

碩士學位論文

# 開發利益還收制度에 관한 考察

－ 制度改善方案의 摸索을 中心으로 －

指導教授 尹 良 洙



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

梁 鎮 業

1994年 8月

# 開發利益還收制度에 관한 考察

— 制度改善方案의 摸索을 中心으로 —

指導教授 尹 良 洙

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1994年 7月 日

濟州大學校 行政大學院  
行政學科 司法行政專攻



梁鎮業의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1994年 7月 日

委員長 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

# 目 次

I. 序 論 .....	1
1. 研究의 目的 .....	1
2. 研究方法 및 範圍 .....	3
II. 理論的 考察 .....	5
1. 開發利益의 概念 .....	5
2. 開發利益環收의 必要性과 還收類型 .....	9
III. 外國의 開發利益 還收 制度 .....	16
1. 英國 .....	16
2. 美國 .....	20
3. 日本 .....	23
4. 臺灣 .....	31
IV. 우리나라의 開發利益 還收 制度와 問題點 .....	36
1. 概要 .....	36
2. 우리나라의 開發利益 還收 制度 .....	37
3. 우리나라 開發利益 還收 制度의 問題點 .....	57
V. 開發利益 還收 制度의 改善 方案 .....	64
1. 改善 方案의 基本 方向 .....	64
2. 現 制度의 補完, 整備 .....	66
3. 新 制度 導入 .....	75
4. 土地 評價 制度의 改善 .....	78
5. 開發 損失 補償 .....	82
VI. 結 論 .....	86

參考文獻

Summary

# 表 目 次

〈表 1〉 日本의 不動産 關聯 稅制 現況 .....	24
〈表 2〉 日本의 固定資產稅와 土地保有課稅의 實效稅率 推移(單位: %) .....	25
〈表 3〉 日本의 公示地價 對比 固定資產稅 評價額 比率(單位: %) .....	26
〈表 4〉 日本 地價稅의 主要內容 .....	27
〈表 5〉 宅地에 대한 固定資產稅 負擔調整率 .....	28
〈表 6〉 特別土地保有稅의 減免面積 .....	29
〈表 7〉 特別 土地保有稅의 算出方法 .....	30



# I. 序 論

## 1. 研究의 目的

지금까지 많은 研究와 制度改善에도 불구하고 상당히 좁은 國土안에서 土地를 통한 不勞所得을 획득하는 경우가 여전히 존재하고 있는 이유는 「土地에 대한 애착으로 부터 오는 것인가? 아니면 積極的인 制度의 未備로 발생하는 것인가?」 하는 문제를 제기해 본다.

土地問題는 어느 시대에서나 政治的·經濟的·社會的으로 문제가 되어 왔다. 土地問題는 오늘날에 있어서는 農地問題를 비롯하여 산업화에 따른 工業立地의 문제나 급격한 도시화에 따른 宅地問題와 이에 관련하여 地價의 문제가 國民經濟에 중요한 사항으로 등장하게 되었다. 이것은 인간의 土地所有에 대한 욕구 및 財産增殖의 욕구와 더불어 土地에 대한 비생산적 현상을 가져와 國民經濟 전반에 걸쳐 커다란 문제점이 되기도 한다.



1990년대에 들어서서 정책적인 要素를 비롯한 여러가지 여건의 변화로 土地價格이 점차 둔화되고 있지만 그동안 地價의 폭등으로 많은 부작용이 발생하였다. 특히, 宅地에 대한 需要와 供給의 불일치는 不勞所得的인 이익을 신개발지나 개발예정지의 소유자에게 歸屬시켰다.

地域利己主義의 팽창과 더불어 開發利益을 사회로 還元하기 보다는 자신의 土地所有에 대한 투자라는 인식과 개발의 예측에 의해서 많은 稅源이 포탈되기도 하며 불합리한 제도로 인해서 납세자에 의한 租稅抵抗이 발생하기도 한다. 土地를 하나의 재화로 인정할 때 土地가 지니고 있는 특성상 土地所有와 이용을 둘러싼 利害關係는 수시로 공익과 사익의 마찰을 불러 일으켰는데, 이를 변화 또는 극복하려는 노력의 필요성은

우리가 반드시 당면하게 될 稅制와 稅政상의 발전에 비추어 보면 더욱 절실히 진다.

不勞所得의인 利益은 土地 公概念의 등장과 더불어 강조되고 있는 土地의 社會性·公共性에 비추어 볼때 개인에게 歸屬된다고 할 수 없고, 사회로 還元하여 재투자됨으로써 國民의 福利增進에 도움이 되어야 하는 것이 오늘날 지향하고 있는 福祉國家의 이념에 부합된다고 생각한다. 개발로 인하여 발생하는 이른바 開發利益은 사유화 되어서는 아니되며, 재투자 될 수 있도록 還收 되어져야 한다면 구체적으로 이와같은 開發利益을 어떻게 還收할 것인가라는 과제에 직면하게 된다.

開發利益의 상당한 부분이 사회로 還收되고 있기는 하지만 아직도 제도적·기술적 제약 등 만족스러운 상태에 이르지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황을 좀더 올바르게 理解하기 위해서는 開發利益의 社會的 還收의 기본이 되는 開發利益은 과연 무엇이며, 사회로 還元되어야 하는 이유, 그리고 현재 우리나라에서 開發利益의 社會的 還收을 위한 제도는 어떠한 것이 있는 지에 대한 전반적인 考察이 필요하다.

開發利益을 還收하는 制度的·技術的 장치는 어느 한가지 만으로는 그 환수효과를 완전히 발휘할 수 없는데, 그 이유는 經濟過程에 規制的 措置가 가해지게 되면 경제주체들은 이를 회피하려는 움직임을 갖게 되므로 만일 補完的인 制度가 存在하지 아니하면 오히려 制度의 부작용만이 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 開發利益還收制度는 체계적이고 종합적인 관점에서 접근하는 것이 필요하다.

본 논문은 土地는 모두의 생산기반이므로 발생한 開發利益은 土地所有者가 독점할 수 없고 반드시 사회에 還元되어야 한다는 당위성에 입각하여 開發利益還收制度의 理論을 전반적으로 考察하고 制度의 問題點을 檢討한 다음 이에 대한 改善方案을 摸索하려고 한다.

## 2. 研究方法 및 範圍

본 논문은 1993년 12월 31일을 기준으로 해서 開發利益還收과 관련된 제도를 考察하였는데, 開發利益의 還收制度에 대한 기존의 연구를 중심으로 하여 문헌적 考察을 통해서 綜合적으로 접근하였다.

논문의 대상은 土地로 한정하였는데, 그 이유는 건물에도 開發利益이 발생할 수 있으나, 일반적으로 건물은 현재의 이용상태에 제약을 가하지 않는다는 점과 開發利益이 발생하는 정도가 土地에 비해 현저히 낮고 이를 구분하기 어렵다는데 있다.

본 논문은 모두 6개의 章으로 구성되어 있다.

第 1 章 서론은 開發利益還收制度에 관한 研究의 目的, 方法과 範圍에 대하여 서술하였다.

第 2 章은 開發利益의 還收에 대한 基礎的 理論들을 정리하였다.

第 3 章은 外國의 開發利益 還收制度들을 考察함에 있어 開發利益에 대한 社會的 還收가 가장 먼저 이루어진 英國과 더불어 모범적으로 실시되고 있는 美國의 제도들을 살펴보고, 土地에 대한 애착이 비슷한 漢文文化圈의 日本과 臺灣을 선택하여 外國의 제도를 살펴보았다.

第 4 章에서는 본 연구의 中心章으로서 현재 우리나라에서 실시되고 있는 開發利益 還收制度和 더불어 문제점을 지적하였다.

第 5 章에서는 開發利益還收制度에 대한 改善方案을 제시하였다.

第 6 章은 결론으로서 본 논문을 요약 정리 하였다.

본 논문은 거시적인 관점에서 전반적인 開發利益 還收制度를 살펴보았기 때문에, 현재 제주지역에서 어느정도의 開發利益이 사회로 還元되고 있으며, 특히 어떠한 제도를

통해서 가장 많이 還元되고 있는 지를 살펴보지 못했다는 것이 가장 아쉬운 일이다.  
기회가 있으면 미시적인 관점에서 濟州地域에서의 開發利益還收를 특정지워 연구하고  
자 한다.



## II. 理論的 考察

### 1. 開發 利益의 概念

#### 1) 開發의 意義

開發利益還收을 논의하기 위해서는 우선적으로 開發利益 혹은 開發損失을 야기하는 開發의 意味를 살펴보는 것이 필요하다.

개발은 일반적으로 “上向的인 變化 즉, 所望스러운 變化를 의도적으로 추구하는 것<sup>1)</sup>”이라고 파악하는데, 개발이 이루어지는 지역주민들의 삶이 전보다 더욱 바람직한 방향으로 바뀌도록 인간이 의식적으로 노력하는 행위 일체를 가리키는 개념이다.

각국의 法律에서 규정하고 있는 개발의 의미<sup>2)</sup>를 살펴보면, 日本의 「都市計画法」에서 “ 이 法律에서 「開發行爲」란 주로 건축물의 건축 또는 특정 공작물의 건축에 供할 목적으로 행해지는 土地의 區劃·形質의 變更을 말한다(日本 都市計画法 第 4 條 第 11 項)”라고 규정하고 있다.

英國의 「財政法」(finance act : 1974)에서는 開發利益 還收을 위한 開發行爲를 상당한 정도의 개발(material development), 즉 “ 특정 시점에 있어서 土地의 상태나·성질 또는 이용의 변경을 야기하는 행위(英國 財政法 附則 第 3 條)”라고 규정하고 있다.

1) 朴西浩, “地域開發의 理論과 方法論”, 「地域發展論」, 綠苑出版社, 1988, p.19.

2) “개발”이라는 개념과 “발전”이라는 개념은 밀접히 관련된 것이기는 하지만, 서로 관점을 달리 하고 있음에도 불구하고 엄격한 구분없이 사용되고 있기 때문에, 자주 혼란을 일으키고 있다. 개발은 “政策的 概念”인데 비하여, 발전은 “分析的 概念”이다. 尹良洙, 高豪辰, 金性俊, “濟州道內의 開發紛爭에 대한 環境法的 研究”, 「社會發展研究」, 제8집, 濟州大學校 社會發展研究所, 1992, p.12 참조.

한편 우리나라의 「國土利用管理法」 제 3 조 제 2 항에서는 “ 國家, 地方自治團體 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여 土地所有者가 자신의 노력에 관계없이 地價가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 國家는 그 이익을 還收할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

이에 대해 경제학적인 의미에서의 개발은 附加價値를 창출하는 행위를 개발로 보고 있고, 都市行政學的인 의미에서는 이를 크게 두가지로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 즉 狹義的 概念과 廣義的 概念이다.

우선 狹義的 개념의 開發이란 地上, 地表, 地下에서의 建築工事, 土木工事, 기타 作業의 遂行 등과 같은 有形的 行爲만을 개발로 보는 관점이다.

廣義的 개념의 開發이란 狹義的 개념의 개발 즉 有形的 行爲뿐만 아니라 用途地域地區의 지정 또는 변경, 都市計劃事業의 施行公告 등과 같은 無形的 行爲까지를 개발로 보는 관점이다.<sup>3)</sup>

社會的 還收의 대상이 되는 開發利益의 범위를 결정하는 데 있어서 개발을 廣義的 개념으로 파악할 것인가 아니면 狹義的 개념으로 파악할 것인가는 매우 중요하다. 開發利益 還收을 위한 開發行爲는 대체로 本質的인 變更을 의미하는 상당한 정도의 開發(material development)만을 開發行爲로 파악하는 것이 일반적이며, 여기서 상당한 정도의 유형, 무형의 개발이란 “특정 시점에 있어서 土地의 狀態, 性質, 또는 利用의 變更을 야기하는 行爲”로 정의 할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2) 開發利益의 意義

開發利益이란 公共事業에 의해 발생하는 이익만을 말하는지, 土地의 매각에 의해 이

3) 許在營, 「土地政策論」, 法文社, 1993, p. 247.

4) 上掲書, pp. 247-248.

익이 구체화된 경우만을 일컫는지, 구체적으로 측정할 수 있는 것인지에 대해서 그 意義를 알아볼 필요가 있다.

開發行爲가 이루어 지면 그 성격, 규모에 따라 開發利益 또는 開發損失을 초래하게 되며, 이러한 開發行爲는 항상 外部經濟效果(externalities: spillover effects /neighborhood effects)를 가져오게 되어 開發行爲가 직접적으로 이루어진 대상 지역 土地뿐만 아니라 그 주변지역의 모든 土地價格에 영향을 미치게 된다. 이 때문에 betterment와 windfall의 문제가 발생하며 開發利益을 사회로 還收하는데 기술적 어려움이 야기된다.<sup>5)</sup>

開發利益이란 일정기간 동안의 土地의 全增加 가운데 公共投資에 의한 증가와 都市計劃的 決定 變更告示 등 土地所有者의 노력에 의하지 아니하고 土地에서 발생한 증가된 이익을 말한다. 開發利益은 土地所有者의 노력의 결과가 아니라 공공투자와 의사(계획)결정에 의한 경제적 가치의 증가라고 할 때에는 土地所有者에게는 명백한 不勞所得일 수 밖에 없는 것이다.<sup>6)</sup>

開發利益의 개념을 보다 명확히 정의하기 위하여 일정 기간동안의 地價의 전증가를 그 발생 요인별로 구분, 정리해 보면 다음과 같다.

일정 기간동안의 地價의 全增加(V)= 土地所有者의 投資에 의한 增加(A)+政府의 投資에 의한 增加(B)+土地計劃的 決定에 의한 增加(C)+投機에 의한 增加(D)+其他 社會的 經濟的 要因에 의한 增加(E)로 도식할 수 있는데, 이러한 요인 증가요인 중에서 土地所有者의 투자에 의한 증가 외의 요인에 의한 증가를 開發利益이라 할 수 있다.<sup>7)</sup>

이는 다르게 표현하면 開發利益은 私人的 창의나 노력없이 國家나 地方自治團體 등

5) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案 研究」, 1983, p. 7.

6) 韓國地方行政研究院, 「開發利益還收를 위한 算定方法」, 1986, p. 31.

7) 金相用, 「開發利益의 還收와 開發損失의 報償」, 「不動產法學의 諸問題」, 博英社, 1992, p. 789.

공공기관의 의사결정이나 투자에 의해 발생한 地價增加分을 의미한다<sup>8)</sup>고 할 수 있다.

한편 「國土利用管理法」에서는 “國家, 地方自治團體 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비 등에 의하여 土地所有者가 자신의 노력에 관계없이 地價가 상승되어 현저한 이익을 받은 때의 이익(國土利用管理法 第 3 條 第 2 項)”을 開發利益이라 규정하고 있다.

「開發利益還收에 관한 法律」에 의하면 “開發利益이라 함은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 正常地價上昇分을 초과하여 개발사업을 시행하는 者 또는 土地所有者에게 歸屬되는 土地價額의 증가분(開發利益還收에 관한 法律 第 2 條의 1)”이라고 규정되어 있다. 그리고 여기서 정상지가상승분이라 함은 「國土利用管理法」 제 28 조의 규정에 의하여 건설부장관이 조사한 전국의 평균지가 변동을 및 정기에금이자율 등을 감안하여 대통령이 정하는 기준에 의하여 산정한 금액(開發利益還收에 관한 法律 第 2 條 第 3 號)이라고 규정하고 있다.

이상의 논의와 관련시켜 볼 때 開發利益이라는 용어는 상당히 많이 쓰이고 있고 반드시 명확하게 정의되어 있지는 않지만, 다음과 같이 세가지 경우로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 기업등에 의한 私的資金에 의한 開發行爲에 의해 발생한 開發利益(私的開發에 의한 開發利益) 둘째, 도시화와 인구증가 등 토지수요의 증대 등에 의한 地價上昇에 기초한 開發利益(外部經濟에 의한 開發利益) 셋째, 공공부문의 公共事業에 의한 開發利益(公的資金·公的負擔財源에 의한 開發利益)이 그것이다. 이상에서 보듯이 開發利益은 단순히 公共事業만에 의해 생긴 이익에 한정할 필요는 없고 적극적이고 종합적으로 理解하는 편이 훨씬 합리적<sup>9)</sup>이라 생각된다.

8) 國土開發研究院, 「開發利益의 社會的 還元에 관한 研究」, 1980, p. 7.

9) 田中啓一, “開發利益의 歸屬問題의 現狀と 課題”, 『轉換期の 開發 政策』, 東京: 株式會社きようせい, 1988, pp. 17-18.

## 2. 開發利益環收의 必要性和 還收類型

### 1) 社會的 還收의 必要性

開發利益의 개념정리에서 어느정도 開發利益還收의 필요성이 示唆되었지만, 그것이 실제로 어떠한 원인에서 발생하였는가를 특정하기는 어려운 일이다.

國土가 협소한 우리나라의 현실에서 개발수요에 미치지 못하는 제한된 土地供給으로 인한 과다한 地價上昇으로 개발사업과 관련된 용도변경 및 개발허가는 막대한 開發利益을 발생시킨다. 따라서 土地로 부터 발생하는 開發利益은 부의 형평분배와 부동산투기의 사전적 대처 그리고 지가안정을 통한 토지시장에서의 원활한 토지공급확보를 위해 社會的 還收가 어느 나라보다 절실한 실정이다.

또 한편 國土綜合計劃을 비롯한 각종 개발계획이 일반적으로 예산과의 연계미흡 또는 재정지원의 불충분 등으로 인해 효율적으로 집행되지 못하고 있어 국토의 균형개발과 낙후지역에 대한 투자 및 토지자원의 효율적인 이용을 제약하고 있다. 따라서 還收된 開發利益을 土地의 適正補償 및 土地備蓄基金 등으로 활용하거나 지역균형개발과 관련된 각종 개발재원으로 충당하기 위해서 開發利益의 公共還收은 바람직하다<sup>10)</sup> 할 수 있는데, 開發利益을 社會的으로 還收해야 할 필요성을 정리하면 다음과 같다.<sup>11)</sup>

첫째, 土地의 效率的 利用을 도모할 수 있다는 것이다. 우리나라의 土地 空間構造는 매우 열악한 상태인 데 반해, 土地의 外연적 확대는 불가능하고 2000년대의 國土利用 構造는 인구증가 및 경제성장, 도시화의 진전에 따라 도시적 토지이용 需要는 급격히

10) 許在營, 前掲書, p. 251.

11) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案에 관한 研究」, 1983, p. 9-13.

개발이익의 환수는 개인의 권리에 대한 명백한 侵害이자 자유시장경제의 이념에 背馳되며, 또한 개발이란 그 자체로서 사회에 유익한 것이기 때문에 개인에게 돌아갈 개발이익까지를 환수할 필요가 없다는 비판적 견해가 있을 수 있다.

韓國 開發研究院, 「開發利益還收을 위한 算定方法」, 1988, p. 171. 참조.

증대될 전망이다. 도시주변의 농경지의 침식이 예견되고 있어, 土地의 效率的 利用이 매우 중시되고 있다. 또한 최근 3-4년간 土地의 투기적 현상<sup>12)</sup>이 많이 사라지기는 하였지만, 그러한 상황이 나타날 소지가 있는 현실하에서 투기적 土地所有者들이 우세한 토지시장이나 개인의 자금사정 등에 의해서 좌우되어, 地價는 그 물적 이용가치를 훨씬 상회하게 되어 土地를 필요로 하는 사람에게 供給키 어려워지며,<sup>13)</sup> 이에 따른 土地利用의 비효율성과 도시내부의 황폐화를 초래하게 된다<sup>14)</sup>는 것이다. 따라서 開發利益을 還收하게 되면 토지보유에 따른 이익은 없어지거나 적어지게 되어 투기적 동기에 의한 토지보유를 억제하게 되고, 이용가치에 따른 地價形成을 가능케하여 토지보유에 따른 이익은 실소유자의 창의나 노력에 의존하게 되므로서 토지이용의 효율성은 제고될 수 있을 것이다.

둘째, 다양한 土地需要에 따른 원활한 土地供給과 地價의 安定을 도모할 수 있다는 것이다. 즉 투기적 동기에 의한 土地所有의 억제는 不要不給한 土地의 장기보유를 억제하게 됨으로서 土地供給을 원활히 할 수 있을 뿐만 아니라 還收된 財源을 社會間接資本施設을 확충하는 開發基金으로 활용할 수 있다.

셋째, 土地所有에 따른 불평등을 해소하고 소득을 공평하게 분배할 수 있다는 것이다. 開發利益의 私有化는 土地를 가진 자와 개발손실이 발생한 土地를 가진 자 상호간의 불공평과 소득격차를 심화시키는 요인이 되고 있으나 開發利益이 社會的으로 還收되고, 더불어 開發損失에 대한 補償이 공평하게 이루어 진다면 계층간의 불공평과 소득분배의 형평성을 유지할 수 있을 것이다.

12) 投機의 개념은 매우 불명확하고, 토지시장에 있어서 투기와 投資를 구분할 수 있는 객관적 방법은 없다. 김용기, "土地稅制의 開發利益還收에 관한 研究", 博士學位論文, 漢陽大學校 大學院, 1988, p. 28. 참조.

13) 몇가지 가정이 전제되어 있기는 하지만 庶民이 대지를 확보할 수 있는 기간은 地價上昇率과 利率이 모두 0일때 22.5년, 地價上昇率이 受信利率을 크게 앞설때는 그 격차에 따라 이보다 훨씬 더 오랜 시간이 걸린다. 林鍾哲, 土地公有制에 대한 原論的 接近, 「靜軒 夫鍾哲教授 華甲紀念論叢」, 1991. 8, p. 465 참조.

14) 朱奉圭, 「土地經濟學」, 서울大出版部, 1986, pp. 403-405.

내재, 機密主義의 拂拭을 지적할 수 있다. 정부의 事業決定이나 都市計劃에 있어서 그 의사결정과정의 철저히 기밀속에서 이루어지고 있는 주된 이유는 開發利益의 私有化로 인한 투기유발을 억제하려는 데 있다. 즉, 都市의 각종 開發計劃은 그 과정이 공개되는 것이 行政의 民主化와 共同的 利益을 위하여 바람직한 일이지만, 開發利益이 사유화되는 상황하에서는 계획과정이 공개되는 경우, 각종 청탁, 민원 등으로 사업의 원만한 수행을 어렵게 할 뿐만 아니라 부정과 부조리를 야기할 우려가 많다. 반면에 開發利益이 選收되고 이를 통하여 개발손실도 補償된다면 도시개발계획과 같은 開發利益 創出事業은 이해당사자 모두의 이익을 추구하는 방향으로 추진하고자 할 것이기 때문에 그 과정의 기밀 유지가 필요하지 않게 된다.

다섯째, 정부의 財政負擔 緩和을 들 수 있다. 開發利益의 選收는 그 만큼 정부수입의 확대를 가져오고 정부의 재정지출을 원활하게 하는 데 기여한다. 그리고 각종의 公共事業의 시행은 대부분 土地의 收用이라는 절차를 수반하는데 토지수용을 補償함에 있어서 土地所有者에게는 開發利益을 배제하고 補償할 수 있게 되어 財政負擔이 줄어들게 된다.<sup>15)</sup>

## 2) 開發利益選收制度의 類型

各國은 開發利益選收를 위하여 여러가지 방법을 병행하여 각종의 제도적 장치를 실시하고 있다. 이들 제도들의 대표적인 유형은 크게 課稅的 類型과 非課稅的 類型<sup>16)</sup>으로 분류되는 바, 이들은 각국이 처한 여건과 시대적 배경에 따라 다소 상이한 형태로 사용되고 있다. 그러나 세계적 추세는 과세적 유형이 지배적이고 여기에 부수적으로 施設整備負擔型같은 非課稅的 類型이 조화를 이루는 방향으로 나아가고 있는 추세이

15) 黃明燦編, 「土地政策論」, 경영문화원, 1985, p. 607.

16) 비과세적 유형은 다시 원천적 징수형, 부담금징수형, 시설정비부담형으로 나눌 수 있다.

다.<sup>17)</sup> 따라서 여기에서는 開發利益 還收類型을 좀더 세분해서 크게 源泉的 還收型, 課稅型, 負擔金徵收型 그리고 施設整備負擔型의 4가지 유형으로 나누어 살펴보도록 하겠다.<sup>18)</sup>

#### (1) 源泉的 徵收型

國家 또는 公共團體가 土地所有權을 취득함으로써 土地에서 발생하는 開發利益의 私 有化를 원천적으로 봉쇄하는 土地의 國 公 有 制가 이에 해당한다.

土地의 國 公 有 化 방법으로는 임의매수, 강제취득, 선매제도, 권리변환제 등이 있으나 地價가 일정 수준이상으로 오른 후의 國 公 有 制의 확대는 커다란 財政負擔을 야기하므로 현재 싱가포르, 스웨덴, 이스라엘 정도만 시행되고 있는 실정이다. 또한 公共投資에 의한 地價上昇分을 제외한 가격으로 土地를 취득하면서, 동시에 주변의 일정지역을 초과수용하여 임대해 주는 일련의 공적 토지취득제도도 이 유형에 속한다.<sup>19)</sup> 이는 公的 土地取得時 개발사업의 주변지역을 초과수용하여 재매각하거나 임대하는 것, 또한 개발사업의 주변지역에 발생하는 開發利益을 사전에 還收하는 效果가 있으나 초과수용의 범위에 따라 환수정도가 결정되며, 추가적인 토지매입자금이 필요하고 財政負擔이 막대하므로, 제도의 한계가 있기 마련이다.<sup>20)</sup> 그러나 公的 土地取得時 취득가격을 계획결정에 의한 地價上昇分을 제외한 가격으로 하고 이들 土地를 정비, 매각함으로써 評價時點을 구역지정의 1년전으로 하고 서독의 再開發 地區에서는 토지수용시 사업의 예상, 준비, 실시에 의해 발생한 地價上昇은 고려하지 않는 등 여러나라에서 광범위하게 실시하고 있는 실정이다.

17) 孔大植, "開發利益 還收方案과 開發負擔金制의 導入," 「國土情報다이제스트」, 제 7 권 제 5 호, 國土開發研究院, 1989. 5, p. 20.

18) 許在營, 前掲書, pp. 255-261.

19) 上掲書, pp. 247-248.

20) 張世萬, "土地政策 手段으로서의 開發負擔金制에 관한 研究", 碩士學位論文, 延世大學校 行政大學院, 1992, p. 30.



외국에서는 동일인이 소유한 특정 土地의 일부만을 수용하는 경우 그에 대한 補償을 당해 수용을 통한 개발사업의 수행으로 인한 殘餘地의 가치상승분으로 相計하는 제도도 있으나, 상계의 일반적인 인정은 土地所有者의 권익을 크게 침해할 우려가 있으므로, 우리나라의 경우에는 「土地收用法」에서 상계를 명백히 금지하고 있어, 아직은 실시되지 않고 있는 실정이다.

## (2) 課稅型

各國에서 開發利益을 사회로 還收하는 데 있어 가장 기본이 되는 課稅型은 開發利益을 가장 효과적으로 還收하는 유형으로서, 이는 토지세제를 통하여 開發利益을 還收하는 방법을 말한다.

이 유형에는 크게 財産稅, 固定資產稅(日本), 不動產稅(캐나다, 홍콩, 싱가포르), 레이트(英國)<sup>21)</sup>, 建築地稅(프랑스), 地價稅(臺灣) 등의 保有課稅와 讓渡所得稅, 資本利得稅 등의 處分課稅, 그리고 保有課稅와 처분과세가 혼합된 土地增值稅(臺灣), 不動產增加稅(이탈리아) 등으로 나눌 수 있다.<sup>22)</sup>

이중 保有課稅는 재원확보와 土地의 과다보유억제라는 일차적인 기능을 가지나 낮은 세율, 과표의 비현실성 등으로 처분과세에 비해 開發利益의 환수효과가 미미하고, 土地增加稅와 같이 不勞所得을 일차적으로 還收할 목적으로 제정된 특별세가 없는 國家에서는 대부분 처분과세로 開發利益을 還收하고 있다.<sup>23)</sup>

處分課稅에 해당하는 開發利益의 社會的 還收의 과세로는 우리나라의 讓渡所得稅와 法人特別附加稅가 있는데 讓渡所得稅는 土地의 매각에서 발생하는 資本利得에 대하여 과세하는 것으로, 이는 土地의 보유기간동안에 발생한 資本利得을 國家가 일부 또는

21) Rate는 지방정부가 토지·건물 기타 감가상각자산의 보유·이용에 대하여 과세 하는 것으로, 영국의 지방세는 전통적으로 이 레이트만이 단일의 세목으로 되어 있으며 등록세, 취득세와 같은 부동산 거래에 대한 과세는 없다.

22) 許在營, 前掲書, pp. 247-248.

23) 土地公概念研究委員會, 「土地公概念研究委員會 中間研究結果」, 1989, p. 157.

선부를 還收하는 역할을 수행하도록 開發利益 還收에 크게 이바지 하고 있으며, 法人特別附加稅는 법인이 소유한 土地, 건물 등의 양도로 인하여 발생한 양도차익에 대하여 과세하는 것을 통해서 開發利益을 사회로 還收하고 있다.

한편, 臺灣, 이탈리아 등에서 시행하고 있는 土地增加稅의 경우는 최근 과세범위, 지가측정의 난점, 행정비용 등 여러가지 문제점이 지적되어 보유단계에 未實現된 開發利益을 還收하는데 한계를 보이고 있다. 그러나 公示地價의 도입을 통하여 개발사업 등으로 인한 토지가치의 증가가 과표에 현실적으로 반영되면, 과세적인 방법으로 開發利益을 還收하는 效果가 크게 향상될 것이다.

臺灣에서 실시하고 있는 土地增加稅는 地價가 규정된 土地의 소유권이 이전되는 때 또는 그러한 土地에 抵押權을 설정할 때에 그 土地의 증가된 가격총액에 대하여 과세하는 資本利得稅이다. 하지만 최근에는 과세범위, 지가측정의 어려움, 행정비용이 많이 든다는 문제점이 지적되고 있어 보유단계에서 未實現된 利益을 還收하는 데 한계를 보이고 있다.

### (3) 負擔金 徵收型



負擔金 徵收型은 일반적으로 개발사업에 수반되는 도로, 상하수도 등 기반시설과 학교, 경찰서 등 공공시설의 설치 정비에 필요한 비용을 조달하는 데 일차적인 목적을 가지며, 이차적으로는 이를 통하여 개발사업에 따른 토지가격증가의 일부를 還收하는 非課稅型 開發利益 還收制度이다.

負擔金 徵收型은 크게 日本 대도시지역 소재의 市町村 70%이상에서 실시하고 있는 宅地開發指導要綱, 서독의 地區施設負擔金制度, 우리나라의 開發負擔金制 등과 같은 개발자에게 부과하는 開發者 負擔金型和 개발사업 주변지역의 수혜자에게 부과하는 受益者 負擔金型으로 크게 나눌 수 있다.

受益者 負擔金型은 다시 개발로 인한 공공시설의 직접적인 이용수혜자에게 부과하는 좁은 의미의 수익자 부담금형과 공공시설의 직접적인 이용수혜보다는 개발사업의 영향으로 현저한 地價上昇을 통한 우발적 이익을 향유하는 자에게 부과하는 開發利益金制度로 다시 분류할 수 있다.

#### (4) 施設整備 負擔金型

施設整備 負擔金型은 負擔金 徵收型과 동일한 목적을 가지나 현금으로 부담하는 대신 공공시설의 설치 또는 공공시설용지를 제공한다는 점에서 차이가 있다. 이 유형은 英國의 조건부 계획허가 및 계획합의제, 독일의 개발부담계약제, 프랑스의 협의정비구역제, 美國의 分筆規制 및 계획작단위개발제 등 많은 나라에서 가장 광범위하게 실시하고 있으며, 우리나라의 택지공영개발도 이 유형에 속하며, 日本의 택지개발지도요강제도도 직접적인 부담금부과와 공공시설 설치 및 정비의무를 병행하여 시행토록 하고 있다.

### Ⅲ. 外國의 開發利益還收制度

#### 1. 英國

##### 1) 財政法에 의한 還收

英國에서 土地로 인한 우발적인 不勞所得을 還收하기 위한 종합적인 제도가 등장한 것은 1910년에 제정된 「財政法」에서 그 유래를 찾을 수 있다.

「財政法」에서는 투기와 기타 사회 경제적 작용에 의한 지가증가분을 還收하는 것을 목적으로 하여, 讓渡時의 가격이나 정기적인 과세설정에 의한 택지가와 원택지가의 차액에 대하여 과세하였으며, 더불어 임대개시 당시의 시가와 임대종료시의 시가의 차액에 대하여도 과세하여 不勞所得을 세금으로 징수하므로서 開發利益을 國家에 還元시켰다.

稅率은 1인 1주택을 제외한 모든 매매에서 20%의 증가세를 적용하였으며, 토지의 매각, 저당권 설정, 14년 이상의 임대차계약 및 소유자의 사망시에는 토지 증가분의 10%를 과표에서 공제해 주었다.<sup>24)</sup>

그러나 「財政法」에서 규정하고 있던 제도는 징수비용과 토지허가비용이 너무 높고, 과세대상 택지가격의 개별적 구성요소를 평가하는 데 있어서도 문제점이 노출되어 1920년 보수당이 집권하면서 폐지되었다.

24) 申載永, “우리나라 開發利益 還收制度의 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 漢陽大學校 行政大學院, 1993, p. 21.

## 2) 都市·農村計画法에 의한 還收

1932년의 도시·농촌계획법(town and country planning act)에서 開發利益還收制度가 정비되어 시행되었는데, 이 법에서는 개발예정지역에 있어서 地價上昇分의 75%를 징수할 수 있도록 함으로써 開發利益還收에 대한 법적인 근거를 마련하였던 것이다. 그러나 시행과정에서 土地의 증가가 다른 경제적 요인에 의한 증가가 아니고 개발이 예정되었다는 사실에 의한 증가라는 것을 증명하기가 어렵다는 점 등으로 납세자의 租稅抵抗이 일어나 실제적으로 開發利益의 還收가 불가능하였다. 이에 계획집행기관, 土地所有者 및 건축주 등이 참여한 補償 및 開發利益 專門委員會에서 이 법을 보완, 체계적인 開發利益 환수대책을 구비하여 개정된 것이 1947년의 도시·농촌 계획법이었다.<sup>25)</sup>

1947년에 제정된 「都市·農村計画法」(town and country planning act)은 英國의 토지 제도에 일대 전환기를 마련해 주었다.

이 법의 특징은 첫째, 未開發用地 뿐만 아니라 모든 土地의 開發權을 국유화시켰으며, 둘째, 토지이용계획의 작성과 개발규제의 두가지 목적을 一體化하기 위하여 이 양 기능을 구비한 새로운 계획권한을 가진 地方公共團體를 설립하였으며, 셋째, 지방공공 단체는 필요한 개발용지를 강제 취득할 수 있고, 그것을 國家에 歸屬시킬 수 있는 권한을 부여받았으며, 이때 私有地의 매수가격은 현재 이용가치를 기준으로 하는 公共報償政策이었으며, 넷째, 土地의 開發利益을 흡수하기 위한 開發課徵金(development charge)制度를 두어 개발허가의 승인조건으로써, 이 허가의 결과로 지주가 얻게 되는 금전적 이익에 대응하는 100%의 開發課徵金을 國家에 납입해야 함을 규정하고 있었다.<sup>26)</sup>

25) 羅炳三, “各國의 開發利益에 대한 比較研究”, 「現代社會와 不動產」, 萬峰 孔大植 教授 華甲紀念 論文集 刊行委員會, 1993, p. 443.

26) Peter Hall, *Urban and Regional Planning*, London : Penguin Books, 1977, p.114-117.

「都市農村計劃法」에서는 처음으로 土地에 대한 所有權과 開發權이 분리되어 토지개발을 원하는 土地所有者들은 開發權을 國家에 지불하고, 國家에 歸屬된 開發權을 구매하여야 土地를 개발할 수 있게 되었으며, 土地를 매각하는 경우에는 土地所有者는 단지 土地의 이용가치만을 취득할 수 있었고 開發價는 國家에 의하여 還收되었다.<sup>27)</sup>

同法에서 규정하고 있는 100%의 開發利益課徵金은 윤리나 공평의 관념에는 합치되지만, 실질적인 행정실시에 있어서는 소기의 效果를 올릴 수 없었으며, 이로 인하여 土地所有者들의 개발의욕을 저하시켰고, 매필지마다 구체적인 개발계획을 작성할 수 있는 도시계획행정능력이 준비되지 못하였던 연유로 국토와 국토개발에 막대한 지장을 초래한 것으로 평가되어 1951년에 폐지되었다.<sup>28)</sup>

### 3) 土地委員會法에 의한 還收

1967년 노동당 정부가 다시 집권하면서 開發利益을 國家가 확보하려는 세번째 시도는 「土地委員會法」(land commission Act) 제정으로 나타났다. 「土地委員會法」은 地方自治團體에 의한 토지매입과 開發負擔金에 의한 還收를 규정하고 있고, 이 법에 나타나고 있는 土地政策에 대한 정부의 기본적 입법목적은 다음과 같다.<sup>29)</sup>

첫째, 全國的 廣域的 및 地方的 토지이용계획의 실시를 위해 소요대상토지를 필요로 하는 기일에 취득하도록 한다.

둘째, 公共團體(communitiy)에서 창출된 土地開發利益의 상당부분을 공공단체가 還收하여 중요한 공공시설설치에 필요한 토지취득비용으로 사용함으로써 財政負擔을 경감시킨다.

27) Charles M. Haar, *Law and Land*, Massachusetts : Harvard University press, 1964, pp. 82-83.

28) 張炳虎, “開發利益 還收制度의 改善方案에 관한 研究- 土地稅制를 中心으로,” 碩士學位論文, 建國大學校 行政大學院, 1990, p. 24

29) 上揭論文, p. 25.

이상과 같은 입법목적으로 제정된 「土地委員會法」의 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>30)</sup>

첫째, 土地委員會를 설치하여 중요한 개발을 위하여 적당하다고 인정되는 일절의 土地(land suitable for material development)를 취득·개발·관리·처분할 광범위한 권한을 土地委員會에 부여하였고, 공익상 필요하다고 판단될 때에는 타 기관에게 시장가격으로 처분할 수 있게 하였다.

둘째, 土地委員會가 보유하는 土地를 주택용으로 양도하는 경우에는 당해 土地의 장래가치를 동위원회에 歸屬시킬 留保條件(Crownhold disposition)을 붙일 수가 있으며, 이 국왕유보약정은 등기시켜 당해 권리자, 승계자, 임차인 뿐만 아니라 지방공공단체 까지도 구속을 받게 하였다.

셋째, 開發利益을 흡수하기 위하여 土地增加 課徵金制度(betterment levy)를 신설하였다. 土地증가과징금은 100%의 개발가치를 징수하는 1947년도의 開發課徵金과는 달리 40%를 기본율로 하고 년차별로 45%에서 50%까지 인상할 수 있게 하였고 원칙적으로 土地賣却者가 부담토록 하였다.

그러나 이법은 土地增加 課徵金を 징수하는 그 자체가 어렵고 개발을 위한 土地의 供給이 원활치 못하다는 이유때문에 보수당 정부에 의하여 1971년 폐지되었다.

#### 4) 土地開發稅(Development Land Tax)에 의한 還收

土地開發稅은 1976년에 노동당이 집권하면서 시행된 세제로서 토지처분시에는 계획허가의 승인이나, 계획허가가 승인될 것이라는 기대에서 발생하는 막대한 不勞所得을 사회에 歸屬시키는데 목적이 있다.<sup>31)</sup>

30) 金鐵容, "土地所有權과 公法的 規制," 「社會科學」 제 3 집, 建國大學校 附設 社會科學 研究所, 1987, p. 29.

31) 韓國地方行政研究院, 「開發利益還收를 위한 算定方法」, 1988, p. 130.

土地開發稅의 내용을 살펴보면, 토지개발세의 비율은 80%로, 이는 지정일 이후 실현된 開發利益을 대상으로 하고, 환수대상자는 자연인 및 법인을 포함한 국내거주인 및 국외거주인 모두 포함된다.

開發土地稅는 실시상의 차액을 줄이기 위하여 과세 기술상의 여러가지 문제를 배려하고 있는 데, 그 하나가 과세면제 등의 조치를 폭넓게 인정하여 「토지공유법」에 의한 開發行爲의 적용이 제외된 행위와 실현된 잔존가치가 10,000파운드 이하인 경우에는 과세하지 않으며, 자가 거주자에 대한 특례로서 자가 거주자가 주택을 매각하거나 자기 대지에 대하여 開發利益을 취득하더라도 그 土地가 1에이커 이하인 경우에는 적용에서 제외하였다.

## 2. 美 國

### 1) 開發負擔金制에 의한 還收

開發負擔金制은 특정한 開發行爲에 따라 부수적으로 수반되는 공공편익시설비용을 개발 행위자에게 부담시키는 제도를 말한다.

美國의 개발(허가부)부담금제는 개발허가시에 開發權의 실행으로 인하여 발생할 공공투자비를 정부가 開發負擔金으로 징수하는 제도로써, 이에는 가구분할허가제도의 강제징수와 토지이용허가시의 강제징수가 있다.

가구분할 허가시의 징수는 1960년 초에 개발비용부담을 줄이고 공공녹지를 확보하기 위해 지방정부들이 가구분할자에게 공원용지, 오락용지 등을 개발허가의 조건으로 받아들여지게 하였다.

토지이용허가시의 징수는 용도변경, 조건부 용도허가 등을 원하는 開發者들에게 각



중 공공시설물이나 土地 등을 기부케 하거나 수수료를 지불케하는 것이다.

이 제도의 근본적인 취지는 지방정부의 추가 부담없이 공공시설을 확보하는 데 있으며,<sup>32)</sup> 이 제도를 통해 土地의 보다 효율적인 이용이 가능해졌지만, 이는 개발업자가 시설투자비용의 상당부분을 개발지역에 새로 입주할 주민들에게 전가시키는 폐해로 나타났다.

### 2) 開發權의 讓渡와 賣買에 의한 還收

開發權 讓渡制(transfer of development right)는 開發權을 土地所有者자로 부터 공공기관이 이양받음으로써 토지개발 및 이용을 규제하는 제도로써, 후일 개발이 필요할 때 정부는 토지개발자에게 開發權을 이양하는 대가로 개발허가비를 징수한다. 이는 開發이 제한된 특정 지역내의 土地所有者에게 허가된 開發權을 개발이 가능한 다른 지역의 土地所有者에게 매각하게 하여 그 지역이 보다 고도로 개발될 수 있게 하는 제도이다. 그러므로 개발허가제한구역내의 土地 소유자가 받는 일종의 개발손실을 개발이 가능한 지역의 土地 소유자가 補償하게 함으로써 開發利益의 還收와 損失補償을 일치시키는 것이다.

### 3) 開發負擔稅에 의한 還收

開發負擔稅로는 公共施設稅(impact tax)를 들 수 있는 데, 공공시설세를 신설한 목적은 도시개발을 할 때에 필요한 공공시설의 설치경비를 충당하기 위한 것이다. 開發利益을 還收하기 위한 방법의 하나로서 공공시설이나 개량사업비용을 還收하기 위해 사용되는 시설세는 確定稅의 형태로 부과되며 건설공사가 시작되기 전에 징수한다.

현재 美國에서 사용하는 방법에는 收入目的 施設稅(revenue raising impact taxes)

32) 金政鎭, "美國의 開發負擔金制," 「國土情報」, 1984.4, p.2.

와 費用負擔 施設稅(impact taxes to public costs)의 2종이 있다.

收入目的 施設稅는 세액에 따라 비용만 회수할 수도 있고, 시설에 따른 증가된 開發 利益을 전부 還收할 수도 있으며, 개발증가 이상을 징수할 수도 있다. 이 施設稅는 개발허가 공공시설부담과 동일한 목적을 가지지만, 시설세는 기존 공공시설에 대하여 신개발지 주민이 일으키는 추가적 사용압력을 즉시 해결할 수 있는 재원을 供給해 주는 동시에, 開發者에게는 公共施設負擔金制하에서 보다 더욱 확실성을 부여받으므로 개발이 안정성을 확보할 수 있고, 정부측에서는 행정이 간편하다는 장점을 가지고 있다.

#### 4) 受益者負擔金에 의한 還收

美國에 있어서 受益者 負擔金制는 公共事業에 의해 발생된 특별이익에 대하여 사업비용의 일부 또는 전부를 이 특별 이익의 還收를 통하여 조달하기 위한 제도로써 영국 법령의 영향을 많이 받은 제도이다. 이 제도는 公共事業으로 이익을 받은 土地所有者에게 이익을 받은 비율에 따라 부과하며 소규모적인 지방공공사업에 대부분 적용되어 왔다.



美國의 受益者負擔金制의 연혁을 살펴보면, 1691년 초 최초로 뉴욕에서 「受益者 負擔法」이 제정 시행되었고<sup>33)</sup>, 그 후 1850년 경에는 많은 州에서 이 제도를 도입 실시하게 되었다. 이 制度는 주택가의 도로사업, 하수도 사업, 가로등설치사업, 근린공원 사업, 주차장설치 사업 등에 주로 적용되어 왔으며 최근에는 지하철, 고속도로 건설에도 이 제도를 적용하여야 한다고 주장하고 있다.<sup>34)</sup>

그러나 美國의 受益者 負擔金 징수를 위한 사전조건인 일반적인 이익이 아닌 특별이

33) Donald G. Hagman and Dean J. Misczynski, *Windfalls Wipeouts - Land Value Capture and Compensation*, Chicago : American Society of Planning Official , 1978, p.314.

34) Arthur G. Bowman and Robert J. Bond, *California Real Estate Principles 2nd*, California : Goodyear Publishing Company Inc., 1978, p.243.

익의 발생과 특별이익 발생구역 설정이 매우 어려운 기술적인 문제점을 가지고 있다. 또한 이때의 부담금은 수익의 범위내에서 그리고 사업의 총액을 넘지않는 범위 곧 비용의 일부를 징수함을 원칙으로 하고 있으나 실제에 있어서는 受益者 負擔金을 징수하기 위해 도로사업의 경우는 도로에 접한 부동산의 거리를 주로 해서 그에 부동산 면적이나 가격이 참작되는 데 반하여, 하수도사업의 경우는 면적에 따라서 계산되고 있다.

한편, 收益地域(benefit district) 곧 負擔金 配分地域의 부담금할당을 위한 이론적 방법은 각 필지가 받은 특별한 수익의 총액에 일정비율로 할당하는 방법을 사용하고 있다.

負擔金の 分配方法으로는 개량사업에 접하거나 근접지역에 서로 다른 세율을 적용하여 배분하는 문제의 길이로 측정하는 방법(front footage and related method)과 토지 자산의 가격에 비례하여 수익을 향유한다는 가정하에 개별구획토지에 각각 배분시키는 것으로서 공사조달지역의 土地價格에 따라 일정비율만큼씩 일률적으로 부담시키는 從價賦課方法(valorem assessment)이 있다.<sup>35)</sup>



### 3. 日本

日本에서도 지가문제는 1980년대 이후 3차례나 地價가 급등하고, 日本 國民들도 가장 유리한 資産增殖手段을 토지라고 생각함에 따라 택지가격의 폭등, 土地供給의 저해, 분배구조의 왜곡, 심화 등 그 피해가 심한 것은 우리나라와 다를바 없다.

이는 낮은 保有課稅, 비현실적인 과세율, 부동산담보 대출의 확대, 부동산 보유를 유리하게 만든 많은 비과세, 감면 등 각종 특혜조치에 기인한 것으로 지적되고 있

35) 梁成鎬, “現行 開發利益 還收制度의 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 建國大學校 行政大學院, 1992, p.17.

다.

따라서 일본정부에서는 이러한 土地問題의 심각성을 절감하고 89년에는 부동산 담보 대출을 규제하고, 89년 12월에는 「土地基本法」을 제정하고, 세제면에서 91년 4월에는 신토지보유과세로 불리는 地價稅를 도입하였으며, 固定資產稅와 양도차익과세의 강화 등 전면적인 토지세 개혁을 단행하기에 이르렀다. 현행 日本의 부동산 관련조세의 체계는 <표 1>로 구성되어 있다.

<表 1> 日本의 不動產 關聯 稅制 現況

보유과세	취득(이전)과세	자본이득(양도)과세
지가세 고정자산세 특별토지보유세(보유분) 도시계획세 택지개발세	부동산 취득세 특별토지보유세(취득분) 등록면허세 상속세	讓渡差益課稅 소득세, 법인세

資料: 韓國住宅銀行 調査部, “不動產 關聯 稅制에 관한 研究”, 1991, p. 112.

日本에서 開發利益의 社會的 還收을 위한 노력을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

1) 地價稅에 의한 還收

日本의 土地問題를 심화시킨 원인중의 하나가 기존의 固定資產稅, 都市計劃稅, 特別 土地保有稅 등 保有課稅가 그 기능을 수행하지 못함에 따라 토지보유비용의 부담이 지나치게 낮다는 점이며, 따라서 그 보유비용을 높이고자 91년 4월에 새로운 地價稅를 창설하게 되었다.

日本에 있어서 지방재정의 기간세인 固定資産稅의 실효세율이 0.1%수준으로 법정세율 1.4%(최고세율 2.1%)에 훨씬 못미칠 뿐만아니라 특히 地價上昇에도 불구하고 <표 2>에서 보는 바와 같이 최근에는 점차 낮아지는 추세를 보이고 있는 것이 특징이다.<sup>36)</sup>

<表 2> 日本의 固定資産稅와 土地保有課稅의 實效稅率 推移(單位: %)

구 분	70년	75년	80년	85년	86년	87년	88년
고정자산세/토지가액	0.09	0.13	0.18	0.19	0.17	0.13	0.12
보유세총액/토지가액	0.14	0.21	0.26	0.26	0.24	0.18	0.17

資料: 柳海雄, “日本の 地價稅 導入과 그 論議”, 「國土情報」, 1990, 7, p.43.

그런데 地方自治團體와 지역주민의 반발을 의식하여 오랫동안 토지평가를 낮게 책정함에 따라 公示地價 대비 固定資産稅 評價額의 비율이 점차 낮아져 91년 4월 재평가에는 36.3%까지 감소현상을 나타내어 固定資産稅의 保有課稅로서의 기능이 얼마나 미약하였는가를 <표 3>은 잘 나타내고 있다.

36) 柳海雄, “日本の 地價稅 導入과 그 理論,” 「國土情報」, 1990, 7, p.43.

〈表 3〉 日本의 公示地價 對比 固定資産稅 評價額 比率(單位: %)

구 분	79 년	82 년	85 년	88 년	91 년
전국평균	61.4	67.4	52.1	47.2	36.3
동 경	55.0	53.2	44.0	22.7	21.9
나 고 야	59.5	63.4	40.9	30.3	16.5
오 사 카	58.5	64.4	37.6	26.9	15.9
교 토	74.8	74.8	31.9	30.2	14.6

資料: 柳海雄, “日本의 地價稅 導入과 그 論議”, 「國土情報」, 1990, 7. p.44.

따라서 土地保有稅의 강화방안으로 국세인 지가세를 도입하게 되었는데, 1991년 4월 국회에서 가결되어 92.1.1부터 시행하고 있다.

日本은 保有課稅의 유형을 다양화하는 방법을 채택하고 있는데,<sup>37)</sup> 지가세의 주요골자는 다음 〈표 4〉와 같으며 과세대상자는 대부분 법인으로 4-5만명에 달하며 연간 세수규모는 3,000-4,000억엔을 예상하고 있다.

37) 柳海雄, 上揭論文, p. 44.

이는 우리나라가 토지공개념의 확대도입의 일환으로 보유과세를 강화하기 위하여 종합토지세제를 도입하고, 주택소유제한, 개발이익의 환수를 위한 개발부담금제 및 토지초과이익세를 도입한 것과는 다르다.

<表 4> 日本 地價稅의 主要內容

구 분	주 요 내 용
납세 의무자	土地所有者, 차지권자인 개인 또는 법인
토지평가 기준	상속세율평가
세 율	0.3%(단, 초년등인 92년은 0.2%)
과세표준액	보유토지종합액-기초공제액 기초공제액: 다음중 큰 금액 ① 10억엔(개인 및 자본금이 1억엔 이하인 중소기업 15억엔) ② 1m <sup>2</sup> 당 3만엔을 초과하는 토지면적×3만엔
비 과 세	① 1,000m <sup>2</sup> 이항인 주거용 건물토지 ② 1m <sup>2</sup> 당 평가액 3만엔 이하인 토지 등

資料: 柳海雄, “日本の地價稅 導入과 그 論議,” 「國土情報」, 1990, 7. p. 50.

2) 固定資産稅에 의한 還收  제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

固定資産稅는 日本의 대표적인 토지保有課稅로서 臺帳上의 소유자를 납세자 대상자(대장과세주의)로 하여, 매년 1월 1일 현재의 토지, 가옥에 대한 償却資產의 평가액에 과세하는 市町村稅이다.

固定資産稅의 표준세율은 1.4%로, 한계세율 2.1%를 초과할 수 없으며, 課稅標準은 自治大臣이 정하는 고정자산 평가기준에 의하여 결정되는 바, 고정자산 평가방법은 매매실례가격(토지), 재건축가액(가옥), 취득가액(償却資產)을 기준으로 산정하고 있다. 다만 土地와 가옥에 대한 課稅標準價格은 한번 결정되면 3년동안 변동시키지 않는 것이 원칙이지만, 지가세에서 설명한 것처럼 日本의 固定資産稅의 課稅標準이 공시지가 대비 36.3%, 실효세율이 0.12%에 불과하여 保有課稅로서의 그 기능이 미약함에 따라

지가세 도입의 계기가 되었던 것이다. 地價稅의 도입과 더불어 自治省에서는 고정자산 평가액을 지가공시가격의 70%수준까지 인상하기로 하였으며, 그동안 실효세율 저하의 큰 요인으로 지적되어 왔던 시가화구역내의 농지에 대하여도 92년 부터 택지와 동등하게 과세하고 있다.

한편, 택지에 대한 固定資產稅는 91년 부터 93년까지 3년에 한하여 고정자산 평가액의 현실화와 地價上昇에 따른 급격한 세부담 증가를 완화하기 위하여 본래의 원칙적인 평가액에 의한 과세액이 다음 산식에 의하여 조정된 固定資產稅額을 초과할 경우에는 이 조정세율을 당년도 택지에 대한 固定資產稅額으로 부과하기로 하였다.

$$* \text{宅地의 調整 固定資產稅額} = (\text{前年度 固定資產稅} \times \text{負擔調整率}) \times \text{稅率}$$

여기서 負擔調整率은 택지가격 상승율(신년도가액 / 91과세표준액)의 정도에 따라 아래와 같이 각기 달리하고 있다. 또한 농지에 대해서도 같은 방식으로 <표 5>의 부담조정율을 적용하고있다.

<表 5> 宅地에 대한 固定資產稅 負擔調整率

택지가격 상승율	1.27배 이상	1.27-1.43	1.43-1.6	3.0배 초과
부담조정율	1.05	1.075	1.1	1.3

資料: 柳海雄, "日本の 地價稅 導入과 그 論議", 「國土情報」, 1990, 7. p. 50.

### 3) 特別 土地保有稅에 의한 還收

特別土地保有稅는 지가안정대책의 일환으로서 투기적 토지취득의 규제와 土地供給을 촉진할 목적으로 1973년에 도입된 市町村稅이다. 특별토지보유세는 토지보유와 취득 시, 유휴토지 등으로 분류된 土地에 과세하고 있으며, 1969.1.1이후 취득한 일정 면적



이상의 토지로서 市街化區域內的 土地는 반영구적으로, 시가화구역외의 土地는 10년간 한시적으로 과세하고 있다.

稅率은 일정 면적이상의 토지취득에 대하여는 취득가액의 3%로, 보유에 대하여는 1.4%의 세율로 과세되고 있으며 부과요건이 되는 기준 면적은 <표 6>에서 보는 바와 같이 지역별로 그 하한선을 달리하고 있다.

<表 6> 特別土地保有稅의 減免面積

지 역 별	기 준 면 적
동경도의 특별구역 및 지정도시의 구역	2,000m <sup>2</sup>
도시계획구역내에 소재한 시정촌 구역	5,000m <sup>2</sup>
그 밖의 시정촌의 구역	10,000m <sup>2</sup>

資料: 柳海雄, “日本の 地價稅 導入과 그 論議”, 「國土情報」, 1990, 7. p.63.



固定資產稅와 不動產 取得稅의 課稅標準은 취득가액보다 상당히 낮게 책정되지만, 特別土地保有稅의 課稅標準은 土地의 취득가액으로 되어 있어 과세대상토지의 보유자나 취득자에게 상당한 부담을 안겨주고 있다.

한편 세액산정시에는 固定資產稅 납부액이나 부동산 취득세 해당액을 공제하여 중복 과세를 피하고 있으며 <표 7>은 특별 토지보유세의 산출방법을 보여주고 있다.

〈表 7〉 特別 土地保有稅의 算出方法

구 분	세액산출방법
보유과세	(취득가액 × 1.4%) - (고정자산 과세에과세 × 1.4%)
취득과세	(취득가액 × 3%) - (부동산취득과세 × 4%)

資料: 柳海雄, “日本の 地價稅 導入과 그 論議”, 「國土情報」, 1990, 7. p.67.

土地保有稅의 도입초기에는 지가의 안정에 상당한 效果를 발휘한 것으로 평가되고 있으나, 87년도에의 세제개정으로 항구적인 건축물이나 구축물 등의 부지에 대하여 납세의무를 면제하는 제도가 도입됨으로써 그 效果의 대부분이 상실되었다. 이것을 세수면에서 보면 77년도에 984억엔 이었던 것이 78년도에는 716억엔(면제액 276억엔)으로 떨어지고, 88년도에는 778억엔이 징수된 반면 면제액은 1,894억엔에 이르렀다.

91년 중 세법 개정에서는 3대도시권을 대상으로 감면제도의 적용을 엄격히 하고 옥외주차장이나 자재하치장 등 반드시 유효하게 사용되고 있다고 할 수 없는 土地에 대해서는 감면적용에서 제외함과 동시에 면세점에 대해서도 10년간 한시적 조치로서 1,000m<sup>2</sup>(현행은 지역에 따라 2,000m<sup>2</sup> 또는 5,000m<sup>2</sup>)로 낮추었다. 또한 「都市計劃法」의 개정에서 遊休土地轉換利用促進地區로 지정된 지역내의 1,000m<sup>2</sup>이상의 일단의 土地에 대하여는 취득시기에 관계없이 特別保有稅를 부과하기로 하였다.

#### 4) 都市計劃稅에 의한 還收

都市計劃稅는 都市計劃事業 또는 토지구획정리사업을 시행하는 市·町·村이 사업비용을 충당하기 위하여 도시계획지구 중 시가회구역내에 소재하는 土地와 가옥에 대하여

과세하는 目的稅로서 固定資産稅와 결부되어 과세되며, 적용되는 세율은 0.3%를 한도로 시·정·촌의 조례로 정해진다.

#### 5) 宅地開發稅에 의한 還收

宅地開發稅는 시·화·구·역안에서 宅地開發에 따르는 도로, 하수도, 공원 등 공공시설의 정비가 요구되는 지역에 그러한 시설들을 설치하기 위한 비용을 마련하기 위하여 市·町·村 條例로 택지개발사업 시행자에게 과세하는 세금으로, 그 부과여부는 택지개발 및 재정상황 등을 고려해서 시·정·촌이 자주적으로 결정할 수 있다.

택지개발액은 택지개발에 관련된 택지면적에 세율을 곱하여 산출하며, 稅率은 자치대신에게 신고를 하고 시·정·촌 조례로 정한다.

### 4. 臺 灣

三民主義에 바탕을 두고 건국된 臺灣은 민주주의를 실현하기 위하여 土地所有權의 平均化와 資本의 調節을 우선 목표로 삼고 있다. 따라서 1947년에 제정된 「憲法」 제 143 조에서는 “ 중국 영토내에 있는 모든 土地는 국민전체에 속하며, 法律에 따라 합리적으로 취득된 土地의 소유권은 法律에 의하여 보장되며, 法律에 의해서만 제한된다.”고 규정하고 “ 만일 어느 土地價格이 소유자의 아무런 노력도 없이 또는 자본의 투자없이 증가되었다면 정부는 그 증가분에 대해서 地價稅를 부과할 수 있으며 부과된 것은 모든 國民의 합동으로 향유하여야 한다.”고 규정하여 土地所有權 보장과 더불어 불로소득적인 이익을 國家가 還收할 수 있도록 규정하고 있다.

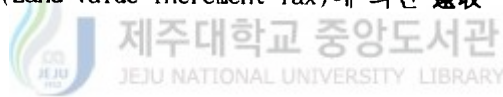
위와 같은 근거를 두고 「土地法」 제 176 조에서 土地增加稅는 土地所有者권의 이전

시에 부과할 뿐만 아니라 이전이 없는 경우에도 10년 마다 부과하도록 규정하였다. 이와같이 함으로써 土地에 대한 투기를 배제하고, 도시토지에 대한 소유권의 평균화를 도모하며, 都市의 再整備와 土地利用을 촉진하는 한편 國民의 복지를 위하여 土地價格의 자연증가분은 公共이 향유할 수 있도록 하는 「實施都市平均地權條例」가 1945년에 제정되었다.

그 후 여러 건설계획의 수립과 실시, 경제발전, 인구집중 등으로 농지가격이 인상되고 투기가 발생하여 전국토지의 평균화를 기하여야 할 필요성이 제기됨에 따라, 1977년에 토지가격평가지역의 확대, 토지가격평가절차의 간소화 등을 위한 「평균지권조례」가 제정되었다.

지금까지 臺灣에서 가장 모범적으로 실시되고 있는 土地增加稅의 연혁과 그 구체적인 내용을 살펴봄으로써 우리나라에서의 도입 적합여부를 알아 볼 필요가 있다.

#### 1) 土地增加稅(Land Value Increment Tax)에 의한 課收



##### (1) 意義

土地增加稅는 지가가 규정된 土地의 소유권이 이전되는 때 또는 그러한 土地에 借當권을 설정할 때에 그 土地의 증가된 가격총액에 대해 과세하는 資本利得稅(capital gains tax)로서, 이는 지방세에 속한다. 다만 각급 정부에서 매각하는 공유토지와 상속에 의한 소유권 이전의 경우에는 土地增加稅를 과세하지 아니한다.

##### (2) 納稅 義務者

土地를 유상으로 이전하는 경우에는 원소유자, 土地를 무상으로 이전하는 경우에는 소유권을 취득하는 자, 土地에 借當권을 설정한 경우에는 借當권의 설정자, 土地所有

權이 이전되지 않는 경우에도 제 1 차로 법에 의하여 지가를 규정한 날로 부터 10년 만기에 이르면 土地增加稅가 부과되는 바, 이 경우에도 원소유자 등이 土地增加稅의 납세 의무자가 된다.

### (3) 課稅標準

土地增加稅의 課稅標準은 土地의 증가총액이다. 증가총액은 기초가액에서 공제액을 차감하여 계산한다. 토지증가총액의 계산식은 다음과 같다.

\* 토지증가총액=신고한 이전시가 또는 정부사정지가 - 원사정 지가

또는 최종토지증가분 × (1 + 물가지수) - 개량비 등.

### (4) 稅率

① 토지증가총액이 원규정지가 또는 최종(직전회)이전시에 土地增加稅를 산출한 기준가액의 100%미만인 때에는 토지증가총액에 40%의 세율을 적용한다.

② 토지증가총액이 원규정지가 또는 최종이전시에 土地增加稅를 산출한 기준가액의 100% 이상 200% 미만일 때에는 前記 ①의 금액을 초과하는 부분에 대하여 50%의 세율을 적용한다.

③ 토지증가총액이 원규정지가 또는 최종이전시에 土地增加稅를 산출한 기준가액의 200%이상인 때에는 前記 ①, ②를 초과하는 부분에 대하여 60%의 세율을 적용한다. 다만 매매된 주택용지인 경우에는 도시토지에 있어서는 3ha, 비도시토지에 있어서는 7ha까지는 10%의 세율을 적용한다. 그러나 1차에 한하여 적용한다.

### (5) 土地 增加稅額의 減免

① 피수용토지에서 발생한 토지증가액에 대하여는 세액의 40%를 경감하여 징수한다.

② 土地區劃整理를 한 후, 처음 이전하는 土地에서 발생한 토지증가액에 대하여는 세액의 20%를 경감한다.

③ 空地 또는 荒地를 매수하여 개량하여 이용을 하지 아니하거나, 건축하여 사용하지 아니하는 경우에는 증가세액의 10%를 추가하여 납부하여야 한다. 다만 개량이용하였거나 또는 건축사용하여 이전하는 경우에는 증가세액의 20%를 경감하여 징수한다.

④ 동일한 농업전용구역내에서의 자경농업용지교환으로 발생하는 토지증가액에 대하여는 土地增加稅를 면제한다.<sup>38)</sup>

## 2) 受益者負擔金(工程受益費)에 의한 還收

土地增加稅 이외에 일종의 開發利益 還收制度로 이용되고 있는 제도로는 受益者負擔金制를 들 수 있다. 이는 각 지방정부가 관할구역내에서 토지건설추진, 토지이용제고, 교통시설개선, 天災를 방지하기 위하여 도로·교량·항구·저수지·제방을 신설 또는 보수, 수도 기타 수로건설 등을 할 경우에 당해사업으로 인하여 직접이익을 얻은 자로부터 그 비용의 일부를 징수하는 제도이다.

受益者負擔金의 상·하한선은 실제 소요경비의 최저 35% 이상 최고 80%이하로 하되, 차량이나 선박에 대하여는 전액 징수하도록 하며, 저수지, 제방, 수로 등의 공사는 각급 정부의 사정을 참작토로 하고 있다.

受益者負擔金의 부담표준은 시내 도로의 신축공정 및 확장공정의 경우, 수익선에 접해 있는 길이에 따라 20%를 부담하고 도로의 경계선으로 부터 路幅의 1배 이내에 제 1 구역의 土地는 40%, 제 1구역의 경계선으로 부터 路幅의 2배이내의 제2구역내의 土地에 대하여는 각각 25%씩 부담하고, 市區 도로의 개량공정에 의한 受益者負擔金은 수익선과 수익면이 각각 50%씩 부담한다.

도로공정의 수익의 범위로서 수익선은 도로에 연한 경계선, 법령에 지정된 건축선 또는 도로의 끝 선이며, 신축·확장공정의 수익범위는 로폭의 5배까지 확대하고, 부과지

38) 崔明根, "臺灣의 土地稅制," 「會計와 稅務」, 1984. 1, 韓國經濟研究所, p. 42.

역간의 부담비율도 합리적으로 배분 적용하고 있다.<sup>39)</sup>



39) 張炳虎, 前揭論文, 1990, pp. 40-41.

## Ⅳ. 우리나라의 開發利益還收制度와 問題點

### 1. 概要

우리나라의 開發利益 還收制度는 「소득세법」을 비롯한 3개의 「租稅法」과 「都市計劃法」 등 17개의 土地 관련 개별법에 의해 이루어 지고 있는데 직접적인 방법을 통해서 開發利益을 還收하기 보다는 간접적으로 開發利益을 還收하는 소극적인 방법을 택하고 있는 것이 우리나라 開發利益 還收制度의 특징이라고 할 수 있다.<sup>40)</sup>

현재 開發利益을 사회에 還收하기 위해서 우리나라에서 실시하고 있는 제도를 살펴 보면, 크게 課稅的 方法과 非課稅的 方法 및 其他의 方法 으로 크게 세가지로 구분해서 살펴 볼 수 있다.

開發利益을 사회에 還收하는 데 있어서 가장 근간이 되고 있는 과세적 방법에는 다시 종합토지세, 土地超過利得稅, 都市計劃稅, 공동시설세, 事業所稅 등과 같은 土地保有稅, 그리고 讓渡所得稅·取得稅·登錄稅 등과 같은 토지이전세와 과세토지의 地目變更으로 인한 증가를 취득으로 보아 부과하는 看故取得稅 등 세가지로 분류할 수 있다.

非課稅的 方法에는 土地區劃 整理事業에서 실시하고 감보제, 公共事業을 시행함으로써 수혜를 받게 되는 주변지역에 부과하는 受益者負擔金制, 「國土利用管理法」상에 규정되어 있는 開發利益金制, 開發負擔金制, 國公有地賃貸制 등이 우리나라에서 실시하고 있는 非課稅的 方法의 주를 이루고 있다.

위와 같은 課稅的 方法과 非課稅的 方法 그리고 其他의 方法을 통해서 시행되고 있는 현행 우리나라의 開發利益 還收制度는 開發利益還收를 위한 근본취지와 전제를 충

40) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度와 改善方案 研究」, 1983, p. 21.



분히 반영하고 있지 못하고, 결과적으로 비체계적이고 다기화에 따른 문제점을 도출해 내고 있는 실정이다.

이 장에서는 현행 우리나라에서 실시하고 있는 開發利益 還收制度를 과세적 방법, 비과세적 방법, 기타의 방법으로 크게 분류하여 상세히 살펴보도록 한다.

## 2. 우리나라의 開發利益還收制度

### 1) 課稅的 方法에 의한 還收

#### (1) 土地保有課稅

##### 가. 綜合土地稅

綜合土地稅는 土地의 과다한 보유를 억제하여 土地의 需給均衡을 도모함으로써 지가의 안정을 꾀하고, 지가의 상승으로 인한 資本利得을 租稅로 還收하기 위한 장치로서 전국의 모든 土地를 소유자별로 합산하여 초과누진세율을 적용하는 정책세제로 초안되어 1989.5.27 임시국회에서 통과되고 1989.6.16일 공포되어 1990.1.1부터 시행하고 있는 租稅이다.

綜合土地稅는 종전의 토지보유에 대한 稅制로서 土地의 규모에 관계없이 단일 세율에 의하여 과세되던 財産稅와 부동산 투기의 억제와 자본이익에 대해 重課하는 사회경제정책적 목적의 수행을 위하여 유유토지와 법인의 비업무용토지를 대상으로 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용하던 토지초과보유세를 통·폐합하여 새로 신설된 租稅이다.

綜合土地稅는 전국의 모든 土地를 소유자별로 합산한 다음 합산가액이 커감에 따라

稅率도 높아가는 累進稅率救助를 채택함에 따라 납세의무자의 應能原則을 배려하고 또한 土地의 보유비용을 높힘으로써 土地의 과다보유를 억제하는 한편 토지투기를 통한 不勞所得의 기회를 봉쇄하여 지가안정과 土地所有의 저변확대를 도모하기 위한 취지에서 제정된 租稅이다.<sup>41)</sup>

#### 가) 課稅目的

綜合土地稅는 1989년 까지 시행된 토지분 財産稅와 토지초과보유세를 폐지하고 전국의 土地를 소유자별로 합산과세하되, 누진세율으로써 토지과다보유억제 및 土地의 원활한 수급을 도모하여 토지이용을 합리화하고 土地로 부터 발생하는 자본 이득을 還收하는 데 목적이 있다.<sup>42)</sup>

#### 나) 納稅 義務者

綜合土地稅의 納稅義務者는 과세기준일 현재 (매년 6월 1일) 「지적법」의 규정에 의한 모든 土地의 사실상의 소유자가 되고, 共有土地인 경우에는 그 지분에 해당하는 면적에 대하여 안분하여 과세하나 지분의 표시가 없는 경우에는 당사자간에 지분약정사실에 불구하고 지분이 동등한 것으로 간주하여 공유토지 소유자에게 동일한 납세의무를 부여한다(地方稅法 第 234 條의 9).

#### 다) 課稅對象

綜合土地稅에 있어서 과세 대상토지는 개인이나 법인이 소유하고 있는 전국의 모든 土地를 대상으로 하고 있으나, 이를 전부 합산하여 단일누진세율을 적용하는 것이 아니고 몇개의 유형으로 구분하여 각 유형별로 다른 세율체계를 형성하여 과세하고 있는 差別稅率制를 채택하고 있다.

그 유형은 「地籍法」 시행령 제 6 조의 규정에 의한 24가지 지목 중 사실상의 토지현

41) 金弘大, 「土地公概念法制」, 稅經社, 1990, pp. 474-475.

42) 金倫九, 「開發利益 還收制度에 관한 研究」, 碩士學位論文, 建國大學校 行政大學院, 1990, p. 28.

황에 의한 지목에 대하여 종합합산대상토지, 별도합산대상토지, 분리과세대상토지로 크게 분류하고 있다.

(가) 綜合合算課稅 對象

종합합산과세란 모든 土地價格을 합한 가액으로 하여 세율을 계산 과세하는 제도이다. 주택의 부속토지, 공장용지중 일정 기준 초과토지, 土地價額의 10%미만 건축물 부속토지, 목장용지로서 일정기준 초과토지, 법인소유농지, 부재지주농지, 나대지, 잡종지 및 기타 토지가 여기에 속한다.

(나) 別途合算課稅 對象

별도합산과세란 土地 중 영업용 건축물 부속토지 가액을 합한 가액으로 하여 세율을 계산 과세하는 제도이다. 영업용 건축물의 부속토지(사무실, 병원, 호텔 등 숙박시설, 판매장 등 상점, 점포, 음식점, 영업용 창고, 극장, 신문사, 방송국, 전시장, 콘도, 오피스텔, 헬스클럽, 목욕탕, 안마시술소, 체육관, 차고, 촬영소, 백화점, 슈퍼마켓 등이 여기에 해당된다.

(다) 分離課稅 對象

분리과세란 土地를 필지별로 분리하여 세율을 계산 과세하는 제도이다. 공장용지, 전답, 과수원 등 농지, 임야, 사치성 재산으로 사용되는 土地, 이와 같은 목적으로 供給하기 위해서 보유하고 있는 土地가 여기에 속한다.

라) 稅率

綜合土地稅에 있어서 세율은 각 유형마다 별도의 차별세율을 적용하는 세율구조를 가지고 있고 다음과 같이 유형화하여 구분하고 있다.

첫째, 합산대상토지와 분리과세대상토지를 구분하여 전자는 누진세율구조를 채택하고 후자의 경우에는 단일세율구조를 도입한다. 둘째는 합산대상토지유형도 2 종류로

구분하여 종합합산대상토지와 별도대상토지로 유형화하여 별도의 누진율을 적용하도록 하고 있다. 이를 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

(가) 綜合合算 稅率

綜合合算稅率은 綜合合算課稅 대상의 土地를 소유자별로 합산하여 10단계 초과누진 세율을 적용하여 부과한다.

(나) 別途合算 稅率

영업용 건축물의 부속토지를 기준으로 전국의 土地를 소유자별로 합산하여 9단계 초 기누진세율로 적용 과세한다.

(다) 分離課稅 稅率

분리과세 세율은 土地의 용도에 따라 자경농지, 일정기준면적 이내의 목장용지, 조 립계획에 의한 임야 등은 綜合土地稅率에서 가장 낮은 세율인 0.1%가 과세되고 생산용 에 쓰이는 공장용지 중 공장입지기준면적 이내의 土地는 0.3%가 과세되며, 반면 사치 성 재산인 별장, 골프장 등은 가장 높은 세율인 5%의 단일세율이 적용된다.

마) 非課稅 및 減免



(가) 國 등에 대한 비과세

國, 道, 郡, 地方自治團體와 외국 정부 소유토지에 대해서는 비과세한다(地方稅法 第 234 條의 11).

(나) 용도구분에 의한 비과세

㉠ 국, 도, 시, 군, 지방자치단체조합이 공용 또는 공공용에 사용하는 土地, ㉡ 제 사, 종교, 자선, 학술, 기술 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업 에 직접 사용하는 土地, ㉢ 마을회 등 주민공동체 소유토지, ㉣ 교육법에 의하여 인가 된 산업체 부설 중·고교의 교육용에 직접 사용하는 土地, ㉤ 별정 우체국이 공용 또는

공공용으로 사용하는 土地, ㉔ 기타 도로, 하천, 제방, 溝渠, 유지, 사적지, 묘지, 사찰림 등은 비과세된다(地方稅法 第 234 條의 12).

#### 나. 土地超過利得稅

土地超過利得稅는 地價上昇으로 인한 開發利益에 대하여 現行 讓渡所得稅制로 대응하고 있으나, 讓渡所得稅制는 당해 土地를 매각해서 실현된 이익이 있을 경우에 한하여 그 양도차익에 대해서만 과세할 수 있는 제도로써 팔지 아니하고 계속 재산증식 수단으로 보유하고 있는 경우에는 한계가 있는 제도이고, 이로 인한 土地凍結效果가 나타나 土地供給이 중단될 우려가 많으며, 또한 조세회피의 소지도 있어 이에 따라 保有段階의 과세장치가 필요하여 1989.12.18일 국회에서 법률안이 의결되고, 1989.12.30일 法律 제 4177호 및 대통령령 제 12882호로 공포됨으로써 1990년 1월 1일 부터 시행되고 있는 租稅이다.

#### 가) 課稅目的

遊休土地 및 非業務用 土地와 같이 주로 지가상승이익을 기대하여 보유하고 있는 土地, 각종 개발사업이나 사회 경제적 요인으로 정상지가상승율을 초과하여 지가가 상승한 경우, 그 소유자가 얻은 초과지가 상승이익의 일정분을 보유단계에서 土地超過利得稅로 還收하고 있다.<sup>43)</sup>

現行 讓渡所得稅가 실현된 開發利益만을 과세대상으로 함에 따른 開發利益 還收制度로서의 한계성을 보완하고, 地價上昇으로 얻은 資本利得에 대한 과세를 강화하여 경제적·사회적 공평성과 형평성을 높이며, 지가안정 및 土地의 효율적인 이용을 제고하기 위해서 土地超過利得稅를 신설하였다.<sup>44)</sup>

43) 宋彦錫, 「土地超過利得稅 解説」, 조세통람사, 1991, p.19.

44) 金倫九, 前掲論文, p.34.

나) 納稅 義務者

遊休土地 등에서 발생한 土地超過利得에 대하여 초과이득세를 부과하되, 그 납세의무자는 당해 土地의 공부상의 소유자로 한다. 따라서 납세의무자는 개인 또는 법인으로 하며, 법인에는 「國稅基本法」에 의하여 법인으로 보는 법인격없는 사단, 재단 기타 단체도 포함한다.<sup>45)</sup>

다) 課稅對象

土地超過利得稅의 과세대상토지는 地價上昇 이익을 기대하여 보유하고 있는 것으로 인정되는 土地로써 법인이 정당한 사유없이 그 고유업무에 사용하지 아니하는 土地와 개인이 보유하는 유휴토지 등으로 하되, 공익사업과 公共事業의 고유목적 사업에 직접 사용되는 土地는 과세대상에서 제외하였으며, 비영리 법인이 소유하는 土地에 대한 판정기준 등은 시행령에 정하고 있다.<sup>46)</sup>

遊休土地 등의 판정기준은 土地 건축물 시설물 등의 소유자 면적·가액·소재지역 土地의 보유기간, 土地를 사용한 사업의 영위기간 및 수입금액과 납세기간 전후의 土地의 사용현황 등을 종합적으로 참작하여 결정한다.

라) 納稅方法

(가) 土地超過利得稅의 납세기간은 3년으로 하고, 그 과세기간은 과세기간이 종료되는 년도의 12월 31일 까지로 하며 최초의 과세기간은 1990년 1월 1일 부터 1992년 12월 31일 까지로 한다.

(나) 土地超過利得稅의 과세기준은 다음 산식에 의하여 계산하도록 하되, 지가는 讓渡所得稅의 기준 시가를 적용함을 원칙으로 하고, 정상지가 상승율은 전국 평균지가변동율과 정기에금이자율 중 높은 율로 하되 100분의 30의 범위안에서 대통령령으로 조

45) 曹道鉉, 「土地超過利得稅制度의 實效性 分析에 관한 研究-法律的인 側面을 中心으로」, 碩士學位論文, 建國大學校 行政大學院, 1993, p.7.

46) 金倫九, 前揭論文, p.34.

정할 수 있도록 한다.

課稅標準 = 과세기간 종료일의 지가 - 과세기간 개시일의 지가 - 당해 과세 기간 개시일의 지가에 정상지가상승율을 적용하여 산정한 정상지가 상승분 - 개량비 및 자본적 지출액

(다)土地超過利得稅의 세율은 100분의 50으로 한다(土地超過利得稅法 第 12 條).

(라)소관 세무서장의 土地超過利得稅 등에 대한 예정통지가 누락되었음에도 불구하고 세액 등을 신고 납부한 개인의 경우에는 그 세액의 100분의 10에 상당하는 납부세액에서 공제하도록 하고, 그 예정통지를 받고도 세액 등의 신고의무를 이행하지 아니하는 개인 또는 법인에 대하여는 그 납부세액의 100분의 10에 상당하는 금액으로 가산세를 부과하도록 한다(同法 第 15 條, 第 19 條).

(마)土地超過利得稅의 課稅標準이 20만원 미만인 경우에는 土地超過利得稅를 부과하지 않고(同法 第 20 條), 土地超過利得稅의 납부세액의 1천만원을 초과하는 경우에는 그 초과금액에 대하여는 3년 이내에 분납할 수 있도록 한다(同法 第 21 條).

(바)土地超過利得稅의 납부세액이 1천만원을 초과하고 금전납부가 곤란한 경우에는 세무서장은 土地超過利得稅가 부과되는 土地에 의한 물납을 허가할 수 있도록 했다(同法 第 22 條).

(사)국세청장이 지정하는 지가급등지역의 遊休土地 등이 기타 유휴토지 등의 정상지가상승분의 1.5배를 초과하여 상승하는 경우에는 매 1년마다 土地超過利得稅를 부과되, 그 납부세액은 정상과세기간의 세액에서 공제하여 정산토록 한다.

(아)土地超過利得稅가 부과된 유휴토지 등을 양도함으로써 발생한 讓渡所得稅 또는 特別附加稅에서 징수된 초과이득세를 다음과 같이 공제한다(同法 第 26 條 第 12 項).

㉠ 土地超過利得稅의 결정일로 부터 1년 이내에 유휴토지 등을 양도하는 경우에는

100분의 80을 공제한다.

㉠ 土地超過利得稅의 결정일로 부터 1년 후 3년 이내에 유휴토지 등을 양도하는 경우에는 100분의 60을 공제한다.

㉡ 土地超過利得稅의 결정일로 부터 3년후 6년 이내에 유휴토지를 양도하는 경우에는 100분의 40을 공제한다.

마) 非課稅, 減免

(가) 非課稅

㉢ 國家, 地方自治團體 및 외국 정부가 소유하는 土地에 대해서는 비과세된다.(國家 등과 매수계약된 土地 중 매수계약자에게 납세의무가 있는 土地는 제외한다.)

㉣ 대통령이 정하는 도로, 철도, 항만, 하천, 제방, 溝渠, 溜地, 사적지 및 묘지 등에 대해서는 비과세 된다.

㉤ 開發負擔金이 부과된 土地는 「開發利益還收에 관한 法律」에 의하여 개발사업 시행으로 인하여 발생한 開發利益에 대하여 개발사업시행자가 負擔金을 납부하여야 할 土地이므로 당해 개발사업 착수시점으로 부터 완료시점까지의 개발사업에 대하여는 비과세대상으로 하고 있지만 개발사업 완료시점 이후부터는 土地超過利得稅의 부과대상이 된다(土地超過利得稅法 第 5 條 第 1 項, 開發利益還收에 관한 法律 第 3 條 第 2 項).

(나) 減免

公益法人이 소유하고 토지 또는 주택의 분양을 목적으로 조성·건설하고 있거나 조성·건설이 완료된 후 분양되기 이전의 土地로서 취득일로 부터 5년이 경과되지 아니한 土地에 대해서는 土地超過利得稅의 100분의 50을 감면한다.

그리고 국방 또는 군사에 관한 사업, 법령이나 명령에 의하여 건설되는 시설, 마지



막으로 國家 또는 地方自治團體가 설치하는 공공용시설에 관한 사업에 대해서는 100분의 50을 감면한다(土地超過利得稅法 第 5 條 第 2 項).

#### 다. 都市計劃稅

都市計劃稅는 都市計劃事業에 필요한 비용을 충당하기 위하여 都市計劃事業으로 인하여 특히 이익을 받게 되는 土地 등의 소유자에 대하여 과세시가표준액의 0.2%의 과세세율을 과세하는 目的稅이다(地方稅法 第235條 ~ 第238條).

이는 都市計劃區域內的 土地所有者가 都市計劃事業으로 얻게 되는 편익에 대한 일반적인 부담의 성격을 지니고 있어 財產稅보다는 開發利益還收의 성격이 많이 나타난다고 볼 수 있다.

都市計劃稅는 「都市計劃法」의 규정에 의하여 고시한 도시계획구역의 전구역 또는 일부 구역내에 있는 土地 등을 과세대상으로 하고, 과세대상지역은 시·군조례로서 정한다(地方稅法 第235條).

納稅義務者는 납기개시일 현재 都市計劃稅의 과세대상지역 안에 있는 土地 등의 소유자이다(地方稅法 第235條의 2). 課稅標準은 土地 등의 과세시가표준액으로 한다(地方稅法 第236條).

都市計劃稅의 과세를 開發利益還收와 관련지을 수 있는 점은 바로 都市計劃事業에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 租稅라는 점과, 都市計劃事業으로 얻게 되는 편익에 대해서 과세한다는 점이며, 또한 財產稅와 마찬가지로 지가를 과표로 한다는 점에서 開發利益還收에 미치는 기능상 效果는 財產稅와 같다고 할 수 있다.<sup>47)</sup> 또한 都市計劃稅는 외부 경제로 인해 장차 開發利益을 가져다 줄 도시계획지역의 土地 및 건축물에 과세하기 때문에 대표적인 應益課稅라고 할 수 있다.<sup>48)</sup>

47) 張炳虎, 前揭論文, 1990, p. 83.

48) 吳然天, 「韓國租稅論」, 博英社, 1992, P. 320.

#### 라. 共同施設稅

共同施設稅는 소방시설·오염처리시설·수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 특히 이익을 받는 土地 등의 소유자에 대하여 과세시가 표준액의 0.3%의 표준세율을 적용하여 과세하는 目的稅이다(地方稅法 第239條 ~ 第242條).

共同施設稅는 특정시설과 관련된 사람 즉, 시설로 인하여 이익을 받는 자에게 부과한다는 점에서 일종의 開發負擔制로 開發利益還收의 기능을 가진다고 볼 수 있을 것이다.

課稅對象은 오염처리시설, 수리시설, 기타 공공시설로 인하여 이익을 받는 土地 등이고, 납세의무자는 그 시설로 인하여 특히 이익을 받은 土地 소유자이다(地方稅法 第239條).

土地의 전부 또는 일부에 대한 가액을 課稅標準으로 하고, 그 세율은 그 가액, 즉 과세시가표준액의 0.03%를 標準稅率로 하며, 표준세율을 초과하는 경우에는 0.1%를 초과하지 못하도록 制限稅率을 적용한다(地方稅法 第240條).

#### 마. 事業所稅

事業所稅는 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위한 일종의 開發負擔稅로서 주요 도시 등 대통령이 정하는 지역내에 사업소를 둔 자에게 부과되는 세금이다(地方稅法 第243條 ~ 第252條).

### (2) 土地移轉課稅

#### 가. 讓渡所得稅

讓渡所得稅는 1975년 부동산투기를 억제하기 위해서 종래 실시하던 不動產 投機抑制

稅를 폐지함과 동시에 신설한 세제로서 다른 소득과 분리하여 과세하고 있는데, 부동산투기 억제라는 정책목적에다 資本利得課稅理論을 접합시킨 것으로 보여지는 면이 강하다. 49)

이 稅는 토지거래에서 발생하는 不勞所得을 還收하는 開發利益還收制度로 開發利益의 개념으로 보면 廣義에 해당되고 開發利益의 사후적, 최종적 환수장치로 볼 수 있으며, 土地의 매각에서 발생하는 資本利得에 대하여 과세함으로써 토지거래에서 발생하는 不勞所得을 國家가 전부 또는 일부를 還收하는 역할을 한다는 점에서 開發利益의 社會的 還收에 크게 기여하고 있다고 할 수 있다.

土地 및 土地에 관한 권리 등의 양도로 인하여 발생하는 소득은 讓渡所得稅의 課稅對象이 되며, 양도소득금액의 산출은 당해 자산의 양도로 인하여 발생한 總收入金(讓渡價額)에서 ① 必要經費, ② 讓渡所得特別控除額, ③ 讓渡所得控除額을 순차로 공제한 금액으로 하며(所得稅法 第23條), 납세의무자는 土地의 양도로 인하여 이러한 소득을 얻은 자가 된다.

讓渡所得稅 稅率은 1978년까지는 보유기간의 구분없이 단일 세율로써 50%였던 것이 「所得稅法」 개정으로 1979년 부터는 土地의 단기전매로 인한 양도차액을 노린 토지투기를 억제하기 위하여 土地의 보유기간에 따라 差等稅率을 적용하도록 하여, 당해 양도토지의 보유기간이 2년 이상인 경우에는 양도가액에서 필요경비, 양도소득공제, 양도소득특별공제를 차감하여 산출한 양도차액에 50%를, 보유기간이 2년 미만인 경우에는 70%를 과세하며, 또한 미동기양도 즉 미동기 전매인 경우에는 80%를 重課하도록 되어 있다. 50)

49) 吳載善, “資本利得課稅의 諸問題와 資本利得課稅制度의 改善方向”, 「韓國租稅研究」, 제5권, 韓國租稅學會, 1990, p.142.

50) 林憲均, “開發利益 還收制度의 問題點과 改善方案에 관한 研究,” 碩士學位論文, 大田大學校 大學院, 1991.6, p.13.

다만 非課稅되는 사항으로는 ① 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득, ② 國家 또는 地方自治團體가 시행하는 사업으로 인해 交換 또는 分畝하는 농지, ③ 일세대 일주택과 이에 부수되는 土地로서 건물이 정착된 면적의 10배를 넘지 아니하는 土地의 양도로 인하여 발생하는 소득, ④ 농지의 대토로 인하여 발생하는 소득 등에 대해서는 讓渡所得稅가 비과세된다(所得稅法 第 6 條 第 6 號).

法人의 土地 등의 양도에 대해서는 法人稅 特別附加稅가 부과되는 데, 이 법인세 특별부가세는 법인이 소유한 土地 등의 양도로 인하여 생긴 양도차익에 대해서 법인세의 부담뿐만 아니라, 土地의 보유기간이 2년 이상인 경우는 25%, 2년 미만인 경우는 35%의 세율을 적용하며, 미등기 양도인 경우는 40%를 증가하도록 하였다.

法人이 소유한 土地 등의 양도로 인하여 발생하는 讓渡所得稅인 법인세 특별부가세 세율이 개인이 소유하는 土地보다 낮은 세율을 적용하는 것은 법인이 소유하고 있는 土地 등의 양도차익에 대하여는 각 사업년도소득으로 法人稅가 부과됨과 동시에 다시 특별부가세가 법인세로서 과세되므로 이에 따른 二重課稅의 문제가 제기되기 때문이다.



이상에서 살펴본 讓渡所得稅는 開發利益의 社會的 還收를 그 주된 목적으로 하고 있지만, 과세시가표준이 비현실적이고 세율이 낮은 점,<sup>51)</sup> 그리고 양도되지 않는 土地에 대해서는 과세하지 못한다는 점에서 충분한 開發利益의 還收를 하지 못하고 있다는 단점을 가지고 있을 뿐 아니라<sup>52)</sup> 土地의 양도라는 개념을 매각을 통한 土地所有權의 이전에만 국한시켜 아주 좁게 보고 있기 때문에 土地의 長期保有를 조장하는 결과를 가져오기도 하며, 결과적으로 토지공급원을 제한함으로써 지가를 앙등시키고 장기보유자에게 엄청난 開發利益의 私有化를 허용케 하고 있다.<sup>53)</sup> 다시 말한다면 장기 보유자가

51) 林憲均, 前揭論文, p. 14.

52) 徐元宇, “開發利益의 社會的 還收制에 관한 研究,” 「法學」, 제20권 제2호, 서울 大學校 法學研究所, 1980, p. 164.

土地를 공한지로 방치하지 않고 그것을 은행용자의 담보로 이용하거나 타인에게 임대 하므로써, 土地에 발생한 開發利益을 투자금의 증액이나 임대료의 인상을 통하여 사유 화하게 된다는 것이다.

#### 나. 取得稅

取得稅는 土地 등을 취득할 때 취득자에게 취득가액의 2%, 사치성 재산이나 법인의 비업무용 土地에 대해서는 15%의 높은 세율을 적용하여 바람직하지 못한 土地의 취득 을 억제할 목적으로 과세되는 租稅이다(地方稅法 第104條 ~ 第123條).

課稅對象 土地는 토지대장 지적도·임야대장·임야도 등에 등재되어 있는 사실상의 모 든 土地로서 「地積法」의 규정에 의한 土地를 말하며(地方稅法 第 104 條 第 3 號), 납 세의무자는 土地의 취득자이며, 課稅標準은 취득할 당시의 가액으로 하고, 그때의 취 득가액이 課稅標準額이 된다.

取得稅는 재산취득의 용도에 따른 차별이 없이 획일적으로 부과됨으로써 應能原則이 나 應益原則에 反하는 현상을 초래하는 문제점을 가지고 있으며, 따라서 取得稅의 세 율은 累進稅率의 구조로 개선할 필요가 있다.

이 稅는 開發利益의 還收를 목적으로 한 稅目이 아니기 때문에 課稅標準이 土地의 이익증가가 아닌 취득가액이라는 점에서 開發利益의 還收의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 문제점을 가지고 있다.<sup>53)</sup>

#### 다. 登錄稅

登錄稅는 土地 등의 소유권 기타 권리의 취득 등에 관한 사항이 공부에 등기된 사실 에 대하여 등기를 받은 자에게 등기된 土地價格의 0.3% 내지 3%에 상당한 세액으로 과 세하는 租稅이다(地方稅法 第124條 ~ 第 151條). 이 稅는 土地를 사실상 取得하더라

53) 文吉模, 「92讓渡所得稅實務」, 行法社, 1992, P. 36.

54) 徐元宇, 前揭論文, p. 163.

도 등기되지 않으면 과세되지 않으며, 등기가 되어야 비로소 과세요건이 충족되어 과세되며, 납세의무자는 과세대상인 등기 또는 등록사항으로 인하여 권리 또는 이익을 취득한 자가 되며, 課稅標準은 원칙적으로 취득당시의 가액으로 신고한 價額이다.

登錄稅도 토지과세의 일환으로서 開發利益 및 地價上昇分의 일부를 과세로 還收하여 사회에 還元시키는데 이익을 담당하고 있다고 생각할 수 있으나, 정상적인 開發利益還收의 手段으로 보기는 어렵다.<sup>55)</sup>

## 2) 非課稅的 方法에 의한 環收

### (1) 開發利益金制와 開發負擔金制

開發利益을 社會에 還收하는 非課稅的 方法으로서 開發利益金制와 開發負擔金制를 규정하고 있는데, 이는 우리나라에서도 開發利益을 還收하겠다는 뜻을 분명히 나타낸 것이라고 한다.<sup>56)</sup>

開發負擔金은 일정한 土地의 形질변경이나 용도변경을 수반하는 개발사업의 인허가 등을 받아 사업을 시행하는 사업시행자로 부터 개발로 인하여 발생하는 토지가격증가를 負擔金 類型의 公과금으로서 부과하는 開發利益還收制度이다.<sup>57)</sup>

부과대상이 되는 사업은 土地의 形質變更<sup>58)</sup> 및 地目變更을 수반하는 택지개발사업, 공업단지조성사업, 관광단지조성사업, 도심지재개발사업, 골프장건설사업 등이 대상사업이다(開發利益還收에 관한 法律 第 4 條). 개발부담금은 土地의 용도 또는 형질변경을 수반하는 開發行爲에 대하여 부과하는 것으로서 形질변경 등 開發行爲와 건축행위가 함께 이루어지는 경우에는 土地의 開發行爲에 대하여만 부과하게 된다. 따라서 이

55) 黃明燦編, 「土地政策論」, 經營文化院, 1985, p. 622.

56) 國土開發研究院, 「開發利益還收의 制度的, 技術的 裝置와 影響에 관한 研究」, 1981. 12, p. 142.

57) 經濟企劃院, 「땅 投機 抑制를 위한 土地公概念擴大導入」, 1989, p. 30.  
金正浩, “開發負擔金制度 심포지엄, 施行2年の 評價와 改善方案”, 「國土와 建設」 4월호, 大韓建設振興會, 1992, p. 66.

58) 自然綠地가 形질이 바뀔 때 지가가 급상승 한다.

미 조성된 坵地上에 건축허가 만을 받아 시행하는 단순 건축행위, 土地의 개발과 관련 없이 도시이용 계획을 변경하는 경우등은 개발부담금 부과대상이 아니다.

모든 사업 시행자는 開發負擔金을 납부하게 되나, 國家, 地方自治團體, 공사 등에 대해서는 정책적인 이유로 100% 또는 50% 감면 면제하는 규정을 두고 있다.

開發負擔金은 超過開發利益의 50%를 징수하는데, 초과이익은 사업완료시의 지가에서 사업개시 시점의 지가를 빼고 거기에 개발비와 정상지가상승분을 공제한 것으로 한다.<sup>59)</sup>

開發負擔金을 납입하고, 당해 土地를 처분하는 경우에는 開發負擔金을 讓渡所得稅 산출시 필요경비를 공제하여 이중과세를 막고, 개발전의 일시납부의 과중함을 덜기 위하여 금전에 의한 一時納을 원칙으로 하되, 분납도 가능하게 하고 開發負擔金 賦課 對象土地에 의한 現物納付도 인정하고 있다. 國家 地方自治團體 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여 土地所有者가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받을 때에는 國家는 開發利益을 選收할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 選收된 開發負擔金은 50%는 開發利益이 발생한 당해 地方自治團體에 歸屬하고, 나머지의 50%는 法律이 정하는 토지관리 및 지역 균형개발 특별회계에 歸屬되는데, 낙후지역 개발을 위한 기반 시설의 설치와 지역주민의 생활 및 소득수준 향상을 위하여 필요하다고 인정되는 사업등에 활용된다(開發利益選收에 관한 法律 第 4 條 第 12 項).

開發負擔金制는 開發利益의 평가가 주관적일 수 밖에 없고, 開發利益의 選收가 一回的이어서 개발사업 전후의 토지가격상승에 대한 기대심리에는 영향을 미치지 못한다.

## (2) 受益者 負擔金制

59) 開發負擔金 = (事業完了時點의 地價 - 事業着手時點의 地價 - 開發費用 - 正常地價上昇分) × 50%.

가. 意義

受益者 負擔金制은 公共事業에 기인하여 발생한 이익을 대상으로 하여 受益者에 대하여 부담시키는 것으로서 개별사업의 開發利益의 還收를 목적으로 하고 있다.<sup>60)</sup>

우리나라에서는 여러 個別法<sup>61)</sup>속에 公共事業으로 인하여 현저한 이익을 받은 자가 있을 때 그 수익의 범위내에서 해당사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 受益者에 게 부과하는 受益者 負擔金制가 제정되어 있다.

이 제도는 負擔金의 징수대상을 公共事業의 결과 직접 발생한 이익으로 하고 있고, 수익을 받는 자가 명확할 경우 應益原則에 부합된다는 측면에서 직접적인 환수수단으로서 다른 제도에 비해 장점을 가지고 있다. 그러나 受益者 負擔金制는 그 적용의 전제가 되는 현저한 이익의 발생, 특정 公共事業으로 인한 직접적인 특정 이익의 발생, 특정 공공사업비용을 초과하지 않는 범위내에서의 부담을 한다는 점에서 일반적인 開發利益還收의 방법으로서 많은 한계가 있다.<sup>62)</sup>

受益者 負擔金制은 開發利益의 還收보다는 개발비용에 더 중점이 주어져 있기 때문에 開發利益은 그 일부 밖에 還收되지 못하며, 공공 사업의 비용부담의 적절한 책정이 기술적으로 용이하지 않아 자칫하면 公平性を 결여하는 등 시행상의 많은 문제점을 내포하고 있어<sup>63)</sup> 실제로도 지방자치단체별로 징수조례를 제정하여 시행하고 있는 受益者 負擔金制度는 12종의 개발사업중 도로사업, 농지개량사업, 하천사업 등의 일부사업에 한하여 시행되고 있는 실정이다.

한편 還收實績도 세외수입이나 총 공사비에서 차지하는 비중이 극히 낮은 실정으로 還收效果는 미미하다고 하겠다. 그러나 우리나라에서는 受益者負擔金制 이외의 다른

60) 林良嗣, "開發利益還元의 國際比較", 「轉換期の 開發政策」, 東京: 株式會社きょうせい, 1988, p.70.

61) 도시계획법, 도로사업법, 도시구획정리사업법, 하천사업법 등.

62) 林憲均, 前掲論文, 1991.6, p.19.

63) 上掲論文, p.19.



開發利益 還收制度들도 본래의 목적을 달성하지 못함으로 충분한 開發利益還收가 이루어 지지 않고 있고, 한편 受益者負擔金制는 가장 狹義의 開發利益 還收制度라고 할 수 있으므로 이를 연구 발전시켜 나감이 바람직하다고 생각한다.

#### 나. 賦課要件 및 負擔金の 限界

受益者 負擔金은 특정 사업으로 인한 현저한 이익의 발생에 대하여 부과하도록 규정하고 있는데, 현저한 이익에 대한 범위가 사업별로 통일되게 규정되어 있지 못하고 사업별로 상이하게 규정되어 있어, 이 또한 문제점으로 제기되고 있다.

顯著的 利益이 발생된 경우에도 사업비용의 일부 또는 이익의 일부를 부담하도록 하고 있다는 점에서 負擔金은 비용세에 바탕을 두고 이익세를 보완하는 절충식을 채택하고 있는 사업이 많음을 알 수 있다.<sup>64)</sup>

#### 다. 賦課區域의 限界

受益者負擔金を 징수하기 위한 이익발생 구역은 특정 사업의 주변지역이지만, 負擔金を 징수하기 위한 부담대상구역의 규정은 각 사업마다 달리하고 있다. 이와 같이 사업의 성격이나 특징에 따라 부담구역이 다르게 규정됨은 당연하나 아직 구역 규정이 되어 있지 않은 사업도 많아 負擔金を 징수할 수 없는 경우도 있다.

#### 라. 負擔金の 用途

負擔金の 用途를 보면 都市計劃事業으로 인한 負擔金은 국고 또는 地方自治團體의 수입으로 하고 있으며, 산업기지개발사업으로 인한 負擔金은 투자사업비의 부담비율에 따라 國家, 地方自治團體, 공사의 수입으로 하고 있다. 그리고 하천공사로 인한 負擔金은 國家 또는 道の 수입으로 하며, 공원사업으로 인한 負擔金은 당해 공원의 관리개발과 당해 공원안에 있는 문화재의 관리 보수에 사용되고, 또한 土地區劃整理事業으로 인한 負擔金은 당해 土地區劃整理事業 이외의 목적으로 사용할 수 없도록 하고 있다.

64) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案 研究」, 1983, p.77.

### (3) 國 公 有 地 賃 貸 制

國 公 有 地 賃 貸 制은 土 地에서 발생하는 開發利益과 不勞所得을 사회로 還收하는 원천적인 방법으로 土 地를 國家나 地方自治團體가 소유하는 것이다.

土 地를 國家나 地方自治團體가 소유하는 한 그 土 地로 부터 발생하는 開發利益은 당연히 土地所有者인 國家나 地方自治團體에 歸屬하게 되며, 민간부문에서의 토지이용수에 대해서는 국·공유지를 임대하여 임대료를 받음으로써 開發利益을 還收할 수 있다.

公有와 私有的의 혼합형을 취하고 있는 우리나라는 국·공유지의 면적은 전 국토의 27%에 불과하며, 그나마 임야가 95%를 차지하고 있을 뿐 아니라 과거의 정부는 이 국·공유지에 대해서도 매각하는 데 급급한 나머지 비율은 해마다 줄어드는 경향이 있었다.

이러한 과거 정부의 國 公 有 地의 매각정책은 개발자금의 조기회수라는 점에서는 불가피했을런지는 몰라도 開發利益을 還收하고 토지이용을 계획적으로 통제할 수 있는 기회를 상실해 버리는 결과를 초래했다는 점에서 유감스러운 일이다.

우리나라의 土 地의 公共賃貸制는 國有地의 경우 「국유재산법」, 公有地의 경우 「지방재정법」에 규정되어 있는 데, 이 법에 따르면 國有地, 公有地 모두 잡종지에 한하여 임대할 수 있도록 하고 있다.

한편 임대기간은 조림을 목적으로 하는 土 地는 10년, 기타 土 地는 5년이내로 되어 있고, 또한 갱신이 가능하도록 되어 있고( 國有財産法 第36條 第1項 - 同法 第2項), 임대료는 國有地의 경우 土地價額의 10%이상, 公有地의 경우에는 土地價額의 5%이상으로 하도록 하고 있으며 土地價額은 市場價를 參考하여 결정한다. 특히, 공업단지의 경우 대부분 농민들로 부터 기준지가로 수용 협의매수하여 저렴한 가격으로 대기업에 매각함으로써 사실상 농민이 대기업을 사실상 보조하는 꼴이 되었고 엄청난 開發利益을 대기업으로 하여금 사유케 함으로써 사회적 형평을 깨뜨리고 있다. 뿐만 아니라 국·공

유지 임대료가 時價보다 저렴함으로써 응분의 開發利益의 흡수의 실효를 거두지 못하는 실정이며, 따라서 국 공유지의 확대와 함께 임대료를 현실화 함으로써 실효성있는 임대제의 활용이 요청된다.<sup>65)</sup>

#### (4) 事業에 따른 減步制(公共用地 負擔制)

우리나라에서는 特定 事業을 실시함에 있어 사업에 필요한 土地의 일부를 공공용지 또는 체비지의 형태로 土地所有者에게 부담시키는 감보제를 적용하고 있는 데, 이러한 감보제에 의해서도 開發利益의 일부가 還收된다고 하겠다.<sup>66)</sup>

이와 같은 감보를 실시하고 있는 대표적인 사업이 土地區劃整理事業인데, 이 土地區劃整理事業에서는 개발하고자 하는 土地의 효용증진과 공공시설의 정비를 위한 공공용지 또는 체비지를 충당하기 위하여 환지계획의 방식으로 土地所有者에게 도로용지, 학교용지 등의 공공용지를 토지구획정리사업 대상인 土地의 일부를 부담시키는 공공감보제를 실시하고 있다. 또한 都市計劃區域內에서 토지형질변경시 공공용지를 기부 체납하는 제도도 마찬가지로 대표적인 감보제를 적용하고 있는 사업이라 할 수 있는 데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 土地區劃整理事業

土地區劃整理事業은 垆地로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위해 「土地區劃整理事業法」에 의해서 실시되는 土地의 교환, 분합, 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치, 변경에 의한 종합적인 사업을 말한다(土地區劃整理事業法 第1條 ~ 第2條). 이것은 현재 開發된 都市의 인근지역의 산림지나 농경지, 불규칙적인 거주지를 고도로 정연된 市街地로 개발하는 방법으로서, 土地所有者는 그 사업에 필요한 공사비의 대부분은 물론 도로용지, 학교부지, 시장용지, 공원용지 등 公共用地

65) 林憲均, 前掲論文, 1991.6, p.16.

66) 이러한 방법은 미국의 Exaction on Development Permissions 제도와 비슷하다.

를 위해 그들의 土地 일정분을 사업주체에게 내어 놓으므로써 區劃整理에 따르는 이익의 일부를 사회에 지불하는 사업이다. 이때 환지의 가격이 종전의 土地의 가격보다 적은 경우에는 土地所有者에게 그 차액에 상당하는 환지청산금을 지불하며, 반대로 土地의 가격이 환지보다 적은 경우에는 土地所有者로 부터 그 차액을 징수하도록 하고 있기 때문에 이러한 청산금의 적정한 결정이 開發利益還收의 관건이 된다고 할 수 있다.

그런데 이와 같은 土地區劃整理事業은 용도의 전환으로 많은 開發利益을 발생시키는데 그 開發利益의 대가로서 일정분의 공공용지를 부담함으로써 開發利益의 일부를 還收한다고 볼 수 있지만, 다만 이 土地區劃整理事業은 용도전환에서 발생하는 開發利益의 일부를 還收하는데 그치고, 용도전환 이외에서 발생하는 開發利益의 還收는 기대할 수 없다는 제약점을 가지고 있다.

#### 나. 土地形質 變更事業

土地의 形質變更이란 土地의 원형·지표·지질 및 용도 등을 변경하는 일체의 행위를 말하며, 도시계획구역안에서의 토지형질변경은 시장·군수의 허가를 받아야 한다(都市計画法 第4條). 이와 같은 土地形質變更으로 대부분의 土地所有者는 자신의 노력과는 상관없이 地價上昇으로 인한 막대한 이익을 획득하게 되는데, 용도변경에 따른 開發利益을 사회에 還收할 수 있도록 하는 점에서 開發利益還收의 측면도 아울러 가지고 있다고 할 수 있다.

#### 3) 其他方法에 의한 開發利益還收

開發利益還收에 대한 기타 방법으로는 토지수용에 대한 보상액을 산정함에 있어 開發利益을 배제함으로써 소극적으로 開發利益을 還收하는 것이 있으며 이외에 開發利益과 상계금지 문제 및 초과수용에 관한 문제가 있다.

우리나라에서는 재산권 수용 등에 있어서의 損失補償에 관한 기준은 학설에 따라 완전보상설과 상당보상설이 논의되고 있다.

開發利益을 포함시켜 補償을 하여야 하는 입장에서는 그 근거로서 첫째, 수용토지의 인근유사토지는 이익을 보는 경우가 있는데, 수용토지만 그 영향을 받지 못한다는 것은 인근토지 소유자와 균형을 잃게 된다는 점 둘째, 수용토지와 유사한 代替地를 취득할 수 있어야 된다는 점을 들고 있다.

이에 반하여 開發利益을 배제하여야 한다는 입장이 있는데 ①재산권의 사회적 제약과의 관계상 개발이익을 배제하자는 입장<sup>67)</sup>과 ②公共事業으로 인한 지가의 증가추세의 실증적 검토하에서 開發利益을 배제하자는 입장<sup>68)</sup>이 있다. ①의 균형론에 대해서는 수용토지의 인근토지에 대해서도 開發利益을 철저히 還收하면 될 것이고 ②의 실시론에 대해서는 대체지의 취득은 수용이 문제되기 이전의 상태를 기준으로 생각하여야 하기 때문에 개발로 인한 가격등귀분은 손실보상액속에 포함시키지 않았도 관계가 없고 문제도 일어나지 않는다고 주장하고 있다. 이처럼 開發利益 社會的 還收의 必要性을 고려할 때 수용토지에 대한 보상액에서 開發利益을 공제하는 것은 타당하다고 생각한다.

그런데 현행 「토지수용법」은 사업주체가 國家나 地方自治團體인 경우에 한하여 지가 고시를 신청할 수 있도록 하고 있으므로 補償의 기준은 지가가 고시한 경우나 고시하지 않은 경우에 있어서 서로 상이하고 있는 데, 여기에 대해서도 당연히 一元化해야 할 필요성이 있다.

### 3. 우리나라 開發利益 還收制度의 問題點

67) 金道稔, 「一般行政法論(下)」, 靑雲社, 1976, p. 367.

68) 徐元宇, “公用收用法制에 관한 研究”, 博士學位論文, 서울大學校 大學院, 1973, pp. 129 - 131.

第 2 節에서 현재 우리나라에서 실시하고 있는 開發利益 還收制度에 관하여 살펴 보았는 데, 위에서 살펴본 開發利益 還收制度들은 본래 開發利益의 還收를 목적으로 설정된 것이라기 보다는 오히려 과세적 방법에 의한 租稅의 目的을 달성하기 위한 수단으로, 그리고 非課稅的 方法에 있어서는 각각의 제도운명을 위한 비용의 조달과 공공용지의 확보에 일차적인 목적을 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>69)</sup>

특히 실현된 이익을 還收하는 讓渡所得稅制도 資本利得에 대해서 과세하고 있는 데, 이도 부동산 투기억제에 근본적인 목적을 두고 있기 때문에 開發利益還收의 기능을 완전히 수행하고 있다고 할 수 없다. 그러나 「國土利用管理法」에서 「開發利益의 還收에 관한 法律」을 제정하여 실시하도록 하였고, 이에 따라 1989년 1월 1일에 同法이 제정되었다. 따라서 현행 제도의 문제점을 살펴봄으로서 발전적인 開發利益 還收制度를 제시할 수 있다. 따라서 이하에서는 구체적으로 현행 제도가 안고 있는 문제점을 기존의 研究文獻들을 통해서 지적해 보고 이를 통하여 효과적인 開發利益을 還收할 수 있는 改善方案을 도출하도록 하겠다.

현행 우리나라에서 실시하고 있는 開發利益 還收制度가 안고 있는 문제점은 크게 제도적 측면에서의 문제점, 행정적 측면에서의 문제점으로 나누어 살펴볼 수 있다.

#### 1) 制度的 側面에서의 問題點

現在 開發利益 還收制度의 問題點으로는 제도의 불합리성, 제도의 미비 등으로 인해 나타나는 종합성 내지는 일관성의 결여, 형평성의 결여 및 효율성의 결여 등을 들 수 있다.<sup>70)</sup> 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 綜合的인 還收制度의 未備

69) 張炳虎, 前揭論文, 1990, p. 77.

70) 金泰光, 「開發利益 還收의 法制에 관한 研究」, 碩士學位論文, 서울대학교 大學院, 1991, p. 89.

우리나라에서는 開發利益을 사회에 還收하기 위한 원칙적인 開發利益還收에 관한 法律의 불비인 점이 가장 큰 문제이다. 즉, 英國의 開發土地稅(D.L.T), 臺灣의 土地增加稅와 같은 완전히 開發利益還收를 목적으로 제정된 법이 없고, 조세목적이나 기타 사업목적에 맞추어 開發利益을 징수하기 때문에 開發利益에 대한 완전한 還收가 어렵다는 점이다.

## (2) 還收制度의 複雜性和 多岐化

이상과 같이 원칙적인 開發利益 還收制度가 성립되어 있지 않으므로서 여러 제도들이 서로 중복되는 제도적 장치의 복잡, 다기화를 초래하는 문제점을 들 수 있다. 즉, 현행 開發利益 還收制度는 종합적이고 통일성없이 다기하게 규정되어 있다.<sup>71)</sup> 이렇게 다기화하게 마련된 제도중에서도 실제적으로는 몇개의 제도만이 운영되고 있으며, 또한 전체적으로는 그 효율성이 매우 낮으며, 제도간의 상호중복과 연계성이 없어 때로는 중복 還收의 가능성과 시행상의 혼란을 초래하기도 한다.

## (3) 基準 모호와 衡平性 缺如

우리나라에서 실시하고 있는 開發利益 還收制度는 還收의 기준이 모호하고 형평성이 결여되어 있어, 開發利益의 부과요건, 현저한 이익의 발생, 부담한계, 부과대상과 구역설정 등에 있어 그 개념이 모호하고 명확하지 않아 효율적인 還收가 어렵고, 환수율과 환수대상이 서로 달라 부과대상간에 형평성이 결여되어 신뢰성을 떨어뜨리는 면도 있다. 예를 들면 受益者 負擔金의 경우, 도로확장사업으로 큰 이익을 받는 土地所有者는 그 사업비의 50% 범위내에서 부담하고, 2배 이상의 地價上昇이 있을 때에만 부담하게 되어 있는 데 반하여, 도로공사로 직접 수용을 당하는 土地所有者는 적정한 시가 보상을 받지 못하므로 이 양자간의 불공평이 제기된다. 또한 土地 保有者와 讓渡者간

71) 上揭論文, p. 90.

의 불공평한 점으로는 양도자는 개발증가의 일부를 납부하는 데 반하여 보유자는 극히 저율의 조세부담을 제외하고는 개발증가를 고스란히 사유화하는 문제점을 야기하고 있고, 공공부문의 토지개발인 공업단지 조성에 있어서도 土地所有者인 농민과 기업자간의 開發利益配分の 커다란 불공평도 심각한 문제로 나타나고 있다.

#### (4) 逆作用에 대한 補完裝置未備

還收의 逆作用에 대한 보완장치 미비를 문제점으로 지적할 수 있는데, 讓渡所得稅 등에 의해 초래되는 還收의 역작용에 대한 보완장치미비로 開發利益의 還收는 경우에 따라서 토지시장을 동결하기도 하며, 受益者 負擔金을 통한 開發利益의 還收는 土地所有者의 강한 抵抗이 있게 되는 데, 이를 탄력적으로 보완할 장치가 마련되어 있지 않으며 특히 開發損失補償制度의 불비로 還收의 정당성이 상대적으로 떨어지고 있는 실정이다.

그 밖에도 국 공유지의 임대세율 책정과 조정의 비현실성, 受益者 負擔金制의 제도적 모순, 토지과세의 과표가 통일되지 못함과 비현실적인 점, 낮은 土地保有課稅 등으로 말미암아 開發利益의 還收가 불완전하며 그 일부에 한정되어 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.<sup>72)</sup>

#### 2) 還收方法에 있어서의 問題點(行政的 問題點)

開發利益의 환수방법에서 제기되는 문제는 주로 지가 내지는 開發利益의 평가방법, 절차의 복잡성, 還收된 開發利益의 관리·운영 등을 들 수 있다.

##### (1) 評價의 客觀性 不足

開發利益의 평가의 객관성 부족을 문제점으로 지적할 수 있는데, 지가평가제도가 전문화·분화되지 않아, 현행의 주관적·객관적인 평가기법만으로는 開發利益의 적정평가

72) 林憲均, 前掲論文, 1991. 6, p.64.



에 한계가 있기 마련이다. 특히 課稅的 方法에 사용되고 있는 과세시가 평가기준액의 등급조정은 開發利益의 조정에 미흡하며, 또한 開發利益 및 開發損失의 발생량을 파악하는 세정능력도 부족한 실정이다. 그러나 합리적인 평가방법은 開發利益의 還收에 있어서 가장 기본이 되는 것으로 이에 대한 기술개발이 없이 開發利益 還收을 실시하는 경우, 사실상 실시가 불가능하거나 모순적인 부당한 결과를 초래하게 된다.<sup>73)</sup>

#### (2) 節次的 複雜性

開發行爲에 따른 절차가 복잡할 뿐만 아니라 그 성격이 開發利益還收와는 다른 경우가 많은 데, 이를 토지형질변경사업의 경우에서 예를 들어 살펴보면, 그 허가를 위한 일정한 규정이 정립되지 못하며, 행정기관의 자의성이 개재될 우려가 있고, 地方自治 團體마다 통일된 원칙을 세워지지 않아 行政能率이 저하되고, 효율적인 운영이 되지 못하고 있고, 또한 사업의 허가를 조건으로 부담하거나 이에 수반되는 비용의 종류가 복잡하다.

#### (3) 非效率的인 開發利益 還收對象의 管理 運營

開發利益의 환수대상을 효율적으로 관리·운영하지 못함으로써 환수실적보다는 행정비용이 과다해지는 모순이 발생하고 있다. 이는 開發利益還收裝置중 일부 제도만이 운영되고 있으며 그나마 일부지역에 제한적으로 시행되고 있거나 과세적 방법에 의해서 還收되는 대상에 대해서 지나친 감면이 이루어지고 있다. 따라서 開發利益의 還收對象을 명확히 하고, 開發利益還收制度의 본래의 목적을 달성하기 위해서 지나친 감면규정들을 제한함과 동시에 엄격히 적용하여야 한다.

#### (4) 還收基金의 運營上의 問題點

現行 開發利益 還收制度를 통해서 還收된 이익에 대한 합리적인 開發基金의 운영체

73) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案 研究」, 1983, p.31.

계가 제도화가 되어 있지 않아 還收된 開發基金이 효율적으로 활용되지 못하고 있다. 각 특별법에 의하여 징수된 開發利益은 國家 또는 地方自治團體의 회계로 들어가서 직접 土地에 재투자되지 못함으로써 이는 國民들의 開發利益還收에 대한 抵抗을 초래하는 한 이유가 되는 실정이다.

開發利益의 還收와 還收된 開發基金을 효율적으로 이용할 수 있는 방안이 또한 연구 검토됨과 동시에 반드시 開發利益이 還收된 지역에 재투자가 이루어 질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다.

#### (5) 國民認識不足과 基礎資料不足

開發利益의 還收過程에 있어서의 國民의 抵抗이 문제가 되고 있는 데, 우리나라 國民은 전통적으로 土地에 대한 公概念意識이 희박하고, 부동산 특히 土地의 사유화에 대한 집착력이 강하여 土地로부터 발생한 이익을 사유의 기대이익으로 판단하여 開發利益에 대한 이해부족과 抵抗이 강하다.<sup>73)</sup> 그러므로 이제부터라도 國民에 대해서 公概念에 대한 정부의 지속적인 弘報活動과 國民들의 成熟된 意識을 강조함으로써 土地로부터 얻어지는 不勞所得은 당연히 사회로 還收되어야 한다는 생각을 가지게 해야 한다. 이와 동시에 還收된 이익은 반드시 공공이익으로 전환해 재투자됨으로써 사회적 형평성을 유지할 수 있다는 의식을 가질 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 開發利益을 효과적으로 還收할 수 있는 방법이 摸索되어야 한다. 효과적인 開發利益 還收方法의 摸索과 더불어 그 부담에 있어서도 응익원칙과 응능원칙에 입각한 합리적인 부담체계가 이루어 지도록 제도적 준비가 요망된다.

한편 開發利益還收에서 요구되는 기초적인 자료가 제대로 정비되어 있지 못하다는 문제를 안고 있는데, 開發利益을 사회에 還收하기 위한 기초자료들은 開發利益還收制

73) 金泰光, 前揭論文, p. 92.

도를 보완 정비하는 데 필수적이므로 이의 정비가 요망된다.



## V. 開發利益 還收制度의 改善方案

### 1. 改善方案의 基本方向

現行 우리나라의 開發利益 還收制度는 앞에서 살펴본 바와 같이 여러가지 문제점을 내포하고 있는데, 이의 개선을 위해서는 還收對象間의 형평성 확보, 제도의 도입과 운영에 있어서 객관성과 사회성의 확보, 시행상의 용이성과 효율성 제고, 還收에 따르는 역기능의 최소화라는 기본 원칙하<sup>75)</sup>에서 制度改善이 이루어져야 한다.

새로운 제도의 도입과 시행에 대해서는 그 必要性을 國民들에게 충분히 납득시킬 수 있는 홍보활동이 선행되어야 함과 동시에 다음과 같은 개선의 기본방향이 제시되어야 한다.

첫째, 새로운 제도를 시행함에 있어서 우리나라의 여건과 도입에 따르는 장 단점을 세밀히 검토한 다음, 제도도입의 必要性和 合理性을 國民들이 납득하도록 이에 대한 홍보활동이 선행되어야 한다. 이와 동시에 되도록이면 기존제도의 정비를 根幹으로 함으로써 制度導入에 따르는 혼란과 부작용을 방지하도록 하며, 불필요한 제도와 중복환수장치를 통폐합하여 제도적 정비를 단순화시키도록 유도해야 한다.

둘째, 開發利益을 보다 광범위하고, 철저하게 還收하도록 하되 私經濟部門의 土地開發動機를 감퇴시키지 않는 범위내에서 적절히 調整하는 것이 필요하다.

셋째, 특정의 단일 제도나 특정 시점에서 일괄적으로 開發利益 및 損失을 조정하기 보다는 여러 제도의 상호체계적 보완과 보유 개발이전시점에서 분산 조정하여 소유자의 부담을 완화시키고, 점진적인 조정을 이룰 수 있도록 해야 한다.

75) 金泰光, 前掲論文, p.93.

네째, 형평성의 원칙에 입각하여 還收對象과 환수수준을 공평하게 조정하고, 還收基準 특히 開發利益評價의 客觀化·科學化를 추진하도록 하여 부담한계 등에 명확한 기준을 설정하도록 해야 한다.

다섯째, 開發利益을 還收함에 있어 土地所有者간 적정한 배분이 이루어 지도록 하여 불공평함이 없도록 해야 한다.

여섯째, 開發損失補償制度를 확립하고 還收制度에 수반되는 부작용, 특히 시장동결에 대한 보완대책을 강구하도록 하여야 할 것이며, 현행 제도를 단계적으로 개선하도록 하여 이해당사자의 반발을 최소화시키도록 유도해야 할 것이다.

이상과 같은 기본방향과 더불어 더욱 중요한 것은 土地公概念에 대한 國民들이 올바른 의식을 가질 수 있도록 하는 것인데, 국토의 총면적 중 가용토지면적이 4%에 불과한 우리나라는 전국 土地所有者의 상위 25%가 전국 私有地의 90.8%를 점하고<sup>76)</sup> 있음을 감안할 때 土地所有 불평등이 얼마나 심각한지를 알 수 있다.

1970년대의 지속적인 經濟發展과 土地開發은 이러한 土地所有者들의 투기심리를 부추여 地價를 급상승시키는 결과를 가져와 불균형적인 경제구조를 심화시켰다. 따라서 國民들이 土地公概念<sup>77)</sup>에 대한 지속적인 自覺과 더불어 開發利益 還收制度의 改善方案을 제시하여야 하는 데, 改善方案으로 제시될 수 있는 것은 크게 두가지로 류할 수 있다. 첫째, 현행의 開發利益還收制度들을 수정·보완 정비하여 開發利益還收制度로서의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 현행 제도의 보완 정비방안과 둘째, 새로운 제도를 적극적으로 수용 도입하는 적극적인 방안이 제시될 수 있다.

한편 두가지의 방안이 효과적으로 시행되기 위해서 필요한 것은 기술적인 문제로서

76) 林鍾哲, 前掲論文, p. 465.

77) 土地公概念의 實踐을 위한 土地財產權에 대한 公法的 規制는 ①소유상한의 제한, ②이용의 제한, ③토지 거래의 규제, ④소유권과 이용권의 분리규제, ⑤개발이익의 환수를 위한 규제등의 방법에 의하여 행해지고 있다.

開發利益에 있어서 기초가 되는 지가에 대한 평가가 합리적으로 이루어 질 수 있도록 不動産 鑑定評價에 대한 개선이 또한 이루어질때 가장 效果的인 改善方案이 될 것이다.

이하에서 기존 제도들의 수정 보완방안과 새로운 제도의 도입, 그리고 부동산평가방법에 대한 改善方案을, 그리고 마지막으로 還收된 開發基金의 운영과 개발손실에 따른 보상문제에 대한 보완책을 摸索할 필요가 있다.

## 2. 現 制 度 의 補 完 · 整 備

現 制度를 補完 整備한다 함은 실현된 開發利益을 還收하는 장치로서 讓渡所得稅와 土地超過利得稅를 정비 강화하고, 開發利益金制과 開發負擔金制에 대한 문제점을 보완하고, 未實現된 開發利益還收을 위하여는 受益者負擔金制의 整備, 기타 開發權의 公有化, 土地質貸制 등의 強化, 또한 다른 측면에서 土地의 公營開發의 補完 등을 의미한다.

### 1) 讓渡所得稅의 改善

現行 讓渡所得稅가 갖는 무기억제적 기능을 廣義의 開發利益 還收機能이라는 부동산 정책의 한 단면을 동시에 가질 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같이 개선되어야 할 것이다.

#### (1) 綜合課稅所得에 包含

讓渡所得을 綜合課稅所得에 포함시키면 종합된 소득에 초과 누진율을 적용, 누진과

세를 적용할 수 있기 때문에 소액의 양도소득에 증가되는 비형평적 과세체제를 소득에 따라 누진적으로 부과하게 됨으로써 실현된 이익의 수직적 형평환수가 가능해질 것이다. 綜合課稅所得은 양도차익의 환수율이 양도차익에 따라 비례하여 나타나고 있어 소득계층 및 보유기간에 따라 형평성을 가지고 開發利益을 還收 할 수 있을 것이다. 또한 조세수입의 증대도 도모할 수 있으며 양도소득을 보유기간에 따라 按分하여 과세하게 되어 과세의 수평적 공정성을 기할 수 있을 것이다.

綜合課稅所得은 土地를 미개발상태로 장기 보유하는 것을 억제함으로써 土地의 凍結效果를 완화시키며, 부동산 시장의 안정을 확보할 수 있으므로 土地開發을 촉진하고 토지이용의 효율화를 도모할 수 있다. 그리고 綜合課稅所得은 양도차익에 대한 환수율이 양도차익에 비례하고 단기전매에 대하여 증가함으로써 부동산 투기의 억제를 강화할 수 있다.

#### (2) 未開發 長期保有 土地에 대한 課稅

讓渡所得稅가 갖는 가장 큰 단점인 土地의 凍結效果를 배제하여 土地開發需給의 원활화를 도모하고 開發利益의 사유화를 억제하기 위하여 일정기간 이상의 미개발보유토지에 대해서는 정기적으로 開發利益을 평가하여 누진과세하여야 하고, 수많은 비과세와 감면조항들을 대폭정비하는 것이 필요하다.<sup>78)</sup>

#### (3) 投資利得의 確保

開發利益 還收은 투자이득의 보장을 전제로 하여야 하며, 따라서 현재 도매물가 상승율을 기준으로 년 5% 범위내에서 단리계산식으로 공제하고 있는 讓渡所得稅特別控除額은 도매물가변동율과 지가변동율을 반영하도록 하고 이를 복리계산식으로 산정하여야 할 것이다. 단지 土地所有에 따른 地價上昇은 還收하는 것이 당연하지만 소유자의

78) 李根植, "土地稅制의 問題點과 改善方案", 「土地研究」, 1991, 1-2월호, 韓國土地開發公社, p. 13.

투자로 발생하는 이익은 國家가 보장해주므로써 소유자의 적극적인 토지개발을 유도해 줄 수 있고, 이에 따른 합리적인 토지이용을 도모할 수 있다.

#### (4) 登記原因 證書의 公證化와 讓渡所得稅의 租稅消滅時效 延長

讓渡 및 取得價格의 시가화와 미등기전매를 막기 위하여 등기원인증서의 公證化를 통한 부동산 거래가격 등기를 시행하여 공정한 開發利益의 還收가 이루어 지도록 하여야 한다. 讓渡所得稅는 등기하지 않으면 세원포착이 곤란한 것을 이용하여 미등기 전매로 세금을 탈세하는 경우가 많은 데, 이를 방지하기 위해서는 현행 5년인 조세소멸 시효기간으로는 不勞所得에 대한 조세부과에 문제가 있으므로 끝까지 추적과세가 가능하도록 시효를 연장함이 마땅할 것이다.

그 밖에도 讓渡所得稅의 문제점을 보완하고 동시에 지가안정을 도모하기 위하여 현행 讓渡所得稅制를 地價增加稅制로 개선하는 것이 바람직하다고 할 수 있는 데, 다만 土地增加稅의 도입을 위해서는 근본적으로 다음과 같은 조건이 마련되어야 한다.<sup>79)</sup>

첫째, 地價體制가 개선되어야 한다. 즉, 課稅標準으로서의 지가가 실제지가를 정확히 반영해야만 이 제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 양도시 거래가격의 신고가 의무화되어야 한다. 즉 양수인과 양도인간의 계약 내용중에 거래가격에 대해서는 公認仲介士의 확인을 받아 당사자가 신고할 것을 의무화해야 할 것이다.

셋째, 土地開發利益還收 관련 法律은 「國土利用管理法」에 근거를 두고 土地의 효율적인 이용을 제고하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

#### 2) 土地超過利得稅

土地超過利得稅는 保有課稅이지만 양도과세인 讓渡所得稅와 세원이 동일하다. 다시

79) 朱奉圭, 「現代 土地經濟論」, 博英社, 1988, pp. 366-367.



말하면 讓渡所得稅가 資本利得이 실현되었을 때 과세하는 것인데 반하여 土地超過利得稅는 未實現된 資本利得의 부분에 대하여 과세<sup>80)</sup>하는 것으로 讓渡所得稅의 선납 또는 분납과 같은 것이다. 따라서 土地超過利得稅는 讓渡所得稅를 전제로 그와 동일한 체제로서 과세되어야 하지만, 그렇지 않은 현행의 土地超過利得稅는 과세이론상 큰 의미를 갖지 못하고 있다. 하지만 이를 모든 土地의 초과이득을 과세대상으로 한다면 과세체계상 또는 과세정책상 큰 의미를 갖는다고 하겠다.

讓渡所得稅의 과세이론상의 가장 큰 문제점은 凍結效果를 갖는데 있는 것으로, 만일에 資本利得이 실현되지 않은 상태에서 土地超過利得稅로서 과세되고 나머지 과세액이 없거나 또 있더라도 얼마되지 않는다고 할 때에는 이러한 效果가 없어지고 土地供給에 있어 租稅로 인한 장애는 제거될 것이다.

土地超過利得稅는 토지보유가 억제되고 토지양도에 따른 조세부담의 경감으로 土地供給이 촉진되는 점을 감안하면 土地超過利得稅制는 土地政策에 긍정적인 역할을 하게 된다고 하겠다. 이에 土地超過利得稅制의 改善方案을 구체적으로 제시하면 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>81)</sup>

#### (1) 課稅對象의 一般化

課稅對象이 遊休土地에만 국한되고 있기 때문에 이를 피하기 위한 土地開發이 촉진되는 측면이 있고, 이에 따라 土地에 대한 비효율적인 개발<sup>82)</sup>이 이루어져, 비효율적인 토지이용을 가져오는 문제점이 나타나고 있다.

80) 페크만(J. A. Peckman)은 다음 세가지 점을 들어 未實現資本利得의 과세가 어렵다고 하고 있다. 첫째, 많은 종류의 자산의 가치는 과세표준으로 하는데 충분한 정확성을 가지고 평가될 수 없다고 하는점, 둘째, 대부분의 사람들은 실지로 실현되지 않은 소득에 세금을 지불하기를 요구하는 것은 불공평하다고 생각한다는 점, 셋째, 발생소득에 대한 과세는 조세를 지불하기 위하여 자산이 流動化를 강제한다는 점이다. 吳載善, “資本利得課稅의 諸問題와 資本利得課稅制度의 改善方向”, 『韓國租稅研究』, 第5卷, 韓國租稅學會, 1990, p.129. 참조.

81) 吳載善, “우리나라 土地稅制의 改善方案,” 『租稅研究 論文集』, 第5集, 國立稅務大學租稅問題 研究所, 1992, pp. 109-110.

82) 토지초과이득세의 회피를 위한 건축의 증가는 建築景氣의 과열과 이로 인한 부실건축의 문제를 초래하였다.

土地超過利得稅는 세원이 未實現 資本利得에 대한 과세로 소득과세체계상로 보아야 할 것이고 현행과 같은 유휴토지에 대한 징벌적인 과세로 부터 벗어나 讓渡所得稅와 상호 보완하는 土地保有稅로서 기능을 가져야 하므로 대상토지를 유휴토지와 비업무용 토지에서 모든 土地로 전환되어야 한다. 다만 현재 讓渡所得稅에 있어 1세대 1주택의 비과세나 8년 이상의 자경농에 대하여 비과세하는 정책적 의미를 고려하여 주거용 土地나 경작을 위하여 보유하고 있는 농지에 대하여는 低率課稅 혹은 非課稅 등 별도의 조치가 필요하다.

### (2) 業務用과 非業務用 區分の 閉止와 課稅改善

企業의 保有土地에 대한 業務用과 非業務用的 구분은 土地超過利得稅가 모든 土地를 대상으로 과세된다면, 그 구분은 큰 의미가 없게 되고 이에 따라 그 구분은 폐지되어야 한다. 다만 과세에 있어서 業務用土地에 대하여는 특히 저율과세의 적용이 필요하다면 이러한 구분은 필요할 것이나 단순히 세율에 약간의 차이가 있다면 과세대상이 되느냐 되지 아니하느냐 하는 문제는 심각하지 않을 것이며, 이에 따라서 탈세의 요인은 그만큼 줄어들게 될 것이다.

### (3) 稅率의 引下와 差等累進稅率 適用

土地超過利得稅는 토지초과이득에 과세하는 것이나 資本利得이 실현되지 아니하였으므로 세금납부의 재원이 없기 때문에 문제가 되고, 따라서 土地의 보유자가 이를 감내할 수 있는 정도로 세율을 인하하여야 한다.

현행의 50%는 너무나 높은 稅率構造인 것으로 30%이내로 대폭 인하함이 바람직하며,<sup>83)</sup> 또한 稅率을 일률적으로 적용한다면 土地를 많이 가진 사람이 상대적으로 더 많은 開發利益을 사유화하게 되므로 이를 開發利益金額의 총액에 따라서 差等的으로 적용하여 還收해야 공평하고, 開發利益還收의 목적에도 부합한다고 할 수 있다.

83) 吳載善, 上揭論文, pp.109-110.

土地超過利得稅의 대상을 모든 土地로 전환하고 세율을 차등화한다면 保有課稅인 종합토지세의 부담과 더불어 상당한 부담이 있는 租稅가 되지만 토지재산세의 측면에서 본다면 지가가 크게 증가한 土地에 대한 財產稅를 차등화하는 의미를 갖게 될 것이다.

#### (4) 讓渡所得稅에서 全額 控除

土地超過利得稅는 讓渡所得稅의 선납으로서 당연히 100%공제가 되어야 하고 土地超過利得稅 납부세액이 讓渡所得稅額 보다 많다고 하면 이미 납부한 세액을 환급하여야 할 것이다. 그렇게 함으로써 이중과세의 문제와 租稅에 대한 租稅抵抗을 줄일 수 있다.

#### 3) 開發利益金制와 開發負擔金制 補完

開發負擔金を 측정하는 기준인 개발사업 착수시점과 완료시점의 기준이 잘못되어 開發利益의 상당부분이 사유화되고 소규모 개발사업이 부과대상에서 제외되고 있다. 이러한 모순을 제거하기 위하여 英國의 土地開發稅는 간주처분(deemed disposal)제도를 두어 본인이 개발시점에 그 土地를 開發者인 본인에게 처분했다고 간주하고 그 開發利益의 일정율을 과세하고 있는 데 우리나라에서도 이런 제도를 받아 문제점을 보완해야겠다. 그리고 開發負擔金の 부과대상의 범위를 사업의 종류나 규모면에서 대단히 좁게 한정되어 있는 데, 현재 開發利益이 발생하고 있으면서도 부담금 부과대상에서 제외되고 있는 개발사업들을 포착하여 개발부담금을 부과하여야 한다.<sup>84)</sup>

開發負擔金에서는 개발사업의 시행시 발생한 開發利益에 한하여 還收하고 있는데, 앞으로는 개발사업의 시행뿐 아니라 用途地域의 變更이나 地目變更 등으로 사실상 지가가 상승함으로써 발생한 開發利益에 대해서도 開發利益金制를 확대해야 한다. 또한

84) 高忠錫, "濟州道 地方財政의 構造와 擴充方案", 「濟州發展研究」, 제4집, 觀光研究社, 1992, p. 51.

개발부담금의 철저한 還收를 위해서는 개발사업허가와 동시에 예상부담금의 예치 및 담보 제공의 제도화<sup>85)</sup>도 필요하다.

#### 4) 受益者負擔金制의 整備

受益者 負擔金制는 원래 개발비용의 조달이 일차적인 목적을 가지고 있지만, 간접적으로 開發利益의 환수효과가 있으므로 완전한 開發利益還收制度가 수립될때 까지 이 제도를 정비하여 확대 실시하는 방향으로 나아가야 한다. 受益者 負擔金制를 좀더 확대 정비할 수 있는 방안을 구체적으로 제시한다면 다음과 같다.

첫째, 일반적 편익과 특별한 편익으로 구분하여 부과하는 방법이 摸索되어야 한다. 즉, 특별한 부과(special assessment)방법을 통한 제도의 이원적 방안이 摸索되어야 한다.

둘째, 負擔能力을 고려하여 分割納付制度를 도입하는 한편, 부과 요건, 부담금의 한계 등에 대한 구체적 방향이 제시되어야 한다.

셋째, 구역별 부담율을 폐지하여 이익증가에 의한 開發利益을 측정하여 그 이익증가에 대해서 부과한다.

넷째, 讓渡所得稅와의 이중부담 문제를 해결하기 위해서는 부담금을 납부했을 경우, 이후에 그 부동산을 양도할 때에는 讓渡所得稅에서 부담능력을 부담액만큼 감면받도록 한다.

#### 5) 開發權의 公有化 方案

開發利益은 開發權의 성립을 전제로 하여 발생하는 것이다.

開發權의 公有化란 土地所有權에서 開發權을 분리하여 소유권은 土地를 소유하고 있는 개인 또는 법인에 歸屬케 하고, 장래의 土地 開發權은 地方自治團體 또는 國家에

85) 濟州道, 「濟州道綜合開發計劃 公聽會 資料」, 1993, 3, p.180.

歸屬케하여 이 開發權의 관리를 통해서 합리적인 토지이용을 도모하고 開發權의 매각을 통해서 開發利益을 還收하는 방법을 말한다.

開發權의 公有化를 최초로 입법화한 것은 1947년 英國의 「都市·農村計劃法」이었으며, 이 開發權의 公有化는 그것의 원인과 배경이 國家마다 다르겠지만, 土地公概念에 대한 논의와 더불어 그 必要性이 점점증하고 있다.<sup>86)</sup>

아직까지 開發權에 대한 개념이 정립되어 있지 않은 우리나라에 있어서 英國과 같은 전면적인 開發權의 公有化구상은 곤란할 것으로 생각된다. 또한 開發權의 公有化에서 가장 문제가 되는 것은 구입과정에서 막대한 자금이 소요될뿐 아니라 일시에 전면적인 開發權에 대한 가치평가가 사실상 불가능하다는 점이다. 따라서 開發權의 公有化는 단계적, 점진적으로 실시하되, 신개발 또는 재개발건축으로 예정되어 있는 土地 또는 개발이 억제되거나 제한된 개발예정구역부터 실시하는 방법도 고려될 수 있다.

#### 6) 土地公有質貸制의 強化

우리나라의 土地質貸制는 國有地의 경우 「國有財産法」의 적용을 받고 있으며, 公有地의 경우는 「地方財政法」의 적용을 받고 있다.

土地의 質貸制는 英國·홍콩·싱가포르·이스라엘 등 여러나라에서 시행되고 있지만 우리나라에서는 국·공유지관리가 그동안 처분위주로 이루어져 왔고, 현재 가지고 있는 국·공유지도 대부분 산림이기 때문에 이 제도의 적용에 많은 어려움을 가지고 있다고 하겠다. 그러나 향후 開發權의 公有化와 함께 원천적으로 開發利益을 還收할 수 있는 방안인 국·공유지 임대제를 시행하기 위해서는 우선 대상토지를 모든 임대가능한 土地로 확대·실시해야 할 것이다.<sup>87)</sup> 또한 임대기간도 외국에서와 같이 99년까지 가능하도록

86) 金相容, "土地의 所有權과 開發權," 「都市問題」, 대한지방행정공제회, 1981. 11, pp. 42-43.

87) 國土開發研究院, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案 研究」, 1983, p. 90.

독 하고 이 기간중 정부가 새로운 開發行爲를 하고자 할 경우에는 임대인에게 충분한 補償을 할 수 있도록 하므로써, 임대인이 안정적인 개발을 할 수 있도록 유도함과 동시에, 임대료는 地價上昇이 현저한 지역을 제외하고는 5년 내지 10년마다 갱신하도록 하여 행정소요를 줄여야 한다.

公共貨貸制의 貨貸借契約은 사인간의 관계처럼 대등한 계약당사자로서의 지위를 확보할 수 있도록 또한 制度改善이 이루어 져야 한다.

#### 7) 土地公營開發의 補完

土地開發을 민간이 주도하는 데에는 그 한계가 있을 뿐 아니라 土地所有者에게 개발자와 관계없는 土地의 증가이익이 歸屬되어 地價上昇의 한 요인이 된다. 따라서 公營機關이 대단위 土地를 전면 매수 개발하고 사후관리까지 담당함으로써 원천적으로 開發利益을 공공기관에서 흡수하여 사회에 재투자하는 公營開發方式이 필요하다.<sup>88)</sup> 그러나 公營開發은 재정조달상의 문제로 인하여 투자된 자본의 조기회수를 위하여 土地의 실수요자를 가리지 않고 분양을 위주로 하기 때문에 투기가 발생하고 開發利益의 사유화를 유발시켰으며, 농지 등의 소유자인 저소득층에 土地를 매수하여 일정한 開發行爲를 한 후 법인이나 고소득층에게 분양해 주는 결과가 되어 富益富, 貧益貧 現象을 더욱 고조시켜 왔다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 公營開發로 이루어진 개발토지를 개인 혹은 법인에게 분양하지 말고, 전량 임대해 주는 것이 바람직 하지만, 재정조달의 문제가 발생하므로써 일부는 분양하고 나머지는 임대해 주고 차후에 조성된 기금을 기반으로 전량 임대가 가능하도록 한다. 다시 말한다면 土地價의 上昇과 開發利益의 문제는 당해 지역내의 開發利益보다 그 주변에 있는 지역의 가격상승으로 인한 開發利益의 전량 사유화와 분양후에 발생하는 開發利益의 문제가 사실상 더욱

88) 黃明燦編, 前掲書, p. 479.

심각하기에 분양위주의 개발방식에서 탈피, 임대로 전향하여야 할 것이다.

### 3. 新制度 導入

開發利益을 사회에 還收하는 기존의 제도들과 더불어 신제도의 도입을 통해서 더욱 효율적인 開發利益의 還收가 이루어 질 수 있는 데, 이러한 신제도로서는 臺灣의 土地增加稅 등을 들 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 土地增加稅制의 導入

##### (1) 土地增加稅制의 導入 必要性

公共開發方式이나 공공용지감보제를 제외한 현행의 모든 開發利益 還收制度는 양도세를 중심으로 통합하여 開發利益을 還收하는 종합적 환수제가 이루어 져야한다. 이러한 관점에서 土地增加稅制 도입의 必要性이 있고 그 必要性을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>89)</sup>

첫째, 還收되는 開發利益이 제도마다 다르기 때문에 非課稅的 還收方法의 하나인 감보제도도 그 率이 다른 것은 물론이고 課稅的인 方法과 非課稅的인 方法간에도 큰 차이가 있다.

둘째, 동일한 開發利益에 대하여 이중으로 還收하는 경우가 있다. 개발단계에서 未實現된 開發利益을 사업주체로 부터 일단 還收한 것을 처분단계에서 讓渡所得稅의 부

89) 尹勝都, “開發利益 還收을 위한 不動產增加稅 導入方案”, 碩士學位論文, 成均館大學校 大學院, 1988, pp. 57-58.

과로 재차 還收하는 경우가 있는데 이것 또한 소유자마다 還收되는 양을 다르게 한다는 형평성의 문제가 제기된다.

세째, 受益者負擔金과 같이 현저한 지가의 상승이 있는 데도 불구하고 소득으로 실현되지 않은 開發利益을 還收하는데서 받는 부담자의 고통 또한 심하다는 점이다. 이로 인한 부담자의 강력한 抵抗으로 受益者負擔金의 징수규정은 대부분이 사문화되고 있는 것 또한 사실이다.

네째, 가장 중요한 환수방법인 土地讓渡所得稅가 開發利益을 공평히 還收하지 못하고, 지가의 장기보유를 유리하게 함으로써 土地供給을 동결하는 경향이 있으며, 세율이 공평하고 적절한 還收를 보장하도록 책정되어 있지 않다.

이와 같은 必要性 때문에 土地增加稅의 도입이 필요하지만 우리나라에 도입했을 때 제기되는 문제점 또한 간단치 않다. 이 제도를 도입했을 때 발생하는 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선 방안을 제시해 보면 다음과 같다.<sup>90)</sup>

첫째, 우리나라의 경우 讓渡所得稅의 機能을 보완하면 臺灣의 土地增加稅의 기능을 기할 수 있으므로 제도의 간편성이라는 측면에서도 도입에는 문제가 있다.

둘째, 이 제도를 도입하여 시행하기 위해서는 선진화된 土地去來制度의 확립이 우선 이루어져 있어야 하며, 지가의 신고제가 정착되고 지방정부의 기금조성도 필요하고 행정비용의 가중도 감안해야 하므로 다소 문제가 있다.

그러나 土地增加稅는 평가기술이 저급한 우리나라 실정에 알맞고, 開發利益을 원인별로 분리, 평가 하는 난점을 피할 수 있고, 실현된 開發利益을 還收함으로써 土地所有者의 抵抗을 줄일 수 있다는 利點을 가지고 있으므로<sup>91)</sup> 그 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

90) 金泰光, 前掲論文, p.101.

91) 黃明燦, 「韓國의 土地와 住宅」, 법문사, 1989, p.176.



## (2) 土地增加稅의 具體的인 方案

土地增加稅를 실현하기 위한 방안으로 還收對象과 地價 그리고 稅制를 중심으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 土地增加稅의 還收對象과 시기는 일정 기간에 발생한 모든 土地(건물 포함)를 대상으로 하여야 하며, 그 시기는 土地所有權의 처분이 있을 때 開發利益을 還收하여야 하는 데, 그 이유는 실현된 시기에 맞추어 還收하여야 還收가 용이하고, 租稅抵抗이 없으며, 실효성이 있게 되기 때문이다.

둘째, 課稅標準의 경우는 토지처분시의 시가에서 처분에 따른 비용, 그 동안의 改良費用, 土地取得費를 뺀 것을 원칙으로 하며, 여기에 그 동안의 물가상승비를 고려하여 감하여 주어야 하는 데, 이는 물가상승을 고려해 주므로써 토지투자의 적정수익률을 보장해 주므로써 활발한 개발이 이루어 질 수 있기 때문이다.

셋째, 稅率을 정하는 데는 두가지 접근방법이 있을 수 있다. 그 하나는 保有期間別 單一率로 정하는 것으로 이와 같이 단일율을 적용하므로써 모든 土地 소유자에게 동일한 비율의 開發利益을 還收할 수 있다는 점에서는 公평성이 있지만, 土地所有者마다 다른 투자수익률을 허용함으로써 투기억제효과가 고르지 못한 단점을 가지고 있다.

또 한가지 방법은 과세 후의 土地收益率이 모든 土地所有者에게 같거나 근사하게 접근시키는 것이다. 이것은 土地所有者에게 돌아가는 年평균투자수익률을 비슷하게 한다는 점에서 公평하지만, 지주들은 土地를 미세하게 분할하여 매각하게 될 것이므로, 土地를 경제적으로 이용할 수 없게 될 것이다. 그러므로 비록 租稅負擔의 公平에는 불완전 할지라도 토지이전과세는 單一稅率로 하는 것이 바람직하다.

稅率을 정하는 데 기본원칙은 은행예금이나 경제수단의 평균투자수익률에 근사한 토지투자의 수익률이 보장되게끔 하고, 그 동안 우리나라의 年平均地價上昇率을 감안하

여 土地의 보유기간별로 각각 다른 세율을 정한다.

넷째, 還收金の 管理와 處理로서 還收된 開發利益은 별도의 기금으로 관리하되, 開發損失의 補償으로 사용하고, 중앙정부나 각 지방자치단체별로 일정기간에 있었던 開發利益을 발생시킨 공공사업비의 비율이나 용도결정 등의 지정으로 발생한 開發利益의 비율에 따라 적절히 배분해야 한다.

#### 4. 土地 評價 制度의 改善

##### 1) 公示地價制의 主要內容

政府는 각 행정부처별로 다원화되어 조사, 관리하던 기준지가, 과세시가표준액, 기준지가 등의 공적 지가체계를 일원화하기 위해 지가공시 및 土地의 평가에 관한 法律을 제정하고 지가공시제도를 도입하였다.<sup>92)</sup> 公示地價란 지가공시 및 평가에 관한 法律의 규정에 의한 절차에 따라 건설부장관이 조사·평가하여 공시한 標準地 1㎡당 가격을 말하는데 土地의 평가는 公示地價를 기준으로 하여서만 평가하여야 한다(地價公示 및 土地 등의 評價에 관한 法律 제 9 조 및 제 10 조, 公共用地的 取得 및 損失補償에 관한 特例法 제 4 조 제 2 항 제 1 호, 同法 施行規則 제 6 조 제 1 항, 土地收用法 제 46조 제 2 항). 이 제도는 土地公概念을 비롯한 각종 土地政策의 기초가 되는 중요한 제도로서 기술해 보면 다음과 같다.

##### (1) 公示地價制의 背景

公示地價制度는 정기적으로 標準地(인근지역에 있어서 土地의 이용상황, 환경, 지

92) 蔡美玉, “公示地價와 大量 評價手段으로서의 土地價格 比準表,” 「建設經濟」, 國土開發研究院, 1991, p. 71.

적, 형상 등이 통상적인 것으로 인정될 수 있는 劃地)의 적정가격을 공시함으로써 土地도 공산품과 마찬가지로 일반 거래가격의 신뢰도를 높일 수 있는 지표를 주고 租稅賦課 및 公共用地的 취득 등에 적용할 지가를 합리적으로 산정하기 위한 제도이다.

이러한 公示地價制는 土地公概念 관련 법안의 실효성을 제고하기 위해서 1989년 4월 1일에 「지가공시 및 土地 등의 평가에 관한 法律」이 공포되었다. 다시 말해서 土地問題에 대한 근본적인 대응방안의 일환으로서 1989년에 「住宅所有에 관한 法律」, 「開發利益還收에 관한 法律」, 「土地超過利得稅法」 등 소위 土地公概念 관련 法律들이 제정되었지만, 이러한 法律들이 실효를 거두기 위한 합리적인 地價制度가 선행되어야 하나 종래의 다원화된 지가제도로는 이를 충족시키기 어려웠기 때문에 「토지평가 및 지가공시에 관한 法律」이 제정되기에 이르렀다.<sup>93)</sup>

## (2) 公示地價의 內容

公示地價는 국세청, 건설부, 내무부 등 행정부처별로 다원적으로 이루어져 오던 공적 지가 조사업무를 일원화하고 단일기준에 의거하여 조사, 평가하도록 함으로써 공적 지가의 기준을 하나로 통일한 것이다.

公示地價가 과거 기준지와 구별되는 점을 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 公示地價의 1회 고시단위를 전국으로 확대한 점이다. 기준지가의 경우 지역별로 부분고시체제로 이루어져 왔기 때문에 지역별로 고시일자가 서로 다르고, 그로 인해 기준지가의 활용도가 축소되는 문제점을 내포하고 있다.

둘째, 년 1회 정기적인 地價公示體系를 확립한 점을 들 수 있다. 매년 1회씩 공시함으로써 부정기적인 재고시와 재고시 기간의 장기화로 고시가격과 시가와의 괴리가 큰 폭으로 발생하던 종래의 문제를 최소화시킬 수 있게 되었다.

93) 李虎炯, “公示地價 導入에 따른 綜合土地稅 課稅運營方案 研究”, 碩士學位論文, 서울대학교 行政大學院, 1991, pp.20-21.

세제, 標準地 평가와 개별 필지 평가의 연계장치를 마련한 점이다. 土地價格 비준표 즉, “標準地와 지가산정 대상토지의 지가형성 요인에 관한 표준적인 비교표”를 작성하여 표준지가가 아닌 개별필지의 가격을 산정할 때에 산정기준을 제공하고 있다.

이상과 같이 公示地價는 고시기간 및 지역범위를 정비하여 시가근접도를 제고시키는 한편, 標準地와 개별필지가격 산정의 균형을 도모하도록 하여 기준지가나 과세시가표 준액이 안고 있던 문제를 극복하고 있다.<sup>94)</sup>

### (3) 公示地價의 目的 및 範圍

公示地價는 년 1회 전국을 대상으로 하여 公示地價 標準地에 대한 적정가격을 공시함으로써 일반 토지거래의 지표를 제시하고, 각 행정기관의 지가산정 및 감정평가업자의 토지평가 기준을 제공하는 데에 그 목적이 있다.

公示地價의 적용범위는 공공용지의 매수, 수용시의 보상기준이 되며, 국·공유지의 취득 및 처분가격, 토지거래 허가 신고시의 심사기준 가격, 과세시가표 준액의 조정기준이 된다. 公示地價는 土地超過利得稅, 開發負擔金 등의 산정기준이 되며, 그 외에도 綜合土地稅, 讓渡所得稅, 贈與稅, 相續稅 등의 부과기준이 된다.

### (4) 公示節次

公示地價制度는 전문 복수평가제도를 채택하고 있는 바 동일 標準地에 대해 감정평가 2인이 복수평가하여 ㎡당 가격으로 산출 평균한 가격을 시장, 군수, 구청장의 의견을 청취한 후 土地評價委員會의 심의를 거쳐 공시하게 된다. 한편 公示地價에 대해 이의가 있는 경우 60일 이내에 서면으로 이를 신청할 수 있다.

## 2) 公示地價制의 問題點과 改善方案

94) 國土開發研究院, 「公示地價概要」, 1990. 10, p. 21.  
韓國地方行政研究院, 「地方稅課標와 公示地價의 連繫適用方案」, 1991. 10, pp. 14-22.

### (1) 標準地 選定基準의 轉換

公示地價의 標準地 선정과정에는 기술적·경제적으로 어려운 문제점이 발생한다. 標準地의 선정은 특정구역의 土地에 대한 대표성을 지닌 土地를 대상으로 이루어져야 하는데 객관적인 대표성을 지니는 土地를 발견하기 위해서는 기술적·경제적으로 많은 노력과 경비가 요구되어진다.

現行의 標準地 分布基準은 도시규모에 따라 대도시, 중소도시, 군지역으로 나누고 도시지역은 용도지역을 기준으로, 군지역은 지목기준으로 나누어 標準地를 배분하고 있다. 그러나 대도시, 중소도시, 군지역으로 분류하는 것은 지가형성요인별로 분류하는 것보다 標準地의 대표성을 확보하는 데 충분하지 못하고 하위기준으로서 용도지역이나 지목을 기준으로 일률적으로 적용하는 것은 다양한 지가형성용인을 감안하지 못하는 것이다. 따라서 標準地가 지역특성에 따라 고루 배분되고, 지가수준, 토지이용상황, 주위환경 등이 종합적으로 고려된 적정한 標準地가 선정될 수 있도록 標準地의 배분방법 및 선정방법을 개선하여야 한다.

지역분석을 통하여 인근지역으로 나누고 대도시, 중소도시, 군으로 분류한 후 대도시, 중소도시는 용도지역으로 군지역은 지목으로 재분류하여 標準地를 선정하는 현행 방식은 지나치게 획일적이므로 조세행정목적상 大都市, 中小都市, 郡으로 분류하되 재분류의 기준을 지가형성요인을 면밀히 검토하여 다양하게 운영할 필요가 있다.<sup>95)</sup>

### (2) 公示地價의 法的 根據 確保

현재의 地價公示法은 標準地의 公示地價를 위주로 구성되어 있다. 즉, 標準地의 지가에 대해서는 異議申請과 評價過程을 자세히 규정하고 있으나 대부분의 土地所有者의 이해관계에 직접적인 영향을 미치는 개별공시지가에 대해서는 공시의무가 명확히 규정되어 있지 않다. 지가공시법 제 9 조(개별토지의 평가기준)에서 개별토지의 평가시 표

95) 李虎炯, 前揭論文, p. 57.

준지의 지가를 기준으로 한다는 규정과 제 10 조 제 2 항에서 건설부장관이 지가비준표를 행정기관에 제공하고 행정기관은 이를 사용하여 지가를 산정해야 한다는 규정이 있을 뿐이어서 개별공시지가는 누가, 언제, 어떻게 공시해야 하는 것인지가 분명치 않다. 다만, 國務總理 訓令인 「개별토지가격 합동조사 지침」에 근거하여 조사·산정하고 있으므로 법적 근거가 미약하다고 하겠다.

이의신청 절차는 標準地에 대해서만 법으로 명시되어 있어 현재 제기되고 있는 개별공시지가 재조사 청구의 法的 根據도 미약한 실정이다. 그리고 公示地價가 行政訴訟의 대상이 되는나 하는 것도 명확히 해 둘 필요가 있다. 개별공시지가를 둘러싼 행정소송에서는 개별공시지가의 결정을 行政處分으로 간주한 판결들이 속출함으로써 개별공시지가의 산정과정과 異議申請 절차에 관한 법규정의 보완이 필요하다.

## 5. 開發 損失 補償



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

### 1) 開發損失의 意義

開發利益의 還收은 損失補償을 위해서도 필요하다. 일정 時點에서 富가 일정하다고 가정할 때, 특정 개인의 상대적 편익은 다른 개인 또는 사회 전체에 상대적 비용을 수반하게 된다. 그렇다면, 개발손실을 당한자는 그에 대한 적정한 補償을 받아야 되는 것이다.<sup>96)</sup> 開發損失補償問題는 공권력에 의한 강제적인 土地所有權의 박탈인 토지수용에 대한 補償이 아니라, 공공투자 또는 용도지역지구의 지정 변경과 같은 계획규제로 인한 損失에 대한 보상문제를 의미한다.

96) 金容基, “土地稅制의 開發利益還收에 관한 研究”, 博士學位論文 漢陽大學校 大學院, 1988, pp. 37-38.

일반적으로 損失補償이라 함은 적법한 공권력의 행사에 의하여 가해진 재산상의 특별한 희생(재산권에 내재하는 사회적, 자연적 부담)에 대하여 사유재산의 보장과 공평 부담의 원칙에 입각하여 그것을 조절하기 위한 재산적 補償을 의미하며, 공법상의 損失補償이라고도 한다.<sup>97)</sup>

종래 損失補償에 관한 문제는 土地의 수용에 대한 보상이론으로 부터 논의되어 왔다. 그런데 개발로 인하여 발생하는 지가의 하락, 즉 이른바 開發損失에 대한 補償은 비교적 새로운 문제영역으로서 전통적인 수용보상이론으로서는 설명하기 어렵다. 그러나 개발로 인하여 생긴 이익을 還收한다면 반대로 개발로 인하여 생긴 손실도 補償해주는 것이 공평의 이론에 적합하다.<sup>98)</sup>

## 2) 開發損失補償에 關한 理論的 接近

開發損失의 양태로는 開發制限區域의 지정으로 인한 損失과 公共事業의 시행으로 인한 損失, 두가지 사례를 가지고 논의하기로 한다.

우선 開發制限區域의 지정으로 인한 損失의 경우를 보면, 이 경우에 지가가 절대적으로 하락한 경우도 있을 뿐 아니라 開發制限區域에 인접한 도시지역의 지가와 비교할 경우에 상대적으로 지가가 하락하기도 한다. 이러한 하락에 대하여 그것을 단순히 계획규제에 의한 토지재산권의 사회적 제약으로 補償을 요하지 않는 것으로 볼 것인가, 아니면 특별한 희생으로 보아 補償할 것인가가 결정되어야 한다.

美國에서는 토지이용규제행위는 경찰권의 범위내의 행위로서 그로 인한 토지재산권 행사의 제한에 대해서는 補償을 요하지 않으나, 토지이용규제행위가 경찰권의 범위를 넘어서 행사하여 토지가의 감소가 있을 경우에는 그것은 토지수용으로서 補償을 요하

97) 徐元宇, 「現代 行政法論(下)」, 博英社, 1979, p. 714.

98) 金在德, 「土地所有權制度의 理論」, 경영문화원, 1983, p. 324.

는 것으로 사례에 의해 이론과 원칙을 정립하여 왔다. 즉, 경찰권의 행사에 의해 토지 재산권의 가치가 감소하였을 경우에는 價値減少稅(diminution of value theory)에 입각하여 보상유무를 결정하고 있다고 한다.<sup>99)</sup>

한편 우리나라의 경우에는 開發制限區域의 지정에 의한 損失補償의 가부에 대해서는 이미 정부에서 開發制限區域의 지정으로 토지이용이 다소 제한되나, 그것은 재산권의 본질을 침해한 것이라고 볼 수 없으므로 損失補償을 요하지 않는 것을 밝힌 바 있다. 그러나 開發制限區域의 지정으로 인하여 開發制限區域내의 土地의 가격은 하락 내지 포함세를 유지하지만, 開發制限區域의 지정으로 인하여 특히 도시지역은 지가가 급격히 상승하여 開發制限區域내의 지가와 도시지역의 지가는 심한 격차를 보이고 있는 데 이 경우에는 특별한 희생으로 보아 補償을 함이 타당하다고 생각된다.

위에서 논의된 문제는 결국 特別한 犧牲의 認定與否로 귀착한다고 할 수 있는 데, 재산권이 갖는 사회적 제약의 한계를 좁게 설정하면서 이러한 제한으로 인한 損失補償을 긍정하여야 할 것이다. 따라서 法律이 開發制限區域의 지정을 설정하면서 補償에 관하여 규정하지 않은 경우 피해자는 헌법규정에 의거하여 직접 損失補償請求權을 행사할 수 있는 것으로 보아야 할 것이다.

둘째, 사업의 시행으로 인해 損失이 발생한 경우, 예를 들면 사업의 시행으로 인하여 사업인근 土地所有者에게 공사의 소음, 일조의 부족, 영업상의 損失 등을 발생케 한 경우<sup>100)</sup>에는 종래 수인하여야 할 사회적 제약으로 보아 補償을 요하지 않는 것으로 理解하여 왔다. 그러나 현재에는 서독의 판례를 통해 수용적 침해(enteignender Eingriff)이론이 도입되어 그 침해의 정도가 매우 심한 경우에 補償함이 마땅하다고

99) 黃明燦編, 「土地政策論」, 경영문화원, 1985, p. 281.

100) 토지개발에 있어서 개발대상지역토지에 대해서 너무 오랫동안 私的財産權 行使를 제한해 놓은 뒤에 그 토지를 매수 할 때에는 그 같은 제한 조치를 시작한 당시의 지가로 고시된 가액을 기준으로 함으로써 당해 토지 소유자는 부당한 손실을 입는 반면 우연히 매수 당하지 아니하는 인근 토지 소유자는 엄청난 不勞所得을 얻는 경우도 있다. 韓國開發研究院, 「濟州道綜合開發計劃의再檢討」, 1989, 9, p. 285참조.



주장되고 있다.

수용적 침해 그 자체는 당초 法律에 의하여 또는 法律에 근거하여 적법하게 타인의 재산권에 가해진 침해이다. 즉 의도하지 않은 침해로서 상대방은 그 침해를 인수할 의무를 당초부터 지고 있다. 이러한 것들이 시간이 흐름에 따라 수인의 한도를 초과하는 침해로 될 때, 損失補償의 원인이 되며, 이에 대한 補償이 「수용적 침해로 인한 보상」이 되는 것이다. 이 경우는 예측할 수 없고 따라서 당초에 法律에 의해 규율되지 않는 희생을 수반하게 된다.

### 3) 開發損失補償의 方法

開發損失의 補償은 그 損失의 성격에 따라 달라질 수 있는 데 크게 직접 損失額을 산정하여 補償하는 방법과 간접보상방법이 있을 수 있다. 즉, 조세감면, 계획규제구역 내에 허용되는 開發行爲의 적극적 지원, 현재의 생활에 필요한 각종 도시계획시설 및 공공시설의 신설 또는 개량 등의 간접적 방법과 보상금의 직접 지급의 방법이 있다.

開發制限區域에서의 土地開發抑制를 계속 유지하면서 그로 인한 損失을 補償하는 방법으로서는 開發權讓渡制를 도입하여 운영함이 합리적이라고 한다. 먼저 開發制限區域에서는 開發權을 土地所有權에서 분리하여 그 開發權을 정부가 매입함으로써 土地所有者가 開發權의 매매대금을 받는 것으로 損失補償을 받게 되고 정부는 開發權을 매입하여 공유화함으로써 開發權의 관리를 통해 土地開發을 계속 억제할 수 있다고 한다.<sup>101)</sup>

101) 金相容, “土地의 所有權과 開發權.” 「都市問題」, 대한지방행정공제회, 1981. 11, p. 282.

## VI. 結 論

人間的 모든 활동은 토지위에서 발생하고, 또한 土地는 생활의 가장 기본적 물적 기반이 됨은 재론의 여지가 없으나, 土地가 가지는 本源的 特性에 따라 土地의 供給이 制限的인데도 불구하고 용도의 다양성으로 인하여 경제발전과 인구증가 및 도시화의 확산에 따른 효과적인 이용과 합리적인 배분이 절실히 요구되며, 여기에 土地에 대한 자그마한 投資가 이루어지면 이로부터 커다란 이익이 발생하게 되는 속성을 가지고 있기 때문에 문제의 발생소지가 있는 것이다. 따라서 우리가 당면하고 있는 토지관련 諸般問題는 한정된 土地의 非彈力性으로 인하여 惹起되고 있는 것이다. 이러한 시점에서 開發利益 還收問題는 土地에 대한 투기를 억제한다는 것보다도 社會正義, 社會的 衡平性, 價値配分의 문제와 연관해서 생각해야 한다. 이러한 시대적 상황은 開發利益이 어떠한 방법으로든지 還收되어, 公평분배되어야 한다는 必須性을 가지게 된다.

현재 우리나라에서 開發利益을 還收하기 위한 제도는 課稅的인 方法이 主가 되고 있고 比과세적 방법과 기타의 방법을 통해서도 開發利益을 還收하고 있는 데, 課稅的인 方法에서는 土地의 보유나 이전에 따른 無形的인 開發行爲로 인한 증가를 還收하고 있으며, 非課稅的인 方法에서는 有形的인 開發行爲로 인한 증가를 還收하고 있다.

과세적 방법은 開發利益을 還收하는 데 일차적인 목적을 두기 보다는 租稅政策上의 의미를 갖는 것이 대부분이며, 또한 非課稅的인 方法을 통한 開發利益 還收制度도 尙장의 문제점에서 살펴보았듯이 각 제도들이 서로 다른 규정과 중복성, 대기화 등으로 인하여 開發利益 還收制度의 본래의 목적을 실현하지 못하고 있는 실정이다. 이와 같이 現行 제도는 제도자체의 미비와 기술적 운영의 부족으로 많은 문제점을 노출시키고 있

다.

開發利益還收制度의 문제점을 도출하여 현행 제도를 개선하게 되면, 還收體系가 종전의 개별적·단편적 還收體系에서 일반적·전면적 환수체계로, 사후적 환수중심에서 사전적 환수중심으로 전환될 수 있을 것이다. 또한 이에 따라 현재와 같이 복잡하면서도 환수기능은 미흡한 還收制度를 단순화 또는 합리화 할 수 있으며, 용도지역 변경 등에 의한 開發利益과 같이 현행제도로는 적절히 還收하기 곤란한 문제도 해결 할 수 있을 것이다.

위와 같은 전제 아래 開發利益還收制度의 改善方案을 제시하여 보았는데 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행제도를 보완·정비하여 開發利益還收制度의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이다. 현행제도를 보완·정비한다는 것은 실현된 開發利益을 還收하는 장치로서의 讓渡所得稅制와 土地超過利得稅制를 정비 또는 강화하고 開發利益金制와 開發負擔金制에 대한 문제점을 보완하는 것이고, 未實現된 開發利益의 還收을 위하여는 受益者負擔金制의 整備, 開發權의 公有化, 土地質貸制 등의 강화, 土地의 公營開發의 보완을 의미한다.

둘째, 臺灣의 土地增加稅制와 같은 새로운 제도를 적극적으로 수용·도입하는 방안이다. 土地增加稅制를 도입했을 때, 선진화된 토지거래 허가제도의 확립이 우선되어야 한다는 다소의 문제가 있으나 제도의 간편성이라는 측면과 실현된 開發利益을 還收함으로써 土地所有者의 抵抗을 줄일 수 있다는 利點이 있으므로 수용·도입의 필요성이 있다.

셋째, 기술적인 문제로서 開發利益還收制度에 있어서 기초가 되는 地價에 대한 평가가 합리적으로 이루어 질 수 있도록 토지평가에 대한 制度改善이 이루어져야 할 것이

다. 또한, 公示地價의 산정과정과 異議申請節次에 관한 법규정의 보완이 필요하다.

넷째, 開發利益의 환수과정에서 利害當事者간의 마찰을 합리적으로 조정할 수 있는 방안이 摸索되어야 할 것이다. 효과적인 開發利益還收方法의 摸索과 더불어 그 분담에 있어서도 합리적인 負擔體系가 이루어지도록 제도적 정비가 요망된다.



# 參 考 文 獻

## 1. 國內文獻

### 1) 單行本

姜仁崖, 「土地의 稅法」, 韓國稅政新聞社, 1990.

經濟企劃院, 「땅 投機 抑制을 위한 土地公概念 擴大導入」, 1989.

國土開發研究院, 「開發利益還收의 制度的 技術的 裝置와 影響에 관한 研究」, 1981.

—————, 「現行 開發利益 還收制度和 改善方案 研究」, 1983.

金道昶, 「一般行政法論(下)」, 青雲社, 1976.

金東建, 「現代 財政學」, 博英社, 1984.

金在德, 「土地所有權制限의 理論」, 경영문화원, 1983.

文吉模, 「92讓渡所得稅實務」, 行法社, 1992.

宋彥錫, 「土地超過利得稅 解說」, 조세통람사, 1991.

徐元宇, 「現代 行政法論」, 博英社, 1979.

—————, 「不動產公法」, 博英社, 1991.

吳然天, 「韓國租稅論」, 博英社, 1992.

李源俊, 「不動產租稅論」, 경영문화원, 1983.

朱奉圭, 「土地經濟學」, 서울大出版部, 1986.

—————, 「現代 土地經濟論」, 博英社, 1988.

土地公概念研究委員會, 「土地公概念 研究委員會 中間研究結果」, 1989.

韓國地方行政研究院, 「開發利益還收을 위한 算定方法」, 1988. 6.

—————, 「地方稅課額와 公示地價의 連繫適用方案」, 1989. 10.

許在營, 「土地政策論」, 법문사, 1993.

黃明燦編, 「土地政策論」, 경영문화원, 1985.

—————, 「韓國의 土地와 住宅」, 법문사, 1989.

## 2) 論文 및 資料

經濟企劃院, “新經濟 5個年 計劃 1993 - 1997”, 1993.

高忠錫, “濟州道 地方財政의 構造와 擴充方案”, 「濟州發展研究」, 제4집, 觀光研究社, 1992.

孔大植, “開發利益還收方案과 開發負擔金制의 導入”, 「國土情報」, 國土開發研究院, 제7권 제5호, 1989. 5.

金相容, “土地의 所有權과 開發權”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1981. 11.

金容基, “土地稅制의 開發利益還收에 관한 研究”, 漢陽大學校 大學院 博士學位論文, 1988.

金倫九, “開發利益 還收制度에 관한 研究”, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1990.

金政鎬, “美國의 開發負擔金制,” 國土情報, 1984. 4.

金泰光, “開發利益還收의 法制에 관한 研究”, 서울大學校 大學院 碩士學位論文, 1991.

羅炳三, “各國의 開發利益還收制度에 대한 比較研究”, 「現代社會와 不動產」, 萬峰 孔大植 教授 華甲紀念 論文集 刊行委員會, 1993.

朴西浩, “地域開發의 理論과 方法論”, 「地域發展論」, 綠苑出版社, 1988.

徐元宇, “開發利益의 社會的 還收制에 관한 研究,” 「法學」, 제 20 권 제 2 호, 서울大學校 法學研究所, 1980.

梁成鎭, “現行 開發利益 還收制度의 改善方案에 관한 研究,” 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1992.

嚴雲龍, “土地公概念 關聯 稅制에 대한 研究,” 서울大學校 大學院 碩士學位論文, 1990.

吳載善, “우리나라 土地稅制의 改善方案,” 「租稅研究 論文集」, 제 5집, 國立稅務大學租稅問題 研究所, 1992.

吳載善, “資本利得課稅의 諸問題와 資本利得課稅 制度의 改善方向”, 「韓國租稅研究」, 제5권, 韓國租稅學會, 1990.

柳海雄, “日本의 地價稅 導入과 그 論議”, 「國土情報」, 1990.

尹勝都, “開發利益 還收를 위한 不動產增加稅 導入方案,” 成均館大學校大學院 碩士學位論文, 1988.

尹良洙, 高豪晟, 金性俊, “濟州道內의 開發紛爭에 대한 環境法的 研究”, 「社會發展研究」, 제8집, 濟州大學校 社會發展研究所, 1992.

李根植, “土地稅制의 問題點과 改善方案,” 「土地研究」, 1.2호, 韓國土地開發公社, 1991.

李子成, 「우리나라 土地政策과 開發利益 還收制度에 관한 研究」, 尙明女子大學校 大學院 碩士學位論文, 1992.

李虎炯, “公示地價 導入에 따른 綜合土地稅 課稅運營方案 研究,” 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1991.

林鍾哲, “土地公有制에 대한 原論的 接近”, 「靜軒 夫鍾哲教授 華甲紀念論叢」, 1991, 8.

林憲均, “開發利益還收制度의 問題點과 改善方案에 관한 研究,” 大田大學校 大學院 碩士學位論文, 1991. 6.

張炳虎, “開發利益 還收制度의 改善方案에 관한 研究-土地稅制를 中心으로”, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1990.

張世萬, “土地政策 手段으로서의 開發負擔金制에 관한 研究,” 延世大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1992.

濟州道, 「濟州道綜合開發計劃 公聽會 資料」, 1993. 3.

曹道鉉, “土地超過利得稅制度的 實效性 分析에 관한 研究-法律的인 側面을 中心으로”, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1993.

池大植, “開發利益 還收方案과 開發負擔金制의 導入”, 「國土情報다이제스트」, 제7권 제5호, 國土開發研究院, 1989.

蔡美玉, “公示地價와 大量評價手段으로서의 土地價格 比準表”, 「建設經濟」, 國土開發研究院, 1991.

韓國開發研究院, 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」, 1989.

## 2. 外國文獻

### 1) 日本文獻

態谷開作, 「日本の 近代化と 土地法」, 東京 : 日本評論社, 1988.

北野弘久, 「稅法學原論」, 青林書院新社, 1984.

岩田規久男, 「土地と住宅の經濟學」, 東京 : 日本經濟新報社, 1977.

嚴田規久男, 「土地改革の 基本戰略」, 東京 : 日本經濟新聞社, 1988.

日本公認會計士會, 「各國の 租稅制度の 解説」, 東京 : 中央經濟社, 1984.

田中啓一, 「受益者負擔論」, 東京 : 東洋經濟新聞社, 1979.

田中啓一編, 「轉換期の 開發政策」, 東京 : 株式會社きようせい, 1988.

佐藤進, 「近代稅制の 成立過程」, 東京 : 東京大學出版會, 1982.

和田八東, 「租稅政策の 再檢討」, 東京 : 文眞堂, 1980.

### 2) 西洋文獻

Arthur G. Bowman and Robert J. Bond, *California Real Estate Principle 2nd*, California : Goodyear Publishing Company Inc., 1978.



Charles M. Haar, *Law and Land*, Massachusetts : Harvard University Press, 1964.

Coopers & Lybrand, *International Tax Summaries*, International Tax Network, 1986.

Donald G. Haggan and Dean J. Misczynski, *Windfalls Wipeouts - Land Value Capture and Compensation*, Chicago : American Society of Planning Officials, 1978.

D.J.Gaffney, D.H.Skadden, J.E.Wheeler, *Principles of a Federal Income Taxation*, McGraw-Hill, 1983.

Feldstein, Martin, *Capital Taxation*, Harvard University Press, 1983.

Fred Harrison, *The Power in the Land*, London : Shephard Walwyn Ltd., 1983.

Pechman, J.A., *Federal Tax Policy. Studies Government Finance*, third ed., The Brookings Institution, 1977.

Peter Hall, *Urban and Resional Planning*, London : Penguin Books, 1977.



## Summary

### A Study on the System of Collecting Development Benefit - With groping the ways of system improvement -

Yang, Jin-up

*Graduate School of Public Administration  
Cheju National University  
Cheju, Korea  
(Supervised by Professor Yoon, Yang-soo)*

The aim of this thesis is to survey the improving ways in the system of collecting development benefit, discussing generally the theories of the system of collecting development benefit and the problems of the system.

It is natural that, as land is open to everyone, development benefit should be collected to society. The study of this paper focuses the system related to the collecting of development benefit in December 31, 1993.

Development benefit in Korea has been collected by both primarily the taxable way and the non-taxable way. While the taxable way is caused by the increase of intangible development, the non-taxable way is caused by tangible development. The tangible way has the meaning of tax policy rather than that of collecting development benefit. Also, the non-taxable way didn't play a role in collecting development benefit owing to the different regularity, dublity and many divisions. Thus, the present system for collecting development benefit has such many problems as the deficit of system itself and the lackness of the

---

technical management. When we improve the present system that has many problems in collecting development benefit, the collecting system changes individual, fragmentary system into general, overall system, and changes advance system into post system.

The improving ways are as follows.

First, the system for development benefit should be functioned enough, complementing the present system. Complementing the present system means that it will enforce income tax and land-excess profits tax, and that it will complement the problems of development benefit money system.

Second, government should take the new system like the land-increase taxation system in Taiwan. When taking land-increase tax, although there is some problem that advances land-dealing system should be prior to, it can reduce tax resistance of land owners.

Third, the system of land evaluation, which is basic in the system of collecting development benefit.

Fourth, in the course of collecting for development benefit, government should make people not to conflict.