

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 609

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

부동산 개발환경 변화에 따른 공공사업시행자의 역할 재정립 방안

김승종 국토연구원 연구위원

요약

- 1 (개발환경 변화) 인구감소 및 저성장시대에 따라 개발수요는 감소하고 부동산가격이 정체되는 반면, 개발 위험은 증가하고 도시쇠퇴 진행 중
- 2 (역할과 한계) 공공사업시행자는 총괄사업관리자, 공공관리자, 재생지원자로 역할을 확대하고 있지만, 임대 주택사업 손실증가, 고위험 사업참여 등으로 사업추진에 한계가 있으며, 정부지원도 부족한 실정
- 3 (역할 재정립의 필요성) 여건변화에 대응하여 과거 도시용지의 양적 공급과 개발이익의 환수 기능을 대신하여 향후에는 토지가치의 질적 제고와 개발위험의 분산기능을 수행할 필요
- 4 (역할 재정립 방안) 공공사업시행자는 개발사업의 다각화, 개발위험의 관리, 계획수립 역할 강화를 통해 개발 사업의 촉진자, 기획자 및 조정자로서의 역할 재정립 필요
- 5 (역할 재정립 모델) 중앙정부는 공공사업시행자의 개발사업 손실을 보전하고, 지방정부는 계획변경 등 사업성 제고를 위해 노력하며, 공공사업시행자는 민간참여가 어려운 고위험 사업에 참여

정책방안

- 1 (개발사업 다각화) 매입임대주택과 정비사업의 연계, 이종사업 간 결합개발 모델 개발
- 2 (개발위험 관리) 지분참여를 통한 사업기간 단축, 사업절차 간소화, 토지선매제도 활용
- 3 (계획수립의 역할 강화) 계획수립 대행권한 명문화, 사업제안 권한 확대 등
- 4 (제도적 지원) 개발사업 손실보전(gap funding) 방안 및 공공민간 공동개발 지원법제 마련 등

1. 부동산 개발환경의 변화

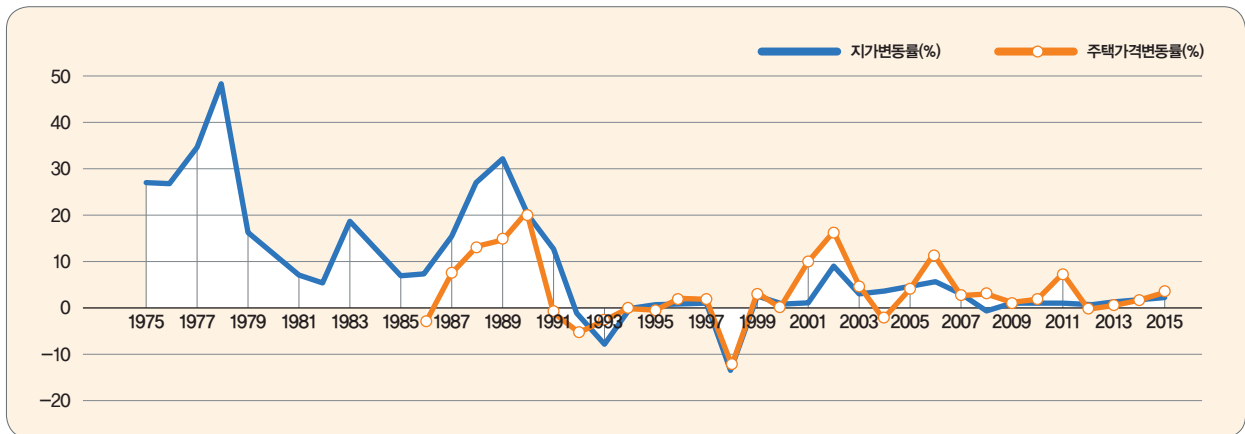
(인구감소 및 저성장시대 도래) 인구성장률과 경제성장률은 지속적 감소 추세¹⁾

- 인구성장률(%): 2.21('70년) → 0.36('16년) → 0.01('30년) → -0.1('60년)
- 경제성장률(%): 9.3('70년대) → 7.0('90년대) → 3.0('10년대) → 2.6('15년)

(개발수요 감소 및 부동산가격 정체) 부동산 개발수요는 감소하고 있으며, 부동산가격 상승도 둔화²⁾

- 도시화율(%): 39.1%('60년) → 68.7('80년) → 90.9('00년) → 91.8('15년)
- 택지개발사업 지정면적(km²): 16.1('90년대) → 38.1('00년대) → 1.4('10년대)
- 지가변동률(%): 27.4('70년대) → -0.5('90년대) → 3.4('00년대) → 1.5('10년대)
- 주택가격변동률(%): 10.6('80년대) → -1.4('90년대) → 5.5('00년대) → 2.5('10년대)

그림 1 부동산가격 변화(1975~2015)



(개발위험 증가 및 도시쇠퇴 지속) 주택 및 산업단지 미분양 발생, 2008년 글로벌 금융위기 이후 공모형 PF 사업 부진 등 개발위험은 증가하는 반면, 도시기능은 쇠퇴

- 주택미분양은 1990년대 연평균 1만 1,837호 수준에서 2010년대 2만 4,419호로 증가
- 산업단지 지정 후 미개발 및 미분양 산업용지는 전국적으로 151km²에 달함(2015년 12월 기준)
- 2001년 이후 38개 공모형 PF사업 중 완료된 사업은 6건에 불과(2014년 6월 기준)(황규완 2014, 5)
- 지난 20년간('95~'15) 빈집은 70.4만 호가 증가했고(김수홍 2016, 76), 전국 17개 시도에 425개(886개 동)의 공사중단 건축물이 방치(조필규 외 2016, 7-9).
- 전국 3,470개 읍·면·동의 65%에서 도시쇠퇴가 진행 중(유재윤 외 2014, 24)

1) 통계청 국가지표체계(www.index.go.kr)

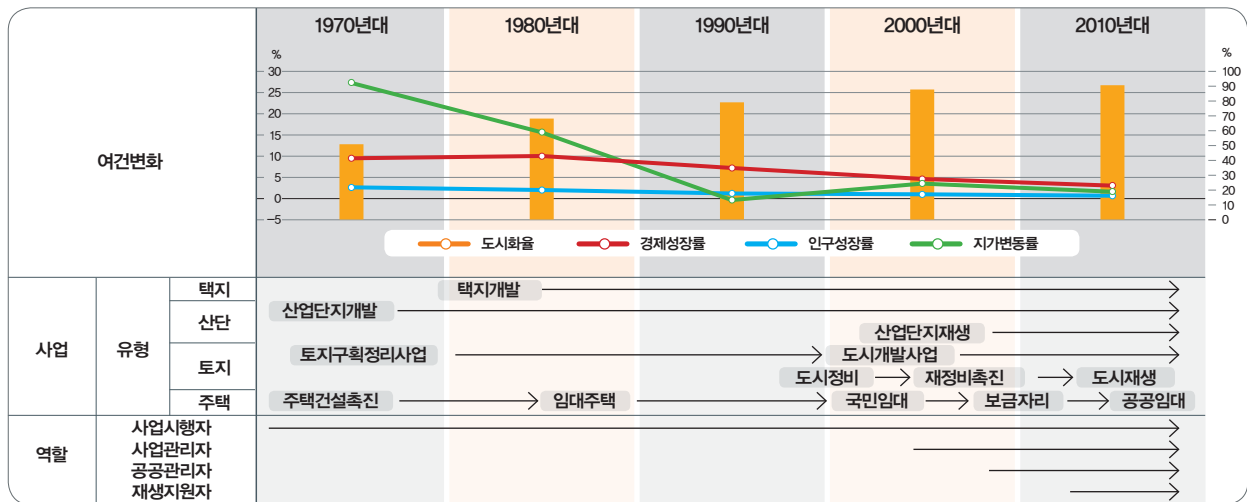
2) 국토교통부 국토교통통계누리(stat.molit.go.kr); 한국감정원 전국지가변동률 조사 및 전국주택가격동향조사(www.r-one.co.kr)

2. 공공사업시행자 역할 변화의 한계

공공사업시행자의 역할 변화

공공사업시행자³⁾는 경제성장기에는 택지, 산업단지, 도시개발, 주택건설 등 부동산 개발사업의 시행자⁴⁾ 역할을 수행하다가 도시화율 정체 및 저성장에 따라 총괄사업관리자⁵⁾, 공공관리자⁶⁾ 및 도시재생지원기구로 역할 확대 중

그림 2 공공사업시행자의 역할 변화



공공사업시행자 역할 변화의 한계

(사업계획의 한계) 정비사업, 재정비촉진사업, 도시재생사업은 하향식 계획수립 및 지구지정절차로 인해 지구 지정 해제, 매몰비용 증가, 법적 소송 발생 등 문제 야기

(사업내용의 한계) 임대주택사업 추진으로 인해 부채규모가 확대되고 있으며, 부채감축을 위해 대규모 택지개발에서 소규모 맞춤형개발, 주거복지 및 도시재생사업 등으로 사업내용을 변경(LH공사 2016; 관계부처 합동 2015)

(사업운영의 한계) 민간부문에서 추진하기 어려운 고위험 사업에서 공공사업시행자의 참여가 요구되고 있으며, 공동시행 및 사업대행의 경우 사업참여자 간 업무범위, 회계상 수익 및 부채 인식 등 제도적 기반 미비

3) 본 자료에서 공공사업시행자는 부동산 개발사업과 관련하여 국가나 지방자치단체를 제외한 공공기관과 지방공사 등을 말함.

4) 공공사업시행자는 도시개발, 도시 및 주거환경정비, 재정비촉진, 택지개발, 지역개발사업 등 대부분의 부동산 개발사업에 사업시행자로서 참여.

5) 총괄사업관리자는 사업지구 내에서의 사업총괄관리, 도로 등 기반시설의 설치, 기반시설의 비용분담금 및 지원금의 관리 등 인·허가권자를 대행 및 지원.

6) 공공관리자는 정비사업 추진에 필요한 추진위원회 구성, 정비사업 전문관리업자 선정 등의 업무를 지원.

7) 도시재생기구는 도시재생 활성화 시책의 발굴, 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립 등 지원, 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 및 도시재생지원센터 운영 등을 지원.

8) 정비사업: 정비기본계획(정비예정구역 포함) → 정비계획 및 정비구역 지정 → 추진위원회 구성 → 조합 설립 → 사업시행 인가

재정비촉진사업: 재정비촉진지구 지정 → 촉진계획 수립 → 촉진계획 결정

도시재생사업: 도시재생전략계획 수립(도시재생활성화지역 지정) → 도시재생활성화계획

(사업재원의 한계) 공공사업시행자는 분양사업의 수익으로 임대주택사업 손실을 보전하고 있으며, 공공기관 정상화 대책 및 지방공기업 종합혁신방안 등으로 인해 개발사업 참여에 한계(기획재정부 2013, 행정자치부 2015)

(정부지원의 한계) 중앙정부의 도시재생사업 예산은 지역발전특별회계에 편입되어 사업축소가 우려되고 (이왕건 외 2015, 129), 지방정부는 각종 도시재생 기금 및 특별회계를 운영하고 있으나 재정여건이 열악

3. 공공사업시행자 역할 재정립 방안

공공사업시행자의 역할 재정립 필요성

(과거) 대규모 개발사업을 통해 도시용지의 양적 공급과 개발이익의 환수 기능 담당

- 시장구조: 경제성장기 도시용지 부족에 따른 토지수요 증가로 부동산 가격 상승
- 개발환경: 신도시개발 수요 증가, 공공중심의 단독개발, 개발이익 재투자

(향후) 개발사업의 기획, 조정 및 촉진을 통해 토지가치의 질적 제고와 개발위험 분산 기능 수행

- 시장구조: 저성장, 인구 및 수요 감소, 이용중심 시장변화에 따라 부동산 가격 정체
- 개발환경: 재개발 수요 증가, 이해관계인 증가, 자원부족에 따른 민간투자유치 불가피

그림 3 공공사업시행자의 역할 재정립 필요성



9) 내공사 사업손익(2015년 기준): 임대주택(Δ6,149억 원), 대지분양(2조 2,424억 원), 주택분양(3,499억 원), 기타(163억 원)(윤관석 의원실 2016)

공공사업시행자의 역할 재정립 방안

(개발사업의 다각화) 매입임대주택과 정비사업의 연계 및 이종사업 간 결합개발 모델 개발 등 개발사업 다각화 추진

- 매입임대주택에 대한 단순관리에서 벗어나 지방자치단체와 협력하여 용도지역 상향을 통한 정비사업을 추진하고, 역세권 개발사업과 같이 사업성이 있는 사업과 정비사업을 연계 추진

(개발위험의 관리) 정비사업에 지분참여 추진 및 사업절차 간소화를 통해 사업기간 단축을 지원하고, 사업구역 내 토지 등에 대한 우선매수를 허용

- 정비사업의 조합원으로 참여하여 사업기간을 단축하고, 도시재생사업을 예비타당성 등 대상사업에서 제외 하며, 도시재생이나 노후산단 재생지구 등에서 총괄사업관리자에게 토지선매권 부여 검토

(계획수립의 역할 강화) 계획수립 대행권한을 명문화하고, 사업제안 권한을 확대

- 총괄사업관리자 및 도시재생기구의 계획수립 대행을 통한 상향식 계획수립을 기반을 마련하고, 재정비촉진 계획 수립 및 도시재생활성화 계획수립 제안에 필요한 법적 근거를 마련

(제도적 지원방안) 개발사업 손실보전 방안을 마련하여 공공민간 공동개발사업을 지원할 수 있도록 공공사업 시행자의 개발사업 참여 기반을 마련

- 재난위험시설, 정비지역 해제 등 민간참여가 곤란한 사업 등을 대상으로 계획변경에 대한 지자체의 협력 정도, 토지 등 소유자의 비례율, 손실지원비율 등 고려하여 사업손실을 보전(gap funding)
- 지구단위계획 변경 등 토지이용계획 변경에 따른 기반시설은 기부채납의 형태로 부과하고, 나머지 개발 이익은 개발부담금 부과를 통해 환수하여 손실보전 재원으로 활용
- 공공민간 공동개발사업의 유형, 업무범위, 수수료, 위험부담 등 표준사업 시행방식을 규정하고, 손실보전 지원을 포함한 (가칭)「공공민간 공동개발사업 지원에 관한 법률」 제정 검토

그림 4 공공사업시행자의 역할 재정립 방안



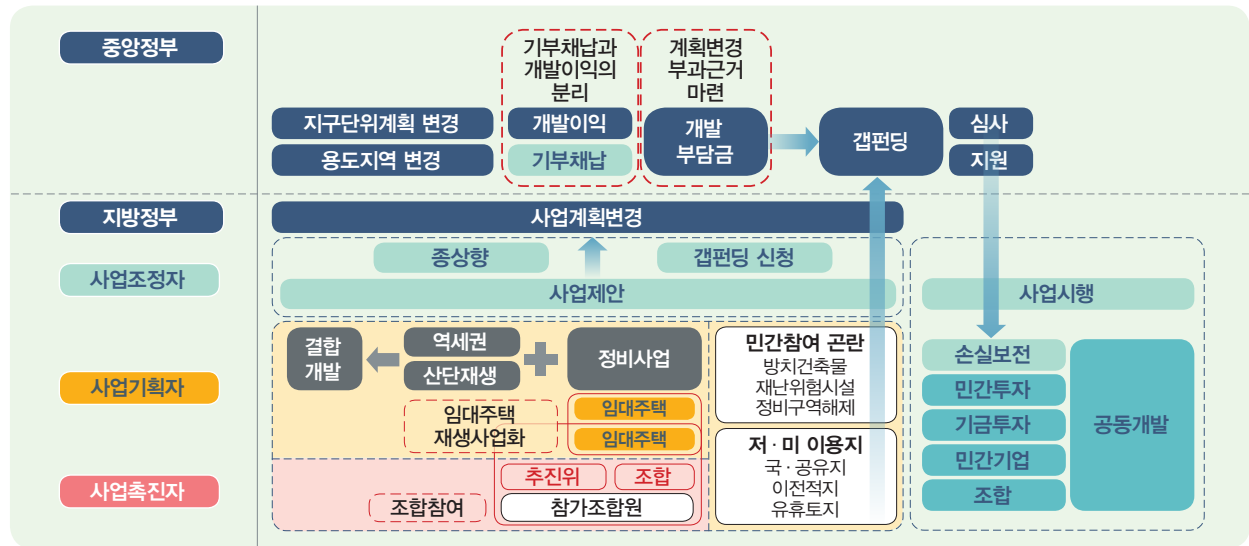
공공사업시행자의 역할 재정립 모델

중앙정부는 기부채납과 개발이익을 분리하여 민간참여가 곤란하고, 사업성이 없는 고위험·저수익 개발사업의 사업손실을 보전(gap funding)

지방정부는 공공사업시행자의 사업계획 제안을 검토하고, 계획변경 등 사업성 제고를 위한 지원을 전제로 사업손실 보전을 신청

공공사업시행자는 조합참가, 결합개발, 임대주택 활용 등을 통해 민간참여가 곤란한 사업의 사업기획 및 제안, 지자체 등과의 협력을 통해 사업조정

그림 5 공공사업시행자의 역할 재정립 모델



참고문헌

관계부처 합동, 2015. 공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안. 세종: 기획재정부.
 기획재정부, 2013. 공공기관 정상화 대책 실행계획, 12월 31일자. 보도자료.
 김수홍, 2016. 노후주택정비 특별법안 등 검토보고서. 서울: 국토교통위원회.
 유재윤, 정소양, 김태영, 송지은, 권혁일, 정미숙, 안홍기 외, 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구. 세종: 국토교통부
 윤관석 의원실, 2016. LH 공공 임대주택 운영 손실 5년 간 2조 1,691억 원 달해, 정부지원 강화해야, 10월 5일자. 보도자료.
 이왕건, 민범식, 박소영, 육은정, 이윤주, 이민정, 2015. 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구. 안양: 국토연구원
 조필규, 박성식, 이영환, 임정민, 백기태, 송규호, 박현근 외, 2016. 장기방치건축물 정비기본계획 및 선도사업의 정비모델 개발. 세종: 국토교통부.
 행정자치부, 2015. 지방공기업 종합혁신방안, 3월 31일자. 보도자료.
 황규완, 2014. 공모형 PF사업의 진행현황과 시사점. 서울: 대신경제연구소.
 LH공사, 2014. 2014~2017년 부채감축계획(안).
 국토교통부 국토교통통계누리. statmolit.go.kr
 통계청 국가지표체계. www.index.go.kr
 한국감정원 전국지가변동률 조사 및 전국주택가격동향조사. www.r-one.co.kr

※ 본 자료는 “김승중 외, 2016. 부동산 개발환경 변화에 따른 공공사업시행자의 역할 재정립 방안 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김승중 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(sjokim@krihs.re.kr, 044-960-0275)