

## 산업단지 구조고도화사업 개발이익 산정방식에 관한 연구\*

The Development Gain Estimation System of the Structural Enhancement Project  
in Industrial Complex

김 종 경 (Kim, Jonggyeong)\*\*

백 성 준 (Baek, Sungjoon)\*\*\*

### < Abstract >

The purpose of this study is to present the problem and to improve the process of estimating the development gain of the structural enhancement project of industrial complexes. The current system is adopted as a development gain reinvestment by means of returning development gain. The two step procedures of estimating development gain as well as the profit of development between selling price and construction cost of the building are not obvious yet.

This attempt is made to investigate problems aroused by five case studies. As a result, similar problems are proved. It is very difficult to exclude arbitrariness related to estimating profits from the sale of the building and total project costs by deducting the rise of land price due to land-use conversion. To reinforce the objectiveness in calculating development gain, the current procedure of estimation should be remedied.

It is possible to simplify the current procedure by calculating development gain on the basis of one-time estimation of land profit only. It is expected to reduce the cost borne by developer and to resolve the ambiguity of calculating development gain.

주 제 어 : 산업단지, 구조고도화사업, 개발이익, 개발이익환수

Keywords : Industrial Complex, Structural Enhancement Project, Development Gain,  
Development Gain Restitution

\* 본 논문은 한성대학교 교내학술연구비 지원에 의해 작성됨.

\*\* 한성대학교 경제·부동산학과 박사과정, king4989@hanmail.net (주저자)

\*\*\* 한성대학교 부동산학과 조교수, sjjly@hansung.ac.kr (교신저자)

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

국내 산업단지는 1960년대 이래 우리나라 주력산업의 성장거점으로서 입주기업의 경쟁력 강화를 통해 국민경제 발전에 크게 기여해 왔다. 산업단지 개발과정은 산업구조의 고도화에 선행적으로 영향을 주고 받아왔고 국토산업공간의 진화를 이끌어 왔으며, 산업단지의 토지이용도 첨단지식기반산업의 입지와 산업클러스터의 구축 등에 따라 복합화되어 왔다(박태원 외, 2011).

하지만 시간이 지남에 따라 노후화된 산업단지들은 기반시설의 노후화와 생산기능 중심의 취약한 혁신환경으로 인해 경쟁력이 갈수록 약화되고 있는 실정이다. 이에 국민경제의 지속적인 성장거점 확보와 입주기업의 혁신역량 강화라는 측면에서 제조업 중심의 노후화된 산업단지에 대한 산업단지 구조고도화사업(이하, 구조고도화사업)이 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하, 산집법)에 근거하여 추진되고 있다.

한편 구조고도화사업은 사업추진과정에서 토지이용에 대한 규제완화, 조세감면 등 다양한 지원이 이루어질 수 있어 개발이익환수의 필요성이 제기되어 왔다. 산집법 제45조의6(개발이익의 재투자) 및 동법 시행령 제58조의5(개발이익 재투자)에 개발이익환수에 관한 규정을 두고 있다.

그러나 현행 구조고도화사업에서 개발이익의 산정은 사업계획 승인시점의 산정절차와 사업완료시점의 정산절차로 이원적으로 규정하고 있어 절차의 복잡함과 비용 증가 등의 문제를 야기하고 있다. 또한 현행 개발이익 산정방식은 토지의 용도변경에 따른 개발이익뿐만 아니라 건축물 건

립에 따른 이익도 함께 포함하고 있어 민간의 창의적인 개발활동을 저해할 수 있다는 문제도 제기되고 있다. 그리고 2008년 금융위기 이후 전반적인 부동산시장의 침체가 이어지면서 구조고도화사업에 대한 민간투자의 위축도 장기화되고 있다. 민간 대행사업자의 투자촉진을 위한 사업 활성화 및 부담 완화를 위한 개발이익 산정기준의 재설정도 필요한 상황이다.

본 연구는 현재 시행되는 있는 구조고도화사업의 개발이익환수·재투자 등의 산정기준 및 절차에 대한 고찰과 시범단지 사례의 시뮬레이션 분석을 통해 개선방안을 제시하였다.

### 2. 연구의 범위 및 방법

구조고도화사업 개발이익 산정방식의 개선방안을 도출하기 위해 우선 관련 선행연구 및 제도에 대한 문헌연구를 수행하였다. 개발이익의 개념과 제도를 검토한 후 유사하게 개발이익환수를 규정하고 있는 국내외 입법 사례를 통해 현재 규정이 법률적 형평성을 가지고 있는지를 검토하였다. 다음으로 현행 구조고도화사업 개발이익환수 제도의 산정방식으로 범위를 축소하여 현황 및 문제점을 고찰하고, 실제 사례 분석을 통해 문제점을 규명하였다. 마지막으로 분석 결과를 바탕으로 제도의 개선방안을 제시하였고, 기존방식과 개선방안을 적용할 경우의 개발이익환수제도의 장단점 및 개발이익 규모를 비교하였다.

### 3. 선행연구와의 차별성

선행연구들은 크게 개발이익에 대한 연구와 구조고도화사업에 대한 연구로 나눌 수 있다. 이

처럼 두 부분으로 나누어진 이유는 선행연구의 거의 대부분이 개발이익과 구조고도화사업을 분리하여 연구함에 따라 하나의 주제로 통합하여 연구를 진행한 사례가 없기 때문이다.

먼저 개발이익에 관한 연구들은 제도 운영 및 개선에 관한 연구와 개발이익 규모추정에 관한 연구가 주류를 이룬다. 제도 운영에 관한 연구는 주로 환수의 관점에서 진행되었다. 먼저 환수의 당위성에 대하여 황명찬(1980)은 부담의 공평 및 사회정의의 시각에서 개발이익의 사회환원이 시급하다고 주장하였고, 이정전(1999)은 토지소유권에 대한 가치관을 가지고 토지소유자는 사회를 대신한 토지 관리인으로서 만인의 이익을 위한 방향으로 토지를 이용할 의무가 있음을 주장하였다. 더불어 많은 연구들은 각국의 소유권 제도를 통하여 개발이익환수의 정당성을 찾고자 하였다.

환수수단에 관하여 정희남(2003)은 양도소득세 등 자본이득환수제도의 정상화, 시설부담금의 조기청차 및 개발부담금제의 제도입, 수익자부담금제도의 확대도입, 개발이익의 내재화 방안 등을 제시하였고, 이정전(2005)은 양도소득세의 실효성 확보방안과 개발부담금의 부활 및 부담금제도에 대한 전반적인 정비의 필요성을 주장하였고, 김윤상(2006)은 해외의 토지개발권의 공유화 및 양도화 사례를 검토한 후 적용 가능한 대안을 모색하고 필요성을 주장하였다. 설지옥(2007)은 개발부담금제를 중심으로 개발이익환수제도의 실효성 제고를 위한 방안의 하나로서 개발비용산정의 실질화 및 공정화를 주장하였다. 하영주(2008)는 토지공개념의 고찰을 통해 토지공개념이 헌법의 사유재산권보장제도에 부합여부를 검토하였다. 김정선(2009)은 국민에게 금전을 부담시키는 부담금제도의 엄격함을 강조하면서, 부담금의 과다

와 중복에 따른 사회문제화의 해결책으로 부담금 산정의 타당성, 부담의 비중복성, 적법성 등을 제시하였다.

개발이익 규모 추정에 관한 진정수(1998)의 연구는 회귀분석을 통하여 개발이익 규모에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 지역 요인을 지적하고, 단위당 개발이익은 대지, 전, 답, 임야, 공장 순으로 크다는 것을 분석하였다. 권기철(2004)은 분당 신도시 아파트 건설과정의 개발이익을 분석하여 관련 참여 당사자들 간의 개발이익 분배구성이 불균형함을 주장하였다. 이차관(2008)은 2000년도 이후 추진된 다양한 택지개발사업지구의 특성요인들을 독립변수로 개발이익 산정모형을 추정하고, 택지개발사업에 따른 개발이익과 관련 요인간의 인과관계를 규명하였다. 한국토지주택공사가 사업시행자로서 추진한 전국 26개 택지개발사업지구를 대상으로 거시 및 미시 특성들이 개발이익의 형성에 미치는 요인을 분석하였고, 인구증가율이 가장 상관관계가 높다고 주장하였다.

다음으로 구조고도화사업에 관한 연구를 살펴보면, 홍진기(2008)는 산업단지 구조고도화 사업의 효율적 추진방안에서 개발이익의 공공시설 재투자 조항과 정부의 공공시설부문 지원근거 조항을 추가하여 사업의 공익성과 수익성을 확보할 수 있도록 제도적 근거를 마련할 필요가 있음을 주장하였다. 홍준호·김경배(2011)는 국가산업단지 구조고도화 시범사업을 중심으로 한 산업단지 구조고도화 효율화 방안 사례연구에서 도시 디자인 분야의 기능적 차원에서 연구결과와 시각으로 3개 산업단지 구조고도화 계획상의 공간배치 분야에 의문을 제기하며 효율화 방안을 제시하고 있다. 하권찬(2012a)은 구조고도화사업에서의 민

간참여 방안 연구에서 제도적인 방법의 하나로서 법개정 등을 통한 단독사업자로서, 지원·제공 등을 통해 참여기회의 확대와 용적률의 확대, 개발이익환수의 보강으로 수익성을 보장할 수 있음을 주장하였다. 또한 하권찬(2012b)은 산업단지 재정비가 복합적인 개념으로 이루어진 영국 트레포드파크, 스페인 포블레노우 그리고 싱가포르 탕린홀트 산업단지 등의 재정비사례 비교연구를 통해 국내 산업단지 재정비사업시 고려할 시사점을 도출하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 개발이익과 관련하여 다양하고 활발한 연구가 진행되었고 구조고도화사업과 관련해서도 최근 연구가 진행되고 있다. 하지만 개발이익과 구조고도화사업으로 나누어서 고찰한 선행연구는 다수이나, 본 연구처럼 산업단지 구조고도화사업과 연계한 개발이익과 환수방식을 연구·분석한 연구는 없는 상황이다. 특히 국내 구조고도화사업의 개발이익과 관련한 선행연구가 전무한 상황에서 구조고도화 시범사업의 사례분석<sup>1)</sup>을 통해 기존 개발이익 산정방식의 문제점을 실증적으로 도출하고 이를 토대로 개선방안을 제안한 점도 차이점이라 할 것이다.

## II. 구조고도화사업의 개발이익환수 및 개발이익 산정방식

### 1. 구조고도화사업의 개발이익환수

1) 구조고도화사업과 개발이익  
산집법에서의 "구조고도화사업"이란 산업단지

입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설(대통령령으로 정하는 공공시설에 한정)의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업을 말한다.

그리고 구조고도화사업의 개발이익환수는 구조고도화사업이 토지이용에 대한 규제완화, 조세감면 등 기타 다양한 지원이 이루어질 수 있다는 점에서 개발이익의 일부를 환수하여 개발이익을 산업기반시설 및 공공시설에 재투자하거나, 구조고도화사업으로 조성되는 산업용지 및 시설의 분양가를 인하하여 새로운 민간투자를 활성화할 목적으로 시행한다.

### 2) 개발이익환수규정

구조고도화사업의 개발이익환수규정은 산집법 제45조의6 및 시행령 제58조의5 규정에 의한 구조고도화사업 등에 근거를 두고 있으며, 한국산업단지공단의 내부 업무처리지침인「개발이익 산정기준」으로 정리되어 있다. 개발이익을 산정함에 있어 객관적 기준을 수립함으로써 사업의 원활한 추진을 도모하고 사업의 추진결과에 따라 발생하는 개발이익의 투명하고 공정한 환수를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

구조고도화사업의 개발이익환수제의 개발이익은 해당 구조고도화사업의 총수익에서 총사업비를 뺀 금액으로 하며, 산정된 개발이익의 50% 이상을 재투자하도록 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

### 3) 개발이익 산정 및 정산

사업시행자 또는 대행사업자는 사업계획 수립

1) 현재 4개 시범단지(인천 남동공단, 경기 반월시화공단, 경북 구미공단, 전북 익산공단) 선정 운영 중

시점에 개발이익을 산정하고, 적정 개발이익을 초과하는 부분에 대하여 재투자 계획을 수립해야 한다.

그런데 개발이익의 정산 절차를 보면, 개발이익의 재투자는 계획 승인 시 해당 계획에 따른 추정이익을 기준으로 산정하고, 준공인가 신청 시 개발이익을 정산하는 이중적인 구조로 구성되어 있다. 즉, 준공인가 신청시점의 개발이익과

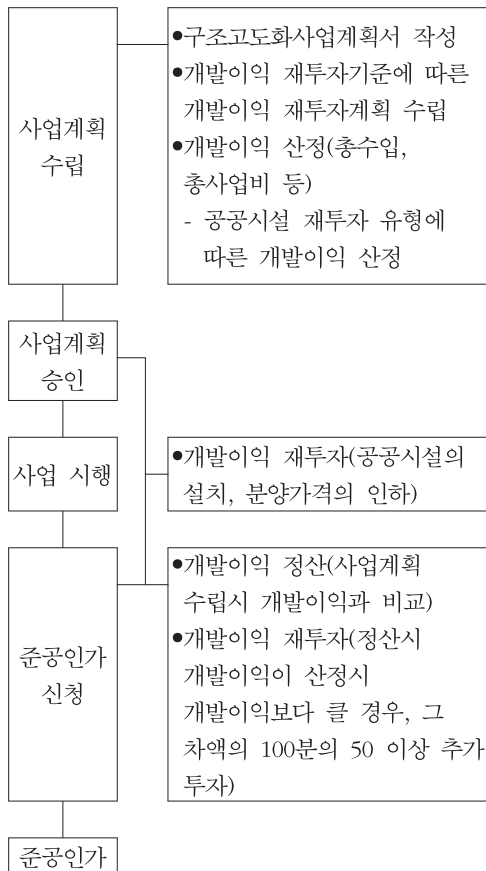
사업계획 수립시점의 개발이익을 대비하여 정산하는 구조이다(<그림 1> 참조).

개발이익 정산을 위한 총사업비용의 구성항목은 개발이익 산정시 총사업비용 구성항목과 동일하게 적용하며, 총수입은 사업준공인가 신청시점을 기준으로 준공된 용지 및 건축물의 처분에 의하여 발생하는 매각수입에 의하여 정산한다.

사업시행자는 사업계획 수립시점의 개발이익보다 준공인가 신청시점의 개발이익이 큰 경우에는 그 차액의 100분의 50 이상을 추가로 재투자해야 한다.

개발이익의 정산과정은 사업기간에 따른 지가 상승과 건축물 준공에 따른 실제 개발이익을 산정하는 과정으로 사업시행자 또는 대행사업자가 사업계획 수립 시점에 의도적으로 축소할 수 있는 개발이익을 실제 정산하는 과정으로 개발이익 환수에 필요한 절차이다.

(그림 1) 개발이익의 산정 절차



## 2. 구조고도화사업 개발이익환수와 일반 개발이익환수의 차이점 비교

### 1) 일반적인 개발이익환수제도

#### (1) 개발이익과 개발이익환수

오늘날 대부분의 국가에서는 ‘개발이익’을 지가상승분에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분으로 정의하고 있으며, 총개발이익에서 일정부분을 사회에 환원하는 제도를 두고 있

### 2) 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령 제58조의5(개발이익 재투자)

④ 법 제45조의6제1항에 따라 개발이익을 재투자할 수 있는 범위는 개발이익의 100분의 50이상으로 한다.

### 3) 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령 제58조의5(개발이익 재투자)

③ 제1항에 따른 개발이익은 구조고도화계획 승인시 해당 구조고도화계획에 따른 추정이익을 기준으로 산정하고, 준공인가 신청시 개발이익을 정산하여야 한다.

다. 공공이 시행하는 개발사업이나 토지이용계획의 변경 등으로 인해 토지소유자나 사업시행자가 얻게 되는 이익을 ‘개발이익’이라고 하는데 국가나 지방자치단체가 이러한 개발이익 중 일부나 전부를 해당 법률이 정하는 바에 따라 토지소유자나 사업시행자에게서 돌려받는 것을 ‘개발이익 환수’라고 한다.

개발이익이란 영국에서 도시개발에 따른 지가 증가분에 대한 과세가 논의되면서 사용되기 시작하였다. 국내에서는 1972년 「국토이용관리법」이 제정되면서 처음 사용되었다. 「국토이용관리법」에서 개발이익이란 “국가 및 지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력과 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받을 때의 이익”이라고 규정되었으며, 1993년 「개발이익환수에 관한 법률」에서는 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖의 사회적 경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”이라고 정의하고 있다. 개발이익을 다양한 요인에 의해 상승한 토지가치의 증가분으로 이해하고<sup>4)</sup> 증가분 중 어느 정도를 환수대상에 포함시킬 것인지는 나라마다 시대마다 다르다.

## (2) 개발이익환수의 유형

개발이익환수의 유형으로는 조세에 의한 방법, 부담금 및 시설 부담을 통한 방법, 기타 방법으로 구분할 수 있다. 개발이익환수의 과세적 방법

으로는 간주취득세와 양도소득세가 있다. 양도소득세는 토지나 건물 등 고정자산의 영업권, 특정 시설물의 이용권이나 회원권 등 대통령령으로 정하는 기타 재산의 소유권 양도에 따라 생기는 양도소득에 대해 부과하는 조세를 의미하며, 간주취득세는 토지의 지목이 변경됨으로써 그 가액이 증가한 경우에 이를 사실상 취득한 것으로 보아 취득세를 부과하는 제도이다.

부담금은 특정한 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 자에 대하여 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 공법상의 금전급부의무를 의미하며, 경비의 일부를 부담시키는 경우는 특히 분담금이라고도 한다. 부담금 및 시설부담제도는 공익사업 등의 복리작용을 위하여 또는 물건의 효용을 확보하기 위하여 행정주체가 법규에 근거하여 강제적으로 사인에게 가하는 인적·물적 부담을 가하는 것으로 개발이익환수제로 기능을 수행하고 있다.

기타 방법으로는 도시개발사업에서 감보유, 토지수용에서 개발이익 배제원칙, 기부채납 등을 통한 방식이 대표적이다. 감보유는 환지방식의 토지구획정리사업이나 도시개발사업에서 공공용지(도로·공원·학교 부지 등)를 확보하고 공사비를 충당하기 위하여 토지를 공출(供出)받는 비율을 의미한다. 기부채납은 민간인 또는 공공단체가 그의 재산을 무상으로 국가에 이전할 것을 표시하고, 국가가 이를 승낙함으로써 성립하는 증여계약을 의미한다.

4) 정희남(2003)은 개발이익의 개념을 지가변동요인과 결합하여 설명하고 있다. 개발이익의 개념을 토지소유자의 투자에 의한 증가는 개발이익의 개념이 없으며, 공공투자에 의한 증가의 경우를 최협의, 여기에 토지이용계획의 결정변경에 의한 증가를 협의로, 기타 사회경제적 요인에 의한 증가를 광의의 개념으로 들고 있다. 하지만 이론적으로 지가변동 요인별로 개발이익을 정의하지만, 현실적으로 요인별 증가액을 계량화하는 것은 어렵다고 보았다.

(3) 국내 개발이익환수의 주요 법적 규정

① 개발부담금에 의한 개발이익환수제

국내 개발이익환수에 관한 법적 규정은 1990년 「개발이익환수에 관한 법률」이며, 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 정상지가상승분을 초과하여 귀속되는 토지가액의 증가분을 개발이익으로 규정하며, 이를 개발부담금으로 환수하고 있다.

「개발이익환수에 관한 법률」은 개발부담금의 과세기준에 의해 산정한 개발이익의 25%를 개발부담금으로 환수하도록 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 개발부담금은 개발사업이 완료된 시점에 부과되며 국토해양부 장관은 종료 시점부터 3개월 이내에 개발부담금을 결정·부과하도록 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 납부 의무자는 부과일부터 6개월 이내에 개발부담금을 납부하여야 하며, 현금 납부를 원칙으로 하되, 해당 부과 대상 토지 및 그와 유사한 토지로 납부하는 물납을 인정하고 있다.<sup>7)</sup>

② 재건축 초과이익 환수제

재건축 초과이익 환수제는 주택재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수함으로써 주택가격

의 안정과 사회적 형평을 도모하여 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 2006년 9월 「재건축초과이익환수에 관한 법률」이 제정되어 시행되고 있다. 재건축부담금은 재건축 초과이익을 당해 조합원 수로 나눈 금액에 누진세율을 적용하여 계산한 금액이다. 납부의무자는 부과일로부터 6월 이내에 재건축부담금을 납부하여야 하며, 관리처분계획에 따라 재건축부담금 예정액의 전부 또는 일부를 조합원으로부터 사전에 징수할 수 있으며, 물납도 허용되고 있다. 재건축 초과이익 환수제는 지가상승 이외에 주택가격 상승을 환수대상으로 하고 있는 특징을 가지고 있다.

재건축 초과이익 환수금의 부과기준일은 사업 완료후에 이루어지며 부과는 1단계이고 환수비율은 50%이하이다(<표 1>참조).

③ 기부채납 방식에 의한 개발이익환수제

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위를 허가하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위

5) 「개발이익환수에 관한 법률」 제13조(부담률) 납부 의무자가 납부하여야 할 개발부담금은 제8조에 따라 산정된 개발이익의 100분의 25로 한다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역에서 개발사업을 시행하는 경우로서 납부 의무자가 개발제한구역으로 지정될 당시부터 토지 소유자인 경우에는 100분의 20으로 한다.

6) 「개발이익환수에 관한 법률」 제14조(부담금의 결정·부과)

① 국토해양부 장관은 부과 종료 시점부터 3개월 이내에 개발부담금을 결정·부과하여야 한다.

7) 「개발이익환수에 관한 법률」 제18조(납부)

① 개발부담금의 납부 의무자는 부과일로부터 6개월 이내에 개발부담금을 납부하여야 한다.

② 개발부담금은 현금 납부를 원칙으로 하되, 해당 부과 대상 토지 및 그와 유사한 토지로 하는 납부[이하 “물납(物納)”이라 한다]을 인정할 수 있다.

③ 물납의 기준·절차, 그 밖에 물납에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

허가를 할 수 있다고 규정하고 있다.

민간 개발사업에서는 공공용지 기부채납에 따른 용적률 상향 등의 조치가 함께 취해지고 있어 인센티브 성격을 가지며, 지구단위계획, 정비사업 등 도심지 재개발사업에 주로 사용되는 특징을 가지고 있다.

〈표 1〉 재건축초과이익환수제 부과세율 변경

| 현행안                  |                                  | 변경안                  |                                  |
|----------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| 구간                   | 부과세율                             | 구간                   | 부과세율                             |
| 3천만원 이하              | 면제                               | 5천만원 이하              | 면제                               |
| 3천만원 초과<br>5천만원 이하   | 3천만원을 초과하는 금액의 10%               | 5천만원 초과<br>7천만원 이하   | 5천만원을 초과하는 금액의 10%               |
| 5천만원 초과<br>7천만원 이하   | 200만원+<br>5천만원을 초과하는 금액의 20%     | 7천만원 초과<br>9천만원 이하   | 200만원+<br>7천만원을 초과하는 금액의 15%     |
| 7천만원 초과<br>9천만원 이하   | 600만원+<br>7천만원을 초과하는 금액의 30%     | 9천만원 초과<br>1억1천만원 이하 | 500만원+<br>9천만원을 초과하는 금액의 20%     |
| 9천만원 초과<br>1억1천만원 이하 | 1200만원+<br>9천만원 초과하는 금액의 40%     | 1억1천만원 초과            | 900만원+<br>11,000만원을 초과하는 금액의 25% |
| 1억1천만원 초과            | 2000만원<br>+11000만원을 초과하는 금액의 50% |                      |                                  |

현행 「도시재정비촉진을 위한 특별법」, 「국토의 계획과 이용에 관한 법률」, 각 시도의 도시계획조례에서는 계획 수립단계에서 기반시설부지의 기부채납비율에 따라 개발사업의 밀도를 달리 적용하는 제도를 시행하고 있다. 기반시설부지 기부채납에 따른 용적률 적용은 용도지역에 따른 계획용적률에서 기반시설 기부채납 면적 비율에 따른 용적률 인센티브를 부여하는 방식으로 기부채납 비율이 높으면 더 높은 용적률을 적용받게 되는 구조를 가지고 있다. 재정비촉진사업, 지구단위계획, 정비사업 등에 적용되는 기부채납은 개발사업에서 기반시설부지를 사업시행자에게 부담하도록 하여 개발이익을 환수하는 기능을 수행하고 있으며, 기부채납하는 기반시설부지의 규모에 따라 개발밀도를 상향하여 사업시행자에게 개발의 인센티브를 제공하는 기능을 가지고 있다.

(4) 해외 개발이익환수제도

① 각국의 개발이익환수 제도<sup>8)</sup>

영국은 개발이익의 환수 연구가 가장 활발했던 국가 중의 하나로서, 지난 수십년 동안 다양한 형태의 개발이익환수제도의 도입을 시도하여 왔다. 국가위원회인 Uthwatt Committee에서 제출한 보고서에 의해 개발이익의 개념이 확대됨에 따라 개발이익환수를 위한 여러 형태의 입법적인 시도가 시작되었고, 개발이익환수에 관한 입법은 노동당과 보수당이 정권을 교체할 때마다 제도의 폐지·규제의 완화와 제도의 제정·규제의 강화

8) 해외 개발이익환수제도 부분은 다음의 자료를 재인용하여 참고하였다. i) 정희남·김승중, “영국의 개발이익환수제도에 관한 연구”, 「부동산학연구」제15집 제1호, 한국부동산연구원, 2005년 6월, pp.117-137, ii) 정희남·김승중, 『일본과 영국의 개발이익환수제도』, 국토연구원, 2003년, iii) 최완호, “공공가치의 실현을 위한 개발이익환수제도의 개선방안”, 강원대학교 박사학위논문, 2011년, pp.46-67



가 반복적으로 나타나게 된다. 관련 법제로는 도시 및 농촌계획법 (Town and Country Planning Act, 1947), 토지위원회법 (Land Commission Act), 개발이익세 (Development Gain Tax), 지역 토지제도, 계획의무 및 계획부담금제도 등을 들 수 있다.

미국은 토지가 넓고 산업과 인구의 도시집중 현상이 영국에 비하여 심각하지 않기 때문에 토지 세제를 통한 개발이익 조정보다 토지이용규제를 통한 개발이익환수에 중점을 두었다. 관련법제로는 수익자부담금제(special assessment), 개발자부담제, 개발영향부담제 (Development Impact Fee: DIF) 등을 들 수 있다.

일본의 경우 토지재산권이 대체로 자유롭게 행사되고 그 이용 및 처분에 대한 공적 규제가 상대적으로 약한 편이며, 개발이익의 공공환수에 대하여서도 사회적 공감대가 형성되어 있지 않은 편이다. 관련법제로는 내부화 제도, 개별적인 개발이나 사회간접자본 정비사업으로 인한 편익이 최종적으로 귀착한다고 예상되는 주체에게 일정한 부담을 지우는 방법으로 직접적인 환수제도 등이 있다.

## ② 해외 제도의 시사점

해외 관련 법제의 특징으로 첫째, 직접적인 개발이익의 환수보다는 공공시설의 확보와 관련하여 개발이익의 사회적 환원을 유도하고 있다는 점을 들 수 있으며, 영국의 계획의무 및 선택적 계획부담금제도, 미국의 개발영향 부담제 등이 이에 해당한다. 둘째, 제도의 정착에 따라 개발이익의 환원으로써 사업자 또는 소유자 등이 부담하게 되는 시설의 범위가 확대되고 있다. 영국 계획협정의 경우와 미국 개발영향부담제의 경우

사업자가 부담하여야 할 기반시설의 범위가 확대되고 있는 추세이다. 셋째, 경제발전단계에 따라 민간투자촉진을 위하여 개발이익환수제도의 운용 강도를 완화하고 있는 추세를 보이고 있다. 서구 선진국의 경우 사회간접자본 및 주택보급률 등의 문제가 상당부분 해소된 반면, 경제성장률은 상대적으로 낮은 편이다. 따라서 엄격한 환수제도를 운용할 경우 민간부문의 투자위축을 초래할 가능성이 있다고 보아, 민간투자 촉진을 위하여 개발이익환수제도의 강도를 완화하는 경향을 보이고 있다. 넷째, 토지이용계획과 토지개발계획을 서로 연계하여 운용하고 있다는 사실이다. 영국과 미국 등에서는 토지개발계획 승인과정에서 당초의 토지이용계획에서 정하였던 토지용도를 변경하는 경우, 즉 토지이용 규제를 완화하는 경우에는 공공시설 설치 등 용도변경에서 발생하는 개발이익을 조정하는 것을 전제조건으로 운영하고 있어 우리나라의 제도운영에 있어서도 감안하여야 할 것이다.

마지막으로 해외 산업단지 구조고도화사업의 개발이익환수제도와 관련된 직접적인 자료를 찾기는 어려웠다. 오히려 해외 산업단지 재정비사업은 다양한 정책적 뒷받침이 필요한 영역이며 규제개선이나 인센티브부여, 조세정책 등 다양한 촉진정책이 강구되고 있음을 확인할 수 있었다. 하권찬(2012b)의 연구에 의하면, 영국의 트레포드파크 사례에서는 사업초기에 환경개선을 위해 공적자금이 우선 5,000만파운드 투입되었고 스페인 포블레노우 산업단지 재정비에서도 바르셀로나시가 40%를 출연하고 민간투자를 유치하여 토지만 무상임대해주고 건물은 투자자가 건축하거나 용적률을 확대해서 투자를 유도하는 정책이 사용되었다. 싱가포르 탕린홀트의 경우, 토지가

국가소유이고 공공기관이 모든 사업을 진행한다는 점에서 공적자금으로 사업이 진행된 셈이었다. 특히 민간의 자발적인 참여를 유도하기 위해서 초기 공적자금의 역할이 주요하였고 다양한 직접적인 인센티브가 유효하였다.

## 2) 구조고도화사업 개발이익환수와 일반적인 개발이익환수와의 차이점

### (1) 건축물 매각수입의 개발이익 반영

일반적으로 국내외 개발이익 및 개발이익환수 제도에서는 개발이익을 토지소유자가 자신의 노력과 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받을 때의 이익으로 규정한다. 정희남(2003)은 개발이익의 개념을 지가변동요인과 결합하여 설명하고 있고 토지소유자의 투자에 의한 증가는 개발이익의 개념이 없다고 보고 있다.

그리고 「개발이익환수에 관한 법률」에서도 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 정상지가상승분을 초과하여 귀속되는 토지가액의 증가분을 개발이익으로 규정하고 있다.

반면 구조고도화사업의 개발이익의 산정에서는 토지 뿐만 아니라 건축물의 처분에 따른 매각수입까지 반영하여 산정하도록 규정하고 있다.

### (2) 개발이익 산정 및 정산의 2단계 구조

구조고도화사업 개발이익환수제도는 개발이익 산정과 정산의 2단계 절차로 구성되어 있다. 재건축초과이익환수제와 비교해 보면, 재건축 초과이익 환수제는 개발이익환수 부과 기준일이 사업 완료후 부과로 1단계이지만 구조고도화사업 재투

자는 사업계획인가 시점에 산정된 개발이익과 사업완료시점에서 정산되는 개발이익을 비교하는 2단계 과정을 거친다.

### (3) 개발이익환수비율의 차이

구조고도화사업의 개발이익환수 부과세율도 다른 개발사업이나 정비사업과 차이가 난다. 일반적인 개발사업의 개발이익환수 비율은 개발이익의 25%이고, 개발제한구역으로 지정될 당시부터 토지소유자인 경우에는 20%이다. 산업단지 재정비사업과 유사한 성격의 노후 주택단지의 정비사업인 주택재건축사업의 경우, 재건축 초과이익 환수 부과세율은 50%이하이며 최근 25%이하로 낮추는 변경안이 나와 있다. 하지만 구조고도화사업 개발이익환수제도인 개발이익 재투자 비율은 개발이익의 50%이상으로 다른 개발이익 환수비율에 비해 높은 편이다.

## III. 사례분석을 통한 구조고도화사업 개발이익산정방식의 문제점 규명

### 1. 분석사례 개황

본 장에서는 선행연구 및 현행 제도 운영현황의 분석을 통해 발견된 구조고도화사업의 개발이익 산정방식의 특징 및 문제점을 실제 사례를 통해 분석해 봄으로써 실제로 발생하거나 발생할 가능성이 있는 문제점들을 보다 명확히 규명하였다. 본 사례들은 구조고도화사업의 시범사업 가운데 승인 신청된 사례들이다.

1) 승인 신청 사례

최근에 사업 승인 신청된 5가지 사례로 개요는 다음과 같다(<표 2> 참조).<sup>9)</sup>

신청사례의 경우 모두 개발이익의 재투자에 관련한 규정 및 개발이익 산정기준안이 마련되어 시행된 시점인 2010년 7월을 사업계획 수립일로 정하고 있다.

2) 승인 신청 사례의 개발이익

당해 사업 시행으로 인하여 발생하는 개발이익은 총수입에서 총사업비용을 차감하여 산정한다. 구조고도화사업 개발이익의 산정 항목에 포함되는 구조고도화사업의 총수입 및 총사업비 항목은 <표 3>과 같다.

<표 2> 개발이익 산정 사례의 개황

(단위: m)

| 구분    | 사례1       | 사례2         | 사례3       | 사례4          | 사례5       |          |
|-------|-----------|-------------|-----------|--------------|-----------|----------|
| 신청인   | P화학       | H산업         | K씨        | C씨(G테크)      | L주식회사     |          |
| 소재지   | 시흥 정왕동    | 안산 성곡동      | 인천 고잔동    | 인천 고잔동       | 안산 초지동    |          |
| 산정기준일 | 2010.7.16 | 2010.7.7    | 2010.7.20 | 2010.7.20    | 2010.7.13 |          |
| 규모    | 토지        | 8,493.4     | 3,306.7   | 3,299.2      | 7,990.2   | 11,299.8 |
|       | 건물        | 6,735.47    | 1,426.09  | 3,194.95     | 10,800.49 | 2,820.69 |
| 사업목적  | 오피스텔 및 상가 | 공영주차장 및 주유소 | 주유소       | 운송장비지원 및 주유소 | 주유소 등     |          |

<표 3> 구조고도화사업의 총수입 및 총사업비 구성항목

| 구분                             | 내용                | 세부항목       |
|--------------------------------|-------------------|------------|
| 총수입                            | 용지 및 건축물의 매각수입    |            |
| 총사업비                           | 용지 및 건축물 취득비용     | 용지 매입비용    |
|                                |                   | 건축물 등 매입비용 |
|                                | 조성 및 건축비용         | 조사비        |
|                                |                   | 설계감리비      |
|                                |                   | 공사비        |
|                                |                   | 일반관리비      |
|                                |                   | 기타경비       |
| 자본비용                           | -                 |            |
| 그 밖에 사업추진상 불가피하게 소요되는 비용 또는 경비 | -                 |            |
| 제세공과금                          | 취등록세, 교육세, 농어촌특별세 | -          |
|                                | 각종 부담금            | -          |

9) 사례분석 자료는 한국산업단지공단에서 제시한 자료로 구조고도화사업 시범지역의 민간개발시행자가 신청한 당해 사업지에 대한 감정평가서와 산정보고서 등에 기재된 내용을 기준으로 작성되었다. 이하의 개발이익 산정 관련자료도 동일한 자료를 기초로 작성하였다.

사례1의 경우 총수입은 사업계획서상 면적과 세대수, 도면 등에 의거하여 구분건물 각 호에 대한 예상감정가격으로 추계하였다.

(표 4) 사례1의 총수입  
(단위: 백만원)

| 구분        | 호수   | 금액     |
|-----------|------|--------|
| 오피스텔 상가 등 | 470개 | 56,074 |

나머지 사례들의 총수입은 사업계획서상 면적 및 용도, 구조 등을 기준하여 용지와 건축물의 예상감정가격을 원가법에 의하여 평가하였다. 총사업비용은 사업비와 제세공과금으로 구성된다.

(표 5) 사례2, 3, 4, 5의 총수입  
(단위: 백만원)

| 구분       | 사례2   | 사례3   | 사례4   | 사례5   |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 용지 매각가치  | 1,934 | 3,579 | 7,430 | 3,053 |
| 건축물 매각가치 | 1,560 | 1,276 | 1,686 | 1,003 |
| 총수입      | 3,494 | 4,856 | 9,117 | 4,057 |

<표 7>과 <표 8>로 전체 사례의 총사업비용과 개발이익을 정리하여 제시하였다(표가 크므로 별도 페이지에 수록함).

## 2. 사례분석을 통한 문제점 도출

### 1) 건축물의 매각가치 추정의 객관성 확보 문제

총수입은 용지 및 건축물의 처분에 따른 매각수입을 대상으로 산정하도록 규정하고 있다. 그런데 건축물은 자재, 마감수준, 관리상태 등에 따라 가격이 차별화된다는 점을 감안할 때, 미래시

점에 완공될 건축물의 매각가치를 추정하는 작업에 있어 객관성을 담보하기 어렵다.

개발이익 산정기준에 따르면 건축물의 매각가치는 한국감정원에서 발간하는 건물신축단가표상의 단가를 기준으로 하고 있어, 실제 도급공사비용과 괴리될 가능성을 내포하고 있다. 토지와 건물을 일체로 한 비준가격으로 산정한 사례1을 제외한 사례2~5의 경우 신축단가표를 기준으로 하고 있다. 건물신축단가표의 경우 건축물의 용도 및 구조, 규모 등이 동일한 경우라도 주요 재료와 마감수준 등에 따라 급수와 표준단가 등을 차별화하고 있다.

실제 사례에서 건축물의 매각가치 추정에 적용될 건축물 중 5층 이하의 철근콘크리트구조를 갖고 있는 사무실과 주유소의 표준단가(<표 6>)의 차이로 매각가치 산정시 주관성 배제에 한계가 있으며, 개발이익 산정시 적용된 단가가 실제 공사비용 또는 완공 후 가치와 괴리될 가능성이 높다.

(표 6) 건물신축단가표상 5층 이하 사무실 및 주유소의 표준단가

| 분류 번호    | 용도  | 구조                      | 급수 | 표준단가 (천원/m <sup>2</sup> ) | 내용 연수         |
|----------|-----|-------------------------|----|---------------------------|---------------|
| 8-1-5-5  | 사무실 | 철근콘크리트조<br>슬래브지붕(5층 이하) | 1  | 1,003                     | 55<br>(50~60) |
|          |     |                         | 2  | 931                       |               |
|          |     |                         | 3  | 873                       |               |
|          |     |                         | 4  | 717                       |               |
|          |     |                         | 5  | 659                       |               |
| 15-1-5-1 | 주유소 | 철근콘크리트조<br>슬래브지붕        | 1  | 1,037                     | 45<br>(40~50) |
|          |     |                         | 2  | 997                       |               |
|          |     |                         | 3  | 877                       |               |
|          |     |                         | 4  | 751                       |               |

2) 건축물의 매각가치 추정에 있어서의 과소추정 가능성

건축물의 매각가치 산정 시 개발이익을 최소화하기 위해 낮은 단가를 적용하는 등 제도를 악용할 소지가 있다. 건물신축단가표는 용도 및 구조별로 급수에 따라 단가를 차별화하고 있어, 적

용할 때 낮은 급수의 단가를 적용할 수도 있다. 즉 사업계획서상 조성 및 건축비용은 과대 추정하고, 건축물의 매각가치 산정은 낮은 단가를 적용할 가능성을 배제할 수 없다. <표 9>를 보면 사례3과 사례4의 경우 총수입과 총사업비용을 비교해 볼 때, 건축물의 매각가치(<표 5>)보다 조

<표 7> 총사업비용

(단위: 백만원)

| 구분                    | 항 목                                | 사례1                | 사례2    | 사례3   | 사례4   | 사례5   |       |
|-----------------------|------------------------------------|--------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 총<br>사<br>업<br>비<br>용 | 용지 및 건축물<br>취득비용                   | 소 계                | 13,547 | 1,547 | 3,050 | 6,515 | 2,780 |
|                       |                                    | 용지매입비용             | 9,257  | 1,547 | 2,622 | 5,712 | 2,450 |
|                       |                                    | 건축물 등 매입비용         | 4,289  | -     | 428   | 802   | 329   |
|                       | 조성 및 건축비용                          | 소 계                | 38,580 | 1,456 | 1,333 | 1,825 | 915   |
|                       |                                    | 조사비                | 192    | 9     | 11    | 16    | 11    |
|                       |                                    | 설계감리비              | 1,830  | 82    | 75    | 103   | 55    |
|                       |                                    | 공사비                | 32,788 | 1,281 | 1,169 | 1,605 | 793   |
|                       |                                    | 일반관리비              | 1,639  | 70    | 64    | 88    | 44    |
|                       |                                    | 기타경비               | 2,131  | 13    | 13    | 13    | 13    |
|                       | 그 밖의 사업추진<br>상 불가피한 소요<br>비용 또는 경비 | 소 계                | 164    | 38    | 35    | 48    | 24    |
|                       | 제세<br>공과금                          | 소 계                | 1,395  | 75    | 145   | 258   | 72    |
|                       |                                    | 취·등록세, 교육세, 농어촌특별세 | 1,395  | 75    | 145   | 258   | 72    |
|                       |                                    | 각종부담금              |        |       |       |       |       |
|                       | 자본비용 <sup>10)</sup>                | 소 계                | 2,631  | 86    | 149   | 305   | 132   |
|                       | 합 계                                |                    | 56,317 | 3,202 | 4,713 | 8,953 | 3,925 |

<표 8> 개발이익

(단위: 백만원)

| 구분    | 사례1    | 사례2   | 사례3   | 사례4   | 사례5   |
|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 총수입   | 56,074 | 3,494 | 4,856 | 9,117 | 4,057 |
| 총사업비용 | 56,317 | 3,202 | 4,713 | 8,953 | 3,925 |
| 개발이익  | -243   | 292   | 143   | 164   | 132   |

10) 사례1의 경우 자본비용에 부동산개발 프로젝트파이낸싱(PF) 수수료가 포함된 금액이다.

성 및 건축비용(<표 7>)이 더 높게 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 이와 같이 현존하지 않는 건축물의 매각가치를 추정하는 현행 개발이익 산정기준은 방법적인 측면에서 인위적인 조정가능성을 배제하기에 한계가 있는 것으로 분석된다.

〈표 9〉 사례3 및 사례4의 건축물 매각가치와 건축비용 등의 비교

(단위: 백만원)

| 구분  | 건축물의 매각가치 | 조성 및 건축비용 | 공사비와 설계 감리비의 합계 |
|-----|-----------|-----------|-----------------|
| 사례3 | 1,276     | 1,333     | 1,244           |
| 사례4 | 1,686     | 1,825     | 1,708           |

3) 총사업비용 추정에 있어서의 문제점

총사업비용 산정의 경우 현행 개발이익 산정 기준에서 각각의 비용 항목에 대하여 개별 기준을 정하고 있다. 그러나 사업계획서에 의거하여 사업이 시행될 것을 전제로 하고 있어 계획 변경에 따른 비용 변동의 여지가 있으며, 개발이익을 최소화하기 위해 제도를 악용할 가능성도 배제할 수 없다.

실제 사례1의 경우 총수입보다 총사업비용이 더 높은 수준으로 개발이익이 -2.43억원으로 나타나고 있다(<표 8>). 예를 들어 사례1은 총사업비용 추정 시 조사비용 항목 중 감정평가수수료의 과대추정 문제를 제기할 수 있다. 사례1에 적용된 수수료 금액은 감정평가업자의 보수에 관한

기준상 수수료의 합계액에 비하여 약 3.57배 수준으로서, 개발이익 산정과 관련된 용역수수료를 별도 지불하더라도 적정수준보다 높다(<표 10>).

또한 사례1은 자본비용에 부동산개발프로젝트 파이낸싱(PF) 수수료를 포함하고 있는 경우로 PF 수수료는 사업의 성격, 사업시행자의 신용도, 대출취급기관의 성격 등이 반영되어 결정되는 것으로 자의성을 배제할 수 없다. 용지 및 건축물 등의 매입비 산정에 있어서 건축비 역시 인위적으로 높일 가능성을 배제할 수 없다. 그 밖에 사업 추진 상 불가피하게 소요되는 비용의 경우 폐기물처리비용 및 건축물 철거 비용 등이 포함되는 것으로 공사비의 100분의 3을 넘지 않도록 정하고 있으며, 사례2~사례5에서는 실제비용의 추정 한계 등으로 공사비용의 3%로 산정하고 있다.

〈표 10〉 사례1의 감정평가 수수료

(단위: 천원)

| 감정평가업자의 보수에 관한 기준상 수수료 <sup>12)</sup> |        |        | 개발이익 산정상 |
|---------------------------------------|--------|--------|----------|
| 종전평가                                  | 종후평가   | 합계     | 적용된 수수료  |
| 9,923                                 | 34,832 | 44,755 | 160,000  |

11) 사례의 경우 비용의 과대추정여부나 매각가치의 과소추정여부의 판단에 대하여는 사업계획서와 감정평가과정 등에 대한 구체적인 검토가 필요하므로, 본 연구용역에서는 객관성이 훼손될 가능성을 시사하는 수준에서 제시된 자료를 공개하는 선에서만 언급하고자 한다.

12) 국토해양부공고 제2011-132호에 의거한 것으로서 종전평가수수료는 총사업비용에 있어 용지와 건축물 등의 매입액을 기준으로 한 수수료이며, 종후평가수수료는 총수입에 있어 용지와 건축물의 매각가치를 기준으로 하여 산정한 것으로서, 매입액과 매각가치를 합산하여 수수료율을 적용할 경우 평가수수료는 표의 합계액보다 더 낮아질 수 있다.

## IV. 구조고도화사업 개발이익산정 방식의 개선방안 도출

### 1. 개선방안 도출의 개요

구조고도화사업의 개발이익 산정방식의 개선 방안은 사례분석에서 도출된 문제점인 건축물의 매각가치 추정의 객관성 확보 문제, 건축물의 매각가치 추정에 있어서의 과소추정 가능성을 중심으로 도출한다. 먼저 건축물의 매각가치 추정의 객관성 확보 문제를 세분하여 절차의 복잡성과 비용증가 문제로 나누고, 건축물의 매각가치 추정에 있어서의 과소추정 가능성 문제는 개발이익 산정의 객관성을 확보하는 문제에서 방안을 도출한다. 그리고 최종적으로 기존방식과 개선방안의 비교를 통하여 각각의 장단점을 살펴 보기로 한다.

### 2. 절차의 복잡성과 비용증가 문제에 대한 개선

#### 1) 토지만을 기준으로 한 개발이익 산정

현행 기준에 의하면 개발이익 산정 절차가 2 단계로 구성되어 있어 사업시행자에게 용역비 부담 측면 뿐 아니라 정산에 따라 발생가능한 사업비 변동에 대한 측면에서도 위험을 부담시키고 있다. 따라서 절차를 간소화하기 위해 추정의 한계가 불명확한 건축물의 매각수입을 고려항목에서 제외할 필요가 있다. 건축물의 매각수입을 배제할 경우 토지매입가를 제외한 여타의 총사업비용 항목도 제외가능하게 되어 산정과정의 복잡성 문제를 해결할 수 있을 것이다. 결국 토지만을

기준으로 개발이익의 산정횟수를 1회로 간소화하는 것이 추정에 따른 한계를 극복하고 예측가능성을 제고할 것으로 판단된다.

#### 2) 사업계획수립시점에서 개발이익 산정

개발이익 산정시점의 경우 현행 기준에서 사업계획 수립시점에서 하도록 규정하고 있다. 개발이익의 산정을 1회로 할 경우 예측가능성 측면에서 산정시점의 검토가 필요하다. 개발이익의 환수와 관련한 실현의 개념은 넓게 보는 것이 추세이다. 이에 대하여는 토지이용계획 등이 변경된 토지를 변경 후 이용가능성을 기준으로 한 시장가격으로 처분한 후 즉시 그 시장가격으로 재취득한 것으로 볼 경우 실현된 것으로 보는 것이 가능하다(류해웅, 2003). 또한 개발이익 산정에 따른 재투자금액을 미리 확정함으로써 사업비용 변동에 대한 리스크를 감소시킬 수 있다는 장점도 있는 바, 산정시점은 사업계획수립시점을 기준으로 하는 것이 보다 타당할 것이다. 단, 재투자액 납부 부담과 관련하여 사업시행자의 요건이나 승인조건 등에 따라 시기나 분납 등 부담방식에 대한 검토는 가능할 것으로 사료된다.

### 3. 개발이익 산정의 객관성 확보

#### 1) 현존하지 않는 건축물 가치추정의 한계 극복

구조고도화사업 개발이익제도와 관련하여 지적되는 가장 큰 문제는 현존하지 않는 건축물의 가치에 대한 추정과 사업계획서상 비용의 적정성이라 할 수 있다. 사례의 분석을 통해 기준에 제기된 문제들이 발생할 가능성이 높다는 사실이 확인되었다. 결국 개발이익 산정과 관련하여 발

생하는 객관성 문제는 현존하지 않는 건축물의 매각수입을 총수입에 포함하고 있다는 점과 개발이익 공제항목인 사업비용으로 인정되는 항목의 예상비용에 대한 추정의 한계에 그 원인이 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

2) 개발이익의 발생원인에 따른 환수기준 개발이익 산정의 객관성 확보를 위하여 토지만을 기준으로 할 것인지, 아니면 토지와 건축물을 함께 고려할 것인지 여부와 관련해서 개발이익의 발생원인에 대한 검토가 필요하다. 국내 개발이익환수 법제의 경우 개발이익을 정상적인 지가상승분을 초과한 지가상승분을 대상으로 하며, 영국의 개발부담금, 개발과징금의 경우에도 토지가격 상승 차액을 기준으로 하고 있다.

구조고도화사업의 경우 일종의 토지이용규제의 완화에 해당되는 사항으로 볼 수 있는 바, 재투자의 형태로 환수의 대상이 되는 개발이익 역시 토지이용규제 완화에 따른 가치상승분으로 보아야 할 것이다. 따라서 객관성 확보와 제도의 자의적 적용을 방지하기 위한 방안으로 개발이익 산정 시 건축물과 사업비용을 제외하고 토지만을 기준으로 하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

#### 4. 기존방식과 개선방안의 비교

본 연구에서는 사례분석을 통해 도출한 문제점에 대한 개선방안으로 크게 2가지를 제시하였다. 먼저 2단계로 구성되어 있는 개발이익 산정 절차를 사업계획 수립시점에 1단계로 간소화하는

방안과 개발이익 객관성 확보를 위하여 토지의 용도변경에 따른 토지에 대한 개발이익과 건축물 건립에 따른 이익을 함께 포함하고 있는 부분을 발생원인을 기준으로 토지에 대한 개발이익으로 한정하는 방안이다.

개발이익 산정절차를 1회로 간소화한 경우는 기존 산정방식에 비하여 우선 절차가 간소하며, 산정에 따르는 각종 용역비의 부담도 줄일 수 있다. 또한 개발이익의 예측가능성을 보다 명확히 한다는 장점이 있다.

〈표 11〉 기존방식과 개선방안의 개발이익 산정절차 비교

| 구분         | 개선방안 | 기존방식 |
|------------|------|------|
| 산정절차       | 1단계  | 2단계  |
| 절차의 복잡성    | 간소화  | 복잡화  |
| 용역비 부담     | 감소   | 증가   |
| 개발이익 예측가능성 | 명확   | 불분명  |

다음으로 토지만을 기준으로 산정할 경우의 개발이익과 기존 산정방식에 의한 개발이익을 비교해 보면 다음과 같다.

건축물 매각가치의 경우 추정의 어려움과 객관성 확보가 문제되며, 총사업비에 있어서 공사비 등 대부분의 비용이 실제 지출되는 금액과 괴리될 가능성이 높은 실정이다. 용지매입비용과 용지매각수입은 공단에서 제공한 감정평가서상의 토지평가금액을 기준으로 하였다.<sup>13)</sup>

13) 사례1의 토지매각수입의 경우 구분건물로서 토지와 건물 일체로 거래됨을 전제로 하고 있는 바, 법원감정평가 실무 등에서 활용하고 있는 집합건물의 토지·건물 배분비율을 참고하고 전체 매각가격의 20%를 적용하였다.



<표 12> 기존방식과 개선방안에 의한 개발이익 비교  
(단위: 백만원)

| 구분  | 토지만 기준<br>(개선방안) |            |          | 토지와건축물<br>(기존방식) |
|-----|------------------|------------|----------|------------------|
|     | 용지매입<br>비용       | 용지매각<br>수입 | 개발<br>이익 | 개발<br>이익         |
| 사례1 | 9,257            | 11,214     | 1,956    | -243             |
| 사례2 | 1,547            | 1,934      | 386      | 292              |
| 사례3 | 2,622            | 3,579      | 956      | 143              |
| 사례4 | 5,712            | 7,430      | 1,717    | 164              |
| 사례5 | 2,450            | 3,053      | 602      | 132              |

개발이익 산정 시 토지만을 기준으로 할 경우 (<표 12>), 개발이익은 현행 기준 대비 약 1.32~10배 정도의 수준을 보이고 있어 민간대행 사업자 투자촉진 등 사업 활성화를 위한 부담 완화 차원에서는 배치되는 결과로 볼 수 있다. 이러한 결과에 대해서는 오히려 사업 활성화 차원에서 개발이익 재투자액의 비율에 대한 조정으로 문제를 접근하여 해결책을 마련할 수 있다. 따라서 토지만을 기준으로 할 경우 명확한 기준에 의하여 산정됨으로 인하여 주관성을 배제하고 객관성을 확보할 수 있을 것이다.

## V. 결론

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서는 구조고도화사업을 시행함으로써 인하여 발생하는 개발이익에 대하여 그 일부를 산업기반시설과 공공시설의 설치 등 구조고도화사업에 재투자하도록 규정하고 있다. 개발이익환수규정은 구조고도화사업이 토지이용 규제완화, 절차상 특례

적용, 조세감면 등 다양한 지원이 이루어질 수 있다는 점을 감안할 때, 공공시설의 개량 등을 통한 개발이익의 사회 환원 및 공익성 확보 등을 그 목적으로 하고 있다.

그러나 개발이익환수 산정방식과 관련하여 건축물의 매각가격 및 건축비용 등의 객관성 문제와 산정과정의 복잡성 등에 관한 논란이 있으며, 제도의 운영과 관련하여 2단계의 절차로 되어 있어 비용부담의 문제, 정산 시 불평등 계약의 문제가 제기되고 있다.

이로 인한 문제점들을 실제 사례분석을 통해 검토한 결과에서도 유사한 문제들이 대두되었다. 이에 객관성을 제고하는 방안으로서 개발이익의 산정을 용도변경에 의한 토지가격 상승의 차액으로 단순화함으로써 건축물 매각수입 및 사업비용 추정에 따른 자의성 등을 배제할 수 있다. 자가 차액을 기준으로 한 개발이익 산정방식을 채택할 경우 추정에 따른 문제를 해결함으로써, 현행 2단계의 절차를 간소화시키는 것이 가능할 것으로 판단된다. 정산절차의 생략이 가능하게 됨으로써 사업자의 비용부담 감소 및 계약의 불평등 문제 해결이 이루어질 것으로 기대된다.

본 연구에서는 현재 진행 중인 구조고도화사업의 개발이익산정 관련 문제점과 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 그러나 현재 구조고도화사업이 시범실시 단계에 있어 본 연구의 5가지 사례가 전부이다보니 실증 사례의 수가 절대적으로 부족한 측면이 있다. 이러한 상황에서 일반적인 문제점을 도출하려는 시도는 다소 무리가 따르는 부분이지만, 개발이익 산정방식의 문제에 한정하여 기본적인 연구 방향과 틀을 제시하는 차원에서 시도되었다. 본 연구가 갖고 있는 이러한 한계는 향후 보다 많은 추가 자료의 확대 수집과

평가항목 추가를 통해 심도있는 연구를 진행함으로써 규명될 필요가 있을 것이다.

|       |       |     |     |
|-------|-------|-----|-----|
| 논문접수일 | 2012년 | 7월  | 26일 |
| 논문심사일 | 2012년 | 8월  | 13일 |
| 게재확정일 | 2012년 | 12월 | 28일 |

## 참고문헌

1. 권기철, “신도시 아파트 건설의 개발이익 분석에 관한 연구 : 분당신도시 사례를 중심으로”, 경북대학교 박사학위논문, 2004
2. 김윤상, “토지원리와 부동산 정책”, 「토지법학」 제22권, 한국토지법학회, 2006, pp. 231-257
3. 김정선, “부동산개발이익 환수부담금의 적합성 평가”, 강원대학교 박사학위논문, 2009
4. 류해웅, 「토지법제론」, 부연사, 2003
5. 박태원·최정호, “우리나라 산업단지 개발과정의 시계열 분류 및 특성 연구”, 「국토연구」 통권 제68권, 국토연구원, 2011, pp. 99-119
6. 설지옥, “개발이익환수제도의 실효성 제고를 위한 연구”, 충남대학교 석사학위논문, 2007
7. 이정진, 「토지경제학」, 남양문화사, 1999
8. 이정진, 「국가균형발전을 위한 토지정책 방향에 관한 연구」, 한국토지공사, 2005
9. 이차관, “부동산 개발이익 산정에 관한 연구”, 강남대학교 박사학위논문, 2008
10. 정희남·김승중, “영국의 개발이익환수제도에 관한 연구”, 「부동산연구」 제15집 제1호, 한국부동산연구원, 2005, pp. 117-137
11. 정희남·김승중, 「일본과 영국의 개발이익 환수제도」, 국토연구원, 2003년
12. 정희남, 「토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안」, 국토연구원, 2003
13. 진정수, “개발이익의 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1998
14. 최완호, “공공가치의 실현을 위한 개발이익환수제도의 개선방안”, 강원대학교 박사학위논문, 2011

15. 하권찬, “산업단지 구조고도화사업에서의 민간참여 활성화 방안 연구”, 「도시행정학보」 제25집 제2호, 한국도시행정학회, 2012, pp. 175-198
16. 하권찬, “해외 산업단지 재정비사례 비교연구”, 「부동산연구」 제22집 제1호, 한국부동산연구원, 2012, pp. 225-245
17. 하영주, “개발이익환수제도의 위헌성에 관한 공법적 연구”, 단국대학교 박사학위논문, 2008
18. 한국산업단지공단 종합국감 질의, 2011
19. 황명찬, “개발이익의 사회적 환원”, 「도시문제」, 제15권제6호, 대한지방행정공제회, 1980, pp. 8-19
20. 홍준호·김경배, 산업단지 구조고도화 효율화 방안 사례연구, 한국도시설계학회 추계학술발표대회, 한국도시설계학회, 2011, pp. 571-589
21. 홍진기, 「산업단지 구조고도화 사업의 효율적 추진 방안」, 산업연구원, 2008