



공공·민간 공동 택지개발 - 조기 정착 가능하나

- 공익성과 사업성의 조화가 관건, 상호 협력과 신뢰가 전제되어야 -

공공·민간 공동 택지개발 사업은 올해 초 발표된 정부의 '부동산시장안정과 주거 복지 향상을 위한 공공 부문 역할 강화 방안'의 일환으로 도입되었다. 도입 취지는 민간 주택건설 사업 추진 시 발생하는 알박기 등의 매도거부에 대해 공공 부문이 잔여 토지에 대한 토지수용권을 실행하여 신속하게 사업을 추진함으로써 민간 사업자의 애로사항을 해결하고 공공 부문의 분양 주택 공급을 확대하기 위해서였다.

이는 기존의 경직된 공영 택지개발에 민간 잠재력을 활용하여 기존 방식을 보완함으로써 보다 유연한 체계로 전환하고자 하는 신호탄이 되고 있다. 그동안 민간 개발업자의 최대 관건이었던 택지 확보를 원활히 지원해주는 활로가 열렸다는 점과 공공 부문이 독점해 왔던 나름대로의 개발 노하우를 함께 공유할 수 있는 계기가 이제 도를 통해 마련되었다는 점은 국내 개발 역사에서 '발상의 전환'이 실현된 정책 사례가 아닐 수 없다.

민간 참여형 공영 개발 사업 '신호탄'

일찍이 민영화의 문을 연 영국의 경우 PFI(Private Finance Initiative) 등 민간과 공공이 함께 협력함으로써 보다 더 나은 서비스를 제공할 수 있었다. 더욱이 민간의 자본과 창의성은 개발 영역뿐만 아니라 많은 영역에서 재정 효율화와 공공 부문 개혁을 이루어내고 있다. 2004년에는 PFI보다 한 단계 더 나아간 전략적 서비스 이행 파트너십(SSPs : Strategic Service-Delivery

Partnerships)를 실시하였다. 이를 통해 영국의 중앙정부는 지방정부와 민간 개발업체 간의 계획입단 단계에서부터 자금조달, 서비스 이행까지를 함께함으로써 파트너십을 독려하고 이를 정착시키기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다.

국내의 경우, 다소 늦은 감이 있지만 올해 「택지개발촉진법」 개정으로 '공공·민간 공동 택지개발사업'을 제도화한 만큼 이제 개발서비스에서의 공급자 간 교류를 통해 사업을 보다 효율적으로 이루어낼 수 있는 기반은 마련된 셈이라 할 것이다. 이들 사업은 민간 개발사업자가 몇 년 전부터 아파트 건설 사업을 추진해 오고 있었으나, 토지 소유자의 과다한 토지비요구 등으로 사업 추진에 애로를 겪어오던 곳이다.

공동 택지개발 사업의 요건

공공·민간 공동 택지개발사업은 공공이 민간에게, 민간이 공공에게 제안 방식을 통해 공동 사업을 신청토록 하는 방식이다. 공동 택지개발에 참여하는 민간 시행자는 「주택법」 제9조에 따른 등록업자로서 「건설산업기본법」 제9조에 의해 종합공사를 시공하는 업종 등록을 마쳤거나 「주택법」 제12조에 따른 시공능력이 있어야 한다. 공동 개발사업이 가능한 최소 사업 지구 면적은 도시지역이 1만㎡, 비도시지역은 3만㎡이다.

민간의 사업 시행자가 공공 시행자와 공동 사업을 신청하기 위해서는 사업 예정 지구의 토지면적 중 50% 이상의 토지를 소유하거나 소유권이 전계약을 체결한 상태여야

한다. 그리고 공공 시행자가 민간 시행자에게 공동 사업을 신청하려면 사업 예정 지구의 토지면적 중 20% 이상의 토지를 확보하고 있어야 가능하다.

또한, 공공 시행자는 민간 시행자의 공동 사업요청이 있을 경우 공익성, 사업성, 사업수행능력 등을 평가하여 요청 후 60일 이내에 그 수용 여부를 통보해야 한다. 공동 사업에 대한 양측의 합의가 이루어지면 협약을 체결하고, 예정 지구 지정에 대한 공동 제안을 한 후 관계 기관 협의 및 심의를 거치게 되면 사업 예정 지구가 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발 예정 지구로 지정받게 된다. 공공 시행자는 수용 등의 방법으로 민간 시행자가 매수하지 못한 잔여 토지를 확보하게 되며 민간 시행자의 지분에 해당하는 택지는 민간 시행자가 직접 주택건설 사업 등을 수행하게 된다. 만일 민간 시행자가 파산·부도 등으로 직접 주택 건설을 수행하지 못할 경우에는 공공 시행자에게 조성원가로 매수를 요청할 수 있도록 되어 있다.

한편, 공동 택지개발의 공공성 확보를 위해 예정 지구 내 토지면적의 30% 이상은 공공 시행자가 국민 임대 주택 건설 목적으로 택지를 활용해야 한다. 따라서, 민간 시행자가 확보한 토지 비율이 70% 이상일 경우에는 이미 확보한 민간 시행자 토지의 일부를 공공 시행자가 활용해야 하는 경우도 발생할 것이다. 민간 시행자의 사업성 보장을 위해서 「택지개발촉진법」의 주택건설 용지비율 및 임대주택의 무건설비율은 적용하지 않고 있다.

공공 · 민간 공동 택지개발 사업의 요건

요건		주요내용
사업시행요건	공동사업의규모	• 도시지역1만㎡ 이상, 비도시지역3만㎡ 이상
	공공및민간시행자의 토지확보비율	• 민간시행자가공공시행자에게요청하는경우 - 민간시행자는당해지역토지의50% 이상을소유혹은소유권 이전계약을체결한상태여야함. • 공공시행자가민간시행자에게요청하는경우 - 공공시행자는당해지역토지의20% 이상을소유혹은소유권 이전계약을체결한상태여야함.
택지활용	민간시행자	• 민간시행자의지분에해당하는택지는민간시행자가직접사업 • 「택지개발촉진법」상의주택건설용지배분및임대주택의무건설비용 적용배제 • 파산 · 부도등으로사업이곤란한경우공공시행자에게조성원가 로매수요청가능
	공공시행자	• 예정지구전체토지면적의30% 이상을택지로활용 • 토지수용방식으로토지확보 • 전용 85㎡ 이하주택은60%, 국민임대주택등임대주택은40% 이 상건설. 다만 10만㎡ 미만의소규모개발지일경우전용 85㎡ 이 하는40% 이상, 임대주택은15% 이상건설
공동사업시행절차 (민간시행자가공공시행자에게 요청하는경우)		• 공동사업신청서제출 → 수용여부판단(공익성, 사업성, 사업수행능 력) → 60일 이내 수용여부통보 → 협약체결 → 예정지구지정의공 동제안 → 지자체공람요청및주민공람 → 개발계획작성및제출(지 자체사전협의, 사전재해영향성 · 사전환경성등검토) → 관계기관 협의및주택정책심의위원회심의 → 택지개발예정지구지정및고시

민간수요발굴, 상호간협력 · 신뢰가관건

개발이란법과제도에의해그원칙이작
동되지만 ‘ 보이지 않는 손 ’에 의해 사실상
개발사업전반은아직까지도투명하게드러
내지못하는많은문제가내재해있다. 시범
사업을 추진하는 현 상황에서도 제도는 있
되 민간참여의욕은그리높지않은것으로
인식되고있다. 실제알박기등으로인한매
도거부로 어려움을 겪고 있는 민간시행자
에 대한 의견은 일반화되지 않고 있으며, 이
사업에 대한 향후 민간수요 예측조차 없는
상황이다. 분양가상한제 등 최근 잇따른 부
동산 규제 강화 정책으로 위축된 민간 부문
을 이러한 택지 확보 지원책으로 지원해 보
지만, 민간의 다양성으로 인해 법규정의 사
업시행자요건을 부합하지 못하는 시행사,
컨설팅업체 혹은 그 외 토지 소유자들이 참
여할 수 없게 되어 있다.

이처럼 민간 실수요자 중심의 사업이고,
종전 최소 10만㎡ 이상으로 하던 택지 개발
사업을 최소 1만㎡ 이상으로 규모를 완화함
으로써 공동 시행자 간 규모의 경제에 대한
효과를 누리지 못할 것이라는 인식도 상호
간 참여의욕을 높이지 못하는 이유가 될 것
이다. 무엇보다 공동 사업으로 인해 시간의
기업비밀, 분양원가 공개, 토지 거래 내역
의 공개, 매도 가격 협의 등에서 정보 공유
를 꺼려하기 때문이라는 시각도 있다.

이미 상술한 바 있듯이 이 제도는 택지 확
보원활, 사업기간 단축, 금융비용 부담 완
화, 민간 잠재력 활용 등 장점이 많지만 실
무적으로 공동 시행자 간 상호 협력 의지와
신뢰가 전제되지 않는다면 그 지속성을 담
보하기 매우 어려울 것이다.

이러한 이유로 개발 사업에서 파트너십
이 보편화되어 있는 선진국들은 정부 주도
하에 표준 협약서의 개발과 보급, 업무가이

드라인 작성, 공동 사업자 간 공통으로 적용
되기 어려운 조세 및 부담금 부담, 비용 분
담, 이익 배분 측면에서 조인트 벤처 및
SP(특)를 통한 업무 일원화 등을 권장하고 있
다. 그러나, 현재 「택지개발촉진법」에서는
공공 및 민간시행자를 각각 공동시행자가
지정하는 형태이기 때문에 이러한 참여자 간
지분 참여 방식을 통한 사업 시행은 현재로
는 어려울 것으로 보인다.

따라서, 현재 주어진 제도적 틀 내에서 공
동 택지 개발이 원래의 순기능을 달성하기
위해서는 개발의 원칙과 절차 이전에 함께
하는 파트너 의식과 동반 관계 형성을 위한
상호 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

시범 사업 통해 문제점 보완해 나가야

무엇보다 공동 택지 개발의 성공적인 추
진에 공공시행자와 민간시행자 간에 공익
성과 사업성은 어떻게 조화시켜 나갈 것인
가에 달려 있다고 할 것이다. 지나치게 공익
성을 강조할 경우 시장 친화적 개발을 저해
하여 결국 일회성으로 그치는 사업이 될 가
능성이 높으며, 사업성만을 따질 경우 입지
가 좋지 않은 민간 보유 토지는 사업에 참여
할 수 없는 상황이 나타날 것이다. 따라서,
시범 사업을 통해 공공 · 민간 공동 택지 개
발 사업 시행 전반의 문제점을 파악하여 점
차 보완해 나가도록 해야 할 것이며, 이 제
도의 취지가 묻히지 않도록 하는 방안이 도
출되어야 할 것이다.

특히, 정부 및 공공 주체는 공동 사업의
토양을 배양하기 위한 최우선적 과제로 공
동 사업 표준 협약서의 개발 및 관련 업무
매뉴얼을 보급하여 공동 사업시 발생할 수
있는 상호간의 갈등을 미연에 방지토록 하

는 장치를 마련해야 할
것이다. 



진미윤
대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원
myjin@jugong.co.kr