

제1주제 :

한국의 대규모 건설(개발)사업의 추진현황과 과제

김 현아(한국건설산업연구원 연구위원)

- 차 례 -

제1장. 서론

제2장. 한국의 대규모 건설(개발)사업의 추진현황

1. 대규모 개발사업 추진의 배경
2. 주요 대규모 건설(개발)사업의 추진 현황
3. 대규모 사업의 특징

제3장. 대규모 건설(개발)사업 추진상의 문제점

1. 불안한 사업환경
2. 제도적 기반의 미숙

제4장. 향후 과제

1. 정책과제
2. 민간부문의 대응방안

제1장 서론

- 참여 정부 들어 우리나라 국토는 전에 없는 개발의 전성시대를 맞고 있음.
 - 먼저 중앙정부의 주도하에 대대적인 '국토균형개발' 차원의 '행정중심복합도시 건설사업'과 공공기관 이전에 따른 '혁신도시 건설사업'이 추진 중에 있음.
 - 동시에 지방 도시들 마다 지역경제를 활성화시키기 위한 수단으로써 다양한 지역개발사업을 추진하고 있음
 - 서울 및 광역시의 도심에서는 기존 시가지를 재정비하는 '도심재생 사업'(예: 뉴타운 사업)등이 시작되고 있음.
 - 또한 급속한 사회경제 환경의 변화로 인해 다양한 개발의 수요가 발생하고 있음(고령화, 1인 가구의 증가, 주 5일제 근무 등의 영향은 물론, 저성장기로의 진입, 도시의 확대 등은 다양한 공간의 변화와 보완을 요구하고 있음).
- 최근 전개되고 있는 개발사업의 특징은 '규모의 대형화', '사업의 복합화', '참여주체의 다양화'로 규정됨.
 - 최근 개발사업의 규모가 대형화되는 것은 좀 더 계획적인 개발을 도모하고 개발의 효과가 지역경제에 영향을 미칠 정도를 고려하는 지역 활성화 개발의 목적을 갖기 때문임.
 - 개발의 규모가 대형화되면서 개발의 내용 역시 단순 개발이 아닌 복합개발의 형태(단순 주택지 개발이 아닌 주거, 상업등의 복합개발, 항만개발 및 배후지 개발 등)를 띠면서 단편적 기능이 아닌 '자족기능을 갖춘' 개발을 지향하고 있음.
 - 사업규모의 대형화, 복합화는 참여주체의 범위를 확대시켜, 건설업체들은 물론, 금융기관, 디벨로퍼, 해당 지방자치단체, 자산운용회사 등 다양한 주체들이 컨소시엄을 형성해 사업에 참여하고 있음.
- 본 연구의 목적은 최근 한국의 대규모 개발사업의 추진현황과 그 특징을 살펴보고 현재단계에서의 문제점을 도출하여 향후 나아가야 할 방향을 제시하는데 있음.
 - 본 연구에서는 경제자유구역 개발(송도) 및 혁신도시, 기업도시, 도시재정비 사업 등의 주요 대규모 사업에 대하여 집중적으로 살펴보고자 함.

제2장 대규모 개발사업의 추진 현황

1. 주요 대규모 개발사업의 추진의 배경

－ 최근 대규모 도시개발사업이 활발히 전개되는 데는 다음과 같은 사회·경제적 환경 변화가 원인임.

- 소득이 증가하면서 점차 삶의 질에 대한 요구가 증가하게 됨.
- 삶의 질 향상을 위해서는 기존의 물리적 환경에 대한 개선과 개량의 요구가 증대(기존 시설물의 개축, 리모델링, 설비시설에 대한 교환, 정보 통신시설의 증설, 건축물과 건축물의 물리적인 연결 등

－ 세계화·지방화의 트렌트 하에서 도시의 경쟁력 확보에 대한 각국의 노력이 경쟁적으로 이루어지고 있음.

- 90년대 글로벌 시티를 이루기 위해, 금융허브, 물류 허브를 추구하던 세계 도시들은 최근 문화 허브, 관광 허브 등의 부가가치 창출을 위한 새로운 도시 만들기에 주력
- 일본의 지역경제 활성화와 도시의 물리적인 환경개선을 위해 “도시재생사업”을 활발하게 전개
- 중국과 베트남도 개방화와 함께 활발히 도시개발사업을 추진(경제특구 및 신도시 개발사업)
- 두바이도 중동의 새로운 허브가 되기 위한 글로벌 시티 건설 중
- 마케팅 차원에서 공간을 활용하는 “제3의 공간” 창출을 위한 독특한 건축물의 건설과 경영전략이 결합되면서 공간 마케팅 활성화
- 친환경적 건축물, 도시개발사업에 대한 관심이 높아지면서 하천복원 등 자연 친화적이고 지속가능한 개발사업 붐이 진행

－ 국내의 경우, 지역균형발전, 동북아 허브 구축, 기업투자 활성화 등을 목표로 하는 각종 개발사업의 적극적인 추진

- 기초적인 인프라 공급이 충족되면서 복합적인 도시 개발, 글로벌 시티를 향한 도시개발, 삶의 질 향상을 위한 도시정비 수요 증대

－ 본 고에서는 각종 도시개발사업 중에서도 최근에 주요한 이슈가 되고 있는 제2기 신도시, 뉴타운 사업, 기업도시, 혁신도시 및 기타 개발사업에 대하여 각각 소개해

보고자 함.

2. 주요 사업 추진 현황

1) 수도권 제2기 신도시 개발

－ 최근 수도권에서는 1989년 1기 신도시 개발 이후 제2기 신도시 개발을 추진하고 있음.

- 제2기 수도권 신도시는 총 7개로 5,296ha이며 수용인구는 총 55만명(186만호) 정도임.

〈표 1〉 제2기 신도시 현황

| 구 분 | 판 교 | 화 성 | 김 포 | 파 주 | 수 원 (이의) | 아 산 (배 방) | 양주 (육정) |
|----------------|------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------|
| 위 치 | 성남시 판교동 일원 | 화성시 동탄면 일원 | 김포시 장기동 양촌면 일원 | 경기도 파주시 교하읍 일원 | 수원시 이의동일원 | 천안불당동 아산시 배방면 일원 | 양주시 육정동,고암동 ,일원 |
| 면적(ha) (천평) | 937.6 (2,812) | 903.7 (2,711) | 426.3 (1,278) | 942.3 (2,851) | 1,107.1 (3,321) | 368.3 (1,114) | 610.5 (1,831) |
| 수용인구 (만명) | 8.9 | 12.1 | 6 | 12.4 | 6 | 2.5 | 7.9 |
| 인구밀도 (인/ha) | 95 | 134 | 130 | 132 | 54 | 68.4 | 130 |
| 주택건설 (천호) | 26 | 40 | 20 | 46 | 20 | 8.1 | 26.5 |
| 토지이용구상 | 계(ha) (%) | 937.6 (100%) | 903.6 (100%) | 426.3 (100%) | 1,107.1 (100%) | 368.3 (100%) | 610.5 (100%) |
| | 주택 | 256.7 (27.4%) | 269.2 (29.8%) | 143 (33.6%) | 330.8 (35.1%) | 253.0 (22.9%) | 202.7 (33.2%) |
| | 상업 업무 | 92.6 (10%) | 35.9 (4%) | 17 (4%) | 41.2 (4.4%) | 25.0 (2%) | 48.9 (13.3%) |
| | 도로 | 209.2 (22.3%) | 145.0 (16.0%) | 106 (25%) | 146.7 (15.5%) | 161.0 (14.5%) | 88.6 (24%) |
| | 공원 녹지 | 330.5 (35.3%) | 245.0 (27.1%) | 98 (23%) | 285 (30.3%) | 490 (44.2) | 88.9 (24.1%) |
| | 기타 | 48.6 (5%) | 208.5 (23.1%) | 62.3 (14.4%) | 138.6 (14.7%) | 178.1 (16.4%) | 71.2 (19.4%) |

자료: 건교부

－ 제2기 수도권 신도시 건설의 가장 큰 특징은 바로 개발 밀도가 현저히 낮아졌다는 것임.

- 1기 신도시가 주택의 양적 공급에 필수불가결한 선택이었다면 제2기 신도시

는 주택의 질적인 공급에 주안점이 있기 때문임

- 1기 신도시 개발 시에 도로나 지하철 등의 광역교통시설의 설치가 어느 정도 이루어져 2기 신도시의 경우에는 공원, 커뮤니티 시설 등에 대한 인프라 투자가 크게 확대됨.
- 제1기 수도권 신도시의 주거지역 평균 용적률은 200%였으나 2기 신도시의 경우 평균 용적률은 170%
- 인구 밀도 역시 200인/ha 이상이었던 것이 100인/ha 내외로 크게 낮아짐.
- 1기 신도시의 1만 평당 평균 사업비는 85.4억 원이었으나 현재 계획 중인 2기 신도시는 이보다 2.4배 늘어난 202.5억 원/1만평으로 추정되고 있음.

2) 서울시 뉴타운 사업(26개)

- 서울시가 추진하였던 뉴타운사업은 '도시재정비 촉진'을 위한 특별법'이 2005년 12월에 통과되어 2006년 7월부터 적용됨에 따라 사업추진에 있어 큰 변화가 예상됨.
 - 기존의 뉴타운 사업은 시조례를 근거로 추진하였던 것에 반해 재정비 사업은 특별법이므로 법적인 인센티브나 절차가 과거보다 확대되었음.
 - 특별법은 낙후된 기존의 구시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하기 위한 목적으로 함.
 - 이에 따라 50만㎡(15만평) 이상 규모로 도시재정비촉진지구를 지정하여 사업추진을 용이하게 함(중심지형은 20만㎡ 이상).
 - 따라서 그동안 서울시 조례로 추진됐던 뉴타운사업은 이번 특별법 제정으로 법적 기반을 갖추게 됐고, 다양한 규제 완화 혜택도 받게 될 전망
 - 특별법의 제정으로 뉴타운사업은 각종 규제완화와 정부의 재정적 지원을 받을 수 있게 되었음.

- 재개발 요건 완화 : 재개발 요건을 갖추지 못한 구역도 재개발을 추진가능
- 규제 완화 : 기존의 용적률·층수 규제적용 배제
 - 용도지역 변경절차 간소화
 - 중심지형은 주차규정 완화
 - 종합병원 등 복지문화공공시설 유치시 과밀부담금 면제
 - 취득등록세 감면

- 뉴타운 사업은 앞으로 더 확대되고 광역화 될 전망. 서울시는 이미 3차례에 걸쳐 26개 지구를 뉴타운 사업지역으로 선정

〈표 2〉 서울시 뉴타운 사업지구 현황

| 구분 | 지구 | 위 치 | 비 고 |
|---|---------------|-------------------------------|-------|
| 시범뉴타운(2002년 10월23일) | 은평구 은평지구 | 0진관내·외동, 구파발 일원 | 신시가지형 |
| | 성북구 길음지구 | 0길음동 624 일원 | 주거중심형 |
| | 성동구 왕십리지구 | 0성동구 왕십리동 40번지 일대 | 도심형 |
| 2차 뉴타운(2003년 11월18일) | 종로구 교남지구 | 0평동 164 일대 | 도심형 |
| | 용산구 한남지구 | 0이태원·한남·보광동 | 주거중심형 |
| | 동대문구 전농·답십리지구 | 0전농동400, 답십리동 일대 | 주거중심형 |
| | 종로구 중화지구 | 0중화동 312 일대 | 주거중심형 |
| | 강북구 미아지구 | 0미아동 1268 일대 | 주거중심형 |
| | 서대문구 가좌지구 | 0남가좌동 248 일대 | 주거중심형 |
| | 마포구 아현지구 | 0아현2·3동, 염리·공덕동 일대 | 주거중심형 |
| | 양천구 신정지구 | 0신정3동 1162 일대 | 주거중심형 |
| | 강서구 방화지구 | 0방화동 609 일대 | 주거중심형 |
| | 영등포구 영등포지구 | 0영등포동 5·7가 일대 | 도심형 |
| | 동작구 노량진지구 | 0노량진동 270 일대 | 주거중심형 |
| | 강동구 천호지구 | 0천호동 362 일대 | 주거중심형 |
| | 동대문구 이문·회경지구 | 0이문동,회경동 일원 | 주거중심형 |
| 3차 뉴타운(2005년 12월 16일, 29일, 2006년 1월26일) | 성북구(노원구)장위지구 | 0장위동 68-8일대(노원구 월계동 50-1주변포함) | 주거중심형 |
| | 노원구 상계지구 | 0상계3,4동일대 | 주거중심형 |
| | 은평구 수색·중산지구 | 0수색동 160일대 | 주거중심형 |
| | 서대문구 북아현지구 | 0북아현동 170일대 | 주거중심형 |
| | 금천구 시흥지구 | 0시흥동 966일대 | 주거중심형 |
| | 영등포구 신길지구 | 0신길동 236일대 | 주거중심형 |
| | 동작구 흑석지구 | 0흑석동 84-10일대 | 주거중심형 |
| | 관악구 신림지구 | 0신림동 1514일대 | 주거중심형 |
| | 송파구 거여·마천지구 | 0거여동 202일대 | 주거중심형 |

주 : 0지역은 「재정비촉진을 위한 특별법」에 의해 재정비 촉진지구로 인정되어 특별법에 의해 추진될 예정임.
 자료 : 서울시(2006), 뉴타운 사업의 성과와 이해

3) 기업도시

- 기업도시는 「기업도시개발특별법(2004.12.31 공포)」에 근거해서 수행
 - 기업도시개발특별법은 기업도시의 개념과 유형, 기업도시 개발구역의 지정과 개발사업의 시행에 따른 각종 절차와 자격요건을 제시하고, 각종 비용부담에 관한 사항과 개발이익의 환수, 개발 후 토지의 처분 및 사용과 입주자격 등, 기업도시의 운영 및 관리에 대한 내용으로 구성

- 기업도시는 구역지정 및 개발계획의 승인은 기타 도시개발 관련 법체계와 동일함

며, 중앙도시계획위원회의 동등한 지위를 갖고 있는 '기업도시위원회'에서 주요 사항을 심의

- 시범도시는 2차례의 선정 작업을 통해 3개 유형(산업교역형, 지식기반형, 관광레저형) 총 6개 사업이 시범사업으로 선정되어 사업을 추진 중에 있음.
- 6개 시범사업 중 3개가 관광레저형 기업도시로서, 당초 의도와는 달리 관광레저형 기업도시 개발이 활발하게 제안되고 있는 실정

〈표 3〉 기업도시 현황(6개)

| 구 분 | 전남무안 | 충북충주 | 강원원주 | 전북무주 | 충남태안 | 전남영암·해남 |
|---------------|------------------------|-----------------------|--------------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 형 태 | 산업교역형 | 지식기반형 | 지식기반형 | 관광레저형 | 관광레저형 | 관광레저형 |
| 위 치 | 무안읍, 청계읍 현경면 일원 | 주덕읍, 이류면 일원 | 지정면 일원 | 안성면 일원 | 태안읍, 천수만 일원 | 해남 신이면, 영암 산호읍 일 원 |
| 면 적 | 1,220만평 | 210만평 | 100만평 | 245만평 | 473만평 | 1,000만평 |
| 제안자 | 서우·남화산업등 16개업체, 무안군 | 포스코건설, 주 공, 충주시 등 | 롯데건설, 한 독산학, 강원 도, 원주시 등 | 대한전선, 무주 군 | 현대건설, 태안군 | 전경련 컨소시 엄등 15개업체, 전남도 |
| 도입가능 | 항공물류, 건강보양, 산업 등 | 연근지 살버 터, 크라센 터 | 첨단의료, 첨 단연구, 문화 단지 등 | 위터파크, 골 프장, 콘도 등 | 테마파크, 생 태공원, 골프 장 등 | 호텔, 골프장 등 |
| 사업기간 | '05-'11 | '05-'12 | '06-'15 | '05-'15 | '05-'11 | '06-'12 |
| 사업비 | 27,370억원 | 3,086억원 | 1,603억원 | 18,795억원 | 20,357억원 | 105,241억원 |
| 개발계획수 립·신청 | '06.5 | '06.6 | '06.6 | '06.8 | '06.4 | '06.12 |
| 실시계획수 립·신청 | '07.3 | '07.3 | '06.12 | '07.8 | '07.4 | '07.12 |
| 착 공 | '07상반기 | '07.6 | '07상반기 | '07.8 | '07 | '08 |

4) 혁신도시

- 혁신도시는 지방이전 공공기관과 지역내 산·학·연·관 사이의 협력 및 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산·활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간으로서, '국가균형발전특별법'에 의한 공공기관의 지방분산과 연계되어 추진되고 있음.
- 2005년 6월에 수도권의 176개 공공기관의 지방이전 계획이 발표되었으며, 그 내용은 아래의 <표 8>과 같음. 이중 혁신도시를 건설하여 이전하는 기관은 10개 지역,

125개 기관임.

- 2005년에 125개 공공기관이 이전할 혁신도시의 입지 선정이 마무리되면서 2006년부터는 개발사업이 본 궤도에 오를 전망
 - 정부와 지방자치단체는 내년부터 혁신도시 착공에 들어갈 계획으로 있어 공공기관 직원·가족과 연관산업 종사자 등 70만~80만명이 2010년부터 수도권에서 혁신도시로 이주하게 됨.
- 개별 기관들의 구체적 이전시기는 이전 협약의 내용에 따라 다르지만 2005년말부터 환경영향평가에 들어가는 등 각종 인·허가 작업이 진행, 2006년 말부터는 용지보상과 사옥 설계가 이뤄지며 2~3년간의 건축공사를 거쳐 이주가 본격화
 - 정부는 2012년까지 이전을 완료한다는 방침이며, 대한주택공사, 한국토지공사, 한국도로공사 등 건설교통부 산하기관은 공공기관 이전을 선도한다는 차원에서 2010년까지 조기 이전될 전망
- 혁신도시는 이전 공공기관과 유관 산·학·연·간 네트워크 형성을 통해 지속적인 혁신 창출과 확산으로 지역성장을 견인하는 지역혁신거점으로 개발될 예정
 - 양질의 주거, 교육, 문화, 의료, 여가 등 최상의 정주여건을 갖춘 살기 좋은 도시의 선도적 모델을 지향

〈표 4〉 혁신도시의 지정현황과 혁신도시별 개발개요

| 지역 | 면적 (만평) | 인구 (만명) | 도시컨셉 | 특징 |
|-------------------|------------|--------------|---|---|
| 강원 (원주) | 105 | 2.5 | •Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being) | •건강관련 미니 테마타운 •기업도시와 상호 보완 관계 구축 |
| 충북 (진천, 음성) | 209 | 3.9 | •Inno-Valley - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화정보·환경도시 | •주변도시 기능(오창, 오송 등)과 연계된 벤처기업 집적지 |
| 전북 (전주, 완주) | 280 | 3 | •Agricon City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시 | •도시의 성장(농생명)과 순환(물)을 상징하는 물순환 도시 |
| 광주 전남 (나주) | 229 | 5 | •Green-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시 | •배꽃 모양의 도로망 •도시와 농촌의 융합도시 |
| 경북 (김천) | 105 | 2.5 | •Inno-Valley City - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시 | •IT·BT 첨단기술 인큐베이터 * 김천-구미 동반성장 전략 •교통물류 중심지 |
| 경남 (진주) | 126 | 4 | •Inno-River City - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시 | •남강, 영천강 및 구릉지를 활용한 녹색 친수도시 |
| 제주 (서귀포) | 34.5 | 0.5 | •국제교류·연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양관광도시 | •제주형 환경·생태도시 - 기존돌담과 방풍림 보전, 특색 있는 보행자 네트워크 |
| 부산 (영도 등) | 65.1 | - | •21세기 동북아시아의 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시 | •동북아 문화·과학 중심도시 • 기존도시와 동반성장 환경 을 구 비한 미래형 도시 |
| 대구 (동구) | 133 | 3.5 | •Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City | •대구경북의 교육 중심도시 • 숲과 물이 어우러진 자연친화형 Eco-City |
| 울산 (중구) | 84 | 2.5 ~ 3.5 | •경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시 | •Green Avenue - 보행, 정보교류와 결합된 녹색보 행가로 형성 * 선형모양의 입지한계 극복 |

자료 : 건교부 국가균형발전위원회 보도자료(2006.10.18)

5) 경제자유구역(Free Economic Zone)

- 경제자유구역 개발사업은 이 사업은 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 경제자유구역지정법)에 의하여 경제자유구역을 지정 및 운영함으로써 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인 생활여건을 개선하여 외국인 투자유치를 촉진하고 나아가 국가 경쟁력을 강화하고 지역간 균형 발전을 도모하고자 하는데 있음.
- 이 법은 기본적으로 외국인 투자를 유도하기 위한 법률이므로 개발사업자 역시 외국인 투자 및 외국인 투자가 포함된 사업시행자의 참여를 원칙으로 하고 있음.

〈표 5〉 경제자유구역 지정 현황

| 구분 | 인천 경제 자유 구역 [2003.08.06 지정] | 부산 진해 경제자유구역 [2003.10.27 지정] | 광양 경제 자유 구역 [2003.10.27 지정] |
|-----------|---|--|--|
| 위치 | 인천송도,영종,청라지역 총3개 지구 | 부산 강서구 및 경남 진해시 일원 총 5개 지구 | 여수, 순천, 광양시 및 경남 하동군 일원 |
| 면적 | 6,336만평 | 3,154만평 | 2,691만평 |
| 개발 기간 | 2020년까지 단계별 추진 · 1단계 : 2008년 까지 · 2단계 : 2020년 까지 | 2020년까지 단계별 추진 · 1단계 : 2006년 까지 · 2단계 : 2010년 까지 · 3단계 : 2020년 까지 | 2020년까지 단계별 추진 · 1단계 : 2010년 까지 · 2단계 : 2015년 까지 · 3단계 : 2020년 까지 |
| 개발 조성비 | 14조 7,610억원 | 7조 6,902억원 | 8조 1,000억원 |
| 재원 조달 | 국고지원(21.4%) 지자체(45.7%) 민자외자(6.7%) 한국 토지공사(26.2%) | 국고지원(24.7%) 지자체(40%) 민자외자(32.3%) | 국고지원(43.5%) 지자체(27.9%) 민자외자(28.6%) |
| 시행 방법 | 공영개발 방식 원칙 | 공영개발 방식 원칙 | 공영개발 방식 원칙 |

3. 대규모 개발사업의 특징

1) 사업규모

- 각 개발사업별로 사업규모를 살펴보면, 신도시의 경우 평균 221만평, 기업도시는 541만평, 혁신신도시는 59만평 정도에 이릅니다. 또한 기성 시가지 내에서 이루어지는 뉴타운 사업의 경우 15만평 정도로 광역화하여 추진할 예정입니다.
- 기업도시나 뉴타운 사업을 제외한 사업면적은 과거 보다 크게 확대된 것은 아니나 기반시설에 대한 투자가 과거보다 증가하였기 때문에 사업비 규모로 보면 과거보다 사업의 규모가 큰 편이라고 할 수 없음.
- 또한 이러한 개발사업들이 거의 비슷한 시기에 추진되고 있어 전체적으로 시장에서 체감되는 개발사업의 물량은 과거 어느 때보다도 많다고 할 수 있음.

〈표 6〉 주요 개발사업의 평균 사업 규모 비교

단위: 만평

| | 혁신도시 | 기업도시 | 신도시 | 경제자유구역 |
|--------------|------|-------|-----|--------|
| 개발사업지 규모(평균) | 59 | 541 | 221 | 4,060 |
| 최소 개발규모 | 9.6 | 100 | 111 | 2,691 |
| 최대 개발규모 | 345 | 1,220 | 332 | 6,336 |

2) 사업 주체와 방식

- 기업도시는 명칭 그대로 순수 민간주도의 대규모 개발사업으로써 사업의 주도적인 주체가 민간 기업 혹은 기업 컨소시엄임.
 - 기업도시는 대부분 5~6개 정도의 기관이 컨소시엄을 형성하여 사업을 추진하고 있음(건설회사, 투자회사, 각종 기업(기업도시 내 입주 기업), 금융기관 등으로 구성되어 있음).
 - 그러나 개발구역 지정시 지자체와의 협의가 반드시 필요하고, 좀 더 확대된 토지수용권을 작동하기 위해서는 공공부분의 참여가 불가피한 상황이라, 관련 지자체 등의 부분적인 참여가 불가피한 상황임.
- 뉴타운사업 및 재정비 사업의 경우에는 민간과 공공이 혼재되어 있음.
 - 원래 뉴타운 사업은 민간주도의 재개발사업으로 해당지역의 조합과 건설회사가 공동으로 시행하였음.
 - 특별법에 의한 재정비 촉진사업은 공공부분이 총괄적 계획과 사업의 관리를 담당하고 민간부분은 건설부분을 담당함.
- 신도시는 과거 중앙정부 주도의 공영개발에서 외환위기 이후 지자체 주도의 공영개발로 이전되었으나 최근 부동산 가격의 급등, 경기 과열 등의 이유로 공영개발 지구 등(주택법)이 추가되면서 다시 중앙정부 주도의 공영개발 성격이 강화되고 있음.
 - 대신 과거에는 공영개발 방식에서 민간건설업체는 단순 시공업체에 불과하였으나, 최근 아파트의 브랜드 선호가 높아지면서 공공건축의 설계-시공 일괄입찰 방식(턴키 발주)이 확대되면서 민간부분의 창의력을 활용하려는 움직임이

시도되고 있음(서울 은평 뉴타운, 판교 신도시 등)

- 경제자유구역은 외국인의 투자유치를 중심으로 주로 해당 지자체가 주도적으로 추진하는 경우가 많음.
 - 대부분 경제자유구역에서는 경제자유구역청을 두고 있으나 이는 주로 사업관리 조직이며, 실질적인 사업의 주체는 컨소시엄으로 형태로, 국내외 기업이 혼합된 민간기업임.
- 이처럼 최근의 대규모 도시개발사업의 주체는 공공과 민간이 다양한 형태로 참여하고 있음.
 - 공공부분의 역할은 주로 계획과 개발의 공공성 확보를 위한 지원과 관리임.
 - 민간의 참여 방식도 과거 단순 시공자 중심에서 기획 및 설계, 사업관리 등의 창의력 발휘 부분과 자금조달 및 투자유치 부분으로 확대되고 있음.

3) 개발 유형

- 개발유형의 특징은 단순 공정이 아닌 복합공정의 복합개발이라는 것임.
 - 각종 개발사업지에서의 기반시설 등 사회간접시설에 대한 요구 수준이 높고, 전 세계적으로 복합 개발붐이 일고 있어, 대규모 개발사업은 단순 기능이 아닌 복합기능 중심으로 이루어지고 있음.
 - 신도시 지역에서도 주상복합 아파트 용 필지가 별도로 구분되고 있으며, 뉴타운 등의 도심 재정비사업에서도 복합용도 개발에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있음.
 - 기업도시의 경우에는 이러한 복합개발의 규모와 범위가 훨씬 확대되어 단순 건축물의 개발에서 벗어나 의료, 교육 등의 서비스까지 확대되고 있음.
- 관광개발 등 레저부분에 대한 개발이 증가하고 있음.
 - 이는 주5일제 근무, 소득 증가 등의 사회경제적인 변화에도 기인한 것임.
 - 특히, 제주도 국제자유도시 건설이나, 관광 레저형 기업도시의 출현으로 대규모 관광개발에 대한 관심이 높아졌음.

- 기업도시 개발과 연관지어, 테크노 폴리스, 혁신 클러스터 등 차세대 동력산업과 연관된 산업개발의 수요도 증가하고 있음.
 - 다만 과거와의 차이점은, 과거는 굴뚝 산업 중심이었으나 최근에는 첨단산업과 연구 개발기능에 대한 산업개발 수요가 주류를 이루고 있는 것임.
- 이와 같이 개발유형의 변화는 개발사업자로 하여금 기획 단계에서 많은 고려를 요구하고 있음.
 - 또한 사업에 참여하는 건설업체에 대해서도 단순 시공자로서가 아닌, 설계, 기획 등 고부가가치 부분에 대한 참여를 요구하고 있음.

제3장 국내 대규모 개발사업의 추진상의 문제점

(1) 불안한 사업 환경

- 전국에서 다양한 지역개발사업이 추진되면 이에 대한 기대감으로 투기심리가 작동하여 해당지역의 토지가격이 급등하게 됨. 토지가격의 상승으로 토지확보가 어려워져 사업 장기화가 불가피한 실정임.
 - 개발사업에 대한 발표 이후 빠르게 인근 지역의 지가 상승하고 있으나, 민간 차원에서는 부동산 투기억제 대책 및 저렴한 토지확보 방안이 부재함.
 - 한편, 수도권 중심의 부동산 시장불안으로 야기된 정부의 부동산 투기억제 대책은 전국을 대상으로 하고 있어 지방의 경우 정상적인 사업추진도 어려움 발생
- 지자체의 사업추진 경험 부족에 따른 일관성 부족, 사업추진 일정 및 내용에 대한 잦은 변경으로 사업에 대한 불확실성 증대
 - 사업초기에는 민간에 의존적이다가 사업추진이 가시화되면 사업시행자에 대한 각종 요구조건 증대
 - 민간에 대한 특혜, 개발이익에 대한 부정적 인식(적정 개발이익이 확보되지 않으면 민간참여 불가능, 기획 단계부터 민간의 창의와 아이디어를 활용할 수 없는 사회적 분위기 관행 등)
- 장기 사업에 적합한 안정적인 프로젝트 금융 여건의 미비

- 민간 개발사업자는 여전히 시공사 중심(컨소시엄으로 구성되더라도 리스크 분산이 안되고 여전히 시공사의 보증이 조건)
- 각종 금융기관, 시행업체 등의 참여가 이루어지고 있음에도 불구하고 시공사의 보증이 조건이 경우가 많아 대형 건설업체들의 참여를 선호(진정한 의미의 프로젝트 파이낸싱 부재)
- 단기간의 사업추진에 익숙한 민간 기업들의 장기 사업에 대한 두려움과 관리 노하우 부재

(2) 제도적 기반의 미숙

- 대형 국가 주도의 개발사업의 경우 막대한 재원의 효율적 조달방안과 프로젝트 관리에 대한 전문 인력 및 노하우가 필요하나 이에 대한 대책이 미흡함.
 - 동시 다발적으로 대규모 개발사업이 추진되면서 공공부문의 인력 및 자원조달의 한계 봉착. 초기의 최소 사업비만을 확보해 놓은 채 사업에 착수함으로써 중장기적인 사업비 조달에 차질 우려
 - 적절한 민간참여를 유도함으로써 사업추진의 효율성을 제고할 필요성이 있으나 아직 공공부문이 전담하고 있는 수준이며 민간참여에 대한 구체적인 방안이 제시되지 못하고 있음.
 - 지자체 차원에서 추진되는 각종 개발사업의 경우 사업계획 단계부터 민간의 참여를 통한 전문성 확보가 절실하나 제도적인 참여 방안이 미비함.
 - 지자체의 미미한 사업예산, 신규 사업에 대한 리스크 보전대책 미비 등으로 민간 참여 저조
- 민간 주도의 대규모 개발사업의 경우, 사업의 불확실성, 인허가 절차의 복잡성, 개발이익에 대한 특혜시비 등으로 사업추진의 어려움 발생
 - 지방 도시들의 경우 수익성이 부족하여 민간참여가 어려움에도 불구하고 민간참여를 유도하기 위한 지자체 자원의 인센티브 부족(특별법에 의한 사업이 아닌 경우 조세적 인센티브 부여 어려움. 물리적 인센티브(용적률 등 건축 기준)로는 한계)
 - 민간부문의 참여를 활성화 시키기 위한 공공부문의 선투자 계획이 미약함. 따라서 낙후지역의 개발 추진이 어려움.

- 국내 풍부한 유동자금이 있음에도 불구하고 경쟁적으로 외자유치에만 치중함으로써 국내 민간부문의 참여가 제한되고 있음.
 - 국내 400조 이상의 풍부한 유동자금이 있음에도 불구하고 각종 지역개발사업에서는 외자유치에만 치중(대규모 개발사업에는 외자유치에 의존, 국내 자금 활용에 대한 부정적. 한편 소규모 개발사업의 경우에는 정부 재정 의존도가 높고 민간자본 활용도 낮음)
 - 경쟁적인 외자유치 노력으로 인한 중복투자, 과당경쟁 등으로 외자유치에 대한 실질적 효과 미미, 오히려 국내 자본 및 기업참여의 역차별 문제 발생
- 대부분 3-5년 정도의 단기 개발사업에 치중, 중장기 개발사업에 대한 노후 및 관리 능력 부재, 사업에 대한 접근 방식이 여전히 단기 개발사업 중심
 - 시공업체, 금융 기관 등 각종 개발사업에 대해 장기적 접근을 시도하는 인식 전환 필요(철저한 시장 조사와 사전 사업타당성 검토 - 개발 후 관리까지 사업영역에 포함해야 할 것임.)
 - 사업초기 분양을 목표로 하는 단기 개발사업 중심의 사업방식을 선호

제4장 향후 과제

(1) 정책 과제

- 각종 지역개발사업에 대한 연계 강화로 사업간의 시너지 창출 효과를 극대화할 필요가 있음.
 - 현재 각종 개발사업에 대한 위계 및 연관관계 미흡, 개별사업별로 추진
 - 각종 개발사업에 대한 연계 강화(사업구역 조정, 사업특성 및 유치전략 공유로 중복 투자 및 과잉 경쟁 방지) → 광역지자체 및 중앙정부의 역할
- 다양한 지역 개발사업 계획에 대한 정보 공유와 민간 제안의 접수 창구 다변화로 유기적 협조 체계 구축 필요
 - 소규모 지자체 및 기업들의 참여와 협조체계 구축을 위한 정보공유 네트워크 형성
- 낙후지역에 대한 개발사업의 경우 중앙정부 및 지자체의 협조 및 지원체계 확대

필요

- 개발 사업에 대한 이해 부족, 관련 지자체의 역할 미미 등으로 사업추진의 어려움 가중, 지역적 한계로 수익성이 낮은 낙후지역에 대해서는 정부의 지원이 지금보다 더욱 확대되어야 할 것임.
- 민간참여를 위한 제도적 기반 마련
 - 최근 각종 개발 사업에는 참여주체가 증가(설계자, 감리자, 시공회사, 금융기관, 자산관리,회사, 디벨로퍼, 공공기관, 지역주민협의체 등)되고 있음. 따라서 다양한 주체들의 의견 및 이해관계를 조율할 수 있는 기관 및 협의체가 필요함.
- 지자체 차원의 민간유치 및 사업 활성화를 위한 인센티브 부여 권한 확대
 - 개발 관련 법령에서 주어지는 물리적 인센티브로는 사업추진에 대한 유인효과 부족
 - 지방정부 차원의 조세감면 등 인센티브 부여할 수 있는 권한을 함께 부여하는 일이 필요함.

(2) 민간부문의 대응방안

- 기존의 민간참여방식에서 벗어나 적극적이고 다양한 참여 방안의 모색이 필요
 - 지금까지는 단순 도급공사의 시행, 자금조달을 위한 역할에 한정되었으나, 향후 기획 및 구상에서 향후 유지관리까지로 사업영역을 확대할 필요성이 있음 (종합적인 프로젝트 관리가 가능하도록 연관된 주체와의 유기적 협력체계 구축)
- 건설업체들은 대규모 개발사업에 적합한 사업구조와 비즈니스 모델을 정립하는 노력이 요구됨.
 - 사업의 규모가 대형화되면서 동시에 리스크도 크게 증가, 컨소시엄 등의 구성을 통한 사업의 리스크 분담과 관리가 필요함.
 - 대규모 개발사업은 투자자금의 회수기간이 장기간 소요되므로 사업의 자금조달을 단계에 따라 탄력적으로 운용할 수 있어야 함.
 - 또한 대규모 개발사업은 다양한 사업주체와 이해관계자들의 갈등이 불가피하므로 사업추진에 따른 갈등관리가 성공적인 사업추진의 요건이 될 것임.
 - 그러므로 최근 크게 증가하고 있는 공공-민간 파트너쉽의 사업형태를 활용하여 사업추진 모델을 모색할 필요성이 있음.

< 참 고 문 헌 >

- 도시설계학회(2004) ‘강북뉴타운 어떻게 할 것인가, 뉴타운 중간평가와 향후추진방안
심포지움
- 산업자원부(2004), 「제1차국가균형발전5개년계획(안)」
- 통계청, 「한국의 사회지표」, 각년도
- 한국건설산업연구원(2005), 「소득2만불 시대의 국가경쟁력 강화, 삶의질 향상 및 지역
균형발전을 위한 BIG PROJECT 창출방안」, 세미나 자료집
- 김현아(2007), 대규모 개발사업에 대한 민간참여 확대방안, 한국건설산업연구원
- 김현아(2007), “건설시장패턴의 변화에 따른 CM의 역할” 「'07 상반기 CM활용확대
모색을 위한 세미나」 자료집