

뉴타운사업 내 재개발구역의 주체별 개발이익 비교 분석

- 길음 뉴타운 2, 4구역을 중심으로 -

A Study on the Development Profit from the Redevelopment Area of New Town Project by Developing Agencies

- In Case of the Gilreum Newtown 2, 4 District in Seoul -

김아름*
Kim, Ah-Leum

구자훈**
Koo, Ja-Hoon

김현진***
Kim, Hyun-Jin

Abstract

This New-Town Project has been proposed to improve the environments of deprived residential areas. This paper investigates the distribution levels of the participating parties' monetary surpluses from New-Town Projects through a case study and tentatively suggests political issues and measures. The methodology followed includes a thorough survey of the precedent theories, including a literature review concerning issues and tasks that have been raised since the development was initiated. A general assessment of the complete project is also provided with a broad perspective of the background settings. Secondly, the case study of Gil-Eum will be the focus for identifying the mechanism for the project's profit distribution levels, then for constructing a set of measuring procedures according to the stages of the project and the participating parties. This set of procedures that has been drawn out from recognizing the system, is applied to the target project and measures the amount of profit gained from each stage of the development. This also aids in collating information about the procedural arguments concerning the financial gains of the operations that have been provided. This project falls under the 'Urban and Residential Environment Improvement Act', and based on the results of each stage, the measurement of the profits of the participating parties is analyzed.

Keywords : New-Town Project, developmental profits, Special Law for Urban Improvement Promotions

주요어 : 뉴타운사업, 개발이익, 도시및주거환경정비법, 도시재정비촉진법

1. 서론

서울의 지역 간의 격차 문제를 해결하기 위해 지역균형발전전략의 일환으로서 주거지역 환경개조를 위한 뉴타운사업이 추진되었다(서울특별시, 2004). 그러나, 뉴타운사업이 실제 진행되는 과정에서 전면재개발방식에 따른 강박의 정체성 파괴 문제와 토지주의 과도한 개발이익 추구가 문제점으로 지적되고 있다(한국도시계획학회 심포지엄 자료, 2006). 하지만 뉴타운사업이 진행되면서 주체간의 개발이익이 실제로 어떻게 발생하고 있는가라는 배분구조에 대한 실증적인 연구는 아직 많지 않은 실정이며, 뉴타운 사업의 주체별 개발이익의 추구가 실제 사업에서 어느 정도 어떻게 배분되고 있는 가는 파악되지 않고 있는 실정이다.

본 연구에서는 뉴타운 시범지구 사례를 바탕으로 지구 지정 및 개발에 따른 주체별 개발이익의 배분구조를 실증

적으로 분석해 보고자 한다. 연구의 공간적 범위는 2002년 10월 23일 지정된 1차 뉴타운 사업으로 진행된 시범 뉴타운 지역인 길음 뉴타운(주거중심형)을 대상으로 하며, 개발이익의 메커니즘 파악은 길음 뉴타운 전체를 대상으로 하였지만, 구체적인 개발이익 측정은 길음뉴타운 최초 분양 단지인 길음 뉴타운 2구역과 4구역을 대상으로 한다.

지구지정 및 개발에 따른 개발이익 측정을 위한 연구의 시간적 범위는 길음 뉴타운의 단계별, 주체별 개발이익 측정에 있어서는 길음뉴타운 지구지정 1년 전인 2001년 10월부터 준공 후 입주시점인 2005년 4월까지로 한정한다.

연구의 내용적 범위는 뉴타운 최초 분양 사례지인 길음 뉴타운 2,4 구역을 대상으로 공공투자 단계, 토지보상 단계, 주택건설 및 분양단계, 입주 이후 단계 등의 사업 단계별 개발이익을 측정하고자 한다. 다음으로 주체별 개발이익의 측정에 있어서는 「도시및주거환경정비법」과 「도시재정비촉진을위한특별법」에 따라 토지소유자와 주택피분양자¹⁾의 개발이익을 추정해보고 비교해 보고자 한다. 개

*정회원(주저자), 한양대학교 도시대학원 박사과정

**정회원(교신저자), 한양대학교 도시대학원 교수

***정회원, 한양대학교 도시대학원 박사과정

1) 법정용어는 주택수분양자임

발이익에 관련되는 관련주체는 민간부문인 주민(토지소유주, 주택피분양자)과 건설업체를 중심으로 살펴보고, 아울러 공공(중앙정부, 지방자치단체)이 연계 되는 개발에 따른 투자대비 세수입도 분석해 보았다.

II. 이론적 고찰

1. 개발이익의 개념 및 측정 방식

개발이익이란 용어는 영국에서 도시개발에 따른 지가의 증가분에 대한 과세가 논의되면서 사용되기 시작하였으며(이창무·나강열·구자훈, 2004), 개발이익으로 불리우는 영국의 Betterment (Hagman and Misczynski, 1978)와 미국의 Windfall은 공통적으로 토지소유자 개인의 노력이 아닌 정부의 개입 등에 의한 부동산 가치의 증가분을 의미한다(권기철·이재하, 2005). 우리나라에서는 1972년 '국토이용관리법'이 제정되면서 처음으로 개발이익이란 용어가 법률용어로 사용되었다. 즉, 개발이익이란 '국가 및 지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발 사업이나 정비사업 등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받을 때의 이익'이라고 규정하고 있다(동법 제3조2제2항). 본 연구에서 개발이익이란 공공사업의 시행, 토목공사, 건축공사 등 유형적인 개발은 물론 도시계획의 공고 및 용도지역의 변경 등과 같은 무형적 개발행위에 의하여 발생하는 이득에서 토지소유자의 노력을 제외한 부동산가치의 증가라고 정의한다.

개발이익 측정에 관한 논문인 권기철·이재하(2005), 정휘영(2004), 김성배·이건영(1997)의 논문 등을 검토해본 결과, 개발이익 측정방법은 회수금액대비 투자비용을 제하는 회계적인 방법으로 산정하며, 현금의 시간가치(time value of money)를 반영할 경우에는 평균지가상승률과 일반물가상승률을 적용하는 방법으로 측정됨을 알 수 있다. 즉, 사업타당성을 검토할 경우에는 할인율이 적용되게 되나, 개발이익을 측정하는 경우에는 총 투입과 총 산출의 차이로 추정하게 된다.

2. 뉴타운 사업 관련 선행연구

뉴타운 사업의 전반적인 평가를 통해 과제를 제시한 논문으로는 윤인숙·김갑성(2004), 김영하(2003) 등이 있으며, 윤인숙·김갑성(2004)은 이상적인 뉴타운 사업방식으로 점진적인 수복형 재개발방식을 제안되고 있으나, 도입 가능성이 희박한 것이 현실이며 그 이유로는 민간개발이든 공영개발이든, 또는 주민이든 개발업자든 조기에 서로의 개발이익을 위해 전면재개발을 희망하고 있기 때문이라고 지적하고 있다. 김영하(2003)는 또한 광역적인 단위의 재개발이라는 측면에서 단기적인 사업성이 우선되는 것이 아니라 장기적인 안목에서의 계획의 수립이 필요하다고 강조하고 있다.

기존의 연구들이 뉴타운 사업이 실행되지 얼마되지 않아 사업이 완료된 사례지가 많지 않은 상황에서, 뉴타운

사업의 전반적인 평가나 효율성 측면에서 사업의 절차를 평가한 논문이 대부분이다. 반면에 본 연구는 실증 사례를 통해서 뉴타운 사업의 실행시 토지소유자, 주택피분양자, 건설업체 등의 개발이익 배분구조와 지자체의 세수입을 검증해보고자하는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

III. 분석의 틀 설정

1. 대상지 선정 기준

연구의 조사 대상지는 2002년에 뉴타운 사업 시행 이후, 최초 분양사례지인 성북구 길음 지구(길음동 624일동)의 2, 4구역으로 한다. 조사 대상지를 길음 뉴타운 2,4구역으로 선정한 이유는 분석시점에서 분양 후 입주 완료된 사례지이기 때문이다. 길음 2,4구역은 사업이 비슷한 시기에 동시에 이루어졌음으로 시세 등을 도출하는데 있어 같은 시점을 적용할 수 있어 개발이익을 분석하는데 있어 용이하다고 판단했다.

2. 뉴타운 사업의 개발이익배분 매커니즘

기존의 뉴타운 사업은 「지역균형발전 지원에 의한 조례」에 의해 「도시및주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「재래시장육성을 위한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」에 의해 시행되었다. 그러나, 2005년 도시재정비촉진을 위한 특별법이 지정되면서 3차 뉴타운 사업부터는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의해 사업이 시행되게 되었다.

그러나, 조사 대상지인 길음 뉴타운은 뉴타운 사업의 최초 시범지구로서 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 재개발사업으로 진행되었으므로 이 법에 의한 토지소유자, 주택피분양자 및 민간건설업체의 개발이익 배분 구조를 파악하며, 공공의 투자대비 세수입의 차이를 비교 분석해 보았다. 본 사업이 조합에 의한 재개발로 이루어지므로 토지소유자는 보상비, 분양가격에서 종전토지가격, 공사비의 차액만큼의 개발이익이 발생하고 아파트피분양자는 입주 시 아파트 시세에서 투자된 분양가격을 제외한 만큼의 개발이익이 발생하게 된다. 한편, 건설업체는 공사비로 지급된 금액만큼의 이익이 발생하게 되고, 공공은 조세의 형태로 개발이익을 장기적으로 회수하며, 개발이익을 측정하는 자세한 세부항목은 <표 2>의 내용과 같다.

3. 분석방법 설정

1) 사업단계별 개발이익측정 분석

길음 뉴타운사업은 사업의 진행단계는 크게 뉴타운사업 지구지정이전의 사전준비단계와 사업실행단계로 나누어진다.

사업준비 단계는 구체적으로 뉴타운 사업의 움직임이 시작되는 단계, 지구지정 단계, 개발계획수립 단계 등 세 가지 단계로 나뉜다. 이 단계는 회계식에 의한 개발이익 측정은 불가능하며, 지가와 아파트가격 변화 등의 시계열 자료를 통한 분석만이 가능하다.

또한 사업실행 단계는 구체적으로 크게 공공투자 단계, 관리처분 단계, 입주이후 단계 등의 세 가지 단계로 나뉘며, 관리처분 단계는 다시 세부적으로 토지보상 단계와 주택건설 및 분양 단계로 나누어진다. 이 단계에서는 구체적으로 사업 단계별, 주체별 개발이익의 측정이 가능하다. 여기서 개발이익 측정은 길음2,4구역 관리처분계획 자금운용계획서의 자료와 부동산114의 아파트가격자료를 바탕으로 화수금액 대비 투자비용을 제하는 회계적 방법으로 산정함을 원칙으로 한다.

길음 뉴타운 사업 실행단계의 투입과 산출내역의 세부 항목을 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

2) 주체별 개발이익측정 분석

본 연구에서는 시범 뉴타운지역의 하나인 길음 뉴타운의 데이터를 바탕으로 기존의 「도시및주거환경정비법」에 의한 뉴타운사업의 주체별 개발이익을 측정해보고, 이 데이터를 활용하여 「도시재정비촉진특별법」으로 주체별 개발이익을 산정해보아 법·제도의 차이에 따른 주체별 개발이익의 차이를 비교 분석해보고자 한다. 이러한 분석 결과는 추후에 「도시재정비촉진특별법」에 의해 진행될 뉴타운 사업의 기초자료로의 활용측면에서도 필요한 과정

이라고 판단된다.

먼저, 법·제도에 따른 길음뉴타운 사업주체별 개발이익 측정 내역을 도출해보면, 사업의 주체를 크게는 주민부문, 건설업체부문으로 나누어서 측정하고자 하며, 주민부문의 경우, 원주민인 토지소유자와 주택피분양자로 나누어 측정하고자 한다. 법·제도에 따른 주체별 개발이익 내역을 정리하면 다음과 같다.

여기서 길음뉴타운은 기존의 「도시및주거환경정비법」에 의해 실행되는 사업임에도 불구하고개발부담금의 경우 「개발이익환수에관한법률」에 의해 길음 2,4구역(재개발구역)은 부여대상이 아니며, 기반시설부담금은 2006년 1월 11일 개설되어 그 이전인 2005년에 준공된 길음뉴타운은 부여대상이 아니다. 따라서 길음 2,4구역은 개발부담금과 기반시설부담금 면제 사업이며, 「도시재정비촉진특별법」에 의한 사업은 기존의 방식에 비해 임대주택비율이 증가하였다.

3) 측정자료 구축

단계별, 주체별 개발이익 측정시 요구되는 자료로는 크게 길음 뉴타운의 공공소요비용(기반시설설치비)과 민간소요비용(관리처분계획)이 있으며, 피분양자의 개발이익을 측

표 1. 길음 뉴타운 사업단계별 투입, 산출 내역

단 계	토지소유자		민간건설업체		지방자치단체	
	투입	산출	투입	산출	투입	산출
공공투자단계					기반시설설치비	
관리 처분 단계	토지보상 단계	중전토지가격	보상비			국공유지 매수비
	주택건설 및 분양단계	보상비(주택분양수입)	아파트 분양가, 아파트 상가시설 분양가	실공사비	공사비	임대주택매입비, 학교, 종교부지매입비 유상귀속공공시설매입비
입주이후 단계		아파트 분양가 아파트상가시설분양가 취득세, 등록세, 재산세	아파트시세 아파트상가시세 (2006.09 시점)			

표 2. 법·제도에 따른 민간부문의 개발이익 및 공공부문의 투자세입 배분구조

경제 주체	주민부문		건설업체부문	공공부문	
	토지소유자(조합)	아파트피분양자	민간 건설업체	중앙정부	지방자치단체
“도시 및 주거환경 정비법”에 의한 개발이익	보상비 분양가격 -중전토지가격 -공사비	입주시 아파트시세 -아파트 분양가격 [아파트시세 -(분양가격 +제세금)]	공사이익 [도급비-(실공사비+제세금)]	개발부담금 1/2 기반시설부담금 30%	개발부담금1/2 기반시설부담금 70% 취득세, 등록세, 재산세 무상공공시설가치 임대주택가치(전체17%) -기반시설설치비
“도시재정비촉진 특별법”에 의한 개발이익	보상비 분양가격 -중전토지가격 -공사비	입주시 아파트시세 -아파트 분양가격 [아파트시세 -(분양가격 +제세금)]	공사이익 [도급비-(실공사비+제세금)]	개발부담금 1/2 기반시설부담금 30%	개발부담금1/2 기반시설부담금 70% 취득세, 등록세, 재산세 무상공공시설가치 임대주택가치 (전체17%+증가용적률75%) -기반시설설치비
길음뉴타운 개발이익 (도시 및 주거환경 정비법)	보상비 분양가격 -중전토지가격 -공사비	입주시 아파트시세 -아파트 분양가격 [아파트시세 -(분양가격 +제세금)]	공사이익 [도급비-(실공사비+제세금)]	부담금 면제	취득세, 등록세, 재산세 무상공공시설가치 임대주택가치 -기반시설설치비

정하기 위한 아파트시세자료 등이 요구된다. 또한 도시재정비촉진특별법에 의한 개발이익 측정을 위해서는 임대주택 관련 비용과 개발부담금, 기반시설부담금 등에 대한 자료가 필요하다.

표 3. 길음 뉴타운 2,4구역 세대수 비율

구역	세대수(호)	세대수비율
길음 뉴타운	14,100	
2구역	2,278	전체의 16.16%
4구역	1,881	전체의 13.34%

민간소요비용은 관리처분계획을 바탕으로 금액을 도출하였으며, 피분양자의 아파트시세는 부동산 114사이트를 통해 매매가의 상한가와 하한가의 중간 평균값을 적용하였다. 또한 도시재정비촉진특별법에 의한 개발이익 측정을 위한 임대주택가격은 전세가격시세를 적용하였고, 개발부담금과 기반시설부담금은 법규에서 제시하고 있는 산정식을 바탕으로 추정하였다.

*개발부담금=개발이익×부과율(25%)
 =(사업준공시점 지가-사업인가시점 지가-정상지가상승분²⁾-개발비용)×부과율(25%)

*기반시설부담금=(표준시설비용³⁾+용지비용⁴⁾)×건축연면적×부담률(20%)-공제액

표 4. 길음 2구역(P단지) 아파트 가격 (단위: 만원)

평형	23A	23B	23C	33	41	50
세대수	134	210	144	1150	394	36
취득세	252	252	245	385	560	675
등록세	303	303	294	462	672	810
매매가	24,000 ~26,500	24,000 ~26,500	23,500 ~25,500	36,000 ~41,000	53,000 ~59,000	65,000 ~70,000
전세가	13,500 ~14,500	13,500 ~14,500	13,500 ~14,000	16,000 ~18,000	23,000 ~25,000	28,000 ~30,000
분양가	13,770	12,270	13,270	19,870	27,770	33,970

조사시점: 2006. 10

표 5. 길음 4구역(e단지) 아파트 가격 (단위: 만원)

평형	23	23B	23C	33	38	43
세대수	241	126	130	792	76	240
취득세	265	258	285	405	500	630
등록세	318	309	342	486	600	756
매매가	26000 ~27000	25000 ~26500	28000 ~29000	38000 ~43000	48000 ~52000	61000 ~65000
전세가	14000 ~15500	14000 ~15000	15000 ~16000	17000 ~18000	20000 ~22000	23000 ~25000
분양가	14490	14490	14490	21800	25800	29820

조사시점: 2006. 10

2) 정상지가상승분은 건설교통부의 분기별 성북구 평균지가변동률(1999년 4분기~2005년 4월) 24.946을 적용

3) 표준시설비용=m²당 5만 8천원

4) 용지비용=지역별 용지환산계수×(건축물별 기반시설유발계수×m²당 시·군·구 평균공시지가)

표 6. 길음 2,4구역 임대주택 시세 추정액

투입 및 산출 내역	길음 2구역	길음 4구역
세대수(평형)	210세대(15평형)	276세대(13평형)
임대주택 전세가격	28,930,000	28,730,000
총 임대주택 시세액	6,075,300,000	7,929,480,000

표 7. 길음 2,4구역의 개발부담금 세부산정 내역

세부 산정 내역	길음 2구역	길음 4구역
사업준공시점 지가	395,377,000,000	365,691,000,000
사업인가시점 지가	103,804,065,035	75,277,090,050
정상지가상승분*	338,065	338,065
개발비용	287,722,828,012	220,414,935,170
개발부담금	약 769,953,778	약 17,499,659,179

표 8. 길음 2,4구역의 기반시설부담금 세부산정 내역

세부 산정 내역	길음 2구역	길음 4구역	
면적	125,100 m ²	91,728 m ²	
표준시설비용	58,000원	58,000원	
용지비용 산정 내역	지역별 용지환산계수	0.3	0.3
	건축물별 기반시설유발계수	1.0	1.0
	m ² 당 시·군·구 평균공시지가	1,870,000원	1,870,000원
	용지 비용	561,000원	561,000원
건축연면적(m ²)	348,808.73	266,250	
최소공제면적(m ²)	200	200	
기반시설부담금(원)	43,157,760,774	32,936,990,000	

공공소요비용은 총 1,777억 원으로 이 금액은 길음뉴타운 구역 전체에 대한 기반시설설치 비용이다. 이 중에서 해당지역 사업대상지에 해당하는 금액을 도출하기 위해 세대수비율을 적용하여 추정하였다.

IV. 개발이익 측정

1. 단계별 개발이익 측정

1) 사업준비 단계의 가격변동

길음지구가 뉴타운 사업지구로 언론에 발표되기 이전부터 뉴타운 사업의 조짐이 아파트매매가격에 반영되었을 것으로 판단하고 길음 뉴타운의 지구지정 1년 전 시점인 2001년 10월부터 개발계획 수립이 완료된 시점(2003. 12)을 포함하여 입주이후 시점인 2005년 6월까지의 성북구의 아파트가격 변동률을 검토해 본 결과, 먼저 <그림 1> 성북구와 길음동의 아파트매매가격 변동률을 살펴보면, 뉴타운 사업지구지정이 일어나기 1년 전부터 길음동의 아파트가격 상승이 일어나는 것을 알 수 있다. 또한 지구지정 이전이 이후에 비해 가격상승이 큰 폭으로 일어나는 것을 볼 수 있다.

2) 사업실행 단계의 개발이익 발생현황

사업실행 단계는 공공투자단계(2003. 12. 5), 관리처분 단계(2003. 12~2004. 3), 입주이후단계(2005. 4. 20~) 등

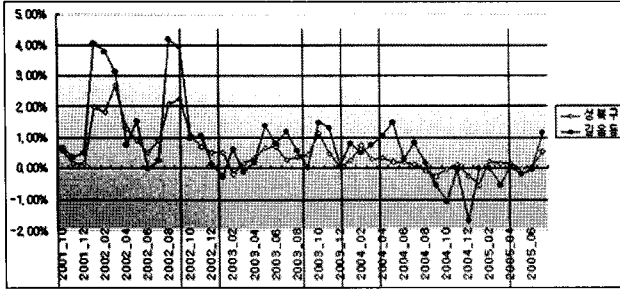


그림 1. 0. 아파트매가변동률(2001. 10. 지구지정 1년 전~2005. 06)

을 말하며, 사업실행 단계는 사업준비 단계와 달리, 사업을 위해 자금이 투입되기 시작하는 단계로 이로 인해 자금산출(수익)이 발생하게 된다. 따라서 회계식을 통한 개발이익 측정이 가능하므로 다음에서는 길음 뉴타운 2,4구역을 대상으로 회계식을 통해 개발이익이 뉴타운 사업 단계별로 어떻게 배분되어 발생했는지를 밝혀보고자 한다.

먼저 단계별 개발이익의 발생 특성을 검토해보면, 공공투자 단계에서는 구체적으로 뉴타운 사업의 특징상 공공이 선투자가 이루어지는 단계로서 구체적 개발이익을 산정하기는 아직 어려운 단계이다.

관리처분 단계는 세부적으로 토지보상 단계와 주택건설 및 분양 단계로 나누어지며, 토지보상단계에서 개발이익이 발생하였는지의 여부는 개발사업의 시행의 확실성에 따라 다를 것이다. 만약 정부의 발표가 있기 전에 그러한 개발이 일어날 것이라는 사실을 예측하는 것이 가능하다면 뉴타운 사업을 위해 토지를 보상할 때, 토지평가액에 일부 개발이익이 반영되어 있을 것이다.

다음으로, 주택건설 및 분양단계의 경우, 개발이익은 기본적으로 주택이나 건물을 분양받은 토지에 축조하여 건물을 분양할 때 생기는 것이다. 이 단계에서의 개발이익은 대부분 개발주체의 건설행위 때문에 발생하는 것이다. 즉, 길음 뉴타운 2,4구역의 경우, 조합의 노력 때문에 발생하는 이익으로 볼 수 있다.

마지막으로 뉴타운 사업 개발 과정에서 가장 큰 개발이익이 실현되는 단계가 바로 입주 이후 단계일 것이다. 이 단계에서 발생하는 개발이익은 고정된 것이 아니고 시일이 지나면서 지속적으로 발생할 수 있으므로 여기서는 분석시점까지 발생한 이익만을 고려하고자 한다. 이 단계의 개발이익은 분양권을 받은 토지소유자와 피분양자가 취하는 개발이익이라고 할 수 있다.

이상의 내용을 토대로 단계별 개발이익의 세부 발생현황을 살펴보면 <표 9, 10>와 같다.

2. 관련법규별 개발이익 측정

1) 도시및주거환경정비법 체계에 따른 개발이익 측정

도시및주거환경정비법에 따른 개발이익의 측정은 분석의 틀에서 제시한 <표 2>의 배분구조에 따라 토지소유자(원주민), 주택피분양자, 건설업자로 나누어 볼 수 있다.

토지소유자는 뉴타운 사업을 통한 재개발사업에 토지를 제공하는 원주민으로 종전 토지를 제공하고 이에 따른 주택분양수입으로 개발이익이 발생하게 된다. 그러나, 여기서 현실적으로 지가는 개발 사업이 공식적인 절차를 거쳐 확정되기 이전부터 상승하며, 따라서 보상액 산정시점인 토지평가액이 측정될 때는 이미 개발이익의 일부가 포

표 9. 길음 2구역의 단계별 총 개발이익 측정 내역(도시및주거환경정비법 적용)

단 계	공공부문		건설업계부문		주민부문		개발이익
	투입	산출	투입	산출	투입	산출	
공공 투자 단계	28,712,120,080						-28,712,120,080
관 리 처 분 단 계		국공유지 매수비 321,830,000			종전토지가격 103,804,065,035	보상비 (협의매수비 +이주보상비) 11,147,163,395	-92,335,071,640
		321,830,000			103,804,065,035	11,147,163,395	
	주택 건설 및분양 단계	임대주택매입비 18,921,013,500 학교부지매입비 12,723,433,000	취득세, 등록세, 재산세 19,368,665,000 무상공공시설의 가치 21,085,050,000 임대주택의시세 6,075,300,000	실공사비 287,772,828,012	공사비 321,859,263,000	보상비 (주택분양수입) 192,329,155,000	아파트 분양가 413,475,600,000 아파트상가분양가 4,170,850,000
	31,644,446,500	46,529,015,000	287,772,828,012	321,859,263,000	192,329,155,000	417,646,450,000	
입주 이후 단계					아파트 분양가 413,475,600,000 아파트상가분양가 4,170,850,000 취득세, 등록세, 재산세 19,368,665,000	아파트 시세 809,830,000,000 아파트 상가시설 시세 5,670,500,000 (2006.09 시점)	378,485,385,000
					437,015,115,000	815,500,500,000	

표 10. 길음 4구역의 단계별 총 개발이익 측정 내역(도시및주거환경정비법 적용)

단계	공공부문		건설업체부문		주민부문		개발이익
	투입	산출	투입	산출	투입	산출	
공공 투자 단계	기반시설설치비 23,707,581,200						-23,707,581,200
	23,707,581,200						
관리처분 단계	토지 보상	국공유지 매수비 599,699,550			중전토지가격 75,277,090,050	보상비(협의매수비 +이주보상비) 24,814,346,725	-49,863,043,775
		599,699,550			75,277,090,050	24,814,346,725	
주택 건설 분양 단계	임대주택매입비 18,011,888,000	취득세, 등록세, 재산세 8,264,819,110	실공사비 220,414,935,170	공사비 266,686,313,909	보상비 (주택분양수입) 145,299,990,000	아파트 분양가 177,236,695,629 아파트상가분양가 7,670,850,000	106,351,910,478
	학교, 종교부지매입비 4,942,720,000	무상공공시설의 가치 8,490,565,000					
	유상귀속공공시설 매입비 1,634,418,340	임대주택의 시세 21,729,480,000					
	18,011,888,000	38,484,864,110	220,414,935,170	266,686,313,909	145,299,990,000	184,907,545,629	
입주이후 단계					아파트 분양가 177,236,695,629 아파트상가분양가 7,670,850,000	아파트 시세 339,499,263,600 아파트 상가시설 시세 8,170,850,000 (2006.09 시점)	154,497,748,861
					취득세, 등록세, 재산세 8,264,819,110		
					193,172,364,739	347,670,113,600	

함되게 된다. 길음 2구역에서 발생한 토지소유자의 총 개발이익인 584억 원과 길음 4구역에서 발생한 토지소유자의 총 개발이익인 271억 원은 지구지정 1년전 시점과 비교한 차이이지만, 이 이전부터 소유한 토지주의 개발이익은 이보다 더 크게 발생하였음을 예측할 수 있다.

주택피분양자는 뉴타운 사업을 통해 건설된 아파트 분양을 받아 입주하는 자들을 말한다. 아파트 시세의 경우 데이터 구축시점인 2006년말의 아파트시세를 바탕으로 측정하였다. 여기서 길음 2구역 주택피분양자의 총 개발이익은 3,784 억원이며, 길음 4구역 주택피분양자의 총 개발이익은 1,545 억원이다.

건설업자의 경우는 민간 조합에 의해 도급비를 받고 아파트 건설 및 분양 업무를 대행하게 된다. 여기서 건설업자의 개발이익은 도급비에서 실공사비를 제외한 금액이라고 볼 수 있으며, 길음 2구역의 경우는 340억 원이 발생하였고, 길음 4구역은 462억 원이 발생하였다.

여기서 민간의 개발이익과 비교해보기 위해서 지방자치단체(성북구청)의 개발에 따른 세입과 산출을 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체의 세입과 산출은 기반시설설치비 등의 투자금액 대비 조세(취득세, 등록세, 재산세)와 무상공공시설의 가치로 측정할 수 있다. 길음 2구역의 지방자치단체의 입주시점까지의 세입과 산출은 135억 원이 적자이며, 길음 4구역은 230억 원이 적자이다. 그러나, 지방자치단체의 수입은 조세를 통해 계속해서 회수한다는 점을 감안하면, 추후의 지방자치단체의 수입은 상당할 것으로 예측할 수 있다. 장기적인 조세수익을 고려하면 길음 2구역은 입주후 9년, 길음 4구역은 입주후 29년이 지

난 시점이 되면 투자에 따른 세수입이 누적 흑자로 변하게 된다. 주택피분양자의 개발이익의 경우에 뉴타운 사업의 영향으로 인한 추가적인 개발이익이 발생한 것인지를 알아보기 위해서는 사업시점이 같은 성북구 내의 뉴타운 지역 이외 사업에서 발생한 주택피분양자와의 비교가 필요하다. 비교 대상지 설정 기준은 길음 뉴타운 2,4구역의 입주시점인 2005년 4월과 근접하면서 길음동 인근지역으로 설정하였다. 앞의 기준을 바탕으로 설정된 비교군 대상지는 성북구 안암1가 안암 L아파트와 돈암동 I아파트를 설정했다. 먼저 길음 2,4구역의 평형별 1세대 당 개발이익을 측정해보면, 소형(23평)과 중형(33평)평형에서는 길음 2구역과 4구역 모두 입주 후 1년 만에 약 2억 원 미만의 개발이익이 발생하였다. 중형(38평)평형에서는 길음 4구역의 경우 약 2억원, 대형 평형(41, 50평)의 경우 길음 2,4구역 모두 약 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다.

다음으로 비교군의 평형별 개발이익을 측정해본 결과, 안암 L아파트의 경우 소형(24평) 평형의 경우는 입주 후 1년 만에 약 8,700만원의 개발이익 발생하였고, 중형(31평) 평형은 약 1억 원, 대형(42평) 평형은 약 1,8000만원의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다. 반면에 돈암동 I아파트의 경우 소형(22평)평형은 입주 후 1년 만에 약 1억원의 개발이익이 발생하였고, 중형(32평형)평형은 약 16,000만원, 대형(40평)평형은 22,000만원의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 길음 2,4구역과 비교군으로 설정된 안암 L아파트와 돈암동 I아파트를 다른 사회적 요인이 비슷하다고 전제하고 단순 비교해보면, 길음

뉴타운 지역에서는 소형평형에서도 최소 약 1억 원의 개발이익이 발생하고, 대형평형에서는 약 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 것에 비해 비교 군에서는 개발이익이 적게 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 뉴타운 사업이 개발이익은 주변 일반 아파트 단지 보다 개발이익이 더 큰 것을 알 수 있다. 특히, 대형평형일수록 개발이익의 차이가 크게 나타나는 것으로 보아, 대형평형 일수록 뉴타운 사업이 개발이익에 미치는 영향력이 크다는 것을 알 수 있다.

앞에서 분석한 내용을 정리해보면, 먼저, 길음 뉴타운 2,4구역의 주체별 총 개발이익발생 현황을 정리하면, 개발이익은 주택피분양자, 토지소유자, 민간 건설업체 순으로 발생하였다. 개발이익의 배분정도를 살펴보면, 주택피분양자의 개발이익은 두 구역 모두 투자액의 80%의 수준의 개발이익이 발생함에 따라 상당한 개발이익이 있음을 알 수 있었다. 또한, 토지소유자의 경우는 주택피분양자에 비해서는 개발이익이 적게 발생하였지만, 종전토지가격(분양대상토지의 평가액)에 개발이익이 이미 포함되어 있는 것을 감안하면, 개발이익이 추정 액보다 더 많이 발생함을 예측할 수 있다. 여기서 1세대 당 발생하는 개발이익 역시 길음 뉴타운 4구역을 예를 들어보면, 주택피분양자는 소형평수에서는 약 1억 원 정도의 개발이익이 발생하고 대형평수에서는 약 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다. 반면에 기존 토지소유자는 지구지정 1년 전과 비교하여 1세대 당 약 3,500만 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다.

둘째, 발생한 개발이익의 상당한 부분을 차지하는 주택피분양자의 개발이익에 뉴타운 사업에 따른 추가적인 영향이 있는지를 검토해본 결과, 뉴타운 사업의 영향으로 길음 뉴타운 2,4구역의 평형별 개발이익이 뉴타운 이외의

지역에 비해 큰 것으로 나타났다. 특히, 대형평형의 경우 길음 2,4구역에서는 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 반면 비교군 지역에서는 약 1억 8천만 원 정도의 개발이익이 발생하여 대형평형일수록 그 영향력이 더 큰 것으로 나타났다.

한편, 입주 시점에서 적자가 발생하는 지방자치단체의 세입과 산출이 어느 시점에서 투자대비 세수가 흑자로 들어서는지 추정해본 결과, 길음 2구역은 입주 후 9년이 지나면서 투자대비 세수차이의 흑자가 발생하고, 길음 4구역은 29년이 지난시점에서 투자대비 세수차이의 흑자가 발생하는 것으로 나타났다.

2) 도시재정비촉진특별법에 따른 주체별 개발이익 측정 향후 뉴타운 사업의 주체별 개발이익을 고려해 보기 위해서, 현재 뉴타운 사업에 적용되는 법인 「도시재정비촉진특별법」에 의한 개발이익을 산출해 볼 필요가 있다. 기존 사업법과 “도시재정비촉진특별법”에 의한 뉴타운 사업의 개발이익 측면에서 가장 큰 차이점은 공공의 기반시설부담금을 통한 개발이익 환수와 임대주택확보 비율 증가이다. 따라서 길음 뉴타운을 대상으로 「도시재정비촉진특별법」에 의한 개발이익을 추정하면 크게 세 가지 항목의 변화가 있을 수 있다.

첫째, 기반시설부담금 부과 대상이 된다는 것 증가용적률에 따른 임대주택비율이 증가하게 된다. 그러나 길음 뉴타운은 증가용적률이 없으므로 임대주택의 비율은 변화가 없다.

둘째, 개발부담금 적용대상이 된다는 것이 기존의 뉴타운 사업과의 비교를 위해 앞에서 제시된 항목이외의 다른 조건 등은 같다는 전제하에 “도시재정비촉진특별법”에 의한 길음 뉴타운의 주체별 개발이익을 다시 측정해 보면 다음과 같다. 개발이익은 기존 법체계에서는 주택피분

표 11. 기존의 법체계에 따른 길음 2구역의 평형별 개발이익 측정 결과

당사자	수익내역	지출(손실)내역	추체별 개발이익
소형 23평형 (A,B,C) 488세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점) 122,000,000,000원	아파트 분양가	63,942,640,000원
		취득세	1,220,000,000원
		등록세	1,464,000,000원
		재산세	372,990,000원
		1세대 당 개발이익	
			약 112,705,676원
중형 33평형 1150세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점) 442,750,000,000원	아파트 분양가	228,505,000,000원
		취득세	4,427,500,000원
		등록세	5,313,000,000원
		재산세	870,310,000원
		1세대 당 개발이익	
			약 177,073,209원
대형 41평형 394세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점) 220,640,000,000원	아파트 분양가	109,413,800,000원
		취득세	2,206,400,000원
		등록세	2,647,680,000원
		재산세	295,283,750원
		1세대 당 개발이익	
			약 269,230,549원
50평형 36세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점) 24,300,000,000원	아파트 분양가	12,229,200,000원
		취득세	243,000,000원
		등록세	291,600,000원
		재산세	15,541,250원
		1세대 당 개발이익	
			약 320,018,299원

표 12. 기존의 법체계에 따른 길음 4구역의 평형별 개발이익 측정 결과

당사자		수익내역		지출(손실)내역		주체별 개발이익
소형	23평형 (A,B,C) 497세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	133,777,490,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	72,015,300,000원	58,573,344,119원
					1,336,930,000원	
					1,605,310,000원	
					246,605,881원	
1세대 당 개발이익						약 117,853,811원
중형	33평형 792세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	320,760,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	172,656,000,000원	140,657,483,608원
					3,207,600,000원	
					3,849,120,000원	
					389,796,392원	
1세대 당 개발이익						약 177,597,833원
대형	38평형 76세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	38,000,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	19,608,000,000원	17,516,224,858원
					380,000,000원	
					456,000,000원	
					39,775,142원	
1세대 당 개발이익						약 230,476,643원
대형	43평형 240세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	151,200,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	71,568,000,000원	76,186,274,574원
					1,512,000,000원	
					1,814,400,000원	
					119,325,426원	
1세대 당 개발이익						약 317,442,511원

표 13. 뉴타운사업 이외 지역의 비교군인 안암 L 아파트의 평형별 개발이익 측정 결과

당사자		수익내역		지출(손실)내역		주체별 개발이익
소형	24평형 232세대 24평형 232세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	64,960,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	42,908,400,000원	20,337,514,000원
					661,200,000원	
					793,440,000원	
					259,446,000원	
1세대 당 개발이익						약 87,661,698원
중형	31평형 206세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	80,340,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	54,579,700,000원	23,672,216,500원
					844,600,000원	
					1,013,520,000원	
					229,963,500원	
1세대 당 개발이익						약 114,913,672원
대형	42평형 90세대	입주 시 아파트시세 (2006.09 시점)	48,600,000,000원	아파트 분양가 취득세 등록세 재산세	31,045,500,000원	16,266,259,500원
					540,000,000원	
					648,000,000원	
					100,240,500원	
1세대 당 개발이익						약 180,736,217원

양자 76.0%, 토지소유자 12.5%, 건설업체 11.5% 순으로 발생하였는데, 도축법하에서는 주택피분양자 79.4%, 건설업체 12.0%, 토지소유자 0%로 변화하여 도시재정비촉진특별법을 적용하면 공공에 의한 투자대비 세수의 차이 증가로 토지소유자의 개발이익이 상당부분 환수됨을 볼 수 있다. 도시재정비촉진특별법을 적용하면 세입도 늘어나 투자금액회수 기간이 짧아지는 것을 알 수 있다.

3) 소결

이상의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 성북구 길음동의 아파트매매가격과 지가변동률 등의 시계열자료를 분석한 결과, 뉴타운 사업이 시행되기 전인 지구지정 이전부터 뉴타운 사업의 조짐으로 인해 성북구 전체의 평균 아파트매매가격과 지가에 비해 길음동의 아파트매매가격과 지가변동률이 높게 나타났다.

둘째, 발생하는 개발이익 총량 중 60% 이상을 주택피

분양자들이 차지하는 것으로 나타났다. 또한, 토지소유자들이 차지하는 개발이익은 전체의 13%(2구역), 12%(4구역)로 민간건설업자를 제외하고 주택피분양자 다음으로 많이 발생하는 것으로 나타났다. 여기서 1세대 당 발생하는 개발이익은 소형평수에서는 약 1억 원 정도의 개발이익이 발생하고 대형평수에서는 약 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다. 반면에 기존 토지소유자는 1세대 당 약 3,500만 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타났다.

셋째, 길음 뉴타운 사업 지역에서는 주택피분양자의 1세대 당 개발이익은 소형평형에서 최소 1억 원 이상, 대형평형의 경우 3억 원 정도의 개발이익이 발생하는 반면 비교군 지역에서는 약 1억 8천만 원~약 2억 원 정도의 개발이익이 발생하는 것으로 나타나 뉴타운사업으로 인한 아파트가 일반 주변 아파트의 개발이익보다 크다는 것을

표 14. 뉴타운사업 이외 지역의 비교군인 돈암 1 아파트의 평형별 개발이익 측정 결과

당사자		주체별 개발이익	
소형	22평형 15세대	1세대 당 개발이익	약 117,430,000원
중형	30평형 280세대	1세대 당 개발이익	약 162,550,000원
	32평형 15세대	1세대 당 개발이익	약 162,550,000원
대형	40평형 271세대	1세대 당 개발이익	약 221,700,000원
	49평형 108세대	1세대 당 개발이익	약 258,970,000원

알 수 있었다.

넷째, 공공의 세입 산출은 입주시점에서는 발생하지 않지만 추후에 조세의 형태로 지속적으로 발생하며, 이러한 점을 고려하면 공공의 투자대비 세수입도 장기적으로 보면 상당함을 알 수 있다.

한편 2006년에 재정된 도시재정비촉진특별법을 적용해 보았을 때의 주체별 개발이익을 비교분석 해보면 첫째, 기존 법체계가 도시재정비촉진특별법을 적용할 때나 모두 주택피분양자들의 개발이익이 가장 큰 것으로 나타났다. 도시재정비촉진특별법에 의해 민간의 개발이익이 환수되어도 주택피분양자들은 최소 60%이상의 개발이익을 차지하는 것으로 나타났다. 둘째, 도시재정비촉진특별법을 적용하게 되면 개발이익 환수가 강화되면서 입주시점에서 공공의 세입대비 산출은 기존 법에 비해 적자에서 274억 원 정도 흑자로 나타났으며, 투자대비 세수입의 환수기간도 짧아지게 된다. 결론적으로 토지소유자는 많은 개발이익이 공공으로 환수되게 되는 반면에 주택피분양자의 개발이익은 환수되지 않음을 알 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 뉴타운 사업에 따른 민간의 개발이익의 주체별 배분구조를 길음 뉴타운 지역을 실증사례로 분석해 보았다.

본 연구의 결과에 의하면 뉴타운 사업 내 재개발구역에서 개발이익이 가장 많이 발생한 주체는 주택피분양자가 76.0%, 토지소유자가 12.5%로 가장 크게 나타났다. 그러나 여기서 도시재정비촉진특별법의 개발이익 환수규정이 적용되면 주택분양시점의 토지소유자의 개발이익은 환수되어 주택피분양자는 전체 개발이익의 77%, 토지소유자는 0%를 차지하는 것으로 나타났으며, 추후 주택피분양자의 개발이익은 주택분양시점 이후에 주택가격상승에 의한 개발이익이 발생할 것으로 예상된다. 이는 뉴타운사업의 개발이익은 기존 도시환경사업법에 의한 경우보다 도시재정비촉진법에 의해서 진행되는 것이 개발이익 환수에 더 유리한 것을 알 수 있었다. 반면에 주택피분양자에 대한 개발이익 환수는 적극적이지 않은 것으로 나타났다.

또 뉴타운 사업지구의 경우 뉴타운 사업 이외의 지역에 비해 개발이익이 더 높게 나타나는 것을 알 수 있었다. 이러한 결과는 뉴타운 사업의 경우 생활권 단위의 기반시설 확충이 이루어지므로 다른 개별단지 단위의 재개발지역에 비해 기반시설여건이 높고 이에 따라 주택가격이 상대적으로 고평가되기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

본 연구는 새로운 정비 사업체제로 정착된 뉴타운 사업에 따른 개발이익을 주체별로 살펴보고 향후 재정비촉진사업으로 발생하는 개발이익의 메커니즘을 가늠해 볼 수 있었다는 의미가 있다. 반면에, 본 연구는 아직 뉴타운 사업의 최종 완성이 본격적으로 이루어지지 않은 시점에 시도된 개발이익의 분석이라는 시간적 한계로, 한 개의 뉴타운 지역에 대한 실증사례를 가지고 분석할 수 밖에 없었다는 한계를 가지고 있다. 또한 토지소유자의 개발이익 산정기준을 구역지정 1년 전 자료를 기준으로 해서, 뉴타운 정비사업이 시작된다는 정보가 세상에 알려지기 시작한 시점의 개발이익을 반영하지 못해서 개발이익 측정의 의미가 축소되었다는 점을 한계로 들 수 있다. 또한 분석대상지 아파트 가격과 비교군으로 선정된 아파트 가격을 비교 검토하는데 있어, 다른 사회적 요인을 계량적으로 모델을 써서 심도 있게 검토하지 못했다는 것을 들 수 있다. 이와 같은 점은 향후 더 연구를 통해서 추가적으로 시도되어야 할 과제라고 생각한다.

표 15. 기존의 법체계와 도시재정비촉진특별법에 따른 주체별 개발이익 결과 비교

당사자			기존의 법체계에 따른 주체별 개발이익			도시재정비촉진특별법에 따른 주체별 개발이익		
			길음 2구역	길음 4구역	합계(억원)	길음 2구역	길음 4구역	합계(억원)
주민 부분	원주민 토지 소유자	58,456,913,070원 (13%)	27,196,665,225원 (12%)	875 (12.5%)	14,529,198,518원 (3%)	-23,239,983,953원	-87	
	주택 피분양자	378,485,385,000원 (80%)	154,497,748,861원 (68%)	5,330 (76.0%)	378,485,385,000원 (83%)	154,497,748,861원 (68%)	5,330 (79.4%)	
민간 부분	건설업자	34,086,434,988원 (7%)	46,271,378,739원 (20%)	804 (11.5%)	34,086,434,988원 (7%)	46,271,378,739원 (20%)	804 (12.0%)	
공공 부분	중앙정부				13,332,305,121원	18,630,926,589원	578 (8.6%)	
	지방자치단체	-13,505,721,580원	-23,012,043,880원	-365	17,089,687,851원	8,793,678,709원		
	총 계					30,421,992,972원 (7%)	27,424,605,298원 (12%)	

참 고 문 헌

1. 윤인숙·김갑성(2004), 서울시 지역균형발전 전략으로서의 뉴타운사업의 한계, 지역연구, 20(2)
2. 이창무·나강열·구자훈(2004), 아파트 분양가조정과 개발이익분배, 주택연구, 12(2)
3. 권기철·이재하(2005. 08), 신도시 아파트 건설의 개발이익 분석, 부동산학보, 24
4. 김영하(2003. 06), 강북뉴타운 개발사업을 통한 지역균형 발전에 대한 연구, 건축학회, 19(6)
5. 이승주(2006), 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방향, 서울시 뉴타운사업의 발전방향과 관·민파트너십 모색 자료집, 2-20
6. 류중석(2006), 서울시 뉴타운사업의 현주소와 문제점, 서울시 뉴타운사업 현황과 전망 심포지엄 자료, 23-35
7. 서울특별시(2004. 09), 뉴타운 만들기 과정의 기록-길음 뉴타운, 64-65
8. 서울특별시(2004. 09), 길음 뉴타운개발기본계획 건설교통부, 개발부담금의 부과기준 및 부담률 자료
9. 건설교통부(2006. 07), 기반시설부담금 바로 알기

접수일(2009. 7. 8)
게재확정일자(2009. 10. 20)