

碩 士 學 位 論 文

指導教授 李 太 教

開發負擔金 制度의 改善 方案

An Improvement Measure Over the Levy on
Profits Created in the Development of Land

1998年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產專攻

李 鎔 益

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 教

開發負擔金 制度의 改善 方案

An Improvement Measure Over the Levy on
Profits Created in the Development of Land

위 論 文 을 行 政 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 提 出 함

1998年 8月 日

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

不 動 產 學 科

不 動 產 專 攻

李 鎔 益

李鎔益의 行政學 碩士學位論文을 認定함

1998年 8月 日

審査委員長_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

목 차

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究範圍 및 方法	3
第 2 章 開發負擔金制度의 根據	5
第 1 節 開發負擔金制度의 導入背景과 變遷	5
1. 開發負擔金制度의 導入背景	5
2. 開發負擔金制度의 變遷	6
第 2 節 開發負擔金制度의 內容	12
1. 概說	12
2. 賦課對象事業	16
3. 納付義務者	17
4. 賦課除外 및 減免對象	18
5. 開發負擔金의 算定	21
第 3 章 開發負擔金制度의 運營現況	36

第 1 節 開發負擔金の 賦課・徵收現況	36
1. 開發負擔金の 賦課現況	36
2. 開發負擔金の 徵收現況	41
第 2 節 開發負擔金制度의 事例分析	44
1. 地域別 單位面積當 開發利益	44
2. 用度別 單位面積當 開發利益	45
3. 開發規模別 單位面積當 開發利益	46
4. 開發期間別 單位面積當 開發利益	47
5. 地目別 單位面積當 開發利益	48
第 4 章 開發負擔金制度의 問題點 및 改善方案	50
第 1 節 賦課對象事業	50
1. 工場敷地造成事業	50
2. 住宅再建築事業	52
3. 地目變更을 隨伴하는 事業	52
4. 賦課對象에서 除外되는 事業	53
5. 免除 및 減免對象 機關과 事業	53
第 2 節 賦課對象規模	55
1. 賦課對象規模의 基準	55
2. 事業變更前과 變更後 面積間의 賦課基準	56
3. 全體開發事業中 一部面積 및 重複的 開發事業	57

第 3 節 地價算定 및 開發費用의 算定	58
1. 開始 및 終了時點 地價의 算定基準	58
2. 正常地價上昇分 算定	60
3. 開發費用의 算定	61
第 4 節 制度의 運營	63
1. 精算制度	63
2. 賦課金の 適正性	64
3. 開發負擔金の 賦課方法	65
4. 開發負擔金の 配分	66
第 5 章 要約 및 結論	68
參考文獻	71
Abstract	73

표 목 차

<표 2-1> 開發利益의 算出方法	13
<표 2-2> 賦課對象의 比較	14
<표 2-3> 開發負擔金 賦課除外 및 減免對象	20
<표 2-4> 開發負擔金の 計算	21
<표 2-5> 算定方法의 處理	24
<표 2-6> 土地利用計劃 등의 變更에 포함되는 用度地域・地區 등	26
<표 3-1> 開發負擔金の 賦課現況	36
<표 3-2> 開發負擔金の 地域別 賦課現況	37
<표 3-3> 開發負擔金の 事業別 賦課現況	40
<표 3-4> 開發負擔金の 賦課・徵收現況	41
<표 3-5> 開發負擔金の 未徵收 現況	42
<표 3-6> 年度別 開發負擔金 徵收現況	43
<표 3-7> 地域別 單位面積當 開發利益	45
<표 3-8> 用度별 單位面積當 開發利益	46
<표 3-9> 開發規模別 單位面積當 開發利益	47
<표 3-10> 開發期間別 單位面積當 開發利益	48
<표 3-11> 地目別 單位面積當 開發利益	49

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

토지문제는 어느 시대에도 정치적, 경제적, 사회적으로 문제가 되어왔으며 오늘날에 농지문제를 비롯하여 공업입지문제, 급격한 도시화에 따른 택지문제와 이와 관련하여 지가상승문제 등이 국민경제에 중요한 사항으로 등장하고 있다. 그리고 토지는 고도의 경제성장과정에서 현격한 사회구조의 변화와 함께 불합리한 문제 등이 많이 발생하게 되었다.

우리나라는 인구에 비하여 국토가 협소하고 인구밀도가 세계3위에 이를 뿐 아니라, 산림지·농경지 등을 제외한 가용토지는 전국토의 4%에 불과한 데 비하여 인구증가·도시화·산업화의 진전에 따라 토지수요는 계속 증가되어 토지가 지가상승이익을 기대한 투기나 투자의 대상이 됨으로써 지가의 급등이나 토지소유의 편재현상을 초래하였다.

이러한 토지소유의 편재현상은 정상적인 토지거래질서를 무너뜨리고 경제질서에 커다란 장애로 등장하게 되었을 뿐만 아니라 급격한 인구증가는 택지와 도시기반시설의 부족으로 인하여 도시의 교통난과 주택난을 심각한 상태에 이르게 하였다. 특히 택지에 대한 수요 공급의 불일치는 신개발지와 개발예정지의 지가를 엄청난 수준으로 상승시켰다.

불균등한 토지소유상황에서 지가상승으로 얻게 되는 불로소득을 전적으로 토지소유자의 몫으로 인정하게 된다면 빈익빈 부익부 현상이 두드러져 계층

간의 갈등이 심화되리라는 것은 너무나도 분명한 사실이기 때문에, 이러한 문제점을 해결해 보고자 정부는 1990년초부터 ① 양도소득세제의 강화, 종합토지세제의 실시, 공시지가제의 실시에 따른 토지과표의 현실화 등 기존 세제의 기능을 강화하고, ② 토지거래 허가·신고제의 확대실시, 점인계약서 사용의 의무화, 부동산실명제의 실시 등 부동산거래질서를 확립하였으며, ③ 택지공급의 확대와 함께 토지공개념의 일환으로 개발이익환수제도로써 개발 부담금제를 시행하여 토지로부터 발생하는 개발이익이 환수될 수 있도록 하였다.

토지에 대한 용도변경, 형질변경 등의 각종 개발사업이나 사회경제적인 요인에 의하여 지가가 상승함으로써 개발이익이 발생하고 있으나 이를 환수할 수 있는 제도적인 장치가 미흡하여 막대한 개발이익이 토지소유계층에 사유화됨으로써 개발이익을 기대하는 투기가 계속되고 소득분배가 악화되는 등 각종 사회·경제적인 폐해가 심각한 실정에 놓여 있으므로, 개발부담금 제도를 도입하여 불로소득적인 토지가액의 증가분 중 일정액을 환수함으로써 개발이익과 관련한 투기를 근절하고, 소득구조를 개선하며, 토지의 건전한 이용질서를 확립하는 것이 이 제도의 도입목적이다.

그러나 이 제도는 그 동안의 시행과정에서 부과대상사업, 부과기준, 부과액의 산정방법, 각종 감면제도 등이 비교적 복잡한 관계로 이에 대한 문제가 많이 발생하고 있는 실정이다.

특히 개시·종료시점의 지가결정과 개발비용산정 등의 부과기준이 합리적으로 운영되지 못할 경우에 이 제도의 기능이 크게 약화되어 입법당시의 실효를 거두는데 장애가 되는 우려까지 내재되어 있다. 이 밖에도 부과대상사

업의 범위를 조절하는 문제, 부과·징수절차상의 문제, 제도운영에 관련된 문제도 다수 상존하고 있다.

따라서 이 논문은 이러한 문제를 해결하여 개발이익부담금제도가 좀더 효율적으로 운용될 수 있도록 하는데 초점을 맞추어 개선방안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다.

第 2 節 研究範圍 및 方法

이 논문에서 다루고자 하는 개발이익 환수의 방법은 다양하다. 개발이익을 환수하는 제도로는 과세적 방법과 비과세적 방법이 있다. 과세적 방법은 토지취득과세, 보유과세, 양도과세로 부과하는 방법이 있고, 비과세적 방법에는 개발부담금제, 택지초과소유부담금제, 감보제가 있다. 이 논문은 이 중 개발부담금제만 연구대상으로 다루기로 한다.

또한 이 연구는 개발이익환수제도 특히 개발부담금제도의 개선을 통해 문제를 해결하고자 하므로 제도접근방법으로 연구를 진행하고자 한다. 개발부담금은 법규정이나 행정시행 등에 의하여 관리되며 법·제도의 내용이 주가 된다. 따라서 이 논문은 현행 개발부담금제를 개선하자는 데 목적이 있으므로 제도적 측면에서 접근하고자 한다.

개발부담금제도와 관련한 기존의 발표논문, 개발이익환수에 관한 법률 및 그 시행령 등 현행법제, 토지공개념관련 연구보고서, 개발부담금의 부과실적 등의 기존 통계자료 등을 조사, 분석하는 방법을 취하였다.

본 논문은 모두 5개 장으로 구성하며, 그 주요내용은 다음과 같다.

제 1 장 서론은 개발부담금제도에 있어 연구의 목적과 연구범위 및 방법에 대하여 서술하고, 제 2 장에서는 개발부담금제도의 근거를 기술하며 그 내용으로 개발부담금제도의 도입배경과 변천, 개발부담금제도의 법적 내용 등을 고찰한다.

제 3 장에서는 개발부담금제도의 운영현황에 대하여 고찰한다. 제 4 장에서는 개발부담금제도의 문제점을 검토하고 그에 대한 개선방안을 모색하기로 한다. 제 5 장은 결론으로 본 논문의 결과를 요약하고 결론을 맺기로 한다.

第 2 章 開發負擔金制度의 根據

第 1 節 開發負擔金制度의 導入背景과 變遷

1. 開發負擔金制度의 導入背景

불로소득의 사유화는 소득구조의 불균형을 초래하여 계층간의 갈등을 야기하여 토지문제가 사회문제로 확산됨에 따라 정부는 여러 차례에 걸쳐 투기억제를 발표하였으나, 이러한 정부의 시책이 토지의 문제를 해결하기에는 미흡했다. 80년대 후반에 들어와 정부는 한정된 국토공간에서 토지공급의 대한 지가상승과 토지투기의 만연, 개발이익의 사유화 등 토지문제에 대해 능동적으로 대처하기 위해 1989년 말에 토지공개념제도를 확대 도입하기에 이르렀고 이의 일환으로 토지초과이득세와 함께 개발이익환수를 위해 제도화하였다.

개발부담금제와 토지초과이득세가 도입되면서 도시계획법(제65조), 도시재개발법(제59조), 토지구획정리사업법(제75조), 산업기지개발촉진법(제12조), 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법(제23조), 도로법(제66조), 자연공원법(제32조)에서 규정하고 있는 종래의 수익자부담금제는 거의 폐지되었다.¹⁾

개발부담금제도는 개발사업 내에서 발생한 개발이익에 대해서는 확실한 환수를 법적으로 보장하였지만, 환수대상지역을 축소한 측면도 동시에 가지

1) 1989. 12. 30. 법률 제4175호 개발이익환수에 관한 법률 부칙 제3조.

고 있다.

수익자부담금제도는 공공사업으로 인해 주변지역에서 발생한 현저한 이익을 환수할 수 있었으나, 개발부담금제도는 개발사업의 시행지역 안을 대상으로 하고 토지초과이득세는 유희토지만을 대상으로 하고 있기 때문이다.²⁾

2. 開發負擔金制度의 變遷

개발부담금제도는 1989년 12월 30일 『개발이익환수에 관한 법률』의 제정(1989. 12. 30, 법률 제4175호)으로 도입되어 1990년 1월 1일부터 시행하도록 하였으나 시행령이 1990년 3월 2일 제정되어 이 때부터 시행하게 되었다.

법은 여섯 차례 개정³⁾되었으나, 시행령은 열 네 차례의 개정과정을 거치며⁴⁾ 도입 당시보다 부과대상사업 범위가 확대되었으며 부과대상사업 규모가 지역별로 세분화되었다. 또한 개발부담금의 산정을 위한 착주시점과 종료시점의 지가기준도 보다 합리적으로 개선되었다.

1) 法律改正의 內容

법률개정의 주요내용은 다음과 같다.

2) 류점동, “개발부담금제의 문제점과 개선에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1996, p. 20.

3) 자체 법개정으로는 1차 : 1991. 12. 14. 법률 제4434호, 2차 : 1997. 1. 13. 법률 제5285호, 3차 : 1997. 8. 30. 법률 제5409호의 세 차례가 있었고, 그 외 타법에 의하여 세 차례 개정이 있었다.

4) 자체 시행령 개정으로는 1차 : 1991. 9. 13. 대통령령 제13465호, 2차 : 1992. 8. 25. 대통령령 제13718호, 3차 : 1993. 8. 12. 대통령령 제13956호, 4차 : 1996. 12. 31. 대통령령 제15238호, 5차 : 1997. 6. 25. 대통령령 제15398호의 다섯 차례가 있었고, 그 외 다른 영에 의한 아홉 차례의 개정이 있었다.

(1) 開發負擔金 對象事業의 擴大

토목공사 등 유형적인 개발사업 뿐 아니라 건축물의 건축으로 지목변경이 수반되는 경우 등에도 개발부담금을 부과하도록 하여 지목변경으로 인한 이익도 환수할 수 있도록 하였으며⁵⁾ 연접한 토지에 하나의 개발사업이 종료된 후 5년 이내에 개발사업의 인가 등을 받아 사실상 분할하여 시행하는 경우는 합산한 토지에 하나의 사업이 시행되는 것으로 하여 개발부담금 대상 사업을 확대하였다.

(2) 開發負擔金の 納付義務者

국세기본법 제23조 내지 동법 제25조와 동법 제38조 내지 제41조의 규정을 준용하여 개발부담금의 납부 의무의 승계, 연대납부 의무자 및 제2차 납부 의무자에 대하여 규정하였으며 타인소유의 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우 개발이익이 토지소유자에게 귀속되므로 토지소유자에게 개발부담금을 부과하고, 개발사업을 위탁 또는 도급한 경우에는 그 위탁이나 도급을 한 자에게 개발부담금을 부과하도록 하였다.⁶⁾

(3) 開發負擔金の 減免 및 賦課除外 對象 調整

중소기업이 시행하는 공장용지조성사업과 중소기업의 입주를 목적으로 시행하는 공업단지조성사업, 국민주택을 건설하기 위하여 시행하는 택지개발사업, 산림법에서 규정하는 준보전임지의 면적이 개발사업 총면적의 100분

5) 개발이익환수에 관한 법률 제5조 제10호.

6) 개발이익환수에 관한 법률 제6조 제1항.

의 70을 초과하는 경우 등에는 개발부담금의 100분의 50을 경감하도록 하였으며, 산업입지 및 개발에 관한 산업단지개발사업에 대하여는 개발부담금을 면제하도록 하였다.⁷⁾

(4) 開發負擔金の 賦課開始時點 및 終了時點의 調整

인가 등의 변경으로 부과대상토지의 면적이 변경된 경우에는 토지이용계획 등의 변경 전에 취득한 토지는 취득일 및 인가 등의 변경일로 하여 개발부담금의 부과개시시점을 앞당겨서 용도지역변경으로 인한 지가상승이익까지도 환수할 수 있도록 하였다.⁸⁾

또한 부과종료시점이 되는 준공인가 등을 받은 날이 관계법령에 정하여 있지 아니한 경우 납부의무자가 개발사업이 완료한 날을 입증하여 신고한 때에는 그 입증한 날로 하며 납부의무자가 개발사업이 완료된 날을 신고하지 아니하거나 입증하지 못할 때에는 건설교통부장관이 현지확인을 하여 개발사업이 완료된 날로 통지한 날을 부과종료시점으로 하도록 하였다.

(5) 開發負擔金の 算定을 위한 公示地價의 適用

개발부담금부과를 위한 지가산정에 있어서 공시지가로 산정하기 곤란한 경우를 제외하고는 원칙적으로 공시지가로 산정하도록 하였으며 납부의무자가 개발부담금 대상토지의 매입가액을 신고기한 내에 신고하는 경우에는 그 매입가액에 정상지가상승분을 가감하여 개시시점의 지가로 할 수 있도록 하

7) 개발이익환수에 관한 법률 제7조 제2항.

8) 개발이익환수에 관한 법률 제9조 제1항.

였다.⁹⁾

(6) 開發負擔金の 賦課・徵收 및 追徵

개발부담금의 부과기준과 부담금에 대하여 이의가 있을 경우에는 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 납부의무자는 심사를 청구할 수 있도록 하였고, 개발부담금의 부과권자가 개발부담금을 부과고지를 하지 아니한 경우 부과고지할 수 있는 날로부터 5년이 경과하면 개발부담금을 부과할 수 없도록 규정하였다. 또한 개발부담금감면대상사업을 시행한 후 특별한 사유 없이 정해진 기간 내에 이용하지 아니할 때에는 감면한 부담금을 추징하도록 하였다.

2) 施行令 改正의 主要 內容

(1) 第1次 施行令 改正(1991. 9. 13. 대통령령 제13465호)

개발부담금이 부과되는 대상사업을 조정함으로써 개발부담금 부과대상사업간의 형평을 기하고, 착주시점지가의 산정방법 등 개발부담금의 부과기준을 명백히 하여 개발부담금의 적정부과를 도모하는 등 개발부담금제도의 시행과정에서 나타난 미비점을 보완하기 위하여 개정하였다.

(2) 第2次 施行令 改正(1992. 8. 25. 대통령령 제13718호)

개발부담금이 부과되는 대상사업의 규모를 도시계획구역의 경우 축소 조

9) 개발이익환수에 관한 법률 제10조.

정함으로써 개발이익의 환수대상을 확대하고, 개발부담금 부과대상토지의 지가산정방법을 명확히 하는 등 개발이익환수에 관한 제도운영상의 미비점을 개선·보완을 위해 개정하였다.

(3) 第3次 施行令 改正(1993. 8. 12. 대통령령 제13956호)

개발이익환수에 관한 법률의 개정(1993. 6. 11. 법률 제4563호)으로 인하여 토지의 용도지역 변경 후 개발사업을 시행하는 경우 용도지역변경에 따른 개발이익도 환수할 수 있도록 함에 따라 개발부담금의 부과대상이 되는 용도지역변경의 종류를 정하고, 지금까지 대규모사업에 한하여 부과하고 있는 개발부담금 부과대상사업의 규모를 하향 조정하여 개발이익을 보다 철저히 환수할 수 있도록 하는 등 개발부담금제도에 관한 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정하였다.

(4) 第4次 施行令 改正(1996. 12. 31. 대통령령 제15238호)

공공사업의 하나인 학교용지의 확보에 소요되는 경비를 특별시·광역시 또는 도에서 부담하는 개발사업에 있어서는 징수된 개발부담금의 2분의 1은 시·도에, 이를 제외한 나머지 부담금은 시·군 및 자치구에 귀속하도록 하는 등 징수금의 배분을 하여 재원을 마련하도록 하였으며,¹⁰⁾ 부담금의 100% 감면하는 공기업 및 조합의 범위를 중소기업진흥공단, 임업협동조합 및 중앙회, 농지개량조합, 한국콘테이너부두공단을 추가로 산입하였고, 부담금의 100분의 50을 경감 받는 개발사업으로 농업협동조합 및 중앙회가 시행

10) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제3조.

하는 미곡종합처리장설치사업, 한국콘테이너공단이 시행하는 컨테이너부두
기능시설 설치사업을 포함하였다.¹¹⁾

(5) 第5次 施行令 改正(1997. 6. 25. 대통령령 제15398호)

(가) 對象事業의 範圍 確定

개정 전에는 연접한 토지에 대하여 인허가를 달리하여 개발사업을 분할하
여 시행하는 경우 대상토지를 합하여 하나의 사업이 시행한 것으로 간주할
때 기한이 주어지지 아니하였으나 그 합산하는 대상기간을 5년으로 하였
다.¹²⁾

(나) 減免對象인 公企業 및 組合의 範圍 擴大

부담금의 100분의 50을 경감 받는 공기업 및 조합의 범위를 한국산업단지
공단, 중소기업협동조합, 인삼협동조합 및 중앙회를 포함하였고 법에서 산림
법에 의한 준보전임지의 면적이 총개발면적의 100분의 70을 초과하는 여객
터미널사업·화물터미널사업, 공공체육시설설치사업 등도 부담금의 100분의
50을 경감하도록 하였다.¹³⁾

(다) 開始時點地價의 買入價格認定 對象 擴大

사업시행자가 법인인 경우에는 법인장부에 기재된 매입가격을 개시시점지
가로 인정할 수 있게 하였다.¹⁴⁾

11) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제5조.

12) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제4조.

13) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제5조.

14) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제9조.

第 2 節 開發負擔金制度의 內容

1. 概說

1) 開發負擔金의 意義

개발부담금의 대상이 되는 개발이익은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다.¹⁵⁾ 즉 주변지역의 개발, 토지의 용도지역변경, 행정청의 개발사업인가 등 각종의 개발사업이나 사회경제적인 요인에 의하여 지가가 상승함으로써 개발이익이 발생하는 모든 것을 말한다.¹⁶⁾

이를 환수할 수 있는 제도적인 장치가 미흡하여 막대한 개발이익이 토지소유계층에 사유화됨으로써 개발이익을 기대하는 투기가 계속되고 소득구조가 악화되는 등 각종 사회·경제적인 폐해가 심각한 실정에서 도입한 제도가 개발부담금제이다.

개발부담금제도는 불로소득적인 토지가액 증가분 중 다른 지역의 땅값이 오른 것보다 더 많이 상승한 경우 추가적인 이익의 50%를 국가에서 환수함으로써 개발이익과 관련한 투기를 근절하고 소득구조를 개선하며 토지의 건전한 이용질서를 확립하기 위하여 도입한 것이다.

개발이익의 산출방법은 <표 2-1>과 같다.

15) 개발이익환수에 관한 법률 제2조 제1항.

16) 한국산업관계연구원, 『개발부담금제실무편람』, 1993, p. 8.

<표 2-1> 開發利益의 算出方法

- 부과기준금액 = 개발사업 종료시점의 부과대상 토지가격
- 개발사업 착수시점의 부과대상 토지가격
 - 개발사업 시행기간중의 정상지가상승분
 - 개발비용

2) 土地超過利得稅와 關係

사업시행자가 얻는 개발이익은 개발이익환수에 관한 법률에 의하여 개발 부담금으로 환수하고 토지소유자가 얻는 개발이익은 토지초과이득세법에 의하여 토지초과이득세로 징수하게 된다.

이러한 개발부담금과 토지초과이득세는 자기의 노력과 관계없이 얻는 불로소득적인 지가상승분을 국가가 공공부문으로 환수하는 조세공과금이라는 면에서는 비슷하나, 개발부담금은 개발이익환수에 관한 법률이 규정하는 특정한 개발사업이 시행되는 토지에서 지가상승분을 환수하는 부담금인데 반하여 토지초과이득세는 유희토지에 대하여 지가상승의 원인에 관계없이 일정기간 동안 발생한 초과이득에 대하여 토지소유자에게 부과하는 조세인 점에서 차이가 있다(<표 2-2> 참조).¹⁷⁾

따라서 개발부담금은 특정한 개발사업이 시행되는 토지의 지가상승분에 한정하여 부과하는 부담금으로써 토지초과이득세의 특례라고 할 수 있고, 개발부담금이 부과되는 기간과 토지초과이득세가 부과되는 부과기간은 서로 중복되지 않도록 하고 있다.¹⁸⁾

17) 한국산업관계연구원, 『상계서』, p. 9.

<표 2-2> 賦課對象의 比較

구 분		환수방법	대상토지
개발이익	개발사업시행자 또는 토지소유자	개발부담금	○ 개발사업지역 토지
	토지소유자	토지초과 이득세	○ 주변지역 토지 ○ 개발사업지역 토지로서 유휴 토지(개발부담금부과기간 중 제외)

3) 受益者負擔金制度와 關係

우리나라에서는 과거 여러 특별법¹⁹⁾ 속에 공공사업 수익자의 사업비의 일부를 부담하는 수익자부담금제도가 제정되어 있는데 이들 가운데 실제로 실시되었던 것은 도로수익자부담금제도뿐이며, 그것도 서울, 인천, 제주, 대구의 일부지역에서만 실시되고 있었을 뿐이다.

이러한 수익자부담금제도는 그 적용의 전제가 현저한 이익이 발생했을 경우로 하고 있으며 현저한 이익의 일정범위 내 또는 사업비용의 일정범위 내라는 제약이 있었고 이러한 수익자부담금제도는 개발이익의 환수라기보다는 비용부담에 더 중점이 있기 때문에 개발이익을 일부밖에 환수하지 못하였다.

수익자부담금과 개발부담금은 개발이익의 환수라는 측면에서는 같은 기능을 하고 있으나 역할 면에서는 수익자부담금은 당해 공공사업의 시행함에

18) 개발이익환수에 관한 법률 제9조 제1항 제2호.

19) 도시계획법 제65조, 도시재개발법 제59조, 하천법 제59조, 자연공원법 제32조, 토지구획정리사업법 제75조, 소방사업법 제18조, 다목적댐법 제10조, 산업기지개발촉진법 제1조, 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법 제23조, 농촌근대화촉진법 제100조 등.

사업비용을 보충하기 위한 공용부담의 성격을 지니고 있으며, 개발부담금은 특정한 공익사업의 수요에 충당하기 위한 것이 아니라 전국토의 균형적인 개발을 가진 것이라 볼 수 있다.²⁰⁾

4) 讓渡所得稅와 關係

개발사업의 시행으로 인하여 개발이익이 발생한 경우에 토지의 보유상태에서 당해 개발이익을 환수하는 제도가 개발부담금과 토지초과이득세이나 토지의 보유상태가 아닌 양도한 경우에 과세하는 제도가 양도소득세와 법인의 특별부가세이다.

결국은 모두 토지의 가격상승에 대하여 부과되는 것은 사실이나 개발부담금이나 토지초과이득세는 토지의 소유자가 실질적으로 이익이 실현되기 이전에 부과되는 것이며, 양도소득세 및 법인의 특별부가세는 토지의 양도에 따른 실질적인 이익의 실현이 있는 후에 과세되는 세금으로 이러한 양도소득세의 양도차익계산시 양도가액에서 공제되는 필요경비의 범위에 보유기간 동안에 개발로 인하여 부과된 개발부담금은 자본적 지출의 범위에 포함되어 필요경비로 인정을 하여주며, 토지의 보유기간 동안 납부한 토지초과이득세는 개발부담금과 같이 양도차익계산시 공제되는 필요경비에 포함되거나 일정율의 비율에 의하여 세액공제를 받을 수 있도록 하였다.²¹⁾

20) 김상철, “개발부담금제도의 사례연구와 합리화 방안”, 성균관대학교 경영대학원, 석사학위논문, 1996, pp. 16~17.

21) 김상철, 상계논문, p. 17.

2. 賦課對象事業

개발사업에서 발생하는 개발이익에 대하여 개발부담금을 부과·징수하기 위해서는 우선적으로 개발부담금의 부과대상이 정해져야 하는데 개발이익환수에 관한 법률에서는 택지개발사업 등 10개 사업과 이와 유사한 사업으로서 규정하고 있으며, 구체적으로 30개 유형의 대상사업명 및 그 근거법률을 규정하고 있다.²²⁾

예컨대 개발사업시행자가 개발사업을 시행하기 이전에 발생한 지가상승분에 대하여는 토지초과이득세법을 적용하여 토지초과이득세를 납부하지만 개발사업시행기간동안의 초과지가상승분에 대하여는 개발부담금을 부과하고 개발사업이 완료한 이후의 초과지가상승분에 대하여는 토지초과이득세법을 적용하여 토지초과이득세를 납부하게 된다.

부담금의 부과대상은 개발사업 시행기간동안의 지가에 대한 상승분만을 부과대상으로 함으로 개발착수시 토지가액 및 사업시행완료후의 토지가액이 중요한 기준이 된다고 할 것이다.

개발사업으로 열거된 대상사업은 ① 특별시 또는 광역시의 지역중 도시계획구역인 지역에서 시행하는 사업의 경우 660㎡이상, ② ①외의 도시계획적인 지역에서 시행하는 사업의 경우 990㎡이상, ③ ①과 ②외의 지역에서 시행하는 사업은 1,650㎡이상이면 개발부담금을 부과한다.²³⁾

22) 한국산업관계연구원, 『전게서』, p. 9.

23) 개발이익환수에 관한 법률 시행령 제4조 제1항.

3. 納付義務者

1) 納付義務者

개발부담금을 내야하는 사람은 택지개발사업 등 개발사업을 시행하는 사업자이며 다만, 다음의 경우에는 그에 해당하는 자가 납부의무자가 된다.²⁴⁾

① 자신의 사업을 타인에게 위탁이나 도급을 주어 그 사람 명의로 개발사업을 시행하는 경우에는 위탁을 한 자나 도급을 한 자

② 타인소유의 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우는 실질적인 개발이익의 향유주체에게 개발부담금을 부과하기 위한 것으로 토지소유자가 납부의무자이다. 단 매입을 전제로 사업시행을 먼저 시행하는 경우에는 사업시행자가 납부의무자이다.

③ 개발사업을 완료하기 전에 사업시행자의 지위나 ①~②의 지위를 승계받은 자가 있는 경우에는 그 지위를 승계 받은 자

위 내용은 실질적인 개발이익의 향유주체에게 개발부담금을 부과하기 위해 1993년 8월 12일부터 시행되는 것이나 그 전에 완료된 사업의 경우라도 사업시행자 외에 실제 개발이익 향유자가 따로 있는 경우에는 그에 해당하는 자에게 개발부담금을 부과하여야 한다.

개발부담금 납부의무자가 아래 조합인 경우로서 당해 조합을 해산하는 경우에는 그 조합원들이 개발부담금을 납부하여야 한다.²⁵⁾

① 주택건설촉진법에 의한 주택조합

24) 개발이익환수에 관한 법률 제6조.

25) 개발이익환수에 관한 법률 제6조 제2항.

② 도시계획법에 의한 토지 및 건축물 소유자가 구성하는 조합

③ 도시재개발법에 의한 재개발조합

2) 納付義務의 承繼

개발부담금의 납부의무에 대해서는 국세의 규정²⁶⁾을 준용하게 되며 법인이 합병된 때에는 합병 후 존속하는 법인 또는 합병으로 설립되는 법인은 종전의 법인이 납부하여야 할 개발부담금을 납부하여야 하며 상속 등으로 인하여 상속이 개시된 때에는 그 상속인(소유자 포함) 또는 상속재산관리인은 상속재산 한도 내에서 납부하여야 할 개발부담금·가산금과 체납처분비를 납부하여야 한다.

또한 공유물, 공동사업 또는 그 공동사업에 속하는 재산에 관계되는 개발부담금·가산금과 체납처분비는 그 공동사업시행자가 연대하여 납부할 의무를 진다. 이 경우 개발부담금의 부과권자는 각 개인에게 부담금전액을 부과하거나 전액을 일정비율로 나누어 부과할 수 있다. 이러한 연대납세의무자에 대한 개발부담금부과 고지서에는 연대납세의무자 전원을 고지서에 기재하여야 하며, 각자에게 모두 고지서를 발부하여야만 한다.²⁷⁾

4. 賦課除外 및 減免對象

토지로부터 생기는 개발이익은 사업시행자가 누구이든지 간에 동일하게

26) 국세기본법 제23조 내지 제25조와 동법 제38조 내지 제41조

27) 한국산업관계연구원, 『전게서』, p. 22.

환수하는 것이 바람직하나, 민간업자와의 경쟁을 유발하지 않는 공공성이 강한 사업으로서 택지개발사업, 공업단지조성사업, 도심지재개발사업 등과 같이 정책적으로 추진하는 사업까지 일률적으로 부과·환수하는 것은 개발이익을 환수한 후 다시 이들 사업의 시행을 위하여 지원하여야 하는 등 행정절차의 번잡만 초래하게 되므로 일부 정책적인 사업(<표 2-3> 참조)에 대하여는 개발부담금을 면제 또는 경감하고 있다.²⁸⁾

28) 개발이익환수에 관한 법률 제7조 제1항 및 제2항.

<표 2-3> 開發負擔金 賦課除外 및 減免對象

구분	사업시행자	개발사업
100% 면제	· 국가	· 모든개발사업
	· 지방자치단체	· 택지개발사업(주택단지조성사업포함) · 공업단지조성사업 · 도심지재개발사업 · 관광단지조성사업 · 유통단지조성사업
50% 감면	· 지방자치단체	· 100%면제되는 개발사업외의 개발사업
	· 대한주택공사 · 한국수자원공사 · 한국토지공사 · 농어촌진흥공사 · 한국관광공사 · 100%감면대상사업을 목적으로 설립된 지방공사 및 지방공단 · 중소기업진흥공단 · 한국산업단지공단 · 공무원연금관리공단 · 농협 및 중앙회 · 수협 및 중앙회 · 임협 및 중앙회 · 축협 및 중앙회 · 농지개량조합 · 한국고속철도건설공단 · 교통안전진흥공단 · 한국공항공단 · 한국도로공사 · 한국컨테이너부두공단 · 중소기업협동조합 · 인삼조합 및 중앙회	· 택지개발사업(주택단지조성사업 포함) · 공업단지조성사업 · 도심지재개발사업 · 관광단지조성사업 · 유통단지조성사업 · 미곡종합처리장설치사업(농협 및 중앙회 한정) · 역세권개발사업(한국고속철도건설공단 한정) · 자동차관련시설부지조성사업(교통안전진흥공단 한정) · 한국컨테이너 부두기능시설설치사업(한국컨테이너 부두공단 한정)

5. 開發負擔金の 算定

1) 開發負擔金の 計算

부과대상사업과 그 납부의무자가 결정되면 개발부담금으로 납부할 금액을 정하여야 하며 이를 위해서는 <표 2-4>에서와 같이 부과종료시점의 지가에서 부과개시시점의 지가와 개발비용, 정상지가상승분을 뺀 금액인 개발이익에 개발이익환수율 50%을 적용하여 계산한다.

<표 2-4> 開發負擔金の 計算

$$\begin{aligned} \bigcirc \text{ 개발부담금} &= \text{개발이익} \times 50\% \\ &= \text{개발사업종료시점의 부과대상토지의 가액} - \\ &\quad \text{개발사업 개시시점의 부과대상토지의 가액} - \\ &\quad \text{개발사업 시행기준중의 정상지가 상승분} - \text{개발비용} \end{aligned}$$

2) 賦課終了時點의 地價

(1) 地價算定の 原則

'93. 8. 12. 법령 개정 전에는 2개 이상의 감정평가업자가 감정평가한 가액을 기준으로 산정하였으나, '93. 8. 12. 이후 부과종료시점 지가를 산정하는 사업부터는 개별공시지가로 산정하게 되었다.

여기서 개별공시지가라 함은 사업이 완료된 연도의 다음연도 1월 1일을 기준으로 한 지가(95년 7월에 완료된 사업의 경우에는 '96. 1. 1 개별공시지가)를 말한다. 그러나 이 지가가 나오기까지는 길게는 1년 이상 기다려야

하는 문제가 있기 때문에, 사업이 완료되면 바로 인근의 유사한 표준지의 공시지가에 비교표를 적용하여 부과종료시점의 지가를 산정·부과하고 다음 연도 1월 1일을 기준으로 한 당해 토지의 개별공시지가가 나오면 정산하게 된다.²⁹⁾

(2) 地價算定の 例外

종료시점지가는 공시지가를 기준으로 산정하는 것이 원칙이지만 부과대상 토지를 분양 등 처분함에 있어 그 처분가격에 대하여 국가나 지방자치단체의 인가 등을 받은 경우 등으로써 특별한 경우³⁰⁾에는 납부의무자가 부담금 예정통지 후 15일 이내에 처분가격에 관한 증빙서류를 제출하면 그 가격을 기준으로 산정할 수 있도록 하고 있다. 다만 납부의무자가 15일 이내에 처분가격에 대한 증빙을 갖추지 않는 경우에는 개별지가로 산정하게 된다.

29) 개발이익환수에 관한 법률 제10조 제1항.

30) ① 주택공급에 관한 규칙 제8조 및 제9조의 규정에 의하여 시장·군수의 승인을 얻어 분양가가 결정된 경우, ② 주택건설촉진법 제33조 제1항 및 동법 시행령 제32조 제4항의 규정에 의하여 사업주체가 조성한 대지의 공급조건 등에 대하여 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장의 승인을 얻은 경우, ③ 택지개발촉진법 제18조 및 동법시행령 제13조의 규정에 의하여 택지의 공급가격결정방법 등에 대하여 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장의 승인을 얻은 경우, ④ 산업입지 및 개발에 관한 법률 제38조 및 동법 시행령 제40조의 규정에 의하여 개발된 토지의 분양가가 결정된 경우, ⑤ 산업입지 및 개발에 관한 법률 제39조의 규정에 의한 특수지역개발 사업으로 개발된 토지의 분양가가 동법 시행령 제40조에서 정하는 분양가격의 결정방법과 동일하게 결정된 경우, ⑥ 한국토지개발공사법 제16조의 규정에 의하여 한국토지개발공사가 매입하여 개발한 토지의 분양가가 결정된 경우, ⑦ 위에 열거된 경우와 유사한 경우로써 국가 또는 지방자치단체의 인가 등을 받아 토지의 분양가격이 결정된 경우(개발이익환수에 관한 법률 시행령 제9조 제 1항).

(3) 賦課終了時點의 判定

부과종료시점은 관계법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날로 하고 있다.³¹⁾

이때 부과종료시점이 되는 준공인가 등을 받은 날이 관계법령에 의하여 정하여져 있지 아니한 경우에는 납부의무자가 실제로 당해 개발사업이 완료된 날을 입증할 수 있는 서류를 첨부하여 건설교통부장관에게 이를 신고하여 개발사업이 완료된 것으로 입증된 날을 부과종료시점으로 하고 있다.

3) 開發事業 開始時點의 地價

법 시행 당시 개발사업부과시점의 지가는 대상토지와 가장 유사한 표준지 공시지가에 비교표를 적용하여 산정한 가액으로 산정하여 '90년 3월 2일 이전부터 진행중이던 사업과 90년 3월 2일 이후에 착수한 사업은 개별공시지가가 아니라 공시지가와 비교표로 별도 산정하도록 하였다.

그러나 개별공시지가도 공시지가 표준지에 비교표를 적용하여 산정한 가액이기 때문에 '92. 8. 25. 시행령을 개정하여 법에서 정하는 가격으로 변경하여 '92. 8. 25. 이후에 완료되는 사업분부터는 개별공시지가로 산정하도록 하였다. 따라서 종전에 이미 완료된 사업은 별도산정하고 그 이후에 완료되는 사업은 개별공시지가로 산정하게 된다.

31) 개발이익환수에 관한 법률 제9조 제3항.

<표 2-5> 算定方法의 處理

- 90. 1.1 이전부터 진행중인 개발사업 : 공시지가 + 비교표
- 90. 1.1 이후 착수, '92. 8. 24 이전 완료된 사업 : 공시지가 + 비교표
- 92. 8. 25 이후에 완료된 개발사업 : 개별공시지가

(1) 原則的인 算定方法

부과개시시점의 지가는 부과개시시점이 속한 연도의 1월 1일을 기준으로 한 부과대상토지의 개별지가에다 1월 1일부터 부과개시시점까지의 정상지가 상승분을 합한 금액으로 산정한다.³²⁾ '90. 1. 1. 이전부터 진행중이던 사업은 사업착수당시의 토지현황과 유사한 '90. 1. 1. 공시지가에다 비교표를 적용하여 산정한 가액에서 사업인가 당시까지의 정상지가상승분을 빼서 역산한다 (개정법률 및 동시행령 부칙 제2조).

(2) 例外的인 算定方法

부과개시시점의 지가는 원칙적으로 공시지가 또는 개별지가로 산정하는 것이 원칙이나, 특별한 경우³³⁾의 매입가격은 납부의무자가 부과종료시점부

32) 개발이익환수에 관한 법률 제10조 제3항.

33) ① 국가·지방자치단체, 정부투자기관, 지방공기업, 지방세법 제291조 제1항의 각호의 법인으로부터 매입한 가격, ② 경매·입찰에 의하여 매입한 가격, ③ 지방자치단체 또는 감면기관이 매입한 가격, ④ 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 또는 토지수용법의 규정에 의한 협의 또는 수용에 의하여 취득한 가격, ⑤ 부과개시시점 이전에 매입한 경우로서 취득세 또는 등록세의 과세표준, ⑥ 사업시행자가 지방세법 제290조의 규정에 의한 법인인 경우 법인장부에 기재된 매입가격(개발이익환수에 관한 법률 시행령 제9조 제5항).

터 25일 이내에 그 가격을 신고하면 그 가격으로 산정하도록 되어 있다.

위 매입가격으로 부과개시시점의 토지가격을 산정하는 경우는 매입일로부터 부과개시시점에 해당하는 날까지의 정상지가상승분을 가감하여 산정한다. 정상지가상승분을 감하여 산정하는 경우는 공공사업의 경우 부과개시시점 이후에 토지를 매입하는 경우가 있기 때문이다. 그리고 부과대상토지에 대한 개별공시지가가 없는 경우에는 2인 이상의 감정평가업자가 감정평가한 가액을 산술평균하여 산정하여야 한다(동법 시행규칙 제4조의 3).

(3) 賦課開始時點의 判定

(가) 원칙적인 부과개시시점

원칙적인 부과개시시점은 개발사업에 대한 인가를 받은 날이다.³⁴⁾

(나) 예외적인 부과개시시점

① 개발사업에 대한 인가 등을 받기 전에 토지이용계획 등의 변경이 있는 경우로서 <표 2-6>에서 정하는 용도지역·지구 등으로 지정 또는 변경되거나 그 토지에 지정된 용도지역·지구 등이 해제된 후에 개발사업을 시행하는 경우에는 토지취득시점부터 부과한다.

이는 토지의 용도지역이 변경된 후에 개발사업을 시행하는 경우에 한하며, 단순히 토지의 지목이 변경된 경우 등은 용도지역 변경이 아니므로 개발사업기간에 대하여 개발부담금을 부과한다.

이렇게 하는 이유는 현재 정부에서는 토지용에 대한 규제완화를 적극적으

34) 개발이익환수에 관한 법률 제9조 제1항.

로 추진하고 있는데, 현재의 토지초과이득세는 유휴토지에 대해서만 부과하고 있는 개발부담금을 30개 유형사업의 개발사업기간에 대해서만 부과하고 있기 때문에 토지이용규제로 인하여 발생하는 지가상승분을 환수하지 못하게 되기 때문이다.

<표 2-6> 土地利用計劃 등의 變更에 포함되는 用度地域・地區 등

1. 국토건설종합계획법, 수도권정비계획법, 특정지역 종합개발촉진에 관한 법률 조치법, 제주도 개발특별법의 규정에 의한 지역・권역・지구
2. 국토이용관리법의 규정에 의한 지역・지구
3. 도시계획법의 규정에 의한 지역・지구・구역・시설
4. 하천법, 수도법, 온천법의 규정에 의한 구역・예정지・지구
5. 도로법, 고속도로법, 철도법, 항만법의 규정의 의한 지역・구역・예정지
6. 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공업배치 및 공장 설립에 관한 법률, 수출자유지역설치법의 규정에 의한 단지・지역・구역
7. 군사시설보호법, 군용항공기지법, 해군기지법, 방어해면법, 군용전기통신법의 규정에 의한 구역
8. 학교보건법, 문화재보호법, 청소년기본법의 규정에 의한 구역・지구
9. 농어촌발전특별조치법, 농지확대 개발촉진법, 초지법, 낙농진흥법, 축산법, 산림법, 수산업법, 어항법의 규정에 의한 구역・지역・지대・휴양지・수면・어항・자연휴양림・보안림・천연보호림・시험림・보호수림
10. 원자력법, 에너지이용합리화법이 규정에 의한 구역・지역
11. 관광진흥법의 규정에 의한 관광지・관광단지
12. 전기통신사업법, 전파법의 규정에 의한 구역
13. 환경정책기본법, 자연환경보전법, 소음진동규제법, 자연공원법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률의 규정에 의한 지역・지구・구역・공원
14. 사방사업법의 규정에 의한 사방지

② 토지취득시부터 개발사업착수 전에 토지초과이득세의 납부의무가 성립된 경우에는 토지초과이득세 부과기간 종료일의 다음날에 해당하는 날을 부과개시시점으로 한다. 이는 개발부담금부과기간이 연장됨으로써 토지초과이득세의 부과기간과 중복되기 때문에 이중부과의 문제를 해결하기 위한 것이다.

③ 토지취득시부터 용도지역 변경일까지 2년 이상이 경과된 경우에는 취득시부터 부과하지 않고 용도지역 변경일의 2년 전에 해당하는 날을 부과개시시점으로 한다. 그 이유는 토지초과이득세가 부과되지 않는 비유희토지는 무조건 취득시부터 부과할 경우부과기간이 과도하게 길어지기 때문이다.³⁵⁾

④ 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업에 대해서는 용도지역 변경 후 개발사업을 시행하더라도 취득시점(또는 용도변경 2년 전에 해당하는 날)부터 부과하지 않고 용도변경시점부터 개발부담금을 부과한다.

⑤ 용도지역변경 후 개발사업시행 전에 토지를 취득한 경우에도 토지취득시점부터 부과한다.

⑥ 납부의무자가 분할시행 등의 방법으로 개발부담금을 회피하는 것을 방지하기 위하여 개발사업을 시행하다가 사업인가를 변경하여 신규로 새로운 토지를 사업면적에 포함시킬 경우에는 부과개시시점을 다음과 같이 한다.

○ 인가 등을 받기 전에 납부의무자가 소유하던 토지를 인가 등의 변경으

로 새로이 편입시킨 경우 : ①~⑤에 해당하는 날

○ 인가 등을 받은 날 이후에 토지를 취득하여 사업대상에 편입시킨 경우

: 인가 등의 변경일

35) 한국산업관계연구원, 『전게서』, p. 38.

(4) 開始時點地價와 終了時點의 關係

개시시점지거나 종료시점지가는 원칙적으로 공시지가로 산정하는 것이 원칙이다.³⁶⁾

하지만 개시시점의 지가를 시행령 제9조 제5항의 규정에 의한 매입가로 산정하는 경우는 반드시 종료시점의 지가도 시행령 제9조 제1항의 규정에 의한 처분가격으로 산정하도록 하고 있으며 아파트사업의 경우는 부과개시시점의 지가를 그 당시의 토지상태로 감정한 매입가격으로 산정하는 경우는 부과종료시점의 지가도 실제 분양한 토지가액으로 하도록 하고 있다.

4) 開發費用

개발비용은 사업시행자가 당해 개발사업시행과 관련하여 순공사비(제세공과금 포함), 조사비, 설계비, 일반관리비 및 기타비용 그리고 사업시행자가 관계법령 또는 인가의 조건 등에 의하여 공공시설 또는 토지를 국가 또는 지방자치단체에 제공하거나 기부한 경우에는 그 가액뿐만 아니라 토지개발사업기간 중에 대상토지의 일부를 타인에게 양도함에 따라 양도소득세나 특별부가세를 낸 경우에는 그 양도소득세 또는 특별부가세 중 사업시행기간에 해당하는 세액 등을 합한 금액으로 그 산출내역서와 증빙서류를 갖추어 제시한 금액으로 한다.

구체적으로 개발비용의 산정기준은 다음과 같다.

순공사비는 당해 개발사업을 위하여 지출한 재료비, 노무비, 경비(제세공과금)의 합계액을 말한다. 단, 취득세, 등록세와 같이 순수한 토지취득에 대

36) 개발이익환수에 관한 법률 제10조 제1항 및 제3항.

하여 부과된 세금은 제외한다.

조사비란 직접 당해 개발사업시행을 위한 측량비 기타 조사에 소요된 비용으로서 순공사비에 해당하지 아니하는 비용의 합계액을 말하며 토지개발에 따른 직접비용만을 의미하는 것이므로 건축공사를 위한 조사비용은 제외된다.

설계비는 당해 개발사업의 설계를 위하여 지출한 비용을 말한다.

일반관리비는 당해 개발사업과 관련하여 관리활동부문에서 발생한 제비용의 합계액으로서 예산회계법 시행령 제78조의 규정에 의한 예정가격결정을 위한 기준과 요율을 적용하여 산정한 금액으로 한다.

기타 경비는 토지가액에 포함되지 아니한 개발사업구역내의 건물·입목·영업권 등에 대한 보상비와 다른 법령의 규정이나 개발사업에 대한 인가의 조건 등에 의하여 국가·지방자치단체에 납부한 부담금의 합계액으로 한다. 기부자산은 관계법령 또는 인가 등의 조건 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 기부한 공공시설 또는 토지 등의 가액으로서 토지가액은 개시시점의 지가에 완료시점까지의 정상지가상승분을 합한 가액으로 한다.

개량비는 개발사업의 착수 전에 부과대상토지의 개량을 위하여 지출한 비용을 말한다.

개발비용으로 계상되는 양도소득세 또는 특별부가세의 세액범위는 부과종료시점이전에 토지가 양도된 때에는 당해 세액 중 부과개시시점부터 양도시점까지, 부과종료시점 이후에 토지가 양도된 때에는 부과개시시점부터 부과종료시점까지 해당하는 세액으로 한다. 이 경우 개발비용으로 계상되는 세액의 산정은 양도소득세 또는 특별부가세를 일단위로 안분하여 전체 보유기간

중 사업시행기간 해당분을 계상한다(법 제12조 및 시행령 제11조).

상기에서 열거된 각각의 개발비용은 원칙적으로 사업시행자가 지출한 것으로 제시한 비용은 인정하되 이 중 순공사비, 조사비, 설계비와 일반관리비는 다음 각각의 기준에 따라 부과·징수권자가 산정하는 금액을 초과할 수 없으며 그 초과하는 금액은 개발비용으로 인정하지 아니한다.

① 순공사비의 한도 : 순공사비는 재료비·노무비·경비의 합계액을 말하며 이러한 비용은 정부발주공사에서 적용되는 예산회계법시행령 제78조의 규정에 의한 예정가격결정기준 중 공사원가계산을 위한 재료비·노무비·경비(제세공과금을 포함한다)의 산출방법을 적용한다

② 조사비와 설계비의 한도 : 조사비와 설계비는 엔지니어링기술진흥법 제10조의 규정에 의한 엔지니어링사업대가의 기준에 의하여 산정한 금액을 한도로 한다.

그러나 납부의무자가 지출한 것으로 제시한 비용은 위의 기준에 따라 산정한 최고한도를 초과할 수는 없으나, 다음의 경우에는 최고한도를 초과하더라도 그 비용을 개발비용으로 인정할 수 있다.

③ 지방자치단체 또는 정부투자기관 등이 지방재정법 또는 정부투자기관 관리기본법의 규정에 따라 지출한 개발비용

④ 부과권자가 건설기술관리법 제28조의 규정에 의하여 등록된 감리전문회사 또는 재정경제원장관이 지정·고시하는 원가계산용역기관 중 건설교통부장관이 정하는 요건을 갖춘 회사나 기관(개발비용산정기관)에 의뢰하여 위의 최고한도 산정기준에 적합한 것으로 확인한 경우에는 당해 개발비용

⑤ 건설업법의 규정에 의하여 면허를 받은 건설업자의 도급계약, 엔지니

어링기술진흥법의 규정에 의하여 등록을 한 엔지니어링활동주체와의 엔지니어링사업계약 등 명백한 원인에 의하여 지출한 비용을 근거로 산정한 개발비용

⑥ 건설교통부장관이 정하는 개발비용의 산정항목별 산출기준에 적합하다고 인정되는 경우

5) 正常地價上昇分

부과기간 중 정상지가상승분은 사업시행기간 중 각 연도의 정상지가상승분을 합하여 산정하며, 각 연도의 정상지가상승분은 당해 연도 1월 1일 현재의 지가에 당해 연도의 정상지가상승율을 곱하여 산정한 금액으로 한다.

연도 중에 사업을 착수한 경우 및 수년에 걸쳐 시행한 사업은 사업착수연도의 연도별 지가상승율을 알 수 있으므로 그해 1월 1일부터 사업착수시점까지의 정상지가상승분은 당해 연도의 지가상승율을 안분하여 산정한다.

또한 사업기간이 1년 이내인 경우(연도 중에 부과개시시점 또는 부과종료시점이 속한 경우를 포함한다)에는 당해 연도의 지가상승율이 내년도에 고시되므로 연도별 지가상승율로 산정할 수 없다. 따라서 이 경우에는 분기별 정상지가상승분을 합하여 산정한 금액을 당해 부과기간 중의 정상지가상승분으로 하되, 분기 중 일부기간의 정상지가상승분은 그 분기의 정상지가상승분을 일단위로 나누어 산정한 금액으로 한다. 그리고 부과기간 중 제2차 연도 이후의 각 연도의 1월 1일 현재의 지가는 부과개시시점 또는 전년도 1월 1일 현재의 지가에 전년도 부과기간 중의 정상지가상승분을 합한 금액으로 한다.

정상지가상승율은 국토이용관리법 제28조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 매년 또는 분기별로 조사하여 공표하는 분기별 또는 연도별 전국평균지가변동율과 금융기관의 정기예금이자율³⁷⁾ 중 높은 율로 한다. 건설교통부장관은 연도별 정상지가상승율을 다음해 2월말까지, 분기별 정상지가상승율은 각 분기 종료일부터 1월 이내에 결정·고시하여야 한다.

6) 開發負擔金の 賦課徵收

(1) 開發負擔金の 豫定告知

건설교통부장관은 납부의무자가 제시한 비용내역서에 의하여 부과금액이 결정된 때에는 납부의무자에게 부담금액을 예정통지하여야 한다. 위의 예정통지는 비용내역서가 제출된 날로부터 25일 이내에 통지하여야 한다. 납부의무자가 주택조합 등과 같은 조합원이거나 공동사업시행자 등 연대납부의무자 등인 경우에는 각 지분별로 나누어 부담금을 예정통지할 수 있다.

(2) 賦課決定・告知 및 納付

시장·군수는 납부의무자의 사업완료 후 부과종료시점의 지가가 결정되면 사업시행자가 지출한 비용명세서를 기초로 개발부담금을 산정하여 개발부담금을 부과결정하고 부과종료시점으로부터 3개월 이내에 납부의무자에게 납부할 것을 고지하여야 한다. 시장·군수가 납부고지서를 발부할 때에는 납부의무자에게 납부금액 및 그 산출근거·납부기한과 납부장소를 명시하여야

37) 연도별 정기예금이자율은 10/100, 분기별 정기예금이자율은 24/1,000.

하며 부담금을 결정한 후에 그 결정내용에 누락 또는 잘못이 있는 것을 발견한 때에는 즉시 그 부담금을 조사하여 정정하여야 한다. 또한 개발부담금의 납부의무자는 부과일부터 6개월 이내에 시장·군수에게 개발부담금을 납부하여야 한다.

(3) 納付의 督促・加算金・重加算金 및 滯納處分

개발부담금의 납부의무자는 지정한 기한 내에 그 개발부담금을 완납하지 아니한 때에는 시장·군수는 납부기한 경과 후 10일 이내에 독촉장을 발부하여야 하며 개발부담금 또는 체납된 개발부담금을 납부기한까지 완납하지 아니한 경우에는 국세징수법에 의한 징수절차와 마찬가지로 가산금 및 증가산금을 부과한다.

그리고 개발부담금의 납부의무자가 독촉장을 받고 지정된 기한까지 개발부담금 및 가산금 등을 완납하지 아니한 때에는 시장·군수는 국세체납처분의 경우와 같이 체납처분을 할 수 있다. 분할납부가 인정된 개발부담금을 징수함에 있어서는, 1회의 분할납부가 체납된 때에는 그 납부기간 이후 분할납부하여야 할 개발부담금 및 가산금 등의 전액을 체납처분시에 일괄 징수한다.

(4) 告知 前の 審査請求

납부의무자는 예정통지를 받은 부과기준과 부담금에 대하여 이의가 있는 경우 예정통지를 받은 날부터 15일 이내에 건설교통부장관에게 고지 전 심사청구서를 제출하여 심사 청구할 수 있다.

(5) 審査 및 結果通知

고지 전 심사의 청구를 받은 건설교통부장관은 그 청구를 받은 날부터 15일 내에 심사하여 그 결과를 청구인에게 통지하여야 한다.

(6) 物納

개발부담금은 현금으로 납부하는 것을 원칙으로 하되, 납부의무자인 사업시행자가 신청하는 경우에는 부과대상토지 및 그와 유사한 토지에 의한 물납을 인정한다. 물납토지의 가격은 부과종료시점의 지가에 부과종료시점으로부터 부과일까지의 정상지가상승분을 합한 금액으로 하며 당해 부담금부과액을 초과할 수는 없다.

개발부담금의 물납을 신청하고자 하는 납부의무자는 부담금 납부고지일부터 60일 이내에 물납신청서를 건설교통부장관에게 제출하여야 하며 건설교통부장관은 물납신청에 대하여 당해 토지가 처분·이용상의 지장이 없는지 판단하여 허가여부를 결정하여야 한다. 건설교통부장관이 물납신청서를 받은 때에는 물납신청서를 받은 날부터 30일 이내에 신청인에게 그 수납여부를 서면으로 통지하여야 한다.

(7) 納期の 延期 및 分割納付

납부의무자가 일시에 개발부담금을 납부할 경우에는 자금부담을 받게 되므로 납부의무자가 신청한 때에는 납부연기 또는 분할납부를 인정하며 1년의 범위 안에서 인정한다. 건설교통부장관이 납부의 연기 또는 분할납부를

인정한 때에는 납부를 연기한 기간 또는 분할납부로 납부가 유예한 기간에 대하여 개발부담금에 정기예금이자율에 상당하는 금액(연 10%로 산정한 금액)을 가산하여 징수하여야 한다.

납부의 연기 및 분할납부의 신청과 허가절차는 물납의 경우와 동일하며 부과권자는 특별한 사유³⁸⁾가 있는 때 당해 토지와 이용상황 등을 고려하여 연납, 분납을 인정한다.³⁹⁾

38) ① 재해 또는 도난으로 재산에 심한 손실을 받은 때, ② 사업에 현저한 손실을 받은 때, ③ 사업이 중대한 위기에 처한 때, ④ 납부의무자 또는 그 동거가족의 질병이나 상해로 장기치료를 요한 때, ⑤ 공장용지 조성사업의 경우로서 부담금 부과액이 3천만원을 초과하고, 납부의무자가 국세기본법 제31조의 국정에 의한 담보를 제공하는 경우.

39) 개발이익환수에 관한 법률 제17조 제1항.

第 3 章 開發負擔金制度의 運營現況

第 1 節 開發負擔金의 賦課・徵收現況

1. 開發負擔金의 賦課現況

1) 開發負擔金의 總賦課現況

개발부담금제가 실시된 1990년 3월 2일부터 97년 12월 31일까지 총 20,722건의 대상사업 가운데 10,557건(약 51%)에 대하여 개발부담금을 부과하였다. 이를 년도별로 보면 건수는 늘어나면서 건당 개발부담금의 평균은 줄어들다가 1996년 이후에 다시 늘어나고 있다.(<표 3-1> 참조)

<표 3-1> 開發負擔金의 賦課現況

(단위 : 백만원)

구 분	건 수	금 액	건당평균금액
총 부과대상사업	20,722		
총 부과실적	10,557	1,780,908	168.7
1990 ~ 1992	1,431	277,367	193.8
1993년	799	108,421	135.7
1994년	1,263	147,618	116.9
1995년	2,259	252,119	111.6
1996년	2,530	380,718	150.5
1997년 12월 31일	2,275	614,665	270.2

자 료 : 건설교통부 토지재정과.

2) 開發負擔金の 地域別 賦課現況

개발부담금의 지역별 부과실적을 살펴보면 지역별 부과실적 중 건수비율은 특별시와 광역시가 적으나 금액비율이 큰 것은 특별시와 광역시에서 개발이 타지역에 비해 적게 이루어지고 있음에도 금액이 건수에 비례하여 높은 수준을 이루고 있는데 이것은 개발의 규모가 크거나 개발에 대한 이익이 크기 때문인 것으로 분석된다.

부담금의 부과건수를 보면 경기도가 2,933건으로 전체의 27.8%를 나타내고 있으며, 충청남도가 993건으로 9.4%, 경상북도가 964건으로 9.2%순으로 나타나고, 제주도가 124건으로 1.2%로 가장 낮게 나타나고 있다.

금액으로는 경기도가 약9,948억원으로 전체 부과금액의 55.9%를 차지하고 있으며 서울시가 약 1,338억원으로 약 7.5%를 차지하고 있다(<표 3-2> 참조).

<표 3-2> 開發負擔金の 地域別 賦課現況('90. 3. 2 ~ '97. 12. 31.)
(단위 : 천㎡, 백만원, %)

시도별	부 과 대 상 사 업				부 과 현 황			
	건 수		면 적		건 수		금 액	
계	20,722	100	1,514,116	100	10,557	100	1,780,908	100
서울시	520	2.5	9,677	0.6	253	2.4	133,818	7.5
부산시	1,063	5.1	777,706	51.4	412	3.9	79,088	4.4
대구시	780	3.8	13,862	0.9	489	4.6	51,953	2.9
인천시	860	4.2	25,309	1.7	288	2.7	54,048	3.0
광주시	761	3.7	21,965	1.5	331	3.1	44,659	2.5

<표 3-2> 계 속

시도별	부 과 대 상 사 업				부 과 현 황			
	건 수		면 적		건 수		금 액	
대전시	333	1.6	14,247	0.9	210	2.0	99,954	5.6
울산시	515	2.5	185,824	12.3	137	1.3	9,826	0.6
경기도	5,860	28.3	242,526	16.0	2,933	27.8	994,829	55.9
강원도	867	4.2	27,708	1.8	836	7.9	32,410	1.8
충북도	1,604	7.7	30,755	2.0	704	6.7	40,367	2.3
충남도	1,750	8.4	34,293	2.3	993	9.4	66,339	3.7
전북도	995	4.8	11,436	0.8	538	5.1	21,440	1.2
전남도	1,704	8.2	38,857	2.6	529	5.0	14,946	0.8
경북도	1,109	5.4	32,099	2.1	964	9.2	70,231	4.0
경남도	1,745	8.4	39,156	2.6	816	7.7	59,790	3.4
제주도	256	1.2	8,696	0.6	124	1.2	7,210	0.4

자 료 : 건설교통부 토지재정과.

3) 開發負擔金の 賦課對象事業別 現況

개발부담금의 부과대상이 되는 사업을 유형별로 유형화하여 보면 10개로 구분할 수 있는데, 부과건수·현황을 보면 부과대상면적에 있어서는 기타 유사사업 전체의 56.5%인 11,717건을 차지하고 있어 가장 많이 나타나고, 지목변경이 수반되는 개발사업이 23.4%인 4,855건으로 단독개발사업으로는 상대적으로 가장 많은 것으로 나타나고 있으며, 부과대상이 되는 개발사업 별 건당평균면적은 온천개발사업이 약 1,162천㎡으로 가장 많고 골프장 건설사업이 약 805㎡이며 유통단지조성사업과 온천개발사업이 가장 적게 나타

나고 있다.

그러나 사업별 부과금액은 도심지재개발 사업이 건당 약 14억원, 택지개발사업이 건당 약 8억원으로 높게 나타나고 있는 반면 유통단지조성사업은 건당 약 41백만원, 여객자동차터미널 및 화물터미널사업은 건당 약 46백만원, 지목변경이 수반되는 개발사업은 건당 46백만원, 기타 유사사업은 건당 약 54백만원으로 건수에 비례하여 징수 효과가 적은 것으로 나타나고 있다.

부과대상사업에 평균면적당 개발부담금이 부과된 평균금액은 사업별 평균 부과금액과 상반되게 여객자동차 및 화물터미널사업과 유통단지 조성사업이 약 6백만원으로 나타나고 온천지 개발사업과 지목변경이 수반되는 개발사업이 가장 적은 것으로 나타나고 있다.

결론적으로 유통단지 조성사업은 부과건수도 적으며 건당평균부과금액이 약 41백만원으로 징수효과가 가장 적으며, 여객자동차 터미널 및 화물 터미널사업이 부과건수는 39건, 부과금액이 약 18억으로 전체 부과금액에 0.1%를 차지하고 있어 징수효과가 낮은 것으로 나타나고 있다.

지목변경이 수반되는 개발사업과 기타 유사사업의 경우 건당평균 부과금액은 적으나 부과대상건수가 많아 전체 부과금액에서 차지하는 비율이 각각 6.6%와 18.1%로서 전체 부과금액에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다 (<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 開發負擔金の 事業別 賦課現況('90. 3. 2. ~ '97. 12. 31.)

(단위 : 천㎡, 백만원, %)

사업명	근거법률	부과면적			부과금액			평균면적당 평균부과 금액
		건수	면적	건당평균 면적	건수	금액	건당평균 금액	
택지개발 사업	주택건설사업 택지개발촉진법	3,130 (15.1)	849,981 (56.1)	272 (371.7)	1,549 (14.7)	1,192,433 (67.0)	770 (456.3)	2.8 (122.8)
공업단지 조성사업	도시계획법 등	725 (3.5)	130,134 (8.6)	179 (245.7)	379 (3.6)	84,992 (4.8)	224 (132.9)	1.2 (54.1)
관광단지 조성사업	관광진흥법	52 (0.2)	6,191 (0.4)	119 (162.9)	22 (0.2)	7,163 (0.4)	326 (193.0)	2.7 (118.5)
도심지 재개발사업	도시재개발법	16 (0.1)	7,355 (0.5)	460 (629.1)	16 (0.2)	22,098 (1.2)	1,381 (818.7)	3.0 (130.1)
유통단지 조성사업	유통산업근대화 촉진법	13 (0.1)	89 (0.0)	7 (9.4)	9 (0.1)	368 (0.0)	41 (24.2)	6.0 (258.7)
온천개발 사업	온천법	14 (0.1)	16,273 (1.1)	1,162 (1,590.8)	12 (0.1)	1,696 (0.1)	141 (83.8)	0.1 (5.3)
여객자동차 터미널 및 화물터미널 사업	여객자동차 터미널 및 화물유통촉진법	61 (0.3)	463 (0.0)	8 (10.4)	39 (0.4)	1,779 (0.1)	46 (27.0)	6.0 (260.3)
골프장 건설사업	체육시설의 설치, 이용에 관한 법률	139 (0.7)	111,932 (7.4)	805 (1,102.1)	62 (0.6)	31,444 (1.8)	507 (300.6)	0.6 (27.3)
지목변경이 수반되는 개발사업	건축법	4,855 (23.4)	236,648 (15.6)	49 (66.7)	2,560 (24.3)	117,139 (6.5)	46 (27.1)	0.9 (40.7)
기타 유사사업		11,717 (56.5)	155,050 (10.2)	13 (18.1)	5,909 (56.0)	321,796 (18.1)	54 (32.3)	4.1 (178.3)
총 계		20,722 (100.0)	1,514,116 (100.0)	73 (100.0)	10,557 (100.0)	1,780,908 (100.0)	169 (100.0)	2.3 (100.0)

자 료 : 건설교통부 토지재정과.

2. 開發負擔金の 徵收現況

1) 開發負擔金の 賦課・徵收現況

개발부담금은 <표 3-4>에서와 같이 '90년 3월 2일부터 '97년 12월 31일까지 10,557건에 대하여 부과되어 72.8%인 7,681건이 징수되고 27.2%인 2,876건이 징수되지 아니한 것으로 나타나고 있다. 금액을 보면 총부과 금액의 78.4%인 약 13,965억원이 징수되고 미징수로는 21.6%인 3,844억원으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 開發負擔金の 賦課・徵收現況('90. 3. 2. ~ '97. 12. 31.)
(단위 : 건, 백만원, %)

구 분	부과	징수현황	
		징수	미징수
건수	10,557 (100.0)	7,681 (72.8)	2,876 (27.2%)
금액	1,780,908 (100.0)	1,396,508 (78.4%)	384,400 (21.6%)

자 료 : 건설교통부 토지재정과.

2) 開發負擔金の 未徵收 現況

개발부담금의 미징수는 체납, 행정소송, 부도 등에 그 원인이 있다. <표 3-5>에서와 같이 미징수 현황을 보면 체납이 69.2%, 부도 등으로 인한 것이 18.8%, 행정소송이 12.0%로 나타나고 있다.

<표 3-5> 開發負擔金の 未徵收 現況('90. 3. 2. ~ '95. 5. 31.)

(단위 : 건, 백만원, %)

구 분		건 수	금 액
총 계(100.0)		1,805(100.0)	224,254(100.0)
미징수	소 계(66.2)	1,192(66.0)	98,924(44.1)
	납기미도래	1,160	94,970
	연납, 분납	32	3,954
미징수 사 유	소 계(34.0)	613(34.0) (100.0)	125,330(55.2) (100.0)
	체 납	424(69.2)	56,936(45.4)
	행정소송	74(12.0)	46,748(37.3)
	부도 등	115(18.8)	21,646(17.3)

자 료 : 국토개발연구원.

3) 開發負擔金の 年度別 徵收現況

개발부담금은 <표 3-6>에서 보는 것처럼 건수는 증가하고 있으나, 금액은 오히려 감소하고 있다. '93~'96. 9월 기간 중 건수는 541건에서 1,480건으로 273% 증가하였으나, 금액은 75,451백만원에서 79,769백만원으로 106% 증가했을 뿐이다. 이것은 동기간 중 부동산 경기침체로 인하여 지가상승율이 낮은데 기인한다고 볼 수 있다.

<표 3-6> 年度別 開發負擔金 徵收現況('90. 3. 2. ~ '96. 9. 30.)

(단위 : 백만원)

구분	'96년도 (9월말 현재)		'95년도		'94년도		'93년도		'90~'92년도	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	1,480	79,769	1,396	123,548	775	152,469	541	75,451	885	146,802
서울시	14	4,044	21	7,453	20	7,104	33	12,043	61	23,595
부산시	33	2,525	29	1,588	12	3,906	18	4,634	61	9,301
대구시	94	4,545	75	4,907	10	3,418	18	2,851	30	1,946
인천시	48	3,084	27	1,532	4	938	2	2,141	25	22,803
광주시	43	2,854	33	1,185	19	2,131	4	394	28	16,925
대전시	27	-988	47	61,839	8	657	8	958	14	2,783
경기도	383	31,027	282	21,922	149	96,737	126	23,349	143	24,879
강원도	122	2,667	215	3,054	55	2,106	35	1,921	55	6,022
충북도	117	5,055	118	5,465	75	6,112	42	4,025	54	6,133
충남도	149	9,014	147	3,817	103	7,819	41	4,263	81	7,600
전북도	74	2,524	86	1,163	67	4,167	49	1,622	55	2,976
전남도	90	1,386	75	1,083	55	1,784	31	2,467	45	2,126
경북도	139	7,044	130	5,713	108	11,246	70	9,134	97	7,765
경남도	131	4,651	103	2,376	79	3,775	57	3,655	119	10,766
제주시	16	337	8	451	11	569	7	1,994	17	1,182

자료 : 건설교통부 토지재정과.

第 2 節 開發負擔金制度의 事例分析

1995년 국토개발연구원에서 시·군·구의 125개 사업지구를 대상으로 조사한 자료를 토대로 개발이익 발생정도를 살펴보고자 한다. 총개발이익은 개발비용이나 기부채납액, 정상지가상승분 등을 고려하지 않고 개발행위로 인하여 발생한 총량개념으로, 즉 개발종료시점의 지가총액과 개발착수시점의 지가총액의 차이이다. 개발부담금의 결정부과시를 기준으로 할 때 사례 지구는 개발행위로 인해 단위면적당 평균 15만 3천원 정도의 개발이익이 발생하였다.

1. 地域別 單位面積當 開發利益

지역별로는 서울시가 가장 높았고, 다음이 5대도시, 기타 도시, 읍·면순으로 대도시 지역일수록 높게 나타났고, 읍·면지역이 낮게 나타났다(<표 3-7> 참조).

결정부과시를 기준으로 했을 때, 서울은 약 165만원/m²당, 5대도시는 약 15만원/m²당, 읍지역은 약 9만원/m²당, 면지역은 약 6만원/m²당 의 아주 낮은 총개발이익을 보이고 있다.

<표 3-7> 地域別 單位面積當 開發利益

(단위 : 천원/m')

구분	예정통지시	결정부과시
평균	152.7	150.7
서울	1,611.3	1648.2
5대 도시	155.5	154.1
기타 도시	123.3	115.4
읍	88.7	89.5
면	62.7	63.3

주 : 단위면적당 개발이익 = (종료시점지가총액 - 개시시점지가총액) ÷ 개발면적
 자료 : 국토개발연구원.

2. 用度別 單位面積當 開發利益

결정부과시를 기준으로 볼 때, 용도별로는 평방미터당 도심지재개발사업에서 가장 높게 개발이익이 발생하였으며 m'당 377만원, 공장용지조성 및 농업용시설이 가장 낮은 5~6만 5천원으로 개발이익이 발생하였다(<표 3-8> 참조).

<표 3-8> 用度별 單位面積當 開發利益

(단위 : 천원/m')

구분	예정통지시	결정부과시
택지조성 및 주택건설	188.8	178.0
공장요지조성	49.2	50.9
관광, 온천, 골프장	187.8	186.5
자동차시설, 주유소	105.3	109.3
농업용시설	65.6	65.1
숙박, 근린시설	133.1	129.6
도심지재개발사업	3770.0	3770.0
유통단지조성사업	329.0	329.9

자료 : 국토개발연구원.

3. 開發規模別 單位面積當 開發利益

개발규모별 단위면적당 개발이익은 규모별로 일정하게 나타나지 않고 있다. 결정부과시를 기준으로 할 때, 1만에서 3만3천m'의 규모에서 약 35만 9천원으로 가장 높게 나타나고, 33만m' 이상이 약 4만 5천으로 가장 낮았다 (<표 3-9> 참조).

<표 3-9> 開發規模別 單位面積當 開發利益

(단위 : 천원/m')

구분	예정통지시	결정부과시
1,650m' 미만	113.4	115.0
1,650 ~ 3,300m'	124.9	126.8
3,300 ~ 10,000m'	105.9	99.8
10,000 ~ 33,000m'	363.0	358.9
33,000 ~ 100,000m'	190.7	190.7
100,000 ~ 330,000m'	45.8	45.8
330,000m' 이상	44.5	44.5

자료 : 국토개발연구원.

4. 開發期間別 單位面積當 開發利益

개발기간별 단위면적당 개발이익은 비교적 개발기간이 길수록 높게 나타나고 있으며 결정부과시를 기준으로 볼 때 3년 이상 걸린 사업에서 가장 높게 나타나고, 6개월에서 1년 정도의 사업에서 가장 낮게 나타나고 있다(<표 3-10> 참조). 이는 사업기간이 길면 길수록 종료시점의 지가수준은 개시시점지가에 비하여 높아지기 때문이다.

<표 3-10> 開發期間別 單位面積當 開發利益

(단위 : 천원/m')

구분	예정통지시	결정부과시
평균	152.7	150.7
6개월 미만	104.7	98.4
6개월에서 1년 미만	67.5	72.7
1년에서 1년 6개월 미만	125.0	112.1
1년 6개월에서 2년 미만	190.7	180.6
2년에서 3년 미만	109.0	106.7
3년 이상	706.5	720.0

자료 : 국토개발연구원

5. 地目別 單位面積當 開發利益

地目別로는 대지인 경우에 단위면적당 개발이익이 가장 높게 나타나고 있다. 이는 도심재개발사업 때문이며, 대지인 경우를 제외하면 종전토지의 지목이 田인 경우가 높고 임야가 가장 낮게 나타났다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 地目別 單位面積當 開發利益

(단위 : 천원/m')

구분	예정통지시	결정부과시
전	166.5	164.0
답	97.7	91.8
임야 등	84.4	75.8
대 지	827.0	825.9
공장용지	123.7	123.7
기타	113.0	113.2

자료 : 국토개발연구원.

第 4 章 開發負擔金制度의 問題點 및 改善方案

第 1 節 賦課對象事業

개발부담금의 부과대상사업은 법령에서 열거하는 형식으로 운용되고 있으나 현행법령에 열거되지 않는 사업에 개발이익이 발생하더라도 부과할 수 없다면 이는 형평의 원칙에 어긋날 뿐 아니라 본 제도의 취지에도 부합되지 않는다고 볼 수 있다.

개선방안으로는 현행과 같이 법령에서 규정하는 사업만을 부과대상사업으로 하고 사업별로 문제점을 개선하는 방안과 개발부담금의 부과대상을 모든 개발사업으로 확대하고, 부과대상에서 제외되는 사업을 법령에 열거하는 방식으로 운용하는 것이 장기적으로 바람직하다.

논자는 후자가 현행제도를 전면적으로 바꾸어야 하는 한계가 있으므로, 전자인 사업별 문제점을 열거하고 개선하는 방안을 이하에서 제안하여 보고자 한다.

1. 工場敷地造成事業

공장을 설립하기 위한 부지조성사업은 공업단지조성사업, 농지전용 또는 산림훼손에 의한 조성사업, 지목변경을 수반하는 조성사업 등으로 구분할 수 있는데 법률적으로는 ① ‘공업배치 및 공장설립에 관한 법률’, ② ‘중소기

업창업지원법', ③ '기업규제완화에 관한 특별조치법' 등 3가지 법률이 적용되고 있다.

중소기업창업지원법이나 기업규제완화에 관한 특별조치법에 의하여 설립되는 공장의 부지조성은 개발부담금이 면제되고 있으나, 개별적으로 입지하는 공장부지조성사업은 부과대상이 되고 있다. 동일한 유형의 공장이라도 차등적으로 운영되고 있으며 개발사업자간의 형평성 문제가 야기되고 있는 실정이다.

지방자치단체에 따라서는 동일한 유형의 공장용지조성사업의 경우라도 법령적용을 달리하여 개발부담금을 부과하기도 하고 부과하지 않기도 하는 사례가 나타나고 있으며, 그 때문에 개발사업자가 '중소기업창업지원법'에 의하여 공장설립을 하고, 그 후에 업종변경을 하여 개발부담금을 회피하는 사례도 발생하고 있다.

따라서, 이러한 공장부지조성사업의 경우 모든 공장부지조성사업을 개발부담금 부과대상에서 제외하여야 할 것이다. 그 이유로는 개발부담금을 부과하지 않음으로써 제조생산원가를 낮출 수 있고 이는 국민경제 및 국가경쟁력을 높일 뿐 아니라, 제조생산원가를 낮춤으로써 발생하는 생산이익을 소득세로도 충분히 환원할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 감면이나 대상사업에서 제외되는 점이 악용될 수 있으므로 일정기간의 경과기간을 두어 운영될 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

2. 住宅再建築事業

최근 들어 대도시 저층아파트 지역을 중심으로 재건축 붐이 조성되고 있는데 재건축사업은 도시재개발법에 의한 재개발사업과 유사하게 개발 밀도의 증가, 고층화 등으로 개발이익이 발생된다. 그러므로 재건축사업도 재개발사업과 동일하게 부과대상사업에 포함시켜야 유사사업간 형평성이 유지된다고 할 것이다.⁴⁰⁾

3. 地目變更을 隨伴하는 事業

건설교통부령이 정하는 건축물의 건축으로 사실상 또는 공부상의 지목변경이 수반되는 사업은 개발부담금의 부과대상이 되고 있다.

형질변경이 수반되지 아니한 상태에서 지목이 다른 목적으로 변경되는 모든 것을 부과대상으로 하는 것은 농민이 자기 집을 짓기 위해 토지의 형질변경 없이 지목 변경으로 개발부담금이 부과되는 경우나 도로주변에 주유소 등의 사업을 하는 경우까지도 부과대상으로 하게 된다.

이는 토지소유자 또는 이용자가 개발비용의 지출이 없이 토지의 효율성을 높이기 위하여 토지의 이용목적만 달리하는 것으로 지목이 변경된다고 해서 반드시 토지의 가격이 상승하는 것은 아니며 부과대상 건수에 비하여 부과금액이 저조할 것이다.

따라서, 지목변경이 일정면적을 초과하거나 개발이익이 일정 금액을 초과

40) 류점동, 전제논문, p. 66.

하지 않는 경우에는 예외로 하여 개발부담금의 부과대상에서 제외시켜야 할 것이다.

4. 賦課對象에서 除外되는 事業

법 시행령 개정을 통하여 대상사업의 범위를 22개 사업에서 30개 사업으로 확대하고, 지목변경이 수반되는 사업까지 추가하는 등 대상사업의 조정이 있었으나, 시대변화나 특수한 사업의 신설, 법령의 미비 등으로 법령이 현실상황에 탄력적으로 대응하지 못한 점이 없지 않다. 예컨대 부과대상인 등록체육시설은 골프장과 스키장으로만 되어 있고 개발로 인하여 상당한 개발이익이 발생되고 있는 자동차 경주장, 경마장, 종합체육시설 등의 설치에 따른 개발사업은 부과대상에서 누락되고 있다.

따라서 그 동안 개발이익은 있으나 제외되었던 자동차운수사업법에 의한 차고지 설치사업, 관광시설을 위한 부지조성사업, 자동차 경주장·경마장·종합체육시설사업 등도 법령으로 부과대상사업에 포함시키도록 하여야 할 것이다.⁴¹⁾

5. 免除 및 減免對象 機關과 事業

개발부담금의 감면대상은 개발사업의 주체, 사업의 공익성 여부를 기준으로 하고 있다. 즉 국가가 시행하는 개발사업과 지방자치단체가 공공목적을

41) 한국토지공사, “개발부담금제도의 문제점과 개선방안”, 「국토연구」, 1997. 8, p. 59.

위하여 시행하는 개발사업에 대하여 개발부담금을 부과하지 않고 있으나 이러한 감면대상의 결정이 대상사업 및 대상기관간에 형평성을 유지하고 있는지 또는 감면으로 인하여 개인이나 기업, 국가경제에 어떠한 영향을 미칠 것인지 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.

개발부담금의 환수주체는 중앙정부이나, 개발이익의 배분과 사용은 중앙정부와 지방자치단체로 이원화되어 있으며 특정사업은 개발행위의 주체가 법령으로 제한되는 경우가 있다. 동일유형의 개발사업이라도 개발주체가 달라 국민이 상이한 혜택을 받게되는 결과를 초래할 수 있다.

예로서 도심재개발사업을 지방자치단체가 시행하면 면제되지만 주택공사·토지공사·지방자치단체가 설립한 지방공기업 등이 시행하는 경우에는 개발부담금의 50%만 환수하고 있다. 이러한 경우는 개발토지의 이용주체가 다르다고 해서 부과하는 것이다. 그리고 개발부담금의 감면대상사업에 대하여 개인이나 기업이 시행한다면 정부투자기관이나 지방공기업 기타 공공기관 등에서 시행하는 것에 비하여 경쟁력에서도 떨어지기 때문에 개발사업을 기피할 뿐만 아니라 시장경제원리에 어긋날 것이다.

따라서, 사업의 공익성 여부기준을 무주택서민을 위한 주택건설에 필요한 주택개발사업과 같이 지역주민의 생활 및 소득수준 향상을 위하여 시행하는 사업 등으로 한정하여 민간업자와의 경쟁을 유발하지 않는 공공성이 강한 사업에만 국한하여야 한다.

비록 정부투자기관이나 지방공기업, 기타 공공기관 등이 개발사업을 시행한다 하더라도 직접 소비자의 편익을 주지 않는 경우에는 감면대상사업에서 제외하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

第 2 節 賦課對象規模

1. 賦課對象規模의 基準

당초 이 제도 도입당시에 부과 대상규모를 지역에 관계없이 3,300㎡ 이상에 대하여 일률적으로 적용하였으나, '97. 6. 25. 개정된 시행령에서는 특별시 또는 광역시의 지역 중 도시계획구역인 지역에서 시행하는 사업의 경우 660㎡ 이상으로 하고 그 외의 도시계획구역인 지역에서 시행하는 사업의 경우는 990㎡ 이상으로 개정하였으며, 도시계획구역 중 개발제한구역 안에서 당해 구역의 지정당시부터 토지를 소유한 자가 당해 토지에 대하여 시행하는 사업과 도시계획구역 외의 지역에서 시행하는 사업의 경우는 1,650㎡ 이상으로 대상사업의 규모(면적)를 축소하여 실제로 부과대상사업의 범위를 확대하였다.

그러나 개발사업의 유형이 다양할 뿐만 아니라 동일유형이라 하더라도 각각의 사업특성이 다양하며 면적이 적은 경우에도 개발이익이 크게 발생하는 경우가 있을 수 있는 점을 고려하면 기준면적을 지역별로 일률적으로 적용하는 것은 근본적으로 문제를 내포하고 있다. 동일한 규모라 하더라도 개발 지역에 따라 개발이익에 차이가 크다는 점에서 문제점으로 지적할 수 있다.

따라서, 대상규모 뿐만 아니라 개별토지가격의 고저나 개발이익의 규모 등을 고려하여

첫째, 지역별 기준면적을 차등 적용하여 부과대상면적에서 일정면적을 공제하고 부담금을 부과하는 방안이 있을 수 있으며

둘째, 기본금액을 공제하거나 기본면적을 공제하는 잔여법을 적용하는 것도 한 방법일 수 있다. 이는 현행과 같이 지역별로 기준면적을 차등 적용하되 산정된 개발부담금에서 일정액을 공제하여 부과하는 방안으로, 지역별 단위당 개발이익은 낮게 나타나나 총개발이익에 대한 개발부담의 비중이 높게 나타나는 농촌지역이나 농업용 시설용지사업에 대하여 개발부담금의 부담을 완화하는데 기여할 것으로 본다.

2. 事業變更前과 變更後 面積間の 賦課基準

현행제도는 사업을 착수할 때와 완료할 때 규모변경에 따른 부담금부과에 대하여 명확히 규정되어 있지 않다. 예를 든다면 준공 전에 사업변경인가를 받아 사업면적을 축소하여 개발하는 경우 기존사업승인 면적을 적용하여 부담금을 부과하여야 하는지 사업변경에 따라 축소된 면적에 대하여 부담금을 부과하여야 하는지 명확하지 않다. 또한 사업지구 내에 개발되지 아니하고 개발 전 상태로 존치되는 경우도 문제가 있으며 특히, 대규모 개발사업의 경우 학교부지, 법인 등의 재산이 전혀 개발되지 않고 있는 경우 개발부담금산정에 어려움이 있다.

상당수의 개발사업의 경우 승인면적, 준공면적, 측량면적이 각각 다를 수도 있기 때문에 제도의 효율적인 운용을 위해서 하나의 원칙으로 기준을 정하여 운영하는 것이 바람직하다.

그 방법으로는 개발사업을 축소하여 실시하였을 때 사업지구를 준공 전에 변경승인을 받은 준공면적에 대하여 개발부담금 부과하도록 하는 것이다.

또한 개발사업의 목적이나 대상과는 관련이 없으나 도로, 상하수도 건설 등 개발사업과 불가피하게 관련을 갖게되는 존치부지에 대해서 개발부담금산정 시 반영되도록 하여야 할 것이다.

3. 全體開發事業中 一部面積 및 重複的 開發事業

현행제도는 사업단위를 중심으로 개발부담금을 부과하고 있어 사업승인면적 전체에 대하여 개발사업이 시행되지 않고 일부만 개발사업이 이행되는 경우 개발부담금 부과에 문제점이 발생될 수 있다. 예를 들면 사업승인은 10,000m²이지만 실제로 지목변경이 요구되는 것은 5,000m²에 불과한 경우 전체 사업승인면적에 대하여 개발부담금을 부과하는 것은 불합리한 것이다. 이러한 경우 부과대상사업의 판단은 인가면적을 기준으로 판단하더라도, 실제 개발부담금의 산정은 지목변경이 이루어진 면적만을 대상으로 하는 것이 타당할 것이다.

또한, 인접한 토지에 2 이상의 개발사업을 각각 다른 시기에 인가를 받아 사업의 시행을 분할하여 이행하는 경우 각 사업의 대상토지면적을 합하여 하나의 개발사업을 시행한 것으로 간주하게 되어 있는데, 하나의 개발사업으로 간주하기 위해서는 기한설정이 필요하나 현행제도에는 기한의 명시가 되어 있지 않다. 그 대안으로는 비록 2개 이상의 개발사업이 각각 다른 시기에 인가를 받아 시행한다 하더라도 하나의 개발사업으로 간주하는 것보다 각각 별개의 개발사업을 시행한 것으로 일반화하는 것이 바람직할 것이다.

그 이유는 개발부담금은 개발종료시점의 지가와 개발개시시점의 지가에

개발비용과 정상지가상승분을 감안하여 산정하는 것으로 개발사업자가 하나의 사업으로 시행하는 것인 유리한지, 아니면 각각 다른 시기에 사업을 시행하는 것이 유리한지 판단하여 사업의 인가를 받도록 하는 것이 바람직 할 것이라 여겨진다. 그로 인하여 일괄된 부과기준이 적용됨으로써 부과권자와의 마찰을 줄일 수 있기 때문이다.

그리고 동일한 개발대상 토지에 대하여 시차를 달리하여 개발행위를 중복하여 시행할 경우 현행제도에서는 부담금을 부과할 수 있는 법적 근거가 없으므로 이에 대한 대책도 마련되어야 할 것이다.

第 3 節 地價算定 및 開發費用의 算定

1. 開始 및 終了時點 地價의 算定基準

개발부담금산정에 기준이 되는 개발종료 시점 지가는 부과종료시점 당시의 부과대상 토지와 이용상황이 가장 유사한 표준지의 공시지가를 기준으로 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 비교표에 의하여 산정한 가액, 즉 시·군·구의 장이 산정·결정하는 개별공시지가가 종료시점의 지가가 되고 있으므로 개발부담금의 정확도 및 적정성은 개별공시지가의 精度에 전적으로 의존한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 개발부담금의 부과기준으로서 개별공시지가를 그대로 적용하는 것에 대하여는 많은 의문이 제기되고 있을 수 있다. 예를 들면 현재와 같이 부동산경기의 하락으로 인하여 개별공시지가가 하락하는 경우 종료시점 지

가가 개시시점 지가보다 낮아 개발부담금을 환급하는 꼴이 발생할 수도 있어 민원이나 행정의 신뢰성 등 많은 불합리한 상황이 발생할 것이다.

이러한 개별공시지가에 대해서

첫째, 개별공시지가는 비교표를 활용하여 대량평가를 목적으로 산정하는 통계적인 평가방식에 의존하므로 통계적 오차로 인한 토지의 적정가격 접근에 어려운 점이 있으며, 이런 개괄적 평가방식은 외국에서는 재산세부과 등 다량의 토지를 단시일 내에 평가해야할 필요성이 있거나 전문가의 참여가 물리적으로 불가능한 경우 활용하는 지가 산정방법이고

둘째, 최근 감정평가사에 의한 개별공시지가 검증제도가 도입되기는 하였으나 원칙적으로 개별공시지가는 비전문가인 시·군·구 공무원이 산정하는 지가이므로 적정 토지가격과의 괴리나 국민의 신뢰성 저하의 우려가 있을 수 있다. 현실적으로 전국의 2,500만 필지의 개별가격을 조사하면서 정밀성과 전문성을 확보한다는 것은 개별공시지가가 관련 공무원의 질적·양적 부족과 예산 및 시간, 비용을 줄이려고 하는 제약 하에서는 어려운 문제로 남는다.

셋째, 개발이익환수제도는 납부자에게 부담을 주는 제도이므로 객관성과 독립성이 중시되는바, 개별공시지가가 산정기관이 동일기관(시·군·구의 장)이 되어 부담금산정에 대한 객관성, 독립성이 결여되어 개발부담금부과에 대한 불신이 우려되는 등 개별지가 자체의 활용성에 대한 한계성을 들고 있다.

따라서, 개발부담금 부과시 사업시행자와 부과권자가 각각 선정한 공신력 있는 감정평가기관⁴²⁾에 의뢰하여 매 사업당 감정평가한 금액을 산술평균하

42) 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 감정평가 법인.

여 부과되도록 개선하여야 한다.

평가기관에 의뢰하여 하는 이유는,

첫째, 가격을 정확히 평가할 수 있어 적정한 개발부담금을 산출할 수 있고, 둘째, 전문가의 의견이므로 가격을 신뢰할 수 있어 이의신청 등을 줄일 수 있기 때문이다.

2. 正常地價上昇分 算定

1) 事業終了後の 正常地價上昇分 適用問題

부과기간이 1년 이내인 경우에는 분기별 정상지가상승분을 합하여 정상지가상승분을 산정하나, 부과기간이 1년을 넘는 경우 연도의 중간에 사업이 종료된 경우에 대한 산정기준은 명백하지가 않다. 또한 정상지가상승분은 개발기간 동안 지가가 상승하는 경우에는 지가변동율이 그대로 적용되나, 지가가 하락하는 경우에는 시중금리를 적용함으로써 정상지가상승분이 과다 계상되어 개발부담금이 감소되는 불리한 점이 있다.

2) 正常地價上昇率의 適用問題

정상지가상승율은 국토이용관리법의 제28조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 조사한 연도별 또는 분기별 전국 평균지가변동율과 연도별 또는 분기별 정기에금이자율 중 높은 비율로 하도록 되어 있으나 개별적인 개발사업에 전국 평균지가변동율이나 정기에금이자율을 적용하도록 한정하여 규정한 것은 개별 개발사업의 특수성이나 당해 지역의 지역특성을 반영하기 어

려운 문제점이 있다.

따라서 건설교통부장관이 조사한 지가변동율 중 당해 개발대상사업지역이 소재한 시·군·구의 지가변동율을 적용하거나 인근지역에 있는 유사용도 표준지의 전년대비 지가변동율, 기타 유사용도 토지의 거래가격 추이 등을 고려한 지가변동율을 적용하도록 하여 정상지가상승분을 합리적으로 계상하여야 할 것으로 본다. 이러한 지가 수정방안은 '96. 12. 21. 건설교통부 훈령으로 발령된 「표준지조사평가기준」에서 표준지의 지가를 산정함에 있어 시점수정을 행할 경우의 기준으로 규정되어 있다.

3. 開發費用의 算定

현행제도는 개발비용의 산정내역서를 제출하는 경우 개발비용을 개발부담금의 산정에서 공제하는 방식을 취하고 있다. 사업시행자가 당해 개발사업을 위하여 실제 지출한 비용을 근거로 개발비용을 산정하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요할 뿐 아니라 전문성도 없고 실제지출여부를 판단할 기준도 갖추고 있지 못하는 경우도 있다.

사업시행자에 의해서 작성·제출된 개발비용 산출내역은 부과기관의 산출·확인과정을 통하여 정부에서 정하는 방법 즉, 법 시행령 제10조 제3항에서 규정한 개발비용 중 일반 관리비는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제9조의 규정에 의한 예정가격결정기준과 요율을 적용하여 산정한 금액으로 하고 순공사비는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제9조의 규정에 의한 예정가격 결정기준 중 공사원가계산을 위한 산출

방법을 적용하여 산출하되, 정부표준품셈과 단가에 의한 금액으로 인정되고 있다.⁴³⁾ 그리고 부담금의 납부의무자가 제시한 개발비용의 금액이 원칙에서 정한 한도를 초과하는 경우라도 지방자치단체 또는 감면기관이 지방재정 또는 정부투자기관관리기본법의 규정에 의하여 지출한 개발비용이나, 감리전문회사 또는 개발비용산정기관 등에 의뢰하여 법정기준(원칙)에 적합한 것으로 확인된 개발비용, 건설업법에 의하여 면허를 받은 건설업자와 도급계약 등과 같이 명백한 원인에 의하여 지출한 비용을 근거로 산정한 것, 개발비용의 세부항목별 산출기준에 적합하다고 인정하는 경우 등에 대하여는 개발비용으로 인정할 수 있게 하고 있다.

그러나, 이러한 개발비용산출의 기준은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령에 의한 예정가격결정기준의 정부표준품셈과 단가에 의한 금액으로 한정하되 예외를 인정하는 것이나, 행정청에서 판단하는 개발비용은 예외를 인정하기에 전문성이 부족할 뿐 아니라 현실적으로 예외적용부분에 대하여 신뢰하지 않고 있으며, 또한 건설업을 하는 개발사업자의 경우는 당해 회사의 계산에 의하여 개발비용을 지출하고 있으나 현행제도에서 건설업자와 도급계약에 의한 명백한 지출만을 근거로 인정하고 있어 불합리한 점이 없지 않다.

이러한 점을 합리적으로 개선하기 위해서는 지방세법 제111조의 취득세과세표준에서와 같이 형질변경에 의하여 토지의 지목을 사실상 변경한 경우 지목변경으로 증가한 가액을 기준으로 개발사업자가 신고한 개발비용을 인정하여야 할 것이다. 만약 개발사업자가 신고한 개발비용이 장부 등에서 확

43) 동법 시행령 제10조 제2항 및 제3항.

인되지 아니 하거나 부당하다고 인정되는 때에는 현행제도에서 정하는 개발 비용을 인정하도록 하는 것이다. 즉 개발비용은 개발시행자의 장부나 기타 거증자료에서 확인되는 경우에는 동일한 가격증가분에 대하여 부과하는 개발부담금이나 취득세납부의 기준이 되는 과세표준금액과 일치시키는 것이 바람직하다 할 것이다.

第 4 節 制度의 運營

1. 精算制度

개발부담금의 산정 및 부과절차는 개발사업이 준공되면 사업자는 개발비용산출내역서를 제출하고 지방자치단체는 사업자가 신고한 개발비용내역서를 참고로 하여 불합리한 점이 발견될 때는 자체적으로 또는 용역회사에 의뢰하여 개발비용을 산정한다.

종료시점지가는 개별공시지가가 공표되어 있지 않는 경우이기 때문에 일단 준공시점에서 비준표를 기준으로 종료시점지가를 추정한 후 1차적으로 부담금예정통지금액을 산정하여 통지하고 이에 대한 이의신청을 받아 재검토한 후 개발부담금을 결정하여 고지하는 순으로 진행된다.

정산제도는 종료시점지가를 추정하여 운영하기 때문에 시행하고 있는 제도이나 운영과정에서 납부자와 다툼이 발생하는 등 많은 문제점을 노출하고 있다.

즉, 현행의 정산제도는 행정의 비능률, 행정업무의 신속성 결여 등의 문제

점을 가지고 있다.

이미 부과징수된 부담금을 정산이라는 절차를 통하여 추징 또는 환급할 경우 이에 따른 이자계산, 미납이나 연체로 인한 가산금 산정 및 부과, 과태료부과 등 여러가지 부수적인 행정업무를 초래할 뿐만 아니라 부과징수된 이후 개별공시지가가 고지될 때까지 많은 시간을 기다려야 하기 때문에 행정업무가 신속하게 종료되지 못하고 있는 실정이다. 또한 정산제도는 지방재정운용의 비효율성이라는 문제를 가지고 있다. 이미 부과징수된 지방재정수입의 환급으로 인한 지방예산의 변동은 재정운용계획에 차질을 가져오는 것이다.⁴⁴⁾

따라서, 행정의 능률 및 신속성, 계획행정을 도모하기 위하여 정산제도를 개정하는 것이 바람직하며 이에 대한 근본적인 보완책으로는 종료시점지가를 개별공시지가로 직접 적용하기보다는 법 제정당시와 같이 해당시점에서 감정평가하여 합리적으로 종결하는 것이 바람직하다.

2. 賦課金の 適正性

납부의무자가 납부하여야 할 개발부담금은 개발이익의 100분의 50으로 하도록 규정되어 있으나 일률적으로 부담율을 적용하여 과대, 과소부담이 되는 경우가 발생하더라도 이에 대한 제도적 보완 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다. 개발후의 토지이용가치가 事業別, 用度別, 地域別, 規模別로 차이가 크므로 이에 따라 부과율도 어느 정도 차등을 두어 적용을 하거나 부담

44) 한국토지공사, 『상계서』, p. 70.

금부과 기준면적의 조정을 통하여 납부자에게 과중한 부담이 되지 않도록 보완되어야 할 것이다.

대안으로 첫째, 일반적인 개발이익에 대하여 국세의 경우와 같이 누진율을 적용하도록 하고, 둘째, 건수는 많지 않으나 건당부과금액이 많은 골프장 건설사업, 유통단지 조성사업 및 온천개발사업 등의 경우는 사업단위별로 표준면적별 부과금액기준표를 마련하여 개발사업자가 개발부담금 산출을 정상적으로 하는 방법과 비교하여 선택하게 한다.

그 이유는, 개발비용산출을 위한 용역비 지출과 감정평가비용의 지출이 없도록 하고 운영과정에서 납부자와 다툼이 되는 문제점을 줄일 수 있기 때문이다.

셋째, 지목변경이 수반되는 개발사업은 건수는 많으나 건당 부과금액이 많지 않을 뿐만 아니라 납부자의 대부분이 일반국민으로써, 개발부담금에 대한 지식이 부족하여 부과기관과 마찰이 빈번하기 때문에 국세의 경우 추계결정에 의하여 소득세 등을 과세하는 것과 같이 변경지목별로 단위당 부과기준표를 표준화하여 부과예정고지를 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 開發負擔金の 賦課方法

개발부담금의 납부의무자는 부과일로부터 6개월 이내에 납부하여야 한다. 다만 일정한 사유로 개발부담금을 납부할 수 없다고 인정되는 경우 당해 개발사업목적에 따른 이용상황 등을 고려하여 1년의 범위 내에서 납부기일을 연장하거나 분할납부를 인정하고 있다.

최근 우리나라 부동산경기 뿐만 아니라 일반경기가 하강국면에 접어들고 있어 미징수율이 부과건수에 비해 34%나 되며 금액으로 보면 약 56%가 미징수되고 있다. 상당수 사업자가 체납(69.2%) 등 납기를 지키지 않고 있거나, 부도(18.8%), 행정소송(12.0%) 등으로 징수가 불가능한 사례(징수실적 약 67%)가 많다.

따라서 예외적으로 인정되고 있는 분할납부제도를 형평의 원칙이나 개발 부담금제도의 목적을 해치지 않는 범위 내에서 확대해 나가는 방안을 적극 검토되어야 할 것이다.

또한 부담금이 과중하다는 민원도 발생하고 있다. 특히 제조업공장을 설치하기 위한 개발사업은 일시에 과대한 투자비용과 개발부담금의 부담으로 장기 분할 납부를 요구하고 있는 실정으로 개발부담금의 납부기한, 방법 등의 조정을 검토할 필요가 있다.

4. 開發負擔金の 配分

개발부담금은 국가와 당해 개발사업이 실시되는 지역간에 50%씩 배분된다. 지방화시대를 맞이하여 지방자치단체는 배분비율을 높여줄 것을 요구하고 있는 실정이며, 특히 광역자치단체의 경우 공공시설의 설치 등을 통한 지역균형개발을 위해 개발부담금의 배분이 이루어져야 한다고 강력히 주장하고 있다.

현재 개발부담금의 회계는 중앙의 경우 지역균형개발이라는 목적 하에 특별회계에 의해 충실히 관리되고 있지만 시·군·구의 경우 일반회계로 관리

됨으로써 공공시설의 설치나 지역 개발사업 이외의 용도로 사용될 가능성도 있다. 이 제도의 목적이 토지로부터 발생하는 개발이익의 환수뿐 만 아니라 이를 적정하게 배분하는데도 있으므로 목적이외의 타용도로의 사용을 제한하는 제도적 장치가 필요하다 할 것이다.

第 5 章 要約 및 結論

「개발이익환수에 관한 법률」은 토지공개념제도의 실천법률의 하나로 1989년 12월 30일 법률 제4175호 제정되어 1990년 3월부터 현재 8년째를 맞고 있다.

이 제도는 시행 8년 동안 6차례의 법률개정과 14차례의 시행령개정을 통하여 제도개선이 계속 이루어져 토지의 무분별한 개발 등의 문제점을 규제하는데, 그리고 토지투기의 근절과 지가안정에 기여하였을 뿐만 아니라 환수된 개발부담금의 효율적 운용으로 지역의 균형개발에도 일조를 하였다고 볼 수 있다.

그러나 개발부담금제도가 시행과정에서 많은 문제점이 계속 노출되고 있는 것은 사실이기 때문에 본 연구는 현행제도의 운용결과를 파악하여 개발부담금제도가 적용되는 기준이나 운용과정에서 파생되고 있는 문제점을 지적하고 개선방안을 논의하는데 주안점을 두었다.

그 동안 여러 차례 논쟁의 대상이 되어왔던 개발부담금제도가 개발이익의 사유화 및 부동산에 대한 과열화를 억제하였다는 긍정적 평가를 받고 있으나, 시대변화나 경기변동 등을 고려하지 않고 계속 부과유형만을 확대함으로써 국가경쟁력향상을 위하여 개발을 장려 내지 육성하여야 할 기간에 산업분야가 위축되는 등의 문제점이 있으며, 이 중 특히 논란이 되고 있는 문제점은

첫째, 부과기준이 되는 지가산정문제라고 본다.

법 시행 초기에는 2인 이상의 감정평가기관에 의한 감정평가액을 기준으로 부과 종료시점의 지가를 산정하도록 하였으나, 이를 개별공시지가를 기준으로 산정하도록 하여 정산제도가 도입되는 등 행정능률을 크게 저하시키고 납부자와의 마찰도 증대시키게 되었으며 공시지가의 산정과 결정을 하는데 표준지의 선택폭이 좁을 뿐만 아니라, 또한 표준지 선택을 토지에 관한 전문지식이 부족한 일반행정공무원이 담당하고 있어서 개발부담금 산정에 구조적인 미비점이 있어 더욱 더 행정청에 대한 불신을 초래하고 있다.

따라서 개발부담금 산정에 직접 적용되는 토지가격은 부과의 직접기준이 되므로 토지의 경제적 가치를 정확하게 반영할 수 있어야 하며 그 산정과정도 전문적이고 체계적으로 시행되어 납부자가 납득할 수 있도록 합리적이어서 하기 때문에 법제도 당시와 같이 해당 시점에서 2인 이상의 공신력 있는 감정평가기관에 의뢰하여 합리적으로 산정하도록 하되, 감정평가기관의 선정을 사업시행자도 선정하도록 하여 신뢰성을 높여주어야 한다.

둘째, 면제 및 감면대상에 대하여 정부투자기관이나 지방공기업, 기타 공공기관 등이 개발사업을 시행하여도 직접 지역주민의 생활과 소득수준 향상을 위하여 시행하는 공공성이 강한 사업에만 국한하도록 하여 시장경제 원리하에서 개인이나 민간기업도 경쟁력을 갖추어 개발사업에 적극 참여할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

셋째, 부과율에 대해서 미실현이익의 차등에 관계없이 획일적으로 단일 부과율인 50%를 적용하는 것보다는 누진율을 적용하는 것이 합리성이 있으며, 개발비용 산정도 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령의 예정 가격 결정기준 중 정부표준품셈과 단가에 의한 금액으로 한정할 것이 아니

라 개발사업시행자의 장부나 기타 거증자료에 의하여 확인된 경우는 예외적으로 인정하여야 한다.

넷째, 부과건수가 많지 않은 골프장 건설사업, 유통단지조성사업 등과 지목변경이 수반되는 개발사업과 같이 납부자의 대부분이 개발부담금에 대한 지식이 부족한 일반 국민이 대상인 사업은 운영과정과 부과시점에서 많은 마찰이 있기 때문에 사업단위별로 부과기준표를 표준화하여 부과하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 부과방법과 부담금의 배분문제에 있어서는 형평의 원칙과 합리성에 부합한 범위 내에서 탄력적으로 운용될 수 있도록 제고개선이 있어야 하며, 무엇보다도 필요한 것은 환수한 개발이익이 지역주민의 복지사업에 재투자됨으로써 재투자한 결과가 가시적으로 나타날 수 있도록 하여 개발부담금의 정당성을 도출할 수 있어야 할 것이다. 그리고 개발이익은 개발손실의 보상을 위해서 사용하여 개발억제로 인해 입게 되는 불이익을 보전하도록 하는 데에도 기여하여야 할 것으로 생각된다.

<參 考 文 獻>

강인홍, “개발부담금제도상 개발이익 산정의 합리화 방안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.

국토개발연구원, 『개발이익의 사회적 환수에 관한 연구』, 1980.

_____, 『현행 개발이익환수제도와 개선방안 연구』, 1983.

_____, 『토지공개념의 경제적 효과분석』, 1990.

김상철, “개발부담금제도의 사례연구와 합리화 방안”, 성균관대학교 경영대학원, 석사학위논문, 1996.

김용진, “택지소유상한제와 개발이익환수제”, 『세무사』, 1990년 8월 : 94-106.

김종국, “개발이익환수제도의 개선방안 : 개발이익환수법 시행령 개정안을 중심으로”, 『국토정보』, 1996년 8월 : 56-61.

김홍대, 『토지공개념제』, 서울 : 세경사, 1990.

나병삼, “개발이익환수에 대한 실증적 연구 : 택지개발지구 주변지역을 중심으로”, 단국대학교 대학원, 박사학위논문, 1994.

류점동, “개발부담금제의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1996.

박영주, “개발부담금제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 대구대학교 사회개발대학원, 석사학위논문, 1996.

신재영, “우리나라 개발이익 환수제도의 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1994.

이덕세, “개발부담금제도의 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1996.

이만수, “우리나라 개발이익환수제도에 따른 개발비용산정실무에 관한 연구”, 「청주대산업경영연구」, 1991년 2월 : 1-48.

이영재, “개발이익환수제도에 관한 연구”, 경희대학교 경영대학원, 석사학위논문, 1996.

장세만, “토지정책 수단으로서의 개발부담금제에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1992.

최송열, “개발이익환수제도에 관한 연구; 비과세제도를 중심으로”, 「계명대 경영경제」, 1994년 6월 : 151-179.

한국국세신문사, 「용도별부동산세제」, 1996.

한국산업관계연구원 조사연구 2부, 「개발부담금실무편람」, 1993.

한국토지공사, “개발부담금 제도의 문제점과 개선방안”, 「토지연구」, 1997년 8월호.

기타 건설교통부 토지재정과 및 중앙토지수용위원회 발표 통계자료.

[Abstract]

An Improvement Measure Over the Levy on Profits

Created in the Development of Land

Lee, Yong-Ik

Major in Real Estate

Dept. of Real Estate

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The law of levy on profits created in land development is one of the laws that puts the public land concept in practice, legislated as the 4175th one in December 30, 1989 and being in force for eight years from March, 1990. Meanwhile, the system has improved continuingly, making a contribution to regulating indiscreet land development and stabilizing land price.

But lots of problems have occurred in the process of enforcing this levy system on profits created in land development. Especially, there are possibilities that this system's function becomes weaken greatly, unless the standard of land price determination at the point of beginning and

termination and the criteria of development expense assessment are rationally applied.

The purpose of this study is, thus, to discuss some scheme to improve this levy system more effectively. First, the actual condition of imposing and collecting levy on profits created in land development is examined. And then, this system's problems and their reform measure are considered, by reviewing the following things separately: the business to which this system is applied, the size to which this system is applied, the assessment of land price and development expense, and the institutional and operating problems.

Despite the positive evaluation over this levy system, the styles to which this system is applied continue to expand, without considering the change of situation or business fluctuations. This results in dwindling down industries that must be fostered and developed to raise national competitiveness. The land price assessment, a standard of levy, is being particularly criticized.

In its early stage, land price was to be determined on the basis of levy termination and of appraised value by an appraisal agency composed of more than two expert witnesses. However, the government-set individual land price becomes new standard of assessment, and there is a narrow option for the standard land used in determination of government-set land price. And the low-ranking administrative officials who lack in expert knowledge take charge of choosing the standard land. Those structural weak points in the assessment of levy brings about a growing distrust in the office of administration.

The land price applied to the assessment of levy on benefits created in land development has to reflect the land's economic value exactly, and the

assessment itself also should be done professionally and systematically. Accordingly, the existing assessment method simply depended on the normal value concept shall be removed, and the concept based on the most feasible price at which transaction might be done most frequently shall be adopted. It's needed to make an accurate survey over land characteristics and to explore a scientific analysis and assessment method over land price factors.

Besides, applying a progressive rate is more rational than the current one that applies 50% uniformly regardless of disparity in unrealized profit. The system shall change to be flexibly operated within the principle of equity and rationality. Especially, there is a need to justify the levy on profits created in land development, by specially managing the returned development profit and investing it in public welfare service for the community.