

지방자치단체의 토지개발사업에 관한 고찰

A Study on the Land Development Administration System in the Local Self-Government

황 의 진 *
Hwang, Eui-Jin

要 旨

최근 우리나라의 토지문제가 야기된 원인은 무엇이며, 그 해결책은 무엇인가에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 많은 사람들이 토지문제가 발생하는 근본원인으로서 대체로 토지자원(특히 우리나라의 토지문제를 거론하면서)의 한계성을 지적한다. 지방공영개발은 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 토지개발과 주택건설이 임무를 시행하는 것을 말한다. 이것의 장점은 종래처럼 한국토지공사가 택지만 개발하고, 대한주택공사가 주택만 건설하는 데서 벗어난 지방자치단체와 공공기관간의 잦은 시비와 마찰이 지역주민들에게 곧 지역불만으로 이어지는 것을 미연에 방지하고 지방공사나 지방자치단체가 택지개발, 주택건설 및 공공시설의 공급 등을 일원화할 수 있게 된다.

ABSTRACT

Since 1980 the Korea Land Development Corporation has played a major role in land development by means of a Public Initiated Land Development Scheme. This strategy has attempted to correct the market failure of the generation of large sum of windfall profits. In accordance with reimplementation of the local autonomous ruling system since 1991, the demand for local government initiated land development have increased rapidly as local governments attempt to math the influence of national local development policy.

In this regards, it is very useful for urban planners to analyze the merits and dismerits of the local government initiated land development schemes in view of national agency's development.

This paper recommends several mitigation measures to improve the settlement of the local government initiated land development scheme.

1. 서 론

최근 우리나라의 토지문제가 야기된 원인은 무엇이며, 그 해결책은 무엇인가에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다.

많은 사람들이 토지문제가 발생하는 근본원인으로서 대체로 토지자원(특히 우리나라의 토지문제를 거론하면서)의 한계성을 지적한다. 실제로 토지자원이 유

한성을 지닌 것은 사실이다.

그러나 우리가 유용하게 쓰는 자원가운데 유한하지 않은 것이 거의 없다는 것도 사실이다. 그러므로 토지의 유한성과 우리나라의 좁은 국토면적이 우리가 겪고 있는 토지문제의 근본 이유라 하는 것은 문제의 논리적인 필연성이 결여된 듯하다.

전세계적으로 토지자원이 유한하지 않은 나라가 없고 우리나라보다 국토면적이 훨씬 협소한 유럽의 여

* 한려대학교 토목공학과 전임교수

표 1.1 지방자치단체의 재정자립도 추이

단 체 별	재 정 자 립 도 (%)						
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
서 울	95.2	96.0	97.6	97.9	98.5	98.4	98.5
부 산	93.4	9.06	93.1	92.9	92.2	92.3	91.9
대 구	88.1	84.7	84.8	87.2	89.2	90.4	92.7
인 천	94.9	89.6	92.5	94.8	92.1	93.2	94.8
경 기	56.7	57.0	59.1	58.4	59.8	56.4	76.8
강 원	33.6	34.6	33.7	32.8		30.6	44.2
충 북	36.2	37.4	37.3	38.3		33.7	43.7
충 남	45.2	43.1	41.2	42.5		37.4	53.9
전 북	41.7	40.0	40.1	38.8		31.1	38.9
전 남	40.4	38.9	37.3	39.4	38.2	32.7	42.1
경 북	34.2	35.9	41.2	37.8	38.2	31.7	41.7
경 남	44.4	47.4	40.1	41.9	42.8	42.8	58.8
제 주	48.3	44.0	37.3	36.6	38.2	38.6	47.2
광 주							76.0
평 균	57.9	56.9	57.1	56.8	65.5	54.6	64.4

러나라와 동남아시아의 도시국가도 단위면적당 토지가격이 비록 고가이기는 하지만 단기간의 엄청난 주가폭등과 이를 둘러싼 투기적 이윤의 추구라는 형태의 토지문제는 없다는 것, 그리고 우리보다 약 4배 이상의 면적을 지닌 일본이 우리보다 극심한 토지문제를 앓고 있다는 사실을 볼 때 「토지부족→토지문제 발생」이라는 논리는 그 충분한 논리적 필연성을 인정하기는 어렵다.

이런 시각에서 오늘날 우리가 겪고 있는 우리나라의 토지문제는 사회적 잉여가치의 배분구조가 왜곡된 상태에서 토지를 매개로 사회적 잉여를 수취하려는 제 자본의 준동을 원인으로 보는 견해도 있다.

이러한 맥락에서 토지개발의 지방화론자들은 기존 중앙정부의 토지개발이

- 개발의 지역불균형
- 개발과정에서 지역주민의 소외
- 개발에 따른 지자체의 기반시설 설치부담
- 개발의 적정성 결여
- 개발이익의 탈루

라는 문제점을 지니고 있어 지역불균형을 악화시켰기 때문에 하루 속히 토지개발의 주도권을 지자체가 행사해야 한다고 주장한다.¹⁾

토지개발에 대한 지자체의 참여욕구는 지자체 재정자립도(표 1.1)을 높일 수 있다는 긍정적인 측면과 더불어 토지개발 및 투기적 행태가 전국 곳곳으로 확산될 수 있다는 점에서 기존의 토지문제를 한층 악화시킬 우려가 있다는 점도 지니고 있다.

2. 현행 공공부문 토지개발사업의 개요

2.1 공공부문 택지개발

택지의 개발방법에는 택지개발촉진법(이하 택촉법)에 의한 택지개발사업, 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업법, 도시계획법에 의한 일단의 주택지 조성사업 및 도시개발 예정지역 조성사업, 도시재개발법에 의한 도시재개발사업법, 토지형질변경사업등이 있다.

80년에 들어서는 개발이익이 국고로의 귀속 및 개발의 조속한 추진을 목표로 공영개발방식이 도입되었다. 최근에는 대규모 택지개발에 소요되는 재원을 원활히 조달하기 위해 민간자본을 끌어들이어 택지개발지역에 선투자하게 하는 이른바 합동개발도 도입되었다.

2.2 토지구획정리사업 개요

토지구획정리사업²⁾은 대상지역내 일정범위의 토지를 시행지구로 하여 구내의 토지를 현재의 상황보다 양호한 대지로 효율을 증진시키고 공공시설을 설치변경하는 사업을 말한다.

도시계획사업의 효시라고 할 수 있는 토지구획정리사업의 장점이자 특징은³⁾

첫째로, 여타 도시계획사업과는 달리 대지조성, 택

1) 박우서, 토지구획개선사업의 개선방안에 관한 연구, 연세행정논총, 제 14집, 1988.

2) 토지구획정리사업법 제 2조 2항

3) 박우서, 전거서

지분할로부터 공공시설설치까지 포괄하는 종합적 개발방식이라는 것이다.

둘째, 저렴한 개발사업비가 소요된다. 이는 종전 토지소유자에게의 환지를 전제로 하기 때문에 사업전에 토지를 변경할 필요도 없고 또한 사업비의 일부를 체비지 매각으로 충당할 수 있으므로 사업량에 비해 소요비용이 적다.

셋째, 사업의 주체가 대부분 지주들로 구성되어 민원이 다른 방식에 비해 적게 발생한다.

2.3 택지공영개발방식 개요

2.3.1 택지공영개발방식

공영개발방식은 실제로 다양한 형태로 분류되며 유형에 따라 다소간 차이가 있으나 일반적으로 다음과 같은 특징을 갖는다.⁴⁾

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

둘째, 개발사업의 계획 및 토지의 개발과 공급, 사후 관리에 이르는 전과정은 국가 지방자치단체 및 기타 공공기관 등 공공부문에서 담당한다.

셋째, 원칙적으로 민간부문의 토지수요를 충족시키는 것을 목적으로 하며 특히 저소득층의 택지수요의 충족에 목적을 둔다.

2.3.2 택지공영개발의 근거법과 내용

도시계획법

일단의 주택지조성사업은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕, 질서와 공공복리의 증진을 위하여 주택의 집단적 건축을 위한 택지를 개발하는데 목적을 두고 있다.

개발대상토지는 도시구역내 주거지역을 원칙으로

4) 박우서, 토지행정체계와 지방 토지공영개발, 나남출판사, 1992.

하고 그 규모는 1만 m²이다. 자금은 시행자가 부담함을 원칙으로 하나 국가나 지방자치단체가 일정금액을 보조할 수 있으며 수익자 부담금을 징수할 수 있고 또한 공공시설관리자에게 설치비용의 일부를 부담시킬 수 있다.

택지개발촉진법

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

개발규모는 건설교통부의 지침에 따라 132,000m² 이상을 기준으로 한다. 개발사업의 주체는 국가, 지자체, 주공, 토지공사 중 건설부장관이 지정하는 자로 공공기관에 한정시키고 있다. 사업을 위한 자금은 공급대상자로부터 선수금과 채권발행, 국가의 보조금 융자, 사업시행자 부담으로 충당된다.

주택건설촉진법

무주택 서민에 대한 주택공급을 보다 적극적이고 계획적으로 추진하고자 제정되었다. 사업절차는 주택건설계획서의 작성, 제출, 주택건설종합계획 수립, 자금 및 용지확보, 사후관리 등의 순서에 따른다. 이 과정에서 감독 및 관리책임자가 지자체의 장으로 되어 있음이 특징이다.

2.4 현행 택지개발사업의 문제점

우리나라의 토지와 관련한 많은 정책들이 중앙정부의 문제인식에 근거하여 이루어져 왔다. 서울에 위치한 중앙정부는 서울의 토지문제, 주택문제를 우리나라의 전체의 문제와 동일시하여 왔고 그로 인하여 모든 개발계획은 전국적으로 획일화되어온 것이 사실이다. 이제 지방 자치제가 실시되고 정착하게 되면 개발사업에 대한 지방주민의 의사가 반영될 기회가 주어지는 것이며 또한 그들의 개발의욕을 고조시켜 적극적인 민간개발이 이루어질 것이다. 바로 이러한 기존의

토지개발방식이 지자체로 하여금 토지개발사업에 참여하고자 하는 욕구를 불러 일으킨 것이라는 주장의 근거로 보인다.

3. 공영개발사업 지방화논리와 한계

3.1 공영개발사업 지방화의 논리

대규모택지개발사업이 기존 도시계획의 테두리 안에서 다른 인근 지역들과 긴밀한 관계를 가지고 계획할 수 있다는 점도 개발사업의 지방화방안을 뒷받침한다. 토개공이 사업을 시행하는 경우 계획수립부터 도시계획과 상충되어 작성하는 경우가 많아 도시계획 추진에 혼선되는 경우도 많다. 이는 택지개발사업이 도시계획법을 우선하는 제도적인 모순에서 비롯된 것으로 중앙의 개발주체가 도시계획상의 예정된 개발지와는 무관하게 값싼 땅을 찾아 택지개발예정지구로 지정하기 때문이다.

공영개발사업을 추진한 14개 시도의 추진현황을 살펴보면 '95년 6월말 현재 총 146개 사업지구중 70개의 택지개발 사업지구가 있으며 그중 38개 지구가 공사중에 있고 나머지는 보상중이거나 실시계획 승인중에 있다. 이들 76개 지구에서 공급될 주택은 36,904세대이며 총사업비는 14,662억원으로 수익률은 11.0%에 해당하여 당초 예상했던 바처럼 상당한 지방재정확충 효과를 기대할 수 있다. 또한 사업비의 조달방법은

53.0%가 선수금 및 분담금으로 확보되어 가장 비중이 크고, 이외에도 금융기관차입(7.5%), 교부공채(6.6%), 지방비(0.01%), 지역개발기금(15.3%), 및 국민주택기금(0.5%)과 기타 (17.2%)의 방법으로 나타나고 있어, 실제로 지방비의 보조는 0.01%밖에 되지 않기 때문에 지방재정의 부담은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. [(표 3.1, 3.2, 3.3) 참조]

이와 같이 공영개발이 중앙정부의 관할 하에서 이루어질 때 발생하는 문제들을 지방공영개발로써 대부분 해소될 수 있다. 즉 지자체의 의사에 따라 사업결정이 이루어지게 되며 도시계획과의 조화를 이루기가 용이하고 개발이익의 지방화도 가능하다. 또한 지방의 특성과 여건도 감안하여 사업을 추진할 수 있어 주민들의 민원도 줄어들 것으로 보인다. 그렇지만 공영개발 자체의 특성과 지자체의 현 여건 때문에 예상되는 문제점과 한계성도 그 장점 못지 않게 많다.

3.2 공영개발사업지방화의 문제점과 한계

첫째, 개발자금을 조달하는 문제이다. 현행 제도하에서 사업시행자가 사업시행시에 소요되는 자금을 조달하는 방법은 내부자금과 토지상환채권, 선수금, 국가 보조금 등이다. 그러나 사업 주체가 이러한 재원을 이용하여 택지개발사업을 시행한다 하더라도 개발초기에 용지보상비와 공사비 등의 자금이 일시적으로 소요되기 때문에 사업주체의 입장에서 보면 과도한

표 3.1 完了事業 分讓現況

(단위 : 천평, 세대, 억원)

구분 사업별	지구 수	사업량	사업비	분양현황		
				분양계획	분양완료	분양율
계	176	14,275 (109,408)	101,338	10,010 (103,043)	8,641 102,518)	86% (99)
택지개발	82	10,137	61,317	6,681	5,777	87
공단조성	1	3,369	6,873	2,568	2,256	88
공유수면매립	3	178	173	172	59	29
주택건설	73	109,408	31,161	109,408	109,379	99
기타	7	591	1,760	589	549	93

자료 : 지방자치경영협회, 지방공영개발사업 경영평가보고서, 1995

표 3.2 '95 事業推進現況

(단위 : 천평, 세대, 억원)

구 분 사업별	사업지구	사업량	사업비	추진상황			
				개발계획 승인	실시계획 승인	보상중	공사중
계	146	3,992 (36,904)	183,605	12	19	32	83
택지개발	70	13,656	107,606	8	6	18	38
공단조성	30	12,889	33,649	2	6	11	11
공유수면매립	10	6,851	23,276	2	2	-	6
주택건설	24	36,904	14,662	-	4	-	20
기타	13	596	4,412	-	1	3	8

자료 : 지방자치경영협회, 지방공영개발사업 경영평가보고서, 1995

표 3.3 事業別 · 財源別 公營開發事業現況

	계		지방비		지역개발기금		국민주택기금		은행차입		선수금		교부공채		기타	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
택지개발	13,886	100	7	0.2	2,564	19.0	82	0.6	1,277	9.5	7,040	53.3	1,200	8.9	1,215	9.8
주택건설																
공단조성	2,081	100									1,963	94.3			118	5.7
기타	2,711	100			230	8.5	6	0.2	100	3.7	674	24.9			1,701	62.7
계	18,117	100	7	0.01	2,974	15.3	88	0.5	1,377	7.5	9,677	53.0	1,200	8.9	3,034	17.2

자료 : 지방자치경영협회, 지방공영개발사업 경영평가보고서, 1995

재정적 부담이 아닐 수 없다.

더욱이 공영개발사업을 지자체가 주도적으로 시행할 경우 지방재정력이 빈약한 실정에 비추어 볼 때 일시적으로 과도한 투자비를 조달하기에는 역부족이다. 뿐만 아니라 주택 200만호 건설계획에 따른 차세대별 임대주택 건설사업비는 투자자본을 단기에 회수하지 못한다는 점에서 지자체에 더욱 큰 부담이 되고 있다.

둘째, 토지개발사업에 관련된 법이 규정하고 있는 사업시행절차에 관한 대부분의 권한이 건설부에 집중되어 있기 때문에 지자체의 여건이나 지방주민의 의사가 제대로 반영되기 곤란하다. 가장 대표적인 택촉법의 경우 예정지구의 지정, 예정지구의 조사, 사업시

행자의 지정, 택지개발계획의 승인, 사업시행계획의 승인, 선수금정수 승인 및 기타 감독에 과도한 권한 등 모든 주요 절차가 건설부장관의 승인을 받도록 규정되어 있으며 지자체의 위임된 권한은 동법 제 30조에 따른 30만 m²미만의 개발사업에 대한 실시계획 승인 등 극히 일부에 불과한 실정이다.

셋째, 지방자치단체 및 지방공사가 지방공영개발사업을 담당하도록 하고 있으나 지방공사의 경우 사업주체로서의 법적 근거가 마련되어 있지 않은 상태이다. 따라서 현재의 여건에서는 지자체의 사업시행자가 되어 지방공사가 개발사업을 위탁처리하는 방식을 취할 경우 지방공사의 내부운영은 내부부장관의 승인 절차를 거치게 되고 한편으로는 관련법에 의한 사업

시행은 건설부장관의 승인 절차를 거쳐야 하므로 감독의 이원화에 따라 절차가 복잡해질 뿐만 아니라 처리기간이 장기화될 여지가 있다.

넷째, 공영개발은 토지의 매각비용보다 분양가격이 커서 그 차액으로 공사비용을 충당하는 방법인 만큼 그 차액이 큰 도시지역에서 성공할 가능성이 높다. 따라서 서울과 같은 대도시나 그 주변지역에서만 지방공영개발이 용이하고 토지가격이 개발전후로 큰 차이가 없는 중소도시에서는 경제성이 낮아 사업의 집행이 거의 불가능해 질 우려가 있다. 그것은 대도시만 자꾸 팽창하는 결과를 초래하며 지방 중소도시의 경우에 상대적으로 낙후되어 지역간의 불균형을 더욱 심화시킬 수도 있다.

다섯째로 예상되는 문제는 토지소유자의 반발이다. 지방자치체는 주민의 의사를 최대한 반영할 수 있는데 의의를 둔 만큼 그들의 의견이 중시되어야 하지만 공영개발의 가장 두드러진 성격인 전면매수와 공권력은 그와 위배되기 때문에 그와의 조화가 어렵다는 것이다. 특히 지방의회의 의원이라면 그 지역에서 어느정도의 재산을 소유한 유지들일 것이므로 공영개발방식에 의한 택지개발사업의 추진은 난관에 봉착할 것이 당연하다.

4. 지방토지공영개발의 효과와 개선 방안

지방자치체가 실시되면서 대부분의 지방자치단체에서 앞다투어 실시하던 토지공영개발이 현재 제대로 추진되고 있지 못한 실정이다. 그 이유로 부동산 경기 침체와 더불어 공급예정토지의 분양이 이루어지지 못하여 선수금의 비중이 재정수입의 절반이상인 지방토지공영개발사업은 크게 타격을 받고 있는 실정이다. 더욱이 지방재정의 확충방안으로서의 성격이 강한 지방공영개발사업이 오히려 지방재정의 측면에서 이자 부담액이 급증되는 등의 문제가 발생하고 있어 현재로서는 거의 중단되고 있는 상태이다. 따라서, 그 동안의 지방공영개발의 긍정적 효과와 부정적 효과를 찾아 보고, 지방공영개발의 문제점을 도출하여 이에

대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

4.1 지방공영개발사업의 효과

지방공영개발사업은 몇년여의 경험밖에 없어 그 효과를 상세히 연구·분석하기는 어려우나 그간 시행상에 나타난 몇가지 긍정적인 면과 부정적인 면을 제시해 보면 다음과 같다.

4.1.1 긍정적인 효과

지방공영개발의 긍정적인 효과로 기대되는 것은 사업수익의 지방환원과 지방자치단체의 경영능력 향상이다. 즉, 지방자치단체가 택지개발 등 공익사업을 자체적으로 경영함으로써 주민복지에 기여하며 여기서 얻는 재원으로 지역개발사업을 추진할 수 있으며, 과거에는 주로 토지개발공사가 추진해오던 택지개발사업을 자치단체가 자체적으로 수행함으로써 보다 지역실정에 적합하고 주민의 이익에 기여하는 사업을 추진할 수 있고, 동시에 자치단체의 공무원에게는 기업경영방식의 업무실습의 기회가 되어 향후 지방자치체도 정착에도 기여할 수 있을 것이다. 그리고, 경영수입면에서도 관광지의 조성, 분양, 공유수면매립 등 지역개발과 개발이익을 동시에 확보하여 자금재원의 확보로 지역발전에 기여할 수 있는 등의 긍정적인 측면이 기대된다.

지방공영개발의 한 사례인 경기도 시흥시의 사례를 살펴보면, 시흥시에서는 총 사업비 7,542억원 투자하여 680천평의 사업지구중 95년 은행지구, 97년 연성지구의 택지개발이 공영개발사업에 의거 공사완료되어 입주되었다. 본 사업의 재원은 지역개발기금 1,265억원(16.7%), 국민주택기금에서 47억원(1.6%), 선수금분양금 856억원(11.3%), 지방비 5억원(0.06%)로 조달하였고, 그 결과 2,052억원의 순이익이 발생하였다.

또한 광양시의 택지개발사업 사례의 경우, 중·저소득층의 주택건설에 필요한 저렴한 택지를 공급하여

5) 지방자치경영협회, 지방공영개발사업경영평가서, 1995.

광양시의 부족한 주택난을 해소하기 위한 것으로서, 총 사업비 3,238 억원을 투자하여 택지 822 천평을 개발하여 이 가운데 단독용지는 12%, 공공용지는 25.2%, 상업용지는 6.0%, 업무용지는 5.2%, 학교용지는 6.3%, 공공시설용지는 45.1%로 활용할 계획이어서 주택난 해소와 광양시의 종합터미널 부지확보의 효과를 가져왔다.

4.1.2 부정적 효과

지방공영개발의 부정적 효과로는 자금수급계획상의 문제, 장기개발계획의 미비, 공영개발사업 추진상의 문제 및 인사 및 조직운영상의 문제를 들 수 있다.

1) 자금수급계획상의 문제

년차별·재원별 수급계획은 있으나 현실적으로 토지 취득을 금지하는 여신규제나 부동산 가격변동 등 현실적인 여건변화에 대응하기가 어려운 점이 있다. 즉 지역개발기금, 교부공채의 의존도, 금융기관 차입금의 비중 등이 너무 높아 여건변동에 따른 자금수급계획에 차질이 우려된다.

공영개발의 가장 큰 문제는 사업시행초기에 막대한 자금수요가 발생한다는 점인데, 토지공영개발에 투자할 자체 재원이 거의 없는 지방자치단체로서는 부동산 경기침체 등 토지에 대한 단기적 수요가 줄어들 때에는 선수금을 확보할 수 없기 때문에 재정적 어려움이 크게 나타나게 된다. 실제로 최근에 지방자치단체의 공영개발택지 분양이 어려워지자 많은 비판이 제기되고 있는 실정이다.

2) 장기개발계획의 미비

현재 진행중인 지방공영개발사업에 대한 중·단기 계획은 일부 마련되어 있으나 사업발전과 지역발전을 위한 장기계획이 마련되어 있지 않아서 장기계획과의 조화 등 사업의 장기적 계획성의 문제점이 나타난다.

그 동안 토지개발공급을 비롯한 도시개발이 중앙정부의 주도로 이루어져 왔으나, 이제 지방자치체의 실시로 지방자치단체가 도시개발에 대한 장기적 수요 예측에 따라 토지개발공급계획을 수립하여야 한다. 즉, 토지에 대한 수요와 공급의 조정능력을 수행하는 측

면에서 지방공영개발의 의의를 살려야 한다.

그러나 지난 몇 년간의 지방공영개발은 내무부의 주도와 지방자치단체의 자체 수요예측이 이루어지지 못한 상태에서 지방자치단체가 지방재정확충과 도시개발의 의욕만이 앞선 결과로 과잉공급되는 결과도 가져왔음을 부인할 수 없다.

3) 공영개발사업 추진상의 문제

자치단체가 사업을 추진하는 과정에서 주민보상문제와 관련부처와의 협의의 지연으로 인한 계획승인 문제 및 영세자치단체의 자금조달문제 등으로 인하여 사업추진이 지연되는 경우가 상당히 많다. 또한 공영개발을 위한 택지개발예정지구의 지정에 있어 이전의 도시재개발계획의 일방적 변경으로 인한 주민민원 발생 등의 문제가 발생하는가 하면, 택지개발예정지구의 선정이 잘못되는 등, 지방자치단체의 경험부족과 전문성 부족으로 많은 문제가 발생하고 있다.

4) 인사 및 조직 운영상의 문제

업무량에 비해 조직규모가 25인 이내로 적은 지역(강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남)이 많으며 잦은 인사이동으로 업무의 전문성을 확보하기 어렵고 전문 지식이 결여된 직원의 비중이 크다. 따라서, 공사화하여 업무 인센티브를 부여하는 등 경영합리화가 요청된다.

4.2 지방공영개발사업의 개선방안

주민의 소득과 의식수준의 향상과 더불어 일상생활을 유지하기 위한 최저한의 편의의 보장은 물론 보다 쾌적하고 건강하며 여유있는 생활을 영유할 수 있는 환경정비까지 요망하게 됨으로써 주민의 요구는 날로 다양화, 고도화되어 가고 있으므로 지방자치단체에 의한 개발사업들은 새로운 서비스의 창출을 위한 공적 노력으로 생각되어야 할 것이다.

이런 노력들을 다하기 위해 우선적으로 관련 법제도의 개선이 있어야 할 것이다. 사업주체로서의 지방공사의 위치를 법제화하고 사업시행절차에서의 권한의 중앙편재를 시정해야 한다.

재원조달문제는 공영개발의 존립을 위협하게 되므로 그 어느 문제보다도 중요하다. 충분한 재원확보와 투자재원의 원활한 운용이 공영개발의 선행조건이기 때문이다. 이런점에서 투자재원의 조달방안은 토지개발은행의 설치에 의한 것과 토개공과의 합동개발방식 등이 검토될 수 있다.

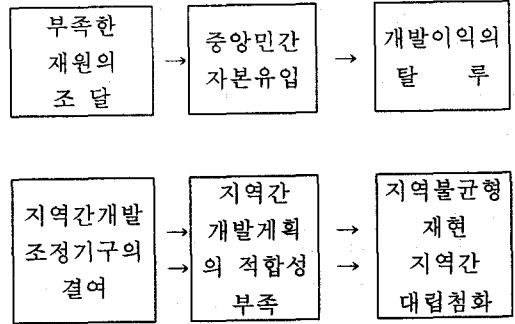
토지개발은행은 지방자치단체가 지닌 재원 부족이라는 문제점과 지방자치단체가 재원부족을 타개하고자 민간개발을 무분별하게 허용함에 따라 야기될 문제점을 미연에 방지한다는 소극적 기능 이외에도 전국적 균형개발을 유도하는 중앙정부의 관리 및 규제수단의 확보라는 보다 적극적인 기능을 수행할 수 있을 것이다. 앞으로 정부는 토지개발은행이 얼마만한 자금을 필요로 하는지 그리고 어떻게 자원을 확보할 것인가에 대한 검토를 시행해야 할 것이며, 아울러 지방정부의 토지개발수요조사, 그리고 지역개발에 대한 중앙정부의 지원척도가 될 수 있는 평가기준도 마련되어야 할 것이다.

또 한가지 방안은 직접조달방식으로 토지신탁개발제도의 도입이다. 토지신탁개발은 토지소유자로부터 신탁받은 수탁자가 위탁자의 지위로서 인정되는 개발사업을 시행한 후 신탁목적에 따라 처분하고 신탁수수료를 제외한 나머지의 매출손익을 위탁자에게 귀속시키는 사업방식이다. 이 방식은 사업시행자의 자금부담을 경감시키며 공권력의 개입이 없어 사업시행의 원활을 기할 수 있으나 사업수익성에 의한 제약이 있고 개발이익이 대부분 토지소유자에게 귀속되는 등의 문제(가) 있다.

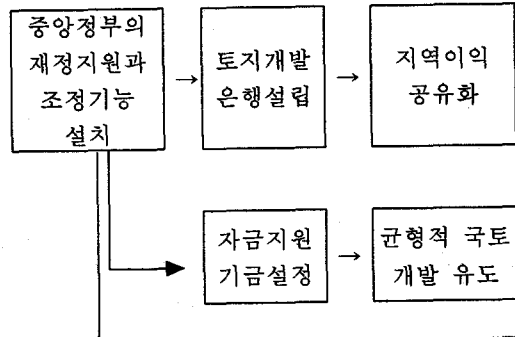
그러나 국공유지의 토지신탁개발은 적극적으로 검토할 우려가 있다. 왜냐하면 원칙적으로 영업행위를 해서 수익을 올릴 수 없는 국가나 지자체가 신탁은행을 내세워 수탁자의 이름을 수익성 있는 사업을 벌이고 신탁배당이라는 명목의 수익을 얻을 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 많은 국공유지를 공개입찰로 매각하여 얻은 땅장사라는 오명도 씻을 수 있고 더 이상의 국공유지의 감소도 막을 수 있을 것이다. 지방공역개

그림 4.1 지자체토지개발에 따른 예상문제

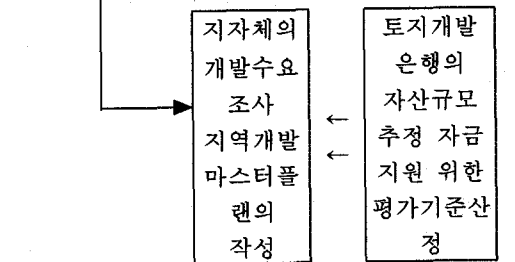
예상문제



대 상



전 체



발사업은 토지시장의 왜곡을 시정하고, 지방자치단체의 재정적·경영적·기술적 능력부족과 전체 토지시장의 수급변동에 따른 문제 등의 어려움을 겪고 있어 이에 대한 개선방안이 강구되어야 한다. 개선방안은 지역공영개발사업에 대한 지원책, 토지공영개발의 주

6) 이태일, 공적토지비축확대 및 관리개선방안 연구, 국토개발연구원, 1989.

요 주체인 토지개발공사와의 역할 분담, 공영개발과 토지구획정리사업의 쇠퇴를 비롯한 민간부문과의 공동개발방안으로 나누어 살펴보고자 한다.

4.2.1 지방공영개발사업의 지원책

1) 재정적 지원대책

공영개발사업을 지원하기 위한 장기저리기금을 정부지원금, 지방비 및 공영개발사업 이익금 등을 활용하여 지역개발 금융금고(가칭)의 설립이 바람직하다. 특히 토지보상액조정문제로 토지보상이 순조롭게 이루어지지 않고 있어 공영개발사업추진이 어려움을 겪고 있는 점을 감안할 때, 지방화시대에 부응하여 중앙정부의 적극적인 지원이 요청되고 있다.

2) 행정적 지원책

국민주택 특별공급승인권을 건설부로부터 시도가 위임받아 행정절차를 간소화함이 바람직 하다. 동시에 예산범위내에서 조직의 자율성을 부여하고 사업성과에 따른 직원의 직무수당 지급 등의 공무원 경영방식의 활용이 바람직하다. 따라서 중앙부처는 각급 지방정부가 추진하는 공영개발사업이 장기계획의 범주내에서 운용되도록 지원·조정하며, 이를 적극 추진하기 위하여 부처간 협의·조정을 통해 행정절차를 간소화할 필요가 있다. 그러므로 이러한 협의·조정이 용이하게 되기 위해서는 무엇보다 먼저 토지정보체계가 확립되어야 한다. 즉 토지정보체계가 확립이 되면 장기계획과의 개별사업의 조정 및 부처간 지원책의 협의가 훨씬 더 용이하게 이루어질 가능성이 높아진다고 본다.

4.2.2 지방자치단체와 토지개발공사의 역할분담

지방공영개발이 확실하게 추진이 될 경우, 지방자치단체와 토지개발공사의 역할 분담⁷⁾이 바람직한 방향으로 이루어져야 할 것인 바, 지방의 소규모 단위의 토지개발은 지방자치단체가 맡아 하도록 하고, 한국토

표 4.1 한국토지공사와 지방자치단체의 역할 분담

토지개발공사	지방자치단체
<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체가 단독으로 수행하기 어려운 대규모의 토지개발 - 몇 개의 지방자치단체를 포괄하는 지역개발 사업 - 전문성이나 고도의 기술개발을 요구하는 사업 - 지방자치단체로부터의 수탁개발 - 지방자치단체에 대한 기술교육과 기술지도 - 항구적인 기술연구개발 - 토지비축기능의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의 소규모 토지개발 - 토지개발공사의 기술적 전문적 지원에 의한 토지개발 - 토지개발공사에 의뢰할 수탁개발사업의 확정

지공사는 지방자치단체가 수행하기 어려운 대규모 개발이나, 한국토지공사의 전문성과 경험을 살린 지방자치단체의 기술적 지원 등의 역할이 중심이 되어야 할 것으로 본다.

즉, 지방자치단체는 공익성을 가장 높일 수 있고, 사업추진에 따른 지역주민과의 갈등을 최소화할 수 있으며, 개발이익의 지역환원과 지방재정 확충이 가능하고 사업후보지 확보와 사업수행에 따른 인·허가 및 행정절차 추진에 있어 비교우위를 갖고 있으나, 재원 조달능력면에서나, 사업수행에 필요한 전문인력의 부족 등의 문제를 갖고 있는 바, 한국토지공사는 이에 대한 지원과 지방자치단체로부터의 수탁개발 등에 치중해야 할 것이다.

한편, 토지시장에 대한 공공의 개입은 기본적으로

7) 김의원, 우리나라 토지구획정리사업의 도입과 전개, 경영문화원, 1994.

토지수급의 불균형을 시정하고 토지개발에 따른 개발 이익의 사회적 환원과 토지이용의 효율성 증진을 목표로 하는데, 이러한 정책목표의 수단가운데 하나가 공공부분의 토지비축기능이다. 토지자본시장에서는 보유수요와 유량공급을 모두합친 토지전체의 물량이 원칙적으로 유한하기 때문에 토지의 공급은 결국 이 총공급물량의 범위내에서 이루어 진다는 점에서 한정적일 수 밖에 없다. 토지물량이 절대적으로 부족한 우리나라의 실정에서는 지가의 상승추세는 불가피한 현상이며, 이러한 지가의 상승은 토지이용의 효율을 저해하고 분배의 형평성을 파괴하는 요인이 되며, 나아가서는 토지투기라는 부작용을 초래하게 된다.

오늘날에는 경제가 성장하고 도시화가 진전됨에 따라 공공사업의 필요성이 증대함으로써 토지에 대한 개발수요는 더욱 확대되고 있으며, 특히 도시지역의 택지개발은 도시발전을 위한 필수적인 사업이 되고 있다. 이러한 토지개발사업은 흔히 공공성을 띠고 이루어지게 되는데, 그 이유는 이를 민간의 임의적 개발에만 일임해 둔다면 외부 불경제의 요인이 초래되고 효율적인 개발이 저해될 것이기 때문이다. 따라서, 앞으로의 장기적인 토지수급에 대한 고려⁸⁾와 현재 20% 수준에 머물고 있는 국공유지를 확대하기 위하여는 공적 토지비축을 확대할 필요가 있다.

즉, 개발이익환수 및 공개입찰대도입의 실효성 제고, 토지이용의 효율성 제고 및 바람직한 도시개발의 유도, 장기 권리제한 토지의 매입·국공유화로 토지소유자간의 형평을 도모하기 위하여, 특히 장기적으로 개발이 예상되는 도시외곽의 소지 등을 공공이 선 취득하여 필요시에 개발·공급하는 것을 취지로 한 토지비축기능을 강화해야 하는데, 지방자치단체의 경우 재정능력이 부족하므로 이 기능을 수행하기 어렵다. 따라서, 지방자치단체는 소규모의 토지비축과 토지비축에 대한 계획을 수립하고 대규모의 토지비축은 한국토지공사가 담당하는 것이 바람직하다고 본다.

4.2.3 지방토지공영개발과 토지구획정리사업의 쇠퇴

그 동안 토지개발의 대표적 수단이었던 토지구획정

표 4.2 지역별 택지공급계획 ('92 -2001)

(단위 : 만평, %)

전 국	수도 권	부 산	대 전	대 구	광 주	기 타
11,898	4,792	1,170	336	646	352	4,665
(100.0)	(39.8)	(908)	(2.8)	(5.4)	(3.0)	(39.2)

자료 : 대한민국, 「제3차 국토종합개발계획 : 1992 - 2001」, 1992.

리사업과 이에 대한 대안으로서의 공영개발방식은 각기 장·단점을 갖고 있기 때문에 어느 한 가지 방법만을 시행하기 보다는 경제적 상황이나 지방자치단체의 여건에 따라 적절히 선택함이 요구되며, 동시에 양자의 장점을 살리고 단점을 보완해 나가는 노력이 계속 강구되어야 한다고 본다.

토지구획정리사업의 가장 큰 단점은 지가상승을 초래하여 토지투기를 야기시킨다는 점이고 바로 이것 때문에 구획정리사업을 지양하고 공영개발이 대두되었음은 진술한 바와 같다. 그러나 공영개발은 전면매수를 통해 토지를 확보하기 때문에 사업주체의 공공부분의 과중한 재정적 부담과 토지수용에 따른 보상의 불만 등이 단점으로 지적되고 있는 실정이다. 더구나, 지방자치단체의 경우 자체개발재원의 부족문제는 더욱 심각한 실정이다. 그러므로 공공의 재정부담 없이도 개발사업이 시행될 수 있고 공공시설의 확보 또한 가능하게 되는 구획정리사업의 장점을 유지하면서 동시에 공영개발의 장점을 살리고 양 제도의 단점을 상호 보완할 수 있도록 하기 위해서는 토지구획정리사업을 기본으로 하고 공영개발의 경우처럼 공공의 재정부담을 통하여 지방자치단체가 사업에 적극적으로 참여하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

먼저, 재정보조자로서 지방자치단체가 참여하는 방안이 있을 수 있다. 지방자치단체가 재정보조자로서 사업에 참여하게 되면, 토지구획정리사업의 감모율을 낮출 수 있으므로 토지소유자의 부담을 덜어줄 수 있게 되며, 아울러 공급되는 토지의 가격도 전반적으로 저렴화 시킬 수 있게 된다.

또 다른 방법으로는 지방자치단체가 토지소유자로

8) 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획 (1992-2001), 1992.

서 사업에 참여하는 것을 생각할 수 있다. 이는 지방자치단체가 예산의 범위 안에서 사업지구내의 일부분의 토지를 토지소유자들로부터 협의 또는 수용으로 매입함으로써 토지소유자로서 직접 참여하는 방안이다. 따라서 공공이 취득한 토지는 서민주택 또는 임대주택용 택지로 공급되어 택지가의 저렴화를 기할 수 있게 된다. 그러나, 이 두가지 방법 모두 개발이익환수문제에 대한 대비책이 병행되어야 함은 물론이다. 한편, 지방자치단체로서는 재원확보의 문제가 있으나 공영개발사업에 비하면 훨씬 저렴한 재원이 소유되므로 상대적으로 가능성이 높다. 따라서 지방채, 금융기관의 융자 및 중앙정부지원 등의 다각적인 재원확보 노력이 필요하게 된다.

4.2.4 민간부문과의 공동개발

한편, 지방자치단체의 공영개발을 기본으로 하되 사업시행 초기부터 민간기업과 공동으로 투자하는 방법, 제 3 섹터의 설립을 통한 토지개발방법 및 사업과정에 부분적으로 민간부문을 참여시키는 방법 등, 민간부문과의 협력을 통해서 공영개발의 목표를 달성해 나가는 방안을 구상해 볼 수 있다.

이미 일본의 경우, 대규모의 도시개발이 민간부문과의 협력으로 이루어지고 있는데, 동경의 임해 부도심의 텔레포트, 고베시의 인공섬 등을 예로 들 수 있으며, 미국의 경우도 뉴욕의 배터리 파크, 휴스턴의 텔레포트 등을 비롯하여 도심지재개발 등에서 많이 사용되고 있다.

이러한 재원조달방법은 향후 개발수요에 대처하는 바람직한 방안으로 사료되며 우리실정에 맞는 민간부문의 참여 가능성이 다각적으로 연구되어야 한다.

4. 결 론

2000년대를 바라보고 있는 현재 우리나라가 겪고 있는 가장 어려운 문제는 토지가격의 급증과 토지소유의 편재에서 오는 위화감과 적대감이 있다. 토지와 주택가격이 물가지수 상승의 주요 원인으로 꼽히고 있어 이제 토지문제는 체제의 안전을 위협하고 있

기까지는 하다. 그러나 어느시대 어느나라에서도 그 해결을 이룬 적이 없으므로 그 정도를 완화시키기 위한 방안을 찾는 것으로 최선을 다할 수 밖에 없을 것이다.

지방공영개발은 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 토지개발과 주택건설이 임무를 시행하는 것을 말한다. 이것의 장점은 종래처럼 한국토지공사가 택지만 개발하고, 주공이 주택만 건설하는 데서 벗어난 지방자치단체와 공공기관간의 잦은 시비와 마찰이 지역주민들에게 곧 지역불만으로 이어지는 것을 미연에 방지하고 지방공사나 지방자치단체가 택지개발, 주택건설 및 공공시설의 공급 등을 일원화할 수 있다는 것이다. 또한 지방자치단체가 직접 공영개발을 함으로써 개발이익이 모두 지방에게 재투자될 수 있어서 지역주민의 복지증진, 공익성제고 등의 기회가 제공된다. 이런 점들 때문에 정부에서는 주택건설 200만호 계획을 지방공사를 설치, 적극적으로 참여시키기로 한 것이다.

그러나 이러한 장점과 불가피성에도 불구하고 해결해야 할 과제들이 많다

첫째, 부족한 지방자치단체의 재원조달능력을 어떠한 방법으로 지원하며 또한 지방자치단체의 개발계획을 중앙정부가 어떤 수단으로 조달할 것인가 하는 문제이다.

둘째, 중앙공공기관과 지방자치단체 및 지방공사와의 역할분담이 분명하지 못해 사업의 대상범위가 정해져 있지 못한 실정이다. 이를 위해 법령의 개폐가 뒤따라야하고 지방공사 설립 및 사업시행에 소요되는 재원조달의 길이 보장되어야 할 것이다. 이 경우에도 역시 토지개발은행설립을 통한 지원과 규제방식은 커다란 효과를 발휘할 것으로 기대된다.

끝으로 지방자치단체의 토지개발공급행정은 역시 지방자치단체가 주체가 되어야 한다. 그러나 지방자치단체의 독점이나 독주가 아니라 각 단계별로 지역사회의 구성원의 참여가 보장되어야 하며 지방자치단체의 장기적 계획하에 지방의 제 자원이 적절히 사용될 수 있도록 구성되어야 할 뿐만 아니라, 지역적·전국적 차원의 개발과의 유기적 연계와 중앙정부와의 협조가 충분히 이루어져야 토지개발공급행정의 궁극적 목표

가 달성될 수 있으리라 본다.

참 고 문 헌

1. 노정현, 박우서, 박경원. 지방자치시대의 도시행정, 나남출판사, 1992.
2. 유복모, 지형공간정보론, 동명사, 1995.
3. 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획 (1992-2001), 1992.
4. 박경원. 도시기반시설 확충과 민간자원의 활용, 한국행정학회하계학술대회 (93.6.18-19) 발표논문.
5. 박우서. 토지제도개선방안 : 5차계획 수정작업을 위한 보고서, 경제기획원, 1983.
6. 박우서. 토지구획정리사업의 개선방안에 관한 연구, 연세행정논총 제 14집, 1988.
7. 박우서. 토지행정체계와 지방 토지공영개발, 나남출판사, 1992.
8. 지방공영개발평가위원회, 지방공영개발사업평가보고서, 1991.
9. 김의원, 우리나라 토지구획정리사업의 도입과 전개, 경영문화원, 1985.
10. 이태일. 공적토지비축확대 및 관리개선방안연구, 국토개발연구원, 1989.
11. 토지구획정리사업법 제2조 참조.
12. Allain R.Pred. The Spatial Dynamics of U.S. Urban-Industrial Growth : Interpretive and Theoretical Essays, MIT Press.
13. Brian J.L.Berry, Geographical Theories of Social Change, in B.J.L. Berry(ed) The Nature of Change in Geographical Ideas, Northern Illinois Univ Press, 1978.
14. F. Voigt, Die Bedeutung des Eisenbahn Verkehrs für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, 1975.
15. Alonso. W, Location and Land Use, Harvard Univ. Press, 1964.
16. B. T. Robson. Urban Analysis, Cambridge Univ Press, 1971.