

토지문제 진단과 개발이익 환수제도 개선

- 개발이익 환수제도에 대한 전문가 설문조사 결과 -

- 부동산관련 전문가들은 토지문제로 토지투기, 개발이익의 사유화, 고지가, 토지소유 편중, 도시용지의 절대적 부족 등을 지적하고 있음
- 토지소유자의 노력과 관계없이 개발사업 시행 등 외부요인에 의해 발생한 개발 이익을 사회로 환원해야 한다는 견해에 대해 절대 다수가 찬성하고 있음
- 개발이익의 환수시점으로는 부동산을 처분 또는 양도하여 현실적으로 개발 이익이 실현된 때 양도소득세를 통해 환수하는 것이 가장 바람직하다고 응답하고 있음
- 토지공개념제도 중 남아 있던 개발부담금제도가 2004. 1. 1. 이후 부과 중지 되는 데 대해서는 절대 다수가 반대하고 있음
- 개발부담금제 폐지 이후 개발이익 환수제도 보완방안으로는 양도소득세 등 부동산 조세의 환수기능 강화, 개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설을 제시하였음

1. 조사 개요

- 조사목적 : 일부지역의 부동산 투기 우려 등 최근 급변하고 있는 토지시장 여건변화에 따른 토지문제 진단과 개발이익환수제도 개선방안에 대한 전문가 의견조사
- 조사기간 : 2003. 9. 1 ~ 2003. 9. 6
- 조사방법 : 이메일 발송을 통한 설문참여 요청 후 인터넷을 통한 자동설문참여방식
- 조사대상 : 교수, 연구원, 공무원, 정부투자기관, 민간 부동산업 종사자, 언론인 등 관련분야 전문가 876명에게 발송하여 155명이 응답(응답율 17%)

2. 토지시장에 대한 일반 사항

1) 토지문제에 대한 인식

- 우리가 안고 있는 토지문제 중 가장 심각한 문제는 토지투기(24.2%), 개발이익의 사유화(23.9%), 고지가(20.0%), 토지소유 편중(13.9%), 도시용지의 절대적 부족(12.0%) 순으로 응답
 - 기타 토지문제로는 정보의 비대칭성, 토지이용에 대한 비전 부재, 불합리한 토지개발, 토지과세의 불공평성, 토지공개념 등 철학적인 기반 부재 등으로 나타남

2) 여유자금의 투자처

- 1억원 정도의 여유자금에 대한 투자대상으로는 아파트 등 주택(29.4%), 토지(27.4%), 상가 등 건물(14.2%)로 71.0%가 부동산을 꼽았고, 금융자산(16.5%), 은행예금(9.0%) 등이 뒤를 따름
 - 가족 월 평균소득이 200만원 미만인 경우 토지와 아파트 등 주택이 33.3%로 가장 높았고, 800만원 이상인 경우는 금융자산과 토지가 각각 40%로 가장 높았음
- 부동산이 전혀 없는 경우는 아파트 등 주택이 63.6%로 월등히 높았고, 자기주택을 보유한 경우는 토지 32%, 아파트 등 주택 29.3% 순이었음
 - 자기주택 외에 다른 토지와 건물을 보유한 경우 상가 등 건물 40%, 금융자산과 토

지가 각각 20%로 나타나 다양한 포트폴리오 구성을 추구하는 경향임

3) 효율적인 지가안정 방안

- 토지투기가 우려되는 현 시점에서 효율적인 지가안정 방안으로는 토지관련조세 또는 개발이익 환수제도의 강화가 57.4%로 월등히 높고, 토지개발·공급의 확대 16.1%, 세무조사 등과 같은 직접적인 투기억제 대책의 강화 11.6% 순으로 나타남
 - 기타 계획적 개발, 임대주택 공급 확대, 수도권 집중완화를 통한 지방의 토지수요 진작, 풍부한 금융자산 흡수를 위한 경제정책, 선거공약발표 제한, 부동산 개발업자에 대한 세무조사 등을 들고 있음

3. 개발이익의 사회적 환수에 대한 사항

1) 개발이익의 사회 환원에 대한 인식

- 토지소유자의 노력과 관계없이 개발사업 시행 등 외부요인에 의해 지가가 상승해 발생한 개발이익을 사회로 환원해야 한다는 견해에 대해 94.2%가 찬성
 - 매우찬성한다 57.4%, 찬성한다 36.8%, 반대한다 4.5%, 매우반대한다 0.6%, 모르겠다 0.6% 순임

2) 개발이익의 사회적 환수 이유

- 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 하는 이유로는 공공성이 강조되는 토지에 대한 투기를 억제하기 위해서가 29.4%, 개발이익은 개인의 노력과 무관한 불로소득이기 때문인가 26.1% 순으로 나타남
 - 기타 부와 소득 분배의 형평성 제고(19.7%), 개발사업으로 인한 기반시설 설치비용 조달(18.7%) 등을 꼽음

3) 개발이익 환수대상의 범위

- 개발이익 환수대상의 범위는 특정한 개발사업으로 인한 지가 상승분이 38.7%, 토지소

유자의 노력과 무관한 모든 지가 상승분이 36.8%, 유형적인 개발사업뿐 아니라 무형적 개발로 인한 지가 상승분이 23.9% 순임

4) 개발이익 환수수준

- 개발이익의 환수수준은 25% 정도가 43.5%, 50% 정도가 29.9%로서 73.4%의 응답자가 환수수준은 25~50%가 적당하다고 응답

5) 개발이익 환수시점

- 개발이익의 일부 또는 전부를 환수해야 할 때 개발이익의 환수시점으로는 부동산을 처분 또는 양도하여 현실적으로 개발이익이 실현된 때가 60%로 가장 많이 나타남
 - 기타 개발이익이 미실현되었더라도 정기적으로 환수한 후 양도소득세에서 공제가 20%, 개발이익이 미실현되었더라도 특정시점에서 환수한 후 양도소득세에서 공제가 19.4% 순으로 나타남

6) 개발이익 환수대상 토지의 범위

- 개발이익의 환수대상 토지의 범위는 거리와 관계없이 개발이익이 발생한 개발사업지구 주변지역 포함이 36.8%로 가장 많음
 - 그 외에 개발이익이 발생한 개발사업지구 내 토지가 23.2%, 개발사업지구에서 일정 거리 안에 있는 인근 토지 포함이 21.9%로 나타남

7) 환수한 재원의 사용처

- 환수한 재원의 사용처에 대해서는 개발사업지구가 속한 지자체의 공공 및 기반시설 설치비용으로 활용이 31.6%, 당해 개발사업지구의 공공 및 기반시설 설치비용으로 활용이 31.3%로 비슷하게 나타남
 - 기타 의견으로는 보전 및 보호지역에 대한 보상, 일부 국고·일부 지자체의 재원으로 사용, 토지기금 설치 운용 등을 꼽음

4. 개발이익 환수제도의 개편방향

1) 개발이익 환수제도의 개선 과제

- 현행 개발이익 환수제도 중 제도개선이 시급한 것으로는 양도소득세 등 조세제도 개편이 33.5%, 개발부담금 등 준조세제도 개편이 32.9% 순으로 나타남
 - 기타 의견으로는 종합토지세 등 보유과세 강화, 개발이익의 정확한 평가, 자가평가의 현실화 등을 꼽음

2) 개발부담금 부과중지에 대한 의견

- 토지공개념제도 중 남아 있던 개발부담금제도가 부담금관리기본법에 따라 2004. 1. 1 이후 전국적으로 부과 중지되는 것에 대해 23.3%만이 찬성했고 67.8%는 반대함
 - 매우 찬성한다 5.2%, 찬성한다 18.1%, 반대한다 45.2%, 매우 반대한다 22.6%

3) 개발부담금 폐지시 개발이익 환수제도 보완방안

- 개발부담금제도 폐지 이후의 개발이익 환수제도 보완방안에 대해서는 양도소득세 등 부동산 조세의 환수기능 강화가 35.5%, 개발부담금제도를 대체할 수 있는 새로운 제도 신설이 32.9% 순으로 나타남

4) 개발부담금제 유지시 개발부담금제 보완 방안

- 개발부담금제 보완 방안에 대해서는 개발사업의 성격과 유형에 따라 부담금 차등부과 등 신축적 운용이 47.1%, 개발부담금을 토지개발사업뿐 아니라 모든 개발이익의 환수수단으로 전면 확대가 30.3% 순으로 나타남

5. 소득 2만달러 시대를 향한 토지정책 과제

- 2만달러 시대를 대비한 토지정책 과제로는 공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능 강화가 19.7%, 재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비 19.4%, 종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 구축 확대가 18.7% 순임
- 기타 의견으로는 토지소유권과 이용권 분리제도 확립, 수도권 분산정책을 통한 토지문제 해소, 관련정책의 일관성 유지, 시장의 자율조정기능 회복 등을 꼽음

(빈도: 명 / 비율: %)

구분	1 순위		2순위		합계		평균	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
공공토지비축 활성화 등 공공의 시장조절 기능 강화	45	29.0	16	10.3	61	39.4	31	19.7
재산세 및 양도소득세 등 부동산 관련 세제 정비	31	20.0	29	18.7	60	38.7	30	19.4
종합토지정보망 등 부동산 관련 정보체계 확대 구축	30	19.4	28	18.1	58	37.4	29	18.7
공시지가제도 등 지자체계 정비	16	10.3	33	21.3	49	31.6	25	15.8
토지이용규제 완화를 통한 도시용지의 공급 확대	14	9.0	29	18.7	43	27.7	22	13.9
지적공부/등기공부 등 각종 부동산공부 정비	12	7.7	9	5.8	21	13.5	11	6.8
부동산증권화 등 부동산 간접투자시장 육성	3	1.9	10	6.5	13	8.4	7	4.2
기 타	3	1.9	0	0.0	3	1.9	2	1.0
무응답	1	0.6	1	0.6	2	1.3	1	0.6
합 계	155	100	155	100	310	200	155	100

국토연구원 정희남 연구위원 (hnjung@krihs.re.kr, 031-380-0266)