안는 것도 어렵게 만들어 발생하는 부작용도 고려할 필요가 있다. FGI에 참석한 전문가들은 도시개발구역 전체 면적을 대상으로 출자비율은 개별 기업별로 적용하는 것을 선호하였으나 일부에서는 개별 사업지별로 다르게 적용할 수 있도록 열어 둘 것을 제안하였다. 민관공동 도시 개발사업까지 전매제한 강화에 대해서는 최근 부동산 경기상황과 공공택지 포함으로 분양가 상한제라는 안전장치가 있는 만큼 민관공동사업의 공공택지까지 전매제한 강화는 불필요하다는 의견으로 정리하였다.

민관공동 도시개발사업에서 발생하는 개발이익 환수를 위해 민간 참여자의 이윤율을 총사업비의 10% 이내로 제한함에 따라 이윤율 수준의 적정성 및 제도의 지속가능성을 위한 개선이 필요하다. 공공의 사전이윤 확정방식은 부동산 시장여건에 따라 조성토지 분양가격이 크게 상승할 경우 민간참여자(시행자)에게 과도한 이익을 귀속시킬 수 있어 최근 5년간 부동산업 영업이익률 수준으로 민간의 이윤율을 10% 이내로 제한하였다. 10% 이상의 초과이익 발생 시 도시개발특별회계 전입, 생활편의시설 및 구역 내 기반 시설용지 가격 인하 등에 재투자하도록 규정하였으나, 민간사업자가 각종 비용을 부풀리는 방식으로 회계처리가 가능하여 실효성에 의문이 존재한다. 택지개발촉진법의 6%, 산업입지법의 15%와 달리 민관공동 도시개발사업에서 규정한 10% 이윤율 수준의 적정성도 논의가 필요하고, 민간참여자의 이익제한으로 사업성이 낮은 비수도권 지역부터 민간투자가 위축될 우려도 귀 기울일 필요가 있다. 근본적으로 공공성 확보 및 사업비 인하를 위해 민간이 창의성을 발휘하라는 것은 이윤추구를 목적으로 하는 민간 기업의 본직과 맞지 않아 지속가능하지 않기 때문에 시장경쟁 원칙에 입각하여 정당한 보상 및 차등적 지원정책이 필요하다.



CHAPTER 5

민관공동 도시개발의 공공성 제고방안

- 1. 공공성 확보 방향과 원칙 161
- 2. 공공성 제고사항 및 기준 166
- 3. 제도 개선방안 184

05 **민관공동 도시개발의 공공성 제고방안**

본 장에서는 민관공동 도시개발의 공공성 제고를 위한 방향과 원칙, 주요 개선항목과 방향, 제도적 개선방안에 대해 논의하였다. 구체적으로 민관공동 도시개발에 있어 공공성 제고의 원칙과 방향을 주체, 과정, 결과의 측면에서 논의하였다. 또한 공공성 제고를 위해 필요한 개선항목을 전술한 주요 연구결과와 전문가 인터뷰를 종합하여, 세부 항목과 제고방향을 중심으로 체크리스트의 형태로 제시하였다. 또한 제시된 개선방안들을 제도화하기 위해 개선이 필요한 유관 법·제도 사항과 협약 등 개선사항도 제시하였다.

1. 공공성 확보 방향과 원칙

1) 공공성 확보 목적 및 필요성

전술한 제2장 및 제4장에서 살펴본 바와 같이 민관공동 도시개발을 둘러싼 이슈의 상당수는 공공성 확보의 당위와 수준, 주체 및 절차적 이해관계와 관련되어 있으며, 공공성 확보 원칙을 정립하기 위해서는 당초 제도·사업의 도입 배경을 점검하는 것이 중요하다. 도시개발법은 제정 의도에서부터 민간 참여 활성화를 전제하고 있는데, 이는 막대한 도시개발 수요를 정부 재정부담으로만 감당하기 어려움에 기인한 것이며 경제·사회적 발전에 따라 요구되는 질적 개선에 민간 역량의 결합이 필요했기 때문이다. 이는 중앙정부 중심의 택지개발 추진에 정부의 재정부담이 상당하였고, 개발방식으로

활용했던 전면매수방식은 지속적 보상단가 상승으로 인해 사회적 갈등 초래의 원인이 되었기 때문이다.

도시개발사업은 민간을 사업 핵심주체(시행자)로 인정하고 개발 계획 수립권과 상황에 따라 재산권 행사를 제약하는 토지수용권을 부여하고 있으며, 민간 참여를 활성화하기 위해 지구단위계획을 통한 인센티브와 기반시설 설치범위를 명문화 하고 있기 때문이다. 현재 사업시행자에 따라 공공 단일 사업시행의 경우 동의요건이 불필요한 수용이 가능하고, 민간 단일 사업시행의 경우, 사업시행자가 공공이면 민간시행자도 토지면적의 2/3이상 권원을 가지고 1/2이상 소유하면 제한적 토지수용권이 부여된다. 반면 민관공동 도시개발사업의 경우, 공공이 50% 초과 사업시행 지분을 확보하면 사실상 공공개발과 동일한 형태의 추진이 가능하여 토지수용권을 부여받을 수 있다.

이 지점이 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고가 중요한 사유인데, 공익 확보의 목적에서 개인의 재산권을 제약하는 토지수용권을 작동하기 위해서는 반대로 공익 목적 사업과 공공성이 충분치 않을 경우 사업 추진의 당위성이 훼손될 수 밖에 없기 때문이다. 즉, 도시개발사업의 도입 취지가 민간 참여와 사업 역량·다양성 강화에 있다고 하더라도 공공성이 확보되어야 하는 중요한 근거는, 재산권 행사의 방향이 사적이익의 중요성에도 불구하고 공공복리에 적합하여야 하고 다양한 이해관계에도 불구하고 도시라는 공적 공간에 대한 개발계획·사업 권한을 부여되기 때문이라고도 말할 수 있다. 또한 헌법 정신에 따르면 재산권은 개인의 권리와 이익임과 동시에 공익적 목적의 경우 사회적 제약과 책무부과가 가능한 권리라 할 수 있으며, 권리 행사의 방향이 공공복리에 적합하여야 하기 때문에 과도한 사적이익 제한의 근거가 된다 할 수 있다.

특히 재산권을 제약하면서까지 토지수용권이 부여되는 도시개발사업의 경우 공공복리를 중요한 가치로 하기 때문에, 사적이익 보장의 반대급부가 되는 공적이익이 시민과 사회에 배분되어야 하는 것이 타당하다. 따라서 본 연구 제2장에서 정의한 도시개발과 공공성의 관계에 대한 개념과 제4장에서 정의한 공공성 관련 주요 이슈 측면에서 볼 때, 다음과 같은 관점에서 도시개발, 특히 민관공동 도시개발사업의 공공성 확보 필요성이 성립된다고 할 수 있다.

2) 공공성 확보 방향과 세부 원칙

민관공동 도시개발의 공공성 확보방향은 앞서 정리한 공공성 확보 필요성 외에 「도시개발법」에 언급된 주요 법적 근거들과도 합치되어야 한다. 이 연구에서는 이를 도시개발의 공공성 개념의 관점에서 정리하기 위해 전문가·관계자 심층인터뷰(Focus Group Interview)를 시행하였다.

그 결과 공공성 제고 방향에 있어서는 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고가 사회적 요구임에도 불구하고, 사업 본래 취지인 민간의 참여성 활용 및 투자 확대를 통한 도시개발 활성화를 훼손하지 않기 위해 민간의 사업 역량 및 자율성을 최대한 확보하는 것이 바람직하다는 의견이 중론을 이루었다. 특히 최근 국토교통부의 공공성 강화방안의 이슈 중 하나였던 민간이윤율 10% 초과분에 대한 재투자 방침은, 도시개발의 성격상 토지개발에서 나오는 이윤율이 그리 크지 않고 최근 경제·사회적 여건으로 10% 초과 사업이 크지 않은 관계로 현장 작동에는 큰 무리가 없을 것으로 전망되었다.

이 연구에서 제시한 도시개발의 공공성을 바라보는 세 가지 큰 틀인 주체, 과정, 결과의 관점의 공공성 확보 방향과 원칙에는 대부분 동의되었고, 다만 지자체 중심의 계획권 운영 원칙을 고려했을 때, 국가의 역할·권한 확대 및 규제 강화가 바람직한 것인지에 대해서는 고민 필요하다고 보았다. 특히 민관공동 도시개발사업에 있어 공공성 확보에 대한 국가 측면의 최소한 확인 의무는 이해할 수 있으나, 공공성 검토대상 및 방향에 한정하고 적절성에 대한 판단과 책임은 지자체 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 보았는데, 현재 대부분의 사업주체가 지자체-민간이기 때문이었다.

이러한 의견을 종합하여 이 연구에서는 주체, 과정, 결과의 관점에서 공공성 제고 방향과 원칙을 다음과 같이 정리하였다.

(1) 주체의 공공성 제고 방향과 원칙

도시개발법 제1조(목적)에서 규정한 ‘쾌적한 도시환경 조성’과 ‘공공복리 증진에 이바지’ 함에 부합해야 하며, 주체적 측면에서 공공복리 증진과 주체들의 사회적 책무 이

행의 관점에서 공공성을 확보해야 한다. 민관공동 도시개발의 주요 주체별로 구분하면 공공은 민관공동 도시개발이 다수의 시민·사회의 이익에 부합하는지를 중립적 관점에서 확인·견지해야 한다. 민간은 사적이익 확보의 목적에도 불구하고 공공복리의 측면에서 불편부당함이 발생하지 않도록 협력해야 한다. 그리고 시민·공동체는 공공과 민간이 공공복리 증진의 책무를 다하고 있고 사회적 폐해가 발생하지 않는지 감시해야 한다.

(2) 과정의 공공성 제고 방향과 원칙

민관공동 도시개발의 공공성 제고를 위해서는 절차적 정당성을 확보하고 법적 장치에 의해 이견이 없는 협의·갈등 조정이 수반되어야 하며, 사업구조·내용에서도 사회통념상 무리없는 내적통제장치를 갖추는 공공성 확보 노력이 필요하다. 도시개발법 전반에 걸쳐 규정¹⁾하고 있는 사업추진절차와 심의·인허가, 시행방식 등이 이에 부합해야 한다.

구체적으로 민관공동 도시개발은 계획의 입안과 협의, 심의 및 인허가 과정 전반에 걸쳐 법규에 기반한 투명하고 체계적 과정을 통해 의해 추진·운영되어야 한다. 협의·갈등이 발생할 경우 사업과 관계되는 이해관계자 뿐만 아니라 대표성을 갖는 시민사회에 대해서도 실질적으로 열린 토론과 참여의 기회를 보장해야 한다. 그리고 사업기획·구성·구조화 및 인·허가 등 추진과정상 발생할 수 있는 사비나 임의성을 최소화하기 위해 사업 주요주체(국가·지자체, 공기업, 민간(시행자, 시공사, 투자기관, 감리 등))들이 내적통제장치(compliance)를 갖추도록 할 필요가 있다.

1) 「도시개발법」 제3조(도시개발구역의 지정 등), 제4조(개발계획의 수립 및 변경), 제7조(주민 등의 의견청취), 제8조(도시계획위원회의 심의 등), 제9조(도시개발구역지정의 고시 등), 제10조의2(보안관리 및 부동산투기 방지대책), 제11조(시행자 등), 제11조의2(법인의 설립과 사업시행 등), 제17조(실시계획의 작성 및 인가 등), 제18조(실시계획의 고시), 제19조(관련 인·허가등의 의제), 제21조의4(도시개발사업분쟁조정위원회의 구성 등), 제22조(토지등의 수용 또는 사용), 제24조(이주대책 등), 제28조(환지 계획의 작성), 제33조(공공시설의 용지 등에 관한 조치), 제49조(권리의 포기 등), 제50조(준공검사), 제52조(공사 완료에 따른 관련 인·허가등의 의제), 제72조(관계 서류의 열람 및 보관 등), 제74조(보고 및 검사 등), 제75조(법률 등의 위반자에 대한 행정처분), 제76조(청문), 제77조(행정심판), 제79조(위임 등), 제6장 벌칙 등이 이에 해당함

(3) 결과의 공공성 제고 방향과 원칙

민관공동이라는 복수의 주체가 공익과 사익을 대표하여 협력적으로 사업을 추진하는 만큼 자원의 투입에 따른 이익 분배가 형평적이어야 하며, 공공복리의 목적 하에 추진되는 사업이기 때문에 사회정의에 반하지 않게 불편부당함을 최소화 해야 한다. 특히 도시개발법에서 걸쳐 규정²⁾하는 개발이익의 배분·재투자 원칙에 부합해야 한다. 민관공동 도시개발은 공익과 사익의 상충이 발생할 수 밖에 없는 사업이기 때문에, 사업으로 발생하는 결과와 이익에 대해 사업참여주체의 자원 투입에 따라 형평적인 이익 배분을 전제로 공익과 사익간 불편부당함을 최소화해야 하기 때문이다.

따라서 공권력을 활용하여 공공복리 증진을 목적으로 추진되는 사업인 만큼, 이익의 배분이나 결과의 활용 측면에서 사회통념 또는 사회정의와 반하는 경우 과도하지 않은 사익이 확보되었다고 판단될 경우 공익을 우선해야 한다. 그리고 공공시설의 확보나 개발이익 재투자에 있어 유사한 목적으로 시행되는 사업과의 제도·결과적 형평성을 보장하는 수준으로 제반조치를 취해야 할 필요가 있다.

표 5-1 | 민관공동 도시개발의 공공성 확보 방향과 원칙들

구분	주체의 공공성	과정의 공공성	결과의 공공성
확 보 방 향	공공복리 증진 목적에서 사업 주체들의 사회적 책무 이행	절차적 정당성을 확보하고 사회통념에 부합한 내적통제	자원 투입에 따른 형평적 이익 분배와 사회정의에 반하지 않는 이익배분 및 재투자
확 보 원 칙	- (공공) 다수의 시민·사회의 이익에 부합하는지를 중립적 관점에서 확인·견지 - (민간) 공공복리 불편부당함이 발생하지 않도록 협력 - (시민·공동체) 공공과 민간의 공공복리 증진 책무 이행과 사회적 피해 발생 감시	- 공정·투명하고 체계적인 계획 입안·협의 및 심의·인허가 - 사업이해관계자 및 시민사회의 열린 참여·논의 기회 - 사업 주요 추진주체의 준법·윤리적 내적통제장치	- 공익과 사익간 상충을 고려하여 자원 투입에 따른 형평적 이익 배분 - 사회통념 및 사회정의에 반하는 경우 공익 우선 고려 - 공공시설 확보와 개발이익 재투자에 있어 유사 사업과 제도·결과적 형평성 보장

자료: 저자 작성

2) 「도시개발법」 제26조(조성토지등의 공급 계획), 제41조(청산금), 제53조의 2(개발이익의 재투자), 제4장(비용 부담), 제70조(수익금 등의 사용 제한) 등이 이에 해당함

2. 공공성 제고사항 및 기준

1) 공공성 제고를 위한 검토사항 정립

전술한 공공성 제고 방향 및 원칙을 중심으로 이 연구에서는 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고 방향 및 수준, 공공(국가/지자체)의 공공성 제고 역할을 사업절차상 필요한 체크리스트와 사업 관련 협약 검토항목 및 방향, 사업단계별 모니터링 체계 등 일종의 가이드라인으로 정립·제시하고자 하였다. 이를 위해 현재 국토교통부 및 지자체(지정권자)의 내부자료를 검토한 결과, 도시개발사업의 지정 및 개발계획 수립을 위한 검토항목은 크게 ① 도시개발 구역 지정요건, ② 지정절차 준수여부, ③ 개발계획 적정 여부, ④ 기타로 구분할 수 있었다.

(1) 현행 도시개발사업 검토항목

(도시개발 구역 지정요건) 일반적으로 구역 지정 요건과 법적 대상을 검토하게 되며 유관 법령인 「국토계획법」 상 규정된 상위계획 부합 여부 등도 검토하고 있었다. 구체적으로 다음의 사항이 세부 검토항목이 된다.

- 용도지역별로 도시개발구역 지정 가능 규모에 해당하는가
- 광역도시계획이나 도시·군기본계획 등 상위계획에 부합하는가
- 개발제한구역 등 공법상 제한지역에 해당하지 않는가
- 도시개발구역지정제한 반려대상(제안일 이전 공유·분할 토지의 증가 조건)에 해당하는가
- 도시개발구역 경계 설정이 적정하게 이루어졌는가

(지정절차 준수여부) 이 부분에서는 도시개발법령 및 유관 법령·지침에 규정된 법적 지정절차와 조건을 준수하고 있는지에 대해 주로 검토하며, 다음과 같은 세부항목이

검토대상이 된다.

- 도시개발구역지정 제안자격 및 토지소유자 동의요건을 충족하는가
- 주민의견 청취, 공청회 개최 이행 여부 및 제출 의견들이 처리되었는가
- 도시개발구역지정 요청을 위한 시·군·구 도시계획위원회 자문을 이행하였는가
- 개발계획을 포함한 당초 구역지정 제안 사항의 변경이 있고 또는 현재 진행 중인가
- 환경영향평가법 등 관계 법령에 따른 절차를 이행하였는가
- 도시·군(기본·관리)계획의 선행 또는 병행 추진이 필요하며 절차를 이행하였는가
- 도시개발법 및 타 법령에 의한 국토교통부장관 협의 대상 사업에 해당하며, 협의를 이행하였는가

(개발계획 적정 여부) 이 부분에서는 개발계획 대상과 세부 내용이 수립기준 등에 부합하는지를 주로 검토하고 있으며, 다음 세부가 주요 검토항목이다.

- 자연녹지지역 등 「도시개발법 시행령」 제6조에 따른 단계별 개발계획 수립 대상인가
- 「도시개발법」 제5조, 「도시개발법 시행령」 제8조, 「도시개발법 시행규칙」 제9조에서 규정한 부문별 개발계획을 포함하고 있으며, 일부 부문의 수립 시기는 적정한가³⁾
- 인구수용계획(임대주택 포함), 토지이용계획, 주요 기반시설(도로·공원·녹지·학교 등) 설치계획이 수립기준에 부합하는가
- 환지방식 개발계획일 경우 동의요건을 충족하는가

3) 도시개발법 제5조 제1항 제13호~제16호에 언급된 “13. 도시개발구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담 계획, 14. 수용(收用) 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세부목록, 15. 임대주택건설계획 등 세입자 등의 주거 및 생활 안정 대책, 16. 제21조의2에 따른 순환개발 등 단계적 사업추진이 필요한 경우 사업추진 계획 등에 관한 사항”(법제처 국가법령정보센터, 2023.9.15. 검색, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=166531#0000>)에 대해서는 수립 시기를 달리 할 수 있음

- 시행방식 및 시행자에 관한 사항이 적정한가
- 재원조달계획 및 연차별 투자계획이 적정한가

(기타) 상기에서 언급한 3가지 분류에 들어가기 어려운 개발수요 적정성, 주변 난개발 가능성, 기한 내 계획 수립 가능성, 타 사업 중복 등 사항을 검토하고 있으며, 다음이 그 세부항목들이다.

- 도시개발구역 지정을 위해 검토한 개발수요 및 여건 분석이 적정한가
- 개발목적 및 주변 개발지역의 난개발 가능성 등 주변지역 여건은 어떠한가
- 기타 다른 개발사업과 중복되지 않는가
- 구역지정 후 기한 내 개발계획 및 실시계획 수립이 가능한가
- 「도시개발법 시행령」 제5조(도시개발구역의 지정요청), 동법 시행규칙 제5조 규정(도시개발구역의 지정 요청)에 의한 신청서류를 작성하여 제출하였는가

또한 현행 「도시개발법」 상 국토교통부는 도시개발사업의 공공성 확보와 관련하여 동법 제 11조의2(법인의 설립과 사업시행 등)으로 민관 협약체결의 적정성을 검증하거나, 동법 제74조(보고 및 검사 등)으로 사업전반에 대한 실태를 검사할 수 있다. 사업 추진 과정으로 구분하면 ‘사업준비-기초조사-개발계획 수립-구역 지정-민간참여자 공모 및 협약-실시계획-사업시행-준공검사’ 라는 일련의 과정을 거치게 된다. 본 절 서두에서 언급한 공공성 제고를 위한 개선사항을 중심으로 상기 추진과정상 확인해야 할 공공성 관련 항목을 요약하면 다음과 같은 방향의 검토가 필요하다.

(2) 도시개발사업 검사 및 공공성 검토항목 보완

먼저 사업준비 및 기초조사 단계에서는 사업수요 및 타당성 검토에 있어 검토 내용과 분석, 판단기준이 공정성을 보장하고 있는가에 대한 검토가 필요하다. 개발계획 수

립 및 구역 지정) 개발구상에서 공익적 요소가 적절하게 반영되어 있으며, 개발구역 설정에 있어 과도한 사익을 침해하고 있지 않는가에 대한 검토가 중요하다. 그리고 민간참여자 공모 및 협약 체결) 민관공동 도시개발사업이 절차적 투명성 확보를 위해 사업자 공모를 의무화하고 있는데 사전이익률을 낮게 제시하는 사업시행자 당첨 가능성으로 토지비 과당지급에 대한 경쟁이 다수의 시민의 공공성 담보에 부합하며 합리적인가, 민간참여자 공모가 합리적이고 공정한 절차와 내용을 통해 추진되었고 사업구조와 사업협약의 세부 내용이 공공성 확보의 관점에서 합리적인가에 대한 검토가 요구된다. 실시계획 수립 단계에서는 실시계획의 주요 내용이 적법한 절차에 의해 민간의 참여목적(이익)을 과도하게 해치지 않는 범위에서 수립되어 공익을 적절히 담보하고 있으며, 당초 개발계획에서 변경사항이 있다면 공익적 관점에서 그 사유와 효과가 적절한가에 대한 검토가 필요하다. 사업 시행 및 준공 검사 단계에서는 공사시행상 요구되는 변경·검토절차에 대해 당초 목적인 사업목표와 공공성 확보 방향을 훼손하지 않고 있으며, 사업완료 후 정산 과정에서 사업·수익이 공정하게 평가되고 필요한 개발이익 환수가 적절히 조치되었는가를 검토할 필요가 있다.

이상의 그간 및 현행 도시개발사업 관련 검사 및 공공성 검토 항목들을 종합하면, 그간 도시개발사업의 체크리스트는 대부분 법적절차를 준수하고 있고 필요한 요건을 갖추었는지를 주로 다루었다고 볼 수 있다. 그리고 이 연구에서 전술한 도시개발 공공성 제고 방향 및 원칙의 관점에서는 일부 항목이 공공성 관련하여 구체화나 보완이 필요하다고 판단되며 그 세부는 다음과 같다. 첫째, 지정절차 준수 여부와 관련하여 주민 의견 청취 및 공청회 이행과 제출의견 처리 여부가 확인되어야 한다. 둘째, 개발계획 적정 여부와 관련하여 부문별 개발계획 수립기준 부합 여부, 시행방식 및 시행자에 관한 사항의 적정성, 재원조달계획 및 연차별 투자계획의 적정성을 확인해야 한다. 그리고 이주대책 및 주변 개발지역의 난개발 가능성 등 주변 지역 여건도 고려되어야 한다.

또한 그간에 면밀히 고려되지 않았던 다음 사항에 대해서는 추가적 검토가 필요하다. 먼저 개발계획 적정 여부 측면에서 개발계획의 기초조사 및 수요 추정의 합리·공정성, 개발계획의 공익적 요소 반영 적합성, 구역 지정의 공정성 또는 과도한 사익 침해

표 5-2 | 민관공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 주요 항목

분류 (검토항목)	법적절차 준수 등 (객관적 판단 항목)	적정성 및 공공성 (주관적 판단 항목)
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 적정 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 협의 대상 사업 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 구역지정절차 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 수립 기준 부합 개발계획 공익적 요소 반영 적합성 개발계획 변경 및 주민 등 의견 반영 적정성 시행방식에 대한 적정성 시행자 관련 사항의 적정성 자원조달계획 및 사업시행계획(연차별 투자계획 등) 적정성 이주대책, 주변 개발지역 난개발 등 개발로 인한 주변 지역 영향 검토 적정성 구역지정 후 기한 내 개발계획 및 실시계획 수립 가능 여부
민간사업자 공모 및 협약체결	<ul style="list-style-type: none"> 민간참여자 공모 여부 및 자격조건 민간참여자 공모 절차이행 및 증명서류 PFV, SPC 등 법인설립 및 운용 기준 법인 설립 이전 협약체결 여부 협약체결 절차 이행 준수 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 민간참여자 사업계획 공모 및 평가기준 적정성 선정위원회 구성·운영 적정성 민·관 협약내용 적정성(총사업비, 이윤율, 출자자간 수익배분 등)
실시계획 및 사업시행	<ul style="list-style-type: none"> 실시계획 인가·변경 절차 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 실시계획 변경의 합목적성 및 적정성 원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성
준공검사	<ul style="list-style-type: none"> 공사시행 과정의 실시계획 이행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 사업정산과정에서의 비용·수익 산정 적정성 개발이익 재투자 계획 및 이행 적정성

자료: 저자 작성

여부를 확인해야 한다. 그리고 민·관 협약 내용의 적정성, 실시계획 변경의 합목적성 및 적정성, 원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성, 비용·수익 산정 및 개발이익 재투자 의 적정성도 검토해야 한다. 이를 종합하면 <표 5-2>와 같다.

2) 공공성 제고를 위한 검토항목 및 검토방향

전술한 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토항목 중 법적절차 준수 여부는 「도시개발법」 및 유관 법령·지침에 기준이 제시되어 있기 때문에, 이 연구에서는 주관 적 판단에 기초하는 적정성 및 공공성 항목을 중심으로 검토방향을 제시하고자 하였다. 그 세부를 이 연구의 공공성 검토 관점으로 분류하여 서술하면 다음과 같다.

(1) 주체의 공공성 주요 검토 항목과 방향

(시행자 관련 사항의 적정성) 「도시개발법」 제11조(시행자 등)에 의해 도시개발사업의 지정권자가 지정할 수 있는 시행자 요건을 일차적으로 확인해야 하며, 동법 시행령 제18조 제3항~제8항에 의해 대통령령으로 정하는 요건에 부합하는 법인인지에 대한 검토가 필요하다. 그 과정에서 법률로 정해진 공공기관이 아닌 대통령령 요건 부합 법인의 경우에는 요건 부합에도 불구하고 명목회사(PFV 또는 AMC) 및 특수목적법인(SPC)의 경우 효율적 사업수행과 합리적 조직운영이 가능한지 추가 검토해야 한다고 판단된다.

주목해야 할 사항은 민관공동 도시개발사업은 상당수 토지수용을 전제로 주민의 재산권을 제약할 수 있는 사업방식을 채택할 확률이 높기 때문에 공공성이 담보되고 사업의 안정성이 확보되어야 사업에 따른 사회적 부영향을 최소화 할 수 있다. 따라서 법률로 정해진 요건에 부합한 법인이라 할 지라도, 실제 사업규모와 특성에 맞게 명목회사 또는 특수목적법인이 구성되었고 역할을 잘 수행할 수 있는지를 확인해야 한다. 예를 들면, 사업 전 상당한 갈등과 사업비 변동에 영향을 줄 수 있는 지주작업이 선행되어야

하고, 사업계획 수립·승인 후에는 안정적 자금조달과 사업 시행으로 금융 및 사업 리스크를 최소화하는 노력이 중요하다. 또한 해당 지역의 개발 수요에 알맞고 창의적 계획을 통해 사업성과 공공성의 균형적 가치를 추구하는 것도 사업 성패에 중요한 요인이 된다. 때문에 시행사는 이러한 작업에 노하우와 실적을 갖고 있고, 관련 분야의 전문가 및 전문조직으로 구성되어 있으며, 주요 구성원이 명목상 참여가 아닌 상당한 기간과 노력을 실제 사업에 기여할 수 있는 내실있는 운영방안이 마련되어야 한다.

(시행방식 선택 및 제안의 적정성) 민관공동 도시개발사업의 특성상 수용, 환지, 혼용의 방식으로 구분되며, 「도시개발법」 제21조의 제2항에 근거하여 시행방식 지정 및 변경할 경우 토지수용권을 활용하는 사업방식 선택의 사유가 타당한지 여부에 대해 검토해야 한다. 토지수용권은 공익이라는 사업의 합목적성을 확보한 주체가 발동시킬 수 있도록 하기 때문에 수용이 필요한 조건임을 확인해야 한다. 수용권이 발동되는 사업의 경우 충분히 환지방식에 의해 개발사업 기간 내 소유권을 인정한 후 사업 후 새로운 소유권을 부여할 수 있음에도 불구하고 수용권 발동으로 사업편의 및 개발이익의 시행자 이전 및 당초 소유자의 사익추구를 제약할 수 있기 때문이다(박건우, 2021). 따라서 사업목적 및 추진상 수용권을 발동하는 사업이 단순한 사업편의 외 환지 또는 혼용을 사용하기 어려운 엄격한 당위성이 있거나 수용방식을 통한 사업의 공익성 및 효과가 그렇지 않은 경우에 비해 상당히 크다는 사실을 확인해야 한다.

(민간참여자 사업계획 공모 및 평가기준 적정성) 민간사업자 공모를 위한 사업계획 및 평가기준이 자격제한, 특히, 실적 등 측면에서 특정 업체에 유리한 항목이 있는지와 민관출자 역할 분담 및 수익률과 이윤율 등이 적정히 설정되었는지 검토가 중요하다. 구체적으로 사업계획서 평가에 있어 평가항목이 사업목적에 합당하며 배점기준이 공정한 기준·절차들을 통해 마련되었는지, 평가항목의 배점과 배율격차가 크지 않은지, 특히 기술 및 가격 부문에 대한 배점 비율이나 배율격차가 적정한지 검토할 필요가 있다.

민간참여자 사업계획서 공모는 해당 주관 지자체·공기업이 사업 공모계획과 평가기준을 마련한 후 보안이 유지되는 채널을 통해 제3자를 통해 검증할 필요가 있다. 사업

계획 공모와 평가기준은 사실상 사업 전반의 추진방향을 결정하고 결과를 어느정도 상정하는 과정이기 때문에, 이후 후속적 노력을 통해 추가적 공공성 보완이나 사업 조정이 어려울 수 있다. 따라서 기관 내부에서 공모계획과 평가기준을 마련하였다 할 지라도, 그 공모절차나 평가기준이 민관공동 도시개발의 공공성 측면에서 적절한 안배와 체계적 절차·내용을 확보하고 있는지를 검토하는 안전장치가 필요하다. 이는 사업공모와 관련한 특혜시비나 평가 논란을 피하고, 내적통제장치를 갖췄음에도 불구하고 우려되는 다양한 제반 이슈를 사전에 객관적으로 검증하여 보완하는 역할을 할 수 있다. 이 경우 제3자는 국가·지자체에 의해 공인된 전문기관이 바람직할 것으로 판단된다.

그리고 사업성과 사업 안정성을 해칠 수 있는 과도한 자금조달 수수료를 제어하는 검토를 하는지도 확인하는 것이 중요하다. 공공이 50%를 초과하여 시행되어 토지수용권이 발동되는 민관공동 도시개발사업의 경우 최근 법적 이윤율 상한이 10%로 규정되어 있기 때문에, 이윤율에 관한 사항은 모든 사업이 법규에 의거할 것으로 추정된다. 이윤율 상한이 적용되면, 민간투자의 메리트가 일부 감소할 수 밖에 없기 때문에 일부 사업의 경우에는 자금조달이 원활하지 않을 수 있다. 이 경우 사업시행자는 더 높은 금리를 통해 타인자본을 조달할 수 밖에 없는데, 프로젝트 파이낸싱(PF)를 통해 상당한 자금을 조달하는 사업의 성격상 자금조달 금리가 높아지면 사업성 악화가 예상된다. 무엇보다 직접적 자금조달 금리 인상 외에도 자금조달 또는 AMC 수수료 성격의 이차적 금융비용이 커질 수 있는데, 필요한 항목이긴 하지만 자금조달 여건에 따라 과도할 경우 자금조달 금리보다 훨씬 더 커지는 경우도 발생한다. 이 경우 통상보다 무리한 사업비 증가가 수반되기 때문에 사후 분양 어려움 또는 입주민·기업 부담 증가를 수반하여 사업 안정성을 훼손할 수 있다. 또한 통상 브릿지론 방식으로 추진되는 PF가 사업성이 취약하여 중간에 제동이 걸릴 수 있다. 따라서 민간공모 과정에서 사업제안자가 명확하게 추정되지 않더라도 어느정도 수준의 자금조달 금리와 수수료를 예정하고 있고, 또 그 수준이 사회적 통념상 합당한지에 대한 검토가 중요하다고 판단된다.

(선정위원회 구성·운영 적정성) 민간사업자는 일반적으로 선정위원회를 통해 공모·선정하게 되는데, 지침과 기준을 마련하여 적정히 구성되었고 선정위원들이 이해상충

이 없는 자들로 구성되었으며 보안 관련 사항을 잘 지켰는지 확인해야 한다. 현재 <도시개발사업 업무지침>에는 선정위원회의 인원이 10~20명 수준, 공공시행자 소속 임직원과 공무원은 전체 위원수 3분의 1 이하 규정이 있다. 본 연구에서 검토한 결과, 일부 사례에서는 선정위원회 평가의 최고 득점 신청자를 우선협상대상자로 지정되지 않는 경우가 발생하여 소송으로 이어지기도 했다. 따라서 합당한 요건이 공격적인 절차에 의해 인정되었으며 그 요건이 사전 고지 되었는지 등 확인이 중요하다.

표 5-3 | 주체의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토항목	검토방향
시행자 관련 사항의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 도시개발법 시행령 요건에 부합된 명목회사 및 특수목적법인인가 - 지주작업, 자금조달, 사업시행 및 관리에 적절한 구성원들이 참여하고 있으며, 그간 실적을 고려할 때 사업 안정성과 역량이 담보되는가 - 실제 구성원들의 내실있는 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 이익성 및 효과가 그렇지 않은 경우에 비해 더 크다고 판단되는가
민간참여자 사업계획 공모 및 평가기준 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 민간사업자 공모 사업계획 및 평가기준이 객관·형평적이며, 내적 검토 외에도 제3자 등을 통한 객관적 검토가 이루어졌는가 - 민관출자 역할 분담 및 이윤율이 적정히 설정되었으며, 사업 안정성을 훼손할 수 있는 과도한 자금조달 수수료 제어조치가 있는가
선정위원회 구성·운영 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 선정위원회가 이해상충 없는 구성원으로 이루어 지고 보안이 확보되는가 - 추진과정상 공정하고 투명한 절차와 요건을 갖추었는가

자료: 저자 작성

(2) 과정의 공공성 주요 검토 항목과 방향

(도시개발구역 경계 설정 적정 여부) 도시개발구역 경계 설정에 있어 일부 부지 제척 및 포함에 대한 의견이 (법적)절차 이행과정(공람, 주민의견 등)에서 도출될 경우 원칙적으로는 지정권자의 고유권한에 해당하여 지정권자가 결정함이 타당하나, 과도한 사익 침해나 공익 부합 여부를 중요하게 고려해야 한다. 특히 지정권자는 도시계획위원회의 자문을 거쳐 동 사항의 판단을 하는 것이 바람직하며, 그 과정에서 사업목적 외에도 사익 침해 및 공익 부합성 여부를 우선 검토해야 한다.

(기초조사 및 개발수요 분석의 합리성) 지정권자 및 시행자 등이 개발계획을 구역지정 및 개발계획을 수립하는 과정에서 토지·건축물·기반시설, 주거 및 생활실태와 주택 등 개발수요를 합리적으로 검토했는지 확인해야 한다. 도시개발업무지침을 통해 기초조사 방법 및 기준이 제시되어 있으며, 도시개발사업의 특성상 상당한 재산권 제약 및 도시공간적 변형을 야기하기 때문에 조사와 수요분석이 합리·적정했는지 여부에 대한 검토가 담보되어야 한다. 특히 광역적 및 주변 지역의 경제·사회·공간적 영향과 토지이용 등 관계를 다각적으로 검토하여 사업의 합목적성 및 공익 여부를 판단해야 한다.

(제출의견 처리의 절차적 적정성) 도시개발사업 개발계획 승인·변경 등 절차에 있어 주민의견 청취나 공청회 이행 여부의 확인 외에도, 시민·공동체 및 주변 주민의견의 다양한 개선 기회와 제출 의견이 합당한 사유에 의해 수렴·반영 되었는지, 공청회 생략 등 사유가 타당했는지와 추가적 고려사항에 대한 검토가 필요하다. 이는 공익이라는 목적에 의해 과도한 사익 침해를 방지하기 위함이며, 공익 목적에서 추진되는 사업이 시민·공동체에게도 합당하게 받아들여지는지 검토하기 위함이다.

(부문별 개발계획 수립 기준 부합) 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획, 환경성, 도시기반시설계획, 문화재보호계획, 토지수용 또는 사용에 관한 계획 등 계획이 관련 기준에 의해 수립되고 도시계획위원회 자문 및 이해관계자간 의견을 통해 검토·시정되었는지 확인해야 한다. 세부적으로 도시개발법 및 동법 시행령, 도시개발업무지침 및 유관 지침 반영 여부 확인이 필요하다. 또한 부문별 계획에서 사용한 인구·주택수 추정 및 원단위 등이 합리적인지 검토도 중요하다.

(개발계획 변경 및 주민 등 의견 반영 적정성) 일차적으로는 개발계획 변경 과정에서 도시계획위원회 심의 및 관계기관 협의를 준수했는지 등 절차 확인이 중요하다. 중요한 점은 심의가 생략된 경미한 변경이 해당 요건이 되는지와 50만² 규모 사업의 경우 국토교통부장관과 협의를 거쳐야 하는 국가계획 포함 및 관련인지에 대한 판단이 이루어졌는지를 확인할 필요가 있다. 그 과정에서 개발계획 수립과 유사·동일한 수준

의 주민의견 청취와 공람·공청을 거쳤는지를 확인하고 제기된 의견을 적절히 반영하였는지를 검토해야 한다. 그리고 무엇보다 지정권자 재량에 의한 도시계획위원회의 심의·판단에 기초하기는 하나 변경된 개발계획이 당초 개발계획의 사업목적 및 내용과 부합하는지 확인이 중요하다.

(실시계획 변경의 합목적성 및 적정성) 사업 추진과정에서 실시계획이 변경되는 사례도 다수 발생하게 되는데, 그 과정에서 당초 개발계획의 사업목적과 내용과 부합되고 그 사유가 정당하며 절차·과정이 공정한지를 검토하는 것이 중요하다. 실시계획 변경의 과정은 도시계획위원회 등의 자문·심의를 거쳐 통상 지정권자의 인가를 득해야 하는데, 이 절차가 적절히 잘 이루어졌는지를 확인해야 한다. 그럼에도 불구하고 많은 사례에서는 경미한 변경 절차를 통해 반복적 실시계획 변경을 수반하는 사업도 있다. 따라서 경미한 변경의 사유와 내용이 적정하며 반복된 경미한 변경의 누적 내용이 개발계획의 틀과 내용에 부합되는지를 검토하는 것이 중요하다.

표 5-4 | 과정의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토항목	검토방향
도시개발구역 경계 설정 적정 여부	- 과도한 사익 침해가 발생하지 않았으며 경계 설정의 근거가 특정 토지 편입·배제에 국한되지 않고 도시계획적 관점의 공익 증진에 부합하는지
기초조사 및 개발수요 분석의 합리성	- 토지·건축물·기반시설, 주거 및 생활실태와 주택 등 개발수요가 합리적이고 객관적으로 검토되었는지
제출의견 처리의 절차적 적정성	- 개발계획 승인·변경 등 절차에 있어 주민의견 청취나 공청회 이행 여부 - 시민·공동체 및 주변 주민의견의 다양한 개진 기회와 제출 의견이 합당한 사유에 의해 수렴·반영되었는지 - 공청회가 생략되었을 경우 사업 편의 목적이 아닌 타당한 사유가 있는지
부문별 개발계획 수립 기준 부합	- 부문별 계획이 관련 기준 및 지침에 합당하게 수립되었는지 - 도시계획위원회 및 자문위원회 의견 수렴·반영이 이루어졌는지
개발계획 변경 및 주민 등 의견 반영 적정성	- 변경 심의가 생략된 경우 요건에 부합하였는지 - 변경 관련 국토교통부장관 협의가 필요한 사항과 국가계획 포함 여부 판단이 적정하였는지 - 변경된 사업의 목적·내용이 당초 사업목적·방향과 부합하는지
실시계획 변경의 합목적성 및 적정성	- 실시계획 변경 과정과 절차가 변경 요건을 갖추어 적절한지 - 반복적 실시계획 변경이 이루어졌다면, 그 과정이 합목적적이며 당초 사업의 추진 관점에서 사업목적·방향의 큰 틀에 훼손은 없는지

자료: 저자 작성

(3) 결과의 공공성 주요 검토 항목과 방향

(도시·군기본계획 등 상위계획 부합 여부) 법령·규칙·기준에 의해 부합 여부를 확인하고, 구역 지정 대상과 규모, 특히 국토교통부장관 협의 대상이 되는 규모 예외사항 적용에 있어 상위계획과의 부합 적정성 여부를 검토해야 한다. 구체적으로 자연녹지지역, 생산녹지지역 및 도시지역 외의 지역에서는 광역도시계획 또는 도시·군기본계획에 의해 개발 가능 지역에서만 도시개발사업 지정이 가능한 사항 확인이 필요하다. 그리고 면적기준 예외사항(균형발전을 위한 협의 지정, 지구단위계획구역 등)이나 규정 외 보전용지가 포함될 경우 도시·군관리계획변경을 거쳐 추진하였는지를 검토해야 한다.

(개발계획 공익적 요소 반영 적합성) 개발계획 주요 내용, 사업의 타당성 및 개발효과 측면에서 예상되는 개발이익과 비교할 때 기반시설 설치 및 공익적 측면의 요소를 어떻게 반영하고 있고, 공람·공청 과정의 의견이 적절히 수용되었는지 확인할 필요가 있다. 원칙적으로 도시계획위원회의 자문·심의·판단사항으로 법적기준에 부합할 경우 지정권자의 재량 사항이기는 하며, 지정권자가 합리적 판단 기준을 확보해야 한다.

이 경우 상당수의 지자체는 지구단위계획 수립기준 등을 통해 공익적 요소에 대한 반영 기준을 두고 있으나, 세부 사업별로는 각기 다른 판단기준과 근거를 적용하여 사업별로 다양한 차이를 보이기도 한다. 동 사항이 도시계획위원회와 지정권자의 재량에 근거하기는 하나, 민관공동 도시개발사업에 참여하는 민간사업자의 경우 공익적 요소 반영 수준에 따라 상당한 사업성 변동을 보이게 되기 때문에 사업예측에 어려움을 겪기도 하고, 사업추진과정에서 사업 성패의 불확실성이 커지기도 한다. 따라서 각 지자체 또는 지정권자를 중심으로 그간 추진해 온 민관공동 도시개발사업의 사례를 바탕으로 공익적 요소 반영에 대한 판단기준을 보다 명확화 할 필요가 있으며, 사업별 특성이 있기 때문에 부분별 반영 수준을 일종의 범위 형태로 제시하고 사업의 공공성 확보 목적에서 사업시행자가 부담하는 공공시설 및 기반시설을 지자체·지역별 특성을 고려하여 구체적으로 목록화하는 것이 중요하다.

이는 향후 사업과정에서 공익적 요소 반영이 적절했는지 적합성을 판별하고 사업비

정산 과정에서 비용 산출의 중요한 기준으로 작용할 수 있어 다양한 논란과 갈등을 예방할 수 있는 조치가 될 수 있다. 또한 「국토계획법」 제52조의 2 제2항에 명시된 규정을 활용하여, 사업의 신속 및 효율적 추진이 필요하고 사업 완료 이전에 공공성 확보 조치가 필요하다고 판단되는 경우, 사업시행자로부터 공공성 확보 목적으로 활용되는 사업의 제반 비용을 우선 현금 납부받아 지자체와 공기업 중심으로 관리·운영하는 것도 추진할 필요가 있다.

(이주대책, 주변 개발지역 난개발 등 개발로 인한 주변 지역 영향 검토 반영) 개발로 인한 이주대책이 필요한 경우 「토지보상법」 등 유관 법령·사업과의 형평성 차원에서 이주자에 대한 대책이 적절하고 현실적으로 마련되었는지 검토해야 하며, 개발로 인한 주변지역(광역 및 인근)의 기반시설 등 영향을 고려했고 대책이 마련되었는지 확인해야 한다. 특히 「도시개발법」 제10조의2에 따른 부동산 투기 방지대책이 적절히 마련되었고 지역 상황을 고려할 때 실효적인지에 대한 판단 중요하다. 현행 도시개발사업의 도시계획위원회 심의과정에서는 본 사업의 직접적 영향에 따른 교통처리 및 기반시설 대책을 한정적으로 다루고 있는데, 주변지역 또는 대규모 사업의 경우 광역적 추진·예정 사업을 망라하여 종합적 영향 검토·판단이 중요하다.

(원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성) 원형지는 공급대상자 및 면적기준(전체 토지의 1/3 이내), 공급가격이 적정한지 검토해야 하며, 조성토지는 공급방식과 공급가격이 적법하며 민간참여자 직접사용면적이 출자지분내에서 이루어지는지 확인이 중요하다. 원형지 공급은 「도시개발법」에 의한 절차를 준수해야 하는데 이 과정을 적법하게 거쳤고 개발·실시계획에 의거하는지, 개발계획에 반영된 감정가격에 기반시설 등 공사비를 더하는 등 공급비용이 적정 산정되었는지를 확인해야 한다. 또한 조성토지는 공급계획이 작성·변경되어 지정권자에게 제출되어야 하고 개발계획의 분양주택 등 계획대로 공급되어야 하며, <도시개발사업 업무지침> 등 규정에 따라 적법한 절차(경쟁입찰 및 추첨, 수의계약)를 거쳐야 하고 최고가격 기준 낙찰자 선정, 사업 민간참여자 직접사용의 경우 출자지분 내 사용·공급인지 확인하는 것도 필요하다.

(민·관 협약 내용의 적정성) 사업목적과 안정적 추진을 위해 과도한 ‘영업비밀’을 훼손하지 않는 범위에서 사업구조, 수익배분, 민간이윤율 적정성 등을 검토해야 한다. 민관공동 도시개발사업에 있어 민·관 사업협약은 사업과 결과에 가장 많은 영향을 미치는 매우 중요한 내용들을 담게 되는데, 현재까지는 그 항목과 기준들이 다소 포괄적이고 중요 사항들은 ‘영업상 비밀’을 사유로 특약·비공개가 일반적이었다. 이에 최근 「도시개발법」 개정(제11조의2)을 통해 협약체결 내용을 국토교통부장관에 보고하고 필요할 경우 국토교통부장관은 검사할 수 있게 되었다. 따라서 앞으로는 민·관간 사업협약에 있어 검사되어야 하는 중요한 사항은 사업목적과 안정적 사업 추진을 위해 사업 당사자간 출자 및 위험부담 등 사업구조가 적절한지, 총사업비 및 자금조달계획이 타당한지, 사업이익에 대한 출자자간 수익배분이 지분 대비 적절한지, 민간참여자 이윤율 등이 규정 및 사회 통념에 부합한지 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

(사업정산과정에서의 비용·수익 산정 적정성) 사업비 관련 비용과 수익의 산정은 도시개발사업의 공공성 적정 확보 여부를 판단하는 가장 중요한 기준이라 할 수 있으며, 사업비용이 실제 발생한 객관적 자료와 근거, 합당한 항목들로 적정하게 산정되었는지를 확인하는 것이 중요하다. 기타 비용으로 처리되는 항목과 내용들이 회계기준 및 사회 통념상 적정한지 확인해야 하는데, 통상적 사업으로 인정하기 어려운 과도한 항목·비용이 사업비용으로 계상되는 경우가 있기 때문이다. 특히 이 과정에서 검토해야 할 주요 항목은 비용과 관련하여 기타 비용의 세부 항목과 규모가 적정하고 인정될 수 있는지와 당초 사업계획상 주체들의 역할이 규정되었음에도 불구하고 위탁·재위탁을 통해 항목 지출에 중복성이 없고 과정상 반복적 수수료가 적절한 지 등이 적정성 판단의 주요 검토사항이 될 수 있다.

(개발이익의 재투자 계획 및 이행 적정성) 개발이익은 사업비용과 수익이 객관적 자료·근거를 통해 적정하게 산정되었는지 우선 확인 후, 재투자 관련 사항이 개발계획 등에 사전 반영되고 매년 또는 단계별 회계처리가 올바르게 이행되었는지 검토가 중요하다. 개정된 「도시개발법」에서는 민간참여자에게 배분하여야 하는 개발이익이 10%

를 초과하는 경우에는 법령에서 규정하는 용도, 즉 기반시설(복합환승센터, 주차장, 공공·문화체육시설 등)이나 임대주택 공급 등으로 제공해야 한다(「도시개발법」 제53조의2, 동법 시행령 제71조의2). 따라서 개발이익에 대해서는 회계처리에 대한 내용 및 기준들과 수익발생 시 재투자할 대상·내용들이 개발계획에 우선 포함되어 함께 검토·승인되어야 한다. 그리고 개발이익이 구분하여 회계처리되고 매년 또는 중요 사업 단계별로 최계 관련 사항이 지정권자에게 보고·검토되는 것이 중요하다.

이 과정에서 중요한 기준이 개발이익이 어떻게 산정·평가되었나인데, 개발·실시계획 및 준공시점에 산정된 개발이익이 당초 및 변경 대비 얼마나 큰 차이를 보이는지, 즉 사업비가 과도하게 평가되거나 수익이 과소평가되지 않았는지 검토가 필요하다. 동 사항은 통상적 도시개발사업의 검토·자문을 수행하는 도시계획위원회 및 지자체의 업무 전문성을 넘어서는 경우가 많아, 별도의 회계 관련 검토위원회를 구성·운영하거나 제3의 전문기관 검토를 통해 확인할 필요가 있다.

표 5-5 | 결과의 공공성 주요 검토항목과 방향

검토항목	검토방향
도시·군기본계획 등 상위계획 부합 여부	- 국토교통부장관 협의 대상이 되는 규모 예외사항의 적용에 있어 상위계획과의 부합 여부가 적절하게 판단 되었는지
개발계획 공익적 요소 반영 적합성	- 공공시설 및 기반시설 부담의 합리적 기준이나 근거가 있으며, 실제 적절하게 반영되었는지
이주대책, 주변 개발지역 난개발 등 주변 지역 영향 검토 반영	- 협의양도인, 이주대책지 비율 등을 고려하여 도시개발법 및 유관 법·사업 관점에서 이주자 대책 마련이 실효적이고 적절한지 - 부동산 투기 방지 대책이 마련되었고 지역 상황에 실효적인지
원형지 및 조성토지 공급·사용 적정성	- 원형지의 공급대상자와 공급면적이 적법하게 결정되었고, 공급가격은 감정가격에 기반시설 공사비를 더하는 등 적절하게 산정 되었는지 - 조성토지는 공급방식·가격(조성원가 및 이하, 감정가)이 사용처에 맞게 적법하며 민간참여자 직접사용면적이 출자지분내에서 이루어지는지
민·관 협약 내용의 적정성	- 과도한 ‘영업비밀’을 훼손하지 않는 범위에서 사업구조, 수익배분, 민간이윤이 규정 및 사회통념에 부합하게 적정하게 고려되었는지 - 세부는 본 보고서 <표 5-11>을 참고
사업정산과정에서의 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 - 사업비 및 수익 산정과 관련해서는 별도의 세부 기준에 의거할 필요

자료: 저자 작성

3) 공공성 제고를 위한 사업주체별 역할과 거버넌스

(1) 사업주체별 역할

전술에서 언급한 바와 같이 민관공동 도시개발은 다수의 주체가 특수목적법인(SPC) 등 형태로 추진되는 사업이기 때문에 이해관계자간 협의·협력구조가 매우 중요하다. 그 과정에서 공익과 사익간 이해관계가 결부되기 때문에 공공성 제고를 위한 사업주체별 역할이 체계적으로 배분되고 적절한 수단을 통해 관리되어야 한다. 도시개발의 사업은 그 목적과 도입배경상 최대의 사적 이익 확보를 목적으로 하는 민간을 통해 사업 재원과 역량·창의성 도모를 꾀하는 만큼, 자원의 투입에 따른 적정 이익의 배분은 당초 사업의도를 달성하기 위해서 중요한 고려요소이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 도시개발은 공공복리 증진의 목표를 위해 추진되는 사업이기 때문에 ‘사익과 공익의 균형’의 관점에서 어떻게 하면 형평적이고 불편부당함이 없는 공공성을 확보할 것인가가 중요한 이슈가 되며, 따라서 그 균형의 주체로서 공공의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다.

그간 도시계획 고권의 지방이양에 따라 도시개발사업의 대부분 권한이 지자체에 귀속되었으나, 최근 2021년 국토교통부의 공공성 강화조치 이후 정부의 공공성 관련 관리·감독 및 제도적 권한이 일부 강화되고 있다. 최근 정부는 「도시개발법」의 사업시행 절차를 기준으로 볼 때, 사업시행자의 SPK 구성 가이드를 제시하고 토지수용 과정에서 공익성 심사를 강화하고 있다. 구체적으로 구체적으로 조성토지의 직접 사용범위 제한과 임대용지 확보를 확대하고, 배당 전 이윤율 제한과 초과이익 지역채투자를 공공성 강화조치로 발표하였고, 개발부담금 분담률 상향과 감면대상 사업 축소도 병행 예정이다.

또한 최근 이슈를 통해 공공의 주체인 지자체와 민간 사업시행자의 내적통제장치에 일부 문제가 제기되고 있는 만큼, 시민·사회의 독립적 사회감시·모니터링이 중요하다. 공공의 경우 지자체는 사업참여주체임과 동시에 심의·인허가권을 확보하고 있기 때문에 사업절차나 과정상 주요 판단과정에서 준법·윤리적 판단에 통제·관리를 소홀히 해

서는 안된다. 또한 민간의 경우 사업 주요사항들이 외부 공개되지 않는 협약으로 보호되고 있어, 사업비 구성·정산 및 사회통념상 과도한 사업구조를 형성할 경우 확인이 어려운 상황이다.

따라서 민관공동 도시개발의 주요 사업주체간 이해관계와 공공성 관련 이슈의 구조를 중심으로 각 사업주체별로 각각의 역할이 중복되지 않으면서도 체계적으로 수행될 수 있는 수단이 정부, 지자체, 공공기관을 중심으로 분담·이해되어야 한다. 이를 사업주체별 역할로 구분해 보면, 첫째, 정부는 지정권자 권한남용 방지를 위한 관리·감독 체계, 공공성 검증을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 둘째, 지자체는 사업추진상 공공성 확보·검증 절차를 마련하고, 정부·전문가를 연계한 사업 거버넌스를 상시 운영할 필요가 있다. 그리고 사업주체가 되거나 사업 검사·지원 업무를 수행하는 공공기관은 사업타당성·협약 등에 대한 공신력 있는 검증체계를 완비하고, 제3자 사업 모니터링 등의 전문성을 확보하고 지원 업무를 수행할 필요가 있다.

(2) 거버넌스 개선방향

민관공동 도시개발은 도시라는 공공공간을 대상으로 다수의 이해관계가 결부된 대규모 사업이니 만큼 이해관계의 충돌이나 협의·갈등이 빈번히 발생하며, 공공성이라는 개념이 단일의 판단기준으로 명확히 구분하기 어려운 성격을 갖추고 있어 협력적 협의에 따른 조정이 필연적이라 할 수 있다. 다수의 이해관계 상황을 주요 주체를 중심으로 분류해도 공공공간, 공공-민간간, 민간간, 민간-시민간, 주민-시민간 갈등 등으로 다양하게 구별된다. 현행 제도에서는 갈등 상황을 위원회 심의나 행정의 판단에만 의존하는 경우가 많은데, 최근 도시개발사업의 규모 확대와 시민참여, 합리적 공권력에 대한 사회적 요구로 인해 협의상 해결되지 않는 첨예한 갈등상황이 빈번해지고 있는 상황이다. 그 경우 상당한 의사결정은 사법부의 판단에 맡겨지게 되는데 법치의 관점에서 당연한 절차이기는 하나, 법적 해결절차에 들어갈 경우 필연적으로 사업지연과 변경이 수반될 수 밖에 없고 이로 인한 막대한 사회적 비용이 발생하고 있다.

때문에 민관공동 도시개발사업의 틀 내에서 협력적 협의 및 갈등해결체계를 구조화

하는 것이 중요하며, 그 중요한 구조는 자율에 맡기기보다는 어느 정도 법·행정적 절차와 체계를 통해 역할·기능을 보다 구체적으로 마련해 주는 것이 중요하다. 현재 정부는 도시개발위원회, 지자체는 도시계획위원회 등 독립적 입장과 전문성을 갖춘 의사결정자문 근거를 제시하기 위한 법적 관리·지원기구를 운영하고는 있다. 다만 이들 위원회는 지자체를 중심으로 추진되는 사업을 건별로 검토·심의하기 때문에 해당 사업의 지속·안정적 관리는 어렵고 일부 내용은 전문적 검토가 어려운 실정이다.

따라서 도시개발사업의 승인·추진·관리와 검사의 의무를 부여받은 국토교통부 및 지정권자 단위로 상시적 운영협의체 마련과 공신력 있는 전문기관의 지원이 필요하다. 현재 정부는 개정된 「도시개발법」 제74조 및 동법 시행령 제85조의6을 통해 도시개발사업의 검사를 전문기관(국토연구원, 한국부동산원, 주택도시보증공사)에 의뢰할 수 있다. 이에 국토교통부의 소관 검토는 이들 기관을 중심으로 전문성에 따라 역할분담·협업하는 체계를 마련하고 지자체는 소관 연구원·기관 협업체계를 별도 상시 운영하면서, 사업의 지속 운영·관리는 지자체가 주요 단계별 검토·검사는 국토교통부가 지원하는 방식의 구조를 구체화 해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

3. 제도 개선방안

이 절에서는 전술한 연구결과를 종합하여 정부와 지자체의 공공성 확보 준거가 되는 「도시개발법」과 「도시개발업무지침」의 제도 개선사항과 방향을 주로 제시하고, 공공성 검토를 위한 공적기관의 역할과 수행내용들의 이행방안을 마련하고자 하였다. 주요한 제도적 개선 이슈를 본 연구의 공공성 해석 틀에서 분류하면 주체적 관점에서는 도시개발 추진절차상 시민·공동체의 공적 역할 미흡, 공공의 내적 통제장치 작동 어려움을 들 수 있다. 과정의 관점에서는 획일적 공공성 확보 기준과 실효성 논란, 객관적 사업 모니터링 체계 미흡을 들 수 있다. 결과의 관점에서는 공급토지의 전매·편취로 인한 부당이익 논란이 이슈가 되며, 사업의 공공성 판단의 근거가 되는 협약의 불투명성이 개선되어야 한다. 이들에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

1) 주체적 관점의 공공성 관련 제도 개선방안

(1) 시민·공동체의 공적 역할 강화

관공동 도시개발은 사업시행자인 민간과 공공 외에도 직·간접적으로 사업의 영향을 받는 주민과 시민사회가 이해당사자라 할 수 있다. 그러나 현행 제도상으로는 최소한의 행위적 절차인 공람·공청회 외에 의견개진이나 권리 확보, 공적 감시를 위한 수단이 없어 이를 보완할 필요가 있다.

구체적으로 사업당사자로 직접 관계되는 환지 등 처분 관계자의 공람을 제외하고, 공적 영향이 큰 사업에 대해 주민과 시민사회와 소통할 수 있는 절차·기회는 「도시개발법」 제7조에 의한 공람 및 공청회가 전부라 할 수 있다. 공람은 동법 시행령 제11조(주민의 의견청취)에 따라 14일 정도 일반에 공람되고, 10만^m² 미만의 경우 시·군·구 홈페이지 공고로 같음되고 있다. 공청회의 경우 동법 시행령 제13조(공청회)에 의해 100만^m² 이상의 사업에 대해서 공청회를 개최하는데, 구역지정 범위와 개발계획의 개요 소개 수준으로 같음이 가능하다.

표 5-6 | 도시개발법 시행령 中 주민의 의견청취 및 공청회 관련 규정

<p>제11조(주민의 의견청취) ① 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 법 제7조에 따라 도시개발구역의 지정에 관한 주민의 의견을 청취하려면 관계 서류 사본을 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.></p> <p>② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 관계 서류 사본을 송부받거나 법 제7조에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다. 다만, 도시개발구역의 면적이 10만 제곱미터 미만인 경우에는 일간신문에 공고하지 아니하고 공보와 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입안할 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요 2. 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항 3. 공람기간 4. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항 <p>③ 제2항에 따라 공고된 내용에 관하여 의견이 있는 자는 제2항제3호의 공람기간(이하 이 조 및 제13조에서 “공람기간”이라 한다)에 도시개발구역의 지정에 관한 공고로 한 자에게 의견서를 제출할 수 있다.</p> <p>④ 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 종합하여 국토교통부장관(제1항에 따라 국토교통부장관이 시장·군수·구청장에게 송부한 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사에게 제출하여야 하며, 제출된 의견이 없으면 그 사실을 국토교통부장관, 시·도지사에게 통보하여야 한다. 다만, 대도시 시장이 지정권자인 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 3. 23.></p> <p>⑤ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 공고한 내용에 반영할 것인지를 검토하여 그 결과를 공람기간이 끝난 날부터 30일 이내에 그 의견을 제출한 자에게 통보하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.></p>
<p>제13조(공청회) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우(법 제4조제3항에 따른 도시개발계획의 변경 후의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우를 포함한다)에는 공람기간이 끝난 후에 법 제7조에 따른 공청회를 개최하여야 한다. <개정 2012. 3. 26., 2013. 3. 23.></p> <p>② 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 일간신문과 인터넷 홈페이지에 공청회 개최 예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하여야 한다. 다만, 제11조제2항에 따른 공고 시 다음 각 호의 사항을 이미 공고한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 3. 23.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공청회의 개최목적 2. 공청회의 개최예정일시 및 장소 3. 입안하고자 하는 도시개발구역지정 및 개발계획의 개요 4. 의견발표의 신청에 관한 사항 5. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항 <p>③ 공청회가 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장이 책임질 수 없는 사유로 2회에 걸쳐 개최되지 못하거나 개최는 되었으나 정상적으로 진행되지 못한 경우에는 공청회를 생략할 수 있다. 이 경우 공청회를 생략하게 된 사유와 달리 의견을 제출할 수 있는 의견 제출의 시기 및 방법 등에 관한 사항을 제2항에 따른 방법으로 공고함으로써 주민의 의견을 들도록 하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.></p> <p>④ 공청회는 공청회를 개최하는 자가 지명하는 자가 주재한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 공청회의 개최에 필요한 사항은 그 공청회를 개최하는 주체에 따라 국토교통부장관이 정하거나 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.></p>

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2023년 6월 8일 검색)

공람의 경우 현실에서는 참여한 갈등사항이 아닐 경우 형식적 의견청취로 기능하게 되고 의견에 대한 반영여부 통보만이 사후조치로 규정되어 있어 사실상 공적 감시·모니터링이나 참여의 기회를 충분히 보장한다고 보기 어렵다. 또한 100만² 미만의 민관공동 도시개발사업의 경우 공청회를 통해 개방된 의견수렴 절차를 거치지 않아도 되기 때문에, 상당수의 사업은 주민·시민사회의 참여기회를 충분히 보장한다고 보기 어렵다. 유일하게 「도시개발법」 제8조에 따라 (지방)도시계획위원회 심의를 거치는 절차를 통하여 일부 주민·시민사회의 의견을 대표성을 갖춘 전문가를 통해 제기할 수 있으나, 위원회의 권한 역시 심의와 자문을 하는 것일 뿐 법적으로는 엄밀히 지정권자(지방자치단체장)에게 온전한 사업 인허가 권한이 있다고 보는 것이 타당하다.⁴⁾

따라서 민관공동 도시개발사업은 우선 공람과 공청회를 통한 주민과 시민사회 의견수렴 절차와 도시계획위원회의 심의·자문 역할의 유용성을 충분히 준용하는 절차를 거쳐야 한다. 그리고 추가적으로 「도시개발법」 또는 동법 시행령에 민관공동 도시개발사업의 주민의견 청취 채널을 다각화하고 도시계획위원회 및 공공기여 등을 위한 사전협상제 운영이나 사업협의 과정에서 시민사회를 대표하는 전문성을 지닌 시민사회 참여를 확대·강화하는 방안을 절차를 제도적으로 추가하는 것이 중요하다.

(2) 공공과 민간의 내적통제장치 강화

민관공동 도시개발사업의 주요 사업주체인 공공은 사업지정권자인 지자체와 지방공기업이 동일체 방식으로 운영되는 경우가 많고 계획 주요 수립방향을 결정하는 지자체가 심의·허가권한을 확보하는 문제가 있다. 또한 민간은 협약에 의해 사업구성이 공개되지 않는 경우가 많아 사회통념이나 사회정의에 반하는 사업구조 및 개발이익을 확보하는 등 공적 견제장치가 부족할 수 있다.

4) 대법원 2005두2544 판례(2007.4.12) 화장장 및 묘지공원 부지에 대한 개발제한구역 해제 여부와 개발계획 관련 도시계획위원회 표결과 사업 결정에 따르면 도시계획 등 결정에 있어 도시계획위원회의 심의를 거치는 것의 취지는 “계획결정권자가 도시계획을 결정함에 있어 학식과 경험이 풍부한 자들의 집합적 의견을 들어 참고하라는 것일 뿐 도시계획위원회의 심의결과에 기속되어 도시계획을 결정하여야 한다는 것이 아니다”라는 것을 분명히 하고 있다(2023년 6월 12일 검색).

「도시개발법」 제11조(시행자 등)과 제12조(도시개발사업시행의 위탁 등)에 의해 민관공동 도시개발사업, 특히 공공이 ‘50%+1주’ 조건을 초과할 경우 지방공기업을 통해 사업시행하는 경우가 대다수인데, 지방공기업은 해당 지자체에 출자한 기업으로 공적 목적 사업의 경우 사실상 동일체 개념에서 운영된다고 볼 수도 있다. 이 경우 해당 주체의 자발적 준법·윤리의식과 행동에 기대할 수 밖에 없는 상황이기 때문에, 최근 성남 대장지구와 같은 불합리가 발생할 경우 법적조치에 의해 그 과정을 면밀히 검토하지 않는 한 공공성 확보가 정당하게 이루어졌는지 확인 어려울 수 있다. 특히 민간의 경우 ‘영업상 비밀’을 사유로 사업구조상 공적 감시가 사실상 어려우며, 주요한 사항의 경우에도 협약의 ‘특약사항’으로 보호되고 있다.

표 5-7 | 도시개발법 中 시행자 및 위탁사업시행자 요건 관련 규정

<p>제11조(시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다. <개정 2010. 4. 15., 2011. 9. 30., 2012. 1. 17., 2016. 1. 19.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가나 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 대통령령으로 정하는 정부출연기관 4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 <p>...</p> <p>② 지정권자는 제1항 단서에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 지방자치단체나 대통령령으로 정하는 자(이하 “지방자치단체등”이라 한다)를 시행자로 지정할 수 있다. 이 경우 도시개발사업을 시행하는 자가 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우 국토교통부장관이 지정한다. <개정 2008. 3. 28., 2013. 3. 23.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 토지 소유자나 조합이 대통령령으로 정하는 기간에 시행자 지정을 신청하지 아니한 경우 또는 지정권자가 신청된 내용이 위법하거나 부당하다고 인정한 경우 2. 지방자치단체의 장이 집행하는 공공시설에 관한 사업과 병행하여 시행할 필요가 있다고 인정한 경우 3. 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상이 지방자치단체등의 시행에 동의한 경우 <p>제12조(도시개발사업시행의 위탁 등) ① 시행자는 항만·철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 건설과 공유수면의 매립에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가, 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관·정부출연기관 또는 지방공사에 위탁하여 시행할 수 있다.</p> <p>...</p>
--

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2023년 6월 8일 검색)

따라서 공공(지자체) 자체적인 공적 내부검증장치를 의무화하고 전문성을 갖춘 제3의 공적기관(국가 및 지자체 모두)이 도시개발사업 과정상 절차와 공공성 관련 내부검

증을 거칠 수 있는 제도적 보완장치 마련이 필요하다. 그리고 협약상 공적검증 가능한 요건이 현재보다 구체화 되어야 한다. 협약과 관련한 사항의 구체적 논의는 본 절 후반부에 논의하였다.

2) 과정적 관점의 공공성 관련 제도 개선방안

(1) 실질적 공공성 확보 시설 및 기준 운영

민관공동 도시개발사업의 대표적 공공성 확보 장치는 기반시설 확보 외 임대주택공급비율과 개발이익 환수라 할 수 있으며, 최근 국토교통부의 공공성 강화조치에 의해 임대주택공급비율의 가감폭이 과거 10% 내외 유연화에서 5% 내외 유연화로 조정되기는 하였다. 그러나 과거 택지개발 유형의 사업에 적용되어 오던 획일적 시설기준 중심 공공성 확보는 여전한 상황이다.

표 5-8 | 도시개발법 시행령 中 임대주택 건설용지 등의 조성 또는 공급

<p>제43조의3(임대주택 건설용지 등의 조성 또는 공급) ① 시행자는 법 제21조의3제1항에 따라 임대주택 건설용지를 조성·공급하거나 임대주택을 건설·공급할 때에는 도시개발사업의 방식과 해당 지역의 임대주택 재고상황 등을 고려하여 임대주택 건설용지 조성계획 또는 임대주택 건설계획을 수립하여야 한다.</p> <p>② 시행자는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임대주택 건설용지 조성계획 또는 임대주택 건설계획을 수립하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 7. 17.></p> <ol style="list-style-type: none">1. 도시개발구역 면적이 10만제곱미터 미만이거나 수용예정인구가 3천명 이하(도시개발구역 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 도시개발구역 면적이 30만제곱미터 미만이거나 수용예정인구가 5천명 이하)인 경우2. 도시개발사업으로 건설·공급되는 주거전용면적 60제곱미터 이하 공동주택의 수용예정인구가 도시개발구역 전체 수용예정인구의 100분의 40(수도권과 광역시 지역은 100분의 50) 이상인 경우3. 제1항에 따라 계획된 임대주택이 50세대 미만인 경우 <p>③ 시행자는 제1항에 따라 임대주택 건설계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장·군수에게 해당 지역의 임대주택 재고상황에 대한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 임대주택 건설계획의 수립에 관한 구체적인 기준은 국토교통부장관이 정하여 고시한다. <개정 2013. 3. 23.> [본조신설 2012. 3. 26.]</p>

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2023년 6월 8일 검색)

구체적으로 「도시개발법」 제21조의3에서는 세입자들의 주거안정 등 공익 목적에서 임대주택 건설용지 확보와 공급을 명시하고 있고, 동법 시행령 제43조의3에서는 일정

조건을 충족하는 경우를 제외하고 「도시개발업무지침」에 의해 임대주택 공급비율을 20~25%(±5%) 일률 적용하도록 규정하고 있다. 또한 기반시설 설치 역시 「도시개발업무지침」에 의해 택지개발 유형의 설치비율이 적용되고 있으며, 이 또한 일률 적용되는 것이 대다수로 파악된다.

그러나 최근 경제·사회적 여건 변화에 따라 택지에서 도시정비형 도시개발사업이 많아지고 구성 역시 복합용도 중심의 사업이 많아질 경우를 가정하면, 지역·계획적 상황이나 주변 시설 공급 여건을 고려하지 않은 기반시설과 임대주택비율의 획일적 기준 적용은 상황에 따라 과다·과소와 사회적 비효율 발생 우려가 상존한 상황이다. 또한 특정 시설의 공급기준이 단일화되어 유연적 적용이 어려울 경우 과다·과소 공급되는 공익 목적의 기반시설·임대주택이 발생할 경우, 조성원가 상승이나 필요한 시설이나 기타 공적 공급시설의 추가적 공적비용 투입을 야기할 수 있다.

따라서 따라서 공공성 확보와 관련하여 재투자되는 시설을 단순 임대주택이나 기반 시설 외에 현장 여건에 맞도록 보다 구체적으로 다각화하여 제시할 필요가 있다. 그리고 「국토계획법」 제52조의2와 유사 방식으로 일부 현금납부 재투자를 대폭 확대하는 것이 중요하다.

표 5-9 | 국토계획법 中 공공시설 등의 설치 관련 대상과 방식 관련 규정

<p>제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를</p> <p>② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분한 것으로 인정될 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군에 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업에 필요한 비용을 납부하는 것으로 같음할 수 있다.</p> <p>1. 도시·군계획시설결정의 고시일로부터 10년 이내에 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 도시·군계획시설의 설치</p> <p>2. 제1항제3호에 따른 시설의 설치</p> <p>3. 공공시설 또는 제1호에 해당하지 아니하는 기반시설의 설치</p> <p>...</p> <p>⑤ 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군은 제2항에 따라 납부받은 공공시설등의 설치 비용의 100분의 10 이상을 제2항제1호의 사업에 우선 사용하여야 하고, 해당 지구단위계획구역의 관할 구 또는 군은 제3항에 따라 귀속되는 공공시설등의 설치 비용의 전부를 제2항제1호의 사업에 우선 사용하여야 한다. 이 경우 공공시설등의 설치 비용의 사용기준 등 필요한 사항은 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정한다.</p>

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2023년 6월 14일 검색)

(2) 민관공동 도시개발사업의 객관적 모니터링 강화

민관공동 도시개발사업의 경우 국토교통부에서 간헐적으로 지자체 도시개발사업의 현황과 실태가 파악되고 있으나, 조사시기 및 내용이 정례적이지 않아 사업의 체계적 확인이 매우 어려운 실정이다. 현재 시스템을 통해 관리되고 있는 도시개발사업은 택지개발사업에 대한 현황 중 도시개발사업이며, 지자체에 권한이 있는 도시개발사업을 중앙정부(국토교통부)나 제3자(시민사회, 전문기관)가 총괄적으로 파악하기란 사실상 어렵다고 말할 수 있다. 2021년 성남 대장지구 상황으로 국토교통부는 지자체와 협력하여 일부 전국적 현황을 파악한 바 있으나, 사업실태나 주요 사항을 확인할 수 있을 만큼 구체적이지 않아 동향이나 실태, 비교분석 등에 어려움이 예상된다.

따라서 민관공동 도시개발사업의 공공성 검증과 중앙정부의 일부 운영상 관리가 제도화 된 만큼, 사업 추진과정과 주요 사항에 대한 관리체계를 공식화하고 민관공동 도시개발사업의 구체적 사업현황과 내용을 파악하는 통계체계를 확보할 필요가 있다. 민관공동 도시개발사업은 사업인가에서부터 구역지정에 이르기까지 상당한 시간과 절차가 진행되는 성격을 갖고 있고, 사업준비 과정상에도 사전협상형 도시계획제도를 통해 상당한 민관 협의가 이루어지는 만큼 현재보다 추진단계를 보다 촘촘히 구성하여 진행 상황을 모니터링하는 것이 중요하다. 특히 현재의 현황 파악 체계상 분류가 공공과 민간사업으로만 분류되어 있어, 사업의 결정적 요인으로 작용하는 민관공동 도시개발사업의 민관 출자비율 확인이 어려운데 민간사업의 분류를 다양화하고 출자비율과 개략 사업비 구성도 확인해야 한다.

또한 그간의 도시개발사업이 상당수 택지개발 유형을 중심으로 추진되어 현재 파악되는 사업내용도 택지개발 특성에 맞춰져 있으나, 저성장·인구감소와 도시정비가 확대되고 있는 최근 여건을 고려하여 현황·실태파악의 내용도 다변화하는 것이 중요하다. 현재 현황·실태 파악의 주기가 임의적이기 때문에 다양한 사업추진 및 관리주체들의 자료 활용이 제약되어 최소 1년 주기라도 정기적 집계·분석하는 것이 중요하며, 중앙과 지자체를 중심으로 공공기관과 협력하여 공식 모니터링 체계를 갖추고 사업을 지원하는 체계 마련이 시급하다 하겠다.

3) 결과적 관점의 공공성 관련 제도 개선방안

(1) 공급토지 전매·편취로 인한 부당이익 제한

민관공동 도시개발사업의 감정가 이하 공급 토지 중 공공사업자가 공급하는 용지는 환매·전매 제한규정이 없다. 이는 공공의 사업 출자지분 ‘50% 초과’를 제외하고 유사 추진되는 택지개발 및 공공주택 공급사업과 형평성에서 어긋나며, 본래 목적대로 사용하지 않고 타인 전매나 관계사를 통한 사익 편취의 경우 부당이익 및 개발이익 사유화 우려가 상존하고 있다.

표 5-10 | 택지개발촉진법 및 공공주택특별법 中 택지의 전매행위 제한 관련 규정

<p>[택지개발촉진법 제11조(시행자 등) 제19조의2(택지의 전매행위 제한 등)] ① 이 법에 따라 조성된 택지에 대한 공급계약을 체결한 자(이하 “공급받은 자”라 한다)는 소유권이전등기를 하기 전까지는 그 택지를 공급받은 용도대로 사용하지 아니한 채 그대로 전매(轉賣)(명의변경, 매매 또는 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속의 경우는 제외한다. 이하 같다)할 수 없고, 누구든지 그 택지를 전매받아서도 아니 된다. 다만, 이주대책용으로 공급하는 주택건설용지 등 대통령령으로 정하는 경우에는 본문을 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 조성된 택지의 공급대상자로 선정된 자(이하 “공급대상자”라 한다)는 해당 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매할 수 없고, 누구든지 이를 전매받아서도 아니 된다.</p> <p>③ 공급받은 자가 제1항을 위반하여 택지를 전매한 경우 해당 법률행위는 무효로 하며, 택지개발사업의 시행자(당초의 택지공급자를 말한다)는 이미 체결된 택지의 공급계약을 취소한다. 이 경우 택지개발사업의 시행자는 공급받은 자가 지급한 금액 중 해당 택지 공급계약에서 정한 계약보증금을 제외한 금액 및 이에 대한 이자〔은행법〕에 따른 은행의 1년 만기 정기예금 평균이자율을 적용한 이자를 말한다)를 합산한 금액을 지체 없이 지급하여야 한다.</p> <p>④ 공급대상자가 제2항을 위반하여 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매한 경우 해당 법률행위와 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등은 무효로 한다. [전문개정 2021. 1. 5.]</p> <p>[공공주택특별법 제11조(시행자 등) 제32조의3(조성된 토지의 전매행위 제한 등)] ① 주택지구로 조성된 토지에 대한 공급계약을 체결한 자(이하 “공급받은 자”라 한다)는 소유권 이전등기를 하기 전까지는 그 토지를 공급받은 용도대로 사용하지 아니한 채 그대로 전매(轉賣)(명의변경, 매매 또는 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속의 경우는 제외한다. 이하 같다)할 수 없고, 누구든지 그 토지를 전매받아서도 아니 된다. 다만, 이주대책용으로 공급하는 주택건설용지 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 12. 22.></p> <p>② 조성된 토지의 공급대상자로 선정된 자(이하 “공급대상자”라 한다)는 해당 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매할 수 없고, 누구든지 이를 전매받아서도 아니 된다. <신설 2020. 12. 22.></p> <p>③ 토지를 공급받은 자가 제1항을 위반하여 토지를 전매한 경우 해당 법률행위를 무효로 하며, 공공주택사업자(당초의 토지공급자를 말한다)는 이미 체결된 토지의 공급계약을 취소한다. 이 경우 공공주택사업자는 토지를 공급받은 자가 지급한 금액 중 해당 토지 공급계약에서 정한 계약보증금을 제외한 금액 및 이에 대한 이자〔은행법〕에 따른 은행의 1년 만기 정기예금 평균이자율을 적용한 이자를 말한다)를 합산한 금액을 지체 없이 지급하여야 한다. <개정 2020. 12. 22.></p> <p>④ 공급대상자가 제2항을 위반하여 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매한 경우 해당 법률행위와 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등은 무효로 한다. <신설 2020. 12. 22.> [본조신설 2015. 8. 28.]</p>

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2023년 6월 8일 검색)

구체적으로 민관공동 도시개발사업과 거의 유사한 목적에서 추진되지만 사업주체만 공영개발과 민관공동개발의 차이점을 지닌 택지개발 및 공공주택 사업의 경우, 부당사용과 공적 이익 보호를 위해 조성 토지의 전매행위를 제한하고 있다. 반면 도시개발사업의 경우 조성 토지의 전매행위 제한 규정이 없다. 민간이 사업 출자지분의 '50% 초과'로 시행하는 사업의 경우 공공 토지수용권을 담보하지 않기 때문에 공적 성격이 택지개발이나 공공주택사업에 비해 크지 않다고 판단하기 때문이다.

그러나 민간의 자율·창의성과 사업성 담보 목적에서 기존 규정을 유지한다 하더라도, 공공이 '50% 초과' 출자지분을 갖는 민관공동 도시개발사업은 사실상 공익이 택지개발이나 공공주택사업에 비견할 수 있을 정도로 크다는 점을 인정하여 공공 토지수용권이 부여되는 사업인 만큼 사업 형평성의 관점에서도 전매 제한을 하는 규정이 필요하다고 보여진다. 전매 제한은 감정가 이하로 공급받는 토지를 본래 사업목적대로 사용하지 않고 장기간 미개발하여 용도변경하거나 추후 편취하는 등 사유로 추가적 개발 이익 사유화 우려를 방지하기 위함이다. 민관공동 도시개발사업의 경우 공공 토지수용권을 발동하여 비도시지역을 구역 지정 이전 가격으로 수용한 후, 도시지역으로 개발하여 매각할 경우 계획변경에 따른 개발이익이 상당한 데 그 개발이익 중 상당수가 사유화 될 가능성이 있기 때문이다.

따라서 공공이 '50% 초과' 출자하여 공공의 토지수용권이 발동되는 사업의 경우 일차적으로 택지개발이나 공공주택특별법과 유사한 수준의 전매제한 조치를 「도시개발법」에 제도화하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 비도시지역의 도시지역화나 기반시설용지 중 일부를 용도변경하여 활용하는 경우 발생한 계획이득의 개발이익 환수 또는 적정 공공기여화 조치를 작동해야 한다. 본 연구에서 전문가 심층인터뷰를 진행한 결과, 실제 민관공동 도시개발사업에 참여하는 민간의 상당수(일부 공기업 포함)가 이들 과정을 통해 사업성의 상당수를 확보하고 있다고 개별 의견이 제시되었다. 따라서 상기 사항 관련 제도 개선에 대해서는 자칫 도시개발사업 전반을 위축할 우려가 없는지에 대해 추후 실익에 대해 전문가·관계자들의 충분한 의견 수렴을 할 필요가 있다.

(2) 민관간 사업협약 객관화 및 공공성 제고

전술한 연구결과와 전문가 포커스그룹인터뷰 및 설문조사에서도 확인된 바와 같이, 민관공동 도시개발의 합리적 추진 및 공공성 제고를 위해서 가장 중요한 검토사항은 지자체-민간간 협약이 적정하게 체결되었느냐 할 수 있다. 본 연구에서 몇 개 협약을 검토하고 협약 체결의 바탕이 되는 사업 공모제안서 요건을 검토한 결과 법령에서 규정하고 있는 협약내용을 대부분 포함하고 있었다. 그러나 조성토지 공급 및 직접사용, 이윤율 제한 및 재투자계획 등 핵심적 사항에 있어 법령 문구를 간략하게 재진술하는 수준이어서 구체화가 필요하다고 판단된다.

구체적으로 토지이용계획을 포함한 개발계획이 확정되기 전이고 장기간의 사업 추진 과정에서 수 차례 개발계획이 변경될 수 있기 때문에 현재 타당성 조사를 위한 간략한 토지이용구상 단계에서 세부적인 공급계획 및 이윤율을 제시하는 것이 불필요해 보일 수 있다. 하지만 단순히 원칙적인 내용으로만 협약을 체결했다가 추후 진행과정에서 서로 법령 해석이 달라져서 문제가 발생하기 보다는 처음 제도가 시행되는 만큼 시물레이션을 해보고 구체적인 협약서를 만드는 것이 효율적일 수 있다. 처음 만든 협약 내용은 향후 추진 과정에서 세부적인 내용이 상당히 바뀌는 것이 일반적이지만, 핵심적인 원칙이 명료하다면 중요한 틀을 유지하면서 발전시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있으며, 협약승인 제도를 도입한 취지에도 부합하는 것으로 보인다. 또한 내용을 구체화한다면 협약승인 이후 단순 회사명 변경 등이 아닌 중대한 협약변경이 발생할 시에도 재승인 절차를 명시(출자지분의 변화, 총사업비의 일정 비율 이상 변화 등)하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

사업협약은 일차적으로 법령에 위배되지 않는 선에서 민간의 사업 자율성을 최대한 확보되는 것을 원칙으로 체결되는게 타당하다. 그러나 최근 경제·사회적 여건 변화와 공공성 관련 강화된 공공주체의 사업 해석 여건으로 과거에 비해 체결된 협약의 변경이 어렵고 주체간 소송이 증가하는 상황이다.

세부적으로 살펴보면, 주주간 협약변경을 위해서는 배임이슈가 발생할 수 있어 모두 유불리를 따져서 법률자문을 다시 받아야 하는 만큼 통상 용어를 바꾸는 수준의 사업협

약 변경만 발생한다. 사업협약 외에 공공기관끼리는 실시협약, 민간출자자 끼리는 주주협약 등을 별도로 수립하지만 해당 내용도 사업협약에 기반하여 수립하기 때문에 사업협약이 변경되면 모든 세부 협약을 다시 수립해야 할 수 있는 상황이다. 또한 최근 건설사 등이 경기침체, 금리인상, 물가상승에 따른 분양성 및 사업성 저하를 이유로 사업협약 변경을 요구하는 경우가 많고, 도시개발 관련 공공성 강화조치로 공공기관은 특혜시비, 감사 등의 문제를 사유로 변경을 거부하는 경우가 빈번하다.

따라서 사업협약 변경에 대한 자의적 판단 및 법적 분쟁을 줄이기 위해서 협약서에 사업여건의 급격한 변화 등 불가피한 경우를 명시하고 해당 경우에 협약을 변경할 수 있도록 변경 기준을 구체화 하는 것이 필요하다. 본 연구의 전문가 심층인터뷰 결과, 전문가들은 공공과 민간의 역할 부분에서 토지보상, 출자자 간 이익배분 기준, 공사비 검증 등 몇 가지 핵심적인 내용을 추가하되 구체적인 사업성이나 공공성 확충 계획을 확정적으로 협약에 표시할 필요는 없다는 의견이 많은 점을 참고할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 법령에서 규정하고 있는 항목을 조금 더 세분화해서 협약서 제출 시 해당 내용을 서술하게 하여 협약 내용의 구체성 및 객관성을 강화하고, 공공성 제고와 관련해서는 핵심 고려요소들의 적정성을 판단할 수 있는 수준에서 협약항목을 보완하는 방향으로 <표 5-11>과 같은 협약서 필수 수록 내용에 대한 체크리스트를 제시하였다. 지정권자 또는 지정권자가 직접 시행자인 경우 중앙정부가 협약내용을 검토하도록 규정하고 있으나 법인설립 이전에 출자타당성(지방공기업법), 구역지정 이전에 도시계획위원회(국토계획법), 개발계획 고시 이전에 공익성 평가(토지보상법) 등과 중복상충으로 인한 사업기간 지연이 발생하지 않도록 협약검토를 위한 기준이 필요하다. 협약검토 결과 법령에서 제시한 대항목에 대해서는 추가할 필요가 없으나 세부항목으로 구체화할 필요가 있는 것으로 판단되었다.

이와 별도로 사업협약이 체결·승인당시 모든 사항을 다 고려하고 완벽하게 운영될 수는 없기 때문에, 사업협약과 별도로 민관공동 도시개발사업에 있어 공익과 사익의 균형을 제어할 수 있도록 이사회 운영에 있어 공공시행자가 사업 지배권을 효율적으로 확보·집행할 수 있는 사업구조 형성 노력이 병행되어야 한다. 본 연구의 전문가 설문조

사 결과에서도, 민관공동 도시개발사업 추진에 있어 협약 내용이 적정하며 의사결정구조가 투명·합리적인지가 사업추진에 있어 중요한 운영·관리 감독 항목으로 보고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

표 5-11 | 민관공동도시개발사업의 협약서 세부 항목 : 협약승인 시 세부 검토항목

대항목	세부 검토항목
사업의 범위와 규모에 관한 사항	① 사업명, 사업위치, 사업면적, 사업기간, 사업방식 등 개요 ② 토지이용계획 (세부내용은 붙임문서 추가)
출자자간 역할 분담 및 책임과 의무에 관한 사항	① 출자자별 역할 및 책임 ② 건설출자자의 시공권 및 책임준공 ③ 주주총회, 이사회 구성 및 의결사항
총사업비 및 자금조달계획에 관한 사항	① 추정사업비 (세부내용은 붙임문서 추가) ② 자본금 외에 타인자본조달계획 (PF대출, 핵심관계자 대여금 등)
출자자 간 비용 분담 및 손익 배분에 관한 사항	① 총 자본금 및 출자비용 (AMC 자본금, 보통주, 우선주 구분시 포함) ② 자본금 확충계획 (공공 출자비용 유지 등 포함) ③ 청산 시 이익배분 및 잔여재산 처분계획
민간참여자의 이윤율에 관한 사항	① 이윤율 상한 및 규모(비율) ② 공모지침서의 준수 명시 (공모지침서 붙임문서 추가)
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 명시)
조성토지등의 공급에 관한 사항	① 도시기반시설용지 계획 ② 가처분용지별 공급방식(경쟁, 수의, 추첨 등)과 공급수준(조성가, 감정가 등)
직접 사용토지에 관한 사항	① 가처분용지 중 직접 사용토지 비율 (출자비용 및 향후 변동 시 기준 명시) ② 대지조성사업과 상부건축사업을 동시시행 여부
개발이익 재투자에 관한 사항 (이관 및 사후관리방안)	① 관리청 기부채납 등 이관 방안 ② 관리청 소유권 이전 후 운영 방안 (출자자에 관리청 포함 시)
사업완료 후 사후처리방안에 관한 사항 (미분양 처분포함)	① 준공검사 후 사후처리방안 (잔여재산 및 개발이익 청산) ② 준공시점까지 미매각 용지 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 필요사항	① 결합개발 여부 ② 공모 시 별도의 공공기여 포함 여부

자료: 저자 작성

협약 승인시 세부 검토항목 중 일부 판단이 필요한 주요 항목을 발췌하면 <표 5-12>와 같다. 먼저 출자자간 역할 및 책임은 개별 주체별로 역할과 책임의 범위가 구체화될 필요가 있다. 공공 및 민간으로 크게 구분되어 역할·책임이 명시되는 경우가 많은데, 민간의 경우에는 FI(재무적 투자자), CI(건설투자자), SI(전략적 투자자)와 같이 구성원별 역할이 다르기 때문에 이에 합당한 책임범위가 어느정도 규정될 필요가 있다. 따라서 협약서에 이를 구체화 할 필요가 있으며, 책임의 범위 또한 유한인지 연대인지도 명기하는 것이 바람직하다.

둘째, 민관공동 도시개발사업의 공공성 담보를 위해서는 사업의 가장 중요한 의사결정기구인 이사회에 공공의 권한이 어느정도 담보되어야 한다. 토지수용권을 담보하는 공공 50% 초과 지분참여 사업의 경우 통상적으로 공공이 50% 이상의 이사회 지분을 갖는다. 그러나 일부의 경우 구성주체별 수를 고려하여 이사회를 구성하는 경우가 있는데, 이럴 경우 공공 지분이 50%를 초과함에도 불구하고 이사회 의결권을 50% 초과로 확보하지 못할 수 있다. 이 경우 공공성 관련 이슈에 대해 공공선이 확보되지 못할 수 있다. 따라서 협약사항에 지분율과 이사회 구성 의결권을 동시에 명기하여 적절히 이사회 구성이 이루어졌는지를 확인할 필요가 있다.

셋째, 협약에 명기된 추정사업비는 시장 상황과 사업여건을 고려하여 적절하게 추정하여야 하며 변동가능성에 대한 고려가 있어야 한다. 대부분의 사업이 협약 당시와 상이한 사업비 정산이 이루어지지만 그 규모가 당초 협약과 크게 달라질 경우 사업구조 및 사업성이 큰 영향을 미칠 수 밖에 없다. 따라서 협약서에 단일의 추정사업비를 명기하더라도 변동 시나리오에 따른 대응방향을 큰 틀에서 합의하는 것이 바람직 하다.

넷째, 사업정산 시 이익배분과 잔여재산 처분계획의 경우 출자비율에 따라 이익배분과 책임이 합리적으로 이루어졌는지를 협약단계에서부터 고려할 필요가 있다. 사업특성에 따라 일부 주체에게 확정이익을 부여하고 이익의 유무나 규모에 관계없이 이익과 책임을 사업정산 후로 미루는 경우가 있는데, 이 경우 일부 참여주체에게 과도한 책임 전가나 이익 독점의 우려가 발생한다. 따라서 사업과 민간 참여의 창의성을 훼손하지 않는 선에서 출자비율을 어느정도 준용하는 구조에서 이익배분과 잔여재산 처분이 이

루어 지는 것이 합리적이라 판단된다.

마지막으로 이윤율의 상한 뿐만 아니라 규모를 함께 협약에 병기할 필요가 있다. 일반적으로 민간사업자 공모 시 경쟁이 있는 사업의 경우 낮은 이윤율 사업이 가격점수에 서 가점을 받는 경우가 많은데, 단순히 협약에 상한만 명기하다 보면 당초 공모제안과 다른 사업이 협약될 수도 있다. 이는 경쟁에 의한 공모제안의 취지가 작동하지 않게 되는 원인이 되기 때문에, 협약에 이윤율 규모를 확정숫자는 아니지만 공모제안을 기준으로 과도하지 않는 범위로 병기하거나 그 상한을 법적 기준인 10%가 아닌 특정 수준으로 명기하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

표 5-12 | 민관공동 도시개발사업의 협약 승인 주요 세부 검토 항목과 방향

주요 세부 검토 항목	검토 방향
출자자별 역할 및 책임	- 공공 외 민간 개별 출자자간 역할 및 책임의 범위가 구체화 되었는지 (FI, CI, SI 등 출자자 역할에 따라 역할·책임의 적정성)
이사회 구성 및 의결사항	- 공공과 민간의 이사회 의결권이 출자지분에 의거하여 적절히 반영 되었는지 (출자지분과 이사회 의결권 비교에 따른 적정여부 판단)
추정사업비	- 추정사업비 산출의 개략적 근거와 기준 병기 - 시장 상황과 사업여건을 고려하여 변동가능성에 대한 고려가 이루어 졌으며, 변동 시나리오에 따른 대응방향 명기 필요
청산 시 이익배분 및 잔여재산 처분계획	- 이익배분과 잔여재산 처분계획의 경우 출자비율에 따라 이익배분과 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)이 함께 협약에 병기 - 법적 상한 10%가 획일적으로 적용되지 않고, 경쟁에 의한 공모제안에 따라 가격 가점에 따른 특정 이윤율 수준이 사업에 유지될 필요

자료: 저자 작성



CHAPTER 6

결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 201
2. 연구의 한계와 향후 과제 205

06 결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요 내용과 제안된 정책방안들을 요약·정리하였고 본 연구의 한계와 연구결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 또한 향후 연구를 위한 과제 제시를 통해 민관공동 도시개발의 공공성 제고를 위해 지속적으로 발전되어야 할 추후 논의사항을 제시하였다.

1. 결론 및 정책제언

이 연구는 도시개발사업에 있어 공공성의 의미와 역할, 활용 실태를 현재의 관점에서 재조명하여 민관공동 도시개발사업의 공공성 확보 원칙과 주체별 역할을 정립하고 이를 위한 법·제도 개선방안을 제안하고자 하였다. 이를 위해 우선 현재의 관점에서 우리의 도시개발에 있어 공공성의 의미와 역할을 조명하였고, 그 결과로 정립한 공공성의 세 가지 주요 축, 즉 주체, 과정, 결과의 관점에서 그간 및 현재 진행 중인 도시개발사업의 현황과 실태, 주요 이슈를 검토하였다. 먼저 도시개발사업의 현황과 실태를 검토하기 위해 국토교통부와 지자체 및 여러 국가·지방 공기업의 협조를 통해 이 연구의 검토대상인 민관공동 도시개발사업에 대해 전수조사를 실시하였다. 그리고 전국 도시개발 관계자 및 전문가 106명에 대한 설문조사와 학계·민간·전문가로 구성된 자문진의 심층인터뷰를 진행하여, 민관공동 도시개발사업의 주요 쟁점과 이슈에 대한 폭 넓은 논의를 종합하였다. 이러한 검토와 조사, 분석을 바탕으로 민관공동 도시개발사업에 있어 공공성 확보원칙과 제고사항 및 기준을 정립하였으며, 이를 반영하기 위한 제도 개선방안을 도출하였다. 그 과정에서 도출된 주요 연구결과와 정책제언을 종합하면

다음과 같다.

먼저, 도시개발과 공공성간의 관계 설정을 위해 ‘도시개발의 개념과 법·제도적 변천 과정과 정책의 변화양상을 시대별로 살펴보고, 도시개발에서 공공성이 갖는 의미를 학술적으로 다루었다. 이 때, 이 연구를 관통할 관점의 틀을 정립하였으며, 공공성에 관한 개괄적 이슈를 해당 틀의 관점에서 1차 제시하고 도시개발사업에서 공공성 확보 필요성을 해당 틀의 세부관점별로 제안하였다. 먼저 ‘주체의 공공성’은 민간참여자의 이익 추구 제한으로 확보할 수 있을 것이나, 이는 다양한 이해관계자 간 합의가 전제되어야 함을 강조하였다. 다음으로 ‘과정의 공공성’은 개발사업에 대해 공공의 관리·감독 권한 강화와 동시에 민관합동법인의 설립 등을 포함한 사업시행 절차에 대한 실질적 관리를 통해 일정 부분 확보할 수 있을 것이다. 아울러 과도한 공공의 개입은 민간의 개발사업 참여를 주저하게 할 수 있고, 곧 이는 민간 참여 활성화를 전제로 한 도시개발법 제정 취지에도 위배되므로 공공의 관리감독과 민간의 자율성 간 균형을 추구하는 정교한 제도 마련과 집행이 요구된다. 마지막으로 ‘결과의 공공성’은 사업으로 인해 발생한 이익이 사유화되는 지점에서 적법성을 확보하고 적절한 수준의 개발이익이 사회로 환원되는 형태로 확보할 수 있을 것이다.

다음으로 도시개발사업의 현황과 실태를 전반적으로 살펴보기 위해, 우선 국토교통부가 제공하는 통계를 활용하였다. 국토교통 통계누리의 ‘도시개발사업 현황’이 그것데, 해당 통계에서 제공하지 않는 민관공동사업을 파악하기 위해 국토교통부의 협조를 구해 전국 지자체에 대해 전수조사를 추가로 실시하였다. 아울러 ’22년의 법 개정에서 직접 영향을 받는 사업의 현황도 별도로 들여다 보고 시행자의 의견을 청취하는 등 상기와 같은 일련의 현황 및 실태 조사 활동을 통해 중앙정부의 관리감독 강화 기조 정책에 발맞추어 관련체계 마련, 적정성 및 타당성에 대한 검토, 의사결정 과정 등에 대한 감독이 이루어져야 하는 등의 몇몇 시사점을 도출하였다

이어서 다음 장에서는 민관공동 도시개발과 관련한 주요 이슈를 민간수용 제한, 중앙정부 감독강화(주체), 민간공모 의무화 및 협약 검토·승인, 기부채납 기준 마련(과정), 조성 토지 직접사용, 민간이윤율 상한(결과)로 발굴하고 설문조사 및 FGI 인터뷰

를 통해 개선방향을 도출하였다. 첫째, 공공이 50% 이상 출자한 민관공동법인에 공공과 동일한 수용권을 부여하는 것이 과도하고 허용하더라도 수용방식의 불가피성을 검토하도록 하는 등 민간수용을 제한해야 한다는 의견에 대해서는 사업추진방식의 장단점이 있고 환지방식도 개발이익이 토지주에게 귀속되는 문제가 있어 민간사업자의 참여를 위축시키는 부정적 효과에 비해 공공성 강화의 실제 효과는 크지 않다고 판단하였다. 둘째, 중앙정부 관리강화를 위한 검사제도는 기존 감사, 감리, 심의 등과 중복되지 않도록 운영이 필요하고 일회적인 검사보다는 사업의 투명성 강화를 위해 체계적인 이력관리 및 정보공개와 함께 공공시행자의 실질적 지배권을 강화하는 것이 바람직하다고 보았다. 셋째, 승인권자 또는 중앙정부의 사업협약 검토 및 승인에 대해서는 협약서의 변경 가능성 등을 고려할 때 일관성 있는 검토 및 승인을 위해서는 강화된 공공성 대책을 중심으로 최소한의 검토기준(체크리스트)을 만들고 보완해 나갈 필요가 있다. 넷째, 기반시설 기부채납 등 공공기여에 대해서는 모든 사업에 일률적인 기준을 만들기는 불가능하나 민간사업자가 사전에 예측할 수 있도록 협상원칙 및 대상시설 인정기준은 필요하다고 보았다. 다섯째, 민간출자자가 출자한 비율 내에서만 조성토지를 직접사용 하도록 제한하고 지정권자가 토지공급계획을 승인하도록 한 것은 미분양 토지 발생 시 불가피하게 민간시행자에게 매각할 여지를 없앨 수 있어 개별 출자비율로 엄격하게 직접사용을 제한하기 보다는 전체 민간 출자비율 범위 내에서 유연하게 적용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 민간참여자의 이윤율을 총사업비 대비 10% 이내로 제한한 것에 대해서는 이윤율 상한의 적정성을 판단하는 기준이 필요하고 위험 대비 사업성이 낮은 비수도권부터 민간참여가 위축되지 않도록 차등적 기준을 마련할 필요가 있다.

상기 논의를 종합하여 이 연구에서 최종 도출한 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고의 주요 제언은 다음과 같다. 제언은 이 연구에서 정립한 공공성의 세 가지 관점에서 설명할 수 있다. 먼저 주체의 관점에서 민관공동 도시개발사업은 공공복리 증진과 주체들의 사회적 책무가 잘 이행되고 있는지에 대한 당위 확보가 중요하다. 민관공동 도시개발사업 중 공공이 50%를 초과하는 지분 사업의 경우 토지수용권을 담보하는 만큼

공공복리 측면에서 불편부당함이 발생해서는 안된다고 보여진다. 과정의 관점에서는 절차적 정당성을 확보하고 내적통제장치가 갖추어졌는지를 점검할 필요가 있다. 그 과정에서 과정 전반이 투명하고 법규에 기반하여 추진되어야 하며, 이해관계자들간 뿐만 아니라 대표성을 갖는 시민사회에게도 열린 토론과 참여의 기회를 보장해야 한다. 그리고 결과의 공공성 관점에서는 사업의 이익 배분에 있어 개발이익 배분·재투자가 합리적이어야 하고 사회통념에 반하지 않는 사업구조를 확보하는 것이 중요하다. 특히 조성토지의 공급·활용이나 민관협약 내용, 사업정상 과정에서의 비용·수익 산정과 관련하여 사업당사자들 뿐만 아니라 공공도 상호 보완적으로 관리를 도울 필요가 있다.

이 연구에서는 상기 제언을 현실에서 실현하기 위한 도구로 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토 주요 항목을 일종의 체크리스트 형태로 제시하였다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 사업의 공공성 제고에 중요한 구속력을 갖는 민관협약과 관련하여 구체적 내용과 방향 설정이 필요하다고 보여지는 협약승인 시 검토해야 할 주요 항목과 내용을 제시하였다. 마지막으로 민관공동 도시개발사업의 근거법령인 「도시개발법」과 「도시개발업무지침」을 중심으로 몇 가지 제도 개선사항을 제시하였다. 주체의 관점에서는 주민의 의견 청취와 공청회 개최 및 사업 피드백을 강화하기 위한 방안을 보완사항으로 제시하였고, 사업시행자 및 위탁사업시행자 요건과 관련한 내적통제장치 보강방안을 제시하였다. 과정적 관점에서는 개발이익의 사회 환원과 관련하여 현재 획일적으로 시설 중심의 운영 기준을 현금납부 재투자나 현장여건에 맞는 기타 시설로 다각화하는 방안을 제시하였고, 사업과정상 공적 모니터링을 강화하기 위한 통계·사업 조사의 체계화 방안을 제시하였다. 마지막으로 결과의 관점에서는 사회적으로 불로·부당이익의 논란이 되는 공급토지 전매 규정 강화를 제안하였고, 사업협약과 관련하여 자의적 판단이나 법적 분쟁을 줄이기 위한 협약상 검토해야할 구체적 사항들과 일부 기준들을 제시하였다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구를 수행하면서 연구진은 도시개발, 특히 민관공동 도시개발사업이 도시라는 공간의 형성과 발전, 다양한 이해관계자들의 재산권과 사회·이익활동에 크나큰 영향을 미치고 있음을 다시금 실감하였다. 비록 현장에서는 실제 사업을 중심으로 치열한 협의와 고민을 통해 상당한 시간과 절차를 소요하여 사업이 추진됨에도 불구하고, 그 영향범위와 파급효과를 고려했을 때 여전히 도시개발사업의 공공성은 현재라는 시대적 관점에서 계속 재해석되고 점검·보완되어야 함을 확인할 수 있었다.

그간에는 도시개발사업의 추진방식이나 사업 효율화, 이를 개선하기 위한 다양한 제도 개선이 주로 논의되었으나, 2021년을 전후한 일련의 사회적 이슈로 공공성 측면의 점검이 본격화되기 이전에서 사업 효율화에 밀려 공공성이라는 사회적 가치가 도시개발 측면에서는 깊게 논의되지 못한 것도 사실이다. 이 연구에서 일부 민관공동 도시개발사업을 연구대상으로 공공성 관련 현황과 주요 쟁점, 개선방안을 제시하기는 하였으나, 그 결과는 논의해야 할 세부 주제들에 비해 한정적일 수 밖에 없다. 이 연구에서 연구목적이나 내용상 한계로 미처 다루지 못하여 향후 과제를 통해 지속적으로 탐구해야 할 몇 가지 사항을 정리하면 다음과 같다.

먼저 이 연구에서 일부 시도하기는 하였으나, 민관공동 도시개발사업에 대한 통계와 사업에 대한 상세정보들이 공식·구체적으로 집계·공유되지 않아 실제 사업간에는 사업 추진체계 및 과정, 공공성 관련 점검 체계상에 상당한 차이를 보이고 있었다. 이러한 연유에서 사업이 활발하게 진행되었던 수도권 지역의 경우 지방에 비해 상당한 사업 노하우와 시행착오로 비교적 체계적 사업관리와 공적 관리·감시체계가 작동하고 있었으나, 수도권 지자체들 간에도 사업담당자나 협력 공기업들에 따라 편차가 발생하는 것으로 추측되었다. 따라서 민관공동 도시개발사업이 지자체 고권으로 추진되는 사업임에도 불구하고 국가적 관점에서 영업비밀을 침해하지 않는 선에서 사업 관련 통계와 현황 파악 노력이 필요하고, 부수적으로는 추진과정상 도움이 되는 정보와 체계에 대해서는 확산·공유노력이 필요하다고 보여진다. 이를 위해서는 국가 또는 제3의 공적

지원기관이 어떻게 이를 체계적으로 지원·관리할 것인지에 대한 세부에 대해 보다 구체적인 방안 마련이 요구된다 하겠다.

그리고 이 연구에서는 민간공동 도시개발의 검사 및 공공성 검토 주요 항목을 도출하고 몇 가지 사항에 대해서는 그 세부 기준을 제시하기는 하였다. 그 항목들 중 상당한 부분은 주관적 판단에 의존할 수 밖에 없다는 일차적 결론은 내었는데, 이는 그 항목들 하나하나가 각 사업특성 및 여건에 따라 일률적 판단이 어려웠기 때문이다. 그럼에도 불구하고 연구 수행과정에서 참여한 많은 전문가들과 사업관계자들은 몇 가지 근거를 기반으로라도 지자체 차원이 아닌 국가적 기준을 제시하는 것이 부정적 영향보다 긍정적 효과가 더 클 것이라고 제안하였다. 예를 들면 개발계획의 공익적 요소는 구체적으로 어떠한 시설이나 수준을 반영해야 하며 개발이익 재투자와 관련한 지자체·사업자간 이권이 있을 때에는 어떠한 기준을 준거로 잡아야 하는지 등이 그것이다. 따라서 이 연구의 민관공동 도시개발사업의 검사 및 공공성 검토 항목이나 협약서 세부항목들, 또는 이 연구에서 미처 고려하지 못한 다양한 검토항목들과 관련하여 주관적 판단에 도움이 될 수 있는 기준이나 지표에 대한 사항들에 대해 현장의 여러 사업을 참고하여 합리적 판단 지원 준거들을 구체화하는 노력이 추가될 필요가 있다.

마지막으로 도시개발사업 또는 그 중 민관공동 도시개발사업에 있어서 주체별 역할과 거버넌스 체계가 어떠한지에 대한 별도의 연구가 필요하다고 보여진다. 이 연구에서 일부 내용을 다루긴 하였지만 연구내용 등 한계로 자세한 방안까지를 제시하는 못하고 있다. 그러나 실제 민관공동 도시개발사업은 이해당사자간 뿐만 아니라 지역사회 전반에 다양한 영향을 끼치는 사업인 만큼, 협의와 조정 과정을 통해 조율될 수 있는 부분이 상당히 크다. 무엇보다 사업자간 협약에 따라 공공성의 상당한 부분이 결정·조정될 수 있어 그 과정을 어느정도 투명하고 체계적으로 진행하는 것이 결과의 공공성을 담보하는 측면에서도 매우 중요하다 할 수 있다. 특히 주체별 역할과 거버넌스 체계가 고도화 될 수록 추진과정상 사회적 비용 소모가 줄어들고 효율적 사업추진 및 주민 불편이나 불이익을 최소화할 수 있을 것으로 보여진다. 따라서 지자체와 사업관계자 뿐 아니라 다양한 이해관계자들간 협의·조정을 효율적이고 합리적으로 이끌어

갈 거버넌스 구축·고도화에 대한 구체적 방안에 대한 논의도 중요하다고 판단된다.

현재 우리 사회는 인구감소와 초저성장, 수도권과 지방간 및 도시 지역간 격차에 직면해 있다. 도시개발에 있어서도 앞으로는 과거와 같은 택지개발 중심의 단편적 사업보다는 보다 복잡다단하고 갈등요인이 큰 사업들이 많아질 것으로 예상되며, 사회 전반의 개발·투자수요가 위축되는 상황에서 공공성에 대한 사회적 요구는 보다 커질 것으로 전망된다. 모쪼록 도시개발 과정에서 사업 효율성과 투자수요를 저해하지 않으면서도 시대가 원하는 공공성의 가치를 합리적으로 담보할 수 있는 방안이 점차 단계적으로 모색·발굴될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

REFERENCE



【보고서 / 논문 / 단행본】

- 강우원. 2013. 4. 10. 기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례. 기반시설 기부채납의 가이드라인 마련을 위한 세미나 발표자료
- _____. 2015. 기부채납 법리를 통해서 본 도시계획관련 법제 정비에 관한 연구. 도시행정학보 제27편 제3호. 서울: 한국도시행정학회. pp. 195-218.
- 경기도 도시공사연합회. 2022. 「도시개발법 하위법령」 개정안에 대한 공동 건의문
_____. 2022. HIL법률사무소의 법률검토 의견서(도시개발법시행령 개정령안 등의 문제점)
- 경기연구원. 2009. 공공개발이익 도민환원제 모델개발 연구용역. 수원: 경기도
- 구본일·이장욱·이석희·조병호·이재광. 2022. 민관 공동 도시개발사업 적정성 감사의 수행 및 운영체계 개발연구. 대구: 한국부동산연구원
- 구형수·김상조·이형찬·김동근. 2020. 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구. 세종: 국토연구원
- 구혜란. 2015. 공공성은 위험수준을 낮추는가? : OECD 국가를 중심으로. 한국사회정책 제22권 제1호. 한국사회정책학회. pp. 19-47
- 국민권익위원회. 2009. 12. 공공-민간 합동형 PF사업 개선방안. 서울: 국민권익위원회
- 국토교통부. 2023. 4. 7. '2022년말 기준 도시개발사업 현황 조사결과 보고'. 내부자료
- 국회. 2023. 2. 도시개발법 일부개정법률안 검토보고
- 김상기 외. 2022. PFV출자 타당성 검토 매뉴얼. 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터
- 김예성. 2019. 도시계획 관련 기부채납제도의 향후 과제. 이슈와 논점 제1553호. 서울: 국회입법조사처
- 김종하. 2015. 택지공급방식 변화에 따른 도시개발법 체계 정립을 위한 연구. 대전: 한

국연구재단.

- 김지엽·여춘동·이영은. 2021. 공공주도 정비사업의 등장과 공공성 확보방안. 도시정보 제470권. 대한국토·도시계획학회. pp. 5-16
- 김진. 2007. 민간개발에도 PFV방식 도입. 주택과 사람들 제205권. 한국주택협회. pp. 32-35
- 김진·서정렬. 2008. 부동산 개발사업의 위험 회피를 위한 PFV(Project Finance Vehicle)의 역할과 개선방안 연구. 부동산학연구 제14집 제3호. pp. 57-79
- 김태영 외. 2022. 민관공동 도시개발사업의 합리적 공공성 제고를 위한 이슈와 쟁점 도출. 세종: 국토연구원
- 권향원. 2020. 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점. 정부학연구 제26권 제1호. 고려대학교 정부학연구소. pp. 1-36
- 대한국토·도시계획학회. 2016. 6정판 도시계획론. 서울: 보성각
- 박건우. 2021. 도시개발법상 사업시행방식의 결정에 관한 법적 문제 - 환지방식과 수용 방식의 관계를 중심으로. 공법연구. 49(3). 한국공법학회. pp. 325-348
- 박재길. 1997. 도시개발법제 정비방안 연구. 서울: 국토연구원
- 박통희·신효원. 2020. 공공성 개념의 근대적 구성요소와 동태적 모형: 복합적 가치의 개방체계적 관점. 행정논총 제58권 제3호. 서울대학교 한국행정연구소. pp. 93-124
- 배명호. 2021. 12. 11. 도시개발에서의 개발이익 환수방안. 한국토지공법학회 제124회 학술대회 자료집. 서울: 한국토지공법학회.
- 배유진·김중은·김태영·윤세진·구지영 외. 2022. 공사 출자방안 및 공공개발 조래·조직 정비 연구. 세종: 세종도시교통공사.
- 성남도시개발공사. 2015. 성남 대장동·제1공단 결합 도시개발사업 민간사업자 공모 지침서. 2015. 2. 13.
- 성중탁. 2022. 부동산 개발이익환수제도의 주요 쟁점과 개선방안. 부동산법학. 26(1). 한국부동산법학회. 21-55

-
- 소영진. 2003. 행정학의 위기와 공공성의 문제. 정부학연구. 제9권 제1호. 고려대학교, pp. 5-22
- 안건혁. 1997. 도시개발법의 제정에 관한 연구. 대한국토·도시계획학회 제32권 제3호
- 안건혁. 박영하. 1990. 건축법 및 도시계획법 조정연구 II: 도시개발법제의 정비방안. 국토연구원
- 유재윤·정소양·박근현. 2012. 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구 :프로젝트 파이낸싱 사업을 중심으로. 안양: 국토연구원
- 윤수재·이민호·채종현. 2008. 새로운 시대의 공공성 연구. 경기: 법문사
- 여흥구. 1999. 도시개발과 민간참여. 월간국토 8월호, 통권 214호. 안양: 국토연구원, pp. 2-3
- 이강녕. 2007. 도시개발법 개정안의 주요내용. 국토 308호, 안양: 국토연구원, pp. 116-122.
- 이강만. 2023. 민관합동 도시개발사업에 관한 법 개정과 주요 쟁점. 도시개발법 Webinar. 법무법인(유) 율촌. 2023. 06. 12.
- 이상경. 2021. 9. 29. 개발이익 환수 문제 진단과 공공환원 제도 제안. pp 3-4. 개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회, 서울: 국회
- 이상신. 2016. 부동산 기부채납의 법적 쟁점과 과세 문제. 부동산학보 제65호, pp. 50-64.
- 이형찬·최명식·김승중·최수·김중은·안승만·윤창원. 2016. 계획이익 조정체계 정비에 관한 연구. 세종: 국토연구원
- 임의영. 2003. 공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건. 정부학연구 제9권 제1호. 고려대학교, pp. 23-50
- _____. 2010. 공공성의 유형화. 한국행정학보 제44권 제2호. 한국행정학회. 1-21
- 조대엽. 2012. 현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성 - 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조 -. 한국사회 제13집 제1호. 고려대학교 한국사회연구소, pp. 3-61

- 조혜경. 2022. 도시개발의 공적 성격과 민관 공동 개발사업의 제도적 문제점: 성남 대장동 개발사업 논란이 남긴 숙제. Alternative Issue Paper No. 23. 정치경제연구소 대안
- 정희남·김승중·박동길 외. 2003. 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안. 경기: 국토연구원
- 진미윤·김성연·김유정·최찬용. 2005. 기업도시개발 협약에 관한 연구. 과천: 건설교통부
- 최민아·윤정란·임수현·최인석. 2022. 수도권 사업지구의 자족용지 토지임대방식 도입 여건 및 사업모델. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 최상희·장인석·김두환·신형섭·권오준·최승리. 2021. 사회적 가치 제고를 위한 공공택지 공급제도 개선방안. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 최진석. 2017. 공공성 강화를 위한 철도 투자 정책 방향. 2017 국회 철도정책 세미나. 2017년 11월 7일. 한국철도건설협회: 서울
- 한상훈. 2021a. 도시계획과 공익의 이해. 서울: 박영사
- _____. 2021b. 도시개발방식의 개선과제와 전망. 한국토지공법학회 제124회 학술대회 - 주거복지를 위한 도시개발의 과제(2021. 12. 11.)
- _____. 2022. 도시개발사업의 공공성 판단에 관한 연구. 부동산경영 제25집
- _____. 2022. 도시개발사업의 공공성 판단에 관한 연구. 부동산경영 제25집. 한국부동산경영학회. pp. 251-272
- 황규완. 2014. 공모형 PF 사업의 진행현형과 시사점. 서울: 대신경제연구소

【법률/지침】

- 개발 이익환수에 관한 법률. 1990. 법률 제4175호(1989. 12. 30., 제정)
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 2021. 법률 제17898호(2021. 1. 12., 일부개정)
- _____. 2021. 법률 제18310호(2021. 7. 20., 타법개정)
- 제·개정 이유

공공주택특별법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
공공주택 업무처리지침. 2023. 국토교통부훈령 제1623호(2023. 6. 5., 일부개정)
공원녹지법 시행규칙. 2023. 국토교통부령 제1232호(2023. 7. 10. 타법개정)
관광진흥법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
대한민국헌법. 1987. 헌법 제10호(1987. 10. 29., 전부개정)
도시개발법. 2023. 법률 제19561호(2023. 7. 18., 일부개정)
_____. 2021. 법률 제18630호(2021. 12. 21., 일부개정)
_____. 2022. 법률 제18310호(2021. 7. 20., 타법개정)
_____. 2009. 법률 제9862호(2009. 12. 29., 일부개정)
_____. 2007. 법률 제8376호(2007. 4. 11., 일부개정)
_____. 2000. 법률 제6242호(2000. 1. 28., 제정)
도시개발법 시행령. 2022. 대통령령 제32715호(2022. 6. 21., 일부개정)
_____. 2023. 대통령령 제33828호(2023. 10. 18., 일부개정)
도시개발업무지침. 2022. 국토교통부훈령 제1531호(2022. 6. 22., 일부개정)
도시계획법. 1981. 법률 제3410호(1981. 3. 31., 일부개정)
_____. 1971. 법률 제2291호(1971. 1. 19., 전부개정)
_____. 1962. 법률 제983호(1962. 1. 20., 제정)
도시재개발법 개정법률. 1995. 법률 제5116호
물류시설법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
민간투자법. 2020. 법률 제17799호(2020. 12. 29., 타법개정)
사회기반시설에 대한 민간투자법. 2021. 법률 제17799호(1994. 8. 3., 제정)
산업입지법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
수목원정원법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 28., 타법개정)
온천법. 2022. 법률 제19028호(2022. 11. 15., 일부개정)
전원개발촉진법. 2022. 법률 제 19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
주택법. 2021. 법률 제18631호(2021. 12. 21., 일부개정)

_____. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
지역개발지원법. 2021. 법률 제18425호(2021. 8. 17., 타법개정)
택지개발촉진법 시행령. 2023. 대통령령 제33321호(2023. 3. 7., 타법개정)
통합교통체계법. 2022. 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)
행정기본법. 2022. 법률 제19148호(2022. 12. 28., 일부개정)

【웹사이트】

국가기록원. 기록으로 보는 경제개발 5개년계획.
(<https://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/primary.do>)
[2023. 2. 9. 검색]

국립국어원. 표준국어대사전 (<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>)
[2023. 3. 18. 검색]

국가법령정보센터. (<https://www.law.go.kr>) [2023. 5. 26. 등 검색]

국가법령정보센터 심판례정보. 국민권익위원회 2013-14181, 2014. 3. 18., 기각.
(<https://www.law.go.kr/LSW/deccInfoP.do?mode=3&deccSeq=192867>)
[2023. 3. 15. 검색]

국세법령정보시스템. 기부채납자산의 부가가치세 과세 여부
(https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/case/qna_view.jsp?log_docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&log_textItem=15&andSearchWord=&docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&textItem=15&textItemNm=%EB%B6%80%EA%B0%80%EA%B0%80%EC%B9%98%EC%84%B8&cpage=1&keytype=taxitem_cd&keyword=15&where_str=&body=1&docu_no_str=&juje_title=null&juje_jomun_key=null&juje_law_id=null&docu_no=38627&Sorttype=titlenote&view_list_nums2=titlenote&seltype=1&searchWord=) [2023. 6. 13. 검색]

국토교통부. 2019. 신도시 개념 및 건설현황
(https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dt1.jsp?id=522)

[2023. 2. 17. 검색]

국토교통부 공고 제2022-265호, 2022. 3. 11. 도시개발법 시행령 일부개정령(안) 입법
예고 설명자료 (http://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=7753)

[2023. 3. 15. 검색]

국토교통부 통계누리, 2022년 도시개발사업 현황, [2023. 5. 22. 등 검색]

국토교통부, 2023. 2022년말 기준 도시개발사업 현황 조사결과 보고, 내부자료

국회의안정보시스템, 2021. 12. 도시개발법 일부개정법률안 심사보고서

(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I2H1J1I1Y1K2M1O2Q1Q0H5S3P7J2F5) [2023. 8. 8. 검색]

국회의안정보시스템, 2022. 4. 개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서

(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R1G1O1Z0J9X0E9Z0N9A5X9B9G0W2) [2023. 8. 8. 검색]

국회의안정보시스템, 2023. 3. 30. 도시개발법 일부개정법률안

(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T2G3S0V1Z1Y2O1S1L2J5C3J4Q7W3K0) [2023. 8. 6. 검색]

금융감독원 전자공시시스템, 외감기업 회계감사보고서

(<https://dart.fss.or.kr/main.do>) [2023. 9. 14. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673875#1704357412872>)

[2023년 2. 17 검색]

대한민국 법원 종합법률정보, 「도시계획법」 개정이유

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673282#1704354058537>)

[2023. 2. 17. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보, 「도시계획법」 개정 이유

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673285#1704354486625>)

[2023. 2. 17. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보. 「도시계획법」 개정 이유

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1673386#1704355255207>)

[2023. 2. 17. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보. 「도시계획법」 제정 이유

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1677532#1704357932320>)

[2023. 2. 17. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보. 판례 2005두2544 판결 [개발제한구역해제결정취소]

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/panre/sjo050.do#1705976871100>)

[2023.6.12. 검색]

대한민국 법원 종합법률정보. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정 이유

(<https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/lawod/sjo190.do?contId=1746113#1704357788253>)

[2023. 4. 15. 검색]

도무재닷컴. “대장동 도시개발사업 시행자 성남의뜰 설립의 법적 근거”. 2021. 11. 30.

(<https://vvvvvvvv.tistory.com/2968>) [2023. 5. 19. 검색]

_____. “성남 판교대장 도시개발사업 추진경과”. 2021. 10. 1.

(<https://vvvvvvvv.tistory.com/2945>) [2023. 5. 19. 검색]

_____. “대장동 개발이익금 5,503억원 근거내역과 A9 A10 A11 임대공급유형 변경 및 면적증감 내용”. 2021. 11. 21. (<https://vvvvvvvv.tistory.com/2965>)

[2023. 5. 19. 검색]

성남도시개발공사. “성남 판교대장 도시개발사업”.

(<https://www.isdc.co.kr/devWork/devWork0202.asp>) [2023. 5. 19. 검색]

서울도시계획포털. (<https://urban.seoul.go.kr/view/html/PMNU3040000000>)

[2023. 2. 13. 검색]

서울특별시 홈페이지. 도시계획 관련사업.

(<https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/11646>) [2023. 2. 17. 검색]

_____ . 도시계획사업의 개념.

([https://opengov.seoul.go.kr/civilappeal/2897667#:~:text=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B3%84%ED%9A%8D%EC%82%AC%EC%97%85%EC%9D%80%20%EB%8F%84%EC%8B%9C,%EC%82%AC%EC%97%85\)%20%EB%93%B1%EC%9D%84%20%EC%A7%80%EC%B9%AD%20%ED%95%9C%EB%8B%A4.](https://opengov.seoul.go.kr/civilappeal/2897667#:~:text=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B3%84%ED%9A%8D%EC%82%AC%EC%97%85%EC%9D%80%20%EB%8F%84%EC%8B%9C,%EC%82%AC%EC%97%85)%20%EB%93%B1%EC%9D%84%20%EC%A7%80%EC%B9%AD%20%ED%95%9C%EB%8B%A4.)) [2023. 3. 19. 검색]

(주)세움감정평가법인 홈페이지, 개발부담금 업무소개.

(http://seumappraisal.co.kr/kor/sub/sub04_02.php?ptype=sub04_02)
[2023. 6. 6. 검색]

인천광역시. 2022. 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준(인천광역시 공고 제2022-3382)

(<https://announce.incheon.go.kr/citynet/jsp/sap/SAPGosiBizProcess.do?command=searchDetail&flag=gosiGL&svp=Y&sid=ic&sno=45435&gosiGbn=A>) [2023. 3. 19. 검색]

클린아이 지방공공기관 통합공시 홈페이지. (<https://www.cleaneye.go.kr/index.jsp>)
[2023. 6. 14. 검색]

택지정보시스템 택지통계. (<https://www.jigu.go.kr/stat/goStatLand.do###>.)
[2023. 3. 3. 검색]

한국은행 경제통계시스템. 기업경영분석(수익성지표). (<https://ecos.bok.or.kr/#/>)
[2023. 9. 14. 검색]

【보도자료】

국토교통부. 2020. 3. 25. 2019년말 기준 전국 도시개발구역 현황 통계 발표
_____. 2021. 11. 4. 민관 공동 도시개발사업의 공공성 크게 강화된다. p6

【언론기사】

건축사신문. 2021. 4. 23. ‘국토계획법’ 시행으로 공공기여 법적 근거 명확해진다.

(<https://www.ancnews.kr/news/articleView.html?idxno=12071>)

[2023. 2. 18. 검색]

뉴시스. 2022. 5. 17. 리셋 위기 ‘구리 한강변 도시개발사업’... 소송전 가나?

(https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220517_0001874726)

[2023. 6. 14. 검색]

대한경제. 2021. 11. 4. 대장동 해법, 민간사업자 수익률 제한...민간개발 위축 우려.

(https://m.dnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202111041515000490620)

_____. 2022. 12. 7. 민관 공동의 도시개발사업... ‘민간’은 떠나고 ‘공공’만 남나.

(<https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=20221206111406444033>)

6) [2023. 6. 13. 검색]

동아비즈니스리뷰. 2021. 4. 종속-관계기업 구분하는 지배력 기준 논란.

(https://dbr.donga.com/article/view/1205/article_no/10001/ac/magazine)

[2023. 6. 14. 검색]

아시아경제. 2021. 10. 20. 화천대유, 1500억 더 챙긴다...누적 분양수익 4500억원.

(<https://www.asiae.co.kr/article/2021102011100836328>) [2023. 6. 14. 검색]

인베스트조선. 2022. 3. 16. 주무부처 없이 계획된 도시개발 잔혹사...PFV제도, 차기

정부서 손 볼까.

(http://www.investchosun.com/site/data/html_dir/2022/03/15/20220315802

06.html) [2023. 3. 15. 검색]

조선일보. 2022. 7. 26. ‘대장동 방지법’의 엉뚱한 조항 하나에 3만 가구 주택건설 스톱.

(<https://www.chosun.com/VHUEC2UTFFF7VNDMMMP5M6EXCMU/>) [2023.

6. 8일 검색]

주간조선. 2021. 10. 2. 부동산 전문가가 본 ‘대장동’의 이상한 사업자

공모. (<http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=18074>)

[2023. 3. 15. 검색]

파이낸셜뉴스. 2023. 7. 5. 개발로 땅값 오르면 다 토해내라... '공공기여 사전협상' 손본다. (<https://www.fnnews.com/news/202307050958284693>)

[2023. 9. 15. 검색]

한국일보. 2021. 9. 27. “몸통보다 팔다리 먼저 생겨” 성남 민관합동 개발은 달랐다. (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021092615230005847>)

[2023. 3. 15. 검색]

_____. 2021. 11. 3. 50년 넘게 반복되는 토지수용 비극... 승자는 언제나 공공. (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021110118390005694>)

[2023. 6. 3. 검색]

헤럴드경제. 2022. 5. 4. 논의 본격화한 ‘개발이익환수법’.. 국토부 “과하다” 의견. (<http://mbiz.heraldcorp.com/view.php?ud=20220504000525>) [2023. 6. 13. 검색]

KBS뉴스. 2021. 10. 19. “대장동 개발이익 1조8,000억...성남시 10% 환수” (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5304160>)

[2023. 6. 15. 검색]

【관련 자료】

공무원u신문. 2014. 11. 17. 공공성이란 무엇인가. 정태인

칼럼(<http://www.upublic.co.kr/news/articleView.html?idxno=2108>)

김도윤. 한상연. 고대유. 2018. 도시개발사업의 협력적 거버넌스 비교 연구. 분쟁해결 연구 제16권 제3호. 단국대학교 분쟁해결연구센터. pp. 141-169

대한전문건설신문. 2022. [법률] 개정 도시개발법의 주요 내용 - 민관 공동 도시개발사업 관련. (<https://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=228293>)

[2023. 2. 17. 일 검색]

동아일보. 2022. 6. 28. “이재명 성남시, 대장동 인허가때 사업타당성 보고서 없이 승인”

(<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20220628/114170308/1>)

[2023. 3. 17. 검색]

박병주. 1991. 도시계획. 서울: 형설출판사

박은관·안용진. 2005. 도시개발제도 개선방안 연구. 국토연구원

서울신문. 2021. 10. 1. “용처 모르는 돈 3278억... 성남의뜰 배만 불렀나”

(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210930500153>)

[2023. 6. 14. 검색]

중앙일보. 2021. 9. 30. “5년전 지적에도 끄덕없던 성남의 뜰” (데이터: 금융감독원

전자공시시스템). (<https://www.joongang.co.kr/article/25011124#home>)

[2023. 3. 17. 검색]

염철호·조준배·심경미. 2008. 건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구 = (A)

Fundamental study on the contemporary publicness of architecture & urban space. 안양: 건축도시공간연구소

유경환. 2022. 도시개발사업과 국유재산 토지개발사업 비교. 국토연구원 국공유지연구 센터 세미나. 2022. 3. 28.

윤정란·이경애·문준경·나혜민·김소연. 2021. 도시지원시설용지 계획기준 개선 연구.

대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원

_____. 2021. 도시개발사업의 공공성 강화. 감정평가학논집 제20권 제3호. 한국감정 평가학회. pp. 185-216

이종규·이주형. 2009. 민관 합동 공모형 PF사업의 활성화 방안에 관한 소고 : 민간부문의 입장에서. 국토연구, 통권 61호. 안양: 국토연구원. pp. 103-119.

표명환. 2012. 미국연방헌법상의 재산권보장에 관한 고찰. 「미국헌법연구」 23(1), pp. 297-327.

한국뉴스. 2022. 2. 11. 인하대, 풍무역세권 대학용지 9만㎡ 조성원가 이하로... 오픈 캠퍼스·700병상 병원 건립

(<http://www.24news.kr/news/articleView.html?idxno=205203>)

[2023. 3. 15. 검색]

허자연·김상일·김진하·이주일·정다래. 2021. 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운용방향. 서울: 서울연구원

Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research*. 18: 543-571

SUMMARY



A Study on Public Policies for Enhancing the Publicity of Public-Private Joint Urban Development Projects

Seo Minho, Bae Yujin, Kim TaeYoung, Shin SuhKyung, Cho MiHyang

Key words: Urban development, Publicness of the process, Public-private agreements

This study sheds light on the meaning, role, and utilization of publicity in urban development projects from the current perspective to establish the principles of securing publicity in public-private partnership urban development projects and the roles of each actor, and to propose ways to improve laws and systems for this purpose. To this end, we first examined the meaning and role of publicness in urban development from the current perspective, and reviewed the status, actuality, and major issues of past and ongoing urban development projects from the perspective of the three main axes of publicness, namely, agent/actor, process, and result.

This study conducted three research processes to propose the better policy of public-private led urban development projects. First, it inspected urban development projects led by public-private partnerships with the support of the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (MOLIT). Then, we conducted a survey on 106 urban development officials and experts and, lastly, in-depth interviews with an advisory team composed of academics, private sector, and

experts to synthesize a wide range of discussions on the main issues and problems of public-private partnerships in urban development.

Based on these surveys and analyses, we built principles, recommendations, and standards that secure the publicity of public-private partnerships in urban development projects. The main findings and policy recommendations derived from the process are summarized as follows.

In the first chapter of this study, we examined the concept of urban development discussed in the academia in order to establish the relationship between urban development and publicness. Also, we speculated the historical change of legal and institutional policies dealt with the meaning of publicness in urban development projects. Through this research, we established a framework of perspectives to guide the steps of this study.

The framework consists of three layers: the publicness of agent/actor, process result'. the first layer, agent/actor's publicness, is about restricting the private participants' pursuit of self-interest under consensus among various stakeholders. Next, 'publicness of the process' can be partially secured by strengthening public management and supervision of urban development projects. However, excessive public intervention may discourage the private sector to participate in urban development projects that fades the purpose of the Urban Development Act, promoting private participation in urban development. Lastly, the layer of 'publicity of results' is to secure the point on privatizing the profits generated by the project, and legitimate returning an appropriate level of profits created by the projects to society.

In the next chapter, in order to examine the current status of urban development projects in general, we first utilized statistics provided by MOLIT. In order to identify public-private joint urban development projects, we collect data and analyze it statistically. Based on the statistics we analyzed, we

conducted an additional survey of local governments to fill a gap from statistical analyses with the support of MOLIT. Also, by listening to the opinions of the implementers, we could examine the status of projects directly affected by the amendments of the Urban Development Act in 2022.

Through the above-mentioned series of status and actual survey activities, we drew several implications. The research found the need to establish a relevant system, review the appropriateness and feasibility, and supervise the decision-making process in line with the central government's policy of strengthening management and supervision.

In the following chapter, we conducted a survey and FGIs to identify current issues on urban development projects. We found out and sorted those issues in terms of the three layers of publicness in public-private led urban development. First, in an actor/agent layer, limiting private expropriation, enhancing central government supervision. Second, in a process layer, mandating bids of private actors and regulating public offerings and review-approval process. Third, in a result layer, managing private actors/agents' land use planning, and capping profit rate.

As a result of FGIs, it is excessive to grant the same expropriation rights as the public to public-private joint ventures invested by more than 50% of the public. Also, private expropriation should be restricted by requiring the inevitability of the expropriation method to be reviewed even if it is allowed. Experts of focus groups judged that the actual effect of strengthening publicness is not significant compared to the negative effect of discouraging the participation of private operators. It is because there are advantages and disadvantages of the project implementation method and the problem of attributing the profits of the regional diet to the landowner.

Second, it is necessary to strengthen the inspection system of central

government management without redundancy of existing audits, supervision, deliberations, etc. Furthermore, it is desirable to enhance the public's procedural approach that ensures transparent urban development projects by avoiding a one-time inspection.

Third, regarding the review and approval of project agreements by the approval authority or the central government, it is needed to create and supplement minimum review standards (a checklists) centered on enhanced publicity measures for consistent review and approval, considering the possibility of changes in the agreement.

Fourth, regarding public contributions such as infrastructure donations, it is impossible to create a uniform standard for all projects. However, negotiation principles and criteria for recognizing target facilities are necessary so that private operators can predict in advance.

Fifth, restricting the direct use of the construction area within the proportion of the private participant's investment and requiring the designated authority to approve the land supply plan may eliminate the possibility of selling the unsold lands to the private implementer in the event of an emergency. Thus, it is desirable to flexibly apply the direct use within the overall private investment ratio rather than strictly restricting it to the individual investment ratio.

Finally, regarding the limitation of the profit rate, a less-than 10% rule, of the private participant, central government needs to establish a standard for judging the appropriateness of the assumption of the profit rate by considering the locational traits, expected profits, and process mechanism of each project.

Overall, this study suggests the recommendation of enhancing the public visibility of public-private partnerships in urban development projects.

First, it is important to ensure that the public welfare is promoted and that the social responsibilities of the actors are fulfilled. In the case of a

public-private partnership in urban development projects with a stake exceeding 50%, it is believed that inconvenience and injustice should not occur in terms of public welfare as it guarantees the right to use land.

Second, in terms of the process layer, it is necessary to secure procedural legitimacy and check whether internal control systems are in place. The entire process should be transparent and rule-based, ensuring opportunities for open discussion and participation not only among stakeholders but also with representative civil society.

Third, the nature of publicity in the result layer, it is important to ensure that the allocation and reinvestment of development profits is reasonable and does not contradict social norms. In particular, not only the project parties but also the public need to help forming a complementary relationship in terms of the supply and utilization of land, the contents of public-private agreements, and the assigning costs and revenues in the normal course of business.

부 록

APPENDIX



▣ 부록1: 도시개발법으로 추진하는 택지개발사업 추진 현황

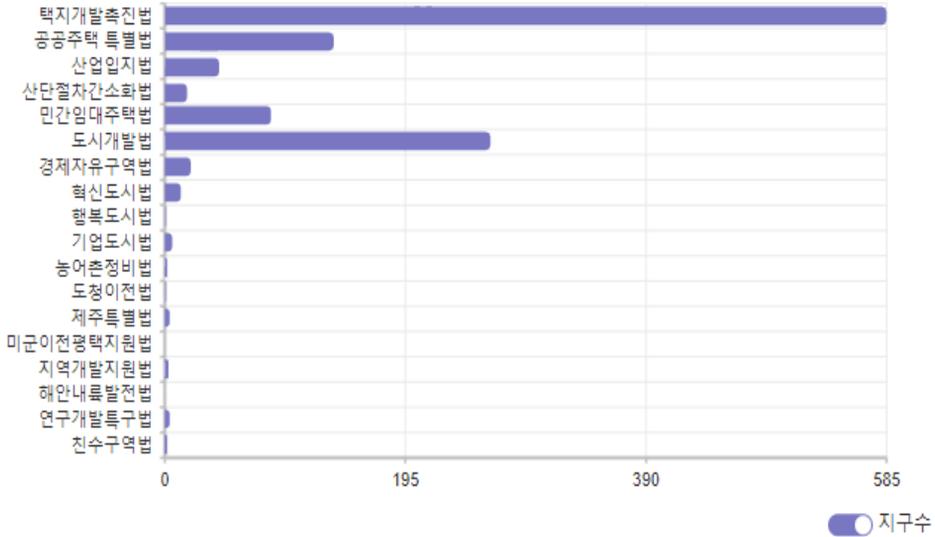
1) 근거법별 추진현황

- 사업 내에 택지를 포함한 개발사업은 현행 법령 기준 택지개발촉진법, 공공주택특별법, 도시개발법 등 총 18개의 법령으로 시행 가능하며, 우리나라에서 진행된 택지개발사업 총 1,191건 중 도시개발법으로 진행한 경우가 264건(22.1%)으로 택지개발촉진법 다음으로 많이 활용되고 있음

〈부표-1〉 택지개발사업 추진 근거법별 현황(누적)

근거법	지구수(건)						면적 (천m ²)					
	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공
총계	1,191	48	23	222	47	851	4,875	88	29	331	633	3,797
택지개발촉진법	585	-	1	4	8	572	3,537	-	9	26	229	3,274
공공주택특별법	137	20	-	50	13	54	503	-	-	130	81	291
산업입지법	44	-	1	6	6	31	39	-	-	-	-	39
산단절차간소화법	18	-	-	17	-	1	25	-	-	25	-	-
민간임대주택법	86	19	-	65	-	2	72	1	-	67	-	5
도시개발법	264	6	19	70	9	160	128	26	7	31	2	63
경제자유구역법	21	1	1	5	5	9	153	61	9	11	58	15
혁신도시법	13	-	-	-	-	13	80	-	-	-	0	80
행복도시법	1	-	-	-	1	-	200	-	-	-	200	-
기업도시법	6	-	1	-	3	2	43	-	4	-	18	21
농어촌정비법	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
도청이전법	1	-	-	-	1	-	40	-	-	-	40	-
제주특별법	4	-	-	1	-	3	11	-	-	3	-	9
미군이전통착륙법	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-
지역개발지원법	3	2	-	1	-	-	-	-	-	0	-	-
해안내륙발전법	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-

근거법	지구수(건)					면적(천m ²)						
	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공
연구개발특구법	4	-	-	2	-	2	8	-	-	8	-	-
진수구역법	2	-	-	1	1	-	36	-	-	30	5	-



자료 : 택지정보시스템 택지통계. <https://www.jigu.go.kr/stat/goStatLand.do###>. (2023년 3월 3일 검색)
주 : 최종자료 반영일자-2022.06.09

○ 도시개발법으로 시행하는 택지개발사업 264건 중 공공부문 시행건이 125건(403천m²), 민간부문 시행건이 139건(33,038천m²)으로 나타났으며, 도시개발사업으로 시행하는 전체 택지개발사업 면적 중 98.8%에서 민간부문이 사업시행을 담당하고 있으며, 이는 공공부문에 비해 82배나 넓은 구역으로 나타남

<부표-2> 도시개발법으로 시행된 택지개발사업의 시행주체 현황(누적)

구분	지구수(건)	면적(천m ²)
계	264	33,441
공공부문	125 (47.3%)	403 (1.2%)
민간부문	139 (52.7%)	33,038 (98.8%)

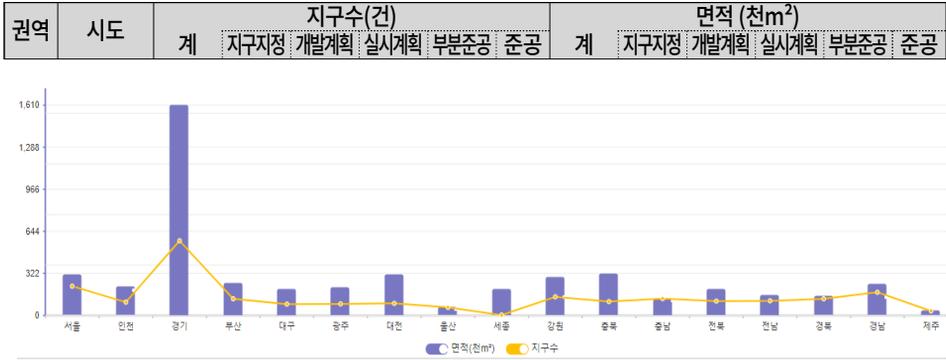
자료 : 택지정보시스템 택지통계. <https://www.jigu.go.kr/stat/goStatLand.do###>. (2023년 3월 3일 검색)
주 : 최종자료 반영일자-2022.06.09

2) 지역별 추진현황

- 지역별로는 경기도가 296건(24.9%)으로 가장 많이 시행된 것으로 나타났으며 다음으로 서울 116건(9.7%), 경상남도 92건(7.7%) 순으로 파악되었으며, 서울인 천경기의 수도권에서 465건(39.0%)이 시행된 것으로 나타남
- 광역지자체별 사업 개소수 기준으로 살펴보면 경기도가 296개소(1,611천m²)에서 사업이 시행되어 가장 많이 택지가 공급되었으며, 다음으로 서울 116개소(308천m²), 경남 92개소(237천m²)의 순으로 나타남

〈부표-3〉 택지개발사업 추진 지역별 현황(누적)

권역	시도	지구수(건)						면적(천m ²)					
		계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공
총계		1,191	48	23	222	47	851	4,876	87	29	330	633	3,796
수도권	소계	465	21	7	127	23	287	2,136	3	9	197	288	1,638
	서울특별시	116	9	-	52	7	48	308	1	-	25	10	272
	인천광역시	53	1	-	12	2	38	217	-	-	23	54	141
	경기도	296	11	7	63	14	201	1,611	3	9	149	225	1,225
지방권	소계	726	27	16	95	24	564	2,739	84	20	133	345	2,157
	부산광역시	66	1	0	4	-	61	248	-	-	35	-	213
	대구광역시	45	-	-	6	1	38	203	-	-	4	8	191
	광주광역시	46	1	-	7	3	35	213	-	-	15	10	188
	대전광역시	48	4	3	9	1	31	312	2	2	7	5	296
	울산광역시	32	2	1	4	-	25	61	-	-	3	-	58
	세종특별자치시	2	-	-	1	1	-	200	-	-	-	200	-
	강원도	74	1	1	4	3	65	291	-	9	3	4	275
	충청북도	55	2	4	7	-	42	317	-	4	29	-	284
	충청남도	67	3	1	9	3	51	123	21	-	-	34	68
	전라북도	57	6	1	8	1	41	199	61	1	6	-	130
	전라남도	58	1	2	13	7	35	156	-	4	6	43	103
	경상북도	66	3	2	7	2	52	145	-	-	3	42	99
	경상남도	92	1	1	14	-	76	237	-	-	19	-	218
제주특별자치도	18	2	0	2	2	12	35	-	-	3	-	33	



자료 : 택지정보시스템 택지통계. <https://www.jigu.go.kr/stat/goStatLand.do###>. (2023년 3월 3일 검색)
 주 : 최종자료 반영일자-2022.06.09

3) 시행주체별 추진현황

- 그간의 택지개발사업은 한국토지주택공사가 588건(49.4%)로 가장 많이 수행하고 있으며, 다음으로 지자체가 292건(24.5%)를 시행한 것으로 나타났으며, 공동시행 및 민간이 수행하는 경우는 222건(18.7%)로 나타남
- 다만 해당 통계는 PFV를 활용한 택지개발사업을 민간으로 분류하고 있어, 해당 수치내에 민간공동 시행이 차지하는 비중은 알 수 없는 한계를 지님

〈부표-4〉 택지개발사업 추진 시행주체별 현황(누적)

시행사	지구수(건)						면적(천m ²)					
	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공	계	지구지정	개발계획	실시계획	부분준공	준공
총계	1,191	48	23	222	47	851	4,876	87	29	330	633	3,796
LH	588	37	2	71	17	461	3,583	23	12	177	478	2,894
정부기관	4	-	1	-	1	2	-	-	-	-	-	-
지방공사	85	2	2	21	9	51	181	1	5	24	93	58
지자체	292	7	5	25	9	246	978	63	9	59	43	804
공동시행(공공/민간)*	2	-	-	-	-	2	7	-	-	-	-	7
민간업체	220	2	13	105	11	89	127	1	3	70	20	33

자료 : 택지정보시스템 택지통계. <https://www.jigu.go.kr/stat/goStatLand.do###>. (2023년 3월 3일 검색)
 주 : 최종자료 반영일자-2022.06.09., 시행사 중 공동시행은 구역을 분할하여 시행하는 것으로, 본 연구의 민간공동과는 그 형태가 다름

부록2: 전문가 조사 설문지

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고를 위한 전문가 설문조사

ID				
----	--	--	--	--

안녕하십니까?

본 설문조사는 국토연구원에서 수행하고 있는 기본과제 「민관공동도시개발사업의 합리적 공공성 제고방안 연구」를 위한 전문가 설문조사로, 공공성 제고의 방향을 제시하기 위해 관련분야 전문가 여러분의 견해를 여쭙고자 합니다.

본 설문지 결과는 연구의 목적 이외에 타 용도로 절대 사용되지 않으며, 통계법 제33조에 따라 개인의 응답은 철저히 보호될 것임을 알려드립니다. 귀하의 소중한 의견은 향후 민관공동도시개발사업의 효율적 활용을 위한 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 바쁘신 중에 설문에 협조하여 주셔서 깊이 감사드립니다.

2023년 09월

국토연구원 도시연구본부

(문의 연락처 : 김태영 전문연구원 044-960-0157, tykim@krihs.re.kr)

I. 일반 사항

구분	내 용			
부문	① 공공 부문(공무원, 공사, 공기업 등)	② 민간 부문	③ 학계 전문가	
경력	① 5년 이내	② 5~10년	③ 10~15년	④ 15년 이상
경력 횟수	① 1~3회	② 4~6회	③ 7~9회	④ 10회 이상
주요 사업(경험)지역	① 수도권(서울, 인천, 경기)	② 지방 광역시	③ 지방 광역도	

II. 주요 이슈사항

※ 아래의 질문에 대한 답변은 그간 직간접적으로 경험, 참여 또는 수행하신 민관공동도시개발사업 경험을 기준으로 하여 주시기 바랍니다.

PART 1. 공공성 확보

민관공동도시개발사업에는 공공과 민간참여자간의 협약을 통해 기부채납 및 개발이익 환수와 같은 공공기여 등을 통해 공공성을 확보하고 있습니다. 이 같은 공공기여는 토지의 효율적 이용 촉진, 조세의 형평성 확보, 부동산 가격 안정 효과 등의 장점이 있으나, 지나친 공공성 추구는 개발을 위축시키고 저품질의 개발을 조장할 수 있다는 지적도 있습니다.

【문1】 그간 경험하신 민관공동도시개발사업에서 기부채납, 개발이익 환수 등과 같은 방법으로 확보하는 공공성의 수준은 어떠했다고 보십니까?

- ① 매우 적절했다 ② 적절했다 ③ 보통이다 ④ 부족했다 ⑤ 매우 부족했다

PART 3. 도시개발구역 지정권자의 재량권

도시개발구역지정권자는 공공의 이익 및 사업성 등을 고려하여, 주거용지 및 임대주택용지 비율 조정, 녹색도시개발계획에 대한 인센티브, 세대수, 공원녹지비율 등의 조정 및 결정에 대한 재량권이 부여되어 있으며, 최근 이에 대한 조정 또한 논의가 이루어지고 있습니다.

그 결과 최근에는 수도권·광역시의 공공 시행 사업의 경우 전체 공동주택의 25% 이상을 임대주택으로 확보해야 하는 데에 대한 지정권자의 재량이, 당초에 15~35%(20%대) 사이에서 결정되고 있었는데 그 범위가 20~30%(10%대)로 축소된 바 있습니다.

[문8] 위와 같은 도시개발지정권자의 재량권 부여의 수준은 어떻다고 보십니까?

- ① 전반적으로 높여야 한다 ② 부분적으로 높여야 한다 ③ 적절하다 ④ 부분적으로 축소해야 한다 ⑤ 전반적으로 축소해야 한다

[문9] (문3 응답 무관) 만약 도시개발구역 지정권자의 재량권을 현재보다 높인다면 어느 부문에서 높여야 합니까?

- ① 도시개발구역의 분할·결합 ② 주거용지 비율 ③ 임대주택용지비율
④ 녹색도시개발계획 인센티브 ⑤ 세대수 ⑥ 공원녹지비율
⑦ 민간참여자의 토지직접 사용비율 ⑧ 기타

[문10] (문3 응답 무관) 만약 도시개발구역 지정권자의 재량권을 현재보다 축소한다면 어느 부문에서 축소해야 합니까?

- ① 도시개발구역의 분할·결합 ② 주거용지 비율 ③ 임대주택용지비율
④ 녹색도시개발계획 인센티브 ⑤ 세대수 ⑥ 공원녹지비율
⑦ 민간참여자의 토지직접 사용비율 ⑧ 기타

PART 4. 민간공동도시개발사업 추진주체

민간공동도시개발사업은 공공이 공모에 의해 민간참여자를 선정하고, 이후 협약을 통해 프로젝트금융투자회사(PFV)를 공동으로 설립하여 추진합니다. PFV는 일정한 요건을 갖추어 신고만 하면 가능하며 세세상의 혜택을 받습니다.

[문11] 공공성 제고를 위해 중앙정부가 사업추진주체에 대해 관리 감독을 한다면, 어느 부문에서의 관리 감독이 가장 중요하다고 보십니까?

- ① 민간참여자 선정 ② 공공과 민간참여자간 협약
③ 추진주체 (PFV) 설립 ④ 개발계획 수립
⑤ 실시계획 인가 ⑥ 준공

기본 23-13

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구

저 자 서민호, 김태영, 배유진, 신서경, 조미향

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2023년 10월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-904-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

서민호, 김태영, 배유진, 신서경, 조미향. 2023. 민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

민관공동 도시개발사업의 공공성 제고방안 연구

A Study on Public Policies for Enhancing the Publicity of
Public-Private Joint Urban Development Projects



제1장 서론

제2장 도시개발과 공공성

제3장 도시개발 현황 및 특성 진단

제4장 민관공동 도시개발과 공공성 이슈 분석

제5장 민관공동 도시개발의 공공성 제고방안

제6장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

