

14. 地主共同事業制에 관한 開發技法의 調査研究

— 日本의 共同事業方式을 中心으로 —

資料提供 : 韓國住宅事業協會 住宅研究室

요 약

〈연구의 목적과 방법〉

1. 연구의 목적

현재 대도시내 개발가능지가 고갈되어감에 따라 이들 토지에 대한 개발수요가 높아지게 되었으나 유휴지는 물론이고 기성토지도 유효적절하게 활용하지 못하고 있다. 이에 대한 대안의 하나로서 토지자원의 효율적인 이용면에서나 토지개발 수요에 대처하기 위한 지주와 주택건설업자간에 공동개발의 필요성이 제기되고 있다.

본 연구는 이런 점에 착안하여 최근 일본에서 실시하고 있는 지주공동사업제를 도입하여 지주는 토지를 제공하고 주택건설업자는 자금과 기술을 제공하여 양자간의 상호이익을 도모할 수 있는 우리 실정에 부합한 공동사업의 효과적인 개발기법을 조사연구 하는데 그 목적을 두고 있다.

이를 3가지로 집약하면 다음과 같다.

- 도시택지 절대량 부족 등을 고려한 주택건설업계의 택지수요난에 대비
— 급속한 도시화, 산업화로 용지 등이 급증하고 있어 앞으로 도시지역내 택지개발은 그 심각성을 더하고 있다.

여기서 개인지주들이 점유하고 있는 이들 토지의 이용개발로 택지난 수요에 대처할 수 있는 이점이 있다.

- 택지가격이 높아 택지개발의 한계성을 극복
 - 고지가 아래에서 택지비 부담이 없는 지주공동사업으로 택지개발의 한계성을 극복할 수 있다.
- 토지공개념 강화시대에 지주소유토지의 효율적인 이용창출과 사업의 효용성을 제고
 - 토지소유의 편중을 막고 토지로부터 불로소득을 환수하여 토지투기를 근절시키겠다는 토지공개념에 관한 법 등이 점차 강화되어가고 있다. 따라서 토지종합세 과세표준을 누진적용하고 대형주택이나 여러가구의 주택을 소유하고 있는 자에게도 세금을 무겁게 부과함으로써 보유세를 강화해가고 있다.
 - 이런 경향으로 토지를 보유하고 있는 지주들은 그 절세대책으로서 소유로부터 개발이 용으로 시각을 가지게 되었다.

2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 실무적 차원에서 일본에서 시행하고 있는 지주공동사업의 주요기법을 토대로 등가교환, 사업수탁, 차지방식 등을 조사·분석하여 현행 우리 주택사업에의 적용 타당성과 표준적인 사업방식을 도출함으로써 토지의 유효활용과 사업의 효용성에 주안을 두었다.

〈지주공동사업의 출현배경〉

1. 택지개발방식의 변천과정

우리나라는 해방 이후 60년대 초반까지 토지개발에 대한 압력이 크지 않았기 때문에 정부의 별다른 개입없이 주로 토지소유자가 자기 필요에 의해 단독적으로 소규모 토지개발사업을 시행하여 토지수요에 대처하여 왔다.

그러나 60년대 이후부터는 도시화, 산업화가 급격하게 진전됨에 따라 토지개발 압력이 커지고 택지수요가 대량으로 발생하여 공용수용에 의한 공익사업 위주로 계획적인 토지개발이 이루어져 사유재산권 침해에 관한 논란이 많았다.

이로 말미암아 70년대에 들어와서 도시내 대규모 토지개발이 주종을 이루어 왔던 토지구

획정리사업이 활발히 전개되었으나 주변지가의 급등, 개발이익의 사유화 등으로 한계에 부딪치게 되었고 80년대에 들어와서는 이러한 토지구획정리사업의 문제점을 해결하기 위하여 서민주택의 공급수단으로서 공영개발방식이 새롭게 대두되어 공공의 역할이 크게 확대되었으나 엄청난 재정적 수요를 유발하여 민간부문의 참여가 불가피하게 되었다. 이러한 점을 보완하기 위하여 80년대 후반에 신도시개발로 나타난 것이 합동개발방식이다.

이는 기존의 단독주체에 의한 개발사업에 비해 이에 참여하는 주체들의 고유기능을 충분히 살려나갔다면 참여주체들 모두에게 이익을 줄 수 있는 동시에 토지개발공급을 촉진시켜 사회의 전체적인 토지수요를 충족할 수도 있었으나 결과는 그렇지 못하였다.

정부측에서는 이로써 최대의 역점사업인 2백만가구 주택계획의 목표를 달성하였지만 정착 신도시개발의 현장에서 전력투구한 주택건설업자로서는 사업성의 애로가 많았던 것이다.

그 한 예로서 민간택지의 수요택지 80% 이상을 공영개발택지로 충당하고 있는 데다가 택지대금의 70% 이상을 선납하고 2~3년 후에나 사용이 가능하므로 민간업자는 발생하는 사업손실을 감수해야만 하는 대금납부방법이나 분양주택 용지가격체계가 불합리하여 오히려 기피하는 현실이다.

또한 이제까지 시행한 토지개발방식이 투자된 자본의 신속한 회수를 위하여 개발된 토지를 실수요자를 가리지 않고 분양하였기 때문에 투기가 조장되어 토지이용의 비효율성을 초래하였다.

지가안정에 있어서 공공부문의 역할은 근본적인 제약점을 안고 있다는 사실인데, 이는 토지시장이 지나친 초과수요를 보이고 지가가 급속히 상승할 때가 공공부문의 역할이 강조되는 시점이고, 이런 과중한 토지비의 부담을 안고 개발하면 궁극적으로 토지공급가격은 높아질 수 밖에 없어 그것은 최종수요자에게 전가될 우려가 있다.

그런 점에서 정부와 공공기관은 공적인 규제와 조장을 병행하면서 토지시장을 조작할 필요가 있는 것인데, 이를 간과하고 그동안 공공부문을 주도로 한 택지개발을 하였기 때문에 그 반작용에 의해서 민간부문 스스로가 자구책의 하나로 등장시킨 것이 지주공동개발사업 방식인 것이다.

이 공동사업은 주택건설촉진법 제33조 4(토지소유자의 사업시행), 동시행령 제34조의 2(공동사업 주체의 사업시행)에서 법적인 근거를 마련하고 있으며, 또한 이 법규정이 아니더라도 민법상의 채권적인 도급계약에 의하여 주택에 국한하지 않고 토지에 다양한 용도의 건

물을 공동개발할 수 있어 보다 더한 실익이 있다. 따라서 이 사업방식은 새로운 토지수요를 유발하지 않아 토지투기에 의한 지가상승율을 억제하고 정부의 재정적부담이나 주택건설사업자의 토지취득비용이 들지 않아 현실적인 토지이용방식이라 할 수 있다.

이러한 공동사업방식은 사업의 대상이 미이용지나 기성토지 전부를 포함하여 공동주택에 국한되지 않고 주상복합건물, 상가, 재건축 및 재개발사업 등에 널리 활용되고 있어 참여업체도 계속 늘어나고 있는 실정이다.

2. 지주공동사업의 현실성

토지제도적인 측면에서 볼 때 1960년대까지는 공동시설용지의 확보와 재정수입이라는 두 가지 목표가 지배적이었다.

그 이후부터 1970년대 초반까지는 능률적인 토지이용이 토지정책의 목표로 크게 부각되었으며 그 후반기에 몰아닥친 투기열풍은 토지자원배분의 공평성을 사회적으로 환기시키는 계기가 되어 1980년대 말부터 현재까지 지속적으로 토지공개념 관련법안의 실시로 안정시기에 접어들고 있다.

이 기간동안 우리는 한정된 국토를 여러 용도로 나누어 이용하는데 있어서 국토의 계획적인 개발과 이용이 토지정책의 주요 관심사였다.

특히 우리나라 토지개발 중 주택용지를 포함한 도시개발에 있어서 공공부문의 역할은 큰 비중을 차지하여 거의 공용에 의하여 주도되었으며 이러한 공공독점방식의 개발방식은 다음과 같은 몇가지 중요한 점을 노출하였다.

- 토지개발공급원이 다양하지 못함으로 인하여 토지시장은 자유경쟁을 통한 공급가격의 안정화가 잘 이루어지지 못하였다.
- 공공기관의 토지개발사업들은 대부분 채산성 유지와 빠른 자금회전 때문에 개발자체가 지가상승에 의존하게 되어 투기를 촉발시키지 않을 수 없는 구조적 모순으로 결국 최종 토지수요자들은 비싼 가격을 부담하게 되었으며 그 이익은 불로소득으로서 토지소유자에게 안겨졌다.
- 확대도입된 공영개발방식은 지가의 상승과 민주화시대의 도래에 따른 보상비용의 증가로 인하여 궁극적인 부담은 최종수요자가 떠맡게 되고 이는 택지공급을 부진하게 만드는 요소로 작용하게 되었다.

- 공공에 의한 독점적 토지개발은 투기억제를 위한 개발정보의 독점을 요하는데, 이는 오히려 개발정보의 누출이나 개발계획표 자체로 인한 투기를 불러일으킬 소지가 크며 개발계획 수립과정의 민주화에도 역행한다는 근본적인 모순점이 있다. 따라서 민간사업자는 택지분양을 받아 주택을 건설하는 이원적인 합동개발방식으로 실제적인 사업주체가 아닌 시공사격으로 사업을 수행하게 되었다.

또한 기존의 도시개발은 지주의 의사와는 상관없이 공공에 의해 일방적으로 매수당한 후 토지보상법에 의하여 보상을 받는 방법 밖에 없어서 지주들의 권리가 제한되어 온 것이다.

그런 점에서 여기서 제기하고 있는 공동사업방식은 공공주도 개발방식을 탈피하고 지주와 개발업자가 자유로운 합의하에서 이익의 형평성을 도모할 수 있으며, 공공부문의 폐해를 보완할 수 있다는 점이다.

(1) 도시주택난에 대처

우리나라와 같이 협소한 국토에 있어서는 현재 토지에 대한 이용계획이 더욱 절실한 현실로 나타나고 있다.

이는 인구증가에 따른 택지확보와 현대산업구조의 변화에서 야기되는 용지수요의 증가에 대비하기 위해서도 토지이용을 다각적이고도 효율적으로 조성해 나가야 할 것으로 보인다.

1990년 기준통계에서 우리나라의 인구는 4,352만명으로 인구밀도는 1km²당 438.5인이며 도시화율은 77.6%, 주택보급율은 74.1%이다.

국토의 가용면적은 산지(65.2%), 농지(21.4%)를 제외한 국토의 가용토지는 4.5%로 이는 1인당 대지면적이 13.4평이며 도시지역에 국한하여 본다면 4.7평 정도가 된다.

적어도 1992년부터 2001년까지 10년간 총소요면적의 25%에 해당되는 기존택지를 활용한 것을 제외하고도 앞으로 소요되는 택지만 9,500만 평이 더 필요하다. 현재 국유지는 14,544km²로 전국토의 14.6%, 공유지는 5,522km²로 전국토의 5.6%를 차지하고 있는데, 이를 합하여도 전국토 면적의 20.2%에 지나지 않는다. 나머지 79,271km²가 사유지로 전체 국토 면적의 79.8%를 차지하고 있다.

이런 상황에서 본다면 어떻게 택지난에 대처할 것인가 하는 것은 시급한 실정이며 이제까지 행정편의적인 토지개발방식의 결함을 면밀히 검토해 볼 시점에 와있다고 본다. 여기서 바로 공동사업이 제기된 것도 국토면적 중 사유지가 절대적으로 많다는 데 있다.

문제는 택지개발의 방법에 있어서 정부가 토지의 공공성의 측면만 강조하고 사유지의 토지이용 억제와 일방적인 매수방법을 강요하는 것과 지주들이 토지를 자율적으로 이용함으로써 얻는 혜택을 강구하는 것 중에서 어느 쪽이 더 토지이용의 효율성이 큰가를 고려해야 한다.

그렇게 하기 위해서 먼저 전제되는 것은 첫째, 공익과 이익의 형평성, 둘째, 토지이용의 유용성, 셋째, 자율성이라고 할 수 있는데 이 세가지 요건이 부합되어야 할 것이다.

즉, 정부가 바라는 토지의 공공성과 개발회사가 바라는 토지의 확보, 그리고 토지소유자 개인이 바라는 토지이용의 자율성에서 얻어지는 최적의 조건이다.

(2) 지방화시대에 부응

90년대말과 2천년대 한국의 도시개발 방향을 정함에 있어 가장 중요시 되는 두가지 전제는 지방자치화와 민간참여확대라고 볼 수 있다.

우선 지방자치화에 관해서는 91년에 시행된 광역의회와 기초의회 의원선거를 시작으로 지자체장의 직접선거가 끝나면 본격적인 지방자치시대가 열릴 전망이다. 이로 말미암아 중앙집권적인 도시개발전략이 결국 수도권의 과도한 집중과 대도시의 비대로 지방도시의 위축을 가져왔기 때문에 지방자치제의 실시로 주민들의 의사를 충분히 고려하여 지방균형개발을 이룩할 수 있을 것이다.

- 중앙정부와 지방정부 : 지방화시대를 맞이하여 중앙정부의 역할은 계획, 관리, 지원의 기능 면에 더욱 치중을 할 것이다. 그리고 토지개발과 관련한 행정, 인·허가 기능을 지방자치단체에 위임하거나 조정하는 역할을 수행하되 토지정보체계를 확립하여 감시 및 개발지원 기능을 담당하며 도시개발 기능을 설치하여 지방정부간 기반시설의 격차를 조정해 나갈 수 있다.

근간에 정부가 각 지방자치단체로 하여금 지역실정에 맞게 토지이용계획을 수립·집행토록 하기 위해 일정규모 이상의 국토이용계획 입안권을 비롯 국토이용계획, 형질변경, 공공시설 입지승인권 등을 해당 시장, 군수가 직접 입안 및 변경·승인할 수 있도록 점차 위임하고 있다.

지방정부는 앞으로 도시개발이 지방정부의 주도하에 이루어질 것이 분명함으로 현재의 지방정부의 낮은 재정자립도 등을 감안할 때 도시개발에 있어 민간부문과의 협력관계가 크게 발전할 것으로 보인다.

따라서 개발지역의 지정에서부터 개발계획의 수립 및 집행에 이르는 여러 단계에서 자금과 기술이 복합된 개발이 활성화 될 것이고, 이에 따라 새로운 개발방식이 모색되어야 할 것이다.

또한 개발과정 뿐만 아니라 개발된 시설들의 운영, 관리에 있어서도 다양한 형태의 민간참여가 요구될 것으로 전망된다.

- 공공부문과 민간부문 : 택지의 개발공급에 있어서 앞으로 민간부문의 역할은 공공부문에서 제공되는 택지의 하청개발방식의 종속관계를 탈피하여 소규모와 중규모 택지개발공급을 중심으로 그 역할을 다할 것이다.

특히 건설한 민간개발업자의 육성은 앞으로 택지공급에 지대한 영향을 미칠 것이며, 이는 최근의 건설업 개방화추세와 더불어 국제경쟁력의 제고라는 차원에서 육성해 나갈 것이다.

- 택지와 주택사업의 시행 : 택지개발사업의 시행은 원칙적으로 현지성, 행정책임 등을 고려할 때 택지개발지구가 위치한 기초자치단체에서 담당해야 한다.

행정능률에 있어서도 지방자치단체의 행정기구가 적절히 갖추어져 있다면 현지의 사정을 잘 파악하고 사업수행과정에서 주민의 참여를 극대화 할 수 있으며 각종 민원에 효율적으로 대응할 수 있는 기초자치단체가 수행하게 될 것이다. 역시 특정지역의 주택건설사업의 시행은 현지성, 이해관계의 범위, 행정책임 등을 기준으로 본다면 기초자치단체에서 담당하는 것이 원칙적일 것이다.

이는 지방자치하에서는 사업규모가 국가적인 차원에서 수행할 정도로 방대하지 않는 특정사업에 한할 것이다.

또한 국가차원의 공익보호상 중앙정부의 감독, 조정이 없어도 큰 문제가 없는 인·허가 사항은 지방자치단체에 위임하여 인·허가 절차를 간소화 할 필요가 있다.

이상과 같은 점을 감안하여 볼 때 중앙집권적인 정부 주도하의 개발방식인 종전의 공영개발방식 등은 점차 줄어들고 지방자치정부에 적합한 주민의사가 잘 반영될 수 있는 새로운 공동사업방식이 적극 검토되리라고 본다.

(3) 택지개발권의 부여

택지개발의 목적이 택지공급, 도시환경과 주거생활수준의 향상 등 택지의 합리적 이용에 있다고 볼 때, 택지개발은 도시에 있어서 절대적인 택지부족에 대응한 토지문제를 종합적으

로 실현하는 수단이 강구되어야 한다.

더구나 앞으로 계속 택지공급을 확대하고 장기적인 용지수요에 대처하기 위해서는 민간 부문에게도 택지개발권을 부여해야 한다.

우리의 경우를 보면 1970년대까지는 지방정부와 산업기지개발공사(수자원공사), 주택공사 등의 공공기관이 대단위 주택단지와 신도시개발을 주도했었으나 1978년 토지개발공사의 설립을 계기로 하여 이 기관의 역할이 크게 증대하였다.

그러나 신도시나 주택단지개발은 민간부문의 참여가 극히 제한되어 있어 날로 다양해지고 있는 토지와 주택수요에 효과적으로 대처하지 못한 것이 주요 문제점으로 지적되었으며, 이를 개선하기 위해서는 민간부문의 참여를 제도적으로 보장해주는 방안이 필요하게 되었다.

그런데 우리의 경우는 현재까지 민간부문의 개발권이 제도적으로 봉쇄되어 있고 거의가 공공부문의 주도하에 이루어지고 있는 실정이다.

앞으로 지방자치단체의 행정의 재량권이 넓어지고 지역개발에 따른 지방재정의 빈약으로 민간자본의 유치가 불가피한 실정임을 감안할 때, 민간업자가 개발권도 없는 불리한 위치에서 택지개발을 할 수는 없을 것이다.

차제에 정부는 지주와 개발업자간에 공동사업을 촉진시킨다는 의미에서 민간에게도 점진적으로 택지개발권을 부여해야 할 것이다.

〈지주공동사업의 개관〉

1. 일본의 지주공동사업방식

일본은 제3차 오일쇼크를 거쳐서 1982년경에 이르기까지 경제면에서 안정 성장기에 들어섬과 동시에 지가상승도 진정되어 이 시기에 토지유효활용이라는 사고방식이 상당히 일반에게 침투되어 지주공동사업이 고안된 것이다.

현재 일본은 토지보유세의 강화로 장래 기대이익이 없어지기 때문에 이같은 점을 감안하여 지주들의 토지이용을 유도하기 위하여 매환특례 등을 적용하여 조세특별조치법에서 양도소득세 과세를 감면(이정)하고 있다.

(1) 등가교환방식

지주(지권자)가 토지의 일부 또는 전부를 개발업자에게 제공하는 한편 개발업자는 토지를 개발하고 건설하여 토지평가액과 건설비를 기준으로 양자가 토지와 건물을 공유 또는 구분소유하는 방식이다.

예컨대, 지주가 스스로 건축물을 건설하여 분양하려고 할 경우 자금조달, 분양모집, 계약 등 복잡한 업무를 담당하지 않으면 안되고 게다가 미분양에 대한 우려도 생기게 된다.

이때 주택건설회사가 같은 개발업자가 개입하여 자금을 조달하고 노하우(Know-How)를 제공하여 건물을 건축한 후 건물의 일부분은 지주에게 인도하고 나머지는 실수요자에게 분양 또는 임대하여 투입한 자금을 회수하고 건설이윤을 취하게 한다면 양자는 서로 이득을 보게 되는데 이것이 등가교환방식의 일반적인 형태이다. 여기에는 지주가 개발업자에게 토지의 범위에 따라 토지의 부분양도방식과 전부양도방식으로 나누어 볼 수 있다.

- 부분양도방식(공유지분이전형) : 지주가 개발업자에게 토지권리(소유권 또는 차지권)의 일부를 양도하고 그 양도대가 상당액의 건물을 취득하는 방법이다. 즉, 건물의 건축 시에는 건축공사비, 설계감리비, 근린보상비, 공공부담금, 공사금리 등이 소요되는데, 이러한 자금을 투입하여 완공된 건물의 가액과 토지소유자 등이 양도한 토지일부의 가액이 등가가 되게끔 교환 또는 매매하는 방식이다.
- 전부양도방식(전부이전형) : 지주 등이 일단 자기가 소유하는 토지의 전부를 개발업자에게 양도하고 그 양도대가 상당액으로 그 토지 위에 건설된 건물의 대가와 그 건물에 부수되는 토지의 공유지분가액의 합계액과 교환하는 방식이다. 그러나 일본의 경우 전부양도방식을 사용하면 일단 토지를 전부 매각해버리기 때문에 등가교환 종료 후의 토지도 매환취득자산이 되어 취득시기가 새로 시작됨으로 단기보유로 매각하는 경우 불리해진다.

그 이유는 전부양도방식으로 행하면 취득한 토지의 공유지분에 상당한 부분에 대해서는 과세대책이 된다.

이상은 부분양도이건 전부양도이건 건물이 완성되고 등가교환이 완료된다면 결국 마찬가지로의 결과가 되기는 하지만 사업추진과정이나 보유토지의 양도에 따른 조세부담의 측면에서 차이가 있으므로 이러한 구분은 의미가 있다.

(2) 사업수탁방식

개발업자 등이 사업의 기획으로부터 설계, 시공, 임대유치 및 운영관리에 이르기까지 일체의 업무를 수탁받아 건물을 완공한 후 건물을 일괄임대 받음으로서 사실상 사업수지를 보증하는 방식이다.

이 방식에 따르면 앞서 기술한 등가교환방식과 같이 지주의 토지를 양도하거나 뒤에 설명할 차지방식 처럼 차지권을 설정하지 않고 토지의 유효활용면에서 이점이 있다. 또한 지주는 사업자금조달, 시공업자로 발주, 인근교섭, 테넌트모집, 임대료개정 등의 테넌트와의 교섭, 건물의 관리 등에 대해서 개발업자의 풍부한 노하우를 활용할 수 있다.

따라서 차입금(부금 등 포함)에 의한 사업이기 때문에 세금대책에 유리할 뿐더러 개발업자에게 일괄 임대하는 등의 방법에 의해 안정된 수익을 확보할 수가 있다. 사업수탁방식은 건물의 기획 등 설계, 건축에서 완성 후 건물의 관리운영에 이르기까지 사업실시 전반을 개발업자가 수탁하는 면에서 신탁방식과 유사하나 그 성격은 다르다.

부동산신탁은 위탁부동산을 신탁기간 동안 소유자 또는 권리자 의사에 따라 관리, 처분, 개발, 운용하여 위탁자에게 소유 뿐만 아니라 그 이용에 따른 이익까지도 돌려주는 것이다.

그러나 사업수탁방식은 토지소유자가 개발업자에게 사업계획의 입안을 의뢰하고 건축공사를 발주한다는 점에서 차이가 있고 이에 대하여 신탁방식은 수탁자가 토지소유자의 입장에서 사업을 수행하는 한편 사업수탁방식은 지주와 개발업자가 각각 당사자로서 상대적인 위치관계에 서있는 점이 기본적으로 다르다.

(3) 차지개발방식

개발업자 등이 지주로부터 특정지역에 대한 이용권을 설정받아 그 토지를 개발하고 건축물을 건설하여 그 건축물을 제3자에게 양도 또는 임대하거나 개발업자가 직접 이용하여 지주에게 임차료를 지불한다.

차지권의 기한이 도래했을 때에 토지는 무상으로 원래 지주에게 반환하고 건물에 대해서는 일정한 금액으로 지주에게 양도하는 방식이다.

이는 한편으로 지주가 토지소유권을 유보하면서 장래에 걸쳐 안정된 지대수입을 확보할 수 있으며, 토지의 유효이용을 도모할 수 있기 때문에 차지공급을 촉진할 수 있다.

여기서 차지권은 일본 차지법에서 정의한 바와 같이 건물의 소유를 목적으로 하는 지상권 및 임차권을 말한다.

차지권의 존속기간은 석조, 토조, 연와조 또는 이에 속하는 견고한 건물의 소유를 목적으

로 하는 것에 대해서는 60년, 기타건물의 소유를 목적으로 하는 것에 대해서는 30년으로 한다.

2. 우리나라와 일본과의 비교

(1) 계약의 비교

우리의 경우는 지주공동사업이 정형화 되지 않았기 때문에 사업과정에서 편의상 일차적으로 지주와 등록업자가 시행법인을 설립하는 과정에서 내용적인 약정을 하고 그 다음에 시행법인과 시공자인 건설회사가 도급계약을 하게 된다.

그러나 일본에서는 공동사업이 정형화 되어 직접 지주와 개발업자가 기본합의서를 작성하고 이를 토대로 공동사업계약을 하고 그후 개발업자가 시공자인 건설회사와 도급계약을 하는 것이 일반적이다.

- 기본합의서 : 토지이용 제안의 결과 지주소유 토지의 최유효사용의 형태가 사업성과 지주의 의향이 반영됨으로 이러한 사항을 재조정하고 최종적인 건물형태, 환원상면적, 위치, 사양 등에 대해서 개략도면을 기초로 합의에 이르렀을 때 기본합의서를 작성한다. 그러나 이 단계에서는 아직 수지의 확정측량도 행하지 않았고 또 예정건축물에 대한 관계관청과의 개발협의, 건축규모, 인근주민과의 절충, 확정도면의 작성 등 미확정부분이 많고 지주와 개발업자와의 예정건축물의 건설의사는 서로 확인할 수 있어도 외부요인에 의해서 중대한 변화를 일으키는 것이 자주 있기 때문에 그들 사항을 유보하면서 쌍방의 합의사항을 서로 합의하기 위해 서면으로 남기는 형태를 취하는 것이 통례인데, 이 확인서면을 기본합의서라고 한다. 이 기본합의서는 합의할 미확정부분이 예정과 같이 확정한다면 본 계약을 전제로 체결되는 것이다.

이 기본합의서는 등가교환방식에 있어 부분양도방식에 의한 것이어서 전부양도방식인 경우에는 다르겠으나 일반적으로 전자의 방식을 많이 이용하고 있다. 그러나 우리의 실정은 공동사업에 있어서 정형화된 등가교환방식이 없어 합의약정 또는 계약에는 사업의 성격과 당사자의 편의에 따라 수시로 달라질 수 있다.

이와 비교해서 우리의 공동사업 가계약서는 어떤 특정한 공동사업방식 보다도 본 계약을 하기 전에 시행자의 도급인과 시공업체인 수급인의 입장에서 공사착공 이전에 사전

약정 이라고 할 수 있다.

- 등가교환계약 : 기본합의서를 체결하고 인근문제와 건축확인수속 등을 하여 마침내 본 계약인 공동사업계약서를 작성한다.

인근문제는 사법상의 상린관계의 분쟁해결이 주된 내용이기 때문에 관계지주 등과의 끊임 없는 교섭이 이루어져야 한다.

건축확인신청의 수속은 건축물의 확인신청서에 대하여 관할 행정관청으로부터 확인통지서가 발행되어져 이들의 모든 수속이 완료되고 착공할 수 있는 단계에서 본 계약체결을 행하는 절차가 되는 것이다.

일본의 등가교환계약서는 앞서 전제한 기본합의서에 기초하여 본 계약서를 체결한 것이다.

이는 우리의 공사도급계약서에 해당된다고 볼 수 있다. 우리의 경우 역시 공동사업의 가계약을 기초로 사업계획승인 단계까지 당사자의 사정에 의해 변경될 수 있으므로 그 경과기간을 두고 본 계약인 공사도급계약서를 체결하는 것인데, 이는 어떤 경우든 기본합의서나 가계약서는 본 계약을 체결함으로써 승계되는 것이다.

(2) 평가기준의 비교

지주공동사업방식 특히 등가교환방식에 있어서는 지주와 개발업자가 부담하는 건축비에 있어서 합리적인 평가기준이 설정되는 것이 중요하다.

등가교환방식에는 토지의 양도 범위별로 보아 전부양도방식과 부분양도방식에 있어서 토지와 건물에 대한 권리를 어떻게 평가하고 교환기준을 어떻게 할 것인가 하는 것인데, 우리의 경우는 일본과 같은 등가교환방식이 자리를 잡지 못하여 여러가지 면에서 차이가 있다.

즉, 용적율, 분양가, 건축비, 판매 및 일반관리비 등 제경비 지출부분에서 사업이익의 차이를 발견할 수 있다.

여기서 한국은 일본 보다 용적율에서 유리한 이점을 보유하고 있지만 일본 보다 제경비의 지출이 크고 사업이익이 3분의 1 정도 밖에 되지 않기에 용적율이나 건축비 등에서의 이점이 상쇄되어 진다.

이런 결과로 대개 양국의 한계지가단가(지주가 요구하는 가격)와 채산지가단가(개발업자가 요구하는 가격)를 비교하면 한계지가의 80%에서 채산지가가 정해지고 일본은 72%선에서 정해진다.

(3) 절차과정의 비교

우리 한국의 사업절차과정은 첫째, 기본과정에서 의뢰 및 상담 → 청구서류 제출 → 사업성 분석과 검토 → 현지조사 등이고 둘째, 합의과정에서 사업추진협의회 → 구적도 작성 → 기본설계도 작성 → 제경비 산출 → 약정서 작성 등이고 셋째, 시행과정에서 시행법인 설립 → 입지 및 건축심의 → 사업 및 분양승인 → 공사도급계약 → 모델하우스 건립 → 공사착공 및 분양 → 준공 및 소유권 보존등기 → 제비용 정산 → 시행법인 해체 등으로 되어 있다.

일본의 사업절차과정은 대개 상담 → 검토 → 기획단계 → 토지이용 제안 → 기본합의서 체결 → 실시계획의 작성 → 실시설계, 확인신청수속 → 등가교환계약의 체결 → 착공 → 판매, 테넌트 모집 → 완공 및 관리운영 등이다.

여기서 가장 두드러진 차이점만 언급하기로 한다.

① 시행법인의 설립

우리의 경우 사업시행과정에서 시행법인의 설립은 일본과 다른 점이 있다. 공동사업인 등가교환방식의 사업주체는 지주 + 개발업자 = 공동주체이며, 사업이익은 지주와 개발업자 모두 자기지분에 따른 사업이익과 개발이익을 향유할 수 있다. 그러나 우리나라에 있어서는 일본과 같은 공동사업의 제도가 미비함으로 이 공동주체가 서로의 사업수익을 위하여 절세대책을 마련하지 않으면 안된다.

이는 지주 즉 시행자가 개인이나 법인이나에 따라 상당한 세금부담의 차이가 있다. 그렇다면 지주가 이 공동사업을 실행하기 위해서는 세금부담을 덜기 위하여 주축법에서 정한 등록업자(또는 건설업법에서 정한 면허자)가 되어야 하는데, 이 등록업자가 되는 자본, 기술능력, 주택건설실적 등 자격요건이 어렵다.

이러한 해결책의 방안으로 등장한 것이 지주와 다른 등록업자가 합쳐진 시행자로서 지주는 소유하고 있는 토지를 출자하고 등록업자(등록법인)는 자금과 기술을 제공하여 시행법인을 설립하는 것이다.

이 시행법인은 지주와 등록업자간의 약정에 의하여 이 약정은 일종의 조합계약으로 보는 견해가 있다. 그러나 여기서 출자는 양도적인 성격을 가지는 것이므로 지주는 양도소득세를 납부해야 한다. 일본에서는 이런 경우 특정지역에 한해서 매환특례의 적용을 받아 양도소득세가 감면된다.

② 저비용 정산

등가교환방식의 공동사업에서 우리나라와 일본은 그 등가교환비율(지가와 건축비의 비율)이 다르다.

일본의 동경도 목적구 상목후 3정목에 소재한 상목후 소천판(가미메구로 고가와사까) 하이츠를 건축한 바 있는데 이는 공동주택을 등가교환방식으로 재건축한 것이다. 이 건물은 일본주택공단(현재는 주택, 도시정비공단)에 의해서 오래 전에 건설분양된 집합주택이었는데 30여명의 입주자들이 1983년에 재건축 준비위원회를 설치하여 건물의 기본구상, 등가교환비율, 주거선정방식, 세금문제 등을 논의하였다.

그리하여 1984년 개발업자와 입주자인 지권자(지주)가 기본합의서를 체결하고 개발허가를 받아 1986년에 공사를 완료하였는데, 여기서 등가교환비율은 개발업자가 53%, 지주가 47%이었다.

우리나라는 경우에 따라서 다르나 대개가 등가교환비율이 개발업자가 70%, 지주가 30% 정도이다.

이와같이 우리나라와 현격한 차이가 있는 것은 일본에서는 양도소득세에 있어서 매환특례제도가 있어 세금이 경감되는 이유도 있지만 재건축으로 말미암아 전체의 토지 및 건물가격이 높게 평가되었기 때문이다.

또한 건축 전과 건축 후를 비교하면 총호수는 1.44배, 건축면적은 2.72배, 연상면적은 40배, 전유연상면적은 2.59배, 주호규모는 1.47배를 늘어났다.

우리의 경우는 대개 분양시기에 계약금(청약금)으로 들어온 분양가격의 20%를 토지와 건축시공비의 비율로 수익을 배분하고 그후 마찬가지로 중도금, 잔금에서도 이같은 방식으로 지주의 토지와 개발업자의 건축비에 대한 비율로 배분하는 것이다. 그러나 여기서 미분양이 발생할 시는 관례에 따라 개발업자가 책임을 지게 됨으로 공동사업의 약정관계에 있어 유의할 필요가 있다.

③ 세제와 비교

우리나라는 없지만 일본에서는 공동사업방식 중 등가교환에서 활용되고 있는 자신의 매환특례에 의한 이점이 크다.

- 특정사업용 자산의 매환 : 개인과 법인에게 다같이 적용된다.

-기성시가지내에서 양도하고 시가지외에서 매입교환하는 양도자산의 요건은 이 지역

내에 있는 사무소 또는 사업소로 사용되고 있는 건물(임대용은 제외) 또는 건부용지 토지로 소유기간 5년 이상인 자산이어야 한다.

근기정비구역내(대판시 등 8개시 해당지역)에서 매입하는 경우는 매입교환자산에 상응하는 양도차익의 60%, 기타지역 80% 과세가 이연된다.

〈기대효과〉

1. 토지정책적인 측면

우리 한국은 근 30여년간을 두고 택지개발에 따른 지가의 상승과 이로 말미암은 기대이익으로 합리적인 토지이용 보다는 비정상적인 소유형태로 많은 문제점이 노출되었고, 이는 결국 도시토지의 택지난과 고지가로 택지개발이 한계성에 부딪치게 되었다. 이러한 토지환경의 변화 속에서 지주공동사업의 출현은 우연이 아니며 토지가격의 상승과 부동산 보유에 대한 규제강화, 자금의 절대부족 등으로 부동산 개발업체가 토지를 직접 매입하여 개발하는 종래의 방식이 점차 어려워지고 있는 데다가 한편으로는 개인과 기업을 막론하고 토지소유자들 또한 토지보유에 따른 부담이 날로 무거워지고 있는 상황하에서 보유하고 있는 토지의 유효활용을 생각하지 않을 수 없게 된 데 따른 것이다.

여기서는 이 지주공동사업이 기대효과로서 토지정책적인 측면과 공동사업의 주체적인 측면을 구분하여 기술한 것이다.

(1) 토지정책적인 측면

토지문제가 오늘날 우리사회의 큰 정책문제로 등장하게 된 원인은 급격한 지가상승, 부동산 투기행위의 만연, 개발이익 배분의 불공평, 토지이용의 비효율화 등이라고 볼 수 있는데, 지주공동사업은 이러한 문제점을 상당히 해소할 수 있다고 본다.

- 지가의 안정 : 지가의 상승은 택지구입비용의 증대와 그로 인한 주택가격의 급격한 상승, 산업용지의 비용부담으로 물가상승, 사회간접자본시설에 대한 공동투자비부담 등으로 경제개발정책의 수행에 큰 지장을 주게 된다.

따라서 오늘날의 지가문제는 순수한 수요와 공급의 경제적 메카니즘의 방법 만으로는 해결할 수 없는 문제로서 경제적, 사회적, 행정적, 법률적 요인 등에서 풀어나가야 하는

종합적인 대책이 강구되어야 한다.

지주공동사업방식은 이러한 부동산의 종합적인 처방 밑에서 사업을 시행하는 것이므로 토지소유를 유발하지 않고 토지의 유효활용을 촉진함으로써 지가의 안정을 기할 수 있다.

- 투기행위의 억제 : 토지 투기행위가 근절이 되지 않으면 다음과 같은 점에서 사회적 문제가 발생된다.

첫째는 국민의 저축의욕을 크게 위축시켜 자본시장의 육성을 통한 산업자금의 조달이 난관에 봉착하게 된다.

둘째는 국민의 건전한 근로정신을 파괴하여 투자를 통한 불로소득으로 일확천금을 노리는 사행심을 조장하여 사회기강을 해친다.

셋째는 투기가 성행함으로써 소득배분이 더욱 불공평해 질 수 있어 사회총화 저해요인이 된다.

지주공동사업은 토지의 매매를 수반하지 않는 개발방식임으로 토지시장이 안정적이라 할 수 있다.

즉, 지주는 소유하고 있는 토지를 내놓고 개발업자는 토지를 취득하지 않고도 지주의 토지를 이용함으로써 양자간에 토지소유가 제한됨으로 투기의 소지가 없어진다.

- 개발이익의 배분 : 토지문제로 하여금 심각한 사회문제가 되게 하는 가장 중요한 이유의 하나는 토지로부터 발생하는 개발이익 배분이 불공평하다는 국민들의 인식이다. 이러한 불로소득의 증가는 급격한 인구증가와 인플레이 및 토지수급의 만성적 불균형과 불공평을 초래하여 개인간 계층간의 소득배분은 불균형이 되며 소득차는 더욱 심화된다고 하겠다.

토지에서 발생하는 이익을 분류해보면, 소유이익과 이용이익으로 대별할 수 있다. 소유이익이란 토지를 단순히 지배하고 소유함으로써 발생하는 이익인데, 예컨대, 토지매각시 소유권자가 취득하는 상승이익 및 토지임대시 생기는 지대 등이 이에 속한다.

이용이익은 당해 토지를 소유권자 자신이 사용하고 있는 경우와 타인소유의 토지를 빌려 사용하고 있는 경우에 그 토지의 이용에서 발생하는 이익이다. 여기서 지주공동사업은 소유이익 보다도 이용이익을 증진시키는데 있으므로 곧 토지유효성의 가치를 얻는데 있다.

그러므로 개발이익의 독점을 분산시키며 토지이용의 공유화와 사회적 이익의 배분을 도모할 수 있다.

- 토지이용의 효율화 : 국토는 한정되어 있는데 인구의 증가 등으로 토지수요는 매년 늘어나 토지의 희소성은 해가 거듭할 수록 상대적으로 높아진다.
우리나라의 경우는 사유지의 점유비율이 절대적임으로 지주공동사업은 사유지에 대한 유희지와 기성지역 토지의 이용도를 제고하는데 있다.

그러므로 유희지는 물론이고 현재 기성 시가지개발에 따른 신개발지, 불량주택지 재개발, 노후주택 재개발, 도심지 재개발사업 등을 공동사업으로 다양하게 시행할 수 있다.

(2) 공동사업의 주체적인 측면

지주와 개발업자 등 공동사업의 주체적인 입장에서 기대효과를 본다면 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 지주와 개발업자가 다같이 도움이 된다 : 토지를 필요로 하는 사업자는 토지를 확보할 수 있으며, 노하우가 필요한 지주는 노하우가 있는 개발업자와 합동개발을 할 수 있으니, 지주와 사업자간에 다같이 만족을 얻을 수 있다.
- 투자효율을 높일 수 있다 : 지가상승을 기대하는 것 보다 주택, 주상복합건물, 재건축, 재개발, 상가, 관광레저사업 등의 건물을 건축하여 상호간 투자효율을 가져올 수 있다.
- 고지가에 대처 : 공개념법령 강화시대에 적용할 수 있는 합리적인 개발기법의 하나로 효율적인 토지이용을 창출할 수 있다.
- 수익면에서 유리 : 토지구입비에 대한 금액부담이 엄청나게 늘어나고 있는 상황에서 합작방식의 개발은 수익면에서 유리하다.
- 절세강구 : 지주는 유희토지에 대한 초토세 등의 부담을 피하여 공동사업의 시행으로 절세효과가 있고 토지 이외의 수입도 기대할 수 있다.
- 선투자자금의 부담이 없다 : 주거래 은행의 여신규제 등으로 토지구입의 자금문제와 구입에 따른 선투자자금의 부담을 피할 수 있다.
- 토지지분부 구분소유건물을 필요에 따라 취득 : 자기가 소유하고 있는 일정 지분 또는 전부를 제공했다가 토지지분부 구분소유건물을 취득하는 계약을 함으로서 토지소유자는 자신에 의한 건설자금조달, 건설공사의 운용, 건축물의 분양 또는 임대에 따른 사무행위를 하지 않고도 건축물을 구분소유할 수 있다.
- 임대사업으로 수입원 확보 : 자기의 권리로 귀속된 건축물에 대하여 개발업자는 독립적

으로 임대사업을 실시하여 수입원을 확보하는 등 장기적인 사업성을 기대할 수 있다.

〈종합결론〉

도시내에 택지개발적지를 확보하는 것이 점차 어려워지고 있어 주변지역의 미이용토지와 기성시가지에 대해 토지의 유효이용을 촉진할 필요성이 점차 높아지고 있다.

앞으로 주택개발, 도시화, 산업화에 따른 토지수요를 충족시킬 수 있는 토지개발 공급제도의 획기적인 개편 없이는 토지문제를 근본적으로 해결할 수 없다.

우리나라의 토지 생산성은 일본의 10분의 1 수준으로 영세성을 면치 못하고 있다. 토지의 생산성이 낮다는 것은 국토이용의 효율성을 그만큼 제고시키지 못했다는 것을 의미한다.

그동안 우리나라의 토지이용은 60년대 개발초기에 토지의 사회성, 공공성이란 공익적 측면과 개인의 재산권보호란 사익적 측면에서 병행하여 왔다고 하나 현재까지 공익적인 강제성이 주도되어 왔다.

그럼에도 불구하고 국공유지는 사유지에 비해 21%에 지나지 않아 주택과 택지개발을 하거나 공익사업을 수행하는 데도 사유지에 의하지 않고는 토지이용을 할 수 없게 되었다.

이러한 현상은 정부나 공공기관이 사유지를 매수하고 국공유지의 산지를 개발하고 수면을 매립하여 용지를 조성한다 하더라도 결국 그 토지는 공공시설에 필요한 토지 이외는 개인에게 분양됨으로 사유지화 되기 때문이다.

토지는 생산할 수 없는 것이므로 용지수요에 따라 상대적으로 협소해지고 사유지의 점유 비율이 높아진다. 어느 시기에 가서는 정부의 힘만으로 토지이용정책이 한계에 이르러 어떤 국토개발사업이나 도시계획사업을 추진하려 해도 어렵게 된다.

이 단계에서 지주들은 소유의무를 더 강화해나가 세금이 과중되고 개발업자는 토지확보를 해야되고 정부는 엄청난 재정부담을 안고 사유지를 매수할 수도 없어 어떤 합리적인 토지개발방안이 도출될 수 밖에 없게 되었다.

여기서 토지소유자 즉 지주와 개발업자(민간이든 공공이든 간에)가 자연적으로 합류하여 공동사업이 생성하게 되었다고 볼 수 있다.

바로 이 지주공동사업은 그런 시기를 이미 맞이한 일본에서 무리없이 사유토지의 유용성이란 절실한 현실에서 비롯되어진 것이고 우리나라도 그 시기가 도래했다고 본다.

그러나 이 지주공동사업이 정착되기 위해서는 앞서서도 전제한 바와 같이 지주에게 토지

이용을 할 수 있는 계기를 마련해주고 그로 인하여 개발업자의 적정이윤과 정부의 토지이용 정책이 맞아떨어져야 한다.

그러기 위해서는 일본과 같은 공동사업의 환경여건이 조성되고 지주들의 의식전환과 개발업자들의 신뢰성, 그리고 정부의 지원책이 강구되어야 할 것이다.

본 연구보고서는 이상과 같은 여러 측면에서 종합적으로 택지공동사업의 접근을 시도하였으나 아직도 개발부분에 대해서는 좀 더 시간을 두고 참여 회원사가 사업의 경험을 살려 꾸준히 개발기법을 모색해 나가야 할 것이다.

그리고 끝으로 이 지주공동사업은 앞서 제시한 방안들이 실효성을 갖고 이에 수반한 전제 조건이 충족되어야 활성화될 기할 수 있으므로 여기서 중점적인 사항을 제안사항으로 건의한다.

- 주축법상의 미흡 : 주축법에서는 공동사업을 규정하고 있으나 그 사업방법과 절차과정 이 구체적으로 명시되어 있지 아니하고 또한 주택사업이 아닌 경우에는 본 규정을 적용 할 수 없어 유명무실한 법조문에 불과하여 이를 보완할 필요가 있음.
- 토지임차권의 강화 : 현행 민법은 임대차의 장기적인 토지이용에는 부적합하며 확보로 도 제공하기 어렵다.

그러므로 공동사업 중 차지개발방식에 장애요인이 되고 있는데, 일본의 차지법에서는 차지권이 채권적인 임차권이지만 지상권과 같이 물권적인 성격을 갖는다. 그러나 우리 민법은 임차권을 등기할 수 있으나 임차인의 의사여하에 따라 성립되므로 공동사업의 차지개발방식에 있어서 토지임차권에 관한 법적효력이 약하여 임차권을 강화할 필요가 있다.

- 교환계약에 의한 양도 : 공동사업을 하는 토지나 건물이라도 교환계약에 의하여 토지나 건물을 양도하는 경우에는 당해토지나 건물의 교환계약 당시의 각 시가 또는 시가표준액을 양도가액으로 하여 계산한 양도소득에 대하여 양도소득세를 부과하고 있다.

주택은 국민생활 기본권의 하나이고 정책면에서 최대의 역점을 두어야 하는 것이 주택사업이라고 볼 때 이 주축법상의 공동사업에 대해서 양도소득세와 특별부과세를 감면하는 내용이 조감법에 반영되어야 할 것이다.

예컨대, 조감법 제62조의 규정에 의한 감면 범위를 국민주택규모 이하의 주택건설용지를 감면하는 것과 같이 국민주택규모 초과 고급주택(소득세법 시행령 제15조 제5항) 미만의 주택용지에 대하여도 주택건설등록업자인 법인에 현물출자하는 토지는 자본이득

세(양도소득세 및 특별부과세) 50%를 경감해야 할 것이다.

- 개발부담금 : 개발사업 자체는 개발을 촉진시키는 목적으로 수행되고 있으나 개발부담금은 실수요자 부담을 증가시키거나 개발사업 자체를 위축시키는 결과를 가져온다.

그러므로 주택사업의 공공적 차원에서 민간주택건설사업자에게도 정부투자기관과 같이 개발부담금 50%를 감면해야 할 것이다.

이는 정부투자기관과의 수평적 공평과 경쟁상의 효율을 회복시키기 위해 필요하며 따라서 이러한 조치는 주택건설사업의 활성화를 통한 국민의 주택복지 향상에 크게 도움이 될 것으로 본다.

- 임대용 토지에 대한 유희지 : 임대용 토지인 경우 토지와 그 지상건물의 소유자가 서로 다른 경우에는 그 토지를 나대지임대로 보아 유희지로 규정하고 있는데(토초세 제8조 ①, 13호) 공동사업의 차지개발방식에 있어서 개발업자는 지주의 토지를 차지하여 건축물을 축조하는 것이므로 사실상 건축물과 토지의 소유자가 나누어지게 된다.

이런 경우 그 토지를 유희지로 보아 과세하고 있는 것은 앞으로 토지이용권이란 공동사업의 활용면에 제약을 주어 예외규정에 포함시켜야 한다.

주택건설 2백만호 앞당겨진 내집마련