

宅地開發制度의 合理化 方案¹⁾
Housing-Land Development Institutions in Korea
: Some Rational Alternatives

朴 憲 注

(國土開發研究院 研究委員)

< 目 次 >

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 여는 글 | IV. 現行 宅地開發制度의 問題點 |
| II. 現行 宅地開發制度의 主要內容 | V. 宅地開發制度의 合理的 改善方案 |
| III. 宅地開發 實態의 事例分析 | |

ABSTRACT

This study examines the effects of Korea's housing-land development institutions. It uses the comparative analysis of two different schemes that used largely for the nation's housing-land development-land readjustment projects (LRPs) and total site-purchase projects (TSPs)-to examine the impacts on land prices, efficiency(a high effectiveness in terms of cost-revenue) and equity(distribution of development gains among different interesting groups).

This study begins in Chapter 1 with the objective, scope and approach for the study. Special reference will be made to the tasks and issues in housing-land development which are generally accepted in the market economy countries.

Chapter 2 provides the institutions and accomplishments of Korea's housing-land development schemes as a whole, emphasizing LRPs and TSPs.

Thorough assessments of the housing-land development programs are dealt with in Chapter 3. This chapter examines the impacts of land development schemes on the land prices for the case areas from an empirical point of view, and assesses the efficiency and equity of both land development programs, as well as the socio-economic situation of the inhabitants by case study.

These results, together with Chapter 2, indicate certain modifications of the present land development systems in Korea, in principle with a more positive recognition, along with the changes of political, social, economical situations in the future. Chapter 5 examines some alternatives and suggests some policy implications in a concluding remark.

1) 이 글은 朴憲注·金根龍(1993)을 중심으로 정리하였음을 밝히는 바이다.

I. 여는 글

1. 目 的

宅地開發은 일반적으로 도시 주변지역의 未開發地를 用途轉換하고, 각종 都市基盤施設과 生活便益施設을 설치하여 都市用地로 공급하는 行爲를 뜻한다. 이러한 행위는 土地所有權으로부터 經濟的, 社會文化的 상황과 都市景觀에 이르는 다양한 분야에 걸친 諸般活動과 社會構成 員 모두에게 많은 영향을 끼치므로 外部效果가 크며 개발과정이 대단히 복잡하다. 이러한 이유때문에 택지개발사업은 政府介入의 빌미가 되어 주요 公共政策의 일부로 다루어지며, 반사적으로 規制緩和 요구의 대상이 되기도 한다.

土地利用 轉換을 위한 公共의 意思決定과 計劃樹立, 行政行爲, 投資過程 하나하나가 모두 地價를 올리는 요인이다. 地價上昇은 개발이익의 私有化라고 하는 分配의 社會正義 문제와 국민의 住居費 負擔을 가중시키는 문제를 일으킨다. 또한 택지개발행위는 엄청난 규모의 公共支出을 필요로 한다. 부족한 公共의 投資財源을 確保하기 위해 超過地代를 어떻게 還收하고, 이를 다시 공공사업의 擴大再生産을 위한 투자재원으로 활용할 것인가가 事業成敗의 關鍵이 된다.

택지개발은 都市空間을 再構成 또는 創造하는 因子이다. 특히 住居用地는 도시토지의 가장 큰 消費主體로서 地域社會를 형성, 재구성하는 要諦이다. 양질의 택지개발과 더불어 機能的·社會學的·建築的 측면에서 토지를 計劃的, 效率的으로 이용하기 위한 合理的인 計劃統制가 필요하다.

우리나라의 택지개발사업도 이 範疇를 벗어날 수 없다. 그러나 정부의 지속적인 개입에도 불구하고, 政府介入의 빌미라 할 수 있는 택지개발의 일반적 과제인 良質의 값싼 宅地供給과 地價安定, 開發利益의 利害當事者間 適正分配와 公共還收를 통한 投資財源 조달, 토지의 計劃的, 效率的 이용은 여전히 宿題로 남아있다. 최근에 많이 논의되고 있는 民間의 宅地開發 活性化는 공공이 안고 있는 이러한 한계를 극복하기 위한 次善의 代案이라 하겠다.

이 글은 지금까지 논의한 宅地開發의 意義와 課題를 바탕으로 우리나라의 현행 宅地開發制度를 분석하여 住宅供給 擴大의 가장 큰 걸림돌인 都市 宅地問題를 완화하기 위해 필요한 택지개발의 촉진, 都市開發 차원에서의 종합적·계획적 합리적인 택지개발사업의 추진, 택지개발사업에서 필연적으로 발생하는 開發利益의 合理的 配分이라는 세가지 측면에서 현행 택지개발제도의 問題點을 찾아낸 다음, 合理的인 改善方案을 제시하는데 목적이 있다.

2. 範 圍

宅地開發에 관한 研究는 住宅研究의 일부로 다루어지거나 또는 그 자체로서 獨立된 연구이거나 간에 單一 學問分野일 수 없다. 社會科學부터 工學 또는 農學에서 다루는 모든 토지는 이 연구의 범위에 포함된다. 그러나 전통적으로 經濟學과 社會學 및 政治學, 그리고 이를 포괄한 地理學이 택지개발을 연구하는 주요 학문분야이다.

公共 厚生經濟學은 주택 및 토지시장에 대한 정부개입을 新古典經濟學의 한 範疇로 다루며, 각종 규제와 금융지원 그리고 직접개발과 같은 서로 다른 형태의 政府介入에 대한 相對的 利點을 주로 연구한다(R. Robinson, et. al., 1985 : 249-256). 地理學은 경제학과 상호보완적인 관계에서 社會·經濟發展과 空間의 형태에 관해 많은 관심을 갖고 立地條件에 따른 각종 經濟活動의 利益을 究明하는 연구를 주로 수행한다. 그리고 최근의 社會地理學과 政治地理學은 도시공간에서 일어나는 토지이용 및 活動의 競合에 관해 많은 관심을 갖는다(S. M. Barrett and P. Healey eds, 1985 : 7). 특히 하비등 소위 마르크스主義 地理學者들은 주택 및 토지의 거래와 개발, 그리고 資本의 投資行態間 상관을 분석하기 위해 자본흐름의 개념에 연구의 초점을 두는 경향을 보이고 있다(D. Harvey, 1981 및 1985; M. Boddy, 1981 : 268-286).

한편, 公共政策 측면에서의 연구는 택지개발에 관한 政府介入의 效果性, 效率性, 衡平性에 관심을 집중시켜 왔다. 그리고 土地開發 過程과 土地政策에 관한 분석은 巨視的으로는 정치 및 경제분야의 하나로서, 微視的으로는 空間需要의 경쟁과 이에 대한 정부의 仲裁과 관련된 理論研究로서 그 중요성이 더욱 커지고 있다(P. Healey, 1983).

이 글은 택지개발에 관한 이와같이 다양한 연구범위중 公共政策的 측면에서 研究目的이 제시한 宅地開發過程에 주로 관심을 갖고자 한다. 왜냐하면, 우리나라의 宅地開發政策은 철저하게 공공부문 위주로 운영되어 왔고, 지금도 공공정책의 주요분야 가운데 하나로 인식하고 있기 때문이다. 실제로 우리나라의 宅地開發事業은 지난 1970년대까지만 하더라도 土地區劃整理事業을 통해, 그리고 1980년대 이후에는 宅地開發促進法에 의한 宅地開發豫定地區 指定事業, 이른바 公營開發事業으로 대부분의 都市用地를 공급하고 있다.

II. 現行 宅地開發制度의 主要内容

1. 宅地開發制度의 分類

택지개발관련 現行制度는 7개 個別法에서 公營개발사업과 토지구획정리사업을 포함하여

12개사업으로 구분하고 있다. 택지개발관련법과 立法目的, 그리고 각 법에서 정하고 있는 택지개발사업은 <표 1>과 같다. 이와같은 택지개발사업은 開發主體, 토지의 取得方式, 개발토지의 處分方式 등에 따라 다양한 형태로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 現行 宅地開發關聯 法制

關 聯 法	立 法 目 的	事 業 名	備 考
1. 土地區劃整理 事業法	토지구획정리사업의 촉진, 도시의 건전한 발전도모, 공공복리의 증진	토지구획정리사업	도시계획법 참조
2. 宅地開發促進法	도시지역의 시급한 주택난을 해소함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상	택지개발사업	주택건설촉진법 참조
3. 都市計劃法	도시의 건전한 발전도모, 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진	토지형질변경사업, 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 도시 개발예정지구조성사업, 일단의 공업용지 조성 사업	토지의 형질변경 등 행위허가기준 등에 관한 규칙, 토지구획정리사 업법, 도시재개발 법 참조
4. 住宅建設促進法	무주택 국민의 주거생활안정 도모, 모든 국민의 주거수준 향상	아파트지구개발사업 대지조성사업	도시계획법, 도시재개발법 참조
5. 都市再開發法	재개발사업의 촉진, 도시의 건전한 발전도모, 공공복리 의 증진	도시재개발사업, 주택개량재개발사업	도시계획법, 토지 구획정리사업법 참조
6. 都市低所得住民 의 住居環境改善 을 위한 臨時措 置法	도시저소득주민의 복지증진, 도시환경개선	주거환경개선사업	도시계획법, 건축법, 도시재개 발법 참조
7. 産業立地 및 開發에 관한 法律	산업입지의 원활한 공급, 산업의 합리적 배치	공업단지개발사업	

1) 事業主體에 의한 分類

우선 事業主體측면에서는 公共部門과 民間部門으로 구분할 수 있고, 중간형태로서 제3섹타와 같은 混合方式, 그리고 公共이 시행주체이면서 실제 사업은 민간사업자에게 위탁하여 시행하는 委託開發方式이 있다.

현행 제도 가운데서 택지개발촉진법의 公營開發事業과 도시계획법의 都市開發豫定區域造成事業은 국가·지자체·토개공·주공등 公共機關만 시행할 수 있다. 토지구획정리사업법에 의한

土地區劃整理事業은 토지소유자, 토지소유자조합 및 위의 공공기관이 事業主體이어서 공공과 민간이 모두 사업에 참여할 수 있다. 또한 아파트地區開發事業, 垜地造成事業 등도 공공과 민간이 모두 시행주체가 될 수 있다. 民官合同會社 設立에 의한 제3섹타방식은 지방공기업법에 의한 地方公社 형태로 일부 지자체에서 시행하고 있다.

民間이 참여할 수 있는 택지개발사업을 參與方式別로 보면, 토지소유자 單獨 또는 이들이 구성하는 組合이 시행할 수 있는 사업과 민간사업자가 시행할 수 있는 사업이 각각 6개이다. 그리고 민간사업자가 出資形態로 간접적으로 참여할 수 있는 사업이 4개이다.

〈표 2〉 民間部門의 參與方式別 宅地開發事業

	地主單獨 地主組合	地主·民間 業者 合同	民間業者 單獨 (政府指定)	出 資
住宅地造成事業	○		○	
市街地造成事業	○		○	
工業用地造成事業	○		○	
土地形質變更事業	○			
土地區劃整理事業	○			○
아파트地區開發事業	○		○	○
垜地造成事業		○	○	○
工業團地開發事業			○	○

2) 土地取得 및 處分方式에 의한 분류

土地取得에 따른 택지개발방식은 全面買收方式, 換地方式 및 混合方式으로 나눌 수 있다. 전면매수방식은 사업지구의 토지를 事業主體가 모두 買收하여 택지를 개발하는 방식이다. 換地方式은 사업후 개발토지중 사업에 소요된 費用과 公共用地를 제외한 토지를 당초의 토지소유자에게 되돌려 주는 방식이다. 混合方式은 한 사업지구안에서 위 두가지 방식을 혼합하여 적용하는 방식을 말한다.

이 基準에 따라 현행 제도를 분류하면 공영개발사업과 대지조성사업은 全面買收方式이며, 토지구획정리사업은 換地方式이고, 도시계획법상의 주택지조성사업, 시가지조성사업 등과 주택건설촉진법상의 아파트지구개발사업, 재개발법상의 도시재개발사업 및 주택개발재개발사업, 산업입지 및 개발에 관한 법률의 공업단지개발사업 등은 混合方式에 속한다. 한편, 開發土地의 處分類型으로는 개발토지의 所有權을 수요자에게 賣却 또는 換地를 통해 이전시키는 방식과 소유권은 사업주체가 갖고 利用權을 임대하는 賃貸方式이 있다. 현행 제도는 모두 앞의 방식을 原則으로 하고 있다.

2. 宅地開發事業別 開發實績

統計가 公表되는 택지개발사업의 1991년말 현재 개발실적은 <표 3>과 같다. 1991년말까지 認可된 택지개발사업은 총 1,937개 지구 789.1km이다. 이 가운데 98%인 773km가 新開發事業이고, 2%가 再開發事業이다. 신개발사업은 토지구획정리사업 59.0%, 공영개발사업 30.3%로서 두 사업이 약 90%를 차지한다.

認可事業중 1991년말 현재 65.3%인 515.4km(지구수는 51.0%)가 완료되었다. 이를 事業方式別로 구분하면 82.7%가 토지구획정리사업이며, 공영개발사업 8.8%, 일단의 주택지조성사업 7.3%로서 토지구획정리사업이 대부분이다. 한편, 당시에 사업을 施行中이거나着手하지 않은 事業地區는 택지개발사업이 282개 지구(29.7%), 193.3 km로서 전체 대상면적의 70.6%를 차지한다. 각 사업의 事業地區當 平均面積은 토지구획정리사업이 90.4ha로 가장 넓고 공영개발사업이 그 다음으로 63.2ha이다.

<표 3> 事業別 宅地開發 現況(1991년말 現在)

(단위: km)

	認 可		完 了		施行中·未着手		地區當面積 (천㎡)
	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적	
合 計	1,937 (100.0)	789.1	987 (100.0)	515.4	950 (100.0)	273.7	407
新開發	1,209	773.0 (98.0)	727	509.4 (98.8)	482	263.6 (96.3)	639
土地區劃整理事業	515	465.4 (59.0)	403	426.3 (82.7)	112	39.1 (14.3)	904
公營開發事業	378	238.8 (30.0)	96	45.5 (8.8)	282	193.3 (70.6)	632
一團의 住宅地造成事業	316	68.8 (8.7)	228	37.6 (7.3)	88	31.2 (11.4)	218
再 開 發	728 (2.0)	16.1	260 (1.2)	6.0	468 (3.7)	10.1	22

3. 主要 宅地開發制度의 內容

宅地開發 實績에서 보는 바와 같이 현행 12개 택지개발사업 가운데에서 가장 활발히 시행된 사업은 公營開發事業과 土地區劃整理事業이다. 따라서 이 두가지 사업에 대해 그 내용을 概觀하고자 한다.

1) 事業地區의 位置 및 規模

공영개발사업의 事業地區는 도시계획법상의 都市計劃區域 및 그 주변지역중 건설부장관이 지정, 고시하는 宅地開發豫定地區이고, 事業規模는 제한하지 않고 있다. 토지구획정리사업은 都市計劃區域, 국토이용관리법상의 聚落地域, 택지개발촉진법상의 宅地開發豫定地區, 산업입지 및 개발에 관한 법률상의 產業基地開發區域을 사업지구로 규정하고 있어 사업시행 가능지역의 範圍가 공영개발사업에 비해 더 넓다.

토지구획정리사업은 1986년 建設部의 「4·14 指示」로 首都圈과 6大 都市에 대해 사업시행이 억제되므로써 이 지역에서는 公營開發事業이 신규택지의 주요 공급방식이 되어왔다. 그 이후 1988년 건설부의 「8·24 指示」로 地自體가 시행자인 경우 일정범위에서 토지구획정리사업의 시행을 가능토록 한 바 있고, 1993년 8월 28일 土地區劃整理事業에 관한 事務處理規程을 개정하여, 이 해 9월 1일부터 토지구획정리사업의 事業規模 上限을 폐지하고, 6대 도시에 대해서도 민간의 사업시행을 허용하였다.

2) 財源調達

事業着手과 동시에 用地補償費등 막대한 자금을 조달하여야 하는 공영개발사업은 所要資金을 사업주체가 土地買入者의 先納金, 土地債券 발행, 國民住宅基金 融資(國民住宅用地), 國公有地의 隨意契約 讓渡 등을 통하여 조달한다.

용지매입이 필요치 않은 토지구획정리사업은 替費地 및 保留地의 매각대금, 學校 및 市場用地 매각대금, 組合員徵收金, 借入金, 國家負擔(지자체 시행시), 이익을 받는 地自體의 負擔金등 주로 사업참여자와 사업자체에서 조달되는 자금으로 소요자금을 충당한다. 이 사업은 재원조달 목적이 造成費의 조달이므로 통상 사업초기에 금융기관 등으로부터 短期資金을 借入하고, 假換地와 동시에 체비지를 부분적으로 매각하여 소요자금을 충당한다.

3) 開發土地의 供給

공영개발사업은 開發土地를 국민주택규모의 住宅建設用地, 그밖의 주택건설용지 順으로 우선 공급하여야 한다. 供給價額은 건설부의 宅地開發 및 供給에 관한 指針에 따라 국민주택건설용지 등은 造成原價 이하로 할 수 있고, 공공시설 및 주택건설용지는 鑑定價額으로, 단독주택지 및 영리목적시설용지는 最高應札價를 원칙으로 한다.

한편, 토지구획정리사업은 토지소유자등 換地計劃上의 토지공급대상자에게 환지함을 원칙으로 하며, 替費地는 일반 競爭入札方法에 의해 實需要者에게 매각한다. 住宅建設促進法은 이 법의 사업주체가 國民住宅用地로 사용하기 위하여 替費地의 매각을 요구할 경우,

사업시행자는 체비지 총면적의 1/2의 범위내에서 이를 우선적으로 매각하여야 하며, 체비지의 讓渡價額은 造成原價로 하도록 규정하고 있다.

4) 기타 事項

두 事業은 사업의 特性 때문에 조성대지 讓受人의 義務, 失効要件, 사업기간, 토지소유자의 還買權 등에서 상당한 차이가 있다. 公營開發事業은 조성대지 양수인에 대해 시행자로부터 택지를 供給받은 날로부터 3년 이내에 承認된 용도로 주택 등을 건설하도록 義務化하고 있다. 예정지구 지정에 대해서도 失効規程을 두어 宅地開發事業豫定地區를 지정한 날로부터 5년 이내에 사업에 착수하지 아니한 때에는 그 지정을 解除하도록 규정하고 있다. 토지소유자의 還買權을 규정하여 收用土地가 사업목적에 필요치 않을 경우 1년 이내에 收用當時의 土地所有者(包括承繼人 포함)가 수용된 토지를 還買할 수 있도록 규정하고 있다.

土地區劃整理事業은 사업특성상 造成垆地 讓受人의 의무, 失効要件 및 토지소유자 還買權에 관한 규정이 없다. 다만, 사업의 長期化를 방지할 목적으로 시행면적이 50만㎡ 미만인 사업은 3년이내, 50-100만㎡ 미만인 사업은 4년이내, 100-150만㎡ 미만은 5년이내, 150만㎡ 이상은 6년이내에 사업을 시행하도록 事業期間을 두고 있다.

Ⅲ. 宅地開發 實態의 事例分析

1. 事例地區 概要

택지개발사업의 實態는 事業地區마다 그 성격이 다양하므로 총괄적 분석으로는 그 실태를 的確하게 평가하기 어렵다. 따라서 社會科學의 일반적 접근방법인 事例分析이 필요하다. 事例地區는 다양한 事業主體에 의해 土地區劃整理事業과 公營開發事業이 동시에 실시되었으며, 현재도 두 사업을 실시하고 있는 光州市와 清州市에서 5개 지구를 선정하였다. 入住者 設問調査는 총 1,200개의 標本에 대해 실시하였다.

〈표 4〉 事例分析地區 概要

地 域	施行主體	事業種類	地 區 名	事業期間	事業面積 (ha)
光州市	지자체	공영개발	1	'90.10 - '92. 5	9.1
	토개공	공영개발	2	'87.12 - '90. 6	37.3
	지자체	구획정리	4	'84.12 - '89.12	32.9
清州市	토개공	공영개발	3	'87.11 - '90. 9	55.6
	지자체	구획정리	5	'87.11 - '91. 9	34.6

사례지구의 사업전 土地利用은 農耕地 및 林野 비율이 공영개발사업지구의 경우 90.1%로서 토지구획정리사업지구의 65%보다 훨씬 높다. 垜地 비율은 각각 1.7%와 13.9%로서 공영개발사업이 토지구획정리사업보다 既成市街地에서 더 멀리 떨어진 비교적 地價가 싼 지역에서 실시되었다. 공영개발사업지구는 私有地의 비율이 평균 63.1%인데 비해 구획정리사업지구는 89.4%로서, 사유지가 많은 지역에서 구획정리사업이 실시되었다.

2. 事業概要 및 入住者 特性

用地買入費와 造成費로 구성되는 공영개발사업의 事業費는 용지비가 평균 73.1%이고 조성비가 26.9%이다. 평방미터당 造成費의 평균값은 공영개발사업과 구획정리사업이 각각 2.9만원, 2.8만원으로 거의 같다. 공영개발사업의 用地取得方法別 구성비는 協議買收 81.0%, 無償取得 7.0%, 非自發의 매수방식인 收用 12.0%이다. 물건별 보상액의 구성비는 土地補償이 97.1%로서 대부분을 차지하였다.

事業地區 지정후 竣工時點까지의 年平均 地價變動率은 공영개발사업이 28.5%이고, 구획정리사업이 28.4%로서 택지개발방식과 지가변동은 서로 中立的임을 뜻한다.

사례지구의 平均 住宅面積은 구획정리사업지구가 42.9평이고 공영개발사업지구는 38.6평이다. 구획정리사업은 필지를 單獨住宅 위주로 분할하여 환지할 수 밖에 없기 때문에 단독주택 규모에 해당하는 25평에서 50평이하 주택이 74%를 점유하는 반면에 18평이하 소규모주택은 없고, 공영개발사업지구는 國民住宅用地등 소규모 공동주택용지를 強制配分하므로 국민주택규모 이하의 주택이 55.4%로 매우 높다.

공영개발사업지구의 事業前 土地所有者는 사업지구별로 13-508인으로 평균 255인이다. 移住者의 38.3%, 土地所有者의 51.0%, 전체적으로 48.6%의 가구가 사업지구의 토지를 공급받았다. 사업전에 사업지구에서 財產權을 보유한 가구수는 사업후 전체 입주가구수의 9.3%로서, 전체 거주가구의 90.7%가 이 사업을 통해 신규로 財產權을 취득하였다. 한편, 設問調査에서 사업전 토지소유자로 응답한 가구의 비율은 1.74%로서 당초에 토지를 분양 받은 가구의 대부분이 分讓土地를 處分한 것으로 나타났다.

토지구획정리사업의 權利變動 狀況을 제5지구를 사례로 살펴보면 토지소유자의 平均 臺帳面積은 2,597 m^2 이고, 權利面積은 1,675 m^2 로서 면적이 약 35.5% 감소하였다. 그리고 실제 換地面積은 權利面積의 90.8%인 1,520 m^2 이다. 구획정리사업지구는 원래 地主에게 換地하였음에도 불구하고 사업전 토지소유자는 사업후 입주민의 5%에 불과하여, 建築能力이 부족한 토지소유자는 환지받은 택지를 대부분 處分하였음을 알 수 있다.

入住者の月平均所得은 공영개발지구가 133.3만원이고 구획정리사업지구가 133.7만원으로 거의 같은 수준이다. 공영개발사업지구는 所得階層別로 地價供給體系를 差別化하고 있으므로 입주자의 소득수준을 深層分析할 필요성이 있다. 우선, 當初 土地所有者 또는 居住者인 協議讓渡人과 移住民중 현재 事業地區에 居住하고 있는 가구의 월평균소득은 127.4만원이다. 그리고 시행자로부터 造成原價 이하로 토지를 공급받은 賃貸住宅 및 國民住宅 入住者는 128.4만원이고, 鑑定價로 토지를 매입한 단독주택 등의 입주자구와 시가매입한 가구는 145만원으로 나타났다. 즉, 事業地區에 財產權을 보유하고 있던 가구는 평균적으로 新規入住者의 소득수준보다 낮아 상대적 低所得層이 高所得層에게 財産權을 이전시킨 결과를 초래한 것이다. 특히, 사업전 財産權보유자는 68.6%가 도시근로자 월평균소득인 140만원이하 계층인데 비해, 施行者로부터 分讓받은 가구는 이 비율이 42.0%에 불과하다.

택지개발사업의 시행에 있어서 宅地開發뿐만 아니라 建築工事까지 同時에 시행한 후 당초 토지소유자에게 立體換地하거나 協議讓渡人에게 分讓하는 방안에 대한 토지소유자의식은, 土地補償金을 받아 建築能力을 補完할 수 있는 공영개발지구의 경우 당초 財産權 소유자의 상당수가 分讓土地를 매각하고 다른 지역으로 이사하였고, 현재 살고 있는 가구도 3분의 2가 건물까지 지어 분양할 것을 希望하고 있다. 한편 구획정리사업지구는 73.7%가 反對하였다. 당초 財産權 소유자중 현재 사업지구안에서 살고 있는 가구가 전체가구의 7.3%에 불과하고, 이들은 대부분 建築能力을 소유하고 있는 階層이므로 반대 비율이 높은 것으로 판단된다.

3. 效率性(經濟的 合理性) 分析

효율성이란 生産과 費用을 비교하여 측정된 사업운영에 있어서의 效果性을 뜻한다. 택지개발사업은 주민의 住居福祉를 향상시키는데 목적이 있다. 그렇지만 공급된 토지가격이 비싸 目標集團의 支給能力을 초과하는 경우 비록 住居福祉는 향상되었다 할지라도 이 사업 자체를 效率的이라고 말하기는 어렵다. 또한 택지개발사업이 宅地生産費를 낮추었다 하더라도 費用-收益 側面에서 사업주체에게 經濟的 妥當性을 만족시키지 못한다면 그 사업 또한 효율적이라 할 수 없을 것이다.

이렇게 볼 때 택지개발사업에서 맨 먼저 실현되어야 할 必要充分條件은 저렴한 택지비용과 費用-收益 效果性이라 하겠다. 그러나 이 두가지 조건은 서로 二律背反的이다. 높은 地價上昇은 비용-수익측면에서 확실히 效果的인 결과를 가져오지만 주택가격을 인상시키므로 住居費의 상승을 초래한다. 따라서 택지개발사업의 效率性準據는 택지개발방법과

택지개발과정에 대한 公共介入이 市場機能의 조건을 만족시키는 적정수준으로 지가를 統制할 수 있는지 여부에 달려있다고 할 수 있다. 이 연구에서는 費用-收益 效果性으로 효율성을 분석하고자 한다.

사례지구 공영개발사업의 參與者를 정부부문, 민간부문 및 사업시행자로 구분하여 費用-收益 效果性을 분석한 결과, 비용대비 수익으로 표시한 전체 사업의 收益性指數는 2.16이며, 入住者와 施行者의 수익성지수는 각각 1.73, 1.75로서 참여자 모두에게 매우 效率的인 것으로 나타났다. 특히, 政府部門은 투입비용없이 公共施設을 擴充·整備하였기 때문에 수익성지수 측정이 곤란하지만 비용-수익 측면에서 가장 效率的이라는 판단을 내릴 수 있다. 공영개발사업의 施行者 内部收益率은 모두 30%이상의 높은 수준이며, 地自體에서 시행한 제1지구의 경우 68.3%에 이른다.

사례지역 토지구획정리사업의 收支를 공공부문과 민간부문으로 구분하여 분석한 결과, 사업 전체의 收益性指數는 약 1.5 수준으로서 공영개발사업의 2.16에 비해 낮다. 토지구획정리사업의 수익성지수가 공영개발사업보다 낮다는 사실 때문에 구획정리사업이 공영개발사업에 비해 非效率的이라고 판단할 수는 없다. 공영개발사업은 素地費가 구획정리사업보다 현저히 저렴하기 때문에 이 指數가 높게 나타난다. 구획정리사업은 開發利益의 대부분이 공공부문에 歸屬되므로써 民間部門의 收益性指數는 1.0 정도에 지나지 않아 地主에게 이익을 주지 못하였다. 두 사례지구의 토지소유자에게 특별한 이익을 제공하지 않고 都市基盤施設과 公共施設을 확충한 것이다.

4. 衡平性(政治的 合理性) 分析

택지개발사업에 있어서 衡平性이란 概念은 토지의 開發費用과 그로 인한 開發利益이 利害當事者間에 어떻게 배분되는가에 분석의 초점을 맞춘다. 형평성은 다시 水平的 衡平性과 垂直的 衡平性으로 나눌 수 있다. 수평적 형평성이란 토지개발사업과 직접 利害關係를 가진 당사자간의 分配를 기준으로 관찰하는 것이고, 수직적 형평성이란 사회전체적 관점에서 所得階層間, 世代間의 分配를 관찰하는 것이다.

택지개발사업은 어느 형태를 막론하고 어느 정도의 資本利得 창출과 土地富 및 不勞所得의 分配를 歪曲시킬 가능성이 있다. 이는 완전경쟁시장 조건에서 본 몇가지 市場不完全要因인 주요 시장행위자와 미래의 시장상태를 둘러싼 不確實性 및 그 發展樣態에 따른 시장의 需給條件에 관한 지식이 不完全한 데에서 비롯된 결과이다. 따라서 택지개발사업은 “누가 開發利益을 차지하는가?” “누가 開發費用을 부담하는가?” 개발이익과 비용은 社會的으로 볼 때 “소득계층간, 世代間, 그리고 개발참여자간에 어떻게 分配되는가?” 하는

論爭들을 필연적으로 提起한다. 토지개발사업의 衡平性은 이와 같은 개발이익과 개발비용의 분배에 있어서 관련자 모두에게 사회적, 경제적으로 똑같이 接近할 수 있도록 하고 똑같이 處遇해야 함을 의미하는 것이다.

공영개발사업 事例地區중 제2, 3지구를 대상으로 事業參與者間 개발이익의 분배를 분석하면 개발이익의 40.9%가 민간부문의 宅地消費者에게, 38.8%는 道路 확장 및 基盤施設의 설치등 공공부문의 이익으로 歸屬되었고, 시행자의 이익은 20.3%로 나타났다. 택지개발의 最終受惠者인 주택입주자를 대상으로 收益과 費用의 배분을 분석하면, 상대적 低所得階層인 국민주택 및 임대주택 입주자는 15.4%의 費用을 負擔한 반면에 29.3%의 收益을 차지하여 저소득계층은 적은 비용부담으로 많은 수익을 배분받아 分配의 衡平性을 이루고 있다.

토지구획정리사업은 效率性 分析에서 보았듯이 開發利益이 대부분 공공부문에 귀속되었다. 민간부문을 收益性指數가 1에 가까워 開發利益을 거의 分配받지 못하였지만, 個人別로는 偏差가 크다. <표 5>는 제5지구에서 標本을 선정하여 地主 개인별 收益性指數를 산출한 결과이다. 清算時價를 基準으로 산출한 토지소유자의 平均 收益性指數는 1.15이고, 개인별 지수는 2.38에서 0.41까지이며, 標準偏差가 0.46으로 분배의 非衡平性 문제를 안고 있다. 替費地 入札單價를 기준으로 산정한 평균 수익성지수와 표준편차도 1.06과 0.56으로서 結果가 비슷하다.

<표 5> 第5地區 土地區劃整理事業의 個人別 資本利得 推定(25개 標本)

(단위: m², 천원)

新地番	事業前 (費用)		事業後 (收益)		資本利得		收益性指數	
	감정가액(A)	A+자본비용(B)	청산시가(C)	체비지 입찰시가(D)	C-B	D-B	C/B	D/B
787	175,823	251,572	327,492	248,108	75,920	▲3,464	1.30	0.99
893	1,184,213	1,694,402	1,331,952	923,106	▲362,450	▲771,296	0.79	0.54
924	403,784	577,744	831,889	1,216,814	254,145	639,296	1.44	2.11
954	195,976	280,407	383,408	656,446	103,001	376,039	1.37	2.34
932	48,856	69,904	28,620	17,345	▲41,284	▲52,559	0.41	0.25
939	163,608	234,094	205,670	164,970	▲28,424	▲69,124	0.88	0.70
888	513,153	734,232	490,521	638,435	▲243,711	▲95,797	0.67	0.87
790	97,712	139,809	180,865	128,532	41,056	▲11,277	1.29	0.92
804	1,413,894	2,023,035	1,771,298	2,047,651	▲251,737	24,616	0.88	1.01

新地番	事業前 (費用)		事業後 (收益)		資本利得		收益性指數	
	감정가액 (A)	A+자본비용 ¹⁾ (B)	청산시가(C)	체비지 입찰시가(D)	C-B	D-B	C/B	D/B
817	48,856	69,904	90,228	77,124	20,324	7,220	1.33	1.10
957	89,896	128,625	306,360	265,935	177,735	137,310	2.38	2.07
976	346,664	496,016	590,821	484,723	94,805	▲11,293	1.19	0.98
843	388,960	556,534	545,367	594,249	▲11,167	37,715	0.98	1.07
1020	226,712	324,385	351,127	316,113	26,742	▲8,272	1.08	0.97
1012	236,187	337,942	370,656	379,569	32,714	41,627	1.10	1.12
1079	161,460	231,021	422,730	329,612	191,709	98,591	1.83	1.43
1077	151,800	217,199	129,234	302,752	▲87,965	85,137	0.60	1.39
1036	330,579	473,001	535,715	326,336	62,714	△146,665	1.13	0.69
1043	511,911	732,455	865,409	482,915	132,954	△249,540	1.18	0.66
1006	138,690	198,441	189,793	160,389	△8,648	△38,052	0.96	0.81
824	412,216	589,809	545,793	670,313	△44,016	80,504	0.93	1.14
800	139,518	199,626	114,978	92,684	△84,648	△106,942	0.58	0.46
756	539,091	771,345	884,679	577,161	113,334	△194,184	1.15	0.75
1073	197,336	282,353	548,992	204,618	266,639	△77,735	1.94	0.72
1046	67,068	95,963	75,232	64,168	△20,731	△31,795	0.78	0.67
平均							1.15 (0.46)	1.06 (0.56)

주 : 1) 資本費用은 10% 割引率을 적용하여 산출
 2) ()은 標準偏差

衡平性 분석결과를 要約하면, 公營개발사업은 사업지구내 이해당사자간의 垂直的 衡平性은 이루었으나, 전체적으로 事業參與者에 대한 개발이익 분배가 높아 사업에 參與하지 못한 外部者와 분배의 衡平性 문제를 제기하고 있다. 반면에, 토지구획정리사업은 사업지구의 土地所有者는 평균적으로 社會的 割引率수준의 개발이익이 분배되었으나, 토지소유자 개개인간의 분배는 상당히 심각한 非衡平性 문제를 안고 있다. 이는 換地方式에서 비롯된 것으로 換地방식의 개선이 필요함을 의미한다.

IV. 現行 宅地開發制度의 問題點

1. 都市의 計劃的 開發 沮害

택지개발은 都市開發을 목적으로 시행하는 都市計劃事業이다. 宅地需要의 증장기 예측

과 개발가능지의 조사분석을 근거로 도시개발의 母法인 都市計画法에 따라 都市基本計劃을 수립하고, 연차별 供給計劃을 세워 단계적으로 사업을 시행하여야 한다. 그런데 대지조성 사업, 공영개발사업, 공업단지개발사업은 도시계획법의 立法趣旨를 전면 排除하고 특별법상의 목적사업 수행을 위해 都市計劃區域 안팎에 사업지구를 지정할 수 있다. 또한 택지개발사업을 위해 都市計画法을 비롯한 5개의 個別法에서 나름대로 10개의 사업을 지정할 수 있어, 택지개발사업이 오히려 都市의 綜合的·計劃的 開發을 阻害하고 있다. 특히, 가장 많이 활용되는 사업인 公營開發事業은 사업지구 지정후 5년안에 착수하지 않는 경우 사업지구를 해제하고 있어 택지의 長期 安定的·計劃的 供給을 阻害하여 주택공급의 非彈力性을 助長하며, 민간의 택지개발사업 참여를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

또한, 도시계획상의 개발가능지가 다른 목적의 개별법 때문에 도시계획시설의 집행을 방해하고 있어 開發可能宅地の 不足은 물론이고, 도시의 계획적 개발을 저해하고 있다. 도시계획구역 안에서 해당 用途地域地區에 적합한 토지이용을 하고자 하더라도 形質變更節次를 거쳐야 하고, 이 때 立木密度 등 형질변경 규제사항에 저촉되는 경우 택지개발행위는 사실상 제한될 수 밖에 없다. 그리고 도시계획구역내의 農耕地와 山林은 이를 住居地域 등 다른 도시적 용도로 개발할 수 있도록 토지이용계획을 전환하더라도, 농지는 農地の 利用 및 保全에 관한 法律과 農漁村發展特別措置法, 산림은 山林法이 적용되어 사실상 용도전환이 제한되고 있다.

도시계획구역 밖의 토지는 도시적 토지로의 이용전환을 규제하는 법제가 더 많다. 우선 현재 대폭적인 개정안이 마련된 國土利用管理法은 도시계획구역 밖의 농지와 산림중 開發과 保全을 병행할 수 있는 準農林地域으로 지정하고 있다. 이러한 용도의 토지는 都市地域 또는 準都市地域으로 전용하더라도 앞에서 언급한 법들의 규제를 받기 때문에 용도전환이 쉽지 않다. 특히 현행 국토이용관리법상의 農業振興地域, 山林保全地域중 保全林地는 개정안에서 보전목적의 農林地域으로 지정하도록 되어 있어 도시적 용도지역으로의 전용이 매우 어렵다. 이는 代替農地造成費로 조성한 농지인 開發農地에서도 마찬가지이다.

2. 計劃과 開發節次的 複雜多岐

도시기본계획 및 실시계획의 수립, 사업지구의 지정, 사업주체의 선정, 사업시행절차 등 택지개발사업을 추진하기 위한 計劃과 開發節次를 규정한 관련법이 앞에서 논의한 바와 같이 複雜多岐하고, 개별법마다 이를 규정하고 있거나 다른 법에 擬制하고 있다. 택지개발관련법이 택지개발사업을 원활히 수행할 목적으로 사업의 計劃權과 開發權을

체계적으로 分化하여 制定되지 않고, 필요시 立法한 개별법상의 立法目的을 달성하기 위한 수단으로 관련 계획 및 개발절차를 규정하고 있기 때문이다. 이 때문에 택지개발관련 個別法은 나름대로 사업주체, 사업규모, 사업지구의 위치, 개발계획의 수립절차, 土地取得方式, 개발방식 및 개발절차, 개발토지의 處分 등을 규정하고 있어 내용을 충분히 파악하기 매우 어렵고, 法規間에 상충되기도 한다. 또한 신도시개발과 같은 대규모 도시조성사업의 계획적 효율적 집행을 위해 제정한 都市計劃法의 都市開發豫定地區造成事業은 구체적 시행절차의 미비로 시행사례가 없고, 단순히 택지의 대량공급을 목적으로 제정한 특별법인 택지개발촉진법 등으로 新都市를 개발하고 있는 실정이다.

都市計劃法에서 정한 택지개발사업은 計劃樹立부터 開發까지 이 법에 의해 시행하게 된다. 한편, 도시계획법에서 도시계획사업으로 정한 토지구획정리사업과 주택건설촉진법으로 시행하는 아파트지구개발사업은 도시계획법에 의해 사업지구를 지정하고, 土地區劃整理事業法과 住宅建設促進法에서 정한 절차에 따라 사업을 시행한다. 垆地造成事業과 공영개발사업은 도시계획법에 관계없이 주택건설촉진법과 택지개발촉진법으로 사업추진이 가능하다. 이는 도시계획법의 사업절차가 까다롭기 때문에 이의 簡素化를 목적으로 특별법을 제정하여 도시계획법 규정을 배제한 데에서 비롯된 결과이다. 이에 따라 공공은 대폭 간소화된 절차에 따라 독점적으로 사업을 추진할 수 있는 반면에, 도시계획법 등 택지개발관련 개별법으로 사업을 시행하여야 하는 民間部門은 節次的 複雜多岐性 때문에 事業參與가 制限될 수 밖에 없다.

현행 대규모 택지개발사업인 공영개발사업과 토지구획정리사업 모두 宅地開發과 建築工事의 施行主體가 대부분 分離되어 있다. 이는 사업기간의 長期化, 택지개발사업의 設計瑕疵 및 택지개발사업자가 설치한 기반시설이 건축공사와 不適合한 데에서 발생하는 기반시설의 再施工 또는 重複投資, 瑕疵擔保責任의 불분명 등으로 많은 사회적 비용의 지급을 초래한다. 이 비용은 일반적으로 중속적 지위에 있는 주택건설업체 또는 最終消費者인 국민에게 歸屬된다.

3. 單純한 事業方式

택지개발방식은 事業主體와 함께 사업지구 및 사업의 특성, 즉 사업규모, 사업지구내 權利關係者의 數, 開發目的 및 目標階層, 事業의 採算性, 사업지구의 地形 등을 고려하여 적합한 방식을 선택하여야 한다.

우리나라는 土地取得을 전면매수 또는 환지의 두가지 방식가운데 하나를 거의 劃一的으로 활용하고 있다. 開發土地의 處分도 事業費 再調達을 통한 확대재생산을 목적으로

모두 賣却하고 있다. 공공부문이 택지개발사업에 참여하는 이유 가운데 하나가 토지의 公的 備蓄機能 擴大이다. 유럽의 많은 지방정부가 택지개발을 통해 토지를 비축하고 이를 중저소득층에게 싼값으로 長期賃貸하며, 다른 한편으로 市場調節의 수단으로 활용하면서도 長期的인 採算性을 확보하고 있는 사실은 좋은 경험이다.

택지개발사업은 投資事業이다. 이 사업을 통해 適正收益을 확보하여야 하는 것은 개발주체가 누구이건 마찬가지이다. 다만, 공공부문의 택지개발사업 참여는 정부의 住宅政策目標의 달성을 지원하고, 土地備蓄을 통해 市場調節機能을 수행하기 위함이다. 우리나라의 경우 사업의 採算性이 매우 높음에도 불구하고 개발토지를 모두 매각하고 있다. 이는 短期的 眼目에서 地代追求를 목적으로 택지개발사업을 추진하기 때문이다. 공공부문이 택지개발사업에서 지속적으로 제 역할을 다하기 위해서는 長期的 觀點에서 이를 운용하여야 하고, 그 구체적 수단은 土地備蓄機能을 강화하는 일이다.

4. 事業費 調達의 前近代性

현행 宅地開發財源은 資本市場 및 金融市場을 활용하지 않는 前近代的인 형태인 短期地代追求의 方式으로 조달 운용되고 있어 개발토지가 분양되지 않을 때 택지의 擴大再生産을 더욱 어렵게 한다. 토지를 전면매수하는 공영개발사업은 사업초기의 자금부담이 커 민간건설업자와 先手協約을 締結하여 자금의 일부를 조달하고, 土地債券 발행, 國民住宅基金, 용자 등의 자금을 활용하나 債券消化方式이 非自發的이고, 기금융자는 규모가 한정되어 있어 활용도가 미약하다. 이러한 문제점은 金融市場 및 資本市場의 後進性과 택지개발사업의 採算性, 그리고 進入障壁으로 인한 사업자 독점에서 비롯된 非效率的 經營태도 때문이다. 실제로 택지개발과 관련된 현행 금융제도의 운영은 다음의 문제를 안고 있다.

첫째, 銀行與信管理規程(제3조)은 부동산관련 자금의 여신을 크게 제한하고 있다. 택지개발을 수행할 수 있는 주택건설업자는 상당수가 한국표준산업분류상 不動產業으로 구분되어 있어 금융기관의 與信規制 對象이다. 또한 與信管理施行細則은 주거은행의 부동산취득승인(제13조), 부동산취득금지(제14조) 등을 규정하고 있어 상업금융기관의 용지취득자금 短期融資를 규제하고 있다.

둘째로, 주택금융제도는 消費者金融 위주로 운용되고 있다. 超過需要狀態의 주택시장에서는 주택공급을 촉진하는 방향으로 주택금융정책을 운용하여야 하며, 이때 주택공급을 확대하기 위한 공급체계상의 가장 큰 걸림돌인 택지의 매입과 개발에 주택금융을 지원하여야 주택금융이 住宅需給의 媒介機能을 달성할 수 있다.

5. 民間部門의 宅地開發活動 低調

주요 택지개발사업을 거의 모두 公共이 맡고 있어 民間의 事業參與가 매우 不振하다. 특히 1980년대 이후 택지수요가 많은 首都圈과 6대 도시는 공공부문만 시행가능한 공영개발사업으로 택지개발방식을 규제한 것도 한 이유이다. 앞에서 논의한 문제점인 法制의 複雜多岐性, 각종 土地利用規制, 宅地開發資金의 부족, 民間의 택지개발사업 참여에 따른 亂開發, 택지개발이 갖는 外部效果와 公共性 침해, 개발이익의 私有化에 따른 特惠 是非 등도 주요 이유이다. 토지를 소유하지 않은 민간사업자의 경우 택지개발사업 참여를 배제하고 있어 민간개발업자의 적극적인 택지개발이 사실상 불가능한 실정이다.

6. 開發利益 分配의 不公平性和 不充分한 還收

택지개발사업에 있어서 開發利益의 還收는 사업비의 조달과 富 分配의 社會的 正義 實現이라고 하는 측면에서 正當性을 인정받는다. 현행 택지개발제도도 이 두가지 점을 고려하여 개발이익을 환수·분배하고 있다. 토지구획정리사업은 替費地등 감보형태로 개발이익의 상당부분을 환수한다. 공영개발사업은 전면매수로 개발이익을 거의 모두 환수하고 그 일부를 所得의 再分配 차원에서 廉價供給형태로 토지소유자나 주택매입자에게 분배하고 있다.

그러나 구획정리사업은 換地方式의 平面性 때문에 토지소유자간 개발이익 분배의 불공평성이 불가피하다. 공영개발사업은 직접 지원방식인 廉價供給에서 分配의 衡平性 문제가 발생한다. 소유토지를 買收 또는 收用당하는 土地所有者들은 다른 토지개발방식 또는 개발토지를 싸게 분양받는 入住者와 비교할 때 상대적인 손실을 입을 가능성이 있다. 또한 택지개발사업에서 발생하는 超過地代收益은 사업주체인 중앙정부기업과 지방정부, 地方公企業間에 사업방식, 사업지역 등에서 相互 排他的, 對立的 關係를 초래한다. 중앙정부기업이 획득한 개발이익을 해당 지방정부에 재투자하지 않을 경우 이러한 마찰은 더욱 커진다. 실제로 최근들어 택지개발사업이 地域利己主義를 조장하여 지방정부마다 택지개발사업을 추진할 목적으로 별도의 조직을 설립하였으나, 不動產景氣 沈滯와 사업경험의 부족, 경영의 非效率性 등의 이유로 不實化되는 사례가 발생하고 있다.²⁾

개발이익의 분배문제와 관련하여 開發費用의 分配에 대해서도 고려할 필요가 있다. 택지개발사업의 效用價值(서비스) 創出은 다음 世代까지 이어지는데, 개발비용은 현재의

2) 1991년말 현재 13개 廣域自治團體, 34개 基礎團體가 공영개발에 참여하였고, 市·道에 12개 事業團, 3개 公社를, 市·郡에는 20개 事業所 등이 설치되었다(崔相哲, "地方公營開發事業과 地方財政擴充", 「都市情報」, 제12권 제5호, 1993. 5).

이해당사자가 부담한다. 이는 財源調達構造에서 비롯된 결과이고, 현재의 이해당사자가 얻는 開發利益이 開發費用보다 크므로 不滿이 없기 때문이기도 하다. 개발이익이 적어지면 開發費用의 分擔이 주요 論點으로 부각될 것이다. 개발이익의 환수와 함께 財源調達構造의 변경을 통한 개발비용의 적정배분도 고려하여야 한다.

V. 宅地開發制度的 合理的 改善方案

1. 宅地開發을 둘러싼 向後 與件變動 展望

空間에서 일어나는 모든 人間活動은 토지에 投影되고, 택지개발은 바로 이러한 活動需要를 담기 위한 사업이므로 택지개발제도의 合理化는 택지개발을 둘러싼 與件變動을 收容하고, 이러한 관점에서 현행 제도의 不合理的 點에 대한 改善方案을 모색하여야 할 것이다.

宅地開發事業과 관련한 向後 與件變動 가운데에서 가장 중요한 것은 地方自治制의 本格的인 實施이다. 특히 1995년에 실시할 예정인 地方自治團體長 選舉는 택지개발사업에 많은 변화를 가져올 것이다. 地方自治制의 본격적인 실시는 中央集權的 택지개발에 대한 地方自治團體의 抵抗을 촉진하여 지금과 같이 中央公企業에 의존한 사업추진을 매우 어렵게 할 것이다. 따라서 택지개발제도의 대폭적인 地方分權化가 불가피하다.

다음으로 金融實名制와 金融自律化이다. 금융실명제 정착으로 歪曲된 자금흐름이 정상화되면 택지개발사업에 필요한 財源도 資本市場 및 金融市場을 통해 長期的 觀點에서 조달 운용할 필요성을 증대시킬 것이다. 즉, 市場原理를 존중하여 택지개발 촉진의 가장 큰 걸림돌인 所要財源의 확보를 위해 商業金融의 적극적인 활용과 資本豫算制의 도입이 필요하며, 이를 彈力的으로 가장 유효하게 운용할 수 있는 民間部門의 成長이 可視化될 것이다. 따라서 민간의 택지개발사업 참여로 예상되는 택지개발사업의 外部不經濟를 최소화하기 위한 공공의 計劃機能 강화와 市場疏外階層을 위한 공공의 土地備蓄 및 長期貸貸制 실시의 필요성이 부각될 것이다.

마지막으로 國民所得 증가와 사회전반적인 民主化·自律化·開放化의 확산이다. 국민소득 증가는 生活環境의 질적 개선에 부응하는 創意的이며 다양한 유형의 택지개발사업을 요구하게 된다. 사회의 民主化는 收用등 非自發的 方式에 의한 토지취득을 더욱 어렵게 할 것이므로 토지소유자의 의사를 존중하는 택지개발방식의 시행이 필요해진다. 自律化는 節次 簡素化 및 規制緩和의 요구로 이어진다. 민간부문의 택지개발 참여요구 또한 더욱 커지고, 이는 경제의 開放化·國際化와 맞물려 택지개발의 競爭力 強化를 요구할 것이다. 택지개발을 둘러싼 이와같은 여건변동 전망은 향후 民間部門의 宅地開發 活性化 要求를 더욱 촉진시키는

방향으로 작용할 것이며, 아울러 공공의 역할에 대해 새로운 시각을 가져야 함을 뜻한다.

2. 宅地開發制度 合理化方案

宅地開發制度는 제1장에서 밝힌 目的과 課題인 값싼 주택의 공급촉진, 土地利用計劃의 合理的 統制, 開發過程의 能率性 확보, 開發利益의 合理的 配分 등을 달성할 수 있는 방향으로 合理化되어야 한다. 이를 위해서는 事業計劃의 수립 및 開發節次의 정비, 宅地開發方式 및 事業主體의 多樣化, 宅地開發財源의 확충, 開發利益還收制度의 개선 등이 필요하다.

1) 事業計劃 樹立 및 節次의 整備

첫째, 현재 都市計劃法과 宅地開發促進法등 개별법상의 택지개발관련 計劃權과 開發權의 分離이다. 計劃에 관한 사항인 事業地區 지정, 宅地開發 基本計劃 및 實施計劃 수립 등은 都市計劃法으로 一元化하고, 開發과 事後管理에 관한 사항은 都市開發法을 새로 제정하여 土地의 用途 및 택지개발방식의 특성별로 事業規模, 收用權者, 事業施行權者, 開發節次, 開發土地의 處分에 관한 사항 등을 체계적으로 수용하므로써 節次를 간소화하여 사업의 透明性을 보장하고, 민간사업주체에 대한 상대적 差別을 완화하여 민간의 택지개발사업 參與機會를 확대하여야 할 것이다. 특히, 도시계획법과 택지개발촉진법등 개별법에서 지정하고 있는 8개 택지개발사업관련 事業地區를 「宅地開發事業地區」로 통합·지정하고, 都市計劃區域 밖의 事業可能地區는 이를 도시계획구역으로 編入하여 도시계획을 수립하고 택지개발사업을 실시하여야 할 것이다.

둘째, 택지개발로 인한 都市計劃의 歪曲과 亂開發을 억제하기 위해 지자체는 최소한 5년 이상의 宅地所要量을 추계하고, 사업예정지구의 공공시설과 도시기반시설, 街區單位의 總量的 開發密度 등을 표시한 宅地開發基本計劃을 수립한 다음에 택지개발사업을 인가하여야 하며, 택지개발사업의 시행주체, 사업방식 등은 지자체의 택지개발기본계획을 근거로 후술하는 바와 같이 多樣化하여야 할 것이다.

셋째, 宅地開發을 促進하고 사업의 能率性을 확보하기 위해서는 토지형질변경사업을 활성화하고, 택지개발사업과 건축공사의 施行主體를 一元化하여야 한다. 都市計劃에서 택지개발사업이 허용된 用途地域은 都市計劃法과 建築法등 도시개발 관련법에 따라 도시개발사업을 추진할 수 있도록 형질변경절차에 있어서 立木密度 등에 따른 開發規制를 폐지하고, 현행 許可制를 申告制로 전환하여 사업절차를 간소화하여야 할 것이다. 아울러 住居, 商業, 生産 및 自然綠地地域에서 시행가능한 토지형질변경사업의 사업면적 上限線을 현행 1ha 미만에서 2ha로 上向 調整하는 方案도 검토할 필요성이 있다. 이 사업과 類似한 日本의 開發許可制度는 매년도 택지공급량의 37%를 차지하며, 事業面積도 5ha 이하가 약 74%이다.

아울러 모든 택지개발사업은 시행자가 宅地造成 뿐만 아니라 建築工事까지 함께 실시하는 것을 전제로 施行主體를 선정하거나, 事業計劃을 승인하여 宅地開發主體와 建築工事 및 幹線施設 施行者를 一元化함으로써 사업자 분리에 따른 重複投資와 사업자간 마찰을 해소하고, 주택건설업체인 민간사업자가 건축공사를 택지개발사업과 一貫性 있게 추진함으로써 事業期間의 短縮과 摩擦費用을 節減하여 事業效率性을 극대화하는 동시에 瑕疵責任의 명확성등 派生的 效果를 확보하여야 할 것이다.

2) 宅地開發方式 및 事業主體의 多樣化

新經濟 5개년계획이 제시하고 있는 宅地開發方式의 多樣化는 사업주체, 개발토지의 규모, 사업지구의 立地의 特性, 權利關係者의 數, 사업수익성, 주택수요구조등 市場狀況, 토지소유자의 性向, 개발목적 등에 따라 다양한 開發技法을 활용하여 택지개발방식의 劃一化로 제기된 문제점들을 개선하는데 그 참뜻이 있다. 전면매수방법 이외에 宅地開發方式 多樣化의 일환으로 다시 실시하는 公營정리사업을 활성화하고, 두 사업을 혼합한 개발방식, 民官合同開發方式 등도 적극 시행하여야 한다.

먼저, 토지구획정리사업은 현행 住居 및 商業地域의 최소 시행면적을 5ha에서 2ha로 引下하고,³⁾ 상한선은 종전처럼 市級都市 50ha, 邑面 33ha로 제한하여 土地形質變更事業과 전면매수방식, 그리고 다음에 논의하는 混合方式의 緩衝的 역할을 담당하도록 하여야 할 것이다. 토지구획정리사업을 公營개발사업으로 전환한 이유 가운데 하나가 事業期間의 長期化와 開發利益의 不公平 分配이다. 환지방식을 현행 平面換地方式에서 立體換地方式(等價交換)⁴⁾으로 전환하면, 환지업무를 대폭 簡素化하여 사업기간을 단축할 수 있고, 개발이익 私有化의 걱정수준 억제가 훨씬 容易하며 토지의 計劃的, 效率的 利用이 가능해진다.

둘째, 土地區劃整理事業과 公營開發事業의 長點을 折衷한 混合방식의 시행이다. 事業主體는 사업지구의 토지중 일정면적 또는 評價額 超過分을 협의매수하고, 그 이하의 財產權과

3) 日本의 토지구획정리사업은 전체 택지공급량의 약 4할(연간 약 40,000ha)을 공급하고 있다. 大都市圈에서는 이 방식을 더욱 활성화할 목적으로 관련법(大都市地域에 있어서 住宅地등의 供給促進에 관한 特別措置法)을 개정하여 最小 施行面積을 5ha에서 2ha로 낮추는 등의 조치를 취하고 있다. 일본의 토지구획정리사업은 사업지구의 성격에 따라 통상의 토지구획정리사업 이외에 特定土地區劃整理事業(新市街地 開發), 都市改造型 토지구획정리사업(民間參與를 통한 既成市街地 再開發), 段階土地區劃整理事業(市街地周邊 및 新市街地), 沿道區劃整理型 街路事業 등이 있다. 그리고 사업을 촉진하기 위해 土地區劃整理促進區域을 지정하고, 민간의 토지구획정리사업을 지원할 목적으로 土地區劃整理土 技術檢定制도 등도 실시하고 있다. 또한 사업집행의 適正化를 위해 都市計劃道路 買收事業費를 한도로 補助基本額(총사업비-부담금등 控除額)의 2/3이내에서 國家가 사업비를 보조한다.

4) 等價交換이란 지주가 개발자에게 토지를 제공하고, 개발자는 이를 개발하여 建築物를 건설한 후 土地評價額과 건설비를 기준으로 토지와 건물을 共有 또는 區分所有하는 사업방식이다. 이는 契約方式에 따라 ① 組合에 의한 개발, ② 代物辨濟豫約方式, ③ 賣買 및 換買方式 등이 있지만, 公營정리사업에 이 방식을 적용하는 경우 ①과 ②의 방식이, 混合方式은 모든 방식이 적용된다.

협의매수가 곤란한 재산권은 택지와 건축물의 分讓(等價交換)을 補償條件으로 收用하는 방식을 적용하여 토지취득비용을 절감하는 한편으로 토지소유자의 재산권을 존중한다. 混合方式은 토지의 權利關係가 비교적 복잡하지만, 토지이용상태가 주로 農耕地 또는 林野인 지역에서 사업의 最小規模를 5ha 이상으로 하되, 최대 사업면적을 제한하지 않으므로써 區劃整理事業과 全面買收方式을 連繫, 補完하는 방식으로 활용하여야 할 것이다.

셋째, 開發主體의 多樣化를 위해 택지개발에 관한 計劃權은 전적으로 公共에 歸屬하고, 開發權은 민간을 포함한 모든 開發主體가 相互競爭을 통해 참여할 수 있도록 민간부문의 宅地開發事業 進入障壁을 緩和하여야 한다. 이를 위해 고려할 수 있는 방안은 民官合同(委託) 開發의 활성화이다. 地方自治團體가 事業主體로서 사업계획의 수립, 각종 認許可, 토지의 協議買收 또는 收用, 일부 기반시설의 공급업무를 맡고, 민간부문은 구체적인 시행계획의 수립, 用地補償費를 포함한 所要財源의 調達과 공사시행, 개발토지와 건축물의 분양, 그리고 지자체가 의뢰한 公共施設의 設置를 부담한다. 事業者는 사업비 조달계획, 寄附滯納의 내용 및 방법(基盤施設 및 幹線施設, 지자체가 요구하는 별도의 公共施設, 개발이익등)을 기준으로 희망업체의 提議書를 公募하여 경쟁입찰을 통해 適格業者를 선정하며, 민간사업자는 개발토지의 소유 및 처분권을 갖는다.

이 방식으로 地方自治團體는 開發財源 및 專門人力을 확보하지 않고서도 자체의 計劃權과 收用權등 公權力만으로 택지개발사업을 통해 都市計劃事業을 能率的으로 집행할 수 있다. 한편, 택지개발사업자는 토지를 計劃的으로 쉽게 確保할 수 있고, 각종 절차이행에 필요한 비용과 시간을 절약하며, 宅地開發事業과 建築工事を 동시에 수행하므로써 사업의 採算性을 높일 수 있는 장점이 있다.

넷째, 민간사업자의 단독택지개발 참여 활성화를 통한 事業主體 多樣化를 위해서는 都市計劃 區域內에 일정면적(10ha) 이하의 一團의 土地를 소유한 자 또는 所有者集團(consortium)에 대해 지자체가 宅地開發計劃을 수립한 후 事業施行權을 부여하여야 할 것이다. 또한, 地主와 민간사업자 共同의 택지개발사업을 촉진하기 위해 민간사업자도 土地所有者 總數의 1/2과 그 土地面積의 2/3 이상에 해당하는 土地所有者의 同意를 얻은 지구에서는 土地區劃整理事業의 施行者가 될 수 있도록 住宅建設促進法上의 登錄業者를 구획정리사업의 시행자에 포함시켜야 할 것이다.

이상에서 논의한 事業方式 및 事業主體別 내용을 정리하면 <표 6>과 같다.

〈丑 6〉 事業主體別 事業方式別 宅地開發事業의 主要內容

開發方式	全面買收	混 合	換地方式	民間單獨	形質變更
主事業主體	公共事業者 제3섹타 ¹⁾ 民官合同	제3섹타 ²⁾ 民官合同	民官合同 ¹⁾ (委託開發)	民間事業者 ¹⁾ 計劃權: 地自體	
事業規模	大規模 都市開發豫定 區域 이상	中大規模 住居·商業: 50ha 工業: 33ha이상	中小規模 市級: 2-50ha 邑級: 2-33ha	小規模 10ha이하	小規模 2ha이하
供給對象	中低所得層 (實需要者)	모든 階層(地主, 實需要者)			
採算性	(開發利益은 基盤施設投資)	中(基盤施設 寄附滯納)			
事業地區	新都市	市街化豫定地 新都市	市街化豫定地 既成市街地	既成市街地	

주: 1) 都市計劃上 住居地域에서 시행
2) 현행 地方公企業法에 의한 地方公社를 의미함.

3) 宅地開發 財源의 擴充

택지개발사업의 활성화를 위한 捷徑은 토지취득과 宅地開發資金의 確保이다. 事業費 擴充은 크게 두가지 차원에서 논의할 필요가 있다. 하나는 현행 住宅金融의 효율적 이용이고, 다른 하나는 金融 및 資本市場을 활용하는 방안이다.

먼저, 현재 消費者金融 위주로 운용하고 있는 住宅金融 財源을 供給者金融인 宅地開發金融으로 활용하여야 할 것이다. 현행 주택금융제도의 핵심은 國民住宅基金과 韓國住宅銀行의 民營住宅資金이다. 國民住宅基金은 공공부문을 대상으로 대지조성자금을 대출하고 있다. 民營住宅資金은 택지개발사업에 대한 자금지원이 거의 없다. 韓國住宅銀行의 民營住宅資金중 주택건설업자에게 공급할 수 있는 集團住宅資金을 택지매입 및 조성단계에서 대출하여 宅地開發金融으로 우선 활용한 후 入住者에게 대환하여 資金利用의 효율성을 크게 높이고, 集團住宅資金에 垜地造成資金을 신설하여야 할 것이다. 한편, 公共部門에 한해 대출하고 있는 國民住宅基金의 대지조성자금도 지원대상을 小規模住宅을 공급하는 民間事業者까지 확대하여 사업주체의 다양화에 부응하도록 部門間 자금지원의 差別을 없애야 할 것이다.

둘째, 金融自律화와 병행하여 金融市場에서 택지개발에 필요한 재원을 민간사업자가 직접 조달할 수 있도록 표준산업분류상 不動產業으로 분류하고 있는 시행자가 직접 시공하지 않는 住宅事業者를 建設業으로 분류하여 銀行與信管理規程 제3조에 의한 規制對象에서 排除시켜야 할 것이다. 그리고 與信管理施行細則에 의한 금융기관의 부동산취득승인, 부동산취득금지

등 與信規制를 緩和하므로써 택지개발자금의 3년 이내 短期與信을 허용하여야 할 것이다. 아울러 宅地開發事業特別會計를 설치하여 資本金市場에서 택지개발 재원을 조달하여야 할 것이다.

4) 開發利益 還收制度의 改善

宅地開發과 관련한 현행 開發利益 還收制度는 부담금부과방식, 과세방식, 物納方式, 施設負擔金制의 네가지 방식이 있지만 택지개발사업과 밀접히 관련된 제도는 開發負擔金制와 施設負擔金制이다.

첫째, 개발부담금제는 용도변경시점 2년전인 기존 토지소유자의 부담금 賦課時點을 事業地區指定 時點으로 전환하여 地區指定으로 발생하는 開發利益을 還收하여야 할 것이다. 賦課基準을 현행 사업면적에서 開發利益 規模로 전환하고, 부과율도 比例制에서 超過累進率制로 전환하여 개발이익 환수의 公平性을 확보하여야 한다.

둘째, 都市開發은 택지개발과 도시기반시설의 설치가 같이 이루어져야 하나 대부분의 地方政府는 財源不足으로 공공이 부담하여야 하는 都市基盤施設 및 公共施設의 확충 정비가 어려운 실정이다. 개발이익을 환수하여 이러한 시설을 공급하는 데에는 時差가 발생하여 실효성이 없고 지금처럼 각 사업별로 시행주체가 多元化된 상태에서는 효율적 집행도 곤란하다. 따라서 英國의 條件附 開發許可(planning gain),⁵⁾ 日本의 宅地開發指導要綱과 같은 施設負擔制 형태의 개발이익 환수제도를 확대 실시하여야 하겠다. 특히 民官合同開發方式과 民間單獨開發에 이 방식을 적극적으로 활용하면 매우 효과적으로 공공시설을 정비할 수 있을 것이다.

셋째, 公共이 참여하는 택지개발사업은 가급적 土地를 需要者에게 長期賃貸하여 中低所得層의 住居安定과 함께 개발이익을 모두 공공으로 환수하여야 할 것이다. 이 방식에서 한가지 걸림돌은 所要財源의 조달이다. 宅地開發事業特別會計의 설치를 대안으로 설정하여 다양한 분석조건으로 資本豫算制를 擬態分析한 결과 事業主體는 土地備蓄과 경제적 採算性을 동시에 확보할 수 있는 것으로 나타났다. 또한 年地代를 垜地造成費의 10%로 가정한 사례분석에서 사업주체와 입주자의 經濟的 利益이 현행 분양방식보다 증가하는 것으로 나타나 이 제도의 도입이 타당함을 보여주고 있다.

넷째, 公營개발사업의 宅地 廉價分讓을 時價分讓으로 轉換하고, 그 差額은 공공부문으로 환수, 입주자에게 長期低利 金融으로 융자하여 입주자의 買入能力은 현행대로 유지하면서 개발이익의 垂直的 分配 衡平性을 도모하여야 할 것이다. 이 경우 市場金利와 貸出金利

5) 英國의 조건부 개발허가제는 開發許可를 조건으로 地自體와 開發業者가 合意를 거쳐 개발허가에 포함되지 않은 公共事業을 실시케 하는 제도이다. 개발업자에게 부과하는 시설로는 각종 社會間接資本, 공공편익시설등 地方財政으로 설치하는 모든 시설을 포함하며, 現金納付를 부과하기도 한다.

차이만큼 입주자를 지원하므로 國民住宅基金을 지원하는 다른 住宅事業과 形평성을 유지하는 派生的 효과도 얻게 된다.

〈參 考 文 獻〉

- 國土開發研究院(1989), 「宅地開發 및 供給擴大를 위한 政策方向」.
- 國土開發研究院(1989), 「都市計劃區域內的 行爲許可制度 改善方案」.
- 朴憲注·金根龍(1993), 「宅地開發制度의 合理化方案」, 國土開發研究院.
- 李兌一(1992), 「韓國의 土地政策問題와 向後의 選擇」, 國土開發研究院.
- 日本土地區劃整理研究會 編(1990), 「土地區劃整理의 調査と事業計劃」.
- 日本建設省(1991), 「平成3年度土地의 動向에 關する年次報告, 第123回 國會提出報告書」.
- Barrett, S. M. and P. Healey eds(1985), *Land Policy: Problems and Alternatives*, Gower Publishing, Hampshire, England.
- Boddy, M. (1981), "The Property Sector in Late Capitalism: The Case of Britain," in M. Dear and A. J. Scott eds, *Urbanisation and Urban Planning in Capitalist Societies*, Metuen, London, pp. 268-286.
- Darin-Drabkin, H. (1977), *Land Policy and Urban Growth*, Pergamon, Oxford.
- Harvey, D. (1981), "The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis," in M. Dear and A. J. Scott eds, *op. cit.*
- _____ (1985), *The Urbanization of Capital*, Basil Blackwell, Oxford.
- Healey, P. (1983), *Local Plans in British Land Use Planning* Pergamon, Oxford.
- Park, H. J. (1991), *Housing Land in Government Intervention*, Published Ph.D. Dissertation, University of Stockholm, Stockholm.
- Ratzka, A. D. (1980), *Sixty Years of Municipal Leasehold in Stockholm*, Sweden Council of Building Research, Stockholm.
- Robinson, R., T. O'Sullivan and J. Le Grand(1985), "Inequality and Housing," *Urban Studies* 22 : 249-256.