

# 부동산시장 기능 정상화를 위한 개발이익환수와 개발손실 보상 장치 확립

채미옥 (사)연구그룹 미래세상 이사, 미래국토연구그룹 대표 (mochaet223@hanmail.net)

## I. 여는 글

1960년대 이후 우리나라 토지정책의 역사는 ‘투기와 의 전쟁’의 역사라 해도 과언이 아니다. 부동산투기는 부동산시장 기능이 제대로 작동하지 못할 때 발생하고, 이는 다양한 사회적 갈등을 발생시킨다. 특히 공공 개발사업이나 공공의 계획결정 및 변경으로 상승한 불로소득과, 공익을 위해 강력하게 규제받고 있는 지역에서 발생하는 자산가치 손실을 적절하게 보상하지 못할 때 사회적 갈등이 크게 발생한다.

그동안 부동산시장을 관리하기 위해 다양한 형태의 정책이 마련되고 시행되었지만, 대부분의 정책들이 당장의 정책현안을 해소하기 위한 규제 강화와 완화에 주안점을 두어왔다. 이 과정에서 시간을 요하는 시장기능 정상화 정책들은 우선순위에서 밀리게 되어 부동산 개발 및 보전과 관련하여 나타나는 갈등의 상당 부분이 해소되지 못한 과제로 남아있다.

부동산 시장기능을 정상화하기 위해서는 개발과 보전의 갈등을 사전적으로 방지할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 그중 하나가 시장 기능을 활용하여 공공의 개발 및 계획 변경 등으로 급격하게 가격이 상승한 지역에서 개발이익을 환수하고, 규제 강화로

가격이 크게 하락한 보존지역에서 개발손실을 보상하여, 상대적 자산가치 격차를 줄이는 일이다. 이를 통해 부동산 시장에 참여한 사람들이 불로소득이 아닌 적정한 수준의 이윤을 보고, 규제받는 지역도 자산가치 손실을 감내할 수 있는 제도적 환경이 갖추어져야 한다.

이번 글은 개발이익환수와 개발손실보상 관점에서 관련 제도의 변화추이와 한계를 검토하고, 개발이익환수를 통한 개발손실보상 방안인 용적률거래제 도입 방안을 검토하고자 한다.

## II. 개발이익과 개발손실의 개념

개발이익은 지가 상승과 불가분의 관계에 있으며, 지가는 토지소유자의 투자, 정부의 투자, 도시계획 등 토지이용계획의 결정, 기타 사회경제적 요인 등에 의해 나타난다. 개발이익의 개념은 이들 요인 중 어느 범위까지를 포괄하는 것으로 볼 것인가에 따라 광의와 협의에 의한 개발이익으로 구분할 수 있다 (이재우, 김상용, 유해웅 외 1980, p.10).

이 중에서 개발이익은 불로소득으로서, 개인의 투자와 노력에 의해서 상승한 지가는 개발이익의 범주

표 1 개발이익과 개발손실의 분류

구분		개발이익	개발손실
협의	최협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공투자로 인한 유형적 개발행위에 따른 개발이익</li> <li>- 도시계획사업 - 택지개발사업 - 신도시 건설 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공계획에 의한 유형적 행위에 따른 개발손실</li> <li>- 쓰레기 소각장 등 혐오시설의 설치</li> </ul>
	협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역 변경 등 무형적 개발행위에 따른 계획이익</li> <li>- 용도지역 종 상향으로의 변경</li> <li>- 도시계획사업 공고</li> <li>- 도시개발사업허가 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역 변경 등 무형적 개발행위에 따른 손실</li> <li>- 용도지역 종 하향으로의 변경</li> <li>- 도시계획사업구역, 도시개발사업 구역 공고 등</li> </ul>
광의		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회·경제적 요인에 의해 발생하는 자본이익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회·경제적 요인에 의해 발생하는 자본손실</li> </ul>

자료: 채미옥, 손학기, 송하승 외 2009, p.58.

에 속하지 않는다. 사회·경제적 여건으로 인해 모든 지역의 가격이 전방위적으로 상승하거나 하락하는 것은 광의의 개발이익이고, 공공의 계획 결정 또는 공공사업으로 일부 지역 토지의 현재이용가치가 크게 상승하는 것은 최협의 및 협의의 개발이익이다. 한편 개발손실은 공공사업 및 공공의 계획결정으로 가격이 크게 하락한 최협의, 협의의 개발손실을 지칭한다.

사회경제적 요인으로 발생한 광의의 개발이익은 양도소득세 등의 조세수단을 통해 일부 환수하고, 협의의 개발이익은 개발부담금, 수익자부담금, 기부채납 등으로 환수한다. 반면 광의의 개발손실은 사회경제적 요인에 의해 초래된 감가(減價)로서 특별한 희생에 해당하지 않아 보상되지 않는다. 토지이용규제 중 용도지역·용도지구·용도구역의 지정·변경은 당해 재산권에 내재하는 사회적 제약이며, 이는 소극적 제약으로 특별한 제약을 가하는 것이 아니기 때문에 보상을 요하지 않는 것으로 보는 것이 일반적이다. 보상의 대상이 되는 것은 협의(최협의)의 개발손실 중에서 재산권 제한이 예외적으로 특별희생을 강요하게 되는 공공의 토지이용규제, 즉 수인한도를 넘은 특별한 희생이 되는 경우만 해당된다(류해웅

2000, p.479-482).

이는 헌법재판소에서 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 초과하는 부담이 발생하는 경우에는 보상규정을 두어야 하며, 그 방법으로서 금전보상 외에 지정의 해제 또는 토지매수청구권 제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도 등, 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있도록 한 판례에 기초하고 있다.<sup>1)</sup>

### III. 개발이익 환수제도와 개발손실 보상제도의 현황 및 변화 추이

#### 1. 개발이익 환수제도

개발이익환수제도는 비조세적 수단인 수익자부담금을 부과하는 최협의의 개발이익을 환수하는 형태로 시작되어 조세적 수단을 통해 개발이익을 환수하는 형태로 확산되었다. 환수하는 개발이익의 범위와 대상도 개발사업에서 발생하는 최협의의 개발이익환수에서, 개발사업과 공공의 계획변경에 이르는 협의의 개발이익 환수, 사회경제적 요인으로 변화하는 광의의 개발이익을 환수하는 형태로 변화해왔으며, 또한

1) 헌재 1998.12.24. 89헌바214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 전원재판부.

토지개발에서 건물까지 포괄하는 형태로 변화하였다. 이 중 대표적인 개발이익환수 수단을 살펴보면 다음과 같다.

**1.1. 비조세적 방법: 부담금제도**

최협의의 개발이익환수 방법은 개발계획을 승인하는 대신 당해 개발사업으로 이익을 보는 사람, 즉 수익자에게 부담금과 분담금을 부과하여 개발비용을 충당하거나 도로, 공원, 학교 등의 공공시설 설치비용을 부담시키는 방법이다. 여기에는 토지구획정리사업자가 그 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 환하지 않고 유보하는 체비지(替費地)를 비롯하여, 그 지역에 필요한 도로 등의 공공시설을 설치하도록 하는 기부채납, 수익자부담금, 개발부담금, 기반시설부담금, 공공기여 등이 있다. 이외에 농지보전부담금, 대채산림자원조성비 등도 농지나 산지를 전용하여 얻게 되는 개발이익을 일부 환수하는 기능을 가진다.

수익자부담 개념을 처음으로 규정한 것은 1934년 제정된 「조선시가지계획령」이다. 「조선시가지계획령」

에서는 시가지계획사업으로 현저한 이익을 보는 자에게 그 이익의 한도에서 비용의 전부 또는 일부를 부담토록 규정하였고(제5조), 행정청이 시행하는 토지구획정리에 필요한 비용을 부담하는 공공단체는 정리시행지구 안의 토지소유자 또는 토지관계인에게 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다(제48조)고 규정하였다.

한편 공공개발 사업지 주변 지역에서 당해 사업으로 이익을 보는 것을 받아들이는 수익자부담금은 1938년 제정한 「조선도로령」에서 규정한 도로수익자부담금제가 처음이다. 「조선도로령」은 도로공사로 현저하게 이익을 보는 자가 있는 경우에 이익 한도 안에서 도로 공사에 필요한 비용의 일부를 부담하게 할 수 있도록 규정하였다(제48조).

이와 같이 1930, 1940년대에 개발사업지와 개발사업지 주변에서 개발이익을 환수하는 방법으로 시작한 수익자부담과 개발비용 분담원칙은 1961년 제정된 「도로법」과 1962년의 「도시계획법」, 1966년의 「토지구획정리사업법」, 2000년 「도시개발법」 등에서 규정하고 있다. 토지구획정리사업에 의한 수익자부

**표 2 개발이익환수제도 요약**

구분	개발이익의 범위	부과 시점	부과 대상	관련 제도
비조세적 수단	최협의, 협의	개발단계	개발사업지	수익자부담, 기부채납, 체비지, 개발부담금
			개발사업지(토지)	공공기여, 기반시설부담금
			개발사업지(주택)	재건축부담금
조세적 수단	협의	소유권 이전	개발사업 주변지역	부동산투기억제세(폐지)
		보유	공지, 유희지	공지세(폐지), 공한지세(폐지), 토지초과이득세(폐지)
		지목변경	전국(토지)	간주취득세
	광의	소유권 이전	전국(토지, 건물)	양도소득세
		보유	전국(토지)	토지과다보유세(폐지)
			전국(토지)	종합토지세(흡수 통합)
전국(토지, 주택)	종합부동산세			

자료: 저자 작성.

담금제는 「도시개발법」에서 일정한 토지를 환지하지 않고 보류지로 정하고, 그중 일부를 체비지로 정하여 도시개발사업에 필요한 경비에 충당할 수 있도록 하여(제34조), 시행되고 있다.

이외에 1960년대와 1970년대에 하천공사(하천법, 1961), 공원개발(공원법, 1967년), 산업기지개발(산업기지개발촉진법, 1973년), 도시재개발(도시재개발법, 1976년), 다목적댐 건설(특정다목적댐법, 1966) 등 다양한 개발사업에서 수익자부담금제를 규정하였다. 하지만, 개발사업지 주변 지역에서 받아들이는 수익자부담금제도는 개발사업으로 이익을 얻는 주변 지역의 공간적 범위와 발생한 수익의 크기를 측정하는 데 어려움이 있어 실제 시행된 제도 운영 실적은 미미하였다.

이에 따라 1989년 토지공개념제도가 도입되면서 개발이익환수 방법을 크게 전환하였다. 개발이익은 개발사업 시행자가 얻게 되는 이익으로 한정하여 「개발이익환수에관한법률」에 의한 개발부담금으로 부과하였고, 나머지 수익자부담제도의 상당 부분은 조세수단을 통해 광의의 개발이익을 환수하는 방법으로 전환하였다. 토지초과이득세(「토지초과이득세법」)를 통해 나대지에 대해 각종 개발사업지 주변만이 아니라 사회·경제적 요인에 따른 지가 상승까지 환수하도록 한 것이 그것이다.

개발부담금은 1997년의 외환위기로 위축된 개발 수요 진작을 위해 부과 유예되었다가 현재는 20%에서 25% 수준으로 부과하고 있고, 토지초과이득세는

헌법재판소의 위헌판결로 폐지되었다. 또한 2006년 「재건축초과이익환수에 관한 법률(재건축이익환수법)」에 의해 재건축사업, 소규모재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수하는 재건축부담금제도가 도입되어 토지개발에만 부과되던 개발부담금이 건물로 확대되어 시행되고 있다. 이외에 기반시설부담구역제도<sup>2)</sup>, 체비지제도, 공공기여제도<sup>3)</sup>도 수익자부담을 통한 개발이익환수라는 기본 개념에 입각하여 시행되고 있다.

## 1.2. 조세적 수단

조세적 수단을 통한 개발이익환수는 부동산투기억제세에서 출발한 후 점차 분화되어, 이전단계에는 양도소득세로, 보유단계에는 공한지세, 토지과다보유세, 종합토지세와 종합부동산세로 이어졌다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

최초의 조세적 개발이익환수제도는 1967년 11월 제정된 「부동산투기억제에 관한 특별조치세법」에 의해 보유단계 과세와 양도단계 과세의 두 가지 형태로 도입되었다. 즉 “서울특별시·부산시와 대통령령이 정하는 지역(課稅對象地域)에 소재하는 토지를 양도한 자와 과세대상지역에 소재하는 공지<sup>4)</sup>의 소유자는 이 법이 정하는 바에 의하여 부동산투기억제세를 납부할 의무가 있다”(제4조)고 하여, 부동산 양도만이 아니라 이용하지 않고 보유만 하는 공지에도 세금을 부과하도록 한 점이 주목할 부분이다. ‘공지’는 당해 상태가 2년 이상 계속된 것으로(시행령 제3조), ‘공

2) 기반시설부담구역제도는 개발행위와 기반시설 설치 의무를 연동한 것으로, 2002년 국토계획법에 의해 도입된 이후, 「기반시설부담에 관한 법률」을 제정하였으나 곧 폐지하였고, 법률을 제정 및 폐지를 거쳐 현재는 2008년 9월 이후부터는 지자체장이 지정하는 ‘기반시설부담구역’에서만 직접 설치 또는 설치 비용을 부담하도록 함(국토계획법 제67조-제70조)(이형찬, 최명식, 김승중 외 2016, p.36-37).

3) 공공기여제도는 지구단위계획 수립 시 도시계획 변경으로 발생하는 개발이익으로 사전협상을 통해 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등의 설치 및 그 비용을 부담하는 것임. 2012년 국토계획법 시행령(제42조의3)에 규정되어 있던 제도를 2021년 1월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 개정(2021년 7월 시행 예정)되어 법에서 규정하고, 공공기여금의 사용범위가 시·군·구 단위에서 특별시·광역시 등으로 확대되었음(김예성 2021).

4) 여기서 ‘공지’란, 지목이 대인 토지는 그 지적이 당해 토지의 정착물(無許可建物을 제외한다)의 면적의 10배를 초과하는 부분과 정착물이 없는 토지, 지목이 전·답인 토지는 2년간의 농지세 과세기간 중 2회 이상 농지세가 과세되지 아니한 전과 답, 2년 동안 조림한 실적이 없는 경사 25도 미만인 임야와 입목 본도수 30도 미만인 임야, 기타 사실상 방치된 토지로서 대통령령으로 정하는 것(법 제2조)을 말함.

지세'를 부과하고 공지세가 과세된 토지를 양도한 경우의 과세표준액은 양도차익에서 공지 차익을 공제한다고 규정하였다(시행령 제19조). '공지세' 부분은 법률 제정 후 1968년 3월 법 개정을 통해 바로 삭제되어 시행되지는 못했지만, 이 법에서 규정한 공지와 공지세 개념은 개발이익환수를 기조로 하는 보유과세제도의 시초가 되는 것으로 볼 수 있다. 즉 부동산산투기억제세제가 양도소득세제의 전신일 뿐만 아니라, 투기적으로 보유하는 토지에 중과세하는 공한지세, 토지과다보유세, 토지초과이득세제의 전신이라 할 수 있다.

양도차익에 부과하던 부동산투기억제세는 1974년 폐지되고 「소득세법」상의 양도소득세로 대체되었다. 양도소득세는 부동산 양도에서 발생하는 소득에 부과하여, 투기적인 거래를 막고 개발이익을 환수하는 중요 정책 수단으로 활용되어 왔다. 그리고 같은 해 부동산투기억제세에서 규정하였던 공지세 개념은 토지를 이용하거나 개발하지 않고 투기적 목적으로 보유하는 토지에 중과하는 '공한지세'로 재도입되었다.<sup>5)</sup> 그러나 공한지세는 과다한 세율로 원본을 잠식하고, 이에 따른 세금 중과를 피하기 위해 필요 없는 부실한 건축물의 난립을 초래하면서 장기적이고 계획적인 도시개발을 저해하였다. 이에 따라 1986년 12월 「지방세법」 개정을 통해 '공한지세'는 폐지되고, 토지의 과다점유 및 토지투기를 억제하기 위한 '토지과다보유세'가 신설되었다(제5조, 6조). 토지과다보유세는 공한지 여부에 관계없이 일정 규모(재산세과세 시가표준액 기준 2천만 원) 이상의 토지를 소유한 개인이나 법인에게 과세하는 세금이다(국가법령정보센터, 1986.12.31. 지방세법 제·개정 이유).

이같이 투기억제 및 개발이익환수를 위해 부분적으로 시행되던 조세 장치들은 토지공개념제도가 도입되면서 전방위적인 개발이익환수 및 투기억제 방법으로 전환되었다. 그 첫째가 개발이익의 개념을 광역화한 토지초과이득세제이다. 토지초과이득세는 수익자부담금제의 한계를 극복하기 위한 것이기도 하지만, 세율을 높이더라도 팔지 않으면 세금을 매길 방법이 없는 양도소득세의 한계를 극복하기 위해 공한지세 개념을 확장한, 양면적 특성을 가진 제도이다. 보유단계에서 이용하거나 개발하지 않는 유휴토지 등으로부터 발생한 토지초과이득에 대하여 3년간 정상지가상승분을 초과한 금액의 50%를 정기적으로 부과하여 투기적인 토지보유를 억제하는 목적을 가지고 있다. 토지초과이득세제는 1980년대 말, 투기를 뿌리 뽑아야 한다는 강력한 여론으로 도입되기는 하였지만, 도입 당시부터 미실현 이익에 대한 과세라는 제도적 결함을 갖고 있었고, 1997년의 위헌위기와 헌법불합치 판정으로 폐지되었다.

둘째, 유휴토지가 아니더라도 보유 부담을 높여 토지과다보유를 억제하기 위하여 종합토지세제를 도입하였다. 종합토지세는 1989년 6.16일 지방세법을 개정하여, 유휴토지 및 비업무용토지를 주요 대상으로 과세하던 토지과다보유세를 토지분 재산세와 통·폐합하고, 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 후 누진세율을 적용하는 것이다. 이는 토지보유 정도에 따른 응능과세원칙을 확립하고 과다한 토지보유를 억제하여 지가안정과 토지소유의 지면확대를 도모하려는 것이었다(국가법령정보센터, 1989 지방세법 제·개정이유). 종합토지세는 2005년 건물(주택)로 확대되어 종합부동산세로 확대 개편되었다.

5) 공한지세는 1974년 1월 4일 국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치 제3조로 도입, 지방세법 제188조에 따라 공한지 및 법인의 비업무용토지로서 보유기간 3년 이하는 50/1,000, 최고 10년 초과하는 100/1,000으로 중과세하였음.

한편 조세제도 중에서 일종의 계획변경에 따른 개발이익환수 기능을 가진 제도는 간주취득세이다. 간주취득세는 1970년 1월 1일 지방세법 개정을 통해 도입되어, 토지의 지목을 사실상 변경하여 가격이 증가한 것도 취득으로 간주하여 취득세를 부과한 것이다(지방세법 제7조 제4항).

## 2. 개발손실 보상제도

이렇듯 부동산가격상승과 투기를 유발하는 개발이익 환수에 대해서는 다양한 제도를 도입해온 반면, 개발손실에 대한 보상 문제는 깊이 있게 조명되지 못했다. 보상은 공공수용에 따른 소유권 취득과 그에 따른 보상이 대부분을 차지하고 있고, 소유권을 수용당하지는 않았지만, 강력한 규제로 상당한 자산가치 손실과 재산권 행사에 어려움을 겪고 있는 개발손실에 대한 보상은 상대적으로 법적 근거도 미약하다.

헌법은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하여 침해된 재산권이 구제될 수 있도록 하고 있다. 재산권 침해는 재산권 수용, 재산권 사용, 재산권 제한의 세 가지 유형이 있다. 이 중에서 개발손실과 관련이 있는 재산권 제한은 정도의 차이는 있으나 재산권 행사를 제한하는 것이고, 박탈은 사유재산권 그 자체를 공권력에 의해 강제하는 것이다(류해웅 2011, p.385).

재산권을 제한하는 토지이용규제로 발생하는 개발손실을 보상하는 방법은 원자력법상의 제한구역, 하천법상의 하천구역 및 하천예정지 등에 대해 보상하는 직접보상과 매수청구권제도와 같은 간접보상 방식이 있다(채미옥, 손학기, 송하승 외 2009, p.55). 매수청구권제도는 개발제한구역과 장기미집

행 도시·군계획시설 부지에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 제도화되었다. 헌법재판소는 1998년 개발제한구역제도 자체는 합헌으로서 개발제한구역 지정에 따른 재산권 제한과 그로 인한 지가 하락은 토지소유자가 감수해야 하지만, 이익 지정으로 인하여 토지를 종래 목적대로 사용할 수 없거나 토지사용 가능성이 없게 된 경우까지 보상하지 않는 것은 위헌으로 판결하였다.

이에 따라 2000년, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 제정하여 매수청구권제도를 규정하였다(제17조 제1항). 「국토계획법」에서는 도시·군계획시설에 대한 도시관리계획 결정 고시일부 터 10년 이내에 당해도시군계획시설 사업이 시행되지 않은 경우 당해 시설부지 중 지목이 ‘대’인 토지소유자는 그 토지의 매수를 청구할 수 있다고 규정하였다(제47조).

이외에 매수청구제도를 규정하고 있는 제도는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「도로법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「산지관리법」, 「연안관리법」, 「자연공원법」, 「하천법」 등이 있다(김용창, 김승중, 어명소 2015, p.358).

## 3. 개발이익 환수와 개발손실 보상의 연계제도

공공의 재원을 투입하지 않고, 공공의 규제완화로 발생한 개발이익을 환수하여 개발손실을 보상하는 미국의 개발권양도제를 도입할 필요가 있다는 주장은 1970년대부터 지속적으로 제기되어 왔다. 현재 미국의 개발권양도제도와 유사한 개념을 가진 제도로 우리나라에 도입된 것이 결합개발제도이다.

결합개발제도는 서로 떨어져 있는 보전이 필요한 지역과 개발할 지역을 하나의 사업구역으로 묶어서

개발하는 방법으로, 2006년 5월 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 시행령 개정을 통해 처음 도입되었다. 초창기에는 재정비촉진사업에만 적용할 수 있었으나, 2009년 2월 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 통해 도시 및 주거환경정비사업에서 적용할 수 있게 되었으며, 2012년 4월부터는 개정된 「도시개발법」에 의해 도시개발사업에도 적용할 수 있게 되었다(채미옥, 구형수, 안영아 2012, p.5).

초기 결합개발제도는 구릉지 지역에서 감소한 연면적에 해당하는 만큼 역세권 지역에서 추가로 개발할 수 있도록 하여, 구릉지의 노후주거지는 저밀로 개발하여 구릉지의 환경을 보호하고 개선하는 방법이었다. 「도시개발법」에 규정된 결합개발제도는 도시경관, 문화재, 군사시설 및 항공시설 등을 보호하기 위해 토지이용이 제한되는 지역을 하나의 도시개발구역으로 지정할 수 있도록 하였다(법제3조의2, 시행령 제5조의2, 제2항).

#### 4. 개발이익 환수 및 개발손실 보상제도의 한계와 추진과제

**4.1. 부담금 부과기준의 사전 예측 가능성과 투명성 제고**  
비조세적 개발이익환수제도는 투명한 시행기준이 미흡하여 제도 시행의 효율성이 낮은 문제가 제기되어 왔다. 기부채납, 수익자부담금, 공공기여제도는 공공시설 부담에 따라 용적률 인센티브 등을 부여하지만, 부담기준과 방법, 부담 규모가 사업마다 다르기 때문에 사전적으로 예측이 쉽지 않고, 사업을 장기화시키는 문제가 있다(허자연, 김상일, 김진하 외

2022, p.47). 개발부담금<sup>6)</sup> 과 재건축부담금<sup>7)</sup> 또한 종료시점의 가격에서 개시시점의 가격과 개발비용, 정상가격 상승분 등을 공제하여 산정함으로써 개시시점과 종료시점에 따라 부담금이 달라질 수 있고, 개발이 완료될 때까지 부담해야 할 부담금의 규모를 알기 어려운 문제가 있다.

구형수, 김상조, 이형찬 외(2020)는 공공기여 기준과 절차를 새롭게 정립하기 위해 용적률 가치에 기초하여 공공기여 총량을 산정하여 공공기여 총량의 산정, 공공시설 등의 범위 설정 등의 개선할 필요성이 있다는 연구결과를 제시한 바 있다(구형수, 김상조, 이형찬 외 2020, p.121). 공공기여제도와 각종 부담금의 부과기준과 방법을 표준화하여 토지용도 및 개발 밀도 완화에 따라 부담금 규모를 사전에 예측할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 개발계획 수립 초기에 자신이 부담하여야 할 부담의 종류와 가액을 사전에 예측하여 개발사업 추진 여부를 결정할 수 있도록 하여 개발계획 수립 및 사업시행에 소요되는 시간을 줄이고, 부담금 부과 관련 갈등을 최소화하여야 한다.

#### 4.2. 제도의 정체성 회복 및 정립

부동산가격 급등과 투기에 대처하는 과정에서 많은 제도들의 정체성 혼란을 야기하였다. 따라서 각 제도 본연의 역할과 기능에 맞게 제도적 정체성을 바로 잡는 작업이 필요하다. 최협의, 협의 또는 광의의 개발이익을 환수하는 제도 본연의 정체성에 맞는 제도의 목적, 시행 기준과 방법을 정비하여 부동산 시장 기능을 정상화하는 기능을 회복시킬 필요가 있다.

그 예로 재건축 아파트의 가격 상승 억제 내지는

6) 개발부담금은 종료시점의 토지 가액, 부과 개시시점(개발사업 인가일)의 개별공시지가와 정상지가상승분, 개발비용을 공제한 금액으로 함. 여기서 종료시점(개발사업의 준공인가일)의 지가는 담당 공무원이 종료시점의 표준지공시지가와 토지가격비준표를 기초로 산정하고, 감정평가사가 검증한 가격을 사용함(「개발이익 환수에 관한 법률」 제10조).

7) 재건축부담금은 부동산가격조사 전문기관에서 평가한 종료시점(재건축사업의 준공인가일)의 주택가격(총액)에서 개시시점(조합설립추진위원회 승인일)의 공시주택가격(총액)과 종료시점과 개시시점까지의 정상주택가격상승분 총액, 개발비용을 공제한 금액으로 함(재건축이익환수법 제7조, 제8조).

주택공급을 막는 시장규제 수단으로 이해되는 재건축초과이익환수제도를 들 수 있다. 재건축초과이익환수제도의 핵심은 공공의 계획변경에 의한 용적률 완화와 그에 따른 개발이익환수에 있다. 재건축부담금은 용도지역 및 용적률 상향 등 공공이 기존의 토지이용계획을 변경함으로써 발생한 개발이익을 환수하기 위해 부과하는 것이다.

따라서 재건축부담금은 공공의 계획 결정 및 변경에 의해 발생한 개발이익에 초점을 맞추어 부과기준을 투명하게 단순화하고 부담금 부과율을 적정화하여, 재건축사업의 사전 예측 가능성을 높여야 한다. 이를 통해, 개발사업자와 재건축아파트 소유자의 정당한 이익은 보장하되 공공의 계획변경, 즉 규제완화 부분은 환수하여 재건축초과이익환수제가 지속가능한 부동산 시장기능 정상화 수단의 하나로 정착되도록 하여야 한다(채미옥 2021, p.53-54).

또한 종합부동산세는 「부동산투기억제에 관한 특별조치세법」의 공지세에서 출발하여 공한지세, 토지과다보유세, 종합토지세의 기능을 확대하여 보유단계에서도 광의의 개발이익을 환수하는 조세로 도입된 것이다. 따라서 종합부동산세는 보유단계에 부과되는 조세이지만, 공공행정 서비스 비용을 충당하기 위해 부과하는 보통세인 재산세와 성격이 다르다. 고가부동산 및 다주택자를 대상으로 부동산 가격 상승에 따라 향유하게 될 광의의 개발이익을 환수하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하기 위한 부유세 개념의 정책과세이다(「종합부동산세법」 제1조). 이는 오늘날 재산세와 종합부동산세의 중복성 내지는 재산세와 종합부동산세의 통합 논의가 재고될 필요가 있음을 시사한다. 한재명, 김민정(2021)은 종합부동산세와 재산세의 이중과세 문제는 없고, 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도에서 일부 발생하고 있으므로, 이의 세부적 개선으로 해

소될 수 있는 과제라고 주장한 바 있다.

종합부동산세의 과세대상 및 과세기준금액 등은 부유세 개념의 종합부동산세제의 목적과 기능에 맞게 부동산시장의 가격 상승 및 하락 상황에 맞게 탄력적으로 조정되어야 한다. 이러한 제도 운영을 통해 부동산가격의 급등으로 고액부동산으로 볼 수 없는 중소형 주택이 종합부동산세 부과 대상이 되는 문제를 해소하고, 조세부담을 적정화하여 종합부동산세제도의 정체성에 대한 혼돈을 방지하고, 부동산시장 기능을 정상화하는 제도로서의 기능을 제고할 필요가 있다(채미옥 2021, p.50).

#### IV. 개발이익과 개발손실의 균형 잡힌 조정장치 구축

##### 1. 필요성

우리나라 토지문제의 핵심은 개발이익 환수의 미흡과 개발손실 보상 장치의 미비에 있다. 공익적 차원에서 보존이 필요한 지역의 경우 지속적인 규제로 개발손실이 발생하는 반면, 개발지역에서는 규제 완화로 개발잠재력이 높아져 개발지역과 보존지역의 자산가치 격차가 심화된다. 도시계획시설 용지는 인근 지역의 30% 이하 수준, 문화재 보호를 위해 규제받는 지역은 규제 강도에 따라 일반지역과 1.5~2배 이상의 가격 차이가 발생한다.

부동산시장 기능이 정상적으로 작동되기 위해서는 공공의 규제 완화에 따른 협의의 개발이익환수와 함께, 공공의 규제 강화로 인한 협의의 개발손실 보상이 이루어지는 공정한 제도적 틀이 갖추어져 있을 때 가능해진다. 협의의 개발손실 방안의 하나로 개발제한구역만이 아니라 「국토계획법」, 「고도보존 및 육성에 관한 법률」 등 여러 법에서 매수청구권제도



를 두고 있지만, 재정상의 한계로 충분한 보상이 이루어지지 않고 있다. 그 예로, 매수청구권이 부여된 미집행도시군계획시설의 경우 매수청구 대상이 되는 토지는 54,332,834㎡에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이 중 2007년부터 2021년까지 매수청구가 이루어진 토지는 11.5%인 6,225,235㎡(3조 303,6억여 원)이나, 매수청구된 토지 중 실제 매수한 실적은 39%(2,428,792㎡, 6,137,5억여 원)에 불과하다(KOSIS<sup>8)</sup>).

공공의 재원만으로 규제지역의 개발손실을 보상하는 것은 한계가 있다. 공공의 재원을 투입하지 않고 시장기능을 활용하여 개발손실을 보상하는 제도를 활성화할 필요가 있다.

개발이익을 환수하여 개발손실을 보상하는 대표적인 제도는 미국의 개발권양도제이다. 개발권양도제는 개발을 제한할 필요가 있는 지역의 토지소유권에서 개발권을 분리하여 당해 지역에서는 행사하지 못하도록 하는 대신, 개발이 필요한 사람에게 개발권을 양도할 수 있도록 하는 제도이다. 개발권양도제는 개발이 필요한 지역에 기존의 규제보다 많은 개발가능성을 제공하는 한편, 규제지역 토지소유자에게 규제 강화에 대한 보상이 될 수 있어 정부의 재정지출 없이 토지를 보존할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 따라서 미국에서는 자연환경 보존, 농지 보존, 역사문화유산 보존 등 다양한 목적을 위해 개발권양도제가 운영되고 있다.

개발권양도제는 다음과 같은 이유로 본격적으로 도입되지 못했고, 유사한 개념의 결합개발제도가 도입되었으나 아직 활성화되지 못하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 개발권양도제 도입을 둘러싼 법리논쟁이 그 첫 번째 이유이다. 개발권양도제는 토

지소유권에서 개발권을 분리해내는 것을 기본으로 하고 있으나, 우리나라의 토지소유권 제도는 대륙법 체계를 갖고 있기 때문에 토지소유권을 개발권, 이용권 등으로 분리하기가 어렵다. 이에 따라 소유권에서 개발권을 분리하는 것이 「헌법」이나 「민법」에 위배된다는 주장과 위배되지 않는다는 주장이 합의점을 찾지 못하였다. 둘째, 개발권양도제를 도입하여 일부 보전지역에 대해 개발손실을 보상할 경우, 모든 보전지역에서 보상을 요구하게 되어 용도지역제를 근간으로 하는 우리나라 토지이용규제의 틀을 와해할 것이라는 우려이다. 셋째, 변동성이 큰 우리나라의 토지시장 환경에 적합한 개발권 거래기준과 거래방법이 개발되지 못한 것도 중요한 장애요인의 하나였다. 개발권양도제는 조건이 맞는 개발권 양도지역과 매수지역을 찾고, 거래할 개발권을 설계하는 것 등이 복잡하고 어렵다(채미옥, 손학기, 송하승 외 2009, p.78-81).

우리나라에 도입된 결합개발제도 또한 개발권양도제 개념과 유사하여 기대만큼 크게 활성화되지 못하고 있다. 용적률을 이전하고 이전 받을 대상지역을 1:1로 결합할 수 있는 지역을 찾기가 쉽지 않고, 계획 초기에 용적률을 이전하고 용적률을 이전받는 가액이 불투명하여 지역 간의 이해를 조정하기 쉽지 않은 것도 한 요인이다.

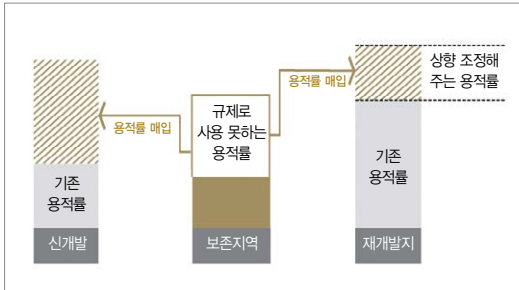
## 2. 한국형 개발권양도제: 용적률거래제 도입<sup>9)</sup>

용적률거래제는 결합개발제도가 갖는 한계점과 지금까지 개발권양도제가 우리나라에 본격적으로 도입되지 못했던 장애요인을 해소하여 우리나라의 소유권개념, 제도 환경, 시장 특성에 맞게 개발된 한국

8) <https://kosis.kr/statHtml>

9) 채미옥, 송하승, 손학기 외(2009) 및 채미옥, 구형수, 안영애(2010)의 내용 요약 및 발췌.

그림 1 용적률거래 개념도



자료: 채미옥, 손학기, 송하승 외 2009, p.70.

형 개발권양도제이다. 2000년대 후반에 개발되었으나, 언론보도 사고로 제도화 직전에 무산된 후 아직 도입되지 못하였다.

용적률거래제는 개발권양도제와 기본 개념은 동일하다. 공공이 계획변경을 통해 용적률을 상향 조정하여 추가적인 고밀 개발을 허용할 경우, 보존지구에서 규제로 사용하지 못하는 용적률을 매입해오도록 하여 시장기능에 의해 개발이익과 개발손실이 조정되도록 하는 제도이다.

용적률거래제는 제도 도입에 대한 법리 논쟁을 불식시킬 수 있도록 '소유권에서 개발권을 분리'하는 개념이 아닌 「헌법」과 「민법」에서 공익을 위해 소유권의 일부를 제한할 수 있도록 규정한 '소유권의 제한' 개념으로 구성하였다. 우리나라는 국토이용계획에 의해 용도지역지구를 지정하여 국토를 관리하고 있고, 용도지역지구는 토지용도와 용적률 규제로 이루어진다. 이는 정부의 경찰권(Police Power)으로서 대법원은 국토이용계획에 의해 토지소유자의 권리를 일정 부분 제한하는 것은 공공복리에 적합한 합리적

인 제한이고, 헌법상 보장되어 있는 국민의 재산권 보장의 규정을 침해하는 것이 아니라고 판결<sup>10)</sup>하였다. 헌법재판소 또한 사회적 제약의 범주를 넘지 않는 합헌적인 것으로 판시한 바<sup>11)</sup> 있다. 따라서 개발권을 양도하는 것과 달리 용적률을 양도하는 것은 위헌 논쟁에서 자유롭다.

용적률거래제에서 대상으로 하는 개발이익과 개발손실의 범위는 앞에서 서술한 '공공의 계획결정 및 변경이나 공공사업에 의한 지가변화'인 협의의 개발이익과 개발손실을 대상으로 한다. 용적률을 양도할 수 있는 지역은 규제의 성격과 목적, 규제의 강도를 고려하여, 헌법재판소에서 매수청구권 등을 두어 보상하도록 명시한 규제 수준을 갖는 제도로 한정한다. 이를 통해 용적률거래제 도입으로 토지이용규제의 기본 틀이 훼손될 우려를 불식시킨다.

용적률을 매입해야 하는 지역은 공공이 도시관리계획을 변경하여 용도지역을 상향 조정하거나 용적률을 높여줄 신도시 및 택지개발지구, 관광단지예정지구, 재개발·재건축 지구 등을 대상으로 한다.

그리고 용적률을 양도하는 기준은 변동성이 큰 한국적 시장 특성에 맞는 표준화된 범용적 거래기준을 작성하여, 용적률 거래의 사전적 투명성을 높이고, 제도 운용의 편이성과 객관적 유연성을 높인다.

용적률 양도에 대한 표준적인 거래기준은 당해지역의 단위 %당 용적률 가치를 추정하여 도출할 수 있다. 단위 %당 용적률 가치는 그 토지의 가격이 형성되는 데 용적률이 기여하는 비율, 즉 용적률의 지가결정비율을 도출하여 산정할 수 있다.

이와 같은 용적률의 지가기여율은 여러 가지 방법

10) 대법원은 개발제한구역을 지정하여 현상동결적인 토지이용규제를 가한다 하더라도 토지소유자가 수인하여야 할 내재적 내지는 사회적 제약에 해당되어 보상을 요하지 않는다고 판결(판례 4-4; 대법 1990. 5. 8. 선고 자 89부2 결정).

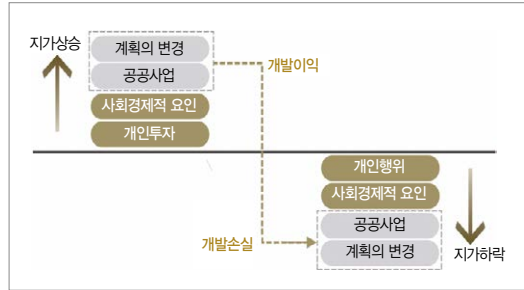
11) 개발제한구역의 지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않는 것임. 단 개발제한구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 함. 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 함(판례 4-5; 헌재 1998.12.24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정).

으로 분석해낼 수 있다. 지가평가모형, 개발잠재력 비교모형, 전문가 설문조사방법 등의 세 가지 분석 방법에 기초하여 용적률의 지가기여율을 분석한 연구결과를 보면, 용적률의 지가기여율은 지역별로 차이가 있지만 주거지역의 경우 평균적으로 약 30%, 상업지역은 약 60%, 녹지지역은 약 40% 수준으로 나타나고 있다(채미옥, 구형수, 안영아 2010, p.72-78). 이는 주거지역에 있는 토지가격 중 약 30%는 그 지역에 허용되어 있는 용적률에 의해서, 상업지역 내 토지는 약 60%가 용적률에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 용적률의 지가기여율은 지역별로 차이가 있으므로, 부동산 공시가격처럼 부동산가격을 조사하는 전문기관에서 지역별로 연 1회 정기적으로 산정하여 제공하도록 한다.

양도가격을 산정하는 방법은 <그림 4>에서 보는 바와 같이 용적률 양도지역이 속해있는 법정동 내에서 용도지역과 토지이용상황이 같은 표준지공시지가의 평균 가격에 용적률 기여율(㎡당 용적률 1%의 가치)을 곱해준다. 여기에 규제 강화로 하향된 용적률과 토지 면적을 곱하면 용적률 양도가격을 산정할 수 있다. 용적률 매입가격도 마찬가지로 매입지역의 용적률기여율과 표준지공시지가의 평균 가격과 상향된 용적률과 토지면적을 곱해서 구할 수 있다.

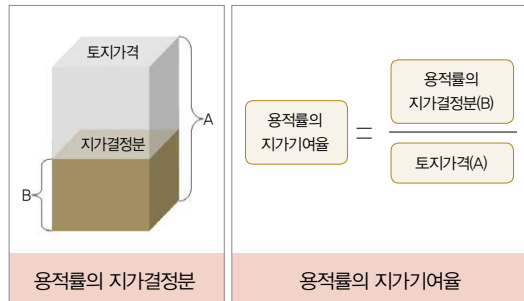
이러한 과정을 거쳐 산정된 용적률 양도가격 및 매입가격은 용적률을 거래하는 가격을 사전적으로 산정할 수 있는 용적률 거래의 출발가격으로서, 용

그림 2 용적률거래 개념도



자료: 채미옥, 손학기, 송하승 외 2009, p.70.

그림 3 용적률의 지가기여율 개념



자료: 채미옥, 구형수, 안영아 2010, p.73.

적률 거래의 투명성과 용이성을 높일 수 있다. 용적률 매입자와 양도자가 용적률기여율을 기초로 산정한 가격으로 거래하거나, 이를 기초로 협의의 거래할 수 있고, 거래 당사자가 필요하다고 판단할 경우 감정평가사의 검토를 요청해서 결정할 수도 있다.

그리고 양도지역과 매입지역을 연계하는 것 또한 지역별 지가수준과 필지별 입지특성을 반영하고 있는 유사가격권 내 지가자료(공시지가)를 활용함으로

그림 4 용적률 가치 산정방법과 용적률 양도 및 매입가격 산정방법

㎡당 용적률 1% 가치의 산정방법	동-용도지역-토지이용상황별 평균 표준지 공시지가 × 용적률의 지가기여율 ÷ 조례상 허용용적률
용적률 양도지역의 양도가격과 매입지역의 매입가격 산정방법	용적률 1% 가치(㎡당) × 부지면적 × 용적률변화량

자료: 채미옥, 구형수, 안영아(2010, p.81-82) 축소.

써, 용적률 양도지역과 매입지역의 상이한 용적률 가치를 산정할 수 있어 여러 곳의 용적률 양도지역과 매입지역을 연계시킬 수 있다. 즉 지역별 단위 %당 용적률 가치라는 객관화된 용적률거래기준이 마련되어 있기 때문에 용적률 가치 증가 규모와 하락 규모에 따라 여러 곳의 양도지역과 매입지역을 1:1 또는 1:n, n:1, n:n으로 연계하여 적용할 수 있다. 이는 결합개발제도처럼 서로 조건이 맞는 양도지역과 매입지역을 찾아 1:1로 결합하고, 용적률 양도 및 매입기준을 정해야 하는 제도 운영상의 어려움을 대부분 해소할 수 있는 장점이 있다.

마지막으로, 용적률거래제는 공공의 계획과 함께 시행하는 형태로 운영하여 공공이 계획을 바꿀 필요가 있는 지역을 대상으로 한다. 지방자치단체에서 개발계획을 허가할 때 높여주는 용적률 가치에 상응하는 용적률매입 비용을 개발자에게 부과하여 이를 용적률 양도자에게 주는 방법으로 운영할 수 있다. 이와 같이 지자체가 직접 관리하여 정상적인 용적률 거래를 정착시키고 난 후, 여건이 성숙하면 용적률 은행에서 거래를 관리하는 방안을 강구할 수 있다.

용적률 은행은 개발신청이 들어올 경우 보존이 필요한 지역의 용적률을 연계함으로써 용적률 거래를 성사시킬 수 있다. 나아가 주요 보존이 시급한 지역의 용적률을 선 매입하여 비축하고 있다가 개발신청이 들어오거나 개발사업을 해야 할 때 개발자에게 비축한 용적률을 매각하는 방법도 있다. 용적률의 가치도 지가처럼 시간이 지나면서 변화하기 때문에 보존지역의 용적률은 싸게 선 매입할 수 있는 반면, 개발지역의 용적률은 개발지역의 개발계획 허가 당시 용적률 가치만큼을 매각하기 때문에 자원 운용상의 어려움은 크게 발생하지 않을 수 있다.

용적률 매입 및 양도는 등기부에 기재하여 관리하고,

용적률 양도 및 매입 여부를 누구나 쉽게 확인할 수 있도록 토지e음상의 토지이용계획확인서와 토지종합정보망에 필지별 용적률 양도, 매입 관련 내용을 등재하여 누구나 쉽게 확인할 수 있도록 공시하도록 한다.

이상의 용적률거래제의 내용과 효과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소유권 제한에 따른 용적률을 양도하는 것으로 접근하여, 소유권에서 개발권을 분리하는 데 따른 법리 논쟁에서 자유롭다.

둘째, 지역별 1%당 용적률 가치를 용적률 양도의 출발가격 기준으로 사용하여 계획변경으로 인한 개발이익과 개발손실 발생 가액을 개발사업 및 계획수립 이전에 추정할 수 있어 사전적 예측 가능성을 높일 수 있고, 제도 운영의 투명성을 높일 수 있다. 지역별 용적률 가치는 용적률거래제만이 아니라 전술한 각종 부담금제도나 공공기여제도에도 적용하여 제도 운영을 투명화하고 개발계획 수립 및 인허가에 소요되는 시간을 축소하는 수단으로 활용될 수도 있다.

셋째, 용적률거래에 대한 출발가격을 사전적으로 알 수 있어, 용적률 가치에 대한 용적률양도자와 매입자 간의 이견을 좁힐 수 있는 기반이 되어 제도 운영의 간편성을 효율성을 높일 수 있다. 표준적인 용적률거래기준이 있으므로, 개발권양도제나 결합개발제도처럼 서로 조건이 맞는 양도지역과 매입지역을 찾아 1:1로 결합하고, 용적률 양도 및 매입기준을 정해야 하는 제도 운영상의 어려움을 대부분 해소할 수 있는 장점이 있다.

### 3. 용적률매입제 도입으로 보존지역의 보상 효과 제고<sup>12)</sup>

개발손실 보상 방안으로 매수청구권제도를 두고 있

12) 채미옥, 구형수, 안영아 2010, p.107-118.

지만, 매수청구 대상이 되는 토지를 모두 매입하려면 천문학적인 재원이 소요된다. 미집행 도시계획시설용지만 하더라도 모두 매수하려면 11조 7천억 원 이상이 소요되는 것으로 추정되고 있다(KOSIS<sup>13)</sup>).

따라서 공공의 규제에 대한 보상 수단의 하나로 용적률매입제를 도입하는 방안이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 미국에는 개발권 양도만이 아니라 토지소유자의 소유권은 인정하되 토지소유자로부터 개발권을 매입하여 토지의 미래 이용을 제한받는 토지소유자에게 보상하는 개발권매입제도도 있다. 미국의 PACE(Purchase of Agricultural Conservation Easement) 프로그램은 우량농지를 보전하는 방법으로 활용되어 농업에 종사하려는 사람들의 농지 취득을 손쉽게 하고 농지보전의 영속성을 높일 수 있다는 평가를 받고 있다.

용적률매입제는 국가나 지방자치단체가 공익 목적의 보존을 위해 규제하는 지역에 대해 규제로 이용하지 못하는 용적률을 정부가 매입해주는 제도이다. 토지 전체의 소유권을 매입하기보다 그 토지의 용적률 일부를 매입하여 일정 밀도 이상의 개발은 규제하되, 그 이하는 이용하도록 함으로써 토지의 효율적 이용과 보전이 가능하게 하는 방법이다. 토지소유권 전체가 아닌 규제받는 용적률만을 매입함으로써, 규제 강화 정도에 따라 한 필지를 매입하여 보상하는 재원으로 최소 3개 필지에서 6개 필지의 용적률을 매입할 수 있다.

따라서 동일한 예산으로 보다 많은 지역의 개발손실을 보상할 수 있어 더 많은 규제지역을 보전할 수 있고, 토지소유자 입장에서도 소유권은 보유하고, 당해지역에 허용되어 있었지만, 규제 강화로 인해 추가적인 개발을 할 수 없는 부분에 대한 보상을 받으면서 일정 부분의 토지이용이 가능하다는 장

점이 있다.

용적률매입가격은 용적률거래제에서 매입가격을 산정하는 것과 같이 단위면적당 용적률을 화폐단위로 환산한 용적률 가치에 규제받고 있는 용적률과 토지면적을 곱하여 산정한다. 산정된 가격은 토지소유자와의 협의를 거쳐 최종 결정하고, 토지소유자가 희망할 경우 감정평가사의 검토를 거치도록 한다.

## V. 닫는 글

우리나라는 고도성장기의 급등한 부동산가격과 투기에 대처하는 과정에서 개발이익환수에 치중한 반면, 개발손실 문제는 경시된 감이 있고, 많은 제도들의 정체성이 혼란되는 문제가 있었다. 최협의, 협의 또는 광의의 개발이익을 환수하는 제도 본연의 정체성에 맞는 제도의 목적, 시행 기준과 방법을 정비하여 제도의 효율성을 높임으로써 부동산 시장기능을 정상화하는 제도로서의 기능을 회복시킬 필요가 있다.

우선 공공기여, 기부채납 등을 화폐가치로 산정하고, 재건축부담금 등의 부과기준을 표준화하여 개발이익환수 장치가 사전에 예측 가능한 형태로 투명하게 작동되도록 하여 개발이익환수제도의 효율성을 높여야 한다. 앞에서 서술한 지역별 용적률 가치는 용적률거래제만이 아니라 전술한 각종 부담금제나 공공기여제에도 적용하여 제도 운영을 투명화하고 개발계획 수립 및 인허가에 소요되는 시간을 축소하는 수단으로 활용될 수도 있다. 이를 통해 개발계획 수립 초기에 자신이 부담하여야 할 부담의 종류와 가액을 사전에 예측하여 개발사업 추진 여부를 결정할 수 있도록 하여 개발계획 수립 및 사업 시행에 소요되는 시간을 줄이고, 부담금 부과 관련 갈등을 최소화하여야 한다.

13) <https://kosis.kr/statHtml>

그리고 부유세 개념의 종합부동산세제의 목적과 기능에 맞게 부동산시장의 가격 상승 및 하락 상황에 따라 과세대상, 과세기준금액 등이 탄력적으로 조정될 수 있도록 개선하여야 한다. 이를 통해 종합부동산세제도의 정체성에 대한 혼돈을 방지하고, 부동산 시장 기능을 정상화하는 제도 기능을 제고할 필요가 있다.

끝으로 국가적 공공재를 위해 많은 지역이 사회적 제약의 범주를 벗어나 재산권 박탈에 이르는 수준의 강력한 규제를 받고 있으나, 막대한 재원이 소요되어 이에 대한 보상이 원활하게 이루어지지 못하는 부분이 많다. 공공의 재원만으로 규제지역의 개발손실을 보상하는 것은 한계가 있으므로, 공공의 재원을 투입하지 않고 시장기능을 활용하여 개발손실을 보상하는 용적률거래제도와 용적률매입제 도입 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

특히 용적률매입제는 국가나 지방자치단체가 공익 목적의 보존을 위해 규제하는 지역에 대해 토지소

유권 전체가 아닌 규제받는 용적률만을 매입하는 제도이다. 동일한 예산으로 보다 많은 지역의 개발손실을 보상할 수 있어 더 많은 규제지역을 보전할 수 있고, 토지소유자는 소유권은 보유하고, 규제 강화로 인해 추가적인 개발을 할 수 없는 부분에 대한 보상을 받고 일정 부분의 토지이용이 가능하다는 장점이 있는 제도이다.

탄소중립, 인구감소, 저성장사회, 4차산업혁명 등에 따른 토지이용 구조 변화추세에 부응할 수 있도록, 용도지역 운영체계를 축소 지향적으로 개편하는 등 국토관리 틀의 재편 필요성이 높아지고 있다. 이는 용도지역의 부분적 상향 및 하향 조정 등의 용도지역제 개편, 과다하게 완화된 용도지역별 허용 용도 및 용적률 축소 등을 수반하는 일이다. 개발이익환수제도와 개발손실보상제도를 확충하여, 부동산시장 기능을 정상화하고 국토관리 틀을 정비하는데 필요한 제도적 지원기반을 확충할 필요가 있다. 🍀

※본 원고의 내용은 필자 개인의 견해이며, 국토연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

### 참고문헌

구형수, 김상조, 이형찬, 김동근. 2020. 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금설치방안 연구. 세종: 국토연구원. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>

김용창, 김승중, 어명소. 2015. 개발이익환수와 개발손실보상정책. 정희남, 한만희, 김재규 외 편저, 토지정책론. 서울: 부연사.

김예성. 2021. 공공기여제도 변화의 주요 내용과 과제. 이슈와 논점 제1821호. 서울: 국회입법조사처.

류해웅. 2000. 토지법제론. 서울: 부연사.

류해웅. 2012. 신수용보상법론. 서울: 부연사.

서울시. 2008. 재정비축진계획 수립을 위한 결합개발제도 운영기준 변경.

이재우, 김상용, 류해웅, 노상욱. 1980. 개발이익의 환수에 관한 연구. 서울: 국토개발연구원.

이형찬, 최명식, 김승중, 최수, 김정은, 안승만, 윤창원. 2016. 개발이익 조정체계 정비 연구. 안양: 국토연구원.

채미옥, 손학기, 송하승 외. 2009. 선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(Ⅰ). 안양: 국토연구원.

채미옥, 구형수, 안영아. 2010. 선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(Ⅱ). 안양: 국토연구원.

채미옥, 구형수, 안영아. 2012. 계획적 국토관리 기반 마련을 위한 용적률거래제 도입방안. 도시정보 4월호, 3-19. 서울: 대한국토·도시계획학회.

채미옥. 2021. 부동산시장 기능 정상화를 위한 부동산정책의 패러다임 전환과 규범 정립 방안. 부동산포커스 120호, 37-60. 서울: 한국부동산원.

한재명, 김민정. 2021. 종합부동산세와 재산세의 이중과세 조정의 쟁점과 평가. 지방행정연구 35권, 1호: 79-110.

허자연, 김상일, 김진하, 이주일, 정다래. 2022. 개정 국토법에 따른 공공시설 등 설치비용 개념과 제도 운용 방향. 서울: 서울연구원.

KOSIS. 미집행 도시·군계획시설 매수청구현황. <https://kosis.kr/statHtml>