

# 공영택지개발의 민·관 파트너십 과제와 전망: 공공·민간 공동택지개발사업의 민간 참여 및 요구도 실태조사를 중심으로

Current Issues and Policy Improvement on Public  
and Private Partnership in Public Land Development

진미윤 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원  
Jin Meeyoun Senior Research Associate, Housing and Urban Research  
Institute, Korea National Housing Corporation  
(myjin@jugong.co.kr)

## 목 차

- I. 서론
- II. 공영택지개발 추진과 민간의 택지개발 여건
  - 1. 공영택지개발의 추진 현황
  - 2. 민간의 택지개발사업 추진 방식
  - 3. 공영택지개발에서의 민간 참여 제도화 배경과 참여 요건
- III. 공공·민간 공동택지개발사업의 수요 조사: 결과 및 논의
  - 1. 조사의 목적과 방법
  - 2. 조사 대상의 특성 및 수요 파악 방법
  - 3. 조사 결과 및 논의
- IV. 민간의 공영택지개발 참여 활성화 과제와 전망
  - 1. 공영택지개발사업의 민간 참여 활성화 과제
  - 2. 향후 전망
- V. 결론

※ 본 논문은 2008년 한국주택학회 춘계학술대회(6.13)에서 발표한 논문을 수정·보완하여 제작성한 것임

## I. 서론

1981년 이후 지금까지 가장 보편화된 택지개발방식은 「택지개발촉진법」에 의한 공영택지개발사업이다. 공영택지개발사업은 공공부문에 의한 안정적 개발을 통해 저소득층용 주택지 및 공공용지의 저가 공급을 목적으로 추진되고 있다. 이는 이윤추구를 목표로 하는 민간에 의한 택지개발은 경기의 존적일 수밖에 없으며, 결과적으로 저소득층을 위한 안정적 택지확보가 불가능하다는 논리에 따라 공공부문에 의해서만 공급되는 택지개발방식이다. 그러나 2000년 이후 신규주택의 분양가가 크게 상승하면서 공공택지 공급에 의한 주택공급 자체가 무주택 서민의 주택시장 접근 자체를 매우 어렵게 함에 따라 당초 공영택지개발의 취지가 크게 퇴색되고 있으며, 공영택지개발로는 시장 수요를 충족시키기에 공급량이 절대적으로 부족하여 다양한 주택수요 반영이 어렵다는 지적이 계속 제기되고 있다. 뿐만 아니라 택지조성원가 공개가 2006년 7월 공공택지에 적용된 이후 민간택지에도 2008년부터 적용됨에 따라 민간택지의 공급 위축이 예상되고 있다.

공공·민간 공동택지개발은 이러한 배경하에 공영택지개발에 민간 잠재력을 활용함과 동시에 민간택지 내 주택사업의 최대 애로요인인 알박기 문제와 토지이용 규제 문제를 동시를 해결하여 신속한 사업추진과 분양가 인하를 목적으로 2007년 4월 「택지개발촉진법」 개정으로 도입되었다. 그러나 공공·민간 공동택지개발 형태의 공영택지개발 추진이 국내 유사 선례가 없는 최초 도입 사례이고, 2007년 12월 3개 지구에 대하여 시범사업을 추진하고 있으나 당초 예상했던 것 만큼 민간의 참여와 호응이 크지 않다. 물론 도입 1년이 안되었다는 점에서 아직까지 민간의 인식이 부족하고 택지조성

단계에서 공공과 민간이 협력한 기존 사례도 없다는 점에서 이 제도가 국내에 제대로 정착하기 위해서는 많은 관심과 실증적 연구들이 필요할 것으로 보인다.

본 논문은 이러한 맥락에서 2007년 4월 도입된 공공·민간 공동택지개발사업에 대해 민간이 어떻게 인식하고 있으며, 향후 참여 활성화를 위한 논의의 장을 열기 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인지를 파악할 목적으로 시도하였다. 연구의 목적은 공공·민간 공동택지개발 형태의 공영택지개발사업에 대한 민간의 참여 수요도 조사를 바탕으로 공영택지개발사업의 민·관 협력 과제를 도출하고자 한다.

2008년 정부는 공영택지개발에 대한 지정권한을 지자체에 완전 이양하였으며, 분양가 추가 인하 등을 목적으로 공영택지공급의 방향을 2008년 공공 간의 경쟁, 2009년 공공과 민간 간의 경쟁, 2010년 완전 경쟁체제로 전환하는 계획을 발표하고 있다. 본 논문의 연구내용은 이러한 향후 택지 공급 방향에서 그동안 체계적으로 밝혀지지 못했던 민간의 택지개발 메커니즘을 실태조사하여 규명함으로써 공공부문이 전담해 온 공영택지개발에서 민간 활력의 시너지 효과를 예측해 보고 경쟁체제로 나아가기 이전에 상호 보완 및 협력할 수 있는 틀을 마련한다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 공영택지개발사업에서의 민·관 협력체제가 갖추어진다고 반드시 택지를 저렴하게만 확보할 수 있는 것은 아니며 토지수용에 따른 재산권 다툼의 소지가 해소되는 것도 아니다. 따라서 본 논문은 공공·민간 공동택지개발사업을 공영택지개발의 새로운 추진 방식이라는 관점에서 접근하며, 어떻게 하면 민간 참여를 활성화하고 공공과 민간 간에 원활하게 추진할 수 있을 것인지에 초점을 두고 논의를 진행하고자 한다.

그동안 민간의 택지개발 참여 활성화는 개발 및

심의절차 개선과 시행자 자격 등의 법·제도개선, 각종 부담금 체제개선, 재원조달 및 금융지원 방안 측면에서 꾸준히 제시되어 왔으며(방경식, 1999; 장성수·한예진, 2004; 정희남 외, 2004), 택지개발사업 관련 법체계 개선 차원에서 민관합동개발 필요성도 이미 제시된 바 있다(박헌주·김근용, 1993). 그러나 「택지개발촉진법」상의 수용권 문제, 택지개발예정지구 지정권 문제, 사업시행자 자격제한 및 업무 제한 등과 같은 제도적 제한으로 민간부문이 어떠한 형태로든 공영택지개발에 참여한다는 것은 쉽지 않았다(장성수, 2006). 민간부문과 공동부문 간의 상호 역할 분담을 통해 공동개발이 가능하다고 해도 각 부문 간의 세제 부담 및 금융지원의 차이와 자금 투입과 정산에 대한 통일한 기준 마련이 어렵고, 주택시장 여건 변화에 따라 발생 가능한 각종 사업리스크를 자체적으로 분담하는 틀을 만든다는 것도 쉽지 않았기 때문에 민·관 공동택지개발이 이론적으로는 합리적일 수 있지만 실무적으로 채택되기는 매우 어려웠다고 볼 수 있다(진미운·허재완, 2000).

본 논문은 이러한 이전의 민간 참여에 대한 논의의 진행에서 나아가 공공·민간 공동택지개발사업의 형태로 민간참여가 제도화된 만큼 새로운 제도적 환경 변화에 대한 민간의 반응을 통해 향후 보다 실무적 발전 방안을 전개하는 데 있어 논리적 근거를 마련하는 데 있다. 본 논문의 내용적 구성은 <그림 1>과 같다.

## II. 공영택지개발 추진과 민간의 택지개발 여건

### 1. 공영택지개발의 추진 현황

1980년 제정된 「택지개발촉진법」은 27년간 2억 293만 평의 공공택지를 공급(지구지정 기준)하였으며, 여기에 371만 호의 주택을 건설함으로써 주택의 양적 보급에 큰 기여를 하였다. 최대의 공공택지가 지정·공급된 것은 1989년 주택 200만 호 건설계획 발표에 따라 동년 3,179만 평의 공공택지가 지정된 바 있으며, 2000년 이후 주택가격이 크게 오르면서 수도권의 대규모 택지개발지구 지정되었다. 수도권의 경우, 2001년 성남 판교, 파주 운정, 2002년 광명 소하, 안산 신길, 2003년 광명 역세권, 2004년 수원 광교, 남양주 별내, 2005년 김포 양촌, 2006년 송파 거여, 양주 옥정, 평택, 2007년 인천 검단, 파주 운정 3지구 지정·공급되었다. 지방 도시의 경우 2001년 남약신도시, 대전서남부, 2002년 아산배방, 2005년 아산탕정 등이 대규모 택지로 지정·공급되었으며, 2006년에는 지방의 혁신도시개발예정지역이 택지개발예정지구로 지정되면서 1989년 이후 최대인 2,286만 평의 공공택지가 지정되었다. 2004~2007년간은 연평균 1,847만 평의 신규 택지가 지정되었다. 2004년 이후 택지지구지정 면적이 크게 늘어난 것은 제2기 신도시 추진 및 국민임대주택 공급을 위해 도시 외곽의 그린벨트를 해제하여 택지를 공급

그림 1\_ 논문의 내용적 전개

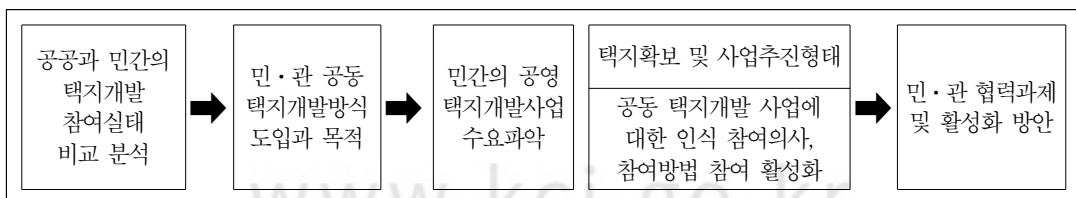


표 1\_ 공영택지개발사업의 추진 실적

기간	지구수	면적(만㎡)	주택건설호수(호)
1981~2007.6.30	689	66,967.1(100.0%)	3,710,355(100.0%)
수도권	262	36,798.5(55.0%)	1,957,118(52.7%)
비수도권	427	30,168.6(45.0%)	1,753,237(47.3%)

자료: 건설교통부. 2002~2007. 건설통계연보; 대한주택공사. 2007. 주택도시통계편람.  
 주: 공영택지개발 지구 지정 현황을 보면, 1998년 1,337.7만㎡, 1999년 964만㎡, 2000년 1,199.7만㎡, 2001년 3,580.1만㎡, 2002년 1,796만㎡, 2003년 1,529.3만㎡, 2004년 4,884.5만㎡, 2005년 6,479.2만㎡, 2006년 7,558.4만㎡, 2007년 5,454만㎡임.

하고 있기 때문이라 할 수 있다.

사업주체별 공영택지개발 추진 실적을 보면, 대한주택공사가 27.3%, 한국토지공사가 47.4%, 지자체가 25.3%를 담당해 왔으며, 전국적으로 지구당 개발면적은 평균 약 30만 평이다. 지구당 개발면적에서 한국토지공사가 지구당 평균 약 40만 평 규모로 공급했으며, 대한주택공사와 지자체는 24만 평 규모로 공급해 오고 있다. 개발 규모면에서 보면, 공영택지개발은 도시개발사업이나 민간 자체 택지개발 면적보다는 크기 때문에 상대적으로 공공 편의시설 및 광역교통 여건에서 우수한 여건이라 할 수 있지만 규모가 큰 만큼 사업에 소요된 기간은 긴 편이라 할 수 있다.

전체적인 택지의 확보 측면에서 보면, 그동안 공영택지개발로 36.5%의 택지가 확보되었고, 민간 택지로 57.0%가 확보되었다(윤혜정·김현식, 2005). 민간 택지는 도시지역 및 계획관리지역에서 민간이 자체 개발하거나 재개발·재건축 등 도급 사업을 통해 확보되고 있다. 도시지역 외의 경

우 1993년 이후 준농림지 개발 허용에 따라 한때 민간택지가 활발히 개발되었으나 주변지역 난개발, 환경 훼손 등에 따라 2003년 국토이용계획 체계가 변경되어 준농림지가 폐지됨에 따라 민간 주택건설사업자는 주로 계획관리지역을 대상으로 제2종 지구단위계획 수립을 통하여 개발을 추진하고 있다.

그러나 공영택지개발이 36.5%를 차지하고 있는 하나, 민간 주택건설사업자의 공영택지 활용률은 33.3%에 불과하다(방경식, 1996). 특히 대형건설업체(한국주택협회 회원사)들은 이러한 공영택지개발 사업 의존도보다는 도급 사업(단순도급, 재개발, 재건축 등) 위주의 주택건설사업을 펼치고 있다. 이는 지가 상승 등 자체적으로 신규 택지확보가 점차 쉽지 않고, 우량한 공영택지 확보도 어렵지만, 수요가 불확실한 신규 분양주택 공급은 미분양 등 사업리스크도 감안해야 하기 때문에 수요가 어느 정도 확정적인 도시 내 재개발·재건축 사업 위주의 주택건설사업을 선호하고 있다. 2007년 대형건설업체의 자체사

표 2\_ 「택지개발촉진법」에 근거한 공영택지개발 현황

구분	계		대한주택공사		한국토지공사		지자체	
	지구수	면적(만㎡)	지구수	면적(만㎡)	지구수	면적(만㎡)	지구수	면적(만㎡)
1981~2007.6.30	689	66,967	232	18,303	241	31,730	216	16,934
	100%		27.3%		47.4%		25.3%	
지구당 면적	97.2만㎡(29.5만 평)		78.9만㎡(23.9만 평)		131.7만㎡(39.9만 평)		78.4만㎡(23.8만 평)	

자료: 건설교통부. 2002~2007. 건설통계연보; 대한주택공사. 2007. 주택도시통계편람.

업 대비 도급 비중은 12.8% 대비 87.2%로 이는 2000년의 30% 대비 70%에 비할 때 그 격차가 더 커지고 있다고 할 수 있다(한국주택협회 내부 자료, 2008). 반면 중소기업(대한주택건설사업자협회 소속 주택건설사업자)들은 자금력 부족 등으로 도급사업보다는 신규 분양·임대 사업 위주의 주택건설사업을 하고 있다. 따라서 대형건설업체보다는 자체적인 택지개발 의존도가 높으며, 자체 택지조성 이후 주택건설로 연계되는 사업 방식을 선호하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 민간의 택지개발사업 추진 방식

민간이 토지조성 단계에서부터 택지개발에 참여하는 형태는 자체개발, 「주택법」에 의한 대지조성사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업이 있다. 민간이 자체적으로 추진하는 택지개발사업 현황에 대해서는 체계적으로 알려진 바는 없다. 일반적으로 민간 자체 택지개발은 민간이 토지소유자들의 동의를 얻어 매입방식으로 추진하게 되나 사전에 도시기본계획 반영 여부, 지구지정 가능 여부 판단, 개발 타당성 분석, 주민 협의 및 보상의 직접 이행 등이 전제되어야 하므로 택지 확보가 된다고 하더라도 개발까지 이어지기에는 상당한 시간이 소요된다. 현실적으로는 각종 개발규제(토지거래허가구역, 토지투기지역, 농지전용 여부 등)로 인하여 원활한 개발이 요원하기도 하다. 특히 토지소유자들의 동의 형태로 이루어지는 토지 확보는 이

후 개발 가시화로 인한 지가상승, 보상, 이주 등 현실적 문제에 부딪히게 되면 토지소유자들의 반대 혹은 과다 보상 요구 등으로 실제 소유권을 확보하기는 매우 어려운 실정이다. 이러한 이유로 민간의 자체 택지개발은 자체 인력보다는 별도 시행사, 컨설팅회사 등을 통하여 조달하고 있다.<sup>1)</sup>

「주택법」에 의한 대지조성사업은 대지 1만㎡ 이상을 대상으로 등록 기준(자본금, 기술인력, 사무실 기준 충족)을 갖추게 되면 「주택법」에 따라 ‘주택건설사업자’의 자격이 부여된다. 현재 「주택」에 의한 대지조성사업 추진 규모는 파악되고 있지 않다. 다만, 「주택법」에 따라 정부에 등록된 주택건설사업자(민간업체가 연간 20호 이상의 단독주택 혹은 공동주택을 건설하거나 1만㎡ 이상의 대지조성사업자)는 2007년 7,173개 업체이며 이 중 한국주택협회 회원사<sup>2)</sup>가 90개 업체, 대한주택건설사업자협회 회원사<sup>3)</sup>가 7,083개 업체다.

2000년 민간 주도적 도시개발 추진을 위해 도입된 도시개발사업의 경우, 당초 예상했던 것만큼 민간 참여가 활발하지는 않다<sup>4)</sup>. 시행 6년쯤에 이르러 지자체의 도시개발 수요 증폭에 따라 민간 시행이 많아지고 있는 추세다. 2008년 4월 현재 도시개발사업구역은 149개이며, 7년간('00~'07) 6,682만㎡(2,025만 평)이 지정·공급되었다. 이는 2005년 40여개 지구지정에 그치던 것이 비해 세배 이상 증가한 규모라고 할 것이다. 도시개발사업의 시행주체는 민간 주택건설사업자보다는 조합의 참여 비중이 높고 공공부문 참여도가 47.7%에 이른

1) 권오현·정재호(2004)은 민간의 자체 택지개발사업 추진방식은 49%가 디벨로퍼와의 제휴를 통해 이루어진다고 밝히고 있다.  
 2) 한국주택협회는 주택건설사업등록자 중 자본금이 100억 원 이상, 최근 2년간 연평균 주택건설실적이 500세대 이상인 자를 회원 자격으로 하고 있다.  
 3) 대한주택건설사업자협회는 연간 20세대 이상의 주택건설사업을 영위하기 위해 등록된 주택건설업자, 연간 1만㎡ 이상의 대지조성사업을 영위하기 위한 등록된 대지조성사업자를 회원으로 하고 있다.  
 4) 윤혜정·김현식(2005)은 도시개발사업에 민간 참여가 저조한 이유로 사업초기의 비용 부담, 각종 혐의심의 등 절차 등으로 인해 사업의 예측가능성이 낮고 토지소유자 등 민간부문의 경험이나 자금력이 부족하기 때문으로 지적하고 있다.

표 3\_ 「도시개발법」에 의한 도시개발사업 추진 현황

(단위: 지구수)

계	공공부문					민간 부문	조합 등
	지자체 (시·군·구)	지방공사	대한주택공사	한국토지공사	기타 (공군부대)		
149개 지구	50	10	1	9	1	28 (18.8%)	50 (33.6%)
	71(47.7%)						

자료: 국토해양부 도시재생과, 2008. 4월 기준.

다(국토해양부, 2008). 도시개발사업의 지구당 평균 개발면적은 약 13만 평이며, 사업소요기간은 평균 3.82년으로 나타나고 있다. 서울 지역의 평균 개발면적이 전국 개발면적보다 3배 정도되며, 개발규모가 큰 만큼 평균 사업소요기간도 6.14년이 소요되는 것으로 나타나고 있다.

공영택지개발사업의 자금조달 기법으로써 2000년 이후 그 활용 사례가 증가하고 있는 프로젝트 파이낸싱(Project Financing: PF)은 택지개발 지구 내 복합상업용지의 적기 공급 및 민간 참여를 통한 창의와 활력을 위해 적용되고 있다. 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의2(택지의 공급방법 등) 및 택지개발업무처리지침 제19조의2(복합개발시행자에 대한 택지공급)에 따라 330㎡ 이상인 택지개발예정지구에서 당해 지구 상업지역의 50% 이하선에서 민간 참여 기법을 활용토록 하고 있다. 국내 적용되고 있는 현재 사업방식은 공공부문 공모형 PF 형태로 공공부문이 주도하여 복합상업용지개발자를 공모하면 민간은 컨소시엄을 구성하여 이에 참여함으로써 추진된다. 이때 공공부문은 토지 출자를 담당하며 민간컨소시엄은 개발을 담당하게 된다. 사업추진은 공공과 민간이 각기 지분출자하여 설립한 특수목적법인(Special Purpose Company: SPC)이 하게 된다. 현재 이러한 형태의 SPC는 조세특례제한법 제119조 및 제120조에 따라 취·등록세가 50% 감면되며, 법인세법 제51조의 2에 따라 법인세를 감면받고 있다.

공영택지개발지구 내 특별계획구역에 대하여 이러한 기법이 적용되고 있는데, 아산 배방 내 5만 8,321㎡, 광명역세권 내 7만 3,919㎡, 파주운정 내 10만 2,111㎡, 화성·동탄 내 9만 5,832㎡ 등이 PF로 추진하고 있다. 현재 PF사업은 개별법에 굳이 규정이 없더라도 최근 도시정비사업, 경제자유구역, 기업도시, 지역개발사업 등에 택지조성 및 건설영역에서 광범위하게 적용되고 있어, 향후 민간부문의 활발한 참여가 예상된다.

### 3. 공영택지개발에서의 민간 참여 제도화 배경과 참여 요건

그동안 공공부문이 전담해 왔던 공영택지개발에 민간 참여가 제도화된 것이 공공·민간 공동택지개발사업이다. 이는 정부의 2007년 1.11 부동산대책인 ‘부동산 시장안정을 위한 제도개편 방안’에 따라 민간주택건설사업 추진 시 발생하는 알박기 등의 매도거부에 대해 대한주택공사 등 공공부문에서 잔여토지에 대한 토지수용권을 실행하여 신속하게 사업을 추진함으로써 민간사업자의 애로사항을 해결하고 공공부문의 분양주택공급 확대를 위해 도입되었다. 2007년 4월 「택지개발촉진법」 개정을 통하여 시행하게 된 민·관 파트너십의 공영택지개발 방식은 2008년 5월 현재 3개 지구가 시범사업 추진 중이다. 시범사업은 동 제도의 조기 정착을 위한 사전 추진작업의 일환으로 대한주택

공사 1개 지구, 한국토지공사 2개 지구가 추진 중이다.<sup>5)</sup>

공공·민간 공동택지개발사업의 면적 기준을 보면, 도시지역은 1만㎡ 이상, 비도시지역은 3만㎡ 이상으로, 민간시행자가 토지의 50% 이상을 확보(소유 혹은 소유권 이전계약 체결을 의미)하거나 공공시행자가 토지의 20% 이상을 확보하게 되면 민간시행자가 공공시행자에게 공공시행자가 민간시행자에게 제안방식을 통해 공동사업을 신청하는 방식이다. 공동 택지개발에 참여하는 민간시행자는 「주택법」 제9조에 따른 등록업자로서 「건설산업기본법」 제9조에 의한 종합공사를 시공하는 업종등록을 마쳤거나 「주택법」 제12조의 따라 시공능력이 있어야 한다. 택지 활용은 공익성 확보를 위해 공공이 택지의 30%를 활용토록 되어 있지만, 그 외 택지활용은 지역별 특성 및 주택수급 상황을 고려하여 예정지구지정권자가 탄력적으로 조정할 수 있도록 되어 있다.

공공시행자는 민간시행자의 공동사업 요청이 있을 경우 공익성, 사업성, 사업수행능력 등을 평가하여 요청 후 60일 이내 그 수용여부를 통보해야 하며, 공동사업에 대한 양측의 합의가 이루어지면 협약을 체결하고 예정지구 지정에 대한 공동제안을 한 후 관계기관 협의 및 심의를 거치게 되면 사업예정지구가 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발예정지구로 지정받게 된다. 이후 공공시행자는 수용 등의 방법으로 민간시행자가 매수하지 못한 잔여토

지를 확보하게 되며, 민간시행자의 지분에 해당하는 택지는 민간시행자가 직접 주택건설사업 등을 수행하게 된다. 또한 민간시행자가 파산·부도 등으로 직접 주택건설을 수행하지 못할 경우에는 공공시행자에게 조성원가로 매수를 요청할 수 있도록 되어 있다(건설교통부, 2007. 공공·민간 공동택지개발사업 시행지침).

2007년 7월 이후 시범사업의 추진에 있어 쟁점이 되어 왔던 사항은 민간이 기확보한 토지에 대한 투입비용(토지매입비, 컨설팅업체 수수료, 금융조달 비용, 기타 기회비용 등)을 어떻게 인정할 것인가, 개발이익(혹은 손실) 배분에 있어 사후 정산을 어떻게 할 것인가, 또한 사업의 주도권과 관련하여 어떤 사업방식으로 추진할 것인가다. 현 단계는 이러한 쟁점사항들이 협약서에 구체화하여 추진되고 있으나, 향후 공공·민간 공동택지개발에서 이러한 사항들에 대한 일반 원칙과 방법론적인 틀이 마련되어야 할 것이다.

### III. 공공·민간 공동택지개발사업의 수요

#### 조사: 결과 및 논의

##### 1. 조사의 목적과 방법

그동안 각종 도시개발에서의 민간참여를 위한 제도 개선사항은 많은 논의된 바 있으나, 택지조성단계에서의 민간부문 수요 및 실무적 사업방식 적용

5) 시범사업 추진 과정에서 민간의 인식 부족 등으로 실제 민간의 참여가 매우 저조하였다. 따라서 현재 추진 중인 시범사업이 공공·민간 공동택지개발사업가 이제 그 제도적 출발을 시작함을 알리는 역할이 크며 선도 모델 구축 일환은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 시범사업 추진 과정에서 논의되었던 민간과의 의견 조율 과정에서의 상호 협력이 필요한 점, 비용 인정의 범위, 표준협약서 구성 등은 현재의 시범사업에서 충분한 사전 정보를 얻을 수 있었던 성과라고 할 것이다. 공공·민간 공동택지개발 시범사업 현황은 다음과 같다.

공공시행자	소재지	면적(㎡)	민간 토지확보율(%)	계획 세대수
대한주택공사	오산시 일원	99,772	66.7	1,409
	김포시 일원	53,094	70.0	500
한국토지공사	파주시 일원	30,228	80.0	350

표 4\_ 조사대상 업체의 일반 현황

구분	응답업체 사제수	평균설립 연도	주택사업 평균지속연수	최근 3년간 평균주택건설 실적	평균상시종업원 수	택지개발 등 평균택지확보 인원
대한주택건설사업자 협회 회원사	103	13.3년	11.8년	1,027호	95인	6인
한국주택협회 회원사	30	38.0년	26.6년	7,294호	1,210인	25인
합계	133(100.0%)	19.4년	15.4년	2,768호	366인	11인

에 대한 실태조사는 전무하다. 특히 공영택지개발은 그동안 공공부문이 전담토록 되어 있어 제도적 개방에도 불구하고 실제 민간이 얼마나 참여할 것인지, 참여를 꺼린다면 그 이유는 무엇인지, 참여한다면 공공시행자와 어떤 파트너십의 형태를 맺고 싶은지 등에 대해서는 전혀 알려진 바가 없다. 이에 본 연구는 민간 주택건설사업자를 대상으로 그동안 택지개발사업 추진상의 특징을 비롯하여 공공·민간 공동택지개발 사업에 대한 인식 및 참여의사, 구체적 참여방법, 활성화를 위한 제도적 건의사항 등을 조사하였다.

조사 대상은 대한주택건설사업자협회 및 한국주택협회에 소속된 민간 주택건설업자를 모집단으로 하여 주택건설실적, 택지개발 참여현황 등을 근거로 각 협회 추천에 받아 240개 업체를 최종 조사대상으로 선정하였다. 2007년 민간주택건설사업자 7,173업체 중 대한주택건설사업자협회는 협회 소속사 중 최근 3년간 주택건설실적, 지역 업체 비중 등을 감안하여 200개 업체를 선정하였다. 한국주택협회는 90개 소속 건설업체 중 한국주택협회의 택지개발실무위원회에 소속된 40개 업체를 조사대상으로 선정하였다. 조사 기간은 2008년 3월 10일에서 4월 10일까지이며, 240개 업체 중 최종 회수된 설문지는 134부로 회수율은 55.8%이다. 조사의 방법은 설문지 조사방식으로, 전화상으로 사전 면접을 통해 직접방문 조사 및 우편조사 방법을 병행하였다.

## 2. 조사대상의 특성 및 수요 파악 방법

최종 분석에 사용된 조사대상자인 민간 주택건설사업자는 133개 업체다. 이 중 대한주택건설사업자협회에 소속된 업체는 103개이며, 한국주택협회는 30개로 나타났다. 조사대상자의 주택건설사업에 대한 일반 현황은 <표 4>와 같은데, 회사의 평균설립연한은 19.4년, 주택사업지속연수는 평균 15.4년, 최근 3년간 주택건설실적은 평균 2,768호(연간 923호)로 나타났다. 대한주택건설사업자협회 소속사의 경우 최근 3년간 주택건설실적은 평균 1,027호(연간 324호), 한국주택협회 회원사의 경우 7,294호(연간 2,431호)로 나타났다. 택지개발 등 택지확보를 위한 자체 인력은 평균 11인으로, 대한주택건설사업자협회 소속 업체는 6인, 한국주택협회 회원사는 25인으로 나타났다. 주택사업연수·주택건설실적·택지확보인원 측면에서 볼 때, 대형업체가 소속된 한국주택협회 회원사가 대한주택건설사업자협회 소속 업체에 비하여 주택건설 및 택지확보 역량에서 우위에 있음을 알 수 있다.

민간 주택건설사업자가 공공·민간 공동택지개발에 참여하는 것은 택지확보 단계에서부터 사업참여를 통해 궁극적으로 주택을 건설하고자 함이 목적이란 점에서 본 연구는 업체별로 서로 다른 특성을 감안할 필요가 있다. 이에 여기서는 최근 3년간 주택건설실적을 기준으로 하여, 연간

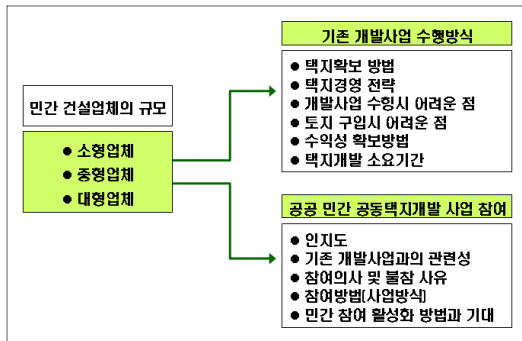
표 5\_ 연간 주택건설실적(2005~2007년 건설실적 기준의 연평균)

업체 구분	연간주택건설실적					계
	100호 미만	100~500호 미만	500~1,000호 미만	1,000~2,000호 미만	2,000호 이상	
대한주택건설협회	2	62	10	4	0	78
한국주택협회	3	6	8	6	9	30
계	3 (2.8%)	68 (63.0%)	18 (16.7%)	10 (9.3%)	9 (8.3%)	108 (100.0%)

업체구분 ⇒	소형업체	중형업체	대형업체
연평균 주택건설실적	223호	928호	6,422호

그림 2\_ 민간건설업체의 공영택지개발 수요 조사 분석 내용



2,000호 이상을 대형업체, 연간 500~2,000호를 중형업체, 그리고 연간 500호 미만을 소형업체로 구분하여 민간 건설사업자의 사업 참여 요구도 등을 분석하고자 한다. 조사대상 업체를 주택 건설실적에 따라 구분하여 보면, <표 5>와 같이 소형업체는 72개 업체(65.8%), 중형업체는 28개 업체(26.0%), 대형업체는 9개 업체(8.3%)이다.

공공·민간 공동택지개발 수요 파악을 위한 분석은 이러한 민간건설업체의 규모에 따라 <그림 2>와 같이 기존 개발사업 수행방식과 공공·민간 공동택지개발사업 참여에 대하여 빈도, 백분율, 평균, 교차분석을 하였다. 본 논문에서의 조사가 탐색적 차원에서 시도되었다는 점에서 민간건설업체의 택지수요에 영향을 미치는 요인이나 인과관계

등은 여기에서 다루지 않는다.

### 3. 조사 결과 및 논의

#### 1) 민간 주택건설사업자의 택지개발 참여 여건

민간 주택건설사업자의 최근 3년간 주된 참여 사업은 1순위가 아파트 등 신규 공동주택 건설, 2순위가 상업용 부동산개발과 도시개발사업, 3순위가 상업용 부동산 개발 및 도시개발사업으로 나타났다. 상대적으로 자체 택지개발은 매우 낮은 비중을 나타내고 있다(<표 6> 참조). 실적에 따른 업체 규모를 비교해 보면, 업체 규모에 상관없이 모든 업체가 자체 택지개발보다는 아파트 위주의 주택건설을 주로 해왔으며, 소형업체는 상업용 부동산개발과 도시개발 사업을 그 다음순으로 참여한 것으로 나타났다. 개발 규모를 보면, 3만㎡~5만㎡이 전체 업체 중 26.1%로 가장 많다. 업체 특성별로 보면, 중·소형업체는 주로 5만㎡ 이하의 규모를, 대형업체는 5만㎡ 이하의 개발은 없고 30만㎡ 이상의 개발을 가장 많이 한 것으로 나타나고 있다(<표 7> 참조).

신규 주택건설을 위한 택지 확보방법을 보면, 1순위로 자체적인 택지매입 전담부서에 의한 자체 매입이 38.3%으로 나타났으며, 그 다음 공공

표 6\_ 최근 3년간 참여한 사업 유형(빈도, %)

구분	1순위	2순위	3순위
도시개발사업	7(5.4)	17(17.0)	17(21.0)
아파트 등 신규 공동주택 건설사업	102(79.1)	12(12.0)	4(4.9)
자체 택지개발사업	5(3.9)	15(15.0)	9(11.1)
주택재개발사업	5(3.9)	12(12.0)	5(6.2)
주택재건축사업	2(3.9)	11(11.0)	5(6.2)
도심 재개발	1(0.8)	2(2.0)	4(4.9)
도로, 항만 등 SOC사업	2(1.6)	7(7.0)	6(7.4)
상업용 동산개발사업	3(2.3)	22(22.0)	18(22.2)
그 외	2(1.6)	2(2.0)	13(16.0)
계	129 (100.0)	100 (100.0)	81 (100.0)

표 7\_ 개발 규모

구분	전체(빈도, %)	실적 구분(%)		
		소형	중형	대형
1만㎡ 미만	4(5.8)	7.3	5.0	0
1만~ 3만㎡ 미만	9(13.0)	19.5	5.0	0
3만~ 5만㎡ 미만	18(26.1)	34.1	20.0	0
5만~ 10만㎡ 미만	7(10.1)	12.2	0	25.0
10만~ 20만㎡ 미만	10(14.5)	4.9	30.0	25.0
20만~ 30만㎡ 미만	9(13.0)	7.3	25.0	12.5
30만㎡ 이상	12(17.4)	14.6	15.0	37.5
계	69(100.0)	100.0	100.0	100.0

표 8\_ 신규 주택건설을 위한 택지 확보 방법

구분	전체(빈도, %)		소형업체(%)		중형업체(%)		대형업체(%)	
	1순위	2순위	1순위	2순위	1순위	2순위	1순위	2순위
① 주공, 토공, 지자체 등 공공부문이 개발한 택지구입	35(27.3)	24(21.1)	30.0	19.0	28.6	25.9	11.1	22.2
② 택지매입 전담부서에 의한 자체 매입	49(38.3)	20(17.5)	44.3	23.8	28.6	11.1	22.2	-
③ 제3기관(용역업체, 컨설팅회사 등)을 통한 확보	17(13.3)	26(22.8)	15.7	30.2	10.7	18.5	-	-
④ 지주들의 의뢰에 따른 공동사업형태로 확보	11(8.6)	14(12.3)	4.3	9.5	7.1	7.4	33.3	11.1
⑤ 도급사업(재개발, 재건축) 위주로 확보	11(8.6)	20(17.5)	2.9	11.1	14.3	25.9	33.3	33.3
⑥ 도시개발사업으로 택지확보	3(2.3)	9(7.9)	2.9	4.8	3.6	11.1	-	33.3
⑦ 그 외 방법	2(1.6)	1(0.9)	0	1.6	7.1	0	-	-
계	128(100.0)	114(100.0)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

택지를 분양받은 것으로 나타났다. 2순위는 제3 기관(용역업체, 컨설팅 회사 등) 등을 통한 택지 확보 후 주택건설을 하는 것으로 나타났다. 업체 특성에 상관없이 공공택지를 분양받아 주택을 건설하는 응답비율이 높았으나, 대형업체의 경우 지주공동사업, 도급사업, 도시개발사업으로 나타났다.

주택건설을 포함하여 민간 주택건설사업자의 택지확보를 위한 경영전략을 보면, 1순위는 지주 혹은 제3의 업체 제안에 따라 해당 토지를 조사 후 확보하는 것으로 나타났다. 2순위는 공공택지 분양에 의존하는 것으로 나타났으며, 3순위는 그때 그때의 상황에 대처한다는 응답을 보이고 있어 민간부문의 택지 경영전략은 주택시장의 상황 등에





표 13\_ 택지개발 소요 기간

구분	총사업소요 기간	토지확보 개시 ⇒ 토지구입 완료 ⇒ 택지 분양 ⇒ 준공
전체 업체	52.7개월	13.8개월    11.7개월    27.2개월
소형업체	47.7개월	12.5개월    9.2개월    26.0개월
중형업체	54.4개월	14.7개월    12.2개월    27.5개월
대형업체	77.3개월	19.3개월    23.3개월    34.7개월

지구지정, 개발계획 승인, 실시계획 승인, 주택건설사업 계획 승인, 주택분양, 입주)상의 소요기간을 보면, 평균 2년 5개월이 소요되던 것이 제2기 신도시(판교 등)의 경우 평균 7년 6개월이 소요된 것으로 나타나고 있다(건설교통부, 2007). 이러한 소요 기간의 장기화는 지구지정 전부터 관계 부처간 사전협의를 많은 시간이 소요되고(약 1년 6개월), 환경영향평가, 광역교통개선계획, 교통영향평가, 재해영향평가, 인구영향평가, 수도권정비위원회 등의 절차가 약 3년 정도 소요되었기 때문이다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 2007년 공영택지개발은 택지개발을 2단계(1단계: 지구지정, 개발계획 수립단계에서 지자체 및 관계기관 협의, 도

시계획위원회 심의 등 각종 협의를 일괄 처리, 2단계: 실시계획)으로 단순화하였다. 따라서 공공·민간 택지개발사업이 단독사업보다 우위를 가지려면 토지매입뿐 아니라 행정지원이나 사업추진 속도 면에서 분명한 이점이 부각되어야 할 것이라 본다.

2) 공공·민간 공동택지개발사업에 대한 인식 및 참여의사

그동안 각종 개발사업을 추진함에 있어 어떠한 형태로든지 공동개발한 경험이 있는지를 조사한 결과, 경험이 없다고 응답한 비율이 45.5%로 나타났다(전체 대상 중 10회 이상 아주 많다가 11.5%, 5회

표 14\_ 공공·민간 공동택지개발사업에 대한 인지 정도 및 관련성(빈도, %)

구분	항 목	전체	협회		실적에 따른 업체 규모		
			대한주택사업자협회	한국주택협회	소형	중형	대형
인지도	인지도(100% 기준)	70%	66.8%	81.8%	68.8%	76.8%	83.3%
	전혀 알지 못 한다	1(0.8)	1(1.0)	0	1(1.4)	0	0
	들어는 보았으나 구체적인 내용은 알지 못 한다	47(35.3)	43(41.7)	4(13.3)	24(33.8)	7(25.0)	1(11.1)
	조금 알고 있다.	62(36.1)	48(46.6)	14(46.7)	38(53.5)	12(42.9)	4(44.4)
	잘 알고 있다.	23(17.3)	11(10.7)	12(40.0)	8(11.3)	9(32.1)	4(44.4)
	계	133(100.0)	103(100.0)	30(100.0)	71(100.0)	28(100.0)	9(100.0)
관련성	전혀 관계없다	11(8.3)	10(9.7)	1(3.3)	6(8.5)	2(7.1)	0
	약간 관계있다	33(24.8)	31(30.1)	2(6.7)	20(28.2)	5(17.9)	1(11.1)
	보통이다	27(20.3)	21(20.4)	6(20.0)	16(22.5)	7(25.0)	1(11.1)
	관련 있다	46(34.6)	33(32.0)	13(43.3)	22(31.0)	11(39.3)	3(33.3)
	매우 밀접히 관련 있다	16(12.0)	8(7.8)	8(26.7)	7(9.9)	3(10.7)	4(44.4)
	계	133(100.0)	103(100.0)	30(100.0)	71(100.0)	28(100.0)	9(100.0)

표 15\_ 공공·민간 공동택지개발사업에 대한 참여 의사(빈도, %)

구분	전체	협회		실적에 따른 업체 규모		
		대한주택사업자협회	한국주택협회	소형	중형	대형
없다	13(9.8)	11(10.7)	2(6.7)	6(8.5)	3(10.7)	1(11.1)
있다	62(46.6)	44(42.7)	18(60.0)	34(47.9)	11(39.3)	7(77.8)
아직 잘 모르겠다	57(42.9)	48(46.6)	10(33.3)	31(43.7)	14(50.0)	1(11.1)
계	133(100.0)	103(100.0)	30(100.0)	71(100.0)	28(100.0)	9(100.0)

이상 6.9%, 3~4회 정도가 6.9%, 1~2회 정도가 29.2%로 나타남). 업체 특성별로 볼 때는 소형업체의 공동개발 무경험 비율 50.7%인 반면, 대형업체는 22.2%로 낮게 나타났다. 대형업체의 경우 10회 이상 아주 많다는 응답이 가장 높게 나타나고 있다. 이는 그만큼 대기업이 SOC 분야 및 각종 대규모 개발사업에 참여할 기회가 많았으며, 이러한 경험으로 이미 공동개발의 장·단점도 잘 인지하고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

공공·민간 공동택지개발사업에 대한 인지도를 보면(<표 15> 참조), 평균적으로 70% 정도의 업체는 이를 인지하고 있었으나, 들어는 보았으나 구체적인 내용을 알지 못하는 비율도 35.3%를 차지하고 있다.

소형업체의 경우 중·대형업체에 비해 동 사업에 관심이 낮은 편이어서 그런지 당해 업체와의 관련성을 묻는 질문에서 매우 분산된 응답 경향을 보이고 있다. 반면 중·대형업체의 경우 잘 알고 있는 비율도 높기 때문에 관련성 있다는 응답 비율도 높게 나타나고 있다. 이러한 점으로 보아 향후 공공·민간 공동택지개발사업은 정책 홍보 등을 통해 제도 안착을 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

공공·민간 공동택지개발사업의 참여 의사를 보면 참여의사가 없다는 비중은 9.8%로 낮지만, 아직 잘 모르겠다고 응답한 경우도 42.9%나 되어, 향후 이 제도의 성패는 정책 의지와 진정한 민간 참여를 유도하기 위한 선도 사례 개발이 선행되어야 할 것

표 16\_ 공공·민간 공동택지개발사업에 대한 불참 및 참여 이유

불참 이유	평균	참여 이유	평균
선례가 없어 향후 추이를 보며 참여 결정	3.95	인허가 등 행정업무 지원에서 유리함	4.00
공동사업자 간 협의, 의견조율 어려움	3.89	민간 단독시행보다 사업추진속도가 빨라짐	3.74
공동사업보다 단독사업이 유리함	3.74	사업의 안전성 확보	3.64
사업기간이 장기화될 우려가 있음	3.53	민간의 저렴한 택지 확보에 도움	3.62
여건상 민간이 50% 이상 토지면적확보 어려움	3.47	대규모 계획적 개발로 민간 브랜드 가치 상승	3.58
택촉법보다 「도시개발법」으로 사업을 추진할 것	3.39	민간에게도 공영개발사업 참여 기회 제공	3.58
사업성보다는 공익성만을 강조함	3.26	민간의 각종개발사업 포트폴리오 운영에 도움	3.49
현재의 공공사업시행자와 공동사업 원치 않음	3.11	개발사업의 고도화, 복합화, 경쟁심화로 단독사업보다 공동사업이 유리함	3.47
공공 민간 상호 실익이 없음	3.11	도시기반시설 부담 등에서 사업비 절감 효과	3.41
공공과 공동사업 시 민간 브랜드 가치가 저감	2.89	단독사업보다는 공동사업이 이점이 훨씬 많음	3.22

주: 평균의 의미: 1점(매우 그렇지 않다)~5점(매우 그렇다)에 대한 평균값을 말함

표 17\_ 공공·민간 공동택지개발의 사업 방식

구분		전체(빈도,%)	협회(%)		업체 규모(%)		
			대한주택	한국주택	소형	중형	대형
지분 투자 방식	공공전담시행 지분투자방식 (택지조성: 공공; 주택건설은 각자 지분비 율대로 함)	40(33.6)	36.0	26.7	41.5	25.0	11.1
	민간전담시행 지분투자방식 (택지조성: 민간; 주택건설은 각자 지분비 율대로 함)	24(20.2)	23.6	10.0	21.5	17.9	33.3
	별도 법인(SPC) 설립으로 추진	39(32.8)	28.1	46.7	27.7	42.9	44.4
	민간은 상업용 복합부동산 개발에만 참여	1(0.8)	1.1	0	1.5	0	0
면적 분할 방식		15(12.6)	11.2	16.7	7.7	14.3	11.1
계		119(100.0)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

으로 보인다. 참여의사에 있어 중소형업체보다는 대형업체의 응답 비율이 높다는 점에서 업체 특성을 고려한 유도 방안도 필요할 것으로 본다.

참여의사가 없는 경우 그 사유를 보면, 선례가 없어 향후 추이를 보겠다는 응답이 가장 높으며, 공동사업 시 공동사업자 간 협의, 의견 조율 등 진행과정이 어렵기 때문에 참여하지 않겠다는 응답이 그 다음 순으로 높게 나타나고 있다. 특히 대형업체가 공동사업 시 공동사업자 간 업무 협의, 의견 조율 등 진행과정이 어려우며, 사업이 더 장기화될 것에 대해 우려를 나타내고 있었다.

참여의사가 있는 경우에는 행정업무 지원에서 유리하다는 점이 가장 높으며, 오히려 민간 단독사업에 비하여 사업추진 속도가 빠를 것을 장점으로 지적하고 있다. 이는 공영택지개발의 수용방식 적용에 따른 이점이라고 볼 수 있을 것이다. 사업추진 속도가 빨라진다는 것은 중소형업체보다는 대형업체가 그렇다고 응답한 비율이 높다. 대형업체는 일단 공영택지개발에 민간 참여의 길이 열렸기 때문에 향후 적극적으로 참여하겠다는 의사를 보

이고 있다. 또한 대형업체는 오히려 공공시행자와 공동 개발 시 대규모의 계획적 개발이 가능하기 때문에 민간 브랜드 가치가 오히려 상승할 것이라고 인식하고 있는 비율이 중소형 업체에 비하여 매우 높게 나타났다. 참여 시 최우선 사유로는 공공 사업시행자에 대한 높은 신뢰성, 저렴택지 확보에 도움, 인허가 등 행정업무 지원 가능, 사업추진 속도라고 응답하고 있다. 소형업체의 경우 공공사업시행자의 신뢰성과 저렴택지 확보를 최우선적 참여 요인으로 지적하고 있고, 중형업체의 경우 저렴택지 확보, 사업추진 속도, 그리고 대형업체의 경우 인허가 등 행정업무 지원 측면을 참여 시 최우선 요인으로 지적하였다.

3) 공공·민간 공동택지개발사업의 참여 방법

공공·민간 공동택지개발사업의 구체적 사업방식에 대해 질문한 결과, 면적 분할방식보다는 지분투자 방식을 현저히 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 사업방식 선호는 업체별로 다르게 나타나고 있

는데, 소형업체는 공공전담시행 지분투자방식을 선호하며, 중·대형업체는 별도 법인설립 추진방식을 현저히 선호하는 것으로 나타났다. 또한 대형업체가 중소형업체에 비하여 민간전담시행 지분투자방식을 선호하는 것으로 나타났다.

별도 법인설립 추진방식<sup>6)</sup>은 현재 「택지개발촉진법」에는 규정이 없다. 공공·민간 공동택지개발방식이 도입되기 이전에는 사업시행자 중 공공과 민간이 공동출자한 법인이 있었으나, 추진실적이 없다는 점을 들어 2007년 삭제되었다. 따라서 공공·민간 공동택지개발방식이 향후 보다 활성화되기 위해서는 재무적 투자자까지도 참여하는 다양한 파트너십이 가능할 수 있도록 별도 법인 설립 규정이 제도입될 필요가 있겠다.

현행 공공·민간 택지개발과 관련된 규정에서 토지확보비율 50% 이상에 대한 적정성, 그리고 공익성 및 사업성 등에 대한 판단 요건에 대해 질문하였다. 토지확보비율은 실제 민간이 50% 이상 택지 확보하기가 매우 어렵다는 논의가 있었지만 조사 결과는 현행의 50%가 적정하다는 응답이 46.3%로 나타났다. 그러나 30~40%가 적정하다는 응답도 46.3%에 이르러 개발규모에 따라 민간의 토지확보비율을 감할 필요도 있다고 본다.

공익성 및 사업성 판단 요건은 현재 국토해양부 공동택지개발 지침에 근거하고 있으나, 각 항목을 어느 정도 반영할 것인가에 대해서는 구체화되어 있지 않다. 향후 민간 참여 활성화를 위해서는 참여할 민간이 각각의 요건에 얼마나 부합하는지를 판단할 수 있게 하여 참여, 불참을 선택할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 참여 시 적정 비율의 공공성과 수익성의 조화를 통해 공공과 민간이 협력

할 수 있는 접점이 가시화될 수 있고 파트너십 역시 보다 용이할 것으로 보인다. 조사 결과, 각 항목의 합계를 100%으로 볼 때, 공익성은 20.3%, 수익성은 26.3%, 공시수행실적은 14.9%, 재정상태 건실도는 14.1%, 민간의 토지확보비율 15.9%, 사업추진상 장애가 적은 사업은 10.7%를 반영하는 것이 바람직하다고 나타났다. 업체 특성별로 큰 차이는 없으나 소형업체가 대형업체에 비하여 수익성 기준에 대한 반영 의사가 높게 나타나고 있다.

현행 제도에서 어떤 인센티브가 주어진다면 공공·민간 택지개발사업이 보다 활성화될 것인가를 묻는 질문에서는 용적률의 탄력적 적용 및 완화, 취득·등록세 및 재산세 감면, 공공 택지 의무할당(30%) 완화 및 폐지를 지적하였다. 대형업체의 경우, 공동개발 택지에 대한 취득등록세, 재산세 등 감면, 사업 추진 용이성을 위하여 별도 법인(SPC) 형태의 설립이 필요하다는 응답 비율이 높았다. 특히 이러한 응답이 설득력 있는 것은 공동사업 시행자 중 공공부문은 부담금 50% 감면 및 임대주택 등 소규모 분양목적으로 소유한 부동산에 대해서는 취득등록세·재산세·법인세 등이 50~100% 범위에서 감면혜택을 받고 있으나 민간부문은 그렇지 않다는 점이다. 민간은 사전적으로 기 확보한 토지에 대하여 재산세, 종합토지세 등을 이미 납부하였으며, 개발 시에도 각종 부담금 등에서 공동 사업시행자의 지위를 가지고 있지만 공공부문과 같은 세제 혜택은 없는 실정이다.

공공·민간 공동택지개발사업이 실제 해당 민간건설업체의 사업에 얼마나 도움이 될 것인가라는 질문에 대하여는 약간 도움된다는 응답이 43.8%로 가장 높고 현재와 별반 차이가 없거나 조

6) 민간이 공공과 별도 법인을 설립하여 공동택지개발사업 시행자로 참여하는 것은 2003년 5월 29일 「택지개발법」 개정 시 포함되었다. 이때 민간이 별도 법인이 출자할 수 있는 비율은 50% 이하였다.

표 18\_향후 민간 참여 활성화 방안

항목	업체 규모		
	소형	중형	대형
① 용적률의 탄력적 적용, 완화	4.25	4.15	4.13
② 층고제한 완화	4.03	4.00	4.00
③ 법인세 감면	3.97	3.92	4.11
④ 공동 개발 대상 토지의 취득·등록세, 재산세 등 감면	4.07	4.08	4.33
⑤ 공공 택지의 의무할당(30%) 완화 및 폐지	3.97	4.04	4.56
⑥ 공공·민간 공동택지개발 사업추진 용이성을 위하여 별도법인(SPC) 설립 필요	3.31	3.67	4.00

주: 1점(전혀 중요하지 않다)~5점(매우 중요하다)로 표시

금 도움된다에 대한 응답은 40.6%, 그리고 많은 도움이 된다는 응답은 14.1%로 나타났다. 이러한 응답으로 미루어 볼 때 현 단계에서 이 사업에 대한 민간부문의 인식은 ‘도움이 크지 않다’, ‘별 효과가 없을 것이다’의 다소 부정적 반응을 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 ‘약간의 도움이 된다’라는 점에서, 향후 추가적인 활성화 조치가 실제 참여와 효과 제고에 영향을 미칠 것으로 보인다.

#### IV. 민간의 공영택지개발 참여 활성화 과제와 전망

민·관 파트너십은 1980년대 이후 대다수 선진국가에서는 상당히 보편화된 사업추진방식으로 자리 잡고 있다(Evans, 2007; Fraser and Kick, 2007; Diamond, 2002; Hood and Mcgravey, 2002; Ball, et. al. 2003; Trafford and Proctor, 2006; Bailey, 2003). 1999~2000년 영국 지방정부는 보다 효율적인 공공서비스 제공을 위한 방법으로 파트너십을 채택하고, 이를 위해 파트너십(공공, 민간)에 참여하는 자가 파트너십 이유와 실익, 파트

표 19\_공공·민간 공동택지개발사업과 기대효과

구분	전체 (빈도,%)	업체 규모(%)		
		소형	중형	대형
전혀 도움이 안됨	2(1.6)	0	3.6	11.1
약간 도움이 됨	56(43.8)	50.7	39.3	22.2
현재와 별반 차이 없음	26(20.3)	21.7	14.3	11.1
조금 도움이 됨.	26(20.3)	21.7	21.4	33.3
많은 도움이 됨	18(14.1)	5.8	21.4	22.2
계	128(100.0)	100.0	100.0	100.0

너 간의 역할 분담, 파트너십의 관리, 파트너십 지속 추진체, 장기적 지속성, 파트너십의 효과에 대해 분명히 인식하고 관리해 나가는 것이 정책성공의 열쇠라고 판단하여 제반 제도적 틀을 갖추었다(Strategic Partnering Taskforce, 2004b). World Bank(1997)는 파트너십의 장애 요인으로 공공과 민간의 기대감의 차이, 명확한 정책 목적과 책임 부재, 복잡한 의사결정, 서툴게 정의된 역할, 불완전한 위험관리, 정책에 대한 낮은 신뢰도, 민간 자본 활용과 운영방식의 부재, 불완전한 투명성, 경쟁성의 부재 등을 지적하고 있다(Zhang, 2005). 무엇보다 파트너십은 그것이 무엇이어야 하고 어떻게 해야 한다는 것보다는 실무적 관계에서 정립되어야 하는 과제다. 따라서 기술적, 재정적인 문제가 파트너십에서 가장 중요한 관건으로 지적되고 있다.

일찍이 민영화의 문을 연 영국의 경우 PFI(Private Finance Initiative)를 통해 민간의 자본과 창의성은 도시·주택개발 및 공공정책 서비스 부문에 도입하여 재정 효율화와 공공부문 개혁을 이루어내고 있다. 그러나 2004년에는 PFI보다 한

표 20 \_ 영국의 전통적 파트너십 · PFI · SSPs의 비교

구분	계획입안	자금조달	서비스이행 주체
전통적 파트너십	공공	공공	민간
PFI	공공	민간	민간
전략적 서비스 이행(SSPs)	지방정부, 민간, 공공	지방정부, 민간과 공공의 파트너	지방정부, 민간, 공공

자료: ODPM. 2004. Strategic Partnering Taskforce Final Report. p8 재인용.

단계 더 나아간 전략적 서비스이행 파트너십 (Strategic Service-Delivery Partnerships: SSPs)<sup>7)</sup>을 통해 지방정부·민간·공공이 계획입안 단계에서부터 자금조달, 서비스 이행까지 함께함으로써 파트너십을 독려하고 이를 정착하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다. SSPs는 베스트 벨류(Best Value)의 가치를 추구하는 정부 조달의 대표적 형태로 영국은 중앙정부에 지방정부를 지원하기 위한 전략적 협력대책본부(Strategic Partnering Taskforce: SPT)를 설립하고, 파트너간의 목적 구체화, 관계의 중요성 강조, 향상된 서비스 이행 추구, 위험과 보상의 분배 구체화, 파트너의 행동 변화 예상 등 민·관 파트너십의 결과보다는 ‘과정’을 중시하는 정책을 이행하고 있다. 또한 정부 차원에서 이러한 과정을 잘 이행하기 위해 업무 참고를 위한 정책자료를 2003년 이후 매년 발간하고 있다.

우리의 경우, 민·관 파트너십은 이제 출발에 불과하다. 민간 참여는 제도적으로 「주택법」, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」에 모두 반영되어 있다. 참여 할 것인가를 결정하는 것은 이제 민간의 선택에 달려 있다. 정부 등 공공부문은 이 사업이 과연 민간이 참여할 수 있도록 되어 있는지에 대해 시장 반응을 통해 진단해 보아야 할 것이다.

최근 국내 경기침체와 더불어 민간 주택·건축 부문에 대한 규제 강화로 급속히 위축된 건설경기 와 공공부문의 가속화된 수주 경쟁을 극복하기 위해 민간건설업체는 단순 수주에 의존하는 소극적인 전략에서 벗어나 개발사업의 모색 등 보다 능동적인 전략이 요구되고 있다(한국건설산업연구원, 2006). 특히 외국 자본의 국내 토지시장 진입이 활발하고 점차 고도화되는 금융기법과의 연계 등으로 인하여 민간건설업체는 자체적인 대응책이 절실한 상황이다. 주택시장 역시 미분양(2008년 8월 기준 약 16만 호(사업승인기준))의 누적적 증가가 예상되고 민간택지에도 분양가 상한제가 적용됨에 따라 자체 택지개발뿐 아니라 주택공급에 상당한 위축이 예상된다. 공공택지의 경우, 수요는 많으나 공급이 제한되어 업체 간 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 예상된다. 따라서 공공·민간 공동택지개발 사업은 민간의 택지확보의 한 방법이자 파트너의 협조체제를 떠면서 이제 보다 더 저렴하고 안정적인 택지 개발과 공급을 위해 누가 무엇을 담당해야 할지를 분명하게 하는 계기가 되고 있다.

### 1. 공영택지개발사업의 민간 참여 활성화 과제

향후 이 제도에 민간이 보다 더 활발히 참여하기

7) 전략적 서비스이행 파트너십(SSPs)는 Egan Report의 원리에서 따온 것이다. Egan Report는 영국 환경교통부의 건설 대책본부에서 발행한 보고서 “Rethinking Construction”으로 1988년부터 정부, 공공 및 민간 발주자, 건설산업계가 참여해 매년 10% 사업비 절감, 10% 공기단축, 20%의 하자 감소 등을 목표로 한 ‘건설 재인식 운동’을 내세운 보고서를 말한다.

위해서 본 연구는 다음의 6가지 추진 과제 및 제도 보완 사항을 제시하고자 한다. 첫째 공공·민간 공동택지개발사업에 민간 참여율을 제고하기 위해서는 토지확보율 50% 이상을 개발면적에 따라 40% 이하로 조정할 필요가 있다. 실질적으로 민간이 토지를 50% 이상을 확보하는 것이 쉽지 않고 이렇게 확보한 토지를 공공에게 공동 제안하는 것은 어떻게 보자면 지가 상승 등 여타 시장 여건이 유리하게 될 때까지를 기다리는 것 보다 실익이 없을 수 있다는 실리적 판단이 앞서기 때문일 수도 있다. 따라서 개발면적의 규모나 입지를 고려하여 토지확보율을 40%로 하향조정하는 것이 참여의 폭을 넓힌다는 점에서는 효과가 있을 것으로 보인다.

둘째, 민간의 택지개발 메커니즘은 중·장기적인 경영전략에 의해 추진되기 보다 제3자(컨설팅업체, 용역업체, 시행사 등)와의 연계를 통해 이루어지고 있다. 따라서 민간이 사전에 확보하여 공동개발하게 될 택지는 토지확보에 소요된 비용이 저렴하지 않다는 점(순수 토지매입비 뿐 아니라 각종 위탁수수료 등 포함)에서 이미 공영택지개발의 조성 원가는 공공부문이 단독으로 개발하였을 때보다는 높은 원가 수준에서 출발하게 된다. 그렇다면 공공·민간 택지개발사업은 그 구조적 틀이 이미 저렴하지 않음을 전제하고 있다는 점에서 향후 이러한 민간의 기 확보 토지에 대한 비용인정 등을 처리할 수 있는 근거와 방법이 필요하다. 무엇보다 민간의 택지 확보 방법이 체계성과 합목적성을 갖추어야만 협력이 가능하다 할 것이다.

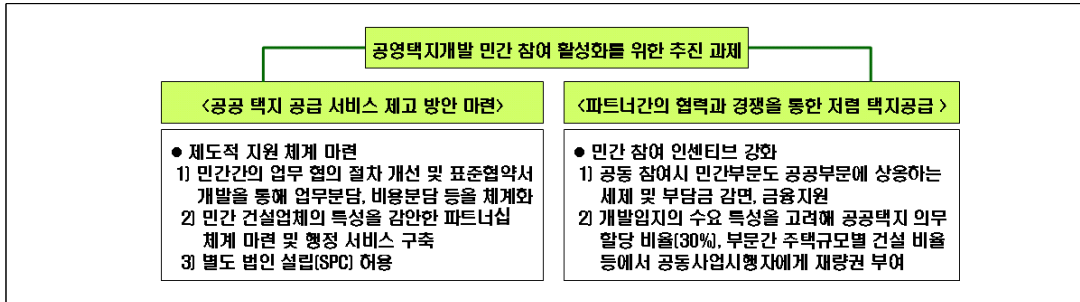
셋째, 사업추진과 관련하여 공동사업시행자 간의 의견 조율, 협의 등도 현행 택지개발 절차에 포함하도록 해야 할 것이다. 시범사업 추진 과정을 볼 때, 공동 사업을 위한 사전 협의와 조율만도 8개월이 넘게 소요되는 것으로 나타났다. 따라서 향후 이러한 시간차를 줄이고 공동사업시행자 간 효율

적 운영을 위해서는 협의의 내용, 방법 등에 대해서는 절차화한 업무 매뉴얼이 필요하며, 표준협약서를 개발하여 상호 협의가 구체화될 수 있도록 정부 차원에서 지원해야 할 것이다. 2007년 기준으로 볼 때 공공택지 인허가·공사기간은 평균 4년 9개월, 도시개발사업은 평균 3년 8개월이 소요되고 있다. 만약 공공·민간 공동택지개발사업이 이보다 사업기간이 더 길다면 각 사업시행자는 공동사업보다는 단독사업을 선호할 수밖에 없을 것이다. 사업소요기간뿐 아니라 절차 또한 협의기간 등을 감안할 때 더 늘어날 수 있다는 점에서 향후 공공·민간 공동택지개발사업은 절차와 속도에서 얼마나 우위성을 확보할 수 있을 것인가가 중요한 정책 성공의 주요 요인이 될 것으로 보인다.

넷째, 공공·민간 공동택지개발사업은 소형업체보다는 중·대형업체의 참여도가 높게 나타나고 있다. 이 사업이 초기단계에서 성과를 내기 위해서는 우량하고 역량 있는 민간의 참여가 필요하나 대형업체 등 일부 경쟁력 있는 업체와의 협력은 자칫 국민 정서상 대기업 특혜 등과 같은 인식을 불식시키기 어렵고 또 다른 기업 지원대책의 한 유형으로 인식될 소지가 많다는 점에서 업체 간 특성을 감안하여 공정하고 투명하게 추진되어야 할 것이다. 본 연구 결과에서도 제시하였듯이 공동 개발 시 적용되는 공익성, 수익성, 공사수행실적, 재정상태 건설도, 민간의 토지확보비율, 사업추진상의 장애요인 등은 형평적 참여 기준, 효율적 사업 추진, 공동파트너 선정상의 공정성을 판단할 수 있는 주요한 근거 자료가 될 수 있다.

다섯째, 어떠한 개발유형이든 민·관 파트너십의 전제는 파트너 간의 대등한 관계의 설정이다. 이런 점에서 본다면, 현재의 공공·민간 공동택지개발은 민간 참여의 폭은 과거에 비하여 넓어졌지만, 공동 사업시행자로서의 지위면에서 볼 때 공공

그림 3\_ 민·관 공영택지개발 참여 활성화 추진과제



부문과 대등하지는 않다. 이런 의미에서 민간이 공동 택지개발에 참여할 경우 공공부문과 대등한 세제 및 부담금 감면이 필요하며, 공동 개발 활성화를 위한 추가적 조치로 개발업지의 수요 특성에 따라 공공택지 의무할당 비율(30%), 부문 간 주택규모별 건설비율 등은 공동사업시행자의 재량권으로 정할 수 있도록 해주어야 할 것이다. 이는 공영택지개발의 협력과 향후 경쟁체제 도입의 궁극적 목표가 저렴택지공급에 있기 때문에 현행과 같이 개발규모, 입지, 민간 사업자 특성이 감안되지 않은 형태의 공동개발은 자유로운 경쟁을 통한 정책 효과가 제대로 발휘되기 어려울 수 있기 때문이다.

여섯째, 무엇보다 중앙정부 차원에서의 공공택지 공급 서비스 제고방안이 다각도로 검토되어야 할 것이다. SPC를 설립하여 추진하는 방안도 이러한 맥락에서 검토되어야 할 것이다. 택지개발 인허가권이 지자체로 이관되었다는 것은 여러 가지 점에서 중요한 계기가 될 것이다. 이제 지자체는 공공이건 민간이건 해당 지역의 개발특성에 부합하는 개발파트너와 공동사업을 추진하고자 할 것이다. 개발이익 또한 지역 내 재투자되는 효과도 클 것이다. 그러나 한편으로는 수익성 있는 지역 중심으로만 개발이 추진될 가능성이 높고 개발이익이 국가 전체 차원에서 조정될 수 있는 기제가 없기 때문에 지역 격차는 더욱 심화될 수도 있다. 따라

서 중앙정부는 공동사업의 본 시행에 앞서 왜 이러한 형태의 사업이 필요하며, 이 사업을 하게 되면 어떤 효과가 있으며, 파트너 간에는 어떤 점이 상호 지원될 수 있으며, 실제 분양가 인하에 얼마나 기여할 수 있는지 등을 진단함과 동시에 지방화 시대에 이러한 형태의 사업이 가져올 수 있는 부작용을 파악하여 대처할 수 있도록 하는 등의 정책 선도 기능과 행정 서비스 체제를 갖추어야 할 것이다.

이와 같은 향후 추진과제는 크게 공공택지 공급 서비스 제고 방안의 맥락에서 파트너십 체계 마련 정책 홍보, 실무지원을 위한 행정 서비스 구축, 그리고 공동사업추진 체계의 효율화를 위해 SPC 형태로도 민간이 참여할 수 있도록 하는 조치가 마련되어야 할 것이다. 또한 파트너 간의 협력과 경쟁을 통해 궁극적인 저렴택지 공급이 가능하기 되기 위해서는 민간에 대한 추가적인 세제 및 금융 지원, 공동 사업시행자에 대한 재량권의 범위 등이 확대되어야 할 것으로 보인다.

## 2. 향후 전망

공영택지개발은 그동안 특별법상의 지위에서 각종 인허가 의제 처리 등 사업추진 속도가 빠르며 무엇보다 토지수용으로 공공부문의 토지소유권 확보가 용이하였다는 점에서 조기에 부족한 주택난 해소

에 큰 도움이 되었다. 또한 택지 공급가격도 60㎡ 이하 국민주택규모 용지는 조성원가의 80~95%로 공급하고 임대주택용지는 조성원가의 60~85%의 공급하는 등 택지도 저렴하게 공급하였다. 그러나 수용 토지를 제3자에게 낮은 가격으로 공급하는 과정에서 정당성에 대한 논란의 여지는 여전하며, 지가 상승에 따라 토지취득 및 보상 과정에서 토지보상비의 과다 지출 등으로 공영개발이 과연 저렴한 개발인지에 대한 비판도 제기되고 있다.<sup>8)</sup> 또한 주택보급률 100% 초과 달성이라는 성과에도 불구하고 실수요자의 자가 마련, 주택가격안정이라는 당초 목표 달성에는 한계를 보이고 있다. 무엇보다 다양해진 토지수요에 비해 관료화된 공공주체가 더 이상 유연하게 대처하기 어렵다는 인식이 팽배해 있다.

공공·민간 공동택지개발사업은 이러한 현재 공영택지개발이 안고 있는 모든 한계점을 극복하기는 어렵지만 민간 참여를 통해 그동안 이분화된 개발의 두 영역이 협력할 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서 큰 의의를 가진다. 무엇보다 공동사업 시행자 간 협력해야 하기 때문에 그동안 공개되고 공유되지 못했던 개발사업 전반에 대한 정보 교류, 비용 투입 및 산출 등에 대한 투명성이 강화됨으로써 중·장기적으로는 분양가 추가 인하 등에 대한 기대도 할 수 있을 것이다. 그러나 단기적으로 동사업에 대한 선례가 없어 민간의 활발한 참여를 기대하기는 어려운 여건이며, 실무적 업무 지원체계가 미진한 시행초기에는 공동사업시행자 간 택지 확보 비용 투입에 대한 의견 조율 등 각종 협의 등으로 오히려 단독사업보다 사업기간이 장기화될 우려도 있다.

점차 대규모 택지가 고갈되어 가고 있는 상황에서 동사업은 공공부문의 공영택지개발에 많은 변화를 줄 것으로 예상된다. 그동안의 공공부문 독과점적 공영택지개발사업은 민간 참여가 확대되면서부터는 아마 '사업자'보다는 '지원자'로서의 기능이 강화될 것이다. 공공부문은 직접 개발보다는 후보지 선정 및 개발 기획 등의 역할이 보다 더 강화될 것이다. 직접 개발을 하더라도 선공공투자를 통한 후 민간자본 유치가 목적이 될 것이다. 민간참여 인센티브로 추가적인 세제 및 금융지원이 없을 경우 개발사업의 리스크 분담 차원의 공공부문 선투자는 민간부문 투자 유인에 효과적이라 본다. 그러나 이러한 역할 재분담이 이루어지기 위해서는 앞서 논의한 민간참여 활성화 과제들이 제대로 진행되어야 함이 전제된다.

민간부문 내에서 본다면 이 사업은 업체 간 양극화를 더 심화시킬 소지가 크다. 역량 있고 브랜드 있는 민간은 그렇지 않은 민간에 비하여 공동사업자로 선택될 확률이 크며 택지개발에 직접 참여함으로써 개발 전문성도 더 강화될 것으로 보인다. 반면, 소형업체들의 경우 참여 기회 저조 등으로 이러한 경쟁체제에 살아남기 어려운 환경에 처해질 것이다. 중소형업체가 전체 신규 주택건설의 60% 이상을 담당해 오고 있다는 점을 감안해 본다면, 향후 안정적 주택공급을 위해서는 중소형업체의 재원조달 원활화, 공동 택지개발 참여 인센티브 강화, 업체별 차등 지원 방안 등이 적극 강구되어야 할 것이다.

택지개발을 '공동'으로 한다는 것은 정보, 기술, 비용, 행정 등에서 상호 부족한 점을 보충하여 사업의 시너지 효과를 극대화함이 목적이다. 공영택

8) 토지보상비는 1981년 평당 5,000원에 불과하였으나, 1994년에는 49,000원, 2004년에는 90,000원선에 이르고 있다(대한주택공사 주택도시편람, 2006).

지개발을 공동으로 하여 얻는 시너지 효과는 개발 절차 간소화를 통한 저렴택지 조기 공급과 최종적으로 분양가 인하일 것이다. 그러나 만약 공동 택지개발 제도가 현 단계에 머물고 계속 성숙되지 못한다면 사실상 시너지 효과를 기대하기는 어려울 것이다. 상호 협력이 충분히, 내실 있게 되기 위해서는 무엇보다 이러한 정책에 대한 지속적 관심과 일관성이 유지되는 것이 무엇보다 이 사업의 성과를 좌우하게 결정적 요소가 될 것임은 분명하다.

## V. 결론

본 연구는 공영택지개발에 새롭게 도입된 공공·민간 공동택지개발사업에 대한 민간 참여 및 요구도 실태조사에 근거하여 이 사업의 향후 전망과 과제에 대해 살펴보았다. 공공과 민간의 택지개발 참여 실태를 비교 분석해 본 결과, 공공부문은 1981년 이후 「택지개발촉진법」의 토지수용권, 예정지구 지정 제안권, 택지의 계획권·개발권·처분권에 따라 대규모 택지조성을 전담해 오고 있다. 반면, 민간은 2003년 5월 29일 개정된 「택지개발촉진법」에서 공공부문과 공동출자한 법인에서 민간 등록업자의 출자비율을 100분의 50 미만으로 하여 공영택지개발에 참여할 있도록 되었지만 이러한 형태의 민간참여는 한 건도 없었다. 대신 2000년 제정된 「도시개발법」에 근거하여 도시개발사업을 추진하고 있지만 기대만큼 민간 참여 비율은 높지 않은 것으로 나타났고, 자체 택지개발도 지가상승, 보상, 각종 토지구제, 기타 비용상승 등으로 인하여 향후 활발한 참여가 기대되기 어려운 여건이라 하겠다.

이런 의미에서 공영택지개발에서의 공공·민간 공동개발은 공공에게는 민간 활력을 통한 보다 다양한 택지수요 대응을 가능하게 하며, 민간에게는

개발여건 어려움에 따른 대안을 제시하고 있다는 점에서 의의있다 하겠다. 아직 시행 1년이 안 되는 시점에서 민간의 관심과 참여가 저조하기는 하지만, 향후 인식 제고를 위한 정책 홍보, 민·관 파트너십의 제도적 기반 구축, 민간 참여 인센티브 방안 강구가 이루어진다면, 공공택지 공급의 서비스가 크게 제고될 것으로 전망된다.

본 논문은 새로이 도입된 공공·민간 공동택지 개발사업에 대한 민간의 참여 수요도 조사를 통해 향후 공공·민간 공동택지개발이 어떻게 나아가야 할지를 설문조사 결과를 바탕으로 제시하였다. 탐색적 차원의 시도리는 점에서 민간의 다양한 택지 개발 참여 형태 및 요구도를 업체특성, 지역특성에 따라 다양하게 분석하지는 못하였다. 그러나 본 논문에서 다룬 공공·민간 공동택지개발 주제는 향후 공공택지 서비스 제고 방안, 저렴택지 공급이라는 택지개발의 정책 방향을 설정할 때 근거가 되는 기초자료로서의 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 향후 이러한 주제에 대한 많은 보완과 실증 연구 사례를 통해 공영택지개발 제도의 발전과 함께 민·관 파트너십의 정착을 위한 논의들이 보다 활성화되기를 바란다.

## 참고문헌

- 건설교통부. 2002~2007. 건설통계연보. 경기 : 건설교통부
- 김영학. 2005. "토지관리분야의 민관협력(PPP) 활성화". 한국도지학회지 제21권 제2호, pp33-49.
- 대한건설협회. 2007. 건설업 금융실태조사. 서울 : 대한건설협회.
- 임서환·진미윤. 2000. 공동택지개발사업과 공사의 참여 전략. 서울 : 주택산업연구원.

- 윤혜정·김현식. 2005. 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전 방안. 경기 : 국토연구원.
- 방경식. 1999. 민간 택지개발 활성화 방안. 서울 : 주택산업연구원.
- 박현주·김근용. 1993. 택지개발제도의 합리화 방안. 경기 : 국토연구원.
- 장성수·한예진. 2004. 민간 택지개발 활성화 방안 연구. 서울 : 주택산업연구원.
- 장성수. 2005. 민간택지개발사업 발전방안 연구. 서울 : 주택산업연구원.
- \_\_\_\_\_. 2006. 택지개발의 민간사업참여 활성화 방안연구. 서울 : 주택산업연구원.
- 정희남 외. 2004. 공공택지 및 분양주택 공급제도 개선방안. 경기 : 국토연구원.
- 진미윤·허재완. 2000. “공동택지개발사업의 평가와 개선방안”. 국토계획 제35권 제6호. 대한국토·도시계획학회. pp49-60.
- 권오현·정재호. 2004. 건설업체의 사업타당성조사 분석·실태 연구-주택·건축 개발사업을 중심으로. 서울 : 한국건설산업연구원.
- Bailey, Nick. 2003. “Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance”. *Planning Theory & Practice* vol. 4, no. 4. pp443-457.
- Ball, Michael, Laurent Le Ny and Paul Maginn. 2003. “Synergy in Urban Regeneration Partnerships: Property Agents' Perspectives”. *Urban Studies* vol. 40, no. 11. pp2239-2253.
- Diamond, John. 2002. “Strategies to Resolve Conflict in Partnerships: Reflections on UK urban regeneration”. *The International Journal of Public Sector Management* vol. 15, no. 4. pp296-306.
- Evans, Brendan. 2007. “The Politics of Partnerships: Urban Regeneration in New East Manchester”. *Public Policy and Administration* vol. 22, no. 2. pp201-215.
- Fraser, James C. and Edward L. Kick. 2007. “The Role of Public, Private, Non-profit and Community Sectors in Shaping Mixed-income Housing Outcomes in the US”. *Urban Studies* vol. 44, no. 12. pp2357-2377.
- HM Treasury. 2007. *Standardisation of PFI Contracts*. United Kingdom : HM Treasury.
- Hood, John and Neil Mcgarvey. 2002. “Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government”. *Policy Studies* vol. 23, no. 1. pp21-35.
- Introduction to Strategic Service Delivery Partnerships. London : ODPM.
- Strategic Partnering Taskforce. 2004a. *Rethinking Service Delivery : Vol 4. From Outline Business Case to Contract Signing*. London : ODPM.
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Rethinking Service Delivery : Vol 5. Making the Partnerships a Success*. London : ODPM.
- The World Bank. 1997. *Selecting an option for private sector partnership*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Trafford, Sue and Tony Proctor. 2006. “Successful joint venture partnerships: public-private partnerships”. *The International Journal of Public Sector Management* vol. 19, no. 2. pp117-129.
- Zhang, Xueqing. 2005. “Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development”. *Journal of Construction Engineering and Management* vol. 131, no.1 pp3-14.

- 
- 논문 접수일: 2008. 7.23
  - 심사 시작일: 2008. 7.28
  - 심사 완료일: 2008.11.10

ABSTRACT

**Current Issues and Policy Improvement on Public and Private Partnership in Public Land Development**

Keywords: PPP(Public and Private Partnership), Public Land Development, Private Initiatives

The purpose of this article is examined the tasks and future directions for the public and private partnership in public land development introduced in July 2007. A fact-finding survey was circulated to 240 companies selected upon recommendation of the Korea Housing Builders Association and the Korea Housing Association and 134 companies responded.

Results revealed that the following factors were needed for stable implementation of joint public-private land development projects: consideration should be given to special characteristics of participating companies, simplification of project implementation procedures and pace, and shortening of negotiation time. Moreover, it is proposed that equitable participation, efficient implementation, and fairness in selection of joint partners are essential prerequisites. The paper also proposes ways to encourage SPC and consortiums as methods of executing land development projects prior to having the competition between public and private sectors in addition to some proposals on how to overcome the difficulties of striking a harmony between the synergic effects(profitability) of joint development and cost-saving development(public interest).

**공영택지개발의 민·관 파트너십 과제와 전망:  
공공·민간 공동택지개발사업의 민간 참여 및 요구도 실태조사를 중심으로**

주제어: 택지개발, 공영택지개발, 「택지개발촉진법」, 민간 참여, 사업방식

본 논문은 2007년 4월 도입된 공공·민간 공동택지개발사업에 대해 민간의 참여 인식 및 향후 참여 활성화 방안 및 민·관 협력 과제를 도출하는 것이다. 연구의 내용은 그동안 체계적으로 밝혀지지 못했던 민간의 택지개발 메커니즘을 실태조사하여 규명함으로써 공공부문이 전담해 온 공영택지개발에서의 민간 활력의 시너지 효과를 예측해 보고 경쟁 체제로 나아가기 이전에 상호 보완 및 협력할 수 있는 틀을 마련한다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

실태조사 결과에 근거할 때, 본 논문은 향후 공영택지개발의 민·관 협력 과제로 ① 민간의 택지확보율의 하향 조정, ② 민간 기확보 토지에 대한 비용 인정 범위 합리화, ③ 공동 협의 등을 제도적 절차에 포함 및 단기화, ④ 업체별 참여 특성 감안, ⑤ 개발입지적 특성에 따른 주택유형 및 규모에 대한 재량권 필요, ⑥ 정부의 공공택지 공공서비스 제고 방안 마련을 제안하였다. 특히 정부의 공공택지 공급 서비스 제고를 위해서는 파트너십 체계 마련, 정책 홍보 및 실무지원을 위한 행정 서비스 구축이 필요하다. 한편 공동사업추진 체계의 효율화를 위해서는 SPC 형태의 설립 등 민간 참여의 형태가 다양화되어야 할 것이다.