정책 00-00

A Study of How to Repay a Part of Development Gains from Public Development Projects to the Region: With an Emphasis on Additional Profits from Sale of Building Lots

공공개발사업 개발이익의 지역 환원 방안 연구

-택지분양에서 발생한 추가이익을 중심으로-

김 리 영

GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

A Study of How to Repay a Part of Development Gains from Public Development Projects to the Region

공공개발사업 개발이익의 지역 환원 방안 연구

-택지분양에서 발생한 추가이익을 중심으로-

연구책임자

김리영(고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구위원)

발 행 일 2022년 3월 31일

저 자 김리영

발 행 인 정원호

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-3341

홈 페 이 지 www.goyang.re.kr

S N S https://www.facebook.com/goyangre/

I S B N 979-11-91726-53-4

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

목 차

요약

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3

제2절 연구내용 및 방법 ····· 6

제3절 선행연구 검토 ····· 7

제2장 개발사업 법령과 개발이익 환수 제도

제1절 대규모 개발사업 법령과 개발이익 환수 제도 ····· 13

제2절 개발이익 환수 제도 ····· 24

제3절 개발이익 지역 환원 사례 ····· 42

제4절 소결 ····· 65

제3장 택지 분양과정에서 발생한 초과이익 분석

제1절 추가이익 추정절차와 사업 개요 ····· 69

제2절 택지공급 과정에서 발생한 추가이익 추정 ····· 77

제3절 종합 ····· 101

제4장 결론

제1절 연구결과 종합 ····· 109

제2절 정책 제언 ····· 111

참고문헌 ····· 118
부록 ····· 121
Abstract ····· 127

표 목차

[표 1-1] 개발사업의 용도변경으로 인한 계획이익 변화와 지방정부 부담 변화 ····· 4
[표 1-2] 연구의 주요 내용 ····· 6
[표 1-3] 선행연구 검토 ····· 8
[표 2-1] 택지개발사업 및 공공주택사업 근거 법령 비교 ····· 16
[표 2-2] 택지개발촉진법과 도시개발법 비교 ····· 18
[표 2-3] 공공주택건설 관련 법령의 변화 ····· 18
[표 2-4] 유사개발법(사업)과의 차이점 ····· 21
[표 2-5] 도시개발구역 지정 가능 대상 지역 및 규모 기준 ····· 22
[표 2-6] 도시개발구역 지정권자 및 사업시행자 ····· 22
[표 2-7] 택지수요 영향요인과 전망 ····· 23
[표 2-8] 지가변동 요인에 따른 개발이익의 개념 구분 ····· 24
[표 2-9] 개발이익의 유형별 부담금 개념 구분 ····· 25
[표 2-10] 개발부담금의 부과기준 및 산정기준 ····· 26
[표 2-11] 개발이익 환수 부담금의 목적과 귀속주체 ····· 28
[표 2-12] 도시 · 군관리계획에 대한 기부채납 운영기준 ····· 30
[표 2-13] 공공기여금 관련 개정내용 정리 ····· 32
[표 2-14] 기부채납과 공공기여 개념 비교 ····· 33
[표 2-15] 사전협상 대상지와 공공기여 내용 ····· 34
[표 2-16] 사전협상대상지역에 대한 법적 근거 규정 ····· 38
[표 2-17] 협상조직 비교 ····· 38
[표 2-18] 서울시 협상조정협의회의 역할과 주요 내용 ····· 39
[표 2-19] 공공기여 기준 ····· 40
[표 2-20] '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법'에 의한 개발이익의 재투자 ····· 42
[표 2-21] 부산명지국제신도시 개요 ····· 43
[표 2-22] 부산광역시 명지국제신도시 개발이익 지역 환원 사례 ····· 43

[표 2-23] 서울승합차고지 개발사업 개발이익 환수계획 사례 ····· 54
[표 2-24] 현대자동차 부지 개발이익 환수계획 사례 ····· 56
[표 2-25] 서초 코오롱 부지 개발사업 개발이익 환수계획 사례 ····· 58
[표 2-26] 용산철도병원 부지 개발사업 개발이익 환수계획 사례 ····· 59
[표 2-27] 삼표에너지 부지 개발사업 개발이익 환수계획 사례 ····· 60
[표 2-28] 성남시 판교대장 도시개발사업 개요 ····· 62
[표 2-29] 남양주 다산신도시(진건, 다산지금) 개발이익 환수계획 ····· 64
[표 3-1] 추가이익 추정 절차 ····· 70
[표 3-2] 덕은 도시개발지구의 최초 토지이용계획 ····· 71
[표 3-3] 덕은 도시개발지구 규모 변경 (2012년) ····· 71
[표 3-4] 덕은 도시개발지구 토지이용 계획 변경 (2012년) ····· 72
[표 3-5] 고양덕은 도시개발사업 토지이용계획 (2021.12.31.) ····· 73
[표 3-6] 덕은지구 주거용지 현황 ····· 75
[표 3-7] [별표 3] 택지공급가격기준 (단위 : %) ····· 77
[표 3-8] 경쟁입찰 등 규정 내용 ····· 79
[표 3-9] 택지 공급 방법 및 공급가격 ····· 80
[표 3-10] 덕은지구(일부) LH공급 공고금액 및 실제 매각금액 ····· 82
[표 3-11] 고양시 지가 변화율(전년 대비) ····· 85
[표 3-12] 공동주택 용지 A4, A5 비교 ····· 87
[표 3-13] 2016년과 2018년 택지매각 공고의 단위당 가격 비교 ····· 90
[표 3-14] A4부지 정상지가 상승분을 초과한 추가이익 추정 ····· 91
[표 3-15] A7 부지 정상지가 상승 초과한 추가이익 추정결과 ····· 93
[표 3-16] 덕은지구 정상지가 상승을 초과하는 추가이익 산정 결과 ····· 93
[표 3-17] 덕은지구(일부) LH공급 추가이익 산정 결과 ····· 94
[표 3-18] 정상지가 상승분을 초과한 추가이익과 경쟁입찰에 의한 추가이익 비교 ····· 96
[표 3-19] 고양 장항 공공주택지구 사업개요 ····· 97

[표 3-20] 고양 장항 공공주택지구 토지이용계획 ····· 98
[표 3-21] 고양 장항 공공주택지구 주택건설 계획 ····· 99
[표 3-22] 고양장항 공공주택지구 M1블록 토지분양 초과이익 ····· 100
[표 3-23] 택지공급 방법간(경쟁입찰, 수의계약) 아파트 분양가격 비교 ····· 101
[표 3-24] 택지공급 방법간(경쟁입찰, 수의계약) 아파트 분양가격 비교 ····· 102
[표 4-1] 택지 공급 초과 이익의 지역 환원 방향 ····· 112
[표 4-2] 관계 법령 개정 방향 ····· 113
[표 4-3] 개발사업의 지역사회 영향 검토를 위한 사업 협상단 구성(예시) ····· 114
[표 4-4] 협상조직 비교와 개선 (안) ····· 116

그림 목차

[그림 2-1] 관련 법령별 제정 목적 비교 ····· 13
[그림 2-2] 관련 법령별 사업시행자 유형화 ····· 14
[그림 2-3] 관련 법령별 사업시행자 유형화 ····· 15
[그림 2-4] 근거법령에 의한 고양시의 대규모 택지개발사업 현황 (1988년~현재) ····· 20
[그림 2-5] 사업과정별 이익 환수 ····· 26
[그림 2-6] 사전협상제도 추진 절차도 ····· 35
[그림 2-7] 서울시 사전협상제 도입 배경 ····· 36
[그림 2-8] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상조직도 ····· 40
[그림 2-9] 개발이익의 지역환원 사례 : 명지국제신도시 내 낙동강 아트홀 ····· 44
[그림 2-10] 고양시-LH, 지역개발 상생협력 방안 체결 ····· 45
[그림 2-11] 수도권 거점도시 성장을 위한 남양주 지역개발 기본협약 체결 ····· 46
[그림 2-12] 남양주 양정역세권 복합단지 성공적 추진을 위한 기본협약식 ····· 48
[그림 2-13] LH와 남양주 협력을 위한 실무협의체 구축 ····· 48
[그림 2-14] 남양주 양정역세권 복합단지 개발 ····· 49
[그림 2-15] 북항통합개발과 연계한 원도심 재생사업 활성화를 위한 업무협약 ····· 50
[그림 2-16] LH-부산광역시 부산외대 부지 활용을 위한 업무협약 체결 ····· 51
[그림 2-17] 부산외대 부지 토지이용계획안 ····· 52
[그림 2-18] LH-부산광역시 산업혁신지구 시범사업 기본협약 체결 ····· 53
[그림 2-19] PFV 사업 구조 ····· 63
[그림 3-1] 덕은지구 위치와 토지이용계획 ····· 74
[그림 3-2] 덕은지구 LH 토지분양 초과 이익 ····· 83
[그림 3-3] 업무용지 시기별 단위당 분양가격 비교 ····· 84
[그림 3-4] 고양시 지가변동 추이 (전년대비, %) ····· 85
[그림 3-5] 고양시 지역별 지가 상승 (2년, 2016~2018년) ····· 86
[그림 3-6] 공동주택 용지 A4, A5 의 매각공고 금액 비교 ····· 89

[그림 3-7] 정상지가 상승분을 초과한 단위당(㎡) 추가이익 ····· 90
[그림 3-8] A7블록과 유사 블록의 매각 공시 가격 비교 ····· 92
[그림 3-9] 고양 장항 공공주택지구 토지이용계획 ····· 99
[그림 3-10] 택지공급 방법 간 매각공고-시행시 매입금액-분양가격 비교 ····· 102
[그림 3-11] 택지 매각 방식별 분양가격 구성 비교 ····· 103
[그림 3-12] 경쟁입찰방식 토지매각의 소비자부담 전가구조 ····· 103
[그림 3-13] 사례분석 결과 종합 및 시사점 ····· 104
[그림 4-1] 연구결과 종합 ····· 111
[그림 4-2] 상생협력 체계 구축 방향 ····· 114
[그림 4-3] 도시계획변경 사전협상제도를 고려한 고양시 협상조직도(안) ····· 116

요 약

1. 서론

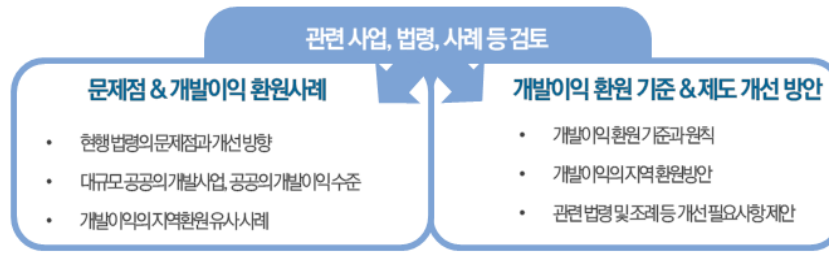
○ 고양시에서 정부주도의 대규모 개발사업이 활발하게 이루어지고 있음. 정부의 주택공급 정책으로 추진되는 대규모 개발사업과 관련해 다양한 이슈가 있음. 이중에서 개발이익의 지역 환원에 중점을 연구를 진행

○ 연구는 개발이익의 지역 환원사례와 고양시에서 진행된 대규모 개발사업에서 발생한 개발이익을 추정, 이를 종합하여 정책적 시사점 마련하는 것이 목적

○

주요내용

- 고양시 내 공공 개발사업에서의 발생한 추가적 이익과 문제점 검토 & 지역 환원 방안 모색
- 고양 덕은 도시개발지구, 장항공공주택지구 사례 & 개발이익의 지역환원 유사 사례 등 검토



향후 과제

고양시 향후 대응과제 제안

✓ 대규모 개발사업의 문제점 개선을 위한 주제&협의체 구성과 대응 등

✓ 개발이익의 지역 환원을 위한 제도개선 방향 등 향후 연구 과제 정리

‹ 연구의 주요 내용 ›

○ 연구는 개발이익을 지역에 환원한 사례, 고양시 내 공공 개발사업에서 발생한 추가 이익 추정, 관련 법령의 검토 등을 통해 제도적 개선 방안을 제안

○ 연구 방법은 문헌검토와 관련 법령과 사례를 분석하고, 전문가 자문을 통해 유의미한 개선 방안을 도출

2. 개발이익을 지역에 환원하기 위한 사례

○ 유형별 사례를 살펴보면 첫째, 근거법령에 의한 개발이익 지역 환원 사례로 부산광역시 명지국제신도시 : 공공개발사업 개발이익의 지역현안 재투자 사례

- 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법」에는 개발이익금의 10%를 기반시설 등에 재투자할 수 있다는 규정이 있음
- 협상을 통해 기반시설 사업비 부담 협약을 체결, 개발이익 환원금액 약 3,800억원 규모 사업비를 지역 인프라 확충을 위해 부담. 명지국제신도시 개발에 따른 이익을 지역에 환원하기 위해 500억 규모의 문화복합시설 설치

○ 둘째, 상생 협약을 통한 개발이익 지역 환원 추진사례

- 부산광역시, 남양주시, 고양시 등 업무협약을 체결하고 LH가 고양시에서 시행하는 각종 사업과 관련된 광역교통개선대책 수립 등 적극 협력하는 협업체계 구축
- 다만, 협약을 통해 구체적 환원에 합의가 이루어지고 실행을 위한 추가적인 노력이 필요

○ 셋째, 민간부문 개발이익 지역환원 사례 : 서울시 사전협상제도 사례

- 서울시는 서울승합차고지 개발사업, 현대자동차 부지(한전부지) 등에서 사전협상에 의한 공공기여 추진. 현대차 GBC(글로벌비즈니스센터)의 건설을 통해 기업사옥의 역할과 함께 시민을 위한 공간 제공을 위해 진행. 총 1조 7,000억원 규모의 공공기여금을 기반으로 해당 부지 일대의 교통

·문화·환경 조성을 위한 투자

○ 기타 지분 참여와 결합도시개발 등

- 지자체의 도시공사가 사업에 지분을 가지고 참여한 경우, PFV로 진행되는 사업에서 공사가 지분을 보유하여 시행자로 사업을 시행한 경우
- 기타 결합개발방식을 시도하여 개발지 이외 원거리에 있는 구시가지 내 부족한 근린공원을 확보를 시도한 사례 등

3. 택지 분양과정에서 발생한 초과이익 추정

□ 추정절차

○ 추가이익은 택지매각 과정에서 나타난 토지매각 이익을 중심으로 분석

- 택지매각 공고 이후 발생한 이익은 추가적인 이익으로 “추가이익”으로 용어를 설명하고 추정.
- 추가이익은 ① 경쟁입찰에 의한 택지 분양 추가이익, ② 정상지가 상승분을 제외한 추가이익으로 구분
  - 경쟁입찰에 의한 택지분양 추가이익 = 실제 매각 가격 – 택지분양 공고 가격
  - 정상지가 상승분을 제외한 추가이익 = 2018년 택지분양 공고 가격 – (2016년 유사 택지분양 공고 가격 + 주변지역 지가 상승분)

□ 추정결과

○ 토지매각 방식별로 LH의 이익 규모는 차이가 크게 나타남. 경쟁입찰과 수의계약에 따른 분양가격의 차이가 크게 나타남.

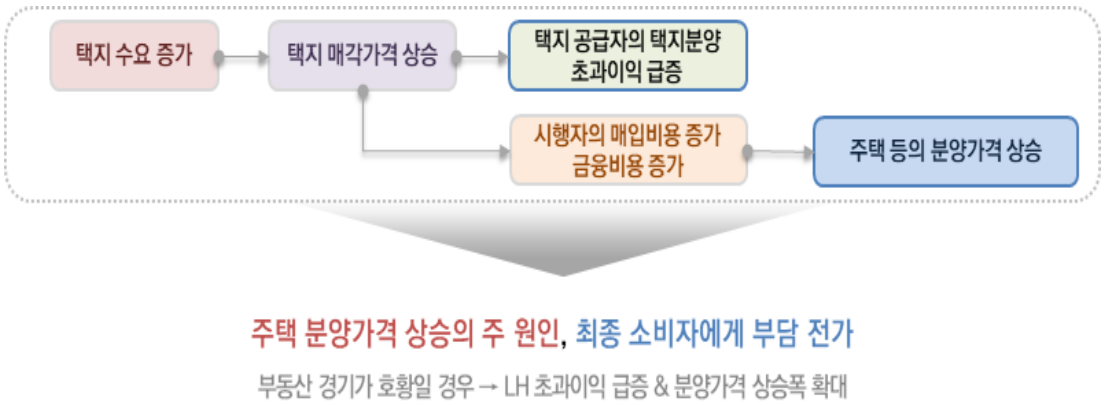
– 택지수요가 높은 경우에는 단위당 매각가격이 높음. 경쟁입찰로 매각된 택지는 수의계약으로 매각된 택지에 비해 평당(3.3㎡) 1,100만원 이상 높은 가격으로 매각

○ 경쟁입찰에 의한 토지매각 추가이익은 소비자 부담과 지자체 부담으로 전가

- 경쟁입찰로 공급된 택지는 수의계약으로 매각된 택지 보다 최종 아파트 분양가격이 30% 이상 비싼 것으로 나타남
- 택지 매각과정에서 LH는 택지매각을 극대화 할 수 있지만, 높은 택지 비용으로 인해 주택분양가격이 상승하고 이는 최종수요자인 수분양자의 부담으로 전가되는 결과를 초래하는 문제가 나타남
- LH의 추가이익은 고스란히 소비자의 부담으로 귀결되는 구조를 확임

○ 고양시 내에서 진행된 LH의 개발사업 사례를 종합해보면

- LH는 택지공급 과정에서 과도한 이익이 발생하며, 이는 실수요자의 부담 증가와 지자체의 재정부담 증가라는 결과를 초래함을 확인



□ 추정결과 종합 : 택지에서 발생하는 과도한 이익 방지와 환수 필요

○ LH는 이윤을 극대화하는 과정에서 택지 분양가격이 상승하고 이는 주택 분양가격을 상승하게 하는 원인을 제공함

○ 또한 사업이 종료된 이후, 사업으로 인해 발생하는 사회적 비용은 지자체가 지불해야 하는 문제가 있음

○ 따라서 주택 분양가격 인하를 위한 경쟁입찰 방식은 지양하고, 경쟁입찰 방식으로 발생한 추가적인 이익은 지역에 환원하는 제도적 보완이 필요가 있음.

4. 연구결과 종합 및 정책적 시사점

□ 연구결과 종합

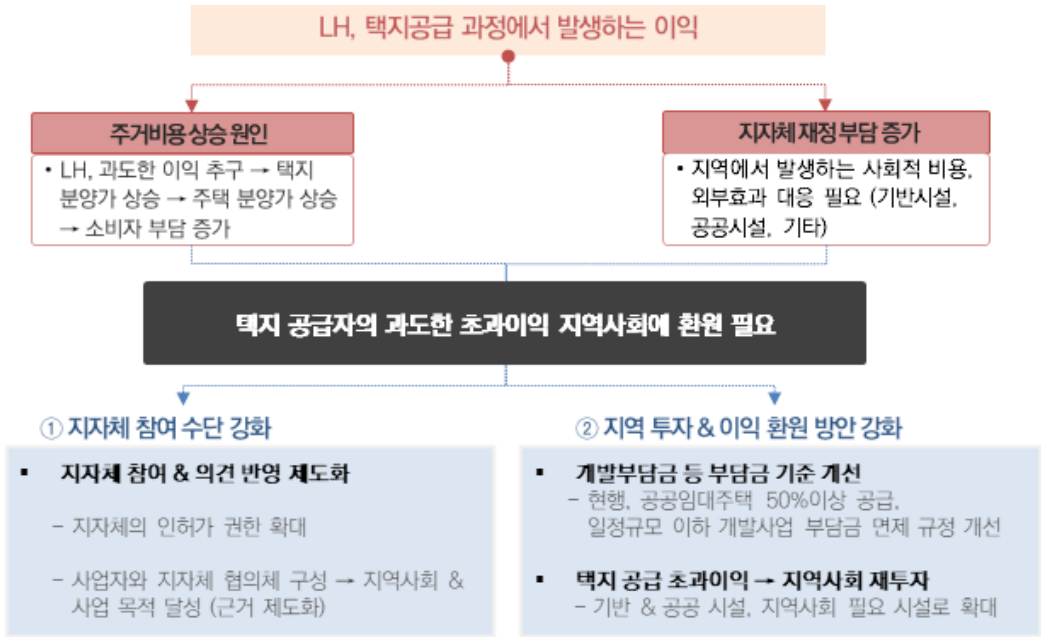
○ 대규모 공공사업, 국가적 필요에 의해 중앙정부 주도 진행되나, 사업과정에서 지자체의 권한과 의견반영은 매우 제한적임

– 정부 정책 목표 달성 이외에 지역사회에도 기여 필요. 정부의 사업이 지역사회에 대한 기여보다 사회적 비용이 증가하게 되어 지자체가 부담이 가중되는 경우를 방지할 제도적 보완 필요

○ 택지조성과 택지분양이 이루어지는 경우, 택지 매각 이익이 증가하는 것은 소비자&지자체 부담 가중의 결과를 초래

- 주택을 공급하는 시행사는 높은 토지매입 비용과 이에 수반된 금융비용 등 추가적인 사업비용 증가 → 주택 분양가격 상승
- 이윤 극대화를 위해 용지의 용도변경 등 → 주변지역, 지자체에 미치는 영향 고려 미흡 → 사회적 비용 부담은 지자체의 몫
- 이익을 지역사회에 환원하기 위해 부담금 면제 규정, 시설 기준 등 제도 개선 필요

‹ 연구결과 종합 결과 ›



○ 관련한 개별 법령에 택지매각 추가이익의 지역환원 조항 신설

– 택지 매각시 발생한 택지매각 추가이익의 절반은 지역에 환원. 지역에 필요한 기반시설이나 공공시설 등 설치비용으로 환원하는 방안 제안.

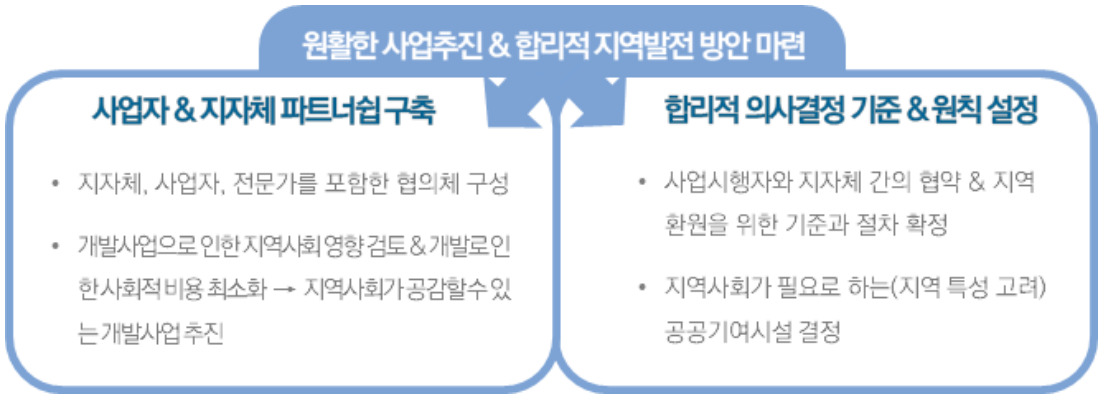
‹ 고양시 지침상의 협상조직 비교와 개선 (안) ›

관련 법령	개정 내용
택지개발촉진법 도시개발법 공공주택법 기타 택지분양이 이루어지는 개발사업 등	• 공공택지 분양 추가이익 : 경쟁입찰 등 분양공고 금액(감정평가금액)과 실제 매각된 가격의 차액 • 공공택지 초과이익의 50%를 해당 지자체내 지역발전을 위한 공공·문화체육시설에 재투자

○ 상생협력 체계 마련 : 지역발전을 위한 상생파트너쉽 구축 제도화

- 제도적 측면에서 지자체의 의견이 반영될 수 있도록 법적 근거를 마련. 사업이 진행되는 과정에서 사업자와 지자체 간 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 제도적 근거 마련
- 사업시행자와 지자체 간의 협약을 통해 개발이익의 지역 환원을 위한 기준과 절차를 마련하여 합리적 방안을 모색하도록 규정하고, 지역에 대한 영향 검토 등을 통해 합리적 대안을 모색

< 상생협력 체계 구축 방향 >



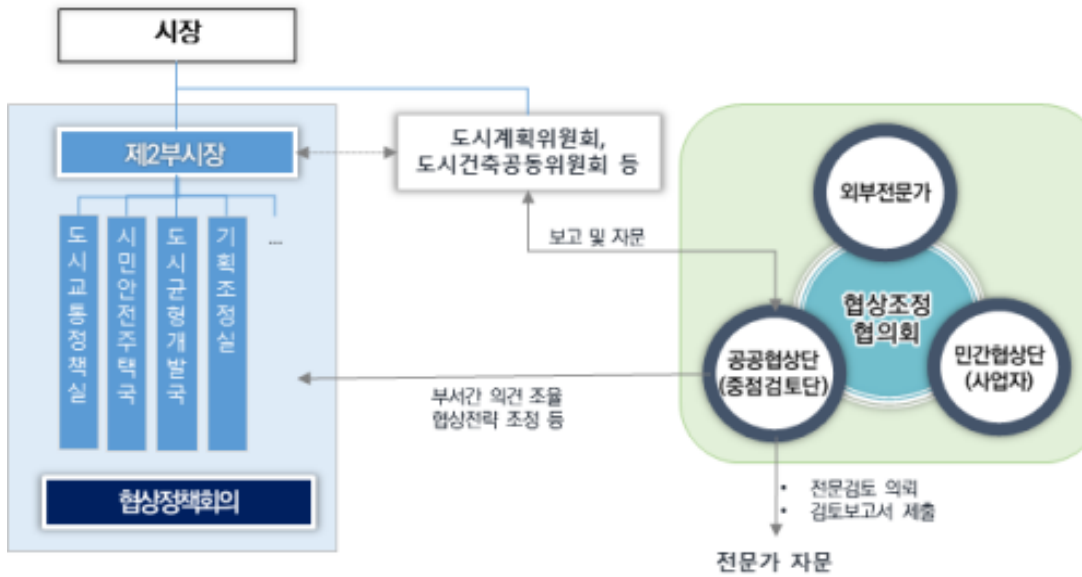
○ 기타 고양시 조례 개선, 협상 조정협의회 구성 등 보완 필요 사항

- 현재, 협상에 대한 조정 협의를 담당할 협의체에 관한 내용 부재
- 고양시 사전협상 운영지침상 공공 협상단인 중점검토단은 민간 협상 대표자와 협상을 통해 합의 가능한 대안을 도출하는 역할
- 고양시, 민간-공공 간 협상 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 원만한 상호 합의에 이를 수 있도록 대상지별 협상의제에 맞는 전문가들을 포함한 조정협의회를 구성할 필요
  - 협상조정협의회 : 공공과 민간, 외부 전문가로 구성된 협의체 구성
  - 위원회 : 객관적 검토와 합의가 가능한 대안 도출

‹ 고양시 지침상의 협상조직 비교와 개선 (안) ›

		고양시 운영지침 (현재)	고양시 운영지침 개선
협상단 구성	민간	3인 이내	좌동
	공공	5인 이내 (중점검토단)	좌동
협상조정협의회 구성		-	10인 내외 구성 (민간측 협상단, 공공측 협상단, 외부전문가)

‹ 고양시 도시계획변경 사전협상제도를 고려한 고양시 협상조직 ›



제 1 장
서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

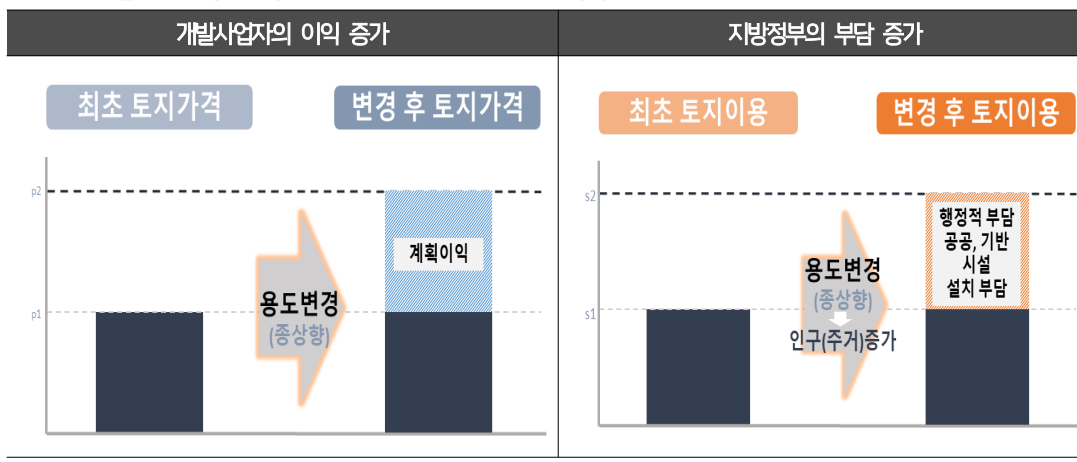
고양시는 서울에 인접한 지리적 특성과 가용 토지가 풍부하다는 점에서, 수도권 주택시장의 안정을 위해 정부 주도의 대규모 주택공급이 이루어져 왔다. 서울과 수도권의 주택보급률이 여전히 100%에 이르지 못하는 상황에서 주기적으로 나타난 주택 가격 폭등과 같은 주택시장 불안을 잠재우기 위해 서울과 인접한 고양시에 대규모 주택공급이 용이하였기 때문이다. 물론 고양시의 주택보급률이 100%에 미치지 못한 여건은 부분적으로 고양시에 더 많은 주택을 공급할 필요성을 제기할 수 도 있다.

하지만, 그동안의 주택공급 정책을 살펴보면, 고양시 여건을 고려하지 않았음을 쉽게 알 수 있다. 우선 1980년대 말 서울의 주택가격 급등과 주택난을 해결하기 위해 '주택 200만호 건설'의 일환으로 계획인구 27.6만의 일산신도시를 건설되었다. 이후에도 일산신도시를 포함해 총 37,633,368㎡의 공공의 개발사업이 진행되었다. 그리고 최근에 진행된 고양삼송 택지개발사업, 도시개발법에 의한 덕은도시개발사업, 공공주택법에 의한 창릉신도시 등 다양한 법령에 근거한 택지조성과 대량의 주택공급이 이루어지고 있다.

일시에 대량의 주택을 공급하는 신규 택지조성 방식에 의한 주택공급은 다양한 문제점을 지니고 있다. 첫째, 도시공간구조의 왜곡문제를 들 수 있다. 국가적 차원에서 인구감소와 저성장 기조가 지속되고 있음에도 서울과 인접한 도시들은 도시재생사업과 함께 도심 외곽의 택지개발사업이 동시에 진행되고 있다. 정부는 도심 쇠퇴가 우려되는 상황에서 도시 외곽의 택지개발과 도시재생사업이 동시에 진행하고 있다는 것이다. 오랜 기간 동안 도시의 중심지가 형성되고 중심지에 맞춰 공간이 변해왔다. 하지만, 단기간 대규모의 주택이 공급이 되면서 공간구조의 왜곡과 교통문제를 포함한 다양한 도시문제를 초래하기도 하였다. 중장기 주택수요가 한정된 상황에서 외곽의 택지개발은 도심 인구의 유출을 촉진할 수 있다. 결국 도심의 쇠퇴를 가속화하게 되는 촉진제가 될 수 있다는 것이다.

두 번째는 개발사업에서 지자체의 참여가 제한적이라는 것이다. 대규모의 개발사업이 이루어지는 과정에서도 크고 작은 문제가 발생하기도 한다. 도시 전체를 바라보고 주택공급을 계획하기 보다는 단순히 공급되는 양에 무게를 두게 된다. 그리고 임기내 목표달성을 위한 차질 없는 진행과 빠른 공급이 우선이 된다. 이는 결국, 계획과정에서 지자체의 참여가 제한적일 수밖에 없고, 지자체가 의견을 제시하더라도 반영이 되기에는 매우 제한적일 수밖에 없다. 주택공급의 목표가 정부가 추진하는 사업의 속도, 즉 대량의 주택을 빠르게 공급하는 것에 우선을 둔 결과로 볼 수 있다. 정부의 정책적 목적 달성이 해당 지자체나 시민들의 의견 반영보다 더 우선하고 있기 때문일 것이다.

[표 1-1] 개발사업의 용도변경으로 인한 계획이익 변화와 지방정부 부담 변화



<출처> 김리영(2020) 수정보완

고양시에서 진행된 대규모의 택지개발사업이 진행되는 과정 중에 문제점 개선을 요구하고, 일정한 성과를 거두기도 하였다. 고양시와 LH간에 협약을 체결(2020.6)하고 3기 신도시 등의 합리적인 개발과 낙후된 원도심 균형발전을 위한 상생 발전을 위해 적극 협력할 것을 약속한 바 있다. 고양시 뿐만 아니라 경기도내 서울과 인접한 지자체의 실정은 유사하다. 3기 신도시가 건설예정인 지자체, 또는 LH의 대규모 개발사업이 이루어지고 있는 지자체 들은 협의체를 구성하고 개발이익의 지역환원과 지자체의 참여문제를 꾸

준히 문제를 제기해왔다. 특히 LH는 공기업임에도 개발사업에서 개발이익 극대화에 힘을 쏟지만, 해당지역을 위한 투자에는 매우 소홀했다는 지적이다.

개발이익을 지역에 환원하기 위한 연구가 이루어진 것은, 개발과정에서 과도한 불로소득이 발생하고 이는 사업자에게 대부분이 귀속된다. 하지만, 개발과정이나 개발 이후에 발생하는 사회적 비용에 대한 책임은 지자체의 부담으로 귀결되게 된다. 사업의 원가와 개발이익의 공개가 충분치 않은 상황에서, 적정한 개발이익을 추정하고 개발이익을 지역에 환원하는 방안을 검토하는 것은 큰 의미가 있을 것이다.

2. 연구 목적

개발사업에서 토지이용의 변경이나, 사회경제적 여건 변화와 같은 예상치 못한 환경변화는 종종 개발사업자에게 큰 이익을 주는 경우가 종종 나타난다. 물론 반대로 사회경제적 여건변화로 사업자의 이익이 당초보다 크게 줄어들거나 사업성이 악화되는 경우도 종종 나타난다. 반대로 사업자의 이익이 크게 증가하지만, 이로 인해 사회적 편익이 감소하거나 지자체의 재정적 부담이 크게 증가하는 경우가 나타난다.

주로 부동산 경기가 침체기에서 상승국면으로 전환되는 시기에 개발사업자의 이익이 크게 증가한다. 개발사업자가 이익을 크게 남기는 반면, 사회적 비용 증가로 인해 해당 지자체의 부담이 가중되는 결과를 초래하기도 한다.

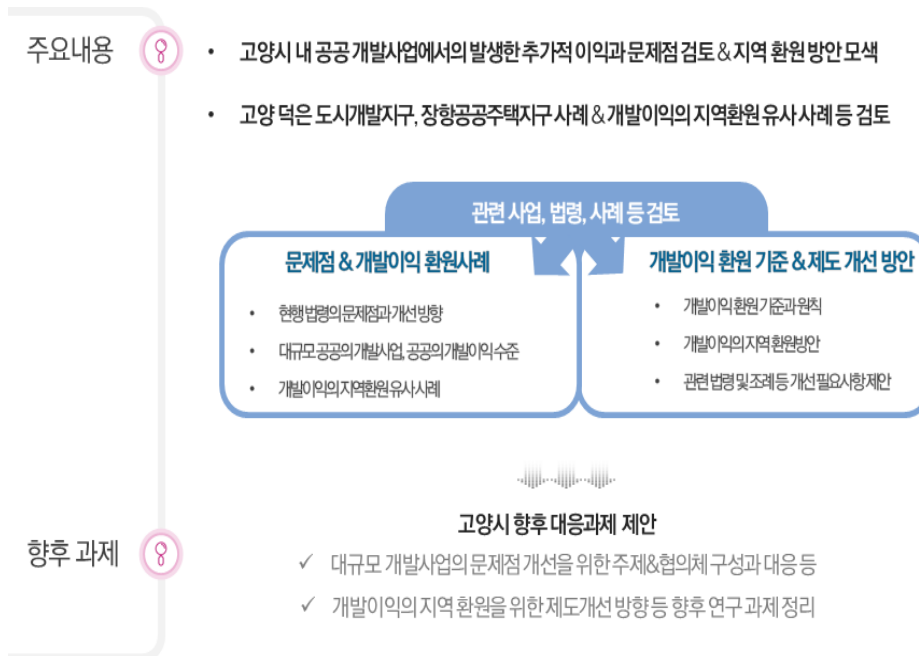
이 연구는 고양시 내 공공 개발사업에서의 발생한 문제점을 살펴보고 정책적 시사점을 제안한다. 특히 LH의 대규모 개발사업에서 나타난 추가적 이익의 규모와 문제점, 그리고 추가적 개발이익의 지역 환원 방안을 모색하는 것에 중점을 둔다. 관련하여 고양 덕은 도시개발지구, 장항공공주택지구 사례와 개발이익의 지역환원이 이루어졌거나 시도한 유사 사례를 검토하였다. 이를 토대로 고양시 내 공공 개발사업의 문제점과 제도적 개선 방안을 제시하고, 연구의 한계와 추가적인 과제를 제안하였다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

이 연구는 공공 개발사업에서 발생한 개발이익을 지역에 환원한 사례를 살펴보고, 고양시 내 공공 개발사업에서 발생한 추가적 이익 규모를 추정하는 목적이다. 이에 개발이익 환수와 관련한 법령 검토, 개발이익 지역 환원 사례 조사, 그리고 고양시에서 진행되고 있는 개발사업에서 발생한 추가 이익을 추정하는 내용을 포함한다. 개발이익의 지역 환원사례 분석과 고양시 사례 분석을 종합해 개발이익 환원을 위한 제도개선 방안 제시와 연구의 한계와 추가적인 과제를 제안한다.

[표 1-2] 연구의 주요 내용



<출처> 연구자 정리

2. 연구방법

연구 방법은 문헌검토와 관련 법령과 사례를 분석하고, 전문가 자문을 통해 유의미한 개선 방안을 도출하고자 한다. 고양시에서 진행되고 있는 도시개발사업과 같은 대규모 개발사업 관련 법령을 검토하고, 개발이익의 지역환원을 다룬 연구를 살펴보고 지역환원과 관련한 쟁점을 확인한다. 그리고 개발이익을 지역에 환원할 수 있는 방안을 모색하고, 전문가 자문, 인터뷰 등을 통해 개선 방안을 보완하였다.

택지 공급과 관련된 법령들은 약 30여 개에 달할 정도로 다종다양하게 연계되어 있다. 그러나 각각의 사업 특성별로 개별 법령에 근거하여 사업이 진행되고 있다. 본 연구와 관련된 주된 대규모 개발사업은 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「공공주택특별법」에 의해 이루어지는 개발사업이다. 이러한 관련 법령을 근거로 시행된 개발사업들의 현황과 추가이익을 분석 하였다. 또한 유사사례를 검토하고 종합하하여 공공개발사업 개발이익의 지역 환원 방안과 제도적 개선 방안을 검토한다.

3. 선행연구 검토

개발사업의 이익을 지역에 환원하기 위한 다양한 연구가 이루어졌으며, 민간부문과 공공사업에서의 개발이익 환수를 다룬 다양한 연구가 이루어졌다. (김상일 외, 2011[1]; 대한국토도시계획학회, 2014[2]; 이형찬외 2016; 김진엽·이상경, 2019; 강식, 2019; 이외희, 2020; 허자연 외 2021).

지자체 중에서 경기도 차원에서 개발이익을 환원하기 위한 연구(김진엽·이상경, 2019; 강식, 2019; 이외희, 2020), 사전협상제도를 중심으로 서울시 개발이익의 지역 환원을 다룬 연구(김상일 외, 2011; 대한국토도시계획학회, 2014; 허자연 외 2021), 고양시에서 진행된 개발사업의 지역 환원을 위한 연구(김리영, 2020) 등 다양한 연구가 진행되었다.

---

1) 김상일 외, 2011, 사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구, 서울연구원

2) 대한국토도시계획학회, 2014, 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련연구, 서울시

개발이익을 사업자와 공공간 합리적으로 배분하기 위한 다양한 연구 중에서 이상경 외(2019)의 연구는 주로 개발이익의 광역자치단체 차원에서 지역에 환원하기 위한 사례인 성남 대장동 개발 사업을 중심으로 다루었다.

허자연 외(2021) 연구는 최근 국토법이 개정됨에 따라 계획이익 환수와 관련한 제도의 운용 방향을 제안하였으며, 특히 서울의 공공시설 등 설치비용 제도를 활용 및 운용 방향을 제시하는 데 목적을 두고 연구를 진행하였다. 김지엽 외(2016[3])의 연구는 서울시 사전협상제를 중심으로 공공기여가 가지는 의미와 법적 한계를 살펴보고 이를 개선하기 위한 방안을 제안하였다.

이외희 외(2020)의 연구는 개발부담금제도의 개선에 목적을 두고 개발부담금 제도의 운영현황을 살펴보고 경기도 등 광역지자체의 역할 강화를 위해 개발부담금의 귀속분 중에서 중앙정부의 비중을 줄이고 광역비중을 증가시키는 등 중앙보다는 광역지자체의 역할을 강조한 대안을 제시하였다.

고양시에서 진행되고 있는 대규모의 개발사업에서 발생하는 개발이익을 환원하기 위한 김리영 외(2020)의 연구도 진행된 바 있는데, 삼송택지개발사업 사례를 중심으로 토지이용 변화에 따른 사업자의 계획이익 규모와 토지이용 변화로 인한 사회적 비용(지자체 부담)의 문제를 확인한바 있다.

[표 1-3] 선행연구 검토

구분		연구목적	연구방법	주요 연구내용
선행연구	1	•과제명: 사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구 •연구자: 김상일 외(2009) •연구목적: 도시계획변경 사전협상제도 문제점 분석 및 보완사항 제시	• 문헌 및 사례 검토 •관련 법제도 검토	•서울시 도시계획 변경 사전협상제도 문제점 분석 및 보완사항 •서울시와 대규모 개발 사업자와의 협상결과 분석 •대규모 부지 개발사업을 통한 도시개발의 질적 수준 및 공공성 증진 방안 제시
	2	•과제명: 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계 •연구자: 김지엽, 남진, 홍미영 (2016)	•관련 법제도 검토	•사전협상제도 및 공공기여의 개념과 법적 근거를 살펴봄 •공공기여와 관련된 법과 법리들을

3) 김지엽, 남진, 홍미영 (2016). 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지 도시설계, 17(2), 119-129

		•연구목적: 서울시 사전협상제를 중심으로 공공기여가 가지는 의미와 법적 한계 검토		분석한 후 공공기여에 대한 성격과 법적 한계, 문제점들을 도출 •제도개선을 위한 기본방향 제시
	3	•과제명: 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운용방향 •연구자: 허자연 외(2021) •연구목적: 공공시설 등 설치비용 개념을 정립하여 제도 운용 방향 제시	• 관련 법제도 검토 • 판례 검토 • 문헌 및 사례검토 • 전문가 자문회의	• 최근 국토법이 개정됨에 따라 계획이익 환수와 관련한 제도의 운용 방향을 제안 •특히 서울의 공공시설 등 설치비용 제도를 활용 및 운용 방향을 제시
	4	•과제명: 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계 •연구자: 김지엽 외(2016) •연구목적: 서울시 사전협상제를 중심으로 공공기여가 가지는 의미와 법적 한계 검토	• 관련 법제도 검토	• 서울시 사전협상제를 중심으로 공공기여가 가지는 의미와 법적 한계 검토 • 서울시 사전협상제 개선하기 위한 방안을 제안
	5	•과제명: 공공개발사업 계획이익의 합리적 공유방향 연구 •연구자: 김리영 외(2020) •연구목적: 토지이용 변화에 따른 이익과 합리적 공유방안	• 관련 법제도 검토 • 문헌 및 사례 분석	•고양시 삼송택지개발사업 사례를 중심 연구 •사업 진행 중, 토지이용 변화에 따른 사업자의 계획이익 규모 추정 •토지이용 변화로 인한 사회적 비용(지자체 부담)의 문제를 확인하고 시사점을 제시
	6	•과제명: 개발이익 공공환원 사례 심층 연구 •연구자: 김상경 외(2019) •연구목적: 성남 대장동 개발사업의 심층 분석을 통해 도민환원제 도입에 시사점 제공	• 관련 법제 검토 • 심층사례분석	•경기도의 개발이익 환원 실태를 분석하고 벤치마킹 제도 검토 •성남 대장동 개발사업을 사례로 심층 분석 •개발이익 도민환원제 도입을 위한 시사점 제공
본연구		•과제명: 공공의 개발사업 개발이익환원 사례 연구 •연구목적: 고양시 관내 공공의 개발사업에서 추가적 이익을 추정하고, 이를 합리적으로 공유할 수 있는 방안 모색	•문헌, 관련 법 검토 •현지조사와 자문	•기존 연구는 주로 광역차원(서울, 경기)에서 연구가 이루어져 고양시 여건을 고려한 대안 제시 •광의의 이익 중 사회적 여건 변화로 인한 추가적 이익을 추정하고, 이를 합리적으로 공유할 수 있는 방안을 모색 •고양시 관내 도시개발사업 및 공공주택사업 사례의 추가이익 공유를 위한 대안 모색

기존 연구는 주로 광역차원(서울, 경기)에서 연구가 이루어져 고양시 여건을 고려한 대안제시에는 차별적이라고 할 수 있다. 또한 고양시를 대상으로 한 기존 연구(김리영, 2020)는 토지이용 변화에 따른 이익과 합리적 공유방안을 다루었다면, 이번 연구는 광의의 이익 중 사회적 여건 변화로 인한 추가적 이익을 추정하고, 이를 합리적으로 공유할 수 있는 방안을 모색한다는 점에서 차이가 있다.

그동안 주택시장의 불안이 가중되면서, 고양시를 비롯한 서울 인접지역에 대규모 택지를 조성하고 주택 공급이 이루어졌다. 중앙정부의 정책으로 추진하는 과정에서 해당지자체의 여건이나 의견 반영이 미흡하고, 개발이익은 사업자는 충분한 개발이익을 향유하지만, 사업이후에 발생하는 사회적 비용에 대해서는 지자체가 떠안아야 하는 문제가 발생해왔다. 특히 개발사업의 정보가 공개되지 않은 상태에서, 개발사업에서 발생하는 이익이 어떻게 발생하고, 어느 정도의 이익이 발생하는 지 확인하기 어렵다.

이에 이 연구는 대규모 개발사업에서 발생하는 정상적인 과정에서 발생하는 적정수준의 이익을 제외한, 추가적인 이익에 대해 검토하고자 한다. 그리고 이 과정에서 발생하는 문제와 개발이익을 지역에 환원하고자한 사례를 검토하여 시사점을 제공하고자 한다. 또한 연구결과를 토대로 개발이익을 지역에 환원하기 위한 제도적 개선방안을 제안하고자 한다.

제 2 장
개발사업 법령과 개발이익 환수 제도

제1절 개발사업 관련 법령

제2절 개발이익 환수 제도

제3절 개발이익 지역 환원 사례

제4절 소결

제1절 대규모 개발사업 법령과 개발이익 환수 제도

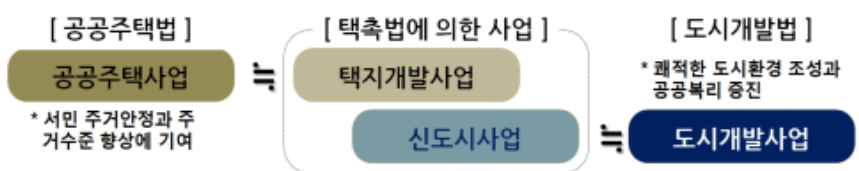
1. 대규모 개발사업 관련 법령

택지개발과 관련된 법제는 다양하나 이 중에서도 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「공공주택특별법」이 가장 핵심적인 개발사업법이라 할 수 있으며,[4] 이들 법령의 내용과 차이점 등을 비교하였다. 우선 각각의 법령이 가지는 기본적 특징을 살펴보면 다음과 같다.

우선 제정목적을 살펴보면, 「택지개발촉진법」은 도시지역의 시급한 주택난 해소를 위한 택지의 취득/개발/공급 및 관리 등에 관한 특례를 규정하고자 제정되었다. 궁극적으로 서민의 주거안정과 쾌적한 주거환경 조성으로 주거수준을 향상하고자 한다는 점은 「공공주택특별법」 제정목적과 유사하다.

반면 「도시개발법」은 체계적인 도시개발에 필요한 사항을 규정하고 있다. 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리 증진을 목적으로 한다는 점은 「택지개발촉진법」과 차이가 있지만, 「택지개발촉진법」에 의해 진행되는 신도시 사업에 비추어보면 도시개발사업의 목적과 유사한 측면이 있다.

[그림 2-1] 관련 법령별 제정 목적 비교



<출처> LH

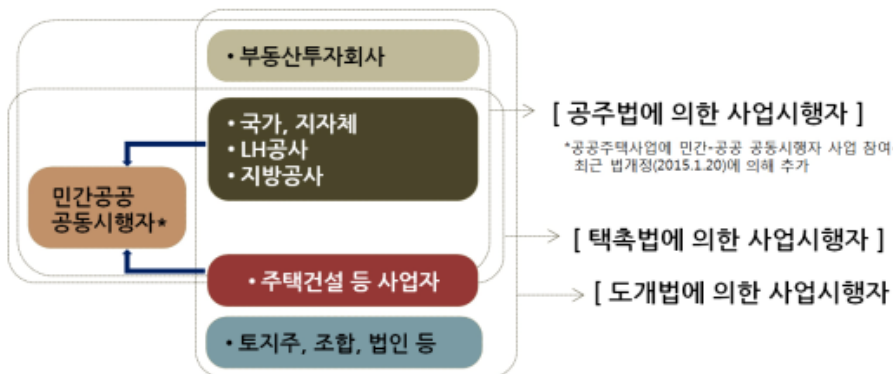
---

[4] LH연구원, 택지개발 정책전환에 따른 LH 택지공급전략 연구

다음으로 사업시행자를 살펴보면 다음과 같다.

공공 공공시행자는 「공공주택법」, 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」에 의한 사업 모두에 참여가 가능하다. 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업의 경우는 주택건설사업자 등 민간사업자가 공공과 공동사업을 시행할 경우에 한하여 시행자의 자격을 가질 수 있다. 즉, 택지개발사업은 민간시행자 참여가 한정적이며, 「공공주택법」에 의한 공공주택사업은 부동산투자회사 만이 사업시행자로 허용하고 있다는 점에서 공공주택사업은 민간시행자 참여가 제한적이다. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업은 공공보다는 민간시행자에 의한 택지개발을 활성화한다는 목적으로 제정되어 민간참여의 폭이 넓게 확대되었다.

[그림 2-2] 관련 법령별 사업시행자 유형화

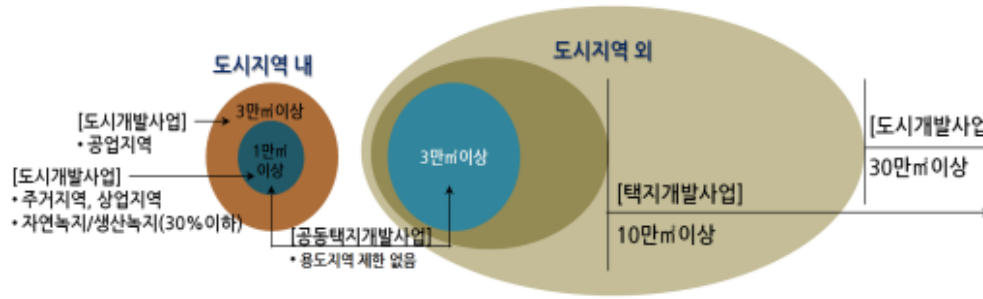


<출처> LH

다음으로 사업규모를 살펴보면, 공공주택사업은 별도의 규정을 두고 있지 않다. 택지개발사업은 10만㎡ 이상의 대규모 개발사업을 기본으로 하며, 공동택지개발의 경우에는 도시지역 1만㎡ 이상, 도시지역 밖 3만㎡ 이상 규모의 사업을 추진할 수 있다.

반면 도시개발사업의 경우는 도시지역에서는 주거지역과 상업지역, 자연・생산녹지지역은 1만㎡이상, 공업지역은 3만㎡ 이상, 도시지역 밖에서는 30만㎡ 이상 규모의 사업추진을 허용하고 있다.

[그림 2-3] 관련 법령별 사업시행자 유형화



<출처> LH

사업이 이루어지는 대상지역을 살펴보면, 택지개발사업은 도시외곽에 주로 입지하고, 공공주택사업은 도심이나 도시지역과 인접한 보전가치가 낮은 개발제한구역에서, 도시개발사업은 도시지역 및 도시기본계획상 개발이 가능한 지역에서 사업이 진행되고 있다.

사업시행 절차를 살펴보면 다음과 같다. 택지개발 관련 3개 법령에서 정한 사업시행 절차를 비교하면 유사한 절차를 보인다. 택지개발사업의 주택정책심의위원회의 심의 과정에서 차이가 있지만, 이외에는 대체로 유사하다.

특히 택지조성원가 공개와 관련해서는 「택지개발촉진법」에만 규정되어 있는 데 , 조성원가 공개는 「도시개발법」에도 동일하게 적용할 필요가 있다. 조성원가 공개는 사업의 공공성을 확보하는 수단으로 「도시개발법」을 근거로한 사업이 진행되는 경우 부동산가격의 공적 조절 기능의 역할을 할 수 있을 것이다[5].

「택지개발촉진법」에서는 택지를 공급받거나 취득한 자에 대해 실시계획에서 정한 용도대로 사용하도록 규정하고 있다. 하지만, 「도시개발법」과 「공공주택법」에는 별도의 언급이 없다. 또한 「택지개발촉진법」에는 전매행위를 엄격히 제한하고 있지만, 「도시개발법」에는 관련 조항이 없어 부동산 투기 문제를 내재하고 있다.

다음으로는 계획수립 및 공급과 관련된 유사 조문을 비교하면, 주택건설용지 계획기

---

5) LH 관련 연구 출처

준과 조성토지 공급가격 차이가 있다.

주택건설용지의 계획기준을 살펴보면, 택지개발사업과 도시개발사업 모두 주택건설용지의 지역별 배분 기준이 있다. 그러나 도시개발사업에서는 도시지역과 비도시지역으로 이분하고 있는 반면, 택지개발사업에서는 지역을 세분하여 계획 비중을 달리하고 있다. 특히, 도시개발사업은 도시지역에서의 단독주택용지 등과 공동주택용지의 비중을 각각 30%, 70%로 정하고 있지만, 택지개발사업은 수도권·부산권, 광역시, 시지역, 기타 지역에 따라 달라지는데, 주택 유형도 아파트, 연립·다세대, 단독주택으로 나누어서 정하고 있다.

택지개발 3법에 의한 사업 모두 공동주택의 규모별로 배분기준을 정하고 있으며, 공동주택용지 내 임대주택용지 공급 비율도 규모와 지역, 그리고 유형에 따라서 정하고 있다. 공동주택용지 배분비중은 택지개발사업은 도시개발사업에 비해 낮지만, 공동주택용지 규모별 비중은 택지개발사업은 85㎡ 이하 비중이 70% 이상으로 도시개발사업보다 높게 정하고 있다. 공공주택사업은 서민주택 공급이 주된 목적이라는 점에서 공공임대주택 85㎡ 이하, 분양주택 60㎡ 이하의 공급 원칙을 정하고 있으며, 지역의 여건과 지구 규모 등을 고려하여 별도로 조정하도록 정하고 있다.

공급가격을 살펴보면, 택지개발사업과 공공주택사업은 조성원가를 기반으로 가격을 책정하고 있다. 하지만, 도시개발사업의 경우는 감정가격을 기반으로 정하고 있다. 이로 인해 부동산 시장이 활황이거나 수요가 높은 도시지역 안에서 사업이 진행되는 경우에는 공급가격이 높게 책정되어 주택 공급을 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다.

[표 2-1] 택지개발사업 및 공공주택사업 근거 법령 비교

구분	택지개발촉진법	공공주택특별법	도시개발법
사업 절차	2단계 : 지구지정(개발계획) → 실시계획 ※지구지정 후 3년 내 실시계획 승인 신청	2단계: 지구지정 → 지구계획(개발계획 및 실시계획) ※지구지정 후 1년 내 지구계획 승인 신청	2단계: 구역지정(개발계획) → 실시계획 3단계(자연녹지 또는 비도시지역 등) : 지구지정 → 개발계획 → 실시계획 ※지구지정 후 개발계획 2년내 수립, 실시계획 3년 내 인가신청

구분	택지개발촉진법	공공주택특별법	도시개발법
심의 등	지구지정 시 중앙도시계획위원회 심의: 국계법 제8조 주택정책심의위원회 심의: 택촉법 제3조·실시계획 승인 시 지방도시계획위원회 심의(지구지정 시 중도위 심의한 경우 생략	지구지정 시 중앙도시계획위원회 심의 : 공공주택특별법 제6조 지구계획 승인 시 공공주택통합심의위원회 심의	구역지정 및 개발계획수립 시 중앙/시 · 도 도시계획위원회 심의 : 법 제8조, 시행령 제14조 등
사업 시행 방식	수용 또는 사용방식 ※ 예외: 법 제9조 제5항에 따라 환지, 혼용방식 가능(도시개발법 준용 규정)	수용 또는 사용방식	수용[6] 또는 사용방식(조합제외) 환지방식[7]: 환지계획 및 인가 필요
	대행개발 규정 있음	대행개발 규정 없음(택촉법의 준용조항 있으나 해석에 이견)	대행개발 규정 있음 (현물지급 조항 적용 시행사례 있음)
실시 계획	(승인) 지정권자	(승인) 지정권자	(인가) 지정권자
지구 단위 계획 변경 제한	준공 후 5년(신도시는 10년)	규정 없음 (택지개발업무처리지침 준용 추정)	규정 없음 ※공사완료시 구역이 해제되므로, 국토계획법 적용되는 것으로 추정, 실시계획 승인 후 5년간 지구단위계획 변경 제한
공급 계획	택지의 공급계획 : 실시계획 수립시 제출 : 실시계획에 포함하여 작성 (지정권자에게 제출)	택지 공급계획 : 지구계획 수립 시 제출 : 지구계획에 포함하여 작성(지정권자에게 제출)	조성토지 등의 공급계획 : 조성토지 등 공급 시 제출 : 시장 · 군수 또는 구청장(대도시 시장 제외)을 거쳐 지정권자
공급 가격	조성원가체계(일부감정가격)		감정가격체계(일부 감정가격 이하)
조성 원가 산정 기준	산정시기 : 최초 택지공급 자본비용 : 자기자본비용 적용 제외 산정방법 : 순투입액 누적액×타인자본비율×타인자본비용율 산정기간 : 사업착수일(보상계획 공고일) ~ 사업준공일 원가공개 : 공개 공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법(국토교통부 고시)		산정시기 : 규정없음 자본비용 : 자기자본비용 적용 포함 산정방법 및 기간 : 택촉법 동일 원가공개 : 해당 없음 도시개발업무지침(국토교통부 훈령)

<출처> LH주택도시연구원

[표 2-2] 택지개발촉진법과 도시개발법 비교

법령	택지개발촉진법	도시개발법
제정일 (시행일)	1980.12.31. (1981.1.1.)	2000.1.28. (2000.7.1.)
배경	무주택 저소득 국민의 주거생활 안정을 위해 저렴한 가격으로 택지 개발 및 공급 → 정부 시행 주택건설사업의 성공적 수행	도시계획법의 도시계획사업 부분과 토지구획정리사업법을 통합 및 보완한 도시개발에 관한 기본법 제정 → 종합적, 체계적 도시개발을 위한 법적 기반 마련 도시개발에 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 함
목적	도시지역의 시급한 주택난 해소 택지 취득, 개발, 공급, 및 관리에 관한 특례 규정 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여	체계적인 도시 개발 도모 쾌적한 도시환경의 조성및 공공복리 증진에 기여
사업 지구	택지개발사업지구 (능곡, 행신, 화정, 탄현, 중산, 일산, 성사, 중산 2, 탄현2)	도시개발사업지구 (국제전시장 1, 2단계, 관광문화단지, 식사 1, 2 등)

<자료> 국가법령정보센터(https://law.go.kr/)

[표 2-3] 공공주택건설 관련 법령의 변화

법령	공공주택건설			
	국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법	보금자리주택 건설 등에 관한 특별법	공공주택 건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법
제정일 (시행일)	2003.12.31. (2004.7.1.)	2009.3.20. (2009.4.21.)	2014.1.14. (2014.1.14.)	2015.8.28. (2015.12.29.)
배경	• [국임법] 임대주택 수요가 높은 수도권 및 대도시 인근지역에서 가용택지 확보 어려움, 슬럼화 및 이미지 악화를 우려한 지역민의 님비현상 • [보금자리법] 내 집 마련이 어려운 무주택 저소득 가구의 증가(약 292만 가구), 도심 인근지역의 주거불안 문제 지속, 계층간 주거분리 현상 및 임대주택단지의 슬럼화 등			

6) 공공시행자 이외의 시행자는 토지면적의 2/3이상 소유, 토지소유자 총수의 1/2 이상 동의 필요

7) (전 구역 환지방식) 토지소유자 및 조합을 시행자로 지정, 국공유지 제외 면적의 1/2에 해당 토지소유자 및 토지소유자 총수의 1/2 이상 동의시 공공시행자 시행자로 지정 가능·혼용방식

법령	공공주택건설			
	국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법	보금자리주택 건설 등에 관한 특별법	공공주택 건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법
	• [공공주택건설법] 공공주택사업에 따른 공업지역 대체지정 제도 도입 필요, 입주·거주의무제도 개선 필요 등 • [공주법] 공공주택에 대한 상이한 정의 규정과 같이 용어 및 대상을 명확하게 통일할 필요, 행복주택 등의 국유지 활용범위 확대 필요, 타법 준용 규정에 대한 직접 규정 필요 등			
목적	• [국임법] 국민임대주택사업의 효율적 추진을 통해 저소득층의 주거 안정 및 국민 주거 복지 향상에 이바지 • [보금자리법] 주거선호가 높은 지역을 중심으로 공공주택 공급, 보금자리주택사업의 효율적 추진을 통해 저소득층의 주거안정 및 국민 주거 복지 향상에 이바지 • [공공주택건설법] 공공주택으로 변경, 건축기준 완화, 국·공유재산의 매각·사용 등에 대한 특례 규정, 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점 개선·보완 • [공주법] 「공공주택건설등에관한특별법」과 「임대주택법」의 공공주택 정의 일원화, 공공주택사업자의 대상 명확화, 통합심의위원회 역할 확대, 재정·기금 지원 근거의 명확한 규정 등 서민의 주거안정 및 주거수준 향상 도모			
사업 지구	공공택지지구 (행신2, 삼송, 향동, 지축, 원흥, 장항, 창릉신도시 등)			

<자료< 국가법령정보센터(https://law.go.kr/)

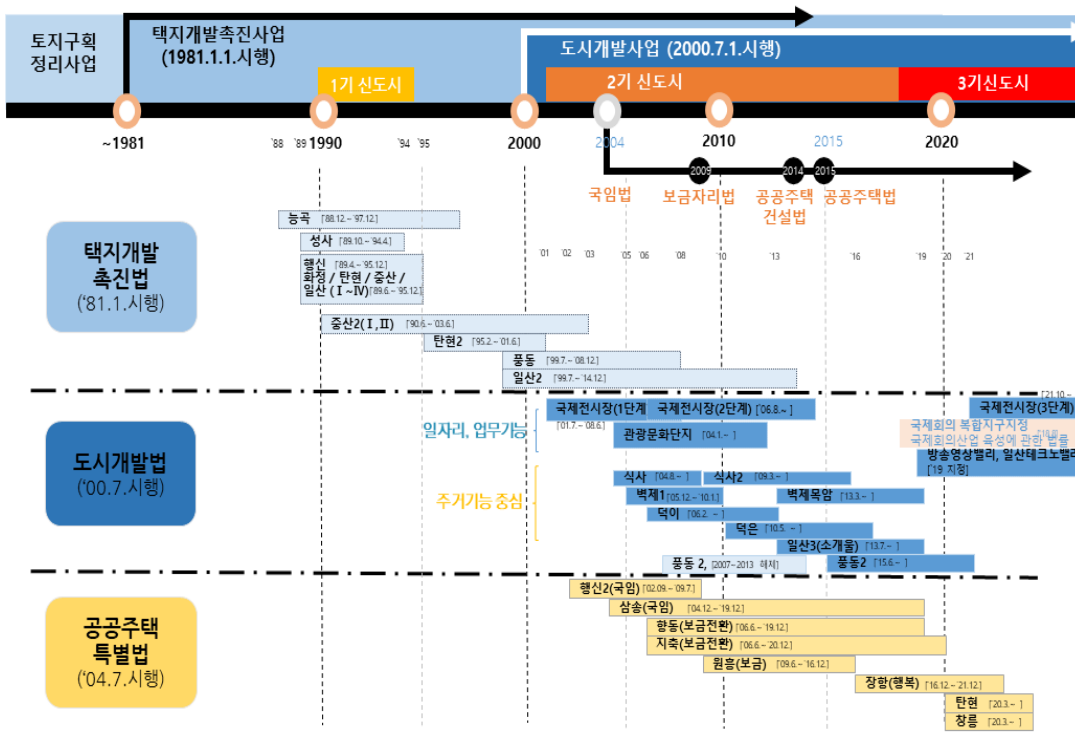
2. 고양시 대규모개발 사업 현황과 전망

고양시의 2021년 인구는 108만에 달한다. 이처럼 인구 100만 이상의 대도시로 성장하는데 입지적 요인이 무엇보다 큰 영향을 주었다. 고양시는 서울에 인접하고 있고, 서울의 부족한 주택을 공급하는 주요 공급처의 역할을 수행했기 때문이다. 주택가격기 급등하던 80년대 말, 정부는 1989년에 일산신도시를 포함 수도권 5개 신도시를 건설하는 주택공급 200만호 공급계획을 발표하였다.

그리고 주택공급이 본격화되고 신도시 입주가 이루어지면서 1992년에 고양군에서 고양시로 승격하였다. 불과 25.7만명에 불과했던 고양시 인구는 일산 신도시 건설을 비롯한 대규모 택지개발사업이 지속되면서 급격한 성장을 이루게 되었다.

2000년대 들어서는 택지개발법령에 의한 택지개발사업이 아닌 도시개발법에 의한 개발사업과 함께, 2018년 이후 서울지역의 급격한 주택가격 상승과 주택난에 대응하기 위해 공공주택법에 의한 대규모 택지개발이 진행되고 있다.

[그림 2-4] 근거법령에 의한 고양시의 대규모 택지개발사업 현황 (1988년~현재)



<출처>

2000년대 들어 택지개발사업보다는 도시개발사업의 비중이 더 크게 늘었으며, 최근 수도권내 주택가격 급등 등과 같은 주택시장 불안으로 대규모의 공공임대주택을 공급하는 창릉 3기 신도시가 계획되어 있다.

도시개발사업은 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 단일 또는 복합 기능을 가지는 단지나 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업으로 종전의 '토지구획정리사업법', '일단의 주택지조성사업' 등을 통합한 개발사업을 말한다.

국토계획법상에서 명시하는 “도시계획사업”을 실현하는 가장 기본적인 수단이며, 최근의 도시패러다임 변화에 대응할 수 있는 가장 적합한 사업이라 할 수 있다.

도시개발사업의 특징은 다음과 같다. 첫째 단일형(주거·상업·업무·관광 등), 복합형 등 다양한 사업유형을 제공할 수 있으며, 둘째 사업 가능지역 광범위한데, 국토의 모든 지역(도심내·외)에서 시행 가능하다. 셋째 수용, 환지, 혼용방식 등 다양한 사업 방식이 가능하다. 넷째 공공, 민간, 토지소유자, 공동출자법인 등 폭넓은 사업 시행자, 다섯째 지자체의 자율성을 부여하여 중앙 정부의 개입 없이 사업시행이 가능하다.

[표 2-4] 유사개발법(사업)과의 차이점

구분	도시개발사업 (도시개발법)	택지개발사업 (택지개발촉진법)	공공주택사업 (공공주택특별법)	도시정비사업 (도시및주거환경정비법)
사업 목적	다양한 용도 및 기능의 단지나 시가지 조성	특별법의 지위로서 주택공급을 목적으로 도시외곽의 신도시개발에 적용	공공주택의 원활한 건설, 효과적 운영 서민의 주거안정 주거 위주의 단지 조성	주거지 정비가 목적 [재개발, 재건축 등]
상위 계획	도시기본계획	주택종합계획	주택종합계획	정비기본계획
사업 방식	수용, 환지, 혼용방식 중 선택	수용방식	환지방식 불가	관리처분
시행	공공, 민간, 민관공동 등 다양한 사업시행 가능	공공사업자만 시행가능 (민간 공동시행 허용)	국가, 지자체, LH, 지방공사 민관 공동시행자(SPC) 민간참여 제한적	민간[조합]위주의 시행

<자료> 관련 법령 참조

[표 2-5] 도시개발구역 지정 가능 대상 지역 및 규모 기준

구분	구역지정 요건
도시지역 안	• 주거지역 및 상업지역 : 10,000㎡ 이상 • 공업지역 : 30,000㎡ 이상 • 자연녹지지역 : 10,000㎡ 이상 • 생산녹지지역 : 10,000㎡ 이상 (생산녹지지역이 도시개발구역 지정면적의 30/100이하인 경우)
도시지역 외의 지역	• 300,000㎡ 이상(공동주택 중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우로서 도시개발법 시행령 제2조 제3항 각호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 100,000㎡ 이상) • 광역도시계획 또는 도시기본계획에 의하여 개발이 가능한 용도로 지정 자연녹지지역, 생산녹지지역 및 도시지역 외의 지역에 한하여 국토교통부장관이 정하는 기준에 따라 지정 가능 • 광역도시계획 및 도시기본계획이 수립되지 아니한 지역의 경우에는 자연녹지지역 및 계획관리지역에 한하여 지정 가능 • 지정권자가 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하는 다음의 경우에는 규모 제한을 적용하지 않고 지정 가능 가. 취락지구 또는 개발진흥지구로 지정된 지역 나. 지구단위계획구역으로 지정된 지역 다. 국토교통부장관이 국가균형발전을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 도시개발구역으로 지정하고자 하는 지역(자연환경보전지역은 제외)

<자료> 도시개발법 참조

[표 2-6] 도시개발구역 지정권자 및 사업시행자

구분		대상 주체
구역지정권자		• 원칙적으로 특별시장, 광역시장, 도지사 및 인구 50만 이상의 대도시장으로, 100만㎡이상인 경우 국토교통부장관 협의['10.6.30부터 승인 폐지] • 예외로 국토교통부장관은 국가시행사업, 공공기관이 국가계획과 밀접한 사업을 국가에 제한[30만㎡이상]하는 경우 예외로 하고 있음
사업시행자	공공	• 국가, 지방자치단체 • 공공기관 [LH공사, 수자원공사, 농촌공사, 관광공사, 철도공사] • 정부출연기관 [철도시설공단, 제주 국제자유도시개발센터] • 지방공사
	민간	• 토지소유자 [수용방식:사유지 면적의 2/3이상 소유자] • 조합 [토지소유자가 설립 - 환지방식만 가능] • 수도권외 지역 이전법인 [본사, 대학교, 공장전부를 이전시] • 주택사업등록자 • 토목 · 건축공사업 등록자 • 부동산개발업자 • 자기관리 부동산투자회사 또는 위탁관리부동산투자회사 • 이상의 사업시행자 중에서 둘 이상이 출자하여 설립한 법인 (조합은 제외)

<자료> 도시개발법 참조

지금까지 택지수요여건 변화의 중요한 판단 준거로 볼 수 있는 우리나라 인구 및 가구수, 주택보급률의 주요 변화 추세를 종합적으로 판단하면 우리나라의 택지수요는 궁극적으로 감소할 것으로 예상하고 있으며 신규 택지공급보다는 기존 도심의 문제가 더 중요해질 것으로 예상된다(국토연구원, 2014).

공공택지개발 수요와 관련된 경제적 환경변화에 대해서는 과거 고성장 시대에서 저성장 기조가 유지되고 소득불균형의 심화와 저출산고령화 사회의 가속을 예상하고 있다. 이러한 전망을 기반으로 향후에는 과거와 같은 공영개발 위주의 대규모 택지공급 방식은 수요 맞춤형 소규모 개발방식으로의 전환이 불가피한 측면이 있다.

[표 2-7] 택지수요 영향요인과 전망

공공택지 수요 영향 요인		개발성장시대	향후 전망	택지수요 영향
인구 · 가구 구조 변화	총인구	증가	정체, 또는 감소	-
	인구증가율	급증	정체, 또는 감소	-
	출산율	고출산	저출산	-
	고령화	낮음	급증	-
	가구구조	대가족	1~2인 가구 증가	-
경제구조	성장률	고성장	저성장	-
	명목소득	낮음	높음	-
	소득불균형	심화	심화	-
사회문화	도시화율	낮음	높음	-
	삶의질 요구	낮음	급증	+
	지방분권	낮음	높음	+
	기후변화	낮음	높음	-

<출처> 국토연구원(2014), 포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구, p.101

제2절 개발이익 환수 제도

1. 개발이익과 이익의 환수 : 개발이익 환수 관련 제도

개발이익은 공공투자로 인한 편익증진, 개발사업 인허가 과정에서 발생한 계획이익, 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익, 그리고 기타 사회·경제적 여건 변화로 얻은 자본이득과 우발이익을 포함한다(서순탁 2005; 한국감정원 2012)

우리나라에서 개발이익의 개념은 지가변동 요인에 따라서 최협의, 협의, 광의로 구분할 수 있으며, 법률에서 정하는 개발이익은 광의의 개념에 해당하는 것으로 볼 수 있다(서순탁, 2005; 김리영, 2021). 개발이익의 환수 대상은 토지소유자가 직접 투자로 얻은 지가상승분을 제외한 공공투자에 의한 토지가치 상승분, 그리고 사회·경제적 요인에 따른 상승분까지도 포함하고 있다.

개발이익은 의도성이 있는 우발적으로 발생하는 이익으로, 개발자의 개발 행위 결과로 나타난 이익을 의미한다. 반면, 계획이익은 용도변경 등과 같은 토지이용계획의 변경에 의해 토지가치가 상승하면서 발생한다. 계획이익은 개발사업의 진행 여부와 관계없이 발생할 수 있지만, 개발이익은 개발사업이 진행되어야만 발생한다는 점에서 두 개념 간에 차이가 있다.

[표 2-8] 지가변동 요인에 따른 개발이익의 개념 구분

<table>
<tr><th>지가변동 요인</th><th colspan="3">개발이익의 개념</th></tr>
<tr><td>토지소유자의 투자</td><td colspan="3">개발이익으로 보지 않으며, 환수대상이 되지 않음</td></tr>
<tr><td>공공투자</td><td>① 최협의</td><td rowspan="3">② 협의</td><td rowspan="3">③ 광의</td></tr>
<tr><td>토지이용계획의 결정과 변경</td></tr>
<tr><td>사회·경제적 요인</td></tr>
</table>

<출처> 정희남 외(2003), 서순탁(2005) , 김리영(2020)

「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 개발이익 환수와 적정배분, 토지 투기 방지와 효율적 토지이용 등에 관한 사항을 정하고 있다. 법령에서는 개발이익을 다음과 같이 정의한다. '개발이익'이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가의 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.(개발이익 환수에 관한 법률 제2조)

개발이익의 환수는 조세와 부담금, 기부채납 등의 형태로 이루어지고 있다. 부담금 제도는 수익자 부담금과 시설부담금으로 구분할 수 있는데, 수익자 부담금으로는 개발부담금, 재건축 부담금 등을 들 수 있다. 시설부담금은 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금 등이 포함된다.

[표 2-9] 개발이익의 유형별 부담금 개념 구분

구분	조세제도	부담금제도		기타
		수익자 부담금	시설부담금	
① 최협의		•수익자부담금	•학교용지부담금 •광역교통시설부담금 •과밀부담금 •기반시설부담금 •기반시설설치비용	•공공용지감보 •토지수용시 개발이익 배제 •기부채납 •임대주택의무비율
② 협의	•간주취득세	•농지보전부담금 •대체산림자원조성비 •개발제한구역 보전부담금		
③ 광의	•부동산투기억제세 •양도소득세 •법인세특별부과세 •토지초과이득세			

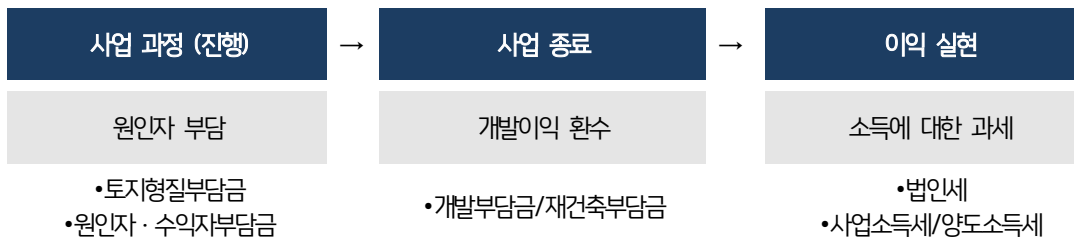
<참고> 밑줄은 현재 운영되지 않고 있는 제도

<자료> 이외희 외(2020)

개발이익은 사업별 특성에 따라 부과되는 시점에 차이가 있다. 원인자 부담은 사업

이 진행되는 과정에서 부담하며, 이는 토지형질부담금이나 원인자수익자부담금 등이 있다. 개발이익 환수는 사업이 종료된 시점에서 부과하며 이는 개발부담금이나 재건축부담금 등이 포함된다. 최종 사업이 종료되면, 이익 실현에 따른 소득에 대해 과세가 된다. 여기에는 법인세, 사업소득세, 양도소득세 등이 포함될 수 있다.

[그림 2-5] 사업과정별 이익 환수



개발부담금의 부과기준과 산정기준은 개시시점의 지가와 종료시점지가를 산정하여 부과기준을 결정하며, 이외 개발비용산정과 정상지가상승분을 감안하여 부과된다.

[표 2-10] 개발부담금의 부과기준 및 산정기준

부과단계		내용	
부과기준	개시시점지가 산정	개별공시지가	매입가격 인정가능 여부 판단
	종료시점지가 산정	종료시점지가	매입가격 인정시 종료시점지가는 감정평가액으로 산정
	개발비용 산정	개발비용산출명세서, 증명서류, 현장조사를 통한 개발비용 산정 또는 표준비용 인정 여부 판단	
	정상지가상승분	지가변동률	
개발부담금 산정		[(종료시점지가-개시시점지가) -개발비용-정상지가 상승분] × 25%	

<출처> 허자연외(22021), 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운용방향,p.33.

개발이익의 환수제도와 기부채납, 공공기여는 그 수단과 목적에 다소 차이가 있다. 개발이익의 환수는 개발로 인해 발생한 이익, 그리고 우발적 계획이익을 환수하는 수단

이 된다.

기부채납은 부족한 기반시설 확보에 주 목적이 있으며, 정부나 지자체 이외의 소유자에서 정부나 지자체의 소유로 변경되는 것으로 개발이익 이외의 다양한 목적을 포함하고 있다.

공공기여는 기반시설 확보수단인 기부채납과 개발이익 환수가 통합된 개념으로 볼 수 있다.[8] 공공기여는 용도지역을 상향하면서 발생한 계획이익의 범위 안에서 공공시설의 부지나 공공시설 등을 설치하는 것, 설치에 필요한 비용을 제공하는 것 등 토지가치 상승분에 대한 환수와 공공시설 등의 설치나 확보를 위한 기부채납의 개념이 포함되어 있다.

1) 개발부담금

개발이익 환수를 위한 부담금은 개발부담금, 재건축부담금, 농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 개발제한구역 보전부담금 등이 있다. 부담금제도는 수익자 부담금과 시설부담금으로 구분할 수 있는데, 수익자 부담금으로는 개발부담금, 재건축 부담금 등을 들 수 있다. 시설부담금은 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금 등이 포함된다.

개발부담금과 재건축부담금은 개발이익을 환수한다는 목적이 분명히 드러나고 있지만, 이외의 부담금은 대체산림자원의 조성, 농지의 보전・관리 및 조성, 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 재원확보가 목적이다. 개발부담금 및 재건축부담금은 개발 전후의 지가변화의 차이에 따라 부담금을 산정하는 것을 기본으로 정하고 있다는 점에서 개발이익 환수의 목적이 분명하게 드러난다.

개발제한구역 보존부담금은 개발제한구역 밖의 지가와 개발제한구역 안의 지가 차이, 개발면적, 조성시설 등을 기준으로 하여 산정하고, 지가의 차액과 사용시설에 대한 이익을 환수한다. 농지보전부담금은 전용에 대해 농지 및 산지 등의 손실을 방지하기 위한 것으로 소극적 의미의 개발이익 환수로 볼 수 있다[9].

---

8) 허자연외(2021)

[표 2-11] 개발이익 환수 부담금의 목적과 귀속주체

구분	목적	귀속
개발부담금	•토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분 •토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진	•국가 : 50% •기초 : 50%
재건축부담금	•재건축사업에서 발생하는 초과이익 환수 •주택가격의 안정과 사회적 형평	•국가 : 50% •광역 : 20% •기초 : 30%
과밀부담금	•수도권 과밀을 효율적으로 억제, 낙후지역 개발사업 지원 등 국가균형발전 •도로와 공원 등 도시개발재정비 촉진 사업의 재원 확보	•국가 : 50% •광역 : 50%
농지보전부담금	•농지전용허가를 받는 자 등에게 농지의 보전 · 관리 및 조성을 위한 부담금을 부과	•국가 : 100%
대체산림자원조성비	•산지전용허가 또는 산지일시사용허가를 받고자 하는 자에게 대체산림자원조성에 드는 비용을 부과 •조림, 숲가꾸기를 통해 대체산림자원 조성	•국가 : 100%
개발제한구역보전부담금	•개발제한구역의 보전과 관리를 위한 재원 확보	•국가 : 100%
도시개발구역밖의 기반시설 및 추가설치비용부담금	•도시개발구역 밖 기반시설 설치 및 추가설치 •도시개발구역 밖에 설치하는 기반시설로 이익을 얻는 자에 대한 설치비용 일부 부담 •도시개발구역 밖의 기반시설 설치비용 보조	•광역 · 기초 : 100%
학교용지부담금	•학교용지 확보를 위한 재원 마련	•광역 : 93.9% •기초 : 6.1%
교통유발부담금	•교통유발의 원인자에게 경제적 부담금을 부과 •대중교통개선사업 등 재원 확보 및 교통량 감축 유도	•광역 : 74% •기초 : 26%

<자료< 국토교통부(2013), 기반시설 기부채납 운영기준

2) 기부채납

개발이익의 환수는 조세와 부담금, 이외 기부채납 등의 형태로 이루어진다. 기부채납[10]은 개발이익 환수[11]를 주된 목적으로 하는 것은 아니며, 부족한 기반시설을

9) 이외희외, 2020, 개발부담금 운용제도 개선방안

확보한 다는 것에 주된 목적이 있다.

기반시설 기부채납의 운영기준은 국토교통부에서 기반시설 기부채납 운영기준을 마련하여 제공하고 있다.[12] 이 제도의 목적은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군관리계획의 수립 또는 개발행위를 허가하는 과정에서 기반시설 기부채납이 적정 수준으로 이루어지도록 기준을 제공하는 것이다.

기반시설 기부채납의 기본원칙은 개발사업을 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익 보장이 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 즉, 토지권리자의 정당한 재산권 행사를 제한하고 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 기부채납은 지양하고, 원칙적으로 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 우선적으로 기부채납 하도록 해야 한다.

도시·군관리계획 수립에 대한 기반시설 기부채납 운영기준과 관련하여, 지구단위계획 수립, 도시·군계획시설 결정의 경우 기부채납 총부담은 대상부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 25%를 초과하지 않는 것을 권장한다. 도시·군계획시설 해제에 따른 기부채납은 대상 토지면적으로 5% 내외에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않도록 하며, 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 위 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있다.

개발행위허가에 대한 기반시설 기부채납 운영기준으로, 개발행위허가 시 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 5% 내에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않는 것을 권장한다. 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우에는 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나, 기부채납을 요구하지 아니

---

10) 기부채납은 국가 외의 자가 제5조제1항 각 호에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것(국유재산법 제2조), 지방자치단체 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말한다(공유재산 및 물품관리법 제2조) 법의 정의를 보면, 소유권이 국가나 지자체로 이동하는 것을 말하며, 여기에는 개발이익 환수의 목적까지도 포함한 것으로 볼 수 있을 것이다.

11) 개발이익 환수에 관한 법률에서 정하고 있는 목적은 토지에서 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분하여서 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것으로 정하고 있다(개발이익 환수에 관한 법률 제1조)

12) 이성룡 외, 2017, 경기도 도시계획 사전협상제 도입 방안, 경기연구원

[표 2-12] 도시·군관리계획에 대한 기부채납 운영기준

구분		운영기준
총 부담 규모	지구단위계획 수립, 도시·군계획시설 결정의 경우	대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정 최대 25%를 초과하지 않는 것을 권장
	도시·군계획시설 해제시	대상 토지면적의 5% 내외에서 협의를 통하여 결정 최대 10%를 초과하지 않는 것을 권장
	예외사항	지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 - 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있음
기반 시설 설치 기준	원칙	관련 지자체와의 협의를 통해 기부채납의 규모, 시설의 종류 및 위치, 방식 등을 결정 도시·군계획위원회 또는 도시건축공동위원회 심의 대상인 경우 : 해당위원회의 심의 결과에 따름
	입지	개발사업 대상지 및 주변지역 주민들이 편리하게 이용할 수 있는 위치 개발사업 대상지내 건축물 등을 위해 배타적 이용 우려가 있는 지역 배제 기존 기반시설과의 연계가 가능한 입지를 제외하고 기반시설의 효용성이 낮은 자투리형 토지의 기부채납 지양
	규모	시설의 기능을 충분히 수행할 수 있는 적정규모로 계획

<자료> 국토교통부(2013), 기반시설 기부채납 운영기준

3) 공공기여와 사전협상제도

(1) 공공기여

개발이익의 지역 환원과 관련한 내용으로 공공기여와 관련한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하고 있는 공공기여를 들 수 있다. 2021년 1월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 이 개정(2021년 7월 시행 예정)되어 시행령에서 규정하고 있던 공공기여를 법에서 직접 규정하고 있다. 관련하여 이번에 개정된 법령의 특징중하나가 공공기여금 사용범위가 시·군·구 단위에서 특별시·광역시 등으로 확대되었다는 것이다.

이번 개정된 법령의 특징은 다음과 같다. 우선 공공기여가 적용되는 사업유형은 다

음과 같다. 공공기여는 모든 개발사업에 적용되는 것은 아니다. 현재 시행령과 동일하게 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용의 증진, 유휴토지의 효율적 개발 또는 교정시설·군사시설 등의 이전 또는 재배치 등으로 정비가 필요한 지역의 용도지역을 변경하여 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우와, 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위 제한이 완화되는 경우. 그리고 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자는 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분의 범위에서 지구단위계획구역 안에 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하여야 한다고 정하고 있다. 공공기여금의 사용범위와 사용처는 다음과 같이 정하고 있다. 개정 전에는 관할 시·군·구 범위 내에서만 사용하였으나, 개정 후에는 관할 특별시, 광역시 등으로 확대되었다.

다음으로 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분할 경우 : 지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군에 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 장기미집행 도시·군계획시설, 공공임대주택 등 조례로 정하는 시설, 그 외 공공시설등의 설치에 필요한 비용을 납부한다. 특별시·광역시 등은 납부 받은 공공기여금의 10% 이상을, 관할 구 또는 군은 귀속되는 공공기여금의 전부를 장기미집행 도시·군계획시설의 설치사업에 우선 사용하도록 하였다.

마지막으로 공공기여금 배분 비율 신설로, 공공기여금의 사용범위가 특별시·광역시 단위로 확대 되어, 기초지자체와 광역지자체 간 공공기여금의 배분비율을 정하고, 배분비율을 국토계획법 시행령에 위임, 공공기여금의 운용을 위해 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 기금을 설치할 수 있다고 규정하고 있다.

[표 2-13] 공공기여금 관련 개정내용 정리

<table>
<tr><th colspan="3">구분</th><th>현행 법령
(국토계획법 시행령 제42조의3)</th><th>개정 법령
(국토계획법 제52조의2)</th></tr>
<tr><td colspan="3">적용 사업</td><td colspan="2">도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용 증진
유휴토지의 효율적 개발 등의 사업을 추진하는 지역의 용도지역을 변경하여 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화
도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화</td></tr>
<tr><td rowspan="3">지구단위계획구역 내(內)</td><td colspan="2">공공시설 등 설치필요</td><td colspan="2">공공시설 등의 부지 제공
공공시설 등을 설치해서 제공</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공공시설 등 충분</td><td>공공기여 사용범위</td><td>지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구</td><td>지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군</td></tr>
<tr><td>공공기여 사용처</td><td>공공시설등 설치
공공시설등 설치비용 부담</td><td>10년 이상 미집행 도시·군계획시설, 공공임대주택 등 조례로 정하는 시설, 공공시설 또는 10년 이상 미집행 도시·군계획시설에 해당하지 아니하는 기반시설의 설치비용 부담</td></tr>
<tr><td colspan="2">지구단위계획구역이 특별시 또는 광역시 관할인 경우</td><td>공공기여금의 귀속</td><td>-</td><td>공공시설등의 설치비용 납부액 중 일부를 관할 구·군에 귀속</td></tr>
</table>

<출처> 김예성(2021)의 내용 수정

(2) 사전협상제도

사전협상제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 "국토계획법")에 근거를 두고 있다. 협상대상지 및 용도지역 변경에 대한 사항은 국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호에 근거하며, 용도지역 변경 또는 건축제한이 완화에 따른 기반시설의 부지 및 설치제공, 기반시설 설치비용 제공 등(이하 "공공기여")에 대한 사항은 국토계획법 시행령 제42조의3 제2항 제12호 내지 제15호에 근거를 두고 있다.

사전협상제도에서 의미하는 공공기여란 용도지역 상향이나 도시계획시설 폐지 등을

위한 지구단위계획 변경으로 인해서 우발적으로 발생하는 토지가치 상승분의 일정 부분, 즉, 계획이득을 공공에 환원하기 위한 방법들로 정의할 수 있다(김지엽외, 2016).

해당 지구단위계획 변경으로 인한 토지가치 상승분 이내의 가치를 갖는 만큼의 기반시설을 해당 지구단위계획구역 내에 설치할 경우는 토지 또는 시설물로 제공하고, 해당 지구단위계획구역 내에 이미 기반시설이 충분할 경우는 해당 구역 밖의 법에서 정한 지역에 직접 설치하거나 이에 상응하는 설치비용으로 납부할 수 있다.

법에서 기반시설을 설치를 위한 토지나 시설물을 제공하라고 되어 있는 데, 해당 기반시설을 반드시 기부채납 하라고 명시한 것은 아니며 소유권은 민간이 가진 공여를 포함하고 있다. 공공기여의 의미와 기부채납은 동의어가 아니며, 기부채납은 공공기여의 방법 중 하나로 이해 할 수 있다(김지엽외, 2016).

[표 2-14] 기부채납과 공공기여 개념 비교

기부채납의 일반적 개념과 목적	공공기여의 개념과 목적

<자료:> 김지엽, 남진, 홍미영 (2016). 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지 도시설계, 17(2), 119-129

사전협상제도의 운영체계는 지구단위계획의 틀을 준용하고 있다. 사전협상제도의 적용 대상은 지구단위계획구역으로 지정 가능한 지역 중 국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호의 복합적 토지이용이 필요한 지역 및 대규모 유휴토지 등(이하 “대규

모 유휴부지")이며, 협상을 통해 마련한 세부 개발계획을 지구단위계획으로 결정하는 방식이다.

[표 2-15] 사전협상 대상지와 공공기여 내용

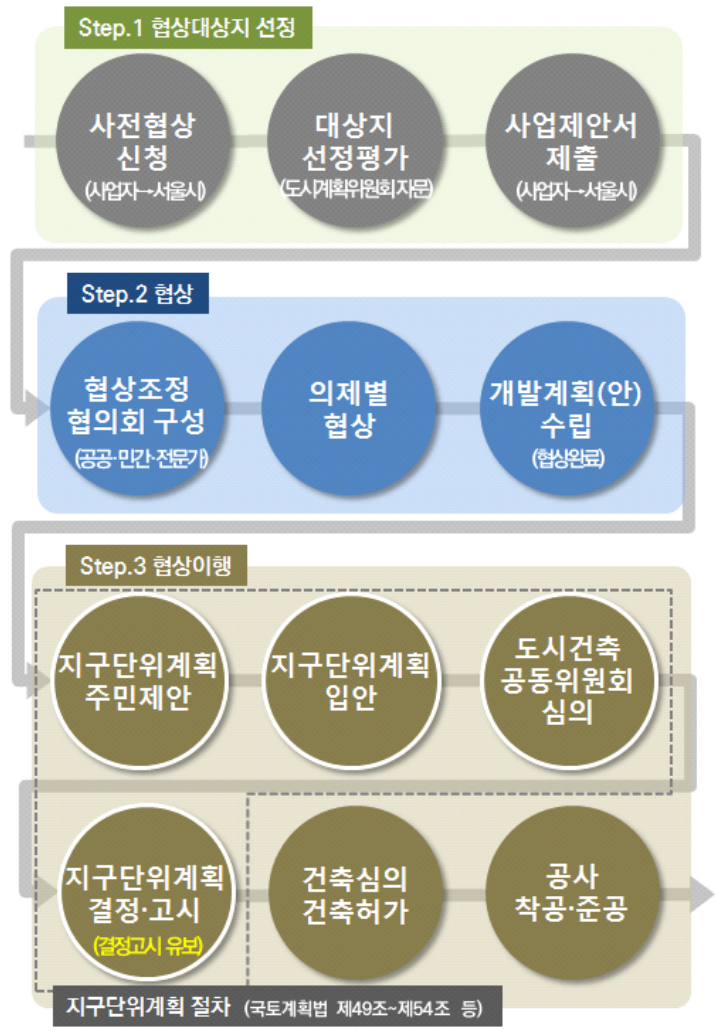
구분	세부내용	법적근거
협상 대상지	▹ 복합적인 토지이용 증진 필요 지역	국토계획법 제51조 제1항 8의2호
	▹ 유휴토지 및 시설의 이전 · 재배치 지역	국토계획법 제51조 제1항 8의3호
공공 기여	▹ 지구단위계획구역 내 : 기반시설 부지 · 설치 제공 ▹ 지구단위계획구역 밖(관할 시 · 군 · 구 내) : 기반시설 설치 · 설치비용 제공	국토계획법 시행령 제42조의3 제2항 제12~15호

<자료:> 주명수, 이성창, 이제원, 2017, 도시계획변경 사전협상제도 운영상 특징과 개선방안: 서울시 적용사례를 중심으로, 한국도시설계학회지 도시설계, 18(4), 23-38

추진절차는 ①협상대상지 선정 단계, ②협상단계, ③협상이행 단계로 구분된다. 협상대상지 선정 단계에서는 민간이 개발계획(안)을 작성하여 공공에 사전협상을 신청하고, 도시계획위원회에서 상위계획 부합성, 도시관리계획 변경 적정성 등에 대해 타당하다고 판단하면 협상대상지로 선정하게 된다.

대상지 선정 후 제안서를 제출하는 협상단계에서는 본격적인 협상을 위한 협상조정협의회를 구성하여 세부 개발계획(안)과 공공기여계획(안)의 쟁점사항별 협상을 진행하게 되며, 합의된 개발계획(안)을 토대로 공공기여 제공금액을 확정하고 협상을 완료하게 된다. 협상이행 단계에서는 협상결과를 바탕으로 지구단위계획을 결정하고 건축심의, 건축인허가 과정 등을 거쳐 사업을 시행하게 된다.

[그림 2-6] 사전협상제도 추진 절차도



<출처> 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

(3) 서울시 사전협상제도

서울특별시에서는 2009년에 「도시계획변경 사전협상제도 시행에 따른 사전협상 운영지침」을 제정함으로써 국내에서는 최초로 사전협상제도를 도입하였고, 협상 조직, 절차, 공공기여의 이행에 관한 사항, 협상 주요 기준, 그리고 사전협상형 지구단위계획 수

립기준 등의 내용을 포함하고 있다.

[그림 2-7] 서울시 사전협상제 도입 배경

<출처> 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

사전협상제 운용에는 협상단, 협상조정협의회[13], 협상정책회의, 전문가 등의 4개의 주체가 협상에 참여하고 있다. 협상조정협의회는 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체로서 사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재하고, 향후 추진과정에서 관련 위원회에서 검토될 사항을 객관적인 입장에서 검토하여 합의 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할을 수행한다.[14]

(4) 지방자치단체별 도시계획변경 사전협상 운영 조례 비교

도시계획변경 사전협상은 협상대상지역에 대해서 토지소유자 등의 자격으로 해당 부지의 개발을 위해 지구단위계획수립 또는 변경의 입안 등을 제안하는 주민(민간)과 공공(지역자치단체) 간에 이루어지는 협상으로, 구체적인 개발계획 및 공공기여계획 등을

---

13) 계획용적률 : 서울시 도시계획 정책상 제한하거나 지구단위계획으로 제한하는 용적률

14) 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

논의하는 것으로 규정하고 있다. 현재 전국의 기초 지역자치단체 중에서 도시계획변경 사전협상 운영과 관련하여 조례를 제정하고 있는 곳은 부산광역시(2020.05.27. 제정), 인천광역시(2020.10.07. 제정), 대구광역시(2021.04.12. 제정) 3곳이다. 이들 지역자치단체에서 제정한 조례는 크게 총칙, 협상조직, 협상절차, 공공기여 기준에 관한 내용들로 모두 유사하게 구성되어 있다. 구체적으로 고양시의 「도시계획변경 사전협상제도 운영지침」(2020.01.)과 비교하면서, 개별 지역자치단체들의 조례 내용 일부를 살펴보고자 한다.

제1장 총칙에서는 사전협상 운영 조례의 상위법인 「국토의계획및이용에관한법률」의 제51조제1항제8호의2 및 제8호의3에 해당하는 지역에 대해서 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 사항을 규정한다고 제시하고 있다. 이들 지역은 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역(제51조제1항제8호의2)과 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 기존 시설의 이전·재배치를 통해 합리적 토지 이용 혹은 집중적 정비가 필요한 지역(제51조제1항제8호의3)으로 규정하고 있다.

지역자치단체별 사전협상대상지역을 살펴보면 상위법에서 지정하는 지역을 기본으로 하고 있지만, 부산과 인천은 기존 지역의 계획적이며 합리적인 재정비가 필요한 지역을 추가적인 협상대상지로 고려하는 한편, 대구는 지역활성화를 도모할 필요가 있는 대규모 유휴부지 등을 추가적인 협상대상지로 고려하고 있음을 확인할 수 있다.

아직 관련 조례가 없는 고양시에서는 「도시계획변경 사전협상제도 운영지침」(2020.01.)을 통해서 사전협상대상에 관한 규정을 확인할 수 있다. 운영지침에 따르면, 「국토의계획및이용에관한법률」 제26조제1항(도시·군관리계획입안의제안)의 규정에 따라 주민이 제안하는 규제 완화 항목(용도지역 세분 및 변경, 도시계획시설 변경 및 복합화, 건축물 허용용도 완화)에 대해서 이루어지는 도시관리계획 변경을 사전협상 대상으로 적용하고 있다.

[표 2-16] 사전협상대상지역에 대한 법적 근거 규정

관련 법령	부산광역시	인천광역시	대구광역시	고양시
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	<제51조제1항제8호의2> 도시지역 내 주거 · 상업 · 업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역			<제26조제1항> 도시·군관리계획의 입안 제안(주민) 기반시설 설치·정비 또는 개량 지구단위계획(구역)의 지정 및 변경 용도지구 지정 및 변경
	<제51조제1항제8호의3> 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역			
「도시계획 조례」	<제16조제3항> 철도역을 중심으로 반경 500미터 이내의 지역으로서 계획적 정비가 필요한 지역	<제15조제2항> 건축선의 지정 등을 통한 도로의 확보 등 공공시설의 정비 및 시가지 환경정비가 필요한 지역	<제17조제4항> 문화기능 및 벤처산업 등의 유치로 지역활성화를 도모할 필요가 있는 지역	-

<자료> 지자체 사전협상운영조례

제2장 협상조직에서는 협상단 구성, 협상조직협의회 운영 등에 관한 내용을 규정하고 있으며, 타 지역자치단체의 조례와 고양시의 사전협상 운영지침을 비교하면 다음과 같다.

[표 2-17] 협상조직 비교

		타 지역자치단체의 조례 (3곳 모두 동일)	고양시 운영지침
협상단 구성	민간	3인 내외	3인 이내
	공공	3인 내외	5인 이내 (중점검토단)
협상조정협의회 구성		10인 내외 구성 (민간측 협상단, 공공측 협상단, 외부전문가)	-

<자료> 지자체 사전협상운영조례

타 지방자치단체의 조례 규정과 고양시의 사전협상 운영지침 조항에서 확인할 수 있는 차이점은 “협상조정협의회”의 구성 유무라고 할 수 있다. 고양시의 사전협상 운영지침에 따르면, 공공협상단은 민간 협상대표자와 협상을 통해 합의 가능한 대안을 도출하는 기능 및 역할을 수행하는 중점검토단을 5인 이내로 구성할 수 있다. 여기에는 관련 공무원 및 도시계획위원 등이 소속될 수 있다.

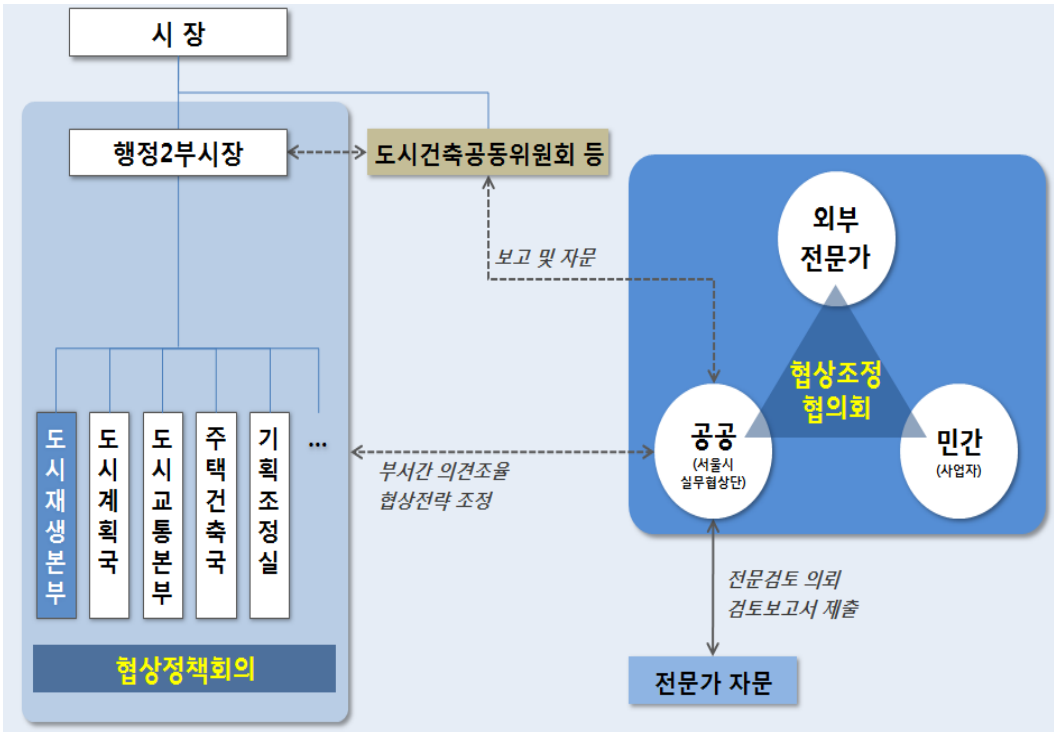
그러나 타 지역자치단체의 경우, 민간-공공 간 협상 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 원만한 상호 합의에 이를 수 있도록 협상대상지별로 협상조정협의회를 구성할 수 있으며, 시장이 협상 기간 내에 정기적으로 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

[표 2-18] 서울시 협상조정협의회의 역할과 주요 내용

정의	협상조정협의회는 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체 사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재하고, 향후 추진과정에서 관련 위원회에서 검토될 사항을 객관적인 입장에서 검토 합의 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할 수행
구성	협상조정협의회는 위원장 및 위원 10명 내외로 구성 1) 공공측 협상단, 민간측 협상단, 외부전문가 등 2) 외부전문가 - 시 도시계획위원회·도시건축공동위원회·건축위원회 등 서울시에 설치·운영중인 관련 위원회 위원, - 관련분야 전문가, - 기타 공공과 민간이 협의하여 정한 전문가 ※ 협상의제에 따라 바뀔 수 있음
운영	1) 협상건마다 별도의 협상조정협의회를 구성하여 운영할 수 있다. 2) 협상조정협의회 회의는 협상기간 동안 정기적으로 개최함을 원칙으로 한다. 3) 구성·운영 등에 관하여 기타 필요한 사항은 상호 협의하여 정한다. 4) 협의회 위원장은 외부전문가 중에서 공공과 민간이 협의하여 정한다.

<출처> 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

[그림 2-8] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상조직도



<출처> 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

제4장 공공기여 기준에서는 공공기여시설 계획 기준 및 설치비용 기준, 공공기여 산정 기준 및 운영방법 등에 관하여 시장이 별도로 규정할 수 있음을 지역자치단체 3곳의 조례들이 유사하게 명시하고 있다.

[표 2-19] 공공기여 기준

	부산광역시	인천광역시	대구광역시	고양시
용도지역변경	용적률 증가분의 50%에 상당하는 토지가치 범위 내	용적률 증가분의 60%에 상당하는 토지가치 범위 내	용적률 증가분의 50%에 상당하는 토지가치 범위 내	용적률 증가분의 50%에 상당하는 토지가치 범위 내
도시계획시설 변경	별도 지정 (시장)	별도 지정 (시장)	별도 지정 (시장)	별도 지정 (시장)

	부산광역시	인천광역시	대구광역시	고양시
공공기여총량	시행령 제42조의3제2항제12호 후단에 따른 토지가치 상승분 범위 내	시행령 제42조의3제2항제12호 후단에 따른 토지가치 상승분 범위 내	시행령 제42조의3제2항제12호 후단에 따른 토지가치 상승분 범위 내	세부기준 마련에 따라 총량 기준 없음

<자료> 지자체별 사전협상운영조례

지역자치단체 3곳의 조례에서는 시장이 별도로 공공기여 기준을 마련할 수 있음을 명시함으로써, 기초 지역자치단체별 세부시행지침 등을 통해서 공공기여 세부 기준을 마련하도록 규정하고 있다. 고양시의 경우 사전협상 운영지침을 통해 용도지역 변경, 도시계획시설 변경 등의 세부 항목별로 구체적인 공공기여 산정기준을 제시하고 있다. 특히 지역자치단체 3곳의 조례에서 공공기여 총량은 시행령 제42조의3제2항제12호에 의거하여 상한을 지정하고 있다. 그러나 같은 법 시행령의 일부 개정을 통해 2021년 7월 13일부터 공공기여의 총량 상한 규정은 삭제되었다.

제3절 개발이익 지역 환원 사례

1. 근거법령에 의한 개발이익 지역 환원

① 부산광역시 명지국제신도시 : 공공개발사업 개발이익의 지역현안 재투자 사례

명지국제신도시 사례의 경우, 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법」 법에 의해 경제자유구역 사업을 통해 발생한 개발이익의 일부를 기반시설 등에 재투자하는 근거를 마련하였다. 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법」 에는 개발이익금의 10%를 기반시설 등에 재투자할 수 있다는 근거가 규정되어 있다. 명지국제신도시 개발이익 환원의 경우, 경제자유구역 사업을 통해 발생한 개발이익의 일부를 기반시설 등에 재투자 할 수 있다는 법적 조항에 근거하여 개발이익을 지역에 재투자하였다.

[표 2-20] '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법'에 의한 개발이익의 재투자

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법
제9조의8(개발이익의 재투자) ① 개발사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발사업으로 발생하는 개발이익의 일부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.
1. 해당 경제자유구역의 산업·유통시설용지의 분양가격이나 임대료의 인하
2. 기반시설이나 공공시설 설치비용에의 충당
② 개발사업시행자는 제1항에 따른 개발이익의 재투자가 차질 없이 이루어질 수 있도록 발생된 개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.
③ 제1항에 따른 **개발이익의 산정**에 관하여는 「개발이익환수에 관한 법률」 제8조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령
제11조의5(개발이익의 재투자) 법 제9조의8제1항에 따라 개발사업시행자는 개발이익의 100분의 10을 재투자하여야 한다.

다만, 법과 시행령 적용 시점의 불일치 등의 문제로 인해 재투자에 이견 발생이 발생하여 부산시와 LH는 지속적인 협상을 통해 기반시설 사업비 부담 협약이 체결되었다.

‘명지국제신도시 사회간접자본(SOC) 투자를 위한 사업비 분담 협약’에 따라 개발이익 환원금액은 약 3,800억원 규모의 사업비를 지역 인프라 확충을 위해 부담하였다.

[표 2-21] 부산명지국제신도시 개요

구 분	내 용		
위 치	부산광역시 강서구 명지동 일원		
사업규모	6.4㎢ (1단계 : 4.47㎢, 2단계 : 1.92㎢)		
사업비	3조1,777억원(국비631억원, 시비 631억원)		
사업기간	2003 ~ 2023년	사업시행	LH

[표 2-22] 부산광역시 명지국제신도시 개발이익 지역 환원 사례

구분	내용
위치/면적	- 부산광역시 강서구 명지동 일원 - 6.4㎢ (1단계: 4.47㎢, 2단계: 1.92㎢)
도시계획	- 서부산권 정주환경 개선 기여 및 교통·교육 인프라 확충을 목적 - 교통·교육 인프라 확충에 따른 국내외 투자기업 유치
사업내용	- 지구 내 공공기반시설인 도시철도 ‘하단~녹산선’ 건설 - 명지지구(2단계) 진입도로 건설 (192만㎡) - 글로벌캠퍼스(K-12) 유치 등
공공기여	지역 사회간접자본(SOC) 재투자 (약 3,800억원) - 지역 인프라 확충 예산 투입 및 사회간접자본 투자를 위한 사업비 부담 - 복합문화시설: 낙동강아트홀(개발이익 환원을 위해 500억원 투입)
특징	- 관련법령에 근거한 개발이익 지역환원 - 지역 사회간접자본 투자 사업비를 LH에서 부담

[그림 2-9] 개발이익의 지역환원 사례 : 명지국제신도시 내 낙동강 아트홀

경제자유구역 내 개발이익 환원을 위한 두자사례 : 명지국제신도시 내 낙동강 아트홀

ㅇ 사업 개요
- 명지국제신도시 개발에 따른 이익을 지역에 환원하기 위해 문화복합시설 설치(500억)
- 실제 시설건립에 총 582억원이 소요, 가용예산 500억원을 초과하여 당초 일정 보다 지연

ㅇ 위치 및 규모 : 부산 강서구 명지국제신도시 일대 약 3만㎡

ㅇ 주요시설
- 공연장이 들어설 음악홀과 수영장 등이 조성될 스포츠 시설로 2개 동의 건물 건립
- 공연장 : 1,000석 규모의 클래식 음악 전용공연장 + 300석 규모 다목적 공연장
- 체육센터 : 수영장, 다목적 체육관 등

2. LH의 상생 협력 및 개발이익 지역 환원 추진

1) 고양시-LH 상생 협력

고양시와 LH는 지난 2020년 6월 4일에 삼송·지축지구 환승주차장 개방 등 광역교통개선대책 관련 기관 간 이견사항의 원만한 합의를 추진하고, 창릉신도시 등 고양시 개발 및 미래발전을 목표로 상생 협력하기 위해 '지속가능한 도시발전을 위한 고양시-LH 지역개발 상생 협력' 협약식을 가졌다.

주요 협력 방안으로 LH가 고양시에서 시행하는 각종 사업과 관련된 광역교통개선대책 수립에 적극 협력하고, 사업지구내 공공시설 설치에 있어 주민편의시설 조성(공급)에 적극 협력하며, 광역교통개선대책 사항 이행 협조 및 TF 팀 운영 등 소통 기능을 강화하기로 하였다. 또한 원활한 대중교통 이용을 위해 삼송역 환승주차장을 즉시 개방하기로 합의하였다.

[그림 2-10] 고양시-LH, 지역개발 상생협력 방안 체결

<출처> 고양시청 홈페이지 보도자료(2020년 06월 04일자)

그동안 고양시에서 대규모 개발사업이 진행되었고, 이 과정에서 개발이익의 환원이나 자족성의 부족과 같은 문제들이 제기되어왔다. 창릉신도시의 자족용지 확보나 삼송택지개발지구의 개발이익을 환원하기 위한 다양한 노력이 진행되었다. 공공택지에서 발생하는 개발이익의 환원뿐만 아니라 민간의 대규모 개발사업에서 발생하는 개발이익을 환원하기 위한 "고양시 도시관리계획 변경 사전협상제도 운영지침"을 마련하였다. 이로 인

해 민간개발사업에서 사전협상을 통해 사업에서 발생하는 개발이익을 지역에 환원할 수 있는 제도적 기틀을 마련하였다는 데 의의가 있다. 다만, 고양시 사전협상제도가 실질적인 성과를 얻을 수 있도록 제도상의 미비점을 개선할 필요가 있으며, LH와 협약 체결한 이후에 구체적 환원이 이루어질 수 있도록 추가적인 노력이 필요하다고 판단된다.

2) 남양주시-LH 상생 사례

① 수도권 거점도시 성장을 위한 남양주 지역개발 기본협약 체계(2015년 7월 10일)

남양주시는 수도권 동북부의 거점도시로 성장하기 위해 LH와 상생협력 기반을 구축하고, 중장기 발전계획 수립 및 우선사업을 선정을 추진하였다.

[그림 2-11] 수도권 거점도시 성장을 위한 남양주 지역개발 기본협약 체결

<출처> 경기북도일보(2015년 7월 10일자)

LH는 그동안 남양주 평내·호평지구, 별내신도시 등 지역개발사업을 통해 축적된 경험을 바탕으로 남양주시 중장기 발전계획을 수립하고 우선추진사업에 참여하는 것을 적극적으로 검토하였다. LH는 지방자치단체 등과 상호 긴밀한 협력관계를 구축해 지역발전계획, 도시공간계획 등을 공동으로 수립하는 등 개발 지원기구로서의 기능을 확대하기로 하였다.

① 남양주 양정역세권 사업추진을 위한 기본협약 체결(2019년 12월 6일)

한국토지주택공사(LH)는 6일 LH는 서울지역본부에서 남양주시와 “남양주 양정역세권 복합단지” 성공적 추진을 위한 기본협약을 체결하였다. 양정역세권 복합단지 개발은 경의중앙선 일대 206만㎡ 규모로 추진되는 사업이며, 2024년 준공을 목표로 추진 중에 있으며, 2017년 3월 남양주 양정역세권 일대를 도시개발구역으로 지정·고시했으며, LH를 사업시행자로 지정하였다.

이번 협약으로 LH와 남양주시는 양정역세권 개발사업을 추진을 위해 공동사업의 기반을 마련하였으며, 실무협의회 등 정기적인 협의체계를 구축하고, 남양주도시공사의 사업참여 방안을 논의하고 왕숙신도시와 연계한 신산업벨트 구축 등 사업전략 추진이 필요하여, 협약을 통해 남양주시와 LH 협업체계를 구축함으로써 양정역세권을 남양주에 새로운 활력을 불어넣을 성장거점으로 조성한다는 계획이다.

② 남양주 양정역세권 사업추진을 위한 기본협약 체결(2019년 12월 6일)

한국토지주택공사(LH)는 6일 LH는 서울지역본부에서 남양주시와 “남양주 양정역세권 복합단지” 성공적 추진을 위한 기본협약을 체결하였다. 양정역세권 복합단지 개발은 경의중앙선 일대 206만㎡ 규모로 추진되는 사업이며, 2024년 준공을 목표로 추진 중에 있으며, 2017년 3월 남양주 양정역세권 일대를 도시개발구역으로 지정·고시했으며, LH를 사업시행자로 지정하였다.

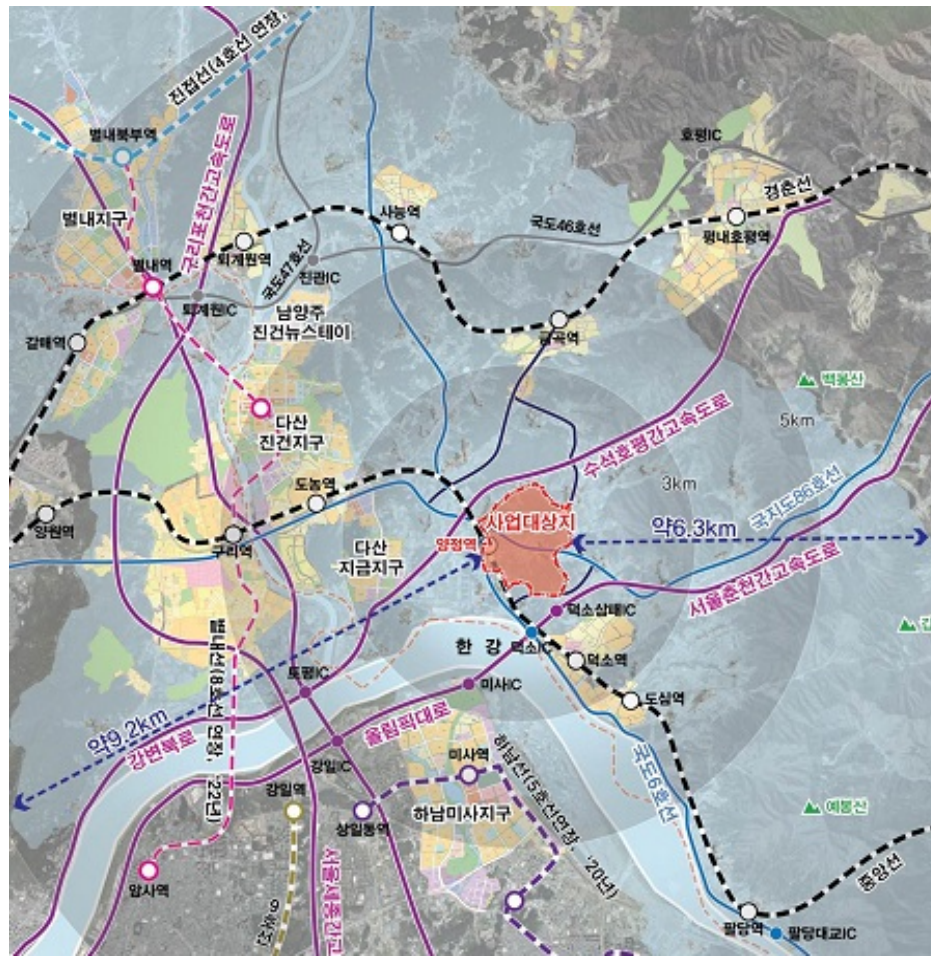
이번 협약으로 LH와 남양주시는 양정역세권 개발사업을 추진을 위해 공동사업의 기반을 마련하였으며, 실무협의회 등 정기적인 협의체계를 구축하고, 남양주도시공사의 사업참여 방안을 논의하고 왕숙신도시와 연계한 신산업벨트 구축 등 사업전략 추진이 필요하여, 협약을 통해 남양주시와 LH 협업체계를 구축함으로써 양정역세권을 남양주에 새로운 활력을 불어넣을 성장거점으로 조성한다는 계획이다.

[그림 2-12] 남양주 양정역세권 복합단지 성공적 추진을 위한 기본협약식

<출처> 아주경제(2019년 12월 8일자)

[그림 2-13] LH와 남양주 협력을 위한 실무협의체 구축

[그림 2-14] 남양주 양정역세권 복합단지 개발



<출처> 남양주 뉴스(2021년 8월 19일자)

4) 부산광역시-LH 상생 사례

① 북항 개발과 연계한 원도심 재생사업 활성화를 위한 업무협약(2018년 11월 20일)

한국토지주택공사(이하 LH)는 2018년 11월 20일 부산광역시와 '북항 통합개발과 연계한 원도심 재생사업 활성화를 위한 업무협력 협약'을 체결하였다. 이번 업무협력 협약을 통해서, 항만기능 이전으로 장래 침체가 예상되는 북항 일원의 항만재개발사업과

인구감소, 노후화, 빈집증가 등이 진행되는 인근 원도심 재생사업을 연계하여 지역 활성화를 도모하고자 하였다.

이외에도 협약서에는 북항 통합개발과 연계한 도심재창조 마스터플랜 수립용역 시행, 북항 통합개발 연계 도시재생사업 발굴, 남항권 도시재생 뉴딜 사업, 부산철도시설 재배치 관련 도시재생사업, 도시재생펀드 조성, 빈집재생활성화사업 등의 다양한 협력사업을 포함되었다.

[그림 2-15] 북항통합개발과 연계한 원도심 재생사업 활성화를 위한 업무협약

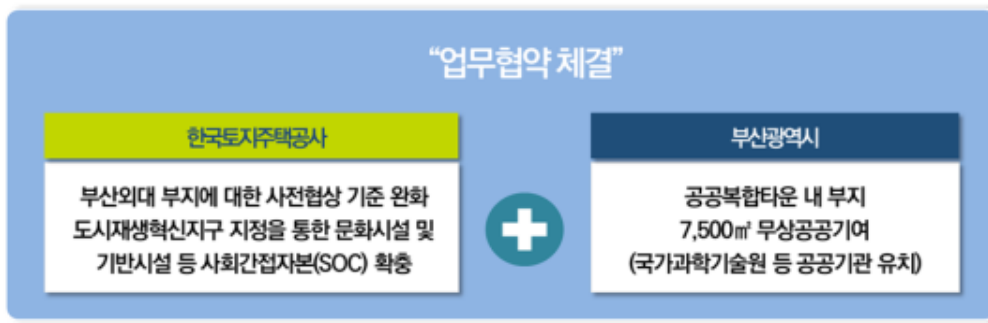
<출처> http://realty.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/21/2018112101369.html

② 부산외대 부지 공영개발 업무협약체결(2019년 12월 23일)

부산광역시는 지난 2019년 12월 23일 부산유라시아플랫폼에서 한국토지주택공사(LH)와 장기 유휴부지로 방치 중인 부산외대 부지에 대한 구체적인 개발 방향과 실현전략을 마련하기 위한 업무협약식을 체결하였다.

부산외대 이전 적지는 2014년에 부산외대가 남산동 캠퍼스로 이전한 후, 나대지로 장기 방치됨에 따라 공동화 현상 및 주변 상권 침체 등의 문제가 나타났다. 이에 LH와 부산광역시는 기존 도심 중심의 도시정책(Compact City) 전환에 대한 필요성을 인식하고, 침체한 지역경제 활성화를 위해 합리적인 방향으로 유휴부지 개발하는 등의 사전협상 기준을 완화하고 공공성을 강화하는 내용을 담고 있다.

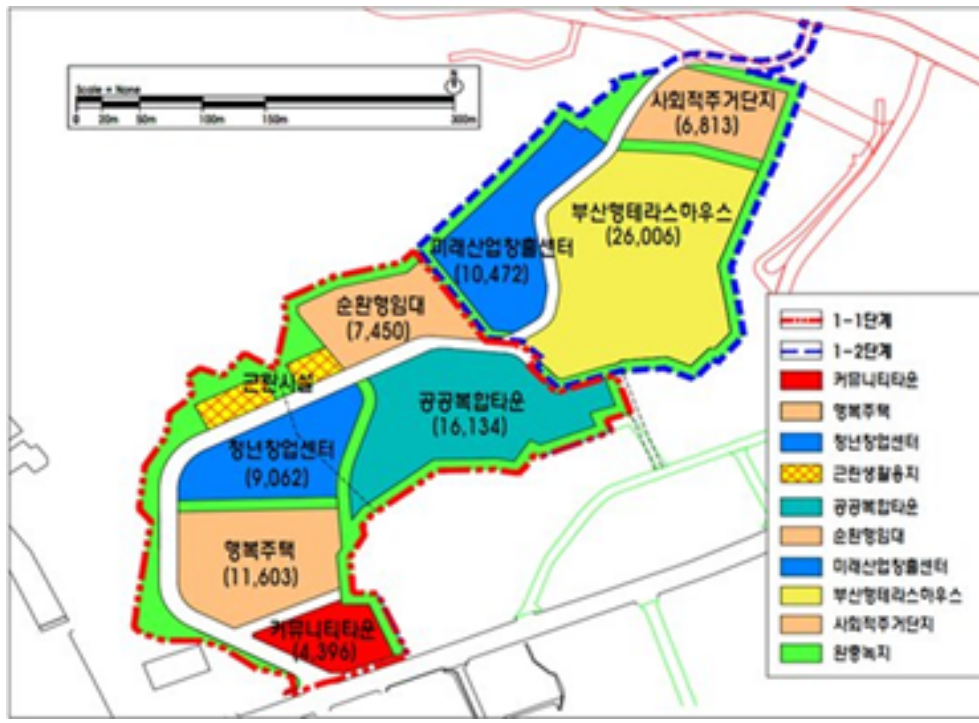
[그림 2-16] LH-부산광역시 부산외대 부지 활용을 위한 업무협약 체결



<출처> 부산광역시청 보도자료(2019년 12월 23일자)

이에 부산광역시는 LH로부터 공공복합타운 내 부지 7,500㎡(토지 가치 150억 원)를 무상으로 공공기여 받아, 해당 부지에 정부 연구기관인 국가과학기술연구회(NST)와 정부·시 출연기관 등 공공기관을 입주시킴으로써 지역 활성화를 유도하는 것을 계획하였다. 개발계획과 연계한 '도시재생혁신지구' 지정을 통해서 국비(150~200억 원)를 확보하고, 문화시설·기반시설 등 생활형 사회간접자본(SOC)도 확충할 계획이다.

[그림 2-17] 부산외대 부지 토지이용계획안



<출처> 중앙일보(https://news.joins.com/article/23664449)

③ 산업혁신지구 시범사업 기본협약 체결(2020년 05월 12일)

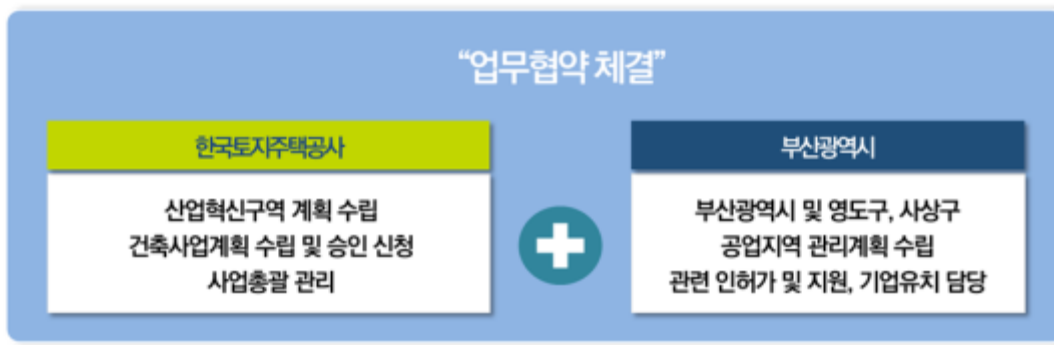
한국토지주택공사(LH)는 부산광역시와 영도구 청학동 및 사상구 삼락동 일원에 위치한 공업지역 내 '산업혁신구역 시범사업'의 성공적인 추진을 위한 기본협약을 체결하였다. 협약은 국토부 발표의 후속 조치로 해당 시범사업지구 2개소에 대해 사업시행자인 LH와 부산광역시가 체계적인 계획수립 및 원활한 사업추진의 상호협력 기반을 다지는 것을 목적으로 마련하였다.

부산광역시와 LH, 양 기관은 올해 말까지 시범사업 대상지역과 주변 공업지역의 발전방향 등을 담은 종합개발계획을 수립하고, 시범사업 대상지역에는 해양신산업 R&D센터 및 지식산업센터, 창업지원시설, 일자리연계형 지원주택 등 공업지역 활성화에 필요

한 각종 시설을 도입함으로써 지역산업의 혁신거점으로 조성한다.

협약에 따라 LH는 산업혁신구역계획 수립, 건축사업계획 수립 및 승인신청, 사업 총괄관리를, 부산광역시 및 영도구사상구는 공업지역관리계획 수립, 관련 인허가 및 지원, 기업유치 등을 담당함으로써, 산업혁신지구 시범사업을 통해 부산광역시 내 공업지역이 일자리 창출, 지역경제 활성화 등 경쟁력 있는 공간으로의 조성한다.

[그림 2-18] LH-부산광역시 산업혁신지구 시범사업 기본협약 체결



<출처> 서울경제TV(2020년 5월 12일자)

3. 민간부문 개발이익 지역환원 사례 : 서울시 사전협상제도 사례

1) 서울승합차고지 개발사업

서울승합차고지 개발사업은 서울시와의 사전협상을 통해 준주거지역으로의 상향, 도시계획시설(자동차정류장) 폐지 후 공동주택 도입의 계획안을 제시하였다. 이는 공동주택 중심의 주거·업무시설, 판매·근린생활시설과 문화·복지시설의 일부 도입으로 계획되었으며 주거안정화를 위해 장기전세주택(주거안정화 측면)을 94세대 건설하는 것으로 협상하였다. 서울승합차고지 개발사업의 개발이익 환수 단계 및 내용은 아래와 같다.

[표 2-23] 서울승합차고지 개발사업 개발이익 환수계획 사례

구분	내용	
위치/면적	- 서울특별시 강동구 고덕동 210-1 - 15,901㎡	
도시계획	현황 - 제2종일반주거지역 (100%) - 도시계획시설 (자동차정류장)	변경 - 제2종일반주거지역 (8%) - 준주거지역 (92%) - 자동차정류장 폐지
사업내용	- 용적률 : 사전협상을 통한 허용용적률 380% - 장기전세주택 도입에 따른 상한용적률 500% / 건폐율 60% - 건축계획 : 연면적 129,692㎡, 지상35층, 지하5층 - 용도 : 공동주택, 업무시설, 판매시설, 문화체육시설, 근린생활시설 / 공동주택 494세대(장기전세 94세대 포함), 오피스텔 100실	
공공기여	기반시설 기부채납 / 비율: 토지면적의 43% (약 496억원) - 도로 : 1,265.9㎡ (부지면적의 8%) - 공공업무시설 : 11,400㎡ (부지면적의 22.4%) - 문화체육시설 : 6,370㎡ (부지면적의 12.6%) - 공공임대주택 : 94세대	
특징	- 실제 정책에 필요한 시설을 기부채납 - 대상지의 지가 증가액 대부분을 공공기여 - 장기전세주택 포함을 통한 주거복지 증진 기여 - 주요 진입부에 대규모 공개공지 확보 및 접근성 확대	

서울승합차고지 개발사업의 개발이익 공공환원과정을 살펴보면 다음과 같다. 강동구의 중심지 체계 및 상위계획과의 적합성을 고려하였으며 주변 토지이용과의 적정성 등을 기반으로 하여 용도지역을 준주거지역으로 변경하고자 하였다. 또한 기능을 상실한 도시계획 시설의 경우 폐지하며 공공기여 비율을 43%의 적용을 협상하였다.

사업자가 제공하는 공공기여 시설은 다음과 같다. 기존도로 확장을 위한 도로(1,265.9㎡, 8%), 청년창업센터(연면적 11,400㎡, 22.4%), 문화체육시설(연면적 6,370㎡, 12.6%)를 산정하였으며 약 475억원 정도가 소요된다. 또한, 기존의 자투리 토지의 공원 및 녹지로의 기부채납으로 인해 발생하는 낮은 효율성을 개선하고자 도로를 제외한 지역은 모두 건축물로 제공하기로 결정하였다. 이는 청년창업센터와 문화체육시설을 제공할 수 있게 되며 공공기여의 취지에 적합함을 보여주는 사례지역이다.

2) 현대자동차 부지(한전부지)

현대자동차 부지 사전협상에 의한 공공기여는 현대차 GBC(글로벌비즈니스센터)의 건설을 통해 기업사옥의 역할과 함께 시민을 위한 공간 제공을 위해 진행되었다. 이는 총 1조 7000억원 규모의 공공기여금을 기반으로 해당 부지 일대의 교통·문화·환경 조성을 위한 투자로 계획되었다. 현대자동차 부지 사전협상에 의한 공공기여에 대한 단계 및 내용은 아래와 같다.

[표 2-24] 현대자동차 부지 개발이익 환수계획 사례

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td>위치/면적</td><td colspan="2">- 서울특별시 강남구 영동대로 512
- 79,341.8㎡</td></tr>
<tr><td>도시계획</td><td>현황
- 일반상업지역 (5%)
- 제3종일반주거지역 (95%)</td><td>변경
- 일반상업지역 (100%)</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td colspan="2">- 용적률 : 800% / 건폐율 : 50%
- 건축계획 : 연면적 93.9만㎡, 지상105층/지하6층
- 용도 : 업무시설, 숙박시설, 판매시설, 문화 및 집회시설, 변전소</td></tr>
<tr><td>공공기여</td><td colspan="2">기반시설 기부채납 / 비율: 토지면적의 37.7% (약 1조 7,491억원)
- 국제교류복합지구 대중교통 체계구축 및 복합공간 조성 (1개 사업)
- 국제교류복합지구 주변 교통인프라 개선 및 정비 (7개 사업)
- 국제교류복합지구 체육 문화시설 정비 (2개 사업)
- 국제교류복합지구 워터프론트 인프라조성 (2개 사업)</td></tr>
<tr><td>특징</td><td colspan="2">법정 최대 규모의 개발 허용에 따른 사전협상 도입
서울시 개발 가이드라인에 부합하는 개발</td></tr>
<tr><td></td><td>

<필수 기반시설 사업의 개략 위치도></td><td>

< 후보사업의 개략 위치도 ></td></tr>
</table>

현대자동차 부지의 사례는 제3종일반주거지역을 일반상업지역으로 용도를 변경하며 현대차 GBC는 법적 최대 용적률(800%) 내에서 건축이 가능해졌다. 현대차는 총 6개동으로 GBC를 건설할 계획이며 주 용도는 다음과 같이 계획되었다. 전시·컨벤션(5만251㎡). 공연장(2만㎡), 호텔(5만7496㎡), 업무시설(13만7821㎡). 판매시설(8만6818㎡) 등으로 계획되었다. 또한 주변 가로축과 연결된 사잇길을 제공하여 기존 도시구조에 순응하는 건축물 배치를 고려하여 공고성 확보를 제안하였다. 이외에 전망대 조성, 이벤트 및 전시 공간으로의 활용을 통해 환원하고자 한다. 또한, 에스크로우(ESCROW)제도를 통해 대규모 위탁비용을 안전하고 투명하게 관리하는 방식으로 진행하고자 한다.

제3종일반주거지역을 일반상업지역으로 용도를 변경하여 사업을 진행하는 과정에서, 사전협상에 의한 공공기여는 현대차 GBC(글로벌비즈니스센터)의 건설을 통해 기업 사옥의 역할과 함께 시민을 위한 공간 제공을 위해 진행하였다. 총 1조 7000억원 규모의 공공기여금을 기반으로 해당 부지 일대의 교통·문화·환경 조성을 위한 투자로 계획하고, 현대차GBC는 법적 최대 용적률(800%)내에서 건축 가능하게 되었다.

사업자가 제공하는 공공기여 시설은 다음과 같다. 기반시설 기부채납은 전체 토지 면적의 약 37.7%로 토지 감정평가액 약 1조7,491억원에 달한다. 이외에도 대중교통 체계구축 및 복합공간 조성(1개 사업), 주변 교통인프라 개선 및 정비(7개 사업), 체육 문화시설 정비(2개 사업), 워터프론트 인프라조성(2개 사업)을 공공기여분으로 제공하게 된다.

3) 서초 코오롱 부지

해당 부지는 제2종일반주거지역에 해당하는 용도지역을 준주거지역으로 개발계획 변경(안)과 관련하여 2021년 2월까지 서울시와 ㈜코오롱글로벌 간의 사전협상이 진행되었으며, 2021년 4월 28일 제7차 도시·건축공동위원회에서 '코오롱 스포렉스 부지에 대한 지구단위계획변경 및 특별계획구역 세부개발계획 결정(안)'이 원안가결되었다. 이에 따라 서울플랜에서 제시하는 대규모 가용지(롯데칠성 일대 부지)에 대한 국제업무중심지 기능강화 차원에서 업무 중심의 복합시설(지상 25층 규모) 건설할 계획이다. 해당 시설은 지하 2~3층에 스포츠 콤플렉스몰이 자리할 예정이며, 주변 지역이 스타트업 밀

[표 3-18] 정상지가 상승분을 초과한 추가이익과 경쟁입찰에 의한 추가이익 비교

합문화시설(도서관, 평생학습관 등) 도입(252억 원), 그리고 완충녹지시설인 길마중길의 고도화(25억 원)를 통해 활용할 예정으로 향후 주민 편의를 획기적으로 높일 것이라 전망된다.[15]

4) 용산철도병원부지

대상지는 등록문화재로 지정(제428호)된 용산철도병원이 위치한 부지로, 1984년부터 중앙대학교 용산병원으로 운영해왔으나 2011년 폐업 이후 현재까지 빈 건물들로 방치되어 왔다.[16]

[표 2-26] 용산철도병원 부지 개발사업 개발이익 환수계획 사례

구분	내용	
위치/면적	한강로3가 65-154번지 일대 10,948㎡	
도시계획	변경 전 : 제2종일반주거지역	변경 후 : 준주거지역
사업내용	- 용적률 : - 건축계획 : 주상복합건물 2개 동(지하 6층~지상 34층 규모), 병원 본관 리모델링 - 도입용도 : 공동주택(685세대 규모), 근린생활시설, 문화 및 집회시설(박물관) 등	
공공기여	기반시설 기부채납 / 비율 : 기준면적의 % (약 665억원 상당) - 도로 신설 (80억 원) - 문화시설(박물관 및 수장고) (474억 원) - 어린이집 및 풋살장 (111억 원)	
특징	- 등록문화재를 용산역사박물관으로 운영하기 위해 종합의료시설 폐지 후 문화시설 신설 - 저층부 박물관 연계 용도 도입	

서울시는 2020년 1월부터 해당 부지의 토지소유자인 한국철도공사(코레일)과의 사전협상을 진행하여 '용산철도병원부지'에 관한 개발계획을 수립하였으며, 2021년 6월 26일 제9차 도시·건축공동위원회를 통해 용산철도병원부지 특별계획구역 지정 및 세부

15) 제7차 서울특별시도시건축공동위원회(서울특별시보도자료, 21년 4월 29일자). "도시관리계획(서초로 지구단위계획 변경 및 코오롱부지 특별계획구역 세부개발계획 수립) 결정(안)".

16) 머니투데이(2021.05.27.). "용산철도병원부지에 34층 아파트 들어선다". [https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021052708234879767]

개발계획 결정안을 수정·가결하였다. 이번 사업으로 발생하는 공공기여분은 약 665억 원 상당으로, 박물관 활용을 위한 용산철도병원 본관 리모델링 및 수장고 설치(474억 원), 어린이집 신축이전 및 풋살장 도입(111억 원), 도로 신설(80억 원) 등으로 활용될 예정이며, 이로 인해 인근에 부족했던 문화·여가 기능이 한층 강화될 것으로 전망된다.[17]

5) 삼표에너지 부지

대상지는 지하철 6호선, 경의중앙선, 공항철도선의 환승역인 DMC역과 접해있는 지역으로 현재 LPG 충전소와 창고 용도로 사용 중인 곳이다. 이번 용도계획 변경으로 업무시설(40%), 임대주택(39.4%), 판매시설(15.7%), 문화·집회시설(4.9%) 등으로 개발이 이루어질 계획이다.[18]

[표 2-27] 삼표에너지 부지 개발사업 개발이익 환수계획 사례

구분	내용	
위치/면적	- 은평구 증산동 223-15번지 일대 - 9,065.8㎡	
도시계획	변경 전 - 제2종일반주거지역 - 준주거지역	변경 후 - 제2종일반주거지역 - 준주거지역 - 일반상업지역
사업내용	- 용적률 : - 건축계획 : 업무시설(지상 29층) 1개동, 공동주택(지상 35~36층) 2개동 - 도입용도 : 민간임대주택(299가구), 업무시설, 근린생활시설, 문화·집회시설	
공공기여	기반시설 기부채납 / 비율 : 기준면적의 25% 이상 - 수색로변 도로 확장 - 다문화 박물관 및 다문화가족지원센터 설치 (4,906.3㎡) - 옥상전망대 설치	
특징	DMC역 철도역사복합화계획 및 상암택지개발지구 13~15구역 개발과 연계하여 보행 네트워크 설치	

17) 제9차 서울특별시 도시·건축공동위원회(서울특별시 보도자료 21년 5월 27일자). "용산철도병원 부지 특별계획구역 지정 및 세부개발계획 결정(안)".

18) 한국경제(2021.5.13.). "DMC역 앞 삼표에너지 부지... 최고 36층 주상복합 짓는다". [https://www.hankyung.com/realestate/article/2021051312141]

서울시는 2021년 5월 12일 제8차 도시·건축공동위원회를 통해 '수색·DMC역 주변 지역 지구단위계획구역 내 특별계획구역10(삼표에너지부지) 세부개발계획 결정(안)'을 수정가결하였다. 특별계획구역 내 용도지역 변경(제2종일반주거지역, 준주거지역 → 일반상업지역)으로 공공기여분은 수색로변 도로의 확장, 다문화 박물관 및 다문화가족지원센터 설치 등으로 활용될 예정이다. 이로 인해 민간임대주택 공급을 통한 주택난 해소, 인근에 부족했던 문화·여가 기능 강화에 기여할 것으로 전망된다.[19]

5. 기타 사례

1) 성남 도시공사 지분참여를 통한 지역 환원추진 : 판교대장 도시개발사업

성남시 판교대장 도시개발사업은 판교신도시 남단의 분당구 대장동 210 일원의 택지 공영 개발을 통해 총 5천500억원의 개발이익을 얻었다. 이를 구도심 지역인 수정구 신흥동 2458 일원 옛 공단 부지를 공원으로 조성 사업에 사용하는 것으로 계획되었다. 공원 조성 외에 교통시설 건설 및 임대주택 용지제공 등에 추가적으로 활용계획을 발표하였다.

성남시 판교대장 도시개발사업의 개발이익 환수 단계 및 내용은 아래와 같다. 성남시 판교대장 도시개발사업의 개발이익 공공환원 과정을 살펴보면, 다음의 3가지 방식을 시도하고 있다. 첫째 결합개발방식을 통한 원거리 공원 조성 방식, 둘째 다양한 기부채납을 통한 기반시설 설치 및 제공, 셋째 지역화폐를 통한 개발이익의 시민배당을 통해서 개발이익을 지역민에게 환원하는 방식이다.

대장동 개발사업은 결합개발방식을 시도하였는데, 처음 도시개발구역을 결정할 때, 제1공단과 대장동을 결합도시개발구역으로 지정하였다. 구역 지정 목적은 서로 다른 2개 지역을 하나의 구역으로 결합하여 개발함으로써 계획적이고 체계적인 개발로 지역 주민의 숙원사항을 해소하고 지역균형발전을 도모하고자 하였다. 대장동 일원의 개발이익을

---

19) 제8차 서울특별시 도시·건축공동위원회(서울특별시 보도자료 21년 5월 13일자). "수색·DMC역 주변지역 지구단위계획구역 결정(변경) 및 특별계획구역10(삼표에너지 부지) 세부개발계획결정(안)".

제1공단 공원 조성비로 환원함으로써, 상대적으로 원거리에 있는 성남 구시가지 내 부족한 근린공원을 확보하고 이를 지역 커뮤니티 공간으로 활용할 계획을 수립할 수 있었다. 이후 사업시행자의 요청으로 결합도시 개발구역을 해제하였지만, 제1공단 공원조성사업은 PFV를 시행자로 하는 실시계획인가 조건부가사업으로하였다.

[표 2-28] 성남시 판교대장 도시개발사업 개요

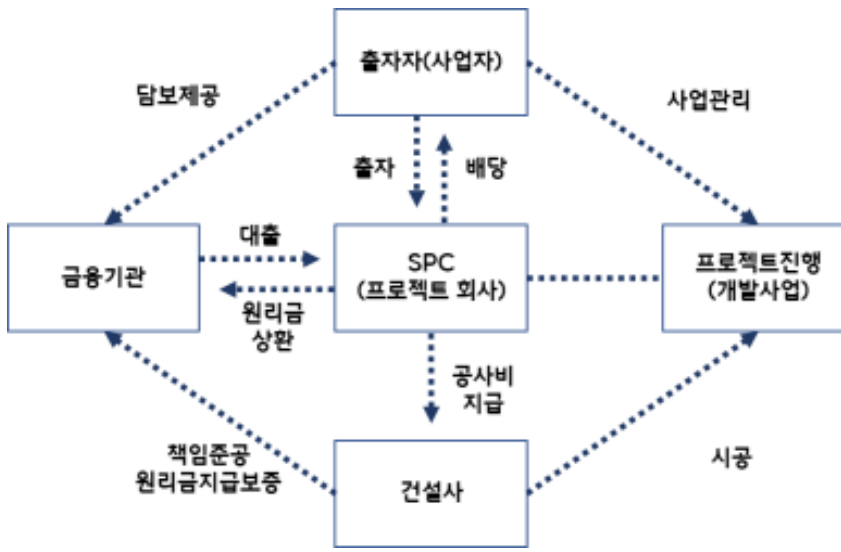
구분	내용
위치/면적	- 성남시 분당구 대장동 210 일원 / 920,467㎡
도시계획	- 대장동을 신흥동 1공단 부지와 결합개발구역으로 지정 (서민 주거 안정을 위한 중소형 중심의 5천800가구 규모의 주거단지로의 개발 계획) - 주소형 규모 위주의 환경 친화적 주거단지로의 개발 계획
사업내용	- 분당구 대장동 210 지역 택지 공영개발을 통해 얻은 이익 5천500억원에 대한 계획 - 수정구 신흥동 2458 일원 제1공단부지(4만6천614㎡) 공원 조성 계획: 2천761억원 (공원조성사업: 2,561억원 / 지하주차장(400면) 조성: 200억원) - 총 4개의 사업계획에 나누어 사용 예정: 그 외 개발이익금 2천742억원 (북측 터널조성 : 600억원 / 남측 진입로 확장: 260억원 / 배수지 신설: 60억원 / 임대아파트 부지: 1,822억원)
공공기여	기반시설 기부채납 / 약 5천500억원 지원 - 1차 이익배분: 제1공단 공원 조성비 전액 사업비용 제공 - 2차 이익배분: A10블록 대상으로 임대주택용지 제공
특징	성남도시개발공사 지분참여로 개발이익 환원 시도 결합개발방식 시도하였으나 시행하지는 못함

성남 판교대장동 개발사업은 PFV 방식을 적용하여 성남도시개발공사의 사업비 조달 부담을 최소화하였다. PF 사업 방식은 특정 부지를 대상으로 최적의 사업계획을 제시하는 민간 사업자와 성남도시개발공사가 공동으로 프로젝트 회사를 설립하여 개발사업을 진행하는 방식으로, 공사의 택지개발 노하우와 민간부문의 아이디어를 결합하여 사업 신뢰도를 높여 사업을 추진하였다.

PFV(Project Financing Vehicle)는 대규모 부동산 개발사업을 효율적 추진을 위하여 투자자들이 설립한 명목상 회사를 지칭하는 용어로, 이익 배당시 법인세 면제 혜택를

통해 법인소득 이중과세의 문제를 해결할 수 있다는 이점이 있다. 「법인세법」 제51조의 2 및 같은 법 시행령 제86조의2를 근거한 상법상 주식회사로, 자본금 50억 이상(금융기관 출자비율 5% 이상)인 경우 설립 가능한 명목상 회사라고 볼 수 있다. 일단 설립되면 2년 이상 존립 가능하며, 자산관리업무는 자산관리회사(AMC)나 자금관리사무수탁회사(FMC)에 위탁하는 형태를 갖는다.

[그림 2-19] PFV 사업 구조



<자료> 성남도시개발공사(http://www.isdc.co.kr/)

성남시는 PFV 요건을 충족하는 최소 규모로 성남의뜰(주)라는 프로젝트회사(SPC)를 설립하였고, 성남의뜰(주)은 성남도시개발공사가 5개 금융기관 및 민간사업자로 구성된 민간사업자 컨소시엄과의 공동출자를 통해 출범하였다. 성남의뜰(주)는 지방공사인 성남도시개발공사가 전체 지분의 50%+1주를 보유함으로써 최대 주주로서의 자격을 확보하고 사업을 추진하였다.

2) 경기도 도민환원제 : 남양주 다산신도시(진건, 다산지금)

경기도가 공공개발사업 개발이익의 지역현안 재투자하는 공공개발이익 도민환원제로 추진한 남양주 다산신도시이다. 남양주 다산신도시의 개발과정에서 다산 1·2동 주민 등은 '다산신도시 개발이익 환수를 위한 시민모임'을 결성하고, 도농사거리~빙그레 구간 도로확장사업 우선투자, 광역교통개선대책을 신속하게 제공할 것을 요구하였다. 이외에 복합커뮤니티 센터 건립, 다산광장(경의중앙선 상부 복개구간에 조성) 조성, 다산신도시 주민간의 갈등 해소 등을 신속하게 조성할 것을 요구하였다.

남양주 다산신도시는 경기도시공사(공공택지개발사업자)의 개발사업을 통해 약 4천330억원의 개발이익을 지역 교통 문제 및 생활환경 개선을 위해 재투자 계획한다고 발표하였다. 이 사례는 공공개발이익 경기도가 도민환원제를 적용한 경기도내 공공택지 개발사업 중 개발이익을 도민에게 환원하는 첫 사례지역이다.

[표 2-29] 남양주 다산신도시(진건, 다산지금) 개발이익 환수계획

구분	내용
위치/면적	- 진건읍 다산동 일원 - (다산진건)2,714천㎡, (다산지금)2,05천㎡
도시계획	- 도농사거리~빙그레공사 도로확장 (514m 구간을 폭 20~28m로의 확장) - 수석대교(가칭) 신설 (다산2동(남양주시)~미사2동(하남시) 사이의 약 1.5km의 왕복 4차로의 교량 건설)
사업내용	- '개발 이익 지역 환원 촉진을 위한 다산신도시 지역 상생 업무협약' 체결 - 지역 내 교통문제와 생활환경 개선 등 지역 현안 해결을 위한 재투자 진행
공공기여	기반시설 기부채납 / 약 4,330억원 지원 - 다산신도시 및 남양주시 교통개선 대책사업 집중 투입 - 다산신도시 입주로 인해 증가한 인구 및 교통량 해결 - 수도권 동북부 광역교통의 수요 분산 및 강동대교의 혼잡 완화
특징	- 경기도의 '공공개발이익 도민환원제' 적용

제4절 소결

대규모 개발사업에서 발생한 개발이익을 지역에 환원한 사례는 첫째, 관련 법령에 근거하여 지역에 투자가 된 경우이다. 이는 경제자유구역에서 개발이익 중 10%를 지역에 투자할 수 있다는 근거를 토대로 이루어진 경우, 민간 개발사업에서 사전협상제를 활용해 지역에 필요한 기반시설 등에 재투자가 이루어진 경우이다. 둘째, 사업에 지분을 가지고 참여하여 개발이익을 환수한 경우를 들 수 있다. 이는 대장동개발사업 사례에서 같이 지분참여방식을 통해 개발이익을 확보하고, 결합개발방식을 활용하는 것을 통해 낙후한 지역에 재투자를 유도하였다.

개발이익 지역 환원의 제약은 첫째, 해당사업이 이루어진 사업지역에 한하여 재투자가 이루어질 수 있고, 사업지역 이외 지역에 이익 환원이 이루어질 수 있는 법적 근거가 약하다는 것이다, 둘째, 개발이익을 재투자할 수 있는 시설이 한정되어 있다는 점은 지역에 필요한 다양한 시설 설치를 제약하고 있다. 셋째, 사업과정에서 발생한 기반시설 설치 비용은 원가에 포함되어 토지가격 상승의 원인이 되어 분양가격 상승의 직접적인 원인이 될 수 있다.

LH의 공공사업은 공공성이 포함되어 개발이익이 크지 않거나 개발이익이 발생하지 않는 경우도 상당수 포함된다. 따라서 LH가 주거복지 사업을 지속적으로 수행하기 위해서는 일부지역에서 발생하는 이익을 다른 사업에 활용할 필요가 있다. 따라서 지자체가 과도한 개발이익을 지역에 환원해줄 것을 요청하는 것은 지양할 필요가 있다. 하지만, 사업자가 공공사업에서 과도한 개발이익을 얻거나, 해당 사업으로 해당지역에 추가적인 사회적 비용이 발생한다면, 개발이익을 지역에 환원 할 필요가 있다.

결국 사업 과정에서 적절한 개발이익을 추구하기 위한 사업시행자의 노력이 필요하며, 우발적으로 이익이 증가한 경우는 지역에 환원하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 사업 종료이후 사회적 비용이 발생하고 이는 지자체의 부담으로 귀결된다는 점에서 사업과정에서 지자체의 참여와 의견반영이 충실히 이루어질 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 따라서 관련법령에 지역사회에 대한 영향과 적정수준의 개발이익이 환원 기준과 절차를 포함할 필요가 있다.

제 3 장
택지 분양과정에서 발생한 초과이익 분석

제1절 추가이익 추정 절차와 사업 개요

제2절 택지공급 과정에서 발생한 추가이익

제3절 종합

제1절 추가이익 추정 절차와 사업 개요

1. 추가이익 추정 내용과 절차

추가이익 분석 대상이 되는 사례는 고양 덕은 도시개발사업지구와 장항 공공주택 지구이다.

이 연구에서 말하는 추가이익은 첫째, 경쟁입찰에 의한 택지분양 추가이익, 둘째, 분양시점이 상이한 부지의 정상지가 상승분을 제외한 추가이익으로 구성된다.

추가이익 분석시 고려사항은 첫째, 택지조성 과정에서 발생한 비용과 개발이익 등은 제외하였으며, 둘째, 택지매각 공고는 택지조성이 완료되어 택지조성원가와 적정한 이익이 반영된 것으로 가정하였다. 셋째, 택지매각 공고 이후 발생한 이익은 추가적인 이익으로 "추가이익"으로 용어를 설명하고 추정하였다.

여기서 추가이익은 ① 경쟁입찰에 의한 택지 분양 추가이익, ② 정상지가 상승분을 제외한 추가이익으로 구분할 수 있다.

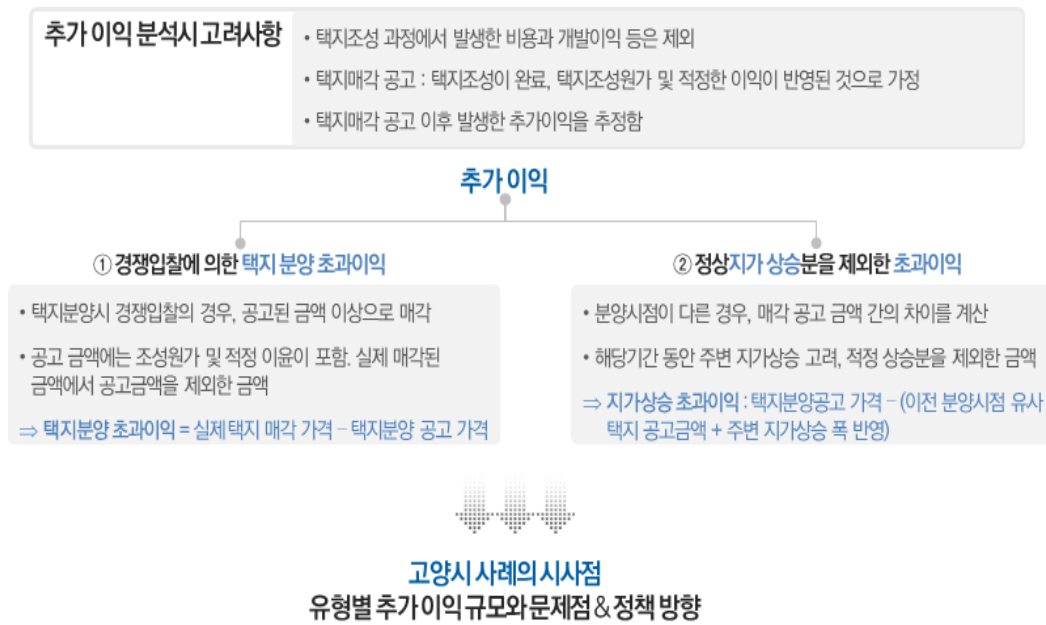
① 경쟁입찰에 의한 택지 분양 추가이익은 다음과 같이 추정하였다. 택지분양시 경쟁입찰의 경우, 공고된 금액 이상으로 매각된다. 공고 금액에는 조성원가 및 적정 이윤이 포함. 실제 매각된 금액에서 공고금액을 제외한 금액이 택지분양에 의한 추가이익이 된다. 즉, 택지분양 초과이익은 실제 택지 매각 가격에서 택지분양 공고금액이 된다.

경쟁입찰에 의한 택지분양 추가이익 = 실제 매각 가격 - 택지분양 공고 가격

② 정상지가 상승분을 제외한 추과이익은 다음과 같이 설명할 수 있다. 분양시점이 다른 경우, 매각 공고 금액 간의 차이를 계산한다. 해당기간 동안 주변 지가상승 고려, 적정 상승분을 제외한 금액이 되며, 지가상승에 따른 추가이익은 택지분양공고 금액에서 주변의 지가상승분과 이전 분양시점의 유사택지의 공고 금액을 제외한 금액이 된다.

정상지가 상승 초과한 추가이익 = t0 택지분양공고 가격 – (t-1 시점 분양공고 금액 + 주변지역 지가 지가 상승분 t0-t-1)

[표 3-1] 추가이익 추정 절차



<출처> 연구자 정리

2. 덕은 도시개발 사업 개요

1) 덕은지구 개요

고양덕은 도시개발사업은 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 진행되고 있다.

2021년 12.31일자로 변경된 고양덕은 도시개발사업은 전체 면적 645,584㎡에 덕양구 덕은동 일원에 조성되고 있다. 고양덕은 도시개발구역 지정 목적은 '고양시의 자족기능 확보와 지역기능의 특화를 위한 미디어밸리 조성'으로 한국토지주택공사가 시행하고 있다. 2010년 5월 구역이 지정된 이후, 실시계획 변경이 7차례 이루어지고 사업기간은 2021.12.31.에서 2022.9.30일로 변경되었다.

2010년 최초 지정 고시된 면적은 1,161천㎡로 개략적인 수용인구는 약 12,900인으로, 고양시의 자족기능 확보와 지역기능 특화를 위해 지역현안사업인 미디어밸리를 조성하고, 주변지역 난개발 방지 및 기반시설정비를 위한 체계적인 개발을 도모하는 것으로 고시되었다[20].

[표 3-2] 덕은 도시개발지구의 최초 토지이용계획

(단위 : 천㎡)

합 계	주거용지	상업용지	기반시설용지	기타시설용지
1,161	398	229	531	3

<출처> 국토해양부고시 제2010 - 306호

2012년 변경된 계획의 내용을 살펴보면, 지정 목적에 미디어밸리 조성이외에 공공기관(국방대학교)이전계획을 고려한 종합적인 지역정비 도모가 포함되었으며, 이외 개발여건 변화에 따른 사업규모 축소라는 사유로 당초 계획면적보다 52만㎡가량이 감소한 640,600㎡로 축소되었다.

[표 3-3] 덕은 도시개발지구 규모 변경 (2012년)

면 적(㎡)			변경사유	비 고
기 정	변경	증감		
1,160,641	640,600	감) 520,041	개발여건 변화에 따른 사업규모 축소	

<출처> 국토해양부 고시 제2012 - 257호

20) 고양덕은 도시개발구역 지정 고시(2010.5월, 국토해양부고시 제2010 - 306호)

변경된 토지이용계획을 보면, 주거지역, 상업지역 면적이 증가하고, 준공업지역은 감소하였다. 준공업지역은 전체가 취소되었지만, 당초 제1종 일반주거지역 중심의 저층의 주거지로 계획되었었지만, 변경된 계획은 제2종일반주거지역 면적을 크게 증가 시키고, 상업지역도 전체면적의 27%로 확대하였다.

[표 3-4] 덕은 도시개발지구 토지이용 계획 변경 (2012년)

구 분		면 적 (㎡)			구성비 (%)	비고
		기 정	변 경	변경후		
합 계		640,600	-	640,600	100.0	
주거지역	소 계	116,231	증) 274,266	390,497	60.9	
	제1종일반주거지역	116,231	증) 3,096	113,135	17.7	
	제2종일반주거지역	-	증) 257,087	257,087	40.0	
	제3종일반주거지역	-	-	-	-	
	준주거지역	-	증) 20,275	20,275	3.2	
일반상업지역		-	증) 175,292	175,292	27.4	
준공업지역		72,089	감) 72,089	-	-	
자연녹지지역		452,280	377,469	74,811	11.7	

<출처> 국토해양부 고시 제2012 - 257호

2021년 12월 변경된 최종 구역 면적은 645,584㎡로 고양시 자족기능 확보와 지역기능의 특화를 위한 미디어밸리 조성의 목적으로 사업이 진행되고 있다.

[표 3-5] 고양덕은 도시개발사업 토지이용계획 (2021.12.31.)

구분				면적(㎡)	구성비(%)
합계				645,584	100.0%
주거용지	소계			256,071	39.7%
	단독주택			28,681	4.4%
	공동주택			225,374	34.9%
	준주거용지			2,016	0.3%
근린생활시설				8,427	1.3%
상업용지				8,627	1.3%
기반시설용지	소계			265,666	41.2%
	도로			136,885	21.2%
	주차장			4,641	0.7%
	공원, 녹지			95,541	14.8%
		공원		40,374	6.3%
			근린공원	26,753	4.1%
			어린이공원	5,366	0.8%
			소공원	5,416	0.8%
			수변공원	2,839	0.4%
		녹지		55,167	8.5%
			완충녹지	14,120	2.2%
			경관녹지	34,425	5.3%
			연결녹지	6,622	1.0%
	일반광장			441	0.1%
	공공공지			267	0.0%
	보행자도로			1,604	0.2%
	교육시설			25,478	3.9%
		중학교		10,800	1.7%
		초등학교		11,687	1.8%
		유치원		3,000	0.5%
	오수중계펌프장			800	0.1%
기타시설용지	소계			106,793	16.5%
	업무용지			79,390	12.3%
	주상복합			18,475	2.9%
	종교시설			4,716	0.7%
	주유소			4,212	0.7%

<출처> 국토해양부고시 제2021-1480호

[그림 3-1] 덕은지구 위치와 토지이용계획

< 덕은지구 위치 >

< 고양덕은 도시개발사업 토지이용계획도 >

< 덕은지구 부지별 토지이용계획>

덕은지구내 주거용지 현황을 살펴보면 다음과 같다. A1~A7블록은 공동주택(아파트)를 공급하고 주상1 및 주상2블록은 주상복합으로 공급이 계획되어있다. 공동주택용지 중 A1블록은 국민임대주택을 공급하는 것으로 계획이 되어 있다. 주거용지 중에서 국민임대주택을 공급하는 A1, 그리고 A3, A6 블록을 제외한 블록은 경쟁입찰에 의한 공급이 이루어지는 것으로 계획이 되었다.

A1지구는 면적 16,677㎡로 LH가 국민임대주택을 공급하여 진행되고 A2-A7지구는 LH가 택지를 조성한 이후 시행사에 매각하였다. 한편, 매각시기는 지구마다 일부 차이가 존재하는데, 공고게시일을 기준으로 A2와 A5는 2016년에 매각되었으며, 이 외의 지구는 2018년에 진행되었다. 세부적인 일정은 블록마다 일부 차이를 보이며, 일정에 대한 자세한 내용은 다음 표와 같다.

[표 3-6] 덕은지구 주거용지 현황

구분		공고게시일 (마감일)	주택규모	면적 (㎡)	공고금액		공급방법
					공급가격 (백만원)	평균단가 (백원/㎡)	
공동주택	A1	(LH 공공임대)	60㎡이하	16,677	-	-	-
	A2	2016-08-09 (2016-09-07)	60㎡이하	17,560			경쟁입찰
			60~85㎡	29,264			
			전체	46,824	170,439	3.64	
	A3	2018-06-11	60~85㎡	32,564	171,449	5.27	수의계약
	A4	2018-05-17 (2018-06-19)	60~85㎡	31,589			경쟁입찰
			85㎡초과	8,910			
			전체	40,499	222,745	5.50	
	A5	2016-06-03 (2016-06-14)	60~85㎡이하	28,505			경쟁입찰
			85㎡초과	8,055			
			전체	36,560	136,734	3.74	
	A6	2018-06-11	60~85㎡이하	27,616			수의계약
			85㎡초과	7,789			
			전체	35,405	189,948	5.37	
	A7	2018-05-17 (2018-06-19)	60~85㎡	18,882	98,942	5.24	경쟁입찰
주상복합	주상1	2017-04-17 (2017-05-10)	60~85㎡이하	5,724			경쟁입찰
			85㎡초과	5,724			
			전체	11,448	58,579	5.12	
	주상2	2016-06-30	85㎡초과	7,027	35,276	5.02	경쟁입찰

<자료> 고양시 내부자료

덕은 도시개발지구사업의 주거용지는 주거용지와 주상복합용지로 구성되어 있다. 먼저, A2-A7은 주거용으로 분류되며 이외 주상복합 용지를 의미한다. 한편, 공급 방법 또한 용지별로 일부 차이를 보이는데 A3와 A6은 수의계약 방식으로 진행되었으며, 이외의 주거 및 주상복합 용지는 경쟁입찰을 통해 매각되었다.

제2절 택지공급 과정에서 발생한 추가이익 추정

1. 덕은도시개발사업, 경쟁입찰로 인한 LH 추가이익

1) 경쟁입찰 방식과 수의계약 방식 비교

택지 공급가격 기준은 택지개발업무처리 지침 제22조에서 택지의 공급가격 및 방법을 정하고 있다. LH 등 사업시행자가 개발된 택지를 공급하고자 할 경우에는 별표3에서 정하는 공급가격 기준에 의해 결정된다.

[표 3-7] [별표 3] 택지공급가격기준 (단위 : %)

구분	용도별	공급지역		
		수도권 · 부산권	광역시	기타지역
조성원가 이하	ㅇ 임대주택건설용지			
	- 60㎡ 이하 임대주택건설용지	· 수도권 : 60(85) · 부산권 : 60(80)	60(80)	60(70)
	- 60㎡초과 85㎡이하 임대주택건설용지	· 수도권 : 85(100) · 부산권 : 80(90)	70(90)	60(80)
	ㅇ 공립학교용지(공립 유치원 · 초 · 중 · 고)	무상	무상	무상
조성원가 수준	ㅇ 공공용지	100	100	100
	ㅇ 협의양도인택지(단독주택건설용지)	· 수도권 : 감정평가액 · 부산권 : 110	110	110
	ㅇ 사립학교용지(초 · 중 · 고)	100	100	110
감정평가액 등	ㅇ 단독주택건설용지 (점포겸용 단독주택건설용지 제외)	감정평가액	감정평가액	감정평가액
	ㅇ 분양주택건설용지	〃	〃	〃
	ㅇ 임대주택건설용지	〃	〃	〃
	- 85㎡초과 149㎡이하 임대주택건설용지			
	ㅇ 공공용지	〃	〃	〃

구분	용도별	공급지역		
		수도권 · 부산권	광역시	기타지역
	ㅇ 점포겸용 단독주택용지	· 주거부분 : 감정평가액 · **비주거부분 : 경쟁입찰에 의한 낙찰가격**		
	ㅇ 상업용지등(택지개발촉진법 시행령 제13조의2 제2항 단서)	**경쟁입찰에 의한 낙찰가격**		
	ㅇ 주상복합용지	· 주거부분 : 감정평가액 · **비주거부분 : 경쟁입찰에 의한 낙찰가격**		

주 : 1. 공급가격은 상한가격기준이며 지역여건에 따라 기준가격이하로 공급가능(영 제13조의2제5항제2호에 따른 공공시설용지를 제외한 최초 공급공고 이후 5년이 경과할 때까지 매각되지 않는 용지의 경우 직전 공급가격의 100분의 10 범위에서 공급가격을 인하할 수 있음)

2. 공공시설용지와 그 밖의 공공시설용지(학교포함)는 해당 공공시설의 관리주체 및 영리성에 따라 구분하여 결정

3. 점포겸용 단독주택용지 및 주상복합용지는 지구단위계획에 명시된 주거부분과 비주거부분(상업부분, 근린생활부분 등) 비율을 준수

4. 임대주택건설용지의 공급가격 중 ( )는 「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제1호부터 제5호까지의 공공임대주택 중 같은 법 시행령 제54조제1항의 임대의무기간이 10년 미만인 임대주택건설용지의 공급가격임

5. 공립학교용지는 공공 · 민간 공동 택지개발 사업시행자의 경우 '학교용지 확보 등에 관한 특례법' 제4조제3항제2호에 따라 민간부문에 대해서는 감정평가액으로 공급

6. 주택건설용지를「민간임대주택에 관한 특별법」제18조에 따라 민간건설임대주택을 건설하려는 임대사업자에게 우선 공급하는 때에는 감정평가액으로 공급한다. 다만, 85㎡ 이하인 임대주택건설용지를 같은 법 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택용지로 공급하는 경우에는 같은 법 제2조제14호에 따른 주거지원대상자를 위한 주택공급기준(전체 호수 대비 최소 공급비율, 주택규모 등)을 정하고, 해당 주택용지 부분은 대지면적으로 산정하여 조성원가로 공급한다.

7. 점포겸용 단독주택용지를 주택도시기금이 50% 이상 출자하는 리츠에 우선공급하는 경우 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 임대주택 공급을 위해 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합과 사회적협동조합, 「사회적기업육성법」에 따른 사회적기업과 예비사회적기업, 「민법」에 따른 비영리법인에 공급하는 경우 비주거부분의 공급가격을 감정평가액으로 할 수 있다.

영 제13조의2제3항제1호및제2호 외의 방법에 따라 택지를 공급할 경우의 공급 방법 및 공급가격은 별표4에서 정하고 있다. 일반적으로 조건을 붙여 경쟁을 하지만, 택지용도 및 공급 대상자 등을 고려해 필요한 경우에는 추첨으로 공급할 수 있다고 정하고 있다.(시행령 제13조의2 제3항)

경쟁입찰로 공급할 수 있는 경우는 판매시설용지 등 국토교통부장관이 정하여 고시하는 영리행위에 사용될 택지, 「주택법」 제15조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설하는 공동주택의 건설용지 외의 택지. 다만, 토지가격의 안정과 공공목적을 위하여 필요한 경우는 제외한다고 규정하고 있다.

[표 3-8] 경쟁입찰 등 규정 내용

시행령 제13조의2 제3항
조건을 붙여 경쟁에 붙여야 함. 다만, 택지의 용도 및 공급 대상자 등을 고려하여 필요한 경우 추첨의 방법으로 공급할 수 있음 <개정 2021. 4. 20.>
1. 공동주택 건설용지를 공급하는 경우 해당 토지에 건설되는 주택의 일부를 시행자에게 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택의 용도로 매각할 것 2. 「부동산투자회사법」 제49조의3에 따른 공모부동산투자회사(같은 법 제14조의8제1항 및 제2항에 따라 주식 공모가 예정된 부동산투자회사를 포함한다) 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구(같은 법 제9조제19항에 따른 사모집합투자기구는 제외한다)를 설립하여 토지를 개발할 것

시행령 제13조의2 제5항
경쟁입찰의 방법으로 공급할 수 있는 경우<신설 2021. 4. 20., 2021. 12. 28.>
⑤ 시행자는 제2항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 택지는 경쟁입찰의 방법으로 공급할 수 있다. 1. 판매시설용지 등 국토교통부장관이 정하여 고시하는 영리행위에 사용될 택지 2. 「주택법」 제15조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설하는 공동주택의 건설용지 외의 택지. 다만, 토지가격의 안정과 공공목적을 위하여 필요한 경우는 제외한다.

택지개발업무처리지침에서는 공급방법과 공급가격유형을 정하고 있다. 수의계약은 감정평가액이나 조성원가로 공급할 수 있으며, 이는 용도별 공급대상자에 따라 구분된다. 이외 경쟁입찰은 기타 실수요자에게 낙찰가격으로 공급되며, 제한경쟁으로 공급되는 택지는 낙찰가격으로, 추첨에 의한 택지공급은 감정평가금액으로 공급이 이루어진다. 공급방법별 공급가격, 그리고 공급대상자와 용도의 구분은 다음 표와 같이 구분된다.

[표 3-9] 택지 공급 방법 및 공급가격

공급 방법	공급 가격	공급대상자	용도
수의 계약	감정 평가액	국가, 지자체	• 농업관련시설
		관련 사업법 등의 실수요자	• 통신시설, 집단에너지시설, 전기공급시설, 시장(농수산물공판장 : 농수산물유통공사 등)
		기타실수요자 (관할 지자체장 추천)	• 농업관련시설 (「종자산업법」 의 종자업에 등록한 자에 한함) • 도시형공장 · 벤처기업집적시설 · 소프트웨어진흥시설 · 산업집적기반시설 · 지식산업센터, 사회복지시설
		생활 대책	• 상가부지, 시장
		대체 시설용	• 자동차 정류장
		협의양도자	• 농업관련시설 (「농업협동조합법」의 조합및중앙회의 시설 및 부지)
	조성 원가	국가	• 시장, 유치원·보육시설, 공용의 청사, 주차장, 자동차정류장, 의료시설, 사회복지시설, 도시형공장·벤처기업집적시설·소프트웨어진흥시설·산업집적기반시설·지식산업센터
		지자체	• 시장(농수산물도매시장), 공용의 청사, 주차장, 자동차정류장, 의료시설, 도시형공장·벤처기업집적시설·소프트웨어진흥시설·산업집적기반시설·지식산업센터, 사회복지시설
		중소기업진흥공단[21]	• 도시형공장·벤처기업집적시설·소프트웨어진흥시설·산업집적기반시설·지식산업센터[22]
		사회복지법인[23]	• 사회복지시설
		협의 양도자 (조성원가+ 감정평가액)	• 종교용지(종교법인 소유) : 기존면적 조성원가의 120%, 추가면적 감정평가액 • 도시형공장·벤처기업집적시설·소프트웨어진흥시설·산업집적기반시설·지식산업센터 : 기존면적 조성원가의 80%, 추가면적 감정평가액 • 유치원·보육시설 및 부지 : 기존면적 조성원가, 추가면적 감정평가액
경쟁 입찰	낙찰 가격	기타 실수요자	• 상가부지, 시장, 주차장, 위험물 저장 및 처리시설(주유소 및 액화석유가스충전소)
제한 경쟁	낙찰 가격	보상금 예치자	• 상가부지
		협의 양도자	• 위험물 저장 및 처리시설(주유소 및 액화석유 가스충전소)
추첨	감정 평가액	기타 실수요자	• 종교용지, 유치원 · 보육시설, 자동차정류장, 의료시설, 도시형공장 · 벤처기업집적시설 · 소프트웨어진흥시설 · 산업집적기반시설 · 지식산업센터, 농업관련시설

<출처> 택지개발업무처리지침 별표 4의 내용 재구성

2) 경쟁입찰로 발생한 LH 토지 분양 추가 이익

덕은지구에서 LH가 공급한 택지 중에서 공공임대주택을 공급하는 A1, 그리고 수의계약으로 공급한 A3와 A6를 제외한 이외의 모든 용지는 경쟁입찰로 매각되었다.

LH가 덕은지구 도시개발사업을 진행하면서, 경쟁입찰로 얻게 된 추가이익은 수의계약에 의한 공급 토지와 경쟁입찰에 의한 공급토지의 단위당 공급가격을 비교하여 산출하였다. 유사한 입지적 특성을 고려하여 비교하였다.

용지별로 공급방법에 의한 공급 가격의 차이를 살펴보면, 공동주택용지의 경우 2016년에 비해 2018년의 매각가격이 높게 나타났다. 경쟁입찰로 진행된 택지에서 발생한 추가이익 분석결과, 2018년에 매각한 택지의 단위당 추가이익이 2016년 매각된 택지의 단위당 추가이익에 비해 높은 것으로 나타났다. 공고된 매각가격에 비해 최종 시행사가 매입한 가격은 2016년 매각된 A2블록과 A5블록은 각각 27%, 35% 더 높은 가격으로 매각이 되었고, 2018년 매각된 A4와 A7블록은 각각 51%와 51.9% 더 높은 가격으로 매각이 되었다.

한편, 주상복합용지는 2017년 경쟁입찰로 매각된 택지는 83.7% 2016년 경쟁입찰로 매각된 택지는 불과 3%로 2016년에 비해 2017년 경쟁입찰로 매각된 택지에서 더 높은 추가이익률을 기록하였다. 경쟁입찰로 매각된 주상복합용지의 추가이익률이 경쟁입찰로 매각된 공동주택용지에 비해 더 높은 추가이익이 발생한 것을 알 수 있다. 경쟁입찰방식으로 진행된 토지분양 추가이익을 추정한 내용은 다음의 표와 같다.

경쟁입찰로 매각된 용지를 보면, 주상2 용지를 제외한 모든 용지에서는 25% 이상의 이익률이 발생하는 것으로 나타났다. 특히, 주상1 부지에서는 83.7%의 이익률이 발생하여 모든 용지 중 가장 높은 이익률이 발생하였다.

---

21) 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업중앙회가 국가 또는 지자체로부터 재정지원을 받아 관련 시설을 설치하는 경우를 포함함

22) 단, 상업용지 및 근린생활시설용지는 감정평가액 적용

23) 다만, 「사회복지사업법」에 의한 사회복지시설 중 수용보호시설(유료시설 제외)을 설치하고자 하는 사회복지법인으로 관한 지방자치단체장의 추천을 받은 경우에 한함

[표 3-10] 덕은지구(일부) LH공급 공고금액 및 실제 매각금액

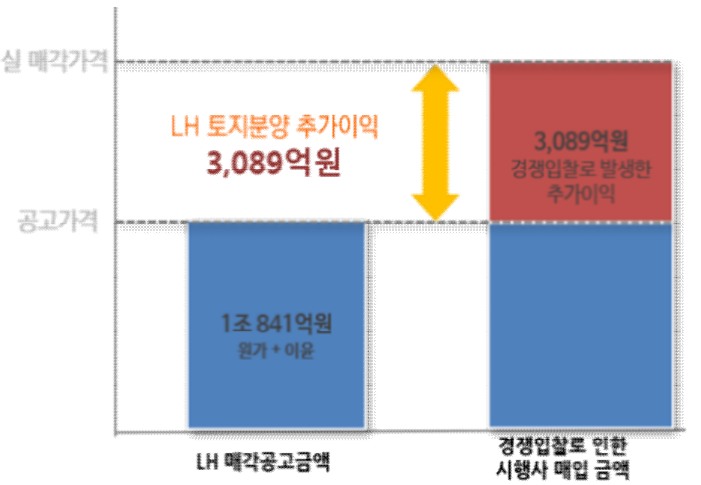
(단위: 백만원)

구분	공고마감일 (공급방법)	주택규모 (면적, ㎡)	A 공급가액 (평균단가)	B 시행사 매입가격 (평균단가)	택지분양 추가이익 (B-A)	이익률 ((B-A)/A*100)
A2	2016.09.07. (경쟁입찰)	전체	170,439 (3.64)	216,459 (4.62)	46,020	27.0%
A3	2018.06.11. (수의계약)	60~85㎡	171,449 (5.27)	171,449 (5.27)	-	-
A4	2018.06.19. (경쟁입찰)	전체	222,745 (5.50)	336,344 (8.31)	113,600	51.0%
A5	2016.06.14. (경쟁입찰)	전체	136,734 (3.74)	184,591 (5.05)	47,857	35.0%
A6	2018.06.11. (수의계약)	전체	189,948 (5.37)	189,948 (5.37)	-	-
A7	2018.06.19. (경쟁입찰)	60~85㎡	98,942 (5.24)	150,260 (7.96)	51,318	51.9%
주상1	2017.05.10. (경쟁입찰)	전체	58,579 (5.12)	107,610 (9.40)	49,031	83.7%
주상2	2016.06.30. (경쟁입찰)	85㎡초과	35,276 (5.02)	36,346 (5.17)	1,070	3.0%
합계			1,084,112	1,393,008	308,896	28.5%(평균)

<자료> 고양시 내부자료

덕은지구에서 경쟁입찰에 의해 발생한 추가적인 이익(해당 연도에 공고된 공급가격과 실제 매각된 금액의 차이로 한정한 금액)은 3천 89억 원에 달하는 것으로 나타났다. 이는 분양공고 금액에 비해 28.5% 높은 가격으로 매각이 되었다. 공고된 가격이 토지조성 원가와 이윤을 포함하고 있다는 점을 고려한다면, 분양공고 금액과 LH가 시행사에 실제 매각한 금액 사이의의 차이(분양공고 금액 대비 상승분 28.5%)는 LH가 택지를 경쟁입찰로 분양하면서 취득한 택지분양 추가이익으로 볼 수 있다. LH의 경쟁입찰방식에 의한 토지분양을 통한 추가이익 3천 89억에 대한 내용은 아래 그림과 같다.

[그림 3-2] 덕은지구 LH 토지분양 초과 이익



※ 덕은지구 내 A1블록은 공공주택으로 A1블록은 제외

2. 덕은도시개발사업, 정상지가 상승을 초과한 추가이익 추정

1) 주변의 지가 상승 검토

LH는 지난 2018년 5월 17일부터 6월 19일까지 고양시 덕은 도시개발지구 내 공동주택용지인 A4 부지와 A7 부지의 매각 공고를 진행하였다. 동일한 시기에 유사한 시기 이들 부지의 매각에 따른 매각에 따른 추가이익을 추정하기 위해, 지난 2016년에 매각된 A5 부지의 매각 공고액과의 비교를 통해, A4 부지와 A7 부지의 매각에 따른 추가이익을 추정한다.

우선 덕은지구내 시기별로 단위당 매매가격의 변화를 보면, 업무용의 단위당 가격 변화에 비해 주거용의 변화폭이 더 크게 나타난다. 공동주택 용지는 대략 2년간 단위당 매각가격이 40%이상이 증가한 것에 비해, 업무용지는 10%미만으로 나타난다.

[그림 3-3] 업무용지 시기별 단위당 분양가격 비교

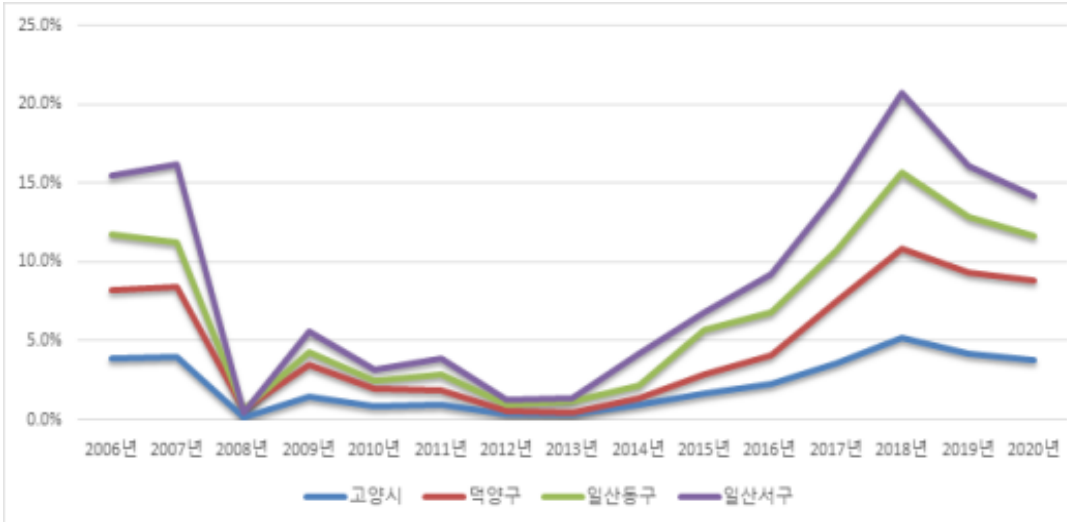
%)

업무용지 5블록은 2016년 6월 ㎡당 455만원에 매각이 되었다. 2년이 지난 2018년 업무용지 인접한 업무용지 4블록과 11블록은 각각 ㎡당 490만원과 499만원에 매각이 되었다. 2018년에 매각된 단위당 평균 가격은 2016년에 비해 7.7%~9.7%가 증가한 것으로 나타났다.

업무용지의 두 시기의 단위당 매각가격은 고양시의 정상적인 지가상승률과 유사하다. 고양시 지가의 전년 대비 변동 수준을 살펴보면 2013년 이후로 2018년까지는 가파르게 상승하고 2018년 이후 상승폭이 둔화 되었다. 2008년에는 글로벌 금융위기로 일시적으로 하락하거나 보합 수준을 보였다. 이후 소폭의 증가 추세를 보인 이후, 2014년 이후 상승세가 점차 커지면서 2018년에 큰 폭의 지가상승이 나타났다.

특히, 지가가 큰 폭으로 상승했던 2016년과 2018년을 살펴보면, 고양시의 지가는 2년간 평균 9.0% 상승하였다. 구체적으로 고양시의 행정구별로 살펴보면 덕양구가 (9.7%) 가장 높은 수준으로 지가가 상승했으며, 일산서구(8.9%) 일산동구(8.2%) 순서로 나타났다.

[그림 3-4] 고양시 지가변동 추이 (전년대비, %)

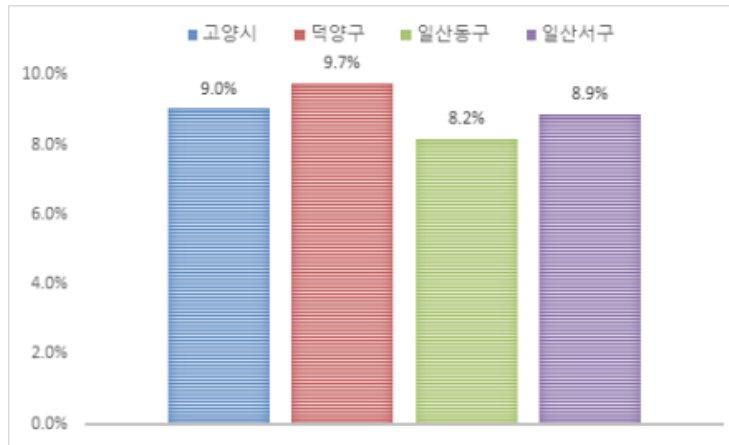


[표 3-11] 고양시 지가 변화율(전년 대비)

	고양시	덕양구	일산동구	일산서구
2006년	3.9%	4.4%	3.5%	3.8%
2007년	4.0%	4.4%	2.8%	5.0%
2008년	0.2%	0.5%	-0.1%	-0.2%
2009년	1.5%	2.0%	0.8%	1.4%
2010년	0.8%	1.1%	0.5%	0.7%
2011년	1.0%	0.9%	0.9%	1.1%
2012년	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%
2013년	0.3%	0.1%	0.7%	0.3%
2014년	1.0%	0.4%	0.8%	2.0%
2015년	1.7%	1.2%	2.8%	1.1%
2016년	2.3%	1.9%	2.7%	2.4%
2017년	3.6%	3.9%	3.2%	3.7%
2018년	5.2%	5.6%	4.8%	5.0%
2019년	4.2%	5.1%	3.5%	3.3%
2020년	3.7%	5.1%	2.8%	2.5%

덕은지구의 주거용 택지 분양은 2016년 A2, A5 지구의 택지 분양이 이루어지고, 2018년 A4, A7 택지 분양이 이루어졌다. 두 차례 나누어 택지 분양이 이루어졌던 2016년과 2018년의 고양시 지가 변동은 일산 덕양구의 지가상승이 10%에 가까운 수준을 기록하였으며, 같은 기간 일산동구는 8.2% 상승한 것으로 나타났다.

[그림 3-5] 고양시 지역별 지가 상승 (2년, 2016~2018년)



<자료> 한국부동산원, 지가지수

2) 정상지가 상승분을 초과한 택지분양 추가이익

2018년 공급된 주거용 A4, A7블록에서 발생한 정상지가 상승분을 초과한 추가적인 이익은 다음과 같은 기준을 통해 추정된다. 우선 추정을 위한 비교 대상지를 선정하고, 다음으로 앞서 살펴본 주변지역의 정상적인 지가 상승분(10%로 설정) 만큼을 제외한 값으로 계산된다. 정상지가 상승분은 주변 지역 평균으로 볼 수 있는 덕양구의 토지가격 변화율인 10%수준으로 설정하였다. 실제 업무용 택지가격의 변화율은 10% 미만이라는 점을 고려하면, 적정 지가상승분을 10%로 설정해도 무방할 것으로 판단된다.

다음으로 비교 대상지는 다음과 같은 기준을 통해 설정하였다. 첫째, 분양된 시점은 차이가 있을 것, 둘째, 동일한 용도지역, 그리고 유사한 입지특성을 가진 블록일 것이라는 조건을 충족시키는 대상지를 선정하였다. 그리고 선정된 블록간의 매각가격의 차이를

살펴보고 여기에 정상적인 지가상승분을 제외한 추가적인 이익을 추정하였다.

이렇게 선정된 동일한 특성을 가진 블록은 A4와 A5 이다. 아래 표를 보면, A4와 A5 블록은 용도지역 등이 매우 유사하다. A4와 A5 부지는 동일한 용도지역이지만, 서로 다른 시기에 각각 매각이 이루어졌다. 공동주택용지인 이들 부지는 제2종일반주거지역 내 동일한 건폐율과 용적률 등을 적용받는 지역으로, 상당히 유사한 조건을 가진 부지라고 할 수 있다. 다만 A4 부지가 블록 내 고도 제한을 적용받는 건축물 배치구간이 있어 토지이용에 제약받을 수 있다는 점, 교차로 구간에 인접해있어 부지 접근성이 상대적으로 유리하다는 점 등은 A5 부지와 다소 차이가 있다.

[표 3-12] 공동주택 용지 A4, A5 비교

필지 번호	A5			A4		
공고 게시일	2016-06-03			2018-05-17		
공고 마감일	2016-06-14			2018-06-19		
주택규모	60~85㎡	85㎡초과	전체	60~85㎡	85㎡초과	전체
면적 (㎡)	28,505	8,055	36,560	31,589	8,910	40,499
	78.0%	22.0%	100.0%	78.0%	22.0%	100.0%
공급가격(만원)	-	-	13,673,440	-	-	22,274,450
평균단가(만원/㎡)	-	-	374	-	-	550
세대수(호)	518	122	640	575	135	710
건폐율	50%이하			50%이하		
용적률	200%이하			200%이하		
최고높이	89m이하			89m이하		
용도지역	제2종일반주거지역			제2종일반주거지역		
토지사용가능시기	2019.03.31 이후			2019.12.31 이후		
도로폭(차로수)	동측14.5m(왕복2차로) 서측14.5m(왕복2차로) 북측16m(왕복2차로)			동측25.0m(왕복4차로) 서측14.5m(왕복2차로) 북측16m(왕복2차로)		

필지 번호	A5	A4
	-	남측 27m(왕복4차로)
보도폭(보도위치)	동측2.0m(양측) 서측2.0m(양측) - 북측2.0m(양측)	동측2.0m(양측) 서측2.0m(양측) 남측2.25m(양측) 북측 2.0m(양측)
교차점 계획고(m)		동남 교차로 13.18 동북 교차로 13.75 서북 교차로 12.65 서남 교차로 12.07
가드펜스	없음	없음
필지 경사도	1% 이내	동서 0.40%, 북남 0.20%
성토재료	토사, 암, 혼합성토	토사, 암, 혼합성토
기타 제약사항	• 암반 노출발생 가능성 있음 • 부지 남측에 폭 7~10m 완충녹지와 접하고 있음	• 암반 노출발생 가능성 있음 • 부지 남측에 폭 7~10m 완충녹지와 접하고 있음 • 블록내 고도제한을 적용받는 건축물 배치구간이 있음

두 필지 모두 제2종일반주거지역으로 동일한 용도지역으로, 공동주택용지인 해당 부지는 제2종일반주거지역 내 동일한 건폐율과 용적률 등을 적용받는 등 상당히 유사한 조건을 가진 부지라고 할 수 있다. 다만, A4 부지가 블록 내 고도 제한을 적용받는 건축물 배치구간이 있어 토지이용에 제약받을 수 있다는 점, 교차로 구간에 인접해있어 접도조건 및 부지 접근성이 상대적으로 유리하다는 점 등은 A5 부지와의 차이점이라 할 수 있다. 이 외의 A4와 A5 부지의 세부적인 조건은 다소 차이가 있다. 이처럼 부지의 유사한 특징에도 불구하고 A4 부지와 A5 구체적인 매각금액을 살펴보면 두 부지 사이에 금액 차이가 다소 크게 나타났다.

공고 당시의 금액을 비교해보면 A5 부지는 2016년 6월에 374만 원/㎡로 매각 공고가 게시되었다. 이에 반해 인접한 부지인 A4 부지는 2년 후인 2018년 5월에 매각 공고에 550만 원/㎡으로 책정되었다. 두 시기 매각 공고된 ㎡당 176만원이 증가하였으며 증가한 비율은 47%에 달한다.

[그림 3-6] 공동주택 용지 A4, A5 의 매각공고 금액 비교

정상적인 지가 상승분을 초과하는 추가적인 이익은 각 시기별 매각 공고 금액에서 주변지역 지가 상승분을 제외한 것으로 계산할 수 있다.

정상적인 지가 상승을 초과한 추가이익

= 2018년 매각 공고 금액 - (2016년 공고금액 + 2년간 정상지가 상승 금액)

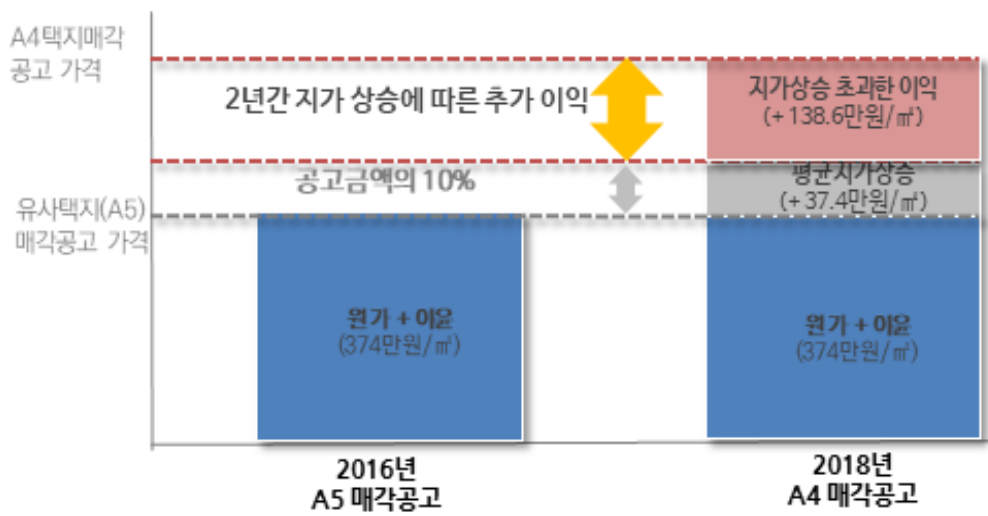
앞서 살펴본 바와 같이, 2018년에는 지가 상승폭이 매우 컸 던 시기이다. 부동산 택지시장의 호황을 보여주듯 LH의 택지 분양 공고의 단위당 가격은 2016년에 비해 2018년의 매각공고 금액은 47%가 증가하였다.

[표 3-13] 2016년과 2018년 택지매각 공고의 단위당 가격 비교

구분	공고게시일 (마감일)	면적 (㎡)	매각공고 기준	
			공고가격 (만원)	평균단가 (만원/㎡)
A5	2016.6.3 (2016.6.14)	36,560	13,673,440	374
A4	2018.5.17 (2018.6.19)	40,499	22,274,450	550
A4 - A5 차이	-			176 (47.1%)

고양시 덕양구의 지가상승은 10%수준이었던 것에 비해 택지분양 공고 금액은 37%p 정도 높게 책정이 되었다. 2년 동안 주변지역의 평균적인 지가상승율인 10% 수준을 제외하고도 ㎡당 138.6만원이 더 높은 금액으로 택지 분양가격이 책정되었다.

[그림 3-7] 정상지가 상승분을 초과한 단위당(㎡) 추가이익



A4블록에서 발생한 정상지가 상승분을 초과하는 추가적인 이익은 다음 표와 같이 추정하였으며, 2년간 정상지가 상승분을 초과한 추가이익은 총 561억원 이상으로 추정된다.

덕은지구에서 2년간 ㎡당 정상지가 상승을 초과하는 추가이익은 138.6만원이 발생하였는데, 이를 전체 부지(40,499㎡)로 환산하게 되면, 총 561억 3,161만원으로 추정된다.

[표 3-14] A4부지 정상지가 상승분을 초과한 추가이익 추정

구분	공고게시일 (마감일)	면적 (㎡)	매각공고 기준	
			공고가격 (만원)	평균단가 (만원/㎡)
A5	2016.6.3 (2016.6.14)	36,560	13,673,440	374
A4	2018.5.17 (2018.6.19)	40,499	22,274,450	550
A4부지 정상지가 상승분을 초과한 추가이익 추정			LH 2년간 시세차익 : 138.6만원/㎡ -2년간 주변지가 10% 이내 상승 : 37.4만원/㎡ -정상지가상승을 초과한 이익 : 138.6만원/㎡ A4부지 시세차익 : 138.6만원 × 40,499㎡ = 561억 3,161만원	

다음으로 A7블록의 정상지가 상승을 초과하는 추가이익을 살펴보자.

A7블록은 2018년 5월에 524 만원/㎡으로 매각 공고되었다. 전체 18,852㎡의 부지로, A7 부지는 제2종일반주거지역으로 다른 A 블록들(A2, A3, A5, A6)과 같은 용도지역이다.

2016년에 A2, A5 블록이 분양되었다. A7 부지를 비롯한 A2, A5 블록의 입지와 매각 공시 가격은 다음 그림과 같다. 우선 A2 블록은 46,824㎡의 규모에 평균 364만원/㎡에 공고되었으며, A5블록은 35,560㎡의 규모에 평균 374만원/㎡에 공고되었다.

정상 지가상승을 초과한 추가이익 추정을 하는 경우, 두 시점간의 공고 가격의 차이가 클수록 추가이익은 증가한다. A7 블록과 입지적인 면에서 A2블록이 유사하며 A2블록의 공고가격을 활용해 정상지가 상승을 초과하는 추가이익을 산정하는 경우, A5블록

을 활용한 정상지가 상승분을 초과하는 추가 이익 보다 더 많은 것으로 추정된다.

앞서 A4블록의 정상지가 상승분을 초과한 추가이익을 추정한 것처럼, A7 블록의 정상지가 상승분을 초과하는 추가이익은 A5블록을 활용하였다. 이렇게 추정한 정상지가 상승분을 초과하는 추가 이익은 보수적인 관점에서 추정이 된다. 과도한 추가이익을 추정하지 않게 된다.

[그림 3-8] A7블록과 유사 블록의 매각 공시 가격 비교

A7블록에서 단위당 정상지가 상승을 초과한 추가이익은 112.6만원/㎡으로 추정된다. 이는 2018년 단위당 분양가격인 524만원/㎡에서 2016년 단위당 분양가격374.0만원/㎡을 제외하고, 2년간 지가상승분인 37.4만원/㎡을 제외하여 계산하였다.

단위당 추가이익(112.6만원)을 전체 부지(18,882㎡)로 환산하면 A7블록에서 발생한 정상지가 상승분을 초과한 추가이익을 계산할 수 있다.

이렇게 추정된 A7블록에서 발생한 정상지가 상승분을 초과한 추가이익은 총 212억 원 가량으로 추정된다.

[표 3-15] A7 부지 정상지가 상승 초과한 추가이익 추정결과

구분		공고게시 (마감)	면적 (㎡)	공고금액	
				공급가격 (백만원)	평균단가 (백만원/㎡)
2016년 기준가격 대안	A2	2016.08 (2016.09)	46,824	170,439	3.64
	A5	2016.06 (2016.06)	36,560	136,734	3.74
A7		2018.05 (2018.06)	18,882	98,942	5.24
A7부지 정상지가 상승분을 초과한 추가이익 추정		단위당 A7부지 정상지가 상승을 초과한 추가이익(112.6만원/㎡) = 2018년 단위당 분양가격(524만원/㎡) - 2016년 단위당 분양가격(374.0만원/㎡) - 2년간 지가상승분(10%이내, 37.4만원/㎡) A7부지 정상지가 상승을 초과한 추가이익 = 112.6만원 × 18,882㎡ = 212억 6천 만원			

덕은지구에서 발생한 정상지사 상승분을 초과한 추가이익을 종합하면 전체 773.4억 원 가량으로 추정된다. 주거용지 중 A4 블록 561.3억원, 그리고 A7블록 212.6억원의 정상지가 상승분을 초과하는 추가이익을 얻은 것으로 추정 된다[24].

[표 3-16] 덕은지구 정상지가 상승을 초과하는 추가이익 산정 결과

구분	공고게시 (마감)	면적 (㎡)	공고금액		정상지가 상승 초과한 추가이익 (백만원)
			공급가격 (백만원)	평균단가 (백만원/㎡)	
A4	2018.5.17 (2018.6.19)	40,499	222,744	5.5	56,132
A7	2018.05 (2018.06)	18,882	98,942	5.24	21,261
합계					77,393

24) 주상 1, 2블록 2개는 2018년에만 분양되었음. 2018년과 비교할 수 있는 별도 시점에 분양된 사례가 없어서 분석에서 제외하였음.

3. 덕은 도시개발지구, LH 추가이익 종합

1) 덕은지구 추가이익 종합

본 연구에서는 덕은 도시개발지구의 분양 방식(경쟁입찰방식)과 분양시점의 차이(지가상승) 측면에 주목하여 LH 추가이익을 추정하였다. 먼저, 경쟁입찰 방식에 의한 택지분양의 추가이익은 약 3,089억 원으로 추산되었다. 한편, 분양시점의 차이로 인한 지가상승에 따른 추가이익은 약 774억 원으로 추산되었다. 각 측면에서의 추산된 금액의 세부 산출과정 및 내역은 다음과 같다.

[표 3-17] 덕은지구(일부) LH공급 추가이익 산정 결과

(단위: 백만원)

공급 방법	구분	공고 마감일	면적 (㎡)	공고 공급가 (평균단가)	시행사 매입가 (평균단가)	A 추가이익 (경쟁입찰)	B 추가이익 (지가상승)	합계 (A+B)
경쟁입찰	A2	2016.09	46,824	170,439 (3.64)	216,459 (4.62)	46,020	-	46,020
	A4	2018.06	40,499	222,745 (5.50)	336,344 (8.31)	113,600	56,132	169,732
	A5	2016.06	36,560	136,734 (3.74)	184,591 (5.05)	47,857	-	47,857
	A7	2018.06	18,882	98,942 (5.24)	150,260 (7.96)	51,321	21,261	75,582
	주상1	2017.05	11,448	58,579 (5.12)	107,610 (9.40)	49,031	-	49,031
	주상2	2016.06	7,027	35,276 (5.02)	36,346 (5.17)	1,070	-	1,070
수의계약	A3	2018.06	32,564	171,449 (5.27)	171,449 (5.27)	-	-	
	A6	2018.06	35,405	189,948 (5.37)	189,948 (5.37)	-	-	
합계				1,084,112	1,393,008	308,896	77,393	386,292

먼저, 분양 방식에 따른 측면에서 보면 경쟁입찰로 공급된 택지에서 큰 폭의 택지분양 추가이익이 발생하는 것을 알 수 있었다. 공동주택용지는 2,588억 원의 추가이익이 발생하였으며, 주상복합용지에서는 501억 원의 추가이익이 발생하였다. 다음으로, 유사한 용지의 분양시기 차이는 고양시의 지가상승 시기와 맞물려 추가이익으로 이어졌다.

2016년에 비해 2018년 큰 폭으로 고양시의 지가가 상승했지만, LH의 분양금액은 주변 지역 지가상승을 초과하는 택지분양 차익을 남겼다. 지가상승을 초과하는 추가이익은 A4 A7 부지에서 발생하였다. 부지별 추가기익 금액을 살펴보면, A4 부지는 약 561.3억 원의 추가이익을 A7 부지는 212.6억 원의 추가이익이 발생한 것으로 나타났다.

2) 추가이익 비교

덕은지구에서 추가적으로 발생한 이익을 두가지로 구분하였다. 첫째, 경쟁입찰로 발생한 추가이익, 둘째, 정상지가 상승분을 초과한 추가이익으로 구분하여 추정하였다. 두가지 유형의 추가이익은 A4 블록과 A7블록에서 발생한 추가이익을 정리해보면 보다 쉽게 이해할 수 있다. 우선 A4블록과 A7블록은 2018년 지가상승폭이 컷 던 시기에 분양되면서 정상지가 상승을 초과한 추가이익이 발생하였다. 또한 경쟁입찰로 택지가 매각되면서 분양공고 된 금액보다 높은 금액으로 매각되면서 추가적인 이익이 발생하였다.

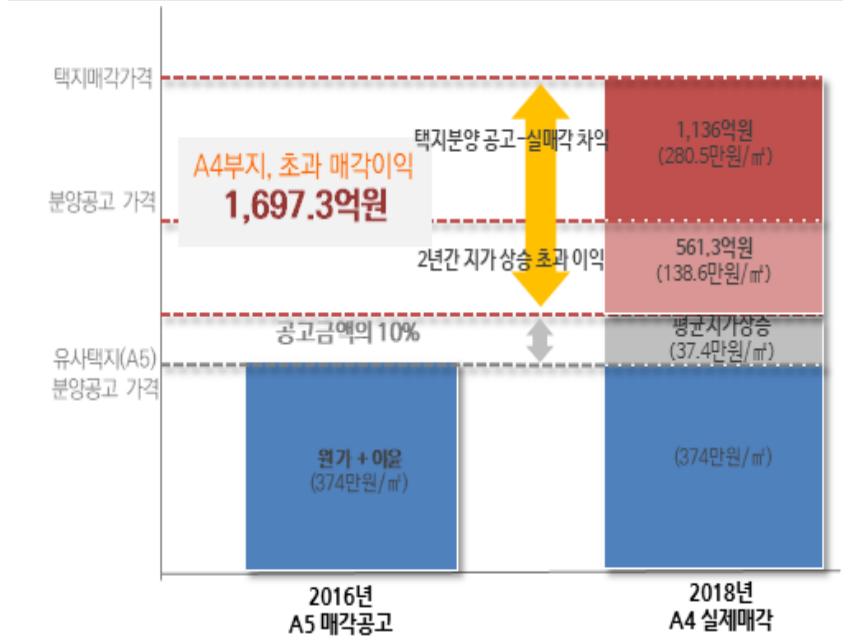
2018년 당시 경쟁입찰을 통해 분양되었기 때문에 공고가격보다 높은 금액에 매각되었고, A4블록은 총 1,135억 9,970만원의 경쟁입찰로 인한 추가이익이 발생한 것으로 추정된다. A4블록에서 발생한 정상지가 상승 초과 추가이익(561억 원)과 경쟁입찰에 의한 추가 이익(1,136억 원)을 합하면, 총 1,697억원의 추가이익이 발생한 것으로 추정된다.

A7블록에서 발생한 정상지가 상승 초과 추가이익은 212.6억 원, 그리고 경쟁입찰에 의한 추가 이익은 513.2억 원으로 총 725.8억 원의 추가이익이 발생한 것으로 추정된다.

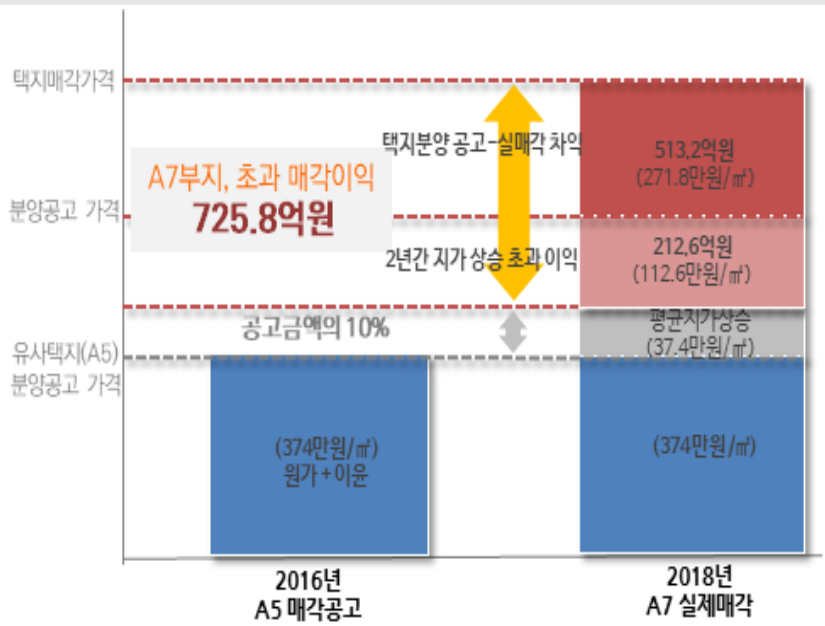
추가이익을 정상지가 상승분을 초과한 추가이익과 경쟁입찰에 의한 추가이익으로 구분하여 각각의 추가이익 규모를 비교해보면 다음과 같다. 지가가 크게 상승하는 가격상승기에 정상지가 상승을 초과하는 추가이익과 함께 택지에 대한 수요가 높아지면서 큰 폭의 이익을 얻게 되는 것으로 분석되었다. 특히 A4블록과 A7블록 모두 2년간의 지가상승에 의한 추가이익 보다 경쟁입찰에 의한 추가이익이 더 크게 나타났다.

[표 3-18] 정상지가 상승분을 초과한 추가이익과 경쟁입찰에 의한 추가이익 비교

A4블록에서 발생한 추가이익



A7블록에서 발생한 추가이익



4. 장항 공공주택지구 LH 추가이익

1) 고양 장항 공공주택지구 개요

고양 장항 공공주택사업은 2016년부터 2023년 연말까지 사업이 진행될 예정이며 공공주택법에 의해 공공주택지구 지정 변경(2차)되었고 지구계획 변경(1차)이 승인 됐다. 고양 장항 공공주택사업의 사업 면적은 1,562,123㎡로 총 11,857세대를 공급하게 되며 이 중에서 분양은 7,441세대, 임대는 4,416세대로 구성되었다.

[표 3-19] 고양 장항 공공주택지구 사업개요

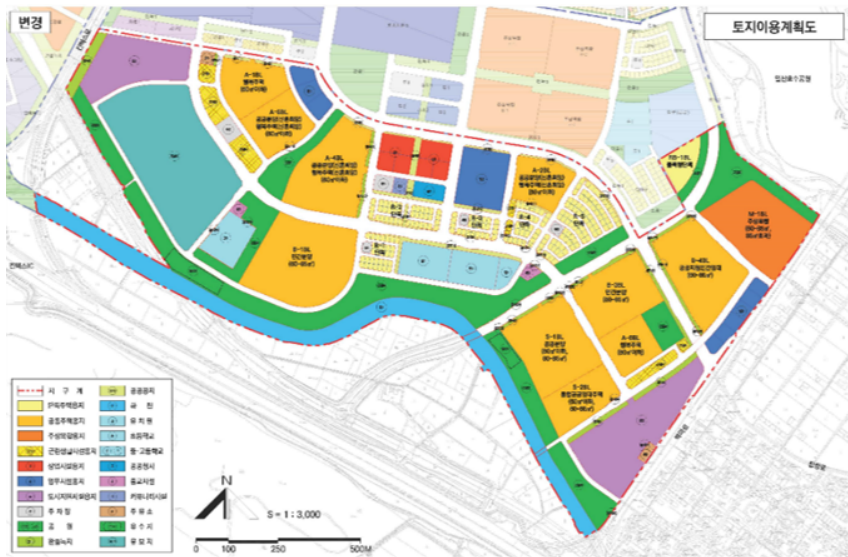
위치	경기도 고양시 일산동구 장항동, 일산서구 대화동 일원		
사업비	총 : 15,202 억 원		
면적	1,562,123.0 ㎡	사업기간	2016-12-28~2023-12-31
계획인구	27,257 명	건설호수	11,857 호
시행자	주시행자 : 한국토지주택공사		

<출처> 택지정보시스템(https://map.jigu.go.kr/mapDstrc.do)

[표 3-20] 고양 장항 공공주택지구 토지이용계획

구분	항목	세부 항목	세분류	면적(㎡)	구성비 (%)	비고
주거 용지	공동주택용지	아파트	아파트	387,693.0	24.82	
	단독주택용지	단독주택	단독주택	66,974.0	4.29	
	준주거용지	근린생활시설용지	근린생활시설용지	22,301.0	1.43	
소계				476,968.0	30.54	
상업 용지	상업시설용지	상업시설	상업시설	21,929.0	1.4	
	업무시설용지	업무시설	업무시설	49,925.0	3.2	
	복합시설용지	주상복합	주상복합	53,247.0	3.41	상업용지(10%), 주거용지(90%)
		상업업무시설	복합커뮤니티센터	2,026.0	0.13	1개소
소계				127,127.0	8.14	
산업 시설	산업시설용지	산업시설	도시지원시설용지	105,836.0	6.78	2개소
소계				105,836.0	6.78	
기반 시설 용지	교통시설용지	도로	도로	281,182.0	18	
		주차장	주차장	9,835.0	0.63	5개소
	공간시설	공원	소공원	5,750.0	0.37	1개소
			근린공원	216,748.0	13.88	9개소, 유수지 2개소 중복(12,322㎡)
		녹지	완충녹지	27,955.0	1.79	
		공공공지	공공공지	23,034.0	1.47	
	유통및공급시설용지	유류저장및송유설비	주유소용지	2,946.0	0.19	2개소
	공공문화체육시설용지	학교	유치원	4,653.0	0.3	1개소
			초등학교	14,822.0	0.95	1개소
			중학교	15,434.0	0.99	1개소
			고등학교	15,740.0	1.01	1개소
		공공청사	공공청사	4,663.0	0.3	1개소
	방재시설용지	하천	하천	108,422.0	6.94	
	종교시설용지	종교시설용지	종교시설용지	3,440.0	0.22	2개소
	유보지	유보지	유보지	117,568.0	7.53	1개소
소계				852,192.0	54.57	
합계				1,562,123.0	100	

[그림 3-9] 고양 장항 공공주택지구 토지이용계획



[표 3-21] 고양 장항 공공주택지구 주택건설 계획

구분	블록명	면적 (㎡)	규모	인구수 (명)	세대수 (호)	용적율 (%)	평균평형 (㎡)	공급 유형
단독 주택	단독	66,974.00		587	233	180		
공동 주택	A-1BL	26,312.00	60이하	1,987	1,242	250	52	행복주택
	A-2BL	**22,245.00**	**60이하**	**1,650**	**655**	**500**	**80**	**혼합** (분양 371, 임대 279)
	A-4BL	**51,876.00**	**60이하**	**3,946**	**1,566**	**500**	**80**	**분양***
	A-5BL	**25,868.00**	**60이하**	**1,913**	**759**	**500**	**80**	**분양***
	A-6BL	20,007.00	60이하	1,464	915	250	52	행복주택
	B-1BL	**70,189.00**	**60-85**	**2,984**	**1,184**	**190**	**105**	**분양**
	B-3BL	**40,441.00**	**60-85**	**1,915**	**760**	**210**	**105**	**분양**
	B-4BL	51,950.00	60-85	2,563	1,017	210	105	임대
	S-1BL	**5,238.00**	**60이하**	**252**	**100**	**190**	**80**	**분양**
	S-1BL	**47,141.00**	**60-85**	**1,938**	**769**	**190**	**105**	**분양**
	S-2BL	19,027.00	60이하	1,109	693	250	63.14	임대
	S-2BL	7,399.00	60-85	680	270	250	63.14	임대
주상 복합	**M-1BL**	**15,974.00**	**85초과**	**1,552**	**616**	**450**	**105**	**분양**
	M-1BL	**37,273.00**	**85초과**	**2,717**	**1,078**	**450**	**140**	**분양**

* 택지정보 지도서비스기준(2021. 11. 30), 임대와 분양이 혼합되었으나 모두 분양으로 변경되어 있어 수정

2) M1 블록 토지매각 추가이익 추정

고양 장항 공공주택지구 내 M1 블록은 일반상업지역 내에 위치한 주상복합 용지다. 고양장항 공공주택 지구단위계획 시행지침에서는 고양시 일산동구 장항동 517-11 일원을 특별계획구역으로 지정하고 있다. 호수공원 하단에 위치하고 있어 주상복합 용지개발 시 민간 부분 창의력을 극대화하고 호수공원에서의 조망을 고려한 건축물 계획을 유도할 수 있다.

M1 블록은 경쟁입찰로 매각이 되었다[25]. 고양 장항지구의 M-1 블록에서 LH가 공고한 분양가격(감정가)은 4,112억 원이었지만, 최종 낙찰된 금액은 공고된 금액보다 62%(2,546억 원)가 더 많은 6,657억 원에 낙찰되었다.

[표 3-22] 고양장항 공공주택지구 M1블록 토지분양 초과이익

구분		면적(㎡)	토지분양 공고금액(A)		실매각금액(B)	
			공급가격 (백만원)	단위당 가격 (백만원/㎡)	공급가격 (백만원)	단위당 가격 (백만원/㎡)
평형	60~85㎡	15,974	411,119.40	8.52	665,699.00	13.80
	85㎡ 초과	32,273				
전체면적 (㎡)		48,247				
B-A		254,579.6				
(B-A)/A*100		61.9%				

<자료> LH청약센터 토지분양 공고 금액, 고양시 내부자료

경쟁입찰에 의한 LH 토지 분양 추가이익은 2,546억원이며 이는 분양가격을 상승시키는 요인이 돼 소비자 부담을 증가시킨다. LH의 택지공급 가격 상승은 건설사의 비용을 증가시키게 된다. 이렇게 되면, 시행사는 수익성을 고려해 고밀의 개발계획을 수립하게 되고, 결국 공급특별계획구역의 취지와는 달리 주변환경과 조화롭지 못한 건축을 유도할 가능성을 높이게 된다.

---

25) 한국경제(2020.10.19.일자), 고양장항지구에 47층 주상복합... 아파트 1694가구 상업문화시설,

제4절 종합

1. 경쟁입찰에 의한 토지매각 추가이익은 소비자 부담으로 전가

덕은지구의 택지 공급 방법은 경쟁입찰과 수의계약으로 이뤄졌다. 경쟁입찰 방식으로 매각된 택지의 단위당 분양가격이 매우 높다. 경쟁입찰 블록(A4와 A7), 수의계약블록(A3, A6)의 단위당 택지분양가격을 비교한 결과, 경쟁입찰 택지가 수의계약 택지에 비하여 ㎡당 36만원 더 높은 것으로 나타났고, 약 30% 이상 높은 가격에 분양되었다. 이처럼 경쟁입찰로 매각된 택지의 가격이 상승하면서 시행사 매입비용이 증가하게 되고, 비용증가에 따라 최종 주택분양 가격이 상승한 것으로 나타났다.

[표 3-23] 택지공급 방법간(경쟁입찰, 수의계약) 아파트 분양가격 비교

(단위: 백만원)

	부지	주택규모	면적 (㎡)	시행사 주택분양가 (만원/㎡)	A 공급가액 (평균단가)	B 매입가액 (평균단가)	주택 평균분양가 (만원/㎡)
경쟁입찰	A4	전체	40,499	1,534	222,745 (5.50)	336,344 (8.31)	1,506
	A7	60~85㎡	18,882	1,477	98,942 (5.24)	150,260 (7.96)	
수의계약	A3	60~85㎡	32,564	1,106	171,449 (5.27)	171,449 (5.27)	1,143
	A6	전체	35,405	1,180	189,948 (5.37)	189,948 (5.37)	
합계					1,084,112	1,393,008	-

<자료>: 고양시 내부자료

A4와 A6 부지는 특성이 유사한 두 개의 부지이지만, 공급 방식에 있어 차이가 있으며 이는 부지의 매각가격과 최종 분양가격에서 차이로 이어지게 된다. A4 부지의 경우 경쟁입찰로 매각이 되었으며, LH가 매각 공고를 통해 공개한 가격은 2천 227억 45백만

원이다. 경쟁입찰 방식으로 인하여 실제 매각된 금액은 3천 363억 44백만 원이며, 매각 공고금액과 실제 매각된 가격 간의 차이인 추가이익이 1천 236억 원 발생하게 되었다. 수의계약으로 매각된 A6 부지는 공고 금액과 동일하게 매각이 되어, 수의계약에 의한 택지매각이 이루어진 부지는 경쟁입찰 방식을 통해 매각이 이루어진 부지에 비해 최종 분양가격이 낮다. 이처럼 경쟁입찰 방식으로 매각하는 경우 수의계약에 의한 매각방식보다 추가적인 비용의 상승(원가 + 금융비용 상승 등)을 초래하게 되었으며, 이는 최종 아파트 분양가격의 상승으로 이어지게 되었다.

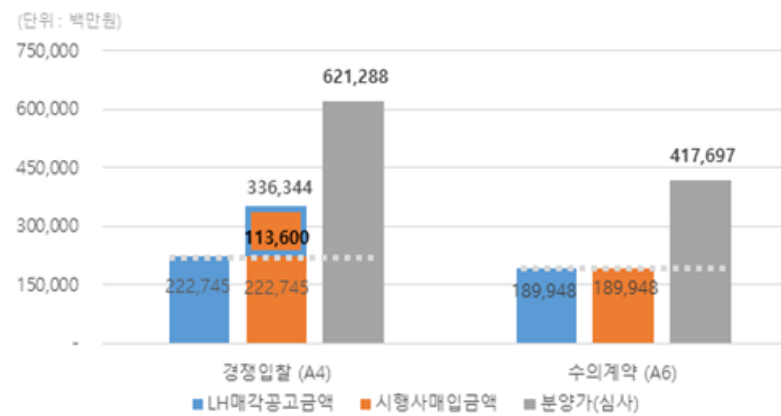
[표 3-24] 택지공급 방법간(경쟁입찰, 수의계약) 아파트 분양가격 비교

(단위: 백만원)

부지		LH				시행사	
공급방법	부지	공고마감일	주택규모	면적 (㎡)	A 공급가액 (평균단가)	B 매입가액 (평균단가)	분양가액
경쟁입찰	A4	2018.06.19	전체	40,499	222,745 (5.50)	336,344 (8.31)	621,288
수의계약	A6	2018.06.11	전체	35,405	189,948 (5.37)	189,948 (5.37)	417,697

자료: 고양시 내부자료

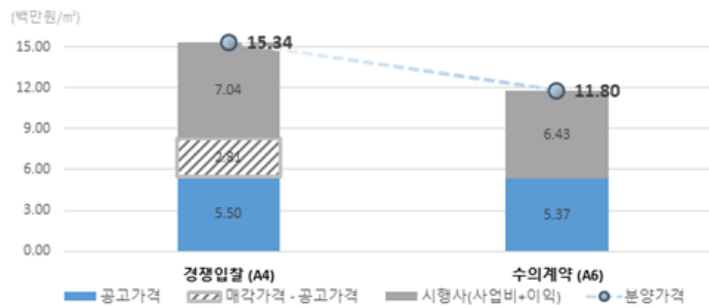
[그림 3-10] 택지공급 방법간 매각공고-시행사매입금액-분양가격비교



결과적으로, 공급 방식은 아파트의 분양가격에 영향을 미치고 있으며, 특히 경쟁입

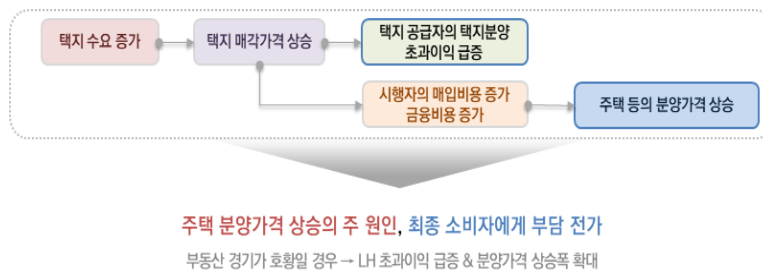
찰 방식은 택지공급 가격의 상승을 초래하고 아파트 분양가격의 상승을 초래하는 과정으로 이어지게 되었다. A4 부지와 A6 부지의 아파트 분양가격 비교를 통해 살펴보면 그 차이를 구체적으로 확인할 수 있다. A4 부지의 최종 아파트 분양가격은 ㎡당 1,534만원이었으며, A6 부지는 ㎡ 1,180만원으로 ㎡당 354만원 정도의 차이를 보였다. 경쟁입찰로 매각된 택지는 수의계약으로 매각된 택지에 비해 평당(3.3㎡) 1,100만원 이상 높은 가격으로 매각이 이루어졌다.

[그림 3-11] 택지 매각 방식별 분양가격 구성 비교



종합해보면, 경쟁입찰과 수의계약에 따른 분양가격의 차이가 크게 나타나는데, 택지수요가 높은 경우에는 단위당 매각가격이 높게 형성이 된다. 이과정에서 LH는 택지매각을 극대화하지만, 높은 택지 비용으로 인해 주택분양가격이 상승하고 이는 최종수요자인 수분양자의 부담으로 전가되는 결과를 초래하는 문제가 있다.

[그림 3-12] 경쟁입찰방식 토지매각의 소비자부담 전가구조.

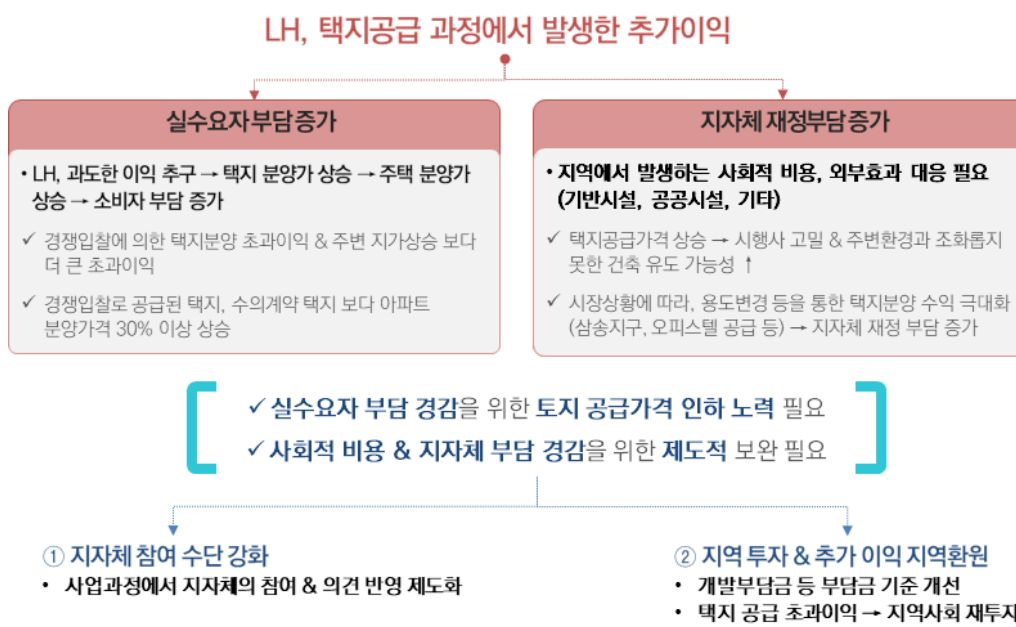


2. 택지에서 발생하는 과도한 추가이익은 지역에 환원할 필요

고양시 내에서 진행된 LH의 개발사업 사례를 종합해보면, LH는 택지공급과정에서 과도한 이익이 발생하며, 이는 실수요자의 부담증가와 지자체의 재정부담 증가라는 결과를 초래하고 있음을 확인하였다. LH는 이윤을 극대화하는 과정에서 택지 분양가격이 상승하고 이로인해 최종수분양자에게 공급되는 주택 분양가격이 상승하게 되어 최종 소비자의 부담을 증가시키게 된다.

특히 경쟁입찰로 공급된 택지, 수의계약 택지 보다 아파트 분양가격 30% 이상 상승한 것으로 나타났다. 경쟁입찰에 의한 택지분양이 이루어지는 경우, LH의 추가적인 이익이 더 크게 나타나며, LH가 추가이익은 고스란히 소비자의 부담으로 귀결되는 것으로 나타났다.

[그림 3-13] 사례분석 결과 종합 및 시사점



<출처> 연구자 정리

사업이 종료된 이후, 계획과 달리 지자체가 지불해야 하는 사회적 비용이 증가고 이는 지자체의 재정 부담을 증가시키게 된다. 따라서, LH는 실수요자 부담 경감을 위한 토지 공급가격 인하 노력과 함께, 사회적 비용과 지자체 부담 경감을 위한 보완이 필요하다. 이는 사업과정에서 지자체의 참여가 보장되고 의견이 반영될 수 있는 제도가 뒷받침될 필요가 있다. 사업과정에서 지자체의 참여와 의견이 반영될 수 있는 제도적 개선이 필요하다.

또한 발생한 이익을 지역에 환원할 필요가 있다. 이는 개발부담금과 같은 부담금 기준을 개선하는 것과 택지공급에서 발생한 추가적 이익을 지역사회에 재투자 할 수 있는 제도적 근거를 마련할 필요가 있음을 시사한다.

제 4 장
결 론

제1절 연구결과 종합

제2절 정책 제언

제1절 연구결과 종합

이 연구는 고양시에서 진행 중인 도시개발사업과 공공주택사업의 추가적인 이익을 검토하고 개발이익을 지역에 환원하고자 한 사례를 검토한 후 시사점을 제공하고자 하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 고양시 내에서 진행되는 공공주택, 도시개발사업을 살펴본 결과, 정부주도로 대규모 개발사업이 진행되는 과정에서 지자체의 의견이 반영되기 어려운 구조이며, 정부주도의 개발사업이 진행되면서 지역사회에 대한 긍정적 기여가 부족한 측면이 있다. 사업이후 사회적 비용이 증가하게 되어 지자체가 부담해야 하는 비용이 추가적으로 발생하는 경우가 발생할 수 있다는 것이다.

다음으로, 개발이익을 지역에 환원하기 위한 시도를 종합하면, ① 중앙정부가 추진하는 대규모 개발사업에서 개발이익을 지역에 환원하기 위해 LH와 지자체간 협약을 체결하여 지역에 환원을 시도한 사례, ② 지자체의 공사가 지분참여를 하여 개발이익을 공유한 경우, ③경제자유구역의 경우와 같이 관련법령에 개발이익을 지역에 투자하도록 한 근거를 활용한 사례 ④민간의 개발사업에서 사전협상제도를 활용하여 사업과 관련한 주체간의 협상을 통해 개발이익을 지역에 환원하고 시도하였다.

마지막으로 택지 공급과정에서 발생한 추가이익을 분석한 결과, 택지매각 유형에 따라 추가적인 이익의 차이가 매우 크게 나타났다. 특히 경쟁입찰 방식은 토지매각시 발생하는 이익이 매우 크게 나타났다. 경쟁입찰에 의한 토지매각으로 발생되는 큰 문제점은 최종 주택 분양가격을 상승시키는 원인이 되어 최종 소비자의 부담을 증가시킨다는 것이다. 특히 이익의 규모가 클수록 최종 수요자인 수분양자의 부담이 커지게 된다는 점에서 택지 매각시 경쟁입찰에 의한 추가이익을 최소화하고 이를 지역에 환원할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

▢ 택지매각 이익 증가는 최종 소비자와 지자체 부담 증가의 원인

구체적으로 고양덕은 도시개발사업의 사례의 택지매각시 발생한 추가이익을 검토한

결과, 블록별로 실제 매각된 가격은 차이가 크게 나타났는데, 이는 부동산 시장이 호황일 경우, LH는 경쟁입찰을 통해 매각이익을 극대화 할 수 있는 기회가 되고 있음을 확인하였다. 또한 LH가 시행사에 높은 가격으로 매각하는 경우, 이는 분양가격을 상승하게 하는 요인으로 나타났다. 택지가격이 높게 형성되면, 주택을 건설하는 시행사의 사업비용을 증가시키게 되고, 금융비용을 포함한 추가적인 사업비용이 증가하게 되어 최종 주택분양가격을 상승하게 하는 것으로 분석되었다. 이윤 극대화를 위한 LH의 조성토지의 용도변경, 경쟁입찰을 통한 매각 등은 수익을 극대화하지만, 이는 주변 토지이용의 왜곡과 분양가격 상승 등으로 인한 사회적 비용 부담이 증가하게 된다. 그리고 이에 따른 부담의 주체는 최종 수분양자와 지자체의 몫이 된다.

▢ 택지매각 이익 증가는 최종 소비자와 지자체 부담 증가의 원인

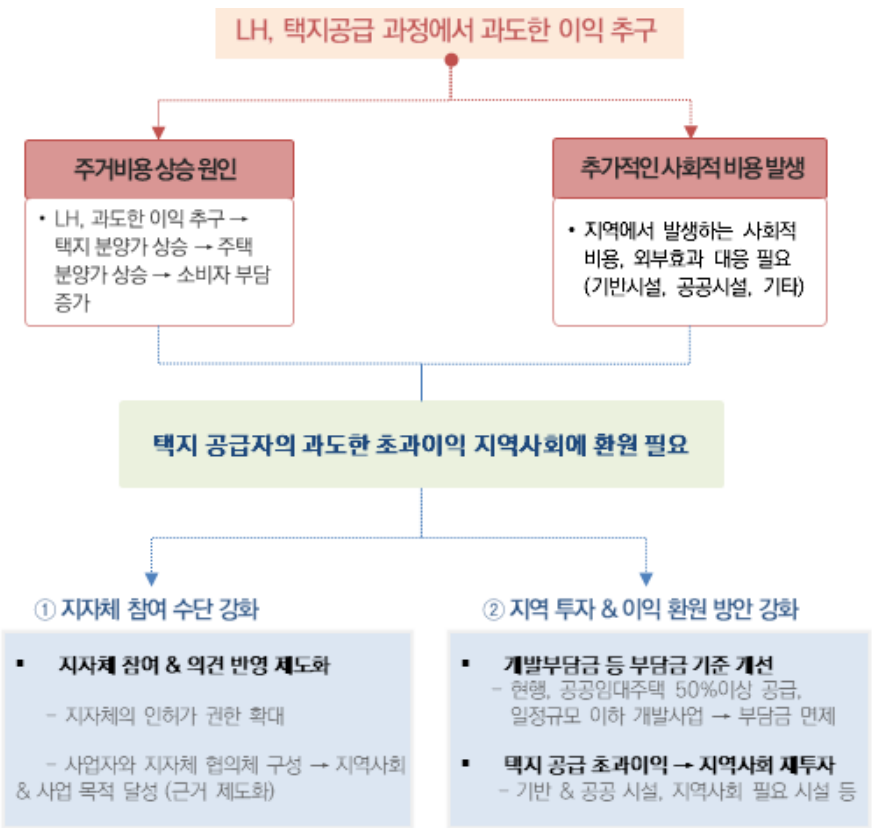
따라서, 택지 공급 시 발생하는 추가 이익을 지역에 환원하기 위한 정책적 보완 필요하다. 높은 택지공급가격은 주택분양가격의 상승을 초래한다. LH가 분양한 택지가격이 높은 경우, 이를 매입한 시행사가 사업을 진행하고 최종 분양가격을 책정하는 경우에 토지매입비용 상승으로 분양주택가격이 더 크게 상승하게 된다. LH의 택지분양가격의 이익은 주택을 공급하는 시행사는 높은 토지매입 비용과 이에 수반된 금융비용 등 추가적인 사업비용 증가를 유발하게 된다. 결국 분양가격은 상승하게 되고 분양을 받는 수요자의 부담으로 귀결된다.

특히 공공이 공급하는 택지개발사업에서 과도한 초과 이익을 방지하고 적정한 분양가격으로 책정되어 소비자의 주거 부담을 경감할 수 있어야 한다. 하지만 앞서 살펴본 고양시 사례를 보면, 공공이 조성한 택지 공급가격은 적정한 이윤을 넘는 과도한 초과이익을 얻고 있는 것으로 나타나고 있다.

제2절 정책제언

택지 공급 시 발생하는 적정한 이익을 넘어서는 과도한 초과 이익은 해당 지자체에 환원할 필요가 있다. 택지공급자는 많은 초과 이익을 얻게 되지만, 택지공급자의 과도한 초과 이익은 분양가격 상승으로 인한 최종소비자의 주거비용 상승을 전가하게 된다. 또한 추가적인 사회적 비용은 지자체가 지불하게 된다는 점에서 택지 공급 시 발생한 개발이익(과도한 초과 이익)은 지역에 환원할 필요가 있다.

[그림 4-1] 연구결과 종합



이 연구에서 택지 공급 초과 이익을 다음과 같이 정의하고 제도적으로 보완할 것을 제안하고자 한다.

택지매각 공고에 고시된 가격에는 정상이윤이 포함되어 있다는 점을 감안하여, 매각 공고된 금액과 최종 낙찰된 가격의 차액 중에서 정상적 지가상승분과 추가된 비용을 제외한 금액을 택지공급 추과 이익으로 정의하였다.

[표 4-1] 택지 공급 추가 이익의 지역 환원 방향

개념	개발(초과)이익의 정의	개발(초과)이익 환원
개발이익	• 개발이익 환수에 관한 법률 • 종료시점의 부과대상 토지의 가액에서 부과대상 토지가액, 정상지가 상승분, 개발비용을 제외한 금액	• 경제자유구역 : 10% 재투자 • 기반시설이나 공공시설 설치비용에의 충당 등
재건축 초과이익	• 재건축초과이익 환수에 관한 법률 • 사업 기간 중 상승한 주택가격에서 해당 시군구의 평균 주택가격 상승분과 개발비용을 제외한 가격	• 개발이익의 최대 50% 환수
택지공급 추과이익	• (개정) 도시개발법, 공공주택법 등 관련 변경 • 본 연구에서의 정의 : 매각공고에 고시된 가격에는 정상이윤이 포함, 정상 이익을 초과한 이익을 택지공급 추가이익으로 정의 • 매각공고 이후 상승한 택지가격에서 해당 시군구의 평균 지가(관련 부동산)가격 상승분을 제외한 가격 • 경쟁입찰방식에 의해 토지를 공급하는 경우, 토지 분양 공고가격과 실제 매각된 금액의 차이 • 상승한 택지가격에서 해당 시군구의 평균 지가 (관련 부동산)가격 상승분은 제외한 가격	• 택지공급 추가이익의 50%를 지역(기초자치단체)에 환원 • 기반시설이나 공공시설, 주거환경 향상 등을 위해 필요한 사업 등에 재투자 • 공공 · 문화체육시설, 그 밖에 주거환경 향상 등을 위해 필요한 사업 등에 재투자 • 설치되는 시설은 관리청에 무상으로 귀속

관련한 개별 법령에 택지매각 추가이익의 지역환원 조항을 신설할 필요가 있다. 택지 매각시 발생한 택지매각 추가이익의 절반은 지역에 환원하여. 지역에 필요한 기반시

설이나 공공시설 등 설치비용으로 환원하도록 한다.

[표 4-2] 관계 법령 개정 방향

관련 법령	개정 내용
택지개발촉진법 도시개발법 공공주택법 기타 택지분양이 이루어지는 개발사업 등	• 공공택지 분양 추가이익 : 경쟁입찰 등 분양공고 금액(감정평가금액)과 실제 매각된 가격의 차액 • 공공택지 초과이익의 50%를 해당 지자체내 지역 발전을 위한 공공·문화체육시설에 재투자

▢ 상생협력 체계 마련 : 지역발전을 위한 상생파트너쉽 구축

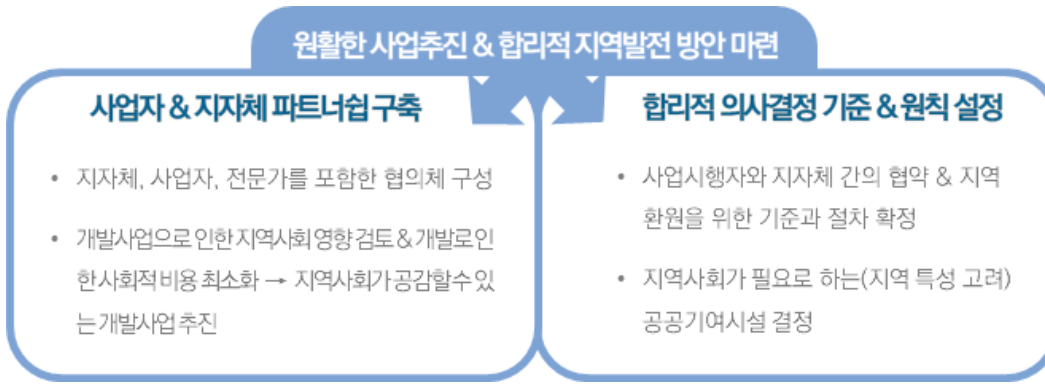
공공사업의 대부분은 국가적 차원에서 공익을 위해 이루어진다. 국가적 차원에서 공공사업이 이루어지는 과정에서 지자체의 권한은 전무한 실정이다. 또한 지역사회에 대한 기여보다 사회적 비용이 증가하게 되어 지자체가 부담해야 하는 비용이 추가적으로 발생하는 경우가 발생할 수 있다.

이러한 지자체의 불합리한 부담을 상쇄하기 위해서는, 해당 사업에서 발생하는 개발이익의 일부를 지역에 환원하기 위한 노력이 필요하다. 제도적 측면에서 지자체의 의견이 반영될 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 사업이 진행되는 과정에서 사업자와 지자체 간 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 제도적 근거를 마련할 필요가 있다.

공기업 등이 시행하는 택지개발에서 개발이익이 적정한 수준에서 사업자에게 귀속되고 적정수준 이상의 이익에 대해서는 지역에 환원하고, 지역 내 낙후지역의 개발 또는 주거환경개선, 공공시설 등을 설치하여 과도한 이익을 지역에 환원하도록 할 필요가 있다.

이는 사업시행자와 지자체 간의 협약을 통해 개발이익의 지역 환원을 위한 기준과 절차를 마련하여 합리적 방안을 모색하도록 규정하고, 관련 사업과 관련한 전문가를 포함한 사업협력단을 구성하여 개발사업의 원활한 진행과 지역에 대한 영향 검토 등을 통해 합리적 대안을 모색하도록 한다.

[그림 4-2] 상생협력 체계 구축 방향



[표 4-3] 개발사업의 지역사회 영향 검토를 위한 사업 협상단 구성(예시)

구분	내용
사업 협상단 (고양시 사전협상 지칭의 중점검토단)	• 상생협력을 위한 합의 도출 및 원활한 사업진행을 위한 고양시와 사업자 협상 대표로, 협상 대표자 1인을 포함하여 효과적인 협상에 필요한 인원으로 구성 • (공공) 사업계획 내용과 관련 있는 관련 공무원과 도시계획위원 등 관련 전문가를 포함하여 사업의 원활한 진행과 지역에 대한 영향을 검토하는 데 적절한 전문가로 구성
협상 조정 협의회 구성	• 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체 • 사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재 • 추진과정에서 객관적인 입장에서 검토하여 합의 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할 수행

공공의 개발사업이 이루어지는 지자체와 사업시행자 간의 해당 지역 발전을 위한 사전협약을 작성하도록 정하며, 지자체는 공익사업의 공공성을 확보를 위해 노력하고 사업자에게 과도한 개발이익이 귀속되지 않도록 개발이익 등에 대해서는 지역에 환원될 수 있도록 정하도록 한다.

특히, 경쟁입찰로 토지 매각이 이루어지고 적정한 이익을 초과하는 경우에는 증가한 이익의 50% 이내에서 지역 발전 및 낙후지역 발전을 위해 환원할 수 있도록 규정할 필요가 있다.

관련 법령에서 사전협약과 관련하여 개발이익의 지역 환원을 위한 기준과 절차는 조례로 정할 수 있도록 하며, 지자체에서 정하고 있는 관련 조례, 규정(예: 고양시 도시관리계획 변경 사전협상제도 운영지침)을 활용하여 운용하도록 한다.

사전협상제도에서 정하고 있는 협상의 내용과 절차, 개발이익의 환원 기준을 정하고 이를 근거로 진행하는 것이다. 그리고 공공기여 비율 산정, 공공기여시설의 설치 방법과 가격 산정 기준 등은 사전협상제도 운영지침을 기준으로 활용하되, 사업의 특성을 감안하여 조절이 가능하도록 정할 필요가 있다. 이렇게 되면 해당 지자체가 필요로 하는 시설을 사전협약 과정에서 정하고, 적절한 공공기여 시설을 정할 수 있을 것으로 기대된다.

▢ 기타 고양시 조례 개선, 협상 조정협의회 구성 등 보완 필요 사항

고양시는 협상단 구성에 대한 사항을 정하고 있지만, 협상에 대한 조정 협의를 담당할 협의체에 관한 내용은 언급되어 있지 않다. 고양시 사전협상 운영지침상 공공 협상단인 중점검토단은 민간 협상 대표자와 협상을 통해 합의 가능한 대안을 도출하는 기능 및 역할을 수행하도록 정하고 있다. 여기에는 관련 공무원 및 도시계획위원 등이 소속될 수 있다.

서울시 사례를 보면, 협상조정협의회를 통해 공공과 민간, 그리고 외부 전문가로 구성된 협의체를 구성하고, 위원회에서 객관적 검토와 합의가 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할을 수행하고 있다. 구성은 공공, 민간, 외부전문가 등 위원장 및 위원 10명 내외로 구성하는데, 외부전문가는 관련 위원회의 위원이나 관련분야 전문가, 또는 공공과 민간이 협의하여 정한 전문가로 구성되고 협상 의제에 따라서 변경될 수 있다.

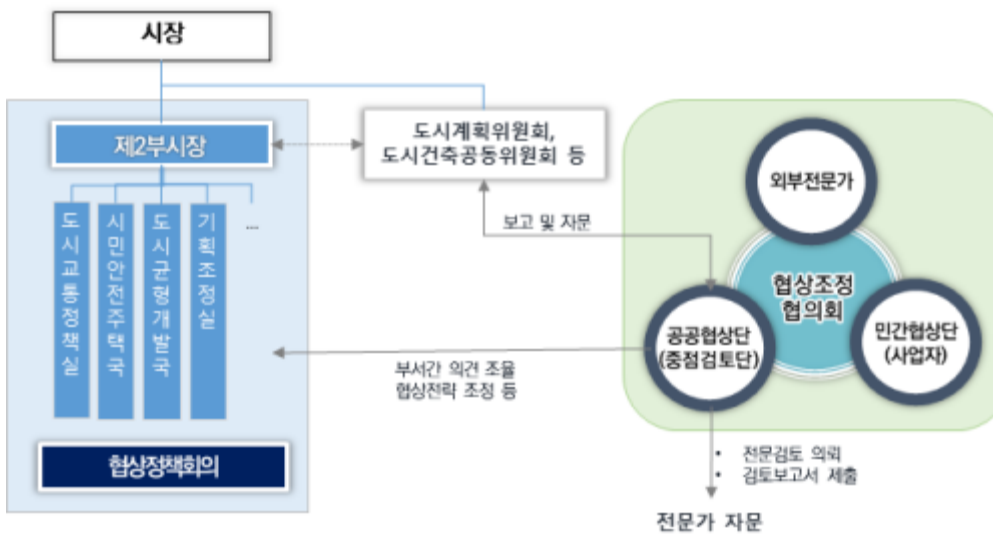
고양시에서도 민간-공공 간 협상 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 원만한 상호 합의에 이를 수 있도록 대상지별 협상의제에 맞는 전문가들을 포함한 조정협의회를 구성할 필요가 있다. 그리고 협의회의 운영은 정기적인 개최를 원칙으로 하고, 구성과 운영은 상호 협의를 통해 결정할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

[표 4-4] 협상조직 비교와 개선 (안)

		고양시 운영지침 (현재)	고양시 운영지침 개선
협상단 구성	민간	3인 이내	좌동
	공공	5인 이내 (중점검토단)	좌동
협상조정협의회 구성		-	10인 내외 구성 (민간측 협상단, 공공측 협상단, 외부전문가)

<출처> 저자 작성

[그림 4-3] 도시계획변경 사전협상제도를 고려한 고양시 협상조직도(안)



마지막으로, 이 연구가 가지는 한계가 있으며, 이는 추가적인 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 향후 개발이익의 환수, 그리고 지역 환원과 관련한 이슈는 당분간 지속될 것으로 예상된다는 점에서 후속적인 노력이 필요하다.

개발사업이 공공부문 이외에도 민간부문의 참여도 확대되고 있다. 도시개발사업 등 대규모의 개발사업에서 민간부문의 개발이익을 지역에 환원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 관련하여 고양시에도 민간부문에 적용할 수 있도록 도시관리계획 변경 사전협상제도 운영지침을 마련하고 운영하고 있다. 고양시보다 앞서 시행하고 있는 서울시, 기타 도

시들의 경우 사전협상제도가 활발하게 이루어지지 못하고 있다는 점에서 개선이 필요할 것이다.

개발과정에서 발생하는 과도한 개발이익, 초과 이익은 최종 수요자에게 비용 부담을 전가하게 되어 주거 안정을 저해하는 요인으로 작용한다. 따라서 공공과 민간부문에서 발생하는 과도한 개발이익을 지역에 환원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 고양시를 비롯한 인접한 서울시, 개발사업이 활발히 이루어지고 있는 지역, 그리고 수도권 내 유사 도시와의 협력적 연계가 필요하다.

공공뿐만 아니라 민간부문에서 시행하는 개발사업의 개발이익을 지역에 환원할 수 있는 방안 모색을 위한 공동 연구 등을 추진할 필요가 있다. 고양시 도시관리계획 변경 사전협상제도 운영지침 등 개발이익 환원과 관련한 제도 전반에 대한 검토가 필요하며, 경기도 이외에도 고양시와 인접한 서울, 그리고 유사한 문제의식을 공유하는 지자체들이 함께 연구를 한다면 더 좋은 대안을 마련할 수 있을 것으로 기대 된다.

참고문헌

[국내문헌]

강식(2019), 개발이익 공공환원 사례 심층연구, 경기연구원
김리영(2020), 공공개발사업 계획이익의 합리적 공유방향 연구, 고양시정연구원
김상일·김하영·정지혜(2011), 사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구, 서울연구원
김예성(2021), 공공기여 제도 변화의 주요 내용과 과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점 1821호
김지엽·남진·홍미영(2016), 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계, 한국도시설계학회지 도시설계, 17(2), 119-129.
김진엽, 이상경(2019), 「공공개발이익 도민환원제 : 대장동 개발사업의 특징과 시사점」,, 정책브리프, 경기연구원
김중은 외 7인(2019), 이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구, 국토연구원
대한국토도시계획학회(2014), 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련연구, 서울시
서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)
이성룡·이지은·유치선(2017), 경기도 도시계획 사전협상제 도입 방안, 경기연구원
이외희·이성룡(2020), 개발부담금 운용제도 개선방안, 경기연구원
이형찬 외 6인(2016), 「계획이익 조정체계 정비에 관한 연구」, 국토연구원
윤정란 외 3인(2015), 택지개발 정책전환에 따른 LH 택지공급전략 연구, LH연구원
주명수·이성창·이제원(2017), 도시계획변경 사전협상제도 운영상 특징과 개선방안: 서울시 적용사례를 중심으로, 한국도시설계학회지 도시설계, 18(4), 23-38
최수 외 5인(2014), 포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구, 국토연구원, p.101
허자연 외 4인(2021), 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운용방향, 서울연구원, p.33

[기타문헌]

부산일보(2017.12.18.). "명지신도시 개발 이익금 지역 SOC 투자로 환원"
프레시안(2017.12.18.). "명지국제신도시 '개발이익' 지역 기반시설로 재투입"
포커스데일리(2017.12.18.). "명지국제신도시 개발이익 3800억지역사회 환원"
연합뉴스(2020.10.27.). "서부산 문화 갈증 해소...낙동강 아트홀 공연장부터 착공"
연합뉴스(2014.01.23.). "성남시 대장동 중소형 위주 주거단지로 개발"
경인일보(2017.03.08.). "성남시, 대장동 개발이익금 '환수'...제1공단부지 공원 짓는다"
연합뉴스(2017.03.07.). "이재명 "대장동 개발이익 5천500억 환수해 공원만든다""
브레이크뉴스(2019.05.16.). "이창균 도의원, 경기도시공사 공공개발이익 지역사회에 환원 촉구"
데일리한국(2018.08.30.). "남양주 시민, 다산신도시 개발이익 환수운동에 팔 걷어"
연합뉴스(2020.03.12.). "남양주 다산신도시 공공 개발이익 4천억 지역에 재투자"
남양주뉴스(2021.02.08.). "다산신도시 개발이익으로 교통 개선해야"
건축도시정책정보센터(AURUM). "경기도, '공공개발이익 도민환원' 다산신도시에서 실현"
뉴데일리경제(2016.02.17.). "현대차 GBC, 지상 105층·용적률 799% 확정...기부채납 1조7천억"
칸(2019.12.15.). "서울시·현대차, GBC신축 공공기여 이행협약"

부 록

[부록 1] 고양덕은 도시개발사업 및
장항공공주택지구 토지이용 계획

부록 : 고양덕은 도시개발사업 및 장항공공주택지구 토지이용 계획

[표 1-1] 고양덕은 도시개발사업 : 토지이용계획

(단위: ㎡, %)

구분			기 정 (2020.12.31.)		변 경 (2021.12.31.)		증감
			면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)	
합계			645,645	100.0	645,584	100.0	감)61
주거용지	소 계		258,108	40.0	256,071	39.7	감)2,037
	단독주택		28,681	4.4	28,681	4.4	
	공동주택		227,411	35.2	225,374	34.9	감)2,037
	준주거용지		2,016	0.3	2,016	0.3	
근린생활시설			8,427	1.3	8,427	1.3	
상업용지			8,627	1.3	8,627	1.3	
기반시설용지	소 계		263,607	40.8	265,666	41.2	증)2,059
	도로		135,324	21.0	136,885	21.2	증)1,561
	주차장		4,641	0.7	4,641	0.7	
	공원 · 녹지		95,484	14.8	95,541	14.8	증)57
		공원	40,815	6.3	40,374	6.3	감)441
		근린공원	26,753	4.1	26,753	4.1	
		어린이공원	5,366	0.8	5,366	0.8	
		소공원	5,857	0.9	5,416	0.8	감)441
		수변공원	2,839	0.4	2,839	0.4	
		녹지	54,669	8.5	55,167	8.5	증)498
		완충녹지	13,524	2.1	14,120	2.2	증)596
		경관녹지	34,523	5.3	34,425	5.3	감)98
		연결녹지	6,622	1.0	6,622	1.0	
	일반광장		-	-	441	0.1	증)441
	공공공지		267	0.0	267	0.0	
	보행자도로		1,604	0.2	1,604	0.2	
	교육시설		25,487	3.9	25,487	3.9	
		중학교	10,800	1.7	10,800	1.7	
		초등학교	11,687	1.8	11,687	1.8	
		유치원	3,000	0.5	3,000	0.5	

구분		기 정 (2020.12.31.)		변 경 (2021.12.31.)		증감
		면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)	
	오수중계펌프장	800	0.1	800	0.1	
기타 시설 용지	소 계	106,876	16.6	106,793	16.5	감)83
	업무용지	79,473	12.3	79,390	12.3	감)83
	주상복합	18,475	2.9	18,475	2.9	
	종교시설	4,716	0.7	4,716	0.7	
	주유소	4,212	0.7	4,212	0.7	

[표 1-2] 고양덕은 도시개발사업 : 용도지역

(단위: ㎡, %)

구분			면적(㎡)			구성비 (%)	비고
			기정	변경	변경후		
합계			645,645	감)61	645,584	100.0	
주거지역	소계		378,198	-	378,198	58.6	
		전용주거지역	6,730	-	6,730	1.0	
		제 1 종 전 용 주 거 지 역	6,730	-	6,730	1.0	
		일 반 주 거 지 역	367,526	-	367,526	56.9	
		제 1 종 일 반 주 거 지 역	36,289	-	36,289	5.6	
		제 2 종 일 반 주 거 지 역	331,237	-	331,237	51.3	
		준 주 거 지 역	3,942	-	3,942	0.6	
상업지역	일 반 상 업 지 역		151,751	-	151,751	23.5	
녹지지역	자 연 녹 지 지 역		115,696	감)61	115,635	17.9	

[표 1-3] 고양덕은 도시개발사업 : 주택건설계획

(단위: ㎡, 호, %)

구분	필지번호	주택유형	필지면적(㎡)	세대수(호)	주택규모(㎡)	건폐율(%)	용적률(%)	최고높이(m)이하	비고
합계			243,849	4,706	-	-	-	-	-
공동주택 아파트	계		225,374	4,114	-	-	-		-
	A1	60㎡이하	16,677	364	60	50	160이하	84	임대(국민)
	A2	소계	46,463	894	-	-	-	89	-
		60㎡이하	17,425	391	85	50	190이하		임대
		60㎡~85㎡이하	29,038	503	110	50	190이하		
	A3	60㎡~85㎡이하	32,144	560	110	50	190이하	89	
	A4	소계	40,118	710	-	-	-	89	
		60㎡~85㎡이하	31,493	575	110	50	200이하		
		85㎡초과	8,625	135	132	50	200이하		
	A5	소계	36,078	640	-	-	-		
		60㎡~85㎡이하	28,493	518	110	50	200이하		
		85㎡초과	7,585	122	132	50	200이하		
	A6	소계	35,214	620	-	-	-		
		60㎡~85㎡이하	27,600	502	110	50	200이하		
		85㎡초과	7,614	118	132	50	200이하		
	A7	60㎡~85㎡이하	18,680	326	110	50	190이하		
주상복합	계		18,475	592	-	-	-	-	
	주상1	60㎡~85㎡	5,724	208	-	70	450이하	89	
		85㎡초과	5,724	174	-	70	450이하	89	
	주상2	85㎡초과	7,027	210	-	70	450이하	100	

[표 2-1] 고양 장항 공공주택지구 : 인구 및 주택 계획

(단위: ㎡, 호, 인)

구분	기 정			변 경			비고
	면적(㎡)	건설호수(호)	수용인구(인)	면적(㎡)	건설호수(호)	수용인구(인)	
계	508,004	12,069	27,348	507,914	11,857	27,257	
단독주택	66,998	233	587	66,974	233	587	
주거전용	22,900	90	227	22,890	90	227	
점포겸용	33,135	125	315	33,121	125	315	
블록형	10,963	18	45	10,963	18	45	
공동주택	441,006	11,836	26,761	440,940	11,624	26,670	
60㎡이하	172,813	6,312	12,840	170,573	5,930	12,321	
60~85㎡이하	230,920	4,446	11,204	233,094	4,616	11,632	
85㎡초과	37,273	1,078	2,717	37,273	1,078	2,717	

[표 2-2] 고양 장항 공공주택지구 : 토지이용계획

(단위: ㎡, %)

구분			면 적(㎡)			구성비(%)		비고
			기정	변경	증감	기정	변경	
합계			1,562,123	1,562,123	-	100.0	100.0	
주택건설용지	소계		524,980	524,890	감)90	33.6	33.6	
	단독주택		66,998	66,974	감)24	4.3	4.3	
	공동주택	계	435,681	435,615	감)66	27.9	27.9	
		아파트	387,759	387,693	감)66	24.8	24.8	
		주상복합(주거)	47,922	47,922	-	3.1	3.1	주거용지 (90%)
	근린생활시설		22,301	22,301	-	1.4	1.4	
공공시설용지	소계		1,037,143	1,037,233	증)90	66.4	66.4	
	상업업무시설	계	77,179	77,179	-	4.9	4.9	
		상업시설	21,929	21,929	-	1.4	1.4	
		주상복합(상업)	5,325	5,325	-	0.3	0.3	상업용지 (10%)
		업무시설	49,925	49,925	-	3.2	3.2	
	도로		282,299	281,182	감)1,117	18.0	18.0	
	주차장		9,835	9,835	-	0.6	0.6	5개소
	공원녹지	계	382,414	381,909	감)505	24.6	24.5	
		근린공원	217,996	216,748	감)1,248	14.0	13.9	9개소, 유수지 2개소 중복 (12,322㎡)
		소공원	5,750	5,750	-	0.4	0.4	1개소
		완충녹지	28,792	27,955	감)837	1.8	1.8	
		공공공지	21,454	23,034	증)1,580	1.5	1.5	
		하천	108,422	108,422	-	6.9	6.9	
	교육시설	계	50,656	50,649	감)7	3.3	3.3	
		유치원	4,661	4,653	감)8	0.3	0.3	1개소
		초등학교	14,822	14,822	-	1.0	1.0	1개소
		중학교	15,434	15,434	-	1.0	1.0	1개소
		고등학교	15,739	15,740	증)1	1.0	1.0	1개소
	기타공공시설	공공청사	4,663	4,663	-	0.3	0.3	1개소
		종교시설	3,440	3,440	-	0.2	0.2	2개소
		복합커뮤니티시설	2,026	2,026	-	0.1	0.1	1개소
		주유소	4,951	2,946	감)2,005	0.3	0.2	2개소
		도시지원시설	102,112	105,836	증)3,724	6.5	6.8	2개소
		유보지	117,568	117,568	-	7.5	7.5	1개소

[표 2-3] 고양 장항 공공주택지구 : 주택건설용지

(단위: ㎡, 호, 인)

구분		기 정			변 경			비고
		면적(㎡)	건설호수(호)	수용인구(인)	면적(㎡)	건설호수(호)	수용인구(인)	
계		508,004	12,069	27,348	507,914	11,857	27,257	
	단독주택	66,998	233	587	66,974	233	587	
	주거전용	22,900	90	227	22,890	90	227	
	점포겸용	33,135	125	315	33,121	125	315	
	블록형	10,963	18	45	10,963	18	45	
	공동주택	441,006	11,836	26,761	440,940	11,624	26,670	
	60㎡이하	172,813	6,312	12,840	170,573	5,930	12,321	
	60~85㎡이하	230,920	4,446	11,204	233,094	4,616	11,632	
	85㎡초과	37,273	1,078	2,717	37,273	1,078	2,717	

[표 2-5] 고양 장항 공공주택지구 : 주택건설계획

(단위: ㎡, %)

구분			면적 (㎡)	건설호수(호)	인구(인)	용적률(%)	평균면적 (㎡)	주택유형	비고
합 계			507,914	11,857	27,257	-	-	-	
단독주택	계		66,974	233	587	-	-	-	
	일반형		56,011	215	542	180	260	-	
	블록형		10,963	18	45	180	650	-	
공동주택	계		387,693	9,930	22,401	-	-	-	
	60㎡이하	소계	170,573	5,930	12,321	-	-	-	
		A-1BL	26,312	1,242	1,987	250	52	행복주택	
		A-2BL	22,245	281	708	250	80	행복주택(신혼희망)	
				374	942	250	80	공공분양(신혼희망)	
		A-4BL	51,876	572	1,441	250	80	행복주택(신혼희망)	
				994	2,505	250	80	공공분양(신혼희망)	
		A-5BL	25,868	315	794	250	80	행복주택(신혼희망)	
				444	1,119	250	80	공공분양(신혼희망)	
		A-6BL	20,007	915	1,464	250	52	행복주택	

구분			면적 (㎡)	건설호수(호)	인구(인)	용적률(%)	평균면적 (㎡)	주택유형	비고
		S-1BL	5,238	100	252	190	80	공공분양	
		S-2BL	19,027	693	1,109	250	63.14	통합공공임대	
	60~85㎡	소계	217,120	4,000	10,080	-	-	-	
		B-1BL	70,189	1,184	2,984	190	105	민간분양	
		B-3BL	40,441	760	1,915	210	105	민간분양	
		B-4BL	51,950	1,017	2,563	210	105	민간임대(공공지원)	
		S-1BL	47,141	769	1,938	190	105	공공분양	
		S-2BL	7,399	270	680	250	63.14	통합공공임대	
주상복합	계		53,247	1,694	4,269	-	-	-	
	60~85㎡	소계	15,974	616	1,552	-	-	-	
		M-1BL	15,974	616	1,552	450	105	민간분양	
	85㎡초과	소계	37,273	1,078	2,717	-	-	-	
		M-1BL	37,273	1,078	2,717	450	140	민간분양	

Abstract

A Study on the Regional Return of Additional Profit from the Sale of Land for Housing Construction

Kim, Lee-Young[26)]

In Goyang City, There are many government lead housing site development projects in Goyang City. Most of housing supply policies by governments are based on large-scale housing site development projects. Therefore, there are various issues related to large-scale development projects. This study examined the additional profits generated from the housing site supply among various issues, and found the problems caused in the process and then suggested policy implications.

This study proposed institutional improvement plan by analyzing case studies of returning development gains to the region, estimating additional gains from public development projects in Goyang City, and reviewing related laws. The study results are as follows. First, the results of analyzing case studies for returning development gains to the region are as follows. ① As an example of the return of development gains to the region relevant statutory provisions, Myeongji International New Town Development Project in Busan was an example. The development gains of this project were reinvested in important local projects.② There is an example which is returning development gains to the region through a win-win agreement. Busan Metropolitan City, Namyangju City, and Goyang City signed a business agreement and a cooperative system between LH and Goyanng City was established for metropolitan transportation improvement plan related to various projects in Goyang City. ③ The case of Seoul's pre-negotiation system in an example which is returning development gains to the region in private sector. ④ There were cases of returning project gains to the region

---

26) Senior Researcher, Goyang Research Institute, Korea

by equity participation and reserving insufficient neighborhood parks in the old town far away from the development site by using the combined development method.

Second, the results of estimating additional gains in the sale of housing sites are as follows. ① The size of LH's additional gains differed depending on the land sale method. In particular, there was a large difference in the sale price according to competitive bidding and private contracts. ② Additional gains from the land sale by competitive bidding are transferred to the burden of consumers and local governments. The final apartment sale price in housing sites supplied by competitive bidding was 30% higher than that of housing sites sold under private contracts. Developers could maximize additional gains in the process of selling housing sites and the higher price in housing sites has caused an increase in housing sales prices. ③ Additional gains from the sale of housing sites were transferred to the burden of the final consumer. In other words, the additional gains from the sale of land is a cost that consumers have to pay.

The policy implications based on the research results are as follows. First, an increase in gains from the sale of land caused an increase in the burden on consumers and local governments in the sale of housing sites. Therefore, countermeasures and appropriate repayment are needed to prevent excessive gains caused from housing sites. Second, it is necessary to avoid the competitive bidding method for supplying housing sites, and to improve the related system. Finally, additional gains generated by the competitive bidding method should be returned to the region. This study estimated additional gains generated in the housing site supply and analyzed the cases for returning development gains to the region to solve the problems. In future studies, it will be necessary to understand the problems in the entire project process and find comprehensive improvement measures.