

土地開發利益 還收를 위한 制度的 裝置의 模索

朱 奉 圭

토지개발에 따른 開發利益의 귀속 및 환원에 관한 政策的 및 制度的인 장치연구는 중요한 의미를 갖는다 왜냐 하면 개발이익의 歸屬과 還元問題야말로 토지의 투기억제를 기하고 동시에 불로소득에 대한 사회경제적인 형평분배를 통한 衡平性을 도모함에 있어서 중요하고도 의미있는 내용이 되기 때문이다. 이 같은 토지개발이익은 반드시 환수되어야 한다는 當爲性에 입각하여 그동안 土地開發利益 還收를 위하여 講究措置된 내용을 검토해보고 이에 따라서 합리적이거나 효율적인 토지개발이익 환수를 위한 제도적 장치를 모색구명한 것이다.

1. 問題의 提起

토지개발에 따른 開發利益의 歸屬 및 還元問題가 우리의 관심을 집약시키고 있다. 왜냐 하면 토지개발에 따른 開發利益의 귀속 및 환원문제의 정책적 및 제도적인 장치연구야말로 土地需給 차원에서는 물론 地價安定 그리고 토지의 효율적인 이용에 대한 수단이 되고 있다고 보아지기 때문이다.

본 연구는 특히 토지의 投機抑制를 대상으로 함과 동시에 불로소득에 대한 사회경제적인 衡平分配를 기하기 위하여 토지개발이익은 반드시 환수되어야 한다는 당위성에 입각하여 土地開發利益 還收를 위한 시행제도에 관한 검토음미와 더불어 이에 따라서 합리적이거나 효율적인 토지개발이익 還收를 위한 제도적 장치를 모색구명함에 목적을 둔다.

2. 土地開發利益還收 接近의 吟味檢討

토지문제 가운데 土地開發利益에 관한 이론적 단초는 리카도의 차액지대론에서 찾아볼 수 있다. 리카도[朱奉圭(1988, p. 358)]의 差額地代論에 의하면 토지의 비옥도나 위치의 차이로서 나타난 차액지대는 穀價의 등귀와 더불어 등귀한다. 왜냐 하면 곡물의 시장가격은 위치나 비옥도가 가장 저열한 토지조건 즉 耕境地(最劣等地)의 생산비에 의하여 결정되는 것으로서 耕境地 이상의 토지조건인 경우보다 저렴한 생산비가 소요되는 토지에는 당연히 초과이익으로서의 差額地代가 발생하기 때문이라는 논의를 펴고 있다.

한편 穀價의 등귀에 따르는 耕境地의 확대는 기존의 경경지에 새로운 차액지대를 발생시키는 것이나 그와 동시에 그 밖의 토지의 경우에 差額地代는 스스로 상승되기 마련이다. 이에 差額地代는 곡가가 등귀됨에 따라서 상승되는 결과를 빚어내게 되는데 곡가의 등귀는 어느 면에서 보면 곡물에 대한 需要增大 따라서 인구의 증가나 산업의 발달에 기인하고 있음이 분명하다는 논리의 전개와 더불어 그렇다면 差額地代는 사회경제 발전의 당연한 결과인 것이고 어떠한 人爲的 노력의 소산이 아니므로 이것은 당연히 사회에 歸屬還元되어야 할 본질을 지니고 있다는 것이다.

그러므로 리카도는 인구증가에 따른 穀物需要 증대와 산업발달 조건에 의해서 얻어진 사회결과물로서의 差額地代는 토지소유자가 독점할 것이 아니라 어떠한 방법에 의해서든지 그것을 사회 전체에 還元歸屬시켜야만 하고 그리하여 公平原則을 관철시켜야 한다는 이론정립 속에서 地代公收論을 제창한 바 있었다 함은 주지되어 있는 사실이다.

리카도의 이론에 입각하여 조지[朱奉圭(1988, p. 359)]는 리카도보다 철저한 입장에서 地代公收論 더 나아가서는 토지개발이익의 社會還元歸屬理論을 정립한 바 있다. 그는 인구의 증가 및 사회진보와 더불어 地代는 등귀하여 지주는 不勞所得이라는 실익을 얻고 있는 반면에 자본가와 노동자의 收入을 감퇴시키고 이와 같은 자본가 및 노동자의 수입감퇴는 바로 地代의 騰貴에 있다고 할 때 지대를 포함한 농업총소득 가운데 지대를 공제한 나머지는 당연히 노임이나 이자소득이 되므로 따라서 前者의 騰貴는 바로 後者들을 감퇴시킬 수밖에 없다. 土地投機의 성행도 바로 현시적 지대를 리카도의 差額地代 이상으로 올려 놓는 데서 비롯되고 있으며 토지의 겸병은 노임이나 이자소득을 억압하는 동시에 都市勤勞者의 歸農까지도 제동하는 폐단을 자초하고 있다. 따라서 이와 같은 모순을 시정하려면 국가는 마땅히 土地所有者에 한하여 重稅를 과하며 지대를 몰수하여야 할 것이며 이자나 노임 소득에 대하여서는 오히려 減稅함이 타당하다는 이론적인 전제하에 土地單稅論을 체계화한 바 있다.

이렇게 볼 때 토지개발이익의 歸屬還元理論은 지대론과 관련하여 사회경제 발전 및 산업 발달 그리고 공공투자에 의해서 얻어진 지가의 증가가 不勞所得으로 취급될 것이 아니라 사회에 歸屬還元시키면 公平原理에 타당하다는 이론에 근거된 것임을 알 수 있다.

이러한 土地開發利益 還收의 이론정립에 따라서 영국에서의 토지개발이익에 관한 귀속환수는 1427년의 開墾法에 근거하여 시행된 바 있었으나[柳宜浩(1979, p. 57)] 토지에 기인하는 우발적 불로소득을 환수하기 위한 종합적인 제도는 1910년에 제정된 財政法에 근거 시행되었다. 그 후 토지개발이익의 환수는 都市計劃法(1932년)에 연관되어 시행된 바 있었으며

[Haar (1964, pp. 81~82)] 이어 1967년 영국 勞動黨政府가 출범하면서 개발이익을 국가가 확보관리하려는 시도로 土地委員會法을 제정시행하였는데 이 법은 지방자치단체에 의한 토지매입과 개발부담금에 의한 환수를 규정하는 내용이 되고 있었다.

日本의 경우 토지개발이익 환수는 일본의 都市政策調査會[日本都市政策調査會(1968, p. 15)]가 토지정책 측면에서 개발이익의 환원문제를 취급하고 사회가 造出한 가치는 사회에 返濟하여야 한다고 규정하고 동시에 지가증가에 의한 이익은 토지소유자만이 독점하지 말고 그 일부를 사회에 환원케 하여 사회적인 不公平을 해소하여야 한다는 政策的인 제언이 있으면서부터 구체화되었다고 볼 수 있다. 이에 의하면 地價의 상승은 토지소유자의 개개의 노력에 의해서 이루어졌다고 보기보다는 一般社會의 진전에 의하여 이뤄진다. 그런데 토지의 가치에는 非個人分(社會分)과 個人分이 있다. 비개인분은 사회에 당연히 환원되어야 하고 동시에 지가에 관한 期待便益 포함의 가격과 期待便益 공제의 가격의 差額에 대하여 일정 비율의 개발부담금을 부과하여야 한다는 개발이익의 社會還元을 강력히 주장하는 내용으로 되어 있다.

이에 따라서 日本의 경우 1974년에 國土利用計劃法을 제정하여 그 제2조에서 국토이용의 기본개념을 규정하여 土地를 생산과 생존의 기반으로 밝힌 바 있고 이에 따라서 地價公示制의 실시, 토지거래신고제의 실시, 그리고 토지거래허가제의 제도화, 時限附의 長短期讓渡所得稅 및 특별토지보유세를 실시하여 토지투기에 대처한 바 있었다.

대만은 일찌기 孫文의 三民主義 사상의 영향을 받아 土地開發利益還收理論을 정립한 바 있었다 왜냐 하면 孫文의 삼민주의란 耕者有其田의 원칙과 地權의 평균화원칙의 선언을 내용으로 하고 있었기 때문이다. 따라서 대만은 土地權의 평등을 주장한 孫文의 영향하에 토지과세제도의 중요성을 인식하여 토지로부터 발생하는 불로소득을 사회에 환원시켜야 한다는 理論定立을 보게 된 것이다[大韓地方行政共濟會(1974, pp. 81~82)].

이와 같은 土地開發利益 還收에 관한 이론정립에 따라 이 이론의 정책적 실천수단으로 地價稅⁽¹⁾와 地價增加稅⁽²⁾를 부과시행하여 토지개발이익 환수의 일환으로 시행하고 있음은 주지되어 있는 사실이다.

우리나라의 경우 토지개발이익 환수는 토지의 투기억제를 대상으로 함과 동시에 불로소득에 대한 사회경제적인 衡平分配를 기하려는 목적에서 비롯된 것이 사실이다. 이와 같은 목

(1) 대만의 地價稅는 우리나라의 財産稅에 해당하는 것으로 平均地權條例의 적용을 받는 토지를 대상으로 하며 稅率은 누진적으로 되어 있어 최저 1.5%에서 최고 7%까지로 되어 있다.

(2) 대만에서의 地價增加稅는 우리나라의 양도소득세와 비슷한 것으로서 그에 대한 과세는 土地讓渡時와 繼續保有하는 경우에는 매 10년마다 부과되고 있다.

적을 실현하기 위한 수단으로서 또한 제도적 장치로서 대표적인 課稅方法으로는 讓渡所得稅制, 비과세적 방법으로는 受益者負擔金制를 도입시행한 바 있음은 주지되어 있는 사실이다.

그런데 讓渡所得稅制는 투기의 억제를 목적으로 하고 있으며 동시에 受益者負擔金制는 공공투자사업의 비용조달에 그 근본적인 목적이 있는 것이어서 개발이익의 환수에는 미흡하다는 지적이 있어온 것이 사실이다.

이러한 가운데 토지개발이익 환수의 실질화를 위하여 讓渡所得稅制의 개선과 더불어 수익자부담금제, 개발이익금제, 讓渡看做所得稅制, 土地增價稅制의 도입 등등이 그것의 개선과 대안으로 논의되고 모색된 바 있다.

(1) 受益者負擔金制⁽³⁾

우선 지방자치단체별로 징수조례를 제정하여 시행하고 있는 제도 가운데 하나인 受益者負擔金制는 도로사업, 농지개발사업, 하천사업 등의 일부 사업에만 한정하여 시행하고 있어서 土地開發利益 환수의 본래 목적에 부응되지 못하고 있다는 내용과 더불어 다음과 같은 문제점을 가지고 있음을 지적할 수 있다[國土開發研究院(1984, pp. 119~120)].

① 受益者負擔金制를 규정하고 있는 법규와 각 지방자치단체의 징수조례들간의 복잡성과 상위성으로 인해 제도시행상 차질을 빚어내고 있다는 것이다. 좀더 구체화하면 도시계획법과 도로법에 의한 현저한 이익의 산정기준상에 차이가 나타나고 있다는 것이다.

② 실현성 있고 구체적인 法制度의 미비로 활성화되어야 할 특정 사업의 受益者負擔金制가 활성화되지 못하거나(도시계획사업, 도시재개발사업, 특정다목적담 건설사업 등) 또한 開發利益의 발생이 희박한 사업(자연공원사업, 사방사업 등)에도 受益者負擔金制를 규정하고 있다는 것이다.

③ 開發利益 發生에 따른 수익자부담의 형평성이 부족하다는 점이다. 이러한 형평성의 부족에 관한 몇 가지 사례로서 공공사업 때문에 토지수용을 당한 사람과 인근지역 토지소유자간의 손익의 격차, 道路事業으로 인한 부담금 납부자와 隣近非賦課地域의 토지소유자간의 不平衡性 초래 등이 야기된다는 것이다. 그리고 동종의 동일규모 事業이라도 지방자치단체에 따라 부과대상이 되기도 하고 되지 않기도 하는 不平衡性이 존재하며 또한 동일 사업으로 이익을 받는 자간에도 受益者負擔의 대상이 되기도 하고 되지 않기도 하는 사례가 발생케 된다는 내용에서이다.

(3) 受益者負擔金制이란 공공투자로 인하여 받은 이익이 있을 때 사업비용의 조달을 위하여 부과되고 있는 제도를 말한다. 좀더 구체화하면 公共事業의 수행으로 인하여 토지에서 이익을 받은 자가 있을 때 그 所有者가 利益의 범위 내에서 그리고 공시비의 일부 또는 전부를 부담하는 제도를 말한다.

④ 開發利益은 특정사업별로 구분되어 발생되는 것이 아니므로 특정사업 단위의 受益者負擔金의 부과는 사실상 어려운 경우가 많이 있게 된다는 것이다.

⑤ 현저한 이익의 算定方式이 법규마다 상이할 뿐 아니라 公共事業 시행만으로 인한 현저한 이익의 기준이 지나치게 높게 되어 있어서 實效性이 없게 되는 경우가 있다는 것이다.

⑥ 受益者負擔金制가 실현된 이익에 대한 부과가 아니라 未實現된 이익에 대하여 부과하므로 주민들의 부담능력이 문제가 되며 이로 인해 주민들의 부과에 대한 저항도 문제점으로 지적된다는 것이다.

(2) 開發利益金制

受益者負擔金制의 도입시행에 대한 위와 같은 취약점이 지목되고 시시비비가 논의되는 가운데 이것들을 극복하고 受益者負擔金制를 확대개편하여 토지소유자의 자신의 노력에 의하지 않고 발생된 증가를 개발이익으로 환수함이 타당하다는 견해 및 입장에서 수익자부담금제의 대안으로서 開發利益金制의 도입논의가 집중적으로 이뤄진 바 있다. 그 이유는 受益者負擔金制가 여러 가지 특별법에 규정되어 있기는 하나 그 실효성이 없으며 또한 실제적으로 적용되고 있는 것은 어느 면에서 보면 도로사업에만 적용시행되고 있지 못한 형편이므로 이를 보완키 위한 합리적인 제도도입이 開發利益金制가 될 수 있기 때문이라는 것이다. 그 밖에도 개발이익금제는 발생된 土地增價 가운데 협의의 개발이익 즉 자기투자에 의한 증가나 사회경제적인 증가를 그 적용에서 제외한 增價만을 그 대상으로 함으로써 가장 합리적인 制度導入의 방향이 된다는 점에서 논의된 바 있다.

이러한 開發利益金制度가 논의되는 가운데 이에 관한 施行指針試案이나 실행골자 등의 모색이 없지않아 있었던 것이 사실인데 이에 관한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉 開發利益金制의 특징은 도시계획적 결정·변경고시로 인하여 增價가 발생한 지역과 공공투자사업으로 그 주변지역에 增價가 발생하였을 때 그 증가의 일부를 開發利益으로 환수함을 목적으로 하고 있다는 데 있다.

그리고 공공투자사업에 따른 부과범위는 도로사업의 경우 도로폭의 4배 이내의 토지, 도시개발사업의 경우 도심지 재개발사업으로부터 100m 이내의 토지 그리고 지하철 驛舍建設事業일 때는 지하철역으로부터 600m 이내의 토지, 하천사업일 때는 河川接面の 受益線土地, 그 밖에 도시계획적 특수시설물의 설치사업에는 당해 지방자치단체의 조례로 규정하는 범위의 토지를 그 대상범위로 하고 있었다.

또한 開發利益의 측정을 위하여 10% 범위에서 표준지를 선정하여 평가하도록 하고 이때 평가는 2명 이상의 전문평가인에게 의뢰하도록 한다는 것이다. 그리고 개발이익의 측정

은 개발 이후의 가격차에서 인근 類似地域의 地價變動率을 참작하도록 되어 있으며 토지형질 변경의 경우는 자기의 투자비용을 공제하여 산정하도록 한다는 것으로 되어 있다. 즉,

$$\Delta p = p_2 - p_1(1+r).$$

단, 토지형질 변경시에는

$$\Delta p = p_2 - \{p_1(1+r) + c\}.$$

Δp : 개발이익 (증가액)

p_2 : 사업후 또는 용도전환후의 지가

p_1 : 사업전 또는 용도전환전의 지가

r : 인근 유사지역의 地價變動率

c : 자기투자비용

한편 산정된 開發利益 가운데 그것의 100%를 환수하는 것이 아니라 20~30% 선에서 환수하도록 되어 있으며 토지의 개발행위가 완료된 시점으로부터 일정 시간이 경과된 후에 부과함을 원칙으로 한다는 것으로 되어 있다. 그 밖에도 開發利益還收는 원칙적으로 금전납부를 하도록 하며 3개월에 걸쳐서 분할납부도 가능토록 하고 있다.

그리고 開發利益金の 징수권은 사업 자체에 따라 다르게 하고 있다. 국가가 시행주체일 때는 국가가 징수권자가 되며 이 경우 10%는 중앙의 管理基金에 귀속되도록 하고 있다. 그러나 地方自治團體나 政府投資機關이 시행주체일 때에는 원칙적으로 지방자치단체가 징수권자가 되고 配分原則을 두어 징수액의 20%를 중앙에 귀속시키고 80%를 자체의 개발기금에 귀속시키도록 되어 있다[韓國土地發開公社(1992)].

위의 같은 開發利益金制 도입에 대한 구상시안 및 골격에 대하여 그것이 土地開發利益還收에 사실상 실질적인 의미를 부여하지 못한다는 비판과 평가가 없지 않아 있었던 것이 사실인데 그 가운데 문제점으로 지목되고 있는 내용[國土開發研究院(1984, pp. 147~149)]은 다음과 같다.

첫째, 無形的 開發도 그 대상으로 하고 있으므로 토지소유자의 저항이 클 것이라는 문제이다.

둘째, 開發利益金の 적용범위를 설정하기가 어렵게 될 것이라는 문제이다.

셋째, 發生增價 가운데서 개발이익의 산정이 어렵고 適用對象土地에 대한 평가가 어렵게 될 것이라는 문제이다.

넷째, 開發利益의 부과가 未實現利益을 대상으로 하고 있으므로 현실성이 없으며 실효적으로 운영되기 어렵게 된다는 문제이다.

다섯째, 開發利益金制가 실시된다면 行政費用의 과다와 행정업무의 과대현상이 나타나게 될 것이라는 점이다.

(3) 讓渡看做所得稅制

위와 같은 시시비비 속에서 開發利益金制의 도입에 의한 토지개발이익 환수는 무리가 따른다는 판단하에 이것의 다른 대안 즉 토지소유자의 이해와 衡平性, 행정비용 그리고 행정업무의 능률화, 그 밖에 제도의 실현성 등이 반영될 수 있는 적합한 방안이 모색되어야 한다는 견해와 입장에서 讓渡看做所得稅制의 도입적용에 대한 집중적인 論議摸索이 있게 된 것이다.

그러한 가운데 하나의 차선택으로 논의모색된 것이 바로 讓渡看做所得稅制의 도입이다. 우선 이에 看做所得稅⁽⁴⁾의 이해가 필요한데 어쨌든 양도간주소득세제란 도시계획적 결정·변경이나 공공투자사업에 의거하여 특정지역의 지가가 특히 상승되었을 때 그 증가의 일부를 양도로 간주하여 所得稅로 징수한다는 내용이다. 따라서 讓渡看做所得稅制는 일단 受益者負擔金制의 문제점을 해결하고 동시에 그 적용이 사실상 간편하다는 점에서 논의된 것이 사실이나 그럼에도 불구하고 사실상의 소유권이 이전되지 않는 상태에서 양도로 간주하여 부담을 가한다는 지나친 무리한 문제점 그리고 이론적으로는 발생된 개발이익이 讓渡로 인하여 발생한 것으로 간주되므로 부과가 가능하다고 볼 수는 있으나 보유단계에서 讓渡로 간주하였을 때 야기되는 다른 문제가 그대로 해결되지 못한 채 남게 되는 문제점이 있다는 점에서 시행상 어렵다는 견해나 입장이 지배적이기도 하였다.

이러한 시안과 골격이 논의되는 가운데 讓渡看做所得稅를 통하여 개발이익을 환수한다는 것에 있어서 부과구역의 설정이 어렵고 未實現利益을 대상으로 하고 있다는 점에서 도입이 실질적으로 어렵지 않겠느냐 하는 다른 입장과 견해에서 개발이익의 환수를 위한 제도화는 보다 實現性이 있는 반면에 效率化 또한 도모될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 논의 가운데 대만의 土地增價稅制를 도입시행하여 그의 실질화를 도모함이 중요하다는 견해나 입장이 있게 된 것이다.

(4) 土地增價稅制

원래 土地增價稅는 광의의 개발이익을 환수함에 있다는 데서 그 취지나 본질을 찾아볼 수 있다. 즉 일정 기간동안 토지의 全增價 가운데 토지소유자의 자기투자에 의한 增價를

(4) 看做所得稅란 토지의 지목이 사실상 변경됨으로 인하여 그 가격이 증가한 경우 이것을 取得으로 보아 과세하는 것을 말하며 이 제도적 구성은 都市計画法에 의거한 도시계획구역 안에서 토지의 形質變更 또는 竹木의 伐採栽植이나 土石의 채취를 시장 또는 군수의 허가를 받아 행하고 사업이 종료된 때 그 發生增價를 대상으로 취득세로 간주하여 부과하는 세목을 말한다.

제외한 不勞所得의 增價가 그 대상이 되고 있으며 그러므로써 사회적, 경제적 요인에 의한 增價도 환수의 대상이 될 수 있어서 획의 開發利益만을 환수대상으로 하는 개발이익제 보다는 확대된 개념을 적용한 것이라 볼 수 있고 부과에 있어서도 보유시 일정 기간마다 행하여지는 정기부과와 有償讓渡時의 비정기부과로 가능하게 되어 있어서 사실상 발생된 개발이익을 정기적으로 철저하게 환수할 수 있다는 점에서 土地增價稅制 도입의 의미를 찾아 볼 수 있다는 것이 일반적이거나 한편 본 제도 施行上에는 다음과 같은 문제점이 있다는 지적[國土開發研究院(1984, pp. 150~151)]도 있다.

첫째, 土地增價稅制가 신고제에 의존하고 신고가격의 판단기준을 基準地價에 의존하도록 되어 있어서 이의 실제적인 운용에 어려움이 뒤따르게 된다는 점이다.

둘째, 保有段階에서의 정기부과가 미실현 개발이익을 대상으로 하고 있어서 불합리한 점이 있게 된다는 사실이다.

셋째, 土地增價稅가 도입될 때 행정업무의 과다와 행정비용이 많이 소요될 것이라는 점이다.

이렇게 볼 때 土地開發利益 還收를 제도화하면서 그의 능률성이나 합리성이 보장될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 사실을 알 수 있으나 이러한 가운데 開發利益 還收가 제도화되고 실질화되려면 다음과 같은 방향이 모색되어야 한다는 주장[黃明燦(1984, pp. 11~12)]도 있었음을 살펴볼 수 있다.

① 모든 土地所有者에게 공평한 환수가 도모될 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 가진자와 가지지 못한 자간의 공평은 물론 토지소유자간의 공평, 그리고 부담하는 자와 부담하지 않는 자간의 公平이 도모될 수 있도록 하는 제도를 모색하여야 한다는 것이다. 환언하면 토지로부터 발생하는 利益이 사회적으로 환수될 때 수직적 및 수평적으로 衡平性을 지닐 수 있도록 이끌어 가야 한다는 것이다.

② 開發利益 還收와 開發損失 補償간에 조화를 도모하는 것이어야 한다는 것이다. 개발이익의 환수가 제도화되므로써 토지이익배분의 형평성을 도모할 수 있다고 할 때 開發損失의 보상 또한 필연적인 것이라는 것이다. 따라서 개발이익 환수에 상응하는 개발이익의 보상이 調和를 이룰 수 있도록 제도화가 마련되어야 한다는 것이다. 환언하면 開發利益의 환수가 제도화됨과 아울러 개발손실의 보상도 제도화되어야 한다는 것이다.

③ 開發利益이 소득으로 실현될 때 환수되어야 한다는 것이다. 개발이익이 발생하였다 하더라도 토지소유권의 처분이 있을 때까지 유보하였다가 양도로 인하여 개발이익이 사실상 실현되었을 때 환수되어야 한다는 것이다.

④ 開發利益의 還收은 지방세와 같은 조세적 방법으로 부과징수하여야 한다는 것이다. 개발이익을 부과징수하고 이것을 開發基金에 귀속시켜 기금화하여야 하며 이 기금을 토지개발이나 개발손실의 보상에 활용하도록 하여야 하며 토지의 개발에 재투자될 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

⑤ 土地開發과 土地供給의 원활화에 기여할 수 있도록 하여야 하고 나아가 투기적 양도차익의 배제를 위한 환수율의 조정을 도모하는 것이어야 한다는 것이다. 무엇보다도 還收率을 적정한 선에서 결정함으로써 토지소유자의 조그마한 이윤동기를 말살해 버리는 것을 막도록 하여야 한다. 아울러 개발이익의 환수를 통하여 토지시장의 원활화와 土地開發・供給의 촉진에 기여할 수 있도록 제도화되어야 한다는 것이다.

이렇듯 토지개발이익 환수에 관한 적절하고도 합리적인 방향모색이 그동안 受益者負擔金制의 도입시행의 접근시도를 비롯하여 開發利益金制의 도입논의 그리고 讓渡看做所得稅制 도입, 그 밖에 土地增價稅制의 도입적용에 관한 논의와 서시비비가 있었던 것을 살펴보면 지나와 이러한 가운데 토지개발이익 환수는 개발이익을 일단 환수하여 토지로부터 발생되는 이익의 配分을 합리화한다는 점에서는 물론 토지의 투기억제를 기함과 동시에 불로소득에 대한 사회경제적인 衡平分配를 기한다는 측면에서 昨今에 토지공개념의 도입과 더불어 그 실천수단으로서 개발이익 환수와 社會還元制度의 도입시행이 있었음은 주지되어 있는 사실이다. 그 가운데 주된 내용을 살펴보면 다음과 같다[許在榮(1992, pp. 317~354)].

(1) 讓渡所得稅制度

讓渡所得稅는 실현된 개발이익을 환수하는 제도로서 토지의 양도가 있을 때 讓渡差額을 과세대상으로 하여 누진적으로 부과징수하는 것을 말한다. 賦課算定의 기준가격은 기준시가로 하고 실거래가격이 확인되면 실거래가격에 의거하여 하도록 하며 세율은 양도차액에 따라서 40~60%로 한다. 그러나 보유기간이 2년 미만이면 60%의 單一稅率을 적용하고 미등기 전매의 경우에는 75% 단일세율을 적용토록 한다.

(2) 開發負擔金制度

택지개발사업 그리고 공업단지조성사업 등 開發利益 還收에 관한 법률 제 5조에서 규정하고 있는 土地開發事業으로 발생한 개발이익에 관해서는 그 사업의 시행자에게 개발부담금을 부과하여 이것을 환수토록 한다는 제도이다. 開發負擔金의 산정은 개발사업 완료시점의 부과대상토지의 가격에서 개발사업 착수시점의 토지가격에다 개발사업 시행기간중의 正常地價上昇分 그리고 개발비용을 공제한 금액의 100분의 50으로 하되, 여기에서 개발사업의 착수시점이란 開發事業의 허가를 받은 날로 간주하며 한편 개발사업의 완료시점이란 개발

사업의 준공인가 등을 받은 날로 간주한다. 그 밖에 지가의 산정에 있어서는 사업완료 시점의 가격은 公示地價를 기준으로 하되 둘 이상의 감정평가업자가 평가한 가격을 산술평균한 지가로 하도록 하며 그리고 착수시점의 지가는 공시지가에 공시지가 기준일로부터 사업착수시점까지의 정상지가상승분⁽⁵⁾을 합한 금액으로 하도록 한다.

(3) 土地超過利得稅

土地超過利得稅이란 토지초과이득세법에 근거하여 유휴토지의 미실현 개발이익을 그 유휴토지의 소유자에게 부과징수하여 사회에 환수하기 위한 부과세를 말하거나와 여기에서 課稅對象土地는 유휴토지를 비롯하여 법인의 비업무용 토지 그리고 공한지 유사의 토지에 한정적용한다는 것으로 되어 있다. 그런데 유휴토지 등에 해당되는지의 判定時點은 특정한 규정이 있는 경우를 제외하고서는 課稅期間 종료일 현재의 사실상의 현황에 의하도록 한다. 그러나 만일 사업상의 현황이 분명치 않은 경우에는 公簿上的 登載現況에 의하도록 한다.

그리고 토지초과이득세 과세대상은 土地超過利得分이 되며 이 토지초과이익은 과세기간 동안 토지소유자에게 발생한 개발이익중에서 일정한 금액을 공제한 금액으로 하되 그에 관한 구체적인 산정은 다음과 같이 하도록 한다.

즉 課稅期間 완료일의 지가에서 개시일의 지가를 공제한 지가상승액에서 첫째, 당해 과세기간의 正常地價上昇分⁽⁶⁾ 둘째, 유휴토지 등에 대한 개발비와 자본적 지출비를 공제한 잔액으로 한다.

그 밖에 土地超過利得을 산정하는 기준이 되는 지가는 개발부담금 부과에 있어서의 공시지가와는 달리 국세청장이 정하는 기준시가로 하며 아울러 과세기간은 3년으로 하고 課稅期間이 개시되는 연도의 1월 1일부터 과세기간이 종료되는 연도의 12월 31일까지로 하며 또한 유휴토지 등의 소유자가 土地超過利得稅의 납부의무자가 되며 공유토지에 있어서는 각 공유자가 그 지분에 해당하는 면적에 따라 계산된 土地超過利得稅를 납부하도록 하고 세율은 100분의 50으로 한다는 것으로 되어 있다.

(4) 綜合土地稅

綜合土地稅는 종래 시행되어 오던 토지분세산세, 그 후 부분적으로 시행해오던 土地過多保有稅를 전부 폐지하고 1인이 소유하고 있는 전국의 토지의 가격을 합산하여 부과징수하는 재산세를 말한다. 이와 같은 종합토지세는 다시 1인이 소유하는 총토지를 綜合合算對

(5) 正常地價上昇分이란 건설부장관이 조사한 전국의 평균지가변동율 및 정기에금이자율 등을 감안 산정한 금액을 말한다.

(6) 正常地價上昇分이란 과세기간개시일의 지가에서 건설부장관이 조사평가하여 공시하는 전국 平均地價上昇率과 금융기관의 정기에금금리를 참작하여 정하는 이자율 가운데 높은 이자율로 계산한 금액을 말한다.

象土地 그리고 別途合算對象土地 및 分離課稅對象土地로 나누어 부과하도록 한다. 그리고 이들에 대한 과세는 과세시기준액에 의하여 산정하며 세율은 종합합산의 경우에는 0.2~5.0%의 累進稅率을 적용하고 별도합산의 경우에는 0.3~2.0%의 누진세율을 적용시행토록 하며 분리과세의 경우에는 각각 별도의 세율을 적용시행한다.

이렇듯 土地開發利益 還收는 토지공개념의 기본정신에 입각하여 사회경제적 발전 및 원칙적으로 公共投資開發에 따른 이익분으로서의 토지개발이익이 토지소유자에게 독점적으로 선취되는 사태를 시정하여 적정가격에 의한 취득을 실현한다. 개발이익을 흡수환원하기 위해 양도소득세를 비롯한 토지초과이익세 및 종합토지세 등등의 세제시행 즉, 土地開發利益 還收措置는 불로소득을 근원적으로 제거하여 지가안정과 더불어 토지의 수급균형, 그 밖에도 토지의 효율적인 이용을 기함을 목적으로 한 실천적인 정책적 수단 및 제도적 장치임이 분명하나 시행상의 제도적 장치 면에서 補完改善되어야 할 면이나 실상이 없지 않은 것도 현실이다. 왜냐 하면 讓渡所得稅를 비롯하여 土地超過利得稅 및 綜合土地稅 등 세부과시행상의 불합리성 및 시행착오 등이 표출화되고 있음이 사실이기 때문이다.

3. 綜 合

첫째, 土地開發利益 還收를 위한 제도적 장치의 모색은 일단 세부과가 비교적 용이하고 기술적으로 어려움이 적고 부담자의 능력이 충분히 고려되는 가운데 이루어져 토지개발이익 환수제도의 시행에 따른 실효성이 높아지도록 함이 중요하다 하겠다.

둘째 土地開發利益 還收를 위한 제도적 장치의 모색은 현행 개발이익(혹은 초과이익)의 50%를 징수하게 되어 있는 개발이익 환수를 평균지가변동률과 자기개발 투자가액의 자본화액만 공제한 나머지를 전액 환수하도록 하여 보다 더 철저한 개발이익 益收가 이루어지도록 조정되어야 함도 중요하다 하겠다.

셋째, 土地開發利益 還收는 광의의 실현된 개발이익을 환수하여 토지로부터 발생하는 이익의 配分을 합리화함에 있는 것이 사실이므로 토지소유권이 이전됨으로써 받게이익이 실현될 때 환수하는 것이 당연하며 또한 일정 기간 동안 토지의 全增價 가운데서 토지소유자의 투자에 의한 증가를 제외한 불로소득적 增價가 바로 그 대상이 되므로 현행 양도소득세를 개편한 土地增價稅制의 도입모색이 중요하다 하겠다.

넷째, 宅地開發事業 그리고 工業團地造成事業 등 개발이익 환수에 관한 법률 제 5조에서 규정하고 있는 토지개발사업으로 발생한 개발이익에 관해서는 그 사업의 시행자에게 開發

負擔金을 부과하여 이것을 환수하도록 되어 있으나 이들 개발사업지역 주변 토지소유자들의 수익을 과다하게 보장해 줌으로써 불완전한 토지개발이익 還收가 되어 있는 것이 사실이므로 이에 대한 보완시정이 중요하다 하겠다.

다섯째, 토지소유자들의 개발이익을 환수하는 土地超過利得稅法에서는 실제 개발이익을 환수함에 있어서 지가상승액에서 개발비와 자본적 지출액 그리고 正常地價上昇分을 공제한 초과이익의 50%를 토지초과이익세로 징수하게 되어 있다. 그런데 이 정상지가상승분의 공제를 토지소유자 측에서 볼 때 全國平均地價上昇率과 定期預金金利를 참작하여 대통령이 정하는 이자율중에서 높은 율을 정상지가상승분으로 적용하여 준다면 토지를 보유하고 있을 경우 최소한 金融機關 定期預金金利 이상의 수익을 보장받는 결과가 됨은 물론, 또한 개인의 투자 혹은 투기대상으로서 토지가 어느 정도 매력적인 상황에서 토지투기 혹은 投資의 平均收益率과 주식이나 은행정기예금 금리 이상의 수익률을 보장해 주는 현행 정상지가상승분의 공제는 결과적으로 토지의 長期保有나 土地投機 抑制의 효과를 반감시킬 수 있는 소지도 없지 않은 것이 사실이므로 이에 대한 보완시정이 필요하다 하겠다.

여섯째, 開發利益 還收를 구체적으로 범제화함과 동시에 開發損失의 보상에 대한 제도화도 또한 중요하다 할 수 있다. 왜냐 하면 개발이익의 환수가 제도화되므로써 土地利益配分の 衡平性을 도모한다고 할 때 개발손실의 보상 또한 필연적인 것이 되기 때문이다. 더우기 開發損失이란 일정 기간동안 정부나 공공기관의 計劃決定과 변경, 허가와 취소, 開發行政 등으로 인하여 현재 利用價의 뚜렷한 저하를 의미하며 아울러 開發利益의 환수에 상응하는 보상을 전제로 하고 있는 내용이 되어 있기 때문이다.

서울大學校 農經濟學科 教授
441-744 경기도 수원시 권선동
전화 : (0331) 292-2428
팩시 : (0331) 291-5830

參 考 文 獻

- 朱奉圭(1988): 『現代土地經濟論』, 서울, [博英社].
_____(1990): 『土地政策』, 서울대학교 출판부.
大韓地方行政共濟會(1974): 『都市問題』 9月號.
國土開發研究院(1984): 『綜合土地政策에 관한 研究』.
土地公概念研究委員會(1989): 『研究報告書』.

柳宜浩(1979):『開發利益의 社會的 還元』.

韓國土地開發公社(1992):『土地研究』.

許在榮(1992):『土地政策論』, 博英社.

黃明燦(1984):“開發利益의 還收와 土地稅制 整備”, 國土開發研究院 주최 토지정책에 관한 토론회.

日本都市政策調査會(1968):『都市政策大綱』6月號.

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