

地方自治團體 宅地開發事業의 經營效率化 方案 研究*

신 동 훈 **

I. 序 論	IV. 地方公營(宅地)開發事業의 經營效率化 評價를 위한 事例分析
1. 研究의 目的	1. 分析의 틀
2. 研究의 範圍	2. 事例分析地區 選定
3. 研究의 方法	3. 事例分析
II. 自治團體 宅地開發의 制度와 必要性	4. 小結
1. 公營開發制度의 導入背景	V. 地方公營(宅地)開發事業의 經營效率化 方案
2. 地方公營開發事業	1. 改善方案
3. 自治團體 宅地開發事業의 必要性	2. 政策代案
III. 地方自治團體의 宅地開發 實態 (總量)分析	
1. 全國事業地區의 現況	
2. 分析要素間의 相關關係	

I. 序 論

1. 研究의 目的

1991년 地方議會의 출범과 더불어 地方自治制가 시작되었고, 곧 이어 1995년 6월 예정대로 民選自治團體長들이 선출되면서 우리도 本格的인 地方自治時代를 맞게 되었다.

* 본 논문은 1996년 6월 발표된 박사학위 청구논문인 "지방자치단체 택지개발사업의 경영효율화 방안연구"를 재구성한 것임.

** 본학회 정회원, 도시계획학 박사, 청산부동산연구소 소장

이제 地方自治團體는 獨自的·自律的인 노력을 통해 地域問題를 스스로 해결해 나가야 하며, 그 結果에 대해서도 스스로 책임을 져야 하는 상황에 직면하고 있다.

地方自治團體에게 가장 중요한 當面課題는 「地域開發」과 「住民福祉向上」이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 課題를 成功的으로 수행하기 위해서는 財源調達이 뒷받침되어야 하는데 현실은 매우 어려운 상황이다. 이러한 점은 地方政府的 낮은 財政自立度를 보면 알 수 있다. 1995년 豫算基準 地方財政自立度는 全國平均 63.5%에 불과하다. 그나마 서울, 인천, 대구, 부산, 대전등 일부 廣域市를 제외하고는 대부분 80%를 밑돌고 있다. 특히 전남(23.4%), 강원(34%), 충남(34%)등은 독자적으로는 어떤 일도 할 수 없을 정도이다. 그러나 地方財政自立度を 높이는게 아무리 힘들다고 해도 그냥 있을 수만 없는게 地方自治團體의 입장이다.

民選地方自治時代 출범이후 각 自治團體들이 財政自立을 위하여 經營收益事業에 總力을 기울이고 있다. 아이디어를 찾아내려는 노력도 각별하다. 市道知事나 市郡區廳長들은 한결같이 自治團體를 「株式會社」로, 자신을 「社長」으로 自任하며 地方財政擴充에 부심하고 있다.

이들이 계획하고 있는 經營收益事業은 民官合作形態의 株式會社 운영이나 公有財產賃貸, 公營 및 路上駐車場 운영, 農林水產 所得事業, 觀光開發, 骨材採取, 生水販賣, 商街建立事業, 宅地開發事業, 工團開發事業 등 실로 다양하다.

그 중에서도 宅地開發事業은 公共性이 있어 「地域開發」과 「住民福祉向上」을 동시에 도모할 수 있는 基礎事業이면서도 규모가 다른 事業에 비하여 상대적으로 크고 收益도 높아 잘만 經營하면 地方自治團體의 財政補助役割을 톡톡히 할 수 있다는 이유때문에 地方自治團體들이 지대한 관심을 보이고 있다. 게다가 오는 2001년까지의 개발수요¹⁾만 보더라도 宅地開發事業 物量이 엄청나게 많이 남아 있어 地方自治團體로서는 地域開發과 開發利益을 동시에 확보할 수 있는 호기를맞은 셈이다.

물론, 중전의 中央政府 위주의 宅地開發事業을 開發利益의 地域還元과 地方自治團體의 財政難 打開라는 目的하에 地方公營開發事業이 이미 시도되어 진행중에 있다. 그러나 여러 가지 이유등으로 효율적으로 경영되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 게다가 잘못 계획되고 진행된 事業으로 인하여 오히려 地方財政에 심대한 손실을 끼친 宅地開發事業도 허다하다.

이러한 견지에서 宅地開發事業이 地方自治團體의 財政補助核心事業이 될 수 있도록 하기 위한 집중적인 檢討와 심도있는 研究의 필요성이 절실하다. 그러나 이러한 필요성에

1) 정부는 오는 2001년까지 전국에 宅地나 공장용지·공공용지 등을 造成하기 위한 土地 4억9천1백만 평(1천6백23km²)을 開發·供給할 예정이다. 따라서 각 시·도는 이 범위에서 地域別 特性에 맞게 연차적으로 宅地나 工場用地, 그리고 관광휴양지 등을 조성하게 된다. 이 같은 規模는 우리나라 전 국토 약(300억평 의 1.6%)에 해당하는 것이며, 지난 1982년부터 1990년까지 9년간 공급된 면적(2억5백만평 : 6백77km²)의 약 2배에 해당하는 規模이다.

도 불구하고 事業의 초창기에는 약간의 연구가 진행되었으나 事業이 좌초되다시피한 지금은 이러한 종류의 연구가 별로 이루어지고 있지 않다.

그리고 이러한 연구들도 단편적이고 구체성이 없는 一般論的인 研究들이어서 자치단체들의 必要性을 충족시켜주지 못하고 있다. 또한 지방자치경영협회²⁾가 자체 경영평가를 통하여 연구를 하고는 있으나 이는 地方公營開發事業 全般에 대한 경영평가에 치우칠 뿐 宅地開發 전략에 대하여는 심도있는 연구가 진행되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 자치단체 택지개발사업에 대한 전반적인 巨視分析과 구체적으로 실제 事業이 진행된 다양한 事例地區를 선정, 실증적인 微視分析을 통하여 地方公營宅地開發事業의 問題點을 도출하고 이를 보완하여 宅地開發을 地方自治團體의 經營事業化 함으로써 地方自治團體의 財源確保와 도시의 바람직한 開發을 유도하기 위한 經營效率化 方案을 제시하는데 그 目的이 있다.

2. 研究의 範圍

우리나라의 宅地開發政策은 철저하게 公共部門 위주로 운영되어 왔고, 지금도 공공정책의 주요분야로 인식되고 있다. 그런 연유로 지금까지의 宅地開發에 관한 연구는 대체로 公共의 목표달성분야 위주로 이루어져 왔다.

그러나 본 논문은 宅地開發事業을 지방자치단체의 경영사업을 위한 전략, 즉 하나의 프로젝트의 시각으로 보고자 한다. 따라서 宅地開發에 대한 공공정책적 측면보다는 연구목적이 제시한 개발과정의 效率性과 收益性에 주된 관심을 갖고자 한다.

따라서 본 논문은 현재 地方自治團體가 수행하고 있는 宅地開發事業을 심층적으로 분석하는데 중점을 두고자 한다. 특히, 택지개발과정의 效率性 分析, 재정보조수단으로서의 收益性 分析등을 통해 現行 宅地開發制度의 문제점을 파악하여 宅地開發의 전략적 과제 측면에서 그 정책적 대안을 제시하는데 까지를 연구범위로 설정한다.

연구의 空間的 範圍로는 全國을 대상으로 하였다. 그 이유는 地方自治制가 전국을 대상으로 같은 시기에 실시되면서 地方公營開發事業도 같은 시기에 전국적으로 시행되었기 때문이다.

연구의 시간적 범위로는 전국 시·군에 公營開發事業團 및 事業所가 설치되어 本格的으로 事業이 推進된 1989년부터 1995년까지의 최근 6년간의 事業內容을 주로 조사하였다.

2) 지방경영사업의 效率化를 위한 地方經營事業의 진단·지도평가·교육조사연구의 전문기관으로 地方自治團體가 공동출현하여 1992년 4월에 설립됨. 현재 서울특별시 마포구 공덕동 234-2 지방행정관에 소재하고 있다.

3. 研究의 方法

본 연구는 文獻調查(기존의 연구, 통계자료)와 事例分析의 방법을 병행하였으며 수집된 자료는 컴퓨터를 이용하여 분석·정리하였다. 事例는 地方公營開發事業이 처음 시행된 1989년부터 1995년까지의 것을 다양하게 사용하되 우리나라 地方公營開發事業 중 宅地開發 및 주택건설에 重點을 두고 있는 직접경영형태의 公營開發事業團과 公營開發事業所, 公營開發事業係, 그리고 간접경영형태로 운영되고 있는 都市開發公社의 것에 限定하였다.

연구는 지방자치단체가 주체가 되는 宅地開發事業의 실태에 대한 총량(거시)분석과 多様な 事例를 통한 상황분석, 즉 微視的 分析으로 이루어진다.

巨視分析은 地方公營開發事業에 대한 運營實態를 總量的으로 분석하여 그에 따른 巨視的 問題點을 導出한다.

이어지는 微視分析은 다양한 사업주체, 즉 地方公社, 公營개발사업단, 公營개발사업소, 사업계에 의하여 수행된 각종 事例를 선정하여 收益性, 자치단체에 대한 寄與性, 사업계획의 適正性, 사업추진의 圓滑性, 조직운영의 效率性, 事業內容의 堅實性의 6가지 分析基準을 가지고 미시적 문제점을 도출한다.

이렇게 도출된 미시적·거시적 문제점을 중심으로 經營效率化 방안을 모색하는 순서로 研究가 進行된다.

그리고 資料分析時에는 분석결과에 대한 신뢰성을 가지기 위하여 分析方法과 기준을 統一시키며 分析結果의 이해를 돕기 위하여 圖·表를 이용한다.

본 研究의 자료는 建設交通部 및 內務部의 宅地開發 관련자료, 지방공영개발사업단(所, 係)의 사업보고서, 각 地方公社의 사업보고서 등을 수집하여 使用하였다.

II. 自治團體 宅地開發의 制度와 必要性

1. 公營開發制度의 導入背景

公營開發이란 용어는 법규상에 명시된 公式的인 명칭은 아니지만 실무에서 널리 통용되고 있는 용어이다. 실무에서 事業施行者로서 민간이 아닌 공공부문이 사업에 필요한 토지를 국가의 공권력으로 強制取得(토지소유자가 협의매수에 응하지 않는 경우)하여 實需要者에게 공급하는 개발방식을 일반적으로 公營開發이라고 한다. 이러한 공영개발제도

가 導入된 背景은 크게 3가지로 설명할 수 있다.

첫째, 신속한 대규모의 效率的인 개발 필요성 때문이었다. 70년대의 급격한 경제발전에 따라 도시에서는 엄청난 규모의 宅地등이 필요하였다. 그러나 1970년대 택지개발사업의 大部分을 차지하여 많은 공적을 쌓았던 區劃整理事業은 필지의 수 만큼이나 많은 이해당사자들 때문에 事業節次가 복잡하여 사업기간이 길어질 수 밖에 없었다. 게다가 각 지주들에게 환지방식에 의하여 造成用地를 나누어 주다 보니 대부분의 필지가 小規模로 분산되어 대규모의 공동주택건설 등을 어렵게 하여 計劃的인 혹은 고밀도의 效率的인 土地利用을 어렵게 하였다.

둘째, 토지시장에 대한 公共部門의 개입 必要性이 제기되었기 때문이다.

일반적인 經濟財와는 달리 토지는 自然的 特性³⁾, 토지시장의 構造的 缺陷⁴⁾ 등으로 인하여 시장기구를 통한 토지자원의 最適配分을 어렵게 하여 市場의 실패(market failure)를 가져오는 경우가 많다. 이에 따라 시장에 대한 公的介入의 필요성이 제기되게 된다. 종전의 구획정리사업방식은 환지된 土地의 利用이 전적으로 지주의 의사에 맡겨짐에 따라 市街地 形成이 지연되는 경우가 많았다.

地主에게 資金이 없어서 建築을 하지 않는 경우도 있으나 많은 경우 地價의 上昇만을 노린 投機的 需要인 탓에 시가지 形成이 지연될 수 밖에 없는 결과를 가져온다. 地主가 事業地區內의 토지를 獨占함에 따라 宅地供給이 줄어들 수 밖에 없다. 결국 土地價格은 土地市場에서 需要·供給의 原理에 의하여 形成되므로 地價上昇으로 나타나게 되어 정부로서는 그냥 보고만 있을 수 없는 입장이 된다. 이러한 상황에서 토지시장에 대한 政府의 介入, 즉 공공부문이 택지의 정책적인 공급자로서의 역할을 담당하지 않을 수 없었다.

마지막으로 開發利益의 환수를 통한 정책과제의 달성 때문이었다. 종래의 구획정리방식은 土地所有者에게 지나친 開發利益을 허용하여 많은 사회문제를 야기시켰다. 원래 개발이익은 여러가지 複合的인 要因⁵⁾에 의하여 발생하게 되는데 이를 유독 土地所有者에게만 독점하게 하여 근로의욕의 감퇴, 계층간의 위화감의 조성 등 많은 社會的인 副作用이 나타나게 되었다.

결국 많은 사람들이 不勞所得으로 인식하는 開發利益이 公共에 還收되지 아니한 채 土地所有者에게만 돌아간다는 점이 크게 부각되면서 1970년대 말 극심했던 不動產投機에 대한 대책을 마련하는 과정에서 公營開發制度가 도입되게 되었다. 區劃整理事業方式의 換地制度가 도시 주변 開發可能地에 대한 投機를 야기시킨다는 意見이 공감대를 形成하게 된 것이다.

3) 일반적으로 不動性, 永續性, 不增性, 個別性 등을 들 수 있다.

4) 不動產市場의 不完全性을 야기하는 요인으로는 土地의 獨占, 土地의 과도한 分割所有, 外部效果등을 들 수 있다.

5) 開發利益을 발생시키는 요인에는 일반적으로 ① 경제의 성장분 ② 계획·개발허가 ③ 토지의 이용변경 ④ 공공사업 또는 開發의 수행 등 다양한 것들이 있는 것으로 알려져 있다.

開發利益을 어느 정도 공공부문에서 환수하여 低所得層의 주택공급에 충당함으로써 국민의 주거생활안정 도모라는 政策的 課題를 달성할 필요성이 공영개발제도의 도입을 가져오게 되었다.

2. 地方公營開發事業

가. 事業推進 背景

土地公概念에 基礎를 두고 있는 公營開發事業은 공공기관인 國家와 地方自治團體가 시행하게 된다. 국가의 경우에는 주무부처인 건설교통부가 직접 시행하거나, 정부투자기관인 韓國土地公社, 大韓住宅公社 등으로 하여금 시행케 할 수 있다. 地方自治團體의 경우에도 公企業 特別會計 등을 설치하여(公營開發事業團, 事業所) 직접 사업을 시행할 수도 있고, 地方自治團體의 投資機關인 地方公社를 설립하여 사업을 대행하게 할 수도 있다.

1988년 이전까지는 韓國土地公社와 大韓住宅公社에서 公共開發事業을 전담하여 시행해 왔다. 이는 地方自治團體가 재원, 인력, 경험 등이 부족한 탓에 사업에 소극적인 자세를 취하여 왔기 때문이다. 1988년 3월 “地方自治團體가 개발사업을 직접 경영하고, 開發利益을 自治團體가 投資財源으로 환수하여 地域發展을 위한 활용방안을 강구하라”는 대통령의 지시에 의하여 1989년도에 市·道 公營開發事業團이 먼저 설치되면서 自治團體에 의한 地方公營開發事業이 본격적으로 추진되었다.

그 후 시·군에서도 자체적으로 公營開發事業을 추진할 수 있도록 해달라는 건의가 있는 등 地方自治團體가 새로이 公營開發事業의 주체로서 적극적인 참여를 시도하자 이를 뒷받침하기 위해 1989년 7월 내무부에서는 「公營開發事業에 대한 地方自治團體와 韓國土地公社, 大韓住宅公社, 地方自治團體간의 사업영역에 관한 역할분담에 관한 지침」을 마련·시달하였다.

이에 따라 6대 도시의 경우에는 지방공사가, 도급에는 사업단, 시·군급에는 사업소 및 사업계가 활발하게 많은 사업을 진행하여 왔다.

나. 사업추진 현황

地方公營開發事業의 주요 추진대상은 ① 宅地開發事業 및 그에 따른 附帶事業(진입도로, 상·하수도 등), ② 住宅事業 및 附帶事業(배수시설, 통신, 변전시설 등), ③ 工團造成 및 附帶事業(공업용수시설, 하수처리장 등), ④ 公有水面埋立 및 기타 經營收益事業(관광단지조성, 유료도로건설 등)등이다.

사업은 1989년부터 1992년까지의 1段階 事業이 계획되어 추진되었고 第2段階事業이 1993년부터 1997년까지를 기간으로 하여 진행중에 있다.

(1) 完了事業 分讓現況

地方公營開發事業 전담기구에 의한 1995년 12월 31일 현재의 완료사업 분양현황을 보면 총 200개 지구 14,279.3천평(131,571호) 규모의 사업을 완료하였으며 이에 대한 분양은 84.8%(주택 99.6%)의 實績을 나타내고 있다.

(2) 1996년도 事業推進狀況

1996년 1월 1일 현재의 地方公營開發事業 추진현황을 살펴보면 전국 총 141개 지구 28,152.6천평(36,219호)이 추진중에 있으며 1996년 신규사업은 전국 총 58개지구 8,504천평(12,892호)이 계획되어 있다.

다. 事業專擔機構

무주택서민에게 저렴한 宅地를 공급하여 주택난을 해소하고 開發利益의 지역내 환수로 인한 地域開發 促進 및 地方財政擴充을 목적으로 시행하는 地方公營宅地開發事業은 1995년 6월 30일 현재 총 65개 단체가 전담하고 있다. 세부적으로는 시·도 전담조직으로서 6개의 공사와 9개의 사업단이 있고, 시·군의 사업은 36개의 公營開發 事業所와 15개의 公營開發事業係가 맡고 있다.

專擔人力은 총 2,317명인데, 市·道 公營開發團이 374명, 都市開發公社에 990명, 市·郡 專擔人力은 公營開發事業所에 878명, 市·郡 公營開發 事業係에 75명이 근무하고 있는 것으로 나타나 있다.

라. 財源調達

地方公營宅地開發事業을 추진하기 위한 財政確保方法에는 ① 自體運營 可能시까지 一般會計에서 지원받는 方案 ② 분양 先手金을 確保하는 方案 ③ 금융기관 차입에 의한 方案 ④ 公募公債에 의한 方案 ⑤ 교부공채에 의한 方案 ⑥ 지역개발기금을 운용하는 方案 ⑦ 민간자본을 유치하는 方案 등이 있다.

3. 宅地開發事業의 必要性

우리나라는 慢性的인 住宅不足問題에 시달리고 있다. 그에 따라 2001년까지 엄청난 규모의 택지를 開發·供給해야 하는 과제에 직면하고 있다. 따라서 자치단체로서는 地域開發과 재정확충을 동시에 도모할 수 있는 호기를 맞이하게 되었다.

우선, 많은 물량의 택지개발사업은 自治團體의 재정확충에 크게 기여할 수 있다. 地方自治制度가 본격적으로 실시는 되었지만 재정이 빈약한 자치단체로서는 지역주민의 복지증진을 위한 政策樹立에 운신의 폭이 좁을 수 밖에 없다.

그러나 이 기회를 잘만 이용하면 지역발전을 위하여 필요한 소요자원을 충분히 확보할 수 있다.

둘째, 宅地開發事業은 지역발전의 기초를 닦는 작업이어서 각종 지역개발계획과 연계된 적절한 지역에 잘만 추진되면 지역의 成長을 가져온다. 택지가 준비되면 주택이 들어서게 되고 주택이 들어서면 人口와 産業을 흡인하게 되어 지역이 커지게 된다. 당연히 稅源이 늘어나게 되고 地方財政도 따라서 좋아지게 된다.

셋째, 宅地開發事業으로 인하여 자치단체는 예산없이도 도시기반시설(공공용지)을 확보할 수 있다. 대부분의 사업지구가 평균 약 40%정도의 公共用地를 확보하고 있어 자치단체로서는 자체 투자없이도 良質의 도시기반시설을 확보할 수 있어 앞향에서 언급한 재정확충과 더불어 一舉兩得의 효과를 누릴 수 있다. 게다가 자치단체가 직접 사업을 하게 됨으로써 보다 나은지역의 住居環境을 조성할 수 있다.

예를 들면, 강릉시의 경우 교동2지구 宅地開發事業을 계획하면서 공공용지 확보율을 약 50%나 확보하였다. 그에 따라 주택주변에 수많은 공원용지를 확보하게 됨으로써 쾌적한 住居環境을 조성할 예정으로 사업을 진행시키고 있다.

넷째, 自治團體가 직접 사업을 하게 되면 지역의 개발계획과 보다 잘 연계시켜 사업을 수행함으로써 地域發展에 더 많은 기여를 할 수 있다.

종전 토지공사가 사업을 할 때에는 중앙위주의 劃一的인 사업이라는 비난을 받기도 했으나 이제 자치단체가 직접 사업을 하게 되면 지역의 특성에 맞고 지역의 개발계획에 잘 연계된 사업을 수행할 수 있다.

마지막으로 사업에 의하여 조성된 宅地의 일정부분(국민주택 규모이하 또는 임대주택 부지등)을 造成原價이하에 공급함으로써 지역의 저소득층에게 염가에 주택을 공급할 수 있을 뿐만 아니라 시중의 일반주택지보다 비교적 싼 가격에 宅地를 공급함으로써 宅地價格 안정에도 많은 도움을 주어 지역주민복지향상에 많은 기여를 하게 된다.

이상과 같은 견지에서 自治團體의 택지개발사업 필요성이 제기된다. 종전 토지공사가 사업을 수행함에 있어 開發利益의 지역의 유출이라는 많은 논란이 제기되었던 바 이제 자치단체가 스스로 宅地開發事業을 수행함으로써 지역의 발전과 지방재정확충이라는 두 가지 目標을 달성할 수 있을 것으로 보여진다.

Ⅲ. 地方自治團體의 宅地開發 實態(總量)分析

1. 全國 事業地區의 現況

자료가 획득된 전국 169개 事業地區를 調査·分析한 자료에 의하면 사업지구는 시 중심(시청을 기준으로 함)으로 부터 평균 8.2km의 거리에 위치하고 있으며, 평균사업규모는 155.9천평, 평균 사업비는 1,128억원이 投資된 것으로 나타났다. 또 완료사업지구의 平均 事業期間(지구지정에서 사업준공까지의 기간)은 4년1개월이 소요되었으며 1996년 1월 1일 현재의 평균 수익율은 28.6%, 평균 분양율은 87.6%로 밝혀졌다.

좀 더 자세히 살펴보면 사업지구의 수는 경기도(32), 서울특별시(21), 부산광역시·전남(16)순으로 나타나 首都圈 및 大都市에서 사업이 활발하게 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

중심(시청)에서 사업지구까지의 거리(km)는 서울특별시(16.2), 부산광역시(14.1), 대전광역시(12.3), 광주광역시(11.4) 순으로 나타나 都市規模가 클수록 시중심에서 원거리에 事業地區가 지정되고 있는 것으로 나타났다.

사업규모(천평)에 있어서는 인천광역시(243), 경남(230.1), 전남(210.4), 전북(202.9), 경기도(167.6) 순으로 나타나 既存의 大都市보다도 新開發地의 사업규모가 상대적으로 크게 나타나고 있다. 이는 기존의 대도시는 소규모의 자투리 토지에 대한 개발이 大部分을 차지하고 있으나 신개발지는 大規模의 신도시급 개발이 많이 이루어지고 있기 때문으로 풀이된다.

事業費(억원)의 소요에 있어서는 인천광역시(1,942), 전북(1,705), 대구광역시(1,598), 경기도(1,443), 서울특별시(1,396) 순으로 나타나 대체로 수도권 및 대도시의 사업에 相對的으로 많은 비용이 소요되고 있는 것으로 나타났다.

그 이유는 이들 지역이 타지역에 비하여 用地補償價格이 높은 수준이어서 보상비가 相對的으로 많이 소요되는 때문인 것 같다.

사업기간(개월)은 인천광역시(68), 서울특별시(58), 부산광역시(57), 광주광역시(54), 대구광역시(52) 순으로 나타나 大都市가 사업에 많은 시간이 소요되고 있는 것으로 나타났다. 이는 대도시가 자재·장비·인력면에서 상대적으로 유리한데도 이러한 결과가 나타나는 이유는 土地의 收用 등에 시간적으로도 어려움이 많기 때문으로 보여진다.

收益率(%)에 있어서는 광주광역시(72), 인천광역시(63.6), 전남(33.3), 경북(32.9), 강원도(26.3), 서울특별시(25.3), 경기도(24.9) 순으로 나타나고 있다. 대도시 및 수도권이 월등히 높지는 않으나 平均的으로는 높게 나타나고 있어 이들 지역이 사업에 유리한 것으로 分析·評價되었다.

전남, 경북, 강원도 등도 靚한 수치로 나타났는데 이들 지역은 보상비가 상대적으로 싼데다 事業主體 또한 사업을 잘 경영한 때문이다.

분양율(%)은 광주광역시(99.5), 대구광역시(97.5), 경상남도(96.5), 대전광역시(94.3), 경기도(94.1) 순으로 나타났다.

여기서도 大都市 및 首都圈地域의 성적이 좋게 나타나 이들 지역이 사업에 상대적으로

유리한 것으로 나타나고 있다.

2. 分析要素間の 相關關係

가. 分析의 概要

지금까지 살펴본 169개 事業地區 중 사업이 완료되어 收益率 이 나타난 85개 사업지구의 각종 자료를 가지고 分析要素間的 상관을 알아보기 위하여 분석을 시도하였다. 分析에 사용된 요소들은 시중심(시청)에서의 距離사업규모평당 事業費, 事業期間, 收益率, 分讓率이다.

이들 재원을 가지고 컴퓨터 프로그램에 의하여 처리한 結果는 다음과 같다.

나. 分析의 結果

일반적으로 유용성이 있다고 인정하는 相關係數 50% 이상은 나타나지 않았다. 그 중에서 가장 높게 나타난 數值를 정리하면 다음과 같다. 다행히 이들 자료들의 유의수준은 5%(0.05)이내이어서 信賴性은 있다고 보여진다.

〈表 1〉 各 要素間的 相關關係

相關係數	양의 相關關係	음의 相關關係
20%이상 30%미만	(중심에서의 거리, 사업기간) (평당사업비, 수익율) (수익율, 분양율) (사업규모, 사업기간)	(사업규모, 분양율)

이렇듯 몇개의 요소끼리 약간의 相關關係를 보이는 것 같아 回歸分析을 시도하였는데 그 결과 다음과 같은 2가지 方程式이 산출되었다.

(1) 收益率 回歸方程式

$$F = -33.60 + 0.03C - 0.01D + 0.73G$$

(0.115) (0.205) (0.003) (0.002)

- F : 收益率
- C : 사업규모
- D : 평당 사업비
- G : 분양율
- R - sq: 0.1940
- Adj R - sq: 0.1642

(2) 分讓率 回歸方程式

$$G = 86.13 - 0.03C + 0.004D + 0.16F$$

(0.0001) (0.0249) (0.0822) (0.0015)

- G : 分讓率
- C : 事業規模
- D : 평당 사업비
- F : 收益率
- R - sq: 0.1698
- Adj R - sq: 0.1390

위의 2가지 方程式에서 보듯 R-sq의 값이 너무 낮게 나타나 有用性이 적어 보인다

다. 評價

이상과 같이 分析해 보았으나 有用성이 큰 結果는 나타나지 않았다. 結果대로 해석하면 宅地開發事業에 있어서 수익율은 시 중심에서의 거리, 평당 사업비, 사업규모, 사업기간, 분양율과 큰 관계가 없는 것으로 나타난다.

이러한 分析의 結果는 다음 2가지의 의미로 解釋이 가능하다. 우선 사업주체의 收益率에 관한 資料가 不正確하기 때문에 나타나는 結果로도 볼 수 있다. 실제로 사업주체가 장기간에 이루어지는 사업의 特性上 반드시 現價化하여 精確한 수익을 산출하여야 하는데도 이를 무시하고 단순한 費用·便益의 개념만 가지고 算出하기 때문에 산출된 收益率에 문제가 있을 수 있다.

또 대부분의 사업주체에 會計專門家가 없어 회계처리가 미숙하다 보니 사업지구별 일반관리비 등의 計上이 제대로 이루어지지 못하고 있는 경우도 많아 이 또한 精確한 收益率의 산출을 어렵게 한다. 바로 이러한 이유들이 그러한 結果를 나타냈다고 설명할 수도 있다.

또 하나의 可能性은 실제로 시 중심에서의 거리, 평당 사업비, 사업기간, 분양율이 사업의 수익율과 어떤 規則的인 關係가 나타나지 않을 수도 있다.

이러한 요소들 외에 다른 어떤 要素가 수익율에 중요한 요인이 됐을 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 견지에서 보다 細密하고 信賴性있는 전 事業地區에 대한 자료획득은 현실상 거의 不可能하므로 次善策으로 事例地區를 선정하되 地方自治經營協會의 자체 평가를 통하여 檢證된 精確한 자료를 획득한 뒤 精밀검토, 즉 米시분석을 통하여 收益率 또는 事業性에 영향을 주는 중요한 요인이 무엇인지를 밝혀 보고자 한다. 이러한 精밀분석은 제4장에서 이루어지게 될 것이다.

IV. 地方公營(宅地)開發事業의 經營效率化 評價를 위한 事例分析

1. 分析의 틀

가. 總括

제3장에서는 地方公營(宅地)開發事業의 사업실태와 사업지구에 대하여 총량분석을 하였다. 事業地區에 대한 총량분석에서 사업성과에 影響을 미칠 수 있는 몇개의 요소, 즉 시 중심에서의 거리, 사업규모, 평당 사업비, 사업기간, 분양율, 수익율 相互間에 미치는 影響關係를 검토하였으나 그리 만족할 만한 結果를 導出하지 못하였다. 이는 앞에서 언급하였듯이 사업지구의 收益率에 관한 자료에 문제가 있을 수도 있고 아니면 실제로 이들 요소간에 相關關係가 크지 않을 수도 있다. 그러나 사업의 성과에 크게 영향을 미칠 수 있는 또 다른 요소가 분명히 있을 것이라는 확신아래 이번에는 代表性 있는 10개의 사례지구를 선정한 뒤 보다 細密한 資料를 획득하여 微視的 分析을 시도하고자 한다.

分析의 目的은 사업의 성과에 크게 영향을 미치는 요소들을 찾아내고 아울러 사업수행에 있어 도출되는 諸般 問題點을 찾아낸 뒤 그에 대한 개선방안을 찾아내는 데에 있다고 할 수 있다. 이러한 작업은 사례지구의 事業全般을 평가하는 과정을 통하여 이루어진다. 이러한 평가기준은 17개의 評價指標를 설정하고 이를 수익성, 기여성, 사업계획의 적정성, 사업추진의 원활성, 조직운영의 효율성, 사업내용의 건실성의 6가지 카테고리로 묶어⁶⁾ 分析·評價하게 된다.

6) 지방자치경영협의회의 經營評價指標는 ① 責任經營을 위한 全般的인 努力 ② 公營開發事業 計劃의 適正性 ③ 公營開發事業 推進의 效率性 ④ 經營管理의 效率性 ⑤ 豫算運用의 效率性 ⑥ 財務 및 會計制度의 適正性 ⑦ 人事 및 組織運營의 效率性의 7가지로 구성되어 있다. 이 논문에서는 深度 있는 研究를 위하여 7가지 지표를 보다 세분화시키고 또한 지표상에 포함되지 않았던 기여성항목(지역재정확충, 주민복지 및 기타)까지 포함시켜 17가지의 評價指標를 설정한 뒤 이를 분류하여 6가지 항목으로 묶어 놓았다.

나. 分析基準

분석의 틀에 사용한 세부 분석기준을 요약하면 다음과 같다.

〈表 2〉 分析基準

구분	항 목	세부항목	내 용
사업성 분석	수익성	수 익 성	<ul style="list-style-type: none"> • 비용·편익계산(cost & benefit)에 의한 경영수익분석방법을 사용하여 분석·평가 • 아울러 순현재가치법(Net present Value Method) 및 내부수익율법(internal rate of return method)에 의한 분석도 병행
		지역재정 확 충	<ul style="list-style-type: none"> • 사업을 시행한 자치단체의 일반회계예산의 규모와 사업에서 얻게 되는 수익을 비교·분석하여 평가 • 이 때 일반회계예산은 사업의 준공시점의 것을 사용
	기여성	공공용지 확 보 율	• 각 사례지구의 사업전과 사업후의 공공용지확보율을 가지고 비교하여 평가
		주택보급율 향 상	• 사업을 통하여 향상시킨 주택보급율을 가지고 분석·평가
영향 요소 분석	사업계획의 정 성	사업지구선 정의 합 리 성	• 택지의 일반적인 효용가치 평가기준인 쾌적성, 편의시설, 교통연계, 기존 시가지와의 연계, 기타의 5가지 평가지표를 선정
		시 장 성	• 시장성을 판단하는 지표는 인구증가율, 주택보급율, 인근지역에 중복되는 사업물량, 개발수요로 선정
	사업추 진의원 활 성	토지취득의 원 활 성	• 사례지구별 토지취득에 있어 강제수용이 아닌 협의매수 비율을 가지고 판단
		자금조달의 원 활 성	• 분석지표는 분양선수금이 총 사업자금에서 차지하는 비율, 대여조건이 비교적 양호하고 안정적인 자금, 즉 기금(국민주택·지역개발)이 차지하는 비율, 은행차입금 등이 총비용에서 차지하는 비율, 기타 자체재원이 차지하는 비율로 선정
사업기간의 소 요		• 지구지정에서 사업준공까지의 기간을 가지고 평점기준에 의하여 평가	
영향 요소 분석	조직 운영의 효율성	전 문 성	• 사례지구를 담당하는 사업주체에 필요한 전문직의 확보비율과 조직원들의 평균 근무년수를 비교·분석하여 평가
		조직의 운영 및 관리	• 조직을 운영함에 있어 사업의 특성상 꼭 필요한 책임경영체제나 인센티브제도의 도입여부를 지표로 선정. 아울러 사업조직의 장기발전계획의 수립여부도 지표로 선정하여 평가

구분	항 목	세부항목	내 용
영향 요소 분석	사업내 용의 진실성	분양실적	• 사례지구별 분양현황을 가지고 평가
		보 상 비 점 유 율	• 택지조성원가에서 토지 등의 보상비가 차지하는 비율을 이 용하여 평가
		조성원가 비 율	• 일반택지의 분양가격과 조성원가와와의 비율을 산출한 뒤 이 를 이용하여 평가
		염 가 율	• 기존 시가지의 일반택지가격과 택지분양가격을 비교한 염가 율을 이용하여 평가

2. 事例分析地區의 選定

가. 選定基準

合理的인 分析結果를 기대하기 위해서는 연구목적에 부합하는 사례지구의 올바른 선정이 매우 중요하다. 이에 따라 본 研究의 目的을 달성하기 위한 사례지구의 선정은 다음과 같은 基準에 의한다.

〈表 3〉 事例地區 選定基準

구분	내 용
1	1995년 12월 31일 현재 사업이 완료된 지구를 선정
2	일반적인 비용·편익법에 의한 단순 수익율이 전 사업지구의 평균수익율보다 양호한 것과 저조한 것을 절반씩 선정
3	제1단계(89~92) 사업기간 중 사업이 가장 활발히 시행되었던 90~91년도(註)의 사업을 중심으로 선정
4	경영효율화가 특히 필요한 중도시를 중심으로 선정
5	다양한 사업주체별 사업지구를 선정

註) 여기서 事業年度는 實施計劃의 認可年度를 기준으로 함.

나. 事例分析地區의 選定

이러한 선정기준에 의하여 다음과 같이 10개의 事例地區를 선정하였다.

〈表 4〉 事例地區의 選定

도시	수익률	수익률 양호	수익률 저조
대도시		구리교문2(90) - 경기도 공영개발 사업단	대구 범물(89) - 대구광역시 도시개발공사
중도시		청주 가경2(90) - 충청북도 공영개발사업단 강릉 송정(90) - 강릉시 공영개발계 원주 단계(90) - 원주시 공영개발계	평택 비전3(90) - 평택시 공영개발사업소 춘천 사우(91) - 춘천시 공영개발사업소 속초 만천(90) - 속초시 공영개발계
소도시		김제 신풍(90) - 전라북도 공영개발사업단	논산 내동(91) - 충청남도 공영개발사업단

註) ① 괄호속은 실시계획 승인년도를 나타냄
 ② 사업주체는 사업당시의 조직을 기준으로 하였음

다. 事例分析地區의 事業概要

10개 사례분석지구의 사업개요를 요약하면 다음과 같다.

〈表 5〉 各 事例分析地區의 事業概要 要約

()속은 세대수

순위	지구명	위 치	면적(m ²)	사업비 (백만원)	수용인원 (명)	공공용지 확보율(%)
1	논산내동	논산읍 내동리	279,098	38,544	7,768 (1,942)	44.5
2	청주가경2	청주시 가경동·보대동	524,977	72,769	10,800 (2,700)	51.7
3	구리교문2	구리시 교문동· 토평동·수택동	494,672	79,772	27,000 (6,765)	33.0
4	김제신풍	김제시 신풍동	182,477	15,325	4,544 (1,136)	48.0
5	춘천사우	춘천시 사농동·우두동	127,000	23,462	4,956 (1,234)	33.4
6	평택비전3	평택시 비전동· 죽백동·용이동	456,965	66,513	14,754 (3,689)	45.5

순위	지구명	위 치	면적(㎡)	사업비 (백만원)	수용인원 (명)	공공용지 확보율(%)
7	강릉송정	강릉시 송정동	231,719	29,066	10,028 (2,507)	43.4
8	원주단계	원주시 단계동·무실동	883,326	95,548	15,322 (3,648)	51.5
9	속초만천	속초시 만천동	54,228	9,184	2,322 (558)	24.9
10	대구범물	대구광역시 범물동·지산동	762,676	112,282	33,960 (8,490)	40.3

▶ 자료 : 사례지구 각 사업주체

3. 事例分析

가. 事業性 評價

事例地區別 事業性 評價는 收益性和 寄與性 分析을 통하여 평가가 진행된다.

(1) 收益性 分析

수익성평가는 보다 설득력있는 내부수익율을 산출하여 평가하게 되는데 이를 위하여 각 사례지구별로 산출한 내부수익율은 다음과 같다.

〈表 6〉 각 사례지구별 내부수익율

사례지구	논산내동	청주가경2	구리교문2	김제신평	춘천사우
내부수익율	2.28	49.98	60.02	9.84	0.19
평택비전3	강릉송정	원주단계	속초만천	대구범물	평균
6.97	37.14	72.27	2.62	65.77	30.71

(2) 寄與性 分析

(가) 分析方法

기여성 분석은 사업이 지역에 기여한 정도를 평가하는 것으로 우선 사업의 주된 목표인 ① 지역재정확충과 부수적인 목표인 주민복지향상 분야 ② 공공용지확보 ③ 주택보급율향상의 3가지 측면에서 살펴보고자 한다.

우선 지역재정확충은 사례지구에서 얻게 되는 수익을 해당 지방자치단체의 일반회계의

규모와 비교하여 지역재정확충에 기여하는 정도를 분석한다. 그리고 공공용지 확보와 주택보급을 향상은 사업전과 후를 비교하여 기여 정도를 분석·평가한다.

(나) 分析結果

지금까지 살펴본 사례지구의 재정확충, 공공용지 확보, 주택보급을 향상에 의한 종합적인 기여도를 Z-score 를 이용하여 분석·평가하고자 한다. Z-score 는 다양한 항목들을 합산하기 위하여 標準化 시키는 것을 의미하는데 참고로 그 算式을 적어보면 다음과 같다.

$$Z_i = \frac{x_i - \mu}{\sigma}$$

- Z_i : 표준화 계수
- σ : 표준편차
- x_i : 관측치
- μ : 평균

3가지 항목에 나타난 수치를 가지고 이러한 Z-score 을 이용하여 합산한 결과는 다음과 같다.

<表 7> 기여심 평가표

지구 \ 내용	지역재정 확충	공공용지 확보	주택보급을 향상	평 균	순 위
논산내동	-0.732	0.236	1.279	0.261	6
청주가경2	1.215	1.178	-1.044	0.450	2
구리고문2	0.496	-0.454	-0.917	-0.292	7
김제신평	-0.516	0.589	0.960	0.344	5
춘천사우	-0.795	-0.342	0.054	-0.361	8
평택비전3	-0.459	0.446	1.062	0.350	4
강릉송정	0.084	0.151	0.934	0.390	3
원주단계	2.143	0.597	-0.100	0.880	1
속초만천	-0.736	-2.508	-1.031	-1.425	10
대구범물	-0.700	0.080	-1.197	-0.606	9

(3) 評價의 綜合

지금까지 살펴본 收益性和 寄與性에 대하여 산출된 결과를 가지고 사업성에 대한 평가를 하고자 한다. 수익성은 보다 설득력있는 內部收益率을 이용하고 기여성은 지역재정 확보·공공용지 확보·주택보급을 향상의 3가지 항목의 平均을 사용한다. 收益性和 寄與性을 동일하게 비중을 두고 Z-score 를 이용하여 評價한다.

〈表 8〉 事業性 評價表

지구 \ 내용	수익성	기여성	평균	순위
논산내동	-0.968	0.261	-0.354	9
청주가경2	0.656	0.450	0.553	2
구리교문2	0.998	-0.292	0.353	3
김제신평	-0.711	0.344	-0.183	6
춘천사우	-1.040	-0.361	-0.700	10
평택비전3	-0.809	0.350	-0.230	8
강릉송정	0.219	0.390	0.305	4
원주단계	1.416	0.880	1.148	1
속초만천	-0.957	-1.425	-1.191	7
대구범물	1.194	-0.606	0.294	5

評價結果를 보면 收益性和 寄與性에서 우수한 실적을 얻은 원주단계지구가 제1위, 마찬가지로 양 분야에서 고른 實績을 올린 청주가경지구가 제2위, 기여성 분야에서는 相對적으로 저조하나 收益性에서 좋은 실적을 나타낸 구리교문2지구가 제3위, 크게 양호하지는 않지만 양쪽에서 고른 실적을 올린 강릉송정지구가 事業性 評價에서 제4위로 나타났다. 그뒤로 대구범물, 김제신평, 속초만천, 평택비전, 논산내동, 춘천사우지구 순으로 事業性이 평가되고 있다.

이러한 事例地區를 절반씩 나누어 사업성 양호와 저조로 판정하면 다음과 같이 나눌 수 있다.

〈表 9〉 事業性 判定結果

良好判定地區	低購判定地區
① 원주단계 ② 청주가경2 ③ 구리교문2 ④ 강릉송정 ⑤ 대구범물	① 춘천사우 ② 논산내동 ③ 평택비전3 ④ 속초만천 ⑤ 김제신풍

나. 事業性 影響要素 分析

事業性에 영향을 주는 요소에 대한 분석은 사업성에 영향을 주리라고 본 ① 事業地區 選定의 合理性 ② 市場性 ③ 土地取得의 圓滑性 ④ 資金調達의 圓滑性 ⑤ 事業期間의 所要 ⑥ 專門性 ⑦ 組織의 管理 및 運營 ⑧ 分讓實績 ⑨ 補償費 占有率 ⑩ 造成原價 比率 ⑪ 廉價率의 11가지 요소를 가지고 각 사례지구별로 평가한 뒤 이를 가지고 이미 산출된 사업성과의 회귀분석을 시도하였다. 이 때 분석결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위하여 사업성 및 각 영향요소 공히 Z-score로 통일하여 분석을 시도하였다.

4. 小結

가. 分析結果의 要約

지금까지 事業性에 영향을 미치리라고 본 ① 지구선정의 合理性 ② 市場性 ③ 토지취득의 圓滑性 ④ 자금조달의 圓滑性 ⑤ 사업기간의 所要 ⑥ 전문성 ⑦ 조직의 運營 및 관리 ⑧ 분양실적 ⑨ 토지보상비 占有率 ⑩ 조성원가 비율 ⑪ 廉價率의 11가지 영향요소를 가지고 事例地區를 분석해 보았다. 분석결과 事業性에 상당한 영향을 미치는 요소와 별 영향을 미치지 않는 요소가 대체적으로 판정되었는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 事業地區의 選定은 대체로 양호한 것으로 평가되었다. 그리고 회귀분석결과 地區 選定과 事業性은 별 관계가 없는 것으로 나타났다.

시장성에 있어서는 사례지구의 절반이상이 문제가 있는 것으로 나타났다. 이는 대부분 다른 事業主體가 경쟁적으로 벌이고 있는 중복된 사업으로 인한 超過供給物量 때문으로 밝혀졌다. 그리고 사업성과 시장성은 대단히 밀접한 관계에 있음을 回歸分析結果는 보여 주었다.

土地取得의 圓滑性에 있어서는 평균 96.3%의 협의취득비율을 보여 사업추진에 별 무리가 없는 것으로 나타났다. 다만 토지취득의 원활성과 사업성은 음(-)의 相關關係로 밝혀졌는데 이러한 결과는 대체로 사업성이 낮은 小都市의 地域들에서 거의 100%의 協議買收가 이루어졌기 때문이다.

資金調達에 있어서도 그리 원활하게 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 대부분의 사례지구가 분양금이나 은행차입금 등의 外部財源에 거의 의존하고 있어 문제가 있음이 밝혀

졌으며 회귀분석결과 事業性과는 큰 관계가 없는 것으로 판명되었다.

사업기간에 있어서는 평균 4년5개월 이라는 상당한 장기간이 所要되는 것으로 나타났다. 이 기간에다 事業地區의 선정 및 협의과정에서 소요되는 기간까지 포함시키면 약 6년이 넘게 소요된다는 계산이 나온다. 그러나 回歸分析結果 사업성과 사업기간의 소요와는 큰 관계가 없는 것으로 밝혀졌다.

組織의 專門性에 있어서는 대구 범물지구의 도시개발 공사를 제외하고는 전 사업주체가 문제가 많은 것으로 판명되었다. 그리고 事業성과 조직의 전문성과는 상관관계가 큰 것으로 나타났다.

조직의 운영 및 관리에 있어서도 대부분의 조직들이 責任經營體制나 인센티브제도, 장기발전계획, 自體 研究組織 保有에 많은 문제점이 있는 것으로 판명되었다. 그러나 相關關係 分析에서 사업성과는 큰 관계가 없는 것으로 나타났다. 이는 대부분의 事業主體가 비슷하게 운영되고 있기 때문에 나타나는 결과로 보여진다.

分讓實績에 있어서는 사례지구가 평균 5년 1개월이라는 긴 분양기간 동안 평균 85.2%라는 低調한 실적으로 보여 상당한 문제가 있음이 드러났다. 사업성과는 대단히 밀접한 관계를 나타내어 事業性 = 分讓實績이라는 등식까지 성립시키고 있다.

토지보상비 점유율에 있어서는 土地補償費가 택지조성원가의 평균 54.1%에 달하고 있는 것으로 나타났고 상관관계 분석결과와는 토지보상비 占有率이 낮을 수록 사업성이 큰 것으로 판명되었다.

조성원가비율은 一般分讓價의 평균 67.6%를 나타내고 있었고 이러한 조성원가비율이 낮을 수록 사업성이 좋은 것으로 밝혀졌다. 이러한 맥락에서 보면 原價節減對策이 보다 철저하게 강구될 필요가 있다.

마지막으로 廉價率은 평균 60%의 수치를 나타내어 기존 시가지의 택지가격에 비하여 약 40%가 低廉하게 공급되고 있음을 알 수 있다. 사업성과의 상관관계는 그리 크지 않지만 어느 정도 관계가 있는 것으로 分析結果 밝혀졌다. 즉 사업성을 높이기 위해서는 염가에 宅地를 공급할 필요가 있다는 것을 나타냈다.

나. 各 要素別 影響力の 크기

이렇듯 각 影響要素별 사업성과의 관계를 대략적으로 판명해 보았으나 여기서 궁금한 것은 과연 얼마나 큰 영향을 미치느냐의 문제이다. 즉 요소별 사업성에 미치는 영향력의 크기를 정확한 數値를 가지고 분석해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 영향력이 큰 요소들을 찾아낸 뒤 차후 사업에서는 이러한 요소들에 관심의 비중을 높임으로써 사업을 成功的으로 이끌 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 영향요소들의 크기를 무엇으로 판단하느냐가 문제인데, 여기서는 보다 說得力 있는 자료인 설명계수 즉 R-square 값을 이용하여 要素別 影響力の 크기를 판단하고자 한다. 그런데 과연 R-square 값이 影響力の 크기를 설명하는데 있어서 무리가 없는지에 대하여 의문이 있을 수 있다. 이를 검증하기 위하여 사

업성 판정시 良好와 低調判定의 각 5개 사례지구의 影響要素別 평균 평점을 산출하여 서로 비교해 본 결과 R-square 값의 크기와 같은 결과로 나타나 문제가 없는 것으로 밝혀졌다. 따라서 R-square 값의 크기를 이용하여 각 영향요소별 影響力의 크기를 판정하는데 무리가 없음이 검증되어 각 影響要素別 R-square 값을 집계하였다.

〈表 10〉 影響要素別 R-square 값 및 影響力의 順位

影響要素	R-square 값	유의수준	순위
地區選定의 合理性	0.0252	0.6617	10
市場性	0.5914	0.0093	1
토지취득의 圓滑性	0.3772	0.0589	2
자금조달의 圓滑性	0.0903	0.3989	8
사업기간의 소요	0.0193	0.7020	11
專門性	0.2797	0.1160	5
조직의 운영 및 관리	0.0493	0.5374	9
分讓實績	0.3289	0.0830	3
토지보상비 占有率	0.1175	0.3323	6
造成原價比率	0.3228	0.2381	4
廉價率	0.1133	0.3415	7

表에서 보듯 市場性이 R-square 값 0.5914를 나타내어 제1위 영향요소로, 토지취득의 圓滑性이 0.3772의 값으로 제2위, 分讓實績이 0.3289의 값으로 제3위, 조성원가비율이 0.3228의 값으로 제4위, 專門性이 0.2797의 값을 나타내어 제5위 영향요소임이 입증되었다. 그 뒤로 토지보상비 점유율, 廉價率, 자금조달의 圓滑性, 조직의 운영 및 관리, 지구선정의 合理性 순으로 나타나고 있다.

따라서 새로운 사업을 준비하는 경우에는 제일 중요하게 취급되어야 할 사항이 市場性 檢討, 두번째가 分讓性(토지취득의 圓滑性은 사업성과 음의 상관관계를 가지므로 무시해도 좋은 요소임) 즉 분양마케팅 전략의 수립이며, 세번째는 造成原價를 낮추기 위한 대책의 강구(보상비 및 공사비등의 절감), 네번째가 사업조직의 專門性을 確保하는 것이라고 할 수 있다.

V. 地方公營(宅地)開發事業의 經營效率化 方案

지금까지의 총량(巨視) 및 사례(微視)分析을 기초로하여 地方自治團體 宅地開發事業에 있어 經營 효율화 方案을 제시하고자 한다. 方案은 現在의 制度 속에서의 사업성 제고를 위한 합리적인 개선방안과 제도의 변경까지 고려한 政策代案의 두가지로 구분하여 제시한다.

1. 改善方案

가. 철저한 市場性 分析

대체로 개별사업들이 客觀的이고 종합적인 市場性 分析에 기초하지 않고 잘 되리라는 경험적 「感」에 의하여 추진되는 경향이 있다. 사업을 계획, 추진하는 과정에서 일부 고위 간부들의 의견에 의하여 중요한 意思決定이 이루어지는 경우가 많다. 따라서 사업의 시장성에 대한 多角的인 검토가 소홀하게 다루어지게 된다. 이같은 경향은 地方公營開發事業 초기와 같이 宅地의 超過需要가 많이 존재하는 경우에는 큰 문제가 되지 않을 수도 있으나 지금처럼 宅地가 超過供給인 상황에서는 철저한 시장성에 대한 분석 없이는 실패의 危險性이 크다.

따라서 사업지역의 人口增加率, 주택보급율, 인근지역에 공급되는 事業物量, 장차의 開發需要 등에 대한 철저한 조사와 분석이 요구된다. 지금까지 실패한 사례들을 살펴보면 대부분 각 事業主體가 사업기획단계에서 宅地의 需要 供給에 대한 면밀한 분석없이 사업의욕만을 가지고 계획한 때문으로 그 이유가 밝혀지고 있다.

한편 이러한 市場性 分析도 중요하지만 시장성 있는 宅地를 공급하는 것도 매우 중요하다. 需要者들이 선호하는 택지의 위치, 規模, 형태, 向, 접근도로 등을 철저히 調査·分析하여 경쟁력있는 택지를 공급하는 것도 市場性 分析만큼이나 중요하다. 실패로 속초 만천지구의 경우 택지의 방향을 일부 잘못 設計하여 需要者들이 외면한 경우도 있었다.

나. 분양마케팅 전략의 強化

상관관계분석에서 나타났듯이 分讓率=事業性 이라는 등식까지 성립할 정도로 분양성은 매우 중요하다. 지금까지의 사업을 살펴보면 사업의 초기에는 주로 공사에만 많은 관심을 두고 分讓에는 별 신경을 쓰지 않았다.

그러다가 分讓이 제대로 이루어지지 않으면 그때서야 급하게 신문 방송에 되는대로 광고를 게재하는 것이 일반적인 分讓戰略의 전부였다. 그러다 보니 분양은 분양대로 어렵

고 비용은 비용대로 所要되는 愚를 범하는 경우가 많았다.

사실 분양도 사업을 기획하는 단계에서부터 치밀한 戰略의 樹立이 있어야 한다. 사업을 기획하는 과정에 있어 하나의 중요한 課題로 포함되어야 할 것중의 하나가 分讓戰略이다. 치밀한 분양마케팅전략이 사전에 수립되고 그에 따라 사업이 진행되어야 事業의 成果도 높아지게 된다.

그리고 분양을 성공적으로 하기 위해서는 不動產景氣의 흐름도 잘 이용할 필요가 있다. 지금까지 초창기에 시작했던 사업들이 大體的으로 성공한 것은 부동산 경기의 덕이었다고 해도 과언이 아니다. 사실 事例地區 중의 하나인 구리교문2지구의 경우에도 收益性이 계획당시보다 현저하게 높아진 이유는 부동산경기가 되살아난 덕이었다. 이렇듯 不動產 景氣의 흐름이 사업의 성패에 많은 영향을 미친다. 따라서 경기의 흐름을 적절히 이용할 필요가 있다.

다. 原價節減對策의 강구

사업성을 높이기 위해서는 宅地의 造成原價를 절감하는 것이 매우 중요하다는 것이 分析結果에서 나타났다. 따라서 철저한 원가절감 대책을 수립할 필요가 있다. 그러나 실제에 있어서는 그리 관심있게 취급되지 않고 있다.

우선 土地補償費와 토목공사비를 줄이기 위해서는 전 담보다는 임야나 구릉지를 이용하는 것이 合理的이나 대부분의 事例地區가 그렇지 못하였다. 또 용역비를 줄이기 위해서는 조직 자체에 專門家를 양성하여 基本計劃 및 基本設計 등을 직접 처리하는 것이 바람직하나 대부분의 사업주체가 專門 用役業體에 맡겨 많은 비용이 소모되고 있을 뿐만 아니라 地域의 特性에 맞는 계획의 수립을 어렵게 하고 있다. 그리고 공사는 대부분 民間業體에 하청을 주어 진행하게 되는데 이때 대부분의 사업주체가 공사비에 대한 철저한 분석을 소홀하게 다루어 工事費가 적정하게 책정되었는지에 대하여 검토할 길이 없다. 한편 人件費의 절약을 위해서는 공사규모에 따른 적정소요인력 모형에 대하여도 연구해 볼 必要性이 제기되나 대부분 시도조차 하지 않고 있다. 그리고 原價節減을 위하여 자금의 合理的인 運用등이 필요한데 이 분야 또한 未熟한 실정이다.

이렇듯 사업이 體系的이지 못하고 大略的으로 진행되고 있다. 원가절감은 곧 사업성과 직결되는 만큼 차체에 철저한 대책을 수립하여 실행에 옮길 필요가 있다. 여기서 짚고 넘어가야 할 것은 造成原價는 최대한 낮추되 공사의 質은 우수하게 유지해야 한다는 점이다. 간혹 原價節減이라는 명목으로 인하여 공사의 질이 떨어지는 경우가 있는데 이는 경계해야 할 일이다. 宅地開發事業은 도시의 住居環境을 조성하는 일이므로 이 점을 특히 유의할 필요가 있다.

따라서 양질의 住居環境을 조성하되 택지의 조성원가는 최대한 낮출 수 있는 원가절감 대책의 樹立이 필요하다.

라. 組織의 專門性 確保

분석에서 보듯 조직의 專門性이 사업성에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 事業主體는 전문성이 매우 낮은 것으로 밝혀졌다. 편제상의 보직은 대부분 建築 土木職인데 실제 사업에 필요한 전문직인 도시계획·부동산·기업회계·환경·조경·전산·전기·기계 등의 專門家는 거의 편성되어 있지 않아 사업진행에 문제가 많은 것으로 판명되었다. 결국 非專門家가 해당 업무를 수행할 수 밖에 없고 그러다 보니 非效率的으로 업무가 진행되게 된다. 게다가 대부분의 사업주체는 실제로 약 5~8년 정도의 사업경륜을 가진 조직이지만 실제 조직원들의 평균 在任期間이 약 1년 6개월에 불과하다 보니 事業組織 자체의 경륜에도 의문이 가게 된다.

既存의 行政組織을 가지고 운영하다 보니 이러한 문제점이 나타날 수 밖에 없겠지만 현재의 여건내에서 이를 보완할 방안을 찾아내야 한다. 우선 사업에 꼭 필요한 專門家를 확보하는 것이 필요한데 이를 위하여는 既存의 行政組織 내에서 전문지식과 경험이 蓄積된 요원을 최대한 발굴해 내어 사업조직을 보강해야 한다. 지금처럼 사업조직을 기피하고 있는 분위기에서는 專門要員의 확충이 어려우므로 사업조직에 스스로 자원하여 근무하고자 하는 분위기를 조성할 수 있는 劃期的인 인센티브제도 등이 만들어져야 한다.

다음으로 이렇게 확충된 조직원들의 經營技法을 개발·유지하기 위해서는 잦은 전·출입을 제한해야 한다. 실례로 원주시 공영개발사업소의 경우 단계지구에서 많은 수익을 올린 탓인지 사업소내 대부분의 組織員들의 인사이동을 제한하여 평균 2년이 넘도록 근무하고 있어 業務遂行이 보다 원활한 것으로 조사되었다.

그리고 새로운 經營技法등을 배우기 위해서는 사업경험이 많은 토지공사나 지방공사 등에 委託教育을 의뢰하는 것도 좋은 방법이다.

마. 責任經營體制 및 인센티브 制度의 活性化

획일적인 기존의 行政組織을 이용하여 사업이 진행되고 있는 현실에서 책임경영체제 및 인센티브 제도의 활성화가 말같이 쉽지는 않다. 그러나 사업이 收益性을 추구하게 됨으로써 企業的 性格을 가지고 있는 이상 사업의 성과를 올리기 위해서도 가능한 한도내에서의 제도의 활성화가 필요하다.

가능한 범위내에서는 인사권과 예산권등을 주어 獨立採算方式으로 사업단위별 책임경영을 遂行하게 하는 것이 바람직하다.

또 사업의 분야별 작업 및 수익성등에 있어서 목표를 適期에 달성한 경우에는 적절한 포상을 하여 勤務意慾을 높여 줄 필요가 있다. 그러나 현실은 대부분의 사업조직원들이 사업이 잘되거나 안되거나 나오는 상관없이 없다는 식의 思考方式을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

2. 政策代案

가. 契約職 公務員制度的 導入

앞의 改善方案에서 기존의 공무원 조직내에서 도시계획·부동산·회계·환경 등의 전문요원을 차출하여 擴充하는 방법을 이미 제시하였다. 그러나 사업주체의 여건에 따라 그것이 가능할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

現實與件이 어려운 경우에는 內務部에 이러한 직종의 증원을 요구하는 길도 있기는 하다. 그러나 내무부에 이러한 직종의 증원을 요구해도 사실상 증원이 쉽지 않다. 내무부의 입장에서라도 수시로 각 自治團體에서 요구하는 증원신청을 일정한 기준없이 계속 승인을 할 수도 없을 뿐만 아니라 실제로 이러한 특기를 가진 專門要員을 구하는 일도 쉽지는 않다.

이러한 제반 상황을 고려하여 次善策으로 제시할 수 있는 제도가 계약직 공무원제도의 도입이다. 즉 契約公務員 제도를 지방공무원 임용에 도입하고 이들에게 해당 전문직종에 상응하는 대우를 보장해줄 수 있도록 關係法令을 개정할 필요가 있다.

나. 完全한 計劃自治權의 附與

地域의 開發은 大部分 都市를 中心으로 이루어지게 된다. 따라서 宅地開發도 결국은 都市開發의 一部分이라고 할 수 있다. 지금과 같이 宅地開發이 도시계획체계밖에서 이루어져서는 안된다. 宅地開發事業을 도시계획체계 내에서 體系的으로 추진하여 都市計劃의 왜곡이나 難開發을 막아야 한다. 그렇게 되려면 中央政府와 自治團體가 나누어 가지고 있는 各種 權限을 一元化 할 필요가 있다.

현재 中央政府가 가지고 있는 權限은 ① 地區指定 ② 事業施行者 指定 ③ 30만㎡이상의 開發計劃 承認 ④ 330만㎡이상 大團地의 實施計劃 承認 등이다

이러한 中央政府의 一般的인 權限을 廣域自治團體로 넘겨주고 다만 2개 이상의 시도에 걸쳐 실시하는 사업이나 신도시개발과 같이 自治團體가 단독으로 수행하기 어려운 大規模事業은 中央政府가 관장하여 실시하는 것이 좋겠다. 이에 따라 自治團體는 長期的인 宅地需要를 파악하여 이를 都市基本計劃에 반영시킨 후 都市의 開發戰略에 따라 도시계획구역내에서 開發可能地를 찾아 미리 豫定地區를 指定함으로써 事業의 圓滑性을 도모할 수 있게 된다.

이러한 중앙정부의 權限移讓은 사업기간을 短縮시키는 效果도 나타내게 된다.

지금까지 모든 택지개발 예정지구 지정권이 建設部에 있어 관계기관 협의과정에서 많은 時間이 所要되어 사업기간의 長期化는 물론 開發原價의 상승을 가져 왔었다.

中央政府는 地方自治團體에 업무를 위임하면 不安하다는 식의 편견을 버리고 믿고 맡겨 볼 必要가 있다. 이러한 業務는 언젠가는 自治團體에 委任시켜야 할 사항이다. 어차피

自治團體를 믿고 시도한 地方自治制度이니 만큼 完全한 計劃自治權을 부여하고 中央政府는 地方政府的 훌륭한 자문역할을 수행하는 것이 바람직한 모습일 것이다.

다. 地方開發支援基金의 設置

현재의 분양선수금 위주의 財源調達方式은 부동산경기에 많은 영향을 받기 때문에 안정적인 事業遂行을 어렵게 한다. 그 외에 각종 기금으로는 地域開發·國民住宅基金 등을 이용할 수 있으나 그 규모가 작아 크게 도움이 되지 않는다. 또 공채발행·금융기관 차입금 등을 이용할 수도 있으나 이자가 높아 재정에 부담이 크다. 특히 相對的으로 사업여건이 열악한 小都市의 경우에는 자금조달이 더욱 어려워 사업진행에 문제가 크다.

따라서 차제에 사업을 지원하기 위한 地方開發支援基金의 설치가 필요하다고 본다. 이 기금의 재원은 중앙정부의 지원금, 공영개발사업의 이익금, 개발부담금, 지방비 등을 활용하면 된다. 이 기금은 주로 事業與件이 상대적으로 불리한 사업주체에 장기저리로 융자해 주어 마음놓고 安定的인 事業을 진행할 수 있도록 해야 한다.

그렇게 함으로써 不動產景氣가 좋지 않은 때에는 토지를 비축하는 기능을 가지면서 아울러 미분양시 價格割引 등을 할 필요가 없어 사업의 수익성을 높일 수 있는 잇점도 있다.

이 기금은 全國規模로 조성하거나 아니면 도 단위로 조성하는 두가지 방안이 검토될 수 있다.

라. 地方公社에 不利한 稅法의 改正

地方公社는 조세면에서도 정부투자기관 즉, 國家公社(한국토지공사·대한주택공사)에 비하여 불리한 대우를 받고 있다. 그 細部內容을 살펴보면 지방공사는 법인세법의 규정에 의거, 택지개발시 讓渡差益에 대하여 20%의 특별부가세를 부담하게 되나 국가공사는 조세감면규제법 제64조에 의거 특별부가세의 50%를 減免받고 있다. 그리고 지방공사는 附加價値稅法에 의거, 상가분양 또는 상가임대시 공급가액의 10%인 부가가치세를 부담하고 있으나 韓國住宅工事は 동법⁷⁾에 의거, 부가가치세를 면제받고 있다. 또 지방공사는 농어촌특별세법에 의거, 취득세 및 등록세 감면세액의 20%를 농어촌 특별세로 부담하고 있으나 국가공사는 이를 非課稅하고 있다.

이러한 점은 「조세감면규제법」과 「법인세법」 「농어촌특별세법」등에 의한 公共法人으로서 지정이 되어 있지 않아 租稅 및 負擔金의 減免惠澤이 없기 때문이다.

따라서 법이 改正되어 公共法人으로 지정될 때까지는 상당히 불리한 대우를 받게 된다. 차제에 지방공사에 불리하게 되어 있는 이러한 세법을 개정할 필요가 있다.

7) 부가가치세법 제12조제1항, 동시행령 제38조

8) 농어촌특별세법시행령 제4조제4항에 의거 한국토지개발공사 및 대한주택공사가 서민주택을 공급하기 위하여 취득하거나 개발공급하는 토지에 대해서는 취득세 및 등록세의 감면세액에 대한 농어촌특별세를 비과세하고 있다.

마. 事業의 階層化(機能分擔)

현재도 公社간의 또는 公社와 事業團, 사업단과 事業所 間に 기능분담이 잘 이루어지지 않고 역할이 중복되어 상호 갈등관계가 나타나고 있다.

事業을 하고 있는 隣近地域에 경쟁적으로 事業을 벌려 問題가 되고 있다. 게다가 이제는 自治團體들이 이익배분 등의 문제(사업단이 事業을 하는 경우에는 총 이익금에서 5억 원을 공제한 금액의 40%를 교부받도록 되어 있음)로 대부분 직접 事業을 하겠다는 의욕을 보여 事業을 위하여 특별히 조직된 사업단의 事業物量의 確保가 어렵다. 예를 들어 전라북도 사업단이 종전에는 전주시에서 많은 事業을 수행하였으나 이제는 전주시가 대부분의 事業을 시행하겠다고 나서고 있고, 청주시의 경우도 마찬가지 사정이어서 충청북도 사업단도 事業物量의 확보가 어렵다. 나머지 다른 사업단도 형편은 비슷하다.

따라서 이러한 問題點을 해결하기 위하여서는 지금처럼 애매모호한 表現으로 기능분담을 할 것이 아니라 事業을 規模別로 階層化시킬 필요가 있다. 예를 들면 新都市 차원에서 建設하는 330만㎡이상의 大規模事業의 경우에는 國家公社가 맡고 30만㎡이상의 規模는 公營開發事業團이, 그 이하의 경우에는 自治團體가 自體的으로 施行하도록 하는 방안이다.

이러한 規模의 基準에 대하여는 論理的으로 說明하기는 어려우나 크기의 개념으로 大, 中, 小開發의 規模로 事業을 階層化하려는 시도이다. 이를 뒷받침하기 위해서는 현행 宅地開發促進法을 개정하여 이러한 내용을 명시할 필요가 있다. 그러나 한편으로 우려되는 것은 自治團體가 직접 事業을 하기 위하여 사업규모를 축소시켜서 진행시키는 경우에 발생할 수 있는 住居環境의 질적저하 문제이나 이는 制度的인 보안을 통하여 해결하면 된다고 본다.

바. 債券補償制度的 導入

현행 宅地開發促進法 제29조의 보상금지급 특례규정에서 토지공사는 일정한 경우⁹⁾에 채권보상이 가능하도록 되어 있으나 自治團體의 경우에는 이를 허용하지 않고 있다. 地方公企業法이나 自治團體條例에서는 단체장 승인하에 채권보상을 할 수 있도록 되어 있으나 宅地開發促進法에서는 이를 금지하고 있어 이 또한 불리한 규정이다. 채권보상이 허용되면 사업주체의 초기자금수요가 대폭 줄어들 뿐만 아니라 채권의 이율이 낮아 經營收益의 측면에서도 많은 도움이 될 수 있다. 自治團體에도 이러한 혜택을 줄 필요가 있다.

9) 토지등의 매수대금 또는 보상금의 1인당 지급총액이 1억원을 초과하는 경우(수인의 공동소유인 경우에는 이를 1인으로 본다)에 대통령령이 정하는 비율만큼의 금액은 토지공사에서 발행하는 토지개발채권으로 지급할 수 있다. 다만, 토지개발채권으로 지급할 금액은 지급총액의 2분의 1을 초과할 수 없다.

사. 第3섹터方式의¹⁰⁾ 活性化

공공과 民間이 共同出資하여 독립된 法人인 제3섹터를 設立, 모든 類型의 宅地開發事業과 開發土地의 供給, 건축물 건설 및 분양업무 등을 施行하는 출자방식에 의한 宅地開發事業 주체 多樣化 方案이다.

이 방식은 민간부문의 장점인 經營效率性을 宅地開發事業에 도입하는 동시에, 공공부문 宅地開發事業의 가장 큰 어려움인 開發財源을 민간으로부터 조달할 수 있을뿐만 아니라 地域開發事業에 민간의 참여를 확대시킴으로써 지역경제의 활성화와 민간부문의 경영효율성, 경영상의 노하우를 활용할 수 있는 이점이 있어, 최근 들어 이 방식의 活性化가 많이 논의되고 있다. 반면에, 공공출자자 주도로 기관이 운영되는 경우 民間의 創意性活用이 어렵고, 개발이익 분배에 있어서 자칫 民間部門에 대한 特惠 提供이라는 국민인식을 초래하여 지주들의 토지매각을 沮害할 우려도 있다. 그리고 開發利益 分配에 있어서 공공과 민간의 기대수익율이 차이가 발생하는 경우 민간의 事業參與가 저조해져 당초 目標達成이 곤란하다는 단점이 있다.

그러나 현재와 같이 宅地公營開發事業이 난관에 봉착된 상태에서는 민간의 활력(경영효율성)과 資本力을 동시에 이용할 수 있는 이 제도를 잘만 이용하면 사업의 새로운 活路를 개척할 수 있다. 이러한 시도는 地方公社의 운영을 통하여 活性化시킬 수 있으나 실제에 있어서는 官과 民의 이해 및 협력의 부진으로 미진한 상태이다. 택지개발관련 地方公社 6개중 대전한밭개발공사만이 민간부문이 일부 참여하고 있을 뿐 나머지는 해당 自治團體가 全額出資하고 있는 것을 보면 이러한 제3섹터제도가 잘 활용되지 못하고 있음을 알 수 있다.

아. 宅地供給制度의 檢討

現在의 宅地供給制度는 지나치게 公共性 위주로 되어 있어 事業性에 問題가 있다.

비록 公營開發事業이라지만 良質의 開發을 위해서 適正한 利潤은 보장해줄 필요가 있다. 道路, 공원, 광장 등의 用度로 全體開發面積의 40%이상이 귀속되고 나머지 부분도 엄격한 價格統制를 받고 있다.

國民學校用地, 國民住宅用地, 임대주택용용지, 移住者 宅地 등은 조성원가의 60~90% 수준으로 공급해야 하고 中·高等學校 用地, 공용의 청사부지 등은 조성원가로 공급해야 한다. 造成原價를 초과하여 받을 수 있는 것은 감정가격에 의하여 분양되는 단독주택지와 國民住宅規模 초과분의 共同住宅用地 및 경쟁입찰에 의하여 공급되는 商業用地가 있을 뿐이다.

이러한 供給制度로는 앞으로 상당기간 地價의 安定이 豫想되는 상황에서 收益性을 기

10) 일본에서 사용되는 제3섹터라는 용어는 미국의 제3섹터(the third sector)의 개념에서 유래되며 공·민간 양부문의 혼합방식에 의한 사업주체라는 뜻으로 사용된다

대하기는 어렵다. 지금까지 사업이 그런대로 추진되어 온 것은 지속적인 地價 上昇의 덕이라고도 할 수 있다. 토지의 買收時點과 조성용지의 매도시점 사이에 地價가 지속적으로 올라주어 事業主體에게 利益을 가져다 주어 왔다.

이제 地價의 安定은 사업주체에게 상당한 고통을 안겨 줄 것이다. 지가가 계속하여 안정된다면 현재의 각종 규제와 부담 아래에서 收益을 얻기가 어려울 뿐 아니라 良質의 주거환경을 造成하기도 어렵다. 왜냐하면 收益을 내기 위해서는 어쩔 수 없이 工事가 不實해질 수 밖에 없기 때문이다.

公營開發事業은 公共性和 收益性이 조화되어야 한다. 따라서 事業에 의한 宅地의 價가 분양을 모두 시가분양으로 전환할 수는 없다.

그러나 造成原價 이하로 供給하는 部分은 시장경제체제하에서는 說得力이 없다. 차제에 造成原價 以下로 供給하는 部分은 造成原價 水準으로 調整할 必要가 있다.

자. 사업조직의 公社化

土地公概念에 이론적 바탕을 두고 주택 200만호 건설이라는 국가적 정책목표의 달성과 地方自治團體의 자치재원 확충을 위하여 한시적인 조직으로 택지공영개발사업을 맡아 왔던 事業組織은 이제 많은 문제점을 노출시키고 있다.

事業組織의 問題에 있어서 도출된 問題點이 주로 ① 낮은 專門化 ② 企業的 經營의 未熟 ③ 限時的인 組織으로 인한 長期的인 戰略의 不在 ④ 사업조직간의 과다경쟁으로 인한 피해(공급물량초과, 업무의 비협조, 사업단의 사업물량확보 곤란등) ⑤ 이러한 제반 理由들로 인한 事業推進의 非效率性 등이었다. 게다가 공무원들이 대체로 事業團 근무를 기피하고 있는 반면 事業團이 정년퇴직을 앞둔 公務員들의 대기보직자리로 이용되고 있는 副作用까지 나타나고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 사업단 조직 자체도 설 자리를 잃어가고 있다. 사업초기에는 自治團體들의 경험·재원부족으로 많은 사업을 사업단이 담당하여 왔으나 開發利益의 배분문제 등으로 인하여 이제는 대부분의 基礎自治團體가 직접 자신의 조직으로 사업을 하겠다는 의사를 나타내고 있어 사업을 위한 전담기구인 사업단의 존립 근거자체가 흔들리고 있다. 수많은 基礎自治團體들이 직접 사업을 하겠다는 意慾을 보이고 있으나 이들의 사업에 대한 專門性은 거의 찾아볼 수가 없다. 많은 施行錯誤를 겪으면서 사업을 진행은 하고 있으나 제대로 遂行되고 있는지에 대해서는 확인하기 어렵다. 특히 收益性和 사업의 질에 대한 檢證이 곤란하다.

지금까지의 事例分析에서도 나타났듯이 조직의 전문성은 사업성에 많은 영향을 미치게 된다. 따라서 이제는 事業組織을 전문화시킬 필요가 있다. 현재의 한시조직인 사업단은 독립채산 원칙하에서 보다 效率的인 運營과 自律性 및 독자성 제고를 위하여 지방공사로의 조직전환이 필요하다고 생각된다. 다만 公社化를 하더라도 장기적인 事業物量을 철저히 검토한 후에 여건이 성숙되는 대로 점차적으로 진행시키는 것이 좋다.

사업플랑이 많은 廣域市나 일부 도의 경우에는 공사화하는 것이 바람직하다는 생각이 들지만 나머지 지역은 아직 여건이 성숙되지 않았다는 판단이 선다. 장기적으로는 도별로 설립된 지방공사가 모든 宅地開發事業을 담당하는 방안도 검토할 필요가 있다. 公社化 한다고 해서 모두 좋은 것만은 아니다. 오히려 원활한 업무추진 측면에서는 불리할 수도 있다. 즉 해당 自治團體나 地域住民의 협조를 얻는데는 더욱 어려워 질것이다. 공사로 전환된 후에는 지금까지의 택지·공단개발 위주의 基礎的인 작업만 담당하던 업무에서 탈피하여 앞으로는 都市의 開發業務를 장기간에 걸쳐 全般的으로 담당하되 민간의 활동을 위축시키지 않는 범위내에서 住宅建設, 再建築, 再開發業務까지 사업영역을 擴張할 필요가 있다.

한편 宅地開發促進法 제7조를 보면 “宅地開發事業은 국가, 지방자치단체, 한국토지공사 또는 대한주택공사 중에서 建設部長官이 지정하는 자가 시행한다”라고 규정하고 있어 地方公社는 宅地開發事業의 主體가 되지 못한다. 따라서 宅地開發事業 시행 地方自治團體와 대행사업계약에 의해 사업을 시행하고 있다.

이로 인하여 地方自治團體의 特別會計와 지방공사 자체에 이중으로 예산을 편성하게 되어 업무에 있어 인력과 예산의 낭비를 가져와 非效率的이며, 공사의 자율경영체제 상실과 직원들의 士氣低下가 우려된다. 차체에 이러한 法規定을 改正하여 지방공사도 韓國土地公社·大韓住宅公社와 같이 宅地開發事業의 시행자가 될 수 있도록 할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

1. 國內

(1) 單行本

1. 姜信逸(1988. 4), 「公企業의 民營化에 관한 研究」, 韓國開發研究院.
2. 京畿道(1992), 「民官共同出資事業의 民資誘致 促進方案」.
3. 고건 외 24인(1994), 「韓國型 地方自治의 청사진」, 길벗출판사.
4. 國土開發研究院(1991), 「廣域上位 都市圈計劃의 研究」.
5. 1權寧模 尹重傑(1993), 「第3섹터의 導入과 民間參與擴大方案」, 釜山商工會議所, 釜山經濟研究院.
6. 金基玉(1995), 「地方自治와 都市政策」, 法英社.
7. 金銑基 외 4인(1993. 2), 「各國의 都市開發과 民官合同」, 韓國土地行政研究院.
8. 金安濟 외 12인(1993), 「韓國의 地方自治와 地域開發」, 博文閣.
9. 金安濟 외 15인(1994), 「地方自治의 發展 戰略」, 博文閣.
10. 金源(譯)(1983), 「都市管理論」, 法文社.

11. 金 源(1991), 「都市行政論」, 博英社.
12. 內務部(1991), 「民官共同出資事業推進計劃(第3섹터 公企業)」.
13. 노정현·박우서·박경원(1992), 「地方自治時代의 都市行政」, 나남출판사.
14. 盧泰旭(譯)(1995), 「不動產經濟學」, 技工社.

(2) 論文

1. 姜秉周, “宅地供給의 擴大를 위한 制度整備”, 「土地研究」, 第4卷 第5號, 韓國土地公社, 1992. 9·10月號.
2. 姜秉周, “土地備蓄 關聯制度의 分析과 評價”, 「土地研究」, 第3卷 第4號, 韓國土地公社, 1992. 7·8月號.
3. 姜晶奎(1993), “地方公營開發事業의 妥當性 分析에 관한 研究”, 建國大學校 大學院 碩士學位 請求論文.
4. 權寧模(1994), “韓國 地方自治團體의 民官共同出資事業에 관한 研究”, 東亞大學校 大學院.
5. 金東建(1986. 12), “都市 및 地域開發을 위한 財源調達 및 民間參與方案에 관한 研究”, 「行政論叢」, 第24卷 第2號, 서울大 行政大學院.
6. 김영규(1994. 2), “제3섹터의 活性化 方案”, 「地方財政」, 第13卷 第2號, 大韓地方財政 共濟會.
7. 金龍鶴, “宅地開發에 따른 地價變動에 관한 研究”, 「土地研究」, 第3卷 第6號, 韓國土地公社, 1992. 11·12月號.
8. 金源, “都市公共서비스의 民間供給理論과 그 可能性에 관한 研究”, 「國土計劃」, 1995. 6月號.
9. 金政鎬, “宅地開發에 있어서 公的部門의 效率性 提高方案”, 「土地研究」, 第4卷 第5號, 韓國土地公社, 1992. 9·10月號.
10. 金鎮浩(1990), “住宅開發 供給制度 改善에 관한 研究”, 建國大學校 行政大學院 碩士學位 請求論文.
11. 金炫我(1994), “都市開發事業의 民間參與擴大方案에 관한 研究”, 暎園大學校 大學院 碩士學位 請求論文.
12. 盧春熙, “地方自治時代의 都市政策”, 「土地研究」, 第6卷 第2號, 韓國土地開發公社, 1995. 3·4月號.
13. 노한중, “地方公營開發事業의 活性化 方案”, 「都市問題」, 지방행정공제회, 1994. 6.
14. 文景源, “韓國 都市開發에 있어서 官民파트너십의 活性化方案에 관한 研究”, 中央大學校 大學院, 博士學位 請求論文, 1994.
15. 朴炳植, “宅地供給의 擴大와 公營開發”, 「土地研究」, 第4卷 第5號, 韓國土地公社, 1992. 9·10月號.