현안 20-05

A Study of Reasonable Alternatives of Planning Gains Sharing in Public Development Projects in Goyang City

공공개발사업 계획이익의 합리적 공유 방향 연구

김 리 영
허 창 호

GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

A Study of Reasonable Alternatives of Planning Gains Sharing in Public Development Projects in Goyang City

공공개발사업 계획이익의 합리적 공유 방향 연구

연구책임자

김리영(고양시정연구원, 도시환경연구부, 연구위원)

연구참여자

허창호(고양시정연구원, 도시환경연구부, 위촉연구원)

발 행 일 2020년 08월 31일

저 자 김리영, 허창호

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S https://www.facebook.com/goyangre/

I S B N 979-11-89636-70-8

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

목 차

요약 ····· i

제1장 연구 개요 ····· 1

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3

제2절 연구내용 및 방법 ····· 6

제2장 선행연구 및 관련 법령 분석 ····· 9

제1절 개발이익과 계획이익 ····· 11

제2절 개발이익과 계획이익 환수 제도 ····· 22

제3절 종합 ····· 34

제3장 택지개발사업 추진과 계획이익 ····· 37

제1절 고양삼송지구 택지개발사업 계획 내용 ····· 39

제2절 고양삼송지구 계획이익 추정 ····· 55

제3절 시사점 ····· 65

제4장 결론 ····· 67

제1절 연구결과 종합 ····· 69

제2절 정책제언 ····· 71

참고문헌 ····· 75

Abstract ····· 77

표 목차

[표 2-1] 지가변동 요인에 따른 개발이익의 개념 구분 ····· 12
[표 2-2] 행위 주체와 의도에 따른 개발이익 및 계획이익 구분 ····· 13
[표 2-3] 개발이익 환수 방법에 따른 개발이익환수제도 구분 ····· 14
[표 2-4] 개발이익 환수에 관한 법률 주요 내용 ····· 22
[표 2-5] 개발이익 환수 제도 요약 ····· 23
[표 2-6] 개발부담금 산정식 ····· 25
[표 2-7] 도시・군관리계획에 대한 기부채납 운영기준 ····· 26
[표 2-8] 경기도 기부채납 검토기준 ····· 28
[표 2-9] 공공기여시설 부담면적 및 부담비율 ····· 28
[표 2-10] 공공기여시설 부담면적 ····· 29
[표 2-11] 용도지역변경 및 도시계획시설폐지시 용도지역 변경 및 공공기여율 ····· 30
[표 2-12] 공공기여 기준 대지면적 산정식 ····· 31
[표 2-13] 사전협상형 지구단위계획상 용적률 적용기준(제2종일반주거지역→준주거지역) ····· 32
[표 3-1] 지역별 택지공급실적 현황(2019년 12월 31일 기준) ····· 39
[표 3-2] 택지개발사업지구 현황(2019년 12월 31일 기준) ····· 39
[표 3-3] 한국토지주택공사(LH) 연도별 부채총액 ····· 41
[표 3-4] 고양삼송지구 택지개발사업 개요 ····· 42
[표 3-5] 고양삼송지구 택지개발사업 주요 추진 경과 ····· 44
[표 3-6] 고양삼송 택지개발지구 토지이용계획 변화 (2006-2019년) ····· 45
[표 3-7] 공공청사에서 준주거용지 용도변경(2012년 9월 24일) ····· 46
[표 3-8] 행복주택 건설로 인한 인구 및 주택에 관한 계획 변경 ····· 47
[표 3-9] 개발(23차)・실시(22차) 변경계획 (2019년 7월) ····· 48
[표 3-10] 개발(23차・실시(22차) 변경계획에 대한 검토의견 및 조치계획 (2019년 9월) ····· 49
[표 3-11] 개발(23차・실시(22차) 변경계획 철도용지 존치계획 반영 사례 ····· 50
[표 3-12] 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2016.3.16)으로 인한 인구 및 주택계획 변경 ····· 51

[표 3-13] 개발(16차)・실시(15차) 변경계획 (2015년 10월) ····· 52
[표 3-14] 개발(16차・실시(15차) 변경계획(안)에 대한 검토의견 및 조치계획 (2015년 11월) ····· 53
[표 3-15] 개발(16차)・실시(15차) 변경계획 미매각용지 용도변경 사례 ····· 54
[표 3-16] 주택시설용지의 변경 내역 ····· 56
[표 3-17] 주거용지, 상업 및 근생용지 변경 및 매각 가격 변화 ····· 58
[표 3-18] 계획변화에 따른 주택 및 오피스텔 공급 변화 ····· 59
[표 3-19] 미반영된 인구와 필요기반시설 면적 추정 ····· 61
[표 3-20] 위례신도시 공공사업자 개발이익 (기매각부문) ····· 62
[표 3-21] 수도권내 택지개발지구 개발이익 추정 ····· 64

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름 ····· 7
[그림 2-1] 개발사업의 용도변경으로 인한 계획이익 변화와 지방정부 부담 변화 ····· 17
[그림 2-2] 개발부담금과 여타 부담금 목적 차이 ····· 24
[그림 2-3] 개발부담금과 여타 부담금의 수혜자 차이 ····· 24
[그림 2-4] 서울시 사전협상제 도입 배경 ····· 29
[그림 2-5] 서울시 사전협상제도 개념 ····· 30
[그림 2-6] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상조직도 ····· 31
[그림 3-1] 대규모 개발사업 현황 ····· 40
[그림 3-2] 고양삼송지구 택지개발사업 절차도 ····· 43
[그림 3-3] 고양삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차) ····· 44
[그림 3-4] 용도변경에 따른 계획이익 및 기반시설 설치 부담 변화 ····· 55
[그림 3-5] 삼송택지개발사업 토지이용계획 변화 ····· 57
[그림 3-6] 삼송택지개발사업 주거용도 변화에 따른 계획이익 변화 ····· 58
[그림 3-7] 개발 단계내 주체별 개발이익 발생 구조 ····· 63

요 약

□ 계획변경을 통한 고양시 부담 가중

○ 고양시 삼송택지개발 사례로 살펴본 용도지역 변경은 고양시에 다음과 같은 부정적 영향을 준 것으로 분석

○ 주거용 공급증가 + 도시지원시설용지 오피스텔 공급(공장형벤처기업 → 오피스텔 공급으로 변경), 주거용 오피스텔에 거주하는 인구는 약 2만명에 달하며, 계획인구에 반영되지 않는 문제점 -> 1개 동 수준의 인구(2만명 이상)증가 → 지자체의 추가적 재정, 행정 부담 가중

○ 행정, 주민편의시설, 기반시설 등의 수요증가 -> 고양시 재정부담

○ 도시지원시설용지의 주거용오피스텔 전환 -> 계획인구에 포함되지 않는 문제점과 자족기능 약화의 문제점

□ 계획변경을 통한 LH 계획이익 증가

○ 반면 LH는 주거지변경에 따른 계획이익은 총 3,615억원에 달하는 것으로 추정

○ 최초 계획에서 최종계획의 단계까지 주택건설용지는 123,248㎡가 증가, 전체 사업지에서 주택시설용지는 당초 1,772,329㎡에서 1,895,577㎡로 123,248.2㎡가 증가

○ 단독주택과 같은 저밀의 주거용지는 감소 → 아파트를 비롯한 주상복합, 연립 등 상대적으로 고밀의 토지매각가격이 높은 주거용지의 면적이 크게 증가. 아파트용지는 최초보다 141,292㎡ 증가, 이외 준주거용지는 24,120㎡, 주상복합용지는 42,649㎡ 증가. 반면에 단독주택용지는 당초보다 123,239㎡가 감소

○ 용도변경에 의한 계획이익은 총 3,615억 원에 달할 것으로 추정 : 삼송택지개발지

구에서 주거용지의 용도 변경이 이루어지면서, 기존의 매각가격에 비해 5,407억원의 계획이익이 발생 + 반면, 상업 및 근린생활시설용지는 1,791억 원이 감소

□ 신뢰 확보를 위한 합리적 기준 설정과 협력 필요

○ LH를 포함한 공공디벨로퍼의 사업은 대부분이 공익의 관점에서 사업을 수행. 따라서, 경우에 따라서는 공공주택사업과 같이 사업의 개발이익이 마이너스인 경우도 존재. 영속적인 사업을 시행하기 위해서는 전체적인 고려가 필요

○ 고양시의 입장에서는(해당사업이 이루어지는 지자체) 고양시민을 위한 사업보다는 국가적 차원에서, 특히 서울의 주거난을 해결하기 위해 고양시가 감당해야 하는 비용이 큰 경우도 종종 나타남. 앞서 삼송택지개발사업의 경우도 상당수의 고양시민이 입주하겠지만, 사업의 목적이 서울의 주택문제를 해결하기 위한 사업목적으로 시행

○국가적인 차원에서 공공의 목적을 위해 진행되는 사업이지만, 이로 인해 해당지역에 부정적 영향을 준다면, 이에 상응하는 수준의 환원이 이루어질 필요가 있음

○ 삼송택지개발사업과 같은 개발사업은 최종 주택수요자에게 개발이익이 가장 크게 돌아감. LH와 같은 택지조성을 하거나, 주택을 건설하는 사업자에게 일부 이익이 돌아가고, 주변의 시세보다 저렴하게 분양이 되면서 최종 수분양자는 커다란 시세차익을 얻게 되는 경우가 대부분임. 따라서 최종 분양자에게 돌아가는 이익을 줄이고 이를 공공에서 환원할 필요가 있으며, 이익을 해당지역에 환원하는 방안을 고민할 필요

○ 관련하여 현재의 제도로는 한계가 많음. 관련 법령과 합리적 기준설정을 위한 기준 등을 마련하는 노력을 진행할 필요

○이 연구는 계획이익의 추정에 집중한 단기과제로, 향후 개발이익의 합리적 공유를 위한 구체적 방안을 모색하고 제도적 개선을 다루는 추가적 연구가 이루어질 필요가 있음

제 1 장
연구 개요

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구내용 및 범위

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

인구 감소와 저성장 기조가 지속되고 있음에도 서울과 인접한 도시에서는 도시재생사업과 함께, 택지개발사업, 공공주택건설사업, 도시개발사업 등 대규모 개발사업이 계획되고 진행되고 있다. 고양시의 경우, 서울의 주택난을 해결하기 위해 15,735,711㎡에 달하는 일산신도시의 건설이 이루어졌고, 일산신도시를 포함해 총 37,633,368㎡의 공공개발사업이 진행되었다. 그리고 최근에 진행된 고양삼송 택지개발사업은 5,085,421㎡ 규모로 향후 개발이 이루어질 창릉신도시를 제외하고는 일산신도시 이후 고양시내 최대의 개발사업으로 진행되었다.

공공사업의 특성상 개발사업에 따른 개발이익은 크지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 개발이익의 환수를 둘러싼 논란이 종종 이루어지기도 한다[1]. 이러한 논란이 발생하는 이유는 자족기능이 약한 고양시에 주택중심의 공급이 이루어져 자족성을 더욱 약화시키고, 여기에 더해 교통접근성이 좋지 않은 상황에서 교통난을 가중시킨다는 것이다. 또한 구도심과 신도시 간의 불균형과 갈등이 발생하는 등 수 많은 문제를 초래한다는 것이다.

사업의 진행과정에서도 다양한 문제가 나타난다. 특히 사업내용이 변경이 이루어지는 과정에서 지자체의 의견이 잘 반영되지 않는 다는 것이다. 고양시 삼송택지개발지구의 사례에서도 용도변경이 이루어지면서 지자체의 의견이 반영되지 않는 경우가 종종 나타났다. 이와 관련하여 최근 수도권내 공공택지의 용도변경에 따른 지자체의 부담이 과중되는 문제를 지적하고 있으며, 고양시, 하남시 등 지방자치단체들은 LH가 대규모 개발사업이 추진하는 과정에서 지자체에게 비용이 전가되는 문제를 제기한 바 있다.

---

1) 이해찬의원실, 2016.10.5., LH공사 행복도시 개발이익 재투자 의지 있나. : '세종시-행복청-LH'개발이익 재투자 협약 체결해야

고양시는 공공택지의 용도 변경에 따른 지자체의 부담이 과중되는 문제를 꾸준히 제기하였다.[2] 대표적인 사례가 삼송 택지개발지구 사례라 할 수 있다. 2014년에 LH는 삼송지구 내 자족기반 확충을 위한 '도시지원시설용지' 중에서 매각되지 않은 S1-2, S1-4 블록을 오피스텔로 용도 변경하였으며, 도시지원시설 유치가 어려워 대규모 블록을 세분하고 오피스텔 건축이 가능하도록 허용한 사례를 들 수 있다. 해당부지 내 도시형 공장·벤처기업·연구소·공연장 등과 같은 자족시설이 들어서야 중요 부지에 4,400여 세대의 주거용 오피스텔이 들어서게 되면서 자족기능이 더욱 더 약화 되었다. 또한 주택용지이외에 공급된 주거용은 계획인구에 반영되지 않은 채 사업이 진행되어, 실제 증가한 인구에 맞는 시설, 기능을 부담하는 것은 지자체로 고양시의 추가적 부담이 우려되는 것이다.

고양시는 택지개발사업의 과정에서 나타나는 문제점에 대해, 민선 7기가 들어선 이후인 2018년부터 꾸준히 제기하였다. 2020년 고양시는 LH 개발이익 환수와 지자체 부담 전가의 문제점을 재차 강조하고 문제해결을 요구하였다[3]. 이처럼 대규모 개발사업에서의 기반시설 설치를 두고 고양시뿐만 아니라, 여타 지자체들과 LH간의 갈등이 불거지는 경우도 종종 나타나고 있으며, 지자체에서 얻은 개발이익을 해당 지자체로의 환원하는 사례도 있다[4].

2. 연구 목적

공공이 수행하는 사업의 경우, 개발사업의 이익은 크지 않으며, 공공성이 강조되어 개발이익이 없는 경우도 존재한다. 그러나 당초 계획과 달리 변경이 이루어지는 과정에서 계획이익이 발생하고, 지자체의 부담이 가중되는 문제가 나타나기도 한다.

---

2) 경인종합일보, 2018.12.18.일자, 이재준 고양시장, "LH, 눈 앞의 개발이익과 후대 생존권 맞바꿈하고 있다" (http://www.jonghapnews.com/news/articleView.html?idxno=277729 검색일 2020.5.18.)

3) 파이낸셜뉴스, 2020.5.14.일자, 한준호-이재준 "LH 개발이익 환수하라" 합창, (https://www.fnnews.com/news/202005142345433173 검색일 2020.5.18.)

4) 이재준의 말과 글, 2020.6.5.일자, 고양시와 LH는 지역개발 상생 협약을 체결하였다. (http://www.goyang.go.kr/mayor/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1077&q_bbscttSn=20200605105343276&q_clCode=3&q_pClCode=)

이 연구에서는 공공의 개발사업과정에서 나타난 계획이익의 규모와 계획 변경과정에서의 문제점을 검토하고자 한다. 연구의 대상이 되는 지역은 고양시내에서 추진되고 있는 주요 개발사업의 현황과 문제점을 살펴보고 계획이익의 합리적 공유를 위한 대안을 모색하고자 하며, 주된 연구의 내용은 개발사업의 현황, 관련 제도 및 법령 검토, 합리적 계획이익 공유 방향으로 설정한다.

연구는 사례를 통해 계획이익의 규모를 확인하는데, 사례분석은 삼송택지개발사업의 계획이익을 추정하도록 한다. 삼송택지개발사업은 일산신도시 건설이후 고양시내 가장 규모가 큰 택지개발사업이었다는 점에서 선정하였으며, 변경 또한 20여 차례에 달하는 등 수많은 계획변경이 이루어졌다. 이 과정에서 이루어진 토지이용변화와 문제점을 검토하고 적절한 대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

이 연구의 목적은 대규모 개발사업의 개발이익, 계획이익을 살펴보고 지자체와 공공디벨로퍼 간의 합리적 개발이익 공유방향을 모색하는 기초연구이다. 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 질문을 정하였다. 첫째, 대규모개발사업의 토지이용은 어떤 용도로 변경되고 있는가? 둘째, 변경에 따른 지자체의 추가적 부담수준은 어느정도 인가? 셋째, 협의과정에서 나타나는 문제점은 무엇인가?

상기 연구질문을 중심으로 문제를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 연구내용은 개발사업 현황, 관련 제도 및 법령 검토, 합리적 기반시설 분담 및 개발이익 공유 방향을 제시한다. 구체적으로 고양시내의 대규모 개발사업 사업 중 일산신도시 건설이후 규모가 가장 큰 택지개발사업인 삼송택지개발사업을 사례로 분석한다. 사업의 최초 계획에 최종적으로 변경된 인구, 세대, 토지이용별 변화 특성과 계획과정에서의 문제점을 검토한다. 또한 인구변화와 공공시설용지 변화에 따른 시의 추가적으로 부담되는 비용을 검토한다.

2. 연구방법

연구 방법은 우선 선행연구 및 관련 법령의 문제점 등 문헌 연구와 관련 계획의 현황(당초/변경 사항, 도면 및 현황 등) 등 관련 통계 분석이 가능한 경우 정량적 분석을 실시하도록 한다. 이와 함께, 적절한 방안을 도출하기 위해 관련 전문가 자문 등을 수행하도록 한다.

[그림 1-1] 연구의 흐름

문헌
이론
·
현황
검토
공공시행 개발사업의 개발이익 합리적 공유 방향
문헌(이론)검토
• 개발이익/계획이익
• 개발이익 추정사례 등
현황검토
• 관련 법령 검토
• 고양시 삼송택지개발사업 특성과 토지이용 변화
사례
·
분석
사업자 개발이익 및 계획이익과 지자체 부담
공공개발사업 사례 분석
• 지자체 협력 사례
• 개발이익 추정 사례
고양시 삼송택지개발사업 분석
• 용도변경과 계획이익
• 고양시 기반시설 부담
• 협의 절차와 내용 분석/평가
종합 시사점

제 2 장
선행연구 및 관련 법령 분석

제1절 개발이익과 계획이익

제2절 개발이익과 계획이익 환수 제도

제3절 종합

제1절 개발이익과 계획이익

1. 개발이익과 계획이익의 개념

개발이익은 공공투자로 인한 편익증진(betterment), 개발사업 인허가 과정에서 발생한 계획이익(planning gain), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익(development gain), 그리고 기타 사회·경제적 여건 변화로 얻은 자본이득(capital gain)과 우발이익(windfall)을 포함하는 개념으로 설명한다.[5] (한국감정원 2012; 서순탁 2005)

우리나라에서 개발이익의 개념은 지가변동 요인에 따라서 최협의, 협의, 광의로 구분할 수 있으며, 법률에서 정하는 개발이익은 광의의 개념에 해당하는 것으로 볼 수 있다[6]. 개발이익의 환수 대상은 토지소유자가 직접 투자로 얻은 지가상승분을 제외한 공공투자에 의한 토지가치 상승분, 그리고 사회·경제적 요인에 따른 상승분까지도 포함하고 있다.

「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 개발이익 환수와 적정배분, 토지 투기 방지와 효율적 토지이용 등에 관한 사항을 정하고 있다. 법령에서는 개발이익을 다음과 같이 정의한다. '개발이익'이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)의 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.(개발이익 환수에 관한 법률 제2조)

개발이익과 계획이익은 구분하여 설명할 수 있는데, 개발이익은 의도성이 있는 우발적으로 발생하는 이익이라 할 수 있다. 즉 개발이익은 개발자의 개발이라는 행위 결과로

---

5) 권용희(2008), 개발이익은 누구의 몫인가?, 한국감정원,, Real Estate Focus, Vol.4. p.9

6) 서순탁(2005), 아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구, 토지공법연구, 27; 한국감정원(2012), 환수제도 발전방안 연구.

나타난 이익을 의미한다. 하지만, 계획이익(planning gain)은 용도변경 등과 같은 토지이용계획의 변경에 의해 토지가치가 상승하면서 발생한다. 계획이익은 개발사업의 진행 여부와 관계없이 발생할 수 있지만, 개발이익은 개발사업이 진행되어야만 발생한다는 점에서 두 개념 간에 차이가 있다.

[표 2-1] 지가변동 요인에 따른 개발이익의 개념 구분

지가변동 요인	개발이익의 개념		
토지소유자의 투자	개발이익으로 보지 않으며, 환수대상이 되지 않음		
공공투자	최협의	협의	광의
토지이용계획의 결정과 변경			
사회 · 경제적 요인			

출처 : 정희남 외(2003), 개발이익환수제도의 현황 및 향후 과제.; 서순탁(2005) 아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구. 토지공법연구, 27

넓은 의미에서의 개발이익 개념은 공공투자로 인해 증가하는 토지가치 상승(betterment), 개발사업의 인허가 과정에서 발생하는 계획이익(planning gain), 토지개발 및 건축에서 발생한 개발이익(development gain), 인구 집중이나 도시 성장 등 사회·경제적 요인에 의해 발생하는 토지가치 상승(windfalls) 모두를 포함하는 광의의 개발이익 개념으로 볼 수 있다.

이중에서 계획이익(planning gain)은 개발계획 인허가와 관련되어 발생하는 이익이라고 할 수 있다. 계획이익은 개발사업 인허가로 초래된 이익이나 용도지역 변경으로 인한 지가 상승은 건축물의 용도와 밀도규제의 변화로 토지의 잠재적 생산성이 변화시키기 때문에 발생한다. 반면, 개발이익은 개발사업이나 토지의 형질변경, 기반시설설치 등 개발사업으로 인해 발생하며, 계획이익은 용도지역 등 계획변경으로 발생한다는 점에서 구분할 필요가 있다.

계획이익의 발생 유형은 용도지역변경에 따른 지가상승, 도시개발사업에 따른 지가상승, 형질변경 및 지목 변경 등에 따른 지가상승, 상수도 및 도로 등 도시계획시설 설치에 따른 지가상승 등으로 구분할 수 있다.

계획이익은 계획허가(planning permission)에 의해 상승하는 토지가치의 상승분을 의미한다. 즉 토지이용(land use)의 변동을 비롯하여 용적률 상향조정, 건물 층수조정, 도시설계 지침 변경 등 토지 및 건축행위와 관련된 규정의 변화로 인해 발생하는 토지가치의 상승분, 계획허가를 통한 토지가치의 상승은 계획허가권을 가진 공공부문의 결정에 의해 발생한다. 그런데, 계획이익은 토지의 소유자에게만 전적으로 귀속된다는 점에서 문제점이 발생된다.

계획이익과 개발이익은 누구의 행위에 따른 결과인가라는 것과, 전유자의 의도에 따른 결과인가에 따라 구분할 수 있다. 개발이익은 개발자의 행위에 의한 결과로 나타나는 이익만을 의미한다. 여기에는 개발행위에 따른 이익과 자본이익을 포함하게 된다. 반면 계획이익은 개발이익 중에서 용도변경 등 토지이용계획의 결정 또는 변경, 공공투자로 발생하는 토지가치 상승 등으로 나타나며, 이는 실제 개발사업의 진행 여부와는 결부되지 않는다.

의도성이나 우발성의 기준에 따라 계획이익과 개발이익을 구분하여 설명할 수 있다. 개발이익 중에서 개발에 의한 것만이 의도적 행위로 발생한 이익이고, 자본이익과 계획이익 모두는 우발적 이익으로 분류해야 한다는 것이다. 의도적인 행위로 발생한 이익은 그 위험을 감수한다는 측면에서 개발자가 전유할 수 있는 이익이지만, 공공의 행위에 의해 발생하게 된 계획이익은 소유자 또는 개발자의 행위와 무관한 우발적인 이익이며, 환수의 대상이 될 수 있다는 것이다.

[표 2-2] 행위 주체와 의도에 따른 개발이익 및 계획이익 구분

구분	행위주체	점유자 의도
개발이익	• 개발자의 행위 → 이익	• 의도와 행위의 결과 • 의도적 행외
계획이익	• 토지이용결정, 공공투자 → 토지가치 상승	• 의도(노력) 없이도 발생 • 우발이익

계획이익은 조건부 계획허가와 유사한 개념으로 설명된다. 계획합의를 매개로 거래되는 지방정부의 공공시설을 공급하는 방안이기 때문이다. 개발허가 조건으로 지방정부와 개발사업자 간의 협의를 통해 개발사업자에게 공공시설 공급을 부담시키는 형태로 일

종의 시설정비부담금 형태이다. 영국에서 계획이익은 지방정부가 개발사업자에게 개발사업의 허가를 승인해주는 대가로 공공의 편익시설을 부담하게 하는 제도로서 토지소유자나 개발사업자가 획득할 수 있는 잠재적인 편익 또는 이익의 일부를 공적 영역으로 환수하는 기제로 활용되고 있다.

계획이익의 개념을 정리하면 토지소유자의 투자행위와 관계없이 용도지역의 변경, 토지이용계획의 변경, 도시계획사업의 결정 등 공공의 계획과 변경 등으로 우발적으로 발생한 개발이익을 계획이익으로 정의할 수 있다. 즉 계획이익은 토지소유자가 자신의 노력이나 의지와는 무관하게 공공의 계획변경에 따라 지가 상승으로 발생한 이익이다.

개발이익 환수제도의 종류는 이론적으로 토지의 개발사업으로 발생하는 이익 중 일부를 공적 영역에서 환수하는 수단은 크게 조세, 비조세, 기타 방식으로 분류할 수 있다. (이형찬 외, 2016) 현행 「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 정상지가 상승분을 초과한 금액을 환수 대상으로 규정하고 있으나 계획이익은 따로 환수 조치를 하고 있지 않다.

[표 2-3] 개발이익 환수 방법에 따른 개발이익환수제도 구분

구분	내용	비고	
조세	과세적 방법으로 개발이익환수	부동산 투기억제세제 → 양도소득세, 법인세특별부가세 간주취득세, 토지초과이득세	
비조세	부담금을 통한 개발이익환수로 수익환수와 시설비용 부담형	수익환수형	각종 수익자부담금, 개발부담금, 농지전용부담금, 농지조성비, 대체산림자원조성비, 산지전용부담금, 재건축 부담금(폐지)
		시설비용 부담형	과밀부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금 등
기타	과세, 부담금 방식이 아닌 공공용지 감보, 기부채납, 손실보상 시 개발이익 배제하는 방식 등	공공용지감보	환지방식에 의한 도시개발사업 시행 시 체비지나 보유지 감보하는 방식 등
		기부채납방식	재건축사업 시 공공임대주택 의무화, 개발사업이나 건축사업 시 지구단위계획을 통한 공개공지 확보 의무화, 주택사업이나 택지개발사업 시행 시 기반시설 설치 부담, 공공용지 기부채납 방식 등
		손실보상 시 개발이익 배제	보상액 산정 시 개발이익을 배제

자료 : 이형찬(2014), 한국의 개발이익환수제도, 2014년도 한중국토정책국제세미나 발표자료: p.11

도시계획변경에 따른 계획이익은 지방정부의 재정난을 완화, 공공 기반시설이나 편익시설을 확충하거나 정비, 간접적으로 개발이익을 환수, 엄격하고 획일화한 개발이익 환수 기제로부터 지역사회 상황에 따라 탄력적으로 운용될 수 있는 기능을 수행한다.

2. 계획이익 관련 선행연구

Wiltshaw(1984)[7]는 계획이익을 환수하는 계획당국의 경제적 권한이 부각되었음을 주장하였다. 계획당국이 개발사업에 대한 결정권을 가지고 있지만, 그 자체로 계획이익(planning gain)을 환수하기 위한 특별한 권한을 부여받는 것은 아니라고 주장하였다.

Gene Bunnell(1995)[8]는 지역 계획당국이 계획허가의 조건으로 합의(agreement)와 기부채납을 협상하는 업무는 그동안 '계획이익 협상'으로 간주되어 왔다고 지적하였다. 지역 당국의 합의제도 사용의 변화는 대부분 지역과 카운티의 계획정책 변화와 관련된 것으로 드러났으며, 연구결과 협상된 합의가 지역 및 카운티의 계획목표를 진전시킨 것으로 나타났다.

Claydon과 Smith(1997)[9]는 영국 계획시스템은 계획 집행 과정의 운영수준과 정책의 해석에 대한 재량권의 행사를 허용한다. 이런 재량권은 종종 계획이익(planning gain) 규정을 통하여 협상에 이용되며, 재량권은 종종 계획이익(planning gain) 규정을 통하여 협상에 이용된다고 설명하였다. 협상에서 지역 계획당국은 기관의 행정절차, 위임의 정도, 협상의 속성 및 준비상태 등에 따라 영향을 받고 있음을 보여주었다.

Bowers(1992)[10]는 계획과정에서 계획이익(planning gain)의 도입이 소비자의 복지를 증진시키는지 여부에 관심을 두고 연구를 진행하였다. 계획이익으로부터 발생하는

---

7) D. G. Wiltshaw(1984), Planning gain: A Theoretical Note. Urban Studies, v.21 n.2: 183-187

8) Gene Bunnell(1995), Planning gain in theory and practice - Negotiation of agreements in Cambridgeshire(Progress in Planning). v.44 n.1: 1-113.

9) Jim Claydon, Bryan Smith(1997). Negotiating planning gains through the British development control system. Urban Studies, v.34 n.12: 2003-2022.

10) John Bowers(1992), The Economics of planning gain : A re-appraisal. Urban Studies, v.29 n.8(92.12). SAGE: 1329-1340

후생편익 가능성이 확인되었지만, 동일하거나 반대로 결론에 이르는 논쟁 또한 인정하였다. 지방계획 당국이 계획이익 협상을 허가하는 것에서 개발에 따른 외부효과 가능성을 의심하였지만, 연구에서 계획이익은 지방 정부가 사회편익시설을 공급하기 위한 비용을 토지 소유자나 잠재적 개발사업자에게 부여하여 편익의 일부를 환수할 수 있는 수단임을 강조하였다.

계획이익에 대한 비판적 견해를 피력한 Crow(1998)[11]는 개발사업자들로부터 얻은 계획이익(planning gain)이 실제 계획허가를 사고팔 수 없다는 근본적인 원칙을 위반하고 있다고 지적하였다. 연구에서 계획이익의 실행과 관련된 정부 정책과 법령을 분석한 후 '계획이익'에 대한 정의를 제시하였다. 그리고 계획이익의 결과물을 6가지 요소로 구분하였는데, 첫째, 계획된 개발을 실행하는데 장애가 되는 부분을 제거, 둘째, 사회기반시설과 기타 공공 서비스를 제공하는 데 드는 비용의 지불, 셋째, 사회기반시설과 기타 공공 서비스를 제공에 대한 지불, 넷째, 개발영향의 완화, 다섯째, 개발영향에 대한 보상(compensation for development impacts), 여섯째, 계획 승인이나 토지개발 부여에 대한 토지가치 상승의 회복 등을 제시하였다. 이외 연구결과 계획 허가에 조건을 간단히 부과하는 방법보다는 계획의무와 합의를 위해 협상하는 방식이 더 많이 이용되는 것으로 나타났다.

Crook 외(2015)[12]는 계획이익이 사회기반시설이나 저렴주택(affordable housing)에 어떻게 자금을 조달했는지, 그리고 그 과정에서 어떤 역할을 했는지 설명한다. 선진국 시장경제에서 세금이나 협상을 통한 기부채납은 개발가치를 활용하는 기제로 세계적 현상이며, 특히 중앙정부의 긴축재정으로 계획이익은 기반시설을 조성하기 위한 중요한 자금 기반임을 밝히고 있다.

일반적으로 토지개발에 따른 이익은 전통적으로 물리적 토지이용 요소를 다루는 것과 사회적 요소를 다루는 것으로 구분할 수 있다. 즉 Jowell[13]의 분류에 따르면

---

11) Stephen Crow(1998), Planning gain: there must be a better way. Planning Perspectives, v.13n.4: 357-372.

12) Crook. et al(2015), Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing. Wiley-Blackwell.

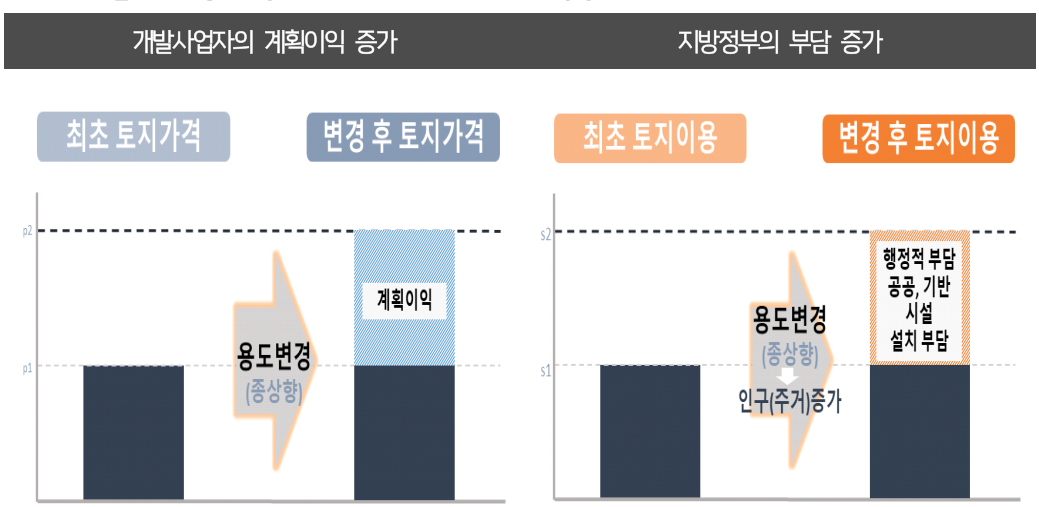
13) Jowell(1977) Bargaining in Development Control. Journal of Planning and Environmental Law: 414-433.

‘amenity gain’과 ‘socioeconomic gain’이다. ‘amenity gain’은 제안된 개발사업에서 발생하는 물리적 요구와 관련된다. 예를 들어 과다한 교통량을 발생시키는 경우, 프로젝트의 허가신청을 거부하거나 이를 수용하여 도로를 확장하겠다고 개발사업자가 제안할 경우 지방계획당국이 허가를 승인할 수 있다. 이는 제안된 개발사업에서 파생되는 피해 또는 부영향을 최소화하는 데 이익이 쓰인다. 미국의 전통적인 토지구획규제 부과금제도나 공공시설부담금제와 유사한 형태가 대표적이다. ‘socioeconomic gain’은 개발사업자가 커뮤니티 스포츠센터, 위락시설, 주택, 그 밖의 사회적 편익시설과 같은 시설을 제안하는 형태이다.

3. 계획이익 환수에 대한 찬반 종합

토지이용계획이 변경됨으로써, 개발사업자는 이익은 증가하게 되고, 사회적 편익은 감소할 수 있음을 보여준다. 이러한 토이용계획의 변경과 관련한 계획이익에 대한 다양한 관점이 존재한다. 이처럼 계획이익을 환수의 대상으로 설명하는 측과 그렇지 않고 비판적 입장을 제기하는 논리를 종합하였다.

[그림 2-1] 개발사업의 용도변경으로 인한 계획이익 변화와 지방정부 부담 변화



출처 : 저자 작성

1) 계획이익 환수와 적용방안

계획이익은 지방정부, 개발사업자, 그리고 개발계획으로 제안할 수 있다. 지방정부는 계획허가를 통해 이익이 될 수 있다는 판단으로 계획허가 신청에 대응하는 방식으로 협상을 제도화할 수 있다.

계획이익은 개발계획을 통해서도 제안할 수 있다. 구조계획이나 개발계획에서 계획이익을 공식적으로 명시하거나 비법정 계획이나 정책 지침에서도 명시할 수 있다. 그리고 계획이익의 적용 형태에 대해 사회기반시설, 공공편의시설, 용도의 중단, 건축물의 복원, 환경처리, 공적 권리, 현금 지불 등으로 형태로 적용할 수 있다.(이형찬, 2016)

① 사회기반시설(infrastructure) : 만약 개발사업자가 사회적으로 필수적인 공공시설이 부족한 지역에 개발허가를 신청할 경우 지방정부는 개발여건이 미숙하다는 이유로 거절하거나, 개발사업자가 자기비용으로 이러한 시설을 제공하는 조건을 들어 개발허가를 내줄 수 있다.

② 공공편의시설(public amenity) : 만약 개발사업자가 주택개발을 위한 허가를 신청할 경우 지방정부는 계획지구 내에 스포츠센터나 커뮤니티 시설과 같은 공공편의시설이나 공공 공지, 사회서비스 시설 등을 포함하도록 요구할 수 있다. 지방정부가 관련 계획이나 재원을 가지고 있지 않을 경우 지방정부는 개발 요건 미성숙을 이유로 불허하거나, 상기 시설을 제공한다는 조건으로 허가할 수 있다. 이때 지방 계획당국은 개발사업자의 비용으로 지방정부가가 원하는 시설을 요구한다면 계획이익이 발생하게 된다. 지자체가 중요하다고 고려하고 있는 문제에 재원을 집중적으로 투입하기 위해서다.

③ 용도 중단(discontinuance of use) : 개발사업자가 주거용지나 농업용지 내에서 용도와 상충되는 산업용지를 소유하고 있을 경우 지정된 산업용지 내에서 새로운 개발신청을 낼 경우 추가적인 신규 개발이 산업용지의 과다공급을 야기한다면 지방계획당국은 신청 허가를 거부하거나, 상충되는 용도를 중단하는 조건으로 허가를 줄 수 있다. 이 경우 개발사업자가 다른 신규 용지에 계획당국으로부터 개발허가를 얻는 대가로 서로 충돌되는 용도에 대해 당국의 중단에 동의할 경우 계획이익이 발생한다.

④ 건축물 복원(rehabilitation of buildings) : 개발사업자가 (계획당국으로부터) 허가의 대가로 노후화된 건축물 외관을 복구하는 작업을 요구한다면 지방계획당국은 허가

를 거절하거나 작업 이행 조건으로 허가할 수 있다. 용도변경이 해당 작업과 무관하다면 개발사업자가 이에 동의할 경우 계획이익이 발생한다.

⑤ 환경 처리(environmental treatment) : 개발사업자가 주거용이나 상업용 개발을 신청할 때 지방계획당국은 개발사업자가 계획자체와 무관하게 미학적, 시각적 효과를 위해 독특한 형식으로 설계하는데 동의한다면 계획을 허가할 수 있다. 이는 합법적 계획조건의 형태를 지닐 수 있으며 개발사업자가 지방당국의 제안을 받아들일 경우 계획이익이 발생한다.

⑥ 공적 권리(public right) : 개발사업자가 경관이 좋은 곳이나 공공편의시설이 있는 지역 근처에 부지를 소유하고 있고 개발사업 허가 대가로 자신이 소유한 토지의 일부를 당해 지역 주민들이 즐길 수 있도록 공공용지로 기증하거나 산책길 등과 같은 공공의 통로로 기증하는데 동의할 경우 이러한 유형의 기증이 합법적인 계획 조건의 내용과 관련되어 있다고 판단하기는 어렵다. 그러나 공공시설 제공의 반대가 계획허가 거절에 얼마만큼의 타당한 근거를 가지고 있는지를 판단하기도 어려우므로 당해지역의 공적 권리의 양도는 계획이익이다.

⑦ 현금 지불(payment of money) : 지방계획당국은 계획허가를 신청하는 개발사업자에게 허가를 조건으로 개발사업과 관련 없지만 문화적으로 보존가치가 있는 건축물을 복구하거나 공공의 편익을 위해 현금 지불을 요구할 수 있으며 이는 계획이익에 해당한다.

2) 계획이익 환수에 대한 비판적 입장

계획이익 환수에 비판적인 입장을 취하는 논리로 첫째, 계획체계의 왜곡, 둘째, 객관적 기준의 결여, 셋째, 비용의 공정한 배분 문제, 넷째, 계획이익의 경제적 효율성과 관련한 논쟁 등을 들 수 있다.

① 계획체계의 왜곡 : 계획이익을 비판하는 주된 논리 중 하나는 계획이익의 제공을 계획허가 과정에 포함시킴으로써 근본적으로 토지이용규제체계의 통합성을 왜곡시킨다는 점이다. 계획의 근본적 목적이 물리적 토지이용계획의 준거인 지역 특성이나 사회간

접자본, 도로의 용량, 공개공지의 활용 가능성 등에 따라 특수한 용지의 개발에 대한 적정성을 판단한다는 가정이다. 이러한 견해는 개별적 계획신청이 단지 신청자의 의도에 따라 이루어지는 결정이 직접 관련이 없는 편익의 제공에 따라 영향을 받지 않음을 의미하며, 특히 제안된 개발사업으로 유발되는 문제점이나 요구사항을 고려할 수 없는 계획이익은 계획 관료들로 하여금 부당한 사업 승인을 유도할 수도 있다.

② 객관적 기준의 결여 : 계획이익에 대한 또 다른 비판은 효율적 집행을 위해 객관적 기준을 제시하지 못하고 있다는 지적이다. 계획이익을 집행하기 위한 공식 또는 비공식 틀이 없다면 개발사업자는 계획당국의 재량권에 따라 조정여부가 결정되고 이는 불확실성을 불러일으킬 개연성이 크다. 계획이익을 공적 영역으로 확보하기 위한 절차로 활용되고 있는 사전협상제도는 절차상 합리성과 예측가능성을 확보하기 위해 장기간의 시간이 소요되기도 한다.

③ 비용의 공정한 배분 문제 : 계획이익이 어느 정도 강제성을 가지는 만큼 해당 지역 주민이 부담해야 하는 공공편익시설이나 기반시설의 비용을 개발사업자에게 부담시키는 것은 불공평하다는 지적이 나올 수 있다. 개발사업자가 제안한 개발과 관련한 요구를 언급하거나 또는 문제를 완화시키도록 하는 것이 합리적일 수 있다. 공공편익시설과 개발 간 필요한 연계의 범위에 대해 영국과 미국에서 논쟁이 있었으나 연계이론은 일반적으로 인정되고 있다. 그러나 계획이익이 개발에 따라 발생 가능한 어떤 파급효과와도 전혀 무관하다면 개발사업자에게 그 비용을 전부 부과시키는 것은 정당화하기 어렵다는 주장이다. 강제적 속성을 지닌 계획이익에 대한 근본적 대응으로 공적 또는 사적 권리에 대한 정의를 확대하는 방법이 있다. 즉 모든 가치는 공적으로 창출되고 해당 지역사회는 계획허가의 승인을 통해 개발사업자가 이익을 볼 수 있는 기회를 제공하여 이익의 일부를 사회에 환원할 수 있도록 하는 것이다.

3) 계획이익의 경제적 효율성 관련

계획이익에 대해 경제적 효율성 문제는 주로 후생의 증감을 통해 논의되고 있다. Evans(1982)는 계획이익의 편익 문제를 분석하여 계획이익이 도입되면 지대추구행위로 인해 발생되는 사회적 후생손실이 감소된다고 주장한다. 반면 Koegh(1985)는 계획이익

의 효율성 문제를 분석하여 계획이익이 허용되는 상황보다 허용되지 않는 상황이 배분 효율성이 더 크다고 주장한다. Whitehead(2015)는 현실에서 토지 소유주로부터 지역 공동체에게로 토지가치의 재분배와 관련한 자중손실과 상쇄효과가 상존할 것이라고 전망한다. 지역사회는 사회기반시설과 여타 커뮤니티 시설이 필요할 것이며 결론적으로 부영향에 따른 효율성문제가 없다면 세금부과에 대한 간단한 경제적 사례는 정책적으로 수용될 수 있다고 설명한다. 그러나 그는 이에 대한 실무적인 복잡성을 고려하지 않았다는 한계가 있다.

제2절 개발이익과 계획이익 환수 제도

1. 개발이익 환수

「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 개발이익환수와 적정배분, 토지 투기방지와 효율적 토지이용 등에 관한 사항을 정하고 있다.

동법 제2조에서는 개발이익에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. '개발이익'이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(이하 "사업시행자"라 한다)나 토지소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.(개발이익 환수에 관한 법률 제2조)

개발이익 환수의 대상이 되는 사업은 동법 제5조에서 정하고 있으며, 택지개발사업, 산업단지개발사업, 관광단지조성사업, 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업 등으로 정하고 있다.

[표 2-4] 개발이익 환수에 관한 법률 주요 내용

구분	내용
개발이익	개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(이하 "사업시행자"라 한다)나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분(제2조 1)
개발이익 환수	국가는 제5조에 따른 개발부담금 부과 대상 사업이 시행되는 지역에서 발생하는 개발이익을 이 법으로 정하는 바에 따라 개발부담금으로 징수
개발사업 (대상사업)	국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등(신고를 포함하며, 이하 "인가등"이라 한다)을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지개발사업 등 제5조에 따른 사업(제2조 2) [제5조에 따른 사업] 1. 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함한다. 이하 같다) 2. 산업단지개발사업 3. 관광단지조성사업(온천 개발사업을 포함한다. 이하 같다) 4. 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업 5. 교통시설 및 물류시설 용지조성사업

	6. 체육시설 부지조성사업(골프장 건설사업 및 경륜장·경정장 설치사업을 포함한다) 7. 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 8. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사업과 유사한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 ②동일인이 연접(連接)한 토지를 대통령령으로 정하는 기간 이내에 사실상 분할하여 개발사업을 시행한 경우에는 전체의 토지에 하나의 개발사업이 시행되는 것으로 본다. ③제1항 및 제2항에 따른 개발사업의 범위·규모 및 동일인의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개발이익환수는 일반적으로 시설부담형, 대체제 부담형, 수익환수형 등과 기반시설의 기부채납, 환지방식에서의 감보 등을 통해 개발이익 환수기능을 수행하는 기부채납을 들 수 있다.

[표 2-5] 개발이익 환수 제도 요약

구분		특징	종류
조세		부동산 거래 과정에서 발생하는 차익	양도소득세 등
개발이익환수	시설부담형	사업자에게 시설설비 비용 부담	학교용지부담금, 광역교통개선대책, 광역교통시설부담금, 과밀부담금 등
	대체제 부담형	사업자에게 대체재 확보 비용 부담	농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 대체초지조성비 등
	수익환수형	사업으로 발생한 개발이익 환수	개발부담금, 재건축부담금 등
기부채납		개발사업의 부관으로 기반시설 설치가 목적, 실제로는 개발이익 환수 기능 수행	기반시설 기부채납, 도시개발사업 환지방식에서의 감보

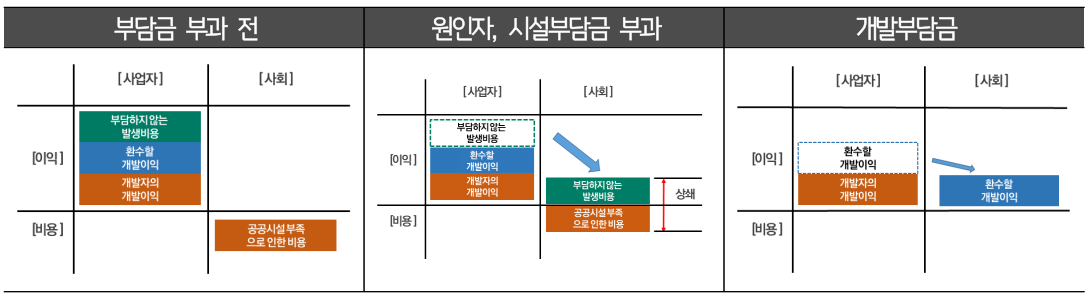
출처 : 안균오 · 변창흠(2012), 김상일(2009) 등을 참조

1) 개발부담금[14)]

이 중에서 개발이익 환수수단으로서 개발부담금은 일종의 환수금으로써 다른 부담금과는 다른 고유한 특성이 있다. 개발부담금은 비용 부담이 아니라, 개발사업으로 발생한 개발이익을 사회에 환원함으로써 부담금의 납부자와 수혜자가 상이하다는 것이다.

14) 연구에서는 개발이익 환수의 다양한 수단 중에서 개발부담금과 기부채납에 대해 간략히 검토한다.

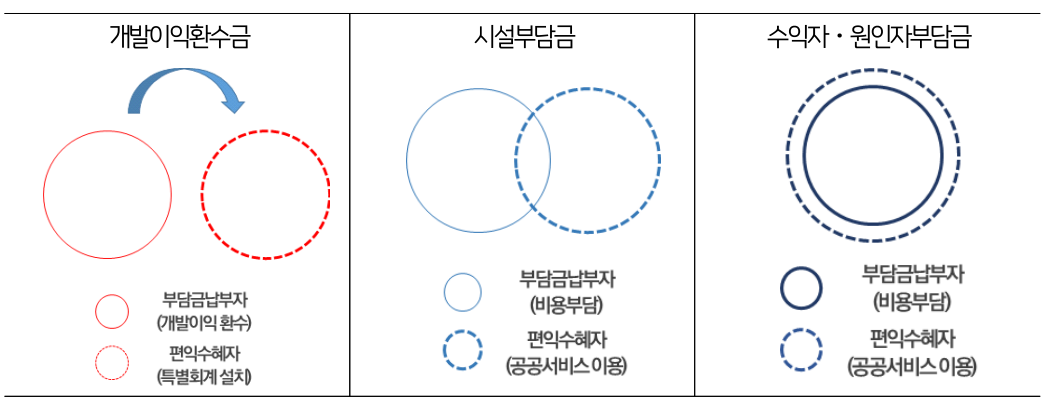
[그림 2-2] 개발부담금과 여타 부담금 목적 차이



자료 : 김상일, 안내영(2012), 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구: 18. 재구성

이중에서 개발이익 환수 수단으로서 개발부담금은 일종의 환수금으로써 다른 부담금과는 다른 고유한 특성이 있다. 개발부담금은 비용 부담이 아니라, 개발사업으로 발생한 개발이익을 사회에 환원함으로써 부담금의 납부자와 수혜자가 상이하다는 것이다.

[그림 2-3] 개발부담금과 여타 부담금의 수혜자 차이



자료 : 김상일, 안내영(2012), 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구: 19. 재구성

수익자・원인자부담금은 부담금 납부자(비용부담)와 편익 수혜자(공공서비스이용)가 일치하며, 시설부담금은 부담금 납부자와 편익 수혜자가 일부분 일치한다. 반면에 개발이익환수금은 개발이익이 사회에 환원됨에 따라 부담금 납무자와 편익 수혜자가 일치하지 않는다. 즉, 개발부담금을 징수하고 있지만 정작 환수된 개발이익이 지역에 재투자되지 않는다는 것을 의미한다.

개발부담금은 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따라 개발사업의 종료시점 지가와 개시시점의 지가 차액에 해당하는 지가상승분에서 정상지가상승분과 개발비용 등을 제한 개발이익 중 각종 부담금 등을 공제하고 난 일부를 공적 영역에서 환수해 가는 방식으로 부과하며, 산정 방식은 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다.

앞서 설명한 개발이익 중 개별입지사업[15]의 개발부담금은 25%, 계획입지사업[16]은 20%의 요율을 적용하여 산정한다.

[표 2-6] 개발부담금 산정식

개발부담금 산정식
개발부담금 = 개발이익 × 25%(개별입지 사업) 또는 20%(계획입지 사업) = (부과종료시점 지가 - 부과개시시점 지가 - 정상지가상승분 - 개발비용) × 부담률(25% 또는 20%) ※ 개발제한구역 내의 토지로서 구역지정 당시부터 토지소유자가 개발사업을 시행하는 경우, 개발이익의 20% 부과

2) 기부채납

기반시설 기부채납의 운영기준은 국토교통부에서 기반시설 기부채납 운영기준을 마련하여 제공하고 있다[17]. 이 제도의 목적은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군관리계획의 수립 또는 개발행위를 허가하는 과정에서 기반시설 기부채납이 적정 수준으로 이루어지도록 기준을 제공하는 것이다.

기반시설 기부채납의 기본원칙은 개발사업을 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익 보장이 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 즉, 토지권리자의 정당한 재산권 행사를 제한하고 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 기부채납은 지양하고, 원칙적으로 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 우선적으로 기부채납 하도록 해야 한다.

---

15) 계획입지사업은 선계획-후개발 원칙에 따라 "지구단위계획 등을 수립하여 시행하는 대규모 개발사업(법 제5조 제1항 제1호~제6호)"으로 택지개발, 산업단지, 관광단지, 도시개발, 지역개발 및 도시환경정비, 교통시설 및 물류시설 용지조성, 체육시설 부지조성(골프장, 경륜장, 경정장 설치사업 포함) 사업 등

16) 개별입지사업은 지목변경을 수반한 건축사업 등(법 제5조 제1항 제7호 및 제8호)으로 기반시설이 없는 지역에서 무계획적으로 시행되어 난개발의 우려가 되는 경우가 많은 사업

17) 이성룡외, 2017, 경기도 도시계획 사전협상제 도입 방안, 경기연구원

[표 2-7] 도시 · 군관리계획에 대한 기부채납 운영기준

구분		운영기준
총 부담 규모	지구단위계획 수립, 도시 · 군계획시설 결정의 경우	• 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거 · 상업 · 공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정 • 최대 25%를 초과하지 않는 것을 권장
	도시 · 군계획시설 해제시	• 대상 토지면적의 5% 내외에서 협의를 통하여 결정 • 최대 10%를 초과하지 않는 것을 권장
	예외사항	• 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 - 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있음
기반시설 설치기준	원칙	• 관련 지자체와의 협의를 통해 기부채납의 규모, 시설의 종류 및 위치, 방식 등을 결정 • 도시 · 군계획위원회 또는 도시건축공동위원회 심의 대상인 경우 : 해당위원회의 심의결과에 따름
	입지	• 개발사업 대상지 및 주변지역 주민들이 편리하게 이용할 수 있는 위치 • 개발사업 대상지내 건축물 등을 위해 배타적 이용 우려가 있는 지역 배제 • 기존 기반시설과의 연계가 가능한 입지를 제외하고 기반시설의 효용성이 낮은 자투리형 토지의 기부채납 지양
	규모	• 시설의 기능을 충분히 수행할 수 있는 적정규모로 계획

자료 : 국토교통부(2013), 기반시설 기부채납 운영기준

도시 · 군관리계획 수립에 대한 기반시설 기부채납 운영기준과 관련하여, 지구단위계획 수립, 도시 · 군계획시설 결정의 경우 기부채납 총부담은 대상부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거 · 상업 · 공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 25%를 초과하지 않는 것을 권장한다. 도시 · 군계획시설 해제에 따른 기부채납은 대상 토지면적으로 5% 내외에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않도록 하며, 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 위 부담기준보다 낮거나 높

은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있다.

개발행위허가에 대한 기반시설 기부채납 운영기준으로, 개발행위허가 시 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 5%내에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않는 것을 권장한다. 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우에는 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나, 기부채납을 요구하지 아니할 수 있다.

2. 경기도 및 서울시 계획이익 환수제도

1) 경기도, 용도지역 변경 및 공공기여시설 기부채납 검토기준

경기도는 용도지역 변경 및 공공기여시설 기부채납 검토기준[18]을 마련하고 있다. 관련하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 비시가화지역에서 주거용지 조성사업을 추진하는 경우에 대한 용도지역 변경, 개발밀도, 공공기여시설 기부채납 등에 대한 기준을 제시하기 위하여 2016.12 제정되었다.

용도지역 변경에 따른 공공기여시설 기부채납과 관련하여 공공기여 시설의 종류와 기부채납 부담기준, 기부채납 부담방법 등을 정하고 있다.

우선 공공기여시설은 용도지역 변경으로 용적률 증가에 따라 발생하는 개발이익에 대한 공공성을 확보하기 위해 기부채납이 가능한 시설을 말하며, 「기반시설」과 「공공제안시설」로 구분하였다.

---

18) 경기도(2016), 「주거용지 조성사업 추진에 따른 용도지역 변경 및 공공기여시설 기부채납 검토기준」

[표 2-8] 경기도 기부채납 검토기준

구분			운영기준	
공공기여시설			• 용도지역 변경으로 용적률 증가에 따라 발생하는 개발이익에 대한 공공성을 확보하기 위해 기부채납이 가능한 시설	
	기반시설		• 「국토계획법」 제2조 제6호의 시설	• 교통시설, 공간시설, 유통 · 공급시설, 공공 · 문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설
		필수기반시설	• 기반시설 가운데 쾌적한 주거환경을 조성하기 위해 필요한 시설	• 도로, 공원, 녹지
	공공제안시설		• 공공성을 확보하고 정책적 목표를 실현하기 위해 공공이 제안하여 사업시행자가 도입 · 설치하는 시설 • 경기도 정책사업(따복하우스 등) 및 주민공동시설 등 경기도 도시계획위원회에 서 타당성을 인정하여 도시 · 군계획시설로 결정하거나 지구단위계획으로 해당 용도를 지정하는 시설	

자료 : 경기도(2016), 주거용지 조성사업 추진에 따른 용도지역 변경 및 공공기여시설 기부채납 검토기준

기부채납 부담기준과 관련하여, 용도지역 변경으로 용적률이 증가되는 경우 공공기여시설 기부채납 부담량은 용도지역 변경 후 용적률 대비 용적률 증가분의 45%에 해당하는 토지면적을 기준으로 한다.

[표 2-9] 공공기여시설 부담면적 및 부담비율

공공기여시설 부담면적 및 부담비율 산정식
• 공공기여시설 부담면적(㎡) = 구역면적(㎡) × 공공기여시설 부담비율(%)
• 공공기여시설 부담비율(%) = $\frac{(\text{용도지역 변경후 용적률} - \text{용도지역 변경전 용적률})}{\text{용도지역 변경후 용적률}} \times (45/100)$

용도지역 간의 변경 없이 「민특법」에 따라 용적률의 상향 및 용도지역 내의 종상향을 하는 경우 「주택법」 제17조 제2항에 따른 「주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준」을 적용한다. 운영기준은 주택건설사업의 기반시설 기부채납 부담의 원칙 및 준수에 관한 사항과 설치기준 등에 관한 사항을 포함한다. (제17조 제2항의 내용)

공공기여시설 부담면적을 산정하는 경우 사업시행자가 국가 및 지방자치단체 등으로부터 무상으로 양여 받은 국 · 공유지 등의 부지면적을 제외한 순 기부채납 부담면적으로 산정한다.

기부채납 부담방법과 관련하여, 도로·공원·녹지 등 필수기반시설은 시설의 설치 또는 설치비용을 시설부지와 함께 기부채납하고, 이 경우 해당 시설부지의 면적을 공공기여시설의 부담면적으로 본다. 필수기반시설 외 공공기여시설은 시설부지·시설의 설치·시설 설치비용의 납부 등 각각의 방법으로 기부채납 할 수 있다. 시설 설치의 방법으로 기부채납하는 경우 공공기여시설 부담면적은 표준건축비와 해당 공공기여시설의 건축연면적을 곱한 값을 용도지역 변경 후 부지가액으로 나누어 산정한다.

[표 2-10] 공공기여시설 부담면적

공공기여시설 부담면적 산정식
• 공공기여시설 부담면적(㎡) = 시설설비이용(원)/용도지역 변경 후 부지가액(원/㎡)

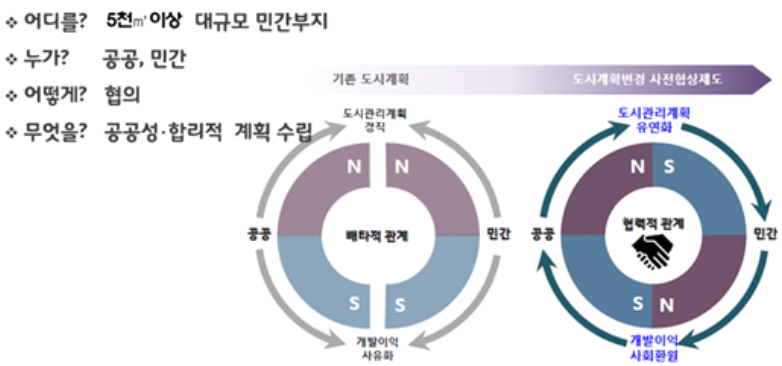
2) 서울시 사전협상제도

서울특별시에서는 2009년에 「도시계획변경 사전협상제도 시행에 따른 사전협상 운영지침」을 제정함으로써 국내에서는 최초로 사전협상제도를 도입하였고, 협상 조직, 절차, 공공기여의 이행에 관한 사항, 협상 주요기준, 그리고 사전협상형 지구단위계획 수립기준 등의 내용을 포함하고 있다.

[그림 2-4] 서울시 사전협상제 도입 배경

출처 : 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

[그림 2-5] 서울시 사전협상제도 개념

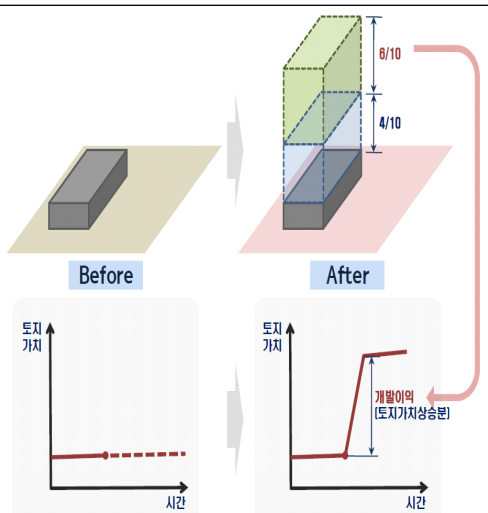


출처 : 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

용도지역 변경 및 도시계획시설 폐지(복합화)에 따른 공공기여비율 협상기준은 다음과 같다. 우선 용도지역변경의 경우, 공공기여율 산정시 (법정)최대용적률이 아닌 계획용적률을 적용하는 경우에는 계획용적률을 기준으로 증가된 용적률 및 공공기여율을 산정한다. 공공기여 산정시 증가되는 용적률의 60% 수준으로 토지가치 상승분 범위 내에서 결정한다.

[표 2-11] 용도지역변경 및 도시계획시설폐지시 용도지역 변경 및 공공기여율

구분	변경내용		공공기여율
용도 지역 변경	준주거지역	⇒	30% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	40% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	20% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	45% 내외 (48% 내외)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	30% 내외 (37% 내외)
도시계획시설 폐지 (복합화)	일반주거지역	⇒	35% 내외
	일반주거지역	⇒	25% 내외
	용도지역 변경 없음		20% 내외



출처 : 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

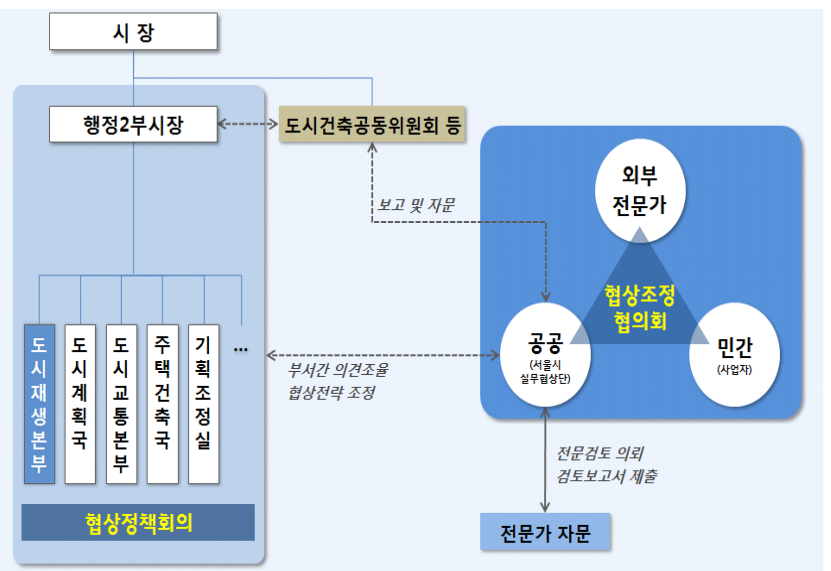
총 공공기여량은 종후 토지가치를 기준으로 공공기여 비율을 곱하여 산정한다.

[표 2-12] 공공기여 기준 대지면적 산정식

공공기여 기준 대지면적 산정식
공공기여 기준 대지면적 = [{1-(도시계획시설용도 건축연면적/건축총연면적)} × (계획용적률/당해 용도지역 (법정)최대용적률)]×부지면적

사전협상제 운용에는 협상단, 협상조정협의회[19], 협상정책회의, 전문가 등의 4개의 주체가 협상에 참여하고 있다. 협상조정협의회는 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체로서 사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재하고, 향후 추진과정에서 관련 위원회에서 검토될 사항을 객관적인 입장에서 검토하여 합의 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할을 수행한다.[20]

[그림 2-6] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상조직도



출처 : 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

19) 계획용적률 : 서울시 도시계획 정책상 제한하거나 지구단위계획으로 제한하는 용적률

20) 서울특별시(2018), 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정)

사전협상형 지구단위계획은 도시계획변경 사전협상을 완료한 후 사업 시행을 전제로 지구단위계획을 수립하는 경우에 해당한다. 민간이 도시관리계획 변경 및 건축제한 완화를 통한 개발계획(안) 수립시 기반시설 부지 또는 기반시설 설치 및 설치비용 등을 공공에 제공하거나 계획상 공공이 필요로 하는 용도를 도입하는 등을 토지가치 상승분 내로서 민간과 공공의 협상을 통해 결정한다.

기존 지구단위계획 수립시 일반적으로 적용되는 용적률 체계에도 불구하고 본 기준을 적용하는 사업 대상지에 대한 일반적인 용적률 적용체계는 다음과 같다. 용적률 체계는 기준용적률, 허용용적률, 상한용적률로 운용되며, 기준용적률을 바탕으로 계획유도 인센티브와 특정지정용도 인센티브를 합한 허용용적률에 공공기여 인센티브를 일괄 적용하여 상한용적률을 산정한다.

예를 들어, 용도지역을 제2종일반주거지역(200%)에서 준주거지역(400%)으로 변경하는 경우, 공공기여율 30%를 적용한 산정식은 다음과 같다.

[표 2-13] 사전협상형 지구단위계획상 용적률 적용기준(제2종일반주거지역→준주거지역)

사전협상형 지구단위계획 용적률 적용기준
• 기준용적률(변경 전 용도지역 용적률) : 200% • 계획유도인센티브 : 80% ▷(상한용적률-기준용적률)×4/10 = (400 - 200)% × 0.4 = 80%
• 계획유도인센티브 : 80% ▷(상한용적률-기준용적률)×4/10 = (400 - 200)% × 0.4 = 80% • 허용용적률 : 280% ▷기준용적률 + 계획유도인센티브 = 200% + 80% • 공공기여인센티브 : 120% ▷(상한용적률-기준용적률)×4/10 = (400 - 200)% × 0.6 = 120% • 상한용적률(변경 후 용도지역 용적률) : 400% ▷허용용적률 + 계획유도인센티브 = 280% + 120% = 400%

출처 : 서울특별시(2018), 사전협상형 지구단위계획 수립기준(4차 개정)

용도지역 변경에 따른 공공기여시설 기부채납과 관련하여 공공기여 시설의 종류와 기부채납 부담기준, 기부채납 부담방법 등을 정하고 있다.

우선 공공기여시설은 용도지역 변경으로 용적률 증가에 따라 발생하는 개발이익에 대한 공공성을 확보하기 위해 기부채납이 가능한 시설을 말하며, 「기반시설」과 「공공제안시설」로 구분하였다.

제3절 종합

개발이익과 계획이익의 차이를 구분하면 다음과 같이 설명할 수 있다. 우선, 개발이익과 계획이익은 행위주체와 의도에 따라 구분할 수 있다. 계획이익은 자본이득과 같이 우발이익으로 분류될 수 있으며, 개발이익은 소유자 또는 개발자의 의도적 행위는 위험을 감수한다는 측면에서 차이가 있다. 다음으로, 계획이익이 발생하는 것은 용도지역변경, 도시개발사업, 형질변경 및 지목의 변경, 도시계획시설설치 등 공공의 행위로 인한 지가상승은 토지의 잠재적 생산성 변화를 유발한다.

계획이익 환수의 필요성과 관련하여, 계획이익은 우발적 이익으로 토지 소유자에게 모두 귀속이 된다는 점에서 계획이익 환수의 필요성이 제기된다. 계획이익은 사회편익시설공급 등 소비자의 복지 증진 또는 후생편익 증진을 위해 필요하다. (Bowers, 1992; Gene Bunnell 1995) 또한 계획이익은 기반시설을 조성시 우선 중요한 자금 기반이며, 세금이나 협상을 통한 기부채납은 선진국 시장경제에서 세계적 현상이다(Crook 외 2015). 그리고 허가과정에서 해당지역에 필요한 필수 기반시설 설치를 요구하거나, 기타 편의시설, 또는 현금을 통한 지불, 특별한 디자인 및 환경적인 요구 등 다양하게 제안이 가능하다.

계획이익의 환수 사례는 그리 많지 않은데, 계획이익 환수와 관련해 객관적 기준 설정과 비용의 공정한 배분이 필요하며, 부당한 사업 승인 유도가 이루어지는 등의 문제가 발생하지 않도록 유의하여야 할 필요가 있다.

계획이익 환수 수단으로 사회기반시설, 공공편의시설, 공공용지 제공, 현금지불 등의 형태로 제안되고 있다. 이와 관련하여 경기도의 공공기여시설과 서울시의 용도지역변경, 개발밀도, 공공기여시설 기부채납 등 기준을 적용한 서울시 도시계획변경 사전협상제도를 검토하였다. 경기도는 변경된 용적률 대비 증가분의 45%, 서울시 제2종일반주거지역에서 일반상업지역으로 용도 상향시 45% 내외 공공기여 산정시 증가되는 용적률의 60% 수준으로 토지가치 상승분 범위 내에서 조정된다.

서울시 도시계획변경 사전협상 조직은 사업계획 방향, 공공기여에 관한 양측의 이해를 교환 및 중재하고, 객관적 입장에서 검토함으로써 합의 가능한 대안을 도출하는 역할을 한다. 필요시 협상정책회의를 통해 협상과 관련된 주요 정책 및 지침을 신속하게 결정하며, 전문가 자문을 통해 제안서의 적정성을 검토하고 실효성 있는 제안을 제시할 수 있도록 하였다.

제 3 장
택지개발사업 추진과 계획이익

제1절 고양삼송지구 택지개발사업 계획 내용

제2절 고양삼송지구 계획이익 추정

제3절 시사점

제1절 고양삼송지구 택지개발사업 계획 내용

1. 택지개발사업 추진 현황

전국적인 인구감소로 도시재생사업의 필요성이 강조되고 있지만, 고양시는 기존 구도심의 재생과 택지개발사업이 병존하여 진행되고 있다. 고양시에서는 가용지가 부족한 서울의 주택난을 해결하기 위해 택지개발사업이 이루어지면서 주거기능이 강화되고 있는 실정이다. 이로 인해 고양시는 일자리와 주거간의 불일치로 원거리 통근에 의한 교통난과 자족성 약화가 강화되는 실정이다.

고양시에서 진행된 택지개발사업은 1981년부터 2019년까지 총 1,027.9㎢ 면적에 762개의 사업지구가 지정되었다. 지역별로 공급된 택지면적을 살펴보면 수도권에 567.0㎢(55.2%), 지방에 460.8㎢(44.8%)가 공급되어 수도권의 택지공급실적 비율이 더 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 택지개발사업이 도시지역의 주택문제를 해결하기 위해 공영개발을 추진하고 있기 때문이다.

[표 3-1] 지역별 택지공급실적 현황(2019년 12월 31일 기준)

합계 (천㎡)	수도권 (천㎡)	지방권 (천㎡)
1,027,932 (100.0%)	567,084 (55.2%)	460,848 (44.8%)

출처 : 국토교통부(2019), 국토교통통계연보

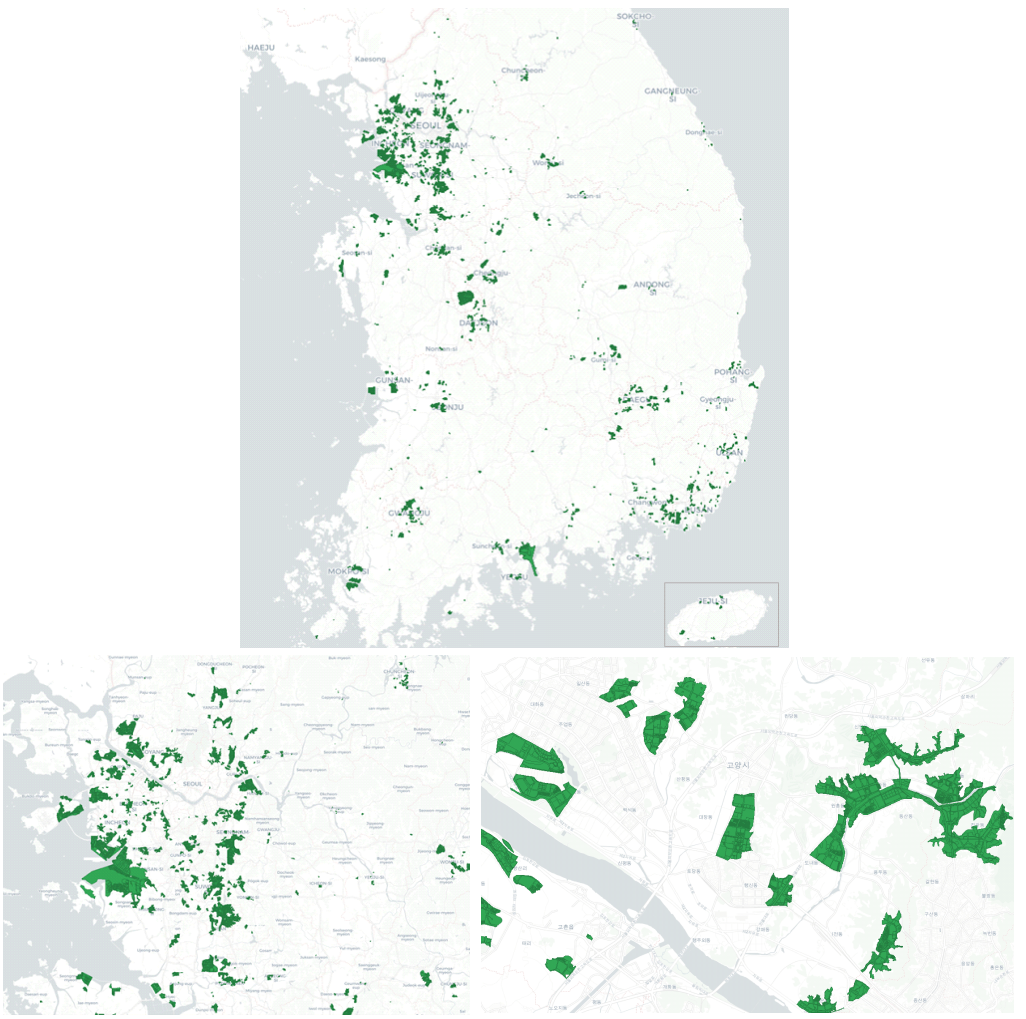
[표 3-2] 택지개발사업지구 현황(2019년 12월 31일 기준)

합계	한국토지공사(LH)	지방자치단체
762 (100.0%)	538 (70.6%)	224 (29.4%)

출처 : 국토교통부(2019), 국토교통통계연보

경제성장과 도시화와 산업화가 급속하게 진행되었으며, 이로 인해 도시용지 및 택지에 대한 수요가 급증하였다. 도시지역의 시급한 주택난을 해소하고, 무주택 저소득층의 주거 안정을 도모하며 500만 호 주택건설과 공급을 목표로 택지개발이 가능한 토지를 대량으로 취득하고 저렴한 가격으로 택지를 개발, 공급하였다.[21)]

[그림 3-1] 대규모 개발사업 현황



출처 : 저자작성

21) 정희남 외(2013), 국가보위비상대책위원회 경제제2위원회, 1980. 77, 택지개발촉진 등에 관한 특례법(안) 심사보고서 재인용

공영택지개발방식은 전면매수방식에 따라 사업시행자가 토지를 일괄적으로 매수하여 사업을 진행함에 따라 대량의 택지를 신속하게 공급할 수 있었다. 전면적인 토지 소유권 확보로 계획적인 개발과 효율적인 토지이용이 가능하였으며, 안정적으로 도시기반시설을 설치할 수 있었다. 또한, 제도적으로 택지의 공급가격 기준이 마련됨에 따라 정책적 목적에 맞게 저렴한 택지공급이 가능하여 임대주택이나 국민임대주택 건설용지 등의 공급이 이루어질 수 있었다.[22)]

이처럼 택지개발사업은 주택난 해소, 개발이익의 공공 환수, 기반시설 확충 등의 성과를 가져왔음에도 불구하고 여전히 한계점은 있다. 첫째, 한국토지주택공사(LH)가 시행하는 100만㎡ 이상 택지개발지구는 국토교통부장관이 직접 지정하고, 승인권한을 행사하고 있어 지역의 실정을 반영하는 택지개발계획수립에 한계를 보이는 것이다. 주택공급 위주의 개발은 부동산 경기침체, 미분양 사태 및 사업 지연에 대한 대응에 어려움에 있다. 둘째, 2009년 한국토지공사와 대한주택공사가 한국토지주택공사(LH)로 합병되었다. 2009년 LH의 부채는 109.2조원에서 2014년 137.9조원으로 연평균 4.7%로 증가하였다. 최근 5년간(2014~2019년)은 1.7% 감소하였으나 2019년 부채는 126.7조 원 수준 이다.

[표 3-3] 한국토지주택공사(LH) 연도별 부채총액

(단위 : 조 원)

구분	2009	2014	2019
부채총계	109.2	137.9	126.7

출처 : LH공사(2019), 재무현황(www.lh.or.kr)

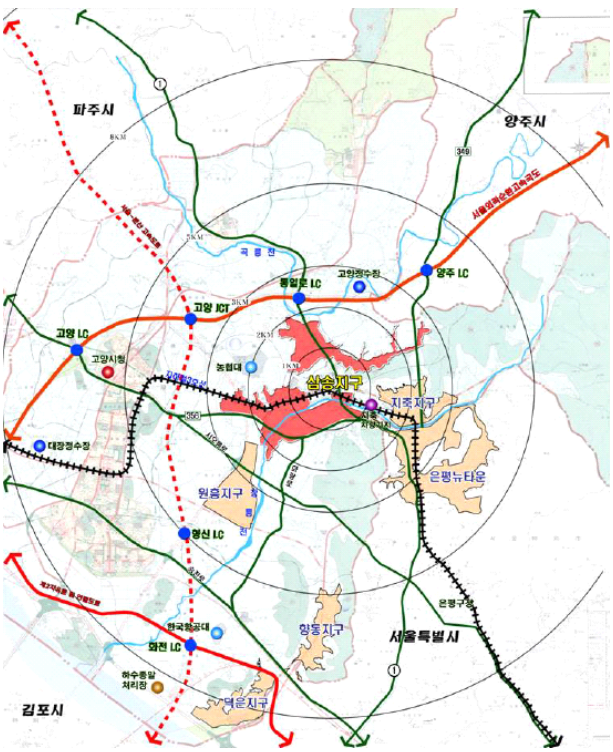
2. 고양삼송지구 택지개발사업 개요

고양삼송지구 사업 대상지는 경기도 고양시 덕양구, 삼송동, 동산동, 오금동, 원흥동,

22) 최수 외(2014), 포트스 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구, 국토연구원

지축동 등 일원이며 최초 지정된 면적은 5,090,886㎡이었으나 향후 계획이 변경되어 5,085,420.5㎡로 계획되었다. 최초 2006년 8월 16일 승인 받은 이후 2019년 12월 31까지 사업이 진행되었다.

[표 3-4] 고양삼송지구 택지개발사업 개요

구분	사업개요	위치도
위치	경기도 고양시 덕양구 삼송동, 동산동, 신원동, 오금동, 원흥동, 지축동 일원	
계획인구 및 세대	66,272인(25,941세대)	
면적	5,085,420.5㎡	
사업 기간	2006년 8월 16일 - 2019년 12월 31일	

고양삼송지구 택지개발사업의 목적은 정부에서 10년간 (2003~2012년) 국민임대주택 100만호 건설 정책에 부응하고자 추진되었다. 수도권 지역의 무주택 서민 및 저소득층의 주거생활 안정을 위한 국민임대주택단지를 조성함으로써 서민층의 주거공간 확보하고자 하였다. 또한, 고양시의 도시공간구조상 불균형을 이루는 동부지역의 균형 성장을 도모하기 위해 추진되었다. 고양삼송 택지개발사업은 한국토지주택공사를 시행자로, 공공주택특별법에 의하여 택지가 조성되었으며, 사업 절차는 아래와 같다.

[그림 3-2] 고양삼송지구 택지개발사업 절차도

출처 : 한국토지주택공사. http://dongtan.lh.or.kr/

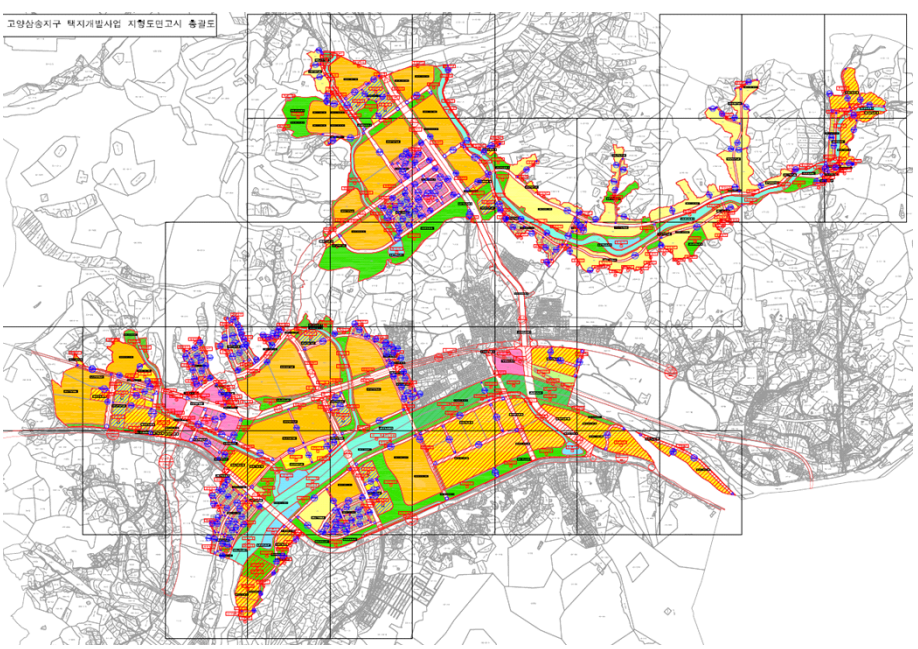
고양삼송 택지개발사업의 개발계획은 2004년 택지개발예정지구로 지정되었으며, 2006년 12월 개발계획이 승인되었다. 이후 사업추진 과정에서 지구지정 총 6차, 개발계획변경 총 25차, 실시계획변경 총 24차에 걸쳐 택지개발계획 및 실시계획이 변경되었다.

[표 3-5] 고양삼송지구 택지개발사업 주요 추진 경과

구분	고시
공공청사용지→준주거	개발계획(6차)변경 및 실시계획(5차)변경 승인 (국토해양부 고시 제2012-630호)
권장용도 공공청사 삭제	개발계획(8차)변경 및 실시계획(7차)변경 승인 (국토교통부 고시 제2013-232호)
행복주택 도입	지구지정(4차)변경 및 개발계획(12차)변경 및 실시계획(11차)변경 승인 (국토교통부 고시 제2014-566호, 면적 : 5,069,999㎡)
준주거 및 주상복합으로 변경	개발계획(17차)변경 및 실시계획(16차)변경 승인 (국토교통부 고시 제2016-123호)

출처 : LH공사(2019), 재무현황(www.lh.or.kr)

[그림 3-3] 고양삼송지구 택지개발사업 개발계획(25차)



2006년 고양삼송 택지개발수립계획의 최초 토지이용계획과 비교하여 최종 토지이용계획은 여러 차례의 개발계획 및 실시계획 변경으로 인해 면적 및 시설용지의 변경이 이루어졌다. 구체적으로 주택건설용지의 면적이 증가하였으며, 준주거용지 및 주상복합용지가 신설되었다.

[표 3-6] 고양삼송 택지개발지구 토지이용계획 변화 (2006-2019년)

구분		면적(㎡)		
		제2006-321호 (2006년 8월 16일)	제2019-943호 (2019년 12월 31일)	증감
합계		5,090,886	5,085,420.5	-5,465.5
주택건설용지	아파트	890,730	1,032,021.7	141,291.7
	연립	55,068	140,482.3	85,414.3
	단독주택	602,294	479,055.2	-123,238.8
	근린생활시설용지	44,305	50,892.8	6,587.8
	준주거용지	-	24,119.7	24,119.7
	상업시설	179,932	126,356.7	-53,575.3
	주상복합	-	42,648.8	42,648.8
공공시설용지	복합커뮤니티센터	16,343	4,141.4	-12,201.6
	도시지원시설용지	394,278	431,066.5	36,788.5
	일반도로	871,933	907,793.1	35,860.1
	보행자전용도로	47,082	24,324.8	-22,757.2
	철도	-	3,902.7	3,902.7
	공영차고지	18,058	19,047.5	989.5
	자동차기타		3,732.4	3,732.4
	주차장	30,549	35,224.3	4,675.3
	광장	19,121	5,299.6	-13,821.4
	공원	982,902	555,313.4	-427,588.6
	녹지	136,449	300,316.6	163,867.6
	공공공지	-	9,905.9	9,905.9
	수도공급시설	-	51.7	51.7
	전기공급설비	-	893.4	893.4
	집단에너지공급시설	30506	32,047.6	1,541.6
	주유소용지	11385	7,997.3	-3,387.7
	교육시설	105,586	125,332.5	19,746.5
	공공청사	52,958	56,903.6	3,945.6
	문화시설	7,154	13,069	5,915.0
	체육시설	14,400	1,948.4	-12,451.6
	도서관	7,399	3,942	-3,457.0
	사회복지시설	18,000	17,320.7	-679.3
	공공보육시설	-	1,945	1,945.0
	방재시설	-	71,938.9	71,938.9
	하천	429,972	483,741.6	53,769.6
	종합의료시설	14,334	18,074.3	3,740.3
	환경기초시설	54,584	40,926.1	-13,657.9
	종교시설용지	31,039	12,219.8	-18,819.2
	군사시설	-	1,423.2	1,423.2
	청소년수련시설	4,000	-	-4,000.0
	화훼시설	20,525	-	-20,525.0

3. 토지이용계획 변경 내용

1) 공공청사 용도변경 (공공청사 → 준주거용지)[23]

당초 계획에는 준주거용지가 계획되어 있지 않았지만, 계획의 변경으로 24,119.7㎡의 준주거용지가 신규로 추가 되었다. 관련하여 2012년 9월 24일 고양삼송 택지개발사업지구 개발계획 및 실시계획변경 승인 및 고시되었다(국토해양부고시 제2012-630호).

[표 3-7] 공공청사에서 준주거용지 용도변경(2012년 9월 24일)

구분	기정	변경
용도변경	- 공공청사1 (구청사부지) - 공공청사3~8 (파출소 및 소방서 부지)	- 준주거용지
허용용도	- 업무시설 - 제1종 근린생활시설 중 바목 - 노유자시설 중 영육아시설 - 건축물 부속용도 - 부수용도로서의 제1종 근린생활시설 (안마원제외), 제2종근린생활시설 (안마시술소, 단란주점, 고시원제외	- 제1종 근린생활시설(안마원 제외), 제2종 근린생활시설 (안마시술소 및 단란주점, 고시원, 장의사 제외) - 문화 및 집회시설 - 판매시설 - 업무시설 - 노유자시설 중 영육아 보육시설 - 동물 및 식물관련시설(도축장 및 도제장 제외)
건폐율/용적율	60 / 380	60 / 380

고시내용을 살펴보면, 기존 공공청사 부지 6개소(18,466㎡)가 준주거용지로 변경되었는데, 권장용도는 공공청사로 지정되어 있었으나, 2013년 5월 21일 준주거용지의 권장용도에서 공공청사는 삭제되었다. 그리고 2016년 3월 21일 준주거용지 3, 준주거 용지 4가 주상복합용지 3으로 변경하는 것으로 계획되었다.

이같은 변경사항에 대해 고양시는 다음과 같은 검토의견을 제시하였다. 부동산 경기 침체 및 미분양 사태 발생 등으로 다수의 사업장에서 주택건설사업 추진이 늦어짐으로

23) 국토해양부고시 제2012-630호 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2012.9.24.)

인해 인구 유입이 당초 계획보다 많이 지연되고 있어 공공의 청사 건립 시기를 정한 못한 상황에서 임의적인 용도변경은 억제하여야 함을 제시하였다.

그리고 택지개발업무처리지침 제35조 규정상 택지개발사업 준공 이후 2년경과 할 때까지 공공시설 용지가 미 매각 및 여건 변동 등으로 당초 용도로 매각될 전망이 없을 경우 사업시행자는 시장에게 당해 토지의 용도변경을 요청할 수 있도록 규정하고 있는 점을 고려 현시점에서의 용도변경은 불가함을 의견으로 제출하였다.

2) 행복주택 계획 반영[24)]

① 국토해양부고시 제2014-566호 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2013.9.29.)

행복주택은 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 대학생, 사회초년생, 신혼부부 ·한부모가족 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택으로, 원래 이름은 '희망주택'이었지만 국민행복시대를 표방한 박근혜 전 대통령의 국정 비전에 맞춰 행복주택으로 명칭이 변경되었다. 고양시 삼송에 공급되는 행복주택은 주변시세보다 20~40% 저렴한 임대료로 최장 10년까지 거주할 수 있다.

관련하여 삼송지구에 2013년 9월 29일 국토교통부고시 제2014-566호에 따라 고양삼송 택지개발사업지구 개발계획 및 실시계획변경 승인 및 고시되었다. 기존 인구 및 주택에 관한 계획에서 수용호수는 총 22,128호, 수용인구수는 58,846명으로 계획되었다. 변경된 인구 및 주택에 관한 계획에서는 수용인구는 58,846명에서 57,962명으로 886명 감소하였으며, 행복주택이 세대당 1.6명으로 계획이 변경되었다.

[표 3-8] 행복주택 건설로 인한 인구 및 주택에 관한 계획 변경

구분		면적(㎡)	구성비(%)	수용호수(호)	수용인구수(인)	비고
합계	기정	1,702,705.3	100.0	22,128	58,846	(기정) 2.66인/세대 (변경) 2.66인/세대 행복주택 : 1.6인/세대
	변경	1,701,913.3	100.0	22,128	57,962	

24) 국토해양부고시 제2014-566호 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2013.9.29.)

행복주택 조성시 기반시설 설치는 예외로, 공공주택 업무처리지침 제34조의4(어린이집) 500세대 미만 혹은 500세대 이상인 단지로 구분하여 지침이 만들어져 있으나, 행복주택 단지는 어린이집 조성에 대한 지침이 예외사항으로 되어있다.

② 행복주택 공급에 따른 주택계획 변경[25)]

철도시설공단 소유 철도용지는 행정재산으로 관련규정상 무상귀속 및 교환이 불가한 사항이므로 원활한 사업준공을 위해 존치하는 것을 추진하였다. 그러나, 주거복지로드맵에 따라 임대주택 공급을 위해 주택유형을 행복주택으로 변경하였으며, 용적률 및 최고높이를 반영함에 따라 세대수가 증가하였다.

[표 3-9] 개발(23차) · 실시(22차) 변경계획 (2019년 7월)

변경사유	변경내용
인구주택계획변경	주택계획 변경에 따른 세대수 증가
철도용지 존치	철도시설공단 소유 지구내 철도용지 존치
토지이용계획 변경	종교용지 용도변경 환경자원시설 용도변경
도시관리계획 및 지구단위계획 변경	종교용지 용도변경에 따른 용도지역 조정 철도용지 존치에 따른 주차2, 주차1 획지분할 고도제한 완화 협의결과 반영 도시지원시설5 용적률 상향 A24BL 최고높이 설정 및 용적률 조정 블록형 단독주택 R3형 가구수 조정
택지공급계획 변경	철도용지 존치에 따른 주차2, 주차1 공급계획 변경
무상귀속 변경	철도용지 존치에 따른 변경

출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

관련하여 삼송지구내 행복주택 추가에 대하여 도시정비과에서는 장항지구, 3기신도시 등 고양시 행복주택 수요 및 각종 개발사업지구 등을 종합분석한 객관적 근거와 기반

25) 국토교통부고시제2019-523호(2019. 09. 30)

시설 및 자족기능 강화 방안을 병행하여 재협의 필요성을 제기하였다. 이에 대해 LH는 고양시 관내 및 서울에 직장을 둔 사회초년생 및 신혼부부등 젊은 계층의 수요가 많을 것으로 분석하여 재협의 필요성에 대해서는 반영하지 않았다.

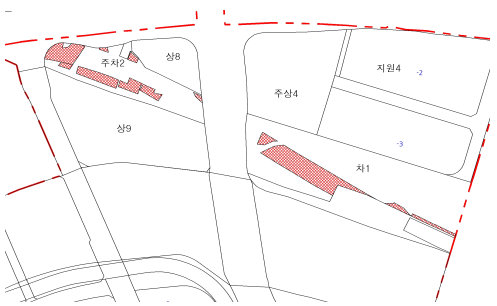
도시계획과에서는 기존 개발계획에서 밀도상승이 수반되는 계획 변경으로 도시문제가 지속적으로 야기됨에 따라 당초 개발계획 준수를 요청하였으나, LH는 개발계획변경이 기반시설 등에 미치는 부정적 영향은 미미할 것으로 판단하여 조치계획에는 미반영하여 추진하였다.

[표 3-10] 개발(23차) · 실시(22차) 변경계획(안)에 대한 검토의견 및 조치계획 (2019년 9월)

부서	검토의견	조치계획	반영 여부
도시정비과	• 2006년 개발계획 최초 승인 이후 민원처리, 미매각 토지의 활성화 명목 등으로 현재까지 총22차 개발계획 변경, 21차 실시계획을 변경 추진하면서 개발밀도가 상승 되는 요인이 있음에도 기반시설 및 자족기능 미확충으로 인한 교통 혼잡, 기반시설 부족 및 자족기능 상실에 따른 각종 집단민원 발생 • 삼송지구내 행복주택 추가에 대하여는 장항지구, 3기신도시 등 고양시 행복주택 수요 및 각종개발사업지구 등을 종합분석한 객관적 근거와 기반시설 및 자족기능 강화 방안을 병행하여 재협의 필요	•고양시 관내 저소득 중소기업근로자의 주거안정을 도모하고자 금년 내 착공 및 '22년 입주를 목표로 추진 중에 있으며, 특히 A-24의 경우 민간사업자와 LH공사 공동으로 건설사업을 수행하여 더욱 품격 높은 주택이 공급될 것으로 기대됨 •A-24는 지구 내외의 교통망고 지하철 3호선 원흥역을 이용한 우수한 서울 접근성과 지구내 상업시설 및 복합쇼핑몰 입지로 생활환경이 편리하고 지구내외 주요 고용시설이 다수 입지하고 있으며 역세권임을 감안할 경우 고양시 관내 및 서울에 직장을 둔 사회초년생 및 신혼부부등 젊은 계층의 수요가 많을 것으로 분석됨	미반영
도시계획과	•기존 개발계획에서 밀도상승이 수반되는 계획변경으로 도시문제가 지속적으로 야기되어 고양시정에 많은 문제점(부담)이 발생되고 있으므로 당초 개발계획을 준수하시기 바람	•금회 변경 사항 중 밀도상승이 수반되는 계획변경은 해당 부지 면적 및 위치 등을 감안시 계획변경이 기반시설 등에 미치는 부정적 영향은 미미 할 것으로 판단됨 •아울러, 사업지구 활성화를 위해 장기 미매각용지들의 토지 매각 가능성을 높이고자 사업 준공 전 부득이 토지용도 및 용적율 변경을 추진함	미반영

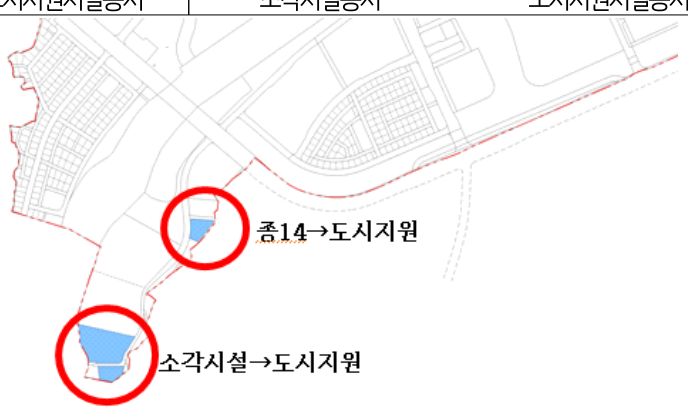
출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

[표 3-11] 개발(23차) · 실시(22차) 변경계획 철도용지 존치계획 반영 사례

기정	변경
	
주차장2	주차장2 획지분할

기정	변경	기정	변경
종교용지11	근린생활용지	종교용지14	단독주택용지

기정	변경	기정	변경
종교용지14	도지지원시설용지	소각시설용지	도지지원시설용지



출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

3) 저밀에서 고밀의 주거지 조성)[26]

당초 저층의 단독주택으로 공급하는 계획이 변경되고 고밀의 주상복합 용지로 변경이 이루어졌다. 세대수와 계획인구가 증가하면서 학교, 교통 등 각종 부작용이 예상되는 내용으로 변경이 이루어졌다.

관련 내용은 2016년 3월 16일 국토교통부고시 제2016-123호에 따라 고양삼송 택지개발사업지구 개발계획 및 실시계획변경 승인 및 고시되었다. 기존 단독주택용지가 663,352.1㎡에서 459,213.1㎡로 204,139㎡감소하였으며, 주상복합용지는 13,348.3㎡에서 42,648.3㎡로 29,300㎡증가하였다.

[표 3-12] 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2016.3.16.)으로 인한 인구 및 주택 계획 변경

구분		면적(㎡)	구성비(%)	수용호수(호)	수용인구수(인)	비고
합계	기정	1,701,911.9	100.0	22,128	57,962	(기정) 2.66인/세대 (변경) 2.66인/세대 행복주택 : 1.6인/세대
	변경	1,667,048.9	100.0	23,729	62,215	
단독주택	기정	663,352.1	38.97	1685	4,473	인구밀도 - 114.3인/ha - 122.7/ha 호수밀도 - 43.6인/ha - 46.8/ha
	변경	459,213.1	27.53	1218	3,239	
공동주택	기정	1,025,211.5	60.24	19995	52,291	
	변경	1,165,187.5	69.91	21222	55,551	
주상복합	기정	13,348.3	0.78	451	1,198	
	변경	42,648.3	2.56	1289	3,425	

계획 변경에 대해 고양시는 다음과 같이 의견을 제시하였다.

- 도로정책과 : 각종 용도변경으로 세대수 및 계획인구가 증가[1,601세대(4,253명)]추이 및 계상에 따라 이에 따른 도로교통 문제발생 등 도로기능 저하 예상 및 장래 교통량 계획에 대비하여 교통영향분석 및 개선대책 재검토 요구하였다.

---

26) 국토교통부고시 제2016-123호 개발계획 변경 및 실시계획변경 승인(2016.3.16.)

‣ 도시정비과 : 도시지원시설 용지 추가 지정 관련, 기존 도시지원시설용지의 오피스텔 허용으로 학교, 교통 등 각종 기반시설 등에 많은 문제점이 발생되고 있어 도시지원시설 추가 지정 재검토를 요구하였다.

‣ 연립주택(B-2 ~ B-7)용지와 관련하여 공동주택(연립주택)을 허용하면서 용적률을 100% 이하로 제한할 경우 향후 택지개발사업 준공 이후 지구단위계획 변경 등 민원사항이 발생 될 소지가 크며, 기존 단독주택용지로 유지함이 타당하다고 의견을 제시하였다.

그러나, 고양시의 의견은 반영되지 않은 채로 변경이 이루어졌다.

4) 장기 미매각에 따른 도시기반시설용지내 오피스텔 허용[27]

고양삼송 개발계획(16차)·실시(15차)계획 변경에서는 택지개발사업 추진과 관련하여 조성된 용지가 장기간 매각되지 못함에 따라 시설용지의 용도 변경이 이루어졌다.

[표 3-13] 개발(16차)·실시(15차) 변경계획 (2015년 10월)

구분	계획내용	
	기정	변경
토지이용계획	단독주택	도시지원시설
용도지역	제1종전용주거지역	준주거지역
용적률	100% 이하 (고도제한)	380% 이하 (고도제한)
건폐율	50% 이하	60% 이하

출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

고양시 도시정비과에서는 도시지원시설 오피스텔 허용에 따른 학교, 교통 등 각종 기반시설의 추가확보가 예상됨에 따라 도시지원시설 추가 지정에 대하여 검토의견을 제시하였으나, 이에 대해 학생 발생을 제한하기 위한 오피스텔 전용면적을 제한하겠다고 하는 부분적인 조치계획이 이루어졌다.

---

27) 국토교통부고시제2015-1039호(2015. 12. 30)

도시계획과에서는 자동차정비 관련시설3의 경우 허용용도가 자동차정비이며, 준주거지역(용적율 380%) 부여는 타당하지 않다고 검토의견을 제시하였으며, 이에 대해 2종일반주거지역 동일한 230%로 조정하겠다고 하는 부분적인 조치계획이 이루어졌다.

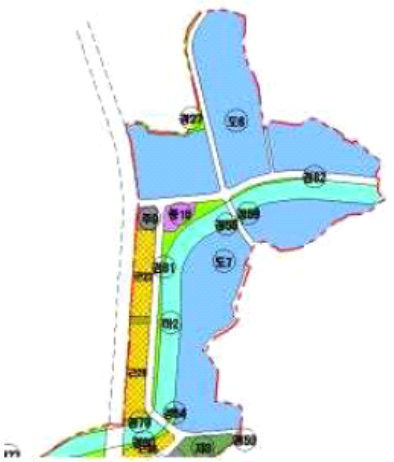
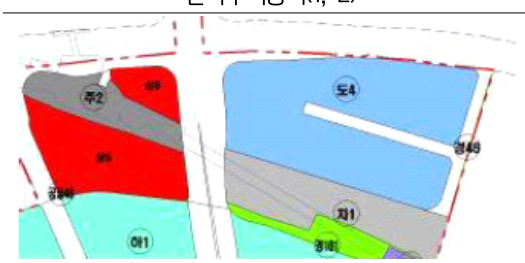
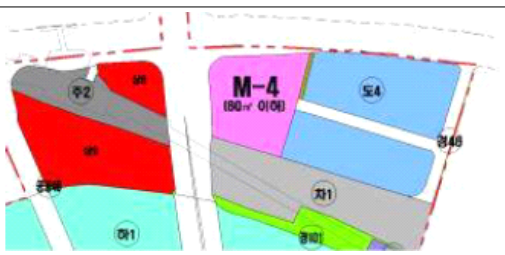
대중교통과에서는 삼송역과 차고지와의 연계한 개발계획이 필요성을 검토의견으로 제시하였으나 조치계획에 미반영되었다.

[표 3-14] 개발(16차) · 실시(15차) 변경계획(안)에 대한 검토의견 및 조치계획 (2015년 11월)

부서	검토의견	조치계획	반영여부
도시정비과	• 인근 고양지축 및 고양향동 공공주택지구의 이주자택지 공급 부족에 따라 부족한 이주자택지를 고양삼송지구에서 공급할 수 있도록 협조 요청 • 기존 도시지원시설용지에 오피스텔을 허용하게 되면 학교, 교통 등 각종 기반시설 등에 많은 문제점 발생이 예상되므로 도시지원시설 추가 지정에 대한 재검토 요망	• 추가 지정된 도시지원시설 6, 7은 오피스텔이 불허이며, 도시지원시설4는 학생 발생이 되지 않도록 전용면적 30㎡ 이하로 오피스텔 전용면적을 제한하겠음	부분반영
도시계획과	• 미매각부지에 대한 용도변경에 따라 무분별한 용도지역 상향은 지양되어야 할 것이며, 자동차정비 관련시설3의 경우 허용용도가 자동차정비와 관련된 사항임을 감안 시 준주거지역 용적율 380% 부여는 타당하지 않다고 판단되며, 제2종일반주거지역 이하로 부여 요망	• 자동차관련시설3의 용적률을 도시계획조례상 제2종일반주거지역과 동일한 230%로 조정하겠음	부분반영
	• 연립주택용지와 관련하여 공동주택(연립주택)을 허용하면서 용적률을 100% 이하로 제한할 경우 향후 택지개발사업 준공 이후 지구단위계획 변경 등 민원사항 발생 소지가 크며, 기존 단독주택 용지로 유지함이 타당함	• 미매각 상태가 장기화되고 있는 블록형 단독주택용지를 용도변경하여 오금동 지역 활성화를 도모하고자 연립주택으로 변경하였으며, 용적율은 기존 연립주택의 실제 배치가능 용적률 등을 검토하여 적정 용적율을 적용하였음	미반영
건축과	• 미매각용지 용도변경(인구수 증가)에 따라 기반시설(학교배정 등) 충족 여부에 대하여 면밀한 검토가 필요함	• 기반시설 관련 해당 부서(경기도 고양교육지원청)와 협의하였음	반영
대중교통과	• 주민들의 대중교통 연계 및 환승의 원활화를 위하여 삼송역 주차장과 연계한 개발계획 수립을 검토하고, 대중교통 연계 및 환승 확대 등을 위하여 두 부지 간 보행동선 확대 검토	• 삼송역과 차고지와의 연계한 개발계획은 추후 고양시에서 차고지 개발시 연계 검토할 사항임	미반영

출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

[표 3-15] 개발(16차) · 실시(15차) 변경계획 미매각용지 용도변경 사례

기정	변경
단독주택용지(1, 2)	 도시지원시설용지
 도시지원시설용지4	 주상복합용지

출처 : 고양시 도시정비과 내부자료

제2절 고양삼송지구 계획이익 추정

1. 계획이익의 산정

1) 계획이익 추정

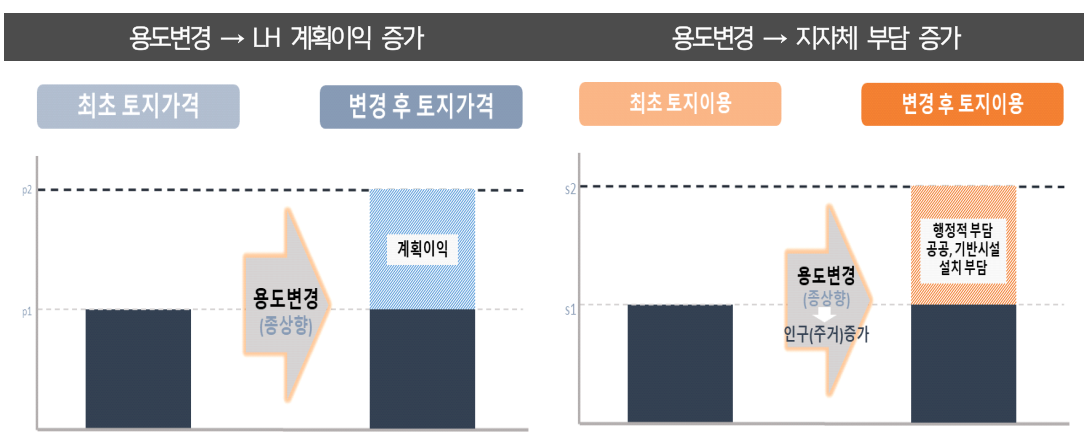
용도지역변경 등 계획변경을 통해 LH의 계획이익은 증가하지만, 반면 지자체 부담 가중되는 경향이 나타난다. 연구에서는 계획이익의 추정은 다음과 같이 추정하였다.

계획이익(용지의 가치 변화)는 변화된 용도별 가치(가격)의 합으로, 전체 계획이익(Y)은 용도별 면적(x_i)의 변화량에 용도별 토지가치(LH 매각공고 자료 기준, p_i)을 곱한 것과 같다.

$$Y = \Delta x_1 \times p_1 + \Delta x_2 \times p_2 + \ldots + \Delta x_n \times p_n, \quad Y = \sum_{i=1}^{n} \Delta x_i \times p_i$$

삼송택지개발사업지구를 대상으로 추정한 결과, LH에 계획이익이 귀속되는 반면, 계획과정에서 지자체의 추가적인 재정이 전가되는 문제가 나타났다.

[그림 3-4] 용도변경에 따른 계획이익 및 기반시설 설치 부담 변화



여기에 더해, 삼송택지개발사례의 경우공공시설 매입부담에 더해 당초 계획되지 않았던 주거용으로의 전환(자족용지 –> 주거용 오피스텔)은 지자체의 추가적인 행정적 재정적 부담을 초래하는 것으로 나타났다.

2) 삼송택지개발 사례 검토

최초 승인받은 용지별 계획과 20여 차례 변경을 거친 후 최종적으로 확정된 토지이용계획은 다음 그림 및 표와 같다.

[표 3-16] 주택시설용지의 변경 내역

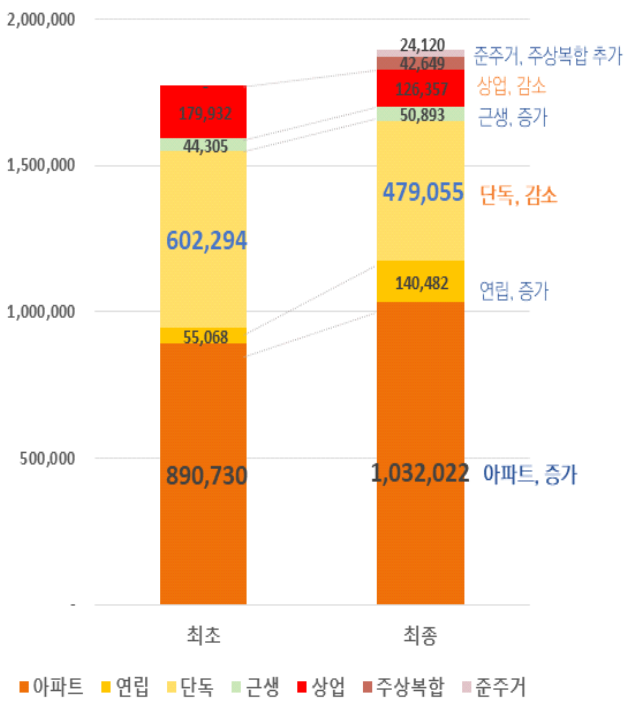
구분		최초 (2006년8월16일)		최종 (2019년12월31일)		증감면적	변화율 (%)
		면적	%	면적	%		
합계		5,090,886	100	5,085,421	100	-5,465.5	-0.1
주택시설용지		1,772,329	34.8	1,895,577	37.3	123,248.2	7.0
	아파트	890,730.0	17.5	1,032,021.7	20.3	141,291.7	15.9
	연립	55,068.0	1.1	140,482.3	2.8	85,414.3	155.1
	단독주택	602,294.0	11.8	479,055.2	9.4	-123,238.8	-20.5
	근린생활시설용지	44,305.0	0.9	50,892.8	1.0	6,587.8	14.9
	준주거용지	-		24,119.7	0.5	24,119.7	
	상업시설	179,932.0	3.5	126,356.7	2.5	-53,575.3	-29.8
	주상복합	-		42,648.8	0.8	42,648.8	
공공시설용지		3,318,557.0	65.2	3,189,843.3	62.7	-128,713.7	-3.9

최초 계획에서 최종계획의 단계까지 주택건설용지는 123,248㎡가 증가한 것으로 분석된다. 세부적으로 살펴보면, 전체 사업부지에서 주택시설용지는 당초 1,772,329㎡에서 1,895,577㎡로 123,248.2㎡가 증가하였다.

주택시설용지의 세부 용지계획을 살펴보면, 단독주택과 같은 저밀의 주거용지는 감소한 반면, 아파트를 비롯한 주상복합, 연립 등 상대적으로 고밀의 토지매각가격이 높은 주거용지의 면적이 크게 증가한 것으로 나타났다.

전체 주택건설용지가 증가하여 주택공급이 증가하였고, 특히 저층의 단독주택용지는 감소하고 고밀의 아파트, 주상복합용지, 준주거용지가 증가하였는데, 아파트용지는 최초보다 141,292㎡ 증가, 이외 준주거용지는 24,120㎡, 주상복합용지는 42,649㎡ 증가하였고, 반면에 단독주택용지는 당초보다 123,239㎡가 감소한 것으로 나타났다.

[그림 3-5] 삼송택지개발사업 토지이용계획 변화

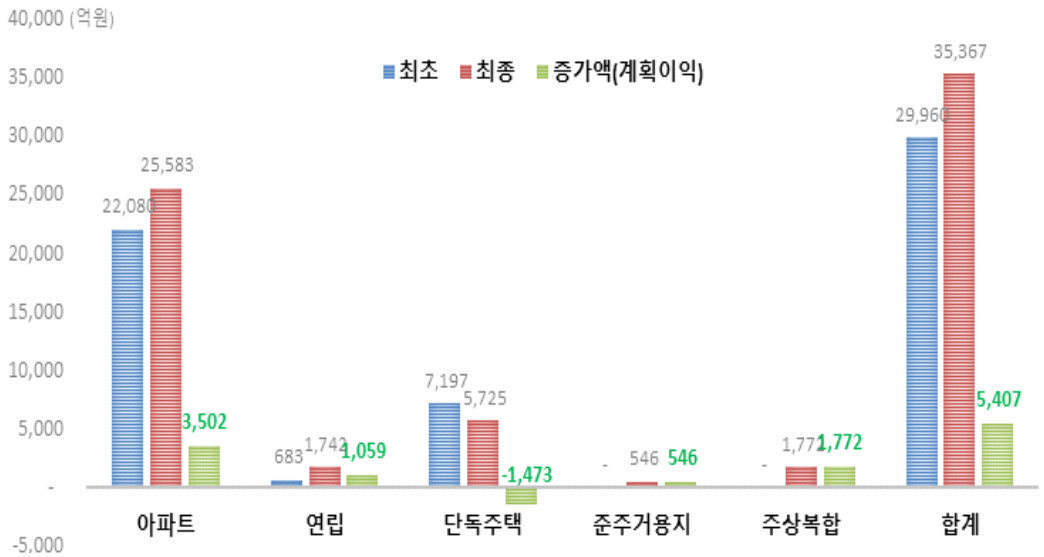


3) 용도별 가격 차이를 반영한 계획이익의 추정

주택건설용지에서의 용도변경에 의한 계획이익은 총 3,615억 원에 달할 것으로 추정된다. 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

삼송택지개발지구에서 주거용지의 용도 변경이 이루어지면서, 기존의 매각가격에 비해 5,407억원의 계획이익이 발생한 것으로 추정되었다. 반면, 상업 및 근린생활시설용지는 1,791억 원이 감소한 것으로 나타났다.

[그림 3-6] 삼송택지개발사업 주거용도 변화에 따른 계획이익 변화



[표 3-17] 주거용지, 상업 및 근생용지 변경 및 매각 가격 변화

구분		면적(㎡)			매각공고 가격(만원)	매각 총 가격		
		최초	최종	증감		최초	최총	증감
총계		1,772,329	1,895,577	123,248		37,649	41,264	3,615
주거용지		3,320,421	3,613,905	293,484		29,960	35,367	5,407
	아파트	890,730	1,032,022	141,292	248	22,080	25,583	3,502
	연립	55,068	140,482	85,414	124	683	1,742	1,059
	단독주택	602,294	479,055	-123,239	120	7,197	5,725	-1,473
	준주거용지[1]	-	24,120	24,120	226		546	546
	주상복합	-	42,649	42,649	416		1,772	1,772
상업 및 근생용지		224,237	177,250	-46,988		7,688	5,897	-1,791
	근생시설용지	44,305	50,893	6,588	252	1,115	1,281	166
	상업시설	179,932	126,357	-53,575	365	6,573	4,616	-1,957

1) 삼송지구 준주거용지는 매각이 이루어지지 않아 고양 덕은지구의 준주거용지와 분양아파트 용지의 비율을 적용하여 계산함
(단위당 준주거용지가격/아파트용지가격 = 0.913)

2. 계획 변경에 의한 고양시 재정부담 산정

계획의 변경을 통해 증가한 주택수는 9,745호, 인구는 22,541명이 증가한 것으로 나타났다. 최초의 계획에서 변화된 주택호수와 인구는 당초보다 각각 60.2%와 51.5%가 증가하였으며, 증가한 주택수와 인구는 단독주택보다는 아파트와 주상복합을 건설하면서 증가하였다. 계획이 변경으로 인해 인구밀도는 당초 85.9인/ha보다 44인/ha명이 많은 130.3인/ha수준으로 증가하였다.

계획에 반영되지 않은 인구도 존재한다. 도시지원시설용지와 상업용지 내 오피스텔 공급에 따른 인구 증가가 그 예이다.

당초 도시지원시설용지는 공장형벤처기업을 위한 용지로 계획. 그러나 LH는 용지매각이 용이치 않아 오피스텔을 공급할 수 있도록 변경 → 자족기능 약화, 주거기능 강화, 계획에서 고려되지 않은 주거용의 공급으로 고양시의 행정적 재정적 부담 가중시키게 된다. 도시지원시설 → 오피스텔 공급으로 5,904호, 상업용지 내 오피스텔공급으로 3,283호, 총 9,187호의 오피스텔이 공급되었다.

[표 3-18] 계획변화에 따른 주택 및 오피스텔 공급 변화

구분	최초 승인 (2006.12.11.)		최종 변경 (2019.12.31.)		증감(호수, 인)		변화율(%)	
	호수	인구수	호수	인구수	호수	인구수	호수	인구수
합계	16,196	43,731	25,941	66,272	9,745	22,541	60.2%	51.5%
단독	1,999	5,398	2,105	5,598	106	200	5.3%	3.7%
일반형			708	1,882				
블록형			1,397	3,716				
공동주택	14,197	38,333	22,547	57,249	8,350	18,916	58.8%	49.3%
아파트			21,139	53,507				
연립주택			1,408	3,742				
주상복합	-	-	1,289	3,425	1,289	3,425	-	-
세대당인원	2.7인/세대		2.66인/세대					
인구밀도	85.9인/ha		130.3인/ha					
기능변경에 의한 인구증가								
도시지원시설→오피스텔	-	-	5,904	15,044	5,904	15,044		
상업용지내 오피스텔	-	-	3,283	9,994	3,283	9,994		

오피스텔에 거주하는 인구의 추정은 다음과 같이 추정하였다.

실시계획에서는 주상복합 세대당 인구는 2.6명으로 산정하고 있지만, 오피스텔은 일반적인 주택과 달리 거주하는 세대원수가 적은 특성을 보인다. 따라서 고양시 오피스텔에 거주하는 가구의 특성을 고려하여 추정할 필요가 있다.

택지지구내 오피스텔 거주인원을 추정하는 절차는 덕양구내 오피스텔 거주자의 1인당 주거면적을 확인 → 택지개발지구내 공급된 총 오피스텔 면적 확인 → 1인당 오피스텔 면적량을 토대로 거주가능한 인구수 추정

오피스텔 거주인구 = 공급된 오피스텔의 총 전용면적 ÷ 1인당 오피스텔 주거면적

공급된 오피스텔의 전용면적별 거주가능한 인구수 추정은 다음과 같다.

통계청 2018년 인구주택총조사 데이터를 활용하였으며, 고양시 덕양구 오피스텔거주자의 1인당 평균 주거면적(24.1㎡)을 확인하였고, 오피스텔의 전용주거면적을 기준으로 총 오피스텔 전용주거면적을 계산하였다. 최종적으로 도시지원시설용지와 상업용지내 오피스텔 거주인구는 총 25,038인 수준으로 추정되었다. (도시지원시설용지 15,044명 + 상업용지 9,994명)

① 오피스텔 거주자 1인당 전용주거면적	② 공급된 오피스텔 총 전용 주거면적				③ 오피스텔 거주인구 추정 (② ÷ ①)		
	도시지원시설	상업용지	합계	⇒	도시지원시설	상업용지	합계
24.1㎡	362,560㎡	192,832㎡	555,392㎡		15,044 인	9,994 인	25,038 인

□ 계획에 미반영된 인구와 필요기반시설 면적

오피스텔 거주가구원수 증가에 따른 소요 기반시설 면적을 추정하였다. 택지개발사업에서 계획된 인구당 공공시설용지를 추정한 후, 오피스텔 거주인구수에 상응하는 기반시설 면적을 추정하였다.

추정시, 기 계획된 삼송택지지구내 인구당 공공시설용지를 계산하여 이를 준용하였다.

1인당 필요 공공시설용지 = 택지지구내 공공시설용지 ÷ 계획인구 = 4.47㎡

주요 공공시설용지	계획인구	⇒	1인당 공공시설용지(② ÷ ①)
296,505 ㎡	66,272 인		4.47㎡/인

계획에 미반영된 인구와 필요기반시설 면적 추정한 결과, 도시지원시설용지와 상업용지 내 공급된 오피스텔은 거주인구는 총 25,038명에 대한 추가 소요 기반시설은 1,205,126㎡로 추정된다.

이를 비용으로 환산(조성원가수준으로 적용)하면, 2,654억 2,655만원 가량으로 추정된다.

[표 3-19] 미반영된 인구와 필요기반시설 면적 추정

구분	오피스텔 추가공급 세대 및 총면적		추정 인구	추가소요 기반시설의 비용 추정	
	세대수	총 전용주거면적 (㎡)		추가소요 기반시설(㎡)	추가비용 합계 (만원)
도시지원시설용지	5,904	362,560	15,044	724,106	15,948,067
상업용지	3,283	192,832	9,994	481,020	10,594,588
합계	9,187	555,392	25,038	1,205,126	26,542,655

주 : 비용 추계시 단위면적당 조성원가 적용

3. LH 개발이익 추정

□ 개발이익 추정사례 1 : 위례신도시[28)]

2020년 2월 경실련은 LH가 토지수용 후 개발, 매각에 따른 개발이익은 2.5조원에 달하는 것으로 추정한바 있다.

28) 경제정의실천시민연합, 2020.2, 8조원에 수용한 위례 땅값, 11년만에 60조원으로 8배 됐다, 보도자료

경실련은 LH공사가 공개한 택지조성원가 중에서, 토지수용가는 평당 340만원, 조성원가는 평당 1,130만원으로, 2019년 12월 기준 공원녹지 등 무상면적을 제외한 위례신도시의 60% 이상을 매각한 것으로 조사되었다.

LH는 58만평을 8조 7천억원(평당 1,494만원)에, SH공사는 9.3만평을 1조 5천억원(평당 1,589만원)에 매각하였고, 매각가격에서 조성원가를 뺀 차액(개발이익)을 계산하였다.

LH공사는 평당 364만원, SH공사는 평당 459만원으로 총 차액(개발이익)은 LH는 2조 1,070억원, SH는 4,260억원의 개발 이익이 발생 추정하였다. 각각의 사업별로 조성원가 대비 차액의 비율(수익률)은 LH가 32.2%, SH가 40.6%. 전체 사업의 수익률은 33.6%, 지역에 따라서 수익률은 차이를 보인다. 사업성이 좋은 서울에서는 40.6%, 경기도는 32.2%를 기록한 것으로 예상하였다.

$$수익률\ LH = \frac{1,494(매각가격\ LH) - 1,130(조성원가)}{1,130(조성원가)} \times 100 = 32.2$$

$$수익률\ SH = \frac{1,589(매각가격\ SH) - 1,130(조성원가)}{1,130(조성원가)} \times 100 = 40.6$$

$$평균수익률(LH + SH) = \frac{1,510(매각가격) - 1,130(조성원가)}{1,130(조성원가)} \times 100 = 33.6$$

[표 3-20] 위례신도시 공공사업자 개발이익 (기매각 부문)

(단위 : 평, 만원/평, 억원)

구 분	면적(평)	조성원가(만원)	판매가(만원)	차액		
				평당차액 (만원)	수익률	차액 총액
LH 공사	579,517	1,130	1,494	364	32.2%	2조 1,070억
SH 공사	92,863	1,130	1,589	459	40.6%	4,260억
합 계	672,381	1,130	1,510	380	33.6%	2조 5,330억

자료 : 경실련, 보도자료(2020.2)

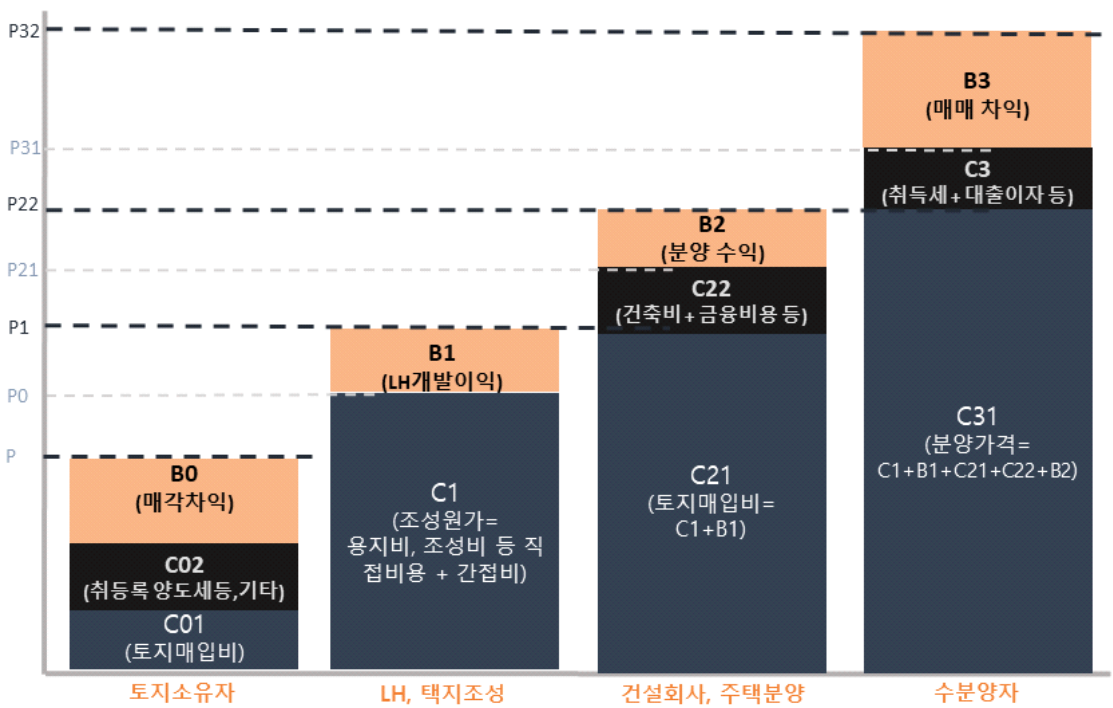
□ 개발이익 추정사례 2 : 부천 상동택지개발[29)]

이 연구에서는 사업 단계별 개발이익 추정하였으며, 금융비용 등을 고려한 각 사업의 단계별 개발이익을 추정하였다. 연구결과를 요약해보면, ① 토지소유자 25% → ② 택지개발(LH 등) 10.49% → ③ 주택건설사업자 10.7% → ④ 주택매수인(수분양자) 52%로 단계별로 개발이익은 차이를 보인다.

여기서 개발이익의 상당한 부분이 공공이나 개발사업자 보다는 민간의 토지소유자나 최종수분양자에게 돌아가는 것으로 나타났다.

일반적인 개발이익의 단계별 발생구조를 다음과 같이 설명할 수 있다.

[그림 3-7] 개발 단계내 주체별 개발이익 발생 구조



29) 권용희(2008) 개발이익은 누구의 몫인가?: 공공택지 개발사례를 통한 시장참여자별 내부수익률 비교, Real Estate Focus, Vol.4

□ 수도권내 택지개발사업의 개발이익 추정[30)]

김현수외(2007), 수도권내 평균적으로 30.1%의 수익을 얻은 것으로 분석되었다. 연구에서는 택지개발사업의 개발이익과 영향요인을 분석하였고, 수도권에서 이루어진 택지개발사업의 수익률은 최저 -4.2%에서 최대 59.6%에 달하는 것으로 추정되었다.

[표 3-21] 수도권내 택지개발사업 개발이익 추정

연번	지구명	조성비①	택지분양비②	개발이익 I ③	수익률③÷①×100
1	기흥구갈2	1,889,172	3,014,419	1,125,247	59.6
2	용인수지2	2,335,743	3,537,429	1,201,687	51.4
3	용인신봉	2,633,529	3,817,690	1,184,161	45.0
4	수원천천1	1,425,369	2,047,572	622,203	43.7
5	용인동천	2,633,529	3,784,717	1,151,188	43.7
6	부천상동	1,906,434	2,611,593	705,159	37.0
7	수원정자2	1,900,526	2,495,778	595,252	31.3
8	수원천천2	1,893,944	2,480,292	586,347	31.0
9	수원영통	1,652,809	2,148,651	495,843	30.0
10	동두천생연	1,188,827	1,506,714	317,887	26.7
11	의정부민락	1,851,461	2,265,512	414,051	22.4
12	인천마전	1,611,788	1,895,636	283,847	17.6
13	구리토평	2,494,725	2,727,454	232,729	9.3
14	남양주마석	1,808,660	1,938,023	129,363	7.2
15	남양주평내	2,190,855	2,097,891	-92,964	-4.2
평균					30.1

출처 : 김현수 외(2007), 택지개발사업의 개발이익과 영향요인분석 연구의 연구결과 재구성

□ 기존 사례의 수익률을 반영한 삼송택지개발 사업 개발이익 추정

종합해보면, 위례신도시 LH의 수익률 적용시 : 3.8조원 수준, 택지개발에 따른 수익률 : 10.49% 적용 → 1조 2,604억원에 달한다.

조성원가 (만원)	택지면적	총사업비 (택지면적*조성원가)	개발이익 추정 만원		
			위례사례 (32%)	부천 상동택지 사례	
				택지개발이익 (10.49%)	토지 100%소유 + 택지개발이익 (35.5%)
236.9만원	5,085,421㎡	12조 495억	3조 8,559억	1조 2,640억	4조 2,173억

30) 김현수, 신두영 (2007). 택지개발사업의 개발이익과 영향요인분석 연구. 지역연구, 23(2), 85-115

제3절 시사점

분양원가의 공개가 이루어지지 않는 등 개발사업에 따른 정확한 이익추정은 불가능하다. 경실련의 추정과 기존 연구사례를 토대로 LH의 삼송택지개발사업의 개발이익을 추정하는 것은 한계가 있다.

다만, 계획이익은 기존의 계획에서 변경된 토지이용을 통해 비교적 계산이 용이한 측면이 있다. 물론 최종 낙찰가격과 금융비용등 추가적인 비용을 정확히 추정하기란 어려운 일이다. 연구에서 추정한 계획이익이 과다추정될 수 있지만, 정보의 한계를 감안하더라도 비교적 사실에 근접해 있을 것으로 예상된다.

계획이익추정결과, 삼송택지개발사업에서 주거지 계획 변경을 통해 3,615억원 수준의 계획이익이 발생하여 개발이익 형성에 기여한 것으로 추정된다.

반면, 고양시는 도시지원시설용지 + 상업용지내 오피스텔공급으로 계획인구에 반영되지 않는 2.5만명이 추가적으로 유입된 것으로 예상된다. 증가된 인구만큼이나 추가적인 기반시설이 필요할 것이며, 시가 부담해야할 기반시설의 규모는 면적기준으로 205,126㎡ 수준의 추가 부담이 발생할 수 있다.(금액으로 환산하면. 2,654억원 수준)

결국, 계획인구에 반영되지 않은 2만명의 인구, 1개 행정동 규모의 인구가 증가하게 됨으로써 택지개발사업이 이루어진 지역을 포함해, 주변지역과 배후 지역의 교통난을 가중하게 되고, 추가적인 기반시설 부담은 지자체의 몫으로 남게 된 셈이다.

택지개발사업이 진행되는 동안 고양시 관련 부서에서는 관련 문제점을 지속적으로 제가하여 계획에 반영할 것을 요청하였으나, 대부분 반영이 되지 않은 채 사업이 진행이 된 문제도 있다. 현재, 법령내에서 개발이익의 일부를 기반시설 등 재투자 할 수 있는 방안은 지역개발사업으로 협약을 체결하여 진행하는 것이 유일한 방법인 것으로 여겨진다.

관련하여, 고양시는 도시계획변경 사전협상제도에 고양시가 필요로 하는 시설에 대한 검토와 기부채납 비율과 협상조직 등 관련내용을 추가적으로 검토해볼 필요가 있다.

관련 상위법을 개정하여 기반시설, 공공시설에 대한 조정이 이루어지는 것은 상당한

시간이 필요할 것이며, 용이치 않은 일이다. 따라서 도시계획조례의 개정이나 관련 조례를 제정하여 용도변경 등에 따라 발생하는 계획이익을 합리적으로 공유할 수 있도록 적정한 기준을 검토하여 제시할 필요가 있을 것이다.

제 4 장
결론

제1절 연구결과 종합

제2절 정책제언

제1절 연구결과 종합

이 연구의 목적은 공공의 대규모 개발사업 과정에서 나타나는 문제점과, 공공사업자의 계획이익의 정도, 그리고 사업에 따른 지자체의 부담 수준을 확인하고, 이를 토대로 시사점을 모색하는 것에 있다. 관련하여, 대규모개발사업의 토지이용은 어떤 용도로 변경되었는지 살펴보고, 변경에 따른 지자체의 부담수준과 공공디벨로퍼의 계획이익의 정도, 그리고 협의과정에서 나타나는 문제점과 개선 방향을 개략적으로 살펴보았다.

LH를 포함한 공공디벨로퍼의 사업은 대부분이 공익의 관점에서 사업을 수행하게 된다. 따라서, 경우에 따라서는 개발이익이 마이너스인 경우도 존재하고 있으며. 영속적인 사업을 시행하기 위해서는 종합적으로 고려가 필요도 있다.

하지만, 해당사업이 이루어지는 지자체인 고양시의 입장에서 본다면, 불합리한 측면이 상당히 존재한다. 고양시민을 위한 사업보다는 국가적 차원에서, 특히 서울의 주거난을 해결하기 위해 고양시가 감당해야 하는 비용이 큰 경우도 종종 나타나기 때문이다. 앞서 삼송택지개발사업의 경우도 상당수의 고양시민이 입주하겠지만, 사업의 목적이 서울의 주택문제를 해결하기 위한 사업목적으로 시행된다. 사업이 진행되는 과정에서도 공공사업자는 분양성을 높이기 위해 용도변경이 이루어지면서 불합리하게 지자체의 추가적인 비용을 부담하게 하는 경우도 발생한다. 관련하여, 이 연구에서는 삼송택지개발사업을 사례로 과정과 계획이익, 추가적인 고양시의 비용 전가 부분을 추정해보았다.

우선 계획이익과 고양시 부담과 관련한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계획변경을 통한 LH 계획이익 증가이다. 삼송택지개발지구에서 LH는 주거지 변경에 따른 계획이익은 총 3,600억원에 달하는 것으로 추정되었다. 최초 계획에서 최종계획의 단계까지 주택건설용지가 증가하였는데, 단독주택과 같은 저밀의 주거용지는 감소하고 아파트를 비롯한 주상복합, 연립 등 상대적으로 고밀의 토지매각가격이 높은 주거용지의 면적이 크게 증가하였다. 주상복합용지의 경우 최초보다 141,292㎡ 증가하였고, 준주거용지는 24,120㎡, 주상복합용지는 42,649㎡ 증가한 것으로 나타났다. 반면에 단독주택용지는 당초보다 123,239㎡가 감소한 것으로 나타났다. 이렇게 용도변경이 이

루어지면서 발생한 계획이익은 총 3,615억 원에 달할 것으로 추정되며, 용도 변경이 이루어지면서 발생한 총 계획이익은, 기존 매각가격에 비해 3,600억원이 증가한 것으로 분석되었다.

둘째, 계획변경으로 고양시 부담과 관련하여, 삼송택지개발 사례로 살펴본 용도지역 변경은 고양시에 다음과 같은 부정적 영향을 준 것으로 분석되었다. 우선, 주거용 공급증가와 도시지원시설용지에 오피스텔이 공급되었는데, 오피스텔의 경우에는 계획인구에 반영되지 않는다. 따라서, 실제로는 더 많은 사람들이 거주하게 되고 반영되지 않은 오피스텔 거주 인구를 수용할 수 있는 기반시설이 설치될 필요가 있다. 하지만, 삼송지구내 용도변경으로 공급된 오피스텔은 2만명 이상의 규로로 추정되었다. 2만명은 행정동 1개 수준의 인구로 고양시의 추가적인 재정, 행정 부담을 가중하게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 행정, 주민편의시설, 기반시설 등의 수요증가는 고양시 재정부담으로 귀결될 것이다. 당초 도시지원시설용지로 공장형벤처기업이 입지하는 것으로 계획이 되었지만, 고양시 의견이 반영되지 않은 채 오피스텔 공급이 가능하게 변경되었다. 협의 과정에서 지자체는 의견을 제시할 수 있지만, 지자체의 의견 반영이 필수는 아니라는 점에서 한계가 있다. 또 하나 중요한 것은, 당초 고양시가 부족한 자족기능이 입지하지 못하게 되었다는 점에서 자족기능이 약화되고 주거기능이 강화된 측면을 들 수 있다.

다음으로 절차·과정상의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 택지개발사업이 진행되는 동안 고양시 관련부서에서는 관련 문제점을 지속적으로 제기 계획에 반영할 것을 요청하였으나, 상당부분 반영이 되지 않은 채 사업이 진행이 되었다. 현재, 개발사업 과정에서 지자체의 의견은 청취하지만, 반영은 필수가 아니라는 점에서 고양시 의견반영에 한계가 있었다. 둘째, 삼송택지개발사업을 포함해 고양시 내에서 이루어지는 대규모의 공공사업은 서울의 주택문제를 해결하고자 추진하는 정부정책으로 추진되었다. 고양시민을 위한 정책이 아닌, 정부의 정책적 의지로 추진되는 사업으로 , 이 과정과 결과에서 발생하는 외부효과는 고양시민이 떠안아야 한다는 것은 불합리한 측면이 있다. 따라서, 고양시민을 위한 사업이 아니고 이 과정에서 외부효과와 고양시의 재정이 추가적으로 소요된다면, 이를 상쇄할 수 있는 수준의 편익이 고양시로 환원할 필요가 있다.

제2절 정책제언

공공사업의 대부분은 국가적 차원에서 공익을 위해 이루어지게 된다. 따라서, 공공사업이 이루어지는 과정에서 지자체가 부담해야 하는 비용이 추가적으로 발생할 수 있다. 이러한 지자체의 불합리한 부담을 상쇄하기 위해서는, 해당 사업에서 발생하는 개발이익의 일부를 지역에 환원하기 위한 노력이 필요하다.

이와 관련하여 현재 법령 내에서 개발이익 중 합리적 수준에서 지역에 환원할 수 있는 제도적 방안은 제한적이며, 협약을 체결하여 진행하는 것이 유일한 방법인 것으로 여겨진다. 관련하여 다행스럽게도 최근 2020.6월 LH와 고양시가 지역개발 상생협력 MOU를 체결하고 향후 3기 신도시 등의 합리적인 개발과 원도심의 균형발전을 위해 적극 협력할 것을 합의한 바 있다.

일반적으로 택지개발 등 대규모의 개발을 시행하는 경우, 진행 과정에서 지자체가 제시하는 의견이 충분히 반영되지 못하게 된다. 서로의 목적과 의견이 합치되지 않는 경우에는 문제가 불거질 수 있다. 이런 점을 감안해 고양시는 도시관리계획 변경 사전협상제도 운영지침의 세부적인 원칙과 기준을 점검하고 마련해 볼 필요가 있을 것이다. 고양시는 택지개발시 합리적인 기준을 설정하고 이를 토대로 개발사업자에게 요구할 필요가 있다. 서울시 등에서 활용하고 있는 도시계획변경 사전협상제도 등을 참고하여 고양시에 적절한 기준을 설정하고, 이를 토대로 기부채납 비율 등을 제시할 필요가 있다. 또한 협상조직 등 관련 내용과 제도를 정비를 검토해 볼 필요가 있다.

다음으로 생각해봐야할 것은 가장 많은 개발이익을 얻게 되는 최종 수요자에게서 이익을 환원하는 방안을 고려해볼 필요가 있을 것이다. 개발사업의 단계별로 발생하는 이익은 최종 주택수요자에게 개발이익이 가장 크게 돌아가는 것이 일반적이다. LH는 택지를 조성하고 분양하게 되면서 일정한 수익을 확보하게 된다. 그리고 주택 등을 건설하는 사업자에게 일부 이익이 돌아가게 된다. 그리고 최종수요자에게 주변의 시세보다 저렴하게 분양이 된다. 이를 통해 최종 수분양자는 커다란 시세차익을 얻게 되는 경우가 대부분인 것이다. 단계별로 발생하는 이익 중에서 가장 큰 이익을 차지하는 것은 최종 분양자이

다. 분양가격이 주변시세 보다 너무 낮은 수준으로 책정하게 되면서 시세차익이 수분양자에게 집중되고 분양시장이 과열되는 문제로 나타나게 된다. 따라서 적절한 이익환수 방안을 모색할 필요가 있으며, 이중 일정수준은 해당 지역에 환원하도록 할 필요가 있다. 즉, 최종분양자에게 돌아가는 이익을 줄이고 이를 공공(공공개발사업자와 지자체)에 환원할 방안을 모색할 필요가 있다.

이외, 기반시설과 관련하여 제도적 보완을 검토할 필요가 있다. 현재 공공시설은 도로, 공원, 철도, 수도, 그밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설로 한정되어 있다. 과거와 달리 사회적 변화에 따라 필수적 공공시설의 대상과 범위는 변화하고 있다는 점에서 필수 공공시설을 검토하여 수정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 대부분의 기반시설은 각종 개발사업 추진 시 '기부채납'(「국유재산법」 제2조제2호, 「공유재산 및 물품 관리법」 제2조제3호)을 통해 설치되고 있다. 관련법령에서 정한 국가나 지자체가 국가나 지자체 이외의 사업자가 설치한 시설의 소유권을 무상으로 이전받을 수 있는 '기부채납' 대상은 「국토계획법」상의 '기반시설'과 '공공시설'(기반시설 중 일부+구거+스마트시티통합운영센터)로 한정되어 있다. 따라서 사업이 이뤄지는 지역이나 지자체의 상황이나 여건변화에 맞는 시설을 기부채납 받는 데에는 한계가 있다.[31]고양시를 비롯한 지자체가 필요로 하는 시설을 확보하기 위해서는 조례를 통해 확보하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 용적률이 높아지는 등 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우에는 용적률의 증가 및 토지가치 상승분의 범위에서, 자치조례를 활용해 기부채납 대상시설을 추가할 수 있도록 관련법령이 개정되었다(「국토계획법 시행령」 제42조의3제2항제12호). 공공시설이나 기반시설 이외에 다목에서는 공공임대주택이나 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 도시계획조례로 정하는 시설을 기부채납 받을 수 있도록 정하고 있는 것이다. 이에, 서울시에서는 도시계획조례로 「국토계획법」상의 공공시설 이외에 '공공임대주택', '기숙사', '공공임대산업시설' 등을 추가하여 지구단위계획 수립 시 이들 시설을 기부채납 받고 있다. 고양시도 변화하는 여건을 감안해, 도시계획조례의 관련내용 검토와 공공기여 산정과 관련한 기준에 대한 검토와 공공기여 수준에 대한 면밀한 검토

---

31) 김중은 외(2019), 이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구, 국토연구원. pp.52-53.

와 적용을 검토해 볼 필요가 있다. 그리고, 주거용 오피스텔은 계획인구에 반영되지 않는다는 점에서 실제 거주하는 인구에 비해 적은양의 기반시설이 공급되게 된다. 사업이 종료된 후, 실제 거주하는 인구에 비해 적은 기반시설이 공급되어 혼잡도가 높아지게 되면, 이를 해결해야 하는 것은 해당 지자체의 책임으로 전가된다. 따라서, 실제 주거용으로 활용되는 오피스텔을 포함해 인구계획에 반영될 수 있도록 관련법령을 개정할 필요가 있으며, 오피스텔 공급시 과도한 고밀개발이 이루어질 수 있다는 점을 고려한 제도적 개선을 검토할 필요가 있다.

종합해보면, 공공개발사업에서 발생하는 지자체의 비용과 개발자의 개발이익 간에 합리적인 분담방안을 모색하기 위해서는 상호신뢰를 기반으로 한 협의와 의견 반영이 필요하다. 그리고 상호 공감할 수 있는 합리적 기준이 설정될 필요가 있다. 관련하여, 이 연구는 계획이익의 추정에 집중한 단기과제라는 점에서 한계가 있었으며, 고양시를 포함한 기초자치단체와 공공디벨로퍼와 개발이익의 합리적 공유를 위한 구체적 방안을 모색하고 제도적 개선을 다루는 추가적 연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

김상일(2009). 「도시계획 사전협상제도 : 성공적인 정착을 위한 과제」. 서울연구원

김상일, 안내영(2011). 「도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구」. 서울연구원

김중은 외(2019). 「이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구」. 국토연구원

김현수, 신두영(2007). "택지개발사업의 개발이익과 영향요인분석 연구." 지역연구, 23(2), pp.85-115

권용희(2008). 「개발이익은 누구의 몫인가?」 한국감정원, Real Estate Focus, 4

서순탁(2005). "아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구". 토지공법연구, 27

서울특별시(2018). "사전협상형 지구단위계획 수립기준(4차 개정)."

안균호, 변창흠(2010). "개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구」. 한국공간환경학회, 33

이상경 외(2019). 「개발이익 공공환원 사례 심층연구」. 경기연구원

이성룡 외(2017). 「경기도 도시계획 사전협상제 도입방안」. 경기연구원

이형찬(2014). "한국의 개발이익환수제도". 2014년도 한중국토정책국제세미나 발표자료

이형찬 외(2016). 「계획이익 조정체계 정비에 관한 연구」. 국토연구원

정희남(2003). 「개발이익환수제도의 현황 및 향후 과제」. 토지연구

정희남 외(2004). 「공공택지 및 분양주택 공급제도 개선방안」. 국토연구원 정책보고서

최수 외(2014). 「포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구」. 국토연구원

한국감정원(2012). 「환수제도 발전방안 연구」

[국외문헌]

Anthony D. H. Crook and Christine M. E. Whitehead(2002). "Social housing and planning gain : Is this an appropriate way of providing affordable housing?" Environment & Planning A:International Journal of Urban & Regional Research, v.34 n.7 (2002 Jul.). Pion ltd: 1259-1280

Christine Whitehead(2015). "The Economics of Development Value and Planning Gain(ch2)." in Crook et al. (2015). "Planning Gain : Providing Infrastructure and Affordable Housing : 35

Crook. et al(2015). "Planning Gain : Providing Infrastructure and Affordable Housing." Wiley-Blackwell.

D. G. Wiltshaw(1984). "Planning gain : A Theoretical Note." Urban Studies, v.21 n.2 : 183-187

Gene Bunnell(1995). "Planning gain in theory and practice - Negotiation of agreements in Cambridgeshire (Progress in Planning)." v.44 n.1 : 1-113

Evans(1982). "Externalities, rent-seeking and town planning." Discussion Papers in Urban and Regional Economics, Series C, No. 10, Department of Economics, University of Reading

Jim Claydon, Bryan Smith(1997). "Negotiating planning gains through the British development control system."

Urban Studies, v.34 n.12 : 2003-2022

John Bowers(1992). “The Economics of planning gain : A re-appraisal.” Urban Studies, v.29 n.8(92.12). SAGE : 1329-1340

Jowell(1977). “Bargaining in Development Control.” Journal of Planning and Environmental Law : 414-433

Ken Willis(1982). “Planning Agreement and Planning Gain.“ Planning Outlook, v.24 n.2 : 55-62

Koegh(1985). “The economics of planning gain.” in: S. Barrett and P. Healey (Eds) Land Policy: Problems and Alternatives, pp. 203-228.

Stephen Crow(1998). “Planning gain : there must be a better way.” Planning Perspectives, v.13 n.4 : 357-372

Whitehead et al(2015). "The online what if?“ Planning support system: A land suitability application in Western Australia." Applied Spatial Analysis and Policy 8.2 : 93-112.

[기타자료]

경기도 보도자료(2016). “주거용지 조성사업 추진에 따른 용도지역 변경 및 공공기여시설 기부채납 검토기준.”

경인종합일보 보도(2018.12.18.). “이재준 고양시장, “LH, 눈 앞의 개발이익과 후대 생존권 맞바꿈하고 있다.”

경제정의실천시민연합 보도자료(2020.2.14). 8조원에 수용한 위례 땅값, 11년만에 60조원으로 8배 됐다

국토교통부(2019). “국토교통통계연보.”

국토교통부(2013). “기반시설 기부채납 운영기준.”

남양주 다산신도시 공공 개발이익 사회환원 사례. http://www.newscop.kr/news/articleView.html?idxno=2073

명지신도시 개발이익 사회환원 사례. https://www.hankyung.com/society/article/2017121985761

성남시 대장동 개발이익 사회환원 사례. 성남도시개발공사, http://www.isdc.co.kr/

이해찬의원실 보도자료(2016.10.5). “LH공사 행복도시 개발이익 재투자 의지 있나. : ‘세종시-행복청-LH’개발이익 재투자 협약 체결해야”

파이낸셜뉴스(2015.5.14). “한준호-이재준 LH 개발이익 환수하라.” 합창,

고양시청. http://www.goyang.go.kr/index.do

국가공간정보포털. “공시지가.” http://openapi.nsdi.go.kr/nsdi/eios/ServiceDetail.do?svcSe=F&svcId=F012&provOrg=NIDO

법제처. https://www.law.go.kr/

택지정보시스템.“ https://openapi.jigu.go.kr/main.do

토지이용규제정보서비스. http://www.luris.go.kr/web/index.jsp

한국토지주택공사. “재무현황.” http://dongtan.lh.or.kr/

Abstract

A Study of Reasonable Alternatives of Planning Gains Sharing in Public Development Projects in Goyang City

Lee Young Kim*, Chang Ho Hur**

Despite the nationwide population decline, there are many large-scale development projects in Seoul Metropolitan area including Goyang City for solving housing problems in Seoul. Public development projects are necessary at the national level. However, the local governments where such projects are carried out often increase their financial spending after finishing the projects. Therefore, this study estimated the magnitude of planning benefits in large-scale development projects and additional costs which local governments would have to pay for the projects and then suggested policy implications. A large-scale public development project in Goyang City was analyzed as a case study. The planning benefits and additional costs that local governments would have to pay was estimated through the case study. According to the analysis, the developers had huge profits by changing the urban plan, but the changed urban plan caused additional financial burdens of Goyang City. One of the important reasons is that the opinions of local governments were not reflected in the process for changed urban plan. In addition, the problem is that the allocation of planning

* Senior Researcher, Goyang Research Institute, Korea

** Assistant Researcher, Goyang Research Institute, Korea

benefits is not properly made. In conclusion, it is necessary to set reasonable standards in the process of the development plan change, and to find a ways to share the appropriate level of planning benefits between the developers and the local governments. This study was conducted only for estimating planned profits. Therefore, Subsequent research may need to establish a standard for reasonable scale and sharing of planning benefits.