

서울시 개발이익 환수제도 개선방향

2012. 4. 30 제114호

김상일 / 서울시정개발연구원 연구위원

안내영 / 서울시정개발연구원 초빙부연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 서울시의 개발부담금 부과 현황
- II. 해외 개발이익 환수제도
- III. 개발부담금제의 개선방향

요 약

지난 10년간 서울시의 공시지가 총액은 2.9배나 증가하였지만 개발부담금으로 환수된 금액은 0.02%에 불과하다. 현재 「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 개발부담금 부과대상을 광범위하게 규정하고 있으나 정작 서울과 같은 기성시가지에서 적용가능한 사업은 도시환경정비사업을 비롯하여 7개 유형 정도이다. 이는 개발부담금제도가 주로 신시가지 조성을 전제로 설계되어 기성시가지에서 발생하는 개발이익을 환수하는데는 매우 제한적이기 때문이다.

한편 기성시가지에서 용도지역 변경이나 건축에 따른 우발적 개발이익은 환수대상에서 제외되고 있다. 연평균 1만동 이상의 건축허가에도 불구하고 불과 20~60개 사업에서 개발부담금이 징수되는 것은 바로 이 때문이다. 그나마 개발부담금 부과 대상사업이라 할지라도 산정과정에서 개발이익이 없다고 판단되어 부과되지 않는 경우도 상당수이다.

영국은 1942년 우스와트(Uthwait) 보고서에서 개발이익 환수원칙을 천명하고, 1947년부터 개발부담금 또는 유사 제도를 꾸준히 운영하여 왔다. 현재 「계획 및 수용보상법」에 법적 근거를 두고 ‘계획협정’을 통해 개발사업자에게 기반시설을 설치하도록 ‘계획의무’를 부과하거나 ‘지역사회기반시설부과금’을 징수하여 개발이익을 환수하고 있다. 미국도 1928년 ‘필지분할규제’를 필두로 ‘개발영향부담금’과 ‘연계부담금’을 도입하여 운영하고 있다. 사유재산권을 철저히 보호하는 미국에서조차 개발이익을 지역사회에 환원하는 것이 개발의 규칙이 되고 있다.

서울시에서 발생하는 막대한 개발이익을 효과적으로 환수하기 위해서는 기성시가지에서 작동하는 개발이익환수방안을 마련하는 것이 시급하다. 우선 용도지역 변경이나 건축에 의한 우발적인 개발이익까지 포함하도록 「개발이익 환수에 관한 법률」의 개정이 필요하다. 개발사업이 동반되지 않는 용도지역 변경에 대해서는 용도지역 변경 후 최초 개발사업 시행 시까지 개발부담금 징수를 유예하는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 사전협상제를 통해 개발부담금과 기부채납을 병용하는 방안도 필요하다. 소규모 개발 시 효용이 낮은 기부채납을 유도하기 보다 부과·징수 비용이 저렴한 개발부담금을 적용하고, 대규모 개발 시에는 기반시설 부지를 직접 확보하는 방식이다. 이를 위해서는 서울시의 사전협상제에 따른 공공기여를 「개발이익 환수에 관한 법률」상 개발부담금으로 갈음할 수 있도록 하고, 공공기여에 개발부담금과 같은 법적 지위를 부여할 필요가 있다.

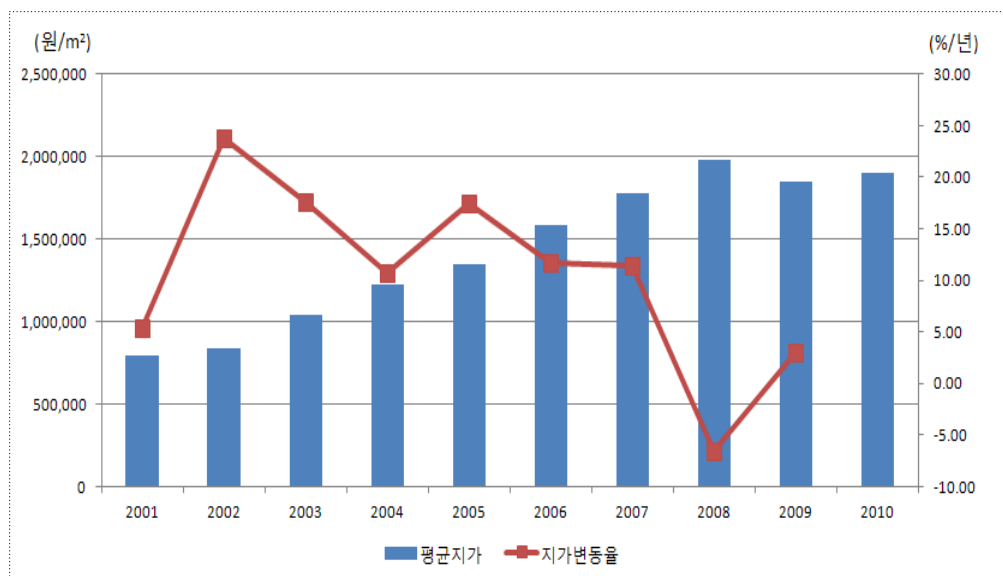
I. 서울시의 개발부담금 부과 현황

미진한 개발부담금 징수

- 2001~2010 서울시 개별공시지가 총액은 716조원 증가한데 반해 개발부담금 징수액은 약 1,658억원으로 0.02%에 불과
- 서울시 공시지가 총액은 2001년 380조원에서 2010년 1,100조원으로 2.9배 증가
- 평균 공시지가는 2001년 80만원/m²에서 2010년 190만원/m²으로 2.4배 증가

<표 1> 2001년과 2010년 공시지가 및 개발부담금 징수액 비교

연도	필지수(개)	전체면적(m ²)	총지가(억원)	개발부담금(억원)
증가분			7,157,666	1,658
2010년	965,465	576,656,508	10,964,504	
2001년	970,463	478,266,450	3,806,838	



[그림 1] 2001~2010년간 개별공시지가 평균 금액 변화

□ 개발이익을 개발부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금 등으로 환수

- 10년간 개발부담금 징수액은 과밀부담금의 1/6, 기반시설부담금의 1/3 수준
- 그러나 기반시설부담금의 부과 기간 3년(2006~2008)을 고려하면, 여타 부담금에 비해 개발부담금을 통한 개발이익 환수는 매우 미약한 수준

<표 2> 2001~2010년도 서울시 개발부담금 및 여타 부담금 징수 금액

(단위: 백만원)

연도	개발부담금	여타부담금		
		광역교통시설부담금	과밀부담금	기반시설부담금*
2001~2010	165,828	161,820	991,321	494,833

주: *기반시설부담금은 2006~2008년 사이 3년 동안만 부과
자료: 기획재정부(2002~2011) 각 년도 부담금 연차보고서; 서울시 내부 자료

- 2001~2010년 연평균 건축허가 동수는 대체로 10,000동을 상회하고 있으나, 개발부담금 부과 건수는 연 20~60건에 불과
- 2004~2005년 개발부담금이 부과 중지되었고, 2010년도 사업은 완료된 것이 많지 않아 제외

<표 3> 2001~2010년 건축허가 동수와 개발부담금 부과사업 건수

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
허가 동수	17,281	28,950	17,791	8,833	7,322	8,291	12,068	12,610	10,551	12,735
부과사업 건수	32	42	58			27	21	29	26	

도시환경정비사업이 가장 많은 부분 차지

□ 개발부담금 중 도시환경정비사업이 가장 큰 비중 차지

- 도시환경정비사업의 경우 사업건수 비중은 4.2%에 불과하나 총부과액의 55.9%를 차지
- 도시환경정비사업의 평균 사업면적은 다른 사업에 비해 1.5~9.0배이며, 평균 사업 당 부과액은 다른 사업의 11~55배
- 지목변경사업의 경우 사업건수 비중은 전체의 56.1%인데 반해, 총 부과액은 13.8%에 불과
- 500㎡ 미만의 소규모 지목변경사업이 많았던 중랑구가 지목변경사업의 45.5%를 차지
- 주택건설사업은 전체 부과 건수의 24.7%, 부과액의 26.2% 차지

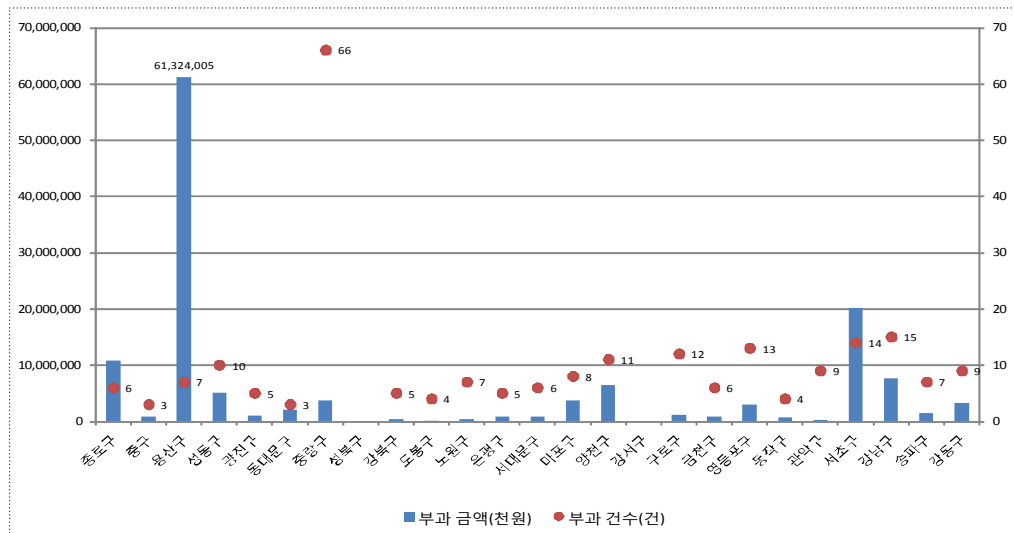
<표 4> 사업유형별 개발부담금 부과 현황(2001~2010년)

사업유형	총부과액(천원)		건수		평균 부과액(천원/건)	평균 사업 면적(㎡)
전체	137,101,891	(100.0%)	235	(100.0%)	583,412	3,496
도시환경정비사업	77,303,430	(55.9%)	10	(4.2%)	7,730,343	12,332
주택건설사업	35,866,619	(26.2%)	55	(24.7%)	637,939	8,125
형질변경사업	4,728,312	(3.4%)	27	(11.3%)	175,123	1,879
지목변경사업	19,022,968	(13.8%)	134	(56.1%)	141,962	1,300
기타(개발행위허가등)	960,562	(0.7%)	9	(3.8%)	106,729	2,942

□ 용산구가 서울시 전체 부과액의 44.7%를 차지

- 도시환경정비사업이 활발하고 사업 면적이 큰 용산구에서 1,371억원이 부과되어 서울시 전체 부과액의 44.7%를 차지

- 주택건설사업이 많았던 서초구가 202억원으로 2위, 도시환경정비사업이 활발한 종로구가 109억원으로 3위
- 부과 건수는 중랑구가 66건으로 서울시 전체 부과 건수의 28.1%를 차지, 다음은 강남구, 서초구 순
- 평균 사업 당 부과액은 용산구 88억원/건, 종로구 18억원/건, 서초구 14억원/건 순
- 서울시 전체 평균 사업당 부과액은 약 6억원/건



[그림 2] 서울시 각 구별 개발부담금 부과 현황(2001~2010)

부과 대상의 한정과 광범위한 감면 대상으로 실효성 미흡

- 『개발이익 환수에 관한 법률』에서 광범위한 부과 대상 사업을 규정하고 있으나, 서울시에서 적용가능한 사업은 도시환경정비사업 등 7개 유형에 불과
- 서울시의 경우 신개발보다 재개발 사업이 빈번하다는 점에서 사실상 부과 대상은 도시환경정비사업에 국한

<표 5> 개발부담금 부과대상 사업

서울시 해당 사업	그 밖의 사업
택지개발사업(주택단지조성사업 포함) 도시환경정비사업(공장을 건설하는 경우는 제외) 도시개발사업(환지방식 제외) 지목변경이 수반되는 사업 개발행위허가 토지형질변경 허가 자동차 및 건설기계 운전학원 설치사업	산업단지개발사업 관광단지조성사업 물류시설용지조성사업 온천개발사업 여객자동차터미널사업 골프장 건설사업 경제자유구역개발사업 국제자유도시개발사업, 평택시개발사업, 국제화계획지구 개발사업 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의 한 지역개발사업 「지역특화발전특구에 대한 규제특별법」에 의한 특화사업 스키장업, 자동차경주장업, 승마장업, 종합체육시설업을 위한 부지조성 공원사업, 유원지 설치사업 유통업무설비 설치사업 산지전용허가, 농지전용허가, 초지전용허가

- 공공이 시행하거나 산업투자에 해당하는 사업은 대부분 면제 또는 감면 대상
 - 지방자치단체, 정부투자기관이나 공기업, 공공기관이 시행하는 모든 사업
은 50% 감면대상
 - 주택사업 중 보금자리주택사업이나 임대주택건설사업은 개발부담금 부과
대상에서 제외

<표 6> 서울시 내의 2001~2010년간 사업유형별 사업 건수*

구분		지구수	개발부담금 부과지구	비고
부과 제외 사업	주택재개발	70		■ 재개발지구 중 뉴타운사업지구는 뉴타운사업으로만 집계
	재건축사업	48		
	뉴타운사업	14		
부과 대상	도시환경정비	28	10	■ 지구단위계획의제처리주택사업, 이전적지 중 공동주택 단일개발
	공동주택	47	4	
특별계획구역		42	2	■ 공공청사건립사업 2곳 제외 ■ 도시환경정비지구와 겹치는 곳이 부과, 1곳은 면적의 6%정도에만 부과

* 2001.1.1이후 사업허가~2010.12.31 이전 사업 준공 사업

□ 용도지역 변경으로 인한 계획이득은 환수대상에서 누락

- 지난 10년 간 사업이 완료된 42개 특별계획구역 중 28개 구역에서 용도지역이 상향 조정되었으나 개발부담금이 부과된 곳은 단 2개 구역에 불과
- 현행 「개발이익 환수에 관한 법률」 상 '용도지역 변경'으로 발생하는 계획이득은 환수 대상에 불포함

<표 7> 용도지역변경이 일어난 지구단위계획 특별계획구역의 수

용도지역		지구수		비고
변경 전	변경 후			
일반주거	일반상업	4	(9.5%)	<ul style="list-style-type: none"> 1개 지구에서 블록별로 일반주거지역이 준주거지역과 일반상업지역으로 용도변경 대상 특별계획구역에서 공공청사 2곳은 제외함 일반주거에서 2종일반주거가 1곳은 용도지역 미변경으로 간주
	준주거	17	(40.5%)	
	3종일반주거	2	(4.8%)	
준공업	일반상업	5	(11.9%)	
	일반주거	1	(2.4%)	
용도지역변경이 일어난 구역		28	(66.7%)	
10년간 사업완료 특별계획구역 수		42	(100.0%)	

- 용도지역 변경으로 인한 도시계획 변경은 개인의 노력과 상관없이 계획이득(planning gain) 발생
- 2종 일반주거지역(7층)을 기준으로 할 때 일반상업지역은 28.7~56.6% 정도, 준주거 지역은 16.8~26.4% 정도 지가 상승 유발
- 허용 층수 정도만 바뀐 제2종일반주거지역(12층)의 경우에도 제2종일반주거지역(7층)보다 지가가 1.9~7.5% 정도 상승

<표 8> 용도지역변경에 따른 개별공시지가 변화량

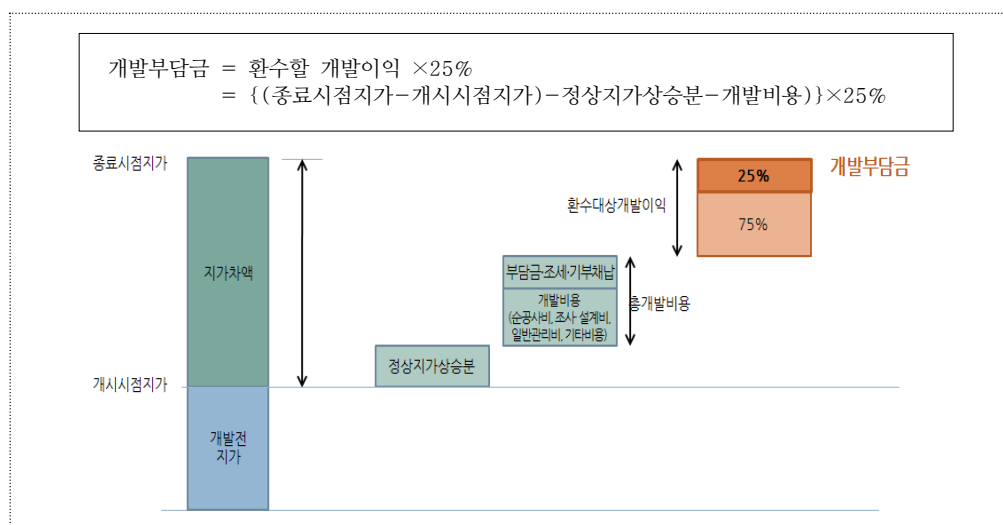
구분		기준용도지역		
		제2종일반주거(7층)	제2종일반주거(12층)	제3종일반주거
비교 용도 지역	제2종일반주거(12층)	1.9~7.5%		
	제3종일반주거	9.2~14.4%	1.6~11.2%	
	준주거	16.8~26.4%	10.8~20.7%	6.9~13.1%
	일반상업	28.7~56.6%	18.7~49.5%	14.1~35.1%

자료 : 김상일 · 김인희, 2006, 「용도지역변경에 의한 계획이득 추정에 관한 연구」, 서울시정개발연구원

- 또한 「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 '개발이익'을 '토지가액의 증가분'으로 정의함으로써 건축물 분 개발이익 환수를 배제
- 실제로 토지 개량뿐만 아니라 건축물 건축행위에 의해서도 많은 개발이익이 발생하고 있으나 환수대상에서 제외
- 토지개발이 수반되지 않는 재건축사업에서도 많은 개발이익이 사유화되고 투기가 과열되자, 이를 환수하기 위한 '재건축초과이익부담금' 신설

□ 개발부담금의 과소 추정으로 개발부담금을 부과하지 않는 경우가 상당수

- 개발부담금 부과 대상 사업이라 하더라도 개발이익이 없다고 판단
- 개발부담금은 환수할 개발이익에 부담률을 곱하여 산정하고, 환수할 개발이익은 개발 전후 지가차액에서 정상 지가상승분과 개발비용을 차감하여 계산
- 2001~2010년 부과대상 도시환경정비사업 25개 중 10개 사업에만 개발부담금이 부과
- 지구단위계획의제처리 주택건설사업의 경우 50개 구역 중 단 4개 구역에만 개발부담금 부과



[그림 3] 개발부담금의 산정 방법

II. 해외 개발이익 환수제도

영국의 개발이익 환수제도

- 1942년 우스와트(Uthwait) 보고서에서 개발이익 환수원칙을 개념화한 이후 지속적인 제도 변경을 통해 환수 노력
 - 최초의 개발이익 환수제도는 1427년 헨리 4세가 해안공사로 인해 이익을 얻은 이들에게 방조공사 비용을 부담케 한 「하수·토지배수 및 해안방조법」(Sewers, Land Drainage and Sea Defense Acts)
 - 1947년 「도시농촌계획법」에서 개발부담금(Development Charge) 제도를 도입
 - 정권의 변화에 따라 개발부과금(Betterment Levy), 개발이익세(Development Gain Tax), 개발토지세(Development Land Tax)로 폐지, 신설, 개정을 거듭
 - 1985년 개발토지세가 폐지되면서 토지에 대한 직접적인 개발부담금 제도 소멸
 - 현재는 자본이득세(한국의 양도소득세와 유사)를 소득세 형태로 부과

<표 9> 영국의 개발이익 환수제도의 변천 과정

법률	주요내용	시행결과
도시농촌계획법 (Town & Country Planning Act, 1947)	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익 및 토지관련 규정의 감독을 위하여 중앙토지위원회 발족 개발행위 허가조건으로 토지가치 증가분에 대한 개발부담금 부과 개발권 국유화에 따라 개발가치 손실보상제도 도입(3억 파운드의 중앙기금마련) 	<ul style="list-style-type: none"> 2차대전 이후 노동당정부가 도입 기대한 만큼 운영되지 않았으며 개발의 욕의 감소 초래 보수당정부는 1953, 1954, 1959년에 동법을 개정하여 개발부담금제 및 중앙토지위원회를 폐지 동법 개정으로 토지소유자에 대한 국가의 보상의무도 폐지
재정법 (Finance Act, 1965)	<ul style="list-style-type: none"> 임대든 매매든 토지를 포함한 자산의 처분 시 자본 이득세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 자본이득세는 일반조세의 하나로 현재까지 유지
토지위원회법 (Land Commission Act, 1967)	<ul style="list-style-type: none"> 개발용지 매수 및 개발사업 수행을 위하여 토지위원회 설치 개발부담금을 도입하여, 사적 거래 및 토지위원회 매각시 개발이익의 40%를 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 노동당 정부에서 도입 개발과징금을 통한 재원확보가 어려웠고 토지공급도 감소 1971년 보수당정부는 동법 폐지
재정법 (Finance Act, 1974)	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익세 도입 개발가치 및 잠재적 개발가치를 갖는 토지 및 건물 처분 시 발생하는 실질적 자본이득을 환수 물리적 개발에 의한 최초의 건축물에 개발이익세 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 1973년 보수당정부에서 공약 제시 1974년 집권한 노동당정부에서 개발이익세를 운용하다가, 1976년 개발토지세로 대체
지역토지법 (Community Land Act, 1975)	<ul style="list-style-type: none"> 지역토지체계 내에서 강제수용 범위 확대 지방정부는 민간부문의 개발을 위하여 토지매입이 가능, 또한 장기임대를 통하여 보유토지 처분도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 노동당 정부에서 도입 국가경제위기로 전체적인 운영이 적자로 돌입하는 등 당초 목적 달성에 실패 1979년 보수당정부에서 폐지
개발토지세법 (Development Land Tax, 1976)	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익은 시장가치와 현재가치 또는 추가적 시설설치 비용과의 차액으로 정의함 토지를 매매 및 임대하는 경우나 개발되는 때 개발토지세 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 1979년 보수당정부 집권으로 세율이 60%로 완화된 후 1985년 완전히 폐지 이후 노동당 정부의 개발이익에 대한 과세적 시도는 좌절

자료 : 국토해양부, 2009, 「개발부담금제도 개선방안 마련을 위한 조사 연구」

□ 계획의무(Planning Obligation)와 계획협정(Planning Agreement)

- 1985년 개발토지세의 폐지로 직접적 개발이익 환수수단이 없어지면서 지방정부는 개발사업자에게 기반시설을 설치하도록 계획의무를 부과
- 계획의무는 계획협정 또는 일방적 의무부담의 형식
- 지역기관이 개발에 따른 영향을 밝히고 토지소유자에게 납득할 수 있는 조치를 취하도록 요구
- 초기에는 법적 근거 없이 「도시농촌계획법」(Town and Country Planning Act, 1932), 「지방정부법」(Local Government Act, 1972), 「주택법」(Housing Act, 1974년)을 준용하여 계획의무를 부과

- 1990년 「도시농촌계획법」과 1991년 「계획 및 수용보상법」(Planning and Compulsory Purchase Act, 1991)을 통해 법적 근거를 마련하였고, 이후 2004년에 「계획 및 수용보상법」으로 단일화
- 2008년 계획법에서 커뮤니티기반시설부과금(CLI; Community Infrastructure Levy)이 도입
- 계획의무와 계획협정이 지방정부와 개발업자 사이의 진정한 '합의'가 아니라 일방적인 '의무'로 변질
- 커뮤니티기반시설부과금은 계획의무를 대체하는 것이 아니라 보완하는 제도로 2010년 11월부터 시행
- 영국 개발이익 환수제도의 시사점 : 계획의무와 커뮤니티 기반시설부과금을 보완적으로 적용하여 지역사회에 필요한 기반시설을 공급
 - 일찍부터 개발이익 환수 제도의 정당성을 입증하고 제도로 정착
 - 엄격한 개발허가제와 지방자치의 전통으로 사전협상을 통한 계획의무가 일찍부터 활발하게 실행
 - 계획관련법에 계획의무에 대한 명확한 법적 근거를 규정
 - 최근 지방자치단체의 권한 남용이나 개발허가 소요 기간의 장기화 문제로 커뮤니티기반시설부과금을 도입하여 계획의무와 보완적으로 적용

미국의 개발이익 환수제도

- 분필규제(Subdivision Control)와 공공시설부담(Subdivision exactions)
 - 미국에서 분필규제는 주거용 토지개발에 대한 규제의 하나로서 지역지구제

(zoning)에 버금가는 중요한 토지이용규제

- 1928년 미국통상부는 「표준도시계획수권법」(Standard City Planning Enabling Act)을 공포하면서 분필규제와 분필개발에 필요한 공공시설의 설치를 요구하는 규정을 추가
- 1920년대 부동산 투기와 규제의 미비로 비효율적 토지이용과 공공시설 부족 등의 문제가 발생
- 1940년대 도시 확산 과정에서 개발사업자에게 개발사업지 주변지역의 기반시설까지 부담시킬 수 있도록 제도가 확대
- 2차 대전 후 개발자에게 공원 및 학교 용지, 개발지역 밖의 도로(off-site streets) 등을 부담시키기 위해 기부채납을 갈음하는 대체부담금(in-lieu fees) 제도를 도입

□ 개발영향부담금제(Development Impact Fees)로 발전

- 개발영향부담금은 특정 개발이 지역에 미치는 문제를 완화하기 위해 추가로 필요한 시설 및 서비스를 제공하기 위한 재원을 개발자에게 부과하는 제도
- 1960년대 연방정부가 지방정부에 대하여 공공시설 설치 보조금을 줄이자 지방정부는 신규 개발사업에 따른 기반시설 부담을 개발사업자에게 의존
- 1970년대에 개발영향부담금제도를 최초 도입한 후, 1980년대 중반 이후 미국 내 지방정부 과반수가 개발영향부담금제도를 채택
- 일반적으로 개발허가 시점에 부과되며, 신규 기반시설 공급으로 재원의 용도를 엄격히 제한

- 특히 해당 개발사업과 합리적 연관성을 증명하여 개발영향부담금의 정당성 확보

개발영향부담금 운용조건

- 부담금은 개발로 인해 직접적으로 발생하는 수요의 비용을 충당할 수 있도록 설계하여야 함.
- 개발지보다 더 큰 범위를 포괄하는 시설에 대해서는, 그 시설의 서비스에 비례하여 비용을 적절히 할당하여야 함.
- 공공시설은 지역종합계획(comprehensive local plan)에 포함되어 있어야 함.
- 세금과 부담금의 조합으로 시설 예산이 형성될 경우, 개발자에게 세금과 부과금을 이중 부과하여서는 안 됨.
- 부담금의 재정은 별도로 관리하여야 하며 징수 목적에 맞게 일정 시간 안에 (일반적으로 5~6년) 지출하여야 함.

□ 주택-고용 연계부담금(Linkage Fees)

- 연계부담금은 큰 고용이 발생하는 기업, 산업시설, 호텔, 대규모 판매시설의 설치 시 발생하는 주택수요에 대응하기 위한 제도
- 서민주택(affordable housing)을 공급하는 비용을 개발자에게 부담시키거나, 학교 설립비용을 대규모 주택개발자에게 부담
- 당해 개발사업과 직접적 연관이 없을 지라도 대규모 고용 발생 사업장 건설이 주택 수요에 영향을 미칠 것이라는 판단에 근거하여 시행
- 샌프란시스코의 주택-고용 연계 부담금(Affordable Housing-Job Linkage Fee) 사례
- 샌프란시스코는 1996년부터 연면적 25,000ft² (2,322.576m²) 이상의 엔터테인먼트 시설, 호텔, 도시 내 소규모 생산 및 서비스 산업(PDR), 사무실, R&D, 판매시설, 소규모 사업장(small enterprise workplace)을 대상으로 주택-고용 연계부담금을 부과

PDR : Production, Distribution and Repair

기존의 공업지역에서 일어나던 활동을 지칭한다. 샌프란시스코에서는 식품가공업, 출판업, 인쇄업, 영화필름산업, 예술 및 디자인 산업, 화훼단지, 운수 및 택배 산업 등 소규모 생산 및 서비스 산업 등을 도시 내에서 보호하고자 이러한 활동을 PDR이라 지칭하고 PDR Zone을 정하여 보호하고 있다. 전체 연면적이, 2,000ft² 이상이고 그 1/3 이상의 용도가 PDR인 경우, 전체 연면적이 2,000ft² 미만이고 그 1/5 이상의 용도가 PDR인 경우 Integrated PDR로 규정함.

(출처 : <http://www.sfplanning.org>)

- 개발자는 개발 용도에 따라 정해진 최소한의 주거 용도를 공급하거나 대체부과금을 납부

<표 12> 샌프란시스코 연계부담금의 용도지역별 의무 주택 건설량

용도	F	최소 주거 호수
엔터테인먼트	.000140	증가하는 연면적(단위 : 1ft ² (0.0929m ²)) × F값
호텔	.000110	
사무실	.000270	
R&D 시설	.000200	
판매시설	.000140	

<표 13> 샌프란시스코 연계부담금 용도지역별 연면적 당 부과금(2012.1.1부터 적용)

용도	연면적(1ft ² , 0.0929m ²) 당 부과금액
엔터테인먼트(Entertainment)	\$20.58
호텔	\$16.52
도시 내 경공업 및 서비스 산업(Integrated PDR)	\$17.34
사무실(office)	\$22.06
연구 및 첨단산업(Research & Development)	\$14.70
판매시설(retail)	\$20.58
소규모 사업장(Small Enterprise Workspace)	\$17.34

- ☐ 미국 개발이익 환수제도의 시사점 : 개발이익을 지역사회에 환원하여 더 큰 경제적 편익을 창출할 수 있도록 유연하게 운용
- 사유재산권을 철저히 보호하는 미국에서도 충분한 개발이익이 발생하고 이

를 지역사회에 환원하여 더 큰 경제적 편익을 창출할 수 있을 경우 부담금 부과

- 개발이익 환수에 정당성을 부여해 당해 사업과의 관련성 없이도 부담금 부과
- 부담금은 직접 주택을 건설하거나 현금으로 납부하는 방법을 선택할 수 있도록 유연하게 운용

III. 개발부담금제의 개선 방향

기성시가지에서 작동하는 개발이익 환수방안 마련 시급

- 신시가지 중심으로 설계된 개발시대의 개발이익 환수방안을 정비수요가 큰 기성시가지에서도 실효성을 갖도록 개선
 - 개발이익 환수제도의 적용 범위 확대
 - 개발이익에 대한 명확한 재정의 필요
 - 용도지역 변경으로 인한 개발이익 환수
 - 건축에서 발생하는 우발적 개발이익 환수
 - 사전협상의 공공기여를 통한 개발이익 환수제도 정착
 - 소규모 개발에서는 주로 개발부담금을, 대규모 개발에서는 개발부담금뿐 아니라 인센티브 없는 기부채납을 활용하여 개발이익 환수
 - 서울시 사전협상제의 공공기여에 대하여 「개발이익 환수에 관한 법률」상 개발부담금의 법적 지위 부여
- 주요 추진 전략과 과제

주요 전략	주요 과제
개발이익 환수 적용 범위 확대	- 개발이익 재정의를 통한 혼란 방지 - 용도지역 변경에 따른 개발이익을 환수대상에 포함 - 건축에 의한 우발적 개발이익을 환수대상에 포함
사전협상제를 통한 개발이익 환수 정착	- 소규모 개발에서는 개발부담금을, 대규모 개발에서는 개발부담금과 기부채납 병용 - 사전협상제 상 공공기여에 대하여 개발부담금의 법적 지위 부여

개발이익 환수제도의 적용 범위 확대

□ 우발적인 개발이익을 포함시키도록 개발이익의 재정의 필요

- 사회통념이나 어의 상 '개발이익'은 개발에 따른 모든 이익 즉, 개발자의 선택이나 노력에 의한 이익과 그와는 무관한 우발적 이익을 포함
- 반면, 「개발이익 환수에 관한 법률」은 '환수 마땅한 개발이익'만을 다시 같은 용어인 '개발이익'으로 정의하고 있어 혼란을 초래
- 「개발이익 환수에 관한 법률」에서 '개발이익'과 '환수대상 개발이익'을 별도로 정의
- 환수대상 개발이익에 건축에 의한 개발이익 중 우발적인 개발이익을 포함시키는 방식으로 용어를 재정의

□ 용도지역 변경으로 인한 개발이익 환수

- 「개발이익 환수에 관한 법률」상 '개발이익'은 '토지이용계획의 변경'에서 발생하는 이익을 포함하고 있으나, 개발부담금 부과 대상에 '용도지역 변경'은 불포함
- 이 때문에 용도지역 변경을 수반한 대규모 개발 사업이 개발부담금 부과 대상에서 제외
- 개발사업을 동반하지 않는 단순 용도지역 변경에 대해서는 용도지역 변경 후 최초 개발사업에 대하여 개발부담금을 부과·징수하는 방식으로 용도지역 변경에 따른 우발적 개발이익을 환수

□ 건축에 의한 우발적 개발이익 환수

- 통상적인 개발이익은 토지가액의 상승분뿐만 아니라 건축물에서 발생하는

개발이익, 기타 경제 사회적 여건변화로 인한 자본이득 및 우발이익을 모두 포함

- 그러나 「개발이익 환수에 관한 법률」에서는 개발이익을 '토지 가액의 증가분'으로 정의하고 건축에 따른 개발이익을 배제함으로써 재건축부담금과 같은 별도의 제도를 신설하여 운용하는 불편을 초래

사전협상제를 통한 개발이익 환수제도 정착

- 소규모 개발에서는 개발부담금을, 대규모 개발에서는 개발부담금과 기부채납을 병용하여 개발이익 환수
 - 소규모 개발에서 토지 기부채납은 잔여 토지에 대한 활용성을 떨어뜨리며, 기부채납한 토지의 공공기여 효과도 높지 않은 편
 - 반면 개발부담금은 부과·징수 비용이 저렴하므로 논란이 많은 개발비용을 표준화할 경우, 개발부담금은 소규모 개발의 개발이익을 환수하는 데 효과적
 - 한편, 정비 수요가 증가하는 기성시가지에서는 기반시설 설치 비용마련뿐만 아니라 기반시설 부지확보도 매우 중요
 - 대규모 개발에서는 표준 개발비용만으로는 정확한 개발비용을 추산하기 어려운 실정
 - 일률적인 부과율 25%로는 막대한 개발이익을 충분히 환수하기 어려움
 - 기부채납을 통해 기반시설 부지를 확보하고 기반시설의 위치나 면적을 계획적으로 제어하는 편이 더 효과적

	기부채납	개발부담금
소규모 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 부지에서 토지에 대한 기부채납이 어려운 경우가 많음 • 기부채납이 토지의 효율을 떨어뜨리고 공공기여 효과도 그리 높지 않을 가능성이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 개발부담금에서 시도되고 있는 개발비용표준화는 소규모 사업에서 매우 큰 일관성 유지 가능 • 표준화 도입 시 개발부담금의 부과가 매우 간편
대규모 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설의 토지확보 용이 • 공공시설의 규모 뿐만 아니라 종류도 제어 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 개발에서는 개발비용표준화가 어려움 • 일률적인 부과율 25%는 대규모 개발의 개발이익환수에 효과적이지 못함

[그림 4] 기부채납과 개발부담금의 적용성 비교

□ 개발이익 환수수단으로서 기부채납 운용 상의 문제 해결 필요

- 통상 기부채납은 묵시적으로 개발이익 환수수단의 역할을 담당해 왔으나, 명시적으로 운용하기 위해서는 다음과 같은 문제 해결 필요
 - 부당결부 가능성 검토 : 당해 사업과의 연관성 확보
 - 기부채납 시설의 종류 및 효용 : 공익 증진 효과가 있는 시설·종류·입지 선택
 - 기부채납 토지에 대한 인센티브의 적정성과 일관성 : 과다한 인센티브 부여, 사업 종류에 따라 상이한 인센티브 운용 방식 개선

□ 사전협상제와 연계한 개발부담금제 운용

- 서울시가 운용하고 있는 사전협상제는 공공기여를 통해 도시계획 변경에 따른 개발이익의 일부를 사회에 환원하는 방식
 - 사전협상제의 대상이 되는 10,000m² 이상의 부지에 대해서는 일괄적인

개발부담금 산정 대신 별도의 기준을 적용할 수 있도록 규정

- 사전협상에 의한 공공기여와 개발부담금 병용 가능
 - 대규모 개발사업의 경우 협상을 통해 개별적으로 부담금을 산정함으로써, 사전협상제의 공공기여를 개발부담금으로 같음
 - 「개발이익 환수에 관한 법률 시행령」 제 22조에서는 개발부담금의 물납을 허용하고, 해당 사업지 밖의 토지도 현물 대납 가능
 - 현물대납 토지는 기부채납과는 달리 부당결부, 인센티브 부여 등의 문제 해결
- 대규모 부지에 대하여 사전협상제를 통해 공공기여로 개발부담금을 같음할 경우, 공공기여의 위치와 종류를 공익적으로 유도 가능
 - 대상지 외 지역까지 공공기여의 범위를 넓히거나 현금화하여 그 효과를 극대화

김상일 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1089
urbnplnr@sdi.re.kr

안내영 | 서울시정개발연구원 초빙부연구위원
02-2149-1232
ahnny@sdi.re.kr