

개발이익 환수와 지역균형발전

김용창

(세종사이버대학교 부동산자산경영학과 교수)

1. 머리말

우리나라는 만성적인 부동산가격 상승구조와 그에 따른 자본이득 및 개발이익 환수문제가 오랫동안 중요한 쟁점대상이었다. 급속한 자본축적을 이루는 경제체제는 공간개발 상품에 대한 수요팽창, 토지상의 자본집적도 증가에 따른 가격상승과 차액지대의 발생 등에 의해 부동산가격은 상승할 수밖에 없다. 부동산가격이라는 것이 토지이용으로부터 발생하는 미래의 기대편익(노동의 미래성과에 대한 청구권)을 현재가치로 환원한 것이기 때문이다.

여기에 공간적 불균등발전은 개발이익 발생원천의 공간적 불균등과 나선형적 발전형태를 취하면서 자산소유의 편중과 결합하면 공간문제와 사회문제가 종합되는 폭발력을 갖게 된다. 이 때문에 부동산가격 억제 및 개발이익 환수문제가 사회적 위기상황에서는 어김없이 등장하였다.

우리나라의 개발이익환수제도는 조세적 수단과 비조세적 수단으로 구분할 수 있으며, 비조세적 수단은 다시 수익환수 부담형과 시설비용 및 기타 부담형으로 구분할 수 있다. 현재 운용되고 있는 개발이익 환수

의 조세적 방법으로는 양도소득세, 간주취득세가 있다. 이 가운데 간주 취득세는 1970년 1월 1일 「지방세법」의 개정으로 도입하였으며, 토지형질변경사업으로 지목이 변경된 경우 발생한 가치증가분에 대해 조세를 부과하는 제도이다.

비조세적 방법으로는 부담금제도가 있으며, 수익자부담, 개별법상의 시설부담제도, 「국토계획법」상의 기반시설부담제로 나눌 수 있다. 수익자부담금제도는 1960년 제정한 「도시계획법」 등을 비롯하여 많은 법률에서 도입하였으나 1989년 개발부담금제와 토지초과이득세제를 도입하면서 「다목적댐법」에 의한 수익자부담금제만 남기고 모두 폐지하였다. 기타 방법으로는 기부채납, 감보제도가 있다.

IMF 금융위기 이후 현재는 사실상 개발이익 환수장치가 없는 상황이다. 본 논문에서는 외국의 최근 개발이익 논의와 우리나라의 개발이익 환수제도와 경험을 살펴보고, 그 개선점을 공간불균등발전구조와 연계하여 분석하기로 한다.

2. 개발이익 개념 및 쟁점과 환수제도

1) 개발이익 정의

개발이익은 통상 다양한 요인으로 상승한 토지가치의 증가분을 의미하며, 증가분에서 어느 부분을 환수대상으로 할 것인지는 국가, 시대마다 다르게 발전해 왔다. 일반적으로 처음에는 공공사업으로 인한 증가분을 개발이익으로 정의하고 환수하는 정책을 실시하였고, 영국은 일찍이 1492년 방과제건설로 인한 편익 대가를 수익자부담금 형태로 징수한 역사를 가지고 있다.

개발이익에 대한 정의 및 환수대상은 공공투자에 의한 증가 → 토지이용계획의 결정 및 변경으로 인한 증가 → 사회경제적 요인에 의한 증

가로 확대해오는 추세이다. 이에 따라 오늘날 대부분의 국가에서는 지가상승분에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분을 개발이익으로 정의하고 있다.

대부분의 국가에서 개발이익 환수 방법은, ① 가장 넓은 의미의 개발이익 개념인 사회경제적 요인에 의한 증가분의 경우 토지소유자의 노력부분을 공제한 이득에 대해 일부를 자본이득세(양도소득세)로 환수하며, ② 공공투자 및 토지이용계획 결정·변경관련 개발이익의 경우 개발사업 지구에 대해서는 공공시설 기부채납(dedicated on-site facilities) 및 기반시설 부담금으로, 개발사업 주변지역인 경우 수익자부담금제(special assessment) 등으로 환수한다(정희남, 2003).¹⁾

우리나라의 경우도 개발이익의 개념을 확대하여 오고 있다. 「도시계획법」(제정 1962.1.20 법률 제983호) 제9조(수익자부담)에서는 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 자에게 수익의 범위 내에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 한 바 있다. 1967년 부동산투기억제에 관한 「특별조치법」 제정 이후에는 토지소유자의 투자를 공제한 지가상승분을 개발이익 환수대상으로 정의하였다.

그리고 1978년 「국토이용관리법」상의 개발이익 정의는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관의 개발사업이나 정비 등에 의해 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승하여 현저한 이익을 받은 때의 이익으로 규정하였다.

1989년 개발이익 환수에 관한 법률에서 정의한 개발이익은 ① 개발사업의 시행, ② 또는 토지이용계획의 변경, ③ 기타 사회·경제적 요인에

1) 개발이익과 관련하여 다양한 용어가 사용되고 있는데 다음과 같이 구분할 수 있다. melioration, betterment; 공공투자에서 비롯된 편익증진, planning gains; 개발사업의 인·허가에서 초래된 이익, development gains; 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익, impact fees; 새로운 개발사업이 공공기반시설에 미치는 거주 및 재정적 악영향을 감쇄하기 위해 부과하는 개발영향 부담금, in-lieu-fees; 기부채납이나 시설부담에 갈음하여 개발사업자에게 부과하는 대체부담금, capital gains 및 windfalls; 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익.

의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(사업시행자) 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분이라고 규정하여 현재에 이르고 있다.

2) 개발이익 환수와 경제성장

개발부담금 부과 또는 개발이익 환수와 관련하여 논쟁의 핵심은 개발부담금 부과가 기업의 투자활동을 저해한다는 것이다. 그러나 최근 미국에서의 논의는 개발부담금의 부과를 통한 공간구조 개편으로 경제성장을 가져오고 토지공급을 확대한다는 것을 보여준다(Nelson & Moody, 2003).

기본 논리는 하부구조 개선으로 입지역량강화(이윤의 공간한계)를 통해 실질적으로 쓸만한 토지공급확대가 이루어진다는 것이다. 개발영향부담금(impact fees)에 대한 전통적인 견해는 사실상 자본에 대한 과세(de facto tax on capital)로 기능함에 따라 투자를 억제하고, 부담금이 없는 지역으로 직업성장 효과를 유도하면서 결국 지역경제발전에 저해요인으로 작용한다는 것이었다.

반면 개발부담금 지지자들은 개발부담금이 지역사회에 투자로서 작용하면서 새로운 하부구조의 시의적절한 공급 및 건축 가능한 토지의 확대를 통해 경제성장을 촉진한다는 것이다. 사용자부담금(user fees)처럼 개발영향부담금은 일반 조세보다 하부구조 재원조달 측면에서 효율적인 방식이며, 부담금을 납부하는 주체에게도 이익이라는 것을 보여준다. 학계논의는 개발부담금의 총체적 편익이 하부구조공급에서 효율성을 증진시켜준다는 것을 제시하고 있다. 부담금이 비록 하부구조개량의 효과를 완전하게 가격으로 반영하지는 못하지만 지불하는 주체와 편익을 받는 주체사이 직접적인 경제적 관계가 있으며, 그에 따라 경제적 효율성을 제고한다는 것이다. 직접적인 경제적 편익은 실제적인 하부구조 투자(신규도로, 학교, 상하수도 등)이며, 간접적 편익은 시장에서 예측가능

성의 향상이다. 또한 하부구조 투자가 발생하는 시점과 장소가 명확해지면서 모든 개발업자들이 동등한 개발기회를 부여받는 효과가 있다.

아울러 이와 같은 Nelson과 Moody(2003)의 연구에 따르면 개발부담금은 건축 가능한 토지의 공급을 증가시킨다. 개발부담금이 없을 경우 지방정부는 성장을 수용하기에 필요한 재원을 확보하지 못할 수도 있다. 개발부담금과 더불어 필요한 하부구조를 얻고 새로운 개발토지를 열어 놓는 것이다. 그리고 개발업자가 합리적으로 예측할 수 있는 건축가능토지를 공급함으로써 개발업자의 불확실성과 위험을 감소시킬 수 있다는 것이 개발부담금이라는 연구도 있다. 따라서 개발부담금은 직업창출을 저해하지 않는다. 이러한 연구결과는 개발부담금이 지역경제 성장을 저해하지 않는다는 것이다.

이상의 논리에 기반을 두면 개발부담금은 지역하부구조의 재원조달을 위한 실질적이고 가치 있는 도구라는 것이다. 중요한 하부구조개발의 직접적인 재원조달수단이며 건축 가능한 토지의 공급을 증대시키고, 개발과정에서 예측성을 높이며 간접적으로는 지역고용을 증진한다는 것이다.

3) 영국과 미국의 개발이익 환수

이처럼 개발이익에 대한 다양한 논쟁, 용어사용 및 환수방법의 차이에도 불구하고 많은 국가에서 개발이익을 환수하고 있으며, 도시기반시설의 정비에 활용하고 있다. 영국의 경우 도시쇠퇴의 억제 및 농촌지역으로의 무분별한 도시개발용지 잠식(encroachment)을 방지하고, 도시지역의 효과적이고 지속가능한 개발을 보장하기 위한 노력의 일환으로 개발이익 환수시스템의 중요성을 인정하고 있다.

영국은 개발이익과세(betterment tax) 제도를 도입하고 있다. 영국의 개발이익(betterment)은 토지소유자의 행위가 아닌 행위로부터 초래한 토지 가치의 상승이익, 즉 계획허가의 승인(grant), 하부구조 및 기타 다른 환

경적 편익의 공급, 상호 조화를 이루지 못하는 토지이용 제한 및 개발제한 부과 등과 같은 행위에 기반을 두어 지역사회가 창출한 토지가치의 증가로 정의하고 있다.²⁾ 따라서 이러한 이익은 지역사회가 창출한 가치로서 토지소유자가 아니라 지역사회에 귀속되어야 한다고 보는 것이다.

영국에서 개발이익에 대한 과세는 발생시기 및 영향주체 측면에서 선택적으로 이루어지고 있다. 즉 공용수용의 경우(예: 「토지보상법」) 가치가 증가한 토지를 보유하고 있는 지주가 보상을 요구하는 경우 보상액은 보유하고 있는 토지의 가치증가분을 배제한다. 그리고 「영국자본이득세법」 규정은 납세자에게 토지소유를 포함하여 어떠한 형태의 자산이라도 매각으로부터 실현된 모든 이윤(any profit)에 대해 40%까지 과세함으로써 토지의 매매가격이 어떠한 토지가치상승이익(개발이익)을 포함하고 있는 한 그 가치의 40%는 재무성으로 귀속시킨다. 또한 지방세(rates and council tax)와 관련하여 모든 과세대상에 대해 지방정부에게 납부하여야 할 연간 부담금의 부과는 비거주 부동산(hereditaments)과 거주 부동산의 연간순임대가치를 고려한 지가상승이익에 대한 과세로서 구성하고 있다.

또한 최근 영국에서는 토지가치세(일명 부지가치세; Site Value Rating)에 대한 관심이 높아지고 있으며, 특히 런던에서 교통하부구조를 개발하고 개선하는 비용을 조달하는 장치로서 논의가 많이 이루어지고 있다. 토지가치세는 근본적으로는 토지의 가치에 대한 조세로서 지역사회가 (community)가 창출한 가치상승이익(betterment), 즉 토지소유자가 창출하지 않는 토지가치 상승분에 대한 조세로 간주할 수 있으며, 일정한 방식으로 지역사회에 귀속되어야 한다는 사고이다. 귀속재원은 교통, 환경, 자원개발 등을 포함하는 지역사회기반 프로젝트의 재원조달 수단으로

2) 통상 betterment는 건물의 건축, 토지가치 상승을 가져오는 기타 토지상의 개량 등과 같은 토지소유자의 노력과 지출로 이루어진 가치상승은 배제하며, 매매 또는 임대차의 승인에 의해 실현될 수 있는 추가적인 가치이다. 이러한 지가상승 이익은 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 공공보건의시설을 공급하는 준독립적 비정부기구(QUANGOS), 공공교통서비스, 소매서비스, 근린서비스의 공급자인 개인 및 회사들에 의해서도 발생한다.

사용할 수 있다(Plimmer & McGill, 2003).

미국에서 개발영향부담금(impact fees)은 다양한 용어로 사용되고 있기 때문에 비교분석 및 조사를 어렵게 만들고 있는데, 개발용량부담금(capacity fees), 기반시설부담금(facility fees), 체계적 개발부담금(system development charges), 자본회수부담금(capital recovery fees) 등이 개발영향부담금을 지칭하기 위해 공통적으로 사용되는 용어들이다. 이들의 공통 특징은 새로운 개발에만 부과한다는 것, 사안별 협의에 의한 결정이 아니라 표준화되어 있는 부담금이라는 것, 성장을 지원하기 위해 필요한 자본개량 자금조달을 위해 사용된다는 것 등이다(Mullen, 2003).

이러한 개발영향부담금은 개발에 따른 대안적인 금융기법인 동시에 성장관리전략의 한 수단으로 간주하고 있다. 입지차이와 개발유형에 따른 비용을 충실하게 반영할 수 있도록 설계할 수 있다면 개발영향 부담금은 효율적이면서 지속가능한 개발을 촉진한다고 판단하고 있다(Mullen, 2002). 즉 부문별한 도시성장 및 개발을 제어하기 위한 스마트성장 원칙을 준수할 수 있는 잠재적인 해결책으로서 개발영향부담금제도를 판단하고 있다. 그러나 훌륭한 도시계획과 확고한 연계성을 확보하지 못하면 개발영향부담금제는 자금조달이 양호한 무분별한 성장(sprawl)을 초래할 수도 있다는 위험도 내포하고 있다.³⁾

오늘날 미국에서는 “성장은 자신이 가는 길에 대한 공공시설 설치비용을 반드시 지불해야 한다(growth should pay its own way)”는 말이 보편적으로 사용되고 있다. 미국에서 개발영향부담금은 처음에는 용수 및 폐수시설 자금조달을 위한 자본회수부담금 형태로 1950년대와 1960년대에 등장하였다. 지방정부에 대한 연방 및 주정부의 보조금 삭감, 1970년

3) 미국에서 개발영향부담금 부과에 대한 대부분의 공통적 접근은 도시지역에 낮은 부담금을 부과하고 농촌지역에 높은 부담금을 부과하는 것이지만 실제에서는 부담금에 실질적 차이를 두어야 할 정당성이 충분하게 입증되지 않았고, 입지에 따른 부담금의 차별적 부과가 개발입지에 영향을 주는가 여부에 대한 논증이 약하다는 비판을 받고 있다(Mullen, 2002).

대 말의 반조세 혁명분위기 속에서 수도·전기·가스·교통기관 등의 공익 시설이 아닌 도로, 공원, 학교설치 등에 활용되었으나 1980년대 이후 소방, 치안, 도서관 등 광범위한 행정시설 정비에 보편적으로 활용하기 시작하였다.⁴⁾

일반적으로 개발영향부담금은 해당 개발을 지원하는데 필요한 하부구조 공급비용을 충당하기 위해 새로운 개발프로젝트에 대해 지방자치단체가 부과한다. 토지정리 또는 부지계획규정과는 다르게 부담금은 개발지역 이외의 하부구조(off-site) 건설에 사용한다. 반면에 토지정리 및 부지계획 규정의 경우, 보도, 가로 및 공공편익시설서비스 등과 같이 개발프로젝트 자체 내의 개발지역 하부구조(on-site)를 공급하는데 필요한 비용을 개발업자들이 제공할 것을 요구한다. 개발영향부담금 옹호자들은 새로운 개발에 따르는 재산세의 증가를 완화시키고 기존 거주자에게도 형평성이 있다고 판단한다.

개발영향부담금은 명시적인 주법률로 법제화가 이루어지기 전에 지방정부들이 먼저 선구적으로 활용하였다. 따라서 이러한 부담금은 처음에는 보건, 안전 및 지역사회복지 등을 보호하기 위한 지방정부의 광범위한 ‘경찰권(police power)’ 행사라는 차원에서 정당성을 확보하였다. 이후 법원 판결을 통해 헌법에 부합하는 정당한 개발영향부담금 부과원칙을 정립하면서 규제부담금과 규제하려는 활동사이 반드시 ‘합리적 연관성(rational nexus)’이 있어야 한다는 원칙을 수립하였다.

오늘날 도시 및 지역성장을 지원하기 위해 개발지역 이외의 하부구조와 편익시설 비용을 부담시키는 새로운 선행개발부담금(development up-front fees)을 도입하는 지방정부들이 증가하고 있다. 개발업자의 시설

4) 1980년대 초 플로리다, 캘리포니아 및 유타 주에서 개발영향부담금 이용에 대해 합법판결을 내리면서 급속하게 도시화되어가는 선벨트지역과 로키산맥 서부지역으로 빠르게 보급되었다. 1986년 텍사스 주가 처음으로 개발영향부담금 법제를 만들었고, 1988년 미국도시계획협회(APA)에서 개발영향부담금을 처음으로 집대성한 결과물을 내놓았다.

부담금부과(in-kind developer exactions) 등과 달리 개발영향부담금은 현금납부이고, 부과기준을 공시하기 때문에 지역간 비교가 쉬울 뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 인접 및 경쟁관계에 있는 행정구역이 부과하고 있는 부담금에 참여한 이해관계를 갖고 있다. 현재까지 편익시설을 위해 27개주에서 개발영향부담금을 법으로 제정하였다. 그러나 플로리다와 같이 부담금이 일반화되어 있으면서도 일부 주에서는 법으로 제정하지 않은 경우도 있고, 테네시와 노스캐롤라이나와 같은 주에서는 개별 행정구역을 위한 특별법의 형태를 취하기도 한다(<표 1>, <표 2> 참조).

<표 1> 미국의 혁신적인 개발영향 부담금 사례

행정구역	부담금유형	부과특성
Boulder, CO	적정주거	신규시장가격주택 및 비주거용개발에 대해 부과하는 적정주거용 소비세
San Diego, CA	적정주거	상업·공업용개발 평방피트당 0.64달러~오피스개발 평방피트당 1.06달러 부과범위의 주택개발영향 부담금
San Francisco, CA	적정주거	평방피트당 11.34달러의 비주거용 연계부담금
Santa Cruz County, CA	대체교통양식	교통개발영향부담금의 50%를 대체수단에 활용: 보행(39%), 자전거(10%), 통과교통(1%)
Bozeman, MT	소방	fire flow methodology에 기반을 둔 부담금으로서 대규모 빌딩에 대해 1000평방피트당 상당히 많은 부담금을 부과함
Lancaster, CA	도시시설유지	도시구조프로그램: 거리연동개발영향부담금으로서 무분별한 도시 확장을 억제하기 위해 서비스중심지로부터 거리에 따른 추가부담금 부과. 자본비용에 대해서는 거리병산을 하지 않음.
Atlanta, GA	주차장	비주거용개발에 대해 부과
College Station, TX	주차장	기부채납 대체부담금으로 주차장 개발비용 포함
Reno, NV	주차장	건축가치 1%를 주거용 건축세로 부과. 호당 1천 달러를 초과할 수 없음
Sacramento, CA	주차장	단독주택부지규모, 다가구주택밀도, 비주거용면적에 따라 부담금차등화
Palm Beach County, FL	주차장, 학교	5개 구간으로 나누어 주거지개발영향부담금을 차등부과
Cedarburg, WI	치안	1천 달러당 1.63달러에 기초하여 모든 용도에 대해 부담금부과
Albuquerque/ Bernalillo County, NM	도로	카운티 전역에 통행을 제공하는 광역도로를 위한 부담금
Atlanta, GA	도로	대중환승정거장의 1/4마일 이내는 50%까지 부담

		금 감면
Boise, ID	도로	본디 ACHD가 부과한 부담금으로 장거리 통행거리에 따라 농촌지역에서 높은 부담금이 부과되었으나 나중에 개정하여 Boise의 비주거용 부담금이 증가하게 됨
Broward County, FL	도로	개발에 따라 발생하는 모든 통행영향에 대한 컴퓨터 모형에 기초한 각 개발에 대한 부담금
Cary, NC	도로	시정부는 개발프로젝트의 적정 부담금을 초과 납부한 금액을 개발업자에게 변제하기 위해 매년 수입의 25%를 유보하여 둬.
Chandler, AZ	도로	시정부는 매상세 수입을 늘릴 수 있도록 소매용 부담금을 낮게 유지하기 위해 다른 기금으로 소매용 개발부담금에 보조금을 지급함
Clark County, NV	도로	단독가구주거단위당 최대 500달러의 교통개발세율, 기타 신규개발에 대해 평방피트당 50센트의 교통개발세율
Fort Collins, CO	도로	『개발주도방법』에 근거하여 개발업자의 지방도로 등기부담을 배제하며, 이러한 개량에 대해 신용이 주어지지 않음
Jefferson Co., CO	도로	3개 이상의 차고지가 있는 단독가구주택에 대해 높은 부담금 부과
Lake Co, FL	도로	침상수 및 주거단위유형에 따라 부담금 차등화
Larimer County, CO	도로	도시간 통행에 주로 기여하는 도로에 대한 교통영향 부담금
Lenexa, KS	도로	건축부지 평방피트당 15센트의 소비세(excise tax)
Loveland, CO	도로	복합용도 기준을 충족시키는 개발사업에 대해서는 25% 부담금 감면
Reno, NV	도로	Reno, Sparks, Washoe의 소비에 기반을 둔 광역도로 개발영향부담금
Sacramento, CA	도로	가치의 0.8%에 근거한 건축세
Weld County, CO	도로	농촌특성을 반영하여 도로포장, 갓길 및 노선확장, 도농횡단개량, 신규도로개통 등으로 부가되는 역량에 근거한 두개 성장지역 부담금
California	학교	비주거용 개발에 대해 평방피트당 33센트까지 개발영향부담금 부과
Rio Rancho, NM	통근도로	교통발생량에 기초한 주거·비주거용개발에 대한 통근도로 부담금
San Francisco, CA	통과 교통	오피스개발에만 적용하는 평방피트당 5달러 부담금
Scottsdale, AZ	용수	물소비량에 기초한 관개에 따른 획지구묘별 차등 단독가구 부담금
Orange County, NC	용수 폐수	주거단위에 따라 차등을 두는 단독가구(single family) 부담금
Reno, NV	폐수	정착물단위 수에 근거한 비주거용 개발영향부담금
Sacramento, CA	폐수	경제개발용량처리은행: 새크라멘토 RCSd는 1999

		년 부담금증가에 앞서 미사용 개발용량을 구입하여 현재 부담금보다 저렴하게 개발수행
Sacramento, CA	페수	새크라멘토 RCSD는 이중의 부담금구조를 시행. 부담금양여부분은 신성장지역에 비해 기존개발지가 매우 낮음. 부담금차액은 단독가구연접당 3550달러임

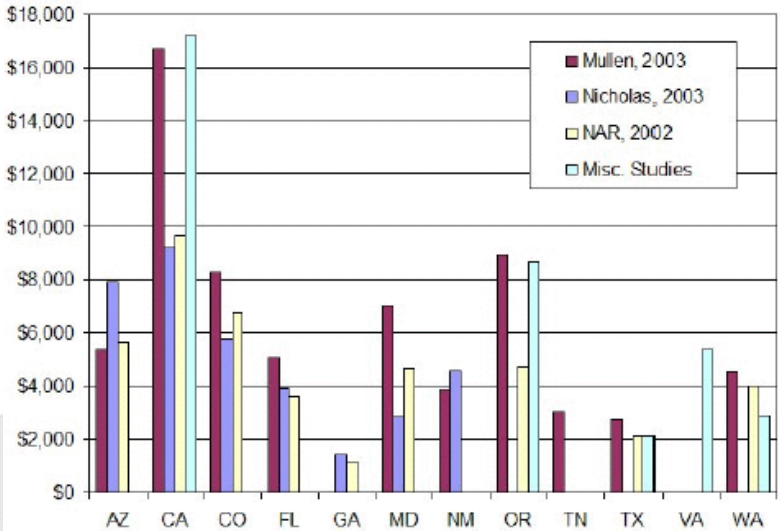
자료: Mullen(2002).

< 표 2 > 미국에서 개발영향 부담금을 위한 공공편익시설

주	도로	용수	하수도	하수 (우수 우수)	공원	소방	치안	도서관	고형 폐기물	학교
애리조나	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
아칸사스	○	○	○	○	○	○	○	○		
캘리포니아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
콜로라도	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
델라웨어	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
조지아	○	○	○	○	○	○	○	○		
하와이	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
아이다호	○	○	○	○	○	○	○			
일리노이	○									
인디애나	○	○	○	○	○					
메인	○	○	○		○	○			○	
메릴랜드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
네바다	○	○	○	○	○	○	○			
뉴햄프셔	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
뉴저지	○	○	○	○						
뉴멕시코	○	○	○	○	○	○	○			
오레곤	○	○	○	○	○					
펜실바니아	○									
로드아일랜드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
사우스캐롤라이나	○	○	○	○	○	○	○			
텍사스	○	○	○	○						
유타	○	○	○	○	○	○	○			
버몬트	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
버지니아	○	○	○							
워싱턴	○				○	○				○
웨스트버지니아	○	○	○	○	○	○	○			○
위스콘신	시	○	○	○	○	○	○	○	○	
	카운티		○	○	○	○	○	○	○	

자료: Mullen(2003)

<그림 1> 단독가구 주거단위당 평균 총개발영향부담금 규모



자료: Mullen(2003)

그동안 이루어진 미국개발영향부담금조사 결과를 보면 플로리다, 캘리포니아와 같이 신흥경제성장지대(Sunbelt)에서 개발영향부담금 활용범위가 상당히 넓다. 그리고 여다른 지역보다 캘리포니아, 애리조나, 콜로라도, 오레곤 등과 같은 서부지역의 주에서 부담금이 많으며, 캘리포니아에서 부과하는 부담금은 다른 주보다 거의 두 배 정도이다(<그림 1> 참조, Mullen, 2003).

3. 우리나라 개발이익 발생의 공간적 불균등

1) 수도권외의 경제적 토대와 만성적 부동산가격 상승구조

지금까지 살펴본 대로 외국의 개발이익 관련 논의는 기본적으로 도시성장 관리라는 차원에 기반하고 있다. 즉 무분별한 도시성장을 체계적

으로 관리하고, 쇠퇴하고 있는 도시지역을 활성화시키기 위한 수단으로 활용하고 있는 것이다. 이와 달리 우리나라의 경우는 기업 및 투자활동 억제라는 논리에 초점이 맞추어져 있고, 지역균형성장 또는 도시성장관리라는 차원에서 논의는 부족한 실정이다. 그리고 무엇보다도 도시성장관리와 연계된 논의에서 필요한 개발이익 발생원천의 공간적 불균등 구조에 대한 논의도 미흡하다고 볼 수 있다.

이론적인 차원에서 부동산가격(가치)형성의 경제적 토대는 미래 경제적 편익의 현재가치이며, 또한 부동산의 수익은 잔여적 성격(잉여생산성, 잉여가치)이 강하기 때문에 이러한 잔여수익의 크기를 통해 부동산의 가격(가치)이 궁극적으로 결정된다. 따라서 경제력과 경제성장 잠재력이 큰 지역이 기본적으로 잔여수익의 크기가 커지고, 부동산가격상승 잠재력이 클 수밖에 없다. 또한 부동산가격(가치) 및 상승압력은 부동산의 지리적 고정성에 의해 상대적으로 공간적 이동이 용이한 자본과 노동에 비해 기존 입지지역의 경제적 토대와 성장잠재력의 영향을 더욱 크게 받고, 외부경제 효과가 큰 지역일수록 그 영향력이 커지게 된다.

이러한 측면에서 볼 때, 수도권은 부동산가치 형성토대(=부동산으로부터 수익창출)가 가장 강력한 것은 물론, 그 성장추세 및 잠재력이 가장 우수한 지역일 수밖에 없다.

먼저 수도권과 비수도권과의 총량경제력을 비교해 보면(2000년 기준), 전국토의 11.8%에 불과한 수도권 지역(서울, 경기, 인천)이 평균적으로 52.6%를 차지하여 수도권 집중이 탁월하다. 2001년 기준 지역 내 총생산의 47.1%가 수도권에서 이루어지고 있고, 특히 수도권의 조세수입은 전체 조세수입의 70.9%를 나타내며, 금융거래 또한 수도권이 66.8%를 점유하여 대부분의 돈의 흐름이 수도권에서 이루어지고 있다. 총량경제력의 연도별 변화추이를 보면 1995~2000년의 기간 중 수도권과 비수도권과의 격차가 더욱더 벌어졌다. 1997년의 경우 수도권과 비수도권의 비율이 51.3% 대 48.7%로 비교적 그 간격이 좁혀졌으나 1998년 이후 수도권과 비수도권과의 격차가 확대되고 있다(권용우, 2003).

< 표 3 > 총량경제력의 수도권과 비수도권과의 비교(2000년) (단위: %)

구 분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									B/A
		지역 내 총생산	제조업 고용	도소매업 고용	금융 거래	경제활 동인구	수출	조세 수입	합계	평균 (B)	
전 국	100	100	100	100	100	100	100	100	700	100	1.00
수도권	46.3	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9	368.2	52.6	1.14
비수도권	53.7	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1	331.8	47.4	0.88

1) 인구는 주민등록인구 기준, 제조업고용기회는 광공업통계조사보고서 기준, 도소매업 고용에는 음식숙박업이 포함되어 있으며, 금융거래규모는 예금은행, 예금액과 대출액의 합계 기준이며, 조세수입은 국세(직접세)와 지방세의 합계 기준임.

2) 지역 내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년 말 기준임.

자료: 권용우(2003).

다음으로 수도권의 중추관리기능은 청 단위 이상 중앙행정기관의 72.7%, 정부투자·출자기관의 85%, 정부출연연구기관의 69.8%가 수도권에 집중하고 있다. 그리고 지역경제의 기반이 되는 대기업 본사의 81.6%가 수도권에 분포하고, 이들 매출액의 편중은 더욱 심하여 수도권이 90.6%를 점유하고 있으며, 100대기업 본사의 경우는 집중도가 더욱 심하여 95%가 수도권에 분포하고, 기업부설연구소 및 벤처기업의 71.2%가 집중하고 있다. 이와 같은 정부와 민간의 중추관리기능이 수도권에 집중함으로써 이에 따른 인력 및 하위 관리기능이 연쇄적으로 수도권에 집중하는 현상이 발생하게 된다(사무관리직 취업자의 56%, 제조업체의 57%, 예금액의 51%가 수도권에 집중). 따라서 주거용 부동산은 물론 투자용 부동산에 대한 유효수요의 극심한 수도권 집중을 유발한다.

부동산의 가격차이는 기본적으로 토지상의 자본투자정도와 생산성 격차에 기반 한 차액지대의 크기에 의해 결정되는데 이와 같은 국토공간의 불균등 발전 정도가 심화될수록 부동산가격 격차 기반이 더욱 심화된다. 부동산가격 상승압력이 상존하는 상황에서 개발이익 환수체계의 미비는 개발이익 향유를 위한 수도권 집중을 가속화시킨다. 따라서 현재 수도권은 다음과 같은 부동산가격의 악순환 구조가 고착화되어 있다고 볼 수 있다.

부동산가격의 악순환 메커니즘: 국토공간불균등 발전, 국가기간시설과 최고의사결정기능의 집중 → 연쇄적으로 민간투자 및 고급민간사업서비스, 전반적 고용창출기회의 수도권 집중을 유발 → 부동산가격 상승메커니즘과 부동산가격 형성요인의 측면에서 수도권은 만성적인 가격상승 압력을 내재 → 만성적인 개발이익 발생 잠재력 → 개발이익 환수체계의 미비 → 개발이익향유를 위한 수도권 집중과 국토공간불균등 발전 심화

<표 4> 기타 수도권 집중도 (단위: %)

연도	1990	1995	1998	1999	2000	2001
인구	42.7	46.0	45.6	45.9	46.3	46.5
GRDP	45.7	45.4	45.2	46.5	48.0	47.1
광공업체 수	-	55.2	53.3	55.3	56.7	56.2
벤처기업 수	-	-	46.8	47.4	54.5	54.4
전문기능 수도권	연구 개발비 62.7	연구인력 58.6	연구 개발기관 66.7	전문·기술·행정인력 61.7		
비수도권	37.3	41.4	33.3	38.2		

자료: 산업자원부(2003)

<표 5> 지역별 지역 내총생산이 차지하는 비율(2001) (단위: 천억 원, %)

구분	전국	수도권			비수도권												
		서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
GRDP	5,347	1,144	255	1,117	328	184	123	128	137	190	258	177	261	355	373	49	
		2,516			2,831												
비율	100	21.4	4.8	20.9	6.1	3.4	2.3	2.4	2.6	3.5	4.8	3.3	4.9	6.6	7.0	0.9	
		47.1			52.9												

자료: 통계청, 『지역 내총생산 및 지출』, 2003.

<표 6> 국내 500대 기업 본사 및 매출액비중의 지역별 분포(2002)

(단위: 개, %)

구분	전국	수도권			비수도권												
		서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
기업수 (비율)	500 (100)	353 (70.6)	10 (2.0)	45 (9)	11 (2.2)	9 (1.8)	6 (1.2)	5 (1.2)	10 (2.0)	2 (0.4)	3 (0.6)	8 (1.6)	7 (1.4)	2 (0.4)	12 (2.4)	17 (3.4)	0
매출비율	100	76.6	1.4	12.6	0.8	0.6	0.3	0.6	1.7	0.1	0.1	1.1	0.4	0.2	2	1.5	0

자료: <월간현대경영>, 2003. 7.

2) 개발이익 발생원천의 공간적 불균등

개발이익이 발생할 수 있는 사회경제적 환경뿐만 아니라 직접적 계기인 부동산부문의 가격구조 역시 수도권에서 집중적으로 개발이익이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 수도권 주택소유 및 사회경제적 활동은 정상적인 소득이득과 더불어 항상적으로 자본이득을 수취할 수 있는 잠재력을 갖게 된다. 대표적인 투자용부동산인 오피스의 경우 2002년 3월말 현재 서울 및 6대 광역시(이하 7대도시)에 소재하는 6층 이상 오피스빌딩은 8,322개동이며, 연면적으로는 4,825ha이다. 지역별로 살펴보면, 동수규모로는 64.8%, 연면적 규모로는 약 70.5%가 서울지역에 집중되어 있다.

부동산가격의 불균등 공간구조를 보면, 먼저 지가총액의 경우 토지시장이 1989년 토지공개념제도 실시와 1997년 외환위기를 거치면서 상대적으로 안정되었음에도 지가총액은 1980년의 135조 원에서 2002년의 1,355조 원으로 약 10배가 증가하였다. 최근 들어 수도권의 상승폭이 커지고 있다(서울 15.81%, 인천11.51%, 경기 13.06%).

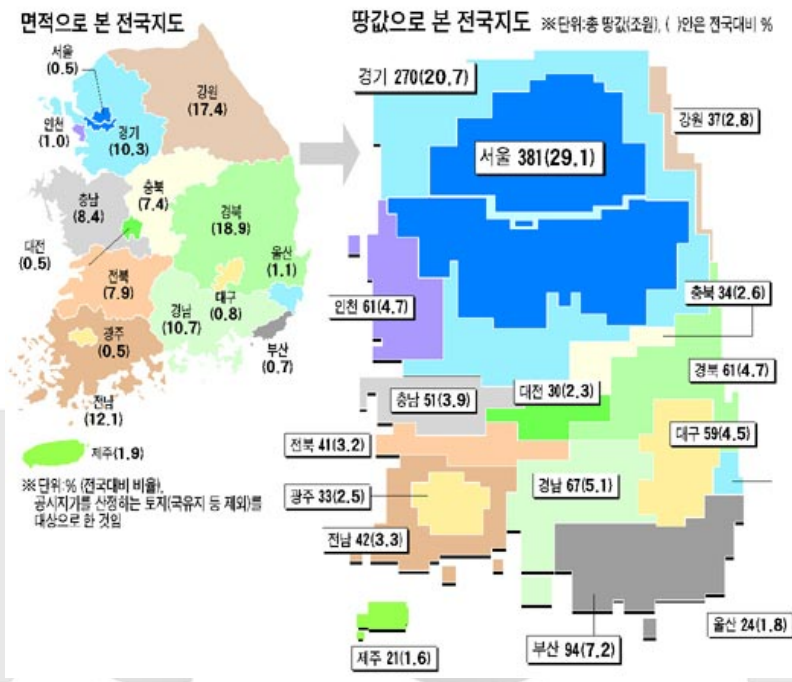
2002년 현재 전국 과세대상 토지의 개별 공시지가 총액이 1천 355조 원이며, 서울의 공시지가 대상면적은 4억 8천만㎡로 국토의 0.5%에 불과했으나 공시지가 총액은 395조 206억 원으로 29.2%를 차지하고 있다.

<표 8> 최근 토지가격 동향(전년 말 대비) (단위: %)

지가상승률(%)	'99	'00	'01	'02					'03		
				(1/4)	(2/4)	(3/4)	(4/4)	전체	(1/4)	(2/4)	(상반기)
전국	2.94	0.67	1.32	1.76	1.28	3.33	2.33	8.98	0.41	0.47	0.88
서울	2.66	0.05	1.89	3.00	2.28	5.44	4.25	15.81	0.34	0.48	0.82
인천	3.51	1.07	1.77	2.40	1.19	6.17	1.36	11.51	0.36	0.35	0.71
경기	4.52	1.92	1.91	2.28	1.58	5.65	3.01	13.06	0.70	0.88	1.59

자료: 건설교통부

<그림 2> 2002년 기준 자가총액 분포도



<표 7> 6층 이상 오피스 빌딩 분포 현황(7대도시)

	동 수(%)	연면적(ha, %)	평균연면적(a)	평균층수
서울	5,393 (64.8)	3,403 (70.5)	63.1	8.3
부산	1,193 (14.3)	519 (10.8)	43.5	8.0
대구	458 (5.5)	300 (6.2)	65.6	8.0
광주	342 (4.1)	164 (3.4)	47.9	7.7
인천	401 (4.8)	177 (3.7)	44.2	7.4
대전	282 (3.4)	188 (3.9)	66.7	8.1
울산	253 (3.0)	72 (1.5)	28.5	7.2
소계	8,322 (100)	4,825 (100)		

자료: 한국감정평가연구원 내부자료

<표 9> 2002년 시·도별 개별공시지가 합산액, 면적당 평균지가 (비율, %)

구분	필지수(필지)	면적(천m ²)	총지가(백만 원)	평균지가(원/m ²)
전국	27,473,144 (100.00)	90,769,220 (100.00)	1,354,533,021 (100.00)	14,923
서울	958,962 (3.49)	478,696 (0.53)	395,020,590 (29.16)	825,201
부산	621,521 (2.26)	661,616 (0.73)	96,081,237 (7.09)	145,222
대구	463,868 (1.69)	742,226 (0.82)	59,923,711 (4.42)	80,735
인천	540,492 (1.97)	917,332 (1.01)	65,721,681 (4.85)	71,644
광주	313,112 (1.14)	425,214 (0.47)	33,221,685 (2.45)	78,129
대전	225,925 (0.82)	436,834 (0.48)	30,296,104 (2.24)	69,354
울산	360,590 (1.31)	971,367 (1.07)	24,617,867 (1.82)	25,344
경기	3,461,901 (12.60)	9,312,454 (10.26)	288,332,411 (21.29)	30,962
강원	1,789,260 (6.51)	15,761,809 (17.36)	37,370,139 (2.76)	2,371
충북	1,543,931 (5.62)	6,738,406 (7.42)	35,015,235 (2.59)	5,196
충남	2,665,661 (9.70)	7,632,503 (8.41)	52,287,993 (3.86)	6,851
전북	2,500,055 (9.10)	7,137,563 (7.86)	41,394,620 (3.06)	5,800
전남	3,978,797 (14.48)	10,940,063 (12.05)	42,896,545 (3.17)	3,921
경북	4,054,515 (14.76)	17,226,808 (18.98)	62,323,308 (4.60)	3,618
경남	3,492,340 (12.71)	9,659,179 (10.64)	68,291,404 (5.04)	7,070
제주	502,214 (1.83)	1,727,140 (1.90)	21,738,482 (1.60)	12,586

주: 전국 약 3,545만 필지 중 비과세토지(약 798만 필지)를 제외한 개별공시지가 조사대상 필지에 대한 단순 합산액임.

자료: 건설교통부

<표 10> 국내총생산액과 지가총액, 1980~2001년 (단위: 10억 원)

연도	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	
지가	공시지가	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
	개발이익	15,729	25,430	240,340	7,942	13,793	6,244	-114,282	53,022	8,251	18,730
	조정총지가	82,598	239,364	775,481	1,015,245	962,541	969,328	963,905	876,397	895,535	894,907

- 1) 개별공시지가: 지가공시에 관한 연차보고서 상 개별공시지가 총액(1998~2000년)에 지가 변동률(1980~2001년)을 고려하여 산정
 - 2) 총지가: 개별공시지가 대상 토지를 전국토 면적으로 환산한 지가
 - 3) 개발이익: 다음연도의 총지가에서 당해연도의 총지가를 뺀 지가
 - 4) 조정총지가: 개별공시지가 대상 토지를 종합토지세 과세대상으로 환산한 지가
- 자료: 정희남(2003)

서울, 인천, 경기 등 수도권은 면적이 11.8%임에도 공시지가 총액은 55.3% (749조 747억 원)를 차지하여 인구, 공공기관, 대기업 등과 마찬가지로 국부(國富)의 수도권 집중 현상이 심각하다.

한편 2003년 9월 현재 서울지역 아파트 매매가 총액은 345조 4,629억 원(102만 2,946세대)으로, 증권거래소에 상장된 687개 기업의 주식 시가총액 294조 1,391억 원보다 51조 3,238억 원이 많다. 이중 서울 강남구 아파트 매매가 총액은 60조 4,131억 원으로 삼성전자 주식시가총액(보통주 기준) 59조 1,106억 원을 1조 3,025억 원 웃도는 금액이다.

4. 우리나라 개발이익환수제도의 문제

1) 개발이익환수제도 운용경험과 현황

(1) 개발이익의 발생과 환수규모

토지부문의 잠재적 개발이익은 정희남(2003)에 따르면 1980년도에 지가총액이 135조 원이었지만, 2001년에는 1,419조 원으로 증가하여 지난 20여 년 동안에 총 1,284조 원이 증가하였다.⁵⁾ 토지가치의 증가 및 거래로부터 환수하는 자본이득(개발이익)은 취득, 보유, 처분단계별로 징수하는 과세적 방법과, 토지공개념 제도를 통한 환수, 기타 부담금제도를 통한 환수방법을 통해 이루어진다(정희남 2003).

먼저 토지에서 비롯된 모든 환수규모는 1980년 5550억 원에서 2001년 18조 원으로 늘어나 지난 20여 년 동안 32배 증가하였다. 대부분 과세적 방법을 통해서 이루어졌다. 그러나 지난 20여 년간 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조 원이 증가한 반면, 토지에 대한 자본이득 환수 총액(이전과세+취득과세+토지부담금)은 그동안 총 113조 원에 불과하여

5) 그러나 이것이 모두 토지부문의 실현 자본이득은 아니며, 실현이득은 토지거래량을 기준으로 분석하여야 한다.

개발이익 환수수준은 8.8%에 불과한 실정이다.

한편, 개발사업에 따른 개발이익 분배구조를 살펴보면, 토지개발과정에서 발생한 개발이익은 개발업자와 공공부문으로 귀속되거나 전면매수

<표 11> 토지관련 과세 및 부담금 환수실적, 1980~2001년 (단위: 10억 원)

환수수단		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
	법인세특별부과세	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	23
	소계	310	577	2,068	6,109	6,335	6,349	6,061	6,059	10,438	10,389
토지 공개 념	토지초과이득세										
	소유상환부담금				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
	토지조세	555	1,077	3,780	10,931	11,643	11,953	11,205	11,969	16,671	17,526
합계	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

- 1) 농어촌특별세는 취득세액의 10% 가산세
 - 2) 교육세는 1990년 이전은 방위세, 등록세와 재산세(종합토지세)액의 20% 가산세
 - 3) 등록세, 양도소득세, 법인세특별부과세액은 각 세액을 (토지분취득세)/(토지+주택취득세)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: 정희남(2003)

방식의 개발), 토지소유자·개발업자·공공부문 세 주체에게 분배(환지방식의 개발)되며, 주택건설·주택공급 과정에서 발생한 개발이익은 주택건설업자와 주택을 분양받은 자에게 귀속되고 있다. 토지개발·주택건설 전체 과정에서 발생한 개발이익의 대부분을 민간 주택건설업자 및 주택피분양자가 사유화하고 있는 것으로 나타나고, 환수되는 경우도 개발지역에 현지화되는 경우가 많다(정희남 2003).

(2) 토지공개념제도 운영

토지공개념 3법 가운데 현재 명목적으로는 개발이익환수제도가 존속하고 있지만 「부담금관리기본법」에 의해 2004년 이후 개발부담금을 징수하지 않기로 하였다.⁶⁾ 먼저 택지초과소유상한제와 부담금제도는 일정기간 내에 허가목적대로 이용하지 않는 경우에는 택지초과소유부담금을 부과하였는데 그 부과율은 초과소유 택지가액의 7~11%였다.

<표 12> 연도별 택지초과소유 부담금 부과현황 (단위: 백만 원)

구분	계	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
건수	62,480	14,386	14,124	10,731	8,561	6,842	5,920	1,916
금액	1,677,969	124,473	346,977	322,213	330,680	272,996	227,954	52,676

1) 부담금 최초 부과시점(1992년 3월 2일)부터 1998년 9월 30일까지의 부담금 부과

2) 「택지소유상한에 관한 법률」은 1998년 9월 19일 폐지되었음

다음으로 토지초과이득세는 1993년 이후 과세실적이 없으며, 그간 미실현소득에 대한 과세리는 비판이 계속되어오다, 1998년 12월 28일 부동산시장 활성화 시책의 일환으로 폐지하였다. 그러나 개발사업주변지

6) 토지공개념관련 헌법재판소 위헌 판결은 「택지소유상한제법」 위헌결정 99.4.29, 「토지초과이득세법」 헌법불합치결정 94.7.29, 개발이익환수제 위헌결정 98.6.25 (개발부담금에 대한 지가산정조항 등)이며, 토지공개념 총론 찬성, 구체적인 방법과 관련한 각론에서는 반대 의견이며, 법학자들 사이에 토지의 공익 및 사익과 관련하여 쟁점이 형성되고 있다.

역 등에서 발생하는 지가상승이익의 공적환수문제에 대한 정책수단이 정비되지 않는 문제를 안게 되었다.

마지막으로 1990년 「개발이익 환수에 관한 법률」로 도입한 개발부담금제도는 그동안 택지개발, 산업단지조성 등 30개 사업을 대상으로 개발이익의 50%를 부과하였다. 이후 많은 변화를 겪었으며, 1990~2001년 기간 중 10,767건의 개발사업에 대하여 약 1조 4천 5백억 원의 개발부담금을 징수하였고, 개발사업이 가장 많은 경기도에서 전체의 56.7%를 징수하였다.

<표 13> 토지초과이익세 부과현황

구분	예정과세		정기과세
	1990년도분	1991년도분	
과세대상	1년지가가 30.87%이상 상승한 유희토지	1년지가가 19.17%이상 상승한 유희토지	3년 지가가 44.53% 이상 상승한 유희토지
과세필자(필자)	31,772	5,475	122,000
과세인원(명)	23,381	4,103	94,147
세액(억 원)	4,630	341	9,477

1) 정기과세분은 예정과세분을 포함한 것임

2) 1993년 이후 과세실적 없음

자료: 재정경제부

<표 14> 개발부담금 징수현황 (단위: 백만 원)

구분	계	1990~1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
합계	1,451,768	506,193	333,892	356,291	145,167	56,722	24,555	29,127
서울	85,353	50,195	26,814	3,753	3,172	87	441	891
부산	28,627	18,941	3,188	3,557	1,526	663	724	28
대구	59,916	25,986	6,246	9,102	15,930	41	590	2,021
인천	54,577	12,976	9,929	17,780	7,647	3,448	1,770	1,026
광주	37,279	20,889	4,722	4,667	5,135	1,074	437	411
대전	72,673	65,068	1,315	1,050	677	3,013	1,064	486
울산	8,817	6,540	366	138	633	192	58	1,035
경기	823,338	168,617	242,105	252,056	86,813	39,175	15,939	18,612

자료: 건설교통부 토지국

< 표 15 > 대상사업별 개발부담금징수현황(1990.3.2~ 2002.12.31)

(단위: 건, 백만 원)

사업명	근거법률	징수현황	
		건수	금액
계		12,237	1,498,990
택지개발사업	「주택건설사업 택지개발촉진법」	1,162(9.5%)	927,294(61.9%)
공업단지조성사업	「도시계획법등」	427	63,024
관광단지조성사업	「관광진흥법」	17	4,880
도심지재개발사업	「도시재개발법」	16	19,568
유통단지조성사업	「유통단지개발촉진법」	7	344
온천개발사업	「온천법」	10	1,545
여객자동차터미널 및 화물터미널사업	「여객운수사업법 및 화물 유통촉진법」	35	4,258
골프장 건설사업	「체육시설의설치·이용에관한법률」	66	28,283
지목변경이 수반 되는 개발사업	「건축법」	4,022(32.9%)	152,198(10.2%)
기타유사사업		6,475(52.9%)	297,596(19.9%)

개발부담금 부과대상을 보면, 우선 개발사업정의는 국가 또는 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개발사업·공업단지조성사업 등을 말한다. 부과대상사업은 택지개발, 공업단지조성, 도심지재개발, 유통단지조성, 관광단지조성, 지목변경사업 등 총 10개 종류 30개 사업이며, 사업면적이 도시지역 990㎡ 이상(6대도시는 660㎡, 개발제한구역은 1,650㎡이상), 비도시지역 1,650㎡ 이상의 면적기준을 초과하는 사업을 대상으로 개발부담금을 부과한다.

(3) 부담금 등 기타의 방법

개발이익 환수의 과세적 방법으로서 양도소득세, 간주취득세(토지형질변경사업으로 인한 지목변경)가 있으며, 특정지역보다는 전국적 효과를 가지고 있다. 그리고 「부담금관리기본법」에서는 103개 법률에 의한 부담금 부과를 규정하고 있으나 부동산과 관련이 없는 부담금이 많으며, 개별법상의 특수 목적을 위한 부담금이 대부분이다. 여기서 말하는 부담

금은 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무를 말한다.

한편, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 개발로 인한 기반시설의 추가설치가 필요한 지역에 대해서는 개발사업자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다.⁷⁾ 대상개발행위는 건축을 목적으로 하는 [토지형질변경+건축물 건축행위]이며, 2종 지구단위계획구역의 지정 결정고시가 있는 경우 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 본다. 부담방법은 개발행위자가 기반시설을 설치하거나 [용지확보 + 설치비용]을 납부한다. 부족분은 해당 지자체가 충당하고 필요한 경우 지방채발행이 가능하다.

2) 개발부담금제도와 문제

전술한 개발부담금 제도는 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 적정하게 배분함으로써 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 도입한 제도이며, 토지공개념 3법의 하나인 「개발이익 환수에 관한 법률」(1989.12.30)로서 도입하였다.

부과기준 및 부담률은 사업종료(준공)당시의 지가에 사업개시(인가)당시의 지가와 정상지가상승분 및 토지개발에 소요된 비용을 공제한 나머지, 즉 개발이익의 25%를 부과한다.

$$\text{개발이익(종료시점지가} - \text{개시시점지가} - \text{정상지가상승분} - \text{개발비용}) \times 25\%$$

1990년 제도 도입 이후 경제여건에 따라 개발부담금 면제 또는 부과율 인하 등의 조치를 취하여 왔다. 즉 1998년 IMF 위기로 인하여 1998.9.19 ~ 1999.12.31까지 면제되었다가 2000년 1월 1일부터 다시 부

7) 기반시설 부담은 원인자 부담으로 제도화한 것이나 수익자부담의 성격을 지니고 있다.

과하였고 부과율도 50%에서 25%로 완화하여 시행하였다. 2001년 12월 31일 「부담금관리기본법」의 제정으로 수도권 이외의 지역은 2002년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터, 수도권지역(서울·인천·경기)은 2004년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터 개발부담금 부과를 중지하기로 하였다.

그러나 2001년부터 제3차 부동산가격 급등국면을 맞이하자 새로이 개발부담금 부과논의가 이루어지고 있다. 즉 2003년 10월 22일 국무회의에서 「부담금관리기본법」을 개정하여 2004년 1월 1일부터 부과를 중지하기로 하였던 개발부담금을 수도권지역에 한해 계속 부과하기로 심의 의결하였다. 그리고 2003년 10월 29일 주택시장안정종합대책에서 수도권은 「부담금관리기본법」을 개정하여 2004년 1월 이후에도 계속 부과할 예정이며, 비수도권도 부과 방안을 검토하기로 하였다. 그러나 개발부담금 부과가 투자활동을 위축시킨다는 방향에서 논의가 지배적이고, 또한 실질적 시행여부는 법률 개정을 수반하기에 미지수이다.

개발부담금 부과가 중지되어 있는 상황에서 우리나라는 다음과 같은 개발이익 환수체계상의 커다란 문제를 안고 있다. 토지공개념 시대이후 개발이익환수제도는 전반적으로 후퇴하고 있다. 현재 운용되고 있는 개발이익환수제도는 개발이익 개념을 폭넓게 정의하고 있지만 환수대상은 최소화 주의를 선택하고 있다.

공공투자사업에 국한한 협의의 개발이익을 환수하는 제도가 중심을 이루고, 광의의 개발이익을 환수하는 양도소득세제가 이를 보완하는 형태로 구성되어 있다. 따라서 현행 제도는 공공사업주변지역에서 발생하는 최협의의 개발이익도 환수하지 못하면서 광의의 개발이익까지 환수하도록 하고 있어 개발이익의 개념과 체계에 부합하지 못하는 문제를 안고 있다.

양도소득세가 공공사업으로 인한 불로소득을 환수할 수 있다는 주장이 가능하지만 양도소득세제는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수하는 것이 아니라, 자본이득을 환수하는 제도이기 때문에 가장 좁은 의미의 개발이익을 환수하는 기능까지 부여되어 있다고는 할

수 없다(류해웅, 1999).

그리고 기존의 개발부담금제도 또한 다음과 같은 문제점이 있다. 개발사업 시행지역 내 토지에 대해서만 부과하는 한계를 지니고 있으며, 개발이익은 자신의 노력이나 투자와 관계없이 발생한 증가를 환수대상으로 하여야 함에도 불구하고, 당해 사업지역에서 발생한 증가를 환수의 대상으로 하는 정책실행 수단상의 문제가 있다. 당해 사업의 주변지역에서 개발이익이 발생하더라도 이를 환수할 수 있는 방안이 없어 불로소득의 사유화를 허용하고 있으며, 토지수용지역과 수용주변지역 사이에 불공평과 민원발생을 유발하고 있다.

이와 같은 개발이익 환수 지역범위의 최소화주의 문제를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는 양도소득세를 제외하면 모두 당해 토지 또는 당해 개발사업지 내 토지에 국한하고 있다. 예를 들어 간주취득세제는 토지형질변경사업으로 인해 지목이 사실상 변경되는 토지이고, 개발부담금은 개발사업이 시행되는 토지와 지목변경을 수반하는 사업이 행해진 토지이며, 농지 및 산지전용부담금(현재 폐지상태)은 다른 용도로 전용되는 당해 토지가 그 대상이기 때문에 공공사업이나 개발사업이 시행되는 주변지역에서도 상승하며, 상승한 지가의 상당부분이 불로소득으로 사유화되고 있다.

비과세적 개발이익 환수장치라고 볼 수 있는 기반시설연동제는 「국토의계획및이용에관한법률」에 기반하고 있다. 그러나 기반시설연동제는 개발에 따른 사회적 비용을 충당하고 난개발을 방지하기 위한 공간계획수단이며, 개발이익이 그대로 현지화되어 부동산가격 상승으로 이어지는 환수방법상의 문제를 안고 있다.

5. 개발이익 환수체계의 재정비

1) 개발이익 환수관련 기본법제의 도입

규제개혁위원회는 2003년도 10대 규제개혁 전략과제의 하나로 토지 이용규제의 합리화 방안을 마련하고, 토지규제완화를 통한 토지공급 확대 방안을 꾀하고 있다. 개발이익 환수수단이 없는 상황에서 반드시 사전에 개발이익 환수관련 기본법제를 정비한 다음에 시행하도록 할 필요가 있다. 헌법재판소 관련 판례에서도 개발부담금제의 의의에 대해, “사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분과 투입된 비용을 초과하는 개발이익이 생긴 경우, 그 일부는 불로소득적인 이익이므로 그 보호가치가 그다지 크지 않은 반면, 인구에 비하여 국토가 좁은 상황에서 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진함을 목적으로 하는 개발부담금제도의 공익적 가치는 매우 중요하다”라고 판시한다 있다(98헌바19, 2001.2.22).

선진 외국에서도 사회정의 차원에 입각하여 ‘실현이익’을 처분에 의한 경우만으로 좁게 해석하지 않고 그 개념을 실제적으로 파악하여 개발이익을 적극 환수하고 있으며, 덴마크(개발이득세), 프랑스(기반시설세), 네덜란드(개발부담금), 독일(기반정비시설부담금), 영국(시설정비부담), 미국 (Impact Fee) 등이 그 사례이다.

따라서 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는 양도소득세를 제외하고 사실상 일원화 할 수 있도록 『개발이익 환수기본법』을 도입할 필요가 있다. 징수와 효과의 측면에서 개발이익환수제의 경우 공간적 차원을 갖는 반면, 양도소득세의 경우 비공간적 차원에 해당한다. 부동산으로부터 발생하는 불로소득을 자본이득 환수장치로서 양도소득세와 개발에 따른 이익의 환수장치로서 개발부담금제로 이원화하고, 개발이익 환수장치는 사실상 개발부담금제(또는 개발이익금제로 명칭변경)로 일

원화하여 포괄적으로 운용할 필요가 있다.

부과대상도 정비할 필요가 있다. 기존의 개발부담금은 개발사업 그 자체로 인해 발생한 증가를 환수의 대상으로 하는 것이 아니라, 개발사업에 수반하여 지목이 변경되고 용도지역이 변경됨으로써 발생한 증가를 환수하도록 하는 것이다. 따라서 개발부담금은 비록 개발사업을 대상으로 하지만 엄격한 의미에서는 용도전환이나 지목변경으로 인해 발생한 증가가 환수의 대상인 것이다. 단순히 자신의 노력이나 비용투자에 의하여 지가상승을 가져오는 개발사업은 개발부담금의 부과대상이 되지 않는다. 예를 들어 도심지재개발사업이나 여객자동차터미널 또는 화물터미널사업의 경우 종전 지목이 '대'가 아니거나 규제가 완화되는 용도지역으로 변경되지 않는 한 개발부담금의 부과대상이 되지 않는 것이다(류해웅, 1999).

따라서 개발이익이 발생하는 유형 및 계기별로 환수방법을 법제화하여야 하며, 공공사업시행(도시계획시설 설치, 도시개발 등), 용도전환(용도지역·지구·구역의 변경, 농지와 산지의 전용 등), 기타 사회경제적 요인(자연증가분 논쟁) 또는 「국토계획법」 56조의 허가대상 개발행위 유형을 포괄할 수 있어야 한다. 동시에 부관에 의한 각종 시설부담등도 정비할 필요가 있다.

나아가 미실현 개발이익(보유과정)의 환수문제도 검토할 필요가 있다. 공공사업으로 인해 주변지역의 지가는 상승하며, 이 때 발생한 증가는 불로소득이므로 환수하는 것이 마땅하다. 물론 토지공개념제도의 위헌 판결을 고려하여 구체적인 환수기법을 정교하게 정비할 필요가 있다. 공공사업으로 인해 주변지역에서 상승한 지가는 토지소유자의 노력이나 비용투자에 의한 것이 아니기 때문에 이 경우의 개발이익 환수는 소위 최협의의 개발이익을 환수하는 것이므로 제도구성에서 기본이 되어야 한다. 종래 수익자부담금제가 그 기능을 수행하고 있었다.

종래 수익자부담금제는 개별법에서 부과구역을 정하지 않은 것도 많았으나, 도로사업은 도로폭원의 3배, 도시재개발사업은 지구의 경계로부터

100m 이내(서울시 조례), 토지구획정리사업은 시행지구의 인접지로 정하고 있었다. 그렇지만 실무적으로 환수범위를 정하기 어려워 수익자부담금은 그다지 활용되지 못하였으며 이에 대한 구체적 검토가 필요하다.

용도전환으로 인한 개발이익도 환수하여야 한다. 농지 및 산지전용부담금의 경험에 기초하여 용도지역·지구·구역이 규제완화 내지는 해제로 인해 지가가 상승하였을 때 개발이익을 환수할 필요가 있으며, 위헌소지와 관련하여 이 경우 개발손실에 대한 보상문제의 검토가 필요하다. 과거 준농림지역에서 충분한 기반시설을 제공하지 않는 채 사업을 추진했던 민간개발업자의 토지개발 경우 상당한 개발이익이 발생했을 것으로 추정되며, 재건축사업의 경우 개발밀도의 증가 등으로 상당한 개발이익이 발생함에도 재개발사업과 달리 개발부담금 부과대상에서 제외되어 사회적 환수가 어려운 실정이었다.

2) 개발이익환수제도와 지역균형발전의 연계체계

과세적 방법에 의한 개발이익 환수장치인 양도소득세, 보유세(재산세, 종합토지세 또는 종합부동산세)는 그 성격상 자본이득을 환수하더라도 지역불균등 발전을 완화시키는 것과는 무관하기 때문에 운용상의 개편이 필요하다.

수도권 지방세의 경우 기존의 지역불균등 발전을 심화시키고, 이를 토대로 부동산투기 및 개발이익의 불균등을 심화시키는 경향이 있기 때문에 양도소득세와 더불어 일정부분을 지역균형발전기금으로 전환할 필요가 있다. 필요한 경우 수도권 역차별문제와 관련하여 전국 지역발전도(또는 낙후도)평가를 통해 징수 및 배분지역을 구분할 수 있고, 수도권 낙후지역의 경우는 별도 관리할 수도 있을 것이다.

장기적으로는 수도권 경제력 집중을 완화하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 방향으로 국세 및 지방세 세목조정 등 현행 조세제도의 문제점을 개선하는 조세개혁을 추진할 필요가 있다. 그리고 종합부동산세의

지역간 낙후도에 따른 재분배기능을 강화할 필요가 있다.

또한 수도권개발과 연동하는 적극적 개발이익 환수체계의 도입이 필요하다. 즉 수도권의 개발이익 환수를 통한 지역균형발전기금의 조성이 필요하다. 택지수요가 많은 수도권에서 소유억제중심 정책에서 이용과 개발을 허용하되 이익을 적극적으로 환수하여 재분배하는 전략을 검토하는 것이다. 수도권 공공사업주변지역에서 발생한 개발이익을 개발부담금 형태로 부과하며, 개발이익 환수대상의 확대를 통해 소유자변동 및 처분행위가 없어도 당해 토지에 건축행위가 수반되는 경우, 상향적 용도지역 변경, 개발밀도의 상향조정, 부동산가격 상승을 유발하는 공공사업주변지역 등을 포괄하여야 한다.

수도권지역에서 개발에 따른 시설부담제도(물납형태 포함)는 개발이익이 현지에 남기 때문에 지방자치단체가 기금으로 지역균형발전 기금에 납입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

수도권기업 지방이전 촉진 및 개발이익 환수와 지역균형발전전략을 연계 운영하는 방안도 필요하다. 수도권 기업의 지방이전시 이전지역에 재투자 할 경우 개발이익 환수를 면제하며, 재투자지역의 지역낙후도에 따라 환수범위를 차등화 할 수 있다. 수도권내 대기업 공장의 지방이전시 용도변경 특례제도 도입을 검토하여 이전적지에 대해서는 동북아 중추공간으로의 경쟁력 강화를 위한 용도로 변경하고, 용도변경에 따른 개발이익은 재투자지역에 투자를 유도하는 것이다.

6. 맺음말

지금까지 개발이익 환수에 대한 국내외 동향과 경험을 살펴보았고, 이를 토대로 개발이익환수제도 개편방향에 대해 검토하였다. 국내에서의 개발이익 환수에 대한 논의가 투자활동 또는 기업활동 위축이라는 차원에서 논의가 집중되는 것에 비해 외국의 연구동향 및 환수제도는

도시성장관리, 쇠퇴지역의 활성화, 체계적인 도시개발이라는 차원에서 이루어지고 있다. 따라서 개발이익환수제도와 그 활용에 대한 국내의 논의지평을 보다 확장할 필요가 있다. 현재 사실상 개발이익 환수장치가 부재한 상황에서 개발이익 환수에 대한 기본 법제를 정비하여 투자활동의 예측가능성을 높여주는 동시에 체계적인 도시개발 기반을 구축하여야 한다. 아울러 개발이익 발생원천의 공간적 불균등을 완화할 수 있도록 개발이익환수제를 지역균형발전 전략과 연계하는 방안을 수립하여야 한다.

참고문헌

- 건설교통부. 2003. 『개발부담금부과·징수업무 처리규정』.
- 권용우. 2003. 「신 행정수도 건설의 필요성과 효과」. 국토연구원 "행정수도 이전의 필요성과 과제"에 관한 세미나자료.
- 김기대. 2003. 「개발이익환수제도」. 미발표자료.
- 김영길. 2003. 「택지개발사업 관련 조세 및 부담금」. 미발표자료.
- 김용창. 1998. 「토지지대에 대한 정치경제학적 접근」. 《감정평가논집》, 제8집, 115~140쪽.
- _____. 2003. 「주택문제와 개발이익 환수 및 지역균형발전」. 한국공간환경학회 2003년 가을 정기학술대회 자료집.
- 류해웅. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성 방안」. 『새로운 국토관리를 위한 토지 정책 방향』. 국토연구원의 공개토론회 자료집. 225~269쪽.
- 산업자원부. 2003. 「지역별 경제여건비교」. 보도자료.
- 정희남. 2003. 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』. 국토연구원.
- 植田和弘. 1994. 「土地と開發利益の經濟學」. 《不動産研究月報》, No.191·192.

American Planning Association. 1997. "Policy Guide on Impact Fees." <http://www.planning.org>.

Arnott, R & P. Petrova. 2002. "The Property Tax as a Tax on Value: Deadweight Loss." NBER Working Paper 8913.

Backhaus, J. G. 1997. "Land Value Taxation in Germany: Theoretical and Historical

Issues." Essay Prepared for a Compendium in *Land Value Taxation Around the World* to be published on the occasion of the 100th anniversary of the death of Henry George.

- Ihlanfeldt, K. R & T. M. Shaughnessy. 2002. "An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets." Lincoln Institute of Land Policy Working Paper *CP02A13*.
- Kauko, T. 2003. "Planning Processes. Development Potential and House Prices: Contesting Positive and Normative Argumentation." *Housing. Theory and Society* vol. 20(3). pp. 113-126.
- Mullen, C. 2002. "Impact Fees and Growth Management." Presented Paper at the National Conference of APA.
- _____. 2003. "Impact Fee Surveys: The National Perspective." Presented at the Impact Fee Roundtable.
- Nelson, A. C. & M. Moody. 2003. "Paying for Prosperity: Impact Fees and Job Growth." A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution center on Urban and Metropolitan Policy.
- O'Brien, T. 2001. "Land Monopoly and Income Polarization in Australia 1950 to 2000." <http://www.earthsharing.org.au/>
- Pagano, M. 2003. "City Fiscal Structures and Land Development." A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Plimmer, F & G. McGill. 2003. "Land Value Taxation: Betterment Taxation in England and the Potential for Change." FIG Working Week.