도시정책연구 7권 2호, 2016.08. pp.5-20 ISSN 2093-4750
Journal of Urban Policies, Vol. 7, No. 2, 2016. http://dx.doi.org/10.21546/jup.2016.7.2.5

개발이익환수제도의 유형과 운용사례 연구
- 일본의 제도와 유형별 사례

An Inquiry of Types and Cases of the Restitution of Development Benefit System
- Measures and case studies of Japan

이삼수* 이재수**
Lee, Sam-Su Lee, Jae-Su

Abstract

The study intends to examine types and cases of the restitution of development benefit system in Japan. It then presents several institutional and planning implications for securing more effective system in Korea. Above all, a variety of measures have been administered including internalization measures, direct restitution measures and indirect restitution measures. Second, public consensus about the restitution system has been achieved and various programs have been applied in Japan. In addition, administration authorities of the system and programs have been transferred from the central to local government. The beneficiary charge program is stipulated in the Local Government Act in Japan. In the long term, indirect measures for recapturing development benefits through taxation coupled with direct measures need to be established.

색인어 : 개발이익환수, 수익자부담, 기반시설부담금, 공공시설, 일본
Keywords : Restitution of Development Benefit, Beneficiary Charge, Infrastructure Charge, Public Facilities, Japan

* 본 학회 정회원, LH 토지주택연구원 수석연구원 (주저자 : l3water@lh.or.kr)
** 본 학회 정회원, 강원대학교 부동산학과 교수 (교신저자 : jslee25@kangwon.ac.kr)

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

그동안 토지에서 발생한 개발이익의 일부를 사회적으로 환수해야 하는 필요성과 그 정당성에 대해서 많은 논의가 전개되어 왔다. 우리나라의 개발이익환수제도는 일반적으로 토지가 유한한 자원이며, 토지의 이용 및 개발을 통해 수반되는 사회경제적 파급효과 등이 고려되고 있다. 또한 토지재산권은 공공성과 사회성이 강조되어야 한다는 점에서 개발이익 환수의 필요성과 정당성이 인정되어 왔다(국토교통부, 2009).

1960년대 이후 일본은 고도성장기에 토지투기가 전 세계적으로 유명했기 때문에 개발이익환수제도의 논의가 활발하게 추진되었다. 하지만 개인의 토지재산권은 대체로 자유롭게 행사되고 이에 대한 공적규제도 상대적으로 약하여 개발이익의 공공환수에 대한 사회적 공감대가 높게 형성되지 못하였다. 다만 토지가격의 안정을 위하여 지가공시제, 지가세제, 장단기 양도소득세제 등을 적용하고 있으며, 지가상승으로 발생한 불로소득의 일부를 개발이익의 환수차원에서 조세를 통하여 흡수하려는 시도가 이루어지고 있다(정희남 외, 2003).

일본은 1970년대 초 일본열도개조론[1]과 함께 두 번째 지가폭등이 일어나고 1980년대 중순에는 동경 도심에서 세 번째 지가폭등이 나타났다. 버블경제의 전국적 확산에 대처하기 위하여 1988년 6월 내각회의에서「종합토지대책요강」을 마련하였으며, 1987년 국토이용계획법을 개정하여 감시구역제도[2]를 도입하였다. 1991년에는 토지관련 세제를 개편하여 지가세를 도입하였으며, 토지에 관한 양도소득세.법인세의 중과, 토지 매수시의 융자규제 등도 시행되었다. 그러나 1990년대 초부터 시작된 버블경제 붕괴 이후 개발이익 환수제도에 대한 여론의 열기는 식기 시작하였다. 지가하락으로 개발이익의 사유화 문제가 어느 정도 해소되면서 개발이익 환수에 대한 관심이 약화되었다.

한국과 일본의 개발사업 관련 제도 및 사회경제적 유사성 등을 고려하면, 우리나라도 대규모 개발사업과 관련한 개발이익 환수 관련 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 따라서 이 연구는 일본의 개발이익환수제도와 다양한 운용사례를 분석함으로써 우리나라 개발이익 환수제도의 개선과 정책의 효과성을 제고하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

---

1 일본열도개조론은 1970년대에 일본열도를 고속도로망(고속도로, 신칸센 등)으로 연결하여 지방의 공업화를 촉진하고, 과밀과 공해문제 등을 동시에 해결하고자 하는 취지에서 주창되었다.

2 국토이용계획법의 감시구역제도는 도도부현 지사가 투기적 토지 거래에 대한 계약 체결의 중지를 권고할 수 있는 제도이며, 지가세는 주택용지나 농지 이외의 토지에 대하여 토지가격의 0.2%를 보유세로 과세하는 제도임

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 일본의 개발이익환수와 관련된 선행연구와 관련 제도를 검토하고 실제 운용사례를 분석한다. 운용사례로 도시계획법에 근거한 수익자부담금(하수도)은 후쿠오카시와 치바시, 택지개발지도요강에 근거한 기반시설부담제도는 히로시마, 그리고 최근 지자체와 개발사업자간의 협의에 의해 특정사업에 한정된 개발부담금은 도쿄도 나카노구(中野區)를 사례로 분석하였다. 우리나라의 기반시설부담구역제도와 같은 개발이익환수제도, 공공기여 인센티브 방식의 제도와 운용방식과는 다른 조세에 의한 개발이익환수의 사례는 제외하였다.

일본의 개발이익환수제도와 운용사례를 분석하기 위하여 선행연구를 토대로 일본의 국토교통성과 관련 지방자치단체의 공개 자료를 구득하여 실제 다양한 개발이익환수제도가 어떻게 작동되고 있는지 분석하였다. 일본의 제도 및 운용사례 분석을 통해 우리나라의 개발이익환수제도에 주는 시사점과 제도의 적용가능성을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

개발이익환수와 관련된 연구는 2000년대 이후 많은 연구가 이루어지고 있다. 일본의 사례연구는 개발이익환수의 일반적인 개념 및 체계, 택지개발지도요강에 의한 기반시설부담제도, 개발이익환수 수단으로서의 조세제도 등으로 구분할 수 있다.

우리나라에서 수행된 관련 연구는「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금 제도의 연구가 대부분을 차지하고 있다. 국토연구원(1992)은 개발부담금제도의 전반적 문제점을 지적하고 개발비용의 제도개선이 시급함을 주장하였다. 개발비용의 문제점으로 사업자는 개발비용 산출내역서 작성 절차의 부담이 있고 지자체는 이에 대한 검토가 어렵고 지역 및 사례별로 통일성을 유지하기가 어렵다는 점을 제시하였다. 국템 개선 등 3가지로 구분하고 이에 대한 개편방안을 제시하였다. 송영일.김채규(2010)는 개발부담금의 표준개발비용의 시나리오를 설정하고, 이를 토대로 개발부담금 징수액 변화를 시뮬레이션하여 개선방안을 제안하였다.

국토해양부(2009), 정희남 외(2003a), 정희남 외(2003b)은 일본의 개발이익환수의 개념과 체계를 분석하였다. 이 연구는 일본의 개발이익환수제도는 구획정리방식의 감보제도 등을 통한 개발이익의 내부화제도, 기반시설부담제도 및 수익자부담금제 등 직접적 환수제도, 그리고 조세를 통한 간접적 환수제도 등을 소개하였다. 기반시설부담제도와 관련하여 정희남 외(2006), 김형복 외(2006), 김상조 외(2008)는 일본의 택지개발지도요강에 의한 제도의 이론적 배경과 사회경제적 효과를 제시하였다. 기반시설부

담은 개발사업비에 전가되어 개발사업자가 매각하는 택지나 주택가격에 최종적으로 반영되기 때문에 개발지역의 토지에서 발생한 개발이익을 개발사업자를 통하여 지방자치단체가 흡수하는 결과와 동일하다고 제시하였다.

손경환 외(2008)은 간접적인 개발이익 환수제도로서 보유세(고정자산세), 도시계획(특별)세, 유휴토지에 대한 특별토지보유세, 양도소득세 등 조세제도를 소개하였다. 이 제도는 지가가 상승하는 시기에 재산세 부담이 급증하는 것을 피하기 위하여 다양한 특별조치를 통하여 고정자산세의 과표를 조정하면서 평가업무가 복잡하고 과표현실화 수준이 더욱 낮아진다는 문제를 제기하였다. 기존 선행연구는 일본의 개발이익환수제도의 개념만을 제시하였으며, 본 연구는 제도의 개념소래를 바탕으로 지방자치단체에서 실제 운용사례를 분석하여 이를 통하여 시사점을 도출하는 것에 차별성이 있다.

Ⅲ. 일본의 개발이익환수제도 개요 및 유형

1. 개발이익환수제도의 개요

일본의 개발이익환수제도는 토지구획정리방식의 감보제도, 토지수용 및 선매제도 등을 통한 개발이익의 내부화를 통한 환수제도, 기반시설부담제도 및 수익자부담금제 등 비조세적 성격의 직접적인 환수제도, 그리고 자본이득 과세 및 토지보유과세 등 조세를 통한 간접적인 환수제도로 구분할 수 있다(국토해양부, 2009, 정희남 외, 2006). 본 장에서는 조세를 통한 간접적 환수제도를 제외한 직접적 환수제도를 정리하였다.[3]

2. 개발이익환수제도의 유형 및 특징

1) 개발이익환수의 내부화 제도

개인에게 개발이익이 사유화되지 않도록 공공부문이나 개발사업자가 토지를 사전에 취득하려는 제도이다. 이는 일체적 개발을 통해 사전에 개발이익을 차단하는 방식이다. 사회간접자본의 정비 주체, 도시계획사업이나 교통시설정비사업의 주체가 토지수용, 토지선매, 초과수용 등을 통하여 사업지역 및 주변지역에서 발생할 수 있는 개발이익의 사유화를 최소화하고 이를 내부화하는 것이다.

---

3 선행연구는 토지구획정리사업의 감보제도를 개발이익의 내부화를 통환 환수제도 또는 직접적인 환수제도로 정의하고 있으나, 사업특성상 본 연구에서는 개발이익의 내부화를 통환 환수제도로 정의하였음.

표 1. 일본의 개발이익 환수방법

환수유형		내용		비고
금전에 의한 환수	조세형	- 자본이득 과세 - 토지보유 과세		간접적인 환수
	비조세형	- 수익자부담금(예: 하수도정비부담금) - 기반시설부담제도(예: 택지개발지도요강)		직접적인 환수
토지에 의한 환수		- 기반시설부담제도(예: 택지개발지도요강) - 인센티브유도 방식에 의한 공공시설 용지 제공(총합설계, 특정가구, 재개발지구계획 등) - 감보에 의한 공공시설용지 제공(예: 토지구획정리사업)	- 택지개발 및 철도정비의 일체적 추진에 관한 특별조치법(대도시)	내부화를 통한 환수
일체적 개발을 통한 환수		- 토지수용법(예, 토지수용) - 공유지확대추진에 관한 법률(예, 선매제도)		

자료 : 국토해양부(2009), 정희남(2008) 및 開発利益還元制度研究会(1996), 土井健司(1990) 등의 자료를 통해 정리함

① 토지수용 및 선매제도

토지수용은 토지수용법에 근거하여 토지를 수용할 때 보상가격 산정 기준일을 사업인정일로 정함으로써 공공사업으로 발생한 지가상승분 중 적어도 사업인정일 이후에 발생한 개발이익을 공공용지 취득 보상가액에서 배제하고자 하였다.

토지선매는 토지소유자가 개발이익을 사유화하는 것을 방지하기 위한 제도적 장치로 토지구획정리법에 근거한 선매토지구획정리사업과 신도시기반정비법에 근거한 신도시기반정비사업이 있다. 선매토지구획정리사업은 일본의 주택도시정비공단[4]이 도시개발사업을 수행할 때 사용하는 방법으로 알려져 있지만, 신도시기반정비사업의 선매는 추진실적이 없다. 이 외에도 도시재개발사업에서 재개발지구 내 사회간접자본 정비 등에 필요한 사업비를 조달하기 위하여 토지를 먼저 취득하는 경향이 있다. 특히 SOC 용지를 선행 취득하는 방식으로 용지를 취득함으로써 해당 토지에서 발생할 개발이익을 내부화하고자 하였다(정희남 외, 2008).

② 초과수용제도

초과수용제도는 공공사업지구의 범위를 넘어 토지를 수용하는 제도로서 1919년 (구)도시계획법에서 처음 도입되었다. 이 제도는 도로, 공원 등 공공시설 예정지의 주변지역까지 수용대상으로 정하여 구획을 정리한 후, 다시 매각함으로써 도시정비의 재원으로 충당하려는 취지에서 도입되었다. 초과수용제도는 토지구획정리사업법(1954년)에 입체환지제도가 신설되면서 1954년에 폐지되었지만, 시가지개조법(1961년)에 따라 부활되었다가 1969년 다시 폐지되었다. 현재는 도시재개발법 제3조의 2의 규정에 의한

4 일본 도시재생기구(UR)의 전신임.

사업시행자가 공공인 제2종시가지재개발사업에서 승계되고 있다. 제2종시가지재개발사업은 일단 시행지구의 건물, 토지 등을 시행자가 매수 또는 수용하고, 매수 또는 수용된 사람이 희망하면 재개발된 건물의 분양권을 부여하거나 토지의 고도이용을 위해 만들어진 새로운 주거공간에 대한 우선매입권을 부여함으로써 사업비를 조달하였다.

③ 토지구획정리사업에서의 토지감보제도

1919년 (구)도시계획법이 제정되기 이전에도 1899년의 경지정리법을 통하여 도시교외에서 구획정리사업이 시행되었으며, 도시계획법 제정 후에는 동법에 근거하여 토지구획정리사업이 시행되었다. 토지구획정리사업은 관동대지진 후의 지진재해 복구 및 제2차 세계대전 후의 전후 복구사업 과정에서 기성 시가지 정비를 구획정리사업으로 추진하였다. 이처럼 일본은 대부분의 도시개발을 토지구획정리사업을 통하여 수행하고 있으며, 이때 감보제도를 통하여 공공이 필요로 하는 공공시설 용지를 확보하였다. 도시재개발법에 근거한 도시재개발사업에서도 용적률에 대한 인센티브 부여와 교환방식을 통하여 건축물의 가로선 등에 의한 도로.광장 등의 공공적 공간을 제공하도록 요구하는 방법이 채택되고 있다. 이처럼 토지감보제도는 토지소유자로 하여금 스스로 토지의 일부를 공공시설용지로 제공하게 함으로써 개발이익을 환수하는 제도이다.

2) 직접적인 개발이익환수제도[5]

개별적인 개발이나 사회간접자본 정비사업으로 발생한 편익의 최종적인 귀착이 예상되는 주체에게 일정한 부담을 지게 하는 제도이다. 대표적인 제도로는 수익자부담금, 기반시설부담제도가 이에 해당한다.[6]

① 수익자부담금제도(도시계획법)

수익자부담금제도는 철도.버스 등 교통망, 도로, 공원, 녹지와 같은 도시기반시설 정비로 인하여 현저하게 이익을 받는 자에게 그 이익의 한도 내에서 토지 대신 금전으로 일정한 비용을 부담시키는 제도이다. 이 제도는 지방자치법뿐만 아니라 토지개량법, 도시계획법, 도로법, 토지구획정리사업법, 해안법, 도로정비특별조치법, 고속자동차국도법, 주택지구개량법, 하수도법 등 다양한 개별법에서 규정되어 있다.

하지만 수익의 범위나 정도를 특정하는 것이 매우 어려워 실효성이 낮아 도시계획법 제75조에 근거하여 도로 및 하수도수익자부담금 등 한정된 경우에만 활용되고 있

5 정희남 외(2006), 김형복 외(2006), 김상조 외(2008)의 연구결과를 토대로 작성함.

6 이외에도 신도시를 통과하는 철도의 새로운 노선건설에 필요한 건설비용 중 일정 비율을 뉴타운 건설사업자에게 부담시키는 뉴타운 철도정비사업방식, 고속도로 인터체인지를 설치하는 경우, 설치비용을 인터체인지 주변지역에서 개발사업을 실시하는 사람에게 부담시키는 개발인터체인지제도 등이 있음.

다. 부담금 징수자의 범위 및 징수방법은 국가가 부담시키는 것은 법률로, 도도부현(광역지자체) 및 시정촌(기초지자체)이 부담시키는 것은 조례로 정하도록 하였다.

② 기반시설부담제도(택지개발지도요강)

일본의 기초지자체(시정촌)는 대규모 택지개발사업에 수반되는 도시공공시설의 수요에 대응하기에는 지자체의 행.재정 능력에 한계가 있다. 또한 민간개발에 일방적으로 재정을 지출하기에도 문제가 있어 택지개발 허가 시 공공시설정비에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 개발자에게 부담시키고 있다. 특정 개발행위에 따라 부수적으로 요구되는 공공편익시설 중 간선도로 등은 국가 및 지방공공단체가 부담하여 정비하지만, 간선도로에 접속하는 지선도로, 배수시설 등은 개발이익의 공평한 분배와 공공투자의 효율성을 유지하기 위하여 설치비용을 개발행위자에게 부담시키고 있다.

이 제도는 1967년 제6차 택지심의회 답신에서 도시시설정비의 프로그램과 그 책임부담의 원칙을 구체적으로 제안한 데서 비롯되었다. 이를 반영하여 공공시설 정비비용의 부담에 관한 내용과 방법을 택지개발지도요강 등에서 미리 정하여 무절제한 민간개발로 인한 도시공공시설의 공급부족이 발생하여 도시환경 악화를 예방하고 생활환경을 유지하고자 하였다.

택지개발지도요강에서는 지자체별로 일정규모 이상[7]의 택지개발사업에 대하여 토지이용 방향, 공공시설 정비수준, 용지 무상제공, 개발부담금 징수, 주민의 동의사항 등에 대한 독자적인 기준을 마련하였다. 각 지자체별 실정에 따라 원단위 기준, 면적비율 기준, 설치기준 등 확보기준을 다양하게 운용하고 있다. 지자체가 택지개발을 허가할 때 사업지구 내의 도로, 공원, 녹지, 홍수조절지, 학교 등의 공공시설을 개발자가 부담하도록 하는 기반시설부담제도의 부과방식은 금전, 사회간접자본 정비에 필요한 용지 제공, 사회간접자본을 민간사업자가 정비하여 지방자치단체에 기부채납하는 등 다양한 형태를 취하고 있다.

하지만 택지개발지도요강은 도시계획법과 건축기준법으로 대응할 수 없는 인허가 이전의 사전 협의단계를 강조하는 지자체의 내규적 성격이며, 사업자에 대하여 법적 구속력이 없고 강제력이 부족한 단점이 있다. 그러나 주민합의에 바탕을 두고 있기 때문에 개발자에 대한 구속력이 점차 증가하고 있다. 다만 기반시설부담이 개발사업비에 전가되어 개발사업자가 매각하는 택지나 주택가격에 최종 반영되기 때문에 개발지역내 토지의 개발이익을 개발사업자를 통하여 지방자치단체가 흡수할 수 있다고 보았다.

---

7 도시계획법 제 29조에 의거한 개발행위의 허가대상 규모로서 수도권정비법에 규정하는 기성시가지, 근교정비지대와 킨기권정비법에 규정한 기성도시구역, 근교정비구역 그리고 중부권개발정비법에 규정하는 도시정비구역 등 3대 도시권의 시가화구역은 500㎡이상이고 기타 시가화지역은 1,000㎡이상임(단 도도부현의 규칙으로 300㎡까지 시행 가능)

Ⅳ. 일본 개발이익환수제도 운용사례 및 시사점

1. 개발이익환수제도 운용사례

1) 도시계획법에 근거한 수익자부담금(受益者負擔金)(후쿠오카시와 치바시)

도시계획법에 근거한 수익자부담금은 도시계획사업에 의해 현저히 이익을 받는 자에게 이익의 한도내에서 사업에 필요한 비용의 일부를 부담시키는 제도이다. 일본의 수익자부담금은 대부분 하수도사업에 한정되어 있다. 공공하수도 정비에 따른 수익자부담금제도는 특정지역의 환경이 개선되고 미정비지구에 비해 편리성 및 쾌적성이 현저하게 향상되며, 지역의 자산가치를 증가시키고 이익을 받는 자의 범위가 명확하도록 전제하고 있다.

후쿠오카시와 치바시의 사례를 중심으로 수익자부담금의 수익자 범위, 부담금 부과대상구역, 부담금 산출방법 등을 정리하면 다음과 같다. 우선 수익자는 하수도정비에 의해 자산가치의 증가를 '특별이익'이라고 생각하여 수익자부담금을 징수한다. 원칙적으로 공공하수도에 의해 하수를 배제(排除)할 수 있는 지역(배수구역) 내의 토지소유자를 대상으로 하고 있다. 지상권, 질권(質權) 및 사용임차, 임차권에 의한 권리(일시사용은 제외)의 목적으로 된 토지에 대해 원칙적으로 지상권자, 질권자(質權者), 사용차주 및 임차인이 수익자에 해당된다.

둘째, 부담금의 부과대상구역은 배수구역이다. 배수구역이 넓어 구역전체의 사업이 종료되기까지 상당한 기간이 소요되거나 지형 등 토지상황에 의해 건설비가 다른 경우에는 배수구역을 2개 이상의 복수의 부담구역으로 분할하고 각각 부담금을 산정한다.

셋째, 부담금 산출방법은 부담금의 총액을 결정할 때에는 수익의 범위내에서 사업비의 일부를 부담하는 것이 원칙이며, 개개인의 수익자가 부담하는 금액은 부담구역의 수익자부담금 총액을 당해 부담구역의 총면적을 나눈 금액에 당해 수익자가 소유하거나 지상권 등을 가진 토지면적을 곱한 금액을 기본으로 한다.[8]

2005년도 수익자부담금제도를 처음 적용한 도시의 평균 수익자부담금은 421엔/㎡이고 부담금의 징수시기는 하수도 공용개시년도 또는 그 1~2년 전이 대다수를 차지하고 있다. 징수방법은 3~5년의 분할징수가 대부분이며, 일괄납부 장려제도를 만든 지자체도 있다. 조례 등에서 공공용지, 공유지 또는 공적부조를 받는 경우에는 감면조치를 취하는 지자체도 있으며, 농지 등에 대해서는 수익이 현저하게 발생하지 않는다고 보아 징수를 유예하는 지자체도 있다[9].

---

8 부담금의 산출식 = (수익자부담금 총액/총지적 면적) * 당해 수익자 토지면적

9 일본 국토교통성 홈페이지(http://www.mlit.go.jp) 자료 참고.

표 2. 후쿠오카시와 치바시 수익자부담금 비교

구분	후쿠오카시	치바시
근거법	도시계획법 제75조 후쿠오카 도시계획 하수도사업 수익자부담에 관한 조례	도시계획법 제75조 치바시 도시계획하수도사업 수익자부담에 관한 조례
부담구역	하수도정비구역	도시계획하수도사업인가구역(시가회구역 및 시가화조정구역 일부) 공공하수도사업인가구역(시가화조정구역)
부담대상	하수도정비구역내 지상권, 차지권 등 권리를 가진 자	부담대상구역내 권리자(지상권자, 질권자, 사용차주, 임차인)
부담금액	250엔/㎡	시가화구역내 토지 : 200엔/㎡ 시가화조정구역내 토지 : 230엔/㎡
지불방식	20회 분할납부(년4회 5년간) 일괄납부시 선납장려금 교부 (1회 일괄납부시 부담금총액의 14% 장려금 교부)	12회 분할납부(년 4회 3년간)
징수유예	경작중인 농지, 수익자가 화재 등 예기치 않은 사고시 부담금 납부 유예가능(시장이 인정한 경우)	수익자가 하재, 도난 등에 의해 부담금 납부가 곤란 경우 유예가능(시장이 인정한 경우)
부담금 감면	부담금은 고정자산세와 달리 전체 토지가 부과대상이나 시장이 인정한 경우 부담금 일부 감면 가능	국가 또는 공공단체가 공공의 용도로 제공하는 토지 등에 대해 감면

2) 택지개발지도요강에 근거한 개발자부담금(히로시마시)

택지개발지도요강에 근거한 개발자부담금은 난개발을 억제하고 도시에 필요한 공공시설 또는 자연환경과 조화된 도시공간을 창조하기 위해 관련 공공시설 정비 비용의 전부 또는 일부를 개발자에게 부과하는 제도이다. 이 제도는 1960년대 도시화로 인해 위성도시로의 인구집중을 억제하기 위한 개발속도의 조정수단으로 활용되었다. 제도 도입의 취지를 보면 수익개념에 근거한 개발이익의 환수제도는 아니라고 할 수 있다. 택지개발지도요강은 행정지도에 근거한 개발허가제도, 건축허가제도와 연동하여 운용되고 있으며, 이러한 인허가제도와 연계로 인해 개발자가 갖는 부담으로 인해 저가의 택지분양 공급을 저해한다는 비판도 있다(開発利益還元制度研究会、1996).

히로시마시는 질서있는 택지개발과 공공공익시설이 갖춰진 도시환경의 정비를 도모하고 주민복지 증진을 위하여 택지개발지도요강을 책정하고 택지개발의 기본방향을 제시하였다. 지도요강은 총칙, 택지개발 계획, 공공시설 등의 정비, 공익시설 용지 등의 제공, 공공시설등 유지관리, 방재에 관한 조치 등으로 구성되어 있다.

지도요강에 적용되는 택지개발은 도시계획법에 의한 개발행위, 토지구획정리법에 의한 토지구획정리사업, 택지조성등규제법에 의한 택지조성사업, 신주택시가지개발법에 의한 신주택시가지개발사업이다. 공공시설은 도로, 공원, 녹지, 광장, 하수도, 하천, 운하, 수로 및 소방용으로 공급하는 저수시설을 말한다. 공익시설은 교육시설, 행정시

설, 복지시설 기타 주민 공동 복지 및 편리성을 위한 지역에 필요한 시설을 말한다.

택지개발계획은 국가, 현 및 히로시마시가 수립한 도시계획 등의 계획에 부합하여야 한다. 개발구역은 재해방지, 녹지 보전, 문화재 보호 등이 필요한 지역이 포함되지 않도록 하고 소규모개발은 하지 못하도록 하고 있다. 개발면적이 0.3ha 이상의 택지개발은 허가 등의 신청 전에 먼저 당해 택지개발과 관련한 개발구역의 선정, 토지이용계획, 주변 접선도로 등의 협의가 필요하다.

공공시설 중 도로의 경우, 택지개발 구역내에 도시계획 등으로 정해진 도로 및 개발구역 외의 도로의 기능을 효과적으로 발휘할 수 있도록 도로를 정비하고 시에 제공하여야 한다. 공원 및 녹지는 개발구역내에 안전하고 유효한 이용이 가능하도록 정비하고, 이를 시에 제공하여야 한다. 다만 주로 개인거주용을 공급하는 택지건축으로 제공하기 위한 택지개발, 제2종특정공작물의 건설용 택지개발, 개발면적이 0.3ha 미만의 택지개발은 제한이 없다. 배수시설 등은 개발구역 규모, 계획인구 등에서 상정된 오수 및 지형, 강우량 등으로 산정된 강수를 배출할 수 있는 하수도, 배수로 등의 배수시설을 정비하고 시에 제공하여야 한다.[10]

공익시설은 택지개발시 이용자의 편의를 배려하여 계획하도록 하고 있다. 공익시설의 용지제공은 주로 주택건축 목적으로 시행하는 택지개발사업의 개발면적이 1ha 이상일 경우에는 〈표 3〉과 같이 공익시설의 용지를 제공하여야 한다. 개발구역이 구역(시가화구역 및 시가화구역 이외)의 양쪽에 걸치는 경우에는 개발면적이 과반을 점하는 구역구분에서 택지개발을 시행한다. 공익시설의 용지 위치는 시장이 정하며, 용지는 원칙적으로 택지조성공사 준공 시 취득한다. 공익시설 용지의 면적은 요강에서 정하는 용지의 제공기준에 의해 개발사업자와 협의하여 정하며, 시장이 필요하지 않다고 판단할 경우 용지를 제공하지 않아도 된다. 공익시설 용지의 비용부담은 요강의 부담구분과 같다.

공공 및 공익시설 용지 등의 유지관리의 내용, 비용부담 등은 법령 등에서 정해진 것 이외에는 사안에 따라 개발사업자와 협의하도록 하고 있다. 히로시마시 택지개발지도요강의 구역과 시설 종류에 따른 용지제공 및 설치분담 원칙은 다음 〈표 3〉과 같다.

---

10 주택지역 면적이 5ha 이상의 택지개발은 종말처리시설을 가진 하수도, 기타 배수관거에 오수를 방류하는 경우를 제외하고 개발사업자 부담으로 시설을 설치함. 단 시장이 필요하다고 인정할 경우, 주택지역 면적이 5ha 미만이라도 개발사업자 부담으로 시설을 설치함. 택지개발과 관련하여 개발구역 외의 하천, 배수시설 등에 의해 배수에 지장을 초래하면 하천, 배수시설 등을 개발사업자 부담으로 설치함.

표 3. 히로시마시 택지개발지도요강의 기반시설 설치분담 원칙

구분	공익시설 종류	용지 제공	분담구분 (분담비율)
시가화 구역	지역집회시설	계획호수가 30호 이상으로 히로시마시가 설치한 집회소와 개발구역의 최단도로거리가 300m이상인 경우 - 1개소 165㎡이상 설치	개발사업자 (100%)
	소방단시설	소방국장이 정한 「히로시마시 택지개발지도요강에 관련한 소방단시설 용지에 관한 기준」에 근거 - 거점차고용지 1개소 160㎡이상 또는 일반차고용지 1개소 120㎡ 이상	개발사업자 (100%)
시가화 구역 이외	학구집회소	개발구역내에 초등학교가 신설될 경우 - 1개소 330㎡이상	개발사업자 (100%)
	지역집회시설	계획호수가 30호 이상으로 히로시마시가 설치한 집회소와 개발구역의 최단도로거리가 300m 이상인 경우 - 1개소 165㎡이상 설치 단, 개발구역내 지형적으로 분단된 구역이 있는 30호 이상으로 형성된 커뮤니티가 복수 조직일 경우 시장이 인정하는 구역마다 1개소 설치	개발사업자 (100%)
	소방단시설	소방국장이 정한 「히로시마시 택지개발지도요강에 관련한 소방단시설 용지에 관한 기준」에 근거 - 거점차고용지 1개소 160㎡이상 또는 일반차고용지 1개소 120㎡ 이상	개발사업자 (100%)
	초등학교 및 중학교	개발면적이 20ha이상의 경우 - 초등학교 18,000㎡이상 - 중 학 교 22,000㎡이상	개발사업자 (50%) 시(50%)
	공민관	개발면적이 20ha이상인 경우 1. 사에키구(佐伯区)내의 개발구역이며, 당해 개발구역내 초등학교가 설치된 경우 - 1개 초등학교에 1개소 1,000㎡이상 2. 사에키구(佐伯区)내의 개발구역이며, 당해 개발구역내 중학교가 설치된 경우 - 1개 중학교에 1개소 1,500㎡이상 3. 당해 개발구역내에 초등학교 및 중학교가 설치된 경우 - 시장이 지시하는 면적	개발사업자 (100%)
	보육소	개발면적이 20ha이상인 경우 - 1개소 1,500㎡ 이상	개발사업자 (100%)
	아동관	개발구역내 초등학교 설치된 경우 - 1개소 500㎡ 이상	개발사업자 (100%)

3) 도시기반시설설치와 관련한 개발협력금(도쿄도 나카노구)

마치츠쿠리사업과 관련하여 개발부담금 형식의 개발자가 부담하는 개발협력금의 형태로 운용된 사례도 있다. 도쿄도 나카노구(中野區) 나카노역주변지구 마치즈쿠리와 관련하여 역 주변의 도시기반시설의 정비를 촉진하기 위해 개발자 부담원칙을 적용하여 개발사업자 등으로부터 임의의 기부금인 "개발협력금"을 징수하였다. 개발협력금은 나카노구 마치즈쿠리기금조례(2006년)를 활용하여 기금으로 적립하며, 이 기금을 운용하기 위해 2007년에 "나카노구 마치즈쿠리 기금으로 적립한 나카노역주변지구

도시기반시설 등 정비에 관련한 개발협력금의 운용 요강"을 제정하였다.

개발협력금의 적립은 나카노역주변지구의 도시기반시설 등의 정비로 현저히 이익을 받는 개발사업자에 징수하여 마치즈쿠리기금으로 적립하며, 이 기금이 다른 마치즈쿠리기금 적립과 구별하기 위해 별도의 회계로 관리하고 있다. 개발사업자 등과 개발협력금의 금액 및 징수방법 등을 협의하고 합의된 사항은 지구의 개발 전에 우선 협정을 통해 체결한다. 적립된 기금은 나카노구 일반회계 예산으로 계상하고 나카노역 주변지구의 도시기반시설 등의 정비촉진을 위한 재원으로 처분한다. 처분대상이 되는 도시기반시설은 도시계획도로, 도시계획공원, 역전광장, 나카노역 남북자유통로.동서연결로, 기타 구청장이 필요하다고 인정한 시설에 한정하고 있다.

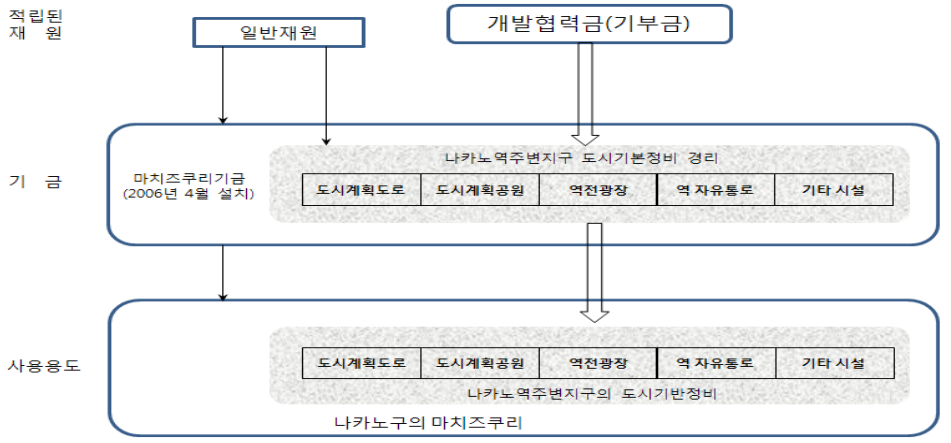


그림 1. 나카노역 주변지구 도시기반시설 정비 관련 개발협력금 구조
출처 : 東京都中野区(2006)

2. 시사점

일본의 개발이익환수제도는 토지구획정리방식의 감보제도, 토지수용 및 선매제도 등을 통한 토지개발이익의 내부화를 통한 환수제도, 기반시설부담제도 및 수익자부담금제 등 비조세적 성격의 직접적인 환수제도, 자본이득 과세 및 토지보유과세 등 조세를 통한 간접적인 환수제도로 구분할 수 있다. 특히 개발이익의 내부화를 통한 환수제도로서 선매제도의 경우, 우리나라에서는 토지은행을 통하여 선행취득 과정에 중앙정부가 관여하지만, 일본은 지자체가 선행취득을 주도하여 운용하고 선행취득 비용에 정책금리를 가산하여 다시 국가 등에 선행취득한 용지를 매각하고 있다는 실제 개발이익환수제도로서 의미가 있다(정희남 외, 2008).

공공이 도시계획 및 개발사업 추진 시 도시기반시설 등을 설치할 경우, 시설설치에

따라 영향을 받는 지역(개발영향권)에 부담금을 부과하는 제도가 도시계획법에 근거한 수익자부담금(하수도)이다. 또한 개발사업자가 일정 규모 이상의 택지개발을 시행할 경우, 개발에 따른 공공시설 정비 비용을 부담하거나 공익시설 용지를 지자체에 기부채납하도록 하는 제도가 택지개발지도요강에 근거한 기반시설부담제도들 들 수 있다.

현재 일본에서 시행하는 수익자부담금은 하수도정비에 따른 하수도 수익자부담금이 대부분을 차지한다. 수익자부담금을 징수하기 위한 영향권역의 산정 및 징수방법 등은 대부분 지자체 조례로 정하고 있어 지차별로 상이하며, 중앙정부의 일률적인 기준은 없다. 이는 수익의 범위나 정도를 특정하는 것이 어려우며 실효성이 높지 않기 때문이기도 하나, 도시계획법에 근거한 하수도 수익자의 범위는 하수도정비에 의해 하수를 배제할 수 있는 지역을 영향권으로 보기 때문이다.

도시기반시설 등 토지의 기부채납 등을 통한 개발부담금 제도로는 택지개발지도요강에 의한 기반시설부담제도가 있다. 이 제도는 일정규모 이상의 택지개발과 관련하여 개발자에게 필요한 공공시설의 정비 비용을 부과하는 제도이다. 공공시설의 종류 및 부과방법은 지자체의 택지개발지도요강 등에 규정하고 있으나, 모든 지자체에서 택지개발지도요강을 제정하여 운영하지는 않고 있다[11]. 지자체별로 택지개발사업의 토지이용 방향, 공공시설 정비수준, 용지 무상제공, 개발부담금 징수 등에 대한 기준을 마련하고 있으며. 지역실정에 맞는 부담금 확보기준을 마련하여 운용하고 있다. 부담금의 부과방식 또한 금전, 용지 제공, 기부채납 등 다양한 방식으로 운용되고 있다.

개발이익환수제도는 지가 상승기에는 공공시설의 도시기반시설 등의 설치에 효과적이지만, 지가 안정기 또는 하락기에는 그 역할이 미약하다. 일본은 1990년대 초부터 시작된 버블경제 붕괴 이후 개발이익 환수에 대한 관심이 약화되었다. 최근에는 도쿄도 나카노구의 나카노역주변지구 마치즈쿠리 개발부담금과 같이 도시기반시설 정비를 촉진하기 위해 개발사업자 등에게 임의의 기부금인 개발협력금을 징수하는 사례도 있다.

우리나라는 아직까지 개발이익 환수에 대한 인식이 낮고, 개발부담금제도 제도가 제도로 운용되지 못하고 있다. 이를 해소하기 위해 제도를 단순화하고 체계화할 필요하며, 이러한 측면에서 일본의 사례는 우리에게 유용한 시사점을 제시한다.

---

11 과거의 자료이지만 (財)日本住宅総合センター(1989)의 「宅地開發指導要綱に關す調査報告」에 의하면 1988년 4월 1일 현재 지도요강을 제정한 시정촌은 전체 시정촌의 39.6%라고 함

Ⅴ. 결론

본 연구는 일본의 개발이익환수제도와 다양한 운용사례를 분석함으로써 우리나라의 제도와 운영에 시사점을 얻고자 하였으며, 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 개발이익환수제도는 조세, 비조세, 그리고 내부화제도 등 다양한 형태의 제도가 운용되고 있다. 감보제도, 토지수용 및 선매제도 등 개발이익의 내부화를 통한 환수제도, 기반시설부담, 수익자부담금 등 비조세적 성격의 직접적인 환수제도, 자본이득 과세 등 조세를 통한 간접적인 환수제도로 구분할 수 있다. 특히 우리나라에서 제대로 작동되지 않거나 제도적으로 미흡한 기반시설부담 및 수익자부담금, 선매제도 등은 일본의 제도를 심도있게 분석한 후 제도가 작동할 수 있는 정비가 필요하다.

둘째, 일본의 개발이익환수제도는 공공서비스에 대한 수익자부담 차원에서 수익자부담금제도를 다양하게 운용하고 있다. 일본은 공공서비스에 대한 수익자부담 및 개발이익의 환원을 당연시 하는 사회적 합의가 형성되어 있으며, 이에 대한 법적 기반 또한 체계적으로 구축되어 있다. 우리나라도 개별법을 통해 다양한 수익자부담금제도가 운용되고 있으나, 개발이익의 중복부담과 조세제도와의 연관성 미흡 등 문제가 나타나고 있다. 조세형평성 및 법적 정당성 차원에서 현행 제도의 면밀한 재검토가 필요하다.

셋째, 개발이익환수제도의 운용에 대한 권한이 점차 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 양상을 보이고 있다. 일본은 수익자부담금제가 지방자치법에 규정되어 있다. 따라서 장기적으로 개발이익 환수의 원칙은 중앙정부가 제시하되, 개발부담금의 운용에 관한 권한은 지방으로 이관할 필요가 있다. 이를 위해서는 재원의 배분비율 또한 기초자치단체와 광역자치단체, 중앙정부간에 적정하게 배분될 수 있도록 검토되어야 한다.

넷째, 장기적인 관점에서 일본과 같이 직접적인 개발사업에 대한 수익자부담제도는 물론 공공서비스에 대한 개발이익의 환수차원에서 간접적인 방법으로 개인이나 법인의 소득과 연계한 체계적인 개발이익환수제도를 마련하여 운용할 필요가 있다. 이를 위해서는 개발이익환수의 통일된 기준과 원칙을 우선 마련하고 이를 토대로 합리적인 제도운용을 추진하여야 한다.

이 연구는 일본의 개발이익환수제도의 고찰과 실제 운용되는 유형별 사례를 분석하여 우리나라의 제도마련과 운용에 시사점을 제시하고자 하였다. 그러나 일본의 개발이익환수제도는 사회경제적 상황에 따라 급변하였으며, 일본과 우리나라는 이제 저성장시대의 변화를 맞이하고 있다. 저성장시대의 패러다임 변화에 따라 개발이익환수제도의 변화와 다양한 사례 분석 등 심도있는 연구가 필요한 시점이다.

정책적 시사점

본 연구는 일본의 개발이익환수제도와 다양한 운용사례를 분석함으로써 우리나라의 제도와 운영에 시사점을 제공하고자 하였다.

첫째, 일본의 개발이익환수제도는 조세, 비조세, 그리고 내부화제도 등 다양한 형태의 제도를 운용하고 있다. 특히 우리나라에서 제대로 작동되지 않거나 제도적으로 미흡한 기반시설부담 및 수익자부담금, 선매제도 등은 일본의 제도를 심도있게 분석한 후 제도가 작동할 수 있는 정비가 필요하다.

둘째, 일본의 개발이익환수제도는 공공서비스에 대한 수익자부담 차원에서 수익자 부담금제도를 다양하게 운용하고 있다. 우리나라도 개별법을 통해 다양한 수익자부담금제도가 운용되고 있으나, 개발이익의 중복부담과 조세형평성, 법적 정당성 차원에서 현행 제도의 면밀한 재검토가 필요하다.

셋째, 개발이익환수제도의 운용에 대한 권한이 점차 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 양상을 보이고 있다. 이를 위해서는 재원의 배분비율 또한 기초자치단체와 광역자치단체, 중앙정부간에 적정하게 배분될 수 있도록 검토되어야 할 것이다.

넷째, 장기적인 관점에서 일본과 같이 직접적인 개발사업에 대한 수익자부담제도는 물론 공공서비스에 대한 개발이익의 환수차원에서 간접적인 방법으로 개인이나 법인의 소득과 연계한 체계적인 개발이익환수제도를 마련하여 운용할 필요가 있다. 이를 위해서는 개발이익환수의 통일된 기준과 원칙을 우선 마련하고 이

참고문헌

1. 국토연구원(1992) 개발부담금제도의 발전방안 연구.
2. 국토해양부(2009) 개발부담금제도 개선방안 마련을 위한 조사연구.
3. 김상조 외(2008) 기반시설부담구역제도 시행 및 운영 활성화를 위한 연구. 건설교통부 · 국토연구원.
4. 김형복 외(2006) 기반시설부담금 산정기준 마련을 위한 연구. 건설교통부 · 한국토지공사.
5. 손경환 외(2008) 부동산시장 선진화를 위한 정책방안 연구. 국토연구원.
6. 송영일 · 김채규(2010) “개발부담금제도의 개발비용 표준화방안 연구”. 「국토계획」 45(2): 91-102.

7. 정희남 외(2003a) 일본과 영국의 개발이익 환수제도. 국토연구원.
8. _____(2003b) 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안. 국토연구원.
9. _____(2006) 토지관련 부담금제 개선방안 연구. 건설교통부 · 국토연구원.
10. _____(2008) 국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구. 국토연구원.
11. 東京都中野区(2006) 中野駅周辺地区のまちづくりに係わる開発者負担について.
12. 開発利益還元制度研究会(1996) わが国における開発利益還元制度の実態とその問題点:開発利益還元制度研究会第1回報告. 不動産研究 第37券第1号: 4ー38.
13. 土井健司(1990) 開発.利益をめぐる論点とその捉え方. 土木計画学研究論文集 No.8: 27-39.
14. 일본 국토교통성 홈페이지, http://www.mlit.go.jp
15. 일본 히로시마시 홈페이지, http://www.city.hiroshima.lg.jp
16. 일본 후쿠오카시 홈페이지, http://www.city.fukuoka.l.jp
17. 일본 치바현 홈페이지, http://www.city.chiba.jp

논 문 접 수: 2016.04.08
1 차 심 사 완 료: 2016.05.09
게 재 확 정: 2016.06.12