

개발부담금 개편을 위한 표준개발비용 적용방안 연구

A Study on the Measures for Applying Standard Development Cost for the Revision of Development Charge System

이삼수¹ · 정다운² · 송영일³

Sam-Su Lee¹, Da-Woon Jeong² and Young-Il Song³

(Received October 10, 2012 / Revised January 7, 2013 / Accepted January 29, 2013)

요 약

개발부담금 제도는 1989년 개발이익을 환수하기 위해 도입되었으나 현재까지 20여차례 개정되는 등 많은 변화를 겪었다. 이처럼 빈번한 개정이 이루어진 주요한 이유는 개발부담금 부과를 위한 개발비용에 대한 정의 및 산정이 복잡하고 불분명하여 관련 주체 간 갈등이 발생하였기 때문으로 이를 최소화할 수 있는 개발비용 산정방식의 간소화가 시급히 필요하다.

본 연구는 최근 「개발이익환수에 관한 법률」 개정에 따라 일정면적 이하 사업에 대해 단위면적당 표준비용을 적용함에 있어 합리적이고 객관적인 적용방안 도출을 위해 다양한 지역별·사업유형별 적용방안의 차이를 통계적으로 검증하고 정책적 시사점을 제시하였다. 분석자료로는 최근 3개년 간 전국 시군구에서 부과한 개발부담금 및 개발비용 관련 전수조사 자료 9,362건을 활용하였다. 분석결과 수도권/비수도권별로 구분하는 방식이 유의미한 차이를 발생하였고 집단 간 구분도 명확하게 나타났다. 본 연구결과는 개발부담금 제도를 합리적으로 개편하여 사회갈등을 최소화시키면서도 토지공개념 실현에 기여할 것으로 예상된다.

주제어 : 개발부담금, 개발비용, 표준개발비용, 개발이익환수

ABSTRACT

Development Charge System was introduced in 1989 to recapture development gains, however, it has been revised more than 20 times since then. The reason for such frequent revisions was that estimating development cost was too composite and indefinite. Therefore it is required that estimating method of development cost should be simplified in order to minimize conflicts among diverse parties.

To support the recent revision of 'Restitution and Development Gains Act', this study verified several alternatives of applying standardized costs per area under specific size of development and suggested policy implications. For analysis data, 9,362 Development Charge and cost data of si-gun-gu for recent 3 years were used. The results showed that dividing Seoul Metropolitan Area (SMA) and non-SMA made a significant difference and definite divisions among regional groups. The result of this study could minimize social conflicts as well as contribute in realizing the public concept of land policy by revising Development Charge System.

Key words: Development Charge System, Development Cost, Standard Development Cost, Development Gains Restitution

1. 서 론

1.1 연구 배경

개발부담금 제도는 토지개발이익 사유화에 따른 부의 분배구조 왜곡, 토지투기 유발 등에 따른 국민경제 불안과 사회적 갈등을 해소하기 위하여 도입한 토지공개념 제도의 하나

로서 1989년 제정된 「개발이익 환수에 관한 법률」에 근거하고 있다. 구체적으로 개발부담금은 개발 당사자의 노력이 아닌 토지이용계획 변경 등 공공의 제도에 따른 부당한 개발이익 환수를 위해 개발사업을 통한 지가차익에서 개발비용과 정상지가 상승분을 차감한 개발이익을 기준으로 부과한다. 하지만, 사업자 입장에서는 부담금을 가능한 한 최소화하기

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: l3water@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원

3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: etika@hanmail.net)

위하여 개발이익을 납부하지 않거나 축소하고자 하기 때문에 법 시행과정에서 개발부담금의 부과대상, 부담률 및 부과기준, 개발비용 산정 등을 둘러싸고 많은 갈등이 지속되어 왔다. 1989년 12월 30일 「개발이익 환수에 관한 법률」이 제정된 이후 현재까지 20여 차례 개정되어 오늘에 이르고 있는데, 이와 같이 법률 개정이 빈번하고 개발이익 환수가 미진한 주요이유 중 하나는 개발비용에 대한 정의 및 산정 등이 복잡하고 불분명하여 개발비용 산정을 둘러싸고 사업자와 부과권자인 기초지자체간의 갈등이 빈번히 발생하고 있기 때문이다. 개발사업자, 전문가, 지자체 공무원 등을 대상으로 시행한 2008년 설문조사 결과에서도 개발부담금 제도 중에서 개발비용산정이 가장 큰 문제점인 것으로 나타났다¹⁾(송영일과 김채규, 2010).

특히 개발부담금 산정을 위한 개발비용의 경우 공사원가의 계산, 적용시점, 공사내역의 증빙 등 그 산정과정과 내용이 전문성을 요하며, 세부사항별로 적용기준이 모호하여 토지가치 증진에 관련한 공사비를 공제하는 개발비용의 취지를 충족하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 대다수의 사업자는 개발비용 산정을 위해 별도의 개발비용산정 전문기관에 의뢰하게 되고, 지자체도 사업자가 제출한 개발비용의 검증을 위해 개발비용산정 전문기관을 활용하게 됨으로써 불필요한 사회적 비용을 지불하고 있다.

한 개발비용을 둘러싼 사업자와 행정기관의 갈등심화는 행정심판청구, 행정소송의 증가로 나타나고 있으며, 이는 사업자의 부담가중의 측면, 행정력 낭비의 측면 모두 부정적 요소로 작용하고 있다(이보아, 2009). 일례로 수도권에서 개발사업이 가장 활발한 화성시와 용인시의 2005~2008년 개발부담금 대상 행정심판청구건수 38건 중 20건, 행정소송 51건 중 8건이 개발비용과 관련되는 등 개발비용 산정의 문제점이 가장 크게 부각되었다. 개발비용 산정의 복잡함은 개발부담금 납부액의 예측가능성을 낮추고 결과적으로 개발부담금 제도운영 전반에 대한 정당성과 신뢰성을 저하시키고 있으므로 개발비용 산정을 간소화하고 표준화할 필요가 있다(서순탁과 이보아, 2010).

국·내외 타 부담금 제도들에서는 단위면적당 평균단가를 활용해서 부담금을 간소화하면서도 성공적으로 운용하고 있으며, 산정과정에서의 갈등을 최소화하고 있다. 국내의 경우 광역교통시설부담금, 과밀부담금 등 대부분의 유사한 성격의 부담금은 단위면적당 표준비용을 적용하고 있다. 해외의 경우, 대표적인 사례로서 싱가포르 개발부담금(DC: Development Charge)은 구역과 개발용도별로 단위면적당 부과요율을 연 2

회 적용하고 있으며, 오래 전부터 부담금을 표준화한 결과 제도가 안정적으로 정착하였다(서순탁과 최명식, 2010).

이와 같은 흐름에 따라 국토해양부는 2011년 5월 「개발이익 환수에 관한 법률」을 개정하여 일정한 이하의 개발사업의 경우 개발비용²⁾ 중 순공사비(제세공과금을 포함), 조사비, 설계비 및 일반관리비의 합계액을 산정할 때 단위면적당 표준비용을 적용할 수 있도록 하였다. 또한 2011년 11월에는 단위면적당 표준비용의 적용범위를 개발사업 면적 2,700m² 이하로만 한정하였다. 하지만 순공사비 등은 토지개발비용을 의미하는 것으로 건축비와는 달리 사업유형 및 규모별, 지역별, 지형별로 다양하게 나타날 수 있으므로 일괄적인 표준비용의 적용에는 신중해야 하며 적용방법에 대한 세부적인 연구가 필요하다.

이에 본 연구에서는 단위면적당 표준비용을 적용함에 있어 첫째, 다양한 지역별, 사업유형별로 개발비용 간 유의미한 차이가 발행하는지를 검증하고 둘째, 유의미한 차이가 발생한다면 어떤 특성별로 그룹화를 하여 그룹별로 개발비용 간 차이를 부여할 것인지를 분석하고자 한다. 마지막으로 다양한 표준개발비용 적용방안을 정책적으로 도입함에 있어서의 그 장·단점을 비교분석하여 제도적으로 도입가능한 방안을 제시하고자 한다.

1.2 연구 방법 및 구성

본 연구에서는 단위면적당 표준비용을 산정하기 위해 2011년 1월부터 3월까지 최근 3개년(2008~2010년)간 전국 시·군·구에서 부과한 개발부담금 및 개발비용 관련 자료의 전수 조사를 실시하였다. 개발부담금 부과관련 전수조사는 위치정보(광역시도, 기초시군구), 사업개요(사업명, 사업면적, 사업개시년도, 사업준공년도, 사업종류, 사업구분), 개발부담금 산정금액, 개시시점지가액, 종료시점지가액, 정상지가상승분액, 개발비용(순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비, 기타경비, 기부토지가액), 감면률, 부담률 등의 항목을 대상으로 하였다. 전수조사 결과 3년간 총 12,296건의 개발부담금 부과 관련 자료가 취합되었으며, 표준비용 산정 시 발생할 수 있는 오류를 최소화하기 위하여, 이상치(outlier) 및 누락된 부분이 있는 자료³⁾ 등 총 2,934건(23.8%)을 제외한 9,362건을 분석

1) 실제 2008년의 사업자, 전문가, 지자체 공무원 등의 설문조사 결과에서도 개발부담금 제도 중에서 가장 큰 문제점은 개발비용산정(5.12)으로 나타났으며, 그 다음으로 부담률 및 부과기준(4.59), 부과 및 징수업무(4.38) 순이었다(국토해양부, 2009).

2) 개발부담금 산정을 위한 개발비용은 개발사업의 시행과 관련하여 지출된 금액을 합하여 산출한다(법 제11조1항). 개발비용의 산정항목은 첫째, 순공사비(제세공과금을 포함함)·조사비·설계비·일반관리비 및 기타 경비, 둘째, 관계 법령의 규정 또는 인가 등의 조건에 의하여 납부의무자가 공공시설 또는 토지 등을 국가 또는 지방자치단체에 제공하거나 기부한 경우에는 그 가액, 셋째, 당해 토지의 개량비 등으로 구성되어 있다. 이 중 표준비용 적용은 순공사비(제세공과금을 포함함)·조사비·설계비·일반관리비만을 대상으로 한다.
3) 분석대상에서 제외된 내용은 사업면적 입력오류가 의심되는 경우(5건), 개시 및 종료시점 지가총액이 없는 경우(282건), 개발비용의 합계가

자료로 활용하였다.

단위면적당 표준비용의 적용방안은 전국 단일안, 시도별, 수도권/비수도권, 또는 사업별로 구분하여 적용가능성을 분석하였다. 각 대안별로 표준개발비용을 다르게 적용할 것인지의 검토를 위하여 3개 이상 집단의 평균값이 통계적으로 유의미한 수준의 차이를 검증하는데 일반적으로 활용되는 분산분석(ANOVA)을 실시하였으며, 또한 어느 특정 집단이 유의미한 차이를 보이는지를 선별하기 위하여 'Duncan' 사후검정(Post-Hoc Test)을 실시하였다.

한편, 본 연구의 내용적 구성은 다음과 같다. 단위면적당 표준비용의 합리적인 적용방안을 도출하기 위해 먼저 시·군·구별로 조사한 개발비용의 현황자료를 지역별·사업별로 범주화함으로써 표준화 및 범주화 가능여부를 개괄적으로 살펴본다. 다음으로 지역별(전국, 지자체별, 수도권/비수도권)로 유의미한 차이가 발생하는지를 검증하고 사후검정을 통해 그룹화가 가능한 지역단위를 추출한다. 이와 유사한 방법으로 사업유형에 대해서도 개발비용 간 차이를 검증하고 사후검정을 실시한다. 다음으로 이와 같은 차이 검증과 사후검정을 통해 적합한 대안을 도출하고 표준비용 적용방안의 장·단점을 기술한다. 마지막으로 표준비용의 도입효과를 분석한다.

2. 선행연구 및 개발비용 현황 검토

2.1 선행연구 검토

개발부담금 제도 및 개발비용 산정의 문제점을 논의한 연구는 많으나, 실제 이러한 문제점을 해결하기 위한 구체적인 방안을 제시한 선행연구는 매우 제한적이다. 일찍이 국토연구원(1992)은 개발부담금제도의 전반적 문제점을 지적하고 그 중 개발비용의 제도개선이 시급함을 지적하였다. 개발비용의 문제점으로 사업자 입장에서 개발비용 산출내역서의 작성 및 지자체 입장에서 검토가 난해하고 지역별·사례별 통일성을 유지하기가 어렵다는 점을 적시하였다. 객관적인 개발비용 산정기준 제시가 어려워 이에 대한 구체적인 해결방안을 제시하지는 않았지만 최소한 순공사비의 표준화가 이루어져야 한다고 주장하였다.

개발부담금 제도의 개발비용 문제점에 대한 구체적인 해결방안은 국토해양부(2009)에 의해 제시되었다. 이 연구에서는 개발부담금의 과제를 제도개선, 개발비용표준화, 관리시스템 개선 등 크게 3가지로 구분하고 각각에 대한 개편방안을 제안하였다. 개발비용 표준화부문에서는 현행 개발비용산정방식을 개편하여 소규모 개발사업(2,300m² 이하)에 대해 단

위면적당 표준비용을 적용하는 것이 타 개편방안에 비해 효율적이라는 결과가 도출되었다. 표준비용의 도입효과로는 사업자비용 절감 및 예측가능성 제고, 체납감소를 통한 개발부담금 징수율 제고, 개발비용 증빙절차 간소화 등을 제시하였다. 송영일과 김채규(2010) 및 송영일 등(2009)은 국토해양부(2009) 연구결과를 바탕으로 표준개발비용을 다양하게 설정하고 적용에 따른 개발부담금 징수액 변화를 시뮬레이션하였다. 이 연구결과에 따르면 표준개발비용을 45,000원~65,000원으로 설정 시 개발부담금 징수액 감소율은 2.5%~4.2%인 것으로 나타났다.

이와 같은 선행연구들과 본 연구의 차별점은 다음과 같다. 첫째, 기존 연구는 표준비용 도입의 타당성을 도출하기 위해 많은 비중을 할애했던 결과 적용방안에 대한 객관적 검증이 부족하다. 적용방안의 타당성 검토를 시행하는 과정에서 평균치 등 단순 통계치만을 제시·비교하였을 뿐 통계학적인 엄밀한 검증을 거치지 않았다. 이에 반해 본 연구는 분산분석, 사후검정법 등을 적용하여 도입방안의 신뢰성을 제고하였다. 둘째, 본 연구는 통계적 분석결과를 통해 나타난 그룹별 유형화를 통해 적용방안의 다양한 시나리오를 제시하여 비교분석하였다. 셋째, 분석자료에 있어서는 국토해양부(2009)는 2006~2008년의 개발부담금 자료 중 수도권 및 비수도권 10곳씩 층화추출한 표본조사자료 906건을 대상으로 분석하였으나, 본 연구는 2008~2010년의 전국 개발부담금 전수조사자료 9,362건을 분석대상으로 활용하여 연구결과와 신뢰도를 제고하였다.

2.2 개발비용 현황

개발부담금 부과를 위해 산정한 개발비용의 전수조사된 12,456건 중 전체 데이터 검수를 통하여 이상치 등을 제거한 결과 9,362건을 대상으로 시도별, 사업유형으로 구분하여 세부항목별 단위면적(m²)당 개발비용(표준비용⁴)을 분석하였다.

먼저 지역별 단위면적당 개발비용을 살펴보면 전국적인 평균 표준비용은 56,669원/m²으로 나타났다. 광역지자체 단위로 세부적으로 살펴보면 서울시(115,038원/m²), 경기도(67,389원/m²), 인천시(60,789원/m²)가 타 지자체 대비 상대적으로 높은 표준비용을 보이고 있다. 이에 따라 수도권이 비수도권에 비해 표준비용이 높게 나타남을 알 수 있다. 또한 전반적으로 특별시 및 광역시의 표준비용이 도에 비해 표준비용이 높게 나타났다. 표준비용을 세부항목별로 살펴보면, 이와 같은 시도별 차이는 표준비용의 대다수를 차지하는 순공사비의 차이 때문에 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

사업유형별 표준비용을 비교해 보면 7호(여객자동차터미널)사업의 표준비용은 79,350원/m²이며, 그 다음으로는 1호(택지개발사업)가 78,494원/m²으로 전체 사업 평균 56,669원

오류인 경우(1,152건), 부과금액의 입력 오류가 의심되는 경우(1,012건), 용도변경사업인 경우(33건), 표준비용(순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비)이 없는 경우(443건), 그리고 단위면적당 개발비용 최대최소(오류 추정)가 오류인 경우(7건) 등이다.

4) 2011년 「개발이익환수에 관한 법률」 개정에 따라 개발비용 중 순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비 만을 대상으로 분석하였다.

표 1. 시도별 단위면적당 표준비용 비교(단위 : 원/m²)

구분	표준비용	표준비용 세부항목			
		순공사비	조사비	설계비	일반관리비
전국	56,669	50,308	1,474	1,957	2,931
서울시	115,038	100,798	3,164	5,458	5,617
부산시	57,277	51,038	1,691	1,633	2,915
인천시	60,789	53,537	248	3,838	3,166
대구시	24,081	20,938	1,067	898	1,178
광주시	55,743	49,555	2,301	1,001	2,885
대전시	48,421	42,907	1,141	1,878	2,495
울산시	61,082	54,076	1,188	2,701	3,116
경기도	67,389	59,987	2,160	1,701	3,540
강원도	39,644	34,821	1,381	1,317	2,125
충북도	41,445	36,536	2,003	867	2,039
충남도	46,175	41,229	410	2,199	2,336
전북도	31,319	27,728	1,011	1,044	1,536
전남도	35,251	31,147	595	1,726	1,782
경북도	38,309	33,925	1,397	1,047	1,940
경남도	51,464	46,199	830	1,905	2,530
제주도	47,163	41,993	384	2,383	2,403

표 2. 사업유형별 단위면적당 표준비용 비교(단위 : 원/m²)

구분	표준비용	표준비용			
		순공사비	조사비	설계비	일반관리비
전국	56,669	50,308	1,474	1,957	2,931
1호-택지개발	78,494	66,390	6,795	1,839	3,469
2호-산업단지개발	65,775	59,271	1,310	1,768	3,425
4호-도시환경정비	75,117	55,044	3,260	13,956	2,857
5호-물류시설용지	37,642	33,485	982	1,277	1,899
7호-여객자동차터미널*	79,350	71,848	3,550	0	3,952
8호-골프장건설	37,776	34,066	933	1,074	1,704
9호-지목변경수반개발	57,498	51,054	1,520	1,944	2,980
10호-그 밖에 사업	51,153	45,218	1,034	2,236	2,665

주 : 여객자동차터미널의 경우 표본이 1건으로 신뢰할 수준의 값으로 설명하기에는 한계가 있음

/m² 보다 높게 나타났다. 사업건수로 가장 비중(약 70%)이 높은 9호(지목변경수반 개발사업) 및 10호(그 밖에 사업)가 각각 57,498원/m², 51,153원/m²으로 평균 개발비용에 근접하였으며 5호(물류시설조성사업) 및 8호(골프장건설사업)은 상대적으로 낮게 나타났다. 하지만 사업유형별 표준비용의 최대차이는 평균 대비 약 2만원/m² 정도로 지자체별 최대차이 약 6만원/m²의 1/3 수준에 불과하였다. 이에 따라 사업유형별 보다는 지자체별 차이를 표준비용에 반영하는 것이 더 필요하다고 할 수 있다.

이와 같이 지역별로 표준비용의 차이가 크게 나타나는 이유는 지역별로 추진되고 있는 사업유형 및 표준비용에 포함되는 순공사비의 차이 때문이다. 먼저 지역별 사업유형의 경우 전체의 약 90%를 차지하고 있는 9호 및 10호 사업은 대부분의 지역에서 고르게 분포하고 있으나, 서울시의 경우 1호 및 4호, 부산시, 대구시, 울산시, 경북은 5호, 그리고 산업단지 및 개별 공장입지가 많은 경기, 충북, 충남은 2호 사업이

많은 특징을 나타내고 있는 등 지역별로 개발부담금 부과대상 개발사업유형의 차이로 설명할 수 있다.

또한 순공사비의 경우에는 전체 표준비용의 약 88%를 차지하고 있어 표준비용 중 가장 비중이 크며, 순공사비 중에서도 비율이 가장 큰 토공사비(31.3%) 및 구조물공사비(23.7%)가 지형조건 및 도시개발여건에 따라 차이가 발생하고 있다. 이는 도시개발이 성숙기에 접어든 수도권 또는 대도시에서 토공사비나 구조물공사비가 높게 발생하는 등 지역별 순공사비의 차이로 풀이된다.⁵⁾

따라서 개발비용은 수도권/비수도권 및 시도 등 지역, 지형조건 및 사업유형에 따라 실제 투입되는 공사비의 차이로 인해 단위면적당 표준비용에도 차이를 보일 수 있다. 이러한 특성을 반영하기 위하여 개발부담금 산정시에 보다 세분된 항목별 비용산정이 필요하며, 이러한 항목간 차이의 유의미성을 검증하고 그 차이에 따른 표준비용 적용대상을 구분할 수 있는 분석이 필요하다.

3. 유형별 표준비용 적용방안 분석

단위면적당 표준비용의 적용방안은 전국 단일, 시도별, 수도권/비수도권별, 그리고 사업유형별 적용방안 등의 대안별로 검토하였다. 각 대안별로 단위면적(m²)당 개발비용(원)의 평균이 차이가 나는 것을 확인할 수 있는데, 과연 이러한 평균 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 유의미한지를 검증하는 단계가 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 3개 이상 집단의 평균값이 통계적으로 유의미한 수준의 차이를 검증하는데 일반적으로 활용되는 분산분석(ANOVA)을 실시하였으며, 또한 어느 특정 집단이 유의미한 차이를 보이는지를 선별하기 위하여 ‘Duncan’사후검정(Post-Hoc Test)을 실시하였다.

3.1 지자체별 표준비용 적용 검토

시도별 일정면적 이하의 단위면적(m²)당 개발비용 차이에 대한 통계적 유의성을 확인하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과, 지자체별로 통계적으로 유의미한 수준의 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 분산분석을 위하여 ‘지자체별로 단위면적(m²)당 개발비용의 평균의 차이가 없다’는 귀무가설을 설정하였으나, 집단-간 분산과 집단-내 분산의 비율인 F값이 30.2로 크게 나왔으며, 유의확률 역시 0.000 으로 귀무가설을 기각하였다.⁶⁾ 이러한 분석

5) 개발압력이 높은 수도권 및 대도시에서는 평지 등 순공사비가 적게 드는 지형이 상대적으로 적게 남아있을 뿐만 아니라 토목공사비 및 절성토에 따른 토사운반비 등이 많이 소요되는 것으로 조사되었다.
6) 일반적으로 사회 통계에서 F값이 2보다 크면 집단-간에 유의한 차이가 있다고 볼 수 있으며, 동시에 유의확률 P<0.05 경우 통계적으로 유의미한 수준의 평균의 차이를 보인다고 할 수 있다.

표 3. 지자체별 단위면적당 표준비용 분산분석(ANOVA) 결과

	자유도 (df)	평균제곱 (Mean Square)	F	유의확률 (Sig.)
집단-간 (Between Groups)	15	90,814,557,621	30.227	0.000
집단-내 (Within Groups)	6,468	3,004,403,183		
합계 (Total)	6,483			

결과는 일정면적 이하에서 시도별 단위면적(m²) 당 표준비용은 통계적으로 유의미한 수준(p<0.05)의 차이가 있다고 볼 수 있다. 따라서 시도별 단위면적당 표준비용의 적용은 가능한 것으로 판단할 수 있다.

이러한 귀무가설의 기각으로 지자체간 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 있다고 볼 수는 있으나, 지자체별로 표준개발비용을 적용하기 위한 모든 지자체간의 차이(지자체1≠지자체2≠지자체3≠...≠지자체16) 발생 여부는 확인할 수가 없으므로 사후검정을 실시할 필요가 있다. 사후검정 방법으로는 LSD, Bonferroni, Sidak, Tukey, Duncan, Scheffe 등 여러 가지 방법이 있으나, 사회과학분야에서 주로 이용하는 Duncan방법을 이용하여 사후검정을 실시하였다. Duncan 사후검정 결과 2절의 지자체별 분석과 유사한 결과로, 서울시만이 별도의 집단을 구성하고 있으며, 서울을 제외한 지자체가 몇 개의 집단을 형성하는 것으로 분석되었다. 즉, 분산분석(ANOVA) 결과 시도별 표준화 비용의 평균이 다르다고 할 수는 있지만, Duncan 사후검정 결과를 살펴보면 각 지자체가 독립적으로 집단을 이루지 않고 중복적으로 집단을 이루고 있어, 시도별로 그룹으로 묶어 단위면적당 표준비용을 적용하기는 어려운 것으로 판단되었다.

표 4. 시도별 단위면적당 표준비용 ANOVA 사후검정

구분	N	유의수준=0.05에 대한 부집단									
		집단 1	집단 2	집단 3	집단 4	집단 5	집단 6	집단 7	집단 8	집단 9	집단 10
대구시	130	24,20									
전남도	251	32,65	32,65								
전북도	265	33,70	33,70	33,70							
경북도	264	36,38	36,38	36,38	36,38						
강원도	276	37,05	37,05	37,05	37,05	37,05					
충북시	268		42,21	42,21	42,21	42,21	42,21				
충남도	365		43,00	43,00	43,00	43,00	43,00				
대전시	55			46,68	46,68	46,68	46,68	46,68			
제주도	59			47,24	47,24	47,24	47,24	47,24			
경남도	345				49,47	49,47	49,47	49,47	49,47		
부산시	193					50,34	50,34	50,34	50,34		
광주시	142						53,53	53,53	53,53		
울산시	232							57,62	57,62	57,62	
인천시	1,079								60,84	60,84	
경기도	2,487									68,11	
서울시	73										111,7
Sig.		.059	.141	.054	.063	.059	.112	.119	.097	.104	1.000

표 5. 수도권/비수도권 단위면적당 표준비용 분산분석(ANOVA) 결과

	자유도 (df)	평균제곱 (Mean Square)	F	유의확률 (Sig.)
집단-간 (Between Groups)	2	557,398,557,499	183.563	0.000
집단-내 (Within Groups)	6,481	3,036,553,161		
합계 (Total)	6,483			

표 6. 수도권/비수도권 단위면적당 표준비용 ANOVA 사후검정

구분	N	유의수준=0.05에 대한 부집단		
		집단 1	집단 2	집단 3
비수도권	2,845	42,260		
수도권(인천,경기)	3,566		65,914	
서울시	73			111,795
Sig.		1.000	1.000	1.000

3.2 수도권/비수도권별 표준비용 적용 검토

앞에서 언급한 바와 같이 전국의 단위면적당 표준비용이 약 56,669원/m²이었으며, 서울은 전국평균의 2배, 수도권은 1.2배, 비수도권은 0.8배 수준으로 나타났다. 서울, 수도권(인천, 경기), 비수도권의 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 일정부분 경향을 보이고 있어 서울/수도권/비수도권에 대한 단위면적당 표준비용 적용가능성에 대하여 검토하였다.

수도권/비수도권별 단위면적(m²)당 개발비용 차이의 통계적 유의성을 확인하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과, 서울시/수도권(인천, 경기)/비수도권 사이에 통계적으로 유의미한 수준(p<0.05)의 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 분산분석을 위하여 ‘수도권/비수도권별로 단위면적(m²) 당 개발비용의 평균의 차이가 없다’는 귀무가설을 설정하였으나, 집단-간 분산과 집단-내 분산의 비율인 F값이 183.6로 크게 나왔으며, 유의확률 역시 0.000으로 귀무가설을 기각하였다.

한편, Duncan 사후검정 결과에서는 각각의 집단이 명확하게 독립적으로 구분되는 것을 확인할 수 있다. 따라서 서울시, 수도권, 비수도권으로 구분하여 단위면적(m²)당 표준개발비용의 적용은 가능할 것으로 판단되었다.

3.3 사업유형별 표준비용 적용 검토

사업유형별 단위면적(m²)당 개발비용 차이의 통계적 유의성을 확인하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과, 각각의 사업유형들 사이에 통계적으로 유의미한 수준(p<0.05)의 단위면적(m²)당 개발비용의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 분산분석을 위하여 ‘사업유형로 단위면적(m²)당 개발비용의 평균의 차이가 없다’는 귀무가설을 설정하였으나, 집단-간 분산과 집단-내 분산의 비율인 F값이 10.5로 크게 나왔으며, 유의확률 역시 0.000으로 귀무가설을 기각하였다.

그러나 Duncan 사후검정 결과 각각의 집단은 중복적으로

표 7. 사업별 단위면적당 표준비용 분산분석(ANOVA) 결과

	자유도 (df)	평균제곱 (Mean Square)	F	유의확률 (Sig.)
집단-간 (Between Groups)	5	33,321,195,984	10.464	0.000
집단-내 (Within Groups)	6,478	3,184,330,375		
합계 (Total)	6,483			

표 8. 사업별 단위면적당 표준비용 ANOVA 사후검정

수도권구분		유의수준=0.05에 대한 부집단	
집단	N	집단 1	집단 2
8호	2	4,769	
5호	196	34,855	34,855
10호	888	52,249	52,249
1호	12	56,333	56,333
9호	5,193	56,883	56,883
2호	193		73,215
Sig.		.064	.179

집단을 형성하여 집단별로 차별적인 표준비용을 적용하기 어려운 것으로 나타났다. 몇 개의 범주로 그룹화하여 사후검정을 다시 실시 할 수 있으나 사업유형별 개발부담금 부과건수를 비교하면 이 또한 실효성이 떨어진다. 건수로 비교하면 9호 및 10호 사업이 전체 부과대상 94%를 차지하고 있고 2호(산업단지개발사업) 3.7%, 1호(택지개발사업) 1.3%이며, 그리고 5호(물류시설용지조성사업)는 0.7%에 불과하다. 이와 같이 특정사업이 대다수 비중을 차지하고 있는 현실에서 사업유형별 단위면적당 표준비용의 차별화방안은 실효성이 거의 없는 것으로 판단된다.

4. 대안별 표준비용 적용방안 비교

앞에서 살펴본 바와 같이, 사업유형보다는 지역별로 범주화하여 단위면적(m²)당 표준비용을 적용하는 것이 통계학적으로 적합하다. 본 장에서는 지역별 적용방안을 대안1(전국 단일 표준비용 적용), 대안2(시도별 표준비용 적용), 대안3(수도권/비수도권별 적용)으로 구분하여 각각의 장·단점을 비교하고 정책적 함의를 도출하고자 한다.

대안 1의 전국 단일 표준비용은 제도적용의 단순성 및 편의성이 매우 높아 제도 정착에 기여할 수 있으나, 표준비용이 상대적으로 높은 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역의 적용에 한계가 있다. 하지만 특별시 및 광역시의 경우 개발부담금 부과대상면적이 660m²이상이므로 그 이상이 기준인 도시지역 및 비도시지역에 비해 단위면적당 표준비용 적용대상인 2,700 m²이하의 개발사업의 비율이 높다. 따라서 대안1은 연도별 단위면적당 표준비용 변화율이 일정하여 표준비용 적용에 유리하며, 제도도입 초기에 전국 단일 단위면적당 표준비용을

표 9. 대안별 표준비용 적용방안의 장·단점 비교

구분	장점	단점
대안1	- 전국단일 표준개발비용 설정으로 표준비용 적용이 용이	- 시도별 표준개발비용의 편차가 커 표준개발비용이 큰 수도권에서의 적용에는 한계
대안2	- 수도권/비수도권의 특성을 반영한 표준개발비용 적용 가능(대안 1과 3의 절충안)	- 수도권내 서울시의 표준비용이 상대적으로 높으며, 표본수가 적어 신뢰성 문제 발생 - 비수도권의 경우 시도간 표준비용의 편차가 커 지역특성 반영 불가
대안3	- 시도별 특성을 반영하여 개발비용의 산정/부과주체인 지자체별 표준개발비용 적용 가능	- 같은 시도라 하더라도 지역에 따라 개발비용 특성반영 미흡 - 시도별 단위면적당 표준비용의 변화율이 일정하지 못해 적용상의 문제 발생 - 향후 매년 시도별 단위면적당 표준비용 보정의 문제

제시하여 제도를 단순하게 유지하면서 제도 정착에 기여할 수 있다.

대안 2의 수도권과 비수도권 구분방식은 표준비용이 높은 수도권의 특성을 최대한 반영할 수 있으며, 대안1(전국단일안) 및 대안3(시도별)의 절충안의 성격이라 할 수 있다. 대안 2는 개발부담금 부과건수가 가장 많고, 단위면적당 표준비용이 가장 높은 수도권과 비수도를 구분 적용함으로써 실제 개발부담금 징수금액의 차이를 줄일 수 있는 장점이 있다. 하지만 수도권 내 서울시의 경우 수도권 평균 개발비용에 비해 차이가 큰 반면 부과건수가 적고, 비수도권의 경우 지역별 편차를 반영하기에는 한계가 있다.

대안 3의 시도별 표준비용 적용방안은 실제 개발비용을 산정하는 지자체의 특성을 반영할 수 있다. 하지만 시도별 표준비용의 적용의 가장 큰 문제점은 2008년부터 2010년까지의 시도별 표준비용의 변화가 일정하지 못해 분석의 신뢰도가 떨어진다는 점이다. 즉, 시도별 단위면적당 표준비용의 변화가 불규칙적이거나 큰 폭으로 증가 또는 감소하는 형태를 보이는 관계로 지나친 세부적 차별적용은 제도의 안정성을 저하시킬 수 있다는 한계가 있다. 또한 사후검정 결과와 같이 집단구분이 중복적으로 나타나 특정 권역별로 구분하는 것도 어려울 것으로 판단된다.

대안별 장·단점 분석결과 제도 도입은 대안2(수도권/비수도권)가 가장 바람직한 것으로 판단되나, 제도도입의 취지가 개발부담금 징수체계의 단순화 및 적용의 형평성 등을 고려한다면 대안1(전국 단일안)도 고려할 수 있다. 특히 차이가 큰 서울시의 경우 전체 개발부담금 부과건수가 전체의 1.1%정도로 매우 적다는 점과 납부 의무자가 원하지 않을 경우 단위면적당 표준비용을 적용하지 않아도 된다는 산정방식 선택 제도가 도입된다면 신중하게 검토 가능한 방안이다. 결론적으로 대안2(수도권/비수도권) 또는 대안1(전국 단일 적용)을 단위면적당 표준비용 적용방안으로 제시할 수 있으나, 향후

제도의 운영 상황을 지속적으로 모니터링하여 지역 및 사업 유형을 동시에 고려하는 등 보다 세분화된 표준비용 적용방안을 모색할 필요가 있다.

5. 결론

본 연구는 「개발이익환수에 관한 법률」 개정에 따라 일정 면적 이하에 단위면적당 표준비용을 적용함에 있어 합리적이고 객관적인 적용방안 도출을 위해 다양한 지역별·사업유형별 적용방안의 차이를 통계적으로 검증하고 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 광역지자체별로 구분할 경우 표준비용 간 유의미한 차이가 있었으나 사후검정결과 집단 간 중복성이 나타났다. 둘째, 서울/수도권/비수도권으로 구분할 경우 표준비용 간 유의미한 차이가 발생했을 뿐만 아니라 사후검정결과 각 집단 간 명확한 구분이 가능하였다. 셋째, 사업유형별로 구분할 경우 집단 간 중복성이 많이 나타났고 특정 사업이 대다수를 점유한다는 점에서 차별적 적용이 어려울 것으로 예상되었다. 이와 같은 결과에 따라 단위면적당 표준비용 적용방안은 수도권/비수도권을 구분하여 시행하는 것이 가장 합리적이고 효과적인 것으로 분석되었으며 제도시행의 편의성을 위해서 전국 단일 적용방안도 보완적으로 검토가능한 것으로 판단되었다.

개발비용에 영향을 미치는 변수는 매우 다양하다. 본 연구에서는 지역, 사업유형이라는 큰 범주에서 개발비용의 차이를 검증하였다. 하지만 현행 KLIS상 개발부담금 부과징수 시스템 상에서는 개발비용과 관련한 대분류 항목만 제공하고 있어 지역별 개발비용 또는 표준비용의 차이가 발생하는 원인에 대한 심층적인 분석이 어렵다. 따라서 추후 개발비용과

관련해서는 개발비용의 세부항목까지 제공하고, 이 외에도 토지특성 등 다양한 변수를 추가하여 개발비용의 심층적인 연구가 보완되어야 한다. 또한 건축비와는 달리 개발부담금의 개발비용은 정형화된 대상을 다루는 것이 아니므로 시간이 지나면서 그 차이가 커지거나 작아질 수 있으므로 지속적인 보완 연구가 필요하다.

감사의 글

이 논문은 토지주택연구원에서 국토해양부 수탁연구영역으로 수행한 “개발부담금 산정을 위한 표준비용 산정 및 적용기준 연구”과제의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것입니다.

참고문헌

1. 국토연구원(1992), 「개발부담금제도의 발전방안 연구」.
2. 국토해양부(2009), 「개발부담금제도 개선방안 마련을 위한 조사연구」.
3. 서순탁, 이보아(2010), “개발부담금 부과취소 청구의 원인과 해소방안 연구”, 「토지공법연구」, 49: 199~222.
4. 서순탁, 최명식(2010), “한국과 싱가포르의 개발부담금제 비교 연구”, 「공간과 사회」, 33: 77~110.
5. 송영일, 김채규(2010), “개발부담금제도의 개발비용 표준화방안 연구”, 「국토계획」, 45(2): 91~102.
6. 송영일, 이삼수, 임동빈(2009), “개발부담금제도의 개발비용 산정체계 개선방안 연구”, 「2009년 대한국토도시계획학회 춘계학술대회 논문집」, 691~700.
7. 이보아(2009), 「개발부담금 부과취소 청구 및 체납의 원인과 해소방안 연구」, 서울시립대학교 일반대학원 석사학위논문.