

## 開發利益 還收의 問題點과 制度改善方案

정 창 무\*

|  |                              |
|--|------------------------------|
| I. 序 論                                 | 1. 未實現開發利益의 測定을 둘러싼 問題       |
| II. 開發利益還收을 둘러싼 公共과 民間의 葛藤             | 2. 開發利益을 기부채납비율로 換算할  경우의 問題 |
| III. 開發負擔金을 代替한 기부채납방식                 | 3. 開發利益 還收比率의 社會的 公平性        |
| IV. 開發利益還收을 위한 制度改善 方案에 의한 開發利益還收의 問題點 |                              |

### I. 序 論

개발이익이 창출된 토지를 지주가 처분하지 않고 보유하고 있는 경우, 증가된 토지가 격에 포함되어 있는 개발이익을 미실현 개발이익이라 하며, 지주가 그 토지를 처분하여 현금화된 개발이익을 실현된 개발이익이라고 한다. 종래의 개발이익에 대한 논의는, 주로 국가의 공공개발사업에 의하여 지가가 상승한 경우에 한하여, 이러한 지가상승분이 개인의 창조나 노력에 기인하지 않은 불로소득이라는 차원에서 다루어져 왔다. 즉, 개발행위가 실시됨으로 인하여 발생하는 지가상승분을 토지소유자의 투자에 의한 증가, 정부의 투자에 의한 증가, 토지이용계획적 조치에 의한 증가, 투기에 의한 증가, 기타 사회·경제적 요인에 의한 증가로 구분할 경우, 정부에 의한 투자 즉, 직접적인 공공투자에 의한 반사적 이익만을 개발이익으로 파악할 수도 있으며<sup>1)</sup>, 여기에 토지이용계획적 조치에 의한 개발이익을 포함하는 경우도 있다.<sup>2)</sup>

\* 본 학회 정회원, 서울시립대 도시과학대학 조교수

1) 한국토지개발공사, 1987, 개발이익 및 손실의 측정방법에 관한 조사연구, pp. 8-9.  
2) 서원우, 1980, "개발이익의 사회적 환수에 관한 연구," 법학 20(20), p. 142.

부지의 개발이익회수방안은 크게 과세적 방안과 비과세적 방안으로 분류할 수 있다. 종합토지세, 도시계획세, 취득세, 등록세, 법인세 특별부과세, 토지초과이득세 등의 과세적 방법으로도 부지에 창출된 개발이익을 회수할 수는 있지만, 용도변경으로 인한 개발이익의 회수에는 기존의 과세적 방법으로는 한계가 있다. 즉 과표현실화율이 낮아, 개발이익인 지주의 불로소득을 회수하기가 어렵다. 이에 대한 대안으로 활용되고 있는 것이 '개발이익환수에관한법률'에 의한 개발부담금제, 토지구획정리사업에 따른 감보제, 택지소유상한에관한법률에 의한 초과소유부담금제, 도시개발사업시의 공공용지부담제, 공영개발에 따른 토지선행취득제, 국공유지 임대제 등의 비과세적 환수방법이다.

개발이익환수에관한법률이 규정하고 있는 개발부담금이란, 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 정상지가상승분 이상의 개발이익을 효과적으로 환수하여 개발이익과 관련된 투기를 근절하고 토지의 건전한 이용질서를 확립하기 위한 제도적 장치이다. 이런 배경에서 도입된 개발이익환수에관한법률은 당초 법제정당시부터 미실현이익에 대한 과세라 하여 논란의 대상이 되었고, 강력한 조세저항과 논란을 초래하였다. 그로 인해 동법은 몇차례 개정을 거쳐 개발부담금을 적용하는 부과대상사업을 택지개발사업으로부터 지목변경이 수반되는 개발사업 등 10여개사업으로 한정하고 있다(법 5조 1항).

이 글은 개발이익 환수의 한 방편으로 활용되는 기부채납제도의 현황과 문제점을 정리하고 그에 대한 제도개선방안을 논의한 글이다. '개발이익환수에관한법률'에 의한 개발부담금으로 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고, 공공은 왜 개발부담금보다는 기부채납제도를 선호하는가를 대규모 필지의 용도변경시 개발부담금을 대치한 기부채납제도의 적용을 둘러싼 문제를 중심으로 분석하기로 한다.

## II. 開發利益還收를 둘러싼 公共과 民間의 葛藤

미실현개발이익의 측정을 둘러싼 공공과 민간의 갈등은 다양한 형태로 표출되고 있다. 문제가 되고 있는 지역으로 강원산업이 소유하고 있는 성동구 독섬의 삼표레미콘공장 부지의 경우, 서울시는 지금의 주거지역에서 상업지역으로 용도를 변경, 절반인 1만5백평은 컨벤션센터 등을 짓도록 허용하는 대신 나머지 1만여평은 개발이익을 환수하는 조건으로 기부채납을 받겠다고 주장<sup>3)</sup>하여 강원산업측과 갈등을 빚고 있다. 유사한 사례로 도봉구

3) 중앙일보 97년 3월 17일자 "서울시, 독섬일대 땅 확보 나섰다" 기사 참조.

방학동 미원그룹부지의 경우 미원측은 용도변경을 조건으로 5만 5천여평의 부지중 도봉구청사 건립필요면적 9천3백평과 신청사를 건립, 기부채납키로 밝혔으나, 이 조건을 두고 구의회와 구민들은 특혜가 아니냐고 의혹을 보내고 있다.<sup>4)</sup>

미실현이익의 환수를 둘러싼 이러한 갈등은 비단 대규모부지의 용도변경만이 아니라 최근 벌어지고 있는 대규모 재개발·재건축 아파트 사업계획의 승인을 놓고 지역주민과 공공간의 진정, 국민고충신청, 행정심판, 행정소송 등 다양한 갈등형태로 표출되고 있다. 이러한 갈등의 한 예로 1996년 10월 현재 서울시내 장기 미준공 재개발사업장 32개중 12개 사업장이 도로기부채납 미이행, 부대시설 미완료 등으로 준공검사를 받지 못하고 있는 실정<sup>5)</sup>을 들 수 있다. 송파구의 예<sup>6)</sup>를 자세히 살펴보면 96년 10월 20일 현재 77개 단지에 8만여세대, 38만여명이 거주하고 있지만, 재개발·재건축 등 주택건설사업으로 조성된 아파트 단지내 공공시설은 전무하여 주민들의 일상생활에 많은 불편을 야기하고 있다. 92년이후 공동주택단지 사업계획승인건수는 25개단지이나 그중 7개 단지만이 도로만을 공공시설로서 확보할 수 있었다. 확보방법으로는 기부채납을 사업승인 조건으로 부과한 경우가 8건, 도시계획시설로 결정한 것은 2건에 불과한 실정이다. 하지만 주민들 입장에서 행정의 강제라고 밖에 볼 수 없는 기부채납 조건부과에 대해 집단민원, 국민고충처리위원회 제소, 행정소송 등으로 격렬하게 대응하고 있다. 그 내용을 보면 30인 이상의 집단연서를 통한 집단민원제기가 4건, 국민고충처리위원회 진정이 4건, 행정소송 1건의 송파구청의 기부채납 부과조건 취소가 2건으로 공공사업수행에 막대한 차질을 빚고 있는 실정이다.

〈표 1〉 1992년 이후 송파구 주택건설사업시행 관련 공공시설 확보현황 및 민원발생내역

| 사업<br>시행<br>단지 | 공공<br>시설<br>확보<br>단지 | 공공시설확보내역         |           | 확 보 방 법          |                            | 민 원 발 생           |      |      |      |
|----------------|----------------------|------------------|-----------|------------------|----------------------------|-------------------|------|------|------|
|                |                      | 도로               | 사회<br>복지관 | 기부채납<br>(승인조건부기) | 주축법<br>33조4항1호<br>(도시계획결정) | 집단민원<br>(30인이상연서) | 국민고충 | 행정소송 | 조건취소 |
| 25             | 7                    | 신설 : 2<br>확폭 : 7 | 1개소       | 8                | 2                          | 4                 | 4    | 1    | 2    |

\* 민원발생유형 : 중복

\* 출처 : 김영군, 1997, "재개발·재건축사업과 관련한 공공시설비용부담의 문제점과 개선방안," 미술판보고서.

잠실이나 반포의 저층아파트의 경우는 좀더 극적인 상황이다. 이들 잠실-반포 등 5개

4) 대한일보 1997년 9월 11일 '도봉구신청사 미원부지로 사실상 확정' 기사 참조.

5) 조선일보 1996년 11월 21일 '◇미준공 아파트 현황' 기사 참조.

6) 김영군(1997) "재개발·재건축사업과 관련한 공공시설비용부담의 문제점과 개선방안," 미술판보고서.

저층아파트의 고밀도 재건축에 따라 필요한 도로 상하수도 등 공공시설확보의 비용부담을 둘러싸고 서울시와 주민입장이 대립하고 있는데, 서울시는 재건축에 따른 교통난, 환경파괴를 막기 위해 광역 교통환경영향평가를 실시, 도로확장 공원조성 등 도시기반 시설확보 비용을 주민들이 부담해야 한다고 주장하는 반면 관련 지역 주민들은 서울시의 주장이 법적 근거가 없다고 버티고 있다. 시정개발연구원의 연구결과에 의하면 잠실·반포지구 용적률 250%의 재건축에 따른 수도권 주민의 도로통행비용 증가액은 2002년 기준으로 연간 2조4천194억원으로 추정되며(서울시정개발연구원, 1995b: 145), 이러한 도로통행비용을 고밀재건축 전과 같은 수준으로 유지하기 위해 230km의 연계도로가 확보되어야 하며 그 건설비용은 5조 894억원에 이르는 것으로 추계되었다(서울시정개발연구원, 1995b: 144). 재건축시 세대수 증가율을 234.2%로 보면(서울시정개발연구원, 1995b: 138), 재건축 입주세대당 도로건설비용 부담액은 2002년 기준으로 5,433만원이며, 1997년 가격으로 할인하면 세대당 1,574만원선에 이른다.<sup>7)</sup> 서울시의 이러한 공공시설부과요구에 대해 주민들은 “개발이익 환수에 관한 법률에 따르면 50%만 주민이 부담하도록 되어 있는데, 전액을 부담하라는 것은 받아들일 수 없다”고 반대하고 있으며, 이러한 공공시설 개발비용을 주민부담으로 할 경우 가구당 평균 2천만~3천만원의 추가부담이 생기고, 재이주율도 50%이하로 떨어지는 등 사업성에 차질이 빚어진다고 반발하고 있다.<sup>8)</sup>

주민들의 주장은 한마디로 개발이익이 있다면, “개발이익환수에관한법률”규정에 의한 개발부담금을 내겠다는 것이고, 그 이상의 공공시설건설을 위한 비용부과요구를 하는 것은 법적 근거도 없는 공공의 허가권 남용이라는 주장이다.<sup>9)</sup> 주민의 이러한 주장에 대해 공공은 왜 ‘개발이익환수에관한법률’ 규정에 입각해 개발이익을 개발부담금의 형태로 회수하지 않는가? 기부채납제도는 달리 개발부담금은 법령에 근거한 명시적이고 객관적인 기준을 갖추고 있으며, 개발부담금의 산정과정도 사업완료후 실제로 상승된 지가상승분에 따라 개발이익을 측정하고 있어서, 개발이익의 규모추정을 둘러싼 다양한 민원을 상당부분 불식시킬 수 있음에도 불구하고, 왜 공공은 민원에 시달리면서 굳이 법적 근거가 약한 기부채납제도의 시행을 강행하는가?

7) 반포·잠실 재건축대상지구의 세대수 4만여세대(서울시정개발연구원, 1995b: 141), 재건축후 세대수 증가율 234.2%(서울시정개발연구원, 1995b: 138), 할인을 10%로 계산할 가격이다.

8) 조선일보, 1996년 11월 19일자, “[강남 재건축] 공공시설 비용부담 “대립” - 시 “수익자 전액 부담”에 주민들 강력 반발 -” 기사 참조.

9) 조선일보 96년 07월 07일 [구청장] 일부 구청 건축허가권 “남용” 기사 참조.

### Ⅲ. 開發負擔金을 대체한 기부채납방식에 의한 開發利益 還收의 問題點

특정 부지가 용도변경되어 개발이익이 발생할 경우 개발부담금 대신에 토지주가 일정 부분의 토지를 기부채납할 경우의 문제점은 세가지로 요약할 수 있다. 첫째, 개발부담금을 대신하여 토지를 기부채납하는 경우, 개발전에 그 비율을 정하기 위해서는 향후 개발이익의 크기가 사전에 파악되어 상호간에 합의가 이루어져야 한다. 즉, 개발완료후 해당 부지의 토지가격상승률이 미리 파악되어 있어야 한다. 둘째 개발부담금 대신 기부채납제도로 환산할 경우 그 환산비율의 실효성문제가 있을 수 있다. 셋째, 개발부담금을 대신하여 기부채납할 경우 그 비율이 다른 개발이익환수방법에 비하여 사회적으로 정당해야 할 것이다. 즉 기부채납비율이 사회적으로 용인되는 선보다 크거나 적다면 행정의 횡포라던가 특혜라는 비난을 면치 못할 것이고, 그러한 특혜나 횡포가 있다면 그 기부채납비율은 사회적으로 정당하지 못하다고 할 수 있다.

#### 1. 未實現開發利益의 測定을 둘러싼 問題

개발부담금을 대체한 기부채납방식으로 개발이익을 환수할 경우 첫 번째로 해결되어야 할 문제는 미실현개발이익의 측정이다. 여기서 개발이익이라 함은 직접적인 토지개발뿐만 아니라 주변지역의 개발, 토지의 용도지역 변경, 행정청의 개발사업인가 등 사회·경제적 요인에 의하여 발생하는 지가상승분을 모두 포함한다<sup>10)</sup>

이러한 개발이익을 측정하기 위한 한 방법으로 특성가격함수를 사용하는 방법이 있다. 이 방법은 지가를 종속변수로 놓고 지가를 형성하는 각각의 요인들을 독립변수로 놓은 후, 지가관련자료를 회귀분석하여 지가를 설명할 수 있는 추정모형을 완성한 뒤, 개발이익환수 대상토지가 개발된 이후의 지가요인들을 추정모형에 대입하여 대상토지의 개발완료후 지가를 추정하는 방식이다. 이 방법은 비교적 객관성 있는 개발이익의 평가가 가능하다는 장점이 있는 반면, 모형의 신뢰성을 확보하기 위해 개발이익환수 대상부지와 유사한 토지의 사례가 많아야 한다는 한계를 가지고 있다.

두 번째 방법은 현행 개발이익환수에 관한 법률에서 규정하고 있는 방법이다. 이 규정에 의하면, 개발이익은 부과종료시점의 땅값에서 부과개시시점의 땅값과 개발비용(부지조성비), 정상지가상승분을 뺀 금액으로 산정된다. 공시지가체계가 이미 가동되고 있고 이에 따라 개발사업전후의 토지가격산정이 용이하다는 점 때문에 법률에 의하여 규정하고 있

10) 연세대학교 상경대학 경영연구소(1996), 「문답식 개발부담금 제도 실무해설집」, 서울: 진한도서, p. 13.

는 방법이긴 하지만, 이는 개발이 완료되어야만 적용이 가능한 방법으로 개발이전에 미래의 미실현이익을 산정하여 적정기부채납비율을 결정하려는 경우에는 기부채납제도의 특성상 적용이 불가능하다.

세 번째 방법으로 제안되고 있는 것은 지가변동을 비교법이다. 이는 특정한 공공사업의 시행에 따른 지가상승분을 측정하는 방법으로 지가변동률의 지구간 비교에 의한 것이다. 즉 개발사업이 시행되는 지역과 거의 모든 면에서 유사하지만 개발사업이 시행되지 않은 지역을 선정하여, 두지역을 비교 평가하면 개발사업으로 인한 지가변동률 차이를 측정할 수 있고, 이 변동을 차이를 이와 유사한 개발사업시행지구에 적용하는 방법이다.

현실적으로 논의되고 있는 세 가지 방법중 어느 하나도 미실현된 개발이익을 사전에 측정하여 이를 근거로 적정기부채납비율을 정할 수 있는 방안을 제공하지 않고 있다. 첫 번째 방법인 특성가격함수를 이용한 개발이익추정은 현재 공시지가를 결정하기 위해 사용되는 방법이지만, 대규모 개발의 경우 그 사례가 많지 않고, 또 유사한 사례 역시 많지 않아 미실현된 개발이익을 추정하기 위해 특성가격함수식을 들릴 경우 비현실적 많은 가정이 필요하게 된다. 지가변동률 비교법의 경우 문제는 미실현된 개발이익의 추정을 위해 어떤 대상부지와 비교하는가라는 점이다. 대상부지와 자연지리적으로 또 사회경제적으로 유사한 지역을 선정해 비교해 볼 수 있지만 유사한 대상부지가 무엇인가 하는 점에서 이론의 여지가 많다. 부동산감정평가론에서 이야기하는 유사사례법을 적용하여 예컨대 주변 상업지역을 비교대상으로 선택한다 하더라도 왜 그 지역을 비교대상으로 하는가를 객관적으로 논증하기는 어렵다.

이러한 어려움을 극복하는 하나의 대안은 평균개념으로 회귀하는 것이다. 즉 서울시에 소재하는 토지중 주거지역에서 상업지역으로 용도변경된 토지의 지가상승율 평균을 부지에 적용하는 것이다. 하지만 여기서도 두 번째 종류의 개발이익, 즉 지목변경을 수반한 용도변경으로 인한 개발이익과 다른 대상부지인근의 대규모 개발사업의 전개에 따른 (외부효과)개발이익을 추정하는 것은 용도변경으로 인한 개발이익을 추정하는 것보다 어렵다. 여기에는 불확실성이 개재되어 있으며, 외부효과의 측정방법도 쉽지 않아, 토지보상 평가시에는 개발이익을 배제한 가격으로 평가<sup>11)</sup>하고 있다. 헌법재판소도 이러한 이익실현의 불확실성과 관련하여 토지초과이득세법에 대한 헌법불합치결정(1994. 7. 29)을 내렸다.<sup>12)</sup> 대규모개발사업의 전개에 따른 개발이익의 사전 측정과 그 측정된 크기에 대해 허

11) 한국감정평가협회(1995), 「보상평가지침(토지·영업손실)」, 제7조(개발이익배제평가) 참조.

12) 불확실성과 관련된 헌법재판소의 토지초과이득세법에 대한 헌법불합치결정의 판결내용은 다음과 같다.

“...미실현이득에 대한 과세제도가 이론상으로는 조세의 기본원리에 배치되는 것이 아니라고 하더라도, 미실현이득은 용어 그대로 그 이득이 아직 자본과 분리되지 아니하여 현실적으로 지배·관리·처분할 수 있는 상태에 있는 것이 아니라는 특성으로 인하여, 소득세의 형태로 이를 조세

가권자인 공공과 토지주가 합의할 수 있는 가능한 대안은 공신력 있는 감정평가기관의 평가의뢰<sup>13)</sup>를 하는 것이지만, 미실현 개발이익을 평가하는데 있어 감정평가의 객관성을 확보할 수 있는 어떤 논리적 근거도 없는 실정이다. 따라서 개발부담금을 대체한 기부채납방식에 의한 개발이익 환수제도는 미실현 개발이익의 측정이라는 현실적으로 해결이 어려운 논리 위에 서있는 셈이다.

## 2. 開發利益을 기부채납비율로 換算할 경우의 問題

개발부담금을 대체한 기부채납방식에 의한 개발이익 환수의 두 번째 문제점은 어떤 방식으로 측정된 개발이익을 기부채납비율로 환산할 경우에 발생한다. 문제를 구체적으로 검토하기로 한다.

개발이익환수에관한법률의 법취지는 개발이익을 환수하자는 것이지 개인의 사유재산권을 침해하자는 것이 아니므로 지주의 입장에서는 일정부분의 토지를 기부채납한뒤 개발이 완료되었을 때의 그의 재산가액이 개발행위전의 그의 재산가액과 동일하다면 지주에게 돌아가는 개발이익은 하나도 없다고 할 수 있을 것이다. 지주에게 개발이익이 하나도 돌아가지 않는 상황을 전제하고 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{개발부담금} &= \text{개발이익} \times 50\% \\ &= (\text{부과종료시점의 땅값} - \text{부과개시시점의 땅값} - \text{개발비용} \\ &\quad - \text{정상지가상승분}) \times 50\% \end{aligned}$$

$$\text{개발전 지주의 토지재산액} = \text{토지면적} \times \text{평당토지가격} + \text{영업권가액}$$

로 환수함에 있어서는 과세대상이익의 공정하고도 정확한 계측문제, 조세법상의 응능부담원칙과 모순되지 않도록 납세자의 현실 담세력을 고려하는 문제, 지가변동 순환기를 고려한 적절한 과세 기간의 설정문제, 지가하락에 대비한 적절한 보충규정 설정문제 등 선결되지 아니하면 아니될 여러가지 과제가 있다. 실제 세계의 여러 나라에서 불로소득의 환수와 지가안정을 이유로 부동산상의 미실현이익에 대한 과세의 정당성과 필요성이 오래 전부터 주장되어 있음에도 불구하고, 오늘날 그러한 과세제도가 성공적으로 정착되고 있는 입법례를 찾아보기가 쉽지 아니하다는 것은, 바로 미실현이익에 대한 과세제도의 이와 같은 난점을 실증적으로 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 특히 토초세는 토지재산, 즉 원본에 대한 과세가 아니라 원본으로부터 파생된 이익에 대하여 과세하는 소득세의 일종이므로, 만약 유희토지 등 소유자가 가공이익에 대한 토초세를 부담하는 경우가 생긴다면, 이는 원본인 토지 자체를 무상으로 몰수당하는 셈이 되어 소득세의 본질에도 반하는 결과가 될 뿐만 아니라, 결과적으로 헌법상의 재산권 보장원칙에 배치되고 조세원리상의 실질과세, 공평과세의 이념에도 반한다고 하지 아니할 수 없다..."

13) 한국감정평가협회(1992), 「토지평가 비교방식의 객관화방안」 참조.

일정면적토지의 기부채납후 지주의 개발부담금(Z)

$$\begin{aligned}
 &= \text{개발이익} \times 50\% \\
 &= (\text{부과종료시점의 땅값} - \text{부과개시시점의 땅값} - \text{정상지가상승분} - \text{개발비용}) \times 50\% \\
 &= 1/2 \times \{ \text{토지면적} \times (1 - \text{기부채납비율}) \times \text{부과개시시점 토지가격} \\
 &\quad \times \text{지가상승률} - \text{토지면적} \times (1 - \text{기부채납비율}) \times \text{부과개시시점의 평당토지가격} \\
 &\quad \times (1 + \text{이자율})^{\text{사업기간}} - \text{개발비용} \}
 \end{aligned}$$

일정면적토지의 기부채납후(개발완료후) 지주의 토지재산액의 현가

$$\begin{aligned}
 &= (\text{토지면적} \times (1 - \text{기부채납비율}) \times \text{부과종료시점의 토지가격} + Z - \text{공사비}) \\
 &\quad / (1 + \text{이자율})^{\text{사업기간}}
 \end{aligned}$$

주 : 기부채납토지가액에 이자율을 감안한 이유는 개발착수시 물납형태로 기부채납한 토지는 사업완료후 동일한 양의 기부채납한 토지와 같지 않기 때문이다. 즉 개발착수전에 혹은 개발 착수시에 기부채납한 토지의 기회비용을 이자율의 형태로 보정해 준 것이다.

개발이익을 전액 환수한다는 전제하에서는, 개발전 지주의 토지재산가액과 일정부분 면적의 토지 기부채납후(개발완료후) 지주의 토지재산가액이 동일하여야 하므로 이를 등식으로 놓을 수 있고, 이에 따라 적정 기부채납 비율의 함수식은 다음과 같이 표현된다.

$$\text{기부채납비율} = \frac{1 + \text{지가상승률} - \text{부지조성비} / \text{개발전 토지가총액} - (1 + 2 \times \text{영업권비율}) \times (1 + \text{이자율})^{\text{사업기간}}}{1 + \text{지가상승률} + (1 + \text{이자율})^{\text{사업기간}}}$$

예컨대 지가상승률이 150%이고, 부지조성비가 개발전 토지가액의 15%이며, 영업권비율이 개발전 토지가액의 25%이며 이자율이 10%, 사업기간이 3년이라면 개발이익을 전액 환수할 수 있는 기부채납비율은  $(1 + 1.5 - 0.15 - (1 + 2 \times 0.3) \times 1.10^3) / (1 + 1.5 + 1.103) = 9.2\%$ 가 된다. 각각의 지가상승률에 상응하는 기부채납비율의 결과는 다음의 표와 같다.

〈표 2〉 특정 지가상승률에 따른 개발이익 전액환수 기부채납비율

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 기본가정 | • 영업권비율(토지총가액대비)   | : 25% |
|      | • 부지조성비비율(토지총가액대비) | : 15% |
|      | • 이 자 율            | : 10% |
|      | • 사업기간             | : 3년  |

| 지가상승률(%) | 기부채납비율(%) | 지가상승률(%) | 기부채납비율(%) |
|----------|-----------|----------|-----------|
| 5        | -46.05    | 70       | -14.73    |
| 10       | -43.05    | 75       | -12.87    |
| 15       | -40.17    | 80       | -11.07    |
| 20       | -37.40    | 85       | -9.32     |
| 25       | -34.74    | 90       | -7.63     |
| 30       | -32.17    | 95       | -5.99     |
| 35       | -29.71    | 100      | -4.40     |
| 40       | -27.33    | 150      | 9.22      |
| 45       | -25.04    | 200      | 19.71     |
| 50       | -22.84    | 250      | 28.02     |
| 55       | -20.71    | 300      | 34.77     |
| 60       | -18.65    | 350      | 40.36     |
| 65       | -16.66    | 400      | 45.07     |

1996년 4월 현재 건교부에 계류중인 충남방적 천안공장부지의 경우를 예로 들어보자. 천안시는 일반주거지역에서 일반상업지역으로 용도가 변경되어 발생하는 충남방적의 개발이익을 환수할 목적으로 전체부지면적 38,000평중 3,000평을 기부채납하기로 계획하고 있다<sup>14)</sup>. 이 경우 기부채납비율은 7.8947% (=3,000/38,000)로 위의 결과에 대입할 경우 충남방적 천안공장부지의 용도변경으로 인한 지가상승률은 약 130%(땅값은 2.3배가 됨) 정도가 되어야 한다. 하지만 현실적으로 용도지역이 변경되었다 하여 토지가가 130%가 뛰는 사례란 거의 찾아보기 어렵다. 서울지역의 용도지역변경에 의한 지가변화율에 관한 국토개발연구원의 자료에 의하면, 자연녹지지역이 상업지역으로 용도가 변경될 경우 평균 39.22%의 지가가 상승하는 것으로 나타났다. 이 분석의 결과는 동일한 물리적 특성을

14) 중앙일보, 1996년 1월 15일 34면 “충방 천안공장, 유통단지로 재개발” 기사 참조. 현재 건교부에 계류되어 있는 사실은 충남방적 기획실에서 확인함. 다음은 위의 중앙일보에 실린 기사전문이다. “지난해 6월 조업이 중단된 충남방적 천안공장 부지 3만8천여평이 유통단지와 고층아파트로 재개발된다. 충방측은 최근 폐쇄된 방적공장 재개발과 관련, 공장소유 3천여평을 천안역사 부지로 천안시에 기부하는 대신 주거지역인 천안공장의 대부분을 상업지역으로 용도를 변경, 내년중 본격 개발에 착수하기로 하고 협의를 진행중이다. 천안시와 충방간의 합의가 이루어질 경우 공장 부지에는 대규모 유통시설과 아파트사업이 추진되며 역사광장은 종전보다 넓어진다. 시와 충방측은 이같은 협의를 하는 것은 현재 서부역의 면적이 5천평 이하로 협소해 철도청측은 역사를 늘려야 하는 필요성이 대두되고 있고 충방측은 유통업 진출을 위해서는 토지의 용도변경이 필요해 서로 이해관계가 맞아 떨어지기 때문이다. 이에 따라 시는 협의가 구체화되면 천안공장과 사택사이에 있는 하천을 복개하는 등 천안의 중심상권을 형성하는 유통장소의 기반시설을 마련하는 한편 사택부지를 고층아파트 단지화하는 방안을 구상중이다.”

갖는 필지가 용도지역만 변경이 될 때 생겨나는 지가변화분을 평균적으로 추정한 것을 나타낸다. 용도변경으로 가장 높은 지가상승률을 보이는 경우는 그린벨트지역이 상업지역으로 바뀌는 경우로 지가상승률은 68.86%이다. 위의 식을 사용해 이를 적정 기부채납 비율로 바꾸면, -15%, 즉 용도변경이 되었다고 개발부담금에 대체한 토지를 기부채납할 필요가 없게 된다. 일반적으로 서울시의 도심재개발시 평균 공공용지 확보비율은 27.4%이며, 주민들이 부담하게 되는 주민부담비율은 16.87%로 나타난다(정삼석, 1997: 108). 위의 식을 여기에 적용시킬 경우 재개발로 인한 지가상승률이 200%, 기존 지가의 3배 가까이 되어야 '개발이익환수에 관한 법률'에서 규정한 개발부담금 만큼에 상응하는 토지를 기부채납한 셈이다. 현실적인 지가상승률을 고려한다면, 어떤 용도변경된 특정부지가 정상적인 단지개발을 수행하고 도로 등을 기부채납하고 나면, 개발부담금을 별도로 내야 할 일은 거의 없게 될 것이다. 한마디로 "개발이익환수에 관한 법률"의 규정은 복잡하지만, 그 실효성에 있어서는 단순화된 규정이라 할 수 있다. 공공부문이 개발부담금이라는 숨방망이 같은 규정하기보다는 법 근거도 미약한 기부채납제도를 선호하는 이유도 여기에 있다고 할 수 있다.

〈표3〉 용도지역변경에 의한 지가변화율(서울시)

|        | 주거지역   | 상업지역   | 공업지역   | 자연녹지   | 개발제한구역 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 주거지역   | -      | 1.3087 | 1.0204 | 0.9400 | 0.7750 |
| 상업지역   | 0.7641 | -      | 0.7797 | 0.7183 | 0.5922 |
| 공업지역   | 0.9800 | 1.2825 | -      | 0.9212 | 0.7595 |
| 자연녹지   | 1.0638 | 1.3922 | 1.0855 | -      | 0.8245 |
| 개발제한구역 | 1.2903 | 1.6886 | 1.3167 | 1.2129 | -      |

출처: 김성배·서순탁, 1993, 용도지역변경에 따른 개발이익 환수방안, 서울 : 국토개발연구원, p. 49.

### 3. 開發利益 還收比率의 社會的 公平性

바람직한 사회는 자원이 효율적으로 배분되어야 할 뿐 아니라 사회구성원 사이에 공평하게 분배되어야 한다. 개발이익 환수비율의 사회적 공평성 역시 사회구성원 사이에서 공평하게 분배되어야 할 것이다. 공평성은 성이나 피부색과 관계없이 동등한 권리를 가질 수 있는 평등성(equality), 사회구성원 어느 누구의 정당한 권리도 침해하지 않는 정당한 권리의 보호(rights), 모든 일이 미리 정해진 규칙에 따라 불편 부당하게 이루어지는 공정성(fairness), 받을만한 자격에 입각한 자원의 배분 등 적어도 4가지 기준이 충족

되어야 한다(이준구, 1996: 81-4).

개발부담금을 대체한 기부채납제도는 기부채납비율을 책정하는 객관적 기준의 부재, 그로 인한 개발업자와 관련공무원의 담합가능성, 기부채납된 토지와 그 사용용도간의 객관적 합리성 등이 없다는 점으로 비판받을 수 있다(하성규·김재익, 1996: 219-25). 여기서는 개발이익 환수비율을 중심으로 검토하고자 한다.

서울시에서 시행했거나 시행되고 있는 대표적인 비과세적 개발이익환수방법으로 토지구획정리사업시의 감보율방식, 공영개발방식, 그리고 명문화되어 있지는 않지만 기존 도시계획시설 해제시 관습적으로 적용하고 있는 20%내외의 기부채납비율이 있다. 그 외에도 합동재개발 등에서 적용되고 있는 비례율 방식이 있으며, 그 외에도 토지형질변경허가에 따른 기부채납비율을 20%로 정하고 있었던 '토지형질 변경행위 허가사무 취급요령'이 있었지만, 이 요령은 '94년 3월 법적 근거가 없다는 감사원의 지적으로 폐지된 바 있다. 개발부담금에 대체하여 일정부분의 토지를 기부채납할 경우 어느 정도의 비율이 사회적으로 정당한가를 검토하기에 앞서 서울시에 시행했거나 시행하고 있는 방법들의 개발이익환수비율을 우선 검토하기로 한다.

#### 가. 합동재개발사업에 있어서의 개발이익환수비율

합동재개발사업에 있어서 개발이익환수비율과 관련된 사항은 관리처분계획상의 비례율이다. 비례율이란 (총사업수입 - 총사업비)를 구역내 종전토지 및 건축물의 평가액으로 나눈 값<sup>15)</sup>이다. 여기서 총사업수입이란 사업완료후의 대지 및 건축시설의 총추산액이며 총사업비는 설계감리비, 시설공사비, 제반 경비의 합계를 포괄하는 것이며 토지비는 총사업비에 계상되지 않는다. 즉 토지를 제공한 토지주가 개발사업이 완료된 이후 그가 향유할 재산가액이 개발사업이전의 재산가액에 비해 어떠한가를 나타내 주는 지표가 비례율이라 할 수 있다. 1995년 서울시정개발연구원에서 수행된 『구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발』이란 연구보고서에 분석된 재개발사업들의 관리처분계획상의 비례율은 0.85에서 1.72의 범위로 나타나고 있으며 8개 사례지역의 관리처분계획상의 평균 비례율은 1.1075이다.<sup>16)</sup> 즉 관리처분계획상의 비례율로 볼 때 개발에 참여한 토지주들은 평균 10% 이상의 개발이익을 향유하는 것으로 나타난다.

#### 나. 토지구획정리사업에 있어서의 개발이익 환수비율

토지구획정리사업에 있어서의 개발이익 환수비율을 논의할 때 많은 사람들이 논의하는 사항이 감보율이다. 감보율이란 사업에 참여한 토지소유주가 가진 원래의 토지면적에서

15) 서울특별시(1996), 「주택개발사업업무지침(합동재개발)」 제57조(분양기준가액의 산정) 참조.

16) 서울시정개발연구원(1995a), 「구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태 개발」, 서울: 서울시정개발연구원, pp.113-4 참조.

사업시행으로 줄어드는 면적비율을 가리키는 말이다. 1980년대 초반 서울의 강남지역을 대상으로 활발하게 전개되었던 토지구획정리사업의 감보율은 42%를 평균으로 하여 최저 30%, 최고 개포구획정리사업의 68.3%에 이르는 다양한 분포를 보이고 있다.

감보율을 개발이익 환수비율과 동일시할 수 없는 이유는 감보율만으로는 개발이익의 환수비율을 측정할 수 없기 때문이다. 감보율에다가 사업기간중의 지가상승률을 고려해야만 개발이익의 환수비율이 측정되기 때문이다. 다음은 80년대 이후 서울에서 시행되었던 토지구획정리사업에 참여한 토지소유주들의 사업후의 재산가액을 추정한 표이다. 지역별 시기별로 지가상승률은 많은 차이를 보일 수 있지만 자료구득의 한계로 지가상승률은 서울에 소재한 주거지역의 평균 지가상승률을 적용하였으며 사업후의 재산가액 추정을 위해 사업기간을 각각 3년과 4년의 두 가지 경우로 가정하였다.

〈표 4〉 토지구획정리사업 완료후의 토지주들의 개인재산가액 추정

| 년도     | 사업명   | 공공용지율 (A) | 감보율 (B) | 체비지 (C) | 개인소유 D=(1-B) | 합계 (A+D+C) | 3년차 사업후 개인재산가액 D×(1+지가상승률) | 4년차 사업후 개인재산가액 D×(1+지가상승률) |
|--------|-------|-----------|---------|---------|--------------|------------|----------------------------|----------------------------|
| 1980   | 구로    | 48.10     | 54.40   | 21.86   | 45.60        | 115.56     | 79.80                      | 98.50                      |
|        | 장안평   | 33.60     | 53.80   | 28.57   | 46.20        | 108.36     | 80.85                      | 99.79                      |
|        | 신림    | 33.00     | 36.30   | 13.02   | 63.70        | 109.72     | 111.48                     | 137.59                     |
|        | 도봉    | 31.60     | 30.80   | 12.60   | 69.20        | 113.40     | 121.10                     | 149.47                     |
|        | 영동1추가 | 36.50     | 39.80   | 7.60    | 60.20        | 104.30     | 105.35                     | 130.03                     |
|        | 가락    | 59.30     | 57.00   | 13.73   | 43.00        | 116.030    | 75.26                      | 92.88                      |
|        | 천호    | 31.90     | 36.80   | 16.32   | 63.20        | 111.42     | 110.60                     | 136.51                     |
|        | 개포    | 54.90     | 68.30   | 22.75   | 31.70        | 109.35     | 55.48                      | 68.47                      |
|        | 시흥    | 26.10     | 31.00   | 9.97    | 69.00        | 105.07     | 120.75                     | 149.04                     |
|        | 영동2추가 | 21.90     | 39.50   | 21.06   | 60.50        | 103.46     | 105.88                     | 130.68                     |
| 화양(추가) | 41.40 | 35.10     | 13.46   | 64.90   | 119.76       | 113.58     | 140.18                     |                            |
| 1981   | 이수    | 22.90     | 39.40   | 23.57   | 60.60        | 107.07     | 128.33                     | 137.84                     |
| 1982   | 김포    | 27.70     | 32.90   | 8.34    | 67.10        | 103.14     | 140.25                     | 145.08                     |
|        | 영동2   | 31.20     | 39.10   | 16.16   | 60.90        | 108.26     | 127.29                     | 131.68                     |
|        | 영동1   | 41.90     | 33.10   | 11.76   | 66.90        | 120.56     | 139.83                     | 144.65                     |
|        | 압사    | 34.50     | 50.40   | 25.39   | 49.60        | 109.49     | 103.67                     | 107.24                     |
|        | 잠실    | 41.30     | 38.50   | 20.49   | 61.50        | 123.29     | 128.54                     | 132.97                     |
| 1983   | 강동    | 49.20     | 53.30   | 26.54   | 46.70        | 122.44     | 65.05                      | 67.52                      |
|        | 경인    | 28.70     | 30.60   | 12.06   | 69.40        | 110.16     | 95.18                      | 100.35                     |
| 평균     |       | 36.62     | 42.11   | 17.12   | 57.89        | 111.62     | 105.64                     | 121.08                     |

출처 : 서울특별시, 1990, 서울토지구획정리백서, 서울: 서울특별시.

〈표 5〉 서울의 주거지역 각년도 지가수준(1980년 = 100)

| 년도   | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 지가수준 | 100  | 102  | 111  | 175  | 216  | 232  | 240  | 253  |

출처 : Korea Land Development Corporation, 각년도, Land Statistics Handbook.

토지구획사업 완료후 토지주들의 개인재산가액 산정을 1980년에 착수한 구로지구를 사례로 하여 설명하면 다음과 같다. 사업완료후 감보율이 54.4%이므로 개인앞으로 환지되는 토지면적은 100%에서 54.4%를 뺀 45.6%이다. 토지주들의 토지면적은 줄었지만 사업기간중에 지가가 상승하였으므로 토지주들의 재산가액은 상승된 지가에 환지되어 받은 토지면적을 곱하면 된다. 여기서 가령 사업기간이 3년에 걸쳐 일어났다면 1980년 중순에 시작하여 1983년 중순에 끝났다고 가정할 경우 토지가격은 1.75배로 상승하였으며, 사업기간이 4년에 걸쳐 일어났다면 토지가격은 2.16배로 상승하였을 것이다. 사업기간이 3년일 경우 구로토지구획정리사업에 조합원으로 참여한 토지주의 사업완료후의 평균 재산가액은  $0.456 \times 1.75 = 0.798$ 이며 4년일 경우  $0.456 \times 2.16 = 0.985$ 가 될 것이다. 즉 사업기간을 3년차로 가정하면 사업완료후의 지주의 평균 재산가액은 사업착수시점 토지가액의 79.8%에 불과하며 이 경우 토지주는 개발이익은 고사하고 오히려 11.2%의 재산상의 손실을 입은 것으로 나타난다. 4년차의 경우도 1.5%의 재산상의 손실을 입은 것으로 나타난다. 이상과 같은 방법으로 산정한 1980년 이후 서울에서 시행된 토지구획정리사업의 사업완료후의 토지소유자들의 평균 재산가액은 3년차 사업일 경우 105.64%, 4년차 사업의 경우 121.08%로, 토지구획정리사업의 개발이익을 각각 5.64%, 21.08% 향유한 것으로 나타난다.

#### 다. 공영개발사업에 있어서의 개발이익 환수비율

토지구획정리사업이 1986년 건설부의 "4.14"지시로 수도권과 6대도시에 대해 사업시행이 억제되고, 토지구획정리사업을 대신해 공영개발사업이 새로운 택지개발제도로 등장하였다.<sup>17)</sup> 공영개발사업에 있어서의 개발이익 환수비율에 대한 체계적인 연구로 국토개발연구원의 박헌주와 김근룡이 펴낸 『택지개발제도의 합리화방안』이 있다. 이 연구에 따르면 공영개발사업의 비용-효과분석을 다음과 같이 분석하고 있다.

17) 박헌주·김근룡(1993), 「택지개발제도의 합리화방안」, 서울: 국토개발연구원, p.13.

〈표 6〉 공영개발사업의 비용효과분석

(단위 : 천원)

| 구분                  | 주체별     | 수익(A)      | 비용(B)      | 이익<br>(A-B) | 주체별 개발<br>이익배분율(%) | 3개지구 평균<br>이익배분율(%) |
|---------------------|---------|------------|------------|-------------|--------------------|---------------------|
| 제1지구<br>광주시<br>시행   | 정 부 부 문 | 20,312,141 | 0          | 20,312,141  | 36.85              |                     |
|                     | 민 간 부 문 | 57,149,925 | 32,567,065 | 24,582,860  | 44.59              |                     |
|                     | 시 행 자   | 32,567,065 | 22,334,089 | 10,232,976  | 18.56              |                     |
|                     | 토 지 주   |            |            |             |                    |                     |
|                     | 총개발이익   |            |            | 55,127,977  |                    |                     |
| 제2지구<br>토개공<br>광주지구 | 정 부 부 문 | 31,477,490 |            | 31,477,490  | 38.91              | 38.12               |
|                     | 민 간 부 문 | 71,884,906 | 33,955,557 | 37,929,349  | 46.88              | 39.52               |
|                     | 시 행 자   | 33,955,557 | 22,454,880 | 11,500,677  | 14.21              | 22.36               |
|                     | 토 지 주   |            |            |             |                    |                     |
|                     | 총개발이익   |            |            | 80,907,516  |                    |                     |
| 제3지구<br>토개공<br>청주지구 | 정 부 부 문 | 13,659,578 |            | 13,659,578  | 38.60              |                     |
|                     | 민 간 부 문 | 38,659,999 | 29,075,000 | 9,584,999   | 27.09              |                     |
|                     | 시 행 자   | 29,075,000 | 16,931,040 | 12,143,960  | 34.32              |                     |
|                     | 토 지 주   |            |            |             |                    |                     |
|                     | 총개발이익   |            |            | 35,388,537  |                    |                     |

- 주 1) 정부부문 수익 : 기부채납금액 = 면적 × 시가(분양주택지공급가 ÷ 0.8)  
 민간부문 수익 : 면적 × 시가(분양주택지공급가 ÷ 0.8)이며,  
 민간부문중 단독주택 분양자의 수익은 면적 × 시가(단독주택지공급가 ÷ 0.8)임.  
 시행자의 수익 : 택지분양수입
- 주 2) 비용은 조성원가며 (택지비+용지비)에 12%의 간접경비 등을 가산하였음  
 (한국토지개발공사 10년사, 1989 참조)

출처 : 박헌주·김근용, 1993, 택지개발제도의 합리화방안, 서울: 국토개발연구원, p. 78의  
 〈표 4-1〉 『공영개발사업의 비용-수익 분석』을 근거로 재작성.

위의 표에서 보면 토지주는 수익도 비용도 없는 것으로 나타나는데 공영개발사업에 있어서 토지주는 그가 소유한 토지를 협의매수나 수용을 통해 공시지가로 보상받기 때문에 공영개발사업의 개발이익을 향유할 수 없다. 만약 지주측이 부지를 공영개발방식으로 개발할 수 있다면, 토지주가 소유한 부지에 대한 보상이외에도, 위의 사례에 비추어 향유할 수 있는 토지주의 개발이익의 배분비율은 22.36%는 될 수 있을 것이다.

라. 기존 도시계획시설 해제시 관례적으로 적용하는 기부채납비율

명문화된 규정은 아니나 서울시에서는 기존의 기존 도시계획시설 해제시 관례적으로 적용하는 기부채납비율 20%라는 기준이 있다. 무악재에 있던 서울여상 이적지에 아파트를 건립하기 위해 학교시설용지를 해제하면서 토지주가 20%의 토지를 기부채납한 것을 비롯하여, 지금까지 관례적으로 적용되고 있는 기부채납의 주요사례를 정리하면 다음과 같다. 서울시의 경우, 학교이적지에 대한 공공용지 20% 기부채납조건은 96년 10월 15일 폐지하였다.<sup>18)</sup>

〈표 7〉 도시계획시설 해제시 관례적으로 적용하는 기부채납비율 사례(서울시의 경우)

| 위 치      | 년도   | 내 용                     | 기부채납비율 | 비 고                                |
|----------|------|-------------------------|--------|------------------------------------|
| 충현교회부지   | 1980 | 전체 3,730평중<br>700평 기부채납 | 18.77% | 기존 학교시설용지를 해제하고<br>종교시설 건축을 허가한 경우 |
| 배재고교부지   | 1989 |                         | 20%    | 정동 구 배재고교부지의<br>학교시설용지 해제          |
| 덕수중학교부지  | 1992 | 전체 4,300평중<br>860평 기부채납 | 20%    | 동대문 구 덕수중학교부지의<br>학교시설용지 해제        |
| 대한중석명동부지 | 1993 | 전체 620평중<br>167평 기부채납   | 26.9%  | 대한중석 명동부지에 대한<br>주차장시설용지 해제        |

마. 서울시에서 시행했던 대표적인 비과세적 개발이익환수방법의 개발이익 환수비율

서울시에서 시행했거나 시행되고 있는 대표적인 비과세적 개발이익환수방법의 개발이익 환수비율은 대부분의 경우에 있어 개발이익의 일정부분을 환수하며, 환수되는 부분은 지가상승으로 인한 개발이익의 범위내에서 환수된다는 사실을 확인할 수 있었다. 재개발, 토지구획정리사업, 서울시에서 관례적으로 시행되고 있는 특정 도시계획시설 해제시 적용하고 있는 기부채납비율 등과 지방에서 행하여지고 있는 공영개발사업의 사례를 살펴보면, 헌법상 보장된 민간토지소유주의 재산권이 재산가액의 유지라는 측면에서 보호되고 있으며, 약간의 개발이익이 민간토지소유주에게도 귀속되고 있음을 알릴 수 있다.

하지만, 개발이익환수비율에 있어서는 사업종류마다, 동일종류의 사업이라도 시기에 따라, 적용비율이 다르다. 즉 개발이익환수비율에 있어 사업종류와 관계없이 동등하게 취급되어야 한다는 평등성(equality)이 확보되지 않고 있으며, 이에 따라 지주의 정당한 권리가 침해될 수도 있다. 공정성의 측면에서도 객관적 규칙이 마련되어 있지 않으며, 공공용지와 같은 비용의 분담이 그 부담을 짊어질 자격에 근거해 있지도 않다. 그런 의미에서 개발이익환수의 한 방편으로서 기부채납제도는 공평성을 상실하고 있다.

18) 동아일보 96년 10월 16일, 「서울」학교이적지 건물 신축 조경시설 30% 의무화」 기사 참조.

#### IV. 開發利益還收를 위한 制度改善 方案

도시개발에는 많은 비용이 든다. 공공부문이 공공시설 확보를 위해 전형적으로 사용했던 방법은 공채를 발행하거나 부동산에 대한 과세로 충당하는 것이었다. 하지만, 이러한 조세의 의한 재원조달방안은 시민의 조세저항뿐만이 아니라, 개발사업에 따른 부동산 투기와 해당 지역 토지주들에게 불로소득을 가져다주었다. 또 가난한 지방자치단체의 경우 도시기반시설 건설에 소요되는 예산이 없어 도시개발이 지연되는 경우가 많았다. 도시개발을 촉진하기 위해서 또는 부의 공평한 재분배를 위해서도 개발이익의 환수가 사회적으로 요청되고 있는 실정이다.

이 글은 개발이익환수방법을 둘러싼 제반 문제점을 개발부담금을 대체한 기부채납제도를 중심으로 검토하였다. 공정하지 못한 개발이익환수제도로 인해 최근 공공과 민간의 갈등이 심화되고 있음을 살펴보고, 이어 기부채납방식에 의한 개발이익의 환수의 문제점을 세 가지로 나누어 검토하였다. 기부채납방식은 미실현 이익을 사전에 측정하고 합의해야 한다는 현실적으로 해결이 어려운 논리적 기반 위에서 있으며, “개발이익환수의 관한법률”에서 규정한 개발이익환수비율이 그 실효성에 있어서는 사문화된 규정이라는 점을 간단한 수식을 통해 증명하였다. 끝으로 서울시가 집행하였던 다양한 개발이익환수의 사례에 비추어 개발이익환수비율이 사회적 형평성을 달성하지 못하고 있다는 점을 밝혔다.

공공부문이 개발부담금제도의 적용을 기피하는 이유는 다양할 수 있다. 우선 개발이익 환수에 관한 법률에 따른 개발부담금으로 개발이익을 환수하는 경우 광역자치단체주민에게는 아무런 혜택이 분배되지 않는다는 점을 들 수 있다. 현행 개발이익 환수에 대한 법률에 의하면 환수된 개발이익은 기초자치단체가 50%, 나머지는 국가가 운영하는 토지관리 및 지역균형개발특별회계가 귀속되게 되므로, 사업의 인허가권자가 광역자치단체라면 광역자치단체는 개발이익을 환수할 수 없게 되어 있다. 따라서 광역자치단체의 경우 대규모 도시개발사업에 개발부담금제도를 적용시킬려는 어떤 유인도 가지기 힘들며, 기초자치단체의 경우도 환수된 개발이익의 반은 그 지역에 아니라 다른 지역으로 넘어간다는 점 때문에 개발부담금제도보다는 기부채납제도를 선호할 가능성이 크다. 두 번째로 개발부담금보다는 기부채납제도를 운영하는 것이 공무원의 입장에서는 행정재량권이 크다는 점을 들 수 있다. 행정재량권의 범위확대는 종종 (행정)지대추구(rent-seeking)라는 후생손실(Dead-weight welfare loss)이 발생시킨다(Buchanan, 1989; 소병희, 1993). 인허가를 둘러싼 공무원의 부정부패가 그 좋은 예이다. 세 번째로는 “개발이익환수에 관한 법률”에서 규정한 개발이익환수비율이 현실과 동떨어진 비현실적이라는 점이다. 1995년 현재 개발부담금의 추정금액은 전국적으로 780억원선으로 같은 해 택지초과소유부담금

총액의 절반정도밖에 안되는 실정이다(박상우·권혁진, 1995: 76). 마지막으로 들 수 있는 점은 개발부담금 산정과정의 복잡해 일선공무원들이 개발부담금을 활용하기엔 지나치게 복잡하다는 점을 들 수 있다.

우리는 이상의 개발이익환수제도의 현황과 문제점 분석을 통해 새로운 제도개선방안을 논의해볼 수 있을 것이다. 우선 첫째로 개발이익환수방법은 사회적으로 공평해야 한다는 점이다. 사회적으로 공평하다는 것은 사업종류와 관계없이 동등하게 적용되는 평등한 제도나 규칙이 필요하다는 것이며, 지주의 정당한 권리가 침해되지 않아야 한다는 것이다. 또한 객관적 규칙이 사전에 결정되어 있어 개발이익의 환수가 일반 시민에게 투명하게 보여야 한다. 이는 개발이익환수제도가 현재 공공에서 가장 선호하는 기부채납제도와 같은 행정지침이 되어서는 안된다는 것이다. 법으로 규정되어야 하며, 모든 국민들이 게임의 규칙을 쉽게 익힐 수 있고 이해할 수 있으려면 개발이익환수의 방법은 법으로 명시되어야 한다. 현행 개발이익환수제도중에서 이러한 조건을 가장 근접하는 제도가 “개발이익환수에 관한 법률”이다. 따라서 ‘개발이익환수에 관한 법률’이 골간을 지키면서 부분적인 문제점을 개선해 나갈 필요가 있다. 우선적으로 개정할 부문은 기초자치단체와 광역자치단체들이 ‘개발이익환수에 관한 법률’을 적용시키려는 인센티브를 갖게 해주는 일이다. 이는 환수된 개발이익의 50%를 중앙정부가 관리하는 ‘토지관리 및 지역균형개발특별회계’에 귀속시키기보다는 광역자치단체와 기초자치단체가 그 개발이익을 균분할 수 있도록 제도를 개선하는 것이다. 두 번째로 현행 개발이익환수에 관한 법률에서 규정하고 있는 개발이익환수비율을 기존에 관행적으로 적용해오던 개발이익환수비율에 근접시킬 필요가 있다. 솜방망이와 같은 지금의 개발이익환수비율을 가지고는 환수할 개발이익이 거의 없을 것이기 때문이다. 세 번째로는 개발이익환수에 관한 법률의 적용을 받는 대상사업에 공동주택건설사업<sup>19)</sup> 등을 공공시설 비용부담을 둘러싼 민원발생이 많은 사업들을 포함시켜야 한다. 이는 사회적으로 민원 또는 행정지대 추구로 소모되는 제도의 유지비용을 줄일 수 있으며, 사업종류와 관계없이 동등하게 적용되는 평등한 제도의 수립을 통해 개발이익환수제도의 사회적 형평성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 마지막으로 개발부담금의 산정방식을 좀더 소박하게 만들 필요가 있다. 다음은 일본 동경도 세다가야구의 공동주택 건립시 부담해야 하는 환경정비협력금의 산정방식이다. 우리의 개발부담금 산정방식과는 달리 모든 사람들이 쉽게 이해할 수 있는 형태를 지니고 있다. 제도의 투명성이란 정밀한 산정과정을 가진 엄격한 수식을 만드는 것이 아니라 시민들 모두가 제도나 절차를 쉽게 이해할 수 있을 때 달성된다.

19) 현재 재개발이나 재건축사업과 같은 공동주택건설사업은 개발부담금 부과대상이 아니다. 동법 5조 1항 참조.

〈표 8〉 일본 동경도 세다가야구 환경정비협력금 산정식

| 구 분    | 산 정 식   |                          |
|--------|---|--------------------------|
| 적용사업 1 | 30호이상 100호미만  | (계획호수 -29호) × 토지단가 × 1.6 |
|        | 100호이상 200호미만   | (계획호수 -29호) × 토지단가 × 1.8 |
|        | 200호이상 300호미만   | (계획호수 -29호) × 토지단가 × 2.0 |
| 적용사업 2 | 연면적 5,000㎡이상에 대하여 적용<br>$\frac{\text{건축연면적} \times 3\%}{2} \times \text{토지단가}$  |                          |
| 적용사업 3 | 연면적 10,000㎡이상에 대하여 적용<br>$\frac{\text{건축연면적} \times 3\%}{2} \times \text{토지단가}$ |                          |

\* 적용사업이 2이상에 걸친 경우는 그 중 큰 쪽으로 적용한다.

#### 〈참고문헌〉

1. 김영군(1997), "재개발·재건축사업과 관련한 공공시설비용부담의 문제점과 개선방안," 미출판보고서
2. 박상우·권혁진(1995), 「과밀부담금의 활용방안」, 경기도 안양시: 국토개발연구원
3. 박원주·김근룡(1993), 「택지개발제도의 합리화방안」, 서울: 국토개발연구원
4. 서울시정개발연구원(1995a), 「구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태 개발」, 서울: 서울시정개발연구원
5. 서울시정개발연구원(1995b), 「주택시가지 주거밀도에 관한 연구 - 저밀도아파트지구 재건축에 관한 연구-」, 서울: 서울시정개발연구원
6. 서울특별시(1990), 「서울토지구획정리백서」, 서울: 서울특별시
7. 서울특별시(1996), 「주택개발사업업무지침(합동재개발)」
8. 서원우(1980), "개발이익의 사회적 환수에 관한 연구," 「법학」 20(20), pp. 140-173
9. 소병희(1993), 「공공선택의 정치경제학」, 서울: 박영사
10. 송영섭·정삼석(1994), "도심재개발사업의 공공용지 부담계획에 관한 연구," 「국토계획」 29(4), pp. 109-119
11. 연세대학교 상경대학 경영연구소(1996), 「문답식 개발부담금 제도 실무해설집」, 서울: 진한도서
12. 이준구(1996), 재정학, 서울: 다산출판사
13. 하성규·김재익(1996), 「지방화·세계화시대의 도시관리론」, 서울: 형설출판사

14. 한국감정평가업협회(1992), 「토지평가 비교방식의 객관화방안」, 서울: 한국감정평가업협회
15. 한국감정평가업협회(1995), 「보상평가지침(토지·영업손실)」, 서울: 한국감정평가업협회
16. 한국토지개발공사(1989), 「한국토지개발공사 10년사」, 서울: 한국토지개발공사
17. 한국토지개발공사(1987), 「개발이익 및 손실의 측정방법에 관한 조사연구」, 서울: 한국토지개발공사
18. Buchanan, James M.(1989), *Explorations into Constitutional Economics*, Austin: Texas A & M University Press