

18. 首都圈 整備施策 改善方案에 關한 討 論 會 (Ⅱ)

主 催 : 國 土 開 發 研 究 院

Ⅱ. 수도권 규제시책 전환방안 — 수도권 부담금을 중심으로 —

韓 泳 奏 (국토개발연구원 수석연구원)

목 차

- I. 수도권 규제시책의 현황과 문제점
 - 1. 현황
 - 2. 문제점
- Ⅱ. 수도권 규제시책의 개선방향
 - 1. 기본목표와 전략
 - 2. 개선방향
- Ⅲ. 수도권부담금 제도의 도입방안
 - 1. 도입배경
 - 2. 수도권부담금의 성격
 - 3. 부과대상
 - 4. 부과금 산정
 - 5. 부과 및 징수방법
 - 6. 부과금의 활용방안
 - 7. 기대효과와 예상 문제점

I. 수도권 규제시책의 현황과 문제점

1. 현황

- 지금까지 수도권내부의 물리적 규제시책으로 일관
 - 수도권을 지역특성에 따라 이전축진권역, 제한정비권역 등 5개 권역으로 구분하고 각 권역별로 공공기관, 대형건물, 공장, 대학 등 인구집중 유발시설의 입지를 차등 규제하고 있으며
 - 국민경제상 부득이한 경우에 한해 수도권정비심의위원회이 심의를 거쳐허용하고 있음

〈인구집중유발시설의 종류와 범위〉

종	류	범	위
○ 대	학	○ 전문대학이상	
○ 학	원	○ 서울 4대문안의 입시, 고시학원으로서 강의실 연면적이 66m ² 이상	
○ 공	장	○ 공장연면적 200m ² 이상이거나 상시종업원 16인이상	
○ 국	가	○ 중앙행정기관 및 제1차 소속기관청사로서 건축물 연면적이 3,000	
○ 청	사	m ² 이상	
○ 업	무	○ 건축물연면적 25,000m ² 이상	
○ 복	합	(9,000m ² 까지는 심의후 허용)	
○ 판	매	○ 건축물연면적 15,000m ² 이상	
○ 시	설	(40,000m ² 까지는 심의후 허용)	
○ 연	수	○ 건축물연면적 3,000m ² 이상	
○ 시	설		

* 도심실제, 특정가구정비, 도시재개발사업, 유통업무시설지구는 연면적의 제한없이 심의 후 허용

자료 : 수도권정비계획법 시행령 제3조

〈인구집중유발시설의 5개 권역별 규제내용*〉

인구집중유발시설 \ 권역	이 전 축 진	제 한 정 비	개 발 유 도	자 연 보 전	개 발 유 보
대 학 신 설	×	×	△	×	×
대 학 증 설	×	△	△	△	△
학 원	△	○	○	○	○
공 장	×	×	△	△	△
국 가 기 관 청 사	△	△	△	×	△
업무·판매·복합시설	△	△	△	×	×
연 수 시 설	×	×	△	×	×
택 지 조 성 사 업	○	○	○	△	△

범례 : × 금지 : △ 완화(심의후 허용 : 공장은 일부허용) : ○ 허용

자료 : 건설부 수도권계획과

2. 문제점

- 지금까지 수도권 규제시책은 서울의 인구증가율을 다소 순화시키는데 기여하였으나 과도한 인구 및 제반경제활동 요소들에 대한 물리적규제위주의 시책을 펴므로써 수도권 집중억제의 실효성 미흡

〈수도권 집중도의 심화〉

(단위 : %)

구 분	1970	1980	1990
인 구*	28.3	35.5	42.7
제 조 업 체	32.8	43.8	58.0
공 공 기 관	-	-	82.0
대 학	56.3	47.2	45.8

* 1980~'90년간 전국 인구증가의 87%, 530만명이 집중

○ 규제의 경직성으로 인한 부작용 발생

- 대형건축물 규제로 인하여 규제규모미만의 소규모 건축물을 건축함으로써 토지이용의 비효율 초래 및 도시미관 저해
- 수도권내 5개 권역간의 불합리한 규제시책으로 인한 수도권 내부에서도 불균형 심화

구	분	이 전 축 진	제 한 정 비	개 발 유 도	자 연 보 전	개 발 유 보
인	구 (%)	61.8	28.1	3.3	3.4	3.4
제	조 업 체 (%)	51.5	33.2	5.4	4.0	5.9
공	공 기 관 (%)	78.2	21.8	-	-	-
대	학 (%)	59.4	29.7	3.1	6.2	1.6

○ 수도권정비심의위원회의 기능 저하

- 심의요청된 안건의 대부분이 가결 처리되고 있어 심의과정에서 수도권억제의 실효성 미흡(1984년이후 총38회 200건 심의하여 198건가결)
- 심의절차가 복잡하고 처리기간의 장기화로 민원유발
 - 심의사항의 경중에 관계없이 장관급 위원으로 구성된 심의위원회를 거치게 함
 - 정상적인 절차에도 통상 5~6개월이 소요될뿐 아니라 실무위원회나 심의위원회에서 보류되면 2~3년이 소요되는 경우도 있음

II. 수도권 규제시책의 개선방향

1. 기본목표와 전략

- 수도권의 집중에 따른 외부부경제를 최소화하여 수도권이 국제적 기능중심의 지역이 되도록 여건을 조성함
 - 수도권의 효율성을 유지시키는 것은 지역적 차원이 아니라 국가적 차원의 이익을 위해 필수적임

- 서울의 광역화보다 고층화를 허용하면서 수도권에 대한 강력한 계획·관리를 통해서 지역의 효율성을 제고시킴
- 수도권으로의 과도한 집중으로 인해 발생하는 지역문제를 해소하고 지방개발의 여건을 조성하기 위하여 수도권집중억제시책을 효과적으로 추진
 - 경직적인 물리적 규제로 인한 부작용을 해소하기 위해 경제적 규제방식을 도입하고 확보된 재원으로 국토의 균형개발시책을 실효성있게 추진
 - 새정부가 내건 신한국 창조를 위해서는 국가발전의 에너지가 일부지역에서 나오게 하기보다는 전국적으로 새로운 발전의 힘이 솟아나오고 결과되어야 함

2. 개선방향

1) 시책추진의 기본방향

- 지방자치체 실시, 통일여건 성숙, 국가간 경제전쟁 시대로의 전환 등 대내외적 여건의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 시장경제방식과 규제정책의 혼합으로 구성되는 절이형 정책을 채택하는 것이 적합

2) 경제적 규제방식의 도입 및 지방이전지원 제도의 강화

- 업무, 판매, 서비스시설의 신·증설시 수도권부담금을 부과
 - 징수된 재원은 지방개발에 사용
- 지방이전시설 및 기업에 대해 세제·금융지원을 대폭 강화

3) 물리적 규제방식의 합리적 운영

- 신규 대규모공업용지의 조성 억제 및 대기업 입지규제와 지방분산 유도
- 대규모 연구·연수시설 및 고등교육기관의 신·증설 규제
- 수도권내 공공기관과 대학 등을 단계적으로 지방에 분산
- 교통혼잡, 공해발생 등 사회적 비용발생의 원인자에 대한 공공투자비 부과

Ⅲ. 수도권부담금 제도의 도입방안

1. 도입배경

1) 수도권 규제시책의 전환

- 물리적 직접규제→경제적 간접규제
 - 현행규제시책의 경직성 해소
- 수도권의 국제기능유지를 위해 꼭 필요한 시설이 입지할 수 있도록 허용하되 부담금을 부과

2) 지역균형발전시책의 실효성 있는 추진

- 수도권문제 해결은 지역균형발전을 통해 해소될 수 있음
- 수도권입지에 따른 편익을 부담금으로 환수하여 지방개발재원으로 활용

2. 수도권부담금의 성격

1) 지역간 편익격차의 환수

- 수도권지역에 입지함으로써 이익(Benefits)이 발생하는 일정규모이상의 상업용 건축물에 대하여 지방과 수도권과의 편익차이 일부를 환수
- 타 부담금제도와 비교(부록 참조)

	목 적	성 격
- 교통유발부담금	• 교통시설 정비촉진 • 교통혼잡방지	• 공공시설 설치의 비용보전
- 환경개선부담금	• 환경개선 촉진 • 공해방지	• 공공시설 설치의 비용보전
- 개발부담금	• 토지투기 방지	• 개발이익 환수

- 택지초과소유부담금 • 택지의 고른 소유
- 소유면적 제한
- 부동산투기 방지

2) 분배정의와 원칙

- 최소수혜자에 최대편익제공을 통한 형평성 제고
- 수도권 집중억제와 지역균형발전을 위한 명료한 공간정책수단 제시

3. 수도권부담금의 부과대상

1) 부과대상지역

- 제 I 권역(이전촉진권역 및 제한정비권역)
- 제한정비권역은 인구·산업 팽창으로 이전촉진권역 수준의 규제 필요
- 외국의 경우 지역간 차등규제 및 지원을 위해 프랑스는 4개, 영국은 3개 그리고 일본은 3개지역으로 구분

2) 부과대상자 및 행위

- 부과대상자 : 건축주
- 외국의 경우(프랑스, 네델란드, 미국 등)신·증설하는 개발자
- 부과대상 행위 : 제 I 권역에서 부과대상시설의 신축, 증축 및 용도변경하는 행위

3) 부과대상시설의 종류

- 제 I 권역에 입지함으로써 편익을 누리는 모든 상업용 건축물
 - 업무시설(일반업무시설, 연구시설)
 - 판매시설(판매시설, 근린생활시설, 위락시설)
 - 숙박시설
 - 관람집회시설(공연장, 예식장)
 - 전시시설 등
- 대학, 공장, 공공청사 및 연수시설 등
인구유발정도가 큰 시설은 현행 물리적 규제를 유지

〈수도권 주요시설의 사업장면적당 종사자수〉

사 업 체 종 류	종사자수/1,000m ²
판 매	60.27
일 반 업 무	45.72
위 락	36.35
공 장	25.12
전 시	21.69
교 육 연 구	11.16
관 람 집 회	10.97
숙 박	10.21

자료 : 경제기획원, 1991 총사업체통계조사보고서, 1992.

- 외국의 경우 프랑스 및 네델란드는 사무실이외에 공장도 부과대상에 포함시키는 반면 미국은 상업용 건축물에 한정시킴

4) 부과대상시설의 규모

- 제 I 권역내 부과대상시설 건축허가추이의 연면적별 점유율의 일정범위로 결정

연면적	제 I 권역	서울특별시	인천/경기
1,000m ² 이상	18.2%	20.7%	12.2%
2,000m ² 이상	7.6%	9.1%	3.9%
3,000m ² 이상	4.9%	6.1%	1.95
15,000m ² 이상	1.0%	1.3%	0.2%

- 현행 물리적 규제대상시설규모가 지나치게 한정적(상한 0.5~1.0%)이라는 문제점을 고려하여 상한 20% 수준인 연면적 1,000m²이상으로 하한기준을 강화
- 외국의 경우(프랑스)연면적 1,000m²이상(오피스빌딩)또는 1,500m²이상(공장)
- 택지초과소유부담금의 부과대상면적 200평은 인별기준으로 상위 4.7%에 불과

〈부과대상시설의 건축허가* 추이, 1985~'92(진수)〉

연면적(m ²)	제 I 권 역	서울특별시**	인천 / 경기
1,000미만	78,016(81.8)	53,665(79.3)	24,396(87.8)
1,000- 2,000	10,139(10.6)	7,823(11.6)	2,316(8.3)
2,000- 3,000	2,617(2.7)	2,057(3.0)	560(2.0)
3,000- 4,000	1,186(1.2)	933(1.4)	253(0.9)
4,000- 5,000	684(0.7)	632(0.9)	52(0.2)
5,000-10,000	1,406(1.5)	1,278(1.9)	128(0.5)
10,000-15,000	446(0.5)	388(0.6)	58(0.2)
15,000-25,000	475(0.5)	455(0.7)	20(0.1)
25,000-100,000	448(0.5)	431(0.6)	17(0.1)
100,000이상	10(0.01)	10(0.02)	0(0.0)
합 계	95,472(100.0)	67,672(100.0)	27,800(100.0)

주 : * 제I권역(이전축전 및 제한정비권역)

** 강남구, 영등포구 및 도봉구의 건축허가자료에 의한 추정치

4. 수도권부담금의 부과금 산정

1) 전제

- 지가는 사회적 편익을 나타내는 종합적 지표
 - 사회적 편익이 모두 지가로 표현되지 않으나 순편익의 근사치로 사용할 수 있음
- 건축비는 지역별 차등이 미미함(부록 참조)

2) 부과기준의 설정

- 수도권부담금 부과기준 설정 기본정신은 설정기준자체의 객관성과 각 건축물에 대한 부담금의 공평성 및 합목적성의 유지에 있음
- 수도권입지편익분은 지역별 상업지역의 평균공시지가 사용

- 지역간 격차정도에 비례하여 부담금 부과
- 공시지가를 부과기준활용으로 평가에 관한 민원을 최소화
- 부분적 누진부담금체계가 가능

〈전국 상업지역 평균지가('92. 1. 1기준)〉

지 역 별	평균지가(원/m ²)
- 서울 특별시	4,357,211
- 수도권	2,168,772
- 전국	1,326,000
- 수도권을 제외한 전국	926,565

자료 : 건설부 지가조사국, 개별공시지가 자료분석

○ 부과기준 설정

- ① 부과대상지역에 대한 상업지역의 단위면적당 평균지가 산정
 - ② 수도권을 제외한 전국 상업지역 단위면적당 평균지가 산정
 - ③ $(① - ②) \div (\text{상업지역 평균용적율 } 100\%) = \text{건물 단위면적당 수도권 입지편익분 산정}$
- * 상업지역 평균지가는 당해년도 공시지가를 기준으로 산정하고 건설부장관은 매년 고시

〈부과기준별 장단점〉

부과기준	장 점	단 점
건축비	<ul style="list-style-type: none"> • 단위면적당 부담금이 산정되어 있기에 평정방법이 단순 • 납세자의 입장에서 부담금 예측이 용이 • 건축허가후 가장 단 시일내 부과 가능하고 준공검사와 연계한 납부강제가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지가격을 제외한 건축비만을 기준으로 함으로서 부담금의 과소책정 • 실제건물에 의한 시가의 미반영으로 현실감 부족

부 과 기 준	장 점	단 점
지 가 및 건 축 비	<ul style="list-style-type: none"> •지가반영으로 도심과 주변지역의 격차정도에 따라 차등부과 •부분적인 누진부담금체계가 가능 •건축허가를 얻으면 준공검사전후를 불구하고 부과가능 	<ul style="list-style-type: none"> •건물형태와 건축시기의 차이에 불구하고 일정한 건축비를 사전에 책정 •개발부담금과 중복부과 가능성이 있음
토지 및 건물 과세시가 표 준액	<ul style="list-style-type: none"> •지역간 격차정도에 비례하여 부담금 부과 •공시성있는 부과기준 활용으로 평가에 관한 민원 최소화 •부분적 누진 부담금체계가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •준공검사후 등기까지 완료해야 과표가 가능 •과표현실화율이 낮아 시가반영이 미흡(토지현실화율 : 20%)
지가 및 건물 시가액	<ul style="list-style-type: none"> •격차정도에 의한 부담금 차이를 시장가격구조로 결정 •시장가격에 의한 누진적 부담금 체계가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •시가를 결정하기 위하여 별도의 감정평가절차를 취해야 함 •등기여부에는 관계가 없으나 실제 입주후 시장가격형성시까지 부과 및 납부시기가 지연

주 : * 네델란드는 건축비의 10/100부과

3) 부과금 산정

- 수도권부담금은 결국 부과율에 따른 단위면적당 부과금에 건축연면적을 곱하여 산정함

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{수도권} \\ \text{부담금} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{단위면적당} \\ \text{부과금} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} \text{건축} \\ \text{연면적} \end{array}}$$

- 단위면적당 부담금 설정에 있어서 부과율이 너무 낮으면 제도 목적이 상실되고 단위 부담금의 현실적 운영을 외면한 과도한 책정은 건축주의 부담을 가중하여 문제가 발생하므로 부담금의 수준은 개발의 분산효과 재원의 효율성과 투자재원 부담의

공평성 ; 지역균형개발을 위한 재원조달 등 수도권부담금의 기대효과를 극대화하는 방향에서 결정토록 함

- 프랑스 경우 : 500~1,300프랑/m²(71,000~185,000원/m²)지역별 차등부과
- 우리나라 서울 경우 : 34,300~172,000원/m²(부가율에 따라)

〈부담금의 개략 추정(제권역)〉

(단위 : 억원)

부담대상규모	부과율(%)				
	50	40	30	20	10
1,000m ² 이상	11,957	9,522	7,158	4,768	2,384
2,000m ² 이상	9,919	7,902	5,940	3,957	1,979
3,000m ² 이상	8,953	7,130	5,360	3,570	1,785
5,000m ² 이상	7,802	6,213	4,671	3,111	1,556
10,000m ² 이상	6,037	4,808	3,615	2,407	1,204
15,000m ² 이상	5,133	4,088	3,073	2,047	1,023
25,000m ² 이상	3,485	2,776	2,087	1,389	694

5. 수도권부담금의 부과 및 징수방법

1) 부과방법

- 부과시기는 건축물의 신축, 증축, 용도변경을 허가한 날로부터 1개월 내에 납부자에게 부과

〈부과시기별 장단점〉

부과기준	장점	단점
건축허가전	• 부담금납부를 조건으로 하여 건축허가를 함으로써 과밀규제를 위한 입법취지에 부합	• 건물실체나 허가가 없는 것에 대한 부담금 부과로 확정성이 미흡

부 과 기 준	장 점	단 점
건축허가후 즉시 (건축허가시)	<ul style="list-style-type: none"> • 건축허가와 부담금 부과 기관 장이 동일하여 연계처리하는 행정편의 • 부담금 미납시 준공검사의 불허로 징수를 담보(건축 허가후 준공검사까지 최소한 1년 소요) 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축허가변경 등에 의한 부과금 변경발생
건축물준공 검사시	<ul style="list-style-type: none"> • 건물실체에 대한 부과로 정확하게 평가 및 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 부담금을 처리하기 위한 준공검사 기피 등으로 징수 지연

2) 징수방법

- 징수자 : 건설부장관(시장, 군수, 구청장에게 위임)
- 징수방법에 있어서는 당해건축물의 준공검사전까지의 납부기한내 부담금을 납부토록 함
- 체납시 부담금의 10/100 범위내의 가산금을 부과

6. 부과금의 활용방안

- 수도권에서 지방으로 이전하는 인구와 산업에 대하여 대폭적 금융지원
 - 이전하는 공장, 교육기관, 법인의 본사 : 설립비 30%범위내에서 장기저리 융자
 - 이전하는 공공기관 직원 : 개인당 500만원 이내에서 직원정착기금을 무이자로 융자
- 지역균형개발사업에 활용

7. 기대효과와 예상 문제점

1) 기대효과

- 장기적으로 부과대상지역내 건축수요의 상대적으로 억제
- 수도권에서 지방으로 이전하는 인구와 산업에 대하여 금융지원과 지역균형개발사업

에 재원을 활용함으로써 국토의 과밀·과소 현상 해소에 기여

- 경제적 규제제도의 도입은 개별규제의 경직성과 낮은 실효성 극복

2) 예상되는 문제점

- 기업경영자에게 전가될 경우 인플레이션 유발, 국제경쟁력 약화 등 부작용을 낳고 건축회피로 상업용 건축물의 공급부족 초래 우려
- 부과대상자 입장에서 불매 부과대상 종류와 규모에 대한 공정성과 신규건축물에만 부과됨으로써 생기는 기존 건축물과의 형평성 문제 발생
- 부과금이 부과대상지역내 서비스의 질적 제고를 위해 사용되지 않는데 따른 법적 문제 야기

3) 보완조치

- 예상되는 문제점에 대한 논의는 제도 본질적인 문제와 관련된 것이며 근본적 목적이 아님
- 본 제도를 도입하기로 결정했을 때 공정성과 정당성을 확보하기 위하여 그 비용을 어떻게, 누구에게 부과할 것이냐에 대한 국민적 합의 도출필요