

국토연 2003-24

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

provided by h

Policy Directions for Restructuring the Betterment
from Land Recapture System

●
정희남 · 김승중 · 박동길

周藤 利一 · W. McCluskey & O. Connellan



연구진

연구책임 정희남 연구위원

연구반 김승중 연구원

외부연구진 박동길 한국토지공사 대리

周藤 利一 日本水資源開發公團 用地部長

William McCluskey, Professor, Univ. of Ulster

Owen Connellan, Professor, Univ. of Kingston

연구심의위원회(내부) 김용웅 부원장(주심)

김현식 지역·도시연구실장

손경환 토지·주택연구실장

윤주현 선임연구위원

지대식 연구위원

연구심의위원회(외부) 김기대 건설교통부 토지정책과 사무관

박기풍 건설교통부 토지정책과장

서순탁 서울시립대학교 교수

연구협의(자문)위원 김형복 토지공사 토지연구원 건설관리연구실장

노영훈 한국조세연구원 연구위원

박기풍 건설교통부 토지정책과장

이태일 충북개발연구원 원장

서순탁 서울시립대학교 교수

최영진 중앙일보 전문위원

발 간 사

외환위기 이후 경제구조조정 추진과정에서 토지공개념제도를 비롯하여 부동산시장에 대한 각종 규제가 크게 완화되었다. 그 반면에 400조 원이 넘는 부동산금과 사상 최저의 저금리, 경기회복 불확실성과 투자대상의 부재, 재개발 재건축 등의 여건 변화로 부동산투기 재발이 크게 우려되고 있다. 이러한 우려가 현실로 나타나 금년들어 강남지역을 비롯하여 분당·용인 등 수도권을 중심으로 부동산가격이 급등하였고, 일부 지역에서는 일주일 사이에 수천만 원에서 수억 원이 오르내리는 등 부동산열풍이 휩쓸었다. 강남불패라는 신조어마저 나왔다.

이에 정부는 조세적 측면에서 양도소득세율 인상 및 보유과세 강화, 재정적 측면에서 주택담보 대출한도 축소, 규제적 측면에서 분양가 원가 공개와 분양가 규제, 투기지역 지정 확대 등 각종 부동산시장 안정대책을 모색하고 있다. 심지어 1980대 말 도입되었다 폐지된 바 있는 토지공개념제도를 재도입해서라도 부동산시장을 안정시키겠다는 강력한 의지를 보이고 있다.

사실 토지문제는 비단 어제, 오늘의 일이 아니다. 우리 사회는 지난 1960년대 이래 고도 경제성장 과정을 거치면서 수많은 토지문제를 겪어왔다. 그 중에서도 고지가·부동산투기·개발이익 사유화 등이 가장 심각한 문제로 누차 지적되어 왔다. 그러나 이들 문제는 서로 간에 연계되어 있다. 예컨대, 도시용지의 수급 불균형으로 지가가 상승하고, 개발이익을 노려 토지투기가 만성적·주기적으로 발생하며, 이 때문에 또 다시 지가가 상승하여 국민경제 불안과 사회적 갈등을 심

화시키고 있는 것이다. 어디에서인가 그 연결고리를 차단하지 않으면 악순환은 계속 지속될 것이다. 따라서 불로소득적 지가상승을 기대하는 투기적 가수요를 억제하고, 계층간·개인간 소득과 부의 공정한 분배를 통하여 사회정의를 실현 하려는 목적을 갖고 있는 개발이익환수제도는 토지 및 부동산정책적으로 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있다.

사실 지금까지 정부는 1980년 말 도입된 토지공개념제도를 비롯하여 수많은 개발이익환수제도를 도입 및 시행해 왔다. 그럼에도 불구하고 정책적 실효성은 극히 미미하여 대부분의 개발이익이 사유화되고 있고, 토지문제 악순환의 연결 고리가 이어지고 있다. 이 때문에 정부정책에 대한 불신이 늘어나는 한편, 사회적 갈등은 심화되고 있다. 도대체 어디에 그 원인이 있는지, 현재의 개발이익환 수제도 어디에 맹점이 있는지를 냉철하게 뒤돌아 볼 때가 되지 않았나 생각한다.

이러한 때 최근 급등하고 있는 부동산가격 상승의 근본적 원인이라고 할 수 있는 개발이익의 사유화 문제를 진단하고, 과거 개발이익환수제도의 실효성과 외국의 제도 운영 등을 분석한 뒤, 개발이익환수제도의 합리적인 개선방안을 모색하고자 이번 연구보고서가 나왔다. 이 연구보고서가 토지에서 발생하는 개발 이익에 대한 논의에 중요한 자료가 되기를 기대한다. 아울러 이 보고서의 발견사항과 정책건의가 국정운영에 도움이 되기를 기대한다.

끝으로, 이 연구 과제를 맡아 유용한 연구결과를 도출하기 위해 노력했던 정희 남 연구위원과 김승중 연구원, 그리고 한국토지공사의 박동길 대리의 열정과 노 고에 심심한 감사를 표한다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

지난 60년대 우리의 토지시장 문제가 지적된 이래 개발이익의 사유화는 정치·경제·사회문제의 한 축으로 자리잡아 왔다. 이를 완화하거나 해소하기 위하여 그동안 수 차례 개발이익환수제도에 대한 연구가 있어왔고, 수많은 환수제도가 도입 및 시행되어 왔다. 그럼에도 개발이익 사유화문제는 해소되지 않고 토지시장 문제는 지속되고 있다.

어디에 문제가 있었는지, 무엇이 문제인지 확인하고 싶었던 학자적 호기심이 이 연구를 맡아 추진하게 된 배경 중 하나이다. 그리하여 일차적으로 우리나라 개발이익환수제도를 새롭게 정리하고, 그 동안 토지에서 발생한 개발이익이 어느 정도 되는데 그 중 얼마가 실제로 환수되었는지를 실증적으로 분석하고자 하였다. 또한 그동안 우리 환수제도의 뿌리였던 영국과 일본은 지금 어떻게 개발이익 사유화 문제를 처리하고 있는지를 확인하고자 하였으며, 어떻게 개발이익환수체계를 개편하는 것이 바람직할 것인가를 고민하고자 하였다.

이 연구를 추진하면서 여러 가지 확인한 것이 있었다. 먼저, 토지에 대한 투자 또는 투기는 어떤 정책수단을 동원하더라도 완전히 금지할 수 없을 것이라는 것이다. 부동산투자는 자본주의체제 안에 내재해 있는 근본적인 활동 중의 하나이기 때문이다. 따라서 개발이익 발생 그 자체는 인정하되, 그 중 일부를 정당한 절차에 따라 사회에 환원함으로써 부동산투자/투기를 좌악시하기보다 양지로 끌어내는 것이 보다 실용적인 접근이 될 것이라는 것이다.

다른 하나는 우리나라의 개발이익환수제도 그 자체는 어느 나라와 비교해보아도 부족하지 않다는 것이다. 문제는 제도의 미흡이 아니라 운영상 비효율성에 있다는 것을 실증적인 분석과 국제 비교연구를 통해서 확인할 수 있었다. 따라서 이제는 새로운 제도를 양산하기 보다, 있는 제도를 실효성 있게 집행할 수 있는 제도적 여건을 만드는 것이 보다 시급하다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 확인 결과가 개발이익환수제도에 관심이 높은 학계 전문가와 정책 실무자 그리고 일반 국민들에게 충분히 이해될 수 있기를 기대한다.

제한된 인력과 시간 속에서 이 연구를 무사히 마칠 수 있었던 데에는 많은 분들의 도움이 컸다. 먼저, 우리나라 환수제도의 현황과 외국의 환수제도를 정리하고, 이 연구를 원만히 추진하는데 큰 도움이 된 김승중 연구원에게 감사드린다. 일본과 영국의 생생한 현실에 대해 원고를 써준 周藤利一 日本水資源開發公團 用地部長과 영국의 William McCluskey 교수 및 Owen Connellan 교수에게도 감사드린다. 이들의 원고는 관련연구를 추진하고자 하는 전문가에게도 상당한 도움이 될 것으로 기대한다.

설문조사와 실증조사 결과를 일목요연하게 정리해 준 한국토지공사 박동길 대리의 헌신적인 노력에 감사드린다. 부족한 인력에도 불구하고 박 대리의 파견을 결정해 준 한국토지공사, 특히 한헌 인사부장과 최문수 국토정책기획단장에게 감사드린다.

끝으로, 이 연구과제의 중요성을 인식하고서 연구를 시작할 때부터 마칠 때까지 아는 범위 안에서 최대한의 주의력을 가지고 추진하려 하였다. 그러나 워낙 어려운 주제였기 때문에 적지 않은 오류가 있을 것으로 예상된다. 잘못된 오류에 대해서는 추후 계속 보완하고자 한다. 학계와 정책 실무자 제현의 질책을 기대한다.

2003년 12월

정 희 남 연구위원

요 약

연구배경 및 목적

우리 사회는 지난 1960년대 이래 고도 경제성장 과정을 거치면서 수많은 토지 문제를 겪어 왔다. 다양한 토지문제 중에서 전문가들은 고지가·부동산투기·개발이익 사유화 등이 가장 심각하다고 지적해 왔다. 그런데 이들 토지문제는 서로 연계되어 있기 때문에 어디에선가 그 연결고리를 차단하지 않으면 그로 인한 폐해가 악순환 될 가능성이 크다. 개발이익환수제도는 이러한 토지문제의 악순환을 차단하려는 데 정책적 의의가 있다.

이 연구는 토지에 대한 개발이익환수제도에 대한 우리의 운용 실태와 외국의 운영제도를 분석하고, 토지시장의 구조 변화와 토지정책의 패러다임 변화 등 여건 변화를 반영하면서, 우리 사회에서 용인될 수 있는 개발이익환수제도의 개편 방향을 모색하는데 일차적인 목적이 있다.

현행 개발이익환수제도

정부는 1960년대 중반 이래 수많은 개발이익환수제도를 도입 및 운영해왔다. 현행 개발이익환수제도는 크게 조세형식, 부담금형식, 기타형식 등으로 구분할 수 있다. 조세형식의 환수제도 중 부동산투기억제세, 토지초과이득세제, 법인세 특별부가세는 폐지되고, 현재는 간주취득세와 양도소득세만이 남아있다. 부담금형식의 환수제도는 수익환수형(개발부담금, 수익자부담금, 농지·산지전용부담

금, 농지조성비·대체산림자원조성비)과 시설정비형(학교용지부담제, 광역교통 시설부담금, 기반시설부담제)으로 나눌 수 있으며, 이 중 농지·산지전용부담금은 폐지되었다. 기타 형식의 환수제도로는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상시 개발이익 배제, 선매제 등을 들 수 있다.

개발이익환수제도 운영실태 분석

거시분석 결과 지난 20여년 동안 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조 원이 증가한 반면, 개발이익 환수총액은 113조 원에 불과하여 환수수준은 개발이익의 평균 8.8%에 그치고 있다. 공시지가가 시장가격의 평균 70~80%에 불과한 점을 고려할 때 실제 환수수준은 5%에 그치고, 여기에 주택 등 건축물을 포함할 경우 사실상 엄청난 개발이익이 대부분 사유화되고 있는 실정이다. 이처럼 환수수준이 낮은 것은 과표기준이 시장가격을 충분히 반영하지 못하는 제도기반의 취약성 때문인 것으로 보인다. 예컨대, 토지과표는 공시지가의 평균 25%, 시장가격의 평균 18%에 불과한 것이 현실이다.

미시분석을 위하여 개발부담금이 적용되고 있는 수도권 서부(부천 상동), 동북부(남양주 호평), 남부(용인 죽전)의 공영개발사업지구 3개와 동 지구 내에 위치한 9개 분양주택에 대한 사례조사를 실시하였다. 택지개발·공급부터 주택건설·공급과정에서 발생한 개발이익 총 규모는 사업지구의 토지이용계획, 사업지구의 위치, 택지 및 주택 분양시기 등에 따라 상당한 차이가 있었다. 토지개발 및 주택분양까지 발생한 총개발이익 중 토지개발업자는 평당 3만 원~40만 원, 주택건설업자는 평당 -5.6만 원~340만 원, 그리고 아파트 피분양자가 평당 30만 원~480만 원의 개발이익을 향유했다. 대부분의 개발이익이 공공의 토지개발업자(평균 7.8%)보다 민간 주택건설업체(평균 34%) 및 아파트 피분양자(평균 58.2%)에게 귀속되고 있었다.

한편, 그동안 대규모 공공사업 주변지역에서도 상당한 개발이익이 발생한다는 지적이 있었다. 이를 확인하기 위하여 3개 택지개발사업지구 주변토지를 무작위

로 추출한 후, 사업추진 과정에서 이들 토지의 공시지가 변동추세를 시계열로 분석하였다. 분석 결과, 남양주 호평지구를 제외하고는 택지개발사업 주변지역의 토지소유자에게 수익자부담금을 부과할 수 있을 만큼의 개발이익이 발생하였다는 것을 실증적으로 입증하기 어려웠다. 이처럼 일반 인식과 다르게 나타난 결과는 분석자료의 부정확성, 전반적인 경기변동에 영향을 받는 토지시장의 특성, 택지개발사업 주변 미개발지가 성숙하기 위해서는 상당기간 경과해야 하는 부동산 시장의 특성 때문인 것으로 보인다.

실태분석이 주는 시사점을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 토지에서 막대한 개발이익이 발생하지만 환수수준이 극히 미진한 것은 제도 자체의 미비보다는 제도 운영의 실효성에 문제가 있다고 판단된다. 따라서 개발이익환수제도의 체계성 강화와 함께 과표의 현실화를 통한 제도운영의 실효성을 제고할 필요가 있다고 보여진다.

일반적인 인식과 달리 개발업자에게 귀속되는 개발이익이 상대적으로 적게 나타났는데, 이것은 공영개발사업 후 국가에 상당 규모의 공공시설을 무상으로 기부채납한 데에 기인하는 것으로 보인다. 과거 준농림지역에서 기반시설을 충분히 제공하지 않고 없이 추진됐던 민간개발업자의 토지개발에서는 상당한 개발이익이 발생했을 것으로 추정된다. 따라서 개발행위허가제 및 기반시설연동제 등의 효율적 운영과 개발부담금제의 재도입 필요성이 제기된다.

개발이익은 토지개발보다 주택건설 및 분양과정에서 더 많이 발생하고 있었다. 따라서, “토지개발”에서 발생한 개발이익에만 초점을 두는 대신 주택건설과 분양 이후 발생하는 광의의 개발이익을 환수할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 개발이익환수제도를 최초로 그리고 다양하게 도입했던 영국 역시 “토지개발”과정에서 발생한 개발이익이 전체 자본이득에 비해 너무 미미하였기 때문에, 결국 조세를 통한 자본이득환수제도로 회귀한 바 있다.

다른 한편, 앞으로도 제4차 국토종합계획 시행에 따른 11.6억평의 토지개발, 주택건설10개년계획에 따른 2.6억평의 택지개발, 신행정수도 건설, 수도권 주변

의 신도시개발과 강남의 재건축사업 등 상당 규모의 개발사업이 예정되어 있다. 이러한 “토지개발” 과정에서 발생하는 개발이익도 적지 않다. 예컨대, 주택건설 10개년계획 추진과정에서 수도권에서만 적어도 60조 원의 개발이익이 발생할 것으로 추정된다. 따라서 2004년부터 예정된 개발부담금의 부과중지를 재검토할 필요가 있다고 판단된다.

주요국의 개발이익환수제도

외국의 경우 환수제도 도입 초기에는 주로 공공의 투자사업으로 주변지역 토지소유자가 받게되는 이익(betterment)을 형평적 차원에서 환수하여 투자사업비 일부로 사용하면서, 개발사업 시행자에게는 당해 개발사업지구에 필요한 공공시설(on-site infrastructure)을 건설케 함으로써 개발과정의 개발이익을 사회에 환수하고자 하였다. 이후 개발이익환수제도가 정착되면서 유·무형적 개발뿐 아니라 사회·경제발전에 의해 발생한 자본이득(capital gains)을 환수하고자 하였다. 최근에는 개발사업지구에 필요한 공공시설뿐 아니라 주변지역에 필요한 공공시설(off-site infrastructure) 일부까지 부담시켜 공공의 투자재원을 지원하는 수준으로 까지 발전하고 있다.

대부분의 국가가 과세적 방법과 비과세적 방법을 혼용하여 개발이익을 사회적으로 환수하고 있다. 선진제국은 기본적으로 개발이익은 실현된 시점에서 자본이득세를 통해 환수하고 있다. 보유과세는 우리와 거의 유사한 문제점, 즉 낮은 세율과 저조한 과표현실화를 때문에 개발이익의 환수효과가 대부분 미미하다. 비과세적인 방법은 부담금징수형과 시설정비부담금 등을 활용하고 있다.

개발이익환수제도는 그 나라의 경제발전 단계에도 많은 영향을 받는다. 구미(歐美)의 경우처럼 사회간접자본 및 주택 등의 물량적인 스톡(stock) 문제가 상당 부분 해소된 나라에서는, 민간부문의 투자촉진을 위하여 개발이익환수제도의 강도를 보다 완화하는 경향에 있다. 반면에, 사회간접자본 및 주택 등의 스톡 문제가 남아있는 국가는 개발재원 확보와 개발이익의 불공평한 분배가 여전히 사회

적 문제로 인식되고 있기 때문에, 공공사업의 효율성뿐 아니라 지가 안정 등의 정책목표를 위해 개발이익환수제도의 강도를 계속 유지하는 경향이 있다.

끝으로, 외국의 개발이익환수제도를 종합적으로 비교할 때, 우리의 개발이익환수제도는 외형상 다른 나라에 비해 크게 뒤떨어지지 않는다. 다만, 다양한 환수수단을 구성하고 있지만 관련 제도간의 연계성과 실질적인 환수수준이 크게 미흡한 것을 지적할 수 있다.

개발이익환수제도에 대한 발상의 전환

우리 경제가 성숙해나갈수록 토지 및 부동산의 상품화는 더욱 진전되어 토지 및 부동산에 대한 투자는 투자수익이 예상되는 한 지속될 것으로 전망된다. 토지 및 부동산에 대한 투자는 개인뿐 아니라 과거에는 부동산투자시장에서 그 역할이 미진했던 보험·연기금·뮤추얼펀드 등 기관투자자까지 본격적으로 가세할 전망이다. 그 과정에서 개발이익의 사유화문제는 지속될 것이다. 그러나, 토지문제의 근본 원인은 자본주의체제에 내재해 있기 때문에, 본질적인 해결은 사실상 불가능함을 인정할 필요가 있다. 따라서 토지투자 또는 투기의 선악을 단정하는 대신, 지가 안정·부동산투기 억제·공평과세 정착·지방재정 확충의 계기가 될 수 있는 개발이익환수제도의 정상화를 시급히 도모해야 할 필요가 있다.

개발이익환수제도 개편방안을 마련하는데 기본적인 시각을 전환할 필요가 있다. 먼저, 개발이익 개념을 재정립하여야 한다. 본래, 개발이익이란 용어는 공공투자로 인한 편익증진(melioration, betterment), 개발사업 인·허가에서 초래된 계획이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익(development gains), 기타 경제사회적 여건 변동으로 얻은 자본이득 및 우발이익(capital gains, windfalls) 등을 총괄하는 개념이다. 이처럼 다양한 개념을 “개발이익”이라는 용어 하나로 번역·사용하면서, 개발이익 환수가 마치 유·무형의 “개발”과 직접 연계된 자본이득에 대해서만 환수하는 것으로 오해한 바가 없지 않다. 따라서, 개발이익을 개발과 연계한 이익으로 정의하기보다는 전체 자본

이득 중에서 토지소유자의 투자분을 공제한 차액으로 개념을 재정의할 필요가 있다.

개발이익 환수목적도 보다 단순화하는 것이 필요하다. 과거에 개발이익 환수 목적으로는 투기억제, 지가안정, 토지의 효율적 이용관리 등으로 다양하게 나열하였다. 그러나 다양한 정책목적 간에 때로 상충이 일어나 정책집행에 혼선이 있을 뿐 아니라, 피규제집단의 이해를 구하는 데에도 어려움이 있었다. 따라서 개발이익의 환수목적을 부동산활동 과정에서 일어나는 투자비용과 발생수익을 공평하게 분배하는 것으로 단순화할 필요가 있다.

개발이익 환수체계도 보다 정교하게 재구성해야 한다. ① 개발사업 시행자에게는 사업지구 내·외의 공공시설 설치를 의무화하고, ② 공공사업 주변토지 소유자에게는 수익자부담금을 형평적 차원에서 환수하여 투자사업비 일부로 사용하며, ③ 일반 토지소유자에게는 자본이득이 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수할 수 있도록 하면서, 조세적 환수제도와 비조세적 환수제도간의 연계성과 체계성을 강화하는 방향으로 재구성할 필요가 있다.

개발이익 사유화 문제가 개발이익환수제도의 미비에 기인한 것이 아니기 때문에, 새로운 제도의 도입보다 부동산시장의 법적 기반(legal structure), 행정체계(policy structure), 사회관행(social structure)을 개선하여 환수제도의 실효성을 대폭 제고하는 한편, 정부정책의 성패를 가름할 수 있는 요인 중 하나는 정책의 신뢰성에 있기 때문에 관련제도를 상당기간 일관성을 가지고 추진하는 것도 필요하다.

개발이익환수제도 개편방안

먼저, 광의의 개발이익은 자본이득세계 운영의 정상화를 통해 환수하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉, 광의의 개발이익은 최종적으로 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수하고, 양도소득세계 운영의 정상화를 위해서 실거래가격에 기초한 양도소득세 과표현실화를 조기에 추진하여야 한다. 또한 1가구 1주택

에 대한 면세 등 비과세 감면제도의 과감한 재정비와 함께, 개인과 법인간 부담의 형평성을 제고하기 위하여 법인세특별부가세의 제도입이 필요하다.

협의를 개발이익은 시설부담금제도 운영의 정상화를 통해 환수하는 것이 필요하다. 이를 위해 개발행위허가제와 개발계획 인·허가제도를 통해 2003년부터 시행되는 제반 시설부담금제가 조기 정착될 수 있도록 추진하여야 한다. 또한 사실상 '사법(私法)상 합의' 형태로 운영되고 있는 공공용지 기부채납 관행을 제도화하기 위하여 공공용지 기부채납 기준을 조속히 정비하여야 한다. 그 외에 학교용지부담금·광역교통시설부담금 등 부처별 또는 부서별로 운영하고 있는 관련 제도를 단순화·체계화시켜 부담자의 예측 가능성 및 부담의 합리성을 제고하는 한편, 이들 부담금이 조세와 중복 부담되지 않도록 관련제도를 정비하여야 할 것이다.

제4차국토종합계획 시행, 신행정수도 건설, 수도권 주변의 신도시 건설, 주택 500만호 건설 등 대규모 토지개발사업과정에서 지가가 상승할 것이기 때문에 개발부담금제도는 제도입할 필요가 있다. 전문가의 67% 역시 개발부담금제 폐지를 반대하고 있다. 다만, 개발사업의 성격과 유형에 따라 개발부담금을 차등 부과하는 등 신축적 운영방안을 모색하면서, 적용대상 지역은 현행 수도권뿐 아니라 신행정수도 예정지역, 신도시 주변지역으로 확대 시행할 필요가 있다. 개발이익이 신개발·재개발뿐 아니라 재건축 과정에서도 발생하기 때문에, 재건축 인·허가 과정에서 변경된 용적률 때문에 발생한 개발이익을 환수할 수 있는 방안도 강구하여야 한다.

최협의의 개발이익을 환수하기 위해서는 수익자부담금제와 재산세제의 정비가 요구된다. 개발사업 주변지역에 기반시설 정비 등으로 불로소득이 발생하는 것이 현실이기 때문에, 공공투자사업으로 발생한 수익과 비용부담간의 형평성을 제고할 수 있도록 토지공개념 관련입법 제정 당시 폐지했던 수익자부담금제도를 재도입하는 것이 필요하다. 현행 부동산 관련세제가 실거래가를 반영하지 못하는 원인 중 하나는 토지와 건물을 독립된 부동산으로 보고 인위적으로 별도과세

하는 행정관행에 있기 때문에, 토지분과 건물분 재산세를 통합하여 통합재산세(가칭)로 전환하는 것이 바람직할 것으로 본다.

개발이익을 내재화하는 방안도 강구해야 한다. 수용보상가격에 개발이익이 포함되는 것을 예방하기 위하여 보상가격 산정시점의 조정을 검토할 필요가 있다. 향후 소요될 도시용지 물량을 미리 확보하여 개발가능용지, 시가화예정용지 등으로 지정하고 이들 토지를 공공이 우선 매입하는 선매제도를 적극 활용할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 선매제도는 신행정수도 예정지 및 수도권 신도시에 정지부터 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

개발이익환수제도 실효성 제고방안

제도개편과 함께 개발이익환수제도의 실효성을 높일 수 있는 방안들을 조기 정착시켜야 한다. 우리의 개발이익환수제도가 당초의 기대효과를 거두지 못한 원인 중 하나는, 토지 및 부동산시장과 거시경제 여건변화에 따라 환수제도를 대증요법적으로 도입·폐지를 반복하여 국민의 신뢰를 얻지 못한 데에도 있다. 따라서, 시장여건에 따라 세율조정 등 적용 강도를 신축적으로 조정하더라도, 환수제도 자체는 안정성을 유지하고 상당기간 일관성 있게 추진하여 정책의 예측가능성을 제고하여야 한다. 다른 한편으로, 조세적 수단과 비조세적 수단, 양도소득세와 각종 부담금간의 연계성을 강화하여 중복부과 등이 일어나지 않도록 개선하여야 한다.

제도기반의 정상화 역시 요구된다. 토지 및 부동산관련 행정업무 자체를 전산화하여 토지/부동산 관련정보를 실시간으로 구축·갱신하고 기초정보의 최신성을 유지하여야 한다. 부처별로 분산관리하는 토지/부동산시장 관련정보를 연계하여 공동 활용체계를 구축함으로써 토지/부동산공부 상호간의 정보불일치를 해소하고 토지시장 관련정보의 정확도를 제고하여야 한다. 자본이득 과세의 실효성과 개발이익환수제도의 정상화를 위해서는 진정한 매수 및 매도가액을 포착할 수 있는 기반정비가 선결되어야 한다. 이를 위해 실거래가격등기제를 실시하

고, 이 자료를 과세전산망과 연계하여 국세와 지방세 산정의 기초, 보상 및 금융 담보가격 산정의 기초로 활용함으로써 부동산실명제의 효율성을 높이고 토지/부동산 거래 및 소유의 투명성을 확보하여야 한다.

부동산시장의 투명화와 개발이익환수제도 개편은 별개의 사항이 아니다. 이른바 “이중 계약서” 작성을 금지하기 위해서 법원·행자부·건교부·국세청·지자체 등의 공조체제를 구축하여야 한다. 실거래가격을 속일 경우 조세포탈범으로 처벌하는 한편, 관련정보망 기준으로 신고가격이 시장가격의 80% 이내인 경우 선매제도를 통해 신고가격으로 매수한 후 시장가격으로 재처분하는 방안도 검토할 필요가 있다.

실거래가격등기제가 정착되면, 등기된 실거래가격을 기초로 공시지가제도를 운영함으로써 공시지가의 시가근접도를 높이고 제도운용의 경제적 효율성을 제고하여야 한다. 아울러 토지만을 대상으로 한 현행 공시지가제도를 건축물을 포함한 공시부동산가격제도로 확대 전환하는 것도 검토할 필요가 있다.

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v
제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구목적 및 선행연구와의 차별성	9
1) 연구 목적	9
2) 선행연구와의 차별성	9
3. 연구범위 및 방법	16
1) 연구범위	16
2) 연구방법	17
4. 연구의 구성	22
제2장 개발이익환수제도의 이론과 전개	25
1. 개발이익의 개념	25
1) 개발의 개념	25
2) 개발이익의 개념	27

2. 개발이익환수의 필요성과 근거	32
1) 개발이익환수의 필요성	32
2) 개발이익환수의 근거	38
3. 우리나라의 개발이익환수제도의 전개과정	41
제3장 현행 개발이익환수제도	47
1. 개발이익환수제도의 구성체계	47
2. 조세에 의한 개발이익환수제도	48
1) 부동산투기억제세제	48
2) 양도소득세제	50
3) 간주취득세제	57
4) 토지초과이득세	58
3. 부담금 등에 의한 개발이익환수제도	61
1) 부담금의 개념과 역할	61
2) 수익환수 부담형	64
(1) 개발부담금제	64
(2) 수익자부담금제	70
(3) 농지·산지전용부담금	72
(4) 농지조성비·대체산림자원조성비	73
3) 시설비용 부담형	75
(1) 학교용지부담제도	75
(2) 광역교통시설부담금	76
(3) 기반시설부담제	78
(4) 과밀부담금	79
4. 기타의 방법에 의한 개발이익환수제도	81
1) 기부채납	81
2) 공공용지 감보	82
3) 토지수용시 개발이익 배제	83

제4장 개발이익환수제도의 운영실태 분석 85

- 1. 거시분석 85
 - 1) 개발이익 발생규모 85
 - 2) 개발이익 환수규모 86
 - 3) 개발이익 환수수준 88
- 2. 미시분석 92
 - 1) 사례지역 개요 92
 - 2) 개발이익 발생규모 94
 - 3) 개발이익 분배구조 96
 - 4) 개발사업 주변의 개발이익 98
- 3. 운용실태 분석의 시사점 103

제5장 외국의 개발이익환수제도 109

- 1. 영국 109
 - 1) 개발이익환수제도 연혁 109
 - 2) 종래 개발이익환수제도에 대한 평가 114
 - 3) 개발이익환수제도의 향후 개선방향 116
- 2. 일본 120
 - 1) 개발이익환수제도 연혁 120
 - 2) 현행 개발이익환수제도 122
 - 3) 개발이익환수제도의 문제점과 향후 개선방향 129
- 3. 기타 주요국가의 개발이익환수제도 135
 - 1) 미국 135
 - 2) 독일 140
 - 3) 프랑스 141
 - 4) 싱가포르 143
- 4. 외국 개발이익환수제도의 시사점 146

제6장 개발이익환수제도의 개편방안 151

- 1. 개편방안 모색 필요성 151
- 2. 개편방향 모색의 기본원칙 156
 - 1) 개편방향 모색을 위한 기본전제 156
 - 2) 개발이익 개념의 재정립 157
 - 3) 개발이익 환수목적의 재정립 158
 - 4) 개발이익 환수체계의 재정립 158
- 3. 개발이익환수제도의 개편방안 159
 - 1) 광의의 개발이익 환수 160
 - 2) 협의의 개발이익 환수 162
 - 3) 최협의의 개발이익 환수 167
 - 4) 개발이익의 내재화 방안 170
- 4. 개발이익환수제도의 실효성 제고방안 171
 - 1) 제도의 일관성 유지 171
 - 2) 제도간의 연계성 강화 171
 - 3) 제도기반의 정상화 172

제7장 결 론 177

- 참고문헌 185
- SUMMARY 191
- 부 록 195

표 차례

<표 1-1> 토지문제의 핵심에 대한 설문결과 : 총괄	2
<표 1-2> 지역별 개별공시지가 총액과 비중, 1990~2001년	5
<표 1-3> 최근의 토지가격 및 거래동향	6
<표 1-4> 개발이익의 사회적 환수에 대한 설문결과 : 직업별	8
<표 1-5> 개발이익의 사회적 환수에 대한 설문결과 : 자산보유자별	8
<표 1-6> 개발이익환수제도 관련 선행연구	10
<표 1-7> 해외전문가 원고청탁 내용	18
<표 1-8> 설문대상자의 일반현황	20
<표 2-1> 지가 변동요인과 개발이익 개념의 확대추이	29
<표 2-2> 개발이익 개념에 대한 설문결과 : 직업별	31
<표 2-3> 개발이익 개념에 대한 설문결과 : 자산보유자별	31
<표 2-4> 개발이익의 사회적 환수필요성에 대한 설문결과 : 총괄	37
<표 2-5> 개발이익의 사회적 환수필요성에 대한 설문결과 : 직업별	37
<표 2-6> 개발이익환수제도의 전개과정	44
<표 3-1> 개발이익환수제도의 유형	48
<표 3-2> 양도소득세제의 입법연혁	54
<표 3-3> 토지초과이득세법 입법연혁	60
<표 3-4> 개발이익환수 관련 부담금제도	63
<표 3-5> 개발부담금제도 입법연혁	66

<표 3-6> 개발부담금의 부과 및 징수실적	70
<표 3-7> 농지조성비의 부과 및 징수실적	74
<표 3-8> 대체산림자원조성비의 부과 및 징수실적	75
<표 3-9> 학교용지부담금의 부과 및 징수실적	76
<표 3-10> 광역교통시설부담금 부과기준	77
<표 3-11> 광역교통시설부담금의 부과 및 징수실적	77
<표 3-12> 과밀부담금의 부과 및 징수실적	80
<표 4-1> 국내총생산액과 지가총액, 1980~2001년	86
<표 4-2> 토지관련 과세 및 부담금 환수실적, 1980~2001년	87
<표 4-3> 토지과표의 현실화 수준, 1980~2001년	89
<표 4-4> 지가총액 대비 토지조세 비중, 1980~2001년	90
<표 4-5> 총조세 대비 토지조세 비중, 1980~2001년	91
<표 4-6> 부동산 거래세와 보유세의 세수비중 국제비교, 2000년	92
<표 4-7> 택지개발 사례지역의 개요	92
<표 4-8> 투자사업비 및 자금회수	93
<표 4-9> 주택공급 사례지역의 개요	94
<표 4-10> 사례지구의 단계별 개발이익 발생규모	95
<표 4-11> 택지개발 사례지구의 개발이익 발생규모	96
<표 4-12> 토지개발 및 주택건설의 개발이익 분배구조	98
<표 4-13> 투자사업비 및 자금회수 추정지표	105
<표 5-1> 제2차 세계대전 이후 영국의 개발이익환수제도 전개	118
<표 5-2> 일본 도시계획세의 세율 채택 상황(1999년도)	127
<표 5-3> 일본의 토지양도과세(2003년)	128
<표 5-4> 일본의 도시정비에 있어서 개발이익의 환수방법	134
<표 5-5> 싱가포르의 토지용도별 개발허가대상 및 이용목적	144
<표 5-6> 싱가포르의 평방미터 당 개발부담금 부과율표	145
<표 5-7> 외국 개발이익환수제도의 유형	149

<표 6-1> 여유자금의 투자대상에 대한 설문결과 : 소득별	153
<표 6-2> 여유자금의 투자대상에 대한 설문결과 : 자산보유별	153
<표 6-3> 지가안정 방안에 대한 설문결과 : 총괄	155
<표 6-4> 지가안정 방안에 대한 설문결과 : 직업별	155
<표 6-5> 지가안정 방안에 대한 설문결과 : 자산보유별	156
<표 6-6> 개발이익환수제도 개선과제에 대한 설문결과 : 자산보유별	159
<표 6-7> 개발이익 환수시점에 대한 설문결과 : 총괄	161
<표 6-8> 개발부담금제 폐지에 대한 설문결과 : 직업별	164
<표 6-9> 개발부담금제 폐지 이후의 정책과제에 대한 설문결과 : 총괄	164
<표 6-10> 개발부담금제 유지시 정책과제에 대한 설문결과 : 총괄	165
<표 6-11> 개발부담금의 사용용도 : 총괄	166
<표 6-12> 개발부담금의 사용용도 : 직업별	166
<표 6-13> 종합토지세 과세표준액 적용비율	168
<표 6-14> 신축건물 기준가액의 현실화를	169
<표 6-15> 건물과표 산정시 가감산률 조정방안	169
<표 6-16> 실거래가격 등기제 실시방안	175

그림 차례

<그림 1-1> 국내총생산액 대비 지가총액 비중, 1980~2001년	3
<그림 1-2> 토지시장 거래 및 가격 동향, 1992-2002년	6
<그림 4-1> 토지과표의 현실화 수준, 1980~2001년	89
<그림 4-2> 지가총액 대비 토지조세 비중 추이, 1980~2001년	90
<그림 4-3> 총조세 대비 토지조세 비중 추이, 1980~2001년	91
<그림 4-4> 택지개발 사례지구의 개발이익 분배구조	97
<그림 4-5> 토지개발 및 주택건설의 개발이익 분배구조	98
<그림 4-6> 개발사업지구 주변의 표본추출	99
<그림 4-7> 부천시 상동 주변지역 지가수준 변화추이	100
<그림 4-8> 부천시 상동 주변지역 지가변동률 변화추이	100
<그림 4-9> 용인시 죽전 주변지역 지가수준 변화추이	101
<그림 4-10> 용인시 죽전 주변지역 지가변동률 변화추이	101
<그림 4-11> 남양주시 호평 주변지역 지가수준 변화추이	102
<그림 4-12> 남양주시 호평 주변지역 지가변동률 변화추이	102

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 필요성

우리 사회는 지난 1960년대 이래 고도 경제성장 과정을 거치면서 수많은 토지 문제를 겪어 왔다. 다양한 토지문제 중에서 전문가들은 고지가·부동산투기·개발이익 사유화 등이 가장 심각하다고 지적해 왔다.¹⁾ <표 1-1>의 설문조사 결과 역시 이것을 확인해 주고 있다.

그런데 이들 토지문제는 서로 연계되어 있기 때문에 어디에선가 그 연결고리를 차단하지 않으면 그로 인한 폐해가 악순환 될 가능성이 크다. 예컨대, 우리나라는 1960년대 이후 급속한 도시화·산업화로 도시용지 수요는 급증하였지만,

1) 이재우 외. 1980. 「개발이익의 사회적 환수에 관한 연구」. 서울: 국토개발연구원; 김정호 외. 1983. 「현행 개발이익환수제도와 개선방안 연구」. 서울: 국토개발연구원; 최병선·정희남 외. 1987. 「개발이익 및 손실의 측정방법에 관한 연구」. 서울: 국토개발연구원; 국토개발연구원. 1989. 「토지공개념 도입을 위한 국민여론조사」. 서울: 국토개발연구원; 광태원. 1993. 「개발이익 환수 수단으로서의 양도소득세 합리화 방안」. 서울: 한국조세연구원; 김성배·서순탁. 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안」. 서울: 국토개발연구원; 오진모·정희남 외. 1994. 「토지정책관련제도의 평가와 앞으로의 발전방향(I): 토지공개념제도의 평가와 발전방향」. 건설교통부; 류해웅 외. 1995. 「개발 부담금제도의 개선방안 연구」. 건설교통부; 박헌주·정희남 외. 1998. 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후 과제」. 경기: 국토연구원; 류해웅 외. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 경기: 국토연구원.

이에 비하여 도시용지의 공급은 만성적으로 부족하여 지가가 급등하였다. 산업화·도시화에 필요한 도시용지를 확대·공급하기 위하여 각종 개발사업을 추진하고 토지용도를 변경하였지만, 그 과정에서 지가가 다시 상승하였다. 지가상승 과정에서 발생하는 불로소득을 노려 토지투기가 만성적·주기적으로 발생하면서 또 다시 지가가 상승하였다. 이때 발생한 막대한 개발이익은 토지소유권이 편중되어 있기 때문에 소수의 토지소유자에게 전적으로 귀속되었다. 그 결과 부(富)의 분배구조까지 왜곡시켜 사회적·경제적 모순을 심화하였다. 그리고 이러한 악순환이 지난 1960년대 이래 계속해서 반복되고 있다.

<표 1-1> 토지문제의 핵심에 대한 설문결과 : 총괄

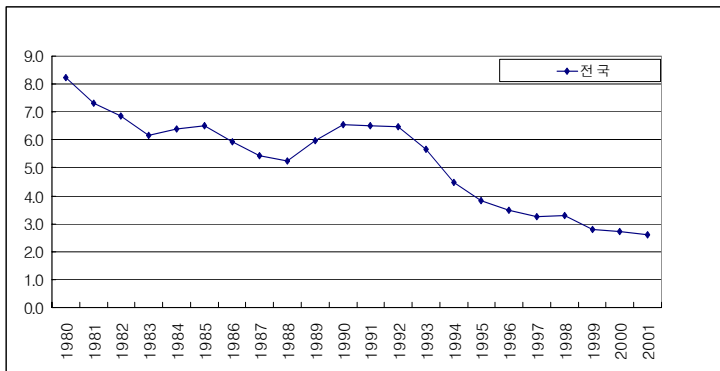
구분	1순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
토지, 특히 도시용지의 절대적 부족	26	16.8	11	7.1	37	23.9	19	12.0
높은 토지가격	33	21.3	29	18.7	62	40.0	31	20.0
토지 투기	40	25.8	35	22.6	75	48.4	38	24.2
토지소유 편중	23	14.8	20	12.9	43	27.7	22	13.9
개발이익의 사유화	24	15.5	50	32.3	74	47.8	37	23.9
토지 이용·개발에 대한 과도한 규제	7	4.5	8	5.2	15	9.7	8	4.9
기타	2	1.3	2	1.3	4	2.6	2	1.3
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

사실 우리나라의 토지가격은 절대적인 수준뿐 아니라 상대적인 측면에서도 높다. 토지시장은 1989년 토지공개념제도 도입과 1997년 외환위기를 거치면서 상대적으로 안정되었음에도 불구하고, 지가총액은 1980년의 135조 원에서 2001년의 1,419조 원으로 10.4배 증가(비과세 및 면세 토지를 제외한 과세대상 토지만을 비교할 경우 10.8배 증가)하였다. 2001년 현재의 지가총액은 같은 해 국민총생산액 545조 원의 2.6배, 총예금 455조 원의 3.1배, 총대출금 357조 원의 4.0배, 상장

주식 시가총액 256조 원의 5.5배, 상장채권 총잔액 504조 원의 2.8배, 피고용자 총보수액 244조 원의 5.8배에 달한다.²⁾ 우리 지가수준이 대단히 높은 것을 보여 준다.

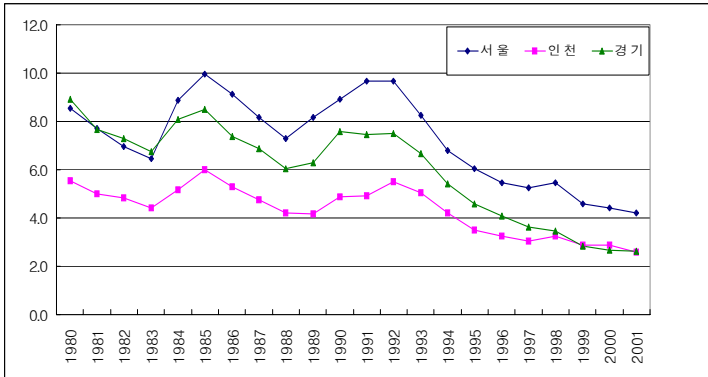
지가수준을 가름하는 또 다른 지표는 국민총생산액 대비 지가총액 비중이다. 지가총액을 국민총생산액과 나눈 이 지수는 토지공개념제도가 도입된 1990년을 정점으로 계속 하락하였고, 1997년 외환위기를 거치면서 더욱 하락하였다. 그리 하여 2001년 현재 GDP 대비 지가수준은 2.6배로서, 고지가 국가인 일본과 거의 유사한 수준에 도달하였다(<그림 1-1> 참조). 그러나 일반 선진국이 평균 1.0배 내외인 것에 비하면 아직도 상당히 높은 수준이다. 여기에서 기준으로 사용한 지가는 공시지가인데, 공시지가가 시장가격의 평균 70~80% 내외인 것을 고려하면, 이 비율은 더욱 높아질 것이다. 우리의 지가수준이 세계 어느 나라와 비교해 보 아도 월등히 높다는 것이다.

<그림 1-1> 국내총생산액 대비 지가총액 비중, 1980~2001년

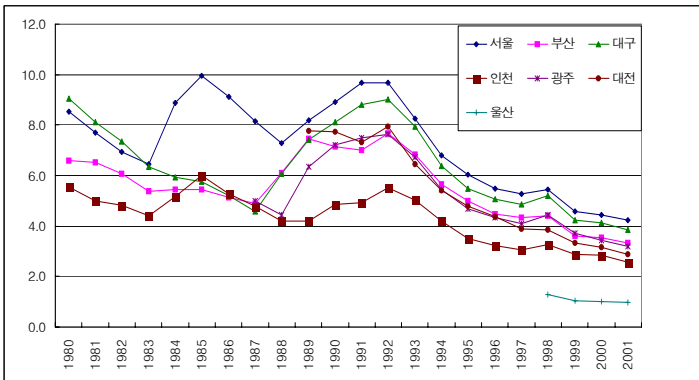


(1) 전국

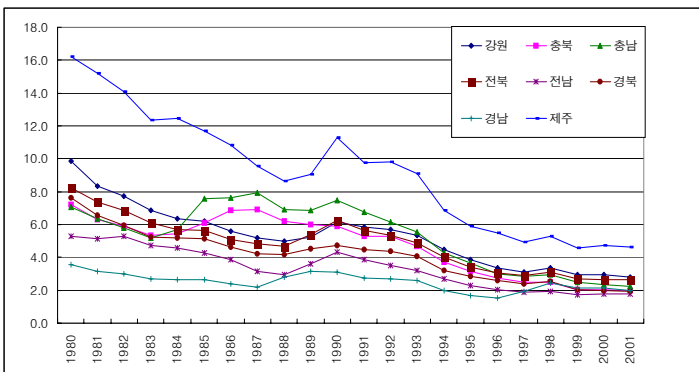
2) 한국은행. 2002. 「경제통계연보」. 각 부문



(2) 수도권



(3) 7대 광역시



(4) 8개 도

그런데 <그림 1-1>에서 볼 수 있듯이 GDP 대비 지가총액 비율은 지역에 따라 다르다. 서울 등 수도권과 광역시는 전국 평균보다 상당히 높아 고지가 현상이 주로 대도시에서 뚜렷하다는 것을 확인할 수 있다. 이것은 다음 <표 1-2>에서도 확인할 수 있다. 예컨대 2001년 말 현재 서울은 전국토의 0.53%에 불과하지만 서울의 토지가액은 전국총액의 20.12%, 수도권은 전국토의 11.8%에 불과하지만 수도권의 토지가액은 전국총액의 54.4%에 달한다.

<표 1-2> 지역별 개별공시지가 총액과 비중, 1990~2001년

	과세대상		공시지가(백만 원)			지역별 비중(%)		
	면적(천㎡)	비율(%)	1990	1995	2001	1990	1995	2001
합계	90,612,110	100.00	1,058,392,067	1,308,655,392	1,307,351,600	100.00	100.00	100.00
수도권	10,683,026	11.79	544,625,354	707,659,411	711,701,682	51.46	54.08	54.44
서울	478,266	0.53	310,970,456	396,899,485	380,683,792	29.38	30.33	29.12
인천	905,338	1.00	39,961,345	59,288,415	60,849,050	3.78	4.53	4.65
경기	9,299,422	10.26	193,693,554	251,471,511	270,168,840	18.30	19.22	20.67
광역시	3,239,120	3.57	209,570,949	256,681,046	240,424,643	19.80	19.61	18.39
부산	660,102	0.73	85,147,452	103,428,742	94,195,308	8.04	7.90	7.21
대구	744,055	0.82	49,001,944	64,344,692	59,349,610	4.63	4.92	4.54
광주	425,893	0.47	25,287,042	33,574,305	33,170,628	2.39	2.57	2.54
대전	436,193	0.48	25,102,039	30,300,834	29,627,156	2.37	2.32	2.27
울산	972,877	1.07	25,032,472	25,032,472	24,081,941	2.37	1.91	1.84
도	76,689,964	84.64	298,244,277	344,276,333	355,225,274	28.18	26.31	27.17
강원	15,774,733	17.41	30,688,728	35,363,936	36,552,093	2.90	2.70	2.80
충북	6,713,106	7.41	26,851,081	32,530,130	34,152,080	2.54	2.49	2.61
충남	7,646,485	8.44	42,072,968	48,393,628	51,435,671	3.98	3.70	3.93
전북	7,137,263	7.88	34,551,220	39,813,764	41,314,591	3.26	3.04	3.16
전남	10,914,633	12.05	36,447,148	39,153,760	42,412,699	3.44	2.99	3.24
경북	17,119,478	18.89	52,586,866	60,972,162	61,086,727	4.97	4.66	4.67
경남	9,660,014	10.66	56,173,522	67,440,134	67,202,220	5.31	5.15	5.14
제주	1,724,252	1.90	18,872,743	20,608,818	21,069,193	1.78	1.57	1.61

이 같은 현상이 지속된 배경에는 외환위기 직후의 부동산가격 폭락과 부동산 시장 동결로 초래된 제반 문제를 완화하고 기업 및 금융 구조조정을 지원할 수 있도록, 부동산시장에 대한 규제가 대폭 완화 및 폐지된 데에도 일부 원인이 있다. 3) 정부의 부동산시장 안정시책과 전반적인 경제구조조정의 가시적 성과에 힘

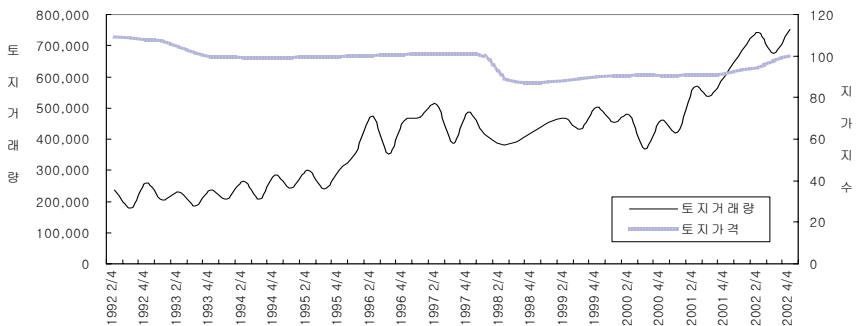
입어 1998년 하반기부터 토지시장은 점차 안정되었고 1999년 1/4분기를 최저점으로 2000년부터 회복이 가시화되기 시작하였다.

지가는 2000년 0.67%, 2001년 1.32%의 완만한 상승에 이어 2002년 8.98%까지 급등하여 외환위기 직전 수준을 회복하였다. 경기회복 및 주택가격 상승영향이 상대적으로 컸던 서울(15.81%), 인천(11.51%), 경기(13.06%) 등 수도권에서 큰 폭으로 상승하였다. 용도별로는 개발제한구역 조정계획과 함께 녹지지역(10.16%)이 가장 높이 상승하였고, 주거(10.15%) 및 상업지역(8.69%) 지가도 상대적으로 높이 상승하였다(<표 1-3>). 2002년의 토지거래 역시 저금리와 풍부한 유동성, 경기회복과 주택가격 상승 등의 영향으로 거래건수 기준으로 전년대비 33.83% 증가(거래면적 기준 22.45%증가)하였다(<그림 1-2>).

<표 1-3> 최근의 토지가격 및 거래동향

(단위 : %)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
지가동향	전국	0.31	-13.60	2.94	0.67	1.32	8.98
	서울특별시	0.29	-16.25	2.66	0.05	1.89	15.81
	경기도	0.65	-14.65	4.52	1.92	1.91	13.06
거래동향 (필지)	전국	29.0	-9.1	15.1	-5.2	21.2	33.83
	서울특별시	10.9	-33.9	57.2	0.8	40.8	28.38
	경기도	66.2	0.2	24.4	-3.0	30.4	48.70



<그림 1-2> 토지시장 거래 및 가격 동향, 1992-2002년

3) 정희남. 2003.3. "한국 토지시장의 구조분석, 1963-2000". 「감정평가논집」. 제13집 제1호. pp137-156.

이 같이 토지시장이 활성화되는 과정에서 토지소유자의 자본이득은 대폭 늘었지만, 외환위기 극복 과정에서 제반 개발이익 환수수단은 대폭 줄어들어 고질적인 토지문제 재발 가능성이 크게 우려된다. 예컨대, 종래 토지공개념 3대 법률 중 「택지소유상한제」, 「토지초과이득세」는 외환위기 이후 부동산경기 침체, 미실현이득 과세에 대한 반발 및 동일물건에 대한 이중과세 문제가 지적되었고, 헌법재판소의 헌법불합치 결정 등으로 1998.12.28일 폐지되었다.

대표적인 개발이익환수제도라고 할 수 있는 「개발부담금제」는 헌법재판소의 위헌결정(1998.6.25일)과 외환위기 이후 개발사업의 위축을 해소하고자 1999.12.31일까지 부과를 유예하고, 부과율도 50%에서 25%로 인하하였다. 이후, 2001.12.31일 제정된 「부담금관리기본법」에서 개발부담금제를 한시적인 제도로 결정함에 따라, 서울·인천·경기도를 제외한 비수도권은 2002.1.1일부터, 수도권은 2004.1.1일부터 개발부담금 부과가 중지될 예정이다(부담금관리기본법 부칙 2조).

결국 개발이익환수제도는 토지공개념제도를 확대 도입하기 이전에 공공사업으로 인해 발생한 증가를 직접 환수하던 “수익자부담금제 시대”보다도 크게 후퇴하였다. 반면에, 최근 헌법재판소의 헌법불합치 결정과 함께 토지이용규제로 인한 개발손실보상은 확대되는 추세에 있기 때문에, 개발이익 환수와 개발손실보상간의 형평성을 유지하는 것마저 어려운 실정이라고 할 수 있다.

이러한 현실을 그대로 방치할 경우 고질적인 토지시장 문제가 재발하여 토지 문제가 다시금 정치·경제·사회문제로까지 비화될 우려가 있다. 예컨대 외환위기 극복 과정에서 국민소득은 \$6,700(1998년)에서 \$8,900(2001년)로 늘어났지만, 소득의 불평등지수(Gini 계수)는 오히려 0.29(1996년)에서 0.35(2001년)로 악화되었다. 소득의 불평등뿐 아니라 부(富)의 불평등도 심화되고 있다. 예컨대, 주택부문의 불평등지수는 0.51,⁴⁾ 토지부문의 불평등지수는 0.80을 상회하여 소득의 불평등뿐 아니라 부의 불평등도 심각하기 때문에 계층간 갈등이 확대될 가능성이

4) 손경환. 2003.5.27. 「2003년~2012년 주택종합계획(안)」 공청회 자료. p.21.

내재하고 있는 것이다.

이 때문에 정치·사회적 안정과 경제적 번영을 동시에 추구하기 위해서는 소득 및 부의 불평등을 개혁적 차원에서 시급히 시정해야 한다는 사회적 공감대가 증대하고 있다. 「참여정부」는 사회건강을 위하여 부정부패를 청산하고 반칙과 특권을 용납하지 않을 것임을 천명하면서, 계층간의 화합을 위하여 조세정의 실천을 크게 강조하였다. 토지시장에서도 그동안 묵인되어 왔던 반칙과 특권을 해소하기 위해서 토지에서 발생된 제반 개발이익을 적정히 환수함으로써 사회적 형평성을 제고해 나갈 필요가 제기되고 있다.

전문가 설문조사 결과에서도 직업별·자산보유자별 구분과 관계없이 응답자의 94% 이상이 개발이익의 사회적 환수에 찬성하고 있어, 개발이익의 사회적 환수는 거의 전 국민의 공감대가 형성된 것으로 판단된다.

<표 1-4> 개발이익의 사회적 환수에 대한 설문결과 : 직업별

(단위 : %)

구분	교수	연구직	공무원	공공기관 종사자	민간 부동산업 종사자	기타	합계
매우 찬성	66.2	51.5	20.0	66.7	16.7	64.0	57.4
찬성	29.2	39.4	80.0	20.0	75.0	36.0	36.8
반대	4.6	6.1	-	6.7	8.3	-	4.5
매우 반대	-	-	-	6.7	-	-	0.6
모름	-	3.0	-	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 1-5> 개발이익의 사회적 환수에 대한 설문결과 : 자산보유자별

(단위 : %)

구분	전혀 없음	주택 보유	토지 보유	주택외 토지보유	주택외 건물보유	주택외 토지· 건물 보유	합계
매우찬성	68.2	58.7	25.0	66.7	35.7	40.0	58.2
찬성	31.8	34.7	50.0	27.3	64.3	40.0	35.9
반대		4.0	25.0	6.1		20.0	4.6
매우 반대		1.3					0.7
모름		1.3					0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

이러한 여건을 반영하여 토지에 대한 개발이익환수제도에 대한 우리와 외국의 운영제도를 분석하고, 토지시장의 구조변화와 함께 토지정책의 패러다임 변화 등 여건 변화를 반영하면서, 우리 사회에서 용인될 수 있는 수준의 바람직한 개발이익환수제도의 개편방향을 제시하고자 이 연구가 추진되었다.

2. 연구목적 및 선행연구와의 차별성

1) 연구 목적

위와 같은 연구배경을 바탕으로 이 연구는 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방향을 제시하는데 궁극적인 연구목적이 있다. 이를 위해 구체적으로 다음 사항들을 분석하고자 한다. 첫째, 개발이익에 대한 개념정의를 재설정한다. 둘째, 실증분석을 통하여 개발이익의 발생규모와 환수수준을 분석한다. 셋째, 우리나라와 외국의 개발이익환수제도를 체계적으로 검토한 후 개발이익 환수체계의 재구성 방안을 모색한다. 마지막으로, 개발이익환수제도의 체계화와 관련제도의 연계성 강화를 통해 개발이익환수제도의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2) 선행연구와의 차별성

그동안 본 연구원에서는 1980년대 이래 수 차례 개발이익환수제도에 관한 연구를 수행해 왔다. 1980년대의 선행연구는 개발이익환수제도 관련 이론의 소개와 제도 도입을 강조했고, 이들 연구는 토지공개념 관련 제도의 입법으로 이어졌다.⁵⁾ 1990년대에 수행된 연구에서는 토지공개념 관련 제도의 평가와 개선방안을

5) 이재우 외. 1980. 「개발이익의 사회적 환수에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원; 박우서 외. 1981. 「개발이익환수의 제도적 기술적 장치와 영향에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원; 김정호 외. 1983. 「현행 개발이익환수제도와 개선방안 연구」 서울 : 국토개발연구원; 최병선·정희남 외. 1987.

제시했으며, 특히 “개발사업”과 연계한 개발부담금제의 개선에 주안점을 두었다. 6) 외환위기 이후에는 토지시장 침체 및 안정으로 개발이익 사유화문제가 크게 대두되지 않았기 때문에 관련 연구가 거의 없었다. 이 중 최근에 수행된 개발이익환수제도 관련 선행연구의 방법론과 내용 및 연구한계 등을 요약하면 다음 <표 1-6>과 같다.

<표 1-6> 개발이익환수제도 관련 선행연구

연구제목	박현주·정희남·이환성·정우형. 1998. 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제」. 국토개발연구원
연구목적	○IMF 경제위기 이후 토지공개념 관련제도에 대한 종합적 평가 ○토지공개념 관련제도의 보완 방향제시
연구범위 및 방법	○토지공개념 제도 중 택지소유상한제, 개발부담금 및 토지초과이득세제를 중심으로 제도 및 경제적 효과에 대한 평가와 보완대책을 제시 - 종합평가는 정량적 평가와 정성적 평가를 동시에 수행 - 정량적 평가의 경우 지가안정, 형평성, 효율성 등을 고려 ○문헌조사, 실증분석(지가안정 효과분석), 사례지역의 실태분석, 설문조사
연구내용	○토지공개념 관련제도의 변천과정과 실적 - 토지공개념 관련제도의 도입, 변천, 부과 및 징수실적 ○토지공개념 관련제도의 평가 - 지가안정에 관한 평가(벡터자기회귀모형을 통한 토지공개념 관련제도와 지가에 미치는 영향에 대한 분석) - 형평성에 관한 평가(로렌즈곡선과 지니계수를 이용한 토지소유편중도 분석) - 효율성에 관한 평가(시계열분석을 통한 토지의 효율적 이용도 분석) ○토지공개념 관련제도에 대한 전문가 의식조사 - 토지공개념 관련제도의 성과(시행효과와 문제점) - 토지공개념 관련제도의 완화효과와 대응방안(과급효과, 지가전망 및 대응방안) - 토지공개념 완화에 따른 보완과제 및 향후 정책방향
연구한계 및 보완점	○토지공개념 관련제도의 토지시장에 미치는 영향에 관한 전문가 의식조사 및 각종 분석에 비해 향후 정책방향의 구체성이 결여되어 있음

- 「개발이익 및 손실의 측정방법에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원; 토지공개념위원회. 1989. 「토지공개념위원회 최종보고서」.
- 6) 지대식 외. 1992. 「개발부담금제도의 발전방안」. 서울 : 국토개발연구원; 김성배·서순탁. 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안」. 서울 : 국토개발연구원; 오진모·정희남 외. 1994. 「토지정책 관련제도의 평가와 앞으로의 발전방향 I: 토지공개념제도의 평가와 발전방향」. 경기 : 국토개발연구원; 류해웅 외. 1995. 「개발부담금제도의 개선방안 연구」. 건설교통부; 박현주·정희남 외. 1998. 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후 과제」. 경기 : 국토연구원; 류해웅 외. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 경기 : 국토연구원 등

연구제목	류해웅·성소미, 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 국토연구원
연구목적	○개발이익환수제도의 재구성을 통해 불로소득을 환수할 수 있는 정책방향 제시
연구범위 및 방법	○종래 제도에 대한 검토와 평가를 바탕으로 한 정책방향 제시에 한정하며, 구체적인 제도화 방안연구 및 분석적 연구는 제외 ○제도분석 내용은 간주취득세, 개발부담금제, 토지초과이득세제, 양도소득세 제로 한정
연구내용	○개발이익과 환수유형 - 개발과 개발이익의 개념정의 및 개발이익의 유형구분 - 개발이익의 성격 및 개발이익환수의 필요성 - 개발이익환수유형으로 과세적 방법과 비과세적 방법, 실현된 개발이익과 미실현된 개발이익으로 구분 ○지가상승과 개발이익의 분석 - 토지가격 형성요인 - 개발로 인한 지가상승과 개발이익의 사례분석 ○개발이익환수제도의 구성과 운영실적 - 개발이익환수제도의 변천 - 개발이익환수제도의 구성 - 개발이익환수제도의 운영실태 ○개발이익환수제도의 문제점 - 개발이익환수제도의 일반적 문제점 : 개발이익의 개념과 제도간의 연계성 미흡, 개발이익환수의 중복, 주변지역 개발이익환수의 문제, 미실현이익 환수장치의 부재, 개발손실보상제도의 부재 - 개발이익환수제도의 제도별 문제점 ○개발이익환수제도의 재구성방안 - 기본방향 : 최협의→협의→광의의 개발이익 순서의 환수제도로 발전, 미실현이익에 대한 환수, 보유단계(개발부담금)와 처분단계(양도소득세)로 이원화체계, 개발손실보상제도 도입 - 재구성의 정책대안 : 개발부담금의 확대(최협의 및 협의의 개발이익을 환수, 주변지역 증가까지 환수, 주변지역의 범위는 사업유형에 따라 다양화, 간주취득세 및 각종 전용부담금의 개발부담금으로 전환), 양도소득세(광의의 개발이익을 환수), 개발손실보상제도 도입
연구한계 및 보완점	○포괄적인 개발이익환수제도의 재구성방안이라기 보다는 대표적인 특정제도의 개선방안으로 연구의 범위가 한정되어 있음 ○다양한 개발이익환수제도를 개발부담금 및 양도소득세제를 중심으로 한 재구성방안을 도출하고 있으나, 개발부담금의 성격 및 기타 부담금과의 관계 등에 관한 연구미흡 ○주변지역의 개발이익에 대한 환수방법으로서 개발부담금의 부과를 제시하고 있으나, 주변지역의 개념 및 범위에 대한 기술적인 문제 등에 대한 검토 부족

연구제목	진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구」. 건국대 박사학위논문
연구목적	○개발이익의 실제 규명을 통한 개발이익환수제도의 정착 및 합리적 제도운용
연구범위 및 방법	○이론적 연구범위는 개발이익의 발생요인 및 발생규모를 기준으로 한 개발이익에 한정 ○실증적 연구범위는 공간적 범위(대도시, 중소도시, 농촌지역)·시간적 범위(1990년대 발생한 개발이익)·유형적 범위(개발사업 중 주거·공장·근린·농업용도의 개발)로 구분 ○개발이익 및 환수이론의 개요와 발전과정, 개발이익의 측정방법, 추정된 개발이익의 규모등에 관한 문헌연구 및 개발이익의 측정과 발생요인에 관한 실증분석
연구내용	○지가와 개발이익의 이론적 배경 - 지가, 지대이론 및 지가형성 요인에 관한 이론 검토 - 개발행위의 개념과 유형 - 개발이익의 개념, 특성(지대론, 불로소득론, 부당이득론), 발생과정 ○개발이익환수 이론과 제도 - 개발이익환수 필요성과 환수유형(과세/비과세, 실현/미실현이익으로 구분) - 한국의 개발이익환수제 - 외국의 개발이익환수제도(영국, 프랑스, 미국, 독일, 일본) ○개발이익 측정모형 설정과 분석자료 - 개발이익의 측정모형 - 분석지표의 설정(표준지공시지가와 개발사레지구의 자료분석, 지역별·지목별·사업규모별·개발시기와 사업기간별·용도지역별 분포에 대한 분석) - 사례지역의 유형별 지가수준 및 개발비용 ○개발이익 발생규모와 영향요인 분석 - 유형별 개발이익 발생규모 및 영향요인 분석 - 개발이익과 관련요소와의 상관관계 분석(개발지구 지가수준과 개발비용과의 상관관계, 사업면적 및 개발기간과 지가수준 및 개발비용과의 상관관계, 개발지구 토지특성간의 상관관계) ○정책적 시사점 - 주요 시사점(토지개발과정에서 상당한 개발이익발생을 확인, 개발이익에 대한 조정에 앞서 토지공급의 확대를 통한 토지시장 안정화를 도모할 필요)
연구한계 및 보완점	○개발단계별 개발이익 발생정도를 실증적으로 확인할 수 있는 후속연구 필요 ○개발이익 발생규모에 대한 영향요인 변수가 한정적이어서 토지의 다양한 특성을 반영하지 못한 한계가 있음 ○개발사례 분석을 통한 개발이익의 발생규모나 발생영향 등의 연구에 치우쳐 개발이익환수제도의 합리적인 운용에 관한 연구가 미흡

연구제목	류해웅·진정수. 1995. 「개발부담금제도의 개선방안연구」. 건설교통부·국토개발연구원
연구목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발부담금제도의 종합적·체계적 분석을 통한 합리적인 제도정비 ○ 개발부담금에 관한 각종 민원해소 및 제도 발전도모
연구범위 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발부담금제의 운영과정상 나타난 제도적 측면과 현실적 측면의 문제개선 <ul style="list-style-type: none"> - 제도적 측면 : 부과의 형평성, 부과기준의 현실성, 부과액산정 및 방법의 타당성 - 현실적 측면 : 부과에 대한 저항, 부가면제, 개발비용증대, 다른 정부정책과의 상충문제
연구내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발이익환수에 관한 이론과 법제 <ul style="list-style-type: none"> - 개발과 개발이익의 개념 - 개발이익의 성격(지대론, 불로소득론, 부당이득론)과 환수의 필요성 - 개발이익환수의 유형(과세/비과세, 실현이익/미실현이익) - 우리나라 개발이익환수제도의 구성과 법제(제도의 구성, 환수법제, 개발이익의 배분) ○ 개발부담금제의 변천과 제도의 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 개발부담금제의 도입배경과 변천 - 개발부담금제의 성격 및 구성 ○ 개발부담금제의 운영실태와 사례분석 <ul style="list-style-type: none"> - 개발부담금 부과실적(총부과실적, 지역별 부과실적, 사업별 부과실적) - 개발부담금 징수실적(부과·징수현황, 미징수현황, 연도별 징수실적) - 개발부담금제의 사례분석(지역별·용도별·개발규모별·개발기간별·지목별 단위면적당 개발이익의 분석, 개발부담금 부과수준 분석, 지가대비 개발부담금의 비중분석, 개발로 인한 지가상승정도 분석, 개발비용의 구성과 산정) ○ 개발부담금제의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 부과대상사업의 제한에 대한 비합리성 - 지역별 기준면적 적용의 적합성 - 개발부담금 산정시 정산제도의 불완전성 - 개발비용의 신뢰성·적정성·전문성 부재 - 일률적인 부과율 ○ 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> - 개발부담금제의 문제점에 대한 장·단기적 개선방안을 제시 - 부과대상사업의 조정 - 부과대상 기준면적의 최소화 - 비용산정의 합리화 - 개발이익정도에 따른 차등부과
연구한계 및 보완점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발부담금의 문제점을 파악하고 장·단기적 개선방안을 제시한 점은 높게 평가할 수 있으나, 개발부담금제도의 성질에 대한 이론적 분석 및 향후 개발부담금 제도의 거시적 방향에 대한 검토가 미흡

연구제목	노영훈·김진영. 2001. 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안」. 건설교통부·한국조세연구원
연구목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ IMF 경제위기 이후 토지시장 변화에 따른 토지공개념 토지세제 및 부담금 제도의 새로운 틀 정립 ○ 조세정책적 측면에서 조세와 부담금 체계를 종합적으로 검토한 후 개별 세목의 발전방안을 제시
연구범위 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지공개념제도 개편 이후의 토지세제의 구상·운영에 대한 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 택지소유상한제의 보완을 위한 종합토지세의 활용방안에 대한 검토 - 개발부담금제도의 장·단기적 개편방안에 대한 검토 ○ 문헌조사, 실증분석, 경제이론의 적용 등을 중심으로 종합적인 시각에서 토지공개념 개편에 따른 토지세제 전반의 문제점을 검토
연구내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지공개념세제의 변천과 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 토지초과이득세, 택지초과소유부담금, 개발부담금, 종합토지세의 변천 및 평가 ○ 외국제도의 소개와 요약 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 개발관련 응익부담금(특별부과금, 개발영향과징금) - 일본의 토지세제 및 토지문제 - 토지세제의 국제비교(7개국의 토지세제의 유형별 분류 및 경제효과에 대한 비교분석) ○ 토지관련 조세 및 부담금체계의 새로운 모색 <ul style="list-style-type: none"> - 토지관련 조세 및 부담금의 현행체계에 대한 OECD분류기준에 따른 과세 단계별 분류 및 현황분석 - 토지정책과 토지조세정책 ○ 토지세제 개편방안 <ul style="list-style-type: none"> - 종합토지세를 통한 토지이용정책 추구(토지보유세의 개선방안으로서의 종토세의 이원화방안, 종합토지세제 내의 택지에 대한 누진과세의 가능성) - 양도소득세의 정상적인 자본이득세로의 복귀(양도소득세의 실효세율 추정 및 토지정책 수단으로서의 한계에 대한 검토) ○ 개발부담금을 통한 개발이익의 환수방안 <ul style="list-style-type: none"> - 개발이익환수제도 도입 당시의 논의(개발이익환수의 필요성, 개발이익환수의 유형, 개발이익환수제도 정비의 기본방향, 개발부담금제도의 도입방안) - 개발부담금제도의 변천 - 현행 개발부담금제도의 문제점과 개선방안(현재의 틀을 유지한 개선방안, 개발부담금제도의 확대적용 방안, 개발부담제도 개념의 재정립, 개발이익환수를 위한 주변제도의 정비)
연구한계 및 보완점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합토지세의 국세화 및 토지에 대한 지방재산세의 신설을 통한 종토세의 이원화에 관한 후속연구가 필요 ○ 개발부담금제도와 양도소득세 및 기반시설부담제도와의 상관관계에 관한 분석을 통하여 개발부담금제도의 성격을 규명하고 향후 방향을 제시하는 점이 돋보이나, 기타 기반시설관련 부담금 및 기부채납 등과의 관계에 대한 추가분석이 필요

본 연구가 토지에서 발생한 개발이익과 개발이익환수제도를 연구·분석한다는 측면에서는 선행연구와 같은 맥락을 갖는다. 다만, 이 연구는 다음과 같은 측면에서 선행연구와 차별성이 있다고 말할 수 있다.

첫째, 선행연구를 수행하던 1980년대 및 1990년대 당시에는 사익보다 공익을 강조해도 사회가 수용할 수 있었던 시대였다. 그러나 본 연구를 수행하고 있는 현재 사회적 분위기는 이때와 다르다. 1987년 6월 민주화항쟁이 일어나고 1988년 9월 헌법재판소가 설치된 이래 사권의 보호가 크게 강조되고 있다. 사회적 여건상 일반적으로 공익만을 강조할 수 있는 때가 지났기 때문에, 이 연구에서는 사익과 공익이 조화와 타협을 이룰 수 있는 어느 중간지점을 추구하고자 하였다.

둘째, 선행연구에서는 당시 우리사회에 적용되지 않던 외국의 다양한 개발이익환수제도를 소개하고 이들 제도의 도입을 주로 논의하였다. 그러나 개발부담금 및 토지초과이득세 등 종전의 개발이익환수제도들이 헌법불합치 결정 및 규제완화 차원에서 이미 대부분 폐지되었다. 따라서 본 연구는 개발이익 환수수단의 부활이 극히 제한된 여건 속에서 토지시장에서 발생하는 갈등을 완화할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 새로운 제도의 도입보다는 기존 개발이익환수제도의 체제를 개편하고, 개발이익환수제도 운영실태의 실증분석을 토대로 현행 환수제도가 실효성을 높일 수 있도록 행정여건을 개선할 수 있는 방안을 강조하고 있다.

셋째, 선행연구에서는 개발이익을 “토지개발”에 한정 또는 연계하여 개념정의 하였다. 이 때문에 개발이익환수제도의 적용범위가 극히 제한되는 한편, 집행하기 어려운 개발이익 측정 및 발생규모의 평가에 대한 다양한 기법을 소개하였다. 그러나 이와 같은 개발이익의 개념정의로 환수제도 자체가 복잡해지는 한편, 미실현이익 과세에 대한 헌법불합치 결정 등을 초래하여 개발이익 환수기능이 극히 제한적으로만 발휘하였다.

근본적인 부동산시장 문제는 토지개발과 관련한 “특정”토지의 개발이익에 대한 환수기능이 미흡했기보다는 “모든” 토지의 지가상승분에 대한 공공의 환수기

능이 미흡한 데에 기인한다. 이를 감안하여 본 연구에서는 개발이익의 개념을 지가상승분에서 토지소유자의 투자분을 제외한 모든 자본이익으로 개념정의 함으로써, 환수제도를 보다 쉽게 단순화하는 한편 개발손실 보상의 필요성을 최소화할 수 있도록 하였다.

넷째, 선행연구에서는 주로 공익 우선의 이상적인 상황을 상정한 논리적인 근거로 개발이익 환수 필요성을 제기하고 있지만, 실증자료의 뒷받침이 상대적으로 빈약하였기 때문에 시간이 지날수록 실현 가능성이 약해졌다. 따라서 본 연구에서는 국내 최초로 지난 20여년 동안 토지에서 발생한 개발이익 발생규모를 실증적으로 추정하고, 환수수준을 객관적으로 평가하며, 분배구조를 계량적으로 분석함으로써 개발이익 환수 필요성과 제도개선의 필요성을 제시하였다.

끝으로, 선행연구에서는 대부분 외국사례를 2차 자료를 통해 파악하였다. 그리하여 때로 정확하지 않은 제도를 소개하거나, 이미 폐지된 제도가 마치 현재에도 운영되고 있는 것처럼 잘못 소개하는 경우가 있었다. 본 연구에서는 개발이익환수제도를 가장 많이 도입 및 운영하고 있는 영국과 일본의 학자에게 직접 원고를 의뢰하여 이들 국가의 개발이익환수제도에 대한 최신의 자료와 동향을 소개하고자 하였다.

이를 종합해 볼 때, 본 연구는 개발이익환수제도의 체계적 운용과 실효성 제고 방안을 주로 모색한 연구로서, 선행연구와는 연구배경, 연구목적, 연구방법 측면에서 다양한 차이가 있다고 말할 수 있다.

3. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

개발이익환수제도의 개편방안 모색이 연구목적인 점을 반영하여 개발이익환수제도 전반을 연구대상으로 하였다. 현재 개발이익환수제도는 크게 세 가지로

구분할 수 있다.

먼저, 조세제도는 토지에 부과되는 제반 조세를 대상으로 하였다. 취득과세(취득세, 농어촌특별세, 등록세, 교육세), 보유과세(종합토지세, 교육세, 도시계획세), 이전과세(양도소득세, 법인세특별부가세, 상속세, 증여세, 자산재평가세) 등이 포함되었다. 토지공개념 관련 제도 중 토지초과이득세 역시 포함하였다.

둘째, 각종 부담금제도를 포함하였다. 현재 부담금제도로는 대체농지조성비, 농지전용부담금, 대체조림비, 산지전용부담금, 광역교통시설부담금, 학교용지부담금, 기반시설부담금 등이 있다. 토지공개념 관련 제도 중 택지소유상한부담금과 개발부담금도 여기에 포함되었다.

끝으로, 토지구획정리사업에서의 감보, 기부채납 등 넓은 의미에서 개발이익 환수방법이 될 수 있는 제도를 연구대상에 포함하였다.

2) 연구방법

(1) 문헌조사

개발이익 및 개발이익환수의 개념과 정의, 개발이익 환수의 법적·논리적 근거, 개발이익환수제도에 대한 선행연구 및 외국문헌을 조사하였다. 아울러 조세적, 비조세적 환수제도에 대한 제도분석도 추진하였다.

외국자료를 수집하는데 두 가지 방법을 활용하였다. 하나는, 해외공관을 통해 주요국의 개발이익환수제도에 대한 실태조사를 2003년 4월~6월까지 실시하였다. 당초 연구진은 건설교통부 해외건설과와 실태조사를 협의하였으나, 건설관이 파견된 나라(10개국)가 미국 외에는 대부분 동남아와 중동이었다. 그리하여 산업자원부 미주협력과에 의뢰하여 상무관이 파견된 나라(21개국) 전체를 대상으로 개발이익환수제도 실태조사 실시하였다. 그러나, 조사결과는 당초 기대에 크게 미달하였다.

다른 한편으로 연구진은 해외전문가에게 원고를 청탁하였다. 해외전문가를 통

한 원고청탁은 개발이익 환수를 위해 그 동안 다양한 시도를 하였던 것으로 알려진 영국, 그리고 우리나라의 개발이익 환수체계와 거의 유사하다고 알려진 일본을 대상으로 하였다. <표 1-7>은 해외전문가와 이들이 집필한 보고서의 차례를 보여주고 있다. 이들 원고는 이번 연구보고서와 별도로 「일본과 영국의 개발이익환수제도」라는 제목으로 연구자료집으로 발간하였다.

<표 1-7> 해외전문가 원고청탁 내용

구분	일본	영국
외부 전문가	○ 周藤利一 (水資源開發公團 用地部長)	○ William McCluskey 교수 (University of Ulster, Northern Ireland) ○ Owen Connellan 교수 (University of Kingston, England)
원고 제목	○ 日本の開発利益還元制度に関する研究	○ Betterment in the UK : An analysis of the current position and options
원고 목차	第1章 序 論 第2章 日本における開発利益還元制度の歴史 第3章 日本における開発利益還元の理論 第4章 現行の開発利益還元制度の分析 第5章 開発利益還元事例の分析 第6章 新たな開発利益還元手法	1. Introduction 2. Past WWII Betterment Legislation 3. Our Approach 4. Evaluation of Past Proposals 5. Summary of Legislation (Post-WW2) 6. Reform of the Planning Gain System 7. The Way Forward
주요 내용	○ 일본 개발이익환수제도 전반에 대한 검토 및 평가 ○ 개발이익환수제도에 관한 새로운 접근 방법 제시	○ 영국의 개발이익환수제도에 대한 종합적인 평가 ○ 토지가치세 및 개발영향부담금제 도입에 관한 최근 논의 및 향후 방향 제시

(2) 실증분석

이번 연구에서는 개발이익 환수수준 및 환수실적을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위하여 거시분석과 미시분석을 병행하였다.

거시분석에서는 1980년~2001년 사이에 개발이익이 어느 정도 발생하였는지를 추정하였다. 이때 사용한 기초자료는 건설교통부가 매년 발간하는 「지가공시에 관한 연차보고서」 상 개별공시지가 총액(1998년~2000년)이다. 1997년 이전의 개별공시지가 총액은 1998년의 개별공시지가 총액에 건설교통부와 한국토지

공사가 분기마다 발간하는 「지가동향」 상의 지가변동률(1980년~2001년)을 사용하여 추산하였다. 여기에서 총지가는 개별공시지가 대상토지를 전국토 면적으로 환산한 지가를 말한다. 개발이익은 당해년도의 총지가에서 전년도 총지가를 뺀 지가 차이로 정의하였다. 조정총지가는 개별공시지가 대상토지를 종합토지세 과세대상 토지로 환산한 지가이다.

한편 개발이익 환수실적을 분석하기 위하여 토지와 관련한 각종 조세와 부담금의 징세 실적을 분석하였다. 사용자료는 국세청의 「국세통계연보」, 행정자치부(1997년 이전은 내무부)의 「지방세정연감」, 건설교통부의 「국토이용에 관한 연차보고서」 등이었으며, 각각 1979년~2002년 자료를 사용하였다.

미시분석을 위하여는 협의의 개발이익을 발생시키는 토지개발사업에 대한 실태조사를 통하여 개발이익 발생규모, 환수실태 및 발생된 개발이익의 분배구조 등을 분석하고자 하였다. 이를 위하여 현재 개발부담금을 부과하고 있는 수도권 지역을 서부, 동북부, 남부로 구분하고, 이 지역에서 최근에 조성택지를 공급한 사업지구를 각각 1개씩 사례지역으로 선정하였다. 선정된 개발사업지구는 부천상동지구, 남양주 호평지구, 그리고 용인 죽전지구였다.

개발이익은 토지개발과정에서만 발생하지 않고, 주택건설과 주택분양과정에서도 발생한다. 토지개발부터 주택건설·주택공급까지의 일련의 과정에서 발생한 개발이익을 추정하기 위하여, 3개 사례지역 내에서 건설·공급된 각각 3개의 아파트 분양사례를 조사하였다. 선정된 아파트 분양단지에서의 분양아파트 규모는 32평~46평까지 다양하게 분포하였다.

개발이익은 개발사업지구 안에서만 발생하지 않고 개발사업 주변지역에서도 상당 규모로 발생한다. 전통적 개발이익환수제도인 수익자부담금제도는 바로 개발사업 주변지역에서 발생한 개발이익을 조정하기 위한 것이다. 따라서 본 연구에서는 공공의 개발사업 주변지역에서 발생하는 개발이익을 확인하기 위하여 3개 택지개발사업지구 주변토지를 대상으로 실증조사를 실시하였다. 사업지구 경계선에서의 거리와 지목 등을 고려하여 무작위로 추출한 표본수는 부천상동 25

개, 용인죽전 42개, 남양주호평 30개였다. 이들 토지의 가격이 공공개발사업 추진과정에서 어떻게 변하는지를 1992년~2002년까지 11년간 공시지가를 가지고 시계열로 분석하였다.

(3) 설문조사 실시

외환위기 이후 부동산 시장 회복 및 일부지역의 부동산 투기 우려 등 최근 급변하고 있는 토지시장 여건 변화에 따른 토지문제를 진단하고, 특히 개발부담금 부과증지에 따른 개발이익환수제도의 개선방안에 대한 기초자료로 활용하고자 전문가 및 일반인을 상대로 설문조사를 실시하였다.

설문조사 내용은 토지문제에 대한 기본인식, 개발이익 환수에 대한 일반인식, 개발이익환수제도의 개편방향 등을 중심으로 구성하였다. 조사항목은 <부록1>에, 설문결과는 <부록2>에 별도 수록하였다.

조사대상은 교수, 연구원, 공무원, 정부투자기관, 민간 부동산업 종사자, 언론인 등 관련분야 전문가 및 일반인 등 876명이었다. 조사방법은 이들에게 이메일을 발송하여 설문참여를 요청한 후 응답을 받는, 즉 인터넷을 통한 자동설문참여 방식을 택했다. 조사는 2003.9.1일~2003.9.6일까지 6일간 진행되었다. 설문참여 요청은 876명이었지만, 총 155명이 회신하여 응답률은 17.7%였다. <표 1-8>은 설문참여자의 연령, 직업, 소득, 부동산보유 등 일반적인 특성을 보여주고 있다.

<표 1-8> 설문대상자의 일반현황

(1) 연령

구분	빈도	구성비 (%)
20대	6	3.9
30대	21	13.5
40대	90	58.1
50대	33	21.3
60대 이상	4	2.6
무응답	1	0.6
합계	155	100.0

(2) 직업

구분	빈도	구성비 (%)
교수	65	41.9
연구직 종사자	33	21.3
공무원	5	3.2
정부투자기관 등 공공기관 종사자	15	9.7
민간의 부동산업 종사자	12	7.7
기타	25	16.1
합계	155	100.0

(3) 소득

구분	빈도	구성비 (%)
200만원 미만	6	3.9
200만원~400만원 미만	39	25.2
400만원~600만원 미만	86	55.5
600만원~800만원 미만	17	11.0
800만원 이상	5	3.2
무응답	2	1.3
합계	155	100.0

(4) 부동산 보유현황

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산 업 종사자	기타	합계
전혀 없다	9.2	24.2	40.0	13.3	20.0	8.0	14.4
자기주택만 보유	47.7	45.5	20.0	46.7	40.0	68.0	49.0
자기주택은 없지만 토지를 보유	-	3.0	-	-	10.0	8.0	2.6
자기주택 외에 다른 토지 보유	29.2	15.2	20.0	26.7	10.0	12.0	21.6
자기주택 외에 다른 건물 보유	9.2	9.1	20.0	13.3	20.0	-	9.2
자기주택 외에 다른 토지와 건물 보유	4.6	3.0	-	-	-	4.0	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(4) 전문가 의견수렴 절차

개발이익환수제도의 개편방안은 토지소유자뿐 아니라, 해당부처의 고유한 정책목적 달성에도 많은 영향을 준다. 따라서 개발이익환수제도의 개편방안을 마련하는 과정에서 토지소유자, 전문가, 관계공무원 등 다양한 이해집단의 다양한 의견을 충분히 수렴할 필요가 있다. 이 연구에서는 관계전문가와 수 차례의 연구 심의회를 개최하여 개편방안의 타당성, 합리성, 실효성 등을 검증 및 확인하고자 하였다. 또한 개발이익환수제도의 개편방안을 가지고 토지소유자를 포함한 일반인과 전문가를 대상으로 정책토론회를 개최하여 다양한 의견을 수렴하였으며, 그 결과를 본 연구에 반영코자 하였다.

4. 연구의 구성

이 연구는 서론은 포함하여 7개의 장으로 이루어져 있다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 개발이익과 개발이익환수제도에 대한 기초이론을 분석하였다. 여기에서는 개발이익의 개념, 환수의 필요성과 근거, 우리나라 개발이익환수제도의 전개과정 등을 분석하였다.

제3장에서는 우리나라의 현행 개발이익환수제도를 조세적 수단과 비조세적 수단으로 구분하여 정리하였다.

제4장에서는 이들 개발이익환수제도가 실제 어떻게 운영되는지를 실증적으로 보여주었다. 지난 20여년 동안 토지시장에서 발생한 총 개발이익 발생규모를 추정하고, 제반 개발이익환수제도를 통하여 이 중 어느 정도가 환수되었는지를 거시적으로 분석하였다. 이어서 3개 택지개발사업지구와 9개 아파트 건설 및 분양 사례를 중심으로 미시적인 측면에서 개발이익의 발생규모와 환수수준 및 개발이익의 분배구조를 실증 분석하였다. 끝으로 3개 택지개발사업 주변지역에서 개발이익이 어느 정도 발생하는지를 실증 분석하였다.

제5장에서는 주요국의 개발이익환수제도를 소개하고 있다. 영국과 일본은 기존 문헌뿐 아니라 해당국 전문가를 통해 수집된 자료와 정보를 활용하여 정리하였다. 기타 미국, 독일, 프랑스, 싱가포르 등은 기존문헌과 인터넷을 통하여 해당 국가의 개발이익환수제도를 분석하였다.

제6장에서는 우리나라 개발이익환수제도 운영실태와 다른 나라의 개발이익환수제도 비교연구 결과를 바탕으로, 개발이익환수제도의 개편방안을 제시하였다. 먼저, 개발이익환수제도 개편방안을 모색하게된 시대적 배경과, 개편방안을 모색하는 과정에서 지켜져야 할 기본원칙을 설정하였다. 이러한 원칙하에 광의, 협의, 최협의의 개발이익을 환수할 수 있는 제도적인 개편방안을 제시한 후, 개발이익환수제도의 실효성을 제고할 수 있는 부동산관련제도의 기반구축과 정상화 방안을 제시하였다.

제7장은 이 연구의 결론으로서, 연구내용을 요약하고, 이 연구에서 발견된 사항과 정책적 시사점을 도출하였으며, 이 연구의 한계와 향후 추진해야 할 후속과제를 제시하였다.

본 보고서 부록에는 이번 연구에서 수행한 설문조사 개요와 설문조사 분석결과를 실었다. 본 보고서와 별책으로 발간될 「일본과 영국의 개발이익환수제도」 연구자료집에는 영국과 일본 전문가에게 의뢰한 원고의 전문과 번역본을 수록하여, 정책입안자 및 다른 연구자들이 참고할 수 있도록 하였다.

CHAPTER 2

개발이익환수제도의 이론과 전개

1. 개발이익의 개념

1) 개발의 개념

개발이익을 이해하기 위해서는 먼저 개발이익에서 말하는 개발이 무엇인지를 정의할 필요가 있다. 개발의 개념은 나라마다 상이하다. 영국은 「도시및농촌계획법」(Town and Country Planning Act, 1971)과 「재정법」(Finance Act, 1974)에서 개발의 개념을 지표 또는 지상에서 행하는 건축공사·토목공사·채광 등의 공사와 같은 유형적 개발과 토지 또는 건축물의 중대한 용도변경 등 무형적 개발을 포괄하여 정의하고 있다.¹⁾ 반면에, 일본은 「도시계획법」에서 개발을 건축 및 토지의 구획형질변경으로 규정하여 유형적 개발로 한정하고 있다.²⁾

- 1) 「도시및농촌계획법」은 개발을 “지상·지하에서의 건축공사·토목공사·채광행위 및 기타 조작행위의 수행 또는 어떤 건물이나 토지의 용도를 변경하는 행위”라고 규정하고 있다. 「재정법」은 개발이익의 환수를 위한 개발행위를 상당한 개발, 즉 “특정시점에서 토지의 상태, 성질 또는 이용의 변경을 야기하는 행위”라 하여 토지의 본질적 변경으로 규정하고 있다(류해웅, 2000. 「토지법제론」. 서울: 부연사. p447).
- 2) 개발행위란 “주로 건축물의 건축 또는 특정공작물의 건설용에 공할 목적으로 행하는 토지의 구획형질의 변경을 말한다”고 규정하고 있다(일본 「도시계획법」 제4조 제11항).

우리나라는 개발이 무엇인지 토지관련 법률에서 구체적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 그동안 「개발이익환수에관한법률」에서 개발이익 환수의 대상이 되는 개발사업을 정의하여 간접적으로 일본과 같이 유형적 개발행위를 규정하였다.³⁾ 2003년 1월부터 시행에 들어간 「국토의계획및이용에관한법률」에서도 주로 유형의 개발행위를 개발로 규정하고 있다.⁴⁾ 그러나 개발행위의 개념을 직접 정의하지 않고 개발행위의 유형을 일일이 열거하는 방식을 택하고 있기 때문에, 어떤 행위를 개발행위로 열거하느냐에 따라 개발행위의 범위가 달라진다. 예컨대, 2002.1.28일 도시계획법이 전면 개정되기 전에는 입목의 식재나 벌채도 개발행위에 포함되었다.⁵⁾

개발이익 환수대상이 되는 개발의 개념은 지가상승을 가져오는 일련의 행위를 분석함으로써 정의될 수도 있다. 개발사업의 경우 단순히 유형적 개발만이 아니라, 무형적 개발행위와 유형적 개발행위가 시차를 두고 이루어지는 사업도 있다. 예컨대, 토지형질변경이나 건축행위는 전형적인 유형적 개발행위에 해당하고, 용도지역·용도지구의 변경을 비롯하여 농지전용이나 산림전용 등은 전형적인 무형적 개발에 해당한다. 그런데, 토지형질변경사업을 비롯하여 환지방식을 포함한 도시개발사업(종래 토지구획정리사업), 도시재개발사업, 주택지조성사업, 공업단지조성사업, 관광지조성사업 등은 유형적 개발과 무형적 개발이 혼합되어 있다. 따라서 개발이란 “토지의 상태·성질 또는 이용변경을 가져오는 행위”라고 정의하는 견해도 있다.⁶⁾

개발행위는 개발주체에 따라 구분할 수도 있다. 순수하게 토지소유자의 투자

3) "개발사업"이라 함은 국가 또는 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개발사업·공업단지조성사업 등의 사업을 말한다(개발이익환수에관한법률 제2조 제2호).

4) "개발행위"는 1)건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 2) 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외), 3) 토석의 채취, 4) 도시지역에서의 토지분할(건축물이 있는 대지는 제외), 5) 녹지지역·관리지역·자연환경보전지역 안에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위를 말한다(국토의계획및이용에관한법률 제56조 ①).

5) 정태용. 2003. 「국토계획법」. 서울 : 한국법제연구원. pp363-364.

6) 류해웅. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. p478.

나 노력에 의해서 이루어지는 민간의 개발행위와 국가나 지방자치단체 또는 공공기관에 의해서 직·간접적인 투자를 통해 이루어지는 공공개발행위로 구분할 수 있다. 이러한 토지개발은 토지의 물리적, 사회·경제적, 공간적인 속성을 동시에 변화시킴으로써 부가가치를 창출하는 행위이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 개발행위는 절토·복토 등의 토목공사 행위를 통하여 토지의 물리적 조건을 변형시키고, 여기에 각종 도시기반시설을 설치하여 토지용도를 다양하게 함으로써 공간적·경제적 용도전환을 가져오는 행위라고 할 수 있다.⁷⁾

결국, 개발이익이 반드시 유형적인 개발에 의해서만 발생하는 것이 아니기 때문에, 개발이익환수를 위한 개발의 개념은 토지의 유형적 변경을 초래하는 개발 행위뿐만 아니라, 토지의 성질 및 용도변경을 포함하는 무형적 개념, 더 나아가서 공간적·시간적 및 경제적·사회적 변화를 반영하는 것으로 보아야 할 것이다.

2) 개발이익의 개념

개발이익은 다양한 요인에 의해 상승한 토지가치 증가분(增價分)을 의미한다. 다만, 이 증가분 중 어느 정도를 사회적 환수대상에 포함시킬 것인지는 나라마다, 시대마다 다르게 발전해 왔다. 그리고 개발의 개념과 개발이익의 개념이 점차 확대되고 있는 현상을 발견할 수 있다.

개발이익환수제도를 도입한 나라 대부분은 처음에는 상하수도·도로 건설 등 공공사업(유형적 개발)에 의해 사업지구 및 주변지역에서 발생한 증가를 환수대상으로 지정하였다. 예컨대, 근대적 의미에서의 개발이익 개념을 최초로 도입한 영국은 공공사업으로 늘어난 편익(melioration) 때문에 토지가치가 상승한 사업지구 및 주변지역 토지소유자로부터 증가분의 일부를 환수하여, 공공사업의 투자 재원 일부로 사용하도록 하였다. 이것이 최초의 수익자부담금제였다. 헨리 6세에 의해 제정된 1492년도 법률은 방파제 건설로 인한 편익 대가를 수익자부담금 형

7) 진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구」. 건국대 박사학위논문. p26.

태로 징수하였고, 찰스 2세에 의해 제정된 1662년도 법률은 도로확장공사로 인한 편익 대가를 수익자부담금 형태로 징수하였다.

우리나라 역시 1962년 도시계획법에 의해 도입된 수익자부담금제는 공공사업 주변토지에서 발생하는 토지가치의 증가를 환수하는데 목적이 있었다. 1970년대 말 투기열풍이 일어난 뒤 국토이용관리법을 개정하면서(1978년) 공공사업 해당 지역과 주변지역에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있도록 구체적인 법적 근거를 마련한 바 있다. 즉, 초창기에는 ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여, ② 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이, ③ 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때의 이익을 개발이익으로 규정하였다(국토이용관리법 제3조의2 제2항).⁸⁾

그러나 20세기에 들어서자, 영국을 포함하여 오늘날 선진국이 된 나라 대부분에서 산업화와 도시화가 급속히 진전되었다. 도시용지의 원활한 공급을 위해 도시계획 및 토지용도를 변경해야 했다. 이 과정에서 지가가 크게 상승하였다. 급속하게 변화되고 있는 사회현상 속에서 어느 정도까지를 개발이익으로 보느냐가 정책과제로 대두되었다. 사회적으로 창출된 증가를 전부 개발이익으로 보느냐, 아니면 그 중에서 도시계획적 결정인 공공투자에 의한 것만을 개발이익으로 보느냐 하는 문제가 나타난 것이다.⁹⁾

이러한 논란 과정에서 개발이익의 개념도 점차 확대되기 시작하였다. 개발이익 환수대상을 공공의 개발사업으로 인한 증가뿐 아니라, 도시계획 및 토지이용 변경허가(무형적 개발)에 의해 상승한 이익(betterment)으로까지 확대되었다. 이를 반영하여, 영국의 경우 1947년 이래 공공의 직접적인 개발사업뿐 아니라 공공의 개발사업 허가로 인하여 지가가 상승할 경우, 이를 환수하기 위한 수많은 개발이익환수제도의 도입·폐지를 반복한 바 있다(제5장 참조).

8) 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 「국토의계획및이용에관한법률」(2002년 제정)에서는 동 조항이 삭제되었다.

9) 진정수. 1999. 전게서. p31.

다른 한편, 지가는 토지의 자연적·인문적 특성, 경제적 상황, 투기적 가수요, 공공투자와 연관된 편익성, 도시계획 결정 등 다양한 요인에 의해 변동한다. 따라서 유형적 개발사업이나 무형적 개발사업 등 지가변동 요인별로 개발이익 환수대상을 결정하는 것이 현실적으로 불합리하다는 인식이 확산되었다. 결국, 영국은 1965년부터 토지소유자의 투자에 의한 증가를 제외한 모든 지가상승분(capital gains)을 개발이익 환수대상으로 확대하게 되었다.

우리나라도 1967년 부동산투기억제에관한특별조치법 제정 이후 토지소유자의 투자를 공제한 지가상승분을 개발이익 환수대상으로 확대하게 되었다. 특히, 1989년 개발이익환수에관한법률 제정 시 개발이익의 개념을, 개발사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 상승한 지가 중에서 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업 시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분으로 규정하기에 이르렀다. 즉, 개발이익은 ① 토지소유자 자신의 노력 없이, ② 개발사업, 토지이용계획의 변경, 기타 사회·사회경제적 요인에 의해 상승한 모든 증가(增價) 중, ③ 정상적인 지가상승을 초과한 상승분으로 정의함으로써 개발이익의 개념을 점점 확대해 온 것이다.

<표 2-1> 지가 변동요인과 개발이익 개념의 확대추이

	지가 변동요인	개발이익의 개념		
		최협의	협의	광의
토지가치의 증가	토지소유자의 투자에 의한 증가	-		
	공공투자에 의한 증가	최협의	협의	광의
	토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가			
	기타 사회·경제적 요인에 의한 증가			

오늘날 대부분의 국가에서는 개발이익을 지가상승분에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분으로 정의하고, 총 개발이익에서 일정부분을 사회에

환원하기 위해 노력하고 있다. 지가발생 요인별로 개발이익을 정의하는 것이 이론적으로는 가능하지만, 실제 각 요인별로 증가액을 분해하는 것이 거의 불가능하다는 현실적 어려움을 반영한 것이다. 아울러, 토지소유자 및 공공의 유·무형적 개발뿐 아니라 금리·유동성·투기적 가수요 등 복합요인에 의해 발생한 개발이익이 토지소유자에게만 전적으로 귀속되는 것이 사회적 형평성에 맞지 않는다는 논리에도 일리가 있기 때문이다.

따라서, 대부분의 국가에서 <표 2-1>에서 의미하는 광의의 개발이익은 지가상승분 총액에서 토지소유자의 직접투자액을 공제한 이득 중 일부를 자본이득세(양도소득세)를 통하여 환수한다. 협의 및 최협의의 개발이익은 개발사업지구인 경우 공공시설 기부채납 및 기반시설부담금을 통하여, 개발사업 주변지역인 경우 수익자부담금제 등을 통하여 사회적으로 환수하고자 한다.

다만, 우리의 경우 그동안 개발이익의 용어에 대한 혼란때문에 개발이익 환수대상을 마치 유·무형의 직접적인 “개발”과 직결된 개발이익만으로 한정해야 한다고 오해해 온 것이 사실이다. 그러나 이것은 전적으로 용어의 번역 과정에서 비롯된 오해이다. 즉, 공공투자에서 비롯된 편익증진(melioration, betterment), 개발사업 인·허가에서 초래된 이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익(development gains), 지가상승으로 얻게된 우발적인 이익(capital gains, windfalls), 이 모두를 “개발이익”이라는 하나의 용어로 번역하여 사용하면서, 이와 같은 다양한 개념의 개발이익을 체계적으로 이해하는 대신, 오직 직접적인 개발(유형적 개발) 또는 간접적인 개발(무형적 개발)과 관련해서 발생한 이득만 개발이익 환수대상이라고 잘못 오해한 것이다.

개발이익의 개념에 관한 설문조사에서는 유형적 개발사업으로 인한 지가상승분을 개발이익이라고 인식하는 비율이 39%, 무형적 개발까지 포함한 지가상승분을 개발이익으로 인식하는 비율이 24%, 기타 우발적인 지가상승까지 개발이익으로 인식하는 비율이 37%로 거의 대등하게 나타났다. 따라서, 우리 역시 개발이익환수제도의 개편방안을 모색하는 데는 다양한 개발이익의 개념을 보다 단순

화하되 체계적으로 연계시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

<표 2-2> 개발이익 개념에 대한 설문결과 : 직업별

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분	30.8	39.4	60.0	26.7	58.3	52.0	38.7
유형적인 개발사업뿐 아니라 용도지역 변경 등 무형적 개발로 인한 지가상승분	23.1	21.2	20.0	33.3	16.7	28.0	23.9
유형/무형적 개발뿐 아니라 경제/사회적 요인 등 토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분	46.2	39.4	-	40.0	25.0	20.0	36.8
기타	-	-	20.0	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 2-3> 개발이익 개념에 대한 설문결과 : 자산보유자별

(단위 : %)

구분	전혀 없다	자가 주택만 보유	자기주택은 없지만 토지를 보유	자기주택 외에 다른 토지 보유	자기주택 외에 다른 건물 보유	자기주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분	27.3	37.3	25.0	39.4	57.1	40.0	37.9
유형적인 개발사업뿐 아니라 용도지역 변경 등 무형적 개발로 인한 지가 상승분	22.7	24.0	-	30.3	14.3	40.0	24.2
유형/무형적 개발뿐 아니라 경제/사회적 요인 등 토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분	45.5	38.7	75.0	30.3	28.6	20.0	37.3
기타	4.5	-	-	-	-	-	0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2. 개발이익환수의 필요성과 근거

1) 개발이익환수의 필요성

토지에서 발생한 개발이익의 일부를 사회로 환수하는 것이 정당하나에 대해서도 다른 이론(異論)이 있을 수 있다. 일부에서는 찬성하고 일부에서는 반대한다. 찬성과 반대의 논리적 근거도 서로 다양하다.

(1) 경제이론적 근거

토지에서 발생한 개발이익을 사회적으로 환수하는데 부정적인 의견의 논리적 근거는 주로 다음과 같이 요약할 수 있다. 토지는 사유재산권의 객체로서 다른 재화나 서비스와 마찬가지로 시장경제질서 속에서 수요와 공급의 상호작용을 통하여 가치가 결정된다. 일반적으로 재화에 대한 수요에 비해 공급이 부족할 경우, 재화의 가치는 올라가게 된다. 즉, 공급의 가격탄력성이 무한대가 아닌 한 수요의 증가는 가치의 증가를 가져온다. 이 과정은 누구의 의도에 의해서 만들어진 것이 아니다. 또한 이 원리는 토지가치뿐만 아니라 인간이 필요로 하는 모든 종류의 재화나 서비스의 가치에서 동일하게 적용된다.¹⁰⁾ 토지에서 발생한 개발이익 역시 시장경제질서 안에서 수요와 공급의 메커니즘(mechanism)을 통해 발생된다. 따라서 개발이익이 개인의 노력을 통하여 만들어지지 않는다는 이유만을 근거로 사회적 환수의 대상이 된다고 단언하기 어렵다는 것이다.

가격기제가 이상적인 완전경쟁 체제 속에서 본연의 기능을 수행한다면, 눈에 보이지 않는 가격기제의 자율적 조정작용을 통해 자원의 효율적 배분과 성과물의 형평적 분배가 달성될 수 있을 것이다. 그러나 현실경제는 이상적인 이론경제와 일치하지 않는다. 현실세계에서는 가격기제의 원활한 작용을 방해하는 요인

10) 김정호. 1997. 「토지세의 경제학 - 미신과 현실」. 서울 : 한국경제연구원. p105.

이 존재하기 때문에, 이른 바 ‘시장의 실패(market failure)’가 발생하게 된다.¹¹⁾ 시장실패의 원인으로는 불완전경쟁, 공공재, 외부효과, 불확실성 등이 흔히 지적된다. 그리고 시장의 실패가 일어나는 경우 정부는, 한편으로 시장실패를 보정하기 위하여, 다른 한편으로 시장이 원활히 작동할 수 있도록 지원하기 위하여 시장에 개입할 것을 요구받는다. 다만, 시장의 실패가 정부개입의 필요조건만을 제공하지 충분조건까지 의미하는 것은 아니다. 다시 말해, 시장의 실패를 보정하기 위하여 정부가 개입할 수 있다는 것이지, 당연히 개입해야 한다는 것을 뜻하지는 않는다.¹²⁾

부동산시장에서도 이들 요인의 영향이 적지 않아 시장실패가 발생한다. 특히, 개발이익의 발생과 관련해서는 부동산시장의 외부효과(externality)가 많이 지적된다. 외부효과란 한 집단의 생산이나 소비가 가격기제를 통하지 않고서 다른 집단의 생산함수나 효과함수에 직접적인 독립변수로 작용하는 것을 의미한다.¹³⁾ 토지가격은 토지에 대한 수요·공급의 변화뿐 아니라 공공사업이나 용도지역의 변경 등 외부요인에 의해서도 변동한다. 이처럼 토지소유자는 자신의 의사와 관계없이 제3의 외부적 요인으로 인하여 이익(external economies)이나 손해(external diseconomies)를 얻게된다. 따라서 제3의 외부요인으로 인하여 토지소유자에게 개발이익이 발생한 경우에는 외부효과로 인한 자원배분의 왜곡을 시정하기 위해서 정부가 개입할 정당성이 인정된다는 것이다.

사실, 국토가 협소한 우리 사회는 1960년대 이후 도시화와 산업화 추진과정에서 토지의 수요가 급증하였지만, 도시용지의 공급은 만성적으로 부족하였다. 도시용지의 원활한 공급·확대를 위하여 그동안 정부는 각종 공공의 개발사업과 토지의 용도변경을 추진하였다. 그 과정에서 지가가 급등하였고, 토지소유자는

11) 이현재. 1988. 「재정경제학」. 서울 : 박영사. p56.

12) 이준구. 1999. 「재정학」. 서울 : 다산출판사. p76.

13) 외부효과라는 용어는 경제행위의 효과가 가격기제의 외면(outside) 혹은 외부(external)에서 초래된다는 데에서 시작되었다. 즉, 영향을 받는 모든 사람들의 상호동의를 통하여 전체적인 효과가 결정되는 것이 아니라는 뜻이다. 외부효과는 파급효과(spill-over effect) 혹은 방출효과(emission effect)라고도 부른다.

자신의 노력과 관계없이 막대한 개발이익을 향유하였다. 이 때문에 생산자원, 특히 여유자본이 산업자본으로 전환하지 않는 등의 자원분배 왜곡현상이 심화되어 투기열풍이 지난 뒤 곧바로 거시경제의 침체로 연결되곤 하였다.¹⁴⁾ 아울러, 개발이익에 대한 사회적 환수기능이 미비하여 소수의 토지소유계층에게 개발이익이 사유화되는, 즉 생산물의 형평적 분배의 왜곡현상도 심화되어 부(富)의 양극화를 촉진하고 사회적·경제적 모순을 악화시켰다.¹⁵⁾

토지에 대한 사적 권리는 사유재산권을 보장하고 있는 우리의 헌법질서 아래에서 당연히 보장되어야 할 것이다. 다만, 토지는 자연적으로 존재하는 유한한 자원이라는 특성 등 다양한 요인을 고려하여 다른 재산권과 달리 공공성 및 사회성이 강조된다. 토지에서 획득한 이익이 토지소유자의 투자와 관련한 이익이 아니고 외부요인에 의해 발생한 우발이익이라면, 이러한 이익 중 일부를 사회로 환수함으로써, 투기적 가수요를 억제하여 자원의 효율적 배분을 촉진하는 한편, 소득의 불균형을 시정하여 생산물의 형평적 분배를 유도할 필요가 있을 것이다.

좁은 국토를 가진 우리의 실정에서 개발이익의 완전한 사유화를 용인한다면, 만성적인 토지수급의 불균형으로 인하여 토지는 투기의 온상으로 전락할 것이며, 그로 인해 자원분배의 효율성과 소득분배의 형평성이 훼손되어 결국 국민경제의 불안요인으로 작용할 것이다. 따라서, 사회전체의 발전으로 인하여 발생한 개발이익을 일정부분 환수하는 것이 효율성과 형평성 측면에서도 요구된다.¹⁶⁾

(2) 법이론적 근거

개발이익의 사회적 환수를 위한 법 이론적 측면을 살펴보면, 다음의 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

14) H. Georgy. 1879. Progress and Poverty. NY : The Modern Library; F. Harrison. 1983. The Power in the Land. London : Shephard-Walwyn Ltd; 전강수·한동근. 1998. "한국의 토지문제와 경제위기". 한국경제학회 주최 제8회 국제학술대회(8월 8일).

15) 이정우. 1991. "한국의 부, 자본이득과 소득불평등". 서울대학교 「경제논집」 제30권 13호; 정희남. 2003. "한국 토지시장의 구조분석, 1963-2000". 「감정평가논집」 제13집 제1호 pp137-156.

16) 홍정선. 2003. 「행정법원론(하)」. 서울 : 박영사. pp568-569.

먼저, 우리의 경제질서는 사유재산권을 보장하고 시장경제의 자율성을 존중하면서 필요한 경우 국가가 시장과 경제현상을 규제하는 사회적 시장경제질서를 근간으로 하고 있다. 사회적 시장경제의 원리는 극단적인 개인주의와 자유주의의 영향 아래 발전한 고전적 자본주의에 대한 반성에서부터 나온 정의사회의 경제활동적 실천원리이다. 사적 자치에 입각한 계약의 절대적인 자유와 절대적인 사유재산제도에 바탕을 둔 19세기적인 자본주의가 우리에게 커다란 경제활동의 자유와 높은 경제성장을 가져다 준 것은 사실이지만, 또한 경제정의와 경제민주화의 측면에서는 많은 폐단과 문제점을 안겨준 것도 부인할 수 없다.¹⁷⁾ 따라서 사회적 시장경제질서는 자유시장 경제질서의 모순과 폐해를 방지하고 모든 개인에게 생존권을 보장해 줌으로써 실질적인 자유와 평등을 누릴 있도록 도모하고자 한다.

경제영역에서의 사회정의는 사회적 시장경제질서를 위한 가치기준을 의미하지만, 그것은 공정한 거래, 독과점의 배제, 재화의 공정한 배분, 사회적 수요에 상응하는 생산, 저소득층의 이익을 위한 국가의 적극적인 분배정책, 경제적 불평등 요인의 제거 등을 내용으로 한다.¹⁸⁾ 결국, 사회적 시장경제질서 아래에서는 사인의 재산권에 대한 원칙적인 보장은 인정되지만, 우리가 추구하는 경제질서의 원활한 기능을 보장하기 위해서 재산권에 대한 사회적 기속성을 강조하고 국가의 경제간섭을 허용하여야 한다는 것이다.

둘째, 모든 인간은 원칙적으로 법 앞에 평등하다. 평등의 원칙은 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 다루는 것이다. 같은 것을 다르게, 다른 것을 같게 다루는 것은 사회적 정의에 반하고 평등의 원칙에 위배된다. 평등의 본질은 모든 인간을 무차별 또는 균등하게 다루어야 하는 것이 아니라, 모든 인간을 평등하게 다루되 정당한 이유가 있거나 합리적인 근거가 있는 차별 내지 불평등이 허용된다고 하는 배분적 정의로 보는 것이 일반적이다.¹⁹⁾

17) 허영. 2000. 「한국헌법론」. 서울 : 박영사. pp159-160.

18) 권영성. 1998. 「헌법학원론」. 서울 : 법문사. p159.

경제질서에서의 사회적 평등은 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하면서, 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하여 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 의미한다. 이러한 영역에서는 평균적 평등보다는 배분적 평등이 중시된다. 따라서 개발이익의 발생으로 인한 부의 불균형을 시정하고, 소득의 합리적 재분배를 이루기 위한 개발이익의 사회적 환수는 평등원칙을 통해서 배분적 정의를 실현할 수 있는 수단인 것이다.

(3) 사회실천적 근거

위와 같은 경제 및 법리적 논리에 근거한 개발이익 환수의 정당성은 나라마다, 시대마다 고유한 배경과 특성이 있기 때문에 한 마디로 단언하기 어렵다. 다만, 우리의 경우 개발이익 환수의 필요성과 정당성으로는 ① 토지소유자의 노력 없이 발생한 불로소득적 이익을 사회에 환원함으로써 사회적·분배적 경제정의를 실현하고, ② 불로소득을 환수하여 개발이익에 대한 기대심리를 제거함으로써 투기를 억제하여 지가를 안정시키고 토지자원의 효율적 이용을 촉진하며, ③ 공공기반시설의 설치에 따른 편익에 상응하여 설치비용을 일부 부담케 하는 것이 사회정의에 부합한다는 것 등이 지적되어 왔다.

헌법재판소에서도 개발이익환수제도에 관하여 “오늘날 토지문제의 핵심으로 되어 있는 토지투기와 토지소유의 편중현상에 대처하여, 토지개발사업 등으로 인하여 지가가 상승함으로써 생기는 개발이익을 국가가 환수하여 불로소득을 방지하고, 개발이익에 대한 기대심리를 제거함으로써 토지에 대한 투기를 방지하여 경제정의를 실현하며, 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위하여 마련한 제도”라고 판시한 바 있다.¹⁹⁾

19) 헌법 제11조 제1항에서 규정하고 있는 평등의 원칙은 결코 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것은 아니고, 법을 적용함에 있어서 뿐만 아니라 입법을 함에 있어서도 불합리한 차별을 하여서는 않된다는 상대적·실질적 평등을 뜻하는 것이다. 따라서 합리적 근거 없이 차별하는 경우에만 평등원칙에 반한다는 것이 우리 헌법재판소의 확립된 판례이다(헌재 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정; 헌재 1996. 8. 29. 선고 95헌바36 결정).

20) 헌재 1998. 6. 25. 선고 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5,10(병합) 결정.

전문가에 대한 설문조사에 따르면, 개발이익환수는 “공공성이 강조되는 토지에 대한 투기억제”를 위해 필요하다는 의견이 29.4%, “개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문”에 필요하다고 의견이 26.1%로 나타났다. 그 외에 “부와 소득분배의 형평성 제고”(19.7%), “기반시설 설치비용 조달”(18.7%) 등을 지적하고 있다.

<표 2-4> 개발이익의 사회적 환수필요성에 대한 설문결과 : 총괄

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문에	63	40.6	18	11.6	81	52.3	41	26.1
공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서	49	31.6	42	27.1	91	58.7	46	29.4
부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서	17	11.0	44	28.4	61	39.4	31	19.7
개발사업으로 인한 기반시설 설치비용 조달을 위해서	22	14.2	36	23.2	58	37.4	29	18.7
개발손실 보상에 필요한 재원조달을 위해서	3	1.9	14	9.0	17	11.0	9	5.5
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

<표 2-5> 개발이익의 사회적 환수필요성에 대한 설문결과 : 직업별

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문에	50.0	45.5	-	20.0	25.0	40.0	40.9
공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서	35.9	15.2	40.0	26.7	58.3	32.0	31.8
부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서	6.3	21.2	40.0	6.7	8.3	8.0	11.0
개발사업으로 인한 기반시설 설치비용 조달을 위해서	6.3	18.2	20.0	40.0	8.3	16.0	14.3
개발손실 보상에 필요한 재원조달을 위해서	1.6	-	-	6.7	-	4.0	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

직업별로 살펴보면, 교수 및 연구직은 “불로소득이기 때문에”(45.5%), 공무원
은 “투기억제”(40.0%)와 “소득분배 형평성 제고”(40.0%)를 위해, 공공기관 종사
자들은 “기반시설 설치비용 조달”(40.0%), 그리고 민간의 부동산업 종사자들은
“투기억제”(58.3%)를 가장 많이 지적하였다.

2) 개발이익환수의 근거

위와 같은 논리적 근거에 따른 개발이익환수제도는 다양한 법률체계를 통하여
구체적으로 운영되고 있다. 여기에서는 크게 헌법과 개별법으로 구분하여 개발
이익 환수에 대한 법적 근거를 확인하고자 한다.

(1) 헌법적 근거

우리 헌법은 제23조 제1항 제1문에서 “모든 국민의 재산권은 보장”하고, 제119
조 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를
존중함을 기본으로 한다”고 규정하고 있다. 즉, 국민 개개인이 사적 자치의 원칙
을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서 아래 자유로운 경제활동을 통하여 생활
의 기본적 수요를 스스로 충족할 수 있도록 하면서, 사유재산의 자유로운 이용·
수익과 그 처분 및 상속을 보장하고 있다.

이러한 보장은 자유와 창의를 보장하는 지름길이고, 궁극적으로 인간의 존엄
과 가치를 증대시키는 최선의 방법이라는 이상을 배경으로 하고 있다.²¹⁾ 현실적
으로 재산권은 기본권의 주체로서의 국민이 각자의 인간다운 생활을 자기 책임
하에 자주적으로 형성하는데 필요한 경제적 조건을 보장해 주는 기능을 하는 것
으로서, 재산권의 보장은 곧 국민 개개인의 자유실현의 물질적 바탕을 의미한다
고 할 수 있고, 따라서 자유와 재산권은 상호보완관계이자 불가분의 관계에 있다
고 할 것이다.²²⁾

21) 헌재 1993. 7. 29. 선고 92헌바20 결정; 헌재 1989. 12. 22. 선고 88헌가13 결정.

이러한 원칙과 함께, 헌법 제23조 제1항 제2문은 재산권은 보장하되 “그 내용과 한계는 법률로 정하고”, 동 조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉, 재산권 행사의 사회적 의무성을 강조하고 있는 것이다. 재산권 행사의 사회적 의무성은 헌법 또는 법률에 의하여 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 형태로 구체화될 것이지만, 그 제한의 정도는 재산의 종류, 성질, 형태, 조건 등에 따라 달라질 수 있다. 따라서 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적인 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록, 입법자에 의한 보다 광범위한 제한이 허용된다고 할 것이다. 즉, 특정 재산권의 이용이나 처분이 그 소유자 개인의 생활영역에 머무르지 아니하고 일반국민 다수의 일상생활에 큰 영향을 미치는 경우에는, 입법자가 공동체의 이익을 위하여 개인의 재산권을 규제하는 권한을 더욱 폭넓게 가진다.

그런데 토지는 원칙적으로 신규 생산이나 대체가 거의 불가능하여 공급이 제한되어 있다. 우리나라의 가용토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있다. 따라서, 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구된다고 할 것이다.²³⁾

따라서 헌법 제122조는 토지가 지닌 위와 같은 특성을 감안하여 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 별도 규정을 두고 있다. 그리하여 토지재산권에 대한 광범위한 입법 형성권을 부여하고 있는 것이다.²⁴⁾

22) 헌재 1998. 12. 24 선고 89헌마214등 결정.

23) 헌재 1989. 12. 22. 선고 88헌가13 결정; 헌재 1998. 12. 24. 선고 89헌마214등 결정.

24) 헌재 1999. 4. 29. 선고 94헌마37 외 66건(병합) 결정.

(2) 개별 법률적 근거

개발이익 환수를 규정하고 있는 법률은 다양하다. 개발이익을 자본이익으로 보고 그 중 일부를 환수하는 「소득세법」이 가장 전형적이다.²⁵⁾ 소득세법은 부동산투기로 인한 산업자금의 낭비를 방지함과 동시에 과세대상 범위를 확대함으로써 소득재분배 기능을 강화하고, 나아가서 세수확보를 위한 양도소득세제를 규정하고 있다. 그 외 조세형태의 환수제도를 규정하고 있는 법률로는 간주취득세를 규정하고 있는 「지방세법」이 있다.

개발이익환수제도에서 가장 역사가 오래되었고 광범위하게 활용되는 수익자 부담금은 「소하천정비법」 제21조, 「지방자치법」 제129조, 「댐건설주변지역 지원등에관한법률」 제23조, 「사방사업법」 제18조 등에서 규정하고 있다.

개발사업지구 안에서 발생하는 개발이익을 조정하는 시설부담제도는 「국토의계획및이용에관한법률」에서 규정하고 있는 기반시설연동제,²⁶⁾ 「학교용지확보특별법」에서 정하는 학교용지부담금,²⁷⁾ 「대도시광역교통관리에관한특별법」에서 정하는 광역교통시설부담금²⁸⁾ 등이 있다.

개발사업지구 안에서 발생하는 개발이익을 기반시설 설치비용 부담과 별도로 부담금형태로 환수할 수 있게 규정한 법률 역시 다양하다. 각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하고, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위해 개

25) 1968년 제정된 부동산투기억제제는 1974.12.24일 「소득세법」과 「법인세법」 개정을 통해 양도소득세와 법인세특별부가세로 흡수·통합되었다.

26) 선계획·후개발을 위한 국토의 계획적 관리체계를 구축하고 개발행위에 따른 대책으로 「국토의계획및이용에관한법률」의 제정(2002.2.4일)을 통하여 기반시설부담제가 도입되었다.

27) 학교용지부담금은 1995년 「학교용지확보에관한특별법」(1995.12.29일 제정)에 따라 공립의 초등학교·중학교 및 고등학교(이하 "각급학교"라 한다)용 학교용지의 조성·개발·공급 및 관련경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 용이하게 함을 목적으로 제정되었다.

28) 광역교통시설부담금제는 2001년 「대도시권광역교통관리에관한특별법」의 개정(2001.1.29일)에 따라 광역교통시설의 건설에 소요되는 재원을 확충하고 다양한 광역교통시설 확보를 위한 사업에 투자할 수 있도록 하기 위하여 종래 광역전철부담금제를 광역교통시설부담금제로 확대·개편하였다.

발부담금제를 규정하고 있는 「개발이익환수에관한법률」이 대표적이다.²⁹⁾ 그 외에 농지조성비를 규정하고 있는 「농지법」, 대체산림자원조성비를 규정하고 있는 「산지관리법」 등이 있다.

3. 우리나라의 개발이익환수제도의 전개과정

1960년대 이후 도시화와 산업화가 진행되면서 전국에 걸쳐 개발사업이 진행되었다. 개발사업은 대체로 공공투자예 의한 사회간접자본의 확충과 도시 및 주택 건설 사업이었다. 이 과정에서 개발사업지 및 주변지역의 지가는 상승하였고, 개발사업의 영향을 받는 토지소유자들은 불로소득적 개발이익을 향유하게 되었다. 토지의 소유편중 현상과 빈익빈 부익부로 인한 부의 불평등이 초래되었다. 개발이익을 환수하기 위한 정부의 노력은 부동산시장 변화뿐 아니라, 거시경제 및 산업정책에 따라 다양한 형태로 발전해 왔다.

1960년대 경제개발 5개년계획 추진과 더불어 국토의 도시화·산업화가 진전되면서 산업용지와 사회간접자본의 확충을 위한 각종 개발사업이 진행되었다. 농촌인구가 도시로 유입되면서 도시인구를 적절히 수용하기 위하여 정부는 도시개발 및 주택개발을 또다시 추진하였다. 그러나 개발과 성장위주의 경제정책은 부동산투기를 유발하였다. 각종 개발과 더불어 발생한 개발이익의 사유화가 사회문제로 부각되었다. 이러한 사회적 요구에 대응하여 「부동산투기억제에관한특별조치세법」이 제정되었다(1967.11.29일).

1970년대에는 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)이 수립·시행되고, 국토의 종합적인 개발·관리를 위해 「국토이용관리법」(1972년) 등이 제정되었다. 정부는 지속적인 개발계획의 추진을 위해 도시용지의 개발·공급을 추진하는 한편, 개발사업에 따른 토지시장의 과열 및 투기를 억제해야하는 2중적인 정책을

29) 「개발이익환수에관한법률」에 의한 개발부담금제도는 부담금관리기본법에 의해 2002.1.1일 이후 비수도권에 대하여, 2004.1.1일 이후 수도권에 대하여 부과중지가 예정되어있다.

추진할 수밖에 없었다. 국민생활안정을 위한 대통령 긴급조치 제3호(1974.1.10일)에 따라 공한지 및 법인의 비업무용토지에 대한 재산세 중과세가 실시되었다.³⁰⁾ 종래 부동산투기억제제는 부동산 투기로 인한 산업자금의 낭비방지, 소득재분배 기능강화 및 세수확보를 위하여 「소득세법」(1974.12.24일) 및 「법인세법」(1974.12.21일) 개정을 통하여 양도소득세 및 법인세특별부가세로 전환되었다. 1978년 8월 8일 이른 바 '8.8조치'로 부르는 '부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책'에 따라 양도소득세와 법인세특별부가세가 강화되었다. 국토이용관리법의 개정(1978.12.5일)을 통하여 개발이익환수의 법적 근거를 마련하였다.³¹⁾

1980년대 후반에 재연된 토지투기 및 지가상승으로 인한 사회적 문제에 대해 정부는 근본적인 토지정책의 변화를 모색하게 되었다. 투기적 가수요를 억제하고 개발이익의 환수를 통한 사회적 형평성을 제고하기 위하여 1989년 '토지공개념' 관련입법이 제정되었다(1989.12.30일). 종래 양도소득세를 통해 간접적으로 환수하던 것을 「개발이익환수에관한법률」에 따른 개발부담금을 통해 직접적으로 환수하고자 하였다. 「토지초과이득세법」에 따라 투기목적의 유휴토지에 대한 중과세를 통해 개발이익 환수를 도모하고자 하였다.

1990년대 초반(1990~1993년)에는 토지공개념관련 법률에 의해서 부동산 투기 억제 및 개발이익 환수를 통한 수요관리정책이 강조되었다. 1990년대 중반

30) 이후 공한지와 법인의 비업무용토지에 대한 중과세는 지방세법 개정(1974.12.27일)을 통해 법률로 입법화되고, 동법 개정을 통해 토지과다보유세(1986.12.31일)로 변경된 후, 토지초과이득세법(1989.12.30일)으로 발전하게 된다.

31) 제3조의2 (개발이익의 환수조정등) [본조신설 1978·12·5]

- ① 이 법 또는 다른 법률에 의하여 주택지조성사업·공업용지조성사업 등의 개발사업을 시행하고자 하는 자는 개발부담금을 납부하여야 한다.
- ② 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가는 그 이익(이하 "개발이익"이라 한다)을 환수할 수 있다.
- ③ 국가는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 납부된 개발부담금과 환수된 개발이익금을 재원으로 하는 개발기금을 설치할 수 있다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 개발부담금의 산정과 부담기준 및 개발이익금의 산정과 환수기준·개발기금의 설치 및 운용 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

(1994-1997년)에는 이러한 수요관리정책의 보완을 통해 제도의 효율성을 높이고자 하였다. 국세·지방세 및 각종 부담금 부과 기준이 되는 공시지가의 신뢰성 제고를 위해 표준지 표본수를 45만 개로 확대하는 등 지가체계에 대한 정비, 토지거래전산체계의 구축, 부동산실명제 도입 등이 이루어졌다. 특히 헌법재판소의 「토지초과이득세법」에 대한 헌법불합치 결정에³²⁾ 따라 토지초과이득세에 대한 입법적 정비가 이루어졌다.

1997년 말 외환위기가 닥쳤다. 국내경기 및 부동산 시장의 침체는 기업 및 금융구조조정을 지연시켰다. 정부는 부동산시장 활성화 대책을 추진하였고, 이 과정에서 기존의 토지공개념 3개법은 폐지 내지 완화되었다. 「택지소유상한에 관한 법률」은 정부의 규제완화조치에 따라 1998년 폐지되었고, 「토지초과이득세법」은 1993년 이후 과세실적이 없을 뿐 아니라 미실현소득에 대한 과세라는 비판을 받다가 폐지(1998.12.28일)되었다. 개발부담금제는 부담금 부과율을 50%에서 25%로 인하하는 등의 법개정이 있는 후(1998.9.19일), 「부담금관리기본법」(2001.12.31일)에 따라 2004년 이후 부과가 중지될 예정이다. 당초 정부는 2003.10.29일 발표된 부동산시장 안정대책에서, 부담금관리기본법의 개정을 통해 개발부담금의 부과시한을 연장하거나 부과범위를 확대할 계획이었지만,³³⁾ 2003.12.9일 국회 운영위원회에서 이를 부결시킴으로써 내년부터 개발부담금제는 폐지될 예정이다.

따라서, 개발이익환수제도로는 양도소득세 및 간주취득세 등의 과세적 방법과 수익자부담금제 및 각종 시설부담제도가 남아 있는 실정이다. 이 중 수익자부담금제도는 일부 개별법률에 규정되어 있지만, 제도의 운영실적이 미미할 뿐만 아니라 「부담금관리기본법」의 시행으로 통·폐합될 전망이다. 학교용지부담금, 광역교통시설부담금 등의 시설비용부담제도는 종합적으로 운영되지 못하고 개별법률에 근거하여 부담금을 징수하고 있어 향후 종합적인 정비가 요구된다. 특

32) 헌재 1994. 7. 29. 선고 92헌바49·52(병합) 결정.

33) 건설교통부. 2003.10.29. “주택시장안정 종합대책에 대한 설명·문답자료”. p49.

히, 「국토의계획및이용에관한법률」에 따른 기반시설부담제는 부관에 의한 기부채납과 상충되어 이중부담의 문제가 제기될 수 있다. 이 외에 공공용지부담에 의한 감보제 등이 남아 있다. 다음 <표 2-6>은 우리나라 개발이익환수제도가 시별로 어떻게 전개되어 왔는지를 요약하여 보여주고 있다.

<표 2-6> 개발이익환수제도의 전개과정

구분		연도	60년대	70년대	80년대	90년대	2000년대	비고
조세제도	부동산투기억제세제 (1967.11.29)		_____					폐지(1974년)
	양도소득세제 (1974.12.24)		_____					-
	법인세특별부가세 (1974.12.21)		_____					대체: 법인세추가 납부제(2001년)
	간주취득세제 (1970.1.1)		_____					-
	토지초과이득세제 (1989.12.30)		_____					폐지(1998년)
부담금 제도	수익 환수형	수익자부담금제 (1962.1.20)	_____					대부분 폐지 (1989년)
		개발부담금제 (1989.12.30)	_____					부과중지에정 (2004년)
		농지전용부담금제 (1991.11.22)	_____					폐지(2001년)
		산지전용부담금제 (1991.11.22)	_____					폐지(2001년)
		농지조성비 (1972.12.18)	_____					-
		대체산림자원조성비 (1991.11.22)	_____					-
	시설 부담형	학교용지부담금 (1995.12.29)	_____					-
		광역교통시설부담금 (2001.1.29)	_____					-
		과밀부담금 (1994.1.7)	_____					-
		기반시설부담금 (2002.2.4)	_____					-
기타 제도	기부채납 (1962.1.20)		_____					-
	공공용지감보 (1966.8.3)		_____					-
	토지수용시 개발이익배제 (1991.12.31)		_____					-

이러한 분석을 요약하면, 그동안 우리나라는 어느 나라와 비교해 보아도 부족하지 않을 만큼의 다양한 개발이익환수제도를 도입·운영해 왔다고 할 수 있다. 헌법불합치 판정을 받을 만큼 과거 우리의 개발이익환수제도는 때로 과다·중첩적으로 운영되기도 하였던 것이 사실이다. 이것은 만성적이면서 주기적인 토지투기와 개발이익 사유화로 인해 사회적 갈등과 경제적 모순이 심화되었기 때문에, 토지시장에 대한 정부개입의 사회적 요구가 뒷받침한데 주로 기인한다고 말할 수 있다.

1990년대 중반 OECD 가입과 1990년대 말 외환위기를 거치면서, 대부분의 직접적인 환수제도는 폐지되고, 현재는 양도소득세 및 간주취득세 등 조세를 통한 간접적인 환수제도와 기반시설부담금 등 비조세적 방법이 남아있다. 이는 한편으로 토지시장관련 정보화사업의 진전에 따른 정부의 규제체계 개편, 다른 한편으로는 세계경쟁력 차원에서 규제완화와 시장자율성 지원 필요성에 크게 기인한 것으로 보여진다.

이러한 우리의 개발이익환수제도가 구체적으로 어떤 내용을 가지고 어떻게 운영되고 있는지를 다음 장에서 분석하고자 한다.

3 CHAPTER

현행 개발이익환수제도

1. 개발이익환수제도의 구성체계

우리나라의 개발이익환수제도는 크게 조세형식에 의한 개발이익환수제도, 부담금 및 시설부담을 통한 개발이익환수제도, 기타의 형식에 의한 개발이익환수제도로 나누어 볼 수 있다(<표 3-1> 참조).

조세형식에 의한 개발이익환수제도는 간주취득세, 부동산투기억제세, 양도소득세(법인세특별부가세), 토지초과이득세제를 들 수 있으나, 현재 남아 있는 것은 간주취득세와 양도소득세뿐이다.

부담금 및 시설부담제도에 의한 개발이익환수제도는 직접적인 재원확보를 위한 수익환수형 부담제도와 공공기반시설정비를 위한 시설부담형 부담제도로 나누어 볼 수 있다. 수익환수형 부담제도로는 개발부담금, 수익자부담금, 농지·산지전용부담금, 농지조성비·대체산림자원조성비를 들 수 있다. 시설부담형 부담제도로는 학교용지부담제, 광역교통시설부담금, 기반시설부담제, 기부채납 등이 있다.

다만, 부담금제도 운영과 관련한 최근의 경향을 살펴보면, 개발부담금제도와 농지·산지전용부담금제도가 폐지되는 등 직접적인 환수수단들은 약화되는 반

면에, 기반시설부담제, 학교용지부담제, 광역교통시설부담금 등 개발사업으로 예상되는 기반시설 부족문제를 해소하기 위한 시설부담제도는 늘어나고 있는 추세이다.

끝으로, 기타의 방법에 의한 개발이익환수제도는 도시개발법에 의한 환지처분시 체비지나 보유지를 통한 감보, 공익사업을 위한 토지 등의 수용보상가격 산정시 개발이익을 배제하는 제도 등을 들 수 있다.

<표 3-1> 개발이익환수제도의 유형

개발이익		개발이익환수제도의 유형			
		조세제도	부담금 제도		기타
발생 유형	발생 요인		수익환수형	시설부담형	
최협의	유형적 개발		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발부담금 ◦ 수익자부담금 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학교용지부담제 ◦ 광역교통시설부담금 ◦ 과밀부담금 ◦ 기반시설부담제 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공용지의 감보 ◦ 토지수용시 개발이익배제 ◦ 기부채납
협의	무형적 개발	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 간주취득세 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지·산지전용부담금 ◦ 농지조성비·대체산림자원조성비 		
광의	사회·경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 투기억제세 ◦ 양도소득세 • 토지초과이득세 			

주 : •는 폐지된 제도임

◦ 개발부담금은 2004년 1월 1일부터 부과중지 예정임.

2. 조세에 의한 개발이익환수제도

1) 부동산투기억제세제

(1) 도입배경

1960년대 중반에 제1차 경제개발5개년계획의 성공적인 추진과 베트남전에서 들어온 외화로 유동성이 풍부해지면서 제1차 부동산투기가 발생하였다. 부동산 투자를 억제하여 부동산에 투자하는 비생산적인 자금을 생산적인 자금으로 유도하고 지가안정을 도모할 필요가 있었다. 부동산투기억제세는 부동산투기로 발생한 양도차액에 과세하기 위하여 1967.11.29일 제정된 「부동산투기억제에관한특별조치세법」에 의해 도입되었고, 이로써 우리나라에서 최초로 자본이득에 대한 과세가 시작되었다.

(2) 제도변천 및 내용

투기억제세의 과세대상은 서울·부산·대구·인천·대전·광주와 그 인접시·읍·면 및 고속도로 중심선에서 4km 이내에 있는 토지였다(제3조). 토지를 양도하거나 양도한 것으로 보는 개인 또는 법인을 과세의무자로 하였다(제4조). 과세표준은 이들 지역에서 발생한 토지양도차액이고(제8조 제1항), 공지(空地)에 대하여는 2년마다 차익(空地差益이라 함)이 있는 것으로 보고 그 차익에 대하여 부과하도록 하였다(동조 제2항). 토지의 양도차익은 양도 당시의 시가표준액에서 취득 당시의 시가표준액, 자본적 지출액(설비비·개량비 등), 양도경비, 취득 당시의 시가표준액에다 도매물가상승률을 곱한 액을 공제한 후 결정되었다(제9조 제1항). 공지차익은 시가표준액에서 2년 전의 시가표준액과 도매물가상승률을 곱한 액을 공제하여 결정하였다(동조 제2항). 세액은 과세표준액에 세율 50/100을 곱한 금액으로 하였다(동법 제10조).¹⁾

부동산투기억제세는 2차에 걸친 법 개정 이후 1974.12.24일 폐지되었다. 부동산 매매로 인한 양도차액은 부동산투기로 인한 산업자금의 낭비를 방지함과 동시에, 과세대상 범위를 확대함으로써 소득재분배기능을 강화하고 더 나아가서 세수를 확보하기 위해 도입된 양도소득세와 법인세특별부가세로 전환되었다.

1) 류해웅. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. pp496-497.

2) 양도소득세제

(1) 도입배경

1974.1.14일 국민생활의 안정을 도모함과 동시에 경제의 안정성장 기조를 유지한다는 기본목표 하에 「대통령 긴급조치」가 선포되었다. 이를 배경으로 조세의 사회정책적인 기능을 확대하고자 하였다. 이에 따라 세제정책의 기본방향은 소득재분배기능의 강화, 중산층 및 저소득층의 세부담 경감, 경제개발 지원과 기업과세의 개선으로 정해졌다. 국세와 지방세 등 거의 모든 주요 세목에 걸쳐 세법이 개정되었다.

이 때 토지양도와 관련된 세제도 크게 변했다. 먼저, 「소득세법」을 개정하였다. 그리하여 과세대상을 일정한 토지에 한정하였던 종전의 부동산투기억제세를 모든 토지에 적용하는 양도소득세로 전환하였다. 이 결과 부동산투기억제세는 1974.12.24일 「소득세법」 개정으로 양도소득세로 흡수·통합되었고,²⁾ 개인에 대한 양도소득 과세와의 형평을 유지하기 위하여 법인에 대한 법인세특별부가세를 도입하였다.³⁾

(2) 제도변천 및 내용

양도소득은 재고자산(또는 이에 준하는 재산)이 외 자산의 양도로 인하여 발생한 즉, 양도차익에 의한 소득이다. 다시 말해, 당해년도에 부동산·주식 등과 같이 자본적 성격의 자산을 양도함으로써 보유기간 동안 자본적 자산의 가치상승에 따라 발생한 자본이득(capital gain)을 말한다. 이러한 자본이득은 일시에 실현된 일시소득으로서, 계속사업 등으로 인하여 발생하는 사업소득과는 차이가

2) 류해용. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. pp497-498.

3) 법인세특별부가세는 2001.12.27일 법인세법 개정을 통하여 폐지되었다. 법인의 부동산 양도차익에 대하여 일반 법인세에 추가하여 과세되는 특별부가세는 그 감면비중이 높아 세제로서의 실효성이 없는 점이 감안되었다. 다만, 향후 부동산 투기재발에 대비하여 부동산 가격이 급등하는 지역에 소재하는 토지 및 건물의 양도소득에 대하여는 10%의 세율을 적용하여 산출한 세액을 법인세에 추가하여 납부토록 하였다(제55조의2 및 제95조의2 신설, 종전 제99조 내지 제108조 삭제).

있기 때문에 이들을 구분하여 과세한다.

양도소득세는 사람이 수입을 얻는다는 사실에 착안하여 부과하는 소득세(Einnahmesteuer)이면서, 소유하는 생산요소로부터 얻어지는 수익을 대상으로 부과하는 수익세(product tax, Ertragsteuer)에 속한다. 양도소득 과세에 대한 실정법상 범위와 규정방식은 크게 두 가지로 구분된다. ① 포괄적인 규정에 의하여 과세소득을 규율하는 포괄주의방식은 미국·일본 등에서 채택하였으며, 모든 형태의 경제적 이익이 과세소득에 포함된다. ② 법률에서 과세대상이 되는 소득을 제한적으로 열거하는 열거주의방식은 독일·영국 등에서 채택한 방식으로, 규정하고 있는 과세소득에 대해서만 부과하며 법률에 열거하고 있지 않는 소득에 대하여는 소득세를 과세할 수 없다.

우리나라의 소득세법 체계는 소득을 종류에 따라 구분하여 과세대상으로 규정하고 있기 때문에, 소득원천설에 기반을 둔 열거주의방식을 따르고 있다. 따라서, 법률에서 규정하고 있는 종류 이외의 소득은 소득세법으로부터 자유로우며, 당연히 과세대상에서 제외된다.⁴⁾ 우리나라의 양도소득세는 부동산양도로 실현된 자본이익을 주된 과세대상으로 하는 비정기적·자발적 조세이면서, 여타의 통상 소득에 대한 종합소득세 부과와 분리하여 과세되고 있으므로 분리과세방식을 채택하고 있다. 양도소득세는 과세요건으로서 과세대상의 거래를 통한 자본이득 발생이라는 개별 거래세적 특성과, 연간 한 개인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적 특징을 동시에 가지고 있다. 과세표준인 자본이득의 평가는 추계과세방법인 기준시가 적용을 원칙으로 하고 있다.

양도소득세 부과대상은 ① 토지와 건물의 양도로 인하여 발생하는 소득, ② 부동산을 취득할 수 있는 권리·지상권·전세권과 등기된 부동산임차권 등 부동산에 관한 권리의 양도로 인하여 발생하는 소득, ③ 일정한 주식 또는 출자지분의 양도로 인하여 발생하는 소득, ④ 기타 일정한 자산의 양도로 인하여 발생하는 소득 등이다(소득세법 제94조). 여기에서 자산의 양도란 자산에 대한 등기 또는

4) 대법원 1988. 12. 13. 선고 86누331 판결 참조.

등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다(동법 제88조).

양도소득금액은 양도소득의 총수입금액("양도가액")에서 필요경비를 공제한 금액("양도차익")에 장기보유특별공제액을 공제한 금액으로 한다(동법 제95조 제1항). 자산의 양도가액은 당해 자산의 양도 당시 기준시가에 의한다. 토지의 경우 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 개별공시지가에 따라, 건물의 경우 건물의 신축가격·구조·용도·위치·신축년도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고시하는 가액에 따라 산정한다(법 제99조 제1항). 다만, 당해 자산이 고가주택, 미등기 양도자산, 투기지역 내 부동산인 경우에는 양도자와 양수자간에 실제로 거래한 가액("실지거래가액")으로 한다(동법 제96조 제1항). 1년 이상 보유한 토지·건물 및 부동산에 관한 권리는 양도가액에 따라 세율을 달리하며,⁵⁾ 1년 미만인 경우 양도소득세율은 양도소득과세표준의 100분의 36, 미등기 양도자산인 경우에는 양도소득과세표준의 100분의 60이다(동법 제104조, 제55조).

본래 양도소득세의 과세대상은 부동산과 그 권리, 비상장주식, 기타자산을 모두 포함하고 있지만, 사실상 토지 및 건물 등 부동산이 사실상 양도소득세의 대부분을 차지해 왔다.⁶⁾ 결국, 연간 발생하는 자본이득을 총합산하여 소득세로 부과한다는 당초의 취지보다는, 부동산 거래 시마다 개별적으로 양도소득에 부과된다는 측면에서 실질적으로 부동산양도세로서 운영되어 왔다.⁷⁾

이 때문에, 우리나라의 양도소득세는 부동산경기를 조절하는 정책수단으로 오랫동안 활용되어 왔다. 그리하여 부동산시장이 호황인 경우에는 부동산시장의 과열이나 투기적 거래를 제어하기 위하여 세율을 인상하거나 비과세·감면을 축

5) 1천만 원 이하(9%), 1천 4천만 원(90만 원 + 1천만 원 초과금액의 18%), 4천 8천만 원(630만 원 + 4천 만 원 초과금액의 27%), 8천만 원 초과(1710만 원 + 8천만 원 초과금액의 36%).

6) 1998년 귀속분의 경우 과세건수 중 97.5%, 총결정세액 중 98.2%가 부동산이다.

7) 한국조세연구원, 2001. 4. 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안」. 건설교통부·한국건설기술연구원. p80.

소하였고, 부동산시장이 불황인 경우에는 불황을 극복하기 위하여 세율을 인하시거나 비과세·감면대상을 확대하는 노력을 반복해왔다는 역사를 갖고 있다.⁸⁾

예컨대, 2002년 초부터 주택시장이 과열되자 주택시장의 안정을 도모하고 주택시장의 과열이 토지시장으로 과급되지 않도록 소득세법을 개정하였다(2002.12.18일). 개정된 소득세법에서는, 양도주택의 실거래가액이 6억 원을 초과하면 고가주택으로 간주하여, 1세대 1주택 비과세요건을 갖춘 경우에도 고가주택 기준금액(6억 원)을 초과하는 부분에 해당하는 양도차익에 대해 실거래가액으로 과세하도록 하였다. 아울러 투기지역으로 지정한 지역의 부동산 역시 실거래가액으로 과세하여 과세형평을 도모하고 양도소득세의 투기억제 기능을 강화하고자 하였다.

이러한 조치에도 불구하고 서울 강남지역의 재건축아파트를 중심으로 부동산 가격이 계속 폭등하면서 투기재발이 크게 되었다. 이에 따라 2003.10.29일 정부는 주택시장안정종합대책을 발표하였다. 이 대책에 따르면, 1가구 3주택 이상에 대하여 양도소득세율을 60%로 중과세하는 한편, 양도소득세 세율에 탄력세율(15%)을 적용하도록 하였다. 이 때 양도소득세 중과대상을 1세대 3주택으로 한 이유는 1세대 3주택 소유자는 대개 여유있는 사람들로서 집값 상승차익을 기대하고 소유하는 경우가 대부분일 것이라는 판단에 기인하였다. 또한 중과세율을 60%로 한 이유는 전형적인 투기거래에 해당하는 미등기 양도의 세율보다는 낮게 하되,⁹⁾ 3주택 이상의 주택양도차익 대부분을 양도소득세로 흡수할 수 있도록 하기 위한 것이었다.¹⁰⁾ 이와 함께 개인과 법인의 형평성을 유지하기 위해서 법인사업자는 법인세(15~27%) 외에 30% 수준의 특별부가세를 별도로 과세할 예정이다. 이러한 정책은 현재 법제화를 추진 중이다.¹¹⁾

한편, 양도소득세 탄력세율제도는 소득세법 제104조 제1항에 규정된 세율에

8) 한국조세연구원. 2001. 4. 상계서. p83.

9) 미등기 양도세율 : 70%(탄력세율 적용시 85%, 주민세 포함 93.5%).

10) 탄력세율 적용시 최고세율 75%(60% + 15%), 여기에 주민세 포함시 82.5%의 세율이 적용됨.

11) 건설교통부. 2003. 10.29. "주택시장안정종합대책에 대한 설명·문답자료". p28-32.

15%를 가감한 범위 안에서 대통령령으로 조정할 수 있으며, 부동산가격 안정을 위하여 필요한 경우 투기지역으로 지정된 지역의 부동산에 한정하여 적용하는 제도이다. 부동산시장 동향을 종합적으로 분석·판단하여 필요한 경우에는 탄력세율제를 적용하여 양도소득세를 중과할 예정이다. 탄력세율제 적용대상이 현재는 투기지역 내의 부동산에 대하여만 한정하여 적용하고 있으나, 적용대상을 보다 세분화하여 투기지역 내에서 1세대 2주택 이상 소유자, 또는 1세대 2주택 이상자로서 투기지역 내에 1주택을 소유한 자 등에 대하여도 탄력세율을 적용할 전망이다. 이러한 양도소득세제의 변천과정을 요약하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 양도소득세제의 입법연혁

입법연혁	주요내용
1974. 12. 24. 소득세법 개정 (양도소득세 도입)	재산소득에 대한 과세를 강화하기 위하여 종전의 부동산 투기억제세를 폐지 흡수하여 토지나 건물의 양도차익에 대하여 과세하는 양도소득세를 신설하고 고소득층의 자산소득에 대한 중과조치로 한 가족의 자산소득은 모두 주된 소득자의 종합소득과 합산하여 과세하는 자산소득 합산과세 제도를 채택함.
1976. 12. 22. 소득세법 개정	양도소득의 비과세범위를 축소하고, 고급주택에 대하여는 1세대 1주택의 경우에도 일정기준을 초과하는 양도소득에는 과세하기로 하며, 농지의 대토에 대하여는 과세하지 아니함.
1978. 12. 5. 소득세법 개정	양도소득에 대한 과세를 강화하여 미등기양도자산에 대한 감면세를 배제하고, 양도소득특별공제제도의 폐지 및 후기보유자산에 대한 공제의 배제와 세율을 재조정함. 기준시가에 의거한 자산양도차익의 계산방법을 조정하고, 배당세액공제의 원칙적 철폐, 실수요자에게 양도하는 토지에 대한 소득세의 환급, 부동산거래에 관한 계약서부분 제출의무를 부과함.
1979. 12. 28. 소득세법 개정	부동산양도소득에 대한 소득세율의 적용에 있어서 그 기준이 되는 당해 자산의 보유기간계산방법을 명확히 함.
1980. 12. 13. 소득세법 개정	경기부양대책의 일환으로 주택공급의 확대를 지원하기 위하여 양도소득에 대한 투기억제위주의 고세율구조를 완화하는 한편, 물가상승공제제도와 탄력세율제도를 도입하여 보유기간에 따라 세부담을 적정하게 하고 경기변동에 신속성있게 대처할 수 있도록 함.

입법연혁	주요내용
1982. 12. 21 소득세법 개정	양도소득세의 과세표준의 계산기준을 기준시가를 통일함으로써 과세방법을 단순화하여 납세자가 간편하게 납부할 수 있도록 하고 실지거래가액의 확인·조사에 따르는 조세마찰의 소지를 제거함.
1988. 12. 26 소득세법 개정	중산층이하의 세부담을 경감시키고, 공제제도의 강화를 통하여 사회복지정책을 지원하며, 비실명거래에 따른 금융소득이나 부동산양도소득에 대한 중과를 통하여 소득계층간의 세부담의 형평성을 높이려는 것임.
1989. 12. 30 소득세법 개정	공공사업의 원활한 수행을 지원하기 위한 양도소득세 및 특별부가세의 각종 감면제도를 정비·축소하고, 소득세법·법인세법에 규정된 양도소득세 또는 특별부가세의 감면규정을 이 법에 흡수하여 규정함. 부동산투기억제를 강화하기 위하여 2년이상 가동한 공장이나 5년이상 경영한 목장을 이전할 목적으로 양도하는 경우에는 양도소득세 등을 면제하되, 이진후 2년 이내에 당해 사업을 폐업하거나 이전한 공장·목장을 양도하는 때에는 감면세액을 추징하도록 함.
1990. 12. 31. 소득세법 개정	부동산양도소득등의 자산소득에 대하여는 과세를 강화함으로써 소득종류간 세부담의 형평성을 기함.
1994.. 12. 22. 소득세법 개정	양도소득세의 최고세율을 현행의 100분의 60에서 100분의 50으로 인하하고 세율단계를 단순화함(2년 이상 30-50%, 2년 미만 50%, 미등기전매 75%).
1995. 12. 29. 소득세법 개정	양도소득세 과세자료를 효율적으로 수집·처리하여 납세관계를 조기에 종결할 수 있도록 부동산을 매매하였을 때에는 당해 거래내용을 세무서장에게 신고하고 신고확인서를 교부받아 등기신청시 첨부하도록 함.
1996. 12. 30. 소득세법 개정	양도소득세를 금전으로 납부하기 곤란하다고 인정되어 관할세무서장의 승인을 얻은 경우에는 한국토지공사가 발행하는 토지개발채권으로 세금을 납부할 수 있도록 하고 있으나, 앞으로는 토지수용시 채권에 의한 보상이 일반화되어 있는 점을 감안하여 모든 토지보상채권으로 물납대상 채권의 범위를 확대하고 세무서장의 승인없이 채권으로 세금을 납부할 수 있도록 함.
1998. 12. 23. 소득세법 개정	부동산시장의 안정 및 건설경기의 진작을 위하여 양도소득세의 세율을 일반 소득세율 수준으로 인하(양도소득세율을 30-50%에서 20-40%로 인하, 미등기전매 65%로 인하) 자본자유화가 본격화됨에 따라 국내자산과 국외자산간의 과세상 균형을 유지하기 위하여 5년이상 국내에 거주하는 자가 해외에서 부동산·주식 등을 양도하는 경우 그 양도차익에 대하여는 국내자산의 양도와 동일하게 양도소득세를 과세하도록 함.

입법연혁	주요내용
1999. 12. 28. 소득세법 개정	<p>부동산 등에 대한 양도소득세제를 정부부과과세제도에서 납세자신고납세제도로 전환함.</p> <p>국세청장이 부동산 등의 양도차익 계산시 적용되는 기준시가를 산정·고시함에 있어서 건물의 경우 종전에는 공동주택에 대해서만 기준시가를 산정·고시하고 있으나, 앞으로는 공동주택외의 건물에 대하여서도 기준시가를 산정·고시하도록 함.</p>
2000. 12. 29. 소득세법 개정	<p>종전에는 양도소득과세표준 계산시 개인별로 부동산 및 유가증권의 양도소득을 모두 합쳐서 연 250만 원을 공제하던 것을, 앞으로는 부동산 등의 자산과 유가증권 등의 자산으로 나누어 각 자산별로 각각 250만 원을 공제하도록 함.</p> <p>부동산양도신고대상자가 부동산양도신고를 하지 아니하였더라도 양도소득의 예정신고기한내 신고납부시에는 10퍼센트의 세액공제를 적용받을 수 있도록 함.</p>
2001. 12. 31 소득세법 개정	<p>종합소득세율이 하향 조정됨에 따라 부동산 등의 양도소득세율도 인하된 종합소득세율에 맞추어 조정함(1년 미만시 36%, 1년이상시 제55조 제1항에 따른 다른 세율, 미등기전 매시 60%로 인하).</p> <p>양도자가 양도가액 또는 취득가액을 허위로 신고한 경우에는 확인된 실지거래가액에 의하여 양도소득세를 과세하도록 하여 양도소득세의 양도가액 산정기준을 명확히 함.</p>
2002. 12. 18 소득세법 개정	<p>양도소득세가 비과세되는 1세대 1주택에서 제외되는 “고급주택”을 “고가주택”으로 용어를 변경하여 양도가액기준으로 1세대 1주택의 대상여부를 판단.</p> <p>양도소득금액 계산에 있어 일정 면적기준 미만인 고가주택에 대한 장기보유특별공제를 확대하여 주택의 보유기간이 5년이상 10년 미만인 경우에는 25퍼센트, 10년 이상인 경우는 50퍼센트로 함.</p> <p>부동산가격이 급등하는 지역에 소재하는 부동산에 대하여 기준시가 대신 실지거래가액으로 과세하도록 하여 투기지역의 가격상승 이득을 적절히 과세함으로써 투기억제에 효과적으로 대처하도록 함.</p> <p>투기지역의 지정과 해제 그 밖의 필요한 사항을 심의하기 위하여 재정경제부에 부동산가격안정심의위원회를 둠.</p> <p>양도소득세 탄력세율을 부동산가격이 급등하는 지역에 한정하여 적용할 수 있는 근거를 신설함.</p>

3) 간주취득세제

(1) 도입배경

간주취득세는 지목변경을 통하여 지가가 상승한 경우 얻게된 개발이익의 일부를 환수하기 위하여, 1969.12.22일 「지방세법」 개정을 통하여 도입되었다. 이에 따라 토지의 지목을 변경한 것을 취득으로 보아 취득세를 부과한다.

(2) 제도변천 및 내용

간주취득세는 법률상의 명칭은 아니나 간주처분을 전제로 한다. 영국의 개발이익세와 개발토지세에서도 자본이득세 부과조건으로 사용되는 처분을 확장하여 간주처분(deemed disposal)이라는 개념을 사용하였다. 여기에서 말하는 간주처분이란 “어떤 토지 위에 상당한 정도의 개발사업이 시작되면 그 토지에 대한 모든 중요 권리는 사업시행 직전에 개발가를 포함하고 있는 시장가로 처분되고, 그 즉시 재취득된 것으로 간주한다”라는 규정에서 기인하였다.¹²⁾ 즉, 간주처분은 개발이 이루어져 토지증가가 발생하였으나 법률적 처분을 수반하지 않는 경우 과세기술 상 환수에 많은 어려움이 따르므로, 개발하는 시점에서 토지소유자가 자신의 토지를 가상으로 상대방에게 양도하고 그 즉시 재취득한 것으로 간주하는 제도이다. 이러한 논리에 근거하여 개발로 인해 발생한 증가를 자본이득세나 소득세, 법인세와 같은 일반적인 세제를 통해 환수할 수 있게 되었다.¹³⁾

간주취득세는 토지의 지목이 변경됨으로써 그 가액이 증가한 경우에 이를 사실상 취득한 것으로 보아 취득세를 부과하는 것이다(지방세법 제105조 제5항). 취득세의 과세표준은 취득 당시의 가액으로 하며(제111조 제1항), 취득 당시의

12) 영국의 1976년 개발토지세법(Development Land Tax Act)에 의하면, 간주처분이란 “Immediately before a project of material development is begun on any land, every major interest then subsisting in that land shall be deemed for the purposes of this Act to be disposed of for a consideration equal to its market value at that time and to be immediately reacquired at that value.”라고 정의된다.

13) 류해용. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. p500.

가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 다만, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 일정한 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다(제2항).

토지의 지목을 사실상 변경한 경우에는 그로 인하여 증가한 가액을 과세표준으로 하며, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 신고가액이 대통령령이 정하는 시가표준액에 미달하는 때에는 시가표준액에 의한다(제3항). 즉, 토지의 지목변경으로 인하여 증가한 가액은 토지의 지목이 사실상 변경된 때를 기준으로 하여 지목변경 전의 시가표준액과 지목변경 후의 시가표준액의¹⁴⁾ 차액으로 한다(시행령 제82조). 취득세의 표준세율은 취득물건 가액의 1,000분의 20이기 때문에(동법 제112조 제1항), 간주취득세의 세율 역시 취득세율과 같이 2%를 적용한다.

4) 토지초과이득세

(1) 도입배경

토지초과이득세는 토지투기를 억제하고 토지의 공공성을 높이고자 토지공개념제도의 일환으로 도입되었다. 부동산시장이 과열 또는 침체될 때 정부는 주로 양도소득세제를 정책수단으로 하여 대처하였다. 그러나 양도소득세제가 안고 있는 한계 때문에, 종합적이고 효과적인 정책수단으로서의 역할을 다할 수 없었다. 특히, 토지를 매각하지 아니하고 계속 보유하고 있는 경우, 양도소득세제는 부동산 수급조절정책으로서는 극히 무력하다는 한계가 인식되었다.¹⁵⁾

토지초과이득세제는 유희토지 및 비업무용토지와 같이 주로 지가상승을 기대하여 보유하고 있는 토지의 지가가 각종 개발사업이나 사회경제적 요인으로 정

14) 지목변경 후의 개별공시지가가 결정고시되지 아니한 때에는 지방자치단체의 장이 인근 유사토지의 가액을 기준으로 지가공시및토지등의평가에관한법률 제10조제2항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 평가한 가액에 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액을 말한다.

15) 류해웅. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. p501.

상지가를 초과하여 상승한 경우, 그 소유자가 얻게될 초과 지가상승이익의 일정 부분을 보유단계에서 환수함으로써 실현된 개발이익만을 과세대상으로 하는 양도소득세의 한계를 보완하고, 지가상승으로 얻은 불로소득에 대한 과세를 강화함으로써 경제·사회의 공정성과 형평성을 높여, 결국 지가안정 및 토지의 효율적 이용을 제고하겠다는 목적을 가지고 1989.12.30일 법률 제4177호인 「토지초과이익세법」 제정을 통하여 도입되었다.

(2) 제도변천 및 내용

토지초과이익세는 ① 유희토지 및 비업무용토지와 같이 지가상승을 기대하여 보유하고 있는 토지가, ② 각종 개발사업이나 사회적·경제적 요인으로 인하여 정상 지가상승률을 초과하여 상승한 경우, ③ 개발이익의 일부를 조세를 통해 환수함으로써, ④ 사회적 형평성을 유지하고, 지가안정 및 토지의 효율적인 이용을 도모하기 위한 것이다. 토지초과이익세는 과세기간 종료일의 지가에서 과세기간 개시일의 지가를 차감한 금액에서 정상지가 상승분과 개량비 등의 금액을 공제한 차액으로 정의된다(제2조 제2호).

토지초과이익세는 기본적으로 미실현이익에 대한 과세라는 측면에서 많은 반발을 불러 일으켰다. 결국, 1994.7.29일 헌법재판소는 토지초과이익세 과표산정에서 객관성 보장의 어려움, 과표산정 기준 및 유희지 범위의 포괄적 위임입법, 실질적 평등에 위배되는 단일 비례세율, 보유기간 중 지가하락에 대한 제도적 보완장치 불비, 양도소득세와의 이중과세 등의 문제 때문에 헌법에 합치하지 아니한다고 결정하였다.¹⁶⁾

이러한 헌법재판소의 결정사항을 반영하여 토지초과이익세법을 1994.12.22일 개정하였다. 과세기간 중 토지소유권이 유상 양도된 경우 취득자는 자신이 토지를 보유한 기간분의 토지초과이익세만 부담하도록 하였다. 기준시가 산정근거는 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 공시지가 및 동 공시지가를 기초로

16) 헌재 1994. 7. 29. 선고 92헌마49·52(병합) 결정.

산정한 개별토지가격으로 한다는 것을 시행령이 아니라 법률에 명시함으로써, 조세법률주의 원칙에도 충실하고자 하였다. 토지초과이득세가 과세된 토지의 지가가 다음 과세기간에 하락한 경우, 그 다음 과세기간에 적용할 과세표준을 산정할 때 직전기 지가하락분을 이월하여 공제함으로써, 토지초과이득세 과세로 재산원본이 침해되지 않도록 하였다. 또한 적정한 조세부담을 기하기 위하여 초과누진세율체계를 도입하여, 당초 50%로 단일 세율을 적용하던 것을 과표 1,000만 원 이하는 30%, 과표 1,000만 원 초과는 50%로 개정하였다. 끝으로, 토지초과이득세와 양도소득세의 이중부담을 조정하기 위해 양도소득세 공제대상에 이미 납부한 토지초과이득세를 포함할 수 있도록 하였다.

토지초과이득세법은 급격한 지가상승과 토지투기의 억제를 위해 제정된 법이었지만, 미실현이익에 대한 과세, 동일 물건에 대한 이중과세 등 정상적인 세제 원칙에 부합하지 못한 측면이 많았다. 이러한 이유를 고려하여 1997년 외환위기 극복과정에서 동 법은 폐지되었다(1998.12.28일. 법률 제5586호).

토지초과이득세제의 변천내용을 요약하면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 토지초과이득세법 입법연혁

입법연혁	주요내용
1989. 12. 30. 법 제정	유희토지 등에서 발생한 토지초과이득에 대하여 토지초과이득세를 부과하고 그 납세의무자는 당해 토지의 소유자로 함 토지초과이득세의 비과세대상토지를 국가·지방자치단체·외국정부소유의 토지, 도로·철도·항만·하천·제방·구거·유지·사적지·묘지와 개발부담금이 부과되는 토지로 함 3년단위로 정기과세하되 국세청장이 지정하는 지가급등지역내의 유희토지에 대하여는 1년단위로 예정과세할 수 있도록 함 세율은 과세표준의 크기와 관계없이 50%로 하고, 과세표준이 20만 원 미만인 경우에는 토지초과이득세를 부과하지 아니함 토지초과이득세가 부과된 토지를 양도함으로써 발생한 소득에 대한 양도소득세 및 특별부가세의 계산시 양도시기에 따라 기부과된 토지초과이득세의 40-80%를 양도세액에서 공제함

1994. 12. 29 법 개정	헌법재판소의 지적사항을 반영하여 국민의 재산권 보호를 강화하기 위해 적정세부담을 기할 수 있도록 초과누진세율체계를 도입하고, 지가하락시의 보완규정을 마련하며, 일정기간내 양도시 토지초과이득세를 양도소득세에서 전액 공제하도록 하는 한편, 행정비용 절감과 조세마찰소지 해소를 위해 정기과세의 경우 지가가 안정된 시기에는 전국단위 과세를 중시하고 지가급등지역만 과세하며, 기타 시행상 나타난 미비점을 보완함
1998. 12. 28 법 개정	토지초과이득세법은 급격한 지가상승과 토지투기의 억제를 위해 제정된 법이나 미실현이익에 대한 과세, 동일 물건에 대한 이중과세 등 정상적인 세제로서는 문제가 많을 뿐만 아니라 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 받은바 있음. 또한 최근 지가는 안정 내지 하락하는 추세에 있어 이 법을 존치할 필요성도 없어졌으므로 이 법을 폐지하고자 함

3. 부담금 등에 의한 개발이익환수제도

1) 부담금의 개념과 역할

(1) 부담금의 개념

최근 제정된 「부담금관리기본법」(2001.12.31일)에서는 부담금을 다음과 같이 정의하고 있다. 부담금이란 중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장·행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가, 분담금·부과금·예치금·기여금 등 어떤 명칭을 사용하더라도, 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다(법 제2조). 따라서, 부담금이란 ① 특정 공익사업과 특별한 이해관계에 있는 자에 대하여, ② 그 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여, ③ 부과하는 공법상 금전지급의무를 말한다.¹⁷⁾

결국 부담금은 ① 특정한 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에게, ② 일반적인 재정책임인 납세의무를 능가하는 특별한 재정책임을 부과하는 것으로서, ③

17) 김동희. 2001. 「행정법Ⅱ」. 서울 : 박영사. p329.

부담금의 부과대상이 되는 자와 부담금징수를 통하여 추구하는 목적 사이에 특별한 실체적 관계가 있어야 하고, ④ 부담금 부과목적은 일반적인 국가의 재정충당을 위한 목적이 아니라 특정한 공익사업의 경비를 충당하기 위한 것이라야 한다.¹⁸⁾

(2) 부담금과 여타 금전급부의무

부담금과 유사하지만 부담금과 구별되는 금전급부의무로는 조세, 수수료, 사용료 등을 들 수 있다. 특히, 개발이익환수와 관련하여 부담금을 조세와 구별할 필요가 있다. 조세는 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 정부운영에 필요한 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제징수하는 재화라고 정의된다. 다시 말해, 조세는 특정의 공익사업과 특별한 관련성을 요하지 아니하는 금전급부의무이지만, 부담금은 국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전급부의무이다.¹⁹⁾ 또한 조세수입은 대부분 일반회계로 귀속되어 국가 전체적인 관점에서 사업의 타당성이나 우선 순위를 엄격히 따져 사용되고 있는데 반해, 각종 부담금으로 대표되는 준조세는 대부분 기금이나 특별회계로 귀속되어 사용용도에 제한이 따른다.²⁰⁾

(3) 개발이익환수 관련 부담금제도의 유형

부담금은 일반적으로 공공시설을 손괴한 자에게 그 수선 및 복구에 필요한 비용을 부과하는 손괴자부담금, 공공시설의 설치 또는 정비를 요하게 하는 원인유발자에게 부과하는 원인자부담금, 공공시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게 징수하는 수익자부담금으로 나눌 수 있다.

그러나 부담금의 형태가 다양해지고 새로운 유형의 부담금이 생겨남에 따라서

18) 부담금의 개념에 관하여 자세한 내용은 박상희, 1994. 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구」. 한국법제연구원. pp15-20. 참조.

19) 오준근, 1998. 5. 「부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안연구」. 한국법제연구원. pp21-22.

20) 기획예산처, 2001. 「부담금운용종합보고서」. p3.

이러한 전통적인 분류체계를 따를 경우 어떤 유형으로 분류할 것인지 판단하기 어려운 부담금의 유형이 발생하게 되었다. 특히, 기반시설설치부담금과 같이 수익자부담금이나 원인자부담금과 구별하기가 애매한 부담금이나, 개발부담금과 같이 조세적 성격을 갖는 부담금의 경우가 그러하다.

독일은 부담금의 개념과 기능이 확대되고 새로운 유형의 부담금이 계속 생겨나고 있기 때문에, 부담금을 법적 성격에 따라 크게 두 가지로 구분한다. 즉, 조세와 유사한 특별부담금과 조세와 성격이 다른 비조세적 부담금으로 구분한다. 조세유사적 특별부담금으로는 재정충당특별부담금, 유도적 특별부담금이 있으며, 비조세적 부담금으로는 수익부담금, 단체부담금 등이 있다.²¹⁾

통상적으로 부담금은 재정수입의 확충, 의무이행의 확보, 바람직한 행위의 유도 등의 목적을 달성하기 위하여 설치·운영된다. 따라서 이를 기초로 각종의 부담금제도를 부담금의 부과목적 및 기능에 따라 구분하면 재정수입확충형, 의무이행확보형, 유도적 부담금형으로 나누어 볼 수도 있다. 이 중에서 개발이익환수제도와 관련된 부담금은 대체로 재정수입확충형 부담금으로 볼 수 있고, 이를 다시 세분하면, 수익환수부담금형과 시설비용부담금형으로 구분할 수 있다.

<표 3-4> 개발이익환수 관련 부담금제도

유형	개발이익환수관련 부담금 제도
수익환수부담형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발부담금 ◦ 각종 수익자부담금 ◦ 농지·산지전용부담금 ◦ 농지조성비·대체산림자원조성비
시설비용부담형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학교용지부담제 ◦ 기반시설부담제 ◦ 광역교통시설부담금 ◦ 과밀부담금

21) 그러나 독일 연방헌법재판소가 부담금을 그 수행하는 기능에 따라 분류하고, 이러한 기능상의 차이에 따라 각 부담금의 부과요건이 달라진다고 본 것은 부담금 자체의 개념요소가 무엇인지가 불분명한 시점에서 오히려 부담금의 개념요소를 가변화시켜서 상대화시켰다는 비판을 받을 수 있다(박상희, 1994. 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구」. pp32-41 참조).

2) 수익환수 부담형

(1) 개발부담금제

① 도입배경

1980년대 말 제3차 부동산투기가 전국을 휩쓸었고, 이로 인하여 사회·경제적 갈등이 심각하였지만, 그 당시에 시행되고 있는 양도소득세나 수익자부담금제 등으로서는 이들 문제를 해결하는데 한계가 있었다. 개발이익의 사회적 환수를 강화하여 부동산투기를 근원적으로 봉쇄할 목적으로, 1989년 토지공개념 3개입법이 제정되었다. 개발부담금은 토지공개념제도의 일환으로 도입되었다.²²⁾

개발부담금제도는 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과, 개발사업 대상토지의 지가가 정상지가 상승분을 초과하는 불로소득적인 개발이익이 생긴 경우, 이 중 일부를 국가가 환수하여 그 토지가 속하는 지방자치단체 등에게 배분함으로써 경제정의 실현하고 토지에 대한 투기를 방지하며 토지의 효율적인 이용의 촉진을 도모하기 위한 제도이다.²³⁾ 즉, 개발사업시행자가 얻는 개발이익은 개발부담금으로 징수하는 한편, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세로 징수하도록 한 것이 당초의 입법 의도였다.²⁴⁾

한편, 개발부담금은 특정한 공익사업을 위한 경비 충당을 목적으로 하지 않는다는 의미에서 원래 의미의 부담금이라고 보기 어렵고, 재정수입을 목적으로 하

22) 국회 건설위원회. 1989.12. 「개발이익환수에관한법률안 심사보고서」. 이 심사보고서 중 김두식 전문위원은 “개발부담금제도의 시행에 따른 부작용으로 일부 민간기업의 투가의욕의 위축문제, 개발부담금의 전가로 인한 지가상승문제, 토지이용의 효율성 저해문제, 개발이익의 평가·산정 등에 관련된 행정체계의 공정성 확보문제 등 부작용적 요인도 있음을 고려하여, 정부에서는 이러한 부작용을 최소화하기 위한 방안을 세밀히 강구하여야 할 것으로 생각된다”라고 지적하기도 하였다.

23) 현재 1998. 6. 25. 선고 95헌바35 결정.

24) 현재 2001. 4. 26. 선고 99헌바39 결정.

는 것이 아니므로 조세의 일종이라고 할 수도 없다. 다만, 투기방지를 위한 법령상의 부작위의무(不作爲義務)의 이행을 확보하기 위한 것이기 때문에, 새로운 형태의 의무이행 확보수단적 성질을 가진다. 비록 그 명칭이 “부담금”이고, 국세기본법에서 나열하고 있는 “국세”의 종류에도 빠져 있다고 하더라도, “국가가 재정수요를 충족시키기 위하여 반대급부 없이 법률에 규정된 요건에 해당하는 모든 자에 대하여 일반적 기준에 의하여 부과하는 금전급부”라는 조세로서의 특징을 지니고 있다는 점에서(법 제5조 내지 제21조 참조) 실질적인 조세이다. 따라서 개발부담금은 세법의 기본원리 및 이론이 유추 적용된다고 할 수 있다.²⁵⁾

② 제도변천 및 내용

개발부담금제는 1989.12.30일 「개발이익환수에관한법률」의 제정을 통해 도입되었다. 이 법에서 의미하는 개발이익은 다음과 같이 적용된다. ① 택지개발사업·공업단지조성사업 등 개발사업의 시행, 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회적·경제적 요인에 의하여 ② 정상지가 상승분을 초과하여 ③ 개발사업 시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 개발이익이라 한다. 이 개발이익 중에서 국가가 부과 징수하는 것을 개발부담금이라 한다(법 제2조, 제5조).²⁶⁾ 개발부담금의 부과기준은 부과 종료시점의 부과대상 토지가액에서 부과 개시시점의 부과대상 토지가액과 부과기간 동안의 정상지가 상승분 및 법 제11조의 규정에 의한 개발비용을 뺀 금액으로 한다(법 제8조).²⁷⁾ 부과 개시시점은

25) 현재 2001. 4. 26. 선고 99헌바39 결정.

26) 개발부담금은 택지개발사업, 공업단지조성사업, 관광단지조성사업, 도심지재개발사업, 유통단지조성사업, 온천개발사업, 여객자동차터미널사업 및 화물터미널사업, 골프장건설사업, 지목변경이 수반되는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 등 앞에서 기술한 사업들과 유사한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 등을 대상으로 하여 부과된다(법 제5조 제1항).

27) 법 제11조 (개발비용의 산정)

① 제8조제3호의 규정에 의한 개발비용은 개발사업의 시행과 관련하여 지출된 다음 각호의 금액을 합하여 산출한다<개정 1993.6.11>.

1. 순공사비(계세공과금을 포함한다), 조사비설계비, 일반관리비 및 기타 경비
2. 관계법령의 규정 또는 인가 등의 조건에 의하여 납부의무자가 공공시설 또는 토지 등을 국가 또는 지방자치단체에 제공하거나 기부한 경우에는 그 가액

원칙적으로 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날로 한다(법 제9조 제1항). 개발부담금 부과율은 제8조의 규정에 의하여 산정된 개발이익의 100분의 25로 한다(법 제13조). 다만, 개발제한구역에서 개발 사업을 시행하는 경우로서 납부의무자가 동 구역의 지정 당시부터 토지소유자인 경우에는 100분의 20으로 한다(법 제13조 단서).

개발부담금제가 도입된 이후 수 차례의 법 개정이 이루어졌으며, 개발부담금 제도의 변천에 관한 주요한 내용을 살펴보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 개발부담금제도 입법연혁

입법연혁	주요내용
1989.12.30 법 제정	<p>각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 개발이익환수제도를 도입, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하려는 것임.</p> <p>개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익은 이 법에 의한 개발부담금으로, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 각각 징수하도록 함.</p> <p>개발부담금 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 귀속시키고 토지초과이득세 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 양여하며, 나머지 금액은 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 전입되도록 함.</p> <p>개발부담금의 부과대상사업은 택지개발사업, 공업단지조성사업, 골프장건설사업등으로 함.</p>

3. 당해 토지의 개량비

②제1항 각호의 산정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

입법연혁	주요내용
1993. 6. 11 법 개정	<p>국민생활과 기업활동에 필요한 각종 용지를 원활하게 공급하기 위하여는 토지이용규제완화가 필요한 바, 토지가 개발용도지역으로 변경되면 지가가 상승되고 부동산투기가 재연될 우려가 있으므로 규제완화조치 이전에 개발부담금제도를 보완함으로써 용도지역변경으로 발생할 수 있는 지가상승이익을 환수할 수 있도록 하는 한편, 개발부담금의 산정기준을 합리적으로 조정하는 등 현행 개발부담금제도의 미비점을 개선·보완하려는 것임.</p> <p>지목변경으로 인한 이익도 환수할 수 있도록 함.</p> <p>타인소유의 토지를 임차하여 개발하는 경우등은 개발이익이 토지소유자에게 귀속되므로 이와 같은 경우에는 토지소유자에게 개발부담금을 부과하도록 함.</p> <p>용도지역을 변경한 후 토지를 개발하는 경우에는 개발부담금의 부과개시시점을 앞당겨서 용도지역변경으로 인한 지가상승이익까지도 환수할 수 있도록 함.</p> <p>개발부담금부과를 위한 지가산정에 있어 공시지가로 산정하기 곤란한 경우를 제외하고는 모두 공시지가로 산정하도록 함.</p>
1995. 12. 29.법 개정	<p>개별공시지가의 범적 근거를 마련함과 동시에 그 정확도를 제고하기 위하여 개별공시지가제도를 전면적으로 정비.</p> <p>감정평가업자외에 감정평가업자에 소속된 감정평가사에 대하여도 업무정지를 명할 수 있게 하는 등 현행규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것임.</p> <p>시장·군수 또는 구청장은 초과부담금의 부과, 개발부담금의 부과등을 위하여 지가를 산정하는 때에 사용하도록 매년 개별토지의 단위면적당 가격(개별공시지가)을 산정하여 감정평가업자의 검증과 건설교통부장관의 확인을 거쳐 공시하도록 함.</p>
1997. 1. 13. 법 개정	<p>"경쟁력 10퍼센트이상 높이기"의 일환으로 산업단지개발사업에 대하여 개발부담금을 면제함으로써 공단의 분양가인하를 유도하여 기업의 경쟁력을 강화하고, 중소기업이 시행하는 공장용지조성사업, 중소기업용 공업단지조성사업 및 국민주택 건설을 위한 택지개발사업등에 대하여 개발부담금의 50퍼센트를 경감함.</p>
1997. 8. 30. 법 개정	<p>개발제한구역은 1971년부터 지정·관리하여 오고 있으나, 그동안 구역내 행위제한 등으로 토지소유자가 입은 재산적 손실 등이 적지 않음을 감안하여 개발제한구역 지정당시의 토지소유자가 개발사업을 시행하는 경우에는 개발부담금 부담을 완화하고, 개발부담금 산정과 관련하여 민원의 소지가 있는 일부 규정도 개정하여 관련민원을 해소하려는 것임.</p> <p>개발사업이 종료되면 종료당시의 공시지가를 기준으로 개발부담금을 산정·부과하도록 하고, 다음 연도 개별공시지가로 정산하는 제도를 폐지함.</p> <p>개발제한구역 지정당시부터 토지를 소유하고 있는 사업시행자가 개발사업을 시행하는 경우에는 개발부담금의 부담율을 현행 개발이익의 50퍼센트에서 20퍼센트로 인하함.</p>

입법연혁	주요내용
1998. 9. 19. 법 개정	<p>경제의 어려움으로 기업의 자금난이 심화되고 개발사업이 위축되고 있으므로 모든 개발사업에 대하여 1999년 12월 31일까지 한시적으로 개발부담금을 면제.</p> <p>개발부담금의 부담률 인하와 함께 개발부담금의 납부를 연기할 수 있는 기간을 연장하여 줄으로써 기업의 개발부담금 부담을 덜어 주어 침체된 건설경기의 활성화를 도모함.</p> <p>개발부담금을 산정함에 있어서 개별공시지가에 의하지 아니하고 실제의 매입가격으로 부과개시시점의 지가를 산정할 수 있는 경우를 종전에는 경매·수용 등에 의한 경우로 대통령령에 위임하여 규정하였으나, 앞으로는 그 구체적인 기준을 법률에서 명확하게 규정하여 운영하도록 함(법 제10조제3항).</p> <p>1999년 12월 31일까지 인가등을 받아 시행하는 모든 개발사업에 대하여 개발부담금을 면제하고, 2000년 1월 1일부터는 그 부담률을 개발이익의 100분의 50에서 100분의 25로 인하함(법 제13조 및 부칙 제3조).</p> <p>개발부담금의 납부의무자가 개발부담금을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우 종전에는 1년의 범위내에서 납부기일을 연기할 수 있었으나, 앞으로는 3년의 범위내에서 이를 연기할 수 있도록 함(법 제17조제1항).</p>
2000. 1. 21. 법 개정	<p>개발부담금의 기준이 되는 정상지가상승분을 산정함에 있어 종전에는 전국의 평균지가변동율에 의하도록 하였으나, 앞으로는 개발사업을 시행한 당해시·군·구의 평균지가변동율에 의하도록 함으로써 보다 정확한 개발부담금이 산정될 수 있도록 하는 한편, 개발사업의 시행자가 조합인 경우 종전에는 조합이 해산한 경우에 한하여 그 조합원에게 부담금을 부과·징수하도록 되어 있는 것을 앞으로는 조합이 해산되지 아니하더라도 조합의 재산이 부족한 경우에는 조합원에게 개발부담금을 부과·징수할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.</p>
2002. 12. 26. 법 개정	<p>개발부담금 부과 개시시점지가를 산정하는 경우 종전에는 당해연도의 1월 1일을 기준으로 하였으나, 앞으로는 지가공시및토지등의평가에관한법률시행령이 개정됨에 따라 7월 1일을 기준으로 부과 개시시점지가를 산정할 수 있도록 하고, 개발부담금을 징수할 수 있는 권리와 개발부담금의 과납금을 환급받을 수 있는 권리에 대한 시효를 5년으로 정하며, 개발부담금의 징수가 불가능한 경우에는 결손처분을 할 수 있도록 하려는 것임.</p>

주요 개정 내용을 시기별로 살펴보면 다음과 같다. 1993.6.11일 법 개정을 통해 지목변경으로 발생할 수 있는 지가상승 이익을 환수할 수 있도록 하였다. 용도지역 변경 후 토지를 개발하는 경우에는 개발부담금 부과 개시시점을 앞당겨, 용도

지역변경으로 인한 지가상승 이익까지 환수할 수 있도록 하였다.

1997년에는 두 차례의 법 개정을 통하여 개발부담금의 감면 대상사업을 확대하였고, 부담금 부과 종료시점 가액을 객관화하여 제도를 완화 내지 보완하였다.

그런데, 1998.5.25일 헌법재판소는 실제 매입가액을 기준으로 부담금을 산정하는 경우를 대통령이 정하는 경우로 한정하고 있는 동 법은 실제 매입가액을 공제받을 수 있는 기회를 제한하고 있다고 위헌결정을 내렸다.²⁸⁾ 이와 함께 1997년 외환위기로 인한 부동산시장이 침체에 빠지자 부동산시장에 대한 규제완화 조치가 요망되었다. 이러한 여건을 반영하여 1998.9.19일 동 법을 개정하였다. 그리하여, 실제의 매입가격 또는 취득가액이 신고된 경우 당초 적용하기로 한 개별 공시지가 적용의 예외를 인정하여 신고가격으로 개시 시점지가를 정할 수 있도록 하였다. 아울러 개발부담금의 부과율을 개발이익의 당초 50%에서 25%로 완화하였고, 1999.12.31일까지 한시적으로 개발부담금 부과를 유예하였다.

한편, 2001년 「부담금관리기본법」이 제정되면서 개발부담금제도에 큰 변화가 생겼다. 서울특별시·인천광역시·경기도 외의 지역에서는 2002.1.1일부터 개발부담금 부과가 중지되고, 서울시·인천시·경기도 등 수도권 지역에서는 2004.1.1일 이후에 인가 등을 받은 개발사업부터 따로 법률이 정하는 시기까지 개발부담금을 징수하지 아니하도록 하였다. 즉, 내년 1월 1일부터는 전국에 걸쳐 개발부담금의 부과가 유예된다.²⁹⁾

그러나, 2003년 초부터 신행정수도건설계획 발표, 개발제한구역 조정지구 발표 등 각종 개발계획과 저금리 때문에 시중 부동산가격이 부동산시장으로 유입되면서 토지시장마저 불안정해졌다. 마침내 2003.10.29일 정부는 부동산종합대책을 발표하면서, 현행 토지세제의 구조적인 제약으로 불필요한 토지보유 및 투기억제에 한계가 있기 때문에 개발부담금제도를 다시 부과하기로 결정하였다.³⁰⁾ 그

28) 헌재. 1998. 6. 25. 선고 95헌바35, 97헌바81, 98헌바510(병합) 결정.

29) 「부담금관리기본법」 부칙 제2조 개발부담금에 관한 특례(2001.12.31일 제정)

30) 건설교통부. 2003.10.29일. “주택시장안정 종합대책에 대한 설명·문답 자료”. p.49.

러나 국회 운영위원회에서 부담금관리기본법의 개정(안)을 부결시킴으로써 (2003.12.9일), 당초 계획대로 2004년 1월1일부터 개발부담금제는 사실상 폐지될 것으로 예정되어 있다.

<표 3-6> 개발부담금의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

	부 과		징 수	
	건 수	금 액	건 수	금 액
합 계	15,668	2,114,575	12,237	1,498,990
2002	1,666	49,797	1,470	47,223
2001	1,195	37,057	821	29,126
2000	337	28,966	329	24,376
'99	319	35,468	659	56,722
'98	1,831	200,984	1,422	145,167
'97년이전	10,320	1,762,303	7,536	1,196,376

*자료 : 기획예산처. 2002. 「부담금운용종합보고서」

(2) 수익자부담금제

수익자부담금은 특정한 공익사업의 시행으로 인하여 특별한 이익을 받는 자가 그 이익의 범위 내에서 사업경비를 부담하도록 부과하는 부담금이다. 이 제도는 이익을 받은 자에게 일정비율의 부담금을 부과함으로써, 전체적인 이익과 부담 간의 형평성을 도모하고자 하는 전형적인 개발이익환수제도이다.

수익자부담금제는 1962.1.20일 「도시계획법」이 제정되면서 시작되었다. 도시계획법 제9조 제1항에서 “도시계획사업에 필요한 비용을 부담하는 국가 또는 지방자치단체는 관계 법령이 정하는 바에 따라 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받은 자에게 수익의 범위 내에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다”고 규정함으로써 수익자부담금을 징수할 수 있는 근거를 갖게 되었다. 이 규정은 1971.1.19일 전면 개정된 도시계획법에 그대로 계승되었다(동법 제65조). 그 후 수익자부담금제는 도시계획법을 비롯하여 여러 개별법에서 규정하기

에 이르렀다.³¹⁾

수익자부담금은 사업종류에 따라 도로수익자부담금, 하천수익자부담금, 도시계획부담금 등 여러 가지가 있다. 우리나라에서는 과거 10여개의 특별법에서 수익자부담금제를 규정하고 있었지만,³²⁾ 그다지 활성화되지 못하였다. 수익자 범위, 부담금의 부과요건, 현저한 이익의 범위, 부담금의 한계, 부과구역의 설정 등 기술적인 측면에서 합리적인 기준을 마련하기 어려웠기 때문이었다. 이 때문에, 실제로는 도로수익자부담금 등 일부에 한해서만 적용되었다.

1989년 말 토지공개념제도에 따라 개발부담금제와 토지초과이득세제의 도입되면서 「도시계획법」 제65조, 「도시재개발법」 제59조, 「토지구획정리사업법」 제75조, 「산업기지개발촉진법」 제12조, 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」 제23조, 「도로법」 제66조, 「자연공원법」 제32조 등에서 규정 하였던 수익자부담금제는 폐지하였다.³³⁾ 현재는 「소하천정비법」 제21조,³⁴⁾ 「지방자치법」 제129조,³⁵⁾ 「댐건설주변지역지원등에관한법률」 제23조,³⁶⁾

31) 류해웅. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사. pp504-505.

32) 「도시계획법」 제65조, 「도로법」 제66조, 「산업기지개발촉진법」 제12조, 「도시재개발법」 제69조, 「토지구획정리사업법」 제75조, 「하천법」 제58조, 「자연공원법」 제32조, 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」 제23조, 「특정다목적댐법」 제10, 「농촌근대화촉진법」 제100조 등.

33) 「개발이익환수에관한법률」 부칙 제3조 제1항

34) 「소하천정비법」 제21조 (수익과 비용의 범위등)

① 소하천으로부터 생기는 수익 및 소하천의 정비등에 관한 비용의 범위와 수익금사용기준은 대통령령으로 정한다.

② 관리청은 소하천의 정비로 인하여 이익을 받는 자가 있을 때에는 그 이익을 받는 범위 안에서 당해 소하천의 정비에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다.

35) 「지방자치법」 제129조 (분담금) 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위안에서 분담금을 징수할 수 있다.

36) 「댐건설주변지역지원등에관한법률」 제23조 (수익자부담금)

① 건설교통부장관은 다목적댐의 건설로 인하여 현저한 이익을 받는 자가 있는 때에는 그 수익의 범위 안에서 당해 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 그 이익을 받는 자에게 부담시킬 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 부담금을 부담하는 자의 범위, 부담금의 산출 및 징수방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「사방사업법」 제18조³⁷⁾ 등 일부 사업에 대해서만 적용될 뿐이다. 게다가, 2001.12.31일 「부담금관리기본법」이 제정·공포되면서 기존 부담금의 정비와 부담금의 신설·증설을 억제하고 있어, 수익자부담금제 역시 조만간 사라질 전망이다.

(3) 농지·산지전용부담금

농지전용부담금은 농림수산물의 수입개방에 대응하여 농어촌구조개선사업의 효율적 추진과 투자재원을 안정적으로 확보하기 위하여, 농지를 다른 목적으로 전용하는 경우에 전용부담금을 부과·징수하도록 하고 이를 농어촌구조개선특별회계의 세입재원으로 사용할 수 있도록 1991년 「농어촌발전특별조치법」을 개정하면서 도입되었다. 이후 1999.2.5일 제정된 「농업·농촌기본법」에 그대로 계승되었다.

농지전용부담금은 「농지법」에 의하여 농지조성비를 납입하여야 하는 자에게 부과·징수한다(법 제41조 제1항). 전용부담금 부과율은 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 해당 농지 개별공시지가의 100분의 20이다(령 제25조 제1항). 이때 해당 농지의 개별공시지가 수준, 전용에 따른 이익의 발생정도 등을 참작하여 차등 부과할 수 있다(법 제41조 제2항). 다만, 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공용시설 등의 용지로 사용하기 위하여 전용하는 경우에는, 전용부담금의 전부 또는 일부를 면제한다(령 제25조 제1항 단서).

그동안 농지조성비와 농지전용부담금은 이중 부과가 아니냐는 논란이 있었다. 이에 대해 헌법재판소는 농지전용이 이루어지면 일반적으로 공시지가가 상승하여 개발이익이 적지 않게 발생할 뿐 아니라, 농지전용 자체를 통해서도 상당한 이익을 얻게 된다고 판단하면서, 농지전용부담금이 개발이익 환수수단임을 간접

37) 「사방사업법」 제18조 (수익자부담)

①시·도지사 또는 지방산림관리청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가사방사업으로 설치된 사방시설로부터 이익을 받을 자로 하여금 그가 받을 이익의 범위안에서 국가사방사업의 시행 또는 그 시설의 관리에 필요한 비용을 부담하게 할 수 있다(개정 1995.12.29, 2001.7.24).

적으로 시사하였다. 그러면서 농지조성비와 농지전용부담금은 그 목적과 부과형식이 다르므로, 농지조성비 외에 농지전용부담금을 별도로 부과하더라도 위헌적인 입법이라고 보기 어렵다고 판시하였다.³⁸⁾

산지전용부담금은 농어촌구조개선사업의 투자재원을 확보하기 위하여 산림을 다른 용도로 전용하고자 하는 자에게 부과하는 대체조립비의 부과대상을 확대하고, 대체조립비를 납입하여야 하는 자에 대하여 산림전용에 따르는 부담금을 별도로 부과하기 위하여 1991년 「산림법」을 개정하면서 도입되었다.

산림청장, 시장·군수 또는 영림서장은 대체조립비를 납입하여야 하는 자에 대하여 전용부담금을 부과·징수한다(산지법 제20조의3 제1항). 전용부담금 부과율은 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 해당 산림 개별공시지가의 100분의 20이다(령 제24조의3 제1항).

그러나 2001년 부담금관리기본법이 제정되면서, 농지·산지전용부담금제도는 폐지되었다(법 부칙 제8조 제3항).

(4) 농지조성비·대체산림자원조성비

농지조성비는 국가나 지방자치단체의 투자에 의해 시행된 농지개량사업의 몽리지(蒙利地)를 전용할 경우 그 투자비용을 납부하도록 1972.12.18일 제정된 「농지의보전및이용에관한법률」에 의하여 도입되었다. 법 개정을 통해 1976.1.30일부터는 절대농지를 전용하는 경우에도, 1981.7.29일부터는 도시계획구역 내 농지를 전용하는 경우에도 대체농지조성비를 부과하도록 하였다. 이러한 내용은 1994.12.22일 법률 제4817호로 제정된 「농지법」에 그대로 계승되었다.

최근에는 농지법 개정(2002.1.14일)을 통해 농지조성비의 효율적인 징수를 위하여 농지조성비를 분할 납입하고자 하는 자에게는 분할납입할 농지조성비에 대한 납입보증보험증서 등을 예치하도록 하는 등 농지조성비의 납입방법을 보완하였다(법 제40조제2항 및 제3항). 아울러, 농지전용부담금이 폐지됨에 따라서 농

38) 헌재 2002. 10. 31. 선고 2001헌바88 결정.

림부 고시(2001.12.29일)를 개정하여 농지별 단위(m²) 당 금액을 평균 86.64% 인상하였다.

<표 3-7> 농지조성비의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

	부 과		징 수	
	건 수	금 액	건 수	금 액
합 계	316,096	2,847,197	310,537	2,664,921
2002	36,492	498,320	32,681	374,191
2001	26,271	247,620	25,096	213,409
2000	27,490	187,782	27,294	181,852
'99	22,055	184,920	21,952	174,948
'98	16,763	113,005	16,648	108,725
'97년이전	187,025	1,615,550	186,866	1,611,796

자료 : 기획예산처. 2002. 「부담금운용종합보고서」.

대체산림자원조성비는 1991.11.22일 「산림법」 개정을 통해 도입되었다. 보전임지를 다른 용도로 전용하고자 하는 자나 산림훼손허가를 받아(다른 법률의 규정에 의하여 허가를 받은 것으로 보는 경우와 동 조의 적용이 배제되는 경우를 포함) 산림을 다른 용도로 전용하고자 하는 자는 산림의 조성소요되는 대체조림비를 산림개발기금에 납입하도록 하였다(법 제20조의2).

2002.11.8일 산지의 관리·이용제도를 산림법에서 분리하여 「산지관리법」을 제정하면서, 대체조림비를 대체산림자원조성비로 명칭을 바꾼 뒤, 농어촌구조개선특별회계에 미리 납부하도록 하였다(법 제19조). 대체산림자원조성비는 산림청장이 부과 징수한다(법 제19조 제3항). 대체산림자원조성비는 전용되는 산지의 면적에 단위면적당 금액을 곱한 금액으로 하되, 단위면적당 금액은 산림청장이 결정·고시하도록 하고 있다(법 제19조 제6항). 최근 산지전용부담금이 폐지되면서 산림청장 고시(2002.1.14일)를 개정하여 대체산림자원조성비 부과단가를 33% 인상하였다.

<표 3-8> 대체산림자원조성비의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

년도별	부 과		징 수	
	건 수	금 액	건 수	금 액
합 계	83,184	310,546	81,844	272,530
2002	13,346	62,920	12,974	51,404
2001	10,285	30,000	10,051	22,149
2000	10,223	32,851	10,080	26,821
'99	8,002	22,394	8,210	22,055
'98	6,049	19,520	6,061	18,486
'97년이전	35,279	142,861	34,468	131,615

자료 : 기획예산처. 2002. 「부담금운용종합보고서」.

3) 시설비용 부담형

(1) 학교용지부담제도

학교용지부담제도는 공립의 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급 및 관련경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 용이하게 할 목적으로 제정된 「학교용지확보에관한특례법」(1995.12.29 일)에 따라 도입되었다.

택지개발사업 등으로 학교설립의 수요는 급증하지만, 지방교육재정의 취약과 지가의 급격한 상승으로 학교용지 확보가 어려움을 겪고 있는 현실 등을 감안하여, 택지개발사업자가 그 시행계획을 작성할 때에는 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시키도록 하고, 대규모 개발지역 안에서 주택이나 상가를 분양할 때에는 분양받는 자에게 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있도록 함으로써 학교용지의 원활한 확보를 기할 수 있도록 하였다.

학교용지부담금은 300세대 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동

주택을 건설하는 사업에 대하여, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 주택건설용 토지 또는 주택을 분양받는 자에게 학교용지 확보를 위하여 징수하는 부담금이 다(법 제2조). 시·도지사는 학교용지의 확보를 위하여 개발사업지역에서 단독 주택 건축을 위한 토지 또는 공동주택 등을 분양받는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다(법 제5조 제1항). 부담금은 공동주택의 경우에는 분양가격의 1000분의 8, 단독주택 건축을 위한 토지의 경우에는 단독주택용지 분양가격의 1000분의 15를 부과한다(법 제5조의2).

<표 3-9> 학교용지부담금의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

	부과		징수	
	건수	금액	건수	금액
합계	116	97,984	116	83,537
2002	103	87,477	103	75,826
2001	13	10,507	13	7,711

자료 : 기획예산처. 2002. 「부담금운용종합보고서」.

(2) 광역교통시설부담금

광역교통시설부담금제는 「대도시권광역교통관리에관한특별법」 개정(2001.1.29일)을 통해, 광역교통시설의 건설에 소요되는 재원을 확충하고 다양한 광역교통시설 확보를 위한 사업에 투자할 수 있도록 종래의 광역전철부담금제를 광역교통시설부담금제로 확대·개편하면서 도입되었다.

광역교통계획이 수립·고시된 대도시권에서 택지개발사업, 도시개발사업 등을 시행하는 자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금을 납부하여야 한다(법 제11조, 령 제15조 제1항). 부담금은 시·도지사가 부과·징수한다(법 제11조의4 제1항). 부담금 산정기준과 부과율을 <표 2-15>에서 보는

바와 같이 개발사업 유형에 따라 차등 적용된다(령 제16조의2 제7항).

징수된 부담금의 100분의 40은 교통시설특별회계법에 의한 교통시설특별회계 중 광역교통시설계정에 귀속되고, 나머지 100분의 60은 부담금을 징수한 시·도에 설치된 지방광역교통시설특별회계에 귀속된다.

<표 3-10> 광역교통시설부담금 부과기준

부과대상 사업	부담금 산정기준	부과율
<ul style="list-style-type: none"> ○ 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업 ○ 도시개발법에 의한 도시개발사업 ○ 주택건설촉진법에 의한 아파트지구개발사업·대지조성사업 	$\{1\text{m}^2\text{당 표준개발비} \times \text{부과율} \times \text{개발면적} \times (\text{용적률} - 200)\}$ - 공제액	100분의 15(수도권의 경우 100분의 30)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업 (다만, 제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는 지구, 구역 또는 사업지역안에서 시행되는 경우는 제외한다) ○ 도시및주거환경정비법에 의한 주택재개발사업과 주택재건축사업 ○ 기타 제1호 내지 제5호의 사업과 유사한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 	$\{1\text{m}^2\text{당 표준건축비} \times \text{부과율} \times \text{건축연면적}\}$ - 공제액	100분의 2(수도권의 경우 100분의 4)

<표 3-11> 광역교통시설부담금의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

구분	부과		징수	
	건수	금액	건수	금액
합계	1,031	228,958	696	161,811
2002	854	166,270	618	143,122
2001	177	62,688	78	18,689

자료 : 기획예산처, 2002. 「부담금운용종합보고서」.

(3) 기반시설부담제

기반시설부담제는 준농림지역 등의 난개발에 대한 방지대책으로서 2002년 「국토의계획및이용에관한법률」이 제정되면서 도입되었다. 기반시설이 부족한 상태에서 기존의 도시기능에 무임승차하는 난개발로 인하여 여러 가지 문제를 초래하게 되자 정부는 2000년 5월 국토의 난개발 문제를 해결하기 위한 종합대책을 발표하였다. 이에 따른 후속조치로서 「국토의계획및이용에관한법률」을 제정(2002.2.4일)하여 선계획·후개발을 위한 국토의 계획적 관리체계를 구축하고 난개발행위에 따른 대책으로 기반시설부담제가 도입되었다.

기반시설부담제는 기반시설부담구역에서 개발행위로 이익을 얻는 사업시행자에게 당해 개발행위가 이루어지는 단지 내 도로 등 기반시설을 설치하도록 하거나 기반시설부담금을 부과하도록 하고 있다. 따라서 기반시설부담은 원인자부담에 해당한다. 그러나 기반시설부담의 법적 성격은 동시에 수익자부담금, 즉 개발이익의 환수에 해당하는 것으로도 해석할 수 있다.³⁹⁾ 따라서 기반시설부담제는 종래의 부담금 분류체계에 따를 경우 원인자부담의 성격과 수익자부담의 성격을 동시에 갖는 중간적 성격의 부담금으로 분류할 수 있고, 부담금의 기능에 따라 분류하면 재정수입확충형 부담제로서 시설정비부담형 부담금의 일종으로 볼 수 있다.

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발밀도관리구역 외의 지역으로서 건축물의 건축·공작물의 설치 또는 토지의 형질변경 등의 개발행위가 집중되는 지역이나, 10만㎡ 이상으로 토지의 형질변경이 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역 및 그 주변지역 중 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역을 기반시설부담구역으로 지정할 수 있다(법 제67조 제1항, 령 제64조 제1항). 기반시설부담구역 안에서 건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경이나 건축물의 건축 등의 개발행위를 하는 자는 기반시설부담계획이 정하는 바에 따라 기반시설부담구역 안에 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확

39) 류해웅·김승중. 2002. 「국토기본법과 국토계획법」. 경기 : 국토연구원. p249.

보하여야 한다(법 제68조 제1항). 기반시설부담 개발행위를 하는 자가 설치하거나 확보하여야 하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지는 도로, 공원, 녹지, 학교용지, 수도 등 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지로 한다(법 제68조 제2항).

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설부담구역이 지정·고시된 경우에는 필요한 용지소요 총비용, 기반시설부담 개발행위자의 부담분 및 그 부담시기 등이 포함된 기반시설부담계획을 수립하여야 한다(법 제70조 제1항). 기반시설부담 개발행위를 하는 자가 납부한 비용은 당해 기반시설부담구역 안에 설치하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보에 한하여 사용하여야 한다(법 제73조). 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설의 효율적인 설치 또는 그에 필요한 용지의 효율적인 확보를 위하여 필요한 경우에는 기반시설부담기준에 관한 규정에도 불구하고 기반시설부담 개발행위를 하는 자로 하여금 그에 상당하는 비용을 납부하게 하여, 지자체장이 대신 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보할 수 있다(법 제69조). 기반시설 중 다른 법률에서 그 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보에 관하여 따로 정하고 있는 경우 당해 기반시설에 대하여는 다른 법률에 의한 부담분을 감면하도록 하고 있다(법 제68조 제3항).

(4) 과밀부담금

과밀부담금제도는 1994.1.7일 「수도권정비계획법」의 개정을 통해 인구와 산업의 수도권 집중을 효율적으로 억제하고 수도권 안의 지역간 불균형을 해소하기 위하여 수도권의 권역을 조정하고, 과도한 인구등의 집중을 억제하기 위하여 도입되었다.

헌법재판소는 “과밀부담금은 인구집중에 따른 여러 문제의 해결을 위한 공사시행의 원인을 제공하게 됨에 따라 부과하는 원인지부담금의 성격과, 건축물이 기반시설이 풍부한 수도권에 입지함에 따라 생기는 이득분을 수익자에게서 환수

하여 낙후지역의 개발에 투자하고자 하는 수익자부담금의 성격을 함께 지니고 있지만, 기본적으로는 과밀억제권역 내에서의 인구집중 유발시설의 신축·증설을 억제함으로써 수도권외의 과밀해소 및 지역균형발전이라는 국가적 목적의 달성을 유도하기 위해 정책적으로 부과되는 특별부담금”이라고 판시하여, 과밀부담금을 원일자부담금과 수익자부담금의 성격을 동시에 갖는 중간적 형태의 부담금으로 보았다.40)

과밀억제권역 안의 지역으로서 서울특별시의 인구집중 유발시설 중 업무용 건축물·판매용 건축물·공공청사 등의 건축물을 건축하고자 하는 자는 과밀부담금을 납부하여야 한다(법 제12조 제1항, 령 제16조 제1항). 즉, 업무용(25,000㎡ 이상), 판매용(15,000㎡ 이상), 공공청사(3,000㎡ 이상), 복합용(25,000㎡ 이상) 건축물을 건축(신축, 증축 및 용도변경)하고자 하는 자는 표준건축비의 10%를 납부하여야 한다. 부담금은 부과대상건축물이 속하는 지역을 관할하는 시·도지사가 부과·징수하되, 건축물의 건축허가일 또는 신고일을 기준으로 산정하여 부과한다(법 제15조 제1항). 징수된 부담금의 100분의 50은 토지관리및지역균형개발특별회계법에 의한 토지관리및지역균형개발특별회계에 귀속하고, 100분의 50은 부담금을 징수한 건축물이 소재하는 시·도에 귀속한다(법 제16조).

<표 3-12> 과밀부담금의 부과 및 징수실적

(단위 : 건, 백만 원)

	부 과		징 수	
	건 수	금 액	건 수	금 액
합계	400	698,373	266	321,921
2002	87	201,486	32	28,747
2001	58	106,134	42	79,422
2000	48	79,587	36	68,716
'99	29	30,974	38	64,730
'98	41	150,251	29	46,700
'97년이전	137	129,941	89	33,606

자료 : 기획예산처. 2002. 「부담금운용종합보고서」.

40) 현재 2001. 11. 29. 선고 2000헌바23 결정.

4. 기타의 방법에 의한 개발이익환수제도

1) 기부채납

우리나라에서 공공시설 부담제도로 그동안 활용되고 있는 것은 각종 개발사업 허가 시 부관으로 부과되는 기부채납제도이다⁴¹⁾. 주택사업 승인 등 도시개발사업 인·허가의 조건으로 기부채납이 부관으로 붙여지는 것은, 주택사업 등으로 야기된 도로, 공원, 학교 등 공공시설의 신규수요를 그 시설의 주된 이용자가 부담하도록 하기 위한 것으로서, 그렇게 하는 것이 정의의 원칙에 합치되기 때문이다.⁴²⁾

종래 토지형질변경사업과 관련하여 「도시계획법」은 도시계획구역 안에서 토지의 형질변경 등 개발행위를 허가함에 있어서 필요하다고 인정되는 경우에는, 대통령령이 정하는 바에 따라 개발행위에 따른 공공시설 설치를 조건으로 개발행위 허가를 할 수 있도록 규정하였다. 이 때 개발행위의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다(법 제49조). 현행 「국토의계획및이용에관한법률」에 따르면, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위를 허가 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다고 규정하고 있다(법 제57조 제4항).

41) 기부채납은 국유재산법 제9조 및 동법 시행령 제5조에서 규정되고 있는데, 법률 및 시행령에는 기부채납의 가능성 및 절차만을 규정하고 있을 뿐이며, 어떠한 경우에 기부채납이 이루어질 수 있는가에 대해서는 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 이에 대하여 법률 또는 그 시행령에 기부채납의 직접적인 유형을 규정하고, 이에 따른 세부적인 절차사항을 하위법령에서 규율하는 형태가 법적 체계상으로는 바람직하다는 지적이 있다(류지태. 2001. 4. “현행 국유재산관리의 법적 문제”. 「토지연구」 제12권 제1호. p53.)

42) 권오창. 2001. 「미국과 한국에서의 공공시설부담제도에 관한 비교법적 연구」. 경희대 박사학위논문. p103.

이러한 기반시설부담 조건부 개발행위허가의 이행을 보장하기 위하여 이행강제금, 원상회복 및 대집행제도를 두고 있다.

그러나 수익적 행정행위의 경우에 있어서는 부당결부금지의 원칙 및 비례의 원칙 등 행정상 일반원칙에 합치하는 한, 법령에 특별한 근거규정이 없더라도 그 부관으로서 부담을 붙일 수 있으므로, 대부분의 법률에서 각종의 개발사업 인·허가시 기부채납에 관한 근거규정을 두고 있지 않고 있다.

결국, 기부채납을 통한 공공시설 부담제도는 사업시행자로 하여금 당해 사업으로 인하여 발생한 기반시설의 부족문제를 해소하고 사업허가 및 용도변경 등으로 발생한 개발이익을 간접적으로 환수하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

2) 공공용지 감보

환지방식의 도시개발사업(토지구획정리사업)을 시행하면 공원, 도로 등의 공공용지 조성과 공사비 등에 쓰일 사업비를 충당하기 위하여 전체 토지 중 일부를 제외하고 나머지를 종전 토지의 관계 권리자에게 배분한다. 이와 같은 환지처분에 의하여 종전의 토지면적에 비하여 사업시행 후 환지로 받게되는 면적이 감소하는 것을 감보라 한다.

사업시행자는 도시개발사업에 필요한 경비에 충당하거나 규약·정관·시행규정 또는 실시계획이 정하는 목적을 위하여 일정한 토지를 환지로 정하지 아니하고 체비지 또는 보류지로 정할 수 있다(도시개발법 제33조 제1항). 토지구획정리사업 등 토지정비·개선사업이 있게 되는 경우 토지의 단위면적 당 이용가치가 상승하게 되어 환지의 가격이 상승하게 되기 때문에, 「도시개발법」에서는 이러한 가격상승으로 발생한 개발이익을 감보라는 공공용지부담의 형식으로 환수하고 있다.

3) 토지수용시 개발이익 배제

토지수용에 따른 손실보상과 관련하여 헌법 제23조 제3항에서 규정하는 '정당한 보상' 원칙은 피수용재산의 객관적인 재산가치에 대한 완전보상을 뜻한다. 그러나 「토지수용법」은 피수용토지에 관한 손실액의 산정을 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 도매물가상승률, 기타 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황을 참작하여 평가한 적정가격과, 사용할 토지에 관한 손실은 그 토지 및 인근토지의 지료·차임 등을 고려한 적정가격으로 보상하여야 한다고 규정하였다(제46조 제1항). 다시 말해, 당해 토지의 협의성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정 고시일에 가장 근접한 시점에 공시된 공시지가를 기준으로 보상하도록 함으로써, 공공사업으로 인해 발생한 개발이익을 공공이 내재화 할 수 있도록 하였다.

「토지수용법」과 「공공용지의취득및손실보상에관한특례법」을 통합한 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」(2002.2.4일 제정)에서는, 보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 않도록 함으로써(법 제67조 제2항), 보상액 산정 시 개발이익 배제의 원칙을 명문으로 규정하였다.

이와 관련하여 헌법재판소는 “공익사업 시행계획이 공표되면, 통상의 경우 그 대상토지의 이용가치가 장차 증가될 것을 기대하여 지가는 그 기대치만큼 미리 상승하게 되고, 공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 기업자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 피수용자인 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생한 것이 아니므로, 이러한 개발이익은 형평의 관념에 비추어 볼 때 토지소유자에게 당연히 귀속되어야 할 성질의 것은 아니고, 오히려 투자자인 기업자 또는 궁극적으로는 국민 모두에게 귀속되어야 할 성질의 것”으로 보고 있다. 또한 “개발이익은 공공사업의 시행에 의하여 비로소 발생하는 것이므로 그것이 피수용토지가 수용 당시 갖는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수도 없고 개발

이익이란 시간적으로 당해 공익사업이 순조롭게 시행되어야 비로소 현재화 될 수 있는 것이므로 아직 공익사업이 시행되기도 전에 개발이익을 기대하여 증가한 지가부분은 공익사업의 시행을 불모로 한 주관적 가치부여에 지나지 않는다. 즉, 수용에 의하여 토지소유자가 입은 손실과 공익사업의 시행으로 발생하는 이익은 별개의 문제이다. 그러므로 공익사업이 시행되기도 전에 미리 그 시행으로 기대되는 이용가치의 상승을 감안한 지가의 상승분을 보상액에 포함시킨다는 것은 피수용토지의 사업시행 당시의 객관적 가치를 초과하여 보상액을 산정하는 셈이 된다. 따라서 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고는 볼 수 없으므로, 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정한다 하여 헌법이 규정한 정당보상의 원리에 어긋나는 것이라고는 판단되지 않는다”고 판시하고 있다.⁴³⁾

이 장에서 우리는 현행 개발이익환수제도가 어떻게 구성되어 있고, 그 내용은 어떠한지를 분석하였다. 다음 장은 이들 환수제도가 실제 어떻게 운영되고 있는지, 개발이익은 어느 정도 발생하고 어느 정도 환수되고 있는지, 그리고 우리나라 개발이익환수제도의 근본적인 문제점은 어디에 있는지 등을 분석하고자 한다.

43) 헌재 1990. 6. 25 선고 89헌마107 결정.

CHAPTER 4

개발이익환수제도의 운영실태 분석

1. 거시분석

1) 개발이익 발생규모

개발이익은 토지가치의 증가형태로 나타나기 때문에 개발이익 발생규모는 토지시장 및 부동산시장의 여건 변화에 따라 큰 차이가 있다. 예컨대, <표 4-1>에서 보는 바와 같이 토지공개념제도 도입 직전인 1990년에 개발이익은 240조 원이 발생했지만, 외환위기 발생 처음 1년 동안에는 114조 원의 손실이 발생하였다.

그럼에도 불구하고 매년 국민총생산액의 상당부분에 해당하는 개발이익이 토지에서 발생하는 것이 현실이라고 할 수 있다. 1980년도에 지가총액은 135조 원이었지만, 2001년에는 1,419조 원으로 증가하였다. 다시 말해, 지난 20여년 동안 발생한 총 개발이익은 1,284조 원에 달한다.

<표 4-1> 국내총생산액과 지가총액, 1980~2001년

(단위 : 10억 원)

		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
국내총생산 (GDP)		36,672	78,088	168,438	377,350	418,479	453,276	444,367	482,744	521,959	545,013
지 가	개별 공시 지가	122,047	329,235	1,058,392	1,308,655	1,315,853	1,328,353	1,332,471	1,232,903	1,277,413	1,285,972
	총지가	134,668	363,279	1,167,834	1,443,976	1,451,918	1,465,711	1,471,955	1,357,673	1,410,696	1,418,947
	개발 이익	15,729	25,430	240,340	7,942	13,793	6,244	-114,282	53,022	8,251	18,730
	조정 총지가	82,598	239,364	775,481	1,015,245	962,541	969,328	963,905	876,397	895,535	894,907

- 주 : 1) 개별공시지가 : 지가공시에관한연차보고서 상 개별공시지가 총액(1998~2000년)에 지가변
동률(1980~2001년)을 고려하여 산정
2) 총지가 : 개별공시지가 대상토지를 전국토 면적으로 환산한 지가
3) 개발이익 : 다음연도의 총지가에서 당해연도의 총지가를 뺀 지가
4) 조정총지가 : 개별공시지가 대상토지를 종합토지세 과세대상으로 환산한 지가

2) 개발이익 환수규모

공지가제도 등 지가관련 정보체계 구축, 종합토지세 도입 등 세제개편, 기타 토지공개념제도 도입 등에 힘입어 토지에서 발생한 개발이익의 환수규모는 꾸준히 개선되고 있다. 예컨대, 토지에 대한 제반 조세의 징수규모는 1980년 5,550억 원에서 1990년 3조 8천억 원, 2001년 17조 5천억 원으로 지난 20여년 동안 32배 증가하였다. 토지공개념제도를 포함한 제반 부담금의 징수규모 역시 1990년 1,560억 원에서 2001년 5,770억 원으로 3.7배 증가하였다. 조세와 부담금을 모두 합한 총 징수규모는 1980년 5,550억 원에서 2001년 18조 원으로 늘어났다. 징수 규모가 21년 동안 총 32배, 연 평균 1.18배씩 증가해 온 것이다.

<표 4-2> 토지관련 과세 및 부담금 환수실적, 1980~2001년

(단위 : 10억 원)

		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
취득 과세	취득세	66	127	438	1,139	1,346	1,494	1,272	1,504	1,606	1,849
	농어촌특별세	7	13	44	114	135	149	127	150	161	185
	등록세	44	113	455	1,283	1,531	1,590	1,454	1,840	1,967	2,431
	교육세	9	23	91	257	306	318	291	368	393	486
	소계	125	275	1,028	2,793	3,318	3,551	3,144	3,863	4,127	4,951
보유 과세	종합토지세	75	135	448	1,330	1,311	1,346	1,300	1,330	1,365	1,425
	교육세	15	27	90	266	262	269	260	266	273	285
	도시계획세	29	63	146	433	416	438	439	451	468	476
	소계	119	225	684	2,029	1,989	2,053	1,999	2,047	2,106	2,186
이전 과세	양도소득세	68	134	626	1,356	1,586	1,728	1,286	1,019	1,400	1,481
	법인세특별부가세	240	425	1,360	3,731	3,895	3,589	3,720	4,201	8,371	8,334
	상속세	2	17	78	669	520	542	486	445	306	238
	증여세				335	316	479	456	307	297	314
	자산재평가세			1	4	19	19	11	113	87	65
	소계	310	577	2,068	6,109	6,335	6,349	6,061	6,059	10,438	10,389
토지 공개 년	토지초과이득세										
	택지소유상한부담금				331	273	228	53			
	개발부담금			23	129	334	356	145	57	25	29
	소계		0	23	460	607	584	198	57	25	29
기타 부담 금	대체농지조성비		30	132	197	200	261	109	175	182	213
	농지전용부담금				270	337	379	129	239	259	287
	대체조림비			2	21	22	32	18	22	27	22
	산지전용부담금				77	59	58	15	18	22	25
	소계		30	134	566	618	730	272	455	490	548
합계	토지조세	555	1,077	3,780	10,931	11,643	11,953	11,205	11,969	16,671	17,526
	토지부담금	0	30	156	1,026	1,225	1,315	469	511	515	577
	합계(27)	555	1,107	3,936	11,957	12,868	13,268	11,674	12,480	17,186	18,103

주 : 1) 농어촌특별세는 취득세액의 10% 가산세
 2) 교육세는 '90년 이전은 방위세였고, 등록세와 재산세(종합토지세)액의 20% 가산세
 3) 등록세, 양도소득세, 법인세특별부가세액은 각 세액을 (토지분 취득세)/(토지+주택 취득세)비율로 산정
 4) 상속세와 증여세는 각 세액을 (토지분 상속 및 증여재산가액)/(상속 및 증여재산가액 총액)의 비율로 산정
 5) 토지초과이득세는 1991~1993년에만 부과되어 본 표에서는 누락
 자료 : 국세청. 각 년도. 「국세통계연보」. 행정자치부. 각 년도. 「지방세정연감」. 건설교통부. 각 년도. 「국토이용에관한연차보고서」.

이 중 개발이익 환수액은 1980년 3,100억 원에서 11조 원으로 35.4배 증가하였다. 양도소득세 등 이전과세가 1980년 3,100억 원에서 2001년 10조 원으로 33.5배 증가하고, 개발부담금 등 제반 부담금이 1990년 1,560억 원에서 2001년 5,770억 원으로 3.7배 상승한 때문이다.

3) 개발이익 환수수준

지난 20여년간 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조 원이 증가하였다. 반면에, 토지에 대한 개발이익 환수총액(이전과세 + 취득과세 + 토지부담금)은 총 113조 원에 불과하다. 개발이익 환수수준이 8.8%에 불과한 것이다. 취득세 등 이전과세는 엄격히 말해 개발이익 환수수단이라고 보기 어렵기 때문에, 개발이익 환수총액에서 이전과세를 제외하면 환수수준은 6.1%로 떨어진다. 공시지가가 시장가격의 평균 70~80% 수준에 불과한 현실을 고려할 때, 개발이익 환수수준은 이보다 훨씬 낮은 4.6~6.6% 수준에 불과한 것으로 추정된다.

개발이익 발생규모와 개발이익 환수수준을 실증적으로 분석한 결과, 사실상 막대한 규모의 개발이익이 토지에서 발생하고 있음에도 환수수준은 아주 미진한 것을 알 수 있다. 그동안 양도소득세율이 최하 9%에서 36%였던 것을 감안하면, 적어도 개발이익 환수수준은 평균 22.5%정도는 되어야 하지만, 실제 환수수준은 그 기준의 1/4에 불과한 것이다.

그동안 복잡·다기하다는 평가를 받을 정도로 다양한 개발이익환수제도가 도입·시행되었음에도 이처럼 환수수준이 낮은 것은, 환수제도 자체가 미흡했기보다는 제도운영의 효율성이 크게 떨어진 데에 기인하는 것으로 보인다. 특히, 개발이익 환수의 기반이 되는 토지과표(또는 공시지가)가 실제 시장가격에 비해 현저히 낮은데 주로 기인하는 것으로 판단된다.

<표 4-3>과 <그림 4-1>은 지난 20여년 동안의 토지과표 현실화 수준을 시계열로 보여준다. 1990년도 공시지가제도가 도입된 이후 현실화율은 꾸준히 증가해

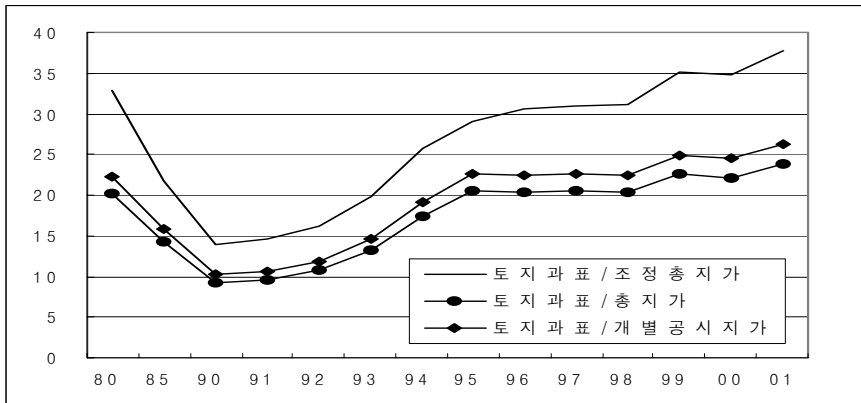
오고 있는 것을 볼 수 있다. 그렇지만 총 개별공시지가 대비 총 토지과액 비율을 평균 25% 수준에 머물고 있다. 공시지가가 시장가격의 70~80%에 불과한 현실을 고려한다면, 토지과표의 실제수준은 시장가격의 18% 정도에 그친다고 할 수 있다.

<표 4-3> 토지과표의 현실화 수준, 1980~2001년

(단위 : %)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
토지과표/조정총지가	32.89	21.72	13.89	29.07	30.62	31.03	31.06	35.09	34.86	37.72
토지과표/총지가	20.17	14.31	9.23	20.44	20.30	20.52	20.34	22.65	22.13	23.79
토지과표/개별공시지가	22.26	15.79	10.18	22.55	22.40	22.65	22.47	24.94	24.44	26.25

- 주 : 1) 토지과표 : 행정자치부 지방세정연감 상 종합토지세 산출세액 기준
 2) 조정총지가 : 개별공시지가 대상토지를 종합토지세 과세대상으로 환산한 지가 기준
 3) 총지가 : 개별공시지가 대상토지를 전국토 면적으로 환산한 지가 기준
 4) 개별공시지가 : 지가공시에관한연차보고서 상 개별공시지가 총액 기준



<그림 4-1> 토지과표의 현실화 수준, 1980~2001년

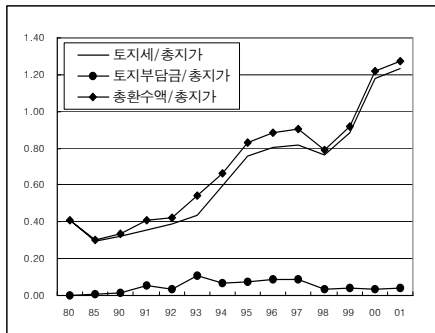
이처럼 토지과표의 현실화율이 낮기 때문에, 토지세 대비 총지가 비중이 꾸준히 증가하고는 있지만, 여전히 토지관련 조세액이 총지가에서 차지하는 비중은

연평균 1% 내외, 조정총지가에서 차지하는 비중은 2% 내외에 불과하다. 특히 보유세액은 지가총액의 0.14% 수준에 불과하다. 지방세법에 종합토지세의 세율을 0.2~5%로 정한 것과 비교해 보면, 보유세액의 징수수준이 현저히 낮다는 것을 확인할 수 있다.

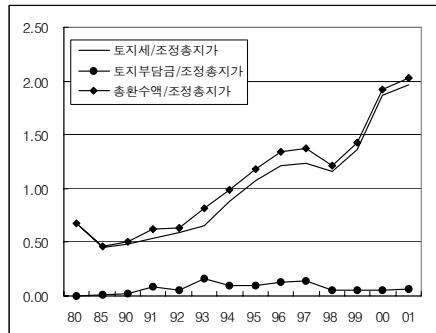
<표 4-4> 지가총액 대비 토지조세 비중, 1980~2001년

(단위 : %)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
토지세/총지가	0.41	0.30	0.32	0.76	0.80	0.82	0.76	0.88	1.18	1.24
토지부담금/총지가	0.00	0.01	0.01	0.07	0.08	0.09	0.03	0.04	0.04	0.04
총환수액/총지가	0.41	0.30	0.34	0.83	0.89	0.91	0.79	0.92	1.22	1.28
토지세/조정총지가	0.67	0.45	0.49	1.08	1.21	1.23	1.16	1.37	1.86	1.96
토지부담금/조정총지가	0.00	0.01	0.02	0.10	0.13	0.14	0.05	0.06	0.06	0.06
총환수액/조정총지가	0.67	0.46	0.51	1.18	1.34	1.37	1.21	1.42	1.92	2.02



(1) 총지가 기준



(2) 조정지가 기준

<그림 4-2> 지가총액 대비 토지조세 비중 추이, 1980~2001년

따라서, 개발이익환수제도의 개편은 새로운 환수제도를 도입하기 보다는 이미 운영되고 있는 환수제도의 체계성을 강화하는 한편, 환수제도 운영의 실효성을 획기적으로 개선하는 방향으로 논의되어야 할 것으로 보여진다. 이때 환수제도 운영의 실효성 제고를 위해서는 환수제도의 기반을 공시지가 또는 과세표준에

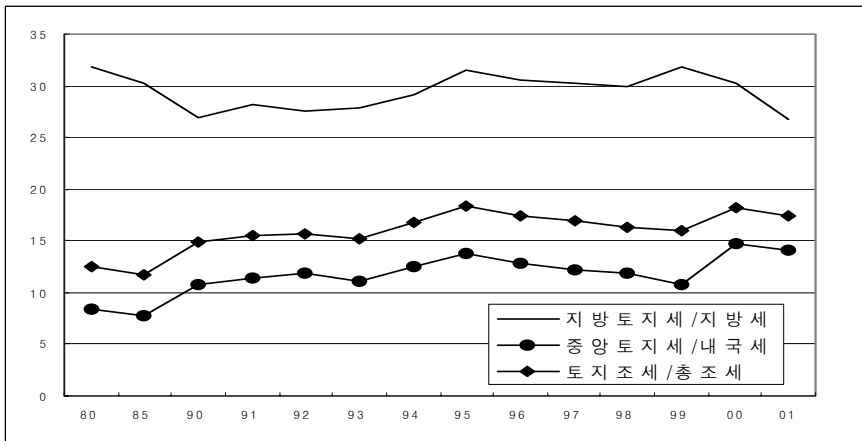
두기보다 부동산 실거래가에 두는 방향으로 개선해야 할 것으로 판단된다.

한편, 토지의 취득 및 보유과세가 지방세에서 차지하는 비중은 <표 3-5>와 <그림 3-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 평균 30%대이다. 그리고 이전과세가 국세에서 차지하는 비중은 평균 12%를 유지하고 있다. 그런데, 취득과세가 보유과세의 2배 이상이다. 선진제국에서 볼 수 있는 현상, 즉 보유과세가 취득과세의 2배 이상인 것과 상반되는 모습을 보이고 있다. 이것은 보유과세를 현재보다 강화하는 한편, 이전과세는 현재보다 낮출 필요성이 있다는 것을 시사한다.

<표 4-5> 총조세 대비 토지조세 비중, 1980~2001년

(단위 : %)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지방정부토지세 / 지방세	31.82	30.21	26.89	31.48	30.51	30.29	29.99	31.80	30.26	26.76
중앙정부토지세 / 내국세	8.44	7.69	10.81	13.77	12.88	12.17	11.83	10.74	14.68	14.03
토지조세 / 총조세	12.48	11.76	14.82	18.31	17.48	16.92	16.38	15.96	18.18	17.41



<그림 4-3> 총조세 대비 토지조세 비중 추이, 1980~2001년

<표 4-6> 부동산 거래세와 보유세의 세수비중 국제비교, 2000년

(단위 : %)

	한국	미국	일본	독일	영국
거래세	70.8	1.7	16.8	36.1	21.1
보유세	29.2	98.3	83.2	63.9	78.9

자료 : 재경부. 2003. 「정기국회 국정감사자료」 (경향신문, 2003.9.30일자).

2. 미시분석

1) 사례지역 개요

“개발”과 연계된 협의의 개발이익을 분석하기 위하여, 개발부담금을 아직 적용하고 있는 수도권외의 서부, 동북부, 남부의 택지사업지구 중 택지가 최근에 공급된 사업지구를 각각 1개씩 사례지역으로 선정하였다. 서부의 부천 상동, 동북부의 남양주 호평, 그리고 남부의 용인 죽전지구가 선정되었다. 세 지구 모두 택지개발촉진법에 의해 시행되는 이른 바 공영개발 사업지구이다.

<표 4-7> 택지개발 사례지역의 개요

		부천상동	용인죽전	남양주호평
면적 (㎡)		3,118,912	3,590,784	1,103,793
추진 경위	지구지정	94. 12. 10	98. 10. 7	94. 3. 10
	개발계획승인	97. 8. 27	98. 12. 1	98. 12. 22
	실시계획승인	98. 12. 9	01. 2. 5	01. 2. 28
	보상착수	97. 10. 31	00. 4. 14	99. 2. 3
	택지공급	97.11~99.11	00.6~01.3	99.10~02.1
	주택분양	99.11~00.11	01.9~03.2	02.6~02.11
사업근거법		택촉법	택촉법	택촉법

부천 상동, 용인 죽전, 남양주 호평 3개 지구에서 토지개발사업자는 각각 1.24조 원, 1.53조 원, 4,600억 원의 자금을 투입하여 택지개발을 시행하였다. 사업 종료 후, 토지개발사업자는 분양대금으로 각각 1.26조 원, 1.74조 원, 5,400억 원을 회수할 계획이다.

<표 4-8> 투자사업비 및 자금회수

(단위 : 백만 원, m²)

			부천상동	용인죽전	남양주호평
투자 사업비	합계		1,244,610	1,531,079	459,885
		(평균조성원가)	2,070,400원	2,748,400원	2,167,200원
	직접비	소계	1,127,057	1,325,328	399,402
		용지비	768,435	614,861	228,716
		조성비	318,037	680,982	157,386
		직접경비	20,426	21,381	6,641
		이주대책비	20,160	8,104	6,659
	간접비	소계	117,553	205,751	60,483
		판매비및관리비	36,860	58,485	16,574
		간접비용	80,693	147,266	43,909
자금 회수액	면적	계	3,118,912	3,185,017	1,137,843
		유상공급	1,987,151	1,841,400	701,500
		무상공급	1,131,761	1,343,617	436,343
	금액		1,263,038	1,745,318	544,780
		(평균공급가격)	2,101,100원	3,133,200원	2,566,900원

주 : 평균조성원가는 투자사업비÷유상공급면적, 평균공급가격은 자금회수액÷유상공급면적으로 추정

한편, 개발이익은 토지개발 과정에서만 발생하는 것이 아니다. 주택건설과 주택공급 이후에도 발생한다. 이처럼 토지개발부터 주택분양까지의 일련의 과정에서 발생한 총 개발이익을 추정하기 위하여, 3개 사례지역 내에서 각각 3개의 아

파트 분양사례를 조사하였다. 이들 사례지역 내 분양아파트 규모는 32평~46평 까지 다양하게 분포하였다.

<표 4-9> 주택공급 사례지역의 개요

(단위 : 만 원)

구 분	부천상동			용인죽전			남양주호평		
	A사	B사	C사	D사	D사	E사	F사	G사	H사
주택사업 주체									
택지계약 시기	99. 02	97. 11	99. 11	00. 06	00. 06	01. 03	02. 01	99. 10	99. 12
주택분양 시기	99. 11	00. 11	00. 02	03. 02	03. 02	01. 09	02. 06	02. 11	02. 10
주택규모(분양평수)	39	32	32	46	32	38	36	32	32
호당 택지비(a)	4,624	3,507	3,609	9,304	6,272	7,988	3,876	3,056	3,298
호당 추정건축비 ¹⁾ (b)	9,750	8,000	8,000	11,500	8,000	9,500	9,000	8,000	8,000
호당 추정기타비용 ²⁾ (c=(a+b)*0.2)	2,875	2,301	2,322	4,161	2,854	3,498	2,575	2,211	2,260
호당 추정건설원가 (d=a+b+c)	17,249	13,808	13,931	24,965	17,126	20,986	15,451	13,267	13,558
호당 분양가격(e)	18,220	14,353	14,490	40,500	27,800	25,431	15,250	17,100	16,240
호당 추정세전이익 (f=e-d)	971	545	559	15,535	10,674	4,445	(201)	3,833	2,682
호당 현재가격 (2003. 4월)	37,000	27,000	27,000	42,000	29,000	33,000	20,000	19,000	19,000

주 : 1) 평당 250만 원(표준건축비에 15% 가산)을 기준으로 호당 건축비를 산정

2) 호당 기타비용은 택지비에 대한 금융비용과 기타 간접비용 및 정상이윤을 고려하여 택지비와 건축비의 20%로 가정

자료 : 김근용. 2003.6. 「공공택지 조성 및 공급제도 개선방안 연구 : 제1편 공공택지 공급제도」. 건설교통부·국토연구원, 중간연선회 자료. p29.

2) 개발이익 발생규모

토지개발 과정에서 발생한 개발이익 규모는 사업지구의 토지이용계획, 사업지구 위치 및 택지분양 시기 등에 따라 상당한 차이가 나타났다. 부천 상동, 용인 죽전, 남양주 호평 3개 지구에서 토지개발회사는 180억 원~2,100억 원의 개발이익을 실현하여, 투자금액의 1.5~16.9%, 3개 사업지구 평균 9.81%에 상당하는 투

자수익률을 달성하였다.

주택건설 역시 사업지구 위치 및 분양시기 등에 따라 개발이익의 발생규모가 상당한 차이가 나타나고 있다. 1999~2000년 사이에 부천 상동에서 주택을 분양한 A사, B사, C사 모두 호당 971만 원~545만 원, 평당 17만 원~33만 원의 세전이익 실현하였다. 2002년 용인 죽전지구에서 주택을 분양한 D사와 E사는 호당 1억 5,535만 원~4,445만 원, 평당 338만 원~117만 원의 상당한 세전이익을 실현하였다. 2002년 남양주 호평지구내 G사, H사는 호당 3,833만 원~2,682만 원, 평당 84만 원~120만 원의 세전이익을 실현하였으나, 앞서 분양한 F사는 이익을 얻지 못했다. 분양시기별 그리고 입지별로 상당한 차이를 발견할 수 있다.

<표 4-10> 사례지구의 단계별 개발이익 발생규모

(단위 : 만 원/평당)

	아파트 단지	부천상동			용인죽전			남양주호평		
		A사	B사	C사	D사	D사	E사	F사	G사	H사
토지조성 및 공급	보상가	62.7			57.4			51.7		
	조성비등	144.3			217.5			165.0		
	조성원가	207.0			274.8			216.7		
	평균공급가격	210.1			313.3			256.7		
	(개발이익)	3.1			38.5			40.0		
주택건설	택지비	118.6	109.6	112.8	202.3	196.0	210.2	107.7	95.5	103.1
	건축비	250.0	250.0	250.0	250.0	250.0	250.0	250.0	250.0	250.0
	부대비	73.7	56.3	72.5	90.5	89.2	92.1	71.5	69.1	70.6
	추정건설원가	442.3	415.9	435.3	542.7	535.2	552.3	429.2	414.6	423.7
	분양가	467.2	448.5	452.8	880.4	868.8	669.3	423.6	534.4	507.5
	(개발이익)	24.9	32.6	17.5	337.7	333.6	117.0	-5.6	119.8	83.8
주택분양	분양가	467.2	448.5	452.8	880.4	868.8	669.2	423.6	534.4	507.5
	현재시가(03.4월)	948.7	843.8	843.8	913.0	906.3	868.4	555.6	593.8	593.8
	(개발이익)	481.5	395.3	391.0	32.6	37.5	199.2	132.0	59.4	86.3

택지개발-택지공급-주택건설-주택공급 등 일련의 과정에서 발생한 개발이익 총 규모는 사업지구의 토지이용계획, 사업지구 위치 및 분양시기 등에 따라 상당

한 차이가 나타났다. 택지조성-택지공급의 경우 토지개발자는 평당 3만 원~40만 원의 개발이익을 얻었다. 주택건설-주택분양의 경우에도 주택건설업자는 평당 -56,000원~337만 원의 개발이익을 향유하였다. 반면에, 주택 피분양자는 평당 32만 원~481만 원의 이익을 얻어 토지개발업자, 주택건설업자보다 월등히 높은 개발이익을 향유한 것으로 나타났다.

3) 개발이익 분배구조

개발이익의 분배구조는 택지개발-택지공급, 주택건설-주택공급 2단계로 나누어 분석할 필요가 있다.

먼저, 토지개발과정에서 발생한 개발이익은 전면매수방식의 개발인 경우 개발업자와 공공부문으로 귀속되며, 환지방식의 개발인 경우 토지소유자·개발업자·공공부문 세 주체에 분배된다.

<표 4-11> 택지개발 사례지구의 개발이익 발생규모

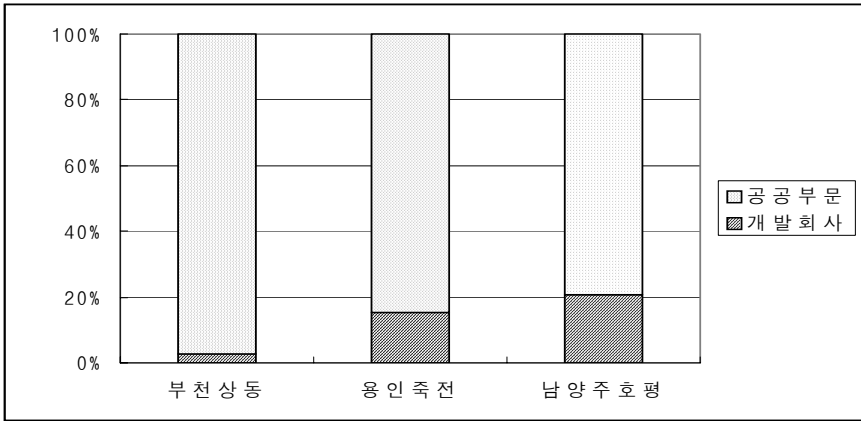
(단위 : 백만 원, %)

			부천상동	용인죽전	남양주호평
개발이익	금액	계	727,245	1,331,310	370,952
		개발회사	18,428	214,239	84,895
		공공부문	708,817	1,117,071	286,057
	배분 비율	개발회사	2.53	16.09	22.88
		공공부문	97.47	83.91	77.12

주 : 공공부문에 환수된 개발이익 규모는 <표 4-8>의 기부채납 면적에 <표 4-10>의 평균조성원가를 곱하여 추정함.

사례대상사업의 경우 총 개발이익은 3,700억 원~1조 3,310억 원이 발생하였다. 이 중 개발업자는 184억 원~2,142억 원의 개발이익을 받았다. 한편, 택지개발사업 이후 도로·공원·녹지 등 공공용지의 무상 기부채납으로 공공에 환수된 개

발이익의 규모는 3천억 원~1.1조 원에 상당하였다. 즉, 사례대상사업의 경우 토지개발 과정에서 발생한 개발이익은 개발업자에게 2.5~23%, 공공부문에 77~97%가 배분된 것이다.



<그림 4-4> 택지개발 사례지구의 개발이익의 분배구조

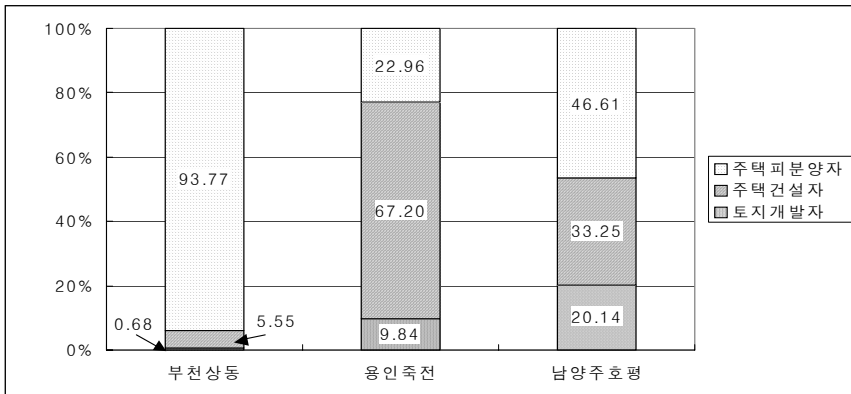
주택건설·주택공급 과정에서 발생한 개발이익은 주택건설업자와 주택을 분양 받은 자에게 귀속된다. 아파트 분양이후 주택가격 상승을 고려했을 때, 2003.4월 현재 사례지역에서 발생한 평당 총 개발이익은 130만 원~540만 원이었다.

<표 3-11>과 <그림 3-5>에서 확인할 수 있듯이, 이 중 토지개발업자는 평당 3만 원~40만 원, 주택건설업자는 평당 -5.6만 원~340만 원, 그리고 아파트 피분양자가 평당 30만 원~480만 원의 개발이익을 나누어 가졌다. 다시 말해, 토지개발부터 주택분양까지 전 과정에서 발생한 개발이익의 대부분을 민간 주택건설업자와 주택 피분양자가 사유화한 것으로 나타났다. 개발이익은 토지개발업자가 주로 사유화한다는 기존 인식과 상당히 다르다. 이것은 개발이익환수제도는 “토지개발”에만 초점을 두기보다 토지 및 부동산에서 발생한 모든 자본이득으로 관심을 바꾸어야 한다는 것을 시사한다.

<표 4-12> 토지개발 및 주택건설의 개발이익 분배구조

(단위 : 만 원, %)

		부천상동			용인죽전			남양주호평		
		A단지	B단지	C단지	D단지	D단지	E단지	F단지	G단지	H단지
금액	합계	509.5	431.0	411.6	408.9	409.5	354.6	166.3	219.1	210.0
	토지개발자	3.1	3.1	3.1	38.5	38.5	38.5	40.0	40.0	40.0
	주택건설자	24.9	32.6	17.5	337.7	338.6	117.0	-5.6	119.8	83.8
	주택피분양자	481.5	395.3	391.0	32.6	37.5	199.2	132.0	59.4	86.3
비율	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	토지개발자	0.60	0.71	0.75	9.41	9.40	10.85	24.03	18.24	19.03
	주택건설자	4.89	7.56	4.25	82.60	81.45	32.98	-3.35	54.67	39.90
	주택피분양자	94.51	91.72	95.00	7.98	9.16	56.17	79.33	27.09	41.07



<그림 4-5> 토지개발 및 주택건설의 개발이익 분배구조

4) 개발사업 주변의 개발이익

개발사업이 진행되면 그 주변지역에서 지가가 상승한다는 것이 일반적인 인식이다. 이것을 확인하기 위하여 3개 택지개발사업지구 주변에서 토지를 무작위로 추출한 후, 이들 토지의 공시지가가 사업추진 과정에서 어떻게 변하는지를 시계열로 분석하였다. <그림 4-6>은 사업지구 주변의 표본지를 보여준다



부천상동



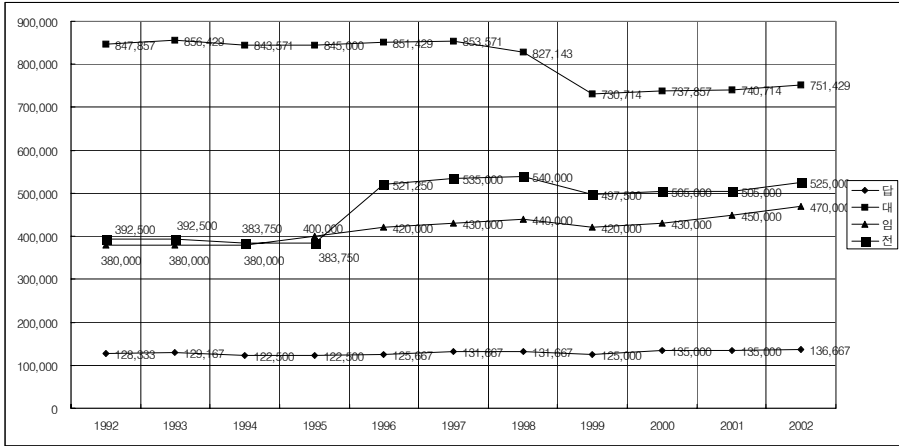
용인죽전



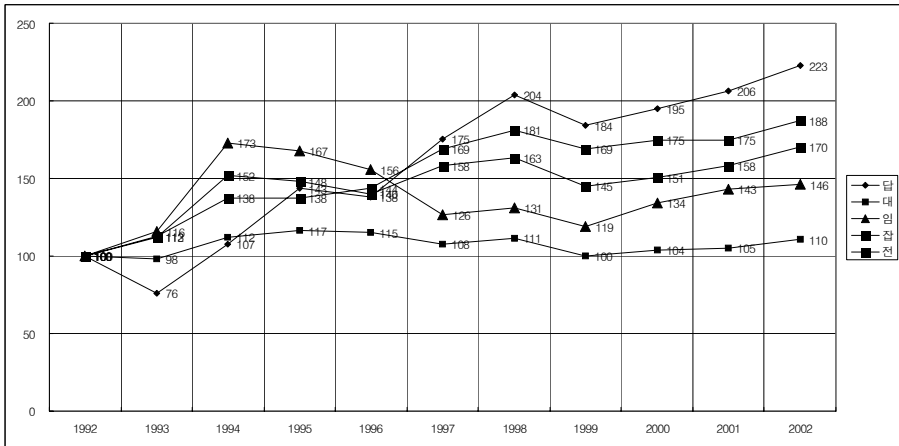
남양주호평

<그림 4-6> 개발사업지구 주변의 표본추출

부천 상동지구는 1994년 지구지정 되었다. 주변토지는 지구지정 2년이 지나면서 지가가 다소 올랐다. 전이 약 30%, 임야가 약 10% 올랐지만, 대지와 답 등 다른 지목의 지가는 거의 답보상태이었다. 토지가격은 외환위기 이후 평균 10% 정도 하락하다가, 2002년 현재 1996년의 상태를 회복한 것으로 나타났다.

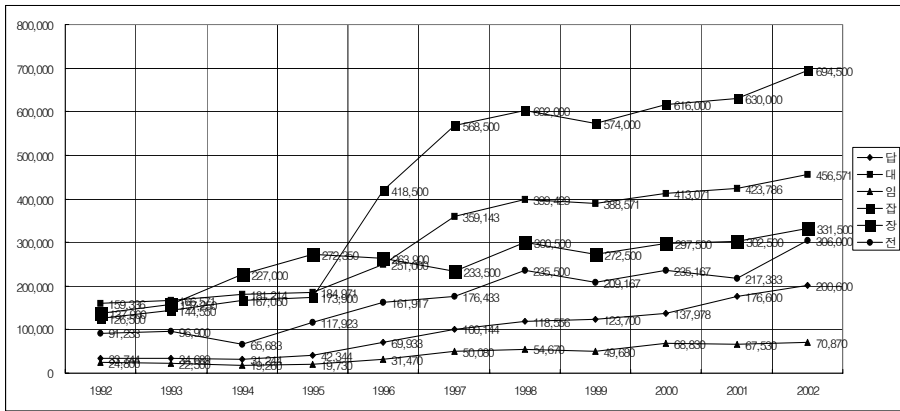


<그림 4-7> 부천시 상동 주변지역 지가수준 변화추이

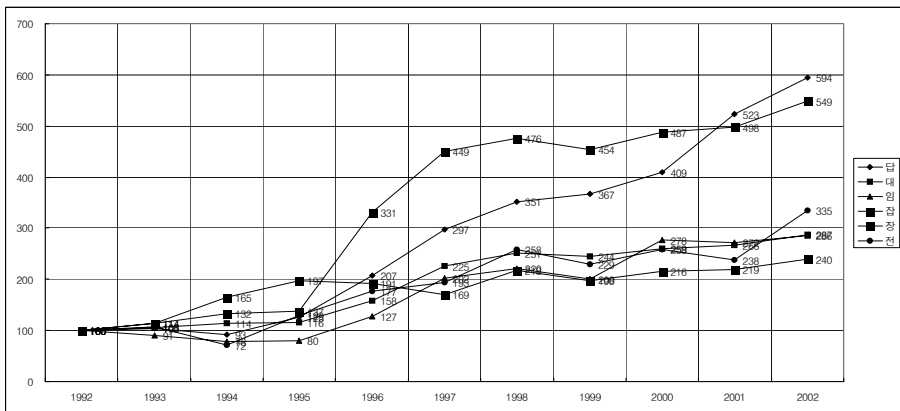


<그림 4-8> 부천시 상동 주변지역 지가변동률 변화추이

용인 죽전지구는 1998년에 지구지정 되었다. 그런데, 죽전지구 주변토지의 지가변동과 지구지정 및 택지개발과의 뚜렷한 상관성을 찾기가 어렵다. 지가는 지구지정 이전, 그러면서 분당지구의 입주가 시작된 1994년부터 오르기 시작했다. 1998년 지구지정 되었지만 당시는 외환위기 다음 해로서 지구지정의 효과가 즉시 나타나지 않았다. 일반경기가 회복되던 2000년부터 지가는 서서히 상승하여, 2002년 현재 지목이 답인 경우 지구지정 당시보다 69%, 잡종지인 경우 15% 상승하였다. 그러나 다른 지목에서는 큰 변화를 찾을 수 없었다.

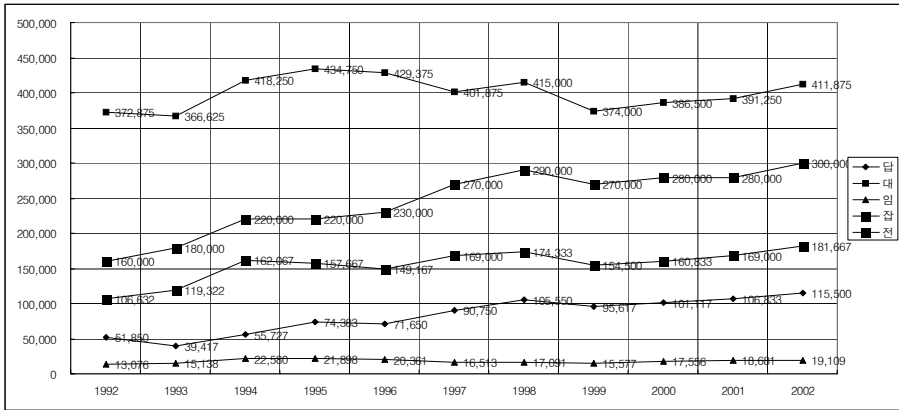


<그림 4-9> 용인시 죽전 주변지역 지가수준 변화추이

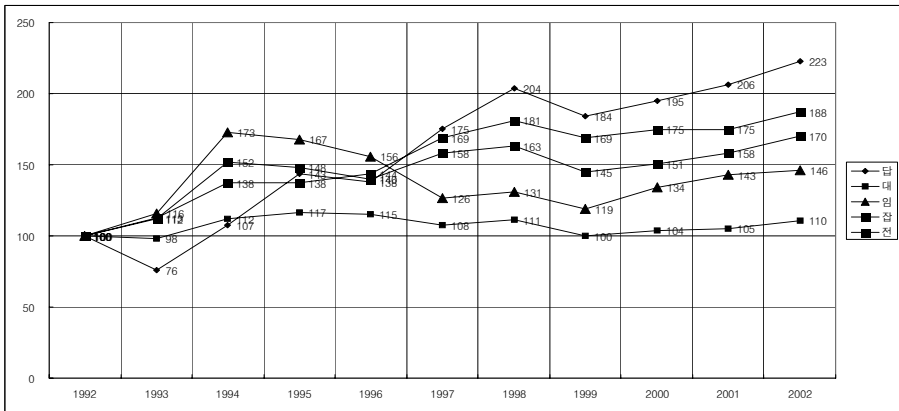


<그림 4-10> 용인시 죽전 주변지역 지가변동률 변화추이

남양주 호평지구 주변토지의 경우는 위의 두 개 사례지역에 비해 지구지정의 효과가 보다 뚜렷이 발견된다. 즉, 1994년 지구지정을 전후로 모든 토지의 가격이 상승하였다. 특히, 지목이 임야인 경우 지구지정 직후 약 50%, 전인 경우 35% 상승하였다. 이후 외환위기 동안 소강상태를 지나 2000년 택지분양과 아파트 공급이 시작되면서 지가가 다시 상승 중인 것으로 나타났다.



<그림 4-11> 남양주시 호평 주변지역 지가수준 변화추이



<그림 4-12> 남양주시 호평 주변지역 지가변동을 변화추이

세 개 사례지역을 종합적으로 분석할 경우, 택지개발사업으로 인한 영향이 보다 뚜렷이 발견되는 남양주 호평지구를 제외하고는, 사업지구 주변토지 소유자에게 수익자부담금을 부과할 수 있을 만큼의 개발이익이 발생하였다는 것을 실증적으로 입증하기가 어려웠다.

이것은 그동안 일반적으로 인식하였던 것과 너무 다르다. 그리고 택지개발사업 주변지역의 지가가 높이 상승하고 있는 현실적 경험과도 다르다. 이처럼 기존 인식 및 현실과 다르게 나타난 원인으로는 다양한 것들을 들 수 있다. 예컨대, 이번 분석에서 사용한 자료는 공시지가인데, 이것이 실제 시장가격과 다를 수 있다는 자료의 부정확성을 들 수 있다. 아울러, 부동산시장은 전체 거시경제의 영향을 크게 받는다. 그런데 세 지구 모두 택지개발예정지구 지정 당시 외환위기를 거쳤다. 이러한 경기변동이 영향을 주었을 수 있다. 그 외에 대규모 택지개발사업이 진행되더라도 그 주변의 미개발지가 성숙하기 위해서는 일정 기간이 경과해야 되는 부동산시장의 보편적인 특성 등을 지적할 수 있을 것이다.

3. 운용실태 분석의 시사점

그동안 우리 토지정책의 근본목적 중 하나는 지가안정이었다. 그럼에도 불구하고 지난 21년 동안 공시지가 기준으로 지가총액은 총 1,284조 원이 증가하였다. 이러한 개발이익을 적절히 환수하고자 다양한 개발이익환수제도를 도입·운영해왔다. 그러나 환수수준은 지난 20여년 동안 발생된 개발이익의 4.6~6.6%, 평균 5% 정도에 그쳤다. 토지 외에 주택 등 부동산 전체를 포함할 경우 사실상 엄청난 개발이익이 대부분 사유화되고 있는 것을 확인할 수 있다.

이처럼 개발이익 환수수준이 낮은 것은 제도 자체가 미흡하기보다 제도운영의 효율성이 떨어진 데에 주로 기인하는 것으로 보인다. 예컨대, 토지과표가 공시지가의 평균 25% 내외, 시장가격의 18% 수준에 불과하는 여건 속에서는, 아무리 정교한 개발이익환수제도를 고안하더라도 실효성이 떨어질 수밖에 없을 것이다.

따라서 부동산 실거래가를 사용하는 등 제도의 실효성을 획기적으로 개선하는 방안의 모색이 필요하다고 보여진다.

협회의 개발이익이 어느 정도 발생하고 어느 정도 환수되는지를 확인하기 위하여 사례조사를 실시하였다. 개발사업에서도 상당한 규모의 개발이익이 발생하고 있는 것을 볼 수 있었다. 이러한 개발이익이 누구에게 분배되는지를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 토지개발 과정에서 발생한 개발이익의 분배구조를 분석한 결과, 일반인식과 달리 개발업자에게 귀속되는 개발이익이 상대적으로 낮게 나타났다. 이것은 사례대상이 공영개발사업으로서 사업 종료 후 단지 내·외에 설치된 상당한 규모의 공공시설용지가 국가에 무상으로 기부채납되었기 때문에 일어난 것으로 보여진다. 과거 준농림지역에서 충분한 기반시설을 제공하지 않는 채 사업을 추진했던 민간개발업자의 토지개발을 상정할 경우, 개발과정에서 발생한 상당한 규모의 개발이익이 대부분 사유화되었을 것으로 추정된다. 따라서, 민간의 개발사업 과정에 개발행위허가제 및 기반시설연동제 등을 효율적으로 운영할 필요성이 제기된다.

다른 한편으로, 공공의 개발사업으로 조성된 민간택지를 아파트 건설업체에 공급하는 방식의 개선도 필요할 것으로 보여진다. 공공택지를 분양받아 아파트를 건설한 건설업체에 상당한 개발이익이 귀속되는 것은, 감정가격 기준으로 분양하는 현행 공공택지 공급제도에도 일부 기인하기 때문이다. 따라서 공영개발사업으로 조성한 택지의 공급방식을 현재처럼 감정가격으로 계속 분양하는 것이 타당한지, 시장가격에 기초한 공개입찰방식으로 공급하는 것이 타당한지를 재검토할 필요가 있다.

셋째, 공공시설 기부채납 후에도 상당한 규모의 개발이익이 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 그런데 앞으로도 상당기간 대규모 토지개발사업이 요구된다. 예컨대, 주택건설10개년계획 상 향후 10년간 주택 5백만호를 건설하기 위하여 약 2억 6천만평의 토지개발이 필요하다. 이를 공공과 민간이 각각 1억 3천만

평씩 50%를 분담해야 한다. 수도권에는 271.5만호의 주택을 건설할 계획이며, 이를 위해 55%인 1억 4,120만평을 개발·공급될 계획이다.

수도권에서 이들 택지가 개발될 경우 발생될 개발이익을 다음과 같이 추산할 수 있을 것이다. 다만, 이 때 적용할 기본적인 지표는 <표 3-8>에서 나타난 부천상동, 용인 죽전, 남양주 호평 3개지구의 평균비율로 한다. 수도권에서 개발할 규모 1억 4,120만평 중 50%는 공공이, 50%는 민간이 개발·공급한다고 가정한다. 그리고 공공기관이 개발할 경우 공공용지 기부채납 비율은 39.1% 그대로 적용하되, 민간이 토지개발사업을 추진할 경우에는 과거의 경험을 참작하여 공공용지 기부채납 비율을 공공기관보다 다소 낮은 30%로 가정한다.

- 조성원가 : 714,000원/m²(평당 236만 원)
- 분양원가 : 784,000원/m²(평당 259만 원)
- 공공의 투자수익률 : 9.81%(공공용지 기부채납 비율 39.1% 적용)
- 민간의 투자수익률 : 26.18%(공공용지 기부채납 비율 30.0% 적용)

<표 4-13> 투자사업비 및 자금회수 추정지표

(단위 : 백만 원, m²)

		부천상동	용인죽전	남양주호평	합계
투자사업비	합계	1,244,610	1,531,079	459,885	3,235,574
	평당조성원가	2,070,400원	2,748,400원	2,167,200원	2,360,000원
조성택지처분	계	3,118,912	3,185,017	1,137,843	7,441,772
	유상공급	1,987,151	1,841,400	701,500	4,530,051
	무상공급	1,131,761	1,343,617	436,343	2,911,721
	무상공급비율	36.2%	42.1%	38.3%	39.1%
자금회수액	합계	1,263,038	1,745,318	544,780	3,553,136
	평당공급가격	2,101,100원	3,133,200원	2,566,900원	2,591,000원
개발이익	합계	18,428	214,239	84,895	317,562
	투자수익률	1.4%	13.9%	16.9%	9.8%

다른 조건이 동일하다고 할 경우, 총 투자사업비는 333조 2,320억 원(1억 4,120만평 x 236만 원)이 소요될 것이다. 공공과 민간이 각각 50%인 166조 6천억 원씩

투자할 것이다. 이 때 발생할 것으로 추정되는 총 개발이익은 59조 9,650억 원으로서, 평균 투자수익률은 18.00%에 달한다.

- 공공부문 : 166조 6,160억 원 x 9.81% = 16조 3,450억 원
- 민간부문 : 166조 6,160억 원 x 26.18% = 43조 6,200억 원

향후 500만호 주택건설계획 중 수도권에서 공급할 토지를 개발하는 과정에서 60조원에 달하는 개발이익이 발생할 것으로 예상된다. 이 외에도 신행정수도 건설과 수도권주변의 신도시개발 등 새로운 도시건설이 향후에도 대규모로 추진될 계획이기 때문에, 개발과정에서 막대한 규모의 개발이익이 또한 발생할 것이다. 당초 계획대로 개발부담금이 내년부터 폐지될 경우 개발이익의 사유화문제가 또 다시 사회문제화 될 가능성이 아주 높다. 따라서, 개발부담금제의 존속 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

한편, 민간의 토지개발·공급 물량은 나대지, 재개발·재건축 등을 통해 공급될 것이다. 그런데, 최근 사회문제가 되고 있는 강남지역의 재건축사업에서 보는 바와 같이 개발밀도의 증가 등의 이유로 재건축과정에서 상당한 개발이익이 발생하고 있다. 그러나 재개발사업과 달리 재건축사업은 개발부담금 부과대상에서 제외되어 있기 때문에 사회적 환수가 어려운 실정이다.

따라서 “개발”과정에서 발생할 협의의 개발이익을 어떻게 환수할 것인지를 적극 검토할 필요가 있다. 개발부담금을 폐지할 경우 개발이익의 사회적 환수를 효율적으로 추진하는데 필요한 기반정비 방안의 논의가 요구된다. 개발부담금의 폐지가 유예될 경우, 개발부담금제의 효율적인 제도개편이 강구될 필요가 있다.

마지막으로, 이번 실태분석에서 우리는 개발이익과 관련하여 현재 우리가 보고 있는 사회적 갈등은 토지개발에서 발생하는 개발이익보다 주택건설 및 분양과정 이후 발생한 광의의 개발이익이 사유화되는 데에 있다는 일반적 인식을 재확인할 수 있다. 사실, 부동산투기와 개발이익 사유화 문제는 (수도권 내) 분양주택(특히 아파트)과 재건축아파트 가격상승에 비해 개발이익 환수수준이 너무 낮

은데 기인한다고 말할 수 있다.

사례분석에서도 대부분의 개발이익이 공공의 토지개발업자(평균 7.8%)보다 민간 주택건설업체(평균 34%) 및 아파트 피분양자(평균 58.2%)에게 귀속되는 것을 확인할 수 있었다. 따라서, “개발” 과정에서 발생한 개발이익의 환수에 초점을 두는 것이 바람직한지, 주택분양 이후 발생한 광의의 개발이익 환수까지 모색하는 것이 바람직한지를 검토할 필요가 있다.

이를 위해 광의의 개발이익 즉, 토지 및 부동산에서 발생한 자본이득을 효율적으로 환수할 수 있는 제도적 기반의 정립이 요구된다고 보여진다. 개발이익환수 제도를 최초로 그리고 가장 다양하게 도입·활용하였던 영국 역시 “개발”과정에서 발생한 개발이익이 사후 발생한 자본이득에 비해 너무 미미하였다는 실증적 평가 때문에 결국 자본이득 환수제도로 회귀하였던 것을 볼 수 있다.

이러한 제도개편에 대한 논의는 토지 및 부동산시장의 여건변화, 다른 나라의 개발이익환수제도 분석, 정보화시대의 정부정책 패러다임 변화 등을 종합적으로 검토한 후 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 다음 장에서는 우선 다른 나라는 개발이익환수제도를 어떻게 운영하고 있는지를 분석하고자 한다.

5 CHAPTER

외국의 개발이익환수제도

1. 영국

1) 개발이익환수제도 연혁

영국의 토지정책은 개발권의 국유화조치와 개발허가제를 통한 국토의 효율적인 이용, 개발이익의 환수를 통한 사회적 형평성 유지, 정부의 적극적 개입을 통한 개발단지의 공유화 등으로 요약할 수 있다.¹⁾ 개발이익환수와 관련된 제도로는 수익자부담금제·개발부담금제 등의 부담금제와 개발이익세·개발토지세 등의 조세제도를 들 수 있다.

영국의 개발이익환수는 1427년 헨리6세가 제정한 「하수, 토지, 배수 및 방조법」(Sewers, Land, Drainage and Sea Defense Acts)에서 근원을 찾을 수 있다. 이 법에 의해 수익자부담금을 부과한 이래, 공공의 투자 및 개발로 인하여 발생한 토지가치의 증가(betterment) 일부에 대한 사회적 환수가 정당하다는 인식이 정착되었다. 이러한 인식은 1925년 방조제 보수를 위하여 주민들에게 수익자부담금

1) 한국조세연구원. 2001. 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안」. 건설교통부·한국건설기술연구원. p165.

부과를 허용한 지방조례 「람니 마쉬」(Romney Marsh)에서 재확인할 수 있다.²⁾

영국에서 현대적 의미의 도시계획 및 토지이용규제 제도를 확립한 것은 1909년 「주택및도시계획법」(Housing and Town Planning Act)이다. 이 때 도시계획 결정 및 변경으로 인해 토지가치가 증가한 경우 가치증가의 50%를 환수할 수 있도록 규정하였다. 1932년 「도시및농촌계획법」(Town and Country Planning Act)은 도시계획구역 내에서 계획결정(규제포함) 및 계획하에 이루어지는 사업때문에 증가한 토지가치에 대해서 증가액의 75%를 환수할 수 있도록 하였다.³⁾ 비록 이러한 조치들이 효과를 거두지 못하고 실제로 운용되지도 못하였지만, 1942년 및 1952년의 국가위원회(Uthwatt Committee와 Simes Committee)에서 토지가치에 대한 과세의 도입 가능성에 관한 보고서를 제출할 때 근거가 되었다.⁴⁾

노동당 정부는 1947년 도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act)에서 개발부담금제도(development charge)를 도입하고 개발권 공유화를 규정하였다. 토지소유자는 토지이용계획으로 지정한 용도지역 내에서 허용 가능한 용도 또는 현재의 이용상태에 부합하는 용도로만 토지를 이용할 수 있도록 하였다. 더 유리한 용도로 토지이용을 전환할 경우, 개발행위 허가에 의해 발생한 토지가치의 증가분의 100%를 개발부담금으로 납부하도록 함으로써 개발권이 사실상 공유화되었다.⁵⁾

1947년 도시및농촌계획법은 두 가지 측면에서 주요한 변화를 초래하였다. 첫째, 종래 개발행위허가는 당해 지방자치의 조례를 근거로 한 지역계획체계 내에

2) Donald G. Hagman and Dean J. Misczysski, ect. 1978. 「Windfalls for Wipeouts : Land Value Capture and Compensation」. Chicago : American Society of Planning Officials. p312.

3) Expert Commette on Compensation and Betterment : Final Report(Uthwatt 보고서). Cmd. 6383. 1942; 原田純孝 外 4人 編. 現代の都市法. 東京大學出版會. 1993. p363. (진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인분석에 관한 연구」. 서울 : 건국대 박사학위논문. pp68-69 재인용.)

4) Nathaniel Lichfield and Owen Connellan. 1997. 「Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community : History, Achievements and Prospects」. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. p12(www.lincolnst.edu).

5) 한국조세연구원. 2001. 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안」. 건설교통부·한국건설기술연구원. pp96-97.

규정되어 있었다. 1947년 법률에 의해 토지개발은 특정한 계획허가가 있는 경우에만 허용되었다. 둘째, 종래 토지소유자는 지역계획체계 내에서 개발권을 향유할 수 있었다. 1947년 법 아래에서는 건물의 유지·보수 등을 제외하고 계획허가를 통한 사전승인 없이는 어떠한 개발행위도 할 수 없었다

개발권(현시점을 기준으로 규제상태의 이용가치와 규제해제 시 이용가치와의 차이)이 공유화에 되면서, 개발가치의 손실에 대한 보상문제가 제기되었다. 개발권에 대한 보상재원은 3억 파운드와 그 이자분(4,500만 파운드)으로 구성된 기금을 통해 이루어졌다. 보상기금은 모든 손실보상 청구가 이루어지고, 보상청구에 대한 평가가 완료된 1948.1.1일을 기준으로 개별 평가가치의 객관적인 비율에 따라 배분될 예정이었다. 실제 청구된 손실보상액은 3억 8천만 파운드로 최종 집계되었다.

그러나, 1947년 법률은 기대한 만큼의 효과를 거두지 못했다. 개발사업을 통해 발생하는 토지가치 증가분의 100%에 달하는 개발부담금을 개발업자가 부담해야 함에도 불구하고, 사적인 토지거래는 개발가치를 포함한 가격으로 매매되었다. 이것은 주로 건축규제가 엄격한데서 비롯되었다. 건축허가가 어려웠기 때문에, 건축허가를 받은 개발사업자는 건축용 토지를 매수하는데 높은 가격을 지불해야 하는 것을 감수하여야 했다.

이처럼 사적 토지거래는 개발가치를 포함한 가격으로 거래되었기 때문에, 정부의 강제매수시 보상가격과 불균형을 초래하였다. 결국, 보수당정부로 정권이 교체되면서 1953년, 1954년, 1959년 도시및농촌계획법은 개정되었고 개발부담금 제도는 폐지되었다. 이에 따라 개발권 공유화에 따른 손실보상은 개발행위 허가요청을 불허한 경우에 현실적으로 발생한 손실이 있을 때에만 보상하도록 하였다. 또한 정부가 강제수용할 경우 보상가격은 시장가격으로 하도록 1959년 도시및농촌계획법을 개정하였다.

그 후에도 노동당정권이 집권할 때(1967~1979년)마다 개발이익환수를 위한 다양한 기법들이 제안 및 시행되다가, 보수당정권으로 교체되면 다시 폐지되는

악순환을 반복하였다. 예컨대, 1967년의 토지증가세(Betterment Levy), 개발이익세(Development Gains Tax) 및 1976년의 개발토지세(Development Land Tax) 등을 들 수 있다.

노동당정부는 1967년 토지위원회법(Land Commission Act)을 제정하여 토지증가세(betterment levy)를 도입하였다. 이 법에 따라 매매되는 토지의 가치증가분에 대하여 40%의 세금을 부과하였다. 사실상 토지증가세는 개발부담금(development charge)과 유사하였다. 시간이 지날수록 토지증가세의 세율이 증가하였다.

노동당정부는 1967년에 재정법(Finance Act)을 통하여 자본이득세(Capital Gain Tax)도 도입하였다. 자본이득세는 현재의 토지이용가치가 증가한 경우 부과하는 조세로서, 개발가치의 증가에 따른 토지증가세와는 구별되었다. 토지증가세와 자본이득세는 종래에 토지에 대해 부과하지 않던 새로운 종류의 과세였다.

1971년 보수당정권이 들어서면서 토지위원회법이 폐지되었다.⁶⁾ 보수당정부는 토지나 건물을 처분할 때 발생하는 자본이득에 실질적인 과세를 할 수 있도록 그 대신 개발이익세(Development Gain Tax)를 도입하겠다고 공약하였다(1973.12.17일). 1975년 토지거래에서 실현된 개발가치에 대해 개발이익세가 부과되었다.

노동당정부가 재집권하면서 개발이익세는 자기 정당에서 시행하기로 검토하고 있던 개발토지세(Development Land Tax)로 흡수할 수 있다고 판단하였다. Uthwatt 보고서의 제안을 받아들여 1976년 개발토지세법(Development Land Tax Act)을 제정했다. 개발토지세가 도입되면서 개발이익세는 폐지되었다.⁷⁾ 개발토지세는 토지가 개발되거나 처분(건물 포함)되었을 때 실현된 개발가치의 80%로 부과되었다. 이후 보수당정권이 들어서면서 세율은 60%로 하향 조정되었다.⁸⁾ 개발토지세는 여러 유형의 비과세·감면 조항으로 인해 조세효과가 감소되었다.

6) Nathaniel Lichfield and Owen Connellan. 1997. op.cit. p34(www.lincolninst.edu).

7) 한국조세연구원. 2001. 전계서. p97.

8) 진정수. 1999. 전계서. pp73-74.

결국 보수당정부가 1985.3.19일 재정법을 개정한 이후 개발토지세는 폐지되었다. 현재 영국에서는 토지개발이익(development gains from land)을 소득세에 포함시켜 소득원천종별 D의 제6종(부동산 소득)으로 과세하고 있다.⁹⁾

1980년대 이후 경제성장 및 개발사업의 호황으로 토지가치가 현격히 증가하였다. 그러나, 한편으로 개발토지세가 이미 폐지되었고, 다른 한편으로 개발행위허가를 받은 경우 발생하는 막대한 개발이익을 일반적인 세제로 충분히 환수할 수 없었다. 이에 대응하여 개발행위허가로 발생한 개발이익을 환수할 수 있도록 개발사업자에게 기반시설 설치의무(planning obligations)를 부과하기 시작하였다. 그리하여 개발행위허가를 신청할 때 정부가 부담해야하는 사회적 비용을 금전 및 기타의 방법으로 개발업자가 부담하도록 하였다.

개발행위허가에 의한 개발이익(planning gain)은 개발행위허가와 관련된 권리나 이익의 획득으로 정의할 수 있다. 그러나, 이에 대한 공식적인 정의도 없고, planning gain을 환수하기 위한 planning obligations의 법적기반마저 없었다. 정부는 도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act, 1932년), 지방정부법(Local Government Act, 1972년) 및 주택법(Housing Act, 1974년) 등을 활용하여, 개발행위 허가조건을 두고 개발업자와 ‘합의(agreements)’할 필요가 생겼다.

개발행위허가에 의해 발생한 개발이익을 환수하려는 목적의 기반시설 설치의무(planning obligations)는 도시및농촌계획법(1990년)과 계획및보상법(Planning and Compensation Act, 1991년)을 개정하면서 비로소 규정되었다. 이들 법에 따라 기반시설 설치의무의 기준은 기반시설 설치 필요성, 적절성, 관련성, 합리성, 공정성 등을 고려하여, 개발사업자와의 합의(planning agreements)를 통하여 개발사업에 따른 영향을 조정하고 토지소유자로 하여금 개발행위허가에 따른 부담을 부과하고자 하였다. 그러나, 사실상 이 합의는 지방정부와 개발업자 사이에 도달하는 진정한 ‘합의’가 아니라 일방적인 의무로 변질되고 있는 것이 현실이었다.¹⁰⁾

9) 한국조세연구원. 2001. 전게서, p98.

10) Nathaniel Lichfield and Owen Connellan. 1997. op.cit. p39(www.lincolninst.edu).

이 때문에, planning gain, planning obligations, planning agreements가 여전히 개선의 여지가 많다는 비판을 받고 있다.

2) 종래 개발이익환수제도에 대한 평가¹¹⁾

노동당정부는 그동안 개발이익 환수문제를 해결하기 위하여 수 차례 다양한 시도를 하였다. 이러한 시행착오를 통해 환수할 수 있는 개발이익의 현실적인 범위가 어디까지인가를 확인할 수 있었다. 이 과정에서 많은 반대여론에도 불구하고, 적어도 개발사업 과정에서 발생한 개발이익 환수 필요성은 공익을 위한 것이라고 폭넓게 받아들여졌다. 개발이익 환수기법에 대한 다양한 인식도 넓혔다. 그러나, 영국의 개발이익환수제도 정착 과정에서 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

먼저, 정치적인 문제점이다. 노동당정부가 개발이익 환수에 대한 입법적 시도를 세 차례나 하였지만 그 때마다 보수당정부는 반대하였다. 그리하여 정권이 바뀔 때마다 개발이익환수제도가 폐지되고 다시 도입되는 일이 되풀이되었다. 결국 노동당정부는 개발이익 환수를 위한 세 차례의 경험을 보완하고 개선할 기회를 갖지 못했다. 반면에, 보수당정부는 정권이 바뀔 때마다 개발이익환수제도를 폐지하였지만, 폐지된 제도를 대체하기 위한 어떠한 합리적인 처방도 제시하지 않았다.

세 번에 걸쳐 노동당정부가 시도했던 개발이익환수제도는 시행하기가 모두 어렵고 복잡했다. 따라서 운영을 준비하는데 많은 시간을 필요로 했다. 그렇지만 곧바로 보수당정부로 정권이 바뀌었기 때문에, 현실적으로 얻은 것은 아무것도 없었다. 이 때문에 노동당정부는 개발이익환수제도의 운영에 대한 경험을 축적하는데 실패하였고, 매번 새로운 개념으로 변화를 시도만 하였을 뿐, 폐지된 제

11) 이하는 이 보고서의 별책인 「일본과 영국의 개발이익환수제도」 중 영국의 논문을 참조한 것으로 별도의 주를 생략하였다.

도를 개선할 수 있는 기회를 전혀 갖지 못하였다.

제도적인 문제점도 있었다. 1947년 도시및농촌계획법은 민간부문의 개발을 허용하면서도 개발부담금을 100% 부과하였기 때문에, 민간부문의 개발의욕을 감소시켜 결국 실패하였다. 1947년 법률은 개발이익을 환수하고자 하였지만, 적용 대상이 주로 신개발에 한정하였다. 개발이익은 재개발과정에서도 발생하고, 그 외 다양한 경제·사회적 원인에 의해서도 발생한다. 사실상 대부분의 개발이익은 이런 형태의 것이다. 그러나 이들 개발가치의 증가분은 토지소유자에게 모두 귀속되었고, 공공에 전혀 환수되지 않았다.

예컨대, 1947년 법률에 의한 개발부담금 징수실적은 3년 반 동안 겨우 860만 파운드에 불과하였다. 그나마 그 중 490만 파운드는 보상기금으로 지급되었다. 개발부담금을 통한 재정수입 확대 효과는 극히 미미한 반면, 민간개발업자의 개발의욕을 감소시키는 부작용만 초래하였다. 1967년 토지위원회법에서도 개발이익금의 예상수익은 실현되지 못하였다. 개발이익금제를 도입할 때 매년 8,000만 파운드의 재정수입을 예상하였으나, 실제로는 첫 해(1968-69년)에 1,500만 파운드, 다음 해(1969-70년)에 3,200만 파운드 수익을 올리는데 그쳤다.

1967년 토지위원회법에 따라 강제수용한 토지는 겨우 2,207에이커(270만 평)에 불과하였고, 매도한 토지는 913에이커(112만 평)에 그쳤다. 토지위원회법은 1975년 지역토지법으로 대체되었지만, 1976년 12월 중앙정부가 지방정부에 대한 보조금을 삭감하면서 지방정부는 7,000만 파운드의 재정삭감을 가져왔다. 토지수용은 더욱 위축되었다. 결국 지역토지법은 1979년 4월까지 지역토지특별회계가 3,300만 파운드의 적자를 기록하면서 실패로 돌아갔다.

다른 한편, 1947년 도시및농촌계획법과 1967년 토지위원회법은 토지소유자로 하여금 개발부담금이 부과되지 않는다면 그들의 토지가치가 증가할 것이라는 기대를 높였다. 그리고 과거의 경험에 비추어 보수당으로 정권이 바뀌면 이러한 이익이 실현될 것이라고 예측했다. 정부의 의도와는 정반대로 높은 부담률의 개발부담금제 도입은 오히려 투기를 조장하는 결과를 초래했다. 1985년 개발토지세

가 폐지되면서 여타 재산권과 토지 가격이 급격히 상승하였다. 투기자들의 전략이 맞았다.

기반시설 설치의무(planning obligations)제도는 대부분(80% 이상) 지방정부와 개발업자간의 합의 도출에 1년 이상 소요되어 사업의 수익성을 떨어뜨린다는 지적이 많다. 아울러 당초의 취지와 달리, 지방정부와 개발업자간의 합의라기보다는 개발사업자가 지방정부에 의해 일방적으로 구속되는 의무로 전략했을 뿐 아니라, 정부와 개발사업자간에 협의내용이 은밀하게 이루어지는 경우가 대부분이라는 점도 지적되고 있다.

3) 개발이익환수제도의 향후 개선방향¹²⁾

현재 토지개발과정에서 발생하는 개발이익의 환수수단은 공공용지의 기부채납과 공공시설부담의무제도(planning obligation)만 남았다. 공공시설의 기부채납 또는 공공시설부담의무제를 시행하기 위해서, 영국정부는 시설부담 의무의 필요성, 계획 관련성, 개발사업과의 직접적 관련성, 개발사업의 규모 및 종류 및 이들과 공공시설간의 합리적인 관련성, 기타 일반적인 합리성 등을 요구한다.

이러한 요건을 두고 계획협정(planning agreements)을 체결하기까지는 대략 1년 이상의 협상기간을 필요로 한다. 개발행위허가에 대한 허가조건으로 요구되는 시설부담이 개발사업과 직접적이고 합리적으로 연관되어 있는지의 여부를 쌍방 어느 측도 증명하기가 어렵다. 게다가, 공공시설의 설치비용을 개발업자가 부담할 것이라는 기대는 개발행위허가를 결정하는 과정에 영향을 줄 수 있다. 이러한 협의절차는 계획주체인 지방정부로 하여금 경제적·행정적 압력을 행사하고 싶은 유혹에 빠지게 한다.

이러한 문제점을 인식한 영국정부는 1998년 이후 공공시설부담체계를 개선하

12) 이하 역시 이 보고서의 별책인 「일본과 영국의 개발이익환수제도」 중 영국의 논문을 참조한 것으로 별도의 주를 생략하였다.

고자 노력해 왔다. 무엇보다도 제도운영의 투명성과 예측가능성을 강화하고, 지방정부와 개발사업자간의 협의가 일관성을 가지며, 개발신청자와의 협의기간은 단축하면서, 정부와 개발사업자간의 진정한 합의와 성실한 이행을 도모할 수 있는 협의체계를 구축하는 것을 강조하고 있다.

이와 관련하여 현재 영국에서는 미국에서 널리 사용되고 있는 개발영향부담금제(impact fees option)의 도입방안에 대해 다양한 논의가 진행 중이다. 개발영향부담금제도는 계획합의를 통한 기부채납에 갈음하는 금전적인 부담으로서, 개발사업자로 하여금 특정형태의 개발에 부담해야 하는 부담금의 정도를 사전에 알 수 있게 해주어 부담의 합리성과 공평성을 제고하고, 사업절차의 신속을 기할 수 있게 한다는 견해가 있다. 반면에 개발영향부담금제도를 운용하는데는 과도한 행정비용이 따르고, 사실 적절한 부담액 산정기준을 도출하는 것이 어렵다는 반론도 제기되고 있다.

개발영향부담금의 대안으로 2000년부터 기반시설부담금제도(tariff option) 도입에 대한 견해가 제기되고 있다. 균형있고 선계획된 개발을 유도하고, 개발사업추진의 투명성과 신속성을 제고하며, 개발행위 허가에 따른 이득을 참여자 사이에 공유한다는 원칙 하에, 각 지역별로 개발사업에 따르는 기반시설 규모와 환경영향 등을 고려하여, 개발사업자와 지방정부간에 보다 유연한 협상을 도모하자는 취지에서이다. 그러나 이 제도 역시 사실상 조세의 일종으로서, 민간의 개발시장을 위축시켜 경제회생과 시급한 주택건설을 지연시킬 것이라는 반론도 제기되고 있다.

현재 영국은 주로 기반시설 설치의무(development obligation) 제도를 통해 개발이익 사유화문제를 해결하고 있으나, 이것만 가지고는 개발이익 사유화문제를 근본적으로 해결할 수 없다고 인식하고 있다. 따라서, 토지개발 사업지구 내에 필요한 기반시설을 충족시킬 수 있도록 기반시설 설치의무제를 활용하는 한편, 보유기간 동안에 개발이익을 조정할 수 있는 지가세(land value taxation)의 도입방안이 논의되고 있다.

지가세제는 수익과 부담간의 조정 및 공정한 환수에 유리하고, 지가를 정기적으로 재평가함으로써 지역공동체가 향유하는 토지가치의 증감을 확인할 수 있을 것으로 기대한다. 이를 활용할 경우 계획주체인 지방정부는 어떠한 개발사업이 어떤 영향을 줄 수 있는지를 판단하는데 보다 나은 정보를 확보할 수 있고, 보다 투명하고 객관적인 정책결정 과정을 유도할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이를 통해 기반시설을 포함한 특정 공공사업에 추가적인 기금을 마련할 수 있는 획기적인 방안이 될 수 있다는 인식과 함께, 현재 영국에서 지가세에 대한 관심은 유래 없이 증가하고 있다.

다음의 <표 5-1>은 영국에서 개발이익환수제도가 어떻게 전개되어 왔는지를 요약하여 보여주고 있다.

<표 5-1> 제2차 세계대전 이후 영국의 개발이익환수제도 전개

법률	주요내용	시행결과
도시및농촌계획법 (Town & Country Planning Act, 1947)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발이익과 토지관련 규정에 대한 감독을 위하여 중앙토지위원회(Central Land Board) 발족 ○ 개발행위허가의 조건으로 토지가치의 증가분에 대한 개발부담금 부과 ○ 개발권국유화에 따른 개발가치의 손실에 대한 보상제도 도입(3억 파운드의 중앙기금마련) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2차대전이후 노동당 정부에 의해서 도입 ○ 기대한 만큼 운영되지 않음 ○ 개발의욕을 감소가 두드러짐 ○ 보수당정권은 1953, 1954, 1959년 동법 개정을 통해 개발부담금제 및 중앙토지위원회 제도를 폐지 ○ 동법 개정으로 토지소유자에 대한 국가의 보상의무폐지
재정법 (Finance Act, 1965)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대이든 매매이든 토지를 포함한 자산의 처분에 대한 자본이득세의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 자본이득세는 조세로서의 성질을 계속 유지하고 있음 ○ 자본이득세는 일반조세의 일부이며, 토지에 대한 특별한 과세가 아님

법률	주요내용	시행결과
토지위원회법 (Land Commission Act, 1967)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발용지 매수 및 개발사업 수행을 위한 토지위원회 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동당 정부에 의해서 도입 ○ 개발과징금에 의한 재원확보에 실패 ○ 토지공급의 결과는 실망적임 ○ 이후 보수당 정부는 동법을 폐지하고 1971년 조치를 취함
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발과징금제 도입 ○ 사적 거래 또는 위원회에 매각 등 매매되는 모든 토지에 대해 40%의 개발과징금 부과 	
재정법 (Finance Act, 1974)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발이익세제 도입 ○ 개발가치 및 잠재적 개발 가치를 갖는 토지 및 건물의 처분에서 발생하는 실질적 자본이익의 환수 ○ “물리적 개발”에 의한 최초의 건축에 과징금 부과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1973년 보수당 정부에 의한 제도 도입 ○ 개발이익세는 1974년까지 노동당 정부에 의해서 운용됨 ○ 이후 1976년 개발토지세에 의해서 대체됨
지역토지법 (Community Land Act, 1975)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역토지체계 내에서 강제수용의 범위확대 ○ 동 체계아래서 지방정부는 민간부문의 개발을 위해 토지매입이 가능 및 장기 간 임대를 통한 보유토지의 처분 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동당정부에 의해 도입 ○ 국가경제의 위기에 의해서 좌절됨 ○ 동법은 목적달성에 실패함 ○ 전체적인 운영은 적자로 돌입 ○ 지역토지체계는 1979년 보수당정부에 의해 폐지
개발토지세법 (Development Land Tax, 1976)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발이익에 대한 과세는 시장가치와 현재가치 또는 추가적 시설설치비용과의 차액으로 정의할 수 있음 ○ 토지를 매매 및 임대하는 경우나 개발이 되는 때에 개발토지세 부과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동당 정부의 개발이익에 대한 과세적 시도는 좌절됨 ○ 1979년 보수당정부가 집권함으로써 세율은 60%까지 완화되었으며, 1985년에 완전히 폐지됨

자료 : O. Connellan. 2003. 「Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities」. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA.

2. 일본

1) 개발이익환수제도 연혁

일본의 토지정책은 토지의 효율적 이용과 공평한 배분을 기본목표로 하고, 균형잡힌 국토이용의 추진, 합리적인 토지이용의 확보와 적정한 지가의 형성, 주택공급의 확대 등을 하부목표로 설정하고 있다. 일본의 토지가격은 다른 나라와 비교해 볼 때 상당히 높은 수준이기 때문에, 토지문제의 심각성을 매우 높이 인식하는 편이다. 그러나 토지재산권은 대체로 자유롭게 행사되고, 그 이용 및 처분에 대한 공적 규제도 상대적으로 약하다. 비록 개발이익의 공공환수에 대해서는 사회적 공감대가 형성되어 있지 않지만, 토지가격의 안정을 위해서 지가공시제, 지가세제, 장단기 양도소득세제 등을 채택하고 있다. 지가상승으로 발생한 불로소득에 대해서는 개발이익환수 차원에서 조세를 통해 흡수하려는 시도가 이루어지고 있다.¹³⁾

1919년 제정된 (구)도시계획법 당초 법안에는, 도시계획사업 재원조달을 위해 수익자부담금, 토지증가세, 미건축세 등을 신설하기로 되어 있었다. 개발이익을 개발과정에서 발생하는 개발이익과 자연적인 증가로 구분한 후, 개발과 관련한 개발이익은 토지증가세를, 자연적인 증가에 대해서는 개량세를, 그리고 미건축용지에 대해서는 간지세를 부과하기로 하였다. 그러나 대장성의 저항과 귀족원의 반대로 토지증가세는 실현되지 않았고, 토지세 등 지방세에 부가되는 도시계획특별세가 실시되었다. 당초에는 도시계획사업에 의한 토지증가에 과세한다는 원칙이 명확했지만, (구)도시계획법에서 규정한 도시계획특별세는 부가세로 운영된 것이다. 1940년 전면적으로 단행한 세제 개편에 따라 도시계획세를 지방세법에 규정하였지만, 1950년 지방세제 개편시 폐지되었다. 1956년에 수익자부담금제도 확충이라는 취지에서 도시계획세가 다시 부활되었으나, 당시에는 이익산

13) 한국조세연구원. 2001. 전게서. p172 참조.

출에 관한 과세기술 상의 곤란 때문에, 고정자산세와 동일한 과세 방법이 채택되어 개발이익의 환수취지가 불명확하게 되었다.

본격적으로 실시한 개발이익환수제도는 토지구획정리사업에 적용하던 감보제도이다. (구)도시계획법이 제정되기 이전에도 1899년의 (구)경지정리법 및 1909년의 (신)경지정리법을 통하여 도시교외에서 구획정리사업이 시행되었다. 구획정리사업은 후에 「도시계획의 어머니」라고 불렸을 정도로 활발히 시행되었다. (구)도시계획법이 제정된 후에는 동 법에 근거해 토지구획정리사업이 시행되었다. 관동대지진 후의 지진재해 복구를 위한 구획정리사업이나, 제2차세계대전 후의 전쟁재해 복구를 위한 구획정리사업을 통해 기성 시가지에서도 구획정리사업이 시행되었다.

이와 같이 도시정비사업에서는 개발이익환수제도가 적극적으로 도입된 반면, 도로나 하천 등 일반적인 사회간접자본 정비가 수반되는 개발사업 주변토지에서 일어나는 지가상승에 대해서는 토지구획정리사업상의 감보제도와 같이 명확한 제도가 도입되지 않았다. 다만, 하천법(1964년) 제70조,¹⁴⁾ 도로법(1952년) 제61조,¹⁵⁾ 해안법(1950년) 제33조¹⁶⁾ 등에서 수익자부담금제도를 규정하고, 이를 통해 개발이익을 환수하고 있다. 이러한 수익자부담금 제도는 특정다목적댐법(1957년)이나 수자원개발공단법(1961년) 등 다른 법률에도 규정되어 있다. 그러나, 수익자부담자의 범위·징수 방법 등에 대해 구체적으로 규정한 시행령이나 조례가 제정되지 않아 현실적으로 실효성이 많지 않은 실정이다.

일본에서는 1970년대 초 일본열도 개조론과 함께 폭발적인 토지분이 있었다.

14) 하천법(1964년) 제70조는 “하천 관리자는 하천 공사에 의해 현저히 이익을 받는 사람이 있는 경우 그 이익을 받는 한도에서 그 사람에게 해당 하천 공사에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다”고 규정하고 있다.

15) 도로법(1952년) 제61조는 “도로 관리자는 도로 공사에 의해 현저히 이익을 받는 사람이 있는 경우 그 이익을 받는 한도에서 해당 도로 공사에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다”고 규정하고 있다.

16) 해안법(1950년) 제33조는 “해안 관리자는 그 관리하는 해안보전시설에 관한 공사에 의해 현저하게 이익을 받는 사람이 있는 경우 그 이익을 받는 한도에서 해당 공사에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다”고 규정하고 있다.

흔히 제2차세계대전 후에 일어난 두 번째 지가폭등이라고 한다. 1980년대 중순 동경 도심에서 세 번째의 지가폭등이 시작되었다. 토지분은 순식간에 주변지역에 파급되었고, 버블경제의 전국적 확산에 따라 오사카 등 다른 대도시에도 영향을 미쳤다. 내각에 설치된 임시행정개혁 추진심의회는 「지가 등 토지 대책에 관한 답신」(1988년)을 통해 토지대책에 관한 기본입장을 “개발이익의 일부를 사회에 환원해 사회적 공평을 확보하고, 토지 이용과 수익에 따른 사회적 부담을 공평하게 부담”하는 것으로 정했다. 이것은 1988.6.28일 내각회의에서 결정한 「종합토지대책요강」에 반영되었다. 이에 따라 지가폭등의 억제책으로 1987년 국토이용계획법을 개정하여 감시구역제도를 창설하고, 1991년 세제를 개편하여 지가세를 도입하였으며, 그 외 토지에 관한 양도소득세·법인세의 증과, 토지 매수시의 용자규제 등이 시행되었다.¹⁷⁾

1990년대 초 버블경제가 붕괴한 후 현재까지 장기간 경기침체가 계속되고 있고, 지속적인 지가하락 때문에 많은 토지가 불량채권화 되어 효율적 이용이 이루어지지 못하고 있다. 현 상태에서는 개발이익환수제도의 광범위한 구체화를 요구하던 여론의 열기도 약화되고 있는 상태이다. 일부 지가하락으로 개발이익의 사유화로 인한 소득재분배의 편중문제가 감소한 데도 원인이 있다. 그러나, 지금까지 공공부문이 큰 역할을 담당하던 도시개발·재개발·교통·정보통신 등의 분야에서 기술혁신이나 소비자의 기호변화에 대응하고 시장의 활력을 되살리려는 산업구조로 제도개혁이 진행되고 있는 현 여건을 고려해 볼 때, 공공의 개발사업 실시와 관련한 개발이익의 환수 및 내부화의 중요성이 여전히 남아있다.

2) 현행 개발이익환수제도

(1) 내부화 제도

17) 국토이용계획법의 감시구역제도는, 도도부현 지사가 투기적 토지 거래에 대한 계약 체결의 중지를 권고할 수 있는 제도이다. 지가세는 주택용지나 농지 이외의 토지에 대해 토지가격의 0.2%를 보유세로 과세하는 제도이다.

개발이익 환수의 내부화 제도는 근본적으로 개인에게 개발이익이 사유화되지 않도록 공공부문이나 개발사업자가 토지를 사전에 취득하는 제도라고 말할 수 있다. 사회간접자본의 정비 주체, 도시계획사업이나 교통시설정비사업의 주체가 토지수용, 토지선매, 초과수용 등을 통하여 사업지역 및 주변지역에서 발생할 수 있는 개발이익의 사유화를 원천적으로 봉쇄하고자 하는 것이다. 이 중 토지선매를 통한 개발이익의 내부화는 가장 본질적인 환수방법이라고 말할 수 있다.

먼저, 토지수용법에 근거한 토지수용시 보상가격의 산정 기준일은 사업인정일이기 때문에, 공공사업으로 발생한 지가상승분 중 적어도 사업인정일 이후에 발생한 개발이익은 공공용지 취득 보상가액에서 배제할 수 있다. 이 범위 안에서 공공사업 시행자는 개발이익을 내부화할 수 있다.

둘째, 개발사업자가 수용권이나 선매권 등에 의해 용지를 먼저 취득하는 방법이다. 토지선매는 토지소유자가 개발이익을 사유화하는 것을 방지하기 위한 제도적 장치이다. 이 방법으로는 토지구획정리법에 근거한 「선매토지구획정리사업」과 신도시기반정비법에 근거한 「신도시기반정비사업」이 있다. 이 중 전자는 일본주택공단(현재의 도시기반정비공단)이 도시개발 시 자주 사용하는 방법이다. 후자는 아직 추진 실적이 없다. 도시재개발법에 근거한 「도시재개발사업」에서도 재개발지구 내 사회간접자본 정비 등에 필요한 사업비를 조달하기 위해서 가능한 한 먼저 취득하려는 경향이 있다.

셋째, 공공사업에 필요한 범위를 넘어 토지를 수용하는 초과수용제도는 1919년 (구)도시계획법에서 처음 도입되었다. 이것은 도로, 공원 등 공공시설 예정지의 주변지역까지 수용대상으로 정하여 구획을 정리한 후, 사후에 다시 매각함으로써 도시정비의 재원으로 충당하려는 취지에서 도입되었다. 이 제도에 따라 동경의 신주쿠역 서쪽 출구에 역전광장이 건설되었다.

이후 초과수용제도는 토지구획정리사업법(1954년)에 입체환지제도가 신설되면서 1954년에 폐지되었지만, 시가지개조법(1961년)에 따라 부활되었다가 1969년 다시 폐지되었다. 다만, 이 제도는 현재 도시재개발법 제3조의 2의 규정에 의

한 제2종 시가지 재개발사업에서 그대로 승계되고 있다. 제2종 시가지 재개발사업은 일단 시행지구의 건물, 토지 등을 시행자가 매수 또는 수용하고, 매수 또는 수용된 사람이 희망하면 재개발된 건물의 분양권을 부여하거나, 토지의 고도이용에 의해 만들어진 새로운 주거공간에 대한 우선매입권을 부여함으로써 사업비를 조달한다.

(2) 직접적인 환수제도

직접적 환수제도는 개별적인 개발이나 사회간접자본 정비사업으로 인한 편익이 최종적으로 귀착한다고 예상되는 주체에게 일정한 부담을 지우는 방법이다.

먼저, 토지부담의 대표적인 사례는 토지구획정리사업법에 근거한 토지구획정리사업에서의 「감보제도」이다. 도시재개발법에 근거한 도시재개발사업에서도 용적률에 대한 인센티브 부여와 교환방식을 통해, 건축물의 가로선 등에 의한 도로·광장 등의 공공적 공간을 제공하도록 요구하는 방법이 채택되고 있다. 이것은 토지소유자로 하여금 스스로 토지의 일부를 제공하게 함으로써 개발이익을 환수할 수 있는 제도이다.

둘째, 토지대신 금전으로 토지소유자에게 개발이익의 일부를 부담시키는 대표적인 수단으로는, 공공사업에 의해 특별한 이익을 받는 사람으로부터 그 사업 경비의 일부를 징수하는 「수익자부담금제도」가 있다. 수익자부담금제는 제1차세계대전 말부터 시작되었다. 특히, 철도·버스 등의 교통망, 도로, 공원, 녹지와 같은 도시기반시설 정비로 인하여 현저하게 이익을 받는 자에게 그 이익의 한도 내에서 일정한 비용을 부담시키는 제도이다.

수익자부담금제는 지방자치법에 규정되어 있을 뿐 아니라, 많은 개별법에 규정되고 있다.¹⁸⁾ 각종 공공 개발사업 관련법으로는 토지개량법, 도시계획법, 도로법, 토지구획정리사업법, 해안법, 도로정비특별조치법, 고속자동차국도법, 특정다목적댐법, 주택지구개량법, 하천법, 하수도법 등이 있다.

18) 진정수. 1999. 전거서. p101.

그러나 수익자부담금을 부담해야 할 자의 범위·징수방법 등에 대해 구체적으로 규정한 시행령이나 조례가 아직 제정되지 않고 있다. 또한 수익의 범위나 정도를 특정하는 것이 대단히 곤란한 것도 사실이다. 이 때문에 실제로는 도시계획법 제75조에 근거한 도로 및 하수도수익자부담금 등 한정된 경우에만 활용되고 있다.

셋째, 민간사업자가 택지개발사업을 실시하는 경우, 지방자치단체는 「택지개발지도요강」을 통해 민간사업자에게 「개발부담금」을 요구하는 것이 일반적이다. 개발부담금제는 특정한 개발행위에 따라 부수적으로 요구되는 공공편익시설의 설치비용을 행위자에게 부담시키는 것이다. 이 제도는 현행 도시계획법의 기초가 된 1967년 제6차 택지심의회 답신에서 도시시설 정비의 프로그램과 그 책임부담의 원칙을 구체적으로 제안한 데서 비롯되었다. 즉, 시가지지역에서 간선도로 등은 국가 및 지방공공단체가 부담하여 정비하지만, 간선도로에 접속하는 지선도로, 배수시설 등은 개발이익의 공평한 분배와 공공투자의 효율성을 유지하기 위하여 개발자가 부담하도록 규정하였다.

또한 택지개발지도요강에는 지방정부가 토지개발을 허가할 때 사업지구 내의 도로, 공원, 녹지, 홍수조절지, 학교 등의 공공시설을 개발자가 부담하도록 할 수 있는 「시설부담금제도」도 규정하고 있다. 시설부담금을 부과하는 방식은 금전, 사회간접자본 정비에 필요한 용지 제공, 사회간접자본을 민간사업자가 정비해 지방자치단체에 기부채납 하는 등 다양하다. 이 제도는 택지개발세와 같이 토지개발에 의해 개발이익이 발생하는 시점에서 그 일부를 공공시설 정비비용에 부담시킴으로써 개발이익을 환수하는 방식이라고 말할 수 있다. 개발사업자의 이러한 부담은 최종적으로 개발사업비에 전가되어 개발사업자가 매각하는 택지나 주택가격에 반영되기 때문에, 개발지역의 토지에서 생긴 개발이익을 개발사업자를 통해 지방자치단체가 흡수하는 결과와 동일하다. 다만, 개발이익의 평가 및 부담의 정도 등에 대한 명확성이 결여되어 있어, 여전히 문제가 적지 않다는 지적도 있다.¹⁹⁾

끝으로, 뉴타운을 통과하는 철도의 새로운 노선건설에 필요한 건설비용 중 일정 비율을 뉴타운 건설자에게 부담시키는 뉴타운 철도정비사업방식과, 고속도로에 인터체인지를 설치하는 경우 그 설치비용을 인터체인지 주변지역에서 개발사업을 실시하는 사람에게 부담시키는 개발인터체인지제도가 있다.

(3) 간접적인 환수제도

간접적인 환수제도는 특정사업이나 시설과 연계시켜 개발이익을 환수하지 않고, 최종적으로 지가에 귀착한 편익을 세제를 통해 환수하는 방법이다.

① 고정자산세(시정촌세)

고정자산세는 토지·가옥·감가상각자산을 과세대상으로 하는 지방세(시정촌세)이다. 표준세율은 현재 자산가치의 1.4%이다. 토지에 대한 고정자산세는 일종의 토지보유세로서, 시정촌의 행정서비스와 토지간에 존재하는 수익관계에 주목하고 자산가치에 대응하여 과세되는 「응익적 재산세」이다.

한때 고정자산세는 지가상승에 비해서 평가액이 상대적으로 너무 낮게 책정되어 지가수준을 반영할 수 없었다. 그렇지만, 1991년 세계개혁에 의한 고정자산세 과세평가의 적정화·균형화가 이루어져, 과표현실화가 공시지가의 70% 수준으로 향상되었다. 또한, 1991년 이후 지가가 계속 하락하여 고정자산세의 실효세율(세부담액/토지가격)마저 올라가고 있다. 이 결과, 공공사업에 의해 상승한 토지가격을 반영할 수 있게 되어 부분적·결과적·장기적이긴 하지만 개발이익을 흡수할 수 있게 되었다고 평가받고 있다. 2001년도의 고정자산세 세수액은 9조 1,719억 엔(토지분은 3조 7,305억 엔)으로, 시정촌 세수에서 45.8%를 차지하고 있다.

19) 진정수. 1999. 전계서. pp99-100.

② 도시계획세(시정촌세)

도시계획세는 도시계획사업 또는 토지구획정리사업에 필요한 비용에 충당하기 위해, 도시계획사업으로 이익을 받는 도시계획구역 내의 토지 또는 주택의 소유자에게 시정촌이 부과하는 일종의 목적세이다(지방세법 제702조 제1항). 1998년 현재 도시계획세를 부과할 수 있는, 즉 도시계획구역이 관할구역에 포함된 시정촌은 2,003개로서, 이 중 789개 지자체가 도시계획세에 관한 조례를 제정하여 과세하고 있다. 세율은 제한세율 0.3% 범위 안에서 시정촌이 결정한다.

<표 5-2> 일본 도시계획세의 세율 채택 상황(1999년도)

세율구분	0.15% 미만	0.15~0.20% 미만	0.20~0.25% 미만	0.25~0.30% 미만	0.30%	계
시정촌 수	45	29	258	77	380	789

③ 유희토지에 대한 특별토지보유세(시정촌세)

특별토지보유세는 토지의 투기적 거래 억제 및 토지의 유효이용 촉진을 목적으로 부과하며, 보유에 대한 과세와 소득에 대한 과세가 있다. 유희토지에 대한 특별토지보유세(유희토지분)는 도시계획법에 근거한 유희토지전환이용촉진지구로 지정된 유희지의 이용을 촉진할 목적으로 도입되었다. 납세의무자는 유희토지 소유자이고, 과세대상은 유희토지전환이용촉진지구 내에 있는 1,000㎡ 이상의 토지, 즉 대규모 유희지이다. 세액은 토지시가 또는 취득가액 중 높은 가액의 1.4%이며, 산정액에서 고정자산세 상당액은 공제된다. 과세대상이 매우 한정되어 있고, 개발이익 환수를 목적으로 운영하는 것은 아니지만, 고정자산세를 중과(重課)하는 효과를 가지고 있다. 게다가, 지가가 상승하면 그에 따라 세액도 늘어나므로 개발이익 환수의 효과가 일부 인정될 수 있다. 다만, 아직까지 과세실적은 없다.

④ 양도과세(국세)

양도과세는 토지의 양도이익(매각가격-취득가격)을 과세대상으로 하는 국세로서, 토지의 개발이익이 실현된 시점에서 토지소유자로부터 개발이익을 흡수하는 과세이다.

1991년 세제개혁 당시 토지가치는 공공투자나 경제활동의 집적 등 주로 외부 요인에 의해 증가하기 때문에 다른 재산의 양도이익보다 중과세 하는 것이 정당하다고 결정하였다. 이 때문에 법인에 대한 초단기(2년 이내의 거래) 양도과세는 분리과세하되 세율은 50%로 강화하였다. 이 외에도 법인의 양도에 대해 10%의 추가과세의 도입하고, 개인의 장기양도(보유기간 5년 초과)에 대해 세율을 인상(26%에서 39%로)하는 정책들이 실시되었다. 그러나, 버블붕괴 후의 장기적인 지하하락과 경기침체를 이유로 이러한 조치는 모두 해제되었기 때문에, 현재 양도과세를 통한 개발이익 흡수효과는 매우 작다고 평가된다.

<표 5-3> 일본의 토지양도과세(2003년)

	보유기간 5년 이내 (단기)	보유기간 5년 초과(장기)
개 인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원칙 : 다음의 ①과 ② 중 많은 세액으로 분리과세 ① 양도이익×52% ② 종합과세에 의한 누적세액×110% ○ 경감 : 국가·지방자치단체 등에 양도한 경우는 다음 ①과 ②중 많은 세액으로 분리과세 ① 양도이익×26% ② 종합과세에 의한 누적세액 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원칙 : 10만 엔 공제 후의 양도이익에 대해 26% ○ 경감 : 국가·지방자치단체 등에 양도한 경우 및 우량주택지의 조성 등을 위해 양도한 경우, 100만 엔 공제 후의 양도이익에 <ul style="list-style-type: none"> · 4,000만 엔 이하 : 20% · 4,000만 엔 초과부분 : 26%
법 인	통상의 법인세만(37.5%)	통상의 법인세만(37.5%)

3) 개발이익환수제도의 문제점과 향후 개선방향

(1) 세제상의 문제점

일본에서도 각종 조세가 개발이익을 흡수하는 역할을 담당해 왔다. 그러나 1950년대~1990년대에 발생한 세 번의 지가상승기 동안에, 기존의 세제만 가지고는 개발이익을 충분히 환수하는데 실효성이 없다는 것이 확인되었다. 예컨대, 철도역사 신설로 발생한 개발이익을 대상으로 실증분석한 결과에 의하면,²⁰⁾ 토지 양도가 있었던 경우에는 개발이익이 12% 정도 흡수되지만, 계속 보유하고 있으면 고정자산세나 상속세를 고려해도 0.3% 정도 밖에 흡수되지 않았다. 결국, 토지가 양도되지 않을 경우 개발이익이 거의 환수되지 않는다는 것을 알 수 있다.

① 양도과세의 문제점

첫째, 일본에는 과거 우리의 토지초과이득세와 같은 미실현 자본이득에 대한 과세제도가 존재하지 않는다. 따라서, 막대한 지가상승에 의해 소득을 얻은 사람 중에서 토지를 양도한 사람에 대해서는 양도소득 과세제도가 적용되지만, 양도하지 않고 토지를 계속 보유하는 사람에 대해서는 과세할 수가 없다.

둘째, 양도이익이 실현되면 과세한다는 원칙도, 법인세의 경우는 토지 양도이익을 다른 소득과 종합과세하기 때문에 적자법인이 토지를 거래한 경우 개발이익을 흡수할 수 없다는 문제가 있다(토지 양도이익을 다른 소득으로부터 분리과세하는 방식이 1991년도 세제개혁 때 도입되었지만, 현재는 폐지되었다).

셋째, 양도이익이 실현되면 조세로 흡수할 수 있다하여도 세율이 낮아 개발이익환수제도로서 충분하지 않다. 초단기 양도에 대해 고율의 세율이 설정되어 있던 시기도 있었지만, 현재는 존재하지 않는다. 지금까지 장기 양도에 대해서는 공급 촉진의 관점에서 기본적으로 세율경감 조치가 있어 왔고, 또한 도시개발사

20) 일본 주택종합센터. 1988. 「도시기반시설 정비에 수반하는 개발이익의 귀속과 그 적정화에 관한 조사」. 조사연구리포트 87159호.

업과 관련해서는 세부담 경감특례도 적지 않았다.

마지막으로, 자기자본 투자에 의한 지가상승과 공공투자에 의한 지가상승 간에 토지 취득비나 소득분류 기준으로 기본적인 차이가 존재함에도, 현행 양도소득세는 양도이익에 대해 일률적으로 과세하기 때문에 불공평 문제가 제기되고 있다.

② 보유 과세의 문제점

양도하지 않고 계속 보유하는 경우에 지가세, 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세 등 각종 보유과세가 부과되고 있지만, 모두 과세표준 및 세율이 낮아서 개발이익 환수수단으로는 충분하지 않다. 이것을 개혁하려면 개발이익을 적정하게 반영한 과세표준의 현실화가 불가피하지만, 과표현실화 실시는 여전히 정치적, 이론적으로 다양한 한계를 안고 있다. 게다가, 지가세는 과세가 정지되었고, 특별토지보유세는 2003년부터 새로운 과세를 실시하지 않기로 하였기 때문에, 보유세의 징세수준은 더욱 낮아지고 있다. 개발이익 환수목적에서 보면 오히려 종전의 정책목표에 역행하는 정책들이 시행되고 있는 것이다.

(2) 수익자부담금 제도의 문제점

수익자부담금 관련규정은 「현저하게 이익을 받는 사람」에게 수익자부담금을 부과한다고 되어 있다. 하지만 여기서 말하는 현저한 이익의 의미에 대해서 법률상 아무런 규정이 없다. 일본의 학설과 판례 역시 수익자부담금 규정에서 말하는 현저한 이익이 지가상승을 의미하는지, 생활상의 편익증대인지를 두고 견해가 나누어져 있다. 수익자부담금을 부과하려 해도 어떤 이익에 근거할 것인지 부과대상 자체가 불명확하다는 근본적인 문제가 있는 것이다.

또한 수익자부담금제도는 조세와의 관계상 불명확한 문제를 가지고 있다. 예를 들면, 지가상승을 원인으로 하여 수익자부담금을 부과한다고 하면 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세, 지가세, 양도소득세, 증여세, 상속세 등으로 이

미 납부한 조세와 어떻게 조정해야 하는지의 문제가 생긴다. 이중과세라는 비판을 면하기 위해서는 이 점에 대한 이론적 정리가 필요하다.

또한, 지가상승에 의한 수익자부담금을 부과하는 경우에도 자본이득이 미실현된 단계에서 부과되기 때문에, 부담능력이 없는 사람이 나타나게 된다. 이것은 고정자산세나 도시계획세 등에서도 발생하는 문제이다. 특히, 계획과정에 주민 참여가 불충분하기 때문에 주민의 입장에서는, 자신들이 요망하지도 않은 사업이 일방적으로 계획·실시된 것임에도 불구하고 부담금을 부과하는 것에 납득할 수 없다는 의식을 가질 수 있다. 행정청의 입장에서도 개발이익 개념의 불명확성, 이익측정의 곤란이라는 기술상 문제를 안고 있는 현실을 고려하여, 수익자부담금제도의 도입을 주저하게 될 수밖에 없다.

(3) 개발사업에 있어서의 개발이익환수의 방법과 한계

사회간접자본의 정비는 풍요로운 사회를 형성하기 위한 것이지만, 그 정비용 이익을 받는 사람의 범위와 정도는 각각의 시설이 가지는 성격, 완수해야 할 역할 등에 따라 다른 것이 보통이다. 현재 일본에서는 도시적 공공시설의 정비에 대해서 정비책임과 정비비용의 부담주체가 동일하다고 보면서, 시설정비의 책임주체가 시설정비 비용도 부담해야 한다고 인식한다. 또한, 시가지를 정비하고 사회일반의 이익과 연계되는 시설을 정비하는 책임은 정부가 져야한다고 생각한다.

다시 말해, 일본의 도시공공시설 정비사업제도에서는 시가화를 우선적으로 진행시킬 필요가 있는 「시가화구역」에서의 기본적인 공공시설에 대한 정비와 비용부담에 대한 책임은 공공 측에 있고, 그 외의 시설에 대한 정비와 비용부담은 개발회사가 진다는 원칙이 확립되어 있다. 이 원칙의 배경이 되는 생각은, 이른바 택지주변의 시설과 같이 「주로 그 정비효과가 정비되는 시설 주변에 한정되어 수익자를 특정할 수 있는 것」에 대한 정비비용은 「개발이익 귀속의 공평과 공공투자 효율성의 유지」라는 측면에서 개발자가 부담하는 것이 타당하다고 본

다. 반면에, 「정비효과가 시설 주변에 그치지 않고 널리 지구 밖까지 미치는 것」이나 「도시전체 입장에서 양호한 시가지 형성을 꾀하는 데에 필수적인 간선시설」 등에 대해서는 지역전체가 수익하는 것이므로 정부가 부담하는 것이 타당하다는 것이다.²¹⁾

현행 제도에서는 정비대상이 되는 시설을 그 성격에 따라 정부가 부담해야 할 시설과 개발회사측이 부담해야 할 시설로 양분하고 있지만, 현실적으로 시설의 성격과 상황에 따라서 이러한 구분이 어려운 경우도 있다. 이러한 경우에 2분법적 입장을 취하고 있는 현행제도보다, 정비책임과 부담책임을 세분하여 규정할 여지가 있다고 지적되고 있다.

소규모 개발의 공공시설 정비는 개발을 위해 필요한 최소한의 택지개발사업 주변시설에만 국한되어, 어느 정도의 개발규모라면 당연히 갖추어야 하는 시설마저 정비하지 않는 경우가 많고, 기존의 기반시설을 그대로 이용하는 형편이다. 이 때문에, 소규모 개발이 집중된 지역에서는 시가지 정비수준이 극히 낮아 외부불경계를 초래함과 동시에, 이른 바 무임승차에 의한 원인자부담 문제의 불공정성이 야기되고 있다. 이러한 지역의 경우, 기반시설이 새롭게 정비될 때에는 그 정비비용의 부담을 개발자에게 요구할 필요가 있다고 지적되고 있다.

마지막으로, 개발사업과 관련한 개발이익 환수는 시설정비 비용을 웃도는 이익이 발생해도 환수범위가 정비비용을 넘을 수 없다는 한계가 있다. 이 점에 대해 사업비 확보라는 관점에서는 논의의 실익이 적다고 하여도, 부담의 불공평성을 시정해야 한다는 관점에서는 논의의 필요성이 크다고 지적된다.

(4) 개발이익환수제도의 향후 방향

① 개발이익환수론의 새로운 인식전환

개발이익을 둘러싼 종래의 논의는 주로 대규모 공공개발사업 주변지역에서 지

21) 건설성 택지심의회 제6차 답신(1967.3.24일).

가상승으로 발생한 개발이익을 공공으로 환수할 수 있는 제도의 도입이나 기존 제도의 개선을 목적으로 한 것이었다. 자가상승에 수반한 자본이득 중 일정 부분을 공공으로 환수해야 한다는 논리적 근거로서 불로소득론, 형평론, 재원론 등이 주장되었다. 그러나, 어느 이론을 따르더라도 조세나 부담금 등 기존의 환수제도 외에 새로운 제도를 도입하는 것은 수익자의 특정, 개발이익의 측정, 환수의 비율과 방법, 절차 등 기술적·사회적 문제를 해결하는 것이 곤란하다는 현실적인 이유 때문에, 새로운 제도의 도입이 실현된 사례는 국내·외를 막론하고 그리 많지 않다.

따라서, 개발이익이 발생하는 국면을 사적인 개발행위나 토지이용계획의 변경 등으로 보다 폭넓게 파악하면서, 그 이익을 공공과 민간, 수익자와 부담자 간에 어떻게 분배하는 것이 공평하고, 전체적인 편익이 향상될 것인가의 관점에서 논의할 필요가 있다. 즉, 「흡수형」에서 「분배형」이라는 새로운 발상에 근거한 개발이익 환수이론을 구축할 시기가 도달했다고 지적된다.

② 도시의 재정비를 추진하기 위한 새로운 틀로서 개발이익환수제도

종래의 개발이익 환수이론은 사업시행을 전제로 그에 따라 발생하는 개발이익을 처리한다는 사후적인 발상으로 구성되어 왔다. 이에 반해, 사업을 포함한 어떠한 행위를 시작할 필요성이 존재함에도 다양한 이유에 의해 할 수 없는 경우가 많다. 예컨대, 밀집시가지와 같이 안전성이나 쾌적성, 토지이용의 적정성 측면에서 재정비 필요성이 객관적으로 분명하고 지역주민이나 행정주체 등 이해당사자도 이를 인식하고 있으나, 관계자의 합의형성이나 비용부담의 이상적인 상황을 조정할 수 없기 때문에 사업을 착수하지 못하는 지역이 있다. 이때 도시재개발사업 등 밀집시가지 재정비에 의한 편익에서 발생할 개발이익을 포함하여 자체 사업비용과 수익을 공공과 민간 등 관계자들이 검토·조정하게 하여 합의형성을 유도하고, 개발이익의 적정한 분배를 실현함으로써 밀집시가지의 재정비를 촉진할 수 있다는 의견이 제시되고 있다.

이 의견은 개발이익을 발생시키는 사업이나 행위의 사전적인 개발이익 환수이론으로서, 관계자의 참여와 부담, 공적 지원의 이상적 형태를 모색하는 이론적 틀을 하나로 연계하지는 것이다. 그리고 그 목적은 이해관계자의 도시재정비에 대한 충분한 이해를 바탕으로 합의형성을 꾀해, 개발이익의 적정한 분배에 의한 형평성을 확보하자는 것이다. 다시 말해, 개발이익을 지렛대로 환수제도와 도시재정비 촉진책을 하나로 묶어 보자는 것이다.

이러한 접근이 필요하고 유익한 이유로는, 도시계획도로 등 도시기반시설의 정비비용에 대해서는 공공부담의 제도화가 확립되어 있지만, 밀집시가지의 재정비에서 특히 비중이 높은 좁은 도로의 정비비용을 누가 부담할 것이냐에 대해서는 공공과 민간의 부담원칙이 명확하지 않기 때문이다. 이것 때문에 밀집시가지의 재정비가 진행되지 않는다고 할 때, 좁은 도로의 정비효과를 파악하여 그 수익에 알맞은 부담의 이상적인 배분형태를 검토할 때 재정비가 촉진될 수 있을 것으로 기대된다.

<표 5-4> 일본의 도시정비에 있어서 개발이익의 환수방법

환수의 유형	내용
금전에 의한 환수(조세형)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자본이득 과세 ○ 토지보유 과세
금전에 의한 환수(비조세형)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수익자부담금(예 : 하수도정비부담금) ○ 개발자부담금(예 : 택지개발지도요금)
토지에 의한 환수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공시설용지 제공(예 : 토지구획정리사업, 택지개발지도요금)
양호한 도시조성계획에 의한 환수(계획 공헌)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공공지의 제공(예 : 종합설계제도)
주민참여에 의한 환수(참여 공헌)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시조성의 구상에 참여

3. 기타 주요국가의 개발이익환수제도

1) 미국

미국은 국토가 넓고 산업 및 인구의 도시집중 현상이 다른 나라와 같이 심각하지 않기 때문에, 토지세제보다는 토지이용규제에 의한 토지정책이 주종을 이루고 있다.²²⁾ 미국에서도 공공적 서비스와 공간정비를 위하여 개발이익(민간개발이나 공공사업의 편익증진으로 인한 토지가치 상승)을 공공에 환수하는 것이 폭넓게 인정되고 있다.

(1) 개발자부담제

개발자부담제는 조닝 조례나 택지분할규제 또는 수권법에 근거한 특별한 규제의 운용으로 인정되고 있다. 택지분할부담금(subdivision exaction), 개발영향부담금(impact fees), 협의부담(negotiated obligation), 연계부담금(linkage fees), 혼합조닝(inclusionary zoning) 등을 통해, 토지개발의 필요성을 인정하는 대신 개발에 따라 필요하게 되는 공공적 서비스와 공간을 강제적으로 개발자에게 부담시키는 것이다. 여기에는 사적 재산권의 행사(개발)에 대하여 경찰권에 의한 무상의 규제가 어디까지 허용될 것인가의 문제가 오랫동안 제기되어 왔다.

1920년대에 주(州) 정부의 지역개발에 따라 도시주변지역의 인구가 급증하면서 도로, 학교, 상하수도과 같은 기반시설이 부족하게 되었다. 1922년 상무부(Department of Commerce)가 제정한 표준도시계획수권법(Standard City Planning and Zoning Enabling Acts)을 통하여 택지분할규제제도(subdivision regulations)가 도입되었다.²³⁾ 이 제도에 의거해 주정부는 택지분할사업자에게 사업지역 내의

22) 한국조세연구원. 2001. 전게서. p171.

23) 토지가 분할(분필)되는 경우에 지역사회 및 도시 전체에 영향을 주게 되므로, 일반적으로 택지분할규제(subdivision regulation)는 경찰권에 바탕을 둔 토지이용규제로서 지역지구제(zoning) 다음으로 중요한 것으로 평가받고 있다. 현대의 분필규제는 구획절차 및 통제, 도로·하수 등 시설요구, 개발유보, 기부채납 요구, 대체부담금, 이행보증금 등과 같은 수단을 포함한다(권오창. 2001. “미국과 한국에서의 공공시설부담제도에 관한 비교법적 연구”. 경희대 박사학위논문. pp9-10).

기반시설을 부담하도록 하였다. 1940년대에 들어서면서 이러한 부담은 택지분할 사업 주변지역의 기반시설까지로 확장되어, 개발사업자는 지역간 기반시설에 대한 책임까지 부담하게 되었다.²⁴⁾ 1950년대 후반에는 택지분할로 인한 시설부담 제도는 택지분할허가의 조건으로 폭넓게 인정되었다.

1960년대 이후 지방정부는 새로운 개발사업에 따른 기반시설 확충을 위하여 지역주민에 대한 조세 부담을 늘리려고 시도하였다. 그러나, 지역주민의 조세저항에 따라 재산세와 자본이득세의 증세가 실패하였다. 결국, 지방정부는 인플레이션과 인구의 급속한 팽창에 부응하는 기반시설 확충 재원을 확보하지 못하게 되었다. 이러한 이유로 지방정부는 새로운 개발사업에 따른 주변지역의 기반시설부담을 개발사업자에게 의존하게 되었고, 1980년대 중반 이후 미국 내 자치단체의 과반수 이상이 부담금을 개발사업자에게 부과하게 되었다. 오늘날 보다 많은 지방자치단체들이 부담금의 액수를 증액하여 부과하고 있으며, 개발사업자가 부담하여야 하는 기반시설의 범위도 보다 확대되고 있다.²⁵⁾

다시 말해 새로운 개발사업 때문에 주변지역에서 공원, 학교 등 기반시설이 부족해지자 지방자치단체는 전통적인 기반시설부담 방식에서 벗어나, 개발사업자로 하여금 주변지역에서 추가로 필요하게된 기반시설용지를 기부채납 하도록 하거나 기부채납에 갈음하는 부담금 등을 부과하게 되었다.²⁶⁾

시설부담의 유형은 개발사업자가 기여하는 형태에 따라 다양하게 나눌 수 있다. 첫째, 사업지구 내 공공시설의 기부채납(dedicated on-site facilities)이 가장 전형적인 부담 형태이다. 지방정부는 당해 사업지역 내에서 요구되는 기반시설인 도로, 상하수도, 공원, 학교, 도서관 등을 개발사업자에게 요구할 수 있다. 이러한 기부채납은 공동체의 건강, 안전, 복지 등을 위해서 정당화 될 수 있으며, 개발사

24) Deborah Rhoads. 1994. 「Developer Exactions and Public Decision making in the United States and England」. 11 Ariz. J. Int'l & Comp. Law [*472](www.lexis.com).

25) Deborah Rhoads. Ibid. [*474].

26) R. Marlin Smith. 1987. 「From Subdivision Improvement Requirements to Community Benefit Assessments and Linkage Payments : A Brief History of Land Development Exactions」. Law & Contemp. Probes. pp7-8.

업으로 인해 발생하는 이익을 향유하는 자에게 그로 인해 초래된 기반시설 부족에 대한 비용을 부담시키는 것은 합리적이라고 본다.²⁷⁾

둘째, 기부채납이나 시설부담에 갈음하여 개발사업자에게 부과되는 대체부담금(in-lieu-fees)이다. 개발사업자가 기부채납한 토지가 개발지역에서 필요로 하는 기반시설 용도에 부적합하거나 그러한 개발이 새로운 공공시설을 필요로 하는 경우에, 지방정부는 개발사업자에게 기부채납에 갈음하여 대체부담금을 부과할 수 있다. 예를 들어 학교설립을 위한 대체부담금의 합계는 가구단위 수와 취학연령 등을 고려하여 산정할 수 있을 것이고, 징수된 부담금은 학교설립을 위한 기금으로 사용될 것이다.²⁸⁾

셋째, 새로운 개발사업이 공공기반시설에 미치는 거주 및 재정적 악영향을 감쇄하기 위해 부과되는 개발영향부담금(impact fees)도 있다. 지방정부는 이러한 부담금의 용도를 다양한 방법으로 사용할 수 있지만, 대체로 상하수도시설의 확충, 공원, 학교 및 도로 신설에 필요한 재원 확보하기 위하여 부과된다.²⁹⁾

개발영향부담금과 대체부담금은 기반시설에 대한 금전지급을 요구하는 점에서 유사하다. 그러나 개발영향부담금은 토지분할사업(subdivision construction)만이 아니라, 모든 형태의 새로운 개발사업에 부과할 수 있다. 즉, 지방정부는 상업적 개발사업뿐 아니라 아파트 및 콘도미니엄 사업까지 광범위하게 개발영향부담금을 부과할 수 있다. 대체부담금의 경우 기부채납에 갈음하여 금전급부 의무를 부과하는 것이기 때문에 재원의 활용이 제한적이라고 할 수 있는 반면에, 개발영향부담금은 재원을 보다 다양한 용도에 사용할 수 있다.³⁰⁾

넷째, 개발영향부담금의 보다 발전된 형태인 연계부담금(linkage fees)이 있다. 연계부담금은 개발사업자로 하여금 공공운송시설, 직업교육시설, 육아시설 및

27) Compare *Ayers v. City Council of City of Los Angeles*, 207 P.2d 1 (Cal. 1949).

28) Deborah Rhoads. op.cit. [*476-477].

29) Theodore C. Taub. 1992. 「Exaction, Dedications, and Impact Fes」. C750 A.L.I.A.B.A. p887.

30) Noreen A. Murphy. 1996. 「The Viability of Impact Fees After Nollan and Doland」. 31 New Eng.L. Rev.[*213](www.lexis.com).

저소득층 주택건설과 같은 주변지역의 공공시설에 대한 부담을 의미한다. 개발 영향부담금과 연계부담금은 거의 유사하지만, 차이는 개발사업과 요구되는 부담 사이의 관련성에 있다. 즉, 연계부담금의 경우 개발영향부담금과 달리 개발사업으로 인한 직접적인 인과관계를 항상 요구하지는 않는다.³¹⁾ 따라서 공공시설 설치 기금을 조성하기 위해서 개발사업자에게 부과하는 연계부담금은 전통적인 조세의 한계를 벗어난다는 비판을 받고 있다.³²⁾

(2) 수익자부담금제

수익자부담금제(special assessment)는 특정 공공사업에 따라 개발이익을 받게 되는 자에 대하여 사업비의 일부를 부담시키는 것이다. 이를 위해 자치단체의 행정구역과는 별도로 특정재원지구(special financing districts)를 설정하여, 특별재원지구 내 부동산소유자에게 공공시설 정비에 소요되는 비용을 부담시킨다.

미국의 수익자부담금제도는 영국의 영향을 크게 받았다. 역사적으로 1961년 뉴욕에서 수익자부담금법(Special Assessment Law)이 최초로 나타났다. 이 법령은 “그들이 받을 것이라고 예상되는 이익의 비율에 따라 뉴욕 내 모든 주민들에게 타당한 세를 부과하되”, 배수시설, 도로포장의 경우에 주로 적용하도록 하였다. 이때의 부담금 부과는 우선변제권(lien)을 가졌으며, 사업에 대한 반대의견을 들 수 있는 공청회 제도도 만들어졌다. 수익자부담금제는 특별과세지구(Special Assessment Districts : SAD)와 조세증수지구(Tax Increment Financing Districts : TIF)로 구성된다. SAD안에서 특정공공시설 정비에 의한 편익 증대로 부동산가치가 증가한 경우 부동산소유자에게 재산세에 추가하여 새로운 세금을 부과할 수 있다. 즉, 공공사업에 의해 발생된 특별이익에 대하여 사업비용의 일부 또는 전부를 부담시키자 것이다. 그리하여 공공사업으로 이익을 받은 토지소유자에게

31) Robert Collin & Michael Lytton. 1989. 「Linkage : An Evaluation and Exploration」. 21 Ufb. Law. p413.

32) Deborah Rhoads. op.cit. [*476].

이익 받은 비율에 따라 수익자부담금을 부과하며, 이 제도는 소규모 지방공공사업에 대부분 적용되어 왔다.³³⁾ 그 외에 일반적인 도시기반시설 설치 등 공공서비스 제고에 필요한 재원을 위해서는 토지세제(재산세)가 운용된다.³⁴⁾

(3) 부동산세제

미국의 부동산세제에는 부동산세(Real Property Tax), 소득세(Income Tax), 부동산양도세(Real Property Transfer Tax), 부동산양도소득세(Real Property Transfer Gains Tax) 등이 있다.

부동산세는 부동산보유세이며, 과세표준은 각 지방정부에 의해 독자적으로 결정하지만, 지방정부간 격차를 해소하기 위하여 주 정부가 조정한다. 대체로 과세 대상은 4등급으로 구분하여 과세한다. 세율 및 실효세율은 지방정부마다 서로 다르지만, 세율은 평균 9.5%, 실효세율은 평균 4.5% 수준으로 비교적 높은 편이다. 부동산세는 주택과 비주택을 구분하여 차등 적용하는 경우가 많다.

소득세는 부동산처분 시 실현된 이익에 대해 과세하는 세계로서, 보유기간 1년을 기준으로 장·단기로 구분하여 차등 부과하고 있다. 단기보다는 장기를, 개인보다는 법인에 우대세율을 적용하고 있다.

이 밖에 부동산양도세와 부동산양도소득세가 있다. 전자는 부동산권익의 양도시 토지, 건물, 저당, 선취특권(lien), 저당권 등을 포함하는 매매가격이 일정금액 이상일 경우 과세한다. 후자는 양도차익이 일정금액 이상일 경우 과세하며, 세율은 일률적으로 10%가 과세된다. 미국의 특징은 부동산 보유세율은 상당히 높은 반면, 부동산양도에 따른 양도소득세율은 상대적으로 낮다는 점이다.³⁵⁾

33) 진정수. 1999. 전계서. p90.

34) 진정수. 1999. 상계서. p88.

35) 김성배·서순탁. 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안」. 서울 : 국토개발연구원. pp81-82.

2) 독일

독일의 토지정책은 주로 연방건설법과 도시건설촉진법에 따라 운영되고 있다. 개발이익환수와 관련하여서는 양도소득세, 부동산세 등의 조세적 방법과 공공시설 설치에 따른 특별한 이익을 향유하는 자에게 부과하는 수익자부담금 등 비과세적 환수수단이 있다.

독일의 부동산세제는 보유과세인 부동산세(Grundsteuer)와 취득과세인 상속·증여세, 목적출연세, 부동산취득세 등이 있다. 부동산 수익에 대한 과세로는 법인세, 소득세, 영업세가 있다. 이 가운데 부동산세는 부동산소유에 대한 과세로서 과세표준은 통일가격(Einheitswert)이며, 농지와 산지는 다른 부동산에 비해 일반적으로 낮게 과세하고 있다. 법인세와 소득세의 경우 부동산과 관련된 부분은 양도차익과 임대료 수익에 대한 과세부분이다.³⁶⁾

독일에서도 개발이익의 직접적인 환수를 위하여 1970년대에 토지증가세 도입에 관한 논의가 있었다. 토지소유에 대한 토지이득과세 또는 토지증가세 도입은 독일 사회민주당(SPD)과 자유민주당(FDP) 연합정당의 당 강령으로 채택되어 있었다. SPD는 토지에 있어서 이상(異常)적인 가격폭등에 의해 발생한 개발이익에 대해서는 과세되어야 한다고 하였다. 그리하여 전혀 과세된 적이 없던 투기적 이익을 부분적으로 환수하자는 것이었다.³⁷⁾ 그러나 논란 끝에 토지증가세는 채택되지 아니하였다.

부동산 관련세 외에도 순수한 조세형태는 아니나 부동산소유자에 대하여 일정한 부담을 부과하는 제도가 있다. 조정부담금제도와 지구시설정비부담금제도가 그 예이다. 이 제도는 개발이익이 특정한 자에게만 귀속되는 불평등을 방지할 뿐만 아니라, 인프라시설 정비에 따른 재정부담을 덜어주는 수단으로 쓰이고 있다. 조정부담금제도는 재개발지정지역 내의 토지소유자에게 대하여 재개발로 인해 발생한 지가상승분의 일부를 해당 지방정부에 납부하는 제도이다. 이것은 개발

36) 김성배·서순탁. 1993. 상계서. p83.

37) 진정수. 1999. 전계서. pp95-96.

이익 환수수단이라기보다 사업비의 팽창, 토지투기의 방지에 보다 효과적인 수단으로 쓰이고 있다.³⁸⁾ 지구시설정비부담금은 개발이익 환수수단의 하나로서 연방건설법에 규정되어 있다. 연방건축법 제123조 이하에서는 공공시설정비부담금을 규정하고 있다. 공공시설로는 지구의 공공가로, 도로, 광장, 공공녹지, 어린이 놀이터 및 공공적 공해방지시설 등이 포함된다. 이들 시설의 설치비용은 실제 들어갈 비용을 표준단가방식으로 산출한다. 공공시설 정비부담금을 개개의 소유자나 개발자에게 할당할 경우에는, ① 토지를 건축 또는 기타 용도에 이용하는 종류 및 그 정도, ② 토지의 면적, ③ 시설정비부담금을 부과할 수 있는 건축물이 도로에 접한 면적 등 세 가지 기준을 가지고 배분한다.³⁹⁾

3) 프랑스

프랑스에서는 1960년 이래 토지투기방지책의 일환으로 토지세제가 활용되어 왔기 때문에 부동산증가세의 성격이 강하다는 점이 특징이다. 부동산보유 관련 조세는 건축부동산세, 비건축부동산세가 있으며, 거래관련 조세는 부가가치세와 등록세(공시세 포함)가 있다.

건축부동산세는 건축물 부속토지에 부과되는 세로서, 당해 지방정부가 주택, 상업 및 업무, 공업 등 건물용도를 세 가지 유형으로 구분하여 각각 다른 누진세율을 적용하고 있다. 비건축부동산세는 토지수익에 따라 정해지는 임대가액에서 20%를 공제한 나머지 부분이 과세표준이 된다. 프랑스의 보유과세에서도 과세표준액의 개정이 지가상승을 따르지 못하여 실효세율이 낮다는 문제점이 지적되고 있다.

부동산수익 관련 조세는 비업무용 부동산증가세, 영업용 부동산양도소득세, 부동산거래업자에 대한 과세, 건설이익에 대한 과세 등이 있다. 이 가운데 비업무용 부동산증가세는 비업무용 부동산의 양도에 의해 생기는 자본이득에 부과하

38) 김성배·서순탁. 1993. 전게서. p83.

39) 진정수. 1999. 전게서. p93.

는 세로서, 부동산 투기방지를 목적으로 제정된 것이다. 이 조세는 부동산의 보유기간에 따라 과세방식이 달라진다. 이 밖에도 설비지방세가 있는데, 이것은 건물건축에 소요되는 공공시설의 정비를 위해 건축허가 시 부과되는 세제이다.⁴⁰⁾

비조세적인 개발이익환수제도로서는 토지점용계수(COS) 초과부담금제와 법정상한밀도(PLD) 초과부담금제를 들 수 있다.

토지점용계수(COS)는 우리나라의 용적률에 해당하는 것으로서, 이를 초과하는 건축은 인정하지 않는다는 것을 원칙으로 한다. COS 초과시 건축자는 원칙적으로 부담금 지불이 의무화되어 있다. 다만, 일정한 경우 COS초과부담금의 납부의무가 면제된다. COS 초과는 집단시설의 추가적 정비를 필요로 하는 것이기 때문에, 초과부담금은 장래의 시설정비에 필요한 정비비용을 분담하는 것과 같다. 즉, 수익자부담금적 성격을 갖기 때문에, COS초과부담금은 장래의 시설정비비용과 반드시 대응되는 것이 아니라, 지가 변화에 대응하는 것이다. 이 방식은 초과부분의 건축권을 건축자가 유상으로 취득한다는 의미로 설명될 수도 있다. 즉, COS초과부담금 제도는 COS를 초과하는 건축밀도를 공공단체에 귀속시키고, 사적 건축자가 그것을 이용하는 경우에 사용대가를 공공이 환수한다는 취지를 내포하고 있다.

법정상한밀도(Plafond légal de densité : PLD) 초과부담금 제도는 주로 대도시 중심부의 지가 억제, 과밀화 방지, 도시계획 시행, 공공용지 취득재원 확보에 기여하기 위하여 토지소유자의 건축권을 제한하는데 목적을 두고 있다. 곧, PLD는 법정밀도를 초과한 과밀한 건축권을 국유화한 조치와 같으며, PLD를 초과하여 건축할 수 있는 기능을 지방자치단체에 귀속케 했다. 따라서 PLD를 초과하여 건축하고자 하는 자는 지방자치단체의 허가를 받아야 하고, 동시에 PLD초과부담금을 납부하여야 한다. 그러나 이 조치의 전제조건으로서 프랑스는 영국의 개발권보상과 같은 토지소유자에 대한 보상원칙을 규정하지 않고 도시계획 변경에 대한 무보상원칙을 유지하였다. 초과부담금 수입은 지자체의 도시정비사업 실시

40) 김성배·서순탁. 1993. 전거서. p84.

에 필요한 공공용지 취득비용 등에 충당된다.⁴¹⁾

4) 싱가포르

싱가포르는 토지가치의 증가를 크게 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 첫째, 인플레이션과 일반적인 지역사회의 영향으로 인해 발생한 일반적인 개발이익(general betterment), 둘째 도로를 비롯한 기타 사회공공시설 등과 같은 적극적인 지역개발사업의 실시로 인한 특별한 개발이익(special betterment), 셋째 계획허가의 승인으로 인한 계획개발이익(planning betterment)으로 구분한다. 이 가운데 앞의 두 가지 요인으로 인한 토지가치의 증가에 대해서는 직접적인 과세대상에 포함시키지 않고 있다.⁴²⁾

싱가포르의 재산세는 매년 모든 토지소유자에게 부과된다. 재산세법(Property Tax Act)에 따라 세무서장(Chief Assessor)은 모든 부동산의 평가 내용과 관련된 과세목록(Valuation List)을 작성하며, 매년 재산가치의 상승분 및 임대소득에 대하여 과세한다. 1966.1.1일 이후 재산세 부과율은 총 재산가치 증가분의 12%이며, 소유자 주거용부동산의 경우에는 4%의 재산세를 부과하고 있다.

1996.5월 이후에는 부동산시장의 안정화 대책의 일환으로 부동산 매매시 취득세 및 등록세(Stamp Duty)를 부과하고 있다. 이에 따라 양수인은 계약 이후 14일 이내에 부동산 취득에 따른 취득세를 납부하여야 하며, 양도인은 주거용 부동산을 3년 이내에 매각하는 경우에 등록세를 납부하도록 하고 있다.⁴³⁾

싱가포르 도시계획법(Planning Act)에 따라 개발행위로 인한 토지가치의 상승분에 대해서는 개발부담금(development charge)을 부과하고 있다. 개발부담금은 1965.3.12일 도시계획법 시행령(Planning Ordinance) 개정으로 처음 도입되었으며, 개발이익 환수수단으로 활용되어 왔다. 개발부담금은 기본계획(Master Plan)에 규정된 개발밀도를 넘는 경우나 지가상승을 유발하는 용도지역 변경이 일어나는

41) 진정수. 1999. 전게서. pp84-86.

42) 한국조세연구원. 2001. 전게서. p99.

43) Statutory Levies on Property and Development : <http://aaph.net/singapore6.html>.

경우에 부과된다.

개발부담금은 1958년의 기본계획에 따른 구역(Plot) 별로 부과되며, 각 구역의 개발밀도에 따라 개발부담금의 부과금액이 달라진다. 또한 개발행위의 유형을 상업형(A), 주거형(B1, B2), 의료시설형(C), 산업시설형(D), 문화시설형(E), 공원 시설형(F), 농업시설형(G), 기반시설형(H)으로 분류하여 개발행위의 목적에 따라 부담금 부과율을 달리하고 있다(<표 5-5> 참조).

<표 5-5> 싱가포르의 토지용도별 개발허가대상 및 이용목적(2002.9.1일 현재)

용도별	개발허가대상	도시계획상 토지이용목적
A	상가, 사무실, 극장, 유흥집, 병원, 식당, 주유소, 주차장, 시장	주요상가, 상업, 혼합용도, 지역상가(상업틀), 유흥가
B1	주거용(주거용 일반주택)	주거지역(에이커당 75명 또는 헥타르당 185명 이내의 밀도), 전원지역
B2	주거용(주거용 빌딩 및 아파트)	주거지역(에이커당 75명 또는 헥타르당 185명 이상의 밀도), 지역상가(주거용)
C	병원 및 의료센터, 호텔, 호텔관계시설	병원 및 의료센터, 호텔
D	산업, 창고업, 과학공원, 상업공원, 운송 시설, 공항, 부두, 항구, 대중교통시설, 전철역	산업, 창고업, 광산업, 자동차공원, 공항, 부두
E	종교시설, 오락시설, 학교시설, 정부시설	종교지역, 교육기관, 놀이공원, 행정구역, 정부시설
F	녹지, 자연보전	개발제한구역, 공공녹지지역, 민간녹지지역, 자연보존지역
G	농업	농지, 비계획지역, 재정착지역
H	배수, 도로, 철도, 묘지, 고속운송로, 저속운송로	상하수지역, 주요교통지역, 고속도로, 철도, 묘지

자료 : Purposes and Master Plan Zones Within Use Groups (W.E.F 1st Sep 2002)
<http://ura.gov.sg/dc/devcharge/u-groups0902.html>

개발부담금은 도시계획규칙(Planning Rules)에서 정한 개발부담금 징수율표에 따라 부과되며, 이때 개발부담금 부과율표(Table for Development Charge Rate)는 국가경제의 상황을 반영하여 매년 수정된다.⁴⁴⁾ <표 5-6>은 개발부담금 부과율표

의 사례를 보여주고 있다.

<표 5-6> 싱가포르의 평방미터 당 개발부담금 부과율표(2003.5.1일 현재)

구역단위별	토지용도별								
	A	B1	B2	C	D	E	F	G	H
1	\$2,400	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
2	\$2,100	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
3	\$1,900	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
4	\$1,700	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
5	\$2,450	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
6	\$2,100	\$1,350	\$1,400	\$1,050	\$350	\$600	\$7	-	\$1
.
.
.
.
113	\$1,100	\$1,100	\$1,100	\$800	\$350	\$475	\$7	\$24	\$1
114	\$950	\$850	\$850	\$550	\$175	\$475	\$7	\$24	\$1
115	\$950	\$900	\$900	\$550	\$225	\$475	\$7	\$24	\$1
116	\$550	\$500	\$1,550	\$550	\$150	\$250	\$7	\$24	\$1
117	\$950	\$1,000	\$1,150	\$1,200	\$150	\$250	\$7	\$24	\$1
118	\$600	\$500	\$550	\$550	\$150	\$250	\$7	\$24	\$1

자료 : Table For Development Charge Rates Per Square Metre W.E.F 1 May 2003 : http://ura.gov.sg/dc/devcharge/dc_rates0303.html

현재 개발부담금 부과율표 상 제1구역(sector)을 예로 들어 설명하면 다음과 같다. 1평방미터 당 상업형(A)은 \$2,400, 주거형(B1, B2)은 \$1,350~1,400, 의료시설형(C)은 \$1,050, 산업시설형(D)은 \$350, 문화시설형(E)은 \$600, 공원시설형(F)은 \$7, 기반시설형(H)의 경우 \$1의 개발부담금을 부과하며, 농업시설형(G)은 개발부담금이 부과되지 않는다.

44) Development Control : www.ura.gov.sg/dc/devcharge.

개발부담금에 대하여 이익이 있는 자는 개발행위허가에 따른 이익의 50%에 해당하는 부담금을 납부하겠다는 내용의 이익신청제도를 두고 있다.⁴⁵⁾ 그러나 이러한 이익신청은 거의 발생하지 않고 있다. 부과율표에 의해 산정된 개발부담금과 개발사업자가 산정한 개발부담금과 사실상 차이가 거의 없기 때문이다.⁴⁶⁾

4. 외국 개발이익환수제도의 시사점

먼저, 외국의 개발이익환수제도를 도입 과정에 따라 요약하면 다음과 같다. 환수제도 도입 초기에는 주로 공공의 투자사업으로 주변지역 토지소유자가 받게되는 이익(betterment)을 형평적 차원에서 환수하여 투자사업비 일부로 사용하면서, 개발사업 시행자에게는 당해 개발사업지구에 필요한 공공시설(on-site infrastructure)을 건설케 함으로써 개발과정에서 발생한 개발이익을 사회에 환수하려는 것을 볼 수 있다.

이후 개발이익환수제도가 정착되면서 유·무형적 개발뿐 아니라 사회·경제 발전에 의해 발생한 자본이득(capital gains)을 환수할 수 있도록 추진하고 있는 것을 볼 수 있다. 최근에는 개발사업지구에 필요한 공공시설뿐 아니라 주변지역에 필요한 공공시설(off-site infrastructure) 일부까지 부담시켜 공공의 투자재원을 조달케 하는 수준으로까지 발전하고 있다.

외국의 개발이익환수제도를 유형별로 살펴보면 원천적 환수형, 과세형, 비과세적 부담형(부담금징수형, 시설정비부담형) 등 크게 3 가지 또는 4 가지로 분류할 수 있다.⁴⁷⁾

먼저, 원천적 환수형은 국가 또는 공공단체가 개발지역 내의 토지소유권을 취득하여 개발이익의 사유화를 원천적으로 봉쇄하는 형태이다. 여기에는 토지의

45) 싱가포르 계획법(Planning Act) 제39조.

46) Malcolm Grant. 1999. 「Planning Obligations」. Town and Country Planning Summer School.(www.planningsummerschool.org/papers/year1999/1999mm11.htm)

47) 토지공개념위원회. 1989. 「토지공개념연구위원회 연구보고서」. pp183-187 참조.

국·공유제 및 공적 토지수용, 초과수용, 토지선매제 등이 포함된다. 그러나 토지의 국·공유제 확대는 막대한 재정부담을 요구하기 때문에 싱가포르, 스웨덴, 이스라엘 등 일부 국가에서만 시행하고 있다. 다만, 개발이익을 공공으로 내재화할 수 있는 수단인 토지수용 및 초과수용, 토지선매 등은 많은 나라에서 활용하고 있는 것을 볼 수 있다.

둘째, 과세형은 토지의 개발이익을 조세를 통해 환수하려는 전통적인 방법이다. 보유과세제도는 재산세·고정재산세(일본), 부동산세(캐나다, 홍콩, 싱가포르), 레이트(영국), 건축지세(프랑스), 지가세(대만)등으로 나라마다 명칭과 내용이 조금씩 다르다. 처분과세제도는 양도소득세 및 자본이득세 등으로 활용된다. 그 외에 보유과세와 처분과세가 혼합된 토지증가세(대만) 및 부동산증가세(이탈리아) 등을 들 수 있다.

어느 나라나 보유과세는 낮은 세율과 저조한 과표현실화율 등으로 개발이익의 환수효과가 대부분 미미한 것을 확인할 수 있다. 다만, 미국만은 보유과세의 부담이 다른 나라에 비하여 상대적으로 높다. 대만, 이탈리아 등에서 시행하고 있는 것으로 알려진 토지(부동산)증가세 역시 과세범위, 지가평가의 어려움, 과도한 행정비용 등의 문제점이 지적되고 있어, 보유단계에서 미실현된 개발이익을 환수하는 데에는 한계가 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁸⁾ 따라서, 대부분의 국가는 처분과세를 통해 실현된 시점에서 개발이익을 환수하고자 하는 것을 볼 수 있다.

셋째, 비과세적인 방법은 부담금징수형과 시설정비부담금으로 나눌 수 있다. 부담금징수형은 개발사업 시 도로, 상하수도 등 기반시설과 학교, 경찰서 등 공공시설의 설치 및 정비에 필요한 경비보전을 1차 목적으로 하되, 이 과정에서 부수적으로 개발이익 환수를 도모한다.

부담금징수형은 개발자부담금과 수익자부담금으로 다시 세분할 수 있다. 개발자부담형은 일본의 택지개발지도요강, 서독의 지구시설부담금제도와 같이 개발자에게 직접 부과하는 것이다. 다만, 기반시설의 설치비용 확보보다 개발사업으

48) 토지공개념위원회. 1989. 상세서. p184.

로 인해 발생한 토지가치의 증가분을 환수하는 우리의 개발부담금과 같은 제도는 다른 나라에서 사례를 찾기가 어렵다. 과거 영국의 개발부담금제도와 서독의 개발조정금제도가 우리의 개발부담금제와 유사하였지만, 영국의 제도는 1952년 폐지되었고, 서독의 제도로 행정비용의 과다·민간 개발사업의 투자 위축·소비자에게 부담금의 최종 전가 등의 문제 때문에 대규모 사업에서만 시행하는 것으로 알려져 있다. 싱가포르만 유일하게 우리와 유사한 개발부담금제도를 전면 실시하는 정도이다.

수익자부담형은 일본, 독일, 미국 등 대부분의 국가에서 개발사업 주변지역의 수혜자에게 부과한다. 다만, 개발사업으로 지가가 현저히 상승한 주변 토지소유자에게 지가상승분의 일부를 환수하는 우리의 토지초과이익세제와 같은 개발이익금제도를 시행하는 나라는 없는 것으로 보인다.

시설정비부담형은 개발사업자로 하여금 개발행위허가의 조건으로서 일정한 기반시설을 부담하도록 하는 제도이다. 이것은 부담금징수형과 동일한 목적을 가지고 있지만, 현금 부담대신 공공시설의 설치나 공공시설 용지를 제공하는 측면에서 차이가 있다. 영국의 조건부계획허가 및 계획합의제, 독일의 개발부담계약제, 프랑스의 협의정비구역제, 미국의 토지분할규제 및 계획적단위개발제 등 대부분의 나라에서 사업지구 내의 공공용지 확보를 위해 가장 광범위하게 시행한다. 시설정비부담형은 모두 개발자부담형의 일부이며, 주변지역의 지가상승에서 나타난 우발이익을 환수하지는 않는다.

각국은 자국의 경제적 상황과 토지이용규제방식 등을 반영하여 고유한 형태의 개발이익환수제도를 운영하고 있다. 비록 나라마다 명칭과 내용면에서 조금씩 차이가 있지만, 대부분의 국가가 과세적 방법과 비과세적 방법을 혼용하여 환수하고 있다. 이를 요약하면 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 외국 개발이익환수제도의 유형

환수유형	제도	대상지역	주요 시행국가
1. 원천적 환수형	1) 토지의 국·공유화 및 임대제	전지역	스웨덴, 싱가포르, 이스라엘
	2) 공적토지취득시 기준지가제도	사업지역	프랑스, 독일
	3) 공적토지취득시 초과수용(지대수용)제도	주변지역	프랑스
	4) 공적토지취득시 상계제도	주변지역	
2. 과세형	5) 보유과세(재산세, 지가세)	전지역	대부분의 국가 ¹⁾
	6) 토지증가세	전지역	대만 ²⁾ , 이태리
	7) 양도소득세	전지역	대부분 국가 ³⁾
3. 부담금 징수형	8) 개발허가부 공공시설부담금제	사업지역	일본, 독일
	9) 개발부담금제	사업지역	독일, 싱가포르
	10) 개발권의 매각	사업지역	미국, 프랑스
	11) 개발권 이양	사업지역	미국
	12) 수익자부담금제	주변지역	일본, 독일, 미국
	13) 개발이익금제	주변지역	시행국가 없음
4. 시설정비부담형	14) 개발허가부 공공시설부담제	사업지역	일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스
	15) 계획적 단위개발	사업지역	미국
	16) Incentive 용도지역제	사업지역	미국

주 : 1) 이태리는 재산세를 부과하지 않음

2) 1987년에 정기평가 과세방법 폐지

3) 싱가포르의 양도소득세 대신 개발부담금제도를 전면적으로 실시하고, 독일에는 토지공급 촉진
을 위해 토지양도수익은 원칙적으로 비과세

자료 : 토지공개념위원회. 1989. 「토지공개념위원회 연구보고서」

개발이익환수제도의 운영 강도는 그 나라의 토지이용규제체계와도 상당한 연관이 있다. 일반적으로 토지이용규제가 강한 나라일수록 개발허가 여부에 따라, 그리고 용도지역지구제를 중심으로 국토를 관리하는 나라일수록 up-zoning 하는 과정에서 자본이득이 크게 발생하는 경향이 있다.⁴⁹⁾ 이 경우 토지에서 발생하는 수익은 대부분 토지소유자에게 귀속되는 반면, 개발비용은 개발주체와 일반 납세자에게 귀속하기 때문에 수익과 부담간의 불공평 문제가 강하게 제기된다. 따라서 이들 나라는 개발이 허가된 지역 및 개발주체와, 개발이 허가되지 않

49) 김성배·서순탁. 1993. 전거서. p86.

은 지역 및 주체간에 이익과 손실에 대한 조정이 중요한 정책과제로 인식되어, 다양한 개발이익환수제도가 발달한 것을 볼 수 있다.

개발이익환수제도는 그 나라의 경제발전 단계에도 많은 영향을 받는다. 구미(歐美)의 경우 사회간접자본 및 주택 등에 있어 물량적인 스톡(stock) 문제가 상당부분 해소된 반면, 경제는 저성장하고 있다. 이 때문에 과거와 같이 엄격히 환수제도를 운영할 경우 민간부문의 투자위축을 초래할 가능성이 크다고 인식하여, 이들 국가에서는 민간부문의 투자촉진을 고려하여 최근 개발이익환수제도의 강도를 보다 완화하는 경향에 있다. 반면에, 사회간접자본 및 주택 등의 스톡문제가 여전히 남아있는 국가는 개발재원 확보 필요성과 개발이익의 불공평한 분배가 사회적 문제로 인식되고 있기 때문에, 공공사업의 효율성뿐 아니라 지가안정 등의 정책목표를 위해 개발이익환수제도를 강도있게 유지하는 경향이 있다.

끝으로, 외국의 개발이익환수제도를 종합적으로 비교할 때, 우리의 개발이익환수제도는 외형상 다른 나라에 비해 크게 뒤떨어지지 않는다는 것을 알 수 있다. 다만, 투기억제라는 정책목표를 강조하여 다양한 환수수단을 구성하고 있지만, 관련제도간의 연계성이 미흡한 것이 문제 중의 하나라고 생각된다. 이러한 문제는 개발이익환수제도를 종합적·체계적으로 관리하기보다는, 개발이익을 “개발사업”과 연계해서 판단하고자 하였던 과거의 관행에도 일부 원인이 있다. 다른 한편으로, 다양한 환수제도에도 불구하고 실질적인 환수수준이 크게 미흡한 것을 지적할 수 있다. 따라서, 새로운 제도의 신설·도입보다는 현재 운용 중인 다양한 개발이익환수제도를 체계적으로 연계시키고, 개발이익 환수 실효성을 제고할 수 있는 방향으로 개편방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제4장에서 보았던 우리나라의 개발이익환수제도 운영실태 분석, 이번 장에서 보았던 다른 나라의 개발이익환수제도 분석 결과를 바탕으로, 다음 장에서는 우리나라 개발이익환수제도의 개편방향을 논의하고자 한다.

CHAPTER 6

개발이익환수제도의 개편방안

1. 개편방안 모색 필요성

토지문제의 근본 원인은 토지의 사유화·도시화·상품화라는 자본주의체제 안에 내재해 있다. 자본주의 시장경제를 부인할 수 없기 때문에, 토지문제의 근본적인 해결은 사실상 불가능하다는 것을 먼저 인정할 필요가 있다.¹⁾

우선 토지의 사적소유권에 내재해 있는 근본적인 한계를 들 수 있다. 우리의 사회·정치·경제체제의 기본질서를 규정하는 헌법은 사유재산권을 보장하고 있다(헌법 제23조 제1항). 헌법이 개인을 위하여 구체적인 재산권을 보장한다는 것은 재산을 소유하고 상속할 수 있을 뿐만 아니라, 재산의 사용·수익·처분할 수 있는 권능을 보장한다는 것을 의미한다. 따라서 수익권을 포함한 사유재산권을 보장하는 우리의 헌법질서 아래서는 토지 및 부동산소유권에서 발생된 개발이익의 사유화를 어느 정도 보장하지 않을 수 없다.

둘째, 우리의 토지문제는 도시용지 문제이다. 도시토지시장을 교란시키는 근

1) 정희남. 2003. "한국 토지시장의 구조분석, 1963-2000". 「감정평가논집」. 제13집 제1호. pp137-156; 정희남. 1998. "Land Prices and Land Market in Korea, 1963-1996 : Explanation from Political Economy Perspectives." 「국토연구」 27권. 국토개발연구원. pp.127-146.

본 원인은 도시용지에 대한 수요-공급의 불균형에 있다. 그렇지만 2003년 현재 90%에 달하는 도시화율에 상응하는 수준으로 도시용지를 단시일 내에 공급하는 것이 거의 불가능하다. 제4차국토종합계획이 2020년까지 성공적으로 추진될 경우, 현재 전국토의 5.3%에 불과한 도시용지가 9.3%로 대폭 증가되어 도시용지의 수급은 균형을 이룰 수 있을 것이다. 그 동안 도시용지 수급의 불균형으로 인한 시장교란은 어느 정도 감수할 수밖에 없다. 또한 총량적인 도시용지의 수급이 균형을 이루더라도, 지역별·부문별 불균형은 앞으로도 지속될 가능성이 있다는 사실도 인정할 수밖에 없다.

셋째, 토지의 상품화 현상이다. 저성장·저금리·저투자 여건 속에서도 유동성은 상대적으로 풍부하기 때문에, 토지 및 부동산에 대한 투자는 지속될 것이다. 경제가 성장할수록 여유자산의 투자에는 포트폴리오의 합리적 구성이 필수적이기 때문에, 토지를 포함한 부동산에 대한 직접투자뿐 아니라 부동산투자신탁제도(REITs) 등 부동산증권화를 통한 간접투자 역시 증대될 것이다.²⁾

토지의 상품화는 우리경제가 성숙해 나갈수록 더욱 진전될 것이기 때문에, 여유자금의 투자처가 제한된 우리의 현실 여건 속에서 토지 및 부동산에 대한 투자는 투자수익이 예상되는 한 지속될 것이다. <표 6-1>과 <표 6-2>는 이것을 암시해서 보여주고 있다. 예컨대, 중산층은 고소득층으로 진입하기 위해서, 저금리가 유지될 금융기관의 대출을 지렛대(leverage)로 부동산에 대한 투자를 늘리려고 계속 시도할 것이다. 고소득층 역시 자산의 폴리폴리오 구성 상 일정 부분은 금융 자산에 투자하면서, 나머지 일정 부분은 부동산에 투자하는 것이 불가피하다. 토지 및 부동산에 대한 투자는 개인뿐 아니라 과거에는 부동산투자시장에서 그 역할이 미진했던 보험·연기금·뮤추얼펀드 등 기관투자자까지 앞으로 본격적으로 가세할 것으로 예상된다.

2) 정희남. 2002.10 "Inviting Foreigner's Investment on Real Estate in Korea : Policy Reform in 1998, Achievement, and Future Tasks" 「2002 Real Estate Workshop」 발표논문. 한국감정원 주최; 정희남. 1993.11. "Activation of the REITs Market and Measures to Attract Foreign Investment". 「2003 Real Estate Financing Workshop」 발표논문. 한국감정원 주최.

<표 6-1> 여유자금의 투자대상에 대한 설문결과 : 소득별

구분	200만원 미만	200만원~ 400만원 미만	400만원~ 600만원 미만	600만원~ 800만원 미만	800만원 이상	합계
은행예금	16.7	2.6	7.0	23.5		7.8
주식,채권,증권 등 금융자산	-	7.7	16.3	5.9	40.0	13.1
토지	33.3	41.0	30.2	5.9	40.0	30.7
아파트 등 주택	33.3	33.3	33.7	58.8	20.0	35.9
상가 등 건물	16.7	7.7	10.5	5.9	-	9.2
개인사업	-	7.7	2.3	-	-	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 6-2> 여유자금의 투자대상에 대한 설문결과 : 자산보유별

구분	전혀 없다	자기주택 만 보유	자기주택은 없지만 토지를 보유	자기주택 외에 다른 토지 보유	자기주택 외에 다른 건물 보유	자기주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
은행예금	4.5	6.7	-	6.1	21.4	20.0	7.8
주식, 채권, 증권 등 금융자산	-	17.3	-	15.2	14.3	20.0	13.7
토지	22.7	32.0	75.0	36.4	14.3	20.0	30.7
아파트 등 주택	63.6	29.3	25.0	30.3	42.9	-	34.6
상가 등 건물	-	10.7	-	12.1	7.1	40.0	9.8
개인사업	9.1	4.0	-	-	-	-	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

결국, 토지를 포함한 부동산에 대한 투자를 완전히 억제할 수 없기 때문에 개발이익의 사유화가 지속될 것이라는 것이다. 개발이익환수제도의 정상화가 시급히 요구되는 이유가 여기에 있다. 개발이익 사유화 문제를 완화하지 않고서는, 토지시장의 문제뿐 아니라 사회의 안정성이 훼손되어 결국 자본축적 자체가 어렵게 될 것이다.

자본축적이 원만히 일어나기 위해서는 또는 경제가 안정적으로 성장하기 위해서는 정치·사회적 안정이 선결되어야 한다. 그리고 정치·사회적 안정은 경제 성장과 부의 축적과정에 정치적 정당성, 예컨대 부의 축적 기회에 대한 동일한

기회 부여나 축적된 부에 대한 정당한 과세가 선행되어야 한다.

그런데 과거 개발이익은 이 두 가지 측면에서 모두 해결하기 어려운 본질적인 문제를 안고 있었다. 먼저 개발이익의 축적 기회는 여유있는 자에 한하여 주어진다. 대부분의 국민에게는 기회가 주어지지 않는다는 것이다. 이 때문에 보다 많은 사람들에게 부동산에 대한 투자기회를 줄 수 있는 제도적 보완이 요구되어 왔다. 소규모 여유자금을 가지고 부동산에 투자할 수 있는 REITs 등의 간접투자 기구의 정착은 이러한 한계를 완화하는데 기여할 수 있을 것이다.

첫 번째 한계보다 보다 심각하다고 지적되어 온 것은 두 번째 문제이다. 즉, 소득이 있는 곳에는 정당한 과세가 부여된다는 사회적 신뢰와 관련된 것이다. 그러나, 제4장에서 보았듯이 지난 20여년 동안 개발이익 환수수준은 평균 5%에 불과하다. 양도소득세 세율을 9~36%로 규정한 사회적 합의가 전혀 지켜지지 않은 것이다. 이 때문에 토지 및 부동산에서 축적했던 부가 탈세 등 비합법적으로 얻어졌다는 비난과 함께 선의의 부동산 투자라도 무조건 투기라는 이름으로 매도되어 왔다.

이러한 신뢰의 상실은 사회적 불안을 초래하고, 사회적 갈등은 경제성장에 악영향을 미친다. 예컨대, 우리국민의 89.3%가 빈부격차를 가장 심각한 사회적 문제로 보고 있고, 그 원인으로 부동산가격의 폭등(89.7%)과 불공정한 과세(82.2%)를 들고 있다. 이 때문에 우리사회에서는 빈부격차가 심화되고 심지어 빈곤의 세습가능성(60.3%)마저 심화될 것이라고 우리 국민은 생각하고 있다.³⁾

이와 같은 믿음이 확산되는 한 정치·사회적 안정성은 유지되기 어렵고, 정치·사회적 불안정은 항구적인 경제성장 또는 자본축적을 어렵게 할 것이다. 따라서, 정치·경제·사회체제의 안정을 위해서라도 지가 안정, 부동산투기 억제, 공평과세 정착, 지방재정 확충의 계기가 될 수 있는 개발이익환수제도의 「정상화」가 요구된다. <표 6-3>부터 <표 6-5>는 개발이익환수제도의 정상화가 필요한 근본적인 이유들을 암시하고 있다.

3) 조선일보·한국갤럽 여론조사, 2003.9.2일.

<표 6-3> 지가안정 방안에 대한 설문결과 : 총괄

구분	빈도	구성비(%)
토지개발/공급의 확대	25	16.1
토지관련 조세 또는 개발이익환수제도의 강화	89	57.4
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	18	11.6
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	5	3.2
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	11	7.1
기타	7	4.5
합계	155	100.0

<표 6-4> 지가안정 방안에 대한 설문결과 : 직업별

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
토지개발/공급의 확대	15.4	6.1	-	33.3	25.0	20.0	16.1
토지관련 조세 또는 개발이익환수제도의 강화	64.6	66.7	20.0	40.0	33.3	56.0	57.4
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	7.7	15.2	-	13.3	8.3	20.0	11.6
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	3.1	3.0	20.0	-	8.3	-	3.2
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	6.2	3.0	40.0	6.7	25.0	-	7.1
기타	3.1	6.1	20.0	6.7	-	4.0	4.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 6-5> 지기안정 방안에 대한 설문결과 : 자산보유별

(단위 : %)

구분	전혀 없다	자가 주택만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
토지개발/공급의 확대	13.6	13.3	50.0	18.2	21.4	20.0	16.3
토지관련 조세 또는 개발이익환수제도의 강화	63.6	64.0	-	54.5	50.0	40.0	58.2
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	4.5	12.0	50.0	15.2	7.1	-	11.8
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	4.5	1.3	-	3.0	-	20.0	2.6
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	9.1	4.0	-	6.1	21.4	-	6.5
기타	4.5	5.3	-	3.0	-	20.0	4.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2. 개편방향 모색의 기본원칙

1) 개편방향 모색을 위한 기본전제

개발이익환수제도의 개편방향을 모색하는 과정에서 무엇보다도 사유재산권 보장과 사적 계약자유 원칙의 준수 등 자유시장 경제질서의 근본은 훼손되지 않아야 한다. 토지문제 해소를 위한 정부의 개입은 토지 및 부동산시장의 자율성을 존중하면서, 투명성과 안정성을 제고하고, 국제규범(global standard)을 지향할 수 있어야 한다. 또한 개발이익 환수를 위한 정부정책은 토지 및 부동산시장에 적용되는 일반적인 규칙(rule of the games)을 마련하되, 그 규칙은 특정대상 및 특정

지역에 한하여 적용하기보다 모든 용도의 토지 및 부동산과 모든 지역에 보편적으로 적용되어야 한다. 끝으로, 정부정책의 성패를 가름할 수 있는 요인 중 하나는 모든 정책의 신뢰성에 있기 때문에, 이미 마련된 개발이익 환수제도는 상당기간 일관성을 가지고 추진되는 것이 중요하다.

2) 개발이익 개념의 재정립

본래 개발이익은 공공투자로 인한 편익증진(melioration, betterment), 개발사업인·허가에서 초래된 계획이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익(development gains), 기타 경제사회적 여건변동으로 얻은 자본이득 또는 우발이익(capital gains, windfalls) 등을 총괄하는 개념이다. 그러나 이처럼 다양한 형태의 개발이익과 관련된 용어를 “개발이익” 하나로 번역·사용하면서, 개발이익 환수가 마치 유·무형의 “토지개발”과 연계된 자본이득에 대해서만 환수하는 제도인 것으로 오해해 왔다.

최근 부동산가격의 상승과 이로 인한 개발이익 사유화 문제는 재건축사업 시행이라는 유형적 개발, 그리고 재건축 용적률을 상향 조정한 인·허가과정의 무형적 개발에 의해서만 발생한 것이 아니다. 1960년대 이래 사상 최저의 저금리, 400조 원에 달한다고 알려진 과잉 유동성, 생산부문에서 투자와 소비가 위축됨에 따른 여유자본의 투자처 제한 등 복합적 요인에 의해 발생한 것이다. 이 때문에, 개발이익의 사유화에 대해 일반국민이 생각하는 개념도 재건축사업과 연계된 서울 강남지역의 개발이익에 대한 것만이 아니라, 총체적인 자산가격 상승에서 초래된 개발이익 또는 자본이익이다.

따라서, 개발이익 개념을 대부분의 국가에서 규정하고 있듯이 지가상승분에서 토지소유자의 직접투자를 제외한 증가분인 자본이득으로 재정의할 필요가 있다. 사실 우리 제도에서도 이미 이러한 개념으로 개발이익을 정의하고 있다. 즉, 1989년 개발이익환수에관한법률 제정 시 개발이익의 개념을 ① 토지소유자 자신

의 노력 없이 ② 개발사업, 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의해 상승한 모든 증가(增價) 중 ③ 정상적인 지가상승을 초과한 상승분으로 정의한 바 있다.

3) 개발이익 환수목적의 재정립

종전에 개발이익환수제도에서는 개발이익 환수 목적을 아주 다양하게 규정하였다. 예컨대, 투기 억제, 지가 안정, 토지의 효율적인 이용관리 등으로 다양하게 환수목적을 규정해 왔다. 비록 이들 목적 간에 서로 상당한 연관성이 있었다라도, 때로 목적 사이에 서로 상충되는 측면도 없지 않았다. 이 때문에 환수제도에 대한 국민의 이해를 구하기 어려웠을 뿐 아니라, 제도운용의 실효성과 효과를 관찰 및 평가하는 것마저 혼란스러웠다.

따라서, 개발이익환수제도의 목적을 보다 단순화시킬 필요가 있다. 즉, 개발이익의 환수 목적은 제반 부동산활동 과정에서 발생한 비용과 수익의 공평한 분배, 특히 자본이득의 공정한 환수로 단순화시키는 것이 바람직하다. 그 외의 다양한 환수 목적은 자본이득의 공정한 환수에 부수된 부차적인 목적으로 현실화시킬 필요가 있다.

4) 개발이익 환수체계의 재정립

그 동안 우리나라는 어느 나라와 비교해보아도 부족하지 않을 정도로 다양한 개발이익환수제도를 도입·운용·폐지·대체하여 왔다. 남아있는 제도 즉, 조세제도, 부담금제도, 기타 다양한 내재화제도 역시 다른 나라와 비교했을 때 크게 부족하다고 보이지 않는다. 문제는 환수제도의 실효성이 크게 떨어지는 데에 있다.

따라서, 개발이익을 환수하기 위하여 새로운 제도를 도입하기보다는 현재 운

영 중인 제도 간의 수평적·수직적 연계성을 강화하고, 이들 제도의 실효성을 제고하는 방향으로 체계를 개편하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

이를 위해 한편으로는 보유·이용·개발·처분(매매) 등 부동산활동 단계, 협의·협의·광의의 개발이익, 조세적 환수제도·비조세적 환수제도 간의 연계성과 체계성을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 다른 한편으로는, 과거 개발이익 사유화 문제가 개발이익환수제도 자체의 미비에 기인한 것은 아니었기 때문에, 부동산시장의 법적 기반(legal structure)과 행정체계(policy structure) 및 사회 관행(social structure)을 개선하여 부동산시장의 투명성을 제고함으로써 환수제도의 실효성을 대폭 제고할 수 있는 방향으로 개선하는 것이 바람직할 것이다.

<표 6-6> 개발이익환수제도 개선과제에 대한 설문결과 : 자산보유별

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
양도소득세 등 조세제도	53.8	54.5	80.0	46.7	33.3	48.0	51.6
개발부담금 등 준조세 제도	24.6	27.3	-	26.7	50.0	24.0	26.5
토지개발시 도로/공원 등 공공용지의 기부채납 제도	12.3	3.0	-	13.3	8.3	16.0	10.3
기반시설설치 관련 각종 시설부담금 제도	7.7	12.1	-	13.3	8.3	12.0	9.7
기타	1.5	3.0	20.0	-	-	-	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3. 개발이익환수제도의 개편방안

먼저, 개발이익은 기본적으로 부동산이 매매시점에서 즉, 최종적으로 개발이

익이 실현되는 시점에서 양도소득세 등 자본이득세의 공평한 과세를 통하여 환수하는 것이 바람직하다.

둘째, 부동산 개발과정에서도 상당한 개발이익이 발생하기 때문에, 발생된 개발이익의 범위 안에서 시설부담금제와 기부채납제도 등을 활용하여 공평한 부담을 실현하는 것이 바람직하다.

셋째, 보유단계에서는 보유세를 현실화하는 한편, 공공사업 주변지역의 토지 소유자가 얻게되는 편익에 상응하여 수익자부담금제를 부과함으로써 편익과 비용을 공평하게 분담할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

끝으로, 개발이익의 사유화를 원천적으로 최소화할 수 있도록 초과수용제도 도입 검토, 선매제도 활성화, 수용보상가격의 정상화 등을 추구할 필요가 있다.

1) 광의의 개발이익 환수 : 자본이득환수제도의 정상화

개발이익은 원칙적으로 개발이익이 최종적으로 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수하는 것이 바람직하다고 보여진다. 그 외의 제반 개발이익환수제도는 단순화·투명화·체계화·실용화시키는 방향으로 정비해 나가는 것이 필요하다.

양도소득세를 확실한 기준을 가지고 운용할 경우 개발이익의 사유화와 관련된 제반문제를 상당 수준 완화할 수 있을 것이다. 먼저, 양도소득세는 개발사업지 안과 주변지역뿐 아니라 모든 지역을 망라하여 개발이익을 환수할 수 있다. 지가 차액만 가지고 부과하기 때문에 개발이익 발생규모 및 발생범위를 측정해야 하는 기술적인 문제들이 크게 제기되지 않는다. 또한 실현시점에서 환수하기 때문에 응능원칙에 충실하여 조세저항이 상대적으로 적다. 게다가 투기와 투자, 실수요와 가수요(투기수요)를 구분하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에, 실수요(투자)든 가수요(투기)든 사후적으로 자본이득이 발생한 때 이를 적정 수준으로 환수함으로써 개발이익의 사유화 문제를 조정할 수 있다는 장점이 있다.

양도소득세 운용이 실효성을 갖기 위해서는 여러 가지 제도 개선이 요구된다. 먼저, 양도소득세제의 정상화를 위해서는 실거래가격에 기초한 자본이득 환수가 될 수 있어야 한다. 이를 위해 양도소득세 과표현실화를 조기에 추진하되, 이 때의 과표는 실거래가에 기초하여야 한다. 양도소득세제는 예외없이 모든 부동산에 보편적으로 적용할 것이 요구된다. 아파트와 같이 특정 부동산이나 투기과열지구 등 특정 지역에 한정하여 적용하는 환수제도는 한계가 있기 때문이다. 특히, 1가구 1주택에 대한 비과세 등 양도소득세제의 비과세·감면제도를 과감히 재정비할 필요가 있다. 끝으로, 양도소득세 적용은 공평하게 적용되어야 한다. 개인과 법인간 형평성을 제고하기 위하여 이미 폐지한 바 있는 법인세특별부가세를 제도입할 필요가 있다.⁴⁾

<표 6-7> 개발이익의 환수시점에 대한 설문결과 : 총괄

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
부동산을 처분 또는 양도하여 현실적으로 개발이익 실현시	49.2	66.7	80.0	66.7	50.0	76.0	60.0
개발이익이 미실현 되었더라도 정기적 환수후 양도소득세 공제	27.7	15.2	-	6.7	25.0	16.0	20.0
개발이익이 미실현 되었더라도 특정시점 환수후 양도소득세 공제	21.5	18.2	20.0	26.7	25.0	8.0	19.4
기타	1.5	-	-	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) 양도소득세제의 구체적인 장·단기 개선과제에 대하여는 이 보고서와 별도로 추진된 지대식·최수. 2003. 「부동산 관련세제의 정비·개선 방안 연구」. 경기: 국토연구원 참조.

2) 협의의 개발이익 환수 : 시설부담금제도의 정상화

(1) 시설부담금제의 조기정착 도모

향후 20여년 동안 제4차 국토종합계획 시행, 신행정수도 건설, 수도권 주변의 신도시 건설, 주택 500만 호 건설 등 대규모 토지개발사업이 계속 추진될 전망이다. 예컨대, 2020년까지의 제4차 국토종합계획 기간에 주거용지 1,378km², 상업용지 276km², 공업용지 178km², 공업용지 2,016km² 등 총 3,848km²(11억 6,400만 평)의 도시용지가 개발·공급될 예정이다. 주택 500만 호 건설을 위해서도 약 3억평의 택지가 개발·공급될 예정이다.

이러한 대규모 도시용지 개발과정에는 많은 기반시설 설치가 요구된다. 당해 사업지구 뿐 아니라 주변지역에 도로, 학교, 상·하수도, 공원 등 기반시설의 추가적인 공급을 필요로 한다. 그리고 이러한 기반시설 설치에는 막대한 재정수요가 따른다. 다른 한편, 이들 개발사업지구는 개발사업 추진 결과 상당한 규모의 개발이익이 발생하게 된다. 따라서 이들 기반시설 설치로 인한 편익(개발이익)과 시설설치 비용부담간의 형평성을 유지할 필요가 있다.

이를 위해 2002년 국토의계획및이용에관한법률에서는 기반시설부담금제가 도입되었다. 2003년부터 시행되는 개발행위허가제(소규모)와 개발계획 인·허가제도(대규모)를 통해 적용할 기반시설부담금제가 조기 정착될 수 있도록 지원할 필요가 있다.⁵⁾

다른 한편, 소규모 개발사업(종전의 형질변경사업) 허가과정에서 사실상 ‘사법상 합의’ 형태로 운영되고 있는 공공용지 기부채납 관행을 제도화하고, 공공용지 기부채납 기준을 조속히 재정비할 필요가 있다. 이때 개발사업 시행자에게 과도한 부담이 되지 않도록, 공공용지의 기부채납과 기반시설부담금 중에서 하나의 방법을 사업자가 선택할 수 있도록 융통성을 부과하는 방안도 검토할 필요가 있

5) 기반시설부담제의 구체적인 적용은 “기반시설연동제 운영지침”, “개발행위허가지침”, 제1종 및 제2종 지구단위계획 수립지침” 등을 참조.

다.

기반시설부담금 외에도 학교용지부담금, 광역교통시설부담금 등 부처별 또는 부서별로 다양한 기반시설 관련 부담금 부과가 증가하고 있다. 이들 부담금제도를 단순화 및 체계화시켜서, 개발사업 시행자의 예측 가능성 및 시설부담의 합리성을 제고해야 한다. 동시에 이들 부담금이 양도소득세(또는 법인세특별부가세)와 중복부과되지 않도록 조정할 필요도 있다.

(2) 개발부담금제의 재도입

개발사업지구 내에서 발생하는 개발이익은 원칙적으로 공공시설 설치의무제로 해결하는 것이 바람직하다. 그러나 우리의 도시용지가 부족한 것이 현실이고, 도시용지의 수급 균형이 이루어지기 위해서는 상당한 시간이 필요하다는 것도 현실이다. 이 때문에 대형 개발사업은 용도지역 변경과 기반시설 설치 과정을 거치면서 토지가격이 상승하여, 공공시설의 기부채납에도 불구하고 토지개발자에게 막대한 개발이익이 발생할 가능성이 크다.

제4장에서 보았듯이, 주택10개년계획 상 수도권에서 공급될 토지개발사업 추진과정에서 사업지구 면적의 30~39%를 공공시설용지 기부채납으로 국가에 무상으로 제공하고도, 60조 원의 개발이익이 발생한 것으로 추정된다. 신행정수도 이전과 관련한 총 사업비용 추정액이 45조 원, 이 중 공공부문 부담액이 11조 원인 것과 비교하면, 개발이익 발생규모가 막대한 것을 확인할 수 있다.

따라서 내년 1월 1일부터 부과를 중지하기로 한 개발부담금제도는 도시용지가 수급상 균형을 이룰 정도로 충분히 공급되기까지는 당분간 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 설문조사 결과에서도 직업이나 자산보유 차이에도 불구하고 평균 67%가 개발부담금제의 폐지를 반대하고 있다(<표 6-8> 참조). 만약 개발부담금을 폐지할 경우에는 개발부담금제를 대체할 수 있는 새로운 제도를 신설해야 한다고 응답하고 있다(<표 6-9> 참조).

<표 6-8> 개발부담금제 폐지에 대한 설문결과 : 직업별

	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산 업 종사자	기타	합계
매우 찬성한다	1.5	9.1	20.0	13.3	8.3	-	5.2
찬성한다	15.4	18.2	-	20.0	25.0	24.0	18.1
반대한다	46.2	36.4	40.0	53.3	50.0	48.0	45.2
매우 반대한다	30.8	21.2	40.0	6.7	16.7	12.0	22.6
잘 모르겠다	6.2	15.2	-	6.7	-	16.0	9.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 6-9> 개발부담금제 폐지 이후의 정책과제에 대한 설문결과 : 총괄

(단위 : %)

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설	58	37.4	44	28.4	102	65.8	51	32.9
양도소득세 등 부동산 조세의 환수기능 강화	56	36.1	54	34.8	110	71.0	55	35.5
기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화	38	24.5	54	34.8	92	59.4	46	29.7
기타	2	1.3	2	1.3	4	2.6	2	1.3
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

개발부담금제를 재도입하기 위해서는 부담금관리기본법 등 관련법의 개정이 선결되어야 한다. 만약 관련법이 개정되어 개발부담금제가 재도입 될 경우, 개발 부담금 부과로 개발사업이 위축되지 않도록 개발사업의 성격과 유형에 따라 개발부담금을 차등부과 하는 등의 신축적 운영방안을 별도로 모색할 필요가 있다

(<표 6-10> 참조). 아울러 적용대상 지역을 현행 수도권뿐 아니라 신행정수도 예정지역, 신도시 주변지역 등으로 확대할 필요도 있다.

<표 6-10> 개발부담금제 유지시 정책과제에 대한 설문결과 : 총괄

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 등 신속적 운용	46.2	42.4	60.0	53.3	50.0	48.0	47.1
부과율의 인하, 부과대상 면적의 상향조정 등 부과요건 완화	1.5	3.0	-	-	8.3	8.0	3.2
부과 대상사업의 확대, 부담율 인상 등 종전보다 강화	6.2	15.2	-	13.3	8.3	16.0	10.3
개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대	36.9	33.3	-	20.0	33.3	20.0	30.3
기타	9.2	6.1	40.0	13.3	-	8.0	9.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

다른 한편, 개발부담금에 대한 그동안의 비판을 고려하여, 소극적으로 이미 납부한 개발부담금을 개발이익이 구체적으로 실현되는 시점에 납부 해야 하는 양도소득세에서 공제해 줄 뿐 아니라, 적극적으로 징수한 개발부담금의 사용용도를 “당해 개발사업지구의 공공시설 설치비용” 또는 “개발사업지구가 속한 지자체의 공공시설 설치비용” 등으로 사전에 제한하는 것이 바람직하다고 보여진다 (<표 6-11>, <표 6-12> 참조).

<표 6-11> 개발부담금의 사용용도 : 총괄

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	72	46.5	25	16.1	97	62.6	49	31.3
개발사업지구가 속한 지자체의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	33	21.3	65	41.9	98	63.2	49	31.6
개발사업지구가 속한 지자체의 개발손실 보상재원으로 활용	10	6.5	28	18.1	38	24.5	19	12.3
개발사업지구가 속한 지자체의 일반예산으로 활용	1	0.6	10	6.5	11	7.1	6	3.5
지역균형개발을 유도하기 위해 국가차원에서 활용	38	24.5	25	16.1	63	40.6	32	20.3
기타	1	0.6	2	1.3	3	1.9	2	1.0
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

<표 6-12> 개발부담금의 사용용도 : 직업별

(단위 : %)

구분	교수	연구직 종사자	공무원	공공기관 종사자	민간부동산업 종사자	기타	합계
당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	47.7	39.4	40.0	53.3	50.0	48.0	46.5
개발사업지구가 속한 지자체의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	16.9	30.3	20.0	26.7	16.7	20.0	21.3
개발사업지구가 속한 지자체에서의 개발손실 보상재원으로 활용	4.6	15.2	-	-	8.3	4.0	6.5
개발사업지구가 속한 지자체의 일반예산으로 활용	1.5	-	-	-	-	-	0.6
지역균형개발을 유도하기 위해 국가차원에서 활용	29.2	15.2	20.0	20.0	25.0	28.0	24.5
기타	-	-	20.0	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

개발이익이 신개발·재개발뿐 아니라 재건축 과정에서도 발생하는 것이 현실이다. 따라서, 재건축 과정에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있는 방안 마련

역시 필요하다고 보여진다. 다만, 재건축 과정에서 발생하는 개발이익은 토지의 형질변경에 의한 지가 차이보다 용적률 변화에 의한 재산가치 변화에 의해 일어나기 때문에, 기존의 개발부담금제와는 성격이 다소 다른 점을 고려해야 될 것으로 보인다.⁶⁾

3) 최협의의 개발이익 환수

(1) 수익자부담금제도 확대 도입

개발사업 주변지역은 개발사업과 기반시설 정비 등으로 인하여 지가가 상승하는 것이 현실이고, 이 때문에 대규모 개발사업 주변의 토지소유자는 상당한 불로소득을 향유하고 있다. 이 때문에 전통적으로 많은 나라에서 수익자부담금제도를 도입하여 개발사업 주변지역의 불로소득을 환수한 후, 이 부담금을 개발사업비의 일부로 사용하고 있다.

우리의 경우에도 1962년 도시계획법을 제정할 당시부터 수익자부담금제를 도입·시행해 왔다. 그러나 수익자부담금제도는 1989년 토지공개념 관련입법 제정 당시 토지공개념제도와 이중 부과라는 측면에서 대부분 폐지되었다. 그런데 수익자부담금제도를 대체하기로 하였던 토지초과이득세가 외환위기 기간 중에 폐지되었다. 이 때문에, 공공사업 시행으로 발생한 개발이익을 환수할 수 있는 수단이 전혀 없어졌다.

따라서 공공투자사업으로 발생한 수익과 비용부담 간의 형평성을 제고할 수 있도록 수익자부담금제도를 다시 부활시킬 필요가 있다. 다만, 과거에 수익자부담금 제도가 활성화되지 못했던 원인 중 하나가 개발이익 영향권의 설정·개발이익 측정방법 등 기술적인 한계였기 때문에 이에 대한 연구가 필요하다. 이런 기술적인 한계를 극복하기 어렵다면, 개발사업으로 인한 지가 변화를 보유세의

6) 재건축 과정에서 발생할 개발이익의 구체적인 환수기법에 대하여는 2003. 10. 29일 부동산시장 종합 대책에 따라 발족된 “부동산공개념 검토위원회”에서 현재 논의 중인.

과표현실화에 반영하여 개발이익을 조정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

(2) 부동산보유세를 통합재산세로 전환

현행 부동산 관련세제가 실거래가를 반영하지 못하는 원인 중 하나는, 토지와 건물이 하나의 부동산으로 거래되고 있음에도 불구하고 토지와 건물을 각기 별도의 부동산으로 보고 별도 과세하는 데에도 일부 원인이 있다. 즉, 토지분 재산세인 종합토지세의 과세표준액은 (㎡당 개별공시지가 x 적용비율 x 면적)으로 산정한다. 건물분 재산세의 건물시가표준액은 (㎡당 기준가액 x 적용지수(구조·용도·위치) x 잔존가치율 x 가감산율 x 면적)으로 산정한다.

그러나, 종합토지세에서 적용하는 공시지가가 시장가격의 70~80%에 불과하다. 아울러 적용비율은 <표 6-13>에서 보듯이 이러한 공시지가의 평균 30%대에 머물고 있다. 시장가격의 평균 23%라는 것이다.

<표 6-13> 종합토지세 과세표준액 적용비율

(단위 : %)

구 분	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
적용비율	15.0	21.3	26.9	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3
상승률	-	6.3	5.6	4.6	-0.4	-0.6	-1.3	0.1	2.9	0.2	0.9

자료 : 행정자치부.

재산세의 건물시가표준액에서도 먼저, <표 6-14>에서 보는 바와 같이 ㎡당 신축건물 기준가액이 2001년의 경우 165,000원(평당 545,500원)으로서 대한주택공사 등이 조사한 ㎡당 544,999원(평당 1,801,600원)의 30%, 제4장 실태조사에서 사용하였던 평당 건축비 2,500,000원의 22%에 불과하다. 게다가, 재건축아파트가 아니라도 일부 지역의 주택가격은 계속 상승해 왔음에도 단순히 경과년수에 따라 감가상각을 적용하고 있다. 가감산율 역시 주택가격이 아니라 건축면적을 기

준으로 적용하고 있다. 이 때문에, 결국 과세부과의 형평성 문제가 지속되고 있는 것이다.

<표 6-14> 신축건물 기준가액의 현실화율

(단위 : 천 원/㎡)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
신축건물기준가액(A)	133	140	145	145	150	160	160	165	165
주공 등이 조사한 건물신축가액 (B)	271	295	317	352	412	485	516	547	544
A/B (%)	49.1	47.5	45.7	41.2	36.4	32.9	31.0	30.2	30.2

자료 : 행정자치부.

이러한 현실을 반영하여 2003년 10월 부동산시장종합대책 발표 시, 종합토지세의 경우 공시지가 대비 현실화율을 50%로 상향 조정하고, 건물분 재산세의 경우 신축건물 기준가액을 ㎡당 165,000원에서 460,000원으로 인상하며, 아파트의 가감산율을 면적기준에서 국세청 기준시가로 변경하기로 하는 등 제도를 개선하기로 하였다.⁷⁾ 이와 함께 토지·주택 등 보유 부동산가액이 일정액 이상인 과다·고액 보유자에 대하여는 2005년부터 종합토지세와 재산세 외에 부유세의 일종인 종합부동산세를 별도로 부과하기로 하였다.

<표 6-15> 건물과표 산정시 가감산률 조정방안

현 행	조 정 방 안
면적별로 15단계 <ul style="list-style-type: none"> · 85㎡ 미만 : △5~△20% · 100㎡ 초과 : 5~60% 	국세청 기준시가별로 15단계 <ul style="list-style-type: none"> · ㎡당 75만 원이하 : △5~△20% · ㎡당 100만 원초과 : 5~60%

7) 그러나 서울시 지자체의 반발로 결국 신축건물 기준가액은 ㎡ 당 18만 원으로 하되 ±3% 범위 안에서 지자체가 가감산 할 수 있도록 타협하였다. 시가 가감산율 역시 -20%에서 100%까지 19단계로 적용하되, 국세청 기준시가가 총액 3억 원 이하인 아파트에 대해서는 10% 포인트 범위 내에서 지자체가 자율적으로 감산할 수 있도록 대폭 완화하였다(동아일보, 2003. 12. 31일).

주 : 조정방안에 따른 건물과표 산정방법은 2004. 7월 재산세 과세 때부터 적용.

그러나, 건물은 토지 위에 지어져서 사실상 하나의 부동산으로 존재한다. 이것을 인위적으로 토지와 건물로 나누어 재산세로 부과할 경우, 조세부과의 불공정성과 세정의 비효율성은 지속될 것으로 보인다. 따라서 건물이 있는 부동산은 거래단위인 토지(종합토지세)와 건물(재산세)을 하나의 부동산으로 통합하여, 거래가액을 기준으로 통합재산세로 단순화하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 건물이 없는 나대지인 경우에만 토지분 통합재산세를 납부하면 될 것이다.

4) 개발이익의 내재화 방안

토지의 개발과 거래과정에서 발생하는 개발이익을 내재화하는 방법도 강화할 필요가 있다. 먼저, 공공사업에 필요한 용지보상가격에서 개발이익을 배제하는 헌법재판소의 판결과 원칙이 잘 준수될 수 있어야 한다. 용지보상가격에 개발이익이 포함될 경우 사업비의 증액이 불가피하고, 이 때문에 공공사업 시행 자체가 어려워 질 수 있기 때문이다. 이를 완화하기 위하여 보상가격 산정 시점을 개발이익을 배제할 수 있는 시점 이전으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 개발사업 주변지에서 발생하는 개발이익을 환수하고 도시의 난개발을 예방할 수 있도록, 개발사업 연차별 계획에 따라 개발사업 주변토지를 미리 수용할 수 있는 초과수용제의 도입방안을 검토할 필요도 있다.

향후 소요될 도시용지 물량을 미리 확보하여 개발가능용지, 시가화예정용지 등으로 지정하고, 이들 지역에서 토지거래가 일어날 경우 공공이 우선 매입할 수 있도록 선매제도를 적극 활용할 필요도 있다. 선매제도를 통해 개발사업 예정지에서 토지를 우선 확보할 경우 개발이익을 원천적으로 내재화 할 수 있을 것이다. 토지선매제도는 신행정수도예정지 및 수도권외의 신도시건설예정지부터 우선 적용해 나갈 필요가 있다고 보여진다. 아울러 투기억제지역 등에서 거래내용 등이 불투명하게 신고될 경우, 신고가격으로 공공이 매수할 수 있도록 선매제도를

활용한다면, 거래당사자 사이의 탈세 등을 크게 억제할 수도 있을 것이다.

4. 개발이익환수제도의 실효성 제고방안

1) 제도의 일관성 유지

우리의 개발이익환수제도는 때로 복잡·다기하다는 비난을 받을 정도로 다양하였음에도 불구하고 당초의 기대효과를 거두지 못하였다. 그 원인 중 하나는 토지·부동산시장과 거시경제 여건 변화에 따라 개발이익환수제도를 대증요법적 차원에서 도입 및 폐지를 반복함으로써, 정책의 일관성에 대한 국민의 신뢰를 얻지 못한 데에도 있다.

따라서 시장 여건에 따라 세율 조정 등 적용 강도를 신축적으로 조정하더라도 환수제도 자체는 안정성은 유지하고 상당 기간 일관성 있게 유지할 필요성이 있다. 새로운 환수제도를 도입하기보다 기존 제도를 수평적·수직적으로 연계하여 정책효과를 높이고, 제도 및 정책의 급격한 전환이나 폐지를 지양하여 안정적으로 제도를 운용하며, 이를 통해 개발이익 환수정책에 대한 예측 가능성을 제고할 필요가 있다.

2) 제도간의 연계성 강화

조세적 수단과 비조세적 수단, 양도소득세와 각종 부담금간의 연계성을 강화하여 개발이익에 대한 중복 부과가 일어나지 않도록 개선하는 것이 필요하다. 이를 위해 개발이익환수제도의 기반을 양도소득세에 두고, 미실현이익에 부과한 제반 부담금은 개발이익이 실현되는 시점에서 사후 조정해 주어야 한다.

한편, 취득세·등록세·재산세 등은 양도소득세를 보완하는 세제로 운용하고, 이들 조세의 과세표준이 실거래가로 전환될 경우에는 관련 조세의 부담을 낮출

필요가 있다. 취득세·등록세와 양도소득세가 모두 높을 경우, 매수자·매도자 모두가 거래가격을 낮추어 신고할 가능성이 크기 때문이다. 실거래가 신고가 정착될 수 있게 하기 위해서라도 이전과세의 부담을 수수료 수준으로 대폭 낮추어 줄 수 있는 방안의 검토가 필요하다.

3) 제도기반의 정상화

(1) 실거래가 기준으로 부동산 과세체계 확립

그동안 부동산시장의 불안정성은 시장의 비효율성과 불투명성에 의해 주로 일어났다. 그럼에도 불구하고, 정부정책은 시장의 비효율성과 불투명성을 전제로 과도한 규제를 통하여 부동산시장의 불안정을 해소하고자 하였다. 그러나 시장의 비효율성과 불투명성이 지속되는 한 규제를 아무리 강화하더라도 시장의 안정성 확보나 개발이익의 공평한 환수에 한계가 있을 것이다. 따라서 시장의 비효율성과 불투명성을 전제로 한 대중요법적인 제도의 도입·운영보다는, 시장의 효율성과 투명성을 제고하는 정공법적인 접근이 보다 항구적인 문제 해결방안이 될 것이라는 확신을 확산시킬 필요가 있다.

부동산시장의 안정과 개발이익 환수의 공평성을 동시에 추구하기 위해서는 부동산시장의 투명성과 효율성에 기초한 실거래가 확보가 관건이다. 이를 위해 취득세·등록세, 재산세·종합토지세, 양도소득세·상속증여세 등 제반 조세와 기반시설부담금·개발부담금 등 제반 부담금의 과세표준을 실거래가로 일원화시킬 필요가 있다.

다만, 실거래가액에 기초한 부동산 과세체계의 구축이 모든 부동산 관련조세를 실거래가로 부과하는 것은 아니고, 예컨대 (통합)재산세의 과표는 실거래가의 50%로 규정한다는 점을 명확히 알려주어 일반 주택소유자의 반발을 완화시킬 필요가 있다.

실거래가가 확보될 경우 현행 개발이익환수제도뿐 아니라 정부의 직접적인 토

지·부동산시장에 대한 규제의 상당 부분이 완화될 수 있고, 각종 조세의 세율인하도 가능할 것이기 때문에, 정부와 시장 모두에 윈-윈(win-win) 전략이 될 수 있음도 홍보할 필요가 있다. 예컨대, 실거래가로 양도소득세가 부과될 수 있으면, 부동산 취득세·등록세의 대폭 인하가 가능하여 부동산시장의 정상화를 도모할 수 있을 것이다. 실거래가로 부동산보유세가 부과될 수 있으면 보유세액에서 늘어난 세액만큼 법인세·소득세를 인하할 수 있어 기업의 투자와 가계의 소비를 진작시키는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

(2) 부동산관련 정보체계 연계성 강화

시장의 투명성을 제고하기 위해서는 왜곡된 시장정보의 유통을 감시하면서 공신력있는 기관 및 정부에서 신뢰성 높은 정보들을 실시간으로 제공할 필요가 있다. 특히, 1~2채 주택의 호가 위주로 인터넷에 등재되고 있는 가격정보가 주고 있는 폐해를 극복하기 위하여, 실거래가 신고제와 연계하여 부동산 가격시세를 실시간으로 공개하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위하여 부동산중개업에 참여하는 경제주체들의 자율감시 활동을 유도하는 한편, 부동산금융 취급기관, 공공 및 민간연구소, 부동산활동 관련협회 등이 가격과 거래동향을 지속적으로 모니터링하고, 이를 공공과 민간의 부동산시장 참여주체들에게 제공하는 방안을 모색할 필요가 있다.

부동산시장에서 일어나는 거래동향, 가격동향, 실거래가 파악 등을 효율적으로 관찰하기 위하여 부처별로 분산 관리되고 있는 토지 및 부동산시장 관련 정보망을 연계하여 공동활용체계를 구축할 필요가 있다. 부동산 관련 정보망의 연계 구축은 토지시장 관련 정보의 정확도를 제고하는 한편, 토지·부동산공부 상호간의 정보 불일치를 해소하는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 토지·부동산 관련 행정업무 자체도 전산화하여 행정업무 수행과정에서 토지·부동산 관련 정보가 실시간으로 구축·갱신되도록 하고 기초정보의 최신성을 유지하도록 하는 것이 필요하다.

2003.9.26일자로 입법 예고한 부동산중개업법 개정(안)이 국회를 통과할 경우 내년 하반기부터 부동산중개업소에서 토지종합정보망에 실거래가를 포함한 계약 내용을 직접 입력하도록 의무화 될 것이다. 이를 위해 과거와 같은 이중 계약서 작성이 근절되도록 공인중개사 및 협회에 거래수수료 등의 현실화를 허용하는 대신, 거래의 투명성 확보에 대한 책임을 부과하는 방안의 검토가 필요할 것이다.

토지·부동산 실거래가가 확보될 경우, 증권거래소처럼 부동산시장에서도 관련 가격정보를 실시간대로 소비자에게 보여줄 수 있을 것이다. 또한, 점차 자료가 축적되고 관리능력이 증가된다면, 이들 자료를 활용하여 증권거래소처럼 시장감시 기능을 강화할 수 있을 것이다. 예컨대, 현재 증권거래소는 불공정거래를 감시하기 위하여 이상매매감시 시스템을 운영하고 있다. 이를 통해 호가, 가격, 거래량 등이나 제보, 풍문, 보도 등을 실시간으로 분석해 매매체결 전 호가단계에서부터 이상매매를 찾아 예방하고자 한다. 사이버감시 시스템은 인터넷 상에서 유포되는 각종 풍문이나 뉴스, 기타 정보를 자동 검색한다. 심리지원 시스템은 매매심리 대상을 선정하고 시세 조종 및 내부자 거래 등 불공정거래 여부를 조사한다. 지분관리 시스템은 지분현황과 지분변동 사항을 조사 분석한다.⁸⁾

(3) 실거래가격 등기제 도입

자본이득 과세의 실효성과 개발이익환수제도의 정상화를 위해서는 진정한 매매가액을 포착할 수 있는 기반정비가 선결되어야 할 것이다. 이를 제도화하기 위하여 부동산등기제도를 개선할 필요가 있다. 예컨대, 일본 국토교통성도 부동산 가격정보의 공개를 통하여 부동산 가격의 투명성을 높이고 거래를 촉진하기 위하여 2005년부터 부동산 구입자가 등기할 때 매입가격을 제출하도록 의무화하였다.⁹⁾ 우리도 부동산등기법 상 등기신청서 기재사항과 등기 기재사항에 ‘실매매

8) 박재룡, 2003. 11. 「주택시장의 불안 지속 원인과 해법」. 삼성경제연구소 : CEO Information 424호. p15.

9) 대한매일, 2003. 11.10일 자.

가액'을 추가하여 실거래가격등기제를 실시하는 것을 검토할 필요가 있다.

<표 6-16> 실거래가격 등기제 실시방안

등록내용		비 고
표제부 관련 표시 내용	소재	지적공부에 등록된 내용을 기준으로 등록
	지번	지적공부에 등록된 내용을 기준으로 등록
	지목	지적공부의 지목을 기준으로 등록
	면적	지적공부상의 면적을 기준으로 등록
	거래가격	부동산계약서상의 실제거래가격을 등록
갑구 소유권에 관련내용	소유권	대상물건을 사용, 수익, 처분할 수 있는 권리
을구 소유권 이외의 권리관계	지상권	타인소유의 토지 위에 건물이나 기타 공작물, 수목을 소유하기 위해 그 토지를 사용할 권리
	지역권	타인의 토지를 자기토지의 편익을 위해 이용할 권리
	전세권	전세금을 지급하고 타인의 부동산을 점유하여 사용, 수익할 수 있는 물권
	저당권	채권자가 채무자의 부동산을 점유 이전하지 않고 대상부동산을 담보설정하여 채무변제시 다른 채권자보다 우선적으로 변제받을 수 있는 약정 담보물권
	권리질권	민법에 의한 등기대상의 권리
	입차권	민법에 의한 등기대상의 권리

이와 관련하여 정부는 부동산실거래가 신고의무화제도를 도입할 수 있도록 관련법 개정(안)을 2004년 정기국회에 제출할 계획이다. 새 제도가 도입되면 부동산을 구입한 개인과 법인은 등기 시 반드시 거래가격을 제출해야 한다. 다만, 매매가액 등재 이후에 세무당국이 이를 정정할 수 있는 절차적 규정을 마련하여 실거래가를 관리하도록 하며, 이 자료를 과세전산망과 연계하여 국세와 지방세 산정의 기초, 보상 및 금융담보가격 산정의 기초가 되도록 함으로써 부동산실명제의 효율성을 높이고 토지거래 및 소유의 투명성을 확보하여야 한다.

부동산시장의 투명화와 개발이익환수제도 개편은 별개의 사항이 아니기 때문에, 이른 바 “이중 계약서” 작성을 금지하고 이를 위해 법원·행자부·건교부·국세청·지자체의 협조체제를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 조세부과 회피 또

는 불로소득 추구 등을 위하여 거래가격을 속이고, 실거래가를 허위로 신고하는 경우 조세포탈범으로서 처벌을 강화할 필요가 있다.

실거래가격의 도입이 어려운 것은 이미 이중 계약서로 신고했던 과거의 사례에 대한 사후 처벌이나 과도한 세금부과를 두려워하기 때문이다. 따라서, 이 제도의 정착을 위해서는 某년某월某일부터 시작함으로써 과거는 불문에 부치는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 실거래가를 기초로 80~120% 범위 내에서 실거래가격을 인정하는 부동산가격 공시제도를 도입하여 유사한 토지·부동산거래의 과세자료로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 토대로 토지·부동산 거래가격을 실거래가의, 예컨대, 80% 이내로 신고하는 경우, 신고가격을 기초로 공공부문이 우선 취득하는 선매제를 확대 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(4) 부동산 과표를 실거래가격으로 전환

실거래가격등기제가 정착될 경우, 공시지가제도 역시 전환될 수 있을 것이다. 현재는 감정평가사의 전문평가에 의해 표준지 가격을 산정하고 이를 바탕으로 비준표를 활용하는 공시지가제도를 운영하고 있다. 이를 실거래가격을 기초로 한 지가산정시스템으로 전환할 경우, 공시지가의 시가 근접도가 높아지고 제도 운용의 경제적 효율성도 높아질 것이다. 아울러 공시지가제도를 공시부동산가격 제도로 확대 전환하여, 토지만을 대상으로 한 공시지가제도를 건축물을 포함한 공시부동산가격으로 전환해 나갈 필요가 있다.

7 CHAPTER

결 론

이 연구는 토지에 대한 개발이익환수제도에 대한 우리의 운용실태와 외국의 운영제도를 분석하고, 토지시장의 구조변화와 함께 토지정책의 패러다임 변화 등 여건변화를 반영하면서, 우리 사회에서 용인될 수 있는 개발이익환수제도의 개편방향을 모색하는데 목적이 있었다.

사실 우리 사회는 지난 1960년대 이래 고도 경제성장 과정을 거치면서 수많은 토지문제를 겪어 왔다. 다양한 토지문제 중에서 전문가들은 고지가·부동산투기·개발이익 사유화 등이 가장 심각하다고 지적해 왔다. 그런데 이들 토지문제는 서로 연계되어 있기 때문에 어디에선가 그 연결고리를 차단하지 않으면 그로 인한 폐해가 악순환 될 가능성이 컸다. 개발이익환수제도는 이러한 토지문제의 악순환을 차단하려는 데 정책적 의의가 있었다. 이 때문에 헌법재판소에서도 개발이익환수제도의 정당성을 판시하였고, 설문조사 결과 응답자의 94.2%가 개발이익의 환수 필요성에 동의하고 있다.

정부는 1960년대 중반 이래 수많은 개발이익환수제도를 도입 및 운영해 왔다. 외국의 개발이익환수제도와 비교하더라도 우리의 개발이익환수제도는 외형상

다른 나라에 비해 결과 미흡하지 않았다. 그러나, 이처럼 다양한 환수제도에도 불구하고 환수실적은 극히 미진하였다. 예컨대, 지난 20여년 동안 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조 원이 증가하였지만, 개발이익 환수총액은 113조 원에 불과하여 환수수준은 개발이익의 평균 8.8%에 그치고 있다. 공시지가가 시장가격의 평균 70~80%에 불과한 점을 고려할 때 실제 환수수준은 5%에 그치고, 여기에 주택 등 건축물을 포함할 경우 사실상 엄청난 개발이익이 대부분 사유화되고 있는 실정이다. 이처럼 환수수준이 낮은 것은 제도운영의 효율성이 떨어진 데에 주로 기인하는 것으로 보인다. 예컨대, 토지과표는 공시지가의 평균 25%, 시장가격의 평균 18%에 불과한 것이 현실이다.

토지개발 과정에서 발생하는 개발이익의 발생규모와 환수수준을 확인하기 위하여 수도권 내 3개 공영개발사업지구와 동 지구 내에 위치한 9개 분양주택에 대한 사례조사를 실시하였다. 분석결과 대부분의 개발이익이 공공의 토지개발업자(평균 7.8%)보다 민간 주택건설업체(평균 34%) 및 아파트 피분양자(평균 58.2%)에게 귀속되고 있었다. 일반적인 인식과 달리 개발업자에게 귀속되는 개발이익이 상대적으로 낮게 나타났는데, 이것은 공영개발사업 후 국가에 상당 규모의 공공시설을 무상으로 기부채납한 데에 기인하는 것으로 보인다. 과거 준농림지역에서 충분한 기반시설 없이 추진됐던 민간개발업자의 토지개발을 상정할 경우 상당한 개발이익이 발생할 수 있을 것으로 추정되기 때문에, 개발행위허가제 및 기반시설연동제 등의 효율적 운영과 개발부담금제의 존속 필요성이 제기된다.

다른 한편, 개발이익은 토지개발보다 주택건설 및 분양과정에서 더 많이 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 따라서, “토지개발”에서 발생한 개발이익에만 초점을 두는 대신 주택건설과 분양 이후 발생하는 광의의 개발이익에 대한 환수 방안을 모색하는 것이 필요하다고 보인다. 개발이익환수제도를 최초로 그리고 다양하게 도입한 영국 역시 “개발”과정에서 발생한 개발이익이 사후 발생한 자본이득에 비해 너무 미미하였기 때문에, 결국 조세를 통한 자본이득환수제도로

회귀한 것이 주는 교훈을 되새길 필요가 있는 것이다.

또한, 앞으로 주택건설10개년계획에 따른 2.6억 평의 택지개발, 신행정수도 건설, 수도권 주변의 신도시개발과 강남의 재건축사업 등 상당 규모의 개발사업이 예정되어 있다. 이러한 “토지개발” 과정에서 발생하는 개발이익도 적지 않다. 예컨대, 주택건설10개년계획 추진 과정에서 수도권에서만 적어도 60조 원의 개발이익이 발생할 것으로 보인다. 따라서 내년부터 예정된 개발부담금의 부과중지를 재검토할 필요가 있다고 판단된다.

우리 경제가 성숙해 나갈수록 토지 및 부동산의 상품화는 더욱 진전되어 토지 및 부동산에 대한 투자는 투자수익이 예상되는 한 지속될 것으로 전망된다. 그 과정에서 개발이익의 사유화문제는 지속될 것이다. 그러나, 토지문제의 근본원인은 자본주의체제에 내재해 있기 때문에, 근본적인 해결은 사실상 불가능함을 인정할 필요가 있다. 따라서 토지투자 또는 투기의 선악을 단정하는 대신, 지가안정, 부동산투기 억제, 공평과세 정착, 지방재정 확충의 계기가 될 수 있는 개발이익환수제도의 정상화를 시급히 도모해야 할 필요가 있다.

이를 위해 먼저, 개발이익 개념을 보다 명확히 재정립하여야 한다. 그동안 개발이익과 관련한 다양한 외국용어를 “개발이익” 하나로 번역·사용하면서, 개발이익 환수가 마치 유·무형의 “개발”과 직접 연계된 자본이득에 대해서만 환수하는 것으로 오해한 바가 없지 않다. 따라서, 개발이익을 개발과 연계해서 발생한 이익으로 좁게 정의하기보다는, 전체 자본이득 중에서 토지소유자의 투자분을 공제한 차액으로 개념을 정리해 나갈 필요가 있다. 개발이익 환수목적도 부동산활동 과정에서 일어나는 투자비용과 발생수익을 공평하게 분배하는 것으로 보다 단순화할 필요가 있다.

개발이익 환수체제도 보다 정교하게 구성하는 것이 요구된다. 먼저, 광의의 개발이익은 자본이득세계 운영의 정상화를 통해 환수하는 것이 바람직하다고 판단한다. 양도소득세제 운영의 정상화를 위해서는 실거래가격에 기초한 자본이득 환수가 되도록 양도소득세 과표현실화를 조기에 추진하여야 한다. 또한 1가구 1

주택에 대한 면세 등 비과세 감면제도의 과감한 재정비와, 개인과 법인간 부담의 형평성을 제고하기 위하여 법인세특별부가세의 재도입이 필요하다고 본다.

협의를 개발이익은 시설부담금제도 운영의 정상화를 통해 환수하는 것이 필요하다. 이를 위해 개발행위허가제와 개발계획 인·허가제도를 통해 2003년부터 시행되는 제반 시설부담금제가 조기 정착될 수 있도록 추진하여야 한다. 또한 사실상 ‘사법상 합의’ 형태로 운영되고 있는 공공용지 기부채납 기법을 제도화하기 위하여 공공용지 기부채납 기준을 조속히 재정비하여야 한다. 그 외에 학교용지 부담금, 광역교통시설부담금 등 부처별로 운영하고 있는 관련제도를 단순화·체계화시켜 부담자의 예측 가능성 및 부담의 합리성을 제고하여야 한다.

앞으로도 제4차국토종합계획 시행, 신행정수도 건설, 신도시건설, 주택500만호 건설 등 대규모 토지개발사업이 추진되면서 용도지역 전환과 기반시설 설치에 의해 토지가격 상승이 예상되므로, 개발부담금제도는 다시 부활시킬 필요가 있다. 전문가의 67% 역시 개발부담금 폐지를 반대하고 있다. 다만, 개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등 부과하는 등 신축적 운영방안을 모색하면서, 적용 대상지역은 현행 수도권권뿐 아니라 신행정수도 예정지역, 신도시 주변지역으로 확대 시행할 필요가 있다. 개발이익이 신개발·재개발뿐 아니라 재건축과정에서도 발생하기 때문에, 재건축 인·허가 과정에서 변경된 용적률로 인해 발생한 개발이익을 환수할 수 있는 방안도 강구하여야 한다.

최협의의 개발이익을 환수하기 위해서는 수익자부담금제와 재산세제의 정비가 요구된다. 개발사업 주변지역에 기반시설 정비 등으로 불로소득이 발생하는 것이 현실이기 때문에, 토지공개념 관련입법 제정 당시 폐지했던 수익자부담금제도를 재도입하는 것이 필요하다. 현행 부동산 관련세제가 실거래가를 반영하지 못하는 원인 중 하나는 토지와 건물을 독립된 부동산으로 보고 인위적으로 별도과세하는 데에 있기 때문에, 토지분과 건물분 재산세를 합하여 통합재산세로 전환하는 것이 바람직할 것으로 본다.

개발이익 환수를 내재화하는 방안도 강구할 필요하다. 수용보상가격에 개발이

익이 포함되는 것을 예방하기 위하여 보상가격 산정시점의 조정을 검토할 필요가 있다. 향후 소요될 도시용지 물량을 미리 확보할 수 있는 공공의 선매제도를 적극 활용하여 개발이익을 원천적으로 내재화하는 것도 검토할 수 있다.

제도개편과 함께 개발이익환수제도의 실효성을 높일 수 있는 방안들을 정착시킬 필요가 있다. 무엇보다도 우리의 개발이익환수제도가 당초의 기대효과를 거두지 못한 원인 중 하나는 국민의 신뢰를 얻지 못한 데에 있기 때문에, 환수제도 자체의 안정성을 유지하고 상당 기간 일관성 있게 추진하여 정책의 예측 가능성을 제고하여야 한다.

제도기반의 정상화 역시 요구된다. 토지 및 부동산관련 행정업무 자체를 전산화하여 토지/부동산 관련정보를 실시간으로 구축·갱신하고 기초정보의 최신성을 유지하여야 한다. 부처별로 분산 관리하는 토지/부동산시장 관련정보를 연계하여 공동활용체계를 구축함으로써 토지/부동산공부 상호간의 정보 불일치를 해소하고, 토지시장 관련정보의 정확도를 제고하여야 한다. 자본이득 과세의 실효성과 개발이익환수제도의 정상화를 위해서는 진정한 매수 및 매도가액을 포착할 수 있는 기반정비가 선결될 필요가 있다. 이를 위해 부동산등기제도를 개선하여 실거래가격등기제를 실시하여야 한다. 실거래가격등기제를 기초로, 공시지가를 운영함으로써 공시지가의 시가 근접도를 높이고, 제도운용의 경제적 효율성을 제고하여야 한다. 아울러 토지만을 대상으로 한 현행 공시지가제도를 건축물을 포함한 공시부동산가격제도로 확대 전환하는 것도 필요하다고 본다.

본 연구는 개발이익환수제도 관련연구에 다음과 같은 측면에서 기여하고 있다고 말할 수 있다. 먼저, 시대적 차이를 들 수 있다. 선행연구가 수행되었던 1980년대~1990년대와는 달리, 현재 사회적 분위기는 일방적으로 공익만을 강조하기 어려운 때이다. 따라서 이 연구에서는 사익과 공익이 조화와 타협을 이룰 수 있는 중간지점을 추구하고자 하였다.

그동안 선행연구는 주로 외국의 다양한 개발이익환수제도를 소개하고 이들 제도의 도입을 주장하였다. 그러나 종전의 개발이익환수제도들이 헌법불합치 결정

및 규제완화 차원에서 이미 대부분 폐지되었다. 따라서 본 연구는 새로운 제도의 도입보다는 기존 개발이익환수제도의 체제를 개편하고, 개발이익환수제도 운영 실태의 실증분석을 토대로 기존의 환수제도가 실효성을 높일 수 있도록 행정여건을 개선할 수 있는 방안을 강조하고 있다.

선행연구에서는 개발이익을 “토지개발”에 한정 또는 연계하여 개념정의 하였다. 이 때문에 개발이익환수제도의 적용범위가 극히 제한되는 한편, 실현하기 어려운 개발이익 측정 및 발생규모의 평가에 대한 다양한 기법을 강조하였다. 그러나, 개발이익 사유화에 대한 근본적인 문제는 토지개발과 관련한 개발이익뿐 아니라 모든 토지의 지가상승분에 대한 공공의 환수기능이 미흡한 데에 기인한다. 이를 감안하여 본 연구에서는 개발이익의 개념을 지가상승분에서 토지소유자의 투자분을 제외한 모든 자본이익으로 개념정의 함으로써, 환수제도를 보다 쉽게 단순화하는 한편 개발손실 보상의 필요성을 최소화할 수 있도록 하였다.

선행연구에서는 실증자료의 뒷받침이 상대적으로 빈약하였다. 본 연구는 국내 최초로 지난 20여년 동안 토지에서 발생한 개발이익 발생규모를 추정하고, 환수 수준을 평가하였으며, 발생한 개발이익이 어떻게 분배되는지를 분석함으로써, 개발이익 환수 필요성과 제도개선의 필요성을 실증적 근거로 제시하였다.

끝으로, 선행연구에서는 대부분 외국사례를 2차자료를 통해 파악하였다. 그리하여 때로 정확하지 않은 제도를 소개하거나, 이미 폐지된 제도가 현재에도 운영되고 있는 것처럼 잘못 소개하는 경우도 있었다. 본 연구에서는 개발이익환수제도를 가장 많이 도입 및 운영하고 있는 영국과 일본의 학자에게 직접 원고를 의뢰하여 이들 국가에서 개발이익환수제도에 대한 최신 자료와 최근 동향을 소개하였다.

본 연구는 개발이익환수제도의 체계적 운용과 실효성 제고방향을 모색하고자 하였다. 이러한 정책과제를 보다 구체화시킬 수 있는 후속연구가 뒤따라야 할 것으로 보인다. 무엇보다도 제도의 실효성을 제고할 수 있는 제반 행정적 여건에 대한 구체적인 방법이 강구되어야 한다. 여기에는, 토지과표의 현실화를 제고 방

안, 토지를 포함한 부동산실거래가 확보 방안, 실거래가등기제 도입 방안, 통합 재산제제 실천 방안 등이 포함된다. 아울러 개발이익을 내재화할 수 있는 정책수단, 예컨대, 토지선매제도의 활성화 방안, 초과수용제도의 도입 방안, 부동산가격 신고제 등에 대한 구체화 전략에 대한 후속연구도 필요하다. 끝으로, 수익자부금제의 재도입과 재건축아파트에서 발생하는 개발이익 환수방안 등에 대한 후속연구도 요구된다고 말할 수 있다.

참고문헌

□ 국내문헌

- 건설교통부. 2003.10.29. “주택시장안정 종합대책에 대한 설명·문답자료”.
- 곽태원. 1993. 「개발이익 환수수단으로서의 양도소득세 합리화 방안」. 서울 : 한국조세연구원.
- 국토개발연구원. 1989. 「토지공개념 도입을 위한 국민여론조사」. 서울 : 국토개발연구원.
- 권영성. 1998. 「헌법학원론」. 서울 : 법문사.
- 권오창. 2001. 「미국과 한국에서의 공공시설부담제도에 관한 비교법적 연구」. 경희대 박사학위논문.
- 김근용. 2003.6. 「공공택지 조성 및 공급제도 개선방안 연구 : 제1편 공공택지 공급제도」. 건설교통부·국토연구원, 중간연심회 자료.
- 김동희. 2001. 「행정법Ⅱ」. 서울 : 박영사.
- 김성배·서순탁. 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안」. 서울 : 국토개발연구원
- 김정호 외. 1983. 「현행 개발이익환수제도와 개선방안 연구」. 서울 : 국토개발연구원
- 김정호. 1997. 「토지세의 경제학 - 미신과 현실」. 서울 : 한국경제연구원.
- 류지태. 2001. 4. “현행 국유재산관리의 법적 문제”. 「토지연구」 제12권 제1호.

- 류해용 외. 1995. 「개발부담금제도의 개선방안 연구」. 서울 : 국토개발연구원
- _____ 외. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 경기 : 국토연구원.
- _____. 2000. 「토지법제론」. 서울 : 부연사.
- _____ · 김승중. 2002. 「국토기본법과 국토계획법」. 경기 : 국토연구원.
- 박상희. 1994. 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구」. 서울 : 한국법제연구원.
- 박우서 외. 1981. 「개발이익환수의 제도적 기술적 장치와 영향에 관한 연구」. 경기 : 국토개발연구원.
- 박재룡. 2003. 11. 「주택시장의 불안 지속 원인과 해법」. 삼성경제연구소 : CEO Information 424호.
- 박헌주 · 정희남 외. 1998. 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후 과제」. 경기 : 국토개발연구원
- 손경환. 2003.5.27. 「2003년~2012년 주택종합계획(안)」 공청회 자료. 경기 : 국토연구원
- 오준근. 1998. 5. 「부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안연구」. 한국법제연구원.
- 오진모 · 정희남 외. 1994. 「토지정책관련제도의 평가와 앞으로의 발전방향(I) : 토지 공개념제도의 평가와 발전방향」. 서울 : 국토개발연구원
- 이정우. 1991. “한국의 부, 자본이득과 소득불평등”. 서울대학교 「경제논집」 제30권 13호.
- 이제우 외. 1980. 「개발이익의 사회적 환수에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원
- 이준구. 1999. 「재정학」. 서울 : 다산출판사.
- 이현재. 1988. 「재정경제학」. 서울 : 박영사.
- 전강수 · 한동근. 1998.8.8. “한국의 토지문제와 경제위기”. 한국경제학회 주최 제8회 국제학술대회.
- 정태용. 2003. 「국토계획법」. 서울: 한국법제연구원.
- 정희남. 1993.11. “Activation of the REITs Market and Measures to Attract Foreign Investment”. 「2003 Real Estate Financing Workshop」 발표논문. 한

국감정원 주최.

_____. 1998. "Land Prices and Land Market in Korea, 1963-1996: Explanation from Political Economy Perspectives." 「국토연구」 27권. 국토개발연구원.

_____. 2002.10 "Inviting Foreigner's Investment on Real Estate in Korea : Policy Reform in 1998, Achievement, and Future Tasks" 「2002 Real Estate Workshop」 발표논문. 한국감정원 주최

_____. 2003.3. "한국 토지시장의 구조분석, 1963-2000". 「감정평가논집」. 제13집 제 1호. pp137-156.

지대식 외. 1992. 「개발부담금제도의 발전방안」. 서울 : 국토개발연구원

_____. 최수. 2003. 「부동산 관련세제의 정비·개선 방안 연구」. 경기: 국토연구원

진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구」. 건국대 박사학위논문.

최병선·정희남 외. 1987. 「개발이익 및 손실의 측정방법에 관한 연구」. 경기 : 국토 개발연구원

토지공개념위원회. 1989. 「토지공개념연구위원회 연구보고서」.

한국조세연구원. 2001. 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안」. 건설교통 부·한국건설기술연구원.

허영. 2000. 「한국헌법론」. 서울 : 박영사.

홍정선. 2003. 「행정법원론(하)」. 서울 : 박영사.

□ 국외문헌

Deborah Rhoads. 1994. *Developer Exactions and Public Decision making in the United States and England*. 11 Ariz. J. Int'l & Comp. Law : <http://www.lexis.com>.

Donald G. Hagman and Dean J, Misczysski, ect. 1978. *Windfalls for Wipeouts* :

Land Value Capture and Compensation. Chicago : American Society of Planning Officials.

F. Harrison. 1983. *The Power in the Land*. London: Shephard-Walwyn Ltd.

H. Geogy. 1879. *Progress and Poverty*. NY: The Modern Library.

Theodore C. Taub. 1992. *Exaction, Dedications, and Impact Fees*. C750 A.L.I.A.B.A.

Malcolm Grant. 1999. *Planning Obligations*. Town and Country Planning Summer School : <http://www.planningsummerschool.org/papers/year1999/1999mm11.htm>.

Compare Ayers v. City Council of City of Los Angeles, 207 P.2d 1 (Cal. 1949).

Nathaniel Lichfield and Owen Connellan. 1997. *Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community : History, Achievements and Prospects*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. p12 : www.lincolninst.edu.

Noreen A. Murphy. 1996. *The Viability of Impact Fees After Nollan and Doland*. 31 New Eng.L. Rev. : <http://www.lexis.com>.

O. Connellan. 2003. *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA.

R. Marlin Smith. 1987. *From Subdivision Improvement Requirements to Community Benefit Assessments and Linkage Payments : A Brief History of Land Development Exactions*. Law & Contemp. Probes.

Robert Collin & Michael Lytton. 1989. *Linkage : An Evaluation and Exploration*. 21 Ufb. Law. p413.

□ 기타문헌

건설교통부. 1982~2002. 「국토이용에관한연차보고서」.

국세청. 1980~2002. 「국세통계연보」.

국회 건설위원회. 1989.12. 「개발이익환수에관한법률안 심사보고서」. 대한민국국회

기획예산처. 2001~2002. 「부담금운용종합보고서」.

한국은행. 2002. 「경제통계연보」. 각 부문.

행정자치부. 1980~2002 . 「지방세정연감」.

Purposes and Master Plan Zones Within Use Groups W.E.F 1st Sep 2002

: <http://ura.gov.sg/dc/devcharge/u-groups0902.html>

Table For Development Charge Rates Per Square Metre W.E.F 1st May 2003

: http://ura.gov.sg/dc/devcharge/dc_rates0303.html

Development Control : www.ura.gov.sg/dc/devcharge.

Statutory Levies on Property and Development : <http://aaph.net/singapore6.html>.

SUMMARY

Policy Directions for Restructuring the Betterment from Land Recapture System

*Hee-Nam Jung, Seung-Jong Kim, Dong-Kil Park,
Toshikazu Sutou, William McCluskey and Owen Connellan*

Since the 1960s, the Korean society has experienced the so-called land problems; the rapid increase in land prices, land speculation, privatization of the betterment, and so on. The problems have linked with each other and the vicious cycle has continued. Various betterment recapture schemes have been introduced to cut the cycle, to make land market rather stable, to achieve the balance between the costs for public expenditure and benefits therefrom of both private developers and landowners, and so on.

Nevertheless, the situation keeps unchanged. For instance, during the last 20 years for 1980~2001, land prices have increased by 1,284 trillion won, among which only 8.8% was recaptured by the public. It means that most of the betterment generated from land has accrued to the private owners and developers, even if the capital gains tax rate is

9~36%, average 25%.

The study aims to find out what the reasons are and how the specialists and general people think about them, and to suggest policy directions to restructure the betterment recapture system in Korea.

It consists of seven chapters. Following the Introduction, Chapter 2 reviews theoretical issues covering the betterment, betterment recapture system, and the evolution of the Korean recapture system since the 1960s. Chapter 3 analyzes the structure of the betterment recapture system, the contents of each recapture system, and the loopholes of them.

Chapter 4 conducts empirical surveys of both macro and micro levels. For the macro survey, it calculates the amount of betterment generated from land for the last 20 years, and the level of public recapture by using variously scattered statistics. For the micro survey, it surveys three land development projects as for the development costs, the selling prices of serviced land, developers' profits, and the amount of land for the public facilities within the project sites. It also surveys nine housing construction projects as for the construction costs, the selling prices of housing, constructors' profits, and the amount of betterment accrued to the housing buyers. Then it calculates again how and why the betterment is distributed to the publics, land developer, housing constructors, and home buyers. Finally, it surveys the change of prices of land near the development projects.

Chapter 5 conducts a comparative study on the betterment recapture systems of several countries. It includes Japan, England, U.S.A., France, Germany, and Singapore. Among them, for the case of Japan and England, we asked the scholars of Japan and England to describe their country's system. The original copies from them are published separately from this report, with the title of "Betterment Recapture System in Japan and England"

Chapter 6 suggests the policy directions for restructuring the

betterment recapture system. It begins with the rationale why the recapture system needs to be restructured. It also shows the result of questionnaires to the concerned specialists and general people. Then it suggests how the systems be reshaped, and what are the pre-requisites for the state's to efficiently implement the schemes.

Chapter 7 is a conclusion that summarizes the findings and policy implications, and indicates limitations of the research and tasks for the future research.

Appendix is a form of questionnaires and the result of surveys. The survey was conducted by using internet. It was sent to 876 persons. Among them, 155 persons or 17.7% of requesters returned the questionnaire to us.

부 록

1. 전문가 의견조사내용
2. 전문가 의견조사 분석결과

부 록 1

전문가 의견조사내용

개발이익 환수제도에 관한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

1997년 외환위기 이후 토지공개념 관련제도는 폐지된 반면, 최근 저금리와 풍부한 유동성, 행정수도 이전 등 다양한 원인에 의해 지가가 외환위기 이전으로 회복하였고, 지역에 따라서는 부동산 투기마저 우려되고 있습니다.

저희 국토연구원은 이처럼 급변하고 있는 주변여건을 반영하기 위하여 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』 연구를 수행하고 있습니다.

이 연구를 더욱 충실하게 추진하기 위하여 전문가 여러분의 의견을 수렴하고자 합니다. 조사결과는 연구목적 이외의 다른 용도로는 일체 사용되지 않을 것입니다.

바쁘시더라도 우리나라 토지정책의 앞날을 생각하시는 마음으로, 잠시 시간을 내어 조사에 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

2003. 9.

국토연구원 원장

※ 이 조사와 관련하여 의문이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6(우 431-712)

국토연구원 토지·주택연구실 정희남·김승중

☎: (031) 380-0275, Fax: (031)380-0487, e-mail: sjokim@krihs.re.kr

※ 설문지 기입요령

1. 이 설문에는 맞고 들리는 것이 없습니다. 따라서 귀하의 경험이나 생각에 가까운 것을 골라서 선택하여 주십시오.
2. 제시된 문항에 적절한 것이 없을 경우 “기타()”란에 귀하의 경험이나 생각을 기입하여 주십시오.

I. 토지시장에 대한 일반사항(1~3번)

1. 현재 우리가 안고 있는 토지문제 중 가장 심각한 것은 무엇이라고 생각하십니까?
우선순위별로 두 가지만 선택해 주십시오. 1위 : () 2위: ()
 - ① 토지, 특히 도시용지의 절대적인 부족
 - ② 높은 토지가격
 - ③ 토지 투기
 - ④ 토지소유 편중
 - ⑤ 개발이익의 사유화
 - ⑥ 토지의 이용·개발에 대한 과도한 규제
 - ⑦ 기타()
2. 만약 1억원 정도의 여유자금이 있다면 어디에 투자하시겠습니까? 우선순위별로 두 가지만 선택해 주십시오. 1위 : () 2위: ()
 - ① 은행예금
 - ② 주식, 채권, 증권 등 금융자산
 - ③ 토지
 - ④ 아파트 등 주택
 - ⑤ 상가 등 건물
 - ⑥ 귀금속, 골동품, 고미술품 등
 - ⑦ 개인사업
 - ⑧ 사채운용 등 기타 ()

10. 환수한 재원은 어디에 사용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 우선순위별로 두 가지만 선택해 주십시오. 1위 : () 2위: ()

- ① 당해 개발사업지구의 공공·기반시설 설치비용으로 활용
- ② 개발사업지구가 속한 지자체의 공공·기반시설 설치비용으로 활용
- ③ 개발사업지구가 속한 지자체에서의 개발손실 보상재원으로 활용
- ④ 개발사업지구가 속한 지자체의 일반예산으로 활용
- ⑤ 지역균형개발을 유도하기 위해 국가차원에서 활용
- ⑥ 기타 ()

Ⅲ. 개발이익환수제도 개편방향 (11~15번)

현행 개발이익 환수체계는 토지개발 및 보유시 개발부담금과 각종 시설부담금, 그리고 토지 처분시 양도소득세 체계로 되어있습니다. 이미 다른 법률에 의해 납부한 각종 시설부담금은 개발부담금 산정시 공제하고, 납부한 개발부담금은 추후 양도소득세 산정시 공제하고 있습니다.

11. 지난 20여년간 지가는 10.5배 증가하였지만, 개발이익 환수수준은 지가 상승액 총액의 6.1%에 불과한 것으로 나타나고 있습니다. 현행 개발이익 환수제도 중 제도 개선이 시급한 순서대로 두 가지만 기입해 주십시오. 1위: () 2위: ()

- ① 양도소득세 등 조세제도
- ② 개발부담금 등 준조세 제도
- ③ 토지개발시 도로·공원 등 공공용지의 기부채납 제도
- ④ 기반시설설치 관련 각종 시설부담금 제도
- ⑤ 기타 ()

12. 토지공개념제도 중 남아있던 개발부담금제도가 부담금관리기본법에 따라 2004년 1월 1일 이후 전국적으로 부과 중지될 예정입니다. 개발부담금제도의 부과중지에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성한다
- ② 찬성한다
- ③ 반대한다
- ④ 매우 반대한다
- ⑤ 잘 모르겠다

13. 12번 문항과 관련하여 개발부담금제도가 폐지된다면, 개발이익 환수제도는 어떻게 보완하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 우선순위로 두 가지만 선택해 주십시오. 1위 : () 2위: ()

- ① 개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설
- ② 양도소득세 등 부동산조세의 환수기능 강화
- ③ 기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화
- ④ 기타 ()

14. 12번 문항과 관련하여 개발부담금제를 유지한다면, 개발부담금제는 어떻게 보완하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 하는 등 신축적 운영
- ② 부과율의 인하, 부과대상 면적의 상향 조정 등 부과요건 완화
- ③ 부과 대상사업의 확대, 부담율 인상 등 종전보다 강화
- ④ 개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대
- ⑤ 기타 ()

15. 2만불 시대를 대비하여 중점적으로 추진해야 하는 토지정책과제는 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위로 3가지만 지적해 주십시오. 1위 : () 2위: () 3위: ()

- ① 공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능강화
- ② 토지이용규제 완화를 통한 도시용지의 공급 확대
- ③ 지적공부·등기공부 등 각종 부동산공부 정비
- ④ 종합토지정보망 등 부동산관련 정보체계 확대구축
- ⑤ 공시지가제도 등 지가체계 정비
- ⑥ 재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련세제 정비
- ⑦ 부동산증권화 등 부동산 간접투자시장 육성
- ⑧ 기타 ()

Ⅲ. 일반사항

16. 귀하의 거주지역은?

- ① 특별시·광역시(서울·인천·부산·광주 등)
- ② 특별시·광역시의 인접 시·군지역(일산, 분당 등)
- ③ 지방중소도시
- ④ 농어촌 지역

17. 귀하의 연령은?

- ① 20대
- ② 30대
- ③ 40대
- ④ 50대
- ⑤ 60대 이상

18. 귀하의 직업은?

- ① 교수
- ② 연구직 종사자
- ③ 공무원
- ④ 정부투자기관 등 공공기관 임직원
- ⑤ 민간의 부동산업(중개, 감정, 컨설팅, 개발 등) 종사자
- ⑥ 언론인
- ⑦ 기타 ()

19. 귀하의 월 평균소득은(가족 모두의 소득 포함)?

- ① 200만원 미만
- ② 200만원~300만원 미만
- ③ 300만원~400만원 미만
- ④ 400만원~500만원 미만
- ⑤ 500만원 이상

20. 귀하의 부동산 보유현황은(가족 모두의 보유 포함)?

- ① 전혀 없다
- ② 자가주택만 보유
- ③ 자가주택은 없지만 토지를 보유
- ④ 자가주택 외에 다른 토지 보유
- ⑤ 자가주택 외에 다른 건물 보유
- ⑥ 자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유

감사합니다 !!

부 록 2

전문가 의견조사 분석결과

1. 의견조사 개요

○ 조사목적

- 외환위기 이후 부동산 시장 회복 및 일부지역의 부동산 투기 우려 등 최근 급변하고 있는 토지시장 여건변화에 따른 토지문제를 진단하고,
- 특히 개발부담금 부과중지에 따른 개발이익환수제도의 개선방안에 대한 연구 기초자료로 활용하고자 전문가 의견조사 실시

○ 조사기간

- 2003. 9. 1 ~ 2003. 9. 6(6일간)

○ 조사방법

- 이메일 발송을 통한 설문참여 요청 후 인터넷을 통한 자동설문참여방식

○ 조사대상

- 교수, 연구원, 공무원, 정부투자기관, 민간 부동산업 종사자, 언론인 등 관련 분야 전문가 876인

○ 설문 응답율

- 본 설문에 응답한 사람은 총 155인으로 전체의 17%

2. 조사결과 분석

1) 일반사항

(1) 연령

구분	빈도	퍼센트
20대	6	3.9
30대	21	13.5
40대	90	58.1
50대	33	21.3
60대 이상	4	2.6
무응답	1	.6
합계	155	100.0

(2) 직업

구분	빈도	퍼센트
교수	65	41.9
연구직 종사자	33	21.3
공무원	5	3.2
정부투자기관 등 공공기관 종사자	15	9.7
민간의 부동산업 종사자	12	7.7
기타	25	16.1
합계	155	100.0

(3) 소득

구분	빈도	퍼센트
200만원 미만	6	3.9
200만원~400만원 미만	39	25.2
400만원~600만원 미만	86	55.5
600만원~800만원 미만	17	11.0
800만원 이상	5	3.2
무응답	2	1.3
합계	155	100.0

(4) 부동산 보유현황

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	부동산업 종사자	기타	합계
전혀 없다	9.2	24.2	40.0	13.3	20.0	8.0	14.4
자기주택만 보유	47.7	45.5	20.0	46.7	40.0	68.0	49.0
자기주택은 없지만 토지를 보유	-	3.0	-	-	10.0	8.0	2.6
자기주택 외에 다른 토지 보유	29.2	15.2	20.0	26.7	10.0	12.0	21.6
자기주택 외에 다른 건물 보유	9.2	9.1	20.0	13.3	20.0	-	9.2
자기주택 외에 다른 토지와 건물 보유	4.6	3.0	-	-	-	4.0	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2) 토지시장에 대한 일반사항

(1) 가장 심각한 토지문제

- 『우리가 안고 있는 토지문제 중 가장 심각한 것은 무엇인가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 토지투기가 25.8%, 높은 토지가격이 21.3% 순임
 - 2순위 응답에서는 개발이익의 사유화가 32.3%, 토지투지가 22.6% 순임
 - 1순위 및 2순위를 합계하여 평균한 결과에서는 토지 투기가 24.2%, 개발이익의 사유화가 23.9% 순으로 나타남
 - 기타 토지문제로는 정보의 비대칭성, 국가토지이용 비전부재 및 제도미비, 비생태적 토지이용, 토지의 불합리한 개발, 토지과세의 형평성 문제, 토지공개념에 대한 철학적 정책부재 등으로 나타남

구분	1순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
토지, 특히 도시용지의 절대적 부족	26	16.8	11	7.1	37	23.9	19	12.0
높은 토지가격	33	21.3	29	18.7	62	40.0	31	20.0
토지 투기	40	25.8	35	22.6	75	48.4	38	24.2
토지소유 편중	23	14.8	20	12.9	43	27.7	22	13.9
개발이익의 사유화	24	15.5	50	32.3	74	47.8	37	23.9
토지 이용·개발에 대한 과도한 규제	7	4.5	8	5.2	15	9.7	8	4.9
기타	2	1.3	2	1.3	4	2.6	2	1.3
합계	155	100	155	100	310	200	155	100

- 직업별로 가장 시급한 토지문제에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답 결과를 대상으로 교차분석을 실시한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수는 높은 토지가격과 토지투기가 27.7%로 같은 비율로 가장 높음
 - 연구직 종사자는 개발이익의 사유화가 30.3%, 토지투기가 21.2% 순임
 - 공무원은 토지, 특히 도시용지의 절대적인 부족이 60%로 월등히 높았고 토지의 이용·개발에 대한 과도한 규제 및 기타가 20% 순임
 - 정부투자기관 등 공공기관 종사자는 토지, 특히 도시용지의 절대적인 부족이 33.3%, 토지투기가 26.7% 순임
 - 민간의 부동산업 종사자는 토지투기가 33.3%, 토지, 특히 도시용지의 절대적인 부족 및 토지소유 편중이 25% 순임

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
토지, 특히 도시용지의 절대적인 부족	9.2	15.2	60.0	33.3	25.0	16.0	16.8
높은 토지가격	27.7	18.2	-	13.3	-	28.0	21.3
토지 투기	27.7	21.2	-	26.7	33.3	28.0	25.8
토지소유 편중	16.9	12.1	-	13.3	25.0	12.0	14.8
개발이익의 사유화	15.4	30.3	-	6.7	-	12.0	15.5
토지의 이용/개발에 대한 과다한 규제	1.5	3.0	20.0	6.7	16.7	4.0	4.5
기타	1.5	-	20.0	-	-	-	1.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(2) 여유자금의 투자처

- 『만약 1억원 정도의 여유자금이 있다면 어디에 투자하겠는가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 아파트 등 주택이 35.5%, 토지가 30.3% 순임
 - 2순위 응답에서는 토지가 24.5%, 아파트 등 주택이 23.2% 순임
 - 1순위 및 2순위를 합계하여 평균한 결과에서는 아파트 등 주택 29.4%, 토지 27.4% 순으로 나타났으며 부동산 부문이 가장 높음

구분	1순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
은행예금	12	7.7	16	10.3	28	18.1	14	9.0
주식, 채권, 증권 등 금융자산	21	13.5	30	19.4	51	32.9	26	16.5
토지	47	30.3	38	24.5	85	54.8	43	27.4
아파트 등 주택	55	35.5	36	23.2	91	58.7	46	29.4
상가 등 건물	15	9.7	29	18.7	44	28.4	22	14.2
귀금속, 골동품, 고미술품 등	-	-	1	0.6	1	0.6	1	-
개인사업	5	3.2	5	3.2	10	6.5	5	3.2
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

- 직업별로 여유자금의 투자처에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 대상으로 교차분석을 실시한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수는 토지 32.3%, 아파트 등 주택 23.1% 순으로 나타나 다른 직업 종사자와 달리 토지에 대한 선호도가 가장 높음
 - 그 외 다른 직업 종사자는 모두 아파트 등 주택에 대한 선호도가 가장 높고 토지가 그 다음 순임

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
은행예금	13.8	9.1	-	-	-	-	7.7
주식, 채권, 증권 등 금융자산	16.9	15.2	-	6.7	8.3	12.0	13.5
토지	32.3	18.2	20.0	33.3	33.3	40.0	30.3
아파트 등 주택	23.1	42.4	60.0	40.0	50.0	44.0	35.5
상가 등 건물	13.8	6.1		13.3	8.3	4.0	9.7
개인사업	-	9.1	20.0	6.7	-	-	3.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 소득 현황별 여유자금의 투자처에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 대상으로 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 가족 월 평균소득이 200만원 미만인 경우 토지와 아파트 등 주택이 33.3%로 가장 높음
 - 200~400만원 미만인 경우 토지 41%, 아파트 등 주택 33.3% 순임
 - 400~600만원 미만인 경우 아파트 등 주택 33.7%, 토지 30.2% 순임
 - 600~800만원 미만인 경우는 아파트 등 주택이 58.8%로 월등히 높고 은행예금이 23.5% 순으로 특이하게 나타남
 - 800만원 이상인 경우는 주식 등 금융자산 및 토지가 40%로 가장 높고, 아파트 등 주택이 20%인 것이 특징임

구분	200만원 미만	200만원~400 만원 미만	400만원~600 만원 미만	600만원~800 만원 미만	800만원 이상	합계
은행예금	16.7	2.6	7.0	23.5		7.8
주식, 채권, 증권 등 금융자산	-	7.7	16.3	5.9	40.0	13.1
토지	33.3	41.0	30.2	5.9	40.0	30.7
아파트 등 주택	33.3	33.3	33.7	58.8	20.0	35.9
상가 등 건물	16.7	7.7	10.5	5.9	-	9.2
개인사업	-	7.7	2.3	-	-	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황에 따른 여유자금 투자처에 대한 인식을 조사하기 위해 1 순위 응답결과를 대상으로 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
- 부동산이 전혀없는 경우는 아파트 등 주택이 63.6%로 월등히 높고 토지 22.7% 순임
 - 자가주택만 보유한 경우는 토지 32%, 아파트 등 주택 29.3% 순임
 - 자가주택은 없지만 토지를 보유한 경우는 토지 75%로 월등히 높고 아파트 등 주택이 25% 순임
 - 자가주택외에 다른 토지 보유한 경우는 토지 36.4%, 아파트 등 주택 30.3% 순임
 - 자가주택외에 다른 건물 보유한 경우 아파트 등 주택 42.9%, 은행예금 21.4% 순으로 특이함
 - 자가주택외에 다른 토지와 건물 보유한 경우 상가 등 건물 40%, 은행예금, 주식 등 금융자산, 토지가 20%로 같은 비율로 나타나 특이함

구분	전혀 없다	자가주택 만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
은행예금	4.5	6.7	-	6.1	21.4	20.0	7.8
주식, 채권, 증권 등 금융자산	-	17.3	-	15.2	14.3	20.0	13.7
토지	22.7	32.0	75.0	36.4	14.3	20.0	30.7
아파트 등 주택	63.6	29.3	25.0	30.3	42.9	-	34.6
상가 등 건물	-	10.7	-	12.1	7.1	40.0	9.8
개인사업	9.1	4.0	-	-	-	-	3.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(3) 효율적인 지가안정 방안

- 『외환위기 이후 지가 회복 및 일부지역에서 토지투기가 우려되는 현 시점에서 효율적인 지가안정 방안은 무엇인가』 라는 질문에 대해서는
 - 토지관련조세 또는 개발이익 환수제도의 강화가 57.4%로 월등히 높고, 토지 개발·공급의 확대 16.1%, 세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화 11.6% 순으로 나타남
 - 기타 의견으로는 계획적 개발, 재산증식의 주택보유보다는 거주개념주택 공급확대 시급, 수도권외의 집중완화를 통한 지방의 토지수요 진작, 풍부한 금융자산 흡수를 위한 경제정책, 선거공약발표 제한, 부동산 개발업자의 토지취득 및 매매경로 조사 후 세무조사 등이 있음

구분	빈도	퍼센트
토지개발/공급의 확대	25	16.1
토지관련 조세 또는 개발이익 환수제도의 강화	89	57.4
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	18	11.6
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	5	3.2
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	11	7.1
기타	7	4.5
합계	155	100.0

- 직업별로 효율적인 지가안정 방안에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수, 공공기관, 민간 부동산업 종사자는 비율에 있어 약간의 차이는 있으나 공통적으로 1위가 토지관련조세 또는 개발이익 환수제도의 강화이고, 2위가 토지개발·공급의 확대로 나타남
 - 연구직 종사자는 토지관련조세 또는 개발이익 환수제도의 강화가 66.7%로 월등히 높고, 세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화가 15.2% 순으로 나타남
 - 공무원은 정부개입보다 시장경제의 원리존중 40%, 토지개발·공급의 확대, 토지관련조세 또는 개발이익 환수제도의 강화, 토지의 이용·개발에 대한 규제 완화가 20%로 같게 나타남

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
토지개발/공급의 확대	15.4	6.1	-	33.3	25.0	20.0	16.1
토지관련 조세 또는 개발이익 환수제도의 강화	64.6	66.7	20.0	40.0	33.3	56.0	57.4
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	7.7	15.2	-	13.3	8.3	20.0	11.6
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	3.1	3.0	20.0	-	8.3	-	3.2
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	6.2	3.0	40.0	6.7	25.0	-	7.1
기타	3.1	6.1	20.0	6.7	-	4.0	4.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별 지가안정 방안에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 대부분 “ 토지관련 조세 또는 개발이익 환수제도의 강화”가 월등히 높은 비율을 차지하고 그 다음으로 “토지 개발·공급의 확대” 순이나
 - 자가주택은 없으나 토지를 보유하고 있는 경우에는 “토지 개발·공급의 확

대” 및 “세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화”가 50%로 가장 높은 비율로 함께 나타나는 것이 특징임

구분	전혀 없다	자가 주택만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
토지개발/공급의 확대	13.6	13.3	50.0	18.2	21.4	20.0	16.3
토지관련 조세 또는 개발이익 환수제도의 강화	63.6	64.0	-	54.5	50.0	40.0	58.2
세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화	4.5	12.0	50.0	15.2	7.1	-	11.8
토지의 이용/개발에 대한 규제 완화	4.5	1.3	-	3.0	-	20.0	2.6
정부개입보다 시장경제의 원리 존중	9.1	4.0	-	6.1	21.4	-	6.5
기타	4.5	5.3	-	3.0	-	20.0	4.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3) 개발이익의 사회적 환수에 관한 사항

(1) 개발이익의 사회 환원에 대한 인식

- 『토지소유자의 노력과 관계없이 개발사업시행 등 외부요인에 의해 지가가 상승해 발생한 개발이익을 사회로 환원해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하는가』 라는 질문에 대해서는
 - 매우찬성한다 57.4%, 찬성한다 36.8%, 반대한다 4.5%, 매우반대한다 0.6%, 모르겠다 0.6%로 찬성이 94.2%, 반대가 5.1%로 나타남

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
매우 찬성한다	66.2	51.5	20.0	66.7	16.7	64.0	57.4
찬성한다	29.2	39.4	80.0	20.0	75.0	36.0	36.8
반대한다	4.6	6.1	-	6.7	8.3	-	4.5
매우 반대한다	-	-	-	6.7	-	-	0.6
잘 모르겠다	-	3.0	-	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별로 개발이익의 사회환원에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 대부분 개발이익의 사회환원에 대해서는 찬성의견이 많은 편이나 “자가주택은 없지만 토지를 보유”한 경우 반대 의견이 25%, “자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유”한 경우 반대 의견이 20%로 조사되어 토지를 보유하고 있는 경우 개발이익 사회환원에 대한 부정적 의견이 많은 것으로 나타남

구분	전혀없다	자가주택 만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
매우 찬성한다	68.2	58.7	25.0	66.7	35.7	40.0	58.2
찬성한다	31.8	34.7	50.0	27.3	64.3	40.0	35.9
반대한다		4.0	25.0	6.1		20.0	4.6
매우 반대한다		1.3					0.7
잘 모르겠다		1.3					0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0%	100.0	100.0	100.0

(2) 개발이익 환수의 이유

- 『만약 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 한다면 그 이유는 무엇인가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 “개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문

- 에”가 40.6%, “공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서”가 31.6% 순임
- 2순위 응답에서는 “부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서”가 28.4%, “공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서”가 27.1% 순임
 - 1순위 및 2순위를 합쳐하여 평균한 결과에서는 “공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서”가 29.4%, “개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문에”가 26.1% 순으로 나타남

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문에	63	40.6	18	11.6	81	52.3	41	26.1
공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서	49	31.6	42	27.1	91	58.7	46	29.4
부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서	17	11.0	44	28.4	61	39.4	31	19.7
개발사업으로 인한 기반시설 설치비용 조달을 위해서	22	14.2	36	23.2	58	37.4	29	18.7
개발손실 보상에 필요한 자원조달을 위해서	3	1.9	14	9.0	17	11.0	9	5.5
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

- 직업별로 개발이익 환수 이유에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 대상으로 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수는 “불로소득이기 때문에” 50%, “토지투기 억제를 위해서” 35.9% 순임
 - 연구직 종사자는 “불로소득이기 때문에” 45.5%, “부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서” 21.2% 순임
 - 공무원은 “토지투기 억제를 위해서” 및 “부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서”가 같은 40%로 나타남
 - 정부투자기관 등 공공기관 종사자는 “기반시설 설치비용 조달을 위해서” 40%, “토지투기 억제를 위해서” 26.7% 순임

- 민간의 부동산업 종사자는 “토지투기 억제를 위해서” 58.3%, “불로소득이기 때문에” 25% 순임

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문에	50.0	45.5	-	20.0	25.0	40.0	40.9
공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서	35.9	15.2	40.0	26.7	58.3	32.0	31.8
부와 소득분배의 형평성 제고를 위해서	6.3	21.2	40.0	6.7	8.3	8.0	11.0
개발사업으로 인한 기반시설 설치비용 조달을 위해서	6.3	18.2	20.0	40.0	8.3	16.0	14.3
개발손실 보상에 필요한 재원조달을 위해서	1.6	-	-	6.7	-	4.0	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(3) 개발이익 환수대상의 범위

- 『만약 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 한다면, 환수대상의 범위는 어디까지라고 생각하는가』 라는 질문에 대해서는
 - “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 38.7%, “토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분”이 36.8%, “유형적인 개발사업 뿐 아니라 무형적 개발로 인한 지가 상승분”이 23.9% 순으로 나타남
 - 기타 의견으로는 “현실적으로 가능한 범위내에서(1947년 영국 도시계획법의 경험상 실패 참조)”가 있음
- 직업별로 개발이익 환수대상의 범위에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수는 “토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분”이 46.2%, “특정한

개발사업으로 인한 지가 상승분”이 30.8% 순임

- 연구직 종사자는 “토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분” 및 “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 39.4%로 같게 나타남
- 공무원은 “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 60%로 월등히 높고 “유·무형적 개발로 인한 지가 상승분”이 20%를 차지
- 공공기관 종사자는 “토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분”이 40%, “유·무형적 개발로 인한 지가 상승분”이 33.3% 순임
- 민간의 부동산업 종사자는 “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 58.3%로 월등히 높고, “유·무형적 개발로 인한 지가 상승분”이 28% 순임

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분	30.8	39.4	60.0	26.7	58.3	52.0	38.7
유형적인 개발사업뿐 아니라 용도지역 변경 등 무형적 개발로 인한 지가상승분	23.1	21.2	20.0	33.3	16.7	28.0	23.9
유형/무형적 개발뿐 아니라 경제/사회적 요인 등 토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분	46.2	39.4	-	40.0	25.0	20.0	36.8
기타	-	-	20.0	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별 개발이익 환수대상의 범위에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석을 실시한 결과 다음과 같이 나타남
- 부동산이 전혀없다, 자가 주택만 보유, 자가주택은 없지만 토지를 보유하고 있는 경우는 공통적으로 “유형·무형적 개발뿐 아니라 경제·사회적 요인 등 토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분”이 가장 높고, “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 다음 순위를 차지함

- 자가주택 외에 다른 토지 보유, 자가주택 외에 다른 건물 보유, 자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유하고 있는 경우는 공통적으로 “특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분”이 가장 높은 것이 특징이며, 다음 순위에서는 약간씩 차이가 있는 것으로 나타남

구분	전혀 없다	자가 주택만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분	27.3	37.3	25.0	39.4	57.1	40.0	37.9
유형적인 개발사업뿐 아니라 용도지역 변경 등 무형적 개발로 인한 지가 상승분	22.7	24.0	-	30.3	14.3	40.0	24.2
유형/무형적 개발뿐 아니라 경제/사회적 요인 등 토지소유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분	45.5	38.7	75.0	30.3	28.6	20.0	37.3
기타	4.5	-	-	-	-	-	0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(4) 개발이익 환수수준(비율)

- 『만약 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 한다면, 개발이익의 환수수준은 어느정도가 적절하다고 생각하는가』 라는 질문에 대해서는
 - 25% 정도가 43.5%, 50% 정도가 29.9%, 75% 정도가 13.6% 순으로 나타났으며, 기타 의견으로는 40% 정도를 환수해야 한다는 의견 및 평가가능하고 환수가능한 범위내에서라는 의견이 있음
 - 직업별로 개발이익 환수수준에 대한 인식을 조사한 결과 비율의 차이는 있으나 대부분 25% 정도가 가장 높았으나, 예외적으로 공무원은 기타가 50%로 가장 높게 나타나 특이함

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
75% 정도	18.5	6.1	25.0	20.0	8.3	8.0	13.6
50% 정도	35.4	33.3	25.0	26.7	-	28.0	29.9
25% 정도	36.9	48.5	-	40.0	58.3	56.0	43.5
기타	9.2	12.1	50.0	13.3	33.3	8.0	13.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별로 개발이익 환수수준에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
- 부동산 보유현황에 상관없이 대부분 “25% 정도” 환수에 대한 응답이 가장 높았으나, 부동산이 전혀 없는 경우는 “50% 정도”에 대한 의견이 36.9%로 가장 높게 나타난 것이 특징임

구분	전혀없다	자가주택 만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
75% 정도	23.8	16.0	-	6.1	14.3	-	13.8
50% 정도	42.9	28.0	25.0	36.4	14.3	20.0	30.3
25% 정도	33.3	38.7	50.0	48.5	57.1	80.0	43.4
기타	-	17.3	25.0	9.1	14.3	-	12.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(5) 개발이익 환수시점

- 『만약 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 한다면 개발이익은 언제 환수하는 것이 바람직한가』 라는 질문에 대해서는
- “부동산을 처분 또는 양도하여 현실적으로 개발이익 실현시”가 60%, “개발이익이 미실현 되었더라도 정기적 환수후 양도소득세 공제”가 20%, “개발이익이 미실현 되었더라도 특정시점 환수후 양도소득세 공제”가 19.4% 순임

- 직업별로 개발이익 환수시점에 대한 인식을 조사한 결과 비율의 차이는 있지만 순위에 있어서는 모두 같은 결과를 나타냄

	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
부동산을 처분 또는 양도하여 현실적으로 개발이익 실현시	49.2	66.7	80.0	66.7	50.0	76.0	60.0
개발이익이 미실현 되었더라도 정기적 환수후 양도소득세 공제	27.7	15.2	-	6.7	25.0	16.0	20.0
개발이익이 미실현 되었더라도 특정시점 환수후 양도소득세 공제	21.5	18.2	20.0	26.7	25.0	8.0	19.4
기타	1.5	-	-	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(6) 개발이익 환수대상 토지의 범위

- 『만약 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 한다면 개발이익의 환수대상 토지의 범위는 어떻게 정하는 것이 바람직한가』 라는 질문에 대해서는
 - “거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함”이 36.8%, “개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지”가 23.2%, “개발사업지구에서 일정거리 안에 있는 인근 토지 포함”이 21.9% 순임
 - 기타 의견으로는 “개발사업과 시설을 분리하여 부과”가 있음
- 직업별로 개발이익 환수대상 토지의 범위에 대한 인식을 조사한 결과
 - 교수, 연구직 종사자는 “거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함”이 가장 높게 나타남

- 공무원은 “개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지” 및 “개발사업 시행여부와 관계없이 지가가 상승한 모든 토지”가 40%로 같은 비율로 가장 높게 타남
- 공공기관 종사자, 민간 부동산업 종사자, 기타에서는 “개발사업지구에서 일정거리 안에 있는 인근 토지 포함”이 가장 높게 나타남

	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지	23.1	15.2	40.0	20.0	33.3	28.0	23.2
개발사업지구에서 일정거리 안에 있는 인근 토지 포함	13.8	18.2	-	40.0	33.3	36.0	21.9
거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함	44.6	42.4	-	33.3	16.7	28.0	36.8
개발사업 시행여부와 관계없이 지가가 상승한 모든 토지	18.5	24.2	40.0	6.7	8.3	8.0	16.8
기타	-	-	20.0	-	8.3	-	1.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별로 개발이익 환수대상 토지의 범위에 대한 인식을 조사한 결과 다음과 같이 나타남
 - 비율의 차이는 있으나 대부분 “거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함”이 가장 높게 나타났으나
 - 자가주택없이 토지를 보유한 경우에는 “개발사업 시행여부와 관계없이 지가가 상승한 모든 토지”가 50%로 가장 높게 나타났으며, “자가주택외에 다른 토지와 건물 보유”한 경우에는 “개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지”와 “개발사업지구에서 일정거리 안에 있는 인근토지 포함”이 40%로 같은 비율로 가장 높게 나타남

	전혀 없다	자가주택 만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지	4.5	26.7	25.0	24.2	21.4	40.0	22.9
개발사업지구에서 일정거리 안에 있는 인근토지 포함	27.3	21.3	-	21.2	21.4	40.0	22.2
거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함	50.0	36.0	25.0	33.3	42.9	20.0	37.3
개발사업 시행여부와 관계없이 지가가 상승한 모든 토지	13.6	16.0	50.0	21.2	14.3	-	17.0
기타	4.5	-	-	-	-	-	0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(7) 환수한 재원의 사용처

- 『환수한 재원은 어디에 사용하는 것이 바람직한가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 “당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용”이 46.5%로 월등히 높게 나타남
 - 2순위 응답에서는 “개발사업지구가 속한 지자체의 공공/기반시설 설치비용으로 활용”이 41.9%로 월등히 높게 나타남
 - 1순위 및 2순위를 합계하여 평균한 결과에서는 “개발사업지구가 속한 지자체의 공공/기반시설 설치비용으로 활용”이 31.6%, “당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용”이 31.3%로 비슷하게 나타남
 - 기타의견으로는 “보전 및 보호지역에 대한 보상”, “일부 국고, 일부 지자체”,

“토지기금 설치 운용”으로 나타남

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
당해 개발사업지구의 공공기반시설 설치비용으로 활용	72	46.5	25	16.1	97	62.6	49	31.3
개발사업지구가 속한 지자체의 공공기반시설 설치비용으로 활용	33	21.3	65	41.9	98	63.2	49	31.6
개발사업지구가 속한 지자체의 개발손실 보상재원으로 활용	10	6.5	28	18.1	38	24.5	19	12.3
개발사업지구가 속한 지자체의 일반예산으로 활용	1	0.6	10	6.5	11	7.1	6	3.5
지역균형개발을 유도하기 위해 국가차원에서 활용	38	24.5	25	16.1	63	40.6	32	20.3
기타	1	0.6	2	1.3	3	1.9	2	1.0
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

- 직업별로 개발이익 환수재원의 사용처에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 대상으로 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
 - 직업에 관계없이 모두 “당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용”이 월등히 높게 나타남

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
당해 개발사업지구의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	47.7	39.4	40.0	53.3	50.0	48.0	46.5
개발사업지구가 속한 지자체의 공공/기반시설 설치비용으로 활용	16.9	30.3	20.0	26.7	16.7	20.0	21.3
개발사업지구가 속한 지자체에서의 개발손실 보상재원으로 활용	4.6	15.2	-	-	8.3	4.0	6.5
개발사업지구가 속한 지자체의 일반예산으로 활용	1.5	-	-	-	-	-	0.6
지역균형개발을 유도하기 위해 국가차원에서 활용	29.2	15.2	20.0	20.0	25.0	28.0	24.5
기타	-	-	20.0	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) 개발이익 환수제도 개편방향

(1) 개발이익 환수제도 개선 과제

- 『지난 20여년간 지가는 10.5배 증가하였지만, 개발이익 환수수준은 지가 상승액 총액의 6.1%에 불과한 것으로 나타나고 있습니다. 현행 개발이익 환수제도 중 제도개선이 시급한 것은 무엇인가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 “양도소득세 등 조세 제도”가 51.6%로 월등히 높고, 2순위 응답에서는 “개발부담금 등 준조세 제도”가 39.4%로 가장 높게 나타남
 - 1순위와 2순위를 합계하여 평균한 결과에서는 “양도소득세 등 조세 제도”가 33.5%, “개발부담금 등 준조세 제도”가 32.9% 순으로 나타남

- 기타 의견으로는 종합토지세의 확실한 실시, 토지보유과세, 개발이익의 정도에 대한 정확한 평가, 자가평가의 현실화 등이 있음

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
양도소득세 등 조세 제도	80	51.6	24	15.5	104	67.1	52	33.5
개발부담금 등 준조세 제도	41	26.5	61	39.4	102	65.8	51	32.9
토지개발시 도로/공원 등 공공용지의 기부채납 제도	16	10.3	28	18.1	44	28.4	22	14.2
기반시설설치 관련 각종 시설부담금 제도	15	9.7	40	25.8	55	35.5	28	17.7
기타	3	1.9	2	1.3	5	3.2	3	1.6
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

- 직업별로 개발이익 환수제도의 개선과제에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남
- 직업에 관계없이 대부분 “양도소득세 등 조세제도”가 월등히 높게 나타났으나, 민간 부동산업 종사자의 경우 예외적으로 “개발부담금 등 준조세 제도”가 50%로 월등히 높게 나타남

	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
양도소득세 등 조세제도	53.8	54.5	80.0	46.7	33.3	48.0	51.6
개발부담금 등 준조세 제도	24.6	27.3	-	26.7	50.0	24.0	26.5
토지개발시 도로/공원 등 공공용지의 기부채납 제도	12.3	3.0	-	13.3	8.3	16.0	10.3
기반시설설치 관련 각종 시설부담금 제도	7.7	12.1	-	13.3	8.3	12.0	9.7
기타	1.5	3.0	20.0	-	-	-	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(2) 개발부담금 부과증지에 대한 의견

- 『토지공개념제도 중 남아 있던 개발부담금제도가 부담금관리기본법에 따라 '04. 1. 1 이후 전국적으로 부과중지될 예정인데 이에 대해 어떻게 생각 하는가』 라는 질문에 대해서는
 - 매우 찬성한다가 5.2%, 찬성한다가 18.1%로 찬성의견이 23.3%이며, 반대한다가 45.2%, 매우 반대한다가 22.6%로 반대의견이 67.8%로 나타남
 - 직업별 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과도 거의 유사하게 나타남

	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
매우 찬성한다	1.5	9.1	20.0	13.3	8.3	-	5.2
찬성한다	15.4	18.2	-	20.0	25.0	24.0	18.1
반대한다	46.2	36.4	40.0	53.3	50.0	48.0	45.2
매우 반대한다	30.8	21.2	40.0	6.7	16.7	12.0	22.6
잘 모르겠다	6.2	15.2	-	6.7	-	16.0	9.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 부동산 보유현황별로 개발부담금 부과중지에 대한 인식을 조사한 결과 대부분 반대의견이 월등히 높았으나, 자가주택 없이 토지를 보유한 경우 예외적으로 찬성 및 반대의견이 각각 50%로 같게 나타남

	전혀없다	자가주택 만 보유	자가주택은 없지만 토지를 보유	자가주택 외에 다른 토지 보유	자가주택 외에 다른 건물 보유	자가주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
매우 찬성한다	13.6	1.3	25.0	6.1	-	20.0	5.2
찬성한다	4.5	22.7	25.0	21.2	7.1	-	17.6
반대한다	31.8	46.7	-	39.4	71.4	80.0	45.1
매우 반대한다	40.9	17.3	25.0	27.3	21.4	-	22.9
잘 모르겠다	9.1	12.0	25.0	6.1	-	-	9.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(3) 개발부담금 폐지시 개발이익 환수제도 보완방안

- 『만약 개발부담금제도가 폐지된다면, 개발이익 환수제도는 어떻게 보완하는 것이 바람직하다고 생각하는가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 “개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설” 이 37.4%로 가장 높고, “양도소득세 등 부동산의 조세의 환수기능 강화”가 36.1% 순임
 - 2순위 응답에서는 “양도소득세 등 부동산의 조세의 환수기능 강화” 및 “기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화”가 34.8%로 같은 비율로 가장 높음
 - 1순위 및 2순위를 합계하여 평균한 결과는 “양도소득세 등 부동산의 조세의 환수기능 강화”가 35.5%, “개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설”이 32.9% 순임

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설	58	37.4	44	28.4	102	65.8	51	32.9
양도소득세 등 부동산 조세의 환수기능 강화	56	36.1	54	34.8	110	71.0	55	35.5
기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화	38	24.5	54	34.8	92	59.4	46	29.7
기타	2	1.3	2	1.3	4	2.6	2	1.3
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합계	155	100.0	155	100.0	310	200.0	155	100.0

- 직업별로 개발부담금 폐지시 개발이익 환수제도 개편방안에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과를 대상으로 교차분석을 실시한 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수, 연구직 종사자, 공무원은 “개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설”과 “양도소득세 등 부동산의 조세의 환수기능 강화”와 비슷하게

나 약간 높은 결과를 나타내어 큰 차이는 없음

- 공공기관 종사자는 “개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설”이 다소 높은 비율로 1위를 차지
- 민간 부동산업 종사자는 “양도소득세 등 부동산의 조세의 환수기능 강화”가 예외적으로 가장 높게 나타남
- 기타 직업 종사자의 경우 “기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화”가 예외적으로 가장 높게 나타남

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설	38.5	36.4	40.0	46.7	33.3	32.0	37.4
양도소득세 등 부동산 조세의 환수기능 강화	36.9	36.4	40.0	33.3	41.7	32.0	36.1
기반시설부담금 중심의 사회적 환수기능 강화	23.1	24.2	-	20.0	25.0	36.0	24.5
기타	-	3.0	20.0	-	-	-	1.3
무응답	1.5	-	-	-	-	-	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(4) 개발부담금제 유지시 개발부담금제 보완 방안

- 『만약 개발부담금제를 유지한다면, 개발부담금제는 어떻게 보완하는 것이 바람직한가』 라는 질문에 대해서는
 - “개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등 부과 등 신축적 운용”이 47.1%, “개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으

로 전면 확대”가 30.3% 순임

- 기타 의견으로는 “부담금의 지출 측면 형평성 강화”가 있음

○ 직업별로 개발부담금제 유지시 개발부담금제 보완방안에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남

- 비율에 있어 약간의 차이는 있지만 모두 공통적으로 “개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 등 신축적 운용”이 가장 높게 나타남

	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 등 신축적 운용	46.2	42.4	60.0	53.3	50.0	48.0	47.1
부과율의 인하, 부과대상 면적의 상향조정 등 부과조건 완화	1.5	3.0	-	-	8.3	8.0	3.2
부과 대상사업의 확대, 부담율 인상 등 종전보다 강화	6.2	15.2	-	13.3	8.3	16.0	10.3
개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대	36.9	33.3	-	20.0	33.3	20.0	30.3
기타	9.2	6.1	40.0	13.3	-	8.0	9.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 부동산 보유현황별로 개발부담금제 보완방안에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석한 결과 다음과 같이 나타남

- 부동산이 전혀없는 경우 “개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대”가 40.9%로 예외적으로 가장 높게 나타남

- 그 외 다른 대부분의 경우는 정도의 차이는 있으나 “개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 등 신축운용”이 공통적으로 가장 높게 나타남

구분	전혀 없다	자기주택만 보유	자기주택은 없지만 토지를 보유	자기주택 외에 다른 토지 보유	자기주택 외에 다른 건물 보유	자기주택 외에 다른 토지와 건물 보유	합계
개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금을 차등부과 등 신축운용	27.3	49.3	50.0	39.4	71.4	60.0	46.4
부과율의 인하, 부과대상 면적의 상향조정 등 부과요건 완화	4.5	4.0	-	3.0	-	-	3.3
부과 대상사업의 확대, 부담율 인상 등 종전보다 강화	13.6	9.3	-	12.1	7.1	20.0	10.5
개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대	40.9	28.0	50.0	33.3	21.4	20.0%	30.7
기타	13.6	9.3	-	12.1	-	-	9.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(5) 2만불 시대를 대비한 중점 추진 토지정책과제

- 『2만불 시대를 대비하여 중점적으로 추진해야 하는 토지정책과제는 무엇인가』 라는 질문에 대한 복수응답 결과
 - 1순위 응답에서는 “공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능 강화”가 29%, “재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비”가 20% 순임
 - 2순위 응답에서는 “공시지가제도 등 지자체계 정비”가 21.3%, “재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비” 및 “토지이용규제 완화를 통한 도시 용지의 공급 확대”가 18.7%로 같은 비율로서 그 다음을 차지

- 1순위 및 2순위를 합계하여 평균한 결과는 “공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능 강화”가 19.7%, “재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비”가 19.4%, “종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 확대 구축”이 18.7% 순임
- 기타의견으로는 토지소유권과 이용권 분리제도 확립, 수도권 분산정책을 통한 토지문제 해소, 관련정책의 일관성, 시장의 자율조정기능 회복 등이 있음

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능 강화	45	29.0	16	10.3	61	39.4	31	19.7
토지이용규제 완화를 통한 도시용지의 공급 확대	14	9.0	29	18.7	43	27.7	22	13.9
지적공부/등기공부 등 각종 부동산공부 정비	12	7.7	9	5.8	21	13.5	11	6.8
종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 확대 구축	30	19.4	28	18.1	58	37.4	29	18.7
공시지가제도 등 지자체계 정비	16	10.3	33	21.3	49	31.6	25	15.8
재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비	31	20.0	29	18.7	60	38.7	30	19.4
부동산증권화 등 부동산 간접투자시장 육성	3	1.9	10	6.5	13	8.4	7	4.2
기타	3	1.9	0	0.0	3	1.9	2	1.0
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합계	155	100	155	100	310	200	155	100

- 직업별로 2만불 시대를 대비한 중점 추진 토지정책과제에 대한 인식을 조사하기 위해 1순위 응답결과에 대한 교차분석 결과 다음과 같이 나타남
 - 교수, 공무원, 공공기관 종사자, 민간 부동산업 종사자는 공통적으로 “공공 토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능강화”가 가장 높게 나타남
 - 연구직 종사자 및 기타에서는 “종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 확대구축”이 가장 높게 나타남

구분	교수	연구직 종사자	공무원	정부투자기관 등 공공기관 종사자	민간의 부동산업 종사자	기타	합계
공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능강화	32.8	21.2	40.0	40.0	33.3	20.0	29.2
토지이용규제 완화를 통한 도시용지의 공급 확대	10.9	6.1	-	20.0	8.3	4.0	9.1
지적공부/등기공부 등 각종 부동산공부 정비	1.6	9.1	-	6.7	16.7	20.0	7.8
종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 확대구축	15.6	27.3	-	6.7	16.7	32.0	19.5
공시지가제도 등 지가체계 정비	15.6	6.1	-	6.7	16.7	4.0	10.4
재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련세제 정비	21.9	21.2	40.0	13.3	8.3	20.0	20.1
부동산증권화 등 부동산 간접투자시장 육성	-	9.1	-	-	-	-	1.9
기타	1.6	-	20.0	6.7	-	-	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

국토연 2003-24 · 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안

글쓴이 · 정희남, 김승중, 박동길, 周藤 利一, W. McCluskey & O. Connellan

발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-258-1

<http://www.krihs.re.kr>

©2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.