



2011

도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구

A Comparative Study of Development Fee and Contributed
Acceptance as Measures of Betterment Recapture from Urban
Development in Seoul

김상일 · 안내영

도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구

A Comparative Study of Development Fee and Contributed
Acceptance as Measures of Betterment Recapture from Urban
Development in Seoul

2011

Ⅰ 연구진 Ⅰ

연구책임 김 상 일 • 도시계획연구실 연구위원

연구원 안 내 영 • 도시계획연구실 초빙부연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 도로와 공원과 같은 기반시설뿐만 아니라 도서관, 문화시설과 같은 공공시설에 대한 시민들의 요구는 확대되고 있는 반면, 신규개발이 거의 완료된 지 20년이 지난 서울에서는 기성 시가지의 노후화로 인해 도시 관리 수요도 증가하는 추세임. 그러나 매우 빠르게 증가하는 도시 관리 수요에 대응하기 위한 재원 마련은 쉽지 않은 형편임.

개인 노력의 투입 없이 발생하는 개발이익을 효과적으로 환수하여 공공시설에 재투자할 수 있다면, 투기를 방지하여 경제의 건전성을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 충분한 기반시설과 공공시설의 공급으로 사회 전체의 편익 향상에도 기여할 수 있음.

1) 도시개발에 따른 개발이익 환수 실태 확인 및 쟁점 분석

도시관리계획 변경, 정비사업, 대규모 민간개발사업 등 도시에서는 여러 가지 개발사업이 시행되고 있으며 개발사업의 종류와 입지에 따라 개발이익의 규모는 매우 상이함. 한편으로 개발이익 환수제도는 여러 가지 조세, 부담금, 공공시설의 직접 설치, 임대주택의 공급 등 개발사업의 종류에 따라, 개별법에 의해 각각 적용되고 있어 구체적인 환수 실태와 효과에 대해 파악하기 어려움.

이 연구에서는 대표적 개발이익 환수제도인 개발부담금의 적용 사례를 구체적으로 조사하여 제도의 운용 현황을 파악하고, 기부채납의 현황 및 적용 사항을 파악하여 개발이익 환수제도로서의 역할에 대해 분석함.

2) 개발이익 환수와 효과적 사용을 위한 제도 개선 방향 도출

개발이익 환수 실태 결과를 통해 개발이익 환수제도와 관련한 쟁점을 정리하고 개발이익 환수제도들의 상호 보완적 방향을 모색하며 환수된 개발이익이 도시계획 실현을 위한 재원으로 활용하도록 제도 개선 방향을 도출함.

2. 주요 연구 내용 및 결과

1) 개발이익 개념과 환수제도의 현황 분석

(1) 개발이익 개념과 환수 정당성

‘개발이익환수에 관한 법률’에서는 ‘개발이익’을 ‘개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여, 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’으로 명시하고 있어 ‘법에서 명시하지 않은 개발사업에 의한 개발이익’과 ‘용도지역변경과 같은 도시계획변경에 의한 계획이득’을 모두 환수 대상에서 제외하고 있음. 특히 개발이익을 ‘토지가액의 증가분’으로 한정하여 ‘건축행위로 발생하는 개발이익’을 누락시키고 있어 법적인 정의가 많은 한계를 가지고 있음.

(2) 개발이익 환수제도의 현황

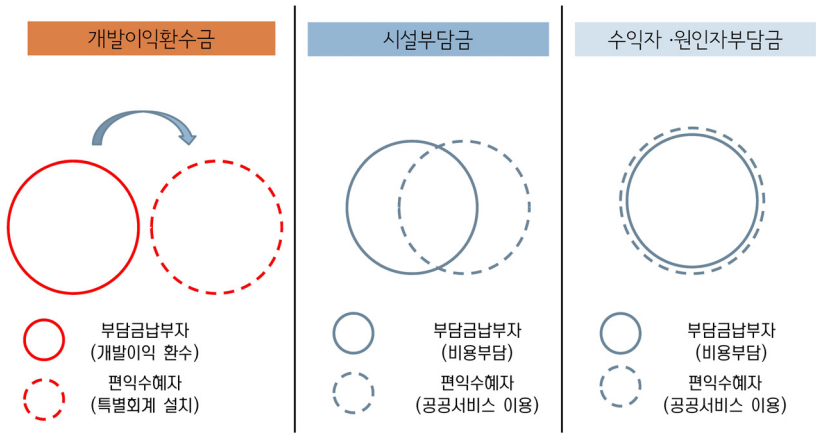
개발이익 환수제도는 조세제도, 부담금제도, 기타 제도 등으로 나눌 수 있으며 부담금제도는 다시 수익자·원인지부담금, 시설부담금, 개발이익환수금으로 분류할 수 있음. 그 중 개발이익환수금(개발부담금, 재건축부담금)은 여타 부담금과 부과 목적 및 수혜자에서 차이를 보임.

여타 부담금은 해당 사업으로 인한 기반시설 수요의 발생 재원을 충당하는데 목적이 있지만 개발이익환수금은 해당 사업으로 인해서 발생하는 개발이익 자체를 환수하는 데 목적이 있음.

부담금 부과		원인자, 시설부담금 부과		개발이익환수금	
사업자	사회	사업자	사회	사업자	사회
이익	이익	이익	이익	이익	이익
비용	비용	비용	비용	비용	비용

〈그림 1〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 목적의 차이

또한 여타 부담금은 징수된 부담금의 수혜자가 비용부담자와 일치하지만 개발이익환수금은 개발이익을 사회에 환원하므로 납부자와 수혜자가 상이함.



〈그림 2〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 수혜자의 차이

이런 두 가지 특징으로 개발이익환수금이 개발이익 환수 성격이 가장 명확한 제도라고 할 수 있음. 개발이익환수금은 개발부담금과 재건축부담금을 들 수 있는데 재건축부담금은 현재까지 징수실적이 없음. 1990년부터 실행되어온 개발부담금이 현재 가장 대표적인 개발이익 환수제도라고 할 수 있음.

2) 개발부담금 환수 실태 및 한계점

(1) 개발부담금 환수 실태

2001~2010년간 서울시 각 구의 개발부담금 부과 실적을 조사하였고 이에 응답한 23개 구의 개발부담금 부과 실적 236건을 분석하였음.

10년간 부과된 개발부담금은 총 1,371억원이며 그 중 금액이 가장 큰 용산구가 서울시 전체의 44.7%를 차지하고 있음. 부과 건수는 중랑구가 66건으로 가장 많음.

서울시에서 개발부담금이 부과된 사업은 도시환경정비사업, 주택건설사업, 토지형질변경사업, 지목변경사업, 기타 개발허가사업이나 자동차운전학원 설치 사업이었으며 부과 건수가 가장 많은 사업은 ‘지목변경사업’으로 56.8%를 차지함. ‘도시환경정비사업’은 부과 사업 건수가 4.2%에 불과하지만 총 부과 금액은 55.9%를 차지하고 있어, 개발부담금 부과액의 대부분을 차지하고 있음.

(2) 개발부담금의 한계점

2001~2010년간 개발부담금의 징수액은 1,658억원이며 이는 10년동안 서울시 총 개별공시지가 상승액인 716조원의 0.02%에 불과함.

2001~2010년간 건축허가 동수는 대체로 연간 10,000건을 상회하지만 개발부담금 부과 건수는 연간 20~60건에 불과하여 건축허가에 비해 개발부담금의 부과 실적이 매우 저조함을 알 수 있음.

지가 상승액과 개발사업의 빈도에 비해 개발부담금의 부과·징수 실적이 미비한 이유는 다음과 같이 분석됨.

- ① 개발부담금의 부과대상사업이 대부분 신규사업에만 한정되어 기성 시가지가 많은 서울시에서는 부과대상사업이 많지 않음. 또한 제외·감면대상이 광범위하여 많은 사업이 부과되지 않거나 감면됨.

〈표 1〉 서울시 내의 2001~2010년간 사업유형별 사업 건수와 개발부담금 부과 건수

구분		지구수	개발부담금 부과지구	비고
부과 제외 사업	주택재개발	70		▪ 재개발지구 중 뉴타운사업지구는 뉴타운사업으로 만 집계
	재건축사업	48		
	뉴타운사업	14		
부과 대상	도시환경정비	28	10	▪ 28개 중 3개는 재정비촉진지구로 부과대상 제외
	공동주택	47	4	▪ 지구단위계획의제처리주택사업, 이전적지 중 공동 주택 단일개발
특별계획구역		42	2	▪ 공공청사건립사업 2곳 제외 ▪ 도시환경정비지구와 겹치는 곳에 부과, 1곳은 면적 의 6% 정도에만 부과

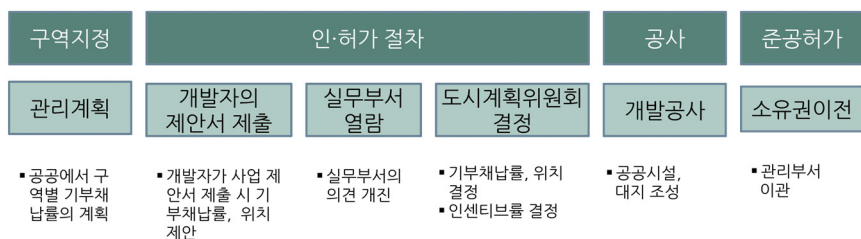
※ 2001.1.1 이후 사업허가~2010.12.31 이전 사업 준공 사업

- ② 계획이득 발생의 대부분을 차지하는 ‘용도지역변경’에 대한 부과 근거가 없어 ‘용도지역변경’에 따른 계획이득이 누락되고 있음.
- ③ 환수대상을 토지가격 변화에만 한정하여 토지관련 개발사업 없이 건축에 의해 발생하는 개발사업은 개발부담금 부과대상이 아니며, 개발부담금이 부과되는 사업이라도 건축물 분야에서 발생하는 개발이익은 사유화되고 있음.
- ④ 개발부담금을 부과하는 과정에서 공시지가의 사용, 개발부담금의 부과시점의 문제, 정상지가 상승분의 계산 방법 등으로 인해서 개발부담금 부과 금액이 과소 추정되고 있음.

3) 기부채납의 운용 현황과 개발이익 환수 제도로의 쟁점

(1) 기부채납의 운용현황

기부채납은 도시개발사업의 인·허가 시 부관의 형식으로 운영되고 있음. 도시 개발사업에서 공공은 기부채납물을 계획하고 배분, 지정하면서 실질적으로 기부채납물의 규모를 결정하고 계획 인·허가권을 매개로 기부채납을 관리하고 있음.



〈그림 3〉 지구단위계획구역 개발 시 기부채납 과정

2001~2010년 사이 도시환경정비사업에서는 기부채납률이 지구평균 22.6%, 면적대비 27.5%, 지구단위계획 특별계획구역에서는 기부채납률이 지구평균 17.6%, 면적대비 17.5%였음. 한편 지구단위계획의제처리 주택사업지구에서는 기부채납률이 14.4%였음.

〈표 2〉 사업 유형별 평균 기부채납률

사업유형별 구분		사례	평균	비고
특별계획구역 지구단위계획 (2001~2010) 총 32개 구역	전체평균	36(42)	17.6%(15.1%)	동대문구청사, 도봉구청사 제외, 기부채납이 적용되지 않은 지역은 제외하였고 ()은 전체, 면적대비 기부채납률은 17.5%
	도시계획적 변경 없음	9(14)	16.0%(10.3%)	
	도시계획적 변경	27(28)	18.1%(17.4%)	
도시환경정비사업 (2001~2010) 총 28개 구역		28	22.6%	면적대비 27.5%
지구단위의제 주택사업		42(47)	14.4%(13.2%)	면적대비 14.3%

기부채납의 적용범위는 확대될 뿐만 아니라 그 비율도 커지고 있음.

기반시설을 설치하는데 도시계획시설사업보다 기부채납이 더 높은 확보율을 보이고 있으며 건축물의 기부채납이나 복합화로 기부채납 방식이 다양화되고 있음.

(2) 기부채납의 개발이익 환수제도 성격

기부채납은 주 행정행위인 개발사업의 부관 형태로 개발사업으로 발생하는

기반시설의 수요를 충족하는 것이 기본 목적이기는 하지만 개발이익 환수목적도 존재함. 기부채납률을 일정률 이상으로 정하거나 사업의 규모가 클수록 기부채납률이 증가하는 것은 기부채납이 해당 사업에 요구되는 기반시설의 설치와 함께 개발이익 환수 목적도 있음을 보여줌. 그리고 기부채납으로 해당 개발사업의 기반시설뿐만 아니라 광역시설을 확보하는 데도 충분히 기능하고 있는 사례를 보면 기부채납이 개발이익 환수 성격을 지님을 알 수 있음.

(3) 기부채납의 쟁점

기부채납이 기반시설을 설치하는데 효과적인 역할을 수행함에도 불구하고 기부채납이 가지는 제도적 미비점과 법적 한계 때문에 기부채납을 적극적으로 활용하는데 논란의 여지가 많은 상황임. 부관의 원칙 중 ‘부당결부금지’ 원칙은 당해 사업과 관련 없는 기반시설의 설치를 금하고 있어, 기부채납이 때로는 소송의 원인이 되기도 하고 감사의 대상이 되기도 함. 그래서 공공의 입장에서는 기부채납을 도시계획에 전면적으로 활용하기는 어려운 실정임.

기부채납으로 확보되는 시설은 아직까지 도로 및 공원 등 기초 기반시설이 주를 이루어 도서관이나 공연장, 공공청사 등을 공급하는데 기부채납의 적용이 타당한지가 쟁점이 됨. 한편으로 기부채납에 대한 보상으로 인센티브가 주어지는데 인센티브 산정의 일관성 부족과 기부채납의 효용성에 비해 과도한 인센티브는 논란의 대상이 되고 있음.

4) 개발부담금과 기부채납의 적용성 비교

개발부담금은 소규모 개발에서 효율적이며 기부채납은 대규모 개발에서 적용이 용이한 특성을 가지고 있음.

	기부채납	개발부담금
소규모 개발	• 소규모 부지에서 토지에 대한 기부채납을 하기 어려운 경우도 많음 • 기부채납이 토지의 효율을 떨어뜨리고 공공기여 효과도 그리 높지 않을 가능성이 발생	• 현재 개발부담금에서 시도되고 있는 개발비용표준화는 소규모 사업에서 매우 큰 일관성을 갖고 있으며 표준화 도입 시 개발 부담금의 부과는 매우 간편해짐
대규모 개발	• 기반시설의 토지확보 용이 • 사전협상을 통해 규모뿐만 아니라 공공시설의 종류를 다양화할 수 있음	• 대규모 개발에서는 개발비용표준화가 어려움 • 일률적인 부과율 25%는 대규모 개발의 개발이익환수에 효과적이지 못함

(그림 4) 기부채납과 개발부담금의 적용성 비교

II. 정책건의

1. 토지에만 한정된 개발이익 개념의 확대

기존 ‘개발이익환수에 관한 법률’에서는 ‘개발이익’을 ‘개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’이라 정의하고 있어 개발이익의 개념을 ‘지가상승분’에 한정하고 있음.

통상적인 개발이익은 토지가액의 상승분뿐만 아니라 건축물에서 발생하는 개발이익, 기타 경제 사회적 여건변화로 얻은 자본이득 및 우발이익을 총괄하는 개념¹⁾임. 재건축부담금은 건축물에서 발생하는 개발이익에 대한 부과금이

1) 서순탁, 2005, “아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로”, 『토지공법연구』 제27집 P.137

며 양도소득세는 우발적으로 발생하는 자본이득에 대한 과세로 여타 제도에서 개발이익을 건축물에서 발생하는 개발이익, 우발적 자본이득을 모두 포함하는 광의로 해석·적용함을 알 수 있음.

개발이익 환수제도의 가장 대표적인 법률인 ‘개발이익환수에 관한 법률’에서 ‘개발이익’에 대한 정의 자체를 ‘토지에서 발생하는 개발이익’으로 한정하여 오히려 개발이익 환수의 범위를 협소하게 하고 불필요한 혼란을 초래한다고 할 수 있음.

개발부담금의 부과 방법은 수정하지 않더라도 개발이익에 대한 법적 정의를 부과대상에 한정하지 않고 통상적인 개발이익과 일치시킴으로써 개발이익 환수 범위를 확대하고 제도의 경직성을 완화할 수 있음.

2. 용도지역 변경으로 인한 개발이익 환수 필요성

‘개발이익환수에 관한 법률’에서 ‘개발이익’의 정의가 ‘토지이용계획의 변경’에서 발생하는 이익도 포함하고 있음에도 불구하고 개발부담금을 부과하는 대상에서 ‘용도지역변경’은 포함되어 있지 않음.

연구결과 서울과 같은 기성 시가지에서는 용도지역의 변경으로 인해 대규모 개발이익이 발생하고 있으나 용도지역변경에 따른 개발이익 환수가 명확화되지 않아 지구단위계획구역과 같이 용도지역변경을 수반한 대규모 건축물 개발은 개발이익 환수대상에서 제외되고 있는 실정임.

따라서 ‘개발이익 환수에 관한 법률’에서 ‘용도지역변경으로 인한 개발이익’을 환수 대상에서 명확화하고 명시해야 함.

3. 사전협상제와 연계한 기부채납의 개발이익 환수제도 정착

개발부담금이 소규모 개발사업의 개발이익 환수에 유리하고 기부채납이 대

규모 개발이익 환수에 적합하며 대규모 개발이익은 현재 추진되고 있는 사전협상제와 결합하면 큰 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 기대됨.

특히 사전협상제도는 10,000㎡ 이상의 경우에만 대상이 되므로 대규모 개발에 한정하여 개발이익 환수의 특례로 인정하고 개발부담금 산정에서 배제하여 협의에 의한 산정이 가능하도록 한다면 전반적인 제도를 수정하지 않고도 대규모 개발사업에서 효율적으로 개발이익 환수를 실시할 수 있을 것임.

‘개발이익환수에 관한 법률’에서 일정 정도 이상 규모의 사업에 대해서는 개발부담금을 별도 산정할 수 있게 조항을 마련하고 개발부담금의 납부 방식에서 용적률 인센티브 없는 현물 대납 형식을 인정한다면 기부채납 방식으로 개발이익 환수가 가능할 것임. ‘개발이익 환수에 관한 법률 시행령’ 제22조는 개발부담금의 납부를 물납으로 가능하도록 규정하고 있어 토지 현물 대납 방식으로 개발부담금 납부가 가능한 상황임.

현재 개발사업이 끝나고 이루어지는 개발부담금의 부과 방식에서 대규모 개발에 대해서는 예외규정을 두고 그에 따르도록 하는 조항이 포함되면 대규모 개발사업의 경우 사전협상제도를 통하여 개발계획, 공공기여의 정도, 공공 시설의 종류 등이 결정되어 개발이익 환수제도의 원래 취지에 합당하게 운영될 것임.

이때 사전협상제도에 의해 결정되는 공공기여 시설에는 해당 사업에서 필요한 기반시설뿐만 아니라 광역시설도 포함하여 그 사업이 지역의 거점 역할을 수행하는 데 기여하도록 할 수 있음.

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위와 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 내용 및 체계	6
제2장 개발이익 환수제도 현황	11
제1절 개발이익 개념과 환수의 정당성	11
1. 개발이익의 개념	11
2. 개발이익의 환수수준에 대한 쟁점	14
제2절 개발이익 환수제도 종류	15
1. 개발이익 환수제도의 유형	15
2. 개발이익환수금과 여타 부담금과의 차이	16
3. 대표적 개발이익 환수제도 : 개발부담금	19
제3절 개발이익 환수제도의 현황과 변화 추이	20
1. 조세형식의 개발이익 환수제도 현황과 변화	20
2. 부담금 형식의 개발이익 환수제도 변화	21
제3장 개발부담금과 개발이익 환수	27
제1절 서울시 개발부담금 부과 현황 조사	27
1. 개발부담금제도의 개요	27
2. 서울시 개발부담금 부과 현황 조사	32

제2절 개발부담금의 환수실태	38
1. 지가 상승률과 개발부담금의 징수금 비교	38
2. 건축허가 동수와 개발부담금의 비교	39
제3절 개발부담금의 한계	41
1. 부과대상사업의 한정	41
2. 계획이득의 누락	44
3. 건축물 분 개발이익 배제	46
4. 개발부담금의 과소 추정	50
 제4장 기부채납과 개발이익 환수	 59
제1절 기부채납제도	59
1. 왜 기부채납인가?	59
2. 기부채납의 개념과 법적 지위	60
3. 도시개발사업 시 기부채납의 과정	62
4. 기부채납과 인센티브 부여과정	63
제2절 기부채납의 운용 현황	65
1. 사업유형별 기부채납률	65
2. 기부채납을 통한 기반시설의 확보	67
3. 기부채납제도의 다양화	70
제3절 기부채납과 개발이익 환수	71
1. 기부채납의 개발이익 환수제도 성격	71
2. 사업면적별 기부채납률의 변화 양상	72
3. 용도지역 변경 시 기부채납률의 증가	73
4. 일정수준의 기부채납률 배분	73

5. 서울전체의 광역 기반시설의 확보	75
제4절 기부채납의 쟁점	78
1. 부당결부 금지	78
2. 기부채납 시설의 적절성	80
3. 인센티브의 일관성	81
4. 과도한 인센티브 논란	82
5. 기부채납과 관련한 쟁점의 분석	83
제5장 해외의 개발이익 환수제도	89
제1절 영국의 개발이익 환수제도	89
1. 1942년 우그와트(Uthwait) 보고서 이전의 환수제도	89
2. 우그와트 보고서 이후 부담금과 조세	90
3. 계획의무(Planning Obligation)와 계획협정(Planning Agreement)	92
4. 영국 개발이익 환수제도의 시사점	94
제2절 미국의 개발이익 환수제도	95
1. 분필규제(Subdivision Control)와 공공시설부담(Subdivision exactions) ·	95
2. 개발영향부담금(Development Impact Fees) 제도	97
3. 연계부담금(Linkage Fees)	98
4. 미국 개발이익 환수제도의 시사점	100
제6장 개발이익 환수제도 개선 방향	103
제1절 개발부담금과 기부채납의 적용성 비교	103
제2절 개발이익 환수대상 범위 확대	105
1. 토지에만 한정된 개발이익 개념의 확대 필요	105

2. 용도지역 변경으로 인한 개발이익 환수 필요성	106
제3절 기부채납을 통한 개발이익 환수제도의 정착	106
1. 서울시의 사전협상제	106
2. 개발이익 환수제도의 검토	108
참고문헌	113
부 록	117
영문요약	145

표 목 차

〈표 2-1〉 개발이익 환수제도의 유형	16
〈표 2-2〉 부담금의 분류	17
〈표 3-1〉 개발부담금 제도의 변화	28
〈표 3-2〉 개발부담금 부과대상 사업	28
〈표 3-3〉 각 시점의 지가와 지가 상승분 계산 방법	30
〈표 3-4〉 서울시 구별 개발부담금 부과 현황(2001~2010년)	34
〈표 3-5〉 서울시 구별 개발유형별 개발부담금 부과 건수 현황(2001~2010년)	34
〈표 3-6〉 서울시 구별 개발부담금 부과 사업면적 현황(2001~2010년)	36
〈표 3-7〉 사업유형별 개발부담금 부과 현황(2001~2010년)	37
〈표 3-8〉 사업유형별 개발 비용(2001~2010년)	37
〈표 3-9〉 2001년과 2010년 공시지가 비교	38
〈표 3-10〉 2001~2010년 서울시 개발부담금 및 여타 부담금 징수 금액	39
〈표 3-11〉 2001~2010년 건축허가 동수와 개발부담금 부과사업 건수 비교	40
〈표 3-12〉 개발부담금 대상사업의 감면 사유	42
〈표 3-13〉 서울시 내의 2001~2010년간 사업유형별 사업 건수	43
〈표 3-14〉 용도지역 변경에 따른 개별공시지가 변화량	45
〈표 3-15〉 용도지역 변경이 발생한 지구단위계획 특별계획구역의 수	45
〈표 3-16〉 능동로 1지구 개발사업 개요	48
〈표 3-17〉 문배지구 A블록 개요	48
〈표 3-18〉 용산 ○○지구의 개발이익 추정	49
〈표 3-19〉 서초 방배 ○○아파트 개발이익 추정	50
〈표 3-20〉 개발부담금 계산 방법	51
〈표 3-21〉 용산 ○○지구 사업 시행 일정	52
〈표 3-22〉 용산 ○○지구 지가변동을 비교	53

〈표 3-23〉 영등포 ○○마트 사업 시행 일정	53
〈표 3-24〉 개발부담금 부과기준 지가변동률과 비교	54
〈표 4-1〉 각 용적률의 정의	64
〈표 4-2〉 도시재생사업에서 용적률 부여 체계	65
〈표 4-3〉 사업 유형별 평균 기부채납률	66
〈표 4-4〉 기부채납과 도시계획시설사업의 기반시설 확보율 비교	67
〈표 4-5〉 도시환경정비사업의 사업면적에 따른 기부채납률의 변화	72
〈표 4-6〉 지구단위계획 특별계획구역 사업면적에 따른 기부채납률의 변화	72
〈표 4-7〉 용도지역 변경에 따른 기부채납률 의무 비율	73
〈표 4-8〉 용산 한강로 주변 특별계획구역의 사업 개요	74
〈표 4-9〉 용산1종 지구단위계획구역 특별계획구역 사업 개요	77
〈표 4-10〉 주택건설사업과 관련한 부당결부금지 조항	79
〈표 4-11〉 기부채납으로 확보되는 시설의 종류	80
〈표 4-12〉 지구단위계획 특별계획구역의 기부채납률 및 용적률 인센티브의 비교 ...	82
〈표 5-1〉 영국의 개발이익 환수제도의 변천 과정	91
〈표 5-2〉 샌프란시스코 연계부담금의 용도지역별 의무주택 건설량	99
〈표 5-3〉 샌프란시스코 연계부담금 용도지역별 연면적당 부과금	99
〈표 6-1〉 개발이익 개념에 관한 예시	105
〈표 6-2〉 사전협상제를 통한 용도지역 변경 시 공공기여율	107
〈표 6-3〉 사전협상제를 통한 도시계획시설 폐지(복합화)에 따른 공공기여율 ...	107

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	8
〈그림 2-1〉 토지가치의 증가와 개발이익의 개념	12
〈그림 2-2〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 목적의 차이	18
〈그림 2-3〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 수혜자의 차이	19
〈그림 2-4〉 개발이익 환수제도 중 조세제도의 변화 과정	20
〈그림 2-5〉 개발이익 환수제도 중 부담금제도의 변화 과정	22
〈그림 3-1〉 개발부담금의 산정 방법	29
〈그림 3-2〉 개발부담금 징수금의 배분	31
〈그림 3-3〉 구별 개발부담금 부과 총액(2001~2010년)	33
〈그림 3-4〉 개발부담금 부과 사업 구별 평균 사업면적(2001~2010년)	36
〈그림 3-5〉 2001~2010년간 개발공시지가 평균 금액 변화	38
〈그림 3-6〉 2001~2010년간 건축허가 동수	40
〈그림 3-7〉 용산 ○○지구 공시지가 변화	52
〈그림 3-8〉 영등포 ○○마트 공시지가 변화	54
〈그림 3-9〉 구별 건축허가 동수와 자가변동률 사이의 상관관계	55
〈그림 4-1〉 기부채납의 부관 원칙	61
〈그림 4-2〉 지구단위계획구역 개발 시 기부채납 과정	63
〈그림 4-3〉 각 용적률 부여 방법	64
〈그림 4-4〉 방학역세권의 도로계획과 확보 현황	69
〈그림 4-5〉 기반시설 및 공공시설 건축물 기부채납 방안	70
〈그림 4-6〉 용산 한강로 주변 특별계획구역 위치도	75
〈그림 4-7〉 서울의 광역녹지축과 용산 지구단위계획의 관계	76
〈그림 4-8〉 용산1종 지구단위계획구역 특별계획구역의 녹지축 연계	77
〈그림 4-9〉 기부채납의 효용성이 부족한 사례	81

〈그림 4-10〉 기부채납의 각 성격 구분	85
〈그림 6-1〉 기부채납과 개발부담금의 적용성 비교	104
〈그림 6-2〉 기존의 사업 허가 절차와 사전협상제를 통한 허가절차의 비교	108

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장

연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

1) 공공시설 수요의 다양화와 그에 따른 자원마련의 필요성

삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 도로와 공원과 같은 기반시설뿐만 아니라 도서관, 문화시설과 같은 공공시설에 대한 시민들의 요구는 확대되고 있는 반면, 신규개발이 거의 완료된 지 20년이 지난 서울에서는 기성 시가지가 노후화 되면서 도시 관리 수요도 증가하는 추세이다.

그러나 매우 빠르게 증가하는 도시 관리 수요에 대응하기 위한 자원 마련은 쉽지 않은 형편이다.

개인 노력의 투입 없이 발생하는 개발이익을 효과적으로 환수하여 공공시설에 재투자할 수 있다면, 투기를 방지하여 경제의 건전성을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 충분한 기반시설과 공공시설의 공급으로 사회 전체의 편익 향상에 기여할 수 있을 것이다.

2) 구체적인 개발이익 환수제도에 대한 조망과 환수 실태 조사의 필요성

개발이익 환수에 관한 연구는 개발이익 환수의 정당성에 대한 쟁점과 함께 개발이익 환수제도의 정교화 방안을 중심으로 이루어져 왔다. 토지초과이득세나 양도소득세와 같은 조세, 개발부담금, 재건축부담금, 기반시설부담금과 같은 부담금의 법적 쟁점이나 개별법의 제도에 대한 검토가 대부분이고 개발이익 환수 현황에 대해서는 총량적인 자료로만 다루어져 왔다.

현실에서 개발사업이 이루어질 때는 조세나 각종 부담금 제도뿐만 아니라 토지 수용 시 개발이익의 배제, 기반시설의 설치, 임대주택 건설 등의 방식으로 개발이익 환수가 이루어진다. 한 가지 사업에 한 가지 개발이익 환수제도가 적용되는 것이 아니라 여러 가지 제도가 서로 연관되어 적용된다.

게다가 개발이익 환수제도는 시대의 흐름에 따라 제도의 형태와 적용 여부가 변경을 거듭해 왔기 때문에 전체적인 면모를 파악하기가 어렵다.

따라서 구체적인 환수실태를 조사하여 현 개발이익 환수제도의 실효성과 과급효과를 파악하면 각 제도의 상호 보완 가능성을 발견할 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

1) 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 확인 및 쟁점 분석

도시관리계획 변경, 정비사업, 대규모 민간개발사업 등 도시에서는 여러 가지 개발사업이 시행되고 있으며 개발사업의 종류와 입지에 따라 개발이익의 규모는 매우 상이하다. 한편으로 개발사업의 종류에 따라 각종 조세, 부담금 등 적용하는 개발이익 환수제도가 달라지며, 개발 사업 시 공공시설의 설치, 임대주택의 공급 같은 방법으로도 개발이익 환수가 이루어지고 있다.

현재까지 개발이익 환수 실태에 대한 조사는 총량적 금액 수준에 그치고 있어 구체적인 환수 실태와 수준에 대한 파악은 어려운 실정이다.

따라서 이 연구에서는 대표적 개발이익 환수제도인 개발부담금의 적용 사례를 구체적으로 조사하여 개발부담금의 현황과 실효성을 파악하고, 실제적으로 개발이익 환수제도로 사용되고 있는 기부채납의 현황 및 적용가능성에 대해 분석하였다.

2) 환수된 개발이익의 효과적 사용을 위한 제도 개선 방향 도출

개발사업의 종류에 따라 적용되는 개발이익 환수제도의 종류와 적용실태가 매우 상이하여 개발이익 환수제도에 관해 형평성 논란과 재원 활용의 효과성이 미흡하다는 비판이 있다.

한편으로 개발이익 환수제도는 개별 제도별로 관리되어 상호 보완성에 대한 고려가 미흡하여 효과적인 개발이익 환수를 더욱 어렵게 만들고 있다.

개발이익 환수실태 결과를 통해 개발이익 환수제도와 관련한 쟁점을 정리하고 개발이익 환수제도들의 상호 보완적 방향을 모색하며 환수된 개발이익을 도시계획 실현을 위한 재원으로 활용하도록 제도 개선 방향을 도출한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

1) 연구의 공간적 범위와 시간적 범위

연구의 공간적 범위는 서울시로 한정한다. 개발이익 환수제도는 주로 신규 개발사업에 초점이 맞춰져 있지만, 개발이 20년 전에 거의 완료되어 기성 시가지가 대부분인 서울시는 정비사업이 활발한 상황이다. 이처럼 기성 시가지가 대다수인 서울시의 특성에 초점을 맞추어 제도 개선 방향을 제시하였다.

연구의 시간적 범위는 2001년부터 2010년까지 10년이며 조사대상사업은

2001년 1월 1일 이후 사업시행 허가를 받고 2010년 12월 31일 이전에 사업 준공 허가를 받은 사업으로 한정하였다.

개발이익이 충분히 발생하는 대규모 사업은 사업허가부터 사업준공까지 짧게는 2~3년에서 길게는 5년 이상 소요되므로 적절한 사례를 책정하기 위해 10년을 시간적 범위로 결정하였다.

2) 개발부담금과 기부채납제도로 한정

개발이익 환수제도는 조세와 부담금, 기타 환수제도로 나눌 수 있다.

이 연구에서는 대표적 개발이익 환수제도인 개발부담금과 개발사업에서 가장 일상적으로 적용되는 기부채납제도를 중심으로 분석하였다.

개발이익 환수의 개념과 목적을 가장 충실히 반영하고 있는 제도가 개발부담금과 재건축부담금인데 현재 재건축부담금은 징수실적이 없는 상태이지만 개발부담금은 많은 변동에도 불구하고 1990년 도입되어 현재까지 시행되고 있는 제도이다.

기부채납은 적용 사례가 풍부하고 기성시가지에서 적용이 편리하며 개발사업에서 실질적인 개발이익 환수제도로 작동하고 있어 개발부담금과 상호 보완이 매우 유리한 제도이다.

2. 연구의 내용 및 체계

1) 개발이익 환수제도 분석

법률적인 개발이익과 학술적 의미의 개발이익, 통상적 의미의 개발이익 사이에는 개념의 차이가 존재하고 이로 인해 개발이익 환수 대상도 혼란을 일으키게 된다. 1장에서는 개발이익의 개념, 개발이익 환수제도의 종류와 변화에 대해서 분석하고 개발이익 환수제도에서 발생하는 쟁점을 정리하였다.

2) 개발부담금의 특징 및 환수 실태

개발이익 환수제도 중 가장 대표적인 개발부담금을 대상으로 하여 서울에서 개발부담금의 환수실태를 살펴봄으로써 제도의 실제 적용 상황과 영향, 제도적 특성을 분석하였다.

3) 기부채납의 운용현황과 쟁점

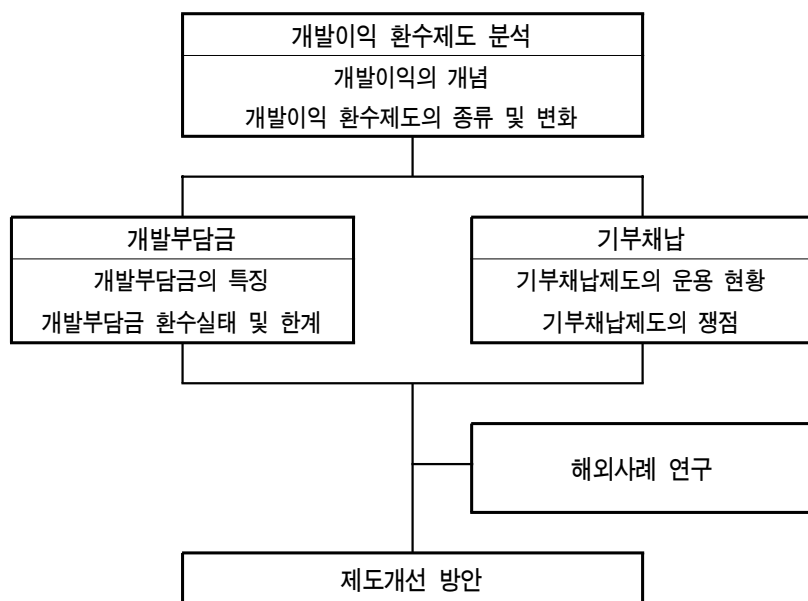
기성시가지 정비사업에서 적용이 용이하고 대규모 개발사업에서 다양하게 시행되고 있는 기부채납은, 활발하게 시행되고 있으나 개발이익 환수제도로 정착하고 있는 상황은 아니다. 기부채납의 운용현황 및 쟁점 등을 정리하여 기부채납을 개발이익 환수제도로 효과적으로 사용할 수 있는 방법을 모색하였다.

4) 해외 사례 검토

개발이익 환수제도에 대한 논의가 활발했던 영국을 중심으로 개발이익 환수제도 및 계획의무(planning obligation)와 협상제도를 검토하고 개발부담금과 기부채납의 관계 설정방안을 도출하였다. 또한 미국의 개발이익 환수제도 및 분필제도를 검토하여 개발이익 환수제도 개선 방향에 대한 시사점을 찾았다.

5) 제도적 보완점 검토

개발이익 환수 실태 조사를 통해 제도의 미비점 및 현상과의 충돌 지점 등에 대한 제도적 보완점을 검토하고 개선방향을 제시하고자 하였다.



〈그림 1-1〉 연구 흐름도

제2장 개발이익 환수제도 현황

제1절 개발이익 개념과 환수의 정당성

제2절 개발이익 환수제도 종류

제3절 개발이익 환수제도의 현황과 변화 추이

제 2 장

개발이익 환수제도 현황

제1절 개발이익 개념과 환수의 정당성

1. 개발이익의 개념

1) 개발

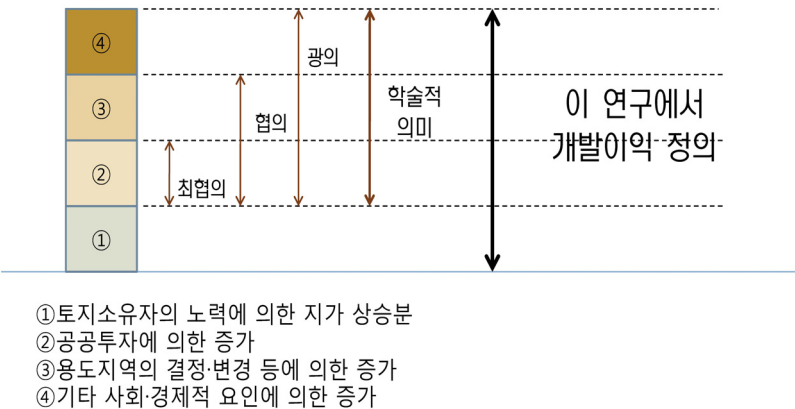
영국의 ‘도시및농촌계획(Town and Country Planning Act, 1971)’과 ‘재정법(Finance Act, 1974)’에서는 개발을 ‘지표 또는 지상에서 행하는 건축공사·토목공사·채광 등의 공사와 같은 유형적 개발과 토지 또는 건축물의 중대한 용도변경 등 무형적 개발’을 포괄하여 정의하고 있다. 반면 일본의 ‘도시계획법’에서는 개발을 ‘건축 및 토지의 구획형질 변경’으로 규정하여 유형적 개발로 한정하고 있다(국토연구원, 2003;25)

우리 나라에서는 ‘개발’이란 용어 자체를 정의하는 토지관련 법이 없고 다만, ‘국토의계획및이용에관한법률’ 제56조에서는 ‘개발행위’에 대해 ①건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ②토지의 형질 변경, ③토석의 채취, ④토지분할, ⑤녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위로 규정하고 있으며, ‘개발이익환수에관한법률’ 제2조에서는 ‘개발사업’에 대해 ‘국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개

발사업이나 산업단지개발사업 등’으로 정의하고 있다. 이처럼 ‘개발’ 자체를 정의한 것이 아니라 ‘개발행위’, ‘개발사업’을 정의한 것이기 때문에 상당히 협소한 차원에서 개발을 정의하고 있음을 알 수 있다. 법령에서 ‘개발’ 자체를 정의하지 않고 ‘개발행위’에 대한 열거방식을 채택하고 있기 때문에 법조문 상에서는 한정적으로 나타날 수밖에 없다.

2) 기존연구에서 개발이익의 정의

기존의 개발이익 환수에 관한 연구에서 개발이익을 ‘공공투자로 인한 편익증진, 개발사업 인·허가로 초래된 계획이익, 토지개발 건축행위로 발생한 개발이익, 기타 경제사회적 여건변화로 얻은 자본이득 및 우발이익을 총괄하는 개념’²⁾이라고 정의하고 있다. 즉 개발이익을 ‘전체 지가상승분에서 토지 소유자의 투자에 의한 증가분을 제외한 부분’으로 정의하고 있으며 개념적으로는 토지 가치의 증가분과 개발이익을 <그림 2-1>과 같이 분류할 수 있다.



〈그림 2-1〉 토지가치의 증가와 개발이익의 개념

2) 서순탁, 2005, “아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로”, 『토지공법연구』 제27집 P.137

국가별로 사회와 각 제도에 따라 개발이익을 ②만 포함하는 최협의로 이해하거나 ②+③+④를 모두 포함하여 광의로 해석하기도 한다. 개발이익 환수제도를 초점으로 한 연구에서는 보통 광의의 개념을 채택하고 있다.

3) 통상적 용어로서 ‘개발이익’과 학술용어로서 ‘개발이익’의 차이

통상적으로 ‘개발이익’은 ‘직접적인 개발사업이나 토지이용의 변경과 같은 무형의 개발, 기타 사회·경제적 요인에 의해 토지에서 얻을 수 있는 이익’으로 쓰이고 있으나, 학술적 용어로는 환수 대상이 되는 ‘토지소유자의 투자가가 없이 발생하는 지가 상승분’의 의미로 쓰이고 있어 개념적 혼란이 발생한다.

4) 법적 용어의 한계

‘개발이익환수에 관한 법률’에서는 ‘개발이익’을 ①개발사업의 시행이나 ②토지이용계획의 변경, 그 밖에 ③사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분으로 명시하고 있다.

위의 ‘개발사업’을 열거식으로 표현하고 있어 언급하지 않은 사업에 의한 토지가액의 증가분은 개발이익이 아닌 모순을 갖게 된다.

법에서는 토지이용계획의 변경 등을 개발이익 발생의 요인으로 포함시키고 있으나 개발사업, 그것도 열거된 개발 사업이 시행되지 않으면 징수대상이 되지 않아 사실상 ‘계획이득’을 누락시키고 있다.

5) 개발이익의 개념과 측정의 난제

지가는 토지의 자연적·인문적 특성, 경제적 상황, 투기적 가수요, 공공투자 와 연관된 편익성, 도시계획 결정 등 다양한 요인에 따라 변동한다. 지가 상승 요인을 이론적으로는 요인별로 정의할 수 있지만 실제 요인별로 지가상승분을 분류하여 계산하는 것은 매우 어려운 현실이다.

6) 이 연구에서 개발이익의 정의

연구에서 실측의 대상이 되는 것은 ‘통상적 의미의 개발이익’ 즉 ‘지가상승분’이며 지가상승분을 발생요인별로 정확히 분류하기가 어렵다. 따라서 이 연구에서는 개발이익의 개념을 ‘통상적 의미의 개발이익’으로 정의(①+②+③+④)하고 학술적 의미의 개발이익(②+③+④) 중 자본이득(④)을 제외한 ‘환수대상 개발이익(②+③)’으로 정의한다.

2. 개발이익의 환수수준에 대한 쟁점

1) 개발이익 범위 해석에서의 쟁점

개발이익 개념은 영국에서 처음 도입되었으며 1492년 방파제건설로 인한 편의 대가를 수익자 부담금형태로 징수하였다. 그 후 20세기에 도시화가 급격히 진행되면서 개발이익 개념은 도시계획 및 토지이용 변경허가(무형적 개발)에 의해 상승한 이익(betterment)으로 확대되었고 결국 1965년 토지소유자의 투자에 의한 증가를 제외한 모든 지가상승분(capital gain)으로 개발이익 환수대상이 확대되었다(정희남 외, 2003)

발생요인별 개발이익 중, 공공투자에 의한 지가 상승분과 용도지역의 변경 등에 의한 계획이득은 환수의 정당성이 대체로 인정된다. 그러나 사회·경제적 여건변화에 따라 발생하는 우발적 개발이익은 토지소유자의 노력에 의하여 발생하는 개발이익이 아니지만 공공의 개입으로 발생한 이익으로 보기도 어렵기 때문에 환수 대상으로 보는데 논쟁의 여지가 많다(김상일 외, 2006)

그러나 대부분의 국가에서 광의의 개발이익 개념을 채택하는 이유는 다음과 같다.

먼저, 지가는 토지의 자연적·인문적 특성, 경제적 상황, 투기적 가수요, 공공 투자와 연관된 편익성, 도시계획 결정 등 다양한 요인에 의해 변동하기 때문이다.

다음으로, 지가 상승요인을 이론적으로는 요인별로 정의할 수는 있지만 실제 요인별로 분류하여 계산하는 것은 매우 어렵기 때문이다.

마지막으로 여러 가지 사회·경제적 외부요인에 의해 발생한 개발이익이 토지소유자에게만 전적으로 귀속되는 것은 형평성의 문제가 있기 때문이다.

2) 논쟁지점의 구분과 실태조사의 중요성

개발이익 환수에 대한 논쟁은 토지의 공공성과 토지소유자의 재산권에 대한 철학적 차이로 발생한다. 그러나 한편으로는 개발이익 환수제도와 그 제도의 수행과정에서 발생하는 비합리적인 문제도 논쟁의 커다란 원인이다. 행정적·기술적 차원에서 발생하는 문제로 인한 논쟁은, 제도의 보완과 집행과정의 명확성과 투명성을 이루면 많은 부분이 해결될 수 있다. 그러기 위해서는 현재 개발이익 환수실태에 대한 실사가 가장 선행되어야 할 과제이다.

제2절 개발이익 환수제도 종류

1. 개발이익 환수제도의 유형

개발이익 환수제도는 크게 조세형식에 의한 개발이익환수제도, 부담금에 의한 환수제도, 기타 형식에 의한 개발이익 환수제도로 나눌 수 있다.

조세는 대부분 매매과정에서 발생하는 자본이득에 대해 부과하는 제도로 광의의 개발이익을 대상으로 하고 있다. 간주취득세는 지목변경을 통하여 지가가 상승한 경우 얻게 된 개발이익의 일부를 환수하기 위하여 지목변경 시 토지를 취득한 것으로 간주해 취득세를 부과하는 제도로 협의의 개발이익을 대상으로 하고 있다.

부담금제도는 직접적인 개발사업에 의해 발생하는 최협의 개발이익을 대상

으로 하고 있으며 직접적인 재원확보를 위한 수익환수형 부담제도와 개발사업으로 발생하는 기반시설 수요를 충당하기 위한 시설부담형 부담제도로 나눌 수 있다.

〈표 2-1〉 개발이익 환수제도의 유형

개발이익		개발이익 환수제도의 유형			
		조세제도	부담금제도		기타
발생 유형	발생 요인		수익환수형	시설부담금	
최협의	유형적 개발		•수익자부담금 •개발부담금 •재건축부담금	•학교용지부담금 •광역교통시설부담금 •과밀부담금 •커먼시설부담금 •기반시설설치비용	•공공용지 감보 •토지수용 시 개발이익배제 •기부채납 •임대주택 의무비율
협의	무형적 개발	•간주취득세			
광의	사회·경제적 요인	•투기억제세 •양도소득세 •법인세특별부가세 •토지초과이익세			

자료 : 정희남 외, 2003; 김성희 2010을 수정보완

※ -는 폐지된 제도임

기타 형식의 개발이익 환수제도는 개발 사업 시 보상금액, 토지, 건물 등 다양한 형태로 개발이익을 환수하는 제도이다.

2. 개발이익환수금과 여타 부담금과의 차이

1) 부담금의 분류

‘부담금관리 기본법’에서는 ‘부담금을 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 급전지급의무’라고 정의하였다. 부담금

의 기능은 원인자·수익자 부담원칙에 따른 공공서비스의 창출과 바람직한 행위의 유도이며 부담금이 금전적 지급의무라는 점에서 조세와 유사한 성격을 지니고 있지만, 특정사업을 위해서 부과되며 당해 사업과 관련 있는 사람들에게만 부과된다는 점에서 조세와 차이가 있다고 하겠다. 그리고 조세는 담세력(擔稅力)에 의해서 부과되는 반면, 부담금은 해당 사업과 관련 정도에 따라 부과금액이 결정된다는 점에서도 차이가 난다.

〈표 2-2〉 부담금의 분류

구분	특징	해당부담금
수익자부담금	특별한 이익을 받는 사람에게 수익의 한도 내에서 사업의 경비를 부담시킴	‘공공시설수익자부담금’, ‘담건설주변 지역 수익자부담금’
원인자 부담금	‘당해 사업을 필요하게 만든 원인을 제공한 자’에게 경비를 부담시킴	‘도로 원인자 부담금’, ‘수도 원인자 부담금’, ‘하수도 원인자 부담금’
시설부담금	‘당해 사업을 통해 시설의 수요를 발생시키는 자’에게 시설 설치 비용을 부담시킴	학교용지부담금, 광역교통시설부담금
개발이익환수금	사업의 경비 충당이 아니라 사업으로 인해 발생하는 개발이익 자체 환수 목적	개발부담금, 재건축부담금

부담금의 부과대상, 부과목적에 따라 부담금을 분류할 수 있는데 ‘특별한 이익을 받는 사람에게 수익의 한도 내에서 사업의 경비를 부담시키는’ 수익자부담금, ‘당해 사업을 필요하게 만든 원인을 제공한 자에게 경비를 부담시키는’ 원인자부담금, ‘당해 사업을 통해 시설의 수요를 발생시키는 자에게 시설 설치 비용을 부담시키는’ 시설부담금, ‘사업 경비의 환수목적이 아닌 사업상에 발생하는 개발이익 자체를 환수하는’ 개발이익환수금으로 나눌 수 있다.

2) 개발이익환수금과 여타 부담금과의 차이 : 목적의 차이

‘특별한 이익을 받는 자’에게 부과한다는 면에서 ‘개발이익환수금’을 ‘수익자 부담금’과 같은 범주로 분류하기도 한다. 그러나 ‘수익자부담금’은 특별한 이익을 받는 사람들에게 ‘사업의 경비를 충당’하기 위해 부담금을 부과하고 ‘개발이

익환수금’은 ‘해당 사업을 통해 발생한 이익’ 자체를 환수하기 위해서라는 목적 자체에서 차이가 난다. 여타 부담금의 부과 목적이 해당 사업과 관련 있는 사람들에게 해당 비용을 충당하는 데 있지만, ‘개발이익환수금’의 부과목적은 해당 사업으로 발생하는 불로소득을 환수하는 데 있어 부과 목적이 다르다고 할 수 있다.

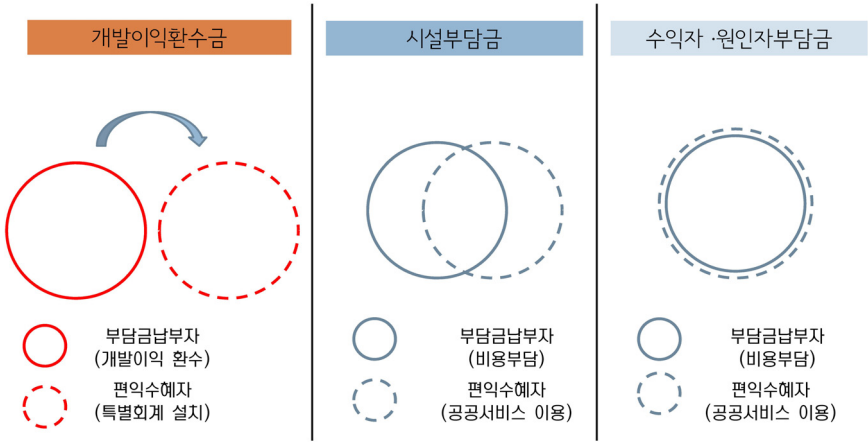
부담금 부과전		원인자, 시설부담금 부과		개발이익환수금	
사업자		사업자		사업자	
사회		사회		사회	
이익	부담하지 않은 발생비용 환수할 개발이익 개발자의 개발이익	부담하지 않은 발생비용 환수할 개발이익 개발자의 개발이익	부담하지 않은 발생비용 공공시설 부족으로 인한 비용 상쇄	환수할 개발이익 개발자의 개발이익	환수할 개발이익
비용	공공시설 부족으로 인한 비용	공공시설 부족으로 인한 비용			

〈그림 2-2〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 목적의 차이

3) 개발이익 환수금과 여타 부담금과의 차이 : 부과된 부과금 수혜자의 차이

수익자·원인자부담금은 해당 사업으로 이익을 보거나 해당 사업의 원인을 발생시키는 사람들에게 해당 사업의 비용을 부담케 하는 제도로 사업으로 인해 이익을 받게 되는 수혜자와 그에 대한 비용부담자가 일치한다. 시설부담금 제도는 해당 사업을 하여 기반시설의 수요를 발생시킨 자에게 시설 설치 비용을 부담하게 하는 면에서 원인자부담금과 성격이 비슷하다. 그러나 시설부담금으로 설치하는 시설은 주로 도로나 학교와 같은 기반시설로 이 기반시설을 이용하여 이익을 보는 수혜자와 시설을 설치하는 비용부담자가 정확히 일치하지 않는다.

이와 비교할 때 개발이익환수금은 비용 부담이 아닌, 개발 사업으로 인해 발생한 개발 이익을 사회에 환원하는 것으로 부담금의 납부자와 수혜자가 상이하다.



〈그림 2-3〉 개발이익환수금과 여타 부담금의 차이 : 수혜자의 차이

3. 대표적 개발이익환수제도 : 개발부담금

일반적으로 여타의 부담금의 해당 사업의 비용 충당을 위한 재원 마련에 초점이 맞추어져 있는 반면, 개발이익환수금은 개인의 노력과 상관없이 발생하는 개발이익 환수에 초점에 맞추어져 있다. 즉, 여타 부담금이 비용 마련을 위한 부담금의 목적 수행과 함께 개발이익 환수 기능을 동시에 수행하고 있는 것이라면 개발이익환수금은 개발이익 환수 목적 자체를 위해 만들어진 제도이다. 따라서 개발이익환수금이 개발이익 환수제도의 목적과 취지를 가장 반영하고 있는 대표적인 제도라고 할 수 있다.

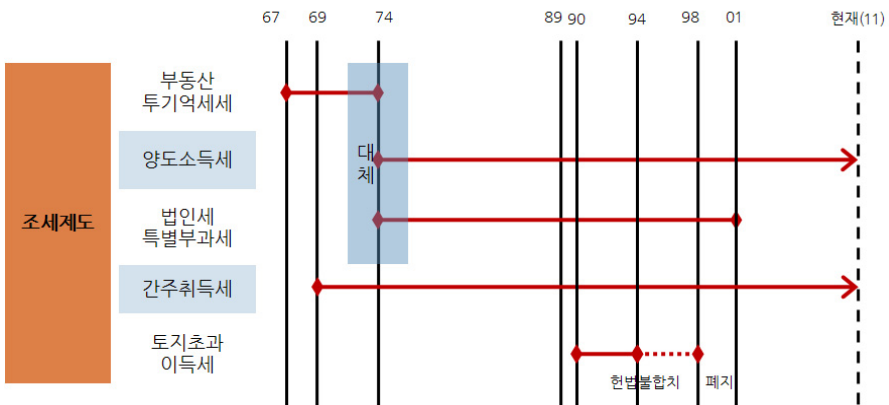
개발이익환수금에는 개발부담금과 재건축부담금이 있다. 이 중 개발부담금은 90년 이후부터 제도의 수정을 거치며 실시되어 제도적으로 안착되었다고 볼 수 있다. 반면, 재건축부담금은 2006년에 제도화되어 2011년 현재 부과실적만 2건이 있을 뿐 징수 실적이 존재하지 않는다. 따라서 부과·징수 실적이 있고 제도적으로 보완된 개발부담금 제도가 현재 가장 대표적인 개발이익 환수제도라고 할 수 있다.

제3절 개발이익 환수제도의 현황과 변화 추이

1. 조세형식의 개발이익 환수제도 현황과 변화

조세형식에 의한 개발이익 환수제도는 간주취득세, 부동산투기억제세, 양도소득세(법인세특별부가세), 토지초과이득세를 들 수 있으나 현재 남아 있는 제도는 간주취득세와 양도소득세이다.

1967년 1월28일 제정된 ‘부동산투기억제에관한특별조치법’에 의하여 ‘부동산투기억제세’를 도입하였으나 1974년 12월24일 ‘소득세법’을 개정하여 일부 토지에 한정하였던 종전의 ‘부동산투기억제세’를 모든 토지에 적용하는 ‘양도소득세’로 전환하였다. 그리고 개인에 대한 양도소득 과세와 형평성을 유지하기 위하여 ‘법인세 특별부가세’를 도입하였다가 2001년 12월31일에 폐지되었다. 이후 법인세 특별부가세의 비슷한 항목은 법인세 조항들에서 일부가 유지되고 있으나 조세 자체는 폐지되었다.



〈그림 2-4〉 개발이익 환수제도 중 조세제도의 변화 과정

간주취득세는 지목변경을 통하여 지가가 상승한 경우 연계 된 개발이익의 일부를 환수하기 위하여, 1969년 12월22일 ‘지방세법’ 개정을 통하여 도입되

었다. 현재 간주취득세의 법적 근거는 유지되고 있으나 최근 부과실적이 없는 상황이다.

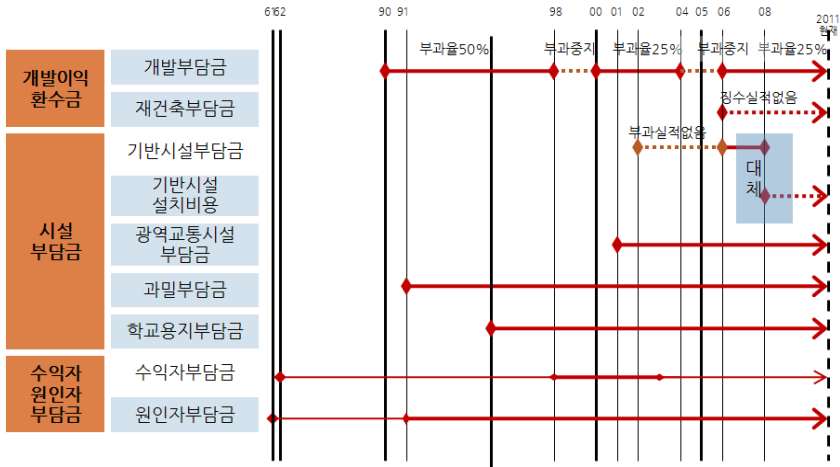
토지초과이득세는 지가안정 및 토지의 효율적 이용을 제고하기 위해 1989년 12월30일 ‘토지초과이득세법’ 제정을 통하여 도입되었고, 토지투기 억제와 토지의 공공성 제고를 위해 도입한 토지공개념제도의 일환이었다. 그러나 토지초과이득세는 미실현 이익에 대한 과세라는 측면에서 많은 반발을 일으켰고 1994년 7월29일 헌법재판소에서 이중과세 등의 이유로 일부 헌법불합치 판정을 받아 개정되었으나 1997년 외환위기 극복과정에서 1998년 폐기되었다.

2. 부담금 형식의 개발이익 환수제도 변화

1) 개발부담금

1980년에 말 부동산투기현상으로 인한 심각한 사회적 문제들이 대두되자 정부는 개발이익의 사회적 환수를 강화하기 위해 1986년 토지공개념 3법을 제정하였으며 그 중 하나인 개발부담금제는 1989년 제정하여 1990년부터 시행되었다.

개발부담금은 그 간 사회상황이나 경제적 여건에 따라서 많은 변화가 있었다. 1997년 외환위기의 영향으로 개발부담금은 1998년에 부과가 중지되었다가 2000년부터 부과율이 25%로 조정되면서 다시 부과되었다. 2001년에는 ‘부담금 관리기본법’이 제정되면서 서울시·인천시·경기도를 제외한 지역에서 2002년 1월1일부터 부과가 중지되었고 서울시·인천시·경기도는 2004년 1월1일부터 부과가 중지되었다. 이후 2005년 8.31 부동산 정책으로 인하여 2005년 12월7일부터 재부과되고 있다.



〈그림 2-5〉 개발이익 환수제도 중 부담금제도의 변화 과정

2) 재건축부담금

재건축부담금은 2005년 8.31대책을 통해 도입이 결정된 이후 2005년 5월24일에 ‘재건축초과이익환수에 관한 법률’에 의해 제도화되었다. 그러나 현재 2건의 부과실적만 있고 징수실적이 없는 상황으로 제도 정착에 어려움을 겪고 있다.

3) 기반시설부담금

시설부담형 부담제도로는 학교용지부담제, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담제 등이 있다.

기반시설부담제는 2003년 ‘국토의계획및이용에관한법률’에서 기반시설연동제와 함께 시작되었다가 2006년 ‘기반시설부담금에관한법률’로 개발부담금으로 부과·징수되었다. 2008년 기반시설부담금제도는 폐지되고, ‘국토의계획및이용에관한법률’에서 ‘기반시설부담구역’에 부과하는 ‘기반시설설치비용부과금’으로, ‘도시재정비촉진을위한특별법’에서는 ‘기반시설설치비용부담금’으로 전환되었다.

4) 광역교통시설부담금

광역교통시설부담금은 2000년 1월29일 ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’ 개정을 통해 광역교통시설의 건설에 소요되는 재원을 확충하고 다양한 광역교통시설 확보를 위한 사업에 투자할 수 있도록 광역전철부담금제를 광역교통시설부담금제로 확대·개편하면서 시작되어 현재까지 부과·징수되고 있다.

5) 과밀부담금

과밀부담금은 1994년 1월7일 ‘수도권정비계획법’의 개정을 통해 인구와 산업의 수도권 집중을 효율적으로 억제하고 수도권 안의 지역 간 불균형을 해소하기 위해 도입되었으며, 서울특별시의 인구집중유발시설 건설 시 납부하도록 되어 있다.

6) 학교용지부담금

1995년 12월29일 ‘학교용지확보에관한특례법’이 제정되면서 도입된 학교용지부담금은 개발사업에 대하여 시·도지사가 학교 용지를 확보하거나, 학교 용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 부담금이다.

7) 수익자부담금

수익자부담금제도 1962년 ‘도시계획법’에 근거조항이 마련되면서 시작되었고 그 후 여러 가지 분야에서 수익자부담금이 존재했었으나 개발부담금과 토지초과이득세가 도입되면서 대부분 폐지되었다. 현재 남아 있는 수익자부담금은 2가지 정도이며 그 부과실적도 높지 않다.³⁾

3) 현재 남아 있는 수익자부담금제도는 ‘지방자치법’에 의한 ‘공공시설수익자부담금’과 ‘댐건설및

8) 원인자부담금

1961년부터 제정된 ‘도로법’에 의한 도로원인자부담금, 수도원인자부담금, 하수도원인자부담금 등이 있으나 한정된 사업의 비용충당이 목적이어서 개발 이익 환수제도의 성격이 약하다.

주변지역지원등에관한법률’에 의한 ‘댐건설주변지역수익자부담금’이 존재하나, 서울시의 개발 사업과 큰 관련이 없다. 그 밖에 수익환수형 개발이익환수제도로 농지보전부담금과 대체산림 자원조성비를 포함시키기도 하나 서울을 대상으로 하는 이 연구에서는 제외하였다.

제3장 개발부담금과 개발이익 환수

제1절 서울시 개발부담금 부과 현황 조사

제2절 개발부담금의 환수실태

제3절 개발부담금의 한계

제 3 장

개발부담금과 개발이익 환수

제1절 서울시 개발부담금 부과 현황 조사

1. 개발부담금제도의 개요

1) 제도의 도입 배경

1980년대 후반 토지공급의 제한으로 인한 지가상승과 토지투기의 만연, 개발이익 사유화 등 토지문제가 심각해지자, 이를 능동적으로 대처하기 위해 토지공개념 제도를 확대 도입하였다. 개발부담금은 1990년 1월1일부터 시행되어 왔으나 경기 활성화 준조세 경감방안의 일환으로 2001년 12월31일 부담금관리기본법을 제정할 당시 부칙으로 비수도권은 2002년 1월1일부터, 수도권은 2004년 1월1일부터 개발부담금의 부과를 중지하도록 하였다. 그러나 2005년 들어 행정중심복합도시, 혁신도시, 신도시 건설 등 각종 개발계획의 발표와 저금리에 따른 시중 부동산자금의 부동산 유입 등으로 전국적으로 부동산 투기가 확산될 조짐이 보임에 따라 2006년 1월1일 이후 인가 등을 받은 사업에 대해서는 다시 부과 징수하기로 하였다.

〈표 3-1〉 개발부담금 제도의 변화

년 월 일	변 천 내 용
1990.1.1 1998.9.19~1999.12.31 2000.1.1 2002.1.1 2004.1.1 2006.1.1	- 개발이익의 50% - 개발부담금 부과면제 - 재부과 및 부담률 인하(50 → 25%) - 수도권(서울, 인천, 경기) 이외의 지역 부과중지(부담금관리기본법 제정) - 수도권 지역 부과 중지 - 전국 재부과, 25%

2) 근거법

‘개발이익 환수에 관한 법률’을 근거법으로 하고 있다.

3) 부과대상 사업

부과대상 사업이 택지개발사업, 주택단지조성사업, 도시개발사업 등 신규 개발과 관련된 것이 대부분이다. 재정비사업 중 도시환경정비사업만 개발부담금 부과대상이다.

〈표 3-2〉 개발부담금 부과대상 사업

서울시에서 일어나는 사업	그 밖의 사업
- 택지개발사업(주택단지조성사업 포함) - 도시환경정비사업(공장을 건설하는 경우는 제외) - 도시개발사업(환지방식 제외) - 지목변경이 수반되는 사업 - 개발행위허가 - 토지형질변경 허가 - 자동차 및 건설기계 운전학원 설치사업	- 산업단지개발사업 - 관광단지조성사업 - 물류시설용지조성사업 - 온천개발사업 - 여객자동차터미널사업 - 골프장 건설사업 - 경제자유구역개발사업 - 국제자유도시개발사업, 평택시개발사업, 국제화계획지구개발사업 ‘지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률’에 의한 지역개발사업 ‘지역특화발전특구에대한규제특별법’에 의한 특화사업 - 스키장업, 자동차경주장업, 승마장업, 종합체육시설업을 위한 부지조성 - 공원사업, 유원지 설치사업 - 유통업무설비 설치사업 - 산지전용허가, 농지전용허가, 초지전용허가

4) 부담금의 부과기준

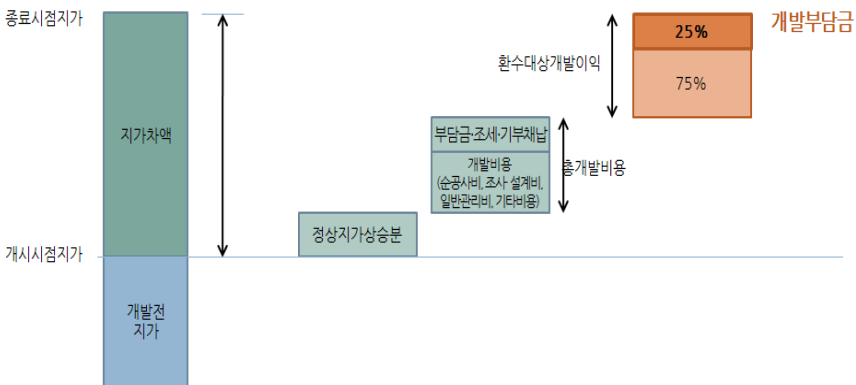
개발부담금은 ‘전체 지가 상승분’에서 ‘정상지가 상승분’, ‘개발비용’을 차감하고 남은 금액의 25%를 부과한다.

전체 지가 상승분이 ‘총 개발이익’이라면 ‘정상지가 상승분’과 ‘개발비용’을 제한 것이 ‘환수대상 개발이익’이다. ‘정상지가 상승분’은 ‘개발자가 개발하지 않아도 발생하였을 지가 상승분’으로 사업기간 동안 발생한 ‘구의 평균지가 상승률’을 적용하여 계산한다.

개발비용은 토지를 개량하기 위한 순공사비, 조사 및 설계비, 일반관리비, 기타비용을 포함하며, 여타 부담금과 조세, 기부채납금액도 총 개발비용에 포함하여 차감한다.

그리고 ‘환수대상 개발이익’에 부과징수율 25%를 적용하여 개발부담금을 결정한다. 부과징수율은 1990년 도입 당시에 50%였다가 1998년 부과 중지 후 2000년부터 부과가 재개되면서 25%로 인하되었다.

$$\begin{aligned} \text{개발부담금} &= \text{환수할 개발이익} \times 25\% \\ &= (\text{종료시점지가} - \text{개시시점지가}) - \text{정상지가상승분} - \text{개발비용}) \times 25\% \end{aligned}$$



〈그림 3-1〉 개발부담금의 산정 방법

〈표 3-3〉 각 시점의 지가와 지가 상승분 계산 방법

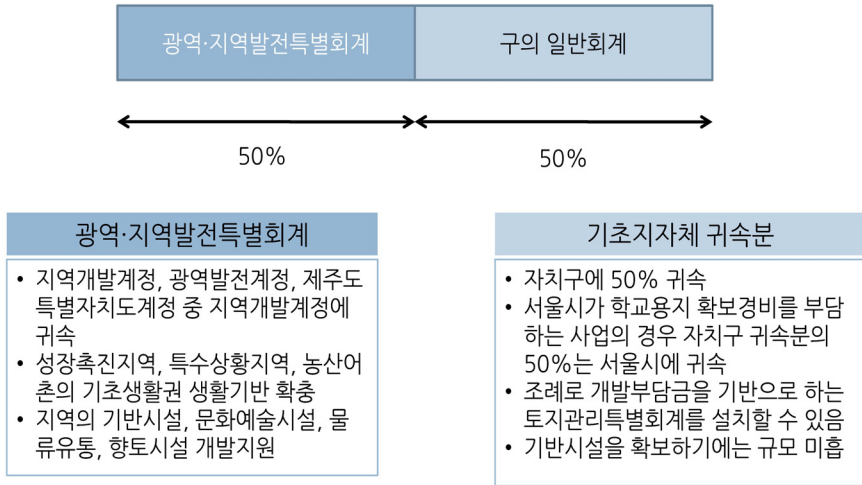
대상	계산방법	적용 기간	적용 지가변동률
개시시점 지가	개시연도 1.1 공시지가 + 개시시점 정상지가 상승분	개시시점 정상지가 상승분 (당해연도 1.1 ~허가, 인가일까지)	구평균 지가변동률 (국토해양부 발표 기준)
정상지가 상승분	사업기간 평균지가율을 적용한 지가 상승분	사업(부과)기간 정상지가 상승분 (허가, 인가일~준공, 사용승인일)	구평균 지가변동률과 정기에 금 이자율 중 높은 비율
종료시점 지가	종료연도 1.1 공시지가 + 종료시점 정상지가 상승분	종료시점 정상지가 상승분 (당해연도 1.1 ~준공, 사용승인일)	구평균 지가변동률
기부채납 금액	개시시점 지가 + 사업기간 정상 지가 상승분	사업기간의 정상지가 상승분	구평균 지가변동률과 정기에 금 이자율 중 높은 비율

5) 개발부담금 징수금의 배분

개발부담금의 50%는 개발이익이 발생한 토지가 속하는 자치구에 귀속되고 이를 제외한 나머지는 따로 법률로 정하는 광역·지역발전특별회계에 귀속된다. 개발부담금을 경감한 경우에는 경감하기 전 개발부담금의 50%에서 경감함 금액을 뺀 금액이 지자체에 귀속되고 나머지 개발부담금은 특별회계에 귀속된다.

광역·지역발전특별회계는 지역개발계정, 광역발전계정, 제주도특별자치도 계정으로 나뉘는데 개발부담금은 지역개발계정에 귀속된다. 지역개발계정은 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌의 기초생활권 생활기반 확충과 지역의 기반시설, 문화예술시설, 물류유통, 향토시설 개발을 지원하는 데 쓰인다.

구에 귀속되는 개발부담금에 대해서 자치구 조례로 특별회계를 설치할 수 있는 규정이 있으나, 서울에서는 모두 구의 일반회계로 귀속되고 있다. 다만, 서울시가 학교용지 확보경비를 부담하는 사업의 개발부담금은 자치구 귀속분의 50%가 서울시에 귀속된다.



〈그림 3-2〉 개발부담금 징수금의 배분

6) 개발부담금과 타 개발이익 환수제도의 관계

개발부담금 산정 시 다른 개발이익 환수제도로 납부된 조세나 부담금, 이로 인해 발생한 비용에 대해서는 대체로 개발비용으로 인정하고 있다.

기부채납을 하였을 경우, 기부채납 토지의 가액과 기부채납 공공시설의 조성 원가를 개발비용으로 인정하고 있다.

개발비용으로 인정하는 부담금 종류는 토지개발과 관련된 부담금으로 공공시설수익자분담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 광역교통시설부담금, 대체산림조성비, 기반시설부담금, 수도권인자부담금, 하수도원인자부담금이 있다. 그러나 학교시설부담금과 과밀부담금은 비용으로 인정하지 않고 있다.

개발부담금 부과 개시 시점 후와 개발부담금을 부과하기 전에 토지나 사업의 양도 등으로 발생한 소득에 대하여 부과되는 양도소득세는 비용으로 간주한다.

2. 서울시 개발부담금 부과 현황 조사

1) 조사 개요

(1) 대상범위

서울 25개 구에 대한 개발부담금 부과 내역을 조사하였다. 대상 사업을 2001년 1월1일 이후 사업 허가가 나고 2010년 12월31일 이전 준공된 사업으로 한정함에 따라 총 236건이 조사되었다.

(2) 조사방법

- 서울 25개 구에 부과내역 요청
- 조사기간 : 2011. 8.1~2011. 9.15
- 응답(무응답) : 23개 구 응답(강서구, 성북구 무응답)

(3) 조사내용

- 개발부담금 부과 금액
- 사업면적
- 개발사업 유형
- 사업 개시시점과 종료시점
- 사업 개시시점 및 종료시점 지가
- 개발비용
- 기부채납금액

(4) 보조자료

- 구별 개발부담금 부과 · 징수 건수 및 금액(2006~2010 : 서울시 국토해양부 제출 자료)

(5) 자료 수집 결과

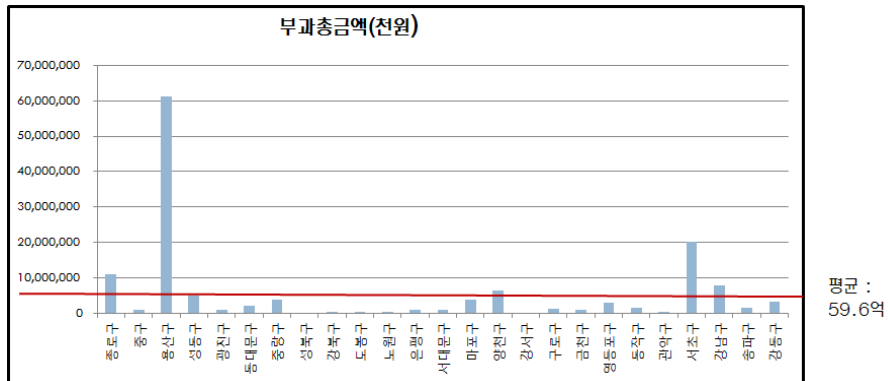
서울 23개 구의 응답 자료를 토대로 한 결과 총 236건이 조사되었다. 개발비용과 같은 세부 항목에 대해 항목별 무응답이 존재하여 분석 대상별로 부과건수의 차이를 보였다.⁴⁾

2) 구별 개발부담금 부과 현황

서울시에서 10년간 부과한 개발부담금은 총 1,371억원이며 그 중 개발부담금이 가장 큰 구는 용산구로 서울시 전체 부과액의 44.7%를 차지하고 있고 1건당 평균 금액도 가장 높은 금액을 차지하고 있다. 그리고 서초구가 202억원으로 2위, 종로구 109억원으로 3위이다.

부과 건수는 중량구가 66건으로 전체 건수의 28.1%를 차지하고 있고 강남구가 15건, 서초구가 14건으로 나타난다.

평균 부과금액은 용산구가 88억/건, 종로구 18억/건, 서초구 14억/건 순이며, 구별 평균 부과금액은 약 6억/건이다.



〈그림 3-3〉 구별 개발부담금 부과 총액(2001~2010년)

4) 각 자치구에서 제출한 자료로서 서울시의 자료와는 다소 차이가 존재한다.

〈표 3-4〉 서울시 구별 개발부담금 부과 현황(2001~2010년)

구	총금액(천원)	건수	평균금액 (천원)	구	총금액(천원)	건수	평균금액 (천원)
종로구	10,900,895	6	1,816,816	마포구	3,700,489	8	462,561
중구	955,645	3	318,548	양천구	6,500,755	11	590,978
용산구	61,324,005	7	8,760,572	강서구			
성동구	5,079,495	10	507,949	구로구	1,217,933	12	101,494
광진구	1,014,581	5	202,916	금천구	886,193	6	147,699
동대문구	2,173,390	3	724,463	영등포구	2,957,673	13	227,513
중랑구	3,809,267	66	57,716	동작구	694,871	4	173,718
성북구				관악구	354,880	9	39,431
강북구	471,424	5	94,285	서초구	20,191,198	14	1,442,228
도봉구	202,178	4	50,544	강남구	7,736,623	15	515,775
노원구	384,545	7	54,935	송파구	1,531,082	7	218,726
은평구	839,863	5	167,973	강동구	3,336,732	9	370,748
서대문구	838,174	6	139,696	합계	137,101,891	235	583,412

3) 구별 개발 유형별 개발부담금 부과 현황

서울시에서 개발부담금이 부과되는 사업은 도시환경정비사업, ‘주택법’에 의한 주택건설사업, 토지형질변경사업, 지목변경사업, 그 밖에 개발허가사업이나 자동차 운전학원 설치사업이었다. 그 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 ‘지목변경사업’으로 56.8%에 달하였다. 지목변경 사업의 45.5%는 중랑구에서 시행되었다.

주택건설사업은 개발부담금 전체 부과 건수의 23.7%를 차지하고 주택건설사업의 19.6%에 해당하는 11건의 사업에 대한 개발부담금이 서초구에서 부과된 것이다.

〈표 3-5〉 서울시 구별 개발유형별 개발부담금 부과 건수 현황(2001~2010)

구	도시환경 정비사업	주택사업	토지형질 변경사업	지목변경 사업	기타(개발 허가 등)	전체	(%)
종로구	2		4			6	(2.5%)
중구	2	1				3	(1.3%)
용산구	1			6		7	(3.0%)

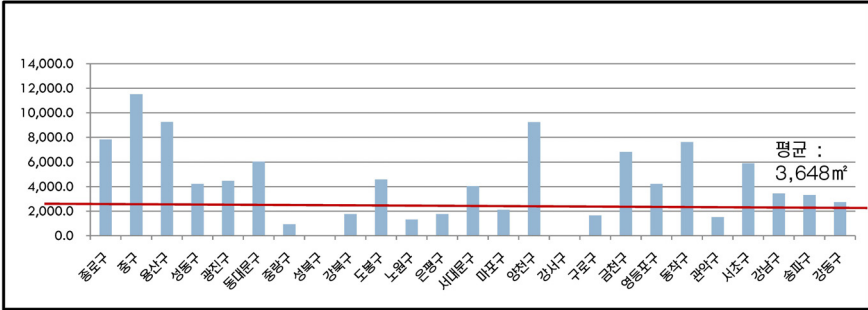
〈표 계속〉 서울시 구별 개발유형별 개발부담금 부과 건수 현황(2001~2010)

구	도시환경 정비사업	주택사업	토지형질 변경사업	지목변경 사업	기타(개발 허가 등)	전체	(%)
성동구		3		7		1	(0.4%)
광진구		3		3		6	(2.5%)
동대문구	2	1				3	(1.3%)
중랑구		2	3	61		66	(28.0%)
성북구							
강북구			3	2		5	(2.1%)
도봉구		2	1	1		4	(1.7%)
노원구		1	3	1	2	7	(3.0%)
은평구		1		4		5	(2.1%)
서대문구	1	3	1	1		6	(2.5%)
마포구	2	2		4		8	(3.4%)
양천구		4	2	3	2	11	(4.7%)
강서구							
구로구			3	8	1	12	(5.1%)
금천구		1	2	3		6	(2.5%)
영등포구		1	1	9	2	13	(5.5%)
동작구		3		1		4	(1.7%)
관악구		2	1	6		9	(3.8%)
서초구		11		2	1	14	(5.9%)
강남구		7	3	5		15	(6.4%)
송파구		4		2	1	7	(3.0%)
강동구		4		5		9	(3.8%)
합계	10 (4.2%)	56 (23.7%)	27 (11.4%)	134 (56.8%)	9 (3.8%)	236	(100.0%)

4) 개발부담금 사업의 구별 사업면적

총 부과 면적이 가장 큰 구는 양천구로 101,554㎡이고 이어 서초구(82,708㎡), 용산구(64,715㎡), 중랑구(61,818㎡) 순이다.

평균 부과 면적이 가장 큰 구는 중구(11,500㎡)이고, 이어 용산구(9,245㎡), 양천구(9,232㎡), 종로구(7,824㎡), 동작구(7,614㎡) 순으로 중구, 용산구, 양천구에서 대규모 개발이 주로 일어났음을 알 수 있다.



〈그림 3-4〉 개발부담금 부과 사업 구별 평균 사업면적(2001~2010년)

〈표 3-6〉 서울시 구별 개발부담금 부과 사업면적 현황(2001~2010년)

구	사업면적평균 (m)	건수	사업면적합계 (m)	구	사업면적평균 (m)	건수	사업면적합계 (m)
종로구	7,824	6	46,943	마포구	2,116	8	16,926
중구	11,520	3	34,560	양천구	9,232	11	101,551
용산구	9,245	7	64,715	강서구			
성동구	4,234	10	42,342	구로구	1,662	12	19,948
광진구	4,477	5	26,861	금천구	6,809	6	40,855
동대문구	6,041	3	18,124	영등포구	4,231	13	54,997
중랑구	937	66	61,818	동작구	7,614	4	30,456
성북구				관악구	1,511	9	13,601
강북구	1,771	5	8,854	서초구	5,908	14	82,708
도봉구	4,596	4	18,382	강남구	3,445	15	51,671
노원구	1,330	7	9,313	송파구	3,322	7	23,255
은평구	1,772	5	8,860	강동구	2,735	9	24,618
서대문구	4,051	6	20,257	합계	3,648	239	871,792

5) 사업유형별 개발부담금 부과 현황

사업유형별 개발부담금의 현황을 보면 도시환경정비사업의 비중이 매우 크다. 도시환경정비사업은 사업건수의 비중이 4.2%에 불과하지만 총부과금액의 55.9%를 차지하고 있다. 또한 평균 사업면적은 다른 사업의 1.5~9배에 달하며 평균 부과금액은 다른 사업의 11~55배에 달한다. 주택건설사업은 전체 사업에

서 차지하는 사업 건수와 부과금액이 비슷하다. 지목변경사업은 사업건수가 50%를 넘지만 총 부과금액은 13.8%에 불과하다.

〈표 3-7〉 사업유형별 개발부담금 부과 현황(2001~2010년)

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

6) 사업유형별 개발비용⁵⁾

사업유형별 개발비용을 살펴보면 도시환경정비사업은 사업 한 건당 개발비용이 91억원 정도이며 ㎡당 개발비용은 73만원 정도로 나타난다. 주택사업은 사업 한 건당 개발비용이 29억원 정도이며 ㎡당 개발비용은 34만원 정도이다.

〈표 3-8〉 사업유형별 개발 비용(2001~2010년)

사업유형	건수	개발비용평균(천원)	면적당 개발비용(원/㎡)
도시환경정비사업	10	9,094,940	728,211
주택건설사업	52	2,897,603	336,968
형질변경사업	27	317,500	182,660
지목변경사업	124	135,662	146,432
기타(개발행위허가 등)	9	258,354	96,823
전체	222	1,216,887	218,503

- 5) 개발비용 항목은 기부채납금액을 제외한 순공사비, 조사 및 설계비, 일반관리비, 기타비용으로 이루어져 있다. 기타비용의 항목을 살펴본 결과 일반적으로 기타 항목에 여타 부담금 및 양도소득세, 보상비, 이주비까지 모두 포함되어 있음을 알 수 있었다. 기부채납금액은 개발비용에 포함하지 않고 별도 계산하여 개발이익에서 제하고 있다.

제2절 개발부담금의 환수실태

1. 지가 상승률과 개발부담금의 징수금 비교

1) 서울시 개별 공시지가⁶⁾ 총액

2001년 서울의 개별공시지가 총액은 381조원으로 m^2 당 79.6만원이며, 2010년 서울시 개별지가 총액은 1,096조원으로 m^2 당 190.1만원이다. 10년간 총지가 상승률은 716조원에 달한다. 2001년부터 2008년까지 지가는 꾸준히 상승했으며, 2002~2007년 동안은 높은 상승률을 기록하였다.

〈표 3-9〉 2001년과 2010년 공시지가 비교

연도	필지수(개)	전체면적(m^2)	총지가(억원)	평균지가(원)
2001년	965,465	576,656,508	10,964,504	1,901,393
2010년	970,463	478,266,450	3,806,838	795,966
상승금액			7,157,666	



〈그림 3-5〉 2001~2010년간 개별공시지가 평균 금액 변화

6) 비과세토지를 제외한 개별공시지가

2) 서울시 개발부담금의 징수 총액 비교

2001년부터 2010년까지 개발부담금 징수액은 약 1,658억원에 불과하며, 이는 10년간의 서울시 총 지가 상승액인 716조원의 0.02%밖에 되지 않는다. 서울시의 총 지가 상승액 모두 부과금 대상은 아니지만 0.02%는 개발부담금의 개발이익 환수효과가 그리 크지 않음을 보여준다.

〈표 3-10〉 2001~2010년 서울시 개발부담금 및 여타 부담금 징수 금액

(단위 : 백만원)

연도	개발부담금	여타 부담금		
		광역교통시설부담금	과밀부담금	기반시설부담금
2001	891	3,562	79,423	
2002	3,122	10,351	48,171	
2003	3,956	26,470	52,042	
2004	10,501	20,843	126,057	
2005	26,991	17,007	115,246	
2006	19,505	22,230	94,410	13,544
2007	13,895	21,070	183,172	277,166
2008	9,691	15,748	155,821	133,255
2009	65,768	12,531	58,586	35,814
2010	11,508	12,008	78,393	35,054
총액	165,828	161,820	991,321	494,833

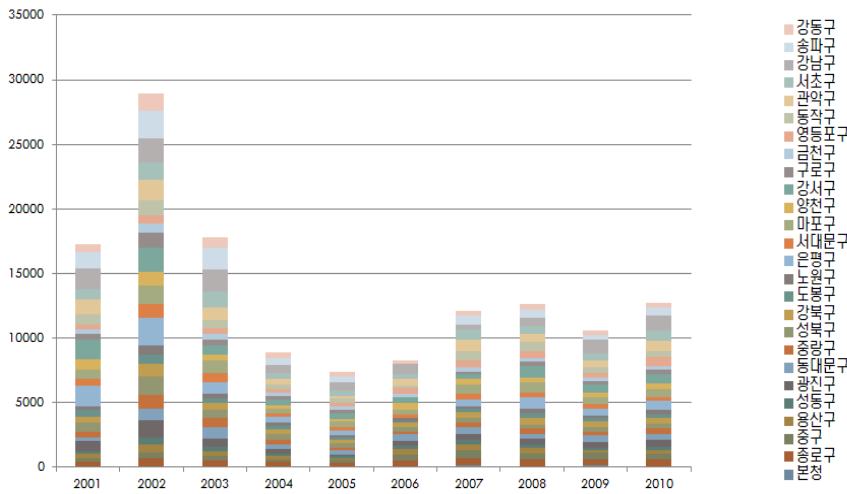
자료 : 기획재정부(2002~2011) 각 년도 부담금 연차보고서
서울시 내부 자료

2. 건축허가 동수와 개발부담금의 비교)

2001년부터 2010년까지 건축허가 동수는 대체로 10,000건을 상회하고 있으

- 7) 비교치는 서울시의 1년 건축허가 동수이고 개발부담금 부과사업은 사업 건수여서 차이가 존재하지만 건축사업 허가에 비해 개발부담금의 부과율이 매우 적은 것은 비교할 수 있다. 2004부터 2005년까지 개발부담금의 부과가 중지되었고 2010년도 사업은 아직 종료된 것이 많지 않아 수치에서 제외하였다.

나 개발부담금 부과 사업의 허가연도를 살펴보면⁸⁾ 연간 20~60건 정도에 불과하다. 건축허가 동수와 개발부담금 부과 사업 건수의 비교이지만 건축허가에 비해 개발부담금의 부과실적이 매우 저조한 것을 알 수 있다.



〈그림 3-6〉 2001~2010년간 건축허가 동수

〈표 3-11〉 2001~2010년 건축허가 동수와 개발부담금 부과사업 건수 비교

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

8) 개발부담금을 부과하는 시점은 사업이 완료된 시점이므로, 건축허가 수와 연간 개발부담금 부과 건수를 비교할 수 없다. 따라서 개발부담금 부과 사업의 허가연도별로 분류하여 건축허가 수와 비교하였다.

제3절 개발부담금의 한계

10년간의 지가상승률이나 건축허가 동수와 비교해 볼 때, 서울시에서 개발부담금을 통한 개발이익 환수실적은 매우 미미한 것으로 나타난다. 이는 개발부담금의 부과과정에서 나타나는 몇 가지 한계 때문이다.

1. 부과대상사업의 한정

1) 신규사업에 한정

개발부담금의 첫 번째 한계는 부과대상사업이 매우 한정적이라는 것이다. ‘개발이익환수에관한법률’에서 상당히 많은 사업을 대상 사업으로 나열하고 있지만 서울시에 적용되는 사업은 택지개발사업(주택단지조성 사업), 도시개발사업(환지방식이 아닌 경우), 도시환경정비사업, 지목변경이 수반되는 사업, 토지형질변경사업, 기타 개발행위허가에 의한 사업, 자동차 및 건설기계 운전학원 설치사업 정도이다. 대부분 신규 개발사업에 초점이 맞추어서 신규 개발사업보다 정비사업이 많은 서울시에서는 적용할 사업이 많지 않다. 주택사업 중에서도 보금자리 주택사업이나 임대주택 건설사업은 개발부담금 부과대상에서 제외되며, ‘개발이익환수에관한법률’에서 부과사업이라든 ‘도시재정비촉진을위한법률’로 지정한 ‘재정비촉진지구’의 사업은 개발부담금 부과대상에서 제외된다.

2) 광범위한 감면대상

부과대상사업 중에서도 공공이 실시하거나 산업투자에 해당하는 사업은 면제되거나 대부분 감면 대상이다. 지방자치단체, 정부투자기관이나 공기업, 공공기관이 시행하는 모든 사업이 50% 감면대상이다.

〈표 3-12〉 개발부담금 대상사업의 감면 사유

감면사유(또는 감면대상)	감면율(%)	관련법령
1) 지방자치단체가 시행하는 개발사업으로서 부과제외 개발사업에 해당하지 아니하는 사업	50	개발이익환수에 관한법률 제7조 및 같은 법 시행령 제6조
2) 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공기업 및 특별법에 의한 공기업 등 공공기관이 시행하는 택지개발사업, 산업단지개발사업, 도시환경정비사업, 관광단지조성사업, 물류시설용지 조성사업	50	기업도시개발특별법 제25조제2항 및 시행령 제34조
3) 중소기업이 시행하는 공장용지조성사업, 대통령령이 정하는 물류시설용지 조성사업 및 관광단지조성사업(수도권에서 시행하는 사업 제외)	50	산업기술단지지원에 관한특별법 제16조
4) 국민주택을 건설하기 위하여 시행하는 택지개발사업	50	면제
5) 한국고속철도건설공단이 시행하는 역세권개발사업	50	면제
6) 교통안전공단이 시행하는 자동차관련시설부지조성사업	50	면제
7) 농업협동조합 및 중앙회가 시행하는 미국종합처리장설치사업	면제	면제
8) 한국컨테이너부두공단이 시행하는 컨테이너부두기능 시설설치사업	면제	면제
9) 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지개발사업(수도권에 소재하는 산업단지 제외)	면제	면제
10) 기업도시의 조성사업	면제	면제
11) 산업기술단지	면제	면제
12) 소기업 중 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」제2조제1호의 규정에 따른 공장의 건축면적 또는 이에 준하는 사업장의 면적이 1천제곱미터 미만인 기업이 수도권정비계획법 제2조의 규정에 의한 수도권외의 지역에서 공장을 신축, 증축 또는 이전하고자 하는 경우 소기업을 100분의 50 이상 유치하는 국가산업단지, 도시첨단산업단지 또는 농공단지를 조성하는 경우	면제	면제
13) 벤처기업집적시설	면제	면제

3) 서울의 개발사업 유형별 개발부담금 부과 실태

2001년 1월1일 이후 사업 허가를 받고 2010년 12월31일 이전에 준공한 서울시의 개발사업의 수는 <표 3-13>과 같다. 전체적으로 주택재개발사업, 재건축사업, 뉴타운사업, 도시환경정비사업과 같은 도시 재정비사업이 대부분을 차지하고 있다. 공동주택사업이나 특별계획구역사업도 재건축사업이나 재정비사업을 다수 포함하고 있다.

이 중 주택재개발사업, 재건축사업, 뉴타운사업은 모두 개발부담금 부과 제외사업이다. 은평뉴타운은 ‘도시개발법’에 의한 도시개발사업으로 개발되었으나 뉴타운 사업이었기 때문에 개발부담금 부과대상에서 제외되었다. 도시환경정비사업 28개 중 재정비촉진지구로 지정된 세운상가 2개 지구와 청량리지구

1개는 개발부담금 부과 제외사업이다.

부과대상사업만을 포함하여 계산하여도 도시환경정비사업에서 부과율이 50%를 넘지 않으며, 지구단위계획의제로 지정된 주택사업에서도 부과율이 11% 정도에 불과하다.

또한 한정·면제 사유로 인해 서울시에서 일어나고 있는 개발사업 중 매우 일부 사업만이 개발부담금 부과대상이 되고 부과대상사업들도 제외되는 것이 현실이다.

특히 특별계획구역의 경우 서울시에서 일어나는 대표적인 대규모 개발사업 지구임에도 불구하고 개발부담금이 부과된 지역은 공공청사 2개를 제외한 42개 지구 중 단 2곳에 불과하다. 그 중 1곳은 도시환경정비지구와 겹치는 곳이며, 나머지 1곳은 지목변경사업으로 인해 전체사업면적의 6% 정도에만 부과되었다. 특별계획구역 자체가 개발 실행법이 아니므로 그 자체만으로는 개발부담금 부과대상은 아니지만 대규모 개발사업인 특별계획구역에 대한 개발부담금의 부과 실적이 매우 저조한 것은 개발부담금이 개발이익 환수제도로써 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다.

〈표 3-13〉 서울시 내의 2001~2010년간 사업유형별 사업 건수

구분		지구수	개발부담금 부과지구	비고
부과 제외 사업	주택재개발	70		▪ 재개발지구 중 뉴타운사업지구는 뉴타운사업으로만 집계
	재건축사업	48		
	뉴타운사업	14		
부과 대상	도시환경정비	28	10	▪ 28개 중 3개는 재정비촉진지구로 부과대상 제외
	공동주택	47	4	▪ 지구단위계획의제처리주택사업, 이전적지 중 공동주택 단일개발
특별계획구역		42	2	▪ 공공청사건립사업 2곳 제외 ▪ 도시환경정비지구와 겹치는 곳에 부과, 1곳은 면적의 6% 정도에만 부과

※ 2001.1.1 이후 사업허가~2010.12.31 이전 사업 준공 사업

2. 계획이득의 누락

개발부담금의 한계 중 가장 두드러지는 것은 특히 용도지역변경으로 인해 계획이득이 누락된다는 것이다. 용도지역변경으로 인한 지가상승은 도시계획 변경으로 발생하는 계획이득으로, 개인의 노력과 상관없이 발생하는 것이다. 이는 전통적으로 환수대상이 되는 협의의 개발이익이다.

현재 ‘개발이익환수에관한법률’에 따라 ‘지목변경에 의한 용도변경’에 대해서는 개발부담금을 부과하고 있지만 ‘용도지역변경’으로 인해 발생하는 계획이득에 대해서는 환수장치가 존재하지 않는다.

1) 용도변경에 의해 발생하는 계획이득의 규모

서울시정개발연구원(2007)의 ‘용도지역변경에 따른 계획이득 추정에 관한 연구’에 따르면 용도지역변경 시 확인한 계획이득이 발생함을 알 수 있다. 2종 일반주거지역(7층)을 기준으로 할 때 일반상업지역은 28.7~56.6% 정도 지가가 높고 준주거 지역은 16.8%~26.4% 정도 지가가 높다. 허용 층수 정도만 바뀐 제2종일반주거지역(12층)도 제2종 일반주거지역(7층)보다 1.9~7.5% 정도 높은 것으로 나타났다.

이 연구에 따르면 지가는 제3종 일반주거지역이 준주거지역으로 변경될 경우 6.9~13.1% 정도 상승할 것으로 예측되고, 일반상업지역으로 변경될 경우 14.1~35.1% 정도 상승할 것으로 추정된다.

용도지역변경만으로 상당한 지가상승이 발생하며 이는 공공의 정책변경으로 인한 환수되어야 할 개발이익이다.

〈표 3-14〉 용도지역 변경에 따른 개별공시지가 변화량

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

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

2) 계획이득의 누락 현황

특별계획구역의 경우 10년간 개발 완료된 42개 구역 중 28개 구역에서 용도 지역이 변경되었다. 그리고 용도지역이 변경된 모든 구역에서 용도 상향이 이루어졌음을 알 수 있다. 그 중 40.5% 비중을 차지하는 17개의 구역이 일반주거 지역에서 준주거지역으로 상향되었다. 김상일 외(2006)의 연구에 따르면 일반 주거지역에서 준주거지역으로 용도지역이 변경될 때, 6.9~26.4% 정도⁹⁾ 지가가 상승하였을 것으로 추정된다. 전체 특별계획구역의 66.7%에서 용도지역이 변경됐음에도 불구하고 개발부담금이 부과된 곳은 42개 중 2개에 불과하여, 대부분의 계획이득이 사유화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 용도지역 변경이 발생한 지구단위계획 특별계획구역의 수

용도지역		지구수	비고
변경 전	변경 후		
일반주거	일반상업	4 (9.5%)	▪ 1개 지구에서 블록별로 일반주거지역이 준 주거지역과 일반상업지역으로 용도변경 ▪ 대상 특별계획구역에서 공공청사 2곳은 제외함 ▪ 일반주거에서 2종일반주거가 1곳은 용도 지역 미변경으로 간주
	준주거	17 (40.5%)	
	3종일반주거	2 (4.8%)	
준공업	일반상업	5 (11.9%)	
	일반주거	1 (2.4%)	
용도지역변경이 일어난 구역		28 (66.7%)	
10년간 사업완료 특별계획구역 수		42 (100.0%)	

9) 보통 변경 전 일반주거는 중세분화 이전의 일반주거였기 때문에, 일반주거를 중세분화 이후 제2종 일반주거(7층), 제2종일반주거(12층), 제3종일반주거 중 하나로 가정하였을 때를 말하는 것이다.

3. 건축물 분 개발이익 배제

1) 환수대상 개발이익이 토지가격 변화에 한정

‘개발이익환수에관한법률’에서는 ‘개발이익’을 ‘개발사업의 시행 또는 토지 이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’으로 정의하고 있다. ‘지가상승분’만을 개발이익으로 한정하고 있는 셈이다.

현실에서는 많은 개발이익이 토지 개량뿐만 아니라 건축물 건축행위에 의해서도 발생하고 있다. 그러나 ‘개발이익환수에관한법률’에서 개발이익을 지가상승분만으로 한정하고 있어 건축물에서 발생하는 개발이익을 환수대상에서 배제하고 있다.

2) 재건축초과이익부담금 신설 이유

개발부담금이 지가상승분만을 대상으로 하는 이유는 ‘지가상승분이 건물가치의 상승분을 반영한다’는 이론과 ‘건축물 가격의 상승’은 ‘건축비 투입으로 인한 가치상승의 결과이지 우발적 개발이익이 아니다’는 이론에 따른 것이다.

그러나 최수 외(2006)¹⁰⁾의 ‘재건축사업의 도시계획적 관리 및 개발이익 환수방안’에서는 한 생활권 안에서는 일정한 개발수요가 한정되어 있으며, 개발사업이 일어나기 전에는 이러한 개발수요가 부동산가치(floating value)로 존재하다가 도시계획과 건축물의 건축에 의해 특정 토지에 현재화하는데 이때 건축물의 가격상승분에는 건축물의 투입분만 아니라 ‘개발수요의 현재화’에 대한 우발적 이익도 포함된다는 것이다. 이런 과정에서 발생하는 우발적 이익은 토지 개발과 관련되는 것이 아니라 선점하는 용적률의 문제이자 건축행위로 발생하는 개발이익인 것이다.

10) 최수 외, 2006, 『재건축사업의 도시계획적 관리 및 개발이익 환수방안』, 국토연구원

그동안 토지개발 없이 건축물 건축만 하는 재건축사업에서 많은 개발이익이 발생하였고 이로 인해 투기의 대상이 되면서 이를 환수하고자 ‘재건축초과이익 부담금’이 신설되었다. ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’에서는 ‘재건축초과 이익’을 ‘재건축사업으로 인하여 정상주택 가격상승분을 초과하여 당해 재건축 조합 또는 조합원에 귀속되는 주택가액의 증가분’으로 정의하고 있어, 재건축 초과이익부담금의 환수대상이 ‘지가상승분’이 아닌 ‘주택가격 상승분’임을 알 수 있다.

이런 상황으로 볼 때 개발이익을 ‘지가상승분’에 한정하는 것은 불합리하며 ‘건축물 분의 개발이익’도 포함하는 것이 타당하다.

3) 건축물 분 개발이익 배제 사례 : 건축허가사업이 부과 제외되는 경우

개발부담금 부과대상 사업이 주로 토지개발사업에 한정되면서 토지개발사업이 없는 건축허가사업은 개발부담금 대상이 아니다. 주상복합 건축사업은 서울에서 시행되는 대표적인 대규모 개발사업이지만 건축허가과정을 통해 일어나는 사업이므로 해당 토지에서 ‘지목변경’과 같은 사업이 발생하지 않는 한 개발부담금 부과대상이 아니다.

(1) 사례 1 : 건대입구 능동로 개발사례

능동로 1지구는 구역면적 5,628㎡, 연면적 17,643㎡인 대규모 주상복합건축사업지구이다. 이 사업지구는 지목변경이나 형질변경 등 토지관련 사업이 시행되지 않았고 주상복합건축사업은 ‘주택법에 의한 주택사업’이 아니라 ‘건축허가에 의한 주상복합건축사업’으로 개발부담금 부과대상에 속하지 않는다.

〈표 3-16〉 능동로 1지구 개발사업 개요

사업명		능동로 1지구 특별계획구역	
구역면적		5,628㎡	
기부채납면적		585㎡	
사업면적		3,737㎡	
연면적	지상층	17,643.42㎡	
	지하층	11,352.18㎡	
건폐율		40.2%	
용적률		472.28%	
사업허가일		2003.07.25	
사업착공일		2003.09.01	
사업준공일		2006.03.27	

(2) 사례 2 : 용산 문배지구 아크로타워

용산 문배지구의 아크로타워는 사업면적 8,312.7㎡, 건축연면적 32,458㎡의 주상복합건축사업으로 진행되었으나, 지목이 변경되었기 때문에 개발부담금이 부과되었다. 그러나 지목변경에 해당하는 토지면적이 129.4㎡로 전체 사업면적의 6%에 불과하였고, 6%에 해당하는 면적에만 개발부담금이 부과되어 전체 개발규모에 비해 개발부담금의 개발환수 효과는 미미하였다.

〈표 3-17〉 문배지구 A블록 개요

사업명		문배지구 A블록	
구역면적		8,312.7㎡	
기부채납면적		1,657.6㎡	
사업면적		1,657.6㎡	
연면적	지상층	32,457.65㎡	
	지하층	14,378.22㎡	
지목변경면적		129.4㎡	
건폐율		22.85%	
용적률		538.91%	
사업허가일		2003.12.19	
사업착공일		2004.08	
사업준공일		2007.01.22	

4) 건축물 분 개발이익 배제 사례 : 개발부담금이 부과된 경우 건축물 분 배제

개발부담금이 부과되는 경우라도 개발이익을 ‘지가상승분’에만 한정함으로써 건축물 분야에서 발생하는 상당량의 개발이익이 누락되고 있다.

(1) 사례 1 : 도시환경정비사업 - 용산 ○○지구

용산 ○○지구는 전체사업면적 50,343㎡, 건축연면적 272,512.4㎡의 주상복합건축사업지구이다.

개발부담금 부과내역 및 관리처분계획, 지가자료 등을 토대로 용산 ○○지구의 개발이익을 분석하였다. 총분양가는 1조 347억원, 총비용은 5,264억원이고 총개발이익은 5,083억원으로 추정된다. 이에 비해 이 지구에 부과된 개발부담금은 609억 9630만원으로 전체 개발이익의 12.0%에 지나지 않는다. 개발부담금이 개발이익에 대한 부과율을 25%로 정하고 있음에도 불구하고, 추정 개발이익에 대한 부과율이 낮은 이유는 건물분의 개발이익을 배제했기 때문이다.

〈표 3-18〉 용산 ○○지구의 개발이익 추정

총 분 양 가	종류	건축연면적 (㎡)	단위분양가 (원)	분양가(천원)	비고
	주택	228,516.93	5,700,000	585,218,316	
	업무시설	29,269.54	2,500,000	299,313,555	
	판매시설	10,320.08	7,000,000	72,173,850	부동산114 2006년가격 2,422만원/3.3㎡
	근생시설	414.03	7,000,000	71,450,560	
	집회시설	3,991.82		4,572,041	관리처분계획 인용
	합계			1,034,728,322	
총 비 용	종류	추정방법		개발비용(천원)	비고
	토지비용	총공시지가 1.5배 사업기간의 이자율 적용		120,624,957	공시지가가 거래가격의 70%인 것을 고려, 이자율은 기준 금리 적용
	토지 개량비	개발부담금 내 개발비용 산정		32,716,489	건축보상비, 이주비, 여타 부담금 포함
	건축비	272,512.4(㎡)×1,369,000(원)		373,069,476	과밀부담금 부과를 위한 표준건축비 로 각 연도 가중평균
	합계			526,410,919	
총이익				508,317,403	개발부담금(천원) 60,996,298 (12.0%)

(2) 사례 2 : 주택개발사업 - 서초 방배 ○○ 아파트

서초 방배 ○○ 아파트는 대지면적이 20,075.9㎡, 연면적이 68,970.8㎡에 이르는 ‘주택건설촉진법’에 의한 주택건설사업이다.

사업준공도서 및 개발부담금 부과내역, 지가자료 등으로 방배 ○○ 아파트의 개발이익을 추정하였다. 총분양가는 2,591억원, 총비용은 1,057억원이고 개발이익은 1,0535억원으로 추정된다. 개발부담금은 143억 6289만원으로 총이익 금액과 비교할 때 9.3%에 불과하다.

〈표 3-19〉 서초 방배 ○○아파트 개발이익 추정

총분양가	분양유형 (㎡)	호수	1호당 분양가(천원)	분양가(천원)	비고
	231.4	77	1,130,000	87,010,000	2004/01/21 중앙일보 분양 정보
	234.7	30	1,402,000	42,060,000	
	244.6	55	1,456,000	80,080,000	
	274.4	30	1,668,000	50,040,000	
합계				259,190,000	
총비용	종류	추정방법		개발비용(천원)	비고
	토지비용	총공시지가 1.5배 사업기간의 이자율 적용		4,974,002	기준금리 적용
	토지 개발비	개발부담금의 내 개발비용 산정		12,247,429	건축보상비 이주비, 부담금 포함
	건축비	68970.85㎡ × 1,283,000원		88,489,598	과밀부담금 부과를 위한 표준건축비로 산정. 각 연 도의 가중평균
	합계			105,711,029	
총이익				153,478,971	개발부담금(천원) 14,362,890 (9.3%)

4. 개발부담금의 과소 추정

개발부담금 부과대상 사업이라 하더라도 부과 과정에서 개발이익이 없다고 판단되어 개발부담금이 부과되지 않는 경우가 많다. 도시환경정비사업에서 부

과대상 25개 사업지구 중 10개 지구에만 개발부담금이 부과되었고, 지구단위계획의제처리 주택건설사업에서는 50개 구역 중 단 4개 구역에만 개발부담금이 부과된 것을 볼 때, 개발부담금 부과대상 중 많은 사업이 개발이익이 없다고 판단되어 개발부담금 부과대상에서 제외되고 있음을 알 수 있다.

또한, 개발부담금이 부과된 경우에도 그 규모가 전체 개발이익의 규모에 비해 그리 크지 않은 이유 중 하나가 개발부담금이 과소 추정되기 때문이다.

1) 과소 추정의 원인 1 : 공시지가의 사용

개발부담금 부과 시 기준이 되는 공시지가는 현재 실패매시가의 70% 정도만을 반영한다고 알려져 있다. 이는 총지가 상승분의 추정이 70% 정도로 축소됨을 의미한다.

한편으로 공제액인 개발비용이나 조세항목은 실거래가로 계산되어 이익분의 계산과 공제분의 계산 사이에 형평성의 문제가 발생한다.

〈표 3-20〉 개발부담금 계산 방법

$$\begin{aligned} \text{개발부담금} &= \text{환수할 개발이익} \times 25\% \\ &= (\text{종료시점 지가} - \text{개시시점 지가}) - \text{정상지가 상승분} - \text{개발비용}) \times 25\% \\ &= (\text{총지가 상승분} - \text{정상지가 상승분} - \text{개발비용}) \times 25\% \end{aligned}$$

2) 과소 추정의 원인 2 : 개발부담금 시점상의 문제

개발부담금은 사업인가 시점을 시작 시점, 사업준공 시점을 종료 시점으로 산정하고 있다. 사업의 종류에 따라, 사업인가 시점 전에 이미 많은 지가가 상승하였거나 사업종료 시점 이후에도 지가가 지속적으로 상승하면 개발이익 환수율은 낮아지게 된다.

특히 도시환경정비사업은 사업인가 이전 지구 지정으로 인해 사업구역이 이미 알려져 있어 사업구체화 시점 이전에 지가가 크게 상승하며, 지목변경 사업

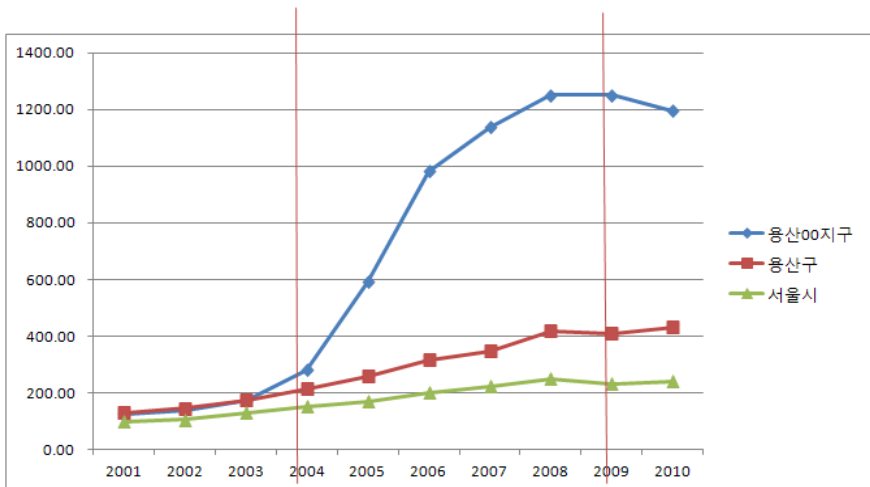
은 사업 준공 이후에도 지가 상승률이 높다. 지목변경 사업은 사업기간이 짧아 사업준공 시점에서 토지가격의 상승분이 공시지가에 모두 반영되지 않아 사업 준공 이후에도 상당 기간 지가가 상승한다.

(1) 사례 1 : 도시환경정비사업(용산○○ 지구)

도심 외 도시환경정비사업으로 구역지정과 사업시행인가가 모두 2003년에 이루어졌음에도 불구하고 2001년부터 주변지역에 비해 지가가 상당히 상승했음을 알 수 있다. 2001년 구평균 지가상승률이 1.88%일 때 대상지의 지가상승률은 9.13%, 2002년 구평균 지가상승률이 15.54%일 때 대상지의 지가 상승률은 25.81%에 달했다.

〈표 3-21〉 용산 ○○지구 사업 시행 일정

2003. 05. 10	: 도심재개발구역 결정
2003. 11. 28	: 사업시행 인가(개시시점)
2005. 03. 16	: 관리처분계획 인가
2005. 03. 17	: 공사착공
2008. 10. 31	: 건축물준공인가(종료시점)
2009. 05.13	: 도시환경정비사업 공사완료



〈그림 3-7〉 용산 ○○지구 공시지가 변화

〈표 3-22〉 용산 ○○지구 지가변동률 비교

연도	용산○○지구		지가변동률		
	평균지가(원/㎡) (1.1기준)	지가변동률	용산구	서울	전국
2000	994,288	0.27	0.44	0.05	0.67
2001	997,002	9.13	1.88	1.89	1.32
2002	1,088,044	25.81	15.64	15.81	8.98
2003	1,368,868	62.97	5.05	5.23	3.43
2004	2,230,796	110.55	7.60	4.09	3.86
2005	4,697,023	66.06	10.236	6.564	4.986
2006	7,800,000	16.03	11.722	9.171	5.617
2007	9,050,000	9.94	11.734	5.882	3.886
2008	9,950,000	0.00	0.822	-1.001	-0.319
2009	9,950,000	0.00	2.11	1.396	0.955
2010	9,920,000	-4.32	0.815	0.527	0.548

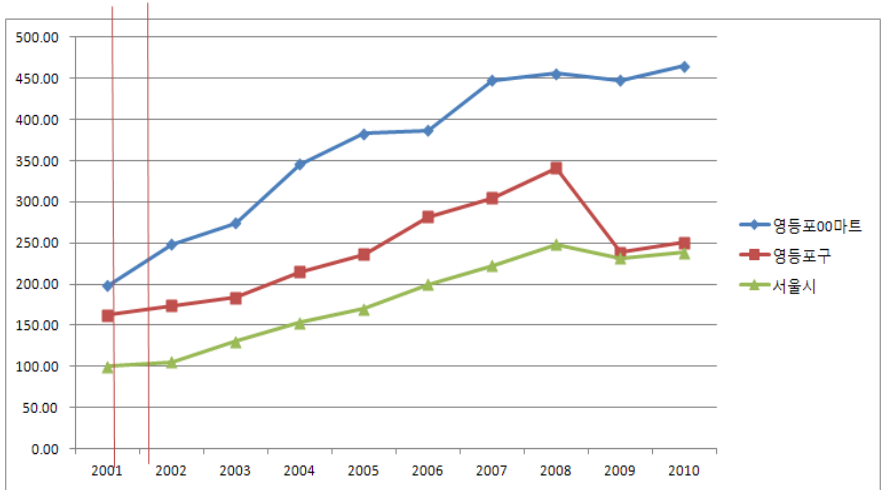
(2) 사례2 : 지목변경사례 - 영등포 ○○마트

이 지역은 공장지역으로 지목이 장(場)이었으나 마트 건축이 허가됨에 따라 지목이 대(垔)로 변경되었다. 이 경우 사업의 시작시점은 건축허가시점, 사업의 종료시점은 건축준공시점으로 결정된다.

사업이 시행되었던 2001년에 구평균 지가상승률이 1.32%인데 비해, 대상지의 지가상승률은 매우 큰폭인 25.32%에 달하였다. 단일 소유주로 사업이 빠르게 진행되었기 때문에 사업기간이 매우 짧았는데 대상지의 지가상승률은 5년 후인 2006년까지 구평균 지가상승률을 크게 상회하였다.

〈표 3-23〉 영등포 ○○마트 사업 시행 일정

2001.01.04 : 사업시행인가
2001.01.15 : 착공일자
2001.09.22 : 사업준공



〈그림 3-8〉 영등포 00마트 공시지가 변화

〈표 3-24〉 개발부담금 부과기준 지가변동률과 비교

연도	영등포 00마트		지가변동률		
	평균지가(원/㎡) (1.1기준)	지가변동률	영등포구	서울	전국
2000	1,600,000	-1.25	0.67	0.05	0.3
2001	1,580,000	25.32	1.32	1.89	1.42
2002	1,980,000	10.10	8.98	15.81	11.32
2003	2,180,000	26.15	3.43	5.23	4.62
2004	2,750,000	10.91	3.86	4.09	4.47
2005	3,050,000	0.98	4.986	6.564	6.213
2006	3,080,000	15.58	5.617	9.171	9.422
2007	3,560,000	1.97	3.886	5.882	5.415
2008	3,630,000	-1.93	-0.319	-1.001	-0.421
2009	3,560,000	3.93	0.955	1.396	1.062
2010	3,700,000	0.00	1.046	0.527	0.548

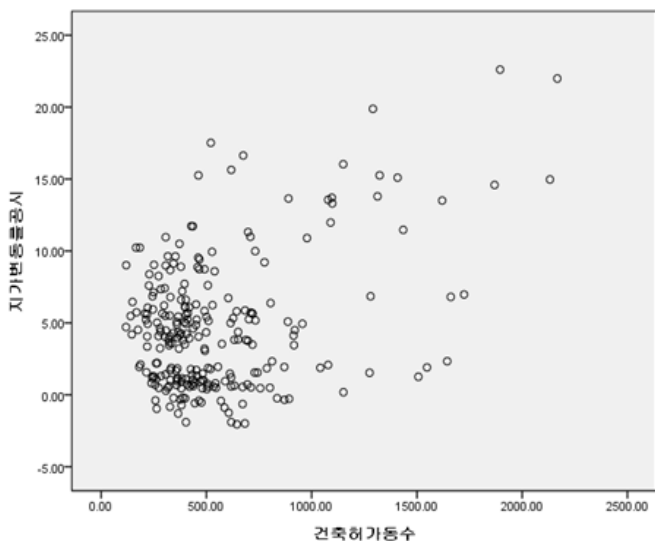
3) 과소 추정의 원인 3 : 정상지가 상승분 계산

개발부담금은 총지가 상승분에서 정상지가 상승분을 차감하여 추정한다. 이

것은 토지소유자가 개발하지 않았을 때에 발생하였을 기회비용을 고려하기 때문이다. 정상지가 상승분은 구평균 지가상승률을 적용하여 계산한다.

사업대상지가 대규모 개발일 경우는 구평균 지가상승률에 영향을 주어서 정상지가 상승분을 과대 추정하게 함으로써 개발 자체가 정상지가 상승분에 재귀적 영향을 줄 수 있다.

10년간의 구별 지가상승률과 건축허가동수의 상관관계를 조사하면 99%의 유의미한 확률과 0.385의 약한 상관관계가 있는 것으로 나타나 개발자체가 구평균지가상승률에 영향을 줄을 알 수 있다.



〈그림 3-9〉 구별 건축허가 동수와 지가변동률 사이의 상관관계

제4장 기부채납과 개발이익 환수

제1절 기부채납 제도

제2절 기부채납의 운용 현황

제3절 기부채납과 개발이익 환수

제4절 기부채납의 쟁점

제 4 장

기부채납과 개발이익 환수

제1절 기부채납제도

1. 왜 기부채납인가?

기부채납은 개발사업 시 기반시설이나 공공시설의 확보방안으로 가장 널리 쓰이고 있는 방법임에도 불구하고 개발이익 환수제도로써 면밀한 검토가 이루어진 적이 별로 없다. 기부채납이 그 운용에 관한 확정적 법률 근거가 부족하여 관례적으로 이루어진 측면이 있고 개발사업에 따른 부관행위로 이루어져 개발이익 환수제도로 정식화하기 어려운 부분이 존재하기 때문이다.

시가지화가 거의 완료된 서울시에서 기반시설을 설치할 때, 토지 확보가 가장 결정적 역할을 하는 경우가 많다. 기반시설 및 공공시설을 설치하는 데 있어 조세와 부담금을 통한 재원확보도 중요하지만 공공시설 자체나 기반시설을 설치할 토지를 확보하는 것이 더 효율적일 수 있다.

토지와 공공시설을 현물로 확보하는 방식인 기부채납과 재원 마련 방식인 개발부담금을 병행하여 사용하면 개발이익 환수 목표와 함께 기반시설의 확보 목표를 매우 효율적으로 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 기부채납의 개념과 법적 지위

1) 기부채납의 개념

기부채납의 실정법상 개념정의는 존재하지 않는다. 대법원 판례의 정의에 따르면 “기부채납이란 기부자가 그의 소유재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 기부의 의사를 표시하고, 국가나 지방자치단체는 이를 승낙의 채납의사 표시를 함으로써 성립하는 행위¹¹⁾”라고 하였다.

2) 기부채납의 관련법

기부채납은 기부자가 그의 소유재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 기부의 의사표시를 하고 국가나 지방자치단체가 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 사법상의 증여 계약의 성질을 가진다.

법적인 근거로는 ‘국유재산법’ 제9조, 동법 시행령 5조에서 기부채납의 가능성 및 절차만을 규정하고 있을 뿐, 어떠한 경우에 기부채납이 이루어질 수 있는지 직접적인 규정은 없다(김성희 외, 2010; 권오창, 2001). 따라서 기부채납의 운용은 주로 도시개발사업의 인·허가 시 부관의 형식으로 이루어져 왔다.

3) 부관의 원칙

기부채납이 도시개발사업 인·허가 시 부관의 특징을 갖고 있으므로 남용하지 않도록 부관의 원칙을 정하고 있다.

먼저, 부관은 각종 법률 및 관련 조례·규칙에 위배되지 않으며(합법성), 법의 취지와 사회통념에도 적합해야 한다(합리성). 그리고 부담의 이행이 법률적, 기술적, 사회통념상 실현이 가능해야 하고(실현가능성), 지역별, 시기별, 규모

11) 대법원판례 1996.11.8선고 96다 20581

별, 형태별 형평성을 유지해야 하며(형평성), 부담 상호 간의 내용이 충돌하지 않아야 한다(충돌금지).

부관의 원칙에서 가장 특징적인 것은 ‘비례성’과 ‘부당결부금지’이다. ‘비례성’은 ‘부관으로 부담하는 간선시설로 인해 발생하는 공익과 사업주체의 불이익 간에는 상당한 비례가 존재할 것’을 요구하는 것이고 ‘부당결부금지’는 ‘부관이 주된 행정행위와 실제적 관련성이 있어야 한다는 것’으로 즉 당해 사업과 관련 없는 간선시설을 설치하거나 그 비용 등을 부과하면 안된다.

그래서 도시개발사업 시 도서관이나 공공청사와 같은 공공 시설은 부관 형식으로 기부채납을 요구하기 어려운 부분이 존재한다.

현행 기부채납의 운용은 개발사업 인·허가가 수익적 행정처분인 관계로 법령에서 이들 처분의 요건에 관해 일의적(一義的)으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량행위에 속한다. 따라서 처분청은 인·허가 처분 시 부관을 붙이는 것이 가능하다는 생각하에 대체로 기부채납이 부관형태로 이루어지고 있다(권오창, 2001).

합법성	• 각종 법률 및 관련 조례·규칙 등에 적합
합리성	• 법의 취지 및 사회통념상 적합
비례성	• 간선시설 등의 부담은 공익과 그 부담으로 인한 사업주체의 불이익 간에는 상당한 비례가 존재할 것
실행가능성	• 부담의 이행이 법률적·기술적·사회통념상 실현가능해야 함 • 부관이행이 제3자와 협의 전제 시, 사전확인절차 후 부과
형평성	• 지역별·시기별·규모별·형태별 등에 의한 형평성 유지
충돌금지	• 부담 상호 간의 내용이 충돌하지 않을 것
부당결부금지	• 부관은 주된 행정행위와 실제적 관련성이 있어야 함 • 당해 사업과 관련 없는 간선시설의 설치 또는 그 비용 등의 부담을 부과하여서는 아니됨

〈그림 4-1〉 기부채납의 부관 원칙

3. 도시개발사업 시 기부채납의 과정

공공은 도시관리계획에서 기부채납물을 계획하고 지정하면서 실질적으로 기부채납물의 규모를 결정하며 도시개발사업 실행 과정에서는 계획 인·허가권을 매개로 기부채납을 관리하고 있다. 이를 통해 기부채납이 도시계획과정에서 매우 중요한 도시관리수단으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

1) 구역지정 단계

지구단위계획구역이나 재개발, 재건축, 도시환경정비사업과 같은 정비지구, 재정비촉진지구 등 도시관리계획구역으로 지정하면서 각 구역에 대해 일정 정도의 기부채납물도 계획하여 지정하고 있다.

2) 인·허가 단계

인·허가를 받고자 하는 개발자는 개발제안서 제출 시 실제 사업에서 가능한 기부채납물과 기부채납할 시설, 기부채납할 토지의 위치를 제안한다.

실무부서의 개발제안서 열람과 각 부서의 의견개진 절차를 거친 후 도시계획위원회가 개발사업의 최종심의를 한다. 도시계획위원회의 심의에서 기부채납물과 기부채납할 토지의 위치가 확정되고 기부채납에 해당하는 인센티브도 함께 결정된다.

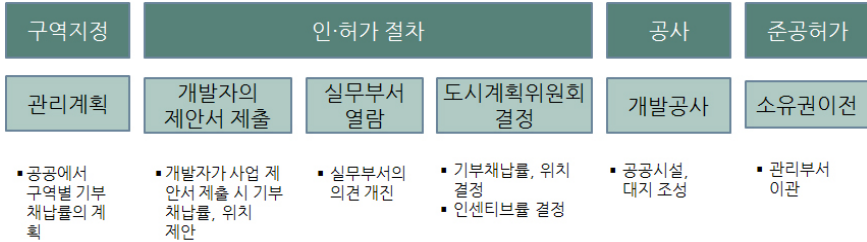
3) 개발공사 단계

이 단계는 실질적으로 공사가 진행되는 단계이다.

일반적으로 토지를 기부하는 경우 개발자가 대지를 조성하여 기부하며, 공공시설을 기부하는 경우 개발자가 공공시설까지 설치하여 기부한다.

4) 준공허가

준공허가 시 기부채납 토지나 시설에 대한 권리가 이전되며 기부채납하는 시설의 성격에 따라 각 관리부서로 소유권을 이관한다.



〈그림 4-2〉 지구단위계획구역 개발 시 기부채납 과정

4. 기부채납과 인센티브 부여과정

1) 인센티브

인센티브는 ‘국토의 이용에 관한 법률’에서 ‘공공시설 부지제공에 대한 용적률 완화’로 표현되고 있는데다 정식적인 법적 용어로 쓰이지는 않지만 ‘서울시 도시계획 조례 시행규칙’에서는 그대로 사용하여 제도적 용어로 안착되었다고 할 수 있다.

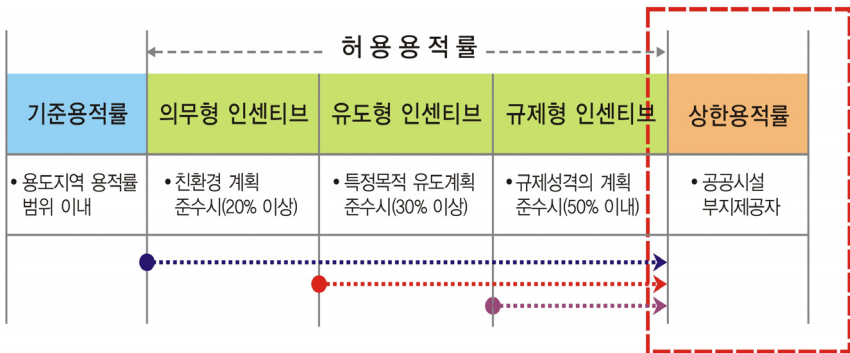
‘서울시 도시계획 조례 시행규칙’에서는 각각의 용적률과 인센티브의 관계를 <표 4-1>과 <그림 4-3>과 같이 규정하고 있다.

허용용적률은 바람직한 계획을 유도하기 위한 장치로 기준용적률에서 인센티브를 줄 수 있는 한도를 결정하는 용적률이고, 상한용적률은 공공시설 설치로 인한 인센티브 부여 시 인센티브의 한도를 결정하는 용적률이다.

상한용적률을 결정하는 식은 <표 4-1>의 식이 일반적이지만 위치와 용도지역, 사업유형 등에 따라 허용용적률과 상한용적률의 수준은 크게 달라진다.

〈표 4-1〉 각 용적률의 정의

용어	정의
기준 용적률	지구단위계획구역에서 전면도로의 폭, 경관, 그 밖의 기반시설 등 입지적 여건을 고려하여 ‘서울특별시 도시계획 조례’ 용적률의 범위안에서 블록별 필지별로 별도로 정한 용적률
허용 용적률	지구단위계획을 통하여 정해지는 용적률로서 인센티브로 제공되는 용적률(획지계획, 상한용적률을 적용받지 않는 공동개발, 건축물용도, 대지 안의 공지, 친환경 계획요소, 주차 및 차량동선 등 지구단위계획에서 정한 사항을 이행하는 경우 제공되는 용적률)과 기준용적률을 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률
상한 용적률	건축주가 토지를 공공시설 부지로 제공(기부채납)의 경우에 한함하는 경우, 또는 공공시설 확보를 위하여 공동개발을 지정하는 경우 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률 $\text{상한용적률} = \text{허용용적률} \times (1 + 1.3 \times \text{가중치} \times \alpha)$ 가중치 : 공공시설제공용적률/사업부지용적률 α : 공공시설부지/공공시설제공후부지면적



〈그림 4-3〉 각 용적률 부여 방법

2) 도시재생사업에서 인센티브

도시재생사업은 도시재정비촉진지구사업의 경우 도시재정비촉진을 위한 특별법을 우선 적용하고 일반적 도시환경정비사업의 경우 도심부와 기타지역에 다른 기준을 적용하고 있다. 주택재개발과 주택재건축사업도 세분화된 주거지역에 따라 계획용적률을 적용하고 있다.

〈표 4-2〉 도시재생사업에서 용적률 부여 체계

구분	일반적인 도시재생사업			도시재정비촉진사업
	도시환경정비사업		주택재개발·주택재건축사업	도시환경정비사업 주택재개발·주택재건축사업
용적률 운영 체계	계획 기준	도심부(사대문안) 기준용적률 a: 서울시 조례상 용도지역 용적률 일반상업 600%(중요주변 300%) 허용용적률: 사업유형별로 차등적용 A타입 허용용적률: $a+b \leq 800\%$ 토지병합(건축) 및 공공시설확보(내부도로망개설 등)없이 토지병합(건축)을 주목적으로 시행하는 도시환경정비사업 b: 도심활성화, 역사보전 등(100% 이내) 비도심권 마포: 기준 700% 이하 허용 800% 영등포: 기준 300~600%이하 허용지구단위계획 청량리: 400~800% 용산: 지구단위계획에 따름 지역중심급 중심지: 지구단위계획에 따름	종별특성에 따라 부여 계획용적률 1종 주거/2종7층: 170% 2종7층/2종12층: 190% 3종/준공업 등: 210%	계획용적률=용도지역상향 전 용적률 주거환경정비기본계획 예정구역: 기본계획 용적률 적용 예정구역 이외지역: 210% 이하의 범위에서 기본계획 취지에 부합하도록 결정
	상한 최대	$a+b+c \leq 1,000\%$ c: 공공시설부지 제공 및 공개공지 초과 제공에 따른 인센티브 ※관광숙박시설 및 금융특정개발진흥지구 내 금융산업을 주용도로 도입 시 1,200%범위 내 완화가능 (공공시설부지 제공 및 공개공지초과제공에 따른 인센티브) 마포: 1,000% 영등포/용산: 지구단위계획에 따름 지역중심급 중심지: 지구단위계획에 따름		허용용적률+(1.3α) 허용용적률=계획용적률+β α=공공공지 제공면적 대비 공공공지제공면적을 제외한 구역 면적 비율 β=우수디자인, 친환경, 에너지절약 완화할 수 있는 용적률=재정비촉진지구 지정 당시 용도지역 용적률+[1.3×(기반시설 부지로 제공하는 면적×기반시설 부지로 제공한 부지의 용적률)÷기반시설 부지로 제공한 후의 대지 면적]이내

자료: 이인성, 유나경(2010)

제2절 기부채납의 운용 현황

1. 사업유형별 기부채납률

1)사업유형별 기부채납률 현황

2001~2010년 사이 완공된 개발 사업유형별 기부채납률을 살펴보면 도시환

경정비사업이 각 지구평균으로는 22.6%, 면적대비로는 27.5%로 가장 높은 기부채납률을 보였다.

지구단위계획 특별계획구역에서는 기부채납이 없는 6개 지구를 제외하면 각 지구의 평균 기부채납률은 17.6%이고, 면적대비 기부채납률은 17.5%에 달한다. 지구단위의제처리 주택사업지구에서는 기부채납이 없는 5개 지구를 제외하면 각 지구의 평균 기부채납률은 14.4%에 이른다.

〈표 4-3〉 사업 유형별 평균 기부채납률

사업유형별 구분		사례	평균	비고
특별계획구역 지구단위계획 (2001~2010) 총 32개구역	전체평균	36(42)	17.6%(15.1%)	동대문구청사,도봉구청사 제외, 기부채납이 적용되지 않은 지역은 제외하였고 ()은 전체. 면적대비 기부채납률은 17.5%
	도시계획적 변경 없음	9(14)	16.0%(10.3%)	
	도시계획적변경	27(28)	18.1%(17.4%)	
도시환경정비사업 (2001~2010) 총 28개구역		28	22.6%	면적대비 27.5%
지구단위의제 주택사업		42(47)	14.4%(13.2%)	면적대비 14.3%

2) 기부채납의 확대 현황

기부채납의 적용범위는 확대될 뿐만 아니라 그 비율도 커지고 있다. 2000~2004년 사이에 계획이 확정된 23개 특별계획구역의 경우 평균 기부채납률이 15.6%¹²⁾인 것에 비해, 2000~2010년 사이에 계획이 확정된 53개 특별계획구역의 평균 기부채납률은 18.4%¹³⁾로 기부채납률이 상당히 증가하였음을 알 수 있다.

뉴타운지구의 경우 2차 지구의 기반시설계획은 전체 사업면적 대비 평균 기부채

-
- 12) 김인구, 2004, “도시개발에 있어 기부채납제도에 관한 연구”, 서울시립대 석사학위논문. - 2004년 6월까지 계획이 결정된 32개 특별구역 중 기부채납이 없는 9개 지구를 제외하고 32개 지구의 평균 기부채납률을 구함.
- 13) 유기현, 변창흠, 2011, “개발이익환수 수단으로서 공공기여의 효과에 관한 연구 -특별계획구역을 중심으로-”, 대한건축학회논문집 계획계 27(2), PP.91~98 - 2010년 4월까지 계획이 확정된 특별계획구역의 전체사업면적과 전체기부채납면적의 비로 기부채납률을 구함.

납률은 28.1%였으나 3차 지구의 기반시설계획은 전체 사업면적 대비 평균 기부채납률은 30%로 증가하였다. 도시환경정비사업의 경우 1973~2004년 사이에 완료된 도심재개발지구의 평균 기부채납률이 16.2%(김인구, 2004)인 것에 비해, 2001~2010년 사이 완공된 도시환경정비사업의 평균 기부채납률은 22.6%로 늘어났다.

2. 기부채납을 통한 기반시설의 확보

1) 효과적인 도시계획시설의 확보

기반시설을 설치하는 토지의 기부나 공공시설 자체의 기여로 기부채납이 기반시설 및 공공시설을 확보하는 데 많은 역할을 하고 있다. 특히 서울시와 같이 시가지화가 완료되고 정비 사업이 주를 이루는 지역에서는 기반시설을 설치하기 위한 토지의 구득이 어려울 뿐만 아니라 토지를 구입하더라도 비용이 크게 증가하는 상황이다. 그래서 많은 도시계획사업들이 장기미집행으로 남아 있어 시민들의 민원 대상이 되고 있다.

<표 4-4>와 같이 서울시 도로의 확보 과정을 보면 도로를 설치하거나 확폭할 때, 도시계획시설사업보다 기부채납이 지정 건수 대비 확보율이 높은 것으로 나타난다. 이는 기부채납이 기반시설을 확보하는데 매우 효과적으로 작용하고 있음을 보여주는 자료라 할 수 있다.

〈표 4-4〉 기부채납과 도시계획시설사업의 기반시설 확보율 비교

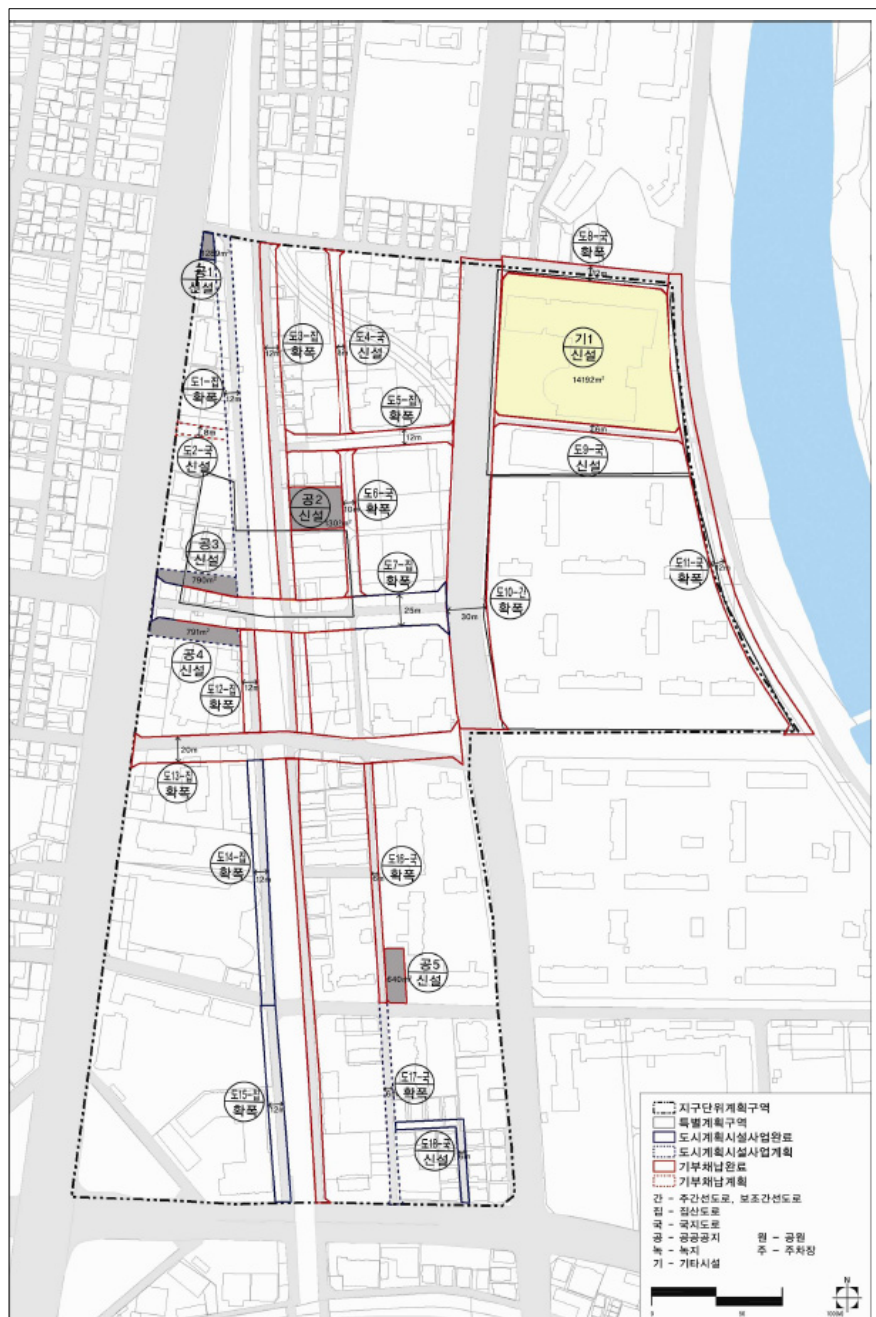
구분	간선도로		집산도로		국지도로		소계	
	지정	확보	지정	확보	지정	확보	지정	확보
도시계획 시설사업	32	8	74	10	283	37	389	55
확보율	25%		14%		13%		14%	
기부채납	25	8	89	29	82	27	196	64
확보율	32%		33%		33%		33%	

자료 : 서울특별시, 2007, 「지구단위계획제도의 공공시설 순환투자방식 운용방안연구」 P.13

2) 사례 : 방학역세권의 도로확보

방학역세권은 도봉구의 지구중심지 역할을 수행하기 위해 도시기반시설을 정비할 필요가 있었다. 방학역 주변의 도로가 대부분 10m 이하로 교통량을 처리하는 데 어려움이 있어 도로 확폭이 매우 중요한 문제였다. <그림 4-4>를 보면 방학역 주변 도로를 확폭하는 데에 기부채납이 매우 효과적으로 기능하였음을 알 수 있다.

기부채납으로 지정된 곳은 모두 확폭되었으나 기부채납이 아닌 도시계획시설 사업으로 지정된 곳은 아직 사업이 시행되지 않아 기부채납을 하여 확폭한 도로와 연결되지 못하고 있는 것으로 보인다. 개발잠재력이 높은 곳에서 기부채납이 기반시설을 정비하는 데 효과적으로 기여하는 사례라 할 수 있다.



〈그림 4-4〉 방학역세권의 도로계획과 확보 현황

3. 기부채납제도의 다양화

1) 건축물의 기부채납 방안 제도화

사람들의 삶의 질에 대한 관심과 문화적 욕구 등의 증대로 기반시설의 대한 수요가 증가할 뿐만 아니라 필요한 시설의 종류가 다양화되고 요구하는 질적 수준도 높아지고 있다. 도로, 상·하수도와 같은 필수적인 기반시설뿐만 아니라 주차장, 문화시설, 도서관, 사회복지시설, 체육시설 같은 공공시설에 대한 수요도 크게 증가하고 있다. 이에 따라 기반시설을 위한 토지를 기부채납하는 것이 일반적이었던 기존의 방식에서 벗어나 공공시설과 같은 건축물을 기부채납할 수 있도록 제도화하고 있다.¹⁴⁾

기존에는 건축물을 기부채납하더라도 이에 대한 기부채납률 계산방식이 정해져 있지 않았고 인센티브를 부여하기도 어려웠다. 이런 점을 보완하여 제도화함으로써 건축물 기부채납을 통한 공공시설의 설치를 활성화하고자 한다.

도로와 철도, 광장, 주차장과 같은 기반시설은 일반건축물 등의 지하로, 공공청사, 문화시설, 도서관, 사회복지시설, 체육시설 등은 일반건축물 중의 일부 부분을 기반시설로 설치하고 기부채납할 수 있는 방안 등이 있다.



〈그림 4-5〉 기반시설 및 공공시설 건축물 기부채납 방안

14) 2011년 7월 11일 조례개정

2) 건축물 기부채납 시 기부채납률과 인센티브의 계산

사업자가 건축물을 설치해 제공하면 그 건축물의 공사비용을 부지로 환산해 용적률 인센티브로 제공할 계획이다. 예를 들어 부지가액이 200만원/㎡인 대지에서 사업을 하고자 하는 사업자가 연면적 1,000㎡의 공공청사를 공사비 16억원을 들여 건립하여 기부채납하는 경우 공사비 16억원에 해당하는 부지 800㎡ (16억원÷200만원)를 기부채납한 것으로 보아 용적률 인센티브를 제공한다.

3) 사례 : 영등포구 문래동 SK리더스뷰 동사무소의 기부채납

문래동 SK리더스뷰는 2개 동으로 구성된 39층 주상복합건물로 남측건물의 일부인 4층까지 공공청사로 기부채납하여 현재 동사무소가 운영되고 있다. 특별 계획구역 세부결정고시에 공공업무시설의 기부채납이 명시되었으며 소유권도 영등포구로 구분등기되었다. 그러나 이 계획의 결정당시 건축물의 공공시설 기여에 대한 관련 사항이 정해지지 않아 이에 대한 인센티브는 주어지지 않았다.

제3절 기부채납과 개발이익 환수

1. 기부채납의 개발이익 환수제도 성격

기부채납은 주 행정행위인 개발사업의 부관 형태로 개발사업으로 발생하는 기반시설의 수요를 충당하는 것이 기본 목적이기는 하지만 개발이익 환수목적도 존재한다. 기부채납률을 일정률 이상으로 정하거나 사업의 규모가 클수록 기부채납률이 증가하는 것은 기부채납이 해당 사업이 요구하는 기반시설의 설치와 함께 개발이익 환수 목적도 있음을 보여준다. 그리고 기부채납으로 해당 개발사업의 기반시설뿐만 아니라 광역시설을 확보하는 데 충분히 기능하고 있는 사례는 기부채납의 개발이익 환수 성격을 드러내 주는 사례이다.

2. 사업면적별 기부채납률의 변화 양상

도시환경정비사업이나 특별계획구역의 기부채납률을 조사하면 사업면적이 넓어질수록 기부채납률이 높아짐을 알 수 있다. 사업시행면적이 넓을수록 개발로 인한 기반시설의 수요가 높아지기 때문에 원인자 부담성격의 기부채납량도 증가하는 경향이 있다. 그러나 사업면적의 증가에 따라 기부채납면적이 일정하게 증가하는 것이 아니라 개발면적이 커질수록 기부채납률이 높아지는 것은 개발수익에 대한 환수목적이 존재한다고 할 수 있다.

〈표 4-5〉 도시환경정비사업의 사업면적에 따른 기부채납률의 변화

도시환경정비사업	평균		N		표준편차		비고
4,000㎡ 미만	15.88	(12.76)	8	(6)	6.53	(2.03)	가로안의 숫자는 재정비촉진지구를 제외한 수치
4,000㎡ 이상 ~10,000㎡ 미만	23.86	(23.91)	16	(15)	5.33	(5.51)	
10,000㎡ 이상	32.26		4		4.46		
합계	22.78	(22.57)	28	(25)	7.56	(7.86)	

〈표 4-6〉 지구단위계획 특별계획구역 사업면적에 따른 기부채납률의 변화

지구단위계획 특별계획구역 기부채납률	용도지역변경발생		용도지역변경 미발생		전체	
	평균	지구수	평균	지구수	평균	지구수
4,000㎡ 미만	17.8	2	0	1	11.6	3
4,000㎡ 이상 ~10,000㎡ 미만	14.0	11	13.4	7	13.8	18
10,000㎡ 이상 ~20,000㎡ 미만	19.1	6	7.3	4	14.4	10
20,000㎡ 이상 ~40,000㎡ 미만	19.1	7	0	1	16.7	8
40,000㎡ 이상	25.4	2	21.1	1	24.0	3
합계	17.4	28	10.3	14	15.1	42

3. 용도지역 변경 시 기부채납률의 증가

서울특별시 지구단위계획수립기준(2010)에서는 용도지역 변경 시 기부채납률의 의무비율을 정하고 있다.

지구단위계획 특별계획구역에서 용도지역 변경이 일어난 경우의 평균 기부채납률은 17.4%인 반면, 용도지역 변경이 일어나지 않은 경우의 평균 기부채납률은 10.3%로 확인한 차이를 보이고 있다.

용도변경여부에 따라 기부채납률이 달라지는 것은 기부채납이 도시계획변경으로 인해 발생하는 계획이득의 환수 성격을 나타내는 것이라 할 수 있다.

〈표 4-7〉 용도지역 변경에 따른 기부채납률 의무비율

구분		부담비율 (순부담)	비고
층수 완화시	구릉지	5% 이상	정비사업 및 뉴타운사업은 심의를 통해 완화가능(최소 10% 이상은 확보)
	평지	10% 이상	
용도지역 상향 시		1단계 상향 시 15% 이상 2단계 상향 시 20% 이상 3단계 상향 시 25% 이상	
용도지역상향 +층수완화 시		용도지역 상향 시 부담률+5% 이상	

자료 : 서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010)

4. 일정수준의 기부채납률 배분

도시관리계획의 결정 시 공공은 사업유형이나 도시계획의 규제 완화 여부에 따라 기부채납률 수준을 미리 계획하여 사업별로 기부채납량을 배분하고 적절한 기부채납률을 유지하고 있다.

1) 사례 : 용산 한강로 주변지구

용산 한강로 주변지구는 용산 제1종지구단위계획구역의 일부로 활발하게 개

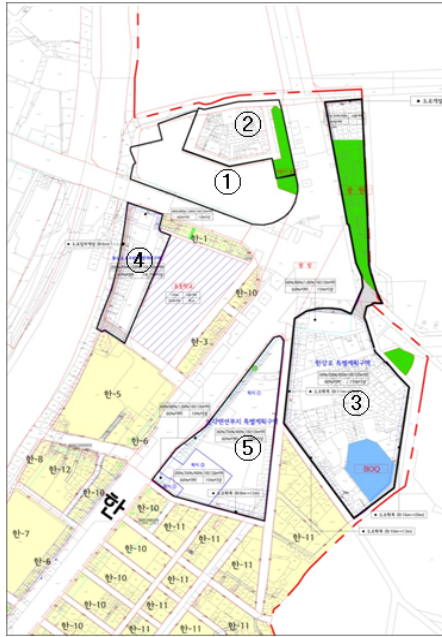
발되고 있는 지역이다.

상명여고특별계획구역과 상명여고북측특별계획구역은 서로 인접해 있으며, 하나의 공원을 조성하기 위해 상명여고특별계획구역은 1,184㎡, 상명여고북측특별계획구역은 1,294.8㎡를 부담하였다. 이 지구는 개발 시 기반시설 부담을 계획으로 분배하는 사례라고 할 것이다.

한강로 특별계획구역의 경우 전쟁기념관 전면과 한강로 특별계획구역 등 2개로 나뉘어 있었으나 전쟁기념관 전면의 과소 필지 개발을 막기 위해 공원으로 계획을 변경하고 이 두 개의 구역을 하나의 계획구역으로 변경하였다.

〈표 4-8〉 용산 한강로 주변 특별계획구역의 사업 개요

번호	사업구역	사업시행 면적	위치	기부채납률	시행여부
①	상명여고 특별계획구역	15,638,60㎡	용산구 한강로1가 50-1일대	13.60%	완료
②	상명여고 북측특별계획구역	10,133,40㎡	용산구 한강로1가 30-3일대	26.70%	완료
③	한강로 특별계획구역	40,547㎡	용산구 한강로1가 158일대	15% 이상	미시행
④	용산초교 특별계획구역	8,69.7㎡	용산구 한강로2가 2-305일대	18.70% 이상	미시행
⑤	삼각맨션부지 특별계획구역	20,860㎡	용산구 한강로 1가 231-22 일대	10~15% 이상	미시행



〈그림 4-6〉 용산 한강로 주변 특별계획구역
위치도

이런 과정을 보면, 공원을 필요성에 의해 지정하기보다 활용도가 낮은 땅에 공원을 지정하고 사업성을 확보하기 위해서 계획구역을 조정한 측면이 있음을 알 수 있다.

이 지구는 기부채납량이 구역별로 배분되고 필요에 따라 구역을 조정하는 등의 방법으로 공공에 의해 계획되고 관리되고 있음을 보여준다.

5. 서울전체의 광역 기반시설 확보

기부채납을 단순히 해당 사업의 기반시설을 설치하는 데에 국한하지 않고, 기부채납량을 사업지별로 적정하게 배분하여 좀 더 넓은 영역을 서비스할 수 있는 광역시설을 공급한다면 기반시설을 공급하는데 좀 더 효율적으로 기여할 수 있다.

용산역전면 특별계획구역, 국제빌딩주변 특별계획구역, 세계일보사부지 특별계획구역, 용산공원남측지구 특별계획구역의 기부채납 및 전면공지, 건축선후퇴로 광역 선형녹지축 공원을 확보하였다.

〈표 4-9〉 용산1종 지구단위계획구역 특별계획구역 사업 개요

사업구역	사업시행 면적(㎡)	위치	기부	시행 여부
용산역 전면 특별계획구역	63,093	용산구 한강로 3가 40 및 한강로2가 402일대	10.3% 이상	미시행
국제빌딩주변 특별계획구역	83,211	용산구 한강로 3가 63일대	22.6% 이상	시행 중
세계일보사부지 특별계획구역	30,443	용산구 한강로 3가 63-1	20.0%	시행 중
용산공원 남측지구 특별계획구역	50,077	용산구 용산동 5가 19-5일원	30.1%	완료



〈그림 4-8〉 용산1종 지구단위계획구역 특별계획구역의 녹지축 연계

제4절 기부채납의 쟁점

1. 부당결부 금지

현재 기부채납은 도시계획 대상 중의 하나로 도시관리계획으로 관리되고 있으며 기반시설을 설치하는 데 매우 효과적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 기부채납이 가지는 제도적 미비점과 법적 한계 때문에 기부채납을 적극적으로 활용하는 데는 논란의 여지가 많은 상황이다.

특히 부관의 원칙 중 ‘부당결부금지’ 원칙은 당해 사업과 관련 없는 기반시설의 설치를 금하고 있다. 그래서 기부채납은 때로 소송의 원인이 되기도 하고 감사의 대상이 되기도 해, 공공의 입장에서는 기부채납을 도시계획에 전면적으로 활용하기는 어려운 실정이다.

1) 사례 1 : 용인시 주택건설사업

2007년 8월부터 11월까지 용인시에서는 4개 업개가 한 지역에서 각각 278세대, 119세대, 96세대, 114세대 규모의 공동주택사업을 신청하였다. 용인시는 한 지역에 600세대 이상의 건립 신청이 들어오자 교통문제가 생길 것을 우려해, 경기도 용인시 구성면과 마북면을 연결하는 기간도로(왕복 4차선 3km) 중 일부 구간에 308m의 도로를 건설(사업비 162억원 상당)하여 기부채납하는 조건으로 사업을 승인하였다.

그러나 ‘주택법’ 제16조 제5항의 규정에 따르면 주택건설사업계획 승인 시 주택건설사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지 기부채납이나 간선시설 등의 설치계획을 포함하도록 요구할 수 없다. 또한 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’ 제 25조 제1항에 따르면 공동주택을 건설하는 주택단지는 기간도로에 접하거나 기간도로로부터 해당단지에 이르는 진입도로가 있어야 되고 주택단지의 총세대수가 300세대 미만일 때는 기간도로와 접하는 진입도로의 폭은 6m 이상이 되어야 한다. 각 회사에 제출하였던 사업신청서는 96~278세대로 모

두 300세대 미만이고 진입도로 폭도 8m~15m 규정을 충족하였다. 따라서 기간 시설 설치를 요구한 용인시는 감사의 대상이 되었고 주의조치를 받았다.

〈표 4-10〉 주택건설사업과 관련한 부당결부금지 조항

주택법 16조 5항 “사업계획승인권자는 제1항에 따라 사업계획을 승인할 때 사업주체가 제출하는 사업계획에 해당 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구하여서는 아니된다”. 주택건설기준 등에 관한 규정 제25조 제1항 “공동주택을 건설하는 주택단지는 기간도로와 접하거나 기간도로로부터 당해 단지에 이르는 진입도로가 있어야 한다. 이 경우 기간도로와 접하는 폭 및 진입도로의 폭은 다음 표와 같다”.	
주택단지의 총세대수	기간도로와 접하는 폭 또는 진입도로의 폭(m)
300세대 미만	6 이상
300세대 이상 500세대 미만	8 이상
500세대 이상 1천세대 미만	12 이상
1천세대 이상 2천세대 미만	15 이상
2천세대 이상	20 이상

2) 사례 2 : 부산시의 동사무소 용지 기부채납

부산광역시 남구에서 2007년 8월 16일 및 2008년 2월 15일 각각 ○○○구역 주택재개발정비(시행면적 164,325㎡, 2,850세대) 및 ○○○구역 주택재개발정비사업(시행면적 68,359㎡, 1,364세대) 사업시행(변경)인가를 하면서 사업시행자로 하여금 정비구역 안의 동사무소 용지를 확보하도록 하는 사업시행(변경)인가조건을 부여하였다. 그러나 ‘주택법’ 제16조 제5항 규정에 의해 직접적 관련이 없는 공공청사 등의 용지 기부채납의 계획이 포함될 수 없다. 따라서 부산시 남구청은 감사의 대상이 되었고 주의조치를 받았다.

2. 기부채납 시설의 적절성

1) 시설의 종류

기부채납으로 설치할 수 있는 기반시설의 범위가 모호하며 상황에 따라 매우 다르다. 기부채납의 유형은 도로와 공원이 대표적이며 도로는 단지까지의 진입로를 기부채납하는 경우가 대부분이다.

공원을 기부채납하는 경우 어린이공원을 기부채납할 것인지, 근린공원을 기부채납할 것인지 등에 대한 규정도 명확치 않다. 도서관이나 공연장이 기부채납의 대상이 될 수 있는지에 대한 기준도 명확치 않다. 주택법은 해당 사업과 직접 관련이 없는 공공청사 용지는 기부채납할 수 없다고 규정하고 있지만 ‘주택법’에 의한 주택건설사업이 아닌 경우에는 도서관이나 공연장, 공공청사를 배제하는 규정을 갖고 있지 않다.

기부채납 시설에 대한 범위의 논란 때문에 아직까지는 기부채납 대상 범위가 매우 소극적으로 적용하고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-11〉 기부채납으로 확보되는 시설의 종류

대상	서울시(2000~2004) 지구단위계획 497구역(100%)						
실시구역	72개 구역(14.5%)						
	유형	공원	도로	녹지	건축선	공공용지	기타
	구역수	8	63	0	23	5	3

자료 : 김성운, 김찬호(2009)

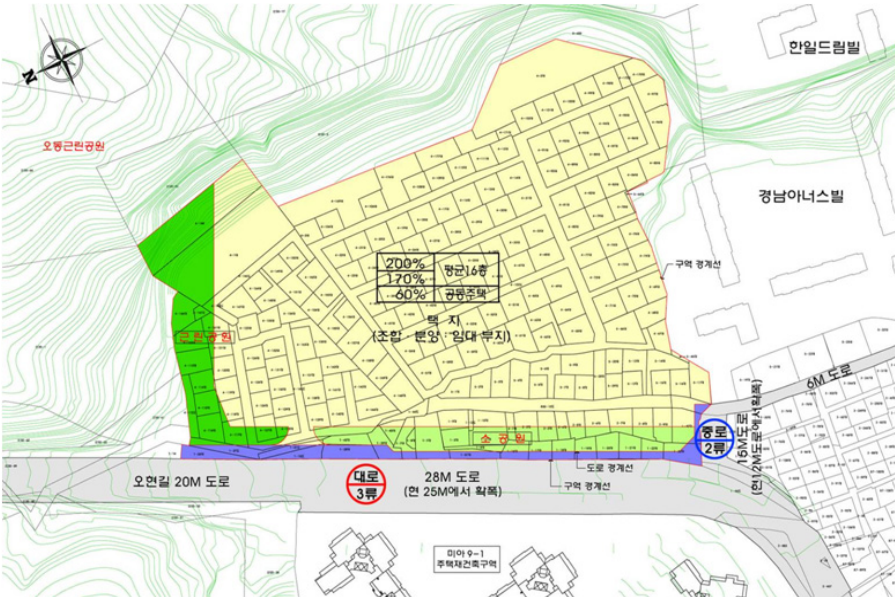
2) 기부채납 시설의 효용성

기부채납된 공공시설은 관련 기관에 이관되어 공공이 관리하게 된다. 그런데 종종 사업자들은 도시관리계획에 명시된 기부채납률을 맞추거나 보상 인센티브를 받기 위해 별로 효용성이 없는 시설을 기부채납하는 일이 생긴다.

<그림 4-9> 사례의 경우 산과 이어지는 자투리 땅을 기부채납하여 생긴 근린

공원과 소공원은 큰 효용이 없다. 이런 경우 공공에서는 관리비용이 늘어나고 전체적으로 용적률 증가로 인한 혼잡비용만을 초래할 뿐이다.

따라서 단순히 기부채납량을 채우는 것이 아닌 실질적인 공공 기여가 있는 기부채납이어야 한다.



〈그림 4-9〉 기부채납의 효용성이 부족한 사례

3. 인센티브의 일관성

기부채납의 경우 공익에 기여함을 인정하여 법에서 정한 기준에 따라 인센티브를 부여하고 있다. 현재 서울시는 용적률을 기준용적률, 허용용적률, 상한용적률의 3단계로 관리하고 있으며 합동개발이나 공개공지, 옥상녹화 등 토지의 기부 없는 공공기여를 허용용적률로 관리하고 있으며 토지나 시설의 기부는 상한용적률로 관리하고 있다.

토지나 시설의 공공기여는 산식에 의하여 비교적 일률적으로 관리되고 있으나 부지여건이나 사업 등에 따라서 상한용적률의 기준이 달라지고 상한용적률에 따라 산식으로 산출한 인센티브의 적용도 달라진다.

두 지구단위계획 특별계획구역을 비교하면 ‘구로역 및 신도림역 내 1-1구역’의 경우 기준용적률과 기부채납률은 ‘이수지구 내 특별계획구역’보다 높았으나 달성한 용적률은 이수지구 내 특별계획구역이 더 높았다.

이는 구로역 및 신도림역세권 내 1-1구역의 사업전체면적이 훨씬 넓기 때문에 충분한 사업성이 있으리라 판단되어 상한용적률을 낮게 정한 것으로 추정된다. 특히 인센티브를 부여하는 과정이 단순한 산식으로 결정되는 것이 아니라 부지여건이나 사업에 따라 달라지고 있음을 보여준다. 부지의 여건이나 사업의 특성을 고려하는 것은 타당하지만 사례에 따라 인센티브 적용 기준이 달라지는 것은 제도로써 일관성이 부족함을 뜻하는 약점이다.

〈표 4-12〉 지구단위계획 특별계획구역의 기부채납률 및 용적률 인센티브의 비교

	구로역 및 신도림역세권 내 1-1블럭	이수지구 내 이수특별계획구역
면적	23,610㎡	3,882㎡
기부채납률	30.0%(도로5.1%, 공원 24.9%)	15.53%(도로6.39%, 공원9.14%)
기준용적률	400%	300%
허용용적률	492.7%(660% 이하 기준) 공공기여로 92.7% 증가	581.02(630%이하 기준) 공공기여로 281.02% 증가
적용용적률	660% (기부채납으로 인한 계산용적률이 762.20% 였으나 상한 용적률 기준 660% 이하 적용) 기부채납으로 168.3% 증가	719.88% (기부채납으로 인한 계산용적률이 상한 용적률 기준 775% 이하를 만족) 기부채납으로 138.86% 증가

4. 과도한 인센티브 논란

기부채납이 부관의 형식으로 작동 가능하는 근거는 해당 사업으로 인해 발생 하는 기반시설의 수요를 충당하는 것이며 사회적으로 발생하는 부(-)의 효과를

기부채납으로 상쇄하는 원인자 부담의 성격을 갖기 때문이다.

그런데 기부채납을 하고 다시 인센티브를 부여함으로써 원인자 부담의 성격과 개발이익 환수의 의미가 퇴색할 뿐만 아니라 과도한 인센티브는 용적률 증가로 사회비용을 발생시키게 된다. 특히 용적률 상향으로 인한 추가개발은 고층빌딩 위주의 개발을 초래하여 경관을 저해할 뿐만 아니라 주변 교통 상황도 악화시키는 등 사회적 비용을 발생시킨다.

특별계획구역을 대상으로 한 정혜진(2008)의 연구는 편익분석(R)¹⁶⁾ 이용하여 인센티브를 통해 발생하는 이익과 인센티브를 통해 발생하는 비용을 계산하였다. 특별계획구역 사례에서는 R 값이 0.42~3.28, 평균은 1.95로 나타났다. 이는 특별계획구역 대부분에서 인센티브가 공공시설 조성비용을 충당할 뿐만 아니라 대규모 이익을 발생시킴을 보여준다.

5. 기부채납과 관련한 쟁점의 분석

기부채납에 대한 쟁점은 기부채납의 성격을 규정하는 차이에서 발생한다고 볼 수 있다.

기부채납이 관행적으로 부관으로서 인정되는 것은 당해 사업과 관련성이 충분히 인정된다는 점, 즉 당해사업으로 발생하는 기반시설의 수요를 충당하는 원인자 부담의 성격을 인정하기 때문이다. 이 관점에서 보면 기부채납은 당해 사업으로 발생하는 부(-)의 외부효과를 상쇄하기 위한 것이며, 기부채납은 당해 사업이 요구하는 기반시설량만큼이면 된다. 기부채납이 이 정도에서만 운영된다면 부관만으로도 충분히 기능할 수 있고 부당결부 문제도 발생하지 않는다. 이러한 기부채납에 대해서는 인센티브를 보장할 필요가 없다.

그러나 사회적으로는 기부채납을 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있고 공공

16) $R = \frac{\text{인센티브로 인한 연면적 증가분} \times \text{단위분양가}}{\text{공공시설 조성비용} + \text{증가 연면적 공사비}}$

의 입장에서는 계획관리하는 편이 지역 사회의 편익을 증진시키는 데 더 도움이 된다. 공공이 기부채납률을 정하고 관리하면서 기부채납은 단순히 원인자부담의 몫만큼만 부과되는 것이 아니라 일정 정도씩 구역별로 배분되는 형식을 띠게 된다. 이 논리로 보면 기부채납이 원인자부담의 몫뿐만 아니라 원인자 몫을 넘는 공공기여를 하고 있는 것이다. 이렇게 되면 원인자부담의 몫을 넘는 공공기여에 대해서는 보상이 필요하므로 인센티브가 주어지게 된다. 인센티브가 생기면서 다시 논란의 여지가 생기는데 기부채납을 받은 공공시설이 인센티브로 보상받을 만큼 공공에 기여하고 있는 지가 논란이 된다. 기부채납을 받는 시설의 종류 및 공공기여의 정도가 인센티브 수준과 합당한 지가 관건이 되는 것이다. 공공이 기부채납률을 정하고 관리할 수 있다는 입장에서 보면, 기부채납의 시설의 종류 및 효용성의 문제, 인센티브의 일관성 및 과도함의 논쟁이 발생하게 된다.

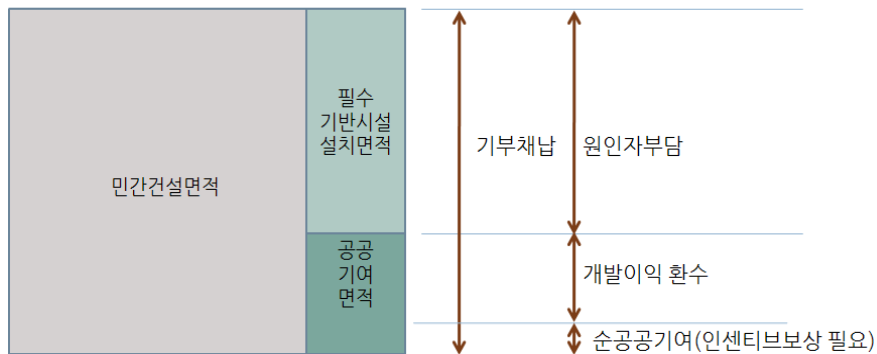
게다가 기부채납을 개발이익 환수제도의 일환으로 볼 때, 또 하나의 쟁점이 발생한다. 기부채납이 개발사업으로 인해 우발적으로 발생하는 개발이익의 환수 부분을 포함한다면, 기부채납은 ‘원인자부담의 몫’, ‘개발이익 환수의 몫’, ‘나머지 순수 공공기여의 몫’으로 나눌 수 있을 것이다. 그러면 ‘원인자부담의 몫’ 뿐만 아니라 ‘개발이익 환수의 몫’도 인센티브로 보상하는 부분이 아니게 된다. 나머지 ‘순수 공공기여의 몫’은 인센티브로 보상해야 하는 부분이다. 현 제도에서 기부채납하는 면적의 1.3α (α 는 기부채납한 면적/기부채납 후 사업면적)만큼 용적률 상향의 인센티브를 주고 있어 ‘원인자부담의 몫’, ‘개발이익 환수의 몫’, ‘순수 공공기여의 몫’을 모두 인센티브로 보상하고 있는 셈이다.

물론, 개발이익을 각 발생요인으로 구분할 수 없듯이¹⁷⁾ 기부채납도 개념적으로 구분 가능할 뿐 각 몫의 정확한 양을 측정해내기는 매우 어려우며, 그 양을 측정한다 하더라도 신뢰성을 보장하기 어렵다. 그래서 각 요인을 구분하여 부과·징수하는 제도는 제도의 운영상 효율적이지 않다.

17) 이 연구 pp.12~13

기부채납으로 부과되는 양과 인센티브로 보상되는 양이 개발자와 공공, 사회가 수용할 수 있는 수준이면 제도적으로 적당할 것이다.

기존에 운영되고 있는 제도가 큰 무리가 없다면 소규모 개발에는 기존의 제도를 적용하되, 개발규모가 커서 개발이익이 매우 크고 그 개발의 영향이 광역적인 영향을 끼치는 경우, 개발자와 공공이 협상을 통해 기부채납의 양을 결정하는 것이 서로의 이해관계에 대한 합의 도달, 개발사업의 성과 및 기부채납의 기여도 상승이란 측면에서 더 큰 효력을 발휘할 것이다.



〈그림 4-10〉 기부채납의 각 성격 구분

제5장 해외의 개발이익 환수제도

제1절 영국의 개발이익 환수제도

제2절 미국의 개발이익 환수제도

제 5 장

해외의 개발이익 환수제도

제1절 영국의 개발이익 환수제도

1427년 헨리 4세가 해안공사로 인해 이익을 얻은 이들에게 방조공사 비용을 부담케 한 ‘하수·토지배수 및 해안방조법(Sewers, Land Drainage and Sea Defense Acts)’을 최초의 개발이익 환수제도의 예로 들 만큼 영국의 개발이익 환수제도는 오랜 역사를 가지고 있다. 1942년 우그와트(Uthwait) 보고서는 개발이익 환수원칙을 개념화하고 제도로 확립하는 데 큰 역할을 하였다.

1. 1942년 우그와트(Uthwait) 보고서 이전의 환수제도

1427년 ‘하수·토지배수 및 해안방조법(Sewers, Land Drainage and Sea Defense Acts)’에 의해 해안방조공사에 대한 수익자부담금이 부과되었으며 1531년 동법에 따라 하수도 개선사업으로 인한 수익자부담금이 법적 부담금으로 부과되었고 이 부담금은 1930년까지 유지되었다.

1662년 찰스 2세 때, ‘런던시 도로확장 및 손실에 관한 법률’에서 도로개선과 개량으로 인한 수익에 과세근거를 마련하였고 유사규정이 런던대화재(1967) 이

후 ‘런던재건법’에 포함되었다.

보다 현대적 의미의 규제는 1909년 ‘주택 및 도시계획법(Housing and Town Planning Act)’에서 도입되었으며, 도시계획 결정 및 변경으로 인하여 토지가치가 증가한 경우 증가분의 50%를 환수할 수 있도록 규정하였고, 1932년 ‘도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)’에서는 도시계획구역 내에서 도시계획 결정 및 변경으로 인한 토지증가액의 75%를 환수할 수 있도록 규정하였다.

2. 우그와트 보고서 이후 부담금과 조세

1) 도시농촌계획법에 의한 개발부담금 (1947~1959)

1942년 우그와트 보고서를 기초로 하여 노동당정부가 1947년 도시농촌계획법에서 개발부담금(Development Charge)제도를 도입하였다. 개발행위허가로 인해 토지이용이 상향되고 토지가치가 증가하는 경우 개발이익의 100%를 개발부담금으로 납부하도록 하였다. 1951년 보수당정부가 들어서고 1953, 1952, 1959년 일련의 도시농촌계획법 개정을 통해 개발부담금은 폐지되었다.

2) 토지위원회법(Land Commission Act)에 의한 개발부과금(Betterment Levy)(1967~1971)

1967년 노동당정부가 토지위원회법을 제정하여 토지가치 증가분의 40%를 징수하는 개발부과금을 도입하였다. 이때 자본이득세와 개발부과금이 동시에 도입되었는데 이는 현재의 토지이용가치의 증가분과 토지의 개발가치증가분을 구분한 것으로 이전까지의 부담금과 다른 유형의 부담금이었다.

개발부과금은 1971년 보수당정부가 집권하고 ‘토지위원회법’이 폐지되면서 사라졌다.

3) 개발토지세법(Development Land Tax Act)에 의한 개발토지세(1976~1985)

1971년 집권한 보수당정부는 토지위원회법을 폐기하고 1974년 재정법(Finance Act)을 개정하면서 개발이익세(Development Gain Tax)를 도입하였다. 그러나 1974년 노동당정부가 집권하면서 개발이익세는 1976년 개발토지세(Development Land Tax)로 대체되었다. 개발토지세는 토지의 개발 및 처분(건물 포함) 시 실현된 개발이익의 80%를 조세로 부과하였다. 1979년 보수당정부가 집권하면서 개발토지세는 개발이익의 60%까지 완화되었다가 1985년에 완전히 폐지되었다. 대신 토지개발이익(Development Gains from Land)을 소득세에 포함시켜 현재까지 이어지고 있다.

4) 재정법(Finance Act)에 의한 자본이득세(Capital tax)(1967~현재 유지)

자본이득세는 1967년 개발과징금과 함께 재정법(Finance Act)에 의해 도입되었으며 현재의 토지이용가치가 증가하는 경우에 부과하는 조세이다. 우리나라의 양도소득세와 유사하며 개인의 자본이득세는 소득세로, 법인의 자본이득세는 법인세의 형태로 부과되며 현재까지 유지되고 있다.

〈표 5-1〉 영국의 개발이익 환수제도의 변천 과정

법률	주요내용	시행결과
도시농촌계획법 (Town & Country Planning Act, 1947)	• 개발이익 및 토지관련 규정의 감독을 위하여 중앙토지위원회 발족 • 개발행위 허가조건으로 토지가치 증가분에 대한 개발부담금 부과 • 개발권 국유화에 따라 개발가치 손실보상제도 도입(3억 파운드의 중앙기금 마련)	• 2차대전 이후 노동당정부가 도입 • 기대한 만큼 운영되지 않았으며 개발이익의 감소를 가져옴 • 보수당정부는 1953, 1954, 1959년에 동법을 개정하여 개발부담금제 및 중앙토지위원회를 폐지 • 동법개정으로 토지소유자에 대한 국가의 보상사무도 폐지됨
재정법 (Finance Act, 1965)	• 임대든 매매든 토지를 포함한 자산의 처분 시 자본 이득세 도입	• 자본이득세는 일반조세의 하나로 현재까지 유지하고 있음
토지위원회법 (Land Commission Act, 1967)	• 개발용지 매수 및 개발사업 수행을 위하여 토지위원회 설치 • 개발과징금을 도입하여, 사적 거래 및 토지위원회 매각 시 개발이익의 40%를 부과	• 노동당정부에서 도입 • 개발과징금을 통한 재원확보가 어려웠고 토지공급도 실망적임 • 1971년 보수당정부는 동법 폐지

〈표 계속〉 영국의 개발이익 환수제도의 변천 과정

법률	주요내용	시행결과
재정법 (Finance Act, 1974)	•개발이익세 도입 •개발가치 및 잠재적 개발가치를 갖는 토지 및 건물 처분 시 발생하는 실질적 자본이익을 환수 •물리적 개발에 의한 최초의 건축물에 개발이익 세 부과	•1973년 보수당정부에서 공약제시 •1974년 집권한 노동당정부에서 개발이익세를 운용하다가 1976년 개발토지세로 대체
지역토지법 (Community Land Act, 1975)	•지역토지체계 내에서 강제수용 범위 확대 •지방정부는 민간부문의 개발을 위하여 토지매입이 가능, 또한 장기임대를 통하여 보유토지 처분도 가능	•노동당 정부에서 도입 •국가경제위기로 전체적인 운영이 적자로 돌입하는 등 당초 목적 달성에 실패 •1979년 보수당정부에서 폐지
개발토지세법 (Development Land Tax, 1976)	•개발이익은 시장가치와 현재가치 또는 추가적 시설설치 비용과의 차액으로 정의함 •토지를 매매 및 임대하는 경우나 개발될 때 개발토지세 부과	•1979년 보수당정부 집권으로 세율이 60%로 완화된 후 1985년 완전히 폐지됨 •이후 노동당정부의 개발이익에 대한 관세적 시도는 좌절됨

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

3. 계획의무(Planning Obligation)와 계획협정(Planning Agreement)

1) 1990년 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act) 106조

개발토지세의 폐지로 직접적 개발이익 환수수단이 없어지자 지방정부는 개발사업자에게 기반시설 설치의무인 계획의무(Planning Obligations)를 부과하기 시작하였다. 사실상 법적 근거가 없는 상태에서 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act, 1932), 지방정부법(Local Government Act, 1972), 주택법(Housing Act, 1974년)에 준용하여 부과되던 계획의무는 1990년 도시농촌계획법 106절과 1991년 계획 및 수용보상법(Planning and Compulsory Purchase Act, 1991)에서 법제화되었다. 계획의무(Planning Obligations)는 계획협정(Planning Agreement) 또는 일방적 의무부담의 형식을 취할 수 있으며 개발에 따른 영향을 밝히고 토지소유자에게 지역계획기관이 납득할 수 있는 조치를 취하도록 요구하는 것이다.

2) 1997년 국무부 고시(1/97)의 원칙

계획허가와 관련하여 지방정부가 상당한 재량권을 갖게 되자 1997년 국무부는 계획 의무(Planning Obligations)가 명확성과 통일성에 근거해야 한다고 공표하였다.

또한 ‘필요성’, ‘계획관련성’, ‘개발사업과의 직접적 관련성’, ‘시설규모 및 종류와 개발사업과의 공정하고 합리적인 관련성’, ‘기타 일반적인 합리성’의 원칙을 제시하였다.

3) 2000년 왕립도시계획연구원(Royal Town Planning Institute)의 제안

계획의무(planning Obligations)와 계획협정(Planning Agreements)이 지방정부와 개발업자 사이의 진정한 ‘합의’가 아니라 일방적인 ‘의무’로 변질되었다는 비판이 제기되면서, 2000년 왕립도시계획연구원(Royal Town Planning Institute)은 계획의무(planning Obligations)를 개혁하기 위해 기반시설부담금(Tariff Approach to Infrastructure Charges)을 부과하는 방안을 제시하였다.

종래의 계획허가에 대한 계획협정과 달리 개발밀도의 차이에 따라 기반시설 부담요율을 달리해 부과하며, 기반시설부담금제 운영의 중요한 요소로서 공정하고 투명한 부담액 산정과 수인 가능한 부담 수준을 제안하였다.

4) 2004 계획 및 수용보상법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)

종래의 계획의무(Planning Obligations)의 부과근거였던 도시농촌계획법의 106절 규정을 계획 및 수용보상에 관한 법률로 대체하였다.

5) 2008 계획법(Planning Act 2008)

계획의무에 대한 문제가 제기되면서 부과금 형식의 기반시설부담금에 대한 논의가 진행되었다. 2008년 계획법은 커뮤니티 기반시설부과금(Community

Infrastructure Levy : CIL)을 승인하고 지방정부가 개발자에 대해서 지방 기반 시설 부과금을 부과할 수 있게 하였다. CIL는 계획의무(Planning Obligations)를 대체하는 것이 아니라 보완(supplement)하는 제도로 2010년 11월부터 시행되고 있다.

4. 영국 개발이익 환수제도의 시사점

영국은 일찍부터 개발이익 환수 개념에 대한 연구와 토론을 통해 개발이익 환수제도의 정당성이 입증되었을 뿐만 아니라, 엄격한 개발허가제와 지방자치의 전통으로 사전협상제를 통한 계획의무가 일찍부터 활발하게 실행된 사례라고 할 수 있다.

사전협상제와 계획의무를 통하여 영국의 지방자치단체는 기반시설을 확보하고 서민주택(affordable housing)을 공급하여 왔다. 계획의무의 근거는 도시농촌계획법(town and country planning act 1992)에 있다가 계획 및 수용보상법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)으로 대체되었는데, 그 근거가 계획관련법에 존재함으로써 도시계획과 명확한 연관성을 갖고 있다.

최근 지방자치단체의 권한 남용이나 개발 허가 기간의 증가 등의 문제로 커뮤니티 기반시설부과금(Community Infrastructure Levy : CIL)이 도입되었으나 일률적인 대체가 아니라 선택적 부과 사항으로 계획의무는 여전히 지역에서 기반시설을 공급하는데 효율적으로 작동하고 있는 제도임을 알 수 있다.

영국과 같이 사전협상제도를 모든 사업에 적용하지 않고 광역적 영향을 끼치는 대규모 사업에만 적용한다면 비효율성에 대한 문제 제기 없이 효율적인 기반시설의 확보와 개발이익 환수를 이룰 수 있을 것이다.

제2절 미국의 개발이익 환수제도

미국은 국토가 넓고 개발가능지가 많아 개발이익 자체를 환수하여 개발을 규제하려는 목적보다 개발로 인한 공공기반시설의 수요 증가로 그 재원을 마련하는 목적으로 제도가 발전하여 왔다. 따라서 미국은 개발부담금과 같은 개발이익을 환수하는 부과금 형태보다 기반시설을 기부채납하거나 그 비용을 부담하는 시설부담금의 형태로 발전해 왔다.

그러나 대도시의 혼잡이 나타나고 성장관리 개념이 추가되면서 나타난 개발영향부담금(Development Impact Fees)은 기반시설부담의 목적과 함께 개발규제의 성격도 동시에 지니고 있다.

1. 분필규제(Subdivision Control)와 공공시설부담(Subdivision exactions)

1) 분필규제의 현황

미국에서 분필규제는 주거용 토지개발에 대한 규제 중 하나이며 지역지구제(zoning) 다음으로 중요한 토지이용규제로 평가받고 있다. 분필규제는 ①획지절차와 통제(platting procedures and controls), ②도로의 배치(설계), 도로의 폭, 도로의 등급과 포장, 배수, 보도, 하수, 수도 본관, 필지 크기와 칸막이와 같은 디자인 규제(design regulations), ③시설요구(improvements), 개발유보(reservation)와 기부채납 요구(dedication requirements), ④대체부담금(in-lieu fees), ⑤이행보증금(performance bonds) 등과 같은 수단을 포함한다.

2) 분필규제와 공공시설부담의 발전

1920년대 이전에도 분필규제로 인한 개발은 계속 있었지만 1920년대 부동산

투기로 인한 문제와 규제의 미비로 인한 비효율적인 토지이용, 공공시설의 부족 등의 문제가 발생하였다. 1928년 미국통상부는 표준도시계획수권법(Standard City Planning Enabling Act)을 공포하면서 각 주의 분필규제를 법에 포함하고 분필개발에 필요한 공공시설의 설치를 요구하는 규정을 추가하였다. 1940년대 도시 확산(urban sprawl)에 따라 개발사업자에게 지구 내 도로(on-site road), 개발지역 밖의 도로(off-site street)와 같은 개발사업지 주변지역의 기반시설까지 부담하도록 제도가 확대되었다.

2차 대전 후 토지개발이 본격화되면서 많은 지방자치단체는 분필규제제도를 개정하였는데, 개발자에게 공원 및 학교 용지, 개발지역 밖의 도로(off-site streets) 등을 부담시키기 위해 기부채납을 갈음하는 대체부담금(in-lieu-fees)제도를 도입하였다.

3) 개발영향부담금(Development Impact Fees) 제도의 발전

1960년대부터 연방정부가 지방정부의 공공시설 설치 보조금을 감축하기 시작하면서 지방정부는 새로운 개발사업에 따른 기반시설 부담은 개발사업자에게 의존할 수밖에 없었으며 1970년대 개발영향부담금(development impact fees) 제도가 도입되고 1980년대 중반 이후에서는 미국 내 지자체 과반수가 개발영향 부담금제도를 실시하게 되었다.

개발영향부담금은 대체부담금과 비슷하지만 대체부담금은 분필규제 지역에 서만 실시되는 반면, 개발영향부담금은 분필규제와 관련 없는 개발사업에도 부과할 수 있다.

4) 연계부담금(Linkage Fees)의 도입

개발영향부담금의 발전된 형태로 연계부담금(Linkage Fees)이 있다. 연계부담금은 개발영향부담금과 비슷하지만, 개발영향부담금은 개발사업과의 명확한 인과관계를 요구하는 반면, 연계부담금은 개발사업과 직접적인 인과관계를 요구하지 않는다.

2. 개발영향부담금(Development Impact Fees) 제도

1) 개요

개발영향부담금(Development Impact Fees)은 특정개발에 의하여 지역에 미치는 불리한 영향을 완화하는데 추가적으로 필요한 시설 및 서비스를 지원하기 위한 재원을 개발자에게 부과하는 제도이다. 1970년대부터 대도시 성장의 혼잡 비용이 주는 부정적인 외부효과를 줄이기 위해 부과되었던 개발영향부담금은 주에 따라 기반시설 재원마련의 목적이나 도시의 성장을 관리하기 위한 규제차원에서 도입되었다. 캘리포니아주는 기반시설의 재원적인 성격이 부각되는 반면, 플로리다주는 높은 개발압력을 완화하고자 하는 개발규제적 성격이 강하다고 할 수 있다.

2) 개발영향부담금 운용 및 요건

개발영향부담금은 일반적으로 건물의 개발허가 시점에 부과되며, 새로운 기반시설 공급 비용만으로 사용하도록 재원의 용도를 엄격히 한정하고 있다. 주 정부의 수권법과 개발지자체에 대한 입법상의 권한부여 또는 지방경찰권 법령에 대한 사법적 해석을 통해서 지자체의 개발영향부담금 징수를 위한 법적 근거를 마련하고 있다.

(1) 개발영향부담금의 합리적 연관 규정(Rational Nexus Standard)(Altshuler & Gómez Ibáñez, 1993)

개발영향부담금이 토지이용 규제수단으로 인정받는 과정에서 미국 사법부는 합리적 연관성으로 부담금의 적합성을 검증하였다.

- ① 부담금은 그 개발로 인해 직접적으로 발생하는 수요의 비용만큼 충당할 수 있도록 설계되어야 함
- ② 개발지보다 더 큰 범위를 포괄하는 시설에 대해서는 그 시설이 서비스하

는 만큼 적절하게 비용이 할당되어야 함

- ③ 이러한 공공시설은 지역종합계획(comprehensive local plan)에 포함되어 있어야 함
- ④ 세금과 부담금의 조합으로 시설 예산이 형성될 경우 입주자들에게 세금과 부과금이 이중 부과되어서는 아니 됨
- ⑤ 부담금의 재정은 분리되어 관리되어야 하며 원래 목적에 맞게 일정 시간 (일반적으로 5~6년) 안에 지출되어야 함

(2) 개발영향부담금과 토지이용계획(Comprehensive Land Use Plan), 자본증진계획(Capital Improvement Plan)

개발영향부담금은 향후 종합적 토지이용계획에 따라 정확하게 부과할 것을 요구받고 있으며 일부 주는 지방정부에게 토지이용계획을 뒷받침할 수 있는 자본증진계획을 세우도록 요구하고 있다. 자본증진계획은 개발영향부담금의 징수시기와 기반시설의 개발시기를 조율하여 재원의 효율적인 이용과 기반시설 용량 또는 서비스의 적정 공급시기를 결정하기 위한 계획이다.

3. 연계부담금(Linkage Fees)

개발영향부담금은 개발사업과 연관된 도로, 상·하수도, 배수 등 기반시설의 설치에 필요한 재원을 마련하는 데 목적이 있어 개발사업과 직접적 연관성이 존재한다. 그런데 연계부담금(Linkage Fees)은 큰 고용이 발생하는 기업, 산업 시설, 호텔, 대규모 판매시설의 설치 시 발생하는 주택수요에 대응하기 위해 개발자가 서민주택(affordable housing)을 공급하기 위해 부담하거나 대규모 주택 개발자가 학교설립을 위해 부담하는 부담금을 말한다.

연계부담금은 캘리포니아주 샌프란시스코와 샌디에고 등에서 먼저 도입되었다. 샌프란시스코와 샌디에고 등에서 도입된 주택-고용 연계부담금은 당해 개발

사업과 직접적 연관성은 없으나 대규모 고용 발생 사업장 건설이 주택 수요의 발생에 영향을 미칠 것으로 판단되므로 그 적법성을 인정받고 시행되고 있다.

1) 사례 : 샌프란시스코의 연계부담금

샌프란시스코는 1996년부터 연면적 25,000ft²(2,322.576m²) 이상의 엔터테인먼트 시설, 호텔, 도시 내 소규모 생산 및 서비스 산업(PDR¹⁸), 사무실, R&D, 판매시설, 소규모 사업장(small enterprise workplace)에 주택-고용 연계 부과금(Affordable Housing-Job Housing Linkage Fee)을 부과하고 있다.

개발자들은 각 용도에 따라 부과된 최소한의 주거면적을 공급하거나 대체 부과금을 납부해야 한다.

〈표 5-2〉 샌프란시스코 연계부담금의 용도지역별 의무주택 건설량

용도	F	최소 주거 호수
엔터테인먼트	.000140	증가하는 연면적 (단위 : 1ft2(0.0929m ²)) × F값
호텔	.000110	
사무실	.000270	
R&D 시설	.000200	
판매시설	.000140	

〈표 5-3〉 샌프란시스코 연계부담금 용도지역별 연면적당 부과금(2012년 1월1일부터 적용)

용도	연면적(1ft2,0.0929m ²)당 부과금액
엔터테인먼트(Entertainment)	\$20.58
호텔	\$16.52
도시 내 경공업 및 서비스 산업(Integrated PDR ¹⁹)	\$17.34
사무실(office)	\$22.06
연구 및 첨단산업(Research & Development)	\$14.70
판매시설(retail)	\$20.58
소규모 사업장(Small Enterprise Workspace)	\$17.34

18) PDR은 Production, Distribution and Repair의 약자로 기존의 공업지역에서 일어나던 활동을 지칭한다. 샌프란시스코에서는 식품가공업, 출판업, 인쇄업, 영화필름산업, 예술 및 디자인 산업, 화훼단지, 운수 및 택배 산업 등 소규모 생산 및 서비스 산업 등을 보호하고자 이러한 활동을 PDR이라 지칭하고 PDR zone을 정하여 보호하고 있다(출처 : <http://www.sfplanning.org>).

4. 미국 개발이익 환수제도의 시사점

미국은 풍부한 토지자원으로 인해 개발에 대한 규제가 비교적 적어 개발이익 환수의 개념보다 기반시설 재원을 마련하기 위한 방향으로 제도가 발전하여 왔다. 분필규제는 미국의 택지 개발에서 주요한 역할을 하였고 분필규제와 함께 공공시설 기여제도도 발전하여 왔다. 또한 기부채납과 비슷한 제도로 기반시설의 직접적 설치, 대체부담금, 개발영향부담금, 연계부담금 등으로 발전하여 왔다고 할 수 있다.

미국에서 성장관리 필요성과 함께 등장한 개발영향부담금은 개발사업과의 명확한 관련성을 요구하는데다 기반시설 설치 재원 마련을 주요 목적으로 하므로 우리나라 제도 중에서 개발부담금보다 기반시설부담금과 더 유사한 제도이다. 그에 비해 연계부담금은 영향부담금(Impact Fees)의 일종이지만 당해 개발사업과 명확한 관련성을 요구하지 않는데다 지역 자체 발전을 위한 부담금이므로 개발이익 환수 성격이 더 강한 제도라고 할 수 있다.

규제가 강하지 않고 재산권의 보호가 강력한 미국 사회에서도 개발 사업 자체로 충분히 개발이익이 발생하고 그 개발이익이 지역 사회에 환원되어 더 큰 경제적 이익을 창출할 수 있다면, 당해 사업과 관련이 없어도 부담금의 부과가 충분한 정당성을 가질 수 있음을 보여주는 사례라 할 것이다.

한편 직접 주택을 건설하여 공급하는 등 부과금의 납부 방법을 선택할 수 있도록 하여 부과금 부담 방법에도 유연성을 가지고 있다.

19) 전체 연면적이 2,000ft² 이상인 경우, 전체 면적의 1/3 이상이 PDR인 경우, 전체 연면적이 2,000ft² 미만인 경우, 전체 면적의 20% 이상이 PDR인 경우를 intergrated PDR이라고 함.

제6장 개발이익 환수제도 개선 방향

- 제1절 개발부담금과 기부채납의 적용성 비교
제2절 개발이익 환수대상 범위 확대
제3절 기부채납을 통한 개발이익 환수
제도의 정착

제 6 장

개발이익 환수제도 개선 방향

제1절 개발부담금과 기부채납의 적용성 비교

현재 개발에서는 기부채납과 개발부담금, 그리고 여타 부담금은 각각의 제도에 의해 그 양이 결정되고 징수되며 마련된 재원의 사용처도 다르다. 법적 근거가 분산되어 각기 적용되는 제도들은 개발자에게 투자의 불확실성을 높이고 비용을 증가시키며 공공의 입장에서도 효과적인 재원 마련을 어렵게 한다.

가장 대표적인 개발이익 환수제도가 개발부담금이지만, 개발부담금 자체가 가지는 한계로 인해 환수의 효율성은 그리 높지 않다. 그러나 개발부담금에서 부과율을 높이는 등의 조치는 제도 자체의 논란만을 가중시킬 수 있다. 개발부담금 제도가 그동안 부과율 조정과 부과 중지, 부과 재개를 반복하였던 상황이었을 사실을 뒷받침한다.

기성 시가지 정비 수요가 점점 늘어나고 있는 서울시 입장에서는 기반시설 설치 재원과 함께 기반시설을 설치할 토지의 확보가 매우 중요한 상황이다. 기성시가지 정비에 유리한 기부채납을 활용해 관리하고 있는 상황이지만 기부채납의 제도적 근거가 약하여 개발이익 환수제도로 적극 활용하기에는 어려움이 따른다.

기부채납을 개발이익 환수제도로 안착시키고 개발부담금과 연동하여 사용하면 개발이익 환수와 재원 마련에 훨씬 효율성을 높일 수 있다.

특히 개발부담금은 소규모 개발에서 효율적이며 기부채납은 대규모 개발에서 적용이 용이한 특성을 가지고 있다.

개발부담금은 부과 산식이 비교적 간단하여 부과 징수 비용이 크지 않다. 게다가 기존에 개발부담금 산정에서 가장 문제가 되었던 개발비용의 표준화 방안이 국토해양부에서 마련되고 있으므로 개발부담금의 부과 과정은 매우 간편해질 전망이다. 개발이익이 그리 크지 않은 소규모 개발에서는 부과 과정이 간편한 개발부담금 부과가 개발이익 환수에 더 효율적일 것이다. 그러나 대규모 개발에서 개발부담금을 부과할 경우 개발비용 표준화가 어렵고 일률적인 부과율 25%는 대규모 개발의 개발이익 환수에 효과적이지 못하다.

반면 기부채납은 소규모 개발에서는 토지를 확보하기 어려운 경우가 많고 설령 기부채납 토지를 확보할 수 있더라도 기부채납 후 잔여 토지에 대한 사업성을 떨어뜨리며 기부채납한 토지에서 발생하는 공공기여 효과도 그리 높지 않은 경우가 많다. 그러나 대규모 개발에서는 기반시설 토지확보에 용이할 뿐만 아니라 사전협상을 통해서 규모뿐만 아니라 공공시설의 종류도 다양화할 수 있다는 장점이 있다.

	기부채납	개발부담금
소규모 개발	•소규모 부지에서 토지에 대한 기부채납을 하기 어려운 경우도 많음 •기부채납이 토지의 효율을 떨어뜨리고 공공기여 효과도 그리 높지 않을 가능성이 발생	•현재 개발부담금에서 시도되고 있는 개발비용표준화는 소규모 사업에서 매우 큰 일관성을 갖고 있으며 표준화 도입 시 개발 부담금의 부과는 매우 간편해짐
대규모 개발	•기반시설의 토지확보 용이 •사전협상을 통해 규모뿐만 아니라 공공시설의 종류를 다양화할 수 있음	•대규모 개발에서는 개발비용표준화가 어려움 •일률적인 부과율 25%는 대규모 개발의 개발이익환수에 효과적이지 못함

〈그림 6-1〉 기부채납과 개발부담금의 적용성 비교

제2절 개발이익 환수대상 범위 확대

1. 토지에만 한정된 개발이익 개념의 확대 필요

기존 ‘개발이익환수에 관한 법률’에서는 ‘개발이익’을 ‘개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’이라 정의하고 있어 개발이익의 개념을 ‘지가상승분’에 한정하고 있다.

통상적인 개발이익은 토지가액의 상승분뿐만 아니라 건축물에서 발생하는 개발이익, 기타 경제 사회적 여건변화로 얻은 자본이득 및 우발이익을 총괄하는 개념²⁰⁾이다. 재건축부담금은 건축물에서 발생하는 개발이익에 대한 부과금이며 양도소득세는 우발적으로 발생하는 자본이득에 대한 과세이다.

개발이익 환수제도의 가장 대표적인 법률인 ‘개발이익환수에 관한 법률’에서 ‘개발이익’에 대한 정의 자체를 ‘토지에서 발생하는 개발이익’으로 한정하여 오히려 개발이익 환수의 범위를 협소하게 하고 불필요한 혼란을 초래한다고 할 수 있다.

〈표 6-1〉 개발이익 개념에 관한 예시

현행 ‘개발이익환수에 관한 법률’	예시
제2조 정의: 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “개발이익”이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.	제2조 정의: 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “개발이익”이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경에 의해 발생하는 토지 및 건축물, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상 가격 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)나 토지 및 건물 소유자에게 귀속되는 토지 및 건축물 가액, 기타 우발적 자본 이득을 말한다.

개발부담금의 부과 방법은 수정하지 않더라도, 개발이익에 대한 법적 정의를

20) 서순탁, 2005, “아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로”, 『토지공법연구 제27집』 p.137

부과대상에 한정하지 않고 통상적인 개발이익과 일치시킴으로써 개발이익 환수 범위를 확대하여 제도의 경직성을 완화할 수 있다.

2. 용도지역 변경으로 인한 개발이익 환수 필요성

‘개발이익환수에 관한 법률’에서 ‘개발이익’에 ‘토지이용계획의 변경’에서 발생하는 이익도 포함되어 있음에도 불구하고 개발부담금을 부과하는 대상에서 ‘용도지역변경’은 포함되어 있지 않다.

연구결과 서울과 같은 기성 시가지에서는 용도지역의 변경으로 인해 대규모 개발이익이 발생하고 있으나 용도지역변경에 따른 개발이익 환수가 명확화되지 않아 지구단위계획구역과 같이 용도지역변경을 수반한 대규모 건축물 개발은 개발이익 환수대상에서 제외되고 있는 실정이다.

따라서 ‘개발이익 환수에 관한 법률’에서 ‘용도지역변경으로 인한 개발이익’을 환수 대상에서 명확화하고 명시해야 한다.

제3절 기부채납을 통한 개발이익 환수제도의 정착

1. 서울시의 사전협상제

1) 사전협상제의 배경

개발잠재력이 있는 대규모 부지에서 도시계획변경을 통해 개발을 유도하고 지역발전의 거점을 마련할 수 있지만 대규모 부지에 대한 도시계획변경은 특혜 시비를 불러일으키는 경우가 많았고 이로 인해 개발논의는 차단되어 오히려 도시공간의 효율적인 사용과 시민 삶의 질 향상을 저해하는 요인이 되었다.

사전협상제는 부지전체가 단일기능으로 이용되고 하나의 부지로 구획되어 독립적 개발이 가능한, 10,000㎡ 이상의 부지를 대상으로 한다. 이 제도는 개발자와 공공이 협상을 통하여 개발잠재력을 실현시키고 공공성을 충분히 확보하여 지역의 거점을 개발할 수 있도록 하는 것이다.

2) 공공기여방식 전환

개발을 효율성을 높이기 위해 도시계획이 변경되면 이로 인해 발생하는 이익을 공공기여율로 환수할 수 있도록 규정하고 있다.

도시계획변경에 따른 기부채납 사례조사분석, 개발규모 대비 적정 기부채납 비율분석과정을 거쳐 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적으로 환산하여 기준 공공기여율을 정하였다.

〈표 6-2〉 사전협상제를 통한 용도지역 변경 시 공공기여율

구 분	변 경 내 용			공공기여율(공공+공익)
용도지역 변 경	준주거지역	⇒	일반상업지역	30% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	일반상업지역	40% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	준주거지역	20% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	일반상업지역	45% 내외 (48% 내외)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	준주거지역	30% 내외 (37% 내외)

〈표 6-3〉 사전협상제를 통한 도시계획시설 폐지(복합화)에 따른 공공기여율

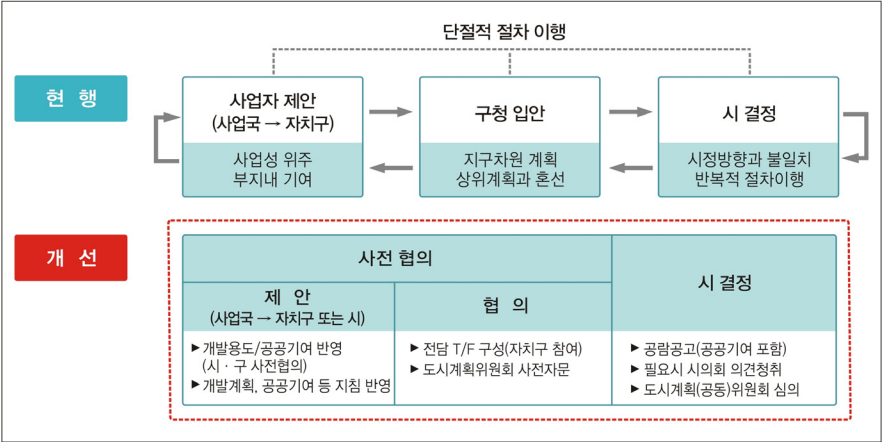
구 분	시설결정 당시 변경내용	공공기여율(공공+공익)
도시계획시설 폐지(복합화)	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외
	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외
	용도지역 변경 없음	20% 내외

용도지역이 변경될 경우 각 용도지역변경에 따라서 기준 공공기여율을 규정

하고 있다. 대상지 내 도시계획시설을 폐지하거나 복합화할 경우에도 기준 공공기여율 이상을 기여하도록 정하고 있다.

3) 도시계획체계

사업자가 제안한 지구단위계획의 절차는 ‘사업자제안→구청입안→시 결정’으로 이루어지지만 사전협상은 ‘제안’과 ‘협의’를 동시에 진행하여 개발계획 및 공공기여율의 상위계획 지침에 반영 등이 동시에 이루어짐으로써 상호 조율이 용이하고 결정과정에 소요시간 및 비용이 감소할 것으로 예상된다.



〈그림 6-2〉 기존의 사업 허가절차와 사전협상제를 통한 허가절차의 비교

2. 개발이익환수제도의 검토

개발부담금이 소규모 개발사업의 개발이익 환수에 유리하고 기부채납이 대규모 개발이익 환수에 적합하며 대규모 개발이익은 현재 추진되고 있는 사전협상제와 결합하면 큰 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 기대된다.

특히 사전협상제도는 10,000㎡ 이상의 경우에만 대상이 되므로 대규모 개발에 한정하여 개발이익 환수의 특례로 인정하고 개발부담금 산정에서 배제하여 협의에 의한 산정이 가능하도록 한다면 전반적인 제도를 수정하지 않고도 대규모 개발사업에서 효율적으로 개발이익 환수를 실시할 수 있을 것이다.

‘개발이익환수에 관한 법률’에서 일정 정도 이상 규모의 사업에 대해서는 개발부담금을 별도 산정할 수 있게 조항을 마련하고 개발부담금의 납부 방식에서 용적률 인센티브 없는 현물 대납 형식을 인정한다면 기부채납 방식으로 개발이익 환수가 가능할 것이다. ‘개발이익 환수에 관한 법률 시행령’ 제22조는 개발부담금의 납부를 물납으로 가능하도록 규정하고 있어 토지 현물 대납 방식으로 개발부담금 납부가 가능한 상황이다. 또한 물납 대상의 토지는 해당 사업의 위치와 일치하지 않아도 된다.

현재 개발사업이 끝나고 이루어지는 개발부담금의 부과 방식에서 대규모 개발에 대해서는 예외 규정을 두고 그 예외규정에 따르도록 하는 조항이 포함되면 대규모 개발사업의 경우 사전협상제도를 통하여 개발계획, 공공기여의 정도, 공공 시설의 종류 등이 결정되어 개발이익 환수제도의 원래 취지에 합당하게 운영될 것이다.

이때 사전협상제도에 의해 결정되는 공공기여 시설에는 해당 사업에서 필요한 기반시설뿐만 아니라 광역시설도 포함시켜 그 사업이 지역의 거점 역할을 수행하는 데 기여하도록 할 수 있다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 국토해양부, 2009, 「개발부담금제도 개선방안 마련을 위한 조사연구」
- 권오창, 2001, “미국과 한국에서의 공공시설부담제도에 관한 비교법적 연구”, 경희대 법학과 행정법전공 박사학위논문
- 기획재정부, 2002~2011, 「각 년도 부담금운용종합보고서」
- 김상일 · 김인희, 2006, 「용도지역 변경에 따른 계획이득 추정에 관한 연구」, 서울시 정개발연구원
- 김성운 · 김찬호, 2009, “기부채납여건에 따른 용적률 인센티브 산출에 관한 연구, -공원 기부채납 사례를 중심으로-”, 「대한국토·도시계획학회지 국토계획」 제44권 제5호, pp.7-25
- 김성희 · 안건혁 · 심교언, 2010, “기부채납에 따른 인센티브제도의 실효성 분석 -주택재개발사업의 사업성을 중심으로-”, 「한국도시계획학회지」 제11권 제2호, pp.45-62
- 김인구, 2004, “도시개발에 있어서 기부채납제도에 관한 연구”, 서울시립대 도시과 학대학원 석사학위논문
- 서순탁, 2005, “아파트 재건축에 따른 개발이익 규모추정 및 이익환수에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로-”, 「토지공법연구」 제27집 pp.135-149
- 서울특별시, 2006, 「서울시 지구단위계획 종합운영계획」
- 서울특별시, 2007, 「지구단위계획제도의 공공시설 순환투자방식 운용방안연구」
- 서울특별시, 2009, 「도시계획변경 협상제도 시행연구」
- 서울특별시, 2010, 「사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구」
- 서울특별시, 2010, 「서울시 지구단위계획 수립기준」

- 유기현 · 변창흠, 2011, “개발이익환수 수단으로서 공공기여의 효과에 관한 연구, - 특별계획구역을 중심으로-”, 『대한건축학회논문집 계획계』 제27권 제2호, pp.91-98
- 이인성 · 유나경, 2010, “도시재생사업과 관련된 현행 인센티브 제도의 분석”, 『한국 도시설계학회지』 제11권 제4호, pp.161-172
- 정혜진, 2008, “지구단위계획 용적률 인센티브제도 효과연구, -서울시 특별계획구역 중심으로-”, 서울대 협동과정 조경학 도시설계전공 박사학위논문
- 정희남 · 김승중 · 박동길, 2003, 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』, 국토연구원
- 정희남 · 김승중 · 周藤利一, W. McCluskey & O.Connellan, 2003, 『일본과 영국의 개발이익환수제도』, 국토연구원
- 최수 · 박재길 · 민범식 · 배순석 · 손경환 · 안용진, 2006, 『재건축사업의 도시계획적 관리 및 개발이익 환수방안』, 국토연구원

Nelson Arthur C., Nicholas James C., Juergensmeyer Julian C., 2009, *Impact fees : principles and practice of proportionate-share development fees*, American Planning Association

<http://www.sfplanning.org>(샌프란시스코 도시계획국)

<http://ceres.ca.gov/planning/>(캘리포니아 토지이용계획 정보네트워크)

<http://www.propertylawuk.net/updateslibraryplanning.html>

부 록



부록1 : 개발부담금 부과 자료1)

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(m)	개발 ²⁾ 부담금 부과면적(m)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
1	종로구	도시환경정비사업	사직1구역	33768.00		04.10.25	07.12.07	3,191,071,080	36,998,074,861
2	종로구	도시환경정비사업	청진구역 6지구	7895.40		01.08.06	07.07.27	7,384,477,070	19,893,227,019
3	종로구	토지형질변경사업		1955.00		03.05.20	09.10.21	84,212,790	18,519,020
4	종로구	토지형질변경사업	평창동	910.00		01.12.27	03.02.10	9,889,500	60,424,229
5	종로구	토지형질변경사업		840.00		06.09.28	08.06.17	134,654,370	0
6	종로구	토지형질변경사업		1575.00		03.06.28	06.06.23	96,590,297	153,782,961
7	중구	도시환경정비사업	사-시구역 2-1지구	3129.00		02.10.22	05.07.29	137,061,710	2,696,386,959
8	중구	주택건설사업	신당동	28312.00		03.05.16	05.12.20	497,898,600	331,953,301
9	중구	도시환경정비사업	사-시구역 6-1지구	3119.00		03.11.29	06.09.29	320,684,600	3,481,567,389
10	용산구	지목변경수반사업		10.00		01.05.22	02.04.15	65,408	0
11	용산구	지목변경수반사업	세계일보사 특별계획 구역A블록	8312.70	129.40	03.12.19	07.01.22	67,492,260	115,025,015
12	용산구	지목변경수반사업		330.00	330.00	02.11.15	04.07.22	6,926,558	0
13	용산구	지목변경수반사업		403.00		03.01.03	06.02.23	130,596,857	0
14	용산구	도시환경정비사업	용산남측	50076.80		03.11.28	08.10.31	60,996,298,280	34,304,624,438
15	용산구	지목변경수반사업		847.00		03.08.01	04.02.19	76,200,394	0
16	용산구	지목변경수반사업	문배동	4735.80	48.60	03.11.24	07.07.24	46,425,670	31,530,431

1) 성북구, 강서구는 자료 누락됨. 양천구, 영등포구, 동작구는 개발비용총액의 상세내용 없음. 강동구는 지가자료 및 개발비용 관련 자료 없음.

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액 ³⁾	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
1	33,325,830,935	137,954,151,641	25,099,102,765	29,766,858,723	6,745,876,124	374,699,889	337,293,806	22,308,989,104
2	69,226,475,298	184,407,302,024	54,359,347,697	10,190,343,701	473,834,093	653,540,527	28,430,045	10,513,884,700
3	994,553,255	2,447,924,688	561,045,015	536,956,208	170,173,561	14,797,434	10,210,413	341,774,800
4	710,257,714	975,740,442	135,681,543	29,818,592	25,199,029		1,511,941	2,660,460
5	549,027,597	1,276,854,269	83,221,533	105,987,650	62,740,292	3,554,011	35,928,930	
6	2,562,721,439	3,944,628,140	678,950,570	162,811,982	142,591,014	11,665,508	8,555,460	
7	11,486,752,627	19,081,153,783	2,897,006,879	1,452,760,476	348,376,698	20,014,937	20,902,601	1,063,466,240
8	11,647,275,183	18,924,711,741	2,731,345,727	2,222,543,107	1,570,889,333	112,122,421	86,398,913	453,132,440
9	13,141,819,666	22,555,907,712	3,323,942,278	1,325,839,981	400,863,470	22,435,526	24,051,808	878,489,177
10	9,230,000	10,247,500	755,866					
11	76,896,912	519,226,293	35,182,209	325,153,851	311,656,027	12,151,779	18,699,362	687,869,040
12	1,535,929,915	2,359,386,388	319,382,764	476,367,764	434,416,193	15,886,600	26,064,971	
13	637,650,382	1,386,165,571	197,559,585	28,568,173	4,752,797	300,913	285,168	23,229,295
14	37,220,379,678	383,988,559,433	35,761,875,414	32,716,486,760	947,572,337	29,890,695	52,116,478	31,676,907,250
15	1,545,022,191	1,990,636,048	82,667,363	58,144,916	50,905,715	4,184,859	3,054,342	
16	35,058,931	291,844,964	14,353,363	26,399,549	666,621,098	23,388,830	36,664,160	1,846,381,400

2) 사업지면적과 개발부담금 부과면적이 다른 경우

3) 개발비용총액=공사비+조사 및 설계비+일반관리비+기타비용

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(㎡)	개발 부담금 부과면적(㎡)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
17	성동구	주택건설사업	미장동	9930.60		01.03.05	04.06.04	261,603,860	355,899,484
18	성동구	주택건설사업	옥수동	11836.00		02.07.18	04.10.29	672,141,930	434,951,745
19	성동구	주택건설사업	금호4가	9671.50		03.06.30	07.03.30	1,226,966,670	
20	성동구	지목변경수반사업	성수동1가	1823.00		06.06.26	07.10.22	96,762,190	
21	성동구	지목변경수반사업	성수동1가	1867.00		06.07.11	08.06.18	320,980,860	
22	성동구	지목변경수반사업	성수동1가	1691.00		08.07.18	08.10.10	164,034,530	
23	성동구	지목변경수반사업	성수동1가	704.00		08.10.17	08.12.10	99,865,720	
24	성동구	지목변경수반사업	성수동2가	1984.80		03.12.12	05.04.12	45,773,370	
25	성동구	지목변경수반사업	용답동	1358.50		08.10.27	09.11.25	2,093,436,790	1,437,265,004
26	성동구	지목변경수반사업	사근동	1476.00		09.11.17	10.07.13	97,928,710	
27	광진구	지목변경수반사업	광장동	1716.00		02.03.28	02.07.05	202,621,000	189,407,000
28	광진구	주택건설사업	종곡동	2235.50		01.06.15	02.11.21	17,076,000	
29	광진구	주택건설사업	광장동	17102.00		02.01.08	03.10.28		798,235,000
30	광진구	주택건설사업	자양동	3167.00		03.02.17	05.05.11	231,754,000	617,230,000
31	광진구	지목변경수반사업	광장동	1690.00		03.06.30	06.06.26	553,710,000	1,193,514,000
32	광진구	지목변경수반사업	모진동	950.00		07.08.29	08.01.23	9,420,000	
33	동대문구	도시환경정비사업	용두구역 5지구	10062.20		02.09.06	08.12.12	943,250,670	3,549,666,486
34	동대문구	주택건설사업	이문동	4788.40		03.03.18	07.06.20	778,204,790	514,428,708
35	동대문구	도시환경정비사업	용두구역 4지구	3273.20		02.12.18	05.12.09	451,934,710	5,037,523,756
36	종로구	지목변경수반사업	신내동	286.00		01.04.09	01.06.20	8,220,270	
37	종로구	토지환경정비사업		1885.00		01.12.03	02.04.23	138,751,200	
38	종로구	지목변경수반사업	신내동	390.00		02.02.04	02.07.12	44,851,270	
39	종로구	지목변경수반사업	신내동	780.00	330.00	02.03.26	02.10.18	29,492,510	
40	종로구	토지환경정비사업	신내동	1498.00		02.08.14	03.04.14	305,267,380	
41	종로구	주택건설사업	상봉동	19900.30		02.12.20	06.02.10	129,192,640	6,306,279,141
42	종로구	지목변경수반사업	망우동	680.00		03.01.20	05.03.18	23,575,880	
43	종로구	주택건설사업	신내동	6296.30		03.02.03	05.04.04	197,267,370	99,114,238

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
17	10,623,339,082	17,831,904,327	4,225,495,861	1,580,754,454				
18	9,579,241,761	18,662,627,865	2,804,455,872	3,155,410,767	353,819,224	33,400,460	21,229,093	1,523,444,620
19	9,240,739,157	19,004,071,800	3,646,420,437	1,209,045,516	762,349,510	45,133,407	50,801,745	601,609,600
20	5,820,099,433	7,076,425,870	814,049,488	55,228,177	33,728,217	2,868,787	2,023,573	16,609,600
21	4,943,673,058	7,518,183,214	1,169,851,326	120,735,386	31,110,244	2,940,718	1,866,614	84,817,810
22	5,150,423,822	6,004,862,582	94,133,158	104,167,459	22,646,352	1,526,726	1,358,781	78,635,600
23	2,888,915,690	3,343,558,200	25,693,967	29,485,629	12,978,383	1,670,834	778,702	14,057,710
24	3,957,954,711	4,797,381,189	445,009,750	211,323,210	51,824,203	2,980,405	3,109,452	153,409,150
25	26,375,289,520	38,674,657,104	1,848,944,396	639,411,008	445,040,609	22,241,352	26,702,436	145,426,611
26	2,648,462,656	3,146,759,980	105,803,482	779,000		779,000		
27	1,469,529,000	2,597,374,000	35,202,000	282,158,000	84,607,000	3,068,000	5,076,000	
28	2,865,243,000	3,489,662,000	527,626,000	28,486,000	21,973,000	5,194,000	1,319,000	
29	17,856,315,000		4,127,125,000	1,971,502,000	983,734,000	67,383,000	48,386,000	73,764,000
30	3,760,290,000	6,191,934,000	748,016,000	686,281,000	60,476,000	4,946,000	3,629,000	
31	1,204,224,000	5,493,726,000	323,632,000	557,514,000	257,993,000	11,238,000	15,479,000	272,802,000
32	523,604,000	697,160,000	14,115,000	121,760,000	29,466,000	2,147,000	1,767,000	88,378,000
33	9,556,199,512	26,564,457,003	6,044,425,593	3,641,162,709	186,317,927	47,066,777	11,179,075	3,396,598,930
34	2,581,023,375	8,267,579,333	1,088,614,239	970,693,816	158,449,977	14,076,902	9,506,998	788,659,939
35	22,003,887,191	38,839,672,939	6,118,200,367	3,872,322,753	347,948,566	25,390,244	20,876,913	3,478,107,030
36	300,467,001	341,498,870	4,754,643	3,396,120	2,911,245	326,049	158,826	
37	1,753,527,025	2,460,028,708	60,373,308	91,123,560	81,716,372	4,504,206	4,902,982	
38	162,480,413	349,407,002	6,706,894	814,600		814,600		
39	30,007,982	194,388,441	2,468,233	43,942,170	34,495,873	2,142,745	2,069,752	5,233,800
40	296,334,746	1,874,444,753	25,619,760	331,420,688	159,488,139	8,204,021	9,569,288	119,061,100
41	26,258,124,458	45,173,681,000	7,239,507,745	4,852,999,072	553,953,458	22,733,972	30,467,440	4,245,844,202
42	218,503,692	420,510,796	41,134,612	66,588,966	52,401,863	3,010,592	3,144,111	8,012,400
43	6,444,299,107	9,202,474,787	1,218,123,526	651,868,409	135,010,132	16,780,860	8,100,607	485,976,810

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(㎡)	개발 부담금 부과면적(㎡)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
44	중앙구	지목변경수반사업	신내동	780.00	450.00	03.03.12	04.02.02	73,182,080	
45	중앙구	토지획전변경 사업	신내동	1060.00	660.00	03.06.13	03.12.18	37,446,610	
46	중앙구	지목변경수반사업	중화동	680.00	478.00	03.11.15	04.04.26	21,655,940	
47	중앙구	지목변경수반사업	면목동	820.20	87.60	06.01.10	06.05.16	15,118,670	
48	중앙구	지목변경수반사업	신내동	1039.40		06.05.11	07.08.06	9,633,470	
49	중앙구	지목변경수반사업	신내동	19.00		06.06.28	06.12.06	4,298,660	
50	중앙구	지목변경수반사업	신내동	270.00		06.07.11	06.10.26	28,952,090	
51	중앙구	지목변경수반사업	신내동	330.00		06.07.11	06.11.16	36,562,260	
52	중앙구	지목변경수반사업	신내동	1980.00		06.08.07	06.12.22	322,128,720	
53	중앙구	지목변경수반사업	면목동	829.00	99.00	06.11.06	07.10.26	16,839,880	
54	중앙구	지목변경수반사업	신내동	330.00		06.12.15	07.04.27	33,808,900	
55	중앙구	지목변경수반사업	신내동	330.00		06.12.15	07.05.03	31,277,660	
56	중앙구	지목변경수반사업	신내동	330.00		07.02.09	08.10.09	64,675,390	
57	중앙구	지목변경수반사업	신내동	330.00		07.02.09	07.04.27	20,585,200	
58	중앙구	지목변경수반사업	망우동	1720.00		07.09.06	09.10.23	103,775,470	
59	중앙구	지목변경수반사업	묵동	1912.70		07.11.12	08.10.23	102,434,710	
60	중앙구	지목변경수반사업	신내동	200.00		07.11.19	08.02.15	4,118,780	
61	중앙구	지목변경수반사업	망우동	575.00		07.11.24	10.01.07	10,979,070	
62	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.10	09.08.27	49,796,420	
63	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.28	09.05.18	52,270,640	
64	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.28	09.07.01	52,469,930	
65	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.28	09.07.01	42,897,010	
66	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.28	09.10.13	39,745,620	
67	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.28	09.12.14	40,373,480	
68	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.03.31	10.04.27	46,913,250	
69	중앙구	지목변경수반사업	망우동	1536.00		08.07.23	09.02.06	40,038,920	
70	중앙구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.08.05	09.06.24	42,208,830	

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
44	35,575,241	393,432,923	2,762,486	62,366,865	53,966,704	2,957,159	3,238,002	2,205,000
45	271,011,290	481,994,114	11,879,325	49,317,038	29,165,063	10,210,772	1,749,903	12,364,600
46	71,932,175	264,920,297	2,679,515	103,684,870	49,302,161	4,264,440	2,958,129	47,160,140
47	34,749,960	98,643,733	1,052,124	2,366,965	-	348,000	-	2,018,965
48	2,236,822,097	2,573,791,588	259,632,966	38,802,628	17,773,722	3,662,483	1,066,423	16,300,000
49	21,686,879	39,712,804	831,268	0	-	0	-	-
50	71,630,581	216,078,662	1,792,557	26,847,150	6,219,019	749,350	373,141	19,505,640
51	87,548,489	265,411,581	2,648,475	28,965,562	7,429,877	901,813	445,792	20,188,080
52	211,349,088	1,879,953,002	6,755,094	373,333,920	212,736,703	10,696,135	12,764,202	137,136,880
53	49,570,199	154,967,084	3,975,439	34,061,917	21,763,922	7,582,068	4,715,927	2,320,313
54	88,008,698	281,321,903	2,073,487	56,004,110	30,336,209	3,131,849	1,820,172	20,716,080
55	88,008,698	281,465,391	2,161,936	66,184,090	39,384,745	3,720,181	2,363,084	20,716,080
56	135,963,494	462,854,737	16,999,092	51,190,579	30,169,616	2,710,787	1,810,176	16,500,000
57	106,117,849	281,321,903	1,373,620	91,489,632	61,875,930	5,185,107	3,712,555	20,716,080
58	998,119,995	1,714,805,976	25,424,258	189,147,809	126,132,834	10,565,000	7,567,970	37,327,910
59	9,027,991,491	11,476,534,121	691,333,437	1,347,470,352	72,511,155	6,435,264	4,350,669	1,264,173,264
60	87,431,113	118,055,983	1,471,414	12,678,316	9,779,924	986,766	661,785	1,249,841
61	1,444,884,471	1,768,125,000	224,721,307	54,602,917	45,811,827	4,999,351	2,748,710	1,043,029
62	49,549,332	329,178,851	5,282,372	75,161,437	61,135,564	4,215,471	3,823,642	5,932,380
63	49,768,027	339,181,569	4,169,538	76,161,437	62,135,564	4,215,471	3,823,642	5,932,380
64	49,768,027	340,370,525	4,561,318	76,161,437	62,135,564	4,215,471	3,823,642	5,932,380
65	49,768,027	302,078,840	4,561,318	76,161,437	62,135,564	4,215,471	3,823,642	5,932,380
66	45,394,473	278,817,156	5,006,366	69,433,821	56,596,181	4,215,471	3,482,764	5,465,680
67	49,768,027	292,647,403	6,051,639	75,333,797	62,135,564	4,215,471	3,823,642	5,104,740
68	49,804,476	322,105,679	7,267,080	77,381,117	62,135,564	4,215,471	3,823,642	7,152,060
69	481,309,352	885,736,671	13,151,051	231,120,552	54,284,813	13,974,504	9,182,635	54,919,480
70	144,834,948	349,974,876	8,056,807	28,247,777	6,254,850	2,148,296	375,291	19,469,340

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적 ^(㎡)	개발 부담금 부과면적 ^(㎡)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
71	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.08.05	09.05.28	34,418,890	-
72	중랑구	지목변경수반사업	망우동	332.00		08.08.12	10.01.19	25,176,630	-
73	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.08.12	10.02.03	31,108,990	-
74	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.08.27	10.02.10	23,784,770	-
75	중랑구	지목변경수반사업	망우동	334.00		08.08.27	10.01.07	25,169,480	-
76	중랑구	지목변경수반사업	망우동	332.00		08.09.10	10.01.18	24,301,040	-
77	중랑구	지목변경수반사업	망우동	340.00		08.09.19	10.02.09	24,569,370	-
78	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		08.09.29	09.06.22	37,264,280	-
79	중랑구	지목변경수반사업	신내동	60.00		08.10.23	09.08.11	1,773,960	-
80	중랑구	지목변경수반사업	상봉동	332.00		08.11.06	09.10.08	5,741,450	-
81	중랑구	지목변경수반사업	신내동	530.00		09.05.18	10.07.07	124,071,460	-
82	중랑구	지목변경수반사업	신내동	860.00		09.05.18	10.06.21	170,401,640	-
83	중랑구	지목변경수반사업	신내동	330.00		09.05.18	10.04.16	65,893,790	-
84	중랑구	지목변경수반사업	신내동	330.00		09.05.18	10.01.19	66,158,060	-
85	중랑구	지목변경수반사업	신내동	860.00		09.05.18	10.08.23	181,524,100	-
86	중랑구	지목변경수반사업	신내동	330.00		09.05.18	10.04.16	82,263,370	-
87	중랑구	지목변경수반사업	신내동	330.00		09.05.18	10.07.09	81,742,300	-
88	중랑구	지목변경수반사업	신내동	460.00		09.05.18	10.07.19	113,907,130	-
89	중랑구	지목변경수반사업	신내동	530.00		09.05.18	10.07.13	125,135,900	-
90	중랑구	지목변경수반사업	신내동	530.00		09.05.18	10.05.18	98,982,260	-
91	중랑구	지목변경수반사업	신내동	330.00		09.05.18	10.01.19	65,532,640	-
92	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		09.08.03	10.04.09	820,500	-
93	중랑구	지목변경수반사업	망우동	363.00		09.08.03	10.01.14	839,450	-
94	중랑구	지목변경수반사업	망우동	355.00		09.08.03	09.11.16	3,965,210	-
95	중랑구	지목변경수반사업	망우동	331.00		09.08.05	09.12.14	4,718,030	-
96	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		09.08.31	09.12.01	13,952,600	-
97	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		09.09.21	10.07.09	26,557,410	-

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
71	144,834,948	326,327,397	7,374,358	36,442,496	14,251,881	1,218,443	855,112	20,355,060
72	148,075,340	317,373,351	13,424,978	55,166,486	28,591,946	3,436,954	1,715,516	21,422,070
73	148,116,443	340,986,706	13,827,128	54,587,156	28,591,946	3,436,954	1,715,516	20,842,740
74	148,319,657	311,579,699	13,580,056	54,540,896	28,591,946	3,436,954	1,715,516	20,796,480
75	149,646,214	317,701,041	12,777,450	54,599,436	28,591,946	3,436,954	1,715,516	20,855,020
76	149,585,020	314,038,642	12,658,880	54,590,566	28,591,946	3,436,954	1,715,516	20,846,150
77	153,912,024	317,398,431	13,392,472	51,816,455	25,704,696	3,238,328	1,542,281	21,331,150
78	146,248,814	349,912,945	6,562,346	48,044,636	25,025,200	1,721,584	1,501,512	19,796,340
79	41,098,538	51,509,456	2,026,085	1,288,992	922,075	137,438	55,324	248,160
80	398,026,220	459,618,708	22,653,016	15,973,648	6,913,846	644,619	414,830	8,077,000
81	53,860,939	618,275,102	3,137,680	64,990,610	45,045,290	3,098,845	2,702,717	14,143,758
82	86,760,163	886,841,139	5,512,832	112,961,573	74,861,878	4,951,664	4,491,712	28,656,319
83	33,265,885	343,770,029	1,869,024	45,059,959	32,254,272	2,218,900	1,935,256	8,651,531
84	33,265,885	341,647,827	1,360,963	42,388,702	36,400,576	2,504,141	2,184,034	1,299,951
85	86,760,163	917,460,274	5,806,591	98,797,106	71,581,428	4,757,444	4,294,885	18,163,349
86	33,265,885	404,046,961	1,869,024	39,858,560	27,712,081	1,906,424	1,662,724	8,577,331
87	33,265,885	404,414,325	2,355,467	41,823,756	23,500,157	1,616,669	1,410,009	15,296,921
88	46,437,878	567,166,937	3,291,614	61,808,888	43,135,324	2,967,451	2,588,119	13,117,994
89	53,494,278	618,287,999	3,730,743	60,519,360	41,893,714	2,882,036	2,513,622	13,229,988
90	58,311,129	551,836,827	3,520,571	94,076,072	71,436,227	4,747,794	4,286,173	13,605,878
91	33,265,885	341,647,828	1,360,963	44,890,418	35,219,321	2,422,877	2,113,159	5,135,061
92	229,761,552	296,850,085	9,641,403	54,165,102	28,679,213	3,442,957	1,720,752	20,322,180
93	252,737,705	318,729,144	6,890,942	55,742,681	28,421,946	3,425,259	1,705,316	22,190,160
94	247,167,729	320,873,395	4,321,412	53,523,411	28,421,946	3,425,259	1,705,316	19,970,890
95	432,681,773	496,880,000	9,442,967	35,883,124	13,371,160	919,855	802,269	20,789,840
96	433,396,963	524,150,000	6,675,862	28,286,740	8,378,288	576,375	502,697	18,809,380
97	139,049,755	312,625,337	6,604,855	60,741,071	33,949,606	4,036,129	2,036,976	20,718,360

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적 ^(㎡)	개발 부담금 부과면적 ^(㎡)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
98	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		09.10.16	10.07.09	2,245,100	-
99	중랑구	지목변경수반사업	망우동	330.00		09.10.16	10.07.09	961,900	-
100	중랑구	지목변경수반사업	망우동	680.00		09.11.13	10.07.15	36,941,560	-
101	중랑구	지목변경수반사업	망우동	662.00		09.12.03	10.07.08	88,537,120	-
102	강북구	토지형질변경사업	수유동	3008.00		01.09.05	03.06.27	26,993,180	44,158,789
103	강북구	토지형질변경사업	변3동	696.00		03.06.04	04.11.06	29,397,470	
104	강북구	토지형질변경사업	변동	866.00		02.11.25	06.02.20	92,717,750	
105	강북구	지목변경수반사업	변동	3852.00		06.04.17	06.05.30	236,427,980	
106	강북구	지목변경수반사업	수유동	442.00		06.06.15	06.09.21	85,887,800	
107	도봉구	지목변경수반사업	청봉	165.00		02.07.08	03.05.22	6,820,280	
108	도봉구	주택건설사업	도봉동	7158.20		03.06.05	05.06.29	80,086,439	
109	도봉구	주택건설사업	방학동	9780.10		03.01.09	04.12.15	71,981,310	2,861,833,977
110	도봉구	토지형질변경사업	방학동	1299.00		03.12.30	07.05.01	43,289,960	261,838,279
111	노원구	토지형질변경사업	공릉동	1138.00		06.05.30	06.12.26	11,278,800	
112	노원구	건축물건축사업	하계동	1707.00		07.03.26	07.04.18	23,356,380	
113	노원구	개발행위허가	월계동	959.00		06.10.31	07.05.23	1,586,670	287,609,760
114	노원구	토지형질변경	하계동	1008.00		07.06.27	08.07.31	243,489,540	242,985,616
115	노원구	지목변경수반사업	상계동	175.00		08.04.30	08.12.05	12,420,540	
116	노원구	주택건설사업	상계동	3474.60		07.11.08	09.05.29	23,528,970	
117	노원구	토지형질변경	월계동	851.00		09.07.27	10.06.14	68,883,610	30,595,425
118	은평구	지목변경	불광동	833.00		02.08.29	02.11.28	92,182,570	
119	은평구	지목변경	불광동	2857.00		03.06.28	04.08.25	251,571,130	
120	은평구	주택건설	신사동	2431.30		03.12.05	05.10.17	87,201,610	
121	은평구	지목변경	불광동	1084.00		07.05.03	07.12.05	26,147,560	
122	은평구	지목변경	수색동	1655.00		03.12.31	09.09.24	382,759,660	
123	서대문구	주택건설사업	충정로3가			02.05.30	03.03.22	4,519,420	
124	서대문구	형질변경사업	홍은동	4117.00	22.00	02.09.13	06.09.12	231,602,100	21,881,640

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
98	340,929,056	432,248,500	15,310,212	67,028,828	39,085,102	3,837,220	2,345,106	21,761,400
99	332,117,164	432,248,500	14,914,495	81,369,205	51,809,358	4,689,886	3,108,561	21,761,400
100	301,488,859	551,488,043	12,405,904	89,807,031	42,993,455	3,512,090	2,579,606	40,721,880
101	324,291,626	764,100,905	11,847,283	73,813,499	24,431,960	2,829,172	1,465,917	45,086,450
102	1,476,776,884	2,694,836,948	269,149,702	196,781,884	714,258,031	25,108,642	39,284,191	18,131,000
103	381,605,353	828,747,735	47,367,921	82,184,566	65,437,962	3,690,177	3,926,277	9,130,150
104	547,872,327	1,174,708,454	155,573,324	99,271,421	88,008,589	4,813,717	5,280,515	
105	4,036,137,045	5,110,549,273	38,143,713	90,556,580	81,202,521	4,481,908	4,872,151	
106	44,868,876	1,034,280,000	14,052,481	25,849,214	12,472,901	973,085	748,374	11,654,854
107	226,757,713	400,036,058	20,379,922	125,217,294	67,108,766	3,777,283	4,026,525	50,304,720
108	7,284,849,090	11,789,991,671	1,284,290,811	29,000,506,015	2,513,354,650	97,818,469	138,234,505	151,098,391
109	9,220,939,430	15,533,394,796	1,555,462,223	1,607,233,902	979,838,421	62,936,140	53,891,113	510,568,228
110	1,392,645,372	2,382,365,474	409,411,479	145,310,483	68,800,769	5,162,334	4,128,046	67,219,334
111	4,094,381,499	4,938,351,000	198,682,930	600,171,339	378,931,652	14,841,198	22,735,899	183,662,590
112	3,242,858,116	3,647,969,317	12,351,627	299,334,031	35,056,757	2,173,869	2,103,405	260,000,000
113	594,983,304	959,750,077	27,696,581	43,113,736	30,814,667	3,249,280	1,848,880	7,200,909
114	720,696,565	2,520,000,000	67,139,701	978,958,192	202,204,036	15,586,618	12,132,242	285,297,030
115	269,471,219	339,175,238	11,237,590	8,784,251	3,146,945	216,490	188,816	5,232,000
116	6,885,245,396	8,842,857,000	848,286,884	1,015,208,829	44,451,339	19,453,360	2,667,080	948,637,050
117	852,009,624	1,277,100,008	47,277,498	71,682,994	270,104,923	1,857,776	1,620,295	41,200,000
118	1,885,489,654	2,373,081,056	93,175,365	25,685,755	22,783,732	1,535,000	1,367,023	
119	11,791,177,177	14,127,865,000	1,252,380,027	78,023,262	41,892,116	1,029,300	2,513,526	32,588,320
120	1,815,832,091	4,069,862,982	307,227,374	1,597,997,069		0		
121	1,019,090,646	1,305,889,850	32,599,904	149,609,052	86,769,954	7,941,000	5,206,197	2,138,000
122	2,605,768,393	6,678,295,648	1,497,726,920	1,043,761,690	33,137,084	2,153,181	1,988,224	161,629,194
123	1,824,606,020	2,147,763,600	221,415,732	83,684,159	27,420,254	3,259,400	1,645,215	51,339,290
124	3,471,729,350	6,537,736,571	1,342,625,786	775,091,367	150,412,690	7,169,902	9,024,761	608,484,014

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(㎡)	개발 부담금 부과면적(㎡)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
125	서대문구	주택건설사업	남기좌동	4836.00	423.00	03.05.27	05.10.25	103,176,930	791,929,333
126	서대문구	주택건설사업	홍제동	7738.00	294.00	03.11.14	06.06.30	19,605,560	306,830,365
127	서대문구	지목변경사업	연희동	100.00	0.00	03.06.13	07.09.07	51,827,030	
128	서대문구	도시환경정비사업	충정로3가	3486.00	617.00	08.02.05	10.03.30	427,443,280	3,878,635,295
129	마포구	지목변경수반사업	신수동	72.00		03.06.30	05.09.07	17,671,440	
130	마포구	주택건설사업	상수동	2882.00		01.02.05	04.03.03	18,910,180	635,581,669
131	마포구	주택건설사업	아현동	3636.60		01.02.05	03.08.19	89,888,310	
132	마포구	도시환경정비사업	공덕 2-3지구	4135.50		01.02.15	05.09.09	1,526,369,080	1,636,123,989
133	마포구	도시환경정비사업	아현 3-6지구	4395.50		01.01.20	06.06.30	1,924,839,310	5,439,352,199
134	마포구	지목변경수반사업	망원동	96.20		03.06.26	05.01.25	22,249,670	
135	마포구	지목변경수반사업	성신동	902.50		07.10.26	08.09.11	7,332,360	
136	마포구	지목변경수반사업	상암동	745.40		07.07.20	09.03.06	93,228,700	
137	양천구	토지환경정비사업	신정동	3271.00		01.08.07	02.05.06	239,791,630	12,019,068
138	양천구	주택건설사업	목동	28616.60		01.07.27	03.02.24	1,835,170,000	6,696,182,605
139	양천구	지목변경수반사업	목동	1295.00		02.09.18	03.05.22	300,321,000	
140	양천구	지목변경수반사업	목동	1496.00		02.05.20	03.08.25	222,776,000	
141	양천구	주택건설사업	신월동	1627.90		02.05.20	03.10.14	20,381,000	
142	양천구	토지환경정비사업	신월동	3402.00		03.09.23	05.05.27	365,605,000	504,687,781
143	양천구	주택건설사업	신정동	39295.80		03.06.07	05.10.28	275,322,000	2,003,328,777
144	양천구	개발행위허가사업	신정동	752.00		07.04.05	08.01.07	13,455,000	99,586,994
145	양천구	개발행위허가사업	신정동	9382.00		03.10.23	08.10.20	420,681,000	1,904,466,964
146	양천구	주택건설사업	신월동	6577.00		06.02.27	09.01.30	540,434,000	910,794,110
147	양천구	지목변경수반사업	목동	5836.00		07.08.09	09.06.09	2,266,818,000	
148	구로구	지목변경수반사업	신도림동	825.00		02.07.27	02.12.23	123,354,826	
149	구로구	지목변경수반사업	고척동	899.00		03.09.05	04.12.08	70,513,116	
150	구로구	토지환경정비사업	궁동	730.00		03.05.27	05.12.26	64,680,972	55,938,679
151	구로구	지목변경수반사업	신도림동	9159.00		03.04.03	06.04.24	95,975,237	216,055,721

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
125	7,732,972,809	11,568,040,000	1,730,373,907	890,056,200	385,015,224	21,711,778	23,100,913	460,228,285
126	7,458,162,564	17,037,736,673	1,743,530,037	7,423,791,431	2,750,981,324	77,171,766	151,303,972	4,444,334,369
127	68,266,160	310,693,835	27,482,594	7,636,953	5,692,322	229,890	341,539	1,373,202
128	26,305,683,448	35,094,127,615	463,584,481	2,736,451,251	70,148,543	4,677,083	4,208,912	2,657,416,713
129	286,237,938	428,580,000	58,944,616	12,711,675				
130	2,682,728,573	4,614,280,416	841,088,233	379,241,196				
131	5,107,524,254	7,006,026,296	1,323,608,945	215,339,850				
132	7,772,352,846	28,146,691,963	3,796,812,733	2,730,449,699				
133	4,150,328,409	22,223,112,591	2,417,354,902	2,516,719,831				
134	33,535,327	137,837,311	4,582,029	10,721,270				
135	5,476,120,028	5,987,611,362	384,148,031	98,013,832				
136	1,741,230,402	2,311,968,917	175,294,468	22,529,232				
137	318,510,733	1,798,232,250	23,176,963	485,358,954	379,942,657	14,297,242	22,796,559	68,322,496
138	42,254,434,705	72,208,923,866	7,708,907,244	16,114,105,873		30,742,176	53,780,963	7,146,360,025
139	2,788,664,176	4,288,845,656	186,115,337	112,781,494	13,494,801	4,612,745	809,688	161,533,156
140	1,530,920,277	2,780,891,211	227,001,552	131,864,577	2,688,044	312,350	161,283	128,702,900
141	2,113,550,277	2,600,913,592	348,118,639	57,717,226	15,643,968	1,433,507	938,638	39,701,113
142	1,473,487,060	4,337,550,000	206,501,031	690,453,974	418,725,780	25,783,341	25,123,546	220,821,307
143	96,141,572,021	126,807,546,600	19,889,167,921	7,672,188,421	244,456,250	11,942,187	14,667,374	7,401,122,610
144	377,770,005	571,593,332	18,599,419	21,816,706	15,083,691	3,883,974	905,021	1,944,020
145	3,050,401,170	8,955,339,430	1,522,295,775	795,450,330	325,219,890	12,065,658	19,513,193	438,651,590
146	7,096,142,129	16,161,793,640	1,960,847,467	4,032,273,553	134,294,319	6,653,210	8,057,659	3,883,268,365
147	17,845,572,183	29,279,835,169	2,086,405,055	280,583,200				280,583,200
148	872,332,946	1,427,790,553	49,039,510	12,998,795	11,363,025	929,530	760,240	
149	1,273,447,303	1,734,171,000	134,494,552	44,176,690	11,775,693	929,926	706,541	30,764,520
150	285,046,426	717,631,761	64,955,623	52,967,146	45,234,792	4,089,857	2,714,087	928,410
151	415,769,355	1,183,702,853	114,626,235	53,350,564	7,222,014	293,965	433,321	45,401,264

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(m ²)	개발 부담금 부과면적(m ²)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
152	구로구	지목변경수반사업	오류동	998.00		03.11.22	04.05.04	16,105,401	
153	구로구	지목변경수반사업	계동동	733.00		06.06.08	06.10.31	205,157,403	
154	구로구	토지형질변경	공동	848.00		06.06.07	06.12.29	45,021,585	81,498,061
155	구로구	지목변경수반사업	공동	792.00		06.05.19	07.05.11	58,220,744	
156	구로구	지목변경수반사업	신도림동	840.00		06.07.05	07.02.13	7,877,819	
157	구로구	지목변경수반사업	고척동	1320.00		07.02.23	07.05.29	195,180,738	
158	구로구	개발행위허가	구로동	1984.10		06.05.17	07.06.11	262,594,316	
159	구로구	토지형질변경	공동	840.30		07.03.02	07.11.13	73,251,314	
160	금천구	지목변경사업	시흥동	761.65		01.08.16	02.06.11	11,544,550	
161	금천구	지목변경사업	가산동	8337.00		02.01.10	03.05.07	15,569,900	
162	금천구	지목변경사업	가산동	2654.00		02.11.08	03.11.22	2,395,090	
163	금천구	토지형질변경사업	시흥동	855.00		03.06.28	04.02.06	50,742,910	
164	금천구	민영주택 건설사업	독산동	24496.00		01.10.19	04.10.27	623,271,020	1,112,557,381
165	금천구	토지형질변경사업	독산동	3751.00		09.07.06	10.07.08	182,669,640	
166	영등포구	지목변경 수반사업	영등포동	11874.40		01.01.04	01.09.22	592,260,670	
167	영등포구	골프장건설사업	문래동3가	3211.40		01.04.02	01.12.12	37,573,610	
168	영등포구	공정용지조성사업	문래동 3가	5235.40		01.11.26	04.03.31	188,552,513	
169	영등포구	토지형질변경사업	도림동	5515.10		01.12.27	04.04.06	588,332,610	71,327,735
170	영등포구	지목변경수반사업	당산동	3041.70		03.03.24	04.01.20	297,968,530	
171	영등포구	지목변경수반사업	양평동5가	3790.20		02.02.27	04.02.12	99,996,820	
172	영등포구	지목변경수반사업	문래동6가	3494.20		02.09.02	04.09.04	4,431,700	
173	영등포구	지목변경수반사업	양평동4가	2257.90		02.09.10	04.09.23	19,392,240	
174	영등포구	지목변경수반사업	문래동6가	3448.60		02.12.20	04.10.30	34,500,060	
175	영등포구	지목변경수반사업	문래동5가	795.70		03.07.09	04.10.08	4,119,280	
176	영등포구	주택건설사업	문래동3가	3457.20		03.06.26	05.08.25	29,395,280	
177	영등포구	지목변경수반사업	문래동6가	4457.50		03.05.28	05.09.12	667,204,390	
178	영등포구	지목변경수반사업	문래동6가	4457.50		03.07.14	05.09.12	393,955,750	

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
152	388,812,391	495,601,978	14,415,141	27,952,842	16,363,231	1,193,338	981,793	9,414,480
153	1,433,199,831	2,313,528,422	46,741,894	12,957,085	10,414,566	1,094,007	624,873	823,649
154	673,865,459	1,000,301,968	32,520,038	32,332,067	13,990,279	1,425,772	839,416	16,076,600
155	782,159,426	1,137,451,779	60,454,587	61,954,790	34,279,995	2,901,336	2,056,799	22,716,660
156	2,261,392,708	2,413,740,000	112,398,561	8,437,455	6,650,139	1,388,308	399,008	0
157	3,542,297,680	4,594,601,195	56,097,746	215,482,818	96,156,878	7,767,328	105,789,200	5,769,412
158	3,040,576,374	4,860,840,931	253,214,399	516,672,895	395,103,941	19,889,118	23,706,236	77,993,600
159	432,854,617	986,126,817	17,135,394	243,131,560	112,471,886	10,659,221	6,748,313	113,252,140
160	373,498,946	466,654,108	25,185,819	20,487,447	15,849,039	1,339,575	1,157,634	2,141,199
161	5,674,750,849	6,592,280,911	660,716,668	207,410,487	80,246,258	12,917,772	4,814,775	103,165,682
162	1,935,672,766	2,223,269,738	172,757,859	106,726,167	67,142,967	6,903,654	4,028,578	28,650,968
163	312,404,923	723,095,552	33,921,818	192,815,231	162,016,839	15,494,442	9,721,010	5,582,940
164	17,397,934,503	30,096,892,691	3,878,716,997	1,562,483,928	483,189,629	17,209,282	28,991,377	1,033,093,640
165	3,902,384,823	6,251,155,370	242,371,731	1,375,720,225	1,178,136,564	58,059,620	64,797,511	74,726,530
166	20,769,314,570	24,985,612,000	1,219,287,340	637,967,400	.	.	.	.
167	4,826,322,290	5,363,038,000	272,471,110	113,950,150	.	.	.	.
168	8,307,385,189	11,573,244,953	2,109,048,553	402,601,158	.	.	.	.
169	6,597,391,827	10,993,996,650	1,630,428,584	341,518,040	.	.	.	.
170	5,965,228,941	7,707,536,772	441,333,394	109,140,309	.	.	.	.
171	5,285,930,272	7,267,905,571	1,122,184,217	459,803,794	.	.	.	.
172	5,348,820,481	7,990,693,481	1,107,836,857	1,516,309,367	.	.	.	.
173	479,416,282	676,027,080	99,838,840	19,202,988	.	.	.	.
174	5,274,702,241	6,829,055,724	912,562,961	503,790,277	.	.	.	.
175	946,361,958	1,219,975,436	109,005,683	148,130,640	.	.	.	.
176	5,598,274,526	7,385,136,372	1,115,924,090	553,356,627	.	.	.	.
177	5,763,295,125	10,024,005,874	1,220,590,174	371,303,010	.	.	.	.
178	10,223,818,032	14,174,850,000	1,949,746,039	425,462,914	.	.	.	.

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(m ²)	개발 부담금 부과면적(m ²)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
179	동작구	주택건설사업	대방동	8006.60		01.11.13	05.09.16	15,529,744,485	
180	동작구	주택건설사업	홍석동	16107.50		01.02.28	03.09.07	9,371,041,763	990,911,421
181	동작구	주택건설사업	대방동	5684.20		01.02.17	03.06.27	5,622,984,817	26,724,765
182	동작구	지목변경수반사업	상도동	678.10		08.05.19	10.09.30	906,010,366	76,844,358
183	관악구	토지형질변경사업	신림동	1835.80		01.01.06	01.04.30	58,582,250	137,055,490
184	관악구	지목변경수반사업	신림동	1319.00		02.10.31	03.01.24	128,428,930	16,765,881
185	관악구	지목변경수반사업	봉천동	704.00		02.04.19	02.08.06	44,871,540	
186	관악구	지목변경수반사업	봉천동	1062.00		02.12.26	04.01.20	24,810,610	
187	관악구	지목변경수반사업	봉천동	887.00		03.02.07	03.09.02	2,908,160	
188	관악구	지목변경수반사업	신림동	932.00		02.05.23	03.02.19	8,125,170	
189	관악구	지목변경수반사업	신림동	1375.00		02.11.05	04.12.17	60,800,110	
190	관악구	주택건설사업	봉천동	3935.30		06.07.11	09.09.30	7,770,170	
191	관악구	주택건설사업	신림동	1551.10		08.09.10	10.04.28	18,583,230	
192	서초구	주택건설사업	반배동	15,983.10		06.07.11	09.07.01	1,819,270,030	16,933,684,878
193	서초구	주택건설사업	서초동	5681.30	5,293.90	03.05.10	05.12.23	532,216,556	
194	서초구	주택건설사업	서초동	12514.10	11,430.30	03.05.22	05.12.23	817,910,620	
195	서초구	주택건설사업	반배동	20075.90		02.05.10	06.03.31	14,362,890,258	1,350,566,650
196	서초구	주택건설사업	잠원동	1133.40		07.08.10	08.04.22	3,424,659	
197	서초구	주택건설사업	반배동	1744.00	1,737.70	03.06.30	05.05.16	341,017,595	24,173,491
198	서초구	주택건설사업	반배3동	2513.40	2,405.80	03.06.27	05.05.31	180,142,665	216,881,823
199	서초구	주택건설사업	반배동	2649.40	2,549.40	01.09.20	04.11.30	396,266,705	182,376,920
200	서초구	주택건설사업	반배동	5000.50		06.06.27	08.06.03	348,267,570	778,727,136
201	서초구	주택건설사업	서초3동	2836.30	2,705.70	03.12.11	05.12.01	240,651,528	
202	서초구	주택건설사업	서초동	10416.70		06.07.11	09.06.30	859,558,480	11,920,424,277
203	서초구	지목변경수반사업	서초동	736.00		08.09.23	08.11.03	123,583,720	
204	서초구	지동차관린시설		783.00		08.08.28	10.06.22	9,409,860	
205	서초구	지목변경수반사업		661.00		03.06.26	08.01.14	156,587,630	

연번	개시지가	종료지가	정상지가상승분 연번	개발비용총액	공사비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
179	25,368,940,084	7,379,211,648		1,269,799,925	990,911,421	14,898,753	11,212,726	893,925
180	19,660,062,623	2,853,827,967	990,911,421	5,657,068,668	26,724,765	118,521,798	12,161,284	7,111,307
181	8,619,074,052	1,642,955,926	26,724,765	622,327,725	76,844,358	173,903,136	18,336,864	10,434,188
182	1,642,405,616	136,152,930	76,844,358	425,391,683	24,141,343	1,806,621,932	41,622,732	49,044,080
183	951,077,532	1,463,142,091	24,141,343	116,538,690	21,652,331	10,683,107	3,694,108	22,471,430
184	899,722,721	1,461,772,077	21,652,331	17,768,473	36,213,998	966,570	0	0
185	984,631,242	1,200,331,429	36,213,998	0	0	0	0	0
186	112,433,857	221,393,723	9,717,390	0	0	0	0	0
187	122,447,102	139,729,722	5,649,947	0	0	0	0	0
188	119,308,510	164,234,015	12,108,128	0	0	0	0	0
189	196,492,184	476,159,751	36,467,100	0	0	0	0	0
190	6,161,333,663	8,934,062,252	1,790,721,686	950,926,189	80,671,525	18,682,165	4,840,291	846,732,208
191	3,948,847,113	4,437,670,633	398,654,855	15,835,730	0	3,743,000	0	12,092,730
192	102,525,869,582	155,289,200,000	26,642,654,695	1,909,910,708	160,005,060	7,445,675	9,600,303	1,732,859,670
193	24,950,165,643	34,434,302,640	6,530,002,159	825,268,613	87,131,912	15,499,534	5,227,914	725,159,020
194	49,967,698,780	69,039,012,000	12,913,205,515	2,886,465,225	257,695,654	29,883,224	15,461,739	2,598,366,220
195	29,700,263,368	113,447,003,856	12,697,183,472	12,247,429,335	354,902,467	172,126,956	21,294,148	11,785,169,242
196	9,095,520,832	9,643,069,500	441,719,015	92,131,017	0	10,683,107	3,694,108	92,131,017
197	4,138,829,135	6,411,804,116	769,295,566	115,435,544	14,898,753	11,212,726	893,925	94,036,503
198	3,911,202,541	7,186,798,173	727,774,018	1,610,369,131	118,521,798	12,161,284	7,111,307	1,478,655,384
199	3,265,893,659	7,097,387,883	1,383,623,550	680,426,934	173,903,136	18,336,864	10,434,188	486,921,178
200	21,507,661,238	32,844,655,000	3,848,008,035	5,317,188,287	1,806,621,932	41,622,732	49,044,080	3,419,899,543
201	19,667,540,000	24,730,098,000	3,437,593,389	662,358,498	29,130,686	1,776,971	1,747,841	629,703,000
202	114,272,738,607	169,424,640,000	30,310,771,665	9,482,471,509	143,133,265	850,909,709	8,587,995	8,479,840,540
203	763,953,801	1,366,319,899	5,099,839	102,931,374	55,614,215	5,975,462	3,336,852	38,004,845
204	1,419,941,746	1,738,076,954	160,835,003	119,660,760	39,513,973	6,731,978	2,877,387	70,537,422
205	1,555,635,434	2,920,697,090	676,701,962	62,009,137	52,849,465	4,026,705	3,170,967	1,962,000

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(m ²)	개발 부담금 부과면적(m ²)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납금액(원)
206	강남구	토지형질변경사업	지곡동	2772.00		02.05.22	02.10.24	542,380,220	
207	강남구	토지형질변경사업	지곡동	2826.00		02.04.23	02.11.14	553,013,030	
208	강남구	지목변경수반사업	도곡동	966.00		02.08.23	03.12.30	28,099,780	
209	강남구	토지형질변경사업	대치동	1390.00		02.07.02	04.02.10	409,776,740	
210	강남구	주택건설사업	신사동	7525.50		01.05.22	04.04.20	320,895,940	
211	강남구	주택건설사업	역삼동	1299.90		01.01.26	04.05.28	309,769,220	
212	강남구	주택건설사업	노원동	16271.60		01.04.24	04.06.02	2,485,303,970	
213	강남구	주택건설사업	노원동	4023.20		02.11.08	04.05.27	328,996,440	
214	강남구	지목변경수반사업	도곡동	887.00		03.12.08	04.02.04	350,568,680	
215	강남구	주택건설사업	도곡동	5854.40		01.11.01	04.03.10	1,102,801,261	
216	강남구	주택건설사업	대치동	1940.00		02.08.12	04.06.30	121,976,088	
217	강남구	주택건설사업	삼성동	1963.10		01.09.10	03.06.03	191,641,376	
218	강남구	지목변경수반사업	도곡동	838.00		03.05.20	07.04.18	409,208,480	
219	강남구	지목변경수반사업	도곡동	1170.00		07.05.01	07.05.29	484,090,340	
220	강남구	지목변경수반사업	개포동	1954.00		07.05.18	08.09.12	98,101,120	
221	송파구	지목변경수반사업		825.80		06.12.29	08.08.07	7,971,880	
222	송파구	주택건설사업	반야동	7982.20		02.07.27	04.05.20	740,507,570	
223	송파구	주택건설사업	문정동	1580.00		01.04.21	02.11.09	110,339,485	
224	송파구	민영주택건설사업	문정동	4594.07		02.01.16	04.05.01	167,674,240	361,322,116
225	송파구	주택건설사업	기락동	3123.80		03.02.28	05.02.28	463,551,023	
226	송파구	개발허가	기락동	2503.00		03.12.23	04.06.05	3,352,533	
227	송파구	지목변경수반사업	정자동	2646.00		09.04.20	10.10.01	37,685,450	

연번	개시지가	종료지가	정상지가상분	개발비용액	공시비	조사 및 설계비	일반관리비	기타비용
206	596,682,380	3,033,011,410	67,544,520	199,263,600	125,771,609	7,774,732	7,546,296	58,170,970
207	577,225,820	3,442,913,860	78,285,200	180,102,290	111,714,800	5,826,502	6,702,888	55,858,100
208	2,583,712,420	3,164,828,440	458,917,620	9,799,280		704,820	514,780	8,579,680
209	246,204,430	2,350,629,620	59,913,230	405,405,000	291,477,861	11,462,658	17,488,671	84,976,661
210	31,018,247,581	46,937,212,968	13,138,094,499	1,497,287,102	34,131,446	2,123,726	2,047,886	1,460,000,000
211	4,525,461,460	7,988,183,540	2,124,499,190	99,146,000	89,383,302	4,846,988	4,916,081	
212	33,137,131,552	68,369,118,368	14,765,020,213	10,525,750,722	4,196,023,699	114,992,029	209,801,184	2,866,429,669
213	11,303,062,405	14,422,033,756	1,689,809,974	113,185,592	27,117,702	1,759,179	1,627,062	61,690,000
214	2,222,702,835	3,680,386,524	30,777,699	24,631,268	21,496,943	1,844,509	1,289,816	
215	11,485,350,609	22,638,262,272	4,158,386,520	2,583,320,098	83,555,072	5,658,398	5,013,304	2,457,829,365
216	8,919,506,960	11,746,700,000	2,119,365,699	219,922,987	49,866,024	4,045,112	2,991,961	163,019,890
217	4,299,936,716	6,525,595,579	1,286,469,925	172,623,432	107,629,255	5,658,715	6,457,755	37,853,736
218	2,919,233,587	6,197,913,985	1,147,123,284	494,723,180	13,625,611	1,269,795	817,536	479,010,238
219	6,138,606,123	8,124,608,186	28,728,677	20,912,000		5,000,000		15,912,000
220	1,983,893,898	2,828,796,262	179,745,160	272,752,721	79,207,005	11,650,707	4,752,420	177,142,589
221	6,234,068,950	7,374,460,630	546,148,670	582,355,460	34,515,881	3,477,831	2,070,952	522,290,800
222	17,404,062,930	24,976,303,800	4,093,701,192	516,509,371	0	0	0	0
223	2,368,420,000	3,002,000,000	179,797,188	12,424,870	10,893,324	872,947	658,599	0
224	10,300,057,672	15,309,143,000	3,559,257,973	417,805,706	10,893,324	872,947	658,509	0
225	4,846,882,526	8,106,270,138	923,976,837	481,208,680	295,411,219	17,920,028	17,724,673	150,150,760
226	307,181,076	344,770,000	11,588,166	12,590,625	10,271,303	1,108,355	616,278	594,689
227	2,519,659,824	3,289,474,457	227,970,007	391,102,813	215,526,523	14,047,889	12,931,591	148,596,810

연번	구	사업종류	위치	사업지 면적(m ²)	개발 부담금 누과면적(m ²)	사업시작일	사업종료일	개발부담금(원)	기부채납액(원)
228	강동구	주택건설사업	천호동	2022.00		01.07.27	03.01.08	40,470,000	
229	강동구	지목변경수반사업	천호동	1077.00		02.02.18	04.02.26	164,047,000	
230	강동구	지목변경수반사업	맹일동	2138.00		02.12.07	03.05.07	69,444,140	
231	강동구	주택건설사업	천호동	6998.00		03.10.23	05.10.27	213,610,450	
232	강동구	지목변경수반사업	성내동	1020.00		03.9.26	04.04.23	75,634,710	
233	강동구	주택건설사업	길동	2858.50		03.12.31	06.11.08	15,111,730	
234	강동구	주택건설사업	성내동	3817.40		07.11.16	10.02.05	40,652,800	
235	강동구	지목변경수반사업	문춘동	3294.00		09.07.29	10.04.27	1,216,676,800	
236	강동구	지목변경수반사업	문춘동	1393.00		10.07.28	10.11.05	1,501,084,340	

부록2 : 특별계획구역 기부채납비율¹⁾

연번	구역이름	사업명	구이름	고시일	용도지역(전)	용도지역(후)
1	방림7구역	에이스테크노타워	영등포구	01.03.15	준공업	준공업
2	공안마을	송인동롯데캐슬	종로구	01.04.25	일반주거	일반상업
3	강원산업부지	한일씨너스빌	중랑구	01.04.30	준공업	일반상업
4	불광대조시장	팜스퀘어	은평구	02.05.06	일반상업	일반상업
5	왕십리 종합시장	성동삼성세르빌	성동구	02.04.20	일반상업	일반상업
6	(구)상명여고부지	용산파크자이	용산구	02.04.30	일반상업	일반상업
7	건대입구 체육시설부지	구역전체	광진구	02.09.05	일반주거	일반상업 준주거
		A블록(스타시티)				일반상업
		B블록				준주거
		C블록(구민회관)				일반주거 +일반상업
8	애경백화점부지	LG신구로자이	구로구	02.11.05	준공업	일반상업
		A획지				
		B획지				
9	대림특별계획구역 1,2구역	성원상떼빌	동작구	02.11.11	일반주거	준주거
		A블록				
		B블록				
10	고합부지	운현궁 SK허브	종로구	02.11.15	일반상업	일반상업
11	화양 5지구	KCC 파크타운	광진구	03.01.06	일반주거	준주거
12	시그네틱부지	염창동롯데낙천대	강서구		일반주거	2종일반주거
13	용산공원남측	용산동파크타워	용산구	03.05.10	일반주거	준주거
14	미아삼거리롯데부지	롯데백화점	강북구	03.05.15	일반주거	준주거
15	능동로1지구	이튼타워리버1	광진구	03.05.30	일반주거	준주거
16	영빈가든부지	쌈지	종로구	03.05.26	일반상업	일반상업
17	능동로4지구	삼성트래펄리스	광진구	03.06.16	일반주거	준주거
18	세계일보사	시티파크	용산구	03.06.05	일반주거	준주거
		A블록				
		B블록				

1) 2001.1.1 사업인가 ~ 2010.12.12 사업준공 사업. 동대문구청사와 도봉구청사 사업은 제외

연번	전체사업 면적	대지면적	기부채납 면적	도로	공원	공공 공지	주차장	기타	기타 비고	기부 채납(%)
1	5356.4	5356.4	0.0							0.00
2	8838.8	7500.0	1338.8	1244.9		93.9				15.15
3	12133.7	10920.3	1213.4	1213.4						10.00
4	8278.6	6950.7	1327.9	1056.9		271.0				16.04
5	9125.3	8096.6	1028.7	1028.7						11.27
6	15638.6	13505.5	2133.1	948.9	1184.2					13.64
7	105480.0	83553.0	21927.0	13979.0	2017.0	5931.0				20.79
	23137.0									
	62624.0		2208.0	2208.0						
	5931.0		5931.0			5931.0				
8	29893.0		6416.0	2895.0	3004.0	517.0				21.46
	14382.0	12307.0	1715.0	1198.0		517.0		360.0	기존 도로	
	15511.0	9942.0	4701.0	1697.0	3004.0			868.0	기존 도로	
9	31883.7	25262.0	6621.6	4793.6	1398.0	430.0				20.77
	25751.0	24727.0	1024.0		1024.0					
	1339.0	535.0	804.0		374.0	430.0				
10	5926.6		0.0							0.00
11	3472.3		674.0							19.41
12	19293.0	18107.0	1186.0							6.15
13	49679.0	34722.0	14957.0	3721.0	11236.0					30.11
14	8408.0	7347.0	1061.0			165.0				12.62
15	5628.0		585.0	585.0						10.39
16	1503.2	1503.2	0.0							0.00
17	12456.0		2129.0	1301.0		818.0				17.09
18	30443.0	24351.0	6092.0	4285.0	2225.0					20.01
	19996.5	15995.0	4001.5	1776.5	2225.0					
	10446.5	8356.0	2090.5	2090.5						

연번	구역이름	사업명	구이름	고시일	용도지역(전)	용도지역(후)
19	능동로2지구	이튼타워리버 2	광진구		일반주거	준주거
20	문배지구	아크로타워	용산구	03.06.30	일반주거	준주거
	아크로타워	A블록				
	용산 씨제이나인 파크	B블록				
		C블록				
21	수색4지구 강원산업부지	수색자이	은평구	03.06.30	일반주거	준주거
22	수색5지구 강원산업부지	수색자이	은평구	03.06.30	일반주거	준주거
23	이수특별계획구역	대우슈퍼리움	서초구	03.08.05	일반주거	일반상업
24	화양2지구	광진동양파라곤	광진구	03.12.10	일반주거	준주거
25	방림3블록 ²⁾	SK리더스뷰	영등포구	04.02.16	준주거	준주거
26	한국타이어1-1	대우푸르지오	구로구	04.02.16	준공업	일반상업
27 ³⁾	(구)상명여고북측부지	대우윌드마크	용산구	04.04.10	일반상업	일반상업
		민간사업부지				
28	서울도시가스	염창동 한화꿈에그린	강서구	04.06.15	일반주거	3종일반 주거
29	능동로 3지구	이튼타워리버3	광진구	04.06.30	일반주거	준주거
30	문래동 3가 97번지	문래금호어울림	영등포구	04.09.20	준공업	일반주거
31	아주레미콘부지	씨너스빌리젠시	중랑구	04.09.20	준공업	일반상업
32	기산부지	테크노마트	구로구		준공업	일반상업
33	목동 신정2-1	현대하이페리온2	양천구	05.01.20	일반주거	일반상업
34	화양1	파크애비뉴	광진구	05.02.24	일반주거	준주거
35	공항연립	동부공항센트레빌	강서구	05.03.17	일반주거	3종일반 주거
36	방림6블록	에이스하이테크	영등포구	05.05.12	준공업	준공업
37	문래동4가 41	리버뷰 신안인스빌	영등포구	05.06.02	준공업	준공업
38	문래동4가 48	신안인스빌2차	영등포구	05.06.02	준공업	준공업
39	능동로 5지구	이튼타워리버5	광진구	05.07.21	일반주거	준주거
40	영등포부도심1-1, 4-1구역	타임스퀘어	영등포구	05.12.22	준공업	준공업
41	월곡시장	코업스타클래스	성북구	06.01.05	준주거	준주거
42	능동로 10지구 A블록	스타시티영존빌딩	광진구	06.09.21	일반주거	준주거

2) 동사무소 건물을 1,001㎡를 기부채납하였으나 기부채납률을 0으로 계산

3) 전체 평균에 계산된 기부채납률은 민간사업부지 기부채납률로 계산

연번	전체사업 면적	대지면적	기부채납 면적	도로	공원	공공 공지	주차장	기타	기타 비고	기부 채납(%)
19	5368.0		418.0	418.0						7.79
20	30959.0		4056.5		842.5					13.10
	8212.1	6030.2	1657.6	1657.6						
	13368.0	8727.5	1556.4	713.9	842.5					
	9378.9									
21	13140.0	9736.2	3403.8	2587.3		816.5				25.90
22	5641.7	4352.9	1288.8	843.0		445.8				22.84
23	3882.0	3279.0	603.0	248.0		355.0				15.53
24	4183.4	3399.6	783.8	730.5		53.3				18.74
25	17110.0	17110.0	0.0					1001	동사 무소 건물	0.00
26	23610.0	16529.0	7081.0	1211.0	5870.0					29.99
27	10133.4	5111.9	5021.5	3395.8	1625.7					49.55
	7069.4	5180.7	1888.7	593.9	1294.8					26.72
28	26533.0	18940.3	7592.7	249.7	7343.0					28.62
29	11994.0	9382.0	2612.0	2612.0						21.78
30	6682.0	6013.0	669.0	247.0		422.0				10.01
31	8222.7	7348.7	874.0	874.0						10.63
32	22230.0	22230.0	0.0							0.00
33	19910.0	16835.0	3075.0	3075.0						15.44
34	5341.3	4667.8	673.5	673.5						12.61
35	9,866.0	8,902.0	964	471.0	493.3					9.77
36	31215.1	31215.0	0.0							0.00
37	6947.4	5557.4	1390.0	195.4	1194.6					20.01
38	5068.4	4060.6	1007.8		1007.8					19.88
39	19635.0	14795.0	4840.0	4840.0						24.65
40	61470.0	48988.0	12988.0	8879.0			3603		광장	21.13
41	13997.0	12685.0	1312.0	688.0		624.0				9.37
42	7313.6	5621.3	1692.3							23.14

부록3 : 주택건설사업(지구단위계획)1)

연번	사업	구	주소	고시일	사업면적(m ²)	대지면적(m ²)	기부채납면적(m ²)	기부채납률(%)
1	이전지	성동구	성수동 1가 656-408일대	01.04.16	14,780.0	11,304.0	3,476.0	23.52
2	이전지	도봉구	창동	01.04.21	10,840.0	85,445.5	1,575.0	14.53
3	주택법외제	송파구	범이동(197번지)	02.06.26	7,892.2	7,892.2	0.0	0.00
4	주택법외제	마포구	공덕동 234-2호일대	02.07.15	11,012.0	10,071.1	940.9	8.54
5	주택법외제	마포구	현석동 144 일대	03.11.11	4,135.1	3,549.7	585.4	14.16
6	주택법외제	영등포구	신길동 449-4번지	03.12.06	8,895.0	8,895.0	0.0	0.00
7	주택법외제	강동구	길동 247	04.01.07	2,868.0	2,868.5	0.0	0.00
8	주택법외제	도봉구	방학동 680일대	04.02.16	14,334.0	13,577.9	386.3	2.70
9	주택법외제	양천구	신정동 200일대	04.03.25	17,904.5	13,369.4	4,535.1	25.33
10	주택법외제	양천구	목동 554-8일대	04.06.25	4,521.0	3,883.7	637.3	14.10
11	주택법외제	서대문구	북가좌동 68-8 일대	04.06.30	13,427.9	10,712.6	2,715.3	20.22
12	주택법외제	강동구	성내동 27-2 외	04.07.31	2,366.0	2,128.0	238.0	10.06
13	주택법외제	강동구	천호동 318 외	04.09.10	14,493.9	11,563.0	2,930.9	20.22
14	주택법외제	동작구	상도2동 지역	04.12.01	73,891.0	61,043.9	12,847.0	17.39
15	주택법외제	양천구	신월동 197-2일대	05.03.04	7,238.0	6,577.0	661.0	9.13
16	주택법 외제	동작구	상도이수 주택조합	05.03.21	21,305.3	18,226.0	3,079.3	14.45
17	주택법외제	마포구	신수동 91-440호의 41필지	05.03.24	6,398.0	5,114.0	1,284.0	20.07
18	주택법외제	동작구	상도동 216-3	05.03.31	9,783.0	9,022.0	761.0	7.78
19	주택법외제	영등포구	신길동 253-311번지일원	05.04.06	19,995.0	15,949.0	4,046.0	20.24
20	이전지	성동구	성동구 성수동2가 333-1	05.05.12	39,495.0	37,352.0	2,143.0	5.43

1) 표시된 3,6,15,26번은 개발부담금 부과사업, 고시일 *인 경우 고시일이 아니라 건축허가일

연번	사업	구	주소	고시일	사업면적(㎡)	대지면적(㎡)	기부채납면적(㎡)	기부채납률(%)
21	주택법 의제	광진구	광장동 287-2	05.05.26	21,425.0	18,624.0	2,801.0	13.07
22	주택법 의제	성북구	장위동 296-30일대	05.07.25*	32,932.8	27,646.9	5,285.9	16.05
23	주택법 의제	마포구	신수동 92-460번지일대	05.12.01	9,184.0	7,882.2	1,301.8	14.17
24	주택법 의제	관악구	남현동 1072-1번지와 3필지	06.01.05	2,683.9	2,432.9	251.0	9.35
25	주민제안	서대문구	홍제동 145-99외 68필지	06.05.09	6,529.0	5,876.0	653.0	10.00
26	주택법 의제	서초구	방배4동 88-16일대	06.07.11*	13,987.4	13,987.4	0.0	0.00
27	주택법 의제	영등포구	대림동 1101-13번지일원	06.09.07	12,275.0	10,786.0	1,489.0	12.13
28	주택법 의제	동대문구	장안동 425-1일대	06.10.26	5,568.5	4,960.8	607.7	10.91
29	주택법 의제	양천구	신월동 6-2 일대	07.05.10	13,588.3	11,902.3	1,686.0	12.41
30	주택법 의제	광진구	구의동 19-9 일대	07.05.25	3,760.6	3,240.0	520.6	13.84
31	주택법 의제	강동구	암사동 518 일대	07.07.22	6,978.5	5,788.6	1,189.9	17.05
32	주택법 의제	강서구	내발산동 714-4번지	07.09.13	2,159.0	1,943.0	216.0	10.00
33	주택법 의제	성동구	하왕십리동 977-1호외 1필지	07.09.27	5,213.0	4,633.5	579.5	11.12
34	주택법 의제	동작구	신대방동 342-41일대	07.11.08	22,727.0	19,577.1	3,149.9	13.86
35	이전적지	도봉구	창동 745번지 일원	07.11.15	4,737.9	3,786.6	951.3	20.08
36	주택법 의제	동작구	상도동 27-3일대	07.11.29	12,214.2	10,242.2	1,972.0	16.15
37	주택법 의제	마포구	창천동 353-1번지일대	07.12.20	23,569.0	18,566.0	5,003.0	21.23
38	주택법 의제	강서구	염창동 240-19번지	08.03.13	9,864.8	8,453.8	1,411.0	14.30
39	주택법 의제	동대문구	화경동 43-12외 18필지	08.03.27	23,230.6	19,493.6	3,737.0	16.09
40	주택법 의제	구로구	구로동 317-28 일대	08.03.31*	4,102.0	3,503.0	599.0	14.60
41	주택법 의제	동작구	상도동 167-14일대	08.10.30	10,311.8	8,386.8	1,925.0	18.67
42	주택법 의제	용산구	동빙고동 7-2외 3필지	08.11.27	49,876.0	43,439.0	6,437.0	12.91
43	주택법 의제	구로구	고척동 176-21일대	09.07.31	22,112.6	17,618.6	3,494.0	15.80
44	주택법 의제	마포구	신수동 325번지 일대	09.10.15	16,029.4	15,322.1	707.3	4.41
45	주택법 의제	영등포구	당산동 471-3일대	10.01.07	22,282.1	19,065.5	3,216.6	14.44
46	주택법 의제	양천구	신정동 188-3일대	10.02.11	24,421.6	18,336.7	6,084.9	24.92
47	주택법 의제	성동구	하왕십리동 998 일대	10.08.25	14,639.0	12,414.0	2,225.0	15.20

영문 요약 (Abstract)



A Comparative Study of Development Fee and Contributed Acceptance as Measures of Betterment Recapture from Urban Development in Seoul

Sang-Il Kim · Nae-Young Ahn

The demand on the public space and facility is increasing but the public resources is not enough. If the betterment of the urban development can be recaptured, not only windfall of the development is prevented to be privatized but also citizen's benefit may increase by the reinvestment in infrastructure and public facilities.

The study aims to investigate the Development Fee and the Contributed Acceptance as an institutional devices for the recapture of betterment. The study also tries to abstract the main issues for institutional improvement of betterment recapture.

The major findings are 1) the actual performances and shortcomings of development fee, 2) advantages and limits of contributed acceptance, and 3) comparative advantage of these measures.

Out of 23 Boroughs in Seoul, Development Fee are collected 166 billion KRW last 10 years which is only 0.02% of the increase of land price. The Development Fee are only levied on about 20~60 out of more than 10,000 projects per year.

In contrast, the Contributed Acceptance are done at the rate of 27.5% in Urban Redevelopment Projects and 17.5% in Urban Design District. The Contributed Acceptance consists of not only land for road, open space or park but also building or floor such as libraries. In spite of Contributed Acceptance

is a kind of inducer's burden, it customarily roles as a recapture devices of betterment.

Practically, in a smaller-scaled development, Development Fee that is calculated by the standardized equation is more effective because of the lower social cost for recapture. But in a larger-scaled development, there are few reasons to avoid investigating and forecasting the betterment case by case and requesting appropriate Contributed Acceptance.

The study suggests the concept of betterment which is defined as 'the abnormal increase of land price' should be less strict and the Development Fee should include the planning gains from rezoning. The study also recommends that the Contributed Acceptance might be more effective than the current Development Fee in larger-scaled development if associated with development agreement process between authority and developer.

Table of Contents

Chapter 1 Overview

Chapter 2 Institutions for Betterment Recapture

Chapter 3 Development Fee

Chapter 4 Contributed Acceptance

Chapter 5 Case Study on Foreign Cities

Chapter 6 Conclusions

References

Appendices

시정연 2011-PR-25

도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구

발 행 인 서울시정개발연구원장

발 행 일 2011년 12월 15일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-866-0 93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.