

19. 地主共同事業에 대한 土地利用의 效率性



양귀만
내외부동산컨설팅연구소 소장

우리나라와 같이 협소한 국토에 있어서는 토지에 대한 이용계획이 더욱 절실한 현실로 나타나고 있다.

이는 인구증가에 따른 택지확보와 현대산업구조의 변화에서 야기되는 용지(用地)수요 증가에 대비하기 위해서도 토지이용을 다각적이고도 효율적으로 개발 이용되어야 한다. 우리나라 인구는 4천5백75만7천명으로 인구밀도는 km^2 당 454명이며 전국도시계획 구역면적은 44억7천4백만평으로 전체국토면적(남한)의 14.8%를 차지하고 있다. 그리고 2005년까지 필요한 신규 주거용지는 약 2억3천8백만평으로 도시계획구역내 개발가능한 주거지역은 약 4천7백97만명 정도밖에 안된다.

우리나라는 해방이후 60년대초반까지 토지개발에 대한 인식이 크지 않았기 때문에 정부의 별다른 개입없이 주로 토지소유자가 자기 필요에 의해 단독적으로 소규모 토지개발 사업을 시행, 토지수요에 대처하여 왔다.

그러나 60년대 이후부터는 도시화·산업화가 급격하게 진전됨에 따라 토지개발압력이 커지고 택지수요가 대량으로 발생하여 공용수용에 의한 공익사업위주로 계획적인 토지개발이 이루어져 사유재산권 침해에 관한 논란이 많았다.

이로 말미암아 70년대에 들어와서 도시내 대규모 토지개발의 주종을 이루어 왔던 토지구획정리사업이 활발히 전개되었으나 주변지의 급등, 개발이익의 사유화 등으로 한계에 부딪치게 되었다. 80년대에 들어와서는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 공영개발방식이 새롭게 대두되어 공공의 역할이 크게 확대 되었으나 과도한 재정적 수요를 유발, 민간부문의 참여가 불가피하게 되었다.

이러한 점을 보완하기 위하여 80년대후반 신도시개발로 나타난 것이 합동개발방식인데 이방식도 기존의 단독 사업주체에 의한 개발사업에 대해 이에 참여하는 사업자들의 고유

기능을 충분히 살려 나갔다면 참여주체들 모두에게 이익을 줄 수 있는 동시에 토지개발 공급을 촉진시켜 사회전체적인 토지수요를 충족할 수도 있었으나 결과는 그렇지 못하였다.

정부측으로 보면 이 방식으로서 최대의 역점사업인 2백만가구 건설계획의 목표를 달성 하긴 하였지만 정작 신도시개발이 현장에서 전력투구한 주택건설업자로서는 사업성의 애로가 많았던 것이다.

그 한예로서 민간택지의 수용중 80% 이상은 공영개발택지로 충당하고 있는데다가 택지대금의 70% 이상을 선납하고 2~3년후에나 사용이 가능함으로써 민간업자는 그간 발생하는 사업손실을 감수해야만 했다.

분양주택용지가격체계도 불합리하여 업체로서는 이제까지 시행한 토지개발 방식은 투자된 자본의 신속한 회수를 위하여 실수요자를 가리지 않고 분양할 수 있었던 여지가 많아 토지이용의 비효율성을 초래 하기도 하였다.

이같은 경향은 토지시장이 지나친 초과수요를 보여 지가가 급속히 상승하면 토지공급 가격이 높아질 수 밖에 없어 궁극적으로 최종수요자가 부담을 안게 되는 결과를 가져왔다. 즉, 정부와 공공기관은 공적인 규제와 조장을 병행하면서 토지시장을 합리적으로 조절할 필요가 있는 것인데 이를 간과하고 그동안 공공부문을 주도리한 택지개발을 시행하였기 때문에 그 반작용에 의해서 민간부문 스스로가 자구책의 하나로 등장시킨 것이 바로 지주공동개발사업방식인 것이다.

1. 지주공동사업의 현실성

지주공동사업은 지주가 토지의 일부 또는 전부를 개발업자에게 제공하는 한편 개발업자는 토지를 개발하고 건축물을 건설하여 토지평가액과 건설비를 기준으로 양자가 토지와 건물을 공유 또는 구분소유하는 방식이다.

예컨대 지주가 스스로 건축물을 건설하여 분양하려고 할 경우 자금조달에서부터 분양·계약 등에 이르는 복잡한 업무를 감당하지 않으면 안되고 게다가 미분양에 따른 우려도 감수해야 한다. 이때 주택건설회사와 같은 개발업자가 개입하여 자금을 조달하고 노하우(Know-How)를 제공하여 건물을 건축한 후 건물의 일부분을 지주에게 인도하고 나

머지는 실수요자에게 분양 또는 임대하여 투입자금을 회수하고 건설이윤을 취하게 한다 면 양자는 서로 이득을 보게 되는데 이것이 바로 지주공동사업의 일반적인 형태이다.

경우에 따라서는 지주가 토지를 일단 개발업자에게 양도하고 그 양도대금으로 완공된 건축물을 매입하는 방식을 취하기도 하며 또는 지주가 개발업자에게 건축공사를 발주하고 건설대금을 완공된 건축물로 변제하는 방식을 취하기도 한다. 여기에서 중요한 것은 토지가격과 사업비를 어떻게 평가하여 정확히 결정하느냐 하는 일이다.

우리나라 토지개발중 주택용지를 포함한 토지개발은 거의 공공부분에 의하여 주도 되었으며 이러한 공공독점방식의 개발은 몇가지 중요한 점을 노출시켰다.

그 첫째로 토지개발공급원이 다양하지 못함으로 인하여 자유경쟁을 통한 공급가격의 안정화가 잘 이루어지지 못하였다는 점이다.

둘째로는 공공기관의 토지개발사업들은 대부분 채산성유지와 빠른 자금회전 때문에 개발자체가 지가 상승에 의존하게 되어 투기를 촉발시키지 않을 수 없는 구조적 모순을 안게 되었다는 점이다.

셋째, 확대 도입된 공영개발 방식은 지가의 상승과 민주화시대의 도래에 따른 보상비용의 증가를 초래하여 궁극적인 부담은 최종수요자가 떠 맡게 되고 이는 택지공급을 부진하게 만드는 요소로 작용하게 되었다는 점을 들 수 있다.

넷째, 공공에 의한 독점적 토지개발은 투기억제를 위한 개발정보의 독점을 요하는데 이는 오히려 개발정보의 누출이나 개발계획자체로 인한 투기를 불러 일으킬 소지가 크며 개발계획 수립과정의 민주화에도 역행한다는 근본적인 모순점이 있다.

그런점에서 여기서 제기하고 있는 공동사업방식은 공공주도개발방식을 탈피하고 지주와 개발업자가 자유로운 합의하에서 이익의 형평성을 도모할 수 있으며 공공부분의 폐해도 보완할 수 있다고 할 수 있다.

한편 90년대 말과 2천년대 한국의 도시개발 방향을 정함에 있어 가장 중요시 되는 두 가지 전제는 지방자치화와 민간참여 확대라고 볼 수 있다.

여기서 예견할 수 있는 것은 중앙집권적인 정부주도하의 개발방식인 종전의 공영개발 방식 등은 점차 줄어들고 지방자치정부에 적합한 주민의사가 잘 반영될 수 있는 새로운 공동사업방식이 점차 늘어날 것이라는 점이다. 따라서 앞으로 계속 택지공급을 확대하고 장기적인 용지수요에 대처하기 위해서 민간 부문에도 택지개발권을 부여해야 할 것이다.

2. 기대효과

우리나라는 근 30년간을 두고 택지개발에 따른 지가의 상승과 이로말미암은 기대이익으로 합리적인 토지이용보다는 비정상적인 소유형태로 많은 문제점이 노출되었고 결국 도시토지의 택지난과 고지가로 택지개발이 한계성에 부딪치게 되는 악순환을 되풀이 해왔다.

이러한 토지환경의 변화속에서 지주공동사업의 출현을 결코 우연이 아니다. 토지가격의 상승과 부동산 보유에 대한 규제강화, 자금의 절대부족 등으로 부동산개발업체가 토지를 직접 매입하여 개발하는 종래의 방식이 점차 어려워지고 있는 데다가 개인과 기업을 막론하고 토지소유자도 또한 토지보유에 따른 부담이 날로 무거워지고 있는 상황이어서 보유토지의 유효활용을 생각하지 않을 수 없게 된 것이다.

이렇게 볼때 지주공동사업의 토지정책적인 측면에서 여러가지 효과가 기대된다.

첫째, 지주공동사업방식은 지가의 안정으로 부동산의 종합적인 처방진 밑에서 사업을 시행하는 것이므로 토지 소유를 유발하지 않고 토지의 유효활용을 촉진할 수 있다.

둘째로는 투기행위의 억제로 투기소지를 제공하지 않으며 지주공동사업자체가 개발이익의 배분으로 소유이익보다는 이용이익을 증진시켜 토지유효성의 가치를 얻으므로 개발이익 독점을 분산시켜 토지이용의 공유화와 사회적이익의 분을 도모할 수 있다.

셋째, 지주공동사업은 토지이용의 효율화로 유휴지는 물론이고 현재 기존시가지 개발에 따른 신개발지 불량 주택지개발, 노후주택재개발, 도심지재개발사업 등을 공동사업으로 다양하게 시행할 수 있다. 앞으로 도시에 택지개발적지를 확보하는 것이 점차 어려워지고 있는 상황이어서 주변지역의 미이용토지와 기존시가지에 대해 토지의 유효이용을 촉진할 필요성이 점차 높아지고 있다.

그런데 국공유지는 사유지의 21%에 지나지 않아 주택건설 또는 택지개발을 하거나 공익사업을 수행하는데 사유지에 의존하지 않고는 토지이용을 할 수 없게 된 형편이다.

정부와 공공기관이 사유지를 매수하고 국공유지의 산지를 개발하며 수면을 매립하여 용지로 조성한다 하더라도 결국 공공시설에 필요한 토지이외는 개인에게 분양됨으로써 사유지화 되기 때문이다.

토지는 생산할 수 없는 것이므로 용지수요에 따라 상대적으로 토지는 협소해지고 사유

지의 점유비율이 높아진다. 즉, 어느시기가 지나면 정부의 힘만으로는 토지이용정책이 한계에 이르러 어떤 국토개발사업이나 도시계획사업을 추진하려해도 어렵게 된다.

지주들이 소유의무를 더 강화해 세금이 과중되고 개발업자는 토지확보를 해야하는 형편이 되고 정부는 엄청난 재정부담을 안고 사유지를 매수할 수 밖에 없어 어떤 합리적인 토지개발 방안이 도출될 수 밖에 없게 된 단계에 이르게 된다. 여기서 토지소유자와 개발업자(민간이든 공공이든간에)가 자연스럽게 합류하여 공동사업이 생성되었다고 볼 수 있다.

그러나 이 지주공동사업이 정착되기 위해서는 앞서서도 전제한바와 같이 지주에게 토지이용을 할 수 있는 계기를 마련해 주어야 하고 개발업자의 적정이윤과 정부의 토지이용정책도 이와 맞아 떨어져야 한다.

그러기 위해서는 공동사업의 환경여건이 더욱 조성되어야 하고 지주들의 의식전환과 개발업자들의 신뢰성 확보 그리고 정부의 지원책이 보다 강구되어야 할 것이다.