

균형발전과 공익 관점에서 공공주도 주택정책 평가

2021.12.21

[화] 오후 2시 경실련 강당

공익과 공공의 역할

증원대학교
한상훈

법의 효력	도시계획의 효력
<p>법은 사회생활을 규율하는 규범이므로 법의 생명은 그것이 현실사회에서 실현되는 데 있다. 법이 그 규범의 의미대로 실현될 수 있는 상태에 있는 것을 법의 효력이라 한다.</p>	<p>도시계획은 도시 내에서의 활동을 규제하는 규범이므로 도시계획의 생명은 그것이 현재의 도시에서 이루어질 수 있는 사람들의 활동에 대한 수용 및 제지의 근거로서 작동되는 데 있다.</p>
<p>법규범은 그것이 실현되든 안되든 법은 준수되어야 한다는 당위성을 내포하는데, 이러한 강제성의 근거가 되는 것이 곧 규범에 한정된 객관적 형태를 줄 수 있는 법의 실정성이다.</p>	<p>도시계획이 그 목적대로 실현될 수 있는 상태에 있는 것을 도시계획의 효력이라 한다.</p>
<p>법이 법으로서 현실에 정립되어 현실화될 때 사람은 그 법이 지시하는 것에 따라서 사회생활을 요구받는다. 이와 같은 법의 실정에 기초한 규범의 구속성을 법의 타당성이라 한다.</p>	<p>도시계획은 그 내용이 실현되든 안되든 도시 내에서 일어나는 사람들의 활동에 대한 기준으로서의 역할을 포함하는데, 이러한 도시계획의 강제성의 근거가 되는 것이 곧 도시계획 규정에 한정된 객관적 기준을 줄 수 있는 도시계획의 실정성이다.</p>
<p>또한 사람들이 그러한 요구에 합치하게 사회생활을 영위하는 것, 즉 법이 수범자들에게 의해 현실에서 준수되는 시간적, 공간적 현실을 법의 실효성이라 한다. 즉 법이 행해진다거나 타당하다고 여기기 위해서는 수범자의 주관에 의해 승인된다는 주관적 요소와 다른 한편 수범자의 주관적 승인을 통해 현실로 준수되고 있다는 객관적 요소를 필요로 한다.</p>	<p>도시계획이 계획으로서 현실 위에서 수립되어 실현될 때 사람들은 도시계획에 제시하는 기준에 따라서 생활에 규제를 받게 된다. 이와 같은 도시의 현재 상태의 실정에 기초한 도시계획의 구속성을 도시계획의 타당성이라 한다.</p>
<p>그러므로 법의 효력을 담보하는 실정성은 합목적성과 정의의 문제인 타당성과 그리고 인과적 규정의 문제인 실효성과의 불가분리의 판련을 맺고 있다.</p>	<p>또한 사람들이 그러한 요구에 합치하게 도시생활을 영위하는 것, 즉 도시계획이 시민들에게 의해 현실에서 준수되는 시간적, 공간적 현실을 도시계획의 실효성이라 한다.</p> <p>그러므로 도시계획의 효력을 담보하는 실정성은 도시계획의 타당성과 도시계획의 실효성이 공공성을 매개로 상호 연결되어질 때 비로서 실질적 효력을 갖게 된다.</p>

공익 개념의 변천

성숙시대의 공익

개발시대의 도시계획은 대부분 새로운 개발을 수용하는 내용으로 구성되었으며 당시 도시계획 추진의 당위성은 해당 도시계획에 의해 생겨나는 개발이익을 도시 전체에 어떻게 균형 있게 배분할 것인가에 따라서 해결될 수 있었다. 그런데 성숙시대의 도시계획은 새로운 개발을 수용하기보다는 기존 도시문제의 해결 및 개선을 주요 과제로 삼고 있다. 이와 관련하여 새로운 도시계획 수립의 필요성은 대부분 해당 도시계획의 추진으로부터 기대할 수 있는 공익을 기준으로 판단된다.

현대국가의 공익

공익을 더 이상 일의적으로 이해할 수 없는 현대국가의 상황에 있어서, 공익은 인식의 대상이 아니라 이해관계자 혹은 이해관계집단들의 참여에 따른 결정의 대상이라는 인식이 보편화되고 있다. 공익은 더 이상 수용해야 할 관념적인 것 혹은 이념적인 것으로서의 인식의 대상이 아니라, 주어진 여건 혹은 이익상황 하에서 공동체 이익에 가장 부합되는 것을 주어진 규범체계 하에서 민주적이고 법치주의적 원리에 따라 합법적으로 판단·선택해야 하는 결정의 대상으로 인식되고 있다.

현대국가의 공익은 다양한 원천과 타당한 영역을 가진다. 뿐만 아니라 국익이라 할지라도 구체적인 이익상황 하에서는 그것이 특수한 공익으로 특징지어질 수 있고, 사회의 각 영역에서도 국익 등에 양보할 수만 없는 공동체의 이익이 존재한다. 왜냐하면 각 사회영역은 단순히 국가의 일부가 아니라 각 영역 나름의 주권적 권역을 가지는 독립적인 존재이기 때문이다. 그리고 이와 같은 사정은 사익과 공익의 관계에서도 동일하다. 그래서 사익이 항상 공익 다음으로 고려 되어야만 하는 것은 아니다. 본질적인 중요성을 가진 사익은 공익에 우선하기도 하고, 실제로 공익과 사익 사이에 이익형량을 통한 법적 조절이 이루어지기도 한다. (한상훈, v.)

3

우리사회에서의 공익 개념의 실제적 의미

공공성을 바탕으로 하는 사업인 경우, 해당 사업은 사업대상자나 사업 수혜자를 별도로 구분할 필요가 없다. 왜냐하면, 공공성이 특성의 대상이나 수혜자를 구분하는 것이 아니라 불특정다수를 대상으로 하는 열린 개념이기 때문이다.

그러나 현실은 이러한 해석과 전혀 다른 모습이다. 거의 모든 공공사업들이 공적자금을 쓰고 있지만 사업대상 지역과 사업 수혜자를 구분하고 있다.

공공사업의 필요성은 공공성에 바탕을 두고 평가하면서도 사업이 완료된 이후에 해당 사업의 효과를 나눔에 있어서는 특정지역과 특정대상 등 분명한 구분을 두고 있다.

바로 이것이 우리 사회가 인식하고, 실천하고 있는 공공성과 공익개념의 실제라 생각한다. 이런 시각에서 보면 공공성은 불특정 다수를 대상으로 성립되는 개념인 동시에 공익은 공공의 영역을 같이하는 특성의 사람들을 대상으로 성립되는 개념이라 할 수 있다. (한상훈, 3면)

4

공공성의 의미

공공성이란 모든 사람들에게 관계된 열린 마음이나 태도로서, 사회를 구성하는 가치, 제도, 규범, 물질 자원에 대해 합의함으로써 개인을 넘어 구축된 공동의 삶에 대한 의미 체제라고 할 수 있다.

이런 이유에서 공공성의 개념은 실제적 사실이나 행동의 절차적 측면과 주체적 측면 그리고 내용적 측면과 대립하는 관계라기보다는 서로 보완적이면서도 또한 서로 모순되는 내용도 포함하는 관계적 특징을 지닌다.

또한 공공성(the public)은 공공영역(public domain)과 관련된 말로서 그 의미가 추상적, 다의적, 그리고 포괄적이면서 고정불변의 개념이 아니라는 유동적 개념의 특징을 지닌다.

공공성의 개념은 대상을 가지지 않는 이념 그 자체로서 존재하기보다는 실제적 사실이나 행동과 연계되었을 때 그 의미가 더욱 분명해진다. 이런 이유에서 공공성의 개념은 대상사업의 주어진 상황과 여건에 따라서 절차적 측면, 주체적 측면 그리고 내용적 측면의 세 가지 측면이 항상 만족되지 않을 뿐만 아니라 상황에 따라서는 공공성이 현실적인 행위와 서로 충돌하기도 한다. (한상훈, 5면)

5

공공성의 의미

예를 들어서 절차적 공공성에 기초한 도시정비사업의 공익적 가치는 특정 집단의 이익에 한정되지 않는 보편적 가치를 지향해야 하지만 대부분의 도시정비사업들이 사업기간이 길고 이해관계자들의 관심이 서로 다른 경유가 많아서 신속한 의사결정이 사업성공의 중요한 역할을 한다.

그런데 많은 도시정비사업들이 이해당사자들의 적극적인 참여를 통한 신속한 의사결정을 이루기 보다는 사업수익의 배분구조에 더 큰 관심을 둬으로써 조합운영, 시공사 선정 등에 있어서 문제들이 지속적으로 발생하고 있다. (박진수, 김기수, 35-52면)

결국 이러한 현상이 나타나는 이유는 도시정비사업의 추진에서 확보하고자 하는 공공적 가치보다 도시정비사업의 수익규모에 따라서 이해당사자들의 가치판단이 이루어진 결과로 볼 수 있다.

공공성이란 사람들이 사회질서를 지키는 일이 자신의 이익을 지키는 일과 다르지 않으며, 다른 사람들도 각자의 이익을 지키기 위해서 사회질서를 지킬 것이라는 믿음을 갖도록 하는 보편적 질서와 사회 구성적 실재이다. (한상훈, 7면)

6

공공성 개념의 다양성

공공성 개념은 개념의 활용 주체, 개념 활용의 대상, 개념이 활용되는 시대 등에 따른 각각의 차원에서 그 의미와 내용에 차이가 있다.

아이러니하게도 바로 이런 공공성 개념의 복잡성과 다양성이 공공정책 분야에서 가장 흔히 사용되는 개념으로 선정되는 이유이기도 하다. 즉, 바로 이렇게 모호하고 애매한 공공성의 개념을 전제로 정부나 행정실무에서 특정의 사업추진의 배경과 필요성으로 가장 먼저 그리고 가장 흔히 내세우는 것이 해당 사업의 공공성이다.

바로 이런 이유에서 공익과 공공의 역할을 올바르게 이해하기 위해서는 공익과 공공성 개념의 본질적 의미에 대한 이해와 해석능력이 요구된다. (한상훈, 8면)

공공성의 구성요소 (조대엽, 9-10면)

공민성 (인민, 국민의 의미), 공익성(경제적 요소, 효용), 공개성(개방, 공론성)

개방되어 있다'는 것은 어떠한 사실이 보편적인 진리나 정의가 되기 위해서 반드시 갖추어져야 하는 기본적인 전제조건이 된다. 그렇지만 소수의 사람들이 진리를 주장하고 다른 사람들은 말없이 그것을 따르기만 한다면, 개방에 의한 보편적 진리획득은 불가능하며, 더 나아가 소수의 사람들이 자신의 이익을 위하여 올바름을 왜곡하고 이를 선동한다면, 개방은 오히려 더 많은 문제를 야기하는 위험요인이 될 수도 있다. 따라서 이러한 위험을 막기 위해서는 사람들이 공개된 정보를 바탕으로 적극적으로 사고하고, 독립적으로 검증하며, 참여자들 간에 자유롭고 평등한 대화가 필요하다. 칸트(I. Kant)가 공적 이성의 자유로운 교환과 대화를 강조한 것이나, I. Kant는 일반의지가 오직 이성의 공적 사용을 통해서 가능하다. J. J. Rousseau의 의견을 수용하면서, 공적으로 사용된 이성 또는 담론은 모든 사람들에게 공유되고 교환되어야 한다는 점을 강조한다. 하버마스(J. Habermas)가 대화를 통한 의사소통적 합리성을 강조한 것은 이와 같은 맥락이다. (J. Habermas p.385.) 바로 이런 이유에서 공공성 개념은 사람들의 자유로운 의사소통을 핵심가치로 가진다.

7

공익 개념의 추상성

도시에서 일어나는 현상들 대부분은 여러 과정을 거쳐서 일어나는 결과인 동시에 또 다른 현상을 초래하는 원인의 역할을 한다. 도시계획에 의하여 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등 용도지역의 하나로 지정되면 해당 지역에서의 건축물의 용도, 종류 및 규모 등에 대하여 제한을 받게 된다.

즉 도시계획은 중요한 공익상의 이유가 분명하게 존재하는 경우에 토지소유자의 재산권 행사에 일정한 제한을 할 수 있다. 따라서 도시계획은 도시 전체의 공익을 위한 개인의 재산권에 대한 일정한 침해를 전제로 하고 있다.

이런 이유에서 도시계획에 있어서 공익의 개념은 도시 전체의 공익을 위하여 개인의 권리에 대한 제한과 그 한계가 어떻게 규정되어야 하는가를 결정하는 기준의 역할을 한다.

왜냐하면 도시계획에서 추구하는 공익은 시민 모두가 추구하는 공동체의 가치개념이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 도시계획의 입안과 대안의 선택 등 일련의 계획과정에서 구체적으로 공익이 누구의 이익으로 관념 되어야 하며 또한 어떻게 판단되어야 하는가와 관련하여 아직까지 명확한 기준을 갖지 못하고 있는 실정이다. (한상훈, 8면)

8

공익의 의미

공익(公益, public interest)이란 공동체의 가치개념으로 사회 전체의 공동이익, 불특정 다수의 이익을 의미한다. 공익은 공동이익의 주체를 누구로 할 것인지 또 공동이익의 범위를 어디까지로 할 것인가에 따라서 그 개념이 달라진다. (한상훈, 41면)

이런 특성 때문에 공익과 사익이 충돌하는 경우 사익은 당연히 희생된다는 공익우선주의의 공익의 실제설과 공익이란 사익 간의 조정과 타협 또는 집단 간 상호작용의 산물이라고 주장하는 공익의 과정설 간의 대립이 오늘날까지 계속되고 있다.

오늘날 공공부문의 대부분 활동은 사전에 준비된 계획과 이 계획에 관한 의사결정에 따라 이루어진다. 그런데 공공부문 의사결정 중 상당한 경우가 제량적 자료 혹은 계산결과에 근거하기보다는 정책결정자의 경험과 지식에 근거하여 가치판단을 해야 하는 경우가 많다.

노무현 행정부는 일부 행정부처를 이전하여 행정중심복합도시건설이 국가이익이라고 접근한 반면에, 이명박 행정부는 행복도시건설은 비효율성이며 세종시 건설만이 오히려 국가의 백년대제라는 국가이익이라 주장한다. 이러한 점에서 볼 때, 공익개념은 가치중립보다는 가치판단의 속성을 가지며, 정책결정자의 가치판단의 증거로 기능한다. (이제만, 안병철, 1-27면)

9

우리사회에 있어서 공익개념의 변화

우리나라의 경우 1960년에서 1970년 기간 중의 공익개념은 국가 행정활동의 목표로서 기능하면서 법판단 자체를 근거 지워주는 정치적 이데올로기로서의 의미를 강하게 가지고 있었다. (최송화, 10-27면)

그러나 1980년대 이후 경제성장과 민주화의 발전에 따라서 다양화된 사회적 욕구가 크게 늘어나면서 공익의 개념도 크게 변화되기 시작했으며, 1990년대에는 재산권 제약과 사회적 약자보호에 관한 공익개념이 나타났다. (이제만, 안병철, 1-27면)

이러한 사회적 시대적 요구를 적절하게 수용하기 위해서는 무엇이 공익인가를 판단하는 과정에 있어서 공익의 개념이 더이상 추상적 수준이 아니라 합리적이고 객관적인 차원에서 정의되어야 한다.

10

공익개념의 이해: 이익 판단 구조

이익 판단의 첫 번째 속성은 이익개념의 구성에 정당화의 기능을 수행하는 가치 기준체계가 전제되어야 한다는 점이다. 다음으로 이익판별과정은 실제의 요구나 선호가 사회적으로 승인된 기준체계에 합당하다는 평가를 받는 이익평가과정과 함께 진행된다.

이익 판단의 두 번째 속성은 이익판단에는 항상 비교 대상이 필요하다는 점이다. 이익판단은 '어떤 행위 1번과 어떤 행위 2번 중(비교되는 행위 혹은 기타 대안들 중) 어느 것이 나에게(이익주체) 이득을 가져다 줄 것(이익이라고 판단되는 해당 행위나 사태)인가' 라는 삼가관계(三價關係, triadic relation)로 이루어진 판단을 의미한다. (삼가관계 판단 = 이익판단 주체, 문제가 되는 행위나 정책, 그리고 대안이 되는 행위나 정책의 세 가지 변수로 이루어진 판단)

이익 판단이 이처럼 언제나 세 가지 변수로 구성된 비교판단이라는 점은 공익 판단의 기준을 제시한다.

요약하면, 이익은 '임의의 개인이 지향하는 최고의 목적을 성취하는 데 필요한 수단이 되는 것'으로서, 일정 정도의 지속성, 장기성, 심층성을 갖춘 욕구들을 포함한다. 임의의 개인에게 무엇이 이익인지를 판별하는 과정은 정당화 가능성 평가과정을 담고 있으며, 이는 정당화 평가의 기준들과 원리들을 전제로 한다.

11

공익과 사익의 구분

Dürig에 따르면 공익은 사익의 집합체가 아니라고 한다. 공익과 사익은 보통 개념적으로 서로 반대인 경우가 많은데, 사안에 따라서 공익과 사익이 공존하는 경우도 많다고 한다.

나아가 Dürig는 공동체의 의지는 개인 의지의 집합체가 아니라 다수의 의지이며, 이익도 개인 이익의 집합이 아니라 다수의 이익에서 일반적, 공적 이익이 도출되며, 이러한 이유에서 공익을 판단할 수 있는 제일 확실한 장치는 투표라고 주장하였다.

즉, Dürig는 가입과 탈퇴가 자유로운 불특정의 인간집합체가 공익을 결정하는 공중(公衆)이며, 이 공중이 이익판단의 주체라고 주장하였다. (Dürig, 1949, S. 33f.)

12

공익과 사익의 구분

공익개념을 법제도적인 시각에서 정리한 사람은 독일의 행정법학자인 Wolff이다. Wolff는 공익을 먼저 일반적 공익과 특별적 공익으로 구분하였다.

일반적 공익이란 국가공동체의 이익을 말하는 것으로 이는 다시 공동체조직의 투표나 행동에서 표출되는 것과 같은 실체적 이익을 말하는 사실적 공익과 흠결 없는 것으로 인정된 공동체의 이익을 말하는 진정한 공익으로 구분된다고 한다. (Wolff, 1933, S. 470ff.)

한편 특별적 공익이란 특정 지역이나 특정 단체에 국한된 공동체의 이익을 의미하며, 일반적 이익과 특별적 이익이 충돌한 경우 통상 일반적 이익의 우월적 가치가 인정된다고 한다.

이처럼 Wolff는 다층적이고 복합적인 공익개념의 실체법적 명확화를 위하여 입법적 규율의 중요성을 잘 지적하였다. 하지만 사실적 공익과 진정한 공익의 구별이 쉽지 않을 뿐만 아니라 진정한 공익의 실현은 국가의 모든 구성원의 이익과 일치한다는 그의 주장은 독일 기본법 제1조와 제2조에 근거를 두고 있는 자율적이고 성숙된 개인의 인격권의 내용과 배치된다는 점에서 분명한 한계를 지닌다

13

공익의 다양한 관점들

첫째, 공익을 '전체효용의 극대화' 라는 관점에서 이해한다. 이는 사회구성원이 가지고 있는 각각의 사익을 기준으로 공익의 개념을 규정하는 견해로서 사회구성원 전체의 효용(이익)을 극대화하는 것이 공익이라고 보는 견해이다. 벤담(Bentham)의 공리주의 차원에서 공익개념이 이러한 견해에 기초하고 있다.

둘째, 사회 전체에 바람직하거나 올바르게 추론되는 가치의 실현을 공익이라고 보는 입장이다. 사회가 지향하여야 할 궁극목표 내지 '최고선' 이 곧 공익 내용이라고 보는 입장이다.

셋째, 공유하는 이익으로 보는 입장은 말 그대로 공익을 부분적이며 특수한 이익과 대조되는 사회구성원 간에 보편적으로 공유되는 공동의 이익으로 본다. 예컨대 원활한 대중교통체계 확립, 위생적 식수공급, 양질의 교육서비스 등은 자치단체나 국가구성원 모두의 공동이익이며 공익이다.

넷째, 공익의 실체적 내용보다는 공익이 형성되는 과정 내지 절차에 중점을 두는 입장이다. 이는 이익집단 간의 타협 내지 절차를 거친 결과를 공익으로 보는 견해이다. 즉, 공익이란 집단이익의 상호작용에서 나오는 결과라는 것이다. 이는 사회 속의 수많은 이익집단의 존재를 인정하고 이들 간의 민주적 분쟁해결과 이의 절차 및 이를 통한 타협의 결과가 공익이라는 것이다.

14

도시계획에서 공익 판단

도시계획에 있어서 공익의 판단은 공익의 실제적인 내용에 대한 계획적 통제보다 공익결정과정에서 있어서 절차적 민주성·적법성이 더 중요한 문제로 대두될 수 있다.

도시계획과 관련하여 공익규정을 포함하는 계획관련 법률에서 공익개념을 분명하게 규정하고 있는 법률은 거의 없다. 이런 상황에서 계획관련 법률의 해석만으로 공익의 실제적 내용을 확인할 수 없는 많은 경우에 있어서의 공익판단은 일정한 규범적 기준에 따른 이익대변의 과정에서 이익상황의 조절이라는 성격을 띠게 된다.

예를 들어서 환경부가 주장하는 국익과 국토교통부가 주장하는 국익은 차이가 있을 수 있으며, 같은 맥락에서 환경법규의 해석·적용상의 국익과 도시계획법규의 해석·적용상의 국익은 서로 모순될 수 있다. 국가와 지방자치단체 사이에서도 각자의 '공익'이 모순·충돌될 수 있는 여지는 충분하며, 바로 이러한 과정에서 공익판단은 규범적 기준에 따른 이익상황의 조절이라는 성격을 띠게 된다. 이런 경우 최우선 적용되어야 하는 원칙이 바로 비례의 원칙이다.

도시계획의 수립 및 실천과 관련한 공익판단에 있어서 요구되는 비례의 원칙은 공익의 추구하고 이익의 희생 또는 우선적인 공익의 추구하고 비교적 중요성이 낮은 다른 공익의 희생은 무한정 허용되는 것이 아니라 일정한 비례성의 범위 안에서만 유효하다는 것을 의미한다.

15

도시계획에서 공익 판단

인허가의제 규정 : 행정의 효율성과 공익의 보전

공항, 항만, 도로, 폐기물시설, 발전소 등 대규모 사업 추진에 있어서 수많은 인가와 허가 등을 한꺼번에 받은 것으로 간주하는 실시계획과 인허가의제체도를 결합하는 법제도를 통하여 대규모 사업을 신속하고 능률적으로 진행해오고 있다. 그러나 이 과정에서 공공시설을 둘러싼 갈등과 대립 및 반목을 해결하지 못한 채 일방적으로 밀어붙이기식으로 진행되어 왔다.

실시계획에 대한 인가는 대규모 공공시설에 대한 행정계획결정으로서 처분성이 있으며 계획재량이 인정된다. 실시계획에 대하여는 여러 복합적인 법령상의 인허가를 받아야 하는 것이 원칙이지만, 인허가의제 규정을 두어서 관할과 절차를 집중하게 하는 경우가 대부분이다.

이것은 겉으로 보면 대단히 행정능률을 도모하기에 편리한 법제도이지만, 실질적으로 속을 들여다보면 수많은 이해관계인들의 갈등을 해소할 수 있는 절차를 덮어 버리는 것이다.

이는 개발위주의 행정정책으로 이어져 온 우리나라 행정의 현실과 관련성이 있으며, 일방적 행정의 패러다임에 머무르고 있는 것이다.(성봉근, 32면.)

16

신도시 개발에서 추구한 공익은 누구를 위한 공익인가?

1기 신도시와 2기 신도시 계획 모두 주택의 공급확대를 통한 주택문제 해결을 정책목표로 삼았다. 즉, 저렴한 가격의 주택공급의 확대를 통하여 주택부족에 기반한 주택특기의 예방과 집값 안정화에 일정 부분 긍정적인 역할을 한 것으로 평가된다. 또 특기로 인한 불로소득의 근본적 차단을 위한 규제중심 정책의 한계를 넘어섰다는 점에서 주택공급 확대 정책은 적절하였다.

그러나 주택공급 대상에 대한 진지한 고려 없이 중고소득층 위주의 공급정책을 추진함으로써 주택의 양적 증대에도 불구하고 소득계층별 주거수준의 격차가 벌어지는 문제를 초래하였다.

다시 말해서 1기와 2기 신도시 개발이 수도권 주택수요의 점유형태적 특성을 충분히 고려하지 못한 채로 진행됨으로써 중고소득층의 주거안정에 상당한 기여를 했음에도 불구하고 저소득층을 위한 임대주택 등의 공급이 거의 이루어지지 않았고 그 결과 저소득층의 주거안정에는 별다른 도움이 되지 못했다.

뿐만 아니라 주택공급을 통하여 다양한 사회계층의 적절한 혼합(social mix)도 이루지 못함으로써 도시의 건강한 공동체 형성과 정체성 형성에 기반이 되는 도시의 다양성을 확보에 실패했다.

요약하면 1기·2기 신도시 계획은 서울 집값의 급등의 문제를 신속하게 해결하려는 정부의 속결주의와 정치적 목적에 별다른 문제제기를 하지 않은 계획가들의 관망 속에서 계획의 정당성이나 기존 계획과의 정합성에 대한 신중한 검토 없이 신속하게 추진되었다. 계획의 정당성이 계획수립의 배경이나 목표의 중요성에 따라서 정해지는 것이 아니라 계획수립과정의 민주성과 계획목표의 시대적, 사회적 수용여부에 의해 확보된다는 점에서 볼 때 1기·2기 신도시계획 수립과정은 매우 폐쇄적이었으며 정책목표 수립에 관한 전문가들의 의견수렴의 과정도 지극히 제한적이었다.

17

사전협상제도의 개념과 공익

서울시는 2009년 토지이용의 잠재력이 높은 지역에 위치한 1만㎡이상의 대규모 토지에 대해 도시관리계획을 변경해주는 대신 개발자나 토지소유자와 사전협상을 통해 다양한 공익적 기여를 이끌어내어 시민복지와 지역균형 발전을 유도하는 것을 목표로 하는 도시계획변경 사전협상제도(이하 사전협상제도라 한다.)를 도입하였다.

이러한 내용의 예외가 규제법 제26조 제1항이다. 이 규정이 사전협상제도의 가장 근본적인 법적 근거이다.

사전협상제도는 지구단위계획의 변경으로 발생하는 토지소유자의 개발이익(우발적 이익)을 공공에 환원하기 위하여 용도지역 상향 종류 등에 따른 공공기여율을 바탕으로 기반시설을 제공하는 공공기여율 산정한다. (김지엽 외, 120면)

공공기여는 지구단위계획의 변경으로 인한 토지가치 상승분 이내의 범위에서 해당 지구단위계획 구역 내에 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 것을 의미한다. 다만 해당 지구단위계획 구역 내에 기반시설이 충분한 경우에는 지구단위계획구역 밖의 기반시설이 취약한 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정에 따라서 서울시 도시계획 조례에서는 기반시설의 설치 제공 또는 기반시설 설치를 위한 비용 제공 등을 공공기여로 규정하고 있다.

그런데 아직까지 공공기여라는 용어에 대하여 학제나 실무 어느 쪽에서도 명확한 정의를 내리지 못하고 있으며 법률적 근거도 미미하다.

18

민관 공동 도시개발사업에서의 공익 판단

대장동 도시개발사업의 경우 성남도시개발공사가 특수목적회사(SPC)인 성남의 뜰 지분 '51% 주'를 갖고 참여한 민관 공동사업으로 공익사업으로 인정받아 원주민 토지를 수용하여 사업을 진행할 수 있었다. 또한 공익사업으로 인정받음으로써 사업에서 조성되는 토지가 민간택지로 간주되어 주택법상 분양가상한제 적용 대상에서 제외됨으로써 사업 이후 막대한 개발이익을 취할 수 있었다.

현행 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)에 의한 토지수용절차는 토지의 협의 매수, 사업인정, 협의매수 그리고 수용재결의 4단계로 이루어지는데, 강제적 토지수용결정의 핵심은 사업인정과 수용재결이다.

토지보상법에 따르면 사업인정 이후 사업시행자는 토지소유자와 협의매수에 노력할 의무를 부과하고 있는데, 개인의 토지는 사업인정이 고시됨으로써 사실상 수용될 것이나 마찬가지로의 상황이 되어 토지소유자는 협의매수절차에서 매우 약자적 입장에 설 수 밖에 없게 된다. 또한 수 많은 개별법들에서 사업시행자의 사업계획에 대한 행정청의 허가나 인가 또는 승인되는 경우에 사업인정이 난 것으로 의제하는 규정을 두고 있어 공용수용의 실제적 요건을 심사할 절차가 송두리째 탈락되어 개인의 토지재산권 보호에 심각한 흠결이 초래되고 있다.(김해룡, 2면.)

19

사업인정 수용재결 의제효

1971년 1월 19일 (구)토지수용법 개정으로 의제공익사업이 인정되면서부터 공익사업의 종류는 개별법 체계로 전환되어 정하여지기 시작하였으며, 이는 이제 입법관행으로 정착되었고, 토지보상법은 단지 의제공익사업의 근거법으로서만 존재하게 되었다.(이선영, 28면.)

개별 수용법률에서의 사업인정 의제규정은 '사업인정 절차'의 실체는 물론 '사업인정 자체'의 실체도 존재하지 아니하고, 하위 법률규정에 의한 최고규범인 헌법규정을 사문화시켰으며, 이로 인한 수용권 남용으로 사유재산제도 자체가 부정된다. 개별 수용법률에서의 사업인정 의제규정은 일본 도시계획법상 사업인정 간주규정의 실상을 왜곡해서 도시계획법상 사업인정 의제규정이 왜곡 법제화되었고, 이후 모든 개별 수용법률에서 선행입법선택으로써 기능하여 법제화되었다.(김세규, 30면.)

일본에서 도시계획사업의 간접한 공익성으로 이하여 부득이 수용절차를 밟아야 할 때에도 토지수용법상 사업인정절차와 유사한 공익성 판단기능을 하는 "도시계획 사업의 인가 또는 승인"의 절차를 밟아 '인가 또는 승인'을 받음으로써 재결신청을 할 수 있도록 한 것이다. 그러나 우리나라에서는 이를 극해해 법제화되었다.(류하백, 82면.)

20

민간투자사업 실시협약 해지와 공익처분

현재 민간투자사업의 사업자지정은 실시협약 체결로 이루어진다는 민간투자법 제13조 제3항에 근거하여 실시협약 체결을 사업자지정이라는 행정처분의 성격을 병유하는 것으로 보는 견해가 다수인 것으로 보이는 반면, 그 반대로 관계를 해소(unwind)하는 측면에서는 양자가 전혀 별개라고 보는 시각이 주를 이루고 있다. 그러나 이는 비대칭적 파악으로 체계적 일관성이 결여되었으며 실질적인 면에서도 타당하다고 보기 어렵다.

양자를 일체관계로 볼 것이냐 전혀 별개의 관계로 볼 것이냐는 근본적으로 실시협약을 법으로부터 위임의 연쇄를 따라 법에서 존재의 의의와 사명을 부여받은 법집행을 위한 계약이라고 볼 것이냐(일체설), 아니면 공법상 계약 자유의 원칙에 입각하여 전혀 별개의 제도라고 볼 것이냐(별개설)는 시각차이에 연유한다.

후자의 관점 그리고 그에 기반하고 있다고 생각되는 별개설은 실시협약이 근본적으로 왜 존재하는지, 법률과 시행령에서 규정하고 있는 실시협약에 대한 그 수많은 위임 조항들의 존재와 의미를 지나치게 경시한 논리이다. 일체설과 별개설의 대립적인 관점은 실무상 민간투자사업 종료와 관련한 거의 모든 쟁점을 관통하는 핵심 쟁점임에도 이에 관한 쟁점의 인지조차 이루어지지 못하고 있다. 이 문제를 쟁점으로 인식하고 일체설의 관점에서 관련 쟁점들을 체계적으로 풀어 나갈 필요가 있다. (이상훈, 129-156면.)

21

결론에 대신하여

도시개발의 관점에서 공익을 어떠한 시각에서 바라볼 것인가라는 것은 우선 개인과 사회의 관계들을 어떻게 이해할 것인가라는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 왜냐하면 따라서 도시개발과 관련한 다양한 문제의 해결을 위한 첫걸음은 도시개발이 추구하는 공익의 실체가 무엇인가에 대한 숙고에서부터 시작되어야 한다.

그런데 앞서 살펴본 것과 같이 민관 공동 도시개발사업의 공공성은 사업인정 절차에 의해 확인되고 있다. 즉, 도시개발과 관련한 공익 판단이 해당 사업의 사회적 기여와 역할에 대한 구체적인 타당성 검증의 과정이 없이 현재의 법과 제도에 의해 규정된 형식의 만족 여부에 따라서 이루어지고 있다. 다시 말해서 현재 도시개발이라는 하나의 사안을 두고 도시개발사업 지정권자가 생각하는 공익과 사업시행자가 생각하는 공익, 그리고 주민들이 기대하는 공익의 모습이 다 제 각각이다. 이러한 다양한 공익의 모습은 문제가 아니다. 이렇게 다르게 나타나는 공익을 민주적 절차를 통해서 즉, 서로 간의 소통과 협의를 통하여 이루어 나가야 한다. 과정의 공개성이 보장될 때 비로소 해당 개발사업이 추구한 사업상 공익이 실제의 공공성을 가지게 된다.

요약하면, 공익 개념이 본래적으로 가변적인 성질을 포함하고 있음을 인정하더라도 현재 우리사회 전반에서 가장 흔하게 사용하고 있는 공공성과 공익개념의 실체가 무엇인지에 대한 보다 진지한 고민과 연구가 그 어느때 보다 필요한 때이다.

22

참고 문헌

- 김지엽·남진·홍미영, “서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계”, 도시설계, 제17권 제2호, 한국 도시설계학회, 2016.
- 김세규, “현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안에 대한 토론문”, 한국토지공법학회 제100회 학술대회 ‘글로벌 시대에 있어 토지공법의 과제와 전망’, 논문집, 201.
- 김해룡, “현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안: 사업인정과 수용재결의 관계 및 사업인정 의제표 규정을 중심으로”, 한국토지공법학회 제100회 학술대회 ‘글로벌 시대에 있어 토지공법의 과제와 전망’, 논문집, 2015.
- 류하백, “토지수용법에 대한 평가”, 토지공법연구 제53집, 2011, 한국토지공법학회.
- 박진수·김기수, “공공성 측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰”, 한국도시설계 학회지, 제14권 제2호, 2013.
- 성봉근, 손진상, “실시계획에 대한 인가 절차 및 법적 쟁점”, 토지공법연구 제78집, 2017.
- 이계만, 안병철, “한국의 공익개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로”, 한국정책과학학회보, 제15권 제2호, 2011.
- 이상훈, 민간투자사업 실시협약 해지와 공익처분의 관계, 성균관법학 성균관대학교 법학연구원, vol.30, no.4, 2018.
- 이선영, “토지수용 요건의 토지법적 고찰”, 토지법학 제28권 제1호, 2012.
- 조대엽, “현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조.” 한국사회 13집 1호, 2012.
- 최송화, “공익의 범문제화”, 법학, 제47권 제3호, 서울대학교, 2006.
- 한상훈, “도시계획 판단기준으로써 공익의 개념과 특성에 관한 연구”, 대한부동산학회지 제35권 제1호, 2017.
- _____, “공공정책의 통제수단으로서 형량명령의 이해”, LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs, Vol.12 No.1, 2021.
- _____, 도시계획과 공익의 이해, 박영사, 2021.
- Dürig, Die konstanten Voraussetzungen des Begriffs “Öffentliches Interesse”, Diss. München, 1949, S. 33f.
- J. Habermas, Faktizität und Geltung, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992, S. 17-18; J. Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 1, 2.Aufl., Suhrkamp: Frankfurt am Main, 1997.
- Wolff, “Organschaft und Juristische Person, Band I: Juristische Person und Staatsperson”, 1933, S. 470ff.

23

감사합니다.

24



공공주도 주택공급 추진현황과 과제

2021.12.21

LH 토지주택연구원
최 상 희



목차

I. 공공주도 주택공급현황

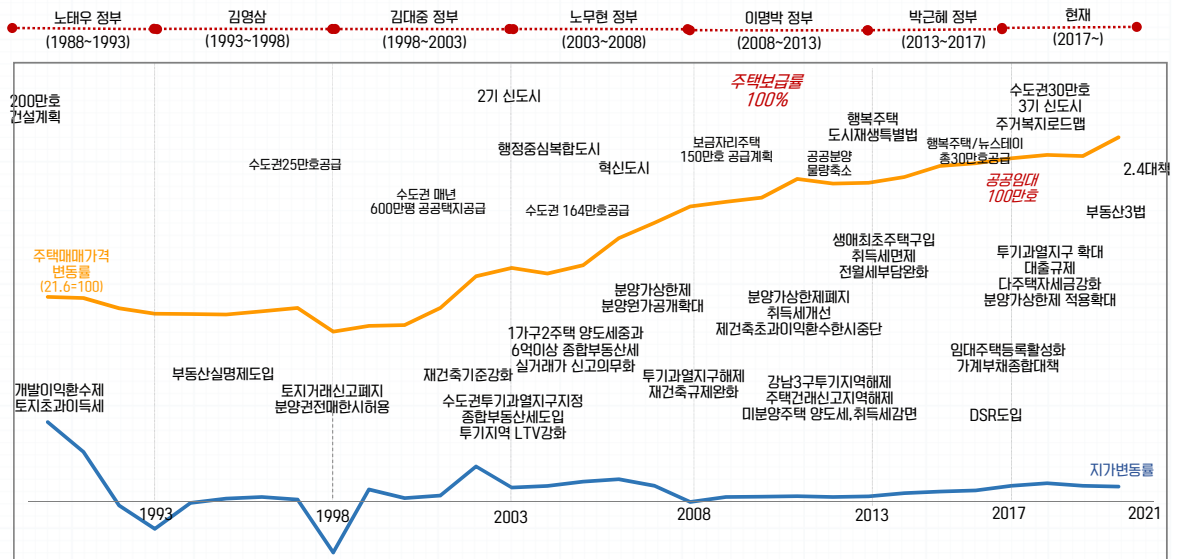
II. 공공주도 주택공급 필요성과 과제

공공주도 주택공급 현황

1 정권별 주요 부동산정책 추진 동향

> 시기별 부동산 상황을 고려한 정책 추진

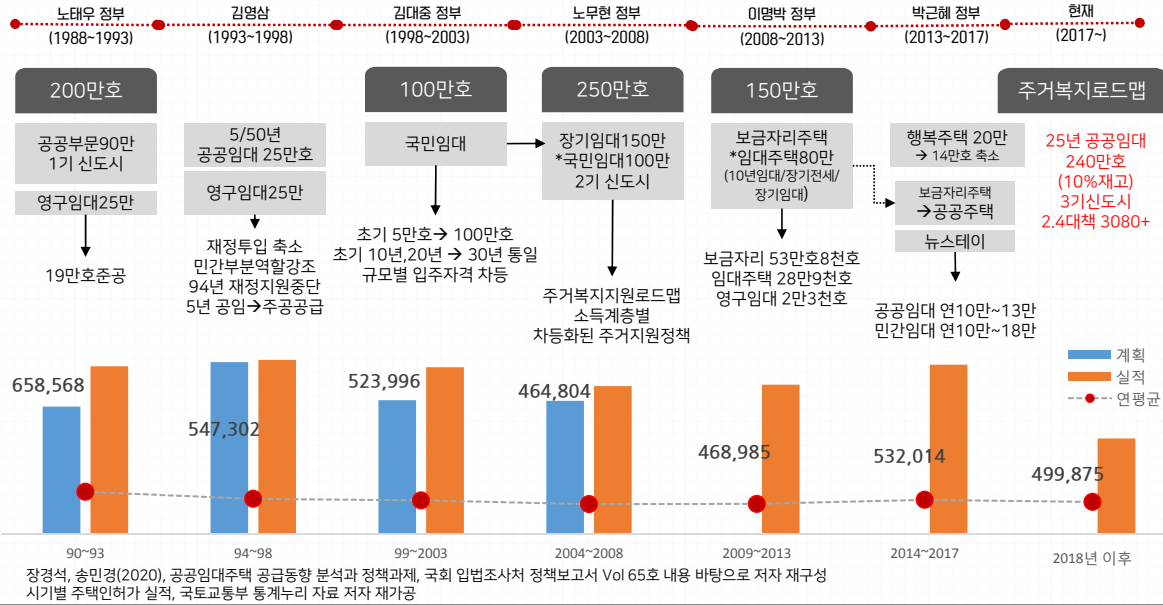
- (시장안정) 공공주도의 적시, 대량공급 + 투기적 수요 억제를 위한 금융 정책
- (시장친화) 부동산 경기 활성화를 위한 규제완화, 민간 참여를 위한 규제완화



1 정권별 주요 부동산정책 추진 동향

> 공공임대 및 시장안정을 위한 공급정책

- (공공주택) 영구임대 → 5/50년 임대 → 국민임대 → 보금자리 → 공공주택(맞춤형 특화)
- 공적주택 확대를 위한 재정지원 현실화, 계층별 공급유형 다양화 추진



2 현 정부 부동산정책 방향

> 정책방향

- (기조) 주택 공공성 강화 “서민 주거안정 및 실수요자 보호”정책
- (원칙) 집=거주의 대상, 투기수요 근절, 실수요자 보호, 생애주기별·소득수준별 맞춤형 대책

주택수요관리 (투기수요근절)

- 투기과열지구 및 조정대상지역
- 대출규제 등 금융대책
- 다주택자 세금강화
- 분양가상한제 적용 확대

실수요자보호 서민부담경감

- 청약제도개편
- 금융지원, 금리인하, 대출한도
- 생애주기별, 소득수준별 맞춤형 대책
- 세입자보호대책

주택공급정책

- 수도권주택공급계획
 - 공공주택 3080+ (2.4대책)
 - 수도권 127만호 공급
 - 수도권 30만호 (3기신도시)
- 공공주택 신규택지 및 3기 신도시
- 정비사업 공공성강화

출처: 대한민국 정책브리핑(부동산정책), 2021.2.17일 자료 재구성

2 현 정부 부동산정책 방향

수도권 30만호 (2018.9~2019.5)

- 1,2,3차 지구지정 86곳 30만호 공급계획 설정
- 도시규제정비를 통한 도심내 주택공급확대
 - * 상업지역 주거용 용적률 600%,
 - * **역세권 증상향**, 주차장 설치기준 완화

수도권 주택공급기반 강화방안 (2020.5.6)

- 공공성 강화한 정비사업 활성화
 - * 공공재개발 2만호 / * **역세권민간주택 0.8만호**
- 유희공간 정비 및 활용(준공업 0.7만)

서울권역 등 수도권 주택공급기반 강화방안 (2020.8.4)

- 서울권역 등 수도권 주택공급: 13.2만호 (정비사업 **7만호**)



출처: 대한민국 정책브리핑(부동산정책), 2021. 2.17일 자료 재구성



2.4 대책 발표이전 공급계획

수도권 127만호 주택공급계획 (2020.8.13)

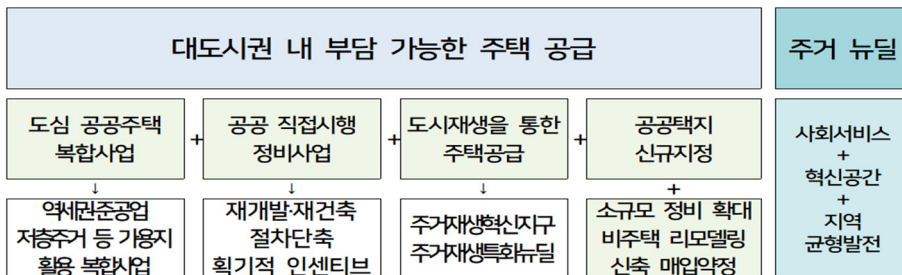
- 공공택지 84만호 + 재건축, 재개발 등 39만호 + 4만호(기타)
- 서울 36.4만호 중 정비사업 20.6만호
- 공공참여형 고밀재건축, 공공재개발: **9만호**
- 고밀재건축사업: 규제완화 기준보다 2배 이상 공급
- 준공업지역순환정비사업 등

5

2 현 정부 부동산정책 방향

> 공공주도 3080+(2.4대책)

- 25년까지 전국 대도시 약 83만호 주택공급 부지 확보. 수도권 약 61만호 (서울 32만호)
- 주거뉴딜 추진 통해 다기능 임대주택 전국 공급 (사회서비스 + 혁신공간 + 지역균형발전사업연계)



< 공급 부지확보 물량('21~'25) 추계치 총괄 >

(단위 : 만 호)

	총계	정비사업	도심공공주택복합사업			소규모	도시재생	공공택지**	비주택 리모델링	신축 매입
			역세권	준공업	저층주거					
계	83.6	13.6	12.3	1.2	6.1	11	3	26.3	4.1	6
서울	32.3	9.3	7.8	0.6	3.3	6.2	0.8	-	1.8	2.5
인천경기	29.3	2.1	1.4	0.3	1.3	1.6	1.1	18.0	1.4	2.1
5대 광역	22.0	2.2	3.1	0.3	1.5	3.2	1.1	(광역)5.6 (지방)2.7	0.9	1.4

출처: 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 정무기관 합동 보도자료

6

2 현 정부 부동산정책 방향

> 공공주도 3080+(2.4대책)

- 실수요 보호, 투기수요 근절 정책기조 유지
+ 시장의 기대를 뛰어넘는 속도, 물량, 품질의 주택을 신속 공급

물량공급 수급불안 심리해소

- 서울강남3구 유사한 32만호
- 건설기간 5년 이내 단축
- 특별건축구역+민간설계시공
+생활 SOC
- 공공분양 저렴한 가격 공급
- 3040세대 청약제도 개편

규제혁신 개발이익공유

- 도시건축규제완화
- 공공시행전제
재건축초과이익 부담금 미부과
- 통합심의
- 토지주추가수익, 생활 SOC확충
개발이익공유

인센티브 비즈니스 기회

- 토지주 10~30%p추가수익
- 사업기간단축, 공공 리스크 부담
- 민관공동시행, 민간단독시행
새로운 시장, 비즈니스 기회

출처: 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 정부기관 합동 보도자료 재구성

7

3 공급실적

> 시기별 · 부문별

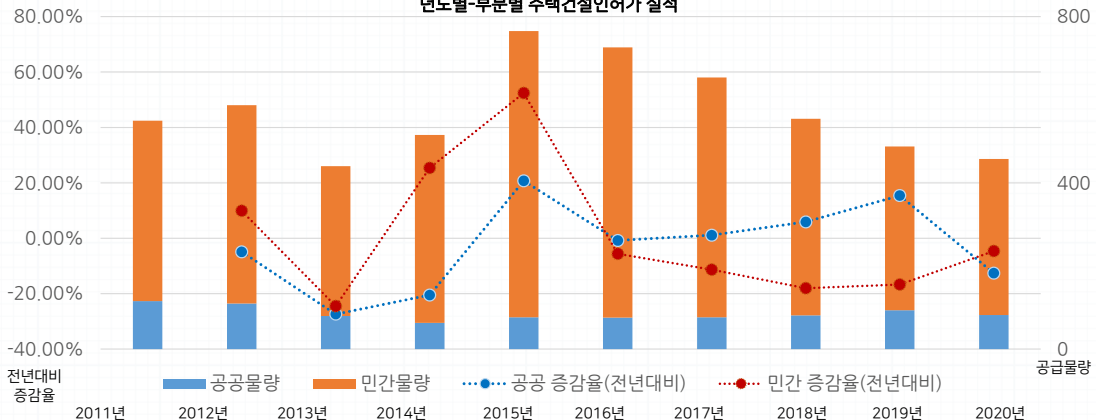
- (인허가) **년평균(2011~2020년기준) 공공 8.5만호 (약 14.8%) / 민간 48.8만호 (약85.1%)**
- (임대주택) **년평균(2011~2019년기준) 공공 7.9만호 (약 87.6%) / 민간 1.1만호 (약12.4%)**

자료: e-나라지표

년도별-부문별 임대주택건설실적

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
공공	78,525	52,263	56,953	61,248	77,227	73,555	70,924	116,675	129,427
민간	5,540	21,356	18,825	19,381	12,917	3,135	5,558	3,599	10,944

년도별-부문별 주택건설인허가 실적



3 공급실적

> 3기 신도시 추진현황

- 5개 신도시 968만평, 17.6만호 지구계획 승인완료(21.11)
- 지구지정에서 부터 최초 입주까지 약 5년내 사업 추진 → 공공분양 확대 → 서민 내집마련기회 제공



기존	총 17.6만호			
	공공주택 9.2만호(52.3%)		민간주택 8.4만호(47.7%)	
	공공분양 2.9만호(16.3%)	공공임대 6.3만호(36.0%)	민간분양 7.4만호(42.1%)	기타1.0만호(5.6%)

기존 민간분양 주택 중 일부 공공분양 주택으로 전환하여 공공분양 주택을 법적 상한(25% 이하) 수준으로 확대
- 민간분양주택 1.4만호(7.5%)를 공공분양주택(16.3→23.8%)으로 전환

변경	총 17.6만호				
	공공주택 9.2만호 (52.3%) → 10.6만호 (59.8%)		민간주택 8.4만호 (47.7%) → 7.0만호 (40.2%)		
	공공분양 2.9만호(16.3%) → 4.3만호(23.8%)		공공임대 6.3만호(36.0%) (변경없음)	민간분양 7.4만호(42.1%) → 6.0만호(34.6%)	민간임대 · 단독주택 1.0만호 (5.6%)
	일반 1.6만호	신희타 1.3만호			

자료: LH 내부자료 활용 / 일부 공급물량은 조정가능

3 공급실적

> 8.4대책

- (계획) 28년까지 서울권역 13.2만호 +α → 신규택지 발굴로 3.3만호 공급 추가 예정
- (LH) 신규 후보지 5곳 선정 (21.11) → 관계기간 협의, 주민 반발 등으로 추진 난항

자료: LH 내부자료 활용 / 일부 공급물량은 조정가능

> 2.4대책

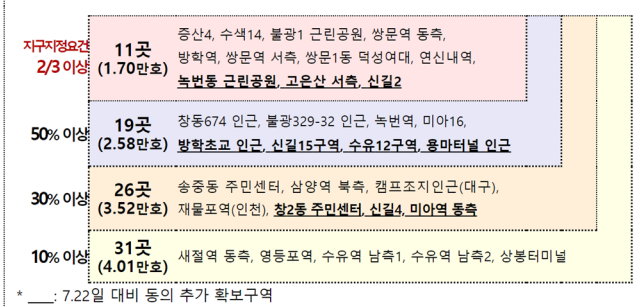
- 도심공공주택복합사업 : 6차까지 후보지 56곳, 약 7.57만호 규모 (21.8.4기준)
- 본 지구 지정요건 주민 2/3 동의 초과구역 총 11곳

《 3080+ 주택공급방안 사업별 후보지 현황 》

	총계	정비사업	도심공공주택복합사업			소규모 도시재생	공공 택지	신속 매입
			역세권	준공업	저층주거			
공급호수	25.4	3.4	2.89	0.27	4.41	2.1	11.9	0.43
발표시점	-	1,15, 3,29, 4,7,716	331, 4,14, 5,12, 5,26, 6,23, 8,4			4,29	2,24, 4,29	5,6

(단위: 만호)

《 주민동의 확보구역 현황(누계) 》



자료: 국토교통부 보도자료(21.8.4)

3 공급실적

> 2.4대책 (LH)

- 21년 LH 공급물량 98% 약 2.4만호 달성 / 일부지구 주민동의 이견, 관련법 개정 지연으로 후속조치 추진중
- 공공직접정비 및 도심복합사업 설명회/ 지구지정/ 후보지 확보 등

구분	'21~'25년		LH 추진현황	
	정부계획	LH 담당		
	83.6	63.2		
도심사업 (47.2 중 LH 32.1)	도심공공주택복합	19.6	13.7	역세권준공업지구 : 1차 지구지정 3곳(방학역 등) 중도위 심의완료/ 4곳 연내 저층주거지 : 4개지구(은평중사4구역 등) 지구지정에정
	공공경비사업	13.6	9.5	직접시행:도정개정지연/2곳(의왕내손 등) 후보지 발표 공공재개발 등: 12곳 중 5곳 중점추진지구 선정 (전농9구역 등 사업시행기본협약체결)
	소규모경비사업	11	5.9	소규모재개발: 후보지3곳(시흥 대야 등) 주민설명회 완료 소규모주택정비관리지역: 12곳(금천시흥1등) 주민설명회, 조합설립 추진 중
	도시재생사업	3	3	혁신지구: 1곳 지구지정 추진 뉴딜연계: 3곳 (대전동구 등)중 지구지정 및 인허가 승인 추진중 주거재생혁신지구 :중점추진지구 3곳 실무위원회 완료
택지사업	26.3	24.3	13개 공공택지 모두 '22년 내 지구지정을 완료	
매입약정 단기공급	15.8	11	공공리모델링 건축허가 및 약정체결 등	

2차 선도사업 (예시)

위치/면적 13개 구역 (강북11,동대문 2)
약 1.3만호 내외

추진전략 민간사업대비
용적률 56%p 상향
세대수 1.3배 증가
토지주 수익률 28.2%p증가



자료: LH 내부자료 활용 / 일부 공급물량은 조정가능



공공주도 주택공급 필요성과 과제

1 공공주도의 의미

> 주택공급을 위한 국가의 책임 강화요구

- 공공주도 → 정부, 국가를 대리하여 재화와 서비스 생산, 시장관리를 위한 역할 (공급/관리/금융)
- 정책집행의 공공성 → 공급 / 관리 / 금융지원 등 역할 → 공익실현 → **주거복지/시장안정/개발이익 및 편익의 재분배**

> 국외 주택정책기조 및 공공역할

- 국가별 주거복지/정책기조에 따른 공공역할 차별화
- 주택정책 실현을 위한 공공기관 위상 행정청~중앙 공공기관~지방 공공기관 등 다양한 형태

구분	일본 UR	프랑스 OPH	싱가폴 HDB	미국 PHA	영국 HE
기조(현재)	지역수요맞춤형 주거복지실현	저렴주택 공급확대	자가취득 지원 (토지국유제)	자가소유 촉진 금융지원 중심	저렴주택 공급확대
공공주택 공급체계	공공 직접공급	공공 직접공급 +비영리	공공 직접공급	공공주택청 기획 민간, 비영리 공급	공공 재정지원 비영리단체 공급
위상	중앙 공공기관	지방 공공기관	중앙 행정청	지방 행정청	중앙 행정청
기능	도시재생, 정비 임대주택 관리 중산층주택 공급 재해부흥지원	공공임대주택 건설·관리운영 도시개발, 정비사업 분양주택 공급	공공주택계획, 건설 주택금융 토지임대, 관리 도시정비	주거급여(바우처) 주택, 일자리 , 보육연계서비스	주택공급활성화 금융(재정)지원 토지확보지원

1 공공주도의 의미

> (한국) 직접공급 및 복합적 기능 수행

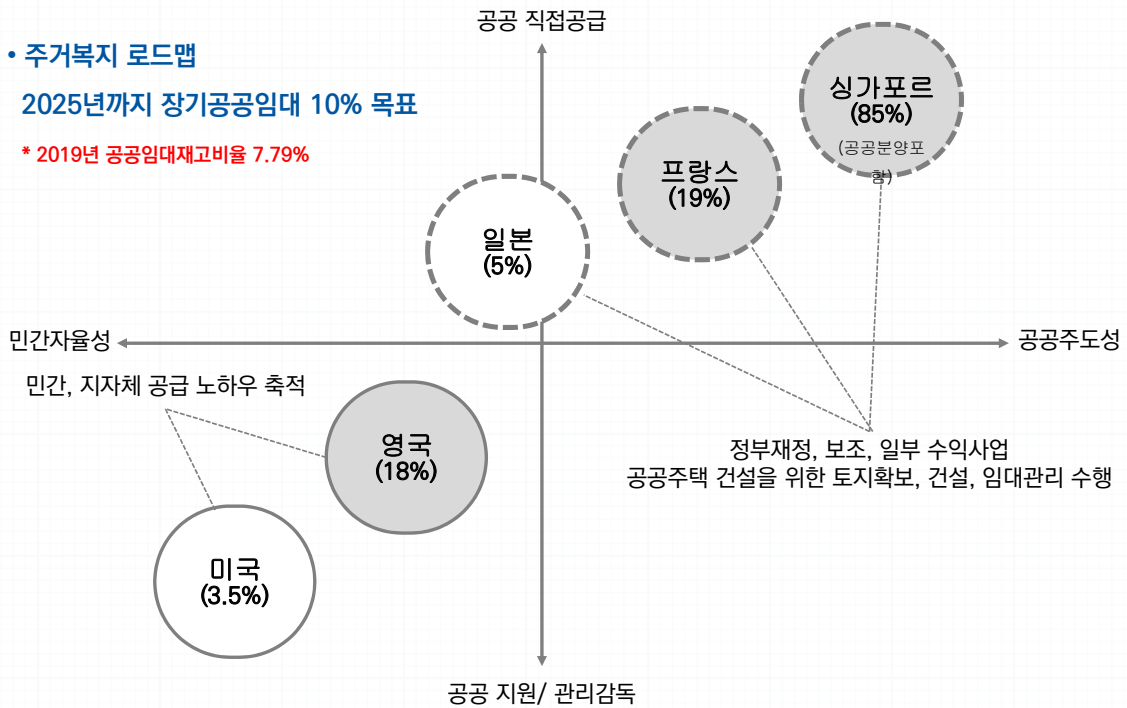
- 토지확보, 주택건설, 임대관리 복합 수행 → 일본, 프랑스, 싱가포르 주로 재정지원, 일부수익사업
- 공공은 금융지원, 관리감독 역할, 건설공급은 비영리민간이 담당 → 영국, 미국 재정지원/ 행정조직

- 대부분 국가들이 주거복지 사업에서 **재정지원이 주된 자원**이나,
- 한국 택지개발의 공영개발에 따른 **토지개발이익 원천적 환수로 수익-비수익 교차보전이 가능**

복합화 · 공공 직접공급 (일본, 프랑스, 싱가포르)	공공역할	전문화 · 공공 간접지원 (미국, 영국)
공공 직접공급, 관리 등 복합기능 수행	공공역할	금융지원, 관리감독
공공기관, 행정청	기관형태	행정청
정부재정(주) + 수익사업(일부)	자원	정부재정
공공 + 비영리 + 민간	공급주체	비영리, 민간

1 공공주도의 의미

- 주거복지 로드맵
2025년까지 장기공공임대 10% 목표
* 2019년 공공임대재고비율 7.79%



2 공공주도 주택공급에 대한 시각

> 수요자

- (긍정) 공공주도 패스트 트랙 / 용적률 상향조정 등 사업성 개선 기대 → 사업 안정성/집행력
- (부정) 정당보상/ 반대-찬성주민간 갈등 / 추진과정 비용증가/ 임대주택 공급에 따른 부정적외견

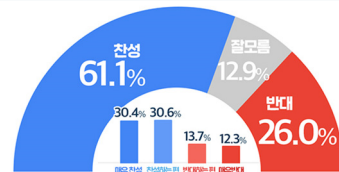
> 민간 참여 및 공공 운영 투명성

- 민간재개발/ 재건축에 대한 선호 증가
- LH 사태 → 공공의 독점적 지위 → 사회적 부작용 개선 필요
- 대장동 → 공공 개발이익 환수 투명성/ 공감대 형성

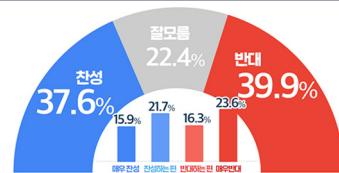
서울시장 보궐선거 현안 여론조사

조사원칙: 오피니언스 | 조사행사: 리얼미터 | 조사기간: 2021.3.24(수)
조사대상: 서울시 70만 만 18세이상 남녀 800명 (95% 신뢰수준에 표본오차 ±3.5%p)

민간의 재개발재건축 활성화 찬반



토지임대부주택 확대 찬반

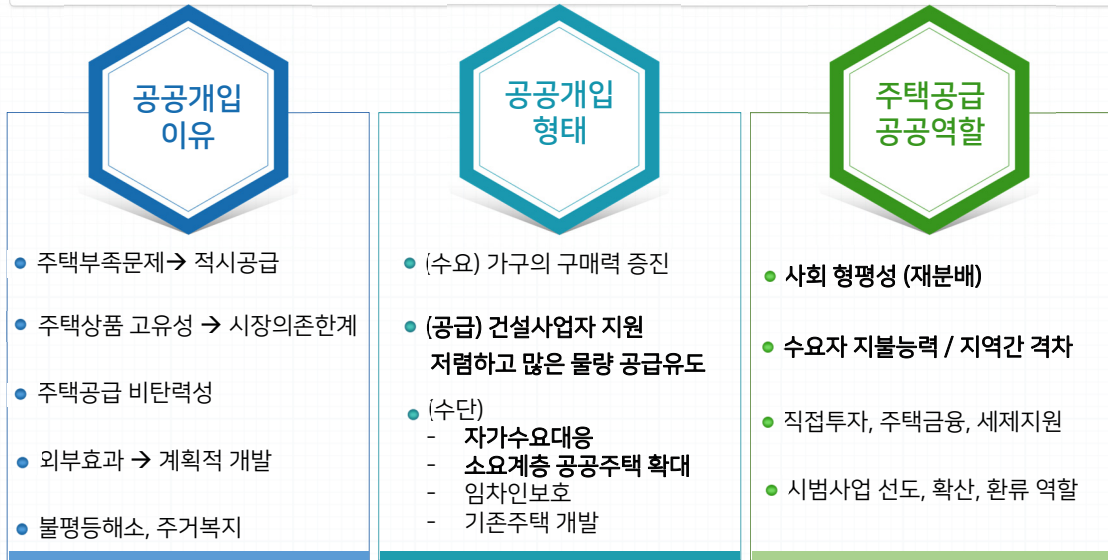


출처: 조선일보(21.7.27)/ 전국매일신문(21.11.16) 인터넷 기사/ 오마이뉴스 (21.3.25)

3 현재 주택시장은 공공개입을 필요로 하는가?

> 주택시장 안정을 위한 공공개입 당위성

- (효율성) 신규주택 건설을 통한 거시경제, 공공 집행으로 적시공급, 개발편의 주변지역 상생
- (형평성) 구성원 최소한의 주거수준 보장 + 내집마련, 주거지원을 통한 소득 재분배



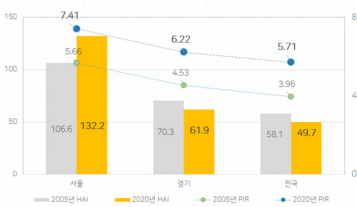
3 현재 주택시장은 공공개입을 필요로 하는가?

- 서울 내집마련까지 걸리는 기간 5.66년 / 서울 전체 재고 중 중산층 구입가능 주택비율 6.2% 불과 주택가격 상승 → 수요자 내집마련 기회 어려움, 임대시장 가격 상승 동반하는 악순환

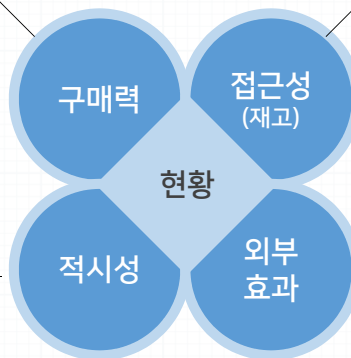
- 계획적 개발을 통한 노후 시가지 정비와 개발의 편익을 주변지역 확산 필요
- 적시 공급을 통한 시장안정 요구 → 공공 인허가 절차 통합/기획 역할 요구

PIR: 5.66 (2005년) → 7.41년 (2020년)

HAI: 106.6(2005년) → 132.2 (2020년)



- * 3기 신도시 등
→ 지구지정~입주 : 약 5년 이내
- * 서울시 공공기획
→ 당초 42개월 → 14개월



구입물량 지수 (HOI)	서울	경기	전국
2012년	32.5	62.3	64.8
2015년	23.8	54.4	61.7
2020년	6.2	46.2	56.9

2025년까지 장기임대주택 10%달성

- * 공공사업지구
→ 광역교통개선 → 주변지역 편익 증가
- 용적률상향 → 임대주택 등 환수
- * 개발부담금 → 50% 균특회계
- 국가균형발전 등 활용

HAI: 중위소득가구 표준대출로 중간가격 주택구입시 대출상환부담 지수/ HOI: 전체 주택 중 중위소득가구 구입가능 주택비율

* 주택금융통계시스템 주택금융지수 자료 활용

4 시장친화적 정책으로 공공주도 공급 대체 가능한가?

- (긍정) 주택품질, 디자인의 다양성 / 민간 주택브랜드 가격상승 기대감 등 기대
- (보완) 공적주택 공급역할 대체가능성 / 기업운영 투명성 / 개발사업 이익 재투자 범위 등
→ 전제조건 정부재정지원 단가 현실화 / 민간개발사업 공적기여-개발이익 환수-협상제도 등



5 공공주도 주택공급 추진을 위한 과제

- (단기) 2025년까지 장기공공주택 10% 달성 → 시장 안정을 위한 공적재고확보
- (중장기) 생애주기별-지역별 격차를 조정, 주거의 질적 업그레이드 → 플랫폼 역할

정보제공 투명성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도심복합주택사업 등 → 주민 동의율 / 사업진행과정에서 사업비 증가 → 사업철회 리스크 ▪ 토지수용~보상과정 원주민 보호 / 투기세력 차단을 위한 운영 기준 고도화
자원조달 현실화/다각화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 물량중심 → 질적 전환요구 → 재정지원 현실화 / 공급규모 다양화 ▪ 토지개발이익~임대주택 손실 재투자 vs 공공 개발이익 환수 상향조정시 교차 가능성 ▪ 공공주도 → 공공기획+민간참여방식 or 참여지분 중심 공동사업의 발전모델도 고려
순환-네트워크 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수요자 주거 수요 다양화 : 이동, 가구형태 변화, 지역간 이동 (균형발전 차원) 대응 ▪ 점유형태 (임대 → 분양)/ 공공자가정책 등 안정적 운영과 수요자 요구사항 반영 필요
미래변화 선도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공주도 주택공급과정에서 공공의 역할 / 직접공급 or 코디네이터/ 기획,총괄 ▪ 사회-기술성장에 따른 개발사업 성격, 공공성 재해석 / 역할 고도화

감사합니다.

urban@lh.or.kr



공공주도 주택공급 의사결정에서의 도시행정 문제와 시민감시



경실련 도시개혁센터

백인길

공공주도 주택공급 의사결정에서의 도시행정 문제와 시민감시

목 차

- ① 배경 및 목적
- ② 공공주도 주택공급 정책의 주요 내용
- ③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제
- ④ 시민감시의 방향

1 배경 및 목적

+ 배경

- 30여 차례에 걸친 부동산정책에도 불구하고 주택을 비롯한 부동산문제의 해결점은 요원한 것으로 평가
- 현 정부의 부동산 정책은 수요관리 중심의 정책에서 공급정책으로 무게중심이 이동
- 차기 대선에서도 부동산은 주요 공약 중 하나이며, 주택공급에 대한 공약들도 비중있게 취급
- 현재까지 추진된 공공주도 주택공급 정책에 대한 논의는 잘 다루어지지 않고 있는 실정
- 수도권내 신도시개발은 국토균형발전에 역행하는 정책이라는 지속적인 비판에도 묵묵부답

【 현 정부의 주요 부동산 정책 】

구분	주택 수요 관리 정책	조세 정책	주택공급정책
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지역 및 조정대상지역 지정 확대 • 조정지역에 대한 대출 등 금융지원책 변경 • 분양가상한제 도입 및 확대 • 임대차 보호 3법 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세 세율 인상 • 양도소득세 세율 인상 • 재산세 세율 인상 • 취득세 세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공주도 3080+ • 3기 신도시 등 주택공급계획 • 청약제도 개편, 주거안정 금융지원 등

+ 목적

- 현 정부의 공공주도 주택공급에 대해 비판적 관점에서 조명해보고, 주택공급 정책이 도시행정에 미치는 문제점을 제시하며 시민감시의 방향을 제안

2 공공주도 주택공급 정책의 주요 내용

18

9.13 : 주택공급 확대 발표

- 신규 수도권 공공택지 공급 : 30곳 30만호
- 도심내 공급 활성화
 - 지자체와 협의를 통해 도심내 규제 완화(상업지역 주거비율 및 준주거지역 용적률 상향, 역세권 용도지역 변경)등을 포함하여 다양한 주택공급 확대방안 마련
 - 노후지에 소규모 정비사업 활성화를 통해 주택공급 확대

9.21 : 수도권 주택공급 확대 방안

- 양질의 저렴한 주택이 충분히 공급될 수 있도록 입지가 우수한 공공택지(30만호) 확보를 내년 상반기까지 완료
- 신혼희망타운(10만호)은 사업 단축을 통해 금년부터 분양 착수
- 도시규제 정비 등을 통한 도심 내 주택공급 확대
- 신규택지 34,960호

12.19 : 3기 신도시 발표

- 100만㎡ 이상 4곳(12.2만호)
- 100만㎡ 이하 6곳
- 10만㎡ 이하 31곳
- 신규택지 155,000호

19

5.7 : 3기 신도시 추가 발표

- 고양창릉, 부천대장 등 2곳에 5.8만호
- 신규택지 110,000호

20

5.6 : 수도권 주택공급 기반 강화 방안

- 공공성을 강화한 정비사업 활성화 : 4만호
- 유휴공간 정비 및 재활용 : 1.5만호
- 도심 내 유휴부지 추가 확보 : 1.5만호
- 기존 수도권 공급계획 조기화 : 공공택지에서 공급할 77만호 중 50% 이상을 '23년까지 입주자 모집 착수, 사전청약제 도입
- 기존시가지 55,000호

8.4 : 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안

- 신규택지 발굴 : 3.3만호(노원 태릉, 용산 캠프킴),
- 3기 신도시 등 공공택지 용적률 상향 : 20,000호

21

2.4 : 공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 획기적 확대 방안

- 압도적 물량 공급으로 수급 불안심리 해소 : 서울에만 32만호 공급
- 과감한 규제혁신과 개발이익 공유 : 용도지역 변경, 용적률 상향, 기부채납 부담 완화
- 파격적 인센티브와 새로운 비즈니스 기회 창출 : 토지주 10-30% 추가이익, 사업기간 단축, 공공이 리스크 부담
- 신규택지 180,000호, 기존시가지 436,000호

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

1) 수요·공급에 대한 지속적 모니터링의 부재

+ 수요·공급 모니터링의 내용

○ 기 발표된 수급상황에 대한 내용

【 2018. 8. 27 발표 내용(향후 5년간 신규주택 수요공급 전망) 】

(단위: 만호)

구분		18년	19년	20년	21년	22년	연평균
수도권	수요	22.1	22.2	22.2	22.4	21.8	22.1
	공급	32.4	28.1	27.0	22.6	21.5	26.3
서울	수요	5.5	5.5	5.6	5.6	5.5	5.5
	공급	7.4	8.0	7.0	6.4	7.0	7.2

【 2021. 2. 4 발표 내용 】

(단위: 만호)

구분	19년	20년	21년	22년	비고
수도권 가구수 증가	25.4	26.1	26.7	27.4	'21, '22년은 '19년 증가비율 지속시
수도권 주택수 증가	31.0	24.0	26.2	25.8	

수요·공급에 대한 예측의 어려움을 고려하더라도 일관된 형태의 수급상황에 대한 예측치 발표는 없음

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

1) 수요·공급에 대한 지속적 모니터링의 부재

+ 수요·공급 모니터링의 내용

○ 시기별 주택공급계획 발표 내용

- 2018년 9월 - 2019년 5월까지 수도권 신규택지 30만호 공급계획에 따라 일관되게 추진
- 2020년 5월 이후 수도권내 72.4만호의 추가적인 공급계획의 발표는 수급상황에 대한 설명이 부재

구분	합계	신규택지				기성시가지		
		수도권	서울	경기	인천	수도권	서울	인천경기
합계	1,023,960	532,960	92,000	416,160	24,800	491,000	378,000	113,000
2018.9.21	34,960	34,960	10,000	17,160	7,800	0		
2018.12.19	155,000	155,000	19,000	119,000	17,000	0		
2019.5.7	110,000	110,000	10,000	100,000		0		
2020.5.6	55,000	0				55,000	55,000	
2020.8.4	53,000	53,000	53,000			0		
2021.2.4	616,000	180,000		180,000		436,000	323,000	113,000

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

1) 수요·공급에 대한 지속적 모니터링의 부재

+ 수요·공급 모니터링의 방향

○ 시기별 주택공급계획 발표 내용

- 주택시장은 다양한 요소의 하위시장이 존재 : 지역별, 주택유형별, 규모별, 점유형태별 등
- 기존 대책에서 하위시장별 수급의 불균형에 대한 분석은 부재 : 문제의 원인에 대한 분석없이 공급대책을 무작위로 발표
- 다양한 하위시장에 따른 수요·공급의 모니터링을 통해 맞춤형 주택공급으로 부작용 최소화 필요

○ 수요와 소요의 개념 구분을 통한 접근 필요

★ 수요와 소요

- 수요는 주택가격, 소득수준 등과 연계되어 시장상황에 따라 매우 유동적
- 소요는 지역사회의 인구 및 가구를 바탕으로 한 필요 주택수로 파악

★ 소요에 대한 주택공급 정책 수립 필요

- 기존의 주택공급 방식에서 주택가격·소득 등의 사유로 수요로 전환이 어려운 가구에 대한 공공임대주택 등 공급정책의 마련

★ 수요에 대한 주택공급의 기본 방향 설정 필요

- 수요에 대한 대응의 기본방향은 시장기능의 활용
- 주택가격·소득 등의 사유로 약간의 정책적 배려시 수요로 전환이 가능한 가구에 대한 주택공급 기준의 마련

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

1) 수요·공급에 대한 지속적 모니터링의 부재

+ 수요·공급 모니터링의 방향

○ 주택에 대한 수요는 공간재로 이용하고자 하는 수요와 투자재로 파악하는 수요의 구분이 필요

- 최근의 상황에 대한 고찰을 통해
 “공급부족에 따른 주택가격의 급등” 언론에서 제기 → 공급대책 발표 → “주택가격 안정” 발표
- 실제 공급은 이루어지 않음
- 공간재로서의 주택이 부족했다면 공급이 이루어져야 부족문제가 해결되어 가격안정이 나타나야 할 것이나, 공급이 이루어지지 않음에도 가격안정이 나타났다면 가격상승의 원인은 투자재의 성격에서 찾아야 할 것임

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

2) 단기적 처방에 집중

+ 주택공급 대책의 목표연도

구분	공급 목표(호)	목표 연도
2018.9.21	34,960	• 2021년부터 순차적으로 주택공급
2018.12.19	155,000	• 2021년부터 주택공급, 소규모 택지는 2020년부터 주택공급
2019.5.7	110,000	• 2022년부터 순차적으로 주택공급, 소규모 택지는 2020년부터 주택공급
2020.5.6	55,000	• 2022년 까지
2020.8.4	53,000	• 2028년 까지
2021.2.4	616,000	• 2025년 까지

+ 평가

- 2019년 기준 수도권 주택수는 984만호 보급률 99.2%(통계청 기준, 신주택보급률)
- 향후 5년간 공급하겠다는 주택수는 기존주택수의 19.2%
 - 단기간에 이러한 물량의 주택공급이 필요한가에 대한 근본적인 의문점 존재
 - 이 정도의 물량이 필요했다면 지속적인 공급계획이 수립되어 있어야 할 것임

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

3) 공공은 '선', 민간은 '악'이라는 이분법적 접근

+ 도심 공공주택 복합사업 도입

- 사업개념
 - 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등 기존 민간사업으로는 개발이 어려워 저이용·노후화되고 있는 지역에 대한 新개발모델
 - 재개발·재건축 등 민간이 주도하는 사업에 대해서는 투기수요 유입, 과도한 특혜우려가 있어 획기적 도시·건축 규제 완화 및 재정지원 등이 어려운 상황
 - 공공이 지구지정을 통해 부지를 확보하고, 양질의 주택과 함께 도시기능 재구조화를 위한 거점조성을 동시에 추진하는 사업
 - 공공 주도로 시행하되 공공-민간 공동시행·협업방식 등 다양한 주체의 참여를 유도하고, 규제완화 등 적합한 사업구조 마련 지원
- 사업성 확보 지원 + 공기업 리스크 관리
 - 융적률 상향, 기부채납 제한 등을 통해 사업성 확보지원, 자금조달 지원을 위해 공적보증(HUG) 지원 강화 (HUG 보증여력 확대)
- 개발이익 공유
 - 개발이익은 토지주 추가수익, 쾌적한 주거를 위한 생활SOC 확충, 특수상황 토지주 보호, 세입자 이주, 공공자가·임대주택 등에 활용

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

1. 공공주도 주택공급 정책

3) 공공은 '선', 민간은 '악'이라는 이분법적 접근

+ 이분법적 접근의 문제

- 공공과 민간의 개발사업에 조건을 달리하는 이유가 있어야 하나?
 - 공공 주도의 경우 : 용적률 상향, 용도지역 종상향 등 사업성을 충분히 확보할 수 있는 유리한 조건을 제공
 - 민간 사업 경우 : 투기수요 유입 및 과도한 특혜 우려 있어 제한
- 이분법적 접근의 문제
 - 공공이 모든 공공주택 복합사업을 수행하기에는 어려움 존재
 - 토지주에게 추가수익을 보장하는 것은 특혜로 민간 사업 제한의 명분 상실
 - 사업주체에 따라 종상향, 용적률 상향 등은 형평성의 문제 발생
 - 점적인 토지이용상황의 연출로 쾌적한 도시공간 조성에 어려움 발생
 - 민간의 기반시설 확보 및 임대주택공급의 조건으로 종상향, 용적률 상향 요구에 대응할 명분 부재
 - 기부채납 제한과 개발이익 공유는 상충되는 개념으로 충돌 가능성 존재
- 특혜는 민간에게만 발생하는 것이 아니라 공공에게도 발생
 - 동일한 조건을 유지해야 함
 - 용적률 상향, 종상향 등에 의해 발생하는 이익은 환수되어야 하는 것이 원칙

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

2. 공공주도 주택공급 결정이 도시공간에 미치는 영향

1) 신도시 개발

- 도시기본계획의 무용화
- 기존시가지와 신도시간의 갈등 심화
 - 중심지 이동, 기존시가지의 쇠퇴와 연계된 경우 갈등은 더욱 심각
- 신도시 주변지역에서의 개발압력
 - 주변지역의 난개발 발생, 무임승차에 따른 개발이익 사유화
- 수도권 공간구조의 왜곡
 - 지자체간 신도시 유치 위한 경쟁 심화
 - 수도권 내 산업·업무기능 배분에 관한 정책 부재 등 신도시 중심의 기능 재편
- 선계획 - 후개발의 원칙 훼손

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

2. 공공주도 주택공급 결정이 도시공간에 미치는 영향

2) 도심 공공주택 복합사업 등 기존시가지 개발

+ **종상향**

- 주택공급을 위한 종상향은 도시관리의 기본방향을 훼손
- 고밀의 주택공급을 위해 일반상업지역, 준주거지역으로의 종상향은 용도지역의 원래 목적을 훼손

+ **용적률 완화**

- 지자체별 특성에 따라 용도지역별 용적률을 적용하도록 한 국토계획법의 기본 원칙에 반함
- 용적률 완화로 인한 기반시설 용량부족 등 문제 발생

+ **주거비율 완화**

- 주상복합건물의 상업비율 최소화는 용도지역의 지정목적에 반함
- 고밀의 주거지 밀집에 따른 주거환경 악화

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

2. 공공주도 주택공급 결정이 도시공간에 미치는 영향

3) 주택정책의 근본 목표에 역행

○ **주택정책의 기본 목표**

★ **충분한 양의 주택 확보**

- 급속한 도시화의 과정에서 가장 먼저 당면하는 것이 주택의 절대적 양의 부족
- 이러한 경우 주택정책의 목표는 우선 양의 해결
- 우리나라의 경우 2000년대 초반까지가 여기에 해당

★ **양호한 주택의 확보**

- 양의 부족을 해결한 나라들이 다음으로 맞는 주택문제로는 질의 문제가 대두
- 경제발전에 따른 소득증가로 인한 주택의 교체수요로 인하여 야기되는 현상

★ **쾌적한 주택의 확보**

- 앞의 양이나 질의 수준은 주생활을 영위하는 주택단위의 개선인 것에 비하여 이것은 인근지역의 환경개선
- 도로나 소공원 기타 편의시설의 수준을 향상시키는 것이 정책의 목표

○ **고밀의 주택공급 정책은 쾌적한 주택의 확보라는 주택정책의 목표와는 배치됨**

- 2000년대 이전 충분한 주택의 확보가 필요했던 시기에 적합한 정책

○ **저소득층을 위한 양호한 주택의 확보에 대한 정책의 부재**

③ 주택공급과 도시 공간계획(행정)의 문제

2. 공공주도 주택공급 결정이 도시공간에 미치는 영향

4) 국토균형발전에 역행

○ 수도권 집중의 가속화

- 수도권 면적은 대한민국 면적의 약 12%(11,851km²), '21.3) 수도권 인구는 대한민국 인구의 약 50%(2,600만명)
- 3기 신도시(중소택지 제외)의 계획인구 약 63만명, 용적률 상향을 통해 신도시 주택 공급량 확대 추진('20.8.4)
- 3기 신도시는 수도권 거주인구를 위한 주택공급이라고 이야기하나, 비수도권 인구의 수도권 유입도 증가할 것으로 예상

시군별	지구명	면적(천m ²)	사업비(억원)	세대수(호)	수용인구(인)
남양주시	왕숙	8,890	83,266	53,300	133,000
	왕숙2	2,447	33,800	12,700	31,750
하남시	교산	6,491	103,216	32,000	80,000
과천시	과천	1,555	38,559	7,100	17,750
고양시	창릉	8,127	112,534	38,345	91,984
부천시	대장	3,435	39,850	20,000	47,000
인천시	계양	3,332	-	17,000	39,000
광명시, 시흥시	광명시흥	12,710	-	70,000	161,000
안산시	장상	2,213	-	14,000	33,000
합계		49,200	-	264,445	634,484

자료 : 경기도청 홈페이지; 3기 신도시 홈페이지

○ 지방도시 육성에 대한 근본 대책 시급

④ 시민감시의 방향

공공은 그 역할을 충실히 수행하고 있는가?

- 소요에 대한 지속적인 접근
- 수요는 제대로 파악하고 접근해야

지역시장만이 아니라 국토를 고려하는 정책인가?

- 국토균형발전에 대한 지속적인 요구와 감시

쾌적한 주거환경의 조성을 위한 노력이 있는가?

- 개발밀도 관리, 생활SOC의 확충

공정은 실현되는가?

- 특정집단에 이익이 집중
- 개발이익 환수
- 불로소득의 발생 등

감사합니다