

현안과제연구

2011. 12.

내포신도시 조성에 따른 덕산면 주변지역 개발구상 검토



CDI 충남발전연구원

내포신도시 조성에 따른 덕산면 주변지역 개발구상 검토

2011.12.



목 차



I. 덕산면 주변지역 정비사업의 개요 /1

- 1. 사업의 필요성 및 목적1
- 2. 사업의 개요2

II. 덕산면 주변지역의 개발여건 /3

III. 덕산면 주변지역 개발방안 /5

- 1. 목표 및 전략5
- 2. 개발방식8
- 3. 사업 타당성6
- 4. 사업구도12
- 5. 개발사업 추진에 따른 정책과제16

IV. 정책건의 /19

참고자료 : 도시개발구역의 대안 /23

I. 덕산면 주변지역 정비사업의 개요

1 사업의 필요성 및 목적

- 덕산면 덕산온천관광지는 전국 온천지구 중 가장 많은 방문객이 찾는 지역으로서 광역접근성 향상 등의 호재를 맞고 있으나, 시설 노후화 등의 문제를 내재 하고 있어 개선책 마련이 요구됨
 - 덕산온천의 연간 온천시설 이용관광객은 4,055천명(2010년 기준¹⁾, 내국인 4,006천명, 외국인 48천명, '06~'10년간 연평균 9.5% 증가)으로 전국 40개 온천지구 중 2위
- 예산군 덕산면과 홍성군 홍북면 일대에는 2020년까지 도청이전(내포)신도시가 조성될 예정으로, 덕산면 주변지역이 신도시의 배후 관광지 및 전원주거지로서의 역할이 증대될 전망이다
 - 덕산온천 주변지역은 충남도청 이전에 따라 신도시와 동일한 생활권이 형성될 것으로 전망되며, 현재의 부동산침체가 회복된다는 전제하에 신도시 배후지로서의 개발압력이 점차 증대될 것으로 예상
- 따라서, 덕산면소재지 주변으로의 시가화구역 확장과 함께 덕산 온천관광지와 도청이전(내포)신도시 간 주변지역의 계획적인 관리 방안을 모색하고자 함
 - 도청이전(내포)신도시 조성에 따른 덕산면 주변지역의 도시인구 유입으로 덕산면의 시가화용지 부족이 예상됨에 따라 덕산온천관광지와 연계·발전할 수 있는 개발방식을 검토할 필요

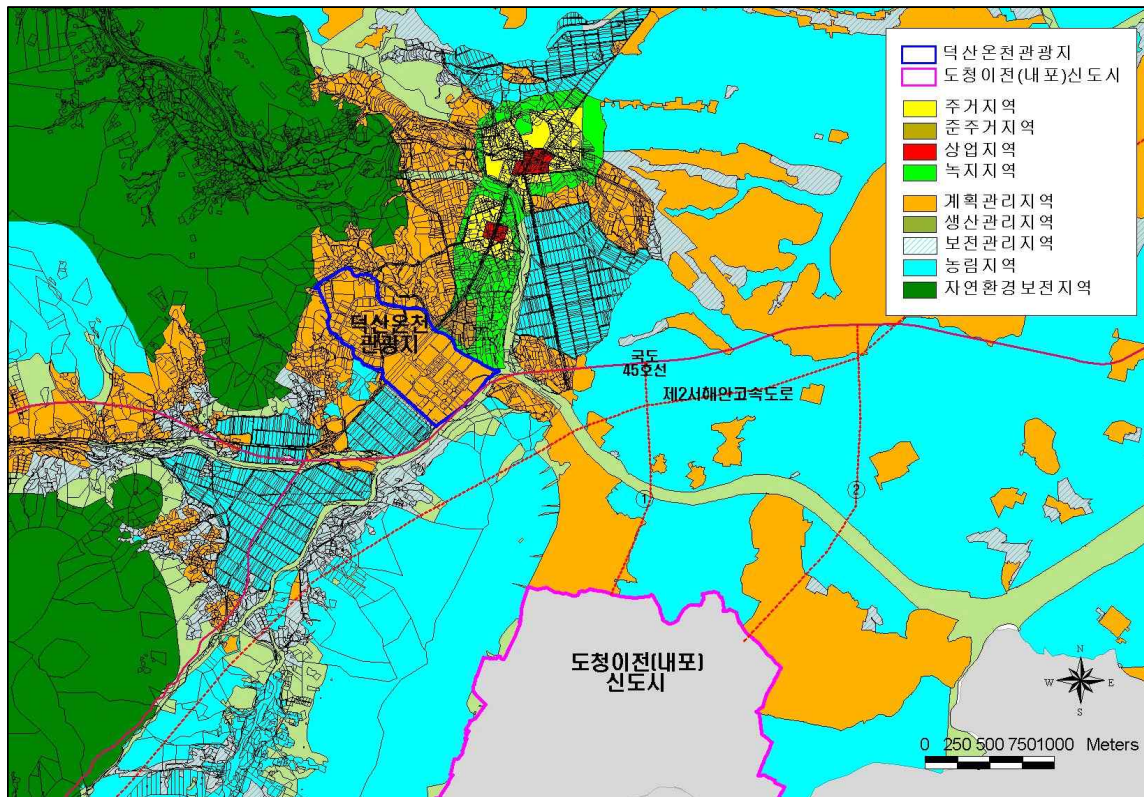
1) 문화체육관광부의 관광지식정보시스템(www.tour.go)

2

사업의 개요

- 사업의 명칭 : 덕산면 주변지역 도시개발사업
- 대상지역 : 덕산온천관광지와 주변지역
- 사업시기 : 2015~2020년
- 사업방식 : 도시개발법에 의한 도시개발사업(혼용방식)

<그림 1> 덕산면 주변지역의 용도지역현황 및 인프라 설치계획

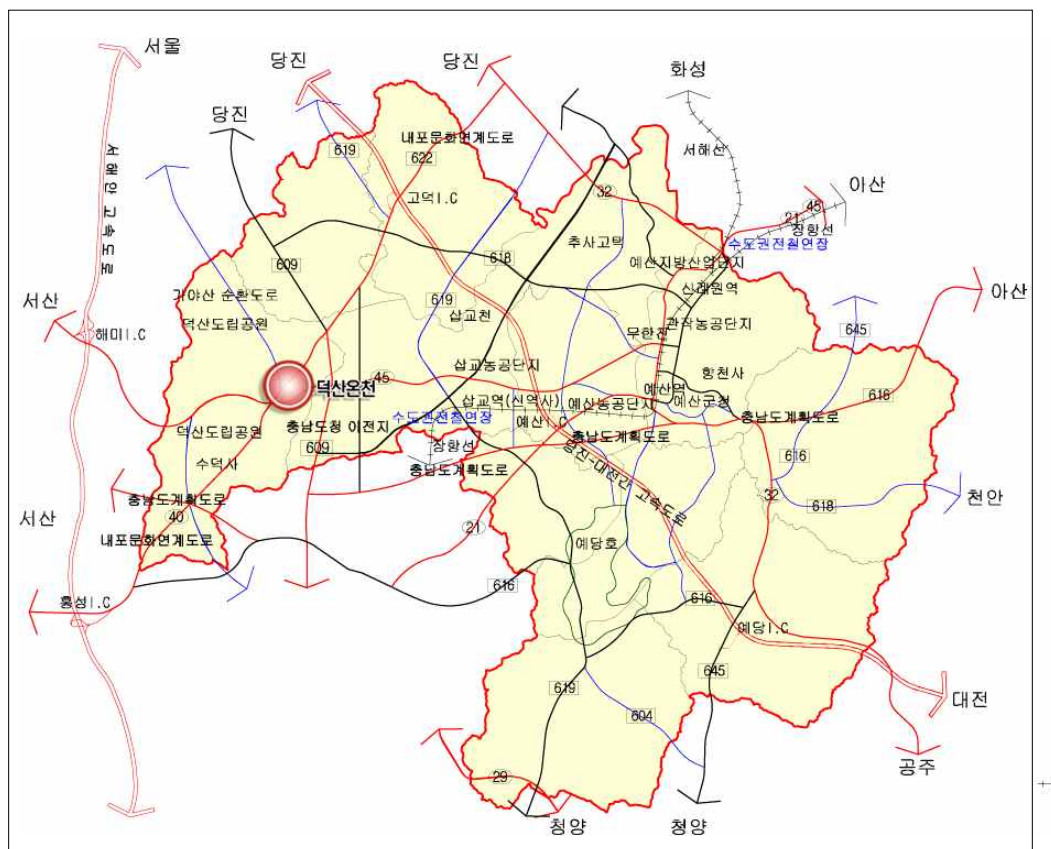


II. 덕산면 주변지역의 개발여건

덕산온천 관광객 증가, 도청이전(내포)신도시 조성, 광역접근성 개선 등 대내·외적 여건변화

- 예산군은 서해안고속도로, 당진↔대전고속도로, 장항선복선화 등 광역교통망이 확충되어 수도권 및 내륙으로부터 접근성이 획기적으로 개선되었음

<그림 2> 덕산온천 주변 교통계획



- 특히, 덕산면 일부지역이 도청이전(내포)신도시로 편입되고 내포 문화권 특정지역 개발이 이루어지면서 덕산면 주변지역은 신도시 배후지역으로서 개발압력이 높아지게 되었고, 주변 대흥면에서 추진

중에 있는 예당저수지 수변개발사업, 슬로우 시티(Slow City), 황새 마을 조성사업과 연계하여 개발할 수 있는 가능성이 높은 지역임

- 덕산 신평지구(67,555m²)는 2009년 준주거지역으로 용도상향되면서, 2010년 지구단위계획(도로노선 변경, 소공원 및 주차장 설치 등)을 수립
- 특정지역 개발사업인 내포문화권의 핵심시설인 내포보부상촌 개발이 덕산온천관광지와 연계해 추진 중

환지방식의 관광지 개발로 소유권 세분화, 민간개발사업자 유치 한계

- 덕산온천관광지는 우리나라 최초로 『국토이용관리법』과 『온천법』에 근거해 환식방식에 의한 토지구획정리사업으로 개발하였음
 - 온천관광지구 내 토지소유권이 복잡하게 얽혀 있기 때문에 대규모 민간 개발사업자 유치에 근본적인 한계를 내재
 - 온천관광지는 『온천법』에 의한 온천개발계획을 수립하여 숙박시설 용지의 필지별로 온천수를 공급하고 있는 실정
- 특히, 덕산온천관광지의 기반조성공사가 끝난 2000년 이후 숙박 시설, 근린생활시설 등이 입주하고 있지만 부족한 실정임
 - 먼저 조성된 일부시설은 시설노후화의 문제를 겪고 있을 뿐만 아니라 일부 노인 대상의 저가 온천관광이 주류
 - 덕산온천은 1981년 온천원보호지구로 지정되어 2011년까지 온천개발 계획이 수립되어 있으나, 아직 시설 도입이 완료되지 않은 상태

Ⅲ. 덕산면 주변지역 개발방안

1

목표 및 전략

1) 개발목표

- 1-1. 예산군 개발사업 및 도청이전(내포)신도시와 연계한 집약적, 효율적 토지이용을 실현
 - 도청이전(내포)신도시 등 대규모 개발사업에 따른 개발여건이 향상된 덕산면 주변지역 일대를 계획적으로 개발하여 예산군의 높아지는 개발 추세와 부합하도록 함은 물론 합리적인 도시관리를 도모
- 1-2. 공동주택 개발과 관광지 정비를 통합 추진하여 도청이전(내포)신도시의 배후 관광지 및 전원주거 거점을 조성
 - 적정밀도의 공동주택 조성을 통해 자연환경과 조화된 온천전원주택 단지계획을 수립함으로써 향후 예산군의 주거수요 뿐 아니라 신도시의 전원주거수요를 적극적으로 흡수
- 1-3. 도시생활환경의 질적 개선을 위한 쾌적한 복합단지 조성
 - 물량공급 위주의 주택공급계획이 아닌 선진주거환경 창출을 위한 도시 개발사업 추진을 위해 관련법에서 의도하는 이상적인 계획 수립 시도

2) 개발전략

- 2-1. 도청이전(내포)신도시 생활권 선도개발사업으로 도시 균형발전 촉진
 - 도청이전(내포)신도시와 동일생활권으로서 덕산면 주변지역의 도시개발

사업을 통해 주거수요의 외곽 이전흡수 및 경제적인 파급효과 분산을 촉진

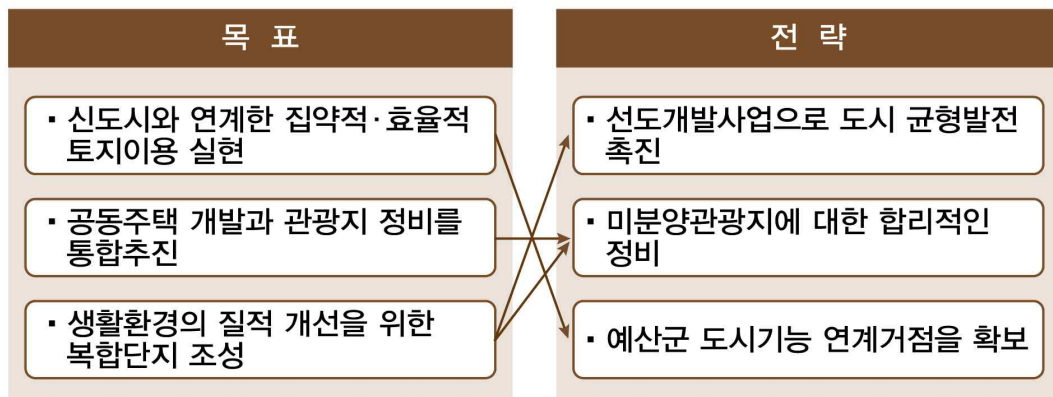
○ 2-2. 미분양관광지에 대한 합리적인 정비사업을 시행

- 현재 관광지 조성방식으로는 민간개발사업 유치가 곤란하므로, 주변 지역과의 조화를 감안하여 도시개발사업을 추진

○ 2-3. 예산군 간선도로축 상의 도시기능 연계거점을 확보

- 도청이전(내포)신도시와 예산읍간 도시기능을 연계하여 교두보 역할을 수행

<그림 3> 덕산면 주변지역 개발의 목표와 전략



- 도시개발법에 의한 환지방식과 수용방식을 동시에 추진하는 혼용방식으로 추진하되, 도시개발구역은 기존의 온천관광지와 주변 농촌지역을 전략적으로 포함하여 사업성을 제고함
- 첫째, 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 추진하기 위해 기존의 관광진흥법상의 관광지를 해제
 - 둘째, 도시개발구역에는 기존의 관광지 일부지역 뿐 아니라 주변 농촌지역(계획관리지역, 농림지역 등)을 포함
 - 셋째, 기존의 온천관광지는 환지방식으로 이루어진 바, 도시개발사업은 수용방식(주변 농촌지역)을 원칙으로 하되, 환지방식(기존 관광지)도 유연하게 적용

<표 1> 사업의 시행방식

구분	내용	비고
환지방식	<ul style="list-style-type: none"> 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환·분합 기타의 구획 변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경이 필요한 경우 또는 도시개발사업을 시행하는 지역의 지가가 인근의 다른 지역에 비하여 현저히 높아 수용 또는 사용방식으로 시행하는 것이 어려운 경우 	도시개발법 시행령 32조①항1호
수용 또는 사용방식	<ul style="list-style-type: none"> 당해 도시의 주택건설에 필요한 택지등의 집단적인 조성 또는 공급이 필요한 경우 	도시개발법 시행령 32조①항2호
혼용방식	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발구역으로 지정하고자 하는 지역이 부분적으로 제1호 및 제2호에 해당하는 경우 	도시개발법 시행령 32조①항3호

1) 도시개발사업의 규모 산정

- 덕산온천 주변지역에 대한 도시개발사업은 현재의 부동산침체가 완전히 회복되고, 도청이전(내포)신도시 개발과 예산군에서 추진하고 있거나 추진할 계획에 있는 산업단지 개발이 모두 정상적으로 추진된다는 전제 하에서 개발규모 산정이 가능함
- 도시개발사업의 규모는 ① 도청이전(내포)신도시의 자족성 확보를 위해 조성되는 산업단지의 유발인구(6,300명)와 ②신도시 건설에 따른 파급효과 유발인구(1,150명)를 감안하여 7,450명(2015년 가구당 2.66인을 적용하면 약 2,800세대)을 토대로 산정함
 - ① 도청이전(내포)신도시의 계획인구(2020년 10만명) 수용을 위해 필요한 일자리 중 상당부분을 신도시 인근 예산군 주변지역에서 창출한다는 가정 하에, 2020년까지 예산군 산업단지 개발에 의한 총유발인구(78,470명²⁾)의 8%³⁾(6,300명) 정도를 덕산면에서 수용할 수 있을 것으로 분석되며, 실제로 예산군 외부에서 유입되는 인구는 외부전입률 39.8% (충청남도 내 기업에 종사하는 외지인 비율) 수준인 2,500명으로 예측
 - ② 신도시 건설에 따른 파급효과 유발인구(도시민 귀농수요, 전원주택 단지 수요 등)는 유발인구 23만명 중 0.5%를 수용한다고 가정하여 1,150명으로 산정

- 따라서, 도시개발사업의 규모는 가구수 2,800세대를 수용하기 위해

2) 2020년 예산군기본계획 변경(안)에 제시된 산업단지 개발에 따른 총유발인구는 신암농공단지, 고덕농공단지, 응봉농공단지, 관작농공단지, 삽교농공단지, 예산테크노밸리, 신암일반산업단지, 증곡전문농공단지, 예산일반산업단지, 예당일반산업단지, 몽곡산업단지, 신양신규산업단지, 희속금속산업단지, 상룡산업단지 등 78,470명임

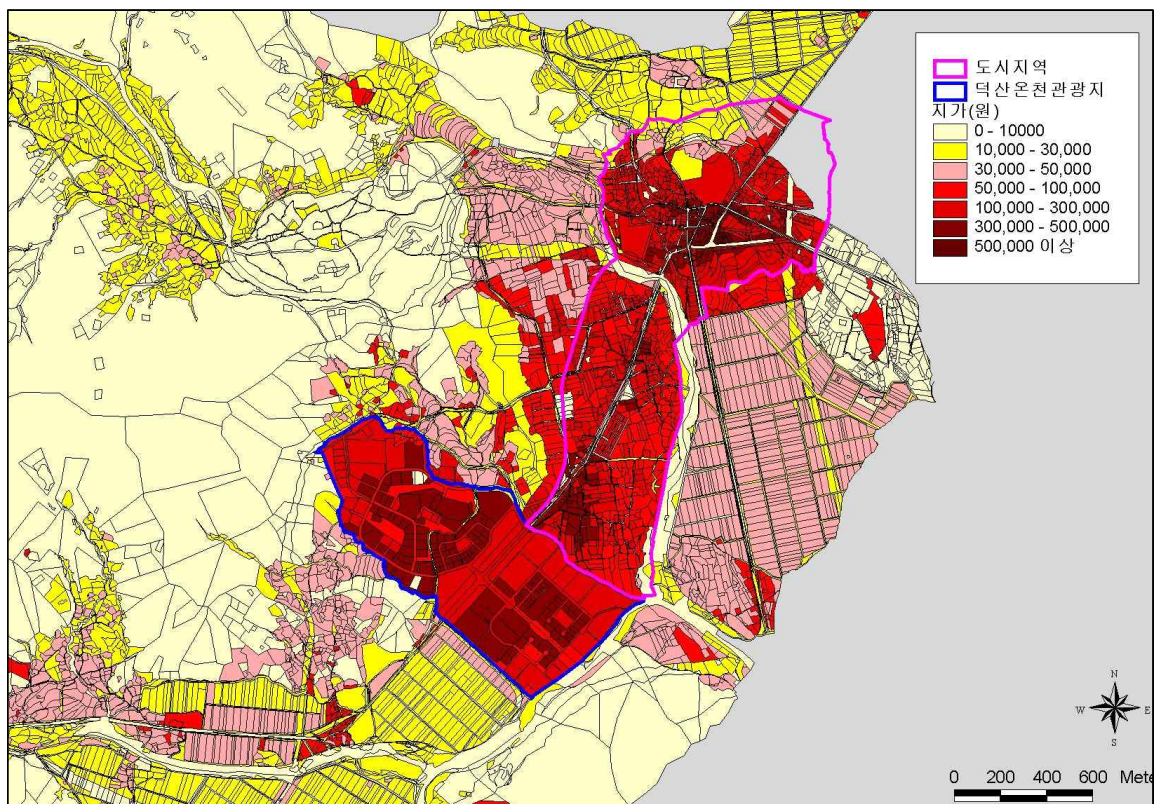
3) 2010년 현재 예산군 전체인구(87,002) 중 덕산면 인구(7,200)가 차지하는 비중은 8.3%임

필요한 중고밀 공동주택 및 저밀단독주택지 용지 등의 규모를 약 200,000m²로 설정할 수 있음

2) 도시개발사업의 지가 분석

- 덕산면 주변지역은 온천관광지 조성 이후 지가가 급등하여 2011년 현재 농림지역 농지가 3.3m²당 20~30만원(개별공시지가 9.9만원)에 달하고, 덕산온천관광지 내 대지는 숙박용지 140~180만원, 상업시설용지 170~200만원에 거래되고 있는 실정임

<그림 4> 덕산면 주변지역 지가분포도



- 따라서, 일반적인 도시개발사업을 추진하기에는 토지수용비가 과다하게 소요되어 정상적인 추진이 어려울 것으로 판단됨. 이러한 관점에서 도시개발사업자에 대한 별도의 인센티브를 제공한다는

전제 하에 도시개발사업 타당성 검토 자체가 의미가 있을 것으로 판단됨

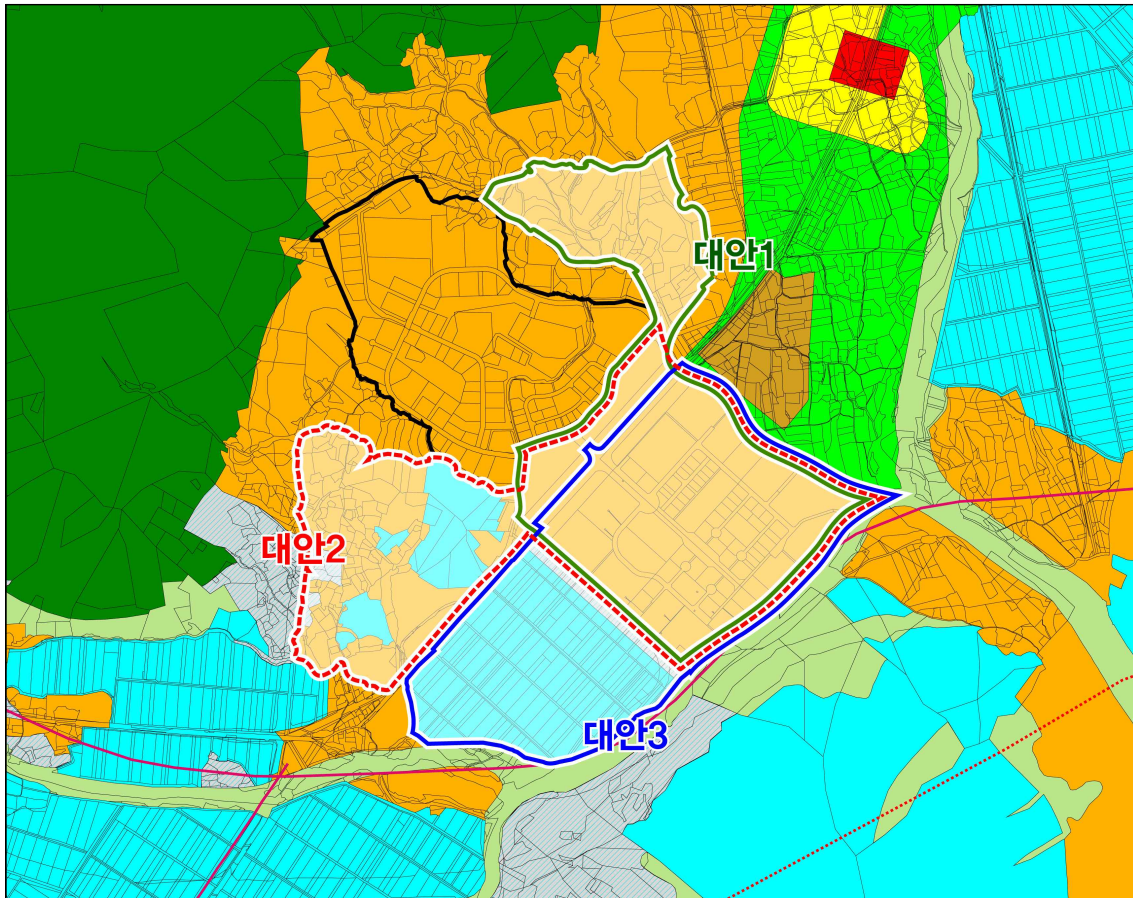
3) 도시개발구역의 대안 설정

- 도시개발사업의 구역계는 덕산온천관광지를 중심으로 주변 지역(계획관리지역, 농림지역)의 지형·지물을 감안하여 설정함
- 사업의 시행은 용지가격이 저렴한 덕산면 주변지역을 중심으로 도시개발사업을 혼용방식으로 추진하기 위해 3가지 대안을 검토
 - 제1안 : 덕산온천관광지 2단계 + 덕산면 도시지역과 온천관광지 사이 주변지역
 - 제2안 : 덕산온천관광지 2단계 + 온천관광지 서측 관리지역(내포보부상촌 조성부지 제외)
 - 제3안 : 덕산온천관광지 2단계 + 온천관광지 남측 농림지역
- 사업유형별로는 관광지 이외 편입지역의 개별공시지가가 36억~68억에 달해, 도시개발사업 추진시 토지수용을 위해 필요한 용지보상비는 최소 70억에서 140억이 소요될 것으로 판단됨

<표 2> 도시개발사업 대안별 공시지가현황(2010)

구분	전체면적 (㎡)	공시지가 (원)	관광지 이외 비도시지역 편입면적(㎡)	공시지가 (원)
대안1	499,117	873억8천만원	123,804	35억7천만원
대안2	622,047	894억6천만원	247,424	57억4천만원
대안3	555,570	839억4천만원	232,383	67억8천만원

<그림 5> 덕산면 주변지역의 도시개발구역의 3가지 대안



- 덕산면 주변지역의 도시개발사업의 공간적 범위는 덕산온천 관광지를 포함한 비도시지역으로 하고, 온천관광지는 해제하여 도시개발법으로 추진하면서 용도지역을 상향조정함
- 대내·외 여건이 긍정적이라는 전제하에 도시개발구역의 규모는 20만㎡(2단계 덕산온천관광지 제외)로 추정가능함
- 도시개발구역은 덕산온천과 주변 비도시지역으로 중심으로 3가지 대안 설정이 가능함
- 다만, 덕산면 주변지역의 지가가 지나치게 높아 사업성을 악화시킬 소지가 크기 때문에 사업시행자 유치를 위한 강력한 공공지원책 제시가 필요한 실정임

1) 사업추진원칙

- 덕산온천관광지는 『관광진흥법』에 의한 관광지를 해제하고 『도시개발법』에 의한 도시개발사업으로 추진하는 것으로 원칙으로 함
- 도시개발사업 시행자는 자본금이 일정 이상되는 자격요건을 갖춘 자로 국한하고, 사업시행자는 둘 이상의 개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인(SPC) 형태가 바람직함
- 덕산면 주변지역 도시개발사업은 사업시행자가 재원조달의 주체이나, 현재 여건상 공공의 지원이 명확히 전제되어야 시행자 유치가 가능할 것으로 판단됨
 - 직접적 지원 : 인허가 등 사업추진과 관련된 지원의 명확화, 관광지 내 공유지 매입, 온천공공시설 설치 등
 - 간접적 지원 : 직접 대출 지원(저금리), 대출보증, 신용보강 등

2) 사업시행방식

- 방안 1 : 민관합동 컨소시엄 구성방식
 - 현재 여건상 예산군과의 협력적인 관계유지가 가능한 사업시행자를 유치하는 방안이 가능한 대안
 - 특히, SPC에 예산군이 참여하여 신용보강을 해 줄 수 있어야(지분 참여 불가피) PF 대출 가능성이 높아지는 등 재원조달 유리
- 방안 2 : 전문시행자 또는 재무적 투자자 중심의 사업시행자 유치

- 재원조달능력을 갖춘 전문시행자 또는 재무적 투자자인 금융회사가 사업시행자가 되고 건설사는 시공업무를 담당, 공공기관은 공공성을 제고
- 대형 전문시행자가 주도하여 높은 자본금 비중이 확보 가능하다면, 건설 회사의 지급보증 없이 사업성을 담보로 PF는 가능
- 그러나, 현재 부동산 PF시장에 대한 금융권의 부정적 인식을 감안하면 재무적 투자자의 시행자 유치는 한계

○ 방안 3 : 은행 부동산투자신탁 활용(현실적으로 어려움)

- 은행에서 취급해 오고 있는 소위 부동산투자신탁이라는 것은 불특정 다수의 위탁자로부터 수탁받은 신탁자금으로 펀드를 설정하여 부동산의 매입 또는 개발, 부동산의 매입 또는 개발을 위한 대출을 의미
- MBS(Mortgage Backed Securities)와 같은 부동산관련 유가증권 등에 70% 이상 운용하고, 신탁기간 종료시 해당 펀드를 청산하여 실적을 배당하는 합동운용 불특정금전신탁의 성격



○ 결국, 사업시행자 유치를 위해서는 기본적으로 자기자본비율을 20~30%로 높이고 선투입한 후, 그 외 사업비를 타인자본이 사업진행에 따라 투입하는 금융구조가 유일한 대안임

- 자기자본비율을 높일 수 있는 방안으로 현재 여건상 예산군의 참여가 불가피
- 공공적의 참여가 전제되지 않은 상태에서 재무적 투자자, 건설회사 자본의 참여를 기대하기는 어려움

○ 따라서, 사업시행자 유치를 위해서는 사업성이 확보될 수 있는 사업계획 마련과 예산군의 지분참여의 가능성을 확인하고, 공공의

지원내용을 구체화하는 것이 필요함

- 사업성 확보방안으로 사업규모를 최적화하고 주택용지나 상업용지에서 수익을 극대화해야 하나, 현재로서 주택부문에서 수익 창출은 기대하기 어려운 실정
- 결국 사업성을 충분히 검토하고 별도의 공공지원(간선시설비 위주)이 가능하다면, 사업시행자 유치가 보다 용이할 것으로 전망

○ 도시개발사업자는 민간개발사업자(주식회사)+덕산온천 개발조합+예산군의 3자간 복합법인 형태가 현실적으로 가능함

- 민간개발사업자는 관광지 주변의 비도시지역을 매입하여 주택개발 위주의 개발을 전담
- 덕산온천 개발조합은 덕산온천관광지가 해제된 상태에서 조합이 주도하는 환식방식으로 사업을 추진
- 예산군은 관광지 내 공유지는 매입을 검토

3) 재원조달방식

○ 덕산면 주변지역의 경우, 기본적으로 민자 재원조달 비중이 높고, 현재 상황에서 공동주택 분양 수익으로 각종 기반시설을 투자하는 방식은 한계가 있음

- 현재 금융기관에서는 기존 PF의 부실(특히 민관합동)으로 인한 위험 부담이 과중되어 있어 PF사업이 사실상 중단되어 있는 상태
- 신용보강이 확실한 우량기업에 대해서는 사업성 및 타당성 검토를 통하여 실행여부를 결정할 수 있겠지만, 그 외에는 검토조차 될 수 없는 상황

○ 도청이전(내포)신도시와의 경쟁적인 사업추진상황 하에서 덕산면

주변지역의 도시개발사업의 민간유치 및 수익사업 등으로 정상적인 수익 창출은 어려울 것으로 판단됨

- 민간참여가 예산군의 기대에 못미칠 경우 심각한 부작용(지가 양등, 투기 조장 등) 예상
- 도시개발사업을 진행시 수용토지 등의 보상제도가 미비하여 원활한 사업추진에 지장을 주고 사업시행자의 비용부담을 증가시킬 우려 상존

○ 결국, PF를 통한 재원조달이 이루어지기 위해서는 예산군 입장에서 메이저(major) 기업유치가 중대 관건임

- 이러한 전제조건을 만족시킬 수 있다면, 풍부한 유동성을 지닌 국내·외 투자 자본들의 참여 확대를 기대
- 연금 및 공제회기금과 국내·외 기업과의 합작투자에 대한 투자 성사 시 사업추진에 대한 공신력 및 투자유인 효과 기대

<표 3> 연기금 및 공제단체 현황

연기금·공제회		자산규모(억원)	부동산 개발사업 투자사례
연금	사립학교 교직원 연금	84,175	• 오색 그린야드 호텔 등
	공무원연금	63,674	• 천안 상록리조트, 수악보 상록호텔, 부안상록해수욕장 등
공 제 회	교직원 공제회	134,110	• 설악교육문화회관, 경기도 여주골프장, 경남 창녕 실버타운, 라마다프라자 제주호텔 등
	군인공제회	70,907	• 남수원C.C, 록인C.C, 태릉 C.C, 남성대 C.C, 덕평 C.C, 용마터널 건설사업 등
	지방행정 공제회	30,262	• 대전 스파피아 호텔, 원주 기업도시 개발, 청라 PF사업 참여 등

1) 고지가와 부동산시장 침체분위기의 전환

○ 1-1. 주택개발로 인한 수익 불투명 해소

- 현재 도시개발 및 부동산 시장이 침체되어 있고 덕산면 일대 주택개발 사업 과잉으로 공급경쟁이 심화되고 있으며, 부동산 PF(Project Financing) 여건이 악화되어 주택부문에서 수익 창출을 기대하기 어려운 실정

○ 1-2. 개발기대심리로 인한 고지가 해소

- 덕산면의 지가는 23,000여개 필지에 m^2 당 평균 4.6만원의 공시지가를 형성하고 있고, 특히 덕산면 도시지역과 온천관광지를 중심으로 도시 개발사업 추진이 어려운 고지가대를 형성

2) 투자자 없는 개발사업 검토로 인한 투기 억제

○ 2-1. 도시개발사업 추진 검토에 따른 주변지역 투기 우려

- 도시개발사업 시행자가 결정되지 않은 상황에서 도시개발방식과 개발 규모, 입지를 미리 정할 때에는 덕산면 주변지역에 투기분위기를 조장 하게 되어 향후 도시개발사업의 추진가능성을 떨어뜨릴 우려가 상존

3) 기존 택지공급방식과 차별화된 도시개발사업을 추진

○ 3-1. 기존 관광지 용도 확정에 따른 사업추진의 난제 극복

- 기존 관광지의 토지이용이 거의 확정되었기 때문에 사업시행자가 도시 개발사업 추진 시 수익성을 확보할 수 있는 상업지역 개발의 어려워 정교한 환지방식이 요구

○ 3-2. 주택부문 사업성 악화로 인한 차별화된 사업방식이 요구

- 온천사업은 사양추세에 있고, 도시개발사업의 주택부문 사업에 대한 수익성이 극히 낮은 상황에서, 덕산면 주변지역에 온천수를 활용한 친환경전원주택단지(온천수를 이용한 난방시스템⁴⁾ 구축)를 조성하고 대규모 아울렛 쇼핑몰을 조성함으로써 도청이전(내포)신도시의 배후주거 기능 및 휴양기능을 담당

○ 3-3. 액티브 시니어(Active Senior)를 위한 전원주택단지 조성

- 건강한 노년층이 급부상하는 시장으로 떠오르고 있고, 도청이전(내포)신도시의 귀농인 정착을 통한 인구 증대와 함께 신개념 전원마을 조성을 통해 덕산면 정주환경을 개선
- 전원택지개발은 정주+농업+골프기능을 복합화해 추진하되, 주식회사 개념으로 유기농업체를 모아 입주민에게 투자를 받는 방식으로 개발

○ 3-4. 집객력 높은 대형판매 및 체험시설을 유치

- 상업지역에는 대규모 신규 워터파크를 유치하여 집적효과를 창출하고, 프리미엄아울렛과 연계하여 집객력을 증진

4) 비도시지역을 도시지역으로 용도상향

○ 4-1. 용적율 상향으로 숙박시설용지 규모 및 온천수 부족 해결

- 온천법에 의해 온천개발계획이 수립되어 있는 기존 온천관광지(계획관리지역)는 건물용도와 온천수 공급량이 한정
- 이 계획관리지역을 도시지역으로 용도를 상향시에는 숙박시설용지의 용적률 기준이 높아 고밀개발을 유도하게 되어 자칫 온천수가 부족해지는 문제가 발생 가능
- 따라서, 덕산온천의 용수공급 총량 범위 내에서 숙박시설용지 규모를 재

4) 미국에서 온천수를 활용한 전원주택단지의 경우 월 11달러의 난방비가 소요됨

산정해야 하며, 그 과정에서 기존의 숙박시설용지 소유주와의 갈등이 예상

○ 4-2. 덕산 도시지역 공동화 방지

- 도시개발사업을 추진시에는 주거용지, 상업용지 개발이 불가피한 바, 기존 덕산면 도시지역 기능과의 중복으로 인해 도심공동화 현상이 우려

○ 4-3. 주변 토지소유주의 반발에 대응

- 개발사업구역에 포함된 계획관리지역, 농림지역이 도시지역(주거지역, 상업지역 등)으로 용도가 상향될 경우에는 주변 농지, 산지 소유주의 반발(형평성 논란)이 예상

5) 공공투자를 통한 덕산온천 개발활로 개척

○ 5-1. 덕산온천 개발을 위한 기폭제 마련

- 예산군이 관광지 내 야외공공온천체험시설⁵⁾과 같은 온천공공시설을 확충함으로써 민간자본에 의한 도시개발사업을 촉진할 필요

○ 5-2. 내포보부상촌 개발과의 시너지효과 제고

- 덕산온천관광지 서측과 연접해 개발 중인 내포보부상촌의 조성 뿐 아니라 내포문화의 다양한 콘텐츠 개발을 통해 도시개발사업과의 시너지효과를 제고

5) 유성 야외온천 족욕체험장의 경우 월별 300~400m³/일(10m³/일) 사용하고 있음. 예산군이 매입해 보유하고 있는 온천공은 8개로 현재 활용하고 있지 않으며, 8개공의 적정양수량이 2,580m³/일이어서 야외공공온천체험공원에 공급할 10m³/일 이상의 온천수 공급은 충분히 가능함.

IV. 정책건의

- 본 연구는 도청이전(내포)신도시 조성에 따른 덕산면 주변지역의 도시인구 유입에 대비하여 덕산면 시가화구역 확장과 함께 덕산 온천관광지를 연계·정비할 수 있는 개발방식을 모색하는데 목적이 있음
- 덕산면 주변지역의 대내·외적인 여건은 도청이전(내포)신도시가 근거리에 입지해 개발 중에 있고, 광역접근성이 개선되어 온천 관광객이 증가하고 있는 추세이어서 매우 양호하다 할 수 있음
 - 그러나, 덕산온천관광지는 환지방식에 의한 구획정리사업으로 인해 토지소유권이 복잡하게 얽혀 있어 대규모 민간개발사업자 유치에 근본적인 한계를 안고 있음
- 이러한 여건변화를 감안하여 덕산면 주변지역은 신도시와 연계한 집약적인 토지이용을 실현하기 위하여 주거지 개발과 관광지 정비를 통합해 추진하는 개발방식을 검토할 필요가 있음
- 이에 개발방식은 『도시개발법』에 의한 환지방식(기존 관광지)과 수용방식(주변 농림지역 및 계획관리지역)을 동시에 적용하는 것이 바람직함
- 다만, 도시개발사업의 타당성은 현재의 부동산침체가 완전히 회복되고, 도청이전(내포)신도시 개발과 예산군에서 추진하고 있거나 추진할 계획에 있는 산업단지 개발이 모두 정상적으로 추진된다는 전제 하에서 검토가 가능함
- 도시개발사업의 규모는 도청이전(내포)신도시의 자족성 확보를

위해 조성되는 산업단지의 유발인구와 신도시 건설에 따른 파급 효과 유발인구(총 가구수 2,800세대)를 감안하여 약 200,000m²로 추정됨

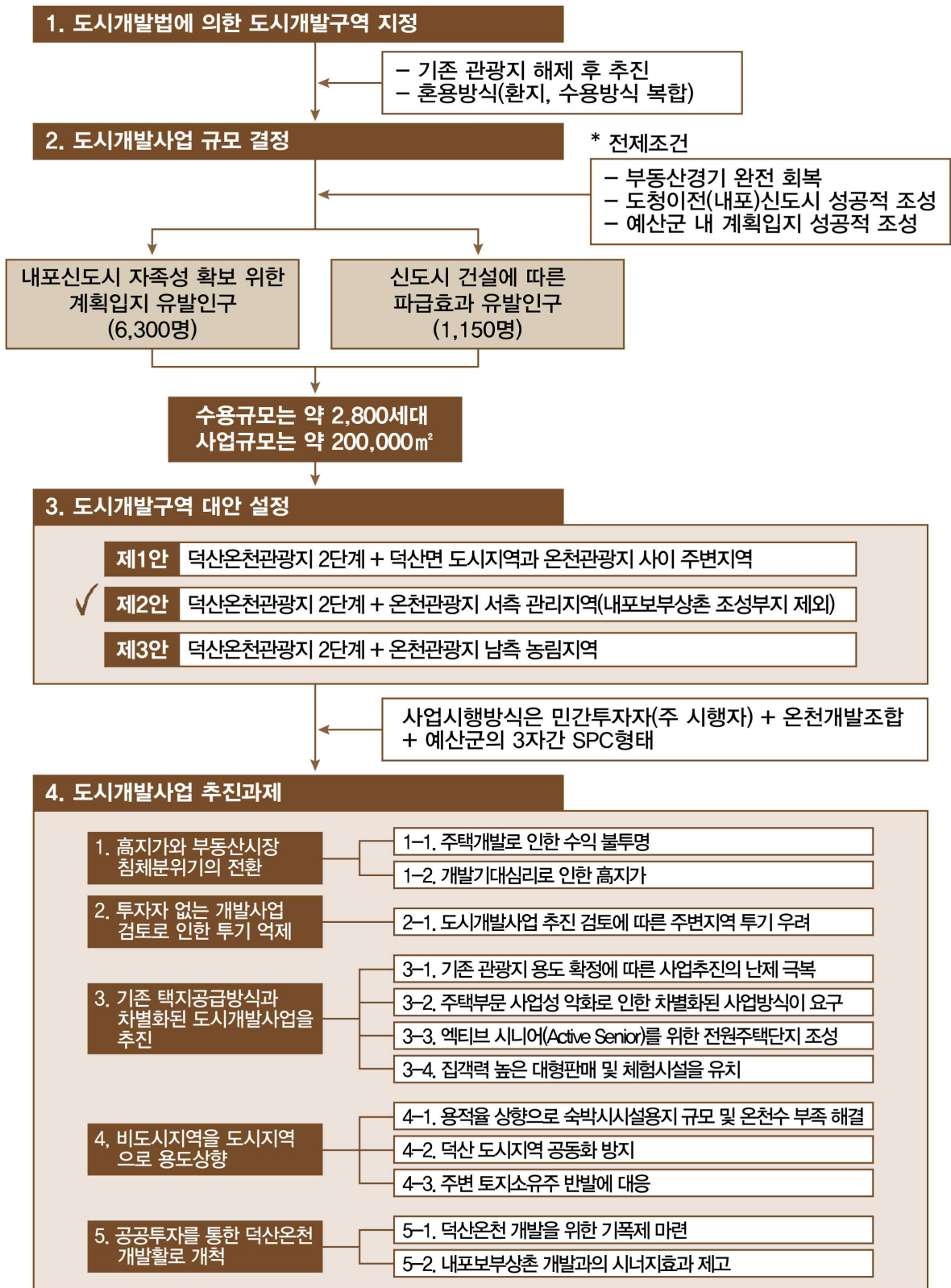
- 도시개발사업구역의 대안을 마련하기 위해 덕산면 주변지역의 지가를 분석한 결과, 일반적인 도시개발사업을 추진하기에는 토지수용비가 과다하게 소요되어 정상적인 추진이 어려울 것으로 판단됨
 - 이러한 관점에서 도시개발사업자에 대한 별도의 인센티브를 제공한다는 전제 하에 도시개발사업 타당성 검토가 의미가 있음
- 도시개발사업구역은 온천관광지와 주변 비도시지역을 중심으로 3가지 대안을 검토하였는데, 그 중에서 덕산온천관광지 2단계 부지와 관광지 서측 관리지역(내포보부상촌 조성부지 제외)을 포함한 대안이 상대적으로 개발이 용이한 것으로 분석됨
 - 온천관광지를 도시개발법으로 정비하기 위해서는 기존 『관광진흥법』상 관광지를 해제하고, 현재 계획관리지역을 도시지역으로 상향조정하는 인센티브를 마련하여 사업성을 제고할 필요가 있음
- 덕산면 주변지역 도시개발사업은 민간개발사업자(주 시행자)+덕산온천 개발조합+예산군의 3자간 SPC 형태가 현실적으로 가능함
- 이러한 상황을 고려하여 덕산면 주변지역을 도시개발사업을 추진하기 위해 다음과 같은 정책과제를 제안하고자 함
- 첫째, 덕산면 주변지역은 도시개발사업 추진이 어려운 고지가대를 형성하고 있고, 부동산시장 침체와 주택개발사업 과잉으로 부동산

PF 여건이 악화되어 주택부문에서 수익 창출을 기대하기 어려운 실정임. 사업시행자 유치를 위해서는 공공의 지원이 명확히 전제되어야 가능할 것으로 판단됨

- 특히, SPC에 예산군이 참여하여 신용보강을 해 줄 수 있어야 (지분 참여 불가피) PF(Project Financing) 대출 가능성이 높아지는 등 재원조달에 유리함

- 둘째, 도시개발사업 시행자가 정해지지 않은 상황에서 도시개발사업의 입지를 정할 때에는 덕산면 주변지역에 투기분위기를 조장하여 향후 도시개발사업의 추진가능성을 떨어뜨릴 우려가 있다는 점을 유의해야 함
- 셋째, 기존 도시개발방식과 완전히 차별화된 콘텐츠가 필요함. 사업시행자가 도시개발사업을 추진 시에는 기존 관광지의 토지이용이 정해져 있고 주택부문의 사업성도 낮아서 향후에는 수익성을 확보할 수 있는 다양한 사업테마(온천전원주택단지, 액티브 시니어 복합전원주택단지, 아울렛 및 워터파크 개발 등)가 필요함
- 넷째, 도시개발사업을 추진하는 과정에서 해당지역이 비도시지역에서 도시지역으로 용도가 상향되면서 발생할 수 있는 온천용수 공급문제, 덕산면소재지 공동화문제, 주민 간 갈등문제 등을 폭넓게 검토해야 함
- 마지막으로, 덕산면 주변지역의 성공적 개발을 위해서는 공공부문의 선제적 투자를 통해 민간자본 유치의 기폭제를 마련할 필요가 있음

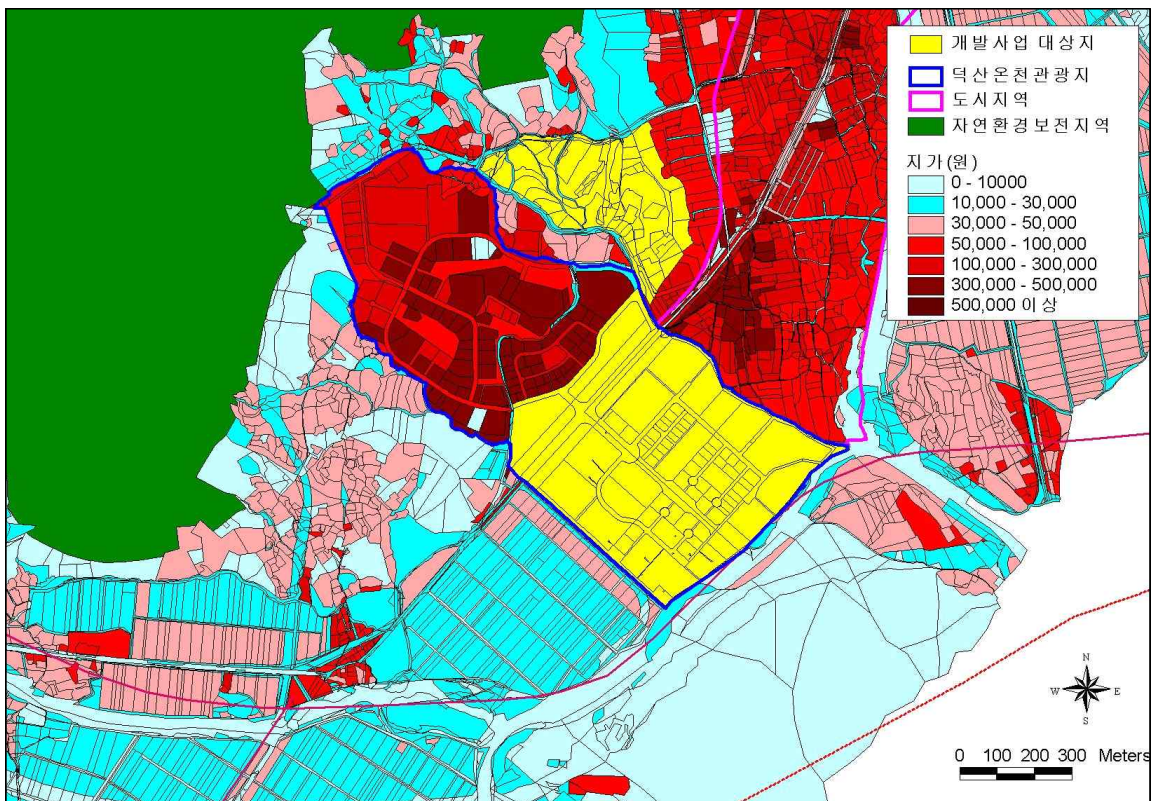
<그림 6> 덕산면 주변지역 개발구상 및 정책과제 종합



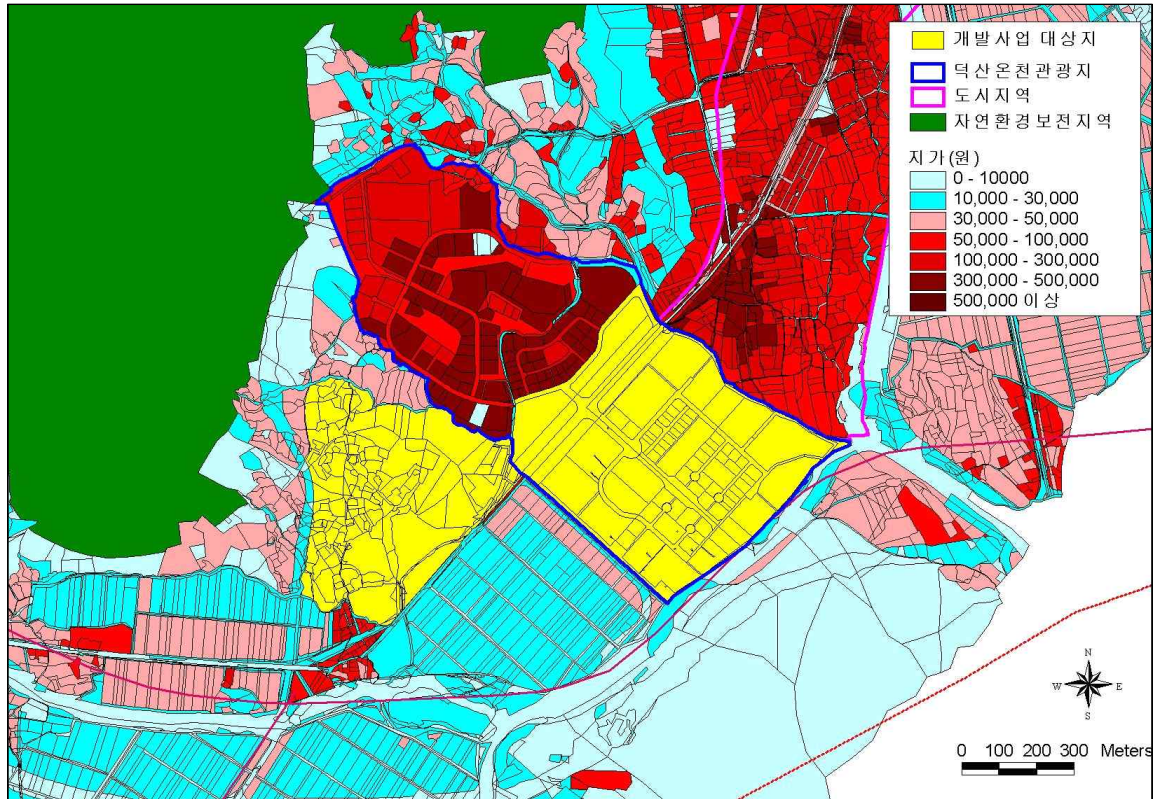
※ 참고자료 : 도시개발구역의 대안

- 도시개발구역의 경계는 공시지가, 도로, 지형, 용도지역(자연환경보전지역) 등을 감안하여 3가지 유형으로 설정하였음
- 도시개발구역은 덕산온천관광지(2단계)를 중심으로 ① 덕산 도시지역과의 경계인 계획관리지역, ② 덕산온천 서측의 내포보부상촌을 포함한 계획관리지역, ③ 덕산온천 남단의 농업진흥지역을 포함하는 대안을 구상

<그림 7> 도시개발사업 대안 1



<그림 8> 도시개발사업 대안 2



<그림 9> 도시개발사업 대안 3

