

碩士學位論文

宅地開發供給制度의 改善方案에 관한 研究

- 需要와 供給의 均衡을 中心으로 -

指導教授：梁 永 哲



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

夫 亨 根

1993年 8月 日

# 宅地開發供給制度의 改善方案에 관한 研究

- 需要와 供給의 均衡을 中心으로 -

指導教授：梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1993年 4月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻



夫亨根의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1993年 6月 日

委員長 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

# 目 次

第 1 章 序論	1
第1節 研究의 目的과 意義	1
第2節 研究의 方法과 範圍	4
第 2 章 宅地開發供給政策에 대한 理論的 考察	6
第1節 宅地開發供給과 需要의 特性	6
1. 宅地開發供給과 需要의 特性	6
2. 宅地開發供給과 需要간의 均衡의 意味	9
3. 우리나라의 實態 : 宅地需要의 增加 및 供給의 絶對的 不足	9
第2節 宅地開發供給의 一般的인 政策手段	13
1. 國家介入으로서의 土地政策의 正當性 論理	13
2. 土地政策을 통한 國家介入의 類型	16
3. 宅地開發供給政策의 位相	17
第3節 우리나라 宅地開發供給에 관한 政策의 變遷過程	19
1. 宅地開發供給政策에 따른 開發方式의 基準들	19
2. 宅地開發供給方式의 類型	20
3. 宅地開發供給政策의 變遷過程	27
4. 宅地開發供給制度와 관련된 法體系	31

第 3 章 公共開發宅地の 供給事例	34
第1節 宅地供給業務에 관한 基準	34
1. 供給用途와 供給對象者	35
2. 供給方法과 供給價格	39
3. 宅地供給規模	41
4. 宅地供給節次	42
第2節 供給宅地の 事後管理制度	43
第3節 宅地供給現況	43
第4節 政府의 宅地開發供給 관련 計劃	45
 第 4 章 現行 宅地開發供給制度의 問題點	 49
第1節 分析의 틀	49
第2節 土地假需要 發生 및 宅地開發供給의 不進	51
1. 土地假需要의 發生	51
2. 宅地開發可能地の 不足	52
3. 宅地開發供給의 不進	56
第3節 不合理的 宅地開發供給政策	57
1. 公共部門위주의 宅地開發供給	57
2. 單純한 宅地開發方式	58
3. 不合理的 宅地供給體系	60
4. 過多한 土地利用規制	62
5. 宅地開發에 따른 民怨의 發生	63

第4節 不適切한 宅地開發供給制度	67
1. 宅地開發供給行政의 問題點	67
2. 原價上昇壓力에 따른 費用負擔의 過重	69
3. 宅地관련 稅制의 問題點	71
4. 供給宅地의 事後管理의 未治	75
第5節 含意	78
 第5章 바람직한 宅地開發供給을 위한 方案	 80
第1節 宅地의 假需要抑制 및 開發宅地 可能物量의 確保	80
1. 假需要 抑制	80
2. 土地利用提高	81
第2節 政策의 改善	83
1. 開發主體間의 合理的인 役割 配分	83
2. 宅地開發方式의 改善	85
3. 宅地供給體系의 改善	89
4. 規制爲主의 政策에서 支援爲主의 政策으로	91
5. 民怨解消을 위한 方案의 講究	93
第3節 宅地開發供給에 관한 制度의 改善	97
1. 宅地開發供給行政體制 改善	97
2. 原價上昇壓力에 대한 對應	98
3. 宅地關聯稅制의 改編	101
4. 供給宅地事後管理方案	103
第4節 含意	104

第 6 章 結論	106
參 考 文 獻	111
英 文 抄 錄	116



# 表 目 次

<표 1> 용도별 토지이용현황	10
<표 2> 주택보급율 추이	11
<표 3> 주택의 질적수준 추이	11
<표 4> 점유형태별 분포 및 거주밀도	12
<표 5> 토지구획정리사업과 공영개발사업의 비교	23
<표 6> 토지구획정리사업현황	30
<표 7> 공영개발택지공급현황	30
<표 8> 택지의 지역별 토지이용계획기준	36
<표 9> 저소득 주택난 해소를 위한 공동주택건설용지의 배분기준	36
<표 10> 현행 택지공급가격 결정체계	40
<표 11> 주택건설용지 분할규모	42
<표 12> 토지개발공사의 용도별 택지공급면적	44
<표 13> 공공주택건설 및 택지개발 기본계획('81년-'95년)	45
<표 14> 지역별 택지공급실적('82년-90년)	46
<표 15> 제3차 국토종합개발계획상 주택 및 택지공급계획	47
<표 16> 제7차 경제사회발전 5개년 계획기간중 주택건설 및 택지공급계획	48
<표 17> 국민소득대비 지가수준의 국제비교(1인당 GNP대비)	52
<표 18> 2001년까지의 택지수요 및 개발가능지 전망	53
<표 19> 택지개발가능지의 개발등급별 구성	55
<표 20> 택지개발가능지의 용도지역별 분포	55
<표 21> 택지개발사업과정별 민원의 유형	64
<표 22> 민원발생현황	66
<표 23> 집단행동상황	66
<표 24> 택지개발사업 절차별 처리기간	68
<표 25> 년도별 한국토지개발공사 정부출자현황	71
<표 26> 현행 토지과세의 내용	72
<표 27> 주요 국가별 토지관련 세율 비교	74
<표 28> 토지개발공사 공급택지 중 지정용도사용의무 위반토지('85-'88)	77
<표 29> 현행 주요간선시설의 설치의무에 대한 법적 규정내용	100

# 그림 목次

<그림 1> 편승수요곡선	7
<그림 2> 택지개발공급관련법의 체계	32
<그림 3> 분석의 틀	50



# 第1章 序論

## 第1節 研究의 目的과 意義

주택은 생활의 터전이며 사회조직의 기초단위인 가정을 담은 그릇이다. 인간생활의 질은 주택에 의하여 크게 좌우되며, 일상생활의 기초는 주택과 가정에서 출발한다. 그리고 주택은 자연적·인위적 위협으로부터 인간을 보호한다는 은신처의 역할에서 부터 거주자의 사용가치(use value)와 교환가치(exchange value)를 동시에 지니고 있다. 또한 주택의 입지와 점유형태는 거주자의 사회적 신분과 소득수준을 간접적으로 나타내고 있으며, 주택의 생산·분배 제도는 국민의 복지수준에 지대한 영향을 준다. 그래서 주택은 다차원적 성격을 지닌다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 따라서 이러한 다차원적 주택의 성격으로 인해 주택의 물적 토대 중에 가장 중요한 택지의 개발공급도 복합적으로 연구할 필요가 있다.

그간 우리나라는 1960년대 이후 6차에 걸친 경제사회발전계획의 성공적 수행으로 의.식을 비롯한 의료나 교육문제등 국민의 기본적 욕구는 해소되어 가고 있으나 우선적으로 해결해야 할 주택문제만은 개선되기 보다는 오히려 저하되고 있어 이에 대한 대책이 절실히 요구되고 있다.

전국의 주택보급율은 1960년의 82.5%에서 1990년도에는 75.1%로 하락하였다. 특히 도시지역의 주택보급율은 1988-1992년 동안의 정부의 200만호 주택건설계획의 추진에 따른 주택공급으로 최근들어 다소 향상되기는 하였으나 1990년 현재 65.6%로 매우 저조한 수준에 머물러 있다.<sup>2)</sup> 최근 서울등 6대도시 및 경기지역의 주택전산화에 따르면 총3,082,480명(입력율 77.5%)이 주택을 보유하고 있으며, 이 중 14.6% 인 449,900명이 2채 이상의 집을 소

1) 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 1991, p.3.

2) 대한주택공사, “주택핸드북,” 1992. p.11.

유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 서울의 경우 주택소유자 1,102,175명 중 68,266명이 2채이상의 집을 갖고 있는등 1가구 다주택 보유자가 많은 것을 볼 때 실제로 주택의 자가비율은 상기 주택보급율보다도 훨씬 낮은 수준에 불과할 것이다.<sup>3)</sup>

이와 같은 주택문제는 60년대 이후의 급속한 도시화 및 산업화에 따른 도시유입인구의 증가 및 핵가족화에 따라 주택수요는 급증된 반면 국토의 협소 및 가용토지의 부족등으로 인한 택지공급의 부진등에 의하여 주택공급이 이에 따르지 못한 데 기인한 것이다. 이와 같은 수요와 공급의 불균형에 의하여 지가가 급격히 상승하였으며, 또 지가상승 기대심리에 따른 택지가수요가 택지가격의 상승을 더욱 가속화시켜 무주택자의 주택마련은 점점 더 어렵게 되었다.

특히 대도시의 경우는 가용토지의 양이 지극히 제한되어 있는데 반하여 주택건설을 위한 택지의 수요는 계속 증가하고 있어 이에 대한 대책의 강구가 시급한 상황에 있다.

최근들어 토지공개념 관련법률의 본격적 시행 및 정부의 200만호 주택건설계획에 따른 택지 및 주택공급의 확대로 택지가격이 안정화 추세를 보이고 있는 것은 매우 다행한 일이다. 그런데 상황의 변화에 따라서는 언제든지 과거 1987-1990년 기간과 같은 지가상승을 가져올 소지는 항상 잠재하고 있어 택지가격의 안정을 유지하기 위하여는 무엇보다도 충분한 양의 택지를 개발공급함이 필요하다.

주택건설비중에서 택지비가 차지하는 비율이 클 뿐만 아니라 해를 거듭할수록 점차 높아가는 경향을 보인다. 우리나라의 경우 1975년부터 1988년 동안에 지가는 8.4배나 올랐고, 주택가격은 4.7배가 되었다. 이에 비하여 도매물가상승 및 국민소득은 2.9배에 불과한 사실을 볼 때 택지가격이 주택가격 및 국민소득, 도매물가상승율보다 훨씬 그 증가속도가 빠르게 나타나고

---

3) 이성욱, "토지문제와 토지공개념," 국민경제연구원, 1991. p.40.

있어 주택가격의 상승은 택지가격에 더 영향을 받고 있음을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 따라서 주택부족난 해결에 있어서의 선행과제는 가용택지의 부족, 택지가격의 상승 등 택지문제의 해결로 귀착된다.

그러나 오늘날 우리나라의 도시지역에서 일어나고 있는 심각한 주택난을 해결하기 위하여 시행되고 있는 택지개발은 그간의 개선노력에도 불구하고 정책 및 제도, 그리고 시행과정에서 많은 문제점을 지니고 있는 것이 사실이다.

본 연구에서는 이러한 측면에 초점을 두어 우리가 처한 택지문제의 실상이 무엇인지 점검하기 위해 정부가 택지개발공급정책에 개입하게 되는 이유를 살펴보고, 현행 택지개발방식의 개요와 개발사업의 현황등을 알아본 후, 택지문제를 해결하기 위한 과거의 택지개발수단들은 어떠했는지를 살펴보게 될 것이다. 그리고 문제점 및 개선방안 도출을 위한 분석의 틀을 중심으로 제반 문제점을 도출하고 개선방안을 모색함으로써 합리적이고 효율적인 택지개발공급방향을 제시하는 데 연구의 초점을 두게 될 것이다.

그 동안 이러한 맥락에서 택지개발공급과 관련된 연구들은 많았다. 그러나 대다수 연구들이 그 내용은 매우 부분적인 것만을 다루는 경향이 많았다. 예를 들면 개발주체에 초점을 두었다거나, 개발된 택지의 가격, 개발주체로서의 기구에 초점을 두었고, 택지개발로 얻어질 수 있는 공공용지확보에 초점을 두었던 것이다.<sup>5)</sup>

4) 경제기획원, "토지공개념 자료집," 1990, p.20.

5) 그 구체적인 예로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

김용학, "택지개발에 따른 지가변동에 관한 연구," 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1991.

김진호, "택지개발공급제도 개선에 관한 연구," 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 1990.

송병권, "지방공영개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 경남대학교 행정대학원, 1990.

이동환, "우리나라 택지개발의 공공용지 확보방안에 관한 연구," 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1991.

이성근, "공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구," 박사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1993.

그러나 본 논문은 우리나라에서 토지정책과 국가개입의 논리를 살펴보는 것을 비롯하여, 우리나라 택지개발공급상의 전체적이고 종합적인 문제점을 제시하고, 또한 구체적으로 개선방안을 찾아보고자 하는 것에서 타 학위논문들과 차별성이 있고, 연구의 의의가 있다고 하겠다.

그리고 본 연구자가 택지개발을 직접 수행하는 곳에서 오랜 기간 실무와 경험을 통해 고민해왔던 것을 끌어내고, 정리한 것이라, 앞으로 이러한 분야에서 근무하고 있는 실무자들과 이와 관련된 내용을 연구하는 동학들에게 도움을 줄 수 있을 것이라 사료된다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

토지문제는 본질적으로 토지자원의 한계에서 비롯되는 것임에 비추어 볼 때, 토지문제를 가장 근본적으로 해결할 수 있는 방법은 토지의 개발공급을 확대하는 것이다.

우리의 토지개발제도는 토지의 용도에 따라 다양하나 본 연구에서는 오늘날 우리나라의 도시지역의 심각한 주택난 해소를 위한 효율적 택지의 개발 공급방안 모색에 중점을 두어 고찰하고자 한다. 그러나 현재 우리나라에서 민간부문의 택지개발은 그 규모가 미미하고 자료구득이 불가능하여 연구대상에서 제외시키고 연구의 범위를 공공부문의 택지개발공급으로 한정하였다.

공영개발은 1930년대 이후 1970년대 까지 택지개발 방식의 주종을 이루었던 토지구획정리사업 방식에 이어 현행 택지개발공급수단의 중심이 되고 있다. 택지개발촉진법이 공영개발의 대표적인 수단이라 할 수 있는 바, 본 연구에서는 동법에 의한 택지개발공급제도와 지금까지 우리나라 택지개발에

---

신창기, "택지개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 부산대학교 행정대학원, 1991 등이 있다.

서 주도적 역할을 수행해 온 한국토지개발공사의 택지공급사례등을 중심으로 한 기존의 공공부문의 택지개발공급사업의 과정과 문제점을 검토·분석하고 문제점에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

한편, 본 연구는 전체적으로 문헌연구와 실증연구라는 이원적 방법을 취하였다. 문헌연구에서는 우리나라 택지개발공급제도와 관련되어 있는 관계 법령과 국내외 서적, 건설부, 국토개발연구원, 한국토지개발공사, 대한주택공사 등에서 발행하는 각종보고서, 간행물 및 연구논문, 도시문제에 관한 정기간행물, 건설부의 택지개발공급지침, 한국토지개발공사의 용지공급규정등을 참고하였다. 실증연구에서는 문헌연구에서 얻어진 내용 및 통계자료를 중심으로 관련업무 실무자들과의 면담을 통하여 논의하는 방법을 취하였다.



## 第 2 章 宅地開發供給政策에 대한 理論的 考察

### 第 1 節 宅地開發供給과 需要의 特性

#### 1. 宅地開發供給과 需要의 特性

우리나라의 주택문제는 우선적으로 주택건축에 따른 택지비용의 절감에 있다. 택지비용의 절감은 택지의 공급과 수요의 균형을 통하여 이루어질 수밖에 없다. 따라서 우리나라 주택문제 해결에서 우선시해야 할 것은 택지개발공급과 수요의 균형을 안정적으로 지속화시키는 것이다. 그러나 택지개발공급과 수요는 다음에 살펴보는 것 처럼 각각의 특성상 균형을 유지하기가 매우 어렵다.

생활수준이 향상됨에 따라 보다 좋은 그리고 넓은 대지의 주택을 선호하든지, 자산가치로서 주택에 대한 수요가 증가하여 주택에 있어서 투기현상이 나타나기도 한다.<sup>1)</sup> 그리고 주택에 대한 이러한 현상은 사용으로서가 아니라 비교심리적인 현상때문에 혹은 미래에 대한 불안 때문에 가수요현상까지 나타나게 된다. 따라서 본 논문에서 택지의<sup>2)</sup> 수요측면의 특성은 주택

1) 박병식은 이러한 택지수요의 원인을 구체적으로 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 인구증가로 부터 오는 절대적 필요에서 택지수요증가. 둘째, 인구증가 못지 않게 택지수요를 증가시키는 원인으로서는 핵가족화경향. 셋째, 국민소득의 증가에 따른 주거생활향상의 욕구에서 오는 수요의 증가. 넷째, 투자의 대상으로서의 택지선호. 다섯째, 우리 국민이 갖는 토지에 대한 애착심 등이다.

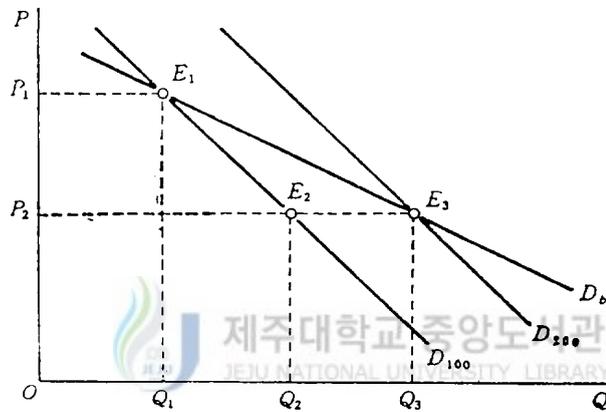
박병식, "택지의 수급불균형과 그 대책," 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1983년 12월호, 1983, pp.72-75.

2) 택지란 택지개발촉진법에서는 "동법이 정하는 바에 따라, 취득·개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지"라고 정의하고 있다(택지개발촉진법 제2조, 동법시행령 제7조, 동법시행규칙 제5조의 2). 그리고 이원준은

에서 일어나는 이러한 편승효과(bandwagon effect)와 가수요(speculative demand)현상의 영향이 택지수요에도 미치는 것으로 규정하고 있다. 여기에서 편승효과를 중심으로 택지수요를 살펴보면<sup>3)</sup> 택지개발공급은 실수요보다 더 많은 양이 이루어져야 함을 알 수 있다.

소비자들의 택지예측시장수요가 100단위와 200단위일 때 개별소비자들의 수요를 합제한 실제시장수요곡선이 <그림 1>에서  $D_{100}$ 와  $D_{200}$ 이다. 소비자

<그림 1> 편승수요곡선



들이 예측한 시장수요가 100단위일 때 그들 각각의 수요를 합제한 실제시장 수요의 크기가  $E_1$ 점에서  $Q_1$ 단위가 되었다고 하자 이제 가격이  $P_1$ 에서  $P_2$ 로

택지를 “토지이용의 한 형태로서 주택·점포·공장·기타 여러가지 건설부지로 이용되거나 이용되는 것이 사회적·경제적·행정적으로 합리적이라고 인정되는 토지”라고 정의하고 있다(이원준, 「부동산학원론」, 박영사, 1985, p.181). 따라서 택지를 고찰함에 있어서는 택지란 주택과 관련된 것이며 사회, 경제, 행정적인 측면에서 복합적으로 살펴보아야 함을 알 수 있다.

3) 이 편승효과(bandwagon effect)와 가수요(speculative demand)에 대해서는 김대식의 3인공저, 「경제학 원론」, 박영사, 1988, pp.204-209 참조.

하락할 경우 개별소비자들이 시장수요의 크기에 영향을 받지 않는다면(즉, 편승효과가 없다면) 실제시장수요의 크기는  $D_{100}$ 의 수요곡선을 따라  $E_2$ 점에서  $Q_2$ 가 될 것이다.

그러나 편승효과가 존재하면 토지가격이  $P_1$ 에서  $P_2$ 로 하락함에 따라 예측 시장수요가 커지고 따라서 개별소비자는 그들의 수요를 늘릴 것이다. 예를 들어 가격이  $P_1$ 에서  $P_2$ 로 하락할 때 개별소비자들이 시장수요가 100단위에서 200단위로 증가할 것이라고 예측하고 이에 따라 수요한다면, 그 때의 실제시장수요는  $D_{200}$ 의 시장수요곡선을 따라  $E_3$ 점에서  $Q_3$ 로 결정된다. 따라서 편승효과가 존재할 경우의 실제시장수요곡선은 점  $E_1$ 과  $E_3$ 를 연결한 곡선  $D_b$ 가 될 것이고 수요는  $Q_3 - Q_2$  양만큼 늘어나게 될 것이다. 이  $Q_3 - Q_2$  양이 편승효과 때문에 늘어나게 되는 택지의 수요가 되는 것이다.

택지개발을 물리적인 측면에서 “주택건설용지 및 이와 관련된 공공시설용지를 공급하기 위한 물리적 작업 및 토지용도의 변경을 포함하는 일련의 행위”라고 정의할 때<sup>4)</sup> 택지개발공급은 이러한 택지개발을 통하여 조성된 택지를 공급하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 택지개발의 목적을 도시환경개선, 주거생활수준의 향상, 토지의 합리적 이용에 있다고 볼 때 택지개발은 도시에 있어서 절대적인 택지의 부족에 대응한 공급사업이고, 또한 도시의 토지문제를 종합적으로 해결하고, 도시환경을 순화함과 동시에 합리적인 토지이용실현의 수단으로 해석할 수도 있다.<sup>5)</sup>

택지개발공급은 관련제도가 정비되고, 바람직한 정책이 수립되어 있어야 하며, 그리고 충분한 자금지원 등이 있어야 비로소 효율적으로 이루어지는 특성을 가지고 있다. 그리고 이러한 조건이 만족될 때 어떤 주체가 시행하든기간에(즉, 민간에 의하든 관에 의하든 혹은 이 민과 관이 합동에 의하든) 개발공급이 이루어질 수 있는 특성을 가지고 있다. 따라서 앞서서도 살

4) 이건설, “택지공영개발의 평가에 관한 연구,” 한국토지개발공사, 「토지 연구」, 1990년 11-12월호, p.100.

5) 이원준, 「부동산학 원론」, 박영사, 1985, p.184.

펴보았지만 택지개발공급은 복합적인 조건에서 살펴보아야 할 것이다.

## 2. 宅地開發供給과 需要間의 均衡의 意味

수요의 성격은 주로 주택난과 관련되어 있다. 주택의 문제를 해소할 수 있을 정도의 택지가 개발공급되는 것을 우리는 택지개발공급과 수요간의 균형을 이루었다고 볼 수 있다. 그리고 택지개발공급의 측면에서는 충분하지는 않지만, 사회적으로 그리고 제도적으로 충분히 공급과 통제가 이루어져 투기없이 택지가 공급되는 상황을 균형을 이루었다고 할 수 있다.

그러나 이러한 택지개발공급과 수요간에는 여러가지 문제 즉, 수요에 미치지 못하는 택지의 절대적 부족과, 택지수급의 지역간 불균형, 고급택지에 대한 수요 일변도의 경향, 택지의 수요와 공급간의 시간적 괴리와 경기변동에 대처할 능력이 부족한 수급상의 불안정 등의 문제들 때문에 균형을 이루기가 극히 어려운 것이 특징이다.<sup>6)</sup>

## 3. 우리나라의 實態 : 宅地需要의 增加 및 供給의 絶對的 不足

우리나라는 국토면적이 협소하여 1인당 국토면적이 2,342m<sup>2</sup>에 불과하며, 산림지, 농경지를 제외한 가용토지는 4.1%(일본 7%)에 불과하여 세계에서 가장 낮은 수준에 머물러 있다.<sup>7)</sup> <표 1>에서 보는 바와 같이 전국토 면적 중

6) 박병식, “택지의 수급불균형과 그 대책,” 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1983년 12월호, 1983의 글에서 참조.

7) 우리나라는 가용토지가 적은 것 뿐 아니라, <표>에서 보는 바와 같이 국공유지도 점차 줄어들고 있고, 외국과 비교할 때 매우 작은 편이다. 이렇게 국공유지가 작다는 것은 공공사업을 위해, 즉 공공임대주택 등을 건설하기 위한 택지개발공급에 사용될 국공유지가 작다는 것을 의미한다. 따라서 국공유지를 확대시키는 것도 택지개발공급확대를 위해 도움이 될 것이다.

에서 주거생활이 가능한 대지면적의 비율이 1.9%에 불과한 반면, 산림지의 비율이 66.1%, 농경지 22.5%에 달하고 있어 택지개발공급능력이 한계에 달하고 있는 실정이다.

<표 1> 용도별 토지이용현황 (단위 : km<sup>2</sup>, %)

총면적	농경지	산림지	대 지	공장용지	공공용지	하 천	기 타
99,263 (100%)	22,361 (22.5)	65,655 (66.1)	1,909 (1.9)	218 (0.2)	2,066 (2.0)	2,906 (2.9)	4,148 (4.4)

자료 : 건설부, “국토이용에 관한 연차보고서,” 1990, p.69.

주 : 농지는 전, 답, 과수원임.

이와 같은 물리적인 국토면적의 협소에도 불구하고, 그 동안 6차에 걸친 경제사회발전계획을 통한 주거문제 해결의 노력과 정부의 200만호 주택건설 계획의 성공적 수행등으로 주택문제는 다소 향상되었다. 그러나 1990년 현재 주택보급률은 전국평균이 72.1%이고 도시지역은 65.6%로서 도시지역의 주택난은 아직도 매우 심각한 실정이다(<표 2>).

<표> 전국토에 대한 국공유지의 비율변화 (단위 : % )

년도\국가	이스라엘	싱가포르	대만	미국	일본	한국
1990	85.6	80.8	69.4	32.7	29.3	20.4
1992	85.6	80.8	69.4	32.4	23.7	19.7

자료 : 건설부, “국토이용에 관한 연차보고서,” 1990.

시사저널, 1990년 6월 3일자.

동아일보, 1992년 7월 15일자, 사설.

주 : 1990년에 우리나라 전국토의 면적은 99,263km<sup>2</sup>이고, 국유지는 14,264km<sup>2</sup>, 공유지는 6,059km<sup>2</sup> 였다.

<표 2> 주택보급율 추이

구 분	단 위	1975	1980	1985	1990
가 구	천가구	6,376	7,470	8,763	10,223
주 택	천 호	4,734	5,319	6,104	7,374
주택보급율	%	74.4	71.2	69.7	72.1
- 도시	%	56.9	56.6	57.8	65.6
- 농촌	%	91.8	91.7	92.9	95.6

자료 : 대한민국정부, “제3차 국토종합개발계획(1992-2001),” 1992, p. 82.

주 : 1990년은 잠정치임.

또한 우리나라는 현재 지속적인 경제성장을 바탕으로 한 문화수준의 향상과 아파트등 공동주택의 공급확대로 주택의 시설수준은 점진적으로 향상되어 주택의 호당 평균면적, 1인당 주거면적 등 주택의 질적수준은 점차 향상되었다고 볼 수 있다(<표 3>).

<표 3> 주택의 질적수준 추이

구 분	단 위	1975	1980	1985	1990
주택의 평균규모	m <sup>2</sup>	57.9	68.4	72.6	81.5
1인당 주거면적	m <sup>2</sup>	7.9	9.7	10.5	14.0
온수목욕시설	%	-	1.0	20.0	35.0
수세식화장실	%	-	18.4	33.6	52.0
입식부엌	%	-	18.2	35.1	53.0

자료 : 대한민국정부, “제3차 국토종합개발계획(1992-2001),” 1992, p. 83.

주 : 1990년은 잠정치임

참고로 일본의 수세식화장실 비율은 1978년에 45.9%임.

그렇지만 소득계층별, 지역별, 주택점유 형태간 주거수준의 격차는 더욱 심화되고 있어 자가가구가 점진적으로 감소하는 반면 전.월세가구는 급증하

고 주택의 절대량 부족으로 과밀가구의 분포가 점증하고 있는 실정이어서 주택보급률의 확대와 과밀가구해소를 위해서 택지개발은 계속 필요할 것이다(<표 4>).

<표 4> 점유형태별 분포 및 거주밀도

구 분	1975	1980	1985	1990
자 가 거 주	63.1	58.6	53.5	50.6
전 세	17.3	23.9	23.0	24.9
월 세	15.5	15.4	19.6	20.2
기 타	4.1	2.1	3.9	4.3

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택「센서스」.  
국토개발연구원, “제3차 국토종합개발계획시안(1992-2001),” 1991, p. 289에서 재인용.

따라서 택지개발공급과 수요의 균형측면에서 보아도 수요에 비해 공급이 현저히 부족함을 알 수 있다.



## 第 2 節 宅地開發供給의 一般的인 政策手段

전술한 바와 같이 우리나라는 가용토지량이 부족한 것 이외에, 인구의 도시집중으로 인한 택지수요의 양적·질적 증가, 상대적인 공급부진과 택지수급의 지역적 편중, 택지조성과 주택건설에 대한 투자재원의 한계 등으로 인하여 아직까지 원활한 택지수급이 이루어지지 않고 있다. 이와 같은 택지의 수요와 공급이 불일치에서 지가의 급등, 가수요에 의한 보유의 편중, 개발이익의<sup>8)</sup> 사유화 등의 복합적인 토지문제가 발생하였고 택지를 실제로 필요로 하는 계층에 공급되지 못하였다. 앞으로도 택지문제는 더욱 심각한 양상을 보일 것으로 전망되며, 이러한 문제를 개선·완화하기 위해서는 택지개발공급정책상의 확고한 기초를 설정하고 이에 대한 구체적인 시행전략을 수립하는 것이 요망된다. 따라서 본 절에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 바람직한 정책이 필요한 이유와 국가개입의 논리를 분석하고 택지개발공급정책의 위상을 찾아보도록 하겠다.

### 1. 國家介入으로서의 土地政策의 正當性論理

토지에 대한 국가개입의 논리를 논하는 필요성은 택지개발공급의 상위정책으로서 토지정책이 어떠한가에 따라 택지개발공급은 영향을 받기 때문에, 먼저 토지정책에 대한 전반적인 구도를 파악하는 것에 있다.

토지를 어떻게 규정하느냐에 따라 국가개입의 논리는 달라질 것이다. 본 논문에서는 보다 명확한 국가개입논리를 찾기 위하여 경제학적인 입장과 집

8) 개발이익이란 '정부에 의한 공공사업 또는 공공시설물의 설치등과 같은 적극적인 행위나 타토지에 대한 이용규제의 부과와 같은 소극적인 행위에 의해 발생된 토지(지상의 건물포함)가치의 증가분'으로 정의할 수 있다.

Donald G.Hagman, "Windfalls and Their Recapture," Donald G.Hagman and Dean J.Misczynski(ed.), *Windfalls for Wipeouts* (Chicago : American Society of Planning Officials, 1978), p.150참조.

합적 소비론을 펼치는 정치경제학적 입장에서 살펴보도록 하겠다.

경제학적인 입장에서 토지는 공공재<sup>9)</sup>에 속하며, 이러한 공공재적 성격 때문에 외부효과(externality)를 발생하게 된다. 이러한 외부효과는 토지시장을 불완전경쟁시장으로 만들게 된다. 그리고 이에 덧붙여 불완전 경쟁요인으로서 ①토지시장에서 토지소유자가 독점적 영향력을 행사할 여지를 많이 가지고 있다는 것, ②토지거래에 필요한 자료와 정보가 원하는 모든 사람들에게 쉽게 전달되지 않는다는 점, ③토지는 비이동성 자원이고 지점별 특수성을 지니는 자원이기 때문에 전국적 토지시장은 형성될 수 없다는 점, ④토지시장에의 진입과 퇴거가 완전경쟁시장이 요구하는 것 처럼 원활하지 못하다는 점 등이 있다.<sup>10)</sup>

이처럼 외부효과의 사유화, 불완전경쟁요인 등 여러가지 문제로 인해 부의 편중에 기여를 하고(형평성문제), 투기의 요인(투기억제의 문제)을 제공하기 때문에 시장의 실패와 불완전 경쟁시장에 대한 대안으로서 국가 혹은 정부가 개입하게 되는 논리를 갖게 된다.

정치경제학적 입장에서 토지나 혹은 택지개발, 그외 공공시설 등 도시하부구조에 대한 국가개입의 논리를 까스텔은 집합적 소비수단<sup>11)</sup>과 관련하여

9) 공공재란 민간에서 공급되든 공공부분에서 공급되든지 간에 소비에 있어서 「非競合性」(nonrivalry in consumption)과 「非排除性」(nonexcludability in consumption)을 가지는 재화를 말한다. 공공재는 이러한 비배제성 때문에 '어떤 경제활동과 관련하여 다른 사람에게 의도되지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서도 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않는 상태' 즉 외부효과를 가지게 된다.

10) 이정전은 이러한 토지가 갖는 공공재의 성격 때문에 정부의 토지정책이 필요하다고 주장하면서도 시장의 기능을 최대한 살리는 것을 전제로 하면서 국가가 개입해야 한다고 논하고 있다.

이정전, "토지정책의 목적, 수단, 그리고 제약," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1990년 3-4월호, 1990.

11) 도시공간내에서 생산부문에 기여하는 노동력이 재생산되어 생산에 다시 투입되려면 소비활동이 이루어져야 한다. 즉, 자신의 노동력을 재생산하기 위해 인간은 주택을 소유해야 하고, 교육을 받거나 일정한 유흥을 즐겨야 하는 것이다. 이러한 노동력 재생산을 위한 수단을 집합적 소비수단이라고 할 수 있다.

설명하고 있다. 도시하부구조도 노동력 재생산을 위한 수단인 집합적 소비 수단에 포함되는 것으로 정의하면서 이러한 집합적 소비수단에 대한 투자와 공급은 이윤이 없거나 저조하기 때문에 개별자본가들은 국가로 부터 일정 정도의 지원없이 자본투자를 하지 않으려는 경향이 있다고 한다. 이러한 모순을 해소하기 위해 국가는 직·간접적으로 개입하여 조정자의 역할을 수행하기 된다.

앞에서 설명한 것 처럼 국가가 토지시장에 개입하고, 규제나 지원하는 것을 토지정책이라고 할 때 토지정책은 토지의 이용과 토지로 부터의 취득 및 배분에 의도적인 영향을 미치는 정부의 행정행위와 조치, 특히 토지시장에 의 간여로 정의할 수 있다.<sup>12)</sup> 이러한 토지정책의 기본목표는 토지이용을 통한 사회적 생산의 극대화, 국민소득의 증대와 국민소득분배의 합리화를 도모하고, 모든 국민의 사회적·경제적 지위를 향상시키는 데 있다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 특히 우리나라에서 토지정책의 기본목표는 첫째, 토지자원의 효율적 이용촉진, 둘째, 다양한 토지수요에 대응한 원활한 공급과 이를 통한 지가의 안정, 셋째, 토지소유의 저변확대를 이룩하는 것이다. 이 셋째 목표에서 토지정책의 역할은 단순히 국토를 효과적으로 활용하는 것 뿐 아니라 이제 개인간, 계층간의 왜곡된 부와 소득의 분배를 수정하는 기능<sup>14)</sup>까지도 포함하고 있다.

이와 같은 고찰에서 우리나라의 토지정책은 지가의 안정을 도모하고 형평성을 중요시 여기며, 분배정책의 한 수단으로서의 역할도 하고 있다는 것을

---

이동환, "우리나라 택지개발의 공공용지확보에 관한 연구," 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1991. pp.16-17에서 참조.

12) 황명찬, "토지은행의 필요성과 역할", 황명찬(편), 「토지정책론」, 경영문화원, 1985, p.453.

13) Christine M.E.Whitehead, "Rationale for Government Intervention", Harold B.Dunkerley(ed), *Urban Land policy* (New York : Oxford University Press, 1983), p.119.

14) 토지공개념연구위원회, "토지공개념연구위원회 연구보고서," 1989, p.25-26.

알 수 있다.

## 2. 土地政策을 통한 國家介入의 類型

우리는 앞에서 국가개입은 토지정책을 통해서 나타난다는 것을 살펴보았다. 이처럼 국가가 토지에 개입하는 토지정책의 집행수단으로는 크게 세가지로 나눌 수 있다. 일반적으로 직접적 개입(intervention through direct participation), 간접적 개입(intervention through property taxation and subsidies), 토지 이용규제(land use regulation) 세가지 유형이 그것이다.<sup>15)</sup>

첫번째 정책의 유형은 직접적인 것으로서 정부나 공공기관이 토지시장에 직접 개입하여 토지에 대한 수요 및 공급자의 역할을 적극적으로 수행하는 방법이다. 이는 도시민 전체의 편익을 위한 공공재의 공급을 위해 특정 토지를 직접 취득·이용하는 경우를 말하며, 이 과정에서 때로는 토지소유자의 의사에 반한 수용도 가능하도록 되어 있다.

두번째 정책의 유형은 간접적인 형태의 것으로서 기본적으로는 시장기구의 골격과 기능을 인정하면서 그 틀 속에서 정부가 의도하는 방향으로 유도하는 방식이다. 이의 대표적인 수단은 토지세를 중심으로 한 조세제도이다. 세제의 운용은 양방향으로 가능하며 바람직하지 못한 사안은 증가를 통하여, 그리고 장려되어야 할 사안은 조세감면을 통해 대처할 수 있다.

마지막 세번째 유형의 정책수단은 각급 공간계획으로 대표되는 토지이용규제 혹은 행위제한방법들이다. 이는 개별 토지소유자들의 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 토지의 사적 이용권을 일부 제한하는 것을 총칭한다. 대개 이러한 토지이용규제는 주로 토지이용과 관련한 바람직하지 못한 외부효과(negative externality)를 방지하는 데 역점이 주어진다.는 점에서 다소 소극적인 개입의 형태라고도 할 수 있다. 그

15) A. Webster, Johnson, "Planning the use of Land Resources," *Use and abuse of Americans National Resources*, A NewYork Times Company, 1972, p.240.

런데 이러한 토지이용규제는 보다 구체적으로는 주로 용도를 규제하는 지역 지구제등과 건축물의 밀도 및 구조를 통제하는 건축규제로 대별된다.

### 3. 宅地開發供給政策의 位相.

앞에서 살펴본 토지정책은 토지와 개발, 택지개발공급 등에 관련된 상위 정책으로서 자리매김되고 있다. 따라서 택지개발공급정책은 이 토지정책의 집행수단으로서 역할을 하거나 상위정책으로서의 토지정책에 대한 하위정책으로서 역할을 하기도 하며, 계속적으로 발전하는 개방체계에서의 정책<sup>16)</sup>으로서 변화하고, 사회라는 공간과 상호호호적 작용을 하는 정책이라고 할 수 있겠다. 따라서 위에서 살펴본 자본주의하에서 시장경제에만 맡겨둘 수 없는 토지의 성격은 택지개발공급에도 마찬가지로 적용되어, 택지개발공급에도 국가가 개입하고 정책을 펴나가는 것이 필요하게 되었다. 그리고 도시하부구조에 대한 즉, 집합적 소비수단에 대한 국가의 개입의 논리도 택지개발공급에 적용되는 바, 이 논리에 따르면, 이윤이 많이 남지 않고, 설령 이윤이 남더라도 민간에만 맡겨둘 수 없기 때문에 국가가 개입해야 한다는 것이다.

그리고 이러한 택지개발공급정책은 계획으로서 역할을 하기도 한다. 우리나라 최상위 개발계획인 국토종합개발계획에 의한 장기적이고 거시적인 토지의 이용계획을 고려한 계획의 범위내에서 이루어지고 있으며, 그 하위계획인 경제사회발전계획, 수도권정비계획, 도종합개발계획, 도시기본계획 및 도시재정비계획 등과 연계하여 주택정책측면과 도시계획측면을 동시 추구하는 맥락에서 이루어지고 있기 때문이다.<sup>17)</sup>

따라서 택지개발공급을 정책으로서 규정하든지 계획으로서 규정하든지 간

16) 이러한 개방체계내에서의 계획 혹은 정책에 대한 내용은 권태준, “개방 사회에 있어서 계획과정의 논리,” 「대한국토계획학회지」, 제18권 제1호, 1983 참조.

17) 박원석, 「국토와 토지정책」, 법문사, 1989, p.139 참조.

에 이는 독자적이며, 무계획적이고, 필요에 따라 무차별적으로 이루어지는 것이 아니라 상위정책과 상위계획의 영향을 받아 일정한 기준하에서 이루어지는 현상임을 알 수 있다.



### 第 3 節 우리나라 宅地開發供給에 관한 政策의 變遷過程

#### 1. 宅地開發供給政策에 따른 開發方式의 基準들

현행법에서 규정하고 있는 택지개발방식은 도시계획법 등 6개 법률에 의한 8가지가 있다.<sup>18)</sup> 이들 개발방식은 몇가지 기준에 따라 다음과 같이 분류된다.

첫째, 개발주체의 법적 지위에 따라 크게 공공개발과 민간개발 두가지로 구분한다. 공공개발은 정부나 공권력을 부여받고 있는 공법인에 의해 이루어지는 택지개발사업을 의미하며, 민간개발은 토지소유자나 그들이 설립한 개발조합 및 민간기업등에 의해 이루어지는 개발방식을 의미한다. 또한 공공부문과 민간부문의 공동참여에 의한 공동개발방식인 양부문의 복합적인 특성을 지닌 개발유형으로 분류할 수 있다. 한편 택지개발을 위해 간접적으로 지원하는 기구로서는 동개발에 소요되는 재원을 공급하는 금융기관등 재원조달기관이 있다.

둘째, 토지소유권의 변동여부에 따라 다음 세가지로 구분할 수 있다. 즉 택지개발 후 환지방식을 통해 종전 토지소유자의 소유면적이 축소되는 형태와 시행주체가 토지를 전면 매수하여 개발함으로써 종전 토지소유자의 소유권이 완전히 소멸되는 형태, 그리고 소유권이 전혀 변하지 않는 형태로 나누어 진다.<sup>19)</sup>

셋째, 택지를 개발하여 공급하고 있는 외형상의 특징에 따라 선형개발, 방사형개발, 군집개발 세가지로 구분한다.<sup>20)</sup> 이는 일정한 지형, 지세나 도로

18) 이에 대해서는 '제2장 제3절 4. 택지개발공급과 관련된 법체계' 참조.

19) 한국토지개발공사, "택지개발방식의 개선 및 발전에 관한 연구," 1987, p.26.

20) 김 원, 「도시정책론」, 경영문화원, 1986, p.201.

또는 간선도로를 따라 개발되는 선형개발(linear development), 도시의 중심부에서 여러 갈래의 방향으로 뻗어나가면서 확산되는 방사형개발(radial development), 그리고 앞의 두 유형과 전혀 다른 집합 또는 군집개발(cluster plan)을 말한다. 택지개발의 유형을 외형상의 특징에 따라 분류하는 이유는 각 패턴이 도시정책에 있어서 영향력이 다를 수 있기 때문이다.

## 2. 宅地開發供給方式의 類型

이러한 기준들을 어떻게 조합하느냐에 따라 택지개발공급방식은 달라진다. 그리고 이러한 택지개발방식들은 각각 별개의 법에 근거하고 있는데 본항에서는 개발방식의 내용들을 살펴보고, 그 방식들의 근거를 규정하고 있는 관련법들은 다음 항에서 살펴보도록 하겠다.

### 1) 토지구획정리사업법에 의한 택지의 개발공급

토지구획정리사업이라 함은 대상지구내의 일정 범위의 토지를 시행지구로 하여 그 지구내의 토지를 현재의 상황보다 양호한 대지로서의 효용을 증진시키기 위한 택지개발사업을 말한다.<sup>21)</sup>

토지구획정리는 토지의 합리적인 이용증진과 지역생활환경의 향상을 도모하기 위하여 도로, 공원, 상하수도, 광장 등의 공공시설을 설치·변경하거나 토지를 교환·분합·구획변경 및 지목·형질의 변경을 행하는 개발방식이다. 토지구획정리는 사업시행전의 토지에 존재하던 권리관계에 변동을 가하지 아니하고, 각 토지의 위치·지적·토질·수리·이용상황 및 환경 등을 고려하여 사업 시행후의 대지에 이동시키는 방법, 즉 환지를 수반하는 사업이다.

이때 토지소유자는 사업비를 충당하기 위한 체비지와 공공시설용지의 확보를 위하여 토지가치나 면적에 비례하여 보유토지의 일부를 내놓게 되며

21) 이원준, 「부동산학원론」, 1985, p. 215.

공공기관은 별다른 재원없이 공공용지를 확보할 수 있는 이점을 가진다. 토지구획정리사업의 주체는 토지소유자, 토지 구획정리사업조합, 지방자치단체, 공사 및 국가가 될 수 있으며 사업대상지구는 도시계획법에 의한 도시계획구역, 국토이용관리법에 의한 취락구역, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업기지개발촉진법에 의한 산업기지개발구역내이다.

이러한 토지구획정리사업은 사업주체가 체비지 매각을 통하여 비용을 충당할 수 있기때문에 사업주체에게 재정적 부담을 주지않으며, 미시가화지역을 대상으로 하기 때문에 사업시행으로 인한 주민들의 경제활동에 제약을 주지 않는다는 장점이 있다. 반면에 단점으로는 사업지역과 주변지역의 과도한 지가상승초래, 그에 따른 개발이익을 사유화 하는 경향이 있는 점, 체비지의 과도한 지정으로 지가가 상승하고 그로 인한 투기가 조장될 우려, 도시용토지를 공급함에 있어 국고재정부담의 경감이나 토지소유자의 권익보호에 지나치게 역점을 두기 때문에 소규모 토지소유자나 도시 저소득계층에 대한 적극적 배려가 없다는 점 등이 있다. 이러한 문제점들을 보완해보고자 하여 고려된 방식이 공영개발방식이다.

## 2) 공영개발방식에 의한 택지의 개발. 공급

### 가. 택지공영개발방식의 개요

택지개발방식을 공영개발과 비공영개발로 나눌때 그 분류기준에 관하여는 아직 확립된 이론이 없는 실정이며 어디까지를 공영개발로 포함시킬 것인지 그 범위에 대하여도 정설이 없다.<sup>22)</sup>

그러나, 일반적으로 공영개발이란 택지개발에 있어서 국가 또는 공공단체가 사회정책적 목적<sup>23)</sup>에 따라서 개발대상지역내의 토지를 전면 매수하여 계

22) 국토개발연구원, “택지개발 및 정책발전을 위한 조사연구,” 1986, p. 430.

23) 택지개발촉진법 제1조 참조.

획에 적합하게 직접 개발. 완료후 실수요자인 개인 또는 민간기업에게 분양하거나 임대 공급하고 또한 공급후에도 일정기간을 관리하는 개발방식을 말한다. 이경우 택지개발의 사회정책적 목표는 개발이익의 사회적 환수, 토지의 계획적이용, 저소득층의 주거문제 해결 등을 포괄하고 있다.

이와 같은 공영개발은 실제로 다양한 형태로 분류되며 유형에 따라 다소간 차이는 있으나 일반적으로 다음과 같은 특징을 갖는다.<sup>24)</sup>

첫째, 공영개발은 토지의 국.공유화를 전제로 한다. 즉, 개발대상이 되는 토지는 일단 전면적인 매수를 통해 공공부문 시행자의 소유가 됨으로써 토지소유에 관한 권리가 완전히 바뀐다.

둘째, 개발사업의 계획 및 토지의 개발과 공급. 사후관리에 이르는 전과정은 국가·지방자치단체 및 기타 공공기관 등 공공부문에서 담당한다.<sup>25)</sup> 이 기관들만이 공익을 대변할 수 있고 토지매입에 필요한 강제수용등 공권력을 행사할 수 있기 때문이다.

셋째, 원칙적으로 민간부문의 토지수요를 충족시키는 것을 목적으로 하며 특히 저소득층의 택지수요의 충족에 중점을 둔다. 이러한 특징때문에 많은 민원이 발생하고 사업시행자의 자금부담이 크다는 단점을 지니고 있기도 하다. 특히 지방자치단체가 아닌 공공기관이 사업시행자인 경우 사업시행에 따른 개발이익환원에 대한 견해차이등으로 당해 지방자치단체와의 마찰이 있기도 하다.

#### 나. 토지구획정리사업과 공영개발사업의 비교

토지공영개발은 토지구획정리사업과 여러가지 면에서 차이가 난다.<sup>26)</sup>

- 
- 24) 윤혜정, 장성수, “공공토지개발사업 지방화의 대안에 대한 일고,” 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1990. 7-8 월호, p.93.  
25) 공영개발에서 부분적으로 민간부분이 참여하는 경우로 합동개발방식이 있으나, 이런 경우에도 개발의 주도적인 역할은 공공부분이 담당한다.  
26) 한국지방행정연구원, “토지공영개발의 개선방안에 관한 연구,” 1989, pp.24-25 참조.

우선 개발대상 토지의 규모면에서 토지구획정리사업의 경우에는 50,000㎡ 이상이지만 공영개발에서는 대상 규모의 상한선은 제시되어 있지 않은 채 개발대상지역의 사정에 따라 조정될 수 있으며, 대체로 개발의 파급효과가 큰 신도시건설 및 대단위 주택단지 또는 공업단지조성등 대규모 사업에 주로 적용되고 있다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 일정지역의 토지를 개발해야 할 경우 어느 방식을 채택하는 것이 유리한지는 확일적으로 결정될 수 없고, 개발의 목적, 토지소유자의 분포, 개발규모, 주변지역에의 파급효과 등을 고려해서 결정 되어야 한다.

<표 5> 토지구획정리사업과 공영개발사업의 비교

내역	토지구획정리사업	공영개발사업
사업시행주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지소유자 조합</li> <li>국가 또는 지방자치단체</li> <li>대한주택공사, 수자원공사, 한국토지개발공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 또는 지방자치단체</li> <li>대한주택공사 및 한국토지개발공사</li> </ul>
근거법	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지개발촉진법에 의한 택지개발사업</li> <li>도시계획법에 의한 일단의 주택지조성사업</li> <li>주택건설촉진법에 의한 대지조성사업</li> <li>수자원개발촉진법에 의한 주택지조성사업</li> <li>공유수면매립법에 의한 공유수면매립사업</li> </ul>
사업방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획구역내에 있어서 일정범위의 토지를 현재의 상태보다 양호한 택지로 전환시키기 위해 토지의 교환, 분합, 형질의 변경 등 대지로서의 효용증진과 공공시설을 정비한 후 환지처분에 의하여 代土하는 사업방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발사업시행으로 인한지가상승을 억제하고 토지투기를 방지하기 위하여 개발대상지역내 토지를 전면매수, 개발하여 사업완료후 실수요자에게 공급하는 사업방식</li> </ul>
토지공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>환지방법에 의하여 토지소유자 직접참여</li> <li>감보율을 적용하여 공공용지를 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반인 주택건설업체 등 실수요자에게 공급</li> <li>저소득계층 주택공급</li> </ul>

(계속)

개발이익의 귀속	○ 개발주체인 사업시행자(토지소유자)에게 개발이익이 귀속됨	○ 공영개발사업시행주체에게 개발이익이 환수되어 타지역 개발을 위한 재투자가능
토지소유권자의 권리변화	○ 권리축소	○ 권리소멸
재원조달	○ 사업시행지구내 토지소유자의 부담 ○ 체비지 매각수입금 ○ 환지설계시 공공용지에 대한 감보적용	○ 사업시행자의 부담

자료 : 한국지방행정연구원, “토지공영개발의 개선방안에 관한 연구,” 1989, pp.24-25에서 제작성.

다. 택지개발촉진법에 의한 택지의 개발공급

동법은 도시지역의 시급한 택지난을 완화하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득, 개발, 공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여코자 '80.12.31 제정되었다.

택지개발촉진법을 법적근거로 하고 있는 이 택지개발사업은 주택건설촉진법에 의해 수립되는 택지수급계획에 따라 택지개발예정지구를 지정 고시하여 택지를 개발·공급한다. 따라서 이 사업은 공공성을 유지하면서 저렴한 택지를 공급하기 위해 사업시행자를 국가, 지방자치단체, 토지개발공사, 주택공사 등 공공기관으로 제한하고 있다. 또한 개발이익의 사유화를 막기 위해 사업시행자가 토지를 전면 매수할 수 있도록 하고, 보상가는 기준지가(현재 공시지가)를 기준으로 할 수 있게 하였다.

개발규모는 건설부 지침에 따라 132,000㎡ 이상을 기준으로 한다.<sup>27)</sup>

개발된 택지는 공공시설용지를 제외하고는 주택건설용지를 최우선적으로 공급해야 하며 사업을 위한 자금은 공급대상자로부터의 선수금과 채권발행,

27) 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1990.7-8호, p.94.

국가의 보조금 용자, 사업시행자 부담으로 조달된다.

특히 동법에 의한 공영개발사업의 특징은 개발계획이 승인 고시되면 바로 수용권이 부여되고 실시계획이 승인 고시되면 도시계획법 등 18개 법령에 의한 인.허가 등의 절차는 처분이 있었던 것으로 간주되므로써 행정절차등이 간소화되어 사업시행이 용이하여 비교적 단기간에 대규모의 택지공급이 가능하다. 또한 택지에 공공시설용지의 개념이 내포되어 도시계획시설 정비 등 도시기능을 높은 수준으로 유지할 수 있다는 장점이 있다.

#### 라. 도시계획법에 의한 일단의 주택지 개발공급

도시계획법 제2조, 제23조 및 제24조에 근거한 일단의 주택지 조성사업은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕·질서와 공공복리의 증진을 위하여 주택의 집단적 건축을 위한 택지를 개발하는 데 목적을 두고 있다.

개발대상토지는 도시계획구역내 주거지역을 원칙으로 하고 그 규모는 1만  $m^2$  이상이다. 자금은 시행자가 전액 부담함을 원칙으로 하지만 국가나 지방자치단체가 일정금액을 보조할 수 있으며 수익자 부담금을 징수할 수도 있고 또한 공공시설관리자에게 설치비용의 일부를 부담시킬 수 있다.

현재는 이 방식에 의한 택지개발은 거의 실시되고 있지 않다. 동법에 의한 일단의 주택지 조성사업에 의한 택지공급은 대지조성사업, 단지조성사업 기타 형질변경 사업등에 있어서와 같이 조성된 공공시설용지는 도시계획법 제83조에 따라 공공시설용지 관리청에게 무상으로 귀속되며 그의 택지에 대하여는 실수요자에게 공급한다고 규정하고 있다. 다만 동사업 시행에 있어 사업지구내의 이주대상자에 대하여는 공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특별법에 의거 수의계약으로 공급할 수 있게 하고 있다.

#### 마. 주택건설촉진법에 의한 대지조성사업

주택이 없는 국민이 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하기 위하여 주택의 건설·공급 및 이를 위한 택지의 공급과 자금의 조달등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 1963년에 제정된 공영주택법을 대신하여 '72.12.30 주택건설촉진법이 제정 되었다.

이 법에 따르면 사업시행에 있어 국민주택 및 국민주택과 동 규모의 주택을 건설하기 위해 필요한 경우 토지수용이 가능하고 사업주체가 100호 이상의 주택건설이나 16,500㎡ 이상의 택지를 조성하는 경우에 있어 도로, 상하수도시설, 전기 및 가스공급시설, 통신시설등의 간선시설설치에 대해서는 지방자치단체등 시설설치의무자가 의무자 비용부담으로 설치하여야 하되 도로, 상하수도시설 설치비용에 대해서는 국고에서 1/2범위내에서 비용을 보조할 수 있게 되어 있다.

동법에 의거 국민주택 및 주택조합의 주택건설에 필요한 대지공급을 위해 국공유지 우선매각 및 임대, 구획정리사업지구의 체비지 중 1/2 범위안에서 사업주체에게 우선공급, 사업부진용지의 우선사용등을 보장하고 있다. 한편 33,000㎡이상의 대지조성과 겸한 주택건설시 주택건설사업계획에 대한 승인·고시가 있을 때는 도시계획법에 의한 도시계획사업 시행 및 형질변경사업의 허가등 9개 관련법의 인·허가등이 있는 것으로 간주되어 있다. 현재 대한주택공사의 택지개발은 대부분 동방식을 채택하고 있다.

#### 바. 도시재개발법에 의한 택지의 개발·공급

도시재개발이라함은 재개발구역안에서 토지의 합리적이고 효율적인 이용과 도시기능의 회복을 위하여 건축물, 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업을 말한다. 28

28) 주택건설촉진법 제33조 제4항 참조.

29) 도시재개발법 제2조 제2호.

도시재개발사업은 사업지역에 따라 도심상업지구의 토지이용도를 제고하기 위한 도심지재개발사업과 불량주택지를 정비하여 도시미관을 개선하기 위한 주택개량재개발사업으로 구분할 수 있으며, 시행방법상으로는 철거재개발, 수복재개발, 개량재개발, 보전재개발 등으로 나누어 볼 수 있다.

도시재개발은 시행상의 편리를 위하여 분할된 재산권을 통폐합하여 사업을 실시하고 사업완료후 이를 다시 재배분하게 되어 이를 둘러싸고 많은 논란과 분쟁이 일어나게 된다.

재산권 조정 및 재배치는 집단적 활동의 가장 큰 장애요인이 되기 때문에 이를 피하기 위하여 일반적으로 도시 재개발구역내의 모든 재산권을 지방자치단체나 공공기관이 매입하여 단독으로 개발하거나, 매수 또는 수용을 통하여 모든 재산권을 취득하고 사업완료후 임주희망자에게 보상금의 지불에 대신하여 일부의 재산권을 부여하는 수용·매수·건물보상, 대물변제의 형태를 취하고 있다.

### 3. 宅地開發供給政策의 變遷過程

택지개발사업의 변천과정은 우리나라 택지개발사에 있어서 분수령이라 할 수 있는 택지개발촉진법의 제정 이후에 큰 변천이 있었으므로 이를 택지개발촉진법 제정 이전과 이후로 나누어 고찰해 보겠다.

#### 가. 택지개발촉진법 제정 이전

우리나라 최초의 도시(택지)개발사업으로는 1934년 조선시가지 계획령의 제정을 계기로 하여 동년 11월에 계획수립된 나진의 토지구획정리사업과 1937년 시행된 서울 敦岩地區에 대한 토지구획정리사업이라 할수 있다.

60년대에 접어들면서 제1차 경제개발계획이 추진됨에 따라 공업화의 진전으로 인한 도시화현상이 서서히 이루어졌다. 이에 따라 택지개발사업은 토

지구획정리사업방식이 위주였고 사업시행도 지방자치단체나 토지소유자조합에 의해 추진되었다.

70년대 이후에는 정부의 공업화정책에 기인한 도시화로 인구 및 산업이 도시로 집중하게 되어 도시지역의 주택부족율이 점차 높아져 이를 해소하기 위한 택지수요가 더욱 증가하여 많은 관계법령이 제정 또는 개정되었다.

이 시기에는 택지난 해소를 위하여 토지의 고도이용을 위한 아파트건설이 서울시에서 시작된 후 전국으로 확대되었다. 또한 60년대에는 주로 지방자치단체 및 토지소유자등이 택지개발사업을 주도한 데 비해 70년대 들어와서는 민간주택건설업자는 물론 대한주택공사, 한국토지개발공사 등 공공기관이 개발에 참여하였다.

토지구획정리사업은 지방자치단체가 재정능력이 빈약한 여건하에서 공공의 재정부담 없이 도로등의 공공시설을 확보하고 택지수요를 충족시키기 위한 사업시행방법으로 70년대 까지 전국의 도시개발을 주도하였다는 데 그 특성이 있으며 그 성과에 있어서도 도시개발 면적의 80% 이상을 차지하였다.<sup>30)</sup>

#### 나. 택지개발촉진법 제정 이후

80년대에 들어 인구의 도시집중현상이 점점 증가함에 따라 주택문제는 더욱 심각하여 무주택계층에 대한 복지대책이 주요 정책목표로 대두되었다.

따라서 주택문제 해결을 위한 대량의 택지공급에도 불구하고 도시지역의 개발가능적지가 부족하여 택지개발공급은 주택문제 해결의 주요한 과제로 대두되었다.

그러나 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업과 도시계획법에 의한 일단의 주택지조성사업, 주택건설촉진법에 의한 대지조성사업 등의 개발

30) 한국토지개발공사, “택지개발 종합계획,” 1985, 건설부, “택지개발종합계획,” 1987에서 참조.

방식으로는 충분한 물량을 공급해 주기에는 어려움이 있었다. 또한 70년대 말까지 택지개발의 주류를 이루었던 토지구획정리사업은 앞에서도 살펴본 것처럼, 소유권을 침해하지 않고 토지소유자의 자발적 참여를 유도할 수 있으며 공공용지를 쉽게 취득할 수 있는 장점이 있다. 그러나 개발에 따른 지가의 상승차를 사회로 환원할 수 없는 등 개발이익이 토지소유자에게 사유화됨에 따른 부동산투기 요인을 내포하고 있었으므로 기존의 개발방식의 근본적인 전환이 요청되었다. 이에 따라 1980년 12월 31일에 택지개발촉진법을 제정하여 공영개발방식을 도입, 토지의 장기적 공급을 도모하게 되었으며 80년대 이후 택지개발의 주종을 이루게 되었다.

택지개발촉진법이 제정된 이후 1990년까지 339개 지구의 218.7km<sup>2</sup>가 택지개발예정지구로 지정되었으며, 시도별 분포는 경기 77.0km<sup>2</sup>, 서울 30.6km<sup>2</sup>, 경남 14.1km<sup>2</sup>, 대전 13.4km<sup>2</sup>, 대구 12.3km<sup>2</sup> 순으로 수도권과 대전을 중심으로 한 인구집중이 심한 중부권에 집중되어 있다. 그리고 사업시행자별로 보면 토지개발공사 141개 지구 131.0km<sup>2</sup>(59.9%), 주택공사 80개 지구 33.1km<sup>2</sup>(15.2%), 지방자치단체 118개 지구 54.4km<sup>2</sup>(24.9%)로 되어있어 면적으로 보나 지구수로 보나 토지개발공사의 역할이 주도적이었음을 알 수 있다.<sup>31)</sup>

또한 1990년 까지 토지구획정리사업과 택지개발촉진법에 의한 공영개발을 통해서 완료된 면적은 <표 6> 과 <표 7>에서 나타나고 있는 바와 같이 585,477천m<sup>2</sup>이다. 그 중 1930년대 이후 1990년까지 토지구획정리사업에 의해 공급된 택지면적에 비해, 공영개발을 통해 10년내에 공급된 택지면적은 194,713천m<sup>2</sup>이고, 총 면적의 33.3%로서 1980년대 이후에는 공영개발에 의한 택지개발공급이 활발히 추진되어 왔음을 알 수 있다.

또 사업의 성격상 사업주체가 공공기관으로 제한된 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업의 시행자별 면적은 82-90년까지의 실적을 볼 때 한국토지

31) 건설부, “건설통계편람,” 1991.

개발공사가 총 개발공급면적의 46%인 89.5km<sup>2</sup>, 주택공사 15.4%인 29.9km<sup>2</sup>, 지방자치단체 38.6%인 75.2km<sup>2</sup>로 나타나 한국토지개발공사의 택지개발수단이 주로 택지개발촉진법에 의한 공영개발방식에 의하여 수행되고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 토지구획정리사업현황(1990.12.31일 현재) (단위 : 천m<sup>2</sup>)

구별	계		완료		시행중		미착수	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
계	488	456,197	384	390,764	92	60,998	12	4,435

자료 : 건설부, "건설통계편람," 1991에서 재작성.

<표 7> 공영개발택지공급현황 (단위 : 천m<sup>2</sup>)

구분 \ 연도		합계	1982-1986	1987	1988	1989	1990
계		194,713	86,898	15,696	17,645	32,091	42,383
시행 자별	토지개발공사	89,560	34,955	7,729	7,076	20,835	18,965
	주택공사	29,928	13,291	3,950	2,997	4,371	5,319
	지방자치단체	75,225	38,652	4,017	7,572	6,885	18,099

자료 : 건설부, "'91 국토이용에 관한 연차보고서," 1991.9.에서 재작성.

특히 택지개발촉진법에 의한 택지개발은 종래의 토지구획정리사업 등과 달리 개발이익이 많이 발생하는 상업용지나 기타용지의 매각수입을 저소득 택지가격에 반영함으로써 조성된 용지를 저렴한 가격으로 공급하며, 공공편익시설을 완비한 쾌적하고 계획적인 시가지를 조성하여 개발이익을 공공부문에서 흡수 재투자함으로써 택지공급을 확대하고 지가를 안정시키는 데 기

여하여 왔다.

#### 4. 宅地開發供給制度와 관련된 法體系

택지개발제도란 택지개발을 추진하기 위하여 택지개발에 관한 계획건설, 관리 등 각 단계에 있어서의 수속, 조성조치 등에 대하여 정하여진 제도라고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

우리나라의 계획적인 택지개발은 1934년의 조선시가지계획령 제정과 더불어 도입된 토지구획정리사업이 실시되면서 부터 시작되었다. 따라서 해방 이전에는 부분적으로 토지구획정리사업이 실시되었으며 해방 이후 1961년까지는 토지의 개발 및 공급과 직접적으로 관련된 법률의 제정은 없었고 주로 전후복구사업과 일제시대부터 시행되어 왔던 토지구획정리사업을 유지하는 정도로서 눈에 띄만한 개발사업은 별로 없었다.

1960년대 이후 정부의 주요정책은 공업화를 통한 국가경제발전이었으며, 5.16이후 5년 단위의 경제개발계획이 년차적으로 추진됨에 따라 서울, 부산 등 대도시 외에도 지방중소도시에 까지 농촌으로부터의 급속한 인구이동이 있었다.

따라서 공업화, 도시화에 의한 도시공간의 확대와 집중되는 인구를 적절히 수용하고 또한 도시개발을 질서있게 추진 관리하기 위하여 도시개발 및 도시계획, 택지개발에 따른 주택건설에 관한 법제의 제정이 절실히 필요하게 되었다.<sup>33)</sup>

이에 따라 도시개발 및 도시계획관련 상위계획으로 1963.10월에 국토건설종합계획법이 1972.12월에 국토이용관리법이 제정되었고, 1962.1월에 제정된 도시계획법 및 건축법을 체계화시켰다.

도시화에 대처하고 계획적인 택지개발 및 주택건설을 추진하기 위하여

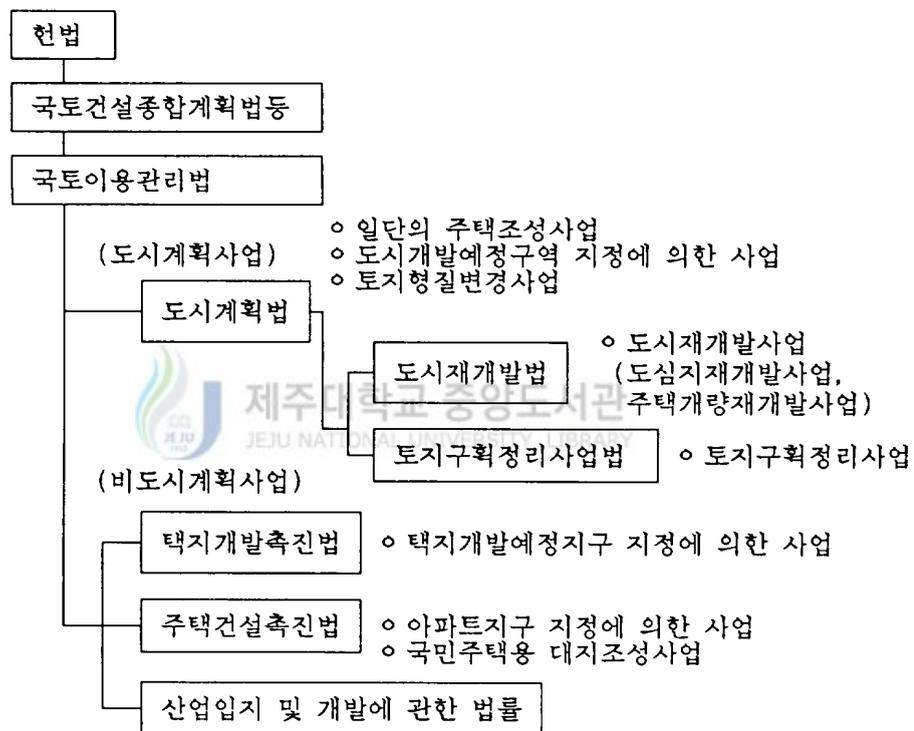
32) 이원준, 「부동산학원론」, 박영사, 1985, p.19.

33) 이 부분은 한국토지개발공사, 「택지개발종합계획」, 1985, pp.302-303 부분을 참조하였음.

1966년에 토지구획정리사업법, 1972년에 주택건설촉진법, 1973년에 주택개량에 관한 임시조치법, 1976년에 도시재개발법, 1980년에 택지개발촉진법, 그리고 1984년에 임대주택건설촉진법 등이 각각 제정되었다.

또한 도시개발 및 택지개발과 관련하여 당해 공공사업의 시행에 필요한 토지 및 권리의 매입·보상문제를 공공성과 사적 권리의 조화로 해결하고자 1962년에 토지수용법, 1972년에 국토이용관리법, 그리고 1975년에 공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특별법이 제정되었으며, 1974년에 산업기지개발촉

<그림 2> 택지개발공급관련법의 체계



○ 일단의 주택조성사업  
○ 도시개발예정구역 지정에 의한 사업  
○ 토지형질변경사업

○ 도시재개발사업 (도심지재개발사업, 주택개량재개발사업)

○ 토지구획정리사업

○ 택지개발예정지구 지정에 의한 사업

○ 아파트지구 지정에 의한 사업  
○ 국민주택용 대지조성사업

○ 공업단지개발사업 (국가공업단지개발사업, 지방공업단지개발사업, 농공단지개발사업)

기타: 지적법, 토지수용법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법, 측량법, 건축법, 국유재산법, 부동산등기법, 개발이익의 환수에 관한 법률, 토지초과이득세법, 토지관리 및 지역균형개발특별회계법 등

자료 : 국토개발연구원, "도시개발법제의 정비방안," 1990, p.29에서 재작성.

진법, 토지금고법, 1978년에 한국토지개발공사법을 제정, 대한주택공사, 산업기지개발공사 및 한국토지개발공사를 각각 발족시켰다.

현행법에서 규정하고 있는 택지개발 방식은 <그림 2> 택지개발관련법의 체계에서 보아 알 수 있듯이, ①도시계획법에서 규정하는 “일단의 주택지 조성사업”, 도시개발예정지구 지정에 의한 “도시개발사업”, 동법과 토지형질변경등 허가기준에 관한 규칙에서 규정하는 “토지형질변경사업”이 있으며, ②도시계획법과 구획정리사업법에서 규정하는 “토지구획정리사업” ③도시계획법과 재개발법에서 정하고 있는 “재개발사업” ④주택건설촉진법에서 규정하는 “아파트지구 지정에 의한 개발사업 및 국민주택 건설을 위한 대지 조성사업” ⑤택지개발촉진법에서 규정하는 “택지개발예정지구 지정에 의한 개발사업” ⑥산업입지 및 개발에 관한 법률에서 정하고 있는 “산업기지개발 지역 지정에 의한 단지조성사업” 등이 있다. 그러나 이들 중 주종을 이루는 것은 토지구획정리사업과 택지개발예정지구 지정에 의한 개발사업이 되고 있다.



## 第 3 章 公共開發宅地の 供給事例

택지개발공급업무를 담당하고 있는 주체는 여러 종류가 있음을 앞에서 살펴보았다. 즉, 민·관 등 여러가지이나 본 장에서의 택지공급사례는 지금까지 우리나라 택지개발을 주도적으로 수행하여 온 한국토지개발공사를 중심으로 하여, 한국토지개발공사의 택지공급규정에 따른 기준분석과 공급택지의 사후관리제도 및 택지공급현황, 정부의 택지개발공급관련계획을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

### 第 1 節 宅地供給業務에 관한 基準

토지를 취득, 개발하는 방법은 앞에서 살펴본 대로 여러가지가 있을 수 있으나, 택지의 공급은 실질적으로 민간부문에서의 구획정리사업, 공공부문에서의 구획정리사업, 택지개발예정지구, 도시개발예정지구 지정에 의한 택지 및 도시개발사업, 그리고 산업기지개발구역에서의 단지조성사업을 통하여 이루어진다. 그외에 도시계획법에 의한 일단의 주택지조성사업과 형질변경사업, 주택건설촉진법에 의한 대지조성사업 등은 토지개발공사에서 시행하는 것 외에는 사업시행자가 주택건설을 위한 사전작업으로 시행하여, 조성된 택지를 나대지로 공급하는 경우는 거의 없다. 한편 도시개발예정지구 지정에 의한 도시개발사업은 현재까지 아직 시행되고 있지 않으며, 구체적으로 택지공급에 관한 사항을 규정하고 있는 것은 택지개발촉진법 뿐이다.”

본 절에서는 택지공영개발방식의 주된 수단인 택지개발촉진법, 택지개발 및 공급에 관한 건설부 지침, 한국토지개발공사의 택지공급규정 등에 의한 택지공급업무 중 공급용도, 공급대상자, 공급방법 및 공급가격 결정체계를 중심으로 살펴보기로 한다.

---

1) 한국토지개발공사, “택지개발종합계획,” 1985, p. 373.

## 1. 供給用途와 供給對象者

### 1) 택지공급용도의 기준

토지이용계획이라 함은 국토의 이용관리에 관한 종합적 견지에서 토지의 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용, 관리하기 위한 계획을 말한다.<sup>2)</sup>

택지의 용도는 그 사업의 실시계획의 승인에 의한 토지이용계획에 따라 용도별로 구분된다.<sup>3)</sup> 택지의 공급용도는 원칙적으로 토지이용계획에 따라 정하여지므로 공급용도를 세분하는 경우에는 그 기본계획의 범위내에서 정하게 된다. 따라서 개발사업의 계획단계에서 정한 용도는 그 사업의 성격을 표현하는 것이 되며 이를 기준으로 하여 공급방법이나 가격을 결정하여 사업목적을 달성하게 된다.

한편 택지개발계획 및 실시계획 수립시 인구 및 주택건설에 관하여 기준이 되고 있는 것은 1981년 도시계획법을 개정하여 20년 장기계획인 도시기본계획과 주요 도시계획시설에 대한 연차별 시행계획을 제도화함으로써 도시기본계획-도시(재정비)계획-연차별 실시계획으로 이어지는 일련의 도시계획이 체계화되는 것을 계기로 도시기본계획은 각 지역별 인구밀도계획을 포함하게 되면서 주택단지조성 등 단위택지개발사업의 인구 및 주택계획수립에 있어 기준이 되었다.

또한 1987년 건설부가 수립한 “택지개발 종합계획”은 <표 8>에서와 같이 전국을 지역별 또는 도시별로 구분하여 단독택지와 공동택지의 유형별 구성비율을 정하였고 공동주택지는 공급형태 및 규모에 따라 그 배분비율을 정함으로써 이후 택지개발사업의 개발계획단계에서 부터 인구 및 주택건설에 관한 계획수립의 지침이 되어 왔다.<sup>4)</sup>

2) 한국토지개발공사, “부동산 실무용어집,” 1986, p.462.

3) 한국토지개발공사, “한국토지개발공사10년사,” 1989, p.163.

4) 한국토지개발공사, 상계서, p.128.

<표 8> 택지의 지역별 토지이용계획기준

(단위 : %)

주택건설용지	서울, 부산권	대구, 광주, 대전권	지방중소도시권
단독주택지	10	30	60
연립주택지	30	30	20
아파트용지	60	40	20

자료 : 건설부, "택지개발종합계획," 1987, p. 33.

주 : 택지의 입지여건에 따라 밀도조정가능.

개발계획수립시 저렴택지의 공급물량을 확대하기 위하여 <표 9>에서 처럼 토지이용계획에 일정율 이상의 공동주택건설용지를 책정토록 하고 그 중 30%이상의 면적은 임대주택지로, 40%이상을 국민주택지로 공급토록 하였다. 즉 공동주택건설용지의 70%이상을 조성원가이하로 공급하므로써 서민주택의 건설을 촉진케 하고 있다.

<표 9> 저소득층 주택난 해소를 위한 공동주택건설용지의 배분기준

규 모 별	배분기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60m<sup>2</sup> 이하 주택건설용지</li> <li>○ 85m<sup>2</sup> 이하 주택건설용지 (60m<sup>2</sup> 이하 주택건설용지포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% 이상</li> <li>70% 이상</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 85m<sup>2</sup> 초과주택건설용지</li> </ul>	30% 미만

- 지역여건, 사업목적, 당해지역 특성 및 공급계획 등에 비추어 불가피하다고 인정되는 경우 및 330만m<sup>2</sup> 이상의 대규모 택지개발사업지구로서 신도시 건설차원에서 개발되는 경우에는 상기 기준을 일부 변경하여 운용할 수 있음.
- 상기 택지에 건설하는 국민주택규모 건설의무비율은 총건설 호수의 75%(60m<sup>2</sup> 이하는 40%) 이상임.
- 60m<sup>2</sup> 이하 주택건설용지에서 우선공급대상이 되는 용지
  - 영구임대주택건설용지
  - 근로자주택건설용지(사원임대 + 근로복지주택) : 근로자주택용지는 10% 범위내에서 공급
  - 공공분양 및 공공임대주택건설용지

자료 : 건설부, "택지개발 및 공급지침," 1991.

## 2) 공급용도와 공급대상자

택지개발촉진법에 의하여 조성된 택지는 앞에서 언급한 바와 같이 크게 주택건설용지와 공공시설용지로 구분·공급된다. 주택건설용지는 다시 국민주택건설용지와 기타주택건설용지로 세분하여, 전자는 국민주택기금의 지원을 받아 국민주택규모의 주택(전용면적 85㎡이하의 주택)을 건설하기 위한 용지으로써 국가·지방자치단체·대한주택공사·주택사업체 등 국민주택건설사업주체에게 공급되어진다.

기타의 주택건설용지는 국민주택외의 주택건설용지로서 사업지구내의 토지를 협의로 양도한 자, 사업지구내의 우량건물소유자로서 동 존치건물의 보호를 위해 토지를 필요로 하는 자, 기타 주택을 건설하고자 하는 자 등의 실수요자에게 공급된다.

공공시설용지는 도로·공원 등 도시계획시설용지, 어린이놀이터·노인정·체육시설 등 주거편익시설용지, 판매·업무·의료시설 등 주거복지시설용지 및 공익시설의 관리시설용지 등 공공시설의 설치와 유지·관리를 위한 용지로서, 국가·지방자치단체·공공시설 설치자 등 당해시설의 설치·관리의무자나 시설을 설치하고자 하는 자에게 공급되어진다.

동법에서는 택지공급대상자의 선정과 관련, 수의계약으로 공급하는 경우 이외에는 실수요자에게 분양 또는 경쟁입찰을 통하여 공급하되 사업시행자가 필요하다고 인정하는 경우에는 공급대상자의 자격을 제한할 수 있도록 규정함으로써,<sup>5)</sup> 대상자 선정기준을 사업시행자가 수립하도록 위임하고 있다. 이러한 기준에 따라 공공부문에서 상당부분의 택지를 개발공급하고 있는 한국토지개발공사에서 제정·시행하고 있는 용지공급규정을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학교용지, 공용의 청사, 시장용지 등 공공시설용지에 대해서는 국가·지방자치단체 등 용도별로 적합한 자로서, 관계법령에 의하여 자격제한

5) 택지개발촉진법 제13조의 2.

이 있는 경우에는 자격구비자를 공급대상자로 하고 있다.

둘째, 주택건설용지에 대하여는 동 용지를 공동주택지, 단독주택지 및 준  
치건축물부지로 대분하여 각 용도에 따라 실수요자를 판정하고 있다. 공동  
주택건설용지에 있어서는 공급대상자를 주택건설촉진법에 의한 국가·지방자  
치단체·주택공사 및 등록업체 등의 주택건설사업주체, 당해 사업지구 인근  
소재 산업체 또는 연구기관으로서 종업원용 주택을 건설하고자 하는 자 등  
으로 제한하고 있다. 또한, 주택건설사업자에게 추천분양방식에 의하여 분  
양주택지로 공급하는 경우에는, 당해지역 소재업체를 그외 지역소재업체보  
다 우선하되, 분양공고일 기준으로 과거 3년간 국민주택규모의 주택건설(임  
대주택건설 실적은 100분의 200의 가중치 부여) 실적이 많은 자 순으로 1순  
위를 부여해 주며, 동시에 동기간 중 공동주택지를 기공급받지 않은 자로  
한정하고 있다.

단독주택건설용지에 있어서는 당해사업을 위하여 협의로 토지를 양도한  
자, 이주대상자 등을 제외한 일반실수요자등에게 공급할 경우 분양공고일  
기준으로 과거 3년간 단독택지를 분양받지 않았던 자로 하며, 부동산투기등  
을 방지하기 위하여 공급공고일기준 과거 3년간 주택공사 및 지방자치단체  
로부터 택지나 주택을 공급받았던 자는 제외할 수 있게 하고 있다.

일반실수요자에게 택지를 추천분양방식으로 공급하는 경우에는 공고일 기  
준 당해지역에 1년이상 거주한 부양가족이 있는 무주택세대주로서 청약저축  
이나 재형저축등에 가입, 일정 회수(현재 18회) 이상 납입한 자에게 우선순  
위를 부여하여 공급하고 있다.

한편 사업지구내의 우량건축물로서 실시계획에서 보존하게 되는 건축물의  
유지관리에 소요되는 최소범위내의 택지에 대하여는 준치건축물부지로 하여  
이를 동 건물의 소유자에게 공급하고 있다.

## 2. 供給方法과 供給價格

택지의 용도구분은 적정시설의 합리적인 배치로 쾌적한 주거환경을 조성함이 기본목적이지만 택지의 공급업무를 정책목적이나 사업목적에 맞게 수행할 수 있는 기준을 제시하고 있다.

즉 공급용도별로 공급방법이나 공급가격을 달리 적용하므로써 특정계층의 수요자나 특정대상자를 지원할 수 있는 것이다.

따라서 택지의 공급은 첫째, 사업시행자의 택지개발공급에 따른 이익을 적정한 적립금의 유보가 보장되는 범위내로 하고 개발이익은 택지의 실수요자 중 저소득층 택지수요자에게 귀속되도록 해야 한다.<sup>6)</sup> 둘째, 지역간 균형개발을 지원하기 위하여 저렴택지의 공급시에 지방을 우선으로 하는 가격차등제를 더욱 확대실시하고 지방소재의 업체나 수요자에게 분양 우선순위를 두어 개발이익이 당해지역의 발전에 기여하도록 해야 할 것이다.

택지의 공급은 크게 유상공급과 무상공급으로 나누어 볼 수 있다. 무상공급은 기존 공공시설의 대체시설이나 신설된 공공시설에 사용되는 택지로서, 당해시설의 관리자인 국가·지방자치단체 및 공공기관에게 사업시행자가 무상으로 제공하는 것으로, 주로 도로·공원, 녹지 등이 이에 속한다.

유상공급방법으로는 크게 추첨방법, 경쟁입찰방법 및 수의계약방법이 있다.

추첨방법이란 사업시행자가 미리 정한 공급가격으로 택지분양 및 임대공급대상자를 공개모집하여 추첨의 방법으로 대상자를 결정하는 것을 말하며, 조성택지의 공급은 원칙적으로 이 방법에 의한다. 경쟁입찰방식은 원매자를 대상으로 경쟁입찰을 실시하여 사업시행자가 미리 내정한 예정가격이상의 최고가로 응찰한 자를 낙찰자로 하여 공급대상자를 결정하는 방법으로 주택건설촉진법에 의해 사업계획의 승인을 얻은 공동주택건설용지외의 택지와

6) 건설부, 택지개발 종합계획, 1987, p. 37.

상업 및 업무용지, 시장 및 판매시설용지 등 영리를 목적으로 사용될 용지의 공급 등에 있어 한정적으로 사용된다.

수의계약방법은 사업시행자가 임의로 대상자를 선정하는 방법으로서 국가·지방자치단체·공공기관 등의 주택사업주체, 학교·공용의 청사 등의 공공시설을 설치할 자, 사업지구내의 존치건물 유지관리자 및 협의로 토지를 양도한 자나 사업지구내의 이주대상자, 기타 관계법령 등에 의해 수의계약의 방법으로 택지를 공급하는 것이 필요한 경우에 제한적으로 실시된다.

사업시행자가 조성택지를 공급하고자 할 때 공급가격 결정방법에 대하여는 건설부장관의 승인을 얻어야 하며, 경쟁입찰에 의한 낙찰가로 결정하는 경우외에는 시행자가 공급가격을 결정하여 추첨에 의한 분양 또는 수의계약으로 하고 있다. 공급가격은 택지조성에 투입된 조성원가를 기준으로 하여 사업시행자가 결정하거나, 감정평가기관에 감정평가의뢰하여 결정하게 된다(<표 10>). 조성원가는 당해토지를 취득하였던 용지매입·보상비·택지조성비 등의 직접비와 이에 대한 일정비율의 일반관리비 및 판매비, 영업외 수익비용 상계손익을 포함한 간접비로 구성되어 지고 있다. 사업시행자는 택지공급시에 용도별, 지역별, 위치별 및 공급대상자별로 특성을 고려하여 가격을 차등화시킬 수 있으며, 특히 임대주택건설용지 및 국민주택건설용지로 공급하는 경우에는 조성원가 이하로 공급하도록 하고 있다.

<표 10> 현행 택지공급가격 결정체계 (단위: % (조성원가대비))

구 분	용 도 별	공 급 지 역 별		
		수도권 부산권	대도시	지방중소도시 읍면농촌지역
조성원가 이하	국민학교용지	70	70	70
	임대주택지	90	80	70
	국민주택지	90	90	80
	60m <sup>2</sup> 이하			80
	60m <sup>2</sup> 초과	100	90	80
	85m <sup>2</sup> 이하			80

(계속)

조성원가 수준	학교 등 공공시설용지 (국민학교용지 제외)	100	100	100
	협의양도인택지	110	110	110
조성원가 이상	단독주택건설용지 국민주택초과용지 기타공공용지	감정가격 감정가격 감정가격	감정가격 감정가격 감정가격	감정가격 감정가격 감정가격
	상업용지 등(택촉법 시행령 제13조의 2 제2항 단서)	경쟁입찰에 의한 낙찰가격		

자료 : 건설부, "택지개발종합계획," 1987.

건설부, "택지개발 및 공급지침," 1991.

주 : ① 장기입대는 60㎡ 이하 국민주택지 공급가격 적용

② 공급가격은 상한가격기준이며 지역여건등에 따라 기준가격이하도 공급 가능

③ 공급용도 변경시의 공급가격

- 공급당시 저가용도용지를 고가용도용지로 사용불가

- 공급당시 고가용도용지를 저가용도용지로 변경사용시 당초 공급가격적용

### 3. 宅地供給規模



택지의 공급규모는 관계법령에 의한 실시계획등의 승인내용을 전제로 공급대상용지의 위치, 형태, 용도, 수요성, 지역특성, 토지이용계획, 토지이용의 효율성, 수요자의 사업계획, 관계법령에 의한 기준면적율, 면적제한등을 감안 적정규모로 분할 또는 가분할 공급하며 그 분할의 규모는 다음 <표 11>와 같다. 다만 공급대상용지의 위치, 형태, 수요성, 공급목적등을 감안하여 다른 규모로 분할·공급할 수 있도록 되어 있다.

<표 11> 주택건설용지 분할규모

주택건설용지	분 합 규 모		
○ 아파트 용지	10,000m <sup>2</sup> 이상		
○ 연립주택용지	5,000m <sup>2</sup> 이상		
○ 단독주택용지	165-330m <sup>2</sup>		
-협의양도인택지	165-230m <sup>2</sup>		
-이주자택지	165-231m <sup>2</sup>		
종전면적 (군별)	165m <sup>2</sup> (1군)	132m <sup>2</sup> 165m <sup>2</sup> (2군)	132m <sup>2</sup> 이하 (3군)
공급규모	231m <sup>2</sup>	198m <sup>2</sup>	165m <sup>2</sup> 기준

자료 : 택지개발촉진법시행규칙, 토지개발공사 용지규정시행세칙, 협의양도인 택지의 공급에 관한 예규, 이주자택지의 공급에 관한 예규 참조.

#### 4. 宅地供給節次

택지의 공급승인에 관한 사항으로서 한국토지개발공사법 제16조에 의한 토지처분심사위원회의 심의와 택지개발촉진법 제18조에 의한 건설부장관의 승인절차가 있다. 택지의 공급용도, 규모, 공급대상자, 공급방법, 공급가격 결정방법 및 공급시기 등을 그 심의, 승인대상으로 하고 있어 개발사업의 목적이 적절히 이행되고 있는가를 통제하게 된다.

개발사업의 목적에 부합되도록 토지가 사용되어야 하며 택지의 공급이 사회적 역기능을 초래하지 않도록 한다는 것이 그 목표가 되고 있다.

일반적으로 조성용지의 공급절차에 있어서는 먼저 토지처분심사위원회의 심의를 거쳐 공급승인을 받은 다음에 분양, 입찰공고를 하게 되고, 다음에 응모자에 대한 분양추첨 및 입찰실시를 행하며, 선정된 수요자와 공급계약을 체결하고 대금수납후에 소유권을 이전해 주는 것으로 완료된다.

## 第 2 節 供給宅地の事後管理制度

택지개발이 지니는 궁극적 목적과 관련, 개발·공급된 택지는 사업목적에 일치하는 방향으로 이용되어야 할 것이다. 이와 관련 토지개발공사의 공급택지의 사후관리는 우선적으로 공급된 택지의 용도관리, 일정기간까지의 사용촉구 및 전매규제에 있다.

즉, 공급된 택지는 천재지변등 불가항력적인 사유가 생기거나, 공법상 제약이 발생한 경우등 불가피한 경우외에는 지정용도의 변경을 허용하지 않으며 이를 위해서 택지를 공급받은 자에게 수시 또는 정기적으로 택지를 지정용도에 사용하도록 촉구하고 택지개발촉진법의 규정취지에 따라 공급일로부터 3년이내에 당해택지가 건축등으로 이용하게끔 강제하고 있다.

또한 공급택지가 이용되지 않은 채 제3자에게 전매 및 명의변경되는 것을 허용하지 않으며 이를 보증하기 위하여 분양등의 계약체결시 이를 명시하고 5년에 걸친 환매등기를 설정하고 있다. 따라서 용도를 지정하여 택지를 공급할 경우 공급일로부터 3년이내에 지정한 용도대로 사용하지 아니하거나, 다른 용도로 사용한 경우, 지정된 용도로 사용하기 전에 제3자에게 매수인이 전매한 경우 등은 환매권을 행사하여 이를 환수하거나, 계약을 해제할 수 있도록 하고 있다.

## 第 3 節 宅地供給現況

한국토지개발공사가 설립된 이후 택지개발사업을 시행하여 '79 - '91년 동안에 공급한 용도별 택지공급실적을 알아보면 <표 12>와 같다.

<표12> 토지개발공사의 용도별 택지공급면적

(단위: 천㎡, %)

공 급 용 도	면 적	비 율
1. 공동주택지	31,077	57.3
○ 임대주택건설용지	5,402	10
○ 국민주택건설용지	15,662	28.9
○ 분양주택건설용지	10,013	18.4
2. 단독주택지	15,611	28.8
○ 이주주택지	2,974	5.5
○ 협의양도인택지	2,418	4.5
○ 실수요자택지	10,219	18.8
3. 공공시설용지	7,588	13.9
○ 공용의 청사	1,149	2.1
○ 학교용지	2,562	4.7
○ 상업·업무용지 (근린생활시설용지포함)	2,210	4.0
○ 기 타	1,667	3.1
계	54,276	100

자료 : 한국토지개발공사, "토지통계연감," 1992.

조성택지의 약 28.9%인 15,662천㎡가 국민주택건설용지, 약 10%인 5,402천㎡가 임대주택건설용지로서 공급되었으며, 조성택지의 약 18.8%인 10,219천㎡가 단독주택지로 일반실수요자에게, 약 13.9%인 7,588천㎡가 공용의 청사, 학교용지, 상업용지 등으로 공급되었다.

또 공동주택지는 31,077천㎡로 이 중 임대주택건설용지가 17.4%, 국민주택건설용지는 50.4%로 임대주택건설용지와 국민주택건설용지가 공동주택건설용지의 67.8%를 차지하고 있다.

택지종합계획(건설부, 1987년)에서 공동주택건설용지의 용도배분이 임대주택건설용지 30%이상, 국민주택건설용지가 40%이상인 점을 감안한다면 임대주택지의 공급은 다소 미흡한 것으로 보인다.

## 第 4 節 政府의 宅地開發供給 관련 計劃

심각한 주택문제를 완화하고 인간의 기본적 욕구로서의 주택수요를 충족시키기 위하여, 정부에서는 '81년 공공주택건설 및 택지개발 기본계획을 수립하였으며, '81년 - '95년간의 15년 동안에 약 960백만 $m^2$ 의 택지를 조성하고 500만호의 주택을 건설하는 데 있어 공공부문에서 약 45%의 택지조성, 약 40%의 주택건설을 담당토록 하였다.

<표 13> 공공주택건설 및 택지개발 기본계획('81년 - '95년)

(단위 : 천호, 천 $m^2$ )

년도 구분	계	'81 -'83	'84	'85	'86	'82 -'86	'87 -'91	'92 -'95
주택건설	5000	800	290	300	320	1460	1760	1530
공공	2000	290	110	120	130	570	750	600
민간	3000	510	180	180	190	890	1010	930
택지개발	958679	158843	56695	57521	60992	282480	329091	295537
공공	429752	68926	24959	25785	27494	125564	151018	131570
민간	528927	89917	31736	31736	33498	156916	178073	163967

자료 : 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p. 295.

주 : 1) 공공부문은 주택호당 25평, 민간부문은 80평을 기준함.

2) 민간부문 택지소요량의 1/3은 공공부문에서 개발하여 공급함.

상기계획과 관련하여 1982년 부터 시작된 제2차 국토종합개발계획에서는 계획기간 중 (1982년 - 1990년)에 택지 및 공공시설용지로서 약 317 $km^2$ 가 개발되었으며, 이 중 실제로 대지로 개발된 면적은 약 50%정도이다. 공급주체별로 보면 공공부문에서 공영개발을 통해 61%를 개발하였고, 민간의 경우 소규모 단지 및 필지의 조성 등을 통해 39%를 공급하였다. 지역별로는 전체

개발면적 중 53%가 수도권에 집중 공급됨으로써 수요에 부응하고자 하였으나 수도권의 각종 기능집중억제라는 국토개발차원의 목표와는 다소 괴리가 있었다.<sup>7)</sup>

그리고 계획에는 공공부문이 택지조성에서 약 45%, 주택건설에서 약 40%를 담당하게 되어, 민간부문이 공공부문보다 더 많은 택지조성과 주택건설을 하도록 되어 있었으나, 여러가지 제도의 미흡등으로 인하여 공공부문이 주를 이루게 되었다.

<표 14> 지역별 택지공급실적(1982년 - 1990년) (단위 : km<sup>2</sup>, %)

구 분 \ 년 도	1982 - 1990	구성비	비고
전 국	194.7	100	
서울	43.1	22.1	수도권(52.9%)
부산	7.3	3.7	강원권(3.4%)
대구	9.7	5.0	충청권(9.9%)
인천	11.8	6.1	호남권(12.4%)
광주	4.5	2.3	영남권(20.0%)
대전	6.4	3.3	제주권(1.1%)
경기	48.1	24.7	
강원	6.7	3.4	
충남·북	12.9	6.6	
전남·북	19.7	10.1	
경남·북	22.0	11.3	
제주	2.2	1.1	

자료 : 국토개발연구원, “제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(VII),” 1991.

또, 1992년 부터 시작된 제3차 국토종합개발계획에서는 계획기간 중 (1992년 - 2001년)에 약 5,382천호의 주택을 건설하며 약 1억 1,900만명의 택지를 개발·공급하도록 계획 되고 있다. 지역별로는 수도권에 4,729만명,

7) 국토개발연구원, “제3차국토종합개발계획 부문별보고서(제2권),” 1992 참조.

지방대도시인 부산, 대구, 광주, 대전지역에 2,504만명, 그리고 기타지역에 4,665만명의 신규택지를 조성할 계획이다.

〈표 15〉 제3차 국토종합개발계획상 주택 및 택지공급계획  
(단위 : 천호, 만평)

구 분 \ 년 도	1992 - 2001	비 율 (%)
○ 주택공급		
전국	5,382	100
수도권	2,194	40.8
지방대도시	1,193	22.2
기타	1,995	37.0
○ 택지공급		
전국	11,898	100
수도권	4,729	39.8
지방대도시	2,504	21.0
기타	4,665	39.2

자료 : 국토개발연구원, “제3차 국토종합개발계획 부문별 보고서(제2권),”  
Ⅱ 1992, p. 44-p. 48에서 재작성

한편, 1992년부터 시작된 제7차 경제사회발전 5개년계획 (1992년 - 1996년)에서는 계획 기간중 매년 50만호씩 총 250만호의 주택건설을 위하여 7,875만평의 택지를 개발공급하는 것으로 계획되어 있으며, 공공부문의 4,725만평으로 전체목표 7,875 만평의 약 60%를 차지하고 민간부문이 나머지 40%인 3,150만평을 개발할 계획과 공공부문의 경우 토지개발공사가 2,000만평으로 공공부문의 25.4%를, 주택공사가 725만평 으로 9.2%, 그리고 지방자치단체가 2,000만평으로 25.4%를 개발공급할 계획이다.

〈표 16〉 제7차 경제사회발전 5개년계획기간중  
주택건설 및 택지공급계획

(단위 : 천호, 만평)

구 분 \ 년 도	1992 - 1996	비 율 (%)
○ 주택건설	2,500	100
공공부문	1,270	50.8
민간부문	1,230	49.2
○ 택지공급	7,875	100
공공부문	4,725	60.0
토지개발공사	2,000	25.4
대한주택공사	725	9.2
지방자치단체	2,000	25.4
민간부문	3,150	40.0

자료 : 대한민국정부, “제7차 경제사회발전 5개년계획,” 1992.

## 第4章 現行 宅地開發供給制度의 問題點

### 第1節 分析의 틀

먼저 이 논문에서 분석하고자 하는 내용을 정리하면, 제2장의 내용에서 이 논문의 목적은 택지개발공급과 수요의 불균형을 해결하고자 하는 것에 초점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 문제의 제기는 이 택지개발공급과 수요의 불균형부터 시작되며, 이 불균형의 원인이 어디에 있는가를 알아보는 것은 매우 중요하다. 그리고 제기된 문제들은 어떠한 형태로 나타나 는가를 구체적으로 살펴보아야 그에 따른 개선방안도 도출될 수 있을 것이다.

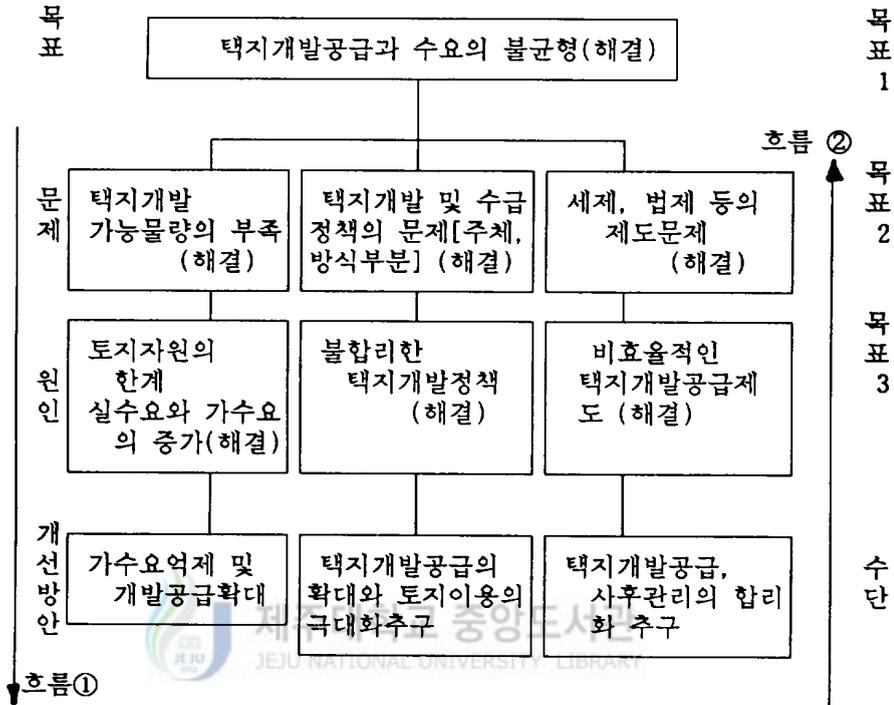
<그림 3> 분석의 틀에서 흐름①은 위에서 설명한 개선방안을 도출하기 위한 흐름으로서 논문의 전체적인 흐름도 혹은 줄거리라고 할 수도 있다.

즉 제1장과 제2장에서 이 논문의 목표를 제시하고, 그와 관련된 여러 이론들을 살펴보았다. 그리고 제3장에서는 실제 우리나라에서 택지개발공급이 어떠한 기준에서 어떠한 통로로 이루어지는지를 살펴보았다. 이제 제4장에서는 제3장에서 살펴보았듯이 토지구획정리사업방식과 공영개발방식을 위주로 택지가 개발공급되고 있으나 공급이 절대적으로 부족한 문제, 즉 택지개발공급의 수급불균형 문제에 대해 그 원인들을 살펴보고, 제5장에서는 문제점으로 제시된 내용들의 각각의 개선방안을 찾아보게 될 것이다. 즉 이 논문의 흐름이 이와 같은 바, 이러한 흐름에 따라 개선방안을 도출하게 되는 것이다.

반면, 흐름②는 그 반대의 논리로 정리된 것이다. 그림에서는 역방향의 화살표로 표시되어 있다. 개선방안이 구비되면 구체적인 문제의 원인들이 해결될 것이며, 그러한 원인의 해결은 제시되고 있는 여러 문제들을 해결해

줄 것이다. 그리고 이렇게 제시된 문제들의 해결은 우리가 추구하고 있는 택지개발공급과 수요의 불균형을 해결하고 균형으로 유도할 것이다.

<그림 3> 분석의 틀



주: ① 번은 목표로 부터 문제와 개선방안모색의 흐름  
 ② 번과 ( )은 개선방안을 수단으로 하여 목표 달성을 위한 흐름

따라서 흐름②는 문제해결의 흐름이라고 할 수 있다.

현행 택지개발의 과제는 크게 2가지로 집약할 수 있다. 첫째는 택지의 절대부족을 어떻게 극복할 것이냐의 문제이며, 둘째는 개발가능한 토지나마 어떻게 주택문제와의 연계하여 효율적으로 개발공급할 것이냐의 문제가 그것이다. 요컨대 가능택지의 부족을 완화하는 대처방안의 마련과 택지개발의 활성화 및 택지의 저렴한 개발방안강구가 현재 택지개발문제의 핵심이라 할

수 있다. 본 장에서는 이러한 두가지 측면의 문제를 제3장 공공개발택지의 공급사례를 참고하여, 분석의 틀에 따라 공급의 양, 정책, 제도의 차원에서 진단하고자 한다.

## 第 2 節 土地假需要 發生 및 宅地開發供給의 不進

택지수급의 불균형은 근본적으로 토지자원의 한계에서 비롯되며 결과적으로 공급의 부족 및 택지의 가수요에도 그 원인이 있다. 따라서 이론적 고찰 부분에서 언급했던 택지수요의 특성에 따른 택지개발공급부족의 문제를 먼저 살펴보고 물리적인 가능지의 부족과 공급의 부진문제는 다음항에서 살펴 보겠다.

### 1. 土地假需要의 發生

토지의 경제적 가치에는 두 가지 측면이 존재한다.<sup>1)</sup>

첫째는 토지소유자가 주택을 건축하여 이용하거나 공장을 지어 생산활동에 이용하는 것으로 토지로부터 얻어지는 이익으로서의 가치이며,

둘째는 토지가 자산으로서의 성격을 지님으로써 갖는 가치로서 장래의 지가상승을 예상하여 일정기간 토지를 보유하는 동안 자산가치가 상승하고 그 시점에서 매각하면 자본이득 (Capital gain)으로서의 이익이 얻어진다.

위와 같이 토지수요는 토지의 사용가치 그 자체를 획득하는 것을 목적으로 하는 실수요와 사용가치와는 관계없이 지가상승에 따른 자본이득만을 노리는 투기적 동기의 가수요로 구분할 수 있다.

토지에 대한 가수요는 토지의 공급이 부족한 데다가 지가상승과 함께 토

1) 滑川雅士, 「地價·土地問題의 經濟學」, 東洋經濟新報社, 東京, 1988, p. 30.

지로부터 자본이득이 발생할 것으로 기대되기 때문에 생긴다. 이와 같은 토지의 가수요는 전체적인 토지수요를 증가시킴으로써 토지수급의 격차를 더욱 심화시켰고, 그 결과 다시 지가상승요인으로 작용하는 악순환을 거듭하게 된다. 우리나라는 매년 전국토의 6% 이상이 거래되는 엄청난 유동성으로 지가상승이 급속히 이루어지고 있으며 국가의 경제력, 국민소득 수준에 비해 상대적으로 지가가 현저히 높은 수준이다. <표 17>를 보면 우리나라 지가수준은 택지의 경우 인당 GNP대비 지가 고등으로 알려진 일본보다도 3.2배 높게 나타나고 있는데 이는 토지이용기대수익에 의하지 않고 지가상승예상에 따른 거품(bubble)이 현지가의 큰 부분을 차지하고 있는 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

<표 17> 국민소득대비 지가수준의 국제비교(1인당 GNP대비) (단위:弗/㎡)

구 분	일 본 <sup>1)</sup>	영 국 <sup>2)</sup>	서 독 <sup>3)</sup>	미 국 <sup>4)</sup>	한 국 <sup>5)</sup>
주택지가격 (A)	294.29	17.79	39.43	24.84	216.6
1인당 GNP (B)	10,987	9,923	10,266	15,926	2,503
(A) / (B)	0.027	0.002	0.004	0.002	0.087

자료: 국토개발연구원, “제3차 국토종합개발계획시안(1992-2001),” 1991, p. 320.

- 주: 1) '85년 기준, 국토청 都市府縣 지가조사에 의한 주택지평균가격  
 2) '85년 기준, OECD 제출자료에 의한 전국주택지 평균가격  
 3) '85년 기준, 서독연방건축통계에 의한 연방자체 주택지 평균가격  
 4) '86년 기준, 연방주택도시개발성 “Statistical Yearbook”에 의한 1가족용 신설주택의 부지부분의 평가액  
 5) '86년 기준, 전국도시 대지평균가격

## 2. 宅地開發可能地의 不足

우리나라의 많은 도시는 지난 수십년 간에 걸친 급격한 도시화과정을 거

2) 국토개발연구원, “제3차 국토종합개발계획시안(1992-2001)-국토이용관리 부문,” 1991, p. 320.

치면서 이미 개발적지<sup>3)</sup>의 대부분을 소진한 상태에 있다. 그러나 택지수요증가에 비하여 공급가능지가 대도시지역에서는 한계에 달하고 있고 2001년을 전망하여 볼 때 서울·부산·대구의 경우에는 택지공급가능지가 수요에 비하여 상당히 많은 양이 부족할 것으로 예측되고 있다.

<표 18> 2001년까지의 택지수요 및 개발가능지전망 (단위: 천m<sup>2</sup>)

도시생활권별	수요(A)	%	공급가능지	%	과부족(B)	B/A
계	536,014	100	577,400	100	41,386	8
○ 대도시생활권	350,169	65	267,100	46	△ 83,069	△ 24
서울권	195,613	36	138,600	24	△ 57,013	△ 29
부산권	56,914	11	24,200	4	△ 32,714	△ 57
대구시	52,562	10	36,500	6	△ 16,062	△ 31
광주시	22,472	4	34,800	6	12,328	55
대전시	22,608	4	33,000	6	10,392	46
○ 지방중소도시	185,845	35	310,300	54	124,455	67

자료 : 건설부, "택지개발종합계획," 1987, p. 8.

주: △는 부족상태를 말하는 것임.

주택보급율은 KDI의 "2000년대를 향한 국가장기발전구상" 1985년을 근거로 한것임.

· 2001년 주택보급율 : 서울권 76.3%, 부산권 75.2%, 대구권 79.9%.

· 택지의 원단위(평) : 서울·부산권 34, 지방중소도시 47, 기타 대도시 41.

3) 각 도시의 도시기본계획(1992-2001년)을 보면 전체 도시계획구역을 개발 불가능지, 개발억제지, 개발가능지의 3가지로 구분하고 각각의 총량적인 면적을 추출해 내고 있는데, 개발불가능지는 일정수준 이상의 표고와 경사도를 갖는 지역, 하천, 호수 등이 포함되며 아울러 도시계획법상 개발제한구역(Green Belt)도 물리적으로 건축이 가능하더라도 이 범주속에 포함시키고 있다.

또한 개발억제지는 주로 물리적, 지형적으로는 택지개발이 가능하다고 해도 각종 법규 및 상위계획에서 정책적으로 개발을 억제하고 있는 지역으로 공원, 유원지, 우량농지, 보전림, 국방시설용지 등이 이에 해당되고 있다. 개발가능지는 위와 같은 물리적으로나 공법상 결정적인 제약요인이 없는 지역으로서 개발여부에 따라 기개발지와 미개발지로 구분하고 있다.

한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.158.

<표 18>를 통해 2001년까지 우리나라의 도시생활권 택지수요전망을 보면 먼저 대도시생활권의 경우 택지수요가 350,169천㎡인데 반하여 택지공급 가능지는 267,100천㎡로 24%에 해당하는 83,069천㎡가 부족한 실정이다.

지방중소도시권은 택지수요 185,845천㎡, 택지 공급가능지 310,300천㎡로서 67%에 해당하는 124,455천㎡정도가 여유가 있는 것으로 나타나고 있어 총량으로 본 택지수요와 공급가능량 사이에는 적어도 2001년까지는 큰 문제가 발생하지 않을 것으로 보이지만 대도시권과 지방 중소도시권별로 지역별 격차가 크게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

또 도시의 택지수요는 단지 주택건설용에만 국한되는 것이 아니고, 상업, 업무, 공업용지도 아울러 소요되는 까닭에 사실상의 택지수요는 훨씬 상회할 것으로 보이며, 일반도시의 토지이용상 상업, 공업지역 면적의 비중이 20 - 40%에 이른다는 점을 감안한다면 2001년이 채 되기도 전에 택지의 절대부족현상이 나타나게 될 것이다.<sup>4)</sup>

한편, 택지개발지역의 양적 부족문제 뿐만아니라 공급가능토지의 질에도 문제가 있다. 말하자면 개발가능토지의 상당량이 주거토지의 적지여건을 갖추지 못한 위치에 있다는 점이다.

한국토지개발공사의 택지개발종합계획에서는<sup>5)</sup> 각 도시를 하나의 단위로 하여 그 안에 있는 택지개발가능지구들에 대해 3단계의 개발등급을 설정하였다. 이를 상술하면 결정적인 택지개발제약요인이 없는 주거지역내 개발가능지 중에서 가까운 장래에 개발사업의 실시가 확정되었거나 예상되는 지구와 도시기본계획상 1991년경까지 개발하도록 계획되어 있는 제 1-2단계 개발지역내의 주거지역에 속하면서 각 도시의 성장축과 부합되는 지구들을 1급지로 설정하였다. 또한 결정적인 택지개발제약요인이 없는 주거지역내 개발가능지 중에서 도시기본계획상 제 3-4단계 개발지역에 속하는 지구와 기

4) 최병선, “도시주택문제와 택지개발.” 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1987.7호, p.54.

5) 한국토지개발공사, “택지개발종합계획,” 1985, P.198.

존 도시계획 또는 도시재정비계획에서는 녹지지역(자연녹지)이나 도시기본계획상 '90년대 이후 주거지역으로 변경될 지구들로서 공히 도시의 성장축, 기본구조와 부합되는 지구들을 2급지로 하였다. 그리고 제1, 2급지를 제외하고 국토이용관리법 또는 도시계획법상 택지개발사업을 시행할 수 있는 용도지역에 위치하는 모든 지구들을 3급지로 구분하였을 경우 도시내 택지공간가능지로 조사된 1억 3천만평 중에서 적지조건을 갖춘 토지는 14%에 불과하며 3급으로 분류되는 택지가 63%를 차지하고 있다는 사실이 그것이다(<표 19>).

<표 19> 택지개발가능지의 개발등급별 구성

구 분	지구수	면 적		면 적 구성비(%)
		천㎡	천 평	
1 급지	184	60,911.2	18,457.9	14.14
2 급지	330	99,207.7	30,063.0	23.04
3 급지	592	270,551.2	81,985.2	62.82
계	1,106	430,670.1	130,506.1	100.0

자료 : 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.199.

뿐만아니라 도시기본계획상 녹지지역이 235개지구, 105.9km<sup>2</sup>인 점을 볼 때 녹지로의 보전이 필요한 것으로 분류된 토지의 상당량 잠식이 불가피하다는 점에서 택지개발의 어려움이 있다(<표 20>).

<표 20> 택지개발가능지의 용도지역별 분포

구 분	지구수	면 적		면 적 구성비(%)
		천㎡	천 평	
주거지역	842	311,010.4	94,245.6	72.22
녹지지역	235	105,908.4	32,093.4	24.59

(계속)

상업지역	9	2,851.7	864.2	0.66
공업지역	4	2,810.2	851.6	0.65
공유수면	3	1,987.8	602.4	0.46
도시계획 구역외	13	6,101.6	1,848.9	1.42
계	1,106	430,670.1	130,506.1	100.0

자료 : 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.191.

주 : 용도지역은 도시기본계획상 용도지역을 기준으로 함.

### 3. 宅地開發供給의 不進

택지개발공급은 다른 요소들이 증가하는 양에 비하면 부진한 것으로 나타나고 있다.

1980-1989년의 기간 중 우리나라의 GNP 및 도시인구는 각각 102.2% 및 30.5% 증가하였다. 이에 비해 택지, 공업용지, 공공용지 등의 도시적 용지는 같은 기간에 15.3% 증가하는 데 그쳐 토지의 개발공급이 상대적으로 부진했던 것으로 나타나고 있다. 결국 토지개발공급부족은 토지시장에 있어서 전반적인 지가상승요인으로 작용하였다. 특히 그 중에서도 택지의 개발공급이 부진하였는데, 공업용지가 31.5%, 공공용지가 20.3% 증가한 데 비해 택지는 불과 8.0% 증가에 그쳐 택지수급의 격차를 더욱 심화시켰다.<sup>6)</sup>

또한, 택지의 수요발생지역과 공급가능지역이 지역적으로 불일치하는 경우가 많아 용지공급효과가 반감되는 결과를 초래하였다. 이러한 현상은 지역균형개발정책에도 불구하고 산업 및 인구집중이 지속되어 온 수도권에 있어서 특히 심하여 이 지역의 국지적인 수급격차를 더욱 심화시켰다.

6) 국토개발연구원, "제3차 국토종합개발계획시안(1992-2001)-국토이용관리 부문," 1991, p.322 참조.

### 第 3 節 不合理한 宅地開發供給政策

택지개발공급은 물리적인 개발가능지의 부족에 의해서만 문제가 생기는 것은 아니다. 물리적인 가능지의 부족 이외에도 정부의 정책이나 제도가 문제를 야기하는 경우가 있다. 본절에서는 이러한 정책과 제도 중에 택지개발 방식, 주체, 택지공급체계 등 제반정책의 문제를 제기해보도록 하겠다.

#### 1. 公共部門위주의 宅地開發供給

현행 제도하에서 택지개발주체와 관련된 문제점으로서의 첫째, 현행 택지 개발은 '제3장 공공개발택지의 공급사례'에서도 보았듯이 공공부문(Public sector)에 지나치게 의존하고 있다는 것이다.<sup>7)</sup> 민간부문 (Private sector)은 대규모 택지개발에 참여할 수 있는 길이 제한되어 있는 실정이다. 공공부문이 개발초기에 받는 자원조달의 압박을 감안할 때 그동안 자본과 기술 등이 상당히 누적되어 온 민간부문을 참여시킬 수 있는 방안이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 공공부문간에 있어서도 역할분담이 제대로 이루어지지 않아 경합이 생기는 경우가 있다. 특히 대도시권에서 지방자치단체와 정부투자기관간이나 토지개발공사와 주택공사간에 일어나는 경합을 조정할 기준이 미흡하여 도시공간구조에 혼란을 초래할 우려가 있다.<sup>8)</sup> 사업목적, 택지공급대상, 자원조달능력, 사업규모 등을 감안하여 공공부문간에도 역할이 합리적으로 분담되도록 할 필요가 있을 것이다.

그리고 1980년 택지개발촉진법의 제정·시행으로 택지개발의 폐턴이 주로

7) 1981년에서 1995년까지 택지개발공급계획에는 공공부문이 약 45%를 개발 공급할 것으로 계획되어 있었으나, 1982년 부터 1990년 까지 공공부문에 서 개발공급한 면적은 약 61%로서 공공부문이 우위를 점하고 있다.

8) 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.299 참조.

초기 투자재원능력이 있는 토개공이나 주택공사 중심의 공영개발사업으로 시행주체가 편중되므로 지방의 개발이익이 그 지방에 재투자되지 못할 뿐만 아니라 지방재정이 상대적으로 취약해지는 결과를 초래하고 있다는 지적이 제기되고 있어 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체의 개발능력의 제고는 시급히 이루어져야 할 과제이다.

## 2. 單純한 宅地開發方式

택지개발은 사업시행자의 지위, 재원조달능력, 사업시행지역의 특성 등에 따라 특정방식을 선택하게 된다. 현행 각종 택지개발방식 가운데에서 실제로 가장 많이 사용되고 있는 방식은 앞에서 살펴본 바와 같이 토지구획정리사업과 택지개발예정지구 지정에 의한 사업이다.<sup>9)</sup>

그러나 이 두가지 개발방식을 비롯한 현행 택지개발사업은 다음과 같은 몇가지 문제점을 안고 있다.<sup>10)</sup>

첫째로 택지개발사업이 도시계획을 포함한 여타 공간계획과의 연계가 충분치 못하다는 점이다. 토지구획정리사업의 경우 토지소유권을 인정하면서 대지의 분필이 자유롭게 이루어져 당초설계와는 전혀 다른 모습의 개발이 이루어지는 사례가 많아 공공 또는 도시 전체적인 시각에서 볼 때 토지의 고도이용을 저해하고 있다.

둘째, 공영개발사업의 하나로 시행중인 택지개발예정지구 지정에 의한 사업은 대규모의 사업용지를 모두 매입하여야 하므로 재정여건상 땅값이 저렴한 지역을 찾게 되다보니 기존도시에서 떨어진 곳을 사업지구로 선정하는

9) 82-86년 동안의 공공부문의 택지개발방식별 실적을 보면, 총 86,898천㎡ 중 공영개발 54,668천㎡로 63%(택지개발촉진법 41,719천㎡로 48%, 주택건설촉진법 12,949천㎡로 15%), 토지구획정리사업 30,935천㎡로 36%, 기타(재개발 등) 1,295천㎡로 1%를 차지하고 있다.

건설부, "택지개발종합계획," 1987. p.7.

10) 황명찬, "토지개발정책의 궤도정립," 김수학선생회갑기념논문집발간위원회, 「김수학선생회갑기념 논문집」, 1987. PP.249-250.

경우가 있다. 이 경우 도시기반시설의 설치비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 도시공간체계에 혼란을 초래할 우려도 있다. 물론 이러한 문제점은 사업계획을 수립할 때 사전에 관련계획과의 충분한 조정을 거치지 않은 데에서 비롯된 결과라 하겠다.

세째, 택지개발방식에 따라 개발이익이 서로 다르게 배분된다는 점이다.<sup>11)</sup> 토지구획정리사업의 경우 부득이한 경우 이외에는 감보율을 50% 이하로 제한하고 있어 개발이익을 충분히 환수하기 어려운 형편이다. 마찬가지로 개발이익을 합리적으로 공공에 귀속시키기 위해 시행하고 있는 공영개발방식도 대부분 시가보다 낮은 가격으로 토지를 매입하여 개발한 다음 특정용으로 공급하는 용지에 대해서는 상호보전(가격차등제: Cross-Subsidy)을 통해 시가보다 싸게 공급하고 있어 개발이익이 잠재된 채 제 3자인 토지분양자 또는 분양주택 입주자에게 전가된다. 이 경우 사후관리가 불충분하면 개발이익의 사유화 가능성은 그만큼 커질 수 밖에 없을 것이다.

네째, 현행 택지개발방식에서의 민간부문이 참여할 수 있는 여지가 한정되어 있음은 앞에서 이미 제기된 바 있다.

다섯째, 장기적인 주택수급계획에 따라 택지개발계획을 수립하고 예정지구지정을 위한 후보지 확보와 이에 따른 공공의 토지비축 및 주택건설계획과 연관된 택지개발계획의 수립등이 부재로 인해 일관성 있는 택지개발공급이 이루어지지 않고 있다.

이처럼 각각의 문제점들을 내재하고 있는 개발방식을 그대로 이용함으로써 개발방식자체의 한계와 더불어 여러가지 문제를 야기시키고 있다. 그리고 이러한 문제들은 원활한 택지개발공급의 저해요인이 되고 있다.

---

11) 개발방식별 개발이익은 토지구획정리사업의 경우는 토지소유자에게, 택지개발예정지구지정에 의한 사업의 경우는 개발주체에게, 일단의 주택지 조성사업의 경우에는 토지분양자에게 가장 많이 귀속되고 있다. 이에 대한 연구는 국토개발연구원, "도시개발법제의 정비방안," 1990, p.55 참조.

### 3. 不合理的 宅地供給體系

택지개발의 궁극적 목적은 개발된 택지가 반드시 필요한 수요자에게 적절한 가격으로 공급되는 것이다. 그러나 개발된 택지가 공급체계의 혼란으로 투기적 가수요를 유발하고 실수요자를 외면한 채 소수의 개인에게 과점당하는 일이 생기고 있다는 것이 공급체계상의 문제점이다.

택지의 공급방식은 분양과 임대로 나누어진다. 그러나 그동안 공공부문의 택지공급방식을 보면 민간과 마찬가지로 대부분 분양방법에 의존하여 왔다. 이는 한정된 자원으로 계속해서 새로운 택지를 개발하기 위해 필요한 자금을 조기환수하여야 하였기 때문이다. 분양에 의한 택지공급방법은 택지개발을 위한 신규투자를 계속적으로 가능케하는 한편, 택지를 구입할 수 있는 중고소득자와 기업의 택지수요를 어느 정도 충족시키는 데 크게 기여한 것이 사실이다. 그러나 다른 한편으로 다음과 같은 문제점을 야기하고 있다.<sup>12)</sup>

첫째, 공공투자로 인하여 발생된 개발이익이 공공부문에 흡수되기 보다는 오히려 최초로 택지를 분양받은 자에게 사유화되는 등 개발이익의 형평성 배분이 효율적으로 달성되지 못하고 있다.

둘째, 공공부문의 토지시장조절기능의 미흡을 들 수 있다. 토지시장의 안정을 위해서는 무엇보다 먼저 토지가 비축되어야 하는 바, 이는 공공토지개발기관의 주요기능 가운데 하나라 하겠다. 그런데 우리나라는 한정된 재원으로 엄청난 택지수요를 충족시키려다 보니 공공부문에 조차 자연히 개발택지를 분양할 수 밖에 없었다. 때문에 비축토지의 부족으로 토지시장이 혼란해질 때 효과적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 개발택지의 분양대상자를 정함에 있어서 실수요자의 경제적 부담능력을 크게 고려하지 않고 있다는 점이다.

또 한 가구가 여러 주택을 소유할 경우 세제상의 제재는 엄격한 반면 한

---

12) 황명찬, "토지개발정책의 궤도정립," 김수학선생회갑기념논문집발간위원회, 「김수학선생회갑기념 논문집」, 1987, p.251 참조.

사람이 여러필지의 택지를 소유할 경우 현재로서는 양도소득세 및 택지소유 상한에 관한 법률에 의한 초과소유부담금을 제외하고는 별다른 제재가 없다. 그리고 개발된 택지를 분양할 때에도 매입자의 기토지 소유 상태에 대한 규제도 없어 택지가 부동산 투기를 목적으로 하는 사람이나 중산층이상의 실수요자에게 공급됨으로 인해 저소득층이나 실제 무주택자들에게 공급되지 못한 채 지가상승의 계기가 되고 있다. 더구나 분양대상택지를 무주택 실수요자에게 분양하였다 하더라도 피분양자는 택지를 공급받은날로부터 3년 이내에 용도에 맞는 건축을 의무화하여 이러한 분양조건을 이행치 않을 경우 당해 토지의 환매규정을 명문화 해 놓고 있다. 그러나 무주택 서민의 경우 50평 이상의 단독주택 건설용지 분양가의 부담과 3년 이내에 주택까지 건축해야 한다는 규정은 무주택자의 소득능력을 감안할 때 상당히 어려운 실정이다. 이로 인해 지정용도 사용이 지연되고 조악한 주택을 건축하거나 제3자에게 변칙전매하는 등의 악순환이 우려된다. 그리고 구체적으로 택지 공급에 관한 사항을 규정하고 있는 사업방식은 택지개발예정지구 지정에 의한 사업뿐인 것으로 나타나고 있다.

택지개발예정지구 지정에 의한 사업의 경우에는 보다 다양한 실수요자에게 택지를 공급할 수 있어 상당히 합리적이라고 할 수 있으나 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.<sup>13)</sup>

첫째, 용지의 공급방식이 전국적으로 모든 사업지구로 획일적으로 적용되므로써 지역별 택지에 대한 유효수요, 주민의 경제적 능력, 사회적 선호도의 다양성을 반영하지 못한다.

둘째, 택지공급가격이 지역의 입지적 특성보다는 당해 사업지구의 내부상황에 조성원가를 기준으로 하여 책정되기 때문에 사업지구로 따라 공급가격 수준의 상대적 불합리를 노정시키고 있다.

셋째, 택지의 공급가격 결정과정에 당해 사업지구를 관할하는 지방자치단

13) 국토개발연구원, "도시개발법제의 정비방안," 1990, p. 76.

체의 참여를 배제하고 있다.

#### 4. 過度한 土地利用規制

택지가격과 주택가격의 급격한 상승의 배후에는 택지에 대한 수요는 많은데, 개발공급되는 물량이 부족하고 정부의 경직적이고 과도한 토지이용규제로 인한 토지공급의 탄력성 저하와<sup>14)</sup> 정책의 일관성 결여가 주된 원인을 차지하고 있다.

향후 도시용 토지의 공급확대를 위해 토지이용규제의 완화도 고려할 수 있을 것 같다. 토지이용규제는 토지이용의 효율화를 제고한다는 목적을 갖는 토지정책의 중요한 수단인 하나이다. 이와 관련하여 우리나라에서는 그동안 제정된 법률의 수가 너무 많고 종합적이고 장기적인 안목에서 보다는 정책적으로 필요할 때 급하게 만들어진 경우가 많아 현실적으로 부합되지 않는 경우도 있고 법률 상호간 조정되어야 할 부분도 많다고 생각된다.

따라서, 토지이용규제제도를 전반적으로 재검토하여 그 개편을 고려할 필요성은 매우 큰 것이다. 토지공급을 어렵게 하는 국토관리체계를 보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>



##### 1) 국토이용관리법

토지자원을 효율적으로 이용관리하기 위하여 전국토를 그 기능과 적성에 따라 해당 용도지역으로 지정하여 관리하고 있으나 산림보전지역, 경지지역 등 보전목적의 지역이 전체의 84.5%를 차지하고 있어 개발의 제약을 초래하고 있다. 또 대지, 공장용지, 공공용지 등 도시용 토지는 4.4%, 개발용도의

14) Bertrand Renaud, "Housing Affordability and Housing Finance : An International Perspective", Paper presented at international Conference on Korean Housing Policy, Seoul : Hyundai Research Institute, Nov.29-30, 1990.

15) 한국토지개발공사, "조사와 전망," 1993. 2호, pp.56-57참조.

지역이라도 도시지역 이외의 경우 개발목적의 용도지정이 전체의 2.3%에 불과하여 토지의 신축성을 저하시켜 만성적인 공급부족현상을 초래하고 있다.

## 2) 도시계획법

현행 도시계획법에 의해 4개 용도지역, 8개 지구, 6개 구역의 지정에 따른 각종 행위규제를 하고 있다. 한편 용도지역 현황을 보면 도시계획구역 면적의 80% 이상이 녹지지역으로 지정되어 있어 토지이용의 제약이 심각한 실정이다. 특히 개발수요가 높은 도시의 외곽지역을 토지의 형상이나 이용 상황에 관계없이 개발제한구역으로 지정하여 도시용 토지의 공급부족을 심화시키는 요인이 되고 있다.

개발제한구역은 지금까지 21개의 시, 19개의 군, 186개의 읍, 면에 걸쳐 5,397.1km<sup>2</sup> 가 지정되어 있고 이 면적은 국토의 약 5.5%에 해당되며, 1/4 이상이 수도권에 지정되어 있는데 이는 수도권 전체면적의 13.4%에 달하고 있는 실정이다.

## 3) 기타 법률에 의한 규제



용도지역지구제는 토지이용을 규제하는 대표적인 수단으로 현재 64개 법률에 의거 164개 지구가 지정된 실정이다. 더우기 용도지역, 지구, 구역 등의 중복지정현상은 개발용도로의 전환이 어렵고 변경절차가 복잡하여 많은 민원이 유발되고 있다.

## 5. 宅地開發에 따른 民怨의 發生

택지개발의 여러가지 문제로 인하여 야기되었던 민원들이 택지개발공급을 지연시키고 그에 따라 적기에 원활한 택지개발사업의 수행을 어렵게 하므로써 택지의 공급이 부족하게 되는 결과를 초래했다.

지난 수십년간 도시개발수단의 주축을 이루었던 토지구획정리사업과 최근 토지의 공적개발이용이라는 시대적 요청에 따라 많이 시행되고 있는 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 도시계획법에 의한 일단의 주택단지조성사업등의 공영개발사업의 사업과정속에서 발생하는 민원을 유형화시켜 보면 <표 21>와 같다.<sup>16)</sup>

<표 21> 택지개발사업과정별 민원의 유형

사업절차 사업구분	사업지구지정	토지평가 및 환지계획 용지매수 및 수용	공사시행 공사시행	공사완료 및 환지처분 ① 공사완료 및 매각 ②
토지구획 정리사업	사업지구내 무허가주택의 사업 제외요구 사업지구내 전세 입주자의 아파트 입주권 해택요구	환지계획의 부적정 지장물보상가격의 저렴 및 조기보상 요구		징수청산금의 인하 및 분할 상환요구
공영개발 사업	사업지구내 기존 가옥의 보존 요구 사업지구내 기존 주택에 대한 이주대책의 불합리 지구지정후 사업의 미착수로 인한 사업지구내 토지소유자 및 이해관계인의 재산권행사의 제약 사업지구내 개인 토지의 일부편입에 따른 비편입토지의 효용저하	협의매수가격의 부적정 수용시보상금의 부적정		

자료 : 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.399.

주 : 위에서 ①은 토지구획정리사업, ②는 공영개발사업을 나타낸다.

16) 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, p.399.

<표 21>에서 보는 바와 같이 토지구획정리사업에서 발생하는 민원의 유형은 사업지구내 무허가주택의 사업제외 요구, 사업지구내 전세입주자의 아파트입주권 혜택요구, 환지계획의 부적정, 지장물 보상가격의 저렴 및 조기보상 요구, 징수청산금의 인하 및 분할상환요구의 5개 유형이 주종을 이루고 있다.

한편, 공영개발사업에서 발생하는 민원의 유형은 사업지구내 기존가옥의 보존요구, 사업지구내 기존주택에 대한 이주대책의 불합리, 지구지정후 사업의 미착수로 인한 사업지구내 토지소유자 및 이해관계인의 재산권행사의 제약, 사업지구내 개인토지의 일부편입에 따른 비편입토지의 효용저하, 협의매수가격의 부적정, 수용시 보상금의 부적정의 6개 유형이 주종을 이루고 있다.

토지구획정리사업의 경우 가장 많은 부분을 차지하는 것은 환지계획의 부적정, 지장물 보상가격의 저렴 및 조기보상요구, 징수청산금의 인하 및 분할상환요구의 3가지 유형으로 사업의 초기단계인 토지평가 및 환지계획단계와 사업의 종료단계인 공사완료 및 환지처분단계에서 발생한다. 여기에서 환지계획의 부적정에 관련된 민원은 감보율의 전반적인 과다와 환지면적산정방법상의 문제에 주로 기인한다. 지장물보상가격의 저렴 및 조기보상요구는 사유권의 침해 및 개발손실의 발생이라는 측면에서 주로 발생한다고 볼 수 있고, 징수청산금의 인하 및 분할상환요구와 관련된 민원은 택지개발사업으로 증가된 토지가액으로 징수청산금을 산정함으로써 일시에 많은 징수청산금을 상환해야 하는 데 대한 불만으로 보여진다. 그리고 공영개발사업의 경우 일반적으로 가장 많은 부분을 차지하는 것은 사업지구내 기존가옥의 보존요구, 사업지구내 기존주택에 대한 이주대책의 불합리, 수용시 보상금의 부적정의 3가지 유형으로서 주로 사업의 초기단계인 사업지구 지정과 용지매수 및 수용단계에서 사유권의 침해 및 개발손실의 측면에서 주로 민원이 발생하는 것으로 볼 수 있다.

한가지 사례로서 한국토지개발공사 택지개발사업지구에 대한 1981-1988년간의 민원발생현황을 보면 민원은 연차적으로 점차 증가하고 있으며 이 기

간중 토지보상가격의 불만이 31.5%, 이주대책 관련이 15.0%, 존치 및 제척 요구 12.1%, 분양관련 11.6% 로 토지보상가격 불만 및 이주대책에 관련되는 민원이 전체의 50%를 차지하고 있다(<표 22>).

<표 22> 민원발생 현황

(단위 : 건, %)

구 분	계	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
합 계	3,030	157	253	340	398	593	405	416	468
토지보상가격불만	954 (31.5)	37	82	82	118	215	116	154	150
이주대책관련	455 (15.0)	4	63	45	39	101	60	81	62
분양관련	350 (11.6)	19	5	23	66	55	76	41	65
존치 및 제척요구	367 (12.1)	28	30	15	69	68	43	45	69
시공관련	143 (4.7)	7	7	12	15	32	24	14	32
기 타	761 (25.1)	62	66	163	91	122	86	81	90

자료 : 한국토지개발공사, "한국토지개발공사10년사," 1989, p.147

또한 1986-1988년 간에 제기된 집단민원 중에서 역시 손실보상가격의 인  
상요구가 절대 다수를 차지하고 있음을 다음 표에서 알 수 있다.

<표 23> 집단행동상황

민원사유	계		1986		1987		1988	
	회수	연인원	회수	연인원	회수	연인원	회수	연인원
공영개발반대	3	400	1	150	-	-	2	250
제척, 존치요구	9	396	-	-	6	141	3	255
손실보상가 인상	32	5,785	1	8	11	1,359	20	4,418
이주, 협택, 세입자관련	21	1,829	1	32	5	406	15	1,391
기타	6	507	1	40	2	411	3	56
계	71	8,917	4	230	24	2,317	43	6,370

자료 : 한국토지개발공사, "한국토지개발공사 10년사," 1989, p.81.

그런데, 이러한 민원들의 발생은 지방화 민주화시대가 전개됨에 따라 주  
민들의 자기권리주장과 각종 욕구 분출 및 지역별 이기주의의 의식이 강화  
됨에 따라 점차 증대될 것으로 보인다.

## 第 4 節 不適切한 宅地開發供給制度

### 1. 宅地開發供給行政의 問題點

토지행정을 업무의 특성을 중심으로 기능별로 분류해보면 계획행정(국토 계획, 토지이용계획, 도시계획 등), 이용규제행정(용도규제, 거래규제, 가격규제 등), 토지개발공급행정(토지수용, 토지개발, 토지공급 등), 토지관리행정(지적, 등기, 국토조사, 국공유지관리 등), 토지세행정(양도소득세, 재산세, 개발이익금세, 종합토지세 등)으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 토지의 개발공급행정이 여기에서 살펴볼 택지개발공급행정을 규정하는데, 이 택지개발공급행정은 주거용지 등 택지를 적기에 적절한 공급으로 수요를 충족시키기 위한 기능을 갖는다.<sup>17)</sup>

이와 같은 택지개발공급행정이 지니는 문제점으로는 토지개발개념 미확립, 택지개발사업시행에 관한 승인권한의 중앙정부에 집중, 토지개발을 포괄적으로 조정·지원할 수 있는 담당부서의 결여, 토지수용위원회의 조직과 운영상의 문제 등 여러가지가 있다. 여기서는 택지개발공급과 관련된 여러 문제들 중 중심이 되는 두가지 점에 초점을 맞추어 논술하겠다. 첫째, 토지개발개념의 미확립이다.<sup>18)</sup> 우리나라에서는 素地(raw land)와 개발된 토지(developed land)를 구분지을 수 있는 기준 등이 미흡하게 되어있다는 것이다.

서구 제국에서는 토지이용규제의 측면에서 素地와 개발지를 구분하는 가장 중요한 단계인 街區分割統制(sub-division control)여부가 기준이 되고 있다. 그러나 우리나라와 같이 街區分割統制手法이 도입 되지 않은 경우에는 素地와 택지를 구분할 기준이 애매하다. 아무런 도시하부시설이 없는 토

17) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책문제와 향후의 선택,” 1992, pp.149-150 참조.

18) 한국토지개발공사, 상계서, 1992, p.161.

지가 地域地區制上 주거지역이고, 지적법상 대지이며 최소한의 접근로만 확보된다면 건축허가가 나오고 주택을 건설할 수 있다. 개발된 택지라면 기본적으로 갖추어야 할 상수도, 하수도, 전기, 전화 등의 공공편익시설이 거의 없는 상태에서 주택이 건설되고, 주택이 집단화하기 때문에 시가지가 형성된 후에 상·하수도 시설 등의 기반시설이 뒤따르게 되는 악순환이 계속되게 되는 것이다.

둘째, 택지개발사업에 관련된 법이 규정하고 있는 사업시행절차에 관한 대부분의 권한이 중앙정부(건설부)에 집중되어 있기 때문에 지자체의 의견이나 지방주민의 의사가 제대로 반영되기 곤란하다. 현행 택지개발수단중 가장 대표적인 택지개발촉진법 등에 의거하여 시행되는 택지공영개발의 경우 개발계획과 실시계획 등은 건설부장관의 승인사항으로서 전체적인 국토개발계획 등 상위계획과의 조화를 이루도록 정부가 일괄적으로 규제하고 있다. 그러나 법상 불가피하게 거쳐야 하는 사업승인절차 및 첨부서류의 과다, 동일 내용의 중복검토, 승인 등으로 지방자치단체등 시행주체의 행정적, 재정적 낭비요소가 되며 아울러 1개 사업추진시 5-6 단계의 절차의 승인을 위한 담당기관이 중앙부서에 집중되어 있고 각 단계마다 20-60일간 소요되어 처리기간이 지연되는 등 업무수행의 비효율성이 초래되고 있는 실정이다.

<표 24> 택지개발사업 절차별 처리기간

구 분		계	예정지 구지정→	개발계 획수립→	실시계 획수립→	택지 공급
처리 기간	계	188일	95	33	40	20
	건설부 지방협의	123 65	60 35	23 10	20 20	20 -
실제소요		286	150	53	63	20

자료 : 내무부, "지방공영개발사업 개선추진 지침," 1990.11  
 송병권, "택지공영개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 경  
 남대 행정대학원, 석사학위논문, 1990, p.42에서 재인용.

현행법상 택지개발촉진법에 의한 공영개발 사업추진시 중앙부서(건설부장관) 지정 및 승인절차로서는 ① 택지개발 예정지구의 지정 ② 사업시행자 지정 ③ 택지개발계획의 승인 ④ 택지개발사업 실시계획 승인 ⑤ 선수금 승인 ⑥ 택지공급승인 및 기타 감독에 관한 권한등 모든 주요절차가 건설부장관의 승인을 받도록 되어 있다. 반면에 지자체에 위임된 권한은 동법 30조에 따른 면적이 30만 $m^2$  미만인 예정지구에 대한 택지개발계획의 승인 및 면적이 330만 $m^2$  미만인 예정지구에 대한 택지개발사업 실시계획의 승인, 택지의 공급승인, 선수금의 승인에 관한 권한 등 극히 일부에 불과한 실정이다.

## 2. 原價上昇壓力에 따른 費用負擔의 過重

택지의 공급에 있어 무엇보다도 중요한 과제는 공급량의 충분한 확보이다. 그러나 이를 위한 개발사업의 시행에는 많은 자금이 소요되며 보상비의 상승<sup>19)</sup>으로 인한 원가상승압력과 개발대상용지의 대량확보에 따른 자금의 일시투입 및 개발기간의 장기소요는 원활한 공급추진에 애로가 되고 있다.

또한 주택건설촉진법 제14조의 규정에 의하여 국가·지방자치단체 또는 전기, 가스 등을 공급하는 자가 설치하도록 되어 있는 도로 등의 간선시설도 근래에는 지방자치단체가 재정상 능력 및 개발이익의 지역환원을 이유로 그 설치비의 부담을 사업시행자에게 전가시키고 있어 사업시행에 따른 자금압박을 가중시키는 물론 원가상승압력으로 작용하고 있다.<sup>20)</sup>

19) 우리나라의 택지개발을 위한 공공보상비는 1977년의 1,240원/ $m^2$ 에서 1988년의 51,048원/ $m^2$ 으로 11년간 41배의 증가를 보이고 있다.

조주현, "토지정책수단으로서의 토지세제의 역할," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1991, 1-2호, p.19.

20) 지역간선시설 지원부담실태를 살펴보면, '90년 이후 한국토지개발공사의 사업계획에 반영된 57개 택지개발 사업지구의 경우 총사업비는 13조 7,564억원이 소요되며, 그 중 간선시설 지원비가 3조 8,230억원으로 27.8%를 차지하고 있다. 지원기관별로 보면 지방정부에 대한 지원이 64.8%로 가장 많으며, 시설별로는 도로건설에 대한 지원이 44.0%로 가장

앞으로도 이러한 현상은 계속될 것으로 보인다. 특히 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 간선시설지원비의 문제는 개발이익의 당해지역에의 환원요구로 부담이 더욱 더 가중될 것이고 지방화시대의 택지개발과정에서 가장 이해관계가 대립되는 부분이 될 것으로 예상된다. 따라서 이에 대한 명확한 기준 및 제도적 정비가 중요한 현안과제로 대두되고 있다.

그리고 주택난 해소의 선결과제는 택지문제를 해결함에 있음에도 불구하고 지금까지 재정지원은 주택건축부문에 편중되어, 택지부문에 대한 지원은 한국토지개발공사에 대한 출자뿐인 실정에 있다.<sup>20)</sup>

한국토지개발공사의 택지개발사업 시행을 위한 자금조달은 공사법 제10조에 의거 정부출자에 의한 자본금과 적립금 그리고 또 택지의 매각 또는 관리에 의한 수익금 등 자체자금조달, 토지채권발행으로 조성한 자금, 국민주 택기금의 지원금 등 기타 차입금으로 이루어진다.<sup>21)</sup>

많은 국가, 지방정부에 설치의무가 있는 시설에 대한 지원이 62%에 달하는 것으로 나타났다.

이러한 막대한 간선시설 설치비부담이 택지개발사업에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 간선시설지원비가 투자사업비의 회수이전에 현금납부를 한다는 점에서 공영개발에 따른 막대한 투자사업비와 함께 자금압박의 직접적인 요인이 된다.

둘째, 조성원가상승의 주요요인이 되고 있어 서민을 위한 저렴한 택지의 공급확대에 장애요인이 될 뿐만 아니라 공급가격의 상승으로 인한 매각부진의 한 요인이 되고 있다.

셋째, 지원비중 조성원가 미반영분은 사업시행자의 자본을 잠식하게 되어 결국 공공사업 수행에 차질을 초래하게 된다.

민병균, "지방화시대의 택지개발협력체제," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1992, 7-8호, p.120.

21) 김진호, "택지개발·공급제도개선에 관한 연구," 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 1990, p. 83.

22) 87-91년 동안 최근 5년간 한국토지개발공사에서 택지개발사업을 시행함에 있어 사업자금 조달현황을 보면 총 사업비 137,514억원 중 토지매각대금이 65%인 89,383억원, 토지채권발행 및 차입금의 29.1%인 40,058억원, 기타 이자수입 등이 5.9%인 8,073억원으로 토지채권발행 및 차입금이 총 사업비의 30%가까이 차지하고 있다.

'91년말 현재 한국토지개발공사에 대한 정부출자액은 총 2,689억원 정도에 불과하고 <표 25>에서 보는 바와 같이 82년도까지는 1,839억원이 집중적으로 납입되었으나 출자액의 규모가 전체자금에서 차지하는 비율이 점차 줄어들어 1987년, 1988년도에는 50억원에 머무르다가 1989년 100억원을 마지막으로 하여 정부의 재정지원은 중단됐다.

<표 25> 년도별 한국토지개발공사 정부출자현황 (단위 : 억원, ※)

년도	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	계
출자금	589	150	700	400	200	100	150	200	50	50	100	2,689
비율	76	27	27	10	7	3	4	4	1	1	1	

자료 : 한국토지개발공사.

택지개발사업에 대한 이렇게 미약한 정부재정지원은 원활한 택지공급을 불가능하게 하고 사업규모의 확대에 의한 급격한 소요자금의 증가로 외부조달을 불가피하게 함으로써 공급택지의 조성원가 상승을 초래하는 원인이 되기도 한다.



### 3. 宅地관련 稅制의 問題點

#### 1) 토지관련 조세의 구조

우리나라의 현행 토지관련 조세는 여러가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있으나 <표 26>에서 보는 바와 같이 보유과세, 이용과세, 지본이득과세, 소유이전과세로 대별할 수 있다. 토지세는 토지정책적 보완기능, 소득세에 대한 보완기능 및 토지이용의 조정과 효율성을 제고하는 기능을 지닌다.

한국토지개발공사, "국민과 함께하는 토개공," 1992, p.28.

<표 26> 현행토지과세의 내용

유형	세 목	과세대상	내 용
보유 과세	종합토지세	모든 토지	종합합산: 0.2-5%(9단계초과누진) 별도합산: 0.3-2%(9단계초과누진) 분리과세: 0.1%, 0.3%, 5%
	도시계획세	도시계획구역내토지	표준세율: 0.2%
	공동시설세	소방시설 등 공공시 설로부터 혜택받는 토지	소방시설: 0.06%-0.16%(6단계누진) 기타시설: 0.03%(표준세율)
이용 과세	소득세	부동산임대사업소득	5-50%(5단계누진)
	법인세	부동산임대법인소득	20-34%(배당시 개인소득추가부담)
	농지세	농지소득	3-50%(8단계누진)
자본 이득 과세	양도소득세	토지양도소득	세율: 40-60%(5단계누진) 장기보유 특별공제: 5-10년(10%) (양도차익중) 10년이상(30%)
	법인세 및 특별부가세	토지양도소득(법인)	법인세: 20-34%(2단계누진) 특별부가세: 25%(미등기양도는40%)
	토지초과이 득세	유휴지 미실현자본 이득 중 정상지가 초과분	3년마다 과세, 세율50% 지가급등지역은 매년 과세
	자산재평가 세	재평가차익-이월결 손	3%
소유 이전 과세	취득세 등록세	토지취득가액	기본세율: 2%, 사치성재산은 7.5배 증과
	상속세	상속자산가액	55%(5단계누진, 최고단계 10억)
	증여세	증여취득가액3년합 산	15-60%(5단계누진, 최고단계 5억)
기타	주민세	소득세, 법인세, 농지 세액	7.5%

자료 : 한국토지개발공사, "조사와 전망," 1993.2호, pp.61-62.

## 2) 기존세제의 평가

우리나라의 현행 토지세제는 토지로부터 발생하는 엄청난 투기이득을 사실상 거의 방치함으로써 토지투기를 조장하고 있다는 비판적인 시각이 많다. 비록, 최근 몇년간의 심각한 토지문제가 사회불안요소로 인식되어 토지정책의 근본적 재검토 필요성이 대두되면서 1989년의 종합토지세법을 비롯한 소위 토지공개념 토지3법이라 일컬어지고 있는 택지소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률, 토지초과이득세법 등을 제정하여 시행하고 있다. 그러나 그 효과에 대해서는 적용대상의 협소성으로 인하여 각 계마다 의견이 분분한 실정이며 여전히 토지세제가 안고 있는 여러 문제점 즉, 과세표준상의 현실화 미비, 세율의 낮은 적용 그리고 비과세 및 감면대상범위의 과다 등으로 토지공급을 촉진하고 지가상승을 억제하는 토지세제의 기능이 대단히 미약하다는 지적들이 많다.<sup>23)</sup>

그리고 우리나라의 토지세제는 <표 27>에서 보는 바와 같이 외국에 비하여 다양하고 구조가 매우 복잡함을 알 수 있다.

우리나라의 토지관련 세제로서 중요한 것은 실현된 자본소득의 환수를 위한 양도소득세(개인), 특별부가세(법인)와 토지보유단계에서 부과되는 토지보유세를 들 수 있다. 토지보유세는 그동안 토지재산세, 공한지세, 토지과다보유세, 종합토지세 등 일련의 명칭으로 보완되어 왔다. 그 이외에도 상속, 증여세, 취득세, 등록세 등이 있다.

양도소득세는 80년대 후반 현실지가가 과표로서 반영되기 시작하여 그 실효성이 상당히 제고된 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 그 이전은

---

23) 이근식, “토지세제의 문제점과 개선방안,” 한국토지개발공사 「토지연구」, 1991.1-2호, p.7.

〈표 27〉 주요 국가별 토지관련 세율 비교

(단위 : %)

구분	한국	일본	미국	독일	대만
보유 과세	종합토지세(0.2-5) 도시계획세(0.2) 공공시설세(0.03-0.32) 토지초과이득세(50) 법인세(20-34) -비업무용부동산-	고정자산세 (1.4-2.1) 도시계획세 (0.3) 특별토지보유세 (1.4)	고정 자산액 (1.5)	재산세 (0.5)	지가세 (1-5.5)
거래 과세	양도소득세(40-60) 법인세특별부과세(25) 법인세(20-34) 취득세(2-15) 등록세(0.3-3)	양도소득세(37.5 -67.5) 양도차익법인세 (1.4) 취득세	부동산 양도세 (1-2) 부동산 양도 소득세 (28- 24)	부동산 소득세 (25- 26) 취득세	

자료 : 전국경제인연합회, “기업관련 토지제도 현황과 문제,” 「연구자료 67」, 1991.12, p.107.

물론 아직도 자본소득의 일부 밖에 환수하지 못하고 있다. 외국에 비해 상대적으로 토지거래가 많이 이루어지는 우리나라에서 양도소득세 징수액이 적은 것은 과표, 세율, 면세대상토지, 변태적거래의 세원에서의 누락 등 복합적 원인 때문인 것으로 지적되고 있다.

토지에 대한 상속·증여세의 경우도 현실지가 반영이 미흡하여 토지가 대대로 물려져 분배를 악화시키는 요인으로 작용해 왔다. 그리고 우리나라 보유세 징수액은 국제적으로 아주 낮은 수준에 머물고 있다. 이의 원인은 과세표준 현실화 정도에도 기인하겠지만 근본원인은 우리나라 재산세의 기본세율이 0.2%(주거의 경우 7% 까지 있음)로 일본 1.4%, 영국 1.2% 등에 비하여 아주 낮다는 데 있다.<sup>24)</sup>

특히, 토지소유가 특히 일부에 편재된 상태에서 보유세의 기본세율이 낮고, 누진성 미흡, 자본소득 환수기능의 결여 등으로 대부분의 토지수익이 사유화되므로 토지보유이익을 높여 토지보유욕을 만연시켜 왔기 때문이다.

24) 한국토지개발공사, “오늘의 토지문제,” 1989, p.34.

또한 지역별로 현실지가 상승율의 격차가 심하고 이것이 과표에 적절히 반영되지 못해 왔으므로 현시점에서 과표현실화율이 낮을 뿐 아니라 지역별 현실화율에 격차가 심하여 조세형평 원리에도 상충된다.<sup>25)</sup>

현행 종합토지세가 지니고 있는 문제점을 구체적으로 살펴보면 첫째, 실효세율이 지나치게 낮다는 점이다. 선진국의 재산세의 실효세율이 1-3%에 이르고 있는데 반하여 종합토지세는 과세 현실화율이 1991년 1월 1일 현재 공시지가의 15.6%에 불과하고 종합토지세에 따른 총세액을 지가총액으로 나눈 평균실효세율은 0.03% 수준이다(일본 0.4%, 대만 0.2%, 미국 및 유럽 1.6%).<sup>26)</sup>

둘째, 종합토지세가 과거의 토지분재산세와 토지과다보유세에 비해 과세 대상이 크게 확대되었지만 비과세, 감면 및 경감대상범위 등의 과다 등으로 인하여 조세의 수평적 공평을 위배하고 있다.

셋째, 종합토지세제상의 별도합산과세와 분리과세제도의 문제점이다. 즉 기업의 업무용토지는 별도합산이나 분리과세로 가벼운 세율을 적용하면서 주택용택지등은 비업무용토지나 나대지와 같이 세율이 무거운 종합합산의 대상에 포함시키고 있다.

넷째, 징수된 종합토지세는 일반회계에 편입되므로 도시기반시설 정비 및 서민의 주생활안정을 위해서는 사용될 수 없는 상태이다.

다섯째, 중과세된 세금은 구매자 및 임대료에 전가되어, 지가상승을 초래할 염려가 있다.

#### 4. 供給宅地의 事後管理 未洽

공급후 사후관리가 미흡하여 공급된 택지가 제대로 이용되지 않으므로써

25) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책문제와 향후의 선택,” 1992, p. 205.

26) 이부귀, 熊田禎宜, “한국의 토지공개념 관련정책의 영향과 대응책에 관한 고찰,” 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1993, 5-6호, p. 99.

택지의 부족현상은 더욱 가중되었다.

택지의 공급에 있어서 중요한 과제 중의 하나가 투기억제시책의 수행이다. 따라서 특정 사업주체가 공적 목적으로 개발, 공급한 토지는 수요자에게 공급된 이후에도 그 용도 또는 이용시기 등이 당초의 공급목적에 부합하는지 계속 주목할 필요가 있다. 특히 횡적보조에 의해 저렴한 가격으로 공급된 토지가 목적대로 이용되지 않고 전매되는 행위는 마땅히 규제되어야 할 것이다. 그러나 현행 택지개발방식중에서 이를 규정하고 있는 방식은 제3장에서 '공급택지의 사후관리제도'에서 살펴본 것처럼 택지개발촉진법상의 택지개발예정지구 지정에 의한 사업 등 일부사업에 지나지 않는다. 그리고 택지개발예정지구 지정에 의한 사업과 같이 공급토지의 용도와 이용시한이 규정된 사업에 있어서도 이를 구체적으로 집행할 수 있도록 하는 법적 뒷받침이 미흡하고 행정력이 부족하여 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다.

택지개발촉진법 제19조에서 공공개발의 목적을 보장하기 위하여 조성토지매수자에게 3년이내 지정용도 사용의무를 부과하고 있다. 만약에 이를 위반하면 사업시행자가 환매권을 행사할 수 있도록 하고 있어 지정용도 사용의무의 위반은 택지개발촉진법에 의한 환매권이 보장되고 있다. 그러나 현실적으로 보면 서민택지를 매수한 자의 사정으로 상당기간 사용이 불가능한 경우가 많고 이러한 경우는 수요성이 저조한 지역에서 많이 발생하므로 서민의 주택마련 지원이나 재매각 가능성을 고려할 때 환매를 실행하기 곤란한 경우가 많다.<sup>27)</sup>

또한 투기적 전매방지를 위한 환매특약은 민법상의 환매특약을 준용하여 당사자계약으로 설정하고 환매등기로서 공시하고 있다. 그러나 사업시행자측면에서 조직 및 인원이 부족하고 사법적 조사권이 없는 현 실정에서는 전매사실 특히 미등기 전매사실의 포착이 어려우며 전매사실이 포착되더라도 전매에 따른 이해관계인의 항변으로 환매권 행사에 많은 제약이 따른다.

27) 한국토지개발공사, "한국토지개발공사의 기능과 역할," 1988, p.104.

특히 전득자가 지정용도에 사용한 경우와 투기성이 없는 전매의 경우등은 환매권 행사의 실익문제가 논의될 수도 있다.

지정용도사용 및 전매금지를 보장하기 위한 또 하나의 제도로써 계약내용에 따른 당사자의 계약해제가 있으나 권리의 행사에 시간적 제약이 있고 환매와 같은 문제점이 발생한다. 한가지 사례로 <표 28>는 토지개발공사의 공급택지 중 지정용도 사용의무 위반토지를 나타내고 있다. 1985-1988년 사이에 토지개발공사에 의해 개인에게 공급된 토지 중 주택건설용지는 4,003.7천 $m^2$ 인데, 이중 4.8%에 해당하는 192.7천 $m^2$ 가 주택건설등의 지정용도사용의무를 위반한 토지인 것으로 나타나고 있다. 이들 토지는 계약해제 또는 환매대상이 되고 있다.

<표 28> 토지개발공사 공급택지중 지정용도사용의무 위반토지('85-88)  
(단위 : 천 $m^2$ , %)

구 분		면 적	구성비
공 급 택 지		4,003.7	100.0
지정용도 사용의무 위반토지	계	192.7	4.8
	계약해제대상 1)	130.1	3.2
	환매대상 2)	62.6	1.6

자료 : 국토개발연구원, "토지정책의 평가와 방향," 1991, P. 53.

주 : 1) 제3자에게 임의 전매되지 않은 토지로서 지정용도 사용의무를 위반한 토지

2) 제3자에게 임의전매되어 지정용도 사용의무를 위반한 토지로서 환매기간(5년)이 경과되지 않은 토지

또 현재 토지개발공사에서 실시하고 있는 택지공급은 사업완료가 되어 소유권이전이 가능한 시점에서 하기보다는 투입된 사업비의 조기회수를 위하여 선분양하고 있는 경우가 많은 편이다. 그렇기 때문에 저당등기가 가능하지 않은 채 분양계약이 체결되어 분양받은 자가 주택신축에 필요한 자금을 금융기관에서 융자받기가 어려우며 또한 지방자치단체 등으로부터 건축허가를 득하기에도 어려움이 있어, 선분양 등으로 지적정리 및 소유권 이전 등

의 행정적 절차가 미비된 채 분양받은 자에게 계약일로부터 3년 이내에 건축 등 당해토지의 이용을 강제함은 오히려 불합리하다고 사료된다. 그리고 토지구획정리사업에서는 환지받은 토지에 대하여 토지이용제한 규정 등 제도적으로 조성토지의 이용을 촉구하는 장치가 미흡하여 토지의 유희화가 방지되고 있는 실정이다.<sup>28)</sup>

## 第 5 節 合意

이상에서 우리나라의 현행 택지개발공급제도상의 문제점을 크게 다음의 세가지 측면에서 살펴보았다. 그 문제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 택지개발공급과 수요의 불균형을 택지개발가능지의 부족으로 인한 문제이다. 그리고 사회문화적 요소인 가수요현상, 편승효과 등을 이유로한 문제들이다.

둘째, 정책상의 문제이다. 택지개발주체가 공공부문위주로 되어 있다는 문제, 택지개발방식에서 한계를 지니고 있는 방식을 여전히 고수하고 있는 것이 문제점으로 드러났다. 또한 불합리한 택지공급체계로 인해 택지가 실수요자에게 제대로 공급되지 못하고 투기적 가수요를 야기하는 문제, 과도한 토지이용규제에 의해 택지개발공급이 장애를 받는 문제, 이러한 정책의 미비로 민원이 발생하고 또 이러한 민원의 발생은 택지개발공급에 또 다른 장애요소가 됨으로써 문제의 원인과 결과가 맞물려 돌아간다는 문제 등이 있다.

셋째, 제도상의 문제들이다. 토지개발개념 미확립과 택지개발사업승인권한이 증상에 집중되어 있는 문제를 포함하는 택지개발공급행정의 문제, 원가상승압력에 따른 문제, 불합리한 세제로 인해 토지공급이 저해되는 문제, 공급택지의 사후관리의 미흡으로 인한 투기조장 문제들이다.

28) 한국토지개발공사, “택지개발종합계획,” 1985, p. 397.

본 연구에서 이러한 문제들은 부분적인 원인에 의해서만 나타나는 것이 아니라 복합적인 면에서 서로 연결되어 나타나는 것임을 알 수 있었다. 더불어 택지개발공급체계의 문제, 물리적인 가능지의 부족문제만이 아니라 택지개발공급과 관련된 행정기관의 관료화로 인한 병폐들, 고객의 의식문제 등 사회구조적인 문제도 같이 어우려져 나타나는 것임을 알 수 있다.

이렇게 단순히 몇 가지의 문제만을 해결함으로써 해결될 내용이 아니므로 구조적이고 근본적인 문제의 해결부터 시작되어야 한다. 즉, 토지정책에서 국가의 개입의 정당성을 확보하고 재정지원의 전제 아래 택지개발과 개발이익의 공유화, 토지비축제도의 일환으로서 국공유지임대제도의 이용을 통한 국공유지의 확대, 투기방지를 위한 시책강구 등이 먼저 이루어져야 한다.

그 다음의 문제가 택지개발관련 여러가지 정책과 제도들의 개선문제이다. 이러한 미시적인 문제로서 택지개발공급관련 제도개선방안에 대해서는 다음장에서 살펴보도록 하겠다.



## 第5章 바람직한 宅地開發供給을 위한 方案

### 第1節 宅地の 假需要抑制 및 開發宅地 可能物量の 確保

#### 1. 假需要 抑制

토지수급의 격차는 근본적으로 국토면적의 협소와 그에 따른 토지공급의 절대적 부족에 기인하는 것이며, 다른 한편으로는 수요의 측면에서도 그 요인이 있음은 이미 기술한 바 있다. 즉 토지수요 중의 상당부분을 투기적 동기와 선점에 의한 가수요가 차지하고 있어 토지수요의 격차가 심화되고 있으며 토지수요와 공급의 지역적 괴리가 이를 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다.

한편 토지의 가수요 내지 수급격차는 특히 택지에 있어서 더욱 크게 나타나고 있는 것으로 보인다.

이러한 토지수급의 격차는 전반적인 지가상승요인으로 작용하여 토지문제의 발단이 되고 있음은 주지의 사실이다. 과거 우리나라에서도 토지수급의 격차해소가 토지정책에서 중요한 항목으로 검토된 측면은 대체로 볼 때 우선 토지문제의 원천적 원인을 수급의 격차에 있다는 인식에서 공급의 촉진과 함께 투기적 가수요를 억제하는 데 역점이 주어졌다.<sup>1)</sup> 이에 대한 정책으로서 기업의 비업무용 토지와 개인의 공한지에 대한 증과세가 계속되었고 이의 실효성에 대한 의문이 커짐에 따라 기존의 재산세제를 변형한 토지과다보유세가 새로이 등장하였으며 이 제도는 최근 종합토지세제로 발전·계승되고 있다. 이들 일련의 제도들은 기본적으로 불필요하고 과다한 토지의 보유에 증과세함으로써 수요측면을 억제한다는 발상에 근거하고 있다.

1) 국토개발연구원, "토지정책의 평가와 방향," 1991, p.22.

향후 토지정책의 기본방향도 토지수급의 격차를 해소하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.<sup>2)</sup>

즉 택지수급의 격차는 택지의 공급을 확대하는 한편 택지의 가수요를 억제함으로써 완화할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 택지의 취득자격 및 소유면적을 실수요자 중심으로 제한하는 동시에 공급된 택지의 적정이용에 대한 사후관리를 행할 수 있는 방안을 보완·강화할 필요가 있다.

이를 위하여 거시적인 측면에서 토지의 공개념을 통한 토지의 투기요인제거와, 자산가치로서의 토지나 택지에 대한 수요를 최소화 할 수 있도록 하는 소유권과 이용권의 분리제도, 임대제도 등의 도입이 필요할 것이다.

## 2. 土地利用提高

도시내 택지개발가능지의 양적 부족을 충족시키는 방법에는 여러가지가 있다. 그러나 우리나라와 같이 개발가능토지가 부족한 상황에서는 불가피하게 토지이용제고를 통한 양적 부족을 메꾸는 방법을 적극적으로 모색하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도시의 공간적 범위를 외연적으로 확대하는 방법으로 매우 직접적인 접근방법이다. 이 방법은 우리나라의 경우 개발제한구역의 설정이라는 특수한 상황에 있는 만큼 그 효용성을 기대하기가 어려운 실정이다. 가용택지의 부족이 예상되고 개발수요가 높은 도시의 외곽지대를 거의 예외없이 개발제한구역으로 지정되어 있어 (전국의 5.5%) 도시행정구역 또는 계획구역의 확장만으로는 가용토지 확대의 목적을 달성할 수가 없게 되어 있기 때문이다.

둘째, 개발제한구역의 고수가 중요한 도시정책방향으로 지켜지고 있는 현 상황에서 취할 수 있는 것은 기존시가지의 이용밀도를 높이는 길이다. 이 방법은 기존 택지의 이용밀도를 높여 신규 택지수요에 대처하는 방안인 만

2) 국토개발연구원, “토지정책의 평가와 방향,” 1991, p. 60.

큼 간접적인 확대방법이라고 할 수 있다. 실은 우리나라 대도시의 토지이용밀도가 선진외국의 대도시에 비해 훨씬 낮은 상태에 머물고 있다는 점에서 토지이용밀도의 제고는 일반 도시정책의 차원에서도 중요한 의미를 갖는다.

그런데 토지이용밀도를 제고시키기 위한 방안으로서는 다시 두가지 방향에서 접근할 수 있을 것이다. 그 하나는 기개발지내 나대지의 이용을 촉진시키는 길이며 다른 하나는 재개발을 통해 이용밀도가 낮은 기존구조물의 용적율을 높이는 방향이다. 이 중에서 나대지의 이용촉진문제는 기업의 비업무용 토지종과세, 공한지세 부과 등을 활용하여 이미 상당히 추진되고 있는 실정이다.

한편, 도시 재개발에 의한 이용밀도 확대는 현재 서울시를 중심으로 일부 추진되고 있기는 하지만 그 밖의 도시에서는 별로 성과가 없어 획기적인 대책이 요망되고 있다. 주택건설을 위한 택지조성의 측면에서는 특히 주택개발사업이 적극적으로 추진되어야 하며 아울러 도심지재개발사업의 수행시에 상업·업무기능을 포함시키는 노력도 뒤따라야 한다. 재개발사업의 추진이 미진한 이유는 권리관계 조정의 어려움과 구역내 건물 및 토지취득의 곤란, 사업비용의 막대한 소요 등인 바, 이를 극복 할 수 있는 개발방식의 도입, 예컨대 합동개발방식(권리소유자+건설업체 등)의 활성화가 필요하다.<sup>3)</sup>

그리고 택지재개발의 효율적 추진을 위한 방법으로서 재개발사업을 촉진할 수 있는 체계적 재원의 확보와 도시정부의 경우 도심부 분양주택의 재개발을 관민합작으로 추진할 수 있는 도시개발(재개발)공사의 설립도 생각할 수 있다. 기존 시가지내에서 주차용지의 확대 및 기타 공공공지의 확보를 위해 재개발의 중요성은 더욱 높아질 것으로 보여진다.

그러나 재개발사업의 추진에 있어서 사업수행의 편의와 민간개발주체의

3) 최병선, “도시주택문제와 택지개발,” 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1987.7월호, p. 59.

이운동기에 지나치게 동조하여 재개발을 해야 할 필요성이 생기지 않도록 해야 할 것이다. 뿐만아니라 도심부재개발을 통하여 도심집중현상을 가중시키지 않도록 기능의 배분과 도로, 주차장 등 회로공간의 확대에 주의해야 할 것이다.

이와 관련하여 다음과 같은 도시재개발관련제도의 정비가 필요하다.<sup>4)</sup> 첫째, 고밀도 장려지구의 선정, 재개발촉진구역제도의 도입, 도심지역 주상복합 토지이용의 적극적 도입 등 대상지역의 특성에 맞는 다양한 개발기법의 도입과, 둘째, 다수필지 소유자간의 합동개발방식의 활성화를 통하여 필지의 영세성 및 부정형성의 극복과 도시기반시설 확충을 위한 필지통합에 의한 개발방식을 추진하고,

세째, 평면적 과밀상황에서 수직적 고도이용으로 유도함과 동시에 도심공공시설의 재정비가 요망된다.

## 第 2 節 政策의 改善

### 1. 開發主體間的 合理的인 役割配分

본격적인 경제개발이 시작된 1960년대 이래 소규모의 민간개발을 제외하고는 우리나라의 택지개발은 대체로 공공의 주도하에 이루어져 왔다. 초기 공공의 재정이 매우 취약할 당시에는 토지구획정리사업을 통해 대량의 택지, 도시개발이 수행되었으며 특히 이 경우 공공의 토지를 매입, 소유할 필요없이도 어느 정도의 계획적 조정이 가능하였기 때문에 70년대 중반에 이르기까지 구획정리사업은 도시/택지개발의 주된 수단이 되어 왔다.

'80년대에 접어들면서 지가상승, 투기 등의 문제를 해소하기 위해 공영개발방식을 도입, 공공이 개발대상토지를 전량매수, 개발하는 방향으로의 전

4) 한국토지개발공사, “조사와 전망,” 1992, 6호, p.39참조.

환이 있었고 아직껏 대규모의 택지개발, 신시가지 건설에 이같은 공영개발 방식이 주류를 이루고 있다.

그러나, 이제까지의 택지개발에 공공이 직접 개입하여 주도적 역할을 한 것은 민간부문의 육성, 발전의 미흡과 개발이익의 문제, 민간부문에 개발을 맡길 경우 계획, 통제, 유도 등 대비책이 불비하였기 때문이다. 택지개발에 있어 민간의 능력을 활용한 개발방식의 외국의 사례를 살펴보면,<sup>5)</sup> 일본의 경우 통산성이 민간사업자의 능력활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 임시조치법과 민활법, 건설성의 민간도시개발의 추진에 관한 특별법등의 제도적 장치가 도입되어 활용하고 있다. 미국의 경우는 도심지역내의 수익성이 없는 구역의 개발권을 지역내 개발잠재력이 큰 구역에 양도하는 지역연계수법(Downtown Linkage method)에 의해 수익성이 없는 사업과 있는 사업을 연계개발토록 하고 있다. 영국의 경우도 국가에 의해 도시개발공사가 1980년의 지방정부계획토지법에 의해 설립되어 도시개발지구의 계획과 사업을 담당하고 있으나 임원진은 민간사업자를 활용하고 있으며, 기업지역(Enterprise Zone)과 같은 인센티브를 도입하고 있다. 우리나라도 이제 어느 정도 민간부문의 능력축적도 되었고 또한 여타 경제부문의 자율화, 민간화 추세에 발맞추어 향후의 택지개발에도 민간 활력을 활용해야 하며 공공의 역할은 장기적 계획 및 제도의 정비 등의 역할에 치중함이 바람직할 것이다.<sup>6)</sup>

이를 구체적으로 모색해보면, 개발의 이전단계에서 공공부문의 선매, 비축등을 통해 미리 용지를 확보하는데 주력하고 개발단계에서는 기술과 자본 등 민간부문의 능력을 활용할 수 있도록 단계화한 역할분담이 고려될 수 있다. 이와 관련하여 토지의 선매제도 활성화방안이 강구되어야 하며 기존의 유휴지 및 비업무용 토지등에 대한 비축기능을 강화하도록 하여야 한다.

5) 한국토지개발공사, "조사와 전망," 1993, 2호, p.65.

6) 국토개발연구원, "토지정책의 평가와 방향," 1991, P.107.

한편, 지방자치제의 진전과 함께 중앙정부나 정부공사의 직접 개발 참여의 폭이 줄어드는 것과 병행하여 지방정부와 민간기업의 참여확대로 개발방식을 보다 다양화하도록 해야 한다. 토지공개념 확대도입 등 관련제도의 정비가 어느 정도 이루어진 만큼 적정수준의 개발이익 환수를 전제로 한 직접민간개발, 민간과 공공의 합동개발, 제3섹터 설립에 의한 개발 등의 다양한 개발이 이루어질 수 있도록 하므로써 택지공급을 확대하도록 해야한다.

## 2. 宅地開發方式의 改善

### 1) 택지개발방식의 합리적 선정

택지개발방식은 사업을 위해 소요되는 토지의 취득여하와 종전 토지소유자의 권리변동유무에 따라 크게 환지방법과 전면매수방법으로 나눌 수 있다. 특정 사업대상지에서 환지방법과 전면매수방법 중 어느 것으로 선택할 것인가는 정부의 재정형편과 토지행정의 정책목표, 사업시행자의 재정과 관련된 대상지의 지가현황, 사업대상도시의 택지수급정도, 지장물 등의 분포, 지역주민의 의견 등 지역특성의 여러 요인을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다.

지금까지 시행해 온 사업경험에 비추어 볼 때 향후 택지개발방식은 대체로 다음 몇 가지 원칙에 입각하여 적절한 방식을 선정하여야 할 것이다.”

첫째, 지가가 현저히 높은 도시지역에서는 환지방법, 지가가 낮은 도시 주변지역과 녹지지역에서는 전면매수방법이 보다 바람직한 방식이 될 수 있다.

둘째, 모도시의 토지수요, 특히 주택난등으로 인해 택지수요가 많은 지역

---

7) 황명찬, “토지개발정책의 궤도정립,” 김수학선생회갑기념논문집발간위원회, 「김수학선생 회갑기념 논문집」, 1987, p. 253

에서는 공동주택을 대량으로 공급하고 토지이용의 효율성을 높이기 위해 소지를 전부 매입하여 개발하는 방식이 훨씬 합리적일 것이다. 그러나 이 경우에도 토지이용을 고밀도로 하지 않아도 되는 곳에서는 환지방법, 즉 지구획정리사업과 같은 방식이 더 바람직한 수법이라고 볼 수 있다.

세째, 사업지구의 도시기반시설을 설치하는 데 많은 투자가 소요되는 지구는 지가안정과 도시기반시설의 투자효과를 높이기 위해 전면매수방법이 보다 타당한 방법이라 하겠다.

그러나 당해사업지구가 모도시의 도로, 상·하수도, 전기 등 도시기반시설을 특별한 투자없이 이용할 수 있거나 저렴한 비용으로 시설을 설치 또는 확충할 수 있는 지역에서는 환지방식에 의한 택지개발이 보다 적절한 방법이 될 것이다.

이상에서 살핀 바와 같이 향후 택지개발방법은 구획정리사업과 같은 환지방법과 공영개발형태의 전면매수방법을 사업지구의 특성에 맞도록 유효적절하게 선택하여 적용하는 것이 바람직하다고 하겠다.

## 2) 합동개발의 활성화

택지합동개발방식이란 택지를 개발할 수 있는 자본과 기술을 갖고 있는 민간기업과 토지소유자가 공동으로 택지개발사업에 참여하여 주택, 공공시설, 사업시설 등을 건설·공급하는 방식이다. 토지소유자는 토지평가액을, 민간기업은 건설 및 택지개발투자액을 기준으로 개발주체끼리 당해토지를 지분만큼 소유하고 건축물을 구분소유하는 등가교환에 의한 합동개발이 일반적이다. 그러나 택지합동개발방식은 사업에 참여하는 주체의 형태, 기능, 수 등의 측면에서 여러가지로 유형화될 수 있으며 유형에 따라 관련법규 및 사업효과가 서로 다르기 때문에 획일적으로 개념화하기는 쉽지 않다.

효과적인 택지개발체제를 구축하기 위해서는 공공의 행정력 및 통제, 조정기능과 민간의 자본 및 축적된 기술이 적절히 조화되어야 할 것인데 합동

개발방식은 이러한 상이한 개발주체간의 장점들을 취해 택지를 개발할 수 있다는 특징이 있다.

일반적으로 합동개발은 참여하는 주체에 따라 두가지 유형으로 구분할 수 있을 것이다. 첫째는 토지를 소유하고 있는 민간기업 또는 개인과 자본, 기술 및 경험을 보유하고 있어서 택지개발사업을 실제로 영위할 수 있는 민간기업과 합동으로 개발하는 방법이다. 둘째는 공공이 보유하고 있는 토지에 위와 같은 민간기업이 택지개발사업을 시행하는 방법이다. 첫째 유형은 재개발지역에서의 주택개량재개발사업, 도심지재개발사업 및 기타 토지의 고도이용이 필요한 지역에서의 개발사업에 적용하기 용이한 것이다. 둘째 유형은 공공기관이 확보 또는 비축하여 둔 토지에 공공시설을 설치한다든지 또는 주택건설을 할 경우에 바람직한 것이다. 이 방식은 토지소유자가 자기자금 부담없이 개발사업의 공동경영자가 되고 권익보호도 된다. 동시에 택지공급, 주택건설을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 공영개발의 확대에 위축되기 쉬운 민간부문의 활력을 불러일으킬 수 있을 것이다.

현재 신도시건설 등의 택지개발사업시행시 제한적이거나 일부 시행되고 있거나 한국토지개발공사 등에서 도입검토되고 있는 합동개발의 형태는 다음의 2가지로 구분될 수 있다.<sup>8)</sup>

그 첫째는 토지신탁개발제도의 도입이다. 토지신탁개발은 토지소유자로부터 신탁받은 수탁자가 위탁자의 지위로서 인정되는 개발사업을 시행한 후 신탁목적에 따라 처분하고 신탁수수료를 제외한 나머지의 매출손익을 위탁자에게 귀속시키는 사업방식이다.

신탁제도에 의한 택지개발은 실질적인 토지거래를 수반하지 않음으로지가상승을 현재화시키지 않고, 투기목적으로 보유하고 있는 미활성용지의 이용을 촉진할 수 있는 제도이다.<sup>9)</sup>

8) 한국토지개발공사, "한국토지개발공사의 기능과 역할," 1988, pp.98-99.

9) 孫善奎, "신탁제도와 토지개발," 한국토지개발공사, 「토지와 개발」, 1990, p.60.

이러한 개발방식은 사업시행자의 자금부담을 경감시키며 공권력의 개입이 없어 사업시행의 원활을 기할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 사업수익성에 의한 제약이 있고 개발이익이 대부분 토지소유자에게 귀속되는등의 문제점이 있다. 또한 이 방식은 사업의 시행이 토지소유자와 신탁개발기관과의 합의에 의하여야만 가능하여 소유자가 많은 경우 사업수행의 복잡성이 누증되는 점과 개발대상지에 대한 기존의 토지이용계획이 합리적인 골격을 갖추고 있어야 한다는 전제조건이 있으므로 이러한 방식은 기존 정비구역내의 극소적인 불균형을 시정하기 위한 소규모 사업으로 적합할 것이다.

둘째의 방식은 조성토지의 공급대상자를 조성공사에 참여시키는 방법이다. 이 방법은 조성공사에 대한 참여범위에 따라 그 절차나 방법에 차이가 있겠으나 사업시행자의 자금부담을 경감시키고 투하자본을 조기에 회수하며 목적용도 사용시 2중공사에 따른 비용의 낭비를 절감하는 효과가 있다. 일반적으로 절차는 공급대상자(주로 주택건설사업자)에게 공급계약시 정한 범위의 조성공사를 시공케하고 그 비용을 공급대금에서 차감하여 주는 것으로서 당해업체는 향후 당해토지를 목적용도로 사용하는 점을 감안하여 공사를 분담할 수 있게 한다.

이 방식은 참여대상자가 다수인 것이 보통이므로 단지의 전체적 기초시설 설치 및 주공정계획이 저해되지 아니하는 범위내에서 시행되어야 하는 제약이 있으며 조성토지의 공급대상자에게 공사를 분담시키는 데에 법령상 근거가 명확치 아니한 점등의 문제점이 있다.

이러한 택지합동개발방식은 개발참여자들의 고유기능을 유지해 나간다면 모든 참여자에게 이익을 주는 동시에 택지개발을 촉진시킬수 있는 좋은 개발방식이며 이를 활성화시키기 위하여는 다음과 같은 점이 고려되어야 하겠다.<sup>10)</sup>

---

10) 황명찬, "토지개발정책의 귀도정립," 김수학선생회갑기념논문집발간위원회, 「김수학선생회갑기념 논문집」, 1987, p. 255.

첫째로 택지합동개발방식은 참여자들의 협력이 가장 중요하며, 특히 토지 소유자와 개발업자 사이의 관계는 사업의 성패를 좌우하는 요제이다. 따라서 개발업자는 고도의 공신력을 가져야 하는 데 정부 또는 정부투자기관이 우선적으로 이 방식을 시행하면서 문제점을 보완한 후 민간부문으로 확대시키는 것이 바람직할 것이다. 특히 앞으로 합동개발방식의 상당부분을 차지할 것으로 보이는 토지신탁개발을 확대하기 위해서도 이와 같은 과정을 거쳐 민간개발업자를 육성하고 그들의 공신력을 높여 나가야 하겠다.

둘째로 가급적이면 국공유지부터 합동개발방식을 시행해 나가야 할 것이다. 국공유지는 개발자가 사유지보다 안정적으로 이용권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라 토지이용자가 바뀌는 경우에도 계속해서 당초목적으로 이용할 수 있도록 할 수 있기 때문이다. 또한 사유지의 경우는 일반적으로 이용보다 소유에 보다 많은 중요성을 부여하지만 국공유지는 이용에 더 중점을 둘 수 있기 때문에 국공유지부터 합동개발방식에 의한 택지개발사업을 시행하고 점차 사유지로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 토지소유권을 현실적으로 넘겨주는 것에 대한 일부 토지소유자의 불안과 토지 및 건물에 대하여 적정한 평가가 이루어질 수 있는가에 대한 불신이 남게 되므로 이에 대한 제도적 보완이 필요할 것이다. 마지막으로 합동개발방식은 참여자들 사이에 이해관계가 잘 조정되어야 더욱 활성화될 수 있도록 재산성을 극대화하여야 함은 물론이고 참여자간에 이익이 원만히 배당될 수 있도록 관련제도등의 연구가 촉진되어야 하겠다.

### 3. 宅地供給體系의 改善

택지공급목적에 부합하는 매입자가 택지를 구입할 수 있도록 다음과 같이 택지의 공급방법과 대상자 선정을 합리화하여야 할 것이다.

첫째, 개발된 택지의 공급체계를 정비함이 필요하다. 개발된 택지의 분양 방법에 있어서 정부, 정부공사, 민간개발에 따라 달라야 할 것이며 택지의

분양가격에 있어서도 소득계층별로 자유시장 메카니즘에 일임하는 방법과 실수요자 분양방법, 실사(비)가격 분양방법이 혼용되어야 할 것이다.

즉 고소득층은 민간토지개발업체가 공급하는 택지를 자유시장적 경쟁제를 위주로 하는 반면 중소득층의 경우 정부공사를 개발주체로 하는 실수요자 분양방법을 중심으로 하되 대기순위법(wating list), 부금적립법 등을 활용할 수 있을 것 같다.

저소득층의 경우 개발된 택지의 분양은 생존적 토지소유의 보장이란 차원에서 정부가 개발 내지 분양주체가 되어 사회보장적인 실비가격분양 또는 보조적 가격분양방법이 바람직 할 것이다.<sup>11)</sup> 그러나 현실적으로 소득계층간 구분의 어려움과 토지소유실태의 인적, 물적 상황의 정보시스템화, 개발비의 저렴화, 국공유지의 효율적 활용 등 많은 과제가 남아 있다.

둘째, 합리적인 택지공급대상자 선정이 필요하다. 사실상 현재의 높은 지가수준 및 소득수준 등에 비추어 볼 때, 무주택자에 대한 내집마련의 꿈을 실현시키는 방법으로는 개발택지의 분양이나 기한내 건축의무 부담보다는 주택건축에 따른 금융의 혜택등 지원책을 강구하든가, 일정 규모의 공동주택 등을 건립한 후 분양 또는 임대토록 조치하여 그 분양가 등의 부담에 대하여는 일정기간의 분할납입이 가능토록 해야 한다.

그리고 일반 단독주택용지는 중, 고소득층을 대상으로 분양 공급하되 단독택지의 매각에서 발생하는 회수이익을 무주택 저소득층을 위한 주택공급가격을 저감시키는 데 사용토록 해야 할 것이다.

셋째, 택지의 공급가격 결정에서도 사업지구를 관할하는 지방자치단체를 참여시키므로써 공급대상자의 결정과 공급가격에 합리성을 찾아야 한다.

11) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책 문제와 향후의 선택,” 1992. p.164.

#### 4. 規制爲主의 政策에서 支援爲主의 政策으로

토지이용의 용도를 지정하는 용도지역제나 용도지구제 및 용도구역제 등은 국토의 계획적 이용의 실현을 위해서는 바람직한 것이라 할 수 있으나, 그것은 상호 유기적 관련이나 일관된 규제체제를 유지할 수 있어야 한다.

토지이용규제를 완화할 경우 토지이용구조의 합리화, 환경보존, 지역간 균형개발, 개발이익의 환수 등 여타 정책목표와 조화를 이룰 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

사실 토지이용규제는 인접한 필지간의 외부효과(negative externality)를 통제하는데 그 당위성이 있으므로 무조건적인 규제완화는 정당화될 수 없다. 무절제한 토지이용은 생산환경의 열악화, 자연환경의 파괴 등으로 인한 사회적 비용을 증대시킬 수 있으므로 토지공급의 확대라는 측면에서만 규제를 완화할 경우 생겨날 부작용도 신중히 검토되어야 할 것이다.

토지이용규제 개선과 관련하여 대두되는 최근의 견해 중 도시계획적 측면에서는 토지이용을 계획적으로 구현하고자 다음과 같은 여러가지 새로운 기법들이 도입되어야 한다는 주장이 있다.<sup>12)</sup>

첫째, 영국, 독일에서 시행되고있는 지구상세계획제도를 적극 활용하여 토지이용계획의 상세화로 도시계획의 결정단계에서부터 건축물 및 공공시설의 위치, 규모, 용도, 형태 등 세부적인 계획을 수립함으로써 계획적인 도시개발이 이루어지게 한다.

둘째, 조건부 규제완화 제도를 확대하여 전통적인 용도지역제에 융통성을 주는 방안도 고려할 수 있다. 즉 보존위주의 용도를 철저히 관리하되 기타의 용도에 있어서는 공공목적에 맞는 조건을 제시하고 이를 만족시키는 대가로 특정규제를 완화해 준다는 것이다.

셋째, 우리나라에서와 같이 혼합용도의 토지이용이 많은 경우 그 현실을

---

12) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책 문제와 향후의 선택,” 1992, pp. 211-213.

인정하고 발전시키기 위해서는 도시적 용도지역의 취지에서 벗어나지 않는 범위에서 기존 용도지역제에 미시적 용도지역제의 적용이 가능하도록 한다는 것이다. 예컨대, 도심재개발에서 최소한 재개발사업전의 주택호수가 주상 복합건물에 의해 공급될 수 있도록 한다.

네째, 개개의 필지에서 실행가능한 개발의 총량을 규제하는 한편 당해 필지에서 미이용의 개발가능용량을 다른 필지로 이전하는 것을 인정하여, 보다 집약적인 개발이 이루어질 수 있게 하는 개발권이전제도(Transfer of development right)를 도입한다.<sup>13)</sup> 이러한 제도는 토지이용이 심하게 제약되는 토지에 대한 손실보상의 기법으로서 활용할 수 있다.

다섯째, 도심토지 이용도를 제고시키는 것이 필요하다. 기존 도시내부의 토지이용규제를 완화하고 불려단위의 주거밀도개선지구를 지정하거나 계획단위개발, 지구상세계획제도를 도입하여 도시의 토지이용효율성을 획기적으로 제고토록 한다.

토지이용규제와 관련하여 또한 중요한 점은 지방자치제가 실시됨에 따라 토지이용규제권한의 분권화가 추진되어야 한다는 것이다. 그러나 종래의 토지이용규제제도가 지닌 가장 큰 문제점은 '계획에 의한 토지이용'을 제대로 제도화하지 못한 점 및 지방자치단체의 역할과 기능을 과소평가하면서 중앙정부 중심의 토지행정을 전개한 데에 있는 것이라 할 수 있다. 토지이용규제에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 제도적으로 정착시키는 것이 필요하다.

이와 같은 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 제도화하기 위해서는 토지이용법제의 일대 개혁이 수반되어야 할 것이다.<sup>14)</sup>

더불어 고려되어야 할 사항은 지방정부의 공영개발을 지원하는 방안이다. 지방정부에 의한 공영개발사업은 지방재정의 확충 및 개발주체를 다양

---

13) 토지개발권은 토지소유자로부터 공공기관이 이양받음으로써 토지개발 및 이용을 규제하는 제도로서 후일 개발이 필요한 때 정부는 토지소유자에게 개발권을 이양하는 대가로 개발허가비를 징수한다.

14) 석종현, "토지이용규제법제의 개선방안," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1993. 5-6호, p. 30.

화하고 민간의 참여경험을 축적하는 중요한 단계이다. 그러나, 많은 지방 정부가 개발계획의 수립과 사업의 추진, 사후의 영향평가에 있어 전문성이 부족하고 초기자본이 부족한 형편이므로 중앙정부 및 정부공사의 교육훈련, 자금, 공동사업시행 등의 지원이 필요하다. 공공부문의 지원과 더불어 민간부문과의 협력관계 조성이 지방정부의 부족한 전문성 및 자금을 보완하는 방법으로 적극 활용할 수 있을 것이다.

#### 5. 民怨解消를 위한 方案의 講究

토지구획정리사업과 공영개발사업의 각 단계에서 발생할 수 있는 민원의 유형에 따라 이들 민원의 원인과 이를 해소할 수 있는 몇가지 시사점을 모색해 보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

먼저 토지구획정리사업의 경우에는

첫째, 사업지구내 무허가주택의 사업제외요구는 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진이라는 토지구획정리사업의 기본목적에 배치될 뿐만 아니라 토지구획정리수법이 가지는 토지의 환지지정에 의한 권리존속과 지장물등의 이전, 제거에 대한 손실보상원칙에 비추어 보더라도 정당한 요구로 받아들여지기는 어려울 것으로 보인다

둘째, 사업지구내 전세입주자의 아파트입주권 혜택요구는 구획정리사업으로 확보된 토지에 건축된 공공아파트의 분양 및 임대등의 경우에 중앙정부나 해당 지방자치단체 등이 가지는 실수요자 위주의 주택공급정책과 상충이 없는 범위내에서 충분히 배려되어야 할 것이다.

셋째, 환지계획의 부적정에 연관된 민원은 주로 환지설계방식에 따라 다른 종류의 민원이 발생할 수 있다. 면적식 환지설계방식의 경우는 사업지구내 개발이익의 비형평적인 배분민원의 주요인으로 볼 수 있으며, 평가식 환지설계방식의 경우는 감보율의 전반적인 과다로 인한 환지면적의 과소에서

15) 한국토지개발공사, "택지개발종합계획," 1985, pp. 401-404.

민원이 주로 발생하는 것으로 보인다. 따라서 이러한 환지계획상의 민원을 해소하기 위해서는 환지설계방식의 개선과 함께 이를 위한 전문인력의 확보와 훈련이 병행되어야 할 것으로 보인다.

네째, 지장물 보상가격의 저렴 및 조기보상요구는 현행 감정가격의 현시가 반영율의 미흡과 보상금 지급시기를 사용의 시기까지로 하는 현행법제도(토지수용법 제61조 제 1항)에 주로 기인하는 것으로 토지구획정리사업법 시행령 제30조의 2에 규정된 현실화율 제고와 보상금의 조기보상에 대한 제도적 모색이 검토되어야 할 것으로 보인다.

다섯째, 징수청산금의 인하 및 분할상환요구와 연관된 민원은 청산금을 환지처분시에 결정함으로써 증가된 토지가격으로 징수청산금을 상환하는 데 따른 토지소유자의 부담과중에 대한 불만이 주원인이 있을 것으로 생각되는 바, 이를 위하여 분할상환방식등의 제도적 보완도 바람직할 것으로 보인다.

한편 공영개발사업의 경우에는

첫째, 사업지구내 기존가옥의 보존요구에 관련된 민원은 현재 택지개발사업 실시계획시에 전체 사업지구의 개발계획과 크게 배치되는 않는 기존 우량주택에 대해서는 보존이 가능하도록 되어 있다. 그러나 이들 기존가옥의 보존여부의 결정을 위한 구체적인 선별기준과 법적 기준이 마련되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 사업지구내 기존주택에 대한 이주대책의 불합리에 관한 민원은, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 제8조와 동시행령 제5조 제5항에 규정된 바와 같이 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 30호이상인 경우에, 공공사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 이주대책을 마련해 주어야 한다는 법적근거는 마련되어 있으나 이의 운영상의 불합리가 민원의 대상이 되는 것으로 생각된다.

따라서 선입주 후철거 조치의 철저한 시행등 이주대책의 합리적인 계획과 운영이 있어야 할 것으로 보인다.

세째, 지구지정후 사업의 미착수로 인한 사업지구내 토지소유자 및 이해관계인의 재산권 행사의 제약에 관한 민원은 현재 택지개발예정지구를 지정

한 날로부터 5년내에 택지개발사업을 착수하지 아니한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 지정을 해제토록 규정되어 있다. 그러므로 지구지정후 5년내에 택지개발사업의 실현가능성이 거의 없다고 판단되는 택지개발예정 지구에 대해서는 조기에 예정지구의 지정을 해제하는 방안을 강구하여 택지 개발예정지구 지정에 따른 토지소유자 및 이해관계인의 재산권행사 제약의 장기화를 방지해야 한다.

네째, 사업지구내 개인토지의 일부편입에 따른 비편입토지의 효용저하에 관한 민원은 토지소유자의 잔여지 수용청구권(토지수용법 제48조), 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법에 의한 손실보상등의 방법에 의한 구제제도(동법 제4조 제4항)가 있는 만큼 이의 적절한 운용이 요구된다.

다섯째, 협의매수가격의 부적정에 관련된 민원과 수용시 보상금의 부적정에 관한 민원은 현재 공영개발사업지구내의 편입토지취득(공용수용)을 위한 보상가격은 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 공시지가를 기준으로 2개감정평가업자 또는 감정회사의 감정가격을 산술평균하여 산정하도록 되어 있는 바 현행 공시지가가 지역에 따라서는 어느 정도 현실화된 지역도 있으나 아직도 실거래가격에 미치지 못하는 지역이 대부분인 것으로 나타나는 만큼, 사업지구 인근토지의 감정 당시의 실제 거래실례가격을 기준으로 하여 보상조치토록 보상기준을 대폭 개선 현실화해야 하며 아울러 감정평가업자 등 감정기관의 객관적 신뢰성이 확보되도록 평가기준의 세분화는 물론 요원의 전문화를 유도해야 한다. 또, 현재 각 지방자치단체에 설치되어 보상실무에 대한 자문기능 밖에 갖지 못하고 있는 보상심의위원회의 기능을 강화하여 민의의 수렴과 민원을 해소할 수 있도록 현보상제도의 현실화 조치가 실현되어야 한다.

특히 지방화시대에 즈음한 공영개발사업의 토지취득제도와 관련하여 주민 공감대 및 재정자립도를 확보하기 위하여는 공영개발의 각종 문제점들을 상대적 성격을 갖고 있는 구획정리사업의 장점으로 보완 개선하는 장치가 현실적으로 가장 합리적이고 당면한 과제라 할 수 있다.■ 따라서 토지취득

16) 신창기, "택지개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 부산대학교

에 따른 제반 문제점을 해결하기 위하여는 택지개발촉진법에 의거 전국적으로 확대시행되고 있는 공영개발사업의 골격을 유지하면서 이의 미약점을 보완하는 방안으로 구획정리사업의 환지방식을 도입하는 것이 바람직하다. 즉 사업대상지역내의 각 세대별 토지소유 분포상태를 조사하여 사업집행계획을 고려한 적정 기준면적을 정한 후 그 기준면적 미만의 소규모 토지에 대하여는 토지소유자에게 환지처분하고 기준면적 이상의 소유자에 대하여는 기준면적에 대하여만 환지하고 기준면적 초과분에 대하여는 공용수용하여 취득토록 한다. 그리고 개인환지 및 공공시설용지를 제외한 개발용지는 계획에 맞게 아파트건립 등이 가능토록 실제 개발자에게 선제공급하고, 택지를 환지받은자는 기존의 공영개발방식대로 제한된 기간내에 지정된 용도에 맞게 주택건축을 의무화함으로써 택지개발을 유도해야 할 것이다.

이상과 같이 환지방식 공영개발사업을 통하여 사업시행시 토지소유자의 불만이 상당수준 해소될 수 있을 것으로 사료된다. 또한 이들이 공공사업에 직접 참여하므로써 원활한 사업추진을 기할 수 있음은 물론 사업시행자의 재정부족 해소와 일시에 막대한 자금방출로 인한 애로도 타개할 수 있고 대토구입자금을 사업지구내로 유도하여 지가안정에도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방법이 심화되고 있는 주택난 해소를 위하여 다량의 공동주택건설용지를 확보공급하고 이에 수반되는 학교용지등 공공시설용지를 확보하여야 하는 우리의 현실에서 이들 다수의 소유자들로 세분되어 있는 피보상자들의 이익을 어떻게 합리적으로 절충시킬수 있는가에 대하여는 보다 충분한 연구가 필요하다.

---

행정대학원, 1991, p. 58.

17) 신동연, "고지가와 공공사업시행," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1991.9-10월호, p. 13.

### 第 3 節 宅地開發供給에 관한 制度의 改善

#### 1. 宅地開發供給行政體制 改善

택지개발공급행정의 문제점에 대한 개선방안으로는 첫째, 택지개발개념의 정립이다. 소지(raw land)와 개발지(developed land)의 구분을 규정할 수 있는 기준의 설정이 필요하다. 택지개발의 경우 구미제국처럼 가구분합통제 제도의 도입으로 도시하부구조시설(infra-structure)이 되어 있지 않은 미성숙지가 개발된 토지로서 토지시장에 들어오는 것을 막는다든지 혹은 택지로 개발이용될 토지의 경우 거주 적합성이나 근접성등으로 보아 아직 완전한 시설이 갖추어지지 않은 지역을 시가화조정지구로 지정하여 토지시장에 들어오는 것을 억제하는 수단으로 이용할 수 있다. 이같은 소지와 개발지의 구분을 대체로 건축가능성(buildability), 거주적합성 (habitability) 또는 대중교통수단의 이용이 가능한 접근성(accessibility) 등의 기준으로 개발 여부를 결정함이 바람직하다. 18)

둘째, 사업절차의 간소화이다. 사업지구의 지정절차가 심의의 중복으로 복잡하고 소요기간이 장기화되므로써 택지개발의 원래 목적인 주택난 해소에 능률적으로 대처하기에 미흡하다. 그러므로 사업후보지 조사와 지구지정에서의 개발계획, 실시계획의 승인에 이르는 절차의 중복을 피하므로써 사업계획승인의 소요일수를 줄일 수 있도록 해야 한다. 또 택지개발사업에 관련되는 법상 승인절차를 위한 권한의 중앙부서(건설부장관) 집중으로 초래되는 제반 장애요인을 개선하기 위하여는 과감하게 중앙권한을 지방에 위임해야 한다. 택지개발촉진법에 의하여 택지개발을 시행하는 경우 개발계획 승인(법 제 8조)과 선수금 승인(법 제 20조) 및 택지공급 승인(법 제18조)을 들 수 있으며 현재로서는 일정면적 이하에 대해서만 제한적으로 승인권

18) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책문제와 향후의 선택,” 1992, p.163.

한이 지방자치단체에 위임되어 있는데 개발계획승인의 경우 중앙정부차원에서 타당성 검토 및 관련부서협의 등은 택지개발예정지구 지정시 이루어지므로 해당 지방자치단체가 기존의 종합개발계획, 시·군 도시계획 등과 자율적으로 지역 특수성에 부합되게 개발계획을 수립 추진토록 위임해야 한다.

그리고 선수금 승인제도를 각 시·도지사의 책임하에 효율성있게 운용할 수 있도록 위임해야 하며 택지공급승인의 경우 택지의 공급도 실시계획 승인시에 그 기본계획이 충분히 검토된다고 생각되므로, 시·도지사가 대상 택지의 위치, 면적, 대상자 등의 적정여부를 판단하여 공급토록 위임해야 할 것이다.■

## 2. 原價上昇壓力에 대한 對應

시급한 도시주택난의 해소와 토지투기의 방지 등 토지문제를 근본적으로 해결하기 위하여는 무엇보다도 택지공급물량의 확보를 위한 개발사업의 확대행이 필요하다. 그러나 개발사업의 확대는 일시에 많은 자금의 투입을 요하며, 개발기간이 보통 2년이상 소요된다는 점을 고려할 때 자본의 잠식을 방지하고 재투자 자원의 확보를 위해서는 필연적으로 투자자금의 조기회수를 위한 택지의 선공급을 확대하고 주어진 택지공급가격체계하에서 최대한 개발이익을 환수하여야 함이 불가피하다. 그리고, 택지개발과정에서 협의기간과 수용기간 및 인·허가 업무기간 등을 최대한 단축시키는 것이 필요하다.

또, 지가의 상승에 따라 용지비의 상승에 의한 원가상승압력이 가중되고 있다.

일반적으로 지가의 상승은 토지의 용도전환, 하부구조 시설의 설치, 개발사업의 착수, 재개발사업의 수행 등 4가지 시점에서 일어난다.■

19) 송병권, "지방공영개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 경남대학교 행정대학원, 1990, p.42 참조.

따라서 개발사업시행자의 원가상승압력을 완화시키고 저렴한 택지를 공급하기 위하여는 택지개발에 필요한 용지를 개발사업시행에 앞서 사전에 값싸게 확보하는 토지비축(Land Banking)이<sup>20</sup> 강화되어야 한다.

그리고 앞서 살펴본 바와 같이 지방화시대의 전개에 따라 지방정부 및 지역주민과 사업시행자간의 대표적 갈등사례로 나타나고 있는 것이 개발사업으로 인한 개발이익의 지역환원요구이며 이는 지역간선시설 지원요구 등으로 구체화되고 있다. 간선시설설치지원은 개발이익의 지역환원, 지역주민의 편익증진, 지방정부 재정수익증대와 같은 순기능을 갖는 동시에 조성원가상승과 공급부진, 사업시행자의 자금압박가중, 지가안정국면하에서의 개발손실발생 등과 같은 역기능을 갖고 있다.

간선시설의 설치는 <표 29>에서 보는 바와 같이, 부담 주체에 따라서 사업시행자인 경우, 국가 또는 지방자치단체인 경우, 원인자부담의 원칙에 의해 분담하는 경우의 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 사업시행자에게 설치의무가 있는 시설 및 원인자부담의 원칙에 의한 사업시행자 분담분에 대해서는 사업시행자가 당연히 부담해야 하므로 큰 문제가 없다. 그러나 국가 및 지방자치단체에 부담의무가 있는 원인자부담 원칙에 의한 분담분과 단지 조성 관련시설, 광역도시 기반시설에 대한 지원기준이 문제이다. 현재 지역간선시설에 대한 지원은 관련법규에 의하여 국가 및 지방자치단체에 설치의무가 있는 경우에도 국고 및 지방비의 부족, 원인자부담의 원칙에 의하여 사업시행자가 대부분을 부담하고 있을 뿐만 아니라 특히 당해 개발사업이 적자인 경우에도 지원이 이루어져야 하는 등 개발이익과의 연결성없이 이루어

20) Doebele, William, A., "The Provision of Land for Urban Poor : Concepts, Instrument and Prospects", *In Land for the Housing the poor*, Bangkok, Thailand, 1983, p.352.

21) 이는 공적기관이 미리 상당량의 토지를 확보하였다가 이를 필요로 하는 실수요자에게 비교적 저렴한 가격으로 공급함으로써 택지부족으로 인한 가격의 폭등을 방지하고 계획 적인 개발을 가능케 하는 제도이다.

Jack Carr and Lawrence B. Smith, "Public Land Banking and the Price of Land," *Land Economics*, 1975, p.316.

어지고 있는 실정이다.<sup>22)</sup>

<표 29> 현행 주요간선시설의 설치의무에 대한 법적 규정내용

시설의 종류	사업시행자	지방자치단체	국가
도 로	◦ 진입도로중 200m	◦ 진입도로중 200m 초과분 ◦ 지구의 도시계획도로	◦ 국도
상수도	◦ 인입상수관로중 200m(원인자부담)	◦ 인입상수관로중 200m 초과분 ◦ 취수장, 정수장, 가압 장, 배수지 등	◦ 광역상수 도시설
쓰레기· 폐기물처리장	(원인자부담)	◦ 지구의 하수관로중 200m 초과분 ◦ 遮集管渠, 하수종말처 리장	
철도, 전철	(교통영향평가 결 과에 따라 부담)	◦ 전철	◦ 국철

자료 : 주택건설촉진법, 택지개발촉진법 등 참조.

민병균, “지방화시대의 택지개발협력체제,” 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1992, 7-8호, p.116.

따라서 현행 간선시설지원에 대한 설치분담범위체계 및 명확한 시설별 지원기준 등은 시급히 확립하여야 할 과제이다.

그리고 오늘의 공공사업시행의 개발여건은 지가상승에 따른 원가상승압력의 가중과 시중 자금시장 여건변화에서 초래되는 차입 및 채권발행의 곤란, 각종 동시 다발적인 분출로 점점 열악하여지고 있으며 현행 선분양에 의한 재원조달방식은 민간의 유효수요 및 부동산경기에 지나치게 의존하는 방식이기 때문에 지역개발차원에서 이루어지는 택지개발의 경우 택지의 매각부

22) 민병균, “지방화시대의 택지개발협력체제,” 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1992. 7-8호, p.120.

진에 따른 재정악화가 우려된다.

따라서 유동성이 약한 부동산을 대상으로 하는 택지개발에 있어서는 안정적인 자금원이 매우 중요한 과제이며, 특히 재정력이 취약한 지방자치단체가 지방재정 확충차원에서 택지개발사업을 본격적으로 수행하게 됨을 감안할 때 택지개발을 위한 재정 및 금융지원기능의 강화가 더욱 절실히 요청된다.

또, 택지개발과 관련한 조세감면 및 융자금지원체계를 통합정비하여 개발사업의 성격에 따라 차등적인 금융지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 최근 토지공개념의 입법화와 관련하여 신설된 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 의해 조성된 재원 및 재정투융자 특별회계에 의한 각종 공공자금등을 적극 활용하여 토지의 개발 및 관리, 토지의 장기적인 비축, 지역개발을 위한 사업을 지원하는 융자금 기금을 설치하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다.<sup>23)</sup>

### 3. 宅地關聯 稅制의 改編

향후 토지세제는 실현된 자본소득을 철저히 환수하고 필요한 토지의 적정 규모 소유를 유도함으로써 토지정책의 목표인 토지이용의 효율화와 지가안정 달성에 기여해야 한다.

따라서 복잡한 토지관련 세제는 다음에 제시하고 있는 양도소득세와 토지보유세를 중심으로 보완하고 이를 효율적으로 관리할 수 있는 정보체계를 구축하는 한편, 실효있는 토지이용계획, 토지개발공급의 확대 등 세제 이외의 토지정책을 상호 보완적으로 운영한다면 토지정책 목표는 충분히 달성될 수 있을 것이다.

23) 민병균, "지방화시대의 택지개발협력체제," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1992. 7-8호, p. 123.

## 1) 양도소득세의 강화

양도소득세는 토지를 포함한 부동산의 양도에서 발생하는 실현된 자본이득에 과세하므로써 토지의 효율적 이용을 촉진하고 토지투기를 억제하는 하나의 수단으로 활용되고 있으나 그 기능과 효과에 대하여는 상당히 의문시되고 있다.

이는 낮은 과세표준의 적용, 불법적인 미등기전매 및 합법적인 비과세감면조항이 많아 양도소득세의 부과대상이 아주 적기 때문이다. 이에 대한 개선방안으로 수많은 비과세와 감면조항들의 대폭적인 정비와 법인의 업무용, 비업무용 토지의 구분없이 특별부가세를 개인에 대한 양도소득세로의 포함, 과표의 현실화, 기타 상속·증여시 자본이득이 실현된 것으로 간주하여 양도소득세를 부과하는 방안 등을 강구하여 양도소득세의 기능을 강화하여야 할 것이다.

그런데 양도소득세만 강화하게 되면 동결효과(lock in effect)에 의해 토지를 보유하려는 경향이 생기고 그로 인한 토지가격상승이 초래될 가능성이 크지만 이러한 동결효과는 토지보유에 대한 비용부담, 토지보유로부터 미래의 수익을 기대할 수 없다는 인식이 전제될 때 그 정도가 약화될 것이다.<sup>24)</sup>

## 2) 토지보유세(종합토지세)의 강화

토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합하여 1990년부터 실시하고 있는 종합토지세는 전국에 걸쳐 개인이나 기업이 보유하고 있는 모든 토지를 합산하여 누진세로 부과한다는 원래의 제도자체로 보면 상당히 강력한 것이나 아직도 해결되어야 할 문제점이 많이 남아 있다.

앞에서 살펴본 문제점을 종합하여 볼 때 종합토지세는 다음과 같이 보완

---

24) 한국토지개발공사, "한국의 토지정책문제와 향후의 선택," 1992, p.207.

해야 한다.<sup>25)</sup>

첫째, 과표를 공시지가의 일정수준(예 80%)으로 운영하면서 세율을 전반적으로 개편해야 한다. 더불어 공시지가를 최대한 현실화시켜 지가상승으로 인한 미실현 자본소득이 보유세에 일부 반영될 수 있도록 해야 하며, 이때 조세증가에 따른 국민들의 조세저항이 예상된다.

둘째, 정부가 공공이익을 위해 규제하는 토지에 대해서는 규제정도에 비례하여 세부담을 경감해야 한다. 예컨대, 개발제한구역, 환경보전지역, 공원지역, 절대농지 등이 여기에 포함될 것이다.

셋째, 대상토지는 주거용, 농업용, 산업용 등으로 대분하고 구분내에서의 누진율은 강화하되 차등은 가급적 최소화해야 한다. 이를 위해서는 우선 기업의 비업무용, 업무용 차등은 금지하고 모든 토지의 합산과세로 택지구모에 따른 누진율을 강화하여 지역간 차등을 뚫으로써 지역 균형발전에 부합하도록 함이 필요하다.

#### 4. 供給宅地事後管理方案

택지개발은 개발자체도 중요하지만 개발된 이후에도 계획대로 적절히 이용될 수 있도록 하는 것이 보다 더 중요하다고 하겠다. 개발택지를 당초의 개발목적에 이용되도록 하기 위해서는 구체적인 건축계획, 시설계획 등을 택지개발계획에 포함시키는 방안 즉 지구상세계획제도와 같은 새로운 기법을 택지개발계획에 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 공급받은 택지를 일정기간 이내에 이용하지 않거나 전매하였을 경우 사업주체가 이를 환매토록 규정하고 있는 택지개발촉진법상의 택지공급방식을 다른사업에도 확대실시토록 하여야 하겠다. 아울러 공급택지의 환매기관을 택지공급기관 뿐만 아니라 해당지구의 지방자치단체등 관련공공기관까지 확대하여 택지환

25) 한국토지개발공사, “한국의 토지정책 문제와 향후의 선택,” 1992. p. 209.

매제도를 강화하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

또 사후관리 대상자(지정용도 3년이상 미사용자, 임의전매자 및 전득자 등)를 신속히 파악하여 집중적으로 관리가 이루어지기 위해서는 이에 대한 철저한 전산화가 이루어져야 할 것이다. 그러나 지역여건을 무시한 획일적인 사후관리제도는 택지개발사업의 장애요인으로 작용할 수 있으므로 지역 상황에 따라 융통성있게 운용되어야 할 것으로 본다.<sup>26)</sup>

## 第 4 節 含意

지금까지 제시한 개선방안은 단지 이상적인 논의일 수도 있으나, 점차 개선되어야할 기준이 될 수 있으리라 본다.

먼저, 경제사회의 전반적인 건전한 풍토가 가수요를 억제시키고, 주택을 자산가치 증식의 수단이나 부의 상징의 수단으로서가 아니라 사용가치의 개념으로서 자리매김하게 되면 택지개발공급관련 문제들은 해결되기 시작할 것이다. 이와 더불어 여러가지 바람직한 정책과 제도가 수반되어야 할 것이다. 앞에서도 살펴보았지만 우리나라의 경우는 국공유지의 비율이 협소와 택지개발가능지의 부족으로 택지개발공급을 공공부문이 담당해도 한계가 있었고, 공공과 민간 양 부문에 의한 택지개발공급에도 한계가 있었다.

따라서 가능물량의 확보를 위해서는 과다하게 적용되어 있는 토지이용규제를 완화시켜야 할 것이며, 도시재개발을 통한 택지개발공급이나, 나대지 이용, 고밀도이용 등 토지이용제고에 초점을 맞추어야 할 것이다.

이처럼 사회문화적인 요소로서 가수요현상이 가라앉고, 정부의 택지개발

26) 사후관리제도에 융통성을 부여하기 위해서는 구체적인 환매대상물에 대해서 일정한 원칙을 정하여 지방자치단체의 조례등에 포함시켜 시행하는 방법도 있다.

한국지방행정연구원, "토지공영개발의 개선방안에 관한 연구," 1989.10 월호, p.52.

정책이 정립된 후 구체적인 세제, 공급방식과 사후관리제도 등이 보완되면 바람직한 택지개발공급에 이를 수 있을 것으로 보인다.

그러나 이러한 택지개발관련 정책과 제도는 상위정책으로서 토지정책에 의해 그 양태가 규정되어지고 있다. 따라서 근본적인 토지정책의 바람직한 대안을 제시했어야 택지개발공급관련 문제들이 해결될 것임에도, 그렇지 못함이 본 연구의 개선방안에 있어서 한계이다.



## 第6章 結 論

우리나라의 경우는 전통적으로 특히 국민들의 토지에 대한 강한 애착심을 갖고 있는 데다가 소득향상과 도시화·산업화·핵가족화 현상 등으로 택지에 대한 수요는 계속하여 증가하는 반면, 국토 및 가용토지의 면적이 협소하고 택지조성과 주택건설에 소요되는 막대한 투자재원의 한계에다 지가상승을 노린 가수요까지 겹침으로써, 공급이 이에 미치지 못하고 있어 택지가격과 주택가격은 계속하여 상승하여 왔으며 향후에도 이러한 현상은 계속될 것으로 보인다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 충분한 양의 택지개발·공급의 확대를 위한 정책 및 제도의 개선과 가수요의 억제, 실수요의 진작 및 이를 능률적으로 수행 할 수 있도록 행정적·재정적 지원 등 제반정책이 뒷받침되어야 한다는 것을 본 연구를 통해서 알 수 있었다.

본 연구에서는 주택문제를 해결하기 위한 선결과제로 택지의 개발공급문제를 연구대상으로 하여 택지개발공급과 수요의 일반적 특성과 균형의 이론적 한계를 살펴보았다. 이러한 것이 우리나라에서는 어떠한가를 살펴보았고, 택지개발공급의 수급불균형, 토지의 일반적 성격, 그리고 도시하부구조로서의 택지의 성격으로 인한 국가의 개입논리를 살펴보았다. 실증연구에서는 한국토지개발공사를 중심으로 한 택지공급사례를 살펴보았고 분석의 틀을 중심으로 하여 문제점과 그에 따른 개선방안을 찾아보았다.

이상의 분석을 통하여 도출될 수 있는 우리나라의 현행 택지개발공급제도 상의 문제의 핵심은 가용택지의 절대부족을 어떻게 극복할 것인가의 문제와 개발가능한 토지나마 어떻게 효율적으로 개발공급하여 급증하는 택지수요에 적절히 대처해 나가느냐 하는 것으로 집약할 수 있는데 다음과 같은 문제점과 이에 따른 개선방안을 제시하였다.

첫째, 우리나라는 국토면적이 협소하고 가용토지가 부족하여 택지개발가

농지가 부족하고, 과도한 토지이용규제로 토지공급을 어렵게 하고 있으며, 택지가수요가 수급의 격차를 더욱 심화시키고 있는 바, 택지의 절대량 부족을 극복하기 위한 방안으로써 택지재개발 및 재건축을 통한 기존택지의 이용밀도제고와 현실적으로 불합리하게 과도한 토지이용규제의 개선을 통한 토지공급의 확대 및 토지보유에 대한 과세기준을 강화하는 한편 유휴지 지정제를 엄격히 적용하여 유휴토지의 적극 활용이 요망된다.

둘째, 택지개발사업계획 승인절차의 과도한 중앙통제 등으로 각종 인·허가 기간이 지연되는 등 비효율성이 초래되고 있는 바, 법상 중앙부서에 집중되어 있으며 중복 검토를 요하는 사업승인 지정절차는 효율적 사업추진을 위하여 지자체에 그 권한을 대폭 위임, 간소화될 수 있도록 관련법 개정이 요청된다.

셋째, 현행 택지개발방식은 민간부문의 참여가 제한되고 있고, 공공부문 간에도 역할분담이 제대로 이루어지지 않고 있는데 민간부문에 대한 택지개발사업의 참여확대로 민간부문의 기술, 능력, 자본 등을 최대한 활용하고 사업목적, 택지공급대상, 재원조달능력, 사업규모 등을 감안하여 공공부문간에도 합리적인 역할분담으로 택지개발과 공급의 효율성을 제고하여야 한다.

넷째, 공영개발 반대 및 손실보상액, 이주대책 등 토지취득과 관련된 민원, 집단행동이 빈발하여 민원이 극심화되고 있는데 이를 해결하기 위해서는 용지보상기준의 합리화와 개발이익환수제도가 확립되어 사업지구내외의 토지소유자간에 형평성이 확보되어야 할 것이다. 또한 구획정리사업의 환지방식을 일부도입하는 절충형 공영개발방식의 도입검토와 합동개발방식, 토지신탁제도의 도입 등 택지개발방식의 개선이 이루어져야 한다.

다섯째, 택지공급대상자를 선정함에 있어서도 실수요자의 경제적 능력을 크게 고려하지 않고 있어, 일반 실수요자는 사실상 택지를 분양받기가 어려운 실정이며, 또 사업시행자의 한정된 재원때문에 개발택지의 공급을 분양에 치중함으로써, 토지시장조절을 위한 토지비축이 어렵고, 개발이익이 사유화되는 폐단이 심화되고 있다. 따라서 택지공급에 부합하는 매입자가 택

지를 구입할 수 있도록 택지의 공급방법과 대상자 선정을 합리화해야 할 것이며, 토지시장의 안정을 위하여 개발택지의 비축기능이 확대될 수 있도록 재정 및 금융지원이 있어야 할 것이다.

여섯째, 택지공급후 사후관리기능이 미약하여 개발공급된 토지가 투기대상화되어 장기간 건축하지 않음으로 인하여 유휴화되고 있는 실정인데 택지개발은 개발 자체도 중요하지만 개발된 이후에도 계획대로 적절히 이용될 수 있도록 사후관리방안을 강화하여야 한다.

또한 실수요자 중심의 거래공급질서를 확립해야 하며, 정부, 공공기관이 토지비축제도·토지은행제도·토지선매제도 등을 강화하여 비축을 확대함으로써 택지활용을 도모하고 실수요자, 저소득자에게 값싸게 택지를 공급할 수 있도록 저축수단, 융자수단을 마련하는 것이 중요하다.

일곱째, 최근 몇 년간에 걸친 급격한 지가상승으로 용지보상비 등 사업비의 급증과 국가 및 지방자치단체의 간설시설설치 지원요구로 원가상승압력이 가중되고 있는 가운데 택지부문에 대한 재정 및 금융지원은 미약하여 원활한 택지개발공급에 장애요인이 되고 있다. 택지개발을 위한 제도적 차원에서의 재정 및 금융지원이 확대되어야 하며 현행 간설시설 설치분담 범위체계 및 명확한 시설별 지원기준 등 제도적 정비가 수반되어야 할 것이다.

여덟째, 현행 토지보유세 및 양도소득세 등 토지관련세제는 과세표준상의 현실화 미비, 낮은 세율의 적용, 비과세 및 감면대상 범위의 과다 등으로 택지공급을 촉진하고 지가상승을 억제하는 기능이 미약하다. 양도소득세 및 토지보유세 등 세제상의 제도를 개선함으로써 토지의 효율적 공급확대를 위한 보완대책을 강구해야 한다.

아홉째, 현행 택지개발촉진법 등은 택지개발과 도시계획과의 연계가 미흡한 바 택지개발과 도시계획의 연계추진방안이 강구되고 택지공간의 평면적 확산보다는 기존 시가지지역의 고층화, 고밀화를 위한 택지공간의 입체적 개발을 도모해야 한다.

마지막으로, 정확한 택지수요예측과 개발공급, 택지 가수요를 억제할 수 있는 토지정보체계의 확립, 토지행정능력의 강화 등이 요청되며 무엇보다도 토지는 단순한 재산증식이나 가치저장수단이 아니라 전국민이 공유하는 공유재산이라는 토지공개념에 입각하여 소유, 이용, 개발되도록 함으로써 소유보다는 토지이용권을 확대하여 이용, 사용, 수익, 개발, 거주, 임대개념으로서 정책의식의 전환이 필요하다.

이러한 본 연구는 택지개발공급부문에 적용했을 때 나름대로 의의가 있을 것이다. 이러한 개선방안들이 효과를 발하기 위해서는 국가정책의 흐름이 자본주의 자유시장경제체제에서 사회복지정책위주의 정책으로의 변화가 있어야 할 것이다. 그리고 그에 따른 토지정책도 제도개선 등으로 피상적인 치유로서 끝날 것이 아니라 토지공개념이나 토지비축제도 등을 정착시키고 바람직한 국가의 토지정책이 확고한 자리매김을 해야 할 것이다. 이런 여러 가지 구조적인 문제가 전제되었을 때 여기에서 제시한 여러가지 개선방안들은 자기위치에서 빛을 발할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 의의에도 불구하고, 이상의 연구결과 혹은 개선방안은 많은 한계를 가지고 있다.

첫째, 본 연구에서는 사업시행주체들간의 역할 배분과 제도적인 한계에 대해서 살펴보았다. 그런데 사업시행주체로서 우리나라 택지개발공급에서 주도적인 역할을 하고 있는 한국토지개발공사에 영향을 미치는 구조적인 문제, 한국토지개발공사의 역할을 규정짓는 여러가지 요소들을 살펴보지 못했다. 한국토지개발공사의 역할이 어떠한가에 따라서 택지개발공급이 달라질 것이라면 한국토지개발공사의 내부적인 문제와 환경들을 구체적으로 살펴볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 문제에 대해 전반적인 논의의 방법을 택함으로써, 부분적이고 구체적인 논의들을 심층적으로 논하지 못한 한계가 있다.

셋째, 택지개발공급정책의 상위정책인 토지정책의 방향에 대해서 구체적으로 논해야 택지개발공급정책의 맥락이 설 것이다. 그런데 본 연구에서는

토지정책과 연결지어 개선방안을 찾지 못했다. 앞으로 연구에서는 상호연결  
지어 정책적인 문제까지 논의할 필요가 있을 것이다.



# 參 考 文 獻

## I. 國內文獻

### 1. 書 籍

- 김경렬, 「신토지공법」, 경영문화원, 1990
- 김대식의 3인공저, 「경제학 원론」, 박영사, 1988
- 김수학선생회갑기념논문집발간위원회, 「김수학선생회갑기념 논문집」,  
1987.
- 김 원, 「도시행정론」, 박영사, 1990.
- 김태동, 이근식, 「땅 투기의 대상인가 삶의 터전인가」, 경실련문고, 비  
봉출판사, 1989.
- 박원석, 「국토와 토지정책」, 법문사, 1989.
- 이성욱, 「토지문제와 토지공개념」, 국민경제연구원, 1991.
- 이원준, 「부동산학원론」, 박영사, 1985.
- 이정전, 「토지경제론」, 박영사, 1988.
- 주봉규, 「토지정책론」, 서울대학교출판부, 1990.
- 정태경, 「용지보상이론과 실무」, 경영문화원, 1987.
- 최상철 외, 「한국도시개발론」, 일지사, 1986.
- 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 1991.
- 황명찬, 「토지정책론」, 경영문화연구원, 1985.
- , 「한국의 토지와 주택」, 법문사, 1989.

### 2. 論 文

- 국토개발연구원, 「도시개발법제의 정비방안」, 1990.

- 국토개발연구원, "2000년대를 향한 국가장기발전구상-국토부문편," 1985.
- , "종합토지정책에 관한 연구," 1984.
- , "택지가격안정 및 공급확대를 위한 정책방향," 1987.
- , "택지개발 및 정책발전을 위한 조사연구," 1986.
- , "택지개발제도 및 실태," 1981.
- , "토지정책의 평가와 방향," 1991.
- , "토지합동개발방식의 구체적 도입방안연구," 1986.
- 권태준, "개방사회에 있어서 계획과정의 논리," 「대한국토계획학회지」, 제18권 제1호, 1983.
- 김용학, "택지개발에 따른 지가변동에 관한 연구," 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1991.
- 김진호, "택지개발.공급제도 개선에 관한 연구," 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 1990.
- 노용희, "도시 토지문제의 진단," 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1989.2호.
- 민병균, "지방화시대의 택지개발협력체제," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1992. 7-8호.
- 박병식, "택지수급불균형과 그 대책," 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1983.12호.
- 박성열, "토지정책의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 단국대학교 경영대학원, 1991.
- 석종현, "토지이용규제법제의 정비방안," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1993.5-6호
- 손선규, "신탁제도와 토지개발," 「토지와 개발」, 한국토지개발공사, 1990
- 송병권, "지방공영개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 경남대학교 행정대학원, 1990.
- 신동연, "고지가와 공공사업시행," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1991.9-10호

- 신창기, "택지개발의 개선방안에 관한 연구," 석사학위논문, 부산대학교 행정대학원, 1991.
- 윤혜정, 장성수, "공공토지개발사업 지방화의 대안에 대한 일고," 「토지 연구」, 한국토지개발공사, 1990. 7 - 8 호
- 이건세, "택지공영개발의 평가에 관한 연구," 한국토지개발공사, 「토지 연구」, 1990. 11 - 12호.
- 이근식, "토지세계의 문제점과 개선방안," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1991. 1-2호.
- 이부귀, 熊田禎宜, "한국의 토지공개념관련정책의 영향과 대응책에 관한 고찰," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1993.5-6호
- 이동환, "우리나라 택지개발의 공공용지 확보방안에 관한 연구," 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1990.
- 이성근, "공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구," 박사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1993.
- 이정전, "토지정책의 목적, 수단, 그리고 제약", 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1990. 3-4호,
- 이태일, "도시 토지개발정책," 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1989.2 호.
- 조주현, "토지정책수단으로서의 토지세계의 역할," 한국토지개발공사, 「토지연구」, 1991.1-2호,
- 최병선, "도시주택문제와 택지개발," 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1987.7호
- 한국지방행정연구원, "토지공영개발의 개선방안에 관한 연구," 1989.
- 한국토지개발공사, "오늘의 토지문제," 1989.
- , "택지개발방식의 개선 및 발전에 관한 연구," 1987.
- , "한국의 토지정책 문제와 향후의 선택," 1992.

### 3. 其他

- 건설부, “건설통계편람,” 1991.
- , “국토이용에 관한 연차보고서,” 1990.
- , “택지개발종합계획,” 1987.
- 경제기획원, “토지공개념 자료집,” 1990.
- 국토개발연구원, “제3차 국토종합개발계획시안(1992-2001),” 1991.
- , “제3차 국토종합개발계획 부문별보고서(제2권),” 1992.
- 내무부, “지적통계,” 1991.
- 동아일보, 1992. 7. 15, 사설.
- 대한민국정부, “제3차 국토개발종합계획(1992-2001),” 1992.
- 대한주택공사, “주택핸드북,” 1992.
- 시사저널, 1990. 6. 3.
- 토지공개념연구위원회, “토지공개념연구위원회보고서,” 1989.
- 한국토지개발공사, “부동산 실무용어집,” 1986.
- , “우리의 토지는 어떻게 개발되고 활용되어야 하는가?” 1988.
- , “외국의 토지제도,” 1991.
- , “조사와 전망,” 1992. 6호.
- , “조사와 전망,” 1993. 2호.
- , “토지통계연감,” 1992.
- , “토지개발사업 총람V,” 1992.
- , “택지개발종합계획,” 1985.
- , “한국토지개발공사의 기능과 역할,” 1988.
- , “한국토지개발공사 10년사,” 1989.

## II. 外國文獻

### 1. 日本

金澤良雄 外 3人, 「土地問題, 住宅問題 講座」, 東京, 有斐閣, 1968.

滑川雅士, 「地價·土地問題の 經濟學」, 東洋經濟新報社, 1988.

### 2. 歐美

Carr, Jack and Smith, Lawrence B., "Public Land Banking and the Price of Land". *Land Economics* Vol.51, No.4, 1975.

Doebele, William, A., "The Provision of Land for Urban Poor : Concepts, Instrument and prospects," *In Land for the Housing the Poor*, Bangkok, Thailand, 1983.

Hagman, Donald G., "Windfalls and Their Recapture" Donald G. Hagman and Dean J. Mischynski(ed), *Windfalls for Wipeouts* (Chicago: American society of planning officials, 1978)

Robinson, Shepard D., "Land use Guide For Builders, Developers, And Planners," *Structrues Publishing company*, 1977, Farmington, Michigan.

Webster, Johnson v., "Planning the use of Land Resources," *Use and abuse of Americans National Resources*, A NewYork Times Company, 1972.

Whitehead, Christine M.E., "Rationale for Government Intervention" Harold B. Dunkerley(ed), *Urban Land Policy* (NewYork: Oxford University press, 1983).

**Research into Improvement Policies for Housing Site Development  
and Supply System**

- Centered on Balance between Demand and Supply-

Boo Hyung Kun

Graduate School of Public Administration  
Cheju National University  
Cheju, Korea

Supervised by Professor Yang, Young-Cheal

**Summary**

Korea has inaugurated socioeconomic development plans 6 times since the 60's, whereby the basic requirements of her people such as medical treatment and education, as well as food and clothing, have been satisfied thanks to successful implementation of the plans ; however, housing problems, which require preferential attention, have not been alleviated.

Such outstanding housing problems are attributable to the fact that, while the demand for housing has drastically increased due to the increased population influx into cities pursuant to rapid urbanization, industrialization and the trend towards the nuclear family, the number of available housed has continued to be insufficient satisfy these demands, due to the limited national land area and shortage of serviced land, leading to and insufficient supply

---

of housing sites. Land price have been increased drastically because of the imbalance between demand and supply, and the acquiring of houses by first-time buyers has become more and more difficult because price hikes in housing sites has been accelerated by speculative demand for land born out of an expectaion of windfall gains arising from rapid increase in land prices.

In this context, this research has been carried out to examine the reason as to why the Government has so far been intervening in the housing site development and supply polices, and to learn the realities behind the housing site problems facing us ; to examine the outline of current housing site development systems and the status of development projects, and to review housing site development measures hitherto taken. In addition, in this study, an attempt has been made to present rational and effective directions for housing site development and supply by exposing the various attendant problems and by seeking improvements centered around an analysis framework intended to devise problem elimination and reduction policies.

Accordingly, the purpose of this thesis is to examine the logic behind land policies in Korea and Government's intervention : to present overall, but comprehensive, views on the problem areas affecting housing site development and supply in Korea, and to seek systematic improvement measures.

As for the composition of this thesis, theoretical studies into housing site development and supply policies are dealt with in Chapter 2, in which is also reviewed the general characteristics of housing site development versus its supply and demand ; general strategies for housing land development and supply, and the process of changes in housing site development and supply practices in Korea, in addition to examination of the imbalance between demand and supply in housing site

development : general characteristics of land, and the logic of Government's intervention resulting from the characteristics of housing sites actually being city infrastructures. Chapter 3 has been analyzed, as a positive study, examples of housing sites already supplied, focusing on the function of the Korea Land Development Corporation, which has to date played a leading role in housing land development in Korea. Chapter 4 has been analyzed problems with current housing site development policies in Korea, centering around the overall analysis presented in this thesis. Finally, in Chapter 5, attempts are made to seek improvement policies for the problems presented in Chapter 4.

The kernel of the current housing site development and supply system in Korea disclosed through this thesis can be summarized into the question of how the absolute shortage of available housing sites can be solved, and how exploitable land can effectively be developed and supplied to satisfy, at an appropriate level, the rapidly increasing demand for housing sites. The following problem areas and improvement policies are presented towards this end :

First, as a policy intended to overcome the absolute shortage of housing sites, it is recommended that utilization of existing housing sites, through redevelopment and reconstruction, be promoted ; that supplies of land be extended by relaxing those excessive land usage restrictions, which are basically irrational ; and that taxation standards relating to landholdings be reinforced. While the idle land designation system be strictly applied to make the best use of idle land. Another problem to be resolved is a reduction in the phenomenon of speculative demand for housing site arising from current socio-cultural trends.

Second, during the course of executing the housing site development

and supply policies, many obstacles have been experienced in housing development and supply due to the simplicity hitherto of interrupting public-oriented housing site development or development methods. Civil petitions have often developed because of this, while such civil petitions in turn have induce hindrance to other housing site development and supply projects. Accordingly, in order to overcome these problems, all policies must be improved, in addition to the revitalizing of civil participaion in all sectors.

Third is the quesion of systematizaion. Many problems have been encountered due to the pressures generated by increasing costs : tax problems, and inadequate housing site post-management. In order to resolve these problems, the scale of installation sharing subject to support receipt as principal facilities, and accurately-defined, support standards according to individual facility must be firmly established : a positive and balanced system must be operated at state level or public level to effectively operate a tax system centered around transfer income tax and land holding tax, and to ensure that developed land be used only for its originally intended development purpose.

However, it will be difficult to resolve these problems if we accomplish only partial improvement plans : and basic Government strategies must be generated and applied, based on creation of desirable land policies : promotion of welfare policies leading to resolution of housing problems : expansion of the concept of land being publicly owned : and activation of the land bank system.