

## 13. '98년도 건설교통부 업무보고

자료제공 : 건설교통부

이 자료는 건설교통부의 대통령직 인수위원회 보고자료로서 주택부문만 발췌  
게재합니다. <편집자주>

### 1. 국민주거생활 향상을 위한 추진 계획

#### △ 주택의 양적부족 해소

- 향후 5년간 매년 50~55만 호 주택건설
  - 공공개발을 통해 소요택지를 충분히 공급
    - '98~2002년중 9,500만 평의 택지공급 : 이중 공공택지로 50% 공급
    - 수도권에 대규모 택지개발
  - 국민주택기금 등 주택금융지원 확대
    - 국민주택기금지원 : '98년중 4조 5천억원
    - 주택저당채권유동화 제도 도입

#### △ 주택의 질적수준 개선

- 불량주택 재개발·재건축 및 주거환경개선사업을 효율적으로 추진 : 「최저  
주거기준」 도입
- 주택관리제도 개선하고, 유지보수 투자에 대한 지원확대

### △ 저소득층의 주거안정 추진

- 향후 50~55만 호 주택건설로 2002년까지 주택보급율 100% 달성('97년 91.5%)

### △ 중기 추진 과제

- 토지관련 보유과세는 강화하고 거래과세는 인하
- 토지개발금융 활성화
- 저소득층의 주거안정 범위 확대
  - '98년~ 2002년중 50만 호의 임대주택 건설공급
  - 민간임대사업자 범위 확대 : 5호 → 3호

### △ 주택관련 규제완화 및 구조조정 촉진

- 각종 규제를 지속적으로 완화 및 택지개발에 대한 민간참여 확대
- 외국법인에 대한 부동산 임대·분양공급업 전면개방 검토
  - '98. 1. 1 이후 50% 미만 투자개방 → 전면개방

## 2. 토지공급 확대 방안 추진 과제

### △ 단기 추진 과제

- 택지개발예정지구 지정 확대 및 민간 참여 활성화
- 준농림지 지역을 쉽게 사용할 수 있도록 방안 마련
- 토지개발 체계 정비 : 도시개발법 제정

## <부동산시장 안정 및 도시환경 개선>

### (1) 부동산 가격의 안정기조 유지

#### 1) 부동산가격 동향 및 전망

△ 부동산가격은 '80년대말 급등했으나 강력한 투기억제시책과 지속적인 주택공급 확대  
로 92년이후 안정세 유지

년 도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
토지가격 %	20.6	12.8	-1.3	-7.4	-0.6	0.6	0.95	0.48
주택가격 %	21.0	-0.5	-5.0	-2.9	-0.1	-0.2	1.5	2.5

\* '97년은 토지는 9월, 주택은 11월까지 변동율임.

• 최근에는 IMF자금지원 등 금융시장 경색등으로 거래가 위축되고 가격도 하락세

△ 앞으로도 성장을 저하, 기업 구조조정 본격화, 실업증가등으로 부동산 시장은 계속 침체될 것으로 전망

• 경기침체가 장기화될 경우 부동산가격 폭락우려도 제기

• 반면, 물가상승등에 따른 불안심리로 가격이 상승할 가능성도 배제할 수 없음

△ 부동산 시장이 지나치게 위축될 경우 원활한 경제활동 저해 우려

- 부동산의 원활한 유통을 저해하여 구조조정이 어려워지고 자산가치 하락등으로 기업 활동에 지장 초래

#### 2) 그동안 추진시책

80년대 후반 지가급등 이후 땅값안정이 시급한 과제로 인식됨에 따라 투기방지  
시책 위주로 토지정책을 추진

△ 투기목적의 토지취득을 철저히 규제

- 개발사업지구등 투기우려지역을 미리 토지거래허가·신고구역으로 지정하여 정부에서 직접 토지거래 감시
- 농지취득 자격증명제를 실시하여 농지투기 억제

△ 토지과다보유를 억제하고 토지로부터 발생하는 자본이득을 환수하기 위해 90년 토지 공개념제도 도입

- 「택지소유상환제」를 실시하여 개인(200평) 및 법인의 대도시내 택지취득을 제한
- 「개발이익환수제」를 도입하여 각종 개발사업에 따른 지가상승이익을 환수
- 「토지초과이득세」를 도입하여 개발사업 주변지역 유희지 소유자의 지가상승 이익을 환수

△ 부동산실명제('95), 부동산전산망('95)을 도입하여 명의 신탁·미등기전매등 각종 탈법행위를 원천 봉쇄

△ 토지거래 및 가격동향을 수시로 파악하는 등 동향감시 및 단속체계를 확립, 운영

3) 향후 추진계획

- IMF등 최근의 어려운 경제상황을 감안하여 부동산이 원활하게 유통될 수 있는 환경을 조성
- 규제완화, 토지활용도 제고등을 위한 부동산 관련제도 개선작업을 지속적으로 추진
- 지가폭락 및 투기방지대책을 미리 마련하여 부동산시장 변화에 신속히 대응

(2) 기업보유토지의 원활한 거래 지원

△ 토지거래허가·신고구역을 대폭 축소운영

- 신고구역(전국토의 36.8%)은 전면 해제 (기초치)

- 허가구역(전국토의 31.9%)은 개발사업 주변지역등 꼭 필요한 지역만 남기고 모두 해제 (1월중)

△ 토지공사를 통해 기업이 처분을 희망하는 토지를 매입

- 1조원 범위내에서 토지채권(연리 5%, 5년만기 일시상환)을 발행하여 기업보유토지를 매입

※ '97. 12. 31일 현재 41개 기업이 5,450억원의 토지매각 신청

△ 건설업체가 토지공사등 공공기관으로부터 분양받은 택지·상업용지 등에 대한 명의변경 및 전매를 허용

**(3) 부동산 관련제도 개선 추진**

△ 토지공개념 제도를 합리적으로 보완

- 지가안정·경기침체 등을 감안하여 운영의 탄력성 제고
  - 주택업체의 주택완공시 미분양·미임대 되었다라도 택지초과소유부담금 부과대상에서 제외
  - 개발부담금 부과대상사업의 조정 및 산정방법 개선으로 부담금 부과 공정성 및 형평성 제고

△ 공시지가의 적정화 추진

- 공시지가는 다원화된 지가체계를 일원화하여 과세·보상기준으로 활용하기 위해 89년 도입되어 매년 조사·공포
- 공시지가의 신뢰성을 높이기 위해 현실화를 추진하면서 관련세율 및 과표적용 비율 등도 조정

△ 외국인의 토지취득 제한 완화 검토

- 토지취득이 가능한 외국인의 범위와, 외국법인이 취득할 수 있는 토지법위를 확대하

여 원활한 외자도입 도모

- 행정처리기간을 단축하고 허가제를 신고제로 전환하는 등 토지취득절차를 간소화

△ 토지관리 정보체계의 구축

- 토지정보를 효과적으로 활용할 수 있도록 2001년까지 토지관리 정보체계를 구축하고, 금년중 시범사업 추진
  - 용도지역·지구등 개별필지별 토지이용 규제내용을 D/B화하여 민원인에게 신속·정확하게 정보를 제공

△ 지가가 폭락할 경우 토지규제를 대폭 완화하는 등 다각적인 부양책을 강구

- 규제완화, 물가불안심리 등에 편승한 투기가 발생하지 않도록 투기감시활동도 지속적으로 추진

(2) 토지보상·수용제도의 합리적 개선

△ 필요성

- 도로·철도 등 대규모 공공사업이 활발히 추진됨에 따라 토지수용·보상업무량이 늘어나고 중요성도 증대

〈 연도별 공공용지 취득실적 〉

	'92	'93	'94	'95	'96
금액 (억원)	66,847	63,356	75,256	75,256	75,948
면적(k㎡)	154	439	134	142	174

- 보상가격의 적정성, 보상업무 처리기간의 단축등 보상문제가 공공사업의 효율성을 좌우하는 관건으로 등장
  - 보상금 저렴을 이유로 각종 민원발생

- 사업주체의 보상업무 전문성 및 자치단체의 협조 부족으로 토지취득기간이 장기화 되어 공기가 지연
- 공공사업의 증가와 국민의 권리의식 신장에 따라 토지수용 재결업무가 대폭 증가
  - 수용재결기간의 장기화(4~5개월 소요)로 공공사업이 지연되어 막대한 국고손실 초래
  - 수용재결에 불복하는 행정소송도 증가('97년 393건)

△ 개선방안

- 원활한 보상추진을 위한 보상전문기관 육성
  - 보상업무에 경험과 전문성이 있는 토지공사·주택공사등 공공기관을 보상전문기관으로 육성하여, 보상기간을 단축하고 민원을 최소화
- 도로·구거등 특수용도 토지에 대한 보상기준을 합리적으로 개선하고, 지상·지하사용권에 대한 보상기준도 정비
- 사업시행초기에 보상비예산을 집중배정하여, 조기에 보상을 완료할 수 있도록 예산운용 관행을 개선

(3) 국민주거생활 향상

1) 주택현황 및 추진실적

△ 주택현황

- '80년대 중반까지는 주택부족이 심화되었으나, '88년 이후 매년 50~60만 호의 주택을 지속적으로 건설하여 주택의 양적 부족문제는 상당부분 해소
- '88~92년중 「200만 호 건설계획」을 추진(총 272만 호 건설)

	'80	'85	'90	'94	'97
가구수(천가구)	7,470	8,750	10,167	11,133	11,542
주택수(천호)	5,319	6,105	7,357	9,570	10,562
주택보급율(%)	71.2	69.8	72.4	86.0	91.5

- '93~97년중 연간 60만 호 이상을 건설 (총 308만 호)

• '80년대말 급등하던 주택가격이 '91년 이후 안정세를 유지

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97.11
매 매	21.0%	-0.5	-5.0	-2.9	-0.1	-0.2	1.5	2.5
전 세	16.7%	2.0	7.5	2.4	4.5	3.7	6.6	1.7

• 1인당 주거면적 등 주택의 질적수준도 향상되고 있으나 선진국에 비해서는 아직도 미흡한 실정

	'80	'85	'90	'95
단칸방 거주가구	38.1	32.6	20.1	11.3
1인당주거면적	3.3평	3.6	4.3	5.4
자가점유율	58.6%	53.6	50.7	53.4

#### △ 추진실적

• 88년부터 20만 호 계획 등 획기적인 공급확대 정책을 추진

- 영구임대·근로자주택 등 소형 공공주택을 매년 20만 호 공급하여 서민의 주거안정을 도모

• '88~92년중 영구임대주택 19만호(재정에서 85%지원)를 건설하여 최저소득계층에 공급하고, '93년부터는 주공, 지자체에서 연간 9만 호 내외의 임대주택을 건설중

• 주택건설 확대를 위해 택지 및 주택자금을 확대 지원

- 토지공사등 공공기관에서 매년 900만 평이상의 택지공급

- 국민주택기금을 설치하여 매년 4~5조원의 자금 공급

• 임대주택 활성화를 위한 대책

- 공공택지의 일정비율(20%)을 임대주택용지로 우선 배분하고 가격도 조성원가 이하(70~90%)로 공급



- 장기저리의 국민주택기금지원  
(호당 1,800~2,000만원, 10년거치 20년 상환, 연리3%)
- 민간임대사업에 대한 각종 규제를 완화
- 주택투기방지 및 가격안정을 위한 시책추진
  - 아파트 분양가 원가연동제 및 채권입찰제를 실시
  - 주택전산망, 부동산실명제 등 투기억제시책을 강화

2) 향후 추진계획

〈 정책방향 〉

- 주택의 양적부족을 완전히 해결하고 질적개선도 추구
- 저소득층의 주거안정을 위한 공공부문역할 강화
- 중산층 이상의 주택문제는 시장기능에 의해 해결되도록 주택시장에 대한 자율성을 확대

△「21세기 주택정책방향」 수립

- 주택공급 확대와 주택수요의 다양화 등 환경변화에 적극 대응하기 위하여 '98년 이후 5년간 주택정책방향을 수립
- '97. 10월 이후 학계·업계·연구기관 등을 망라하여 작업단을 구성, 시안을 작성중

<주요내용>

- 주택보급률을 2002년까지 100% 수준으로 확대
- 재개발·재건축·주거환경개선사업을 효율적으로 개선하여 저소득층의 주택마련기회를 확대
- 근로자 및 영세민 전세자금지원을 확대하고, 장애인·노인가구·독신가구 등 특수계층

을 위한 공공임대주택을 건설

- 옥외공간율과 녹지율을 높여 환경친화적 주거단지 개발

#### △ 주택의 양적부족 해소

- 향후 5년간 매년 50~55만 호의 주택을 건설
  - 공공개발을 통해 소요택지를 충분히 공급
    - '98~2002년중 9,500만 평의 택지를 공급하고 이중 공공택지로 50%를 공급
    - 주택경기 부진을 감안, 수도권에 대규모 택지개발을 추진
  - 국민주택기금 등 주택금융지원 확대
    - '98년중 4조 5천억원 규모의 국민주택기금을 지원하고, 주택은행 민영화에 따라 국민주택기금 관리체계를 개편
    - 주택저당채권 유동화제도를 도입하여 민간주택금융을 확충

#### △ 주택의 질적수준 개선

- 불량주택 재개발·재건축 및 주거환경개선사업을 효율적으로 추진하고, 선진국형 「최저주거기준」을 도입
- 쾌적하고 주변환경과 조화된 주택단지를 개발하고 교외주거단지 조성 등 다양한 유형의 주택을 건설·공급
- 기존주택의 유지관리·보수 등 주택관리제도를 개선하고 유지보수투자에 대한 지원을 확대

#### △ 저소득층의 주거안정 추진

- '98~2002년중 50만 호(연간 10만 호)의 임대주택을 건설·공급
  - 현재 총 주택재고의 5%에 불과한 임대주택의 비중을 10%로 제고
- 민간임대주택사업 활성화를 위한 방안 강구
  - 민간임대사업자 범위확대(5호 → 3호)
  - 종합토지세 분리과세(0.3%) 대상 확대(18평 → 25.7평)
- 공공주택 건설확대 및 영세민, 근로자 전세자금에 대한 국민주택기금지원 확대
- 「최저주거기준」에 미달하는 가구를 단계적으로 감축하는 방안을 마련

△ 주택관련 규제완화 및 구조조정 촉진

- 아파트 분양가규제, 주택건설기준 등 각종 규제를 지속적으로 완화하고 택지개발에 대한 민간참여도 확대
- 외국법인에 대한 부동산 임대·분양공급업 전면개방 검토
  - '98. 1.1이후 50%미만 투자개방 → 전면개방

(4) 「토지공급 확대방안」 추진

△ 추진배경

- 우리나라 토지이용제도는 70여 개 법률 160여 개 용도지역 및 지구를 지정하여 토지 이용과 개발을 제한하고 있으며, 절차도 복잡
  - 공장·주택용지 등으로 실제 이용되는 토지는 4.8%에 불과
  - 외국의 토지이용비율 : 일본 7%, 대만 6%, 영국 13%
- 이에 따라, 공장용지·택지등 땅값이 지나치게 높아 기업의 경쟁력을 떨어뜨리고 국민주거비 부담도 과중
  - 지가총액 / GMP(배) : 한국 4.3, 미국 0.7, 영국 1.6, 일본 3.9
  - 주택가격 / 연소득(배) : 한국 5.2, 미국 3.4, 영국 3.3, 싱가포르 3.8
- 그동안 부분적인 규제완화를 하였으나 아직도 수요에 대응하여 토지를 충분히 공급하기에는 미흡한 실정
- 이러한 토지이용문제를 치유하고 국가경쟁력을 강화하기 위하여 획기적인 토지공급 확대방안을 추진
  - 현재 국토의 4.8%인 토지이용비율을 2011년까지 9.7%로 확대
  - 토지이용관련 법률을 목적 및 수단, 규제내용별로 통·폐합하거나 정비를 추진

△주요 추진내용

- 단기과제
  - 도시계획구역 확대

- 택지개발예정지구 지정 확대 및 민간참여 활성화
- 준농림지역을 간단하면서도 쉽게 사용할 수 있도록 하되, 무질서한 개발은 방지하는 방안 마련
- 산지·구릉지개발을 활성화하되, 친환경적으로 개발
- 토지개발체계 정비(도시개발법 제정)
- 중기과제
  - 개별법에 따라 관련부처가 각각 운영하는 토지의 이용·관리체계를 체계적으로 정비
    - 지역지구제의 단순화 및 체계화
  - 각종 계획체계를 전국계획과 시·군 종합계획으로 통합·정비
  - 토지관련보유과세는 강화하고 거래과세는 인하하여 실수요자 중심으로 토지공급을 원활화하고, 토지개발금융을 활성화

#### △ 추진계획

- 97. 7월부터 업계·학계 등이 참여하는 작업단을 구성하여 개선시안을 마련
- 98년에 「토지이용개선기획단」을 구성, 범정부적으로 추진

## (5) 편안하고 쾌적한 도시환경 조성

### 1) 도시현황

- △ '96년말 현재 전체인구의 87.1%가 도시지역에 거주함에 따라 도시문제 해결이 국가정책의 핵심과제로 대두
  - 도시화율 급신장 : 39.1%('60) → 68.7%('80) → 87.1%('96)
  - 시급도시 수 증가 : 20개('60) → 40개('80) → 78개('96)
  - ※ '60년대 2개에 불과하던 인구 100만 이상 도시가 '97년에는 7개로 증가

#### △ 그동안의 도시정책 추이

- 경제성장에 따라 급증하는 인구, 산업 등을 수용하기 위하여 도시의 양적 성장에 중점을 두고 추진
  - 시급한 산업용지 및 택지수요 등에 대응하기 위하여 신속하고 효율적인 개발위주로 추진
- 토지이용계획·시설배치 등 물적 계획 위주로 추진
  - 도시경제·도시범죄 등 도시의 인문·사회적인 측면을 포함한 거시적인 도시정책 미흡
- 중앙정부 주도의 도시개발 및 관리 정책 추진
  - 도시계획수립 및 시설계획 등에 단일기준 적용

△ 그동안 급속한 산업화와 성장위주의 도시개발정책으로 인하여 많은 문제점 발생

- 지나친 고밀도 개발로 인하여 도로등 기반시설 부족문제가 심화되고 도시경관훼손, 환경오염문제 등 발생
  - 공원·녹지·문화공간 등이 부족하여 도시의 쾌적성이 떨어지고 도시민의 다양한 생활욕구 충족 곤란

	서울	뉴욕	런던	동경
1인당 도로연장(km)	0.7	1.4	1.9	1.4
1인당 공원면적(m <sup>2</sup> )	5.7	14.6	25.1	4.2

- 택지개발 등 단일 목적 위주의 개발로 도시의 자족성이 부족
  - 출퇴근 수요유발에 따른 교통혼잡 등 비효율 초래
- 도시간·도농간 불균형 심화와 시가지 주변지역의 무질서한 개발 증가

△ 21세기에는 세계화·지방화 및 산업의 고도화, 생활수준향상 등으로 도시 모습이 크게 변화할 전망

- 도시의 광역화와 경제사회 활동범위 확대에 따라 광역적 도시계획 및 도시정책의 중요성 증가
- 지속 가능한 도시개발 및 생태도시, 문화도시 등 삶의 질 향상을 위한 새로운 도시개

## 발 수요 발생

- 지방화, 민주화의 진전으로 토지이용 및 건축관련 규제 완화요구 증대

## 2) 향후 추진계획

### 〈 정책방향 〉

- 21세기 도시여건변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 도시계획제도를 정비하고 새로운 도시개발방식 도입
- 개발제한구역의 다각적인 개선대책 마련
- 건축제도 정비 등 국민편의 위주의 건축행정 추진

### △ 21세기에 대비한 새로운 도시정책 수립

- 다양한 도시 편의시설이 고루 갖추어진 편리한 도시 건설
  - 대도시 순환도로 건설과 순환전철망의 체계적 확충을 통한 도시내 원활한 교통 흐름 확보
  - 각종 유통시설 및 수도·전기·가스·통신 등 공급설비의 체계적 정비로 도시의 편리성과 효율성을 제고
- 현재 및 미래세대를 고려한 건강하고 지속가능한 환경 친화도시 건설
  - 1인당 공원·녹지면적을 선진국 수준으로 높임으로써 도시의 쾌적성 제고
  - 인공호수 설치 및 하천정비 등을 통해 친수환경을 조성하는 등 도시의 생태적 측면을 강화
- 재해로부터 안전하고 깨끗하며, 문화적 여유가 있는 도시 건설
  - 지진·수해 등 자연재해와 각종 사건·사고로부터 안전한 도시를 위하여 방재 및 방범기능을 강화
  - 수질오염방지·폐기물처리시설·공동묘지 등 환경 기초시설 및 보건위생 시설이 두루 갖추어진 깨끗한 도시 건설

- 도서관·전시장·공연장 등 사회문화 복지시설을 대폭 확대하여 시민들의 문화·복지수요에 부응

△ 도시여건 변화에 부응하여 도시계획제도를 근본적으로 개선

- 지방화시대에 부응하여 도시계획 권한을 지방으로 이양하여 지자체의 도시계획운영 자율성을 대폭 확대
- 용도지역·지구·구역 등 토지 이용체계를 단순화하고 합리적으로 개편하여 도시용지 활용의 탄력성 제고
- 도시권의 광역화에 대응하고 도시주변지역의 무질서한 개발방지를 위해 도시계획 적용지역을 확대
- 장기미집행 도시계획시설 해소방안을 마련하고, 도시계획 시설의 종류 및 설치기준을 합리적으로 조정
- 도시계획법과 건축법에 이원화되어 있는 건폐율·용적률 등 토지이용계획제한을 도시계획법으로 일원화

△ 선진도시환경 조성을 위한 「도시개발법」 제정 추진

- 주택단지, 공단조성 등 단편적인 도시개발에서 탈피하여 종합적이고 체계적인 개발을 위한 제도적 기반 마련
  - 개발절차의 간소화, 민간의 도시개발참여 확대
  - 상세계획 수립을 의무화
  - 도시개발 특별회계 설치 등 도시개발 지원책 마련 등

△ 개발제한구역제도 개선

- 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 환경보전을 위해 '71년 도입
  - '71. 7~77. 4까지 수도권 등 14개 권역 5,397km<sup>2</sup>에 대해 지정
- 그동안 46회에 걸쳐 주민 불편 해소를 위한 규제완화를 추진했으나 추가완화 및 해제·조정 요구 지속
- '97. 9월 입법예고한 제도개선안은 조속히 마무리하고 도시환경보호 측면과 재산권침해, 토지의 효율적 이용측면 등을 고려하여 개선방안 검토

△ 국민편의 위주의 건축행정 실현

- 국민편의 위주로 건축허가제도 개선
  - 건축물 용도변경 허가제도의 신고제로 전환
  - 건축물용도의 축소조정을 통한 허가절차 간소화
  - 도시설계가 수립된 구역은 건축사의 확인만으로 건축을 허가
- 지자체의 건축조례 제정범위확대 등 지방중심으로 운영

주택회보