

지역공공개발사업에 있어 민간참여 활성화 방안 연구 — 택지개발 사례를 중심으로 —

崔秉瑄

暎園大學校 都市計劃學科

1. 머리말

공공의 업무분야에 민간을 참여시켜야겠다는 주장은 지난 1980년대부터 출몰 제기되어 온 바 있다. 경제불황을 타개하기 위한 수단으로 세계 각국이 추진했던 각종 경제 규제 완화의 흐름이 이러한 주장의 바탕을 형성하고 있다. 특히 우리나라에서는 이러한 시대적 흐름에 덧붙여 국내적으로 민주화·자율화과정의 급속하게 진행되면서 과거에는 공공의 고유영역으로 치부되어 왔던 많은 분야에 대한 민간참여의 논의가 열기를 더해가고 있다. 신경제5개년계획(1993~1998)은 이러한 열기를 정부차원의 정책으로 수렴한 하나의 결정판이라고 할 수 있다.

신경제계획이 담고 있는 민간참여의 정책방향은 다양하다. 가령 민간참여의 대상만 하더라도 사회간접자본의 확충에서 지역개발사업, 도시재개발사업, 택지개발사업, 신도시개발사업에 이르기까지 폭넓게 제시되고 있다. 뿐만 아니라 참여 방식도 간접참여, 위탁참여, 직접참여, 합동참여 등 모든 참여방식을 포괄하고 있고 참여를 유인하는 수단도 기존 규제의 완화에서 수익성 보장을 위한 새로운 인센티브의 부여 등에 이르기까지 다양하다.

그러나 이러한 정책방향이 제시되었다고 해서 곧바로 민간참여가 활성화 될 수 있는 것은 아니다. 총론적이고 거시적인 연구성과를 통해 도출된 정책방향을 구체적으로 실천하기 위해서는 현실을 바탕으

로 하는 각론 차원의 정밀한 연구가 별도로 요구되기 때문이다. 이러한 맥락에서 민간참여의 대상, 참여방식, 활성화수단 등에 대한 개별적이고 구체적인 연구가 현 시점에서 적극적으로 추진될 필요가 있는 것이다. 이 연구는 바로 이러한 필요에 부응하기 위한 것이다.

연구의 대상은 다양한 민간참여의 가능 영역 중에서 특히 택지개발사업에 한정한다. 우리나라는 아직 개발도상에 있기 때문에 앞으로도 엄청난 양의 택지개발 수요가 있을 것으로 판단되며 따라서 민간부문의 참여가 가장 절실한 분야의 하나라고 할 수 있다. 논리의 효과적인 전개를 위해 본 연구는,

첫째, 민간참여의 필요성과 그 유형, 특성 등을 이론적 그리고 현실적 측면에서 검토하고,

둘째, 택지개발사업에 있어서 민간참여의 현황과 문제점을 우리나라의 현행 제도를 중심으로 분석하며,

셋째, 외국의 사례를 참고하여,

넷째, 현행 제도의 개선대책을 강구하는 일련의 과정에 따라 전개하고자 한다.

2. 민간참여의 이론

1) 민간참여의 개념

민간참여란, 말 뜻 그대로 해석하자면, “사업계획의 수립, 집행, 사후관리의 전 과정에 민간이 전부 또는 일부 참여하는 모든 형태의 참여”를 의미한다고 할 수

있다. 이러한 개념 아래서는 영리추구를 위한 개인의 일상적인 기업활동도 민간참여에 해당된다. 이것이 곧 넓은의미의 민간참여다. 그러나 이러한 개념은 지나치게 포괄적이어서 민주화·자율화의 흐름과 더불어 제기되고 있는 작금의 민간참여의 의미를 적실하게 대변하지 못하는 어려움이 있다. 이런 뜻에서 개념의 포괄범위를 다소 한정한다면 민간참여란 “과거에는 공공이 주도하여 왔던 업무 영역에 민간이 자본 또는 기술을 투입하여 사업과정에 전부 또는 일부 참여하는 것”이라고 규정할 수 있다. 이것이 곧 좁은 의미의 민간참여라고 할 수 있다. 최근의 민간참여에 관한 논의는 주로 협의의 민간참여에 주목하고 있다. 그러나 과거의 관주도적 통치체제에서는 민간부문 고유의 행위조차 억제했던 경향이 있었다는 점에서 넓은 의미의 민간참여도 민간참여 활성화의 주제에서 제외할 수 없는 것이 현재의 상황이다. 즉 민간참여의 활성화라는 개념속에서는 기존의 공공부문의 영역을 민간에게 일부 개방한다는 의미외에 민간부문의 영역에서 활동을 저해해 왔던 요소들을 제거 또는 완화한다는 뜻도 포괄하는 것이 타당하다.

2) 민간참여 활성화의 필요성

민간참여를 활성화해야 할 이유가 어디에 있는가? 근본적으로는 경제성장, 사회발전에 수반하여 공공서비스의 양과 질에 대한 국민들의 수요가 고급화하고 다변화되었다는 데 있다. 즉 공공의 독자적 역량만으로는 변화된 국민들의 욕구를 충족시킬 수 없게 되었다는 점에 민간참여의 필요성이 있다. 그런가 하면 경제를 발전시키기 위해서는 공공부문외에 국민경제에서 큰 몫을 차지하는 민간부문의 경제활동을 촉진시키는 일이 불가피하다는 점도 민간참여 활성화의 중요한 이유라고 할 수 있다.

민간참여의 활성화를 통해 얻을 수 있는 이점이 많다.

첫째, 공공사업에 민간자본을 끌어들임으로써 정부의 재정 수요를 줄일 수 있고 이렇게 해서 확보한 재원을 다른 시급한 공공사업에 활용할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

둘째, 민간부문의 선진경영기법과 창의를 끌어들임으로써 관주도의 독점적 공공사업 시행시에 발생할 가능성이 큰 사업운영의 경직성을 타파하고 공공투자의 효율성을 높일 수 있다.

셋째, 민간부문의 참여영역을 넓히고 또 참여를 용이하게 함으로써 민간부문의 경제를 활성화시킬 수 있을 뿐만 아니라 경쟁의식을 고취하여 과거에 비해 적기에 양질의 서비스를 공급할 수 있게 된다.

네째, 일정지역의 공공사업 등에 당해지역의 주민 또는 기업이 참여하게 됨으로써 지역의 특수성에 부합되는 공공서비스가 가능하게 된다.

다섯째, 정부와 민간 사이에 상호협력을 통한 신뢰관계가 형성됨으로써 국가와 지역발전에 대한 국민적 합의 형성이 용이하게 이루어질 수 있다.

물론 민간참여의 확대, 특히 공공의 영역에 민간참여를 확대하는 것이 반드시 좋은 점만 있는 것은 아니다. 민간기업은 본질적으로 수익성에 바탕을 두고 사업에 참여하게 될 것이기 때문에 사업의 공공성이 훼손될 우려가 있다. 또한 지역적으로도 사업의 성공이 예상되는 지역에 투자가 몰리게 될 것이기 때문에 지역간의 불균형을 조장할 가능성도 있다. 무엇보다도 가장 문제가 되는것은 우리사회에 만연된 민간기업에 대한 부정적 인식 때문에 공공사업에의 민간참여는 특혜시비등을 유발할 소지가 있다는 점이다. 그러나 이러한 문제점 때문에 민간참여를 위축시키거나 지연할 수는 없다. 앞서 언급했던 바와 같이 우리나라가 처한 정치,

경제, 사회적 상황에서 민간참여의 활성화는 반드시 필요한 이 시대의 과제라고 할 수 있기 때문이다.

3) 민간참여의 유형과 특성

민간참여의 방식과 정도에 따라 민간참여의 유형은 직접참여, 합동참여, 위탁참여, 간접참여의 네가지로 구분된다. 여기서 직접참여는 민간이 명실상부사한 사업주체가 되어 계획수립에서, 자금조달, 사업시행 및 사후관리에 이르기까지 일체를 주관하는 방식을 말한다. 합동참여는 공공과 민간이 역할을 분담하여 사업에 공동으로 참여하는 방식이다. 통상적으로 공공과 민간이 공동 출자하여 법인을 설립한 후 사업을 시행하는 형태를 취한다. 위탁참여는 공공부문의 비효율적 업무수행을 개선할 목적으로 능력을 갖춘 민간기업에게 업무의 일부 또는 전부를 위탁하여 처리하는 방식이다. 그리고 간접참여는 공공이 주관하는 사업에 민간이 자금지원 등 보조적인 역할을 수행하는 경우로서 사업시행 후 투입된 민간자금을 상환하는 것으로 참여를 마무리짓는 방식이다.

일반적으로 간접참여에서 위탁, 합동, 직접참여로 갈수록 민간참여의 강도는 강해진다. 그래서 직접참여의 상태에 이르면 당해 사업은 민간부문의 통상적인 사업과 다를 바 없게 된다. 즉, 이러한 사업은 공공성이 거의 퇴색하게 되고 시장경제의 논리에 따라 움직이게 된다. 이러한 사정때문에 민간참여를 활성화 하고자 할 때에는 해당 사업의 공공성, 시장성, 수익성, 사업규모 등을 신중히 검토하여 참여 형태를 정할 필요가 있다. 대체로는 공공성이 높을수록 그리고 시장성과 수익성이 낮을수록 간접참여의 방향을 취하게 되고 그 반대인 경우에는 직접참여의 방향으로 나가게 된다. 또한 사업규모가 클 때에는 민간 단독에 의한 직접참여가 어렵게 되

기 때문에 합동참여나 간접참여 등의 형태를 취한다.

4) 택지개발사업에 있어서 민간참여 확대의 필요성

택지개발사업은 단순히 택지의 공급만을 목적으로 하는 사업이 아니다. 이것은 시가의 쾌적한 물리적 환경을 조성하고 건전한 도시사회를 형성하며 아울러 자족적인 도시경제를 구축하는 종합적인 도시형성사업이다. 따라서 공공성이 대단히 큰 공공부문의 업무영역이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 택지개발사업은 공공이 주체가 되어야 하며 민간참여는 공공의 주도하에 보조적인 역할을 하는 간접참여나 위탁참여의 형태 또는 경우에 따라 합동참여의 형태까지는 취할 수 있을 것이다.

그러나 다른 한편에서 본다면 택지개발사업이 아무리 공공성이 큰 사업이라 하더라도 모든 택지개발사업을 공공이 주관한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이다. 가장 중요한 이유는 택지개발 수요의 방대함이다. 우리나라는 아직까지도 개발도상에 있기 때문에 인구증가가 그치고 경제수준이 완숙단계에 이르는 2000년대 초까지는 택지개발수요가 폭발적인 상태로 지속될 것이다. 제3차 국토종합개발계획이 추산하고 있는 바에 따르면 1992년에서 2001년까지 택지만 약 1억 2,000만 평, 공업용지와 공공시설 용지까지를 합치면 3억 6,000만 평이 개발되어야 한다. 이러한 추세는 적어도 인구정지 시점이 되는 2015년까지는 지속될 것으로 보인다. 뿐만 아니라 택지개발촉진법에 의해 순전히 공공의 주도하에 개발된 택지개발예정지구개발사업의 총시행 면적이 1981년에서 1992년까지 불과 1,400만여평에 불과하다는 사실은 택지개발의 공공성에도 불구하고 민간참여가 대대적으로 이루어 질 수 밖에 없는 불가피성을 극명하게

진법에 따라 사업이 시행된다. 그리고 ⑧, ⑨, ⑩은 각각 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 특별법에 의거하여 시행되는 사업이다.

2) 사업유형에 따른 택지개발특성

(1) 사업대상지의 입지

사업대상지의 입지는 개발사업의 근거법이 무엇이나에 따라 크게 좌우되고 있다. 도시계획법에 의한 사업은 동법의 법적효력이 발생하는 도시계획구역을 사업대상지로 한다. 반면에 특별법을 근거법으로 하는 개발사업은 도시계획구역에 관계없이 사업이 시행될 수 있다. 앞서 열거한 ①에서 ⑦까지의 사업이 전자에 속하고 ⑧에서 ⑩까지는 후자에 해당된다. 다만, 한가지 예외는 토지구획정리사업으로서 이 사업은 도시계획구역 이외의 지역에서도 도시계획법을 준용하여 사업을 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 도시개발예정구역 개발사업은 도시계획구역내에서 사업이 시행되기는 하지만 그 대상지가 기존의 시가지와는 완전히 격리된 다른 행정구역에 위치한다는 점에서 다른 도시계획사업과 구별된다. 또한 이 사업은 도시계획법에 관계규정이 도입된 1971년 이래로 단 한번도 시행된 적이 없다는 점에서 특이하다. 즉, 명목만 남아 있는 사문화된 사업유형이다.

(2) 개발사업의 단위규모

택지개발사업의 규모를 통제하는 수단으로는 상한규제와 하한규제가 사용되고 있는데 대부분은 최소규모 즉 하한을 규제하고 있다. 다만 형질변경사업은 일종의 자연발생적 개발방식이라는 사업특성상 최대규모를 통제하고 있다. 이 밖에도 상한규모를 통제하는 개발유형으로는 토지구획정리사업과 공업단지 개발사업이

있는데 토지구획정리사업은 하한과 동시에 상한을 통제하고 있으며 공업단지 개발사업은 개별공장을 건설하는 데 한해서 상한 규모를 설정하고 있다. 나머지의 개발사업은 모두 하한만을 규제한다는 점에서 법규정상으로는 사업규모에 한계가 없는 것처럼 보인다. 그러나 사업대상지의 입지가 갖는 특수성 때문에 통상 기존 시가지가 이미 형성되어 있는 도시계획구역 내에서 시행되는 개발사업은 대체로 중·소규모의 개발에 한정되는 경향이 있다. 이에 반해서 사업구역의 위치에 구애받지 않는 사업, 이른바 특별법에 의한 사업들은 중규모 또는 대규모로 시행되는 경우가 많다. 도시개발예정구역 개발사업은 사업목적 자체가 신도시개발이기 때문에 대규모로 시행될 수 있지만 전술한 바와 같이 아직까지 시행된 예는 없다.

(3) 사업추진절차

개발사업의 시행절차는 각각의 근거법에 따라 정해진다. 가령 도시계획법을 근거로 하여 시행되는 사업은 동법이 규정하는 절차에 따라 사업구역을 결정하고 사업주체를 지정하여 구체적인 사업에 들어가게 된다. 사업수행의 전체 과정은 두 단계로 분리된 절차에 따라 수행되는데 그 첫번째 단계는 사업대상지를 지정하는 절차이며 두번째 단계는 사업주체를 정하고 사업을 시행하는 절차이다. 제1단계는 법 제11조부터 제14조의 규정에 의하고 제2단계는 법 제3장(제23조부터 제61조)과 제85조 및 제86조의 규정을 따른다. 두 단계를 거쳐서 비로소 사업이 수행될 수 있기 때문에 절차가 다소 복잡한 편이다.

근거법이 도시계획법과 개별사업법의 두가지로 구성되는 토지구획정리사업과 아파트지구 개발사업은 앞서 언급했던 바와 같이 도시계획법에 따라 일단 사업대상지를 지정한 다음 개별법의 규정에 의

해 구체적인 개발사업을 시행한다. 사업 시행을 위해 두 단계를 거쳐야 한다는 점에서 앞의 도시계획법에 의한 개발사업과 다를 바 없다.

이상의 사업들에 비해서 주택건설촉진법, 택지개발촉진법 등 특별법에 의해 시행되는 사업은 사업대상지의 지정에서 사업시행이 완료될 때까지 도시계획법에 관계없이 독자적인 근거법에 따라 추진된다. 따라서 사업의 추진절차는 위의 사업들에 비해 대단히 간편하다. 절차가 간편한 만큼 출속의 가능성이 커진다는 점, 또는 도시관계법률의 모범이라고 할 수 있는 도시계획법의 규정과 정신에 배치될 수 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있기도 하다.

(4) 개발택지의 용도

개발택지의 용도라는 측면에서 보면 주택지 조성이 사업목적인 것에는 일단의 주택지조성사업, 토지구획정리사업, 아파트지구 개발사업, 국민주택용 대지조성사업 및 택지개발예정지구 개발사업 등 다섯가지 개발유형이 있다. 공업용지조성을 목적으로 하는 것은 일단의 공업용지 조성사업과 공업단지 개발사업의 두가지 종류다. 시가지 조성사업은 주거·상업·업무기능이 복합된 시가지를 조성하는 목적으로 시행되며 토지형질변경사업은 용도에 관계없이 소규모 택지를 개발할 목적으로 시행된다.

신도시개발을 목적으로 하는 사업은 도시개발예정구역 개발사업이 유일한데 시행사례가 없다. 오히려 지금까지의 신도시는 택지개발촉진법, 주택건설촉진법 또는 산업기지개발촉진법(산업입지 및 개발에 관한 법률의 前身)등 특별법에 의한 개발사업을 통해 수행되어 왔다. 이렇게 택지개발 또는 산업기지개발을 목적으로 하는 사업으로 종합기능을 갖는 신도시를 개발하여 왔기 때문에 그간 사업시행상의

무리가 있어 왔다.

(5) 토지취득방법

사업시행주체와 대상지역의 토지소유자가 불일치할 경우에는 토지취득의 가능여부가 사업시행의 관건이 된다. 현행의 택지개발관련법상 토지소유자와 사업시행자가 반드시 일치해야 하는 경우는 형질변경사업뿐이다. 반대로 택지개발예정구역 개발사업은 토지소유자와 사업시행자가 불일치하는 경우에만(대상지 전역이 국공유지인 경우에는 소유자와 시행자가 일치할 수도 있음) 시행된다. 따라서 택지개발예정구역 개발사업은 사업시행전에 대상지의 토지를 모두 매수하게 된다. 이러한 사업이 곧 전면매수방식에 의한 택지개발방식이며 택지개발예정지구 개발사업은 이러한 전면매수방식의 대표적인 사례이다.

형질변경사업과 택지개발예정지구개발사업외의 택지개발사업은 때로는 토지소유자가 단독으로 또는 조합을 구성하여 시행할 수도 있고 또 때로는 토지소유자와는 별개의 시행주체가 사업을 시행할 수도 있다. 토지소유자가 단독 또는 조합으로 사업을 시행할 경우에는 토지취득의 문제는 없다. 다만 조합시행시에는 환지라는 특수한 방법을 통해 개발 후의 택지가 조합원에게 배분된다. 이러한 환지방식의 대표격이 토지구획정리사업이다. 이 사업은 소유자와 사업시행자가 불일치하는 경우에도 사업시행자는 단지 소유자를 대신하여 사업을 수행할 뿐이고 사업완료후의 택지는 환지를 통해 토지소유자에게 배분되게 된다. 다른 사업에서는 사업시행자와 토지소유자가 상이할 때에는 매수방식을 통해 토지를 사전 취득해야 사업시행이 가능하다.

토지매수방법에는 협의매수와 강제매수(수용)의 두가지 방법이 있는데 협의매수를 우선으로 하며 강제매수는 불가피한

경우에 한한다. 토지소유자가 직접 사업을 시행하거나 또는 사업을 대행시키는 형질변경사업과 토지구획정리사업을 제외하고는 모든 택지개발사업이 매수방식에 의해 토지를 취득하도록 되어 있고 따라서 토지수용도 법률상으로는 허용되어 있다. 그러나 공공이 사업시행주체인 경우를 제외하고는 실제로는 민간주체의 수용권 행사를 억제하고 있어 민간의 택지개발사업이 사실상 어려운 것이 현실이다.

(6) 사업주체

택지개발사업의 주체가 될 수 있는 자로는 소유자, 조합, 지자체, 국가, 공사 등이 있다. 이 중에서 소유자만이 할 수 있는 사업은 형질변경사업이고 공공, 즉 국가, 지방자치단체, 공사에서만 시행할 수 있는 사업은 택지개발예정구역 개발사업이다. 나머지 사업들은 위의 여러 시행주체가 모두 참여할 수 있도록 되어 있다. 경우에 따라서는 정부가 사업시행자를 지정할 수 있도록 하고 있는데 일단의 주택지, 공업용지, 시가지조성사업이 거기에 해당된다. 최근에는 지방화, 자율화의 흐름에 편승하여 지방공사가 많이 설립되고 있으며 이러한 추세를 반영하여 토지구획정리사업이나 아파트지구 개발사업, 공업단지 개발사업에서는 지방공사 등도 사업주체로서 허용하고 있다. 특히 공업단지 개발사업은 공단입주자에게도 사업시행주체로서의 역할을 부여하고 있어 민간참여 확대라는 점에서 다른 개발사업에 앞서가고 있다.

(7) 사업비 조달

택지개발사업에서 사업비 조달의 책임은 기본적으로는 사업시행자에게 있다. 다만 경우에 따라 국가와 지방자치단체가 일부 비용을 보조하거나 용자를 알선할 수 있게 되어 있다. 학교나 공동구 등의 시설이 사업구역에 있을 때에는 해당정부

부처에게 비용을 부담시킬 수도 있다. 특히 특별법에 의해 시행되는 사업의 경우에는 사업비용을 용이하게 조달하기 위한 장치가 별도로 마련되어 있다. 예컨대 택지개발촉진법에 의해서 시행되는 사업은 주택상환사채를 발행할 수 있도록 하고 있고 택지개발촉진법에서는 택지매입자에게 선납금 징수 또는 토지채권발행 등을 통해 사업비용의 일부를 조달할 수 있도록 하였다. 공업단지 개발사업에서는 선수금, 시설부담금, 손괴자부담금, 이용자 부담금, 원인가부담금 등 다양한 명목의 비용조달 항목을 만들어 놓고 있다. 한편 토지구획정리사업은 체비지 또는 보류지라는 명목으로 개발토지의 일부를 매각하여 사업비용을 마련한다는 점에서 다른 개발사업과는 구별되는 독특한 특성이 있다.

법규정상으로는 국가와 지방자치단체의 사업비 보조가 있는 것처럼 되어 있지만 실제로는 거의 시행되지 않고 있으며 있다하더라도 공공이 시행주체인 경우에 한해서 보조가 이루어지는 경향이 있다. 비용조달방안이 다양한 특별법상의 개발사업을 주로 공공이 시행한다는 점을 감안하면 민간의 택지개발사업에 있어서는 사업시행자가 거의 모든 비용을 독자적으로 조달한다고 해도 과언이 아니다.

(8) 개발이익의 환수와 보상

택지개발이 시행되면 지가가 상승하며 개발이익이 발생하게 된다. 이 개발이익은 정부의 개발허가 내지는 용도변경허가의 결과로 생긴 것이기 때문에 사회로 환원되는 것이 마땅하다. 이러한 맥락에서 택지개발시에 발생하는 개발이익을 환수하는 장치가 여러가지 형태로 마련되어 있다. 가령 사업이 완료된 후에 도로, 공원, 광장 등 공공시설을 지방자치단체에 기부채납하는 제도가 운용되고 있고 또 지가상승분의 일정률을 개발부담금으로

징수한다. 개발대상지의 주변지역도 개발에 따라 지가가 상승하게 되는데 이 경우에는 토지초과이득세로 개발이익을 환수한다.

모든 종류의 택지개발사업에 바로 이런 유형의 개발이익환수제도가 시행되고 있다. 따라서 법규정상으로는 개발이익의 사회적 환수가 충실히 이루어지고 있는 셈이다. 그러나 실제에 있어서는 개발이익의 상당 부분이 사업주체에게 귀속된다. 이때에 사업주체가 공공인 경우에는 개발이익이 사업주체에게 귀속된다 해도 큰 문제가 생기지 않는다. 공공은 취득한 개발이익을 다시금 사회를 위해 활용할 것이기 때문이다. 그러나 사업주체가 개인인 경우에는 개발이익이 개인의 금고에 들어가기 때문에 사회적 형평의 문제가 야기되는 것이다. 이것이 곧 민간의 택지개발사업이 특별로 인식되는 근본 이유이자 택지개발사업에의 민간참여를 저해하는 요인이기도 하다.

한편 개발이익의 환수와 더불어 문제가 되는 것의 하나가 보상의 문제이다. 사업시행자와 토지소유자가 불일치할 때에는 결국 사업시행자는 대상지역의 토지를 매수할 수 밖에 없는데 이 과정에서 보상관

련 시비가 일어나게 된다. 특히 민간이 사업을 시행하는 때에는 공신력이 약하여 보상시비가 공공의 시행시보다 격렬하게 진행되는 경향이 있다. 또한 협의에 의한 보상이 여의치 않을 때 사용할 수 있는 강제수용도 민간이 사업주체인 경우에는 법규정에도 불구하고 시행되지 못하는 것이 대부분이다. 이와같이 민간이 사업주체일 때에는 보상 시비 때문에 사업의 시행이 지연되거나 혹은 불가능해지는 경우가 흔히 발생하게 된다. 이것도 역시 민간의 택지개발사업 참여를 저해하는 요인의 하나라고 할 수 있다.

3) 택지개발사업에 있어서 민간참여의 실태와 부진원인

현행법령상 민간이 택지개발사업에 참여할 수 있는 길은 일견 대단히 넓어 보인다. 민간의 토지소유자가 단독으로 또는 조합을 구성하여 시행할 수 있는 택지개발사업의 종류가 무려 6가지나 되고 정부의 지정을 받아 시행할 수 있는 것도 역시 6가지 종류의 사업이다. 이 밖에도 토지소유자와 기업이 합동으로 참여할 수 있는 것이 1가지 그리고 지방 공기업에

표 1. 민간참여 방식에 따른 택지개발 유형

참 여 방 식	택 지 개 발 유 형
토지소유자 단독 또는 조합구성으로 참여	일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업, 형질변경사업, 토지구획정리사업, 아파트지구 개발사업
정부의 지정을 받아 사업에 참여	일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업, 아파트지구 개발사업, 국민주택용 대지조성사업, 공업단지 개발사업
지방 공기업에 출자하여 간접 참여	토지구획정리사업(공업단지 조성 목적의 경우), 아파트지구 개발사업, 국민주택용 대지조성사업, 공업단지 개발사업
소유자와 기업이 합동 참여	국민주택용 대지 조성사업
공단입주자로 참여	공업단지 개발사업

출자하여 간접적으로 참여할 수 있는 사업 방식도 4가지나 된다. 특별한 경우라고 할 수 있지만 공업단지 개발사업에서는 공단에 입주하고자 희망하는 사람도 당해 공단개발사업에 참여할 수 있다.

그러나 참여방식에 따른 택지개발의 유형을 세밀하게 들여다 보면 택지개발사업에 대한 민간참여가 상당히 억제되어 있다는 사실을 알 수 있다. 이를테면 토지소유자 단독 또는 조합구성으로 참여하는 방식이 민간참여의 가장 핵심적인 방식이라고 할 수 있는데 이 방식으로 참여할 수 있는 사업은 모두 도시계획법에 따라 시행하는 사업들이다. 따라서 특별법에 의해 시행하는 사업보다 사업 추진 절차가 복잡하고 위치는 지가가 비싼 도시계획구역 내에 한정되며 기존의 도시계획과 부합되어야만 사업시행이 가능한 조건이 붙는다. 사업수행 조건이 공공주체에 비해 대단히 까다롭다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 사업비의 대부분을 자체 조달해야 하며 또한 토지보유나 취득에 대한 각종 규제가 작용한다. 때문에 대규모의 자원 조달이 가능한 기업에서는 여신규제, 보상시비 등을 개발대상지의 대규모 토지취득이 대단히 어렵다. 이런 측면에서 토지소유자와 기업이 합동으로 택지개발을 수행할 수 있다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 현행법에서는 이러한 형태의 합동참여방식이 국민주택용 대지 조성사업에 국한되고 있다. 그런데, 국민주택용 대지 조성사업은 그 사업목적이 공공성을 강하게 띠고 있는 것이어서 사업의 수익성과 시장성이 낮을 수 밖에 없고 따라서 민간이 적극적으로 참여할 수 있는 대상은 아니다. 결국 민간의 직접참여에 의한 택지개발의 문호는 대단히 좁다고 할 수 있다.

그 밖의 참여방식인 정부지정에 의한 기업의 사업참여는 그 성격상 민간의 직접참여라기 보다는 위탁참여의 방식이라

고 할 수 있다. 또한 정부에 의해 선택된 자만이 참여할 수 있다는 점에서 민간참여의 일반화된 방식이라고 볼 수 없다. 지방공사에 출자하여 택지개발사업에 참여하는 것은 일응 합동참여의 한 형태라고 할 수 있겠지만 민간의 출자한도가 49%까지 한정되어 있어 사업은 사실상 공공이 주도하고 민간은 소극적인 간접참여에 그치는 식으로 되어 있다. 공단 입주자로서 개발에 참여하는 방식도 결국은 극히 일부업체에게만 문호가 개발되어 있다는 점에서 민간참여의 일반적인 형태로 보기는 어렵다.

종합해 보면 대민간의 택지개발은 명목상 다양한 길이 있는 것 같지만 실질적으로는 절차의 까다로움, 사업대상의 한정성, 각종 규제의 중첩, 자원부족과 토지취득의 어려움, 합동참여방식의 미성숙, 시행자의 선택적 지정 등의 제약으로 말미암아 상당히 억제되어 있는 것이 현실이다. 왜 이러한 상황이 벌어지게 되었는가. 크게 세가지 원인을 지적할 수 있다.

첫째는, 민간부문에 택지개발을 맡길 경우에 예상할 수 있는 난개발에 대한 우려, 즉 수익성의 훼손에 대한 우려 때문이다. 실제로 과거의 경험에 의하면 공공의 택지개발사업이 민간의 그것에 비해 질적으로 훨씬 우위에 있었음을 알 수 있다. 이러한 상황을 그대로 방치한 채 민간참여를 확대한다는 것은 사실상 무모한 일일 수 밖에는 없을 것이다.

둘째, 택지개발의 결과로 생기는 개발이익의 사유화와 이에 따르는 특혜 시비를 우려했기 때문이다. 과거에 택지개발 사업을 주도하여 왔고 또 민간 택지개발의 대종을 이루었던 구획정리사업이 바로 이러한 이유로 해서 1980년대에는 정책적으로 억제된 바 있다.

셋째, 과거 정부의 주도하에 경제개발을 추진하던 시대에 고착된 관치주의적 관행하에서는 민간에게 국토개발의 주역

을 담당하는 택지개발을 전폭적으로 맡길 수 없었기 때문이다.

그러나 이제는 시대가 변화되었다. 과거의 관치주의적 관행으로는 더 이상 새로운 시대를 열어가기 어렵다. 더우기 공공이 단독으로 택지공급을 담당할 수 있는 입장도 아니다. 부작용을 극복하거나 최소화한다는 전제하에 민간참여를 제약하는 각종 요소를 정비할 필요가 있다.

4. 외국의 유사제도

구미의 선진제국은 우리나라와는 도시개발에 관련된 사회적 여건이 다르다. 1960년대에 이르면서 이미 인구증가, 도시화 등의 현상이 사라졌기 때문에 새로운 택지개발의 수요는 대단히 적다. 때문에 이들 국가에서의 도시개발은 새로운 택지개발보다는 기존 시가지의 정비·재개발에 집중되어 있다. 1980년대부터 일기 시작한 민간참여의 활성화 방향도 따라서 도시재개발사업에 대한 민간참여의 촉진이 주류를 이루고 있다. 민간참여를 부추기기 위해서 사용된 수단은 대체로 사업추진 절차의 간소화, 규제 완화, 정부의 보조금 지급, 세제상의 혜택 또는 금융지원의 확대, 민관 합동의 개발 회사 설립 등이다.

사업 추진 절차의 간소화 방안으로는 주로 관련법의 통폐합(독일의 경우), 특별법의 제정(불란서, 일본)등의 방식이 사용되었고 규제 완화는 용도 지역 지구제의 탄력적 운용(미국), 용적율의 제한 완화(불란서)등의 방식이 활용되고 있다. 정부가 보조금을 지급하는 사례는 미국(Urban Development Action Grant 1977, Community Development Block Grant 1974), 영국(Urban Development Grant 1982, Urban Regeneration Grant, 1987) 등이 있다. 그리고 민관 합동의 개발회사를 설립하는 예는 프랑스(Societe d' Economie Mixte), 일본 등을 들 수 있다.

영국에서는 1980년의 “지방정부, 계획 및 토지법(Local Government, Planning and Land Act)”에 의해 도시개발공사의 설립을 가능토록 했다. 특징적인 것은 이 공사의 재원은 중앙정부가 전액 부담하므로 정부의 직할 공사의 위치를 갖고 또한 계획수립, 개발허가, 토지취득, 처분 등의 막강한 권한을 갖는데 반해 회사의 사장을 비롯한 주요 인사를 민간 기업인으로 위촉하고 있으며 개발계획의 수립, 조사 업무에 민간기업을 참여시키고 있다는 점이다. 즉 공익을 우선하되 민간의 참여를 유도한다는 뜻이 있다. 프랑스의 혼합경제회사(SEM)는 관민이 공동 출자하지만 재개발 등 공공사업의 경우에는 공공이 50% 이상 출자하며 공공성이 적은 사업에서는 민간이 50% 이상 출자할 수 있도록 하고 있다. 일본의 민활법에서 역내회사가 참여하는 민관 합동회사의 경우 민간 출자를 50% 이상 할 수 있도록 한 것과 대비된다. 우리나라에서 지방공기업법에 의해 설립되는 지방공사는 민간의 출자가 자본금의 절반을 넘을 수 없도록 규정되어 있다. 이 밖에도 개발 계획 수립시에 관·민·기업의 협의체계를 구축하거나 또는 관과 기업간에 협약을 체결하고 민간기업에게 개발사업을 허용하는 이른바 위탁참여의 형식도 여러나라에서 활용하고 있다.

전반적으로 볼 때 영국과 독일은 도시개발의 공익성을 강조하는 편이고 프랑스는 같은 기반에 있지만 최근에 와서 민간자본의 유치를 적극적으로 모색하고 있다. 미국은 전통적으로 민간자본에 의존하고 있는 나라다. 이웃 일본은 미국과 구라파의 중간 정도에 위치하고 있다.

한편, 우리나라와 유사한 일본의 택지개발사업에 있어서 민간참여의 형태를 살펴 보면 그 참여의 폭이 대단히 넓은 것을 알 수 있다. 가령 순수한 민간의 직접 참여 방식인 형질변경사업만 하더라도 우

리나라는 10,000㎡ 미만으로 제한하고 있는데 일본에서는 규모의 제한이 없다. 다만 규모가 확대되는 데 따라 각종 환경 또는 설비기준이 강화 적용될 뿐이다. 토지구획정리사업의 시행주체도 소유자 또는 조합의 비중이 거의 절반을 차지할 정도로 민간시행의 비율이 대단히 높다. 시가지 주변에서 전면매수방식에 의해 대규모 택지를 개발하는 수법인 “신주택시가지개발사업”은 주로 공공이 주체가 되지만 토지소유자의 저항 등으로 인해 사업실적이 그다지 많지는 않은 편이다. 이 방식을 개선해서 새로이 도입한 “신도시 기반정비사업”은 전면매수방식과 토지구획정리방식을 절충한 형태인데 현실적으로 택지개발수요가 현저하게 줄어든 상태이고 또 시행절차도 복잡해서 사업시행실적은 없다. 결국 일본에서는 택지개발사업에 대한 민간참여가 대단히 활발하게 이루어지고 있는 셈이다. 통계에 의하면 1972년에서 1990년까지의 택지공급량 중 공공이 공급한 것은 15.7%에 불과하고 나머지는 모두 민간부문이 개발한 것이었다. 특히 우리나라의 형질변경제도와 유사한 개발허가제에 의해 공급한 양이 전체 물량의 37%를 차지하고 있다.

이상의 논의에 비추어 볼 때 민간참여의 활성화를 위한 첫걸음은 각종 규제를 완화하고 절차를 간소화 하는 일이다. 아울러 공공이 주도해 왔던 부문에 대해서도 점진적인 민간참여를 유도할 필요가 있다. 가령 제3섹타 형식의 민관 합동회사의 설립이나 관과의 계약을 토대로 민간에게 사업의 시행을 위임하는 위탁참여 방식을 검토할 필요가 있다. 이러한 방식을 좀 더 확대한다면 민, 관, 주민의 합동참여 또는 기업과 주민의 합동참여도 가능하다. 그러나 외국의 민간참여 활성화 방안으로 흔히 채택되었던 정부의 보조금 지급 등은 택지개발사업에 대해서는 적합하다고 할 수 없다. 외국에서 민간참여

활성화의 주 대상으로 삼았던 재개발사업은 사업비가 많이 소요될 뿐만 아니라 권리관계가 복잡하게 얽혀있어 민간부문의 적극적인 참여가 사실상 어려운 사업이다. 따라서 보조금 지급, 금융지원 등을 통해 민간의 부담을 줄이는 유인책이 필요한 것이다. 그러나 택지개발사업은 앞에서 논의했던 바와 같이 수익성이 큰 사업이기 때문에 별도의 보조금 지급 등이 필요하지는 않은 사업이다.

5. 민간참여의 활성화 방안

1) 기본방향

앞의 여러 논의를 통해서 다음과 같은 사실이 밝혀졌다.

① 택지개발사업에 대한 민간참여의 확대는 필요하다.

② 그러나 우리나라의 현행 관련제도는 절차의 복잡함, 각종 규제 중첩, 사업대상의 한정, 토지 소유자의 재원부족과 기업의 토지 취득상의 어려움, 사업시행자의 선택적 지정 등의 문제를 안고 있어 민간참여를 제약하고 있다.

③ 반면에 구미제국에서는 오늘날의 시대적 상황 때문에 비록 재개발 사업에 치중하고 있기는 하지만 민간참여를 활성화하기 위해 절차 간소화, 규제완화, 금융지원, 민관합동개발방식의 도입, 계약에 기초한 위탁 참여 유도 등 다양한 수단을 강구하고 있다.

결국 민간참여 확대가 불가피한 시대적 흐름이고 또 바람직한 방향이라고 한다면 현행 제도의 취약점을 찾아내어 적절한 개선방향을 마련하는 일도 또한 필수적이다. 흥미롭게도 구미제국의 현행 정책방향은 우리 제도의 문제점을 해소하는 길과도 일맥 상통한다. 이것은 민간참여를 바라보는 시각이 세계적으로 대개 유사하다는 사실을 반증하는 것이다. 이것은 동시에 외국의 경험이 우리에게 유익하게

활용될 수 있음을 뜻하는 것이기도 하다. 이런 뜻에서 선진 외국의 경험에 우리나라의 특수성을 반영하여 택지개발사업에 대한 민간참여의 확대방향을 다음과 같이 설정한다.

첫째, 복잡다기한 택지 개발 관련 법제를 단순화, 투명화 하고 사업추진 절차를 간소화한다.

둘째, 민간참여를 제약해 왔던 현행 제도상의 각종 규제장치를 완화한다.

셋째, 공공부문의 택지개발사업에 대한 민간참여의 길을 강구한다.

네째, 민간부문이 갖는 취약점을 보완하고 사업수행능력을 키울 수 있도록 제도적 기반을 조성한다.

다섯째, 기존의 택지개발방식을 보완하는 다양한 개발기법을 마련한다.

여섯째, 이상의 개선방향을 택지개발이 갖는 공익성의 원칙에 적합하도록 추진한다.

2) 활성화 방안

(1) 관련계획의 단순화·투명화

현행법 체계상 택지개발과 관련된 근거법이 5가지에 개발유형은 10가지나 된다. 이 중에서 주택지개발을 목적으로하는 사업이 여섯가지이다. 외국에 비해 지나치게 세분·다기화되어 있다. 그럼에도 불구하고 새로운 택지개발에서 대단히 중요한 위치를 차지하는 신도시개발에 대한 법령은 결여되어 있는 실정이다. 도시계획법에 의한 도시개발예정구역 개발사업이 신도시개발에 관한 규정이라고 하지만 그간의 많은 신도시개발시에 한번도 적용하지 못했던 명목상의 규정에 불과하다. 뿐만 아니라 도시계획법이 규정하는 택지개발사업 중 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업은 다른 종류의 택지개발사업과는 달리 사업의 시행을 위한 세부규정이 마련되지 않

은 채 도로개발, 도서관개발 등 일반 도시계획사업과 동일한 절차와 방식에 따라 시행되고 있다. 따라서 공공이 사업주체인 때에는 대단히 용이하게 사업이 추진될 수 있지만 민간이 주체일 때에는 세부규정의 부재로 인한 어려움이 따르게 된다. 이렇게 현행 법체계는 일면 복잡다기하면서도 다른 한편으로는 반드시 필요한 법령과 기준이 결여되어 있어 민간참여를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 때문에 일응 상반되는 방향같아 보이는 법체계의 단순화와 동시에 부족한 법령의 보완작업이 동시에 필요한 것이다. 구체적인 개선방안으로는,

첫째, 현행 도시계획법상의 택지개발사업관련규정과 개별 시행법인 토지구획정리사업법, 재개발법을 통폐합하여 도시개발법을 제정토록 한다. 장기적으로는 특별법에 의한 택지개발사업도 여기에 수렴하여 도시개발법을 명실상부한 도시개발사업 관련 기본법으로 발전시키도록 한다.

둘째, 현재의 10가지 택지개발유형을 그 특성에 따라 유사사업끼리 통폐합하여 단순화한다. 통폐합시에 개발택지의 용도 또는 단위개발규모를 기준으로 활용하는 것이 법규정의 체계화, 투명화를 위해 바람직하다.

셋째, 사업시행에 대한 상세한 규정이 결여되어 있는 일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업에 대한 규정을 대폭 신설토록 한다. 아울러 민간부문의 직접참여방식의 대표적인 유형인 형질변경사업에 대한 법규정을 보완하여 택지개발사업의 공익성을 높이고 동시에 민간참여에 따르는 제도의 투명성도 제고하도록 한다.

네째, 신도시개발은 일반 택지개발과는 성격이 다른 복합기능의 대규모 도시건설사업에 해당된다. 뿐만 아니라 대도시의 택지개발가용지 부족, 낙후지역의 개발촉진정책추진 등으로 향후 20여년간 우리

나라에서는 신도시개발사업이 대단히 활발하게 추진될 것으로 전망된다. 이를 위한 제도적 장치로서 신도시개발법을 제정할 필요가 있다.

(2) 민간참여를 제약하는 각종 규제의 완화

민간참여가 법규정상으로는 상당히 보장된 듯 하면서도 실질적으로는 활발하게 전개되지 못하는 이유는 근본적으로 민간참여를 제약하는 각종 규제장치에 기인한다. 따라서 이들 규제를 완화하는 것이 민간참여를 활성화하는 지름길이라고 할 수 있다.

현행법상 민간참여를 제약하는 주요 규제장치로는 앞서 분석된 바와 같이 사업입지구제, 사업규모규제, 토지취득규제, 시행주체에 대한 규제 등이 있다. 규제완화 방안은,

첫째, 민간참여에 의한 택지개발사업의 입지를 주로 도시계획구역내로 한정하고 있는데 이를 완화해야 한다. 도시계획법상의 일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업, 토지형질변경사업이 이러한 입지구제완화의 대상이다. 신경제5개년계획에서 택지공급을 확대하기 위한 방안의 하나로 국토이용관리법상의 준도시지역에 대한 행위제한을 크게 완화하는 정책을 제시하고 있는 만큼 상기사업의 입지제한을 국토이용관리법상의 도시지역에서 준도시지역까지로 확대하는 것이 정책의 일관성 유지 측면에서도 바람직하다.

둘째, 사업규모의 상한에 대한 규제도 완화되어야 한다. 특히 민간부문의 직접참여 방식인 형질변경사업에 대한 상한제한을 대폭적으로 완화할 필요가 있다. 일본의 경우 이러한 유형의 택지개발에 규모를 제한하지 않는 것이 시사하는 바 크다. 다만 이 경우에 예상되는 시가지의 난개발과 환경악화를 예방할 수 있는 제도적인 장치가 사업 규모 제한의 완화시

에 반드시 수반되어야 한다. 예컨대 미국에서 흔히 사용되는 단지 단위의 포괄적인 환경규제제도(PUD, Performance Zoning, Contract Zoning 등)나 일본의 개발허가제도에서 쓰는 단지의 규모별 또는 용도별 개발기준을 활용하는 방법 등을 규모제한 완화에 대한 보완조치로 강구할 수 있을 것이다.

셋째, 토지투기를 억제하기 위해서 도입된 제도이기는 하지만 민간사업자의 용지취득에 대한 여신규제제도는 민간참여를 제약하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 우리나라에서는 기업체의 재무구조가 취약하여 자체 자금에만 의존한 개발대상지의 토지취득이나 개발비용의 조달이 대단히 어려운 실정이다. 따라서 일반 택지개발사업에 보조금 지급 또는 융자지원 등의 전향적 조치까지 필요하다고 보지는 않지만 최소한 기업이 자체 조달하는 여신에 대한 규제는 완화할 필요가 있다. 이러한 관점에서 여신관리시행세칙 제11조에서 14조까지, 그리고 제16조와 제22조의 규정은 조정이 필요하다. 이에 따르는 기업의 토지투기의 가능성은 여신규제가 아닌 정규적인 투기억제장치를 통해 해소하는 것이 바람직하다.

넷째, 택지개발사업에 민간기업이 참여할 수 있는 기회는 대단히 제한되어 있다. 관계법령에 의하면 ① 토지소유자로서, ② 소유자와 합동으로, ③ 정부의 지정을 받아서, ④ 공업단지의 입주자로서 참여할 수 있게 되어 있는데 모두 여의치 않은 방법뿐이다. 예컨대 토지소유자로서의 참여는 앞에서 지적된 대로 토지취득의 어려움 때문에 곤란하고 소유자와의 합동방법은 민간참여가 사실상 어려운 국민주택용 대지조성사업에 한정되어 있다. 정부의 지정을 받아 참여하는 것은 선택기회가 대단히 희박하며 공단입주자로서의 참여는 극히 일부의 특정업체에 한정된다. 이러한 상태에서 민간참여가 적극

적으로 이루어질 수는 없는 일이다. 기업체의 참여를 대폭 확대하는 제도개선이 필요하다.

구체적인 방안으로는 토지소유자와 기업의 합동참여 대상사업을 토지소유자가 주체가 될 수 있는 모든 유형의 사업으로 확대하는 방안이 강구 될 수 있다. 아울러 정부의 업체지정기준도 명백하게 확립하여 택지개발 또는 주택건설을 목적으로 하는 모든 기업이 경쟁에 의해 참여할 수 있는 길을 열어 둘 필요가 있다.

(3) 공공부문의 택지개발사업영역에 민간참여의 가능성 확대

우리나라의 택지개발제도는 공공부문에 유리한 반면에 민간부문의 참여는 위에서 지적된 바와 같이 상당한 제약이 따른다. 사업입지, 규모, 절차, 재원조달 등 모든 측면에서 공공은 민간보다 훨씬 유리한 상태에서 사업을 수행한다. 민간부분이 위축되는 것은 당연한 결과다. 이러한 불합리를 해소하는 길은 사업시행 여건이 양호한 공공부문은 독·과점적 사업영역에 민간이 참여할 수 있는 길을 열어 주는 일뿐이다. 세가지의 가능한 길이 있다. 하나는 위탁참여의 방식이고 다른 하나는 민·관 합동으로 사업을 시행하는 것이며 마지막 하나는 민간의 직접참여를 허용하는 것이다. 그런데 이 중에서 민간의 직접 참여를 허용하는 길은 공공성의 훼손 내지는 개발이익의 사유화에 따르는 특혜시비 등의 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서 직접참여의 길은 장기적 차원에서 위탁참여 또는 합동참여의 성공적인 정착을 거친 후에 고려되는 것이 바람직하다.

위탁참여방식도 위탁의 정도에 따라 다양한 방식이 가능할 수 있다. 가령 사업계획의 수립에서 토지취득 및 사업의 시행, 사후관리에 이르기까지 사업 전체를 민간에게 위탁할 수도 있고 경우에 따라서는 사후관리만을 위탁할 수도 있다. 공

공성, 특혜시비 등을 감안한다면 여기에서도 사업계획수립과 토지취득은 공공이 수행하고 계약에 의거하여 나머지 과정을 민간에게 위탁하는 방식을 취하는 것이 위험부담을 줄일 수 있는 방법이다. 사업계획의 수립은 공공성이 대단히 큰 업무이고 토지취득은 민간의 입장에서는 용이하지 않은 업무이기 때문에 이 점에 있어서도 역시 사업의 시행 또는 사후관리 등을 민간에게 위탁하는 것이 타당하다.

합동참여방식은 민과 관이 합동으로 출자하여 기업을 설립한 후 이 기업으로 공공부문의 업무에 참여하는 것이다. 우리나라에서는 지방공기업법에 의해 지방자치단체가 자본금의 절반 이상을 출자하는 지방공사 및 지방공단과 지방자치단체가 자본금의 절반 미만을 출연하는 민·상법상의 상단법인, 주식회사 등이 여기에 해당한다. 지방공기업법에 따라 이들 민·관 합자회사가 참여할 수 있는 사업 중에는 주택사업, 토지개발사업 등이 포함되어 있는데 택지개발에 관한 법률에서는 지방공기업의 참여 범위를 토지구획정리사업(공업단지조성 목적의 경우), 아파트지구 개발사업, 국민주택용 대지조성사업, 공업단지 개발사업으로 제한하고 있다. 따라서 현실적인 택지개발사업의 참여의 문은 넓지 않다. 지방 공기업에게 택지개발에의 참여의 폭을 넓혀 주는 조치가 필요하다. 아울러 지방 공기업에 대한 민간의 출자 한도를 49%로 제한하고 있는 사항도 민간참여 확대의 차원에서 재검토될 필요가 있으며 동시에 인구 50만 이상의 시로 지방 공기업 설립을 제한하는 규정도 지방자치의 시대적 요구에 맞추어서 조정될 필요가 있다. 또한 신도시개발주체로 외국에서 흔히 활용하는 민관합자의 신도시개발공사 설립도 가능한 대안적 방안이다.

(4) 민간부문의 역량 강화

민간부문이 택지개발사업에 적극적으로 참여하는 데에는 단순한 참여기회를 확대하는 것만으로는 족하지 않다. 즉 넓어진 기회를 활용할 수 있도록 민간부문의 약한 점을 보완하고 역량을 키울 수 있도록 하는 방안이 동시에 마련되어야 한다. 앞서도 언급했던 여신규제의 완화는 이와 같은 민간의 역량을 키우는 데 중요한 효과를 발휘하게 될 것이다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 일반 토지소유자는 재원의 한계로 대규모 택지개발이 불가능한 반면에 재원 조달이 가능한 기업은 토지취득의 어려움 때문에 사업에의 참여가 크게 제약 받을 수 밖에 없다는 사실이다. 이러한 민간부문의 근원적인 극복하는 방안의 마련이 필요하다.

한가지 방안은 일본에서 활발히 논의되고 또 제도화된 바 있는 신탁개발, 차지개발 등의 수법을 도입하는 것이다. 여기서 신탁개발은 토지소유자가 수탁자에게 자신의 토지를 양도하면 수탁자는 신탁자의 이익을 위해서 당해 토지의 개발·관리 등의 업무를 수행하는 것을 의미한다. 그리고 차지개발은 개발업자 등이 토지소유자에게 일정기간 토지를 임차한 후 개발사업을 실시하여 그 기간 동안 개발에 따르는 수익을 얻는 제도이다. 이렇게 신탁개발은 토지소유자의 재원문제를 해결하는 방식이고 차지개발은 개발업자의 토지취득문제를 일부 해결하는 방식이다. 이러한 방식들은 토지소유자와 개발업자간의 신뢰유지 등 어려운 점이 있기는 하지만 소유자와 기업간의 취약점을 상호 보완한다는 점에서 도입할 만한 가치가 큰 방안이라고 할 수 있다.

두번째로는 토지소유자와 기업의 합동에 의한 택지개발사업 참여를 활성화하는 길로서 이점에 대해서는 앞서 언급한 바 있다. 도시재개발사업 등에서 이미 이러

한 유형의 합동개발이 정형화되고 있는 터이어서 새로운 택지개발의 경우에도 커다란 무리없이 도입될 수 있을 것으로 보인다.

세째는 민간부문의 택지개발시에 수용권, 선매권 등을 부여하는 문제이다. 민간은 공권력의 사용이 사실상 불가능할 뿐만 아니라 공권력을 설사 부여한다하더라도 이에 따르는 부작용이 클 것으로 예상되므로 이 문제는 신중한 접근이 필요하다. 즉 수용권, 선매권 등의 발동요건을 대단히 강화한 상태에서 이러한 권한을 주되, 일단 부여한 권한은 확실하게 보장하는 체제로의 이행이 필요하다.

(5) 다양한 택지개발기법의 강구

현행의 택지개발방식을 사업대상토지의 취득 및 처분방식에 따라 구분해 보면 토지소유자가 직접 개발 후 임의처분하는 방식과 조합이 사업시행후 조성된 택지를 환지하는 방식 그리고 공공의 사업주체가 토지를 전면 매수한 후 택지를 조성하여 임의처분하는 세가지가 있다. 첫번째 방식의 대표적인 것이 형질변경사업이고 두번째는 토지구획정리사업, 세번째는 택지개발예정지구 개발사업이다. 이 중에서 둘째와 세째를 각각 환지방식, 전면매수방식이라고 일컫는 바, 이 두가지 방식이 우리나라에서는 계획적 시가지 개발의 대중을 이루고 있다. 시대적으로 보면 1980년을 분수령으로 하여 그 이전에는 환지방식이 그리고 그 이후에는 전면매수방식이 택지개발사업을 주도하여 왔다. 이렇게 된 데에는 그럴 만한 이유가 있다. 이를테면 환지방식은 체비지로 사업비용을 조달하기 때문에 공공의 부담이 없이 택지개발을 할 수 있는 장점이 있다. 따라서 정부의 재정이 빈약한 상황에서는 환지방식이 유일한 시가지 정비의 대안이 될 수 밖에 없었다. 그러나 개발 이익이 사유화되는 등 단점이 있어서 경제수준이

어느 정도 궤도에 이른 다음 이를 해소하기 위한 방안으로 채택된 것이 전면매수방식이다. 이 전면매수방식은 환지방식의 단점을 제거하는 데에는 상당한 효과가 있었지만 토지를 전면매수하는 과정에서 많은 민원이 발생하는 문제점을 유발하였다. 환지방식과 전면매수방식의 이러한 문제점은 개별적으로 어느 정도의 개선이 가능한 것이지만 완전한 문제해결은 사업방식의 특성상 불가능하다. 이러한 맥락에서 이 두가지의 방식을 절충하여 장점을 취하고 단점을 버리는 새로운 방식을 모색하는 노력이 필요하다. 이것은 민간이 주체가 되는 환지방식과 공공이 주체가 되는 전면매수방식을 통합하는 일종의 합동참여방식을 의미하는 것이어서 민간

참여 확대의 차원에서도 적극적으로 추진해 볼 만한 가치가 있다.

한 연구에 의하면 기본적으로 4가지의 대안적 방안이 가능한 것으로 평가되고 있다. 전면매수방식을 주로 하되 환지방식의 장점을 도입하는 방안으로서의 이익배당부 매수방식과 분양권 차등화방식, 그리고 환지방식을 주로 하되 전면매수방식의 장점을 도입하는 비례평가방식과 일부 선매후 환지방식이 그것이다. 이러한 방식들의 현실적인 시행가능성에 대한 정밀한 검토는 아직 이루어진 바 없다. 그러나 일견 대단히 의미있는 대안으로 판단된다. 이들 방식을 포함한 다양한 개발방식에 대한 연구노력이 필요하다.

표 2. 절충적 택지개발

대안	개념	효과
이익배당부 매수방식	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업의 이익금을 종전의 토지소유자에게 일부 분배 전면매수방식에 환지방식의 장점 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익의 부분적 사유화 인정으로 토지소유자의 민원해소
분양권 차등화 방식	<ul style="list-style-type: none"> 협의양도인 택지의 분양권을 차등화하여 토지소유자의 권익을 일부 인정 전면매수방식에 환지방식의 장점도입 	<ul style="list-style-type: none"> 협의를 통한 토지소유권의 양도 촉진
비례평가방식	<ul style="list-style-type: none"> 기업 또는 공공이 토지구획정리사업을 시행하고 개발된 택지로 사업비를 환수 환지방식에 전면매수방식의 장점을 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익의 부분적 환수 토지의 집약적 이용 가능
일부선매후 환지방식	<ul style="list-style-type: none"> 토지구획정리사업지구의 일정 토지를 공공이 선매한 후 지주로서 개발사업에 참여 환지방식에 전면매수방식의 장점도입 	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익의 부분적 환수 토지의 집약적 이용 가능

자료 : 최 병선, “도시개발론”, 건설기술교육원 강의 교재

6. 맺는말

이 논문에서 택지개발사업에 대한 민간 참여의 확대방안을 다각도로 검토하고 가능한 대안적 방안을 찾아 보았다. 그 결과 현행의 도시계획법과 기타 도시개발관련법, 토지수용법, 지방공기업법, 여신관리시행세칙 등 다양한 법령의 개정이 필요함을 지적하였다. 아울러 현행 제도가 결하고 있는 도시개발법, 신도시 개발법, 신탁·차지개발관련법 등의 신규제정과 기존의 환지방식, 전면매수방식을 절충한 새로운 개발방식의 모색이 필요함을 강조하였다. 물론 이렇게 제시된 방안들이 모두 정밀한 분석을 토대로 도출된 것은 아니다. 따라서 제도개편 이전에 보다 구체적인 시행대책과 기대효과, 부작용 등에 정밀 검토와 검증이 후속연구를 통해 뒤따라야 한다.

참고문헌

- 대한상공회의소, 1993, 신경제5개년계획보고서.
 대한민국정부, 1992, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001).
 국토개발연구원, 1992, 사회간접자본의 효율적 공급방안에 대한 연구(II).
 국토개발연구원, 1989, 도시계획구역내 행위허가제도 개선방안.
 일본 스터디 그룹, 1992, 구미도시개발제도의 동향, 국토개발연구원.
 한국토지개발공사, 1987, 택지개발방식의 개선방안에 관한 연구.
 한국토지개발공사, 1987, 토지신탁개발제도의 활용방안.
 박현주 외, 1993, 택지개발제도의 합리화 방안 연구, 국토개발연구원.
 박현주, 1993, "민간부문 택지개발 활성화 방안", 민간택지개발 참여방안에 관한 토론회(대한주택건설사업협회 주최, 1993. 11. 4) 발표논문.
 우동기, 1993, "도시개발사업과 민간자본참여방향", 도시문제 제28권 제297호.
 박수영, 1993, "민간기업에 의한 신도시개발", 도시문제 제28권 제297호.
 진영환, 1993, "지방화시대의 민간공단 조성방안", 도시문제 제28권 제297호.
 박경원, 1993, "지방서비스기능의 민영화 방안", 자치행정 제61호.
 최병선, 1990, "도시개발론", 건설기술교육원 강의 교재.

ABSTRACT

Strategies for Vitalizing Private Participation in the Land Development in Korea

Byung-Sun Choe
 Kyungwon University

In Korea large scale land development projects have been initiated, in general, by public sector. Due to the on-going liberalization and deregulation trends, however, the need for the land development by private enterprises is growing very fast. Nonetheless, the present situation including institutional setting is not favorable enough for the private participation.

The purpose of this study is to provide necessary strategies for vitalizing private participation in the land development. The main contents of this study are divided into four parts.

First, the background logic of the private participation in land development is investigated theoretically through reference review.

Second, the present situation especially in terms of institutional aspects is analysed and criticized.

Third, similar experiences of foreign countries, such as Japan, Germany, France, England, are reviewed in short.

Finally, some measures and strategies for improving the present institutional settings are provided and recommended. These include the simplification of the

complicated planning system, alleviation of the restraints against private land development, diversification of land development methods and etc.

Key words : *land development, private participation, institutional aspects, deregulation.*