

토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안에 관한 정책토론회

국토연구원 정희남 연구위원

개발이익과 개발이익 환수필요성

□ 개발이익

- 개발이익은 공공투자로 인한 편익증진 (Melioration, Betterment), 개발사업 인허가에서 초래된 이익(Planning Gains), 토지 개발 및 건축행위에서 발생한 이익 (Development Gains), 기타 경제사회적 여건변동으로 얻은 우발이익(Capital Gains, Windfalls) 등을 총괄하는 개념
- 선진제국에서는 제도도입 초기에는 공공사업 주변토지 소유자에게 수익자부담금 (betterment)을 형평적 차원에서 환수하여 투자사업비 일부로 사용하면서, 개발사업 시행자에게는 사업지구 내 공공시설(on-site infrastructure) 설치의무를 부과
- 제도가 정착되면서 유·무형적 개발뿐 아니라 모든 자본이득(capital gains)을 조세를 통해 환수하는 한편, 사업시행자에게 단지 외

공공시설(off-site infrastructure) 일부까지 부담시켜 공공의 투자재원을 조달케 운용. 이처럼 대부분의 선진국가에서는 모든 자본이득 중에서 소유자의 직접투자를 제외한 증가분을 개발이익으로 정의하고, 보유·개발·처분 각 단계별로 개발이익을 사회에 환원

- 그러나 우리는 다양한 외국용어를 '개발이익' 하나로 번역·사용하면서, 개발이익 환수가 마치 유·무형의 '개발'과 직접 연계된 자본이득에 대해서만 환수하는 것으로 오해

□ 개발이익의 환수 필요성

- 개발이익의 사유화는 부의 분배구조 왜곡, 토지투기 유발, 지가상승 요인 등으로 작용하여 국민경제 불안과 사회적 갈등을 심화시킴
- 개발이익의 사회환원은 개발이익에 대한 기대심리를 억제하여 투기방지와 지가안정에 공헌하고, 사회적·분배적 정의를 실현하는데 필요하다는 정당성이 보편적으로 인정됨

- 헌법재판소 역시 개발이익 환수제도는 토지 투기와 토지소유 편중을 완화하고 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위한 제도라고 판시

현행 개발이익 환수제도

□ 개발이익 환수제도의 전개과정

- 1960년대 경제개발 5개년계획 추진과 함께 도시화·산업화가 진전되면서 지가상승과 개발이익 사유화가 문제로 대두되자, 「부동산투기억제에관한특별조치법」 제정(1967)
- 1970년대 국토건설종합계획의 수립·시행을 통해 도시용지공급 및 개발사업을 지원하는 한편, 부동산투기 억제정책을 동시에 시행
 - 「대통령 긴급조치 제3호」(1974)로 공한지 및 법인의 비업무용 부동산에 대한 재산세 중과
 - 「소득세법」(1974)·「법인세법」(1974) 개정으로 부동산투기억제세를 양도소득세 및 법인세 특별부과세로 전환
 - 「부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책」(1978)과 함께 「국토이용관리법」을 개정하여(1978) 개발이익 환수제도에 대한 법적 근거를 마련
- 1980년대말 토지투기 및 지가급등을 억제하기 위해 토지공개념 관련 3개법 제정(1989.12.30) : 「토지초과이득세법」, 「택지소유상한에관한법률」, 「개발이익환수에관한법률」
- 1997년말 외환위기 이후 경제구조조정 및 부동산시장 활성화대책 추진과정에서 토지공개념 3개 법률을 폐지 및 완화

□ 개발이익 환수제도의 구성

- 현행 개발이익 환수제도는 크게 조세형식, 부담금형식, 기타형식 등으로 구분 가능
 - 조세형식의 환수제도 중 부동산투기억제세, 토지초과이득세제, 법인세특별부과세는 폐지되고, 현재는 간주취득세와 양도소득세만이 남아있음
 - 부담금형식의 환수제도는 수익환수형(개발부담금, 수익자부담금, 농지·산지전용부담금, 농지조성비·대체산림자원조성비)과 시설정비형(학교용지부담제, 광역교통시설부담금, 기반시설부담제)으로 나눌 수 있으며, 이중 농지·산지전용부담금은 폐지
 - 기타형식의 환수제도로는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상시 개발이익 배제, 선매제 등이 있음

□ 외국의 개발이익 환수제도

- 외국 역시 우리와 같이 원천적 환수형, 과세형, 부담금징수형, 시설정비 부담형 등 다양한 개발이익 환수제도를 활용
 - 일반적으로 용도지역지구제를 중심으로 국토를 관리하는 나라일수록 개발허가나 up-zoning 과정에서 자본이득이 크게 발생하여 개발이익환수제도가 발달
 - 경제발전 단계에도 많은 영향을 받고 있어, 사회간접자본 및 주택 등의 스톡문제가 해소된 나라에서는 민간부문의 투자촉진을 위해 개발이익 환수제도를 보다 완화하는 경향
 - 사회간접자본 및 주택 등의 스톡문제가 아직 남아있는 국가는 개발재원 확보와 개발이익의 불공평한 분배를 해소하기 위해 개발이익

환수제도를 유지

- 외국의 개발이익 환수제도를 종합적으로 비교할 때, 우리의 개발이익 환수제도는 외형상 다른 나라에 비해 뒤떨어지지 않지만, 관련제도간의 연계성과 실효성이 크게 미흡

개발이익 환수제도 운영실태

□ 거시분석

- 1980~2001년 동안 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조원이 증가한 반면, 개발이익 환수총액(이전과세 + 취득과세 + 부담금)은 113조원에 불과하여, 환수수준은 개발이익의 평균 8.8%에 그침(취득세액을 제외할 경우 6.1%)
 - 공시지가가 시장가격의 평균 50%에 불과한 점을 고려할 때, 실제 환수수준은 3.5~4.4%에 그치고, 여기에 주택 등을 포함할 경우 사실상 엄청난 개발이익이 대부분 사유화되는 실정임
- 이처럼 환수수준이 낮은 것은 제도자체의 미흡보다 제도운영의 효율성이 떨어진 데에 주로 기인하기 때문에, 부동산 실거래가를 사용하여 제도의 실효성을 획기적으로 개선할 필요
 - 토지과표는 지가의 37%에 불과하기 때문에 (공시지가가 시장가격의 50%에 불과한 현실을 고려할 때 토지과표 실제수준은 시장가격의 18% 정도로 아주 낮음)
 - 총지가 대비 토지세 비중이 꾸준히 증가하고는 있지만, 여전히 그 비중은 총지가 기준 연평균 1% 내외에 불과하고, 보유세액은 지가

총액의 0.14% 수준에 그침

- 한편, 토지의 취득 및 보유과세는 지방세에서 평균 30%대를 차지하지만(이전과세가 국세에서 차지하는 비중은 평균 12%), 취득과세가 보유과세의 2배 이상이어서 선진제국과는 상반되기 때문에 보유세는 강화하는 한편 취득세는 경감할 필요

□ 미시분석

- 개발부담금이 적용되고 있는 수도권 서부(부천 상동), 동북부(남양주 호평), 남부(용인 죽전)의 공영개발사업지구 3개와 9개 분양주택단지에 대한 사례조사를 실시
- 택지개발·공급, 주택건설·공급과정에서 발생한 개발이익 총 규모는 사업지구의 토지이용계획, 사업지구의 위치, 택지 및 주택 분양시기 등에 따라 상당한 차이
 - 택지개발·공급과정에서 토지개발자는 평당 6만 9천원~32만원의 개발이익을 향유
 - 주택건설·분양과정에서 주택건설업자는 평당 5만 6천원~333만원의 개발이익을 향유
 - 반면에 주택 피분양자는 평당 32만원~481만원의 개발이익을 향유
- 개발이익의 분배구조를 택지개발·공급, 주택건설·공급 2단계로 나누어 분석할 경우
 - 토지개발로 발생한 개발이익은 개발업자에게 2.5~20%, 공공부문에 80~97%가 배분
 - 토지개발 및 주택분양까지 발생한 총개발이익 중 토지개발자는 2.2~7.2%, 주택건설자는 4.3~92.9%, 주택분양자는 9.0~101.2%의 개발이익을 향유하여, 토지개발 이후 발생한 개발이익의 대부분이 민간 주택건설업자 및 주택 피분양자에게 귀속

- 3개 택지개발사업지구 주변토지를 무작위로 추출한 후, 사업추진 과정에서 공시지가 변동추세를 시계열로 분석한 결과
- 남양주 호평지구를 제외하고는 택지개발사업 주변지역의 토지소유자에게 수익자부담금을 부과할 수 있을 만큼의 개발이익이 발생하였다는 것을 실증적으로 입증하기 어려웠음
- 이처럼 일반인식과 다르게 나타난 결과는 분석자료의 부정확, 전반적인 경기변동, 기타 택지개발사업 주변 미개발지의 성숙기간 등에 기인하는 것으로 보임

□ 실태분석의 시사점

- 막대한 개발이익이 발생하지만 환수수준이 극히 미진한 것은 제도자체의 미비보다는 제도운영의 실효성에 문제가 있다고 판단됨
- 따라서 개발이익 환수제도의 체계성 강화와 함께 과표의 현실화를 통한 제도운영의 실효성을 제고할 필요
- 일반적인 인식과 달리 개발업자에게 귀속되는 개발이익은 상대적으로 낮게 나타났는데, 이것은 공영개발사업 후 국가에 상당규모의 공공시설을 무상으로 기부채납한 데에 기인
- 과거 준농림지역에서 충분한 기반시설 없이 추진됐던 민간개발업자의 토지개발을 상정할 경우 상당한 개발이익이 발생할 수 있을 것으로 추정되기 때문에, 개발행위허가제 및 기반시설연동제 등의 효율적 운영과 개발부담금제의 존속 필요성이 제기
- 개발이익은 토지개발보다 주택건설 및 분양과정에서 더 많이 발생하고 있기 때문에, '토지개발'에서 발생한 개발이익에만 초점을 두는 대신 주택분양 이후 발생한 광의의

- 개발이익에 대한 환수방안까지 모색하는 것이 바람직
- 개발이익 환수제도를 최초로 그리고 다양하게 도입한 영국 역시 '개발' 과정에서 발생한 개발이익이 사후 발생한 자본이득에 비해 너무 미미하였기 때문에 결국 조세를 통한 자본이득 환수제도로 회귀
- 한편, 앞으로 주택건설 10개년 계획에 따른 약 3억평의 택지개발, 신행정수도 건설, 수도권 주변의 신도시개발과 강남의 재건축사업 등 상당규모의 개발사업이 예정되어 있기 때문에,
- '토지개발' 과정에서 발생할 개발이익 환수를 위해서 2004년 예정된 개발부담금의 부과중지를 재검토할 필요

개발이익 환수제도 개편방안

□ 개편방안 모색 필요성

- 우리경제가 성숙해나갈수록 토지/부동산의 상품화는 더욱 진전되어 토지 및 부동산에 대한 투자는 투자수익이 예상되는 한 지속될 것으로 전망됨
- 토지 및 부동산에 대한 투자는 개인뿐 아니라 과거에는 부동산투자시장에서 그 역할이 미진했던 보험·연기금·뮤추얼펀드 등 기관투자자까지 본격적으로 가세할 전망
- 토지문제의 근본원인은 자본주의체제에 내재해 있어 근본적인 해결은 사실상 불가능함을 인정하면서, 토지투자·투기의 선악을 단정하는 대신 지가 안정, 부동산투기 억제, 공평과세 정착, 지방재정 확충의 계기가 될 수 있는 개발이익 환수제도의 정상화가 시급히

요구됨

□ 개편방향 모색의 기본원칙

○ 개편방향 모색을 위한 기본전제 :

- 사유재산권 보장과 사적계약 자유원칙의 준수 등 시장경제질서의 근본을 유지
- 정부개입은 토지·부동산시장의 자율성을 존중하면서, 투명성과 안정성을 제고하고, 국제규범(global standard)을 지향
- 정부정책은 시장에 적용되는 규칙(rule of the games)을 마련하되, 그 규칙을 특정대상 및 특정지역이 아니라 보편적으로 적용
- 정부정책의 성패를 가름할 수 있는 요인 중 하나는 정책의 신뢰성에 있기 때문에, 관련제도를 상당기간 일관성을 가지고 추진개발이익 개념의 재정립
- 개발이익을 유·무형의 '개발' 과 직접 연계된 자본이득에 국한시키는 대신, 선진국가에서 사용하고 있듯이 모든 자본이득 중에서 소유자의 직접투자를 제외한 증가분으로 재정립개발이익 환수목적의 재정립
- 개발이익 환수목적을 투기억제, 지가안정, 토지의 효율적 이용관리 등 다양하게 규정하는 대신, 부동산활동 과정에서 투자비용과 발생수익의 공평한 분배로 단순화할 필요
- 개발이익 환수체계의 재정립
 - 보유·이용·개발·처분(매매) 등 부동산활동 단계와 최협의·협의·광의의 개발이익을 연계하고, 조세적 환수제도와 비조세적 환수제도간의 연계성과 체계성을 강화
- 개발이익 환수제도의 실효성 제고
 - 개발이익 사유화 문제가 개발이익 환수제도의 미비에 기인한 것이 아니기 때문에, 새로운 제

도의 도입보다 부동산시장의 법적기반(legal structure), 행정체계(policy structure), 사회관행(social structure)을 개선하여 환수제도의 실효성을 대폭 제고

□ 환수제도의 개편방안

1) 광의의 개발이익 환수 : 자본이득세제 운영의 정상화

○ 특정부동산·특정지역에 한정된 환수제도보다는 광의의 개발이익이 최종적으로 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수하고, 관련제도를 단순화·투명화·체계화·실효화

○ 양도소득세제 운영의 정상화를 위해서

- 실거래가격에 기초한 자본이득 환수가 되도록 양도소득세 과표현실화를 조기에 추진
- 1가구 1주택에 대한 면세 등 비과세 감면제도의 과감한 재정비
- 개인과 법인간 부담의 형평성을 제고하기 위하여 법인세특별부과세를 재도입

2) 협의의 개발이익 환수 : 시설부담금제도 운영의 정상화

① 시설부담금제의 정상화

○ 개발행위허가제(소규모)와 개발계획 인허가제도(대규모 개발사업)를 통해 2003년부터 시행되는 제반 시설부담금제가 조기 정착될 수 있도록 추진

- 단지내 공공용지의 기부채납(공공감보) : 사실상 '사법상 합' 형태로 운영되고 있는 공공용지 기부채납을 제도화할 수 있도록 공공용지 기부채납 기준을 조속히 재정비

- 단지 내·외 공공용지의 기반시설부담금 :

미개발지역에서 개발하는 개발사업에 대한
기반시설연동제의 조기정착 방안 모색

- 학교용지부담금, 광역교통시설부담금 등 부
처별 또는 부서별로 운영하고 있는 관련제도
를 단순화·체계화시켜 부담자의 예측가능
성 및 부담의 합리성을 제고하는 한편, 이들
부담금 및 조세와의 중복부담을 피할 수 있
도록 관련제도를 정비

② 개발부담금제의 확대 시행

- 앞으로도 제4차국토종합계획 시행, 신행정
수도 건설, 신도시건설, 주택 500만호 건설
등 대규모 토지개발사업이 추진되면서 용도
지역 전환과 기반시설 설치에 의해 토지가격
상승이 예상되므로, 현행 개발부담금제도는
당분간 유지(전문가의 67%가 개발부담금 폐
지를 반대)
- 다만, 개발사업의 성격과 유형에 따라 부담
금을 차등 부과하는 등 신축적 운영방안을
모색
- 적용대상지역은 현행 수도권뿐 아니라 신행
정수도 예정지역, 신도시 주변지역으로 확대
시행
- 개발이익이 신개발뿐 아니라 재개발에서도
발생하기 때문에, 재개발 및 재건축에서 발
생한 개발이익에 개발부담금제를 확대시행
또는 간주취득세제 확대적용 방안을 강구

3) 최협의의 개발이익 환수

- ① 수익자부담금제도 확대도입
- 개발사업 주변지역에 기반시설 정비 등으로
불로소득이 발생하기 때문에, 공공투자사업
으로 발생한 수익과 비용부담간의 형평성을
제고할 수 있도록 토지공개념 관련입법 당시

폐지했던 수익자부담금제도를 재도입

② 부동산보유세를 종합부동산세로 전환

- 현행 부동산 관련세제가 실거래가를 반영하
지 못하는 원인 중 하나는 토지와 건물을 독
립된 부동산으로 보고 별도 과세하는 데에
있기 때문에, 토지분(종합토지세)과 건물분
(재산세)을 통합하여 종합부동산세로 전환

4) 개발이익의 내재화 방안 강구

① 수용보상의 정상화 도모

- 수용보상가격에 개발이익이 포함되는 것을
예방하기 위하여 보상가격 산정시점의 조경
을 검토할 필요

② 선매제도의 활성화 도모

- 향후 소요될 도시용지물량을 미리 확보하여
개발가능용지, 시가화예정용지 등으로 지정
하고 이들 토지를 우선 매입하는 공공의 선
매제도를 적극 활용하여 개발이익을 원천적
으로 환수
- 선매제도는 신행정수도예정지 및 수도권의
신도시예정지부터 적용
- 선매제도는 투기억제지역 등에서 거래내용을
불투명하게 신고할 경우에도 확대 적용하여
거래당사자 사이의 탈세 등을 억제

□ 개발이익 환수제도의 실효성 제고방안

1) 제도의 일관성 유지

- 우리의 개발이익 환수제도가 당초의 기대효
과를 거두지 못한 원인 중 하나는 토지·부
동산시장과 거시경제 여건변화에 따라 대중
요법적으로 도입·폐지를 반복하여 국민의

신뢰를 얻지 못한 데에도 있기 때문에
 - 시장여건에 따라 세율조정 등 적용강도를 신축적으로 조정하더라도, 제도자체의 안정성을 유지하고 상당기간 일관성 있게 추진하여 정책의 예측가능성을 제고

2) 제도간의 연계성 강화

- 조세적 수단과 비조세적 수단, 양도소득세와 각종 부담금(시설부담금·개발부담금·수익자부담금 등)간의 연계성을 강화하여 중복부과 등이 일어나지 않도록 개선
- 개발이익 환수제도의 기반을 자본이득세의 운용에 두고, 이미 납부한 제반 부담금은 개발이익이 실현되는 시점에서 사후 조정

3) 제도기반의 정상화

① 부동산관련 정보체계 연계

- 토지·부동산관련 행정업무 자체를 전산화하여 행정업무 수행과정에서 토지·부동산 관련정보를 실시간으로 구축·갱신하고 기초정보의 최신성을 유지
- 부처별로 분산관리하는 토지·부동산시장 관련정보를 연계하여 공동활용체계를 구축함으로써 토지·부동산공부 상호간의 정보불일치를 해소하고 토지시장관련 정보의 정확도를 제고

② 실거래가격등기제 실시

- 자본이득 과세의 실효성과 개발이익 환수제도의 정상화를 위해서는 진정한 매수 및 매도가액을 포착할 수 있는 기반정비가 선결될 필요
- 부동산등기제도를 개선하여 실거래가격등기제를 실시하고, 이 자료를 과세전산망과 연계

하여 국세와 지방세 산정의 기초, 보상 및 금융담보가격산정의 기초로 활용하여 부동산실명제의 효율성을 높이고 토지·부동산 거래 및 소유의 투명성을 확보


- 부동산시장의 투명화와 개발이익환수제도 개편은 별개의 사항이 아니기 때문에, '이중계약서' 작성을 금지하고 이를 위해 법원·행자부·건교부·국세청·지자체 등의 공조체제를 구축

- 실거래가격을 속일 경우 조세포탈법으로 처벌하는 한편, 관련정보망 기준으로 신고가격이 시장가격의 80% 이내인 경우 선매제를 통해 신고가격으로 매수한 후 시장가격으로 재처분

- 실거래가격 도입이 어려운 것은 이미 이중계약서로 신고했던 과거의 사례에 대한 사후처벌을 두려워하기 때문이므로, 이 제도의 정착을 위해서 과거는 불문에 부칠 필요

③ 부동산 과표를 실거래가격으로 전환

- 실거래가격등기제를 기초로, 감정평가에 의한 공시지가를 실거래가격을 기초로 한 지가산정시스템으로 전환하여 공시지가의 시가근접도를 높이고 제도운용의 경제적 효율성을 제고

- 아울러 토지만을 대상으로 한 현행 공시지가 제도를 건축물을 포함한 공시부동산가격제도로 확대 전환 

본 자료는 2003년 10월 20일 국토연구원 강당에서 국토연구원 주최로 열린「토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안」에 관한 정책토론회의 요약이다.