

## 1. 서론

'70~'80년대에 우리나라는 사회 각 분야에서 발생하는 급격한 변화와 갈등을 잘 마무리져서 정치적으로는 민주화, 경제적으로는 무역흑자국으로의 전환이라는 놀라운만

과한 주택보급율을 3.3% 향상시키는 물량적 효과뿐만이 아니라 국민소득 3,000천불 시대에 상용한 국민복지의 향상이라는 면에서 획기적인 정책목표의 제시로 평가될 수 있으며 주택산업 및 관련분야에 미치는 파급효과 또한 상

### 정책자료

### 주택200만호 건설속진을 위한 정책간담회

# 택지공급 확대방안

주택 200만가구건설을 달성기 위해서는 민간의 택지개발참여, 주택금융다양화, 주택청신설등 보다 적극적인 대응책마련이 시급한 것으로 지적되고 있다. 지난 1월 30일 국토개발연구원이 개최한 주택2백만가구 건설속진을 위한 정책 간담회에서 주택전문가들은 이같은 방안을 다각적으로 제시했다.

본고는 건설부 임승호 택지개발과장이 발표한 택지공급확대방안을 전재한 것이다.<편집자주>

한 성과를 이룩하였다. 이 기간중 국토이용과 지역개발의 부문도 상당한 변화와 발전을 가져왔는데 도시화의 지속적인 전진과 이에 따른 도시지역 주택난의 심화는 우리가 경험한 주요한 변화중의 하나임과 동시에 '90년대의 지속적인 발전을 위해 시급히 해결해야 할 선결과제로 받아들여지고 있다.

이와같은 정책적 과제를 해결하기 위한 방안으로 정부에서는 '88년에 200만호 주택건설계획을 확정, 발표하였다. 주택 200만호 건설계획의 수립, 추진은 현재 69.6%에 불

당한 것으로 기대되고 있다.

그러나 200만호의 주택건설 목표를 달성하기 위하여는 금융, 세제등 제도적인 뒷받침과 아울러 이에 필요한 택지를 여하히 안정적으로 공급할 수 있는가 하는 것이 중요한 과제로 등장한다. 제한된 면적의 국토중에서도 몇몇 대도시에 인구가 집중됨에 따라 이들 대도시 주변에 주택건설에 필요한 택지를 개발, 공급하여야 하는데 실제로는 대도시 주변에서 택지로 개발할만한 대규모의 토지를 찾아내기가 용이하지 않을 뿐만 아니라 토지와 관련된 각종 규제에 의해

## 정책자료

일정한 토지를 택지로 개발, 공급하기 까지는 상당한 정책간 조정을 필요로 하고 있다.

여기에서는 이와같은 상황에서 200만호 주택건설목표를 달성하기 위하여 정부에서 추진하고 있는 택지개발계획을 소개함과 아울러 앞으로 택지개발정책이 추진해 나가야 할 방향을 모색해 보고자 한다.

### 2. 200만호 주택건설을 위한 택지공급계획

'88~'92의 기간중 200만호 주택건설을 위하여 필요한 택지는 총 190,481천㎡로서 이중 토개공, 주공, 지방자치단체등 공공부문에서 60%인 114,289천㎡, 민간부문에서 40%인 76,192천㎡를 공급토록 계획하고 있다.

공공부문중 70%는 전면매수방식에 의한 공영개발로 추진할 계획이며, 나머지 30%는 토지구획정리사업 또는 일단의 주택지조성사업등에 의하여 공급할 계획이다.

공공부문의 공급계획을 시행자별로 보면 토개공이 48,687천㎡(43%), 주공이 25,583천㎡(22%), 지방자치단체가 40,019천㎡(35%)를 담당하게 되며 지역별로는 수도권에서 45,080천㎡(39%), 기타지역에서 69,209천㎡(61%)의 택지가 개발 공급된다.

민간부문에서는 기존 내단지 매입, 일단의 주택지조성사업등의 방식으로 80,025천㎡(분담목표의 105%)의 택지를 확보할 계획으로 있는데 이중

〈표 1〉 200만호 주택건설 계획

(단위:천호)

구 분	'88~'92	'88	'89	'90	'91	'92
· 전국 주택건설	2,000	340	360	400	430	470
*신규택지필요건설호수	1,476	243	260	296	321	356
· 주택보급율	3.3	69.6	70.1	70.9	71.8	72.9

〈표 2〉 시행주체별 택지공급계획

(단위:천㎡)

區 分	'88~'92	'88	'89	'90	'91	'92
計	190,481	32,382	34,286	38,097	40,953	44,763
- 公共 (60%)	114,289	19,429	20,572	22,858	24,572	26,858
- 土 開 公	48,687	8,743	9,052	9,829	10,320	10,743
- 住 公	25,583	4,857	4,937	5,257	5,160	5,372
- 地 自 體	40,019	5,829	6,583	7,772	9,092	10,743
- 民間 (40%)	76,192	12,953	13,714	15,239	16,381	17,905

23,875천㎡를 주택사업협회가, 56,150천㎡를 중소주택사업협회가 담당하게 된다.

### 3. '88택지공급실적 및 '89추진 계획

#### 가. '88택지공급실적

주택 200만호 건설 첫해인 '88년은 택지의 공급에 있어서 대체로 양호한 실적을 나타내었다고 평가할 수 있다.

택지공급목표 32,382천㎡에 35,640천㎡를 공급함으로써 계획대비 110%의 실적을 보였는데 부문별로는 공공부문에서 16,723천㎡(계획대비 86%), 민간부문에서 18,917천㎡(계획대비 146%)로서 공공부문에 비해 상대적으로 민간부문의 택지공급이 활발했던 한해였다. 그러나 공공부문의 경우에도 비록 택지공급실적이 목표에 미달했다 하더라도 주된 택지공급기관인 토개공과 주공이 각각 4,449천㎡, 4,309천㎡의 미공급토지를 확보하고 있기 때문에 소요택지의 충당에 별문제가 없는 것

으로 판단된다.

'88년에 공영개발을 위한 택지개발예정지구의 지정은 지정계획 21,434천㎡에 17,788천㎡를 지정함으로써 계획대비 83%로 부진하였는데 이는 관계부처 협의단체에서 지구 제척, 교통대책 미수립등의 사유로 부천 중동등 주요지구에 대한 예정지구지정을 완료치 못한데서 기인한다. 지구지정 실적을 시행자별로 보면 토개공이 6,006천㎡(34%), 주공 6,986천㎡(39%), 지방자치단체 4,796천㎡(27%)로서 토개공과 지방자치단체에 비해 상대적으로 주공이 주요한 역할을 담당하였다.

#### 나. '89추진계획

주택 200만호 건설계획이 본격 추진되는 '89년에는 택지의 적기공급이 특히 중요한 과제로 대두될 것으로 예상된다. '89년중 택지의 개발공급 목표는 34,286천㎡로서 공공부문이 20,572천㎡(60%), 민간부문이 나머지 40%인 13,714천㎡를 개발공급토록 되어 있다. 공공부문중 토개공이 9,

## 주택 200만호 건설 촉진을 위한 정책간담회

〈표 3〉 '88택지공급실적

(단위:천㎡)

施行者別	'88目標	'88實績	過不足	對比(%)
計	32,382	35,640	3,258	110
· 公共部門	19,429	16,723	-2,706	86
- 土開公	8,743	6,834	-1,909	78
- 住公	4,857	3,392	-1,465	70
- 地自體	5,829	6,497	668	111
· 民間部門	12,953	18,917	5,964	146

\*'88. 11월말 현재

〈표 4〉 '88택지개발예정지구 지정실적

(단위:천㎡)

施行者別	'88目標	'88實績	過不足	對比(%)
計	21,434	17,788	-3,646	83
土開公	6,316	6,006	-310	95
住公	11,902	6,986	-4,916	59
地自體	3,216	4,796	1,580	149

052천㎡(44%), 주공이 4,397천㎡(24%), 지자체 6,583천㎡(32%)로서 특히 토개공의 역할이 강조되고 있다.

'89년중 공공부문 택지개발 공급을 촉진하기 위하여 계획하고 있는 주요시책을 보면 사업시행자의 자금난 해소를 위하여 국민주택기금중 380억원을 대지조성자금으로 지원할 계획으로 있으며 공공·민간 택지합동개발을 내실있게 추진함으로써 선수급수령으로 사업시행자의 자금부담 완화는 물론 공사의 중복방지로 주택의 조기건설을 가능토록 할 계획이다.

또한 지방자치단체의 택지개발공급기능을 확대하기 위하여 구획정리사업이나 주택지조성사업 대신 이들 지방자치단체의 공영개발을 증가시켜 나갈 계획이며 택지개발질차를 간소화하기 위하여 현재 30만㎡ 미만의 예정지구에 대하여 위입하고 있는 택지개발사업실시계획승인권 전채로 확대하여 시·도로 위입할 예

정으로 추진중에 있다.

민간부문에서 담당하게 될 13,714천㎡의 택지공급도 차질없이 이루어질 수 있도록 건축허가 및 사업계획승인절차 간소화, 대지조성자금지원 확대등 필요한 조치와 지원을 관계부서와 협의, 적극 추진해 나가고자 한다. 이와함께 '92년까지 200만호의 주택건설을 하기 위해서는 이에 필요한 택지가 적어도 1년전에는 전

부 공급되어야 하기 때문에 건설부에서는 현재 '88~'92의 택지공급계획을 '91년까지 앞당기기 위한 작업을 진행중에 있다. 이에 따라 '92년까지 공영개발을 하기 위해 필요한 택지개발예정지구의 지정도 '89년 말까지 조기지정 완료할 계획이다.

### 4. 당면과제 및 택지공급 확대 방안

이상에서 200만호 주택건설을 위한 정부의 택지공급계획과 '88실적 및 '89추진계획을 살펴보았는데 이와같은 택지개발 및 공급계획을 추진함에 있어서 현재 부딪치고 있는 가장 시급한 당면과제와 이들 과제를 해결하기 위한 방안을 검토해 보고자 한다.

#### 가. 당면과제

1) 택지개발대상지의 부족  
주택건설을 위한 택지공급계획을 추진함에 있어서 가장 먼저 직면하게 되는 문제점이

〈표 5〉 '89택지공급 목표

(단위:천㎡)

主體別	計	'89當初	'88移越
計	37,660	34,286	3,374
公共部門	23,946	20,572	3,374
- 土開公	10,961	9,052	1,909
- 住公	6,402	4,937	1,465
- 地自體	6,583	6,583	-
· 民間部門	13,714	13,714	-

〈표 6〉 택지개발예정지구 지정계획

(단위:천㎡)

施行者	全國	既確保	'89計劃	'90計劃
計	114,289	61,992	30,381	21,916
土開公	48,687	40,532	4,610	3,545
住公	25,583	13,639	8,916	3,028
地自體	40,019	7,821	16,855	15,343

\*'89계획은 '88부족지정분 5,226천㎡ 포함(토개공, 주공)

**정책자료**

택지수요과 공급의 불균형 문제이다. 택지수급의 불균형은 특히 대도시에서 현저하게 나타나고 있는데 이는 인구의 도시집중현상은 심화되는데 비해 이들 대도시 주변에 개발할만한 택지가 한정되어 있는데서 발생하게 되는 것이다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 수도권과 부산시의 경우 주택건설목표를 달성하기 위해 소요되는 택지의 물량에 비해 택지로 개발가능한 대규모 토지가 현저히 부족한 실정에 있다. 더욱이 이들 대도시 주변의 지가상승으로 인해 주택건설에 필요한 택지의 구입난은 한층 더 가중되는 추세에 있다.

그런데 대도시 특히 수도권에서의 주택문제는 단순히 택지개발사업의 확대만으로는 완전한 해결책을 찾기가 어렵다. 즉 거시적인 관점에서의 국토계획 및 수도권 인구분산정책과 미시적인 관점에서의 주택 및 택지공급정책이 조화있게 결합되어야 이들 연관된 문제들의 해결이 비로서 가능해지는 것이다. 그러나 다른 정책과의 조화문제를 일단 제외시키고 볼 때에는 역시 택지개발대상지의 부족문제가 수도권의 주택문제를 논함에 있어서 가장 직접적인 제약요인이라고 할 수 있다.

2) 택지공영개발 추진상의 애로

택지의 공급을 그 개발방식별로 볼 때 전면매수에 의한 택지공영개발방식이 '80년대 택지공급의 주종을 이루었다고 하겠다. 최근 수년간 택

〈표 7〉 택지소요 및 개발가능지 현황

(단위:천호, 천평)

지 역 별	주 택 건 설	택 지 소 요	택지개발가능지
수 도 권	900	22,768	12,113 (89지구)
부 산 시	150	5,500	1,681 (11지구)
대 구 시	130	3,949	5,072 (26지구)

\*자료:토개공(40,000평이상)

〈표 8〉 개발방식별 택지공급실적

(단위:천㎡)

개 발 방 식	계	'82	'83	'84	'85	'86	'87
공 영 개 발	98,096	18,390	18,438	20,369	16,603	13,098	11,198
구 획 정 리	48,804	4,975	7,317	10,901	9,926	8,600	7,095
주 택 단 지	33,253	10,141	7,763	5,738	4,653	2,640	2,318
재 개 발	14,744	2,868	3,009	3,299	1,915	1,858	1,795
	1,295	406	349	431	109	-	-

지공급실적을 개발방식별로 보면 〈표 8〉과 같다.

이 표에서 보듯이 택지개발에 있어서 공영개발방식이 가장 큰 비율을 점하고 있으며 그 비중 또한 계속 증가하는 추세에 있다. 반면 토지구획정리사업이나 일단의 주택지조성사업등은 점차 그 비중이 감소되고 있음을 이 표를 통하여 알 수 있다.

그런데 이와같이 택지개발에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있는 공영개발의 추진이 최근들어 상당한 애로를 겪게 되었다. 그 원인중 주요한 것을 들면 공영개발을 추진하기 위한 재원조달의 한계, 택지개발예정지구 지정시 관계부처의 동의율 저조 및 협의기간 지연, 보상 및 이주대책과 관련한 집단민원의 빈발등을 들 수 있다. 택지공영개발방식이 어려움을 겪게 되면서 택지개발 및 공급목표의 달성을 위해서 보다 새로운 정책적대응을 필요로 하게 되었다.

기타 택지개발사업에의 민

간참여제약 택지개발 또는 대지조성사업에 대한 금융지원 미흡등이 택지공급목표의 달성에 있어서 제약요인으로 작용한다고 볼 수 있을 것이다.

**나. 택지공급 확대방안**

택지공급을 확대하기 위한 방안을 이곳에서 간단명료하게 제시하기는 어렵다고 본다. 그 이유는 앞서서도 언급한 바와 같이 수도권 및 대도시의 택지문제는 여러 정책수단의 조정을 통해서만 근본적인 접근이 가능하다고 보여지기 때문이다. 따라서 이곳에서는 구체적대안을 제시하기 보다는 택지개발정책을 수행함에 있어서 주안점을 두어야 할 몇 가지 사항을 거론해 보고자 한다.

1) 산지, 구릉지의 개발

그 첫째는 이용가능한 산지 및 구릉지의 적극개발을 들 수 있다. 우리나라는 잘 알려져 있듯이 전국토의 3/4이 산지로 이루어져 있다. 그동안 산지를 이용하기 위한 노력이 단편적으로 이루어져 온 것이

사실이지만 전국의 산지이용에 대한 체계적인 조사와 종합적인 계획수립은 미흡한 실정에 있다. 특히 대도시 주변 산지의 택지로의 이용가능성에 대해서는 아직까지 구체적으로 제시된 바는 없으며 현재 건설부에서 산지, 구릉지를 개발하기 위한 조사와 연구를 진행중에 있다.

1960년대 이후 주택용지로 개발된 산지는 1985년까지 총 533.5km<sup>2</sup>로서 주로 도시내 구릉지를 중심으로 개발이 이루어져 왔다.(건설부, 2000년대의 공영개발을 위한 구릉지개발 적지조사, 1987) 산지의 개발 및 이용은 90년대 이후 농경지 및 택지로의 전용형태로 대폭 증가할 것으로 보여진다. 다만, 시급한 대도시주변 택지난을 해소하기 위하여는 도시계획구역내 이용가능한 산지, 구릉지에 대한 보다 적극적인 현황조사와 이용계획 수립이 요망되고 있다. 또한 택지로의 전용을 위하여 산지개발과 관련한 각종 법적 규제에 대한 재검토가 필요한 시점이라 하겠다.

2) 유휴지의 택지활용 확대

산지, 구릉지등 이용가능한 택지개발대상지의 확대와 아울러 도시지역에 산재한 유휴지의 활용이 택지문제의 해결에 있어서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 현재 파악되고 있는 도시지역의 기개발 미활용 토지는 약 119km<sup>2</sup>에 달한다. 이들 유휴토지는 주택건설에 따른 과도한 행정규제 또는 소유주의 지가상승 기대 등의 이유로 택지로 활용되지

못하고 있는 것으로 보여진다.

이들 유휴토지를 적극적으로 활용하기 위한 방안으로는 건축관련 행정절차의 개선, 도시별 인구밀도를 감안한 용적율의 상향조정, 택지소유상한제, 택지의 대리개발권 인정등을 들 수 있으며 이들 소유주의 토지이용을 강제하기 위한 제도적 장치의 도입이 요청되는 시점이라 하겠다.

3) 택지공영개발의 추진강화

택지개발 및 공급의 주된 방식인 공영개발의 추진을 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위하여 공영개발을 담당하고 있는 토개공 및 주공 그리고 지자체에 대한 정부지원을 확대할 필요가 있으며 그 한 방안으로서 국민주택기금 조성액의 일정비율을 토개공 등의 택지개발사업에 지원하는 것을 검토해야 할 것이다.

또한 현재의 개발방식을 다원화하여 토개공, 주공과 지자체간의 합동개발 또는 사업성격과 규모에 따른 위탁시행의 방법등을 강구해야 할 것이며 공공, 민간 택지합동개발방식의 내실화 및 확대를 도모할 필요가 있다. 이외에도 관계기관의 적극협조를 유도하여 협의기간 및 인허가기간을 단축시키고 보상제도를 현실화하여 택지개발과 관련한 민원을 해소하는등 제도개선을 적극 추진해 나가야 할 것이다.

4) 민간부문의 택지개발참여 확대

현재의 택지공급정책은 공영개발을 비롯한 공공부문의 역할에 의존하는 비중이 과대

하여 상대적으로 민간부문에 대한 지원과 배려가 부족한 실정에 있다. 그러나 이제는 민간택지개발사업자의 역할을 제고시킴으로써 당면하고 있는 택지부족문제를 근원적으로 해결하는 방식을 검토해야 할 시점에 와 있다고 보여진다.

이를 위하여 민간택지개발사업자에 대한 금융지원은 물론 토지의 활용을 제고시킬 수 있는 토지신탁개발방식의 도입도 검토해 보아야 할 것이다. 다만 민간사업자의 육성, 지원에 있어서는 개발이익의 환수문제가 우선적으로 검토되어야 한다.

5. 결론

이상 현재 정부에서 추진하고 있는 200만호 주택건설을 택지공급정책과 함께 택지개발정책을 수행함에 있어서 당면하고 있는 문제점, 그리고 이에 대한 대응방안등을 간략히 개관해 보았다. 결론적으로 국민소득수준의 향상과 함께 증가하고 있는 주거생활의 안정에 대한 욕구를 충족시켜주기 위해서는 정부의 200만호 주택건설 및 택지공급계획이 차질없이 추진되어야 할 것이며 이를 위해 각종 제도개선등 보완적인 조치가 계속되어야 할 것이다. \*