

開發利益還收制度에 관한 考察*

이 태 교**

I. 序 論	2. 開發利益의 還收와 損失補償 實績
II. 開發利益還收制度의 背景	IV. 開發利益還收制度의 問題點과 改善 方案
1. 開發利益의 意義와 還收制度의 哲學的 背景	1. 開發利益還收制度의 問題點
2. 開發損失補償의 論理	2. 開發利益還收制度의 改善方向
3. 外國의 開發利益還收制度	V. 結 論
III. 開發利益還收制度의 現況	
1. 開發利益의 法的 根據와 還收關聯 制度의 種類	

I. 序 論

동서고금을 막론하고 부동산, 특히 토지로부터 발생하는 소득은 매우 컸다. 개발을 통하여 이득을 얻는 것은 물론 토지의 소유만으로도 막대한 이익을 향유하는 예가 다반사였다. 따라서 이 소득에 대한 처분을 둘러싸고 다양한 논의가 전개되어 왔다. 토지로부터의 이득은 대개가 내 노력과 관계없이 발생하는 것이므로 국가가 이를 환수하여야 한다는 주장이 있는가 하면 자본주의 국가에서 유독 토지로부터의 이득만을 특별 취급하는 것은 논리적으로 모순이라는 견해도 있어왔다.

우리 경우에는 1962년부터 시작된 경제개발계획의 성공으로 경제가 급성장하면서 전국

* 이 논문은 1998년 한성대학교 교내 특별연구비지원으로 작성된 것임.

** 본학회 정회원, 한성대학교 부동산학과 교수

에 걸쳐 개발사업이 전개되었다. 개발사업의 대중은 역시 공공투자에 의한 사회간접자본의 확충과 도시건설이었다. 따라서 개발의 영향권 내에 있는 사유지 소유자들은 자신의 노력과 자본의 투자가 없었음에도 불구하고 막대한 이익을 얻었던 것이다. 용도지역지구제도의 시행으로 인한 이득도 이에 못지 않았다.

이는 줄부를 양산하는 결과를 초래하였고 이 혜택에서 제외된 다수 국민들의 불만을 낳았다. 이에 대한 해결방안으로 개발이익환수에 관한 논의가 끊이지 않았었다. 그리고 이를 실천하기 위한 제도들이 다양한 형태로 구체화되어 왔다. 즉, 가장 역사가 오래된 토지구획정리사업 시행의 경우 공공용지 확보를 위한 토지감보제도, 1967년에 제정된 「부동산투기억제에관한특별조치법」에 의한 부동산투기억제세,¹⁾ 1975년에 소득세법에 신설된 양도소득세제 등이 그것이다.

그러나 형평성을 유지하기 위한 여러 조치가 있었음에도 불구하고 토지투기와 부의 편재 현상이 확대되고 있다고 판단한 정부는 80년대 후반 특단의 조치를 내리게 된다. 이른바 토지공개념 관련 입법이 그것이다. 국민여론을 등에 업고 1989년 12월 30일 제정된 토지공개념 실천을 위한 법률은 「토지초과이익세법」, 「개발이익환수에관한법률」, 「택지소유상한에관한법률」, 「토지관리및지역균형개발특별회계법」 등이다. 이로써 1970년대 중반부터 토지철학으로서 주장되어 온 토지공개념은 일부의 반대에도 불구하고 정책당국자는 물론 국민 대다수가 받아들이는 토지사상으로 확고한 위치를 점하게 되었다. 그리고 이들 법률 중 「개발이익환수에관한법률(이하 “환수법”)」은 이제까지 부분적으로 다루어 지거나 간접적 또는 보조적으로만 역할을 하던 개발이익의 환수정책을, 토지공개념 관련 법규와 더불어 체계적으로 집행할 수 있는 근거를 제공한 셈이다.

그러나 오랫동안의 논의를 거쳐 확정된 토지공개념 입법들은 국민들간의 형평을 도모한다는 취지에 맞게 여러 가지 긍정적인 효과를 거두었음에도 불구하고 시행과정상 문제점도 없지 않았다. 따라서 본고는 개발이익환수와 관련된 문제점들을 재조명한 후 개선 방향을 논하고자 한다. 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 형평성을 유지할 수 있는 제도적 개선 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 논의의 방법은 다양한 법에 의한 직간접의 개발이익환수제도에 관하여 포괄적으로 살펴보되 환수법과 직접 관련된 문제에 초점을 맞추고자 한다.

1) 이 제도는 이 후 양도소득세로 흡수됨.

II. 開發利益還收制度의 背景

1. 開發利益의 意義와 還收制度의 哲學的 背景

개발이익환수제도를 논하기 위해서는 개발과 개발이익의 개념부터 먼저 살펴볼 필요가 있다. 영국의 「도시및농촌계획법(Town and Country planning act)」에 의하면 “개발이란 지상 또는 지하에서의 건축공사, 토목공사, 채광 행위 및 기타 조작행위의 수행 또는 어떤 건물이나 토지의 용도를 변경하는 행위”라고 정의하고 있다. 또한 일본의 「도시계획법」은 “개발행위란 주로 건축물의 건축 또는 특정공작물의 건축용도에 이바지할 목적으로 행해지는 토지의 구획과 형질의 변경을 말한다”고 하여 앞의 것과 유사한 정의를 내리고 있다.

이들 정의에 따르면 개발행위는 다음의 두 가지가 포함된다. 즉, 건축물의 건축공사 및 토목공사와 공공사업의 시행, 신도시건설, 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 및 재개발사업 등의 유형적 개발행위와 여타의 도시계획사업과 관련된 계획의 공고 및 용도지역의 변경, 기타 개발허가 등의 무형적 개발행위가 포함되게 된다(허재영, 1993).

환수법 제2조의 1에 의하면 개발이익이란 “개발사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회 경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분”을 가리키고 있어 우리 나라에서도 개발이익이 유형, 무형의 개발행위에 따라 발생하는 이득을 의미한다. 그리고 개발이익의 공유화 조치는 이 법에 의한 환수 이외에도 양도소득세, 법인세특별부가세, 종합토지세, 사문화된 토지초과이득세 등 조세 성격의 것과 개발에서 얻은 이익에 대하여 부과하는 공공용지부담제도 등 다양한 형태가 있다.

그런데 개발이익은 위와 같이 개발행위의 성격에 따라 구분되기도 하나 환수되어야 할지가상승분의 범위에 따라 나눌 수도 있다. 개발이익은 *betterment*, *capital gains*(자본이득), *windfall* 등 다양하게 사용되고 있는데, 이 가운데 *betterment*는 협의의 개발이익, *windfall*은 광의의 개발이익으로 사용되고 있다. Hagman & Misczynski(1978)는 *betterment*에 대해서 “공공사업 또는 공공의 개선 노력 등 적극적인 중앙 및 지방정부의 행위와 토지이용에 대한 규제(*restriction*) 등 소극적인 중앙 및 지방정부의 행위로 인해 발생하는 토지가치의 상승”으로 정의하고 있다. 이 정의에 따르면 토지소유자의 노력이나 전반적 물가상승 요인이 아닌 공공의 행위에 의한 부동산 가치의 증가를 개발이익으로 본 셈이다. 이에 비해 *windfall*은 “공공투자의 지출에 의하여 그 토지의 가격을 직접적으로 또 명백하게 증가시키는 공공투자의 부담을 고려하여서 주변토지의 소유자에 대

하여 과하는 특별한 과세"라고 C.M.Harr이 언급하였다(손지영, 1997). 이에 따르면 windfall이란 개발이익은 주변지역에서도 발생한다고 보고 그 주변 토지의 지가상승분에 대해서도 환수하는 것을 포함한다. 한편 토지자본이득은 주로 토지를 매매하는 과정에서 발생하는 차익을 가리킨다.

여하튼 이러한 개발이익은 개발과정에서 대상토지에 발생하는 가치의 증가분, 즉 현재 이용가치(existing use value)를 초과하는 개발가치(development value)를 의미한다. 개발을 통하여 얻어질 것으로 기대되는 잠재개발가치(potential development value)가 특정토지의 개발이란 구체적 행위를 통하여 개발이익을 발생시키게 되는 것이다.

여기서 현재이용가치는 일정시점을 기준으로 그 시점까지 유효한 개발허가에 의해 법적으로 허용된 개발만을 고려해 산정된 토지의 시장가 즉, 토지가 특정용도에 이용되는 데서 발생이 기대되는 현재 및 장래의 순이득의 현재가이다. 이에 비해 개발가치는 토지가 개발될 때 또는 개발된다면 기대할 수 있는 가격에서 개발비용을 뺀 나머지를 개발의 위험부담과 장래라는 시간비용을 고려하여 할인한 값에서 토지의 현재이용가를 뺀 가격, 즉 현재의 용도와는 다른 장래의 고용도이용에서 발생이 기대되는 순이득의 현재가이다(토지공개념연구위원회, 1989).

이제 토지가치의 상승을 원인별로 살펴보면 다음과 같은 식이 산출된다.

$$V = A + B + C + D$$

- 단, V : 일정기간의 토지 증가 총액
 A : 토지소유자의 투자에 의한 상승액
 B : 정부의 투자에 의한 상승액
 C : 도시계획적 결정에 의한 상승액
 D : 기타 사회경제적 요인에 의한 상승액

여기서 개발이익으로 환수되어야 할 대상은 전체 지가 상승액 중에서 정부의 투자에 의한 상승액과 도시계획적 결정에 의한 상승액(B+C)만 해당되며 기타 사회경제적 요인에 의한 상승액은 현재이용가치의 단순한 증가로 간주되어야 한다. 그리고 토지소유자의 투자에 의하여 토지가치가 상승한 부분이 있다면 그에 상당한 금액은 당연히 개발이익의 환수대상에서 제외되어야 할 것이다.

그러면 개발이익을 환수하여야 한다는 논리적 근거는 과연 무엇인가? 그 답은 불로소득론과 부당이득론에서 찾을 수 있다.

먼저 개발이익을 불로소득이라고 보는 견해를 살펴보면 그 배경에는 차액지대설을 포함한 지대이론과 외부경제론이 자리잡고 있다. 지주의 특별한 노력없이 사회·경제적 발전이나 공공투자의 결과로부터 발생하는 지가의 상승분은 본질적으로 사유화가 부당하

다는 태도이다.²⁾

개발이익을 부당이득으로 간주하는 견해는 납세자 모두가 관련된 재정자금의 투입으로 발생한 지가상승분을 특정 토지소유자가 독점한다는 것은 부당하다는 논리이다. 그러나 이에 대하여는 부정적인 견해도 존재한다. 이 부당이득의 논리가 성립하려면 이득과 손실간에 인과관계가 명백하여야 하는 데 직접적 인과관계를 찾기가 다소 애매하다는 것이다. 하지만 대세는 부당이득환수와 공공복리 우선의 토지공개념 사상의 실현이었다.

한편 우리 헌법 제122조는 국토의 효율적 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록 규정하고 있으며, 국토이용관리법 제1조의 2는 사익보다는 공익을 국토이용의 기본이념으로 삼는다는 공공복리 우선의 태도를 견지하고 있다.

이러한 기초 하에서 정책을 펼쳤음에도 불구하고 80년대의 토지문제는 해결되기보다는 더욱 악화되어만 갔다. 보다 새로운 철학을 통하여 국민 여론을 선도하고 문제를 해결할 대책이 필요하였다. 이 때 구체화된 것이 소위 토지공개념이다. 이는 1989년 토지공개념 관련 입법의 기초가 되었으며 이 후 토지정책 방향에 막대한 영향을 주었다. 김상용(1997)은 “하나의 사상 내지는 철학은 그 시대의 문제 및 모순을 해결하기 위한 저항적 이념이며 동시에 구시대의 모순을 청산하고 형성될 새로운 사회를 이끌어 나가는 정신적인 지주이기도 하다. 토지공개념도 토지사상으로서 우리 나라가 부딪히고 있던 토지에 관한 제도순과 문제를 해결하여 정의로운 토지질서를 형성하기 위한 토지철학이다.”라고 주장한다.

동시에 토지공개념은 토지정의의 실현을 위한 보편적 토지사상으로 정착시킬만한 가치와 필요성을 인정하나 논리적인 연구가 부족하였음을 지적한다. 감정적인 찬반 논의보다는 깊은 연구가 선행되어야 하며 토지공개념이 확고히 정립되기도 전에 행정 편의적으로 이를 정책에 이용하는 것은 위험하다는 견해를 보이고 있다.

김상용(1997)은 개발이익의 환수에 관해서는 토지소유자의 노력에 의하지 않은 불로소득이므로 개발이익은 토지가치배분의 형평성을 유지하기 위하여 전액 환수되어야 논리적으로 타당하다고 주장한다. 토지는 자연이 국민 모두에게 무상으로 준 것이므로 제도의 개선과 정착을 통하여 궁극적으로는 토지소유자는 수탁자 내지는 관리인에 불과하다는 사고를 제도화할 수 있을 것이라고 말한다. 토지공개념을 옹호하는 입장이다.

국민적 공감대를 형성한 토지공개념은 공공복리 우선의 논리와 형평성의 실현이 그 핵

2) 대표적 사상의 하나인 J. Locke의 노동가치설(labour theory of value)에 따르면, 토지의 소유권은 노동의 대가에 근거한 것이며 토지는 공유될 뿐이기 때문에 노동의 대가가 아닌 개발이익은 모든 시민의 공유물이라 할 수 있다. 또한, J.S. Mill과 A. Marshall은 자연상태에 있어서의 토지소유권은 어느 특정인의 독점물이 될 수 없고 토지를 생산적으로 이용하지 않으면 토지에 대한 권리는 인정될 수 없다고 하여 토지소유권의 절대적 사상을 부인하였다. 이러한 사상에 근거할 경우 모든 개발이익에 대한 환수가 가능하다.

심이다. 그리고 이러한 사상에 근거하여 다수의 학자와 관료 및 국민감정이 개발이익의 환수를 지지하여 왔다.³⁾ 그러나 토지공개념과 이를 앞세운 토지정책에 대하여는 비판의 소리도 없지 않았다. 손재영(1993)⁴⁾과 김정호(1997a)는 토지 역시 다른 생산요소와 다를 바 없으므로 지가의 상승으로 인한 부분을 환수하는 데는 문제가 있다고 말한다. 그럼에도 불구하고 김정호는 공공투자에 의하여 직접적인 혜택을 본 토지에 대하여는 수익자부담금을 징수하는 것이 타당하다는 견해를 보이고 있다.⁵⁾

필자는 이상의 논의들이 가지는 논리적인 주장을 종합할 때 무차별적인 그리고 적대적인 관점에서 토지가격 상승분을 환수하자는 주장을 펴고 싶지는 않다. 다만 한국 토지시장의 현실을 감안할 때 공공투자으로 인한 개발이익에 대하여는 철저한 환수가 필요하다는 생각이며 개발이익의 개념도 지나치게 좁게 해석할 필요는 없다고 본다. 동시에 그 동안 소홀한 감이 없지 않았던 개발손실에 대하여도 형평성의 유지라는 맥락에서 충분한 보상이 있어야 할 것으로 생각한다.

이러한 원칙하에서 개발이익 환수의 필요성을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 토지공개념에 입각한 부의 형평배분 및 사회정의의 실현을 들 수 있다. 부동산의 거래와 개발을 통하여 부의부빈의빈 현상이 심화될 소지가 크고 국민들의 여론을 살펴볼 때도 분배의 형평성을 도모할 필요성이 있다고 할 수 있다. 이는 결국 맹목적인 투기에 탐닉하는 사람들의 사행심을 가라앉히고 국민들의 근로의욕을 고취하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 국민생활의 안정과 국제경쟁력의 확보를 위해서도 개발이익의 환수는 요구된다. 토지에 대한 애착이 유난히 강한 우리의 경우 국민소득이 증가하자 자금이 토지취득에 몰려 지가가 급등하면서 토지소유자에게 막대한 부를 가져다주었다. 결국 이러한 현상은 토지의 가수요를 불러오고 이는 다시 지가와 임대료의 상승을 초래하여 생계비와 생산비의 상승을 초래하여 왔다. 물가상승과 대외경쟁력의 약화를 가져오는 중요한 요인을 제공하게 된 셈이다. 개발이익의 환수는 이러한 순환의 고리를 약화시키는 역할을 할 것이

3) 토지로부터 발생하는 소득에 대한 적대적 태도는 우리 나라만의 것은 아니다. John Locke, Adam Smith, D. Ricardo, J.S. Mill, L. Walras, H. George 같이 훌륭한 학자들이 모두 토지의 사유제나 토지로부터의 소득에 대해서 적대적인 태도를 가지고 있었다. 그런 주장은 토지의 국유화나 공유화 논리로 이어지기도 한다. 우리 나라의 학자들도 대개 이 같은 논리를 답습하고 있다(김정호:1997)

4) "타인의 행위로 인해 우연한 이득을 얻는 것은 토지에서 발생하는 개발이익에만 국한되지 않는다. 어떤 다른 종류의 자산을 가졌거나, 특별한 기술을 가졌거나, 특정업종의 사업을 영위하거나 간에 자산가치와 소득의 등락은(중략) 본인의 노력과 관계없이 우연적인 소득과 손실이 발생한다는 것은 경제생활의 일상적인 단면이다. (중략) 토지를 특별히 취급해야할 논리적 이유는 분명치 않다."

5) 김정호는 도로개설, 공원의 설치 등 공공투자로부터 발생하는 지가상승분은 환수되어야 한다면서 "이러한 이익을 무상으로 주게 되면 비용부담자와 수익자가 달라지고 지대추구행위(rent seeking behavior)를 통한 자원의 낭비가 나타날 것이다. 지하철 노선을 서로 자기 동네로 끌어들이려고 시위를 하거나 또는 로비를 하는 행위 등이 대표적인 사례이다. 개발이익의 환수는 이런 문제를 상당히 해소해 줄 수 있다"고 주장한다.

다. 투기적 가수요는 심리적 요인이 강하게 작용하기 때문이다.

셋째, 지속적인 개발재원의 조달과 정부의 개발계획에 의거 손실을 본 자에 대한 손실 보상 재원의 확보를 위해서도 필요하다. 개발이익의 환수가 정당화된다면 역으로 개발손실의 보전도 당연히 이루어져야만 할 것이다.

그리고 개발이익을 환수하면 경제적으로는 투기적 토지수요를 약화시켜 지가안정에 기여하는 한편 국가적으로는 제한된 재원을 토지부문에 사장시키는 현상을 완화하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 예견된다. 사회적 측면에서는 사회정의의 구현과 국민통합을 가져오는 데 일조할 것이다. 물론 재정적인 면에서 개발재원의 확보와 손실보상의 원활화 및 지역개발의 활성화를 위한 재정책충도 기대할만한 주요 효과로 지적할 수 있다.

2. 開發損失補償의 論理

앞서 지적한 바와 같이 개발이익에 대한 환수가 정당화된다면 개발손실에 대한 보상도 당연시되어야 한다. 그러나 일반적으로 토지 개발이나 도시적 토지이용계획이 확정되면 지가가 상승한다. 이러한 이유로 사람들은 개발이익의 환수에는 비교적 관심이 많은 편이다.

그러나 경우에 따라서는 개발사업이나 용도변경으로 인하여 지가가 하락하고 토지소유자의 재산가치가 감소하기도 한다. 개발로 인한 지가의 하락을 개발손실이라고 하며 이 개발손실에 대한 보상은 개념적으로는 개발이익과 상응한 것으로 간주되어져 부(負)의 개발이익으로 본다(최창식, 1984). 이 경우 개발손실 보상의 대상은 개발이익환수의 대상과 일치하게 된다. 보상의 대상인 개발손실의 내용을 구체적으로 열거하면 첫째, 정부의 도시계획의 결정과 변경으로 발생하는 손실(지가의 하락), 둘째, 정부의 개발허가와 허가의 수정 변경으로 인하여 발생하는 손실, 셋째, 정부나 공공기관의 직접 유형적 개발행위로 발생하는 손실 등을 들 수 있다(허재영, 1993). 그런데 첫번째 경우인 용도지역제의 지정 변경(특히, 개발제한구역 지정)과 관련된 손실에 대하여는 많은 논쟁이 있어왔다.⁶⁾

6) 헌법 제23조 제3항에는 “공공 필요에 의한 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 상당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정되어 있으며 이에 따라 공공행위에 의한 재산권 침해에 대한 손실보상이 가능하게 된다(법 제23조). 그런데 이 헌법 조항의 실제 적용을 위한 해석상의 문제가 제기되고 있다. 1971년 개발제한구역 지정으로 인한 손실보상 여부에 대한 법무부의 유권해석에 따르면, “법령에 의한 건설부장관의 개발제한구역의 지정에 의하여 사용제한이 되는 것은 재산권의 본질을 침해한 것으로 볼 수 없을 뿐더러 나아가 개발제한구역의 지정이 있다 하더라도 동 구역내의 재산권, 특히 토지소유권은 그대로 인정되고 계속 사용·수익할 수 있으며 다만 그 현상을 현저히 바꾸는 행위만을 제한하는 것이므로 이러한 경우를 헌법 제20조3항(현행 헌법 제23조 3항)이 말하는 재산권의 수용, 사용 또는 제한이라고 볼 수 없고 따라서 보상의 문제는 일어나지 않는다”라고 해석하고 있다(김성배·서순탁, 1993). 이러한 법무부의 해석상의 이론적 근거는 현저한 재산가치 감소 접근법에 의한 것이다.

이제 손실보상에 대한 이론적 접근을 살펴보도록 하자.

정부의 행정행위로 개인의 재산에 침해가 발생할 때 보상문제는 종래 크게 두 가지 경우로 구분하여 접근해왔다(김성배·서순탁, 1993). 첫째, 공공수용의 경우이다. 이 때는 공공사업을 위해 개인의 재산을 수용하는 경우이며 정당한 보상이 이루어지게 된다. 둘째, 공용제한(regulatory taking)으로서 소유권의 변동은 없으나 정부 규제로 인하여 재산권의 행사에 제한을 받는 경우이다. 이 공용제한과 관련된 이론으로는 전통적 접근법을 비롯하여 현저한 재산가치 감소(substantial diminution of the value) 접근, 유해한 사용 접근(noxious use approach), 1964년과 1971년의 Sax의 접근, 1967년의 Michelman의 접근 등이 있다.

먼저 전통적 접근에 의하면 공용제한의 경우 사회통념상 인정될 수 있는 한도를 넘어 특별한 희생이 있는 경우에만 보상하는 것이 옳다고 보는 입장이다. 이 때 특별한 희생에 관하여는 첫째, 재산권의 침해행위가 개별적인가 일반적인가에 따라 구분하고 개별적인 경우에 한해 보상하도록 하는 이론이 있고 둘째, 침해행위의 경중과 범위 또는 침해행위의 본질과 강도를 고려하여 재산권을 실질적 또는 본질적으로 침해하는 경우에 한해 보상하도록 하는 이론 셋째, 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 재산권에 대한 침해가 사회적 정의나 공평의 원칙에 어긋나는 경우에 보상의 책임이 있다는 이론이 있다.

둘째, 현저한 재산가치감소이론은 정부의 행정규제가 재산가치의 현저한 감소를 초래한 경우에 한해서 손실에 대한 보상이 이루어져야 한다는 주장이다. 그러나 이 이론은 어느 정도가 현저한 감소인지를 결정하기 어렵다는 단점이 있으며 보상의 기준을 시장가격에 의존한다면 시장가격에 반영되지 않는 재산의 주관적 가치는 보상에서 제외되어야 한다는 한계가 있다.

셋째, 유해한 사용접근이론은 행정규제가 현저한 재산가치의 감소를 초래하더라도 규제로 금지되는 행위가 공공의 건강과 안전에 유해한 것으로 판정될 경우에는 손실보상이 필요 없다는 주장이다. 그러나 이 접근의 한계는 무엇이 유해한지를 규정하기 어렵다는 점과 토지소유자의 이해관계를 고려하지 않아 그들의 반발을 살수도 있다는 점이다.

넷째, Sax는 1964년에 정부의 규제 목적에 따라 손실보상 여부를 결정해야 한다고 주장하였다. 그에 따르면 정부가 대치되고 있는 이해관계를 조정하였을 경우에는 손실보상의무가 없으나 기업과 같이 정부 자체의 이득을 위해 규제를 하였을 경우에는 손실보상의무가 존재한다는 것이다. 또한 1971년에는 정부규제가 외부효과를 초래하지 않는 행위에 대해 규제하였을 경우에도 보상해야 한다고 주장하였다.

다섯째, Michelman에 따르면 보상 여부를 결정함에 있어 고려해야 할 변수로서 토지이용규제의 시행으로 발생하는 효율성의 증가, 보상할 때 발생하게 되는 부대비용, 보상하지 않을 경우 발생하게 되는 사회적 도덕 하락 비용 등이다. 여기서 도덕 하락 비용은 정부규제가 보상이 없이 시행될 경우 생산활동의 감소로 인하여 발생하게 되는 비용을

의미한다. 그는 만약 효율성 증가가 부대비용과 도덕 하락 비용의 합보다 클 경우에는 정부가 보상을 하지 않을 수 있다고 주장하였다.

이러한 이론적 근거가 있기에 논리적으로 타당한 경우 법에 보장된 범위 내에서의 보상은 당연히 이루어져야 한다. 그러나 우리의 경우 손실을 입은 사람들에게 납득할만한 보상이 실제로 이루어져 왔는 지에 대하여는 의문의 여지가 많은 실정이다.

3. 外國의 開發利益還收制度⁷⁾

여기서는 다른 나라에서는 개발이익환수제도를 어떻게 운용하고 있는지에 관하여 개략적으로 살펴봄으로써 우리 제도와 비교할 수 있는 기회를 가지고자 한다.

개발이익환수제도를 가장 먼저 시행한 바 있는 영국의 경우에는 1903년 「주택및도시계획법(Housing and Town Planning Act)」에서 개발허가지역에서의 계획이득과 손실을 다루기 시작하였으며 이 후 노동당 정권이 집권할 때마다 개발이익환수를 위한 많은 기법들이 제안되었다. 노동당 정부 집권시기에 제안된 기법들로는 1947년의 개발부담금제(development charge), 1967년의 개발이익과징금제(betterment levy) 및 1976년의 개발토지세(development land tax) 등을 들 수 있다.

영국의 부동산 관련 세제에는 기업레이트(unitform business rate), 자산이전세(capital transfer tax), 자본이득세(capital gain tax), 소득세(income tax), 개발토지세 등이 있다.

영국에는 이러한 과세형 환수기법 이외에 시설정비부담제도 존재한다. 영국의 계획시스템은 계획허가제이기 때문에 단순한 용도지역 변경 행위도 자동적으로 허가 대상이 된다. 이 때 지방정부 차원의 개발이익환수 수단으로 플랜닝게인(planning gain)이 1970년대 이래 많은 지방정부들에 의해 관행상으로 시행되고 있다. 플랜닝게인은 조건부허가와 유사한 개념으로서 개발허가를 조건으로 지방정부와의 협상과정에서 계획협의(planning agreement)를 통해 개발업자로 하여금 공공시설 등을 부담시키는 제도이다.

한편 미국은 H. George와 같은 토지개혁사상가에 의해 토지에서 발생하는 개발이익에 대한 논의가 일찍부터 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 미국의 세제는 주정부나 지방정부마다 다양하다는 특징이 있다.

미국에서의 과세형 수단은 일반적인 세제에 의존하여 환수하고 있으므로 부동산세제를 살펴보아야 한다. 미국의 부동산세제에는 고정자산세(real property tax), 소득세(income tax), 부동산양도세(real property transfer tax), 부동산양도차익세(gains tax on real property transfers) 등이 있다. 이 가운데 고정자산세는 부동산보유세로서 지방정부에 의해 세율이 독자적으로 결정되거나 격차를 해소할 목적으로 주정부가 조정하며 주택과 비주

7) 외국의 제도 현황 사례는 김성배·서순탁(1993)과 허재영(1993)의 내용을 종합 정리하였다.

택을 구분하는 경우가 많다.

비과세형 환수제도로는 캘리포니아주의 공공시설부담금제(development impact fee)와 환경개선부담금제(mitigation fee) 등이 있다. 이외에도 부담금 징수형의 다른 제도로 개발권양도제(TDR)가 존재한다. 개발권양도제는 1961년 Lloyd에 의해 처음으로 개념화되었으며, 토지이용규제, 개발촉진, 보상, 공공녹지 확보, 역사적 건물의 보전을 위한 종합적인 정책수단으로 광범위하게 활용되고 있다.

독일 역시 미국과 유사하게 별도의 환수장치를 가지고 있지 않고 부동산관련세제가 이 기능을 수행하고 있다. 독일의 부동산세제에는 부동산 보유과세로 부동산세(grundsteuer)와 재산세(vermoegeensteuer)가 있으며 부동산 취득과세로 상속 증여세, 목적출연세(目的出捐稅), 부동산취득세가 있다.

그리고 부동산 수익에 대한 과세로 법인세, 소득세, 영업세가 있다. 여기서 부동산세는 농지와 산림의 경우에는 더 낮게 과세하고 있으며 법인세와 소득세의 경우에는 양도차익과 임대료 수익에 대해 과세하고 있다.

비과세형 제도로는 수익자부담제도와 조정부과금제도, 및 지구시설부담금제도 등이 있다.

〈표 1〉 각국의 개발이익환수제도

구분	종 류		환 수 제 도
구역비 설정형	토지증가세형		양도소득세(영.미.독.프.일), 개발토지세(영)
	토지보유세형		기업레이트(영), 설비지방세(프), 부동산세(독), 고정자산세(미.일), 지가세(일), 종합토지세(한), 토지초과이익세(한)
구역 설정형	부담금형	토지소유자 부담형	특별부담금(미), 조정부담금(독), 지구시설부담금(독),
		개발자 부담형	PLD(프), 개발자부담금(일), 전용부담금(한), 개발부담금(한).
	시설정비 부담형	감보형	토지구획정리사업(독.일.한)
		공공시설 부담형	토지구획규제(미), 플래닝게인(영), 조건부계획허가(영),
원천적 환수형		토지 국공유화·임대제도(스.싱.이) / 공적토지취득시 - 기준지가제도(프.독), 초과수용제도(프), 상계제도	

☛ 각주 : 영-영국, 미-미국, 독-독일, 프-프랑스, 일-일본, 스-스웨덴, 싱-싱가포르, 이-이스라엘, 한-한국

☛ 출처 : 김성배·서순탁(1993)의 88쪽 표와 허재영(1993)의 255-262쪽의 내용 정리

프랑스에서는 1960년 이래 토지투기를 방지하기 위한 정책의 일환으로 토지세제가 활용되어 왔다. 때문에 특히 부동산증가세는 그러한 정신이 다분히 담겨져 있다. 부동산보유에 관한 세금으로는 건축부동산세와 비건축부동산세가 있다. 건축부동산세는 건축물부속 토지에 부과되는 세로서 당해 지방정부가 주택, 상업 및 업무, 공업 등 세가지로 구분하여 각각 상이하게 누진세율을 적용하고 있다. 부동산 수익에 관한 세금으로는 비영업용부동산증가세, 영업용부동산양도차익세, 부동산중개업자에 대한 과세, 건설이득에 대한 과세, 설비지방세 등이 있다.

비조세적 방법으로 법정상한밀도제(PLD: plafond l gal de densit)가 운용되고 있어 이 PLD의 기준치를 초과하는 경우에 초과부담금을 납부하도록 하고 있으며 이 초과부담금의 징수를 통해 확보된 재원은 지방정부의 선매권, 토지수용권 등을 행사하는 데 사용한다.

끝으로 일본의 개발이익환수제도는 우리 나라의 그것과 유사하다. 과세형 환수수단으로는 양도소득세, 고정자산세, 지가세 등이 있으며 비과세형 환수수단으로는 도시계획법상의 수익자부담금, 토지구획정리사업의 감보, 택지개발요강에 의한 개발자부담금 부과와 공공시설설치 및 정비 의무 등이 있다.

Ⅲ. 開發利益還收制度의 現況

1. 開發利益의 法的 根據와 還收關聯制度의 種類

다소 추상적이면서도 선언적인 토지공개념이나 경제철학 및 헌법의 규정과는 달리 토지공개념 관련 법률과 개발이익의 환수를 다룬 실정법들은 보다 구체적으로 개발이익의 환수 범위와 기준을 규정하고 있다.

국토이용관리법에는 “이 법 또는 다른 법률에 의하여 주택지조성사업, 공업용지조성사업 등의 개발사업을 시행하고자 하는 자는 개발부담금을 납부”하도록 되어 있으며, 또한 “국가 지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정리사업 등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가가 그 이익을 환수”할 수 있도록 규정하고 있다(법 제3조의2). 그리고 이 법에 근거한 개발부담금과 개발이익금을 재원으로 낙후지역 개발을 위한 기금을 설치 운영할 수 있는 제도도 마련하고 있다.

개발부담금제는 개발사업의 시행으로 인해 이득을 보는 사업시행자로부터 개발이익을

환수함으로써 토지투기를 방지하고 사회적 형평성을 유지하는 것을 목적으로 한다. 이는 행정청의 개발에 대한 인허가로 인해 발생한 증가를 환수하는 제도적 장치라 할 수 있다. 그러나 이 제도의 도입과정에서 유휴지의 사회적, 경제적 요인에 의해 발생한 개발이익의 환수제도는 개발부담금제와 토지초과이득세로 이원화되었다.

우리 나라의 개발이익환수제도는 매우 다양한데 크게는 환수대상과 수단에 따라 이를 구분할 수 있다. 먼저 환수대상은 발생된 개발이익과 실현된 개발이익의 두 유형으로 나뉜다. 여기서 발생된 개발이익(accrued development value)은 개발이익을 토지소유자가 보유하고 있는 상황을, 실현된 개발이익(realized development value)은 토지의 처분 등을 통하여 개발이익을 실현시킨 상황을 의미한다(허재영, 1993). 토지의 소유, 이용(개발 및 전용), 처분 등의 시점에서 언제 개발이익을 환수할 것인가에 따라 구분된다.

둘째, 개발이익을 환수하는 수단으로는 과세적 수단과 비과세적 수단으로 구분할 수 있다. 환수대상과 수단을 기준으로 우리의 개발이익환수제도를 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 현행 개발이익환수제도의 종류

구분	소유 (취득 포함)		이용 (개발 및 전용)	처분
비과세적 수단	농지소유제한		공영개발, 공공용지 부담제(감보제 등)	토지거래신고제 및 허가제
과세적 수단	택지소유상한제 (택지초과소유부담금)		개발부담금 전용부담금 간주취득세	양도소득세 법인세특별부가세
	소유	종합토지세, 토지초과이득세, 도시계획세, 임대소득세, 자산재평가세		
	취득	등록세, 인지세, 취득세, 상속세, 증여세		

출처: 나병삼(1994), 59쪽; 지대식, 최희재(1992), 10-11쪽 <손지영(1997), 27쪽에서 재인용>

<표 2>에서 볼 수 있듯이 개발이익과 관련된 과세적 수단은 거의 모든 종류의 토지조세가 해당되며 비과세적 수단은 여러 수단이 존재한다. 비과세적 수단은 토지 소유를 아예 제한하는 경우가 있으며 토지처분 단계에서 신고 및 허가제 등의 소극적 수단이 있을 수 있다. 한편 비과세적 수단 가운데에서 토지개발과 관련된 제도로는 공공용지부담제, 공영개발, 수익자부담금제도 등이 있다.

공공용지부담금제도로는 토지구획정리사업의 공공감보와 도시계획사업의 공공용지 기부채납 등이 있다. 이용도가 낮은 일단의 토지를 정비하고 구획하여 도시적 용도에 알맞게 개발하기 위하여는 도로, 공원 등 막대한 공공용지가 필요하다. 그리고 사업구역 내의

개별토지는 이러한 공공용지의 확보와 용도변경의 영향으로 새로운 도시적 용도로 바뀌면서 가치가 급상승하는 것이 일반적인 경향이다. 결국 개별토지에 막대한 이익을 가져다주는 도시화사업을 위하여 지주가 토지의 일부를 부담하는 것은 당연하다는 논리가 법제화된 것이 공공감보 내지는 기부채납제도이다. 후술할 공영개발제도가 선보이기 전까지 우리 나라에서 가장 보편적으로 사용되었던 대단위 도시개발사업이 토지구획정리사업이었으며 일제시대부터 70년대까지 이 사업방식은 이어져왔다.

그러나 70년대 말부터 토지구획정리사업을 통한 단지개발은 사업지구 내의 토지소유자에게 지나친 이득을 주는 것은 물론 투기를 일으키는 원인을 제공한다는 주장이 우세해지면서 공영개발이란 새로운 개발방식으로 대체된다. 공영개발은 공기관인 사업주체⁸⁾가 사업지구 내의 토지를 전면 매수하여 사업을 시행함으로써 개발이익의 사유화를 원천적으로 봉쇄하고자 고안된 제도이다. 이 개발방식으로 환수된 개발이익은 공공시설의 설치 등 사업비에 충당하는 한편 저소득층에게는 염가의 주택을 공급하는 데도 사용되어 왔다.

수익자부담금제도는 토지초과이득세와 개발부담금제도가 적용되기 이전 시기에 핵심적인 개발이익환수제도였다. 그러나 과거 많은 개별법이 수익자부담금제도를 규정하고 있었음에도 불구하고 부과 구역과 관련된 기술적 문제와 납부자의 반발 등으로 인하여 실제로는 도로수익자부담금만이 징수되었다. 그나마 이 부담금의 실적마저도 1981~1988년 사이에 연평균 14억원에 불과하였다. 이런 연유로 정부는 개발부담금제도를 도입하면서 수익자부담금제도를 폐지하기에 이르렀다(국토개발연구원, 1996).⁹⁾

그러나 이들 다양한 환수제도들은 대부분 조세목적 달성, 공공용지 확보 및 개발비용 조달에 그 의의를 두고 있어서 간접적인 개발이익환수의 효과는 기대할 수 있지만 직접적인 환수를 주목적으로 하는 적극적인 제도장치로 보기는 힘들다(허재영, 1993). 보다 직접적인 개발이익의 환수장치로는 1989년 제정하여 실시중인 토지초과이득세와 개발부담금제도를 들 수 있다. 그러나 토지초과이득세는 그 막강한 위력에도 불구하고 법리상의 논쟁이 이어져 오다가 그 주요 내용들이 헌법재판소의 헌법불합치판정으로 사실상 무력화된 실정이다. 실현되지 않은 소득에 대한 과세와 과세표준의 산정 기준에 대한 모호성 등이 문제가 되었다. 따라서 현재는 각종 개발부담금제도를 근간으로 종합토지세 등이 개발이익의 환수 역할을 담당하는 법규정으로 볼 수 있다.

8) 법률에 의한 공영개발의 사업주체로는 지방자치단체, 한국토지공사, 대한주택공사 등이 있다.

9) 「개발이익환수에 관한 법률」이 제정됨으로써 종래 개별법에서 규정하고 있던 수익자부담금제는 폐지되었다. 폐지된 수익자부담금제는 도시계획법(제65조), 도시재개발법(제59조), 토지구획정리사업법(제75조), 산업기지개발촉진법(제12조), 특정지역개발촉진에 관한 특별조치법(제23조), 도로법(제66조), 자연공원법(제32조)에서 규정하고 있던 것들이다(「개발이익환수에 관한 법률」 부칙 제3조 1항).

2. 開發利益의 還收와 損失補償 實績

〈표 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 개발부담금제도가 정착된 1990년부터 1996년까지의 개발부담금 부과 실적은 총 1조1,662억원에 연평균 1,666억원에 달하였으며 93년 이후 연평균 50%씩 증가하여 왔다. 가장 규모가 큰 개발부담금 부과 대상사업은 택지개발로서 부과액은 7,052억원에 달하여 전체 징수금액 중 60.5%에 달하였다.

위 기간 동안의 부과실적을 지역별로 나누어 보면 경기지역의 부과실적이 전체의 42.7%에 해당하는 4,983억원이었으며 다음으로는 서울이 1,173억원이었다. 그리고 부산, 대전, 경북, 경남, 충남, 인천 등이 그 뒤를 이었다. 개발사업이 활발하였고 지가가 높았던 지역의 순으로 개발부담금이 부과되었음을 알 수 있다.

개발이익환수의 전형적 방법인 개발부담금제도 외에도 이를 보완하는 성격을 지닌 세제도 있는 바 이들 세수실적을 차례로 살펴보면 다음과 같다.

우선 토지초과이득세는 제도가 도입된 후 최초의 과세기간인 3년간(1990-1992) 지가가 44.5% 이상 상승한 유휴토지에 대하여 1991년과 1992년에 예정과세한데 이어 1993년에 정기과세하였다. 정기과세 실적은 총 122,000필지에 9,477억원이었다. 그러나 그 이후 지가가 안정된 데다 토초세에 대한 헌법불합치판정으로 토초세는 부과되지 않았다.

〈표 3〉 사업별 개발부담금 부과현황

(단위: 억원)

구분	합계	'90~'92	'93	'94	'95	'96
합계	11,662	2,774	1,084	1,476	2,521	3,807
택지개발	7,052	1,667	612	858	1,554	2,361
공업단지조성	612	257	41	95	104	114
관광단지조성	69	13	3	32	14	7
도심지개발	193	72	22	15	25	58
유통단지조성	5	3	-	2	-	-
온천개발	14	10	-	2	-1	2
여객 및 화물 자동차터미널	13	7	2	1	-1	4
골프장건설	354	212	72	26	1	43
지목변경 ²⁾	1,033	74	44	121	392	401
기타 유사사업	2,318	459	287	324	431	817

주 : 1) 천만원 단위에서 사사오입함.

2) 지목변경이 수반되는 개발사업

☞ 자료 : 건설교통부, 「국토이용에 관한 연차보고서」, 1997

양도소득세 부과실적은 1990-1996년 사이에 총 121만3,463건에 12조1,073억원이었다. 이는 연평균 17.3만 건, 1조7,291억원에 해당하며 건당 부과액은 약 998만원이었다. 그리고 양도소득세는 연평균 16.5%씩 증가하는 추세이다.

끝으로 종합토지세는 동기간 중 총 7,702만명에 대하여 6조3,350억원을 부과하였다. 연평균 부과액은 9,050억원에, 증가율은 연 19.6%에 해당하였다. 납세자 1인당 8만2천원이 부과되어 왔으며 전체 납세자의 90% 이상이 10만원 이하의 세금을 부담하여 왔다.

이들 실적을 종합하면 개발부담금은 93년 이후 연평균 50%의 높은 증가율을 보이면서 정책수행에 필요한 자금 확보와 부동산투기 억제에 일조하여 왔다. 그러나 이는 개발토지의 원활한 공급을 저해하고 개발비용의 증가를 통하여 지가를 상승시키는 요인으로도 작용하여 왔다. 거기에다 과거 10여년간 대규모 주택단지의 조성과 공업단지의 개발로 추가적인 개발수요가 급감함으로써 향후 개발부담금의 부과실적도 현저히 감소할 조짐이다. 따라서 부동산시장이 장기적 안정을 찾을 것으로 전망되므로 개발업자들의 개발의욕을 저상시키고 납부에 대한 강한 저항감을 불러일으켜 온 개발부담금제도는 점차 축소하는 것이 바람직할 것이다. 반면 이미 자리를 잡은 양도소득세나 종합토지세를 통한 개발이익의 환수제도를 심분 활용하는 것이 소기의 정책목적의 달성하면서도 납부자의 저항을 최소화하는 길이 될 것이다.

IV. 開發利益還收制度의 問題點과 改善方案

1. 開發利益還收制度의 問題點

개발이익의 환수에 관하여는 이론적 뒷받침도 있고 국민적 공감대도 형성되어 있기 때문에 소수의 다른 견해가 있음에도 불구하고 이를 시행하는데 큰 어려움은 없는 상황이다. 그러나 사회정의 구현과 국민부담의 형평성 유지라는 긍정적 효과를 인정하면서도 이 제도를 정부 정책으로 정착시키는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하였거나 발생할 소지를 과소평가할 수 없는 실정이다.

첫째, 개발이익환수를 위한 조치가 공공부문의 토지시장 개입으로 나타나 시장을 교란함으로써 가격기구를 왜곡시킬 가능성이 있다. 이는 토지자원의 효율적 배분을 저해하고 최유효이용을 저해할 수도 있다.

둘째, 개발이익환수는 토지의 원활한 공급을 저해할 가능성이 있다. 특히, 실현된 개발이익만을 환수의 대상으로 삼을 경우 여유있는 토지소유자들은 제도의 변경을 기대하며

토지공급을 유보함으로써 토지공급의 동결효과가 나타날 우려가 있다.

셋째, 개발이익을 환수하면 개발사업이 위축될 수도 있고 부담금이나 조세가 최종소비자에게 전가됨으로써 기대와는 달리 역효과가 나타날 수도 있다. 잘못하면 사회적 형평성을 달성하기 위하여 만든 제도가 토지의 공급 부족을 초래하거나 임대료와 물가의 상승을 통하여 서민생활을 어렵게 할 소지도 생기는 것이다.

넷째, 보편적인 자본이득의 환수수단으로서 토지처분단계에서의 자본이득세(예, 양도소득세)가 존재할 경우 왜 토지개발단계에서의 개발이익만을 별도로 환수하는 것이 필요한가에 대한 개발이익환수의 개념적 문제가 발생한다. 이는 개발이익 환수의 중복 적용이라는 비판을 야기하기도 한다.

다섯째, 개발이익의 범위는 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있으므로 환수 범위의 적용을 어떻게 할 것인가가 문제된다. 너무 느슨하면 정책적 효과가 반감될 수도 있고 지나치게 광범위하고 엄격하면 과거 영국의 예에서 볼 수 있듯이 개발이 유보되고 부동산경기가 위축될 가능성이 있기 때문이다. 신축성 있게 제도를 운용하여야 하는데 이것이 말같이 쉽지 않다는 데 또한 문제가 있다.

여섯째, 개발이익환수의 기준을 객관화하기가 어렵다. 개발이익을 산정하기 위해서는 우선 정확한 토지평가가 이루어져야 하는데 우리 감정평가업계가 과연 이를 소화할만한 능력을 인정받고 있는지 의문이 제기된다. 지역별, 필지별로 시가와 평가액 사이에 심한 차이를 보이고 있는 문제를 극복할 필요가 있다.

또한 현실로 관찰되는 지가상승분 중에서 토지이용규제나 공공투자에 의한 지가상승분만을 분리해 측정하는 것 역시 기술적으로 어려운 일이다. 개발사업의 계획, 시행에 영향을 받는 실제 지가상승분에서 개발사업과 무관한 요인들(예컨대 방만한 거시경제운용, 인구증가, 민간에 의한 투자사업, 유사업종 또는 계층의 집적 등)에 의한 지가상승분을 차감하여야 할 것이지만 후자를 산정하기 어렵다는 문제가 있다.

일곱째, 공공투자에 의한 개발이익을 측정할 때 개발이익을 얻는 토지의 공간적 범위를 구획하기가 힘들다는 점이다. 공공투자 지역에 연접한 토지의 가격은 크게 오르고 거리가 멀어질수록 지가상승폭이 작아지는 것이 일반적이다. 그러나 공공사업의 성격과 규모, 주변의 토지이용 여건에 따라 지가상승의 크기와 범위가 달라지기 때문에 일률적인 기준으로 제도화하여 운영하는 데는 큰 무리가 따른다. 토지초과이득세가 애초에 공공투자 대상지 주변지역의 개발이익 환수수단인 개발이익금제로부터 출발하였으면서도 특정 개발사업과의 연계를 갖지 않도록 구상된 이유도 개발의 영향권을 구획하는 문제를 회피하려고 했기 때문이다.

여덟째, 개발이익의 평가시점과 징수시기도 문제가 된다. 일반적으로는 개발이익이 실현된 시점(예컨대, 양도시점)을 기준으로 환수하나, 차선책으로는 아직 이익이 실현되지 않았을지라도 개발이익을 발생시키는 가시적인 원인행위(공공투자사업)가 이루어진 시점을

기준으로 할 수도 있다. 그러나 토지초과이득세는 예외적으로 개발이익의 실현이나 가시적 원인행위와 무관하게 지가상승분에 대하여 정기적으로 부담을 지우도록 하고 있다.

아홉째, 이 제도의 집행에 있어 정책당국은 개발이익의 환수에 대하여는 비교적 적극적인데 반하여 개발손실의 보상에 관하여는 소극적인 태도를 보이고 있다. 이는 형평에 맞지 않는 처사이다. 개발손실에 대하여도 똑같은 관심과 적극적인 권익보호의 태도를 견지하는 것이 민주적인 행정이라 할 수 있을 것이다.

개발손실에 대한 보상과 관련하여서도 지적할 문제점들은 존재한다.

우선 어떠한 이론적 근거를 기준으로 하여 보상을 할 것인가가 문제될 수 있다. 왜냐하면 보상의 논리적 근거에 따라 손실의 범위와 산출기준이 달라질 수 있기 때문이다.

또한 개발손실의 보상 의무자는 개발이익의 징수권자이어야 함이 원칙(허재영, 1993)임에도 불구하고 때로는 지방정부와 중앙정부 간에 책임 소재가 애매한 경우가 발생할 수도 있다.

이 외에도 손실보상과 관련하여 더욱 복잡한 문제는 보상액의 산정이다. 보상액과 관련된 문제는 크게 두 가지이다(허재영, 1993). 우선 현저한 재산가치 감소이론에 따른 경우에 현저한 재산가치의 수준이 어느 정도인가를 결정해야 한다. 우리의 경우 현저한 개발이익을 대략 자연적인 지가상승치의 2배 이상이라고 보아왔으므로 손실 역시 이 기준을 그대로 따를 것인가의 문제가 발생한다. 다음으로는 손실이 현저하다고 인정된다면 개발손실의 전액을 보상할 것인가 아니면 개발손실의 일부를 보상할 것인가의 문제가 제기된다.

2. 開發利益還收制度의 改善方向

개발이익의 환수는 사회적 형평을 기하는 동시에 세입의 증대에도 기여한다는 데 목적이 있다. 그러나 앞서도 지적한 바와 같이 이러한 목적을 달성하기 위하여 이 제도를 강력히 집행하다 보면 기업가나 자본가의 경제활동 의욕을 저상시킴으로써 경제 전반에 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 개발사업의 포기로 인한 필요 토지의 공급 부족, 부담금의 전가로 인한 물가상승, 토지시장의 교란 등이 그것이다. 따라서 개발이익에 대하여 적대적 태도를 취하거나 이 제도를 재정수입의 증대 수단으로 보아 그 환수에만 급급하여서는 안 될 일이다. 정책당국자는 경제활동을 저해하지 아니하는 범위 내에서 형평성을 유지하려는 태도를 견지할 필요가 있다. 그러므로 환수의 범위와 정도는 경제상황을 감안하여 결정되어야 할 것이다.

이를 위하여는 개발부담금이 필요한 최소한에 그칠수록 좋을 것이다. 동시에 경기변동 등을 감안하여 개발이익 환수의 강도를 탄력적으로 운용하는 것이 바람직하다. 지나치게 자의적이어서는 안 되겠지만 법률에서는 개발이익에 대한 부담률의 기본만을 규정한 후

행정부가 그 범위 내에서 이를 탄력적으로 운용할 수 있도록 위임하는 것이다. 현재도 이런 식으로 운용은 하고 있으나 행정부의 자의적인 판단을 최소화하기 위하여는 사전에 전문가 집단의 의견을 충분히 청취한 후 의사결정을 하는 것이 바람직할 것이다.

또한 법에 의한 개발이익환수제도는 자본이득의 환수를 목적으로 하는 양도소득세나 간접 환수의 역할을 하는 종합토지세 등이 제대로 기능하지 못하고 있는 현실 진단에 근거하여 수행되고 있다는 점도 간과해서는 안될 일이다. 이는 개발이익의 환수와 직접적으로 관련이 있는 법규정만이 아니라 직간접으로 관련이 있는 조세와 부담금 체계를 전반을 종합 검토하여 새로운 개발이익환수제도의 틀을 짤 필요가 있음을 의미한다.

제도의 성공을 위하여는 개발이익의 산정을 위한 객관적 기준도 마련되어야 한다. 제도적 정비와 더불어 감정평가사의 전문지식 향상을 위한 프로그램도 필요할 것이다. 제도적 정비가 이루어진다고 하더라도 가치를 평가할 감정평가사의 자질이 부족하다면 객관적으로 수급할만한 개발이익의 산정은 불가능할 것이기 때문이다. 마찬가지로 평가시점과 징수 시기도 분명히 해 두어야 객관성을 인정받을 수 있을 것이다.

개발이익은 지역사회의 발전에서 비롯된 것이므로 이는 지역사회 주민들이 공유할 수 있어야 한다. 따라서 개발이익의 환수만으로는 제도의 정착을 기대할 수 없다. 환수된 개발이익이 주민들의 복지향상을 위하여 사용되고 있다는 가시적 성과가 나타나야 개발이익환수의 정당성을 인정받을 수 있게 될 것이다. 개발손실에 대한 보상 역시 마찬가지다.

개발이익의 환수와 관련하여 국민의 불만을 사온 것 중의 하나가 개발손실에 대한 보상이다. 정부가 받아낼 것은 철저히 받아내면서 손실은 나 몰라라 한다는 것이다. 개발이익의 환수와 더불어 손실에 대한 보상이 정상적으로 이루어지는 것이 논리적으로 타당하다. 현재 비교적 잘 운영되고 있는 것은 토지수용에 따른 손실보상이다. 그러나 그 이외의 부문에서는 정부가 매우 소극적인 태도를 취하고 있는 실정이다. 개발이익 환수의 강도와 범위를 감안하여 손실보상의 범위와 정도도 형평에 맞게 결정할 필요가 있다. 손실보상의 평가 역시 객관적 기준이 요구된다.

개발이익의 징수권자와 개발손실의 보상 의무자도 논의의 대상이다. 이 둘은 논리적으로 같아야 한다. 징수권자만 있고 손실보상자는 없거나 있어도 그 책임의 한계가 모호하여서는 안된다. 특히 중앙정부와 지방정부간에 이와 관련된 책임과 권한의 한계는 분명하게 구분이 되어야 할 것이다.

V. 結 論

세계 여러 나라가 개발이익환수장치를 가지고 있는 것은 토지소유자의 노력과 무관하게 토지로부터 막대한 이득이 발생하고 있으며 이를 방치할 경우 사회적 형평성에 어긋난다는 생각 때문이다. 특히 우리 경우에는 급격한 경제성장 과정에서 토지를 매개로 엄청난 부가 형성되어 왔고 다른 나라에 비하여 결과의 평등에 매우 집착하는 국민감정이 존재하는 까닭에 개발이익의 환수는 필연적이라 할 수 있다.

그러나 감정보다는 객관적인 논리에 근거하여 이 문제를 볼 때는 개발이익의 환수를 무조건 정당화할 수만은 없는 형편이다. 따라서 적대적 감정을 가지고 개발이익을 환수하는 데만 몰두하여서는 안될 일이다. 기본적으로 개발이익의 환수제도는 운영을 하되 필요한 경우 국민적 토론을 거쳐 그 범위와 정도 및 환수방법 등을 차분하게 재론할 필요가 있다. 전문가들의 논의와 국회의 심도있는 심의절차가 필요한 소이가 바로 여기에 있다. 하지만 논의는 다음의 틀을 기본으로 하는 것이 바람직할 것이다.

개발이익의 환수제도는 환수법에 근거하여 직접 환수하는 방법과 조세를 통한 환수방법을 병용할 수 있다. 그러나 환수법에 의한 직접환수는 개발사업의 위축과 지가상승 초래, 강한 징수 저항 등의 부작용이 우려되는 데다 개발사업의 축소로 향후 환수액도 급격히 감소될 것으로 판단되어 실효성이 의문시된다. 그러므로 이를 단계적으로 축소하는 대신 양도소득세와 종합토지세를 근간으로 하는 조세에 의한 환수방법을 적극 활용하는 것이 바람직할 것이다.

또한 개발이익 환수의 범위는 기본적으로 전체 지가 상승액 중에서 정부의 직접 투자에 의한 상승액과 도시계획적 결정에 의한 상승액을 상한으로 그 이내에서 필요한 최소한으로 결정되어야 할 것이다. 기타 사회경제적 요인에 의한 상승액은 현재이용가치의 단순한 증가이므로 이는 환수대상에서 제외하는 것이 타당하다. 또한 토지소유자의 투자에 의한 지가상승분도 당연히 개발이익의 환수대상에서 제외되어야 할 것이다.

현행 개발이익환수제도는 앞서 지적한 바와 같이 개선되어야 할 사항들이 여러 가지다. 이들에 대한 폭넓은 논의를 거쳐 개선대책이 마련될 때 이 제도가 국민적 공감대를 얻어 무리없이 시행될 수 있을 것으로 본다. 형평성과 효율성의 조화가 필요한 것이다.

〈참고문헌〉

1. 건설부(1997), 「국토이용에 관한 연차보고서」
2. 국토개발연구원(1981), 「개발이익환수의 제도적 기술적 장치와 영향에 관한 연구」
3. 국토개발연구원(1996), 「국토 50년-21세기를 향한 회고와 전망」, 서울프레스
4. 김상용(1997), “토지공개념 실천결과의 평가와 향후 발전방향의 모색,” 「토지연구」, 1-2월호
5. 김성배·서순탁(1993), 「용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안」, 국토개발연구원
6. 김정호(1997a) 편저, 「한국법의 경제학」, 한국경제연구원, pp151-190
7. 김정호(1997b), “토지 규제완화의 논리,” 「토지연구」, 제8권 제6호(11-12월호)
8. 나병삼(1994), “개발이익환수에 관한 실증적 연구-택지개발지구주변지역을 중심으로”, 단국대 박사학위논문
9. 손재영(1993), “개발이익환수의 제문제와 정책방향,” 손재영 편저(1993), 「토지시장의 분석과 정책과제」, 한국개발연구원 연구논문집
10. 손지영(1997), “토지자본이득 환수수단으로서 양도소득 세제의 기능에 관한 연구.” 서울대 환경대학원 석사학위논문
11. 이정식·김원희(1996), 「토지정책의 발전방향에 관한 연구」, 국토개발연구원
12. 정영철(1997), “개발부담금제도의 문제점과 개선방안,” 「토지연구」, 제8권 제1호
13. 지대식·최혁재(1992), 「개발부담금제도의 발전 연구」, 국토개발연구원
14. 최창식(1984), “개발이익의 환수 및 사용을 위한 도시개발제도의 연구,” 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문
15. 토지공개념연구위원회(1989), 「토지공개념연구위원회 연구보고서」
16. 허재영(1993), 「토지정책론」, 법문사, 제8장
17. Hagman, Donald G. & Dean J. Misczynski(1978), ed., 「Windfalls for Wipeout Land Value Capture and Compensation」, American Society of Planning Officials
18. 野村總合研究所(1988), 「地價と土地システム」