

국무총리지시 제 6 호

(720-2012)

1988. 6. 23

수 신 수신처 참조

제 목 지방자치단체의 공영개발확대방안 시달

1. 대통령지시사항 제51호('88.3.10) 및 동 추가지시사항('88.6.3)과  
관련임.

2. 위 지시에 의거 지방자치단체의 개발사업 직접경영 확대를 내용으로  
하는 별첨 "지방자치단체의 공영개발확대방안"을 확정하여 이를 시달하니 소관사항의  
시행에 만전을 다해주시기 바람.

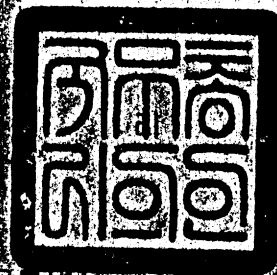
3. 특히 내무부는 별첨방안의 자원조성방법 외에도 관계기관과 협의하여  
정부직접지원 등 지방자치단체에 대한 적극적인 자금지원대책을 강구하고,

4. 건설부는 공영개발의 개념과 범위를 명확하게 정리하여 법령을 개정하는  
등 미비점을 지속적으로 보완하는 한편, 지방자치단체의 개발사업수행 기술지원을 위해  
토개공, 주공 등으로 공동지원단을 설치하고,

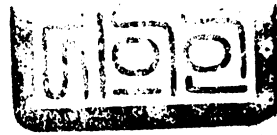
5. 각 지방자치단체는 중앙지원단의 자문을 받아 전문인력을 양성하고 자체  
자원 조달대책도 구체적으로 수립·시행하기 바람.

첨 부 : 지방자치단체의 공영개발확대방안 1부. 끝

국 무 총 리



수신처 : 경제기획원, 내무부, 재무부, 건설부, 서울특별시



# 地方自治団体の 公営開発 拡大方案

88. 6. 23

国務総理行政調整室

## 1. 指示内容

아시아 選手村 . 서울特別市 木洞開發의 例와 같이 ,  
地方自治團體가 開發事業을 直接經營하여 個人에게 돌아갈  
開發利益을 自治團體가 投資財源으로 還收하고 , 그  
財源으로 都市開發이나 賃貸住宅建設을 하도록하며 그中  
一部를 落後地域開發에도 活用하는 方案을 關聯部處와  
協議 . 發展시켜 나가기 바람

( 88 . 3 . 10 內務部業務報告時 )

\* 土地開發公社 등 事業者가 地方開發事業을 施行하여  
發生한 利益은 該當地方自治團體에 되돌려주어 그  
地方發展을 위하여 再投資하는 方案을 講究해 볼 것  
( 88 . 3 . 23 建設部 業務報告時 )

## 2. 公營開發實態

### 0 公營開發제의 導入經緯

- 과거 土地所有者 中心의 土地區劃整理事業은 開發利益의 私有로 土地投機 등이 問題됨에 따라
- 1980年代 들어 公共機關(國家·地自體·土開公·住公)이 開發對象土地를 全面取得·開發하여 實需要者에게 供給하는 公營開發制 導入
- '82~'87年 土地開發 102.6 km<sup>2</sup>中 方式別로는 公營開發52%, 土地區劃整理事業32%, 其他16%이며, 公營開發의 事業主體別로는 土開公64%, 住公18%, 地自體18%

### 0 問題点

- 土開公이나 住公이 주로 施行함에 따라
  - 開發利益이 當該地域에 歸屬되지 않아 地域損失感 招來
  - 事業地區 周邊의 基盤施設에 대한 投資를 地自體에서 擔當토록 함으로써 地方財政負擔 加重  
例) 서울 上溪洞(上下水道, 公共施設, 連結道路 等)
  - 地域住民 意見反映 미흡으로 住民 不滿
- 地方自治團體의 施行事業이 相對적으로 적은 理由
  - 事業不振時의 責任問題·等으로 積極性 不足
  - 用地買入費 等 莫대한 初期 投資資金의 擔當餘力 不足
  - 技術人力, 經營能力이 土地開發公社 等에 비해 劣勢

### 3. 地方自治團體 中心 公營開發 擴大方案

#### (1) 開發資金 調達方案 講究

- 0 서울 等 大都市는 初期投資資金 調達이 可能하나  
財政規模가 적은 地方都市는 어려우므로 地方에 대한  
積極 支援方案 講究

例) 木洞 2,307億원(補償費 2,016億원)

[ 一般會計轉出 250億원 地方債 500億원  
一般金融 500億원 國民住宅基金 1,057億원 ]

#### 0 開發事業 特別會計設置

- 一般會計 轉出金 및 開發利益
- 國民住宅基金 等 特別資金
- 地方債 및 一般金融

#### 0 地自體 支援을 위한 土開公의 土地銀行機能 強化

- 土開公 所有土地를 地自體에 貸付 또는 長期割賦 売却
- 地自體에 限하여 宅地造成을 위한 土地購入資金 貸出(法改正)
  - 現在 土開公의 宅地開發事業 資金水準  
(地自體의 土地購入資金 調達債券의 低利引受)
  - 大都市地域과 其他地域間 差等金利 및 差等貸出期間 適用
- 地自體가 開發한 土地의 分讓不振時 支援
  - 群山市 臨海工團事業은 未分讓으로 인한 資金壓迫으로  
土開公이 買收(79億원), 2年後 土開公은 45億원  
売出益 實現

\* 土開公 資産 内容(87. 12末)

資 産	15,609億	負 債	9,278億
(土地	14,228億)	資本金	2,539億
		剰余金	3,792億

(2) 開發主體間의 競合機能 再調整

0 相互 競合關係에 있는 地自體, 土開公, 住公의 事業施行 機能을 調整하여 各 機關別로 役割分擔

- 地自體 : 住宅, 工團 等 地方開發事業을 優先的으로 施行
- 土開公 : 地自體가 할 수 없는 新都市建設, 大單位國家事業, 落後地域開發을 擔當
- 住 公 : 新都市建設 等 大單位 國家事業에 随伴된 庶民住宅의 供給(특히 賃貸住宅建設, 管理) 및 住宅設計, 施工, 監理用役, 住宅政策業務 等 專擔

0 이미 事業主體가 정하여진 事業이라도 地方開發事業은 關聯機關 協議下에 地自體가 優先 施行

例) 土開公施行 釜山海운대지구 50萬坪 → 釜山市

— < 未着手地区 内訳 > —

- 土 開 公 : 21個地区 20  $\text{km}^2$  (부산해운대, 춘천, 전주 등)
- 住 公 : 16個地区 5  $\text{km}^2$  (서울 월계, 인천, 대구 등)
- 地方自治団体 : 1個地区 0.1  $\text{km}^2$  (부산 다래)

### (3) 地自體의 推進能力 確保

#### 0 妥當性 調査의 確行

- 土開公·住公·民間用役會社 等 專門機關에 의뢰하여 事전에 事業性을 充分히 檢討
- 土開公·住公의 地自體에 대한 技術支援機能의 強化

#### 0 地自體는 企劃·監督機能을 遂行하고 技術的인 事項은 民間用役을 利用

#### 0 事業規模 및 地自體與件에 따라 適合한 推進機構 運營

- 小規模事業 : 既存組織 利用

例) 麗水 麗瑞開發事業(麗水市 都市整備課)

- 大規模事業 : 別途行政機構

例) 서울시 木洞開發事業(木洞開發事業所)

- 事業需要가 繼續되는 地域은 小規模 地方公團 設置  
· 開發業務의 專門性·繼續性 確保

#### 0 資金이나 技術面에서 地自體가 擔當하기 어려운 事業은 土開公에 委託施行

- 開發利益은 施行主體인 地自體가 還收
- 土開公에 一定 手數料만 支給

#### 0 地方化時代에 對備하여 地自體의 事業經營能力 培養

- 管理者의 教育·研修(既存 教科過程 補強)
- 專門技術人力 特採 및 契約公務員制 實施

(4) 土地所有制度와 關聯된 問題点 解消

0 限定된 國土의 利用効率 増大와 開發利益 社會還元을 위하여 土地公概念의 擴大 不可避

0 公概念에 立脚한 公營開發은 土地所有者와 摩擦誘發

- 박탈감에 起因한 移住反對, 補償價 引上, 貰入者住居對策樹立 等 多様な 要求
- 集團的인 事業施行妨害行爲, 行政機關占據籠城, 宗教團體 等の 介入 社會問題化

0 公營開發의 擴大實施를 위해서는 土地所有者와의 民怨 最小化施策 必要

- 完全한 土地時價補償制 實施
- 民怨緩和 方案으로 一部 換地開發方式(公營開發과 區劃整理 절충식) 導入을 생각할 수 있으나 公營開發效果가 半減되므로 地自體가 施行하는 事業은 全面買收方式의 公營開發 推進
- 開發地區 緣故權者에게 入住權 優先賦與
  - 住宅所有者로서 相當期間 居住한 者에게는 分讓住宅 入住權
  - 貰入者에게는 開發利益으로 建設된 賃貸住宅 入住權



- 0 公營開發施行으로 事業地區內 開發利益은 還收되는 反面  
開發隣接地域과 地目·形質變更에 따른 其他地域의  
地價上昇利益은 個人에게 歸屬되어 公營開發地域內 地主의  
相對的 박탈감 惹起
- 0 現行의 讓渡所得稅 및 간주取得稅는 非現實的 課稅標準額,  
稅率構造上的 問題 等으로 還收機能 微弱
  - 讓渡所得稅 : 讓渡差額에 關係없이 保有期間에  
따라 30~50% 賦課
  - 간주取得稅 : 地目變更時 課標金額의 2% 賦課
- 0 現行制度 改善 및 直接的인 還收方法 講究
  - 急激한 地價上昇地域에 대한 特定地域 管理強化
  - 正確한 地價調査 實施와 多元化된 地價體系의 一元化 等  
地價行政의 強化
  - 不合理한 稅率構造의 調整
    - 讓渡差益에 따른 累進率 適用
    - 課稅標準 現實化에 따른 中産層 稅負擔을 緩和하기  
위해 財産關聯稅의 稅率調整
  - 隣近地域 開發利益 直接 還收制度 導入
    - 開發負擔金制 (89年中 立法措置)
- 0 一定規模 以上の 土地를 地目 및 形質變更하여  
宅地開發事業을 하는 경우에는 公營開發로 推進

## 施行計劃

### 0 行政措置事項

- 公營開發施行主體間 機能調整 (6月中)
  - ・ 建設部, 內務部, 土開公, 住公, 地自體
- 地自體別 公營開發 對象事業의 選定 (6月中)
  - ・ 施行者가 정해진 事業의 施行主體 再調整 包含
  - ・ 建設部, 內務部, 土開公, 住公, 地自體
- 地自體 公營開發能力強化 (88年中)
  - ・ 內務部, 地自體
- 地價調査 等 土地關聯行政의 強化 (88年中)
  - ・ 內務部, 建設部, 財務部, 國稅廳

### 0 立法措置事項

- 開發負擔金制 導入 (89年中)
  - ・ 別途法律制定
- 開發利益還收을 위한 租稅機能 強化 (88年中)
  - ・ 關聯稅法 改正 (所得稅法, 地方稅法 等)
- 地價關聯法律 制定 (88年中)
- 土開公의 銀行機能 擴大
  - ・ 土開公法 改正 (88年中)