

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 541

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 포스트 개발시대 공영개발의 방향과 시사점

이형찬 국토연구원 토지정책연구센터장, 최수 국토연구원 연구위원

### 요 약

- ① 한국은 1970년대까지 민간부문이 주로 소규모로 토지를 개발해오다가, 1980년대부터 공공부문이 중심이 되어 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업으로 대규모 토지개발을 추진해 오며
  - 공영개발사업은 짧은 기간에 도시용지를 공급하는 데에 크게 기여한 바, 2013년까지 전국에 공급된 공공택지 977km<sup>2</sup> 중 「택지개발촉진법」에 따른 공공택지가 약 73%를 차지함
- ② ‘포스트(post)’라는 용어는 사회경제적 여건변화나 시대적 흐름을 담아내기 위해 ‘탈(脫)’, ‘반(反)’, ‘후기’, ‘극복’ 등 다양한 의미로 해석됨
  - 이 글에서는 개발환경을 둘러싼 사회경제적 여건 변화에 주목하여 (기존) 개발시대의 택지공급시스템을 극복하려는 의미로 ‘포스트 개발시대’의 개념을 사용함
- ③ 개발시대 공영개발은 도시지역의 주택난 해소와 국민 주거안정 기반 마련, 전면매수방식에 따른 효율적 개발이익환수, 기반시설 확충과 낙후지역 재투자 기반 마련, 가격통제에 따른 적가(適價)의 택지공급, 규모의 경제를 실현하는 성과를 보임
  - 그러나 개발시대 공영개발은 공공사업자의 택지개발 자원 부족, 택지개발사업과 도시개발사업의 차별성 약화, 수요와 연계되지 않은 중장기 택지수급계획, 택지개발사업 수요 예측의 부적정성, 지속적인 단위면적당 보상단가 상승, 주민참여 등 미래지향적 계획기법과 상충되는 한계를 가지고 있음
- ④ ‘포스트 개발시대’의 공영개발은 인구 및 가구구조, 경제적 구조, 사회문화적 구조 변화 등으로 기존 개발체제를 극복하기 위해 대량공급에서 적지(適地)개발로, 중앙정부 주도에서 지방정부 주도로, 단기적 공급에서 장기적 공급으로, 전면수용방식에서 다양한 개발방식으로 변화될 전망이다

### 정 책 방 안

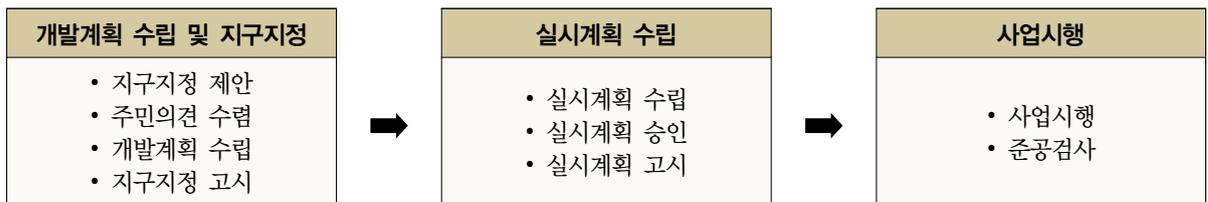
- ① ‘포스트 개발시대’의 여건에 부합하기 위해 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립, 계획 중심의 택지개발 추진, 개발방식의 다양성 제고를 추진해야 함
- ② 택지개발사업과 도시계획 간의 연계성과 정합성을 확보해야 하며, 신개발과 관련한 제도 운영에 있어서 공공성을 확보해야 함
- ③ 공공주택건설사업의 경우 「택지개발촉진법」의 규정을 준용하고 있는 사업지구지정, 공급방식 및 절차 등의 관련 규정을 개정해야 함
- ④ 지방정부의 기반시설 설치에 필요한 비용 확보를 위해 ‘도시개발특별회계’ 설치 운용과 임대주택 공급 정책을 원활히 수행할 수 있는 제도 정비가 필요함

# 1. 개발시대 공영개발과 포스트 개발시대

## ● 개발시대 공영개발의 개요

- 한국은 세계사적으로 유례없는 고도경제성장을 거치면서 국민생활과 경제활동에 필요한 각종 용지를 효과적으로 공급하기 위해 다양한 방식으로 토지를 개발해 왔음
  - 1970년대까지는 민간부문에서 주로 환지방식<sup>1)</sup>으로 소규모로 토지를 개발
  - 산업화에 따른 도시 인구 급증으로 택지에 대한 수요가 급증하면서 「택지개발촉진법(이하 택촉법)」(1980년)을 제정, 공공부문이 토지개발사업으로 단기간에 대규모로 택지를 공급
  - 개발시대 공영개발은 「택촉법」에 따라 공공부문이 택지개발지구를 지정, 해당 사업지구의 토지를 전면매수 또는 수용, 개발하여 택지를 공급하는 개발방식

그림 1 공영개발 사업절차



자료: 최수·이형찬 외, 2014, 포스트 개발시대의 택지공급체계 정립 방안 연구, 국토연구원: 17.

- 일반적으로 토지개발사업은 도시개발, 산업단지개발, 물류단지개발, 관광단지개발과 택지개발이 있으며 개발사업별로 개별 법령에 따름

표 1 토지개발사업관련 법령

개발사업	관련 법령	비고
도시개발사업	도시개발법	2000년 1월 28일 전부개정
산업단지개발사업	산업입지 및 개발에 관한 법률	1990년 1월 13일 제정
물류단지개발사업	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	2007년 8월 3일 전부개정
관광단지개발사업	관광진흥법	1986년 12월 31일 전부개정
택지개발사업	택지개발촉진법	1980년 12월 31일 제정

1) 토지개발의 사업방식은 용지취득에 따라 사업시행자가 토지소유자로부터 토지를 매입·수용하여 시가지를 조성하는 ‘수용방식’, 토지소유자와 공동으로 도시개발사업을 시행하는 ‘환지방식’, 수용방식과 환지방식을 혼합한 ‘혼합방식’으로 구분

## ● 현행 법령에 따른 공공택지 공급체계의 비교

- 공공택지 개발사업은 관계 법령에 따라 추진되고 있으며 「택촉법」, 「도시개발법」, 「공공주택법」에 따른 공공택지의 공급체계를 비교하면 다음과 같음

표 2 현행 법률에 따른 공공택지 공급체계 비교

구분	택촉법	도시개발법	공공주택법
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시지역의 주택난 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획적·체계적 단지 또는 시가지 조성</li> <li>쾌적한 도시환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상, 무주택자의 주택마련 촉진</li> <li>국민의 쾌적한 주거생활에 기여</li> </ul>
상위 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택종합계획(주택법)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시·군기본계획(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택종합계획(주택법)</li> </ul>
주요 대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기본계획상 개발 가능한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시지역(보전녹지지역 제외) 및 광역도시기본계획·도시기본계획상 개발 가능지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도심이나 시가지 인근 보전가치가 낮은 개발제한구역에 주로 입지</li> </ul>
규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>10만㎡ 이상 (공공·민간 공동제안자의 경우 도시지역 1만㎡ 이상, 도시지역 외 3만㎡ 이상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시지역 내: 주거·상업, 녹지지역 1만㎡ 이상, 공업지역 3만㎡ 이상</li> <li>도시지역 외: 30만㎡ 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규모제한 없음</li> </ul>
지정권자	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도지사 (330만㎡ 이상 또는 LH공사가 100만㎡ 이상 제안 시 국토교통부장관이 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도지사, 대도시 시장(인구 50만 명 이상)</li> <li>※ 100만㎡ 이상 국토교통부 협의 (공공기관이 국가계획과 관련하여 30만㎡ 이상 제안 시 국토교통부장관이 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토교통부 장관</li> <li>※ 권한위임: 시·도지사 (30만㎡ 미만 제안 시)</li> </ul>
사업 시행 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 및 지자체</li> <li>공공기관(LH, 지방공사 등)</li> <li>민간·공공 공동사업자(협약 또는 SPC)</li> <li>대행개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가, 지자체</li> <li>공공기관(LH, 지방공사 등), 정부출연기관</li> <li>도시개발구역의 토지소유자 및 조합, 일정요건의 법인 등</li> <li>공공·민간 공동시행사(SPC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가, 지자체</li> <li>공공기관(LH, 지방공사 등)</li> <li>공공·민간 공동시행사(SPC)</li> <li>대행개발</li> </ul>
인허가 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>예정지구 지정(개발계획) → 실시계획 → 공사 → 사업시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구역지정(개발계획) → 실시계획 → 사업시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지구지정 → 지구계획(개발계획 및 실시계획) → 사업시행</li> </ul>
민간 토지 수용권	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지면적의 2/3를 소유하고 소유자 1/2 이상 동의를 얻은 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>
토지 취득 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>수용 또는 사용방식</li> <li>※ 도시개발법을 준용하여 환지, 혼용방식 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수용 또는 사용방식</li> <li>환지방식</li> <li>혼용방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수용 또는 사용방식</li> </ul>
공급 가격	<ul style="list-style-type: none"> <li>(조성원가 이하) 85㎡ 이하 임대주택용지, 60㎡ 이하 주택용지</li> <li>(감정가격) 85㎡ 초과 임대주택용지, 60㎡ 초과 주택용지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>감정가격 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(조성원가 이하) 85㎡ 이하 임대주택용지, 60㎡ 이하 주택용지</li> <li>(감정가격) 85㎡ 초과 임대주택용지, 60㎡ 초과(2014.9.3) 주택용지</li> </ul>

● 포스트 개발시대의 정의

- ‘포스트(post)’라는 용어는 사회경제적 여건변화나 시대적 흐름을 담아내기 위해 ‘탈(脫)’, ‘반(反)’, ‘후기’, ‘극복’ 등 다양한 의미로 해석
  - 이 글에서 ‘포스트’의 용어는 시대적 흐름 또는 사조보다는 개발환경을 둘러싼 사회경제적 여건 변화에 주목하여 (기존) 개발시대의 택지공급시스템을 극복하려는 의미로 ‘포스트 개발시대’의 개념을 사용

표 3 ‘포스트(post)’ 용어의 사례

용어	사회경제적 여건 변화	사조(시대적 흐름)의 변화	의미	비고
포스트 포디즘	○	○	반(反)	Michel Aglietta
포스트 모더니즘	○	○	반(反)	Arnold J. Toynbee, Jean-Francois Lyotard, Fredric Jameson
포스트 케인지언	×	×(화파)	후기 또는 계승	Hyman Minsky, Piero Sraffa, Joan Robinson
포스트 자본주의	△	×	후기	Ernest Mandel
포스트 산업사회	○	△	후기	Daniel Bell
포스트 인상주의	△	×(화파)	후기	Roger Fry
포스트 개발시대	○	×	반(反) 또는 극복	-

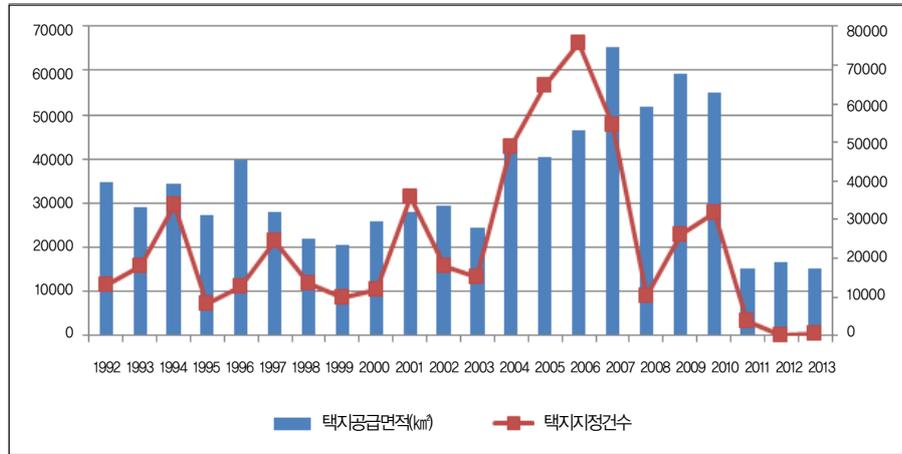
주: ○는 ‘있다’, △는 ‘약간 있다’, ×는 ‘없다’를 의미함.

## 2. 개발시대 공영개발의 성과와 한계

● 개발시대 공영개발에 따른 택지공급 실적

- 공영개발에 따라 1981년부터 2013년까지 총 76만 5,797건의 사업지구를 지정하여 총면적 977.4km<sup>2</sup>, 연평균 29.6km<sup>2</sup>의 택지를 공급
- 최근 공영개발의 공급실적은 65.2km<sup>2</sup>(2007년) → 15.1km<sup>2</sup>(2013년)로, 사업지구 지정건수는 5만 4,540건(2007년) → 501건(2013년)으로 급격하게 하락

그림 2 연도별 택지공급 실적



자료: 국토교통부, 2014. 국토교통통계연보.

■ 사업시행자별 택지공급 실적

- 1981~2013년 동안 택지공급실적을 사업시행자별로 살펴보면, 전체 지정건수를 기준으로 한국토지주택공사가 61만여 건으로 62.9%, 지방자치단체가 15만여 건으로 31.1%를 차지
- 공급면적을 기준으로 한국토지주택공사가 615km<sup>2</sup>, 지방자치단체가 308km<sup>2</sup>의 택지를 공급

표 4 사업시행자별 택지공급 실적

(단위: 건, 천m<sup>2</sup>)

합 계		한국토지주택공사		지방자치단체	
지정건수	면적	지정건수	면적	지정건수	면적
766,298	977,440	615,001 (62.9%)	669,726 (68.5%)	151,297 (31.1%)	307,568 (31.5%)

자료: 국토교통부, 2014. 국토교통통계연보: 359.

■ 지역별 택지공급 실적

- 전체 택지공급면적 중 약 57%(557km<sup>2</sup>)가 수도권에 집중되었는데 이는 공영개발이 수도권 중심의 대도시권에 집중된 결과

표 5 지역별 택지공급 실적

(단위: 건, 천m<sup>2</sup>)

합 계		수도권		지방	
지정건수	면적	지정건수	면적	지정건수	면적
766,298	977,440	444,781 (58.0%)	556,524 (56.9%)	321,517 (42.0%)	420,916 (43.1%)

자료: 국토교통부, 2014. 국토교통통계연보: 360-361.

## ● 개발시대 공영개발의 성과

- 도시지역의 주택난 해소와 국민 주거안정 기반 마련
  - 개발시대 도시화에 따른 인구 집중, 주택에 대한 수요 급증에 따라 대량 개발방식으로 대도시 주변에 대규모 택지를 단기간에 다발적으로 공급: 인구 1천 명당 주택수 248.7호(2000년) → 330.4호(2005년) → 363.8호(2010년)<sup>2)</sup>
- 전면매수방식에 따른 효율적 개발이익환수
  - 토지수용권 행사와 전면매수방식에 따라 개발사업을 효율적으로 추진 가능
- 기반시설 확충과 낙후 지역 재투자 기반 마련
  - 개발사업으로 인한 개발이익을 공적 영역에서 환수하여 기반시설에 투자함으로써 간선교통망 시설 등을 확충, 낙후된 지역의 개발사업에 재투자 기반 마련
- 가격통제에 따른 적가(適價)의 택지공급
  - 공영개발에 따른 택지가격은 무상, 조성원가 이하, 감정가격, 경쟁가격 등으로 구분되며, 무상과 조성원가 이하로 공급되는 택지는 저소득층을 위한 임대주택용지, 소형분양주택용지를 확보
  - 공공이 환수한 개발이익으로 낙후지역이나 저소득 가구의 공동주택용지를 공급: 교차보조 (cross-subsidy)
- 규모의 경제 실현
  - 개발시대에 자본과 인력이 부족한 민간사업자를 대신하여 공공이 사업주체가 되는 공영개발은 가격통제에 따른 관리가격체계 등을 통해 규모의 경제를 실현

## ● 개발시대 공영개발의 한계

- 공급주체 측면: 중앙정부 중심의 택지개발 추진, 공공사업자의 택지개발 자원 부족, 택지개발사업과 도시개발사업의 차별성 약화
- 공급계획 측면: 수요와 연계되지 않은 택지수급계획, 도시기본계획 승인·협의 업무 처리, 부적절한 택지개발사업 지표 적용, 택지개발사업 수요 예측의 부적정성
- 개발방식 측면: 단위면적당 보상단가의 지속적 상승(전면수용방식의 한계), 주민참여 등 미래지향적 계획기법과 상충<sup>3)</sup>

2) 국토연구원, 2013, 제2차 장기주택종합계획 수립 연구 공청회 자료: 24.

3) 반면 환지방식은 절차상의 복잡성 등으로 계획의 장기화와 개발이익이 토지소유자에 전유되는 문제점 발생

### 3. 포스트 개발시대 공영개발의 방향

#### ● 포스트 개발시대의 개발 환경 변화 및 전망

- 포스트 개발시대에 택지 및 주택과 관련성이 깊은 인구·가구구조, 경제, 사회문화의 변화 전망
  - 인구·가구구조 변화: 인구와 가구수는 증가하고 있으나, 그 증가속도는 둔화되고, 1~2인 가구와 고령가구 비중이 급속도로 증가
  - 경제구조 변화: 경제성장률 둔화에 따른 저성장 지속, 국민소득 수준 향상에 따라 주택에 대한 수요의 고급화, 소득 불균등 심화 등 발생
  - 사회문화적 구조 변화: 도시의 외연적 확산 한계와 향후 도시화율의 정체, 도심선호의 증가로 주거지 재생사업 확대와 다양한 주택형태 요구 및 안전과 환경에 대한 관심이 증대

#### ● 포스트 개발시대 공영개발의 방향

- 개발시대 공영개발의 한계를 극복하기 위하여 포스트 개발시대의 공영개발을 새롭게 정의하고, 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립, 계획중심의 택지개발 추진, 공급방식의 다양성 제고가 필요
  - 공급주체와 관련하여 '택지개발사업 승인권한의 조정방안', '택촉법과 도시개발법 등의 관계 재정립', '택지개발 관련 공사의 재정건전화 방안 추진', '도시재개발의 공공성 강화'
  - 공급계획과 관련하여 '택지수급계획의 연계성 확보', '도시계획과 연계방안 모색'
  - 개발방식과 관련하여 '개발방식의 다양화' 필요

#### ● 택촉법 폐지에 따른 법체계 개편

- 향후 개발시대의 택지공급체계를 개편하면서 도시외곽지역의 대규모 신규 택지개발은 억제될 것으로 전망<sup>4)</sup>
- 현행 제도상 도시개발법을 통해 국가나 지방자치단체 및 공공기관이 대규모 개발사업을 시행할 수 있으나, 환매권 제한, 전매제한, 조성원가 공개 등의 반영여부 검토와 도시개발업무지침상 개발계획의 내용, 택지공급방식 등의 정책적 검토가 필요
- 한편, 공공주택건설사업의 경우 사업지구지정, 공급방식 및 절차 등 「택촉법」에 의제되는 규정들에 대한 개정 필요
- 제도 정비를 위해 택지개발사업과 도시계획 간의 연계성과 정합성을 확보하기 위한 관련 지침 제시와 규정이 필요하며, 「도시개발법」의 공공성 제고를 위한 법 제도의 정비가 시급

4) 2014년 9월 1일 정부가 발표한 주택공급방식 개편안에 따르면 대규모 택지공급체계인 「택촉법」은 폐지될 예정이다.

## 4. 주요 시사점 및 정책 제언

- 개발시대 공영개발사업은 짧은 기간에 도시용지의 공급을 확대하는 데 기여하였으나 인구 및 가구구조, 경제 및 사회문화적 여건 변화로 대량공급→적지개발, 중앙정부 주도→지방정부 주도, 단기 공급→장기 공급, 전면수용방식→다양한 개발방식으로 변화될 전망
- 이러한 개발환경의 변화에 주목하여 개발시대의 택지공급체계를 극복하려는 의도로서 ‘포스트 개발시대’라는 용어를 사용하였으며, 포스트 개발시대 공영개발은 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립, 계획중심의 택지개발 추진, 공급방식의 다양성 제고 등이 필요
- 현행 공급자 중심의 대량개발, 가격통제 등의 한계를 보인 「택촉법」 폐지에 따라 택지개발사업과 도시계획 간의 연계성과 정합성을 확보해야 하며, 다양한 협력적 개발방식의 도입, 지방정부의 역할 강화 방안 모색 등 도시개발과 관련한 제도 운영에 있어서 공공성 확보가 필요
- 공공주택건설사업의 경우 「택촉법」의 규정을 준용하고 있는 사업지구지정, 공급방식 및 절차 등의 관련 규정을 개정해야 하며, 지방정부의 기반시설 설치에 필요한 비용을 확보하기 위해 ‘도시개발특별 회계’를 설치하여 운용하고, 임대주택 공급정책을 원활히 수행할 수 있는 제도 정비가 필요

### 참고문헌

- 국토교통부. 2014. 국토교통통계연보.  
국토교통부. 2014. 9. 1. ‘규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안’ 보도자료.  
국토연구원. 2013. 제2차 장기주택종합계획 수립 연구 공청회 자료.

※ 이 글은 국토연구원이 2014년 수행한 “포스트 개발시대의 택지공급체계 정립 방안 연구”의 내용을 바탕으로 재정리한 것임을 밝혀둡니다.

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부 토지정책연구센터장 (hchanlee@krihs.re.kr, 031-380-0378)

최수 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원 (soochoi@krihs.re.kr, 031-380-0281)