

박 사 학 위 논 문

산업단지 구조고도화사업  
개발이익의 산정 및 재투자방안 연구

2 0 1 8 년

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

김 재 열

박 사 학 위 논 문  
지도교수 백성준

산업단지 구조고도화사업  
개발이익의 산정 및 재투자방안 연구

A Study on the Estimation and Reinvestment of  
Development gain in the Project for the Advancement of  
the Industrial Complex Structure

2 0 1 7 년 12 월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

김 재 열

박 사 학 위 논 문  
지도교수 백성준

산업단지 구조고도화사업  
개발이익의 산정 및 재투자방안 연구

A Study on the Estimation and Reinvestment of  
Development gain in the Project for the Advancement of  
the Industrial Complex Structure

위 논문을 부동산학 박사학위 논문으로 제출함

2 0 1 7 년 12 월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

김 재 열

김재열의 부동산학 박사학위 논문을 인준함

2017년 12월 일

심사위원장 \_\_\_\_\_(인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_(인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_(인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_(인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_(인)

# 국 문 초 록

## 산업단지 구조고도화사업 개발이익의 산정 및 재투자방안 연구

한성대학교 대학원  
경 제 부 동 산 학 과  
부 동 산 학 전 공  
김 재 열

노후화된 산업단지의 경쟁력을 회복하기 위하여 산업통상자원부는 2009년 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 “산업집적법”이라 한다)의 개정을 통해 산업단지 구조고도화사업의 근거를 마련하였으며, 도입 이후 이를 지속적으로 확대해 왔다. 산업단지 구조고도화사업과 관련하여 「산업집적법」에서는 사업 활성화를 위하여 토지이용규제 완화 등 일정부분 수익성 추구를 허용하고 있으며, 동시에 최소한 공익성을 확보하고자 하는 취지에서 개발이익 재투자제도를 규정하고 있다.

개발이익의 재투자제도는 산정 및 정산을 통해 개발이익을 환수하며, 공공시설 등에 대한 재투자를 통해 개발이익을 활용하도록 규정되어 있다. 문제는 구조고도화사업이 본격화 되는 시점임에도 불구하고, 개발이익 재투자제도의 운용에 대한 세부 기준이 부재하다는 데에 있다. 사업자가 이를 악용하는 경우 재투자 제도는 실질적으로 형해화되고, 산업단지 구조고도화사업은 민간사업자의 사익 추구만을 위한 장으로 변질될 수밖에 없다. 이러한 사안의 시급성에도 불구하고 산업단지의 구조고도화사업에 대한 기존의 연구는 사업의 활성화 방안에만 치중해 있어, 개발이익 재투자제도에 대한 연구가 조속히 이

루어져야 할 필요가 있다.

본 연구는 구조고도화사업 개발이익 재투자 제도의 문제점을 규명하고 실효성을 제고할 수 있는 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 먼저 개발이익 환수단계인 산정 및 정산과 활용단계인 재투자로 나누어 개발이익 재투자제도에 대한 운용에 있어 발생할 것으로 예상되는 문제점을 정리하였다. 다음으로 사례 분석 및 운용 현황을 통해 실제로 예상했던 문제점이 발생하는지 확인하였으며, 이에 대한 제도개선방안을 모색하였다.

개발이익의 산정 및 정산과 관련하여서는 18개의 산정 및 정산 신청 사례를 분석하였으며, 개발이익률, 매각수입, 공사비 등의 요소를 분석요소로 활용하였다. 사례분석 결과 대부분의 사례가 자의적인 산정방식을 적용하여 사업의 기본적인 경제적 타당성 자체가 의문시되는 정도로 개발이익을 낮게 추계하고 있었다. 특히 건물 매각수입의 경우 건축에 소요되는 비용보다 낮은 수준으로 추계하고 있어, 산정 자체가 왜곡되고 있음을 확인할 수 있었다. 제도의 개선방안은 산정과 정산의 성격을 감안하여 각각의 세부기준을 도출하였다. 산정은 예납제도로서의 성격을 지니고 있으므로, 공인기관의 자료를 활용하여 개관적이고 일관성 있는 기준 마련에 중점을 두었으며, 정산은 실제 발생한 이익에 근접한 추계를 위하여 사업에 실제 지출된 비용 등을 기준으로 하되, 타 입법사례의 운용현황과 문제점 등을 감안하여 비용을 검증할 수 있는 절차의 개선을 제시하였다. 다음 주요항목의 정산방안과 관련하여 특히 개발이익 추계의 핵심이라 할 수 있는 매각수입 산정의 적정성 제고를 위하여 최소한도를 설정할 것을 제안하였으며, 용지 및 건축물의 취득비용의 경우 개발이익 환수제도의 취지를 반영하여 개발이익을 배제한 가액으로 산정할 것을 제시하였다. 또한 나아가 가치추정 및 비용산정에 있어 자의성 개입의 여지가 큰 건축물 관련 항목을 제외하고 토지가치의 차이만을 기준으로 하는 방안을 장기적인 과제로서 제시하였다.

개발이익의 재투자과 관련하여서도 환수된 개발이익의 관리에 관한 규정이 없어 지역사회의 재투자 요청에도 불구하고 사업이 지연되고 있는 현황을 확인하였다. 무엇보다도 문제는 재투자에 대한 요구가 산업단지의 경쟁력 강화와는 무관한 지방자치단체의 역점사업이나 지역 현안 해결을 우선하고 있

다는 점이다. 따라서 재투자제도에 대한 개선은 관리 규정에 대한 입법보완과 동시에 재투자 대상사업의 선정기준 마련에 중점을 두었다. 지역역점사업과 관련한 지방자치단체의 요청에 대응하여 산업단지의 경쟁력 확보라는 제도의 취지가 구현되기 위하여는 무엇보다 투명하고 공정한 사업선정기준의 수립이 요청된다. 이에 본 연구에서는 구조고도화사업의 목적과 재투자제도의 취지, 운용상의 특성 등을 고려하여 상위(1차)기준으로서의 공공성, 사업의 파급효과, 지방자치단체와의 협력기준을 제시하고, 하위(2차)기준으로서 사업의 시급성 및 필요성, 사업계획 등의 타당성, 사업의 확산 및 지속가능성, 지방자치단체의 재정투자 등을 제시하였다. 또한 여기서 나아가 지역 간의 효율성과 형평성의 양 측면을 고려하여 개발이익 재투자에 있어서의 지역 간 배분에 대한 방향도 모색하고자 하였다.

이상과 같이 본 연구는 사업 활성화 방안에만 치중하던 기존 논의에서 벗어나, 개발이익 재투자제도의 기준 부재에 따른 문제를 시급한 과제로서 인식하여 이에 대한 해결방안을 모색하고자 하였다. 사례분석 및 현황 검토 등을 통하여 현행 제도의 문제점을 확인하였으며, 개발이익 환수 이론 및 제도취지에 부합하도록 개선방안을 제시하였다. 이를 통해 본 연구는 개발이익 재투자제도의 실효성 제고에 기여할 수 있을 것이며, 아울러 구조고도화사업에 대한 종합적인 접근을 위한 토대가 될 수 있을 것이다.

【주요어】 산업단지, 구조고도화사업, 개발이익, 개발이익의 산정, 개발이익의 정산, 개발이익의 재투자, 개발이익 환수

# 목 차

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| I. 서 론 .....                             | 1  |
| 1.1 연구의 배경 및 목적 .....                    | 1  |
| 1.2 연구의 범위 및 방법 .....                    | 4  |
| 1.2.1 연구의 범위 .....                       | 4  |
| 1.2.2 연구의 방법 .....                       | 5  |
| II. 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....               | 8  |
| 2.1 산업단지 구조고도화사업 .....                   | 8  |
| 2.1.1 구조고도화사업의 배경 .....                  | 8  |
| 2.1.2 구조고도화사업의 도입과 발전 .....              | 13 |
| 2.1.3 구조고도화사업의 특징 .....                  | 18 |
| 2.2 구조고도화사업 개발이익 재투자제도 .....             | 24 |
| 2.2.1 개발이익 재투자제도의 도입배경 .....             | 24 |
| 2.2.2 개발이익 재투자제도의 정당성 .....              | 25 |
| 2.2.3 구조고도화사업 개발이익 환수의 대상과 환수 절차 .....   | 29 |
| 2.2.4 구조고도화사업 개발이익의 산정 및 정산 기준 .....     | 32 |
| 2.2.5 구조고도화사업 개발이익의 재투자 범위와 관리 .....     | 34 |
| 2.2.6 유사 입법사례와의 비교검토 .....               | 36 |
| 2.3 선행연구의 검토 .....                       | 41 |
| 2.3.1 산업단지 구조고도화사업과 관련한 선행연구 .....       | 41 |
| 2.3.2 기존 연구와의 차별점 .....                  | 45 |
| III. 개발이익 재투자제도에 관한 문제점 및 분석의 틀 설정 ..... | 47 |
| 3.1 개발이익 재투자제도의 문제점 .....                | 47 |
| 3.1.1 개발이익의 재투자 유형별 절차와 문제점 .....        | 47 |
| 3.1.2 개발이익의 산정 및 정산과 관련한 문제점 .....       | 48 |
| 3.1.3 개발이익의 재투자와 관련한 문제점 .....           | 52 |
| 3.2 분석의 틀 설정 .....                       | 56 |

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| 3.2.1 분석 방향 .....                         | 56         |
| 3.2.2 개발이익의 산정 및 정산에 대한 분석과정 .....        | 57         |
| 3.2.3 개발이익의 재투자에 대한 분석과정 .....            | 59         |
| <b>IV. 개발이익의 산정 및 정산에 대한 제도개선방안 .....</b> | <b>61</b>  |
| 4.1 사례연구를 통한 현황 및 문제점 분석 .....            | 61         |
| 4.1.1 사례의 분석 목적 및 사례 현황 .....             | 61         |
| 4.1.2 사례의 구성항목별 검토 .....                  | 64         |
| 4.1.3 사례 분석을 통해 확인한 개발이익 산정·정산의 문제점 ..... | 72         |
| 4.2 개발이익 산정 및 정산제도의 개선방안 .....            | 81         |
| 4.2.1 제도개선의 방향 .....                      | 81         |
| 4.2.2 주요 항목별 산정방안 .....                   | 82         |
| 4.2.3 「산업집적법」상 규정을 기준으로 하는 산정방안 .....     | 86         |
| 4.2.4 지가차익을 기준으로 하는 산정방안 .....            | 94         |
| <b>V. 개발이익의 재투자에 대한 제도개선방안 .....</b>      | <b>98</b>  |
| 5.1 개발이익의 재투자 현황 .....                    | 98         |
| 5.2 개발이익의 재투자 제도 개선방안 .....               | 99         |
| 5.2.1 개발이익 재투자금액 관리 규정에 관한 검토 .....       | 99         |
| 5.2.2 재투자대상 사업 선정 기준 .....                | 103        |
| 5.2.3 재투자 사업 절차의 검토 .....                 | 112        |
| 5.2.4 지역간 배분기준의 검토 .....                  | 115        |
| <b>VI. 결 론 .....</b>                      | <b>121</b> |
| 6.1 연구의 요약 및 결론 .....                     | 121        |
| 6.2 연구의 한계와 과제 .....                      | 124        |
| <b>참 고 문 헌 .....</b>                      | <b>126</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>                     | <b>132</b> |

## 표 목 차

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| [표 2- 1] 산업정책의 변화와 산업단지 공급 .....              | 9  |
| [표 2- 2] 산업단지 지정 및 생산 현황 .....                | 10 |
| [표 2- 3] 노후 산업단지 지정 추이 .....                  | 11 |
| [표 2- 4] 혁신산단 지정 현황 .....                     | 17 |
| [표 2- 5] 구조고도화사업의 종류와 구분 .....                | 18 |
| [표 2- 6] 산업단지 용도별 구역과 건축허용 용도 .....           | 20 |
| [표 2- 7] 구조고도화사업과 산업단지 재생사업 비교 .....          | 23 |
| [표 2- 8] 가치상승요인에 따른 개발이익의 개념 .....            | 25 |
| [표 2- 9] 산업단지구조고도화사업의 총수익 및 총사업비 등 구성항목 ..... | 32 |
| [표 2-10] 산업단지구조고도화사업의 각 구성항목별 규정현황 .....      | 34 |
| [표 2-11] 개발이익 환수를 규정하고 있는 입법 사례 .....         | 36 |
| [표 2-12] 개발부담금과 개발이익 재투자 비교 .....             | 38 |
| [표 2-13] 재건축부담금과 개발이익 재투자 비교 .....            | 39 |
| [표 2-14] 재생이익 환수제도와 개발이익 재투자 비교 .....         | 40 |
| [표 2-15] 산업단지 구조고도화사업에 대한 선행연구 .....          | 42 |
| [표 3- 1] 수익 및 사업비 각 항목에 대한 산정 및 정산 규정 .....   | 50 |
| [표 3- 2] 산업단지 별 개발이익금 활용 건의안 .....            | 53 |
| [표 4- 1] 개발이익 산정 및 정산 신청사례의 현황 .....          | 62 |
| [표 4- 2] 개발이익 산정 및 정산 신청사례의 개발이익 추정 현황 .....  | 63 |
| [표 4- 3] 총수입 및 총사업비의 구성항목 .....               | 64 |
| [표 4- 4] 사례별 설계비 및 공사비 현황 .....               | 66 |
| [표 4- 5] 사례의 공사비 및 총사업비 현황 .....              | 68 |
| [표 4- 6] 사례의 자본비용 및 총사업비 현황 .....             | 69 |
| [표 4- 7] 사례의 그밖에 경비 현황 .....                  | 70 |
| [표 4- 8] 개발이익 정산 사례의 현황 .....                 | 71 |
| [표 4- 9] 사례의 설계비 및 공사비의 범위 .....              | 73 |
| [표 4-10] 산정 신청사례 중 분양사업 사례의 개발이익률 .....       | 74 |

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| [표 4-11] 산정시점과 정산시점의 개발이익률 비교 .....             | 75  |
| [표 4-12] 산정사례에 있어 건축물 매각수입의 건축비용 등 대비 비율 .....  | 76  |
| [표 4-13] 정산사례에 있어 건축물 매각수입의 건축비용 등 대비 비율 .....  | 77  |
| [표 4-14] 사례의 총수입금 대비 분양대행수수료 현황 .....           | 78  |
| [표 4-15] 정산사례의 매각가치의 최소한도 적용에 따른 개발이익의 변화 ..... | 83  |
| [표 4-16] 산정사례의 매각가치의 최소한도 적용에 따른 개발이익의 변화 ..... | 83  |
| [표 4-17] 총수익과 사업비의 산정기준 .....                   | 92  |
| [표 4-18] 지가상승분만을 대상으로 하는 경우 개발이익의 변화 .....      | 95  |
| [표 5- 1] 산업단지재생특별회계 세입 및 세출 항목 .....            | 101 |
| [표 5- 2] 산업단지재생특별회계 및 구조고도화별도회계의 비교 .....       | 103 |
| [표 5- 3] 재투자 대상으로서의 산업기반시설 및 공공시설 .....         | 106 |
| [표 5- 4] 개발이익 재투자 대상 사업의 선정평가 심사기준 .....        | 112 |
| [표 5- 5] 구조고도화계획 승인 신청 사례의 소재 산업단지 .....        | 115 |
| [표 5- 6] 주요 부담금의 배분기준 .....                     | 117 |
| [표 5- 7] 귀속주체별 부담금 귀속내역 .....                   | 118 |

## 그림 목 차

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| [그림 1- 1] 연구의 체계 .....                 | 7   |
| [그림 2- 1] 구조고도화사업의 도입과정 .....          | 14  |
| [그림 2- 2] QWL사업의 개념도 .....             | 15  |
| [그림 2- 3] 노후산단 리모델링 계획 .....           | 16  |
| [그림 2- 4] 개발이익의 환수절차 - 산정 및 정산 .....   | 31  |
| [그림 3- 1] 개발이익의 재투자 유형별 절차 .....       | 47  |
| [그림 3- 2] 개발이익의 산정 및 정산에 대한 분석과정 ..... | 59  |
| [그림 3- 3] 개발이익의 재투자에 대한 분석과정 .....     | 60  |
| [그림 5- 1] 개발이익 재투자 대상사업 승인 절차 .....    | 114 |

# I. 서론

## 1.1 연구의 배경 및 목적

산업단지는 1960년대 이후 경제성장의 엔진으로서 국민경제와 지역경제에 있어 핵심적인 역할을 수행하여 왔으나, 지식기반산업으로의 경제 패러다임 전환에 따라 구조적인 변화 요구에 직면하고 있다. 또한 착공 후 20년 이상 경과한 노후 산업단지의 증가<sup>1)</sup>는 구조적 측면에서 뿐만 아니라 물리적 측면에서의 시설 노후화와 기반시설의 부족 현상을 심화시켜 산업단지 내 근로환경을 지속적으로 악화시키고 있다.

이와 같이 산업단지의 경쟁력 회복이라는 과제가 대두됨에 따라 산업통상자원부는 2009년 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 “산업집적법”이라 한다.)의 개정을 통해 산업단지의 재생을 위한 산업단지 구조고도화사업의 근거를 마련하였으며, 2011년 4개의 시범단지 선정으로 사업을 추진하였다. 이후 2014년 산업통상자원부가 착공 후 20년 이상 경과한 노후 산업단지를 혁신산업단지로 선정하여 산업단지 환경개선펀드 등의 지원을 확대함으로써 재원조달 측면에서의 사업 활성화를 위한 계기가 마련되었으며,<sup>2)</sup> 산업집적법 개정을 통해 착공일 기준 20년 이상 경과된 국가산업단지 및 일반산업단지에 대한 구조고도화사업계획 수립을 의무화함으로써, 구조고도화사업의 대상과 범위를 지속적으로 확대하고 있다.

구조고도화사업이 목적으로 하는 업종의 고부가가치화와 근로환경의 양적·질적 개선을 위해서는 새로운 산업패러다임에 적합한 공간의 재배치와 문화·복지·편익 시설 등의 확충이 요구되며, 현실적으로 구조고도화사업의 시

---

1) 한국산업단지공단 홈페이지(<http://www.kicox.or.kr/home/mwrc/advanc/strctAdvanc.jsp>)에 따르면 2016년 말을 기준 착공 후 20년 이상 경과한 노후산업단지는 국가산업단지와 일반산업단지를 합하여 총 1,158개 중 412개로서 35%수준에 이르고 있으며, 노후 산단 내 근로자 수의 경우에는 전체산업단지 내 근로자수의 82% 수준에 이르고 있다.

2) 혁신산업단지는 2014년 7개 산업단지를 선정하고 2015년 8개 산업단지, 2016년 2개 산업단지를 선정하는 등 전체 17개 단지(국가산업단지 9개, 일반산업단지 8개)를 선정하였다.

행이 필요한 산업단지의 수와 규모, 소유권 현황 등을 감안할 때 공공의 자원만으로 사업을 추진하기에는 한계가 있다. 따라서 「산업집적법」에는 민간기업의 사업 참여를 유도하기 위해 구조고도화사업의 시행을 위하여 필요한 경우 산업단지 용도별 구역의 변경 등 기존 토지이용 제한을 완화해 주고 있다.

이러한 토지이용의 제한 완화는 필연적으로 개발이익의 사유화 문제를 발생시키고 있으며, 이에 대한 환수장치로서 개발이익의 재투자 제도에 대한 규정을 두고 있다. 용도별 구역의 변경 등을 통해 발생하게 될 개발이익의 일부를 산업단지 구조고도화사업에 재투자하도록 한 것이다. 특히 민간이 대행하는 구조고도화사업의 경우 수익성에 기초한 편의시설 개발에 치중하고 있어 산업단지의 경쟁력 확보라는 제도의 취지에 적합한가에 대한 문제제기가 이루어지고 있는 상황에서 재투자 규정은 최소한의 공공성을 보장하는 장치로서의 의미를 지니고 있다.

재투자 대상인 개발이익의 범위와 관련하여 「산업집적법」에서는 산업단지 관리기본계획의 용도변경, 도시계획의 변경, 지목의 변경이 수반되어 발생하는 이익으로 그 대상을 한정하고 있으며, 사업시행에 따른 총수익에서 총사업비를 차감한 이익의 일정비율에 해당하는 현물을 설치하거나 현금으로 납부하도록 규정하고 있다. 개발이익의 재투자제도는 구조고도화 사업계획 승인 신청 시점에 해당 계획에 따른 추정이익을 기준으로 산정한 후, 준공인가 신청 시점에 개발이익을 정산하는 이중적인 구조로 구성되어 있으며, 현금으로 납부하는 경우에 한해 구조고도화사업을 대상으로 개발이익 재투자 절차가 후속 절차로 추가된다.

개발이익 재투자제도와 관련하여 문제는 구조고도화사업의 의무화 대상의 확대에 따라 사업이 본격적으로 추진되고 있음에도 불구하고 재투자에 대한 세부적인 규정이 마련되어 있지 않다는 데 있다. 개발이익을 환수하여 이를 재투자함으로써 산업단지의 구조고도화라는 목적을 달성하기 위해서는 개발이익의 산정 및 정산, 그리고 재투자에 대한 세부 기준을 명확히 정할 필요가 있다. 현행 「산업집적법」에서는 구조고도화사업으로 인한 개발이익의 재투자 범위와 대상을 정하고는 있지만, 세부적인 개발이익의 산정 및 정산의 기준을 수립하고 있지 아니하며, 특히 현금으로 납부된 환수금의 관리 및 재투

자 기준에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않은 실정이다.

개발이익의 산정 및 정산 기준의 부재로 인하여 이를 악용한 사업자 측의 개발이익의 축소 및 납부 회피 현상이 발생하고 있어, 토지이용 완화에 대하여 최소한의 공공성을 담보한다는 재투자 제도의 입법취지가 형해화되고 있다. 또한 실무적인 측면에 있어서도 사업계획 승인 및 정산 업무 수행을 위한 기준이 부재한 상황으로서, 이에 대한 대책의 마련이 시급한 상황이다. 또한 일부 구조고도화사업 시행을 통해 개발이익 재투자 금액을 적립하고 있는 산업단지와 지방자치단체를 중심으로 해당 산업단지에의 재투자 방안이 논의되고 있으나, 개발이익 재투자 대상에 대한 명문화된 규정이 없어 개발이익 재투자가 지체되고 있으므로 이에 대한 기준의 조속한 수립이 요청되고 있다.

이러한 실무상 요청에도 불구하고 산업단지의 구조고도화 또는 재생과 관련된 기존의 연구는 사업의 초기단계에 있어 주로 사업 활성화를 위한 방안 모색에 치중해 왔다. 그러나 사업의 활성화가 산업단지의 구조고도화라는 목적 달성으로 이어지기 위해서는 최소한의 공공성이 보장될 수 있어야 하며, 바로 이점에서 개발이익 재투자제도에 대한 연구의 의의가 있을 것이다. 즉 구조고도화사업에 대한 종합적인 이해가 가능하기 위해서는 사업 활성화 방안에만 치중하던 기존 논의에서 벗어나 개발이익 재투자제도에 대한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 구조고도화사업 개발이익 재투자 제도의 문제점을 규명하고 실효성을 제고할 수 있는 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 세부적으로는 첫째, 개발이익 산정 및 정산에서 발생하는 문제점을 보완하고자 하였으며, 동시에 개발이익 산정의 객관성을 담보할 수 있는 방안도 함께 모색하였다. 둘째, 현금으로 납부되어 환수된 개발이익의 재투자과 관련하여 환수금의 관리 및 재투자 대상사업의 선정, 재투자 절차 등에 대한 방향을 제시하고자 하였으며, 동시에 형평성 또는 지역균형의 관점에서의 보완방안도 함께 모색하였다. 이를 통해 본 연구는 개발이익 재투자 제도의 실효성 제고에 기여할 수 있을 것이며, 아울러 구조고도화사업에 대한 종합적인 접근을 위한 토대가 될 수 있을 것이다.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

### 1.2.1 연구의 범위

본 연구는 산업단지 구조고도화사업에 관한 이론에 기초하여, 개발이익 재투자제도의 전반적인 기능 복원을 위한 개발이익의 산정 및 정산과 관련된 문제점과, 현금으로 납부된 환수금의 재투자제도 관련 문제점에 대한 제도개선안 모색을 주요 내용으로 하고 있다.

본 연구의 내용적 범위를 구체적으로 살펴보면 첫째, 개발이익의 산정 및 정산 운용실태에 대한 문제점 분석 및 이에 대한 개선안 연구와 둘째, 현금으로 납부된 환수금의 재투자 제도에 대한 보완방안 연구로 구성된다.

개발이익의 산정과 정산과 관련하여서는 먼저 「산업집적법」상 개발이익의 산정 및 정산과 관련한 규정의 검토와 실제 사업계획 승인 신청된 사례 및 준공을 앞두고 있는 사례의 분석을 통해 법규정과 실무와의 간극, 그리고 악용소지가 있는 규정을 파악하였다. 이를 토대로 현행 법령에서 정한 기본 방식에 적합한 산정 및 정산기준의 수립을 연구하였으며, 기준 적용에 있어 객관성과 공정성을 확보할 수 있는 제도상 보완사항 등을 함께 검토하였다. 아울러 현행 법령에서 정한 방식에 대한 이론적 · 실무적 검토를 행함으로써 법령 자체의 개정을 포함한 대안 모색도 연구 범위에 포함하였다.

개발이익 환수금의 재투자와 관련하여서는 먼저 「산업집적법」상의 법령에 대한 검토를 통해 입법적 미비점이 있는지 살펴본 후, 산업단지 구조고도화사업과 개발이익 재투자 제도에 대한 법규정 및 이론 검토를 통해 환수금액의 관리 및 재투자에 대한 기준마련을 주 연구범위로 하였다. 특히 재투자 대상 사업의 선정 및 절차와 관련하여 객관성과 투명성을 확보할 수 있는 방안 마련에 연구의 초점을 맞추었으며, 지역적 차원에서의 형평성을 마련할 수 있도록 제도적 보완점도 연구의 범위에 포함시켰다.

상기의 연구를 위한 산정 및 정산 신청사례와 환수금의 재투자 협의요청 사례의 경우 전국의 산업단지 내에서 신청된 사례를 범위로 하며, 시간적으로는 산정 및 정산, 재투자의 3단계를 모두 대상으로 하고 있어 사업계획 승인 신청시점부터 준공을 거쳐 개발이익 재투자되는 사업의 모든 단계를 범위로

하고 있다.

### 1.2.2 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위해 연구방법으로는 문헌고찰에 의한 이론적 연구와 유사입법사례 조사, 실제 개발이익의 산정 및 정산을 신청한 사례에 대한 분석을 병행하였으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

개발이익 재투자 제도의 운용에 있어 예상되는 문제점을 파악하기 위해서는 제도의 도입배경, 내용, 체계 등에 대한 이해가 필요하며, 특히 구조고도화 사업에 있어서의 개발이익 환수의 정당성에 대한 검토가 우선시되어야 한다. 이를 위하여 근거법인 「산업집적법」과 개발이익에 관한 유사입법사례, 관련 연구논문 등을 자료로 이용하였다.

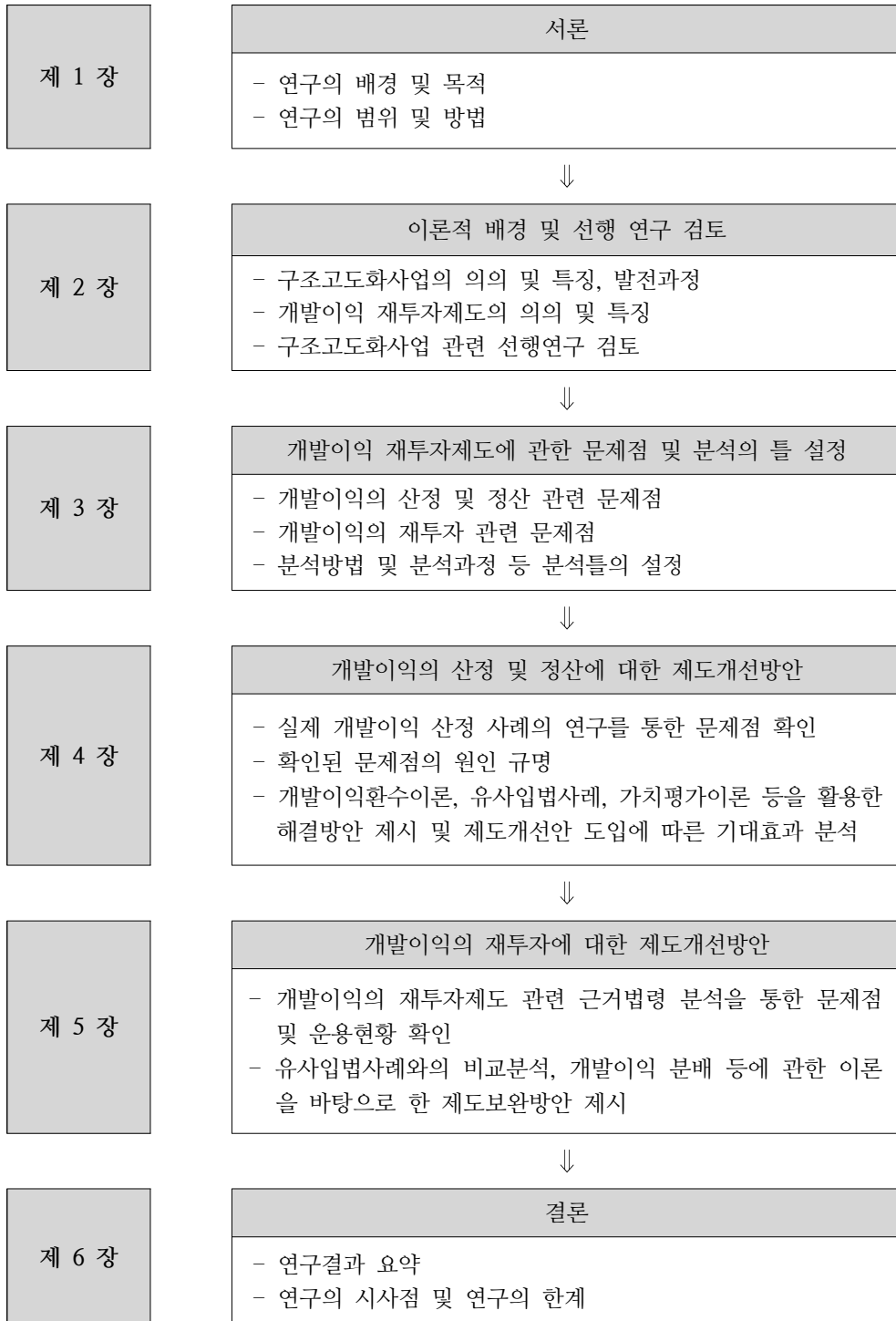
개발이익의 산정 및 정산과 관련하여서는 사례분석을 활용하여 문제점을 파악한 후, 개발이익 환수관련 이론 및 유사입법사례 등을 활용하여 문제점에 대한 해결방안을 모색하였다. 분석에 이용된 자료의 경우, 실제 산업단지공단에서 사업승인 신청시 개발이익을 산정한 사례와 준공시점에 이르러 정산을 요청한 사례 총 18개의 사례를 대상으로 하였다. 각각의 사례는 개발이익의 산정과정에 대한 기술이 포함된 사업계획서와 매각수입 및 취득비용 추정을 위한 감정평가서로 구성되어 있다. 「산업집적법」 시행령 별표5의 규정을 원칙으로 하여 개발이익률, 공사비, 그 밖의 사업추진을 위한 불가피한 비용, 매각수입 등을 분석요소로 정하여 사례의 문제점을 확인하였으며, 문제점이 발생한 원인을 분석하여 이에 대한 해결대안을 제시하였다. 이러한 법규정과 사례 분석 간의 간극을 메우기 위한 기준과 객관성 확보 방안을 제시하는 데 있어 개발이익 환수에 관한 이론, 유사입법사례와의 비교분석, 부동산 가치평가에 대한 이론을 활용하였으며, 해결안에 따른 기준을 사례에 적용함으로써 제도 개선에 따른 기대효과를 분석하였다.

개발이익 환수금의 재투자와 관련해서는 근거법인 「산업집적법」상 규정과 유사입법사례로서의 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 “산업입지법”이라 한다)등과의 비교분석을 통해 입법 미비에 대한 보완규정 마련을 연구하였으며, 구조고도화사업과 개발이익 환수제도 등에 대한 문헌조사를 통한 이

론적 연구와 유사입법사례와의 비교분석 등을 통해 재투자 대상사업의 선정 및 절차 등에 대한 연구를 진행하였다.

연구의 과정을 부문별로 보면 [표1-1]과 같이 제1장에서는 본 연구의 배경과 목적, 그리고 범위와 방법을 제시하였으며, 제2장에서는 산업단지 구조 고도화사업과 개발이익 재투자제도에 대한 이론적인 기초와 선행연구와의 차별점을 제시하였다. 제3장에서는 개발이익 재투자 제도의 운용에 있어 각 단계별로 나타날 수 있는 이해관계와 문제점에 대하여 검토하였으며, 제4장에서는 산정 및 정산 사례의 분석을 통해 세부규정 부재 등으로 인한 실제 문제점을 확인한 후, 이에 대한 보완으로서 현행 법령 하에서의 산정 및 정산에 대한 기준을 제시하였으며, 현행 법령의 산정방식에 대한 대안에 대한 검토도 병행하였다. 제5장에서는 개발이익 환수금의 재투자과 관련하여 입법 미비에 대한 보완과 재투자를 위한 선정기준 및 절차에 대한 기준을 제시하였다. 제6장에서는 결론으로서 개발이익 재투자제도의 문제점과 제도의 본래 입법취지를 복원하기 위한 해결방안 및 한계, 그리고 추가적인 검토가 요구되는 과제에 대하여 제시하였다.

## [그림 1-1] 연구의 체계



## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 2.1 산업단지 구조고도화사업

#### 2.1.1 구조고도화사업의 배경

##### 2.1.1.1 산업단지 개발과 현황

국내 산업단지정책은 경제성장과정에서 적절한 형태의 산업입지를 제공하고 국가 전략산업 육성이라는 목적으로 변화되어 왔다. 1960년대에는 수출주도형 공업발전 정책에 따라 노동력 확보가 용이하고 자원이 집중되어 있는 지역을 중심으로 산업단지를 지정하였다. 이에 따라 1964년 「수출산업공업단지개발조성법」이 제정되어 구로수출공업단지가 조성되었으며, 국가기간산업 육성을 위한 산업단지로 포항(1967년)과 구미공업단지(1969년)가 지정되었다. 1970년대 산업단지 조성은 정부의 중화학공업 육성방침에 따라 주로 대규모 남동해안산업단지를 개발하는 데에 집중되었다. 제1차 국토종합계획(1972~1981년)에 기초하여 거제(조선), 구미(전자), 여천(석유화학), 창원(기계), 포항(철강) 등 특정 업종 중심의 전문 중화학공업단지가 조성되었다. 1980년대 산업단지 개발은 국가 균형개발 정책에 따라 산업의 공간적 배치와 지역 간 분산을 기본 방향으로 추진되었다. 그동안 산업단지 조성이 미미했던 서남부와 중부지역에 산업단지 개발이 추진되었다. 부산의 명지녹산과 호남의 군장, 대불단지가 조성되고, 서울의 산업 분산을 목적으로 수도권에 반월, 남동단지가 지정되었다. 1990년대에는 기술개발의 중요성이 부각됨에 따라 산업정책도 지식기반 경제구축을 목표로 하였다. 1990년대 산업단지는 산업구조 고도화 정책에 따라 생산뿐 아니라, R&D · 물류 · 기업지원 · 복지 등 다양한 기능을 갖춘 복합단지의 개발이 추진되었다. 광주첨단단지를 비롯하여, 강릉, 대전, 대구, 부산, 오창, 전주 등 6개 지방과학산업단지의 개발이 착수되었다. 2000년대 이후에는 IT를 비롯한 첨단산업 육성, 녹색성장산업 육성, 혁신클러스터 구축 등 다양한 산업정책이 제시되었다. 산업단지정책은 신산업

및 첨단지식기반산업을 지원하기 위하여 벤처기업전용단지, 소프트웨어 및 정보통신산업단지, 과학연구단지, 문화산업단지, 첨단의료단지 등이 조성되었다. 또한 도심 내 첨단산업 육성을 위한 도시첨단단지와 외국인투자 유치를 위한 경제자유구역, 중소기업의 입지지원에 위한 장기임대산업단지 제도가 도입되었다. 산업정책의 변화에 따른 산업단지의 공급현황을 정리하면 다음 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 산업정책의 변화와 산업단지 공급

| 구분       | 1960년대                            | 1970년대                          | 1980년대                        | 1990년대                                    | 2000년대                               |
|----------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|
| 발전 단계    | 산업발전기반 형성기                        | 중화학공업 기반 확충기                    | 산업구조 조정기                      | 산업발전 도약기                                  | 산업발전 성장/확대기                          |
| 산업 정책 기조 | 정부 주도의 경공업 위주 수출 정책, 사회간접 자본 기반확대 | 정부주도의 중화학 육성정책                  | 중화학산업분야의 산업합리화, 기술집약적산업 수출산업화 | (전기): 개방화와 민간주도 경제운용, (후기): IMF관리체제와 구조조정 | 지식기반산업, 미래산업 육성, 혁신주도형 경제로의 전환과 동반발전 |
| 산업 구조    | 섬유, 향만, 전기제품, 신발                  | 석유화학, 철강, 선박, 자동차, 기계           | 반도체, 전자공업, 자동차                | S/W산업 육성과 반도체, 정밀화학, 시스템 자동화              | 정보통신산업, 생명과학 및 바이오신산업, 융·복합산업        |
| 입지 정책    | 계획입지 개발 제도, 수출 위주의 경공업 입지 중심      | 대규모 중화학공업 기지의 조성, 수도권 개발억제      | 산업단지 내실화, 국토 균형개발 추진, 농공단지 개발 | 입지유형 다양화, 입지규제 완화, 산업단지 명칭변경, 개발절차 간소화    | 전문화된 집적지구, 지식기반경제구축 지원, 기존 단지 경쟁력제고  |
| 비고       | 울산공업센터 조성 및 구로수출공단 조성             | 지방개발 장려, 동남권 산업단지 개발, 수출자유지역 개발 | 서남권 대규모 산업단지 개발, 농공단지 개발      | 개별입지 증대, 테크노파크 및 지식산업센터의 확대               | 도시첨단산업단지, 문화산업단지 외국인투자지역, 복합단지       |

자료: 한국산업단지공단. (2014). 『산업입지요람』 (1-20). 대구: 한국산업단지공단.

1960년대 이후 정부주도로 개발된 산업단지는 국가경제 및 지역경제의 성장동력으로 중요한 역할을 수행하고 있다. 아래 [표 2-2]와 같이 2016년 말 현재 국내 산업단지는 1,158개이며, 지정면적은 1,401km<sup>2</sup>로 전국토의 1.4%를

차지하고 있다. 산업단지 입주업체는 총 92,615개사이며, 고용인원은 215.7만 명 생산액은 985조원, 수출액은 3,687억 달러를 기록하고 있다.

[표 2-2] 산업단지 지정 및 생산 현황

| 유형   | 단지수<br>(개) | 지정면적<br>(천㎡) | 입주업체<br>(개) | 고용<br>(명) | 생산<br>(십억원) | 수출<br>(백만달러) |
|------|------------|--------------|-------------|-----------|-------------|--------------|
| 국가   | 42         | 789,707      | 49,350      | 1,158,924 | 551,731     | 195,791      |
| 일반   | 627        | 529,494      | 36,086      | 838,655   | 380,898     | 158,359      |
| 도시첨단 | 21         | 6,612        | 260         | 7,601     | 1,435       | 481          |
| 농공   | 468        | 75,370       | 6,919       | 152,104   | 50,648      | 14,059       |
| 총합   | 1,158      | 1,401,183    | 92,615      | 2,157,284 | 984,711     | 368,690      |

자료: 한국산업단지공단. (2016). 『전국산업단지 현황 통계』 (1-24). 대구: 한국산업단지공단.

산업단지 증가에 따라 제조업 총생산액에서 산업단지가 차지하는 비중은 2000년 45.1%에서 2014년 70.9%로 25.8% 증가하였다. 또한 제조업 총 수출액에서 산업단지가 차지하는 비중은 2000년 60.4%에서 2014년 79.7%로 19.3% 상승하여 높은 비중을 차지하고 있다. 고용의 측면에서도 전체 제조업 종사자수 중에서 산업단지 종사자의 비중은 2000년 29.2%에서 2014년 52.6%로 23.4% 높아져 산업단지의 고용창출효과가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 산업단지는 지역경제 기여도에서도 높은 비중을 차지하고 있다. 2014년 현재 전체 제조업 생산액 중 산업단지 생산액 비중은 전남 91.1%, 울산 83.1%, 전북 88.0%, 대구 89.9%로 높은 점유율을 보이고 있으며, 산업단지 내 고용 비중은 전남 73.5%, 울산 72.6%, 광주 73.7% 등으로 높은 점유율을 보이고 있어 이들 지역에서 고용의 대부분을 산업단지가 차지하고 있다.<sup>3)</sup>

#### 2.1.1.2 산업의 변화 산업단지의 문제

국내 산업단지가 경제성장에 중요한 기여를 하였음에도 불구하고 산업단지는 산업구조 패러다임 변화와 부합하지 못하는 산업 구조적인 문제와 시설

3) 박종배. (2014). “산업단지 50년의 성과와 개선과제”. 『산업입지』. 대구: 한국산업단지공단, p. 11.

노후화와 기반시설 부족 등의 문제를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 우선 국내 산업구조는 노동집약적 산업에서 지식기반산업으로 고도화되는 추세가 만들어지고 있다. 이에 따라 산업의 지식기반화, 융·복합화, 도시화의 진전 등 산업구조 패러다임 변화로 따라 산업단지도 구조고도화에 대한 요구 증가하고 있다. 하지만 국내 산업단지는 제조업 중심에서 크게 벗어나고 있지 못하고 있다. 산업단지 입주기업 대부분을 차지하고 있는 중소기업은 여전히 주문형 단순생산·조립기능을 수행하고 있는 상태이다. 산업단지 내 기술혁신형 중소기업의 비중은 매우 낮은 수준이며, 중소기업의 기술경쟁기반이 취약한 것으로 나타나고 있다. 국내 산업구조가 노동집약적 산업에서 지식기반산업으로 급속히 이동하고 있음에도 불구하고 1960년대 이후 조성된 산업단지는 대부분 대규모 제조업 중심의 산업용지를 공급하는 계획으로 단지계획이 수립되어 있어 산업구조 변화 대응에 구조적인 한계를 가지고 있다.

또한 산업단지의 물리적 노후화도 제조업의 경쟁력 강화에 걸림돌로 작용하고 있다. 국내 산업단지는 1960년 산업화시기에 정부 주도로 조성되어 왔으며 산업단지 실시계획 승인일 기준으로 20년 이상 경과한 산업단지는 2013년 현재 전체 산업단지 948개의 약 31%인 294개, 지정 면적 기준으로는 전체의 60.5%를 차지하고 있다. 특히 노후산업단지 비중은 [표 2-3]과 같이 2018년에는 국가산업단지의 78%, 일반산업단지의 25%로 증가하고, 2023년에는 국가산업단지의 90.2%, 일반산업단지의 35.7%가 노후산업단지로 구분될 것으로 예측되고 있다.

[표 2-3] 노후 산업단지 지정 추이

| 구분       | 2013년          |                    | 2018년          |                    | 2023년          |                    |
|----------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
|          | 단지수            | 면적(천㎡)             | 단지수            | 면적(천㎡)             | 단지수            | 면적(천㎡)             |
| 국가<br>산단 | 28<br>(68.3%)  | 736,145<br>(92.8%) | 32<br>(78.0%)  | 765,711<br>(96.5%) | 37<br>(90.2%)  | 773,186<br>(97.4%) |
| 일반<br>산단 | 75<br>(14.2%)  | 89,329<br>(17.6%)  | 132<br>(25.0%) | 159,009<br>(31.4%) | 159<br>(30.1%) | 181,050<br>(35.7%) |
| 총합       | 103<br>(18.2%) | 825,474<br>(63.5%) | 164<br>(28.8%) | 926,720<br>(71.2%) | 196<br>(34.4%) | 954,236<br>(73.4%) |

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템 (<http://www.industryland.or.kr>)

산업단지의 물리적 노후화에 따른 경쟁력의 약화 현상은 산업단지 내 기반시설 부족으로 인한 문제가 가장 심각하다. 특히 1991년 「산업입지 개발 지침」이 시행되기 이전에 준공된 산업단지는 기반시설 설치 기준이 적용되지 않은 상태에서 조성되어 도로, 공원, 주차장 등의 기반시설 부족에 따른 문제가 심각한 수준에 이르고 있다. 2014년 국토교통부와 산업통상자원부가 공동으로 20년 이상 경과한 노후산단 83개(국가산단 21개, 일반산단 62개)에 대하여 실시한 노후산업단지 진단결과에 따르면 기반시설의 부족 문제가 심각한 것으로 분석되었다. 세부적으로 4차로 이상의 도로율은 평균 5.1%로 산업단지 개발기준(8~10%)을 충족하지 못하고 있으며, 주차장의 면적은 평균 0.11%로 개발기준(0.5~6%)에 크게 미달하고 있다. 또한 지원시설 용지 비율이 평균 5.3%로 최근 조성된 산단(5~10% 수준)에 비해 부족하고, 녹지면적도 평균 3.3%로 개발기준(5~13%) 보다 부족하여 산업단지 환경이 매우 열악한 것으로 나타났다. 산업단지의 노후화가 진행됨에 따라 지식기반 업종 비율이 감소하고, 근로자 10인 미만의 입주업체 비율도 증가하는 경향을 기록하고 있어 노후화된 산업단지일수록 부가가치의 저하와 산업의 영세화 정도가 심화되는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

다음으로 노후화된 산업단지는 지원시설 및 공공시설의 부족으로 인한 생산 및 근로환경 악화가 만들어지고 있다. 과거 산업단지는 주거지역과 분리된 생산기지에 초점이 맞추어졌고 이 결과 산업단지 내 지원시설 및 공공시설에 대한 배려는 크게 이루어지지 않았다. 1990년대 말 이후 근로자의 인식이 변화하고 기업들의 요구가 다양화되면서 산업단지 내 지원시설 및 공공시설의 부족의 문제가 심각하게 제기되고 있다. 과거 산업단지는 근로자들이 근무하는 일터로서만 기능을 수행하였지만, 국내 산업이 지식기반산업 중심으로 재편되면서 산업단지는 단순한 일터 이외에 다른 기능을 요구하고 있다. 특히 생활의 각종 편의성과 여성의 경제활동 참가 비율이 높아짐에 따라 산업단지 내에서의 후생복지시설에 대한 요구가 크게 높아지고 있다. 지원시설과 공공시설에 대한 충분한 고려가 없이 조성된 산업단지는 산업의 재편과 산업종사

---

4) 산업단지 내 첨단업체 비율은 준공 후 10년 미만의 단지는 52.5%인 반면 20년 이상 경과된 경우 44.5%로 보고되고 있다. 또한 10인 미만 업체비율은 준공 후 10년 미만의 단지가 19%인 반면, 20년 이상 경과된 단지는 27% 이상으로 보고되고 있다.

자들의 변화된 요구 수준을 수용하고 있지 못한 물리적 한계를 가지고 있다. 생산가치로서 조성된 산업단지는 근로자들에게 제공되어야 하는 문화·복지 시설에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않아 근로자가 기피하는 일터로서 인식이 고착화되고 있다.

#### 2.1.1.3 산업수요의 변화 산업단지 공급유형 변화

국내 산업단지는 1960년대 산업화 이후 정부주도로 대규모 개발을 통하여 조성·공급이 이루어졌다. 하지만 산업구조가 전통적인 제조업에서 첨단업종, 지식기반산업 등으로 변화하면서 산업용지의 수요도 중후장대형 대규모 용지보다는 경박단소형 소규모 용지나 지식산업센터 등에 대한 수요가 증대하고 있다. 또한 국내 경제의 잠재경제성장률 저하에 따라 신규 산업용지에 대한 수요도 점차 감소할 것으로 예상되고 있다. 이러한 산업용지의 수요변화에 따라 산업단지 공급은 신규 산업단지 조성보다는 기존 산업단지를 리모델링하여 새로운 산업용지를 공급하는 것이 더 효율적이라는 주장이 제기되고 있다. 2000년 후반 이후 산업단지 재생사업과 구조고도화사업이 동시에 제기된 것은 국내 산업의 변화에 따른 산업입지 공급정책의 변화를 반영하고 있다.

### 2.1.2 구조고도화사업의 도입과 발전

#### 2.1.2.1 구조고도화사업의 도입

구조고도화사업은 2009년 기존 제조업 경쟁력 회복대책으로서 노후도가 심한 산업단지의 근로환경을 개선하고 기반시설 및 편의시설을 확충함으로써 첨단산업의 유치를 통한 업종의 고도화와 지원기능을 강화하기 위한 방안으로 도입되었다.<sup>5)</sup> 2009년 12월 산업단지공단은 구조고도화 시범사업지구로 구미, 반월·시화, 익산, 인천 남동 국가산업단지 4곳을 지정하였다. 또한 2010년 구조고도화사업을 규정하고 있는 「산업집적법」의 개정으로 구조고도화사업 추진의 법적 근거를 마련하게 되었다. 4개의 시범사업지구의 지정과 사업

5) 「산업집적법」 제2조에서는 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업으로 규정하고 있다.

의 법률적 근거가 마련되어 2010년 이후 구조고도화사업은 본격적으로 추진되었다. 시범사업지구의 지정 이후 2013년 상반기까지 산업단지공단, 지방자치단체, 민간대행사업자 등 사업시행자는 주거·복지·편의·기업 지원시설 확충을 목적으로 총 31개 사업 11,223억 원 규모의 시범사업이 추진되었다.

[그림 2-1] 구조고도화사업의 도입과정



자료: 한국산업단지공단 공식블로그 (<https://blog.naver.com/kicox1964>)

시범사업지구 지정 이후 진행된 구조고도화사업은 산업단지 내 산업용지 공급사업, 지원시설 확충 사업, 근로자 주거시설 확충 사업, 산업단지 기반시설 개선 사업 등으로 진행되었다. 초기 시범사업은 관리기관인 산업단지공단이 주로 시행하였으며, 기반시설 개선사업은 지자체가 참여하고, 지원시설 확충 등 일부 수익사업은 민간대행사업자가 참여하는 형태를 보이고 있다.

#### 2.1.2.2 QWL사업(Quality of Working Life, 근로환경의 질 개선사업)도입

시범사업의 도입 이후 산업통상자원부는 QWL벨리의 개념을 도입하여 구조고도화사업의 개념을 확대하였다. QWL(Quality of Working Life)은 근로환경의 질을 의미하는 용어로서, 단순한 금전적 대가 이외에 직장 생활의 만족과 자아실현 등의 다양한 요인을 강조하는 개념이다. 따라서 QWL벨리는 새로운 개념의 산업단지로서, 구성원인 근로자와 기업 모두 공통된 가치를 공유하고 창의성을 발휘할 수 있도록 산업단지 내부 및 주변의 환경 개선을 통하여 근로생활의 질을 보장되는 산업단지를 의미한다. 2010년 정부는 QWL

개념을 바탕으로 기존 산업단지의 환경을 새롭게 변화시키는 종합적인 대책인 ‘QWL밸리 조성계획’을 발표하였다. 산업단지 내 근로생활의 질 향상, 청년층의 꿈을 실현할 수 있는 일터를 위한 추진전략으로 청년들이 일하고 싶은 ‘3터’ 만들기 즉, 학습기능을 강화한 배움터, 복지기능이 강화된 즐길터, 업종고도화 및 기반시설 개선을 통해 구조화된 일터 실현을 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

QWL밸리 사업은 종전 구조고도화사업이 산업단지의 물리적 환경 개선에 초점을 맞춘 것에서 발전하여 산업단지에 종사하는 근로자의 근로생활의 질을 개선하는 종합적인 사업으로 구조고도화사업의 개념을 확대하였던 것에 의의가 있다. QWL밸리 사업은 과거 생산기능에 초점을 맞추어 조성되었던 산업단지를 [그림 2-2]와 같이 구조고도화사업을 통하여 지원기능 및 복지시설을 확충하는 물리적 개선과 더불어 산업단지 내 교육, 문화, 예술 영역 등도 지원하여 근로자의 삶의 질을 고양시키는 것을 목적으로 하고 있다.

[그림 2-2] QWL사업의 개념도



자료: “QWL밸리추진1년” (파이낸셜뉴스, 2011년 10월 24일), <http://www.fnnews.com/news/201110241739496705>

QWL 밸리 조성사업은 단순한 생산기지로 조성되었던 산업단지를 일터, 배움터, 즐길터가 융합된 시설로 조성함으로써 근로자들이 일하고 싶은 지역으로 산업단지를 재구성하는 것을 목적으로 하고 있다. QWL밸리 사업 도입에 따라 구조고도화사업은 산업단지 근로자의 삶의 질을 제고할 수 있는 문화, 복지 기능을 강화하는 사업으로 확대되었다. 산업단지 근로자들의 교육기

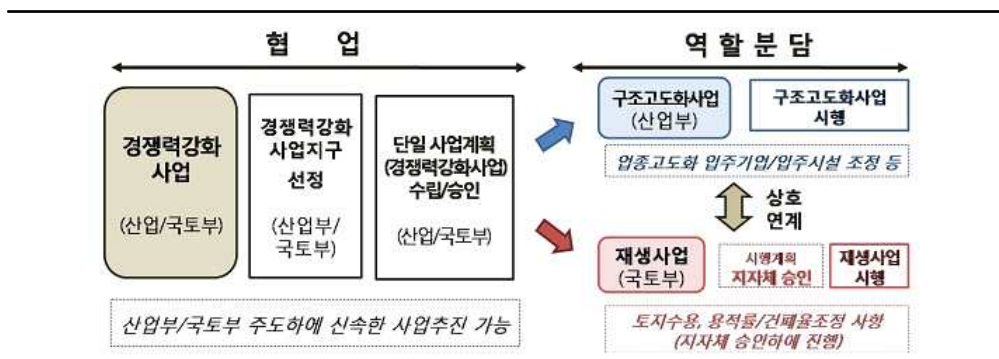
6) 정군우. (2013). 『성서산업단지 QWL 밸리 조성방안』. 대구: 대구경북연구원, pp.3-4.

회를 제공하여 종사자들의 혁신역량을 강화할 수 있는 교육사업도 QWL사업의 중요한 영역으로 자리 잡게 되었다. 종전 산업단지는 주거지역과 분리된 단순한 생산기지로서의 기능이 강조되었지만, QWL밸리는 산업단지의 역할을 근로자의 삶의 질을 고양시키는 방안으로 계획하였다는 점에서 의의가 있다.

### 2.1.2.3 혁신산단의 도입

2000년 이후 노후산업단지의 경쟁력 강화는 산업정책의 중요한 화두가 되었으며, 이에 따라 산업단지 개발을 관할하는 국토교통부가 산업단지 재생사업을 도입하였고, 산업단지 관리를 관할하는 산업통상자원부가 구조고도화사업을 추진하였다. 정부는 2014년 노후산업단지 경쟁력 강화를 위한 정책으로 “노후산단 리모델링 종합계획”을 발표하여 재생사업과 구조고도화사업을 통합하여 추진하는 방안을 발표하였다, 「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법」의 제정을 통해 구조고도화사업과 산업단지 재생사업을 통합하여 사업간 칸막이를 제거하고 시너지 효과를 극대화하고자 하였다.<sup>7)</sup>

[그림 2-3] 노후산단 리모델링 계획



자료: 국토교통부 공식블로그 (<http://korealand.tistory.com/4502>)

산업통상자원부는 착공후 20년 이상 경과한 산단 중에서 [표 2-4]와 같이 총 17개 단지를 지정하여 산업단지 환경개선펀드, 혁신지원센터 등을 지원하는 혁신산단을 도입하였다. 산업단지 환경개선펀드는 정부가 조성한 펀드자금을 마중물로 민간투자를 유치하여 업종 집적화, 편의시설 확충을 지원하는 기

7) 국토교통부 공식블로그 (<http://korealand.tistory.com/4502>)

능을 수행한다. 산업단지 환경개선펀드의 지원은 민간이 수행하는 구조고도화 사업에 직접 출자하거나 저리로 융자하여 투자가 어려운 구조고도화사업을 지원하는 공공펀드의 성격을 가지고 있다.<sup>8)</sup> 산업단지 혁신지원센터는 정부가 산업단지 내에 부족한 기업 비즈니스 및 혁신 관련 지원 기능을 확충하기 위해 지원기관 집적화가 가능한 복합건물을 건립하여, 기업 비즈니스 및 창의·혁신기능 지원기관을 전략적으로 집적화한다. 산업단지 혁신지원센터는 산업단지 내 융복합 집적지를 순차 개발하여 산업단지 전체의 공간 재편을 유도하고 혁신기관을 집적화하여 역량 강화를 추진하기 위한 목적을 지니고 있다.

[표 2-4] 혁신산단 지정 현황

| 지정연도  | 지방자치단체      | 산업단지      | 단지수                           |
|-------|-------------|-----------|-------------------------------|
| 2014년 | 인천 부평구·서구   | 부평주안국가산단  | 국가산업단지<br>6개,<br>일반산업단지<br>1개 |
|       | 대구 달서구      | 성서1,2일반산단 |                               |
|       | 경기 안산시·시흥시  | 반월시화국가산단  |                               |
|       | 전남 영암군      | 대불국가산단    |                               |
|       | 전남 여수시      | 여수국가산단    |                               |
|       | 경북 구미시      | 구미국가산단    |                               |
|       | 경남 창원시      | 창원국가산단    |                               |
| 2015년 | 인천 남동구      | 남동국가산단    | 국가산업단지<br>3개,<br>일반산업단지<br>5개 |
|       | 대구 서구       | 서대구일반산단   |                               |
|       | 광주 광산구      | 하남일반산단    |                               |
|       | 울산 동구·동구·북구 | 울산미포국가산단  |                               |
|       | 경기 성남시      | 성남일반산단    |                               |
|       | 충북 청주시      | 청주일반산단    |                               |
|       | 전북 익산시      | 익산국가산단    |                               |
|       | 경남 양산시      | 양산일반산단    |                               |
| 2016년 | 부산 사하구      | 신평장림일반산단  | 일반산업단지<br>2개                  |
|       | 충남 천안시      | 천안제2일반산단  |                               |

자료: 한국산업단지공단. (2017). 『노후산업단지 구조고도화사업의 추진현황과 활성화 방안』 (1-98). 대구: 한국산업단지공단.

8) 산업단지 환경개선펀드는 2011년 사업 초기 산업통상자원부가 지원하는 펀드로 운영이 시작되어 규모가 확대되어 왔으며, 2015년 혁신산단 도입에 따라 지원대상이 혁신산단 내 구조고도화사업으로 집중되었다.

### 2.1.3 구조고도화사업의 특징

#### 2.1.3.1 구조고도화사업의 개념과 정의

「산업집적법」에서 구조고도화사업은 “산업단지 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업<sup>9)</sup>”으로 정의되어 있다. 이러한 법적 규정에 따라 구조고도화사업은 입주업종의 고도화 뿐만 아니라 산업단지의 경쟁력을 제고하고, 근로 환경을 개선하는 모든 사업을 포괄하는 광범위한 개념으로 사용되고 있다. 이러한 개념 정의에 따라 구조고도화사업은 산업단지 내 인프라 구축업과 소프트웨어 구축 모두를 대상으로 하게 되었다. 구조고도화사업을 유형별로 보면 산업단지 내 토지소유자를 대행사업자로 선정하여 지원시설 등을 건축하는 구조고도화 대행사업, 정부가 출자한 펀드를 대행사업자에게 지원하는 산업단지 환경개선펀드 사업, 정부 출연금으로 기업지원시설 및 집적화시설을 공급하는 혁신센터사업, 산업단지 고용지원사업, 산학융합지구 조성사업, 단지 내 근로자를 위한 문화사업 등이 구성되어 있다.

[표 2-5] 구조고도화사업의 종류와 구분

| 구분                       | 내용                                                                            |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 구조고도화 대행사업               | 단지 내 산업용지 소유자 등이 대행사업자 선정절차를 거쳐 용도별 구역의 변경 등 규제 완화를 통해 지원시설, 편의시설 등의 설치사업을 시행 |
| 산업단지환경개선펀드               | 정부출자금을 시드머니로 구조고도화 대행사업자에게 펀드자금을 지원                                           |
| 산업단지 혁신지원센터              | 정부 출연을 통해 산업단지별 특성 및 여건에 따른 기업혁신 지원시설·기관 등으로 구성된 센터를 구축                       |
| 산업단지 고용환경개선<br>정부합동공모 사업 | 정부 부처별로 개별 추진되는 산업단지 적용 가능 고용환경개선 사업을 관계부처가 합동으로 공모하여 선택과 집중을 통해 지원           |
| 산학융합지구 조성사업              | 산업단지 내 대학캠퍼스와 기업연구관을 유치하여 산업단지 내 R&D-인력양성-고용의 선순환 체계를 구축 (전담기관 : 한국산업기술진흥원)   |
| 문화사업                     | 문화·예술 활동에 참여하기 어려운 산업단지 근로자를 대상으로 문화·예술교육 및 공연 등을 한국문화예술교육진흥원 등과 공동 추진        |

자료: 한국산업단지공단 홈페이지 (<http://www.kicox.or.kr/home/mwrc/advanc/strctAdvanc.jsp>)

9) 「산업집적법」 제2조 11호

### 2.1.3.2 구조고도화사업과 민간투자

구조고도화사업은 노후 산업단지의 경쟁력 강화를 위하여 산업단지 내 하드웨어 및 소프트웨어를 구축하는 모든 사업을 포괄하고 있으며, 사업주체는 산업단지 관리권자와 관리기관이 직접 시행하는 사업과 민간자본이 참여하는 사업으로 구분된다. 구조고도화사업에서 민간의 참여는 산업단지 내 산업용지의 소유자 등이 구조고도화사업의 대행사업자로 선정되어 지원시설, 문화·복지·편의시설 등의 개발사업을 시행하는 방식으로 진행된다. 구조고도화사업에 민간의 참여는 노후 산업단지의 경쟁력 강화를 위해서는 공공 재원으로 그 성과를 달성할 수 없는 한계를 반영하고 있다. 국내 산업단지는 대부분 조성 이후 분양을 통하여 공급이 이루어져 산업단지 내 개발이 가능한 토지는 대부분 민간이 소유하고 있는 상태이다. 산업단지 내 업종구조의 고도화와 첨단화, 문화·편의시설 설치 등의 구조고도화사업을 확산하여 산업단지의 경쟁력을 강화하기 위해서는 노후 산업단지 내 토지를 소유하고 있는 민간자본의 참여가 필수적으로 요구된다.

구조고도화사업에서 민간자본의 참여를 확대하기 위하여 산업단지 관리기본계획의 용도별 구역의 변경, 필지 분할 등 제도적 인센티브를 활용하는 도입되었다. 조성된 산업단지는 관리기본계획에 따라 용도별 구역이 결정되어 있으며 용도별 구역에 따라 허용되는 건축물의 종류가 규정되어 있다. 구조고도화사업은 사업계획 심의를 통하여 개별 토지의 용도별 구역의 변경을 허용하고 있다. 즉 종전의 산업시설구역은 단지 내 산업의 합리적인 공간 배치 및 공장의 원활한 설립을 통하여 기업의 생산 활동을 지원하기 위한 구역으로 규정되어 있으며, 산업시설구역에서 허용되는 건축물은 공장시설, 자원비축시설, 폐기물처리시설, 전력시설로 제한된다. 공장시설의 경우 공장 및 부대시설, 지식산업 및 정보통신산업, 벤처산업, 보관·창고·운송업 등을 영위하기 위한 시설로 그 범위가 제한된다. 한편 산업단지 내 지원시설구역은 입주 업체와 근로자를 직·간접적으로 지원하는 구역으로 구분되며 판매시설, 업무시설, 기숙사 등의 정주시설의 설치가 허용된다. 구조고도화사업은 용도별 구역의 변경을 허용하여 민간자본이 산업집적화 시설 및 지원시설 등을 공급할 수 있다.

[표 2-6] 산업단지 용도별 구역과 건축허용 용도

| 구분         | 개념                                                  | 건축허용 범위                                                                                                       |                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|            |                                                     | 용도                                                                                                            | 세부내역                                                    |
| 산업시설<br>구역 | 산업의 합리적인 배치 및 공장의 원활한 설립을 통하여 기업의 생산 활동을 지원하기 위한 구역 | 공장시설                                                                                                          | 공장 및 부대시설, 지식산업 및 정보통신산업, 벤처산업, 보관·창고·운송업 등을 영위하기 위한 시설 |
|            |                                                     | 자원비축<br>시설                                                                                                    | 석유, 원자력, 천연가스 등 에너지의 비축, 저장, 공급을 위한 시설                  |
|            |                                                     | 폐기물<br>처리시설                                                                                                   | 폐기물의 수집 및 처리업을 영위하기 위한 시설                               |
|            |                                                     | 전력시설                                                                                                          | 발전소 시설 등 전력생산업을 영위하기 위한 시설                              |
| 지원시설<br>구역 | 산업단지 내에 입주한 업체와 근로자를 지원하는 구역                        | 입주기업체 사업지원을 위하여 지원기관이 설치하는 시설<br>건축법 시행령 별표1에 의한 시설<br>- 단독주택, 공동주택, 제2종 근린생활시설 중 종교집회장, 단란주점, 안마시술소·안마원 등 제외 |                                                         |
| 공공시설<br>구역 | 입주업체들의 원활한 생산활동을 지원하기 위하여 공공목적으로 설치된 시설 구역          | 국가 또는 공공기관이 설치하는 공공시설<br>- 도로, 하천, 수도, 우수지, 폐수·하수종말처리장 등                                                      |                                                         |
| 녹지구역       | 환경오염 최소화와 입주업체 근로자의 휴식·운동 등 여가공간 확보를 위하여 설치한 구역     | 산업단지의 미관, 공해저감과 근로자 휴식공간 제공을 위한 녹지 및 공원 유지관리에 필요한 시설                                                          |                                                         |

자료: 국토교통부 토지이용규제정보서비스(<http://luris.molit.go.kr>) 및 구미산업단지 관리기본계획(산업통상자원부고시 제2015-136호) 등을 정리

구조고도화사업에서 민간자본의 투자 활성화는 산업단지 내 대부분 민간에 분양되어 있다는 점을 감안하면 불가피한 측면을 가지고 있다. 다만 민간자본의 투자는 그 자체로 수익률에 따라 변동되므로 민간자본이 참여하는 구조고도화사업은 부동산 개발사업으로서의 성격을 가지게 된다. 민간대행사업자가 진행하는 구조고도화사업의 경우 종전 산업시설구역을 지원시설구역으로 변경하여 설치시설을 다양화하고 분양을 통하여 수익을 실현하는 방식으로 진행된다. 구조고도화사업에서 산업단지 관리기본계획의 용도별 구역의 변경은 토지이용계획의 상향을 통하여 건축물의 용도를 다양화하여 개발이익을 확대하는 것에 기여하고 있다. 현재 구조고도화사업에서 민간자본의 참여는

대부분 용도별 구역의 변경을 수반하고 있으며, 용도별 구역의 변경은 개발이익의 재투자 대상으로 규정되어 있다. 구조고도화사업에서 민간자본 참여 확대는 사업 확산을 위해서 불가피하지만, 민간자본에 의한 구조고도화사업이 대부분 부동산 개발사업의 성격을 지니게 되는 것은 장기적인 측면에서 산업단지의 경쟁력 강화에 도움이 되지 않는 결과로 연결될 우려가 있다.

산업단지 환경개선펀드는 구조고도화사업에서 민간대행사업자를 지원하는 수단으로 기능을 수행하고 있다. 민간 대행사업자가 시행하는 구조고도화사업이 부동산 개발사업으로서의 특징을 가지고 있어 개발이익이 만들어지지 않는 산업단지의 경우 사업추진 자체가 불가능한 경우가 존재한다. 또한 큰 규모의 개발사업의 경우 사업초기의 불확실성으로 사업에 필요한 자금을 조달하는 것에 어려움이 발생할 수 있다. 산업단지 환경개선펀드는 정부가 출자한 공공자금으로 민간대행사업자의 구조고도화사업에 직접 출자하거나 저리로 융자하여 사업을 지원하는 성격을 가지고 있다. 산업단지 환경개선펀드는 초기 민간자본의 투자가 어려운 사업에 공공자본이 선투자하여 시장의 간극을 메우고 있다는 점에서 GAP투자와 유사한 성격을 가지고 있다.

#### 2.1.3.3 구조고도화사업과 산업단지 재생사업

2000년 이후 노후 산업단지 경쟁력 강화는 국가의 산업정책과 산업입지 정책과 관련하여 중요한 관심사로 등장하였다. 특히 1960년대 이후 조성된 산업단지는 국내 산업구조 변화에 조응하지 못하는 경직된 구조를 가지고 있어 노후 산업단지의 경쟁력 강화가 산업입지 정책의 중요한 문제로 제기되었다. 산업단지 노후화에 대응하는 수단은 기존 산업단지 개발 업무를 관장하고 있던 국토교통부와 산업단지 관리 업무를 수행하고 있는 산업통상자원부가 각기 다른 방식으로 추진하였다. 국토교통부가 도입한 산업단지 재생사업은 노후화된 산업단지, 공업지역 및 그 주변지역에 대하여 재생사업의 추진을 통해 산업입지 기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량을 목적으로 도입된 제도이다. 산업단지 재생사업의 도입된 배경은 준공된 지 20년 이상 경과된 산업단지는 산업구조 변화에 대한 대응이 미흡하고 각종 환경·교통문제로 인한 지역주민과의 마찰 및 도시의 효율적 공간구조

형성을 저해하는 문제를 야기하고 있는 것을 꼽고 있다.

산업단지 재생사업이 산업입지 기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량을 목적으로 하고 있다는 점에서 구조고도화사업과 동일한 목적을 가지고 있는 사업으로 이해할 수 있다. 다만 산업단지 재생사업은 기반시설 개선에 중점을 두며, 구조고도화사업은 생산지원시설의 보완을 통해 산업구조 고도화를 추진하는 데 중점을 두는 사업으로 성격이 다르게 규정되어 있다. 또한 사업목적을 달성하기 위한 수단에서는 큰 차이를 가지고 있다. 산업단지 재생사업은 노후화된 산업단지가 가지고 있는 핵심적인 문제를 노후화된 기반시설의 문제로 파악하고 있다. 산업단지에서 도로, 공원, 주차장 등 기반시설의 부족의 문제를 해결하기 위해서는 산업단지의 구조를 바꾸지 않으면 해결이 불가능한 것으로 파악하고 있다. 따라서 산업단지 재생사업은 노후화된 산업단지의 기반시설의 문제를 해결하기 위하여 산업단지 전체 혹은 일부에 대하여 전면적인 재개발사업을 통하여 부족한 기반시설 등을 확보하는 방안으로 사업을 추진하고자 한다. 즉, 산업단지 재생사업은 노후화된 산업단지의 경우 산업구조 변화에 대응하기에는 구조적인 문제를 안고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 기존 산업단지의 공간구조를 계획적으로 재정비할 수밖에 없다는 인식에 기반을 두고 있는 것이다.

산업단지 재생사업과 산업단지 구조고도화사업은 산업단지의 경쟁력을 복원하고 산업기반시설과 공공시설 및 기타복리시설의 설치·정비·확충 등을 목적으로 하고 있다는 점에서 유사성을 지니고 있다. 하지만 산업단지 재생사업과 산업단지 구조고도화사업은 현재 산업단지가 지니고 있는 한계를 파악하고 이에 대한 해결책을 모색하는 것에서는 다른 방식을 취하고 있다. 산업단지 재생사업은 노후화된 산업단지의 모든 공간에 대한 전면적인 재개발방식을 규정하고 있는 반면 구조고도화사업은 개개의 산업용지 또는 일간의 블록에 대한 리모델링 사업으로서의 성격을 가지고 있다. 또한 산업단지 재생사업은 사업시행자가 재생사업지구의 토지 등을 수용하거나 혹은 환지방식으로 시행하도록 규정하고 있어 일정부분 공익사업의 성격도 지니고 있다. 반면 구조고도화사업은 산업단지의 재생이라는 목적에 공공성을 포함하고 있음에도 해당용지의 관리자의 개별 결정에 따라 진행되는 민간사업으로서의 성격을

지니고 있다는 점에서 차이가 있다. 「산업집적법」에 의한 산업단지 구조고도화사업과 「산업입지법」에 의한 산업단지 재생사업을 대상, 추진체계, 주요내용, 특징으로 비교하면 다음 [표 2-7]과 같다.

[표 2-7] 구조고도화사업과 산업단지 재생사업 비교

| 구분   | 구조고도화사업                                                                                                                           | 산업단지재생사업                                                                                                                                                         |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 근거   | 「산업집적법」 제45조의2                                                                                                                    | 「산업입지법」 제39조의 3                                                                                                                                                  |
| 목적   | - 산업단지의 업종 고도화 및 입주업체 지원을 통한 집적 활성화                                                                                               | - 산업시설 및 기반시설 노후 등에 기존산업 공간구조 계획적 정비                                                                                                                             |
| 대상단지 | - 산업단지 업종 고부가가치화 및 산업재배치가 필요한 경우<br>- 기업체의 경영활동 지원을 위한 환경재생이 필요한 경우                                                               | - 지정된 지 20년이 경과한 산업단지 산업구조의 변화,<br>- 도시지역의 확산, 산업시설의 노후화 등                                                                                                       |
| 추진체계 | - 구조고도화 기본계획 수립<br>: 관리권자(산업부, 지자체)<br>- 구조고도화 시행계획<br>: 관리기관(산단공, 지자체)                                                           | - 재생계획 수립: 요청(산업통상자원부장관, 관계장관 및 시장 등), 지정(국토부장관, 시도지사, 시장 등)<br>- 재생사업지구 지정 : 지정권자<br>- 재생 시행계획 수립 : 지정권자                                                        |
| 주요내용 | - 제한적 계획(S/W) 중심(업종 등)<br>- 용도지역 제한적 변경 수반<br>- 시설설치에 따른 부수적 용도변경<br>- 부지매입후 수개의 공장단위로 순환적 사업시행<br>- 재생사업이 어려운 단지도 지구단위로 구조고도화 가능 | - 포괄적 계획(Hardware) 중심<br>- 용도지역 전면 변경 수반<br>: 단지 전체 용도 포괄적 재지정<br>- 단지 전체 또는 부분 재정비<br>- 석유화학, 철강, 기계 등 기간산업 단지는 재정비 불가<br>- 기존공장 설비이전과 이전지 확보에 따른 막대한 시간과 비용 소요 |
| 특징   | - 성장유망산업 유치, 입주업종 첨단·고부가가치화<br>- 기업, 대학, 연구기관 유치<br>- R&D·지원시설·공공시설 설치<br>- 용도변경(산업용지⇔지원용지)<br>: 토지이용계획변경은 건축물 건축허가에 따른 소규모 용도변경  | - 기반시설 정비 및 확충<br>: 도로, 공원, 녹지, 주차장 등<br>- 공공시설 정비 및 확충<br>: 항만, 철도, 용수, 전력, 폐기물처리시설 등<br>- 당초 토지이용계획 및 주요기반시설 변경 : 토지이용계획변경은 전면적인 대규모 용도변경                      |

자료: 「산업입지법」(법률 제14449호, 2016.12.20., 일부개정, 이하 동일)과 「산업집적법」(법률 제14993호, 2017.10.31., 일부개정, 이하 동일)의 내용을 기초로 정리

## 2.2 구조고도화사업 개발이익 재투자제도

### 2.2.1 개발이익 재투자제도의 도입배경

「산업집적법」 제45조의6 제1항에서는<sup>10)</sup> 산업단지 구조고도화사업의 시행으로 발생하게 되는 개발이익의 환수 및 재투자와 관련하여 규정을 두고 있으며, 동법 시행령 제58조의5에서는 개발이익의 산정 및 정산절차, 재투자 대상 등에 대하여 정하고 있다.

구조고도화사업의 시행으로 인해 발생한 개발이익에 대한 환수규정을 도입한 취지는 1차적으로는 민간이 주도하는 대행사업의 시행에 있어 최소한의 공익성을 확보하고자 하는 데에 있다.<sup>11)</sup> 민간 대행 사업자는 공공성보다는 수익성 확보에 중점을 두어 주거시설이나 상업시설 등의 건립을 목적으로 하는 사업을 시행할 개연성이 높으며, 수익성을 목적으로 하는 용도의 건축물을 건립하기 위하여는 산업시설용지의 용도별 구역의 변경이 필연적으로 수반되어야 한다. 이는 「개발이익 환수에 관한 법률」 (이하 “개발이익환수법”이라 한다.)에서 정하는 개발이익의 발생요건<sup>12)</sup> 중 토지이용계획의 변경에 해당된다. 특히 산업단지 내의 용지는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 (이하 “토지보상법”이라 한다.)에 의거하여 재산권의 강제 수용이 허용되는 공익사업의 시행을 통하여 조성된 용지로서, 산업단지 지정시 목표로 설정된 공익성을 달성하고 유지하기 위하여 용지의 용도를 엄격하게 제한하고 있다. 이러한 산업시설구역 내 용지의 용도의 변경은 토지이용규제를 완화하여 사적 수익의 추구를 허용하는 것인 만큼 최소한 공공성을 담보하여 산업단지의 본래 기능을 저해하는 것을 방지할 필요가 있다.

또한 민간이 대행하는 구조고도화사업이 목적으로 하는 주거용 건축물이나 상업용 건축물, 숙박시설 등은 산업단지 내의 산업시설 용지와는 다른 유

10) 제45조의6(개발이익의 재투자) ① 사업시행자와 대행사업자는 산업단지구조고도화사업으로 인하여 발생하는 개발이익의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업기반시설과 공공시설의 설치 등 대통령령으로 정하는 산업단지구조고도화사업에 재투자하여야 한다.

11) 홍진기. (2008). “산업단지 구조고도화사업의 효율적 추진 방안”. 『KIET 산업경제』. 서울: 산업연구원, p.69.

12) 「개발이익환수법」 제2조에서는 개발이익에 대하여 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”으로 정의하고 있다.

형의 기반시설 및 공공시설의 확보를 필요로 한다. 따라서 개발이익의 재투자 제도는 구조고도화 사업의 시행으로 발생하게 되는 새로운 기반시설 수요에 대한 대응 수단으로서의 의미를 지니고 있다.

## 2.2.2 개발이익 재투자제도의 정당성

### 2.2.2.1 개발이익 환수에 관한 이론

개발이익의 개념에 대하여는 공익사업의 시행에 따른 효과로서의 각종 편익, 지주의 노력 없이 이루어진 지가 상승, 개발 추진에 있어 인·허가에 따라 증대되는 이익, 각종 사업에 수반되는 사회적 비용의 부담측면 등 이익 또는 편익의 주된 발생원인과 관련하여 다양한 관점이 존재한다.<sup>13)</sup>

이와 같이 다양한 관점이 존재하는 이유는 개발이익의 개념을 어떻게 정의하는지에 따라 개발이익 환수의 정당성과 환수 범위에 대한 결론이 달라질 수 있기 때문이다. 일반적으로 상기에서 논의된 개발이익의 다양한 발생 원인을 활용하여 개발이익의 개념을 다음 [표 2-8]과 같이 최협의, 협의, 광의로 구분하고 있다.

[표 2-8] 가치상승요인에 따른 개발이익의 개념<sup>14)</sup>

| 가치 상승 요인              | 개발이익의 개념 |      |      |
|-----------------------|----------|------|------|
|                       | 최협의      | 협의   | 광의   |
| 소유자의 투자에 의한 가치 상승     | 해당없음     | 해당없음 | 해당없음 |
| 공공의 투자에 의한 가치 상승      | 해당됨      | 해당됨  | 해당됨  |
| 토지이용계획의 변경에 의한 가치상승   | 해당없음     | 해당됨  | 해당됨  |
| 기타 사회·경제적 요인에 의한 가치상승 | 해당없음     | 해당없음 | 해당됨  |

13) 김용창. (2010), “개발이익 환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단”. 『토지공법연구』, 48, p.272.

14) 안균오, 변창흠. (2010), “개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안연구”. 『공간과 사회』, 33, p.53.

「개발이익 환수법」 제2조에서는 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價) 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”이라고 규정하여 광의의 해석을 따르고 있는 것으로 보이나, 실제 환수 시에는 유형적 개발행위로 인해 발생한 개발이익만을 대상으로 하고 있다.<sup>15)</sup> 이와 관련하여 대법원 판례에서는 개발부담금 부과대상인 개발사업이 시행되는 토지에서 발생하는 개발이익은 그것이 사업 시행에 의하여 발생하는 것인지 아니면 사업 시행과 관계없이 토지이용계획 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 발생하는 것인지 또는 위 두 가지가 모두 포함된 것인지 여부를 가리지 않고 모두 개발부담금 부과대상이 되는 개발이익이라 판시한 바 있다.<sup>16)</sup>

개발이익의 개념은 공익사업의 시행에 따른 편익과 관련지어 살펴볼 수 있다. 일반적으로 공익사업의 시행에 따라 개발이익이 발생되며, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다) 제67조 제2항에서는 손실보상에 대한 평가 업무를 수행함에 있어 당해 사업으로 인하여 개발이익이 발생하는 경우 이를 배제하도록 하고 있다. 여기서 손실보상금 산정에 있어 배제 대상에 해당되는 개발이익의 성격 또는 범위를 살펴봄으로써, 산업단지 구조고도화사업의 시행에 따른 개발이익에 대한 환수의 범위를 정하는 데 있어 시사점을 파악할 수 있다.

공용수용에 따른 보상가액 산정에 있어 배제하여야 하는 개발이익과 관련하여 일반이익(general benefit)과 특수이익(special benefit)으로 나누어 살펴볼 수 있다. 일반이익이란 공익사업이 시행되거나 공공시설·기반시설 등이 설치·확충됨으로 인하여 해당지역 내 소재한 모든 부동산이 얻게 되는 편익을 의미하며, 특수이익은 공공개발사업의 시행 등으로 인하여 특정 부동산만 얻게 되는 편익을 의미한다. 일반적으로 일반이익은 수용으로 인한 분할손실과 상쇄되지 아니하나, 특수이익은 상쇄되는 경우가 많다.<sup>17)</sup> 여기서 특별이익을 공용수용으로 인하여 발생한 분할손실과 상쇄시킨다는 것은 공공개발사업

15) 한정희. (2008). “토지의 공공성과 공익개념에 대한 미시경제적 접근 - 개발이익 환수를 중심으로”. 『공법연구』, 36(4), p.583.

16) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96누9324 판결.

17) 안정근. (2013). 『부동산평가이론(제6판)』. 서울: 양현사, pp.856-857.

의 시행과 관련하여 발생된 특별이익을 해당 부동산 소유자에게 귀속시키지 않는다는 것을 의미한다. 따라서, 개발이익의 환수범위와 관련하여서는 개발사업의 시행에 따라 발생하는 개발이익이 일반이익에 해당되는지 또는 특별이익에 해당되는지의 여부에 대해서도 검토하는 것이 필요하다.

개발이익 환수의 정당성과 관련하여서는 기존 연구에서는 사업으로 발생한 개발이익의 귀속 주체가 누구인지와 시장개입의 효율성 측면에서 논의가 전개되어 왔으며, 주로 공적개입의 비효율성과 투자 억제로 인한 경제발전에 저해 된다는 견해와 토지이용의 지속가능성과 사회적 형평의 관점을 강조하는 견해가 대립되어 왔다.

다만, 이러한 견해의 대립에도 불구하고 한국 사회의 특수성 속에서 부동산시장의 안정과 형평의 제고가 사회적 이슈로 부각됨에 따라 개발이익 환수제도 도입의 필요성이 인정되게 되었으며, 일반적으로 제도로써 수용될 수 있었던 근거는 다음 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 토지소유자의 노력이 부가되지 않은 불로소득의 사유화가 허용되는 경우 소득격차가 심화되므로, 형평의 관점에서 이를 공평하게 배분할 필요가 있다. 둘째, 불로 소득의 사유화가 인정되는 경우 부동산에 대한 투기가 증가하여 부동산 가격이 급등할 수 있으므로, 개발이익 환수제도는 부동산시장의 안정을 위한 투기억제수단으로서 유효성이 인정된다. 셋째, 개발이익 환수를 통해 마련된 재원으로 각종 사회기반시설 및 공공시설의 설치와 지역 균형개발에 활용할 수 있다.<sup>18)</sup>

헌법재판소에서도 개발부담금 제도에 대하여 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가(地價)가 상승하여 정상지가 상승분(正常地價 上昇分)을 초과하는 불로소득적(不勞所得的)인 개발이익이 생긴 경우, 이를 사업시행자에게 독점시키지 아니하고 국가가 그 일부를 환수하여 그 토지가 속하는 지방자치단체 등에게 배분함으로써, 경제정의를 실현하고, 토지에 대한 투자를 방지하며, 토지의 효율적인 이용의 촉진을 도모하기 위한 제도라고 판시하여 개발이익 환수의 정당성을 긍정하고 있다.<sup>19)</sup>

18) 서순탁, 최명식(2010). “한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교연구”. 『공간과 사회』, 33, pp.83-84.

19) 헌재 1998. 6. 25. 선고, 95헌바35 등.

#### 2.2.2.2 개발이익 재투자 제도의 정당성

산업단지 구조고도화사업에 있어서의 개발이익 재투자제도의 경우 산업단지 관리기본계획상 용도별 구역의 변경이나 도시·군계획시설 결정 등이 수반되는 경우를 대상으로 한정하고 있어, 앞서 개발이익의 개념 중 협의의 개념을 따르고 있는 것으로 보이며, 구조고도화사업이라는 유형적 개발행위를 전제로 하고 있다. 또한 구조고도화계획 승인을 통한 용도별 구역의 변경 등이 산업단지 전체에서 허용되는 것이 아니라 산업단지 내 1개 필지의 공장용지 또는 일부 블록에 대해서만 허용되고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 구조고도화사업의 시행에 따라 발생한 개발이익은 일반이익보다는 특수이익으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 따라서, 「산업집적법」상 개발이익은 일반적으로 학계와 판례에서 환수대상으로 보는 개발이익의 개념에 부합하고 있다.

다만, 구조고도화사업에 의해 발생하는 개발이익이 모두 환수대상에 포함되어야 하는지에 대하여는 추가적인 논의가 필요하다. 개발이익 중 토지소유자의 투자 내지 노력에 의한 가치 증가분은 환수대상인 개발이익의 개념에 부합하지 않기 때문이다. 이와 관련하여 개발이익 산정시 건물수익 및 비용을 포함하는 경우가 이에 해당될 수 있으며, 이에 대하여는 「산업집적법」상 개발이익의 산정방식에 대한 검토와 함께 논의하도록 한다.

개발이익 환수의 도입근거와 관련하여서도 구조고도화사업이 산업단지 내 일부 공장용지상<sup>20)</sup>에서만 시행되며, 사업 시행시 용도별 구역의 변경 등 토지이용계획의 변경이 수반된다는 점을 감안할 때, 형평의 관점에서 환수의 정당성이 인정된다고 보아야 할 것이다. 또한 환수금의 재투자 대상에 있어서도 산업기반시설이나 공공시설의 설치 등으로 한정하고 있어 부과목적에 있어서도 개발이익의 환수제도의 수용논리에 부합하고 있다. 다만, 투자 활성화를 근거로 한 민간 사업자의 지속적인 민원이 제기되고 있다는 점을 고려할 때, 제도의 정당성을 지속적으로 유지하기 위해서는 개발이익 환수의 적정성과 환수금 투자의 객관성을 제고하려는 노력이 필요하다.

---

20) 산업단지의 전면 재개발은 산업단지 재생사업의 시행을 통해서만 가능하다.

## 2.2.3 구조고도화사업 개발이익 환수의 대상과 환수 절차

### 2.2.3.1 구조고도화사업 개발이익 환수의 대상

「산업집적법」에서는 개발이익의 환수대상과 관련하여 3가지 유형의 구조고도화사업을 정하고 있다. 첫째 산업단지 관리기본계획에서 정하여진 용도별 구역의 변경이 수반되는 경우, 둘째 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다.) 제43조에 따른 도시·군계획시설로 결정되는 경우, 셋째 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 ‘공간정보관리법’이라 한다) 제67조에 따른 지목의 변경이 수반되는 경우가 이에 해당된다.

산업단지 관리기본계획은 「산업집적법」 제33조에 근거하여 각 산업단지별로 의무적으로 수립되며, 계획의 내용에 산업단지 내 용지(이하 "산업용지"라 한다)의 용도별 구역에 대한 사항을 포함하도록 하고 있다. 용도별 구역은 산업시설구역·지원시설구역·공공시설구역 및 녹지구역으로 구분되어 있으며, 산업집적을 위하여 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설 등을 하나의 구역에 설치할 필요가 있을 경우에는 복합구역을 지정할 수 있도록 허용되어 있다.

「국토계획법」상 도시·군계획시설은 도시의 안정적인 기능유지에 필요한 기반시설 중에서 기여도와 공익성이 상대적으로 높은 시설에 대하여 엄격한 도시계획절차를 거쳐 결정되는 시설로서 사인의 재산권에 대한 강제적 수용이 수단으로서 인정된다. 이처럼 공용수용이 허용될 정도로 공공성이 높은 시설에 해당되므로<sup>21)</sup>, 일부시설을 제외하고는 수익 창출을 목적으로 하는 민간대행을 통한 사업에 적합한 것으로 볼 수 없다.

공간정보관리법상 지목변경의 경우 산업단지 내 산업시설 구역 내 용지는 ‘공장용지’이므로 구조고도화사업 시행에 따라 주거나 상업 등의 용도의 건축물이 건립되는 경우 지목은 ‘대’로 변경될 가능성이 높다. 다만, 지목은 해당 토지의 과세표준에 적용하는 데 그 목적이 있는 것으로서, 건축법제상 건축물을 건립하는 데 있어서 해당 토지의 지목이 ‘대’일 것을 요구하는 것도 아니

21) 「국토계획법」 제96조에서는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 고시하는 경우 토지보상법상 사업인정이 고시된 것으로 의제하고 있다. 사업인정은 해당사업의 공공성을 판단하여 공익사업임을 확인하고 해당 사업시행자에게 사인의 재산권에 대한 공용수용권을 설정하는 행위로서, 사업인정이 의제된다는 것은 도시계획시설사업이 공익사업이라는 점을 확인받았음을 의미한다.

므로, 이론적으로는 구조고도화사업의 시행으로 산업용 외의 타 용도의 건축물이 건축되었다 하더라도 지목 변경이 반드시 수반되는 것은 아니다. 또한 산업용지 상에 주거용도 등 산업외 용도의 건축물을 건립하기 위해서는 산업단지 관리기본계획상 용도별 구역의 변경이 선행되어야 한다.

따라서 개발이익의 환수 대상이 되는 구조고도화사업은 관리기본계획상 용도별 구역의 변경을 수반하는 사업이 해당될 것이며, 산업시설구역에서 주거나 상업용 건축물의 건축이 가능한 지원시설로의 변경을 내용으로 하는 사업이 주요 대상이 된다. 이와 관련하여 2014년 12월 30일 「산업집적법」 개정을 통해 도입된 복합구역의 개발이익 발생 범위가 문제되고 있다.

### 2.2.3.2 구조고도화사업 개발이익 환수의 절차

구조고도화사업의 시행에 따라 발생한 개발이익의 환수 절차와 관련하여 「산업집적법」 제58조의5 제3항에서는 산정과 정산의 2단계의 절차를 거치도록 규정하고 있으며, 환수의 방식은 시설설치 등의 방식과 현금납부방식 모두 허용하고 있다.

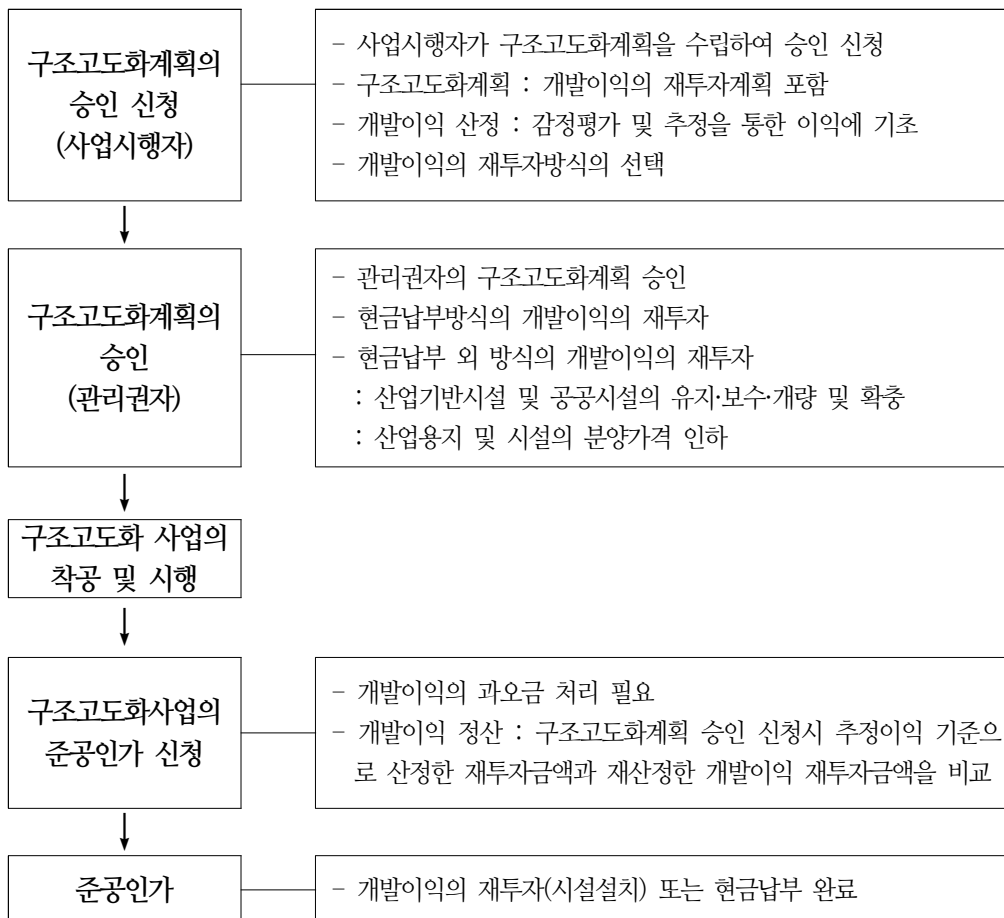
먼저 사업시행자의 신청에 의해 관리권자가 구조고도화계획을 승인하는 시점에 해당 구조고도화계획<sup>22)</sup>에 따라 추정한 이익을 기준으로 하여 재투자로서 사업시행자 또는 대행사업자가 직접 산업기반시설·공공시설 등을 설치하거나 현금으로 납부한다. 이후 사업을 시행하여 준공인가를 신청하는 시점에 실제 구조고도화사업에 소요된 비용 등을 일부 반영하여 개발이익을 다시 추정한 다음 이를 기준으로 하여 구조고도화계획 승인시 납부한 금액과의 과오금액을 정산하도록 하고 있다. 한국산업단지공단의 자체 규정인 「산업단지 구조고도화사업 대행사업자 선정 및 관리지침」(이하 ‘대행사업자지침’이라 한다)에서는 사업승인 신청시 추정이익을 기준으로 산정한 재투자금액이 준공인가 신청 시점에 재산정한 개발이익 재투자 금액 보다 적은 경우에는 준공인가 신청일 이전까지 부족분을 정산하여 납부하도록 하고 있으며, 준공인

22) 「산업집적법」 제45조의2 제3항에서는 사업시행자가 구조고도화계획을 수립하고자 할 때 그 내용에 개발이익의 재투자 계획에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제58조의4 제2항에서는 구조고도화사업의 일부를 대행하고자 하는 사업자가 대행신청서를 제출하는 경우 개발이익의 재투자에 관련된 서류를 첨부하도록 규정하고 있다.

가신청시의 재투자금액이 사업승인 신청시의 금액보다 더 적은 경우에는 그 차액을 반환하도록 하고 있다. 이는 현금으로 납부하는 경우에 해당되며, 대행사업자가 공공시설의 설치 등 현금이외의 방법으로 재투자한 경우에는 차액을 반환하지 않도록 하고 있다.

개발이익의 환수절차를 산정 및 정산의 2단계로 정한 것은 동일한 항목과 유사한 산출방식을 적용되는 절차의 반복이라는 점에서 문제가 제기되고 있다. 개발이익의 산정 및 정산의 2단계 환수절차를 정리하면 다음 [그림2-4]와 같다.

[그림 2-4] 개발이익의 환수절차 - 산정 및 정산



자료 : 「산업집적법」 및 동법 시행령의 내용을 기초로 정리

## 2.2.4 구조고도화사업 개발이익의 산정 및 정산 기준

「산업집적법 시행령」 제58조의5 제1항 및 별표5에서는 재투자 대상인 개발이익을 해당 산업단지구조고도화사업 시행에 따라 발생하는 총수익에서 총사업비를 제외한 금액으로 정하고 있으며, 총수익과 총비용의 항목은 다음 [표 2-9]와 같이 정하고 있다.

[표 2-9] 산업단지구조고도화사업의 총수익 및 총사업비 등 구성항목

| 구분               |       | 내용                                                                    |
|------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------|
| 총수익              |       | ① 용지 및 건축물의 매각수입                                                      |
| 총<br>사<br>업<br>비 | 사업비   | ② 용지 및 건축물의 취득비용, ③ 조성 및 건축비용, ④ 자본비용, ⑤ 그 밖에 사업추진상 불가피하게 드는 비용 또는 경비 |
|                  | 제세공과금 | 취득세·등록세 <sup>23)</sup> , 각종 부담금 등                                     |

자료 : 「산업집적법 시행령(대통령령 제28409호, 2017.10.31., 일부개정, 이하 동일)」 제58조의5 제1항 및 별표5의 내용을 정리

구조고도화 사업에서 발생하는 총수익은 용지의 매각수익과 건축물의 매각수익으로 구성되며, 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 “감정평가업자”가 평가한 예상 감정가격을 말하며, 임대·사용 목적의 부동산 건립사업의 경우에도 동일하게 감정평가액을 적용한다.

“예상감정가격”이라는 용어를 사용하고 있어, 구조고도화계획 승인시 개발이익을 산정하는 경우에 적용된다고 해석할 수 있으며, 정산시점에서의 추정방식과 관련하여서는 별다른 언급이 없다.

총사업비 항목은 사업비와 제세공과금으로 구성되며, 사업비 중 용지 및 건축물의 취득비용은 실제 용지와 건축물의 매입에 소요된 비용을 적용하도록 하고 있다. 다만, 현물출자 또는 대행 개발하는 경우 실제 매입절차를 수

23) 등록세의 경우 2011년 「지방세법」 개정으로 취득세에 통합되었으며, 현재 등록 관련 과세는 취득과 관련하여서는 취득세로, 취득이 수반되지 않는 등기·등록 관련해서는 등록면허세로 나뉘어져 운용되고 있다.

반하지 아니하므로 용지 및 건축물에 대한 취득비용의 추정은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 “감정평가업자”가 평가한 예상 감정가격으로 하도록 정하고 있다. 이 경우에는 실제 용지와 건축물 취득을 위해 지출한 비용을 적용하므로 정산시점에서의 취득비용 추정에도 적용할 수 있다.

사업비 중 조성 및 건축비용의 경우 공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비, 기타경비로 구성된다. 이 중 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예상되는 공사비의 경우 재료비·노무비·경비·일반관리비·시공사 이윤의 합계액으로 정하고 있어, 구체적인 산정방식에 대한 언급이 없다.

이러한 산정방식에 대한 규정 부재는 특히 최초 구조고도화계획승인 신청시 이루어지는 개발이익 산정에 있어 사업자의 자의적인 비용 적용에 따른 왜곡을 배제할 수 없다.

조성 및 건축비용 중 조사비의 경우 개발사업 시행을 위한 토지 등의 측량비용과 그 밖에 각종 조사용역비의 합계액으로서 산정되며, 기타경비의 경우 인·허가 관련 비용, 용역비, 예술장식품 설치비, 인입공사비 등으로 규정하고 있다.

자본비용은 구조고도화계획에서 정한 사업기간 중 사업비용 조달에 소요되는 비용으로 규정하고 있을 뿐, 구체적인 적용 기준에 대해서는 언급이 없다. 특히 자기자본비용의 비용의 인정여부와 이에 대한 추정방식에 대한 보완이 요구된다.

그 밖에 사업추진상 불가피하게 소요되는 비용 또는 경비는 구조고도화계획기간 내 사업계획에 따라 기업 및 지원시설의 설치·이전,登記, 준공인가 등을 위하여 투여할 수밖에 없는 비용으로서 객관적으로 인정되는 것과 천재지변으로 인한 피해액 등 불가피하게 드는 비용으로 규정되어 있어 비용항목의 설정, 추정방식 등이 추가적인 보완이 요구된다.

현행 「산업집적법」 시행령 제58조의5 제1항 및 별표5에서의 개발이익의 산정 및 정산과 관련하여 수익·비용의 각 항목과 산정방식에 대하여 정하고 있는 규정을 정리하면 다음 [표 2-10]과 같다.

[표 2-10] 산업단지구조고도화사업의 각 구성항목별 규정현황

| 구분   |                |       | 산정시점 규정        | 정산시점 규정                 |
|------|----------------|-------|----------------|-------------------------|
| 총수익  | 용지 및 건축물의 매각수익 | -     | 예상감정가액         | 규정없음                    |
| 총사업비 | 용지 및 건축물의 취득비용 | -     | 실제취득비용, 예상감정가액 | 산정기준 적용 가능              |
|      | 조성 및 건축비용      | 공사비   | 규정없음           | 실제 발생한 비용을 적용하는 것으로 해석됨 |
|      |                | 조사비   | 규정없음           |                         |
|      |                | 설계비   | 규정없음           |                         |
|      |                | 일반관리비 | 규정없음           |                         |
|      |                | 기타경비  | 규정없음           |                         |
|      | 자본비용           | -     | 규정없음           | 규정없음                    |
|      | 그 밖의 비용        | -     | 규정없음           | 규정없음                    |

자료 : 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제1항 및 별표5의 내용을 기초로 하여 정리

## 2.2.5 구조고도화사업 개발이익의 재투자 범위와 관리

### 2.2.5.1 구조고도화사업 개발이익 재투자 대상과 범위

개발이익 환수금의 활용과 관련하여 「산업집적법」 제45조의6 제1항에서는 구조고도화사업에 재투자하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제58조의5 제5항에서는 구조고도화사업 중에서도 ① 산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충을 목적으로 하는 구조고도화사업, ② 공공시설의 유지·보수·개량 및 확충을 목적으로 하는 구조고도화사업, ③ 산업용지 및 시설의 분양가격 인하, ④ 그 밖에 산업단지 관리권자가 인정하는 구조고도화사업으로 재투자 대상을 한정하고 있다.

개발이익의 재투자 범위는 산정된 개발이익의 25%이상으로 규정되어 있다. 개발이익 재투자의 범위를 “~ 이상”의 형식으로 규정한 것은 사업 유형에 따라 공공성 및 수익성 등 개별적인 특수성을 감안하고자 한 목적을 반영한 것이었으며, 실무적인 측면에서 산업기반시설이나 공공시설을 직접 설치하는 방식으로 개발이익 재투자가 시행되는 경우에 있어 실제 재투자금액이 최

초 계획시점에서의 산정치를 초과하는 경우에 대한 근거 마련이라는 측면도 고려된 것이다.

또한 최초 구조고도화사업의 도입시 개발이익의 50%이상을 재투자하도록 규정되어 있었으나, 다른 개발이익환수제도하에서의 비율과 형평성, 민간부문의 투자 촉진을 통한 구조고도화사업의 활성화를 목적으로 2014년 12월 「산업집적법」 개정을 통해 25%로 재투자의 비율을 하향조정하였다. 개발이익의 재투자 범위 축소에 따라 개발이익의 산정 및 정산의 정확성 제고를 위한 기준 마련이 시급한 과제로 부각되었다.

#### 2.2.5.2 구조고도화사업 개발이익 환수금액의 관리

산업단지 구조고도화 사업의 시행에 따라 발생하는 개발이익은 산업단지 내 산업시설용지 및 산업시설의 분양가격을 인하하거나 산업기반시설·공공시설의 설치 등의 방식으로 재투자하는 것이 원칙이다.<sup>24)</sup> 다만, 산업기반시설이나 공공시설 등의 설치가 현실적으로 어려운 사유가 존재하는 경우 등에 있어 예외적으로 현금으로 납부하는 방식을 허용하고 있다. 이 때, 재투자의 방식에 있어 기반시설이나 공공시설 등의 설치 방식을 선택하는 경우에는 해당 시설의 준공과 함께 개발이익의 재투자도 완료되어 후속행위를 필요로 하지 않는다. 그러나 재투자의 방식에 있어 현금으로 납부하는 방식을 선택한 경우에는 후속절차로서 환수된 현금에 대한 관리 문제가 대두된다.

「산업집적법」 제45조의6 제2항에서는 구조고도화사업이 시행된 산업단지의 관리기관은 환수된 개발이익의 재투자 및 사업비 조달이 차질 없이 이루어질 수 있도록 별도의 회계를 설치·운영하여야 한다고 규정하고 있으며, 이를 동법 시행령에서 정하도록 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 「산업집적법 시행령」에서는 개발이익 환수금액에 대한 규정을 두고 있지 않아 개발이익 재투자를 위해서는 별도회계의 수입 및 비용 항목 등에 대한 규정에 대한 보완이 요구된다.

또한 개발이익 환수금액의 활용과 관련하여서는 재투자 대상사업의 선정 및 절차 등에 대한 구체적인 규정도 부재한 상태이다. 현재 노후산업단지에

---

24) 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제5항

대한 구조고도화계획 수립을 의무화하고 있어, 구조고도화사업 확대에 따라 개발이익 환수금의 적립 증가가 예상되는 상황인 바, 시급히 환수금의 활용과 관련한 기준을 마련해야 할 것이다.

## 2.2.6 유사 입법사례와의 비교검토

### 2.2.6.1 개발이익 환수에 관한 유사입법사례

개발이익의 환수와 관련한 유사입법사례와의 비교검토를 통해, 개발이익 재투자제도의 특징과 흠결의 파악, 제도 보완 방향 설정 등에 있어 근거로서 활용하고자 한다. 개발이익의 환수 방법으로 크게 양도소득세 등의 조세 부과, 부담금의 부과, 기부채납 등의 기타 방식으로 구분할 수 있으며, 이는 다시 유형적 개발행위나 처분 등의 유무에 따라 구분할 수 있다.

본 연구의 대상인 개발이익 재투자제도는 산업단지 구조고도화사업이라는 유형적 개발 행위를 전제로 하고 있으므로, 유사입법사례의 선택에 있어 이를 감안할 필요가 있다. 개발이익의 환수에 관하여 도입된 제도 중 유형적 개발 행위에 따른 개발이익을 대상으로 하는 제도는 다음 [표 2-11]과 같이 「개발이익환수법」에 따른 개발부담금 제도, 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」(이하 “재건축이익환수법”이라 한다)에 관한 재건축부담금 제도, 「산업입지법」에 따른 산업단지 재생이익 환수제도가 있다.

[표 2-11] 개발이익 환수를 규정하고 있는 입법 사례

| 구분               | 내용                                                                                             |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 개발부담금            | 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분 중에서 국가가 부과·징수하는 금액                                      |
| 재건축부담금           | 재건축사업으로 인하여 정상주택 가격상승분을 초과하여 당해 재건축사업조합 또는 조합원에게 귀속되는 주택가액의 증가분 중 일부에 대하여 국토교통부장관이 부과·징수 하는 금액 |
| 산업단지재생사업<br>재생이익 | 산업단지 재생사업지구에서 산업시설용지 외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익의 25%이상을 환수하는 금액                                      |

자료 : 「개발이익환수법」, 「재건축이익환수법」 등의 내용을 기초로 하여 정리

#### 2.2.6.2 개발부담금과 구조고도화 개발이익 재투자 비교

「개발이익환수법」의 개발부담금과 「산업집적법」의 개발이익 재투자자는 토지이용계획의 변경 등이 수반되는 개발사업의 시행으로 발생하는 개발이익의 일정부분을 환수하는 제도라는 공통점을 지니고 있다.

양자의 차이는 먼저 환수대상에 있어 개발부담금은 원칙적으로 토지의 지가 상승분을 환수 대상으로 하고 있는 반면, 구조고도화사업의 개발이익 재투자자는 토지와 건물에서 발생하는 개발이익을 환수 대상으로 하고 있는 차이점이 있다. 둘째, 절차 면에 있어서는 개발부담금은 사업 완료 이후 부과되거나 개발이익 재투자자는 사업계획 승인 시점에 산정과 준공시점에 정산하는 절차를 별도로 규정하고 있다. 셋째, 환수 비율에 있어서도 개발부담금이 25% 이내로 정하고 있는 반면, 구조고도화사업의 개발이익 재투자자는 25% 이상으로 하한선을 규정하는 방식으로 구성되어 차이를 보인다. 넷째, 납부방법은 개발부담금이 현금납부를 원칙으로 물납을 인정하고 있는 반면, 구조고도화사업의 개발이익 재투자자는 공공시설 및 산업기반시설 조성 및 산업용지 등의 분양가 인하를 환수하는 것이 원칙이며 공공시설 등을 설치할 수 없는 경우 현금으로 환수하도록 규정하고 있다. 다섯째, 개발부담금의 배분은 해당 개발부담금이 발생한 자치단체에 50%가 귀속되고 나머지 50%가 국가에 귀속되는 반면, 구조고도화 개발이익 재투자자는 관리기관의 별도회계로 귀속되도록 규정되어 있다. 여섯째, 개발부담금의 사용용도는 “지방자치단체의 성장촉진지역, 농산어촌 등의 개발사업의 보조, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 등”과 “해당 시군구의 토지 관리와 지역균형개발사업의 효율적 추진”으로 명문화되어 있는 반면 구조고도화 개발이익 재투자자는 구조고도화사업에 재투자 하도록 규정되어 있다.

개발부담금제도의 경우 부과대상 및 산정기준 등에 있어서 개발이익 재투자자제도와 차이가 존재하지만, 타 환수제도에 비하여 상대적으로 일찍부터 운용되고 있어 본 연구에서 운용상 예상되는 문제점 등을 파악할 때, 중요한 참고자료가 되고 있다. 개발부담금제도와 구조고도화사업의 개발이익 재투자자제도에 대하여 각각의 근거 법령을 정리하여 비교하면 다음 [표 2-12]와 같다.

[표 2-12] 개발부담금과 개발이익 재투자 비교

| 구분    | 개발부담금                         | 구조고도화사업 개발이익 재투자                                            |
|-------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 근거법령  | 「개발이익환수에 관한 법률」               | 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」                                     |
| 부과대상  | 토지이용계획 변경 등이 수반되는<br>유형적 개발사업 | 관리기본계획상 용도별 구역 변경,<br>도시·군관리계획, 지목 변경이<br>수반되는 산업단지 구조고도화사업 |
| 부과기준  | 정상지가 상승을 초과하는<br>상승분의 25% 이하  | 총수익에서 총사업비를 뺀 금액의<br>25% 이상                                 |
| 부과기준일 | 사업완료 후 부과                     | 사업계획인가 시점의 산정과<br>사업완료 후 정산                                 |
| 납부방법  | 현금 납부 및 물납                    | 공공시설 및 기반시설 조성,<br>산업용지 분양가 인하, 현금 납부                       |
| 배분    | 해당 지자체 50%<br>국가 50% 귀속       | 관리기관의 별도회계 귀속                                               |
| 사용용도  | 농어촌 개발사업 등 보조                 | 구조고도화사업 재투자                                                 |

자료 : 「개발이익환수법」 및 「산업집적법」의 내용을 기초로 하여 정리

### 2.2.6.3 재건축부담금과 구조고도화 개발이익 재투자 비교

재건축 부담금과 구조고도화사업 개발이익 재투자는 모두 유형적 개발사업의 시행으로 발생하는 개발이익의 일부를 환수하는 제도로 공통점을 가지고 있으며, 개발이익의 산정방법에 있어 총수익에서 총사업비를 뺀 금액을 개발이익으로 규정하고 있는 구조고도화사업의 개발이익 재투자자와 유사한 측면을 가지고 있다.

양자의 차이는 먼저 개발이익 환수 비율에 있어 재건축 부담금의 경우 초과이익 구간에 따라 0~50%까지 차등비율을 적용하고 있는 반면, 개발이익 재투자는 25% 이상의 단일 요율을 정하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 개발이익의 납부 방법에 있어 재건축부담금의 경우 현금 납부방식을 정하고 있는 반면, 개발이익 재투자는 공공시설 및 기반시설 설치와 산업용지 분양가 인하 등을 원칙으로 하며 예외적으로 현금납부를 허용하고 있다. 셋째, 환수금의 배분에 있어 재건축 부담금의 경우 중앙정부에 50%, 광역자치단체에 20%, 지방자치단체에 30%를 배분하며, 중앙정부 귀속분의 50%는 일정한 기

준 하에 다시 지방자치단체에 배분하도록 규정되어 지역적 재분배 기능을 수행하고 있다는 점에서 차이점을 지닌다. 넷째, 환수금의 용도에 있어 개발이익 재투자의 경우 구조고도화사업에의 재투자를 규정하고 있으며, 재건축 부담금의 경우 국가 귀속분은 주택도시기금으로 편입되고 지방자치단체 귀속분은 도시주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 국민주택사업특별회계로 각각 편입하도록 하고 있다.

[표 2-13] 재건축부담금과 개발이익 재투자 비교

| 구분    | 재건축부담금                              | 구조고도화사업 개발이익 재투자                             |
|-------|-------------------------------------|----------------------------------------------|
| 근거법령  | 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률」                | 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」                      |
| 부과대상  | 주택 재건축사업                            | 관리기본계획 용도별 구역, 도시·군관리계획, 지목 변경을 수반하는 구조고도화사업 |
| 부과기준  | 정상주택가격 상승분을 초과하는 초과이익의 0~50%        | 총수익에서 총사업비를 뺀 금액의 25% 이상                     |
| 부과기준일 | 관리처분시점에 산정과 사업완료 후 부과               | 사업계획 인가 시점의 산정과 사업완료 후 정산                    |
| 납부방법  | 현금 납부                               | 공공시설 및 기반시설 조성, 산업용지 분양가 인하, 현금 납부           |
| 배분    | 국가 50% 주택도시기금 편입<br>지자체 도시정비기금 등 편입 | 관리기관 별도회계 귀속                                 |
| 사용용도  | 정비사업 및 재생사업 지원                      | 구조고도화사업 재투자                                  |

자료 : 「재건축이익환수법」 및 「산업집적법」의 내용을 기초로 하여 정리

#### 2.2.6.4 재생이익 환수제도와 구조고도화 개발이익 재투자 비교

재생이익 환수제도와 구조고도화사업 개발이익 재투자는 산업단지 내에서의 개발사업을 전제로 하며, 환수된 개발이익을 산업용지의 분양가 인하 또는 기반시설 설치 등에 재투자한다는 점에서 유사성을 지니고 있다.

그러나 양자는 무엇보다 개발이익 산정방식에 있어서 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 재생이익의 환수와 관련하여 「산업입지법」에서는 산업시설용지 외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익 중 100분의 25이상을 환수하도록 규정

하고 있어<sup>25)</sup>, 총수익에서 총사업비를 제외한 금액을 개발이익으로 정하고 있는 구조고도화사업과는 차이를 보인다. 재생사업의 경우 재생사업을 통한 산업시설 외 용지의 매각수익을 대상으로 정하고 있어, 산정방식과 관련한 논란의 여지가 적은 반면, 산업단지 구조고도화사업의 경우 개발이익 산정과 관련하여 항목설정에서부터 개별 항목별 산정기준에 이르기까지 이해관계에 따른 시각의 차이가 존재한다.

또한 개발이익을 현금으로 환수하는 경우 재생사업은 재생사업 지정권자가 설치·운영하는 산업단지재생사업 특별회계에 귀속하도록 하고 있으며 특별회계의 세입과 세출항목을 구체적으로 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 반면, 구조고도화사업 개발이익의 경우 관리기관의 별도회계로 귀속되도록 규정되어 있을 뿐, 수입·지출항목 및 운용과 관련된 규정이 부재하다는 차이점을 보이고 있다.

[표 2-14] 재생이익 환수제도와 개발이익 재투자 비교

| 구분    | 재생이익 환수제도                         | 구조고도화사업 개발이익 재투자                             |
|-------|-----------------------------------|----------------------------------------------|
| 근거법령  | 「산업입지 및 개발에 관한 법률」                | 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」                      |
| 부과대상  | 산업단지 재생사업                         | 관리기본계획 용도별 구역, 도시·군관리계획, 지목 변경을 수반하는 구조고도화사업 |
| 부과기준  | 산업시설용지외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익 25% 이상 | 총수익에서 총사업비를 뺀 금액의 25% 이상                     |
| 부과기준일 | 사업완료 후 부과                         | 사업계획 인가 시점의 산정과 사업완료 후 정산                    |
| 납부방법  | 산업용지 분양가 인하 및 기반시설 설치, 현금 납부      | 공공시설 및 기반시설 조성, 산업용지 분양가 인하, 현금 납부           |
| 배분    | 재생사업 특별회계 귀속                      | 관리기관 별도회계 귀속                                 |
| 사용용도  | 산업용지의 분양가 인하 등                    | 구조고도화사업 재투자                                  |

자료 : 「산업입지법」 및 「산업집적법」의 내용을 기초로 하여 정리

25) 「산업입지법」 제39조의15 및 동법 시행령 제44조의13

26) 「산업입지법」 제39조의19 및 동법 시행령 제44조의17

#### 2.2.6.5 소결

산업단지 구조고도화사업의 개발이익 재투자 제도는 유사입법사례의 개발이익 환수제도와 비교하여 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 개발이익의 환수절차와 시점과 관련하여 유사사례의 경우 대부분 개발사업의 완료시점에 산정하여 환수하고 있는 반면, 구조고도화사업 개발이익의 재투자제도는 사업계획 승인시 산정을 통해 납부한 후 준공시 정산하도록 하고 있다. 이는 산정단계가 예납의 의미를 지니고 있는 것으로 볼 수 있으므로, 정산에 대한 합리적 기준 마련이 보다 중요한 것으로 해석할 수 있다. 다만, 공공시설 설치 방식으로 개발이익 환수를 갈음하는 경우 대행사업자지침에서 정산단계에서 차액을 반환하지 않도록 정하고 있어 산정단계에서의 개발이익 산정도 정확성을 제고할 것이 요구된다.

둘째, 개발이익 산정에 있어 토지뿐 만 아니라 건축물을 포함하고 있어 유사사례에서 나타나지 않는 문제가 발생할 수 있다. 재건축부담금의 경우에도 주택가격을 포함시켜 개별주택가격을 적용하도록 하고 있으나, 개발이익의 재투자에서의 현존하지 않는 건축물의 매각수입 추정보다는 자의성 개입의 여지가 상대적으로 적다 할 수 있다.

셋째, 환수된 개발이익의 관리와 관련하여 재생이익의 경우 특별회계에 귀속시키고 이에 대한 세입·세출 항목을 규정하여 세부적인 운용규정을 마련하고 있으며, 개발부담금이나 재건축부담금의 경우에도 환수금의 귀속을 해당사업지역에 국한하지 않고 중앙정부와 광역지방자치단체, 기초지방자치단체에 일정비율로 배분하여 지역적 차원에서의 형평을 고려하고 있다. 따라서 개발이익 재투자제도에 있어서도 개발이익 환수금의 관리와 지역적 차원에서의 배분가능여부 등에 대해서도 검토를 하여야 할 필요가 있다.

### 2.3 선행연구의 검토

#### 2.3.1 산업단지 구조고도화사업과 관련한 선행연구

산업단지 구조고도화사업에 관한 기존의 연구는 노후화된 산업단지의 구조고도화사업 또는 재생사업의 활성화 방안을 모색하는 데 집중되어 있으며,

구조고도화사업의 시행과 관련한 시설의 설치기준이나 개발이익의 재투자에 대한 연구는 각 1건의 연구가 이루어졌다. 산업단지 구조고도화사업에 대한 기존의 연구 성과는 다음 [표 2-15]와 같다.

[표 2-15] 산업단지 구조고도화사업에 대한 선행연구

| 구분                                  | 선행연구                 |                                                       |
|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|
| 특정산업단지를 대상으로 하는 구조고도화사업방안 연구        | 양기주(2014)            | 구미국가산업단지의 구조고도화 방안 연구                                 |
|                                     | 조영우(2013)            | 노후산업단지 재생 제도개선방안에 한 연구                                |
|                                     | 이정민(2012)            | 산업단지 구조고도화 방안에 한 연구-스마트허브(반월시화국가산업단지)를 중심으로           |
|                                     | 이창홍(2011)            | 산업단지 구조고도화사업 및 재생방안에 관한 연구-반월·시화 국가산업단지를 중심으로         |
|                                     | 손종효(2013)            | 산업단지 구조고도화사업의 효과 분석 연구-시범사업 단지를 중심으로                  |
| 현행 구조고도화사업과 관련한 제도의 정비를 통한 활성화방안 연구 | 김대근, 강명구(2011)       | 산업지역 도시재생 활성화 요인에 관한 연구 - 노후산단 재생사업과 구조고도화사업 비교를 중심으로 |
|                                     | 하권찬(2012)            | 산업단지 구조고도화사업에서의 민간참여 활성화 방안 연구                        |
|                                     | 홍준호, 김경배(2012)       | 산업단지 구조고도화 효율화방안 사례연구                                 |
|                                     | 홍진기(2009)            | 산업단지 구조고도화 사업의 효율적 추진 방안                              |
| 공공시설의 설치 또는 개발이익의 재투자               | 김재열, 이규하, 백성준 (2013) | 산업단지 구조고도화 사업에서의 공원·녹지 시설 설치에 한 연구                    |
|                                     | 김종경, 백성준(2013)       | 산업단지 구조고도화사업 개발이익 산정방식에 관한 연구                         |

산업단지 구조고도화사업에 관한 기존의 연구는 노후화된 산업단지의 구조고도화사업 또는 재생사업의 활성화 방안을 모색하는 데 집중되어 있으며, 구조고도화사업의 시행과 관련한 시설의 설치기준이나 개발이익의 재투자에

대한 연구는 각 1건의 연구가 이루어졌다.

먼저 산업단지의 재생 내지 구조고도화사업의 활성화방안에 대한 연구는 다시 특정 산업단지를 대상으로 한 연구결과를 바탕으로 활성화방안을 제시하는 연구와 현행 구조고도화사업과 관련한 제도의 정비를 통한 활성화방안을 제시하는 연구로 나눌 수 있다.

먼저 전자에 해당하는 연구를 살펴보면 양기주(2014)와 조영우(2013)의 경우 구미국가산업단지를 대상으로 하여 해당산업단지의 효율적인 구조고도화방안에 대하여 연구하였다. 양기주(2014)는 관계자에 대한 설문조사 방식을 통하여 특화업종 선정 및 이에 대한 기업지원기반 마련, 정주여건 개선 및 편의시설 · 기반시설 확충, 휴·폐업 공장부지 활용방안 마련, 복합용도개발 추진, 문화 · 교육 · 인프라 기반 확충 등을 구조고도화 활성화 방안으로 제시하였다. 조영우(2013)는 산업단지의 재생 및 구조고도화와 관련된 법령 - 산업집적법 및 산업입지법 등 - 을 분석한 후, 이를 토대로 구미국가산업단지의 재생에 보다 적합한 근거 법률, 사업의 구조, 사업의 주체 등에 대한 연구를 진행하였다.

이정민(2012)과 이창홍(2012)의 경우 반월 · 시화 국가산업단지를 대상으로 하여 해당 단지의 구조고도화 방안에 대한 연구를 진행하였으며, 유사한 결론을 제시하였다. 관계자에 대한 설문조사 결과를 토대로 하여 시범사업의 추진과정에서 발생하고 있는 문제점을 분석하였으며, 중소기업의 부품 집적단지로서의 해당산업단지의 장점을 부각시킬 수 있는 특성화 방안 마련, 기반시설의 정비 · 확충, 산업시설 이외에 연구개발(R&D), 체육, 문화예술, 복지, 교육시설의 배치 필요성 강조, 민간 부문의 참여 활성화를 위한 수익성 제고 방안 등을 반월 · 시화 국가산업단지의 구조고도화 방안으로 제시하였다.

다음으로 현재 산업단지의 재생 및 구조고도화와 관련한 제도의 정비 등을 통해 산업단지의 구조고도화 또는 재생을 활성화하는 방안에 대한 연구로는 김대근 · 강명구(2011), 하권찬(2012), 홍준호(2012), 홍진기(2009)의 연구가 있다.

김대근 · 강명구(2011)는 「산업집적법」에 근거한 산업단지구조고도화사업과 산업입지법에 근거한 산업단지재생사업의 비교검토를 통하여 노후화된 산

업단지의 재생을 위한 효율적인 시행방안에 대한 연구를 진행하였으며, ① 기반시설 정비 등 물리적 측면에서의 개선뿐만 아니라 업종의 재구조화와 복합 용도의 개발을 병행 추진, ② 재생사업의 추진을 담당할 별도의 부서 편제, ③ 분양중심의 단기적인 사업에 치중하기 보다는 운영 또는 관리 중심의 장기적인 사업의 병행 추진, ④ 이해관계자 및 민간부문의 적극적인 참여를 촉진할 수 있는 방안 마련 등을 결론으로 제시하였다.

하권찬(2012)은 산업단지의 노후화 실태와 공공이 보유한 자원의 한계, 산업단지 내 산업용지의 소유권 분포 현황 등에 대한 검토를 통해 민간사업의 참여가 필수적임을 지적하고, 민간 부문의 참여를 유도할 수 있는 방안으로서 ① 재원조달방안에 있어 갭파이낸싱, 수익보장 등의 제도 도입, ② 세제 감면 혜택 부여, ③ 인허가시 용적률의 확대, 개발이익 환수제도의 부담 완화, ④ 절차의 간소화 등을 연구결론으로 제시하였다.

홍준호(2012)는 산업단지의 구조고도화의 효율적 추진 방안으로서, ① 근로 환경은 물론 근로자의 삶의 질까지 고려한 지속가능한 개발 추구, ② 복합 용도 개발의 추진, ③ 연도형 개발방식의 고려 등을 제시하였다.

홍진기(2009)는 산업단지 구조고도화 도입시기에 있어서 사업의 효율적 추진을 위한 관련 법령 및 제도의 정비에 대하여 연구하였다. 연구의 주요 내용에는 ① 사업추진방식에 있어 블록개발보다는 시설설치 위주의 방식을 적용, ② 표준사업모델의 활용, ③ 관련 부처간 연계가 가능한 사업추진체계의 정비, ④ 사업시행계획에의 토지이용계획 포함, ⑤ 공공성 보장 차원에서의 개발이익 재투자 조항 신설 등이 포함되어 있다.

구조고도화사업의 시행에 있어 공공시설의 설치와 관련한 연구로는 김재열 · 이규하 · 백성준(2013)의 연구가 있다. 김재열 · 이규하 · 백성준(2013)은 산업단지의 조성시기별 녹지비율 및 설치현황, 설치된 공원·녹지 유형에 대한 실증분석을 통해, 산업단지의 현황, 사업부지의 면적, 건축물의 용도 등에 따라 녹지시설의 설치비율을 제시하였다. 해당 연구의 경우 산업단지에 필요한 녹지와 공원을 각각의 유형별로 정리하여 공원 및 녹지시설의 설치 기준을 도출하였다는 점에서 기존의 구조고도화사업 관련 연구와 구분된다.

구조고도화사업 개발이익 산정과 관련하여서는 김종경 · 백성준(2013)의

연구가 있다. 김종경 · 백성준(2013)은 구조고도화사업 도입 초기단계에 있어 시범사업으로 사업 승인을 신청한 5개의 사례를 분석하여 사업 시행 후의 준공예정인 건축물의 매각가치 추정의 객관성 확보와 산정과 정산의 2단계 절차의 복잡성을 문제점으로 지적하였다. 그리고 사례를 통해 파악한 문제점에 대한 개선방안으로서 2단계 절차의 1단계로의 통합, 개발이익의 산정 대상에서 건축물을 제외하는 방안을 제시하였다.

### 2.3.2 기존 연구와의 차별점

현재 산업단지의 구조고도화사업은 시범사업이 시행되어 준공 단계에 이르게 됨에 따라, 개발이익의 정산문제가 시급한 현안으로 대두되어 이에 대한 기준 제시가 필요한 상황이다. 아울러 사업 시행에 따라 적립될 개발이익 환수금의 활용과 관련하여서도 지방자치단체 등 지역차원의 재투자 요청이 지속되고 있어, 관리 및 재투자에 대한 기준 마련도 시급한 과제가 되고 있다.

이러한 사안의 중요도와 시급성에도 불구하고 기존의 대부분의 연구는 구조고도화사업의 활성화방안에 대한 논의에만 치우쳐 있으며, 개발이익 재투자제도 전반에 대한 연구는 부재한 상황이다. 개발이익의 산정방식에 대한 유일한 연구인 김종경 · 백성준(2013)의 연구도 산정-정산의 2단계 중 산정단계만을 다루고 있으며, 연구 당시 사례 분석의 기준으로 적용하였던 산정기준이 실제 부재하였던 점을 감안한다면, 현재 직면하고 있는 개발이익의 정산과 관련한 문제 해결에는 한계가 있다<sup>27)</sup>. 무엇보다 환수된 개발이익의 관리 및 활용방안에 대하여는 지방자치단체 등 지역차원에서의 요구가 지속되고 있는 상황에서도 이에 대한 연구가 이루어지지 않고 있다.

개발이익 재투자제도가 지니고 있는 함의를 고려할 때, 기존의 연구는 구조고도화사업에 대한 종합적인 접근에 있어 한계를 지니고 있다. 이러한 점에서 본 연구가 선행연구와 구분되는 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 기존의 사업 활성화 측면에 치중된 기존 연구에서 나아가 개발이익 재투자제도의 실제 운용상 나타나는 문제점의 규명과 이에 대한 합

27) 해당 선행연구의 분석대상인 사례는 사업도입초기 시범사업의 사업승인시의 산정사례로서 대부분 사업자의 의뢰에 의거 산정대행기관이 자체적으로 작성한 기준에 의하여 개발이익을 산정하였으며, 선행연구의 경우 이 기준을 적용하여 사례를 분석하였다.

리적인 개선방안을 모색하여 재투자제도의 실효성을 확보하고자 하는 목적에서 출발한다. 산업단지 구조고도화사업에 있어서 개발이익 재투자제도의 실무적 운용에 대한 연구가 전무한 상황에서 재투자제도에 대한 논의의 토대를 마련하였다는 점에서 본 연구의 의의가 인정될 수 있을 것이다.

둘째, 실제 사례분석을 통해 개발이익 산정 및 정산의 2단계 환수절차에서 나타나는 문제점과 그 경향성을 확인하였으며, 이를 위해 18개의 개발이익 산정신청 사례와 5개의 정산신청 사례를 활용하였다. 또한 법제도 및 이론 연구를 바탕으로 하여 대안을 제시하였으며, 대안은 현재 법령에서 정하는 원칙에 부합하는 안과 법령개정을 수반한 장기적인 대안을 함께 제시하였다.

셋째, 본 연구는 개발이익 환수금액의 관리 및 활용방안과 관련하여 입법적 보완사항과 재투자자의 대상 사업 선정기준, 선정절차 등에 대한 기준안을 제시하였다는 점에서 선행연구와 차별화되며, 나아가 추가적인 보완사항으로 형평성의 관점에서 지역 간 또는 산업단지 간 배분에 대한 방향도 제시하고자 하였다.

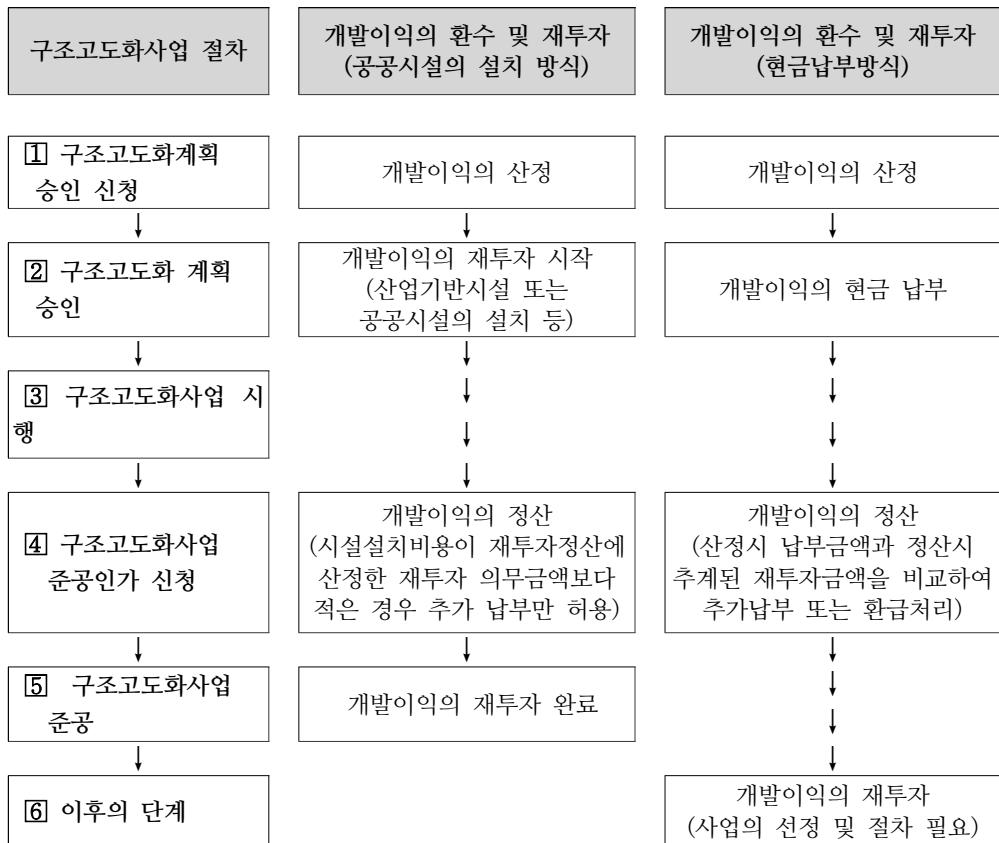
# Ⅲ. 개발이익 재투자제도에 관한 문제점 및 분석의 틀 설정

## 3.1 개발이익 재투자제도의 문제점

### 3.1.1 개발이익의 재투자 유형별 절차와 문제점

산업단지 구조고도화 사업으로 인해 발생한 개발이익의 재투자 방식은 사업시행자 또는 사업대행자가 산업기반시설 또는 공공시설의 설치·정비·확충을 하는 방식과 현금으로 납부하는 방식으로 구분된다.

[그림 3-1] 개발이익의 재투자 유형별 절차



자료: 「산업집적법」 및 동법 시행령의 내용을 기초로 하여 정리

개발이익 재투자의 유형 구분에 있어 사업시행자가 직접 산업기반시설 또는 공공시설의 설치 등의 방식으로 개발이익을 재투자하는 경우 최초의 구조고도화계획 승인 신청시점에 개발이익을 산정한 후, 이에 해당하는 공공시설의 공사에 착수하여 해당 구조고도화사업이 준공되는 시점에 시설 설치를 완료함으로써 개발이익의 재투자를 완료하게 된다. 반면 개발이익 환수를 현금으로 납부하는 방식을 선택한 경우 계획 승인신청시점에 산정된 개발이익을 선납부한 후, 사업준공인가 신청시점에 과오금액을 정산한다. 이후 납부한 현금을 활용하여 산업단지의 구조고도화를 위한 사업에 재투자를 하게 된다.

따라서 개발이익의 재투자 절차는 사업의 계획승인시점부터 준공시점까지의 기간에 해당하는 개발이익의 산정 및 정산 절차와 사업 준공 이후에 개발이익 환수금을 활용하여 재투자하는 절차로 크게 나눌 수 있으며, 각각의 절차에서 나타나는 이해관계와 갈등을 검토해 봄으로써 현행 개발이익 재투자제도 운용과정에서 발생 가능한 문제를 파악해 볼 수 있을 것이다. 개발이익의 산정 및 정산과 관련하여서는 개발이익의 환수절차, 개발이익의 산정 및 정산의 기준, 개발이익의 환수 범위 등과 관련하여 나타나는 이해관계를 검토 대상으로 하며, 개발이익의 재투자와 관련하여서는 개발이익 환수금의 활용과 관련하여 나타나는 이해관계를 검토 대상으로 한다.

### 3.1.2 개발이익의 산정 및 정산과 관련한 문제점

#### 3.1.2.1 개발이익 환수절차의 간소화 문제

개발이익의 환수절차를 산정 및 정산의 2단계로 규정한 것은 준공시점에 과오금액을 정산하도록 한 현금납부방식을 택하는 경우에 특히 문제가 된다.

이와 관련하여 주요 이해관계자인 민간대행사업자의 개정 요구가 지속적으로 이루어져 왔으며, 주로 2단계 절차의 설정에 따른 절차의 복잡성, 중복산정에 소요되는 용역비용의 증가문제, 사업초기단계인 구조고도화계획 승인시점의 현금 납부에 따른 재원조달의 어려움 등을 해결하여 민간부문의 참여를 촉진할 수 있다는 점을 제도개선의 근거로 제시하였다.

그러나 2단계 절차의 간소화를 제기하는 측의 이해관계는 절차 간소화의 효과로서 달성 가능한 비용절감 측면보다는 산정단계의 폐지를 통해 납부시기를 구조고도화계획승인 신청시점에서 사업 준공시점으로 이연시키는 데에 있다. 즉, 납부시기를 이연시킴으로써 사업 초기단계에서의 재원조달 리스크를 감소시킬 수 있으며, 준공시점에서 납부를 지연시켜 부담을 감소시키거나 납부자체를 회피할 수 있는 가능성까지 확보할 수 있게 된다.

이러한 이해관계를 고려한다면 산정단계의 의미는 구조고도화사업 인허가 단계에 있어 사업시행자의 개발이익 재투자금액의 납부를 강제하여 재투자제도가 목적으로 하는 최소한의 공익실현을 실질적으로 담보하는 장치로서의 의의를 지니고 있다. 현행 「산업집적법」에서 개발이익 재투자금액 납부의무의 이행을 강제할 수 있는 제도에 대하여 규정을 두고 있지 아니한 상황 하에서, 구조고도화계획 승인시점에 산정단계를 두어 개발이익을 납부하게 하는 것은 실무적인 측면에서 재투자금액을 준공시점의 정산단계까지 예치하는 효과를 수반하게 된다. 이러한 점에서 산정단계는 예납제도로서의 의미를 지니는 것으로 볼 수 있다.

따라서 환수절차의 간소화에 대한 논의는 개발이익 재투자제도의 도입취지인 최소한의 공공성 보장이라는 공익적 이해관계와 민간부문의 투자 간소화 및 부담완화라는 사익적 이해관계의 균형을 고려하여야 할 것이며, 최소한 개발이익의 산정 및 정산기준의 정비와 의무이행 강제제도의 도입 등 입법적 개선안이 마련될 때까지는 산정단계를 활용하여 재투자제도의 기능이 저해되지 않도록 해야 할 필요가 있다.

### 3.1.2.1 개발이익 산정 및 정산 방식과 관련한 문제

앞서 살펴보았듯이 개발이익의 산정 및 정산과 관련하여 「산업집적법」에서 각 수입 및 비용항목에 대하여 대략적으로 정하고 있으나, 각 비용항목의 구체적인 산정방식에 대하여는 규정을 두고 있지 아니한 상태이다.

개발이익의 산정 및 정산과 관련하여 현행 「산업집적법」상 규정하고 있는 사항을 정리하면 다음 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 수익 및 사업비 각 항목에 대한 산정 및 정산 규정

| 구분   |                |       | 산정시점 규정        | 정산시점 규정    |
|------|----------------|-------|----------------|------------|
| 총수익  | 용지 및 건축물의 매각수익 | -     | 예상감정가액         | 규정없음       |
| 총사업비 | 용지 및 건축물의 취득비용 | -     | 실제취득비용, 예상감정가액 | 산정기준 적용가능  |
|      | 조성 및 건축비용      | 공사비   | 규정없음           | 실제 공사비 적용  |
|      | -              | 조사비   | 규정없음           | 실제 지출비용 적용 |
|      | -              | 설계비   | 규정없음           | 실제 지출비용 적용 |
|      | -              | 일반관리비 | 규정없음           | 실제 지출비용 적용 |
|      | -              | 기타경비  | 규정없음           | 실제 지출비용 적용 |
|      | 자본비용           | -     | 규정없음           | 규정없음       |
|      | 그 밖의 비용        | -     | 규정없음           | 규정없음       |

자료 : 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제1항 및 별표5의 내용을 기초로 하여 정리

첫째, 용지 및 건축물의 매각수익 및 취득비용 산정에 있어 정산시의 산정 방식에 대한 명시적인 규정이 없다는 점이다. 따라서 산정시점의 규정을 정산에도 적용가능한지 여부에 대한 검토가 요구되며, 감정평가액의 적용과 관련하여 감정평가의 정확성과 객관성을 제고할 수 있는지에 대한 검토도 필요할 것이다. 이는 매각가액 및 취득가액 산정의 주체가 되는 감정평가업자의 선정 문제와도 연결된다. 감정평가업자 선정과 관련하여 한국산업단지공단 내부규정인 「산업단지구조고도화사업 대행사업자 선정 및 관리지침」 제26조에서 2이상의 감정평가업자의 평가금액 평균을 적용하도록 정하고 있을 뿐, 감정평가업자의 선정에 대하여는 관련법령에서 아무런 규정이 없다<sup>28)</sup>.

둘째, 사업비 중 가장 큰 비중을 차지할 공사비의 경우 산정시 적용가능한 기준이 없어 개발이익 산정에 있어 자의성 개입의 가능성을 배제할 수 없다.

28) 제26조(감정평가) ① 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제1항 및 별표 2에서 규정한 총수익 및 총사업비 산정 금액은 2 이상의 감정평가업자가 평가한 금액을 산술평균한 금액을 말한다.

② 제1항에도 불구하고 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제3항에 따라 추정이익을 기준으로 산정한 개발이익 재투자 금액은 공단이 지정한 감정평가업자에 한하여 1개 감정평가업자가 평가한 금액으로 할 수 있다.

이로 인해 사업초기단계인 구조고도화계획 승인 신청시점에서 개발이익 납부를 최소화하기 위하여 건축비를 실제 예상비용보다 과다 추정할 수 있기 때문에 이에 대한 기준마련이 필요하다. 물론 준공시점에 정산을 통해 차액 환수가 가능하지만, 개발이익 납부의무를 강제할 수 있는 규정이 부재한 상황에서 산정단계가 지나는 의미를 감안할 때 산정의 정확성을 제고할 수 있는 기준을 마련해야 할 시급성이 인정된다 할 것이다.

셋째, 자본비용의 경우 재원조달의 구조가 일반적으로 자기자본과 타인자본으로 구성되는 것이 일반적임에도 불구하고 자기자본비용 항목에 대한 규정을 두고 있지 않다. 타인자본비용의 경우 정산시점에 실제 발생한 금융비용의 합계로서 추계할 수 있으나, 자기자본비용의 경우 실제 명시적인 지출근거가 없으므로 추계할 수 있는 기준이 필요하다. 또한 이에 앞서 자기자본비용을 비용으로 인정하는지 여부에 대한 명시적인 언급도 없어 이에 대한 판단도 필요한 상황이다.

넷째, 그 밖에 사업추진에 필요한 비용의 경우 이에 해당하는 비용항목에 대한 설명이 없어 사업시행자의 자의적인 비용항목 책정이 우려되는 상황이다. 사업추진에 필요한 항목의 책정이 어렵다면 사업비의 일정범위로 제한하는 방법 등의 도입도 검토가 필요하다.

상기와 같이 개발이익의 산정과 정산에 관한 세부규정의 흠결은 민간사업자의 개발이익 인위적인 축소 및 납부 회피 의도에 대응할 수 있는 수단의 부재를 의미하며, 이는 정상적인 개발이익의 환수 업무 자체를 불가능하게 함으로써 사적 이해관계만이 반영되어 공익적 이해관계의 중대한 침해를 초래한다.

### 3.1.2.3 개발이익 환수대상의 문제

「산업집적법」 제33조에서는 산업단지 관리기본계획상 산업시설구역·지원시설구역·공공시설구역 및 녹지구역으로 용도별 구역을 지정하여 관리하도록 하고 있으며, 예외적으로 산업집적을 위하여 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설 등을 하나의 구역에 설치할 필요가 있을 경우에 한하여 복합구역을 지정할 수 있도록 허용하고 있다.

복합구역 제도는 산업 융복합화를 기반으로 산업 · 연구개발(R&D) · 교육 · 문화 · 복지 · 편의시설 등을 하나의 용지에 입주시키는 것으로서, 현행 용도별 구역의 획일적인 기능개선과 산업시설구역에의 지원기능 추가 필요성에 따라 2014년 12월 신설 · 도입되었다. 동 제도의 목적은 산업기능을 유지하면서 산업 · 지원 · 공공시설 통합입주를 통해 산업 융복합, 기업지원 및 근로여건 향상을 달성하는데 있다.

문제는 구조고도화사업의 시행을 위하여 산업시설구역에서 복합구역으로 용도별 구역이 변경되는 경우 개발이익의 환수 대상을 어떻게 규정할지에 관해서 이해관계의 충돌이 발생한다는 데 있다. 즉, 개발이익 환수 대상인 용도별 구역의 변경에 대하여 ① 복합구역 내 산업시설 외 용도변경 부분으로 한정된다는 견해와 ② 산업시설을 포함한 건축물 또는 구역 전체가 대상이 된다는 견해가 대립되고 있는 것이다.

이는 토지이용계획변경 등에 대한 이론 검토와 유사 입법사례 및 판례를 통해 검토를 진행하되, 개발이익 환수 대상을 좁게 해석하고자 하는 사적 이해관계와 구역 전체를 포함하고자 하는 공적 이해관계의 균형이 핵심논의대상인 점을 고려하여야 할 것이다.

### 3.1.3 개발이익의 재투자와 관련한 문제점

#### 3.1.3.1 개발이익 활용의 문제

개발이익 환수금액의 활용과 관련하여서는 재투자대상 사업의 선정 절차 등에 대한 구체적인 규정이 부재한 상태이다. 2011년 시범적으로 시행된 구조고도화사업의 경우 구조고도화계획 승인 신청시 사업자가 선택한 임의의 방식을 통해 산정된 개발이익이 납부되어 각 지역본부에 적립되어 있다.<sup>29)</sup>

29) 한국산업단지공단 각 지역본부의 재투자 요청자료에 따르면 구조고도화 시범사업의 시행에 따라 개발이익 환수를 통해 적립된 금액의 현황은 다음과 같다(2017년 4월 기준).

| 구분         | 구조고도화사업       | 환수금액(원)     |
|------------|---------------|-------------|
| 반월시화국가산업단지 | 주유소 및 편의시설    | 818,677,660 |
| 남동국가산업단지   | 주유소, 운송장비정비센터 | 292,360,072 |

따라서, 이와 같이 적립된 개발이익 환수금과 관련하여 지방자치단체의 요청 또는 자체적인 사업필요에 따라 한국산업단지공단 지역본부 차원에서의 활용 건의가 지속적으로 이루어지고 있다.

[표 3-2] 산업단지 별 개발이익금 활용 건의안

| 구분             | 건의사업내용                           | 예상투자금액                | 비고                   |
|----------------|----------------------------------|-----------------------|----------------------|
| 반월시화<br>국가산업단지 | 일방통행 및 근로자 우선 주차 구역제 도입을 위한 시설설치 | 총비용 389,550천원         | 지자체의 비용 공동 부담        |
| 남동국가<br>산업단지   | 경관디자인 허브조성                       | 172,000천원             | -                    |
|                | 공동통근버스운영                         | 120,000천원             |                      |
| 부평국가<br>산업단지   | 디자인거리조성사업                        | 300,000~<br>500,000천원 | 미환수 상태의 개발이익의 선집행 요청 |
| 주안국가<br>산업단지   | 뷰티클러스터거리의 디자인개선 적용 등             | -                     | 지자체의 협조 요청           |

개발이익 환수금을 산업단지 구조고도화사업에 재투자하기 위해서는 재투자 대상사업의 범위 및 재투자 우선순위 등에 대한 선정기준을 마련하고 객관적이고 투명한 사업선정절차의 규정 마련이 우선되어야 한다. 이러한 규정의 필요성에도 불구하고 「산업집적법」을 비롯한 관계규정에서는 이에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않아 개발이익의 재투자가 시작도 못하고 있는 실정이다. 전국 각 산업단지에서의 구조고도화사업이 진행 중에 있다는 점을 고려할 때, 개발이익 환수금에 대한 재투자 요청은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 지역적 이해관계의 요청에 대응하여, 노후산업단지의 경쟁력 회복이라는 구조고도화사업의 목적인 공익적 이해관계를 반영함으로써 양자가 조화될 수 있는 기준을 마련해야 할 필요가 있다.

### 3.1.3.2 구조고도화사업 개발이익 관리규정의 문제

「산업집적법」 제45조의6 제2항에서는 개발이익 환수금의 활용과 관련하여 “사업시행자 중 제30조 제2항 제3호부터 제5호에 해당하는 관리기관은 개

발이익 재투자 및 사업비 조달이 차질없이 이루어질 수 있도록 대통령으로 정하는 바에 따라 별도의 회계를 설치·운영하여야 한다.”고 규정하고 있다. 동 규정에 따르면 한국산업단지공단 등 관리기관은 구조고도화사업 개발이익 재투자를 위해서 별도의 회계를 설치·운영하여야 하며, 현금으로 납부된 개발이익 재투자금액은 관리기관이 설치하는 별도의 회계로 모두 귀속되어 관리되어야 한다.

「산업집적법」 제45조의6 제2항의 규정은 강행규정임에도 불구하고 법률에서 위임한 사항을 규정한 하위법령(대통령)에 규정되지 않고 있으며, 별도회계의 수입 및 지출 항목이 규정되어 있지 않은 상태이다. 개발이익 재투자 가이드라인 설정을 위해서는 「산업집적법 시행령」의 개정을 통하여 산업단지 관리기관이 설치·운영하는 별도회계의 수입과 지출항목 등의 규정을 설정할 필요가 있다.

시행령으로 구조고도화 별도회계의 지출 항목을 규정하면 개발이익 재투자 금액은 지출 항목에 규정된 구조고도화사업 및 관련 계획 수립 등을 위한 목적으로만 사용되어야 하며, 별도회계 설치·운영 기관은 지출 예산의 편성을 통하여 개발이익 재투자 금액을 구조고도화사업에 재투자 할 수 있다. 「산업집적법」 제45조의6 제2항에 규정된 시행령 개정을 통하여 입법적 불비를 해소하고, 별도회계의 지출 항목을 결정을 통하여 개발이익 재투자 대상을 규정할 필요가 있다.

### 3.1.3.3 개발이익 재투자 대상사업의 선정 문제

「산업집적법」 제45조의 6에서 사업시행자와 대행사업자는 산업단지 구조고도화사업의 시행에 따라 발생하는 개발이익의 일부를 구조고도화사업에 재투자하도록 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 개발이익 재투자 대상인 사업은 구조고도화사업으로 한정된다. 「산업집적법 시행령」 제58조의 5에서는 재투자 대상이 되는 구조고도화사업과 관련하여 “산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충”, “공공시설의 유지·보수·개량 및 확충”, “산업용지 및 시설의 분양가격 인하”, “그 밖에 관리권자가 인정하는 구조고도화사업”으로 규정하고 있다.

따라서, 재투자 대상사업은 「산업집적법 시행령」 제58조의5 제5항에서 규정하고 있는 구조고도화사업의 요건을 충족하여야 한다. 다만 관리권자가 인정하는 구조고도화사업의 범위가 다양하여 요건 해당 여부에 대한 정밀한 판단이 요구되며, 현금으로 납부된 개발이익을 재투자하는 사업의 경우 한정된 현금재원을 지원하는 성격을 지니게 되므로 지원 대상사업 선정에 대하여 별도의 기준을 수립할 필요성이 있다. 이러한 선정 기준은 지역적 차원에서 요구하는 사업이 지역적 이해관계를 넘어 산업단지 구조고도화라는 목적 달성에 적합한 것인지를 판단할 수 있어야 한다.

#### 3.1.3.4 개발이익 재투자의 절차

「산업집적법」에서는 환수된 개발이익을 산업기반시설과 공공시설의 설치 등 구조고도화사업에 재투자하도록 규정하고 있으므로, 개발이익의 재투자 대상사업 선정절차 역시 구조고도화사업 승인절차를 따르는 것이 원칙이라 할 수 있다. 현금으로 납부된 개발이익을 구조고도화사업에 재투자하는 사업 주체는 사업시행자이므로, 사업시행자가 사업계획을 수립하여 관리권자의 승인을 받아 사업을 시행할 수 있다.

다만, 현금으로 납부된 개발이익을 재투자하는 사업은 한정된 재원을 분배하여 지원하는 사업에 해당되므로, 형평성과 공정성을 담보하기 위하여 별도의 심의 절차를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 3.1.3.5 재투자 배분기준의 문제

「산업집적법」 제45조의6에서 규정하고 있는 개발이익 재투자는 산업기반 시설과 공공시설 확충 및 산업시설용지 분양가 인하 등을 목적으로 하고 있으므로, 구조고도화사업이 시행되는 해당 산업단지를 대상으로 하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

개발이익 재투자를 현금으로 납부하는 경우 개발이익 재투자금액은 관리기관이 설치·운영하는 별도의 회계로 귀속되어야 하므로, 관리기관이 별도 회계의 운용계획에 따라 해당 산업단지 이외의 지역으로 배분하는 효과를 발생시킬 수 있다. 현금으로 납부된 개발이익 재투자 금액의 배분은 현실적으로

구조고도화사업이 지역적으로 편중되고 있는 점과 한정된 현금 재원을 지원하는 사업으로 나타나게 되므로, 지역적 이해관계를 고려하여 재분배에 대한 고민을 해야 할 것이다. 지역적 차원에서의 배분 방향은 지역간 형평성 측면과 광역적인 사업 시행의 긴급한 필요성의 문제와 결부된 사항이라는 점을 감안하여야 할 것이다.

상기와 같이 개발이익 재투자 제도의 운용에 있어 발생가능한 이해관계의 대립이나 문제점에 대하여 정리해 보았다. 앞으로 제4장에서는 사례의 분석을 통해 산정 및 정산과 관련한 앞서 검토한 문제점의 발생여부를 확인하고, 이에 대한 해결방안으로서의 기준안을 제시하며, 제5장에서는 환수된 개발이익의 재투자와 관련한 기준을 검토하도록 한다.

## 3.2 분석의 틀 설정

### 3.2.1 분석 방향

본 연구는 산업단지 구조고도화사업 시행에 따른 개발이익 재투자제도가 그 도입목적에 적합하게 운용되고 있는지에 대한 문제의식에서 시작하였다. 개발이익의 재투자제도는 구조고도화사업의 시행으로 인해 발생한 이익의 일부를 환수하여 산업기반시설 설치 등에 재투자함으로써 사업의 성과를 확대하는 기능을 수행하며, 산업단지 구조고도화를 위한 제도에 있어 필수적인 요소라 할 수 있다. 또한 실무적인 측면에서도 사업 추진이 확대되는 중에 있어 개발이익 재투자제도에 대한 검토를 더 이상 미룰 수 없는 상황이다.

개발이익의 재투자제도는 개발이익의 산정 및 정산을 거쳐 적립된 후 재투자하는 절차를 거치게 된다. 따라서 재투자제도에 대한 연구도 산정 및 정산의 2단계로 구성된 개발이익 환수에 대한 연구와 환수된 개발이익의 재투자에 관련된 연구로 나누어 진행한다. 먼저, 개발이익의 환수절차에서 나타날 수 있는 문제점을 검토하고, 사례분석을 통해 실제 발생여부를 검증한 뒤 이에 대한 개선안을 제시한다. 다음으로는 환수된 개발이익의 활용과 관련하여 근거법의 규정과 실제 운용과 관련된 실무상 요청 등을 살펴본 뒤에 제도의

목적에 부합하는 재투자방안을 제시한다.

### 3.2.2 개발이익의 산정 및 정산에 대한 분석과정

개발이익의 환수와 관련하여서는 산정 및 정산의 2단계에 따른 절차의 간소화 문제와 개발이익의 산정 및 정산의 세부적인 기준 부재, 그리고 복합구역에서의 환수대상 결정문제 등이 주요 쟁점으로 논의되고 있다. 이 중 절차의 간소화 문제는 개발이익 납부의무를 이행을 강제하는 수단이 없는 현행 규정 하에서, 일종의 예납으로서의 성격을 지니는 산정단계의 존치 필요성이 인정되므로 본 연구의 검토 대상에서는 제외한다.

본 연구에서는 무엇보다 시급한 과제로 부각되어 있는 개발이익의 산정 및 정산에 대한 논의에 중점을 두며, 복합구역과 관련해서도 개발이익 산정 및 정산과 관련된 부분을 위주로 검토하도록 한다.

개발이익의 산정 및 정산과 관련하여서는 ‘제도의 취지 및 정당성 검토 → 실제 제도의 운용에 있어 예상되는 문제점 검토 → 사례분석을 통한 문제점의 확인 및 원인분석 → 제도 개선안 도출 및 기대효과 분석’의 과정으로 검토를 하였다. 먼저 근거법인 「산업집적법」에 대한 분석을 통해 제도의 도입취지 및 정당성에 대한 이론적 검토를 수행한 후, 이를 바탕으로 현행 법령에서 규정한 내용이 제도의 취지에 적합한지, 그리고 실제 운용에 있어 발생 가능한 문제점이 무엇인지 살펴본다.

규정 검토를 통해 예상되는 문제점이 실제 개발이익의 환수 과정에서 나타나는지 확인하기 위하여 사례를 분석하였으며, 분석 자료는 실제 한국산업단지공단에 구조고도화사업 시행을 위해 개발이익의 산정 및 정산을 신청한 총 18개의 사례를 활용하였다. 개발이익의 산정은 “총수익 - 총사업비”의 산식에 의하며, 총수익과 총사업비의 구성항목은 「산업집적법 시행령」 별표5의 규정에 근거하였다. 동 규정에 따르면 총수익은 용지 및 건축물의 매각수익으로서 감정가격으로 산정하게 되어 있으며, 총사업비는 용지 및 건축물의 취득비용, 조성 및 건축비용, 자본비용, 그 밖의 불가피하게 소요되는 비용이

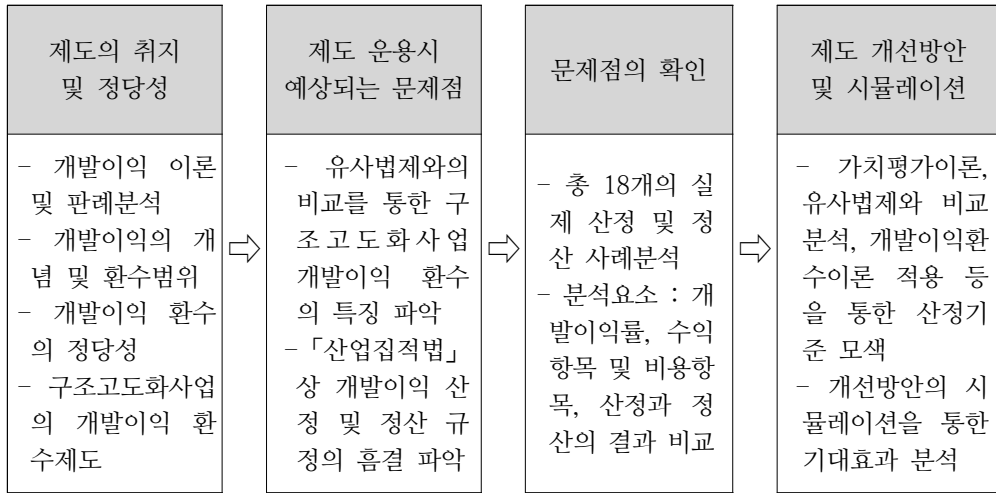
포함된 사업비와 제세공과금으로 구성되어 있다.

사례분석을 위한 요소로서 개발이익률, 공사비, 그 밖의 사업추진을 위한 불가피한 비용, 매각수입 등을 설정하여 제도 운용상 발생하는 문제점을 확인하였다. 이는 산정주체인 사업자 측에 개발이익을 축소하고자 하는 의도가 있다고 가정하는 경우, 수익의 과소추정 또는 사업비의 과대추정 경향이 정산 또는 산정 신청사례에 반영될 것이라는 예상에 따른 것이다. 개발이익률의 경우 통상 분양을 목적으로 하는 사업의 개발이익률에 적합한지 살펴보게 되며, 사업비항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 공사비와 설계비의 총사업비 대비 비중의 변화 추이도 살펴본다. 또한 매각수입의 적정성과 관련해서는 특히 건물의 예상매각수입과 건물의 공사에 소요되는 비용의 비교를 통해 과소추정의 여지가 없는지 검토한다. 그 밖의 비용의 경우 항목설정문제까지 포함하여 검토할 필요가 있으며, 특히 분양을 목적으로 하는 사업을 시행하는 경우 판매를 위하여 지출하는 분양수수료 항목을 살펴본다.

사례분석을 통해 문제점을 확인한 후에는 이를 정리하여 ① 현행 법령 하에서 정한 산정원칙에 세부기준을 보완하는 문제해결방안과 ② 현행 법령에서 정한 원칙의 개정을 통해 가능한 문제해결방안을 함께 연구한다. 먼저 부담금의 원리 및 개발이익환수제에 관한 이론, 유사입법사례 등의 활용을 통해 전반적인 산정과 정산 각각의 방식을 도출하기 위한 기본 원칙을 정한다. 이후에는 특히 개발이익의 적정한 산정을 좌우하는 핵심요소인 용지 및 건축물의 매각수입 항목과 종전 용지 등의 취득비 항목과 관련하여 입법취지 및 유사사례, 개발이익환수이론 및 부동산 가치평가 이론 등을 활용하여 적정한 기준을 제시하였으며, 이를 사례에 적용하여 종전의 기준을 적용한 결과와 비교함으로써 해결안 적용에 따른 효과를 분석하였다.

또한, 문제점의 원인 분석에 따라 현행 「산업집적법」에 규정된 수입 및 비용항목에 대한 개정이 요구되는 경우 개발이익 환수 관련 이론 및 유사입법사례 검토 등을 통해 개정에 대한 적정성 여부를 살펴본 후, 이를 반영한 기준을 적용하여 개발이익을 산정함으로써 대안 적용에 따른 기대효과를 분석하였다. 이상으로 논의한 개발이익 산정 및 정산에 대한 분석과정은 다음 [그림3-2]와 같다.

[그림 3- 2] 개발이익의 산정 및 정산에 대한 분석과정



### 3.2.3 개발이익의 재투자에 대한 분석과정

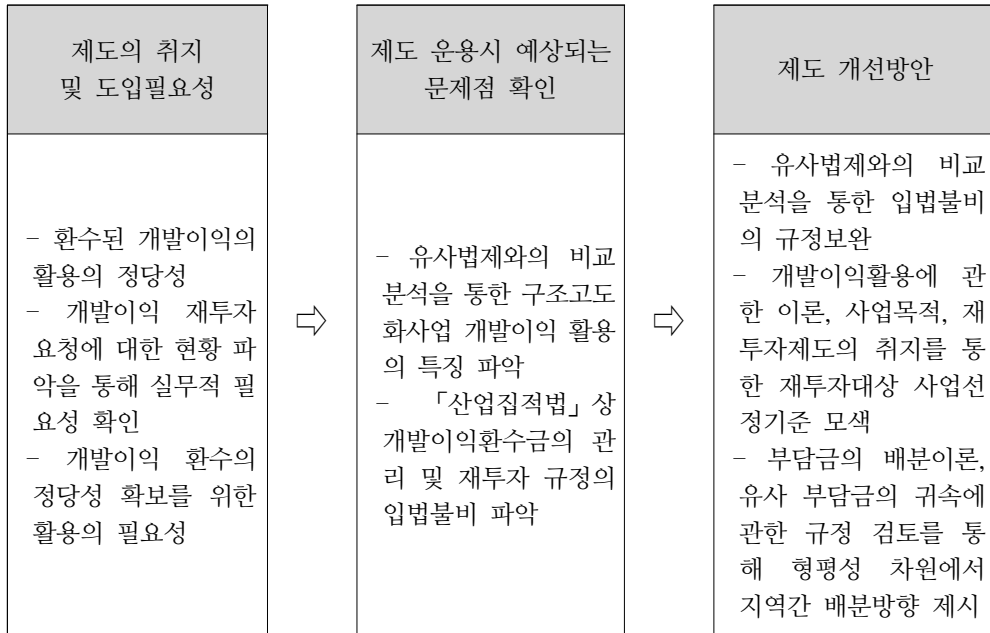
개발이익의 재투자와 관련하여서는 환수된 개발이익의 관리 및 운용문제, 재투자 대상 사업의 선정 및 절차 문제, 사업의 지역적 편중에 따른 배분의 문제 등이 주요 쟁점으로 논의되고 있다.

개발이익의 재투자와 관련하여서는 ‘제도의 취지 및 도입 필요성 검토 → 근거 법령체계 및 제도의 운용에 있어 예상되는 문제점 확인 → 제도 개선안 도출’의 과정으로 검토를 하였다. 먼저 환수된 개발이익의 활용과 관련된 이론을 배경으로 하여 재투자제도의 도입 취지 및 검토 필요성 등에 대하여 살펴보고, 근거법 규정인 「산업집적법」 체계와 유사 입법사례에 대한 연구를 통해 나타날 수 있는 문제점을 확인한다.

개발이익 재투자와 관련하여 나타나는 문제점 중 가장 시급한 문제는 재투자금액의 관리를 위한 근거 규정에 대한 입법불비의 해소와 재투자 대상 사업의 선정이라 할 수 있다. 재투자를 하기 위한 금액의 관리 및 용도 등에 대한 근거 규정의 부재는 재투자 자체를 가로막는 요인이 될 수 있으므로 우선 해결해야 할 과제이며, 관련규정의 도입취지 및 유사사례인 산업단지 재생사업에 관한 입법사례 등을 감안하여 이에 대한 보완방안을 제시한다. 다음으

로 개발이익 재투자 대상사업의 선정 및 절차와 관련해서는 산업단지 구조고도화사업 및 개발이익 재투자제도의 도입배경 및 목적, 구조고도화사업과 재투자의 대상에 대한 「산업집적법」상 규정, 개발이익의 활용과 관련한 유사제도의 이론 및 관련규정의 바탕 하에 제도개선안을 제시하였다. 마지막으로 구조고도화사업의 지역적 편중에 따른 지역격차의 심화와 관련된 문제는 부담금의 분배와 관련된 이론 및 주요 부담금의 지역별 배분비율 및 현황 등을 기초로 하되, 산업단지의 특성을 감안하여 배분방향을 제시하고자 하였다. 다만, 배분비율이나 구체적인 용도는 차후 과제로 남겨두었다.

[그림 3-3] 개발이익의 재투자에 대한 분석과정



## Ⅳ. 개발이익의 산정 및 정산에 대한 제도 개선방안

### 4.1 사례연구를 통한 현황 및 문제점 분석

#### 4.1.1 사례의 분석 목적 및 사례 현황

##### 4.1.1.1 사례 분석의 목적

산업단지 구조고도화사업의 시행에 따라 발생하는 개발이익의 산정과 정산에 관련하여 「산업집적법」에서는 세부적인 기준을 두고 있지 않다. 구조고도화사업의 본격적인 시행에 따라 개발이익 정산을 요하는 사례가 증가하고 있음에도 불구하고 구체적인 산정기준 및 정산방식의 규정 부재로 인하여 개발이익의 환수에 관한 제반 업무 진행이 어려운 상태에 있는 바, 구체적인 기준 마련이 시급한 과제로 부각되고 있다.

구체적인 기준 마련을 위해서는 앞에서 살펴본 현행 제도상 흠결로 인해 실제 개발이익 재투자 제도의 운영과 관련하여 발생할 것으로 예상되는 문제점에 대하여, 현재 진행 중인 개발이익 산정 및 정산 사례 분석을 통해 검증할 필요가 있다. 사례의 분석을 통해 세부적인 산정기준 등의 부재로 인하여 발생할 수 있다고 예상한 문제점들이 실제 제도의 운용과정에서 어떠한 방식으로 나타나고 있는지, 그리고 앞서 예상한 문제점 외에 추가적으로 발생하고 있는 문제점이 있는지를 밝히고자 하였다.

구체적으로는 각 사례별로 개발이익 산정 및 정산과정에 있어 객관성이 확보되고 있는지 여부와 사적 이해관계를 극대화하고자 하는 목적으로 제도가 악용될 가능성에 대한 판단을 하고자 하였으며, 이를 통해 궁극적으로는 개발이익의 산정 및 정산에 관한 기준 수립 등 제도 보완방안을 모색하는 것을 최종 목적으로 하였다.

#### 4.1.1.2 사례 현황

분석의 대상이 되는 개발이익 산정 및 정산사례는 한국산업단지공단에서 사업계획 승인 또는 정산이 진행 중인 사례를 대상으로 하였으며, 그 사업의 개요는 다음 [표 4-1]과 같다.

[표 4-1] 개발이익 산정 및 정산 신청사례의 현황<sup>30)31)</sup>

| 번호 | 지역      | 업체명    | 사업구분 | 물건종류      | 건물면적(m <sup>2</sup> ) |
|----|---------|--------|------|-----------|-----------------------|
| 1  | 구미산단    | 오리온전기  | 매각   | 풋살경기장     | 미상                    |
| 2  | 남동산단    | 경민테크   | 매각   | 주유소, 정비공장 | 8,401                 |
| 3  | 남동산단    | 김덕배    | 매각   | 주유소       | 1,622                 |
| 4  | 남동산단    | 영림산업   | 매각   | 전시장, 판매시설 | 7,855                 |
| 5  | 반월시화산단  | 풍진화학   | 분양   | 오피스텔, 상가  | 51,341                |
| 6  | 반월시화산단  | 로벤     | 매각   | 주유소       | 2,821                 |
| 7  | 반월시화산단  | 협신     | 매각   | 주유소 등     | 1,426                 |
| 8  | 반월시화산단  | 세지화학   | 매각   | 주유소 등     | 880                   |
| 9  | 반월시화산단  | 엠케이캠앤틱 | 매각   | 공장        | 1,226                 |
| 10 | 반월시화산단  | 공단주차장  | 매각   | 주차장, 근생   | 6,967                 |
| 11 | 반월시화산단  | 재연운수   | 매각   | 주유소 등     | 510                   |
| 12 | 반월시화산단  | 휴먼에코타운 | 분양   | 오피스텔 등    | 26,747                |
| 13 | 반월시화산단  | 부평테크시티 | 분양   | 업무시설, 근생  | 33,708                |
| 14 | 반월시화산단  | 해인전자   | 매각   | 근린생활시설    | 437                   |
| 15 | 서울디지털산단 | 한국후지필름 | 매각   | 오피스텔 등    | 25,222                |
| 16 | 서울디지털산단 | 넷마블    | 매각   | 업무시설 등    | 180,115               |
| 17 | 서울디지털산단 | 서울시    | 매각   | 기숙사 등     | 6,010                 |
| 18 | 익산산단    | 동서     | 분양   | 오피스텔 등    | 40,724                |

30) 사례 자료는 한국산업단지공단에서 진행 중인 산업단지 내 사업지에 대한 구조고도화계획 승인신청 자료와 개발이익 정산신청 자료 등을 기초로 하여 정리하였다.

31) 사례 중 사례2, 5, 6, 7번 사례의 경우 산정을 거쳐 정산신청 단계에 있으며, 8번 사례의 경우 구조고도화사업 개발이익의 산정자료가 누락되어 있다.

앞의 사례별로 구조고도화계획 승인 신청시에 산정된 개발이익의 금액과 준공 단계에 이르러 개발이익 정산을 위하여 신청한 개발이익의 금액을 정리하면 다음 [표 4-2]와 같다.

[표 4-2] 개발이익 산정 및 정산 신청사례의 개발이익 추정 현황

| 번호 | 업체명                | 구분 | 총수익<br>(천원) | 총사업비<br>(천원) | 개발이익<br>(천원) | 이익률<br>(%) |
|----|--------------------|----|-------------|--------------|--------------|------------|
| 1  | 오리온전기              | 산정 | 30,196,188  | 18,645,547   | 11,550,641   | 38.3%      |
| 2  | 경민테크               | 산정 | 9,117,030   | 8,952,572    | 164,458      | 1.8%       |
|    |                    | 정산 | 16,963,570  | 16,696,232   | 267,338      | 1.6%       |
| 3  | 김덕배                | 산정 | 4,856,468   | 4,712,926    | 143,542      | 3.0%       |
| 4  | 영림산업               | 산정 | 19,461,417  | 19,269,369   | 192,048      | 1.0%       |
| 5  | 풍진화학               | 산정 | 56,094,000  | 56,362,731   | -268,731     | -0.5%      |
|    |                    | 정산 | 103,709,357 | 105,827,943  | -2,118,586   | -2.0%      |
| 6  | 로벤                 | 산정 | 4,057,214   | 3,924,544    | 132,669      | 3.3%       |
|    |                    | 정산 | 5,058,632   | 5,002,846    | 55,786       | 1.1%       |
| 7  | 협신                 | 산정 | 3,494,334   | 3,201,881    | 292,452      | 8.4%       |
|    |                    | 정산 | 3,560,177   | 3,278,314    | 281,863      | 7.9%       |
| 8  | 세지화학               | 정산 | 7,937,502   | 7,894,444    | 43,058       | 0.5%       |
| 9  | 엠케이캠앳텍             | 산정 | 5,580,597   | 5,873,952    | -293,355     | -5.3%      |
| 10 | 공단주차장              | 산정 | 10,555,990  | 9,685,613    | 870,377      | 8.2%       |
| 11 | 재연운수               | 산정 | 5,965,594   | 5,789,620    | 175,973      | 2.9%       |
| 12 | 휴먼에코타운             | 산정 | 52,211,000  | 50,764,963   | 1,446,037    | 2.8%       |
| 13 | 부평테크시티             | 산정 | 52,463,000  | 51,214,589   | 1,248,411    | 2.4%       |
| 14 | 해인전자               | 산정 | 1,720,716   | 886,689      | 834,027      | 48.5%      |
| 15 | 한국후지필름             | 산정 | 63,220,000  | 60,499,000   | 2,721,000    | 4.3%       |
| 16 | 넷마블 <sup>32)</sup> | 산정 | 494,308,370 | 391,573,314  | 34,929,919   | 7.1%       |
| 17 | 서울시                | 산정 | 23,789,401  | 23,705,194   | 84,207       | 0.4%       |
| 18 | 동서 <sup>33)</sup>  | 산정 | 68,430,000  | 62,446,000   | 5,984,000    | 8.7%       |

#### 4.1.2 사례의 구성항목별 검토

##### 4.1.2.1 사례 검토의 기준

개발이익 산정 및 정산 신청 사례에 대한 검토는 총수익과 총사업비의 각 구성항목별로 검토하며, 검토의 기준이 되는 개별 구성항목은 「산업집적법 시행령」 별표5의 규정에 근거하여 선정하였다. 「산업집적법 시행령」 별표5에서 제시된 총수익과 총사업비의 구성항목은 다음 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] 총수입 및 총사업비의 구성항목

| 구분   |           | 내용                       | 비고                                                                                                                                                                                               |
|------|-----------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 총수익  |           | 용지 및 건축물의 매각수입           | 예상 감정가격                                                                                                                                                                                          |
| 총사업비 | 사업비       | 용지 및 건축물의 취득비용           | 용지 및 건축물의 매입비<br>(현물출자 또는 대행개발 시 감정가격)                                                                                                                                                           |
|      |           | 조성<br>및<br>건축비용          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사비 : 측량비 또는 그 밖에 조사비용</li> <li>- 설계비 : 설계를 위해 지출한 비용</li> <li>- 공사비 : 재료비, 노무비 등</li> <li>- 일반관리비 : 관리활동부분 발생비용</li> <li>- 기타경비 : 인허가관련비용 등</li> </ul> |
|      |           | 자본비용                     | 사업비조달에 드는 비용                                                                                                                                                                                     |
|      |           | 그 밖에 사업추진상 불가피하게 소요되는 비용 | 기업 및 지원시설의 설치, 이전, 등기, 준공인가 등을 위하여 투여할 수밖에 없는 비용                                                                                                                                                 |
|      | 제세<br>공과금 | 취득세 및 각종 부담금 등           | -                                                                                                                                                                                                |

32) 개발이익 산정 보고서상의 개발이익(전체 총수익-총사업비 차액 중 지목 변경에 해당하는 34%만을 개발이익으로 산정)을 기준으로 하였다.

33) 개발이익 산정보고서가 제시되지 아니하여, 사업타당성검토보고서 상의 분양이익을 표기하였다.

#### 4.1.2.2 개발이익 산정 신청 사례의 검토

##### 1) 총수익 (용지 및 건축물의 매각수입)

「산업집적법」에 따르면 산업단지 구조고도화사업의 총수익은 개발사업이 완료된 상태에서의 용지의 매각수입과 사업 시행에 따라 준공될 건축물의 매각수입으로 구성된다. 용지와 건축물의 매각수입의 산정기준과 관련하여 「산업집적법」은 2이상의 감정평가업자가 평가한 예상 감정가격의 평균값을 적용하도록 정하고 있다.

이에 따라 대부분의 개발이익 산정 신청 사례가 토지 및 건축물 각각에 대한 예상 감정평가액을 기준으로 하여 총수익을 산정하고 있으나, 사례14는 매각수익에 대하여 인근 유사사례의 실거래 매매가 평균을 기준으로 적용하고 있어 총수익 산정기준에 부합하지 않고 있다.

또한 사례18의 경우 사업타당성검토 보고서만 제출되었을 뿐 개발이익 산정보고서가 별도로 제시되지 아니하여, 수입 및 비용 각 항목의 구체적인 산정내역을 파악할 수 없다는 문제점이 발생하고 있다. 또한 사업타당성검토 보고서상 기재되어 있는 분양수익은 사업시행자 측이 예상하는 분양가격으로 산정되어 있어 자의적인 기준 적용에 따른 문제가 제기될 수 있다.

##### 2) 용지 및 건축물의 취득비용

사업비 항목 중 용지 및 건축물의 취득비용과 관련하여 「산업집적법」에서는 구조고도화사업 시행 이전의 부동산에 대한 감정평가액을 적용하도록 규정하고 있다. 동 규정에 따라 대부분의 사례가 용지 등의 취득비 추계에 2이상의 감정평가액 평균을 적용하고 있으나, 별도의 개발이익 산정보고서가 제시되지 않은 사례13과 사례18은 이에 대한 내용이 없다. 이와 같이 감정평가액을 적용하지 않는 경우 사업 시행에 따라 발생할 것으로 기대되는 개발이익이 취득비용에 반영될 수 있으므로, 이에 대하여는 개발이익 환수제와 관련한 검토가 필요할 수 있다.

##### 3) 조성 및 건축비용

조사비는 측량비, 감정평가수수료 및 기타조사비로 구성하도록 규정되어 있으며, 대부분 이를 기준으로 하고 있으나, 일부 사례의 경우 협력업체 견적가(사례15), 사업자가 자체적으로 제시한 비용(사례16)을 적용한 사례가 있으며, 별도 조사비 항목을 산정하지 않은 사례(사례4,14,18)도 발견되고 있다.

설계비의 경우 「산업집적법」에 구체적인 산정기준 없이 설계를 위해 지출한 비용으로 산정하도록 규정되어 있다. 각 산정 사례별 설계비의 산정방법과 공사비 대비 비율을 정리하면 다음 [표 4-4]와 같다.

[표 4-4] 사례별 설계비 및 공사비 현황

| 구분 | 업체명    | 산정방법     | 설계비<br>(천원) | 공사비<br>(천원) | 설계비/<br>공사비 |
|----|--------|----------|-------------|-------------|-------------|
| 1  | 오리온전기  | 공사비 일정요율 | 433,772     | 7,557,000   | 5.7%        |
| 2  | 경민테크   | 공사비 일정요율 | 103,185     | 1,604,743   | 6.4%        |
| 3  | 김덕배    | 공사비 일정요율 | 75,167      | 1,169,004   | 6.4%        |
| 4  | 영림산업   | 면적당 단가적용 | 142,572     | 6,178,094   | 2.3%        |
| 5  | 풍진화학   | 공사비 일정요율 | 1,829,569   | 32,787,975  | 5.6%        |
| 6  | 로벤     | 공사비 일정요율 | 55,345      | 792,906     | 7.0%        |
| 7  | 협신     | 공사비 일정요율 | 82,350      | 1,280,711   | 6.4%        |
| 9  | 엠케이캠앳텍 | 공사비 일정요율 | 68,565      | 1,066,324   | 6.4%        |
| 10 | 공단주차장  | 공사비 일정요율 | 219,247     | 3,606,037   | 6.1%        |
| 11 | 재연운수   | 공사비 일정요율 | 150,819     | 2,436,566   | 6.2%        |
| 12 | 휴먼에코타운 | 사업자 제시비용 | 840,000     | 32,350,000  | 2.6%        |
| 13 | 부평테크시티 | 사업자 제시비용 | 1,223,592   | 25,491,509  | 4.8%        |
| 14 | 해인전자   | 면적당 단가적용 | 21,735      | 288,242     | 7.5%        |
| 15 | 한국후지필름 | 사업자 제시비용 | 688,000     | 31,694,000  | 2.2%        |
| 16 | 넷마블    | 사업자 제시비용 | 3,730,000   | 238,643,753 | 1.6%        |
| 17 | 서울시    | 사업자 제시비용 | 797,000     | 15,420,000  | 5.2%        |
| 18 | 동서     | 사업자 제시비용 | 1,474,000   | 40,374,000  | 3.7%        |
| 평균 | -      | -        | -           | -           | 5.1%        |

앞의 [표4-4]에서 설계비의 산정방법을 살펴보면 공사비에 일정요율을 적용하여 산정한 사례(사례1,2,3,4,5,6,7,9,10,11), 해당 사업자 측에서 각자의 방식에 따라 추정한 사례(사례12,15,16,17), 면적당 단가를 적용하여 산정한 사례(사례4,14)로 나눌 수 있다.

또한 각 사례의 설계비는 공사비 대비 약 1.6% ~ 7.5%의 범위로 산정되어 있으며, 평균 수치는 공사비 기준하여 약 5.1% 수준이다. 이를 산정방법에 따라 구체적으로 살펴보면 공사비의 일정요율을 적용하여 설계비를 산정한 사례의 경우에는 공사비 대비 설계비비율이 약 5.6% ~ 7.0% (평균 6.3%) 수준을 보이고 있으며, 사업자 측의 방식에 따라 산정한 사례는 공사비 대비 1.6% ~ 5.2%(평균 3.3%)로 나타나는 바, 산정방법에 따른 범위의 차이가 나타나고 있다.

공사비의 경우 사업자 측에서 예상 건축비용을 제시하여 적용한 사례 (사례 1,12,15,16,17,18)와 한국감정원이 발행하는 건물신축단가표를 활용하여 산정한 사례 (사례 2,3,5,6,7,9,10,11) 및 기타산정사례 (사례4,14)로 구분되고 있다. 공사비는 총사업비 항목 중 가장 비중이 높은 비용으로서, 총사업비 대비 약 18.2% ~ 65.0%의 범위로 나타나고 있으며, 평균치는 약 45.9%수준에서 책정되고 있다.

사업자 측에서 정한 방식에 따라 공사비를 산정한 경우에는 공사비가 총사업비 대비하여 약 40.5% ~ 65.0%(평균 57.9%)의 비중을 차지하고 있으나, 한국감정원에서 발행한 건물신축단가표를 기준으로 공사비를 산정한 경우에는 총사업비 대비 약 17.9% ~ 58.2% (평균 32.3%)의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어, 설계비와 마찬가지로 사업자 또는 산정주체에 따라 비용추계의 차이가 나타나고 있다.

일반관리비는 관리활동부문에서 발생한 비용의 합계액으로 산정하도록 규정되어 있으며, 구체적인 산정방식에 대하여 규정을 두고 있지 않다. 일반관리비의 경우에도 주로 공사비의 일정요율(사례 1,2,3,5,6,7,9,10,11)이나 사업자 측 방식 (사례 12,15,16,17)을 적용하여 산정되는 방식으로 나뉘어지고 있다. 각 산정 사례별 공사비의 수준과 총사업비 대비 비율을 정리하면 다음 [표 4-5]와 같다.

[표 4-5] 사례의 공사비 및 총사업비 현황

| 구분 | 업체명    | 공사비 산정방법         | 공사비<br>(천원) | 총사업비<br>(천원) | 공사비/<br>총사업비 |
|----|--------|------------------|-------------|--------------|--------------|
| 1  | 오리온전기  | 사업자제시비용          | 7,557,000   | 18,645,547   | 40.5%        |
| 2  | 경민테크   | 건물신축단가표          | 1,604,743   | 8,952,572    | 17.9%        |
| 3  | 김덕배    | 건물신축단가표          | 1,169,004   | 4,712,926    | 24.8%        |
| 4  | 영림산업   | 면적당 단가적용         | 6,178,094   | 19,269,369   | 32.1%        |
| 5  | 풍진화학   | 건물신축단가표          | 32,787,975  | 56,362,731   | 58.2%        |
| 6  | 로벤     | 건물신축단가표          | 792,906     | 3,924,544    | 20.2%        |
| 7  | 협신     | 건물신축단가표          | 1,280,711   | 3,201,881    | 40.0%        |
| 9  | 엠케이캠앳텍 | 건물신축단가표          | 1,066,324   | 5,873,952    | 18.2%        |
| 10 | 공단주차장  | 건물신축단가표          | 3,606,037   | 9,685,613    | 37.2%        |
| 11 | 재연운수   | 건물신축단가표          | 2,436,566   | 5,789,620    | 42.1%        |
| 12 | 휴먼에코타운 | 사업자제시비용          | 32,350,000  | 50,764,963   | 63.7%        |
| 13 | 부평테크시티 | 사업자제시비용          | 25,491,509  | 51,214,589   | 49.8%        |
| 14 | 해인전자   | 공공건축물<br>유형별 공사비 | 288,242     | 886,689      | 32.5%        |
| 15 | 한국후지필름 | 사업자제시비용          | 31,694,000  | 60,499,000   | 52.4%        |
| 16 | 넷마블    | 사업자제시비용          | 238,643,753 | 391,573,314  | 60.9%        |
| 17 | 서울시    | 사업자제시비용          | 15,420,000  | 23,705,194   | 65.0%        |
| 18 | 동서     | 사업자제시비용          | 40,374,000  | 62,446,000   | 64.7%        |
| 평균 | -      | -                | -           | -            | 45.9%        |

#### 4) 자본비용

자본비용은 해당 구조고도화계획에서 정한 사업기간 동안 사업비용 조달에 소요되는 비용으로 규정되어 있으며, 자본비용의 경우에도 구체적 적용 기준에 대한 규정을 두고 있지 않다.

산정 사례의 자본비용은 총사업비 대비 평균 약 3.1%의 비중을 차지하는 것으로 분석되었으며, 주로 금융수수료 및 이자비용 등 예상 PF 조달비용을 적용하거나(사례 5,12,16), 한국감정원이 발표하는 오피스/매장용 빌딩 평균 수익률을 적용한(사례 1,2,3,6,7,9,19,11) 것으로 나타나고 있다. 각 산정 사례 별 자본비용의 수준과 총사업비 대비 비율을 정리하면 다음 [표 4-6]과 같다.

[표 4-6] 사례의 자본비용 및 총사업비 현황

| 구분 | 업체명    | 산정방법               | 자본비용<br>(천원) | 총사업비<br>(천원) | 자본비용/<br>총사업비 |
|----|--------|--------------------|--------------|--------------|---------------|
| 1  | 오리온전기  | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 1,200,226    | 18,645,547   | 6.4%          |
| 2  | 경민테크   | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 305,443      | 8,952,572    | 3.4%          |
| 3  | 김덕배    | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 149,240      | 4,712,926    | 3.2%          |
| 4  | 영림산업   | 토지담보대출금리           | 220,000      | 19,269,369   | 1.1%          |
| 5  | 풍진화학   | PF금융수수료 등          | 2,655,975    | 56,362,731   | 4.7%          |
| 6  | 로벤     | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 132,267      | 3,924,544    | 3.4%          |
| 7  | 협신     | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 85,809       | 3,201,881    | 2.7%          |
| 9  | 엠케이캡엔텍 | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 147,271      | 5,873,952    | 2.5%          |
| 10 | 공단주차장  | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 164,910      | 9,685,613    | 1.7%          |
| 11 | 재연운수   | 오피스/매장용빌딩<br>평균수익률 | 91,803       | 5,789,620    | 1.6%          |
| 12 | 휴먼에코타운 | PF금융수수료 등          | 3,157,282    | 50,764,963   | 6.2%          |
| 15 | 한국후지필름 | 건설이자               | 86,000       | 60,499,000   | 0.1%          |
| 16 | 넷마블    | PF금융수수료 등          | 14,410,655   | 391,573,314  | 3.7%          |
| 18 | 동서     | PF금융수수료 등          | 1,260,000    | 62,446,000   | 2.0%          |
| 평균 | -      | -                  | -            | -            | 3.1%          |

5) 그 밖에 사업추진 상 불가피하게 드는 비용 또는 경비

그 밖에 사업추진 상 불가피하게 드는 비용 또는 경비의 경우 구조고도화 계획에서 정한 사업기간 내에 사업계획에 따라 기업 및 지원시설의 설치, 이전, 등기, 준공인가 등을 위하여 투여할 수밖에 없는 비용으로 규정되어 있다. 산정 사례 대부분의 경우 공사비 대비 일정 비율을 적용하여 산정하였으며(사례1,3,5,9,10,11), 일부 사례의 경우 광고비 등 임의의 비용을 적용하거나(사례4), 분양대행수수료나 건설사업관리 용역비 등을 추가하여 공사비 대비 비율이 매우 높게 산정된 사례(사례 12,17) 또한 나타나고 있다. 각 산정 사례 별로 그 밖의 비용 현황을 정리하면 다음 [표 4-7]과 같다.

[표 4-7] 사례의 그밖에 경비 현황<sup>34)</sup>

| 구분 | 업체명    | 산정방법                  | 그밖에<br>경비(천원) | 공사비<br>(천원) | 그밖의비용/<br>공사비 |
|----|--------|-----------------------|---------------|-------------|---------------|
| 1  | 오리온전기  | 공사비 일정요율              | 226,710       | 7,557,000   | 3.0%          |
| 2  | 경민테크   | 공사비 일정요율              | 48,142        | 1,604,743   | 3.0%          |
| 3  | 김덕배    | 공사비 일정요율              | 36,070        | 1,169,004   | 3.1%          |
| 4  | 영림산업   | 광고비 등                 | 300,000       | 6,178,094   | 4.9%          |
| 5  | 풍진화학   | 공사비 일정요율              | 163,940       | 32,787,975  | 0.5%          |
| 6  | 로벤     | 공사비 일정요율              | 23,787        | 792,906     | 3.0%          |
| 7  | 협신     | 공사비 일정요율              | 38,421        | 1,280,711   | 3.0%          |
| 9  | 엠케이캠앳택 | 공사비 일정요율              | 21,327        | 1,066,324   | 2.0%          |
| 10 | 공단주차장  | 공사비 일정요율              | 72,121        | 3,606,037   | 2.0%          |
| 11 | 재연운수   | 공사비 일정요율              | 48,651        | 2,436,566   | 2.0%          |
| 12 | 휴먼에코타운 | 분양수수료,<br>MH비용 등      | 5,916,750     | 32,350,000  | 18.3%         |
| 16 | 넷마블    | 철거비, 보존등기비            | 9,459,011     | 238,643,753 | 4.0%          |
| 17 | 서울시    | 철거비, 건설사업<br>관리 용역비 등 | 2,533,676     | 15,420,000  | 16.4%         |
| 평균 | -      | -                     | -             | -           | 5.61%         |

34) 8번 사례와 18번 사례의 경우 개발이익 산정보고서가 누락되어 있으므로 그 밖의 경비 검토 대상에서 제외하였다.

#### 4.1.2.3 개발이익 정산 사례 검토

개발이익의 정산이 신청된 사례는 총 5건으로, 사례 대부분 총수익과 기존 부동산 매입비용은 감정평가액을 적용해 산정하였으며, 자본비용은 한국감정원이 발표하는 오피스/매장용 빌딩 평균 수익률을 적용하였고, 나머지 비용은 사업자 자체산정방식에 따른 비용을 적용하여 개발이익을 산정하였다. 개발이익 정산을 신청한 사례의 현황을 정리하면 다음 [표 4-8]과 같다.

[표 4-8] 개발이익 정산 사례의 현황

| 사례번호<br>항목 | 2                    | 5                    | 6                         | 7                    | 8                    |
|------------|----------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 총수익        | 감정가                  | 감정가 +<br>실제분양금액      | 감정가                       | 감정가                  | 감정가                  |
| 용지등<br>취득비 | 감정가                  | 감정가                  | 감정가                       | 감정가                  | 감정가                  |
| 조사비        | 사업자 자체<br>산정방식       | 수수료청구서<br>기준 비용      | 수수료 청구서 기준<br>비용 제시       |                      | 지출비용<br>제시           |
| 설계비        | 사업자 자체<br>산정방식       | 지출비용<br>(계약서기준)      | 지출비용                      |                      | 지출비용<br>제시           |
| 공사비        | 사업자 자체<br>산정방식       | 도급계약서<br>기준          | 공무원가용역기관의<br>공무원가조사보고서 첨부 |                      | 원가용역기간<br>원가산정       |
| 일반관리비      | 사업자 자체<br>산정방식       | 실제지출증빙<br>판매수수료포함    | 사업자 자체방식<br>(통상소요비용 추정)   |                      | -                    |
| 기타경비       | 사업자 자체<br>산정방식       | 지출비용                 | 사업자 자체<br>산정방식            | 사업자 자체<br>산정방식       | -                    |
| 자본비용       | 오피스/<br>매장용<br>빌딩수익률 | 오피스/<br>매장용<br>빌딩수익률 | 오피스/<br>매장용<br>빌딩수익률      | 오피스/<br>매장용<br>빌딩수익률 | 오피스/<br>매장용<br>빌딩수익률 |
| 그밖의 비용     | 철거비 등                | -                    | 철거비 등                     | 철거비 등                | 개발이익금<br>등           |

사례 5의 경우 오피스텔 등의 분양사업으로서, 총수익은 분양분에 대한 실제 판매금액과 미분양분에 대한 감정평가액을 혼용하여 적용하고 있다. 비용의 경우 사업자 또는 정산업무주체에 따라 상이한 방식을 적용하고 있으며, 사례2의 경우 공사비의 산정에 자체 추정단가를 적용하고 있으며, 일부사례의

경우 원가산정기관의 공사원가를 제출하고 있다. 비용항목에 있어서도 사례5의 경우 일반관리비에 분양수수료를 포함하고 있으며, 사례8의 경우 그 밖의 비용에 개발이익금을 포함하고 있어 「산업집적법」상 사업 추진에의 필요성이라는 요건에 부합하지 못하고 있다.

#### 4.1.3 사례 분석을 통해 확인한 개발이익 산정·정산의 문제점

##### 4.1.3.1 사례 분석을 통한 문제점 확인

사례의 각 수입 · 비용 각 항목에 대한 검토를 토대로 하여 개발이익의 산정 및 정산에 대한 문제점을 확인할 필요가 있다. 개발이익의 산정 및 정산 사례 모두 사업계획승인과 준공승인 신청시 사업자 측에서 산정하여 제출한 것으로서, 개발이익 납부금액을 최소화하고자 하는 사업자 측의 이해관계가 반영되었을 개연성이 높다. 이러한 이해관계 반영여부의 확인을 위해서는 매 각수입, 공사비, 그 밖의 사업추진상 필요한 비용이 적정하게 산정되었는지에 대하여 검토할 필요가 있다. 또한 각 수입 · 비용 항목을 적용하여 도출된 개발이익률의 수준에 대한 검토와 개발이익률이 개발이익의 산정단계와 정산단계에서 어떻게 변동되는지 여부도 검토해야 할 것이다. 이러한 사항들에 중점을 두어 다음과 같이 개발이익 산정 및 정산과정에서 나타나는 문제점을 확인하였다.

##### 1) 구체적인 산정 기준 미비에 따른 자의성 개입 가능성

앞서 살펴본 바와 같이 설계비, 공사비, 자본비용 등 전체 사업비에서 큰 비중을 차지하는 비용에 대한 구체적인 산정기준이 부재하여 산정주체에 따라 각 비용에 대한 산정방식을 상이하게 적용하고 있다.

이에 따라 다음 [표 4-9]에서와 같이 전체 사업비 또는 공사비 대비 비율에서 차이가 나는 경향을 보이고 있다. 이러한 사업자의 주관적인 산정방식 적용은 개발이익을 자의적으로 과소하게 추정할 수 있는 가능성을 내포하고 있으므로, 구체적인 산정기준을 마련함으로써 이와 같은 자의성을 배제하고, 각 사업장 별 개발이익 산정의 형평성을 제고할 수 있을 것이다.

[표 4-9] 사례의 설계비 및 공사비의 범위

| 항목  | 비교항목 | 산정방식       | 결과값 범위     | 평균값   |
|-----|------|------------|------------|-------|
| 설계비 | 공사비  | 공사비의 일정 비율 | 5.6~7.0%   | 6.3%  |
|     |      | 사업자 제시비용 등 | 1.6~5.2%   | 3.3%  |
| 공사비 | 총사업비 | 건물신축단가표 활용 | 17.9~58.2% | 32.3% |
|     |      | 사업자 제시비용   | 40.5~65.0% | 57.9% |

## 2) 산정시 추정금액과 정산 금액의 차이 문제

개발이익의 산정 단계를 거쳐 정산이 신청된 4개의 사업장을 분석한 결과 설계비의 공사비 대비 비중은 감소하는 경향이 나타나고 있으며, 금융비용의 총사업비 대비 비중은 증가하는 경향이 나타나고 있다.

설계비의 경우 최초 구조고도화제 승인 신청시점에 예상하지 못한 비용의 발생 등으로 인하여 실제 공사비의 규모가 증가함에 따라 설계비의 비중이 상대적으로 감소하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

자본비용의 경우 사업기간의 연장 및 자금 조달 규모의 증대에 따라 실제 금융비용이 증가한 것이 아니라, 오피스/매장용 빌딩 수익률의 적용에 따라 증가한 것으로 파악된다. 즉 산정주체인 사업자 또는 사업자에게 의뢰받은 산정기관의 특정 산정방식 적용에 따라 자본비용이 총사업비의 증가율을 상회하여 증가한 것이다.

특히 사례5의 경우 개발이익 산정 단계에서는 자본비용에 대하여 PF 관련 비용을 예상 추정하여 자본비용이 총사업비 대비 4.7% 비중을 차지하였으나, 정산단계에서는 한국감정원에서 발표한 오피스/매장용 평균수익률을 기준으로 적용함으로써 총사업비 대비 6.6%의 비중을 차지하는 수준으로 비용을 증가시키고 있다. 자본비용의 경우 사업기간의 장기화에 따라 산정단계에서 예상한 수준보다 정산단계에서 증가할 가능성은 부인할 수 없다. 다만 사례5에서의 자본비용 증가는 산정 방식의 자의적 적용을 통해 비용을 과다 추정하였을 가능성을 보여주고 있다.

### 3) 개발이익률 문제

통상적으로 부동산의 분양개발사업에 있어서 개발이익은 사업수지상 총 매출액 대비 주거용 부동산의 경우 5~15% 내외, 상업용 부동산의 경우 15~25% 내외로 알려져 있다.

그러나 구조고도화사업의 계획승인 신청 사례 중 분양사업의 경우 다음 [표 4-10]에서와 같이 통상적인 이익률 대비 현저히 낮은 이익이 발생하는 것으로 산정되어 있다. 개별항목의 산정에 대해서 구체적으로 확인하기는 어려우나 비용의 과다계상에 의한 이익 과소추정의 가능성도 배제할 수 없다.

[표 4-10] 산정 신청사례 중 분양사업 사례의 개발이익률

| 번호 | 업체명    | 사업구분 | 물건종류    | 개발이익률(산정) |
|----|--------|------|---------|-----------|
| 5  | 풍진화학   | 분양   | 오피스텔/상가 | -0.5%     |
| 12 | 휴먼에코타운 | 분양   | 오피스텔 등  | 2.8%      |
| 13 | 부평테크시티 | 분양   | 업무시설/근생 | 2.4%      |
| 18 | 동서     | 분양   | 오피스텔등   | 8.7%      |

상기 분양사업 사례의 개발이익률을 살펴보면, 상업/업무용 부동산의 분양 사업임에도 불구하고 사례18을 제외하면 매우 낮은 개발이익률을 보이고 있으며, 사례5의 경우 (-)의 이익률을 나타내고 있다.

특히, 「산업집적법」상 구조고도화사업의 개발이익률은 화폐의 시간적 가치를 고려하지 않은 명목상의 수치로서, 사업기간 말에 회수되는 매출액 잔금의 비중이 높은 분양사업의 특징을 감안할 때 상기 사업의 경우 사업의 기본적인 경제적 타당성 자체가 의문시 되는 상황으로 볼 수 있다.

게다가, 산정 단계를 거쳐 정산이 신청된 다음 [표 4-11]에서의 4개 사업장 모두 산정시점에 비해 정산 당시의 이익률이 감소한 것으로 나타나고 있다. 이에 대해서는 추가적인 개발이익 부담금 납부를 하지 않기 위하여 자의적으로 비용을 부풀려 정산한다는 의구심이 높아질 수 있는 여지가 있는 바, 이에 대한 대책 수립의 필요성이 제기되고 있다.

[표 4-11] 산정시점과 정산시점의 개발이익률 비교

| 사례 | 업체   | 산정시 이익률 | 정산시 이익률 | 비고     |
|----|------|---------|---------|--------|
| 2  | 경민테크 | 1.8%    | 1.6%    | 이익률 감소 |
| 5  | 풍진화학 | -0.5%   | -2.0%   | 이익률 감소 |
| 6  | 로벤   | 3.4%    | 1.1%    | 이익률 감소 |
| 7  | 협신   | 9.1%    | 8.6%    | 이익률 감소 |

#### 4) 건물의 매각수입 추정 문제

「산업집적법」에서는 토지 및 건축물의 매각수입을 추정하는 방식으로 2이상의 감정평가업자가 평가한 감정평가액의 산술평균값을 적용하도록 규정하고 있다. 그런데 건축물 매각수입의 경우 산정단계에서는 해당 구조고도화 계획에서 정하는 설계계획안대로 신축될 것을 전제로 하여 추정하는 것으로서, 산정의 객관성을 확보하기에는 현실적인 어려움이 있다.

이 때 객관적인 기준이 없어 사업자 측에서 자의적인 방식을 적용하여 건물의 매각수입을 산정할 경우 개발이익을 감소시키는 수단으로 활용할 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 건축에 소요되는 비용은 적정수준을 상회하는 수준으로 적용하고, 건축물의 매각수입은 가능한 한 낮은 수준으로 추정하는 방식을 적용할 수도 있는 것이다.

이에 대한 검토를 위하여 건축물의 매각수입과 건축과 관련된 비용을 비교해 볼 필요가 있다. 건축물의 건립과 관련되는 비용은 「산업집적법」에서 규정하는 ‘조성 및 건축비용’을 적용한다. ‘조성 및 건축비용’의 경우 「산업집적법」에 따르면 조사비, 설계감리비, 공사비, 일반관리비, 기타경비로 구성하도록 하고 있다. 조사비의 경우 측량 비용을 포함한 개념이며, 일반관리비의 경우 건설활동 관리 부문에서 발생한 제비용의 합계액이고, 기타경비 등의 경우 조성 및 건축과정에서 소요되는 제반비용으로 인허가 관련비용 및 인입공사비 등의 합계액으로서, 건축물의 가치 추정에 있어서 고려해야 할 사항을 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>35)</sup>

개발이익의 산정 신청 사례의 조성 및 건축비용과 건물의 매각수입을 비교해보면, 다음 [표4-12]에서와 같이 사례 2, 3, 4, 10, 11은 준공 후 예상되는 건축물의 가치가 조성 및 건축에 소요되는 비용 대비하여 85.5% ~ 95.8% 수준으로 나타나고 있다. 사업자 측의 사업계획에 따라 준공되는 건축물의 가치가 그 건물의 건축에 소요되는 비용에도 미치지 못한다는 것이다. 이는 개발이익의 산정이 계획수립단계에서 수행된다는 점을 감안할 때, 계획시점에서 건축물 관련 항목 조정을 통해 개발이익을 최소화하고자 하는 것으로 해석할 수 있다.

[표 4-12] 산정사례에 있어 건축물 매각수입의 건축비용 등 대비 비율<sup>36)</sup>

| 사례 | 비용 측면<br>(조성 및 건축비용) | 수입 측면<br>(건물의 매각수입) | 건물의 비용 대비<br>매각수입의 비율 |
|----|----------------------|---------------------|-----------------------|
| 1  | 8,463,284,000        | 10,445,878,000      | 123.43%               |
| 2  | 1,825,389,320        | 1,686,144,400       | 92.37%                |
| 3  | 1,332,878,600        | 1,276,836,000       | 95.80%                |
| 4  | 6,475,119,000        | 5,716,696,500       | 88.29%                |
| 6  | 915,487,550          | 1,003,513,700       | 109.62%               |
| 7  | 1,455,866,350        | 1,560,323,700       | 107.17%               |
| 9  | 1,274,712,700        | 2,054,797,355       | 161.20%               |
| 10 | 4,175,121,640        | 3,619,971,000       | 86.70%                |
| 11 | 2,846,930,100        | 2,434,136,000       | 85.50%                |
| 15 | 34,896,000,000       | 37,966,000,000      | 108.80%               |
| 16 | 268,131,707,486      | 296,609,429,000     | 110.62%               |
| 17 | 15,420,000,000       | 17,963,971,200      | 116.50%               |

35) 조성 및 건축비용 외에도 자본비용이나 그 밖의 비용도 토지 및 건축물의 가치구성비용에 따라 건축물의 건립비용에 가산되어야 하나, 배분의 한계 등을 고려하여 본 연구에서는 조성 및 건축비용만을 적용하여 비교한다.

36) 건축물 매각수입과 건축비용의 비교라는 점을 감안하여 구분건물의 분량을 목적으로 하는 사업은 비교 분석에서 제외하였다.

한편, 개발이익의 산정 뿐 아니라 개발이익의 정산 사례에서도 다음 [표 4-13]에서와 같이 정산사례 6,7,8의 경우 건물의 매각수입이 조성 및 건축비용의 66.4%~ 87.29% 수준으로 건물의 준공후 가치가 준공에 소요되는 비용에도 못 미치고 있다.

[표 4-13] 정산사례에 있어 건축물 매각수입의 건축비용 등 대비 비율

| 사례 | 비용 측면<br>(조성 및 건축비용) | 수입 측면<br>(건물의 매각수입) | 건물의 비용 대비<br>매각수입의 비율 |
|----|----------------------|---------------------|-----------------------|
| 6  | 1,630,989,056원       | 1,234,981,700원      | 75.72%                |
| 7  | 1,275,899,952원       | 1,113,737,400원      | 87.29%                |
| 8  | 2,185,841,270원       | 1,451,456,900원      | 66.40%                |

정산 단계에서 조성 및 건축비용의 경우 실제 사업 시행에 따라 건축과 관련하여 지출된 금액을 비용으로 적용한다는 점을 감안할 때, 매각가치 추정 결과의 객관성에 대한 의문 제기가 가능하다.

건축물의 가치를 평가하는 경우 비용성의 원리에 입각한 원가방식을 적용하여 건물의 건축에 소요되는 투입비용을 적산하여 가치를 추계한다는 점을 감안한다면, 건축물의 가치가 건축 관련 원가를 하회한다는 것은 건축물의 건립과 동시에 감가요인이 발생하였거나, 추계의 정확도가 제고될 필요가 있다는 것을 의미한다.

이는 감정평가의 객관성 확보 문제로서 가치 추계를 담당하는 감정평가업자의 선정 문제와도 연결된다. 현행 「산업집적법」에서는 감정평가업자의 선정에 대한 규정을 두고 있지 않아 실무상 사업시행자 또는 민간대행사업자가 선정한 감정평가업자가 건물의 매각가치 추계를 담당하고 있어, 이에 대한 보완방안도 함께 검토하여야 할 것이다.

#### 5) 사업의 종류에 따른 추가비용의 문제

분양사업의 경우 분양대행수수료 및 보존등기비 등이 추가적으로 발생하는 것이 일반적으로서, 분양사업이 아닌 경우와 비교하여 비용의 격차가 발생

하고 있다. 실제 분양대행 수수료의 경우 분양물건의 종류에 따라 분양금액의 약 1~7% 수준으로 알려져 있어<sup>37)</sup>, 전체 비용항목에서도 큰 비중을 차지하며, 분양 난이도 등에 따른 금액의 범위도 넓은 수준인 바, 비용의 적정성 여부가 개발이익 산정에 미치는 영향을 무시할 수 없는 상황이다.

실제 개발이익 산정 시 제시된 분양대행 수수료는 다음 [표 4-14]에서와 같이 총수익금 대비 5.4 ~ 8.6%로서 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다.

[표 4-14] 사례의 총수입금 대비 분양대행수수료 현황

| 기호 | 업체     | 총수익금(천원)                  | 분양대행수수료<br>(천원) | 수수료율 |
|----|--------|---------------------------|-----------------|------|
| 5  | 풍진화학   | 60,137,357 <sup>38)</sup> | 5,179,679       | 8.6% |
| 12 | 휴먼에코타운 | 52,211,000                | 2,841,840       | 5.4% |
| 13 | 부평테크시티 | 52,463,000                | 2,834,177       | 5.4% |
| 18 | 동서     | 68,430,000                | 5,317,000       | 7.8% |

특히 분양대행 수수료는 비용 항목 중 일반관리비 또는 기타경비로 분류되어 “예상되는 실제 비용을 고려하여 산정한다”고 규정되어 있을 뿐, 그 적용비율 등에 대한 별도의 제한이 없어 비용을 부풀릴 수 있는 여지가 존재한다. 따라서 분양대행 수수료의 과다계상을 통해 개발이익을 과소산정 할 수 있다는 점을 감안하여 할 것이며, 기준 수립시 이를 악용할 수 있는 가능성을 차단할 방안을 강구하여야 할 것으로 판단된다.

## 6) 복합구역의 문제

구조고도화사업의 시행에 있어 기존의 산업시설구역을 복합구역으로 변경하는 경우의 개발이익 산정에 대하여 논란이 제기되고 있다. 복합구역의 경우 산업의 융복합화를 기반으로 하여 산업 · 연구개발 · 교육 · 문화 · 복지 및

37) 분양대행수수료에 대하여는 공인된 기관의 통계나 기존연구가 존재하지 아니하며, 일반적으로 시장에서 관행적으로 부동산 유형별로 매출액 또는 세대당 비율을 적용하고 있다, 다만 SH공사의 경우 조달청 입찰공고를 통해 가든파이프 라이프 지원시설 및 전문매장의 분양대행용역 수수료를 분양가격 대비 3.35% 수준에 계약한 바 있다(SH공사 전자공고 제 2010-303호).

38) 기 분양된 수익금 (미분양 제외)

편의시설 등을 하나의 용지에 함께 입주시킴으로써 산업시설과 지원시설의 연계성을 통한 시너지를 창출하고자 하는 목적으로 도입되었다. 기존의 산업기능을 유지하는 상태에서 지원시설 등 타시설의 복합 설치를 허용한다는 점에서, 개발이익 산정 대상과 관련하여 이해관계가 대립되고 있다.

「산업집적법 시행령」 제58조의5 제2항에서는 재투자자를 위한 개발이익을 ① 「산업집적법」 제33조제6항에 따른 용도별 구역의 변경, ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 도시·군계획시설의 결정, ③ 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조에 따른 지목 변경이 이루어지는 경우로 한정하고 있다. 이와 관련하여 복합구역의 입법 취지, 사업 활성화 등의 실익을 사유로 기존 허용용도 외의 추가시설 도입부분만 개발이익의 부과대상으로 보아야 한다는 견해와 복합구역 자체가 새로운 용도별 구역에 해당되므로 용도구역 변경에 따른 전체 사업수익을 대상으로 보아야 한다는 견해가 대립하고 있는 실정이다. 이는 개발이익의 부과 범위를 추가시설 부분만으로 한정하여 민간투자를 촉진하고자 하는 이해관계와 구역 전체를 대상으로 하여 환수대상의 흠결을 방지하고자 하는 이해관계가 대치되고 있는 것으로 볼 수 있다.

유사 입법사례를 살펴보면 산업단지 재생사업의 경우 재투자대상인 개발이익의 범위<sup>39)</sup>를 산업시설용지 외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익으로 한정하고 있으며, 산업시설용지에는 복합용지 내에 산업시설을 설치하기 위한 용지를 포함하고 있다. 따라서 본 연구에서는 복합구역의 도입취지, 구조고도사업의 활성화, 유사사업의 입법사례 등을 참조하여 개발이익의 범위를 기존 허용된 산업시설 외의 추가용도에 한정하여 검토하였다. 다만, 복합구역의 경우 기존 산업시설구역 내 지원시설 부분의 가치상승<sup>40)</sup> 등 시너지 효과가 창출된다는 점에서 복합구역 지정 자체가 용도별 구역의 변경에 해당된다는 견

39) 「산업입지법」 제44조의13 (개발이익의 재투자) 재생사업 시행자는 법 제39조의15에 따라 해당 재생사업지구에서 산업시설용지(복합용지 내에 산업시설을 설치하기 위한 용지를 포함하며, 이하 이 조에서 같다) 외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익 중 100분의 25 이상을 해당 재생사업지구의 산업시설용지 분양가격 인하 및 기반시설 재투자 등을 위하여 사용하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

40) 길산 SST구조고도화사업 개발이익산정보고서상 기존 시설에 해당하는 공장동(지식산업센터) 내 지원시설의 전용면적 비율은 공장동 전체면적의 약19%에 해당되나, 지원시설 매출의 경우 공장동 내 전체 매출의 약 30.5% 수준으로 보고되어 있다.

해 역시 일면 타당성이 있다고 보이므로, 복합구역의 명확한 개념 정립 및 개발이익의 범위와 관련한 추가적인 연구가 필요할 것으로 사료된다.

#### 4.1.3.2 사례 분석을 통한 문제점과 시사점

상기와 같이 사례분석을 통해 확인한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 매각수입의 경우 건물의 매각수입 산정액이 건축 관련비용에도 못 미치는 사례가 나타나고 있으며<sup>41)</sup>, 둘째, 개발이익률의 경우 분양을 목적으로 하는 사업의 경우에도 -0.5~2.8% 수준으로 나타나고 있어 통상적인 수익률<sup>42)</sup>에 비하여 상대적으로 낮게 산정되고 있다. 셋째, 산정단계에서 정산단계로 진행되면서 비용이 증가하고 개발수익률이 감소하고 있어, 개발이익의 과소추정 현상이 나타나고 있다. 넷째, 그 밖의 사업추진을 위해 필요한 항목과 관련 분양대행 수수료를 비용으로 포함하고 있는 사례가 포착되었으며, 매출액 대비 비율로 볼 때 비율 역시 통상 개발사업에서 적용하는 수준보다 높은 수준을 적용하고 있어 항목 설정에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다.

사례 분석을 통해 나타난 문제점은 건물 매각수입의 과소 추정을 방지할 수 있는 제도개선이 절실히 필요하다는 점과 비용과 관련하여서는 세부기준의 설정과 함께 산정된 결과치의 적정성을 검증할 수 있는 장치 마련이 필요하다는 점을 시사한다. 특히 정산단계에 이르러 산정단계보다 개발이익을 축소하고 있는 경향이 있음을 볼 때, 정산 단계에서의 기준 마련에 보다 엄격할 필요가 있다.

나아가 매각수입의 추정과 비용 관련 적정성 문제가 건축물과 관련하여 발생하고 있다는 점도 감안할 필요가 있다. 현행 「산업집적법」상 개발이익 산정원칙에서 건축물을 포함하고 있다는 점에서 이에 대한 검토는 법령의 개정을 수반할 가능성이 있으나, 장기적 관점에서는 건축물을 포함한 산정원칙의 개정이 필요한지 여부도 검토해야 할 것이다.

41) 분양을 사업목적으로 하는 사례를 제외하고 분석한 결과 산정사례 12개 중 5개 사례와 정산사례 3개 의 사례 모두 건물 매각수입이 건축 관련 비용 수준에 미달하고 있는 것으로 나타났다.

42) 서울시 종로구, 중구, 용산구의 개발부담금 부과 자료를 재구성한 결과 부과대상 개발사업의 개발이익률의 평균은 25.85%수준이었다(개발부담금 부과 자료는 김상일, 안내영. (2011)에 수록된 부록의 자료를 이용하였다).

## 4.2 개발이익 산정 및 정산제도의 개선방안

### 4.2.1 제도개선의 방향

사례 분석을 통해 확인된 문제점은 개발이익 재투자제도의 도입에 있어 산정기준을 결하고 있다는 데서 비롯된 것으로, 재투자 제도가 이론적 적합성을 지니도록 적정한 산정방식을 모색할 필요가 있다. 산정방식에 대한 연구는 근거법령으로서의 「산업집적법」 제45조의6 및 동법 시행령 제58조의5에서 정한 내용을 근거로 하되, 개발이익 환수제도와 구조고도화사업 개발이익 재투자제도의 취지에 맞추어 방향을 설정하며, 개발이익환수에 관한 이론, 유사입법사례, 가치평가원리 등을 활용한다.

세부적으로는 「산업집적법」에서 정하고 있는 수입·비용 각 항목에 대하여 개별적으로 산정방식을 모색한다. 이 때, 납부금액을 최종 결정하는 정산단계와 예납제도로써 기능하는 산정단계가 지니는 각각의 의의를 감안하여, 정산단계와 산정단계로 나누어 검토를 진행한다.

특히 항목 중 사례분석결과 과소추정 경향이 나타나고 있는 건축물 매각수입의 적정성을 제고하는 방안에 중점을 두며, 이에 대응되는 취득비 산정의 기준 역시 함께 검토한다. 비용항목의 경우 산정단계와 정산단계가 지니고 있는 각각의 성격을 반영하여 달리 정하되, 개발이익 추계의 적정성을 제고할 수 있도록 절차적 보완사항도 함께 검토하였다.

나아가, 수입의 과소추정과 비용의 과대추정으로 해석가능한 경향이 주로 건축물의 매각수입과 관련 비용항목에서 나타나고 있다는 점을 감안하여, 개발이익의 산정방식에서 건축물을 제외하고 토지만을 대상으로 하여 산정하는 방안의 모색도 병행하도록 한다. 건축물 관련 수입·비용의 제외여부와 관련해서는 개발이익의 발생원인 또는 환수범위에 대한 기존 논의의 검토도 필요하다. 이하에서는 개발이익의 산정 및 정산에 있어서의 주요 항목별 산정방안을 검토한 후에, 이를 바탕으로 현행 「산업집적법」 규정 하에서의 산정 및 정산방식의 대안을 도출하고, 장기적인 관점에서 지가차익만을 기준으로 하는 대안도 함께 제시한다.

## 4.2.2 주요 항목별 산정방안

### 4.2.2.1 건축물의 매각수입

개발이익을 산정하는 데 있어서 가장 중요도가 높은 부문은 부동산의 가치에 대한 평가 또는 추계라 볼 수 있다. 부동산의 경우 부동산성 · 이질성 · 위치성 등 물리적 · 경제적 특성으로 인하여 시장에서의 표준적인 가격형성에 한계가 있다. 따라서 개발이익 산정의 공정성은 가치 평가가 해당 유형 부동산의 시장가치를 적정하게 반영할 수 있는지에 달려 있다.<sup>43)</sup>

구조고도화사업에 있어서 특히 문제가 되는 항목은 건축물의 매각수입이라 할 수 있다. 산정단계의 경우 현존하지 않는 건축물을 사업계획에 의존하여 가치를 추계함으로써 객관성 확보에 어려움이 있고, 정산단계의 경우에도 실제로 매각이 이루어지지 않은 상황 하에서 건축물의 유형, 구조, 마감수준 등에 따라 가치가 상이하게 된다는 점에서 자의성 개입의 여지가 있다.

일반적으로 부동산의 가치추계와 관련하여서는 유사부동산의 매매사례를 기준으로 하는 시장접근법, 투입된 비용으로 추계하는 비용접근법, 대상부동산이 창출할 것으로 기대하는 소득을 할인 또는 환원하는 소득접근법이 활용된다. 일반적으로 신축건물은 건물건축에 소요되는 비용을 기준으로 하는 비용접근법을 이용하여 가치를 추계한다. 이는 부동산의 시장가격이 투입비용보다도 낮다면, 어느 누구도 그 부동산을 조성 또는 건축하지 않을 것이라는 것을 논리적 전제로 하고 있다.<sup>44)</sup> 감정평가업자가 감정평가를 행함에 있어 준수하여야 할 원칙과 기준을 규정하고 있는 「감정평가에 관한 규칙」 제15조에서도 건물의 감정평가지 원가법<sup>45)</sup>을 적용하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 비용접근법의 가치추계이론에 의하면 사례분석의 결과는 신축건물의 매각수입 추계액이 건물의 건축에 소요되는 비용에도 못 미치는 경우로서, 부동산 개발행위가 이루어질 수 없는 상황에 해당된다. 따라서 건물의 매각수

43) 김용창. (2006). “택지개발사업의 개발이익 추계에 관한 연구”. 『한국지역지리학회지』, 12(5), p.599.

44) 안정근. (2009). 『현대부동산학(제4판)』. 서울: 양현사, p.454.

45) 「감정평가에 관한 규칙」 제2조에서는 원가법에 대하여 대상물건의 재조달원가에 감가수정(減價修正)을 하여 대상물건의 가액을 산정하는 감정평가방법이라고 규정하고 있으며, 비용접근법의 가치추계과정과 동일하다.

입 추계에 있어서 건물의 준공후 매각가치가 개발이익 정산 보고서에 ‘조성 및 건축에 소요되는 비용’으로 기재한 금액을 하회하는 경우에는 매각가치의 최소한도로서 ‘조성 및 건축에 소요되는 비용’을 적용하도록 할 필요가 있다.<sup>46)</sup> 이는 구조고도화사업에서의 매각가치 산정 대상이 신축건물이라는 점을 감안할 때 가치평가원리의 측면에도 부합한다고 볼 수 있다.

앞서 건물의 매각수입이 건축비용 등을 하회하는 사례에 대하여 매각수입의 최소한도를 적용하는 경우의 개발이익 변화율을 살펴보면 다음의 [표 4-15], [표 4-16]과 같다. 개발이익 정산의 경우 1.10~7.92%수준이던 개발이익률이 최소한도 적용 후에는 8.93~12.47%로 상승하였으며, 산정의 경우에도 0.99~8.25% 수준이던 개발이익률이 3.33~13.50%로 상승하고 있다.

[표 4-15] 정산사례의 매각가치의 최소한도 적용에 따른 개발이익의 변화

| 사례 | 개발이익(원)의 변화 |             | 개발이익률(%)의 변화 |        |
|----|-------------|-------------|--------------|--------|
|    | 적용전         | 적용후         | 적용전          | 적용후    |
| 6  | 55,785,991  | 451,793,347 | 1.10%        | 8.93%  |
| 7  | 281,863,327 | 444,025,879 | 7.92%        | 12.47% |
| 8  | 43,057,584  | 777,441,955 | 0.54%        | 9.79%  |

[표 4-16] 산정사례의 매각가치의 최소한도 적용에 따른 개발이익의 변화

| 사례 | 개발이익(원)의 변화 |               | 개발이익률(%)의 변화 |        |
|----|-------------|---------------|--------------|--------|
|    | 적용전         | 적용후           | 적용전          | 적용후    |
| 2  | 164,458,050 | 303,702,970   | 1.80%        | 3.33%  |
| 3  | 143,541,646 | 199,584,246   | 2.96%        | 4.11%  |
| 4  | 192,048,000 | 950,470,500   | 0.99%        | 4.88%  |
| 10 | 870,377,260 | 1,425,527,900 | 8.25%        | 13.50% |
| 11 | 175,973,200 | 588,767,300   | 2.95%        | 9.87%  |

46) 타 개발이익환수제도에서 최소한도를 규정한 경우는 없지만, 일부비용에 대하여 최대한도를 규정한 예는 있다. 개발부담금 산정에서 조사비와 설계비는 엔지니어링 사업대가의 기준에 의한 금액을 초과하는 경우 이를 비용으로 인정하지 않고 있다.

다만, 이는 감정평가의 방식으로 매각수입을 추정하는 경우에 적용하며, 정산에 있어서 분양을 목적으로 하는 사업의 경우 실제 분양수입을 적용하는 것을 원칙으로 한다. 이와 관련하여서는 비용항목에서 다시 논의한다. 따라서 정산단계의 경우 분양을 목적으로 하는 경우에는 실제 분양수입을 원칙으로 하되, 미분양이 발생하는 경우 또는 임대나 자체이용을 목적으로 하는 경우에는 감정평가방식을 적용한다. 산정단계의 경우 건축계획을 기준으로 하는 가치 산정이므로 감정평가방식을 적용하며, 최소한도 기준을 설정하도록 한다.

#### 4.2.2.2 용지 및 건축물의 취득비용

용지 및 건축물의 취득비용의 경우에도 실제 취득가액이 있다면 이를 인정할 필요가 있으며, 소유자가 직접 사업을 시행하거나 토지 등의 출자 등을 통해 사업을 시행하는 경우에는 감정평가액으로 취득비를 산정한다. 여기서 실제 매입가액의 경우 일정한 요건 하에 인정할 필요가 있으며, 검증 가능성을 감안하여 「지방세법」 제10조 제2항에 따라 취득자가 신고한 가액으로서, 사업계획수립시점으로부터 1년 이내의 실제거래가액으로 한정하도록 한다. 신고된 가격의 경우 시장·군수·구청장이 부동산거래가격검증시스템에 의하여 검증을 실시<sup>47)</sup>하였다는 점을 고려한 것이다.

한편, 용지 및 건축물의 취득비용 추계와 관련하여서는 당해사업으로 인한 개발이익의 포함여부에 대하여 검토할 필요가 있다. 구조고도화사업으로 인한 개발이익을 추계하는 데 있어 취득가액에 개발이익을 포함한다면 개발이익이 과소 추정될 가능성이 높아진다. 적정 개발이익을 환수하여야 한다는 측면에 있어서 취득가액의 추계는 개발사업이 시행되기 전의 토지 및 건축물의 상태, 즉 산업용지로서의 상태를 기준으로 하여야 할 것이다. 유사사례로서 개발부담금 환수를 위한 개시시점의 지가의 경우에도 개발이 이루어지기 전의 상태를 기준으로 한 것으로서 당해 사업의 시행으로 기대되는 개발이익이 불포함된 지가를 적용하고 있다.<sup>48)</sup>

47) 민태욱. (2010). 『부동산조세법(제11판)』. 서울: 부연사, p.113.

48) 이우재, 조훈희. (2014). “개발이익 환수를 위한 지가산정시 적용기준 및 개선방안 연구”. 『부동산연구』, 24(4), p.211.

#### 4.2.2.3 취득비를 제외한 사업비항목

「산업집적법」에서는 구조고도화사업에 따른 개발이익의 추계에 있어 산정 및 정산의 2단계를 취하고 있으며, 이는 사업계획 승인 시점에 예납된 금액에 대하여 준공 승인 시점에 실제 사업비용을 반영하여 정산함으로써 개발이익 환수의 적정성을 기하고자 하는 취지가 반영된 것이라 볼 수 있다.

개발이익의 환수를 위한 비용추계에 있어 실제 발생한 금액을 기준으로 적용하는 것은 개발이익환수에 관한 이론과 판례의 태도에도 부합한다. 개발이익 환수 이론에 있어서도 환수의 대상이 되는 개발이익의 규모는 개발사업의 시행으로 인하여 사업시행자에게 실질적으로 귀속하는 이익의 총액에 의하여 결정하여야 한다고 보고 있다. 개발이익의 추계는 가능한 합리적이고 적절한 방법을 통해 사업시행자가 현실적으로 획득하게 되는 이익을 실제에 가장 가깝도록 공평하게 산정하여야 한다는 것이다.<sup>49)</sup> 대법원도 개발이익은 부과대상자가 현실적으로 얻게 되는 이익을 산정하여야 한다고 판시하여 이와 동일한 입장을 취하고 있다.<sup>50)</sup> 따라서 정산 단계에서의 비용 추계 방식은 실제 비용으로 정할 필요가 있다.

다만, 개발이익 추정의 기준이 되는 비용 추계시 실제 발생한 지출액을 적용하는 경우에는 사업자 측에서 제시한 비용에 대한 검증 제도의 마련이 요구된다. 개발부담금의 경우에도 사업자 측에서 제시한 비용에 대하여 부과권자인 지방자치단체에서 재산정한 결과 제시비용의 일부만 인정해 주는 사례가 발견되고 있다.<sup>51)</sup> 개발부담금 제도에서는 사업자가 사업완료 후 개발비용 산출명세서를 제출할 때 산출증명서류를 첨부하도록 하고 있으며,<sup>52)</sup> 부과권자는 제출한 개발비용명세서가 증빙자료 등과 비교하여 실제 지출여부가 입증되는 경우에 이를 개발비용으로 인정하고, 해당 개발사업의 내용·성질 등이 특수하여 그 확인 또는 금액 산출이 곤란한 경우에는 개발비용산정기관에 그

49) 김용창. (2010). “개발이익 환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단”. 『토지공법연구』, 48, p.284.

50) 대법원 1996. 1. 26. 선고 95다7451 판결.

51) 송영일, 이삼수, 임동빈. (2009). “개발부담금제도의 개발비용 산정체계 개선방안 연구”. 『2009 춘계산학협동 학술대회』. 대한국토도시계획학회, p.615. : KLIS상의 개발부담금DB 1,106건과 비용산정내역서 45건을 분석한 결과, 토공사의 경우 사업자가 제출한 비용수준 대비 40% 이하만 인정한 사례가 전체 사례의 20% 수준으로 나타났다고 한다.

52) 「개발이익환수법」 제24조 및 동법 시행령 제25조의2

확인 또는 금액 산출을 의뢰할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 따라서 구조고도화사업에 따른 개발이익의 산정에 있어서도 정산단계의 비용 추계시 사업시행자로 하여금 비용 명세서와 증빙서류를 함께 제출하도록 하며, 이를 전문기관에 의뢰하여 검증할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

산정단계의 경우 실제 지출 상태가 아닌 구조고도화사업계획에 의거하여 비용을 산정해야 하므로 항목별 산정방식을 정할 필요가 있다. 산정단계는 예납제도로서의 성격을 지니고 있으며, 차후 정산을 통하여 개발이익을 최종 납부하도록 되어 있으므로, 일관된 기준을 정하는 것으로 자의성 배제의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 기준의 일관성 및 객관성이 인정되고 자의성을 배제한 산정방식을 정하기 위해서는, 국가적으로 공인되고 있는 자료 이용을 원칙으로 할 필요가 있다. 개발부담금의 경우에도 순공사비에 대하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에 따른 예정가격 결정기준 중 공사원가계산을 위한 재료비·노무비·경비의 산출 방법을 적용하여 산출한 정부표준품셈과 단가에 따른 금액을 한도로 활용하고 있으며, 조사비와 설계비의 경우 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업대가의 기준에 따라 산정한 금액을 한도로 활용하고 있다.<sup>54)</sup> 따라서 산정단계의 각 비용항목의 경우에도 각각의 비용과 관련된 공인기관의 자료를 근거로 하여 산정하도록 한다.

#### 4.2.3 「산업집적법」상 규정을 기준으로 하는 산정방안

##### 4.2.3.1 개발이익의 산정기준

구조고도화사업 개발이익의 산정기준을 작성함에 있어서는 다음 원칙을 준수하여야 할 필요가 있다. 첫째, 산정기준은 상위법령으로서의 「산업집적법」 제45조의6 및 동법 시행령 제58조의5에서 정한 내용을 근거로 하여야 한다. 둘째, 개발이익은 구조고도화 사업계획에 근거하여 산정되도록 하되, 산정기준의 내용이 과도하게 사업계획의 수립 등에 영향을 미치는 일이 없도록

53) 「개발이익환수법 시행령」 제12조 제5항

54) 「개발이익환수법 시행령」 제12조 제3항

유의하여야 한다. 셋째, 구조고도화사업의 사업유형 및 지역별, 단지별 특성을 고려하되, 사업 간에 공정하게 개발이익이 산정되도록 하여야 한다. 넷째, 합리적인 산정방식을 선정하고, 국가적으로 공인되고 있는 자료의 활용을 원칙으로 하여야 한다. 다섯째, 공인된 기관과 통계의 활용 등 시스템에 의한 객관적 평가를 지향하며, 개발이익 산정의 신뢰성과 형평성을 유지하는 범위 내에서 산정에 따른 소요비용을 최소화하여 사업자의 부담을 경감하도록 한다.

총수익 및 총사업비의 구성항목은 기존 규정을 유지하되, 앞서 분석한 문제점을 해결하는 방향으로 세부적인 산정방법을 제시하고자 하였다. 총수익의 구성항목인 건축물 등의 매각수입은 현행대로 감정평가금액으로 적용하도록 하며, 총사업비 중 기존 토지 및 건축물 등의 매입비용도 현행대로 감정평가금액을 적용하도록 한다.

조사비는 감정평가수수료, 측량비 및 기타 조사비용의 합계액을 의미하며, 「엔지니어링산업진흥법」 제31조 규정에 의한 엔지니어링사업대가의 기준 제17조에 따라 실비 정액 가산방식을 적용하여 추정한다. 감정평가수수료의 경우 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제23조 규정에 의하여 감정평가업자의 보수에 관한 기준에 의한 산정방식을 적용하도록 한다. 설계 감리비는 건축물의 설계 감리를 위하여 지출한 비용의 합계액을 의미하며, 「엔지니어링산업진흥법」 제31조 규정에 의한 엔지니어링사업대가의 기준 제13조, 제14조 및 별표1~3에 따라 공사비 요율 방식을 적용하여 산정하도록 한다.

공사비는 공사의 시행을 위한 재료비·노무비·경비·일반관리비·이윤의 합계액을 의미하며, 「국유재산법 시행령」 제2조 별표1에 규정된 정부출자기업체인 한국감정원에서 격년으로 발행하는 건물신축단가표상의 표준단가(별도 산정되는 설계비 및 감리비 항목을 제외한 단가)에 기타 부대설비 보정단가를 합산하여 산정하도록 한다. 건물신축단가표의 기준시점과 산정시점간의 시차, 즉 시간의 경과에 따른 시장상황의 변화는 반영할 필요가 있다. 따라서 산정시점 해당연도의 건물신축단가표가 없는 경우 전년도 표준단가에 의한 공사비를 산정하여 건설기술연구원에서 발표하는 건설공사비지수와 한국은행에서 발표하는 생산자물가지수 중의 증가율이 낮은 지수로 보정된 공사비를 보정한다.

일반관리비는 관리활동부문에서 발생한 제비용의 합계액을 의미하며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조 제1항 제2호의 규정에 의한 예정가격 결정기준(기획재정부 계약예규)에 의한 일반관리비율을 적용하여 산정한다. 기타경비는 조성 및 건축과정에서 소요되는 제반 비용으로, 인·허가 관련비용, 용역비, 예술장식품 설치비, 인입공사비의 합계액으로서 실제 예상되는 비용을 고려하여 산정한다. 인허가관련비용은 건축허가, 사용검사, 시장개설허가 등의 비용이며, 용역비는 교통영향평가보고, 도시교통정비촉진법 기준 홍보, 임대, 분양 관련 비용이고, 예술장식품 설치비는 「문화예술진흥법 시행령」 24조를 기준하여 산정하며, 인입공사비는 가스, 상하수도, 전기 등의 인입에 소요되는 비용이다.

자본비용은 연차적으로 조달된 사업비에 자본비용률을 곱하여 산정하며, 자본비용은 기준 자본비용률을 적용하되, 향후 금리변동 추세 및 사업별 특성 등을 감안하여  $\pm 1\%$ 의 범위 내에서 조정하여 적용할 수 있도록 한다. 기준자본비용률의 추정방식은 자본비용의 개념 외에도 유사 규정으로서 산업단지 조성원가 산정 및 기업도시 개발이익 산정에서의 자본비용 추정방식을 감안할 필요가 있다. 산업단지 조성원가의 산정에서는 자기자본비용으로 5년 만기 국고채이자율을 적용하며, 타인자본비용으로서 실제 발생한 차입이자의 연 평균액을 고려하고 있으며, 「기업도시개발이익 산정 기준」에서는 최근 3년간 민간투자사업의 평균수익률을 적용하고 있다.

자본비용은 자기자본비용과 타인자본비용을 자본구성 비율에 따라 가중 평균하여 산정하여야 하나, 구조고도화사업의 개발이익 산정의 기준시점이 사업계획 수립시점임을 감안할 때, 타인자본비용의 경우 실제 발생한 차입이자율을 추정하기에는 한계가 있다. 특히 차입이자율은 실제 사업대행자의 신용도, 금리추이, 사업리스크, 자본조달 금융기관의 성격 등 각종 제반여건에 따라 차이가 크다는 점을 고려할 필요가 있는 바, 사업계획수립시점에 추정하기에는 한계가 있다. 따라서 자본비용은 자기자본비용과 타인자본비용으로 구분하지 않고 통합하여 산정하되, 기준자본비용률로서 한국은행이 공시하는 기업부문 대출 중 시설자금 대출 금리<sup>55)</sup> 또는 영업일별 3년만기 회사채(AA-) 금

55) 2016년 12월 기준 신규취급액을 기준으로 기업부문 시설자금 대출금리는 연 3.51%이다.

리<sup>56)</sup>의 적용을 고려할 수 있으며, 이 중 높은 수치를 한도로 정할 수 있다. 이는 시중의 자금조달비용을 반영하되 구조고도화사업의 특성, 특히 재원조달에 있어 산업단지환경개선펀드의 출자 등을 통해 조달비용을 감소시킬 수 있다는 점 등을 감안한 것으로서, 기준 자본비용률에  $\pm 1\%$ 의 범위 내에서 변동을 허용하여 금리 변동 추이와 사업의 개별 특성을 반영할 수 있도록 한다.

#### 4.2.3.2 개발이익의 정산기준

개발이익의 정산에 있어서 총사업비는 사업에 실제 투입된 비용을 적용하는 것을 원칙으로 하되, 사례 분석에서 지적된 분양사업에 있어서의 분양대행수수료 항목은 분양금액의 일정비율 이상을 넘지 못하도록 제한할 필요가 있으며, 자본비용의 경우 실제 발생한 금융비용을 반영할 수 있도록 한다.

총수익의 경우 실제 분양되거나 매각하는 경우 실제 매각금액을 적용하는 것을 원칙으로 하며, 부동산 시장 환경 변화 등에 의해 미분양 물건이 발생하는 경우, 직접 운영하거나 임대사업을 영위하여 매각금액을 적용하는 것이 적정하지 않은 경우에는 감정평가액을 혼용할 수 있도록 하였다.

다만, 건물의 매각수입 추정에 있어 감정평가방식을 적용하는 경우 건물의 준공후 매각수입이 개발이익 정산 보고서에 ‘조성 및 건축에 소요되는 비용’으로 기재한 금액을 하회하는 경우에는 매각수입의 최소한도로서 ‘조성 및 건축에 소요되는 비용’을 적용하도록 할 필요가 있다.

#### 4.2.3.3 복합구역의 산정 및 정산기준

복합구역의 경우 구역 전체를 새로운 용도별 구역으로 보는 경우에는 전체 사업수익을 대상으로 개발이익을 산정하면 되므로, 별도의 산정방식이 요구되지 않는 반면, 산업시설외의 추가도입시설부문만을 대상으로 하는 경우에는 별도의 산정방식에 대한 검토가 필요하다.

이 경우 원칙적으로는 해당 추가시설의 매각수입에서 해당 추가시설을 설치하는데 소요되는 비용을 적용하여 개발이익을 산정하여야 하나, 복합구역의 특성상 비용배분의 문제가 발생한다. 즉, 산업시설 부문과 타 시설부문간의

---

56) 한국은행에 공시된 2016년 12월 30일 기준 3년만기 회사채(AA-) 금리는 2.128%이다.

비용을 구분하여야 하며, 공통으로 지출된 비용을 각 시설별로 배분하는 절차를 거쳐야 한다. 그러나 비용의 구분 및 배분 자체가 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 개발이익을 감소시키기 위하여 공통비용을 산업시설외 용도에 의도적으로 과다 배분할 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 산업시설외의 시설과 관련된 개발이익을 산정하는 데 있어, 전체 매각수입 및 전체 사업비용을 적용하여 사업 전체의 개발이익을 산정한 뒤 합리적인 안분비율을 적용하여 해당시설 관련 개발이익을 산정하는 방식이 현실적인 대안으로 사료되며, 본건 연구에서는 개발부담금에 대한 판례<sup>57)</sup> 등을 참조하여 매각수입을 안분기준으로 정하도록 한다.

개발부담금에 대한 대법원 판례(대법원 2006. 5. 12. 선고 2004두12698 판결)의 경우 개발사업이 시행된 토지 중 부과 대상 토지만의 개발이익을 산정하는데 있어, 전체의 사업시행기간 분 개발이익을 산출한 후 대상 토지 종료시점지가의 토지 전체 종료시점지가에 대한 비율로 안분하는 방식을 긍정한 바 있다. 따라서, 복합구역의 경우에도 먼저 구역 전체를 대상으로 한 개발이익을 산정한 후, 추가도입시설의 매각수입의 전체 시설의 매각수입에 대한 비율로 안분방식을 적용하도록 한다.

$$\text{복합구역 전체의 개발이익} \times \frac{\text{대상시설(추가도입시설)의 매각수입}}{\text{복합구역 내 전체시설의 매각수입}}$$

#### 4.2.3.4 감정평가업자 선정 문제

「산업집적법」에서는 용지 및 건축물의 매각수입은 감정평가업자가 평가한 예상 감정가격으로 규정하고 있으며, 총사업비 중 용지 및 건축물의 취득비용은 감정평가업자가 해당 용지 및 건축물을 평가한 금액으로 하도록 정하고 있는 바, 예상 감정가격 및 감정평가 결과에 따라 개발이익 산정의 객관성

57) 개발사업이 시행된 갑, 을, 병 토지 중 갑 토지만이 개발부담금 부과대상이 된 경우, 갑 토지를 비롯한 나머지 토지에 대한 개발사업이 각 다른 시기에 종료되었지만 이들 개발사업이 각 별도로 구분되어 시행된 것이 아니라 동일한 사업승인에 터 잡아 상호 유기적 관련을 가지면서 하나로 시행된 산업단지 개발사업이라는 점과 갑 토지 만에 대한 개발비용을 산정하기는 곤란한 점 등에 비추어 갑, 을, 병 토지 전체의 사업시행기간 분 개발이익을 산출한 후 갑 토지의 종료시점지가의 갑, 을, 병 토지 전체 종료시점지가에 대한 비율로 안분하는 방식으로 갑 토지의 개발이익을 산정한 원심의 판단을 수긍한 사례 - 대법원 2006. 5. 12. 선고 2004두12698 판결

이 좌우될 가능성이 높다.

현행 「산업집적법」 규정 하에서는 총수익 산정에 있어 특히 건축물의 경우 미래에 건립예정인 대상건물을 사업계획서대로 건축될 것으로 가정하여 수입을 추정한다. 이와 같이 현재 존재하지 않는 건물에 대한 예상 감정이라는 점에서 개발이익 축소를 위한 매각가치의 과소 산정 가능성이 존재하며, 비용 적용에 있어서는 의도적으로 금액수준을 높일 가능성을 배제할 수 없다.

기존 「산업단지 구조고도화 사업대행사업자 선정 및 관리지침」 제26조에서는 총수익 및 총사업비 산정금액은 2이상의 감정평가업자가 평가한 금액으로 하되, 감정평가업자를 공단이 지정하는 경우에는 1개 감정평가업자가 평가한 금액으로 할 수 있도록 규정되어 있다. 동 규정에 따르면 감정평가업자의 선정에 대한 권한이 민간 사업대행자에게 우선적으로 부여되어, 용지 및 건축물의 매각수입 및 취득비 산정을 위한 감정평가를 행함에 있어 사업시행자의 의도가 반영될 수 있다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다) 제68조에서는 토지 등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우, 감정평가업자 3인(사업시행자 추천 1인, 시도지사 추천 1인, 토지소유자 추천 1인)을 선정하여 감정평가를 의뢰하도록 규정하고 있다. 이는 보상금액의 적정한 추정을 목적으로 하는 공익적 이해관계와 피수용자의 감정존중 및 개별 의견을 반영하고자 하는 사적 이해관계 간 조정의 견지에서 비롯된 규정이라 할 수 있다.

기존 규정에 따라 대행사업자가 감정평가업자 2인을 모두 선정하는 경우 개발이익 산정결과의 객관성 확보 문제가 발생할 수 있으며, 공단 측에서만 1인을 선정하는 경우에는 대행사업자의 이해관계를 충분히 반영하지 못하는 문제가 있다. 따라서 공·사의 조정의 견지에서 「토지보상법」의 감정평가업자 선정 기준을 감안하여 공단이 1인, 대행사업자가 1인씩을 각각 선정하여 각 업자가 산정한 개발이익의 산술평균값을 기준으로 부과하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

상기에서 검토한 사항을 종합하여 개발이익의 산정 및 정산에 관하여 구성항목별 산정기준 등을 정리하면 다음 [표4-17]과 같다.

[표 4-17] 총수익과 사업비의 산정기준

| 총수익과 사업비의 항목별 산정기준 |                                |                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 구분                 | 세부항목                           | 산정기준                                                                                                                                                                                                                   |
| 총수익                | 용지 및 건축물의 매각수입                 | 조성될 용지 및 건축물에 대한 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호에 의한 감정평가업자가 평가한 예상 감정가격 적용<br>(정산단계 : 용지 및 건축물에 대한 실제 매각가가 있는 경우 적용가능)<br>가격기준시점 : 개발이익산정시점(사업계획수립시점)<br>사업계획 반영 : 용도분류, 유상공급면적, 시기별 공급률, 대금회수를 등은 사업계획서에 수립된 내용을 반영한다. |
|                    | 용지 취득비용                        | 현물출자 또는 대행 개발하는 경우 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호에 의한 감정평가업자가 평가한 감정가격<br>(정산단계 : 용지 및 건축물 실제 매입비가 있는 경우 적용가능)<br>가격기준시점 : 개발이익산정시점(사업계획수립시점)                                                                           |
| 총<br>사<br>업<br>비   | 건축물 등 취득비용                     | (정산단계 : 용지 및 건축물 실제 매입비가 있는 경우 적용가능)<br>가격기준시점 : 개발이익산정시점(사업계획수립시점)                                                                                                                                                    |
|                    | 조사비                            | 「엔지니어링산업진흥법」 제31조 규정에 의한 엔지니어링사업대가의 기준 제17조제2항 및 제3항에 따라 실비 정액 가산방식을 적용                                                                                                                                                |
|                    | 설계감리비                          | 「엔지니어링산업진흥법」 제31조 규정에 의한 엔지니어링사업대가의 기준 제13조, 제14조 및 별표1~3에 따른 공사비요율 방식을 적용                                                                                                                                             |
|                    | 공사비                            | 「국유재산법 시행령」 제2조 별표1에 규정된 정부출자기업체인 한국감정원에서 격년 발간하는 건물신축단가표 단가에 의하여 산출<br>당해연도 신축단가가 없는 경우 전년도 표준단가에 의한 공사비를 산정하여 건설기술연구원에서 발표하는 건설공사비지수와 한국은행에서 발표하는 생산자물가지수 중 증가율이 낮은 지수로 보정된 공사비를 적용                                  |
|                    | 일반관리비                          | 「국가를 사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조제1항제2호의 규정에 의한 예정가격 결정기준(기획재정부 회계예규) 제12조, 제13조, 제20조 및 별표3에 의한 일반관리비율을 적용하여 산정                                                                                                          |
|                    | 기타경비                           | 예상되는 실제 비용을 고려하여 산정                                                                                                                                                                                                    |
|                    | 자본비용                           | 연차적으로 조달된 사업비에 자본이용률을 적용하여 산정<br>자본비용률은 기준 자본비용률을 적용하되, 향후 금리변동 추세 및 사업별 특성 등을 감안하여 $\pm 1\%$ 의 범위 내에서 조정하여 적용할 수 있다.                                                                                                  |
|                    | 그 밖에 사업추진상 불가피하게 소요되는 비용 또는 경비 | 예상되는 실제 비용을 고려하여 산정하되,<br>추정이 어려울 경우 공사비의 100분의 3을 넘지 않게 산정한다.                                                                                                                                                         |
|                    | 제세공과금                          | 시가표준액(개별공시가에 토지면적 곱한 금액 + 조성 및 건축비용)을 기준으로 하며 이 중 취득세, 교육세는 각각 「지방세법」에 의한 세율을 적용하고, 농어촌특별세는 「농어촌특별세법」에 의한 세율을 적용                                                                                                       |
|                    | 각종 부담금                         | 해당 법령에 의한 부과율을 적용                                                                                                                                                                                                      |

## 비고

1. “용지 및 건축물의 매각수입” 산정에 있어 타인에게 임대되거나 사업시행자가 직접 사용하는 용지 및 건축물 부분도 포함하여야 하며, 구조고도화사업예정지구내 공공시설을 설치하는 경우 공공시설 채투자 부분을 제외한 용지 및 건축물에 대한 매각수입을 산정하여야 하며, 예상 감정가액은 관리기관과 사업시행자 또는 대행사업자가 각각 선정한 감정평가업자의 감정가액의 산술평균으로 적용한다.
2. “건축물 등의 취득비용”에서 “건축물 등”이라 함은 구조고도화사업예정지구내의 토지에 정착한 건축물·공작물·시설·입목 그 밖의 물건으로 별도의 가치를 가지고 감정평가의 대상이 되는 물건을 의미하며, “매입비”라 함은 「지방세법」 제10조 제2항에 따라 취득자가 신고한 가액으로서, 사업계획수립시점으로부터 1년 이내의 실제거래가액으로 한정한다.
3. 조성 및 건축비용의 세부항목별 금액은 다음 각 목과 같다.  
 가. “조사비” : 측량비, 감정평가수수료, 기타조사비용의 합계액  
 나. “설계감리비” : 설계 감리를 위하여 지출한 비용의 합계액  
 다. 공사비는 공사의 시행을 위한 재료비·노무비·경비·일반관리비·이윤의 합계액  
 라. 일반관리비: 관리활동부문에서 발생한 제비용의 합계액  
 마. 기타경비 : 조성 및 건축과정에서 소요되는 제반 비용으로, 인·허가 관련비용, 용역비, 예술장식품 설치비, 인입공사비의 합계액
4. “기존 자본비용률”은 한국은행에서 공시하는 기업부문 시설자금 대출금리와 3년만기 회사채(AA-) 금리 중 높은 비용을 적용하되, 사업계획수립시점 해당 연도의 직전 3년간 평균값으로 산정한다.
5. 그 밖에 사업추진 상 불가피하게 소요되는 비용 또는 경비는 구조고도화사업을 사업계획에 따라 진행함에 있어 발생될 것으로 예상되는 비용으로, 객관적으로 인정되는 폐기물 처리비용, 기존 건축물 철거비용 등과 천재지변으로 인한 피해액 등을 의미한다.
6. 복합구역의 경우 구역 전체를 대상으로 한 개발이익을 산정한 후, 이를 대상시설 매각수입의 전체 시설 매각수입에 대한 비율로 안분하여 대상시설의 개발이익을 산정한다.

$$\text{복합구역 전체의 개발이익} \times \frac{\text{대상시설(추가도입시설)의 매각수입}}{\text{복합구역 내 전체시설의 매각수입}}$$

7. 산업준공인가신청시점에서 정산하는 경우의 개발이익은 다음 각 목과 같이 산정한다.  
 가. 총수익은 사업준공인가 신청시점에서 준공될 용지 및 건축물의 실제 매각수입에 의하여 산정하되, 미분양의 발생, 임대사업 등 실제 매각금액을 적용하는 것이 곤란한 경우 감정평가업자에 의한 감정평가금액을 혼용하여 적용할 수 있다.  
 나. 용지 및 건축물 취득비용은 실제 매입비를 적용하되, 현물출자 또는 대행 개발하는 경우 감정평가업자가 평가한 감정가격을 적용하되, 당해 구조고도화사업으로 인한 개발이익은 배제한다.  
 다. ‘조성 및 건축비용’, ‘자본비용’, ‘그 밖의 사업추진상 불가피한 비용’ 등은 실제 발생한 비용을 적용하되, 분양수수료의 경우 매각수입의 100분의 5를 초과할 수 없도록 한다.  
 마. 기타경비 : 조성 및 건축과정에서 소요되는 제반 비용으로, 인·허가 관련비용, 용역비, 예술장식품 설치비, 인입공사비의 합계액

#### 4.2.4 지가차익을 기준으로 하는 산정방안

구조고도화사업 개발이익의 산정 및 정산과 관련하여 제기되고 있는 논의 중 가장 우선시되어야 할 과제는 각 수입·비용 구성항목 산정에 있어서의 사업자의 자의성 개입을 배제하는 것이라 할 수 있다. 개발이익 산정 및 정산에 대하여 각 구성항목별로 세부적인 추계방식을 규정함으로써 이에 대한 대응이 가능하나, 자의성 개입 문제를 불러온 근본적인 원인이 개발이익 산정 대상에 건축물을 포함시켰다는 사실에 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

건축물을 개발이익 산정 대상에 포함시킴으로써 개발이익 산정단계에서 미래에 준공할 건축물에 대한 예상 가치 추계를 통해 개발이익을 부과하게 되었다. 또한 건물 매각수입에 대응하기 위해 건축물의 건립 및 이에 수반하는 각종 비용항목을 설정하게 됨으로써, 비용 산정에 있어서도 인위적인 조정의 여지를 허용하게 되었다.

실제 앞서의 구조고도화 사업 사례 중 분양사업의 경우 통상적인 이익률 대비 현저히 낮은 이익이 발생하는 것으로 산정되어 있다. 사례 각각의 사업비 항목별로 과다 추정치를 판단하기에는 한계가 있으나, 관련 비용의 과다계상에 의한 인위적인 개발이익 조정 가능성의 문제는 제기될 수 있다. 또한, 산정과 정산이 모두 이루어진 4개 사업장 모두 산정시점에 비해 정산 당시의 개발이익률이 감소한 것으로 나타나고 있어 자의적으로 비용을 부풀려 정산한다는 의구심이 높아지고 있는 상황이다.

따라서 개발이익 산정대상에서 건축물의 매각수입 및 관련비용을 제외하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 감안하여 용도별 구역의 변경 등에 따른 지가차익만을 대상으로 개발이익을 산정하는 경우와 기존의 토지·건축물을 모두 포함하는 방식으로 산정된 개발이익과의 차이점을 살펴보고자 하였다.

건축물을 제외하는 경우 개발이익의 추계는 개발이후의 가치와 개발이전의 토지 가치를 비교함으로써 얻을 수 있다. 따라서 본 연구에서도 용도별 구역의 변경 등이 반영된 토지가치와 종전 토지 취득비의 차액으로서 개발이익을 추계하였으며, 각각의 가치는 각 사례별 개발이익 산정보고서에 첨부된 토지의 감정평가액을 적용하였다.

[표 4-18] 지가상승분만을 대상으로 하는 경우 개발이익의 변화<sup>58)</sup>

| 사례       |    | 개발이익(천원)의 변화 |            | 개발이익률(%)의 변화 |        |
|----------|----|--------------|------------|--------------|--------|
|          |    | 적용전          | 적용후        | 적용전          | 적용후    |
| 산정<br>사례 | 1  | 11,550,641   | 11,911,238 | 38.25%       | 39.45% |
|          | 3  | 143,542      | 768,714    | 2.96%        | 15.83% |
|          | 4  | 192,048      | 2,418,668  | 0.99%        | 12.43% |
|          | 9  | (293,355)    | 134,200    | -5.26%       | 2.40%  |
|          | 10 | 870,377      | 2,075,551  | 8.25%        | 19.66% |
|          | 11 | 175,973      | 1,040,019  | 2.95%        | 17.43% |
|          | 12 | 1,446,037    | 9,729,420  | 2.77%        | 18.63% |
|          | 13 | 1,248,411    | 3,562,100  | 2.38%        | 6.79%  |
|          | 14 | 834,027      | 17,535     | 48.47%       | 1.02%  |
|          | 15 | 2,721,000    | 2,715,000  | 4.30%        | 4.29%  |
|          | 16 | 34,929,919   | 74,884,003 | 7.07%        | 15.15% |
|          | 17 | 84,207       | 381,099    | 0.35%        | 1.60%  |
|          | 18 | 5,984,000    | 16,126,000 | 8.74%        | 23.57% |
| 정산<br>사례 | 2  | 267,338      | 2,237,256  | 1.58%        | 13.19% |
|          | 5  | (2,118,586)  | 17,544,961 | -2.04%       | 16.92% |
|          | 6  | 55,786       | 1,372,860  | 1.10%        | 27.14% |
|          | 7  | 281,863      | 899,232    | 7.92%        | 25.26% |
|          | 8  | 43,058       | 2,082,675  | 0.54%        | 26.24% |

58) 사례5,12,13,14,16의 사업계획서상 준공후 부동산 유형은 집합건물로서 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 의거하여 건물의 전유부분과 대지사용권의 일체성이 인정되므로, 이를 배분하는 과정이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 법원 감정평가 등에서 적용되는 집합건물의 토지·건물 배분비율 및 건물의 유형 등을 감안하여 구분건물의 총 매각수입 대비 30%를 토지 매각수입으로 배분하였다.

[표 4-18]에서와 같이 용도별 구역 등의 변경에 따른 지가상승분만을 대상으로 하여 개발이익률을 추계하는 경우 사례14<sup>59)</sup>와 15를 제외하고는 기존 방식에 의한 개발이익률에 비하여 최대 26.4% 이상의 격차가 나타나고 있다. 이는 건축물의 매각수입 추정 및 사업비 적용이 개발이익 하향 조정에 활용될 가능성을 시사하는 것으로 해석 가능한 바, 개발이익 추계방식의 변경에 대한 검토를 할 필요가 있다.

개발이익의 환수대상과 관련하여서는 건축물 가치의 증가분 또는 재건축 등을 통한 건축물의 취득은 생산 자원의 취득으로서 개발이익환수 대상에서 제외하여야 한다는 논의가 있다.<sup>60)</sup> 또한 이와 유사한 관점에서 건축물의 건립으로 인하여 발생하는 가치 증가분은 사업시행자의 창의성이 반영된 결과로서, 소유자의 적극적 노력이 부가되었으므로 개발이익의 개념에 부합하지 않는다는 주장도 제기되고 있다.

우리나라의 경우 개발 이익이 주로 토지이용규제 완화에 따른 잠재적 생산성 향상에 의해 발생하는 경향이 있으며,<sup>61)</sup> 대법원에서도 개발부담금의 부과대상인 개발이익과 관련하여 유형적 개발행위에 의한 가치상승인지, 유형적 개발행위와 무관하게 토지이용계획의 변경이나 기타 사회경제적 요인에 의한 가치상승인지 여부를 묻지 않고 모두 개발부담금의 부과대상인 개발이익으로 해석하고 있다.<sup>62)</sup>

또한 싱가포르의 경우에도 개발이익을 자본이익(capital gain)의 개념으로 이해하여 일반적인 토지개발에 의한 것이 아니라 도시계획 변경에 따른 우발이익(windfall gain)으로 간주하고 있다. 계획허가에 있어 기본계획(Master plan)에서 규정한 한도를 초과하는 경우에 발생하는 대상토지의 가치상승을 측정할 수 있다고 보며, 계획허가를 통해 발생한 소득에 대하여 부담금을 부과하고 있다.<sup>63)</sup>

59) 상기와 같은 개발이익률의 변동결과는 사례14의 경우 집합건물로서 토지에 대한 배분비용 30%를 적용하여 토지의 매각가액을 추계한 데에 기인한다.

60) 박종두. (2007). “재건축초과이익의 환수와 조합원의 이득”. 『참여정부의 부동산정책과 새로운 패러다임』. 국회재정위세미나, 부동산정실련, p.50.

61) 이정전. (1999). 『토지경제학』. 서울: 남양문화사, pp.354-355.

62) 김용창. (2010). 전계논문, p.279.

63) 서순탁, 최명식. (2010). “한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교연구”. 『공간과 사회』, 33, p.81.

지가상승분만을 대상으로 개발이익을 산정하는 방안은 개발이익에 대한 이론 및 판례의 경향뿐만 아니라, 개발이익 추계 실무에 있어서 산정 및 검증의 복잡성과 비용항목 인정여부, 산정의 왜곡 등의 문제를 해결하거나 완화할 수 있다는 점에서도 실익이 있다. 따라서 구조고도화사업의 시행으로 인한 개발이익의 산정의 경우에도 장기적으로는 건축물과 관련된 항목은 배제하는 방향으로 개정하는 것이 개발이익 재투자제도의 합리적인 운용에 기여할 수 있을 것이다.

## V. 개발이익의 재투자에 대한 제도개선방안

### 5.1 개발이익의 재투자 현황

개발이익 환수제도가 ‘돈을 벌기 위한 규제’라는 비판에 대응하여 정당성을 확보할 수 있는지는 ‘금전적 부담’을 본래의 제도 취지에 적합하게 합리적으로 활용하는지 여부에 달려있다.<sup>64)</sup> 따라서 환수된 개발이익은 해당 개발사업과 관련되어 필요한 기반시설의 설치 등에 대한 투자 용도로만 활용되어야 하며, 적립된 금액을 가능한 한 신속히 지출하여야 한다.<sup>65)</sup>

산업단지 구조고도화사업의 시행 확대에 따라 개발이익 환수금액의 적립과 환수 예정 금액이 증가하고 있음에도 불구하고 개발이익의 활용과 관련하여 재투자의 기준, 절차 등 세부적인 방안은 마련되어 있지 않은 상황이다.

개발이익 재투자에 관련된 관리·활용 및 투자 기준의 부재로 인해 기 확보된 개발이익의 재투자가 지연되어 재투자를 통한 구조고도화사업의 성과 확대라는 제도 자체의 목적 달성을 어렵게 하고 있다. 특히 2011년 구조고도화 시범사업의 시행이 이루어진 산업단지의 경우 계획 승인시점에 환수된 개발이익의 활용에 대하여 지속적으로 요청하고 있으며, 일부 산업단지의 경우 환수예정액의 선집행을 통한 재투자 시행도 건의하고 있다.<sup>66)</sup>

64) 이영성, 이창무, 김갑성, 이승일. (2014). “개발관련 부담금 부과현황과 개선방안”. 『도시정보』, 286, p.6.

65) 이영성. (2007). “기반시설 확충 관련부담금의 문제점과 개선방향에 관한 연구”. 『부동산학보』, 19, pp.268-269.

66) 개발이익 환수금의 활용을 건의하는 산업단지의 현황은 다음과 같다.

| 구분         | 재투자 재원                | 건의사업내용                          |
|------------|-----------------------|---------------------------------|
| 반월시화국가산업단지 | 구조고도화 시범사업에 의해 적립된 금액 | 일방통행 및 근로자 우선 주차구역제 도입을 위한 시설설치 |
| 남동국가산업단지   | 구조고도화 시범사업에 의해 적립된 금액 | 경관디자인 허브조성<br>공동통근버스운영          |
| 부평국가산업단지   | 미환수이익의 선집행            | 디자인거리조성사업                       |
| 주안국가산업단지   | 미환수이익의 선집행            | 뷰티클러스터거리의 디자인개선 적용 등            |

지역본부차원에서의 활용 건의는 지역 역점사업에 대한 비용 분담이나 지역 환경 개선 목적의 사업 시행에 대한 지방자치단체의 요청에 의한 것으로서 지역차원에서의 이해관계가 결부되어 있다. 지역역점사업에의 우선 투자는 산업단지 구조고도화사업에 개발이익 환수금을 재투자함으로써 산업단지의 경쟁력을 복원한다는 재투자 제도의 취지에 배치될 수 있다.

이러한 양자의 이해관계가 조정되기 위하여는 개발이익금의 활용 및 재투자에 있어 공정하고 투명한 사업선정기준과 절차를 마련할 것이 요구되며, 법률유보의 관점에서 입법적인 보완사항도 검토해야 한다.

구조고도화사업의 확대화 경향, 개발이익 재투자의 정당성 확보, 지역 차원의 요구를 감안할 때, 체계적인 개발이익의 관리·활용에 대한 가이드라인 수립이 필요한 시점이며, 특히 공·사의 이해조정의 견지에서 투자대상 사업의 선정기준 및 그 절차의 마련을 우선해야 할 것이다. 따라서 이하에서는 재투자금액의 관리규정, 재투자 대상사업의 선정기준, 재투자 절차, 지역간 배분에 대한 방향을 모색하고자 한다.

## 5.2 개발이익의 재투자 제도 개선방안

### 5.2.1 개발이익 재투자금액 관리 규정에 관한 검토

#### 5.2.1.1 현행 관계법 규정의 검토

「산업집적법」 제45조의6 제2항은 “사업시행자 중 제30조 제2항 제3호부터 제5호에 해당하는 관리기관은 개발이익 재투자 및 사업비 조달이 차질 없이 이루어질 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 별도의 회계를 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 「산업집적법」 제45조의6 제2항은 강행규정임에도 대통령령이 입법되지 않아 관리기관이 설치·운영하는 별도 회계의 세부적인 수입과 지출 항목이 명확히 구분되어 있지 않은 상태이다.

「산업집적법」에서 관리기관이 구조고도화사업을 위한 별도의 회계를 설치·운영하도록 규정하고 있는 것은 구조고도화사업 관련 예산이 관리기관의 다른 예산과 혼용되는 것을 방지하고 개발이익 환수 금액을 구조고도화사업

에의 재투자 용도로만 이용하도록 하는 목적을 지니고 있다.

「산업집적법」 제45조의6 제2항 규정에 따라 한국산업단지공단 등 관리기관은 구조고도화사업 개발이익 재투자 및 사업비 조달을 위하여 별도의 회계를 설치하여 환수금을 적립하고 있다. 그러나 별도 회계의 운영에 관한 대통령령이 입법되지 않아 개발이익으로 환수된 금액 등에 대하여 세부적인 운영방안이 확립되지 않아 재투자가 지연되고 있는 실정이다.

따라서 「산업집적법」 제45조의6 제2항의 규정에 따른 입법적 불비를 해소하고 구조고도화사업 개발이익 재투자 및 사업비 조달이 차질 없이 진행될 수 있도록 동법 제45조의6 제2항에서 위임된 사항에 대하여 시행령을 마련하여 별도의 회계에 대한 운영 및 재투자의 근거를 확립할 필요가 있다.

재투자금액 관리를 위한 별도 회계의 설치·운영 기준을 포함한 대통령령이 입법되면 관리기관은 지출항목에 규정된 범위에서 예산을 수립·운영할 수 있을 것으로 판단되며, 개발이익 재투자를 위해 환수된 현금도 지출항목에서 규정한 구조고도화사업 관련 예산으로 편성하여 집행할 수 있게 된다.

#### 5.2.1.2 유사 사례의 검토

구조고도화사업과 유사하게 개발이익의 재투자를 규정하고 있는 산업단지 재생사업의 경우 개발이익 재투자 및 현금으로 납부된 개발이익 환수금을 별도의 특별회계로 운영하는 방안을 도입하고 있다. 산업단지 재생사업의 시행으로 발생한 개발이익과 관련하여 「산업입지법」에서는 재생사업지구에서 산업시설용지 외의 용도로 공급하는 용지 매각수익의 25% 이상을 해당 재생사업지구의 산업시설용지 분양가격 인하 및 기반시설 재투자 등을 위하여 사용하도록 규정하고 있다.

산업단지 재생사업의 재생이익 재투자는 원칙적으로 산업시설용지 분양가격 인하 및 기반시설 설치에 한정되며, 원칙적으로 현금 납부를 규정하고 있지 않다. 다만, 「산업입지법」 제39조의19에서 산업단지 재생특별회계의 세입항목으로 재생이익 재투자를 위한 환수금을 규정하고 있는 것을 감안할 때, 예외적으로 현금 납부를 인정하고 있는 것으로 파악된다. 아울러 동규정에서는 산업단지 재생사업 활성화 지원을 위하여 재생사업지구지정권자로 하여금

산업단지재생특별회계를 설치·운영 할 수 있도록 규정하고 있다.

「산업입지법」 제39조의19 제2항 및 제3항에서는 산업단지재생특별회계의 세입과 세출 항목을 열거하여 특별회계의 재원을 확보하는 방안과 그 재원의 사용용도를 세부적으로 규정하고 있다. 산업단지재생회계의 세입 및 세출항목에 대한 내용을 정리하면 다음 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 산업단지재생특별회계 세입 및 세출 항목

| 구분 | 산업단지재생특별회계 세입항목                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 산업단지재생특별회계 세출항목                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 내용 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재산세 중 10% 이상의 금액</li> <li>2. 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분</li> <li>3. 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액</li> <li>4. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>5. 차입금</li> <li>6. 제39조의15에 따른 개발이익채투자를 위한 환수금</li> <li>7. 해당 산업단지재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금</li> <li>8. 그 밖에 시·도 조례가 정하는 재원</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재생사업을 위한 조사·연구비</li> <li>2. 재생계획 및 재생시행계획의 수립 비용</li> <li>3. 기반시설 정비 비용</li> <li>4. 재생시행계획에 따른 재생사업을 위한 자금 지원</li> <li>5. 산업단지재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>6. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</li> </ol> |

산업단지재생특별회계는 재생사업 지정권자인 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 설치·운영하도록 규정되어 있으므로 지방자치단체의 조례로 운영된다.<sup>67)</sup> 산업단지재생특별회계의 세입과 세출항목에 대한 규정에 따라 산업단지 재생사업의 재생이익 채투자를 위한 환수금은 산업단지재생특별회계로 귀속되어, 산업단지 재생사업에 한정되어 사용되도록 규정되어 있다. 한편, 산업단지 재생특별회계의 세출은 재생사업 지정권자가 조례로 정하는 사항 등 산업단지 재생사업 지원에 사용할 수 있도록 규정하여 재생사업과 관련된 분야에 다양하게 사용할 수 있는 규정도 두고 있다.

67) 산업단지 재생사업지구 특별회계는 2016년 보성군에서 보성군 산업단지 재생사업지구 설치 운영에 관한 조례가 제정되어 시행된 사례가 있다.

### 5.2.1.3 구조고도화 별도회계 설치·운영 기준

개발이익 환수금의 활용과 관련하여 지역차원에서의 요청이 지속적으로 증가하는 상황임을 감안할 때, 「산업집적법」 제45조의6 제2항 규정에 규정된 대통령령을 입법하여 입법적 불비를 해소하고, 구조고도화사업 개발이익 재투자자와 사업비 조달을 위한 (가칭) 구조고도화사업 별도회계에 대한 근거를 마련할 필요가 있다. 이에 「산업집적법 시행령」에 (가칭)구조고도화사업 별도회계의 수입항목과 지출항목에 대하여 세부적으로 정하는 것을 내용으로 하는 입법을 검토할 수 있으며, 유사 입법사례로서 산업단지 재생사업의 특별회계 규정과의 비교를 통해 다음과 같이 정할 수 있을 것이다.

먼저, 수입항목은 일반회계로부터의 전입금, 차입금, 「산업집적법」 제45조의 6에 따른 개발이익 재투자를 위한 환수금, 구조고도화사업 별도회계의 자금의 융자회수금 및 이자수익금, 그 밖의 수익금, 그리고 그 밖에 관리기관이 정하는 재원으로 구성할 수 있다. 무엇보다 수입항목에 현금으로 환수된 개발이익 재투자금액을 별도회계로 귀속할 것을 명시할 필요가 있다. 지출항목은 구조고도화사업을 위한 조사·연구비, 구조고도화계획 및 관련 계획의 수립 비용, 기반시설 및 공공시설 확충 비용, 구조고도화사업을 위한 자금의 지원, 구조고도화사업 별도회계의 조성·운영 및 관리를 위한 경비, 그 밖에 필요한 사항으로 관리기관이 정하는 사항 등을 정할 수 있다. 특히 지출항목에 개발이익 재투자 대상을 포함하고 조사·연구비 및 사업계획 수립 비용 등을 명시적으로 규정하여, 개발이익 재투자 환수금의 지역적 재분배가 가능하도록 규정할 필요가 있다.

이렇게 「산업집적법」 제45조의6의 규정에 따라 대통령령으로 구조고도화사업 별도회계의 수입과 지출항목을 규정함으로써, 관리기관은 지출 항목에 규정된 범위에서만 개발이익 재투자금액을 활용할 수 있게 된다. 이를 통해 재투자제도의 목적에 위배되는 사업에의 지출을 방지할 수 있으며, 나아가 지역간의 형평성 안배 차원이나 긴급한 필요가 있는 경우에 있어 지출의 근거를 마련할 수 있다. 구조고도화사업의 특성 및 유사사례인 산업단지 재생사업의 재생특별회계의 세입 및 세출항목을 고려하여 가칭 “구조고도화별도회계”의 수입 및 지출항목을 구성하면 다음 [표 5-2]와 같다.

[표 5-2] 산업단지재생특별회계 및 구조고도화별도회계의 비교<sup>68)</sup>

| 구분   | 산업단지재생특별회계                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 구조고도화별도회계                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 목적   | 산업단지재생사업 활성화                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 개발이익채투자 및 사업비조달                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 근거   | 「산업입지법」 제39조의 19                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 「산업집적법」 제45조의 6                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 설치권자 | 재생사업지정권자                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 관리기관                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 수입   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재산세 중 10% 이상의 금액</li> <li>2. 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분</li> <li>3. 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액</li> <li>4. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>5. 차입금</li> <li>6. 제39조의15에 따른 개발이익채투자를 위한 환수금</li> <li>7. 해당 산업단지재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금</li> <li>8. 그 밖에 시·도 조례가 정하는 재원</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>2. 차입금</li> <li>3. 제45조의 6에 따른 개발이익채투자를 위한 환수금</li> <li>4. 구조고도화사업 특별회계의 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금</li> <li>5. 그 밖에 관리기관이 정하는 재원</li> </ol>                                                    |
| 지출   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재생사업을 위한 조사·연구비</li> <li>2. 재생계획 및 재생시행계획의 수립비용</li> <li>3. 기반시설 정비 비용</li> <li>4. 재생시행계획에 따른 재생사업을 위한 자금 지원</li> <li>5. 산업단지재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>6. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</li> </ol>                                                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 구조고도화사업을 위한 조사·연구비</li> <li>2. 구조고도화계획 및 관련계획의 수립비용</li> <li>3. 기반시설 및 공공시설 확충 비용</li> <li>4. 구조고도화계획에 따른 구조고도화사업을 위한 자금 지원</li> <li>5. 구조고도화특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>6. 그 밖에 필요한 사항으로 관리기관이 정하는 사항</li> </ol> |

## 5.2.2 재투자대상 사업 선정 기준

### 5.2.2.1 재투자 대상 관련 규정의 검토

산업단지구조고도화사업의 개발이익 재투자 대상과 관련하여 「산업집적

68) 산업단지재생특별회계의 경우 「산업입지법」의 내용을 기초로 하여 정리하였으며, 구조고도화별도회계의 경우 산업단지재생특별회계와의 비교·검토 및 구조고도화사업의 특성을 감안하여 정리하였다.

법」 제45조의6 제1항 및 동법 시행령 제58조의5 제5항에서는 ① 산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충, ② 공공시설의 유지·보수·개량 및 확충, ③ 산업용지 및 시설의 분양가격 인하, ④ 그 밖에 관리권자가 인정하는 산업단지 구조고도화사업으로 한정하고 있다.

따라서 개발이익의 재투자 대상은 먼저 구조고도화사업일 것이 요구되며, 그 활용을 위한 지침 마련을 위해서는 구조고도화사업의 목적 및 성격, 그리고 재투자 규정의 목적 등을 감안하여야 할 것이다.

구조고도화사업의 목적은 「산업집적법」상 사업시행요건에 대한 규정에서 찾아볼 수 있다. 「산업집적법」 제45조의2 제1항에서는 구조고도화사업의 시행이 가능한 경우와 관련하여 ① 업종 고부가가치화 및 산업재배치의 필요성, ② 산업기반시설·산업집적기반시설·공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충의 필요성, ③ 그 밖에 입주기업체의 지원 및 산업단지의 경쟁력 강화 필요성 등이 인정될 것을 요구하고 있다. 즉, 구조고도화사업은 산업단지의 경쟁력강화를 궁극적인 목표로 하고 있으며, 그 목적을 달성하기 위한 수단으로서 업종 부가치화와 산업재배치, 기반시설 개선 및 환경정비, 입주기업체 지원 등의 사업을 정하고 있다.

산업단지가 경제성장의 거점역할을 수행하였다는 점과 국가경제에서 차지하는 비중을 감안할 때, 그 경쟁력을 강화하기 위한 구조고도화사업의 목적에는 공공성이 기초되어 있다고 보아야 할 것이다.

또한 구체적인 수단으로 규정하고 있는 사업의 경우를 살펴보다도 산업기반시설 및 공공시설의 설치 및 정비는 공공의 영역에 해당되며, 업종고도화와 산업재배치 역시 공공적 성격을 지니고 있다. 일례로 「산업집적법」 제45조의4 제1항에서는 구조고도화계획의 승인을 고시하는 경우 「국토계획법」 제88조에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획의 인가 등이 의제되고 있으며, 실시계획이 고시된 때에는 「토지보상법」 제20조 제1항 및 제22조에 따른 사업인정 및 그 고시가 된 것으로 의제되고 있다. 사업인정은 공용수용의 제1단계 절차로서, 토지를 수용·사용할 공익사업이 「토지보상법」 제4조 각호에 해당함을 인정하는 국토교통부장관의 행정작용으로서, 공익성의 사전적 판단을 통해 사업시행자에게 일정한 절차의 이행을 조건으로 하여 수용권을 설정

해 주는 행정처분으로서의 성격을 지니고 있다.<sup>69)</sup> 이러한 사업인정 의제는 해당 구조고도화사업이 일정 수준의 공익성이 확보되어야 함을 의미한다.

다만, 구조고도화사업의 범위, 산업단지의 규모와 사업에 필요한 소요 자원, 복잡한 이해관계 등을 감안할 때, 공공의 기능 및 자원만으로 사업을 부담하기에는 한계가 있으므로, 민간 투자 유치 차원에서 수익성이 고려되고 있다. 실제 민간투자 유치사업은 공익정보다는 수익성 확보 사업, 즉 산업단지의 복합기능 - 주로 민간의 개발이 용이한 오피스텔, 호텔, 주유소 등 편의 시설 - 을 유치하는 방향으로 진행되어 왔다.<sup>70)</sup> 물론 이와 관련하여 복합기능 확보를 통한 근로자 만족도 제고나 인력 유입 확대와 같은 긍정적 기대효과도 있으나, 이와 함께 구조고도화사업이 민간투자자의 부동산 개발이익을 보장하는 수단으로 전락할 수도 있다는 우려도 함께 제기되고 있다.

이러한 민간투자유치 방식에 의하여 사업이 추진될 경우에 공익성 확보차원에서 마련된 규정이 개발이익의 재투자 조항이라 할 수 있다.<sup>71)</sup>

결국 구조고도화사업의 경우 공공성의 성격을 강하게 지니면서도 일정부분 수익성을 고려하고 있음에 비하여<sup>72)</sup>, 개발이익 재투자의 경우 공익성을 주된 목적으로 하고 있음을 우선 고려할 필요가 있다. 따라서 재투자 대상사업 선정과 관련하여 공익성을 담보할 수 있는 수단의 포함여부를 주요한 기준으로 설정하여야 할 것이다.

#### 5.2.2.2 사업선정의 주요기준(1차기준) 검토

##### 1) 주요 기준의 설정 - 공공성

개발이익 재투자와 관련하여서는 「산업집적법」의 해당 규정 및 구조고도화사업의 목적, 개발이익 재투자의 성격 등을 반영하여 공공성을 주요 기준

69) 대법원 판례에서는 사업인정에 대하여 “토지를 수용·사용할 공익사업이 토지보상법 제4조 각호에 해당함을 인정하는 건설교통부장관의 행정작용으로서 공익성의 사전적 판단을 통한 국민의 재산권 보호를 목적으로 한다”고 판시하고 있다.

70) 한국산업단지공단. (2015). 『구조고도화사업의 성과지표 연구』. 대구: 산업단지공단, p.30.

71) 홍진기. (2009). “산업단지 구조고도화사업의 효율적 추진방안”. 『KIET 산업경제』. 서울: 산업연구원, p.69.

72) 「산업단지구조고도화사업 운영규정」 제12조 관련 심의위원회 심사표 및 제21조 제2항 관련 공단 자산 활용의 대행사업 심사평가표 상 심사항목에 사업성 분석이 포함되어 있다.

으로 적용하도록 한다.

특히 공공성과 관련하여서는 개발이익의 재투자에 대한 「산업집적법」의 해당 규정에서 재투자 대상 사업에 대하여 산업기반시설 및 공공시설에 대한 투자, 산업용지 및 시설의 분양가격 인하를 명시적으로 정하고 있으므로, 이를 가장 우선적으로 고려하여야 할 기준으로 보아야 할 것이다. 규정의 취지를 감안할 때, 산업기반시설 및 공공시설의 설치·정비 등에 대한 투자가 재투자 제도의 목적인 공공성을 가장 명시적으로 담보하고 있다고 봄이 타당하다. 따라서, 산업기반시설 등에의 해당여부를 재투자대상 선정에 있어 우선기준으로 적용하며, 해당 시설을 정리하면 다음 [표 5-3]과 같다.

[표 5-3] 재투자 대상으로서의 산업기반시설 및 공공시설

| 구분     | 해당 시설                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 산업기반시설 | 용수공급시설, 교통·통신시설, 에너지시설, 유통시설 등 기업의 생산 활동에 필요한 기초적인 시설                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 공공시설   | 「산업입지법 시행령」 제31조 제1항 각 호에 따른 공공시설, 공동방지사설, 주차장, 운동장, 「영유아보육법」 제2조 제3호에 따른 어린이집                                                                                                                                                                                                                             |
|        | 「산업입지법」 제31조 제1항의 공공시설 : ① 산업단지의 진입도로 및 간선도로, ② 산업단지 안에 보존할 녹지 및 공원(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상 도시·군계획시설), ③ 용수공급시설·하수도시설·전기시설·통신시설·공공폐수처리시설 및 폐기물처리시설, ④ 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 공공시설(도로, 공원, 광장, 하천, 녹지, 수도, 하수도, 유수지시설, 방조설비), ⑤ 산업단지의 환경 개선 및 산업단지 입주기업 근로자의 생활 편의 향상을 위하여 산업단지 인근에 설치하는 녹지, 공원 및 공공·문화체육시설 |

자료 : 「산업집적법」에 기초하여 정리

## 2) 주요 기준의 설정 - 지방자치단체의 참여

구조고도화사업의 경우 사업대상지역이 산업단지 내 일부 필지나 블록으로 한정되어 있어, 해당 사업의 시행만으로 산업단지의 경쟁력 강화라는 「산업집적법」상 목적을 달성하기에는 한계가 있다.

개별 구조고도화사업의 시행을 통해 산업단지 전체 차원에서의 성과를 내

기 위해서는 정책 및 재정 등 공공에서의 지원 및 협조를 절실히 필요로 한다. 산업단지가 지역경제에서 차지하는 비중과 기여도 등을 감안할 때, 산업단지의 경쟁력 강화는 지방자치단체 또는 지역사회에 있어서도 주요한 관심사가 될 수밖에 없으며, 지역적 차원에서의 연계는 필수적이라 할 수 있다. 또한 산업단지 내 공공시설 등에 대한 투자가 지역차원에서의 기반시설 확충 계획과 관련되는 문제로서, 해당 사업의 시행을 통해 설치되는 기반시설의 관리 문제와 연결된다는 점에서도 지방자치단체와의 협력관계는 필수적으로 요구된다고 할 수 있다.

결국 지방자치단체와의 협력사업 확대가 산업단지의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다는 측면을 감안하여야 할 필요가 있으며, 이에 따라 개발이익의 재투자 대상 사업 선정과 관련하여 지방자치단체와의 협력관계 유무와 참여정도 등을 주요한 기준으로 고려할 수 있을 것이다. 해당 산업단지 구조고도화 사업과 관련한 조례나 규칙의 개정 등을 통한 정책 지원 등은 해당 사업 시행의 효율성을 높여 성과 개선을 유도할 수 있으며, 사업으로 설치되는 기반시설의 관리나 프로그램의 운영 등에 있어서도 지방자치단체의 참여는 중요성을 지닌다.

이러한 지방자치단체의 참여 중 가장 적극적인 형태는 해당 구조고도화사업에 대한 재정투자가 이루어지는 경우라 할 수 있다. 재정투자의 경우 실질적인 재원 확보 측면에서 중요할 뿐만 아니라, 공익성 확보 측면에서도 의미가 있다. 공익성 판단의 기준으로서 다양한 수단의 검토가 가능할 것이나, 명시적인 판단 근거로서 해당지역 지방자치단체의 재정 투입여부를 고려해 볼 수 있을 것이다. 재정은 공공성과 특화성 지출로 이루어지며, 공공성재정의 경우 해당지역 내 시민 삶의 전반적 영향이라는 측면에서의 공익 추구하고 관련되며, 특화성재정의 경우 지역 발전을 견인하기 위한 경쟁력 확보라는 측면의 공익을 목적으로 하고 있다.

따라서 재정 투입이 있는 경우 일정수준의 공익성이 담보되는 것으로 판단해 볼 수 있는 바, 이를 재투자 대상사업 선정에 있어 기준으로 활용해 볼 수 있을 것이며, 사안에 따라 대상사업 선정시 가산점을 주는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

### 3) 주요 기준의 설정 - 사업의 실행가능성

개발이익 재투자사업의 시행과 관련하여 당해 사업이 실행가능한지 여부를 파악하기 위한 기준도 검토하여야 한다. 사업의 실행가능성과 관련해서는 일반적으로 사업계획의 타당성, 예산확보, 운영계획 등의 내용이 판단항목에 포함되나, 이에 대하여 개발이익 재투자제도의 특성을 감안할 필요가 있다.

개발이익 재투자의 경우 해당 산업단지공단 해당지역본부 등에서 이미 환수되어 별도의 회계로 관리되고 있는 금액을 활용하는 것으로서, 사업주체의 시행능력·재원조달의 측면에서의 타당성이 통상의 개발사업에 비하여 높은 수준으로 보아야 한다. 따라서 해당 기준의 검토 비중은 상대적으로 낮추어 설정하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

세부적으로는 첫째 재투자사업계획의 경우 상위계획 - 산업집적활성화 기본계획 및 관리기본계획 등 - 과 조화를 이루는지, 또 해당 산업단지 구조 고도화 방향과 적합한지를 판단하여야 한다. 둘째 예산확보의 경우 해당 재투자사업에 소요되는 예산 추정이 적정한지와 지출 계획의 수립 등을 검토하여야 하며, 셋째 운영계획의 경우 재투자사업의 시행으로 설치된 시설 또는 프로그램의 운영체계, 운영비 확보방안 등을 판단항목에 포함하여야 할 것이다.

### 5.2.2.3 사업선정의 세부기준(2차기준) 검토

#### 1) 세부 기준의 설정 - 사업의 필요성 또는 시급성

개발이익 재투자의 대상이 「산업집적법」상 산업기반시설 및 공공시설에 해당하는 경우에도 시설 투자의 우선순위에 대한 판단은 필요하다. 이와 관련하여 해당 공공시설을 확충하는 사업의 필요성 또는 시급성이 그 기준이 될 수 있으며, 구체적으로는 다음과 같은 사항을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 사업의 시급성과 관련하여서는 먼저 재투자 대상 산업단지에서 부족한 시설을 확충하는 방안을 검토할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 해당 산업단지의 공공시설 현황에 대한 검토가 요구되며, 주요 공공시설 중 타 산업단지의 설치비율 또는 전체 산업단지의 평균수준 등에 비추어 해당산업단지의 비율이 현저히 낮은 시설이 있다면 최우선적으로 해당 공공시설에 대한 투자제

획을 수립하게 할 필요가 있다. 구체적으로는 “구조고도화 사업의 성과지표 연구”(2015)에서 제시된 ‘노후산단 진단지표 체계’ 상의 기반시설 부문<sup>73)</sup> - 주차장 면적비율, 도로율, 녹지면적비율(녹지 및 공원면적), 복지시설 확보정도(어린이집, 유치원, 기숙사 등) 등 - 에서 해당 산업단지의 비율이 현저하게 낮은 경우 해당 공공시설의 투자를 최우선으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 사업의 필요성과 관련하여 해당 산업단지의 입주기업체 또는 근로자 등의 수요를 파악할 필요가 있다. 「산업집적법」 제45조의2 제1항 3호에서도 구조고도화사업의 시행요건과 관련하여 “입주기업체의 지원”에 대하여 적용하고 있는 바, 공공시설에 대한 투자가 근로자의 근로환경 개선 또는 입주기업체의 실질적인 경쟁력 강화 등의 효과를 발생시킬 수 있는지에 대한 검토가 요구된다. 따라서 재투자 사업과 관련하여 실제 해당산업단지 입주기업체 등을 대상으로 한 수요조사 등을 시행할 필요가 있다. 일례로 구미 집적화단지, 전자의료기기 부품소재 생산단지 조성사업의 경우 입주기업체를 대상으로 2011년 2차례에 걸쳐 수렴한 의견을 보면, 단지 내 주차장 확충, 트라이아웃센터 지원, 녹지구역의 조성, 다양한 체육시설의 설치, 근로자 편의시설,

73) 한국산업단지공단. (2015). 『구조고도화사업의 성과지표 연구』. 대구: 한국산업단지공단, p.14.

- 노후산단 지표체계

| 대분류            | 중분류             | 소분류               | 측정방법                                             |
|----------------|-----------------|-------------------|--------------------------------------------------|
| 기반<br>시설<br>부문 | 물리적<br>기반<br>시설 | 건축물 노후도(%)        | 20년 이상 건축물수/산업단지 전체 건축물                          |
|                |                 | 기반시설 노후도(년도)      | 준공년도 경과년수                                        |
|                |                 | 주차장 면적비율(%)       | 주차장(도시계획시설)면적/산단면적                               |
|                |                 | 도로율(%)            | 20m 미만도로 면적(개별 필지내 도로제외)<br>/산업단지면적(해면면적 제외)     |
|                |                 | 산업시설용지<br>최소면적(%) | 산업시설용지 내 1,650㎡ 미만 필지수<br>/산업시설용지 전체 필지수(도로필지제외) |
|                | 환경성             | 유틸리티 소비량          | 전력소비량/용수소비량/가스소비량                                |
|                |                 | 녹지면적 비율           | 녹지면적 KLIS 녹지면적/산단면적(해면제외)                        |
|                |                 |                   | 공원면적 KLIS 공원면적/산단면적(해면제외)                        |
|                | 문화<br>기반<br>시설  | 지원시설용지비율(%)       | 지원시설용지면적/산단면적                                    |
|                |                 | 복지시설              | 어린이집, 유치원 수용인원/종사자수*1000                         |
|                |                 | 기숙사 등             | 기숙사 수용인원/종사자수*1000                               |

도서관 등의 시설 추가 등에 대한 의견이 제시되고 있으며,<sup>74)</sup> 이러한 경우 입주기업체의 직접적인 수요에 대응하는 공공시설의 설치여부를 우선 고려해야 할 필요가 있다.

수요조사나 의견수렴 결과 입주기업 또는 단지 내 근로자의 직접적인 수요가 있는 경우임에도 공공시설이나 기반시설에 해당하지 않는 경우가 있을 수 있다. 일례로 입주기업 임직원의 출퇴근 및 업무시간 단축을 위한 셔틀버스 운행, 영세 중소기업 임직원을 위한 단지 내 공동식당 운영 사업 등을 들 수 있다. 전자의 경우 기본적인 출퇴근 시간과 업무상 이동시간의 단축을 통하여 입주기업 임직원의 생산성 향상에 기여할 수 있고, 후자의 경우 영세한 중소기업 근로자들을 위한 공동식당의 운영으로 저렴하고 영양있는 식사 제공을 통한 근로 복지 향상 측면은 존재하나, 공공시설 및 산업기반시설에는 해당되지 않으므로 공공성의 판단 및 사업의 파급효과 등 추가적인 검토가 이루어져야 한다. 이에 대하여는 사업의 파급효과와 함께 검토하기로 한다.

## 2) 세부 기준의 설정 - 사업의 파급효과

특정 사업의 시행을 통하여 기대하는 효과는 직접적인 효과와 파급효과로 구분해 볼 수 있다. 직접적 효과는 사업의 직접적인 대상자들이 누리는 편익을 의미하며, 파급효과는 성장거점의 마련 또는 핵심역량의 구축을 통해 긍정적인 효과가 공간적으로 확산되거나 시간적으로 지속되는 것을 의미한다. 이는 공공성의 보장 측면에서도 검토할 필요가 있다. 공공성의 경우 어떠한 이익 상황이 특정한 법적주체의 개별적 이익에만 관련되는 것이 아니라 사회의

74) 한국산업단지공단에서 조사한 “구미 집적화단지, 전자의료기기 부품소재 생산단지 조성사업”에서의 입주기업체 의견 조사 자료에 따르면 다음과 같은 의견이 제시되어 있다.

- 금형단지에 더 많은 기업 입주 희망
- 금형집적화단지 부지 확장 요망
- 저렴한 분양가에 공급 희망
- 단지 내 주차장 확충 요망
- 금형집적화단지 내 트라이아웃센터 지원
- 공공시설과 녹지구역 조성으로 답답하지 않은 최적 공간 요망
- 다양한 체육시설과 주거환경 개선으로 직원들의 여가생활 및 삶의 활력 제공
- 근로자 편의시설 또는 도서관 등 추가 요망
- 기타

여러 공공영역이나 계층 또는 집단과 이해관계를 가지며, 그 정당성이 판단되어야 하는 공동체 이익으로 정의될 수 있다.

따라서 투자에 따른 공공성을 확보하기 위해서는 그 수평적 범위에 있어 수혜계층이 특정계층에 한정되는 것을 지양할 필요가 있으며, 시간적 범위에 있어서는 지속가능성을 확보할 필요가 있다. 사업의 지속가능성을 위해서는 특히 행사 등의 일회성 사업이나 특정계층에 대한 보조금 지급 형태의 시혜성 사업은 가급적 지양하여야 한다. 일례로 산업단지 입주자를 위한 임차료 및 기타 보조금 지원형태의 사업의 경우 그 수혜대상계층의 범위를 좁힌다는 문제점이 제기될 수 있으며, 사업의 지속가능성 측면에서도 예산의 정기적 지출이 장애로 작용할 수 있다. 따라서, 이러한 형태의 지원이 이루어지는 예외적인 경우에도 그 기간 등을 정하여 한시적으로 운영할 필요가 있다.

수혜 대상 역시 특정 계층 내지 집단을 대상으로 하는 것이 아니라 구성원 전체, 산업단지 근로자 전체가 향유할 수 있는 형태의 투자가 이루어지는 것이 보다 높은 공공성 확보 수단이 될 것이며, 산업단지 전체 경쟁력 강화에도 기여할 수 있을 것이다.

결국 개발이익 재투자의 공공성 확보를 위해서는 근로자의 편익을 증진시키거나 산업단지의 환경을 개선하기 위한 각종 시설 또는 환경에 대한 투자가 이루어지는 사업에 상대적으로 우선순위를 부여하여야 할 것이며, 보조금 지원 등의 사업은 예외적인 경우에 기간을 정하여 한시적으로 시행하여야 할 것이다.

#### 5.2.2.4 재투자사업 관련 선정평가 기준

개발이익 재투자 사업의 선정과 관련되어 앞서 검토한 내용을 정리하면 다음 [표 5-4]와 같다. 1차 기준으로서 공공성, 사업의 실행 및 파급효과, 지방자치단체의 참여를 설정하되, 각각의 세부항목으로서 공공성에 대하여는 산업기반시설 및 공공시설 해당여부, 사업의 시급성 및 필요성을 설정하고, 사업의 실행 및 파급효과에 대하여는 사업계획의 타당성, 예산계획 및 운영계획의 수립, 사업의 확산 및 지속가능성을 설정하고 지방자치단체의 재정투자가산점 부여 항목으로 설정한다.

[표 5-4] 개발이익 채투자 대상 사업의 선정평가 심사기준

| 분야                       | 평가지표               | 평가요소                                           | 배점 <sup>75)</sup> |
|--------------------------|--------------------|------------------------------------------------|-------------------|
| 공공성<br>(50)              | 산업기반시설 및 공공시설 해당여부 | 채투자 대상 산업기반시설이나 공공시설에 해당되는지 여부                 | 30                |
|                          | 사업의 시급성            | 해당 산업단지의 기반시설 및 공공시설의 부족 현황                    | 10                |
|                          | 사업의 필요성            | 해당 산업단지 입주기업체 또는 근로자의 수요                       | 10                |
| 사업의 실행<br>및 파급효과<br>(30) | 사업계획의 타당성          | 채투자사업계획의 목적, 상위계획과의 조화 여부                      | 10                |
|                          | 예산계획 및 운영계획 수립     | 채투자사업 예산 추정의 적정성 및 설치되는 시설의 운영 체계 마련           | 10                |
|                          | 사업의 확산 및 지속가능성     | 공간적 측면 또는 수혜대상에 있어서의 효과 확산, 시간적 측면에 있어서의 지속가능성 | 10                |
| 지자체의<br>참여<br>(20)       | 참여의지               | 지방자치단체의 추진의지, 협업 요청, 계획 수립                     | 10                |
|                          | 직접적 기여여부           | 지방자치단체의 정책적 지원, 설치되는 시설이나 프로그램의 운영             | 10                |
| 가산점                      | 재정투자               | 개발이익의 채투자사업에 지방자치단체의 재정 투자가 연계되는 경우            | 10                |

### 5.2.3 채투자 사업 절차의 검토

#### 5.2.3.1 개발이익 채투자 절차 관련 규정 검토

개발이익 채투자 방식 중 산업기반시설 및 공공시설 확충과 산업용지 분양가격 인하 등의 방식을 적용하는 경우 최초 구조고도화사업 승인 시점에 사업계획에 반영되므로, 개발이익 환수금을 통한 개발이익 채투자 대상에 대하여 논의될 여지가 없다. 그러나 현금으로 환수한 개발이익 채투자 대상은 관리권자가 인정하는 구조고도화사업으로 한정되므로, 개발이익 채투자사업을 진행하기 위해서는 해당 사업에 대하여 구조고도화사업에 관한 계획을 수립

75) 평가요소별 배점의 경우 중요도에 따라 부여하였으나, 이 경우 실무상 운영에 있어서는 정책목표 및 사업의 특성 등을 감안하여 조정할 필요가 있다.

하여 승인하는 절차가 선행되어야 한다.

구조고도화계획 수립에 관한 절차는 「산업집적법」 제45조의2(산업단지구조고도화사업계획의 수립)에 그 절차가 규정되어 있으며, 세부적인 절차는 사업계획 수립, 사전협의, 사업계획 승인 신청, 의견청취, 관계행정기관과의 협의, 사업계획 승인, 사업계획 고시 등으로 구성되어 있다.

우선 사업시행자는 구조고도화계획을 수립하기 전에 관리권자와 협의하여야 하며, 관리권자는 산업단지 지정권자와 협의하여야 한다. 사업시행자가 수립하는 구조고도화사업계획에는 「산업집적법」 제45조의2에서 규정된 내용을 포함하여야 한다. 다만, 사업의 형태가 현금으로 환수된 개발이익의 재투자인 점을 감안하여 개발이익 재투자 방안 등은 내용에서 제외한다. 관리권자는 구조고도화계획을 승인하려는 때에는 해당산업단지 입주기업체 및 지방자치단체 장의 의견을 듣고, 산업단지 지정권자 및 관계 행정기관의 장과 협의를 하여야 한다. 마지막으로 구조고도화계획을 승인한 때에는 산업단지 관리기본계획과 조화를 이루도록 이를 반영하여야 하며, 승인내용을 고시하여야 한다.

이러한 규정에 따라 개발이익 재투자 대상사업의 선정과 시행을 위해서는 먼저 사업시행자인 한국산업단지공단이 구조고도화계획을 수립한 후, 산업단지 관리권자에게 사업계획승인 신청을 통하여 해당 재투자사업을 구조고도화사업으로 승인받는 절차를 진행하여야 한다.

#### 5.2.3.2 개발이익 재투자 절차 검토

구조고도화사업 개발이익 재투자 대상은 관리권자가 인정하는 구조고도화사업이므로 재투자 대상사업을 결정하기 위해서는 구조고도화사업의 선정 절차를 진행하여야 한다. 사업시행자가 산업단지 구조고도화계획을 수립하는 경우에는 관리권자와의 협의를 통해 직접 수립할 수 있으나, 현금으로 환수된 개발이익 재투자사업의 경우 한정된 현금 재원을 사용하는 것으로서, 대상 사업의 적합 여부 및 파급효과 등에 대한 논란이 발생할 수 있으므로, 사업계획 승인 여부를 심사를 통하여 결정하는 방안을 검토할 수 있다.

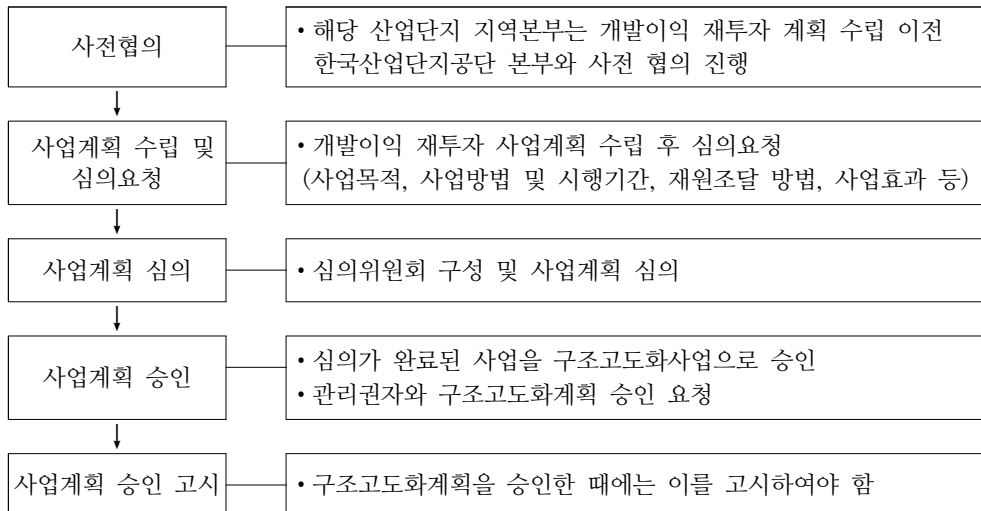
개발이익 재투자 대상 사업 선정에 있어 지방자치단체의 참여 확대를 목적으로 공모방식을 적용할 필요가 있으며, 재투자 대상사업의 목적, 실현 가

능성, 재원조달구조, 파급효과 등을 사전에 심사함으로써 사업의 효과 예측과 실현 가능한 사업 지원이라는 효과를 획득할 수 있다.

개발이익 재투자 대상사업의 선정 절차는 구조고도화사업 민간대행사업자 선정 절차와 유사한 방안을 검토할 수 있다. 한국산업단지공단의 대행사업자 선정절차는 사업공고 -> 신청 -> 현장실태조사 -> 심의위원회구성 -> 심사 -> 대행계약의 체결 -> 구조고도화계획 승인 신청 순으로 진행되고 있으며, 재투자 대상사업 선정은 사업시행자인 한국산업단지공단이 직접 사업을 시행하게 되므로 공고과정 및 대행계약의 체결절차는 생략할 수 있다.

개발이익 재투자 대상사업의 심의는 한국산업단지공단 지역본부가 개발이익 재투자 사업계획서를 작성하여 한국산업단지공단 본부에 심의를 요청하면, 본부에서는 전문가로 구성된 심의위원회의 심의를 통하여 당해사업의 재투자 대상사업 선정여부를 검토하게 된다. 심의위원회에서 개발이익 재투자 대상으로 선정된 사업은 구조고도화사업으로 의제되며 관리권자와의 협의 등 절차를 거쳐 구조고도화계획으로 승인 고시된다. 기타 개발이익 재투자 사업계획 심의는 구조고도화사업 선정 심의위원회와 통합하여 운영하도록 한다. 이상의 논의를 종합하여 승인 절차를 정리하면 다음 [그림 5-1]과 같다.

[그림 5-1] 개발이익 재투자 대상사업 승인 절차



## 5.2.4 지역간 배분기준의 검토

### 5.2.4.1 문제의 제기

산업단지 구조고도화사업은 산업단지의 경쟁력 회복이라는 공익성을 견지하면서도 사업에 있어서 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 일정부분 수익성을 보장하고 있다. 이에 따라 민간 부문의 참여는 입지여건이 양호하여 상대적으로 수익성 확보가 용이한 지역 혹은 산업단지에 편중될 가능성이 높다.

실제 한국산업단지공단에 구조고도화사업계획의 승인 신청된 사례들의 사업시행 대상 산업단지를 분류하여 본 결과, 대부분 서울, 인천, 경기도 등 수도권에 소재한 산업단지에서 구조고도화사업을 진행 중인 것으로 나타났다. 구조고도화계획 승인 신청 사례의 소재 산업단지의 승인신청 현황은 다음 [표 5-5]와 같으며, 총 18개의 승인신청 사례 중 16개의 사업이 수도권에서 진행되고 있다.

[표 5-5] 구조고도화계획 승인 신청 사례의 소재 산업단지

| 구분    | 서울 | 부평·주안 | 남동 | 반월·시화 | 구미 | 익산 | 합계 |
|-------|----|-------|----|-------|----|----|----|
| 신청사례수 | 3  | 2     | 3  | 8     | 1  | 1  | 18 |

구조고도화사업의 시행이 상대적으로 희소한 산업단지의 경우 입지여건이나 배후 수요층에 있어 수도권에 비하여 상대적으로 열등한 지역에 위치하고 있다. 따라서 구조고도화사업이 확대될수록, 사업은 수도권 등 수익성 확보가 용이한 지역에 집중될 가능성이 높으며, 개발이익의 재투자도 양호한 입지여건을 확보하고 있는 산업단지에 집중될 것이다. 이러한 현상이 지속되면 사업시행이 이루어지지 않아 재투자 대상에서도 제외되는 산업단지의 경우 노후화된 산업기반시설·공공시설의 개선 등이 지연되어 산업단지 간의 경쟁력 격차가 더욱 심화될 수 있다는 문제가 제기될 수 있다.

개발이익 환수금의 재투자과 관련한 이러한 문제제기는 한정된 재원의 배분에 있어 상대적으로 효율성을 더욱 강조하는 이해관계와 형평성을 더욱 강

조하는 이해관계가 대립되는 것으로 볼 수 있다. 구조고도화사업의 시행이 집중되는 수도권의 이해관계는 당해 산업단지에서의 구조고도화사업 시행을 통해 확보한 개발이익을 재투자함으로써 그 사업의 성과를 확대하는 데에 중점을 두고 있는 반면, 지방 산업단지의 이해관계는 상대적으로 경쟁력이 취약한 산업단지에의 재투자를 통해 지역간 균형을 회복하고자 한다.

양 측의 이해관계 조정을 위한 기준의 마련이 요구되므로, 이하에서는 유사사례의 법제 검토 등을 통해 사회경제적 측면에서의 경향, 「산업집적법」상 구조고도화사업의 목적 및 개발이익 재투자 규정의 취지 등을 종합 고려하여 배분방향을 검토하였다. 유사사례의 경우 본건과 같이 개발이익의 환수 제도로서 기능하고 있는 개발부담금 및 재건축부담금뿐 아니라 수익자부담금 및 원인자부담금의 성격을 지니고 있는 여타 부담금도 대상에 포함하였다.

#### 5.2.4.2 유사사례 분석

부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급 의무를 의미한다.<sup>76)</sup>

개발이익 재투자의 경우 엄격한 의미에서 부담금에 해당되지는 않으나, 특정 사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 의무라는 측면에서 유사성이 있으므로, 관련 제도를 정리하였다. 또한 부담금과 관련하여서는 주로 부과원칙에의 적합여부, 부과기준의 적절성, 사용용도의 적절성, 배분 및 운용의 적정성 등에 대한 논의가 있으나, 본 연구의 목적을 고려하여 주로 배분기준의 측면에 대하여 검토하였다.

검토대상은 개발이익 환수제도로의 기능이 부여된 개발부담금 및 재건축 부담금 외에도 배분기준에 대한 검토가 가능한 주요 부담금을 대상으로 하였으며, 주요 부담금별로 지역적 차원에서의 배분기준 및 징수기관에 대한 위임 수수료를 정리하면 다음 [표 5-6]과 같다.

---

76) 「부담금관리기본법」 제2조

[표 5-6] 주요 부담금의 배분기준<sup>77)</sup>

| 구분             | 배분기준                                                                                       | 징수위임수수료                            | 비고                        |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 개발제한<br>보전부담금  | - 국가 100% (지역발전특별회계)                                                                       | 훼손지 복구1%,<br>형질변경 및<br>건축허가 3%     | 원인자부담                     |
| 개발<br>부담금      | - 국가 50% (지역발전특별회계)<br>- 해당 지자체(시·군·구) 50% (일반회계)                                          | 7%                                 | 수익자부담,<br>개발이익환수          |
| 광역교통<br>시설부담금  | - 국가 40% (지역발전특별회계)<br>- 해당 광역지자체 60% (지방광역교통<br>시설특별회계)                                   | 3~10% (징수율에<br>따른 차등지급)            | 수익자부담,<br>원인자부담,<br>손괴자부담 |
| 교통유발<br>부담금    | - 국가 50% (지역발전특별회계)<br>- 해당 지자체(시·군·구) 50% (일반회계)                                          | 7%                                 | 수익자부담,<br>원인자부담,<br>손괴자부담 |
| 과밀<br>부담금      | - 국가 50% (지역발전특별회계)<br>- 해당 광역지자체 50% (서울시의 경우<br>도시개발특별회계25%, 주택사업특별회<br>계25%)            | -                                  | 원인자부담                     |
| 재건축<br>부담금     | - 국가 50% (주택도시기금)<br>- 광역 지자체 20% · 기초지자체 30%<br>(도시·주거환경정비기금, 재정비촉진 특<br>별회계, 국민주택사업특별회계) | -                                  | 수익자부담,<br>개발이익환수          |
| 수질개선<br>부담금    | - 국가 100% (환경개선특별회계)                                                                       | 20%                                | 원인자부담                     |
| 생태계보전<br>협력금   | - 국가 100% (환경개선특별회계)<br>- 광역지자체에 40~60% 교부 가능                                              | 10% (교부금 중<br>부과·징수비용을<br>사용하는 경우) | 원인자부담                     |
| 환경개선<br>부담금    | - 국가 100% (환경개선특별회계)                                                                       | 10~30%(징수율에<br>따라 차등지급)            | 원인자부담                     |
| 해양생태계<br>보전협력금 | - 국가 100% (수산발전기금)<br>- 광역지자체에 50% 교부 가능                                                   | 10% (교부금 중<br>부과·징수비용을<br>사용하는 경우) | 수익자부담,<br>원인자부담,<br>손괴자부담 |
| 농지보전<br>부담금    | - 국가 100% (농지관리기금)                                                                         | 8%                                 | 수익자부담,<br>원인자부담,<br>손괴자부담 |
| 대체산림<br>자원조성비  | - 국가 100% (농어촌구조개선특별회계)                                                                    | 10%                                | 수익자부담,<br>원인자부담,<br>손괴자부담 |

77) 「개발이익 환수법」, 「재건축이익 환수법」 등 부담금 관련법령을 정리하였다.

전체 부담금의 귀속주체별 내역을 살펴보면 2016년도에 징수할 총 20조 1,203억원의 부담금이 중앙정부와 지방자치단체 및 공공기관 등의 수입으로 각각 귀속되도록 규정되어 있다. 전체 부담금 징수액 중 약 88.2%인 17조 7,492억 원이 중앙정부의 기금(13조 6,658억원)과 특별회계(4조 834억원)의 수입으로 귀속되고 있으며, 8.3%인 1조 6,658억원이 광역지방자치단체(8,650억원)와 기초지방자치단체(8,008억원)의 수입으로 귀속되고, 나머지 3.5%인 7,053억원이 공공기관 등의 수입으로 귀속되고 있다.

[표 5-7] 귀속주체별 부담금 귀속내역<sup>78)</sup>

| 구분     | 합계      | 중앙정부    |        | 지방자치단체 |       | 공공기관 등 |
|--------|---------|---------|--------|--------|-------|--------|
|        |         | 기금      | 특별회계   | 광역     | 기초    |        |
| 금액(억원) | 201,203 | 136,658 | 40,834 | 8,650  | 8,008 | 7,053  |
| 비중(%)  | 100     | 67.9    | 20.3   | 4.3    | 4.0   | 3.5    |

개발이익환수제도로서의 성격을 지니고 있는 개발부담금 및 재건축부담금의 경우 중앙정부에 50%를 귀속시키고 해당 지방자치단체에 나머지 50%를 귀속시키고 있다. 개발부담금의 경우 중앙정부 배분금액은 지역발전특별회계에 귀속시키고 해당 지방자치단체 귀속분은 일반회계 또는 특별회계에 귀속시키는 반면<sup>79)</sup>, 재건축부담금의 경우 중앙정부 배분금액은 주택도시기금의 재원으로 활용하고, 지방자치단체 배분금액은 광역지방자치단체와 지방자치단체에 각각 20%와 30%로 나누어 도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 국민주택사업특별회계의 재원으로 활용하도록 규정하고 있다.

광역교통시설부담금·교통유발부담금·과밀부담금의 경우 중앙정부에의 귀속분이 40~50%수준으로서 지역발전특별회계로 편성하도록 규정하고 있으며, 지방자치단체 귀속분의 경우 부담금의 성격에 따라 일반회계 또는 특별회

78) 기획재정부. (2015). 『2016년도 부담금운용종합계획서』. 세종시: 기획재정부, p.12.

79) 서순탁. (2016). “저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제”. 『토지공법연구』 73(2), p.76. : 이에 대하여 지방자치단체의 특별회계 설치보다는 일반회계로 편성하고 있어 개발부담금 징수목적에 부합하지 않는다는 지적이 있다.

계로 편성하도록 규정하고 있다. 수질개선부담금·환경개선부담금의 경우 중앙정부 환경개선특별회계에 100% 배분하고 있으나, 해당지방자치단체에 지급하는 징수위임수수료의 비율이 각각 10%, 10~30% 수준으로 규정되어 있어, 일정비율의 지방자치단체 배분을 보장하고 있다.<sup>80)</sup>

#### 5.2.4.3 배분기준의 검토

개발이익의 배분방향에 대한 논의는 개발이익의 재투자 대상을 정함에 있어 개발이익을 발생시킨 당해 구조고도화사업이 시행된 산업단지나 해당지역에만 배분할 것인지 아니면 여타지역에 배분할 것인지에 관한 문제이다. 이는 자원 활용의 효율성과 지역간 형평성 중 어느 측면에 중점을 둘 것인가와 관련되며, 구조고도화사업의 목적, 개발이익 재투자 규정의 취지, 유사사례에서의 태도, 사회경제적여건 변화에 따른 최근의 경향 등을 종합 고려하여 판단하여야 할 사항이라 할 수 있다.

첫째, 개발이익 재투자 규정의 취지를 고려할 필요가 있다. 「산업집적법」 제45조의6 제1항 및 동법 시행령 제58조의5 제5항에서는 구조고도화사업 개발이익의 재투자 대상을 ① 산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충, ② 공공시설의 유지·보수·개량 및 확충, ③ 산업용지 및 시설의 분양가격 인하, ④ 그 밖에 관리권자가 인정하는 산업단지 구조고도화사업으로 한정하고 있다. 동 규정에 따르면 원칙적으로 개발이익의 재투자자는 개발이익을 발생시킨 구조고도화사업 시행 산업단지를 대상으로 해야 하는 것으로 해석된다.

이는 구조고도화사업 시행으로 발생한 개발이익 재투자로서의 공공시설 설치에 해당 사업이 시행된 산업단지에 행하여질 수밖에 없다는 점, 그리고 환수금 역시 해당 구조고도화사업의 시행으로 유발되는 기반시설 수요를 충족시키기 위해 투자되어야 한다는 당위성이 인정된다는 점에서 명확해진다. 다만, 구조고도화사업의 목적인 업종 고부가가치화 및 산업재배치, 산업기반시설의 유지·보수·개량·확충 등은 구조고도화사업 비활성화 지역에서의

80) 이외희, 임지현. (2017). 『개발제한구역 보전부담금 징수제도 개선방안』. 수원: 경기연구원, pp.25-36. : 개발제한보전부담금의 경우 중앙정부에 100% 귀속됨에도 불구하고 징수위임수수료는 1~3%수준에 불과한 수준이다. 특히 경기도의 경우 2013~2015년 기준 징수액 비율이 59.1%로서 광역지방자치단체 중 1위이나, 국고보조금의 비율은 38.6%에 불과하여 보조금 증액 또는 수수료 인상을 요구하고 있다.

요청이 상대적으로 더 시급한 사항일 가능성이 높으므로, 이를 반영하여 일부는 타 산업단지를 위해 유보할 필요가 있다.

둘째, 주요 사례에서 보듯이 대부분의 부담금 제도의 운용에 있어 징수금액의 일정비율 이상을 중앙정부의 기금 또는 특별회계 등에 귀속시키고 있으며, 이를 다시 일정한 기준 하에 징수가 이루어진 해당 지방자치단체가 아닌 타 지방자치단체에 배분하는 절차를 규정하고 있다. 개발이익환수제도로서의 성격을 지니고 있는 재건축부담금의 경우에도 중앙정부에 귀속된 부담금을 각 지방자치단체의 주거기반시설 설치 수준 등을 고려하여 다시 배분하도록 하고 있으며, 농지보전부담금의 경우에도 기금의 재원으로 활용하여 부담금 징수 여부에 관계없이 이를 농지매입 등의 예산으로 활용하고 있다.

셋째, 경제의 저성장 등 사회경제적 여건 변화는 구미 선진국의 사례에서 보는 것처럼 전체적인 개발수요를 감소시킬 뿐만 아니라 시장에서의 수요도 국지적으로 다양하게 전개시킬 것으로 예상가능하다.<sup>81)</sup> 대체로 입지여건이 상대적으로 우세하고 기반시설 등의 정비상태가 상대적으로 양호한 수도권 및 일부 산업단지의 경우 구조고도화사업에 대한 수요가 존재할 것이나, 입지여건이 상대적으로 열세한 산업단지의 경우 수요가 현저히 감소할 것으로 예상해 볼 수 있다. 이 경우 사회경제적 여건 변화에 대응하여 개발이익 배분제도를 운용할 필요가 있다.

종합하여 보면 먼저 개발이익 재투자 규정의 해석상 환수금의 용도는 구조고도화사업이 시행되었던 해당 산업단지에 재투자되어야 함이 원칙이라는 점은 명확히 할 필요가 있다. 다음 구조고도화사업의 목적, 유사 사례의 배분기준, 저성장 등 경제상황 변화에 따른 최근의 경향 등을 종합 감안할 때, 일부의 금액은 산업단지 전체의 긴급한 필요나 기반시설 여건 등이 상대적으로 열악한 산업단지에도 배분될 수 있도록 방향을 설정할 필요성도 인정되는 바, 이를 감안하여 기본방향을 설정하도록 한다. 다만, 배분비율에 관하여는 전체 산업단지 측면에서의 기본계획, 각 산업단지별 기반시설 현황 및 노후도, 각 산업단지별 관리기본계획 및 구조고도화사업의 승인신청 현황 등을 종합 감안하여 결정하여야 할 것이므로, 이에 대하여는 추가적인 연구가 요청된다.

81) 서순탁, (2016). “저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제”. 『토지공법연구』, 73(2), p.77.

## Ⅵ. 결 론

### 6.1 연구의 요약 및 결론

국민경제의 핵심기반으로서의 역할을 수행하여 왔던 산업단지는 현재 물리적인 측면에 있어서의 노후화와 구조적인 측면에 있어서의 경제패러다임의 변화라는 2중고를 겪고 있다. 이에 지식기반산업의 육성을 통한 구조전환과 기반시설의 확충을 통한 산업단지의 기능 회복을 위하여 2011년 구조고도화 사업이 도입되었으며, 혁신산업단지 선정을 통한 지원확대 및 20년 이상 경과된 산업단지에 대한 구조고도화계획 수립을 의무화함으로써 이를 지속적으로 확대하고 있다.

구조고도화사업은 산업단지의 경쟁력 회복이라는 공익을 목적으로 하고 있음에도 민간부문의 참여를 촉진시키기 위해 토지용규제의 완화 등 일정부분 수익성 추구를 허용함으로써 민간사업자의 부동산개발사업으로 변질될 가능성을 내포하게 되었다. 개발이익의 재투자제도는 이러한 민간사업자의 사익 추구에 대응하여 공익성을 확보하고자 하는 취지에서 도입되었으나, 실제 운용을 위한 세부 기준이 부재하여 그 도입취지에 상응하는 역할을 수행하지 못하고 있다.

개발이익의 재투자제도는 크게 개발이익의 산정 및 정산, 그리고 개발이익의 재투자로 구성되어 있는데, 각 단계에서의 세부기준 모두 수립되어 있지 않아 제도 운용 자체가 쉽지 않은 상황이다. 우선, 산정 및 정산 기준의 부재로 말미암아 개발이익의 추계에 자의성 개입을 허용하고 있다. 이로 인해 제도상의 흠결을 악용한 민간사업자의 개발이익의 축소 및 납부 회피에 대하여 전혀 대응을 하지 못하고 있어, 재투자 제도 자체가 형해화되고 있다. 또한, 개발이익의 재투자에 있어서도 사업 선정이나 절차에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않아 지역차원의 재투자 요청에도 불구하고 사업이 지연되고 있어 더 이상 기준의 수립을 늦출 수 없는 상황이다.

따라서, 본 연구는 구조고도화사업의 확대가 예상되는 상황 하에서 개발이익의 재투자 제도 전반에 대한 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선안을 모색함으로써 공공성 보장이라는 제도 본래의 기능을 회복하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 본 연구는 첫째, 구조고도화사업 및 개발이익 재투자 제도와 관련하여 제도가 지향하는 목적과 정당성, 그리고 그 목적달성을 위한 절차 및 내용에 대한 규정 전반을 살펴보았다.

둘째, 개발이익의 재투자 제도 전반에 걸쳐 나타날 수 있는 이해관계와 갈등의 유형에 대하여 검토해 보았다. 개발이익의 산정과 정산단계에서는 ① 2단계 절차의 간소화, ② 개발이익의 산정 및 정산 기준의 부재, ③ 복합구역에서의 개발이익 환수대상 확정과 관련하여 이해관계의 대립이 발생할 것으로 예상되었다. 특히 산정 및 정산기준의 흠결은 민간사업자의 인위적인 개발이익 축소 시도에 대응할 수 있는 수단의 부재를 의미한다. 이러한 규정 부재는 정상적인 개발이익의 환수 업무 자체를 불가능하게 함으로써 사적 이해관계만이 반영되어 공익적 이해관계에 대한 중대한 침해가 발생할 가능성을 지니고 있다. 개발이익의 재투자와 관련하여서도 지역적 차원의 환수금 활용 요청에 대응하여 ① 환수된 개발이익의 관리규정에 대한 시행령 입법불비, ② 재투자대상사업의 선정기준 부재, ③ 재투자 승인절차와 관련한 규정 마련의 필요성을 확인하였다.

셋째, 개발이익의 산정 및 정산과 관련되어 총 18개의 사례분석을 통해 앞서 검토하였던 제도상의 흠결로 인해 발생이 예상되었던 문제가 실제 제도 운용상 나타나는지 확인하여 이에 대한 개선안을 제시하고자 하였다. 사례분석은 개발이익률, 매각수입, 공사비 등의 요소를 분석요소로 정하여 시행하였다. 그 결과 ① 구체적 산정기준 부재에 따라 자의적인 방식이 적용되고 있으며, ② 산정시점에 비하여 정산시점에 비용이 증가하여 이익률이 감소하고 있고, ③ 사업의 기본적인 경제적 타당성 자체가 의문시되는 정도로 개발이익을 낮게 추계하였으며, ④ 건물의 매각수입을 관련 비용보다 낮은 수준으로 추계되고 있어 산정 자체가 왜곡되고 있음을 확인하였다. 이에 대한 개선안으로서 먼저 산정과 정산으로 나누어, 산정의 경우에는 예납제도로서의 성격을 감안하여 공인기관의 자료를 활용하여 객관적이고 일관성 있는 기준 마련에 중점

을 두었으며, 정산의 경우 실제 발생한 이익에 근접한 추계를 위하여 사업에 실제 지출된 비용 등을 기준으로 하되, 타 입법사례의 운용현황과 문제점 등을 감안하여 비용을 검증할 수 있는 절차적 개선을 제시하였다. 다음 주요항목의 산정방안과 관련하여 특히 개발이익 추계의 핵심이라 할 수 있는 매각수입 산정의 적정성 제고를 위하여 최소한도를 설정할 것을 제안하였으며, 용지 및 건축물의 취득비용의 경우 개발이익 환수제도의 취지를 반영하여 개발이익을 배제한 가액으로 산정할 것을 제시하였다. 또한 나아가 가치추정 및 비용산정에 있어 자의성 개입의 여지가 큰 건축물 관련 항목을 제외하고 토지가치의 차이만을 기준으로 하는 방안을 장기적인 과제로서 제시하였다.

넷째, 개발이익의 재투자과 관련하여서는 ① 개발이익 환수금에 대한 별도의 회계에 대한 항목설정 등 운용규정을 보완함으로써 재투자금액 관리 규정상의 입법불비를 해소하고자 하였으며, ② 개발이익 재투자 대상사업의 선정기준과 사업승인절차를 제시하였다. 지역역점사업과 관련한 지방자치단체의 요청에 대응하여 산업단지의 경쟁력 확보라는 제도의 취지가 구현되기 위해서는 무엇보다 투명하고 공정한 사업선정기준의 수립이 요청된다. 이에 본 연구에서는 구조고도화사업의 목적과 재투자제도의 취지, 운용상 특성 등을 고려하여 상위(1차)기준으로서의 공공성, 사업의 파급효과, 지방자치단체와의 협력기준을 제시하고, 하위(2차)기준으로서 사업의 시급성 및 필요성, 사업계획 등의 타당성, 사업의 확산 및 지속가능성, 지방자치단체의 재정투자 등을 제시하였다. 또한 여기서 나아가 ③ 효율성과 형평성의 양 측면을 고려하여 개발이익 재투자에 있어서의 지역간 배분에 대한 방향도 모색하고자 하였다.

이상과 같이 본 연구는 개발이익 재투자제도의 제도상 흠결과 이로 인한 운용상의 문제와 관련하여 기존 연구가 부재한 상태에서 이를 시급한 과제로서 인식하여 이에 대한 연구를 진행하였다. 본 연구의 사례분석 등을 통하여 제도상의 문제점을 확인하였으며, 개발이익 환수 이론 및 제도취지에 부합하도록 산정 및 재투자에 대한 개선방안을 제시하였다. 이를 통해 재투자제도의 기능을 회복하여 산업단지의 경쟁력 회복이라는 궁극적인 목적 달성에 기여하고자 했다는 데 본 연구의 의의가 있다.

## 6.2 연구의 한계와 과제

본 연구는 세부 규정의 부재로 사실상 기능이 마비된 개발이익 재투자 제도에 대하여 운용상 발생가능한 문제점을 분석하고 이에 대한 제도개선방안을 제시함으로써 제도 본래의 취지를 달성하는데 기여하고자 하였다.

다만, 제도 보완을 미룰 수 없는 상황에서 연구를 수행하여 충분한 수의 사례가 축적되지 아니하여 보다 정밀한 분석이 이루어지지 못했다는 점은 한계라고 할 수 있다. 특히 사업시행자 측의 인위적인 조정가능성이 높은 분양수수료, 자본비용 등 그 밖의 비용 항목에 있어 통계분석을 통한 보다 세부적인 기준설정이 이루어지지 못했다는 점은 중요한 한계로 볼 수 있다. 사례의 수입·비용 분석에서도 사업자 측에서 제시한 구조고도화계획과 감정평가서만으로 분석하였다는 한계를 지니고 있다. 이는 건축비용 및 분양비용 등 개발에 소요되는 주요 비용에 대한 통계가 확립되어 있지 않다는 점에 기인하며, 본 연구에서는 일부 공인된 기관에서 제시되었거나 활용된 비용자료를 적용함으로써 객관성을 보강하고자 하였다.

개발이익의 재투자과 관련하여서는 선정기준 각 항목의 중요도 및 배점 등에 대한 분석이 이루어지지 않았으며, 재투자금액의 지역간 배분의 문제에 있어서도 형평성을 반영하는 방향은 제시하였으나 그 비율에 대하여는 제시하지 못했다는 점도 본 연구의 한계라 할 수 있다. 이에 대하여는 차후의 연구과제로 남겨둔다.

또한, 현재 논의가 진행 중에 있는 복합구역의 문제도 차후 과제로 남겨둔다. 복합구역의 경우 개발이익의 환수 범위와 관련하여 구역전체를 대상으로 할지 아니면 용도변경 등이 발생하는 구역 내 일부만을 대상으로 할지에 대한 문제로서, 사적 이해관계와 공적 이해관계의 대립이 가장 심각한 사항 중의 하나라 할 수 있다. 본 연구에서는 유사 입법사례 및 판례의 태도 등을 감안하여 구역 중 일부만을 대상으로 한 산정기준을 제시하였으나, 복합구역의 경우 추가로 허용되는 시설과의 연계효과로 인하여 기존 산업시설구역 내 지원시설 부문의 가치상승<sup>82)</sup>과 같은 시너지가 창출될 수 있다는 점에서 복합

82) 길산 SST구조고도화사업 개발이익 산정보고서상 기존 시설에 해당하는 공장동(지식산업센

구역 지정 자체가 용도별 구역의 변경에 해당된다는 견해 역시 전적으로 타당성을 부정하기에는 한계가 있다. 따라서 복합구역의 정확한 개념 정립, 개발이익의 환수 범위 확정과 관련해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 사료된다.

---

터) 내 지원시설의 경우 전용면적 구성비율(약 19%)에 비하여 매출액 구성비율(약 30.5%)이 상대적으로 높은 수준으로 보고되어 있다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### [연구논문]

김대근, 강명구. (2011). 산업지역 도시재생 활성화 요인에 관한 연구 : 노후 산단재생사업과 구조고도화사업 비교를 중심으로. 『국토계획』, 46(6), 99-115.

김용창. (2006). 택지개발사업의 개발이익 추계에 관한 연구. 『한국지역지리학회지』, 12(5), 595-613.

김용창. (2010). 개발이익 환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단. 『토지공법연구』, 48, 269-294.

김재열, 이규하, 백성준. (2013). 산업단지 구조고도화사업에서의 공원·녹지 시설 설치에 관한 연구. 『국토연구』, 77, 67-81.

김종경, 백성준. (2013). 산업단지 구조고도화사업 개발이익 산정방식에 관한 연구. 『부동산학연구』, 19(1), 97-105.

류해웅. (2007). 토지보상에 있어서 개발이익 배제에 관한 법제적 고찰. 『감정평가연구』, 17(1), 115-136.

서순탁. (2016). 저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제. 『토지공법연구』, 73(2), 65-81.

서순탁, 최명식. (2010). 한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교연구. 『공간과 사회』, 33, 77-110.

손종효. (2013). 산업단지 구조고도화사업의 효과 분석 연구 : 시범사업 단지를 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원, 석사학위논문.

송영일, 김채규. (2010). 개발부담금제도의 개발비용 표준화방안 연구. 『국토

계획』, 45(2), 91-102.

안균오, 변창흠. (2010). 개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구. 『공간과 사회』, 33, 44-76.

양기주. (2014). 구미국가산업단지의 구조고도화 방안 연구. 영남대학교 환경보건대학원, 석사학위논문.

이우재, 조훈희. (2014). 개발이익 환수를 위한 지가산정시 적용기준 및 개선 방안 연구. 『부동산연구』, 24(4), 207-224.

이영성. (2007). 기반시설 확충 관련부담금의 문제점과 개선방향에 관한 연구. 『부동산학보』, 19, 265-280.

이영성, 이창무, 김갑성, 이승일. (2014). 개발관련 부담금 부과현황과 개선방안. 『도시정보』, 286, 3-18.

이정민. (2012). 산업단지 구조고도화 방안에 한 연구 : 스마트허브(반월시화 국가산업단지)를 중심으로. 한양대학교 기업경영대학원, 석사학위논문.

이창홍. (2011). 산업단지 구조고도화사업 및 재생방안에 관한 연구 : 반월·시화 국가산업단지를 중심으로. 건국대학교 부동산대학원, 석사학위논문.

장세준. (2017). 도시정비사업 개발이익 배분에 관한 연구 - 서울특별시의 재개발·재건축을 중심으로. 건국대학교 대학원, 박사학위논문.

조병구. (2012). 개발이익 배제원칙에 대한 소고. 『법경제학연구』, 9(2), 193-222.

조영우. (2013). 노후산업단지 재생 제도개선방안에 관한 연구. 한양대학교 공학대학원, 석사학위논문.

진정수. (1998). 개발이익 발생규모와 영향요인 분석에 관한 연구. 건국대학교 대학원, 박사학위논문.

최석진. (2007). 서울디지털산업단지의 구조고도화에 따른 지역적 파급효과분석. 한양대학교 행정대학원, 석사학위논문.

최형구, 김원필. (2013). 도시 내 구조고도화 산업단지와 연결지역의 이질적

- 도시 공간 특성 연구. 『한국산학기술학회논문지』, 19(1), 97-105.
- 최정효. (2011). 기성 노후산업단지 재생기준 선정에 관한 연구. 광운대학교 대학원, 박사학위논문.
- 하권찬. (2012). 산업단지 구조고도화사업에서의 민간참여 활성화 방안 연구. 『도시행정학보』, 25(2), 175-198.
- 하영주. (2008). 개발이익환수제도의 위헌성에 관한 공법적 연구. 단국대학교 대학원, 박사학위논문.
- 한정희. (2008). 토지의 공공성과 공익개념에 대한 미시경제적 접근 - 개발이익 환수를 중심으로. 『공법연구』, 36(4), 575-601.
- 허강무. (2008). 공익사업과 개발이익 - 개발이익 배제 및 환수를 중심으로. 『토지공법연구』, 40, 21-43.

#### [단행본]

- 경응수. (2010). 『감정평가론(제3판)』. 서울: 다산출판사.
- 김종보. (2013). 『건설법의 이해』. 서울: fides.
- 류지태. (2005). 『행정법신론(제9판)』. 서울: 신영사.
- 류해웅. (2005). 『토지법제론(제3판)』. 서울: 부연사.
- 민태욱. (2010). 『부동산조세법(제11판)』. 서울: 부연사.
- 민태욱. (2011). 『부동산공법론(제5판)』. 서울: 부연사.
- 석종현, 김원보, 신봉기. (2010). 『신토지공법론』. 서울: 삼영사.
- 안정근. (2009). 『현대부동산학(제4판)』. 서울: 양현사.
- 안정근. (2013). 『부동산평가이론(제6판)』. 서울: 양현사.
- 이선영. (2006). 『토지가치권론』. 서울: 법원사.
- 이정전. (1999). 『토지경제학』. 서울: 남양문화사.
- 이준구, 조명환. (2016). 『재정학(제5판)』. 서울: 문우사.
- 이태교. (2006). 『토지정책론』. 서울: 법문사.

홍정선. (2007). 『행정법특강(제6판)』. 서울: 박영사.

### [비연속 간행물]

기획재정부. (2015). 『2016년도 부담금운용종합계획서』 (1-743). 세종시: 기획재정부.

김상일, 안내영. (2011). 『도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선방향 연구』 (1-167). 서울: 서울연구원.

박종두. (2007). 재건축초과이익의 환수와 조합원의 이득. 『참여정부의 부동산정책과 새로운 패러다임』 (50). 서울: 부동산정실련.

박종배. (2014). 산업단지 50년의 성과와 개선과제. 『산업입지』 (11). 대구: 한국산업단지공단.

송영일, 이삼수, 임동빈. (2009). 개발부담금제도의 개발비용 산정체계 개선방안 연구. 『2009 춘계산학협동 학술대회』 (611-620). 서울: 대한국토도시계획학회.

이외희, 임지현. (2017). 『개발제한구역 보전부담금 징수제도 개선방안』 (25-87). 수원: 경기연구원.

정군우. (2013). 『성서산업단지 QWL 밸리 조성방안』 (1-85). 대구: 대구경북연구원.

한국산업단지공단. (2014). 『산업입지요람』 (1-20). 대구: 한국산업단지공단.

한국산업단지공단. (2015). 『구조고도화사업의 성과지표 연구』 (1-58). 대구: 한국산업단지공단.

한국산업단지공단. (2016). 『전국산업단지현황통계』 (1-24). 대구: 한국산업단지공단.

한국산업단지공단. (2017). 『노후산업단지 구조고도화사업의 추진현황과 활성화 방안』 (1-98). 대구: 한국산업단지공단.

홍준호, 김정배. (2012). 산업단지 구조고도화 효율화방안 사례연구. 『2011

추계학술대회 논문집』 (571-589). 서울: 한국도시설계학회.

홍진기. (2009). 산업단지 구조고도화 사업의 효율적 추진방안. 『KIET 산업경제』 (65-70). 서울: 산업연구원.

## 2. 국외문헌

Brueckner, Jan K. (1997). Infrastructure financing and urban development. *Journal of Public Economic*, 66(3), 383-407.

Brueckner, Jan K. (2011). *Lectures on Urban Economics*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Cullingworth, J. B. & Nadin, V. (1997). *Town and Country Planning in the UK(12th)*. London: Routledge.

Mazor Joseph M. (2009). A Liberal Theory of Natural Resource Property Right. *Harvard University*, the degree of Doctor of Philosophy.

Muellbauer, J. (2005). Property taxation and the economy after the Barker Review. *The Economic Journal*, 115(March), 99-117.

Michal, Oxley. (2006). Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK. *International Journal of Housing Policy*, 6(1), 101-113.

Parks, Peter J. & Hardie, Ian W. (2003). *Economics of Land Use*. Farnham: Ashgate.

Phang, S. Y. (1996). Economic development and the distribution of land rent in Singapore: A Georgist implementation. *American Journal of Economics and Sociology*, 55(4), 489-501.

Roberts, P. & Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration*. LA, CA: Sage.

Skaburskis, A. (1990). The burden of Development Impact Fees. *Land Development Studies*, 7(3), 173-185.

Walker, J. (2005). Understanding value shifts in development land: adjusting for market conditions. *Canadian Appraiser*, 49(4), 40-45.

Zodrow, G. R. (2001). The Property tax as a capital tax: a room with three views. *National Tax Journal*, 54(1), 139-156.

### 3. 웹사이트

국토교통부 홈페이지 (<http://www.molit.go.kr>)

국토교통부 공식블로그 (<http://blog.naver.com/mltmkr>)

국토교통부 산업입지정보시스템 (<http://www.industryland.or.kr>)

기획재정부 홈페이지 (<http://www.mosf.go.kr>)

대법원 종합법률정보 (<http://glaw.scourt.go.kr>)

법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr>)

산업통상자원부 홈페이지 (<http://www.motie.go.kr>)

서울시 법무행정서비스 홈페이지 (<http://legal.seoul.go.kr>)

서울주택도시공사 홈페이지 (<http://www.i-sh.co.kr>)

조달청 나라장터 (<http://www.g2b.go.kr>)

토지이용규제정보서비스 (<http://luris.molit.go.kr>)

파이낸셜뉴스 (<http://www.fnnews.com>)

한국산업단지공단 홈페이지 (<http://www.kicox.or.kr>)

한국산업단지공단 공식블로그 (<https://blog.naver.com/kicox1964>)

한국은행 경제통계시스템 홈페이지 (<http://ecos.bok.or.kr>)

헌법재판소 (<http://www.ccourt.go.kr>)

## ABSTRACT

### A Study on the Estimation and Reinvestment of Development gain in the Project for the Advancement of the Industrial Complex Structure

Kim, Jae-Yul

Major in Real Estate

Dept. of Economics & Real Estate

The Graduate School

Hansung University

To recover the competitiveness of decrepit industrial complexes, the Ministry of Trade, Industry and Energy prepared the ground for the project for the advancement of the industrial complex structure through the revision of the “Industrial Cluster Development and Factory Establishment of Factories Act” (Hereafter, referred to as “Industrial Cluster Act”) in 2009 and continuously expanded its. Concerning the project for the advancement of the industrial complex structure, “Industrial Cluster Act” allows the pursuit of profitability in some part like the deregulation of land use for the vitalization of the project and at the same time, provides a system for the reinvestment of development gain to secure the minimum public interest.

The system for the reinvestment of development gain provides the restitution of development gain through estimation and adjustment and the utilization of development gain through reinvestment in public facilities. The problem is that there are insufficient detailed criteria for the management of the system for the reinvestment of development gain, despite it is the time when the project for the advancement of the structure becomes earnest. If the operator abuses this, the reinvestment system comes to be practically nominal, and the project for the advancement of the industrial complex structure cannot but change into a place for the private businesses' pursuit of private interest. In spite of the urgency of this matter, the preceding studies of the project for the advancement of the industrial complex structure are concentrated on the plan for the vitalization of the project, so it is necessary to conduct a study of the system for the reinvestment of development gain as soon as possible.

This study aimed to investigate the problems of the system for the reinvestment of development gain of the project for the advancement of the structure and to seek measures for improvement that could promote its effectiveness. For this purpose, this study, first, identified the problems, expected to occur in the management of the system for the reinvestment of development gain, dividing the project into estimation and adjustment, the step of the restitution of development gain and reinvestment, the step of utilization and. Next, through a case analysis and management status, this study checked if the expected problems occurred and sought measures for the system improvement.

Concerning the estimation and adjustment of development gain, this study analyzed 18 cases of application for estimation and adjustment and utilized the elements such as development profit rate, disposal and construction costs as the elements of analysis. As a result of the case

analysis, most cases estimated the development gain so low that the basic economic validity of the project would become questioned, applying an arbitrary estimation method. In particular, for the disposal of the buildings, they estimated the costs to a level lower than the costs required for construction, so it was noted that the estimation was distorted. As for measures for the improvement of the system, considering the characteristics of estimation and adjustment, this study drew detailed criteria. Because of the character of estimation as a prepayment system, this study focused on the preparation of objective and consistent criteria, utilizing materials of an authorized agency, while adjustment was based on the costs spent on the project for the estimation of amounts approximate to the actual profits, but presented the improvement of the procedures, which could verify costs, considering the status of management and the problems of cases of other legislation. Next, concerning measures for adjustment of the key items, setting the minimum was proposed, especially, for the suitability assessment of disposal estimation that can be the core of development gain estimation, and for the costs of the acquisition of lots and buildings, estimation with the equivalent value was presented, excluding development gain, reflecting the intention of the development gain restitution system. In addition, furthermore, excluding the items related to the buildings, in which there is much room for the intervention of arbitrariness in value estimation and cost estimation, measures, only based on the difference in land value were presented as a long-term task.

Also, concerning the reinvestment of development gain, it was found that, since there was no provision for the management of the redeemed development gain, the project was delayed, in spite of the local community's request for reinvestment. Most of all, the problem is that it prioritizes the resolution of the business emphasized by the local

government or the pending issue of the area, irrespective of the improvement of the competitiveness of the industrial complex. Therefore, improvements for the reinvestment system were focused on the supplementation of the legislation of regulations for management and at the same time, the preparation of the criteria for the selection of the project, the target of reinvestment. To implement the intention of the system, corresponding to the local government's request related to the business emphasized by the area, that is, securing the competitiveness of the industrial complex, above all, it is necessary to establish the transparent and fair criteria for the selection of the project. Thus, considering the purpose of the project for the advancement of the structure, the intention of the reinvestment system and the characteristics of management, this study presented standards for publicity, the project's ripple effects and cooperation with the local government as high (primary) criteria and the urgency and necessity of the project, the validity of the plan for the project, the spread and sustainability of the project and the local government's financial investment as low (second) criteria. In addition, this study would seek a direction of distribution for areas in development gain reinvestment, considering both efficiency and fairness among the areas.

Like above, breaking from the existing discussion, concentrated on measures for the vitalization of the project, this study recognized the problem, according to the absence of standards in the system for the reinvestment of development gain as an urgent task and would seek measures for the solution of this. Through a case analysis and status review, this study checked the problem of the present system and presented measures for improvement, to meet the intention of the development gain restitution theory and system. Through this, this study can contribute to the promotion of the effectiveness of the system for the

reinvestment of development gain and become the base for a comprehensive approach to the project for the advancement of the structure.

【Key Words】 Industrial complex, Structure advancement project, Development gain, Development gain estimation, Development gain adjustment, Development gain reinvestment, Development gain restitution