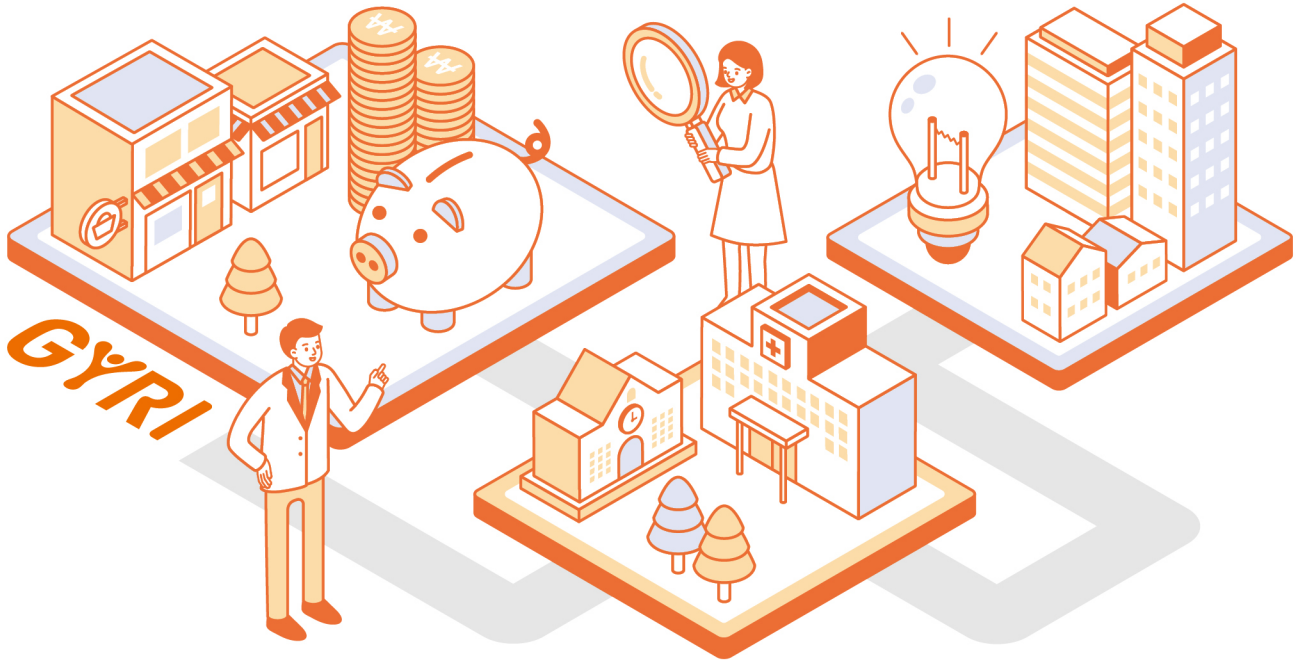


# 이슈 Issue Brief 브리프

# 21

## 택지개발사업에서 발생한 택지 분양 추가이익의 지역 환원 방안



**발행일** 2022년 9월 26일  
**발행인** 정원호  
**발행기관** 고양시정연구원  
**홈페이지** www.goyang.re.kr.

**연구책임자**  
**김리영**(kimlee@goyang.re.kr)  
 도시정책연구실, 연구위원

**본보고서**  
 보고서명 : 공공개발사업 개발이익의  
 지역환원 방안 연구  
 저자 : 김리영  
 발행일자 : 2022년 3월 31일

### 요약

- 01 1980년대 말 서울의 주택가격 급등과 주택난을 해결하기 위해 ‘주택 200만호 건설’의 일환으로 계획인구 27.6만의 일산신도시를 건설한바 있음. 이후에도 고양시 관내에서는 일산신도시를 포함해 총 38km<sup>2</sup>의 공공 개발사업이 완료되거나 진행되고 있음
- 02 국가적 차원에서 진행된 사업의 긍정적 측면도 있지만, 고양시 도시공간구조를 왜곡하고 추가적인 행정, 재정적 부담을 가중시키는 등 문제를 야기하고 있음. 고양시 내 공공 개발사업, 특히 택지개발사업에 의한 주택공급과정에서 나타난 문제점을 살펴보고 정책적 시사점을 제시
- 03 택지개발사업에서 발생하는 시행자 이익 증가는 소비자와 지자체의 부담으로 전가되는 구조를 보임. 따라서 택지공급 과정에서 경쟁입찰로 발생하는 우발적 이익은 지자체와 이익을 공유하고, 이를 시민에게 환원하는 방안을 제안함

01

## 고양시 개발사업의 특성과 문제점

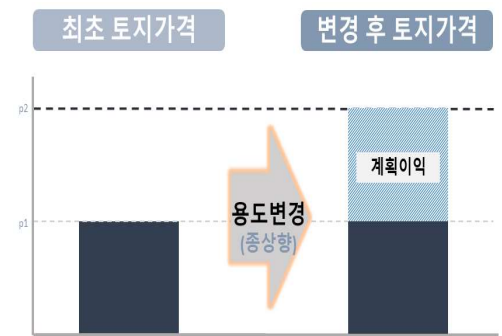
### 고양시 개발사업의 특성

- 1980년대 말 서울의 주택가격 급등과 주택난을 해결하기 위해 '주택 200만호 건설'의 일환으로 계획인구 27.6만의 일산신도시를 건설
- 이후에도 일산신도시를 포함해 총 38km<sup>2</sup>의 공공 개발사업이 진행
- 최근에도 고양삼송 택지개발사업, 도시개발법에 의한 덕은도시개발사업, 공공주택법에 의한 창릉신도시 등 다양한 법령에 근거한 택지조성을 통해 대량의 주택 공급이 실시되거나 계획됨
- 고양시에 많은 공공주택이 공급된 이유는 서울과 수도권에서 주기적으로 발생한 주택시장 불안을 잠재우기 위해 서울과 인접한 고양시에 신도시와 같은 대규모 주택공급을 실시했기 때문

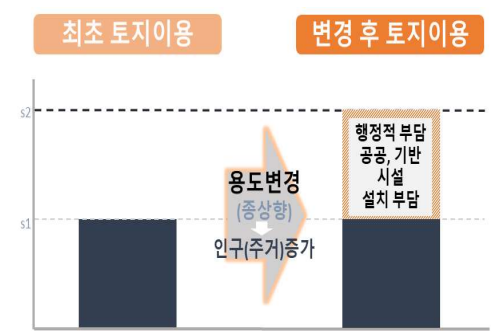
### 개발사업의 문제점

- 국가적 차원에서 진행된 사업은 고양시 도시공간구조를 왜곡하고 추가적인 행정, 재정적 부담을 가중
  - 국가적 차원에서 인구 감소와 저성장 기조가 지속되고 있음에도 서울과 인접한 도시들은 도시재생사업과 함께 도심 외곽의 택지개발사업이 동시에 진행되는 아이러니.
  - 오랜 기간 동안 도시의 중심지가 형성되고 중심지에 맞춰 공간이 변해왔지만, 단기간 대규모의 주택이 공급되면서 공간구조의 왜곡과 교통문제를 포함한 다양한 도시문제를 초래
- 개발사업에서 지자체의 참여가 제한적이고 의견 반영이 제한적
  - 주택공급의 목표가 주택시장 안정을 위해 대량의 주택을 빠르게 공급하는 것에 우선순을 둔 결과
  - 정부의 정책 목적 달성이 해당 지자체나 시민들의 의견 반영보다 더 우선함
- 또한 개발사업에서 시행자 이익 증가는 지자체의 부담으로 전가되는 구조를 보임
- 이러한 문제점으로 인해 개발이익의 지역 환원이 필요

### 개발사업자의 이익 증가



### 지방정부의 부담 증가



02

## 개발이익 지역환원 사례

### 근거법령에 의한 개발이익 지역 환원 사례

- 부산광역시 명지국제신도시 : 공공개발사업 개발이익의 지역현안 재투자 사례
  - 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법」에는 개발이익금의 10%를 기반시설 등에 재투자할 수 있다는 규정이 있음
  - 협상을 통해 기반시설 사업비 부담 협약을 체결, 개발이익 환원금액 약 3,800억원 규모 사업비를 지역 인프라 확충을 위해 부담. 명지국제신도시 개발에 따른 이익을 지역에 환원하기 위해 500억 규모의 문화복합시설 설치

### 상생 협약을 통한 개발이익 지역 환원 추진사례

- 부산광역시, 남양주시, 고양시 등 업무협약을 체결하고 LH가 해당 지자체에서 시행하는 각종 사업과 관련된 광역교통개선대책 수립 등 적극 협력하는 협업체계 구축

- 다만, 협약을 통해 구체적 환원에 합의가 이루어지고 실행을 위한 추가적인 노력이 필요

• **민간부문 개발이익 지역환원 사례 : 서울시 사전협상제도**

- 서울시는 서울융합차고지 개발사업, 현대자동차 부지(한전부지) 등에서 사전협상에 의한 공공기여 추진. 현대차 GBC(글로벌비즈니스센터)의 건설을 통해 기업사옥의 역할과 함께 시민을 위한 공간 제공을 위해 진행. 총 1조 7,000억원 규모의 공공기여금을 기반으로 해당 부지 일대의 교통·문화·환경 조성을 위한 투자
- 지분 참여와 결합도시개발 등 지자체의 도시공사가 사업에 지분을 가지고 참여한 경우, PFV로 진행되는 사업에서 공사가 지분을 보유하여 시행자로 사업 시행
- 기타 결합개발방식을 시도하여 개발지 이외 원거리에 있는 구시가지 내 부족한 근린공원 확보를 시도한 사례도 있음

- LH의 추가이익은 고스란히 소비자의 부담으로 귀결되는 구조를 확임



주택 분양가격 상승의 주 원인, 최종 소비자에게 부담 전가  
부동산 경기 회복일 경우 - LH 초과이익 급증 & 분양가격 상승폭 확대

03

**택지분양 추가이익 추정결과와 문제점**

• **추정절차**

- 추가이익은 택지매각 과정에서 나타난 토지매각 이익을 중심으로 분석
- 택지매각 공고 이후 발생한 이익을 “추가이익”으로 추정
  - 추가이익은 경쟁입찰에 의한 택지 분양 추가이익, 정상지가 상승분을 제외한 추가이익으로 구성됨

• **추정결과와 문제점**

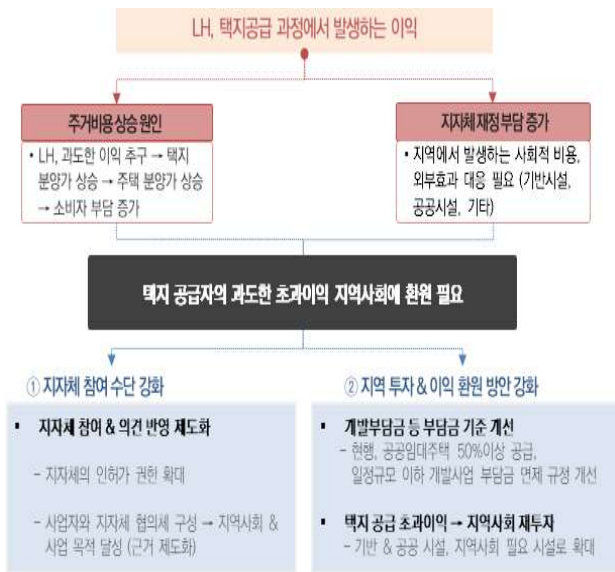
- 토지매각 방식별로 LH의 이익 규모는 차이가 크게 나타남. 경쟁입찰과 수의계약에 따른 분양가격의 차이가 크게 나타남.
  - 택지수요가 높은 경우에는 단위당 매각가격이 높음. 경쟁입찰로 매각된 택지는 수의계약으로 매각된 택지에 비해 평당(3.3㎡) 1,100만원 이상 높은 가격으로 매각
  - 경쟁입찰에 의한 토지매각 추가이익은 소비자 부담과 지자체 부담으로 전가
  - 경쟁입찰로 공급된 택지는 수의계약으로 매각된 택지 보다 최종 아파트 분양가격이 30% 이상 비싼 것으로 나타남
  - 택지 매각과정에서 LH는 택지매각을 극대화 할 수 있지만, 높은 택지 비용으로 인해 주택분양가격이 상승, 이는 최종수요자인 수분양자의 부담으로 전가되는 결과를 초래하는 문제가 나타남

04

**개선방향**

• **연구결과 종합**

- 대규모 공공사업은 국가적 필요에 의해 중앙정부 주도 진행되나, 사업과정에서 지자체의 권한과 의견반영은 매우 제한적임
  - 정부 정책 목표 달성 이외에 지역사회에도 기여 해야 함. 정부의 사업이 지역사회에 대한 기여보다 사회적 비용을 증가시켜 지자체 부담이 가중되는 경우를 방지할 제도적 보완 필요
- 택지조성과 택지분양이 이루어지는 경우, 택지 매각 이익이 증가하는 것은 소비자 및 지자체 부담 가중의 결과를 초래
  - 주택을 공급하는 시행사는 높은 토지매입 비용과 이에 수반된 금융비용 등 추가적인 사업비용 증가 → 주택 분양 가격 상승
  - 이윤 극대화를 위해 용지의 용도변경 등 → 주변지역, 지자체에 미치는 영향 고려 미흡 → 사회적 비용 부담은 지자체의 몫
  - 이익을 지역사회에 환원하기 위해 부담금 면제 규정, 시설 기준 등 제도개선 필요



- 관련 개별 법령에 택지매각 추가이익의 지역환원 조항 신설
- 택지 매각 시 발생한 택지매각 추가이익의 절반은 지역에 환원. 지역에 필요한 기반시설이나 공공시설 등 설치비용으로 환원하는 방안 제안.

< 관련법령 개정 (안) >

관련 법령	개정 내용 (안)
택지개발촉진법 도시개발법 공공주택법 기타 택지분양이 이루어지는 개발사업 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공택지 분양 추가이익 : 경쟁입찰 등 분양공고 금액(감정평가금액)과 실제 매각된 가격의 차액</li> <li>• 공공택지 초과이익의 50%를 해당 지자체내 지역발전을 위한 공공·문화체육시설에 재투자</li> </ul>

- 상생협력 체계 마련 : 지역발전을 위한 상생파트너쉽 구축 제도화
- 제도적 측면에서 지자체의 의견이 반영될 수 있도록 법적 근거를 마련. 사업이 진행되는 과정에서 사업자와 지자체 간 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 제도적 근거 마련
- 기타 고양시 조례 개선, 협상 조정협의회 구성 등 보완 필요 사항
- 현재, 협상에 대한 조정 협의를 담당할 협의체에 관한 내용 부재
- 고양시 사전협상 운영지침상 공공 협상단인 중점검토단은 민간 협상 대표자와 협상을 통해 합의 가능한 대안을 도출하는 역할
- 민간-공공 간 협상 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 원만한 상호 합의에 이를 수 있도록 대상지별 협상요제에 맞는 전문가들을 포함한 조정협의회를 구성할 필요

< 고양시 도시계획변경 사전협상제도를 고려한 고양시 협상조직 >

