

한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교연구*

A Comparative Study on the Korean
and Singaporean Development Charge System

서순탁** · 최명식***

토지개발을 통한 우발이익은 불로소득적 성격이 강하여 사회적으로 많은 문제를 야기시킨다. 이에 따라 세계 각국에서는 이의 환수를 위한 다양한 정책들을 시행하고 있다. 우리나라에서는 개발부담금 제도가 개발이익 환수를 위한 직접적이고 대표적인 수단으로 시행되고 있다. 그러나, 현재 개발부담금 제도는 개발이익환수수단으로서의 역할이 부족하다고 판단되며, 운영상 많은 어려움에 부딪히고 있다.

따라서, 본 연구에서는 해외 선진사례로 널리 인식되고 있는 싱가포르 사례를 구체적으로 분석하여, 한국의 개발부담금제와 비교를 통해 개발부담금제도 개선을 위한 정책적 시사점을 도출했다. 이를 위해 먼저 개발이익환수체계 전체적인 관점에서 개발이익 환수의 배경, 개발이익 환수 방법, 개발부담금제의 위상, 개발부담금 산정방법, 개발이익환수체계를 비교·분석했다.

연구 결과 향후 한국의 개발부담금제가 싱가포르와 같이 성공적으로 정착하기 위해서는 쉽고 간단·명료한 개발부담금제의 시행으로 납부의무자의 개발비용 예측이 가능하도록 하고 징수주체인 공무원의 업무부담을 해소하며, 부담금의 객관성을 확보하여 효율적으로 제도운영을 해야 가능할 것으로 기대된다.

주요어: 우발이익환수, 개발이익, 개발부담금제, 비교분석

* 이 논문은 2009년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 연구되었음.

** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(제1저자, stsuh@uos.ac.kr)

*** 美 Texas A&M University 박사과정(교신저자, cms1190@hotmail.com)

1. 서론

개발이익 사유화는 부의 분배구조 왜곡, 토지투기 유발, 지가상승 요인 등으로 작용하여 국민경제 불안과 사회적 갈등을 심화시킨다고 지적되어왔다(이정진, 2000). 이 때문에 개발이익의 사회적 환원은 개발이익에 대한 기대심리를 억제하여 투기방지와 지가안정에 공헌하고, 사회적·분배적 정의를 실현하는데 필요하다는 정당성이 보편적으로 인정되어왔다. 우리나라는 토지수요에 비해 가용토지 공급이 절대적으로 부족하여 지가가 지속적으로 상승해 왔으며, 현재도 각종 개발사업의 시행으로 막대한 지가차익의 발생이 예상되고 있다. 그렇지만, 사후적인 조세(양도소득세) 외에 직접적인 개발이익 환수장치는 여전히 미흡한 실정이어서 토지시장의 불안요소가 여전히 잠재해 있다(정희남 외, 2003). 현재 남아있는 유일한 직접적인 개발이익 환수장치라고 할 수 있는 개발부담금제도는 1989년 제정된 토지공개념 3개 법률의 하나인 「개발이익 환수에 관한 법률」에 의해 도입된 제도로 법 제정 이후 현재까지 20여 차례 개정되면서 오늘에 이르고 있다. 이처럼 제도와 근거법이 우여곡절을 겪은 것은 제도운영 과정에서 발생한 내적요인과 제도주변의 경제 및 사회구조 변화에서 비롯된 외적요인 등 다양한 원인이 있을 것이다. 따라서 세계화, 민주화, 정보화 등 급변하는 개발부담금제도 내·외적 요인의 변화 추이를 전망하면서 향후 발전방향의 모색이 필요한 시점이다. 개발부담금제 운용의 정상화는 토지개발에서 부수적으로 발생하는 불로소득적인 지가차익의 일부를 환수함으로써 지가 안정, 부동산투기 억제, 공평과세 정착, 지방재정 확충을 도모하는 개발이익 환수제도의 기본이 될 수 있을 것이다.

한편, 싱가포르는 1965년부터 「계획법(Planning Act)」에 의거하여 개발허가로 인한 토지가치 상승분에 대해 수십 년간 개발부담금(Development Charge)을 부과하고 있다. 싱가포르의 개발부담금제는 개발이익의 환수수준이 높은데도 불구하고 제도의 운영이 간명하여 이의제기가 거의 발생

하지 않고 있으며, 세계적으로 선진화된 제도로 인식되고 있다(정희남 외, 2003).

본 연구는 개발이익환수 수단으로서 개발부담금제도의 원활한 운용을 도모하고 장기적인 발전방향을 제시하기 위하여 이 제도를 성공적으로 운용하고 있는 싱가포르의 개발부담금제와 비교론적 관점에서 분석함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

연구방법은 비교정책연구로, 학술활동에서 비교정책연구란 ‘정책비교를 통하여 의문을 해결하고 지식을 획득하는 과정 및 절차’를 말한다. 비교정책연구의 목적은 정책의 유사점과 차이점을 규명하는 것뿐만 아니라 정책지식의 기반구축과 정책학습, 그리고 국가 간 상호의존성 증가에 따른 대응방안을 모색하는 것과 같은 실용적 목적도 있다. 이는 비교정책연구를 통해 한 국가가 다른 국가로부터 학습할 수 있는 조건을 구체화하는데 기여하기 때문이다.

본 연구의 접근방법은 국내외 문헌자료를 통한 문헌분석, 상대국가 방문을 통한 자료수집 분석을 통해 잠정적인 결론을 내리는 귀납적인 방법이다. 즉, 정책결정과 집행이 이루어지는 현실에 대한 조사와 분석을 토대로 정책의 내용, 정책결정과 집행구조 및 과정, 정책채택의 배경과 결과를 설명하고 해석하고자 한다. 우리나라와 싱가포르의 개발이익환수 체계 및 개발부담금제를 연구대상으로 선정한 다음, 양국 제도의 유사성과 특수성을 규명하기 위하여 거시적 측면과 미시적 측면에서 분석토록 한다. 거시적 측면에서는 개발부담금제도 운영의 배경이 되는 양국의 개발이익환수 체계를 비교하며, 미시적 측면에서는 개발부담금제도의 내용과 특성을 밝혀줄 세부 분석요소들을 선정하여 비교 분석한다.

2. 개발이익환수에 대한 이론적 고찰

1) 한국의 개발이익 환수 개념

한국에서의 개발이익은 「개발이익환수에 관한 법률」에 “개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분”으로 규정하고 있다. 개발이익은 사업시행자나 토지소유자에게 지가상승으로 인하여 생긴 이익을 말하는 것으로, 어느 범위까지를 환수의 대상으로 삼을 것인지에 따라 최협의, 협의, 광의의 개발이익으로 나누어 볼 수 있다.

<표 1> 개발이익의 정의

| 지가변동요인 | 개발이익의 개념 | | |
|-------------------------|-------------------------------|----|----|
| 토지소유자의 투자에 의한 증가(A) | 개발이익으로 보지 않으며, 환수의 대상이 되지 않음. | | |
| 공공투자에 의한 증가(B) | 최협의 | 협의 | 광의 |
| 토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가(C) | | | |
| 기타 사회·경제적 요인에 의한 증가(D) | | | |

출처: 류해웅(2005).

특히 협의의 개발이익은 공평배분과 형평성을 고려할 때 가장 합리적이고 타당한 범위를 환수대상으로 하는 것으로 평가되고 있다. 역사적으로 개발이익은 최협의의 개념에서 광의의 개념으로 확대되어 가는 경향을 보이고 있는데, 이는 한국의 경우도 마찬가지로 「개발이익환수에 관한 법률」에서는 광의의 개발이익 개념을 채용하고 있다.¹⁾

1) “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”(「개발이익환수에 관한 법률」, 제2조 제1호)

2) 싱가포르의 개발이익 환수 개념

싱가포르는 1963년 독립 이래 당면한 많은 문제점들을 극복해 나가는 과정에서 강력한 정부의 역할이 주도적이었다. 독립 당시 급격한 인구성장, 심각한 주택부족, 황폐화된 건물 및 슬럼 발생, 높은 실업률 등의 문제를 안고 출범한 인민행동당(People's Action Party) 정부는 경제개발이라는 기치 아래 모든 정책을 펼쳐나갔다. 따라서 많은 토지가 국유화되었고, 정부에서 대량으로 공공주택을 공급하는 등 민간에 의한 ‘개발이익’이라는 개념이 크게 부각되지 못하는 환경이었다. 그러나, 1980년대 도시계획법을 개정하면서 개발부담금제가 도입되었고, 미약하지만 여기에서 개발이익의 개념이 일부 논의되었다.

싱가포르에서는 개발이익을 자본이익(capital gain) 개념으로 이해하고 있고, 도로 등의 기반시설 확충과 같이 일반적인 토지개발에 의한 것이 아니며, 도시계획 변경에 따른 우발이익(windfall gain)으로 간주하고 있다(Leung, 1987). 즉, 기본계획(Master plan)에서 정하고 있는 범위를 넘어서는 계획허가로 인한 특정 토지의 가치 상승을 직접적으로 파악하고 측정할 수 있다는 것으로, 토지소유자의 노력이 아닌 토지가치의 상승분 중에서 특히, 계획허가를 통해 발생한 불로소득을 개발이익으로 간주하고 있다. 따라서 이에 대한 이익을 환수하는 세금으로 개발부담금제를 시행하고 있다.

3) 선행연구 검토와 분석기준

개발이익환수제도에 대한 선행연구는 전체적인 개발이익 환수체계 내에서 개발부담금제를 살펴보는 연구들이 대부분이다. 류해웅 외(1999)는 개발이익의 환수수준을 제시하고 있으며, 서희율 외(1999)는 법제분석 및 통계자료 분석을 통해 개발부담금의 문제점을 제시하였다. 김남욱(2000)은 법직고찰을 통해 개발부담금의 성격과 내용의 개선방안을 도출하였

고, 정희남 외(2003)는 개발이익 전체규모의 추정과 환수실태를 분석하여 개편방향을 모색하였다. 서순탁(2004)은 개발부담금의 부과·징수 실적을 통해 제도개선방안을 제시하였으며, 건설교통부(2006)는 토지와 관련된 부담금제도의 종합적 고찰과 해외사례를 분석하여 시사점을 도출하고 있다.

이처럼 선행연구들은 주로 개발이익환수체계 전체적인 관점에서, 또는 개발밀도 관리수단으로서 개발부담금제도를 살펴보고 있으며 이와 함께 현행 개발부담금제도의 문제점 및 개선방안을 도출하고자 제도운영 실태분석이나 법률분석, 이론적 분석 등 다각도로 살펴보고 있다. 일부 연구에서는 해외 선진사례를 조사하여 시사점을 찾고자 하였으나, 제도를 구체적으로 비교하기보다는 도입배경, 운영현황 등 전체적 맥락에서 여러 국가들을 비교하였고, 비교연구에 중점을 두기보다는 시사점을 도출하기 위한 하나의 과정으로 분석하였다.

본 연구에서는 해외 선진사례로 가장 널리 인식되고 있는 싱가포르 사례를 구체적으로 분석하여, 한국의 개발부담금제와 비교를 통해 개발부담금제도 개선을 위한 정책적 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해 먼저 개발이익환수체계 전체적인 관점에서 개발이익 환수의 배경, 개발이익 환수 방법, 개발부담금의 위상에 대해 비교분석한다. 다음으로 개발부담

<표 2> 비교분석의 기준

| 구 분 | | 비교기준 |
|--------|-----------|----------------|
| 거시적 수준 | 개발이익 환수체계 | 개발이익 환수 배경 |
| | | 개발이익 환수 방법 |
| | | 개발부담금의 위상 |
| 미시적 수준 | 개발부담금제도 | 개발이익 환수수준 |
| | | 개발부담금 부과대상 |
| | | 개발부담금 부과·징수 절차 |
| | | 개발부담금 산정방법 |

금제도 자체에 대해 구체적 기준에 따라 분석하고, 마지막으로 개발부담금 산정방법을 비교분석하여 정책적 시사점을 도출한다.

3. 한국과 싱가포르의 개발이익 환수체계: 종적 고찰

1) 한국

(1) 개발이익 환수 배경

공공기관 또는 공공기관에 준한 자가 공익증진 내지 사회간접자본의 확충을 도모하기 위하여 시행하는 공공사업에서 그 사업시행에 대한 부담은 일반 국민이 지고, 당해 사업지역 내에 위치한 토지소유자는 아무런 노력 없이 개발에 따른 이익을 독점하도록 방임한다는 것은 형평성 내지 공평부담의 원칙에서 어긋난다(하영주, 2008: 42). 만일 토지보유에 따른 불로소득을 사유화할 수 있다면 토지에 대한 가수요가 발생하여 부동산 가격 상승 등의 토지문제를 초래하게 되므로 토지를 이용한 투기 방지와 지가 안정을 위해 개발이익환수가 필요하다.

한국에서 개발이익환수의 배경을 논할 때, 보편적으로 받아들여진 논리는 크게 세 가지로 다음과 같다.

첫째, 토지에서 발생하는 이득의 공평한 배분을 위해 개발이익은 환수되어야 한다. 불로소득적 개발가치를 특정인에게 허용하는 것은 사회적 불공평을 초래하는 것이다. 불로소득의 사유화가 허용되면 결과적으로 토지를 가진 자와 가지지 않은 자간에 소득격차가 더욱 심화되기 때문이다. 따라서 소득을 공평하게 배분하여 정의로운 사회를 만들기 위해 개발이익환수는 필요하다. 둘째, 개발이익의 환수는 토지문제를 해결하기 위한 정책수단으로서 보다 큰 의미를 갖는다. 토지의 보유로 인해 불로소득이 사유화됨으로써 토지투기가 만연되고, 이로 인해 지가가 한층 상승됨으로써 토지문제가 악화된다. 따라서 투기억제와 지가안정을 위해

개발이익의 환수는 필요하다. 셋째, 개발이익의 환수는 공공투자를 확대하고 지역 간 균형개발을 도모하기 위해서도 필요하다. 환수된 재원은 공공사업에 재투자함으로써 적극적인 개발사업을 기대할 수 있고, 투자 재원을 지역간에 공평하게 배분함으로써 균형개발을 도모할 수 있다. 따라서 보다 적극적인 사회간접자본의 확충 및 국토의 균형개발을 위하여 개발이익의 환수가 필요하다.

이 중에서도 특히 두 번째와 세 번째 논리는 한국의 특수성이 반영된 경우이다. 우리나라는 경제성장 시대를 거치면서 부동산 투기 문제의 해결이 토지시장의 정상화 및 사회적 형평성 제고를 위해 큰 이슈로 부각되어 왔다.

(2) 개발이익 환수방법

개발이익의 환수방법은 크게 과세적 방법과 비과세적 방법으로 나눌 수 있으며 과세적 방법으로는 양도소득세와 토지초과이득세가 있다. 양도소득세는 부동산양도로 실현된 자본이익을 주된 과세대상으로 하는 비정기적·자발적 조세로 분리과세방식을 채택하고 있다. 토지초과이득세는 토지투기 억제와 토지의 공공성 제고를 위해 토지공개념제도의 일환으로 도입되었으나, 기본적으로 미실현이익에 대한 과세라는 측면에서 많은 반발을 불러일으켜 조세부담체계의 부적절성과 이중과세의 문제로 1997년 폐지되었다. 비과세적 방법으로는 수익자부담금제와 농지·산지전용부담금이 있었으나 수익자부담금제는 개발부담금제와 토지초과이득세제가 도입되면서 대부분 폐지되었고, 현재 「농지법」의 적용을 받는 농지보전부담금과 「산지관리법」에 의한 대체산림자원조성비가 남아있다.

(3) 개발부담금의 위상

그동안 우리나라는 경제발전과 도시화의 진전으로 많은 개발이 이루어졌고 이로 인해 막대한 개발이익이 발생하였으나, 불로소득에 대한 환

수가 제대로 이루어지지 않아 토지 등 부동산 투기의 원인이 되었고, 소득구조의 불균형과 계층 간의 갈등을 초래하여 마침내 사회문제로 확산되었다. 이에 정부는 1980년대 후반 토지공개념제를 도입하였고, 개발부담금제는 개발사업구역내에서 발생하는 개발이익을 환수하는 수단으로, 토지초과이득세는 사업구역 주변지역에서 발생하는 자본이득을 환수하는 수단으로 동시에 도입되었다. 그중 토지초과이득세법이 1998년 폐지되고, 지금은 개발부담금제만 남아 있어 개발사업구역 안과 밖에서 발생하는 개발이익을 균형 있게 처리하는데 구조적인 한계가 있다. 또한 개발부담금은 특정한 공익사업을 위한 재원조달적 성격이 아니므로 본래 의미의 부담금이라고 보기 어렵고, 일반재정수입의 목적을 위한 것도 아니므로 조세라고 보기도 어려운 성격을 지니고 있다.

2) 싱가포르

(1) 개발이익 환수 배경

싱가포르는 1963년 독립 이후 실업, 주택부족, 토지 및 자원부족의 문제해결을 위한 강력한 국가정책의 일환으로 공공주택공급 등을 하였으며, 이와 함께 토지의 국유화를 통해 원천적으로 개발이익을 환수하고 있다. 즉, 개발이익 환수 자체에 목적이 있기보다는 국가 전체의 발전을 위한 과정의 일환으로 개발이익 환수체계가 갖추어지게 된 것이다. 1966년 「토지수용법(Land Acquisition Act)」으로 국가가 공공의 목적이나 이익, 공공시설, 공익을 위해, 또는 주거, 상업, 공업을 위해 필요한 경우 토지를 취득할 수 있는 권한을 부여하였다. 1960년에는 국가가 이미 44%의 토지를 소유하고 있었고, 1985년까지 76%의 토지가 국가소유가 되었다(Phang, 1996).²⁾ 국유화된 토지는 주로 99년 동안 임대를 통해 민간에게 공급하고 있으며, 최근에는 민간에 판매하기도 하여 국유지의 비율이 줄

2) 1959년부터 1984년 사이에 18,000ha의 토지가 여러 국가기관에 의해 수용되었다(Phang, 1996).

어 들고 있는 추세이다.³⁾

싱가포르에서는 개발이익이 기본계획의 변경으로 인해 토지소유자의 노력 없이 얻어지는 우발이익의 성격을 가지고 있다고 인식되고 있다. 개인의 노력이 아닌 문서작업(계획허가)으로 인한 이익을 그대로 방치할 경우 불공평한 부의 축적을 용인하는 계획의 적용이라는 비판의 여지가 있다. 계획허가가 공정한 계획적 관점에서 이루어졌다고 하더라도, 개발 밀도를 증가시키기 위해 신청한 개발계획이 불허된 토지소유자들이 소송을 제기하기 때문이다. 따라서 불로소득의 일부를 환수하는 것은 사회적 형평성 유지 차원에서 반드시 필요한 제도로 인식되고 있다(Leung, 1987).

(2) 개발이익 환수방법

싱가포르 정부는 한국, 대만, 일본 등 동아시아 지역 국가들과는 달리 민간 부동산 거래시 자본이득에 대해 과세하지 않고, 토지의 국유화 과정에 의존해 개발이익을 환수하고 있다. 이러한 정부의 활동은 「도시계획법(Planning Act)」, 「토지수용법(Land Acquisition Act)」, 「토지임대제한법(Control of Land Rent Act)」에 근거한다.

싱가포르에서 주요 개발이익 환수방법은 토지의 국유화나 상환, 또는 세금 형태로 직접 부담금을 부과하는 방법이 있다. 싱가포르는 전 국토의 약 79%를 국가가 통제할 수 있고 나머지도 취득할 수 있는 권한을 가지고 있으며,⁴⁾ 민간이 개발을 하기 위해서는 국가소유 토지(State land)를 판매하거나 임대하는 방식을 취하고 있다.⁵⁾

세금 형태의 부담금으로는 재산세와 취득세 및 등록세가 있다. 재산세(Property Tax)는 매년 모든 토지소유자에게 부과하며, 재산세법(Property

3) 2009년 1월 20일 URA 담당자 인터뷰 내용.

4) Singapore Land Authority(SLA) Annual Report 2008/09.

5) Singapore Land Authority(SLA) 홈페이지

(<http://www.sla.gov.sg/htm/pol/pol03.htm>).

Tax Act)에 따라 세무서장(chief Assessor)이 모든 부동산의 평가 내용과 관련된 과세목록(Valuation List)을 작성한다. 대부분의 나라에서 재산세는 보유자산의 시장가치를 기준으로 부과하는 데 반하여, 싱가포르는 보유자산가치의 매년 상승분 및 임대소득에 대하여 과세한다. 이것은 양도소득세 또는 자본이득세와 유사하기 때문에, 싱가포르에서는 별도의 양도소득세가 부과되지 않는다. 취득세 및 등록세(Stamp Duty)는 1996년 5월 부동산시장 안정화 대책의 일환으로 도입되었다. 양수인은 계약 이후 14일 이내에 부동산 취득에 따른 취득세를 납부하여야 하며, 양도인은 주거용 부동산을 3년 이내에 매각하는 경우에 등록세를 납부하여야 한다.

개발이익은 소득세(income tax)로 또한 환수되고 있으나, 계획당국의 명백한 행위(계획허가)에 의해 직접적으로 발생한 불로소득을 환수하기에는 한계가 있기 때문에 일종의 세금형태로 개발부담금(Development charge) 제도가 도입되어 운영되고 있다(Leung, 1987).

(3) 개발부담금의 위상

앞서 살펴본 바와 같이 싱가포르는 원천적으로 국가소유 토지가 많기 때문에 개발이익이 사유화되기 어려운 구조이다. 국가는 토지를 취득하고, 토지에 대해 과세하고 토지이용을 규제하며 부동산 이전을 제한할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있다(Leung, 1987). 그러나, 그렇다고 해서 자본이득(capital gain)이 전혀 없는 것은 아니며 이를 환수하기 위한 대표적인 조세수단인 개발부담금제(development charge)가 시행되고 있다. 개발부담금제는 불로소득에 대해서는 소득세에서 부분적으로 환수하고 있으나 충분하지 않으므로, 계획당국이 허가를 통해 불로소득을 직접 환수하고자 하는 목적을 지니고 있다.

한편 싱가포르에는 계획이익 환수수단으로 개발부담금 외에 'Differential Premium'이라는 별도의 제도를 운용하고 있다. 이 제도는 국공유지를 임대하여 사용하고 있는 국공유지 임차인이 임대기간을 연장하거나 임대 시 부과된 규제 조항을 변경하고자 할 때, 이들 행위로 인하

여 변동하는 토지가치의 차이를 기준으로 부과하는 부담금을 말한다. 예를 들면, 임대기간을 80년에서 99년으로 연장하고자 할 때 80년 기간의 임대조건 때의 가치(사전 가치)와 99년 기간의 임대조건으로 변경하였을 때의 가치(사후 가치)를 산정하고, 그 차이를 개발이익으로 간주하여 부과하는 제도이다. 개인이 소유한 부동산의 가치가 상승한 경우에는 개발부담금을 납부하고, 국공유지를 임대한 토지의 가치가 상승한 경우에는 ‘Differential Premium’을 납부하는 체제로서,⁶⁾ 전국토의 60~70% 이상이 국유지인 싱가포르의 상황을 반영한 제도이다.

싱가포르는 개발부담금 제도를 개발이익 환수라는 목적 외에도 도시 관리의 수단으로도 활용하고 있다. 즉, 싱가포르의 경우, 개발이익 관련 논의는 기본적으로 도시성장관리라는 차원에 기반하고 있어, 개발부담금은 무분별한 도시성장을 체계적으로 관리하고 쇠퇴하는 도시지역을 활성화시키기 위한 수단으로 활용되고 있다. 또한, 최근 국유지의 판매가 늘고 있는 추세이고, 임대한 국유지에서 발생하는 자본이득도 환수해야 하는 등 급변하는 환경에서 토지시장을 조절하는 수단으로도 개발부담금이 이용되고 있다. 6개월마다 조정되어 발표되는 부담률을 통해 도시성장관리와 함께, 부동산 경기를 조율하는 역할을 맡고 있기도 하다.

4. 한국과 싱가포르의 개발부담금제도: 횡적 고찰

1) 한국

(1) 개발이익 환수수준

개발부담금 부담률과 관련하여 논리적인 측면을 살펴보자면, 전체 개발이익 환수체계 내에서 다른 제도들의 환수실태를 감안하여 실제적인

6) www.redas.com/html/ePropFAZs/development_charge.htm.

환수율을 고려해야 하므로, 개발부담금으로 개발이익의 100%를 부과할 수는 없다. 또한 개발사업 시행시 토지소유자의 투자비용을 공제한 후에 개발이익을 산정하고 있으므로, 개발로 인한 정상이윤을 보장해주는 측면으로 일부 비율만을 환수하는 것이라 할 수 있다. 게다가 개발부담금 부과기준에서는 개발비용뿐만 아니라 정상지가상승분도 공제해주고 있다.

개발부담금의 부과기준은 부과종료시점의 부과대상토지의 가액 즉 종료시점지가에서 개시시점 지가와 정상지가상승분, 개발비용을 제한 나머지로 하며, 이의 25%⁷⁾에 해당하는 금액이 개발부담금이 된다. 이를 간단히 살펴보면 아래와 같다.

$$\begin{aligned} \text{개발부담금} &= \text{개발이익} \times 25\% \\ &= [\text{부과종료시점 지가} - \text{부과개시시점 지가} - \text{개발비용} - \text{정상지가상승분}] \times 25\% \end{aligned}$$

(2) 개발부담금 부과대상

우리나라에서 개발이익의 성격은 그 개발사업의 유형과 개발주체에 따라 달라진다. 따라서 해당 개발사업이 유형적 개발인지 무형적 개발인지, 개발주체가 공공이나 민간이냐에 따라 개발부담금 부과대상이 되거나 제외 또는 감면 대상이 된다. 한편 현행 개발부담금제는 일정 면적기준 이상에만 개발부담금을 부과하고 있기 때문에 부과대상 여부를 판단할 때 개발사업의 규모 또한 중요하다.

개발부담금의 부과대상이 되는 개발사업은 국가나 지방자치단체로부터 인허가 등을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지개발사업 등 10개 종류, 36개의 사업⁸⁾을 말하는 것으로, 열거주의(positive system)의 체

7) 개발제한구역 내 토지로서 구역지정 당시부터의 토지소유자가 개발사업을 시행하는 경우에는 개발이익의 20%를 부과한다.

8) 「개발이익환수에 관한 법률」, 제2조2호, 제5조1항, 영 제4조1항.

택함으로써 법령에서 열거하고 있지 않은 사업은 개발이익이 발생하더라도 부과대상이 되지 않는다.

한편, 현재 개발부담금의 부과제외 및 감면은 크게 개발주체, 개발사업, 기타 특수 정책적 목적을 근거로 하여 이루어지고 있으며, 부담금의 대상규모는 사업종류에 관계없이 일정규모를 넘는 개발사업에 대해서만 개발부담금이 부과되고 있다.

또한 이러한 면적기준을 적용함에 있어 동일인 또는 배우자 및 직계존·비속에 의해 연결한 토지⁹⁾에 하나의 개발사업이 종료된 후 5년 이내에 개발사업의 인가 등을 받아 사실상 분할하여 사업을 시행하는 경우에는, 각 사업의 대상토지면적을 합한 토지에 하나의 개발사업이 시행되는 것으로 보아 부담금을 부과한다.¹⁰⁾

(3) 개발부담금 부과·징수 절차

어떤 토지에서 개발이익이 발생하고 부과대상이 되었다면, 이를 환수하기 위해서는 개발이익이 누구에게 귀속되었는지가 명확해야 한다. 이와 관련해서 중요한 것은 환수시점으로, 즉, 언제 환수하느냐에 따라 개발이익의 성격뿐만 아니라 귀속 주체도 달라진다. 개발부담금제에서는 이것이 부과개시시점 및 종료시점과 연관된다.

부과개시시점은 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날로 한다. 다만, 인가 등의 변경으로 부과대상 토지의 면적이 변경된 경우에는 대통령령으로 정하는 시점을, 인가 등을 받기 전 5년 이내에 토지이용계획 등의 변경이 있는 경우로서 그 토지이용계획 등의 변경 전에 취득한 토지의 경우에는 취득일을 부과개시시점

9) 동일인 소유의 연속되어 있는 일단의 토지인 경우를 포함한다.

10) 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한 법률에 의하여 시행하는 협동화단지조성사업의 규모를 산정함에 있어서는 제1항의 규정에도 불구하고 당해 협동화사업단지 조성 사업에 참여한 중소기업자별 면적의 토지에 각각의 개발사업이 시행되는 것으로 본다(영 제4조3항).

으로 한다. 그러나 토지이용계획 변경 시 예외적으로 토지 취득일부터 2년 이상이 지난 후에 토지이용계획 등이 변경된 경우에는 변경된 날의 2년 전에 해당하는 날을 부과개시시점으로 하고 있다.

부과종료시점 또한 원칙적으로 관계법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날로 한다. 여기에 부과대상토지의 전부 또는 일부가 관계법령에 의하여 준공되거나, 개발사업의 목적용도로 사용을 개시하거나 분양 등 처분하는 경우, 개발사업에 대한 인가 등이 당해 법률이 정하는 바에 따라 취소된 경우 허가취소일, 기타 파산이나 부도일 등은 그 날을 부과종료시점으로 한다.

개발부담금의 부과·징수 업무는 시군구의 자치단체장에게 위임되어 이루어지며, 국가에서는 이에 따른 위임수수료를 지급하도록 규정되어 있다. 징수된 개발부담금의 50%는 당해 시군구에, 나머지 50%는 국가균형발전특별회계에 귀속되고 있다.

개발부담금 납부의무자는 기본적으로 사업시행자이지만, 개발사업의 위탁·도급이나 타인소유 토지의 임차 시행 시에는 토지소유자가 납부의무자가 된다. 여기에서 중요한 것은 사업시행자 또는 토지소유자가 그 명의에 관계없이 실질적으로 개발이익이 귀속되는 자를 의미한다는 것이다.¹¹⁾ 또한 개발사업 완료 전에 토지양도로 인하여 납부의무자의 지위가 승계된 경우에는 그 지위를 승계한 자가 개발부담금 납부의무를 진다.¹²⁾

(4) 개발부담금 산정

① 지가산정

개시시점지가는 부과개시시점이 속한 연도의 부과대상 토지의 개별공

11) 대법원 2006.9.14. 선고 2006두8020판결, 대법원 2005.3.24. 선고 2004두13363 판결 등

12) 동법 제6조 1항 3호.

시지가에 그 공시지가의 기준일부터 부과개시시점까지의 정상지가상승분을 합한 가액으로 하는 것이 원칙이다. 또한 종료시점지가는 부과종료시점 당시의 부과대상토지와 이용 현황이 가장 비슷한 표준지의 공시지가를 기준으로 산정한 금액에 당해 연도 1월 1일부터 부과종료시점까지의 정상지가상승분을 합한 가액으로 한다.

여기에서 종료시점지가 및 개시시점지가 산정의 기초가 되는 ‘개별공시지가’라 함은 개별토지가격이 결정·공고된 토지의 경우 원칙적으로 개별토지가격을 말하며 그와 다른 토지가격은 인정하지 않는다. 부과대상토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 개시시점지와 종료시점지가 모두를 감정가액으로 할 수 있다.

② 개발비용 산정

개발비용은 개발사업의 시행과 관련하여 지출된 금액을 합하여 산출하며, 개발대상이 되는 토지의 편익을 증가시킴으로서 토지의 가치를 증진시키기 위해 지출된 비용은 가능한 한 개발비용으로 인정해 주도록 되어 있다. 개발비용은 순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비, 기타경비, 기부시설과 토지가액, 당해 토지개발비로 이루어진다.

개발이익환수제도 간의 중복을 피하기 위해, 부과개시시점 이후 개발부담금 부과 이전에 토지 또는 사업의 양도 등으로 발생한 소득에 대해 양도소득세가 부과된 경우에는 해당 세액 중 부과개시시점부터 양도 등의 시점까지에 상당하는 세액을 개발비용에 계상할 수 있도록 하고 있다. 개발비용은 사업시행자가 지출한 것으로 제시한 비용을 인정하는 것이 원칙이나 순공사비, 조사비, 설계비의 경우 제출금액이 일정액을 초과하는 때에는 그 초과하는 금액은 개발비용으로 인정하지 않는다.

부과권자는 납부의무자가 제시한 금액의 사실여부 확인과 초과여부를 알기 위해 개발비용산정기관에 이를 의뢰할 수 있다.

2) 싱가포르

(1) 개발이익 환수수준

싱가포르의 개발부담금(development charge)은 도시계획법(Planning Act)에 따라 개발행위로 인하여 상승한 토지가치의 상승분에 대하여 공공이 일정 금액을 부과하여 환수하는 제도로 싱가포르의 개발부담금제는 계획개발이익(planning betterment)으로 계획허가 승인으로 인한 개발이익에 대하여 과세한다.

법률에 나타난 개발부담금의 정의를 살펴보면, 도시계획법 제35조 (2)항에서는 “토지개발시 납부해야 하는 개발부담금은 기준개발가치(Development Baseline)와 최대개발가치(Development Ceiling)의 차액을 말한다”고 정의되어 있다. 즉, 민간 개발업자가 도시기본계획에 규정된 기준개발용적률을 넘는 경우나, 지가상승을 유발하는 용도지역의 변경이 일어나는 경우에 증가한 토지가치에 대하여 개발부담금이 부과되는 것이다.

싱가포르의 개발부담금은 1965년 3월 12일 계획법 시행령(Planning Ordinance) 개정으로 도입되어 현재 고정부과율표(Schedule of fixed rates)에 의한 부과방식을 채택하고 있다.

싱가포르 세무서장(Chief Valuer)은 많은 전문가들을 고용하여 현지조사를 실시한 뒤 조사결과를 바탕으로 매 6개월마다(3월 1일, 9월 1일) 개발부담금 부과율표를 수정·공표한다. 2009년 9월부터 현재까지는 A지역 4%, B2지역 2%, C지역 4%, I지역 4%로 인하폭이 감소하였다.¹³⁾

(2) 개발부담금 부과대상

싱가포르의 개발부담금은 도시기본계획(Master Plan)에서 정하고 있는 허용 용적률을 초과하여 고밀도 개발을 할 때 여기에서 발생하는 토지가

13) <http://www.ura.gov.sg/pr/text/2009/pr09-56.html>.

치 증가분을 평가하여 부과하고 있다. 즉, 1958년의 도시기본계획에 따라 각 구역(Plot)별로 부과되며 각 구역의 개발밀도에 따라 부과금액이 다르다. 싱가포르 전역을 주요 기능별로 구역을 나누고, 각 구역별로 용도 지역을 세분한 뒤, 개발행위의 유형과 목적에 따라 개발부담금을 차등하여 적용하고 있다. 이렇게 나누어진 구역 내에서 발생하는 각각의 개발 목적을 아래와 같은 용도그룹으로 세분화하고 있다.

<표 3> 용도그룹별 개발목적(2009.9.1. 기준)

| 용도 그룹 | 개발하거나 개발권 획득의 목적 |
|----------|--|
| A | 상가, 사무실, 협회 사무실, 극장, 유흥점, 진료소, 병원, 식당, 주유소, 차량 정비소, 사설주차장, 시장, 스포츠센터 |
| B1 | 주거용(주거용 일반주택) |
| B2 | 주거용(주거용 빌딩 및 아파트) |
| C | 병원 및 의료센터, 호텔, 호텔 관련시설 |
| D | 산업, 창고업, 과학공원, 업무공원, 운송시설, 공항, 부두, 항구, 공공시설, 통신기반시설, 고속운송역, 경전철역 |
| E | 종교시설, 커뮤니티 빌딩, 교육시설, 정부시설 |
| F | 오픈스페이스, 자연보호 |
| G | 농업 |
| H | 배수, 도로, 철도, 묘지, 고속운송로, 경전철 철도 |
| I | 업무지역, 상업적 이용 |

자료: 싱가포르 도시계획규칙(개발부담금) <별표 1>의 PART 1
 (<http://www.ura.gov.sg/pr/graphics/2009/pr09-56b.pdf>)

위의 구역 구분도와 용도그룹을 바탕으로 도시계획규칙 <별표 1>에 서 규정하고 있는 개발부담금 부과율표(Table for Development Charge Rate)에 따라 구역 및 용도별로 고정된 부과율로 개발부담금을 부과하고 있다.

싱가포르의 개발부담금 부과대상은 ① 기본계획(Master Plan)에 규정된 개발밀도를 넘는 개발, ② 지가상승을 유발하는 용도지역 변경이 일어나

<표 4> 싱가포르 개발부담금의 단위면적(m)당 부과율(2009.9월 기준)

| 구역 별 | 용도그룹별 | | | | | | | | | |
|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|------|------|-----|---------|
| | A | B1 | B2 | C | D | E | F | G | H | I |
| 1 | \$6,090 | \$2,240 | \$6,300 | \$3,220 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$8,484 |
| 2 | \$6,090 | \$2,240 | \$5,950 | \$3,220 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$8,484 |
| 3 | \$4,900 | \$2,240 | \$5,250 | \$3,640 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$6,784 |
| 4 | \$4,340 | \$2,240 | \$3,850 | \$3,430 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$5,984 |
| 5 | \$6,090 | \$2,240 | \$6,300 | \$3,850 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$8,484 |
| 6 | \$6,090 | \$2,240 | \$6,300 | \$3,850 | \$504 | \$840 | \$10 | - | \$1 | \$8,484 |
| : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| 116 | \$980 | \$910 | \$980 | \$910 | \$210 | \$350 | \$10 | \$34 | \$1 | \$1,310 |
| 117 | \$2,800 | \$5,250 | \$7,000 | \$3,430 | \$210 | \$350 | \$10 | \$34 | \$1 | \$3,910 |
| 118 | \$980 | \$910 | \$980 | \$910 | \$210 | \$350 | \$10 | \$34 | \$1 | \$1,310 |

주: 용도그룹 A~E&I의 개발부담금 부과율은 총 바닥면적의 m²당 적용
 용도그룹 F~H의 개발부담금 부과율은 토지면적의 m²당 적용
 자료: 싱가포르 도시계획 규칙(개발부담금) <별표 1>의 부록 1
 (<http://www.ur.gov.sg/pr/graphics/2009/pr09-56a.pdf>)

는 경우, ③ 초과용적률로 개발하는 경우 등으로 유형화할 수 있다. 즉, 모든 개발이 부과대상이 되는 원칙하에 계획허가와 관련한 토지가치의 자동적 상승이 발생할 경우는 모두 부과한다고 볼 수 있다.

다만, 우리나라와 마찬가지로 개발부담금 부과가 면제되는 경우는 개발부담금 면제관련 계획규칙[Planning (development charge-exemption) Rules, 2004.1.28. 개정]에 따르고 있다. 개발부담금 부과가 면제되는 대상을 담고 있는 이 규칙은 모두 18개 조로 구성되어 있으며, 주로 공공의 목적을 위한 개발이나 공공에 의한 개발, 주거목적 또는 계획에 의한 개발의 경우 면제대상이 되고 있다.

(3) 개발부담금 부과·징수 절차

개발부담금 납부 절차를 살펴보면 먼저 최종고지서를 발행하기 전에

개발부담금 납입을 확보하기 위하여 개발계획(안)을 기준으로 추정한 개발부담금을 우선 납부하도록 임시고지서(Interim Order)를 발행한다(도시계획법 제38조 (2) 및 (4)). 이후 개발부담금 집행기관은 개발계획(안)에 대한 계획허가 또는 보존허가일로부터 12개월 이내에 실제로 납부하여야 할 개발부담금을 산정 및 결정하여 개발사업자에게 최종고지서를 발행한다.

개발부담금 부과와 관련하여 납부의무자의 이의신청 및 불복청구 절차를 마련하고 있으나 현실적으로 개발부담금과 관련한 이의신청은 거의 발생하지 않고 있다.¹⁴⁾ 그 이유는 첫째, 개발부담금 부과율표에 의하여 산정된 개발부담금과 개발사업자가 평가하여 산정한 개발부담금 사이에 사실상 차이가 거의 없기 때문이다(Malcolm, 1999; 정희남 외, 2003). 둘째, 토지소유자들이 납부해야 할 개발부담금의 규모를 미리 예측할 수 있어서 개발사업 계획단계에서 개발사업비의 항목으로 개발부담금을 산정하고 이를 기초로 사업타당성을 분석하기 때문이다. 셋째, 개발부담금제를 1965년부터 시행함으로써 개발부담금을 부과한 역사가 상대적으로 길고 그 동안 개발이익 환수에 대한 사회적 합의로 이미 정착되어 있기 때문이다. 마지막으로, 개발부담금에 대한 이의신청은 평가수수료 등 별도의 비용이 발생하고, 이의신청 조정절차가 복잡하고 오래 걸려 실익이 없기 때문이다.

개발부담금 납부의무자는 도시계획법 제5장 37조에 따라 “계획허가나 보존허가를 받은 토지소유자 또는 관련된 계획허가나 보존허가를 신청한 자”이며 개발 대상지의 소유권이 변경되는 경우에도 개발부담금 납부 의무자의 의무는 지속된다. 즉, 기본적으로 모든 개발신청자나 토지소유자 등 개발이익이 실제로 귀속되는 주체가 개발부담금 납부의무를 지닌다.

한편, 이렇게 부과된 개발부담금이 납부되거나 변제가 담보될 때까지

14) 2009.1.20. 싱가포르 현지출장 시 URA 담당공무원과의 인터뷰 내용.

관할 관청에서는 어떠한 계획허가나 보존허가를 내주지 못하도록 규정하고 있다. 이와 함께 최초 부과된 개발부담금이 어떠한 상황에서도 정부의 특별권한에 따라 모든 사유지와 권리에 적용되도록 하고 있다.

일반적으로 부과시점은 개발계획이 최종 승인되는 시점, 즉 문서화된 계획허가가 주어지는 시점이다. 즉, 실제로는 주로 임시허가가 주어지는 시점이 개발부담금 부과시점이 된다.

납부연기는 보통의 경우 최장 5년까지 가능하며, 이 경우 개발사업자는 해당 기간동안의 은행의 보증을 제출해야 한다. 납부연기제도를 통해 개발사업자들이 개발이익을 알 수 있거나 개발부담금 납부 이전에 토지를 판매할 수 있도록 하여 현금흐름의 유동성을 확보해 준다.

(3) 개발부담금 산정

① 개발부담금 산정식 및 적용

앞서 살펴본 바와 같이 싱가포르의 개발부담금은 도시계획규칙 <별표 1>의 PART II에서 규정한 개발부담금 부과율표에 의거하여 부과한다. 개발부담금 부과율은 동 규칙 제10조 (a) 및 (b)에 의하여 업무지역의 경우는 증가한 토지가치의 100%를, 그 밖의 지역은 증가한 토지가치의 70%를 납부하도록 규정하고 있다.¹⁵⁾ 이 때 개발부담금 부과는 기본적으로 다음의 산정식에 의존한다.

$$\text{개발부담금 산정식} = \text{최대개발가치} - \text{기준개발가치} - \text{개발부담금 면제금액}$$

15) 도시계획규칙 제10조 (a) 및 (b)의 내용

제10조 도시계획법 39조 (3)항의 목적을 위하여 -

- (a) 상업적 용도의 업무지역으로의 토지개발을 서면 허가한 경우, 개발부담금은 토지개발 서면허가로 인하여 증가한 토지가치 평가액의 100%가 된다.
- (b) 다른 목적으로의 토지개발을 서면 허가한 경우, 개발부담금은 토지개발 서면허가로 인하여 증가한 토지가치 평가액의 70%가 된다(S 466/2007).

여기서 먼저 기준개발가치(Development Baseline)란 도시계획법에서 정의하고 있듯이 개발부담금이 이미 납부되었거나 면제, 감면 또는 납부할 필요가 없는 상태에서 토지개발허가의 용도 및 밀도를 감안하였을 때 산정할 수 있는 지가수준을 말한다. 기준개발가치 산정시 적용하는 용적률은 현재 적용되고 있는 2008년의 도시기본계획 아니라 1958년 또는 1980년 도시기본계획(Master Plan) 상 용적률을 기준으로 산정한다.

최대개발가치(Development Ceiling)란 어떤 지역의 특정용도로의 개발에 대하여 개발사업자가 제안하고 도시재개발청(URA)이 허가하여 상승한 개발가치를 의미한다. 최대개발가치의 산정식은 제안된 용적률에 개발 지역의 토지용도와 용도지역에 따라 적용되는 개발부담금 부과율을 곱한 것이 된다.

한편, 기준개발가치 산정시 경과규정을 허용(safeguarded historical baseline)하는 경우가 있다. 사유지에 대한 개발부담금을 산정할 때, 1958년 도시기본계획 및 1980년 도시기본계획 당시의 기준가치가 2003년 도시기본계획 또는 2008년 도시기본계획 상의 기준가치보다 높을 경우에는 경과규정을 인정하여 토지소유자의 이익을 보호하고자 한다. 따라서 1958년 도시기본계획 및 1980년 도시기본계획 당시의 기준가치와 2003년 도시기본계획 또는 2008년 도시기본계획 상의 기준가치 차이에 따른 개발이익에 대한 개발부담금은 면제된다.

5. 한국과 싱가포르의 개발부담금제도 비교분석

1) 개발이익 환수체계 비교: 거시적 분석

한국과 싱가포르의 개발이익 환수체계를 비교하기 위해 먼저 양국의 개발이익 환수 배경을 살펴보면, 한국은 해방이후 사유지 중심의 토지체계가 형성되면서 부동산 투기 문제의 해결이 올바른 토지시장 형성이나

사회적 형평성 달성 여부 등에 중요한 문제로 부각되어 왔다. 따라서, 이러한 부동산 투기 문제의 근본적인 해결과 이로 인한 난개발의 방지를 목적으로 하여 개발이익 환수체계가 도입되었으나, 다른 제도들은 모두 폐지가 되고 현재 직접적 이익 환수수단으로는 개발부담금만 유일하게 남아있는 상태이다. 또한, 경제성장으로 인한 지역 간 불균형 문제 해결을 위해서도 환수된 개발이익을 사용하고 있다.

그러나, 싱가포르의 경우 많은 토지가 정부의 소유나 통제 하에 있는 작은 도시국가이다. 또한, 정치체제도 강력한 정부의 힘을 바탕으로 하고 있으므로, 부동산 투기나 지역 간 불균형과 같은 문제는 큰 문제가 아니었다. 게다가 국유화된 토지로 원천적으로 개발이익이 환수되기 때문에 개발이익의 사유화로 인한 부작용이 크게 부각되지 않았으며, 개발이익 환수체계는 공동의 발전을 위한 과징중 하나로 자리 잡게 된 것이다.¹⁶⁾ 이와 함께 토지 및 개발이익 환수와 관련한 정책의 배경 및 적용 또한 한국과는 여러 가지 측면에서 차이를 보이고 있다. 싱가포르는 도시국가라는 특수성¹⁷⁾ 때문에 도시계획에서 도시와 농촌의 형평성에 대해서 고려할 필요가 없었다(Wong etc, 2004).

다음으로 양국의 개발이익 환수방법을 비교해 보면 다음과 같다. 한국의 경우 양도소득세와 같은 개발이익 환수의 기능을 갖고 있는 과세적 방법과 함께 각종 부담금 제도를 통해 개발이익을 환수하고 있다. 그러나 기존에 도입되었던 토지초과이득세가 많은 반발에 의해 폐지되었으

16) 싱가포르 인민행동당 정부는 민영화 등의 말로 시장중심 경제운용 논리를 빈번하게 피력하였지만 사실상 싱가포르 국가는 사회적 서비스와 인프라의 주된 공급자이자 최대 고용주이고 공공주택 계약 주체였다. 예컨대 1959년 독립 당시 싱가포르는 심각한 주택난을 겪고 있었는데, 주택개발청(HDB) 주도의 효과적인 주택정책의 결과 인구의 86%가 공공주택에 거주하게 되었다. 또 싱가포르 국가는 토지의 75%를 통제하고 그 나머지도 취득할 수 있는 능력을 갖게 되었다. 또한 국내 자본시장의 중요 행위자로서 GDP의 60%를 통제하게 되었다(박은홍, 2008).

17) 싱가포르는 660km²의 면적에 km²당 인구밀도가 6000명이 넘으며, 집약된 토지 이용으로 최고 60층에 이르는 건물이 시내에 있다(Yuen, 2004).

며, 각종 부담금 또한 과도하거나 중복 징수라는 비판에서 자유롭지 못하다. 이렇듯 사회적 논란도 많이 불러일으켜 아직도 제도의 정착에 어려움을 겪고 있으며, 주로 토지의 거래 및 개발시에 개발이익을 환수하는 우회적 방법을 사용하고 있다.

그러나, 싱가포르의 이와 달리 토지거래시에 과세하고 있지 않는 대신, 원천적으로 토지의 국유화 과정을 통해 환수하고 있다. 이는 독립 후 정치체제에서 비롯된 국가의 막강한 권한이 바탕이 되어 가능했던 것으로, 근본적으로 개발이익의 사유화 가능성을 차단하고 있는 것이다. 그리고, 나머지 일부 사유지에 대해서도 국가의 권한이 강력히 영향을 줄 수 있으며, 개발부담금, 재산세, 취득세, 등록세 등의 세금 형태로 또한 환수하고 있어 비교적 철저한 개발이익의 환수가 이루어지고 있다고 할 수 있다.

개발이익환수체계 내에서 개발부담금의 위상에 대해 비교해 보면 다음과 같다. 한국은 1990년대 초반 토지공개념이 도입된 이후 시행된 각종 개발이익 환수 수단 중 현재 유일하게 남아있는 것이 개발부담금제도이다. 특히 개발부담금은 「개발이익 환수에 관한 법」이라는 별도의 법률에 근거하여 운용되고 있으며, 순수한 의미의 부담금도 조세도 아닌 성

<표 5> 한국과 싱가포르의 개발이익환수체계 비교

| 비교기준 | 한국 | 싱가포르 |
|------------|---|--|
| 개발이익 환수 배경 | 많은 사유지 비율 부동산 투기 근절 지역균형발전 중시 | 많은 국유지 비율 강력한 정부 소규모 도시국가 |
| 개발이익 환수 방법 | 토지거래에 대한 세금 각종 부담금 부과 | 토지의 국유화 각종 세금 부과 |
| 개발부담금의 위상 | 대표적 개발이익 직접환수수단 별도법률(개발이익환수에 관한 법률) 제원 사용: 기반시설 확충 및 지역균형발전 | 대표적 자본이득환수를 위한 조세 수단 도시계획법에 포함 부수적인 목적: 도시관리 및 부동산 경기 조절 |

격을 갖고 있다. 특히 환수된 재원은 기반시설의 확충과 지역균형발전에 사용하도록 하여 개발이익 환수 이외에도 부수적인 목적을 갖고 있다.

싱가포르의 개발부담금제도는 많은 토지가 국유화되어 있는 상황에서 한국만큼 중요한 의미를 가지는 개발이익환수제도라고 할 수는 없지만, 대표적인 자본이득 환수를 위한 조세수단이라고 할 수 있다. 그러나, 별도의 법률을 갖고 있는 한국의 개발부담금과는 달리 일반적 도시계획의 내용을 담고 있는 「도시계획법」의 한 부분에서 정의되어 있다. 또한 자본이득 환수 외의 목적으로 도시의 밀도를 관리하거나 부동산 시장의 경기를 조절하기 위한 목적을 부수적으로 갖고 있다.

2) 개발부담금제 비교: 미시적 분석

한국과 싱가포르의 개발부담금제도를 비교분석하기 위해 먼저 환수수준에 대해 알아보면 다음과 같다.

한국의 개발부담금은 1980년대 말 심각한 부동산 투기와 땅값 급등, 1998년 외환위기, 2000년대 이후 정부의 부동산 시장에 대한 정책적 목적에 따라 부과 혹은 폐지, 부과율 축소 등을 반복하며 유연하게 적용되어 왔다. 처음 도입 당시 50%로 출발하여, 현재는 추정된 개발이익의 25%를 환수하는 것으로 시행되고 있으며 전국적으로 같은 부담률을 적용하고 있다.

싱가포르의 개발부담금은 도시계획변경허가로 인한 토지가치 상승에 대해 부과하는 부담금으로, 시장상황을 고려하여 매년 2회 정기적으로 부과율을 공표하고 있다. 싱가포르 국토개발부(Ministry of National Development)는 1985년 부동산경기가 침체되자 개발부담금 부과율을 70%에서 50%로 낮추었으며, 2007년에 부동산시장이 과열되자 부과율을 50%에서 70%로 다시 인상한 바 있다.

다음으로 개발부담금 부과대상에 대해 비교해보면 다음과 같다.

한국의 개발부담금 부과대상은 부과징수의 효율성을 위해 도시지역,

비도시지역, 대도시지역 등 각 지역별로 일정규모 이상의 개발에 대해서만 부과토록 하고 있다. 이 때문에 개발부담금 납부를 회피하기 위한 분할개발 등의 문제가 발생하여 이를 방지하기 위한 규정도 가지고 있다. 대상사업의 종류는 열거방식으로 법률에 명시되어 있으며, 이에 따라 명시되지 않은 사업이 부과대상에서 제외되는 경우도 발생하는 문제가 있다. 면제 및 감면대상은 개발의 공공성에 따르며, 주로 개발주체가 공공기관인지 여부에 의해 판단되고 있다.

싱가포르의 개발부담금 부과대상은 개발규모에 상관없이 모두 부과하고 있으며, 대상사업의 종류도 원칙적으로 계획허가가 주어진 모든 사업 중 자본이득이 발생한 사업들이 대상이 되고 있다. 이는 전국을 118개 지역으로 나누고, 고정부과율표에 따라 부과하는 방식으로 시행하고 있다. 따라서 개발부담금 부과대상을 규모로 판단하는 한국에서와 달리 싱가포르에서는 납부회피를 위한 분할개발과 같은 시도는 의미가 없다. 면제 및 감면대상은 한국과 마찬가지로 법률에 명시되어 있으며, 주로 개발의 공공성 여부에 따라 실시되고 있다.

개발부담금 부과·징수 절차에 대해 살펴보면 다음과 같다.

한국의 경우 개발부담금 부과시점은 개발사업 인가를 받은 날짜부터 준공인가일까지이고, 납부의무자는 사업시행자이다. 개발부담금의 부과 및 운영주체는 원칙적으로 국가이며, 따라서 국토해양부에서 담당해야 하지만 각 지방자치단체에 위임하고 있다. 한편, 부과된 개발부담금에 대해 이의가 있을 경우 신청할 수 있는 행정심판이나 심지어 소송까지도 다수 발생해오고 있다. 그 외 납부자들의 부담을 덜어주기 위해 연납 및 분납이 가능토록 하고 있다.

싱가포르의 개발부담금 부과시점은 개발계획이 최종승인되어 임시허가가 주어지는 시점이고, 납부의무자는 계획허가 신청자이다. 싱가포르 개발부담금의 부과 및 운영주체는 도시계획 및 보존에 관한 일체의 권한을 갖고 있는 국가개발부(Ministry of National Development) 산하 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority)이다. 법률적으로는 이의신청 절차가 확

< 표 6 > 한국과 싱가포르의 개발부담금제도 비교

| 비교기준 | 한국 | 싱가포르 |
|----------------|--|--|
| 개발이익 환수 수준 | 현재 부과율: 개발이익의 25% 정책 목적에 따라 부과취소와 재부과가 반복되어 왔음 | 현재 부과율: 자본이득의 70% 부동산 경기에 따라 부과율 조정 |
| 개발부담금 부과대상 | 일정규모 이상의 개발에 대해 부과 부과대상사업의 종류가 범람에 명시되어 있음 면제 및 감면: 개발의 공공성 여부에 따름 | 개발 규모에 상관없이 모두 부과 원칙적으로 계획허가가 난 모든 사업이 부과대상이 됨 면제 및 감면: 개발의 공공성 여부에 따름 |
| 개발부담금 부과·징수 절차 | 부과시점: 개발사업인가일~준공인가일 납부의무자: 사업시행자 부과 주체: 국토해양부에서 지방자치단체에 위임 행정심판, 소송 등의 이의신청이 많음 연납(3년 내), 분납(5년 내)이 가능 | 부과시점: 개발계획 최종승인일(입시허가) 납부의무자: 계획허가 신청자 부과 주체: 국가개발부(MND) 산하 도시개발청(URA) 이의신청 절차는 있으나 실적이 거의 없음 최장 5년까지 납부연기가 가능 |

보되어 있지만, 싱가포르는 명확한 금액을 부과하는 제도를 운영하고 있고, 개발부담금이 40년 이상 확립되어온 제도이며, 실익이 적기 때문에 실제로는 거의 발생하지 않고 있다고 한다. 싱가포르 역시 납부자들의 부담을 경감시켜주기 위해 일반적인 경우 최장 5년까지 연기할 수 있다. 또 한 가지 한국과 다른 점은, 개발부담금이 납부되거나 납부가 담보되지 않을 경우 계획허가를 내주지 않아 체납에 대한 우려가 적다는 점이다.

3) 개발부담금 산정 비교분석

한국과 싱가포르의 개발부담금 실제 산정방식은 기본 개념은 유사하나, 실제 계산은 매우 다른 형태를 나타내고 있다. 먼저 한국에서는 개발부담금을 산정하기 위해 지가를 판단하는 것이 중요하다. 드물게 매입가

격을 인정하는 경우도 있으나, 기본적으로는 공시지가에 따라 해당 필지의 비교표준지를 이용해 지가를 책정한다. 또한, 개발비용의 산정이 중요하다. 사업시행자가 제출한 개발비용 내역을 바탕으로 징수권자인 지방자치단체에서 이를 확인하는 작업을 통해 확정하고, 공제내용을 제외하여 개발부담금을 계산한다.

싱가포르에서는 기준 개발가치(Development Baseline)와 최대 개발가치(Development Ceiling)가 중요하다. 이는 과거(1958년, 1980년) 도시기본계획상 계획되어 있던 용도와 용적률보다 얼마나 더 추가적인 개발을 하는지에 따라 계산되어지는 것으로, 개발부담금 부과에 핵심을 이루고 있다. 이를 위해서는 미리 공표된 개발부담금 부과율표와 구역지도, 용도그림 등을 이용하는 것이 중요하다. 싱가포르의 개발부담금 산정은 개발비용과 같은 항목이 없으므로 한국에 비해 그 방식이 더 명확하여 시비가 발생할 여지가 적고, 사전에 개발부담금 액수를 예측하는 것이 용이하다.

4) 비교의 종합

이상에서 한국과 싱가포르의 개발부담금 제도에 대해 정책적 배경부터 제도 운영, 부담금 산정에 이르기까지 종과 횡으로 비교해 보았다. 그 결과 당연히 한국과 싱가포르는 국가의 규모나 경제적·사회적 여건, 역사적 맥락 등이 큰 차이를 보이고 있어서 직접 비교는 어렵다는 것을 알 수 있었다. 우선, 토지를 통한 불로소득으로 정의할 수 있는 개발이익을 환수해야 한다는 당위성에는 양국 모두 동의하고 있지만, 국유지가 많아 원천적으로 개발이익 환수가 원활한 싱가포르와 과도한 개발이익으로 부동산 투기가 성행하여 많은 문제를 야기시켜 온 한국과는 개발부담금 제도 자체를 바라보는 시각과 효과에 대한 기대에서 많은 차이가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 그러한 요소들을 세분화하여 비교 가능한 항목들을 비교해 봄으로써 한국의 개발부담금제도 개선에 대한 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

비교분석을 통해 양국 제도의 유사점도 발견할 수 있었다. 개발부담금 제도가 개발 또는 자본이득 환수에 중요한 역할을 하는 제도라는 점이다. 또한, 경기 등에 따라 부과율을 조정한다는 점과 공공성을 갖는 개발의 경우 부담금을 감면 또는 면제해 준다는 점이 공통적으로 발견되었다. 납부의무자가 실제 토지개발로 인한 이익을 향유하는 사람이라는 점과 납부연기 등이 가능하다는 점 등은 양국이 유사하게 나타났다.

비교분석을 통해 가장 뚜렷이 나타나는 차이점은, 싱가포르의 경우 개발부담금의 부과 및 징수기준이 되는 10개 용도별 개발허가대상과 118개 지역의 용도별 개발부담금 부과율표를 미리 정하여 공표하고 있다. 이를 통하여 통일된 개발부담금을 부과하고 있어 어떠한 개발사업자이던 사업 이전에 자신이 부담하여야 할 개발부담금을 사전에 판단이 가능하도록 하고 있다.

싱가포르 개발부담금제도의 핵심은 지역지구제와 용적률을 통한 토지이용 및 개발밀도에 따른 체계화된 개발부담금제를 통하여 개발이익환수시스템을 단순화하고 일원화하여 활용하고 있다는 것이다. 즉 토지가치의 증가유형을 몇 가지 유형으로 구분하여 매년 개발부과율표를 통해 개발행위의 유형에 따른 단위면적당 개발부담금을 사전에 고시함으로써 개발부담금제에 대한 일관성과 단순성을 유지하고 있다.

이와 함께 개발이익 환수수준도 현재 70%로 크게 높은 편이고, 부과 대상에 원칙적으로 모든 사업이 포함되어 대상여부에 관한 논란이 거의 없다는 점도 차이점이다. 따라서 싱가포르의 개발부담금제 실제 운영상으로도 이의신청이 거의 없다는 것이 정치적, 문화적 원인 외에도 제도 자체의 명확성과 단순함에 기인한 측면이 많다고 볼 수 있다.

따라서 우리나라에서도 개발부담금의 산정기준에 따른 갈등을 최소화하기 위해서는 싱가포르의 사례와 같이 개발부담금제도를 보다 단순화하고 체계화할 필요가 있다. 물론 싱가포르와 달리 우리나라의 경우 토지의 용도나 지역을 단순화하기 어려워 이의 기준이 매우 다양하고 복잡하게 나타날 수 있다는 한계가 있으므로 이에 대한 충분한 사전 검토가

반드시 필요하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 아직까지 개발이익 환수에 대한 국민적 인식이나 제도의 정착이 이루어지고 있지 않아 개발부담금제도의 불확실성, 예측불가능성에 대한 요인이 상당 수준 존재하는 상황이므로 이를 해결하는 방법으로 제도의 단순화, 체계화를 추진할 필요가 있다고 본다.

6. 결 론

토지개발을 통한 우발이익은 불로소득적 성격이 강하여 사회적으로 많은 문제를 야기시킨다. 이에 따라 세계 각국에서는 이익 환수를 위한 다양한 정책들을 시행하고 있다. 우리나라에서는 개발부담금 제도가 개발이익 환수를 위한 직접적이고 대표적인 수단으로 시행되고 있다. 그러나, 현재 개발부담금 제도는 개발이익환수수단으로서의 역할이 부족하다고 판단되며, 운영상 많은 어려움에 부딪히고 있다. 따라서, 본 연구에서는 개발부담금제도의 개선을 위해 선진 외국의 제도라 평가받고 있는 싱가포르의 개발부담금 운영 사례와 비교분석하여 결과를 도출하였다. 이러한 국제비교분석을 통해 우리나라 실정에 맞는 정책적 시사점을 도출하여 실제 제도운영의 효율화에 도움을 주고자 하였다.

이를 위해 우리나라에 개발부담금제도가 도입된 이래 현재까지 개발이익환수 체계에서 차지하는 위상을 재조명하고, 그동안 토지시장 및 시대적 여건이 변화하면서 개발부담금제도가 어떻게 변해왔는지 확인하였으며, 싱가포르 제도와 비교분석하여 개발부담금제도 운영 실태를 파악한 후 정책적 시사점을 제시하였다.

한국과 싱가포르의 개발부담금제도의 상황은 많이 달라서, 한국의 경우 개발부담금이 시행된 지 20년이 채 안되었고 그동안 제도 자체에 대한 논란도 끊임없이 있어왔던 반면, 싱가포르는 40년 이상 제도를 유지하면서 이제는 당연히 납부해야 하는 것으로 인식하는 등 완전히 정착된

모습을 보이고 있다. 따라서, 향후 한국의 개발부담금제도가 싱가포르와 같이 성공적으로 정착하기 위해서는 쉽고 간단한 개발부담금제의 시행으로 납부의무자의 개발비용 예측이 가능하도록 하고 징수주체인 공무원의 업무부담을 해소하며, 부담금의 객관성을 확보하여 효율적으로 제도운명을 해야 가능할 것으로 기대된다.

 Abstract

A Comparative Study on the Korean and
Singaporean Development Charge System

Suh Soon-Tak · Choi Myung-Shik

Since the windfall gain from land development is regarded as an unearned income, it causes a lot of problems in our society. Therefore, a variety of policies to recapture a windfall gain are being implemented in many countries, and Korea also has the development charge system as a direct and typical way of it. However, the development charge system of Korea has a bunch of limitations on recapturing windfall gains, and is confronted with several operational problems. In this sense, the aim of this paper is to get policy implications about the development charge system of Korea by comparing with the case of Singapore, which is commonly considered as one of the best cases in the world.

In order to achieve this goal, first of all, a comparative analysis about the background and methods of recapturing a windfall gain, and the institutional position of the development charge system is implemented in terms of the comprehensive windfall gain recapturing system. After this, we analyze the development charge system itself according to some specific criteria, and finally, we compare the methods of estimating development charge of two countries.

The result of this paper indicates that the development charge system needs to be simplified and be easier in order to let the system embed successfully in Korea like Singapore. To put it more concretely, the system can be managed effectively by making taxpayers be able to predict the exact cost of development, reducing the burden of collectors, and ensuring the objectivity of the charge. Therefore, it is expected that this paper has a role as a fundamental data for amendment of a relevant law and rearrangement of the development charge system in Korea.

Keywords: Recapture of windfall, Development gain, Development charge system, Comparative analysis

참고문헌

- 건설교통부. 2006. 「토지 관련 부담금제 개선방안 연구」.
- 국토해양부. 2008. 『개발부담금 업무편람』.
- 권오창. 2001. 「미국과 한국에서의 공공시설부담제도에 관한 비교법적 연구」. 경희대 대학원 박사학위논문.
- 기획재정부. 2008. 2007년도 부담금운용종합보고서.
- 김남욱. 2000. 「개발부담금제도에 관한 고찰」. 《토지공법연구》, 제10집, 157~179쪽.
- 김용창. 2003. 「개발이익 환수와 지역균형발전」. 《공간과사회》, 제20호, 한국공간환경학회. 52~83쪽.
- _____. 2010. 「개발이익 환수제도 운영과정의 법적 쟁점과 사법적 판단」. 《토지공법연구》, 제48집, 한국토지공법학회, 269~295쪽.
- 김정선 외. 2007. 「개발이익부담금의 중복성에 관한 연구」. 《부동산학보》, 제31집.
- 김형복 외. 2006. 「기반시설부담금 산정기준 마련을 위한 연구」. 건설교통부·한국토지공사.
- 나병삼. 1994. 「개발이익환수에 대한 실증적 연구: 택지개발지구 주변지역을 중심으로」. 단국대 대학원 박사학위논문.
- 류해웅 외. 1995. 「개발부담금제도의 개선방안 연구 중간보고서」. 국토개발연구원.
- _____. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 국토연구원.
- _____. 2005. 『토지법제론(제3판)』. 부연사.
- 박우서 외. 1981. 「개발이익환수의 제도적 기술적 장치와 영향에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 박은홍. 2008. 『동아시아의 전환-발전국가를 넘어』. 아르케.
- 서순탁 외. 2009. 개발부담금제도의 개선방안 마련을 위한 조사연구 중간보고서. 국토해양부.
- _____. 2004. 「개발부담금제의 문제점과 개선방안」. 토지의 공익성회복을 위한 개발이익 환수방안 포럼자료집. 새국토연구협의회.
- 서희을 외. 1998. 「개발부담금제의 평가와 향후 개선방안」. 《세무학연구》, 제11호, 325~359쪽.
- 이정전. 1988. 『토지경제학』. 박영사.
- 정희남 외. 2006. 「토지 관련 부담금제 개선방안 연구」. 건설교통부·국토연구원.
- 정희남·김승중·박동길·周藤 利一·W. McCluskey & O. Connellan. 2003. 「토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안」. 국토연구원.
- 지대식 외. 1992. 「개발부담금제도의 발전연구」. 국토개발연구원.
- 진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구」. 건국대 박사학

위논문.

하영주. 2008. 「개발이익환수제도의 위헌성에 관한 공법적 연구」. 단국대 대학원 박사학위논문.

Barrie Needham and Roelof Verhage. 1998. "The Effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is Important." *Urban Studies*, Vol.35, No.1, pp.25~44.

Eddie Chi-Man Hui, Vivian Sze-Mun Ho and David Kim-Hin Ho. 2004. "Land value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore." *Journal of Property Investment & Finance*, Vol.22, No.1, pp.76~100.

Leung, Y. K. 1987. "Development Land and Development Charge in Singapore." Butterworths: Singapore.

Malcolm Grant. 1999. Planning Obligations, Town and Country Planning Summer School. (<http://www.planningsummerschool.org/papers/pdfs/1999MM11.htm>).

Martim O. Smolka and David Amborski. 2000. "Value capture for Urban Development; An Inter-American Comparison." Lincoln Institute of Land Policy.

Kwame, A. D. 1999. "Utilization of urban residential land: a case study of Singapore." *Cities*, Vol.16, No.2, pp.93~101.

Phang S. Y. 1996. "Economic development and the distribution of land rents in Singapore: A Geogist implementation." *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.55, Issue.4, pp.489~501.

Wong Tai-Chee & Yap Lian-ho Adriel. 2004. "Four decades of transformation: land use in Singapore, 1960~2000." Eastern Universities Press.

Yuen, B. 2004. "Safety and dwelling in Singapore." *Cities*, 21(1), pp.19~28.

Singapore Land Authority(SLA) Annual Report 2008/09

싱가포르 도시계획법(Singaporean Planning Act)

Housing & Development Board(HDB) Annual Report 2008/09

<관련 웹사이트>

Ministry of National Development (<http://www.mnd.gov.sg/content.htm>)

Urban Redevelopment Authority (<http://www.ura.gov.sg>)

Singapore Statutes Online (<http://statutes.agc.gov.sg>)

논문접수일: 2010. 5. 7

논문수정일: 2010. 5. 22

게재확정일: 2010. 5. 29