

불로소득의 환수와 토지공개념

변창흠(세종대 행정학과 교수)

I. 서론

○ 헌법 개정안 발의를 둘러싼 찬반 논쟁

- 문재인 대통령은 정책기획위원회 산하에 국민헌법개정특위를 구성하여 개헌안을 마련하고 국회에 헌법 개정안을 송부하였으나, 결국 6월 지방선거와 국민투표 병행 처리는 무산된 상태
- 대통령 발의 헌법개정안은 국민기본권, 지방분권, 권력구조 개편 등으로 구성되어 있으나, 국회 헌법개정 특위 자문위원회 제시 안보다 훨씬 후퇴한 안이라는 비판과 사회주의 헌법이라는 극단적인 평가까지 상반된 견해가 상충하여 합의에 이르지 못한 상황임
- 그럼에도 불구하고 헌법 개정은 1989년 이후 급격한 사회변화를 반영한 헌법 개정의 필요성을 부각하고, 각 항목별로 향후 우리 사회가 지향해야 할 가치와 원칙을 제시했다는 점에서 의의를 찾아야 할 것

○ 국토, 도시, 환경, 부동산 분야의 헌법개정과 관련한 쟁점

- 대통령 발의 개헌안에서 주요 항목
 - . 지방분권국가 지향성 명시, 수도 조항 신설, 주거권 보장 신설, 국토와 자원의 지속 가능성 확보 의무 강화, 지역균형발전, 토지공개념 규정 신설 등을 들 수 있음
- 그러나 토지공개념 조항을 제외하고는 학문적으로나 사회적, 정치적으로 특별한 논의나 쟁점이 부각되지 않은 상태임

○ 토지공개념 조항의 신설과 우리 사회의 토지 문제

- 오늘날 우리 사회도 급속한 발전을 도모한 이래 양극화가 더욱 심화되고 있는 상황이며 그 중 토지를 비롯한 부동산의 소유와 개발에서 비롯된 자산격차가 다른 사회경제적 요인을 압도하는 상황
- 따라서 사회불평등을 해소하고 포용적 국가를 만들기 위해서는 토지의 개발과 이용으로 인한 불평등을 파악하고 이를 해소하기 위한 노력 필요
- 현행 헌법에 이미 재산권 행사의 사회적 한계와 국토이용과 관리를 위한 법률적 제한에 대한 규정이 존재하고 있어서 토지공개념이 특별한 의미가 부각될 이유가 없음.
- 그러나 헌법에서 토지의 공개념을 규정함으로써 토지의 공공성을 명료화하고 향후 쟁송이나 제도 개선에서 중요한 근거가 될 수 있음

II . 토지의 특성과 토지공개념의 의미

1. 토지의 특수성과 상이한 견해

○ 시장에서 효율적으로 공급, 배분되지 못하는 토지의 특성

- 어떤 재화나 서비스가 시장을 통해 효과적으로 공급, 배분되기 위해서는 완전경쟁을 위한 조건을 충족해야 하지만, 토지는 공급의 고정성, 고착성, 이질성, 외부효과 등의 특성 때문에 시장을 통한 공급은 한계가 있다는 것이 오랫동안 확인되어 왔음
- 그러나 여전히 토지도 정부가 토지이용에 대한 규제를 전면적으로 완화한다면, 획기적으로 공급 확대가 가능하며, 오늘날 토지 공급 부족으로 인한 고지가와 혼잡, 주택가격 상승 등의 각종 문제점을 해결할 수 있을 것이라는 낭만적인 주장을 하는 학자들이 있음(김정호,)

○ 토지소유로 인한 불평등 해소 주장

- 토지는 천부적이고 인위적인 생산이 불가능하기 때문에 사적 소유의 대상이 될 수 없기 때문에 토지를 공유화하거나 최소한 토지지대의 공유화를 통해 토지소유로 인한 불평등을 해소해야 한다는 주장은 오래 전부터 있어 왔음
- 루소, 밀, 리카도 등의 학자
- 헨리 조지는 이러한 생각을 [진보와 빈곤]을 통해 정리하며 제시하였으며 전세계 많은 국가와 도시, 정치지도자, 학자 등을 통해 현실화되었으며 여전히 정책화를 위해 노력하고 있음

2. 사적 소유권과 한계와 토지소유권의 성격에 대한 논의

○ 사유재산권의 본질적인 한계와 사회적 책임에 대해서는 어느 나라에서나 보편적으로 수용되어 왔음

- 사유재산권이 배타적이고 절대적이라는 인식은 개인의 자유권에 대한 논의가 진행되던 시기에만 지배적이었을 뿐이고, 대부분의 국가에서는 사유재산권의 한계에 대해 제한성을 규정하고 있음
- 재산권의 사회적 구속성에 대한 사고는 일반적으로 사회국가사상에 근거하고 있으며, 재산권은 개인적 이익과 사회전체의 이익사이 조화로운 관계를 유지해야 하며, 그러한 원칙 하에서 재산권을 보장 및 제한해야 한다고 봄.
- 우리 헌법에서도 재산권의 보장(헌법 제23조 제1항)과 재산권 행사의 사회적 구속성(헌법 제 23조 제2항)을 규정하고 있음

○ 사유재산권의 보장과 사회적 의무정도는 시대의 요구에 따라 변경될 수밖에 없

는 상대적인 속성을 지니며 구체적인 내용은 사회의 합의를 통해 법률과 재판을 통해 구체화되고 있음

- 특정한 재산권 행사가 다수 국민의 일상생활이나 재산권에 영향을 미치는 경우 입법을 통해 재산권에 대해 규제를 가함으로써 공동체의 이익을 보호하고자 함
- 자본주의시장경제는 토지재산권의 자유로운 거래에 따라 지가의 급등과 토지투기, 난개발과 환경파괴, 토지소유의 편중과 분배불평등의 토지문제를 야기하게 되며, 이와 같은 토지문제는 결국 수도권외의 비대화와 지역불균형을 초래하게 됨
- 따라서 자본주의 시장경제체제 자체가 토지문제를 야기할 수밖에 없는 구조임

○ 토지가 갖는 특성 때문에 토지의 소유자나 개발자에게 특별한 제한을 가하는 경향이 있는데 이러한 제한에 대해 사회적으로 수용하는 합의 혹은 가치체계가 토지공개념이라 할 수 있음

- 따라서 토지공개념은 토지재산권이 천부적 자유권이 아니라 법률에 의해 제약될 수밖에 없는 사회적 구속성이 내재된 권리라는 의미이며, 이러한 성격의 토지에 대한 규정이나 해석은 전세계 대부분의 국가에서 제도와 정책을 통해 반영하고 있음

○ 현행 헌법상 재산권 행사의 제약과 국토이용 및 계획을 위한 사유재산권의 제약과 국가의 의무와 관련된 조항

- 헌법 제23조 1항 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. 2항 재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다.
- 헌법 제120조 2항 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.
- 헌법 제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

3. 헌법 개정안에서 토지공개념 관련 조항의 성격과 의미

○ 기존 헌법에서도 사유재산권 행사의 사회적 제약과 국토의 효율적 이용과 균형 발전을 위한 제한에 대한 규정을 보유하고 있음

- 헌법 제 23조 1항, 헌법 122조 규정에서 법률을 통해 사유재산권 행사에 제약이 가해질 수 있음을 명기

○ 개정헌법에서는 토지공공성과 합리적 사용을 위한 제한과 의무 규정을 명시

- 토지공개념 규정은 국토의 계획과 이용에 관한 규정과 관련성 외에 사유재산권 행사의 사회적 제약과도 관련을 가지고 있기 때문에 이 조항을 122조에 배치하는 것이 의미를 축소해서 해석할 수 있는 우려가 있음

현행 헌법	헌법 개정안
제122조 ① 국가는~ 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률로 정한 바에 따라 필요한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.	제122조 ① 좌동 ② 국가는 토지공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에 한하여 (법률로써) 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다(신설)

○ 토지공개념 조항의 의미

- 토지공개념은 토지가 지닌 공익성과 사회성을 강조하는 개념으로서 토지의 국공유화나 국가에 의한 토지의 관리를 의미하지 않음
- 토지공개념은 서양의 토지에 대한 개념과 유사하게 토지재산권을 점유, 사용, 처분 등의 권능의 묶음(bundle of rights)으로 분해해서 권능 중의 일부를 공공복리를 위해 제약할 수 있다는 사고에서 근거를 찾을 수 있음

○ 토지공개념 조항의 활용

- 이미 현행 헌법에서 토지공개념이 인정되고 있고, 대법원과 헌법재판소 판례를 통해 수차례 확인된 사항임에도 불구하고 헌법 조항에 명시하는 것은 사회적, 정치적, 제도적 의미가 클 수 있음
- 헌법 조항에도 불구하고 구체적인 법률 제정이나 권리 구제, 각종 소송 등에서 제도나 법규, 재산권의 소유 여부가 확정될 수밖에 없음
- 헌법에 토지공개념을 명문화하는 경우 향후 제도화나 행정 집행, 소송 과정에 사회적 비용을 줄일 수 있고, 정책적인 의지를 대외적으로 분명히 할 수 있음

Ⅲ. 토지에서 발생하는 불로소득의 현황과 문제점

1. 토지의 불로소득과 개발이익

○ 불로소득의 개념

- 불로소득은 개별재산권 소유자가 특별한 노력을 하지 않은 상황에서 자연적, 사회적 여건으로 인해 재산가치가 증가하는 현상을 의미하며, 불로소득을 강조하는 것은 정당한 노력을 통해 확보된 소득이 아니기 때문에 사회적인 용도를 위해 환수해야 한다는 주장과 연계되어 있음
- 그러나 재산권을 일종의 투자재로 인식하는 경우 재산권 보유 자체로부터 이익이 발생하는 경우 사유화되는 것은 당연한 것으로 볼 수 있음. 주식이나 귀금속에 대한 투자자의 경우에도 재산권 소유자가 특별한 노력을 하지 않았는데도 재산가치가 상승하게 되면 그 재산가치를 사유화하는 데 아무런 문제제기가 없음
- 결국 토지는 다른 투자 상품과 다른 특수성을 지니고 있는 것으로 볼 것인가, 아니면 토지도 다른 상품과 동일하게 취급해야 할 것인가에 대한 판단에 달려 있음

○ 불로소득의 발생 단계

- 토지의 취득과 보유
 - . 토지를 취득한 이후 보유하는 동안 토지의 가치가 증가되는 것
 - . 토지의 취득과 보유기간 동안 공공주체의 개입이 없어도 자산가치가 증가할 수 있음
- 토지의 개발
 - . 토지의 용도나 형질 변경을 통해 토지의 가치가 증가되는 것
 - . 토지의 개발에는 나대지뿐만 아니라 기성시가지의 개발을 의미하는 재개발이나 도시재생도 포함됨
 - . 토지의 용도나 형질변경, 개발사업의 인허가 과정에 공공주체의 적극적인 개입이 있다는 점이 토지의 취득 및 보유와 다른 점임

○ 토지 불로소득의 성격

- 토지가치의 상승은 개별토지소유자의 노력이 아니라 사회적 산물이므로 사유재산권으로 인정해서는 안된다는 것은 일찍부터 헨리조지가 주장해 온 바임
- 토지불로소득과 다른 부문의 불로소득과 달리 사회적으로 혜택은 없고 막대한 손실만 끼치기 때문에 조세 등을 통해 환수하는 것이 바람직하다는 논리임
- 토지의 불로소득은 부동산 투기를 유발하고 주거비 상승이나 상품이나 서비스 가격을 상승시켜 삶의 질을 떨어뜨리고 경쟁력을 훼손함
- 토지불로소득이 다른 불로소득과 다른 점은 토지의 고유한 속성에서 비롯됨

- . 토지는 그 자체가 상품이 되기도 하지만, 다른 생산이나 주거용을 위한 기반시설의 기능을 하기 때문에 토지가치의 증가는 다른 생산이나 주거활동을 저해할 수 있음
- . 주식이나 상품과 달리 토지의 불로소득은 생산을 증가시키거나 토지의 공급을 확대하는 효과를 기대할 수 없음
- . 토지 불로소득의 환수는 다른 토지공급을 중단하거나 회피할 수 없다는 점에서 다른 경제활동에 피해를 주지 않은 환수 수단임. 이 점에서 헨리조지는 토지에 대한 단일세를 주장하는 근거가 되기도 하였음

○ 개발이익의 의미와 범위

- 개발로 인하여 발생한 증가를 개발이익이라 하고, 이로 인하여 발생한 손실을 개발손실이라 함(성소미, 2006). 개발이익은 토지로 인한 불로소득 중 개발 과정에서 발생하는 이익이나, 개발 자체가 고도의 전문성과 위험성을 띠고 있다는 점에서 불로소득의 개념을 적용할 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있음
- 개발이익의 범위
 - * 토지가치의 증가토지소유자의 투자에 의한 증가(A)와 정상지가 상승분은 개발이익의 범위에 포함하지 않음
 - . 최협의 : 공공투자에 의한 증가(B)
 - . 협의 : 공공투자에 의한 증가(B) + 토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가(C)
 - . 광의 : 공공투자에 의한 증가(B) + 토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가(C) + 기타 사회·경제적 요인에 의한 증가(D)

<표 1> 지가변동요인과 개발이익 개념의 확대 추이

구분	지가변동요인	개발이익의 개념		
		최협의	협의	광의
토지가치 증가	토지소유자의 투자에 의한 증가	X	X	X
	공공투자에 의한 증가	○	○	○
	토지이용계획의 결정·변경에 의한 증가	X	○	○
	기타 사회·경제적 요인에 의한 증가	X	X	○

출처 : 정희남·김승중·박동길 외(2003); 성소미(2006)

2. 불로소득의 발생과 불평등성

1) 토지나 주택의 소유 현황과 문제점

○ 토지의 소유 현황

- 정동영의원실과 경실련이 추정한 우리나라 땅값은 8,447조원이고 이중 정부 소유 토지 1,700조원을 제외한 6,704조원이 민간이 소유한 토지 가격임. (정동영의원실, “대한민국 땅값은 얼마인가?” 보도자료 참고)
- . 1964년 민간 토지가격은 1.7조원(한국은행)으로, 54년간 6,702조원이 상승. 같은 기간 국내총생산은 0.7조원에서 1,559조원으로, 노동자 임금 총액은 0.5조원에서 747조원으로 상승했음.
- 우리나라 국민 중 토지 보유자수는 2015년 말 기준 전체 인구 중 31.7%인 1,609만명이었으며, 나머지 68.3%는 전혀 토지를 보유하지 않고 있음
- 국세청 자료를 활용해 2014년 보유 실태를 산출한 결과, 상위 1%가 소유한 토지는 가액기준 전체 민간 토지의 46.0%, 상위 5%는 72.9%, 10%는 84%를 차지하여 토지의 과도한 소유편중이 여전한 것으로 나타남

<표 2> 계층별 토지 소유 현황 변화(개인, 법인 합계)

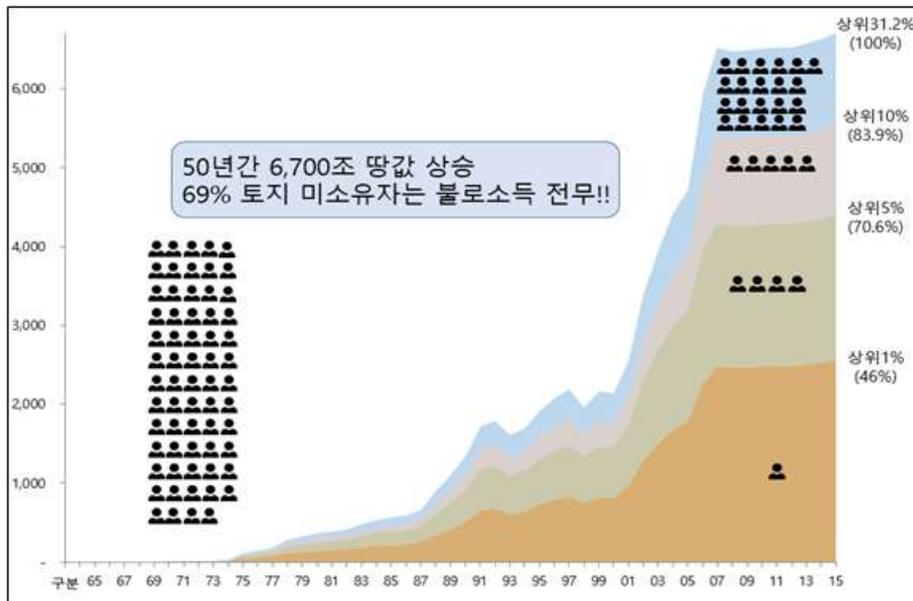
(단위: 조원)

연도	전체 국민						토지 미보유자 (70%)
	토지 보유자, 전체 국민의 30% 만 보유						
	상위			토지 보유자			
	1%	5%	10%	(20%)			
2004	47.7%	당해	25.2%	당해	11.1%	16%	0
		누계	72.9%	누계	84%	100%	
2014	46.0%	당해	24.6%	당해	13.2%	16.1%	0
		누계	70.6%	누계	83.9%	100%	

자료) 비율 : 행정자치부(2004년), 국세청 자료(정동영의원실) 가공(2014년)
 주) 땅값 총액은 경실련이 정부 자료를 기반으로 시세반영률을 적용해 추정된 실제 땅값임.
 출처: 정동영의원실(2017) 보도자료

○ 주택의 소유 편중 (서순탁, 2018)

- 주택의 경우도 상위 1%가 90만채를 소유하여 1인당 6.5채로 가장 많고 상위 10%도 1인당 평균 3.2채를 소유하고 있음
- 2016년 기준 상위 1%(13만 9천명)이 90만채, 1인당 평균 6.5채
 상위 10%(138.6만명)이 450만채. 1인당 평균 3.2채



출처: 정동영의원실(2017) 보도자료

2) 토지불로소득의 발생 추계 자료

<표 3> 1980-90에 발생한 토지불로소득의 규모

A, B, C의 단위: 조원

	주요도시지 가 상승률	전국 지가총액	발생 자본이득(A)	실현 자본이득(B)	경상 GNP(C)	A/C (%)	B/C (%)
1980	17.0	413.5	40.3	15.9(12.6)	36.7		43.3
1981	7.2	428.0	28.8	8.8(6.1)	45.5		19.3
1982	5.6	451.0	23.1	5.5(4.1)	52.2	44.2	10.5
1983	31.7	534.0	83.5	13.1(11.7)	61.7	1.35	21.2
1984	21.6	605.0	70.5	18.4(17.1)	70.1	1.00	26.2
1985	7.8	647.0	42.4	13.7(11.4)	78.1	0.54	17.5
1986	6.4	694.0	47.2	11.2(9.7)	90.6	0.52	12.4
1987	13.9	796.0	102.0	16.4(14.6)	106.0	0.96	15.6
1988	29.8	1,014.0	219.0	40.3(35.7)	126.2	1.73	31.9
1989	30.5	1,339.0	324.5	53.5(47.7)	141.8	2.28	37.7
1990		1,614.0	274.8				

주: B의 괄호는 도시에서 실현된 자본 이득

자료: 주요 도시지가 상승률 = 이진순(1990, 63); 전국지가 총액, A = 김태동(1993 62);

B, C = 이정우(1991, 338)

출처: 남기업(2005)

<표 4> 1999-2003에 발생한 토지 자본이득

단위: 조원, %

연도	지가총액	지가상승률	자본이득(A)	명목 GDP(B)	A/B
1999	1483.6	2.94	42.4	529.5	8.00
2000	1493.6	0.67	9.9	578.7	1.72
2001	1513.3	1.32	19.7	622.1	3.17
2002	1649.2	8.98	135.9	684.3	19.86
2003	1705.7	3.43	56.6	721.3	7.84

자료: 전강수(2005, 13)에서 부분 인용. 남기업(2005)

<표 5> 지가총액 및 개발이익 추이

(단위:10억원)

구분	1980	1990	2000	2002	2004	2006	2008	증가분(*)	
국민총생산 (GDP)	39,110	191,383	603,236	720,539	826,893	908,744	1,026,452	477,447	
지 가	공시지가	122,047	1,058,392	1,277,413	1,354,533	1,829,707	2,298,437	3,226,727	1,993,824
	총 지가	134,668	1,167,834	1,410,709	1,486,089	2,007,279	2,525,743	3,486,054	2,110,394
	개발이익	15,729	240,340	19,728	206,717	383,371	645,756	19,650	2,130,045
	조정지가	82,598	775,481	895,535	935,896	1,262,545	1,675,936	2,116,162	1,239,776

출처1. 국민총생산(GDP) : 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국내총생산(명목기준); 국민총생산은 2005년 기준으로 통계기준이 변경됨에 따라 선행 연구(국토연구원, 2003)의 자료와 다소 차이가 발생하고 있다.

출처2. 지가 : 1980년, 1990년은 선행연구(국토연구원, 2003)의 내용을 활용하였으며, 1998년 이후는 각년도 지방세정연감(행정안전부), 각년도 지가(부동산가격)공시에 관한 연차보고서(국토해양부), e-나라지표 등의 자료를 참고하여 재구성하였다.

주1) 공시지가 : 지가(부동산가격)공시에 관한 연차보고서 상 개별공시지가 총액

주2) 총지가 : 개별공시지가 대상토지를 전국토 면적으로 환산한 지가 (전국토면적은 e-나라지표의 통계를 활용)

주3) 개발이익 : 다음 연도의 총지가에서 당해 연도의 총지가를 차감한 지가

주4) 조정지가 : 개별공시지가 대상토지를 종합토지세 과세대상 면적으로 환산한 총지가 (2005년 이후에는 종합토지세가 재산세로 통합됨에 따라 재산세(토지분)과 종합토지세 과세대상 면적을 합산하여 환산하였다.)

주5) 증가분(*)는 1999년 대비 2008년 시점의 단순 증가분을 의미한다. 단, 개발이익은 최근 10년간의 합산분을 의미한다.

출처: 안균오, 변창흠(2010)

<표 14> 소득원천별 지니계수 분해 (2015, 총액보정)

	총액 (조원)	총액비중 (s)	지니 상관계수 (r)	개별소득 지니계수 (g)	절대기여도 (s*r*g)	상대기여도 (s*g*r/G)	탄력성 (s*g*r/G-r)
근로소득	592.9	44.6%	0.732	0.588	0.192	44.6%	0.000
사업소득	124.9	9.4%	0.389	0.843	0.031	7.2%	-0.022
이전소득	163.3	12.3%	0.121	0.766	0.011	2.6%	-0.096
부동산 외 재산소득	131.1	9.9%	0.446	0.980	0.043	10.0%	0.001
부동산 매매차익	140.1	10.5%	0.916	0.993	0.096	22.3%	0.117
부동산 임대소득	177.3	13.3%	0.625	0.689	0.057	13.3%	0.000
전체	1,330	100.0%			0.430	100.0%	

* 소득 분포의 양상을 나타내는 개별소득 지니계수(g)와 지니상관계수(r)는 패널 데이터상의 분포와 동일하다는 가정 하에 r과 g는 <표 9>와 동일하며 총액 변화에 따른 총액비중(s)값만 변화시켜 기여도를 계산함

출처 : 남기업·이진수, “부동산소득은 소득불평등에 얼마나 영향을 미치는가?”, 토지+자유연구, 2017.1.

<표 6> 부동산소득 추산

단위 : %, 조 원

연도	매매차익(A)		귀속임대료(B)		부동산소득 (A+B)		부동산소득/ GDP	가계 ¹⁾ 의 부동산 소득/ 총분원소득
	전체	가계 ¹⁾	전체	가계 ¹⁾	전체	가계 ¹⁾		
2007	273.8	215.2	165.7	123.8	439.5	339.0	42.1	51.2
2008	270.2	209.9	174.3	130.3	444.5	340.2	40.2	49.0
2009	266.4	203.3	186.9	136.9	453.3	340.2	39.4	47.5
2010	269.4	202.4	202.5	145.1	471.9	347.5	37.3	43.7
2011	267.1	196.0	218.6	153.0	485.7	349.0	36.4	43.0
2012	239	168.9	225.9	157.1	464.9	326.0	33.7	38.5
2013	185.5	134.9	232.8	162.1	418.3	297.0	29.3	33.5
2014	175.2	124.0	246.8	170.4	422.0	294.4	28.4	31.8

주 1) 가계 : 가계 및 비영리단체

자료: 한국은행(ecos.bok.or.kr); 「지방세정연감」(각 년)

출처: 남기업, “부동산소득과 소득불평등”, 토지+자유리포트, 2016. 6.

3. 불로소득 환수의 방법과 의미

○ 토지 불로소득의 환수 방법

- 광의의 개발이익 환수: 과거 도입되었던 투기억제세는 1989년 토지공개념 제도 도입시 토지초과이득세로 변경되어 부과하였으나, 법률이 폐기되고 헌법재판소로부터도 불합치 판결을 받았음. 현재까지 활용되고 있는 광의의 개발이익 환수 제도는 양도소득세가 유일한 수단임
- 협의의 개발이익 환수: 공공투자에 의한 토지가치 증가뿐만 아니라 토지이용계획 변경을 통한 토지가치 증가를 개발이익으로 본다면, 이 개발이익을 환수하는 수단으로는 간주취득세와 농지조성비, 대체산림자원조성비가 활용되고 있음
- 최협의의 개발이익 환수: 공공투자에 의한 토지가치 증가만을 개발이익으로 보는 경우 조세보다는 부담금 제도나 기부채납 등의 행정조치를 통해 환수하고 있음.

<표 8> 개발이익환수제도의 구성

구분		개발이익환수의 유형			
발생유형	발생요인	조세제도	부담금제도		기타
			수익환수형	시설부담형	
최협의	유형적 개발	-	개발부담금 기반시설부담금 수익자부담금	학교용지부담금 광역교통시설부담금 과밀부담금 기반시설부담제	공공용지감보 개발이익배제(수용) 기부채납
협의	무형적 개발	간주취득세	농지전용부담금(폐지) 산지전용부담금(폐지) 농지조성비 대체산림자원조성비	-	-
광의	사회 경제요인	투기억제세(폐지) 양도소득세 토지초과이득세(폐지)	-	-	-

출처: 정희남·김승중·박동길 외(2003); 성소미(2006)

○ 토지 불로소득의 비율과 방법에 대한 사회적 합의와 수단 마련 부족

- 토지의 가치상승은 광의의 요인들이 결합되어 실행되고 있으나, 실제 불로소득의 환수 수단은 제한적으로만 이루어지고 있기 때문에 전체 불로소득 중 아주 일부만 환수되고 있는 것이 현실임
- 이에 따라 토지의 소유자와 미소유자 간, 개발이익이 많은 지역 소유자와 그렇지 못한 지역의 소유자 간의 토지로 인한 소득의 격차가 더욱 확대되고 있음

○ 토지 불로소득 사유화로 인한 문제

- 토지문제는 우리나라의 고(高)지가, 고(高)주택가격, 고(高)금리, 고(高)임금, 고(高)물류비용, 고(高)서비스 가격, 고(高)생활물가의 근본적인 원인이 되고 있음
- 토지에서 발생하는 높은 불로소득 때문에 투자 자금이 기술개발이나 생산성 향상 등을 위해 활용되는 것이 아니라 부동산 투자로 집중하게 되고 이것이 다시 부동산 가격을 상승시키는 악순환이 반복되고 있음
- 기업과 근로자가 건전한 노동이나 위험을 가진 생산적인 투자보다는 토지 개발이나 보유를 통한 불로소득을 추구하게 됨에 따라 국가의 경쟁력을 훼손시키고, 사회적 건전성을 상실하게 함

○ 토지 불로소득 환수의 의미

- 토지불로소득의 환수는 고지가로 인한 고비용 구조를 해소하고, 생활비용을 절감함으로써 국민들의 편의를 증진할 수 있음
- 또한 토지 불로소득의 사유화로 인한 불평등을 해소하고 사회적 정의를 실현하는 데 기여할 수 있음
- 토지불로소득에 대한 환수를 통해 토지에 대한 과도한 개발을 억제하고 지속가능한 개발을 실현하는 데 기여함

IV. 토지정책의 기본방향과 불로소득 환수를 위한 제도 개편

1. 기존 토지정책의 한계와 문제점

- 그동안 토지정책은 경제정책에 종속되어 국토공간의 효율성과 형평성 제고를 통한 국토공간의 계획적 관리라는 기능을 수행하는 데 한계가 있었음
 - 토지정책의 내용은 지가안정과 투기억제라는 목표에 매달려 토지정책 본연의 위상 정립에는 실패
 - 토지정책이 경기활성화를 위한 수단으로 전락하면서 과도한 공단이나 택지개발사업을 추진
- 다양한 토지문제 중 가장 중심적인 문제는 토지에 대한 공익적 기능을 과소하게 평가한 반면, 사익을 과도하게 보장하는 토지관련 제도로 말미암아 토지소유의 편중과 개발이익의 사적 소유화가 보편화되었다는 데서 기인함
 - 토지의 소유와 개발로 인한 자본이익(capital gain) 사유화를 위한 투기적 매매와 과도한 개발은 지가상승을 야기하여 경제적 비효율을 심화시키고, 무계획적 개발을 야기하여 기반시설비용을 증가시키고 환경을 파괴함
 - 투기적 개발과 투기적 매매에 따른 자본이익이 사유재산화됨으로써 부가 더욱 편중되고 이는 근로의욕을 저하시키고 계층간 갈등을 격화시키는 요인으로 작용함
- 전국적으로 획일적인 토지규제와 개발을 시행함에 따라 결과적으로 공간적 불균형을 심화시키는 결과를 낳았음
 - 토지개발 과정에서 발생하는 막대한 개발이익을 사유화함에 따라 수도권 지역에 개발이 집중되어 지역 간 불균형을 더욱 확대하는 계기가 되었음

2. 토지문제 해결을 위한 토지정책의 기본 방향

1) 사유재산권 개념 보안을 통한 토지의 공익적 기능 강화

- 우리나라의 토지문제로 거론되고 있는 지가양등과 이로 인한 토지투기 등의 문제, 난개발과 이에 따른 환경파괴의 문제, 지역불균형과 연관된 문제들은 모두 외국에 비해 과도하게 보장되고 있는 토지소유권의 절대성에 상당부분의 원인이 있음
- 토지를 공익적인 기능을 갖는 사회적 자산으로서보다는 보유와 개발을 통해 이익을 창출하는 상품으로 인식함에 따라 과도한 개발과 그로 인한 난개발, 지역불균형 문제를 유발하고 있음
- 따라서 향후 토지정책의 방향은 토지의 공익적 기능을 강화할 수 있도록 사

유재산권 개념을 보완하여 이용 중심의 토지이용이 이루어지도록 전환할 필요가 있음

- 이를 위해서는 단기적으로는 소유권 보장을 전제로 한 보유세 강화를 추진하되, 장기적으로는 계획적인 개발을 위해 용도지역제 강화와 소유권과 개발권의 분리를 전제로 한 개발권의 양도제와 선매제와 공유제의 도입을 검토할 필요가 있음
- 또한 토지의 소유를 촉진하는 분양제도, 매입제도 등을 유도하기보다는 국공유지의 매입 확대, 토지임대 제도의 확대를 통해 토지의 자본이득을 사유화하지 않는 주택 건설, 분양, 소유, 관리 방식을 도입 필요

2) 개발이익환수를 통한 투기적 거래의 축소

- 토지의 보유 및 개발과정에서 발생하는 개발이익의 사유화는 경제적인 측면에서 효율성과 형평성에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 개발이익의 배분을 둘러싸고 정치적인 문제, 부의 편중으로 인한 상대적 박탈감과 계층간 갈등 문제, 근로의식 및 기업의식의 황폐화 등을 유발하고 있음
- 그러나 그동안 개발이익환수제도는 1980년대 말 토지공개념 제도 도입 이후 점차 유명무실해져 왔으며, 공공개발사업에서도 개발이익을 활용하는 방식이 선호되어 왔음
- 불로소득의 사회적 공유라는 원칙에 입각하여 사회경제적 변화로 인한 지가 상승분과 같은 광의의 개발이익을 환수하는 장치를 재도입할 필요가 있음.

3) 선계획 후개발 시스템 구축에 의한 투기적 개발의 방지

- 우리나라의 토지이용규제 제도는 용도지역제를 근간으로 하는 건축자유주의에 입각해 있기 때문에 무질서한 개발이 발생할 조건을 갖추고 있음. 이러한 여건 속에서 개인재산권의 보호와 기업여건 개선을 명분으로 토지이용 규제 완화가 이루어지고 있어서 토지의 난개발이 확대되고 있음
- 개발할 지역과 보전할 지역의 철저한 분리하여 관리할 수 있도록 선계획 후개발 체제를 확립함. 모든 토지개발행위는 공적계획의 통제하에 이루어지도록 선계획 후개발 체제를 확립하여 난개발을 방지함
- 또한 계획과정에 지방자치단체, 주민, 시민단체 등 다양한 주체가 참여할 수 있는 제도를 마련하여 계획의 정당성을 확보하고, 특별법에 의해 계획을 일탈하는 개발을 최소화하는 노력이 필요함
- 아울러 성장과 확대를 추구하는 기초자치단체의 과도한 규제완화와 개발을 억제할 수 있도록 성장관리체제를 구축하고, 상위계획과 상위정부의 개입을 통해 개발과 성장을 조절하는 제도가 도입될 필요가 있음

3. 불로소득의 환수와 토지의 공공성 확보를 위한 개선대안 검토

1) 사유재산권 개념 보안을 통한 개선 대안

① 토지소유권 보장을 전제로 한 개선 방안

- 토지보유에 대한 과세 확대: 보유세 과표현실화, 보유세율 증가, 보유세의 누진세율 확대, 과다토지소유자 및 다주택보유자에 대한 과세(종합부동산세) 등
- 토지취득 및 거래에 대한 과세 확대: 자본이익에 대한 과세(양도소득세) 확대, 거래과세의 증가 등
- 국공유지의 확대: 사유재산권과 별개로 공공이 적극적인 토지비축을 통해 토지정책의 중요한 수단으로 활용함. 현재 국공유지는 전국토면적의 약 32%에 이르고 있으므로, 국공유지의 정보화를 통해 효과적인 활용방안을 마련할 필요가 있음
 - ※ 기획재정부, “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향”을 발표 (2017.8.24.)
- 토지임대제 확대: 국공유지를 중심으로 비축된 토지를 활용하여 개발사업용지 등을 임대제로 운영함

② 토지소유권의 내용에 대한 제약을 전제로 한 개선 방안

- 용도지역제 강화: 기존의 용도지역제를 강화하여 용도변경 허용을 제한
- 용도별 밀도 제한: 용도별 허용밀도를 최소한으로 설정하되, 추가밀도에 대해서는 부담금을 부과
 - 예: 프랑스의 법적밀도상한제

③ 토지소유권과 개발권을 분리를 전제로 한 개선 방안

- 개발권 양도제(TDR): 특정지역에 있는 토지의 소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 허용하는 제도
- 개발권 국(공)유화 제도: 소유권에서 개발권을 분리하여 국가 혹은 지방자치단체가 소유하도록 함
- 개발권 선매제도: 토지소유권은 인정하되, 개발권을 정부가 토지소유자로부터 미리 매입하는 제도. 미국에서 우량농지 보전을 위한 목적으로 실시되어 기존의 지역지구제나 농지보전에 대한 조세감면혜택보다 훨씬 효과적이었음이 증명됨(이정전, 1999). 다만 개발권 매입을 위해 소요되는 막대한 재원 조달이 문제가 됨

④ 개선방안의 평가

- 기존의 토지세제를 활용하는 경우 추진의 용이성은 보장되는 반면, 개발이익 환수나 형평성 문제 해결에는 제한적인 효과만 가지게 됨
- 반면, 국공유지 확대 및 토지임대제의 확대는 형평성 문제와 환경보전 효과는 큰 반면, 과도한 재정부담으로 추진에는 어려움이 있는 것으로 판단됨
- 용도지역제를 강화하는 제도는 재정부담이 없어 추진에는 용이한 반면, 사전 계획에 따른 효율성 문제와 용도지역간 형평성 문제에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨
- 토지소유권과 개발권을 분리하는 제도는 기존의 제도에 비해 효율성과 형평성, 환경보전 문제 해결에 유리한 제도이나 개발권의 선매나 공유제의 경우 재정적인 부담 문제를 해결해야 할 것으로 평가됨
- 단기적으로는 소유권 보장을 전제로 한 보유세 강화를 추진하되, 장기적으로는 계획적인 개발을 위해 용도지역제 강화와 소유권과 개발권의 분리를 전제로 한 개발권의 선매제와 공유제를 시행할 필요가 있음

<표 9> 토지소유권의 성격별 개선 대안의 평가

구분	검토 대안	효율성	형평성	지가안정	개발이익 환수	환경보전	재정부담	추진 용이성
소유권 보장 전제 대안	보유세 확대	○	△	△	X	X	○	○△
	양도세 확대	△	△	△	△	△	○	○△
	거래세 확대	△	△X	△	X	X	○	△
	국공유지 확대	△	○	△	△	○	△X	△X
	토지임대제 확대	△	○	△	△	○	△X	△X
토지소유권 내용 제약	용도지역제 강화	△	△	○	△	△	○	△
	용도별 밀도제한	△	△	○	○△	△	○	△
토지소유권 과 개발권 분리	개발권 양도제	△	○	△	X	○	△	△
	개발권 공유제	△	○	△	○	○	△X	△X
	개발권 선매제	△	△	△	△	○	△X	△X

2) 개발이익환수를 통한 투기적 거래의 축소 대안

① 조세제도를 활용한 개발이익 환수제도

- 현행 조세제도를 이용한 개발이익환수제도로는 간주취득세, 양도소득세 등이 있으며, 투기억제세와 토지초과이득세 등은 폐지됨
- 조세제도를 통해 개발이익을 환수하기 위해서는 개발이익의 환수범위를 최협

의의 공공투자뿐만 아니라 광의의 사회경제적 요인에 의한 개발이익까지 환수할 수 있는 제도를 시행해야 함

- 이런 의미에서 무형적 개발이익을 환수하는 양도소득세의 실효성을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 양도소득세 감면에 대한 규정 강화: 1가구 1주택 감면, 이택자의 농지취득에 대한 감면 등
- 양도소득세의 과표 현실화: 토지취득가격의 등기의무화 및 과표의 현실화, 표준가격 이하 신고시 토지선매제 도입 등

② 부담금제도를 활용한 개발이익 환수

- 부담금제도를 통해 개발이익을 환수하기 위해서는 발생수익과 개발로 인한 공공시설 건설비 등에 대한 객관적인 측정이 전제되어야 함
- 현재 활용 중인 부담금제도로는 수익환수형으로 개발부담금 등이 있으며, 시설부담형으로 학교용지부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금 등이 있음.
- 부담금제도를 통한 개발이익 환수를 위해서는 개발부담금의 부과율을 상향조정하고, 광의의 개발이익을 환수할 수 있도록 토지초과이득세 도입을 위해 폐지되었던 수익자부담금제도의 부활 등 개발이익의 환수를 위한 제도의 재검토가 필요함

③ 물납형태의 환수제도

- 물납형태로 운영되는 개발이익환수제도로는 기부채납과 감보 등이 있음
- 그러나 기부채납이나 공공용지의 감보 등에 대해서는 개발이익에 대한 객관적인 측정기준이 부재하여 운영상에 문제가 있음
- 따라서 개발이익의 환수를 위해서는 개발이익의 규모 추정과 환수범위를 객관적으로 측정할 수 있는 기준 설정이 필요함

④ 기타 개발사업 과정에서의 개발이익 환수제도

- 개발사업과정에서 발생하는 개발이익 환수제도로는 개발부담금외에도 개발부담금 부과 대상에서 배제되었던 재건축사업, 토지보상과정에서 발생하는 개발이익 등이 있음
- 재건축사업에서 발생하는 개발이익 환수를 위해 도입된 재건축초과이익 환수제도를 적극적으로 시행하되, 개발이익의 규모와 평가 시기 등을 둘러싼 논란을 극복할 수 있는 제도적 준비가 필요함
- 개발사업 시행시 기존 토지 보상과정에서 발생하는 개발이익 환수를 위해서는 보상액 산정 기준 설정이 중요함
- 현재 보상기준에서는 시가보상을 원칙으로 설정하고 있기 때문에 사업계획의

추진으로 인한 토지가치의 증가가 보상가격에 반영됨

- 프랑스의 보상 기준에서는 개발계획이 있기 이전의 시가를 기준으로 설정하여 개발기간 동안 땅값 상승을 미보상
- 향후 5년 이후부터 모든 토지개발과정에서의 토지보상은 개발계획 발표 5년 이전의 시가를 기준으로 물가상승률을 고려하여 보상한다는 원칙을 정립하여 투기적 토지수요(실수요자가 아닌 자의 토지 선점 행위)를 원천적으로 막아야 함

3) 선계획 시스템구축에 의한 투기적 개발의 방지

- 선계획 후개발 시스템의 구축을 위한 대안으로는 개선방안의 강도에 따라 개발행위허가제(혹은 계획허가제) 도입, 지구상세계획의 수립 후 개발, 용도지역제 강화, 건축자유화 원칙하 개발이익의 환수 등이 있음
- 그러나 최근 계획을 둘러싼 환경이 급격하게 변화함에 따라 행정청이나 계획주체의 예측능력이 한계에 도달하게 되어 과거와 같이 엄격한 계획허가제나 지구상세계획을 적용하는 데 한계가 있음
- 이에 따라 한편으로는 빅데이터나 도시정보화 기법을 활용하여 계획기구의 전문성을 보장하기 위하여 노력해야 하지만, 다른 한편으로는 사회적 합의를 통해 계획의 원칙을 명확하게 정립하는 데 더 초점을 맞추어야 한다는 주장이 제기되고 있음
- 아울러 계획을 통해 구체적인 개발행위를 통제하기 보다는 조세나 부담금의 수단을 통한 개발이익의 철저한 환수를 더 중시해야 한다는 주장도 제기되고 있음
- 또한 개발과정에 발생하는 개발이익을 지구단위계획을 통해 관리하거나 공공기여를 통해 환수하는 방식이 폭넓게 활용되고 있으나, 객관적인 기준과 원칙이 명확하게 정립되지 못하고 있음

V. 불로소득 환수를 위한 제도개선 과제

1. 토지개발과 관련된 불로소득 환수의 주요 쟁점

1) 불로소득의 환수 여부

○ 토지 불로소득에 대한 특별한 환수의 필요성

- 토지불로소득의 환수는 고지가로 인한 고비용 구조를 해소하고, 생활비용을 절감함으로써 국민들의 편의를 증진할 수 있음

○ 미실현 불로소득에 대한 환수 여부

- 토지개발과 관련한 개발이익 환수와 관련한 쟁점 중의 하나가 미실현 개발이익의 과세에 대한 문제임. 과세 대상이 되는 부동산을 처분하지 않아서 개발이익이 실현되지 않은 상황에서 미실현된 이익에 대해 과세하는 것은 위헌이라는 주장에 대해 헌법재판소는 미실현이익에 대한 과세 여부는 입법재량, 입법 정책의 문제이므로 위헌성이 없음을 분명히 했음. 이 점은 토지초과이익세법이나 개발부담금과 관련된 소송에서 확인된 사항임
- 따라서 미실현이익에 대해 과세하는 개발부담금과 재건축초과이익부담금, 토지초과이익세 등의 환수 자체는 정당하다고 할 수 있음

2) 부과 대상

○ 부과 대상과 부과대상이 되는 이익

- 부담금과 이득세의 부과대상은 유희토지 또는 개발사업 자체이며, 실제 과세 대상이익은 보유나 개발 과정에서 발생하는 가치의 증가임

○ 토지초과이익세법(제3조)

- 유희토지등으로부터 발생한 토지초과이익에 대하여 부과하며, 유희토지는 사실상의 현황에 의해 판단함

○ 재건축초과이익(제5조)

- 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 다목의 규정에 의한 재건축사업

○ 개발부담금(제5조)

- 부과대상인 개발사업을 명시
- 택지개발사업, 산업단지개발사업, 관광단지조성사업, 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업, 교통시설 및 물류시설 용지조성사업, 체육시설 부지조성사업, 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업, 기타 이와 유사한 사업

○ 부과대상 사업과 관련된 쟁점 사항

- 부과 대상이 되는 개발사업에 대해서는 개별법률에서 부과대상을 명확하게 규

- 정하고 있기 때문에 별도의 쟁점은 없으나, 부과대상에서 빠진 재개발사업과 재건축사업간의 형평성 문제가 제기되고 있음
- 재개발사업은 사업의 특성상 노후된 주거지에서 시행되는 데다 기반시설 설치가 불가피한 주거복지사업의 성격을 지니는 반면, 재건축사업은 기반시설은 양호한 데 주택이 불량한 사업을 대상으로 하기 때문에 기반시설 건설에 대한 부담이 크지 않음

3) 개발이익의 산정

○ 과세대상이 되는 개발이익의 산정 방법

- . 개발이익의 산정은 과세(부과) 시점의 자산가액에서 매입가액과 정상지가 상승분, 개발비용을 제외한 금액으로 하며, 산정방식은 개발부담금과 토지초과이익세, 재건축 초과이익이 모두 동일함

○ 개발부담금(법 제 8조)

- . 부과 종료 시점의 부과 대상 토지의 가액
 - 부과 개시 시점의 부과 대상 토지의 가액
 - 부과 기간의 정상지가상승분 - 개발비용

○ 토초세(법 제 11조) 과세표준

- . 과세기간 종료일의 지가 - 과세기간 개시일의 지가
 - 당해 과세기간의 정상지가상승분
 - 대통령령이 정하는 개량비와 자본적 지출액

○ 재건축 초과이익환수에 관한 법률(제 7조)

- . 종료시점 부과대상 주택의 가격 총액
 - 개시시점 부과대상 주택의 가격 총액
 - 부과기간 동안의 개시시점 부과대상 주택의 정상주택가격 상승분 총액
 - 개발비용 등

○ 개발이익 산정과 관련한 쟁점사항

- 대부분의 개발이익 환수제도에서 개발이익의 산정방식이 유사하여 사업종료 시점 혹은 부과시점의 가격에서 사업착수시점이나 매입시점의 가격을 뺀 금액에 정상지가 상승분이나 소요비용을 제외하는 방식으로 계산함
- 다만, 재건축 초과이익의 경우 매입당시의 가격이 조합원별로 상이하고 정상가격 상승에 대한 기준을 무엇으로 선정하는가에 따라 개발이익의 크기가 달라지게 되어 향후 소송에서 쟁점이 될 것으로 보임

4) 개발이익의 환수비율

○ 주요 개발이익 환수제도에서 환수비율

- 개발이익의 환수비율은 개별법률에 따라 다르게 적용되고 있으나, 최고부담률을 50%로 설정하되 금액에 따라 누진하거나 감면하는 형식으로 적용함

○ 개발부담금

- 당초 1990년에 제정된 개발이익환수에 관한 법률에서는 개발부담금은 산정된 개발이익의 100분의 50으로 명기되었으나, 1998년 개정시 100분의 25로 완화되었음
- 부담률은 사업별로 100분의 20까지 완화되어 현재까지 적용되고 있음

○ 토지초과이익세법

- 토지초과이익세의 적용세율은 1990년 법률 제정시 금액과 무관하게 50% 세율을 적용
- 1994년 법률 개정으로 과표가 1천만원 이상이면 50%, 1천만원 미만이면 30%로 조정됨

○ 재건축부담금

- 재건축초과이익을 당해 조합원 수로 나눈 금액의 크기에 따라 부과율이 최소 0%에서 최대 50%까지 누진세율을 적용하고 있음
- 조합원 1인당 평균이익이 3천만원 이하이면 면제
- 조합원 1인당 평균이익이 3천만원 초과분에 대해서는 초과하는 금액에 10%에서 최고 50%의 차등하여 적용함

○ 환수비율과 관련된 쟁점 사항

- 개발이익의 환수비율은 최고 50%를 원칙으로 누진율을 적용하는 것이 일반적이거나 개발부담금만 예외적으로 20%와 25%를 획일적으로 적용하고 있어서 다른 부담금과 형평성을 유지하지 못하고 있음
- 개발부담금은 1990년 법률 제정시 50%의 부담률을 적용하였으나, IMF 경제위기에 25%로 인하한 이후 부과 중지되었다가 부담금을 재부과하면서 반대에 부딪치게 되자 부담률을 상향조정하지 못한 채 20%와 25%의 낮은 부담률을 적용하고 있음
- 장기적으로 개발부담금과 재건축부담금을 통합한다면 최고 부담률을 상향하되, 금액에 따라 차등화하는 방안으로 조정될 필요가 있음

2. 단계별 불로소득 환수 방안

1) 보유 단계

○ 부동산 보유세 강화

- 당초 보유세는 공공기반 시설의 건설과 관리를 위한 비용 충당을 위해 부과되어 왔으므로 부동산 보유세가 불로소득 환수의 수단이라 할 수 없음
- 그러나 부동산 과다 보유로 인해 개발이익은 사유화하는 반면, 부동산 보유로

- 인한 부담은 실제 공공서비스에 대한 댓가 만큼도 부과하지 않고 있는 실정임
- 이미 토지소유에서 심각한 소유의 편중현상이 있고 주거용이나 업무용, 산업용 토지가의 지속적인 상승으로 삶의 질이나 국가경쟁력에 장애요인으로 작용하므로 보유세를 증과하는 방향으로 설정 필요
- 부동산 보유세의 강화는 세율 인상이나 새로운 세목 추가외에도 과표조정이나 시세적용을 조정을 통해 달성 가능
- 실제 거래가 이루어지는 단계에 거래금액이 노출되고 자본이익이 실현된 단계에 과세하는 양도소득세와 달리 보유세는 거래가 이루어지지 않는 보유단계에 과세할 뿐만 아니라 이익이 실현되지 않은 상태에서 연속적으로 세액을 납부를 해야 하기 때문에 조세저항이 클 수밖에 없음
 - 따라서 장기적으로는 보유세의 실효세율을 상향 조정하되, 정책결정을 통해 실행이 가능한 과표의 현실화는 시세적용률 상향 조정을 우선 시행을 통해 시가의 절반에도 미치지 못하는 공시가격과 과표의 현실화 필요
- 개발사업의 추진과 기반시설 정비 등으로 토지소유자는 막대한 불로소득을 향유하고 있으나, 토지가치의 상승분을 환수하는 제도가 부재한 상황임
- 당초 대규모 개발사업 주변지역의 불로소득의 환수를 위해 토지초과이득세법을 제정하였으나, 헌법 불합치 판결이후 폐지됨
 - 따라서 공공투자사업으로 발생한 지가 상승분을 환수할 수 있는 수단은 양도소득세이므로 양도소득세가 불로소득의 환수라는 원칙에 입각하여 각종 감면조항을 정비할 필요가 있음
- 양도소득세는 개발이익이 실현되는 시점에 환수할 수 있는 중요한 수단이나 경기 변화나 정책변화에 따라 부과율과 각종 감면 대상이 변화하는 정책과세의 성격을 벗어나지 못하고 있음
- 양도소득세를 활용하여 환수할 수 있는 개발이익의 비율과 규모에 대해 명확한 기준과 원칙을 정립하여 실거래가격을 기준으로 예외조항을 최소화하는 부과방안을 마련할 수 있도록 정비가 필요함

2) 개발 단계

- 개발단계에 발생하는 개발이익을 환수하는 방안이 개발부담금 제도임. 당초 부과율이 50%였으나 IMF외환 위기를 거치면서 부과 중지되었다가 부활하면서 25%로 부과율이 낮아지게 되었음
- 참여정부 시기 개발이익환수 방안의 하나로 기반시설부담금제를 활용하려는 시도가 있었으나 이 제도는 도입의 취지가 개발이익환수가 아니라 기반시설건설비

용의 조달이기 때문에 개발이익의 환수를 위해서는 개발부담제를 활용하는 것이 바람직함

- 기반시설 부담금제는 2002년 국토의계획및이용에관한법률 제정시 도입되었던 기반시설연동제가 발전된 것으로 개발행위허가제 운영시에 적절한 부담금의 대상과 부담률에 대해 명확한 원칙과 기준 제시 필요

- 현재 개발부담금의 부과 대상으로는 개별법상의 모든 개발사업이 포괄하고 있으며, 지목변경 수반사업까지 부과 대상으로 규정함

<p><개발부담금 부과 대상 사업></p> <ol style="list-style-type: none">1. 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함한다. 이하 같다)2. 산업단지개발사업3. 관광단지조성사업(온천 개발사업을 포함한다. 이하 같다)4. 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업5. 교통시설 및 물류시설 용지조성사업6. 체육시설 부지조성사업(골프장 건설사업 및 경륜장·경정장 설치사업을 포함한다)7. 지목 변경이 수반되는 사업으로서 <u>대통령령</u>으로 정하는 사업8. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사업과 유사한 사업으로서 <u>대통령령</u>으로 정하는 사업
--

- 그러나 도시정비사업에서는 도시환경정비사업만 포함되고 주택개발사업 및 주택재건축사업은 개발부담금제도 부과대상에서 제외됨
- 주택재개발사업은 노후 주거지의 정비를 위한 도시계획사업으로 사업 추진 과정에 기반시설 등의 부담이 큰 데다 사업성 부족 때문에 부과 대상에서 제외
- 반면, 주택재건축사업은 당초 부과대상에서 제외되었으나 재건축초과이익환수에 관한 법률이 제정되면서 별도로 환수장치를 마련함

- 개발부담금과 재건축 초과이익환수금은 제도의 취지가 유사하므로 장기적으로 통합 운영하거나 부과요율을 통일시켜 개발이익 환수의 원칙을 정립할 필요가 있음

- 재건축 초과이익 환수금은 부과요율이 최대 50%인 점을 고려하여, 개발이익의 환수에 관한 법률상의 개발이익 환수 비율도 현행 25%에서 당초의 50%로 환원하는 것이 바람직함

- 도시개발 추진 과정에서 소요되는 기반시설의 설치 대상과 비용부담에 대해 일관된 원칙과 기준이 정립되어야 함

- 개발사업 추진 과정에서 발생하는 개발이익을 활용하여 당해사업자가 부담하는 것이 원인자 부담원칙에 적합하며, 개발사업 추진과 기반시설 설치로 인한 편익과 기반시설 설치에 소요되는 비용간의 형평성을 유지하는 것임
- 각종 대규모 개발사업 추진이나 도시계획 시설의 설치 및 폐지, 용도변경, 지구

단위계획 등 도시계획 심의 과정에서 공공용지 기부채납, 공공기여가 관행적으로 이루어지고 있으므로, 이 제도에서 적용할 공공기여의 원칙과 비율에 대해 명확한 기준이 설정될 필요가 있음

- 개발과정에서 발생하는 이익에 대한 환수는 개발사업자에 한정되지 않으며, 개발과정에서 수용되는 토지의 소유자에게도 적용되어야 함
 - 공공사업 추진 과정에서 필요한 용지의 보상시 개발이익을 배제하는 보상기준이 엄격하게 적용되어야 함. 보상기준에서 개발이익이 포함되는 경우 개발이익을 기대한 투기적 수요가 확장될 수 있고, 보상금액이 증가하여 주택이나 사무실, 상가의 사용료의 상승으로 이어질 수 있음
 - 아울러 개발사업 주변지에서 발생하는 개발이익을 환수하고 도시의 난개발을 예방할 수 있도록, 개발사업 연차별 계획에 따라 개발사업 주변토지를 미리 수용할 수 있는 초과수용제의 도입방안을 검토할 필요도 있음.
 - 토지선매제도의 활성화를 통해 개발사업 예정지에서 토지를 우선 확보할 경우 개발이익을 원천적으로 내재화 할 수 있을 것임.
- 우리의 개발이익환수제도는 시장 여건에 따라 세율 조정 등 적용 강도를 신축적으로 조정하더라도 환수제도 자체는 안정성은 유지하고 상당 기간 일관성 있게 유지해야 함
 - 새로운 환수제도를 도입하기보다 기존 제도를 수평적·수직적으로 연계하여 정책 효과를 높이고, 제도 및 정책의 급격한 전환이나 폐지를 지양하여 안정적으로 제도를 운용하며, 이를 통해 개발이익 환수정책에 대한 예측 가능성 제고.

3) 주택 공급 단계

- 토지에서 발생하는 불로소득을 공공이 환수하는 방안은 주택공급 단계에서 여러 가지 제도적 장치를 통해 실행될 수 있음
 - 주택공급 시 분양원가 공개와 분양가 상한제 적용
 - 토지임대부 주택 건설 및 공급
 - 환매조건부 주택 건설 및 공급
 - 사회적 기업이나 주택협동조합의 소유주택 등
- 분양원가 공개와 분양가 상한제
 - 분양원가 공개와 분양가 상한제는 건설업체의 과도한 분양가 책정으로 인한 주택가격 급등을 막기 위해 도입된 제도로 분양원가를 공개하고 분양가를 원가 구성요소(토지비 + 기본형 건축비 + 부대비)를 초과해서 책정하지 못하도록 규정한 제도임

- 공공택지에서 적용되고 있으며 건설업체의 과도한 수익을 억제하고 주택가격 안정에 기여할 수 있음
- 그러나 일정 기간이 지나면 분양가 상한제 적용주택도 일반주택과 마찬가지로 거래되기 때문에 시세와 최초 분양가격 간의 차익을 최초 수분양자가 독점하는 문제를 피할 수 없음
- 또한 시세 차익을 얻기 위해 청약과 공모 열풍이 불어 부동산 시장을 불안정하게 만드는 요인이 되고 있음

○ 토지임대부 주택

- 토지임대부 주택은 토지는 공공이 소유하면서 임대하고 주택건축물만 분양하는 함으로써 분양가격을 낮추는 이른 바 반값 아파트의 일종임
- 토지는 천부적이기 때문에 사유화하기 보다는 공유화하거나 지대가치를 공유화하는 것이 바람직하다는 헨리조지의 주장을 수용한 방식으로 2007년 주택법에 도입되었다가 토지임대부주택에 관한 법률로 제도화되었음
- 개발이익이 토지에 귀속되기 때문에 토지를 공공이 소유하기 때문에 토지가격 상승으로 인한 개발이익을 주택소유자에게 귀속시키지 않고 공공이 환수하는 주택공급 유형이라 할 수 있음

○ 환매조건부 주택

- 환매조건부 주택은 분양가격을 저렴하게 책정하여 사실상 반값아파트와 마찬가지로 무주택 저소득층에게 분양하되, 매각시에는 반드시 공공기관에 공급 원가에 금융조달 비용 수준의 이자만 붙여서 매각하도록 의무화한 주택
- 토지임대부 주택과 함께 반값 아파트로 소개되기 시작하였으며, 주택법에 제도화되고 군포 부곡지구에 시범사업이 실시되었으나 중단된 주택 공급 유형임
- 주택가격이 오르더라도 분양자가 개발이익을 사유화할 수 없다는 점에서 개발이익을 완전히 공유화할 수 있는 주택으로 평가받고 있음

○ 사회적 기업이나 협동조합 소유 주택

- 주택을 개인에게 분양하는 것이 아니라 사회주택사업자나 주택협동조합에 소유하고, 조합원은 지분권만 보유하도록 하여 주택과 공동시설을 공유화한 주택 유형임
- 주택가격 상승으로 인한 이익을 사유화하지 않기 때문에 주택이 투기의 대상이 되기 어렵고 공유자산이 확대됨으로써 안정적인 주거가 가능해진다는 장점을 가지고 있음
- 개발이익을 공공이 환수하지는 못하더라도 사유화함으로써 발생하는 부동산 투기나 주택가격 급등의 문제를 방지하는 효과는 기대할 수 있음

참고문헌

- 김용창(2007), “신자유주의 시대의 토지공개념 재정립 필요성”, 한국토지공법학회 특별세미나 발표문
- 김윤상(2002), <토지정책론> , 한국학술정보(주)
- 남기엽(2017), “부동산소득과 소득불평등”, 토지+자유리포트, 2016. 6.
- 남기엽·이진수(2017), “부동산소득은 소득불평등에 얼마나 영향을 미치는가?”, 토지+자유연구, 2017.1.
- 변창흠, 2007, “토지개발사업의 공공성 평가와 공공부문의 역할” 한국토지공법학회 학술대회 발표문
- 서순탁(2001), “21세기 새로운 토지정책의 방향”, 21세기 정보화시대 토지정책 방향에 관한 토론회 세미나 자료
- 서순탁(2017), “토지공개념과 국토관리” 대한국토도시계획학회 토론회 발제문
- 안균오, 변창흠(210), “개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구” [공간과사회]. pp.48~76
- 정동영의원실(2017), 연속기획 헬조선 원인 보도자료 시리즈.