

부동산개발사업에 관한 법적 쟁점 및 이슈

- 개발방식 및 개발이익 환수를 중심으로 -

이현수 LH공사 인천지역본부 처장
(hyun@ih.or.kr)

- I. 들어가는 글
- II. 부동산개발사업 관련 법률의 비교
- III. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈 분석
- IV. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈에 대한 개선방안
- V. 맺는 글

2

I. 들어가는 글

최근 부동산개발사업의 공공성 및 개발이익 환수에 대하여 많은 논란이 지속되고 있다. 최근 몇 년간 이어진 부동산 가격급등, 공공부문 종사자들의 투기문제 그리고 대장동 개발 의혹에서 나타난 민간의 과도한 개발이익 등이 그것이다. 이와 관련한 언론 보도를 접한 대다수의 국민들은 삶의 기반인 주택을 정상적인 근로소득으로는 도저히 취득할 수 없다는 데서 오는 상대적 박탈감과 정부의 부동산 정책에 대한 실망감에 더하여 공공기관이 추진하는 개발사업이 특정세력들의 이익을 추구하는 수단으로 활용되었다는 데서 강한 분노를 표출하고 있는 것이다.

이러한 분노는 정부가 부동산시장 안정을 위해서 추진하는 3기 신도시를 비롯한 정부의 공공 개발사업 정책의 시행 과정에서 공공성의 확대나 개발이익의 환수와 같은 정책 제안의 형태로 나타나게 된다.

공공성의 확대는 공공 개발사업의 경우 공공주택의 공급 확대와 조성원가 수준으로 주택공급 가격을 인하해야 한다는 논의이다. 개발이익 환수는 개발사업을 통해 사업시행자에게 과도한 개발이익이 발생할 경우 주민이나 지역 사회에 환원해야 한다는 주장이다.

II. 부동산개발사업 관련 법률의 비교

이러한 논의들은 일면 타당하다고 보인다. 다만, 현행 부동산개발사업을 규율하는 법제에서 가능한 사안이지, 불가능하다면 어떠한 내용으로 입법 개정이 이루어져야 하는지 검토할 필요가 있다.

본 연구는 최근의 부동산개발사업 관련 공공성과 개발이익 환수에 관한 사항에 대하여 「택지개발촉진법」, 「공공주택특별법」, 「도시개발법」을 중심으로 내용과 문제점을 살펴본 후 개선방안을 도출하고자 한다. 특히, 현재 3기 신도시 현장에서 제기되는 주민들의 주장이나 언론 등을 통해서 보도되는 부동산 이슈를 실무적 관점에서 검토하고자 한다.

1. 부동산개발사업의 목적

공공부문에서 도시개발사업 시행과 관련한 법률로는 도시재생이나 재개발 관련 법률을 제외한다면 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」, 「도시개발법」(이하 ‘공공개발사업 3법’)이 대표적이라 할 수 있다.

최근의 몇 년 사이에 시행된 사업지구를 제외하면, 일정규모 이상 대부분의 주택지 개발사업은 「택지개발촉진법」에 따라 이루어졌고, 일부 민간사업의 경우 「도시개발법」에 의해 사업이 이루어졌다. 신도시와 같은 대규모 택지조성사업을 기준으로 보면, 1·2기 신도시는 「택지개발촉진법」에 의해 조성되었고, 현재 지구지정에서 보상단계에 있는 3기 신도시는 「공공주택특별법」으로 진행되고 있다. 이는 부동산시장 상황에 따라 정책적으로 선택한 법률이 달랐었던 것으로 이해할 수 있으며, 각각의 개별 법률의 제정 목적과 관련이 있다고 생각된다.

「택지개발촉진법」의 제정은 도시화와 수도권 집중화가 진행되어 수도권 등 대규모 도시의 주택난이 시작될 무렵인 1980년대 말에 ‘도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리’ 등을 위하여(법 제1조) 제정되었다. 주요 내용은 택지개발지구의 지정, 개발, 토지보상, 공급에 관한 내용을 규정하고 있다. 동법은 제정 이후부터 최근까지 대부분의 택지조성사업과 1·2기신도시 조성사업에 활용되어 왔다가, 부동산시장이 하락한 2010년 이후에는 이 법률로 지구 지정된 지구가 거의 없고, 2014년에는 법률 폐지안이 제출되기도 하였다.

「공공주택특별법」은 이명박정부 시절인 2009년 제정되어 최근의 대부분

조성사업에 활용되고 있으며, ‘공공주택의 원활한 건설과 효과적인 운영을 위하여 필요한 사항을 규정’(법 제1조)하고 있다. 주요 내용은 공공주택지구의 지정·개발·보상, 공공주택의 건설·매입·공급 등을 규정하고 있다.

「도시개발법」은 2000년(구 토지구획정리사업법 제승)에 ‘계획적이고 체계적인 도시개발을 도모’(법 제1조)하기 위해 제정되어 대부분 소규모로 토지소유자나 지자체 단위에서 기성시가지에 연접한 시가화 조성을 하는데 활용되어 왔다. 주요 내용은 도시개발구역의 지정, 개발, 토지보상, 환지방식 등을 정하고 있다.

법률의 명칭이나 제정 목적에서 보았듯이, 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」은 특별법의 형식을 취하고 있으며, 목적이 시급한 주택난 해소를 위한 원활한 주택공급인데 반해, 「도시개발법」은 일반법이고, 무질서한 시가화를 막고 체계적 개발을 도모하고자 만들어진 법률이라 할 수 있다. 따라서 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」은 사업시행자에게 토지의 취득이나 인·허가 등 개발과정에서 강력한 권한을 부여하고, 일반국민에게는 재산권 등의 권리를 제한하는 규정들이 있으나, 「도시개발법」은 상대적으로 이런 요소들이 약하다고 할 수 있다.

사업대상지의 입지도 각 법률의 목적에 맞게 크게 차이가 있는데, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업지구는 시급한 주택난 해결을 위한 빠른 사업추진을 위해서 도시 외곽(그린벨트 밖)의 농지와 임야를 대상(간선시설설치비 부담 과다)으로 하고 있고, 「공공주택특별법」에 의한 사업지구는 저렴한 서민주택의 원활한 공급이라는 목적에 맞게 사업추진의 원활함과 도시와의 접근성, 저렴한 사업비를 위해 그린벨트를 해제해서 서울 등의 대도시 가까이 위치하고 있다. 한편, 「도시개발법」에 의한 도시개발구역은 기존 도시와 연접하여 지정되었다.

따라서 가장 나중에 추진되는 3기 신도시가 가장 서울에 근접해서 지정되었고, 분당, 일산 등 1기 신도시가 그린벨트 바로 밖에 위치하고 있으며, 2기 신도시는 위례와 판교를 제외하고는 화성동탄이나, 평택고덕, 양주옥정 등 대부분 서울과 상당히 멀리 떨어져 위치하고 있다.

주된 내용에 있어서도 차이가 있는데 「택지개발촉진법」은 주택난의 해소가 목적이지만 그 근본은 토지조성사업이라 할 수 있어서 토지를 시급히 조성해서 주택용지를 시장에 빠르게 공급하는데 목적이 있다 보니, 주택공급의 계획시에 임대주택(40%이상)과 분양주택 비율에 대해서는 규정하고 있으나,

공공건설과 민간건설의 비율은 정하지 않고 있다. 이에 비해 「공공주택특별법」은 공공주택의 원활한 공급에 목적이 있으므로 토지의 조성사업과 공공주택의 건설 모두에 대해서 규정하고 있다. 특히 주택건설의 비율에 있어서도 공공주택(공공이 사업시행자)이 전체의 50%를 넘어야 하고 이중 공공임대주택이 35%이상, 공공분양주택이 25%이하로 규정하고 있다. 이는 「택지개발촉진법」이 단순히 도시의 주택난 해소만을 목적으로 한 것에 비해 「공공주택특별법」은 공공주택의 공급을 위해 훨씬 공공성을 강화한 것으로 볼 수 있으며, 이는 그린벨트 해제의 주요한 명분이라 할 수 있다. 한편 「도시개발법」은 민간의 무질서한 시가화 확장을 방지하는데 목적이 있어서, 토지조성사업을 주된 내용으로 하고 있는데 더해, 민간 개발(환지방식)에 대한 내용을 담고 있으며, 별도의 주택건설에 대한 비율은 규정하고 있지 않다.

2. 부동산개발사업의 추진 방식

공공부문에서 개발사업의 추진과 관련하여 가장 중요한 절차는 사업인정고시 등 인·허가와 관련된 사항이다. 공공개발사업 시행자는 사업인정고시를 통해 토지의 사용 및 수용과 각종 계획의 확정을 통해 사업을 진행할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 인·허가 절차의 핵심이 지구지정 및 개발계획 승인과 실시계획 승인이라 할 수 있다. ‘공공개발사업 3법’은 지정권자와 사업시행자 지정, 개발사업 추진 절차에서 대체로 큰 흐름에서는 유사하다고 할 수 있으나 세부적으로는 차이가 있다.

첫째, 지정권자를 보면 「공공주택특별법」에 의한 공공주택지구는 국토부장관이고, 「택지개발촉진법」에 의한 택지지구는 광역자치단체장을 원칙적인 지정권자로 하되, 국가가 필요로 하는 경우는 국토부장관으로 하고 있다. 실제로 택지지구를 대부분 시행한 LH사업 중 신도시와 같이 국가가 필요로 하는 대규모사업은 국토부장관이 지정하였고, 100만㎡미만의 중·소규모의 사업은 자치단체장이 지정하였다. 「도시개발법」에 의한 도시개발구역은 택지지구와 유사하게, 원칙적으로는 광역자치단체장(50만이상 도시에서는 시장)이 지정하되, 국가가 필요로 하는 경우는 국토부장관이 할 수 있도록 하고 있다. 요약해 보면, 택지지구와 도시개발구역은 일반적으로는 광역자치단체장이 지정하지만, 부동산 시장 상황상 대규모 개발 등이 필요한 경우는 국토부장관이 지정하고, 공공주택지구는 국토부장관이 지정한다. 공공주택지구에서 국토부장관이 지정권자인 사유는 그린벨트(GB) 해제(권한 : 국토부장관)와도

관련이 있는 것으로 보인다.

둘째, 사업시행자의 경우는 대체로 유사하나, 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 ① 국가와 지자체, ② LH, ③ 지방공기업 ④ 국가·지자체·LH·지방공기업과 공동사업하는 주택건설사업자로 같고, 「도시개발법」도 ①~③은 「공공주택특별법」과 같으나, ④ 토지면적 2/3이상 소유한 토지소유자, 그들이 설립한 법인 ⑤ 주택사업자, 건설사업자 ⑥ 1-5호가 설립한 법인이 포함되어 민간사업자가 포함되어 있다.

셋째, 개발사업 시행의 추진 절차에 관한 사항으로 개발사업 시행에 있어서 절차는 ‘공공개발사업 3법’이 대체로 유사하다고 할 수 있다. 우선 사업시행자로 되려는 자가 사업지구로 지정하려는 곳에 대한 기초조사를 하고 개발계획을 수립하여 지정제안을 하게 되면, 지정권자가 관계기관 협의와 주민 등의 공람(필요시 공청회)을 통한 의견청취 과정을 거치고, 이어서 법률에 의한 심의기구인 도시계획위원회의 심의를 거쳐 지구지정이 이루어진다. 지구지정은 사업 착수의 시작으로, 비로소 사업시행자에게는 사업인정 권한(타인 토지 출입 등)이 생기게 되고, 토지소유자에게는 행위제한의 의무가 부과된다. 이어서 사업시행자가 개발계획을 바탕으로 실시계획(지구계획)을 수립하여 승인 신청하면, 각 행정부서와 교통·교육·환경·재해 등에 대한 협의를 거치고, 통합심의회(도시계획·건축·환경·교통·재해)의 심의를 거쳐서 지정권자의 지구계획 승인이 있게 된다. 「공공주택특별법」과 「도시개발법」은 위와 같은 절차이고, 「택지개발촉진법」에서는 통합심의회 심의 절차가 없다.

넷째는 지구지정과 지구계획 승인의 효과에 관한 사항으로, 주로 타 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가의 의제에 관한 사항과 적용의 특례에 관한 사항이다. 이 중 「공공주택특별법」이 가장 다양하고 많은 조항을 담고 있는데, 우선 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법계법”)의 도시·군기본계획 수립의 확정(승인), 산지관리법의 보전산지 해제를 한 것으로 보는 등 9개 법률에서 정한 법 적용의 특례를 인정받고 있다. 또한 인·허가의 제로서 건축법에 따른 건축허가 등 37개 법률에서 정하고 있는 개발행위를 받은 것으로 의제한다.

「택지개발촉진법」에서도 인·허가 의제에 관한 사항을 규정하고 있는데, “국토계획법”의 도시·군관리계획의 결정이나 개발행위의 허가 등 20개 법률에서 정하고 있는 행위를 받은 것으로 의제하고 있다. 「택지개발촉진법」이 법률의 인·허가 의제나 적용의 특례가 「공공주택특별법」에 비해 적은 것은

「공공주택특별법」이 공공주택지구의 조성사업뿐만 아니라 공공주택의 건설까지 하여야 하는 점에 있는 것으로 보인다. 「도시개발법」에서도 유사하게 31개 법률의 인·허가 의제를 받은 것으로 보고 있으며, 「공공주택특별법」에 비해서는 타 법률의 의제나 적용의 특례와 같은 혜택은 적다고 할 수 있는바, 이는 공공성이나 시급성이 낮기 때문이다.

3. 부동산개발사업의 개발이익 환수

개발사업의 추진과 관련하여 인·허가 절차와 더불어 매우 중요한 사항은 조성토지의 공급 및 개발사업으로 발생한 이익의 환수이다. 사업시행자에게는 절차에 관한 사항이 중요하지만, 일반 국민이나 시민단체 등에게는 공급과 개발이익의 환수가 더 관심사항일 수 있다. 이완 관련하여서는 ‘공공개발사업 3법’이 각각 규정하고 있는 부분이 있거나 다른 법률을 따르도록 하고 있으며, 대체로 각각의 법률의 목적에 부합하게 규정되어 있다고 이해하면 될 것이다.

토지의 공급에 관한 규정은 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 유사하고, 「도시개발법」과는 차이가 있다. 상업용지 등 영리성 토지는 ‘공공개발사업 3법’이 공히 입찰의 방식(감정평가 후)으로 공급하도록 규정되어 있는 점은 같으나, 주택용지와 국가 등 공공기관에 공급하는 공공용지의 공급 규정은 「도시개발법」과 다른 2개 법률 규정이 다르다. 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」의 공급 규정에서는 공동주택용지 분양용과 단독택지는 추천의 방식(감정평가 후)으로 공급하며, 이주자택지와 공동주택 임대용지 및 공공용지는 조성원가를 기준으로 공급한다. 이에 반해, 「도시개발법」에서는 공동주택용지 분양용은 입찰의 방식으로 매각하는 것이 원칙이고, 감정가격으로도 공급할 수 있도록 되어 있으며, 공공용지는 감정평가금액으로 매각하는 것이 원칙이고, 조성원가 기준으로 매각이 가능하도록 되어 있다. 이주자주택용지는 「도시개발법」에서는 당초 감정가격이었으나, 최근에는 다른 2개 법률의 규정과 동일하게 조성원가 기준으로 공급하도록 개정되었다.

이와 같이 2개 법률과 「도시개발법」이 공급규정에서 차이를 보이는 것은 특별법의 성격을 갖고 있는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」상 공공사업지구에서 서민주거용 토지를 저렴한 가격에 공급하고자 하는 정책적 목적이 반영되었다고 볼 수 있다.

공급가격의 기반이라고 할 수 있는 조성원가의 산정과 공개에 관련되어서

는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」이 같으며, 「도시개발법」에서는 「택지개발촉진법」 기준을 준용하고 있다. 주택용지 등의 공급에 있어서 서민주택의 저렴한 공급을 위해 조성원가 기준으로 공급하는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」에서는 조성원가의 산정과 공개가 중요하다고 할 수 있으나, 도시의 계획적 개발이 목표이고 조성원가로 공급하는 토지가 거의 없는 「도시개발법」에서는 조성원가가 중요하지 않을 수 있다. 조성원가의 산정은 10개 항목으로 구성되어 있으며, 용지비, 조성비, 직접인건비, 이주대책비, 판매비, 일반관리비, 용지부담금, 기타시설설치비, 자본비용, 그 밖의 비용이며, 직접비라 할 수 있는 용지비와 조성비가 전체의 85%정도이고, 나머지 항목이 15%내·외이다. 조성원가의 산정은 개발이익 추정과 깊은 연관을 갖고 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 토지소유자는 단순히 보상금에 비해 조성원가가 높다고 피부적으로 느낄 수 있지만, 조성원가의 구성과 산정방식에 따르면 보상금 수준에 비해 조성원가가 4-5배 차이가 날 수 밖에 없다. 그 이유는, 공공사업시행자는 취득한 토지의 50% 내외를 도로, 공원 등을 건설하여 무상으로 제공하고 있고, 단지조성비(기반시설비 포함)의 총액과 토지취득비 총액이 거의 모든 사업지구에서 유사한 수준이었던 점을 감안하면, 조성원가는 직접비만으로도 토지취득비의 4배가 되고, 여기에 간접비(15% 내외)를 더하면 조성원가는 토지취득비의 5배 수준이 될 수밖에 없는 것이다. 다만, 이런 점을 토지보상대상자 모두에게 이해시키기는 어려워서 늘 민원의 대상이 되고 있다.

개발이익의 환수에 관한 부분은 ‘공공개발사업 3법’에 규정되어 있지는 않고, 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 “개발이익환수법”)에 개발부담금 납부조항으로 규정되어 있으며, 공공개발 3법 중에서는 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」에 의한 사업만 납부대상이다. 또한, 최근에 문제가 된 민·관공동사업 이윤과 관련하여서는 「택지개발촉진법」에서만 시행령 제6조의4 제3항에 사업자의 총 이윤율을 6% 이내로 제한한 내용이 있다. 사실 지금까지 공공에서 「택지개발촉진법」이나 「공공주택특별법」에 의해 시행한 사업에서는 공공기관에서 사업을 시행해서 얻은 이익에 대해 일부는 개발부담금으로 납부하고 대부분은 임대주택 건설이나 주거복지사업 등 다른 공공사업에 재투자하고 있어서 별다른 문제는 없다고 할 수 있다.

다만, 최근 언론에 보도된 대장동지구 개발사업은 「도시개발법」에 의한 사업으로 공공부분에서 환수해서 공적인 부분에 재투자하는 규정이나, 이윤율

Ⅲ. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈 분석

제한에 대한 규정이 없다 보니, 민간에 의해 개발이익이 대부분 사유화된 특별한 케이스라고 할 수 있다.

1. 개발방식 등에 관한 사항

‘공공개발사업 3법’ 가운데 「택지개발촉진법」은 2014년 폐지 논의 이후에는 거의 활용되지 않고 있어서 유명무실화되었다고 볼 수 있다. 현재는 「공공주택특별법」과 「도시개발법」에 의해서만 공공 개발사업이 이루어지고 있다. 그러나 이는 사업시행자 입장에서의 사업방식에 관한 것이고 일반 국민입장에게는 다 같은 주택사업을 위한 공공조성사업으로 이해가 될 것으로 보인다. 특히, 3기 신도시의 발표 등을 통한 부동산 공급 확대로 정책이 전환된 이후의 사업들은 국민에게는 시급한 주택난을 해소하기 위한 사업으로만 인식될 것이고 개별 법률의 목적 등은 크게 인식되지 않을 것으로 보인다.

다만, 최근에 추진된 사업지구들은 개발법률이 다름에도 불구하고 사업대상입지나 지구지정의 효과 측면에서는 차이를 느낄 수 없을만큼 유사하다고 할 것이다. 「택지개발촉진법」에 의한 사업지구는 개발제한구역 밖의 토지를 대상지로 하는데 비해 현재의 공공주택지구나 도시개발구역은 시급한 주택난 해소를 위해 그린벨트를 해제해서 지구 지정되고 있고, 각종 타 법률에서 정한 인·허가 의제를 공히 유사하게 받고 있다. 사실 법률의 규정은 제정 목적에 맞게 사업대상지 지정이나 시행자 요건, 인·허가권자 및 인·허가의 효과, 공급규정 등이 서로 부합하게 되어 있으므로, 목적에 맞게 개발사업이 지정되고 추진되어야 한다. 그렇지 않을 경우에는 개발이익 등 여러 가지 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 국민적 혼란이나 이로 인해 야기되는 문제를 막기 위해서라도 개발방식(법률의 선택)에 대한 정리가 필요하다고 할 것이다.

이러한 측면에서 최근 대장동 개발사업과 관련하여 시민단체인 ‘참여연대’는 공영방식으로 개발하는 사업지구는 사업추진상 공적인 혜택이 부여되었으므로 공공주택으로만 개발해야 한다고 주장한 바 있다. 이는 「공공주택특별법」인지 「도시개발법」인지를 구분하지 않고 공용수용 등을 통한 공적개발은 개발 방식과 조성용지 공급에 있어서 민간에 용지를 매각하지 말고 공공기관에서 건설해서 분양해야 한다는 것이다. 그러나 이는 법률의 목적에 맞지 않

는 주장이라 할 수 있다. 오히려 「도시개발법」에 의한 사업 추진을 현행 방식과 유사하게 지속적으로 하면서도 국민적 공분을 해소하기 위하여 「공공주택특별법」과 같이 공공주택의 의무 비율, 공급규정, 분양가상한제 도입 등 제도 전반의 개선이 필요하다고 할 것이다.

한편, 공동주택용지 사업자(공공에서만 전면 분양)와 관련한 참여연대의 주장에 대해서는 시급한 주택난 해결을 위한 주택특별공급 측면에서 공공사업지구에서 공공의 역할 확대는 타당하다고 생각하나, 현실적으로 가능한 지를 먼저 살펴볼 필요가 있다고 있을 것이다. 최근의 주택특별대책 수립이전까지의 주택의 전체적인 공급 물량을 보면, 민간이 자체사업을 통해 토지를 확보하거나 공공 조성사업지구에서 토지를 매입하여 주택을 공급하고 LH와 같은 공공기관이 부족한 부분을 보완하는 형태로 추진되고 있다. 공공에서는 LH가 대부분 공급하고 지자체나 지방공기업이 일부 맡아서 하고 있는 수준인데, 공공주택 공급의 대부분을 담당하는 LH는 대체로 한 해에 최대 8-9만호를 공급하고 있다. 따라서 현재의 LH의 주택공급 역량을 더 확대한다고 하여도 한계가 있어 보인다. 이에 비해, 3기 신도시만 해도 25만호이고 중소규모 택지를 포함한 주택특별대책으로 발표한 사업지구 전체를 합하면 계획물량만 100만호 이상이 될 것이므로 공공에서 모두 맡아서 하려면 우선 시간적으로 10년 이상이 소요될 것으로 보이고, 또한 LH의 예산과 인력 등에서도 역량 강화가 필요하다고 생각된다.

따라서 공공 조성사업지구에서 공공주택의 확대는 일면 타당하다고 보이나, 공공부문의 현실적인 역량에서 오는 한계로 인하여 100% 전면적인 도입은 신중한 검토와 논의가 필요할 것으로 보인다.

2. 개발이익 환수에 관한 사항

개발이익과 관련하여서는 사실 ‘공공개발사업 3법’에서는 개발이익이나 개발이익의 환수에 관한 사항을 직접적으로 언급하고 있지는 않다. 다만, “개발이익환수법”에서는 개발이익과 개발부담금 납부와 관련해서 정의되어 있다. 또한 민·관공동개발사업의 민간사업자 이익에 대해서는 「택지개발촉진법 시행령」에서 이익 상한을 6%로 제한하는 방법에 의해 공공에서 이익을 환수하도록 제도가 마련되어 있다.

구체적으로 살펴보면, “개발이익환수법”에서는 개발이익과 관련하여 개발사업 후 토지매각대금에서 매입대금과 정상지가상승률 및 개발비용을 차감하

여 발생한 이익에 20~25%(당초 법률제출안에서는 40~50%였으나 심의과정에서 축소)를 부과하여 환수하도록 규정하고 있다. 즉, 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」에서는 개발사업과 관련하여 사업시행자가 얻게 되는 이익을 환수하는 제도적 장치는 마련되어 있으며, 개발부담금 납부가 면제되는 「공공주택특별법」에 의한 사업은 공공주택(임대 포함) 공급비율이나 공급가격에 대한 규정, 주거복지 재투자, SOC 확충 등을 통해 제한하는 방법으로 사실상 의 환원을 하고 있다.

또한 개발부담금 산정에 의한 개발이익은 매각대상토지의 공급 규정과도 밀접한 관련이 있는데, 이는 산정방식이 개발이후 매각하는 토지의 가격에서 보상비(감정평가금액)와 정상지가상승율, 개발비용을 차감하도록 되어 있고, 보상비와 개발비용, 정상지가상승율은 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」이 유사한 방식으로 확정되는데 비해, 토지 등의 매각에 관한 공급규정은 2개의 법률에서 다르게 되어 있기 때문이다. ‘공공개발사업 3법’은 법률 목적에 따라 다른 공급규정을 갖고 있는데, 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 법률 목적이 서민주거 안정을 목적으로 하고 있어서 영리성 토지는 입찰가격으로 하고 있으나, 「도시개발법」은 영리성 토지와 분양용 주택용지는 입찰가격이고 그 외 토지는 감정가격으로 공급하고 있다. 결국 공급규정상으로는 「도시개발법」에 의한 조성사업이 더 큰 이익이 발생하도록 규정되어 있다고 할 것이다. 다만, 이는 「도시개발법」이 토지소유자 조합과 같은 민간의 체계적 개발을 지원하는 법률 목적에 따라 공공성의 추구보다는 민간 개발 사업의 지원을 목적으로 한 법률의 성격을 이해해야 한다. 즉, 「도시개발법」에 의한 사업은 원래 주된 사업시행자가 토지소유자 조합(2/3이상) 등 민간개발사업자이고, 이 사업은 체계적 도시개발을 위해 조성된 토지의 일정 비율 만큼을 개발비용 충당을 위해 감보하고 조합원인 토지소유자에게 환지를 해주고자 시행된 사업이다. 따라서 개발 비용 충당을 위한 토지(체비지)의 매각대금을 최대한 높여야 할 것이므로, 이를 위해서 대부분의 토지를 입찰을 통해서 매각하거나, 감정가격으로 매각하도록 공급규정이 되어 있고 이러한 공급 규정은 「도시개발법」에 의한 공공개발에서도 동일하게 적용되고 있는 것이다. 이는 앞서 법률 목적에 맞게 개발사업 방식의 선택이 이루어져야 한다고 했던 의견도 이런 문제점에 대한 인식의 결과이다.

그럼에도 개발사업 이익과 관련하여 「도시개발법」에 따른 민·관공동사업에서의 민간사업 시행자의 과도한 이익에 통제가 미흡하다는 의견에 대해서

IV. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈에 대한 개선방안

는 공감하는 바이다. 이와 관련하여 최근에 입법도 이루어지고 있다. 이현승 의원과 진성준의원이 각각 대표 발의한 도시개발법 일부 개정(안)에 의하면, 민·관 공동사업에서 민간사업자의 지분을 50% 이내로 제한하고 그 이윤율도 「택지개발촉진법 시행령」에서와 같이 6%(이현승 의원) 또는 10%(진성준 의원)로 제한하는 내용을 담고 있다. 두 법률안 모두 민관공동개발에서 민간이 공공에서 주는 혜택만을 가져가는 것을 막고자 하는 것으로 보이며, 국민의 기대에도 부합한다고 보인다. 다만, 「도시개발법」의 입법 목적과 부합한 것 인지와 이익률 상한으로 제시한 6%와 10%에 대한 명확한 분석이 필요로 해 보인다.

1. 개발 방식에 대한 사항

최근 부동산개발사업은 부동산시장의 불안정성을 해소하고자 공영개발로 추진되고 있다. 그런데 이러한 공영개발방식이 각 법률 목적에 따라 추진되는 것이 아니라 조속한 주택공급을 강조하여 공용수용, 인·허가 등에서 유사한 혜택을 부여하였다. 이 과정에서 개발사업 정보 노출 의혹이라든가, 민간의 과도한 개발이익 편취 등 여러 문제점이 발생한 것이다.

따라서 우선 개발사업 전반에 대한 점검을 통해 정책의 목표와 법률의 목적이 일치하는 지 여부를 검토하고 불필요한 법률이나 조항 등의 개선이 필요하다.

우선 활용되지 않거나 유사한 법률은 폐지할 필요가 있기 때문에 「택지개발촉진법」은 폐지할 필요가 있다. 대신에 부동산시장은 수급의 변동성이 반복되기 때문에 지속적인 대지조성사업을 위하여 「공공주택특별법」은 당연히 존치되어야 한다. 결국 공영개발방식을 「공공주택특별법」으로 일원화할 필요가 있다고 할 것이다.

또한 개발사업 방식의 결정은 법률의 목적에 맞게 추진되어야 한다. 각 법률의 조항은 입법 목적에 맞게 만들어져 있기 때문에 목적에 맞지 않는 사업 지구의 지정 및 추진은 많은 문제점을 양산하게 된다. 예를 들어, 그린벨트 해제를 통한 대상사업지의 선정, 토지취득 및 지정절차, 타 법률의 특례와 인·허가사항, 공급규정 등은 모두 법률 제정 목적에 맞게 제정되었기 때문에 「공공주택특별법」으로만 추진되어야 하며, 「도시개발법」에 따른 도시개발사

업에 적용하는 것은 문제가 있다고 할 것이다. 결국 법률의 정비와 개발사업 방식의 올바른 적용이 이루어질 필요가 있다.

한편, 참여연대에서 주장하는 공공주택지구에서 전면 공공주택의 공급은 지정과 절차에서 부여된 혜택 등을 보면 일면 타당해 보이지만, 신도시 등 대규모의 사업에서 LH 등 공공이 100% 다 하기는 어려워 보이므로 민관협력을 통한 주택공급이 필요하다고 할 것이다.

2. 개발이익 환수에 관한 사항

개발이익과 관련하여서는 사업시행자가 납부하는 개발부담금 수준이 적절한 지에 대해서는 논의가 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 진성준의원과 박상혁의원이 개발부담금 부과율을 최초 제정시와 유사한 수준인 50%로 상향하고 환수한 개발이익을 서민주거안정, 주거복지, 공공시설 설치 등에 사용하도록 하는 법률안을 각각 대표로 발의하여 제출하였다. 충분히 공감아가는 법률 개정안이라 생각된다. 다만, LH와 같이 공공사업 시행자와 민간사업 시행자의 경우 현재와 같이 일정한 차등이 필요하다고 생각한다. 공공사업 시행자의 경우 수도권과 지방의 균형발전과 임대주택 사업, 주거복지 지원 등의 공공 목적을 위해 개발사업으로 얻은 이익을 사용하고 있는 바, 사실상 공공으로 환수되고 있다고 봐야 하므로 개발사업의 혜택을 온전히 사익으로 취하는 민간과 다르기 때문이다. 따라서 현행과 같이 개발부담금 부과율에 있어서 차등을 두어 공공사업 시행자에게는 현행 부과율대로 적용하고 개정 법률(안)에 의한 상향된 부과율은 민간사업 시행자에게만 적용하는 것이 옳다고 생각한다.

토지 소유자의 개발이익과 관련하여서는 개발정보를 활용한 투기적 거래가 일어나지 않도록 개발정보에 대한 관리와 적발시 적절한 처벌이 마련되어야 하는 점은 당연하다. 여기에 더하여 농지 등 개발지역 및 인근 토지의 취득에 대한 자격 및 농업계획의 이행에 대한 엄격한 적용을 통해 투기적 수요를 방지하여야 할 것이다. 또한 개발지역 편입토지와 인근 토지를 구분하여, 개발이익이 배제되어 감정평가금액을 산정하는 편입토지는 보상금 수령시에 양도소득세를 통해 개발이익을 환수하고, 개발이익이 반영되어 지가수준이 상승되었음에도 개발이익을 환수할 수 없는 인근 토지의 경우는 개발계획이 발표되기 전과 후를 구분하여 양도소득세 과세율을 달리 적용하는 방법에 따라 회수가 이루어져야 할 것이다.

민·관 공동개발사업에서 민간의 과도한 이익 편취에 대해서는 우선적으로는 이현승의원과 진성준의원이 대표 발의한 법률 개정(안)에 대한 충분한 검토를 통해 민간의 투자지분 제한과 이윤율 상한은 필요하다고 생각한다. 그러나 근본적으로는 개발 법률 목적에 맞게 사업에 대한 승인(지구 지정)을 해서 목적에 맞는 개발 방식의 선정이 이루어져야 한다고 생각한다. 민간에 과도한 이익을 줄 수 있는 「도시개발법」에 의한 사업은 민간사업을 추진하도록 하고, 그린벨트 해제와 공용수용 및 인·허가 의제 등을 통한 개발이익이 큰 사업은 「공공주택특별법」에 의해 공공개발 사업으로 진행하는 것이 타당하다고 생각한다.

V. 맺는 글

우리나라는 최근 몇 년간 유례없는 부동산 가격 폭등을 경험하였고, 그 과정에서 정부의 수많은 부동산 대책을 지켜보았다. 부동산 시장을 포함한 경제 현상을 정확히 예측하여 정책을 만들어낸다는 것은 매우 어려운 일이다. 이는 국민들이 지난 수십 년의 부동산시장 변동에 따른 정부정책의 방향성을 예측하는데 비해 마땅한 정책 수단의 확장에 한계가 있기 때문이다. 수요억제와 공급확대라는 두 개의 정책 수단 중에서 부동산시장 가격 상승 초기부터 정부가 일관되게 수요 억제정책을 추진한 것에 대해서는 부동산시장 여러 여건상 불가피한 측면이 없지 않다고 여겨지나, 정부 정책의 거듭된 발표에도 시장의 지지를 얻어내지 못하고 수급불안에 따른 부동산 가격이 폭등한 시점에서는 빠른 정책적 전환이 필요하지 않았을까 하는 측면에서는 아쉬움이 있다. 그럼에도 공급확대로의 정책전환 이후 3기 신도시 지정 등 대규모 공급을 통해 강하고 빠르게 시장에 충격을 주었던 것은 부동산시장을 조기에 안정화 시키는 데에 크게 기여할 것으로 보인다. 다만, 이 과정에서 상당수 국민들이 정책에 대한 신뢰를 부정하고 정부가 정책을 발표할 때마다 오히려 반대로 대응을 하는 등 오히려 부동산 상승을 부추기는 행위를 하거나 ‘영끌’로 모든 자금을 모아서 부동산에 올인하는 현상까지 나타나게 된 부분은 부동산시장 안정화이후 하향과정에서도 부담으로 작용할 것으로 보인다.

따라서 지속적인 부동산 안정화를 위해서는 정부 정책에 대한 신뢰의 회복이 중요하다고 할 것이다. 특히, 부동산개발사업 추진과 관련하여 더욱 국민의 신뢰 회복이 필요한 상황이며, 이를 위해서는 법률의 목적에 맞게 부동산 개발사업을 추진하여야 한다. 즉, 「공공주택특별법」은 입법 목적과 개발 방

식에 있어 공공주택의 비율이나, 분양가상한제, 이윤율의 제한 등을 통해 공적인 기능을 다하도록 되어 있기 때문에 앞으로 추진되는 공영개발사업은 「공공주택특별법」으로 일원화하는 것이 필요하다. 이에 비하여 「도시개발법」에 의한 개발사업은 민간의 체계적 도시개발을 지원하는 목적위주로 사업을 추진하되, 민·관 공동개발사업에서 민간의 과도한 이익 편취는 적정한 개발이익 상한율 제한으로 규율할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령집(보상·판례집), 2021, LH
2. 공공주택지구 조성사업 관계법령집, 2019, LH