8. 民間 宅地開發 活性化 方案

資料提供 : 住宅産業硏究院

이 자료는 주택산업연구원이 지난 9월 19일 「민간 택지개발 활성화 방안」이라는 주제로 개최하는 세미나의 주제발표문을 전제하는 것으로, 이날 사회는 김안제 서울대학교 환경대학원 교수가 발표자는 방경식 주택산업연구원 수석연구원이었으며 노을식 매일경제신문사, 사회2부 부국장, 박길훈 길훈종합건설대표, 박헌주 국가경쟁력 강화기획단 위원, 장동규 건설교통부 주택심의관, 조주현 건국대학교 부동산학과 교수, 진정수 국토개발연구원 책임연구원 등이 토론자로 참석했다. 〈편집자주〉

발표자 : 주택산업연구원 방경식 수석연구원

Ⅰ. 서 론

최근 들어 주택시장의 환경이 급변하고 있다. 소비자의 욕구는 주택의 유형이나 입지뿐만 아니라, 단지환경이나 시설, 주택설비 등의 다양한 면에서 변화하고 있으며, 그에 따라 택지 수요도 다양성이 요구되고 있다.

그러나 공공 부문의 택지 개발주체는 토지공사를 비롯한 지자체 등 몇몇 주체로 한정되어 있고, 또 재정부족 등의 이유 때문에 시장변화에 신속히 대응하지 못할 뿐 아니라, 공급량도 증대시키지 못하는 등 한계점을 드러내고 있다.

반면에, 민간은 이러한 시장변화에 능동적으로 대응할 수 있는 장점이 있기 때문에, 그동안 민간 택지개발의 필요성과 촉진방안 등이 지속적으로 제기되어 왔다. 그런데, 실제적 상황은 민간부문은 각종 택지개발 법규에 개발주체로서 참여가 제한되어 있는 한편,

정부의 토지이용규제, 소유자의 고가요구에 의한 토지취득 곤란, 자금조달의 어려움, 개발부담금 등의 압박 등 제약적 여건 때문에 택지개발이 부진하다.

민간 택지개발을 유일하게 보장하고 있는 주택건설촉진법상의 대지조성사업도 제한이 있기는 마찬가지이다. 우선 민간은 도시계획구역안의 녹지이용이 불가능하고, 도시구역밖의 준농림지는 면적제한을 받고 있다. 또한 대지조성사업의 절차규정이 미흡할 뿐만 아니라, 대지조성시 간선시설 등의 부담이 무거우며, 정부의 사업자 불신도 민간개발을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

그러면, 어떻게 하면 민간 택지개발을 활성화 할 수 있을까? 그 개선방안을 모색하여 정책대안의 기초자료를 제공하는 것이 이 연구의 목적이다. 한편으로 이 연구의 신뢰성을 높이기 위해 민간택지개발과 직접 관련이 있는 공무원과 주택사업자들의 의견도 설문조사를 통해 청취하였다.

이 연구는 우선 제1장의 서론에 이어 제2장에서는 민간 택지개발이 활성화되어야 할 필요성을 언급하며, 제3장에서는 민간택지개발이 제한되고 있는 요인을 법 및 사회경제 환경 측면에서 검토한다. 제4장은 택지개발로서 주택건설촉진법상의 대지조성사업이 부진한 원인을 밝히고, 제5장에서 민간택지개발을 활성화할 수 있는 대안을 모색하며, 제6장에서 결론을 내리고자 한다.

Ⅱ. 민간 택지개발의 활성화 필요성

1. 민간 택지개발의 의의

가. 민간 택지개발의 의의

실정법상 택지개발의 정의는 명확하지 않으나, 택지개발촉진법 제2조를 유추하면 "주택건설용지 및 도시계획 시설을 설치하기 위한 공공시설 용지를 개발·공급하기 위한 토지개발"이라고 정의할 수 있고, 주택건설촉진법 제31조의 대지조성기준을 유추하면 "지반붕괴, 토사유실방지 등의 필요한 조치를 하고, 진입도로, 상하수도 시설 및 전기시설 등의 시설을 설치하는 대지조성"이라 할 수 있다.

택지개발은 개발 주체별로 공공과 민간으로 분류한다. 법규에 따르면 공공은 국가, 지자체, 주택공사, 토지공사, 수자원공사, 기타 지방공사 등이 있다.

민간은 협의로 해석하면, 민간 기업으로서 개발사업자를 말하며, 광의로 해석하면 민간 개발사업자, 토지소유자 및 토지소유자 조합을 통틀어 일컫는 말이다. 그리고 협의의 "민간 택지개발이란, 민간 기업으로서 개발 사업주체가 되어 개발기술과 자금을 가지고 주택건설 등을 위한 토지를 조성하는 행위를 의미한다"고 할 수 있다.

이 연구에서 사용하는 민간 택지개발의 뜻은 광의의 민간 주체에 의한 택지개발이 아니라, 주택건설촉진법에서 통칭하고 있는 "주택건설사업자 또는 대지조성사업자 등과 같이 민간기업의 자격으로서 주로 주택건설을 위해 대지를 조성하는 행위"를 의미하는 용어로 새겨서 사용하고자 한다.

나. 용어의 정의

여기서 사용하는 몇 가지 용어를 서술과 의미 전달을 명확히 하고자 다음과 같이 조작적으로 정의하여 사용하고자 한다. 이 정의는 도시계획법, 택지개발촉진법 등의 용어 정의와 다를 수 있다.

① **주택사업자** : 주택건설촉진법에 따라 등록한 주택건설사업자, 주택건설사업 및 대지조성사업을 겸업으로 등록한 양 사업자를 통칭하는 말이다. 편의상 주택건설사업만 등록한 주택사업자는 **'미니개발업자'**로 부르고 겸업 등록한 주택사업자는 **'겸업사업자'**라 부르기로 한다.

② **미니개발** : 미니개발이란 주택건설사업자가 주택건설사업계획승인을 받아서 주택을 건설하기 위해 대지조성, 즉 "지반붕괴, 토사유실방지 등의 필요한 조치를 하고, 진입도로, 상하수도시설 및 전기시설 등의 시설을 설치하는 작업"(주택건설기준 등에 관한 규정 제6장 대지의 조성)을 한 후, 주택을 건설하는 행위를 말한다. 우리 나라 민간 택지개발은 주로 이 형태의 개발을 통해 이루어지고 있다. 한편, 주택건설촉진법에 따라 대지조성사업자로 등록을 한 자가 대지조성만을 하는 행위를 대지조성사업이라 한다.(주택건설촉진법 제33조 및 동시행령 제32조)

③ 공공 및 공익시설 : 공공시설은 생활기반시설로써 도로, 상하수도, 오수처리장, 쓰레기처리장, 공원, 녹지, 광장, 하천, 배수로, 전기·가스시설 등을 말한다. 또한, 공익

시설은 생활편익시설로써 학교, 유치원, 병원, 관공서, 도서관, 소방서, 우체국, 버스 정류장, 철도시설, 구매시설, 종교시설 등을 말한다.

④ 부담금 : 공공 및 공익시설분담금, 공공 및 공익시설건설비, 공공 및 공익시설용지의 기부채납, 개발부담금 등 주택사업자에게 사업시 부담되는 각종 부담을 총칭하는 용어이다.

⑤ 분담금 : 공공 및 공익시설의 분담금 및 이러한 시설의 건설비 혹은 이러한 시설용부지 등의 비용을 지자체의 요구에 따라 주택사업자가 지자체 등과 협의하여 전부 또는 일부를 분담하는 금액을 말한다.

⑥ 개발부담금 : 개발이익환수에 관한 법률에 의해 부과되는 개발이익중 주택사업자가 부담해야 할 금액을 말한다.

2. 민간 택지개발의 활성화 필요성

정부는 당초 신경제5개년계획을 수립하면서 택지개발은 토지 이용규제 완화에 발맞추어 민간참여를 확대하고, 민간개발은 개발목적에 상응하는 다양한 개발방식의 도입을 검토한다고 밝힌바 있다. 그러나, 이같은 당초의 계획과는 달리 민간부문의 택지개발 참여에 관한 법과 제도의 개선은 이루어지지 않고 있다. 택지개발환경이 급변하는 상황하에서 민간개발이 활성화되어야 할 것이다.

왜냐하면, 향후 소요되는 택지량을 예상할 때, 공공부문에 공급을 의존하는 것은 한계가 있다. 이를 극복하기 위해, 민간 택지개발이 활성화되어야 한다. 따라서, 공공과 민간의 역할을 분담해야 한다. 주택 및 택지공급정책을 전환하여, 공공주택용지는 공공이, 민간주택용지는 민간이 개발해야 한다.

가. 공공의 공급능력 보완 위해 민간개발 활성화 필요

국토개발연구원은 2005년까지 100% 주택보급을 달성하기 위해서는 11년간(1995-2005) 총 567만 호를 건설해야 한다고 추정하였다.(국토개발연구원, 1994, b) '95~'96년 기간중의 주택건설 실적을 감안하면, 1997년부터 2005년까지 467만 호를 공급해야 한다.

여기에 소요되는, 택지는 주택 1호당 택지면적을 51평으로 가정하면,[1] 약 2억3천800만평(786.7㎢)이다.[2]

그런데, 1982~1995년의 14년 동안 공공부문에서 시행한 택지개발실적은 약 1억4백31만평(345㎢)이며, 연 평균 약 745만평을 개발하였다.(건설교통부, 1995, a) 이같은 추세로 공급이 계속된다고 가정하면 1997~2005년까지 9년간 소요되는 택지개발량 총 2억3천800만평 중에서 공공은 28%인 약 6천7백만 평을 개발할 수 있고, 나머지 72%인 1억7천1백만 평은 민간이 개발해야 할 양임을 알 수 있다. 연간 1천8백만 평을 개발해야 함을 알 수 있다.

건설교통부 통계에 따르면, 1982년부터 1994년까지 택지개발 면적의 공공 대민간의 분담비율이 약 60 : 40으로, 그동안 공공이 중심이 되어 개발했지만, (표 2-1) 향후 택지개발은 그 역할이 바뀌어야 함을 알 수 있다.

〈표 2-1〉 공공부문과 민간부문의 택지개발 실적

(단위 : 천m², %)

구분	계	'82~'83	'84~'85	'86~'87	'88~'89	'90~'91	'92~'93	'94	'95
계	515,839	65,668	65,682	57,765	77,650	94,328	97,058	57,688	—
공공부문	317,648 (60.2)	36,828 (56.1)	36,972 (56.3)	28,794 (49.8)	49,739 (64.1)	74,754 (79.2)	56,013 (57.0)	34,548 (59.0)	27,183
민간부문	198,191 (39.8)	28,840 (43.9)	28,710 (43.7)	28,971 (50.2)	27,911 (35.9)	19,574 (20.8)	41,045 (43.0)	23,140 (41.0)	—

자료 : 건설교통부, 토지이용에 관한 년차보고서, 1995.
국토개발연구원, 택지개발 및 이용규제의 주택시장 파급효과 분석, 1992.
주 : 95년의 공공부문 실적은 합계에 포함하지 않았음.

1) 1994년 기준 6대도시 주거지역면적 669.87평방키로미터를 총주택수 3,998,734호로 나누어 1호당 면적을 구했다. 약 51평이다.
2) 토지공사는 1996~2006년까지 주거용지로 약 2억4천7백만평(817.9제곱키로미터) 소요할 것으로 추산하였다.(한국토지공사, 장기토지수급전망에 관한 연구, 1995.12, 120쪽)

나. 민간과 공공의 역할 분담 필요

그런데, 그동안 민간이 조성한 택지는 5천평 이하의 미니개발이 많아서, 주거환경이 열악하고, 공공 및 공익시설 등이 부족한 난개발이라는 등의 비판이 있고, 특히 대도시 주변부나 수도권 지역의 준농림지 등에서는 난개발을 이유로 사업승인을 둘러싸고 지자체나 주택사업자간에 갈등이 심하다. 난개발의 주된 이유는 준농림지의 개발사업 규모의 제한이라 할 수 있다.

실제로 주택사업자가 개발하는 일단의 개발면적 규모는 다음 (표 2-2)에서 보는 바와 같이 1천평 미만이 10.1%, 1천평이상 3천평 미만이 20.7%, 3천평이상 5천평 미만이 34.3%로, 5천평 미만의 미니개발이 65.1%로 주류를 이루고 있다. 이러한 미니개발이 난개발이라는 비판을 면하려면, 일정 규모의 계획적인 단위 개발이 이루어져야 할 것이다.

〈표 2-2〉 주택사업자의 미니개발의 규모

미니 개발면적	비율%(198)	누적비율 %	비 고
1천평미만	10.1(20)	10.1	( )내는 응답자수임
1천평~3천평미만	20.7(41)	30.8	
3천평이상~5천평미만	34.3(68)	65.1	
5천평이상	34.9(69)	100	
합 계	100		

즉, 민간 주택사업자가 주택을 건설하는데 필요한 택지는 민간 주택사업자가 적정한 단위 규모의 개발을 하도록 법 및 제도를 개선하고, 공공은 공공주택 건설에 필요한 택지만 개발하도록 하여, 역할을 분담해야 한다.

다시 말하면, 택지 및 주택정책의 규제를 완화하여 민간부문의 주택시장은 시장에 맡기는 것이 바람직하다. 민간에게 택지개발의 역할을 분담시키고, 또한, 경쟁적으로 토지를 개발토록 함으로써 사업의 능률성을 높일 수 있고, 택지를 효율적으로 개발하여 싸게 공급할 수 있다.(박헌주, 1996. p.46)

과거에는 민간부문의 능력이 부족하였기 때문에, 공공부문이 적극 개입하여 대량의 택지를 개발함으로써 우리 나라 주택난 해소에 크게 이바지했다. 민간 주택사업자는 이 택

지를 분양 받아 주택을 건설하였다.

그러나, 현재의 상황은 민간부문도 기업의 규모가 커지고, 경영능력이 향상되었기 때문에 주택건설 뿐아니라, 택지를 개발할 능력이 충분히 배양되었다.

민간에게 토지개발을 허용한 사례가 없는 것은 아니다. 예를 들면, 국가, 지자체, 정부투자기관 등 공공기관과 실수요 기업만 참여토록 하던 공업단지 개발을, 규제완화 차원에서, 일반 건설업체에게도 참여하도록 완화하였다.(93.8.5)

주택용지 개발도 공업단지 개발의 경우와 마찬가지로 규제를 완화하여 적정 규모의 단위 개발이 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

다. 민간의 장점 활용

민간개발이 필요한 주요한 이유는 공공이 갖고 있지 않은 여러 가지 민간의 장점을 활용하자는 데 있다. 공공은 변화에 신속히 대응하는 능력이 부족하며, 이 결점을 민간부문이 보완할 수 있다.

우선, 공공 개발 주체는 시장의 변화에 신속히 대응하기 어렵다. 공공 주체는 토지공사를 비롯한 몇몇 공기업에 한정되어 있기 때문에, 지역적으로 분산된 주택시장의 수급 변화에 적절히 대응하기 어렵다.

그리고, 공공부문은 재정 부족으로 개발 양을 확대하기 어렵다. 1988~92년의 200만호 건설기간을 제외하고는 공공의 택지 공급량이 증가하지 못하고 있다. '90~'91년 기간보다 '92~'93년기간 중에는 25%가 감소하였고, '94년 비하여 '95년에는 21%가 감소한 것으로 나타나고 있다.(표 2-1)

반면에, 민간 조직은 시장의 변화에 따라 적응하는 능력이 있다. 그동안 끊임없이 신경영기법을 도입하고 조직혁신을 추구해 시장변화에 유연하게 대처하면서, 개발기술력, 인원 및 장비운영, 그리고 미니개발 등의 경험을 축적시켜 왔다.

또한, 민간부문은 자금조달면에서는 취약한 것이 사실이지만, 그러나 필요에 따라 컨소시엄을 형성하여 자금을 조달할 수 있는 능력이 있다. 이러한 장점을 이용하면 적정 규모의 개발에 대응할 수 있을 것이다.

결론적으로 말하자면, 택지개발 사업에 민간사업자가 참여함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 재정부족을 극복하고, 민간부분의 경영력, 창의력, 기술력 등의 경험을 통해서

시장여건에 따라 효율적인 토지개발을 할 수 있을 것이다.(박헌주, 1996, p.48)

Ⅲ. 민간 택지개발의 제한 요인

1. 택지개발 법규의 민간 참여 제한

택지개발과 관련이 있는 법규는 6개의 개별법에 13개 사업이 있다. 신규 주택용지 개발과 관련이 있는 사업은 택지개발촉진법에 근거를 둔 공영개발사업과, 도시계획법이 정하는 도시계획사업으로써 일단의주택지조성사업, 시가지조성사업, 토지형질변경이 있고, 토지구획정리사업법이 정하는 토지구획정리사업이 있으며, 주택건설촉진법이 정하는 대지조성사업과 아파트지구개발사업 등이 있다.

가. 택지개발 법규의 민간참여 제한 : 사업주체 · 개발권 · 수용권 · 면적의 제한

위에 기술한 신규 주택건설 관련 택지개발은 민간참여를 원천적으로 제한하고 있다. 공공부문이 택지개발을 전담하는 법의 구조 때문이다. 민간은 주택건설촉진법의 대지조성사업이 허용되는 정도이다. 각 특별법이 어떻게 민간참여를 제한하는지 살펴보고자 한다.

□ 택지개발촉진법의 택지개발사업

사업대상 지역은 도시계획구역과 그 주변 지역이며 건설교통부장관이 개발할 '예정지구를 지정'하여 개발한다.(법 제3조 제2항) 사업규모는 10만m^2이상이며, 사업주체는 국가, 지방자치단체, 토지공사, 주택공사만이 할 수 있도록 정하고 있다.(법 제7조) 때문에, 민간주택사업자의 참여는 원칙적으로 금지하고 있다. 합동개발제도가 있어 민간을 사업에 개입시키고 있으나(택지개발행정지침 제5장 공공, 민간택지 합동개발), 사업주체로서 자본참여와 수익분배가 보장되지 않기 때문에 민간참여의 택지개발이라 할 수 없다.

□ 도시계획법의 주택지조성사업 및 시가지조성사업

도시계획법은 도시계획사업의 일환으로 일단의주택지조성사업(1만m^2이상)과 시가지조성사업(3만m^2이상)을 정하고 있으며, 한편으로 토지형질변경(1만m^2미만)을 허가 사항으

로 허용하고 있다. 이러한 사업은 '도시계획사업'으로 인가를 받아야 할 수 있는 사업이기 때문에, 민간은 사업참여를 제한한다.

왜냐하면, 도시계획법상 도시계획사업의 '실시계획인가'(법 제25조)를 토지수용법상 '사업인정'(법 제14조)으로 간주하도록 정함으로써(법 제30조), 민간에게 '실시계획인가'를 해주면 민간에게 공용수용권을 부여하는 결과가 된다. 사익을 추구하는 민간기업에게 공용수용권을 준다는 것은 법리에도 어긋난다는 해석도 있다. 아직까지 민간주택사업자를 지정한 사례가 없다.

한편, 토지형질변경은 1만 제곱미터 미만을 소유자가 허가를 받아 할 수 있으나, 기업이 하기에는 적정 규모로 적정치 않다.

□ 토지구획정리사업법의 토지구획정리사업

이 사업은 대지의 효용증진과 공공시설의 정비를 위한 사업으로(법 제2조 1항 1호), 주거지역은 최소 5만m²미터 이상되어야 하며(토지구획정리사업에 관한 사무처리규정 제2장 제3조 제2호), 사업주체는 행정청 및 공사, 비행정청으로 토지소유자, 토지소유자 조합이 있다.

이 사업은 일단의주택지조성사업이나 시가지조성사업과 마찬가지의 도시계획사업이지만 그것과 다른 점은 이 두가지 사업은 소유권의 변동이 수반되는데 비하여 구획정리사업은 소유권의 변동이 없다는 점이다. 따라서 사업시행자의 토지수용권은 필요치 않다. 이런 점에서 민간 소유자의 개발이 인정되고 있다. 그러나 토지구획정리사업도 기업으로써 민간 사업자를 사업주체로 인정하지 않기는 마찬가지이다.

□ 주택건설촉진법상의 대지조성사업

주택건설촉진법상 대지조성이란 주택건설에 필요한 부지를 만들기 위해 "지반붕괴, 토사유실방지 등의 필요한 조치를 하고, 진입도로, 상하수도시설 및 전기시설 등의 시설을 설치하는 작업"을 말한다. 연간 1만m²이상의 대지조성을 목적으로 등록한 대지조성사업자가 하는 사업을 대지조성사업이라 한다. 이 사업은 공공이 사업주체인 경우, 국민주택규모 이하의 주택을 건설하기 위한 택지는 수용이 가능하나, 민간은 제외하도록 정하고 있다.(법 제34조 제1항)

이 대지조성사업이 제한 받는 사항은 다음과 같다.

우선, 용도지역 제한상 미니개발만 허용되고 있다. 이 법에 의한 대지조성사업을 전개

하려해도 도시구역안은 개발할 주거용지가 없고 도시구역밖은 준농림지의 개발면적 제한(3만m²미만)을 받아야 한다.

또한, 지자체가 이 법의 집행상 재량권을 과다 행사하고 있다. 주택사업승인 조건으로 간선시설 등의 부담을 과다하게 요구하고 있어, 대지조성사업만 하는 경우 타당성이 결여되어 사업을 하기 곤란하다.

그리고 대지조성사업에 관한 절차규정이 미흡하다. 이 법의 목적은 주택건설에 있기 때문에, 대지조성사업은 절차규정을 상세히 정하지 않고 있다. 법의 목적과 성격이 택지개발에 있지 않기 때문에 적정규모의 택지개발을 기대하기 어려운 법체계와 구조이다. 주택사업자에게 소규모 주택건설을 위한 미니개발을 하기에 적합한 법구조일 뿐이다.

□요 약

이상 기술한 바를 요약하면 아래와 같다.

택지개발사업은 공공이 시행하기에 적합하도록 법의 내용이 구성되어 있으며, 민간기업의 참여는 원천적으로 봉쇄되어 있다. 민간은 택지개발에 관한 아무 권리도 없다. 수용권이 없고 택지개발촉진법 처럼 개발할 '예정지구지정'도 해주지 않는다. 또한, 용도지역의 면적 제한을 받고 있어서, 계획적인 개발이 불가능하다. 단지 소규모 미니개발만 허용하고 있다.

그리고, 민간개발이 가능토록 규정한 것은 주택건설촉진법의 대지조성사업이 있으나, 실효성이 적고 또한, 대지조성 규정이 미흡하여 사업을 원활히 수행하기 힘들다. 이러한 제약 하에서 실제로 민간 기업부문이 주택용지 조달을 위해 참여할 수 있는 개발형태는 자체개발로서 도시계획구역내 1만m²미만의 토지형질변경, 그리고 국토이용관리법에 의한 3만m²이하의 준농림지 미니개발 정도이다.

나. 정부의 규제완화 보수성

그간 정부의 토지이용 및 개발분야의 규제완화 내용을 보면 상당히 보수적인 태도를 보이고 있다. 1993년부터 96년 4월까지 정부가 밝힌 토지이용 및 개발분야의 규제완화 추진실적은 총 112건으로 이중 88건을 완료하고 24건을 미조치중에 있다.

이 112건중 행정부가 자체 발굴한 건수는 41건으로 총 건수의 3분의 1정도에 그치고 있다. 나머지 3분의 2는 경제행정규제완화위원회와 행정쇄신위원회가 내어 놓은 것들이다.

〈표 3-1〉 그간의 토지이용 분야 규제완화 실적

(단위 : 건수, %)

내 용	총과제건수	기조치건수(완료)	협의중건수(미조치)
	112(100.0)	88(78.6)	24(21.4)
경제행정규제완화위원회	47(41.9)	41(87.2)	6(12.8)
행정쇄신위원회	24(21.4)	16(66.7)	8(33.3)
자체발굴	41(36.7)	31(75.6)	10(24.4)

자료 : 건설교통부 국토계획과, 1996. 6

특히, 1996년 6월 10일 개최된 제25차 경제행정규제완화실무위원회에서 토지이용, 개발작업반이 상정한 토지이용, 개발분야의 규제완화 내용을 검토하면서 "민간의 택지개발사업 허용 문제는 수용불가"로 민간의 택지개발을 불허해왔다. 주택사업자들은 그동안 택지조달의 어려움을 이유로 택지개발촉진법의 사업시행자로 지정해 줄 것을 건의하였으나, 정부는 이를 수용하지 않고 있다.

한편, 제25차 경제행정규제완화실무위원회에서 검토한 과제수 52건 중 수용한 것은 15건으로 28.8%에 불과하다. 나머지 과제중 29개는 수용곤란, 3개는 기조치 등으로 처리하여 건의한 사항중 수용된 것은 3분의 1에도 못미치고 있으며, 반수 이상(29건 55.8%)이 '수용불가'로 규제완화 대상에서 제외시켰다. 이같이 정부는 규제완화 태도에 보수적인 태도를 보이고 있다.

〈표 3-2〉 25차 경제행정규제완화실무위원회 검토 내용

(단위 : 건수, %)

검토과제수	수용	쟁점사항	장기검토	수용불가	기조치, 기타
52(100%)	15(28.8)	1(1.9)	4(7.7)	29(55.8)	3(5.8

자료 : 건설교통부 국토계획과, 1996. 6

2. 민간 택지개발 여건

가. 토지매입의 어려움

주택사업자가 사업지구안에서 토지를 매입하려면, 토지소유자는 높은 지가를 요구하여 취득이 어렵다. 용도지역 변경이나 개발이 예상되는 지역에서 특히 심하게 나타나는 현상으로, 매입 전에 이미 높은 지가가 형성되어 사업의 타당성 결여로 취득이 어렵다.

주택사업자는 공공과 달리 수용권이 없어 토지 취득이 어려운데, 이에 더하여 사업지역내 토지소유자의 고의적인 매수협의 불응으로 토지취득에 어려움을 겪고 있다.

나. 토지 규제

토지의 취득·보유·이용에는 다단계의 규제가 작용하여 사업이 용이치 않다. 취득하는데에 토지거래허가제, 택지소유상한제, 농지 및 임야매매증명제, 여신규제 등의 각종 제한을 부과하고 있다.

보유하는 데에도 종합토지세, 택지초과소유부담금, 비업무용의 중과세 등의 부담이 있다. 또한, 개발이익환수정책에 따라 개발부담금, 토지초과이득세, 법인특별부가세 등의 부담이 적지 않아 개발에 걸림돌이 되고 있다.

주택사업자는 이같은 조세와 보유억제 정책 때문에 토지를 비축할 수 없고, 따라서 사업시 마다 고가의 택지를 매입해야 하는 어려움이 있다.

따라서 (표 3-3)을 보아도 알 수 있듯이, 보유 택지량이 아주 적다. 73%의 다수 기업이 1만평 이하를 보유하고 있다. 설문조사 결과, 주택사업자들이 사업자당 필요하다고 말하는 연간 필요량 22,500평 이상을 보유한 기업은 14%에 불과하다.(표 3-3)

그리고, 용도지역의 이용 제한도 있다. 민간이 개발할 수 있는 용도지역의 토지는 국토이용관리법상 준도시지역의 취락지구, 준농림지역 및 도시계획법상 도시계획구역안의 주거지역뿐이다.

한편, 공공은 이러한 지역외에도 도시계획구역안의 자연녹지 등을 공영개발사업으로 용도변경 허가를 받아 개발하고 있다.

특히, 민간이 준농림지역에서 50호 이상의 주택을 건설할 때에는 국토이용계획법에 따라 준도시지역 취락지구로 용도변경을 하도록 규제를 강화하였기 때문에(94.6 준농림지역

운용관리지침), 용도변경을 하지 않고는 토지이용이 어렵게 되었다.

〈표 3-3〉 주택사업자의 보유 택지 규모

보유량(105)	비율(%)	누적비율(%)	보유개소(111)	비율(%)	누적비율(%)
1,512평 이하	20	20	1개소	38	38
3,025평이하	22	42	2개소	36	74
6,050평이하	24	66	3개소	15	89
9,075평이하	7	73	5개소	3	92
12,100평이하	7	80	6개소	5	97
15,125평이하	6	86		3	100
30,250평이하	8	94			
30,250평초과	6	100			

(표 3-4)에서 보는 바와 같이 1994년 준농림지이용의 규제를 강화한 후 준농림지역내 아파트 건설이 1995년 전년도에 비해 면적이 58%나 감소하였다. 95년에 용도변경을 하지 않고 아파트 건설에 사용한 량은 겨우 19만7천230평(652천m^2)에 불과하다.

〈표 3-4〉 준농림지 이용 현황

	건수(건)		면적(천m^2)		전년대비증가율(%)	
	94년	95년	94년	95년	건수	면적
일반주택	8,998	14,485	4,477	7,488	61	67
아파트	174	97	1,549	652	-44	-58

다. 자금조달의 어려움

주택사업자들은 자사 자본금, 주택은행융자, 시중은행융자, 사채 등의 순으로 자금을 조

달하고 있다. 그러나, 응답자 수를 보면 사채를 이용한다는 사업자가 가장 많고, 다음이 자사 자본금으로 나타나고 있어, 자금조달이 제도권금융에서 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다.(표 3-5)

공무원들도 사업자들의 가장 큰 약점으로 자금조달이 원활치 못하다고 지적했는데, 바로 이런 상황 때문이다.

〈표 3-5〉 자금조달 방법

(단위 : 순위, 명)

자금조달방법	합 계		겸업사업자(74)		미니개발업자(137)	
	순 위	응답자수	순 위	응답자수	순 위	응답자수
자사자본금	1	129	1	45	1	84
주택은행융자	2	79	2	28	3	38
시중은행융자	3	64	3	26	2	43
사채, 기타	**4**	131	**4**	47	**4**	84

그래서, 주택사업자들은 민간 택지개발이 부진한 가장 큰 원인이 '자금지원부족'(36%)이라 지적한다.(대한주택건설사업협회, 1996.4.b)(표 3-6)

〈표 3-6〉 택지개발 부진원인은 자금지원 부족

(단위 : %(명))

설 문	응 답	비율(250)
민간택지개발사업이 부진한 원인	**자금 지원 부족**	36(88)
	각종 제도 규제	26(64)
	택지 구입비 부족	18(45)
	개발 참여기회 제한	16(40)
	기타	4(9)

자료 : 대한주택건설사업협회, 회원사사업지원을 위한 설문조사결과 보고서, 1996.

라. 개발부듬금 등의 압박

주택사업자에게는 개발하는 택지에 개발이익환수에 관한 법률에 따라 개발부담이 부과되며, 그 외에도 산림 및 농지전용부담금이 부과된다. 이 부담금은 사업비 증가의 요인이 되어 경영의 압박요인이 되고 있다. 주택사업자는 도로, 상하수도 등의 간선시설 부담도 큰데 개발부담금까지 부담하게 되어 불만이 크다.

실제로 이러한 각종 부담의 비중이 대지조성비의 21.7%에 이르며, 30~50%를 부담하는 주택사업자가 26.1%에 달하며, 50%이상을 부담하는 주택사업자도 5.1%에 달한다.(표 3-7) 이러한 각종 부담이 주택사업자의 사업을 제한하는 요인으로 작용하고 있음은 물론이다.

〈표 3-7〉 주택사업자의 각종 부담금 비중

(단위 : %(명))

부담금비율	합계(138)	겸업사업자(57)	미니개발업자(81)
10%미만	16.7(23)	14.0(8)	18.5(15)
10~20미만	22.5(31)	17.5(10)	25.9(21)
20~30미만	29.7(41)	29.8(17)	29.6(24)
30~50미만	26.1(36)	33.3(19)	21.0(17)
50%이상	5.1(7)	5.3(3)	4.9(4)
합 계	100(138)	100(57)	100(81)
평 균		23.8(최대 60)	20.3(최대 80)

Ⅳ. 주촉법상 택지개발 부진원인

1. 개발 대상 지역의 제한

가. 도시계획구역안의 녹지이용 불가

도시계획구역안에서 민간이 개발 가능한 용도지역은 주거지역뿐이다. 이미 대도시 지역은 개발할 주거지역이 고갈된 상태이다. 개발제한 구역의 설정으로 외연 확산이 불가하여

공공은 내부의 자연녹지를 용도전환하여 이용하고 있는 실정이다. 그러나, 민간은 개발할 수 있는 제도 장치(근거)가 없기 때문에 개발이 불가능하다. 따라서, 민간이 도시계획구역 안에서 개발할 수 있는 택지는 상대적으로 아주 적다고 볼 수 있다.

나. 도시계획구역 밖의 준농림지 이용 제한

도시계획구역 밖에서 개발 가능한 용도지역은 준농림지이다. 농지는 원칙으로 농업용이며, 준농림지도 선택적으로 개발을 허용하고 있으며, 다만 3만제곱미터 이하의 대지조성이나 건축을 허용하고 있을 뿐이다.(국토이용관리법 제15조 제1항 제4호 및 동시행령 제14조 제1항 제4호) 그러나 한편으로, 이 준농림지는 농지법이나 산림법등 특별법의 농지 및 산림의 전용제한 등 각종 토지이용규제의 제한을 받고 있어 이용이 어렵다.

2. 대지조성사업의 실효성 부족

가. 사업절차 등 제규정의 미흡

주택건설촉진법은 택지개발의 구체적인 사업절차나 토지이용을 어떻게 해야할 것인가 하는 규정을 두지 않아 택지개발을 조장하기 위한 법으로는 미흡하다. 법에서 정하는 대지조성사업의 내용은 주택사업자등록(법 제6조 제1항 및 령 제9조), 대지조성기준(동법 제31조), 사업계획승인(동법 제33조 제1항 및 영 제32조의2, 규칙 제19조의2), 사용검사(동법 제33조의2) 정도이다.

절차상의 규정이 미흡하여 사업이 용이치 않은 점은 설문조사에서도 확인되었다. 공무원과 주택사업자의 공통된 의견은 주택건설촉진법의 규정에 따라서 사업하기가 '용이치 않다'(79.4%)고 부정적으로 답했으며, 특히, 겸업사업자의 91.9%, 미니개발업자의 87.6%가 법규가 미흡한 점을 지적하였다. 공무원도 66.9%가 용이치 않다고 답하여 현행 대지조성사업의 규정이 미흡함이 드러났다.(표 4-1)

〈표 4－1〉 법규상 대지조성 사업의 용이성 여부

(단위 : %(명))

	응답내용	합 계	공무원(163)	겸업사업자 (74)	미니개발업자 (137)
법규상 사업의 용이성	용이하다.	19.5(73)	31.9(52)	8.1(6)	10.9(15)
	용이하지 않다.	79.4(297)	66.9(109)	91.1(68)	87.6(120)
	무응답	1.1(4)	1.2(9)	0.0	1.5(2)

위에서 본 것처럼, 법규정이 미흡하여 사업이 원활하지 않다면, 미비한 부분이 무엇인지 궁금하다. 미비한 점이 무엇인지 설문한 결과 공무원과 주택사업자 모두 '대지조성기준의 미흡'(56.8%)을 가장 미흡한 점으로 지적하였다. 특히 공무원(65%)은 주택사업자(56.4%)보다 더 미흡하다는 의견이 많았다. 그 외에도 사업계획승인의 지차제위임, 사업승인절차 및 서류의 간소화, 공공시설설치기준, 제한적토지수용권부여, 금융 및 조세지원책 등이 미흡한 것으로 지적되었다.(표 4－2)

〈표 4－2〉 법규상 미흡한 부문

(단위 : %(명))

응 답 내 용		합계(228)	공무원(60)	겸업사업자 (60)	미니개발업자 (108)
법규상 미흡한 부분	대지조성기준의 미비	56.8(133)	65.0(39)	56.7(34)	56.1(60)
	사업계획승인 등 지자체 위임	22.5(51)	20.0(12)	18.3(11)	26.2(28)
	공공시설설치 기준마련	7.0(16)	5.0(3)	16.7(10)	2.8(3)
	사업승인절차 및 서류간소화	4.8(11)	3.3(2)	5.0(3)	5.6(6)
	제한적토지수용권부여	3.1(7)	1.7(1)	1.7(1)	4.7(5)
	금융및조세관련 지원책 마련	2.6(6)	1.7(1)	1.7(1)	3.7(4)
	사업규모제한완화	0.1(1)	0.0	0.0	0.5(1)
	과다한 관련법 조정	1.3(3)	3.3(2)	0.0	0.5(1)

3. 간선시설 등의 부담 과중

지자체의 무리한 시설설치 요구 등으로 사업의 타당성이 결여되어 마찰이 생기는 수가 많다. 지자체는 민간 뿐 아니라 토지공사나 주택공사에게도 무원칙한 기부채납을 요구하고 있어 불만을 사고 있다.

설문조사에 따르면, 주택사업자가 대지조성사업을 안하는 가장 큰 이유는 '공공 및 공익시설 부담이 과중'(32.9%)할 것이기 때문이라 한다. 미니개발의 대지조성 경험으로 미루어 보아 대지조성사업도 부담이 과중할 것으로 생각하고 있다. '공공 및 공익시설 부담'을 과중하게 부담하면서 '조성한 택지를 분양한다 해도 매입할 주택사업자가 있을 것 같지 않다'(30.9%)는 해석을 할 수 있다.

〈표 4-3〉 대지조성사업을 안하는 이유

(단위 : %(명))

	응 답 내 용	합계 (152)	겸업사업자 (47)	주택사업자 (105)
사업자가 대지 조성사업을 하지 않는 이유	사업승인의 어려움	7.2(11)	6.4(3)	7.6(8)
	조성택지 분양의 어려움	30.9(47)	23.4(11)	**34.3(36)**
	공공 및 공익시설 부담 과중	**32.9(50)**	**44.7(21)**	27.6(29)
	사업절차복잡	23.0(35)	23.4(11)	22.9(24)
	사업을 잘몰라서	5.9(9)	2.1(1)	7.6(8)
	합 계	100.0	100.0	100.0

4. 정부의 주택사업자 불신

공무원이 주택사업자를 불신하는 것도 민간 택지개발을 저해하는 요소로 작용한다. 민간 주택사업자에게 택지개발을 허용할 경우 '주택사업자는 사익추구에 집착'(47.3%)하기 때문에 신뢰할 수 없다는 것이 공무원들의 생각이다. 택지개발사업은 공공성이 있는 사업이기 때문에 사익을 추구하는 기업에 허용할 수 없다고 생각하고 있는 게 아닌가 한다.

실제로 지자체는 주택건설계획이 없는 대지조성사업은 투기 등을 이유로 사업승인을 내주지 않는 실정이다.

또, '난개발과 주거환경의 악화'(18.2%), '공공시설 등의 설치 미흡'(13.5%) 등도 공무원들이 주택사업자를 신뢰하지 못하는 요인으로 나타났다.

V. 민간 택지개발 활성화 방안

1. 개발 가능지 확대

가. 개발 가능지 확대 필요성

현재 상황으로는 개발할 주거지역이 부족하기 때문에 타용도지역을 변경하여 개발 가능한 토지를 확대해야 한다.

〈표 5-1〉 용도지역 및 토지용도별 개발가능지 분포

(단위 : ㎢, %)

구 분	면 적	구 분	면 적	총 계
주거지역	158.6(9.3) (1.6)	준도시지역	181.4(2.2) (1.8)	9952.8 (100.0)
상업지역	22.3(1.3) (0.2)	준농림지역	8070.7(97.8) (81.1)	
공업지역	52.2(3.1) (0.5)	비도시지역 계	8252.1(100.0) (82.9)	
녹지지역	1467.6(86.3) (14.7)			
도시지역 계	1700.7(100.0) (17.1)			

자료 : 한국토지개발공사, 장기토지수급전망에 관한 연구, 1995.12, p.100. 재구성.

전술한 바와 같이 2005년까지 필요한 신규 주거용지는 약 2억3천800만평(786.7㎢)이다. 도시계획구역내 개발 가능한 주거지역은 약 4천7백97만평(158.6㎢)이므로 주거지역에서 공급 가능한 량은 약 20%에 불과하다.

따라서, 타 용도지역을 전환하여 소요량을 확보할 수밖에 없으며, 용도상으로 개발 가능한 도시구역안의 녹지와 도시구역밖의 준농림지를 용도전환하여 개발가능지를 확대해야 한다.

나. 녹지 및 준농림지 활용 방안

(1) 녹지 및 준농림지의 활용 필요

주거용지로 개발 가능한 토지는 사권제한(보전녹지지역, 개발제한구역, 문화재보호구역, 군사보호구역 등의 제한)이 없는 미개발지를 대상으로 추정할 수 있다. 1994년 현재 사권제한을 받지 않는 토지는 과세대상필지 약 250억평(82,642.5㎢) 가운데 약 85%인 212억4천7백만평(70,239㎢)이다.

이 사권제한을 받지 않는 토지중 이미 개발한 토지를 제외한 신규개발이 가능한 미개발지(녹지지역, 비도시지역중 준도시, 준농림지역, 농업진흥구역 및 보전림지를 제외한 지역, 임야는 토지임야와 목장용지)는 약 30억1천만평(9952.8㎢)으로, (한국토지개발공사, 1995.12, p.100) 향후 2005년까지 필요한 2억3천8백만평(786.7㎢)의 약 13배에 달할 정도로 충분하다.

용도지역별로는 준농림지역이 81.1%인 약 24억4천1백38만평(8,070.7㎢)으로 가장 많고, 다음이 녹지지역이 14.7%인 약 4억4천3백95만평(1,467.6㎢)이며, 주거지역은 1.6%인 약 4천7백98만평(158.6㎢)에 불과하다.

□ 공공과 민간의 개발 분담량

1997년부터 2005년까지 소요될 신규 주거용지를 2억3천800만평이라 한다면, 공공부문이 개발할 수 있는 양은, 과거 실적에 따라(1982년~1995년) 연평균 745만평을 개발할 것으로 가정할 경우, 약 6천7백만 평으로 약 28%정도를 개발할 수 있다.

결국 민간부문이 개발할 량은 그 나머지인 약 1억7천1백만 평으로 72%이다. 이는 향후

9년간 매년 1천9백만 평을 개발할 양이다.

(2) 준농림지의 활용 방안

□ 준농림지 규제완화 필요

준농림지역에서는 부지면적이 3만 제곱미터 이상인 절토, 성토 또는 정지등 토지의 형상을 변경하는 행위(농지조성, 초지조성, 영림행위, 골재 및 토석채귀 또는 채광을 위한 경우는 제외한다)와 부지면적 3만 제곱미터 이상인 시설, 건축물 기타 공작물의 설치를 할 수 없다.(국토이용관리법시행령 제14조 제1항 제3호)

이러한 행위규제에 따라 도시 주변부의 준농림지 개발을 놓고, 규제를 완화해 달라는 업계의 요청이 강하다. 특히, 대도시 지역은 도시계획구역내의 개발 가능한 토지가 고갈된 현상황에서는 도시주변의 준농림지를 활용하여 주택공급을 해야 한다. 준농림지의 활용을 위해서는 우선 규제가 완화되어야 한다.

□ 준농림지역 이용상 문제점

준농림지 이용에는 우선, 국토이용계획 변경의 어려움에 있다. 정부는 준농림지역 운용관리지침을 제정하여 취락지구개발계획을 세우도록 지자체에 지시하고, 주택사업자가 50호이상의 공동주택단지를 조성하고자 하는 경우는 신속히 국토이용계획을 변경하여 개발토록 한바 있다. 그러나, 이러한 지시를 일선 행정기관에서는 잘 지키지 않아 절차복잡과 지연등으로 비용이 증가하는 등의 애로가 있다. 또한, 주택사업자는 지가가 비교적 낮고 시설 등이 불비한, 도시 인근지역에 토지를 취득하여 사업을 하려는 경우가 있어, 사업승인이 어려운 경우가 많다.

또한, 준농림지 이용상 지가상승을 초래하고 있다. 주택건설업체가 적정 단위 규모의 개발을 할 수 없기 때문에 산발적으로 이곳 저곳에 미니개발 택지확보를 위한 준농림지 매입경쟁으로 인근지역의 지가를 상승시켜 이것이 결국은 토지구입비 증가로 나타나 주택가격을 상승시키는 요인이 되고 있다. 또한, 50호 이상의 주택건설사업은 용도변경을 하여야 하는데, 이 경우 준농림지가 준도시지역으로 용도지역이 변경되면서 지가가 상승한다.

□ 준농림지 활용을 위한 개선방안

첫째, 원칙으로 면적규제 방식을 지양하는 것이 바람직하다.

사업의 성격과 규모 및 지역사정에 따라 개발면적은 적을 수도 있고, 클 수도 있으므로 일률적으로 면적규제를 하는 것은 불합리하다. 개발타당한 지역인가, 개발가능한 면적인가 하는 것이 더 중요하다.

면적규제를 완화한 예로 '준도시지역 시설용지지구내에서 종전의 15만평방미터 이하의 개별공장만 가능하던 면적제한을 95년 11월 철폐'한 예가 있고, 또 '도시계획구역, 지정항만구역 등 수익성이 높은 지역에서 민간매립허용 규모를 공업용지의 경우 현행 23만 평방미터 이상으로 확대'(97상반기)하는 등의 예가 있다. 준농림지 이용에서도 일률적으로 면적규제를 하는 방식은 지양해야 한다.

둘째, 개발할 지역을 우선 순위를 정한 후, 등급으로 구분하여 그에 따라 개발토록 한다.

준도시지역 취락지구 개발계획수립 지침에 따르면, 지자체장이 취락지구 개발계획을 수립하도록 하고 있다. 지자체가 준농림지의 개발수요를 고려하여 개발 우선 지역의 순위를 정하여 지역을 구분하고(예를 들면, 일정한 기준을 정해 1종지역, 2종지역, 3종지역 등으로 구분하고 개발의 우선순위를 둠), 순차적으로 지역을 개발하도록 하는 방법도 고려할 수 있다. 즉, 준농림지 세부이용계획을 세우는 것이 바람직하다.

셋째, 용도지역을 변경해야 할 주택건설 호수의 범위를 폐지하는 것이 바람직하다.

행위제한 기준인 3만 제곱미터의 부지는 용적률이 높은 지역은 800~900세대의 주택건설도 가능하다. 50호 이상 주택을 건설할 경우 국토이용계획을 변경하도록 정하고 있으나, 사업계획이 타당하면, 굳이 국토이용계획을 변경하지 않아도 좋을 것이다. 용도지역 변경은 인근지가만 지가만 상승시킬 뿐이다. 따라서 이러한 기준은 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

2. 제도의 보강 : 주촉법의 대지조성사업

가. 민간개발을 위한 법의 보강

민간 택지개발을 활성화하기 위해서는 우선 주택건설촉진법을 정비하여 민간개발 조항

을 보강하는 방안이 있고, 다른 하나는 새로운 특별법을 제정하는 방안이 있다. 새로 제정하는 방안은 현실성이 적으므로, 여기서는 주택건설촉진법을 보강하는 방안을 제시하고자 한다.

(1) 주촉법 정비 방안의 기본방향

민간부문의 택지개발을 활성화하기 위해 주택건설촉진법은 다음과 같은 기본목표와 방향에서 개정되어야 함을 제안한다.

우선, 주택건설촉진법은 주택건설 촉진을 위한 민간 택지개발의 근거 법령으로 자리 매김을 해야 한다. 주택건설촉진법상의 대지조성사업은 민간부문의 주택용지개발의 근거 법으로서 성격을 부여하여, 공공과 구분하여(택지개발촉진법) 택지공급의 역할 분담을 할 수 있도록 해야 한다.

또한, 민간의 대지조성사업은 주거안정을 위한 주택건설용 대지의 공급이라는 특정의 목적을 위해 실시되는 사업인 만큼 법적인 배려, 세금감면, 개발자금의 지원 등 유인책을 쓰는 것이 바람직하다.

일본이 대도시 주변에서 증가하는 주택지 수요를 충족시키기 위해 1988년에 '대도시지역의우량택지개발촉진에관한긴급조치법'을 제정하고, 1989년에는 '대도시지역의택지개발및철도정비의일체적추진에관한특별조치법' 등을 제정하여 택지개발의 융자지원, 개발허가제 완화, 각종부담금완화, 토지세제정비 등을 통해 민간개발을 촉진하는 등 택지공급에 노력한 점에 유의해야 한다.

그리고, 개발규모를 제한하지 말고 탄력적으로 법 및 제도를 운용해야 한다. 민간주택사업자의 개발능력을 고려하여 사업이 타당하면 사업의 규모를 제한하지 말고 민간의 잠재력을 활용해야 할 것이다.

(2) 보완해야 할 내용

앞의 4장에서 살펴본 것처럼 대지조성에 관한 법 규정이 미흡한 것도 택지개발에 장애가 됨을 알았다. 따라서, '택지개발촉진법'이나 일본의 '대도시지역의우량택지개발촉진에관한특별조치법' 처럼 택지개발과 관련한 내용을 보강해야 한다.

즉, 대지조성사업에 관한 ①개발촉진지구지정, ②대지조성사업계획승인기준, ③처분에 관한 내용, ④사업승인취소, 공공 및 공익시설 정비에 관한 사항, ⑤제한적 토지수용권,

⑥금융 및 조세지원 사항 등이 주택건설촉진법에 보강되어야 한다.

나. 개발촉진지구 지정제도 도입

(1) 개발촉진지구를 지정하고 그에 따라 개발

주택건설촉진법에 '개발촉진지구'(가칭)를 지정하여 민간도 택지개발을 할 수 있도록 규정하여 제도화할 것을 제안한다. 택지개발촉진법의 '예정지구지정개발'이나 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률의 복합단지개발사업의 '개발촉진지구' 지정과 같은 제도를 도입하자는 것이다.

민간에게 개발촉진지구 지정개발을 허용하면 다음과 같은 이점이 있다.

우선, 난개발을 방지할 수 있다. 개발촉진지구 지정제도를 도입하고, 대지조성기준을 보강하여, 개발하면 난개발을 방지할 수 있다. 현재 준농림지 등의 개발에서 문제되는 난개발은 적정 규모의 단위 개발이 불가한 면적제한과 대지조성기준의 미흡에 있다. 실제 공무원과 주택사업자들도 대지조성기준을 보강하고 그에 따라 개발하면 난개발을 방지할 수 있다고 생각하고 있다.(60.4%)

또한, 공공공익시설 및 공공용지 확보가 용이하다. 전술한 바와 같이 대지조성 기준에 따라 개발하면, 공공 및 공익시설, 공공용지 확보가 용이하다. 이러한 시설 및 용지를 주택사업자가 부담하거나 일부를 분담함으로써 지자체는 간선시설 및 공공용지 등의 비용을 감소시켜 지역을 개발할 수 있다.

공무원이 주택사업자를 신뢰하지 못하는 가장 큰 이유가 '주택사업자의 사익추구 집착'임을 앞에서 본바와 같다. 주택사업자는 당해 지자체와 '협의'하여 적정선에서 '공공공익시설 및 공공용지' 등을 분담토록 하여 주택사업자가 사익만 추구하는 기업이 아니라는 점을 확신시키고 신뢰감을 주어야 한다.

그리고, 이 제도를 도입하면 민간부문도 계획적인 개발로 안정적으로 택지를 공급할 수 있다. 그렇게 되면, 주택산업도 활성화되고 주택사업자의 경영능력과 경쟁력이 향상될 수 있다. 주택산업도 시대의 변화에 적응하는 산업으로 육성될 수 있다.

(2) 대지조성기준의 보강

이 개발지정 제도를 도입하면 적정 규모가 보장되는 일단의 단위면적 개발이 가능해

질 것이다. 이때는 난개발을 방지하고 쾌적한 환경을 조성하기 위해 대지조성기준도 더 충실히 보강해야 한다. 공무원과 주택사업자들은 현행 대지조성법규에서 가장 미흡한 부분으로 '대지조성기준'을 지적하고 있다.

즉, 대지조성기준을 미니개발의 기준이 아닌 적정규모의 택지개발에 적합하도록 보강해야 한다. 이때 대지조성기준은 택지개발촉진법에서 정하는 공공시설용지 확보(택지개발촉진법 제11조)의 기준에 준하도록 정하거나, 새로이 내용을 추가하여 보강하면 된다.

(3) 토지 매수가격

개발촉진지구 지정제도 도입시, 개발 대상 지역의 토지매수는, 토지수용은 점차 어려워지고 있는 현실을 감안하여, 협의가격으로 하도록 한다. 다만, 협의 매수에 불응하여 수용하는 토지는 건설교통부가 고시하는 개별공시지가를 기준으로 사업인정시점의 개별공시지가에 재결보상시까지 전국의 평균 지가변동율을 시점 수정하여 지급하도록 법으로 정한다.

시점수정시 인근지역의 지가변동율을 채용하지 않고 전국의 평균 지가변동율을 채용하자는 이유는 인근지역의 개발 기대로 상승한 지가를 반영하여 협의매수에 응한 사람과 불응한 사람이 불공하게 대우받는 일이 없도록 해야 한다는 취지이다.

다. 제한적 토지수용의 허용

민간부문도 주택건설사업이나 대지조성사업승인을 얻으면, 사업지구안에서 협의가 불가능한 나머지 토지는 수용이 가능하도록 하여 일부 토지를 취득하지 못하여 사업을 포기하는 일이 없도록 해야 한다.

이같이 제한적 토지수용권을 부여해야 하는 이유는 사업이 원활하고, 고가로 토지매수를 하여 결국은 분양가가 상승하는 것을 방지하기 위해서이다. 실제로 대한주택건설사업협회(1996,b)가 조사한 바에 따르면, 민간의 수용권을 인정해야 한다는 이유를 "주택건설 후 분양가가 저렴해 지므로"(43%), 또는 "공영개발방식은 한계가 있으므로 민간개발업체에게 수용권을 주어 택지문제를 해결해야 하므로"(40%)하는 등으로 들고 있다.

또한, 최근의 정부 태도는 민간에게 수용권을 허용하는 분위기이다. 지역균형 개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률이나 임대주택법 등에서 볼 수 있듯이, 민간사업자에게 수

용권을 허용하는 방향으로 가고 있다.

라. 관민 합동 및 주택사업자 공동개발사업 유도

(1) 관·민합동개발사업 유도

지자체는 계획력과 토지수용권, 용도변경권 등의 행정권한이 있는 반면, 한편으로 재정이 부족하고 개발기술력이 없는 등의 단점이 있다. 이에 비해 민간은 사업수행의 신속성, 경영능력 및 창의력 등 장점이 있으나, 지자체가 갖고 있는 장점이 없다. 이러한 지자체와 민간부문의 장점을 살려 합동으로 사업을 전개하면 지자체와 민간기업 모두에게 이익이다.

지자체와 민간기업이 공동으로 출자하여 합동개발방식을 전개하면, 지자체의 택지수요에 신속하고도 능동적으로 대처할 수 있다. 지자체는 용도지역의 변경, 인허가, 토지수용 및 보상 등의 행정업무를 담당하고, 민간은 사업계획, 자금조달 및 공사시행, 지자체와 합의한 공공 및 공익시설의 설치, 조성한 대지 및 주택의 건축과 분양 등을 담당한다. 합동방식은 지자체와 민간공동참여 형태가 바람직할 것이다.

그러나, 무엇보다도 관·민의 합동개발을 권유하는 이유는 개발이익을 당해지역에 환원하기 위해서 이다. 토지공사 등이 공영개발을 하는 경우 총 개발이익의 75%는 토지공사가 소유하고 15%는 지역균형개발특별회계로 귀속되어 지자체는 실익이 없다. 지자체가 주택사업자와 합동으로 개발하는 경우에는 주택사업자와 '협의와 합의'로 적정한 이윤을 보장하고 개발이익은 지자체가 향유할 수 있다. 이렇게 되면 지자체는 중앙의 개발기관과 마찰을 피할 수 있고 민간기업을 활용하여 지역을 개발하고, 개발이익도 수취하는 등 일거양득이 된다.

(2) 주택사업자 공동개발사업 유도

주택사업자가 공동개발사업을 해야 하는 이유는 두 가지이다.

하나는, 사업비용을 공동으로 부담하여 능력에 맞는 대, 중, 소 규모의 사업을 전개할 수 있는 점이다.

공무원들이 주택사업자들은 평가한 바에 의하면, 주택사업자들의 약점으로 '자금조달의 취약성'(1순위)을 들고 있다. 공동개발을 하면 자금조달이 용이하고 '위험부담'도 줄여 사

업을 안전하게 전개할 수 있다.

예로 3만평 규모 대지에 1,800세대 주택건설을 가정하면, 대략 1,800억원이 소요된다. 이러한 규모를 개발하려면(주택사업자의 평균부채율 230%를 가정) 자본금은 약 790억원이 필요하다. 이에 해당하는 주택사업자는 전 주택사업자의 10%정도에 달한다. 95년에 실적이 있는 주택사업자는 1,229개사 이므로 123개사 정도는 독자적으로 3만평 규모를 개발할 수 있는 정도이다. 3~4개사만 공동사업을 해도 10만평 개발은 수월하다고 할 수 있다.

실제로 주택사업자들도 택지를 공동 구입하길 바라고 있다. 대한주택건설사업협회(1996,b)가 조사한 바에 따르면 택지를 '공동구입하겠다'는 주택사업자가 33%, '검토하겠다'가 57%, '의사없다'가 10%로 나타나, 90%의 주택사업자가 공동개발을 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

따라서, 개발촉진지구를 지정하여 적정규모의 단위규모를 개발할 경우에는 공동(컨소시엄)으로 개발토록 유도하는 것이 바람직하다.

공동개발사업을 해야 하는 다른 하나의 이유는, 공공용지나 공공 및 공익시설 설치비 등의 부담을 분담함으로써 경비를 절약할 수 있는 점이다. 주택사업자들이 대지조성사업을 희망하면서도 참여하지 않는 것은 여러 가지 이유가 있겠으나, 공공 및 공익시설부담이 과중하기 때문이라는 것은 앞에서 지적한 바와 같다.

주택사업자들이 대지조성사업을 하고 싶은 희망은 있지만, 시설설치부담의 과중과 분양의 어려움 때문에 기피하고 있는 것으로 나타나고 있다. 공동으로 사업을 하면 이런 부담을 경감시킬 수 있다.

(3) 주택사업자 · 지주합동개발사업 유도

전술한 두 가지 개발방식은 전면매수방식 이어서 다액의 자본이 필요하고, 토지소유자의 거부 등 단점이 있다. 이런 점을 극복할 수 있는 방식이 주택사업자 · 지주합동개발방식이다.

토지소유자는 토지를 제공하고, 주택사업자가 개발한 후 주택을 건설하여 분양한 후 투자금액에 상당하는 이익을 분배하는 '등가교환방식'을 원용할 수 있다.

중소 규모의 단위 개발에서는 실현성이 있는 방식이다. 이런 경우 뒤에서 언급하겠지만, 토지소유자에게 양도세 감면 등의 혜택을 주어 택지공급이 원활히 이루어 지도록 조

장해야 할 것이다.

(4) 개발규모

주택건설촉진법상의 대지조성사업은 면적제한은 규정된 바 없으나, 공무원과 주택사업자에게 일단의 주택용지 개발 적정 규모는 어느 정도이면 적정할 것인지 조사하였다.

설문결과 일단의 개발면적 규모는 1만~3만평(29.7%), 5천~1만평(14.6%), 3만~5만평(13.9%), 10만평이상(13.3%), 3천~5천평(12.1%), 5만~10만평(11.1%), 3천평미만(5.3%)의 순으로 지지하는 것으로 나타났다.(표 5-2)

이를 보면, 주택사업자가 토지를 구입하여 개발하는 일단의 토지면적은 1만평~3만평 규모를 지지하는 사람이 가장 많고, 범위는 3천평에서 10만평 이상까지 다양함을 알 수 있다.

그러나, 이러한 범위는 기업의 능력차이에 따른 것으로 볼 수 있어 기업규모나 능력에 따라 규모가 다양해져야 함을 알 수 있다.

따라서, 주택사업자들의 규모와 능력에 따라 다양한 규모를 인정하여 사업을 유도하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 5-2〉 희망하는 적정 개발 면적

(단위 : %(명))

	규 모	합계(323)	공무원(138)	겸업사업자(69)	미니개발업자(116)
적정 개발 면적	3천평미만	5.3(17)	6.5(9)	0.0(0)	6.9(8)
	3천~5천평미만	12.1(39)	17.4(24)	4.3(3)	10.3(12)
	5천~1만평미만	14.6(47)	16.7(23)	10.1(7)	14.7(17)
	1만~3만평미만	29.7(96)	26.1(36)	37.7(26)	29.3(34)
	3만~5만평미만	13.9(45)	13.0(18)	15.9(11)	13.8(16)
	5만~10만평미만	11.1(36)	8.7(12)	11.6(8)	13.8(16)
	10만평이상	13.3(43)	11.6(16)	20.3(14)	11.2(13)
	합 계	100(323)	100(138)	100(69)	100(116)
		평균 : 38,200평 최대값 : 300,000	평균 : 28,705평 최대값 : 300,000	평균 : 49,500평 최대값 : 800,000	평균 : 37,900평 최대값 : 500,000

또한, 규모가 큰 사업승인을 할 때는, 담당 공무원이 사업계획에 대한 타당성까지 검토하는 것은 시간과 전문지식상 어려우므로, 일정 규모 이상인 때는 제3자기구로 '사업심사위원회'(가칭)를 설치하여 검토하는 등의 대안을 강구하는 것이 바람직할 것이다.

마. 분쟁 조정기구 설치

대지조성이나 주택사업을 하는데 가장 큰 장애요인 중의 하나가 민원이다. 사업장 부근의 주민이 소음, 분진, 교통장애를 호소하는 수가 많고, 또, 인근주민의 무리한 요구 등도 있어, 이러한 것이 주택사업자와 민원인 사이에 분쟁이 되고 있다.

이런 민원이 생기는 것을 미리 방지하기 위하여 어떤 지자체는 사업승인조건으로 인근주민의 동의서를 받아오라고 강요하는 경우도 있다.

공무원은 이런 민원이 번거롭기 때문에 '당사자가 알아서 처리하길 바라고 있고'(51.5%), 일부 주택사업자들은 '관이 중재하여 처리'(26.7%)하여 주길 바라는 한편, '제3자기구로 분쟁조정기구를 설치해 줄 것'(52.4%)을 바라고 있다. 주택사업업자들의 다수 의견대로 '제3자 기구로 분쟁조정기구를 설치'하는 것이 바람직할 것이다.

바. 금융 및 세제지원

주택사업자들은, 민간 택지개발 사업을 활성화하기 위해서는 우선 '금융 및 세제가 지원'(45%)되어야 한다고 요망하고 있다. 또한, 주택사업자를 유인하려면 가장 먼저 '자금지원'(40%)을 해야 한다고 말하고 있다.(대한주택건설사업협회, 1996.4b)

주택사업자가 개발에 참여하도록 동기유발을 하려면, 금융 및 세제혜택을 부여해야 한다. 즉, 공공처럼 금융을 지원하고, 각종 부담금의 면제 및 감면을 해주어야 한다. 반면에 이익의 일부를 지자체에 시설분담이나 공공용지 등으로 환원할 수 있도록 하면 된다. 동기부여 없이는 민간의 개발사업 참여를 기대하기 어렵다. 아래와 같이 대안을 생각할 수 있다.

(1) 금융지원방안 : 개발금융의 완화와 금융차별 대우 철폐

주택사업자의 자금조달은 시중은행이나 사채에 의존하는 정도가 큰데, 이는 이율이 높아 사업위험이 증대하며, 사업의사결정을 하는데 제약요소로 작용한다. 따라서 민간의 대

지조성사업을 촉진시키려 할 경우, 싼 택지개발자금을 조달할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

주택건설촉진법 제10조의4 제1항은 국민주택건설을 위한 대지조성사업의 경우 국민주택기금을 이용토록 하고 있는데, 이 제한을 완화하여, 주택건설을 위한 모든 택지개발사업에는 일정면적의 국민주택용지를 배분하면(예로 30%이상), 이 금융을 지원을 하도록 해야 한다.

또한, 국영기업의 민영화 전환시 주식매각 분을 택지개발사업에 장기저리 융자해 주는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

아울러, 금융기관의 여신금지 대상에서 주택의 규모제한을 철폐해야 하며, 주택산업의 차별금융대우도 철폐해야 한다.

(2) 조세 지원 방안

주택사업자가 사업을 기피하는 이유의 중요한 원인은 간선시설 등의 공공시설 및 각종 기부채납 등의 부담이 무겁기 때문이기도 하지만, 각종 조세부담이 무거운데에도 원인이 있다. 주택사업자는 기업이윤을 목표로 하기 때문에 사업성이 결여된 사업은 할 수 없다.

주거안정을 정책목표로 하고 있는 정부는 목표달성을 위해 주택공급의 근거가 되는 대지조성사업을 촉진해야 하며, 현재와 같은 제도로는 불가능하므로 주택사업자에게 유인책을 써야 한다.

□ 보유과세 개선안

토지초과이득세법 제3조 및 령 제23조는 유휴토지판정유예기간을 (토지취득 후 관계법령규정에 의해 개발사업지구안에 편입된 경우는) 사업시행지구지정일부터 사업이 구획단위로 사실상 완료된 날까지의 기간으로 정하고 있다.

사업용으로 구입한 토지는 목적이 사업용이기 때문에 토지취득일부터 사업용 토지인 것이지 사업시행지구지정일부터 사업용토지가 되는 것은 아니다. 그러므로 기간 계산에서 현행의 사업시행지구지정일을 토지취득일로 바꿔야 한다.

종합토지세의 경우도 주택건설사업자가 (사업승인계획을 얻어 소유하고 있는 토지는) 사업승인을 얻은 날부터 3년이 경과되지 않은 토지는 사업승인일부터 분양 시까지 분리

과세하고 있으나(지방세법 제234조의15 제2항 제6호 및 동시행령 제194조 15 제4항 제8호), 이는 불합리하다.

사업용 토지는 사업승인일부터 되는 것이 아니라, 사업을 하기 위해 취득한 날이 사업용토지이므로, 분리과세시점은 사업승인일에서 취득 일로 바꿔야 하며, 마찬가지로 대지조성사업자에게도 동등한 취급을 해야 한다.

□ 양도과세 개선안

〈주택사업자의 법인특별부가세 감면〉

조세감면규제법 제64조 제1항은 공기업 등의 택지개발과 양도에 관한 감면규정을 두어 양도소득세 또는 특별부가세의 100분의 50을 감면토록 하고 있다.

민간이 주택용지 공급을 위해 개발사업을 하여 토지를 양도하는 경우도 법인특별부가세를 감면토록 해야 한다.

〈토지양도인 양도세 공제 : 특별공제제도 도입〉

한편, '택지공급을 촉진하기 위해' 민간택지 개발사업 시행을 위해 토지를 양도한 양도인에게도 양도소득과세특례를 적용하여 일정금액(예 : 3천만원)을 감면토록, 특별공제제도를 도입하도록 한다.

□ 개발부담금 개선안

개발이익환수에관한법률 제7조는 국가, 지자체, 공기업 등의 개발사업은 개발부담금을 50% 감면토록 하고 있다. 사실 개발이익은 토지소유자, 최종분양자, 주택사업자에게 귀속되는 것으로 주택사업자에게만 부과하는 것은 불합리하다. 이 개발부담금은 개발택지 원가상승의 요인이므로 공공부문과 같이 부담금의 50%를 감면해야 한다.

한편, 개발이익 산정방법에서 취득 시점의 지가(개발이익환수에 관한 법률 제10조 제3항)를 '개별공시지가'에서 '실제취득가액'으로 해야 한다. 택지개발의 경우는 개발후 급격한 지가상승을 수반하는 경우가 많다. 따라서 취득시 지가와 분양시 가격에 괴리가 커진다. 이 몫은 주택사업자가 차지하는 것보다 최후 분양자의 몫이 되는 수가 많다. 1988~91기간중 토지공사의 택지개발사업의 개발이익이 국민주택입주자에게 68~138%가 귀속

되었다는 예가 있다.(대한주택건설사업협회, 1993,p.41) 이를 주택사업자에게 전적으로 부담시키는 것은 모순이다.

□ 간선시설등 부담금의 과세 상계

한편, 사업자에게 간선도로 등 각종 기반시설 및 각종 부담금 등을 부담시키는 실정을 감안하면 취득세, 등록세, 종합토지세 등의 지방세를 감면하여 상계해 주는 방안도 대지조성사업을 촉진하는 하나의 유인책이 될 수 있을 것이다.

Ⅵ. 요약 및 결론

이 연구는 민간 택지개발이 필요한 이유를 말하고, 민간 택지개발을 제한하고 있는 법의 구조적 모순이 무엇인지, 또 민간개발의 법 등의 환경 여건은 어떤지를 살폈다. 그리고 유일하게 민간개발을 보장하고 있는 주택건설촉진법상의 대지조성사업이 왜 부진한지 밝혔다.

그러한 내용을 토대로 어떻게 하면 민간 택지개발을 활성화할 수 있는지 대안을 모색했으며, 요약해 보면 다음과 같다.

1. 민간 택지개발의 활성화 필요성

민간 택지개발을 활성화해야 하는 이유는 다음과 같다.

우선, 공공부문의 택지공급량은 한계가 있다. 과거의 공공택지개발 실적을 볼 때 향후 택지 소요량을 공급하는데 한계가 있다. 민간이 이 한계를 극복하기 위해 개발에 적극 참여해야 한다.

또한, 공공과 민간은 역할을 분담해야 한다. 공공주택용지는 공공이, 민간주택 용지는 민간이 공급해야 한다. 그동안 민간은 택지수요량을 상당부분 공공분양분에 의존하여 왔으나, 앞으로는 시장에 맡겨 경쟁적으로 개발토록 함으로써 택지를 효율적으로 개발하여 싸게 공급할 수 있다.

그리고, 다양하게 변화하는 환경에 대응하기 위해, 민간의 장점을 활용해야 한다. 공공은 시장 환경의 변화에 능동적으로 대응이 어려우므로, 민간이 참여하여 중앙정부와 지자체의 재정부족을 극복하고 민간부문의 경영력, 창의력, 기술력 등의 경험을 통해서 시장여건에 따라 개발해야 한다.

민간은 택지개발 의욕도 매우 강해서, 주택사업자의 대다수가 주택건설촉진법의 대지조성사업에 참여하길 희망하고 있다.

2. 민간 택지개발의 제한 요인 및 부진원인

민간의 택지개발을 제한하는 법제도 등의 요인은 아래와 같은 것이 있다.

(1) 택지개발 관련 법규의 대부분은 민간참여를 제한하고 있다. 공공주도로 택지개발을 하는 정책을 취하고 있기 때문에 민간의 택지개발은 촉진될 수 없는 구조이다. 민간이 개발할 수 있는 제도적 장치가 부족한 실정이다.

(2) 사업지구의 소유자가 고지가를 요구하여 토지매입이 어렵다.

(3) 토지의 취득, 보유 및 이용규제가 심할 뿐아니라, 개발부담금 등 각종 부담이 무거워 사업이 어렵다.

(4) 산업의 성격상 자금조달이 어려운데, 정부와 금융기관은 금융상 차별대우를 하고 있다.

한편, 민간 택지개발의 유일한 수단인 대지조성사업이 부진한 원인을 실제적으로 파악하여 아래와 같은 사실을 발견하였다.

(1) 민간은 개발권한이 없어서 공공과 달리 도시계획구역안은 녹지이용이 불가능하고, 도시계획구역밖은 준농림지 이용이 면적의 제한을 받고 있다. 그 외 용도의 토지이용은 불가능하다.

(2) 주택건설촉진법의 대지조성사업 규정이 미흡하여 원활히 사업을 하기에는 지장이 많다. 공무원과 주택사업자의 대다수가 법규의 미비로 사업이 원활치 않다고 부정적 견해를 밝혔다. 특히 미비한 내용중 대지조성기준이 미흡하다는 견해가 많았다.

(3) 지자체의 간선시설 설치등 부담의 과중으로 사업의 타당성이 결여되고, 사업승인을 둘러싸고 지자체와 갈등이 심하다.

(4) 정부는 주택사업자가 지나치게 사익추구에 집착한다고 생각하고 있다. 이것은 민간

택지개발을 불허하는 요인이 될 수 있다.

3. 민간 택지개발 활성화 방안

법제도, 사회경제 환경의 제약으로 민간이 택지개발을 원활히 전개할 수 없다. 어떻게 하면 주택건설촉진법의 대지조성사업을 주택사업자 등의 택지개발사업으로써 활성화할 수 있는지 모색한 방안을 요약하면 아래와 같다.

(1) 개발가능지 확대

신규개발이 가능한 토지중 용도지역상 민간개발이 자유로운 도시계획구역내의 주거지역 면적은 향후 소요면적의 소량에 불과한 실정이다. 따라서, 타용도 지역 즉, 도시계획구역내의 녹지나 비도시지역의 준농림지역을 용도전환하여 개발용지를 확대해야 한다.

한편, 과거 경험에 비추어 보면, 공공부문이 개발할 수 있는 량은 수요에 충족할 정도로 충분치 못하다. 향후 소요되는 양을 감안하면, 앞으로 민간부문이 적극 참여하여 개발해야 한다.

(2) 제도의 보강

첫째, 주택건설촉진법 체계를 대지조성사업이 촉진되도록 정비해야 한다. 대지조성사업 규정을 충실히 하려면, 개발촉진지구 지정, 대지조성사업계획승인기준, 조성택지 처분 사항, 사업승인 취소, 공공 및 공익시설 설치기준, 제한적 토지수용권, 금융 및 조세지원책 등의 내용을 신설해야 한다.

둘째, '개발촉진지구'(가칭) 지정제도를 도입해야 한다. 그동안의 미니개발은 난개발로 주거환경을 악화시킨다는 비판이 있었고, 사업승인시 지자체와 마찰을 빚어 왔다. 이 제도를 도입하여 적정 규모의 단위개발을 유도함으로써 난개발을 방지하고, 공공 및 공익시설을 용이하게 확보하도록 해야 한다.

셋째, 제한적 토지수용을 허용해야 한다. 사업지구내에서 일부 토지소유자의 협의 불응으로 사업이 곤란한 경우가 많다. 사업의 지연에 따른 비용증가, 과다한 지가요구 등으로 비용이 증가하여, 분양가상승으로 이어지는 악순환이 발생하고 있다. 사업을 원활히 조장하기 위한 제한적 수용권을 허용해야 한다.

넷째, 관민합동 및 주택사업자 공동개발사업을 유도해야 한다. 관은 민간의 장점을 활용하여 신속한 사업이 가능하고, 시설설치 등을 기부 받을 수 있다. 민간은 사업승인 및 시행 등을 수월히 할 수 있고 대지조성과 건축을 동시에 하여 비용을 절감할 수 있다.

다섯째, 사업수행시 발생하는 민원을 해소하기 위해, 제3자기구로 '분쟁조정기구'를 설치해야 한다. 주택사업자의 사업수행시 민원이 발생하면 중재할 수 있는 기구가 없어 사업이 지연되고 관, 민원인, 주택사업자 모두 비용이 발생한다. 중재기구를 두어 이러한 문제를 해결해야 한다.

여섯째, 금융 및 세제 지원 책을 강구해야 한다. 아무리 제도개선을 해도 주택사업자에게 매력이 없으면 택지개발을 활성화시킬 수 없다. 주택사업자가 유인될 수 있도록 금융 및 세제지원을 강구하여 참여를 유도해야 한다.

주택회보