

장래 공공택지의 수급여건 및 공급역량 진단*

Evaluation of the Supply-Demand Status and Supply Capability of Future Housing Site

윤정란** · 이상훈*** · 장인석****

Yun, Jeong Ran · Lee, Sang Hun · Jang, In Seok

目次

I. 서론	1. 공공택지 수급구조 분석
1. 연구배경과 목적	2. 공공택지의 수급특성
2. 연구범위와 방법	IV. 장래 공공택지의 공급역량 진단
3. 선행연구 검토	1. 분석방법 설정
II. 사회적, 정책·제도적 변화에 따른 공공택지 수급영향 고찰	2. 공공택지 소요대응 역량 진단
1. 사회환경 변화에 따른 택지수요 영향	3. 사업전환에 따른 역량 진단
2. 정책·제도 변화에 따른 택지공급 영향	V. 결 론
III. 공공택지 수급구조 및 특성 분석	<abstract>
	<참고문헌>

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

This study aimed to objectively assess the supply capability of the public housing site in the future and investigated appropriate measures needed to prepare for the expected social, political, and institutional changes in relation to the supply-demand of housing site.

(2) RESEARCH METHOD

The changes in social, political, and systemic conditions and their effects to land supply and demand were primarily examined through literature review.

Moreover, the structure and characteristics of housing site supply and demand were analyzed by utilizing the databases such as the government's housing site supply

*이 논문은 LHI(2015), '택지공급 정책전환에 따른 LH 택지공급전략 마련 연구'의 내용을 일부 발췌, 보완하여 작성한 것임을 밝힌다.

**주 저 자 : 한국토지주택공사 토지주택연구원, 수석연구원, 공학박사, yjr412@lh.or.kr

***공동저자 : 한국토지주택공사 토지주택연구원, 수석연구원, 공학박사, icarus@lh.or.kr

****교신저자 : 한국토지주택공사 토지주택연구원, 수석연구원, 경제학박사, changis@lh.or.kr

▷ 접수일(2016년 4월 27일), 수정일(1차:2016년 5월 26일, 2차:2016년 7월 14일, 3차:2016년 7월 20일), 게재확정일(2016년 8월 10일)

plan; Ministry of Land, Infrastructure, and Transport's Statistics System (MOLIT Statistics System); and the Land Information System (LIS). Meanwhile, the supply capability of the housing site was assessed by focusing on the changes made in the business sector that will be influential factors in the future housing site supply and supply condition (volume, business feasibility) of the major public project operator (Korea Land and Housing Corporation).

(3) RESEARCH FINDINGS

The most important issues when deriving the study results were determination of volume needed to analyze future housing site demand and obtaining accurate data needed for assessment of supply capability.

2. RESULTS

According to the results of the study, it is necessary to reestablish the housing site supply system, secure sufficient volume for housing site supply, and implement a strategy for the development of a new business model in order to prepare for insufficient housing site supply in the future. Essentially, the consistency of the housing site supply and demand plan should be enhanced and the current management of housing site supply and demand system (MOLIT Statistics System, LIS) should be improved. Furthermore, while it is necessary to secure housing sites so that the public project operator would be able to construct public rental house, and it is also necessary to supply housing sites to construct by the private. For this purpose, new type of projects need to be developed.

3. KEY WORDS

- Housing site, demand, Supply capability, rental house, Public house

국문초록

본 연구는 공공택지수급과 관련하여 사회적, 정책·제도적 여건변화가 예상되고 있는 상황에 대비하여 장래 소요 공공택지 공급역량을 객관적으로 진단하고 이에 대한 대응방안을 모색하는데 목적을 두고 진행되었다. 연구수행 결과, 장래 소요 공공택지의 공급이 부족한 상황으로 이에 대비하기 위해서는 정책적으로 택지수급계획의 정합성을 제고하고 현행 택지수급관리체계(국토교통통계누리, 택지정보시스템)를 개선하여 모니터링하는 체계가 필요하며, 사업적으로는 공공부문에서 임대주택건설을 위한 자체사용 택지물량의 확보뿐 아니라 민간부문에 의한 임대주택공급에 필요한 택지공급과 이를 위한 새로운 개발사업이 필요함을 도출하였다.

핵심어 : 택지, 수요, 공급역량, 임대주택, 공공주택

1. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라의 택지수급구조는 도시화 추세에 부합하는 양적 확대공급체계(신속-대규모-저가)에 최적화되어 왔다. 물론 이러한 체계는 그동안 주택난의 해소와 생활기반 구축에 일익을 담당했고, 사업과정에서 창출된 개발이익은 지역적, 계층적 환원에 공헌해 왔다.

그러나 2000년대 글로벌 금융위기를 기점으로 부동산·건설시장이 위축되면서 주택·택지에 대한 사회적, 시장적 수요가 급격히 감소되었고, 도시재생 기조가 확산되면서 양적확대 일변도로 추진되던 택지개발사업에 대한 적정성 문제도 논란의 대상으로 부상하였다. 이에 정부는 택지공급에 대한 정책방향을 대규모 택지개발에서 소규모 도시개발로, 신규개발에서 도시재생으로, 공공주도에서 민간주도로 선회하고, 유관 법령들의 제·개정을 추진하고 있다. 하지만 이러한 정책적·제도적 변화가 장래 택지수급에 어떠한 영향을 줄 것인지에 대해서는 파악되고 있지 않은 상태여서 비판적 우려 또한 적지 않다.

이에, 본 연구에서는 상기의 택지개발과 관련된 정책적·제도적 변화가 장래 택지수급에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 고찰하는 한편 유관기관의 향후 공공택지 공급역량 진단을 통해 장래 택지수급 여건을 전망하였다. 그리고 이를 기반으로 장래 소요택지의 공급에 안정적으로 대응할 수 있는 정책적, 사업적 방안을 모색하였다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구에서는 전술된 목적의 효율적 수행을 위해 우선 연구범위를 공공택지에 한정하고자 한다. 이는 장래 택지수급 여건과 역량 파악을

목적으로 하고 있으나 과거 택지수급구조 역시 공공택지가 주도해 온 점과 현재 택지수급과 관련된 구득가능한 유효자료가 공공택지에 한정되고 있는 점 등에 기반한다.

연구의 방법은 먼저 선행연구 및 정책자료 등의 문헌을 토대로 사회적 환경변화에 따른 택지수요 변화영향을 분석하고, 유관법령 및 사업업무편람 등을 토대로 정책·제도적 변화에 따른 택지공급 변화영향을 고찰하였다. 그리고 택지수급계획에서부터 택지개발과 공급으로 이어지는 일련의 과정을 검토하여 택지수급 구조와 특성을 도출하였다. 또한, 택지수급 여건진단에 있어서는 1981년부터 2014년 말까지 공공택지공급이 이루어졌던 전국 631개 사업지구를 대상으로 각 사업지구의 해당 고시문 자료를 수집하여 연구에 필요한 데이터를 추가 조사·분석하였고¹⁾, 이 때, 장래 공급택지의 소요는 정부의 주택종합계획의 택지소요량을 기준으로 하였다. 장래 소요택지 공급역량은 향후 택지공급에 가장 큰 영향요인이 될 것으로 예견되고 있는 관련법 체계의 변화와 대표 공공시행자(LH)의 공급여건(물량, 사업성)을 중심으로 진단하는 방식을 채택하였다. 이 때 사용된 데이터는 LH의 보유물량 및 공급계획, 사업여건 등에 대한 내부자료²⁾에 기반하였다.

3. 선행연구 고찰

택지수급 관련 선행연구는 내용적 측면에서 ‘택지수요 추정방법론 연구’ 및 ‘택지수급 실태분석 연구’, ‘택지공급 및 개발관련 제도연구’, ‘수요 변화 및 개발환경 변화대응 정책연구’ 등으로 구분 가능하다.

먼저 ‘택지수요 추정방법론 연구’에는 대표적으로 조한진(2013)³⁾의 연구가 있으며, 이 연구에서는 기존 수요추정방법의 문제점을 분석하

1) 국토교통통계연보에는 연도별로, 어느 근거법에 의해, 지역별로 얼마만큼의 택지가 공급되었는지를 알 수 없고 총량만 기술되어 있는 상황이다. 즉, 정부간행물인 “국토교통통계연보”와 정부가 운영하는 “통계누리 및 택지정보시스템과의 자료”가 일치하지 않아 궁극적으로 택지공급실적에 대한 객관적이고 체계적인 자료구득이 어려운 상황이다. 이에 본 연구에서는 자료를 추가 조사, 보완하였다.

2) LH의 자료는 비공식자료로 객관성 등의 문제를 감안하여 가급적 수치적 결과제시를 지양하고 결과해석 후 특성이나 추세 중심으로 기술하였으나, 논문 전개 상 불가피하여 공개된 수치 역시 가변성이 있음을 밝혀두고자 한다.

여 범용적 수요추정방식으로 잠재적 유효수요권 설정 및 미시적 수요추정방법론 개발하였다. '택지공급 및 개발관련 제도연구'에는 손재영(2013)⁴⁾가 대표적으로 현행 택지공급체계의 적정성을 평가하고 택지공급체계의 개선방안 제시하였다. '수요변화 및 개발환경 변화대응 정책 연구'로는 최수(2014)⁵⁾의 연구가 있으며, 이 연구에서는 택촉법에 따른 공영개발을 중심으로 택지공급 현황과 제도를 분석하고 택지개발 여건변화를 감안하여 새로운 택지개발체계 정립방안을 제시하였다.

이외에도 다수의 유사연구들이 진행되었으나 선행연구들은 장래 택지수요 변화에 대한 수요추정방법론이나 사회적·정책적 변화에 대한 정성적 진단의 경우가 대부분이어서, 본 연구에서는 장래 공공택지 수급여건 및 공급역량을 정량적, 실증적 관점에서 객관적으로 진단하고자 하였으며 이 점에 선행연구와의 차별성을 두었다.

II. 사회적, 정책·제도적 변화에 따른 공공택지 수급영향 고찰

1. 사회적 환경 변화에 따른 택지수요 영향

택지수요는 주택수요에 기반한 소요량으로 추정되기 때문에, 택지수요에 영향을 미치는 주요 요인은 주택수요라 할 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 보면 주택수요에 영향을 미치는 인구·가구구조, 경제상황 및 사회·문화적 요구 변화 등이 근본적인 영향요인이라 할 수 있으므로, 이

를 중심으로 택지수요에의 직·간접적인 영향을 살펴보았다.

먼저 택지수요 증감에 직접적 영향이 될 주택보급률을 보면, 전국 평균 신주택보급률이 2008년에 이미 100%에 도달하였고, 수도권의 경우에는 당시 95.4%에서 2012년 현재 99%를 거쳐 2014년 98.6%로 다소 감소되긴 하였으나 안정적인 증가세를 유지할 것으로 전망되고 있다. 따라서 이러한 주택보급률의 증가세는 주택수급에 영향을 주어 택지수요 감소로 연결될 것이다.

다음으로 인구·가구구조 변화를 보면, 택지수요의 영향에 있어서는 인구수나 가구수의 총체적 변화보다는 세부 가구구조의 변화와 주택·택지구매계층의 비중이 더 큰 영향을 주게 된다. 따라서 이에 초점을 두고 통계청 자료를 기반으로 주택구매 핵심계층인 30~40대, 기혼세대의 비중을 살펴보면 장래 인구감소와 더불어 점진적 감소세에 보일 것으로 전망되고 있다. 물론, 최근에는 55세 이상의 장년층(베이비부머세대)의 구매가 포착되면서 금리가 안정적으로 유지된다면 주택구매능력을 갖춘 장년층이 주택구매를 지속적으로 할 것이라는 분석⁶⁾도 있지만, 베이비부머세대는 부동산의 구매보다는 매각이나 교환(저평형화)성향이 높을 것이라는 전망이 보다 유력하다. 또한, 가구수 및 평균 가구원수의 감소가 지속될 것으로 전망되고 있는 가운데 1~2인 가구⁷⁾의 증가가 보이고 있어 이는 장래 택지수요 변화에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 특히, 통계청의 가구별 장래 추계 가구수 추정결과를 보면 장래에는 1~2인 가구의 증가와 3~4인 가구의 감소로 더욱 압축될 것으로 예상되고 있어, 공공택지 내에서 공급되는 주택

3) 조한진 외, "지역별 지구별 주택수요 추정방법 개발 및 조사", LHI, 2013, pp.200~218.

4) 정희남 외, "개발환경 변화를 고려한 택지공급체계 개선방안 연구", 국토연구원, 2013, pp.25~27.

5) 최수 외, "포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구", 국토연구원, 2014, pp.145~148.

6) 2000년대 초반까지 주택시장의 주요 구매계층은 20~50세 연령층이었으나 최근 주택을 구매한 계층은 대부분 30~40대(한국경제, 2015.10.7) 또는 55세 이상의 장년층(조선비즈, 2015.10.16)인 것으로 분석되고 있다.

7) 1~2인 가구 비율은 1980년대 122만 가구에 불과하였으나, 2010년 현재 834만 가구로서 무려 7배 이상 증가하였으며 전체 가구수 대비 2000년대에는 34.6%였으나 2010년에는 48.2%로 대폭 증가한 상황이다. 또한 평균 가구원 수는 '90년에 3.77명에서 2001년 3.12명, 2010년은 2.69명으로 감소하였고 2022년에는 2.38명으로 더욱 축소될 것으로 예상된다.

수요의 대상이 되는 3~4인 가구의 가구수의 감소는 장래 택지수요에 영향을 미칠 것으로 보인다8).

이외에도 장래의 택지개발사업 환경변화를 수요적 관점에서 보면 경제상황 및 사회·문화적 요구 변화 등도 중요한 요소로 작용한다. 일각에서는 주택·택지구매능력이 2000년대 이후 꾸준히 나아지고 있다고 평가되고 있지만9), 저성장과 부동산시장 침체가 지속되고 있는 상황이어서 사실상 택지수요가 증가할 것이라 기대하기는 어렵다. 또한, 사회·문화적으로도 땅콩주택 등의 좁은 대지에 짓는 협소주택 선호, 공유경제에 기반한 공유주택 부상, 철도 부지·유수지 등을 활용한 행복주택 공급 등과 같이 사회적으로 새로운 주택유형들이 등장하면서 택지의 형태, 규모, 입지가 달라지고 있으며, 필요량도 변화되고 있다.

〈표 1〉 공공택지 수요변화 요인 및 영향

택지수요 변화요인	개발연대	미래 전망	영향력
인구 및 가구 구조 변화	총인구	증가	정체 또는 감소 (-)
	인구증가율	급증	정체 또는 감소 (-)
	출산율	고출산	저출산 (-)
	고령화	낮음	급증 (-)
	가구구조	대가족	1~2인 가구 증가 (-)
경제 구조	성장률	고성장	저성장 (-)
	명목소득	낮음	높음 (-)
	소득불균형	심화	심화 (-)
사회 문화	도시화율	낮음	높음 (-)
	삶의 질 추구	낮음	급증 (+)
	지방분권화	낮음	높음 (+)
	기후변화	낮음	높음 (-)

자료 : 최수 외, “포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구”, 국토연구원, 2014, p.101

이처럼 주택보급률, 인구·가구구조 변화, 경제적·사회적 상황 등은 장래 택지수요 변화에

중요한 판단 준거로 볼 수 있으며, 이의 변화 추세를 종합적으로 판단하면 장래 택지수요는 궁극적으로 감소할 것이라는 주장을 신뢰할 수 있다. 이는 지금까지 택지공급체계의 핵심이었던 공공택지 공급 감소전망의 당위성이 뒷받침되는 것으로 해석할 수 있다.

2. 정책·제도 변화에 따른 택지공급 영향

국내의 택지공급체계는 3기에 걸쳐 변화되어 왔다고 볼 수 있다. 먼저 1기는 공영개발방식 도입 이전인 '70년대로, 이 시기에는 민간부문에 환지방식에 의한 토지구획정리사업을 통해 소량의 택지를 공급하는 체계였다. 그러나 '80년대 들어서면서 산업화의 진전에 따른 도시인구 집중으로 택지수요가 증가하면서 공공주도의 대규모 택지공급 체계가 구축되었고, 이는 상당 기간 진전되어 왔다.

물론 2000년대에는 접어들면서는 기존 택지공급체계의 한계가 가시화되면서 정책적으로 「도시개발법」 제정이나 「택지개발촉진법」 개정을 통한 공공·민간 공동택지개발사업 도입 등 민간부문에 의한 택지공급체계로의 전환이 시도되었다. 그러나 이 역시 「공공주택특별법」에 기반하여 저소득층의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 국임임대주택단지·보금자리주택지구-공공주택지구조성사업 등이 이어지고, 2기 신도시, 세종·혁신도시 건설과 같은 대규모 개발사업이 지속되면서 공공주도의 대량의 택지수급체계는 변모되지 않고 그대로 존속되었다.

하지만 지난 2014년, 정부가 「9.1 부동산 대책」의 일환으로 ‘택지개발촉진법의 폐지 및 대규모 공공택지 지정 중단’을 공표하면서 장래 택지수급체계에 큰 변화가 불가피할 것으로 전망되고 있다. 이는 과거 「택지개발촉진법」에

8) 인구 및 가구수 변화에 대한 통계자료는 가구 특성의 과거 추세연장법에 의해 산출된 수치로, 가구분화와 신규가구 형성에 영향을 미치는 가구소득 등에 대한 명시적 고려 없이 단순 추세함으로써 향후 택지수요 변화에 대한 흐름을 판단하기 어려운 한계점이 있다.
 9) LG경제연구원에서는 가구소득·순금융자산이 늘고 대출 금리도 하락하면서 주택 구입능력은 연평균 7.5%씩 늘어난 반면, 전국 아파트 매매가는 연평균 5.1%, 서울지역은 5.8% 상승했기 때문에 순금융자산을 보유한 고소득층의 경우 주택가 상승 둔화에 힘입어 구입능력이 오른 것으로 평가된다고 분석했다(경향신문, 2015.10.20).

의한 대규모 택지공급체계를 「도시개발법」이나 「공공주택특별법」에 의한 중소규모 도시개발 및 재생사업을 통한 공급체제로 전환한다는 정책적 표명이었다.

이에, 9·1부동산대책 발표 이후 폐지법률안의 입법절차가 진행되면서 택지개발촉진법 폐지는 급물살을 타는 듯하였다. 그러나 택지개발촉진법의 역할 소진에 대한 의문이 제기되면서 폐지에 대한 찬반논의 또한 급부상하였고, 폐지실효성 검증에 대한 요구도 강해졌다. 즉, 택지개발촉진법이 폐지될 경우 정부의 주택종합계획대로라면 장래 공공택지 수요는 공공주택지구조성사업과 도시개발사업에 의한 중소형 택지개발을 통한 공급과 도시재생사업을 통한 주택재개발 등으로 충당해야 하나, 실제 공공택지 수요를 충당할 수 있을지에 대한 우려 때문이다. 게다가 정책발표 이후 보유택지의 소진속도가 가속되면서 장래 공공택지의 공급 부족 및 부동산시장에서의 수급조절기능 약화, 장래 공공정책 수행수단 부재 등에 대한 우려가 더욱 심화되고 있다.

물론, 현재 택지개발촉진법 폐지법률안은 국회 계류 중이어서 택지개발의 제도적 환경변화는 아직 미지수이다. 그러나 그 동안 사회적 수요변화와 제도적 중복·유사성 사유로 택지개발촉진법, 도시개발법, 공공주택특별법 등의 통·폐합 문제가 수차례 제기¹⁰⁾되어온 점에서 볼 때 금번 폐지법률안의 입법절차가 완료되지 않더라도 앞으로 택지개발에 대한 정책적, 제도적 변화는 불가피할 것으로 전망된다. 더욱이 지난 1년여 동안 택지개발촉진법의 폐지에 대비하여 공공주택특별법 등 유관법령의 개정이 진행되었다.

이는 택지개발촉진법의 주된 역할을 공공택지 공급으로 보고 기존 「공공주택특별법」에 의한 공공주택지구조성사업이 택지개발사업을

〈표 2〉 최근 공공주택특별법 개정사항

택지개발촉진법	공공주택 특별법
제7조 택지개발사업의 시행자 등	제4조 공공주택사업의 시행자 (개정2015.8.28)
제8조 택지개발계획의 수립 등 제9조 택지개발사업 실시계획의 성 및 승인	제17조 지구계획 승인 등 (개정2015.8.28)
제11조 다른 법률과의 관계	제5조 다른 법률과의 관계 (개정2015.8.28) 제18조 다른 법률에 따른 인가허가 등 의제
제12조 토지수용	제27조 토지 등의 수용 등 (개정2015.8.28)
제12조의2 건축물의 존치 등	제27조의2 건축물의 존치 등 (개정2015.8.28)
제14조 간선시설의 설치	제25조 간선시설의 설치 및 지원 등(개정2015.8.28)
제18조 택지의 공급	제32조 조성된 토지의 공급 (개정 2015.8.28)
제18조의2 택지조성원가 공개	제32조의2 조성된 토지의 조성원가 공개(신설 2015.8.28)
제19조의2 택지의 전매행위 제한 등	제32조의3 조성된토지의 전매행위 제한 등(신설 2015.8.28)
제20조 선수금 등	제32조의4선수금등(신설2015.8.28)
제22조의2 택지정보체계의 구축·운영	-
-	제51조 통합정보체계의 구축 등 (개정, 신설 2015.8.28)
제26조 국유지·공유지의 처분 제한 등	제28조 국·공유지의 처분제한 등 (개정 2015.8.28)
제28조 자금의 지원	제3조의2 공공주택의 재원·세제지원 등(신설 2015.8.28)

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

대체토록 하는 작업을 진행한 것이다. 물론, 공공주택특별법이 택지개발촉진법을 대체하려면 지금까지 진행되어 온 개정사항 이외에도 지속적인 개정이 필요하다. 일례로 택지수급관리에 중요한 역할을 하는 택지정보시스템은 현재 택지개발촉진법 및 시행령에 기반하고 있어 근거 법령의 폐지가 현실화될 경우 타 법령으로의 이관이 필요하다.

10) 지난 2009년에 기독교사회책임과 개발제도개혁전국운동, 전국뉴타운재개발비상대책연합 등을 중심으로 '재개발법 개정 촉구 범국민대회' 참가자들이 '택지개발촉진법' 폐지와 '지역주민을 위한 개발법 제정'을 촉구한 바 있으며, 2011년에는 지역발전위원회 주도로 도시개발법-택지개발촉진법의 통폐·합 논의가 진행된 바 있다. 당시 지역발전위원회에서는 중앙집권적 도시개발 관련법의 정비 필요성을 제기하고, 택촉법과 도개법의 통합을 전제로 '국가도시정책 정립을 위한 연구(사)도시정책학회'를 수행하였으나, 동 연구용역의 내용이 불충분하다는 판단 하에 '국가도시정책 연구 TF'를 구성하여 재논의한 결과 기존 법체계를 유지하는 것으로 결정하였다.

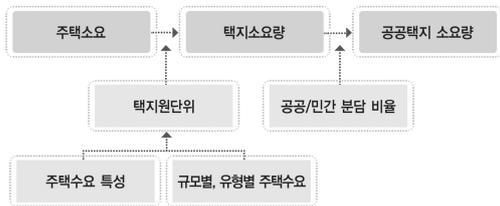
Ⅲ. 택지수급구조와 특성분석

1. 택지수급구조 분석

1) 택지수급계획구조

장래 공공택지의 수요는 주택종합계획에서 추정된 주택수요에 택지원단위를 적용한 소요량으로 추정되며, 여기에 공공/민간 분담비율을 적용하여 공공택지 공급계획을 수립하게 된다. 이처럼 택지는 실수요가 아닌 주택수요에 의해 발생하는 수요에 기반하고 있어 주택수요 추정에 오류가 발생될 경우¹¹⁾ 택지수요가 과잉·과소 추정되어 택지수급이 불일치되는 문제를 내재하고 있다.

<그림 1> 공공택지 수요추정 과정



자료 : 국토해양부, “제2차 장기주택종합계획”, 2013, p.69

이러한 택지수급체계는 장래 공공택지 공급 및 개발사업 추진(사업성)에 부정적 영향요인이거나, 자체적인 택지수요 추정은 불가피하기 때문에 택지수급의 정합성을 높이는 보완하는 장치가 필요하다. 즉, 적정 수요추정모델 및 수급 모니터링체계가 필요하다¹²⁾.

2) 택지수급관리구조

현재 택지의 수급관리는 택지정보시스템과 국토교통통계누리시스템에 의해 이루어지고 있다. 택지정보시스템은 택지개발 업무의 효율적인 지원과 택지정보의 체계적인 관리·활용을 위해 일반국민, 사업시행자, 승인권자 및 국토교통부 등에서 사용하는 시스템으로, 택촉법에 의한 「택지정보체계 구축·운영지침」에 따라 택지수급 정보 및 사업 단계별 공간·속성·파일DB를 구축하고 있다. 택지정보시스템의 운영업무는 현재 LH가 국토부로부터 위탁받아 택촉법을 비롯한 총 17개 법령에 대한 사업DB¹³⁾를 구축·운영하고 있다.

통계누리는 정부에서 통계정보 제공을 목적으로 매년 연초에 택지개발지구의 정보를 지자체로부터 받아 직접 기록·갱신하여 통계 그래프 및 엑셀로 자료를 제공하는 자료를 말한다. 여기에는 택촉법, 공주법(국임, 보금자리), 혁신도시법 등 4개의 법령에 의한 사업지구 현황을 제시하고 있으며 이 정보에 기반하여 e-나라지표에서 국가통계가 제공된다. 통계누리의 데이터는 매년 말을 기준으로 하여 택지지구 사업의 변경 사항이나 취소 사항, 변동 사항에 대한 부분을 검토·갱신하므로 검증되고 정규화되어 대국민에게 제공되는 데이터라는 것이 최대 장점이다. 그러나 조사와 검증은 확실하지만 정보를 제공하는 범위가 협소하며 준 실시간적인 데이터의 수급이 불가능하므로 택지수급을 모니터링하기에는 부족하다는 것이 한계이다. 이에 반해 택지정보시스템은 신규 고시된 정보를 웹 정보 자동 시스템을 활용하여 수집하고 지자체등이 직접 입력하므로 데이터의 최신성은 유지되나 과거 수집된 데이터 등이 현재 통계누리와 값이 상이

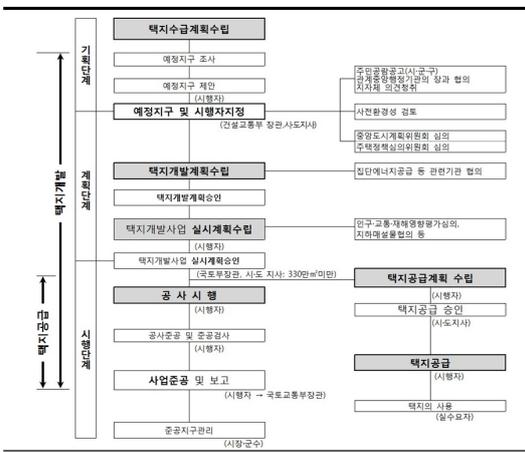
11) 그 동안 학계 등에서는 정부에서 공표하고 있는 주택종합계획을 비롯 다양한 주택수요 추정에 의문을 제기, 기존 수요추정 방법론의 한계를 보완하고 장래 수요변화에 대해 탄력적으로 수용 가능한 수요추정 모형을 개발하고자 하는 노력을 다각적으로 기울여 왔다.
 12) 조한진(2013)의 연구에서는 수요추정 문제의 발생원인으로 수요추정 접근방식이 사업지마다 다른 점 등 사업유형의 다양함과 수요추정의 해석이 주관적이고 임의적인 점, 그리고 각 사업지의 물리적 제품특성이나 수요자의 판단을 고려하지 못한 점 특히 정책적으로 추진되는 신도시 등에는 물리·환경적 특성이나 유입 가능한 잠재수요권 설정이 양항변수로 작용하지 못한 점 등을 들고 있다.
 13) 속성 DB(택지수급정보, 고시정보, 토지이용계획표, 주택건설계획표, 기반시설계획표), 도형 DB(지구경계도, 토지이용계획도, 지구단위 계획도), 파일 DB(고시문, 이미지)등을 포함하고 있다.

하므로 이를 일치시키는 작업을 수행해야 한다. 두 곳의 데이터를 정규화하고 정제하면 실시간 모니터링이나 통계제공, 정책활용 등 다양하게 활용할 수 있으나 현재는 그러하지 못하므로 수정할 때까지는 목적에 따라 활용하는 이원적 방안을 고려해야 할 것이다.

3) 택지개발·공급구조

공공택지의 개발-공급 구조는 택지개발사업의 추진절차 속에서 이해해 볼 수 있다. 즉, 현행 택지개발촉진법에 기반하여 이를 분석하여 보면 택지개발은 택지수급계획에 기반하여 택지개발예정지구의 조사-제안-지정과 사업시행자를 지정하는 기획단계에서부터 시작되어 택지개발계획 및 사업의 실시계획 수립단계를 거쳐 사업시행과 준공을 통해 마무리된다.

〈그림 2〉 공공택지의 개발-공급 구조



자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 택지개발촉진법 및 업무처리지침에 기반하여 작성

그리고 택지공급은 사업시행자가 실시계획에서 정한 바에 따라 택지를 공급하게 되는데,

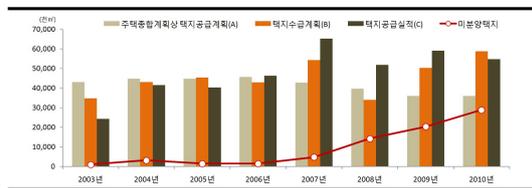
택지공급계획을 수립하고 시·도시·군·구로부터 택지공급 승인을 받은 후 실사용자에게 공급·사용토록 하는 과정을 통해 마무리된다. 물론, 택지공급에 있어서는 공급절차·방법 및 대상자, 시기·방법 및 조건, 가격결정 방법 등 다양한 사항에 대해 결정된다. 이러한 개발·공급 구조는 사업유형에 따라 약간의 차이는 있을 수 있으나, 공공택지 개발 및 공급에 있어서는 대체로 유사한 구조를 지닌다.

2. 공공택지 수급특성 분석

1) 택지수요-공급 정합성 분석

우리나라의 택지수급계획은 그동안 학계·정계·업계 등에서 수없이 제기 해 온 내용으로 감사원 감사를 통해서도 2차례('09, '11)¹⁴⁾나 지적된 바 있다.

〈그림 3〉 공공택지 소요대비 공급량 비교



자료 : 감사원, “감사결과보고서”, 2011, p.12~13 자료 재구성

이는 실제 택지공급계획대비 공급실적 데이터를 통해서도 검증가능한데, 공공택지의 공급 확대 요구가 많았던 2007년의 경우를 보면 소요량은 54.3km²으로 추정되었으나 실제 준공된 공공택지 물량은 13.6km²에 불과했다. 반면에, 2008년에는 공급계획을 전년대비 감축하였으나 공급량은 오히려 8.9km² 증가한 22.5km²가 준공되었다. 그리고 다음해('09)에도 소요량이 전 년도와 동일한 규모로 계획되었으나 실제 준

14) 감사원의 택지개발사업 추진실태 감사결과(2011)에서도 “수요와 연계되지 않은 중장기 택지수급계획 수립 부적정성”을 지적하였다. 당시 결과에서는 1차 장기주택종합계획에서 10년간(2003~2012) 매년 적게는 34km²에서 많게는 58km²까지 공공택지를 공급하는 것으로 계획하였으나 실제 매년 24~65km²의 공공택지를 공급한 것으로 분석되었다. 특히, 미분양 택지가 2008년의 경우 14.3km²로 전년대비 190%(9.5km²)가 증가하는 문제를 지적하면서 택지수요가 과다 추정되고 있음을 제기하였다.

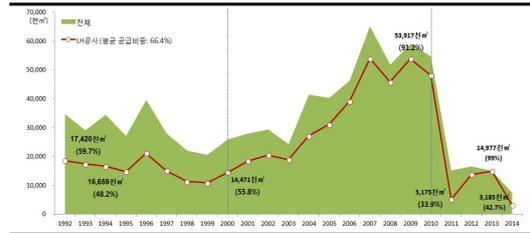
공실적은 전년대비 약 12.9km²가 감소하였다. 이러한 상황은 이후에도 지속되어 2013년에도 공공택지 소요량이 11.0km²로 예측되었으나 공공택지는 3.8km²정도 과잉 공급되었고, 2014년에는 수급격차가 2배로 확대되었다. 이는 미분양 택지 발생 및 증가추세가 2007년 이후 급증한 점에서도 반증된다. 물론, 공공택지의 수급적정성에 대한 비판적 논의는 객관적 검증이 아니라도 공론화되고 있는 사안으로 객관적 수치분석은 무의미할 수 있다. 그러나 본 연구에서 택지수급의 정합성을 살핀 것은 장래 택지수급에 있어 격차해소 및 수급정합성 제고를 위한 대책마련의 필요성이 시사되기 때문이다.

2) 공공택지 공급특성 분석

먼저 사업주체 측면에서 수급특성을 분석하면 단연 LH가 담당해 온 비중이 평균 66%, 최고 99%로 과대했다는 점이다. 그러나 2차 장기주택종합계획에서는 장래 택지공급에 있어 공공부문의 분담비율은 50% 수준으로 급감하였다. 더욱이 향후 택지개발촉진법의 폐지 및 공공부문의 개발사업이 위축되면 공공택지의 공급은 더욱 감소될 것이다. 이 때문에 장래 택지수요의 충족은 민간부문에 의존해야 한다는 상관관계가 형성되지만, 민간부문의 공급은 시장변화에 따른 사업추진의 가변성이 높아 부동산시장 및 경기침체가 지속된다면 장래에 필요한 택지공급이 원활할 수 있을지 의문이다. 물론, 공공부문도 2000년대 중후반부터 대내외적 경영환경 및 사업여건이 변화하면서 공공부문의 토지사업이 급감하고 있다. LH도 출범이후 공공주택지구수 비중은 약 11% 증가하였지만 신도시/택지사업의 경우는 2기 신도시 개발이 추진됨에도 불구하고 신규 택지지구 지정이 급감하면서 지구수 비중은 물론 면적·사업비 비중 모두 감소하였다. 따라서 택지수급계획에서 공공비중을 높인다 해

도 공공(LH)이 이에 부합할 수 있는 역량과 체계를 갖출 수 있느냐는 또다른 문제가 될 것이다.

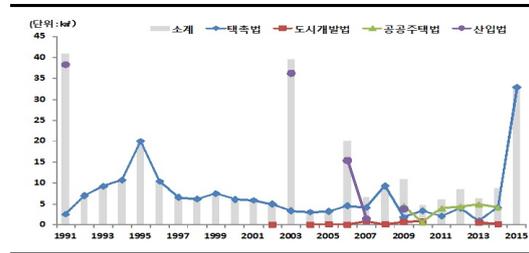
〈그림 4〉 공공택지 공급에 있어 LH 비중



둘째, 사업유형별 공급특성을 살펴보면 1991년부터 2015년까지 택지공급 관련 사업지구 중 준공일이 명시된 679개 사업지구의 지구지정면적 가운데 주택용지의 공급은 총 200.6km²이며, 산업단지 내 주택용지 규모인 95.4km²를 포함할 경우 동기간 동안 공급된 주택용지는 총 296km²로 조사·분석되었다¹⁵⁾. 이 때 택지개발사업에 의한 공급량은 전체 택지공급량의 58.9%, 공공주택지구조성사업의 비중은 7.7%, 도시개발사업은 1.2%에 불과한 것으로 나타났다¹⁶⁾.

셋째, 시기별 수급특성에서도 2002년까지의 공급된 공공택지는 모두 택지개발사업에 의해 공급되었다. 그러나 2002년부터는 도시개발사업에 의해 택지공급도 병행된 것으로 조사되

〈그림 5〉 시기별 공공택지 수급 특성



15) 택지개발촉진법, 도시개발법 및 공공주택특별법 상에서의 주택용지 공급면적은 전체 지구지정 면적 가운데 토지이용계획 상의 주택건설 용지로 기록된 수치를 합산한 것이다.
 16) 476개 사업지구의 준공을 통해 약 174.5km²가 공급되었으며, 도시개발사업(도시개발법)에 의해서는 약 3.5km², 공공주택사업(공공주택특별법)에 의해서는 22.6km² 공급되었다.

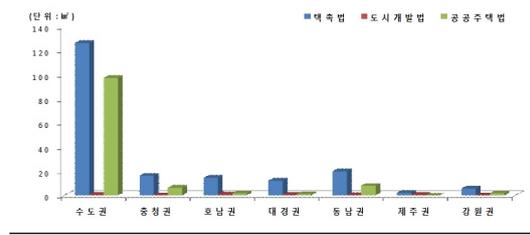
었다. 더욱이 2009년 시점부터는 전체 공급된 택지면적 중 공공주택사업에 의한 택지공급량이 택지개발사업 및 도시개발사업에 의한 공급량을 큰 폭으로 추월하고 있는 것으로 나타나 택지개발사업의 비중은 점차 약화되고 있는 것으로 분석되었다.

이와 같은 추세는 도시개발법에 의한 사업 추진의 특수성에 그 원인이 있는 것으로 추정할 수 있다. 도시개발사업 도입으로 기존의 공영개발 중심의 사업방식에서 민간도 조합구성, 순수 민간, 법인 및 민·관 합동형태의 다양한 사업방식 적용이 가능해지는 장점도 존재하지만 오히려 대규모 사업을 신속하게 추진할 수 없는 사업 역량 및 절차적 한계로 인해 택지개발사업 및 공공주택지구조성사업에 비해 공급량 충족관점에서 성과가 미흡했다고도 해석가능하다.

넷째, 지역별 수급특성은 공공택지 지구 지정면적 대비 주택용지 공급면적을 지역별로 비교해 보면 택지개발에 대한 사업 속성을 보다 구체적으로 분석할 수 있다. 1991년부터 2014년 말까지 택지개발사업에 의해 공급된 택지량은 총 198km²이며, 수도권에 64%가 집중 공급되었다. 반면에 도시개발사업에 의해서는 약 3.9km²의 택지가 공급되었고, 지역별로 호남권 24.2%, 수도권, 대경권 및 제주권에서 17.8%의 택지가 공급되었다. 이는 택지개발사업이 수도권에 편중된 것과는 달리 균형적인 분포로 보인다. 공공주택지구조성사업에 의한 택지공급은 총 116.6km²이며, 이 역시 83.5%가 수도권에 편중되었다. 이처럼 택지공급은 전반적으로 수도권에 편중되었으며, 지역별·사업유형별 공급분포를 비교분석하면 택지개발에 의한 공공택지 공급이 주류이나 수도권과 대경권은 공공택지 구조성에 의한 비중이 다른 권역에 비해 높은 것

으로 나타났다. 따라서 장래 택지수급에 있어 제도변화에 따른 영향은 수도권에서 클 것이다.

〈그림 6〉 공공택지 수급특성



IV. 장래 공공택지 공급역량 진단

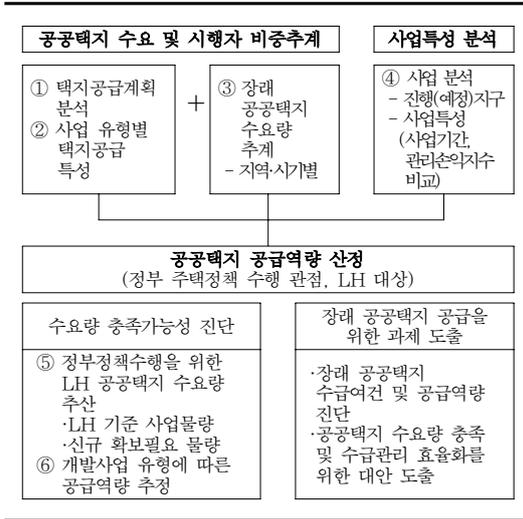
1. 분석방법 및 기준 설정

공공택지의 공급역량 진단은 정부의 주택종합계획에 따른 수요량과 핵심 공급주체인 LH의 보유토지 및 착공물량 등을 감안하여 부족물량이 어느 정도인지를 분석, 유추해석하는 방식으로 진행하였다. 분석자료는 공공택지 수요대비 공급역량 분석의 경우, 개별법에 대한 공공택지 공급량 및 사업기간 등에 대해 시계열 자료가 요구되나 현재 이와 같은 자료들은 구득하고 체계적으로 분석하기 어려운 여건¹⁷⁾이어서 사업유형별로 실제 택지공급량을 파악할 수 없는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 현행 가장 객관성과 일관성을 지닐 수 있는 국토교통통계누리¹⁸⁾와 택지정보시스템 자료를 최대한 활용하였으며, 보완적으로 감사원, LH 내부자료 등을 활용하였다¹⁸⁾.

17) 택지공급실적자료와 관련하여 본 연구의 유사 선행연구인 국토연구원, 『포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구』에서는 국토교통 통계연보 자료를 인용하여 1981년부터 2013년까지의 택지공급실적을 766,298건에 977,440천m²로 기술하고 있으나, 어느 법에 의해, 지역별로 얼마만큼의 택지가 공급되었는지를 알 수가 없는 상황이다. 뿐만 아니라 정부의 간행물인 국토교통통계연보와 정부가 운영하는 통계누리 및 택지정보시스템과의 자료가 일치하지 않고 있다.

18) 택지공급실적에 관한 자료는 국토교통부가 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 및 「공공주택특별법」에 의한 사업 고시문을 중심으로 1981년부터 2014년말 현재까지 공공택지 공급이 이루어졌던 전국 631개 사업지구를 대상으로 공급실적을 정리하였고, 2015년 이후의 택지공급계획은 LH가 진행 중인 사업을 중심으로 공공택지 공급량 규모를 분석하였다. 그리고 공공택지 수요 추정은 실제 주택공급실적

〈표 3〉 공공택지 공급역량 분석절차



2. 장래 공공택지 수요대응 역량 진단

정부의 장기주택종합계획에 따르면 향후 택지수요는 571km²('13~ '22)이며, 이 중 공공택지 소요량은 총 301.3km²로 전망되었다¹⁹⁾. 그러나 동 기간 LH가 진행하고 있는 사업지구에서 공급가능한 택지량은 33.5km² 정도인 것으로 추산된다²⁰⁾. 지역별로는 수도권에 182.9km²가, 비수도권에는 충청권에 46km², 대경권과 동남권에 각각 18.3km², 27.7km²의 공급이 필요한 것으로 추정된다.

그러나 현재 LH가 보유하고 있는 택지개발·공급 관련 사업지구의 분포를 살펴보면 명확한 수치비교는 불가하지만 총량적 측면에서는 물론 지역별 분포측면에서도 장래 수요대비 공급역량이 부족한 것으로 유추된다. 따라서 장래

〈표 4〉 지역별 택지수요대비 진행사업 분포

권역	수요량	LH 진행사업 지역별 분포	
전국	301.3		
수도권	182.9		
충청권	46.0		
호남권	16.6		
대경권	18.3		
동남권	27.7		
강원권	7.6		
제주권	2.2		

자료 : 국토교통부, 『제2차 장기주택종합계획』 및 LH 내부자료 ('13~'22년까지 진행(예정)사업지구에서 준공예정물량)

공공택지 소요량을 LH 공급가능물량에 기반하여 유추하면 장래 택지수급에 차질이 발생될 것으로 전망된다.

3. 사업방식 전환에 따른 역량 진단

앞서 살펴본 사업유형별 택지공급 특성분석 결과에 따르면 과거 공공택지 공급에서 택지개발사업에 의한 공급은 전체의 62%를 차지한다. 따라서 택지개발촉진법 폐지법률안이 실행되고 기존 택지개발사업의 공급량이 소진되면 장래 공공택지의 소요량 충족을 위해 적정 사업유형이 무엇일지에 대한 사전적 검토가 필요하다. 여기에서 택지개발 사업유형 전환에 따른 공급역량 진단의 가장 용이한 방법은 각 사업에서 공급가능한 택지비중일 것이나, 이는 지구규모, 지역적 특성과 수요에 따라 토지이용계획이 달라지므로 이를 사업유형별로 일반화시키기 어렵다. 이에, 본 연구에서는 공공부문이 택지개발 사업 시행자로서 주요 택지개발 법령에서 규정하는 임대주택공급기준을 비교하여 사업유형별 임대주택 공급규모 및 역할 대체성에 기반하여 진단

과 연동하여 각 주택유형별 원단위로 추정가능하나 이 또한 택지원단위 산정방식의 정교성이 부족하여 오차가 있을 수 있어 공공택지 수요는 국토교통부의 『장기주택종합계획(2013~2022)』상의 추정치를 사용하였으며, 분석시점은 1994년부터 2015년과 2015년부터 2024년으로 구분하여 수급구조의 현상과 사업시행자의 수의관점을 동시에 파악하였다.

19) 장기주택종합계획상의 공공택지 수요는 지역별, 주택유형 및 규모별 특성을 반영한 택지원단위 전망모형(국토연)에 기반하여 향후 10년간 평균을 적용하여 추정하고 있다.
 20) LH 분석내용은 각 개별법에 의한 사업지구 전체 면적 중 주택용지만 발체한 것이므로 실제 정부의 택지원단위 산정자료와는 다를 수밖에 없다. 더욱이, 본 논문에서 내부자료의 특성 상 구체적인 수치 제시는 불가하지만 정부의 주택종합계획과 LH의 기존 사업면적 및 신규 지구지정계획에 기반하여 공공택지 수요량에서 기존 LH 사업준공예정 주택용지 물량과 도시개발사업과 공공주택지구조성사업의 신규 지구지정 물량의 합을 차감한 결과 공공택지가 매우 부족한 것으로 추정되었다.

〈표 5〉 관련법의 임대주택공급비율 비교

구분	공공주택특별법	택지개발촉진법	도시개발법
근거	해당지침 (제5조의 ②~⑤항)	해당지침 (제14조, 제21조)	해당지침 (2-8-4-2(4), 2-8-5-3)
임대주택 공급비율	60㎡이하 : 공임건설호수의 80%이상 60㎡~85㎡이하 : 공임건설호수 20%미만	국민 영구 10년임대 장기전세 분납 5년 임대	국민 임대 85㎡ 이하
		25% 이상 10% 이상 5% 이하	15% 이상 25% 이상
기타	장기공임:15%이상 (영구임대 3%이상) 공공분양:15%이하	20%범위 이내에서 조정가능 국민·영구임대는 최소 15%이상	수도권 및 광역시에서 는 85㎡는 20%이상
공급가격	조성원가	조성원가	감정가격
조성원가 산정시기 공개여부	최초 택지공급시점 / 공개	최초 택지공급시점 / 공개	규정없음 / 비공개

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

하였다.

물론, 유관 지침들에서 규정하는 임대주택 공급기준은 〈표 6〉과 같이 복잡하고 기준이 동일하지 않아 공급 기준만으로는 사업별 공급역량을 단정하기 어렵다. 그러나 상기비교에서 택지개발촉진법과 공공주택특별법에서의 토지공급가격이 모두 조성원가 적용 및 조성원가를 공개한다는 점은 물론 조성원가 산정시점이 모두 최초의 택지공급시점인 점 등에 반해 도시개발법에서는 택지공급가격이 임대주택용지라 해도 감정가격 기준이며 원가를 공개하지 않는다 점에

〈표 6〉 지역별·사업유형별 소요기간 비교

(단위 : 개월)

구분	택지개발		도시개발		공공주택	
	최대	평균	최대	평균	최대	평균
전체	244	62.1	75	32.0	96	70.4
수도권	167	70.1	54	31.5	95	69.1
비수도권	244	54.2	75	32.6	96	71.7

서 수익성이 더 크게 나타날 개연성이 높다는 점을 시사점으로 도출해 볼 수 있다.

한편, LH의 택지개발·공급의 핵심사업을 대상으로 소요기간을 비교한 결과 택지개발사업은 평균 62개월, 도시개발사업이 평균 32개월, 공공주택지구조성사업이 평균 70개월이 소요되는 것으로 나타났다. 지역별로는 택지개발사업의 경우 소요기간이 수도권은 70개월인 반면 비수도권은 54개월로 16개월 정도의 차이가 있는 것으로 분석되었다²¹⁾. 반면에, 도시개발사업과 공공주택지구조성사업은 지역 간 소요기간 차이가 없는 것으로 분석되었다.

이와 같은 결과는 공공택지 공급기간 측면에서 보면 도시개발사업이 택지개발사업 및 공공주택지구조성사업보다 신속한 택지공급이 가능한 것으로 해석되나, 공급규모를 고려하여 교차분석하면 택지개발사업 및 공공주택지구조성사업에 비해 상대적으로 지구 면적이 작기 때문에 도시개발사업의 소요기간이 다른 근거법에 비해 짧다고 단정짓기는 어렵다.

또한, 개발방식에서도 수용·사용방식, 환지방식, 혼용방식에 따라 사업기간이 달라질 수 있으므로 이에 대한 검토도 필요할 것으로 평가된다²²⁾.

〈표 7〉 사업방식별 사업기간 분석

(단위: 천㎡, 년)

구분	수용·사용방식		환지방식		혼용방식	
	면적	기간	면적	기간	면적	기간
전체	278	4.4	274	4.0	1026	5.3
지자체	189	3.7	411	4.3	807	5.0
공기업	574	6.2	-	-	2565	8.0
조합	-	-	219	4.0	-	-
민간	165	3.9	2.8	1.3	-	-

21) 통계누리 및 택지정보시스템상의 준공이 완료된 지구로서 택지개발사업 493지구 중 476지구, 도시개발사업 35지구 중 33개 지구, 공공주택지구조성사업 103지구 중 29지구이며 사업기간은 실시계획 승인일로부터 준공일까지로 설정하여 분석하였다.

22) 개별법에 의한 사업기간은 원칙적으로는 사업고시문을 기초로 이에 기재된 사업예정기간을 토대로 한 자료구축이 타당하다. 그러나 현실적으로 자료수집과정에서 고시문의 누락, 사업기간의 불일치 및 부정확성 등으로 사업기간 산정에 대한 분석결과의 일관성을 확보하기가 난해한 상황이다. 따라서 분석결과의 일관성 여부를 확인하기 위한 가장 보편적인 방법은 기존 선행연구결과에서 산정한 기간과 어느 정도 차이가 발생하는지를 비교하는 것이 효과적이다. 즉, 국토부 내부자료를 이용하여 분석한 선행연구에서는 2008년 12월말까지 준공된 사업지구를 대상으로 택지개발사업기간은 평균 68.4개월, 도시개발사업의 기간은 평균 43.2개월 가량 소요되는 것으로 나타나 이번 연구의 분석결과와 큰 차이가 없는 것으로 판단되므로 결과의 신뢰성은 확보된 것으로 간주하였다.

다음으로는 공공택지 공급을 위한 총 투입 사업비와 관리손익 비교를 통해 장래 택지개발 사업의 추진가능성을 유추해 볼 수 있다. 물론, 본 분석과정은 사업시행자에게 민감한 자료를 구득해야 하는 한계가 있어 구득가능한 LH 자료²³⁾에 토대로 사업유형별 평균 NPV지수를 비교하였다. 그 결과, 택지개발사업의 추정 관리손익 NPV지수는 수익(+)이 발생하였으나, 도시개발사업의 NPV지수는 손실이 발생하는 것으로 분석되었다. 공공주택사업의 NPV지수는 (-)로 택지개발사업보다는 낮은 수익이지만 도시개발사업(-)보다는 다소 높은 것으로 분석되었다. 이 결과는 사업시행자 관점에서 단순해석하면 택지개발사업의 대체로 도시개발사업이나 공공주택지구조성사업을 수행하는것이 불합리하다는 것이다. 따라서 장래 공공택지의 안정적 공급을 위해서는 대체사업들의 사업성 개선대책이 필요하다. 물론, 상기의 관리손익 격차의 원인은 사업착수 및 준공시점의 부동산경기, 토지이용계획상 주택용지 이외의 수익성 토지의 배분규모와 무엇보다도 사업지역의 입지여건에 따른 기반시설 설치비 차이 등 매우 다각적인 원인이 잠재되어 있으며, 본문에 기술된 관리손익은 전체 사업지구에 대한 평균치라는 점과 지구별 특수성이 있을 수 있어 해석에 유의해야 한다.

특히 도시개발사업의 경우는 민간시행이 대부분이었으나 민간사업시행자의 수익현황을 파악할 방법이 없고 공공택지개발사업 역시 타 공공부분의 자료를 구득하기 어려워 LH 개발사업에 국한된 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 논문에서 사업유형별 관리손익지수를 살펴본 것은 사업시행자에게는 택지개발·공급에 있어 영향이 클 것으로 예상되었기 때문이다.

V. 결론

지금까지 조사·분석된 연구내용을 종합하여 보면 장래 공공택지 공급여건과 공급역량은 긍정적이지 못한 상황이다. 따라서 이러한 상황에 적극적으로 대처하기 위해서는 장래 택지수급체계를 재정립하기 위한 개선대책이 요구된다. 구체적인 개선방향으로는 '택지수급계획의 정합성 제고'와 '택지수급관리체계의 구축'이 요구되며, 이를 위해 다음과 같은 세부 대책들이 필요할 것이다.

먼저, 택지수급계획의 정합성 제고를 위해서는 중장기 주택종합계획 상의 택지공급계획의 기초가 되는 택지수급계획과의 부합성 및 주택종합계획 상의 택지공급계획대비 실제 택지공급의 일치성 등을 높이는 작업이 필요하다. 특히, 택지수요에 있어서는 수요 불일치의 주요 원인이 될 수 있는 택지원단위에 대한 적정성을 높이는 방안이 필요하다. 왜냐하면 주택수요 추정에 정합성이 제고된다 하더라도 현재와 같이 주택호수 당 택지원단위를 이용한 택지수요량을 추정하는 방식에서는 택지원단위를 어떻게 설정하느냐에 따라 택지수급의 정합성이 달라질 수밖에 없다²⁴⁾. 그 동안 택지원단위는 소득향상에 따른 1인당 주거면적의 증가, 환경친화적 개발의 중요성 부각 등에 부응하여 비약적으로 증가해 왔다. 물론, 최근에는 도시재생에 대한 수요가 증가할 것으로 전망되면서 택지원단위를 축소하는 방향으로 선회하고 있지만, 이 역시 장래에 사업유형별 분담비중이 어떻게 될 것이고, 사회적 변화에 부합하여 사업지구의 토지이용이 어떻게 변화할 것인지에 대한 예측과 구체적인 계획에 기반하고 있지 않은 상태여서 실제 부동산시장에서 택지수급의 정합성을 가질 것이라

23) 택지개발촉진법 127개 사업지구, 도시개발법 18개 사업지구 및 공공주택특별법에 의해 수행된 87개 사업지구 등 LH공사가 사업시행자로서 수행한 사업지구를 대상으로 하였으나 내용의 특성상 구체적인 수치 제시는 지양하였다.

24) 지난 2011년 공사의 진행사업지구를 기준으로 분석한 택지원단위를 산정치를 살펴보면 택지원단위는 평균 188㎡로, 전체 평균치는 주택종합계획에서 설정한 택지원단위와 유사하다. 그러나 이를 사업유형별로 세분하여 살펴보면 공공택지 공급에 높은 비중을 차지하고 있는 택지개발 및 신도시 개발에서의 택지원단위는 142㎡/호, 147㎡/호라는 점을 보면 택지원단위가 과다 추정된 것으로 평가될 수 있다. 특히, 세종·혁신도시와 같은 특수한 사업유형이나 산업/물류/연구단지과 같이 공공택지 공급비중이 낮으면서도 택지원단위가 높게 설정되는 사업유형을 포함할 경우에는 이로 인해 적정 택지원단위 산정에 오류를 유발할 수 있는 요인이 된다.

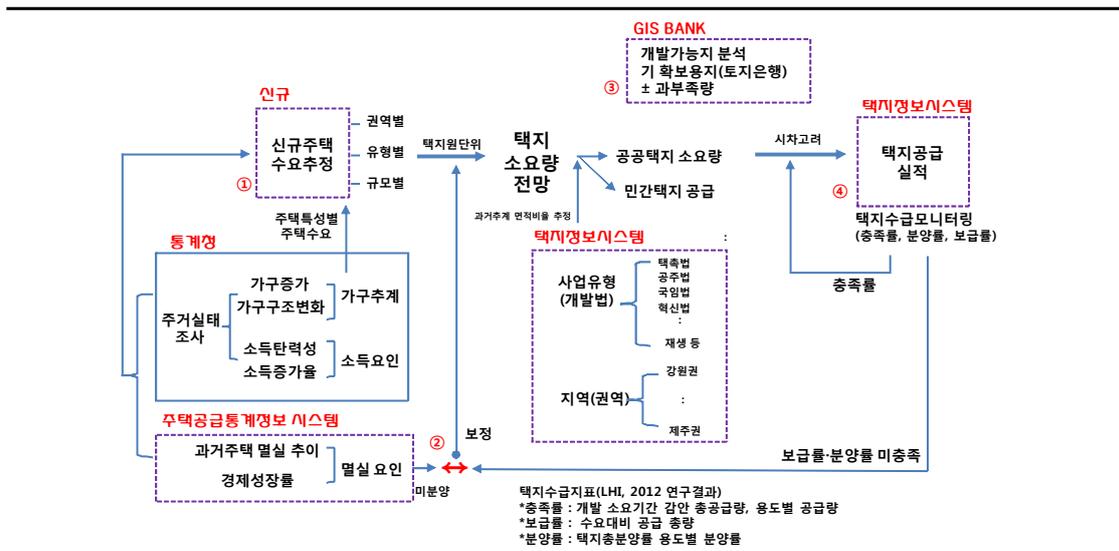
기대하기는 어렵다. 또한, 개발사업의 규모가 작아질 경우에도 주택건설용지만이 개발·공급될 확률이 높기 때문에 공공시설용지 등을 포함하여 택지공급량을 산정하는 것은 불합리할 수 있다. 따라서 택지수급계획은 공공시설용지를 제외한 순수 택지수요량을 추정하여 산정하는 것이 보다 바람직할 것이다. 물론, 이는 보다 심층적인 연구를 기반으로 한 판단이 필요하다.

둘째는 택지정보 통합관리체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 먼저 통계누리와 택지정보 시스템의 이원화된 관리로 인하여 발생하는 데이터의 불일치를 해소해야 한다. 즉, 준공된 사업지구에 대하여 e-나라지표 등에 대한 통계데이터를 자동 산출할 수 있도록 택지정보시스템에 기능을 추가하고 기존 입력된 전체 데이터에 대해 통계누리 등과 비교하여 데이터의 품질을 점검하여야 한다. 그리고 변경되거나 취소되는 정보를 정확하게 관리하는 방안을 수립하여 데이터 사용의 이원화를 방지하는 방향으로 사업을 진행해야 한다. 더불어, 택지정보시스템은 택지개발촉진법 및 시행령에 의한 정보시스템으로 관련법의 폐지 등이 현실화될 경우 타 법령으로의 이관이나 폐지를 검토해야 한다. 즉, “도시개

발법의 택지정보체계 운영” 형태 등의 통합 법안 등을 고려 해 볼 수 있다. 만일 도시개발법 등 다른 법령으로 이관할 경우에는 『택지개발촉진법』 제22조의2 및 『택지개발촉진법 시행령』 제17조의 2 규정과 그에 근거한 “택지정보체계 구축·운영지침”의 내용을 포함하여야 한다. 택지정보체계 구축·운영지침에서는 주택법 및 주택단지조성사업등에 대한 택지개발사업에서 민간사업시행자의 사업지구 정보를 승인 시 제출하게 되어 있어 택지정보의 사업지구 데이터의 미입력 및 오류를 막을 수 있다. 그리고 <그림 7>에서와 같이 주택 수요 추정에서부터 택지공급실적까지의 전체 프로세스에서의 데이터를 모니터링하고 그 결과를 피드백 할 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 특히 월별/분기별 데이터값을 산출하여 장단기 추계를 조정하고 사업관리를 하기 위해 통계청, 주택공급통계시스템, 택지정보시스템, LH GIS bank 등과 연동해야 한다.

셋째는 공공택지 공급을 위한 물량확보와 신규사업 모델 개발해야 한다. 장래 택지의 공급에 있어 공공부문의 비중이 축소된다하더라도 향후에도 공공시행자는 임대주택정책 실현의 임무를 수행하기 위해 임대주택건설을 위한 자체

<그림 7> 택지수급관리체계 개선(안)



사용 택지를 확보해야 한다. 그러나 앞서 분석한 바와 같이 향후 LH가 정부정책에 따라 수행해야 할 물량은 대략 55만호로 추정지만 현재 LH가 보유하고 있는 주택공급 물량은 36만호 수준이어서, 대략적으로 추산해도 장래 10년간 신규 확보해야 할 물량은 임대주택만도 20만호이다. 따라서 이에 필요한 공공택지의 확보가 필요하지만 현재는 이를 위한 신규 지구지정이 원활히 추진되고 있지 않는 상황이어서 신속히 임대주택 공급을 위한 개발가능지 확보와 개발사업의 사업성 제고 노력이 필요하다. 이 때, 신규지구는 사업시행자의 공급편익에 기반한 '공급적지'가 아닌 지역특성과 수요상황에 기반한 '수요적지'로서의 개발가능지를 대상으로 해야 할 것이다. 또한, 택지에 대한 선호변화와 부동산 경기를 고려하여 사업성 제고를 위한 사업방식의 개선과 신규 사업유형의 발굴 등을 통해 택지를 공급하는 전략도 요구된다.

공공택지 개발 및 공급이 축소되면서 유발되는 문제는 임대주택 건설을 위한 공공택지의 확보 문제 뿐 아니라 일반택지 분양을 통해 유인되는 민간부문에 의한 주택건설의 축소도 불가피할 것으로 전망된다. 이는 향후 공공주택사업

및 도시개발사업의 확대를 통해 이를 대체할 수도 있겠으나, 분석된 바와 같이 이러한 대처만으로 장래 공공택지 수요를 충족하기 어려울 것이다. 오히려 최근 "기업형 임대주택공급촉진지구 조성(민간임대주택건설에 관한 특별법, 2015. 12.29 시행)"과 같이 민간부문에 의한 임대주택 공급에 있어 공공의 택지공급을 필요로 하는 새로운 개발사업 모델이 요구되고 있기 때문이다.

이외에도 공공택지의 수급여건 변화에 대응하여 공급역량을 제고하기 위한 다양한 방안들이 있겠으나, 본 연구에서 도출한 상기 세 가지 대안은 정책적, 사업적 측면에서 가장 근본적으로 개선되어야 할 과제라 판단되어 제안하였다. 물론, 본 연구에서 제안된 과제들은 후속 연구를 통해 보다 구체화하여 실행력을 높이는 작업이 필요하다. 또한, 금번 연구는 현행 국가 통계자료 및 유관 정보시스템의 DB 구축 한계로 분석범위를 공공택지에 한정할 수밖에 없는 연구의 한계가 있었다. 따라서 후속연구에서는 장래 택지수급 여건 및 공급역량 진단이 보다 심층적으로 이루어지기 위해 보다 많은 자료의 구득과 이를 활용한 다양한 관점에서의 분석이 요구된다.

參考文獻

- 손재영·이용범, "개발환경 변화를 고려한 택지공급체계 개선방안 연구", 국토연구원, 2013.
- 조한진·장인석·정경석, "지역별·지구별 주택수요 추정방법 개발 및 조사연구", LHI, 2013.
- 최수·이형찬·김승중·박은관·이범현·이성수, "포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구", 2014.
- 장인석·윤정란·이상훈, "택지적정공급을 위한 모니터링 지표개발 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.
- 우경·이성석, "지가변동을 예측을 위한 시계열 모형 분석", 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제60집.
- 정삼석·정상철, "인구감소에 대비한 도심재개발의 활성화를 위한 공공용지 확보방안에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집.
- 노정휘·성주한, "주택시장의 경기변동과 인과관계에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집.
- 채수복, "지역별 주택시장 버블지표 추정연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제62집.