

GRI 정책 Brief 브리프

공공개발이익 도민환원제: 대장동 개발사업의 특징과 시사점

이상경 가천대학교 교수
skylee@gachon.ac.kr, 031-750-8765

김진엽 초빙선임연구위원
8851669@gri.re.kr, 031-250-3563

목차

- I. 문제제기
- II. 공공개발이익 도민환원제
- III. 대장동 개발사업 사례 검토
- IV. 시사점

Brief 정책 브리핑

GRI 정책 Brief

도정 현안에 대한 정책제안을 신속하고 실용적으로
제시하기 위한 연구입니다.

정책브리핑에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와
다를 수 있습니다.

인 쇄 2019. 1

발 행 처 경기연구원

발 행 인 이한주

주 소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

전 화 031-250-3114

홈페이지 www.gri.kr

□ 공공개발이익 도민환원제에 대한 대장동 개발사업의 시사점

- 공공개발이익 도민환원제는 대규모 개발 사업을 통해 개발이익 발생이 예상될 경우 공공의 직·간접 투자 또는 공공의 인·허가권을 활용해 개발이익을 환수한 뒤 이를 기반시설 확충과 도민 복지혜택에 활용하는 것을 말함. 도민환원제는 공공개발이익 환수를 전제로 하며 환수된 개발이익을 도민에게 분배하는 일련의 시스템을 의미함
- 대장동 개발 사업은 과도한 개발이익 발생이 예상되는 민간개발에 대해 공공개발이익 도민환원제 적용의 필요성을 시사하고 있음
- 대장동 개발 사업은 자본금이 부족한 지방공기업이 공공개발이익을 환원하고자 할 때 금융기관 중심 PFV와 같은 사업비 부담 최소화 방안을 적극 활용할 것을 시사함
- 대장동 개발 사업에서 사용된 사전 이익 확정방식은 대규모 도시개발사업에서 처음 적용된 것으로 사후 배당과 관련된 불필요한 갈등과 행정력 낭비를 줄일 수 있다는 점에서 획기적인 것으로 평가됨
- 대장동 개발 사업에서는 결합개발을 활용한 원거리 기반시설 조성, 다양한 기부채납 기법을 활용한 사업지 내외의 필수 기반시설 조성, 주식 보유를 통한 사업용지 배당 확보 등 다양한 공공개발이익 환원 방식을 적용하였음
- 대장동 개발 사업에서는 분배 형평성 제고 차원에서 시민배당과 같은 새로운 환원방식을 시도함
- 대장동 개발 사업에서는 새로운 환원방식의 적용을 위해 유능한 전문가를 영입하였고, 의사결정권자가 책임감 있는 리더십을 발휘해 사업의 성공 가능성을 높였음

□ 경기도 정책방향 제안

- 공공개발이익 도민환원제 조례 제정과 운영지침 마련이 필요
- 환수 공공개발이익의 관리를 목적으로 하는 특별회계 또는 관리기금의 설치가 필요

I. 문제제기

□ 대규모 개발사업에서 발생하는 개발이익의 과다한 민간 귀속과 관외 유출이 논란을 야기하고 있음. 개발사업의 인·허가권을 가진 경기도와 시·군의 적극적 대처가 요구됨

- 토지개발사업의 개발이익은 공공의 인·허가 과정을 통해 발생됨
 - 개발이익은 사업시행자가 수용을 통해 저가로 토지를 확보한 후 사업비 투입과 용도변경을 통해 토지의 가치를 높인 후 원가보다 높은 가격으로 용지를 공급함으로써 발생됨. 공적 권한인 수용권의 사용과 공공의 인·허가가 개발이익 발생에 중요한 역할을 함
- 개발사업 시행주체가 공공이 아닌 민간일 경우 개발이익의 민간 귀속 문제가 발생함
 - 도로, 공원 등 기반시설의 기부채납과 개발부담금 부과를 통해 개발이익을 환수하고 있지만 적절한 환수가 이루어지지 않고 있음
 - 경기도 내 민간임대주택 공급촉진지구 사업들의 경우 토지 수용과정에서의 재산권 침해, 낮은 수준의 기부채납, 개발이익의 과다한 민간 귀속 등으로 특혜 시비를 야기하고 있음
 - 경기도 관내의 개발부담금 부과 및 징수 실태를 보면, 개발사업의 시행건수와 규모에 비해 부과금액이 매우 적음. 특히, 부과건수와 징수건수는 별로 차이가 나지 않는데 반해 부과금액과 징수금액은 큰 차이를 보이고 있음. 이는 개발부담금 시스템이 제대로 작동되지 않는다는 것을 의미함. 부과종료시점 공시지가의 낮은 시세 반영과 개발비용의 부실 및 허위산정 등이 그 원인으로 지목됨

〈표 1〉 경기도 관내 개발부담금 부과 및 징수 현황

(단위: 건, 백만원)

2015년				2016년				2017년				평균			
부과		징수		부과		징수		부과		징수		부과		징수	
건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2,853	149,043	2,621	81,935	3,261	144,043	3,330	93,236	3,954	183,161	3,454	114,372	3,356	158,749	3,135	96,514

자료 : 경기도

- 개발사업 시행주체가 지자체나 지방공기업이 아닐 경우 개발이익의 관외 유출 문제가 발생
 - 도내 대규모 개발사업의 경우 상당수가 한국토지주택공사(LH)에 의해 시행되고 있음. LH는 경기도내 사업에서 확보된 이익을 타 지역의 적자사업에 투입하는 것에 제약을 가지지 않음
- 인·허가권을 가진 경기도와 시·군의 개발이익 환수 노력이 소규모 사업에 머물고 있어 대규모 개발사업에 대한 개발이익 환원 노력이 요구되고 있음

- 필지단위 소규모 개발사업의 경우 일부 시·군의 지방공기업을 중심으로 개발이익 환수가 시도되고 있음. 대부분 자본금 부족과 행정안전부의 부채관리 지침 때문에 독자적 사업 대신 민간과 공동으로 PFV를 설립하여 사업을 추진하고 있음
- 공공의 인·허가권을 활용하여 출자비율보다 더 많은 이익을 배당받는 등 나름대로의 노력을 보이고 있음. 하지만 대규모 개발사업에서 이 같은 시도는 거의 이루어지지 않고 있음

〈표 2〉 지방공기업의 소규모 개발사업 개발이익 환수 사례

구분	하남도시공사 (덕풍동 지식산업센터 사업)	성남도시개발공사 (위례 공동주택사업)	안산도시공사 (고잔동 공동주택사업)
총수익	1,100억원	440억원	200억 원
출자금	10억원 (20%)	2.5억원 (5%)	12.25억원 (24.9%)
지방공기업 수익	440억원 (40%)	200억원 (50%)	50억원 (24.9%)

자료 : 유영훈(2016), 지방공기업과 민간사업자와의 공동개발방식 개선에 대한 연구, 가천대학교 석사논문

□ 기반시설 위주의 기부채납이 환수 방식으로 주로 사용되다 보니 지자체의 필요사업에 개발이익을 투입할 수가 없음. 환수방식의 다양화와 탄력적 운영이 필요함

- 기반시설 기부채납의 경우 대부분 사업 지구 또는 인근 지역으로 한정되고 있음
 - 기반시설설치비는 원인가부담 성격이 강해 사업지구 문제 해결에 주로 투입되고 있음
- 낙후지역 기반시설 조성, 임대주택 공급, 복지재원 등 지자체의 예산 투입을 필요로 하는 사업은 지속적으로 증가하는 추세임. 개발이익 환수방식에 있어 다양성과 탄력성이 요구됨
 - 최근 저출산, 고령화로 사회복지비용이 급증하면서 지자체의 예산부족 문제가 심화되고 있음. 기반시설 기부채납 위주에서 벗어나 환수방식을 다양화하는 것이 필요함

□ 개발이익 환수 혜택이 소수의 주민에게 한정되는 경향이 있음. 균등 혜택이 가능하려면 시민배당 또는 도민배당과 같은 새로운 형태의 환원방식 검토 필요

- 기부채납 기반시설이 갖는 지역공공재적 속성으로 인해 주민들에게 혜택이 균등하게 돌아가지 못하고 있음. 복지재원으로 사용할 경우에도 제한적으로 혜택이 제공됨. 균등 혜택을 위해서는 시민배당 또는 도민배당과 같은 새로운 형태의 환원방식이 필요함

□ 본고의 목적은 공공개발이익 도민환원제의 개념과 검토 과제를 정립하고 성남시 대장동 개발사업 사례 검토를 통해 정책적 시사점을 도출하는 것임

- 성남시 대장동 개발사업 사례 검토 결과는 성남도시개발공사 업무 담당자와의 인터뷰, 공사의 사업추진 자료, 관보, 보도자료 등 관련 문헌에 기초하여 작성된 것임

II. 공공개발이익 도민환원제

1. 공공개발이익 도민환원제 개념 정립

- 공공개발이익은 공공의 직·간접적 투자로 인해 발생하는 개발이익과 공공이 인·허가권을 행사하여 발생하는 계획이익을 모두 포함하는 개념임
- 공공개발이익 도민환원제는 대규모 개발사업을 통해 개발이익 발생이 예상될 경우 공공의 직·간접 투자 또는 공공의 인·허가권을 활용해 개발이익을 환수한 뒤 이를 기반시설 확충과 도민 복지혜택에 활용하는 것을 말함
 - 도민환원제는 공공개발이익 환수를 전제로 하며 환수된 개발이익을 도민에게 분배하는 일련의 시스템을 의미함
- 공공주도 개발사업(공영개발 또는 공공의 지분이 큰 개발사업)은 지역사회 재투자 같은 자체적인 개발이익 환원체계를 가지고 있음. 다만, 이는 해당 지역 중심의 기반시설 위주 재투자로 다양성과 탄력적 운영에 한계를 보이고 있음
- 민간개발의 경우 기반시설 기부채납과 개발부담금 징수에도 불구하고 공공개발이익이 과도하게 귀속되는 경향이 있음. 공공투자나 공공의 인·허가권을 활용할 경우 공공개발이익 환원이 가능한 사업들이 있으며 공공개발이익 도민환원제는 이 같은 사업들을 위해 필요한 제도임

2. 공공개발이익 도민환원제 도입을 위한 검토 과제

□ 적용 대상 사업의 범위

- 현재 도지사의 도시계획 권한 중 상당수가 시·군으로 이관되었기 때문에 도가 인·허가 권한을 행사하는 사업으로 한정할 경우 개발제한구역 해제 사업, 민간임대주택 공급촉진지구 사업 등으로 국한되게 됨
- 도민환원제를 시·군에서도 적용할 수 있는 모델로 개발할 경우에는 도시개발사업과 주택개발사업 등으로 대상을 확대할 수 있음
- 경기도, 시·군, 지방공기업이 참여하는 사업으로 대상을 확대할 경우에는 LH와 공동으로 시행하는 사업, 민관합동사업 등 다양한 사업들이 해당될 수 있음

□ 환원 방식

- 기반시설 기부채납, 개발부담금 같은 기존의 환수방식 외에도 직접투자, 결합개발, 사업간 연계 등 다양한 환원 방식이 있을 수 있음. 사전협상에 의한 공공개발이익 환원 같은 새로운 제도의 도입도 가능함
- 기반시설 기부채납 지침 개선
 - 기부채납은 개발행위의 허용조건으로 기반시설의 설치 또는 용지의 확보 등을 요구하는 것으로 개발사업의 유형과 성격에 따라 차별화된 기준의 개발이 필요
- 개발부담금 운영 개선
 - 개발부담금은 개발이익환수법에 따라 징수금액의 50%는 해당 시·군의 일반회계로, 50%는 지역발전특별회계로 귀속됨. 경기도로 편입되는 금액이 없기 때문에 경기도의 환수장치라기보다 시·군의 환수장치로 볼 수 있음
 - 개발부담금은 부과종료시점 공시지가의 낮은 시세 반영과 개발비용의 부실 및 허위산정으로 개발이익 규모가 축소되는 등의 문제가 있음. 공시지가의 시세 반영 제고, 시·군 업무담당자의 전문성 확보 등을 통해 환수장치로서의 역할을 강화할 필요가 있음
- 출자를 통한 개발이익 환원
 - 지방공기업은 출자한도가 자기자본금의 10%로 제한되고 행정안전부의 부채비율 200% 준수 관리 지침을 지켜야 함. 자기자본금이 부족한 지방공기업들은 앞서 <표 1>에서 볼 수 있듯이 PFV의 자본금을 축소시키고 배당비율을 높이는 등의 방법을 통해 공공개발이익 환원을 시도하고 있음
 - 공공의 인·허가권을 활용하여 현금 배당 외에도 사업용지 확보 등의 다양한 형태로 공공개발이익을 환원할 필요가 있음
- 결합개발 활용 또는 사업간 연계
 - 결합개발은 두 개의 떨어진 지역을 하나의 구역으로 묶어 개발하는 것으로 정비사업과 도시개발사업에서 사용할 수 있음. 사업성이 높은 지역과 사업성이 떨어지는 지역을 하나의 구역으로 묶거나 공원과 같은 도시계획시설을 조성할 경우에 사용할 수 있음
 - 공공개발이익을 인근 도시재생지역의 기반시설로 환원하는 것과 같은 사업간 연계도 대안이 될 수 있음
 - 결합개발 활용과 사업간 연계는 지역 간 갈등이 야기될 수 있기 때문에 공공의 적극적 개입이 필요함
- 사전협상에 의한 공공개발이익 환원의 제도화
 - 서울시에서는 용도지역 상향과 도시계획시설 해제 같은 도시계획 변경에 대해 사전협상을 통해

- 시설 또는 현금형태로 계획이득을 환수하고 있음. 서울시에서는 “도시계획 변경 사전협상 업무처리 지침” 을 제정하여 제도적 틀 내에서 이를 운용하고 있음
- 공공기여는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 시행령에 의해 규정되고 있는 데, 대상지가 속한 지구단위계획구역 내에서만 공공기여금을 사용해야 하는 등의 제약을 받고 있음
 - 경기도의 경우 부천시에서 사전협상제도를 도입하였지만 여타 지자체는 도입에 신중을 기하고 있음. 사전협상제도는 아직까지 공공개발사업에는 도입되지 않고 있음.

□ 환원 수단

- 기반시설 설치, 복지사업 지출 등 환수 개발이익의 용처를 고려할 때 환원 수단을 토지, 시설, 현금 등으로 다양화할 필요가 있음
 - 기반시설은 기부채납 대상으로 가장 일반화된 환수 수단이지만 기반시설로 인정되는 대상과 설치 허용지역 등에 제약을 받고 있음
 - 경기도는 2018년 9월에 2022년까지 20만호 공공임대주택 공급을 발표했다. 공공임대주택 건설을 위해서는 개발이익을 사업지구의 주택용지로 확보하는 것이 효과적임
 - 공공개발이익을 복지재원으로 활용하기 위해서는 현금으로 환원하는 것이 필요함

□ 환원 시점

- 공공개발이익 환원 방법에 따라 환원 시점을 다양하게 가져가는 것이 필요함
 - 사전협상제는 입지심의 단계에서, 기부채납은 지구지정 심의 단계에서, 기반시설 설치의 실시설계 공사 단계에서, 개발부담금 부과는 준공단계에서 시행하는 것이 적절함
- 행정절차 이전에 협약체결 등을 통해 실질적 환원이 사전에 이루어질 수 있음

□ 공공개발이익의 환원 관리

- 공공개발이익의 환원 관리를 위한 특별회계와 관리기금 설치
 - 경기도 내 특정지역에서 발생한 공공개발이익의 지역 간 이전을 효율적으로 하기 위해서는 사업유형, 사업지역 등에 관계없이 통합적으로 관리되고 다목적 용도로 사용될 수 있는 특별회계 또는 관리기금의 설치가 필요
- 공공개발이익의 도민환원은 다양한 형태로 가능해야 함
 - 복지시설, 도서관, 기반시설 등의 지구 내 기반시설 설치에 사용할 수 있음
 - 임대주택건설을 위한 주택용지로 환원될 수도 있음
 - 복지프로그램의 비용으로 사용될 수도 있음
 - 개발사업 대상지를 지자체의 공동자산으로 볼 경우 형평성 제고 차원에서 도민배당 가능

III. 대장동 개발사업 사례 검토

1. 대장동 개발사업의 개요

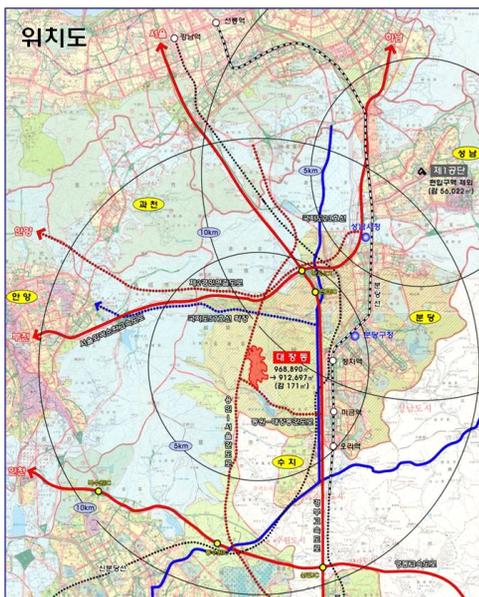
□ 성남 판교대장 도시개발사업 개요

- 대장동 개발사업의 정식 명칭은 “성남 판교대장 도시개발사업” 임
 - 사업 대상지 위치는 분당구 대장동 210번지 일원으로 면적은 920,467㎡(약 278,000평)임
 - 사업시행자는 PFV인 성남의뜰(주)이며, 사업방식은 도시개발법상의 수용 또는 사용방식임
 - 사업기간은 2014년 5월 30일(구역지정 고시일) ~ 2020년 12월 31일임

□ 개발계획 개요

- 인구 및 주택계획
 - 계획인구 15,938인
 - 계획세대수 5,903세대(아파트 5,268세대, 연립 517세대, 단독 118세대)
- 토지이용계획
 - 주거용지 45.5%, 상업용지 0.9%, 도시기반시설용지 53.6%로 계획

〈그림 1〉 대상지 위치도



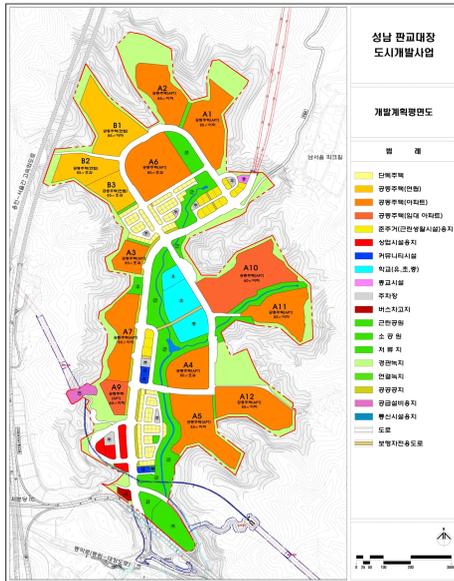
자료: 성남의뜰(<http://www.snpark.co.kr/>)

〈그림 2〉 조감도



자료: 성남도시개발공사 내부자료

〈그림 3〉 토지이용계획도



자료: 성남의뜰(<http://www.snpark.co.kr/>)

〈표 3〉 토지이용계획

구분		면적(㎡)	구성비
합계		920,467	100.0
주거용지	소계	417,970	45.5
	공동주택(아파트, 연립)	375,314	40.8
	단독주택(필지형)	29,978	3.3
	준주거(근린생활시설)	12,678	1.4
상업용지	상업시설용지	8,354	0.9
도시기반 시설용지	소계	494,143	53.6
	공원	109,458	11.9
	녹지	168,845	18.3
	도로	148,800	16.2
기타	67,040	7.2	

자료: 성남 판교대장 도시개발사업 개발계획(3차) 변경 고시 (성남시 고시 제2018-135호)

2. 성남시 공영개발 결정을 통해 공공개발이익 확보

□ 사업추진 경과

- 대장동 개발사업은 당초 LH에 의해 공영개발로 추진되었음. 금융위기 이후 부동산 경기 침체와 함께 정치권의 사업포기 압력이 가중되면서 2010년 사업을 포기하게 됨. 이후 성남시장에 당선된 이재명 시장이 민간개발 방식 제안을 거부하고 공영개발로 결정했고 성남도시개발공사 설립 후에는 공사에 의해 사업이 추진됨. 〈표 4〉 참조
- 성남시는 2014년 성남 대장동·제1공단 결합 도시개발구역을 지정하였고, 2015년 공모를 통해 성남의뜰 주식회사를 사업시행자로 지정함. 2016년 사업시행자의 요청으로 1공단을 결합도시개발구역에서 해제하고 대장동 부지만을 도시개발구역으로 변경 지정함. 2017년 공동주택용지와 연립주택용지를 분양했으며, 2018년 12월 공동주택을 분양함. 〈표 4〉 참조

□ 공영개발 결정을 통해 성남시 공공개발이익 확보

- LH공사의 사업 포기 후 민간개발로 사업이 추진될 경우 개발이익이 과다하게 민간으로 귀속될 가능성이 있었기에 성남시는 공영개발을 결정함. 성남시의 결정은 성남개발공사의 설립과 함께 사업이 진척되면서 공공개발이익 확보로 이어지게 됨

〈표 4〉 대장동 개발사업 경과

시점	추진 경과
2004. 4.	성남시 2020 도시기본계획에 대장동 시가화 예정용지로 지정
2005.	한국토지주택공사(LH) 대장동 공공개발사업 결정
2009. 7.	LH, 공영개발 방식을 제안하고 성남시가 이를 수용함
2010. 6.	LH, 대장동 공영개발사업 철회 결정
2010.10.	성남시, 민간개발 방식 제안을 반려하고 공영개발 방식 결정
2011. 3.	성남시, 도시계획위원회 열어 공공개발방식으로 개발하기로 심의 의결
2014. 1.	성남도시개발공사 출범
2014. 5.	성남 대장동·제1공단 결합도시개발구역 지정
2015. 2.	민간사업자 공모 공고
2015. 3.	우선협상 대상자 선정(성남의뜰 컨소시엄)
2015. 6.	성남 대장동·제1공단 결합도시개발사업 개발계획 고시 및 사업협약 체결
2015. 8.	사업시행자(성남의뜰) 지정
2016. 11.	성남 판교대장 도시개발사업 도시개발구역(변경) 지정 및 개발계획(변경) 수립, 실시계획인가 고시
2017. 5.	조성토지(APT용지) 공급계약 체결
2017. 6.	제1공단 공원조성 사업 시행자 지정 및 실시계획인가 고시
2017. 9.	조성토지(연립주택용지) 공급계약 체결
2017. 12.	복측 터널 사업시행자 지정 및 실시계획인가 고시
2018.9.	제1공단 토지소유권 100% 확보
2018.12.	복측 터널 공사 착공계 제출
2018.12.	판교 퍼스트힐 푸르지오 아파트 분양

주: 성남도시개발공사 내부자료, 관보, 네이버 뉴스 검색 결과 등을 참조하여 정리

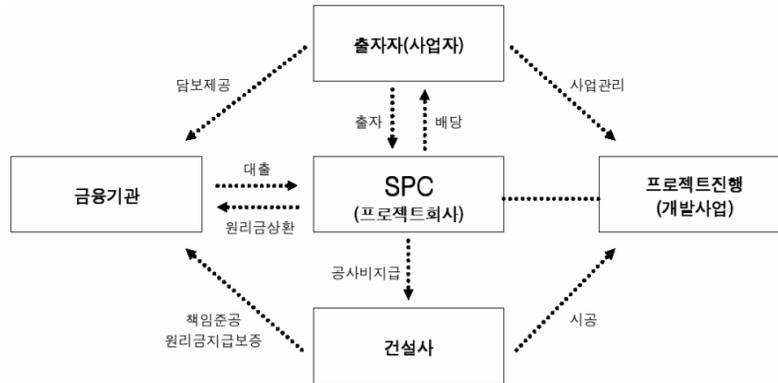
3. PFV 방식을 통해 성남도시개발공사의 사업비 조달 부담 최소화

□ PFV(Project Financing Vehicle: 프로젝트금융투자회사) 개념

- PFV 정의
 - 대규모 부동산 개발사업의 효율적 추진을 위하여 투자자들이 설립한 명목상 회사
 - 이익 배당 시 법인세 면제 혜택(법인소득 이중과세 문제 해결)
- 근거법령 및 설립형태
 - 근거 법령: 법인세법 제51조의 2 및 동법 시행령 제86조의 2
 - 설립 형태: 상법상 주식회사(명목상 회사)
- 설립요건
 - 자본금 50억원 이상
 - 금융기관 출자비율 5% 이상
 - 한시적으로 설립된 명목회사로서 존립기간 2년 이상

- 자산관리업무를 자산관리회사(AMC)에 위탁
- 자금관리업무를 자금관리사무수탁회사(FMC)에 위탁

〈그림 4〉 PFV 사업 구조



자료: 성남도시개발공사

□ 성남개발공사 PFV 출자를 통해 사업비 부담 최소화

- PFV 요건을 충족하는 최소 규모로 SPC 설립
 - SPC: 성남의뜰 주식회사(2015년 7월 설립)
 - 자본금: PFV 요건을 충족시키기 위한 최소 금액(50억원)
- PFV 성남의뜰 주식회사 지분구조
 - 지분구조: 성남도시개발공사 50%+1주, 5개 금융기관 43%, 민간사업자 7%-1주

〈표 5〉 성남의뜰 주식회사 지분구조

구 분	성남도시개발공사	민간사업자 컨소시엄		계
		금융기관(5개)	민간사업자	
출자비율(%)	50%+1주	43%	7%-1주	100%

자료: 성남도시개발공사 내부자료

〈표 6〉 성남의뜰 주식회사 주주 구성

보통주			우선주		
주주명	주식수	지분율	주주명	주식수	지분율
화천대유자산관리	9,999	14.28%	성남도시개발공사	500,001	53.77%
SK증권	60,000	85.72%	KEB하나은행	140,000	15.05%
			국민은행	80,000	8.60%
			IBK기업은행	80,000	8.60%
			동양생명보험	80,000	8.60%
			하나자산신탁	50,000	5.38%
합계	69,999	100.00%	합계	930,001	100.00%

자료: 성남도시개발공사 내부자료

- 성남의뜰(주)의 주식은 보통주와 우선주로 구분됨. 성남도시개발공사는 1종 배당 우선주를, 5개 금융기관은 2종 우선주를 보유함. 자산관리회사(AMC)인 화천대유자산관리와 자금관리사무수탁회사(FMC)인 SK증권만 보통주를 보유함
- 금융중심 PFV 구조는 성남도시개발공사의 사업비 조달 부담을 경감시켜 줌
 - 성남도시개발공사는 PFV의 대주주지만 사업비 조달 부담을 지지 않음. 5개 금융기관들이 성남의뜰(주)에 대출을 하면서 성남도시개발공사에게 별도의 보증을 요구하지 않기 때문임
- 성남도시개발공사는 PFV의 주주로서 인·허가 지원을 통해 사업성공 가능성을 높임
 - 도시개발사업의 경우 명도와 수용이 중요하기 때문에 지방자치단체의 협력이 필수적임. 성남시의 100% 출자사인 성남도시개발공사가 인·허가 업무를 직·간접적으로 지원하면서 사업의 성공 가능성을 높임
- PFV 구조는 민간택지지구 사업으로 인정되기 때문에 공동주택용지 분양에 유리함
 - 성남도시개발공사가 도시개발사업의 시행자가 될 경우 공공택지지구 사업이 되면서 분양가 상한제의 적용을 받게 되지만 성남의뜰(주)이 사업시행자가 되면서 민간택지지구 사업이 되었고 결과적으로 분양가 상한제의 적용을 받지 않게 됨. 이는 공동주택용지 분양에 유리한 환경을 만들었고, 그 결과 미분양 없이 공동주택용지를 모두 분양할 수 있었음
- 특히, 건설사가 배제된 금융기관 중심의 PFV는 낮은 금리로 사업비를 조달할 수 있으며 경쟁 입찰을 통해 공사비를 낮출 수 있다는 점에서 성공 가능성이 높음
 - 최근 사업자를 선정한 GTX-A노선 사업도 신한은행 컨소시엄이 현대건설 컨소시엄을 누르고 사업권을 확보했음. 조달 금리와 건설 공사비를 낮추었다는 점에서 우위를 선점함

4. 사전 이익 확정방식을 통해 공공개발이익 환원

□ 성남시의 개발이익 확보는 출자구조에 의해 보호받고 있음

- 성남도시개발공사는 성남시의 100% 자회사로서 공사의 취득 이익은 성남시 자산으로 인식됨
- 성남도시개발공사가 성남의뜰(주) 지분의 50%+1주를 갖는 대주주인 관계로 성남의뜰(주)의 의사결정은 사실상 공사에 의해 이루어 짐
- 성남시 → 성남도시개발공사 → 성남의뜰(주)로 이어지는 지배구조가 명확하기 때문에 사업협약서에 명기된 성남의뜰(주)의 공공개발이익 또는 개발사업으로 인한 결과물은 성남시나 공사에 귀속되는 것이 확실함

□ 대장동 개발사업 확정이익 내역

- 대장동 개발사업에서 공공으로 환원되는 시설과 용지 등을 금전으로 환가할 경우 총액은 약 5,503억원임. 제1공단 지역에서 약 2,761억원, 대장동 지역에서 약 2,742억원이 발생함
 - 제1공단 지역의 환원금 약 2,761억원은 공원조성비 2,561억원, 지하주차장(400면) 조성비 약 200억원으로 구성됨
 - 대장동 지역의 환원금 약 2,742억원은 성남도시개발공사로 귀속되는 임대아파트(A10블록) 용지의 최소가치 1,822억원, 북측 터널공사비와 남측 진입로(대장C) 공사비 약 600억원과 약 260억원, 배수지 신설 공사비 약 60억원으로 구성됨

〈표 7〉 대장동 개발사업 확정이익 내역

구분	공공기여	금액
제1공단 지역	공원조성	2,561억원
	지하주차장(400면)	200억원
	소 계	2,761억원
대장동 지역	북측 터널공사	600억원
	남측 진입로(대장C)확장	260억원
	배수지 신설	60억원
	임대아파트(A10블록)	1,822억원
	소 계	2,742억원
합 계		5,503억원

주: 제1공단 공원조성비 2,561억원과 임대아파트(A10) 용지 가격 1,822억원은 사업협약서(2015.6)에 명기된 금액으로 확정 금액임. 다만, 북측 터널, 대장C 확장, 배수지 추정 사업비는 2007년 3월 가설계에 따른 개략공사비용 산정 금액임. 따라서 이 비용은 실시계획 인가와 공사 입찰과정에서 변동될 수 있음

자료: 성남도시개발공사 내부자료

□ 이익 배분

- 대장동·제1공단 결합도시개발사업 사업협약서(2015.6.15)에 따라 2차에 걸쳐 이익을 배분함
 - 1차 이익 배분은 제1공단 공원 조성비를 전액 사업비로 부담하는 것이며, 2차 이익 배분은 성남도시개발공사에게 임대주택용지를 제공하는 것임
- 1차 이익 배분: 제1공단 공원 조성비 전액 사업비로 부담
 - 제1공단 공원조성비의 내역은 공사의 사업 및 출자타당성 검토용역을 기초로 산정하였으며, 향후 실시계획 및 각종 영향평가 진행 후 실시계획승인 내용을 바탕으로 재산정 함
 - 제1공단 공원조성 면적이 감소하거나 공원조성을 하지 않을 경우에도 제1공단 공원조성비 예상액을 기준으로 감소되는 금액을 전액 공사의 이익으로 함
 - 상기의 내용과는 별도로 제1공단 공원조성에 부가하는 지하주차장 건립과 관련된 비용은

총사업비에서 충당하되, 구체적인 공사개요와 추진방안은 전문기관의 수요예측 등 용역 결과를 반영하여 별도 협의하여 정하기로 함

〈표 8〉 1공단 공원조성비 내역

항목	금액 (억원)	비고
토지보상비	2,281	
기타보상비	24	
철거비	46	
공사비	191	부지조성비 및 공원 조성비
설계비	8	
감리비	11	
합계	2,561	

자료: 성남도시개발공사 내부자료

- 2차 이익배분 : 임대주택용지 제공(제1공단 공원조성비 외에 추가 제공)
 - 공사의 출자지분율은 50%+1주이며 공사는 임대주택용지 상당액만큼의 배당 우선주를 보유
 - 임대주택용지의 공급시기, 공급가액 및 공급방안은 실시계획 인가 시 별도 협의
 - 공사는 임대주택용지 대신 현금으로 정산을 요구할 수 있음. 또한 사업시행자가 제시한 블록을 선택하지 않고 다른 임대주택용지를 요청할 수 있으며, 이 경우 공급 예정가 차액을 현금으로 정산
 - 임대주택용지의 내용은 아래와 같음. 단, 개발계획의 변경, 실시계획 수립 및 제 영향평가 추진과정에서 변경가능하나 공사에 불리하게 변경할 수 없으며, 불리하게 변경 시에는 합리적인 방안에 의하여 상호협약 하에 정산하기로 함

〈표 9〉 임대주택용지(A10블록) 내역

임대주택용지	주택유형	획지면적	세대수	건폐율	용적률	최고층수	비고
A10블록	60m ² 이하	47,783m ²	1,200호	60% 이하	185% 이하	20층 이하	국민임대

자료: 성남 판교대장 도시개발사업 도시개발구역(3차) 및 개발계획(3차), 실시계획(2차) 변경인가 고시(2018.5)

□ 교통처리계획

- 교통대책의 일환으로 북측과 남측에 진입도로를 계획
 - 북측 터널공사는 별도 도시계획시설사업으로 추진하며, 남측 대장C 개선 공사는 도시개발구역 밖의 기반시설 설치로 본 사업에 포함하여 조성함
- 동원~판교간 도로계획(북측 터널공사 : 약 600억원 규모)

- 사업대상지 내에 성남도로정비기본계획, 성남시 교통정비 기본계획 및 중기계획상 '동원동~하산운동간 도로' 개설계획이 수립되어 있어 이를 북측 진출입도로로 활용
 - 도시계획시설사업으로 별도 추진
- 남측 진입로(대장IC) 개선: 약 260억원 규모
- 사업대상지 통행의 36~38%가 남측 대장IC를 이용할 것으로 예측
 - 기존 도로 통행량 약 100~150대/시, 기존 통행량과 사업대상지 통행량 구분 대책 필요
 - 본 사업에 따른 유발 교통량 처리를 위한 도로확장 및 회전차로 추가 설치 계획 마련
 - 도시개발구역 밖의 기반시설 설치로 본 사업에 포함하여 조성

□ 이후 진행 경과

- 1공단 공원 조성비 확보
- 성남의뜰(주)가 공원용지를 전부 매입 완료
 - 공모지침서 제29조의 1차 이익배분의 공원조성비 전액을 사업비로 부담한다는 조항 실행
 - 2016년11월, 개발계획 변경 및 실시계획 인가 시 제1공단 공원조성을 별도의 의무로 성남의뜰(주)에 부과하였는바 이는 별도의 이익으로 확정적 인식이 가능함
 - 협약당사자는 기관투자자인 은행이 당사자로서 부제소특약확약서 제출 (또한, 사업이행보증금을 현금으로 예치한 상태임)
 - 공원조성 공사비에 대한 자금 확보 완료
- 임대주택용지 확보
- 성남의뜰(주)이 임대주택조성용 토지에 대한 조성 전 원지를 전부 매입완료
 - 실시계획인가를 득함으로써 원지가 새로운 지번을 부여받은 택지 상태로 전환되었으며, 업무협약서 제13조에 따라 임대주택용지의 사용수익권한은 이미 공사에 제공됨
 - 공모지침서 제29조에 따라 2차 이익 배분으로 임대주택용지를 공사에 제공하고 공사는 현금재원 확보를 위해 매각절차를 진행 중에 있음
- 기반시설 설치비 등
- 업무협약서상 북측 터널 등의 설치비용을 전액 부담하기로 하고 시공사를 선정하여 도급계약서를 체결한 상태임
 - 협약의 당사자는 기관투자자인 은행임
 - 기반시설설치를 위한 재원을 전액 확보하여 금융기관 예치 상태임

□ 사전 이익 확정방식을 통해 약 5,503억원의 공공개발이익을 확정하는 과정을 정리하면 다음과 같음

- 첫째, 공모지침서와 사업협약서를 통해 공공개발이익 환원규모를 확정함
 - 민간사업자 공모지침서상에 제1공단 공원조성 사업비 부담 및 성남개발공사에 대한 배당 조건(임대주택용지)을 평가항목으로 명기함. 대장동·제1공단 결합도시개발사업의 개발계획 고시 후 우선협상대상자로 선정된 민간사업자 컨소시엄과의 사업협약서 체결을 통해 환원이익 규모를 확정함
- 둘째, 실시계획 인가 시 공공개발이익 환원 규모를 확정함
 - 결합도시개발구역 해제 후 대장동 지역만을 대상으로 한 도시개발계획 및 실시계획 변경 시 북측 터널 공사와 남측 대장 IC 확장, 배수지 신설 등을 명기하여 개발이익 환원 규모를 확정함
- 셋째, 실시계획인가 조건에 부가사업으로 명기하여 공공개발이익 환원 규모를 확정함
 - 제1공단 공원조성사업의 경우는 대장동 도시개발사업의 실시계획 인가 조건에 부가사업으로 명기하여 공공개발이익 환원 규모를 확정함
 - 제1공단 주차장(400면) 사업은 제1공단 공원조성사업 실시계획 인가 시 부가사업으로 명기하여 공공개발이익 환원 규모를 확정함
- 실시계획 인가 시 명기를 하거나 실시계획 인가조건에 부가사업으로 명기하는 경우는 해당 시설의 규모는 확정되지만 금액의 경우는 공사비 낙찰과정에서 변경될 수 있음

5. 다양한 수단을 통해 공공개발이익 환원

□ 결합개발 방식을 활용한 원거리 기반시설 조성

- 최초 도시개발구역 결정 시 1공단과 대장동을 결합도시개발구역으로 지정
 - 구역 지정 목적은 서로 다른 2개 지역을 하나의 구역으로 결합 개발하여 계획적이고 체계적인 개발로 지역주민의 숙원사항을 해소하고 지역균형발전을 도모하는 것임
 - 대장동 일원의 개발이익을 1공단 공원 조성비로 환원함으로써 성남 구시가지에 부족한 근린공원을 확보하고 이를 지역 커뮤니티공간으로 활용하고자 함
 - 도시개발사업을 결합개발로 추진한 사례는 전무함. 전국 최초의 시도라고 볼 수 있음
- 이후 사업시행자의 요청으로 결합도시개발구역을 해제하고 대장동 부지만 도시개발구역으로 지정함. 대신 제1공단 공원 공원조성사업은 실시계획인가조건 부가 사업으로 추진

- 제1공단 공원조성사업 시행자로 PFV를 지정 고시하고, 공원조성을 위한 실시계획을 고시
- 부제소특약확약서를 징구함
 - 부제소특약확약서는 제1공단 공원사업을 실시계획인가조건으로 부가함에 대한 민간사업자의 일체 소송제기 위험을 제거하는 근거가 됨
- 결과적으로 결합도시개발구역이 해제되었음에도 불구하고 제1공단 공원조성 사업비를 사업시행자가 부담함

□ 다양한 기부채납 기법을 활용한 사업지 내외의 필수 기반시설 조성

- 동원~판교간 도로계획(북측 터널공사)은 도시계획시설사업을 통한 기부채납 방식으로 추진하고 남측의 대장IC 확장, 배수지 신설 등은 도시개발사업의 기반시설 설치비를 사용
- 제1공단 공원의 경우 결합도시개발구역일 경우에는 도시개발사업의 사업비인 기반시설 설치비로 조성될 수 있음. 그러나 결합도시개발구역이 해제가 되면서 도시계획시설사업인 공원조성사업으로 설치되어 성남시로 기부채납됨
- 도시개발사업의 기반시설설치비로 도시계획시설을 설치하고 종후에 기부채납 받는 것은 개발사업에서 일반적으로 볼 수 있는 방식임. 이와 달리 기반시설설치비에 포함되지 않은 별도의 도시계획시설사업을 통해 시설을 기부채납을 받는 방식은 익숙하지 않은 방식이며 대장동 개발사업의 특징이라고 할 수 있음

□ 주식 보유를 통한 임대주택용지 배당 확보

- 성남도시개발공사의 출자지분율은 50%+1주이며 공사는 임대주택용지 상당액만큼의 배당 우선주를 보유
- 공사는 임대주택용지 대신 현금으로 정산을 요구할 수도 있도록 함. 사업시행자가 제시한 블록을 선택하지 않고 다른 임대주택용지를 요청할 수 있으며, 이 경우 공급 예정가 차액을 현금으로 정산할 수 있도록 함
- 임대주택 건설이 필요한 경우 배당을 통해 임대주택용지를 확보하는 것은 유용한 방법이라고 할 수 있음. 사전적으로 용지를 특정할 수 있으므로 가격 상승에 따른 차익을 공사가 가질 수 있다는 점, 현금정산 시 최소가격을 확정시킨 점은 일종의 안전장치로서 의미를 가짐

6. 분배 형평성 제고 차원에서 시민배당 추진

□ 임대주택용지를 현금화하여 시민배당으로 환원하는 방안 추진

- 이재명 성남시장은 2018년 1월 성남도시개발공사의 배당이익으로 확보되는 임대주택용지를 매각하여 1,822억원의 현금을 확보한 후 이를 시민배당으로 분배하는 방안을 발표함
- 1,822억원은 2018년 연말부터 순차적으로 성남도시개발공사로 입금됨. 이재명 시장은 구체적인 시행방법에 대해 전문용역을 거친 후 조례를 만들어 2019년부터 시민들에게 지역화폐로 지급하는 방안을 제시
 - 시민배당은 1회성 배당으로 일시적으로 지급하는 것이므로 지속성을 갖는 무상 산후조리원 사업처럼 보건복지부와의 협의를 거칠 필요는 없는 것으로 검토됨
- 공공개발이익 시민배당은 국내에서 처음으로 제안되었다는 점에서 의미를 가짐. 다만, 시장이 바뀌었기 때문에 시민배당 정책이 그대로 실행될 수 있을 지는 미지수임

7. 유능한 전문가 영입과 의사결정권자의 책임감 있는 리더십 발휘

- 대장동 개발에 적용된 사전 이익 확정방식은 계약이행을 위한 안전장치를 필요로 하기 때문에 다양한 협약이 수반됨. 성남도시개발공사에서는 계약 전문 변호사 고용을 통해 이 같은 상황에 대처함
- 성남도시개발공사는 계약에 따른 위험을 관리하기 위해 변호사를 팀장급으로 채용하여 각종 협약을 철저하게 관리함. 이를 통해 계약 당사자들에게 신뢰감을 주고 계약의 문제점을 최소화할 수 있었음
- 또한, 법적 장치가 없는 가운데 처음으로 시도되는 행위가 정당성을 가지기 위해서는 법조문에 대한 해석이 필요한데 내부적 의사결정이 가능해짐으로써 조직원들이 가질 수 있는 과도한 불안감을 해소할 수 있었음

□ 사전 이익 확정방식은 매뉴얼이 없는 새로운 방식이기 때문에 의사결정이 효율적으로 내려지기 위해서는 책임자의 리더십이 뒷받침되어야 함

- 사업 최종책임자인 시장이 공공개발이익 환원에 의지를 가지고 행정적으로 책임을 지는 모습을 보임. 이것이 사업 담당자들에게 신뢰감을 주면서 의사결정 속도를 촉진함

IV. 시사점

□ 공공개발이익 도민환원제에 대한 대장동 개발사업의 시사점

- 민간에게 개발이익이 과도하게 귀속될 가능성이 있는 사업에 대해서는 공공개발이익 환수차원에서 도민환원제를 적극적으로 적용해야 함
 - 대장동 개발사업의 경우 LH공사의 사업포기 후 민간개발 요구가 강했음에도 불구하고 성남시는 공영개발을 추진했고 그 결과 공공개발이익을 대규모로 확보할 수 있었음
 - 개발제한구역 해제 사업이나 민간임대주택촉진지구 사업 등과 같이 민간에게 과도하게 개발이익이 귀속되는 경향이 있는 사업들의 경우 경기도가 가진 인·허가권을 활용하여 개발이익을 적극적으로 환원할 필요가 있음
- 자본금이 부족한 지방공기업의 출자를 통해 공공개발이익을 환수하기 위해서는 금융중심 PFV와 같이 사업비 부담을 경감시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요함
 - 지방공기업의 출자한도는 지방공기업법에 의해 자기자본의 10%로 제한되고 있음. 행정안전부의 부채비율 200% 준수 지침을 지킬 경우 대규모 토지개발사업의 독자 추진은 자본금 부족으로 쉽지 않음
 - 성남도시개발공사에서는 금융기관 중심의 PFV 방식을 통해 대장동 개발의 사업비 부담을 경감시킴. 사업비는 PFV에 출자한 5개 금융기관을 통해 PFV가 조달하는 것이기 때문에 성남도시개발공사는 자본금 출자액 외에 사업비에 대한 부담을 지지 않고 있음. 또한 건설사가 배제된 금융기관 중심으로 PFV를 구성했기 때문에 입찰을 통해 공사비를 낮출 수 있음
- 대장동 개발 사업에서 사용된 사전 이익 확정방식은 대규모 도시개발사업에 처음 적용된 것으로 사후 배당과 관련된 불필요한 갈등과 행정력 낭비를 줄일 수 있다는 점에서 획기적인 시도로 평가됨
 - 대장동 개발 사업에서는 다양한 수단을 적용하여 공공개발이익 환원을 사전에 확정함. 첫째, 공모지침서와 사업협약서를 통해 공공개발이익 환원 규모를 확정하게 됨. 둘째, 실시계획 인가 과정에서 공공개발이익 환원 규모를 확정함. 셋째, 실시계획인가 조건에 부가사업으로 명기하여 공공개발이익 환원 규모를 확정함
 - 다만, 실시계획 인가 시 환원규모를 명기하거나 실시계획 인가조건에 부가사업으로 명기하는 경우는 해당 시설의 규모는 확정되지만 금액은 공사비 낙찰과정에서 변경될 수 있음
- 대장동 개발 사업에서는 결합개발을 활용한 원거리 기반시설 조성, 다양한 기부채납 기법을 활용한 사업지 내외의 필수 기반시설 조성, 주식 보유를 통한 사업용지 배당 확보 등 다양한 공공개발이익 환원 방식을 적용하였음

- 결합도시개발구역으로 지정되어 있던 제공단 부지의 경우 구역이 해제되었지만 결합개발의 취지를 살려 별도의 도시계획시설사업을 통해 공원을 조성한 후 성남시로 기부채납함
 - 대장동 지역의 경우 복측의 터널은 별도의 도시계획시설사업으로 조성한 후 성남시로 기부채납하며, 남측의 대장C 확장과 배수지 신설은 도시개발사업의 기반시설설치비를 이용함
 - 1,822억원의 최소가치를 가지는 임대주택용지의 경우 우선주 배당을 통해 확보함
- 대장동 개발 사업에서는 분배 형평성 제고 차원에서 시민배당과 같은 새로운 환원방식을 시도함
- 대장동 개발사업에서는 임대주택용지를 매각하여 현금을 확보한 후 이를 시민배당으로 환원하는 것을 검토함. 시민배당은 일회성으로 지급되는 것이기 때문에 보건복지부와의 협의를 필요로 하지 않음. 집행과정에서 보건복지부와의 불필요한 마찰을 피할 수 있음
- 공공개발이익 도민환원제 정착을 위해서는 전문가로 구성된 전담조직의 구성과 의사결정에 있어서 책임감있는 리더십 발휘가 필요함
- 성남도시개발공사의 경우 변호사를 팀장으로 하는 전담조직을 통해 업무를 수행함. 서울수도 공공기여 제도를 운영하기 위해 전문가로 구성된 전담조직을 별도로 운영함. 전담조직은 대내외적으로 신뢰성을 확보할 수 있게 한다는 점에서 의미를 가짐
 - 도민환원제 담당자들이 의사결정에 어려움을 겪을 경우에 제도 정착이 어려울 수 있음. 의사결정권자의 책임감 있는 리더십 발휘가 필요함

□ 경기도의 정책방향

- 공공개발이익 도민환원제 조례 제정과 운영지침 마련이 필요
- 대장동 개발사업은 성남시의 창의적 행정을 통해 공공개발이익을 환원한 경우에 해당함. 일회성이 아닌 지속성을 가지려면 법적 근거 마련이 필요함
 - 서울시에서 도입한 “사업협상에 의한 공공 기여제”의 경우 초기에는 법적 근거가 없었지만 현재는 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”의 시행령상의 지구단위계획 규정에 명문화됨
 - 서울시는 사전협상에 의한 공공기여제의 효과적 운영을 위해 “도시계획변경 사전협상 업무처리지침”을 제정하여 운용하고 있음
- 공공개발이익 환원 관리를 목적으로 하는 특별회계 또는 관리기금 설치가 필요
- 대장동 개발사업의 경우는 기반시설 기부채납과 임대주택용지로 배당받음으로써 특별회계나 관리기금의 필요성이 높지 않았음. 그러나 시민배당의 경우는 공공개발이익을 현금으로 환수하여 시민들에게 골고루 배분한다는 점에서 특별회계 또는 관리기금의 설치 필요성이 제기됨
 - 다양한 성격의 시·군으로 구성되는 경기도의 행정체계를 고려할 때 지역적 한계를 벗어난 공공개발이익의 사용이 가능해야 하며 다양한 용도로 환원될 수 있어야 함