

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 631

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

영국의 계획이익 환수제도와 정책적 시사점

이형찬 국토연구원 연구위원, 최명식 국토연구원 책임연구원

요약

1 계획이익 환수의 필요성

- 도시계획 변경이나 개발행위 허가로 인한 지가 상승은 토지소유자의 노력의 결과물이 아니라 사회적 행위의 결과로 발생한 이익이므로 공공에서 환수하여 활용하는 것이 필요함

2 영국의 계획이익 환수 사례

- 영국에서는 20세기 초부터 도시계획 결정이나 변경으로 증가한 토지가치의 일부 또는 전부를 환수하기 위해 개량부과금(betterment levy) 등 여러 제도가 발전해 왔음
- 최근에는 계획의무(planning obligation)와 지역기반시설부담금(community infrastructure levy)이 도입되어 개발을 저해하지 않으면서 계획이익 환수를 원만하게 진행하기 위한 노력을 하고 있음

3 영국 사례의 시사점

- 영국에서는 계획이익을 환수하기 위해 지속적이고 체계적인 제도개선이 이루어져 왔으며, 각 지역의 기본 계획과 연계하여 촘촘한 제도적 그물망을 구축하는 동시에 지역 상황에 맞는 유연한 제도가 정착되어 왔음
- 각 지방정부의 도시계획부서에 충분한 전문인력을 배치하고 있으며, 협상 사례를 공개하고 있는 동시에 사후 감독 및 조정을 위해 도시계획감찰단(planning inspectorate)을 운영하고 있음

정책방안

- ① 계획이익의 환수를 위한 조정체계 정비를 위해 개발이익의 개념을 재정립하고, 우선적으로 계획이익 조정을 위한 사회적 합의 마련이 필요
- ② 계획이익의 합리적 산정을 위한 계량화 작업, 표준화된 가이드라인 마련, 도시행정과 도시계획 분야의 전문 인력 양성, 감시와 평가 기능의 도입 필요
- ③ 계획이익을 조정하기 위한 방안으로는 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 부과 방법과 사전협상 제도의 활용과 보완, 개발사업과 기부채납의 연계성 제고 등을 고려할 필요

1. 계획이익 개념의 정립 필요성

계획이익이란?

계획이익(planning gain)이란 토지소유자의 투자(노력)에 따른 지가 상승이 아니라 개발사업의 인허가나 용도 지역 변경 등 도시계획 사항의 변경으로 인한 지가 상승분을 의미함

- 개발사업 인허가나 용도지역의 변경은 건축물의 용도나 밀도규제를 변화시켜 토지의 잠재적 생산성이 달라 지기 때문에 지가 상승이 발생할 수 있음

계획이익 환수의 필요성

저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되며, 도시용 토지에 대한 수요가 다변화될 것으로 예상됨

도시계획적으로 본래의 기능이 약화된 부지에 대해 현재 토지이용 수요에 맞추어 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가가 상승하게 되어 토지소유자의 노력과 상관없이 우발이익(windfall gain)이 발생하게 되므로 이를 체계적이고 유연하게 관리할 필요가 있음

개발환경 변화에 따른 토지이용계획 변경이나 용도 변경 등을 통해 발생하는 계획이익을 개발이익과 비교 검토하여 개념을 정립하고, 용도 변경으로 인한 계획이익을 조정하여 공익성을 담보하면서 토지이용의 유연성을 제고할 필요가 있음

개발이익과 계획이익의 관계

현행 「개발이익 환수에 관한 법률」상의 '개발이익'은 광의의 개념이나¹⁾ 법률에 따른 환수수단으로서 개발부담금 부과 대상은 협의로 규정하고 있어 개발이익 환수의 대상을 협소하게 지정하고 있음

- 계획이익도 협의의 개발이익으로 볼 수 있지만 도시계획 사항의 변경과 관련되어 발생하는 좀 더 직접적인 개념의 이익으로, 토지의 형질변경에 따른 개발이익과는 구별되는 의미를 갖고 있음

표 1 지가 변동 요인과 개발이익의 개념

구분	지가 변동 요인			
	토지소유자의 투자	공공투자	토지이용계획 등 변경	기타 사회경제 요인
개발이익의 개념	최협의			
	협의			
	광의			

자료: 이형찬 외 2016, 33, 재인용.

1) '개발이익'이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價) 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다(개발이익 환수에 관한 법률 제2조 제1항).

2. 영국의 계획이익 환수제도

계획이익 환수제도의 출발

영국에서 계획이익(개발이익) 환수의 역사는 1427년 해안공사의 결과로 이익을 얻은 자에게 방조공사 비용의 일부를 부과한 것으로부터 시작²⁾

1909년 주택 및 도시 계획법(Housing and Town Planning Act)에 따라 도시계획 결정 및 변경으로 증가한 토지가치의 50%를 환수하도록 한 것이 계획이익 환수의 시초로 볼 수 있음

1932년 도시 및 농촌 계획법(Town and Country Planning Act)에서 도시계획구역 내 도시계획 결정이나 변경으로 증가한 토지가치의 75%를 환수하는 제도로 발전함

1942년 우트와트위원회(Uthwatt Committee)의 토지이용에 대한 보고서에서는 토지가치 증가분 중 일부를 사회적으로 환수하는 것에 대한 정당성을 강조함

계획이익 환수제도의 발전 과정

제2차 세계대전 이후인 1947년 노동당 정부는 도시 및 농촌 계획법(Town and Country Planning Act)의 개정을 통해 개발권을 국유화하여 개발행위허가를 얻은 경우에만 개발이 가능하도록 명시하고 공공사업을 통한 토지가치 증가뿐만 아니라 도시계획의 변경으로 발생하는 계획이익도 환수대상으로 명시함

- 이 법에 따라 허가 받은 가치(value with permission)와 현재 이용 가치(existing use value)의 차이를 개발 부담금(development charge)으로 산정하여 100% 환수함
- 지방정부의 계획 변경에 따라 토지가치가 상승할 경우 그 이익을 토지소유주가 아니라 지역 공동체(community)에 되돌려주려는 취지였으나, 제도 운영의 복잡성, 개발사업의 위축, 상업용 건물에만 적용하는 문제 등이 발생함

1967년 개량부과금(Betterment Levy)은 순개발가치(net development value)의 40%를 환수

1973년 개발이익세(Development Gains Tax)는 개발에 따른 이익 중 52~82%를 환수

1976년 개발토지세(Development Land Tax)는 순개발가치의 80%를 환수하였으며, 지역의 노력 또는 투자로 발생한 토지의 가치 상승을 지역공동체에 반환시키고자 하였음

2) 이형찬 외 2016, 97, 재인용.

표 2 영국의 개발가치 부과금과 관련한 제도의 변천 과정

연도	부과금	부과금 징수기관	부과율	총부과 (명목)금액	총부과 (실질)금액	토지 취득기관	토지 취득
1947 ~1952	개발부담금 (development charge)	중앙토지국 (Central Land Board)	100%	800만 파운드 (1952년)	1억 7200만 파운드	중앙토지국	35곳 (강제수용 명령)
1967 ~1970	개량부과금 (betterment levy)	토지위원회 (Land Commission)	40~80%	3200만 파운드 (1969~1970)	3억 5600만 파운드	토지위원회	2800 에이커
1974 ~1976	개발이익세 (development gains tax)	국세청 (Inland Revenue)	82%(개인), 52%(기업)	8000만 파운드 (매년)	-	-	-
1975 ~1986	지역토지계획과 개발토지세 (community land scheme and development land tax)	국세청 (지자체에서 순과세를 징수)	66~80% (60%로 축소: 1980년)	6800만 파운드 (1983~1984)	1억 4700만 파운드	지방 계획당국 (웨일스는 토지청)	2357 에이커

4 최근 계획이익 환수제도 동향

1990년 도시 및 농촌 계획법(Town and Country Planning Act) 제106조가 발표되었으며, 최근에는 지역사회의 계획 (변경) 결정에 따라 나타나는 토지가치의 상당한 상승으로 발생하는 이익을 해당 지역사회에서 보다 광범위하게 공유할 목적으로 계획이익 보완제도(Planning Gain Supplement)가 논의³⁾되었음

- 계획의무(planning obligation): 1990년 개정된 도시 및 농촌 계획법(Town and Country Planning Act) 제106조에 근거하여 사전협상방식의 기부채납제도로 저렴한주택(affordable housing)과 커뮤니티 기반시설을 공급함
- 지역기반시설부담금(Community Infrastructure Levy: CIL): 협상과정에 소요되는 시간과 물납형태의 비효율성 등에 대한 비판에 따라 2008년 도시계획법(Planning Act)에서 부과금 형태의 기반시설부담금 제도가 도입되어 2010년부터 시행됨
- 계획의무와 지역기반시설부담금의 관계: 지역기반시설부담금은 계획의무를 대체하기보다는 보완 또는 강화하는 수단으로, 특정 개발사업 후 인근 지역에 미치는 영향을 완화하는 데 초점이 맞춰진 계획의무보다 더 넓은 범위에 미치는 영향을 완화하고자 도입됨
- 공공도로 기여(highway contribution): 인근 공공도로의 용량 등에 미치는 영향으로 개발사업의 허가를 받지 못할 경우, 사업시행자가 기존 공공도로의 개선작업을 수행하여 개발에 대한 허가를 얻을 수 있는 제도임

3) Barker 2003; Oxley 2006.

계획의무와 지역기반시설부담금은 개발계획 실행가능성(viability)과 계획이익 환수의 균형을 강조

개발사업의 실행가능성은 토지매입비용, 건설비용(developer's costs), 정책비용(policy cost), 이윤 등의 합과 개발에 따른 총 가치를 비교하여 판단함

계획의무는 개발사업에서 토지이용을 제한하거나 특정 방향으로 제안할 수 있고, 일정 금액을 지방정부에 납부하는 내용을 담고 있으며, 계획의무를 이행하지 못할 경우 해당사업의 개발시행자나 토지소유주가 처벌 받을 수 있는 규정도 있음

이외에 계획의무의 적용조건, 계획의무에서 재협상(renegotiation)과 이의제기(appeal), 계획의무 협상기간 단축 노력 등의 내용을 담고 있음

지역기반시설부담금(Community Infrastructure Levy: CIL)의 역할

2010년부터 시행된 지역기반시설부담금은 지방정부가 개발사업 시행자를 상대로 징수하는 부담금의 일종으로 개발사업 인근지역의 기반시설을 건설하는 데 활용됨

- 지역기반시설부담금의 도입 목적은 특정 기반시설 설치에 여러 개발사업을 연계하여 계획이익을 투명하게 환수하는 데 있음
- 지역기반시설부담금은 증가된 건축연면적(m²)당 일정 금액으로 부과되며, 부담률은 지역, 토지용도, 규모 등에 따라 차등 부과하는 것을 원칙으로 함
- 지역기반시설부담금의 대상은 건축연면적(내부 면적) 100m² 이상의 모든 건물이며, 단독주택의 경우 100m² 이하의 건물도 부과 대상임
- 지역기반시설부담금을 위한 협상에서는 지역기본계획에 근거하여 기반시설 설치계획을 수립하고 이에 근거하여 해당 지역의 총 기반시설 설치에 필요한 자금 규모를 산정함
- 지역기반시설부담금은 현금납부가 원칙이지만 경우에 따라 기반시설이나 토지와 같은 현물방식도 가능함

지역기반시설부담금은 개발사업으로 인해 증가하는 커뮤니티의 기반시설 부담을 완화하기 위해 추가 기반시설 설치에 사용하는 것이 원칙이지만, 해당지역 이외의 지역에서도 사용될 수 있음



3. 영국의 계획이익 환수제도의 정책적 시사점

계획이익 환수를 위한 지속적이고 체계적인 제도 개선 노력

지난 100여 년 동안 영국은 개발권의 공공소유라는 토지에 대한 철학을 바탕으로 다양한 형태의 계획이익 환수 제도를 지속적으로 발전시켜옴

노동당과 보수당의 집권 시기에 따라 계획이익 환수제도와 환수율이 바뀌어왔지만, 1990년 이후 도시계획 인허가 과정에서 사전협상을 통해 환수하는 형태는 정권과 상관없이 지속되고 있음

도시계획 인허가 시 지자체 도시계획부서와 협의를 통해 추정 이익의 일부를 저렴한 주택(affordable housing)과 도시계획시설 등의 현물로 기부채납하는 방식으로 환수해오다가 2010년부터는 지역기반시설부담금(CIL)이라는 부담금 형태로 발전시킴

지역기본계획과 연계한 지역기반시설부담금(CIL)의 활용

해당 지역 내의 모든 도시계획 변경 및 개발사업은 지역기본계획에 부합하도록 계획적으로 진행되며 지역기반 시설부담금의 징수를 통해 추가 기반시설을 공급함

한국의 사전협상제도는 환수한 계획이익의 사용처에 대한 규정이 미비하여 분쟁의 소지가 될 수 있음

촘촘한 계획이익 환수 그물망 구축

영국의 계획이익 환수제도는 도시계획 인허가와 연계되어 대부분의 개발사업과 용도변경에 적용되는 등 촘촘한 계획이익 환수망을 구축하고 있어 단순하면서도 환수율이 높음

한국의 개발이익 환수수단인 개발부담금이나 사전협상제도는 일정 규모 이상의 개발사업에만 적용되고 있으며, 이외에도 여러 가지 부담금 형태의 간접적 환수가 많아 복잡하고 실효성이 낮음

유연하면서도 체계적인 계획이익 환수제도

영국의 지역기반시설부담금 적용 요율은 지역과 용도 등에 따라 유연하게 적용하고 있으며 완공 이후 시점에서 추가적 지가 변화도 반영하고 있음

계획이익 환수에 관한 협상사례(case)를 원칙적으로 공개하고 있으며 사후 감독 및 조정 제도인 도시계획 감찰단(planning inspectorate) 등과 같은 보완정책이 갖춰져 있음

영국의 각 지방정부 도시계획부서마다 양적, 질적으로 충분한 도시계획 전문인력이 있어 협상 및 계획이익 관리가 가능함

4. 계획이익 조정을 위한 정책방안

계획이익 조정을 위한 정책방향

계획이익 환수를 위한 조정체계를 정비하기 위해서는 현재 「개발이익 환수에 관한 법률」에서 ‘개발이익’의 개념을 폭넓게 정의하고 있으나 개발이익을 환수하는 정책수단인 개발부담금의 부과 대상은 다소 좁은 의미로 적용하고 있으므로, 용도변경에 따라 발생하는 ‘계획이익’을 포괄하는 개념으로 재정립할 필요가 있음

부담금 기반의 계획이익 조정을 위해서는 개발부담금을 활용하여 계획이익을 환수하거나, 개발행위허가 기반의 계획이익 조정을 위해서는 사전협상제도의 활용과 제도 보완, 개발사업과 기부채납의 연계성 제고 등이 필요함

계획이익 조정을 위한 단기 정책과제 제안

우선 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발이익의 개념을 재정립하고 계획이익 조정을 위한 사회적 합의를 도출한 후, 계획이익을 추정하기 위한 계량화 작업과 표준화된 가이드라인 마련이 필요함

- 계획이익 조정체계 정비를 위해 현재 협소하게 정의되어 있는 개발이익의 발생과 기여에 대한 개념을 재정립할 필요가 있음
- 용도변경 등에 따라 발생한 이익을 일정부분 공적 영역에서 환수하는 것의 정당성에 대한 사회적 논의와 합의 마련이 시급함
- 현재 지구단위계획이나 도시환경정비계획 등의 수립 시 용도지역 상향조정에 대한 조건으로 민간개발사업의 일부를 공공시설로 기부채납 받고 있으나, 기부채납의 규모, 적정성에 관한 객관적 기준, 당위성 등이 모호하여 용도지역 변경에 따른 지가변동과 이에 따른 개발이익(또는 계획이익) 추정을 위한 계량화 작업이 필요함

계획이익 환수를 위한 사전협상제도 등이 안정적으로 운영되기 위해서는 표준화된 양식, 도시계획부와 사업시행자 간 협업, 관련 전문가 활용, 협상과 이익제기 조건 등을 구체적으로 명시한 가이드라인의 마련이 필요함

7

계획이익 조정을 위한 중장기 정책과제 제안

도시행정과 도시계획 분야의 관련 전문인력을 양성하고, 원활하고 체계적인 계획이익 조정을 위한 감시와 평가 기능을 도입하는 방안 마련이 필요함

지자체의 도시계획부서에서 계획이익 환수 협상을 담당할 충분한 도시계획 전문인력을 충원해야 하며 이를 뒷받침하기 위해서는 관련 교육기관과 대학에 전문교육과정 등의 개설이 필요함

기부채납이나 환수액의 규모, 환수액의 용처, 협상 과정에서 부패 등 문제의 소지를 사전에 방지하기 위해 협상 사례(case)를 공개하는 한편, 분쟁 시 조정기구 역할을 할 수 있는 영국의 도시계획감찰단(planning inspectorate) 도입 등과 같은 정책 보완이 필요함

참고문헌

이형찬 외, 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수제도 개선방안 마련 연구. 세종: 국토교통부.

Austin Robinson, 1943. The Scott and Uthwatt Reports on Land Utilisation, *The Economic Journal* 53, no.209: 28-38.

Burgess, G. and Monk, S. 2012. *Capturing Planning Gain - The transition from Section 106 to the Community Infrastructure Levy*. London: Royal Institution of Chartered Surveyors.

Tony Cook, John Henneberry and Christine Whitehead, 2015. *Planning Gain: Providing infrastructure and affordable housing*. West Sussex: Wiley-Blackwell.

Department of Communities and Local Government, 2013. *Section 106 Affordable Housing Requirements, Review and Appeal*. London: Department of Communities and Local Government.

Department of Communities and Local Government, 2015. *Collection Rates and Receipts of Council Tax and Non-domestic Rates in England 2014-15*. London: Department of Communities and Local Government.

Michael Oxley, 2006. Gain from the Planning-Gain Supplement: A consideration of the proposal for a new tax to boost housing supply in the UK. *International Journal of Housing Policy* 6, no.1: 101-113.

※ 이 자료는 "이형찬 외, 2016. 계획이익 조정체계 정비에 관한 연구. 국토연구원"의 내용 중 일부를 발췌, 정리한 것임.

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(hchanlee@krihs.re.kr, 044-960-0378)

최명식 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(mschoi@krihs.re.kr, 044-960-0385)

