

표지  
면지



# CONTENTS

## 개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

### 축 사

우원식 | 국회의원 ..... i

### 인사말

박상혁 | 국회의원 ..... iii

좌장 : 최병선 前국토연구원장

---

### 발 제

발제1. 개발이익 환수 문제 진단과 공공환원 제도 제안 ..... 3  
이상경 | 가천대 도시계획학과 교수

발제2. 개발이익 공공환원 법 제도화 ..... 19  
이강훈 | 참여연대 민생희망본부 실행위원

### 토 론

1. 김남근 | 민변 개혁입법특별위원장 ..... 29  
2. 김상일 | 서울연구원 도시정보실장 ..... 45  
3. 박 준 | 서울시립대 국제도시과학대학원 교수 ..... 49  
4. 윤 황 | 선문대 교수(前충남연구원장) ..... 53



# 축 사



우원식 국회의원

안녕하세요. 국회의원 우원식입니다.

대장동 개발사업 관련 의혹은 두 가지입니다. 하나는 보수언론과 국민의힘이 제기한 대장동 개발사업 특혜 의혹과 나머지는 화천대유를 둘러싼 국민의힘 관련 세력과의 비리 의혹입니다.

대장동 개발사업의 본질은 이재명 당시 성남시장이 주어진 권한을 최대한 활용해 공공개발을 좌초시켜 민간이 통제로 가로채려던 사업을 공영개발로 전환시킨 것입니다. 이 과정에서 입찰공고를 통해 4,600억의 확정적 개발이익을 성남시로 귀속시키고 부동산 경기 활황으로 사업성이 좀 더 나아지자 추가적으로 920억을 더 확보한 것입니다. 사업자로부터 공산당 소리까지 들으며 공공의 이익을 확대시킨 것을 보면서 특혜가 있었다고 도저히 볼 수 없습니다.

오히려 이번 사건은 ‘화천대유-국민의힘 부동산 비리 의혹 사건’으로 불려야 합니다. 국민의힘은 어떻게든 이재명 후보에게 폭탄을 넘겨보려고 했지만 결국 국민의힘 내부에서 폭탄이 터지고 있습니다.

끝없이 쏟아지는 국민의힘 유착 의혹에 급기야 광상도 의원 자녀 50억 퇴직금까지 나왔습니다. 국민들은 이제 국민의힘에게 묻고 있습니다. “50억은 누구 겁니까?” 광상도 의원 탈당으로 국민의힘의 전매특허 꼬리자르기가 시작됐습니다. 국민의 분노, 특히 2030 청년들의 분노를 탈당으로 잠재울 수 없습니다. 신입사원으로 7년 일하고 50억을 받는 직장은 대한민국에 없습니다. 화천대유 설립 당시인 박근혜 정부서 무소불위 권력을 휘두른 광상도 의원이 화천대유 관련 자금 조달 등에 무슨 일을 했는지 수사를 통해 밝혀야 할 것입니다.

화천대유를 통해 국민의힘 기득권과 토건마피아 간의 공생관계가 만천하에 드러나고 있습니다. 투기세력, 정치권, 언론과 법조계 카르텔 고리의 중심에는 국민의힘이 있었습니다. 당시 한나라당과 이명박 대통령 까지 나서 대장동 공공개발을 막았던 이유가 퍼즐처럼 맞춰지고 있습니다.

이번이 토건 기득권을 해체하기 위한 절호의 기회일지도 모릅니다. 국민의 위임한 인·허가권 행사로 생기는 불로소득 개발이익은 원칙적으로 공공에게 돌아가야하며 그 혜택은 시민들이 누려야하는게 원칙입니다. 토지개발로 인해 막대한 이익이 사유화됐다면 그 막대한 이익을 사회적으로 어떻게 배분할 것인가에 대해서 국민적 공론이 필요합니다.

이재명 후보가 시민의 이익을 간신히 지켜낸 것에 반해 공공성이 훼손된 개발사업이 전국적으로 부지기수입니다. 대표적인 것이 부산 엘시티입니다. 부산의 국민의힘 정치인들과 결탁한 토건세력들이 시가 조성한 부지를 헐값에 사들여 조 단위 개발이익을 통째로 챙겼습니다. 자신들은 도둑 들기 편하게 담장 허물고 길까지 내줘놓고 담장 세운 이재명 지사를 내쫓겠다고 합니다. 적반하장도 정도 것인데 결국 토건 투기세력이 계속 활개 칠 수 있도록 앞장서는 것과 같습니다.

반드시 토건비리가 발 붙이지 못 하도록 개발이익 공공환수를 제도화해야합니다. 투기세력과 기득권세력 간의 유착의 고리를 반드시 끊어내고 부동산 불로소득의 독점을 해체하는데 힘을 모아주시길 바랍니다.

함께하신 모든 분께 감사드립니다.

2021.09.29.

국회의원  유원식

## 인사말



박상혁 국회의원

여러분 반갑습니다.

더불어민주당 김포을 국회의원 박상혁입니다.

먼저, 바쁜 와중에도 오늘 토론회에 참석해주신 이재명 경기도지사님과 우원식 의원님을 비롯한 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 또한, 오늘 토론의 좌장을 맡아주신 최병선 前국토연구원장님과 발제를 맡아주신 가천대학교 이상경 교수님, 참여연대 이강훈위원님, 토론에 참석해주신 민변 개혁입법특별위원장 김남근 변호사님, 서울연구원 김상일 실장님, 서울시립대 박준 교수님, 선문대학교 윤황 교수님께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

성남시 대장동 개발 의혹으로 온 나라가 떠들썩합니다.

그동안 토건비리세력과 일부 정치권, 법조계, 언론의 카르텔은 보이지 않는 곳에서 엄청난 이익을 챙기며 개혁에 저항해 왔습니다.

기존의 제도하에서는 공공이 개발이익을 국민께 돌려드리고 싶어도 회수할 방안이 없는 한계점이 명확했습니다.

오늘 토론회는 이와 같은 기득권의 개발이익 독식을 막고, 개발이익을 국민에게 환원하는 방안에 대한 입법적·정책적 대안을 모색하고자 준비한 자리입니다.

행정상 인허가권 행사로 인해 발생하는 개발이익이 국민에게 환원되어야 하는 것은 당연한 일입니다. 제도적 한계가 있다면 그 제도를 고치고, 기득권의 저항이 있다면 그 저항을 이겨내야 합니다.

옳은 일을 위해 기존에 없던 새로운 길을 내는 것이야말로 정치의 본령이기 때문입니다.

오늘 토론회가 토건비리를 혁파하고 소수가 독점하던 개발이익의 공공환원을 위한 실질적 방안을 모색하고 근본적인 대책을 마련하는 시간이 되길 바랍니다.

다시 한 번 참석하신 모든 분들께 감사드리며, 토건비리없는 나라, 부동산 불로소득 없는 대한민국을 위해 힘을 모아주시길 바랍니다.

감사합니다.

2021.9.29.

국회의원 박상혁



개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

발제 1

# 개발이익 환수 문제 진단과 공공환원 제도 제안

이상경

가천대 도시계획학과 교수



개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급 토론회  
(주최: 국회의원 박상혁, 장소: 중앙보훈회관)

## 개발이익 환수 문제 진단과 공공환원 제도 제안

2021. 09. 29

이상경

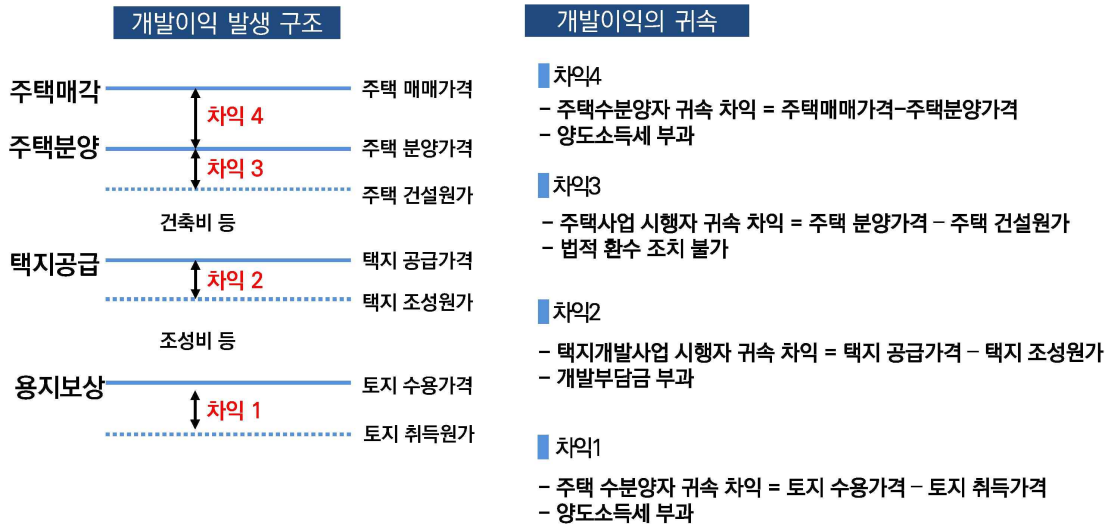
(가천대학교 교수, skylee@gachon.ac.kr)

## 목 차

01. 개발이익의 발생 실태
02. 개발이익 환수 제도 운영 실태
03. 공영개발사업의 개발이익 환수 실태
04. 민관합동개발사업의 개발이익 환수 실태
05. 개발이익 공공환원 제도화

## 01 개발이익의 발생 실태 - 개발이익 발생 구조 3

- ▶ 개발이익은 용지보상, 택지공급, 주택분양, 주택매각 단계에서 모두 발생 (파이를 나누는 모양)
- ▶ 사업단계별로 개발이익 환수 장치가 달리 적용(양도소득세, 개발부담금 등)
- ▶ 시대적 배경과 정부 성향에 따라 개발이익 환수의 강도가 변화



## 01 개발이익의 발생 실태 - 사업단계별 개발이익 4

- ▶ 경기도 4개 택지지구의 주택공급 시점 가격을 기준으로 비용과 이윤항목의 비중을 비교해 보면, 비용이 70~80%, 이윤이 20~30% 상당한 수준임
- ▶ 사업단계별 발생 개발이익을 비교해 보면, 주택건축단계 10~15%, 토지보상단계 6~15%, 택지조성단계 2~8% 순으로 나타남. 주택건축단계에서 발생하는 개발이익이 가장 큼

사업단계별 발생 개발이익 추정 (단위 : 원/㎡)

구분	부천○○지구		의정부○○지구		고양○○지구		구리○○지구		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
공급면적당 주택가격	2,250,604	100.0%	2,325,045	100.0%	2,563,150	100.0%	2,370,546	100.0%	
주택건축단계	건축비 (기본형건축비 적용)	1,269,508	56.4%	1,389,073	59.7%	1,272,776	49.7%	1,280,738	54.0%
	주택사업자 이윤	322,000	14.3%	296,990	12.8%	266,100	10.4%	293,367	12.4%
택지조성단계	조성비	177,718	7.9%	233,195	10.0%	388,385	15.2%	293,277	12.4%
	개발사업자 이윤	174,236	7.7%	176,487	7.6%	21,764	0.8%	38,971	1.6%
토지보상단계	보상비	126,049	5.6%	91,714	3.9%	218,557	8.5%	307,788	13.0%
	토지소유자 이윤	181,093	8.0%	137,586	5.9%	395,569	15.4%	156,404	6.6%
비용항목	1,573,275	69.9%	1,713,982	73.7%	1,879,718	73.3%	1,881,803	79.4%	
이윤항목	677,329	30.1%	611,063	26.3%	683,432	26.7%	488,743	20.6%	

자료: 경기연구원(2019)

## 01 개발이익의 발생 실태 - 차익2(택지개발사업자의 개발이익)의 발생 구조 5

### ➤ 도시개발사업

- 도시개발법은 감정가격으로 용지를 공급하는 것이 기본. 조성원가와의 차이로 개발이익 발생

### ➤ 공공택지 조성사업

- 대부분의 용지를 감정가격 또는 낙찰가격으로 공급 → 개발이익의 발생
- 주거용지는 추첨에 의한 감정가격, 상업용지는 경쟁입찰에 의한 낙찰가격으로 공급
- 특히, 60m<sup>2</sup> 초과 85m<sup>2</sup>이하 주택용지에 대한 공급기준 변화(조성원가 → 감정가격, 2014년)는 비중이 큰 중소형 주택 용지의 가격을 상승시켜 사업시행자의 이익을 증가  
→ 분양 주택의 가격 상승이라는 부작용 발생

#### ➤ 사례: 화성동탄2의 60m<sup>2</sup>초과 85m<sup>2</sup>이하 주택용지 분석(자료: 이상경, 2018.12)

- 헤도닉가격모형을 이용하여 2015-18년 감정가격으로 공급된 주택용지의 가격과 2013년까지 조성원가의 110% 수준으로 공급된 용지의 가격을 비교한 결과, 다른 조건이 동일하다고 가정할 경우 감정가격 용지가 13% 정도 더 높은 가격으로 공급됨
- 2015년 이후 공급용지는 남동탄에 많아 입지수준이 떨어짐에도 불구하고 더 높은 가격에 공급됨
- 2015년 이후 분양된 7개 필지 41만m<sup>2</sup>는 감정가격을 적용하여 약 936억원의 추가 이익이 발생

## 01 개발이익 발생 실태 - 차익3(주택사업자의 개발이익) 발생 구조 6

- 공공택지는 분양가 상한제의 적용을 받고 있어 분양원가와 건설원가의 차이가 개발이익의 원천

### ➤ 분양가 상한제 적용 주택의 분양가격 산정방식

- 분양가격 = 기본형건축비 + 건축비 가산비용 + 택지비

### ➤ 기본형 건축비

- 국토교통부장관이 공동주택 건설공사비지수와 이를 반영한 기본형건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 고시

#### ➤ 기본형 건축비: 물가상승보다 더 가파른 상승 추세를 보이고 있음

- 2007년 9월 ~ 2012년 3월 : 생산자 물가지수 20.08% 상승, 소비자물가지수 16.53% 상승, 주택건축비지수 19.78% 상승 (동반 상승)
- 2012년 9월 ~ 2018년 9월 : 생산자물가지수는 1.63% 하락, 소비자물가지수는 8.3% 상승, 공동주택 건설공사지수는 21.1% 상승 (나홀로 상승)

### ➤ 기본형 건축비의 상승 추세는 공동주택건설공사비지수 산정 자료와 밀접하게 관계됨

- 노무비 항목의 경우 대한건설협회에서 시중 노임 자료를 제공 (선수가 심판인 상황)

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 개발이익 환수제도의 특징

7

- ▶ 개발이익 환수는 부담금(개발부담금과 광역교통시설부담금 등)과 기반시설 기부채납이 주로 사용됨
- ▶ 최근 개발된 수법 중 결합개발은 이윤 공유 등의 어려움으로 사용빈도가 낮음
- ▶ 사전협상은 우수한 사업조직을 필요로 하는 등 운영이 쉽지 않지만 점점 확산되는 추세임

### 개발이익 환수제도의 특징 및 한계

구분	종류	제도 개요	특징 및 한계
직접적 환수장치	부담금 부과	개발 부담금	• 징수금의 50%는 중앙정부, 50%는 해당 지자체(시·군) 일반회계로 편입
		기타 부담금	• 광역교통시설부담금 등 • 개발사업지구 면적을 기준으로 부과 • 공공이 시행하는 사업 또는 공익적 목적에 따라 시행되는 사업은 면제 또는 감면
	기반시설 기부채납	• 개발행위의 허용조건으로 기반시설의 설치 또는 용지 확보	• 시설(토지) 납부로 한정 • 용도지역 변경 시 지구단위계획으로 결정
간접적 환수장치	결합개발	• 둘 이상의 사업지역을 하나의 사업구역으로 결합하여 사업 시행	• 시행주체가 동일할 경우 사업 가능성 있거나 갈등 소지, 지역간 이전 곤란
복합적 환수장치	사전협상	• 개발 촉진 인센티브 부여에 상응하는 공공 기여 또는 부담금 납부조건을 사전에 협상	• 거래비용 소요 • 사업전담 전문조직 필요

자료: 경기연구원(2019)

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 개발부담금 현황

8

### ▶ 낮은 개발이익 환수 효과와 지역 편중

- 최근 3년간 7,000여건의 사업에 대해 징수액이 3,000여 억원 수준임
- 부과액과 징수액은 부과 대상 개발사업들의 건수와 규모에 비해 현저히 적은 금액임
- 징수실적의 50% 이상이 경기도에서 발생하고 있어 지역 편중도 심함

### 전국 개발부담금 부과 및 징수 현황 (2017-19년)

구분	부과액		징수액		징수율 (%)
	건수(건)	금액(백만원)	건수(건)	금액(백만원)	
2017	7,381	395,734	7,357	324,964	82.1
2018	6,822	457,865	6,502	323,317	70.6
2019	8,275	430,678	6,826	297,803	69.1

### 시도별 개발부담금 부과 및 징수 현황 (2019년)

구분	부과액		징수액		징수율 (%)	
	건수(건)	금액(백만원)	건수(건)	금액(백만원)		
전국	8,275	430,678	6,826	297,803	69.1	
수도권	서울	41	19,141	49	15,598	81.5
	인천	606	19,274	367	10,968	56.9
	경기	4,457	272,330	3,342	165,743	60.9
비수도권	3,171	119,933	3,068	105,494	88.0	

자료: 경기연구원(2020)

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 개발부담금 문제점 9

### ➤ 개발부담금 제도의 문제점

- 개발부담금의 과소 추정 (공시지가 사용, 개발비용의 과대 추정, 환수율 25%로 제한 등)
- 개발부담금 부과 시점의 문제 (사업인가 이전 시점에 지가 상승 등)

### ➤ 개발부담금 활용상의 문제점

- 균형발전특별회계의 용처가 분명하지 않음
  - 징수목적인 토지관리, 지역균형발전사업에 밀접하게 연결되지 않음
- 지방정부 귀속분의 경우 시군에서 일반회계로 편성하여 사용용도를 확인하기 어려움

### ➤ 개발부담금 운영관리 문제점

- 시군 업무 담당자들이 2-3명으로 다른 업무와 병행하는 경우도 많음
- 개발비용 검토 과정에서의 행정력 소모 등
- 체납에 따른 징수율 저하(경기도의 징수율은 최근 3년간 69-82%) 수준

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 광역교통개선대책 현황 및 문제점 10

### ➤ 광역교통개선대책을 수립할 필요가 없는 소규모 개발로 인해 연접개발 문제 발생 및 교통불편 기증

- 개발면적 100만㎡ 이상 또는 수용인구 2만명 이상 기준 적용으로 100만㎡ 미만 사업지 분할 빈번
  - 2019.12 이후, 인구 1만명 이상 또는 수용인구 1만명 이상 기준으로 변경
  - 광역교통개선대책 수립 대상 확대 기대

### ➤ 부진 사업에 대한 제재 조항 미비 및 개선 요청 권한 국토부로 한정

- 광역교통법상 사업시행자가 광역교통개선대책 사업을 지연 및 미시행하더라도 법적으로 제재할 수 없음
- 개선요청 권한이 국토부로 한정되어 있어 경기도의 경우 입주민 교통개선방안 수립에 어려움 발생

광역교통개선대책 수립 현황 (2002-18년)

구분	합계	택지개발	공공주택	도시개발	산업단지
경기도	40	26		7	7
국토부	21	2	19		

경기도 관리 40개 지구의 광역교통개선대책 사업 현황

구분	합계	도로	철도	접속	환승 등
개선대책 사업	408	259	8	96	45

주: 사업비 총액은 30조159억원

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 기부채납: 용도지역 변경 사업

11

- 경기도의 경우, 용도지역 변경 주거용지 조성사업을 대상으로 공공기여시설 기부채납 제도 운영 중
- 제도 운영상의 문제점: 실효성, 일관성, 보편성 결여
  - 주민제한형 평균이 33.2%, 자체입안형 평균이 36.9%으로 경기도 검토 기준 22.5%보다 상당히 높음  
→ 기부채납 비율 기준의 실효성 떨어짐
  - 주민제한형 23.9~39.6%, 자체입안형 29.7~46.9%로 사업별로 기부채납 비율에서 차이가 큼 → 일관성 결여
  - 인구 50만명 미만 시군 22개 중에서 특정 2개 시에서만 주로 이용 → 보편적 수단으로 부적절
- 사업규모에 제약이 없어 대규모 사업도 가능한 구조  
→ 기부채납 비율이 높은 도시개발사업(평균 48%)을 회피하는 수단으로 악용될 여지

용도지역 변경 주거지 조성사업 현황 (2014-2018년)

구분	주민 제한형	시·군 자체 입안형
지구단위계획 수	4개 구역	5개 지구
사업 대상지 위치	오산시	포천시
지구단위계획구역 면적	66,002~174,261㎡ (평균 139,825㎡)	205,807~359,825㎡ (평균 295,644㎡)
기부채납 비율	23.9~39.6% (평균 33.2%)	29.7~46.9% (평균 36.9%)

자료: 경기도

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 결합개발

12

- 결합개발은 사업성이 양호한 지역과 낙후지역을 결합시켜 균형발전과 같은 정책 목적을 달성할 수 있는 유용한 수단이지만 활발하게 사용되지 않고 있음
- 정비사업
  - 도시경관, 문화재 등의 보호와 비행안전을 위하여 토지이용이 제한된 지역과 역세권 등 고도이용이 가능한 지역간의 결합 가능(경기도 조례)
  - 사례: 이문3구역 재개발 사업, 성남신흥주공 통보8차 결합재건축사업 등에서 추진
- 도시개발사업
  - 도시개발사업의 효율적 추진과 도시의 경관보호 등을 위해 필요한 경우(도시개발법 제3조2)
  - 사례: 판교대장도시개발사업에서 시도
- 경기도형 균형개발 산업단지 개발사업
  - 경기도 지역균형개발 차원에서 경기남부산업단지와 북부산업단지를 결합하여 개발 구상
  - 다른 산업단지의 산업시설용지 매각수익으로 손실 보전 가능
  - 산업입지법 시행령 제40조제10항, 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제26조의18제1항



## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 개발이익 재투자 13

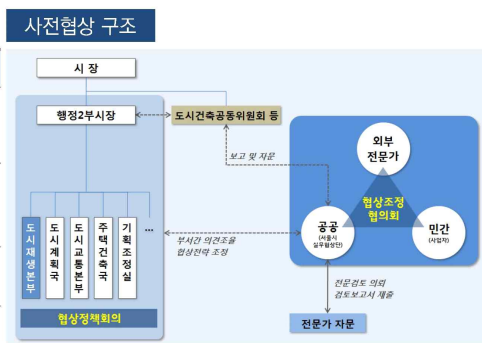
- **개발이익 재투자** 규정은 지역개발과 관련된 법령을 중심으로 도입이 확대되고 있는 중
- **경제자유구역법상의 개발이익 재투자** 규정
  - 개발이익의 10/100을 재투자
  - 재투자는 산업·유통시설용지의 분양가나 임대료 인하, 기반시설이나 공공시설 설치 비용에 한정
- **혁신지구사업에서 발생하는 개발이익의 재투자**를 규정 (2019.7 도시재생법 개정)
  - 도시재생혁신지구사업의 사업시행자를 공공으로 한정
  - 분양가와 임대료 인하, 시설관리 및 운영비용 총당, 도시재생기반시설 등에 재투자하도록 규정
- **산업집적법에 따른 산업단지구조고도화사업에서 발생하는 개발이익의 재투자**를 규정
  - 재투자를 용도별 구역의 변경, 도시군계획시설 결정, 지목변경에 따라 발생하는 이익으로 한정

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 사전협상제 14

- 서울시는 “도시계획 변경 사전협상 운영지침”을 제정하여 사전협상제를 운용
  - 일반지구단위계획에서는 공공시설 부지 제공 및 설치 제공만 가능함. 사전협상형 지구단위계획에서는 **지구단위계획구역 밖에 설치비용 제공 가능**
  - 공공조직, 민간사업자, 외부전문가로 **협상조정협의회** 구성하여 **전문성과 공정성을 제고**

사전협상형 지구단위계획 특징		
구분	일반지구단위계획	사전협상형 지구단위계획
제공방법	공공시설 등 부지 제공 및 설치 제공	기반시설 부지 제공, 설치 제공 및 설치비용 제공
제공가능 시설	기반시설 중 일부 공공시설, 학교 조례로 정한 기반시설	기반시설 전체
지구단위계획구역 내	공공시설 등 부지 및 설치 제공	기반시설 부지 및 설치 제공
지구단위계획구역 외 자치구 내		기반시설 설치 및 설치비용 제공
배수구역	공공하수처리시설	공공하수처리시설

자료: 최나영 외(2017), 사전협상에 따른 공공기여 기준 개선방안 연구



자료: 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침

## 02 개발이익 환수 제도 운영 실태 - 사전협상제

15

- 사전협상제는 서울에서 시작되어 점차 확산되고 있는 중
- 국내 8개 도시(서울, 경기 고양, 경기 부천, 광주, 대구, 부산, 인천, 청주)에서 사전협상제도 운영
  - 서울시, 대구시, 부산시, 인천시에서는 조례를 제정하여 운영
- 용도지역 변경에 따른 공공기여율은 증가되는 용적률의 5/10~ 6/10 로 비슷한 수준
- 도시계획 시설 결정에 따른 공공기여는 10% ~ 35% 수준에서 지자체별 차이 존재

국내 사전협상제도 사례

구분	서울 특별시	경기도 고양시	경기도 부천시	광주 광역시	대구 광역시	부산 광역시
조례제정	• '19.12.31.	X	X	X	• '21.04.12.	• '20.05.27.
공공 기여량	• 용도지역 변경: 증가 용적률 6/10 • 도시계획시설 폐지 (20% ~ 35% 내외)	• 용도지역 변경: 증가 용적률 5/10 • 도시계획시설 결정: 15% • 허용용도 완화: 12.5%	• 용도지역 변경: 증가 용적률 5/10 • 도시계획시설 결정: 15% • 허용용도 완화: 12.5%	• 용도지역 변경: 증가 용적률 5/10 • 도시계획시설 결정: 20%	• 용도지역 변경: 증가 용적률 5/10 • 도시계획시설 폐지: 15%	• 용도지역 변경: 증가 용적률 5/10 • 도시계획시설 폐지: 10% • 허용용도 범위 확대: 12.5%

자료: 서임택(2021)

## 03 공영개발사업의 개발이익 환수 실태 - LH 사업

16

- LH 사업의 경우, 개발이익 역외 유출에 대한 경기도 지자체들의 반발
  - 택지개발촉진법상의 택지개발사업 중 45%, 공공주택법상의 공공주택사업 중 47%가 경기도에서 시행
  - LH는 경기도에서 발생된 개발이익을 교차 사업에 투입하는 방식으로 재정을 운영
- 3기 신도시의 경우, 역외 유출 방지차원에서 경기도의 지분 참여비율 증가
  - 과거 20% 수준에 머물던 지분 참여비율을 30% 이상으로 높여 참여
  - 과천과천지구 경기도 45% (경기주택도시공사 30%, 과천도시공사 15%)
  - 하남교산지구 경기도 35% (경기주택도시공사 30%, 하남도시공사 5%)
  - 안산장상지구 경기도 30% (경기주택도시공사 20%, 안산도시공사 10%)
- 공기업의 방만 경영과 도덕적 해이
  - 사업참여 확대를 통한 몸짓 불리기 추구, 방만 경영 문제 대두
  - LH 공사의 도덕적 해이로 인한 부동산 투기의 사회 문제화

## 03 공영개발사업의 개발이익 환수 실태 - LH 사업 17

➤ 중앙도시계획위원회 심의를 통해 지구지정이 되면서 주민들의 민원 해소에 어려움 발생

- 공공주택특별법에 따른 공공주택사업의 경우 중앙도시계획위원회 지구지정, 통합심의위원회 개발계획 승인 구조로 경기도나 시군의 지방도시계획위원회의 역할이 거의 없음
- 국가의 정책적 필요성에 의해 사업이 추진되면서 교통, 학교 등으로 피해를 입는 지역주민들의 민원이 증가함에도 불구하고 주민들의 의사반영통로가 넓지 않음

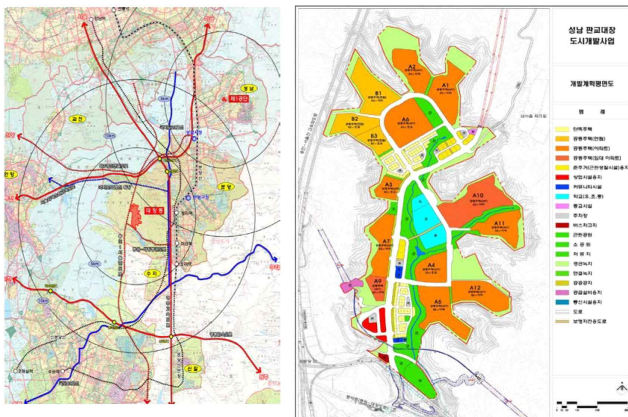
➤ 지자체의 생활 SOC 설치 부담 가중

- 사업지구내 공공시설 용지는 조성원가 수준으로 시군에게 공급되지만, 공공시설 설치비용을 지자체에게 부담시킴으로써 입주 후에도 상당기간 행정지원시설, 체육문화시설 등의 공공시설이 설치되지 않는 경우가 발생
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법령, 택지개발촉진법 시행규칙, 공공주택 업무처리지침 등 관련 규정에서 사업시행자의 공공청사, 문화시설, 복지시설 등의 공공시설 설치 지원 근거 마련이 필요

## 04 민관합동개발사업의 개발이익 환수 실태 - 판교대장 도시개발사업 18

➤ 성남 판교대장 도시개발사업

- 위치는 성남시 분당구 대장동 210번지 일원
- 사업시행자는 성남의뜰㈜, 사업기간은 2014년 5월 30일 ~ 2020년 12월 31일
- 면적 920,467㎡(약 278,000평), 계획인구 15,938인, 계획세대수 5,903세대



자료: 성남의뜰㈜ 홈페이지(<http://www.snpark.co.kr/>)

구분	면적(㎡)	구성비(%)
합계	920,467	100.0
주거용지	소계	417,970 (45.5)
	공동주택(아파트, 연립)	375,314 (40.8)
	단독주택(필지형)	29,978 (3.3)
	준주거(근린생활시설)	12,678 (1.4)
상업용지	상업시설용지	8,354 (0.9)
도시기반 시설용지	소계	494,143 (53.6)
	공원	109,458 (11.9)
	녹지	168,845 (18.3)
	도로	148,800 (16.2)
	기타	67,040 (7.2)

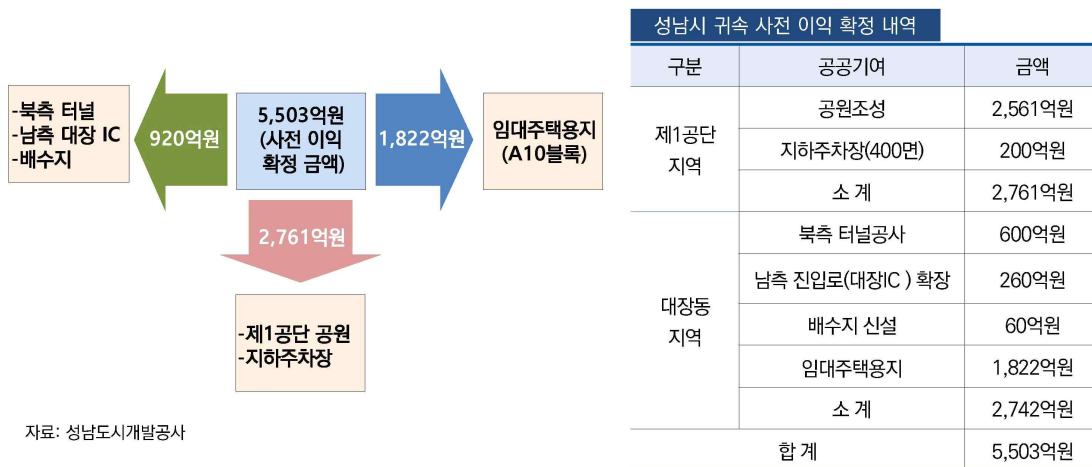
## 04 민관합동개발사업의 개발이익 환수 실태 - 판교대장 도시개발사업 19

- 성남의뜰(주)는 판교대장 도시개발사업 시행을 목적으로 하는 PFV로 설립
  - PFV 요건 충족 최소 자본금 50억원으로 설립
  - 건설사가 배제된 금융사 중심 (경쟁입찰을 통한 시공사 선정을 통해 공사비 절감)
- 성남도시개발공사가 성남의뜰(주) 최대주주로 의사결정권 확보 → 개발이익 환수 안전 장치
  - 성남도시개발공사는 50%+1주(최대주주), 임대주택용지 배당 우선주 보유

성남의뜰(주) 출자사 지분 내역					
보통주			우선주		
주주명	주식수	지분율	주주명	주식수	지분율
화천대유 자산관리	9,999	14.28%	성남도시 개발공사	500,001	53.77%
SK증권	60,000	85.72%	KEB하나은행	140,000	15.05%
			국민은행	80,000	8.60%
			IBK기업은행	80,000	8.60%
			동양생명보험	80,000	8.60%
			하나자산신탁	50,000	5.38%
합계	69,999	100.00%	합계	930,001	100.00%

## 04 민관합동개발사업의 개발이익 환수 실태 - 판교대장 도시개발사업 20

- 개발이익은 사전 이익 확정 방식을 통해 성남시로 환원
- 성남시로 귀속되는 금액은 약 5,503억원
  - 제1공단 및 지하주차장 조성(2,761억원), 판교대장 도시개발구역 주변지역 기반시설 조성(920억원)
  - 임대주택용지 배당(1,822억원)



## 04 민관합동개발사업의 개발이익 환수 실태 - 판교대장 도시개발사업 21

- **결합개발 방식을 활용한 제1공단 공원 조성**
  - 대장동 사업 실시계획 인가 조건부, 부제소특약확약서 징구 등
- ✓ **결합도시개발구역 지정**
  - 도시개발구역 최초 지정 시, 제1공단 부지와 대장동 부지를 결합하여 결합도시개발구역으로 지정
  - 성남 구시가지에 부족한 근린공원 확보 목적
- ✓ **결합도시개발구역 해제 및 실시계획인가 조건부 사업 결정**
  - 제1공단 부지의 소송 진행에 따른 사업 지연을 우려한 성남의플(주) 요청으로 결합도시개발구역 해제
  - 대장동 지역만 도시개발구역 지정. 제1공단 공원조성사업은 성남 판교대장 도시개발사업의 실시계획 인가 조건부 사업으로 결정
- ✓ **부제소특약확약서 징구**
  - 제1공단 공원사업을 실시계획 인가조건으로 추진함에 따라 성남의플(주) 출자자인 금융기관들의 소송 제기 위험 방지



## 05 개발이익 공공환원 제도화 - 필요성 22

- **기존 개발이익 환수 방식의 한계**
  - 개발부담금의 경우 개발이익 환수장치로서의 기능이 약해 개발이익을 제대로 환수하지 못하고 있음
  - 기부채납의 경우, 용도지역 변경을 통한 주거지 조성 사례를 보면 기부채납 비율이 도시개발사업보다 대체로 낮음
  - 광역교통개선대책의 경우 계획 시점에 시설 설치가 제대로 이루어지지 않으면서 교통불편 초래
  - 결합개발은 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법 등에 도입되어 있지만 사용이 많지 않으며, 산업단지의 경우 경기도형 균형개발산단 조성을 통해 결합개발이 시도 중임
  - 사전협상제는 광역시와 경기도를 중심으로 점차 확산 중이지만 전문인력 확보가 어려운 지방의 시군들에서 도입하는 것은 쉽지 않음
- **환수를 넘어 환원으로 개념 확장의 필요성**
  - 기반시설 기부채납의 경우 기반시설이 사업지구와 그 주변으로 주로 설치되면서 개발로 인해 인구유출 등의 피해를 받는 원도심 지역을 배려하지 못함
  - 개발부담금은 시군의 경우 일반회계로 편성되면서 균형발전과 같은 목적으로 조성되었음에도 불구하고 용처를 확인하기가 어려움

## 05 개발이익 공공환원 제도화 - 개념

23

### ➤ 개발이익 공공환원의 개념

- 개발이익 공공환원은 토지에서 발생하는 개발이익을 공공에 환원하여 국가균형발전, 서민의 주거안정 및 주거환경 개선, 공공시설 등의 설치, 낙후지역 개발 등을 위해 배분하는 것을 목적으로 함
- 개발이익 환수는 개발이익을 공공이 환수하는 것에 초점을 둔 소극적 개념
- 개발이익 공공환원은 개발이익을 공간적, 사회적 불평등 완화를 목적으로 사용하는 적극적 개념

### ➤ 개발이익 공공환원의 시작

- 개발이익 공공환원은 대장동 개발사업과 경기도의 공공개발이익 도민환원제를 통해 가능성 입증
- 대장동 개발사업은 개발이익을 1공단 공원조성과 같은 균형발전 사업에 투입하여 정책 목적을 달성
- 공공개발이익 도민환원제는 민선7기 경기도 공약으로 ‘인·허가를 포함한 공공의 행정조치를 통해 발생한 개발이익을 환수하여 도민에게 환원하는 제도
- 개발이익 환수 강화, 지역균형발전 관련 사업 추진 등에서 성과를 보이고 있음. 평택현덕지구 개발사업, 경기도형 균형개발 산업단지 개발, 용도지역 변경 주거지 조성사업에서의 개발이익 환수 비율 강화, 개발이익 도민환원기금 설치 등이 대표적임

## 05 개발이익 공공환원 제도화 - 방향

24

### ➤ 개발이익 환수 강화

- 개발부담금 환수 비율, 기반시설 기부채납 비율 강화 등
- 개발비용 산정 전문기관 선정 등

### ➤ 개발이익 환수 대상 확대

- 토지개발사업 위주에서 주택건축사업 등으로 대상 확대
- 공시지가 적용이 어려운 사업들의 경우 감정가격 적용을 통해 환수 대상 확대

### ➤ 공영개발 확대 (국가, 지방 공기업 거버넌스의 전면적 쇄신을 전제)

- 개발제한구역 해제 지역에서 시행되는 사업 등 대규모 개발이익 발생이 예상되는 사업, 주거수요가 확보되어 위험 부담이 상대적으로 낮은 택지조성사업, GTX 역세권 등 사업성이 상대적으로 양호한 지역에서의 개발사업 등이 확대 대상
- 다만, 제2의 LH 사태 방지차원에서 공기업 거버넌스 전면적 쇄신을 전제로 한 대책 필요
  - 국가공기업과 지방공기업의 역할 분담
  - 구분회계를 통해 사업단위별로 개발이익을 관리
  - 특별회계나 기금 설치 후 공기업으로부터 배당을 강화하여 내부 유보를 방지

## 05 개발이익 공공환원 제도화 - 방향

25

### ➤ 균형개발 모형으로서 결합개발 확대

- 결합개발산단인 경기도형 균형개발산단 모형의 전국 확산. 결합개발산단에서 산업용지 매각수입 외에도 지원시설 용지 매각수입도 이전 허용 등(산업법령 개정)
- 신개발과 도시재생사업의 결합을 통한 도시 재생 활성화(공공주택특별법 개정)

### ➤ 개발이익 재투자 규정 확대

- 공공주택특별법, 도시개발법 등에 신설하여 개발이익 재투자의 투명성 제고

### ➤ 도시개발사업의 투명성 제고

- PFV 선정 절차 등을 제도화
- 민간사업자에 대한 배당 제한 등의 규정 신설

### ➤ 환원 수단의 법적 지위 강화

- 사전협상제, 사전이익 확정방식(대장동 모형) 등의 법적 지위 강화

## 05 개발이익 공공환원 제도화 - 방향

26

### ➤ 생활 SOC 시설 기부채납 대상에 포함

- 공공주택특별법 시행령 개정 등을 통해 공공·문화체육시설 (학교·공공청사·문화시설·체육시설·연구시설·사회복지시설 등)을 기부채납 시설로 허용

### ➤ 광역교통개선대책 부진 사업에 대한 제제 조항 신설

- 광역교통개선대책 사업이행을 개발사업 준공 조건으로 제도화
- 개선대책 이행 의무 조항 신설

### ➤ 광역교통개선대책 수립권자(도지사)의 이행 및 사후관리 권한 강화 개정

- 수립권자(도지사)에게 광역교통개선개선대책 이행 및 사후관리 권한을 부여





개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

발제 2

# 개발이익 공공환원 법 제도화

이강훈

참여연대 민생희망본부 실행위원



## 개발이익 환수(환원)제도개선 방안의 법 제도화

2021. 9. 29.

이강훈 변호사

[참여연대 민생희망본부 실행위원]

### 1. 개발이익 환수에 관한 법률 실태

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 비롯한 개별 법률에 관련 규정 산재
  - 개발이익환수에 관한 법률: 제한된 개발사업에 한정하여 개발부담금 부과 (감면 규정 많고 건축물 준공시까지의 개발이익 환수 안되어 공백)
  - 재건축초과이익환수에 관한 법률: 재건축 부담금(재건축 초과이익 발생 일부 사업에 한정)
  - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률: 용적률 완화 등에 따른 기부채납(제78조제6항), 용도지역 변경, 건축제한 완화 등과 관련한 공공시설 등의 설치 부지 제공 또는 시설 설치 제공, 비용 납부 등(제52조의2)
  - 그 밖에 특별법의 지역 재투자 규정(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제9조의8, 산업집적활성화 및 공장 설립에 관한 법률 제45조의6 등), 각종 부담금 규정

2

## 1. 개발이익 환수에 관한 법률 실태

- 개별 법률에 개발이익 환수 규정 흩어져 원칙 부재 속에 개발이익 환수
  - 개발이익 환수가 어떠한 목적으로 이루어져야 하고 어떤 기준과 절차로 환수되는지 규정될 필요가 있으나 일반적인 법 원칙이 부재하여 지자체별로 제각각 진행
  - 개발이익 환수 근거가 제 법률에 흩어져 있어 기초, 광역, 국가 사이에 귀속 및 배분 원칙 부재
    - 이에 따라 인허가 지자체에 과다하게 개발이익 귀속되어 국토균형발전을 저해할 소지, 개발이익 사용과 관련해 기초지자체와 광역 지자체간에 갈등도 발생
    - 인허가 지자체가 속한 광역자치단체(도)에도 개발부담금이 돌아가야 광역자치단체 내 낙후지역 개발이 가능: 인허가 지자체에만 개발이익이 집중 귀속. 지역간 불균형 발생.
- 따라서 개발이익의 환수 뿐만 아니라 사용까지를 염두에 둔 개발이익 공공환원의 원칙과 기준, 절차의 정립이 필요

3

## 2. 개발이익 환수에 관한 법률이 제역할을 하려면?

- 개발이익 환수에 관한 법률에 개발이익 공공 환원에 관한 기본법 성격을 부여
  - 개발이익 공공 환원에 관한 원칙 규정
  - 개발이익 공공환원의 수단 규정
  - 개발이익 공공환원의 기준과 절차 규정
  - 개발이익 환수 후 배분과 사용에 관한 기준 규정
  - 개발이익 공공환원의 투명한 공시 원칙
  - 타법과의 관계 규정: 이상의 개발이익 공공 환원의 원칙과 수단, 기준, 절차, 지자체들과 국가간 배분, 공시 원칙 등과 관련해서는 다른 법률에서 특별한 정함이 없는 이상 기본법으로 위 원칙을 지키도록 규정

4

## 2. 개발이익 환수에 관한 법률이 제역할을 하려면?

### ○ 법률의 실효성을 약화시키는 사항들을 강화

#### ① 개발부담금 대상 사업이 대폭 축소된 것부터 정리해야:

\* 제5조 제1항의 개발사업에서 주택, 상가, 업무용시설 등 건축물을 건설하는 사업 제외

\* 제5조 제3항의 대통령령을 통해 대상 사업 대폭 축소

\* 제7조 제3항에서 개발부담금 50% 감면 사업 중 4가지 종류 사업을 아예 부과 면제 - 예외들을 없애거나 축소해야

② 개발부담금 부담률의 강화: 제정당시 50%에서 1998년 개정 이래 현재까지 20%~25%로 약화

③ 시군구가 제대로 검증하지 못하는 개발비용을 검증기관 통해 검증해야

5

## 2. 개발이익 환수에 관한 법률이 제역할을 하려면?

### ○ 개발이익 개념을 현실에 맞게 개선

- (현행) 개발이익 = 부과 종료 시점의 토지의 가액(표준지 공시지가 기준 표준적 비교표에 따라 산정) - 부과 개시 시점의 토지 가액 (개별공시지가 + 기준일~산정일까지 정상지가 상승분) - 부과 기간의 정상지가 상승분 - 개발비용 (11조)

- 개발이익의 개념 정의 개선이 필요: 개발이익 산정시 종료시점 및 개시시점의 지가 산정에 공시지가를 사용하면서 주택과 상가, 업무용시설 등의 주요 개발사업과 관련해 건축물이 있는 토지의 가치 상승분이 온전히 개발이익으로 포착되지 못하는 문제

6

## 2. 개발이익 환수에 관한 법률이 제역할을 하려면?

### ○ 개발이익 개념을 현실에 맞게 개선

(개선) 개발사업의 결과 건축물이 준공되는 경우는 시장에서 거래될 수 있는 건축물과 토지의 가격에서 건축비를 차감한 금액까지 반영하여 정상지가 상승분을 초과한 토지 가액의 증가분을 개발이익으로 정의

- 토지와 건축물의 부과 종료시점 가액: 재건축초과이익환수에관한법률 제9조제3항을 준용하되, 분양가격이 없는 주택이나 공사가격을 정하지 않는 건축물 및 그 부지인 토지는 부과 종료시점의 감정평가액으로 함.

- 토지의 부과 개시 시점의 가액: 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제3조의 토지의 감정평가액으로 하되, 실거래가격, 경매나 입찰 매입 등의 경우 그 매입가액이나 취득가액에 정상지가 상승분을 가감할 수 있게 함.

7

## 3. 개발이익 공공 환원의 원칙과 수단

### ○ 개발이익 공공환원의 원칙

#### - 법률의 목적(제1조) 개정

현행	개정
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지에서 발생하는 개발이익 환수하여 적정하게 배분</li> <li>• 토지 투기 방지 및 토지의 효율적 이용 촉진</li> <li>• 국민경제의 건전한 발전에 이바지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지에서 발생하는 개발이익을 공공에 환원</li> <li>• 국가균형 발전, 서민의 주거안정 및 주거환경 개선, 공공시설 등의 설치, 낙후 지역의 개발 등을 위해 배분</li> <li>• 부동산 투기 방지</li> <li>• 국민경제의 건전한 발전에 이바지</li> </ul>

8

### 3. 개발이익 공공 환원의 원칙과 수단

#### ○ 개발이익의 공공 환원 원칙(안 제3조)

- 이 법의 개발부담금, 기부채납이나 기타 부담금 등과 관련하여 **사회경제적 여건과 개발사업의 목적 및 특성을 고려하여 개발이익을 적정한 범위 내에서 공공에 환원하여 이 법률의 목적에 부합하게 사용되도록** 규정
- 국가, 지방자치단체, 공기업 등이 시행하는 택지개발이 포함된 개발사업에서는 부담 가능한 주택 공급 및 개발이익의 공공 환원이 조화되도록 함: 공영개발, 택지 민간 매각의 최소화, 장기공공임대주택의 비율 확대 등

9

### 3. 개발이익 공공 환원의 원칙과 수단

#### ○ 개발이익의 공공 환원의 수단(안 제3조의2)

- 사전협상, 결합 개발, 다른 법률에 따른 지역 재투자 등 다양한 개발이익의 공공 환원 방법과 관련하여 국토교통부령이 정하는 바에 따라 조례를 통해 **개발이익의 공공 환원이 적절하게 운용될 수 있도록 기준과 절차를 마련.**
- **개발이익의 공공 환원에 관한 약정 체결시 기준 준수**
  1. 개발 관련 법률의 규정 준수
  2. 공익사업인 개발사업의 경우 사업 내용의 공공성 확보
  3. 손익 배분의 비율을 정할 때 공공과 민간사업자의 역할, 투자금, 채무, 위험 등 고려, 공공의 사업위험의 최소화 및 공공이 확보할 수 있는 최소이익을 정할 것(기부채납, 부담금, 기타 공공이 확보한 경제적 이익 고려).민간이 얻을 수 있는 최대이익의 한계를 정할 것

10

### 3. 개발이익 공공 환원의 원칙과 수단

○ **공공에 환수된 개발이익의 귀속(안 제3조의2 제3항)**

- 기부채납, 기타 부담금, 개발부담금 등 개발이익이 공공 환원되는 금액 중 개발사업의 인허가 권한을 가진 지방자치단체에 대한 귀속분은 대통령령이 정한 비율을 넘지 못함.

- 이를 초과하면 그 초과분을 나머지 지방자치단체와 국가균형발전특별회계, 주택도시시기금 사이에 정해진 비율대로 배분하도록 함으로써 국토균형개발, 낙후지역 개발 등의 목적을 훼손하지 않도록 함

○ **개발이익의 공공환원에 대한 공시(안 제3조의3)**

개발사업에 관한 기부채납, 부담금, 개발부담금 등의 부과·징수 및 사용 내역을 대통령령이 정하는 바에 따라 투명하게 공시하도록 함

○ **공공환원 원칙 등에 관한 규정을 제5조제1항의 대상사업에 적용: 다른 법률의 규정**

### 4. 개발부담금 제도의 개선

○ **개발부담금의 징수금 귀속 및 배분 비율 변경 (제4조 제1항)**

현행	개정
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 징수된 개발부담금의 50%: 개발이익 발생한 토지가 위치한 지자체에 귀속(시·군·구)</li> <li>• 나머지 50%: 국가균형발전특별회계(국가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 징수된 개발부담금의 30%: 개발이익 발생한 토지가 위치한 지자체에 귀속(시·군·구)</li> <li>• 징수된 개발부담금의 20%: 해당 특별시·광역시·도 및 해당 특별자치시·특별자치도에 귀속</li> <li>• 징수된 개발부담금의 30%: 국가균형발전특별회계(국가)</li> <li>• 나머지 20%: 주택도시시기금의 주택계정</li> </ul>

○ **대상사업 추가 (제5조 제1항 제8의2호)**

대상 개발사업 중 사업시행자가 직접 또는 토지를 분양받은 자가 분양, 임대 또는 자신이 사용할 목적으로 하는 주택건설사업, 공공주택법상의 분양 목적 공공주택사업, 상가, 업무용 시설 등 건축물을 건축하는 사업 포함



## 4. 개발부담금 제도의 개선

- 과도한 개발부담금 면제 규정 삭제(제7조제3항~5항)
- 부과 종료 시점의 토지 가액 산정 방법을 개선: 부과 종료 시점에 건축물이 건설된 경우는 건축물과 그 부지인 토지의 시장가치 평가액을 반영(제8조, 제10조의2 ①)
- 부과 개시 시점의 토지 가액 산정도 변경: 종료 시점 가액에 시장가치를 반영할 경우 개시 시점도 토지의 시장가치 평가액을 반영해야(제10조의2 ②)
- 부과 기간이 언제인지도 건축물이 건설되는 사업에 관해서는 재정리가 필요:
  - 개발사업의 시행자가 그 개발사업의 내용으로 건축물을 건축하는 경우는 현행 규정으로 개발사업 인가를 한 때를 원칙으로 한 부과 개시시점 적용
  - 개발사업의 시행자가 개발사업 준공 후 별도로 건축물 건축하는 경우: 개발사업 준공시부터 건축 준공시까지
  - 개발사업에서 토지 분양 후 건축시: 토지 소유권 이전된 날부터 건축물 준공시까지

## 4. 개발부담금 제도의 개선

- 건축물이 준공되지 않는 경우의 특칙도 필요: 토지이용에 관한 도시계획 변경 및 건축 인허가를 받고 5년 내 준공을 하지 않으면 그 5년이 되는 날까지의 기간 동안 토지 정상지가 상승분을 초과한 개발이익에 대해 개발부담금 부과(안 제9조 제3항 제3호)
- 시군구가 제대로 하지 못하는 개발비용 검증: 시장·군수·구청장이 국토교통부령으로 정한 기관에 검증 의뢰해서 인정된 비용에 한해 개발비용으로 봄 (제11조 제3항)
- 개발부담금의 부담률 강화: 현행 20 ~ 25% 에서 45 ~ 50%로 상향 (안 제13조)



개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

토론 1

김남근

민변 개혁입법특별위원장



# 대장동 택지개발사업을 통해 알 수 있는 5대 정책적 교훈

김남근 (민변 개혁입법특별위원장)

## I | 민관합동 개발에서 개발이익 총량에서 민간 귀속비율 상한제 도입

### 1. 토지수용 방식으로 택지개발을 할 경우 막대한 개발이익 발생

- 1) 「공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”이라고만 한다)」 제67조 제2항은 “보상액을 산정할 경우에 해당 공익사업으로 인하여 토지등의 가격이 변동되었을 때에는 이를 고려하지 아니한다.”고 규정하고 있어 공익사업인 도시개발사업으로 인한 보상의 경우 도시개발지구 지정 시점에서 농지, 임야 등의 지목에 기초해 보상을 하게 된다.
- 2) 도시개발사업의 추진으로 토지의 용도가 아파트용지로 전환되면서 토지가격이 급등하고 다시 개발사업의 추진에 따라 계속하여 토지가격이 급등하게 되는데, 보상(매수)가격은 4-5년 전의 지구 지정 당시의 농지, 임야의 용도로 보상하게 되니 토지를 한 필지씩 매수하여 택지를 조성하는 것에 비하여 몇 배나 낮은 가격으로 토지를 확보하게 된다.

실제로 민간 도시개발 사업자가 도시개발법상 토지면적 3분의 2 소유자(도시개발법 제11조 제1항 제5호)나 토지소유자 조합(제11조 제1항 제6호)방식으로 사업을 시행하기 위해 토지를 매수하는 경우 농지나 임야인 경우에도 아파트 건설용도가 된다는 기대감이 반영되어 공시지가의 몇 배나 비싼 가격으로 매입해야 하고, 민간 경쟁 사업자간에 토지매수 경쟁이 붙는 경우에는 그 보다 더 많은 비용으로 토지를 매수해야 한다.

- 3) 따라서, 토지보상 방식이 적용되는 공익사업은 원칙적으로 국가나 지방자치단체, LH나 지방도시개발공사 등 공공 사업시행자가 공영개발 방식으로 도시개발 사업을 추진해야 한다.

### 2. 민관합동 출자법인이 토지수용 방식으로 도시개발 사업을 할 수 있는 근거

- 1) 민관합동 출자 법인이 도시개발 사업시행자가 될 수 있는 근거

대장동 도시개발 사업은 도시개발법 제11조 제1항 제4호의 지방공사인 성남도시개발공사와 화천대유가 포함된 컨소시엄이 공동으로 출자하여 설립한 법인(도시개발법 같은 항, 제11호)인 “성남의 뜰 법인”이 사업시행자가 되어 추진된 도시개발 사업으로 보인다.

<도시개발법>

\* 제11조(시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 "시행자"라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다.

- 4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사
- 10. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 자기관리부동산투자회사 또는 위탁관리부동산투자회사로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자
- 11. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제10호에 해당하는 자(제6호에 따른 조합은 제외한다)가 도시개발사업을 시행할 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 법인

2) 민관합동 법인이 토지수용 방식으로 도시개발법을 추진할 수 있었던 근거

위 법인이 토지수용 방식으로 도시개발사업을 추진할 수 있었던 것은 성남도시개발공사가 50%의 지분을 출자하였기 때문에 도시개발법 제22조 제1항에 의해서 민관합동의 사업시행자인 법인이 토지수용권을 행사할 수 있었기 때문으로 보인다. 토지수용 방식으로 도시개발 사업을 시행하기 위해 성남도시개발공사가 51%의 지분을 출자할 필요도 있었을 것이다.

\* 도시개발법 제22조(토지등의 수용 또는 사용) ① 시행자는 도시개발사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다. 다만, 제11조제1항제5호 및 제7호부터 제11호까지의 규정(같은 항 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 100분의 50 비율을 초과하여 출자한 경우는 제외한다)에 해당하는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다.

3) 대장동 택지개발사업은 판교 택지개발과 같은 차원에서 LH가 사업시행자가 되어 택지개발촉진법 등에 의해 공영개발 방식으로 택지개발사업을 추진하려다가 아래와 같이 이명박 정부의 “공영개발 → 민영개발” 전환 독려정책의 분위기에서 민영개발로 전환되었던 사업이다.

성남도시개발공사 공고 제2015-01 호

### 대장동·제1공단 결합 도시개발사업 민간사업자 공모 공고

성남시의 지속적인 발전을 위해 대장동과 제1공단을 하나의 구역으로 결합하여 계획적이고 체계적인 개발을 통해 지역주민의 숙원사항을 해소하고 지역균형 발전을 도모하고자 아래와 같이 민간 사업자를 공모합니다.

- 사업 개요**
  - 사업 명 : 대장동·제1공단 결합 도시개발사업
  - 위 치 : 경기도 성남시 분당구 대성동 240(현·대성동 차원, 수성구 신동동 240(현·제1공단 차원)
  - 대지면적 : 998,920㎡ (제1공단지역 : 942,888㎡ + 제1공단지역 : 56,032㎡)
  - 사업종류 : 도시개발법 제22조제1항제5호에 의한 민·관공동사업
  - 사업목적 : 도시개발법 제22조의 수용입지
- 사업신청자격 및 민간사업자 선정방법**
  - 사업신청의 참여자격 및 필요서류는 공고제1차 제42조 내를 참조
  - 공모지침서 제2장(사업신청자격 및 방법), 제5장(우선협상대상자선정)을 참조.
- 추진 일정**

구분	추진 일정	비 고
사업실명제 계획	2015. 02. 24	• 장소 : 경기도 성남시 분당구 탄천로 245 탄천출입로(동성 92 이대우빌) • 시간 : 15:00 ~ 18:00
청의 접수 일의 확인	2015. 02. 25 ~ 26 2015. 02. 27	• Fax 접수 • 홈페이지 : www.odc.co.kr 공고
사업계획서 접수	2015. 03. 25	• 장소 : 경기도 성남시 분당구 탄천로 245 탄천 출입로(동성 제1차) 5층 성남도시개발공사 개발사업팀 • 시간 : 13:00 ~ 18:00 • 방법 : 직접 방문 접수
우선협상대상자 선정	-	• 홈페이지 : www.odc.co.kr 공고 및 개발동지

※ 상기일정은 우리공사의 사정으로 인하여 변경될 수 있음

4) 이미 판교개발의 영향으로 판교 인근의 대장동 개발도 막대한 개발이익이 예상되는 상황에서 대장동 택지개발이 민영개발로 전환되자 민영개발 사업을 추진하는 민간사업자들에게 막대한 개발이익이 전부 귀속되는 것을 우려한 성남시가 도시개발지구로 지구지정을 하면서 도시개발법상의 민관합동 개발방식으로 전환한 것이다.

하지만, 민관합동 도시개발 방식도 대장동 개발 당시에는 낮은 택지개발 방식이었고, 민관합동 개발에 성남시와 공동출자를 할 민간사업 파트너를 성남시에 개발이익을 더 많이 약정하는 경쟁입찰 방식으로 선정한 것도 새로운 택지개발 방식이었다.

### 3. 확정수익 출자협약을 통한 개발이익의 환수방식

#### 1) 민관합동 도시개발에서 법인 출자협약에서 개발이익 환수비용 협약

도시개발법 제11조 제1항 제11호의 민관합동 법인을 사업시행자로 하는 도시개발을 위해서는 민관합동 법인을 설립해야 하는데, 출자를 하는 공공부문과 9의2호의 부동산개발회사, 10호의 자산관리부동산투자회사 등은 출자에 관한 협약을 체결하게 된다.

택지개발 사업을 하기 위해서는 토지보상비와 도로, 전선지중화, 상하수도, 공원 등 도시기반시설을 정비하는데 조 단위의 천문학적 비용이 투자되어야 한다. 이러한 출자협약에서는 각 출자자 사이에 이러한 사업비용의 분담과 개발이익의 배분비율 등을 약정하게 된다.

#### 2) 사업비용 출자부담을 줄이고, 확정이익 방식의 협약체결

일반적으로 사업비용 부담비율과 투자이익 배분비율은 비례해야 하지만, 대장동 택지개발사업에서 민관합동 법인에 출자자한 사업자들은 일부 사업자가 사업비용 부담을 하지 않고 배분이익은 확정적으로 하거나(대장동개발에서 성남도시개발공사 1순위), 분담한 사업비용 분담금액에 대해 확정이익에 의한 투자금액만 받고(금융기관 등 재무적 투자자 2순위), 재무적 투자자의 투자 외에 사업비용 전부를 부담하는 사업자(화천대유 등, 3순위)가 1,2 순위의 사업자가 먼저 배당받은 수익을 제외한 나머지 개발이익을 후순위로 전부 배정받는 방식을 취한 것으로 보인다.

성남 도시개발공사와 같이 자기자본금이 부족한 지방공기업들은 PFV의 자본금을 축소시키고 배당비율을 높이는 등의 방법을 통해 공공개발이익 환원을 시도하고 있다. 공공의 인·허가권을 활용하여 현금 배당 외에도 사업용지 확보 등의 다양한 형태로 공공개발이익을 환수하려 한 것이다.<sup>1)</sup>

1) 경기연구원, “공공개발이익 도민환원제- 대장동 개발사업의 특징과 시사점”, <정책 BRIEF> 2019. 1. 29.

### 3) 확정수익과 결합개발 방식 개발이익 환수방식 벤치마킹하려 했던 지자체들

성남 도시개발공사 대장동 개발사업에서 보인 택지개발 사업과 도시개발구역 밖의 공단정비, 터널 등의 다른 공익사업과의 결합개발, 확정 개발이익 환수, 시공자 지위와 이해충돌이 발생할 수 있는 대형건설사를 배제한 순수 금융사 중심의 컨소시엄과의 민관합동 개발 등에 대해서는 2016~2018년 김포, 일산, 수원, 강원도, 여주, 광명시 등에서도 관내 택지개발 등에 벤치마킹하였고 언론도 새로운 개발이익 환수방식의 성과를 적극 보도하였다.<sup>2)</sup>

재정여력이 없고 행정안전부의 규제로 택지개발 사업비용을 전부 부담할 능력이 되지 않는 기초 자치단체들은 성남시 대장동 개발사업과 같이 지자체는 사업비용을 투자하지 않으면서 지자체에 가장 많은 개발이익을 확정적으로 보장하는 사업시행자와 민관합동 도시개발을 하는 방식은 매력적인 방식일 수밖에 없을 것이다. 그러나 서울과 인접하여 높은 분양수입을 올리기 어려운 지자체의 도시개발 사업의 경우에는 이러한 개발방식에 참여할 민간 사업자들을 모집하기 어려울 수 있다.

### 4) 집값상승으로 공공환수 비율에 비해 민간귀속 비율 높아져 비판여론

그러나 대장동 개발사업과 같이 예상 밖으로 부동산가격 폭등으로 인한 높은 분양수입을 올린 경우에는 공공에 귀속되는 개발이익의 비율에 비해 민간 사업자에게 귀속되는 개발이익의 비율이 높다는 비판이 나오고 있다.

금융위기 이후 부동산경기가 크게 떨어져 부동산경기 부양을 위해 “빛내서 집사라”는 정책마저 추진했던 당시 상황에서 체결된 협약을 부동산가격이 최저점에 도달해 있는 현 시점에서 왜 그 정도 수준밖에 개발이익을 환수하지 못했냐고 평가하는 것은 적정하지 않다. 우리 관례가 경영자의 경영상 판단에 대한 손해배상 책임이나 업무상 배임죄 판단에서 법관이 사후적으로 그 당시 왜 경영자가 이러저런 점을 고려하지 못했냐고 비난하며 책임을 물을 수 없다는 “경영상 판단의 법리(business judgement rule)를 취하고 있는 이유에서도 알 수 있다.

## 4. 공영개발을 할 수 없어 불가피하게 민관합동 개발을 하는 경우에는 민간에 귀속되는 개발이익 귀속비율의 상한제 도입

대장동 택지개발과 관련하여 2021년 시점에서 사후적으로 비판하는 여론의 내용은 최근의 부동산가격 상승과 같은 상황에 대비해서 민간에 귀속되는 개발이익의 비율을 제한하는 방식으로 협약을 체결했어야 했다는 것이다. 또는 민간이 투자한 사업비용 대비 개발이익의 배분규모가 지나치게 과다하는 비판도 있다.<sup>3)</sup>

2) 헤럴드경제, “이재명 5500억의 숨겨진 세가지 비밀”, 2018. 2. 28

3) 다만, 화천대유 등 민간사업자가 배분받은 개발이익의 과다여부를 투자금액이 아니라 자본금과 대비하여 평가하는 것을 무리가 있다. 화천대유와 같은 자산관리회사(AMC)는 해당 개발 프로젝트 사업 후 소멸하는 회사이어서 자본금이 최소 자본금이 5,000만원 인 것이고, 그들이 투자해야 하는 택지개발 사업비용은 금융기관의 대출을 받아 자금을 조달하기 전에도 수 백억을 투자해야 한다.



토지보상을 통한 강제수용 방식을 적용해야 하는 공익사업은 원칙적으로 공영개발을 해야 하고 민영개발을 허용되지 않아야 하겠지만, 대장동 개발사업과 같이 그 당시의 정치적 상황 등으로 공영개발이 포기되어 불가피하게 민관합동 개발을 하는 경우에도

공공의 개발이익환수 정도에 비해 민간에 귀속되는 개발이익의 비율이 더 높은 경우에는 강제수용 방식을 적용하여 개발을 해야 할 정당성이 크게 훼손될 수 있다.

이런 점에 비추어, 도시개발법 22조를 개정하여(22조의2 등 신설) 민관합동 법인을 사업시행자로 하면서 토지보상 방식의 도시개발사업을 해야 하는 경우에는 출자협약에 개발이익 총량 중 민간에 귀속되는 개발이익의 비율이 개발이익 총량의 일정비율이나 공공에 귀속되는 개발이익의 비율을 초과하지 못하도록 하거나 민간의 출자 사업자가 투자한 금액에 비해 일정비율 이상의 수익을 초과하지 못하도록 하는 규정을 신설할 필요가 있다.

## II | 민영개발에서도 개발이익 환수 협약을 체결할 법적근거 신설 및 개발이익환수 비율 25% → 50%로 상향

### 1. 개발이익환수에 관한 법률에 의한 개발이익의 한수

「개발이익 환수에 관한 법률(이하 ‘개발이익환수법’이라고 한다)」 제2조(정의) 제1호는 “개발이익이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.”라고 규정하고 있다.

### 2. 민영개발에서도 개발이익 환수 협약의 법적 근거 마련해야

1) 개발이익의 일부를 환수하여 도시기반시설 정비에 사용하는 다양한 공법상 협약 사례는 많다.

예를 들면, 용인시가 신성지구 개발을 하면서 구역 내 아파트 분양사업을 하는 분양사업자들과 협약을 체결하여 분담금을 거두어 공원, 도로 건설 등에 사용한 경우도 있다. 공공부문에서도 이러한 개발이익을 해당 개발사업 등에 재투자하는 사례도 있다. 수원(용인)시와 경기주택도시공사(GH), 경기도가 광교지구 개발을 하면서 공동사업시행자 협약을 체결하여 개발이익을 광교지구 내 문화시설 등에 재투자 하는 사업을 한 경우가 있다.

서울시에서는 용도지역 상향과 도시계획시설 해제 같은 도시계획 변경에 대해 사전협상을 통해 시설 또는 현금형태로 계획이득을 환수하고 있다.

2) 서울시에서는 이러한 협약을 “도시계획 변경 사전협상 업무처리 지침”을 제정하여 제도적 틀 내에서 이를 운용하고 있으나, 다른 공법사 협약의 경우는 특별히 법적 근거가 가지고 하는 것도 아니고 어느 정도 개발이익을 환수하여 어느 정도 재투자가 하거나 다른 공익사업에 사용해야 하는지의 기준 등도 없다.

3) 따라서 개발이익환수에 관한 법률에 “개발이익환수 협약”을 체결할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

예를 들면, 개발이익환수 대상 개발사업이 아니거나, 개발이익환수 면제대상 사업이라 하더라도 인허가권을 가진 국가나 지방자치단체가 해당 개발사업에서 발생하는 개발이익이 과다할 것이라고 예상하는 경우 해당 개발사업을 시행하는 민간 사업시행자나 공공 사업시행자와 “개발이익환수에 관한 협약”을 체결하여 개발이익을 현금 또는 다른 공익시설의 건설 등으로 환수할 수 있도록 하는 것이다.

4) 개발이익환수에 관한 법률이 현재처럼 25% 정도의 낮은 수준에서만 개발이익을 환수할 수 있도록 하는 경우에는, 개발이익환수 대상 사업이라 하더라도 그 개발이익의 발생정도가 과다할 것으로 예상되는 경우에는 인허가 감독권자가 해당 사업시행자와 개발이익환수 협약을 체결하여 25%를 초과하는 개발이익의 일부를 추가 환수하여 공익사업 등에 사용할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

### 3. 개발부담금의 비율을 25%에서 개발이익의 규모에 따라 50%까지 상향 하는 “개발이익환수에 관한 법률” 개정

처분단계에서 양도소득으로만 토지에서 발생하는 정상지가상승분을 초과하는 불로소득을 일거에 환수하는 것은 조세저항도 크고 거래활성화 등 경기정책과 맞물려 제대로 환수하지 못함으로써 조세형평에 반하고 양도소득세가 사실상 거래세 역할을 하는데 양도소득세 부담으로 거래를 꺼려 매물잠김 현상이 발생한다는 정책도 비판도 있다.

그래서 개발-보유 단계에서 정상지가상승율을 초과하여 지가가 상승사하여 발생하는 투기이익 내지 불로소득을 환수한 후 양도소득세에서 이를 공제하는 제도가 양도소득세만으로 부동산 불로소득을 모두 걷는 제도 보다는 조세제도 차원에서 선진적이라 할 수 있다. 따라서 개발단계에서 개발이익을 환수하는 개발이익환수에 관한 법률의 필요성, 정당성이 인정된다.

그러나 개발이익환수에 관한 법률은 낮은 세율, 다양한 공제범위 등으로 개발단계에서 개발이익 내지 불로소득의 환수를 철저하게 하지 못한다는 비판을 받아 오고 있었다. 같은 입법취지이면서 별도로 입법이 된 재건축 개발 사업에 관해서는 조합원 1인당 초과이익이 3,000만원을 초과하는 경우에는 재건축초과이익의 50%까지 재건축부담금을 부과하는 것과 비교하여서도 형평성에 문제가 있었다. 그러한 점에서

이낙연 의원이 발의한 개발부담금을 50%까지 상향하는 개발이익환수에 관한 법률 개정안의 정당성을 인정할 수 있다.

#### 4. 환수한 개발이익을 주택도시기금에 편입하여 공공임대주택 공급, 낙후된 지역의 공공재개발 등의 재원으로 활용

- 1) 개발부담금은 개발이익환수법에 따라 징수금액의 50%는 해당 시·군의 일반회계로, 50%는 지역발전특별회계로 귀속된다. 개발부담금은 부과종료시점 공시지가의 낮은 시세 반영과 개발비용의 부실 및 허위산정으로 개발이익 규모가 축소되는 등의 문제가 있다는 비판을 받고 있다. 공시지가의 현실화 로드맵에 따라 시세 반영이 높아져야 하고, 시·군 업무담당자의 전문성 확보 등을 통해 환수 장치로서의 역할을 강화할 필요도 있다.
- 2) 2015년 기준으로 주택도시기금에 재정을 투입하는 규모는 7,700억 원으로 주택도시금 80조 원의 1%도 안 되는 수준이었다. 문재인 정부에 들어와 2021년 주택도시기금에 재정을 투입하는 비율은 3조원으로 전체 75조의 4% 수준까지 상승되었다. 하지만, 공공임대 공급사업 등을 대부분 공기업이 땅장사, 집장사 해서 번 돈으로 충당(소위 “교차보조”하라는 국가는 유럽이나 미국에서는 찾아보기 힘들고, 주거난이 심각한 한국사회에서 주거문제 해결을 위해 투입되는 재정이 불과 3조원 수준이라는 것은 크게 반성해야 할 점이다.
- 3) 그러한 점에서 이낙연 의원이 토지초과이득세나 택지소유상환부담금을 주택도시기금에 편입하는 주택도시기금법 개정안은 공공주택 공급에 소요되는 재정과 기금을 크게 늘리는데 의미가 있다. 토지에서 발생한 개발이익(≒초과이익≒불로소득≒투기이익)을 공공임대주택 공급지원 자금 등으로 사용되는 주택도시기금에 편입하여 턱없이 부족한 공공임대주택 공급지원 등에 사용하도록 하는 것은 바람직하다. 개선되고 있지만, 2020년 시점에서조차 주택도시기금의 불과 12%만이 공공임대주택 공급에 지원되고 있다.
- 4) 주택도시기금을 집사는데 금융을 지원하는 사업에 사용하는 비중을 줄이고 공공임대 공급이나 공공임대의 재건축, 공공재개발 직접적인 주거개선에 집중적으로 투입해야 한다.

### Ⅲ<sup>1</sup> 지방자치단체 차원에서 종합적인 공영개발할 수 있는 “지방 도시개발공사법” 제정해야

#### 1. 성남시는 왜 직접 공영개발을 추진하지 못했나?

지방공기업은 출자한도가 자기자본금의 10%로 제한되고 행정안전부의 부채비율 200% 준수 관리 지침을 지켜야 한다. 택지개발과 같은 대규모 개발사업자금을 동원하려면 공사채 등을 발행해야 하는데, 사업규모가 도시개발 사업과는 비교가 되지 않게 작은 다른 지방공기업과 마찬가지로 자본금의 3배 이내로 공사채 발행 제한을 받아 성남도시개발공사와 같은 기초단체 수준의 지방 도시개발공사가 자체 자금동원을 통해 대장동 택지개발과 같은 도시개발 사업을 추진하는 것은 현재의 지방공기업 규제를 받는 상황에서는 거의 불가능하다.

#### 2. LH가 사업실적 위주로 진행하는 공영개발 방식은 베드타운만 양산. 지역 특성에 맞는 도시개발사업을 위해 지방 도시개발공사 역량 강화해야

중앙정부는 도시개발 및 주택공급을 위한 공공개발 사업을 추진하는데 있어 국토균형발전 정책에 초점을 맞추고 지방자치단체는 각 지역특성에 맞는 개발사업을 수행하는 것이 바람직하다.

수도권의 주택공급 부족을 해결하기 위해 중앙정부가 한국토지주택공사를 사업시행자로 건설하는 도시개발이 일자리, 유통, 교육 등 도시의 종합적인 기능을 갖추지 못하고 베드타운으로 건설되어 지역의 특성을 가지는 도시로 발전하지 못하는 한계도 보이고 있다.

상대적으로 재원조달능력과 개발역량이 마련되어 있는 수도권(서울, 경기, 인천) 지방자치단체는 자기 책임과 권한을 행사하여 도시의 종합적, 체계적 기능을 갖추고 지역특성에 맞는 도시개발 및 주택공급 사업을 수행하고, 그 외 재정과 개발사업 역량이 부족한 지역은 국토의 균형발전의 광역적 조정자로서의 중앙정부의 지원을 통한 도시 및 주택공급 사업을 수행하는 것이 지방분권의 원리에 부합한다.

#### 3. 지방도시개발공사의 공사채 발행, 투자 심사 등을 일반 지방공기업과 동일하게 하는 지방공기업법의 문제와 “지방도시개발공사법” 제정 필요

지방자치단체로부터 위임을 받아 지역의 도시개발 및 주택공급사업을 담당하는 지방 도시개발공사는 다른 지방공기업들이 담당하는 사업과 비교하여 담당하는 도시, 주거단지, 사업단지, 정비사업 등 사업의 규모가 현저하게 크고, 조달해야 하는 재원의 규모도 다른 지방공기업의 사업자금과는 비교할 수 없을 정도로 큰데, 지방공기업법에 의해 다른 지방공기업과 동일한 기준의 규제를 받고 있어 지역에서 요구되는 도시개발 및 주택공급 사업의 역량을 발전시키지 못하고 있다.

특히, 한국토지주택공사와 비교하여 출자와 공사채 발행규모의 제한 부채산정 시 금융부채 외에 선수금, 임대보증금의 부채 산정에 포함, 광범위한 사업타당성 심사 등의 규제를 받고 있어, 한국토지주택공사에 비하여 효율적인 지역에서 요구되는 도시개발 및 주택공급 사업을 수행하지 못하고 있다.

따라서 지역에서 도시개발 및 주택공급사업을 담당하는 지역도시개발공사는 다른 지방공기업과 구별하여 사업 및 출자, 재원조달 등에 있어서 한국토지주택공사에 준하는 수준의 규제를 완화하고 한국토지주택공사의 개발사업과도 역할분담 등을 특별히 규정할 필요가 있어 지역도시개발공사법을 제정할 필요가 있다.

#### 4. LH개혁은 LH 쪼개기가 아니라 지방과의 역할 분담 강화

참여연대와 민변의 LH 직원들의 광명·시흥 3기 신도시 예정지역 투기의혹 제기 이후 LH개혁의 방안으로 정부와 정치권에서는 LH를 주택과 도시 또는 지주회사와 자회사로 분할하는 방안이 계속 논의되어 왔다. 그러나 시민단체들은 이렇게 쪼개기를 정해 놓고 하는 보여주기식 LH개혁을 비판하고 LH가 공공임대 공급이나 도시영세민의 주거환경 개선, 공공재개발 등 고유목적 사업에 집중할 수 있도록 토지매각, 분양사업 등 수익사업을 줄이고 주택도시기금 등의 지원을 강화할 것을 요구해 왔다.

LH개혁 논의의 한 동인은 LH의 조직과 사업이 방대하여 직원들의 부동산투기와 같은 부패문제도 발생하는 것 아니냐는 것이었다. 이렇게 LH의 조직과 사업이 방대한 이유 중의 하나는 지방과의 역할 분담 없이 전국의 공영개발 사업을 거의 LH가 전담하기 때문이기도 하다. 전국의 수많은 공영개발 사업을 하는 LH 입장에서는 성남시의 대장동 택지개발 하나 포기하고 민간에 개발이익을 안겨주는 것이 아무런 지장이 없을 수 있어도 성남시의 입장에서는 시 행정을 집중해서 민영개발을 막고 공영개발을 사수해야 하는 사업일 수 있다. 그러나 막상 성남시는 그 당시 지방 도시개발공사도 없어 부랴부랴 성남도시개발 공사를 설립하여 대장동 개발사업에도 대응해야 할 상황이었다.

지역특성에 맞게, 도시를 개발해도 주거, 교육, 유통, 교통, 산업 등 종합적이고 체계적인 개발을 해야 하는 지방의 입장과 전국에서 베드타운이라도 주택공급의 실적을 올려야 하는 LH의 입장은 크게 다를 수 있다. LH개혁의 큰 방향 중 하나는 지방의 도시개발 사업역량을 강화하는 것이다.

## IV<sup>1</sup> 이명박-박근혜 정권에서 훼손된 “공공택지-공영개발의 원칙”

### 1. 공영개발 → 민영개발 전환이 특혜사업이 될 수밖에 없는 이유

대장동 개발사업은 공영개발을 포기하여 민영개발도 전환되었어도 민간 사업자가 토지 매수 작업 등을 오랜 기간 많은 비용을 들여 해야 할 사업이 될 수 있지만, 이미 LH가 토지보상과 강제수용까지 마쳐 공공택지로 조성해 놓은 토지를 민간건설회사에 매각하는 것은 크나큰 특혜가 아닐 수 없다.

공익사업을 위해 불가피하다고 토지를 강제수용해 놓고 막상 뒷 단계에서는 강제수용으로 싸게 확보한 토지를 민간건설회사에 넘겨 민간건설회사가 분양사업을 통해 큰 수익을 올리도록 하는 것은 공익사업의 정당성을 크게 훼손하는 위헌적인 행위가 아닐 수 없다. 따라서 최소한의 불가피한 경우에 시행되었어야 할 공공택지의 매각이 이명박-박근혜 정부에서는 “민간 주도의 공공부문 개발”, 공공은 민간이 하지 못하는 제한된 영역에서만 개발사업을 해야 한다는 정책 도그마를 설정하고 대대적으로 이루어진 것은 반성적 평가를 해 보아야 할 부분이다.

### 2. 이명박 정부의 공영개발 → 민영개발 전환 독려정책이 낳은 문제

1) LH공사는 '03년~13년까지 국민임대주택(노무현 정부), 보금자리주택(이명박 정부) 등으로 연평균 10만호의 사업승인을 받았으나 LH공사의 착공 물량이 연간 6만호 수준에 그쳐 사업 승인후 미착공 물량이 연간 4만호씩 누적되는 결과가 발생하였다.

2) 특히, 이명박 정부는 사업계획승인을 받은 공공임대건설 사업 중 30%만 착공하고, 더 나아가 LH의 공공주택 사업의 역할을 축소하고 민간건설회사가 사업을 꺼리는 제한된 영역에서만 사업을 하도록 정책방향을 수립하였다.

\* 이명박 대통령은 2009년 10월 7일 “LH는 민간회사와 경쟁할 필요가 없다. 민간기업이 이익이 나지 않아 하지 않겠다는 분야를 보완해야 한다.” 고 천명  
\* LH는 2009년 10월 8일 “민간과 경쟁하는 부분은 폐지하겠다”고 발표.

3) 이러한 이명박 정부의 정책기조 하에서 LH는 2010년 6월 대장동 공영개발 사업 철회하고 대장동 택지개발 사업은 민영개발 사업으로 추진하게 되었다. 이러한 민영개발로 전환은 단순한 이명박 정부의 정책기조만이 아니라 실제로 대장동 택지개발 사업을 민영개발로 돌리려는 구체적인 로비가 있었고 이에 따른 형사처벌도 뒤따랐다.

### 3. 박근혜 정부의 소위 “민간주도의 공공부문 개혁” 정책이 낳은 문제

- 1) 박근혜 정부 들어 2013년 4. 1. 부동산 대책 발표로 공공분양 축소(공공분양주택의 공급물량을 기존 연 7만→2만호 이하로 축소)되고 건설임대주택을 매입·전세임대로 상당량 전환한 것(준공·입주 기준 연 11만호 공급 계획 중 건설임대 연간 7만호, 매입·전세 비중을 연 4만호 수준 공급 계획)이 LH공사의 공공택지 매각의 주요한 배경이 되었다.
- 2) 2014년 12월 국토부의 「LH 미착공 공공주택 부지 활용방향」 공문은 LH 미착공 공공주택부지 활용 방안을 지시하면서 공공분양의 경우 민간자본을 활용한 민간공동사업(3만호), 대행개발(1만호), 민간매각(5만호) 및 기업형 임대주택 사업부지 등으로 활용할 것을 제시하면서 LH로 하여금 이에 따른 계획을 수립하게 하게 하였는데, 당시 위 공문은 그 효과로 “○정부는 ‘17년까지 미착공된 부지에 대한 사업승인 취소 등을 통해 LH에 기지원한 지원금의 환수가 가능 (약 7.4조/ 재정 0.7, 기금 6.7) ○ LH는 ‘17년까지 민간자본을 활용하거나 민간 매각 등이 이루어질 경우 재무개선 효과 예상 (약 11조원 내외)”이라고 밝혀 공공분양 사업축소에 따른 지원금 환수와 LH 부채 감축이 중요한 목표였음을 밝히고 있었다.
- 3) LH는 이에 따라 2017년까지 공공택지 민간매각으로 5만호 해소를 추진중이다. 이중 2015년 LH는 공공임대주택 사업을 위해 조성한 총 2만5천 세대 규모의 미착공 공공택지를 민간 건설기업에 매각하는 계획을 수립하였다. (별지의 김상희 의원실 제공 <2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 대한 민간 매각 예정 계획> 표 참조)
- 4) LH공사가 2014년 6월부터 2015년 7월까지 보유 택지의 민간 매각을 실시한 결과 20여개 지구 1만5천호 규모의 택지를 1조 5,297억 원에 매각하였다. LH공사는 2015년 7월 말 기준 미착공 물량 34.1만호 규모의 택지를 보유(임대22.6만호, 분양 18.7만호)하고 있다. 또한, 민간 매각물량 중 부영건설이 매입한 763세대 임대주택을 제외하고는 전량 분양주택으로 활용될 예정이었다.(이미경 의원 15. 9. 18. LH 국정감사 보도자료)<sup>4)</sup>.

### 4. “공공택지-공영개발 원칙”을 지켜야

4) 참여연대 이슈리포트, “LH 공공택지 매각 누굴 위한 개혁인가?”. 2015. 9. 11.

## V | 3기 신도시에서도 공공택지 40%를 민간에 매각, 특혜시비 발생할 우려 : 토지비축은행(공사) 설립해야

1. 현재도 아래 V와 같이 공공택지 개발비용을 마련하는 방법으로 강제수용을 통해 조성된 공공택지의 40% 정도를 민간건설회사에 매각하는 방식은 3기 신도시와 같은 공공택지 개발사업의 정석처럼 되어 있다. 참여연대가 분석한 바에 의하면 계양신도시의 경우에는 공공택지의 54%를 민간건설사에 매각하고 있다.<sup>5)</sup>

2. 공공택지의 적어도 70% 이상을 공영개발을 해야 현재의 전세난이 다시 초래되지않도록 하는 양질의 공공임대주택 공급이나 2030세대이 패닉바잉을 진정시킬 수 있는 저렴한(부담가능한) 분양주택을 충분히 공급하는 사업이 가능하다.

현재와 같이 공공택지의 40% 이상을 민간건설에 매각하여 민간이 비싼 분양가로 분양하는 방식이 계속되면 젊은 중산층에게 부담가능한 분양주택 공급이나 공공임대 주택 공급이 어렵게 되고, 민간건설회사는 3기 신도시에서만 수십조의 개발이익을 얻게 된다.

3. 공공택지는 원칙적으로 전부 공영개발을 하거나(심상정 의원발의), 적어도 과반수 이상은 공영개발(박상혁 의원 발의)하도록 하는 공공주택특별법 개정이 필요한 이유이다.

### 4. 토지비축공사(은행) 설립해야

1. LH나 지방 도시개발공사가 공공택지를 개발할 사업비용을 공사채의 발행이나 차입, 재정과 기금 지원 등으로도 모두 충당하기 어려운 경우에는 토지비축은행(공사)이 이를 매입하고 그 매대대금으로 공공택지 개발 사업비용의 일부를 마련할 수 있도록 해야 한다.

2. 토지비축은행(공사)는 비축한 토지에서 직접 공공임대나 공공분양 사업을 추진하거나 LH나 지방도시개발공사가 자금 여력이 생겼을 때 매각하여 비축한 토지 위에서 공익사업을 추진하도록 할 수 있다.

3. 현재 공공토지비축에 관한 법률에서 LH가 토지를 비축할 수 있도록 하고 있으나, 개발사업을 통해 공공임대 건설 비용 등을 만들어야 하는 LH 입장에서는 비축할 토지가 있으면 민간에 매각해서다로 개발비용을 마련하려고 하니 토지가 공적으로 비축될 수 없는 상황이다.

4. 3기 신도시 개발사업을 전부 한다면 공공택지 개발사업 비용 마련을 위해 30조 원 정도가 필요할 것으로 예상되는데, 3조원 정도의 자본금을 정부가 투자하고 토지비축공사법에서 자본금의 10배까지(주택금융공사의 사례) 공사채를 발행할 수 있도록 한다면 재원을 마련할 수 있을 것이다.

5) 참여연대 이슈리포트, “인천 계양신도시 분양실태 분석 보고서”, 2021. 7. 16.



(별지) <표: 2015년 기준 LH 미착공 공공주택에 민간 매각 예정 계획><sup>6)</sup>

지구명	블록	주택유형	택지유형	규모(㎡)	승인 호수	사업 승인	기금 (백만원)	재정 (백만원)
합계	31개				24,794		563,597	98,920
대구연경	A2	영구임대	공공(전환)	60이하	208	2008-06	-	11,958
화성향남2	A15	국민임대	택지개발	60이하	807	2008-12	29,068	12,716
고양지축	A-1	국민임대	공공(전환)	60이하	602	2011-10	20,471	14,496
시흥목감	A-1	국민임대	공공(전환)	60이하	710	2008-12	25,031	11,187
대구연경	A2	국민임대	공공(전환)	60이하	887	2008-06	28,552	13,976
광주효천1	A-1	국민임대	도시개발	60이하	549	2008-12	19,440	8,651
광주효천1	A-2	국민임대	도시개발	60이하	1,646	2008-12	54,919	25,936
고양지축	B-2	분납임대	공공(전환)	60-85	263	2011-10	13,808	-
대구옥포	B-3	분납임대	공공(전환)	60-85	432	2006-09	29,160	-
과천시직정보	S6	공공분양	공공(GB)	60이하	608	2012-12	15,048	-
과천시직정보	S6	공공분양	공공(GB)	60-85	280	2012-12	9,450	-
성남고등	S-2	공공분양	공공(GB)	60이하	652	2011-12	25,102	-
성남고등	S-2	공공분양	공공(GB)	60-85	650	2011-12	34,125	-
인천서창2	14	공공분양	공공(전환)	60이하	130	2008-12	-	-
인천서창2	14	공공분양	공공(전환)	60-85	278	2008-12	-	-
화성향남2	B16	공공분양	택지개발	60-85	763	2012-12	25,751	-
고양지축	A-3	공공분양	공공(전환)	60이하	368	2011-10	14,168	-
고양향동	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	738	2009-12	-	-
시흥목감	B-1	공공분양	공공(전환)	60이하	182	2008-11	-	-
시흥목감	B-1	공공분양	공공(전환)	60-85	540	2008-11	-	-
시흥목감	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	534	2007-12	-	-
시흥장현	B-3	공공분양	공공(전환)	60이하	268	2008-10	-	-
시흥장현	B-3	공공분양	공공(전환)	60-85	506	2008-10	-	-
시흥장현	B-7	공공분양	공공(전환)	60이하	186	2008-10	-	-
시흥장현	B-7	공공분양	공공(전환)	60-85	422	2008-10	-	-
시흥장현	B-8	공공분양	공공(전환)	60이하	176	2008-10	-	-
시흥장현	B-8	공공분양	공공(전환)	60-85	399	2008-10	-	-
시흥장현	C-1	공공분양	공공(전환)	60-85	402	2009-12	-	-
시흥장현	C-1	공공분양	공공(전환)	85초과	280	2009-12	-	-
시흥장현	C-3	공공분양	공공(전환)	60-85	286	2009-12	-	-
시흥장현	C-3	공공분양	공공(전환)	85초과	210	2009-12	-	-
시흥장현	C-4	공공분양	공공(전환)	60-85	522	2009-12	-	-
시흥장현	C-4	공공분양	공공(전환)	85초과	397	2009-12	-	-
광주효천1	B-1	공공분양	도시개발	60-85	765	2009-12	-	-
대구대곡2	B	공공분양	공공(전환)	60-85	844	2009-12	-	-
대구연경	B2	공공분양	공공(전환)	60-85	637	2008-06	33,443	-
김포한강	Ac-20	공공분양	신도시	60-85	199	2012-12	6,716	-
당진대덕수청	A2-1	공공분양	도시개발	60-85	188	2012-12	6,345	-
당진대덕수청	A3-1	공공분양	도시개발	60이하	359	2012-12	8,885	-
인천가정	4	공공분양	공공(전환)	60-85	248	2009-12	-	-
인천가정	4	공공분양	공공(전환)	85초과	361	2009-12	-	-
인천가정	5	공공분양	공공(전환)	60-85	860	2007-10	45,150	-
하남감일	S-1	공공분양	공공(GB)	60이하	548	2010-12	-	-
하남감일	S-1	공공분양	공공(GB)	60-85	151	2010-12	-	-
화성동탄2	A-42	공공분양	신도시	60-85	1,487	2010-11	-	-
화성동탄2	A-47	공공분양	신도시	60-85	926	2011-12	48,615	-
충북혁신	B4	공공분양	혁신도시	60-85	1,340	2011-12	70,350	-

출처: 새정치민주연합 김상희 의원실 제공

6) 김상희 의원 등 주최 '박근혜 정부, 부채감축 명목으로 LH 공공택지 매각해 대형건설사에 특혜' 토론회 자료집



개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

## 토론 2

김상일

서울연구원 도시정보실장

---







개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

토론 3

박 준

서울시립대 국제도시과학대학원 교수









개발이익 환수제도의 문제와 개선방안에 대한 긴급토론회

토론 4

윤 황

선문대 교수(前충남연구원장)





