1.「新經濟 5個年計劃」

資料提供 : 建設部

주택문제 해결부문

Ⅰ. 우리의 주택문제

1. 주택문제의 현황

1) 주택의 절대량 부족

○ 200만호계획의 추진으로 주택의 절대량부족문제가 크게 완화되고 있으나 아직도 260만여호의 주택이 부족

※ '92부족주택수(2,623천호)=가구수(10,933)-주택수(8,310)

○ 선진국에 비하여 주택보급율이 크게 낮아 부문간 균형발전이 저해되고 산업경쟁력 제고에 장애요인으로 작용할 우려

- 선진국의 경우 '70년대에 이미 주택보급율이 100%를 넘었으나 우리는 '92년말현재 76%수준에 불과하고 특히 대도시지역은 주택부족정도가 더욱 심각

* 주택보급율 ┌ 전 국 : 69.2%('87)→76.0%('92)
　　　　　└ 도시지역 : 58.1%('87)→69.0%('92)

2) 높은 수준의 주택가격

○ 소득수준에 비하여 주택가격이 높고 특히 서울등 수도권지역은 격차가 커서 무주택 서민의 내집마련이 어려운 실정

<년소득대비 주택가격비율>

미 국	영 국	서 독	일 본 (동경)		한 국 (서울)	
3.4 ('87)	4.4 ('87)	4.6 ('86)	5.9 ('92)	7.7 ('92)	7.5 ('92)	8.9 ('92)

※ 자료 : 국토개발연구원

○ 주택공급의 확대로 '91. 5월이후 주택가격이 안정되고 있으나 주태가격의 안정기반은 아직 취약

- 절대량부족으로 시장구조가 불안정하여 경기가 활성화되거나 통화량이 증가하면 주택가격이 급상승하는 악순환

* 주택가격지수 : 100('85)→173.1('91.4)→154.6('92)
  +73.1% △ 10.9%

3) 서민의 주거복지수준 미흡

○ 주택의 절대량 부족과 지나치게 높은 주택가격으로 도시영세민과 일반 서민층의 주거복지는 아직도 낮은 수준

- 주택의 규모가 확대되고 시설도 현대화되고 있으나, 아직도 전체가구의 20%가 단칸방에서 거주

구 분	'75	'80	'85	'90
• 주택의 평균면적	17.6평	20.7	22.9	25.5평
• 방 1칸 거주가구	—	—	32.6%	20.1%

※ 자료 : 인구, 주택총조사 결과

- 공공부문에서 건설한 임대주택의 재고는 '92년말현재 전체주택의 5%이내에 불과하여 영세민의 주거복지제고에 한계

※ '92현재 공공부문의 임대주택제고

계	영구임대	장기임대	사원임대
40만호	10만호	25만호	5만호

4) 주택의 조기 노후화와 시장구조의 왜곡

○ 주택건설과정에서의 부실시공과 유지·보수·관리체제의 미흡으로 주택의 품질이 낮고 조기에 노후화

○ 분양가규제, 각종사업승인관련규제등 주택시장에 대한 직접규제와 투기억제에 치중한 과세제도등으로 주택시장구조가 왜곡

○ 특히 주택을 재산증식의 수단으로 생각하는 인식의 팽배로 건전한 거래질서의 확립과 임대문화의 정착에 한계

2. 주택문제의 원인

1) 급속한 가구증가와 대도시 인구집중

○ 인구의 자연증가와 핵가족화현상등으로 가구수가 급증하여 가구의 증가속도가 재고주택의 증가속도를 상회

	'80~'87		'88~'92
가 구 증 가 율	년평균 3.2%	→	3.2%
재고주택증가율	년평균 2.8%	→	5.6%

○ 특히 산업화, 도시화로 인구의 도시집중이 가속화되어 도시지역의 주택사정이 급속히 악화

- 도 시 화 율 : '70(49.8%) →'90(78.9%)
- 수도권 인구 : '70(8,730천명)→'90(18,586천명)

2) 주택부분에 대한 투자 및 재정지원의 부족

○ 그동안 빈곤탈피를 위한 경제개발에 치중하다 보니 투자재원이 부족하여 주택부문에 대한 투자가 부족

- 선진국의 경우 60~70년대에 GNP의 6~7%를 주택부문에 계속투자하였으나 우리는 '80년대말까지 GNP의 4~5%를 투자

<GNP 5~7천불수준에서의 주택투자비중>

구 분	30개국평균	일 본	독 일	프 랑 스	이 태 리
주 택 투 자	5.9%	7.4%	5.8%	6.9%	5.5%

※ 자료 : 국토개발연구원

○ 특히 주택부문에 대한 재정지원이 부족하였으며, 200만호계획이후 주택부문에 대한 재정투자가 증가하였으나 '93년부터 다시 급격히 감소→선진국수준(5~7%)에는 크게 미달

<예산총액대비 주택투자의 비중>

'81	'83	'85	'87	'89	'91	'93
1.2%	0.7	0.3	0.9	4.2	3.2	1.6

3) 주택의 안정적 공급기반 미비

○ 재원의 부족으로 주로 중산층이상의 여유자금에 의존하여 주택건설을 추진하는 과정에서 경기의존적인 경향 심화

- 가격이 오르면 초과수요로 공급이 부족, 가격이 내리면 수요가 격감되어 미분양적체를 반복하는 등 주택공급의 기복이 심화
- 이에 따라 주택가격의 변동폭이 커서 주택이 거주수단으로서 보다는 투기수단화되는 경향 심화

○ 수요측면에서 투기심리의 만연으로 주택의 수요구조가 불안하고 주택금융의 절대량 부족으로 안정적인 수요계층의 확보가 곤란

- 투기적수요가 가세하여 매우 불안정한 수요구조 형성
- 주택금융은 거의 대부분이 수요자저축에 의하여 조달되고 일반자금의 유입이 낮아 안정적인 실수요확보에 한계

○ 공급측면에서도 택지·자금등 요소의 탄력성이 낮고 유인이 부족

- 택지의 부족 : 각종 토지이용규제로 집을 지을 땅이 부족
- 자금의 부족 : 주택금융의 제약으로 자금지원이 부족

- 유인의 미흡 : 주택사업에 대한 각종규제로 사업성 저하
- 인허가 절차 : 복잡한 인·허가절차에 많은 시일이 소요

4) 주택정책의 연계성과 종합성이 미흡

○ 주택정책이 시급한 가격안정시책에 치중하여 거시경제정책이나 지역균형개발시책등 여타 정책과의 연계성이 부족

- 주택가격안정을 위한 200만호계획은 건자재·노임의 급등을 초래하여 거시경제의 균형을 저해

○ 주택정책내에서도 건설분야에만 정책이 집중되어 있고 관리, 유지보수, 거래등에 관하여는 관심이 저조

3. 그동안의 주요시책

○ 공급의 확대를 통하여 주택문제를 보다 근본적으로 해결하고자 주택 200만호 건설계획을 추진

- '88~'92의 5년간 272만호를 건설하여 주택보급율을 76%로 제고
- 특히 저소득층의 주거안정에 주안점을 두고 추진
  - 법정영세민을 위한 영구임대주택 건설('89~'92, 19만호)
  - 저소득근로자를 위한 근로자주택 건설('90~'92, 14만호)

※ 그러나 200만호계획은 '80년대말의 국제수지흑자등으로 인한 내수경기활황과 맞물려 거시경제에 부정적인 영향을 미침

○ 그동안 주택시장의 문제를 해결하기 위하여 다각적인 노력을 강구

- 택지문제의 해결을 위하여 택촉법에 의한 공영개발을 적극 추진
  - 각종 토지이용규제를 효과적으로 배제
  - 택지개발기간을 대폭 단축
  - 개발이익의 과도한 사유화를 방지
- 주택자금부족문제를 해결하기 위하여 국민주택기금을 확충
  - 민영주택자금의 절대부족을 공공에서 보충
  - 저소득층의 주거안정을 효과적으로 지원
- 주택사업의 유인을 제공하기 위하여 분양가 원가연동제를 도입

• 종전의 일률적인 상한가규제에 따른 문제점 해소

• 사업자에게 적정이윤을 보장하면서 시민의 내집마련 지원

– 주택사업관련 각종 인허가를 지방으로 이양하고 간소화 추진

• 각종 제도는 민간의 자율성을 제고하는 방향으로 개선

Ⅱ. 향후 주택시장의 전망

1. 시장여건의 변화전망

1) 인구증가

○ 인구증가율은 계속 하락하여 년평균 1%미만으로 둔화될 전망

– 인구증가율 : '90 : 0.98%→'95 : 0.93%→2000 : 0.81%

○ 경제활동인구와 노령인구의 증가로 인구구조는 "피라밋형"에서 "항아리"형으로 변화할 전망이며 이에 따라 노령가구와 독신가구가 급격히 증가할 전망

2) 가구증가

○ 핵가족화의 진전과 노령가구 및 독신가구의 증가로 가구증가율은 인구증가율을 계속 상회할 것으로 전망됨

<가구증가율 추이 및 전망>

구 분	'75~'80	'80~'85	'85~'90	'90~'95	'95~2000
년 평 균	3.25%	3.21	3.05	2.82	2.67

※ 추정 : 국토개발연구원(보통가구 기준)

○ 가구당 평균가구원수도 계속 감소될 전망

<가구당 가구원수 변화추이 및 전망>

구 분	'80	'85	'90	'95	2000
전 국	4.6	4.2	3.7	3.4	3.1
시 부	4.5	4.1	3.7	3.4	3.1
군 부	4.8	4.3	3.7	3.4	3.1

※ 추정 : 국토개발연구원

3) 인구 및 가구의 지역적 분포 변화

○ 농업생산성향상의 한계와 지방도시의 육성등으로 도시인구는 계속 증가될 전망

– UR협상등으로 농산물시장의 개방이 이루어질 경우 이농의 점증으로 인구의 도시집중이 가속화될 가능성이 있음.

○ 지역균형발전시책과 대도시 인구억제시책의 지속적인 추진으로 서울, 부산등 대도시로의 인구집중은 둔화되고 지방도시로의 인구이동은 상대적으로 증가될 전망

– 그러나 수도권은 인구구성이 상대적으로 젊고 절대규모가 커서 인구집중율이 증가될 전망

<수도권 및 6대도시의 인구집중율 추이 및 전망>

구 분	'80	'85	'90	'95	2000
수 도 권	35.1%	39.1	42.7	43.5	44.2
6 대 도 시	41.6%	45.3	47.5	46.5	44.5
도 시 화 율	58.4%	66.7	78.9	82.6	85.7

※ 추정 : 국토개발연구원

4) 소득수준 및 생활수준의 지속적인 향상

○ 지속적인 경제성장으로 '98년에는 1인당 GNP 14,506달러수준 예상

– 1인당 GNP : '92 : 6,767불→'98 : 14,506불

○ 소득수준의 향상에 따라 생활의 편리와 쾌적에 대한 욕구증가 예상

– 특히 승용차보급의 확대와 전철등 대중교통수단의 확충으로 주거지의 외연적 확산 가속화 전망

2. 주택시장의 전망

1) 수요측면

○ 가구증가 및 소득상승에 따른 주택의 양적수요 증대

- 단독가구의 증가와 핵가족화 및 단칸방거주가주의 주거사향 이동욕구에 따라 주택의 양적수요가 증가될 전망
- 도시지역의 주택난으로 상당기간 아파트수요는 증가될 전망이며 향후 전원회귀현상으로 단독주택에 대한 수요도 점증 예상

○ 생활수준향상과 주거의식의 변화로 주택수요의 질적변화 예상

- 주택가격의 안정과 직장이동의 증가 및 주택에 대한 인식변화로 임대주택에 대한 수요증가 예상
- 독신가구와 노령가구의 증가로 독신자용 주택이나 실버하우스등 특성집단의 주택수요증가 예상
- 소득수준의 향상으로 주택면적의 확대와 아울러 홈오토메이션 등 보다 편리한 시설에 대한 욕구도 증가할 전망

2) 공급측면

○ 최근 몇년간 주택건설능력은 년간 50~60만호로 향상되었으나 대도시 지역의 택지가 차츰 고갈되고 있어 공급확대의 애로요인으로 작용

- 대도시지역은 재개발·재건축이 활성화될 전망이며 대도시주변의 통근가능거리에 있는 미이용토지의 활용압력이 점차 커질 전망

○ 자재·자금등 주택생산요소의 공급여력은 점차 확대될 전망이며 주택사업과 관련한 각종규제에 대한 해제요구도 점증할 전망

Ⅲ. 주택정책의 목표와 전략

1) 주택의 안정적 공급으로 절대량 부족문제를 해결

○ 매년 50~60만호를 안정적으로 건설·공급

○ 최대 애로요인인 택지문제의 해결방안 강구

○ 금융시장자율화에 발맞추어 주택금융을 확대

2) 무주택서민과 근로계층의 주거복지 향상

○ 무주택서민의 내집마련을 위하여 소형주택건설 확대

○ 저소득층의 주거안정을 위하여 공공임대주택건설 확대

○ 공공주택자금의 지원수준과 조건을 단계적으로 개선

3) 민간의 자율성을 제고하여 민간주도로 전환

○ 주택사업과 관련한 각종규제를 과감히 완화

○ 주택건설, 택지개발등을 민간주도로 추진

○ 민간의 임대주택사업을 건전하게 육성

4) 지속적인 투기억제를 통한 주택가격의 안정

○ 주택전산망등 투기억제장치의 내실있는 운영

○ 부동산세제의 합리적 개편을 통한 투기억제의 강화

5) 관리의 강화를 통한 재고주택의 질적수준 향상

○ 주택건설과 관련한 부실공사 방지 및 하자보수 강화

○ 노후불량주택에 대한 재개발·재건축 활성화

○ 분양주택 및 임대주택의 사후관리 강화

Ⅳ. 주택건설계획

1. 년차별 주택건설계획

○ 우리경제의 능력범위내에서 주택의 장기안정적인 건설·공급을 유도

- 향후 매년 50~60만호를 건설하여 '98년에는 주택보급율을 90%수준으로 제고

※ 향후 주택보급율은 현재의 "공부상의 등록호수"개념에서 "거주가능호수"개념으로 개선

- 특히 심각한 수도권의 주택난을 해결하기 위하여 수도권에 매년 25만호수준의 주택을 건설

○ 공공부문은 도시영세민과 근로자등 무주택서민의 주거안정을 담당하고, 중산층이상은 민간부문에서 자율적으로 해결

– 공공부문은 국민주택기금으로, 민간부문은 민간주택금융의 확대를 통하여 해결

<년차별 주택건설 계획>

(단위 : 천호)

구 분	'93~'97	'93	'94	'95	'96	'97
• 총 계	2,850	550	550	550	600	600
• 공공부문	1,350	250	250	250	300	300
• 민간부문	1,500	300	300	300	300	300

※ 민간부문은 전망치임

2. 공공부문의 내실화

○ 향후 민간부문의 역할을 확대하고 공공부문은 민간부문에서 담당할 수 없는 저소득층의 주거지원등에 보충적으로 운용

– 주택건설도 년도별 적정건설물량의 범위내에서 공공은 민간의 건설추이를 보아가며 탄력적으로 운영

○ 저소득층과 무주택서민의 주거복지향상을 위하여 공공부문에서 매년 25~30만호의 주택을 전용 18평이하로 건설

– 청약저축가입자의 내집마련기회를 보장하기 위하여 앞으로 공공주택의 건설을 확대

– 제조업체등 근로자의 주거안정과 제조업 경쟁력강화를 위하여 기업의 근로자주택건설 활성화방안을 강구

• 공단인근의 경지·산림보전지역 및 도시계획구역내 자연 녹지지역에서 근로복지주택의 건설을 허용하는 방안 강구

○ 단칸방 전월세가구등 도시영세민의 주거안정을 위하여 향후 공공부문의 임대주택 공급물량을 확대

– '97년에는 공공부문 건설물량의 50%까지를 임대주택으로 건설

– 2000년대초에는 공공임대주택의 재고를 전체 재고주택의 10%수준까지로 제고

- 도시영세민용 임대주택의 질적 수준을 제고하기 위하여 주거환경개선사업을 지속적으로 추진

<공공부문의 주택유형별 공급체계>

입주대상자	주택명칭	주택규모
청약저축가입자	공공임대	15~18평이하
	공공분양	18평이하
제조업체근로자	사원임대	18평이하
	근로복지	18평이하

3. 민간부문의 자율성제고

○ 향후 주택건설이 민간주도로 이뤄지도록 불합리한 규제를 완화하고 관련제도를 개선

- 주택건설관련 각종 인허가를 축소, 간소화 하고 지자체별로 상이한 인허가 절차등이 통일되도록 기준을 마련
- 특히 사업승인과정에서 입지심의, 미관심의등 과다, 중복심의를 조정하고 기부채납 등 과도한 부대조건부여를 금지
- 개인의 유휴자금을 주택자금화 하고 기존토지의 활용도를 제고하기 위하여 노후주택의 증개축관련제도를 개선

○ 민간주도로 추진하는 재개발, 재건축 및 주상복합건물의 건축을 활성화하기 위하여 관련제도를 개선

- 재개발·재건축과 주상복합건축의 사업성을 제고하기 위하여 일반분양분의 분양가, 기반시설설치 등 관련제도를 개선
- 재개발, 재건축의 최대 장애요인인 주민동의 및 토지취득 문제를 해결하기 위하여 일정비율이상 협의된 경우에는 수용권을 부여하는 방안 검토

○ 분양가규제는 여건이 성숙될 때까지 계속 시행하되 주택사업의 사업성을 제고하기 위하여 원가연동제를 합리적으로 운용

- 원가연동제상의 택지평가시점, 간선시설의 비용인정범위, 원가상승요인의 반영방법 등을 합리적으로 개선

○ 향후 민간의 주택사업을 다양화하여 소득수준의 향상과 독신가구, 노령가구등 특성집단별 주택수요의 변화에 능동적으로 대응

- 단독주택 및 중·대형주택의 수요증가에 대비하여 민간주도로 대도시근교에 중소규모의 전원주택 개발을 확대
- 향후 노령가구와 독신가구의 증가에 대비하여 이들의 기호에 알맞는 주택을 개발, 제도화하고 민간의 건설·공급을 유도

※ 추진일정
- 주택분양가 원가연동제 개선 : '93
- 인허가절차 간소화 및 기준제정 : '93~'94
- 재개발, 재건축관련법규 개정 : '94
- 특성집단용 주택개발 및 제도화 : '93~'94

4. 소요택지의 원활한 공급

1) 소요택지의 개발·공급

○ 향후 5년간 285만호 건설에 필요한 택지 9천만평을 차질없이 공급

- 향후 택지개발은 민간주도로 개선하되, 시급한 택지수요의 충족을 위하여 당분간은 공공개발과 민간개발을 병행

<년차별 택지개발·공급계획>

구 분	'93~'97	'93	'94	'95	'96	'97
주택건설	2,850천호	550	550	550	600	600
택지공급	89,775천평	17,325	17,325	17,325	18,900	18,900

○ 수도권지역에 매년 25만호수준의 주택을 건설하기 위하여 향후 5년간 소요되는 택지 39백만평을 차질없이 공급

- 기지정 미사용택지 1,100만평을 우선 개발하여 공급하고
- 나머지는 서울생활권을 중심으로 광역화하여 신도시·신시가지 개발등 택지개발과 중소규모의 민간대지조성등으로 충당

2) 택지개발에 대한 민간참여 확대

○ 토지이용규제의 완화에 발맞추어 택지개발에 민간참여 확대

- 개발용도와 주거지역의 확대로 택지개발 가능지를 확대하고 이 토지를 수요에 따라 민간이 자율적으로 개발·공급
- 민간의 택지개발을 활성화하기 위하여 택지개발전문회사를 도입·육성하는 방안을 검토하고 다양한 개발방식의 도입을 추진
- 또한 민간주도의 중소규모 택지개발을 촉진하기 위하여 토지구획정리사업의 제한을 완화하여 활성화 하는 방안 강구
  - 사업시행자 및 사업면적에 대한 제한을 완화

○ 민간개발은 개발목적에 상응하는 다양한 개발방식의 도입을 검토

- 제3섹터에 의한 개발(지역 및 도시를 개발하는 경우)
  - 법인설립 : 공공과 민간이 일정지분을 출자하여 법인을 설립
  - 개발시행 : 법인에 계획권, 수용권등을 부여
  - 이익분배 : 개발종료후 이익을 분배(민간은 시설, 토지로 분배)
- 민관합동개발(공공의 택지를 개발하는 경우)
  - 공공부문 : 토지의 수용 및 주요 간선시설등 설치
  - 민간부문 : 구획내 개발 및 주택건설
- 민간단독개발(중소규모의 대지조성등)
  - 민간단독개발시의 토지취득문제를 완화하기 위하여 일정비율이상 협의된 경우에는 수용권을 부여하는 방안을 적극 검토

○ 택지수급불균형이 심각한 수도권등 대도시지역은 재개발·재건축 및 주상복합건축을 활성화 하고 중규모의 전원주택단지와 신도시·신시가지개발을 추진

- 재개발·재건축·주상복합건축 활성화 : 절차간소화 및 사업성 제고
- 전원주택단지 조성 : 대도시 인근에 민간주도로 전원주택지 개발
- 신시가지 개발 : 수도권의 택지문제를 효율적으로 해결하기 위하여 수도권에 2~3개의 신도시 또는 신시가지개발 추진

※ 추진일정
- 수도권 택지종합수급계획 마련 : '93~94
- 민·관합동개발 활성화방안 마련 : '93
- 토지구획정리사업 활성화방안 마련 : '94

5. 주택금융의 확충

1) 공공부문의 자금소요

○ 향후 5년간 공공부문주택 135만호 건설에 소요되는 공공주택자금 총 22조 5,711억원을 적기에 차질없이 공급

<년차별 공공주택자금 소요>

(단위 : 천호, 억원)

구 분	'93~'97	'93	'94	'95	'96	'97
공공주택건설	1,350	250	250	250	300	300
공공자금소요	225,711	38,526	42,491	45,838	48,321	50,535

※ 공공자금은 정부재정과 국민주택기금을 합한 금액임.

2) 주택금융의 확충과 역할분담

○ 향후 금융시장의 여건성숙도정도에 따라 민간부문의 주택금융 확대방안을 적극 강구

- 주택자금 취급기관을 다변화하고 전문기관을 적극 육성(일반은행, 보험회사, 새마을금고등)
- 서구식 주택저당증권제도의 도입을 통하여 중산층이상의 여유자금을 주택자금으로 활용하는 방안 강구

○ 주택은행의 주택금융기능을 보다 강화하고 주택관련대출에 대한 각종규제도 단계적으로 완화

- 주택은행의 자본금을 확대하기 위해 정부출자확대와 아울러 민간출자도 유도
- 주택금융 신용보증을 단계적으로 확대하여 저소득층의 주택대출에 대한 접근성 제고
- 주택관련 예, 대출금리를 자유화 하고 주택규모, 노후도등 대출대상과 대출한도에 관한 제한도 단계적으로 완화

○ 금융시장의 여건이 성숙되기 전까지는 민간주택금융 능력상의 한계를 공공주택자금(국민주택기금)의 확충을 통하여 해소

- 민간금융의 한계 ┌ 장기저리의 주택금융에 부적합
  └ 만성적인 제도권자금 초과수요로 자금부족
- 금융시장여건변화 ┌ 자금초과수요 해소 ┐
  └ 주택자금취급기관 확대 ┘ → 민간주택금융 확충
- 국민주택기금확충 ┌ 기금에 대하 이차보전형식의 재정출연
  ├ 기금의 부족자금에 대하여는 재정융자
  ├ 국민연금등의 기금채 인수확대
  └ 기금채의 일반매출 확대

※ '97년이전에는 민간주택금융의 급격한 확대가 곤란하나 국민주택기금은 '94년부터 적자예상

○ 향후 민간의 주택금융여력이 확보되면 국민주택기금은 지원대상을 저소득층으로 한정하고 지원조건도 개선

- 국민주택기금 : 저소득층의 주거복지 지원
- 민영주택자금 : 중산층이상의 시장접근성 제고

※ 추진일정
- 국민주택기금에 대한 재정출연 : '94~'97
- 주택은행에 대한 재정출자 : '94~'97
- 주택자금취급기관의 다변화 : '94~'97
- 주택자금대출대상 및 한도완화 : '94~'96
- 주택저당증권 도입방안 강구 : '94~'96

V. 향후 중점 추진시책

1. 지속적인 투기억제시책의 추진

1) 투기억제제도의 내실있는 운영

○ 주택건설촉진법, 부동산중개업법, 부동산등기특별조치법등에 제도화되어 있는 투기억제제도를 보다 내실있게 운영

- 주촉법상의 국민주택·민영주택 등 전매·전대금지 조항의 위반여부를 주기에 따라 지속적으로 확인

- 투기적 거래혐의자에 대하여는 부동산등기특별조치법상의 미등기전매금지 위반여부를 수시로 확인
- 투기적 거래혐의자에 대하여는 부동산등기특별조치법상의 미등기전매금지 위반여부를 수시로 확인
- 중개업자의 투기조장행위나 불법영업을 철저히 정비
  - 민영주택의 전매금지 위반여부 확인 : 매1개월
  - 국민주택의 전매금지 위반여부 확인 : 매3개월
  - 미등기전매금지 위반여부 확인 : 수시
  - 중개업자의 투기조장행위등 확인 : 년2회이상

○ 주택전산망을 보다 내실있게 운영하고 장기적으로는 주민등록 전산망 및 여타 부동산전산망과 연계 추진

- 주택소유현황등을 가구단위로 확인하고 이를 토대로 재산세등 보유과세를 철저히 부과

○ 투기예고지표를 활용하여 투기우려가 있는 지역은 투기대책반을 즉각 투입, 투기조짐을 조기에 진화

단 계 별	투기예고지표 기준	단속활동내용
• 투기우려단계	• 청약경쟁율 • 주택가격 상승율 • 거래량 변동율	• 중개업동향감시 • 거래자명단파악 • 가격동향 수시점검
• 투기발생단계	• 주택가격 상승율 • 거래량 변동율	• 거래자 전산검색 • 관계기관 합동조사

2) 투기억제를 위한 관련세제의 보완·발전

○ 앞으로 주택관련 세제는 주택과소비나 투기적 보유를 억제하되 임대업을 육성하고 주거상향이동을 방해하지 않도록 개선

- 주택소유를 세대별로 파악, 과다보유자에 대해 중과할 수 있도록 재산세제도를 개선하여 '95년부터 시행
  - 가구별 보유주택과표를 합산하여 누진과세하거나 보유주택수에 따라 세율을 달리하는 방안 검토

- 소형주택보유 및 양도에 대한 세금경감제도를 지속적으로 시행하여 소형주택의 보유와 건설을 유도
- 이전과세는 양도소득세와 상속·증여세를 실효성있게 보완하고 대체취득 이외에는 감면제도를 대폭 축소
  - 취득세·등록세등 토지관련 지방세제의 전반적인 세율구조를 개편

○ 주택관련과표와 고급주택등에 관한 국세와 지방세의 기준을 통일
- 토지과표는 공시지가로 일원화하되 장기적으로는 건물과 토지의 과세를 통합한 종합재산세체계로의 발전기반 조성
- 중과대상이 되는 고급주택의 기준을 통일

※ 추진일정
- 세대별보유현황파악을 위한 전산망구축 : '94
- 재산세제등 개편을 위한 지방세법 개정 : '94
- 과표제도개선 및 과표의 단계적 현실화 : '93~'96

2. 건전한 임대문화의 정착

- "소유에서 거주로"의 인식전환을 위하여는
  - 주택가격을 안정시키고 투기심리를 불식함으로써 주택을 통한 재산증식을 근본적으로 차단하면서
  - 아울러 임대주택의 공급을 확대하고 임대업을 건전하게 육성하여야 함.

○ 주택임대업을 건전하게 육성하여 임대수요증가에 대비
- 주택임대소득에 대한 과세가 서민세입에게 전가되는 것을 방지하고 임대업육성을 위하여 임대소득관련세제를 보완
- 임대사업자에 대하여는 임대자산에 대한 보유과세를 별도로 분리과세 해주되 양도시에는 양도차익을 철저히 환수
- 보험회사등 금융기관의 임대주택건설참여를 촉진하고 임대사업을 활성화하기 위하여 종합적인 지원방안 강구

○ 임차인보호대책을 강화하는등 건전한 임대문화의 정착을 도모
- 주택임대사업자에 대하여는 임대료등 적정한 임대조건을 유지할 의무를 부여
- 임대료규제의 실효성확보를 위하여 규제상한을 조정하고 위반시 벌칙조항을 두

는 방안 검토

○ 향후 주택금융의 확충정도와 임대주택의 수급상황 개선정도에 따라 임대제도는 전세위주에서 서구식 월세제도로 단계적으로 전환

- 임대사업은 수요자금융을 통한 자본이득형에서 공급자금융을 통한 수익형으로 전환하여 진정한 전문업으로 육성

○ 임대주택의 사후관리를 강화하여 임대로 위장한 가수요를 차단

- 임대주택의 관리에 관한 사항을 법제화 하여 임대주택의 적정한 유지관리와 세입자의 주거향상을 도모
- 영구임대주택과 공공임대주택의 입주자 자격여부를 정기적으로 확인하고 불법전매·전대자등을 철저히 의법조치

※ 추진일정
- 임대주택건설촉진법 개정 : '93
- 주택임대관련 세법령 개정 : '94
- 주택임대료규제 현실화조치 : '94

3. 공동주택의 질적수준 향상

1) 공동주택 시공과정의 부실요인 제거를 위한 제도개선

○ 부실시공업체에 대하여는 철저히 처벌하고 완전한 복구를 이행

- 부실시공업체에 대한 처벌은 준공후 부실뿐만 아니라 공사중 부실에 대하여도 철저히 처벌
- 부실시공업체등은 위반사항을 기록·관리하여 공사수주, 분양승인, 타사 취업시등의 경우 불이익 조치

○ 하자책임 및 하자보수보증의무 강화

- 주요구조부의 하자책임기간을 대폭연장하여 책임의식을 강화하고 공동주택의 하자보수 보증기간을 연장하여 피해를 최소화
- 주택사업공제조합의 착공·분양보증등 보증제도를 육성·발전

○ 철저한 감리체계의 확립 및 감리자에 대한 권한·책임 강화

- 감리자가 공사중지명령등을 내릴수 있도록 권한을 강화
- 부실감리자에 대한 형사처벌 및 자격취소등 행정제재 강화

- 분양아파트의 경우 공정한 감리를 위하여 지자체의 장등 제3자가 감리자를 지정

○ 시공중인 아파트의 사전점검제도 강화

- 입주 30~50일 전까지 모든 공사를 완료한 뒤에 충분한 시운전 실시
- 입주자의 사전확인제와 관할 시장·군수의 예비사용검사등을 통하여 입주후 하자발생을 근원적으로 예방

○ 아파트의 품질보증제도 도입 검토

- 보증회사등이 시공과정을 철저히 감독하고 준공후 일정기간 주택의 품질을 보증해 주는 품질보증부 아파트의 도입 검토

2) 주택업체의 건전한 육성 및 지속적인 의식개혁운동 발전

○ 주택사업 지정업자 및 등록업자제도의 개선

- 현행제도상 거의 차이가 없는 지정업자와 등록업자제도를 발전적으로 개편 우수건설실적, 견실시공, 재무구조등을 토대로 이를 차별화 하여 우수시공업자에게 보다 많은 혜택이 가도록 유인부여
- 주택사업공제조합의 보증·융자제도를 통하여 사업의 책임성을 제고하고 주택사업을 건전하게 육성

○ 주택건설기술개발등을 통한 주택산업의 생산성 제고

- 주택건설자재중 표준화가 가능한 부품은 표준화를 유도하고, 공공주택등 정형화가 가능한 주택은 표준설계도를 개발, 보급
- 기술개발업체에 대하여는 유인을 부여하여 기술개발을 유도

○ 지속적인 의식개혁운동 전개

- 주택사업자의 품질관리보고대회를 정례화하고 시공관련자에 대한 교육을 강화
- 우수시공업체나 개인에 대하여는 이를 포상하고 그 성과를 사례발표회, 책자발간등을 통하여 홍보
- 우수시공, 우수건설기술개발업체에 대한 장려시책 강화

○ 주택수급상황개선에 따라 주택선분양제도를 단계적으로 개선

- 부실·하자다발업체는 선분양을 금지
- 단계적으로 분양을 위한 최소공정율을 강화

※ 추진일정 ┌ 주택건설촉진법 개정 : '93
├ 건설업법 개정 : '93
└ 주택선분양제도 개선 : '93~'97

4. 공동주택의 사후관리 강화

1) 공동주택의 제도적 관리 강화

○ 현재 상대적으로 입주민의 권리보호에 치중하고 있는 공동주택의 관리체계를 시설관리에 보다 중점을 두고 추진

- 주요구조부 보호를 위한 정기적 개·보수조치를 의무화하고 이를 위하여 관리비의 일정액을 충당금으로 적립
- 전국적인 조직망과 기술능력을 갖춘 대형관리전문회사를 적극 육성

○ 특히 상대적으로 낙후되어 있는 임대주택의 관리를 강화

○ 임대주택의 경우에도 분양주택과 유사한 관리의무를 부여하고 임차인과 임대인 모두에게 적정한 유지관리의무 부여

(표준임대계약서를 제도화 하고 계약서에 명시)

- 대규모 임대주택의 관리에 대하여는 관리전문회사의 관리를 유도
- 임대주택관리 전담기구의 설치를 적극 검토

2) 주택보수업전입 등 수명연장을 위한 조치

○ 공동주택의 불법구조변경등을 예방하고 개·보수시 주요구조부의 훼손등을 방지하기 위하여 주택유지보수 전문업의 육성을 검토

- 내력벽·골조등 주요구조부와 관계되는 보수공사는 전문회사만이 시공할 수 있도록 제한
- 유지보수 전문회사는 전문업종으로 신설하는 방안을 검토

○ 노후아파트에 대한 특별관리제도의 도입

- 일정기간이 경과한 노후아파트는 별도 관리하여 안전점검을 정기화하고 개·보수 의무기한을 강화

※ 추진일정 ┌ 주택건설촉진법 및 관계규정 개정 : '93
└ 대형 주택관리전문회사의 육성 : '93~'97

5. 주택행정체제의 효율화

1) 중앙과 지방정부의 기능분담

○ 중앙정부

- 전반적인 주택정책의 수립 및 장단기 주택건설계획의 수립
- 주택자금의 조성 및 운용에 관한 계획수립, 총괄배분
- 지방정부의 주택건설·택지개발·자금조달·분양 및 주택관리등에 따른 각종 기준의 제정
- 신도시개발계획의 종합적인 조정, 이를 위하여 현재 임시조직으로 운영되는 건설부의 신도시기획실을 상시조직으로 개편

○ 지방정부

- 지역실정에 맞는 지역별 주택건설·공급계획, 택지개발계획, 자금조달 및 집행계획 등 수립
- 계획의 집행에 필요한 행정체제의 정비·개선
- 주택분양 및 관리에 있어서 주도적인 역할 수행

2) 지방정부의 주택행정기능 제고

○ 도시규모와 특성, 개발잠재력 등에 따라 주택관련업무의 강화를 위하여 인력 및 조직체계의 확충

○ 중앙에서 마련한 각종 기준등을 지방여건에 부합하도록 보완

○ 기술 및 자금지원측면에서 중앙정부와의 협력강화

※ 추진일정
- 주택행정체계의 단계적 개편 : '93~'95
- 신도시행정조직의 개편 : '94

토지제도 개선

《토지제도 개선의 기본방향》

○ 국토는 인위적으로 확장할 수 없는 한정된 자원이지만,

이를 어떻게 개발·관리하느냐에 대한 합리적 사고와 그 실천의지 여하에 따라 이용효율이 크게 달라지는 가변적 자원이기도 함

따라서 21세기를 준비하는 장기적인 안목에서 국토를 바람직한 모습으로 가꾸어 나가기 위한 국민적 합의와 지혜가 요구됨

또한 국제정세의 변화에 따라 민족의 염원인 남북통일 여건이 성숙되고 있으므로, 이에 대비한 국토구조의 재편이 필요함

○ 그동안의 국토정책을 평가해 보면,

- 「선보전, 후개발」원칙에 입각하여 토지의 효율적인 개발, 이용을 제약함으로써 토지의 만성적인 공급부족 현상과 기업의 생산활동 및 국민생활 불편 초래
- 토지이용규제에 관련된 법률이 90여개나 되어 토지의 이용, 개발절차가 복잡하고 중복규제되고 있음

○ 앞으로 신한국 건설을 위해서는 국토관리정책 전반에 걸친 획기적인 전환을 통하여 국민경제의 지속적 성장과 삶의 질 향상을 기할 수 있는 선진형 국토구조를 구축하여야 함

- 산업의 고도화, 도시화에 따른 택지, 공장용지 등 가용토지 수요에 대처할 수 있도록 토지공급의 확대가 불가피
  - 정부의 지시와 통제 대신 민간의 창의와 참여를 유도할 수 있도록 토지제도 개편이 필요
- 토지제도 개편에 의한 토지이용으로 발생하는 초과이득을 철저히 방지함으로써 토지가격의 안정과 경제정의를 실현

《제도개선의 추진과제》

○ 택지, 공장용지, 공공시설용지의 원활한 공급을 위하여 현재의 보전위주의 국토이용관리제도를 개발과 보전이 조화되도록 정비하고 토지이용규제를 완화

- 국토이용관리제도 개편
- 농지 및 산지의 효율적인 이용추진
- 그린벨트는 기본골격을 유지하되 환경을 훼손하지 않는 범위내에서 제도개선방안 수립

○ 지역간 균형발전을 위하여 지방의 개발을 적극 추진할 수 있는 제도적 기틀을 마련하는 동시에 실효성있는 수도권집중억제 시책을 강구

(지역균형발전부문 참조)

- 수도권정비시책의 개선 및 지역균형개발촉진
- 효율적인 토지개발 및 비축체계의 정비

○ 토지공급확대 및 규제완화로 말미암아 수반될 우려가 있는 토지투기는 지속적으로 강력히 억제

Ⅰ. 국토이용관리제도 개편

1. 토지이용계획제도의 개선

가. 토지수급 현황과 전망

(1) 토지수급 현황

○ 도시화·산업화의 급진전으로 택지, 공장용지 등 도시적 토지수요가 급증하고 있으나 공급이 이에 따르지 못해 변성적인 토지수급의 불균형이 지속

	'80	'90(증가율)
도시인구(만명)	2,574	3,445(33.9%)
도시지역(㎢)	12,592	13,592(10.4)
제조업체수(업소)	33,583	67,484(101.0)
공업용지(㎢)	212	317(49.9)

○ 토지수급의 불균형은 지가를 상승시키고 지가 상승은 투기적 가수요를 유발하여 수급불균형이 심화되는 악순환 초래

(2) 토지수급 전망

○ 제3차국토건설종합계획기간('92~2001)중의 개발용지 수요 : 1,291㎢

- 택지 ; 397㎢, 공업용지 : 114㎢, 공공용지 : 780㎢

○ 인구증가율이 없는 2020년 까지의 개발용지 수요 ; 5,000~6,000㎢

나. 국토이용관리제도상의 문제점

(1) 보전위주의 국토관리체계와 용도지정의 세분화

○ 전국토의 84%가 농지지역, 산림보전지역 등 보전용도로 지정되어 있고 대지, 공장용지 등 도시용 토지는 4.4%에 불과

– 개발목적의 도시지역도 대부분 녹지, 농지, 개발제한구역 등으로서 실제활용에는 상당한 제약

	한 국	일 본	대 만
도시용토지의 국토면적 비율(%)	4.4	7.0	5.9
1인당 면적(m^2)	101	217	112

○ 전국을 10개의 용도지역으로 세분 지정함으로써 토지이용이 경직적으로 운용되고 있음

※ 일본은 전국을 5개 용도지역으로 구분하고 행위제한은 모두 개별법에 위임

(2) 규제중심의 행위제한과 인허가 절차의 복잡

○ 국토의 대부분을 차지하는 농지지역(26.3%)과 산림보전지역(51.1%)의 행위제한 방식이 농업진흥지역내 농지와 그 이외의 농지, 보전임지와 준보전임지의 구분에 관계없이 모두 규제위주의 허용행위열거방식으로 제한

○ 용도지역 변경절차가 복잡하고 처리기간의 장기화로 원활한 토지공급에 애로

(3) 토지정책이 토지거래허가 등 수요관리정책에 치우쳐 실수요자까지 불편 초래

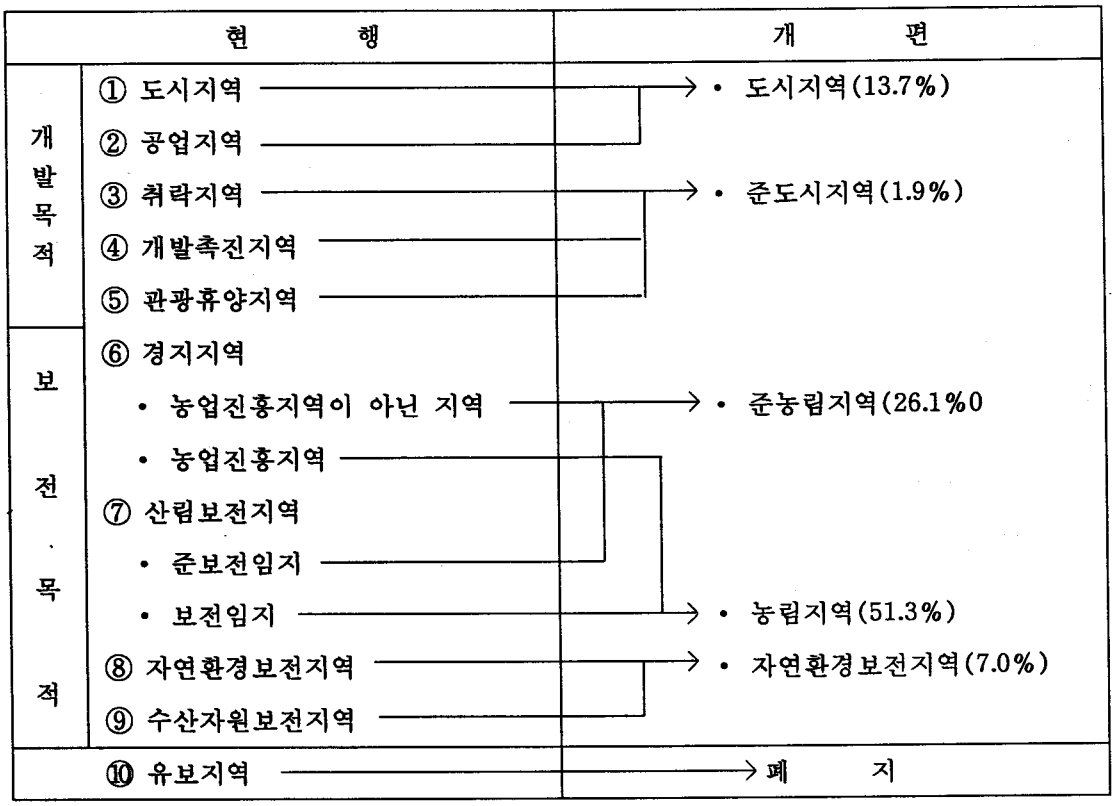
다. 국토이용계획제도의 개선방안

<기본방향>

- 보전위주의 용도지역제를 「보전과 개발」이 조화를 이루도록 개선하여 도시용토지의 공급을 확대
- 토지의 이용·개발 절차의 간소화 및 규제의 유명화

→ 국민생활이나 기업활동에 필요한 토지를 적기에 쉽게 이용할 수 있도록 개선

(1) 토지이용계획제도의 개편 : 10개의 용도지역을 5개로 단순화



※ 장기적으로 국토조사를 전반적으로 실시하여 용도지역을 정확히 재분류

– 토양, 토질, 항료, 등고, 식생, 인문, 사회적 요소 등의 정보를 전산화하여 활용

(2) 토지이용계획제도의 운영

○ 도시지역

– 도시계획법에 따라 계획적으로 개발

– 도시내 농지, 산지전용을 용이하게 하여 도시지역내 개발가능지를 우선적으로 최대한 활용

○ 준도시지역

– 택지개발, 휴양시설, 농공단지등의 계획적인 이용·개발

– 택지개발시 도시계획에 준하여 개발계획을 수립하여 시행

○ 준농림지역

– 농업·임업적 목적으로 이용하면서, 개발이 필요한 경우 환경오염의 우려가 있거나 일정규모 이상의 시설물을 제외하고는 허용행위를 폭넓게 인정

– 구체적인 제한행위는 농지관련법 등 개별법에서 이를 규정하되 국토이용관리법

상 제한행위의 취지와 형평을 이루도록 함

○ 농림지역

- 농업진흥지역은 농어촌발전특별조치법, 보전임지는 산림법이 정하는 바에 따라 행위를 규제

○ 자연환경보전지역

- 자연경관, 수자원, 생태계, 문화재등의 보전을 위하여 개발행위는 원칙적으로 금지
- 공원구역은 자연공원법, 상수원보호구역은 수도법, 문화재보호구역은 문화재 보호법을 각각 적용하여 행위를 규제

※ 토지수급계획제도를 도입, 대규모 개발은 도시 또는 준도시지역으로 용도변경하여 계획적으로 개발

(3) 추진일정 : '93. 9. 국토이용관리법 개정

2. 토지관련법률의 정비

가. 현황 및 문제점

○ 토지관련법률은 15개 분야 93개임

분 야	법률의 수	분 야	법률의 수
국토·지역	6	수자원	7
도시·주택	11	자연환경	8
농림수산	18	문화·체육	3
산업	5	군사	6
도로·교통	9	교육	2
체신	2	방재	2
에너지	5	기타	8
관광	1		

- 그 중 56개의 법률에서 149개의 지역, 구역, 지구 등을 각각의 목적에 따라 중복지정하여 국민생활의 불편을 초래

- 법률 상호간의 상충 및 법적용 우선순위가 불명확하여 토지이용질서의 장애요인이 되고 있음

<예> 국토이용관리법과 산림법·농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 국토이용관리법과 중소기업창업지원법 등

<토지관련법률 내역>

분 야	소관부처	법 률 명
계	15개분야, 17개부처, 93개법률	
국토·지역 (6)	건설부	국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 수도권정비계획법, 특정지역개발촉진에 관한 특별조치법, 제주도개발특별법, 임시행정수도건설을 위한 특별조치법
도시·주택 (11)	〃	도시계획법, 도시재개발법, 토지구획정리사업법, 주차장법, 도시공원법, 주택건설촉진법, 임대주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 도시저소득주민의주거환경개선을 위한 임시조치법, 건축법, 택지소유상한에 관한 법률
농림수산 (18)	농림수산부	농업기본법, 농어촌발전특별조치법, 농지확대개발촉진법, 농촌근대화촉진법, 농지개혁법, 농수산물수출진흥법, 지력증진법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 방조제관리법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 초지법, 낙농진흥법, 축산법
	산림청	산림법, 화전정리에 관한 법률
	수산청	수산업법, 어항법, 내수면어업개발촉진법
산업 (5)	건설부	산업입지 및 개발에 관한법률
	상공자원부	공업배치 및 공장설립에관한법률, 수출자유지역설치법, 중소기업창업지원법
	경제기획원	유통산업근대화촉진법
도로·교통 (9)	건설부	도로법, 고속국도법, 사도법, 유료도로법
	교통부	도시교통정비촉진법, 도시철도법, 공공철도건설촉진법
	철도청	철도법
	해운항만청	항만법

분 야	소관부처	법 률 명
체 신 (2)	체 신 부	전기통신사업법, 전파법
에 너 지 (5)	상공자원부	광업법, 전원개발에 관한 특례법, 원자력법, 에너지이용합리화법, 해저광물자원개발법
관 광 (1)	교 통 부	관광진흥법
수 자 원 (7)	건 설 부	하천법, 특정다목적댐법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 수도법, 하수도법,
	내 무 부	온천법
자연·환경 (8)	환 경 처	환경정책기본법, 자연환경보전법, 소음진동규제법, 수질환경보전법, 대기환경보전법
	내 무 부	자연공원법
	산 림 청	조수보호 및 수렵에 관한 법률
	보건사회부	매장 및 묘지등에 관한 법률
문화·체육 (3)	문화체육부	문화재보호법, 청소년기본법, 체육시설의설치, 이용에 관한 법률
군 사 (6)	국 방 부	군사시설보호법, 군용항공기지법, 해군기지법, 방어해면법, 군용전기통신법, 징발법
교 육 (2)	교 육 부	학교보건법, 학교시설사업촉진법
방 재 (2)	내 무 부	풍수해대책법
	산 림 청	사방사업법
기 타 (8)	건 설 부	측량법, 토지수용법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법, 지가공시 및 토지등의 평가에관한 법률, 골재채취법
	내 무 부	지적법, 지방재정법
	재 무 부	국유재산법

나. 법률정비 방안

(1) 토지이용관련 법률의 통폐합을 통한 체계화·단순화

○ 법률체계 단순화 기준

- 중복규제된 법률은 일원화
- 복잡한 토지이용 인·허가 절차는 단순화
- 과도한 중앙집중 권한은 지방으로 위임·이양
- 경제사회적 여건변화에 따라 존재의의가 상실되었거나 현실에 맞게 개정되어야 할 법률 등

○ 추진방향(예시)

- 특정지역에 관한 법률은 「지역균형개발법」(안)을 제정하여 통폐합
- 공유수면관련 법률은 「하천및 공유수면에 관한 법률」(안)을 제정하여 통폐합
- 농지에 관한 법률은 「농지법」(안)을 제정하여 통폐합
- 토지거래규제에 관한 규정은 「토지거래에관한법률」(안)으로 통폐합

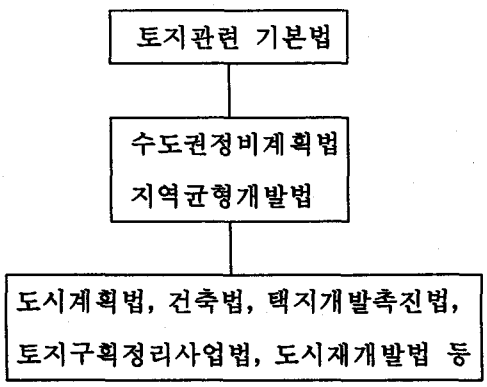
○ 이를 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 가칭「토지관계제도정비위원회」을 구성

(2) 국토이용질서 확립

○ 토지관련 기본법을 상위법으로 하는 법 체계를 확립

- 기본법에서는 국토계획, 토지이용, 산업배치 등에 관한 기본원칙을 규정하고 구체적인 사항은 개별법에서 규정

<예시>



○ 행위제한방식의 이원화

- 토지이용규제법률의 행위제한은 원칙적으로 개발목적과 보전목적으로 구분하여 정함

• 개발목적의 용도지역에서는 금지되는 행위를 열거

• 보전목적의 용도지역에서는 허용되는 행위를 열거

○ 토지이용규제의 탄력적 운용 도모

- 토지이용규제의 내용은 개별법에서 정하는 것을 원칙으로 함
- 지역실정을 반영하여 탄력적 토지이용을 도모할 필요가 있는 지역에 대하여 범위를 정하여 지방자치단체의 조례에 위임
- 도시지역내 농지·산지는 개발용도로 쉽게 전용·이용할 수 있도록 함

○ 법률 상호간의 명확한 기능분담

<예시>

• 도시계획법은 지역, 지구, 구역의 구분지정 및 행위제한에 대하여 규정

• 건축법은 건축에 관한 기술적 사항과 절차에 관하여 규정

다. 추진일정

○ '93하반기 : (가칭)토지관계제도정비위원회 구성

○ '94하반기 : 분야별 법률 통폐합 시안 마련

○ '95하반기 : 법률통폐합을 단계적으로 추진

Ⅱ. 농지 및 산지의 효율적 이용추진

1. 복잡다기한 농지관련법률의 정비

가. 현황 및 문제점

○ 농지관련사항이 여러 법률에 분산규정되어 있어 국민의 불편과 혼란 초래

- 농지의 소유 및 거래 : 농지개혁법, 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법 등
- 농지의 이용 및 전용 : 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농어촌발전특별조치법, 농지확대개발촉진법 등
- 농지의 보전 : 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농어촌발전특별조치법 등
- 농지의 개발 : 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법, 농촌근대화촉진법, 농지확대개발촉진법, 공유수면매립법 등

○ 영세농 보호와 규제위주의 정책에서 농업의 경쟁력 강화와 농지의 효율적 이용을 위한 정책으로의 방향전환이 요청되고 있으나 농지에 관한 법체계의 복잡성으로 일관성 있는 농지정책 추진에 애로

나. 개선방안

○ 기본방향

- 산재되어 있는 복잡한 농지관련법률을 통폐합 정비
- 농업경쟁력 강화, 농가소득 증대, 국토환경보전, 통일대비 안정된 국민식량 공급을 위해 필요한 농지를 확보, 개발, 보전하는 제도정립

○ 「농지법」에 포함되어야 할 주요사항

- 농지정책의 기본이념, 목표
- 농지소유자격, 소유한도, 취득절차
- 농지의 보전, 농업진흥지역, 농지전용의 제한
- 농지의 교환·분합, 세분화 방지, 농지임대차 등 농업경영규모 확대 방안
- 전업농, 영농조합법인 등 다양한 농업경영체 육성 등

○ 「농지법」제정관련 주요검토 대상법률

- 폐지검토 대상 : 농지개혁법, 농지담보법, 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 지력증진법, 농지확대개발촉진법, 농지임대차관리법
- 일부흡수 검토대상
  - 농어촌발전특별조치법 : 농업진흥지역, 전용부담금 조항 흡수
  - 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법 : 농지관리기금 조항 흡수
  - 초지법 : 초지를 농지의 범위에 포함

○ 기대효과

- 규모화된 전업농육성 등 경쟁력 있는 농업발전을 지원
- 식량증산 등 보전·규제 위주의 농지제도에서 농업의 경쟁력 강화와 농촌의 활력증진을 촉진하는 농지제도로의 발전도모
- 농지관련 수십여개의 규제위주의 법률을 통폐합, 단순화하여 국민생활의 혼란방지와 불편해소

다. 추진일정 : '93. 12 「농지법」제정

2. 농지의 효율적인 이용체계 강구

가. 현황 및 문제점

○ 현행 농지는 농업진흥지역과 농업진흥지역밖의 농지로 구분

- 집단화된 우량농지를 중심으로 농업진흥지역을 지정하였으나, 아직도 농업진흥지역의 생산기반시설 및 영농규모화 미흡

○ 쌀소비의 감소, 휴경지의 증가 등 농정여건의 변화와 비농업적 토지수요의 증가에 대처하여 농업진흥지역밖 농지의 효율적인 이용방안 강구 필요

나. 개선방안

(1) 농업진흥지역 : 쌀농사 중심의 생산기반정비와 경영규모 확대

○ 농지의 대구획화, 기간농로 확·포장 등 농지종합정비 추진

- 3,000~9,000평 단위의 농지로 대구획화
- 농업진흥지역안 논의 경지정리 완료
- 농업용수, 배수개선사업은 경지종합정비와 연계하여 추진

○ 농지의 집단화 및 경영규모 확대로 쌀 생산비 대폭 절감 추진

- 농업진흥지역내 자경농민에 대한 농지소유상한 확대(3→10ha)
- 사전 환지계획에 의한 농지집단화와 공동이용시설 부지 확보
- 쌀 농업의 경영규모 확대를 위해 임대차 활성화 및 농지구입지원방식 개선

(2) 농업진흥지역밖의 농지 : 고부가가치 농업, 비농업적 이용 등 지역적 특성에 맞도록 적정 이용

○ 국민기본식량의 안정적 공급과 환경보전을 위하여 지역실정에 맞는 농업적 이용이 지속되도록 지원

- 과수, 채소, 축산, 화훼 등 고부가가치의 기술 및 수출농업 실현
- 소규모 자급적 쌀농사를 계속 유지하여 진흥지역밖에서도 국내 쌀 수요량의 일부를 담당

○ 행위제한을 제한행위열거방식으로 전환하여 휴양단지, 주택, 공장용지 등 개발가능 토지로 활용

3. 농지소유자격 확대 및 거래규제완화

가. 현황 및 문제점

○ 농지소유자격 : 헌법 제121조 및 농지개혁법에 의거 자경농민으로 제한

- 영농조합법인을 제외하고는 원칙적으로 법인의 농지소유 금지

○ 농지매매증명발급 요건

- 농지소재지에 6개월이상 거주해야 농지취득 가능(비농민)
- 취득가능한 농지는 원칙적으로 통작거리 20㎞이내의 농지로 제한
- 토지거래규제 및 신고구역안의 농지는 농지매매증명이외도 토지거래허가를 받거나 신고를 해야 취득 가능
- 도시계획구역내의 농지는 도시계획시설 결정이 된 농지만 농지매매증명제도의 적용이 배제되고, 시설법정이 되지 아니한 농지는 농지매매증명제도가 적용되어 이중규제가 잔존

나. 개선방안

○ 농지소유자격확대

- 농업경영을 목적으로 하는 경우 농지소유 허용폭 확대
- 농업기술개발을 위한 민간연구기관 및 생산자단체의 시험·연구목적의 농지소유 허용
- 종묘·농기계 등 농업생산자재 생산에 필요한 농지취득 허용

○ 농지매매증명발급 요건 완화

- 점진적으로 규제를 완화하여 농지거래활성화를 도모함으로써 농민의 불편을 해소하고 농촌의 활력을 증진하는데 기여토록 함
- 법령개정이 필요한 거주요건 완화·이중규제 폐지 등은 농지법에 반영 추진하고, 지침으로 개선가능한 사항은 농지매매증명발급 심사요령을 개정 추진

<농지매매증명제도 개선(안)>

- 농지매매증명발급 대상 범위 확대
- 농민의 농지매수 요건인 농업경영목적의 범위 확대
- 신규영농 참입자의 농지매입시 6개월 사전거주 요건 예외 허용

○ 농지거래에 대한 이중규제 폐지

- 국토이용관리법상 도시 및 준도시지역내 농지에 대한 농지매매증명 배제
- 국토이용관리법상 농림지역, 자연환경보전지역은 토지를 타용도로 전용하기 곤란하므로 토지거래허가구역에서 해제하고 농지매매증명만을 받도록 하여 실수요자의 거래를 원활하게 함

다. 추진계획 및 일정

○ 농지임대차관리법시행규칙 개정 ; '93. 6

○ 농지매매증명발급심사요령 개정 : '93. 6

○ 농지법 제정(관련법률 개정) : '93. 12

4. 산지의 효율적 이용체계

가. 현황 및 문제점

○ 산림법에서는 전국의 산림을 보전임지와 준보전임지로 구분하고 10년마다 산지이용구분도를 작성

- 보전임지는 타용도전용을 억제하고 예외적으로 23개 유형만 전용허가 등을 받아 타용도 전용을 허용
- 준보전임지는 산림훼손허가를 받아 산업용지 등으로 개발을 허용

○ 산지이용관리규정이 50여개의 법률에 분산되어 있어 산지이용개발에 대한 수요증가에 효과적으로 대처하지 못함

○ 공장, 택지, 관광용의 산지이용수요는 증가하고 있으나 경직된 산지관리체계로 효율적인 산지이용저해

- 보전임지와 준보전임지에 관계없이 허용행위열거방식으로 획일적인 행위제한

나. 개선방안

(1) 산지이용관리에 관한 기본법적 성격을 지닌 산지법을 제정

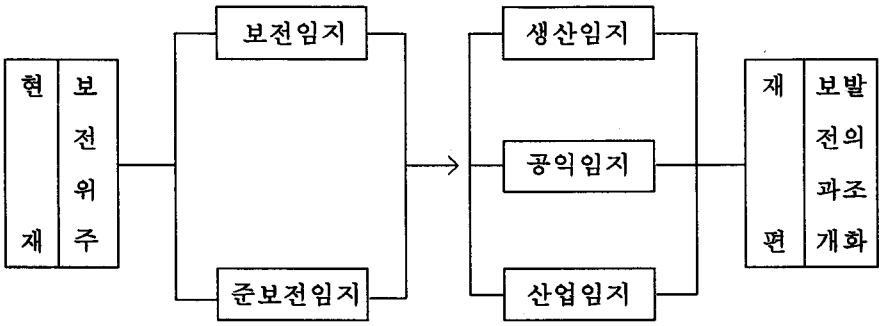
○ 산지정책의 이념·목표·수단 등 산지이용 기본정책방향 제시

○ 산지이용구분체계, 임지별 보전 및 전용범위·기준·절차와 산지거래질서에 관한 사항

○ 대체조림비 및 산지전용부담금의 부과대상·기준·절차·방법 등을 규정

(2) 산지이용체계 재편

○ 기본방향



○ 임지별 구분기준(안)

- 생산임지
  - 법령상 벌채·시업에 제한을 받지 아니하는 산림
  - 기계화작업이 가능한 산림
  - 토양이 절탄하거나 표고가 높지 않은 산림
- 공익임지
  - 공원·문화재보호구역·자연생태계보존구역·관광지보안림·천연보호림·휴양림·산림훼손제한지역 등 법령에 의하여 보전용도로 지정된 산림
  - 생산임지외곽의 고산지·급경사지·능선부 산림
- 산업임지
  - 개발용도로 토지이용계획이 수립되었거나 개발 가능성이 높은 산림
  - 기타 생산임지 또는 공익임지로 지정되지 아니한 산림

○ 임지별 이용원칙

- 생산임지 : 목재 자급도 향상을 위한 목재공급기지화
  - 절대보전 원칙으로 타용도전용을 엄격히 제한
  - 정부보조사업의 집중투자와 세제지원
- 공익임지 : 자연환경보전 등을 위한 산림의 공익기능 증진
  - 상대보전 원칙으로 제한적으로 타용도 허용
  - 자연공원법, 자연환경보전법 등 개별법에서 허용하고 있는 경우에 한하여 전용 허용

- 산업임지 : 산지이용수요 충족을 위한 다목적 활용지역
  - 개발허용 원칙으로 개발촉진 유도
  - 각종 오염시설 등 제한행위만 규정(Negative System)
  - 개발계획이 확정되기 까지는 산림경영 권장

○ 산업임지는 국토이용관리법상 「준농임지역」으로 지정하고 행위제한도 제한행위열거방식(Negative System)으로 전환하여 도시용 토지수요에 대처

○ 토지거래허가구역내의 산업임지에 대하여는 임야매매증명발급을 배제하고, 보전목적의 생산임지와 공익임지에서는 토지거래허가제를 배제하여 임야매매증명제를 적용

○ 임야매매증명발급대상 면적을 현행 2,000㎡에서 상향조정하며, 임업경영 외의 목적으로 산지를 매입한 후 목적사업으로 사용하지 않을 때에는 "이행강제금"을 부과하는 제도 신설

다. 추진일정 : '93. 12 「산지법」제정

Ⅲ. 개발제한구역제도의 개선방안 수립

1. 현황

○ 구역현황

- 지정면적 : 5,397㎢(국토면적의 5.4%, 35시 35군)
  - 서울 등 6대도시권 68.5%, 전주·춘천 등 지방도시권 31.5%
- 거주인구 ; 1,064천명(원주민 : 574천명)
- 토지이용 : 임야 60%, 농지 27%, 대지 3% 기타 10%
- 건물 : 513천동(주거용 70%, 농수산용 23%, 기타 7%)
- 취락 : 3,520개소(51호이상 : 1,168개소)

○ 구역관리

- 구역내에서 건축물의 신·증축이나 토지의 형질변경 등은 건설부령으로 정하는 허용범위내에서 시장·군수가 허가

- 개발제한구역의 엄격한 관리를 위하여 대구모시설은 건설부장관 또는 도지사의 사전승인 후 허가

  ※ 수도권·부산권안의 건축규모 1,000㎡이상은 국무총리 재가후 국무회의심의

- 불법행위를 단속하기 위하여 시장·군수는 매월 단속반을 편성하여 순찰점검하고 시·도는 분기별로, 건설부는 매년 확인단속을 실시함

2. 문제점

○ 구역지정의 불합리

- 기시가화된 지역, 집단위락을 포함하여 지정
- 구역경계선이 집단취락을 관통하는 등 불합리하게 지정

○ 경직된 제도운영에 따른 민원 야기

- 구역내외간의 큰 지가편차로 재산상 상대적 박탈감 초래
- 주민의 경제활동 제약으로 소득격차 발생
- 생활편익시설 등의 제한으로 주거환경 악화

○ 대도시 지역의 도시용토지 부족과 지가상승

- 수도권 등 대도시의 인구증가로 도시용토지의 수요가 급증하고 있으나 개발제한구역 지정으로 공급제한
  - 가용택지의 공급제한으로 대도시의 땅값 집값 상승초래
  - 개발제한구역 외곽에 신도시개발에 따른 도시기반시설비용증가 초래
- 개발제한구역 지정 이후 시로 승격된 도시는 개발제한구역의 과다로 정상적인 도시기능 수행에 지장을 초래

3. 제도개선방안

가. 개선방안 마련을 위한 전제

○ 개선방안 마련 이전에 구역내 토지이용실태조사 실시 및 개선방안에 대한 국민적 공감대 형성을 선행

○ 구역의 폐지 또는 조정은 곤란

- 대도시 인구집중 심화, 환경파괴, 투기재연 등 우려

○ 구역지정목적에 충실하도록 관리하되, 구역내 주민 생활불편 해소

나. 개선의 기본방향

○ 당초 취지대로 기본골격을 유지하되, 단기적으로는 경직적인 제도운영에 따른 민원을 해소하는 차원에서 제도개선을 추진하고, 장기적으로는 구역의 지정목적범위내에서 토지이용 상태에 따라 행위규제를 차등화하여 운영하는 방안을 검토

다. 개선방안

○ 집단위락지역내 주민들의 일상생활 및 생업유지에 필요한 시설의 허용범위를 확대하여 주민들의 불편을 해소하는 차원에서 개선

<예시>

- 식품, 잡화, 의약품 등 일용품소매점과 이·미용원, 목욕탕 등 생활편익시설을 허용
- 우마사, 축사, 양어장 등 생업관련 시설의 완화
- 임야나 농지 등 보전되어야 할 지역은 철저히 관리

○ 토지이용상태에 따라 행위규제를 차등화하여 운영하는 방안 검토

<행위규제 차등화 방안 (예시)>

- 이미 훼손된 저경사의 임야 등은 휴식 및 체육시설 등 최소한의 시설을 허용하여 도시민의 녹지공간, 휴식공간으로 활용
- 이미 시가화된 지역 또는 집단위락지역은 현지 실정에 따라 유형별 개발모형을 설정하여 시설의 허용범위를 확대 하므로서 생활불편과 문화적 격차를 해소

라. 투기억제를 위한 조치 강구

○ 어떠한 경우에도 부동산투기 방지를 위한 다각적인 투기억제 방안의 강구를 병행

- 용도변경에 따른 개발이익 환수강화(개발이익 환수에 관한 법률 개정)
- 투기단속반 활동강화 및 토지거래 허가제 강화

4. 추진일정

○ '93. 6 : 개발제한구역 실태조사 실시(표본조사 및 전수조사)

○ '93. 7 : 시가화된지역 및 집단취락지역에 대한 완화기준 모형개발

○ '93. 9 : 단기개선방안 확정 및 시행, 장기 개선방안에 대한 기본방향 구상

Ⅳ. 효율적인 토지개발체계 정비

1. 현황 및 문제점

○ 제3차 국토종합계획 기간('92~2001)중 도시용토지의 수요는 1,291㎢로 추정

	계	택지	공업용지	공공용지
전국(㎢)	1,291	397	114	780
(수도권)	(411)	(158)	(5)	(248)

- 이를 위하여 산지전용 399㎢, 농지전용 658㎢, 간척·매립 234㎢로 공급하도록 계획되어 있음

○ 그러나 지역별로 구체적인 토지수급계획이 없어 중장기적인 토지수요에 대응한 토지개발·공급이 어려움

- 개발사업의 대부분은 그때 그때의 단기적 수요에 대응하여 공영개발방식으로 시행
- 민간부문의 토지개발 참여 제도가 미흡하여 다양한 수요에 부응한 시장기능이 발휘되지 못하고 있음

○ 또한 국공유지 비율이 낮고 정부의 토지비축기능도 미흡하여 공공부문에서 토지수요에 효과적으로 대처하지 못하고 있음

- '91년 현재 국공유지는 전국토의 20%(일본 : 29%, 대만 ; 69%)이며 이중 임야가 90%임

2. 토지수급계획제도의 도입

○ 국토종합계획의 부문계획으로 전국, 시·도, 시·군의 3단계 토지수급계획을 수립하고 개발사업은 토지수급계획의 범위내에서 이루어지도록 함

- 국토종합계획을 상위계획으로 하고 지방자치단체별 지역계획과 연계하여 수립
- 중앙정부와 시·도는 하위 지방자치단체의 토지수급계획을 승인하는 과정에서 개발경쟁을 조정·통제

○ 토지수급계획 수립방안

- 3차 국토종합계획기간 동안 추가로 필요한 대지, 공장용지 등 개발용도의 토지소요량을 토대로 지역별 특성과 지역계획을 감안하여 수급계획 수립
  - 지역별로 도시지역과 비도시지역의 개발가능토지 실태파악
  - 도시지역내 토지를 우선 이용토록 하고 비도시지역의 대규모 토지수요는 준농림지역을 개발목적의 용도지역으로 변경하여 공급
  - 토지수급계획에 따른 용도지역 변경은 지방자치단체가 자율적으로 시행
- 도시지역은 도시기본계획에 따른 도시재정비로, 비도시지역의 대규모 토지개발은 토지수급계획에 따르되 소규모 개발은 농지법, 산림법 등 개별법 절차에 따라 개발

○ 추진일정

- 지역별(시·군별)개발용토지 현황조사 : '93. 10~'934. 3
- 토지수급계획수립지침 작성시달 : '94. 4
- 토지수급계획 확정 : '94. 12

3. 토지개발방식의 다양화 추진

○ 지역개발사업에 민간참여 활성화

- 공공기관과 민간의 공동개발에 의한 개발역량 육성
  - 공공기관과 실수요자와의 합동개발방식을 정형화
  - 공공과 민간이 공동출자하는 「제3섹타」형식의 법인을 설립
- 개발사업자에 대하여 복합단지 직접 개발권 부여
  - 개발사업자는 자기자본으로 공단, 주거, 교육, 위락기능을 갖춘 복합단지 개발
  - 개발이익은 철저히 환수하거나, 개발된 토지를 용도에 따라 소유권을 국가에 귀속시키고 장기 사용권을 부여

※ 민간기업에 의한 전용항만 건설예(20년 무상 사용)

○ 민간의 도시개발사업 추진 원활화

- 토지구획정리사업을 활성화하여 토지소유자의 개발참여 확대
- 개발대상 토지의 일정비율 이상 확보시 잔여토지의 수용권 부여 검토
- 공영개발과 환지방식의 혼합개발, 차지개발 등의 새로운 개발기법 도입을 검토

○ 추진일정

- 지역개발사업에의 민간참여 활성화
  - '93년 지역균형개발법 제정시 반영
- 민간 도시개발 추진방안 및 새로운 도시개발기법 도입
  - '94년 도시개발법 제정 추진

4. 토지비축기능확대와 토지보상제도의 개선

가. 토지비축기능의 확대

○ 정부의 토지비축기능을 강화하되 재정부담, 관리의 비효율성을 고려하여 개발가능토지를 중심으로 선별적인 토지취득→토지수급계획의 원활한 수행 도모

※ '93토지매입재원 ; 689억원

○ 국공유지중 개발이 가능한 토지는 가용토지로 개발하여 실수요자에게 공급하며 확보된 재원은 개발가능토지를 국공유지로 취득하는 재원으로 활용하는 경영수익사업 차원으로 확대 재생산 추진

○ 국공유지의 무계획적인 매각을 억제하고 국공유지중 가용토지는 토지신탁, 임대등을 통해 토지공급효과 제고

나. 토지보상제도의 개선

○ 채권보상의 기준금액을 현행 1억원에서 3천만원으로 조정하여 채권보상 대상을 확대함으로써 채권보상제의 실효성을 제고(토지수용법시행령 개정완료 '93. 5)

○ 중장기적으로는 예외적으로 인정하는 현행 채권보상을 일정액 이상의 보상시에는 의무적으로 채권보상을 하도록 하는 방안을 검토

다. 추진일정 : '93. 9 「국토이용관리법」개정

V. 토지투기억제를 위한 관련제도 강화방안

1. 종합토지세 과표의 현실화 추진

가. 현황 및 문제점

○ 토지의 과표현실화 수준이 '93년 공시지가 대비 전국 평균 21% 수준임

<필지별 현실화율>

(단위 : 천필지)

과표현실화율	5%	10%	15%	20%	25%	30%	50%	100%
24,338	14	227	1,401	4,091	6,047	5,471	5,606	1,481
(100%)	(0.1)	(0.9)	(5.7)	(16.8)	(24.9)	(22.5)	(23.0)	(6.1)

○ 조세형평의 상실

- 지역별, 지목별, 필지별 현실화율의 격차가 심하여 과표현실화율이 높은 토지의 소유자는 낮은 토지의 소유자에 비하여 많은 세금을 부담하는 등 조세형평 상실

○ 토지과다보유 억제 기능미흡

- 토지보유에 따른 세부담이 미미하여 토지과다보유현상을 시정하는데 미흡
- 토지가격 상승에 대한 기대차익을 크게하여 부동한 투기현상 유발

○ 과표현실화율의 격차가 커 공시지가로 전환하는데 어려움

- 현실화수준이 낮고 천차만별하여 일시에 공시지가로 전환시 급격한 세부담증가 등 부작용 예상

나. 개선방향

○ 토지과표를 '96년부터 공시지가로 전환하고, 공시지가의 공평성과 신뢰성을 제고

○ 중산층 이하의 세부담이 급증하지 않도록 종합토지세의 과표계급과 세율체계 등 조정

○ 취득세, 등록세 등 토지관련 지방세제의 전반적인 세율구조 개편

다. 시행계획

○ 토지과표의 평준화 추진('93~'95)

- 토지과표를 현실화율에 따라 차등인상하여 '95년에는 전국평균 30~40% 수준에서 평준화 달성
- 과표현실화 수준이 낮은 토지를 연차별로 일소

'93년	'94년	'95년
공시지가의 10%미만 일소	20%미만 일소	30%미만 일소

○ 적정 실효세율 수준 검토('93년)

- 적정 실효세율 수준은 향후 관련 세법 개정과정에서 보다 폭넓은 의견 수렴을 거쳐 확정하되
- 토지과표의 공시지가 전환에 따라 세부담이 급격히 증가되지 않도록 '96년까지 평균실효세율을 현재의 2~3배 수준(토지과다 보유에 대하여는 5배수준 중과)으로 조정하고, 그 이후에도 지속적으로 실효세율을 높여 나가는 방안 강구
  - 납세자의 80~85%를 차지하는 중산층 이하의 실효세율은 세부담이 크게 늘어나지 않는 범위내에서 합리적으로 조정

○ 지방세제 개편을 위한 연구용역 및 각계의견 수렴('93. 7~'93. 12)

- 적정실효세율 수준, 과세단계 및 세율조정, 토지관련제세의 세율조정에 대한 의견수렴 및 검증 등 연구 추진

○ 토지관련 지방세제 전면 조정 및 입법 조치('94년)

- 중산층 이하의 세부담이 급격히 증가되지 않도록 하고
- 토지과다보유 계층에 대하여는 세부담이 가중되도록 세율체계, 종합·별도합산 통합 등을 검토하여 입법조치(시행은 '96년부터)
  - 세부담 가중에 따른 납세자의 부담을 감안하여 물납제도, 매수청구권제도의 도입을 검토

○ 토지소유 및 거래현황을 정확히 파악하기 위한 체제구축('94~'95년)

- 토지관련 지방세 부과를 위한 전산체제 정비('95년)
- 공시지가의 신뢰성 제고를 위한 제도보완('95년)
  - 표준지의 적정규모, 표준지선정 및 분포 등 표준지 관리기준을 합리적으로 개선
  - 토지가격 비준표의 가격배율 체계를 보완하고 적용방법을 개선하여 개별지가의

정확성 제고

- 지가조사시 토지소유자에 관한 사항을 포함하고 전산입력하여 활용
- 토지의 실거래가격을 파악하기 위하여 가격신고제 도입을 검토('95년)

2. 용도변경에 따른 지가상승이익의 환수철저

가. 현황 및 문제점

○ 토지제도개편에 따른 단기적인 개발이익을 효과적으로 환수할 수 있는 제도가 미비

- 토지초과이득세는 유휴지와 비업무용토지에 대해서만 부과
- 개발부담금은 28종의 한정된 개발사업에 대해서만 부과

○ 개발부담금은 개발사업기간동안에 발생한 이익에 대해서만 부과하므로 용도변경으로 인한 개발이익의 환수가 불가능

나. 개선방안

○ 용도변경하여 개발하는 경우의 개발부담금 부과 개시시점을 취득일로 앞당겨 용도변경에 따른 개발이익도 철저히 환수

○ 개발부담금 부과대상을 확대

도시계획구역 : 500평 이상	→	6대도시의 도시계획구역 : 200평
		기타도시의 도시계획구역 : 300평
비도시계획구역 : 1천평 이상		비도시계획구역 : 500평

※ 부과대상을 확대할 경우 매년 약 100만평이 추가되어 300~400억원 정도의 개발이익환수 추정

○ 부담금 부과를 위한 산정기준을 공시지가로 통일

다. 추진일정 : '93. 6 개발이익환수에 관한 법률 개정(완료), '93. 8 시행령 개정

3. 토지거래규제의 개선과 사후관리 강화

가. 현황 및 문제점

○ 토지거래허가제는 '85. 8. 5대덕연구단지에서 실시한 이후 지금까지 전국토의 41.6%

(41,000㎢)에서 실시중

- 토지거래 신고제는 '84년 경기, 충남북지역에서 처음 시행된 이래 지금까지 전국토의 41.2%(40,949㎢)에서 실시중

○ 토지거래에 대한 규제수단이 다원화되고 목적에 따라 관장부처를 달리하여 과다·중복규제 되고 있어 국민의 불편과 행정 낭비를 초래

- 허가구역에서 농지나 임야를 매매할 경우 토지거래 허가와 매매증명을 동시에 발급받아야 함
- 실거래가격을 포착하기 어려워 가격심사제를 통한 거래가격의 통제가 불가능

○ 허가받은 목적대로 이용하지 않고 방치하거나 전매하는 행위를 방지하기 위한 사후관리 장치가 미흡

- '92. 10 허가받은 54,210건에 대하여 이용실태를 조사한 결과 4.5%가 미이용방치(1,897건)되거나 전매(558건)된 것으로 나타남
- 미이용토지를 유휴지로 결정하거나 선매할 수 있으나 당해 토지를 협의매수하도록 되어 있어 협의 불성립시 실효성있는 강제수단이 없음

나. 개선방안

○ 토지거래허가제는 투기적 거래가 성행하거나, 지가가 급격히 상승하는 지역으로 한정하여 실시

- 지가상승률, 거래량증가, 개발사업실시 등 구체적 기준을 정함
- 토지거래규제구역 재지정 사유가 소멸되는 경우 구역에서 해제

○ 실효성이 없는 가격심사제는 폐지하고 실수요자의 심사기준을 구체화

○ 허가를 받아 취득한 토지의 이용실태를 정기적으로 조사하고, 미이용 또는 전매토지에 대하여는 조세중과, 강제선매 등의 조치를 취함

- 위반행위에 대한 벌금을 현행 일정액 기준에서 토지가액의 일정율로 변경
  - 허가위반 : 2년이하 징역 또는 500만원 이하 벌금 ⟶ 2년이하 징역 또는 토지가액의 30/100이하 벌금
  - 신고위반 : 6월이하 징역 또는 50만원 이하 벌금 ⟶ 6월이하 징역 또는 토지가액의 20/100이하 벌금
- 2년이상 미이용방치 토지는 종합토제슬 중과(5%)
- 미이용전매토지는 선매자를 지정하여 강제선매하거나 양도소득세를 중과하는 방

정확성 제고

- 지가조사시 토지소유자에 관한 사항을 포함하고 전산입력하여 활용
- 토지의 실거래가격을 파악하기 위하여 가격신고제 도입을 검토('95년)

2. 용도변경에 따른 지가상승이익의 환수철저

가. 현황 및 문제점

○ 토지제도개편에 따른 단기적인 개발이익을 효과적으로 환수할 수 있는 제도가 미비

- 토지초과이득세는 유휴지와 비업무용토지에 대해서만 부과
- 개발부담금은 28종의 한정된 개발사업에 대해서만 부과

○ 개발부담금은 개발사업기간동안에 발생한 이익에 대해서만 부과하므로 용도변경으로 인한 개발이익의 환수가 불가능

나. 개선방안

○ 용도변경하여 개발하는 경우의 개발부담금 부과 개시시점을 취득일로 앞당겨 용도변경에 따른 개발이익도 철저히 환수

○ 개발부담금 부과대상을 확대

도시계획구역 : 500평 이상	→	6대도시의 도시계획구역 : 200평
		기타도시의 도시계획구역 : 300평
비도시계획구역 : 1천평 이상		비도시계획구역 : 500평

※ 부과대상을 확대할 경우 매년 약 100만평이 추가되어 300~400억원 정도의 개발이익환수 추정

○ 부담금 부과를 위한 산정기준을 공시지가로 통일

다. 추진일정 : '93. 6 개발이익환수에 관한 법률 개정(완료), '93. 8 시행령 개정

3. 토지거래규제의 개선과 사후관리 강화

가. 현황 및 문제점

○ 토지거래허가제는 '85. 8. 5대덕연구단지에서 실시한 이후 지금까지 전국토의 41.6%

(41,000㎢)에서 실시중

- 토지거래 신고제는 '84년 경기, 충남북지역에서 처음 시행된 이래 지금까지 전국토의 41.2%(40,949㎢)에서 실시중

○ 토지거래에 대한 규제수단이 다원화되고 목적에 따라 관장부처를 달리하여 과다·중복규제 되고 있어 국민의 불편과 행정 낭비를 초래

- 허가구역에서 농지나 임야를 매매할 경우 토지거래 허가와 매매증명을 동시에 발급받아야 함
- 실거래가격을 포착하기 어려워 가격심사제를 통한 거래가격의 통제가 불가능

○ 허가받은 목적대로 이용하지 않고 방치하거나 전매하는 행위를 방지하기 위한 사후관리 장치가 미흡

- '92. 10 허가받은 54,210건에 대하여 이용실태를 조사한 결과 4.5%가 미이용방치(1,897건)되거나 전매(558건)된 것으로 나타남
- 미이용토지를 유휴지로 결정하거나 선매할 수 있으나 당해 토지를 협의매수하도록 되어 있어 협의 불성립시 실효성있는 강제수단이 없음

나. 개선방안

○ 토지거래허가제는 투기적 거래가 성행하거나, 지가가 급격히 상승하는 지역으로 한정하여 실시

- 지가상승률, 거래량증가, 개발사업실시 등 구체적 기준을 정함
- 토지거래규제구역 재지정 사유가 소멸되는 경우 구역에서 해제

○ 실효성이 없는 가격심사제는 폐지하고 실수요자의 심사기준을 구체화

○ 허가를 받아 취득한 토지의 이용실태를 정기적으로 조사하고, 미이용 또는 전매토지에 대하여는 조세중과, 강제선매 등의 조치를 취함

- 위반행위에 대한 벌금을 현행 일정액 기준에서 토지가액의 일정율로 변경
  - 허가위반 : 2년이하 징역 또는 ⟶ 2년이하 징역 또는
    500만원 이하 벌금 토지가액의 30/100이하 벌금
  - 신고위반 : 6월이하 징역 또는 ⟶ 6월이하 징역 또는
    50만원 이하 벌금 토지가액의 20/100이하 벌금
- 2년이상 미이용방치 토지는 종합토제슬 중과(5%)
- 미이용전매토지는 선매자를 지정하여 강제선매하거나 양도소득세를 중과하는 방

안검토

○ 토지거래규제와 농지·임야매매증명의 중복규제해소

- 도시지역, 준도시지역에서는 토지거래허가제만 적용하고, 농지·임야매매증명은 생략
- 농림지역, 자연환경보전지역은 토지를 타용도로 전용하기 어려우므로 토지거래허가구역에서 해제하고 농지·임야매매증명만을 받도록 하여 실수요자의 거래를 원활하게 함

다. 추진일정 : '93. 9 국토이용관리법 개정

지역균형 발전부문

Ⅰ. 현황 및 문제점

1. 수도권집중에 따른 지역간불균형 심화

○ 1, 2차 국토계획('72~'91)을 추진한 결과 국가발전기반은 마련되었으나, 기업활동과 생활환경이 유리한 서울을 중심으로 수도권집중이 지속되면서 지역불균형 심화

○ '83년 수도권정비계획법 제정을 계기로 수도권집중 억제시책을 지속적으로 추진하였으나 효과는 미흡

※ 수도권집중도('90)

구 분	전 국	수도권	지 방
면 적	99,237㎢	11,670(12%)	87,567
인 구	43,520천인	18,600(43%)	24,920
교육기관(대학)	107개	49(46%)	58
제조업체	68,885개	40,005(58%)	28,880
자동차	3,395천대	1,790(53%)	1,605

○ 현재와 같은 수도권 집중추세가 지속될 경우,

- 2001년에는 전국인구의 50%수준인 2,250만명이 수도권에 몰려들 것으로 전망
- 지방은 인구와 산업의 흡인기능을 상실하며 지역간불균형에 따른 사회경제적 부담 증대

2. 수도권시책의 문제점

○ 수도권을 5개권역으로 나누어 권역특성에 따라 인구집중요인이 큰 공공기관, 대형건물, 공장, 대학등의 신·증설을 억제

○ 지방의 인구정착기반이 조성되지 못한 상태에서 추진된 이러한 물리적 규제조치의 결과는 많은 부작용만 초래하고 효과는 미흡

- 현실적인 경제흐름을 위하여 일부 인구집중시설의 허용이 불가피
  - 남도, 시화등 공단개발과 이공계대학 증원등
- 인력, 정보, 금융 등 이미 형성된 중추기능을 이용할 수 밖에 없는 중소기업중심으로 불법·편법사례 양산
  - 서울소재 공장의 55.4%가 무허가(18,215개중 10,105개)

○ 5개 권역간의 불합리한 규제시책으로 수도권 내부에서도 불균형 초래

	이전촉진	제한정비	개발유도	자연보전	개발유도
인 구 (%)	61.8	28.1	3.3	3.4	3.4
제조업체 (%)	51.5	33.2	5.4	4.0	5.9

3. 지역개발제도상의 문제점

○ 지역개발 정책의 추진을 뒷받침하는 제도적 장치와 실천수단이 결여

- 수도권정비계획법은 있으나 지역균형개발을 촉진하기 위한 법은 없음
- 국토계획과 같은 종합적 청사진은 제시되어 있으나 투자우선순위에 입각한 집행계획이 결여되어 계획과 투자의 연결이 단절

○ 관련부처의 각종 지역개발시책에 관한 효율적인 통합·조정 기능이 결여

Ⅱ. 국토균형발전 목표와 기본전략

○ 제3차 국토계획에서 제시된 2000년대를 향한 국토균형개발 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 국토개발시책을 추진

<국토균형개발 목표>

구 분	지 표	단 위	1990	2001	
				추세연장	목 표
인구배분	수도권	천인	18,610	22,498	21,250
		(%)	(42.7)	(47.7)	(45.1)
	지 방	천인	24,920	24,652	25,900
		(%0	(57.3)	(52.3)	(54.9)
공업생산	수도권	%	44.9	45.8	35.3
	지 방	%	55.1	54.2	64.7

○ 국토균형개발이 실효성 있게 이루어질 수 있도록 수도권집중 억제시책과 강력한 지역개발시책을 양면으로 추진

- 수도권 인구·산업 분산시책을 지속적으로 추진해 나가면서 물리적규제에 따른 부작용을 해소하고, 수도권 공간구조를 합리적으로 개편
- 지역균형발전효과가 가시적으로 나타날 수 있도록 지방대도시권과 신산업지대를 지방발전의 거점으로 육성

Ⅲ. 수도권정비시책 개선

1. 기본방향

○ 인구집중유발시설의 철저한 관리와 수도권내 균형발전 도모

- 수도권에서 공장, 대학, 대형건물, 공공기관 등 인구집중유발시설을 계속 통제하되

거주 인구의 주택문제는 해결

- 수도권을 현행 5개권역에서 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개권역으로 단순화하여 수도권내 균형발전 도모
  - 자연보전권역은 한강수질보전을 위하여 필요한 지역으로 설정

○ 수도권집중억제를 위한 규제방식을 실효성있게 전환

- 경제활동을 직접 제약하는 물리적규제의 부작용을 해소하고 서울을 국제적도시로 발전시키는데 필요한 시설의 설치는 허용하되, 경제적 규제방식으로 전환
- 인구집중유발시설에 대한 개별적인 규제대신 총량규제 방식으로 전환하여 개별 경제주체의 자율적인 경제활동을 보장하면서 수도권에 과도한 집중방지

○ 수도권 공간구조 정비방안을 제시하여 계획적 개발유도

- 권역별로 입지시설을 기능에 따라 배치함으로써 토지이용의 효율성 제고
- 현재의 방사집중형 단핵구조를 지역분산형 다핵구조로 개편

2. 부문별시책 개선방안

가. 대형건축물의 규제시책 전환

○ 수도권지역에 입지함으로써 이익이 발생되는 일정규모 이상의 업무·판매용 건축물에 대하여 지방과 수도권과의 편익차이 일부를 환수

○ 원칙적으로 과밀억제권역에서 슈퍼마켓 등 근린생활시설 규모이상의 업무·판매용 건물의 신축·증축·용도변경시에 과밀부담금을 부과

나. 공업입지시책 개선

○ 대규모공장 신설과 과밀억제권역의 신규공업지역 지정은 계속 금지하되 중소규모공장 신·증설을 완화하여 중소기업의 생산활동을 지원

- 과밀억제권역의 공업지역에 중소규모공장 신설을 허용하고 비공업지역에 아파트형공장을 활성화하여 무질서하게 흩어져 있는 영세공장을 수용
- 성장관리권역에서 중소업체 규모에 한하여 공단내에는 업종에 관계없이 허용하고 공단밖에는 도시민 생활과 밀접한 관계가 있는 도시형공장의 개별입지를 허용

※ 자연보전권역에서는 수질보전차원에서 공장입지를 관리

○ 중소규모공장 신·증설 허용범위가 확대되는데 따라 무질서한 개발과 공장의 수도

권집중을 방지하기 위해 총량규제방식 적용

- 권역별로 배분된 공장건축허용면적 총량에 따라 지역실정에 맞게 허가

다. 공공기관, 대학의 분산시책 개선

○ 수도권입지가 필수적이 아닌 시험·연구·연수 등을 수행하는 기관에 대하여는 신·증축, 취득 뿐만 아니라 임대 까지도 규제하고 신도시 이전기관 등 국가 시책상 부득이한 경우만 허용

- 과밀억제권역에서 공공법인 창사 건립 허용시에는 과밀부담금도 부과

○ 현재 추진중인 11개청의 이전을 차질없이 추진하고 추가이전계획도 마련

○ 수도권내 대학신설은 금지하되 '95년까지는 연간 이공계 정원을 2,000명 범위내에서 증원을 허용하고 전문대학의 신·증설은 당해년도 전국증원의 20%범위내에서 허용

- 대학·전문대학의 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 이전 허용

라. 택지개발규제의 합리적 조정

○ 수도권내의 택지공급을 위하여 성장관리권역으 택지개발규제를 완화하되, 교통·용수등 필요한 시설은 택지개발업자 등 사업시행자가 설치토록 법제화

○ 수도권 공간구조의 정비방안에 따라 개발하되 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 무질서한 택지개발을 방지

3. 수도권 공간구조 정비방안

○ 과밀억제권역에서 유출되는 서비스, 제조업, 주거기능등을 성장관리권역에 계획적으로 수용

- 5개 신도시건설사업과 현재 수도권에 계획되어 있는 광역 아산만개발계획, 영종도 신공항, 경부고속전철, 수도권 순환고속도로 건설등과 연계하여 수도권내 공간구조를 정비

○ 정비방안 : 방사집중형 단핵구조→지역분산형 다핵구조

- 수도권입지 시설은 그 기능에 따라 권역별로 적정배치
  - 금융·보험·정보 등 국제기능은 과밀억제권역에 입지 허용
  - 중소규모 제조업기능, 교육기능 등은 성장관리권역에 배치

- 성장관리권역의 주거단지는 과밀억제권역에 의존하지 않도록 자족기능을 부여

4. 추진일정

○ 수도권정비계획법 개정 : '93. 12

○ 수도권정비기본계획 조정 : '94년

Ⅳ. 실효성 있는 지역균형발전제도 확립

1. 개선방향

○ 지역균형개발이 촉진될 수 있는 국토개발전략 추구

- 수도권에 대응할 수 있는 성장잠재력이 높은 지역을 광역개발하여 지방거점권으로 육성
- 지역별 특색을 살릴 수 있는 지역개발 유도

○ 지역균형개발이 효율적으로 추진될 수 있도록 국토계획의 실천력 강화

- 지역계획제도를 보완하여 국가사업과 지역사업을 유기적으로 연계하고 투자역량을 감안한 지역개발을 유도
- 지역균형개발을 촉진하기 위한 재원을 조성하고 지역개발정책의 통합·조정기능을 강화

2. 지역계획체계의 정립 : 개발목표 및 범위에 따라 3개 유형으로 구분

○ 도계획

- 국토종합계획, 광역권계획, 특정지역계획 등과 연계하여 도지사가 지역개발계획 위주로 수립
- 지방중소도시와 인근 군지역을 포함하는 생활권역별계획 수립이 필요할 때에는 도계획으로 추진

○ 광역권계획

- 지방거점권을 종합개발하기 위하여 국가 또는 지방계획으로 수립
- 지방거점권은 지방대도시 및 주변영향권 지역인 광역대도시권과 대규모공단, 항망, 배후도시권으로 구성되는 신산업대지를 대상

○ 특정지역계획

- 국토관리상 생활여건개선, 문화유적개발 등을 위하여 국가 또는 지방계획으로 수립

3. 지역발전종합계획의 수립

○ 지방자치단체의 장은 지역주민의 소득증대와 생활환경 개선을 위한 중장기종합개발목표와 이를 실현하기 위한 산업, 사회간접시설, 환경등 각 분야의 정책방향을 포함하는 「지역개발 5개년계획」을 수립

○ 「지역발전 5개년계획」추진의 실효성을 뒷받침하기 위하여 각 지방자치단체는 국가가 중장기재정계획을 통해 제시한 예산지원 가능액과 자체조달 재원등을 합해 5년단위의 투자계획 수립

○ 지방자치단체의 장은 「지역발전 5개년계획」과 투자계획을 수립함에 있어 중앙정부 차원의 지역균형발전시책 및 부문별 정책방향과 연계성 및 일관성을 유지

4. 지역균형개발재원의 확충

○ 지역간 균형개발을 효과적으로 촉진하기 위하여 지역개발에 필요한 재원을 조성, 공급

- 「지역균형개발특별회계」를 설치하여 기존의 「토지관리 및 지역균형개발특별회계」를 흡수하고 수도권과밀부담금, 채권 등도 재원으로 활용

○ 지역균형개발 촉진 및 국가경쟁력 향상을 위해 투자효과가 높은 사업에 중점지원

5. 지방발전을 위한 민간부문의 참여기반 조성

○ 기업의 지방입지 지원강화

- 기업이 자기자본으로 자체공단, 종업원주택, 연구·교육시설 등을 포함하는 단지를 개발할 수 있도록 허용

- 토지이용규제, 수도권이전적지이용규제, 기업의 비업무용 부동산규제의 완화 및 세제·금융지원 방안 검토

○ 지방중소기업의 육성 지원근거 마련

- 지역별 특성에 따라 주력산업장려지역을 지정
- 장려지역내 기업에 대해서는 세제·금융상 혜택 및 종업원 주거안정 지원

○ 대학의 지방분산 촉진

- 수개의 대학분교 및 신설대학을 수용하는 대학신도시를 지방에 건설
- 지방에 분교나 신설대학 건립시 대학측에서 인근지역에 기숙사, 문화공간 등 관련 기반시설도 병행하여 개발할 수 있는 방안 마련

○ 민간참여에 의한 지역개발 활성화

- 민간의 참여방식과 개발기법을 다양화

6. 지역균형개발을 위한 통합·조정기구 설치 및 법제 정비

○ 지역개발정책을 원활히 추진할 수 있기 위해서는 범정부차원의 협조가 필요하므로 대통령 직속의 통합조정기구 설치 검토

○ 지역개발 시책의 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 지역균형개발법을 제정

7. 추진일정 : '93. 12 「지역균형개발법」제정