

## 개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구\*

Estimation of Betterment Recapture Size  
and the Improvement of Betterment Charge Systems

안균오\*\* . 변창흠\*\*\*

개발부담금제도는 양도소득세와 함께 우리나라의 가장 대표적인 불로소득 환수 수단이다. 이명박 정부는 경제활성화와 과도한 세부담 완화를 목적으로 토지이용에 대한 규제를 완화하고 양도소득세의 세부담을 완화하는 조치를 연이어 발표하면서 발생하는 불로소득을 환수할 수 있는 장치는 무력화되고 있다. 본 연구에서는 개발이익의 환수수단으로서 개발부담금제도의 의의와 위상을 평가하고, 개발이익의 발생 규모와 환수 규모를 추정함으로써 개발부담금제도의 실효성 확대 방안을 제안하고자 한다. 개발이익을 최협의, 협의, 광의로 유형화하고 각 유형별로 환수수준과 환수율을 분석하고, 정치경제적인 요인으로 인해 개발부담금제도가 변화하면서 환수율이 어떻게 변화하였는지를 확인하였다.

연구결과, 1999년 이후 최근 10년간(1999~2008년) 개발이익환수의 환수수준은 매우 낮은 것으로 분석되었다. 이 기간 동안 발생한 개발이익의 규모는 총 2,130조 원인 반면, 개발이익의 환수 규모와 수준은 광의의 개발이익의 개념에 입각할 때 총 36.9조 원으로 1.7%, 협의의 개발이익의 개념에 입각할 때 총 8.4조 원으로 0.4%, 최협의의 개발이익의 개념에 입각할 때 총 1.8조 원으로 0.1% 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 사회적 형평성 강화와 토지의 효율적 이용을 제고하기 위해 개발부담금제도가 개편되어야 할 방향과 개선과제를 제시하고 있다.

\* 이 글은 2009년 5월, 대한민국토·도시계획학회 춘계산학협동학술대회에서 발표한 변창흠·안균오(2009)의 글을 수정·보완한 것이다.

\*\* 세종대학교 행정학과 박사 수료(주저자, an.gyoonoh@gmail.com)

\*\*\* 세종대학교 행정학과 부교수(교신저자, changbyeon@sejong.ac.kr)

주요어: 개발부담금, 개발이익, 개발이익환수제도, 개발이익환수율

## 1. 서론

### 1) 연구의 배경 및 목적

개발부담금제도는 양도소득세와 함께 우리나라의 가장 대표적인 불로소득 환수수단이다. 이명박 정부는 경제활성화와 과도한 세부담 완화를 목적으로 토지이용에 대한 규제를 완화하고 양도소득세의 세부담을 완화하는 조치를 연이어 발표하면서 개발은 급속하게 확대되는 반면, 이로 인해 발생하는 불로소득을 환수할 수 있는 장치는 무력화되고 있다. 사실 그동안 개발이익을 환수하는 수단으로 개발부담금제도와 양도소득세가 각각 부담금제도와 조세제도로 이원화되어 운영되어 왔지만, 개발이익을 어느 정도 환수해야 하며, 어느 시점에 어떠한 수단으로 환수하는 것이 바람직한가에 대해 사회적인 합의가 도출되지 못했다. 또한 이 제도들은 불로소득을 환수한다는 사회정의적인 차원이나 투기적 수요를 억제한다는 실용적인 차원보다는 개발을 억제하거나 민간에게 과도한 부담을 부과하는 규제로 인식되기에 이르게 되었다. 때문에 사회경제적인 여건이 변화하거나 집권 정당이 바뀔 때마다 양도소득세와 개발부담금의 부과대상이나 부과요율이 변화해 왔다.

개발계획이 발표되거나 공공개입이 이루어지면 많은 적든 지가는 상승하거나 하락하여 개발이익 또는 개발손실을 발생하게 된다. 개발행위가 외부경제효과를 가져오게 되어 대상 토지뿐만 아니라 그 주변지역의 토지 등의 가격에 영향을 미치기 때문이다. 이와 같이 개발로 인하여 발생한 토지 가격의 증가를 개발이익이라 하고, 이로 인하여 발생한 손실을 개발손실이라 한다(성소미, 2006). 자신의 투자활동을 통하여 발생한

개발이익이나 개발손실이 자신 스스로에게 귀속이 되어야 하는 것은 자본주의나 자유주의의 시장경제체제에 있어서 당연한 사회적 원리라고 할 수 있다. 문제는 자신이 직접 투자하거나 자신의 자산을 활용하지도 않았는데 사회적으로 합의할만한 수준을 넘어서는 과도한 개발이익이 발생할 때 그것을 환수해야 하는가, 또 어느 정도 환수해야 하는가이다.

토지소유자나 사업자의 노력이나 투자와 무관하거나 과도하게 발생한 개발이익을 환수하지 않는 경우 부동산을 본래적인 목적보다는 개발이익의 향유를 위해 이용하기 때문에 투기를 유발하여 부동산의 가격상승을 유발하게 된다. 또한 불로소득의 향유 여부에 따라 사회경제적 격차가 발생하여 사회적 갈등의 원인이 될 뿐만 아니라 근로의욕을 떨어뜨린다.

본 연구에서는 이러한 관점에서 개발이익의 환수수단으로서 개발부담금제도의 의의와 위상을 평가하고, 개발이익의 발생 규모와 환수 규모를 추정함으로써 개발부담금제도의 실효성 확대 방안을 제안하고자 한다. 개발이익을 최협의, 협의, 광의로 유형화하고 각 유형별로 환수수준과 환수율을 분석하고, 정치경제적인 요인으로 인해 개발부담금제도가 변화하면서 환수율이 어떻게 변화하였는지를 확인하여 시사점을 제공하고 자 한다.

## 2) 연구의 범위 및 방법

### (1) 연구의 범위

개발이익의 규모와 개발이익의 환수규모를 추정하기 위한 연구는 자료의 신뢰성과 일관성 등을 고려하여 최근 10년간(1999~2008년)의 실적을 대상으로 분석하였다.<sup>1)</sup> 이 결과를 1980년 및 1990년의 자료를 활용한 정희남 외(2003)의 연구와 비교하였다. 또한 본 연구에서 개발이익의 환

1) 현재 본 연구에서 사용되는 일부 통계가 2009년도 실적을 제공하지 않고 있어 기준년도를 통일하기 위하여 2008년 말을 기준으로 작성하였다.

수범위는 개발부담금제도의 성격을 고려하여 토지와 관련된 세제 및 부담금으로 한정하였다.

## (2) 연구의 방법 및 추정과정

개발이익의 규모 및 환수규모 등의 추정방법은 거시적 분석방법과 미시적 분석방법이 있다(정희남 외, 2003). 거시적 분석은 우리나라 전체의 토지가격 변화를 파악하여 개발이익 규모를 추계하고, 토지 관련 과세 및 각종 부담금 환수실적을 통해 개발이익의 환수 규모를 파악하는 방법이다. 반면, 미시적 분석은 실제 수행된 개별 개발사업 사례분석을 통하여 개발이익과 환수실적을 분석하는 방법이다. 그러나 개별 사례에 대한 자료를 구득하기가 어렵고, 개발이익의 규모는 입지별 사업내용별로 위낙 차이가 나기 때문에 일반화하기 어렵다는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 거시적 분석방법을 통하여 개발이익의 규모와 환수규모를 추정하였다. 이를 위해 다음과 같은 절차적 단계를 거쳤다.

첫째, 개발이익의 개념과 개발이익환수제도를 유형화하여 개발이익 환수규모를 추정하였다. 선행 연구와 조세 및 부담금제도의 변천과정을 검토하여 개발이익환수제도에 따른 환수수단을 종합적으로 검토한 후 개발이익의 개념을 최협의, 협의, 광의로 유형화하고 각 유형별로 개발이익의 환수규모를 추정하였다. 개발이익은 토지의 개발이나 주택 건설 등 개발단계에서 개별적으로 발생할 수도 있고 혼합되어 발생하는 경우도 있으나, 본 연구에서는 개발부담금제도의 개선방안과 관련된 연구의 특성상 토지의 개발에 따르는 개발이익만을 분석하였다.

둘째, 개별공시지가를 기준으로 개발이익 발생규모를 추정하였다. 개별공시지가는 「지가공시에 관한 연차보고서」의 개별공시지가 총액을 기준으로 하였다. 다만, 자료가 부족한 구간에 대해서는 지가변동률을 고려하여 추계한 자료를 사용하였다. 총지가는 개별공시지가의 대상토지를 전국토 면적으로 환산하여 산정하고, 개발이익은 다음 연도의 총지가에서 당해연도의 총지가를 차감하여 추계하였다.

셋째, 토지 관련 조세 및 부담금 징수실적을 기준으로 개발이익 환수 규모를 추정하였다. 토지 관련 조세는 취득단계, 보유단계, 이전단계로 구분되며, 각각의 단계에 따른 토지 관련 조세의 징수실적을 파악하여 조세를 통한 개발이익환수규모를 추정하였다. 또한, 개발부담금 등 토지 관련 부담금 징수실적을 분석하여 부담금 등에 의한 개발이익 환수규모를 추정하였다.

넷째, 개발이익 발생규모와 환수규모를 기준으로 개발이익 환수수준을 분석하고 환수율을 평가하였다. 개발이익 환수수준과 환수율은 앞서 개발이익환수제도의 유형화 결과에 따라 종합적으로 평가하였다. 또한, 개발부담금 제도변화에 따라 개발이익의 환수율이 어떻게 변화하는가를 평가하였다.

다섯째, 개발이익의 환수규모와 환수수준에 대한 연구결과를 분석하여 시사점을 도출하고, 이에 따른 개발부담금제도의 개선방안을 제시하였다.

## 2. 개발이익 환수의 의의와 선행연구 고찰

### 1) 개발이익과 개발이익 환수제도의 유형

#### (1) 개발이익의 구성요소

대부분의 개발이익관련 문헌들을 고찰해 보면 개발이익을 지가의 일반적 상승요인을 배제하고, 토지소유자의 투자에 의한 증가(A), 공공투자에 의한 증가(B), 토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가(C), 기타 사회·경제적 요인에 의한 증가(D)로 구분하여 최협의의 개발이익을 B, 협의로는 B+C, 광의로는 B+C+D로 보고 있는 것이 일반적이다(이주희, 1988).

개발이익의 개념과 환수의 대상이 되는 개발이익은 토지소유자의 직접 투자부분을 제외한 이득 중 ① 공공에 의한 증가 → ② 토지이용계획

의 결정 및 변경으로 인한 증가 → ③ 기타 사회·경제적 요인에 의한 증가분으로 확대되어 오는 추세이다. 토지가격에 영향을 미치는 세 가지 요인들을 활용하여 개발이익을 최협의, 협의, 광의로 구분한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 지가변동요인과 개발이익 개념의 확대 추이

구분	지가변동요인	개발이익의 개념		
		최협의	협의	광의
토지가치 증가	토지소유자의 투자에 의한 증가	×	×	×
	공공투자에 의한 증가	○	○	○
	토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가	×	○	○
	기타 사회·경제적 요인에 의한 증가	×	×	○

출처: 정희남·김승중·박동길 외(2003); 성소미(2006)

개발부담금을 규정하고 있는 「개발이익환수에 관한 법률」에서는 개발이익의 정의를 ① 개발사업의 시행이나 ② 토지이용계획의 변경, ③ 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분으로 규정하고 있다(법 제2조). 이 점에서 볼 때 현재의 개발이익의 환수에 관한 법률에서는 협의의 개발사업시행이나 토지이용계획뿐만 아니라 포괄적인 지가상승 요인인 사회경제적 요인까지 포괄하고 있기 때문에 광의의 개발이익 개념에 입각하고 있음을 알 수 있다. 다만, 법에서 규정한 개발이익을 환수할 수 있는 수단으로는 개발부담금만 규정하고 있기 때문에 결과적으로 법률에서 광의로 규정한 개발이익을 최협의의 방식으로 환수하고 있는 것과 같다.

(2) 개발이익 환수제도의 유형

개발이익 환수제도의 유형화는 기존의 많은 연구에서 시도해 왔으나,

류해웅·성소미(1999)의 연구가 가장 대표적이다. 이 연구에서는 개발이익을 최협의와 협의, 광의로 유형화한 후 개발이익의 환수제도를 환수의 방법(과세적 방법과 비과세적 방법), 개발이익의 실현 여부, 환수의 대상범위 등으로 구분하여 적용하고 있다. 정희남 외(2003)와 성소미(2006)의 연구에서는 기존의 유형 구분에 그동안의 제도 변화를 반영하고, 개발이익 환수방법을 조세제도와 부담금제도로 구분하여 <표 2>와 같이 유형화하였다.

본 연구에서는 선행 연구를 참조하여 개발이익환수제도의 유형을 최협의, 협의, 광의로 구분하고, 유형별로 환수수단을 조세제도와 부담금제도, 기타로 구분하여 배치하였다. 최협의의 개발이익은 주로 유형적 개발로 인해 발생하는 것으로 보고 각종 부담금을 통해 환수하는 반면, 협의의 개발이익은 토지의 용도변경 등 무형적 개발로 인해 발생하므로 용도변경 등에 수반되는 세제와 부담금을 통해 환수한다. 광의의 개발이익

<표 2> 개발이익환수제도의 구성

구분		개발이익환수의 유형			
발생유형	발생요인	조세제도	부담금제도		기타
			수익환수형	시설부담형	
최협의	유형적 개발	-	개발부담금 기반시설부담금 수익자부담금	학교용지부담금 광역교통시설 부담금 과밀부담금 기반시설부담금	공공용지 감보 개발이익 배제(수용) 기부채납
협의	무형적 개발	간주취득세	농지전용부담금(폐지) 산지전용부담금(폐지) 농지조성비 대체산림자원조성비	-	-
광의	사회 경제요인	투기억제세(폐지) 양도소득세 토지초과이득세(폐지)	-	-	-

출처: 정희남·김승중·박동길 외(2003); 성소미(2006)

< 표 3 > 개발이익환수제도의 유형화와 환수수단

구 분		최협의	협의	광의	
발생요인		유형적 개발	무형적 개발	사회경제적 요인	
환수 수단	조세 제도	-	간주취득세	양도소득세 주민세 양도소득 등 법인세(특가세) 상속세 증여세 자산재평가세	
	부 담 금 제 도	수 의 환 수 형 식	개발부담금 기반시설부담금 개발제한구역훼손부담금 재건축부담금 수익자부담금	농지보전부담금 (구,농지부담금) 대체초지조성비 대체산림자원조성 비(구,산지부담금)	-
		시 설 부 담 금 형 식	학교용지부담금 광역교통시설부담금 과밀부담금 교통유발부담금 기반시설부담금	-	-
	기타	공공용지 감보 개발이익 배제(토지수용시) 기부채납	-	-	

- 주1) 농어촌특별세는 취득세의 10%, 종합부동산세의 20%를 부담하며, (지방)교육세는 등록세의 20%, 종합토지세와 재산세의 20%를 부담하고, 또한 주민세는 양도소득세의 10%를 부담하고 있다.
- 주2) 수익자부담금은 개별 법령에 의한 원이자부담금(관광시설, 수도법, 하수도법, 도로법, 물류단지 등), 생태환경 개선관련 부담금 및 보전협력금 등과 지하수이용부담금 등이 있다. 또한 시설부담금제에는 집단에너지공급시설 건설비용부담금과 도시개발구역 밖의 도시개발시설 설치부담금, 물류단지 개발 등의 시설부담금 등이 있다.
- 주3) 양도소득 등의 법인세는 과거 법인세특별부가세로 법인의 토지 등 양도자산에 대한 법인세를 의미한다.
- 주4) 농지전용부담금(농지조성비)과 산지전용부담금은 각각 농지보전부담금과 대체산림자원조성비로 각각 통합·폐지되었으며, 과거 활용되었던 개발이익환수 수단인 투기억제세와 토지초과이득세는 폐지되었다.

은 사회경제적 요인에 의해 발생하기 때문에 양도소득세와 같은 조세를 통해 환수한다.

## 2) 개발이익환수의 의의

근대사회의 헌법에서 재산권은 천부적 인권이라 하여 신성불가침의 것으로 생각하였으나, 20세기에 들어서 재산권의 절대성은 변화하기 시작하여 바이마르헌법은 재산권의 상대성을 최초로 선언하게 되었다.<sup>2)</sup> 서구국가나 대부분의 선진국에서도 정도의 차이는 있지만 재산권의 사회적 제약성을 천명하고 있으며, 우리나라 헌법(제23조)에서도 원칙적으로 재산권을 인정하면서도 다른 한편으로는 재산권에 대한 규제와 제한을 인정하고 있다.<sup>3)</sup>

일찍이 밀(J. S. Mill)처럼 고전학과 경제학에서는 오늘날의 불로소득에 해당하는 개념으로서 당해 재산소유에 따른 어떤 지출도 없이 가치가 증가하는 것을 자연적 가치증가(uneared increment)로 개념화하였다. 이러한 사고의 연장선상에서 개발이익을 일반적으로 토지소유자가 아닌 다른 행위로부터 발생한 토지가치의 증가, 즉 지역사회가 창출한 토지가치의 증가, 계획인·허가 또는 하부구조의 공급 및 기타 환경적 편익과 같은 적극적인 공공행위를 통한 토지가치의 증가, 인접하는 토지 사이의 조화롭지 못한 토지이용 제한 및 개발제한의 부과처럼 소극적 행위에 의한 토지가치의 증가로 인식하고 있다. 이러한 주장의 영향력은 러시아가 민영화, 사유화, 시장경제 체제를 도입하려고 할 때 토빈, 솔로, 모딜리아니와 윌리엄 비크리 등 노벨경제학상 수상자 4명을 포함한 미국의 저명 경제학자 30명이 토지의 사유화에 반대하는 토지의 공공임대제를 제시한 것에서도 찾을 수 있다.<sup>4)</sup>

2) 바이마르헌법 제153조에서는 “① 소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 소유권은 의무를 수반한다. 소유권의 행사는 동시에 공공복리에 이바지하여야 한다”고 규정한다.

3) 우리나라 헌법 제23조에서는 “① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있다.

개발이익과 관련한 연구의 또 다른 큰 흐름은 개발이익환수제도의 이론적 근거 및 제도의 실무적 운용에 관한 연구들이다. 토지시장 및 토지이용규제에 대해서는 일반적으로 주류경제학과 도시계획학, 공법학 사이에는 입장이 완전히 다르다고 할 수 있다(김용창, 2010). 전자의 경우는 개인선호모형에 입각하여 토지시장 및 규제에 대해 공적개입의 후생경제학 또는 거래비용 경제학 관점에 입각하여 개입의 시장비효율성을 강조하고 있다. 반면 후자는 주류경제학적 접근이 행위주체의 실제적 환경에 해당하는 제도적 관계를 충분히 분석하지 못하고 있으며, 공간 또는 토지이용의 지속가능성을 고려하지 않는 ‘비이성적 욕망의 충족’을 정당화시키는 방법에 불과하다고 본다. 일반적으로 토지이용 및 도시계획은 가치 있고 필요한 활동이며, 토지소유자의 독점적 지위에 대한 대응정책 등을 통해 긍정적인 경제적 결과를 낳는다고 본다.<sup>5)</sup>

이와 같이 토지에서 발생한 개발이익의 일부를 사회로 환수하는 정당성에 관해서는 여러 차원에서 찬반 논란이 있으며, 특히 사회적 형평성과 토지이용의 효율성이라는 측면에서 논의되어 왔다. 다만, 이러한 논의는 토지가 자연적으로 존재하는 유한한 자원이라는 특성 등 다양한 요인을 고려하여 다른 재산권과 달리 공공성과 사회성이 강조된다는 다음과 같은 측면에서 개발이익 환수의 필요성과 정당성이 인정되어 왔다(정희남 외, 2003).

① 토지소유자의 노력 없이 발생한 불로소득적 이익을 사회에 환원함으로써 사회적·분배적 경제정의를 실현한다. ② 불로소득을 환수하여 개발이익에 대한 기대심리를 제거함으로써 투기를 억제하여 지가를 안정시키고 토지자원의 효율적 이용을 촉진한다. ③ 공공기반시설의 설치에

4) Barker, Kate, 2004; 2005; Plimmer, Frances and McGill, Greg, 2003; Stamp, J. C., 1915: 165~174; 이정우, 2007: 5~40; 김용창, 2010: 269~295.

5) Cheshire, Paul, C and Sheppard, Stephen C., 2004: 619~637; Grves, Philip E., 2003: 191~198; Barker, Kate, 2006: 3~4; Raymond, Y. C., 1998: 1377~1392; 김용창, 2010: 269~295.

따른 편익에 상응하여 설치비용을 일부 부담케 하는 것이 사회정의에 부합한다.

헌법재판소에서도 개발이익환수제도에 관하여 “오늘날 토지문제의 핵심으로 되어 있는 토지투기와 토지소유의 편중현상에 대처하여, 토지 개발사업 등으로 인하여 지가가 상승함으로써 생기는 개발이익을 국가가 환수하여 불로소득을 방지하고, 개발이익에 대한 기대심리를 제거함으로써 토지에 대한 투기를 방지하여 경제정의를 실현하며, 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위하여 마련한 제도”라고 판시한 바 있다.<sup>6)</sup>

### 3) 선행연구의 고찰 및 차별성

개발이익 환수의 정당성 확보, 개발이익 환수 규모 및 토지가치세의 부과 등을 위해서는 실제로 발생하는 개발이익을 추계하고, 토지가치 및 개발가치를 평가하는 실무 작업이 필요하다. 그러나 토지는 시장거래가 활발한 재산이 아니기 때문에 구체적인 규모는 사용하는 가치개념 및 가치평가방법, 가정 및 전제조건, 환수대상 시점 등에 따라 달라지고, 많은 논란을 유발하고 있다. 그리고 추계과정에서 화폐의 시간적 가치를 고려하는 할인현금흐름분석법(DCF)을 적용하는가 여부에 따라서도 규모가 달라지기 때문에 개발이익의 발생규모를 단순 비교하는 것은 많은 문제를 낳는다. 이러한 한계에도 불구하고 용도지역 변경 등 개발이익 발생 원인 및 개발사업 유형에 따른 개발이익을 측정하려는 연구가 많으며, 발생한 개발이익의 사업관련 행위주체별 분배구조에 대한 연구 또한 많이 이루어지고 있다(김용창, 2010).<sup>7)</sup>

6) 헌재 1998.6.25. 선고 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5,10(병합) 결정 (정희남 외, 2003에서 재인용).

7) Jones Lang Lasalee(2004), HM Treasury(2005), Barker, Kate(2004: 25~44), 이 제경(2009), 진정수(1999), 김용창(2006) 외 다수의 국내 문헌이 있으며, 이와

특히, 본 연구에서 채택한 개발이익환수제도나 개발부담금제도에 대한 개선방안과 관련한 연구는 크게 세 가지 접근방법에서 수행되어 왔다고 할 수 있다. 먼저, 개발이익환수 개선방안에 대한 포괄적·개념적 논의에 대한 접근방법으로 주로 개발부담금제도가 운용되지 않았던 1980년대의 선행 연구에서 나타나고 있다(조석진, 1987; 윤영하, 1989).

다음으로 개발부담금제도의 개선방안에 대한 연구로 1990년대 개발부담금제도가 시행된 이후 또는 2006년 재부과 시행이전의 선행 연구에서 개발부담금제도의 부과 및 징수실적 등 제도자체의 실태분석을 기초로 제도의 개선방안을 연구하였다(지대식·최혁재, 1992; 서희열·김상철, 1998; 이용익, 1998; 김영학, 1999; 오창석, 2004; 박승주, 2007).

마지막으로 개발이익 환수수단으로서 개발부담금제도의 실태 분석을 통하여 개발부담금제도가 가지는 문제점을 분석하여, 전반적인 개발이익환수제도의 실효성을 제고하기 위한 방안을 제시한 연구로 주로 IMF 이후 2000년대의 선행 연구에서 나타나고 있다(이진하, 1994; 정희남 외, 2003; 백인길, 2005; 임윤수, 2006; 설지욱, 2007).

다양한 관점에서 선행 연구가 진행되어 왔지만, 나름대로의 한계를 가지고 있다. 먼저, 개발이익환수제도의 포괄적·개념적 논의에 관한 연구는 개발부담금제가 시행되기 이전의 연구로 개발이익환수를 위한 실질적인 개선방안이라기보다는 개발이익 환수를 위한 제도적인 도입의 필요성만을 제시하고 있다. 다음으로 개발부담금제도의 개선방안에 대한 연구는 단순히 개발부담금제도 개선방안에만 편중되어 있어 전체적인 개발이익환수 관련제도들과의 연계적 관점이 부족하다는 한계가 있다. 마지막으로 최근의 연구성과는 개발부담금제도의 실태분석과 개선방안을 통한 개발이익환수제도의 포괄적인 논의가 이루어지고 있다는 점에서 본 연구와 유사한 측면이 있으나, 현재 시점에서 다양하게 변화된 개발이익 환수수단을 반영하지 못하였다는 한계가 있다.

---

관련해서는 김용창(2010: 278)의 주석을 참고하라.

본 연구는 토지에서 발생한 개발이익과 개발이익환수제도를 연구·분석한다는 측면에서 최근의 선행 연구들과 같은 맥락을 가지고 있다. 다만, 본 연구는 다음과 같은 측면에서 선행 연구와 차별성이 있다고 하겠다.

첫째, 시대적 환경의 변화에 따른 차별성이다. 개발부담금제도가 도입된 이후 부과중지, 재부과 등의 과정을 거치면서 사회적 환경은 다양하게 변화하였다. 본 연구는 이러한 사회적 여건을 반영하여 개발부담금제도의 개선방안을 제시하고 있다.

둘째, 개발이익 환수수단의 구체성에 대한 차별성이다. 선행 연구 중 정희남 외(2003), 백인길(2005), 임윤수(2006) 등의 연구가 본 연구와 유사한 연구방법론을 제시하고 있다. 하지만, 개발이익 환수수단의 구체성에서 한계가 있으며, 최근의 개발이익 환수와 관련된 제도변화가 커서 이를 반영할 필요가 있다. 본 연구에서는 최근까지의 제도 변화를 반영하여 보다 구체적인 정보에 기초하여 개발이익의 환수규모를 평가하고 이를 기초로 개발부담금제도의 개선방안을 제시하고 있다.

셋째, 선행 연구가 개발부담금제도의 운용실태 분석에 초점을 맞추고 있다면, 본 연구는 운용실태와 개발부담금제도의 변화과정을 연계하여 제도의 실효성을 평가하고 있다. 이를 통해 개발부담금제도가 가지는 한계를 분석하여 전반적인 개발이익환수제도와 구체적으로 개발부담금제도의 개선방안에 대해 논의하고 있다.

이를 종합해 볼 때, 본 연구는 개발부담금제도의 체계적 운용과 개발이익 환수수단으로서 제도의 실효성 제고방안을 모색한 연구로서, 선행 연구와는 연구배경, 연구목적, 연구방법 측면에서 차이를 가지고 있다고 할 수 있다.

### 3. 개발이익 환수규모 추정과 환수율 평가

#### 1) 개발이익 발생규모 추정

본 연구에서는 전체적인 조세 및 부담금 징수규모를 파악하기 위하여 토지 관련 단계별 조세제도의 징수규모를 함께 분석하여 개발이익환수 제도의 운용실태를 분석하고 있다. <표 4>에서 알 수 있듯이 개발이익 발생규모는 1980년과 1990년의 경우 정희남 외(2003)를 준용하여 추정하였으며, 본 연구에서는 그 이후부터 최근 10년간(1999~2008년)의 개발이익 발생규모를 분석하였다.

1980년도에 공시지가를 기준으로 평가한 지가총액(총지가)은 135조 원

<표 4> 지가총액 및 개발이익 추이(단위: 10억 원)

구분	1980	1990	2000	2002	2004	2006	2008	증가분(*)	
국민총생산(GDP)	39,110	191,383	603,236	720,539	826,893	908,744	1,026,452	477,447	
지 가	공시지가	122,047	1,058,392	1,277,413	1,354,533	1,829,707	2,298,437	3,226,727	1,993,824
	총 지 가	134,668	1,167,834	1,410,709	1,486,089	2,007,279	2,525,743	3,486,054	2,110,394
	개발이익	15,729	240,340	19,728	206,717	383,371	645,756	19,650	2,130,045
	조정지가	82,598	775,481	895,535	935,896	1,262,545	1,675,936	2,116,162	1,239,776

출처 1) 국민총생산(GDP): 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국내총생산(명목기준); 국민총생산은 2005년 기준으로 통계기준이 변경됨에 따라 선행 연구(국토연구원, 2003)의 수치와 다소 차이가 발생하고 있다.

2) 지가: 1980년, 1990년은 선행연구(국토연구원, 2003)의 내용을 활용하였으며, 1998년 이후는 각년도 지방세정연감(행정안전부), 각년도 지가(부동산가격)공시에 관한 연차보고서(국토해양부), e-나라지표 등의 자료를 참고하여 재구성하였다.

주 1) 공시지가: 지가(부동산가격)공시에 관한 연차보고서 상 개별공시지가 총액

2) 총지가: 개별공시지가 대상토지를 전국토 면적으로 환산한 지가 (전국토면적은 e-나라지표의 통계활용)

3) 개발이익: 다음 연도의 총지가에서 당해 연도의 총지가를 차감한 지가

4) 조정지가: 개별공시지가 대상토지를 종합토지세 과세대상 면적으로 환산한 총지가 (2005년 이후에는 종합토지세가 재산세로 통합됨에 따라 재산세(토지분)과 종합토지세 과세대상 면적을 합산하여 환산하였다.)

5) 증가분(\*)은 1999년 대비 2008년 시점의 단순 증가분을 의미한다. 단, 개발이익은 최근 10년간의 합산분을 의미한다.

이었지만, 1990년 1,168조 원, 2000년 1,411조 원, 2008년 3,486조 원으로 증가하였다. 다음 연도의 총지가에서 당해연도의 총지가를 차감하여 계산한 개발이익은 1980년 16조 원에서 1990년 240조 원, 2000년 20조 원, 2007년 297조 원으로 계산되었다. 2008년의 경우 세계경제위기로 인해 지가가 하락함으로써 개발이익 규모가 다시 20조 원 수준으로 낮아져 토지시장 및 부동산시장의 여건 변화로 개발이익의 규모가 크게 변화하고 있음을 보여주고 있다. 이 분석 결과 1999~2008년까지의 최근 10년간 발생한 개발이익의 규모는 총 2,130조 원에 달하는 것으로 나타났다.

## 2) 개발이익 환수규모 추정

공시지가제도 등 지가관련 정보체계 구축 및 현실화, 종합토지세와 재산세과세의 통합, 종합부동산세의 도입, 각종 부담금제도 운용의 강화 등에 따라 토지에서 발생하는 개발이익환수의 규모는 꾸준히 개선되고 있다. <표 5>에 나타난 바와 같이 토지에 대한 제반 조세의 징수규모는 1980년 3,210억 원에서 1990년 2조 4,820억 원, 2000년 8조 5,450억 원으로 26.6배 증가하였으며, 2008년에는 13조 5,310억 원으로 1980년 대비 42.2배 증가하였다. 제반 부담금을 통한 징수규모 역시 1990년 1,570억 원에서 2000년 5,170억 원으로 3.3배, 2008년 1조 7,940억 원으로 1990년 대비 11.4배가 증가하였다.

조세와 부담금을 합친 전체 징수규모는 1980년 3,210억 원에서 1990년 2조 6,390억 원으로 8.2배, 2000년 9조 620억 원으로 28.2배, 2008년 15조 3,250억 원으로 28년간 47.7배가 증가하여 연평균 약 1.7배씩 증가하였다.

조세와 부담금을 통한 개발이익환수 규모를 앞서 제시한 개발이익의 유형화에 따라 추정하기 위하여 우선 각 개념에 해당되는 개발이익환수 제도를 적용하였다. 우선, 최협의의 개발이익환수제도에는 개발부담금과 개발제한구역 훼손부담금이 해당된다. 반면, 협의의 개발이익환수제도에

<표 5> 토지 관련 조세 및 부담금 징수규모(단위: 10억 원)

구분		1980	1990	2000	2002	2004	2006	2008	누계(*)
취득과세	취득세	66	438	1,606	2,633	2,875	2,303	1,653	22,136
	농어촌특별세	7	44	160	263	287	230	165	2,209
	등록세	44	455	1,967	3,410	3,255	2,110	1,931	24,870
	(지방)교육세	9	91	393	682	651	422	386	4,972
	소계	125	1,028	4,126	6,988	7,068	5,065	4,135	54,187
보유과세	종합부동산세	-	-	-	-	-	1,196	1,483	4,788
	농어촌특별세	-	-	-	-	-	239	296	956
	종합토지세	75	448	1,365	1,458	2,114	16	-	9,383
	재산세(토지)	-	-	-	-	-	1,661	2,469	7,457
	교육세	15	90	273	291	422	335	493	3,364
	도시계획세	29	146	468	505	709	607	935	5,985
	소계	119	684	2,106	2,254	3,245	4,054	5,676	31,933
이전과세	양도소득세	68	626	1,400	1,751	2,609	1,347	2,012	16,849
	주민세	6	62	140	175	260	134	201	1,681
	양도소득법인세	-	-	105	149	-	4	111	667
	상속세	2	78	306	251	368	347	574	3,562
	증여세	-	-	297	363	841	735	822	5,644
	자산재평가세	-	4	65	-	-	-	-	175
소계	76	770	2,313	2,689	4,078	2,567	3,720	28,578	
부담금	개발부담금	-	23	24	47	77	137	127	861
	GB훼손부담금	-	-	1	54	104	168	117	897
	농지보전부담금	-	132	182	374	449	466	1,413	5,034
	농지전용부담금	-	-	259	-	-	-	-	785
	산림자원조성비	-	2	27	51	81	87	136	699
	산림전용부담금	-	-	22	-	-	-	-	65
	대체초지조성비	-	-	2	1	1	3	1	16
	소계	-	157	517	527	712	861	1,794	8,357
합계	토지조세 총계	321	2,482	8,545	11,931	14,391	11,686	13,531	114,698
	토지 관련 부담금	-	157	517	527	712	861	1,794	8,357
	합계	321	2,639	9,062	12,458	15,103	12,547	15,325	123,055

출처: 선행연구(국토연구원, 2003), 각 년도 지방세정연감(행안부), 국제통계연감(국제청), 부담금운용종합보고서(기재부)

- 주 1) 누계(\*)는 최근 10년간(1999~2008)의 총합계를 의미한다.  
 2) 등록세는 (토지분취득세(토지분취득세+건축물(2005년부터 일반건축물+주택)취득세) 비율로 산정하였다.  
 3) 종합부동산세는 2005년 종합부동산세법에 의해 부과가 시작되었다.  
 4) 종합토지세는 2005년부터 재산세와 통합되어 (종합토지세+재산세(토지분)으로 산정하였다.

- 5) 농어촌특별세는 취득세와 종합부동산세의 20%, (지방)교육세는 등록세와 종합토지세(재산세)의 20%, 주민세는 양도소득세의 10%인 가산세이다.
- 6) 양도소득세와 양도소득법인세는 2004년까지 취득세에 대한 토지분의 비율로, 2005년 이후는 전체 양도소득 중 토지분 양도소득의 비율로 산정하였다.
- 7) 양도소득법인세(토지 등 양도소득에 대한 법인세)의 경우 2004년 이후 부과하였으나, 2004년과 2005년에는 미발생하였으며, 2006년 이후 일부 발생하였다. 2003년 이전에는 법인세특별부가세로 관리되었다. 선행연구(국토연구원, 2003)에서는 종합인세를 토지분에 대한 취득세의 비율로 산정하였으나, 전체 법인세의 적용은 부적절(자료사용의 오류로 판단됨)하므로 양도소득법인세(2003년 이전 특별부가세)의 결정세액만을 적용하여 산정하였다. 또한, 1980년과 1990년의 특별부가세는 자료의 미확인으로 반영하지 않았다.
- 8) 자산재평가세는 선행 연구(국토연구원, 2003)의 자료를 인용하였으며, 2002년 이후 적용을 배제하고 있다.
- 9) 상속세와 증여세는 각 세액을 (토지분 상속 및 증여재산가액) / (상속 및 증여재산가액 총액)의 비율로 산정하였다.
- 10) 택지소유상환부담금은 1995년~1998년 사이에, 토지초과이득세는 1991~1993년에만 발생하여 본 표에서는 반영되지 않았다.
- 11) 부담금 중 개발부담금 1990년, 개발제한구역 훼손부담금 2000년, 대체초지조성비는 1992년부터 각각 부과하였으며, 농지 및 산지전용부담금은 2002년부터 각각 농지보전부담금과 대체산림자원조성비로 통합·폐지되었다. 농지전용 부담금과 산지전용부담금은 선행 연구(국토연구원, 2003)의 실적을 인용하여 적용하였다.

는 농지보전부담금(농지전용부담금)과 대체산림자원조성비(산림전용부담금), 대체초지조성비 등이 포함되며, 광의의 개발이익환수제도에는 양도소득세 등 이전단계에서의 조세제도가 포함된다고 할 수 있다.

이러한 기준에 의해 각 유형의 개발이익 환수 규모를 계산한 결과, <표 6>에서 보듯이 최협의의 개발이익 환수규모는 1990년 230억원에서 2000년 250억 원, 2008년 2,440억 원으로 약 10.6배(1990년 대비) 증가하였으며, 협의의 개발이익 환수규모는 1990년 1,570억 원에서 2000년 5,170억 원, 2008년 1조 7,940억 원으로 약 11.4배(1990년 대비), 광의의 개발이익 환수규모는 1980년 760억 원에서 1990년 9,270억 원, 2000년 2조 8,300억 원, 2008년 5조 5,140억 원으로 약 72.5배(1980년 대비) 증가한 것으로 나타났다. 이 규모는 1980년 이후 연평균 약 2.6배 증가한 것으로 전체 토지 관련 조세 및 부담금 징수규모보다 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다.

&lt;표 6&gt; 개발이익환수제도 유형별 개발이익 환수규모(단위: 10억 원)

구분	1980	1990	1998	2000	2002	2004	2006	2008	1999~2008
최협의	-	23	145	25	101	181	305	244	1,758
협의	-	157	470	517	527	712	861	1,794	8,357
광의	76	927	3,142	2,830	3,216	4,790	3,428	5,514	36,935

주1) 최협의: 개발부담금, 개발제한구역 훼손부담금

주2) 협의: 최협의+기타부담금

주3) 광의: 협의+조세(양도소득세 등 이전과세)

### 3) 개발이익 환수수준 및 환수율 추정

개발이익은 토지시장 및 부동산시장의 여건 변화에 따라 개발이익 발생규모에는 연차별로 큰 차이가 있는 것으로 분석되고 있으며, 이에 따라 개발이익 환수규모 또한 큰 폭으로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 다만, 이러한 개발이익환수를 위한 법·제도적 개선에도 불구하고 전체 개발이익의 발생규모에 비하여 개발이익 환수규모 비율은 아직까지 미미한 것으로 분석된다. <표 7>에서 알 수 있듯이 1999년 이후 최근 10년간(1999~2008년) 발생한 개발이익의 규모는 총 2,130조 원이었던 반면, 개발이익의 환수는 광의의 개발이익 환수규모가 총 36.9조 원으로 환수수준이 1.7%, 협의의 개발이익 환수규모는 총 8.4조 원으로 0.4%, 협의의 개발이익 환수규모는 총 1.8조 원으로 0.1% 수준에 그치고 있다. 다만, 2008년의 경우에는 세계금융위기로 인해 공시지가가 하락하여 공시지가 평가에 의한 개발이익 발생규모가 낮아진 관계로 광의의 개발이익 환수수준이 28.1% 수준에 이르고 있다. 하지만 개발이익 환수금액은 전년도의 과세분액이 징수된 측면이 많다는 점을 고려할 때 2009년 혹은 2010년에는 개발이익 환수수준이 더욱 낮아질 것으로 판단된다.

본 연구에서는 개발이익의 발생을 공시지가를 기준으로 추계하였는데 공시지가가 시장가격 대비 80% 내외의 수준임을 감안하면, 전체 조세

&lt;표 7&gt; 개발이익 발생 및 환수규모(수준) 추이(단위: 10억 원)

구분	1980	1990	2000	2002	2004	2006	2008	1999~2008
개발이익 발생규모	15,729	240,340	19,728	206,717	383,371	645,756	19,650	2,130,045
개발 이익 환수 수준	최협의 (환수율)	-	23 (0.1%)	101 -	181 -	305 -	244 (1.2%)	1,758 (0.1%)
	협의 (환수율)	-	157 (0.1%)	517 (2.6%)	527 (0.3%)	712 (0.2%)	861 (0.1%)	1,794 (9.1%)
	광의 (환수율)	76 (0.5%)	927 (0.4%)	2,830 (14.3%)	3,216 (1.6%)	4,790 (1.2%)	3,428 (0.5%)	5,514 (28.1%)

및 부담금의 징수규모는 물론 실제 개발이익의 환수수준은 이보다 더욱 낮아질 수밖에 없다고 할 수 있다. 이를 통해 보면, 우리나라에서 개발이익의 발생 규모는 추정조차 제대로 되어 있지 않을 뿐만 아니라 환수수준이 매우 낮음을 알 수 있다.

#### 4) 개발부담금 제도변화와 개발이익 환수율 평가

이른바 토지공개념 제도 시행으로 1989년 12월 30일 「개발이익환수에 관한 법률」의 제정으로 도입한 이후 현재에도 유일하게 시행 중인 개발부담금제도는 위헌시비 등 많은 부침을 겪은 제도이다. 1998년 6월 25일 헌법재판소의 헌법불합치결정이 있었으며, 1998년 9월 19일 법을 개정하여 1999년 말까지 개발사업 인가 등을 받은 개발 사업에 대하여 한시적으로 개발부담금을 면제하였으며, 2000년 1월 1일부터는 개발부담금 부과율도 개발이익의 50%에서 25%로 인하하였다. 그리고 국가경제회복 및 기업경쟁력 강화를 이유로 한시적 부과증지 상황을 맞기도 하였으나, 2005년 8·31조치로 다시 부과되어 현재에 이르고 있다. 본 제도는 1990년 1월 1일 시행 이래 2010년 1월 1일 시행 법률까지 타법개정에 의한 개정을 포함하여 총 22회, 시행령은 1990년 3월 2일 제정 및 시행 이래

< 표 8 > 개발이익환수에 관한 법률 변천과정

구 분	개정시기	배 경	주 요 내 용
제정	1989.12.30 제4175호	- 토지공개념제도 도입	- 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지함 - 토지의 효율적인 이용을 촉진 - 개발부담금 50%
제1차 개정	1993.6.11 제4536호	- 토지이용규제 완화와 이에 따른 개발부담금제 보완 필요성 제기	- 지목변경사업 추가 - 임차사업 경우 납부의무자 토지소유자 - 주택조합 해상된 경우 조합원이 납부의무자 - 변경 전에 취득한 경우 개시시점은 취득일
제2차 개정	1997.1.13 제5285호	- 경쟁력 10% 이상 높이기	- 산업단지개발사업 개발부담금 면제 - 부담금 50% 감면 대상 확대
제3차 개정	1997.8.30 제5410호	- 개발제한구역의 지정·관리	- 개발제한구역 지정당시 토지소유자의 개발사업은 개발부담금 부담을 완화 - 개발이익의 20%만 부담금 부과 - 종료시점지가의 정산제도 폐지
제4차 개정	1998.9.19 제5572호	- IMF등 경제의 자금난 심화로 인한 개발사업의 침체개선	- 1999년 12월 31일까지 한시적으로 개발부담금 면제 - 2000. 1. 1 이후에 인가 받은 사업은 부담률을 25%로 인하
제5차 개정	2000.1.21 제6202호	- 정상지가상승분의 적정 산정	- 당해 시군구의 평균지가변동률을 적용 - 조합 재산이 부족한 경우 조합원에게 개발부담금을 부과·징수
제6차 개정	2005.12.7 제7709호	- 지방부동산 투기심리 확산	- 2006.1.1 이후 인가 등을 받은 사업에 대해 개발부담금을 재부과
제7차 개정	2008.3.28 제9045호	- 기업환경 개선 및 서비스산업 경쟁력 강화대책	- 중소기업 공장용지 개발부담금의 50%를 감면 - 물류업체나 물류활동 및 서비스업에 대하여 감면조항을 신설 - 부과개시시점이 인가일 이전 토지취득일이 되는 경우에 대한 적용한도 설정 등

총 47회, 시행규칙은 1990년 3월 2일 제정 및 시행 이래 총 20회의 개정이 이루어졌다(김용창, 2010).

개발부담금 대상사업과 부담률을 중심으로 일곱 차례의 중요한 개정 과정에 따른 개발부담금제도의 변천현황을 살펴보면, 개발부담금제도가

환수의 명확한 원칙과 기준에 입각하여 운영되었다기보다는 부동산 시장의 여건이나 경제적 상황에 따른 정책적인 목적에 따라 수시로 개정이 이루어졌음을 알 수 있다. 이에 따라 개발부담금의 부과 혹은 폐지, 부과요율의 결정은 개발이익 환수제도의 수준과 내용을 보여주는 중요한 증거가 되고 있다. 개발부담금제도를 포함하는 「개발이익환수에 관한 법률」의 변천과정을 살펴보면 앞의 <표 8>과 같다.

이상의 변천과정을 개발부담금 부담률만의 변천과정으로 정리하면, 1990년 최초 제정시 개발이익의 50%를 부담하였던 부담금은 1997년말 외환위기에 따른 IMF체제로 인해 한시적으로 부과를 유보하다가(1998. 9.19~1999.12.31), 2000년 1월부터 개발이익의 25%로 부과요율이 조정되어 재부과되었다. 부담금관리기본법의 제정으로 수도권 이외의 지역은 2002년 1월부터, 수도권 지역은 2004년 1월부터 부과가 다시 중지되었다가, 2006년부터 전국적으로 개발이익의 25%를 개발부담금으로 재부과하고 있다. 개발부담금 부담률의 변천현황은 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 개발부담금 부담률의 변천현황

시기	변 천 내 용
1990.01.01 ~ 1998.09.18	○ 개발이익의 50%
1998.09.19 ~ 1999.12.31	○ 개발부담금 부과면제
2000.01.01 ~ 2001.12.31	○ 재부과 및 부담률 인하(50 → 25%)
2002.01.01 ~ 2003.12.31	○ 수도권(서울, 인천, 경기) 이외지역 부과중지 (부담금관리기본법 제정)
2004.01.01 ~ 2005.12.31	○ 수도권 지역 부과 중지
2006.01.01 ~ 2010. 현재	○ 전국 재부과, 25%

다음의 <표 10>은 개발부담금제도의 변천과정, 구체적으로 부담률의 변천현황에 맞추어 5단계로 개발이익의 발생 및 환수규모와 환수수준 및 환수율을 정리한 것이다.

<표 10> 개발이익 발생유형별 환수규모(수준) 현황(단위: 10억 원)

구분	1998~1999	2000~2001	2002~2003	2004~2005	2006~2008	
개발이익 발생규모	-61,246	75,381	521,189	518,464	961,961	
전체징수규모 (징수율)	16,796 -27.4%	19,236 25.5%	26,559 5.1%	25,483 4.9%	43,265 4.5%	
개발 이익 환수 규모	취협의 (환수율)	202 -0.3%	154 0.2%	260 -	419 0.1%	868 0.1%
	협 의 (환수율)	981 -1.6%	1,195 1.6%	1,177 0.2%	1,512 0.3%	3,962 0.4%
	광 의 (환수율)	5,745 -9.4%	5,868 7.8%	6,922 1.3%	7,558 1.5%	13,984 1.5%

먼저, IMF 경제위기에 따른 개발부담금 부과면제기간(1998~1999)에는 개발이익이 아니라 개발손실이 발생한 것으로 나타나 개발이익 환수수준이 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 부과면제 기간이 1998년 9월 이후로 9월 이전 부과분이 포함되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 부동산 시장의 불안정에 따른 개발부담금 부담률 요율인하(25%)를 통한 재부과 시점(2000~2001)에는 상대적으로 환수규모가 높게 나타나고 있다. 이는 불안정한 시장에 대응하기 위해 개발부담금제도의 운용이 강화되었음을 의미한다.

셋째, 부동산가격이 안정화됨에 따라 수도권 이외의 지역에 대해 부과를 중지한 기간(2002~2003)으로 개발이익은 공시지가 등 과표의 현실화 정책에 따라 급증한 반면, 부과 중지에 따라 개발이익의 환수규모와 환수율이 매우 낮게 나타난 것을 확인할 수 있다.

넷째, 수도권 지역까지 부과를 전면 중지한 기간(2004~2005)에는 전년과 유사한 수준을 나타내고 있는데, 이 역시 제도 시행 이전의 부과분이 포함된 것으로 분석된다.

다섯째, 부동산 시장의 불안정에 따라 전국을 대상으로 전면 재부과한 시기(2006~2008)로 지가의 상승에 따라 개발이익이 급증한 반면, 개발이

익 환수규모는 저조한 것으로 나타난다. 이는 이전 부과중지단계의 부과 실적이 없었기에 나타난 현상으로 보인다.

개발부담금제도의 변천과정에 따라 개발이익의 환수율을 살펴본 결과, 부과시점과 징수시점의 차이로 시기별 차이는 있지만, 부과가 중지된 시기에는 환수율이 낮게 나타나고, 부과시점에는 높게 나타나는 일반적인 결과가 도출된 것을 확인할 수 있다. 다만, 개발부담금 부과 중지는 선후의 차이는 있겠지만 부동산시장의 불안정을 야기할 수 있다고 판단할 수 있다.

더욱이 참여정부 기간 동안 토지 관련 조세 및 부담금부과제도가 재시행되는 등 부동산 규제가 강화되었다는 것이 일반적인 시장의 인식인데 반하여, 실제 개발이익의 환수 수준은 토지가격의 상승에 따른 개발이익의 발생규모에 비해 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

이러한 분석결과를 통해 최근 이명박 정부가 추진 중인 규제완화 정책은 개발이익환수가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 이루어져 투기적 자본의 시장참여로 부동산시장의 불안정, 불로소득의 사유화에 따른 사회적 불평등, 토지이용의 비효율성 등의 문제점을 유발할 것으로 예상된다. 토지가격 상승으로 개발이익 규모는 급격히 증대하지만 적절한 개발이익 환수제도가 마련되지 않아 토지 관련 조세 및 부담금의 전체 징수규모와 환수비율은 앞으로 더욱 떨어질 것으로 예상된다.

결국 개발부담금의 경우에는 2002년 부담금관리기본법에 따라 관련 부담금이 통합되었음에도 불구하고, 개발이익환수라는 측면에서 어느 정도 순기능을 하고 있는 반면, 취득·보유·이전단계의 조세제도나 기타 부담금의 경우에는 개발이익 환수수단으로서 제 기능을 하지 못하는 것으로 판단할 수 있어, 개발부담금제도의 운용이 개발이익 환수수단으로 중요한 기능과 역할을 할 수 있음을 설명하고 있다.

#### 4. 개발부담금제도 개선방향

개발이익에 대한 환수수준이 매우 낮은 이유는 그동안 개발이익 환수 제도가 변화하는 과정에서 개발이익환수에 관한 법률에서 개발이익의 정의는 광의로 규정하고 있지만, 실제 광의의 개발이익을 환수할 수 있는 제도가 폐지되거나 세부담이 완화되었기 때문이다. 특히 종래 공공투자자로 인한 개발이익을 환수하였던 수익자 부담금제도와 사회경제적 요인으로 인한 개발이익을 환수하였던 토지초과이익세가 폐지된 것이 광의의 개발이익을 환수하지 못하게 된 결정적인 원인이 되었다.

또한 개발이익 환수제도 운영에 있어서 효율성과 효용성이 크게 떨어진 것도 환수를 부족의 원인으로 작용하고 있다. 특히 개발이익 환수의 기반이 되는 토지과표(혹은 공시지가)의 현실화율이 실제 시장가격에 수렴하지 못하고 있다는 점, IMF나 금융위기 등 경제위기의 시장상황에서 조세부담 완화를 통한 경기진작대책을 주로 활용함으로써 개발이익 환수제도 내용 자체가 수시로 변화하여 왜곡된다는 점, 다양한 개발이익환수제도를 가지고는 있지만 개별제도 내에서 면제나 감면대상 혹은 부과유예 등의 조치가 너무나 폭넓게 이루어지고 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 이러한 문제는 자본주의 경제체제에서 가장 중요한 정부정책인 조세제도 자체의 정당성이나 신뢰성까지도 저하시키고 있다. 따라서 개발이익환수제도는 “이익이 있는 곳에 세금이 있다”는 평범한 조세의 원리를 충실히 지키고자 하는 노력과 인식이 우선 선행되어야 할 것이다.

양도소득세의 효과에 대해 자본화효과와 거래동결효과 등에 대해 많은 논쟁이 있지만, 양도소득세는 개발이익환수의 수단으로서 가장 기본이 되는 조세라 할 수 있다. 따라서 이를 효과적으로 부과할 수 있다면 개발과정에서 발생하는 이익을 굳이 개발부담금을 포함한 복잡하고 다양한 개발이익 환수제도들을 병용할 필요성은 적다고 할 수 있다. 하지만, ① 토지 위에 건축행위가 이루어져 토지와 주택부분의 개발이익을 명확히 분리하기 어렵다는 점, ② 양도소득세는 양도 단계에서만 발생하

기 때문에 양도세 부과로 거래가 이루어지지 않으면 환수 자체가 불가능하다는 점, ③ 양도소득세는 정치적 과세로 기능하여 부동산 시장경기의 변동에 따라 세율 자체가 수시로 변동해 온 점, ④ 개발이익 환수수준 분석결과 양도소득세 등 조세제도에 의한 개발이익 환수수준이 충분치 않은 것으로 분석되고 있다는 점, ⑤ 국세로서 양도소득세에 대한 운용의 자율성이나 유연성을 확보하기 어렵다는 점에서 개발부담금제도를 통한 개발이익환수의 효율적 운용이 불가피하다고 할 수 있다.

특히, 본 연구 결과에서 보는 바와 같이 과거에 비해 최근 들어 개발이익은 대폭적으로 증가하는 반면, 토지와 관련된 전체적인 조세 및 부담금의 규모는 물론 개발이익 환수율은 감소되어 왔다. 이러한 현실을 고려하면 최근 정부의 과도한 규제완화 정책이 자칫 토지시장이나 전체적인 부동산시장의 혼란을 야기할 수 있으며, 과도한 개발사업 추진과 투기적 시장참여에 따른 부동산시장의 불안정과 불로소득의 사유화에 따른 사회적 불평등, 토지이용의 비효율성을 유발할 수 있다는 점에서 개발이익환수가 제대로 이루어질 수 있는 개발부담금제도의 포괄적 개선이 불가피하다.

개발이익의 환수율을 제고하기 위해서는 개발이익 환수제도의 개편과정에서 사라진 주변 지역에 대한 공공투자로 인한 개발이익이나 사회경제적 변화로 인한 개발이익을 환수하는 장치를 부활할 필요가 있다. 주변 지역 투자로 인한 개발이익은 수익자 부담금 제도를 통해 환수해 왔으나 개발부담금제도와 토지초과이익세가 도입되면서 사실상 폐지된 바 있으므로, 양도소득세의 부과율을 현실화함으로써 개발이익 환수율을 높여야 할 것이다. 반면, 용도변경으로 인한 지가 상승은 지방세법상의 간주취득세로 환수하고 있으나, 이 제도는 용도변경으로 인한 지가상승분을 회수한다는 측면에서 개발부담금과 동일한 성격을 지니므로 개발부담금으로 통합하여 환수할 필요가 있다.

개발이익을 환수할 수 있는 양도소득세 등 조세제도가 개발이익 환수 수단으로서 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 현시점에서 개발이익환수

율을 제고할 필요성은 더욱 커지고 있다. 이를 위해 현재의 개발부담금 제도는 다음과 같이 개선되어야 한다.

첫째, 제도 운용상의 효율성을 강화하기 위해서는 개발부담금 부과대상 사업이나 사업규모를 현재의 열거주의에서 벗어나, 사업규모에 상관없이 형질변경을 수반하는 모든 개발사업으로 확대하여 적용할 필요가 있다.

둘째, 개발부담금의 효율적 징수와 부과를 위한 제도적 개선방안을 통해 개발부담금 부과에 대한 사회적 저항을 줄일 필요가 있다. 근본적인 제도개선 방안으로는 현재의 비용공제 제도는 비용산출의 기준이나 추정의 객관성 확보에 어려움이 있고 많은 비용이 소요되므로 폐지하는 것이 바람직하다. 과거 개발부담금제도에 비해 부과요율이 50%에서 25%로 낮아졌기 때문에 비용공제제도를 없애더라도 부과액 자체가 크게 증가한 것이 아니다. 또한 이 비용은 양도소득세 부과시에 비용으로 산정하도록 하면 민원의 상당부분을 해소할 수가 있을 것이다. 현재 제도의 보완방안으로는 개발부담금 부과시점을 개발 인·허가 시점으로 앞당겨 인·허가와 연계하거나 개발부담금 산정의 기준을 보다 용이하게 하기 위해 싱가포르의 계획허가에 따른 개발부담금 부과 방식이나, 우리나라의 농지보전부담금과 같이 개발이익의 산정방식을 단순화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 개발부담금 관리를 위한 시스템 개선이 필요하다. 개발부담금을 부과, 징수하는 지방자치단체의 현업부서에서 개발부담금의 관리, 운용을 보다 편리하고 용이하게 집행할 수 있도록 개발부담금 부과 산정 프로그램 개발하여 보급할 필요가 있다.

지금까지 개발이익 발생규모와 개발이익 환수규모 추정을 통해 개발이익의 환수수준을 분석하고, 개발부담금제도의 변천과정과 연계하여 환수율을 평가함으로써 개발부담금제도의 개선방안을 제시하였다. 본 연구에서 제시하는 개발부담금제도의 개선방안이 구체성과 실천성 측면에서 부족할 수 있지만, 향후 별도의 실천적 연구를 통해 구체적으로 연구되어야 할 것이다.

 Abstract

Estimation of Development Gains Restitution Size and the Improvement  
of Development Gains Charge Systems

An, Gyoon-Oh·Byeon, Chang-Heum

Development gains charge system is the most representative means to recapture the unearned income along with transfer income tax in Korea. The aim of this article is to evaluate the meaning and status of development gains charge system as a means of development gains restitution and to suggest reforming systems to improve the effectiveness of development gains restitution by estimating the amount incurs and recaptured by the development gains system.

First of all, three types of development gains were defined by the extent of broadness(narrowness) such as narrowest, narrow, and broad perspectives and the level and rate of development gains restitution were analysed within each type. In the next step, we explore how the change of development gains charge systems influenced by the econo-political factors impact the change of development ggains restitution rate.

Results showed that the level of development gains restitution has been extremely low over the past 10 years (1999-2008). In this period, whereas a total of amount induced by the development gains charge system was 2,130 trillion Won, ones recaptured by the development gains system were barely 36.9 trillion (1.7%) in a broad sense, 8.4 trillion (0.4%) in a narrow sense, and even 1.8 trillion won (0.1%).

Based on the results, development gains restitution system should be extended to strengthen social equity (cohesion) and increase efficient utilization of land.

Keywords: Development Gains Charge, Development Gains, Development Gains Restitution System

## 참고문헌

- 건설교통부. 2006. 「토지 관련 부담금제 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 김영학. 1999. 「개발부담금제도의 제문제 및 그 개선방안에 관한 연구」. 대구대학교 석사학위논문.
- 김용창. 2006. 「택지개발사업의 개발이익 추계에 관한 연구」. 한국지역지리학회. 《한국지역지리학회지》, 제12권 제5호.
- \_\_\_\_\_. 2010. 「개발이익환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단」. 한국토지공법학회. 《토지공법연구》, 제48집.
- 김정호·김영표·박헌주·신창호 외 1. 1983. 「현행 개발이익환수제도와 개선방안 연구」. 국토개발연구원.
- 류해웅·성소미. 1999. 「개발이익환수제도의 재구성방안」. 국토연구원.
- 박승주. 2007. 「개발이익환수제도의 개선방안에 관한 연구: 화성시의 개발부담금 부과사례를 중심으로」. 경기대학교 석사학위논문.
- 백인길. 2005. 「개발이익 환수제도 개선방안」. 대한국토·도시계획학회. 《도시정보》, 2005.8월호.
- 서희열·김상철. 1998. 「개발부담금제도의 평가와 향후 개선방안」. 한국세무학회. 《세무학연구》, 제11호.
- 설지욱. 2007. 「개발이익환수제도의 실효성 제고를 위한 연구: 개발부담금제를 중심으로」. 충남대학교 석사학위논문.
- 성소미. 2006. 「재건축 개발이익환수에 대한 고찰」. 국회사무처 법제실.
- 오창석. 2004. 「토지개발사업 개발부담금 제도의 효율적 시행에 관한 연구」. 마산대학교 석사학위논문.
- 윤영하. 1989. 「개발이익환수제도의 개선방안에 관한 연구」. 단국대학교 석사학위논문.
- 이용익. 1998. 「개발부담금 제도의 개선방안」. 한성대학교 석사학위논문.
- 이정우. 2007. 「한국부동산문제의 진단: 토지공개념 접근방법」. 한국응용경제학회. 《응용경제》, 제9권 제2호.
- 이제경. 2009. 「개발이익환수제도연구: 개발유형을 중심으로」. 숭실대학교 박사학위논문.
- 이주희. 1988. 「개발이익환수를 위한 지방세과표에 관한 연구」. 한국지방행정연구원. 《지방행정연구》, 제3권 제4호.
- 이진호. 1994. 「한국의 개발이익환수제도에 관한 연구」. 전주대학교 석사학위논문.
- 임영수. 2006. 「개발이익환수제도에 관한 연구」. 한국법학회. 《법학연구》, 제21집.
- 조석진. 1987. 「개발이익환수제도의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구」. 경기대학교 석사학위논문.
- 지대식·최혁재. 1992. 「개발부담금제도의 발전연구」. 국토개발연구원.

- 진정수. 1999. 「개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구」. 건국대학교 박사학위논문.
- 전국경제인연합회. 2008. 「법정준조세의 문제점과 개선방안: 법정부담금 제도를 중심으로」.
- 정휘영. 2004. 「용도지역변경에 따른 개발이익의 추정방법에 관한 실증연구」. 대한민국토·도시계획학회. 《국토계획》, 제39권 제7호.
- 정희남·김승중·박동길·周藤利一·W. McCluskey & O. Connellan. 2003. 「토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안」. 국토연구원.
- Barker, Kate. 2004. "Review of Housing Supply: Delivering Stability: Securing Our Future Housing Needs." HM Treasury.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Barker Review of Land Use Planning: Final Report Recommendations." HM Treasury.
- Cheshire, Paul, C. and Sheppard, Stephen C. 2004. "Land Markets and Land Market Regulation: Progress towards Understanding." *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 34, Elsevier.
- Grves, Philip E. 2003. "Nonoptimal Levels of Suburbanization." *Environment & Planning A*, Vol.35.
- Jones Lang Lasalee. 2004. "Transport for London: Land & Property Value Study - Assessing the Change in Land & Property values Attributable to the Jubilee Line Extension." Pilot Study Southwark & Canary Wharf.
- Lew yew Kwong. 1987. *Development and Development Charge in Singapore*. Singapore: Butter worths.
- Needham, Barrie and Verhage, Roelof. 1998. "The Effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is Important." *Urban Studies*, Vol.35(1).
- Plimmer, Frances and McGill, Greg. 2003. "Land Value Taxation: Betterment Taxation in England and the Potential for Change." FIG Working Week 2003 Proceeding, Ecole National de Sciences Geographiques (ENSG) and IGN Marne la Vallee, Paris.
- Raymond, Y. C. 1998. "Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sales." *Urban Studies*, Vol.35, No.8.
- Stamp, J. C. 1915. "The Meaning of Unearned Income." *The Economic Journal*, Vol.25, No.98.
- Turvey·Ralph. 1967. *The Economics of Real Property*. London: George Allen Unwin Ltd.
- T. A. Johnson. 1974. *Calculation for Development Gain Tax*. University of Reading.

논문접수일: 2010. 5. 3

논문수정일: 2010. 5. 24

게재확정일: 2010. 6. 1