

택지개발에 있어서 민간투자를 억제하는 정책적 요인 분석

Analysis of Factors in Government Policy Restraining Private Investment in Land Development

이용규 중앙대학교 행정학과 교수(제1저자)
Lee Yongkyu Professor, Dept. of Public Administration,
Chung-Ang Univ.(Primary Author)
(james@cau.ac.kr)

김중태 중앙대학교 행정대학원 외래교수 겸 디엠산업개발 사장
Kim Jungtae Adjunct Professor, Graduate School of Public
Administration, Chung-Ang Univ. & President,
DM Development, Ltd.
(dm4611@yahoo.com)

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 정책적 요인에 대한 이론적 논의와 연구모형
 1. 개발용지확보
 2. 토지이용·개발계획
 3. 택지개발의 인·허가 절차
 4. 각종 부담금 부과 및 공공시설 기부채납제도
 5. 택지비 분양 상한가
 6. 개발금융시스템
- III. 연구 변인 간의 이론적 관계 및 모형설정
- IV. 연구방법론
 1. 변수의 조작적 정의 및 측정도구
 2. 자료의 수집 및 분석절차
 3. 분석방법
- V. 분석결과의 해석
 1. 기술통계량 분석과 모형검증분석
 2. 모형검증의 추정결과
 3. 투자의욕과 여타 변인들 사이의 인과관계
 4. 계층적 분석(AHP)결과
- VI. 결론 및 정책적 제언

I. 문제의 제기

산업화와 급격한 경제성장, 인구증가 및 도시화, 핵가족화에 따라 1960년대 이후 주택수요가 급격히 증가하여 왔다. 이러한 실질적 수요 이외에 투기적 수요까지 겹쳐 주택가격이 주기적으로 그리고 지역적으로 급등하는 현상이 빈번히 나타나게 되었다. 이에 정부는 증가하는 국민의 주택수요에 부응하고자 택지 공급과 주택가격 안정이라는 명목 하에 다양한 정책을 펼쳐왔다. 그러나 공공조직의 목표대치(organizational displacement)¹⁾ 추구성향과 민간부문의 이익극대화 추구성향으로 인하여 실효성 측면에서는 빈번히 문제가 제기되어 왔다(Wolf, 1989).

토지가 포함하고 있는 공공재적 성격과 정부의 택지가격 안정화의 의지에 따라, 다른 민간재화와는 다르게 공공부문이 적극적으로 택지공급에 참여하여 택지가격이 제도 및 관행 등 비시장적 요소에 의해 결정되는 프로세스가 형성되었다. 그러나 최근에는 ‘공공부문이 택지가격의 상승을 주도하고 있다’는 의견도 제기되고 있는 등 정부실패가 나타나고 있다(한국경제신문, 2005.10.6). 따라서 택지공급분야에서는 정치과정을 통해 결정되는 공공공급뿐만 아니라 시장원리에 따라 운용되는 민간공급이 매우 중요하다(Nedergaard, 2006).

민간부문을 주택건설에 가장 중요한 원자재인 토지를 기성시가지의 내대지, 재개발·재건축, 다가구·다세대주택개발 등을 통하여 공급하고 있으며, 특히 1990년대부터는 「국토이용관리법」에 근거하여 준농림지역을 개발하여 획기적으로 많은

량의 토지를 공급하였다. 그러나 민간부문이 적극적으로 택지를 공급하는 과정에서 도시계획과 택지개발사업 분리에 따른 도시계획 및 관리 기능의 상실, 과도한 개발용적률 적용에 따른 기반시설의 과부화 및 환경과의 부조화, 각종 인·허가 과정에서의 합리성과 투명성 부족, 원토지 소유주의 권익 보호 소홀 등 다양한 문제점이 나타나게 되었다(장성수·한예진, 2004). 이에 따라 관리지역에 대한 토지적성평가와 제2종 지구단위계획 수립 등 선계획·후개발 체제로의 전환, 국토이용체계 개편에 따른 준농림지 폐지 등의 새로운 규제가 법제화되었다.

다른 한편, 정부는 민간택지개발의 증가를 전제로 연 50만 호 주택공급을 위하여 소요 택지 연 2,300만 평 중 전반기(2003~2007년)에는 공공부문에서 택지소요의 55%를 충당하며, 후반기(2008~2012년)에는 공공부문과 민간부문의 택지공급 비중을 45 : 55 수준으로 조정하였다.²⁾ 그러나 현행 택지공급정책은 민간사업자가 사업초기에 투입하여야 하는 자금의 규모를 증가시키고 있고, 소규모 민간사업자는 택지개발시장에 진입하기 어렵게 하고 있으며, 민간사업자의 수익성도 악화시키고 있다. 이러한 현행 정책에 대한 수정 없이는 민간투자는 지속적으로 위축될 것으로 예측되고 있다(장성수·한예진, 2004). 이러한 택지 공급에 있어 정부의 계획과 민간의 투자이익과의 괴리는 결국 택지공급에 있어서 상당한 차질을 유발할 것으로 추정된다.

민간 택지개발사업의 현실적 필요성과 중요성에 비해 이에 대한 이론적·실증적 연구는 미흡한

1) 조직의 목표대치(organizational displacement)는 특정한 재화와 서비스를 생산하도록 되어 있는 행정기관이 공익목적은 자신의 사적인 목적 또는 조직상의 목적으로 전환하는 것을 의미함. 여기에서는 예산의 확보, 권력의 극대화 또는 여타 조직적 가치를 추구하는 것이 포함됨.

2) 국토해양부, 2008. 장기주택종합계획. 경기 : 국토해양부.

상황이다. 장성수·한예진(2004)은 택지개발 실태 조사와 사례조사 분석을 통하여 민간택지개발 활성화를 위한 전략 및 체제의 정비방안을 제시하였으나, 현행 법제도의 부분적인 정비만을 전제로 한 연구이어서 근본적인 원인규명에는 한계가 있었다. 김근용·조판기·안인향(2004)에서 택지공급에 관하여 조사한 보고서는 공공택지 및 분양주택 공급제도에 관한 개선방안에 역점을 두어 민간택지공급의 활성화는 구체적으로 다루고 있지 않다. 그러나 보다 최근의 연구에서는 민간택지공급 활성화를 위한 새로운 제도제안이나 부정적인 영향을 미치는 요인을 제시하고 있다. 예를 들면, 방경식·장희순(2004)은 민간에 의한 택지개발사업을 활성화시키기 위한 방안으로 공공과 민간의 공동개발유도, 택지개발기금의 신설, 택지개발방식 중환지·수용혼용방식의 보급, 인·허가의 일괄처리 등을 제안하고 있다. 조인창(2005)은 연구자의 사업경험을 바탕으로 정부 및 지방자치단체의 도시계획 수립 미비로 인한 토지확보의 어려움과 문제, 중복된 토지이용규제, 제반 부담금, 프로젝트 파이낸싱의 미성숙 등을 민간택지 개발사업 활성화의 장애요인으로 지적하였다.

현재까지의 연구결과를 종합해 보면 ‘과도한 규제에 인하여 제도피로현상(system fatigue)이 나타나는 택지공급시장에는 새로운 진흥정책을 도입하기보다는 과도한 억제 제도를 적절한 수준으로 재조정하는 것이 보다 중요하다’(김승욱 외, 2004)는 결론에 도달하며, ‘현행 택지개발정책에 대한 대폭적인 수정 없이는 정부의 계획을 달성할 수 없을 것이며, 새로운 정책은 보다 광범위하고 심층적인 조사를 바탕으로 전개되어야 한다’는 결론에 도달한다. 택지공급정책의 전면적 수정은 또 다른 부작용을 유발할 수 있다. 따라서 민간에 의한 택지공급에 부정적으로 영향을 미치는 정책적

요인을 순위적으로 도출하고, 이를 토대로 정책을 사업자 친화적으로 개선하면 택지시장에 충격을 최소화하면서 민간의 택지공급을 활성화시킬 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 민간의 택지투자 의욕에 부정적으로 영향을 미치는 정책적 요인을 탐색하고, 분석결과에 기초하여 향후 택지공급정책 방향을 제시하고자 한다. 또한, 연구결과의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위하여 각기 다른 특성을 지닌 두 개의 방법론, 즉 구조방정식과 계층적 분석(AHP)을 병행하여 연구문제를 검증하였다.

II. 정책적 요인에 대한 이론적 논의와 연구모형

우리나라는 세계에서 가장 강한 국가(strong state)로 간주될 정도로 행정부와 관료기구가 민간 부문에 행사하는 규제와 영향력이 크다(남궁근, 2008; Howllett and Ramesh, 2003). 택지공급분야에는 규제정책뿐만 아니라 진흥정책도 존재하고 있어 외국과 비교하여 상대적으로 다양한 정책을 정부가 주도적으로 계획·집행하고 있다. 택지공급분야에서의 진흥정책은 민간사업자가 지속적으로 사업을 할 수 있도록 각종 인센티브를 제공하는 것이며, 규제정책은 사회적으로 과도한 투자가 택지부문에 투입되지 않도록 억제하는 정책을 의미한다.

택지공급분야에 있어서 진흥정책은 사업자가 토지개발을 용이하게 할 수 있도록 재정적·금융적 혜택은 물론 토지수용권을 포함한 다양한 행정적 조치를 포함한다. 이러한 정책은 간혹 과도한 재원이 택지 및 주택공급분야에 투입되게 하여 국가경제발전 측면에서 여타 산업과 비교하여 불균형적으로 빠른 성장을 유발시키기도 한다. 규제중

심의 정부정책은 사업자의 투자를 억제시키기 위한 다양한 조치를 포함한다. 이러한 정책은 통상적으로 사업수익성을 급격히 하락시켜 사업자의 투자욕을 상실하게 할 수 있으며, 이로 인하여 예기치 못한 부작용을 발생시킬 수 있다. 그러므로 장기적으로 주택공급을 안정화시키기 위해서는 규제 요소와 진흥 요소가 균형을 이룬 법제도를 갖추고 상황에 적합하게 재량적으로 운영하여야 한다. 이러한 관점에서 우리나라 정부는 택지공급분야에 과다하게 규제정책을 수립·집행하고 있어, 최소한 규제정책의 일부는 완화해야 할 필요가 있어 보인다(조인창, 2005).

정책설계(policy design)의 측면에서 살펴보면, 택지공급정책은 인과모델에 대한 보다 신중한 접근이 필요하다(Birkland, 2005). 잘못된 인과이론을 개발할 경우 정책을 아무리 정교하게 설계하여도 그 정책은 문제를 해결하는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 없다(남궁근, 2008). 이러한 관점에서 민간택지공급을 담당하는 사업시행자³⁾가 사업을 시행하기에 앞서 고려하는 정책적 요인을 분석할 필요가 있다. 왜냐하면, 이들 요인에 의해 사업의 투자여부가 최종적으로 확정되기 때문이다. 기존 문헌 조사와 전문가 인터뷰⁴⁾를 통하여 많은 영향요인이 도출되었으나 ‘기성 시가지 내의 나대지 고갈’과 같이 정책의 수정으로 해결할 수 없는 요인과 ‘준농림지의 폐지’와 같은 현실적으로 변경 불가능한 요인을 제외하면 ‘개발용지확보’, ‘개발금융시

스템’, ‘토지이용 및 개발계획’, ‘택지개발 인허가절차’, ‘부담금 및 공공시설기부채납’, ‘택지비분양 상한가’ 등이 사업자에게 영향을 미치는 중요하고 수정 가능한 정책적 요인으로 나타났다. 이 중에서 전문가 인터뷰를 통하여 다음에서는 정부가 취할 수 있는 조치와 어떤 종류의 정책도구를 활용할 수 있는지를 파악하기 위하여 앞에서 제시된 규제요인의 개념을 정립하고 이들과 민간사업시행자의 투자욕과 관계에 대하여 설명하고자 한다.

1. 개발용지확보

민간택지개발에서 개발용지확보는 토지매수에서부터 시작된다. 일반적으로 공공택지개발의 경우는 강제수용이며, 민간택지개발의 경우에는 협의매수를 통해 택지를 확보하게 된다. 그러므로 민간택지개발의 경우 택지가격은 시장거래가격보다 높은 수준에서 형성되며, 토지매수기간도 일반적으로 1~3년 정도가 소요된다. 주택건설사업계획이 알려지면 사업지역 일대의 토지가격이 급등하는 현상이 나타나 민간사업자가 토지를 매수하기 어려워 현행 법규는 95% 이상의 토지를 확보한 경우나,⁵⁾ 공공·민간 공동택지개발사업의 경우에는 50% 이상의 토지를 확보하면 강제수용이 가능하도록 하고 있다.⁶⁾

개발용지확보는 택지개발사업 참여의 전제가

3) 본 연구의 대상은 민간개발사업자가 토지를 매수하여 개발하는 사업에 한정되므로, 토지주가 조합으로 개발하는 재개발, 재건축은 제외됨. 여기에서 민간개발사업자란 주택법에 의하여 ‘주택건설사업등록’을 한 자로서 공동주택사업을 위하여 토지를 매수하여 택지개발을 하는 자를 의미함. 민간택지개발의 공동주택사업은 주택법에 의하여 20세대 이상 단지로 공동주택사업계획승인을 받아 건축하고, 건축기본법에 의하여 단독주택지에 19세대 이하 건축허가를 받아 3~5동을 건축하여 타운하우스로 공동 관리하고, 상업지에 주상복합 건축 허가를 받아 20세대 이상 주택을 건설하는 사업을 의미함. 주택건설사업자가 시행 및 시공을 할 수 있고 시공능력은 자본(준비금, 이익준비금 포함)의 10배 이내로 함. 민간택지에 투자개발사업자에는 시행만 하는 사업자와 시행과 시공을 겸하는 사업자가 있음.

4) 본 연구를 진행하기 앞서 6명의 전문가 인터뷰를 통하여 민간의 택지개발의욕을 감소시키는 요인을 집중적으로 도출하였음.

5) 주택법 제18조의 2

되므로 민간사업자가 가장 우선적으로 고려하는 요인이다(장성수·한예진, 2004: pp64-65). 아울러 개발할 용지를 확보할 방안이 정립되어 있지 않으면 개발금융을 활용하는 것 자체가 실질적으로 불가능하며, 개발금융을 얻지 못하면 일반적으로 택지개발사업을 할 수 없다(조인창, 2005: p22). 따라서 개발용지확보에 관한 정책은 개발금융과 택지개발사업에 대한 투자억제에 영향을 미칠 것이다.

2. 토지이용·개발계획

현행 법규는 일정규모 이상의 택지개발은 국토해양부 장관이 승인하고, 실시계획·택지공급승인 등의 제반 절차는 관할 시·도지사가 시행하도록 하고 있다. 택지개발지구는 지구단위계획을 수립해야 하고, 계획수립 시에 용적률 등 개발밀도, 건물의 높이, 도로, 공원녹지에 대하여 규제하고 있다. 도시개발법에 의한 택지개발은 공공뿐만 아니라 민간 단독의 택지개발도 가능하도록 하고 있다.⁷⁾ 지구지정은 시·도지사가 도시개발구역을 지정하되, 100만㎡ 이상일 때는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 아울러 도시개발구역 지정 및 개발계획수립 시에는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하고, 계획수립 시 개발밀도, 토지수용 요건 등을 충족시켜야 한다(장성수·한예진, 2004: p64). 과거와 비교하여 보다 엄격하게 토지이용과

개발을 규제하고 있는 현행 제도는 민간의 택지개발사업에 대한 민간사업자의 의욕을 감소시킬 수 있다.

3. 택지개발의 인·허가 절차

현행 법제도하에서 택지개발 인·허가 과정은 복잡하여 장시간이 소요된다. 특히, 민간이 택지를 개발하거나 매입할 경우 공공이 수행하는 경우와 비교하면 상대적으로 절차가 복잡하고 많은 기간이 소요된다(장성수·한예진, 2004). 택지개발의 인·허가는 지방자치단체의 재량행위로서 사업자와 지방자치단체와의 관계가 사업허가에 소요되는 기간에 영향을 미칠 수도 있다. 이러한 관점에서 공공과 비교하여 민간에게 복잡하고 까다롭게 되어 있는 택지개발 인·허가 절차는 민간의 택지개발사업의 참여의욕을 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다.

4. 각종 부담금 부과 및 공공시설 기부채납제도

현행 법제도는 택지개발과 주택공급을 위한 개발행위를 하는 민간사업자에게 ① 농지전용부담금⁸⁾, ② 대체산림자원 조성비⁹⁾, ③ 광역교통 부담금¹⁰⁾, ④ 기반시설 부담금¹¹⁾, ⑤ 도시가스시설 분담금¹²⁾, ⑥ 하수처리시설 부담금¹³⁾, ⑦ 폐기물처리 분담금, ⑧ 상수도 원인자 부담금¹⁴⁾, ⑨ 학교 용지

6) 택지개발촉진법 시행령 제6조의 2

7) 도시개발법 제11조

8) 농지법 38조(농지보존부담금)

9) 산지관리법 제19조(대체산림자원조성비)

10) 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제11조

11) 기반시설부담금에 관한 법률 제3조, 제6조

12) 도시가스사업법 제19조의2

13) 하수도법 제32조

부담금¹⁵⁾ 등을 사업계획 승인 시에 부과하고 있으며, ⑩ 개발부담금은 개발한 택지의 수지차액(이익)의 25%를 준공 후 납부하게 하고 있다.¹⁶⁾ 아울러, 공공시설용지 제공을 요구하거나 공공시설을 설치하여 기부채납하도록 하고 있다. 이러한 제도는 당연히 사업자의 이익을 감소시키는 요인이 된다(조인창, 2005: p118; 장성수·한예진, 2004. p64). 따라서 정부가 부과하는 부담금 및 공공시설 기부채납제도는 사업의 수익성을 감소시키므로 개발금융과 투자의욕에 부정적으로 영향을 미칠 것이다.

5. 택지비 분양 상한가

2007년 9월에 주택법을 개정하여 아파트 분양가 상한제를 도입하였다. 이 제도의 핵심은 택지비 상한가 적용이다. 택지개발에 소요되는 비용은 토지매입비, 기반시설 개설 및 기부, 각종 부담금 납부, 체세공과금, 단지조성 토목 공사비, 사업추진비 등이며, 이 중에서 토지매입비가 일반적으로 가장 많은 부분을 차지한다.

분양가 상한제에서 민간택지개발의 택지비는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 감정평가한 토지가액에 택지와 관련된 비용을 가산한 금액으로 한다. 다만, 「부동산 등기법」에 따른 부동산 등기부에 해당 택지의 거래가액이 기재되어 있는 경우는 감정평가한 가액에 택지와 관련된 비용¹⁷⁾을 가산한 금액의 120%에 상당한 금

액 이내에서 택지비를 결정한다.¹⁸⁾

통상적으로 개발사업자는 토지소유자 개개인과 협상을 통하여 토지를 매입하며, 매매가격은 인근 토지가격보다 20~30% 정도 높은 수준에서 결정된다. 아울러, 도시 외곽지역에서 택지개발을 하는 경우에는 농지 및 임야 등은 통상적으로 공공택지의 수용가보다 200% 이상 높게 거래가 된다. 따라서 토지매입비용이 실제로 소요된 비용보다 적게 산정되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 현실성이 결여된 감정가를 기준으로 한 택지비의 산정은 사업성을 현저히 악화시킬 것으로 판단되므로 개발금융 획득과 투자의욕 모두 부정적인 영향을 미치는 요인이 될 수 있다.

6. 개발금융시스템

최근 우리나라 금융시장은 증권화가 진전되면서, 금융상품 및 기법 면에서 투자금융(Investment Banking: IB)이 부각되는 등 선진국 형태로 변화하고 있다. 또한 「간접투자자산운용법」의 정적으로 공모·사모 및 기간별 자산운용체제가 정비되고, 풍부한 유동성을 배경으로 중장기 자산운용 시장이 급성장해 왔다. 택지·주택부문에서도 토지매입비 및 시공비의 일부를 지원해 주는 프로젝트 파이낸스(project finance)가 주요한 자금조달 방식으로 자리 잡고 있다.

그러나 현실적으로는 중소기업에 의한 택지개발사업이 여전히 기업금융 위주로 이루어지고 있

14) 수도법 제53조

15) 학교용지확보 등에 관한 특별법 제3조, 제5조

16) 개발이익 환수에 관한 법률 제2조~제24조

17) 택지와 관련된 비용은 연약지반 공사비, 암석지반 공사비, 흙막이 및 차수벽 공사비, 방음시설 설치비, 간선시설 설치비(주택법 제23조), 지장물 철거비, 진입도로의 개설로 편입되는 사유지의 가액, 감정수수료, 기타 택지비와 관련된 경비(분양가심사위원회 회의 심의)를 모두 포함하는 비용임.

18) 주택법 제38조 동 시행령 제42조의 2 제2항, 제5항

다. 즉, 프로젝트 파이낸스 방식으로 민간사업자가 사업 자금을 조달하고자 하여도 금융기관이 건설업체에게 보증을 요구하고 있어 토지매입 등에 따른 자금조달, 미분양, 공사지연 등의 사업의 위험성을 금융기관이 아니라 시행사와 건설업체가 떠안는 구조로 금융지원이 이루어지고 있다(조인창, 2005: p122).

개발금융시스템은 정책적 요인이기보다는 시장에서의 관행적 요인이다. 그러나 정부의 개입으로 인하여 이러한 관행은 시정될 수 있는 가능성이 있으므로 큰 틀에서는 정책적 요인으로 간주할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 현행 부적절한 금융기관의 관행은 민간의 택지개발사업 의욕에 부정적으로 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다.

본 연구는 상기 모형에 근거하여 9개의 가설을 제시할 수 있다.

- 용지확보는 개발금융에 영향을 미친다(H1).
- 기부채납은 개발금융에 영향을 미친다(H2).
- 분양상한가는 개발금융에 영향을 미친다(H3).
- 용지확보는 투자의욕에 영향을 미친다(H4).
- 개발계획은 투자의욕에 영향을 미친다(H5).
- 개발절차는 투자의욕에 영향을 미친다(H6).
- 기부채납은 투자의욕에 영향을 미친다(H7).
- 분양상한가는 투자의욕에 영향을 미친다(H8).
- 개발금융은 투자의욕에 영향을 미친다(H9).

III. 연구 변인 간의 이론적 관계 및 모형설정

여기에서는 앞에서 언급된 민간택지개발에 영향을 미치는 정책적 요인 간의 관계를 통합적으로 정리하고자 한다. 연구변인들의 관계에 대한 이론적 검토에 기초하여 민간사업자가 인지하고 있는 개발용지확보(이하 용지확보), 토지이용·개발계획(이하

개발계획), 택지개발의 인·허가 절차(이하 개발절차), 각종 부담금 부과 및 공공시설 기부채납 제도(이하 기부채납), 택지비 분양상한가(이하 분양상한가), 개발금융시스템(이하 개발금융), 사업자의 투자의욕(투자의욕) 간에는 일련의 프로세스가 있다고 가정한다. 즉, 택지개발 사업자는 유관정책을 우선적으로 분석한 후 금융조달을 고려하는 패턴으로 사업을 수행하고 있다.

이러한 가정을 토대로 본 연구에서는 용지확보, 개발계획, 개발절차, 기부채납, 분양상한가를 독립변수, 개발금융을 매개변수, 투자의욕을 종속변수로 설정하였으며, 이에 따른 연구 가설모형은 <그림 1>과 같다.

IV. 연구방법론

1. 변수의 조작적 정의 및 측정도구

본 연구에서는 민간택지 관련 다양한 유형의 변수가 사용되고 있으나, 이러한 변수를 활용한 선행연구는 매우 제한적이다. 따라서 우선적으로 변수의 조작적 정의를 내렸으며, 이에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하기 위하여 사전 연구에 참여한 전문가의 검증을 거쳤다.

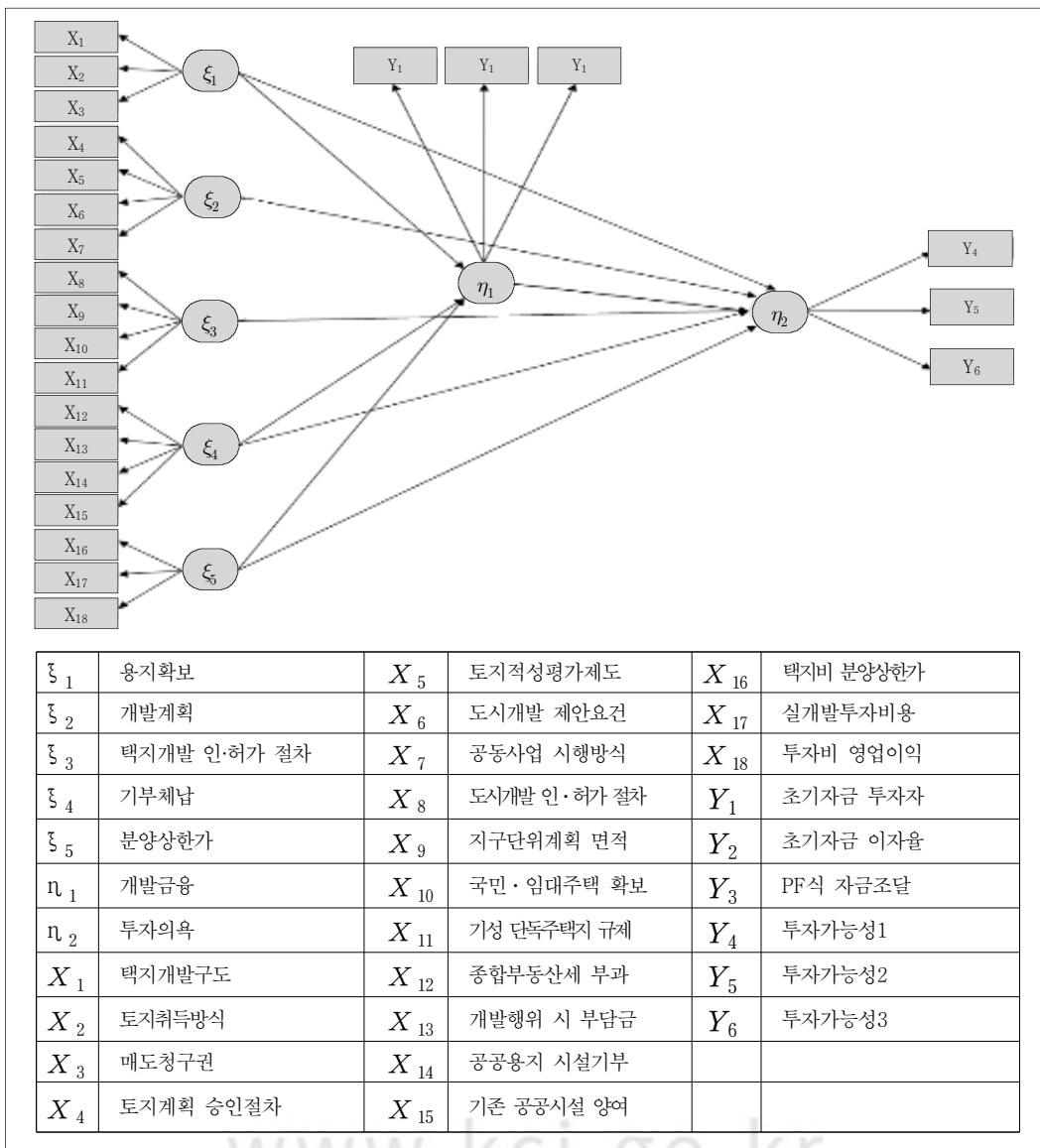
독립변수의 역할을 하는 용지확보는 이를 규제하는 정책에 대한 민간사업자의 인지로 정의한다. 즉, 민간사업자들이 택지확보에 있어서 시공사와 역할관계, 토지취득방식, 매도청구권에 대하여 어떻게 인지하고 있는지에 대하여 평가하였다.

개발계획은 이와 관련된 현행 정책에 대한 민간사업자의 인지로 정의한다. 따라서 민간사업자들이 도시계획승인절차, 토지적성평가제도, 도시개발 제안요건, 공공사업 시행방식에 대하여 어떻게 인지하고 있는지에 대하여 평가하였다.

개발절차는 이와 관련된 정책에 대한 민간사업자의 인지로 정의한다. 따라서 민간사업자들이 도시계획승인절차, 토지적성평가제도, 도시개발 제안요건, 공공사업 시행방식에 대하여 어떻게 인지하였는지에 대하여 평가하였다. 기부채납은 이에 관련된 현행 법률 및 정책에 대한 민간사업자의 인지로 정의하였다.

따라서 민간사업자들이 종합부동산세 부과, 개발 행위 시 부담금, 공공용지 시설기부, 기존 공공시설 양여에 대하여 어떻게 인지하고 있는지에 대하여 평가하였고 분양상한가는 이 제도에 대한 민간사업자의 인지로 정의하였다. 택지비 분양상한가, 실제 개발 투자비용, 투자비 대비 영업이익에 대하여 어떻게 인지하고 있는지에 대하여 평가하였다.

그림 1 _ 연구가설 검증모형



ξ_1	용지확보	X_5	토지적성평가제도	X_{16}	택지비 분양상한가
ξ_2	개발계획	X_6	도시개발 제안요건	X_{17}	실개발투자비용
ξ_3	택지개발 인·허가 절차	X_7	공동사업 시행방식	X_{18}	투자비 영업이익
ξ_4	기부채납	X_8	도시개발 인·허가 절차	Y_1	초기자금 투자자
ξ_5	분양상한가	X_9	지구단위계획 면적	Y_2	초기자금 이자율
η_1	개발금융	X_{10}	국민·임대주택 확보	Y_3	PF식 자금조달
η_2	투자이익	X_{11}	기성 단독주택지 규제	Y_4	투자가능성1
X_1	택지개발구도	X_{12}	종합부동산세 부과	Y_5	투자가능성2
X_2	토지취득방식	X_{13}	개발행위 시 부담금	Y_6	투자가능성3
X_3	매도청구권	X_{14}	공공용지 시설기부		
X_4	토지계획 승인절차	X_{15}	기존 공공시설 양여		

표 1 _ 측정변수에 대한 요약

잠재변수	측정변수	주요 내용
용지확보	시행사와 시공사 간의 관계	개발지선정, 토지작업 및 개발계획 등의 초기작업 및 자금을 택지개발 시행사가 투입하고, 건설 시공사는 토지작업 및 개발사업이 80% 이상 성취되었을 때 자금을 지급보증하고 단순도급공사를 책임 시공하는 구도가 현행 관행임
	토지취득방식	민간택지개발은 사적 매수에 의해 취득하게 하는 방식이 현행 정책임
	매도청구권	주택법에 따라 토지소유연수를 기준으로 매도 청구권을 부여하고 있음
개발금융	초기자금투자자	민간택지개발의 초기 작업 시 자금을 시행사가 전액 조달하는 상황임
	초기자금이자율	초기 토지매입이 원만하게 이루어지면 제2금융권에서 자금을 조달하여도 고이자율을 시행사가 부담하는 상황임
	PF방식 자금조달	시행사가 토지매입 등을 통하여 사업성을 입증하여야 제1금융권에서 자금을 지원하는 것이 현행 관행임
개발계획	도시계획승인절차	각 지자체의 도시기본 및 관리계획에 더하여 수도권은 인구분산문제, 중앙정부의 비접거 적 신도시개발계획 등으로 민간사업자에 의한 택지개발이 지체되고 있는 상황이 빈번히 발생하고 있음
	토지적성평가제도	토지적성평가의 도입으로 개발 가능한 계획관리지역이 제한되어 택지개발지가 감소되고 토지가격이 상승하는 현상이 발생하고 있는 상황임
	도시개발제한요건	도시개발시행 시 토지면적의 2/3, 토지소유자의 1/2의 동의를 받을 시 요청할 수 있음
	공동사업시행방식	택지개발법에 공공, 민간 공동사업을 시행하는 면적의 도시지역은 1만㎡ 이상, 도시지역 외의 지역은 3만㎡ 이상으로 한다고 규정되어 있음
개발절차	도시개발 인허가 절차	민간택지개발은 도시개발구역지정 및 지구단위계획, 개발계획인가, 실시계획인가, 개발행위허가 등의 다단계 인허가 절차를 거쳐야 하며, 이에 소요되는 기간이 통상적으로 2~3년임
	지구단위계획면적	민간택지개발의 경우, 제1종지구단위계획 대상 면적기준은 1만㎡ 이상, 제2종지구단위계획 대상면적기준은 30만㎡ 이상으로 규정되어 있음
	국민 및 임대주택확보	도시개발법에 의해 국민주택용지와 임대주택용지의 확보 및 공급의무비율 등이 의무화 됨
	기성단독주택지 규제	도시정비법 대상 지역은 기성 주거지에 노후도(20년 이상 2/3 이상)를 지침으로 적용하고 기성 단독 주택지를 건축법으로 개발 시 다수 지역 7층 이하 19세대 이하로 규제함
기부채납	종합부동산세 부과	택지개발사업용 토지에 대하여 사업계획승인 이전에도 종합부동산세를 합산 과세하는 등 제세금을 부과함
	개발행위부담금	민간택지개발 시 농지전용부담금, 산림전용부담금, 광역교통부담금, 오수처리부담금, 폐기물처리부담금, 상수도연입분담금, 학교용지부담금, 공공시설분담금 등을 부과함
	공공용지 시설기부	민간택지개발 시 공공시설 용지 무상귀속 및 공공시설을 설치하여 기부채납하게 되어 있음
	기존 공공시설 양여	국도의 계획 및 이용에 관한 법률에 '개발행위허가를 받은 자가 새로이 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 인하여 용도가 폐기되는 공공시설은 새로이 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 이를 양도할 수 있다'라고 규정되어 있음에도 불구하고 정부는 이를 자유재량행위라 하여 무상으로 양도하고 있지 않음

표 1_ 측정변수에 대한 요약(계속)

잠재변수	측정변수	주요 내용
분양 상한가	택지비 분양상한가	아파트 분양가 상한제에서 민간개발택지비를 감정평가액 + 택지와 관련된 가산비용을 합한 금액으로 하고, 초과한 개발비용을 입증하더라도 감정평가금액의 120% 이내에서 인정함
	실개발 투자비용	민간택지개발 시 감정평가액만을 택지비로 인정하고, 금융비 등은 인정되지 않음
	투자비 영업이익	민간택지개발 시 택지비용에 영업이익을 인정하지 않고 있음
투자의욕	투자의지	투자의지 수준 측정
	투자환경	투자환경의 활성화 정도 측정
	정책만족도	민간택지 개발 정책에 대한 만족도 측정

매개변수 역할을 하는 개발금융은 이를 규제하는 정책에 대한 민간사업자의 인지로 정의하였다. 따라서 민간사업자들이 초기자금조달방식, 초기자금이자율, 프로젝트파이낸스 형태의 자금조달관행에 대하여 어떻게 인지하고 있는지에 대하여 평가하였다.

종속변수 역할을 수행하는 투자의욕은 민간사업자의 택지개발사업 참여에 대한 의욕으로 정의하고, 측정변수는 현행 제도하에서의 투자의지, 투자환경조성에 대한 정부의 의지, 현행 제도 및 관행에 대한 만족도를 평가 항목으로 사용하였다. 구체적인 측정항목의 세부내용은 <표 1>을 통해 제시하였다.

2. 자료의 수집 및 분석절차

자료의 수집을 위하여 국토연구원 등 건설관련 연구기관, 시행 및 시공회사, 택지개발 담당자, 건설관련 공무원, 지역개발 관련학과 교수 집단 등을 모집단으로 선정하였으며, 층화표본추출방법에 의해 160명을 선정하여 156명으로부터 앞에서 언급된 측정변수를 조사하고자 작성된 설문지에 대한 응답을 얻었다. 조사기간은 2008년 2월 20일부터

3월 20일까지 약 1개월간에 걸쳐 이루어졌다. 선정된 연구대상을 교육된 조사자가 직접 방문하여 설문지를 전달하고 즉석에서 연구의 취지를 설명하고 회수하였다. 조사자들은 리서치전문기관의 종사자로서 설문조사 전에 연구자가 연구의 취지를 설명하였다.

조사대상자(N=156)의 경력특성을 조망하여 보면, <표 2>에 나타난 것처럼 시행회사 임직원이 78명(50%)으로 가장 많았고, 시공회사 임직원이 30명(19%), 연구원 및 협회 임직원이 19명(12%), 공기업의 택지관련 임직원이 16명(10%), 공무원이 13명(8%)으로 나타났다. 업무경력은 5~10년이 86명(55%)으로 가장 많았고, 11~15년이 32명(21%), 16~20년이 23명(15%), 20년 이상이 15명(10%)으로 나타났다. 이러한 연구대상의 직업적 배경과 업무경력은 본 연구의 분석대상으로 적절하다고 판단된다.

3. 분석방법

본 연구에서는 가설인과모형의 변인 간 관계를 분석하기 위해 구조방정식 모형을 이용하였다. 본 연구의 변인 간 관계를 분석하기 위해서는 회귀분석

표 2_ 연구대상의 경력특성

구분		빈도	비율
직업	시행회사 임직원	78	50.0
	시공회사 임직원	30	19.2
	공무원	13	8.3
	공기업의 택지개발 관련 임직원	16	10.3
	연구원 및 협회 임직원	19	12.2
업무경력	5~10년	86	55.1
	11~15년 미만	32	20.5
	16~20년 미만	23	14.7
	20년 이상	15	9.6
합계		156	100.0

(regression analysis)과 같은 다변량 분석기법을 사용할 수도 있었다. 하지만 본 연구에서 채용된 관련 변인들이 복수의 다항목으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 변인들이 일련의 프로세스 과정을 이루고 있다는 점을 감안하여 통계적으로 타당한 측정모형(measurement model)과 구조모형(structural model)의 연립방정식 모형을 동시에 수행할 수 있는 장점을 지닌 구조방정식모형(SEM)을 활용하였다.

구조방정식모형은 개발금융시스템을 매개로 한 투자가능성의 영향을 분석하기 위해 탐색적 요인 분석(EFA), 확인적 요인분석(CFA), 그리고 공변량 구조분석(LISREL) 등을 수행하였다. 먼저 각 변인들을 측정하기 위해서 사용한 측정문항들이 일차원성을 갖는지 알아보기 위하여 탐색적 요인 분석과 측정 문항 간의 내적 일치성을 살펴보고, 또한 확인적 요인분석을 통해 일련의 경쟁적인 요인모형들을 각기 추정하여 모형부합지수를 각 모형별로 산출하여 최적의 모형을 추정하였다.

다음은 모형검증의 추정결과를 평가하기 위해

구조방정식모형을 사용하여 분석하였다. 구조방정식모형은 측정모형과 구조모형의 2개 하위모형으로 구성되어 있다. 측정모형분석의 전략은 ‘개발금융’, ‘투자의욕’이라는 내생잠재변수와 외생잠재변수인 ‘용지확보’, ‘개발계획’, ‘개발절차’, ‘기부채납’, ‘분양상한가’들을 이론변수로 설정하여 제반 이론변수 간의 상관관계를 분석하였다.

한편, ‘투자의욕’을 최종내생변수로 설정하고 ‘개발금융’을 매개변수로 설정한 상태에서 제반 예측변인들의 인과적 단위영향을 분석하기 위한 구조모형을 추정하였다. 이어서 각 결과변인을 설명하는 인과요인들의 직접·간접·전체 영향을 분리시키는 경로분석을 실시함으로써, 각 인과변인들의 상대적 중요성에 대한 평가를 시도하고, 각 차원들을 결과변인으로 간주한 공변량 구조분석을 시도함으로써 이론 변인들 간의 구조적 인과관계를 추정하였다.

표 3_택지개발요인의 우선순위

개발요인	N	최소값	최대값	평균	표준편차
용지확보	156	1	6	4.22	1.22
개발금융	156	1	6	3.28	1.73
개발계획	156	1	6	3.26	1.57
개발절차	156	1	6	2.97	1.45
기부채납	156	1	6	3.71	2.14
분양상한가	156	1	6	3.54	1.73

표 4_내생변인들의 탐색적 요인분석

구분	성분	
	1	2
투자의지	.744	.167
투자환경	.875	-.046
정책만족도	.807	-.111
초기자금 투자방식	-.001	.849
초기자금 이자율	-.021	.820
PF방식의 자금조달	.016	.692
신뢰도(Cronbach'α)	.732	.703
고유치	2.040	1.845
설명변량	34.007	30.750
KMO 표본적합도	.624(.000)	

주: 요인추출방법: 주성분 분석; 회전방법: Kaiser 정규화가 있는 오블리민

V. 분석결과의 해석

1. 기술통계량 분석과 모형검증분석

조사대상자는 6개 요인 중 <표 3>에 나타난 것처럼 ‘용지확보’를 사업에 가장 커다란 장애물로 간주하고 있었으며(4.22), 그 뒤를 이어 ‘기부채납’(3.71), ‘분양상한가’(3.54), ‘개발금융’(3.28), ‘개발계획’(3.26), ‘개발절차’(2.97)가 장애요인으

로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 ‘용지확보’가 전제되어야 택지개발사업이 실질적으로 가능하고, 용지확보과정에서의 토지소유자와 협의가 매우 어려운 일임을 직접적으로 보여주고 있다.

모형검증의 타당성을 평가하기 위해 잠재내생변인에 대한 탐색적 요인분석을 실시한 결과는 <표 4>와 같다. <표 4>를 살펴보면, 표본적절성 측정치인 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)값이 .624로 적절한 수준이었으며 Bartlett의 구형성 검증통계치의

표 5_ 확인적 요인분석 결과(N=156)

구분	귀무모형(M0)	제1요인모형(M1)	제2요인모형(M2)
χ^2	215.979	118.475	1.527
DF	-	9	8
GFI ¹⁾	-	.797	.978
AGFI ²⁾	-	.526	.942
NFI ³⁾	-	.448	.950
CFI ⁴⁾	-	.452	.986
IFI ⁵⁾	-	.468	.986
RMSEA ⁶⁾	-	.280	.045

주: 1) Goodness of Fit Index.; 2) Adjusted Goodness of Fit Index.; 3) Normed Fit Index.; 4) Comparative Fit Index.; 5) Incremental Fit Index.; 6) Root Mean Square Error of Approximation.

유의수준은 .000으로 .05보다 작아 자료의 상관성이 제2요인에 적합한 것으로 나타났다. 제1요인은 6개 문항 가운데 3개 문항의 측정변인들이 묶이는 것으로서 최종내생변인인 ‘투자의욕’에 해당한다. 또한 제2요인은 3개 문항의 측정변인들로 구성되었으며 이것은 ‘개발금융’에 해당된다. 이 두 변인에 대한 내적 일치성을 알아보기 위해 Cronbach's α 계수로 평가한 결과는 제1요인이 .732이고, 제2요인이 .703으로 수용할 만한 수준의 신뢰도를 보이고 있다. 따라서 투자가능성과 개발금융시스템 변인은 각기 별개의 구성체로 구성되어 있음을 보여주고 있다.

위에서 실시한 탐색적 요인분석은 요인구조를 경험적 자료를 근거로 요인구조를 도출해낸다는 점에서 요인구조에 대한 명확한 답을 제시하지 못하는 한계가 있다. 이는 탐색적 요인분석을 통해 일정한 형태의 요인구조가 밝혀졌다고 하더라도 그것은 경험적 결과일 뿐 그 개념적 의미는 결여될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 요인구조를 보다 더 확연하

게 판단하기 위해서는 요인구조에 일정한 선험적·개념적 제약을 가한 상태에서 일련의 경쟁적 요인모형들을 비교함으로써 최적모형을 추출할 수 있는 확인적 요인분석이 필수적으로 요구된다(김상욱, 2001). 확인적 요인분석 결과는 <표 5>와 같다.

확인적 요인분석 결과를 살펴보면 귀무모형이나 제1요인모형에 비해 제2요인모형이 χ^2 의 수치가 작을 뿐만 아니라 여러 가지 부합지수도 크다는 것을 알 수 있다. 즉, 투자가능성과 개발금융시스템이라는 변인이 단일차원의 개념을 측정하는 것으로 가정된 제1요인모형(GFI=.797, AGFI=.526, NFI=.448, CFI=.452, IFI=.468, RMSEA=.280)에 비해 ‘투자의욕’과 ‘개발금융’이라는 변인은 별개 차원의 개념을 측정하는 것으로 가정된 제2요인모형(GFI=.978, AGFI=.942, NFI=.950, CFI=.986, IFI=.986, RMSEA=.045)이 더 적절한 모형임을 알 수 있다. 즉, 경쟁적 내재모형 가운데 제2요인모형이 최적모형으로, 분석에 포함된 문항들이 ‘투자의욕’과 ‘개발금융’이라는 구성체를

표 6_ 투자가능성에 대한 인과요인들의 측정모형에 대한 LISREL 추정결과

구분	추정치	표준오차	t값
투자의욕			
투자가능성1	.0551	-	-
투자가능성2	.731***	.246	5.815
투자가능성3	.516***	.170	5.949
개발금융			
초기자금 투자자	.865	-	-
초기자금 이자율	.835***	.125	7.745
PF식 자금조달	.462***	.105	5.075
용지확보			
택지개발구도	.413	-	-
토지취득방식	.844***	.464	4.405
매도청구권	.274**	.260	2.559
개발계획			
토지계획 승인절차	.798	-	-
토지적성평가제도	.724***	.107	8.508
도시개발 제안요건	.481***	.108	5.564
공동사업 시행방식	.494***	.110	5.609
개발절차			
도시개발 인·허가 절차	.671	-	-
지구단위계획 면적	.661***	.124	7.961
국민·임대주택확보	.619***	.122	7.556
기성 단독주택지 규제	.561***	.113	7.409
기부채납			
종합부동산세 부과	.496	-	-
개발행위 시 부담금	.724***	.230	6.367
공공용지 시설기부	.764***	.247	6.244
기존 공공시설 양여	.515***	.191	5.424
분양상한가			
택지비 분양상한가	.603	-	-
실개발투자비용	.707***	.112	10.458
투자비 영업이익	.707***	.117	9.991
$\chi^2=361.937(df=231)$ ($p<.001$)			
GFI = .837, AGFI = .788, NFI = .876, CFI = .947, IFI = .948, MSEA = .061			

주: 1) 제시된 계수는 표준화 계수이며, 통계적 유의도는 비표준화 계수에 대한 검증임.

2) * $p<.05$, 단측검증. ** $p<.01$, 단측검증. *** $p<.001$, 단측검증

측정하고 있으며 이 구성체들 간에는 판별·집합타당도가 유지됨을 확인할 수 있다.

2. 모형검증의 추정결과

모형검증의 추정결과에서는 개발용지확보, 토지이용개발계획, 택지개발 인·허가 절차, 각종 부담금 납부·공공시설 기부채납, 택지비 분양상한가 제도 적용, 개발금융시스템, 투자가능성의 변인들이 이론적·경험적 사실과 어느 정도 부합하는지를 검증한다. 이를 위해서는 이들 변인들 사이의 상관관계 및 인과관계가 어떻게 나타나는지를 ML(Maximum Likelihood)추정법에 의해 추정하였다.

측정모형에서 추정할 변인들은 5개의 외생변인과 2개의 내생변인으로 구성된다. 외생변인인 ξ 변인의 항목으로는 개발용지확보 변인(ξ_1), 토지이용개발계획 변인(ξ_2), 토지개발 인·허가 절차 변인(ξ_3), 각종 부담금 납부·공공시설 기부채납 변인(ξ_4), 택지비 분양상한가 변인(ξ_5) 등 다섯 가지 요인을 설정하였다. 내생변인인 η 변인은 개발금융

시스템 변인(η_1), 투자가능성 변인(η_2)을 설정하고 개발금융시스템 변인은 세 개의 측정변인으로, 투자가능성 변인도 세 개의 측정변인으로 구성되었다. 이렇게 구성된 측정모형의 추정결과는 <표 6>과 같다. 이 측정모형의 모형부합지수를 살펴보면 GFI=.837, AGFI=.788, NFI=.876, CFI=.947, IFI=.948로 나타났으며 RMSEA는 .061로 나타나 수용할 수 있는 수준의 적합도를 보여주고 있다.

측정모형에 근거하여 여타 변인들의 영향이 통제되지 않은 영차상관관계를 LISREL로 추정한 결과는 <표 7>에 제시되어 있다.

먼저, ‘투자의욕’에 통계적으로 유의미한 인과적 요인을 살펴보면 ‘개발절차’($\gamma=-.293$), ‘기부채납’($\gamma=-.373$), ‘분양상한가’($\gamma=-.368$) 등 3개의 변인이 유의미한 연관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 ‘개발절차’를 부정적으로 인지할수록, ‘투자의욕’이 낮아진다는 것을 의미한다. 또한 ‘기부채납’을 부정적으로 인지할수록 ‘투자의욕’도 낮아진다는 것을 의미한다.

‘개발금융’에 통계적으로 유의미한 인과적 요인을 살펴보면 ‘용지확보’($\gamma=.823$), ‘개발계획’(γ

표 7_ 투자가능성에 대한 인과요인 간의 상관관계에 대한 LISREL 추정결과

변인	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)
1) 투자의욕	1.000						
2) 개발금융	.030	1.000					
3) 용지확보	.110	.823***	1.000				
4) 개발계획	-.166	.323***	.276*	1.000			
5) 개발절차	-.293**	.188*	.123	.759***	1.000		
6) 기부채납	-.373**	.123	.022	.642***	.737***	1.000	
7) 분양상한가	-.368***	.153	.121	.534***	.724***	.573***	1.000

주: 1) 제시된 계수는 표준화 계수이며, 통계적 유의도는 비표준화 계수에 대한 검증임.

2) * p<.05, 단측검증. ** p<.01, 단측검증. *** p<.001, 단측검증.

그림 2_ 기본 모형 검증결과

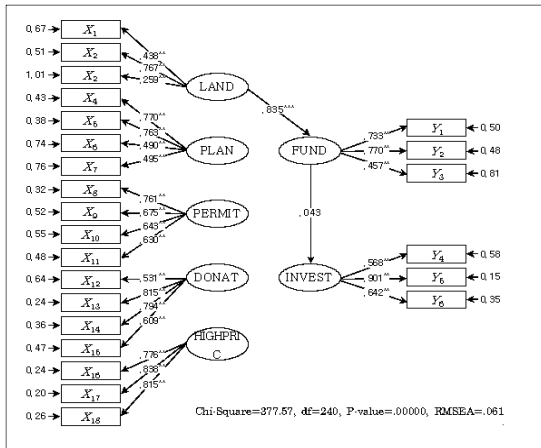
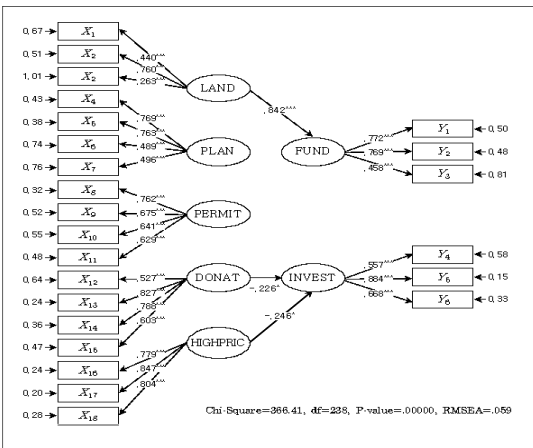


그림 3_ 최종모형



=.323), ‘개발절차’($\gamma=1.188$) 등 세 개의 변인이 유의미한 연관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 ‘용지확보’, ‘개발계획’과 ‘개발절차’에 대하여 긍정적으로 인지할수록 ‘개발금융’을 긍정적으로 인지하는 것을 의미한다.

3. 투자의욕과 여타 변인들 사이의 인과관계

각 변인들 사이의 인과관계는 구조모형에 대한 추정을 통해서 규명할 수 있다. 구조모형의 간명성과 적합도를 증가시키기 위한 모형탐색을 시도할 것이다. 먼저, <그림 2>에 제시된 기본모형 검증결과에 의하면, 기본모형의 모형부합지수는 정확합치인 χ^2 (377.575) 수치가 .001 수준에서 유의미하고, GFI=.831, AGFI=.789, NFI=.868, CFI=.942, IFI=.942로 나타났으며 근사합치인 RMSEA는 .061로 .08보다 작아 통계적으로 유의미한 수준의 적합도를 보여주고 있다. 또한 ‘개발금융’의 설명력(R^2)은 .697, ‘투자의욕’의 설명력(R^2)은 .002로 나타나 ‘개발금융’은 70% 정도의 설명력을 보이지만 ‘투자의욕’의 설명력은 매우 낮음을 알 수 있다.

그러나 수정지수(Modification Index)를 통해 순차적으로 고정모수를 자유모수로 개방하여 최종모형을 찾은 결과는 <그림 3>과 같다. 먼저, χ^2 수치는 366.4로서 기본모형보다 낮아져 모형의 적합도가 상승되었음을 알 수 있다. 또한 GFI=.835, AGFI=.793, NFI=.875, CFI=.949, IFI=.949로 나타나 기본모형보다 지수가 향상되었음을 알 수 있고 근사합치인 RMSEA는 .059로서 통계적으로 유의미한 수준의 적합도를 보여주고 있다. 또한 설명력에 있어서 ‘개발금융’의 설명력(R^2)은 .709, ‘투자의욕’의 설명력(R^2)은 .178로 나타나 기본모형보다 향상되었기에 최종모형이 보다 적합한 모형임을 알 수 있다.

각 내생변인과 관련된 추정결과를 살펴보면 <표 8>에 제시된 바와 같다. 먼저, ‘개발금융’의 인과적 요인을 살펴보면 ‘용지확보’($\beta=.842$) 변인만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, ‘용지확보’가 장애가 되지 않는다고 인지할수록 ‘개발금융’을 긍정적으로 인지함을 확인할 수 있다. 또한, ‘투자의욕’은 ‘기부채납’($\beta=-.226$), ‘분양상한가’($\beta=-.246$) 등 두 가지 변인이 유의미한 인과적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, ‘기부채납’이 장애

표 8_ 투자의욕의 인과요인에 대한 LISREL 추정결과

변인	최종내생변인: 투자의욕	
	개발금융시스템	투자가능성
매개변인		
개발금융	-	.113
외생변인		
용지확보	.842***	-
개발계획	-	-
개발절차	-	-
기부채납	-	-.226*
분양상한가	-	-.246*
R^2	.709	.178
$\chi^2=366.405(df=238), (p<.001)$		
GFI=.835, AGFI=.793, NFI=.875, CFI=.949, IFI=.949, RMSEA=.059		

주: 1) 제시된 계수는 표준화 계수이며, 통계적 유의도는 비표준화 계수에 대한 검증임.
 2) Γ_{11} 계수를 순차적으로 자유모수로 개방하여 추정한 최종모형임.
 3) * p<.05, 단측검증. ** p<.01, 단측검증. *** p<.001, 단측검증.

표 9_ 투자의욕을 설명하는 요인들의 직접·간접·전체영향을 분리한 LISREL 추정결과

변인	투자가능성		
	직접영향	간접영향	전체영향
매개변인			
개발금융	.113	-	-.113
외생변인			
용지확보	-	.095	.095
개발계획	-	-	-
개발절차	-	-	-
기부채납	-.226*	-	-.226*
분양상한가	-.246*	-	-.246*

주: 1) 제시된 계수는 표준화 계수이며, 통계적 유의도는 비표준화 계수에 대한 검증임.
 2) * p<.05, 단측검증. ** p<.01, 단측검증. *** p<.001, 단측검증.

가 된다고 인지할수록 그리고 ‘분양상한가’에 대하여 부정적으로 인지할수록 ‘투자의욕’이 낮다는 것을 의미한다.

‘투자의욕’에 대한 직접·간접·전체영향을 분리시킨 경로분석 결과는 <표 9>에 제시되었다. ‘투자의욕’에 대한 경로분석결과를 유의미한 요인들

과 그 영향에 대한 절대적 크기의 순서대로 살펴보면 ‘분양상한가’($\beta=-.246$), ‘기부채납’($\beta=-.226$)순으로 구성된다. 이같은 결과를 각 변인 별로 보다 상세히 살펴보면 ‘투자의욕’과 ‘개발금융’ 변인을 연결하는 제3의 변인이 존재하지 않기 때문에 ‘개발금융’ 변인의 전체영향은 직접영향($\beta=-.113$)만으로 구성되며 그 인과적 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. ‘기부채납’ 변인은 직접영향($\beta=-.226$)만으로 구성되고 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. ‘분양상한가’는 직접영향($\beta=-.226$)만으로 구성되며 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 ‘분양상한가’와 ‘기부채납’은 사업자의 수익성과 직접적으로 관련이 있으므로 수익성을 악화시키는 정부의 규제는 ‘투자의욕’을 감소시킨다고 해석할 수 있다. 반면에 ‘개발계획’이나 ‘개발절차’는 해당 지방자치단체와 관계 설정에 따라 사업자에게는 커다란 문제가 되지 않은 것으로 판단하고 있다.

4. 계층적 분석(AHP) 결과

전문가들의 택지개발 투자요인에 대한 인식차이를 분석하기 위하여 계층적 분석(Analytic Hierarchy Process: 이하 AHP)을 시행하였다. AHP는 1970년대 초 Thomas Saaty에 의해 개발된 것으로 효율적 의사결정과 관련된 제 요소(목표, 평가기준, 대안 등)에 대하여 일련의 간단한 1:1 쌍대비교를 통하여 우선순위를 도출함으로써 효율적 의사결정을 할 수 있도록 하며, 이 과정에서 의사결정 참여자의 판단의 논리적 일관성을 자동 검증하여 줌으로써 합리적, 과학적 의사결정을 가능하도록 지원하는 분석방법이다. 또한 쌍대비교 외에 절대비교

기능을 함께 수용하여 많은 수의 대안에 대하여 판단 및 결정을 해야 할 때 매우 유용하게 활용할 수 있다.¹⁹⁾

‘택지개발투자’에 부정적으로 영향을 미치는 요인 간 비교분석에 초점을 둔 계층적 분석(AHP)을 시행하기 위하여 ‘용지확보’, ‘개발금융’, ‘분양상한가’, ‘개발계획’, ‘개발절차’, ‘기부채납’ 등의 요인을 포함하는 분석의 틀을 설정하였다. 여기서 문제가 되는 것이 요소 간의 중요성이나 선호를 비교할 때 전이적 일관성이 얼마나 유지될 수 있는냐 하는 것이다. 일치비율은 응답자들의 전이적 일관성이 얼마나 있는가를 나타내는 값으로 본 연구에서는 일치비율이 15%로 설정하여 분석하였다.

‘택지개발투자’에 부정적으로 영향을 미치는 요인 간의 상대적 중요성은 직업군별로 다르다. 시행사의 경우, ‘분양상한가’(0.366), ‘기부채납’(0.151), ‘개발금융’(0.142), ‘개발절차’(0.123)순으로 나타났고, ‘용지확보’(0.095)로 가장 낮은 수치를 나타냈다. 시공사의 경우, ‘분양상한가’(0.317), ‘개발금융’(0.170), ‘기부채납’(0.159), ‘개발절차’(0.148), ‘용지확보’(0.126), ‘개발계획’(0.080)순으로 나타났다. 공기업의 경우, ‘분양상한가’(0.325), ‘용지확보’(0.172), ‘기부채납’(0.163), ‘개발절차’(0.146), ‘개발계획’(0.101), ‘개발금융’(0.094)순으로 나타났다. 연구원 및 협회 임직원의 경우에는, ‘분양상한가’(0.265), ‘용지확보’(0.262), ‘기부채납’(0.191), ‘개발절차’(0.106), ‘개발계획’(0.089), ‘개발금융’(0.087)순으로 나타났다. 공무원의 경우에는, ‘용지확보’(0.335), ‘개발계획’(0.173), ‘분양상한가’(0.148), ‘개발금융’(0.134), ‘기부채납’(0.121), ‘개발절차’(0.089)순으로 나타났다. 이러한 계층적

19) Thomas L. Saaty. 1980. *The Analytic Hierarchy Process*. NY : McGraw Hill.

분석결과를 통하여 공무원을 제외한 모든 직업군에서 ‘분양상한가’를 가장 부정적인 요인으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

전체적으로 보았을 때 가장 순위가 높은 것부터 차례대로 나열하면 택지비 분양 상한가제도(0.289), 개발용지 확보(0.199), 각종 부담금 납부·공공시설 기부채납(0.160), 택지개발 인허가절차(0.120), 개발금융 시스템(0.118), 토지이용·개발계획(0.114)이다. 즉, 시행사와 시공사 등 민간사업자는 ‘분양상한가’를 가장 중요한 요인으로 간주하고 있으며, ‘기부채납’과 ‘개발금융’을 그 다음 부정적인 요인으로 간주하고 있다. ‘분양상한가’, ‘기부채납’ 및 ‘개발금융’은 사업자의 수익성에 영향을 미치고 있는 요인들이다. 그러므로 민간사업자는 사업의 수익성에 따라 투자여부를 결정짓는다는 것을 보여주고 있다. 다른 한편, 공무원의 경우에는 압도적으로 높은 수치로 ‘용지확보’를 가장 부정적인 요인으로 보고 있다. 이는 공무원들이 용지만 확보하면 민간사업자는 어떠한 방법으로도 사업을 추진할 것이라는 생각을 하고 있는 것으로 보인다.

앞에서 논의한 구조방정식을 활용한 분석에서는 ‘분양상한가’와 ‘기부채납’이 ‘투자의욕’에 매우 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아울러, ‘용지확보’가 ‘개발금융’에 커다란 영향을 미치는 것으로 나타났다. 계층적 분석방법(AHP)을 활용한 분석에서도 ‘분양상한가’, ‘기부채납’ 그리고 ‘용지확보’순으로 중요한 요인으로 나타났다. 즉, 각기 다른 특성을 지닌 두 가지 기법을 활용하여 도출한 분석결과가 유사하게 나타났으므로, 본 연구의 결론은 보다 높은 신뢰성을 지닌다고 할 수 있다.

VI. 결론 및 정책적 제언

정부에서는 수많은 정책과 계획을 매년 발표하고

있다. 그러나 그 중 일부는 아예 착수조차 해보지도 못하며, 일부는 매우 빈약한 성과나 오히려 역효과를 내고 종결된다. 이러한 상황이 발생하는 중요한 이유 중의 하나는 현실을 파악하지 못하고 정책이나 계획을 수립하는 탁상행정 때문이다. 즉, 현실성이 결여된 정책이나 계획은 결국 실패하기 마련이며, 이에 따른 피해는 최종적으로 국민에게 전가된다. 이러한 측면에서 택지공급정책은 우리의 사회 전반에 미치는 영향이 매우 큰 중요한 정책 분야이므로 신중한 접근이 필요하다.

본 연구에서는 정부의 주택정책의 실효성을 높이고자 주택건설의 전제가 되는 택지개발에 민간의 참여를 촉진시키기 위하여 수정하여야 할 관련 정책을 복수적 계량기법을 사용하여 조사·분석하였다. 그 결과, 구조방정식을 활용한 분석에서는 ‘분양상한가’와 ‘기부채납’이 민간부문의 주택시장 참여에 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 계층적 분석(AHP)의 결과도 ‘분양상한가’, ‘기부채납’ 그리고 ‘용지확보’순으로 중요한 요인으로 나타났다. 그러나 직업별로 세분화한 계층적 분석에서는 공무원은 여타 직업군과는 다르게 ‘용지확보’를 압도적으로 중요한 요인으로 보고 있는 것으로 나타났다.

통상적으로 주택사업에서 택지비가 차지하는 비중이 약 40% 전후이며, 수도권의 경우 단지조성에 수년 이상, 개발기간 동안에 수천억 원대 이상의 자금이 투입되고 있다. 그러나 현행 ‘분양상한가’제도는 투자비에 대한 영업이익률과 리스크에 대한 기회비용을 인정하지 않아 민간사업가가 택지개발사업에 참여를 꺼리는 상황을 만들고 있는 것으로 판단된다.

또한, ‘기부채납’도 민간의 택지개발사업 참여의욕에 부정적으로 영향을 미치는 요인으로 나타났다. D사에서 2007년부터 추진하고 있는 김포의

‘A’ 지역개발계획을 검토해 보면, 택지개발 시 민간사업자가 부담하고 있는 농지전용부담금, 산림전용부담금 조성비, 광역교통부담금, 하수시설부담금, 폐기물처리부담금, 상수도원인자부담금, 학교용지부담금, 기반시설부담금, 간선시설설치비, 공공시설용지 및 개설 기부채납이 택지비의 22.6%이고, 주택사업비의 8.3%의 수준에 달하고 있다. 이처럼 과다한 부담금은 수익성을 저해하고 이는 다시 민간사업자의 택지개발사업 참여에 부정적으로 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

‘용지확보’는 민간택지개발사업의 전제 조건이나, 민간사업자는 매우 힘든 장기간의 과정을 거쳐야 용지확보가 가능하다. 통상적으로 개발용지를 단기간에 저비용으로 확보하여야 수익이 발생할 수 있는 가능성이 높다. 그러나 토지소유자와의 협상과정에서 지불하여야 하는 토지가격이나 매수에 소요되는 시간을 예측하기가 어렵다는 점이 민간택지개발 참여에 장애가 되고 있다. 본 연구의 결과에 따르면, 민간택지개발을 활성화시키기 위한 정책에 대한 규제자와 피규제자 간의 인식의 차이가 존재하고 있다. 민간사업자는 전체적으로 택지개발사업의 수익성 개선을 위한 정책수정이 필요하다고 생각하고 있다. 반면에, 공무원은 ‘용지확보’를 위한 개선책이 우선적으로 필요하다고 판단하고 있다. 즉, 민간사업자는 택지개발사업의 사업성이 악화되어 참여 의욕이 감소되었다고 주장하나, 공무원은 택지개발 사업의 전제가 되는 용지만 확보가 가능하면 민간사업자는 사업을 추진할 것으로 보고 있다. 이러한 규제자와 피규제자 간의 정책수정에 대한 시각의 차이는 향후 민간의 택지개발사업 참여촉진을 위한 현행 정책의 수정이 결코 용이하지 않을 것이라는 전망을 하게 한다.

마지막으로 연구자는 연구의 한계점에 대해서도 지적하지 않을 수 없다. 본 주제에 관한 기존의

연구가 제한적인 현실적 상황을 인식하여 전문가 인터뷰와 다양한 선행연구를 검토하였음에도 불구하고 여러 측면에서 한계가 존재하고 있다. 우선적으로 피규제자의 시각에서 본 현행 정책에 대한 평가는 다양한 편견이 내재될 수밖에 없는 한계점을 가지고 있다. 아울러, 표본의 특성상 외적타당성의 문제가 있을 수 있으므로 결과의 해석에 따른 일반화는 다소 제약성을 지니고 있다. 그리고 동일한 설문응답자가 원인과 결과변인들에 대한 모든 정보를 제공한다는 common method variance의 문제를 가지고 있다. 따라서 향후에는 민간택지개발 활성화를 위한 정책개발에 대한 다양한 계량적 연구가 진행되어야 할 것이며, 본 연구가 그 시발점으로 작용하였으면 한다.

참고문헌

- 건설교통부. 2007. 2007년도 주택종합계획. 경기 : 건설교통부.
 국토해양부. 2008. 2008년도 주택종합계획. 경기 : 국토해양부.
 계기석. 1999. “도시개발사업의 민간부문참여 가능성과 한계”.
 국토 통권214호. 경기 : 국토개발연구원. pp6-13.
 김근용·조관기·안인향. 2004. 공공택지 조성 및 공급제도 발전방안 연구. 경기 : 국토연구원.
 김병수. 1999. “도시개발제도와 민간참여의 활성화”. 국토 통권 214호. 경기 : 국토개발연구원. pp23-27.
 김상욱. 2001. “조직몰입의 하위차원들의 타당도 평가”. 한국사회학 제35권 제3호. 서울 : 한국사회학회. pp109-138.
 김승욱 외. 2004. 시장인가? 정부인가?. 서울 : 부키.
 김안제 외. 1996. “민간택지 활성화 방안”. 주택포럼 제4권 제9호. 서울 : 주택산업연구원. pp5-39.
 김창수. 2002. “부동산개발금융”. 토지연구 제13권 제3호 통권 제64호. 경기 : 한국토지공사. pp7-23.

- 김창연. 1999. “택지개발시장의 민간화와 공공부문의 역할”. 국토 통권 214호. 경기 : 국토개발연구원. pp28-35.
- 남궁근. 2008. 정책학: 이론과 경험적 연구. 서울 : 박영사.
- 박은관·안용진. 2005. 도시개발제도 개선방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 박재길. 2004. 도시용지공급체계 개편방안. 경기 : 국토연구원.
- 방경식·장희순. 2004. “민간에 의한 택지개발사업의 활성화방안에 관한 연구”. 주거환경 vol.2, no.1. 서울 : 한국주거환경학회. pp91-110.
- 배순식. 1997. 택지개발사업의 평가와 개선방안. 경기 : 국토연구원.
- 유성용. 2005. “일본의 택지개발정책과 교훈”. 토지연구 제16권 3호. 경기 : 한국토지공사. pp116-133.
- 윤혜정·김현식. 2005. 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안. 경기 : 국토연구원.
- 이건호. 2000. “도시개발사업에서 공공과 민간의 역할변화”. 토지연구 제11권 2호. 경기 : 한국토지공사. pp26-35.
- 이성용. 2000. 경기도 택지개발사업 평가 및 개선방안. 경기 : 경기개발연구원.
- 장성수·한예진. 2004. 민간택지개발 활성화 방안 연구. 서울 : 주택산업연구원.
- 조인창. 2005. “민간택지개발사업의 구조적 한계와 참여확대 방안”. 강원대학교 박사학위 논문.
- 최현일. 2002. “김대중정부의 주택정책에 대한 평가 연구”. 한국정책연구 제2권 제1호. 경기 : 경인행정학회. pp53-73.
- Birkland, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 2nd ed. NY : M.E. Sharp.
- Howlett Michael and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd ed. Toronto: Oxford University Press.
- Nedergaard, Peter. 2006. “Market Failures and Government Failures: A Theoretical Model of the Common Agricultural Policy”. *Public Choice* vol.127, no.3-4. Netherlands : Springer Netherlands. pp393-413.
- Thomas L. Satty. 1980. *The Analytic Hierarchy Process*. NY : Mcgraw Hill.
- Wolf, Charles J. 1989. *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass : MIT Press.

- 논문 접수일: 2009. 5. 7
- 심사 시작일: 2009. 5.10
- 심사 완료일: 2009. 6.11

ABSTRACT

Analysis of Factors in Government Policy Restraining Private Investment in Land Development

Keywords: Land-supply Policy, SEM, AHP

In the case of Korea, due to the public nature of land and price stabilization policy, the public sector has been deeply involved in land distribution. Since the role of the public sector is limited in the public goods market, the private sector has to play a primary role as a supplier of land. However, according to a recent survey, the current land-supply policy is negatively affecting the private sector; Furthermore, it is discouraging the private sector to invest in land development and home construction. Therefore, the land-supply plan of the Korean government could not be accomplished without a major change on land-supply policy. In this context, this study has analyzed the current land-supply policy from the view point of private land developers; It was found that a reformation in the 'Price ceiling system' and 'Donation policy' could increase the investment in land development by private sectors, utilizing structural equation method(SEM). In order to increase reliability of research result, another statistical method, Analytic Hierarchy Process(AHP), was also utilized.

택지개발에 있어서 민간투자를 억제하는 정책적 요인 분석

주제어: 민간택지공급, 구조방정식, 계층적 분석방법

한국의 경우에는 택지가 가지고 있는 공공재적 성격과 정부의 토지가격 안정화 정책으로 인하여 공공분야가 택지공급에 적극적으로 참여하고 있다. 그러나 최근의 조사에 의하면 정부의 택지공급 정책은 민간분야에 부정적으로 영향을 미치고 있으며, 나아가 민간분야의 택지공급분야에 대한 투자욕을 감소시키고 있다. 이러한 상황에서는 정부의 중장기 택지공급계획은 성취될 수 없을 것으로 전망된다. 따라서 본 연구는 민간의 택지공급분야 참여를 촉진시킬 방법을 모색하고자 현행 택지공급정책을 민간택지개발사업자의 관점에서 분석하였다. 구조방정식(SEM)을 활용한 연구결과는 '가격 상한제'와 '기부제도'가 민간의 택지개발의욕을 감소시키는 중요한 요인으로 나타났다. 아울러, 연구결과의 신뢰성을 제고시키기 위하여 또 다른 통계기법인 계층적 분석방법(AHP)을 사용하여 조사하였으나 결과는 유사하게 나타났다. 그러나 공무원의 대상으로 한 AHP조사에서는 민간부문 종사자와 다르게 '용지확보'가 중요한 것으로 나타났다. 이와 같은 규제자와 피규제자 간의 인식의 차이는 향후 정책 조율이 매우 어려운 과정을 거쳐야 할 것임을 보여주고 있다.