

재개발사업 감정평가의 개발이익 반영여부에 관한 연구

김윤식

제일감정평가법인 감정평가사

bosang1234@hanmail.net

A study on the development benefit inclusion of redevelopment projects appraisal

Yoon-Sik Kim

Jeail Appraisal Co LTD, Appraiser

Abstract: The profit and cost of redevelopment projects is allocated according to the investment ratio of owners in the district. The ratio of investment property is decided by appraisal value, and with regard to the development benefit, there is a criticism whether appraisal value includes the development profit or not.

Assertion that appraisal value excludes the development profit is based on that redevelopment project is a public project and the profit is irrelevant to owner's effort. In general public project procedure, owners in a district emigrate to outside as receiving compensational money. However, in development projects procedure, owners continuously participate in the project until completion point and charge both profit and cost. So redevelopment project is completely different from general public project.

Namely, the purpose and object of appraisal are different in redevelopment project from in other public project. So it is not reasonable assertion that the redevelopment project profit must be excluded because redevelopment project is public.

Therefore, when appraising redevelopment property, development profit must be included in appraisal value.

중요어: 재개발사업, 감정평가, 개발이익, 종전자산.

redevelopment project, appraisal, development benefit, land and building on projects.

I. 序論

재개발사업은 노후 불량 건물을 철거하고 새로운 아파트를 건설하는 것을 골자로 하고 있다. 재개발 사업은 “도시 및 주거환경정비법”(이하 도정법이라한다)에 따라 시행되는 도시지역 내 개발사업이며 동법은 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업으로 구분하고 있으며 주택재개발사업에 대하여 ‘정비기반시설이 열악하고 노후 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업’으로 규정하고 있다.

우리나라 재개발에 대한 역사는 1962년 1월 20일 제정된 도시계획법에서 시작되어 1965년 4월 20일 개정된 도시계획법 시행령에 재개발 지구를 설정할 수 있도록 하였으나 구체적 절차의 미흡으로 시행되지 못하다가 1971년 도시계획법의 개정을 통하여 사업의 시행자, 시행절차, 실시계획의 내용, 관리처분에 대하여 구체적으로 명시하여 제도를 정비 하였다. 그러나 공공의 지원등에 대한 내용이 미흡하여 실제 시행되지 못하다가 1973년 주택개량에 관한 임시조치법을 제정 공포하면서 실질적으로 시작 되었다¹⁾

도정법에서 정한 각 사업의 내용을 구분하여 개략적으로 살펴보면 ‘주택재개발 사업’은 정비기반시설이 열악한 지역의 노후 불량주택을 철거하고 아파트를 건설하는 사업이며 ‘주택재건축 사업’은 정비기반시설이 양호한 지역의 노후 불량건축물을 철거하고 아파트를 건설하는 사업, ‘도시환경정비사업’은 도시의 도심 또는 부도심에 위치한 노후 불량건축물을 철거하고 업무, 상업용 또는 아파트를 건설하는 사업이며, ‘주거환경개선사업’은 열악한 기반시설(도로, 공원, 주차장등)을 시장 군수가 개설하고 토지소유자가 스스로 주택을 개량하는 것²⁾ 으로 정리할 수

있다.

재개발사업을 시행하는 방식은 ‘조합’³⁾이 시행하는 것이 원칙이며 조합원 1/2이상 동의를 얻어 시장.군수 또는 주택공사등과 공동으로 시행할 수 있다⁴⁾ 그러나 현재 시행되는 재개발 사업은 대부분 조합이 시행하고 있다. 조합이 시행하는 경우 조합원들은 자신의 구역내 재산을 사업에 출자하고 조합은 이 재산을 사업의 기초자본으로, 지상에 건축물을 건축하고 그 건축물을 분양하여 얻는 수익으로 사업비용(건축비, 조합운영비등 일체의 사업시행에 소요되는 비용)을 지불한 후 남은 금액을 종전자산평가⁵⁾ 금액의 비율로 조합원에게 배분하는 것이다

재개발사업에서 조합원은 종전자산평가 금액 비율에 따라 사업의 수익과 비용을 부담하게 된다. 따라서 평가금액은 조합원 입장에서는 아주 중요한 가치를 지니는 것이며 항상 많은 민원을 제기하고 있으며 높은 가격이 평가되길 원한다.

본 연구의 목적은 정비사업(재개발, 재건축포함)에서 종전자산 평가를 하는 경우 당해사업으로 인한 개발이익을 포함하여야 하는지, 배제하여야 하는지, 그 이유는 무엇인지를 검토하여 각 사업장별, 담당평가사별 차이를 보이는 평가 기준을 통일하여 객관성을 확보하고 대외적으로 감정평가에 대한 위상을 높이고 조합원 및 관계기관의 신뢰성 확보에 있다.

본 연구의 전개(展開)는 정비사업과 관련된 선행연구를 살펴보고, 각 연구에서 개발이익과 관련된 내용을 검토 분석하여 개발이익이 반영

며 위 내용은 법 6조 1항 1호의 내용이며 현재까지 시행된 사업의 다수가 이방법으로 이루어 졌으나 2호, 3호의 방법으로도 시행된다.

3) 도정법 제13조에 의해 설립된 조합이며, 재개발 구역내 소유자등이 법이 정하는 바에 따라 설립인가를 받아 등기한 법인.

4) 도정법 제8조.

5) 재개발 사업의 사업시행인가일을 기준으로 조합원별 소유재산을 말하는 것으로 ‘종전의 토지 및 건축물’을 줄여서 칭하는 것임

1) 서울특별시(2004.도시주거환경정비기본계획) 3장. 1주거환경정비사업의 변천과정.

2) 주거환경개선사업의 시행방법은 3가지가 있음

되어야 하는지 배제되어야 하는지와 극 근거는 어디에 두고 있는지를 알아보고 개발이익을 포함하거나 배제하는 경우의 평가 기법은 어떤 것이 있는지를 알아본 후 각각의 주장에 대하여 이론적으로 타당성을 결하고 있는 부분은 없는지를 검증한다. 개발이익은 표준지의 채택과 기타요인의 적용에서 문제가 되는바, 구역내 표준지는 개발이익을 어느 정도 포함하고 있는지를 구역의 표준지와 비교 분석하여 확인한다. 다음에는 개발이익 배제 근거로 제시하는 재개발 사업의 공익사업 해당 여부를 검토하고, 재개발 사업이 공익사업에 해당한다면 무조건 개발이익을 배제하고 평가해야 하는지를 검토한 후 재개발 사업에 개발이익이 배제 되어야 하는지 포함되는 것인지를 결정하고, 실제 시행된 재개발 구역의 관리처분 내용을 중심으로 개발이익이 포함되는 경우와 배제되는 경우의 상황을 설정하여 각각의 경우의 관리처분 결과를 분석하여 조합원(토지등의 소유자)의 권리에 어떤 변화가 있으며 그 결과에 따라 개발이익의 반영여부에 대한 결론과 타당성을 입증한다.

II. 선행 연구에 대한 검토 및 현황

1. 선행연구의 내용

재개발 사업의 감정평가에서 개발이익을 배제하는 문제에 대한 문헌이나 선행연구는 사례가 아주 드물다. 그 이유를 추측해 보면 재개발 사업의 감정평가에서 개발이익에 대한 이견(異見)이 없거나 관심사항이 되지 못하는 경우와 관련 업무 종사자가 적어 집중적인 연구가 이루어지지 못한 경우이거나 어느 하나에 해당되는 것이 아닌 가 생각될 뿐이다.

많지 않은 선례이지만 아래에 열거한 몇 개의 선례는 모두 개발이익 배제를 주장하고 있다. 한국감정원은 종전자산의 평가는 개발사업

의 시행으로 인한 개발이익을 배제한 가격으로 평가하여야 한다⁶⁾고 주장하며 박태환은 사업시행고시로 인한 개발이익은 배제하여 평가하여야 한다⁷⁾고 하며 김상윤은 감정평가협회 발행지에서 종전의토지 및 건축물의 가격평가에서 개발이익은 고려하지 않고 평가하는 것이 타당하다⁸⁾고 적고 있다. 이렇듯 재개발 사업에서 종전평가를 하는 경우 연구자 모두가 개발이익을 배제해야 한다고 주장하고 있다.

2. 평가 실무 현황.

재개발 구역 내 토지에 대한 평가는 실무적으로 다음과 같은 산식에 따라 이루어진다.

$$\begin{array}{l} \text{필지별 토지가격} \\ = \text{공시지가} \times \text{지가변동률} \\ \times \text{개별요인} \times \text{기타요인} \end{array} \quad \text{---(1)}$$

그 내용을 순서대로 살펴보면

- ① 공시지가 채택 : 표준지 공시지가는 건설교통부 장관이 매년 1월 1일 기준으로 발표하는 것으로 대상토지와 유사한 가격형성요인을 가진 표준지를 채택해야 한다. 여기서 눈점이 되는 구역내 공시지가를 채택하느냐 아니면 구역외 공시지가를 채택하느냐에 대한 문제가 대두된다.
 - ② 지기변동률의 적용 : 표준지 공시지가는 매년 1월1일을 기준으로 공시되므로 공시기준일부터 가격시점까지의 지가변동상황을 반영하여야 가격시점의 가격을 구할 수 있다. 지가변동률은 매월 건설교통부 장관이 발표
-
- 6) 한국감정원, <도시재개발과 감정평가>, 255P, 한국감정원,2000.
 - 7) 박태환, '도시재개발제도와 토지의 감정평가에 관한연구', 57P,(석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 2000)
 - 8) 김상윤, '재개발구역 안 토지등의 평가', 20P, <감정평가> 가을호(통권36호), 한국감정평가협회,1999.

하며 각 시·군·구별로 용도지역과 이용상황으로 구분하여 발표된다.

- ③ 지역요인이란 표준지가 속한 지역과 대상지가 속한 지역의 우열을 비교하여 지역격차를 보정하는 것이다.
- ④ 개별요인이란 표준지와 대상토지의 개별특성의 우열을 비교하는 것이다.
- ⑤ 기타요인은 표준지 공시지가가 정상가격이 아닌 경우, 이를 정상가격으로 보정해주는 역할을 한다. 다시 말해 재개발 구역(또는 인근)의 표준지가 주변의 정상가격보다 낮게 공시되었거나, 공시기준일 이후 주변 토지가격이 크게 상승하였는데 지가변동률이 실제 상승률보다 낮게 조사 발표된 경우에 이 부분을 수정하여 정상가격이 되게 하는 역할을 한다. 표준지 공시지가에 의해 산출된 대상 토지의 가격은 표준지 공시지가가 정상가격이라는 전제하에서만 정상가격을 갖게 되며 만약 공시지가가 처음부터 정상가격과 차이가 있다면 위 절차에 따라 산정된 대상토지 가격은 정상가격이 될 수 없기 때문이다.

재개발 사업의 평가에서 개발이익을 반영하느냐 배제하느냐에 대한 문제는 표준지를 재개발 구역 내에서 채택하는가 아니면 구역 외에서 채택하는가와 기타요인을 어느 정도로 반영할 것인지로 귀결된다. 지가변동률, 지역요인, 개별요인은 발표된 내용을 단순히 적용하거나 토지특성을 단순 비교하는 것이기 때문에 개발이익 문제와는 관련이 없기 때문이다.

Ⅲ. 개발이익의 배제 및 반영에 대한 검토

1. 개발이익의 정의.

개발이익이란 용어는 공익사업의 보상을 평

가하는 감정평가사는 누구나 익숙한 용어일 것이나 의미를 구체적으로, 한마디로 설명하기는 쉽지 않을 것이다. “개발이익 환수에 관한 법률”은 개발이익에 대하여 「개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가 상승분을 초과하여, 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분」⁹⁾으로 정의하고 있다. 또 개발이익에 대해서는 ‘개발사업의 계획이 공고 또는 고시됨으로 인하여 지가가 상승한 것’이라고 말하기도 한다. 이렇듯 개발이익은 소유자의 노력과 관계없이 발생한 이익정도로 정의할 수 있을 것이다.

재개발 사업에서 개발이익은 네 가지로 설명되고 있다¹⁰⁾

첫째 아파트 분양가와 시세의 차이이다. 그러나 현재의 시장상황으로 보면 일반분양가는 시세와 차이가 거의 없으므로 여기서 시세차이란 조합원 분양가와 시세의 차이로 볼 수 있다.

둘째 상가와 부대복리시설의 분양대금.

셋째 사업으로 인하여 증대된(평가된) 토지가격.

넷째 현금청산조합원 몫의 추가 배분.

그러나 위 네 가지 중 두 번째와 네 번째는 관리처분을 통하여 사업수익에 포함되므로 별도로 구분할 실익이 없으며 결국 재개발 사업의 개발이익이란 첫 번째와 네 번째 항목으로 한정함이 타당하다. 즉 조합원 분양가와 시세의 차이, 개발사업 시행 전에 비하여 높게 평가된 토지가격이 재개발사업으로 발생하는 개발이익이다.

2. 개발이익 배제 주장의 근거 및 검토사항

선행연구 자료들은 종전자산 평가에서 개발이익을 배제해야 하는 이유로 여러 가지를 주장

9) “개발이익환수에 관한 법률” 제2조

10) 대한주택공사, <불량주택 재개발사업의 문제점과 개선방안>, 1993. p102-105.

하고 있으며 이를 사례별로 살펴보면 **탁재열**은 종전자산의 평가는 정상가격으로 평가하여야 한다¹¹⁾고 지적하고 있으며 이때의 정상가격이란 “감정평가에 관한 규칙” 제4조 1호의 가격을 의미한다. 정상가격의 의미에 비추어 볼때 이는 종전자산의 평가에 있어 가격이 개발이익이 포함된 시장의 거래가격에 근거하여야 한다는 것처럼 보이기도 하나, 다른 한편 『...가격의 종류는 정상가격이며, 개발이익에 관하여는 직접적인 것은 토지가격에 포함하여서는 아니 된다』고 동시에 지적함으로써 재개발평가에서는 개발이익이 포함된 실제 거래가격이 원칙이지만 당해 사업에 의해 발생한 직접적인 개발이익은 배제해야 한다는 것이다. 그 이유에 대하여는 특별한 설명이 없지만 전체 내용으로 미루어 보건데 재개발 사업을 공익사업으로 보기 때문이다.

또 **문명성**은 사업시행인가 전 후에 큰 폭으로 상승하는 가격을 종전자산의 평가에서는 개발이익을 배제한 가격으로 평가하여야 한다¹²⁾고 지적하고 있으며 그 근거로 『사업시행인가일 기준 평가 규정』을 들고 있으며 개발이익을 철저히 배제하기 위해서는 『가격시점을 사업시행인가일이 아닌 재개발 구역 지정 고시일로 변경할 필요가 있다』고 주장한다.

김상윤은 재개발 사업을 공익사업으로 규정한 공특법 제2조 2호¹³⁾를 근거로 관계규정에 따라 재개발사업의 시행으로 인한 공법상 제한 사

항이나 개발이익은 고려하지 않고 평가해야 한다고 지적하고 있으며 배제 방법으로 공시지가 채택에서 재개발로 인한 제한이나 이익이 없는 표준지를 선정할 것을 제시하고 있다.

한국 감정원은 재개발 사업 시행으로 인한 개발이익을 배제한 가격으로 평가하여야 하며 도시재개발법에서 정한 『사업시행고시일을 기준 평가』 규정을 들고 있으며 이는 앞 박태환의 주장과 같은 내용이다. 이는 재개발법이 규정한 사업시행인가일 기준 평가가 곧 개발이익을 배제해야 하는 근거로 제시하고 있으며 배제의 방법으로 재개발 구역외 표준지를 채택할 것을 제시하고 있다.

이상의 주장을 정리하면 개발이익을 배제해야 하는 이유로 첫 번째가 「재개발사업이 공익 사업에 해당」하기 때문이고, 두 번째가 재개발법(현재의 도정법)에서 「사업시행인가일 기준 평가」를 규정하고 있기 때문이라는 것이다. 그리고 개발이익 배제의 방법으로 「공시지가 표준지를 구역 외에서 채택」해야 한다고 주장하고 있다.

즉 재개발 사업은 개발이익을 배제해야 하며 배제방법으로 공시지가 표준지를 구역 외에서 채택할 것을 주장하고 있다. 이 것은 곧 구역 내 표준지는 개발이익을 포함하고 있다는 전제 하에 나온 주장이므로 ‘재개발구역 내 표준지는 정말 개발이익을 포함하고 있는가?’에 대한 검토가 먼저 되어야 할 것이다.

그 다음으로 구역 내 표준지가 개발이익을 포함하는 경우에는 이를 배제해야하는 근거로 제시된 ‘재개발 사업이 공익사업인가?’에 대한 검토가 필요하고, ‘공익사업이면 무조건 개발이익을 배제해야 하는가?’ 또 ‘사업시행인가일을 기준으로 평가하도록 정한 규정이 개발이익을 배제하라는 의미의 규정인가?’를 검토해야 할 것이다.

11) 탁재열, ‘도시재개발을 위한 감정평가연구’ 성균관 대학교 경영대학원 석사학위논문, 1990. p22
 12) 문명성, ‘도시재개발 구역내 자산평가에 관한 연구’, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문, 2000. 42P
 13) 보상법의 제정 전 법률로 폐지됨. 제2조2호 내용: “공공사업이라 함은 토지수용법 제3조의 규정에 의한 토지등을 사용할수 있는 사업 (토지구획정리사업, 재개발사업 및 농지개발사업을 포함한다)을 말한다”

3. 개발이익 배제에 대한 검토.

(1) 표준지 채택과 개발이익

① 구역 외 표준지 채택에 대한 주장

재개발구역 내 토지 가격은 앞 3페이지 (1)의 방법으로 결정되며, 평가 절차상 맨 먼저, 적용할 공시지가 표준지를 채택하여야 한다. 표준지를 재개발 사업구역 내에서 채택하느냐 구역 밖에서 채택하느냐에 대하여 여러 이견(異見)이 있다. 이는 구역 내 표준지는 재개발 사업에 대한 제한, 개발진행에 의한 가격 상승등 당해 사업의 직접적인 영향으로 구역 내 표준지의 가격이 달라진다는 전제하에 진행되는 논란이다.

이원민은 구역 내 표준지를 사용하는 경우에 개발이익을 배제하기 위하여 ‘공법상 제한을 받지 아니한 상태’로 사정보정해야 한다고 주장¹⁴⁾하며 보정방법으로 건설교통부 발표 ‘토지가격비준표’의 비준율을 사용해서 일반지역(구역외)에 대한 격차율을 0.72에서 1.04까지, 서울시 6개 자치구의 평균으로 0.875를 제시한다. 이는 구역 내 표준지는 공법상 제한을 받아 지가가 구역외 표준지보다 공시지가가 낮은 것으로 예시하고 있다. 그러나 같은 논문 p59에서는 구역 내 공시지가가 정상적인 개발이익이 반영되어 적정가격으로 공시된다고 지적하고 있어 구역내 공시지가는 오히려 주변보다 높다고 주장하고 있다. 이것은 재개발 구역이 공법상 제한을 받는 경우와 개발이익을 반영한 경우 각각의 공시지가에 대한 처리방법을 제시하는 것으로 이해된다. 그러나 전체적인 흐름은 공시가격은 개발이익을 포함하고 있다는 주장이다. 따라서 구역 내 표준지를 적용하면 공시기준일 이후부터 개발이익만 배제되므로 구역외의 표준지를 채택해야 하며 구역내 표준지를 채택하는 경우 보정을 해야 한다는 취지의 주장을 하고 있다.

김승현도 전계서 p57에서 같은 주장을 하고

14) 이원민, 전계서. p53

있으며, 문명성 역시 전계서 p45와 p46에서 같은 주장을 하며, 한국감정원도 전계서 p246에서 같은 취지의 주장을 하고 있다. 이렇듯 대부분의 연구에서 표준지 선정은 구역 외에서 하는 것이 재개발로 인한 공법상 제한이나 개발이익의 영향이 없게 평가 할 수 있다는 것이다.

따라서 이들의 주장은 구역 내 표준지는 공법상제한으로 가격이 낮게 평가되었거나 개발이익이 반영되어 높게 평가되어 있다는 것이다. 그러면 재개발 구역 내, 외의 공시지가를 비교 분석하여 개발이익 또는 공법상 제한이 있는지 여부를 알아볼 필요가 있다.

② 재개발 구역 내와 구역 외 표준지의 공시지가 비교

재개발 구역 내 외의 공시지가를 비교하기 위하여, 발표된 표준지 공시지가 자료를 분석하여 구역 내와 구역 외의 차이가 있는지를 알아보기로 한다. 자료 수집은 건설교통부 발표 각 년도별 ‘표준지 공시지가’ 책자에 수록된 자료를 발췌하였으며 대상지역은 현재 재개발 사업이 활발히 진행되는 서울시를 선정하였고, 그중에서 재개발 구역이 많은 성동구, 은평구, 성북구를 임의 선정하였다. 그러나 성동구는 발표된 공시지가 자료에서 재개발 구역 내 와 구역 외가 표시되지 않아 분석이 불가능하여 은평구와 성북구만 대상으로 하였다. 분석 방법으로 각 구별 전체 표준지 중에서 주거용만 추출¹⁵⁾한 후 재개발 구역 내 와 구역 외 로 구분하여 구별 전체에 대한 구역 내 외의 격차를 비교하였다. 또한 재개발 구역 평가시 표준지 채택에 관한 문제는 각 재개발구역별 구역내 표준지와 그와 인접한 표준지와 의 가격 격차에 대한 문제이므로, 각 구별 재개발 표준지가 많은 2개동을 선

15) 재개발 구역이 단독주택지역에서 시행되므로 주거용 표준지만 대상으로 하였으며 주거용에는 단독주택, 다가구주택, 연립주택을 포함하고 재개발 구역 내에 주거기타, 주거나지 등이 희소한 점을 고려 이들은 제외하였음.

<표1-1> 은평구 표본 개수

년도별	주거용			불광동			갈현동		
	구역외	구역내	계	구역외	구역내	계	구역내	구역외	계
2004	844	130	974	117	37	154	98	24	122
2005	844	130	974	117	37	154	98	24	122
2006	628	120	748	80	33	113	74	17	91

<표 1-2> 성북구 표본 개수

년도별	주거용			종암동			석관동		
	구역외	구역내	계	구역외	구역내	계	구역내	구역외	계
2004	1,442	70	70	89	27	116	143	9	152
2005	1,442	70	70	89	27	116	143	9	152
2006	1,210	35	1,245	74	20	94	121	5	126

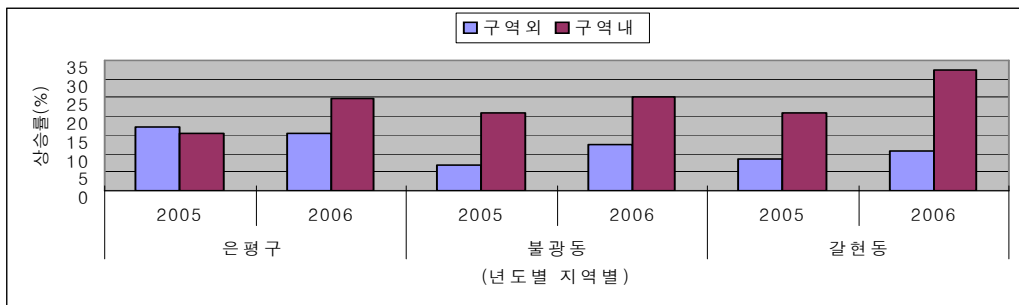
<표2-1> 은평구 집단별 전년대비 상승률 (%)

구분	은평구		불광동		갈현동	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
구역외	16.89	15.36	7.00	12.25	8.57	10.72
구역내	15.42	24.73	20.85	25.38	20.94	32.34

정하여 동별 구역외 표준지와 구역내 표준지를 비교하여 그 차이가 어느 정도 인지를 분석하였다. 분석에 사용한 표본 수는 다음과 같다. 분석에 사용된 계산방법은 정리된 자료를 엑셀 프로그램을 이용하여, 각 집단별 개별 표준지의 전년대비 상승률을 계산하고, 계산된 각 표준지별 상승률을 산술평균하여 집단별 상승률을 산정하였다. 각각의 비교 대상별 재개발 구역내와 구역외 표준지 공시지가의 연도별 상승률을 비교하여 구역내 표준지가 개발이익을 포함하고 있는지를 판단하고자 한다.

이 자료를 이용한 분석결과는 아래와 같다. 분석 결과는 표에서와 같이 재개발 구역내 표준지의 공시지가 상승률이 구역외 표준지보다 월등하게 높았다. 이 분석 결과로 재개발 구역내 표준지는 개발이익을 포함하고 있다는 것을 알 수 있다. 재개발 구역지정이 공법상 제한 사항이라는 주장에 대해서도 그런 정도의 제한사항은 가격에 영향을 미치지 못한다는 것을 알 수 있다.

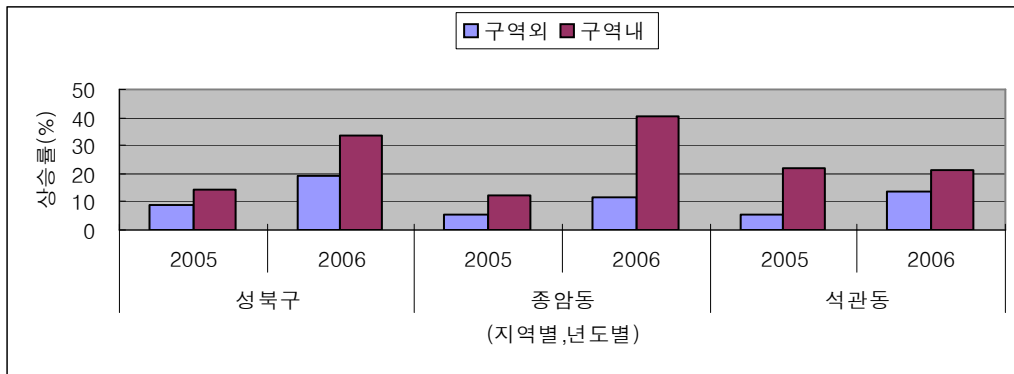
<그림1> 은평구 집단별 전년대비 공시지가 상승률 그래프



<표2-2> 성북구 집단별 전년대비 상승률(%)

구분	성북구		종암동		석관동	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
구역외	8.84	18.94	5.32	11.79	5.22	13.65
구역내	14.38	33.60	12.44	40.69	21.76	21.31

<그림2> 성북구 집단별 전년대비 공시지가 상승률 그래프



재개발 구역내 표준지는 사업시행인가후 종전자산 평가가 완료되면 철거가 시작되므로 삭제되는 것이 일반적이다. 따라서 위 분석에 사용된 표준지는 공시기준일 당시에 사업시행인가가 되지 않았을 가능성 높으며 이로써 사업시행인가 이전부터 가격이 상승하고 있음을 알수 있다. 따라서 재개발 사업의 종전자산평가에서 개발이익을 배제해야 하느냐 여부가 더욱 중요해진다. 과연 개발이익을 배제하는 것이 타당한지를 검토해 본다.

(2) 재개발사업의 공익사업 해당 여부

앞에서 살펴본 바와 같이 종전자산 평가에서 개발이익을 배제해야 한다는 것은 재개발과 감정평가 분야를 연구한 연구자의 다수가 주장하고 있다. 그러나 그 이유에 대하여 김상윤만 공공사업에 해당되기 때문이라고 사유를 제시하고 있으며 나머지는 구체적으로 설명하지 않고 있

다. 그러나 연구내용을 자세히 살펴보면 재개발사업의 공공성을 강조하고 있으며 ‘재개발사업은 공공사업이고, 공공사업의 평가에서 개발이익을 배제하는 것은 당연한 것’이라는 추정이 가능하다. 『재개발구역내 토지는 현행법 체계하에서 ‘지기공시 및 토지등의 평가에 관한 법률¹⁶⁾’에 의거 공시지가를 기준으로 평가하여야 하며 기타사항의 준용법규는 ‘공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특례법’ 및 ‘토지수용법¹⁷⁾’을 준용해야한다』¹⁸⁾. 『현재 실무적으로는 다음과 같은 근거에 의해 보상평가방법을 준용하여 이를 재개발 구역 내 종전자산 평가의 기준으로

16) 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률로 개정.

17) 두 법률이 ‘공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률’로 통합됨.

18) 김승현, ‘도시재개발 사업에 있어서 부동산 감정평가의 개선에 관한 연구’, 건국대학교 행정대학원, 1997.37p

삼고 있으나...』¹⁹⁾등의 주장도 같은 내용이며, 이외에도 재개발 과 재건축을 비교하는 자료에서 재개발 사업이 구역내 토지등을 수용할 수 있는 것을 재건축과의 차이점으로 제시하고 있어 재개발 사업이 공익사업에 해당됨을 당연시하고 있다.

이런 사유로 미루어 재개발 사업을 공익사업에 해당되는 사업으로 분류하고, 공익사업은 평가에서 개발이익배제를 명문화²⁰⁾ 하고 있으므로 그에 따라 재개발 사업의 평가에서도 개발이익을 배제하여야 하며 종전자산 평가는 재개발 평가의 핵심이므로 이 평가 시 개발이익이 배제되어야 한다는 결론이 가능하다. 또 재개발 사업의 종전자산 평가에 대한 성격을 조합원에 대한 보상액 산정으로 생각하는 경우²¹⁾도 많이 있다.

3. 개발이익 배제 근거에 대한 비판

(1) 사업시행 인가일 기준 평가가 개발이익 배제의 근거인가

앞에서 문명성과 한국감정원이 지적한 ‘도시재개발법²²⁾에서 규정한 사업시행인가일 기준의 감정평가’가 개발이익 배제를 위한 규정인가 하는 문제이다. 사업시행인가일 기준이란 가격시점을 인가일로 하고 인가일 당시에 고시된 공시지가 중 가장 최근의 공시지가를 적용하여 평가한다는 것을 의미하며, 이는 사업시행인가에 의해 토지가격이 상승(개발이익 발생)한다는 전제하에, 인가일 이전의 공시지와 당해 사업과 관계없는 지역의 지가변동률을 적용함으로써 인

가로 인하여 상승된 가격이 평가에 반영되지 못하게 하는 것으로 알려져 있다. 이는 보상평가의 기본 이론으로 관련 법률인 “공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률”(이하에서 보상법이라 한다)도 제70조 4항에서 사업시행인가후 취득하는 토지에 대하여 공시기준일 이전에 공시된 공시지가를 기준으로 평가하도록 하고, “보상평가지침은” 지가변동률도 당해 사업으로 인한 지가의 영향이 없는 것을 적용하도록 하여 개발이익을 배제하는 방안을 명시하고 있다. 위 문명성과 한국감정원도 「사업시행인가일 기준」을 이런 방법에 의한 개발이익 배제효과를 위해 입법된 것으로 해석하였다고 보여진다.

그러나 재개발 사업의 사업인정고시일은 다른 의미도 있음을 주목할 필요가 있다. 재개발 사업의 관리처분의 내용을 자세히 살펴보면, 재개발 사업은 조합원각자가 자신의 재산을 조합에 출자하여 조합을 구성하며, 조합은 출자된 재산을 기초자본으로 건축행위를 하여, 신축된 건물을 분양하는 일종의 건설업 형태를 가지고 있다. 따라서 사업시행인가일은 각 조합원이 조합에 출자하는 자산의 가격을 결정하는 기준일의 의미를 가진다고 할 수 있다. 사업시행인가를 받기 전에는 사업을 위한 준비 단계에 불과하며, 비로소 인가에 의해 사업에 착수할 수 있는 시기가 도래한다고 보여 지기 때문에 착수시점에서 각 조합원의 출자 가치를 결정하는 것은 필수적 사항이다. 그러므로 사업시행인가일 기준의 평가를 명시한 것은 조합원의 출자일의 가치를 산정하라는 의미로 생각된다. 또한 재개발 사업의 개발이익 발생과정을 보아도 사업인정으로 인한 가격상승은 크지 않으며 오히려 사업예상 단계와 계획 발표단계에서 가장 많이 상승한다.²³⁾ 이렇게 볼 때 사업시행인가일을 기준으로 평가하도록 정한 규정을 개발이익 배제의 근거로 제시하기는 무리라고 보여진다.

19) 한국감정원, 전게서, 250p

20) 토지보상 평가지침 제7조.

21) 재개발 구역내 많은 조합원이 보상가격 산정으로 생각함을 현장조사 시 면담과정에서 알 수 있다.

22) 현재는 도정법이지만 내용은 동일하다. 법 제48조 1항 4호.

23) 이원민, 전게서. p61

- (2) 재개발 사업이 공익사업에 해당되는가.
공익사업은 무조건 개발이익을 배제해야 하는가.

폐지된 공특법 제2조 2항은 재개발 사업을 공공사업임을 명시적으로 표기하고 있다. 또한 공특법이 폐지되고 새로 제정된 보상법은 공익 사업에 대하여 ‘제4조의 각1에 해당되는 사업’으로 정하고 있으며 제4조에서는 ‘이법에 의하여 토지등을 취득할수 있는 사업’을 공익사업으로 본다는 취지로 종류를 열거하며 7호에서 ‘다른 법률에 의하여 토지등을 수용 사용 할 수 있는 사업’으로 정하고 있다. 또 도정법 제38조는 보상법에 의한 토지등을 수용 사용할 수 있다고 명시하고 있으며, 또 제37조는 사업의 시행으로 사업시행자가 다른 사람에게 손실을 입힌 경우에는 보상법에 따라 보상해야 하고, 손실을 입은 자는 사업시행자를 상대로 보상법에 의한 손실보상을 청구할 수 있음을 명시하고 있다. 따라서 위내용에 따르면 재개발 사업이 공익사업의 일종이 아니라고 하기는 어렵다. 따라서 공익사업에 대한 부정을 할 수 없다면 재개발 사업은 공익사업에 해당된다고 보아야 한다.

- (3) 공익사업은 무조건 개발이익을 배제해야 하는가

그런데 주의하여 살펴야 할 것은 보상법의 내용과 재개발 사업의 성격이다. 보상법은 공익 사업의 시행으로 손해를 입은 자에 대한 손실보상을 위한 제반내용을 담고 있으며 손실보상은 일반적 논리에 따라 완전보상이 원칙이지만 당해 사업으로 인한 개발이익은 소유자의 노력과 상관없는 부분이므로 보상에서 제외하는 거서이 일반론 이다. 따라서 개발이익을 배제하기위해서는 <당해사업이 공익사업에 해당하고, 소유자에 대한 손실보상을 위해 평가하는 경우>의 2가지에 모두 해당되어야 한다.

재개발 사업의 개발이익에 대한 논란은 이 두 가지 측면에서 검토되어야 할 것이다. 우선 재개발 사업이 공익사업이나 하는 문제는 위에서 살펴본 바와 같이 공익사업에 해당되는 것으로 봐야 하므로 재론할 필요는 없다. 다음에는 종전자산 평가가 소유자에게 손실보상을 하기 위한 평가 인가 하는 문제이다. 『손실보상이란 공공필요에 따른 공권력 행사에 의하여 개인의 재산에 가해진 특별한 손해에 대하여 전체적인 평등부담의 견해에서 행하여지는 재산적 보상을 말 한다』²⁴⁾에서 손실보상의 대상은 특별한 손해를 입은 자 이어야 한다.

재개발 구역의 소유자는 재개발 사업에 동의한 자와 미동의 자로 구분 된다. 동의한 자는 사업시행자의 구성원으로 사업의 주체가 되는 그룹이고, 미동의 자는 재개발구역 내 자신의 재산을 사업시행자에게 처분하고 그 대가로 시가보상을 받아 구역 외로 떠나는 그룹이다. 즉 보상대상자는 미동의 자 그룹이며 이들은 전체 소유자중 극히 일부만 해당된다.²⁵⁾ 동의한 자 그룹은 구역 내 토지 등의 소유자 이면서 사업의 주체가 된다. 따라서 이들은 사업으로 인하여 특별한 희생을 입지도 않으며 당연히 보상받는 자가 아니다. 이렇게 보면 재개발사업의 평가 중에서 사업구역을 떠나는 보상대상자에 대한 손실보상 평가는 공익사업에 대한 평가이지만 조합원의 출자지분을 정하는 종전자산 평가는 보상법이 적용될 여지가 없으며 적어도 종전 자산 평가를 공익사업에 해당되는 평가라 할 수 없다.

- (4) 공익사업인 재개발 사업의 개발이익 포함 평가의 당위성.

24) 김동희, <행정법 I>, 박영사, 1992. p367

25) 현재 시행중인 재개발 조합에 확인한 결과 신길5구역은 토지에 대한 보상 대상자가 한 명도 없으며, 불광2구역도 전체의 1%가 안 된다.

그렇다면 해당 사업 전체의 성격이 공익사업의 성질을 가지고 있는 경우 다른 한편에서 공익사업 배제의 측면을 논할 수 있는지에 대한 판단이 필요하다.

만일 일반적인(전형적인) 공익사업 시행지구 내에 있는 토지 등에 대하여 손실보상 이외의 목적으로 평가를 한다면 이 때에도 개발이익을 배제해야 하는 건가? 보상대상지역 내 토지에 대한 담보, 또는 기업출자용으로 평가한다면 어떤가? 이 경우에도 개발이익은 배제되어야 함이 타당하다. 담보로 제공되거나 출자자산으로 제공된 토지에 대해 인젠가는 보상금이 지급될 것이고 이 보상금은 개발이익이 배제된 가격이 될 것이고 담보나 출자에 제공된 자산의 가치는 보상금을 상회할 수 없는 것이 틀림없으므로 이 경우의 평가에서도 개발이익이 배제됨이 타당한 것이다.

그런데 재개발 구역 내에서는 어떤가? 재개발 구역내 자산도 최종적인 가치가 보상평가액을 한도로 한다면 위에 언급한 일반적 공익사업 구역 내 자산과 차이가 없을 것이다 그러나 재개발 구역은 미동의자 그룹인 아주 일부만²⁶⁾ 보상 평가대상이며 동의자 그룹은 보상대상에서 제외 된다.

두 그룹의 평가를 구분하는 이유는 평가의 목적, 대상이 다르기 때문이다. 목적의 차이는 미동의자 그룹은 사업에 동의하지 않아 강제수용대상이 된 자산에 대한 손실보상을 위한 목적과 동의자 그룹은 조합원별 출자 비율을 결정하기 위한 목적이며, 평가대상의 차이는 미동의자 그룹에 대해서는 보상법이 정하는 절차와 방법에 따라 완전보상이 이루어지도록 재산적 가치 있는 모든 물건을 평가대상으로 하고 있으나 동의자 그룹의 종전자산평가는 각 조례가 정하는 바에 따라 공부(토지대장, 건축물관리대장, 무허가건축물대장, 과세대장, 등기부등본 등)에 기재된 면적만 대상²⁷⁾으로 하고 있다. 즉 보상평가

의 경우는 평가대상이 토지와 그 지상의 물건 모두, 여기서 물건이라면 건물을 비롯하여 수목, 구축물, 기타 재산적 가치 있는 모든 것이 해당되지만 종전자산 평가는 토지와 건물만 해당되며, 건물의 면적 산정에 있어서도 무허가 건물²⁸⁾은 해당되지 않기 때문에 공부면적 보다 초과되는 면적은 평가대상이 아니다.

만약 어느 조합원의 재산이 보상평가에 의하여 종전자산 평가금액 보다 높게 평가 되었다고 해도 관리처분 계획수립에는 이를 적용하지 않으며 만약 보상 대상자가 다시 의사를 변경하여 사업시행에 참여하면 보상평가금액은 무효가 되고 종전자산 평가액을 기준으로 관리 처분을 하게 된다.

이와 같이 재개발 사업이 공익사업에 해당한다 하여도 종전자산 평가기준이 보상법에 의한 손실보상 기준과는 차이가 크기 때문에 보상법에 따른 경우 종전자산 평가기준에 위배된다. 따라서 재개발 사업의 종전자산 평가는 보상법이 정하는 기준과별도로 행해져야 한다. 그러므로 재개발 사업이 공익사업에 해당된다는 이유만으로 개발이익을 배제해야 한다는 주장은 타당하지 않다는 결론을 얻을 수 있다.

4. 개발이익 반영 방법 및 범위

이상에서 검토한 바와 같이 재개발 사업의 종전자산 평가는 개발이익을 반영하여 평가하는 것이 타당하다. 그러면 개발이익을 반영하는 방법은 어떤 것이 있으며 어디까지가 개발이익인가를 정하는 것이 문제다. 개발이익을 반영하는 방법으로는 개발이익을 일부 포함하고 있는 표준지를 채택하는 것도 방법 중 하나로 볼 수 있으며, 표준지가 개발이익을 모두 포함하고 있다

27) “서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례” 제 23조

28) 무허가 건물대장에 등재되지 않은 신발생 무허가 건물을 말함

26) 수용 대상 조합원의 자산.

고 보기는 어려우므로 기타요인을 보정해야 하는 문제가 대두된다.

또 개발이익이 얼마나 되고 어느 정도까지 반영하는 것이 타당한지, 반영범위를 정하는 것도 문제가 된다. 그 범위를 결정하기 위해서는 재개발 사업의 관리처분을 이해하고 평가에 앞서 당해 사업의 관리처분 결과를 예측해볼 필요가 있을 것이다.

이런 작업이 본 연구에 이어 계속 된다면 평가 실무에 많은 도움이 있을 것으로 생각되나 여전히 본 연구는 개발이익 반영 여부에 대한 검토만으로 한정 할 수밖에 없다.

5. 개발이익 반영 효과

재개발사업의 종전자산 평가에 개발이익을 반영한다는 의미는 토지가격이 높아진다는 것이

다. 현재의 재개발 아파트 분양가 산정 방식에 의하면 종전자산의 토지가격이 높아지면 높아진 만큼 분양가가 상승한다. 아파트분양가는 분양대상조합원의 종전자산평가액 총액과 총 사업비의 합계액을 전체 아파트에 배분하는 형식이므로 반영된 개발이익은 전체 분양시설에 배분된다. 실제 개발이익의 반영효과를 알아보기 위하여, 근래 관리처분계획이 인가된 은평구 00구역을 대상으로, 토지가격을 관리처분 당시 평가된 금액보다 10%, 30% 상향하여 개별조합원의 부담금 변동 여부를 확인하였다니 다수 조합원의 부담금이 감소하였으며 전체 분양대상조합원의 총 감소액은 10%일때 약 21억, 30%일때 120억이 감소하였다.

이를 그래프로 보면 아래 표와 같다. 이 조합의 조합원은 376명이고 분양대상 조합원은 346명 일반분양은 아파트 258세대와 상가이다.

<그림3> 개발이익 증가에 따른 조합원 부담금 변동금액

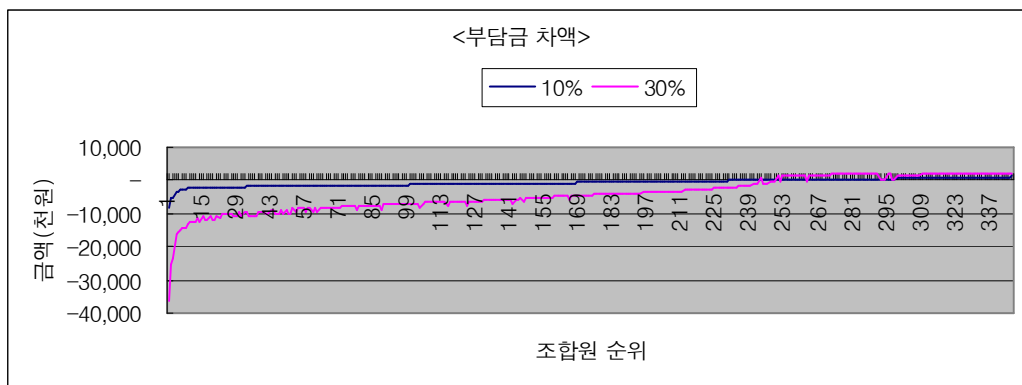


그림3은 종전자산의 토지가격이 10%, 30%증가함에 따라 조합원별 부담금이 감소하는 금액을 표시하고 있다. 마이너스(-) 표시는 부담금의 감소를, 정수는 증가를 나타낸다. 토지가격이 높아짐에도 부담금이 증가하는 이유는 분양가 증가액보다 토지가격의 증가폭이 낮기 때문이다. 종전자산 평가에 개발이익이 많아지면 전체 조합원의 부담금은 감소하나 지분이 적은 조합원은 반대의 경우가 발생한다. x축의 조합원의 순

위는 좌측이 지분이 큰 조합원, 우측으로 갈수록 지분이 적은 조합원을 나타내고 숫자는 조합원 순위를 나타낸다. 이 표에 나타난 결과를 보면 10%일때 346명중 234명, 30%일때 256명이 감소하였다. 감소액 총계는 각각 28억, 137억이며 증가액 총계는 7억, 10억이었다.

이렇게 볼 때 재개발사업 종전자산 평가는 개발이익을 반영하여 평가하는 것이 타당하며 그 효과로 조합원의 평가가격에 대한 불만을 잠

재울 수 있고, 조합원에게 최대의 이익을 배분할 수 있게 되는 것이다.

IV. 결론

재개발사업은 구역내 소유자들이 자신의 자산을 조합에 출자하고 조합은 이 자산을 기초로 사업을 하여 그 수익과 비용을 출자비율에 따라 배분하는 것이다. 출자비율은 종전자산 평가액 금액 비율로 정하며 종전자산 평가 시 개발이익을 반영하는 경우와 그렇지 않은 경우의 조합원별 권리금액 비율(출자비율과 같은 의미)이 달라지기 때문에 조합원에 따라 개발이익을 반영하느냐 아니냐는 큰 이해관계를 가지게 된다. 그런데 실제 평가단계에서 개발이익의 반영여부를 두고 이론(異論)이 있고 배제하는 쪽이 지지받고 있는 실정이다.

배제의 주장은 재개발 사업이 공공사업의 일종이므로 당연히 개발이익을 배제하여야 하며 재개발 사업의 종전자산 평가에서도 당연히 개발이익이 배제되어야 한다는 논리를 펴고 있으며 다수가 동의하고 있다. 그러나 이는 재개발사업의 한쪽 면만 보고 있는 것이며 원래 재개발사업의 취지를 생각하면 개발이익이 반영되는 것이 타당하다.

일반적 공익사업이 구역내 소유자에게 금전보상을 하고 구역외로 이주시키는 목적이라면 재개발 사업은 소유자의 이동이나 권리의 소멸 없이 단순히 출자지분을 결정하는 성격을 가지기 때문에 출자시점(사업시행인가일)에서 정상적인 시장가치를 계산하여 조합원 각자의 지분을 결정하는 것이 타당하다. 따라서 가격시점(출자시점, 사업시행인가일)의 객관적이고 실질적인 자산 가치를 결정하기 위해서는 개발이익을 배제하지 않은 평가가 필요하다. 끝.

참고문헌

가. 단행본

- 건설교통부, 「주택재개발 업무편람」, 2000.
김동희, 「행정법 I」 박영사, 1992. 대한주택공사, 「불량주택 재개발사업의 문제점과 개선방안」, 1993.
박윤훈, 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997.
서울특별시, 「도시및주거환경정비 기본계획」, 서울특별시, 2004.
성북구청, 「현장에서본 주택재개발사업」, 세진사, 2001.
안정근, 「부동산평가이론」, 제4판, 법문사, 2006.
장기연, “주택재개발 길잡이”, 디자인링크, 2000.
한국감정원, 「도시재개발과 감정평가」, 한국감정원, 2000

나. 국내논문

- 김경훈, “불량주택재개발사업의 개선 방향에 관한 연구”,(석사학위논문,한양대학교 행정대학원, 1995)
김상윤, “재개발구역 안 토지등의 평가”, 한국감정평가협회, 1999(통권36호)
김용대, “불량주택재개발사업의 개선 방안에 관한연구”, (석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 2000)
김승현, “도시재개발 사업에 있어서 부동산 감정평가의 개선방안에 관한 연구” (석사학위논문, 건국 대학교 행정대학원, 1997)
김윤식, “재개발사업의 감정평가가 조합원권리 변화에 미치는 영향에 관한 연구”(석사학위논문, 한성대학교 행정대학원, 2002)
문명성, “도시재개발구역내 자산감정 평가에 관한 연구”,(석사학위논문,한남대학교 지역

- 개발대학원,2000)
- 박종민, “불량주택 재개발 사업에 관한 연구”
(석사학위논문, 단국대학교 경영대학원,
1999)
- 박태환, “도시재개발제도와 토지의 감정평가에
관한 연구”,(석사학위논문, 연세대학교
행정대학원,2000)
- 이영석, “불량주택 재개발에서 관리 처분계획의
개선방법에 관한 연구”, (석사학위논문,
서울대학교대학원, 1994)
- 이원민, “주택재개발 구역내 토지평가방법에 관
한 연구”, (석사 학위논문, 건국대학교
행정대학원, 1995)
- 주봉규, “토지보상에 관한 체계적 정립”, 감정평
가협회, 1999.
- 진창규, “불량주택 재개발에 따른 주변지역 지
가변화” (석사학위 논문, 연세대학교 산
업대학원, 2000)
- 탁재열, “도시재개발을 위한 감정평가연구”, (석
사학위 논문, 성균관 대학교 경영대학원,
1990)