

부동산시장 현안 대응을 위한 릴레이 세미나

일시 2024년 3월 18일(월), 오후 2시

장소 건설회관 3층 대회의실(논현동)

주최  KRIHS 국토연구원  RICON 대한건설정책연구원

 CERIK 한국건설산업연구원  KODA 한국부동산개발협회
Construction & Economy Research Institute of Korea Korea Developer Association



부동산시장

현안 대응을 위한 릴레이 세미나

| 프로그램 |

시간		세부내용	
14:00~14:15	15'	개회사	김희수 대한건설정책연구원 원장
		환영사	김승배 한국부동산개발협회 회장
		기념 촬영	
14:15~15:00	45'	발제 1 도심복합사업 활성화 방안	이진 한국부동산개발협회 정책연구실장
		발제 2 노후계획도시 정비제도의 주요이슈	김중은 국토연구원 도시재생·정비연구센터장
		발제 3 건설경기 진단 및 활성화 대책	박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
15:00~15:05	5'	Break Time	
15:05~15:55	50'	토론	좌장 김진유 경기대학교 교수 패널 김지환 한양대학교 교수 (가나다) 문혁 건설산업정보원 부원장 이승윤 YTN 기자 조현준 국토교통부 도심주택공급총괄과장 허윤경 한국건설산업연구원 연구위원 황세진 한국개발연구원 전문위원
15:55~16:00	5'	폐회	



부동산시장

현안 대응을 위한 릴레이 세미나

| 목 차 |

발제 1 도심복합사업 활성화 방안 1

이진 | 한국부동산개발협회 정책연구실장

발제 2 노후계획도시 정비제도의 주요 이슈 21

김중은 | 국토연구원 도시재생·정비연구센터장

발제 3 건설경기 진단 및 활성화 대책 35

박선구 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실장



부동산시장

현안 대응을 위한 릴레이 세미나

발제 1

도심복합사업 활성화 방안

이진 | 한국부동산개발협회 정책연구실장



도시경쟁력 강화를 위한 도심복합개발사업의 방향

한국부동산개발협회
이진

2024. 3. 18.

CONTENTS

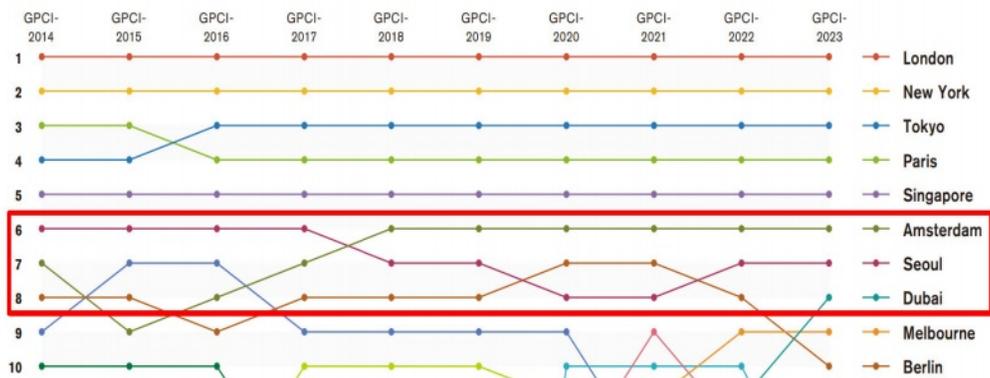
- 01 서울의 도시경쟁력은..
- 02 도시공간의 변화
- 03 도시정비의 흐름과 도심복합개발
- 04 도심복합사업의 방향

1. 서울의 도시경쟁력은..

1. 서울의 도시경쟁력은..

✓ 최근 10년 서울의 도시경쟁력 순위(Global Power City Index) 점진적 하락

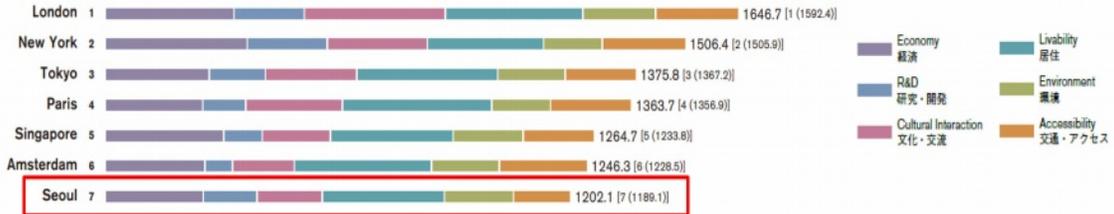
• 2013년 6위 → 2018년 7위 → 2020년 8위 → 2022년 7위 → 2023년 7위



출처: Global Power City Index 2023

1. 서울의 도시경쟁력은..

✓ 종합 순위는 세계 7위 이나...



✓ 부문별 순위는...

- R&D는 6위
- 경제 15위, 문화 11위, 환경 14위, 접근성 20위
- 주거부문 36위



1. 서울의 도시경쟁력은..

서울의 도시경쟁력 순위(Global Power City Index) 점진적 하락

주거부문 36위로 열악한 주거의 질..

치열해지는 도시간 경쟁에 충분히 대응하고 있는가?

2. 도시공간의 변화

7

2. 도시공간의 변화

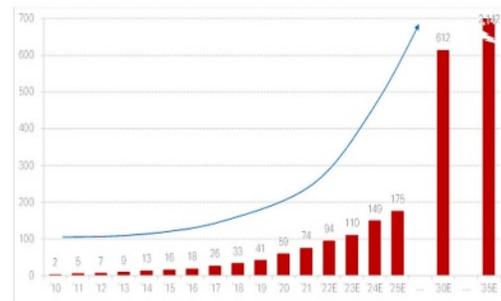
● 기술혁신

어제와 또 다른 오늘..
기술혁신이 촉발하는 일상생활의 변화



출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

✓ 일평균 글로벌 데이터 발생량 변화(단위: ZB)



출처: 김준성(2020)

8

2. 도시공간의 변화

● Covid-19로 가속화된 Digitalization



출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

2. 도시공간의 변화

● 도시공간 용도 융복합화



출처: Post 코로나시대 공간이용 패턴 변화에 대응한 건축물 용도 유연화 방안(건설산업연구원, 2021)

2. 도시공간의 변화

● 현행 토지이용관리

	용도지역(zone)	계획(plan)	심의, 허가(permit)
유형	용도지역, 지구, 구역 (국토계획법 및 시군구 도시관리계획)	지구단위계획, 성장관리방안, 기반시설부담구역, 도시계획시설계획 등	건축허가, 개발행위허가, 농지·산지전용허가 등
공간적 범위	전 지역	특정 구역	전 지역
규정 준수	개략적	세세함	개략적
재량 여부	경직적 운영 (법령, 조례 명시)	경직적 운영 (계획 내용 명시)	재량적 판단에 의한 운영
특징	모든 지역 수립, 개략적 수준에서 용 도 밀도 관리	특정 지역에 대해 구체적 경계를 두고 세부 내용 수립	지역 특정하지 않으며, 구체적 허가 여부 명시보다 재량권 발휘

출처: 김동근 외, 2017, 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안, 국토연구원

- ✓ 용도지역제는 **복합적 토지이용을 막는 가장 배타적 수단**
- ✓ 과거, 계획적 개발이 요구되는 시대에는 적합하나, **경직성으로 창의·복합적 개발에는 한계**
- 수요-공급간 괴리, 낮은 적시성, 복합개발 저해

11

2. 도시공간의 변화

● 용도 융복합화 관련 제도 도입, 효과는 제한적

✓ 국내 용도 유연화 관련 제도

구분	입지구제최소구역	복합용도지구	복합개발진흥지구	특별계획구역	특별건축구역
정의	• 상위계획의 도시개발 및 관리 방향을 달성하기 위해 특정 공간을 별도로 관리할 필요가 있는 지역	• 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구	• 주거기능, 상업기능, 유통·물류기능, 관광·휴양기능 중 2개 이상의 기능을 중심으로 개발·정비가 필요한 지구	• 지구단위계획구역 중에서 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역	• 창의적인 건축물을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 관련 제도개선을 도모하기 위하여 지정하는 구역
규정	• 입지구제최소구역 지정 등에 관한 지침	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	• 지구단위계획수립지침	• 건축법

As-Is

To-Be

- 입지구제최소구역, 복합용도지구, 복합개발진흥지구, 특별건
축구역 등 다수의 유연화 제도 도입했으나, **실질적 효과 제한**



- 용도 혼합, 용도 전환 등을 반영한 대분류 체계로 개편 필요
- **용도 혼합의 자율성 보장, 고밀 개발 지원 필요**

12

2. 도시공간의 변화

증가하는 복합적 토지이용과 고밀 개발 수요

기술혁신과 복합적 토지이용 수요에 충분히 대응하고 있는가?

13

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

14

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 도시정비 관련 근거법 변화



3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 도시정비법의 개요

✓ 사업목적 : 노후주거지 주거환경 개선

✓ 사업유형

주거환경개선사업

재개발사업(주택정비형)

재개발사업(도시정비형)

재건축사업

구) 도시환경정비사업

✓ 사업주체

- 조합(토지등소유자로 구성)
- 건설업자, 주택등록사업자
- 지자체, 공공기관(공사 등), 신탁사
- 토지등소유자 (도시정비형 재개발, 20인 이하 구성)

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 기존 도시정비사업 **한계**

- ✓ 조합의 전문성 결여
 - 조합 비리, 위기 대응 역량 부족
- ✓ 경직된 형태의 **관리처분**
 - 물리적 상품 분양에 한정, 그 외는 매수청구
 - 상품 유형 선택 불가(주택소유자 → 주택 분양, 상가소유자 → 상가 분양)
- ✓ 주민 의사결정을 대행하는 **신탁, 공공 대행개발** → 실질적인 조합의 전문성 해소 한계
- ✓ 공공 대행개발 시 사업시행자와 실 사업자 간 불일치에 따른 **사업 책임 문제(조세 등)**

17

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● **민간 주도 도심복합개발사업 확대 목표**

- ✓ **(기존)** 공공 도심복합사업 도입(21년, 3080+)하였으나, 주민반발 및 공공역량 한계로 **지연**
 - 후보지 76개소 중 45개소가 동의요건 미충족(2/3 이상)
 - 후보구역 당 LH 담당인력 0.7명으로 체계적 사업지원 부족
- ✓ **(개선)** 민간 사업자 확대 → **20만호 목표**
 - ✓ (사업주체) 토지주 2/3 이상 동의 시 → **민간 전문기관(신탁, 리츠 등)**이 시행하는 방식
 - ✓ (주요경과) **22.12, 도심복합개발법 제정 추진** → **24.2. 공포** → **25.2. 시행**

18

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 8.16 대책 중 **도심복합개발사업** 도입

- ✓ (사업유형) 성장거점형/주거중심형, 도시혁신구역 연계 개발(토지 용도/밀도의 자유로운 계획, 도시개발법 의제)

	성장 거점형	주거 중심형
개요	첨단산업 중심 고밀 복합개발	주거중심 고밀 개발(50% 이상 주택)
인센티브	용적률 상향 적용 필요시 "도시혁신계획구역(가칭)" 적용	용적률 상향 적용(최대 500%)

* '입지규제최소구역(용적률·건폐율 등 기존 도시계획 규제를 받지 않는 구역)'을 개편 예정으로, '도시계획체계 개편방안(9월)'을 통해 상세 내용 별도발표 예정

출처: 국토교통부, 8.16 대책 보도자료 중

- ✓ (입지) 도심, 부도심, 노후역세권, 준공업지역 등 집중
- ✓ (절차) 광역지자체 공모(토지주, 민간사업자 제안) → 사업시행자 선정 → 개발계획 수립 및 인허가(통합심의 적용)
- ✓ (인센티브 / 공공기여) 공공사업 수준의 용적률, 세제혜택, 공원 및 녹지기준 완화
 - 공급주택 일부는 **공공임대 및 공공분양으로 기부채납, 개발이익 적정수준 환수**

19

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

● 후속 '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 발의(안)

- ✓ (발의일/발의자) 22.8.19, 김정재 의원(국민의힘) 외 10인
- ✓ (제안이유) 민간의 전문성 및 창의성 활용, 규제특례 적용한 도심복합개발사업 시행 근거 마련
 - 도시공간의 혁신적 활용 촉진, 국가경제 활성화 기여
- ✓ (경과)
 - 22.8.19 발의 → 23.2.15 상정 → 23.12.7 대안반영폐기 → 24.1.8 대안 법사위 상정 → 24.1.9 본회의 상정 → **24.2.6 공포**

**“발의 후 공포까지 1.5년 소요, 시행은 25년 2월,
아직 시행령 입법 부재”**

20

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

- '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

- ✓ 도심복합개발사업 사업절차



21

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

- '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

- ✓ 시행방식(제13조)

- 관리처분 : 토지등소유자로부터 사업시행(예정)자 지위를 부여받은 경우
- 비 관리처분 : 사업시행자 토지소유권 전부 확보(국공유지 제외)

- ✓ 시행자 (제14조)

- 국가·지자체, LH 등 공공기관, 지방공기업
- 토지등소유자(20인 이내)
- 신탁, 리츠(자산관리회사 등 세부규정은 시행령 위임)

- ✓ 관리처분계획 인가 (제26조)

- ✓ 토지소유권 전부 확보 시 예외
 - ✓ 토지등소유자 종전 자산, 분양, 분담금 등 관리처분계획 사항

“최초 발의안에서는 리츠의 경우 관리처분계획인가를 거치지 않고 사업추진이 가능하였으나, 실제 제정안에서는 관리처분계획인가의 예외 범위가 대폭 축소”

22

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

- '도심 복합개발 지원에 관한 법률' 주요 내용

- ✓ 규제특례 (제37조)

- 도시혁신구역(현재: 입지규제최소구역)으로 지정
- 용도지역, 용도지구 건축물 건축 제한, 용적률·건폐율 제한, 도시공원 녹지확보 기준 완화

- ✓ 공공기여 (제38조)

- 복합개발계획 상 용적률에서 국토계획법상 용적률을 뺀 용적률의 1/2 이하 범위에서 국민주택규모 주택 건설 공급

- ✓ 부담금 감면 (제39조)

- 기반시설설치비용 등 감면, 부과 예외

- ✓ 공공출자 (제46조)

- 토지등소유자 1/2 동의 시 공공기관 등에 복합개발사업 출자 요청(세부 기준 시행령 위임)

23

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

- 우려사항

- ✓ 도시정비사업 프로세스에 묶여 있는 도심복합사업

- 관리처분 등 도시정비법 상 정비사업 절차와 유사

- ✓ 리츠 운영 절차와 부합하지 않는 사업 프로세스

- 리츠 영업인가/토지확보
- 신탁 외 명확하지 않은 자산관리회사(AMC) 대상

- ✓ 토지소유자 이해관계 조율하는 시행자의 역할에 대한 적정 수익 고려 여부

24

3. 도시정비의 흐름과 도심복합개발

- 우려사항

- ✓ 법 제정 지연

- 상정 및 법안 통과 지연되었으나, 24년 2월 공포완료 → 속도감 있는 도심 주택공급을 위해 조속한 시행령, 지침 마련필요
- 구체적인 사항(출자가능 사업자, 인센티브 등)은 시행령으로 위임하여 지속 모니터링 필요

- ✓ 실현 가능성

- 인센티브를 제공하는 '역세권법'도 2010년 제정되었음에도, 해당 법을 활용한 사례 전무

25

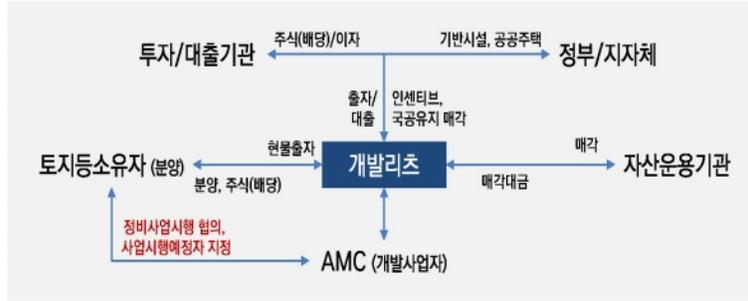
4. 도심복합개발사업의 방향

26

4. 도심복합사업의 방향

● 주체별 역할 정립 + 합목적 달성 위한 신뢰형성 필요

- 토지등소유자 : 토지 제공 → 종전 자산가치에 사업 수익 수준의 가치 증대
- 민간 참여자 : 자금조달, 혁신적 사업계획 수립, 사업관리 → 적정 사업수익
- 공공 : 법·조례 상 인센티브 적용 및 인허가, 민원 등 적극행정 협력 → 기반시설, 공공주택 확보



● 전문성 갖춘 디벨로퍼 참여 확대

- 개발사업자 : 리츠 AMC 주체 → 사업시행자로 확대(자금 자체조달)
- 관련 개발사업 경력과 자본력을 갖춘 디벨로퍼 요건 필요

27

4. 도심복합사업의 방향

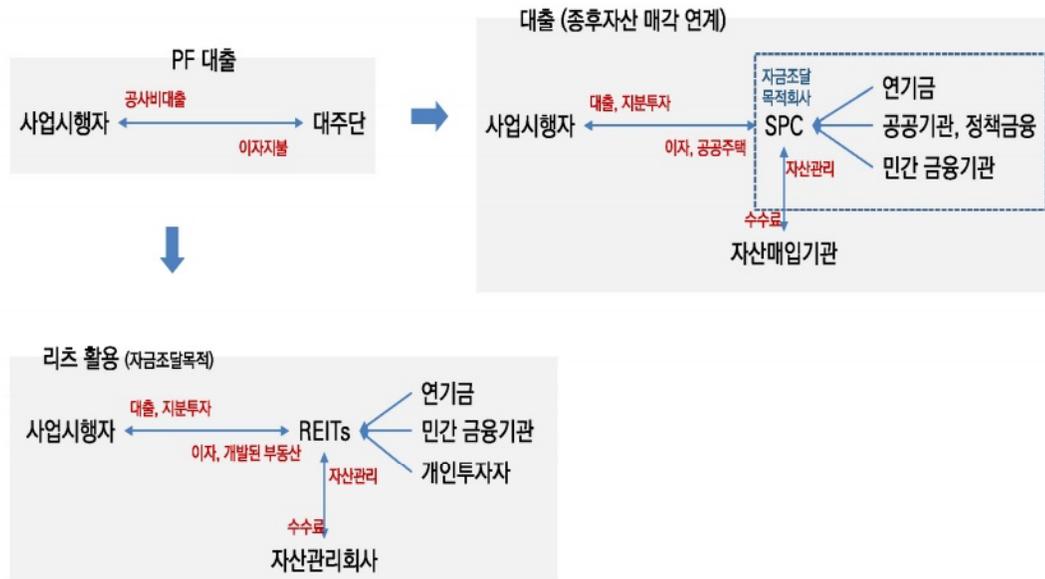
● 전문성 갖춘 디벨로퍼 참여 확대(일본 예시)



28

4. 도심복합사업의 방향

● 자금조달 방식의 다양화

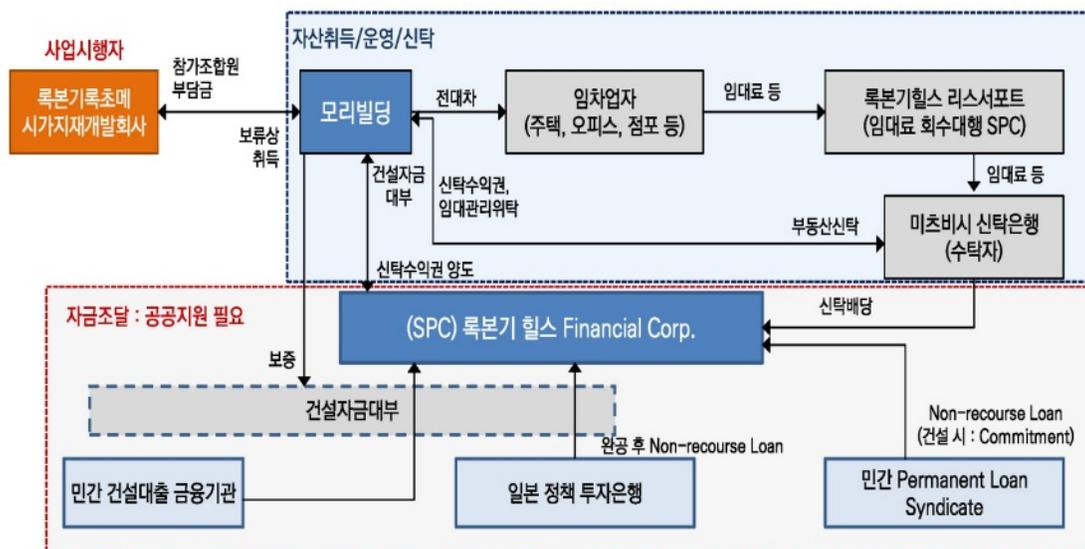


29

4. 도심복합사업의 방향

● 사업시행 리스크 관리 기반 자금조달 사례

사업시행 - 자금조달 - 자산매각(취득) - 자산운용 주체를 사전에 확보

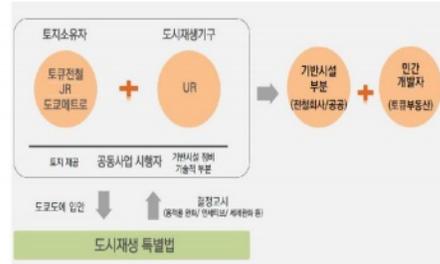


30

4. 도심복합사업의 방향

● 공공 토지확보 지원

- ✓ 필요 시 공공이 구역 토지 정리 후 민간사업자 개발사업 진행
 - 민간사업자 이익 제한, 초과이익 환수 조건(도시개발법)



[출처: 일본에서의 도시개발 권역 및 사례, 민승현, 2021]

▶ UR이 택지를 정리한 후, 민간사업자가 개발사업 진행

- 민간사업자는 토쿄토요코선(민간철도회사)이 자회사인 토쿄부동산에서 개발



기본시설 및 사업지의 구획을 정리하고 택지로 조성된 부분은 민간 개발

[출처: 일본에서의 도시개발 권역 및 사례, 민승현, 2021]

▶ 역 주변은 공공 부문 토지소유자가 택지정리 사업을 시행

- 보행자 경정 확충 및 바스터미널 재배치, 공공보행통로 확보 등 기반시설을 정비



기본시설 정비와 함께 추후 민간이 개발할 수 있는 택지를 조성

31

4. 도심복합사업의 방향

● 유연한 관리처분(또는 관리처분 미적용)

- 토지등소유자의 최종 자산 선택 방식 다양화
- 분양신청 : 동일 유형 제한 없이 원하는 유형의 부동산 분양신청
- 리츠 주식(지분) 확보 : 사업수익만큼 자산 증가, 배당수익 확보 가능

● 창의적 도심복합개발 위한 적정 사업시행자 이익 인정

- 도시가치 창출을 위한 이해관계자 조율 (지자체 지원 불가피)
- 개발지구에 부합하는 도시공간 기획, 도시계획 기법 협의 등 다양한 전문성 발휘
- 토지등소유자의 자금조달 리스크를 해소, 도심복합사업 사업성 개선 안정성 확보에 기여

→ 사업시행자 개발활동에 대한 적정 기여도 평가 및 적정 이익배분 인정

→ 종후 자산가치에 대한 지분화 하는 것도 필요(사전 협의 전제)

32

4. 도심복합사업의 방향

● 다양한 형태의 리츠 활용 및 리츠 도입을 위한 제도개선

- 리츠 : **사업시행자 / 자금조달(대출, 자본참여)** 수단으로써 다양한 기법 검토 필요
- 부투법 상 리츠 영업인가 가능 시점은 관리처분 이후 → **실질적으로 적용 가능한 영업인가 시점 설정**
- 리츠 영업인가 이전 토지등소유자의 현물출자 불가능 → **토지등소유자 현물출자 가능하도록 개선 필요**

● 부동산 소유방식의 전환/ 사회적 인식 개선

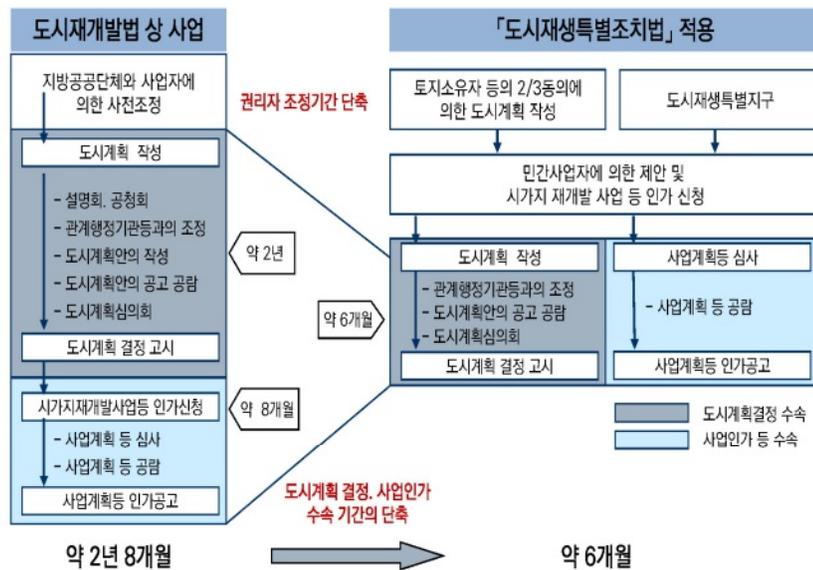
- 부동산간접투자 상품의 목적에 부합 → 소유방식에 대한 전환 필요
ex) 개인의 부동산 소유 → 부동산회사 소유, 개인은 투자회사의 주식 소유
- 부동산 산업화를 위한 조세 지원, 인센티브 수반 필요

33

4. 도심복합사업의 방향

● 공공의 적극적 인허가 지원

- 토지등소유자 동의/협의 지원
- 인허가 통합심사
- 규정에 없는 이익공유, 과도한 공공기여 요구 지양



34

감사합니다.

