

택지공급방식 변화에 따른 도시개발법제 체계 정립에 관한 연구\*  
A Study on the Establishment of the Legal System for Urban Development Projects  
to Account for Changes in the Residential Land Supply System

김 종 하 (목원대학교 산학협력단 조교수)  
Kim, Jong-Ha / Professor, Mokwon University

- I. 서 론
- II. 택지공급방식의 변화와 성과
- III. 도시개발법제의 입법 비교
- IV. 법제의 체계 정립 및 개선방안
- V. 결 론

국문초록

사회적·경제적 여건변화에 따라 택지공급방식은 변화하였다. 이러한 변화 과정에서 종전 시급한 주택난을 해결하기 위하여 한시적 특별법으로 제정된 택촉법은 그 유용성이 퇴색되면서 도시개발법이 일반법적 성격을 가지며 관련 법률의 기준 역할을 할 것으로 전망된다. 따라서 본 논문은 도시개발법을 중심으로 수용방식의 도시개발사업법제에 대한 체계성을 검토하였다.

첫째, 도시개발법은 주택용지 공급의 근간을 이룰 예정이므로 도시계획뿐만 아니라 주택종합계획에도 부합되게 개발계획을 수립하여 계획의 정합성을 확보하여야 한다.

둘째, 임대주택용지 확보비율을 상향 조정하고, 조성원가 기준 공급가액의 기준을 조정하여 개발이익의 교차지원이 가능하도록 하여야 한다. 또한 조성원가 심의위원회의 구성·운영 등으로 통해 객관적 조성원가 산정이 이루어져야 한다.

\* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다.  
(NRF-2015S1A5A8018357).

셋째, 조성토지의 전매제한 등을 명확히 규정하여 공공수용의 결과물이 투기에 이용되지 않도록 조치하여야 한다.

넷째, 이번 공익사업법 개정 취지에 맞게 사업인정 의제 시 공공성을 판단할 수 있는 법적인 기준을 마련하고 이에 대한 구체적인 기준에 대해서는 국토교통부 훈령 등의 형식으로 제시되어야 한다.

(주제어) 도시개발, 법률체계의 정당성, 공용수용, 재산권보장, 조성토지 공급기준

### Abstract

This Study reviews the systemicity of the legal system for urban development projects relying on expropriation, especially focusing on the Urban Development Act. The Urban Development Act needs to be revised so that it may serve its public purpose, and the revision should be carried out in consideration of the following issues.

Firstly, the Urban Development Act is expected to form the foundation for the supply of housing sites. Therefore, the housing site development plans under the Act should be aligned with Urban Development Plans and Comprehensive Housing Plans to ensure their consistency.

Secondly, the ratio of the rental housing sites need to be raised, and the criteria for supply prices should be adjusted based on development costs, so as to allow for the cross-support for development gains. In addition, development costs should be calculated in an objective way through the establishment and operation of a review committee for development costs.

Thirdly, restriction on resale, etc. of developed sites should be expressly stipulated by the related laws and regulations, to prevent the expropriated lands from being used for speculative investment.

Fourthly, to achieve the purpose of the recent revision of the Act on Acquisition of and Compensation for Land, etc. for Public Works Projects, the legal basis should be established for determining the publicness of projects considered for deemed approval. Also, the detailed criteria should be prescribed by a directive from the Ministry of Land, Infrastructure and Transport and other forms.

(Key Word) urban development, legitimacy of legal system, expropriation right, existence guarantee, development site supply criteria

## I. 서론

우리나라는 1960년대 경제발전의 방편으로 공업화를 위한 대규모 개발사업을 시행하였고,<sup>1)</sup> 1980년대 이후에는 인구의 도시집중화에 따른 신속한 주거생활 안정을 위한 신도시 개발 사업을 적극적으로 추진하였다. 이러한 대규모 개발사업을 진행하기 위하여는 필수적으로 토지가 필요한데, 기존의 토지구획정리방식으로는 사업시행자의 의도대로 개발방향을 설정할 수 없다는 점, 개발기간이 상당히 장기간 소요된다는 점, 개발이익이 토지소유자에게 귀속된다는 점<sup>2)</sup> 등의 문제점이 있기 때문에 「택지개발촉진법」(이하 “택촉법”)을 제정하여 강제적 취득방식인 공용수용방식을 채택하였다<sup>3)</sup>. 다만, 당시 공용수용방식에 의한 도시개발은 국가 또는 공공기관이 수행하였기 때문에 토지소유자들의 극렬한 반대에도 불구하고, 「헌법」 제23조 제3항에 의한 “공공필요”라는 명분하에 시행할 수 있었다.

이후 민간부문에게도 대규모 개발사업을 허용하여야 한다는 주장이 나오기 시작하면서 1999년에는 서울 등 수도권 제조업체가 지방으로 본사를 이전하는 경우에 필요한 배후도시를 개발할 수 있도록 공용수용을 허용하는 내용을 담은 도시개발법안을 추진하였다.<sup>4)</sup> 즉 「도시개발법」은 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하는 것을 목적으로 하고, 민간부문 참여를 활성화하기 위하여 민간 제안제도를 도입하여 일정한 요건을 갖추면 민간 사업시행자에게 수용권을 부여하고 있다.<sup>5)</sup>

따라서 2000년 이후의 택지공급방식은 택촉법에 의한 택지개발사업과 도시개발법에 의한

- 1) 당시 정부는 경제적 후진성과 빈곤의 악순환으로 낙후된 조국을 근대화함으로써 민족중흥과 조국의 발전을 이룩하기 위해 제1차 경제개발 5개년 계획을 수립하고, 이를 효과적으로 실천하기 위해 공업입지의 자연적 조건이나 사회경제적 조건 등 종합적인 평가를 토대로 1962. 1. 27. 울산을 특정공업지구로 결정·공포하였다(특정공업지구 결정의 건, 각령 제403호, 1962. 1. 27. 제정). 이에 앞서 토지수용의 근거법률로 「토지수용법」을 제정하였고(법률 제983호, 1962. 1. 20. 제정), 「공업지구조성을 위한 토지수용특례법」 제2조 제2항에서 특정공업지구를 지정할 수 있도록 하였다(법률 제982호, 1962. 1. 20. 제정). 즉 우리나라는 일제치하시대, 전후복구시대, 군정시대를 거치면서 민간의 도시개발 경험이 전무 하었다고 할 수 있다.
- 2) 예를 들어 1968년 및 1972년에 개발된 영동 1·2지구(현재 서울 강남구, 서초구)는 당시 「도시계획법」에 의한 토지구획정리사업으로 시행되었으며, 강남일대의 시가화를 촉진하기 위해 특정지구 개발촉진에 관한 임시조치법」에 의해 개발촉진지구 1호로 지정되었다. 개발촉진지구로 지정되면서 부동산투기억제세(현 양도소득세), 취득세·등록세 등이 면제되고(동법 제5조), 이로 인하여 투기열풍이 생겨 “복부인”이라는 신조어가 생겼다. 경향신문, “현대판 불가사리 복부인부대”, 1978. 2. 14. 기사 참조. 이러한 토지투기열풍은 향후 공용수용방식에 의한 택지개발사업의 배경이 된다.
- 3) 당시 서울 강남구 개포지구 택지개발사업에 공용수용방식을 적용하는 것에 대하여는 상당한 찬반논란이 있었다. 그러나 국회가 해산된 상황에서 국가보위입법회의에 의해 제정된 「택지개발촉진법」은 ‘범위의 법’이라는 무소불위의 위력을 발휘하면서 신도시개발을 주도하였다. 손정목, “주택500만호건설과 목동신시가지 개발(I)”, 「국토정보」, 2000. 10, 107~109쪽 참조.
- 4) 김남철, “기업도시에서의 사인을 위한 토지수용의 법적 문제”, 「토지공법연구」 제24집, 한국토지공법학회, 2004. 12, 575쪽. 한편, 전면매수방식으로 추진되는 택지개발사업과 실질적으로 차이가 미미하여 택지개발촉진법」과 통합하려는 논의도 있었으나, 공영개발의 유용성이 인정되어 「택지개발촉진법」은 존치하기로 하였다. 류해웅, 토지개발과 택지개발 관련법제 해설, 한국부동산연구원, 2004. 8, 138쪽.
- 5) 「도시개발법」(법률 제6242호, 2000. 1. 28. 제정) 제정이유 참조.

도시개발사업으로 양분되어 시행되었다.<sup>6)</sup> 현재 우리나라의 토지 수용·사용방식은 크게 택촉법에 의해 택지개발예정지구를 지정하여 택지를 개발하는 택지개발사업과 도시개발법에 의해 개발하는 도시개발사업으로 구분할 수 있다. 전자는 특별법적 지위로 택지개발예정지구를 지정하여 개발사업이 시행하는 반면, 후자는 도시계획의 절차에 의해 개발사업이 추진된다는 점에서 차이가 있다. 그리고 특별한 정책적 목적에 의한 개발은 각 특별법 제정으로 해결하였는데, 개발의 성격에 따라 택촉법 또는 도시개발법의 개발방식, 개발절차, 조성원가 산정, 조성토지 공급기준 및 가격 등에 대해서 준용 또는 의제하고 있다. 따라서 현행 신규 대규모 개발은 택촉법과 도시개발법이 기준이 되고 있다.

그러나, 최근 전면매수방식에 따른 국민적 반발, 지방정부의 권한 확대, 재정적 부담의 증가 등의 내부적 요인과 함께 인구감소에 따른 대규모 개발 필요성의 감소 등의 사회적 요인의 변화에 따라 택촉법을 폐지하기로 발표하고 폐지법안이 제출된 바 있다.<sup>7)</sup> 비록 택촉법 폐지 법안이 자동 폐기 되면서 택촉법이 존치되기는 하지만, 더 이상 택촉법에 의한 대규모 신도시 개발은 특별한 상황을 제외하고는 없을 예정이다. 따라서 향후 도시개발은 도시개발법에 의한 도시개발사업이 주된 공급방식이 될 전망이다. 즉 종전에는 사업의 목적에 따라 택촉법에 의한 택지개발사업 또는 도시개발법에 의한 도시개발사업을 선택적으로 시행하였다면 이제는 도시개발법이 주된 근거 법률이 될 전망이다. 이에 다음과 같은 변화가 예상된다. 첫째, 택촉법의 목적은 주택난 해소이므로 주택종합계획에 연계한 택지개발이 추진되었지만, 도시개발법에 의하게 되면 도시발전 측면의 택지공급이 추진될 것으로 보인다. 둘째, 공급자 중심의 대량공급 또는 중앙정부에 의한 하향식 개발방식에서 지역 특성을 고려한 지방자치단체에 의한 상향식 개발이 주를 이룰 것이다. 셋째, 도시개발사업은 민간참여가 허용되기 때문에 관주도의 개발보다는 민간중심의 개발사업이 활성화 될 것으로 보인다. 또한 각종 특별법 제정 시 도시개발법이 일반법적 역할을 하게 될 것이다. 따라서 향후 도시개발법에 의해 택지조성 및 개발, 공급이 원활하게 이루어지기 위해서는 도시개발법을 정비·보완해야 할 필요가 있다.

본 연구는 향후 택지공급방식이 변함에 따라서 발생할 수 있는 법제도적 미비점을 파악하여 이를 도시개발법에 반영하고, 아울러 도시개발법의 체제를 새롭게 정비·구축하는 것을 목적으로 한다. 즉 본 연구는 설사 사업의 목적에 따라 법률의 행태 또는 세부적인 법적 기준이 달라진다고 하더라도 도시개발의 기본 취지 및 국민 권익보호에 대한 기본적인 이념과

6) 2000년 도시개발법 제정 당시 공용수용·사용에 의한 전면매수방식이 포함되면서 택촉법과 실질적으로 차이가 미미해지면서 양 법률을 통합하려는 논의가 있었지만 공영개발의 유용성이 인정되어 택촉법은 존치하기로 하였다. 류해웅, 토지개발과 택지개발 관련법제 해설, 한국부동산연구원, 2004. 8, 138쪽.

7) 2014년 9월 정부는 부동산대책을 발표하면서 택촉법은 과거 주택공급부족기에 도입된 특별법으로 더 이상 신도시 개발의 필요성이 없어졌으므로 이를 폐지하겠다고 하였다(정부 관계부처 합동, “규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안”, 2014. 9. 1, 14쪽). 이어 택촉법 폐지 법안이 발의기는 하였으나, 19대 국회에서 처리되지 않아 20대 국회가 열리면서 법안은 자동으로 폐기되었다.

원칙 등은 동일한 방향으로 제정되어야 한다는 것을 기본 취지로 하고 있다.

이를 위해서 첫째, 택촉법과 도시개발법의 주요 조항의 목적 및 내용을 파악하고, 이를 토대로 택촉법과 도시개발법의 주요 조항을 비교·검토하여 유사한 조항과 상이한 조항을 구별한다.<sup>8)</sup> 둘째, 도시개발법을 일반법으로 하는 법체계상 문제점, 즉 도시개발법의 법체계뿐만 아니라 도시개발법과 특별법 등 다른 법률 간의 법체계상의 문제점을 분석한다. 셋째, 도시개발법의 주요 문제점을 파악하여 이에 대한 개선방안을 제시한다.

## II. 택지공급방식의 변화와 성과

### 1. 도시개발법제의 변천

우리나라는 1960년대부터 도시화와 산업화가 이루어 졌다. 이 과정에서 농촌인구의 급속한 도시 유입이 이루어 지면서 짧은 시간 안에 도시화가 진행되었다. 이에 따라 우선 도로 및 철도, 통신 등 도시기반시설에 대한 자본투자가 시급하였고, 이와 더불어 노동력의 안정적 공급을 위해서 주택에 대한 정책적 투자가 필요하였다.

그러나 주택 건설을 위해서는 일정한 토지가 필요하였고, 토지의 확보 및 공급은 수요와 일정한 시차가 존재할 수 밖에 없으므로 토지가격과 주택가격은 계속적으로 상승하여 투기로 이어졌다. 이는 사회·경제·정치적 문제로 대두되었다.

택촉법은 당시 토지구획정리사업으로 인한 부작용, 즉 개발이익의 사유화, 개발절차의 복잡성 및 기간의 장기화, 단독주택 위주의 저밀도 개발 등의 문제점을 해결하는 동시에 공공이 개발주체의 역할을 함으로 인하여 개발이익을 공공의 이익으로 환수할 수 있는 대안으로 제시되었다.<sup>9)</sup> 이러한 배경으로 택촉법을 제정하고 택지개발사업을 시행하게 된다.

택촉법은 우리나라 최초의 수용 또는 사용방식의 도시개발법제라고 할 수 있다. 택촉법의 제정 당시 입법 목적은 첫째, 도시지역의 시급한 주택난을 해소하고, 둘째, 저소득층의 주거생활을 안정시키며, 셋째, 500만호 주택건설 및 공급을 달성하는 동시에 저렴한 가격

8) 본 논문은 택촉법과 도시개발법의 유사 규정을 비교·검토하여 도시개발법 체계를 재정립하는 것을 목적으로 하고 있으므로 도시개발법에 따른 환지방식은 연구의 대상에서 제외한다.

9) 1978년 8월 8일 정부는 ① 투기규제지역 내의 일정규모 이상의 토지거래에 대한 허가·신고제, ② 도시계획구역 내 기준지가 고시 및 단계적 확대, ③ 부동산소개업 허가제, ④ 양도소득세 50%(단, 미등기전매 100%, 2년내 단기거래 40% 가산세)부과, ⑤ 토지금고를 토지개발공사로 개편, ⑥ 관인매매계약서 부분 세무서 제출 의무화 등의 투기억제대책을 시행한다고 발표하였다(건설교통부, 부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책, 1978. 8. 8.). 그러나 수요억제정책으로는 토지 및 주택시장 안정에 한계가 있다고 판단하여 획기적인 공급확대정책으로 전환하기로 한다. 이에 1975년 설립된 토지금고를 1979년에 한국토지개발공사법(법률 제3141호, 1978.12. 5. 제정, 시행 1978. 12. 5)을 제정하여 한국토지개발공사로 개편하고, 신도시개발 정책을 시행한다.

으로 공급하는 것이었다. 즉, 택촉법은 단기간 내에 대규모 주택건설을 주 목적으로 하고 있다. 따라서 택촉법은 주택건설종합계획의 주택공급계획에 연계하여 택지개발예정지구를 지정 하되, 공공주체인 사업시행자는 개인의 재산권을 수용 또는 사용할 수 있도록 하였다. 그 리고 이를 위하여 당시 「국토이용관리법」에 의한 기준시가를 고시하도록 하였다. 아울러 저렴한 택지공급을 위하여 조성원가를 기준으로 공급하도록 하였다. 또한 택지를 공급받은 주택건설업자는 3년 내에 주택건설을 의무화하고 이를 위반한 때에는 환매할 수 있도록 규정하였다.

〈표 1〉 택지개발촉진법 주요 개정 내용

구분	개정이유 및 내용
1980.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득 국민의 주거생활을 안정, 공공주택의 대량건설, 신속한 택지개발, 저렴한 가격 공급</li> <li>도시지역과 주변지역 중 택지로 개발 가능한 토지를 대량으로 확보</li> <li>택지개발사업을 주택건설종합계획에 따라 연차적 시행</li> </ul>
1991.1.25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업시행자에 지방공사, 민관공동개발, 민간 대행개발 도입</li> <li>택지개발예정지구 지정 전 지역주민 및 관계전문가 의견 청취</li> </ul>
1995.7.6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>330만㎡미만 택지개발 업무권한 시·도지사에게 확대 위임</li> <li>대규모 택지개발사업 시행 시 공장요지 조성 가능</li> </ul>
1999.12.28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지개발사업으로 조성하여 공급된 택지를 3년 내에 주택 등 건설하지 않는 경우 환매할 수 있는 제도 폐지</li> </ul>
2005.5.26.	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지개발예정지구 면적 20만㎡ 미만인 경우 둘 이상의 특별시 광역시 또는 도에 걸치지 아니하는 경우 특별시장, 광역시장 또는 시·도 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 예정 지구 지정</li> </ul>
2005.3.8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>수의계약 대상인 공공기관 명시</li> </ul>
2006.3.24.	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지조성원가 공시</li> </ul>
2007.4.20.	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공·민간 공동사업시행제도 도입</li> <li>택지개발예정지구와 개발계획 일원화하여 예정지구 지정할 때 개발계획 수립</li> <li>택지개발실시계획과 택지공급승인 일원화</li> </ul>
2007.7.30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>환지방식에 따른 사업시행 확대</li> <li>택지 전매행위 제한</li> </ul>
2009.12.29.	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토교통부장관 권한 시·도지사에게 전면적 이양. 단, 국가정책사업 제외</li> <li>택지개발예정지구 밖의 지역에서 택지개발사업과 관련된 사업시행 시 택촉법 관련 조항 준용</li> </ul>
2011.5.30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간참여범위 확대하여 경쟁체제 도입</li> <li>택지개발예정지구 지정 제안자에게 토지 등 조사 권한 부여</li> </ul>

\* 자료 : 택지개발촉진법 각 개정 이유

그러나 택촉법은 주택용지 공급이 주 목적이었기 때문에 종합적인 도시형성에 한계가 있다는 점, 공공주체에 의한 개발이기 때문에 민간참여가 불가능하다는 점 등의 비판이 제기되었다. 이에 복합기능의 도시를 계획적으로 개발하고, 이에 민간자본참여를 허용하기 위하여 도시개발법 제정이 추진되었다.<sup>10)</sup> 아울러 「도시계획법」의 도시계획사업과 「토지구획정리사업법」을 통합하여 2001년 1월 「도시개발법」을 제정·시행하였다.

〈표 2〉 도시개발법 주요 개정 내용

구분	개정이유 및 내용
2002.12.30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연녹지지역 등은 개발계획 수립 후 도시개발구역의 지정 가능하게 하여 사업시행자 부담경감</li> <li>• 도시개발구역 지정 시 구역의 규모와 관계없이 공청회 개최하였으나, 개발규모에 따라 의견청취방식의 다양화</li> <li>• 민간이 도시개발사업 제안하는 경우 토지면적의 4/5이상 동의를 필요하였으나, 2/3로 동의요건 완화하여 민간참여 활성화</li> <li>• 도시개발구역 지정 시 도시관리계획을 변경·결정 의제하였으나, 보상금 인상요인으로 작용하기 때문에 실시계획 고시 시점에 변경·결정 의제</li> </ul>
2007.4.11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 사업시행자의 참여 활성화와 토지의 원활한 공급을 위해 개발계획 수립 변경 시 토지소유자 동의절차 간소화(지구단위계획 수립 시 주민의견청취 거친 경우 도시개발구역 지정 시 생략 가능)</li> <li>• 토지면적의 2/3이상을 소유 및 토지소유자 총수의 2/3이상 동의 요건을 토지 소유요건은 종전과 동일하되 토지소유자 총수의 1/2이상으로 완화하여 민간 참여 활성화</li> <li>• 동의요건 산정 기준일을 도시개발구역 지정 시로 완화</li> </ul>
2008.3.21.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업시행자가 개발계획 변경 요청 가능</li> <li>• 도시개발구역 지정 시 건축물의 건축 등 개발행위 제한에서 도시개발구역 지정에 관한 주민동의 의견청취를 위한 공고가 있는 때에는 건축물의 건축 등 개발행위 제한으로 변경하여 보상이 상승 요인 억제</li> </ul>
2008.3.28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 50만 이상의 대도시시장에게 도시개발구역 지정권한 부여</li> <li>• 기반시설 설치기준 및 비용 명시</li> </ul>
2009.12.29.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100만㎡ 이상의 도시개발구역 지정 시 국토교통부장관 사전 승인권 폐지하여 도시개발사업 절차 간소화</li> <li>• 개발계획 수립 내용에 임대주택건설계획 등 세입자 보호 조치 포함</li> </ul>
2011.9.30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서로 떨어진 둘 이상의 구역을 하나의 도시개발구역으로 지정할 수 있는 결합개발제도 도입</li> <li>• 저렴한 토지공급을 통한 도시개발사업 활성화를 위해 원형지 개발방식 도입</li> <li>• 건축물 소유자에게 입체환지 허용하여 입체환지 활성화 도모</li> </ul>
2012.1.17.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부동산개발업자 사업시행 허용</li> <li>• 부동산투자회사가 일정 요건을 충족할 경우 단독으로 사업시행 허용하는 등 민간 진입규제 완화</li> <li>• 비용부담절차 간소화</li> </ul>
2012.3.26.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혼용방식 구체화하여 활성화 도모</li> </ul>

\* 자료 : 도시개발법 각 개정 이유

10) 건설교통위원회, 도시개발법안 심사보고서, 2000. 2, 2쪽.

도시개발법은 택촉법의 변화에 맞추어 중앙정부의 인허가 권한을 지방자치단체에 이양하였고, 민간참여 촉진을 주요 내용으로 제정되었다. 즉 민간이 도시개발 입안단계부터 참여하여 민간의 창의적 아이디어와 기술력을 활용하는 동시에 민간부문의 도시개발 참여를 활성화할 수 있도록 하였다. 또한 330만㎡이상의 도시개발은 산업 또는 상업기능을 함께 갖춘 자족적 도시기능을 갖출 수 있도록 계획을 수립하게 하였다. 그러나 민간 사업시행자에게 재산권에 대한 수용 또는 사용권을 부여하여 사업절차 중 가장 시간과 비용이 많이 소요되는 토지확보문제를 해결하려 하였으나, 사익과 사익의 충돌로 인한 국민의 부정적 정서 또는 공용수용 남용을 우려하여 일정한 요건을 충족하는 경우에 한하여 공용수용권을 부여하도록 하였다.

## 2. 도시개발법제의 성과

### (1) 주거복지 확대

택촉법이 제정된 이후 약32년 동안 택지개발예정지구의 지정은 총 766km<sup>2</sup>에 달한다. 구체적으로 살펴보면 제1기 신도시가 추진되었던 1980년대에는 전체 면적의 약32%가 지정되었고, 제2기 신도시가 추진된 2000년대에 약33%가 지정되어 사업이 추진되었다. 신도시 개발은 단기간 내에 대규모 자금이 투입되어 개발된다는 측면에서 개발 초기에는 주변 지가 상승 및 주택가격 상승하고, 개발 종료 시점에는 대규모 공급으로 인해 가격이 하락하는 등의 부작용이 나타나기 때문에 제1기 신도시 및 제2기 신도시의 입주 이후에는 신규 택지개발예정지구의 지정이 미미한 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 시기별 택지개발예정지구 지정 현황

(단위 : 천㎡)

구분	합계	비율	한국 토지 공사	비율	대한 주택 공사	비율	지방 자치 단체	비율
합계	765,797	100.00%	429,010	100.00%	186,154	100.00%	150,633	100.00%
1981-1992	248,677	32.47%	139,578	32.53%	33,777	18.14%	75,322	50.00%
1993-1997	97,258	12.70%	54,441	12.69%	24,674	13.25%	18,143	12.04%
1998-2002	88,775	11.59%	36,457	8.50%	31,762	17.06%	20,556	13.65%
2003-2007	259,054	33.83%	138,869	32.37%	90,200	48.45%	29,985	19.91%
2008-2012	72,033	9.41%	59,665	13.91%	5,741	3.08%	6,627	4.40%

\* 자료 : 국토교통부, 국토교통통계누리 e나라지표, 각 년도별 통계

택촉법이 시행된 1980년 주택의 자가점유율은 58.62%이었으나, 2010년 기준 자가점유율은 54.15%로 변화하였다. 가구 수 증가에 비례해서 신규 주택공급량이 다소 부족한 측면이 있어서 자가점유율은 미미한 변화를 보였으나, 같은 기간 자가주택 보유수는 4,671,815가구에서 9,389,855가구로 약 2배 가량 증가하였다.

〈표 4〉 자가점유율의 변화

구분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
가구수	7,969,201	9,571,361	11,354,450	12,958,181	14,311,807	15,871,028	17,339,422
자가주택수	4,671,815	5,127,221	5,667,280	6,909,953	7,753,100	8,828,100	9,389,855
비율	58.62%	53.57%	49.91%	53.33%	54.17%	5.56%	54.15%

\* 자료 : 국가통계포털, 인구주택총조사

한편 택촉법은 공동주택건설용지 면적의 100분의 20이상의 범위에서 임대주택건설용지를 확보·공급하도록 하고 있다(택촉법 시행규칙 제10조 제1항). 또한 임대주택건설용지는 조성원가 이하로 공급하도록 하고 있어 임대주택공급에 기여한 바 있다(택지개발업무지침 별표 3).<sup>11)</sup>

〈표 5〉 임대주택건설용지 등 공급가격

구분	용도별	공급지역		
		수도·부산권	광역시	기타지역
조성원가 이하	○ 임대주택건설용지 - 60㎡이하 주택용지	•수도권60(85) •부산권60(80)	60(80)	60(70)
	- 60㎡초과 85㎡이하 주택용지	•수도권85(100) •부산권80(90)	70(90)	60(80)
	○ 국민주택규모의 용지 - 60㎡이하 주택용지	•수도권95/부산권90	90	80

\* 주 : 임대주택건설용지의 공급가격 중 ( )는 「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제1호부터 제5호까지의 공공임대주택 중 같은 법 시행령 제54조제1항의 임대임대기간이 10년 미만인 임대주택건설용지의 공급가격임.

\* 자료 : 택지개발업무지침 [별표 3]

11) 택지개발사업이 공급한 전체 공동주택 중 36.6%를 임대주택으로 공급하였다. 이들 임대주택용지는 조성원가의 60%~90% 수준으로 공급함으로써 저소득층의 주거생활 안정을 위하여 저렴한 가격으로 택지를 개발 공급한다는 정책목표를 상당 수준 달성한 것으로 판단된다. 정희남 한만희, “토지 및 주택시장 안정에 대한 공영개발사업의 기여도 평가”, 주거환경 제12권 제3호, 한국주거환경학회, 2014. 8, 439쪽.

## (2) 중앙정부와 지방정부의 기능 변화

국가와 지방자치단체는 도시개발정책의 목적 및 목표에 대해서 다소 차이가 있다. 국가의 도시개발정책의 목표는 국토균형발전과 도시개발을 통한 주거안정 등을 목표로 하고 있다<sup>12)</sup>. 특히 도시개발은 주거용지 공급 증가를 통하여 주택공급을 증가시켜 주거안정을 도모하고 있다. 반면, 지방자치단체의 도시개발정책은 해당 지역의 특색있는 개발을 통한 타 지역과의 차별성과 이를 기반으로 한 지역경제발전에 중점을 두고 있다. 이는 지역발전을 통한 지방재정능력의 제고와 밀접한 관계를 가진다.

국가와 지방자치단체는 상이하면서도 유사한 목표를 가지고 도시개발정책을 추진하게 됨으로 인하여 경쟁적·중복적 도시개발이 이루어질 소지가 다분하고, 중앙정부 주도의 국토균형발전 등 도시개발정책으로 인하여 지방자치단체는 수동적 지위에 놓이게 되는 경우가 있다.<sup>13)</sup>

하지만, 도시개발이란 장기적인 도시계획체계 하에서 계획적 개발이 이루어져야 하는 것이고, 도시계획의 수립 및 운영은 해당 지역의 장기적·계획적 관리에 관한 사항이다. 따라서 해당 지방자치단체에게 일차적으로 권한과 책임이 부여되어야 할 것이다<sup>14)</sup>. 다만, 국가는 중복적 투자 및 인근 지방자치단체와의 과도한 경쟁 등 국토균형발전을 저해하는 부정적 영향이 발생하는 것을 대비하여 국토종합계획에 의하여 간접적으로 통제하여야 할 것이다. 따라서 도시개발정책의 지방분권은 지방자치단체가 지방의회의 간접적 통제 하에서 수립·집행하고, 중앙정부는 각 지방자치단체의 도시개발정책을 총괄하여 국토의 효율적·계획적 이용을 도모하여 국토균형발전을 추구하고, 이를 토대로 국가경제를 활성화할 수 있는 방안을 모색하는 등 역할을 분담하는 것이 바람직하다.

12) 1960 70년대 도시개발정책은 국가경제성장에 주목하여 산업단지 조성을 중심으로 이루어졌다. 1962년 제1차 경제개발 5개년계획이 수립·시행되면서 같은 해 공단개발을 위한 근거법률인 토지수용법(법률 제965호)이 제정되었고, 조선시가지계획령을 폐지하여 도시계획법(법률 제983호), 건축법(법률 제984호)이 제정되었으며, 이를 근거로 구로공업단지, 울산공업단지 등을 비롯한 산업화가 진행되었다. 이후 도시개발을 효율적으로 수행하기 위하여 1966년 토지구획정리사업법(법률 제1822호)이 도시계획법에서 분리·제정되었고, 산업기지개발촉진법(법률 제2849호), 주택건설촉진법(법률 제2409호), 택지개발촉진법(법률 제3315호) 등의 특별법이 제정되었다. 이후 2000년 1월 중전의 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로 도시개발법을 제정, 같은 해 7월 시행하였다. 도시개발법 제정으로 주택, 산업단지, 관광 및 휴양 등 복합기능의 도시개발이 가능해졌다(국회, 의안번호 152505 도시개발법 제안이유 참조).

13) 국가 주도의 도시개발정책은 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 국민임대주택건설특별조치법에 의한 국민임대주택건설사업, 혁신도시건설사업 등으로 도출되었다. 예컨대, 정부가 발표한 ‘보금자리주택’의 경우 개발제한구역을 해제하여 저렴한 토지가격을 기초로 일반 아파트가격보다 15% 저렴한 아파트를 공급하겠다고 발표하였지만, 개발제한구역 해제권은 국가에게 귀속되어 있으므로 지방자치단체는 수동적 지위에 있게 된다.

14) 지방분권화가 시대적 흐름이 되고 있는 상황에서 지역개발사업은 현실적으로 중앙과 지방간의 권한갈등의 중요한 요소가 되는 동시에 법리적 측면에서도 지방자치단체에 대한 지역고권 및 계획고권에 대한 고려가 지방자치의 헌법적 보장의 차원에서 요구된다(최승원외1인, “지방자치단체의 토지이용권 강화를 위한 지역개발통합법제 시론”, 지방자치법 연구, 제9권3호, 한국지방자치법학회, 2009. 9, 179쪽).

1960~1970년대 대규모 개발은 경제발전을 위한 산업단지 중심의 개발이었고, 1980년대의 도시개발은 국민의 주택난의 해결을 위한 주택용지의 대량공급 중심의 국가주도 개발이었다. 따라서 대규모 개발사업에 대한 인·허가권은 국가가 가지고 있었다. 이후 지방자치시대가 시작되면서 도시개발권한에 대해서도 지방분권에 대한 논의가 이루어지기 시작하였다. 이에 따라 2003년 6월 제22차 지방이양추진위원회는 택촉법에 의한 사무를 지방자치단체에 일정 부분 이양하도록 결정하였다. 그리고 2005년 3월 택촉법 개정 법률을 공포, 같은 해 9월 시행하였다. 또한 2008년 5월에는 제49차 지방이양추진위원회에서 지방사무 이양의 범위를 다시 확대하도록 결정하고 법률을 개정하였다.

〈표 6〉 택지개발사업 사무 이양

사무명	기존 법률	제22차 지방이양	제49차 지방이양
예정지구의 지정 및 변경·고시	국가	국가, 시·도 (20만㎡ 미만)	국가, 시·도 (전면이양. 단 330㎡ 이상은 중앙정부)
사업시행자	국가	국가, 시·도 (20만㎡ 미만)	국가, 시·도 (전면이양. 단 330㎡ 이상은 중앙정부)
개발계획 승인·고시	국가	국가, 시·도 (330㎡ 미만)	-
실시계획 승인·고시	국가	국가, 시·도 (20㎡ 미만)	국가, 시·도 (전면이양. 단 330㎡ 이상은 중앙정부)
준공검사	국가	국가, 시·도 (20㎡ 미만)	국가, 시·도 (전면이양. 단 330㎡ 이상은 중앙정부)

\* 자료 : 지방이양추진위원회, 각 시기별 회의록

도시개발법에 의한 도시개발사업은 법 제정 당시부터 상당한 권한이 지방자치단체로 이양되었다. 즉 사업시행을 중앙정부와 시·도지사 각각 시행하기 때문에 이러한 시행주체별로 인·허가권을 가지고 있다. 다만, 종전에는 시·도지사가 인허가권을 가지더라도 개발구역면적이 100만㎡를 넘는 경우에는 국토균형발전 차원에서 국토교통부장관의 승인을 받도록 하였으나, 이는 개정되어 현재 지방자치단체가 대부분의 권한을 가지고 있다(법률 제9862호, 2009. 12. 29. 개정). 또한 인구 50만 이상이라도 자치구가 아닌 구를 설치하지 아니한 시의 시장에 대해서는 도시개발구역 인허가권을 부여하지 않고 있었지만 대도시의 시장이 도시개발사업을 추진하는데 어려움이 있다고 판단하여 지정권한을 부여하였다(법률 제8970호, 2008. 3. 21. 개정).

(3) 정부와 시장의 역할 변화

1980년 이후 이른바 신자유주의의 사상적 조류에 의하여 국가의 시장개입은 오히려 시장의 자율기능을 하락시켜 경제의 효율성과 형평성을 악화시킨다고 주장하면서 자유시장과 규제완화 등을 주장하였다.<sup>15)</sup> 이러한 신자유주의적 사고는 도시개발에도 영향을 미쳐서 민간주도의 개발, 시장중심의 도시개발로 변화하고 있다.<sup>16)</sup>

우리나라에도 1990년 이후 민간에게 도시개발사업을 허용하여야 한다는 주장이 제기되기 시작하여, 서울 등 수도권 제조업체가 지방으로 본사를 이전하는 경우에는 수도권 집중화를 완화하는 대신에 이전하는 지방에 도시개발을 원활히 할 수 있도록 공용수용을 허용하는 내용을 담은 도시개발법안을 추진한 바 있다.<sup>17)</sup> 이러한 변화에 의해 현재는 국가 또는 국가의 위임을 받은 공공기관의 전유물로 여겨졌던 택지개발사업에도 민간 참여는 더욱 확대되고 있다. 이로 인해 ① 시장의 자율기능 확대, ② 규제완화로 통한 민간부문의 공익사업참여확대, ③ 민간자금의 자유로운 이동 및 공공과 민간의 경쟁체제 등의 변화가 진행되기 시작하였다.

〈표 7〉 택지공급체계의 변화

택촉법	도시개발법
공급자 중심의 택지공급	지역특성을 고려한 택지공급
주택수요 중심의 택지공급	도시발전 측면의 택지공급
정부 정책에 의한 하향식 택지공급	지방자치단체 정책에 의한 상향식 택지공급
대량공급	수요에 의한 공급
공용개발에 따른 가격통제	민간 참여 및 가격자율화

다만, 민간에게 수용권을 부여함으로써 인하여 발생하는 사익과 사익의 충돌문제는 아직 해결되지 못하고 있다. 즉 공공필요에 의한 사업시행을 민간에게 의존한다는 것은 부정할

15) 이러한 신자유주의는 ‘세계화’ 및 ‘자유화’라는 용어와 함께 미국의 레이건대통령 및 영국의 대처수상이 ‘규제완화’ 및 ‘작은 정부’ 정책을 시행하면서 전세계로 전파되기 시작하였다. 김종하·김재호, “민간제한형 도시개발사업에 대한 사업인정 의제의 법적고찰”, 『공법연구』 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2, 313쪽.

16) 김용창, “신자유주의 시대 토지공개념의 재정립 필요성”, 『토지공법연구』 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11, 522쪽.

17) 김남철, 위의 논문, 575쪽 한편, 전면매수방식으로 추진되는 택지개발사업과 실질적으로 차이가 미미하여 「택지개발촉진법」과 통합하려는 논의도 있었으나, 공용개발의 유용성이 인정되어 「택지개발촉진법」은 존치하기로 하였다. 류해용, 위의 보고서, 138쪽.

수 없다고 하더라도 과연 공공필요에 대한 판단을 정밀하게 하고 있는지에 대한 논란은 여전하다.

이와 관련하여 대표적인 문제점이 사업인정 의제이다. 민간이 공익사업을 진행하고, 이에 따라 공공의 필요에 의하여 수용권 발동을 요구할 때 국가가 사업인정을 필요·충분조건에 의해 판단하고 있는지 여부이다. 그러나 현행법상 대부분의 개발사업은 사업인정 의제제도를 두고 있으면서 별도의 판단을 하지 않고 있기 때문에 국가의 관리·감독권한이 제대로 시행되지 않고 있다는 비판에 직면해 있는 실정이다.

### 3. 도시개발법제의 문제점

#### (1) 시장기능의 강화

택촉법은 공용수용방식으로 사업을 추진하여 국민의 권익에 많은 폐해를 유발하기도 하였지만, 그 간 택촉법을 통한 택지공급은 임대주택공급 및 저렴한 택지공급을 통한 분양가인상 억제에 많은 기여를 하였다.

그러나 향후 도시개발은 후술하는 민간개발자 참여 확대와 더불어 공급가격의 기준이 감정평가가액 및 시장가액으로 결정되기 때문에 이러한 택촉법의 순기능은 많이 약화될 것으로 예상된다. 특히 소위 영구임대주택이라고 불리는 국민임대주택의 공급은 정책적으로 특히 관심을 두어야 할 것으로 보인다.

또한 택촉법은 원칙적으로 조성원가를 기준으로 택지를 공급하도록 하고 있다. 이는 택지개발사업이 공공의 목적을 달성하기 위함이라는 명제 하에 공용수용을 하고, 이에 따라 공급가격을 조성원가 기준으로 설정하여 토지의 취득 및 공급에 개발이익을 배제하려는 취지이다. 이러한 법 제도적 가격통제에 따라 대규모 개발의 택지가격은 일정 부분 통제되어 형평성 있는 공급이 이루어진 측면이 있다.

그러나 도시개발법에 의한 도시개발사업 등은 민간 사업시행자에게 수용권을 부여하고 있음에도 불구하고, 원칙적으로 감정평가가액을 기준으로 공급하도록 하고 있어 불합리한 측면이 있다.

한편, 택촉법에 의한 대규모 공급방식이 지양되게 되면 소규모 개발 및 적지 개발이라는 장점이 있는 반면에 개발이익의 사유화가 우려된다. 여기서 개발이익사유화는 종전 토지소유자보다는 개발업자 및 개발의 결과물을 공급받는 자에게 귀속되는 불로소득을 의미한다. 현행 법률 상 공익적 장치와 사익보장적 장치가 혼재되어 있는 상태, 예를 들어 사업인정의제로 개발업자의 비용절감을 법률적으로 보장하고 있지만 이에 상응하는 책임에 대해서는 특이한 규정이 없는 실정이기 때문에 이에 대한 적절한 통제장치에 대해서도 패러다임을 전환할 수 있는 정책적 대안이 필요하다.

## (2) 특별법 제정의 확대

정부정책목표 달성을 위한 특별법이 제정·시행되고 있다. 이러한 특별법에 의한 개발계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 함)에 의한 도시관리계획의 하위 계획에 위치하기는 하지만 특별법적 성격으로 인하여 도시관리계획의 변경·의제를 하고 있는 경우가 대부분이다. 즉 기존의 도시관리계획은 이러한 특별법에 의한 개발계획에 의해 수정·변경되어 도시계획과 정합성이 훼손될 수 있다.

예를 들어 「친수구역 활용에 관한 특별법」의 경우 대규모 신도시 개발이 아님에도 각 지역의 하천구역 주변, 즉 친수구역을 국토교통부장관이 지정·고시하고, 한국수자원공사 등이 개발할 수 있도록 규정하고 있다. 더군다나 이러한 지방하천의 관할 권한은 지방자치단체에게 귀속되어 있음에도 불구하고, 친수구역 지정에 대한 심의는 국토교통부 내에 설치되는 친수구역조성위원회의 심의를 받도록 하고 있다(친수구역 활용에 관한 특별법 제4조).

이러한 지역의 개발과 관련된 특별법의 제정 및 시행은 국가 정책적 개발사업을 신속히 추진하고, 해당 사업에 부합하는 규율을 위하여 특별법을 제정하는 것이지만, 이와 같은 특별법에 의한 개발사업의 추진이 만연하게 되면 지역개발권한의 지방이양이 행해화될 수 있다는 문제점이 있다.

## (3) 민간 개발사업자 참여의 확대

산업단지 등의 지역개발 또는 도시개발 등의 공공사업에 민간 사업자가 참여한다는 것은 더 이상 논란의 대상이 아니다. 그리고 이러한 추세는 앞으로 더욱 확대될 전망이다. 소위 민간제안제도에 의한 민간 참여는 민간의 자본과 창의력을 활용한다는 취지에서 도입되었다. 여기서 민간의 창의력이란 단지 물리적 측면의 창의력, 즉 창의적 도시설계 및 공사만을 의미하는 것은 아니다. 종전에 개발확대시기에 공공에 의한 양적 확대정책 하에서는 물리적 공급량을 늘리는 것이 주목적이었다면, 이제는 물리적 측면뿐만 아니라 커뮤니티를 조성하여 삶의 질 향상에 주력하여야 한다. 즉 민간이 해당 도시의 경제와 문화를 창출하는 역할을 하고, 국가 또는 지방자치단체 등은 이에 필요한 제도적 미비를 보완하는 등의 공공지원을 하여 이상적인 도시를 형성하여야 한다.

그러나 현재까지 민간 참여는 양적 확대정책 시기에 공공부문이 시행하던 역할을 민간으로 주체만 변경되었을 뿐 당초 기대했던 효과는 미미한 실정이다. 이는 민간의 창의력을 개발계획 상에 나타나는 물리적 측면에만 주안점을 두고 평가하기 때문이라고 판단된다. 다른 원인으로서는 민간 사업자가 단기적인 분양수입에 치중하기 때문에 이러한 현상이 반복된다고 판단한다. 따라서 앞으로는 개발 당시의 주민들이 재정착하게 할 수 있는 방안 또는 해당 개발 이후 효율적인 커뮤니티 조성 등의 방안에 주안점을 두고 평가하여야 한다.

### Ⅲ. 도시개발법제의 입법 비교

#### 1. 법률의 법적 체계

택촉법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득 및 개발·공급 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정과 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하여 주택건설에 필요한 택지의 개발 및 공급을 주목적으로 하고 있는 한편 특별법적 성격을 가지고 있다(택촉법 제1조). 반면 도시개발법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성 및 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있어, 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등 종합적인 도시개발을 주목적으로 하고 있다(도시개발법 제1조).

양 법률은 법률의 목적 및 형식에 차이가 있음에도 불과하고 다음과 같은 공통점을 가진다. 첫째, 양 법률에 의한 개발구역 또는 지구 지정은 지방자치단체가 지정하는 것을 원칙으로 하되 예외적으로 국토교통부장관이 지정할 수 있다(택촉법 제3조 및 도시개발법 제3조). 그리고 이러한 개발구역 또는 지구의 지정·고시가 있는 때에는 국토계획법에 따른 지구단위계획구역의 지정이 있는 것으로 의제한다(택촉법 제3조 제7항 및 도시개발법 제9조 제2항). 한편, 개발구역 또는 지구 지정 시 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업법”이라 함)에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 의제한다(택촉법 제12조). 다만, 도시개발법은 수용 또는 사용의 토지 세부목록을 고시할 때 사업인정을 의제하여 시기상 다소 차이가 있다(도시개발법 제22조 제3항).

둘째, 사업의 방식은 수용 및 환지 또는 혼용방식으로 추진할 수 있다. 다만 택촉법의 경우 사업시행 시 특별한 사유가 있을 때에는 도시개발법에 의한 도시개발사업을 시행할 수 있도록 규정하여 예외적으로 환지 또는 혼용방식을 인정하고 있다는 점에 차이가 있다(택촉법 제9조 제5항 및 동법 시행령 제8조 제8항).

셋째, 개발구역 또는 지구 지정 시 공람, 공청회, 의견서 제출 등의 주민절차참여를 규정하고 있다(택촉법 제3조의3 및 도시개발법 제7조). 다만, 구체적으로 살펴보면 도시개발법은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만㎡ 이상인 경우에는 공람기간이 끝난 후에 공청회를 개최할 수 있도록 사업시행자 편의를 위한 예외적인 경우를 규정하고 있다(도시개발법 시행령 제13조).

양 법률의 종국적인 목적에는 별다른 차이가 존재하지 않기 때문에 상호 각 법률을 참조하여 개정된 결과 상기와 같은 주요 사항에 상당한 공통점이 있다. 다만, 법률의 구체적인 취지 및 목적이 다르기 때문에 상기와 같이 차이가 존재한다.

## 2. 시행주체

택촉법은 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등이 원칙적인 사업시행자로 규정하되, 민간은 공공시행자와 공동으로 사업하는 경우에만 인정된다(택촉법 제7조). 이와 같이 택촉법은 민간참여를 예외적으로 인정하고, 민간이 참여하더라도 50%미만의 출자를 인정하기 때문에 민간참여가 법적으로 허용되었다고 하더라도 민간 참여는 전혀 없는 실정이다.

〈표 8〉 시행주체의 비교

구분	택지개발촉진법	도시개발법
공공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가, 지방자치단체</li> <li>• 한국토지주택공사</li> <li>• 지방공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가, 지방자치단체</li> <li>• 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사 등 공공기관</li> <li>• 한국철도시설공단 등 정부출연기관</li> <li>• 지방공사</li> </ul>
민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택건설업자(50% 또는 70%미만의 범위의 토지소유)</li> <li>• 주택건설업자로서 공공시행자와 협약을 체결한 자(민간출자지분은 50%미만)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지소유자(토지면적의 2/3이상 소유)</li> <li>• 수도권 외의 지역으로 이전하는 법인</li> <li>• 주택건설업자, 토목공사업자</li> <li>• 부동산개발업자</li> <li>• 부동산투자회사법(자기관리 또는 위탁관리 부동산투자회사)</li> </ul>

\* 자료 : 각 법률에서 정리

반면 도시개발법은 주택건설업자, 부동산개발업자, 부동산투자회사, 토지소유자 등의 민간 참여를 허용하고 있다. 즉, 도시개발법은 민간 사업자가 단독으로 시행주체가 될 수 있으며, 민간과 공공이 공동으로 사업을 추진할 수 있는 등 다양한 형태의 민간 개발을 허용하고 있다(도시개발법 제11조).

〈표 9〉 민간 수용권 부여 법률

사업목적	관련 법률	법의 형식
도시개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시개발법</li> <li>• 도시 및 주거환경정비법</li> </ul>	일반법
산업개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업입지 및 개발에 관한 법률</li> <li>• 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률</li> <li>• 중소기업진흥에 관한 법률</li> </ul>	일반법
지역개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업도시개발특별법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</li> <li>• 2018년 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법</li> </ul>	특별법

현행 법률 중에서 민간에게 대규모 개발사업을 허용하는 동시에 공용수용권을 인정하는 법률 중 정책적 목적의 지역개발사업 또는 특정사업을 제외하고 민간에게 일반적으로 수용권을 인정하는 대표적인 법률은 도시개발법이다.

### 3. 조성토지 공급 기준 및 방법

현행 조성토지의 공급가격의 기준은 크게 ① 조성원가 기준, ② 감정평가금액 기준으로 구분하고 있다. 이 때 조성원가를 기준으로 공급하는 것은 시장가격보다 저렴한 가격으로 공급함으로써 인하여 조성토지와 이를 토대로 건축되는 시설물의 분양가격을 저렴하게 한다는 정책적 목적을 배경으로 하고 있다. 반면 감정평가금액을 기준으로 공급하는 것은 시장가격으로 공급한다는 의미이다.<sup>18)</sup>

택촉법은 정책적 목적때문에 조성원가를 기준으로 공급가격을 책정하고 있고, 도시개발법은 민간참여를 확대하기 위하여 감정평가금액을 원칙적 기준으로 하되, 공공용지의 경우 조성원가를 기준으로 공급하도록 규정하고 있다. 다만, 택촉법은 조성원가 산정시 자기자본비용을 제외하도록 하고 있으나(공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법 제5호), 도시개발법은 조성원가를 산정할 때 자기자본을 포함할 수 있어서 사업시행자의 기회비용을 보전해 주고 있다(도시개발법무지침 5-7-1 및 별표 3).<sup>19)</sup>

〈표 10〉 조성원가 산정기준의 비교

구분	도시개발법 (도시개발법무지침 5-7-1 및 별표 3)	택지개발촉진법 (공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법 제5호)
조성원가 산정기준	• 사업시행기간 중 자본비용 - 자기자본 포함	• 자본비용 = 순투입액의 누적액 × 타인자본비율 × 타인자본비용을 - 자기자본 불포함
조성원가 산정시기	• 규정없음	• 최초 택지공급
조성원가 심의위원회 구성	• 규정 없음	• 행정규칙(고시)에 의해 구성(택지조 성원가 심의위원회) 구성 및 운영
조성원가 공개	• 규정없음(비공개)	• 공개

\* 자료 : 각 법률에서 정리

18) 김중하 김재호, “대규모 개발사업의 조성토지 공급규정 체계성에 관한 입법 평가”, 토지공법연구, 제73집 제2호, 한국토지공법학회, 2016. 5, 10쪽.

19) 자기자본비용을 조성원가에 포함하게 되면 가상의 기회비용을 조성원가에 포함하게 되는 결과가 되므로 조성원가의 취지가 희석된다.

한편, 택촉법은 조성토지 공급방법에 대해서 구체적으로 규정하고 있는데, 특히 85㎡이하의 임대주택 및 60㎡이하 주택용지에 대해서 조성원가 기준 및 추첨방식으로 공급하고 있다.

〈표 11〉 도시개발 관련 법률상 조성토지 공급방법

대분류	중분류	세분류	공급방법(기준 가격)
①주거용지	◦ 단독주택용지 ◦ 공동주택용지	◦ 이주대책용 토지 ◦ 330㎡이하의 용지	추첨(조성원가 이하) 추첨(감정가액 기준)
		◦ 협의양도인 택지 ◦ 60㎡이하의 임대주택 ◦ 85㎡이하의 임대주택 ◦ 60㎡이하의 분양주택	추첨(조성원가 기준)1)2)
		◦ 85㎡이하의 분양주택 ◦ 85㎡초과의 분양주택	추첨(감정가액 기준)
②상업용지	◦ 상업시설용지 ◦ 업무시설용지	◦ 생활대책용 상가부지	추첨(감정가액 기준)
		◦ 상업시설 ◦ 근린생활시설 ◦ 업무시설 ◦ 주상복합	경쟁입찰(감정가액 기준)
③산업용지	◦ 산업시설용지 ◦ 연구시설용지	◦ 도시형공장 등 ◦ 물류시설 ◦ 연구시설	추첨(조성원가 기준)1)
④관광용지	◦ 관광용지 ◦ 위락용지		감정가격 이하1) 낙찰가격(감정가액 기준)
⑤농업용지	◦ 농업관련시설		추첨(감정가액 기준)
⑥공공용지	◦ 공공청사 ◦ 사회복지시설		수의계약(조성원가 기준)
⑦교육용지	◦ 공립학교 ◦ 사립학교	◦ 유치원·보육시설용지 ◦ 초등학교·중학교 ◦ 고등학교 ◦ 대학교	수의계약(감정가액 기준)
⑧종교용지			추첨(감정가액 기준)
⑨기반시설용지		◦ 주차장 ◦ 의료시설	추첨(감정가액 기준)2)
		◦ 자동차운전면허시험 ◦ 시장 ◦ 통신시설	수의계약(감정가액 기준)
		◦ 위험물 저장 및 처리시설	경쟁입찰(감정가액 기준)
		◦ 자동차정류장 ◦ 의료시설 ◦ 집단에너지시설 ◦ 전기공급시설	수의계약(조성원가 기준)

\* 주 : 1. 60㎡이하의 주택건설용지에 대해서 조성원가 이하, 85㎡이하의 주택건설용지에 대해서 조성원가 수준으로 공급하도록 규정하고 있음.  
2. 도시개발법은 국민주택규모 이하의 공동주택용지에 대해서 감정평가액 이하로 공급할 수 있음.  
\* 자료: 택지개발업무처리지침 [별표 3]

#### 4. 임대주택용지 공급

택촉법은 임대 의무기간이 30년 이상인 임대주택을 건설하기 위한 용지는 공동주택건설호수의 25% 이상을 건설할 수 있는 면적, 임대 의무기간이 10년 이상 30년 미만인 임대주택을 건설하기 위한 용지는 공동주택건설호수의 10% 이상을 건설할 수 있는 면적, 임대 의무기간이 10년 미만인 임대주택건설용지는 공동주택건설 호수의 5% 이하를 건설할 수 있는 면적 등으로 구체적으로 규정하고 있다.

한편 도시개발법은 수도권·광역시 경우 100만㎡ 이상 규모의 도시개발사업을 시행하는 경우 전용면적 85㎡ 이하의 임대주택건설용지를 공동주택용지의 25% 이상으로 계획하되, 영구임대주택 및 임대 의무기간이 30년 이상인 임대주택을 공동주택용지의 15% 이상이 되도록 계획하도록 하고 있다. 다만, 수도권·광역시지역에서 이에 해당하지 않는 지역은 85㎡ 이하의 임대주택건설용지를 공동주택용지의 20% 이상으로 계획할 수 있다. 따라서 택촉법보다 도시개발법이 임대주택건설용지 확보 의무비율이 적게 규정되어 있다.

〈표 12〉 임대주택건설용지의 비교

구분		택지개발촉진법 (택지개발업무처리지침 제14조)			도시개발법 (도시개발업무지침 2-8-5-3)	
		30년	10년	10년미만	30년	기타1)
수도권 · 광역시	공공 시행자	25%	10%	5%	15%	10%
	민간 시행자2) (100만㎡ 이상)	-	-	-		

\* 주 : 1. 도시개발법은 전체 임대주택건설용지 25% 이상 계획하되, 30년 이상 임대 의무기간이 30년 이상인 임대주택건설용지를 15% 계획함.  
 2. 기타 지역의 경우 전용면적 85㎡ 이하의 임대주택건설용지를 공동주택용지의 20% 이상 계획함.  
 \* 자료 : 각 법률에서 정리

#### 5. 투기방지 및 전매제한

택촉법은 환매권 사유 발생 시로부터 1년 이내에 환매권 행사가 가능하고, 투기를 방지하기 위하여 이 법에 의해 택지를 공급받은 자는 소유권 이전등기를 하기 전까지 그 택지를 공급받은 용도대로 사용하지 아니한 채 전매하는 행위를 금지하고 있다(택촉법 제13조 및 동법 제19조의2).

그러나 도시개발법은 이에 대한 별도의 규정을 두지 않고 있다. 다만, 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 도시개발법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 공익사업법을 준용하도록 하고 있다(도시개발법 제22조 제2항). 한편 도시개발법은 전매금지에 대해서는 규정하지 않고 있다.

## IV. 법제의 체계 정립 및 개선방안

### 1. 기본 방향 및 이념

과거에는 대규모 택지개발의 주목적이 수도권 및 대도시의 인구집중에 따른 주택난을 해소하기 위하여 공공의 주도 하에 개발·공급하는 것이었다. 그러나 현재 인구 증가율에 비해서 주택난이 종전처럼 시급한 문제가 아니기 때문에 대규모 택지공급보다는 지역실정에 맞는 중소규모의 택지개발을 유도하는 것이 바람직하다. 이에 따라 정부는 대규모 택지공급체제인 택촉법을 폐지하고 한국토지주택공사의 공공택지 지정을 중단한다고 발표한 바 있다.<sup>20)</sup> 이러한 정부 발표는 국회를 통과하지 못하여 무산되기는 하였지만, 택촉법은 1980년 시급한 주택난을 해소하기 위하여 제정된 한시적 특별법이라는 점을 감안하면 장기적으로 폐지되어야 한다.

향후 도시개발법이 대규모 공공사업의 일반법적 성격을 갖게 되면, 그에 따라 도시개발법의 상당 규정들이 개정되어야 한다. 즉 그동안 공공개발의 성격을 강한 경우에는 택촉법에 의하여 개발하였고, 공공과 민간의 합동사업 또는 민간에 의한 공익사업은 도시개발법에 의존하였다. 그러나 향후에는 도시개발법이 그러한 개발사업의 유형을 포괄하여 규정하여야 한다.

따라서 도시개발법은 공익을 우선하되, 공익과 사익을 합리적으로 조절 및 이익형량에 있어서 정당성을 확보하여야 한다. 이를 위하여는 도시계획뿐만 아니라 주택종합계획과의 연계, 국민의 재산권 보장을 위한 실질적 방안 마련, 민간 시행주체에 대한 법적인 통제방안, 공익과 사익 또는 사익과 사익의 조화를 위하여 실질적인 주민참여절차의 보장, 투기방지 및 불로소득의 합리적인 환수제도 등의 보완이 필요하다.

### 2. 법률 체계 정립방안

법률은 체계 정당성 원리에 입각하여야 한다. 여기서 체계 정당성의 원리란 동일 법령 내 또는 타 법령과 관계에서 그 규범의 구조나 규범의 근거가 상호 모순되어서는 안된다는 원리를 말한다.<sup>21)</sup> 또한 법률유보의 원칙에 의해 중요사항에 대해서는 법률에 직접 규정되어야 하고, 실질상 위임이 필요한 경우에는 구체적으로 범위를 정하여 하위 법령 또는 행정규칙에 위임하여야 한다(행정규제기본법 제4조 제2항).<sup>22)</sup>

20) 정부 관계부처 합동, “규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안”, 2014. 9. 1, 7쪽. 설사 택촉법이 폐지되지는 않았지만 더 이상 신규 택지개발지구의 지정은 없을 전망이다.

21) 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는데, 이러한 체계정당성 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법 재량이 인정된다. 헌법재판소, 2004. 11. 25. 2002헌바66.

도시개발법에 의한 사업은 해당 지역의 주거환경 및 경제환경에 중대한 영향을 미치는 공익사업에 해당된다. 특히 도시개발면적 중에서 약50%를 상회하는 면적이 주거용지로 개발되기 때문에 주거환경에 직접적 영향을 미친다. 그러나 현재 도시개발법에 따라 개발계획을 수립하고자 할 때에는 국토계획법에 의한 도시·군기본계획이 수립되어 있는 지역은 해당 개발계획의 내용이 도시·군기본계획에 부합되어야 한다(도시계획법 제5조 제2항). 여기서 도시·군기본계획에는 지역적 특성 및 계획의 방향, 목표에 관한 사항 등 장기적인 도시계획이 포함되고, 아울러 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항이 포함된다(국토계획법 제19조 제1항). 다만, 도시·군기본계획은 장기 계획이기 때문에 개략적인 인구의 추세 및 이에 따른 주거용지 소요면적을 계획에 포함하고 있다. 따라서 주택에 대한 장기 수요 예측 및 소요량에 대한 분석 및 계획에 대해서는 미흡한 측면이 있다. 도시개발사업이 해당 지역의 주거환경에 직접적 영향을 미친다는 점을 감안하면 개발계획을 수립할 때에는 도시·군기본계획뿐만 아니라 주택종합계획에 부합하게 수립하도록 하고, 상·하위계획을 명확히 규정하여 상위계획에 대한 정합성을 확보하여야 한다.

장기 계획인 국토계획법에 의한 국토 및 도시계획, 주택법에 의한 주택종합계획을 상위 계획으로서 지위를 명확히 규정하고, 이를 토대로 도시개발법에 따른 개발계획이 수립·시행하여 주택용지를 조성·공급, 공급된 주택용지에 주택법 및 공공주택건설법 등에 의해 주택이 건설되면 계획적이고 수요에 적합한 적기·적시 공급이 실현될 것이다.

한편, 도시개발법은 이주대책에 대해서 공익사업법을 준용하도록 하고 있고, 이에 공익사업법은 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날을 이주대책 기준일로 규정하고 있다(공익사업법 시행령 제40조 제3항 제2호). 여기서 고시 등이 있는 날이란 지구지정 고시일과 공람공고일 등 해당 사업의 시행을 인지할 수 있는 일정한 절차를 의미한다.<sup>23)</sup> 그러나, 도시개발법은 지정권자가 투기억제를 위하여 필요하다고 인정되는 때에 이주대책기준일을 별도로 정하여 공고할 수 있다고 규정하여(도시개발법 제28조 제2항), 일련의 법적 절차가 아닌 다른 특정시점으로 설정할 수 있도록 법률보다 더욱 포괄적으로 규정하고 있다. 이는 법률유보의 원칙에 어긋나는 행태라고 할 수 있다. 반면, 택지법은 이주대책 기준일을 택지개발지구 지정 공람·공고일로 규정하여 일련의 법적 절차 중 하나의 행정절차를 기준일로 규정하고 있다. 따라서 도시개발법의 이주대책기준일도 이처럼 법정 행정절차를 기준으로 설정하여야 한다(택지개발법 제28조 제1항).

22) 입법평가란 입법의 효과를 분석하고 평가하는 것을 말한다. 이러한 입법평가는 넓게는 입법목표의 충실성과 명확성, 규율범위의 적정성을 포함하여 헌법의 적합성 및 규율의 체계적합성, 입법의 효과성 및 유효성, 입법으로 인한 비용 및 편익 분석을 포함한다. 그러나 본 논문에서는 법률우위의 원칙과 체계정당성을 중심으로 평가하기로 한다. 입법평가에 대한 구체적 평가요소에 대해서는 이인호, “한국에서의 입법평가: 사례연구”, 『공법연구』 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회, 2009. 10, 181-209. 참조.

23) 헌법재판소, 헌마62 전원재판부, 2005. 5. 26.

### 3. 공공성 제고방안

도시개발법이 민간에게 공용수용권을 부여하는 목적은 해당 공익사업이라는 것을 전제하고, 사업을 목적에 부합하게 수행하라는 취지이다. 여기서 공익사업의 수행이란 사업의 목적뿐만 아니라 사업의 결과에 대해서도 객관성 및 공익성이 담보되어야 한다. 즉 공용사업으로 인한 편익이 공공의 이익으로 환원되어야 한다. 그러한 측면에서 조성원가는 공공성 제고에서 중요한 위치를 차지한다. 그럼에도 불구하고 도시개발법은 조성원가의 산정시기 및 산정된 조성원가에 대한 전문적·객관적인 심의를 위한 위원회의 구성, 조성원가의 공개에 대해서 규정하지 않고 있다.<sup>24)</sup> 이는 사업시행자에게 초과이익을 인정하는 결과가 된다.

택촉법의 경우 임대주택용지를 조성원가의 60% 수준으로 공급하도록 하여 공공의 편익으로 교차 투자하고 있으나(택지업무지침 별표 3), 도시개발법은 조성원가 수준으로 공급하도록 규정하고 있어서(도시개발법 제27조 제1항 및 동법 시행령 제58조 제1항), 공공의 목적에 부합하는지 의문이다.

마지막으로 택촉법에 의하여 공급되는 조성토지는 소유권 이전등기를 하기 전까지는 공급받은 용도대로 이용하지 아니한 채 전매를 할 수 없으며, 이를 위반하였을 경우 해당 법률행위는 무효로 하며, 이를 사업시행자가 환매할 수 있도록 규정하여 엄격한 전매금지를 규정하고 있다(택촉법 제19조의2). 이러한 조치는 조성원가 기준으로 저렴하게 공급하기 때문에 이를 통해 미등기 전매 차익을 방지하기 위한 조치이다. 그러나 도시개발법은 그러한 규정이 전무한 실정이므로 이에 대한 개정이 필요하다.

### 4. 재산권 및 권익보장 방안

해당 사업이 공익사업에 해당되는지 여부를 판단하여 토지 등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 절차를 사업인정이라고 한다(공익사업법 제2조). 최근 공익사업법이 공익사업의 종류를 포괄주의에서 제한열거주의로 개정되어 개별법 또는 특별법 제정을 통한 무분별한 수용권 행사는 시정되었다(공익사업법 제4조의2, 법률 제13677호, 2015. 12. 29., 개정).<sup>25)</sup> 다만, 이에 따라 개별법의 운영적 측면에서 이번 개정 취지에 부합할 수 있을지 의문이다.

24) 도시개발법은 조성토지를 공급하고자 할 때 조성토지 등의 공급계획을 수립하여 지정권자에게 제출하도록 하고 있고(도시개발법 제26조), 이에 대한 검증 또는 심의에 대해서는 규정하지 않고 있다. 반면 택촉법은 법률에 조성원가 공개를 명확히 규정하고 있다(택촉법 제18조의 2).

25) 개정 전 공익사업법은 “다른 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업”이란 포괄적 규정을 두고 있어서 2015년 기준 공용수용권을 부여받은 사업이 111개로 크게 증가하여 공익사업이 부족한 사업에도 토지수용권이 부여되는 사례가 발생하였다. 예를 들어 구 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구개발사업의 경우에는 회원제골프장을 건설하는 민간사업자에게 토지수용권등을 부여하여 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 받는 등 부적절한 입법례도 발생하였다. 이번 개정으로 타법률에서 토지수용권을 인정하려면 공익사업법을 개정해야 하기 때문에 법률 및 사업의 종류에 관계없이 토지수용권을 인정하려는 법률은 국회 소관 상임위원회인 국토교통위원회의 심사를 거쳐야 한다, 한편 이번 법률 개정은 2016. 6. 30. 시행된다.

공익사업법에 사업인정이 규정되어 있기는 하였지만, 이를 통해 사업인정을 받고 추진되는 사업은 일부 도로사업 등에 불과하였고, 대부분의 사업인정은 인허가권자가 판단하였다. 이러한 법률의 현실적 운영으로 인하여 사업인정 의제에 해당되는 행정절차에 대한 객관적 판단 기준은 일률적이지 않았다. 따라서 향후 공익사업에 해당되는지 여부에 대한 정밀한 연구를 통해 법률의 미비를 보완할 수 있는 가이드라인이 제정되어야 할 것이다. 즉 현재 107개 법률에서 공용수용을 규정하고 있고 사업의 종류 기준으로는 111개 사업이 공용수용을 행사할 수 있다. 이러한 각 사업들이 개정 전에는 인허가권자에 의해 사업인정이 판단되었으나, 개정으로 인하여 중앙토지수용위원회의 의견을 의무적으로 들어야 하므로 공익성 판단에 필요한 해당 사업 및 사업시행자의 평가, 공익과 사익 형량에 대한 기준, 공익성 담보 방안 등에 대한 가이드라인이 필요하다. 이러한 조치를 통해 추구하는 공익사업의 적합성 및 필요성, 공익과 상실되는 이익의 비교형량이 객관적으로 이루어져서 사전적 권익보장이 실현되어야 한다.

〈표 13〉 토지수용제도의 비교

구 분	우리나라	일본
토지수용 기본법	토지보상법	토지수용법
기본법 외 토지 수용 법률	개별법에 규정 (107개)	없음 (토지수용법에 열거)
토지수용 재결건수	약 2,500건	약 20-30건

\* 자료 : 국토교통위원회, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서, 2015. 11, 6쪽.

### 5. 주민의 절차적 참여 보장방안

이번 공익사업법의 개정으로 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우에 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다(공익사업법 제21조 제2항). 즉 사업인정이 의제되는 절차에 대한 인허가권자는 반드시 이해관계자의 의견을 청취하여야 한다. 그러나 관련 법률 해석 상 의견청취의 시기가 모호할 수 있다.

전술한 바와 같이 현재 도시개발법에 따르면 토지 등을 수용 또는 사용하고자 할 때에는 공익사업법을 준용하되, 이 때 수용 또는 사용의 대상이 되는 토지의 세부목록을 고시한 때에 공익사업법에 의한 사업인정 및 고시가 있는 것으로 본다(도시개발법 제22조 제3항). 즉, 지구지정 또는 사업계획승인이 아닌 수용 또는 사용되는 토지 등의 세목고시가 사업인정이 의제되는 절차이다. 그리고 이러한 토지 등의 세목고시 절차에는 이해관계인의 의견청취가 규정되어 있지 않다.<sup>26)</sup>

한편 구역을 지정하고자 할 때 공람이나 공청회를 통하여 주민의 의견을 들어야 한다고

규정하면서 국토교통부장관, 시·도지사 등이 책임질 수 없는 사유로 2회에 걸쳐 공청회가 개최되지 못하는 경우에는 공청회를 생략할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 공청회를 생략하였을 때에는 그 사유와 주민이 의견을 제출할 수 있는 시기 및 방법 등에 관한 사항을 공고하여 주민의 의견을 듣도록 규정하여 의견청취의 기회는 보장하고 있다(도시개발법 제7조 및 동법 시행령 제13조). 그러나 이러한 경우의 의견청취는 해당 사업에 대한 공적인 공청회가 없는 상태에서 형식적 의견청취이기 때문에 실질적 주민참여와는 다소 거리가 있다.

공청회는 개발계획과 개발구역을 지정하기 위한 전제 조건으로 주민의사가 충분히 반영될 수 있도록 하는 절차적 보장제도이다. 이번 개정안이 현실성 있게 실무에 적용되려면 도시개발법상 개발계획을 수립 시 토지 등의 세부목록을 포함하여 수립하도록 하고, 도시개발구역 지정 시 개발계획을 수립·고시하도록 개정되어야 한다. 아울러 공청회를 생략할 수 있는 규정은 삭제하고 의무적으로 개최하도록 하여 주민의견청취가 실질적으로 보장되도록 하여야 한다.

## V. 결 론

우리나라의 근대화 이후 초기 개발은 환지방식으로 이루어졌다. 그러나 환지방식에서 도출되는 여러 가지 단점, 그리고 빠른 시간 내에 주택용지를 공급해야 한다는 사회적·정치적 당위성이 결부되면서 수용방식의 택지개발방식이 도입되기 시작하였다. 이런 과정에서 제정된 택촉법은 많은 사회적 반발 속에서 나름대로 목적 달성 및 역할을 수행하였다.

사회적·경제적 여건변화에 따라 택지공급방식은 변화하였다. 공공주도에서 민간주도로 변화하였고, 중앙정부에서 지방자치단체로 권한이 이양되었으며, 전면수용방식에서 다양한 개발방식으로 변화하였다. 이러한 변화 과정에서 종전 시급한 주택난을 해결하기 위하여 한시적 특별법으로 제정된 택촉법은 그 유용성이 퇴색되면서 도시개발법이 일반법적 성격을 가지며 관련 법률의 기준 역할을 할 것으로 전망된다. 따라서 본 논문은 도시개발법을 중심으로 수용방식의 도시개발사업법제에 대한 체계성을 검토하였다.

향후 도시개발법은 공공의 목적에 부합하게 다음의 과제를 고려하여 개정되어야 한다. 첫째, 도시개발법은 주택용지 공급의 근간을 이를 예정이므로 도시계획뿐만 아니라 주택종합계획에도 부합되게 개발계획을 수립하여 계획의 정합성을 확보하여야 한다.

둘째, 임대주택용지 확보비율을 상향 조정하고, 조성원가 기준 공급가액의 기준을 조정하여 개발이익의 교차지원이 가능하도록 하여야 한다. 또한 조성원가 심의위원회의 구성·

26) 도시개발사업을 추진할 때 구역지정 시 개발계획이 고시되는 경우도 있지만 개발계획이 구역지정 이후에 수립 고시할 수 있고, 구역 지정과 개발계획 수립 고시가 동시에 이루어지는 경우에도 토지 등의 세목이 포함되지 않은 채 이후에 별도로 고시할 수 있다(도시개발법 제5조 및 제9조). 이렇게 구역지정과 개발계획 또는 토지 등의 세부목록 고시를 각각의 시점으로 분리할 수 있게 규정한 것은 사업시행자의 편의를 위함이다. 즉 우선적으로 구역을 지정하면 토지 등 소유자의 개발행위가 원칙적으로 금지되기 때문에 손실보상 시 사업시행자에게 유리하게 작용한다.

운영 등으로 통해 객관적 조성원가 산정이 이루어져야 한다.

셋째, 조성토지의 전매제한 등을 명확히 규정하여 공공수용의 결과물이 투기에 이용되지 않도록 조치하여야 한다.

넷째, 이번 공익사업법 개정 취지에 맞게 사업인정 의제 시 공공성을 판단할 수 있는 법적인 기준을 마련하고 이에 대한 구체적인 기준에 대해서는 국토교통부 훈령 등의 형식으로 제시되어야 한다. 아울러 주민의 실질적 절차 참여를 위하여 공청회를 생략할 수 있는 예외 규정을 개선하여야 한다.

본 연구는 도시개발법 체계 정립을 목적으로 하였으나, 방대한 범위에 대한 연구로 인하여 세부적 연구사항 및 그에 대한 면밀한 검토가 미진한 측면이 있다. 특히 민간 사업시행자에 대한 공용수용권 인정 기준 및 법적인 통제에 대해서는 향후 심도 있는 연구가 필요하다.

(투고일 : 2016. 8. 10 / 심사일 : 2016. 8. 19 / 확정일 : 2016. 8. 22)

## 참 고 문 헌

- 국토교통부, 신도식 개발 편람·매뉴얼, 2010.
- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2009.
- 김철용, 행정법 I, 박영사, 2006.
- 석종현, 손실보상법론, 삼영사, 2005.
- , 일반행정법(하), 삼영사, 2005.
- 류지태·박종수, 행정법신론, 박영사, 2010.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2006.
- 강식, 도시개발권한의 합리적 지방이양을 위한 제도개선방안, 경기개발연구원, 2007.
- 백효진, 택지·도시개발 관련 제도의 변화 전망 및 개선방향, 경기개발연구원, 2008.
- 강현호, “민간투자법제에 따른 우선협상자 지정의 법적 제문제”, 『토지공법연구』 제34집, 한국토지공법학회, 2006. 12, 121-141.
- 국가청렴위원회, 공공택지 개발사업의 공정성·투명성 제고방안, 2007. 12.
- 국토해양부·국토연구원, 택지개발사업의 공공·민간 경쟁체제 도입방안 연구, 2008.
- , 공공택지 조성 및 공급제도 발전방안 연구, 2004.
- 김남철, “기업도시에서의 사인을 위한 토지수용의 법적 문제”, 『토지공법연구』 제24집, 한국토지공법학회, 2004. 12, 573-596.
- 김성수, “민간투자사업의 성격과 사업자 선정의 법적 과제”, 『공법연구』 제36집 제4호, 한국공법학회, 2008. 6, 461-488.
- 김옥연, 공공택지에서의 규모별 주택건설비율 개편방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013.
- 김용욱, “공법과 사법의 기원·변천 및 당위체계에 관한 연구”, 『저스티스』 통권 제150호, 한국법학원, 2015. 10, 166-216.
- 김용창, “사회경제환경의 변화와 택지개발 방향의 전환”, 『공간과 사회』 제21집, 한국공간환경학회, 2004. 6, 82-117.
- , “신자유주의 시대 토지공개념의 재정립 필요성”, 『토지공법연구』 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11, 521-553.
- 김종하, “대규모 도시개발사업 관련 법률의 위헌성에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제71집, 한국토지공법학회, 2015. 8, 179-205.
- 김재호, “대규모 개발사업의 조성토지 공급규정 체계성에 관한 입법 평가”, 『토지공법연구』 제73집 제2호, 한국토지공법학회, 2016. 2, 109-129.
- , “대규모 개발사업의 조성토지 공급규정 체계성에 관한 입법 평가”, 『토지공법연구』 제73집 제2호, 한국토지공법학회, 2016. 2, 109-129.

- 박은관·안용진, “도시개발제도 개선방안 연구 -도시개발법에 의한 도시개발사업을 중심으로”, 국토연구원, 2005. 12.
- 류해웅, 토지개발과 택지개발 관련법제 해설, 한국부동산연구원, 2004. 8.
- 손재영·이용범, “개발환경변화에 따른 택지공급확대방안에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』 제17권 제4호, 한국지역개발학회, 2005. 12, 341-358.
- 유진식, “법률유보원칙의 실제와 개선방안”, 『공법연구』제44집 제2호, 한국공법학회, 2015. 12, 195-215.
- 윤혜정·김현식, 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안, 국토연구원, 2005. 6.
- 이부하, “헌법유보와 법률유보”, 『공법연구』제36집 제3호, 한국공법학회, 2008. 2, 201-224.
- 이삼수·유현지, “대규모 토지개발사업의 전개과정 및 사업추진 특성 분석-도시개발법상의 도시개발사업을 대상으로”, 『도시행정학보』 제23집 제3호, 한국도시행정학회, 2010. 9, 103-126.
- 이윤상, 택지개발촉진법의 개선 및 발전방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2010.
- 정희남, 토지정책의 패러다임 재정립 방안 연구, 국토해양부, 2010.
- \_\_\_\_\_, 개발환경변화를 고려한 택지공급체계 개선방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원·국토연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_.한만희, “토지 및 주택시장 안정에 대한 공영개발사업의 기여도 평가”, 주거환경 제 12권 제3호, 한국주거환경학회, 2014. 8, 429-444.

