pISSN : 2465-9754 eISSN : 2508-1292 https://doi.org/10.30902/jrea.2023.9.3.179

Journal of Real Estate Analysis

http://www.ejrea.org November 2023, Vol.9, No.3, pp. 179~198

개발이익의 사후(事後) 환수, 최선인가?*
- 개발이익부담금으로의 개편을 중심으로 -

How Can the Ex-Post Development Gain Restitution System Be Applied?

송하승** · 이진희*** · 손은영****
Ha Seung Song · Jin Hui Lee · Eunyoung Son

▌Abstract▐

This study reviewed the system (charges of development gains) of the ex-ante recapture for development gains so that the present development gain recapture can be consistent with the purpose of the Recapture of Development Gains Act regarding fairness and used for effectiveness. The charges coming out from tangible development included ① limitation of leviable scopes, ② non-exclusion of rises in land value by private investments, ③ lack of expertise for verifying development gain due to complex and unclear calculation of development gains and, ④ succession of development charges and arrears. The pre-negotiation system for recapturing planning gains from intangible development covered 1) calculation of the total amount of public contributions, 2) lack of standardization for settling accounts of public contributions and 3) unequal distribution of public contributions. To address these issues, this study proposed the ex-ante development gain restitution system based on the standard comparison table of land prices. The transition to the ex-ante development gain restitution system means ① measuring the net increase in land value caused by up-zoning with development and planning gains, ② integrated operation of development and planning gains, ③ collecting unpaid development charges and, ④ managing development gains at the nation.

Keywords: Recapturing development gains, Development gains, Planning gains, Pre-negotiation system

* 이 논문은 송하승 외(2022)의 '토지의 공공성 제고를 위한 사전(事前) 개발이익환수제도 도입 방안 연구'를 기초로 작성한 것임.

** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(주저자) | Research Fellow, Housing and Land Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | First Author | hssong@krihs.re.kr |

*** 국토연구원 도시연구본부 연구위원(교신저자) | Research Fellow, Urban Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | Corresponding Author | jhlee@krihs.re.kr |

**** 국토연구원 주택·토지연구본부 전문연구원 | Assistant Research Fellow, Housing and Land Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | eyson@krihs.re.kr |

© Copyright 2023 Korea Real Estate Board. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경과 목적

우리나라는 국토 면적이 작고 개발할 수 있는 토지가 부족함에도 일부에 토지 소유가 편중되면서 부동산 투기가 심각한 사회적 문제로 논의되었다(심민석, 2017: 121). 2022년 국토교통부가 발표한 '2022년 토지소유현황통계'에 따르면 전체 국토 면적 중 개인이 소유한 토지는 46,445㎢로 전체 국토의 43.7%에 해당하나, 토지를 소유한 개인은 전체 인구의 36.5%에 불과하다. 이는 지가 상승이나 개발로 인하여 발생한 이익 등 부동산 시세 차익이 10명 중 서너 명에게만 귀속된다는 것이다.

이렇듯 토지 소유의 편중은 부동산 시세 차익이 일부 토지소유자에게 집중되면서 사회 양극화를 가속하는 하나의 원인이었다. 특히 1960년대부터 급격한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 토지를 포함한 부동산 가격은 급격히 상승하였다. 이는 투기로 이어져 개발이익이 사유화되면서 부동산 가격이 재상승하는 악순환을 초래하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 1989년 12월 30일에 토지공개념에 따라 「토지초과이득세법」, 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익 환수에 관한 법률(이하 개발이익환수법)」을 제정하였다. 이 중 「택지소유상한에 관한 법률」은 국민의 재산권을 과하게 침해한다는 이유 등으로 1998년 폐지되었고, 「토지초과이득세법」도 산업용지 공급 활성화, 관광산업 등의 지원, 토지시장의 여건을 고려하여 제도의 운용 과정에서 나타난 미비점을 개선·보완하다가 같은 해 폐지되었다. 「개발이익환수법」만 현재까지 유지되고 있다.

「개발이익환수법」은 각종 개발사업에 따라 발생한 개발이익이 토지소유자에게 사유화되어 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 개발에 따른 지가상승분의 일정액을 환수하는 것이 그 목적이다. 이 법에서 개발사업이란 국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지개발사업 등의 사업을 말하며, 개발이익이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자, 즉 사업시행자나 토지소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분으로 정의된다. 이에 따라 지방자치단체장은 발생한 개발이익 중 일정 부분을 개발부담금이라는 이름으로 부과·징수할 수 있다. 즉 토지를 소유했다는 이유만으로 개발로 인하여 발생한 이익이 개인에게 귀속되는 것을 방지하는 것을 목적으로 국가는 개발이익 일부를 환수할 수 있다.

이처럼 토지소유자가 노력으로 정당하게 얻지 않은 불로소득인 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치로 「개발이익환수법」이 도입 후 30년이 넘는 기간 동안 20번이 넘는 법률 개정을 통하여 제도개선을 추진해 왔으나 여전히 제도개선에 관한 논의가 남아있다. 선행연구에서는 개발이익 산정 과정과 부담률, 산정 시기, 산정 대상, 개발계획 승인 시기(김진범 외, 2021; 서순탁·최명식, 2010; 심민석, 2017; 안균오·변창흠, 2010; 이상신, 2018; 최진수, 2020)에 대한 문제점을 제기하였다. 또한, '토지에 관한 국민의식조사'에 의하면

(송하승 외, 2021; 토지정책연구센터, 2022), 국민은 부동산 투기의 원인이 개발이익을 제대로 환수하지 못하고 있으며, 토지로부터 발생한 불로소득을 개인이 향유하는 것이 큰 문제라고 인식하였다. 개발이익을 환수해야 한다는 의견이 1985년 84.4%에서 2006년 81.4%, 2022년 93.9%로 점차 증가하고 있는 것은 개발이익환수가 본래 취지에 맞게 제대로 작동되어야 하는 것에 대한 국민적 공감대가 높음을 보여준다.

이러한 배경에 따라 이 연구는 토지에서 발생한 불로소득이 토지를 소유하고 있다는 이유만으로 추가적인 노력 없이 개인에게 귀속되는 것을 방지하고자 제정한 개발부담금제도가 공정성 측면에서 제도적 취지에 더 부합할 수 있으며, 실효성 측면에서 손쉽게 활용될 수 있도록 사전환수체계를 검토하였다. 개발부담금은 불로소득 성격을 가지고 있는 개발이익의 사유화를 방지하고, 토지 소유와 개발에 따른 소득 격차와 부동산 시장 혼란을 완화하여 사회 정의를 실현하는 것에 그 목적이 있다. 하지만 현재 시행 중인 개발부담금은 계획이익을 포함하지 못하고, 사후환수라는 한계를 가지고 있어 개인 노력으로 인한 토지가치 상승분의 배제, 부담금의 승계와 미납 등의 고질적인 문제를 내재하고 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 새로운 개발이익부담금 제도, 즉 사전에 간단한 방법으로 개발이익부담금을 산정하고, 환수 이후 개발사업이 추진될 수 있도록 하는 사전환수 체계는 토지의 공공성을 높이고, 개발사업의 사업성을 사전에 예측하여 현장에서 더욱 효과적으로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 「개발이익환수법」을 중심으로 개발부담금과 사전협상제를 살펴보았다. 특히 개발이익환수 관련 현안을 파악하기 위하여 개발이익에 대한 개념과 개발부담금 및 사전협상제도의 문제점을 문헌조사와 설문조사, 관련자 인터뷰를 통하여 파악하였다. 또한, 개발이익환수를 선진적, 독창적으로 운용하는 싱가포르 사례를 검토하여 현행 개발이익환수제도의 개선 방안을 모색하였다.

현행 개발이익환수제도의 개선방안으로 이 연구에서는 개발과 계획 이익을 '사후'에서 '사전'에 통합하여 환수하는 방안인 '개발이익부담금'을 제시하였다. 이 연구에서 제안하는 개발이익부담금은 환수 시점과 부과 대상, 산정방식에서 더 객관화되고, 간편하게 개발이익을 산정 · 환수할 수 있는 제도이다.

마지막으로 앞서 제시한 개발이익환수 관련 현안 해결을 위해 새롭게 제안하는 개발이익부담금 체계에 따라 시뮬레이션 분석을 진행하였다. 이 분석을 통해 실제 사업을 대상으로 이 연구에서 제안한 개발이익부담금 제도와 기존 개발부담금과 사전협상제 산정 결과를 비교하여, 시사점을 도출하였다. 현행 개발이익환수 방법은 개발부담금과 사전협상제 모두 사후정산을 전제로 하고 있다. 하지만 이 연구에서는 사후정산에 따른 토지가치 상승분의 부적절한 산정, 부담금의 승계, 미납 등의 환수 시점에 따른 문제와 함께 산정방식의 복잡성, 환수 대상의 부적합성 등을 해결하여 개발이익 환수의 본래 목적에 부합할 수 있는 사

전환수를 전제로 하는 개발이익부담금을 제시하였다. 따라서 이 연구에서 제시한 개발이익 환수 체계와 기존 체계를 각각의 시나리오로 설정하고, 실제 사업을 대상으로 시뮬레이션하여 그 결과를 비교하였다. 이를 통해 공정성과 효과성을 제고할 수 있는 개발이익환수 체계를 판단하고자 하였다. 특히 대상 사업을 개별 입지와 개발 입지로 나누어 선정하였고, 사업지 위치 역시 수도권과 지방 중소도시, 서울시 등으로 다양화하여 이 연구에서 제시하는 개발이익부담금의 실효성을 검증하였다.

II. 선행연구와 사례 검토

1. 개발이익환수 관련 선행연구

개발이익환수와 개발부담금의 경우 국민의 재산권과 관련된 사안인 만큼, 합헌성이나 법적 성격을 다룬 선행연구가 많다. 법적 측면에서 임윤수(2006)는 불로소득인 개발이익의 철저한 환수를 위한 제도 개선 방안으로 개발부담금과 양도소득에 이원화를 통하여 실현하고자 하였다. 김용창(2010)은 개발이익의 경제적 성격에 따른 환수의 정당성을 논리적으로 검토하였다. 최근 연구에서 최진수(2020)는 개발부담금의 법적 성격에 따라 위헌성을 판단하는 연구를 진행하였다.

실제 개발이익환수 운영에 대해 유기현 · 변창흠(2011)은 개발이익환수 수단 중 하나인 공공기여의 효과를 특별계획구역을 중심으로 파악하였다. 안균오 · 변창흠(2010)은 1999년부터 10년 동안의 개발이익환수 수준을 분석하고, 이를 통하여 개발부담금제도의 개선 방안을 제시하였다. 심민석(2017)은 토지공개념에 입각한 법률 중 현재까지 남아있는 개발부담금의 부과 및 징수 실태 등 실제 적용상 문제점을 구체적으로 검토하여 개발부담금제도의 실효성을 제고할 방안을 마련하였다. 서순탁 · 최명식(2010)은 한국과 싱가포르의 개발부담금제를 비교하여 더 간단하고 명확한 개발부담금제 시행을 위한 방안을 고민하였다.

이처럼 개발이익환수와 개발부담금과 관련된 다양한 선행연구가 진행되었고, 현행 개발이익환수 제도의 문제점이 제기되기는 했지만, 실제 산정방식 및 제도 운영에 대한 구체적인 방안, 즉 산정방식의 개선안을 제시한 연구는 드물다. 일부 선행연구에서 개발부담금제도의 지가산정 방식을 개선하거나(이우재 · 조훈희, 2012), 개발비용의 표준비용을 적용하는 연구를 진행하였으나(박정호 외, 2012; 송영일 · 김채규, 2010), 이 연구에서 제시하는 만큼의 실질적인 산정 방안을 제시한 연구는 아니었다. 이 연구에서 구체적인 산정식과 함께 제시한 '사전 개발이익부담금'을 실제 사업에 적용하여 시뮬레이션하고, 그 결과를 기존 개발부담금과 비교 · 검토하였다는 점에서 선행연구와의 큰 차별성이 있다.

2. 개발 개념과 개발이익 범위

1) 개발 개념

「개발이익환수법」에서 개발이익이란 사업시행자가 국가나 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 시행한 다양한 개발사업의 결과 발생한 토지의

지가상승분으로 정의한다. 개발이익은 개발로 인해 발생하므로 보다 세부적으로 개발이익의 범위는 개발의 개념에 따라 달라질 수 있다(류해웅 · 성소미, 1999: 19). 개발의 개념은 크게 유형적 개발과 무형적 개발로 나뉘는데, 이는 우리나라뿐만 아니라 영국 및 일본에서도 유사하다. 영국에서는 지상과 지하에서 이루어지는 토목공사, 건축공사, 채광행위, 기타 조작행위의 수행을(Cullingworth and Nadin, 1997), 일본에서는 건축물의 건축 또는 특정 공작물의 건축용에 제공할 목적으로 행하는 토지 구획 또는 형질 변경을 유형적 개발로 구분한다(일본, 「도시계획법」 제4조 11항). 우리나라는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」(제56조 제1항)에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지 형질 변경, 토석 채취, 토지 분할 등 일본과 다소 유사한 내용의 개발행위를 열거하고 있다.

유형적 개발과 달리 무형적 개발은 영국과 우리나라에서만 정의하고 있다. 영국에서는 무형적 개발을 특정 시점에서의 토지의 상태나 성질, 이용 등의 변경을 초래하는 행위로 규정하고 있으며(영국 「Finance Act(1974)」 부칙 제3조; EU, 1974), 우리나라에서는 「개발이익환수법」 제2조에서 개발사업 시행뿐만 아니라 토지이용계획 변경이나 그 밖에 사회적 · 경제적 요인에 따른 정상지가 상승분을 초과하는 토지 가액의 증가분으로 정의하고 있어 무형적 개발을 간접적으로 규정하고 있다.

2) 개발이익 범위

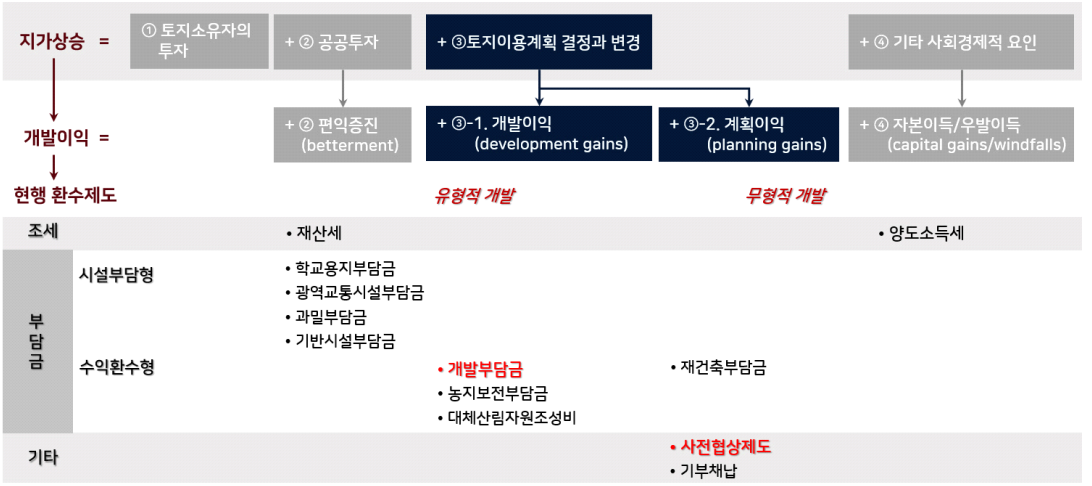
류해웅 · 성소미(1999)와 성소미(2006), 안균오 · 변창흠(2010), 정희남 외(2003) 등은 개발이익 개념을 최협의, 협의, 광의로 구분하였다. 먼저 개발이익이 토지 가액의 증가분이므로, 토지가치 상승이 ① 토지소유자의 투자, ② 공공투자, ③ 토지이용계획의 결정과 변경, ④ 기타 사회경제적 요인 중 어느 요인에 따라 일어났는가에 따라 개발이익의 개념을 확대할 수 있다(류해웅 · 성소미, 1999: 22; 안균오 · 변창흠, 2010: 53). 최협의 개념으로는 개발이익 범위는 공공투자에 의한 토지가치 증가분에 한정되나, 협의에서는 토지이용계획의 결정 · 변경에 의한 증가분이, 광의에서는 기타 사회 · 경제적 요인에 의한 증가분까지로 확대될 수 있다(안균오 · 변창흠, 2010: 53). 또한 정희남 외(2003: 157)에 따르면 개발이익은 ① 공공투자로 인한 편익 증진, ② 토지개발과 건축행위에서 발생한 개발이익, ③ 개발사업 인허가로 초래한 계획이익, ④ 기타 사회경제적 여건 변동으로 얻은 자본이득 등을 총괄하는 개념이다. 이는 앞서 언급한 '토지이용계획 결정과 변경'을 계획과 개발 이익으로 구분한 것이 다른 점이다.

이 연구에서는 계획이익과 개발이익을 세분하였으며, 전자는 무형적 개발에, 후자는 유형적 개발에 해당한다. 그리고 현행 제도에서 계획이익은 재건축부담금, 사전협상제도, 기부채납 등으로 환수된다. 개발이익은 개발부담금, 농지보전부담금, 대체산림자원조성비 등으로 환수된다(〈그림 1〉 참조).

3. 개발이익환수 관련 현안

1) 개발부담금 관련 이슈

개발부담금 관련 첫 번째 이슈는 개발부담금의 적용 범위이다. 현행 「개발이익환수법」에서 개발



자료 : 류해웅 · 성소미(1999)와 정희남 외(2003)를 바탕으로 재작성.

〈그림 1〉 개발이익의 발생, 범위, 환수

부담금은 택지개발사업과 산업단지개발사업 등을 비롯한 일단의 개발사업에 따라 발생한 개발이익에만 적용하도록 하고 있다. 하지만 동법 제2조에서는 계획이익과 같은 무형의 개발에 대한 이익까지 포함하도록 하고 있으므로, 지목 변경을 수반하는 사업뿐만 아니라 용도지역 · 지구 변경까지 확대 적용할 필요가 있다. 개발부담금 적용 범위에 대한 논의는 이미 선행연구에서도 지적되었고(심민석, 2017; 임윤수, 2006), 실제 사례에서도 논란이 되어왔다. 한국전력 이전 부지에 대한 개발사업의 경우, 용적률 250%인 제3종일반주거지역에서 용적률 800%인 일반상업지역으로 종상향을 결정하였다. 그러나, 실질적인 지목 변경이나 법상에서 규정하는 일단의 개발사업에 의한 개발이 아니었기 때문에 부과한 개발부담금은 없었다. 대신 사전협상제도를 통하여 개발이익의 일부인 1.7조 원이 공공기여 형태로 환수되었다(서울특별시, 2022). 따라서 현행 개발부담금 체계에서는 실제 지가 상승으로 발생하는 계획이익(planning gains)의 환수가 어렵다.

두 번째 현안은 개발부담금 산정 과정에서 개인 투자로 인한 토지가치 상승분이 배제되지 못하고 있다는 점이다. 현행법상 개발부담금은 개발이익에 부담률을 적용하여 산정하게 되어 있으며, 여기서 개발이익이란 부과 대상 토지의 종료시점 지가에서 개시시점 지가, 부과 기간의 정상지가 상승분, 개발비용을 감한 값이다. 이 과정에서 개발 비용에 포함되는 항목이 순(純)공사비, 조사비, 설계비 및 일반관리비 등에 불과하여, 이 외 개인 투자[1]와 비용 절감 노력은 오히려 종료시점

1) 이 논문에서 개인 투자는 「개발이익환수법」에서 인정하는 개발비용 이외에 개발사업의 수익 극대화－토지의 최유효화 개발(종료시점의 토지가치 상승)－과 관련한 일련의 유 · 무형적 행위로 의미한다.

지가 상승분으로 이어져 개발이익으로 산정됨에 따라 더 많은 개발부담금이 부과될 수밖에 없다. 이렇게 공공 개입에 따른 순 토지가치 증가분, 즉 개발이익 규모를 구체적으로 산정할 수 없게 되면 오히려 사업자의 토지이용 효율의 극대화를 저해하는 결과를 낳게 된다.

세 번째, 개발부담금 산정과정이 복잡하고 그 결과가 명확하지 못함에 따라 산정된 개발부담금 검증을 위한 별도의 시간과 예산이 소요되게 된다. 특히 개발부담금을 담당하는 공무원의 경우 개발이익 산정 전문성이 높지 않아 그 산정 결과 검증을 외부 전문기관에 위탁하는 경우가 빈번하고, 이에 따라 불필요한 예산이 지출되게 된다. 실제 개발부담금을 담당하는 공무원 147명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 77.6%가 개발이익 검증을 위해 외부 전문가에게 위탁하였다. 그리고 담당 공무원을 인터뷰한 결과(경기도 K시 개발부담금 담당자, 2022; 경상남도 K시 개발부담금 담당자, 2022), 경기도 소재 K시는 2021년 기준 검증 비용으로 매 건 72~75만 원을 지출하여, 연간 약 2.2억 원의 예산이 소요되었다. 경상남도 K시는 2021년 4천만 원을, 2022년에는 3천만 원을 개발부담금 검증을 위한 예산으로 지출하거나 지출할 예정이었다.

네 번째 현안은 개발부담금 승계와 미납 문제이다. 현행 개발부담금 체계는 사후 납부를 원칙으로 하고 있으므로 사업 완료 후 분양 등 거래로 인수한 사람은 개발부담금 부과와 납부 여부를 토지 공부를 통해서 확인할 수 없다. 이에 따라 인수자는 인지하지 못한 부담금을 전가 받게 된다. 실제 담당 공무원을 대상으로 한 설문에서도 응답자의 28.6%가 관련 민원이 발생하였다고 답하여 이러한 개발부담금 승계에 대한 민원 발생이 적지 않았음을 알 수 있다. 김성훈 · 심교언(2021: 81) 역시 사업시행자 지위가 승계될 때 양도인이 납부하지 않은 개발이익을 매매가에 포함하는 경우가 일반적이기 때문에, 개발부담금 승계가 인수자에게 이중부담이 될 수 있음을 지적하였다. 개발부담금 승계 이외에도 사후 정산과 부과로 인해 미납 문제 역시 빈번하게 발생하였다. 2021년 현재 누적 미납된 개발부담금 총액은 2,219억 원 수준으로(국토교통부, 2022b), 이는 2021년에 부과한 개발부담금 5,849억 원의 37.9%에 해당한다. 개발부담금 승계와 미납과 관련된 문제는 결국 개발부담금 환수 시기에 대한 문제로 볼 수 있다.

2) 사전협상 관련 이슈

사전협상제도는 지역 활성화를 목적으로 개발잠재력이 높은 토지에 대하여 개발이익을 공공기여로 환수하는 것을 전제로 도시 · 군관리계획 변경에 대하여 사업시행자인 민간과 공공이 협의하는 제도이다(서울특별시, 2022). 개발잠재력이 높은 대규모 유휴토지를 많이 보유하고 있는 서울시가 2009년 처음으로 「도시계획 변경 사전협상 운영지침」을 제정하면서 사전협상제를 도입하였고(이상경 외, 2019: 69), 이후 여러 지방자치단체에서도 해당 제도를 적용하고 있다.

사전협상제도는 개발부담금 제도와 달리 사전에 협의하기 때문에 환수 시기에 대한 문제는 없으나, 개발부담금과 같이 산정방식의 문제를 안고 있다. 지방자치단체에 환수되는 공공기여량은 공공기여 토지 면적에 대상 토지의 면적(㎡) 당 종

후 감정평가액을 곱한 값으로 산정하는데, 여기서 종후 감정평가액을 따질 때 협상 시점부터 계획 변경까지 토지가치 상승분에 영향을 미친 개발 이외 요인을 통제하지 못하여 과대 추정이 가능하다(구형수 외, 2020: 61). 따라서 개인이 투자를 많이 할수록 더 많은 개발이익이 사전협상을 통해서 환수되므로, 민간 투자와 토지이용 효율 저하를 가져올 수 있다. 서울시 사전협상제 담당자 역시 관련 인터뷰에서 순수 계획이익 산정에 한계가 있다고 응답하였다.

다음으로 사전협상제도에서 공공기여의 경우 법률적 근거가 확보되지 못하였기 때문에(김지엽 외, 2016), 공공기여 정산, 배분, 공공기여율 등에 관한 사업 간, 지자체 간 표준화된 기준이 부재한 상태이다. 구형수 외(2020: 54)가 서울시와 부산시, 광주시의 공공기여 정산 기준을 비교한 결과 기준 시점은 모두 동일하나, 공공시설 등 설치비용에 있어 산정 기준은 모두 달라 표준화된 정산 기준이 없었다. 이 같은 이유로 해당 지구단위계획구역 안 공공 및 기반시설 충족 기준, 비용 산정 기준 등이 불명확하고, 공공기여를 이행할 때 기반시설 등의 소유권 이전을 서술할 뿐 제공한 기반시설, 공공시설 등의 설치비용 적정성이나 비용 산정의 검증에 대한 별도의 절차는 미비한 상황이다.

마지막으로 환수한 공공기여분을 해당 지자체에만 활용할 경우, 개발이익의 지역 간 형평적 배분을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 서울시의 경우 사전협상제를 통하여 강남구 GBC 부지에서 1.7조 원을 공공기여로 환수하였으나(국토교통부, 2022a), 이를 서울시 공공투자 재원으로만 활용하였다. 반면에 개발부담금은 환수한 금액의 50%는 국가균형특별회계를 통해 전국에 배분되는데, 2022년을 기준으로 징수액이 5.7천억 원에 이른다(기획재정부, 2023). 이 금액은 서울특별시가 강남구 GBC 부지 단일 사업에서 환수한 개발이익의 1/4 수준에 불과하다. 따라서 환수 재원을 공공투자 사업에 재투자함으로써 지역 간 균형발전을 도모하고, 사회간접자본을 확충하는 방향으로 사전협상제가 개선되어야 개발이익환수의 본래 취지를 적극적으로 실현할 수 있다(이형찬 외, 2014: 19).

4. 싱가포르의 사전 개발이익환수 사례

싱가포르는 대표적인 토지국유화 나라로, 정부가 국토의 90% 이상을 소유하고 있다(Phang and Helble, 2016: 6). 대부분이 국유지인 상황에서 민간 주도로 재개발 또는 재건축 등의 정비사업을 진행할 경우, 임차소유(leasehold)와 개인소유(freehold)의 두 가지 방식의 정비사업을 진행할 수 있다. 두 사업 모두 정부의 사업 허가가 필요하며, 그 과정에서 토지의 가치가 상승한다면 개발이익을 환수한다. 임차소유방식에 따른 사업의 경우 부과되는 부담금을 차등할증률(differential premium)이라 하며, 개인소유방식의 사업에서는 개발부담금(development charge)이라 하였다(Centre for Liveable Cities, 2017: 8). 하지만 2022년 8월 「개발이익환수법」이 제정되면서 두 체제가 통합되어 개발이익환수금(land betterment charge)으로 일원화되었다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 한국와 싱가포르의 개발이익환수 체계 비교

구분	한국	싱가포르
위상	대표적 개발이익 직접환수수단	대표적 자본이득환수를 위한 조세 수단
법적 근거	별도 법률(개발이익환수에 관한 법률)	별도 법률(개발이익환수법)[1]
재원 사용	기반시설 확충 및 지역균형발전	사회개발(복지), 국방 및 외교, 경제 개발 등 다방면에 활용
부담률	개발이익의 25% 수준 정책 목적에 따라 부과취소와 재부과 반복	자본지역의 70% 수준 부동산 경기에 따라 부담률 조정
부과대상	일정규모 이상 개발에 대해 부과 부과대상사업 법률에 명시	개발 규모와 상관없이 모두 부과 계획허가가 난 모든 사업이 대상
면제 및 감면	개발의 공공성 여부에 따름	개발의 공공성 여부에 따름
부담금 부과 시점	사후(개발사업 준공인가일)	사전(개발계획 최종승인일)
납부의무자	사업시행자	계획허가 신청자
부과 주체	국토교통부에서 지방자치단체에 위임	싱가포르 토지청[2]
산정방식	산정 과정의 복잡성과 검증에 시간 소요	정부에서 공개한 단순한 산정식과 부담률 사용으로 간편

주 : 1) 과거 싱가포르 토지관리법과 계획법의 내용을 통합.
2) 과거 싱가포르 토지청과 도시재개발청이 나누어 부과.
자료 : 서순탁 · 최명식(2010: 100, 103)의 〈표 5〉와 〈표 6〉을 토대로 저자 작성.

차등할증률이나 개발부담금, 현재의 개발이익환수금 모두 기본 전제는 정비사업을 통하여 토지가치가 상승한 경우, 민간개발자에게 세금 형식으로 개발이익을 환수한다는 것이다. 여기서 토지가치가 상승했다는 것은 우리나라의 도시 · 군관리계획과 유사한 지역의 기본계획에서 규정한 개발밀도를 상회하거나, 종상향을 통하여 건폐율, 용적률, 층수 등의 제한이 높아지게 되는 상황을 말한다. 토지공개념을 기반으로 하는 싱가포르에서 도시계획 변화로 인한 우발적 이익인 개발이익은 공공으로 귀속되어 필수 기반시설과 공공재를 공급하는 재원으로 활용된다. 현재 싱가포르에서 시행 중인 개발부담금은 1965년 「도시계획법」에 처음 도입되었다.

도입 초기 차등할증률과 개발부담금은 이원화되어 관리되었고, 이에 따라 산정 주체와 제도적 기반 등 세부적인 내용에 차이가 있었다. 하지만 개발이익환수금으로 통합된 후 싱가포르 토지청(Singapore Land Authority)이 일원적으로 산정과 징수를 모두 담당하고 있다.

싱가포르 개발이익환수금은 최대개발가치(development ceiling, 제출한 제안서에 따른 가치)에서 기준개발가치(development charge exemption, 기존 용도와 연면적에 따른 가치)를 뺀 값으로 산정된다. 단, 싱가포르에서는 1958년, 1980년, 2003년 각각 기본계획을 수립 또는 변경하였는데, 각 연도별 허용용도와 연면적의 차이를 토대로 개발이익환수금 면제금액을 계산하여 제하여야 한다. 또한 도시재개발청에서는 매년 2회 부담률을 공개하고 있다.

싱가포르 개발이익환수금
= 최대개발가치 − 기준개발가치 − 면제금액

이렇듯 싱가포르에서 민간개발자는 이미 존재하는 계획과 부담률을 토대로 환수될 개발이익을 사전에 간단하게 계산하여 사업을 시행하는 데 고려할 수 있다. 또한, 개발이익환수금을 제대로 납부해야 사업 계획서의 허가를 받을 수 있으므로 부담금의 승계나 미납 문제를 피할 수 있다. 이렇게 징수한 개발이익부담금은 싱가포르 세입의 큰 부분을 차지하며, 정부 운영을 위한 경비나 복지, 국방 및 외교, 경제 개발 등 다양한 분야에 사용할 수 있다.

Ⅲ. 개발이익 사전 환수를 위한 개발이익부담금으로 개편

1. 개발이익부담금으로 개편방안

앞서 살펴본 개발이익환수와 관련된 두 제도, 즉 개발부담금과 사전협상제는 모두 개발이익 산정과정이 불명확하다는 문제가 있다. 또한 개발부담금의 경우 부과 대상이 제한적이므로 용도지역·지구 변경에 따른 계획이익의 환수가 어렵고, 사후 환수를 전제로 하므로 개발부담금 승계나 미납 문제가 발생할 수 있다. 사전협상제도 도시계획 변경에 따른 순수 토지가치 증가분을 측정하기 어려우며, 환수된 개발이익 사용에 대한 지역 간 불평등 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 이 연구에서는 현행 사후 환수 '개발부담금'을 사전 환수[2] '개발이익부담금'으로 제안한다. 개발이익부담금은 현행 개발부담금 제도에 대하여 ① 환수 시점 변경, ② 환수 대상 확대, ③ 개발이익 형평 배분, ④ 산정의 객관성, ⑤ 산정의 간편성을 제고할 수 있도록 개선한 방안이다(〈표 2〉 참조).

(환수시점) 개발이익부담금은 문제가 되는 환수 시점을 건축 또는 전용 허가·신고, 사업 승인 등의 이전 단계에서 개발이익을 산정 및 부과하는 방식을 전제로 한다. 사전 환수방식은 농지전용부담금, 대체산림자원조성비 등의 여러 부담금이나 사전협상제에 따른 기부채납에서 이미 적용하고 있다. 개발이익을 사전에 환수할 경우, 개발부담금 승계 문제에 대응할 수 있다. 나아가 납부 확인 후 개발 승인되면 미납 가능성이 대폭 줄어들 수 있다. 이러한 이유로 심민석(2017: 138) 역시 개발부담금 확보 이후에 개발계획을 승인하는 방안을 제안하였고, 싱가포르에서도 사전에 개발부담금을 환수하고 있다.

(환수 대상과 개발이익 형평 배분) 개발이익부담금의 환수 범위 역시 현행법에서 규정한 개발사

2) 사전에 개발이익을 환수할 때 최우선으로 논의하는 것이 미실현 이익의 과세에 대한 위헌 여부, 측정 방법의 명확성 등이다. 이러한 위헌 여부를 '토지초과이득세'에 관한 헌법재판소의 판결을 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 헌법재판소는 미실현 이익에 대한 과세는 입법정책의 문제이지, 헌법을 위배하는 것은 아니라고 보았다. 판례에는 "과세대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현 이득에 포함시킬 것인가의 여부는 과세 목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로 보여지지 아니함(헌재 1994. 7. 29. 92헌바49 등; 헌법재판소, 1994)"으로 명시하였다. 그리고 미실현 이익의 측정과 관련 있는 공시지가가 명확성이 있는 것으로 판단하였다(헌재 2021. 12. 23. 2018헌바435 등; 헌법재판소, 2021).

〈표 2〉 사전(事前) 환수 '개발이익부담금'과 기존제도의 비교

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구분</th><th colspan="2" rowspan="2">개발이익부담금</th><th colspan="3">현행</th></tr>
<tr><th colspan="2">개발부담금</th><th>사전협상제</th></tr>
<tr><td colspan="2">환수 시점</td><td colspan="2">사전</td><td colspan="2">사후</td><td>사전</td></tr>
<tr><td colspan="2">공제 대상 부담금</td><td colspan="2">무(無)</td><td colspan="2">· 각종 부담금
· 공공기여</td><td>무(無)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">환수
대상</td><td>지목 변경</td><td rowspan="2">개발이익부담금</td><td rowspan="2"></td><td>개발부담금</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>용도지역 · 지구 변경</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">공공기여</td><td rowspan="2">사전협상에 따른 공공기여</td></tr>
<tr><td>기준 완화</td><td></td><td>공공기여</td></tr>
<tr><td colspan="2">환수 단계</td><td colspan="2">단층</td><td colspan="3">다층</td></tr>
<tr><td colspan="2">환수제도 적용</td><td colspan="2">단순</td><td colspan="3">복잡</td></tr>
<tr><td colspan="2">토지가치 상승분 대상</td><td colspan="2">토지이용 변경</td><td colspan="3">· 토지이용 변경
· 개인 투자와 비용 절감 일부</td></tr>
<tr><td colspan="2">개발사업자</td><td colspan="2">· 높은 사업 예측 가능성
· 토지가치 최대화 유도</td><td colspan="2">· 낮은 사업 예측 가능성</td><td>· 사업 예측 가능</td></tr>
<tr><td colspan="2">개발이익 검증예산
(지방정부)</td><td colspan="2">불필요</td><td colspan="2">소요</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="2">재원적기 마련
(지방정부)</td><td colspan="2">가능</td><td colspan="2">시차 발생</td><td>일부 시차 발생</td></tr>
<tr><td colspan="2">환수금 미납 문제
(중앙+지방 정부)</td><td colspan="2">해결 가능</td><td colspan="2">해결 불가능</td><td>해결 가능</td></tr>
<tr><td colspan="2">부의 지역 간 형평 배분
(중앙 정부)</td><td colspan="2">보다 적극적</td><td colspan="2">가능</td><td>불가능</td></tr>
</table>

자료 : 송하승 외(2022: 90)의 〈표 5-1〉을 재인용.

업과 지목 변경에서 나아가 용도지역 · 지구 변경에 따른 계획이익까지로 확대하는 것이 필요하다. 이를 통하여 토지소유자가 노력으로 얻은 대가가 아닌 불로소득의 사유화를 더욱 효과적으로 방지할 수 있다. 특히 사전협상제의 경우 기부채납된 개발이익이 해당 지역에만 활용되어 형평성의 문제가 발생하였으나, 이를 개발이익부담금으로 통합 환수할 경우, 개발이익을 중앙정부와 지방자치단체가 공유함으로써 개발이익을 형평적으로 활용할 수 있다. 이 경우 개발부담금과 사전협상제와의 역할을 재정립할 필요가 있다.

(산정의 객관성과 간편성) 마지막으로 개발이익부담금은 현재 복잡한 개발이익과 공공기여량 산정식이 아닌 더 객관적이고, 간편하게 계산할 수 있는 산정식으로 계산할 수 있어야 한다. 토지이용계획 결정과 변경에 의한 토지가치 상승분-순 개발과 계획 이익-을 산정하는데 싱가포르의 개발부담금 산정표와 유사한 토지가격비준표를 활용하여 표준화된 방식의 적용이 가능하다. 재산세 등과 같은 과세에 활용하는 공시가격 산정을

위해서 작성한 토지가치의 상호 비교표인 토지가격비준표는 간편하고, 손쉬운 개발부담금 산정을 위해 싱가포르 정부가 제공하는 개발부담금 산정표와 유사하다. 선행연구에서는 용적률 가치에 기반한 계획이익 측정을 위해 용적률 가치 기준표를 제안하였으나(채미옥 외, 2010: 69), 이는 조례에서 허용하는 용적률 증가 사례, 즉 재건축에 더 유용하며, 모든 기초지자체 단위로 용적률 가치 기준표 작성이 필요하므로 간편성이 떨어진다. 반면 토지가격비준표는 이미 읍·면·동 단위로 작성되어 있고, 지목과 용도지역·지구 변경 등에 대한 사항이 포함되어 있으므로 활용이 간편한 장점이 있다. 또한 개발이익부담금 산정에 적용되는 부담률의 경우 현행 제도와 달리 순 개발과 계획 이익을 산정하므로 현행보다 높은 부담률(25%~100%)로 설정하는 것이 바람직하다. 이 연구에서 제안하는 개발이익부담금 산정식은 아래와 같다.

$$DC = \gamma \times DG = \gamma \times LP_0 \times A \times (Zone_\delta \times Use_\delta - 1)$$

- DC : 개발이익부담금
- DG : 개발이익 총액
- γ : 부담률
- A: 면적
- LP_0 : 개시 시점 지가(공시지가)
- $Zone_\delta$: 용도지역 변경에 따른 비준표 배율
- Use_δ : 지목 변경에 따른 비준표 배율

최종 개발이익부담금은 위의 개발이익부담금 산정식에서 개발이익 총액에 부담률을 곱한 값이다. 여기서 개발이익은 개시 시점 지가, 즉 사업 개시 시점의 공시지가에 해당 지역의 토지가격비준표를 통해 확인된 용도지역 변경 비준표 배율과 지목 변경 비준표 배율을 곱하여 산정된다. 따라서 용도지역 변경이 이루어진 사업에 대해서도 개발이익을 손쉽게 측정할 수 있다. 또한 토지가격비준표에서는 지목과 용도지역별 공시지가 배율을 제시하므로, 지목이나 용도지역 변경으로 개발사업 완료 이후 상승할 토지가치를 개시 시점에 유사 토지와 비교하는 방식으로 산정할 수 있다. 토지가격비준표에서 활용하는 특성 항목을 개발이익과 함께 계획이익과 관련된 지목과 용도지역·지구로 한정하므로 토지소유자의 투자에 따른 지가 상승분 역시 개발이익부담금에서 배제할 수 있다.

2. 개발이익부담금과 현행 방식 간 비교 시뮬레이션

제안한 개발이익부담금을 실제 사업에 적용하고, 사례에 따라 어떤 차이를 보이는가 확인하기 위하여 개발부담금과 사전협상제 두 사례를 실증분석하였다. 사례 중 개발부담금은 개별 입지[3]와 계획 입지[4]로 구분하여, 각각 13개, 5개를 분석하였다. 해당 사례지역은 수도권 내 인천광역시, 용인시, 김포시, 안성시를, 지방 중소도시로는 강원 원주시, 충남 공주시, 전남 목포시, 경남 김해시, 제주특별자치도 제주시를 선정하였다. 사전협상제는 서울시 사례 3개를 분석하였다. 사례 모

3) 「개발이익환수법」 제5조의 1~8호 사업 중 7호와 8호 사업.

4) 「개발이익환수법」 제5조의 1호(택지개발사업)와 2호(산업단지개발사업).

두 개발이익부담금 산정할 때, 개시 시점의 토지 가치를 시장가격에 최대한 근접하게 보정하기 위해서 2020년 자료를 활용하여 공시가격 현실화율을 적용하였다.

1) 개발부담금 사례[5)]

원주시 행궁동에 있는 단독주택 부지조성사업 사례는 지목 변경을 수반하는 사업으로, 「개발이익환수법」 제5조 제1항의 7에 따라 개발부담금이 부과되었다. 사업 대상 토지는 용도지역상 계획관리지역이며 개발 과정에서 전체 면적 369㎡ 중 일부는 임야에서 대지로, 나머지는 전에서 대지로 지목이 변경되었고, 용도지역의 변경은 없었다. 현행 방식으로 산정한 개발이익은 4천 9백만 원이었으며, 이 중 부과된 개발부담금은 1천 2백만 원이었다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 개발이익부담금과 현행 개발부담금 개별 입지 사례 비교: 원주시 행구동

사례 현황

- 위치: 원주시 행구동 일대
- 면적: 369㎡, 2필지
- 개발기간: 2014. 1~2020. 1
- 개발사업: 단독주택 부지조성(7호 사업)

현행(백만 원)		개편(백만 원)		개편과 현행 간 개발이익 차이	
산정 개발이익	부과 개발부담금	산정 개발이익	보정 개발이익	차액(백만 원)	증감율
4.9	1.2	2.4	3.7	−1.2	24.5%

주 : 개발이익 보정에 공시가격 현실화율 64%를 적용함.

개발이익 부담금 산정

필지	지목		용도지역	면적 (㎡)	비준값 (토지가치 상승률)	공시지가 (만 원/㎡)	개발이익 (십만 원)
	전('14)	후('20)					
산 48-38	임야	대지	계획관리지역	197	1.2(△20%)	2.1	8.1
453-16	전	대지	계획관리지역	172	1.1(△10%)	9.2	15.8
개발이익 총액							23.9

주 : 공시지가는 2017년 자료임.
자료 : 국가공간정보포털 · 오픈API(2022), 일사편리 강원 부동산정보조회시스템(2022).

해당 필지 토지 가격 비준표

원주시 행구동 – 계획관리지역 토지가격비준표 (2014)

지목	임	대	장
전	0.92	1.10	1.10
임		1.20	1.20
대	0.84		1.00

자료 : 토지 · 주택가격비준표 열람 서비스(2022).

자료 : 송하승 외(2022: 99)의 〈표 5-4〉를 재인용.

5) 현행 개발부담금 사례(18개)와 사전협상제 사례(3개) 전체와 개발이익부담금과 비교분석을 한 상세 결과는 〈부록〉을 참고.

이 연구에서 제안한 개발이익부담금 산정식 적용을 위해 사업이 시작된 2014년 해당 지역(원주시 행궁동, 계획관리지역)의 토지가격비준표를 살펴보면, 전과 임야에서 대지로 지목이 변경되면 각각 토지가치가 10%, 20% 상승한다. 이에 따라 개발이익부담금 산정식으로 개발이익을 산정하고, 2020년 기준 공시가격 현실화율 64% 적용하여 보정한 결과, 개발이익은 3천 7백만 원이었다. 이는 현행 방식으로 산정한 개발이익보다 24.5%가 감소하였다.

2) 사전협상제 사례

사전협상제 사례인 서울시 강남구 신축 사업은 앞서 개발부담금 사례와 달리 개발 과정에서 지목 변경은 없었으나, 용도지역이 개발 전 제3종일반주거지역에서 개발 후 일반상업지역으로 상향되었다. 서울시의 현행 사전협상제 기준을 적용하여 산정한 개발이익은 2조 7천만 원으로, 이 중 1조 7천만 원이 개발부담금으로 부과되었다(〈표 4〉 참조).

개발이익부담금 산정식에 따라 사업이 시작된

〈표 4〉 개발이익부담금과 현행 사전협상 사례 비교: 서울시 강남구

사례 현황

- 위치: 서울시 강남구 삼성동 일대
- 면적: 79,341㎡, 1필지
- 개발기간: 2015. 1~2016. 2
- 개발사업: 업무, 관광숙박, 문화집회, 판매시설 건축

현행(천억 원)		개편(천억 원)		개편과 현행 간 개발이익 차이	
산정 개발이익	부과 개발부담금	산정 개발이익	보정 개발이익	차액(천억 원)	증감율
27.3	17.5	6.5	8.5	-18.8	-68.9%

주 : 개발이익 보정에 공시가격 현실화율 76%를 적용함.
자료 : 서울특별시(2022).

개발이익 부담금 산정

필지	지목	용도지역		면적 (㎡)	비준값 (토지가치 상승률)	공시지가 (만 원/㎡)	개발이익 (억 원)
		전('15)	후('16)				
167	대지	제3종 일반	일반상업	79,341	1.42(△42%)	1,948.0	6,491.4
개발이익 총계							6,491.4

주 : 공시지가는 2014년 자료임.
자료 : 국가공간정보포털 · 오픈API(2022), 일사편리 서울 부동산정보조회시스템(2022).

해당 필지 토지 가격 비준표

서울특별자치시 – 토지가격 공통비준표(2015)

지역	중상	일상	근상
2주	1.53	1.51	1.31
3주	1.43	1.42	1.23
준주	1.39	1.37	1.18

자료 : 토지 · 주택가격비준표 열람 서비스(2022)

자료 : 송하승 외(2022: 107)의 〈표 5-9〉를 재인용.

2015년 서울시 공통비준표를 살펴보면, 용도지역이 제3종일반주거지역에서 일반상업지역으로 변경 시, 토지가치가 42% 상승한다. 산정된 개발이익에 2020년 기준 공시가격 현실화율 76.5% 적용하여 보정한 결과, 개발이익은 8,489억 원으로 현행 산정식에 따른 결과와 비교할 때 69%가 줄어들었다.

3. 개발이익부담금 적용 시사점

현행 개발이익환수 제도인 개발부담금과 사전협상제 사례를 이 연구에서 제안한 개발이익부담금 방식을 통해 산정한 값과 비교한 결과, 개발이익부담금을 통해 산정한 값이 더 작게 나타났다. 이는 개발이익부담금 방식에서 개시 시점의 공시지가가 시장가격보다 낮으므로 현실화율을 반영하였음에도 불구하고 상대적으로 개발이익이 과소 추정되었을 수 있다. 따라서 편리성을 위해 토지가격비준표를 사용하되, 개시 시점에서 시장가치를 반영한 토지가격을 산정하는 방안을 고민하여야 한다.

또한 앞서 언급한 것과 같이 개발부담금과 사전협상제라는 현행 제도가 개발이익에 개인 투자와 비용 절감 노력을 배제하지 못하기 때문에 이 연구에서 제안한 방식에 비해서 개발이익이 과대 추정되었을 여지가 있다. 다시 말해, 개인의 노력으로 개발비용을 절감한 금액이나 투자에 따른 토지가치 상승분이 개발이익으로 산정되어 실제 개발의 영향보다 개발이익이 더 많이 산정될 수 있다. 이에 따라 더 많은 개발부담금이 부과되기 때문에 궁극적으로 효율적인 토지 활용을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 이 연구에서 제안한 표준화된 개발이익 산정 방식은 개발이익의 과대 산정 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 개발이익 환수액을 최종 결정할 때 적용하는 부담률은 개발이익부담금에서는 100%를 적용하는 것이 원칙에는 부합한다. 이는 본 연구에서 산정한 개발이익이 현행 제도와 다르게 순수 개발과 계획 이익을 함께 산정하였기 때문이다. 단, 부담률이 정책에 의해 설정될 수 있어도, 현행 방식에 따른 개발이익 규모를 그 조정의 절대적 기준으로 사용할 필요는 없다. 이는 현행 방식으로 산정한 개발이익의 규모가 전국 공통으로 표준화되어 지역 간, 사업 간 차이가 없다고 보기 어렵기 때문이다.

Ⅳ. 결론

이 연구에서 제안한 사전 개발이익부담금은 네 가지 측면에서 그 의미가 있다. 첫째, 토지이용계획 결정 및 변경에 따른 토지가치의 순 상승분을 개발이익뿐만 아니라 계획이익으로 측정하는 방식을 제시하였다. 현행 개발이익환수제도는 토지이용계획 결정과 변경에 따라 순 토지가치 상승분에 더하여 개발사업자의 개인 투자, 개인 노력에 의한 개발비용 절감 등을 개발이익에서 배제하지 못하는 한계가 있었다. 이뿐만 아니라, 개발이익 산정 과정에 개발비용 산정, 개시 시점과 종료 시점 토지가격 설정 등 논란이 있었다. 이러한 문제는 개발이익부담금이라는 토지가격비준표를 활용한 개발이익 산정방식을 통해서 토지이용계획

결정과 변경에 따른 토지가치의 순 상승분만을 개발이익으로 산정함으로써 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 개발이익과 함께 계획이익을 통합하여 운용할 수 있는지를 검토하였다. 이는 「개발이익환수제」의 입법 목적에 부합하도록, 유형적 개발뿐만 아니라 무형적 개발까지를 포함하여 개발 개념을 확대 적용하는 방안이다. 여기에서 무형적 개발에는 용도지역 · 지구 변경이 포함된다. 즉, 이 연구는 '개발이익환수제'를 개발이익환수제도의 모법으로 운영하는 체계 마련의 출발점이 될 수 있다. 서울, 부산 등 몇몇 지자체에서만 운영 중인 사전협상제를 「개발이익환수법」의 틀에서 일부 통합 또는 혼용하여, 전국에 공통으로 운영할 수 있는 대안을 제안하였다.

셋째, 개발이익을 사전에 부과함으로써 지역 내와 지역 간 개발이익 배분의 형평성을 도모할 수 있다. 개발이익을 사전에 부과하게 되면 기존 수익환수형 부담금(재건축부담금, 대체산림자원조성비, 농지보전부담금 등)과 기타 환수제도(기부채납, 사전협상제도)의 관계를 재정립할 수 있어 개발이익의 지역 내, 지역 간 형평 배분을 강화할 수 있다. 개발부담금에서 각종 부담금을 공제하는 현행 제도와 달리, 사전에 부과하는 개발이익부담금은 순 개발이익만을 대상으로 부과할 수 있다. 이렇게 환수한 개발이익은 현재 개발이익환수제도와 달리, 해당 지자체와 국가균형발전특별회계에 50:50으로 배분하여 개발이익이 특정 지자체에서만 사용되지 않고 그 혜택이 전국으로 퍼질 수 있다. 더불어 현행 개발부담금이 가지고 있는 미납과 승계 문제 역시 해결할 수 있다.

넷째, 간편하게 전국에 공통으로 활용하는 개발이익 산정 체계를 마련하였다. 이는 개발사업 단계에서부터 간편하게 개발이익을 산정하는 방안이다. 따라서 개발사업자는 손쉽게 사업의 타당성을 검토할 수 있고, 일선 지자체는 개발이익 산정 결과를 검증하는 데 소요하는 시간과 예산을 줄일 수 있다.

이 같은 개발이익부담금의 장점에도 불구하고 다음과 같은 점들을 앞으로 더 자세히 검토할 필요가 있다. 무엇보다 환수한 개발이익의 활용에 있어 계획 손실을 보상할 수 있는 근거를 마련하는 것을 검토할 필요가 있다. 토지이용 변경에 따라 발생하는 계획이익을 환수한다면, 반대로 계획손실에 대한 보상 장치도 필요하다. 최소한 일부라도 계획손실 보상으로 활용할 수 있어야 하며, 특히 개발제한구역, 문화재보호구역, 백두대간 보호구역 등 강력한 규제에 따른 손실 보상을 우선으로 고려하여야 한다.

다음으로 계획이익 환수제도 운용에 있어서는 지자체와의 공감대 형성이 선행되어야 한다. 기부채납, 사전협상 등 기타 환수제도를 운용하는 지자체와 사전 개발이익환수에 대한 이해관계의 조율이 필요하다. 다만 지자체 조례에 따른 기부채납이나 사전협상보다는 「개발이익환수법」이 더 일반적, 포괄적이고, 적기에 재원을 활용할 수 있기 때문에 사전 환수 개발이익부담금이 일선 지자체에 더 매력적으로 다가갈 수 있다.

기술적 측면에서는 중대 개발계획 변경에 따른 개발이익의 변화를 어떻게 산정할 것인지 추가적인 연구가 필요하다. 그리고 현재는 토지이용 결정과 계획 변경을 용도지역과 지목 변경만으로 한정하였으나, 토지이용 상황 변경 등 추가적인 요

소를 더 검토하여야 한다.

공시가격 관련 정책 추진 속도와 궤를 맞출 필요가 있다. 부동산 유형별, 가격별, 지역별 균형성 확보, 현실화율 확보 등에 관한 속도에 맞춰 공시가격이 시장가격을 반영하도록 조정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이를 통해 이 논문에서 제안한 공시가격과 토지가격비준표에 기반한 개발이익부담금이 현실을 더 반영하고, 지역 간 형평성을 줄일 수 있을 것이다.

ORCID

송하승 https://orcid.org/0009-0002-9812-8362
이진희 https://orcid.org/0000-0002-8274-1974
손은영 https://orcid.org/0009-0003-3556-2767

참고문헌

1. 경기도 K시 개발부담금 담당자, 2022, 저자와 개발부담금 운용에 관한 인터뷰, 9월 1일, 경기도 K시.
2. 경상남도 K시 개발부담금 담당자, 2022, 저자와 개발부담금 운용에 관한 인터뷰, 9월 8일, 경상남도 K시.
3. 구형수 · 김상조 · 이형찬 · 김동근, 2020, 「도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구」, 세종: 국토연구원.
4. 국가공간정보포털 · 오픈API, 2022, “용도지역지구 및 공시지가,” Accessed March 8, 2022, http://openapi.nsdi.go.kr/nsdi/eios/ServiceDetail.do;jsessionid=168578B39CE5A95CB94F5B6B58B5F8CA
5. 국토교통부, 2022a, 「사전협상제도 운용 현황」, 세종: 국토교통부.
6. _____, 2022b, 「시도별 개발부담금 부과 및 징수 현황」, 세종: 국토교통부.
7. 기획재정부, 2023, 「2022년도 부담금운용종합보고서」, 세종: 기획재정부.
8. 김용창, 2010, 「개발이익 환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단」. 『토지공법연구』, 48: 269-295.
9. 김지엽 · 남진 · 홍미영, 2016, 「서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계」, 『도시설계』, 17(2):119-129.
10. 김진범 · 박대한 · 이형찬 · 홍사흠, 2021, 「개발이익 환수제도 재정비를 통한 균형발전 재원 확충 방안 연구」, 세종: 국토연구원.
11. 류해웅 · 성소미, 1999, 「개발이익 환수제도의 재구성 방안」, 안양: 국토연구원.
12. 박정호 · 김준현 · 최세휴, 2012, 「대구광역시 표준비용 적용에 따른 개발부담금 비교분석」, 『한국지적정보학회지』, 14(1):61-77.
13. 서순탁 · 최명식, 2010, 「한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교연구」, 『공간과 사회』, 33:77-110.
14. 서울특별시, 2022, 「사전협상제도 운용 현황」, 서울: 서울특별시.
15. 성소미, 2006, 「재건축 개발이익환수에 관한 법적 쟁점」, 『토지공법연구』, 31:1-26.
16. 송영일 · 김채규, 2010, 「개발부담금제도의 개발비용 표준화방안 연구」, 『국토계획』, 45(2):91-102.
17. 송하승 · 이진희 · 손은영 · 안종욱, 2022, 「토지의 공공성 제고를 위한 사전(事前) 개발이익환수제도 도입 방안 연구」, 세종: 국토연구원
18. 송하승 · 이형찬 · 김승종 · 조정희, 2021, 「토지에 관한 국민의식조사(2020년)」, 세종: 국토연구원.
19. 심민석, 2017, 「개발부담금제도의 실효성 확보방안 연구」, 『토지공법연구』, 80:113-142.

20. 안균오 · 변창흠, 2010, 「개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구」, 『공간과 사회』, 33:48-76.
21. 이상경 · 정민용 · 신두식 · 박홍일, 2019, 「개발이익 공공환원 사례 심층연구」, 수원: 경기연구원.
22. 이상신, 2018, 「개발부담금의 법적 쟁점 및 그 개선방안에 관한 연구: 조합원의 제2차 납부의무를 중심으로」, 『부동산학보』, 72:5-18.
23. 이우재 · 조훈희, 2012, 「개발부담금제도의 지가산정 개선방안에 관한 연구」, 『부동산연구』, 22(3):7-36.
24. 이형찬 · 최수 · 박준 · 방보람 · 신재용, 2014, 「새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련 연구」, 안양: 국토교통부.
25. 일사편리 강원 부동산정보조회시스템, 2022, "종합증명서," Accessed March 16, 2022, https://kras.go.kr:444/cmmmain/goMainPage.do
26. 일사편리 서울 부동산정보조회시스템, 2022, "종합증명서," Accessed March 16, 2022, http://kras.seoul.go.kr/land_info/info/baseInfo/baseInfo.do
27. 일본, 「도시계획법 제4조 11항」.
28. 임윤수, 2006, 「개발이익환수제도에 관한 연구」, 『법학연구』, 21:1-20.
29. 정희남 · 김승종 · 박동길 · 周藤 利一 · William McCluskey · Owen Connellan, 2003, 「토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안」, 안양: 국토연구원.
30. 채미옥 · 구형수 · 안영아, 2010, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(II)」, 안양: 국토연구원.
31. 최진수, 2020, 「개발부담금의 법적 성격과 그 합헌성 심사기준에 관한 고찰」, 『공법연구』, 49(2):535-560.
32. 토지 · 주택가격비준표 열람 서비스, 2022, "토지 · 주택가격비준표열람," Accessed March 8, 2022, https://sct.reb.or.kr/reading/landReading.do
33. 토지정책연구센터, 2022, 「토지에 관한 국민의식조사 2022」, 세종: 국토연구원.
34. 헌법재판소, 1994, 1994. 7. 29. 92헌바49 등.
35. 헌법재판소, 2021, 2021. 12. 23. 2018헌바435 등.
36. Centre for Liveable Cities, 2017, *Determing the Value of Leasehond Land: A Closer Look at "Bala's Table,"* Singapore: Centre for Liveable Cities.
37. Cullingworth, J. B. and V. Nadin, 1997, *Town and Country Planning in the UK*, 12th ed. London, UK: Routledge.
38. European Union [EU], 1974, *Finance Act*, Brussels, Belgium: EU.
39. Phang, S. Y. and M. Helble, 2016, "Housing policies in Singapore," ADBI Working Paper, No. 559.

논문접수일: 2023년 9월 15일
심사(수정)일: 2023년 11월 1일
게재확정일: 2023년 11월 17일

국문초록

이 연구는 현행 개발이익환수제도가 공정성 측면에서 「개발이익환수에 관한 법률」 취지에 부합할 수 있으며, 실효성 측면에서 손쉽게 활용될 수 있도록 개발이익의 사전환수체계－개발이익부담금－를 검토하였다. 유형적 개발에서 발생하는 개발이익을 환수하는 개발부담금은 ① 제한적 부과 대상, ② 개인 투자에 의한 토지가치 상승분 미배제, ③ 개발이익 산정의 복잡성과 명확성 미흡에 따른 개발이익 검증의 전문성 부족, ④ 개발부담금 승계와 미납 문제 등이 있었다. 무형적 개발에서 발생하는 계획이익을 환수하는 사전협상제는 1) 공공기여 총량 산정방식의 문제, 2) 공공기여 정산 기준의 표준화 미흡, 3) 공공기여 배분의 문제 등이 있었다. 이를 개선하기 위해서 토지가격비준표를 기반한 사전 개발이익부담금으로 개편을 제안하였다. 개편안은 ① 토지이용계획 결정과 변경에 따른 순수 토지가치 상승분을 개발과 계획 이익으로 측정, ② 개발과 계획 이익의 통합 운용, ③ 개발부담금 미납 문제 해결, ④ 전국 범용 개발이익 산정체계 운용 등을 포함한다.

주제어 : 개발이익환수, 개발이익, 계획이익, 사전협상제

부록.

〈표 A-1〉 개발이익부담금과 현행 방식 비교 분석표

사업 구분	지역		사업 목적	개발이익(단위: 백만 원)					
				현행		개선		산정 개발이익 차이	
				산정 개발이익	부과 부담금	산정 개발이익	보정 개발이익	차액	증가율(%)
개별 입지	경기도	용인시	공장 건축	100	25	97	149	50	50
			공동주택 및 부대복리시설 부지조성	10,275	2,569	9,053	13,928	3,653	36
		안성시	공장 신축	100	25	18	26	-75	-75
			소매점 및 휴게음식점 신축	320	80	145	208	-112	-35
	인천시	중구	주차장 신축	1,541	385	530	609	-933	-61
			근린생활시설 신축	849	212	23	29	-820	-97
	강원도	원주시	단독주택 부지조성	5	1	2	4	-1	-25
	충청남도	공주시	공장부지 조성	26	9	9	13	-13	-50
	전라남도	목포시	자동차관련시설 부지조성	83	21	23	31	-52	-63
		목포시	주차장 부지조성	95	24	6	9	-86	-91
	제주특별자치도	제주시	태양광발전시설 설치	351	88	18	35	-316	-90
		제주시	운동시설 설치	1,403	351	40	81	-1,322	-94
		제주시	단독주택 신축	199	50	41	86	-113	-57
계획 입지	경기도	김포시	산업단지 개발	25,642	2,244	4,723	6,759	-18,884	-74
	경상남도	김해시	역세권지구 도시개발	11,158	2,790	7,226	12,014	856	8
	제주특별자치도	제주시	주택건설	271	54	143	290	19	7
		제주시	주택건설	864	173	113	176	-688	-80
사전 협상	서울특별시	강남구	업무 · 관광숙박 · 문화집회 · 판매시설 신축	2,733,325	1,749,100	649,136	848,871	-1,884,454	-69
		서초구	업무 · 근린생활 · 운동시설 신축	98,054	66,353	7,155	10,221	-87,833	-90
		용산구	주거 · 업무 · 근생 · 문화 및 집회시설 신축	66,628	18,592	27,341	-39,287	-59	-71

주 : 개발이익 보정은 공시가격 현실화율을 활용함.
자료 : 송하승 외(2022: 109)의 〈표 5-11〉을 재인용.