

## 국공유지 무상양도를 활용한 재개발사업의 공공지원 방안\*

### A Study on a Public Support Method using the Gratuitous Public Land Conveyance System

장 재 일 (Jang, Jaeil)\*\*

#### < Abstract >

The scope of the gratuitous public land conveyance in Urban and Living Environment Improvement Act is not clear, so there are many administrative litigation. And it is pointed out that the gratuitous conveyance system is unfair. Therefore, this study suggest that public sector use the gratuitous conveyance system as public financial support for redevelopment area and the scale of the support be determined by feasibility analysis. In other words, public land in redevelopment area should be gratuitously conveyed to a certain feasibility level, and remaining public land should be used as another means of supporting redevelopment project. To do that, the feasibility of redevelopment areas should be objectively measured and compared. So it is required to standardize construction costs and to equate arbitrary determination factors(Landowner's Housing Price Rate, Other Factors of Value Determination Factors in Property Appraisal) respectively.

Also in order to use the gratuitous conveyance system as public financial support, 1) we should change the law and use the public land in redevelopment area as means of comprehensive public support, and 2) we should appraise official land price more strictly from the time of determining a Renewal District.

주 제 어 : 재개발사업, 공공지원, 무상양도, 사업성분석

Keywords : Redevelopment Project, Public Support, Gratuitous Conveyance, Feasibility Analysis

\* 이 논문은 2010년도 경일대학교 신입교원연구비 지원에 의하여 수행된 것임

\*\* 경일대학교 부동산지적학과 조교수, jangjae1@naver.com (주저자)

## I. 서론

이명박 정부 들어 도시개발의 방향이 기성시가지의 재생 쪽으로 전환되는 듯했지만, 주택시장의 침체 등을 이유로 재개발사업이 활성화되지는 않은 모습을 보이고 있다. 공공택지 개발로 인해 상대적으로 가격이 낮은 신규주택의 공급이 꾸준히 이루어지는 반면, 조합과 민간건설사에 의해 주도되는 재개발사업의 경우는 당초의 기대에 미치지 못하는 수익성, 사업지연으로 인한 비용증가, 전면철거식 일방적 사업진행으로 인한 주민들의 공감대 상실 등의 문제들이 곳곳에서 관찰되어지고 있다. 이로 인해 뉴타운지구나 재개발예정지구 지정을 취소시켜달라는 요구가 늘어나는 등 전반적으로 재개발사업의 추진동력이 떨어져 있는 듯하다.

이에 서울시는 일방적·획일적인 전면개발방식을 지양하고 수복개발방식을 적절히 활용하여 주거지를 종합적으로 관리한다는 계획을 세우고 있는데, 이는 수복개발이 가능한 지역이든 전면개발이 불가피한 지역이든, 정비가 필요한 주거지에 대해서는 공공의 역할이 반드시 필요함을 보여주고 있다. 즉, 공공은 주거지정비 사업과정에 적극적으로 개입하여 개발이 이루어지도록 필요한 조치를 취해야 하고, 개별 정비사업의 여건에 맞는 다양한 방식으로 주민이나 민간사업시행자를 공공이 지원해야 한다는 것이다.

재개발사업에서의 공공지원 방안으로 행정지원, 인력지원, 사업자금지원, 융적률인센티브, 국공유지 무상양도 등이 있는데, 이 중에서 본 연구는 무상양도 제도를 중점적으로 다루고자 한다. 왜냐하면 무상양도 제도는 사업지원의 효과가 크지만 그 운용상의 문제가 지적되어 왔고,

그만큼 개선의 여지가 크에도 불구하고 구체적인 실태 파악이나 대안을 모색하는 연구는 별로 이루어지지 않았기 때문이다.

정비사업에서 무상양도와 관련한 선행연구로는 강운산(2007), 김종보외(2007), 최재웅외(2010)의 논문이 있다. 강운산(2007)은 재개발사업 무상양도의 문제점을 지적하고 그 개선방안으로 사업자의 손실범위를 적정하게 판단하여 무상양도의 범위를 결정해야 한다고 하였고, 김종보외(2007)는 정비기반시설의 무상양도 관련 소송에 있어 무상양도의 본질, 범위 등을 다루었는데, 이러한 연구는 법률적인 검토 수준에서 이루어진 것이었다. 최재웅외(2010)는 실제 정비사업의 사례를 통해 실질적으로 무상양도 규정이 어떻게 적용되는지를 살펴보려 하였지만, 정비구역내 도로의 소유와 지목 현황을 통해 문제를 확인하는 정도에 그쳤다는 한계가 있다. 본 연구는 무상양도 제도에 대한 실질적인 연구로서 그 적용실태 및 문제점을 우선적으로 파악하려는 것이며, 그 대안으로서 무상양도제도의 합리적인 운용방안을 모색한다는 점에서 선행연구와 차별된다.

재개발사업의 무상양도제도 적용실태를 분석하기 위해 본 연구는 서울시의 재개발구역 사례를 분석하였으며, 비슷한시기에 추진되는 인근 지역의 사례를 선별하였다. 또한 사례지에 실질적으로 적용되는 법률을 검토하기 위해서 도시정비법과 서울시 조례, 관련 판례 등을 참조하였다. 연구의 방법으로는 우선 이론적 고찰을 통해 공공지원수단으로서 국공유지 무상양도 제도가 갖는 의미를 살펴보고, 다음으로 재개발사업 무상양도제도의 적용실태와 문제점을 분석하며, 그 대안으로서 무상양도제도의 운용방안을 새롭게 제안한다. 그리고 이러한 방법이 어떻게 적용될

수 있을지를 시뮬레이션해 보고, 마지막으로 정책 반영을 위한 개선사항들을 짚어보도록 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 재개발사업의 공공지원 수단

재개발사업에서 공공의 민간사업시행자에 대한 지원방식으로는 행정지원 및 인적지원, 사업자금지원, 용적률인센티브, 국공유지 무상양도 등이 있다. 행정지원은 공공이 사업에 직접 참여하는 것이 아니라 사업의 진행과정에서 행정절차를 간소화하거나 행정절차상의 편의를 제공함으로써 사업기간을 단축시키거나 민간의 사업참여의지를 고양시키는 효과를 볼 수 있도록 하는 것을 말하며, 인적지원은 사업진행을 원만히 수행하고 계획의 공공성을 제고시키기 위해 사업추진 과정에 여러 전문가를 참여시키는 것을 말한다.

사업자금지원은 공공의 재정으로 직접 사업자금을 보조해주거나 저리로 사업자금을 빌려주는 것뿐만이 아니라 금융권으로부터의 자금차입을 알선해 주는 것까지도 포함한다. 공공의 직접적인 자금지원은 공공재정을 투입하여 정비사업을 직접 제어하는 것이기 때문에 지원의 효과는 클 수 있지만 공공재정에 여유가 있어야 가능한 것이고, 저리융자나 금융알선의 간접적 자금지원의 경우는 공공이 일정부분 채무불이행에 대한 위험

을 부담하는 것이므로 여전히 그 활용에 있어서는 제한이 따를 수밖에 없다.

한편 공공은 재개발사업의 계획과정에서 용적률을 상향조정시켜 줌으로써 사업의 수익성을 높여주는 방법으로 지원할 수도 있다. 하지만 용적률은 기존의 사업구역과 주변의 현황과 기반시설을 고려하여 결정되어지는 부분이기 때문에 임의로 또는 정책과정에서 일괄적으로 결정하기에는 분명 한계가 있다.

국공유지 무상양도는 정비사업으로 인한 사업시행자의 기반시설 설치비용을 보존해주기 위해서 그 설치비용에 해당하는 범위 안에서 사업자의 국공유지를 무상으로 양도해주는 제도를 말한다. 현재 사업지 내 국공유지의 일부는 사업시행자에게 무상양도되지만 나머지는 사업시행자가 매수하도록 하고 있다. 따라서 무상양도의 범위는 민간사업시행자의 사업성에 큰 영향을 미칠 수 있는바, 그 처리기준은 구체적으로 무엇이며, 그 적용결과는 합리적으로 나타나고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 민간주도의 개발사업에 대해 공공이 취할 수 있는 중요 지원수단으로서 국공유지 무상양도의 개념을 적극적으로 활용하고자 한다. 개발규모나 개발형태를 임의 조정하는 방법보다 사업시행 의사결정 과정에서 중립적<sup>1)</sup>이라는 측면에서 국공유지 무상양도 수단을 활용하는 방법이 바람직한 것으로 판단한다. 또한 국공유지 무상양도가 사업성에 미치는 영향이 상당히 크다는 점을 감안하면 이를 활용한 공공지원 차등화 방

1) 여기서 말하는 ‘중립적’이라는 용어는 개발사업 이해당사자간에 이해관계에 있어 치우침이 없음을 의미하는 것으로 사용하였다. 예를 들면, 개발밀도를 높였을 때 사업시행자는 유리하겠지만 사업지 주변 사람들은 불리할 수 있고, 임대주택비율과 관련해서는 토지등소유자와 세입자의 입장이 대립될 수 있다. 이에 반해 사업지내 국공유지의 무상양도 여부는 사업시행자에게는 직접적인 영향을 주지만 다른 이해당사자가 없다는 측면에서 중립적인 요소가 되는 것이다.

안은 상당히 효과적일 것으로 예측된다.

## 2. 재개발사업구역내 국공유지 처리기준

정비사업에서 구역내의 국공유지를 처분하는 방법은 조합원의 점유 여부에 따라 달라진다. 도시정비법 조례 제37조 및 조합정관에 따라서 사업시행구역 안의 국공유지를 점유 사용하고 있는 건축물을 소유한 조합원은 국공유지 점유인정면적(200㎡)을 매입하여야 하며, 점유인정면적에서 제외된 국공유지 및 조합원이 매입을 포기한 국공유지는 조합이 매입한다. 그러나 비점유 국공유지의 경우, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에게 무상으로 양도되며, 무상양도 대상이 아닌 순수 비점유 국공유지는 조합이 매수한다.

〈표 1〉 정비사업의 국공유지 처분 방법

국공유지 구분		처분
조합원 점유	점유인정면적 범위 내	조합원 매입
	점유인정면적 외 또는 조합원 매입 포기	조합 매입
조합원 비점유	용도폐지되는 기반시설	무상 양도
	기타	조합 매입

## 3. 무상양도제도의 법률적 의미

무상양도는 사업시행자(민간)가 설치한 기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 정비사업

의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유 기반시설의 소유권을 사업시행자에게 무상으로 이전하는 것을 의미한다. 이는 사업시행자가 새로이 설치한 기반시설을 관리청에 무상귀속하는 경우, 그 설치비용으로 인한 재산상의 손실을 합리적인 범위 안에서 보전해주는 데 취지가 있다.<sup>2)</sup> 이러한 무상양도는 손실보상적 성격의 규정으로 이와 같이 무상양도를 규정하고 있는 법령으로는 도시정비법과 국토계획법 외에 국유재산법(제44조), 도시개발법(제65조), 전원개발촉진법(제14조), 산업입지및개발에관한법률(제26조) 등이 있다.<sup>3)</sup> 정비사업에서 국공유지 무상양도는 기속행위로서 규정(강행규정)하고 있는 반면, 주택건설사업은 관리청의 재량으로 무상양도 여부를 결정할 수 있도록 규정(임의규정)하고 있다.<sup>4)</sup>

기반시설 설치비용을 보상하는 취지의 무상양도 제도는 기반시설 설치 비용부담의 일반원칙과는 다소 거리가 있다. 비용부담의 일반원칙은 수익자 부담원칙과 원인자 부담원칙을 말한다. 수익자 부담원칙은 기반시설로부터 직접적인 편익을 받은 사람들이 그 시설의 확충 및 정비에 대해 필요한 비용을 편익을 받은 정도에 비례하여 부담해야 한다는 원칙이고, 원인자 부담원칙은 도시기반시설을 설치하는데 있어 원인을 제공한 자, 즉 설치를 유발한 자가 그 설치비용을 부담해야 한다는 원칙이다. 우리나라의 법령은 일반적으로 사업시행자가 기반시설의 설치비용을 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>5)</sup> 한편으로 기반시설설치비용을 시행자가 부담하도록 하고 있

2) 대법원 2007두6633판결 및 2007두14312판결 등 참조

3) 강운산(2007), 전제서, p.12

4) 도시정비법 제65조 제2항 / 주택법 제30조 제1항 및 국토계획법 제65조 제2항

으면서, 다른 한편으로는 기반시설 설치에 따른 손실을 국공유지 무상양도로서 보전해주는 모순이 발견된다.

#### 4. 재개발사업 무상양도제도의 쟁점

도시및주거환경정비법 제65조에서 민간 사업시행자가 설치하는 정비기반시설은 공공에 무상으로 귀속되고, 용도폐지되는 국공유의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 양도한다는 규정을 두고 있는데, 여기서 말하는 무상양도의 범위에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다.

대법원의 한 판결문에서는 사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설을 정비사업시행인가 이전에 도시관리계획으로 결정되어 설치된 기반시설로 명시한 바 있고<sup>6)</sup>, 서울행정법원에서는 정비기반시설을 도시계획시설로 한정하여 해석할 이유는 없다고 하면서 도로법상 도로도 무상양도의 대상으로 인정하였다<sup>7)</sup>. 한편 서울시는 이러한 법원의 판단을 고려하여 정비기반시설 중 도로는 법적 근거에 의하여 설치된 국공유의 현황 도로만이 무상양도 대상이라는 기준<sup>8)</sup>을 설정해 두고

있다. 이로써 무상양도의 범위를 놓고 벌이는 법적분쟁의 소지는 해소되는 듯하지만 여전히 정비대상지역간의 형평성 문제는 남아있다. 즉 서울시의 기준대로라면 기반시설이 열악한 지역보다 양호한 지역에 무상양도가 많이 이루어질 가능성이 크다는 것이다. 기반시설이 양호한 지역은 정비기반시설인 도로가 많아 상당 토지를 무상양도 받을 수 있는 반면, 기반시설이 열악한 지역은 사실상 도로나 개인소유의 도로가 많아 무상양도의 대상이 상대적으로 적기 때문이다.<sup>9)</sup>

한편, 지금까지는 폐지되는 기반시설(국공유지)을 무상양도 받는 조합이 새로 설치하는 기반시설을 기부채납함으로써 용적률인센티브도 함께 받았다. 하지만 서울시는 이를 ‘이중혜택’으로 판단하고 둘 중 하나만 적용하려는 반면, 조합 입장에서는 두 가지를 동시에 받으려 하기 때문에 법정 다툼이 벌어지고 있다. 이미 대법원은 용적률인센티브를 받고도 국공유지 무상양여를 받는 것은 정당하다고 판단한 바 있지만<sup>10)</sup>, 서울시는 무상양도한 부분만큼 용적률을 하향조정하는 것이 법적으로 전혀 문제가 없다는 입장을 고수하고 있다.

5) 국토계획법 제101조, 도시정비법 제60-64조, 도시개발법 제53조 등에서는 개발행위자가 기반시설 설치비용을 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 반해 주택법(제23조)에서는 주택건설사업 시행시 원칙적으로 공공(관리청)이 기반시설을 설치하도록 하면서, 다만 사업주체가 설치할 수도 있는 것으로 규정하고 있다. 주택법의 규정은 타 법률에 비해 예외적이라 할 수 있으나, 실제로는(특히 노후주거지를 대상으로 하는 주택건설사업의 경우) 법 제23조의 후단규정을 적용하여 기반시설 설치비용의 거의 전부를 사업주체가 부담하고 있다.

6) 대법원 2007두24289판결 참조

7) 서울행정법원 2009구합17711판결 참조

8) 정비기간시설 중 도로의 정의 및 무상양도 기준, 서울시, 도로행정담당관-17503호 공문(2009.10.19)

9) 최근 입법예고된 도시정비법 시행령 개정안(2011.9.19. 국토해양부공고제2011-869호)에서는 무상양도의 대상이 되는 도로의 범위에 사실상 도로까지도 포함시키고 있는바, 이대로 시행령이 개정된다면 이러한 문제점은 해소될 수 있을 것이다.

10) 대법원 2007두14312판결 참조

### III. 무상양도 제도의 적용실태 및 문제점

#### 1. 적용실태

무상양도제도의 적용실태를 파악하기 위해 인접한 지역에서 비슷한 시기에 재개발사업이 진행되고 있는 9개의 사업구역을 분석사례지로 선정하였다. 이들 지역은 서울 도심 주변의 주거지로서 직경 4km의 범주 내에 위치하고 있으며, 2008년 5~12월 사이에 관리처분계획인가를 마친 곳이다. 관리처분인가를 득한 사업구역의 관리처분계획 내용을 분석의 자료로 활용하는 것은 관리처분이라는 절차를 통해 사업의 수익·지출 내역이 일차적으로 확정되므로 신뢰할 수 있는 자료로 판단하였기 때문이다. 유사한 시점과 지역의 관리처분계획 자료를 분석하는 것은 시간적·

위치적 영향으로 인한 사업성 분석자료의 비교 오차를 최소화하기 위함이다.

다음의 <표 2>는 사업구역별로 국공유지 및 정비기반시설에 대한 처분 내역을 보여주고 있다. 이 표를 통해 인접한 지역, 비슷한 시기에 사업이 진행되고 있는 사업구역들도 종전 국공유지를 무상양도 받는 정도의 차이가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 사업구역 전체면적에 대한 국공유지의 면적비율은 6.8%~20.6% 정도로 비교적 편차가 크지 않음에 비해, 무상으로 양도받는 토지의 면적은 종전 국공유지면적의 4.9%~86.7%에 이를 정도로 편차가 크게 나타난다. 또한 신설 기반시설의 무상귀속면적에 비해서도 9.5%~152.6%<sup>11)</sup>에 해당하는 면적을 무상양도 받는 것으로 나타나, 무상양도면적의 결정이 종전 국공유지의 면적이나 신설 기반시설의 면적에 의해서라기보다는 사업구역 내 국공유지의 점유실태 및 이용 상황에 따라서 결정이 이루어지

<표 2> 주택재개발사업구역별 정비기반시설 귀속

(단위: m)

구역명	사업구역 전체면적	종전국공유지		무상양도				신설 기반시설 면적	
		면적	구역 면적 대비	면적	구역 면적 대비	종전 국공유지 대비	무상 귀속 대비	무상귀속	유상매각
금호13구역	58,244	11,994	20.6%	4,370	7.5%	36.4%	39.9%	10,940	-
금호15구역	66,571	4,537	6.8%	837	1.3%	18.5%	13.5%	6,192	5,310
금호17구역	24,267	2,085	8.6%	1,414	5.8%	67.8%	34.0%	4,156	-
금호19구역	51,483	9,431	18.3%	7,009	13.6%	74.3%	63.3%	11,079	-
왕십리1구역	100,586	17,889	17.8%	879	0.9%	4.9%	9.5%	9,266	5,500
왕십리2구역	69,304	13,048	18.8%	9,990	14.4%	76.6%	152.6%	6,547	1,920
왕십리3구역	136,892	23,718	17.3%	20,573	15.0%	86.7%	72.4%	28,403	-
전농7구역	152,065	30,041	19.8%	24,315	16.0%	80.9%	96.5%	25,198	18,153
답십리16구역	145,568	17,469	12.0%	13,121	9.0%	75.1%	48.3%	27,193	1,704

11) 도시정비법 제65조에 따라 신설 기반시설의 설치비용이 과다하거나 무상양도대상 국공유지의 가격이 낮게 책정된다면, 무상양도토지면적/무상귀속토지면적의 비율이 100%를 넘을 수 있다.

〈표 3〉 주택재개발사업구역별 국공유지 처리 내역 비교

(단위: m<sup>2</sup>, 백만원)

구역명	전체사업비 (추산액)	조합매수			무상양도		
		조합원매수 면적	조합매수 면적	평균 매수가격	면적	토지가격	
						총액	사업비 비율
금호 13구역	264,352.21	5,192.31	2,431.80	2.61	4,370.10	11,389.00	4.3%
금호 15구역	313,461.81	747.83	2,951.47	2.22	837.70	1,856.98	0.6%
금호 17구역	132,182.77	0.00	670.92	2.54	1,414.98	3,587.15	2.7%
금호 19구역	263,537.70	2,364.10	58.10	2.48	7,009.30	17,354.35	6.6%
왕십리 1구역	513,652.44	1,873.60	16,016.25	3.24	879.89	2,850.23	0.6%
왕십리 2구역	420,268.35	499.00	2,559.00	5.21	9,990.00	52,087.74	12.4%
왕십리 3구역	831,124.35	1,744.96	1,400.84	5.60	20,573.10	115,107.06	13.8%
전농 7구역	562,956.09	2,157.60	3,223.48	3.85	24,315.90	88,459.48	15.7%
답십리 16구역	589,360.66	848.06	2,835.33	3.23	13,121.30	42,389.17	7.2%

고 있음을 확인할 수 있다.

사례지역의 무상양도 토지가격을 조합매수토지의 평균가격<sup>12)</sup>을 적용하여 산출해 본 결과(〈표 3〉), 무상양도되는 토지의 금액은 18억원~1,100억원에 이르고 전체 사업비에서 차지하는 비율은 0.6%~15.7%에 해당한다. 결국 무상양도되는 토지의 편차가 지역별로 큰 것은 사업비를 지원하는 측면에서도 특정 지역에 편중된 지원이 이루어지고 있음을 나타내는 것이다.

## 2. 문제점

위 사례에서 특히 왕십리 1,2,3구역은 왕십리 뉴타운 내의 인접한 3개 재개발사업구역으로서 사업전의 물리적 환경<sup>13)</sup>이나 국공유지 비율은 매우 유사하지만, 무상양도의 대상이 되는 토지의 면적에는 큰 차이를 보이고 있다. 이는 분명

국공유지 무상양도의 관련 규정을 적용한 결과이겠지만, 그렇다고 이러한 공공지원의 차이가 타당하다고 판단할 수 있는지가 의문이다. 즉 공공이 재개발사업을 지원할 때에는 개별 사업구역별로 사업의 필요성이나 지원의 정당성 등을 꼼꼼히 따져보고 지원의 규모를 결정해야 함에도 불구하고 기존 국공유지의 점유상태나 이용현황을 기준으로 획일적으로 무상양도의 범위를 결정하는 것은 합리적이지 못하다는 말이다. 현재의 기준대로라면 기반시설이 열악한 지역보다 양호한 지역에 더 많은 무상양도가 이루어질 가능성이 있고, 사업성이 높은 구역에 많은 양의 국공유지를 무상양도하면서 사업성이 낮은 지역에서는 공공지원이 전혀 이루어지지 않을 수도 있기에 형평성의 문제가 제기될 수 있는 것이다.

12) 조합매수토지의 가격이 무상양도 토지의 가격이 정확히 일치할 수는 없겠지만, 무상양도 토지가격을 개략적으로 산정하기에는 큰 무리가 없다고 본다.

13) 지적도와 항공사진, 구역지정서류에 나타난 노후도 등의 자료를 통해 왕십리1,2,3구역의 물리적 환경이 매우 유사함을 확인할 수 있다.

### 3. 개선방안

공공지원을 균형있고 합리적으로 배분하기 위해서는 이를 위한 기준이 분명하게 설정되어야 한다. 우선 공공지원 여부를 판단하기 위해서는 ‘공공성’의 개념이 필수적이다. 사업전 환경 측면에서 평가할 수 있는 공공성은 주거환경개선이라는 측면에서 판단할 수 있다. 즉, 노후주거지를 판단하는 지표인 노후도, 접도율, 호수밀도, 과소 필지비율 등이 정비사업의 필요성을 나타내는 척도이면서 사업의 공공성을 판단하는 기준이 될 수 있는 것이다. 또한 사업후 환경 측면에서는 단지설계적 요소, 기반시설 확충정도, 임대주택공급 등과 같은 시설계획이 공공성의 판단기준이 된다. 하지만 이들이 공공지원 여부나 그 범위를 결정하는 기준이 될 수는 없다. 왜냐하면 이러한 시설계획적 요소는 공공지원 여부나 공공지원이 많고 적음을 떠나서 대상지나 지역 상황에 맞게 적절히 제공되어야 하는 것이고, 이에 대해서는 공공이 그 시설을 매입하거나 용적률인센티브를 주는 형식으로 반대급부 제공되기 때문이다.

결국 사업전 환경 측면에서의 공공성, 즉 주거환경개선의 필요성에 대한 평가를 통해 공공지원 여부를 결정하고 다양한 지원방안들을 검토하되, 지원의 범위에 대해서는 공공성 이외의 다른 잣대가 요구되는 것이다. 특히 사업의 경제성에 영향을 미치는 재정적 지원의 범위 관련해서는 모든 사업지에 일괄적으로 적용하는 기준보다 각 사업지별 평가를 통해 공공지원을 결정하도록 하는 것이 더 바람직하다고 판단된다.

본 연구는 재정적 지원 기능으로서의 국공유

지 무상양도 제도를 주목하고, 이를 보다 합리적이고 효과적으로 활용하기 위해서 사전 사업성 분석을 통해 그 지원 규모를 결정하는 방식을 제안한다. 정비사업에서 공공의 재정지원은 사업의 수익성에 직접적으로 영향을 미치는 것이고 공공의 자산을 특정 사업시행자에게 분배하는 것이기에 공공이 재개발의 사업성을 객관적으로 분석하는 작업이 반드시 전제되어야 한다. 민간주도의 사업에서는 경제적 타당성이 사업의 시행에 절대적인 영향을 미치므로 사업성이 낮아 지역의 개선이 지연되는 구역에 대해서는 사업이 가능한 수준까지 공공이 재정적으로 지원해야 할 필요가 있지만, 사업성이 높은 사업구역은 특별히 공공이 재정적으로 지원하지 않아도 얼마든지 개발이 일어날 수 있기 때문에 공공의 재정 지원은 불필요한 것이다.

이처럼 사업성을 고려하여 국공유지 무상양도의 규모를 결정하는 구체적인 방안을 논의하기 위해서는 우선 각 사업구역별 사업성을 객관적으로 비교·판단할 수 있어야 하는데, 이를 위해 재개발사업의 사업성을 분석하는 방법에 대해서 살펴보자.

## IV. 국공유지 무상양도 규모 결정

### 1. 사업성 구조<sup>14)</sup>

민간자본에 의한 재개발사업에서 사업성은 사업시행 여부를 결정하는 중요한 잣대이다. 재개

14) 재개발사업의 사업성 구조는 장재일(2011)의 논문 III장의 내용을 기반으로 작성하였다. 장재일, “단독주택지 정비방식의 사업성 비교 연구”, 『부동산학보』 제44권, 한국부동산학회, 2011, pp.94-110



<표 4> 사업성에 영향을 주는 요인

구분	내용	변동항목	상관관계	
내부요인	물리적 요인	지형지세	사업비용	
		사업구역 면적	사업비용	
		건물 및 필지 현황	종전자산가치	
사회·경제적 요인	사회·경제적 요인	조합원수	사업수입 (-)	
		세입자·영업자수	사업비용 (+)	
		국공유지 면적 및 점유형태	사업수입	
외부요인	공공정책적 요인	계획용적률	사업수입 (+)	
		기부채납	사업수입 (-)	
		국공유지 무상양도	사업비용 (-)	
		사업자금 지원	사업비용 (-)	
		임대주택	사업수입 (-)	
		세입자 보상	사업비용 (+)	
	사업시행자 임의결정요인	사업시행자 임의결정요인	재건축부담금	사업수입 (-)
			종전자산가치평가	종전자산가치 (+)
	시장결정요인	시장결정요인	조합원분양가율	사업수입 (+)
			종전지가수준	종전자산가치 (+)
		일반분양가	사업수입 (+)	

자료: 장재일(2011), pp.101

발사업에서 사업성에 관계되는 변수들은 무수히 많지만, 기본적인 구조는 조합에 의해 사업지가 마련되고 일반분양세대를 추가로 모집함으로써 얻는 분양수익으로 사업비를 충당하는 구조이다. 사업부지의 가치와 종전자산가치는 각각 ‘사업수입-사업비용’, ‘토지가치+건물가치’로 나타낼 수 있으며, 사업부지의 가치는 종전자산가치보다 크거나 적어도 같아야만 사업시행이 가능하다. 즉, ‘사업수입-사업비용 ≥ 토지가치+건물가치’와 같은 수식이 성립한다. 따라서 사업시행자(조합)의 입장에서 사업收支의 흑자규모가 커지면 종전자

산가치도 높게 평가할 수 있는 것이다.

재개발사업의 사업성에 영향을 주는 요인은 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 내부적 요인이란 사업구역 내의 물리적 또는 사회·경제적인 제반 여건들을 말하는 것이고, 외부적 요인은 공공정책적 요인과 사업시행자의 임의결정요인, 시장결정요인을 의미한다.<표 4>내용)

## 2. 사업성 분석 방법

앞의 9개 사례지역 가운데 관리처분계획에서의 기타요인보정치 자료를 구할 수 있었던 4곳의 사업수지 자료를 가지고 실제적인 사업성 비교작업을 시뮬레이션 해보기로 한다. <표 5>는 각 사업구역의 개요를 보여주고 있는데, 여기서 구역마다 건축비뿐 아니라 조합원분양가율과 기타요인보정치가 모두 다르게 책정되어 있음을 확인할 수 있다. 공공의 입장에서 사업지간의 사업성을 사전에 객관적으로 비교(15)하기 위해서는 표준화된 건축비 내역(16)을 적용해야 할 뿐만이 아니라 사업시행자의 임의결정요인을 공공이 직접 제어한 상태에서 사업성 분석이 이루어져야 한다. 사업시행자의 임의결정요인에는 종전자산가치평가(17)와 조합원분양가율(18)이 있는데, 사업현장에서는 이러한 값들을 사업지마다 달리 적용되기 때문에 걸로 드러나는 비례율만으로는 사업성에 대한 비교가 불가능한 것이다.

15) 공공이 사업을 지원하기 위해 수행하는 사업성분석을 의미한다. 이는 조합(시행자)이 작성하는 관리처분계획과는 전혀 다른 목적으로 수행되는 것이므로 그 결과도 다르게 나타날 것이다.

16) <표6>의 소요비용 가운데 법률로서 규정하고 있는 보상비를 제외한 다른 항목(건축비항목)들은 사업지별로 체결되는 계약에 의해 결정되는 것이기 때문에 비슷한 시기에 수립된 관리처분계획이라 하더라도 그 내역에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 하지만 전체 사업비에서 이러한 건축비가 차지하는 비용이 상당한만큼 사업지별 사업성을 비교하기 위해서는 표준화된 건축비를 적용함이 타당하다.

17) 토지의 종전자산가치는 다음의 식으로 산정된다. 「토지가격 = 표준지공시지가×시점수정×지역요인비

〈표 5〉 사례 구역의 개요

구분	금호17	왕십리2	전농7	답십리16	
구역면적	24,267㎡	69,304㎡	152,065㎡	145,568㎡	
국공유지면적	2,085㎡	13,048㎡	30,041㎡	17,469㎡	
무상양도면적	1,414㎡	9,900㎡	24,315㎡	13,121㎡	
노후도	62.9%	69.8%	47.0%	51.8%	
접도율	33.5%	29.5%	38.8%	28.8%	
호수밀도	70.8동/ha	60.2동/ha	68.7동/ha	77.8동/ha	
과소필지비율	100%	61.2%	58.0%	63.7%	
조합원수	320	416	1,412	1,446	
건립 세대수	조합원분양 <sup>1)</sup>	370	420	1,426	
	일반분양	31	505	586	
	임대	96	211	412	
	계	497	1,136	2,424	
건축 연면적 <sup>2)</sup>	조합원분양	62,607㎡	81,340㎡	228,464㎡	
	일반분양	5,609㎡	80,928㎡	92,677㎡	
	임대	9,260㎡	18,282㎡	34,426㎡	
	계	77,476㎡	180,549㎡	355,561㎡	
건축비 <sup>3)</sup>	1.63 백만원/㎡	1.89 백만원/㎡	1.41 백만원/㎡	1.43 백만원/㎡	
분양가상한제	미적용	미적용	미적용	적용	
분양 단가	조합원분양	2.49 백만원/㎡	2.67 백만원/㎡	2.33 백만원/㎡	2.76 백만원/㎡
	일반분양	3.26 백만원/㎡	3.45 백만원/㎡	3.02 백만원/㎡	2.89 백만원/㎡
조합원분양가율 <sup>4)</sup>	76.49%	77.48%	77.28%	95.70%	
기타요인보정치	1.15	1.45	1.2	1.5	

주1) 보류지분 포함

주2) 지상(전용+공용)면적과 지하면적을 포함한 계약면적

주3) 건축비 = 조사측량비+설계감리비+공사비+관리비+부대경비

주4) 조합원분양가율 = 조합원분양단가 / 일반분양단가

관리처분계획에 나타난 사업收支 내역을 비교하기 위해 분류항목을 일부 조정하여 다음의 <표 6>와 같이 나타내었다. 여기서 비례율만 보면 구역별 사업성에는 큰 차이가 없는 것으로 보이지만, 표준공사비 1.44백만원/㎡, 조합원분양가율은

80%, 종전자산가치평가시의 기타요인보정치는 1.31<sup>9)</sup>로 통일했을 때의 비례율은 사업지별로 큰 차이를 나타냄을 확인할 수 있다.<표 7>내용

결국 국공유지 무상양도가 없는 상태를 기준으로 건축비 및 조합원분양가율 등을 고정시켜

교×개별요인비교×기타요인보정」 여기서 기타요인보정은 공시지가와 개발이익이 반영된 실질적인 토지가치와의 격차를 줄여주는 역할을 하며, 보통은 구역전체에 대해 일괄적으로 1.0~2.0 정도의 배율이 적용되고 있다. 결국 종전자산평가는 사업의 경제성을 감안하여 결정되는 것이며, 비교표준지의 선전과 기타요인보정치를 조정하는 방법으로 개발이익이 반영된다.

18) 일반분양가는 주변 시세에 따라 결정되는 것이므로 조합원분양가를 일반분양가대비 몇%로 책정할지가 중요한 문제이다. 총사업경비(종전자산가치 포함)에서 예상일반분양수입을 제외한 금액이 조합원분양수입이기 때문에, 조합원분양가율은 일반분양가 및 종전자산가치평가와 연동하여 결정되는 것이고 사업성과도 밀접한 연관이 있다. 분양가상한제 적용 이전의 조합원분양가는 일반적으로 일반분양가의 70~80%수준에서 결정되는데 반해, 분양가상한제 적용 구역은 90~100%수준에서 결정되고 있다.

〈표 6〉 관리처분계획의 사업수지 내역

(단위:백만원)

구분		금호17		왕십리2		전농7		답십리16		
소요비용추산액	조사측량비	330	0.2%	385	0.1%	391	0.1%	445	0.1%	
	설계감리비	3,081	2.3%	9,273	2.2%	10,756	1.9%	11,881	2.0%	
	공사비	건축시설공사 <sup>1)</sup>	105,253	79.6%	271,448	64.6%	418,994	74.5%	468,280	79.5%
		기타	800	0.6%	5,795	1.4%	10,227	1.8%	8,911	1.5%
	보상비	국공유지 매입	1,700	1.3%	13,343	3.2%	12,414	2.2%	9,160	1.6%
		협의매수, 수용	1,800	1.4%	50,000	11.9%	33,172	5.9%	27,214	4.6%
		주거이전비	1,386	1.0%	3,200	0.8%	10,000	1.8%	13,000	2.2%
	관리비	영업보상 등	1,000	0.8%	12,000	2.9%	4,000	0.7%	3,000	0.5%
		조합운영비	1,012	0.8%	2,633	0.6%	1,858	0.3%	3,175	0.5%
		보존등기비 등	100	0.1%	1,514	0.4%	7,233	1.3%	4,200	0.7%
부대경비	외주용역비	1,863	1.4%	19,994	4.8%	5,176	0.9%	8,608	1.5%	
	기타경비 <sup>2)</sup>	13,858	10.5%	30,684	7.3%	48,236	8.6%	31,487	5.3%	
계(①)		132,183	100.0%	420,268	100.0%	562,456	100.0%	589,361	100.0%	
수입추산액	공동주택	조합원	156,235	78.5%	217,528	31.1%	533,134	55.5%	623,353	60.4%
		일반	18,300	9.2%	279,312	39.9%	279,797	29.1%	322,412	31.2%
		임대	13,800	6.9%	35,078	5.0%	56,942	5.9%	69,089	6.7%
	부대복리시설	10,656	5.4%	154,176	22.0%	17,452	1.8%	12,368	1.2%	
	대지분양		0.0%		0.0%	13,255	1.4%		0.0%	
	유상귀속 공공시설		0.0%	13,440	1.9%	59,328	6.2%	5,000	0.5%	
계(②)		198,991	100.0%	699,533	100.0%	959,907	100.0%	1,032,222	100.0%	
중전자산	토지	39,243	54.4%	220,439	87.1%	263,938	67.4%	359,421	75.8%	
	건물	32,848	45.6%	32,568	12.9%	127,576	32.6%	115,022	24.2%	
	계(③)	72,091	100.0%	253,007	100.0%	391,514	100.0%	474,443	100.0%	
비례율((②-①)/③)		92.67%		110.38%		101.52%		93.34%		

주1) 지장물정비 비용 포함

주2) 각종부담금, 대여금이자, 법인세, 부가가치세, 채권매입액, 예비비 등 포함

놓고 비례율을 계산해야만 사업지별로 사업성 비교를 정확히 수행할 수 있으며 국공유지 무상양도의 양을 결정하는 근거로서 사업성을 활용하는 것이 가능해진다. 이로써 사업성이 낮은 지역은 공공의 지원책이 마련되고 개발이익이 발생하는 지역들에 대해서는 공공지원보다는 개발이익을 환수하는 방법들이 강구될 수 있는 것이다.

### 3. 국공유지 무상양도 범위 조정

<표 7>의 결과는 사업지내의 국공유지를 통해 적절한 수준의 사업성이 확보될 수 있도록 조정할 수 있다는 것을 보여준다. 이때의 사업성의 조절 가능 범위는 사업지 내의 국공유지 면적에 따라 좌우되는데, 국공유지 무상양도의 범위를 결정하는 기준을 얼마로 삼을지는 단순하게 결정

19) 공사비는 관리처분계획시점(2008년)의 국토해양부고시 표준건축비(공사비, 설계감리비, 부대비용 등을 포함)인 144만원/㎡을 적용하고 조합원분양가율 및 기타요인보정치는 4개 사례지역의 평균수준인 80%와 1.3으로 산정하였다. 이러한 수치는 본 연구를 위해 임의로 책정한 값이므로, 실질적인 국공유지무상양도를 위한 사업성분석 과정에서는 이에 대한 재검증이 선행되어야 한다.

〈표 7〉 공공지원을 위한 사업성분석 결과

구분	금호 17구역	왕십리 2구역	전농 7구역	답십리 16구역
현행 국공유지 처리기준	114.43%	162.42%	97.74%	79.77%
국공유지 0% 무상양도	109.18%	142.13%	73.21%	71.16%
국공유지 100% 무상양도	116.92%	167.62%	100.99%	81.63%

할 수 있는 사안이 아니다. 조합원분양가율과 기타요인보정치가 어느 정도일 때, 비례율에 따라 얼마나 재정적으로 지원을 할 것인지를 판단하는 것은 이론적 판단의 문제라기보다 정책적인 판단이 필요한 문제라는 것이다. 정비사업에 대한 정책적 우선순위, 지원가능 예산, 사업구역간의 형평성 등이 함께 고려되어야 하고, 시기적으로도 그 기준이 달라질 수밖에 없기 때문이다.

만약 위 4가지 사례지역에서 조합원분양가율 80%, 기타요인보정치 1.3일 때, 비례율 100%가 사업시행을 위한 필요조건이라면, 금호17구역과 왕십리2구역은 국공유지 무상양도 없이도 사업이 가능하지만, 전농7구역은 대부분의 국공유지를 무상양도 받아야 사업시행이 가능하며, 답십리16구역은 구역내 전체 국공유지를 무상양도받더라도 사업이 불가능하다. 결국 답십리16구역처럼 정비가 반드시 필요한 지역임에도 국공유지를 통한 지원만으로 사업 시행이 어려운 경우에는 별도의 추가적인 재정지원이 불가피하다.

공공의 입장에서는 이러한 객관적 사업성분석 결과를 바탕으로 각 사업구역에 대한 지원규모를 결정할 수 있는데, 이를 위해서는 공공지원의 합리적인 수준에 대한 공감대가 전제되어야

한다. 합리적 수준의 개념은 사람마다 다르겠지만, 정비사업이 반드시 필요한 지역에 대해, 사업이 가능한 수준까지 공공의 재정적 지원이 이루어진다면 그 지원은 합리적이라고 할 수 있을 것이다. 또한 공공의 재정지원이 없더라도 정비사업이 충분히 이루어질 수 있는 지역에 대해서는 국공유지 무상양도가 불필요할 것이며, 만약 지역내 국공유지를 전부 무상양도하더라도 사업성이 낮아 사업이 어려운 지역이라면 추가적인 재정지원책을 강구하는 것은 지극히 당연하다. 따라서 이러한 상식적 수준에서의 공공지원 기준을 국공유지 무상양도의 범위를 결정하는 기준으로 활용할 것을 제안하는 바이다. 다만, 사전에 사업성을 판단하여 공공지원의 범위와 규모를 결정함에 있어 기준이 되는 표준건축비, 조합원분양가율, 기타요인보정치, 그리고 비례율에 대한 기준 설정 부분은 추가적인 논의가 필요해 보인다.

## V. 결론

현재 법률에서는 무상양도의 범위가 명확하지 않아 행정기관과 민간시행사 사이에 분쟁이 많고, 제도를 운용함에 있어서도 민간에 대한 공공의 지원이 형평에 어긋난다는 지적이 제기될 소지가 크다. 따라서 본 연구는 국공유지 무상양도를 활용한 공공의 재정지원이 합리적으로 이루어질 수 있도록 사업성분석을 통해 무상양도의 규모를 결정하는 방안을 제안하였다. 만약 그렇게 된다면, 정비가 필요한 각 사업구역에 대해 사업이 가능한 수준까지만 국공유지를 무상으로 양도하고, 나머지 국공유지는 매각하여 다른 사업지를 지원하기 위한 재원으로 활용(기금조성)할 수

도 있을 것이다. 또한 이미 사업성이 충분한 구역에 대해서는 국공유지를 전부 조합(원)이 매수하도록 함으로써 불필요한 공공의 재정지원을 최소화하고 사업시행자의 개발이익을 공공이 일정부분 환수하는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

사업성분석을 통해 공공의 재정지원 범위를 결정하기 위해서는 개별 사업지간의 사업성을 객관적으로 비교하고 평가하는 작업이 필요하다. 이를 위해 사업시행자의 임의결정요인인 조합원 분양가율과 기타요인보정치를 고정시켜놓고 비례율을 비교해야 하는데, 다만 공공지원을 위한 조합원분양가율과 기타요인보정치 그리고 비례율의 기준설정은 시기별 상황에 맞게 정책적으로 결정되어야 할 사항이고, 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

본 연구에서 제시하는 무상양도제도의 개선안이 실현되기 위해서는 다음의 두 가지 선행조건이 갖추어져야 한다. 첫째, 재개발사업의 무상양도제도가 포괄적 사업지원 수단으로 활용할 수 있음을 법률에 분명히 명시해야 한다. 지금은 정비기반시설의 설치비용을 보전하기 위한 목적으로 무상양도제도가 활용되고 있는데, 이 때문에 기반시설 설치에 대해 용적률인센티브와 무상양도가 이중으로 부여되는 문제가 발생된다. 현행 용적률인센티브를 통해서도 정비기반시설의 설치비용은 보전될 수 있기 때문에, 무상양도제도는 정비기반시설의 설치비에 한정시키지 않고 폭넓은 의미에서의 공공지원수단으로 활용하자는 것이다. 그렇게 되면, 용적률인센티브만으로 기반시설 설치비용의 보전이 어려운 경우에 보충적으로 사업지 내의 국공유지를 적절히 활용할 수 있고, 나머지 국공유지는 또 얼마든지 다른 목적의 공

공지원 수단으로 활용이 가능하다.

둘째, 사업성 평가가 정확하게 이루어지기 위해서는 사업의 구역지정 단계에서부터 공시지가 산정이 보다 엄밀하게 이루어져야 한다. 현재의 표준지공시지가에는 정비사업에 따른 개발이익을 포함<sup>20)</sup>하고는 있지만 그 반영정도가 미흡하여 관리처분계획단계의 종전자산평가시 기타요인보정을 추가로 적용하고 있다. 또한 기타요인보정 값이 사업구역마다 1.0에서 2.0에 이르기까지 다르게 책정되기 때문에, 현재의 공시지가만으로는 종전자산가격이 얼마인지를 가늠하기 불가능하다. 이러한 상태에서는 공시지가의 신뢰성이 떨어질 수밖에 없으며, 사업구역에 대한 사업성비교도 올바르게 진행하기 어려운 것이다. 따라서 재개발사업 초기단계인 정비구역지정 시점부터는 미래의 사업성을 감안하여 공시지를 엄격히 책정함으로써, 공공이 사업구역내의 전체종전자산 규모를 파악할 수 있도록 해야 한다. 그래야만이 사업성의 객관적 비교가 가능해지고, 이를 활용해서 공공지원의 수준을 결정할 수 있을 것이다.

논문접수일 : 2011년 11월 29일  
 논문심사일 : 2012년 1월 12일  
 게재확정일 : 2012년 1월 16일

20) 표준지조사·평가기준 제3장

## 참고문헌

1. 강운산, 「사업자설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2007
2. 김종보·윤지연, “정비기반시설의 무상양도”, 「중앙법학」 제9권 제2호, 중앙법학회, 2007, pp.143-168
3. 장재일, “단독주택지 정비방식의 사업성 비교 연구”, 「부동산학보」 제44권, 한국부동산학회, 2011, pp.94-110
4. 최재웅·김길찬·엄선용·이명훈, “정비기반시설 중 도로의 무상양도 조건에 관한 연구-서울특별시 무사양도 기준을 중심으로”, 「국토계획」 제45권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2010, pp.41-51