

이슈점점

재건축부담금의 부당성

원활한 주택공급 위해 ‘재건축부담금’ 폐지 또는 연기되어야

I. 재건축이익환수법의 입법경위 및 연혁

주택재건축사업은 공급 위주의 주택정책에 따라 건설된 상당수 공동주택들의 노후화에 따른 안전상의 문제를 해결하고 주거환경을 개선하며, 택지확보가 어려운 지역에서 보다 용이하게 택지를 확보할 수 있도록 하는 제도이다. 그러나 재건축된 주택의 가격이 급등하고 이에 따른 무분별한 주택재건축사업의 추진 및 재건축대상주택에 대한 투기적 매입현상이 초래되면서 자원의 낭비와 부동산 거품 왜곡이 심화되자, 2006. 3. 30. 정부는 재건축개발이익 등의 환수를 주요 내용으로 하는 이른바 ‘3. 30. 부동산 대책’을 발표하고, 그 실천을 담보하기 위하여 2006. 5. 24. 법률 제7959호로 재건축초과이익의 환수에 관한 법률(이하 “재건축이익환수법”이라 함)을 제정하였다.

이후 국회는 수도권에 비해서 열악한 주거환경에 처해있는 지방의 현실을 감안하여 수도권 이외의 지역에 대해서 재건축부담금을 감면함으로써 지역 간 형평 및 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 2008. 6. 5. 법률 제9102호로 부칙 제3조를 개정하였는데, 그 내용은 수도권정비계획법 제2조 제1호에 따른 수도권 외의 지역에서 시행되는 주택재건축사업 중 2009. 6. 30.까지 관리처분계획의 인가를 신청한 사업에 대해서는 재건축부담금을 징수하지 아니하도록 하는 것이었다. 2012년에 이르러 재건축부담금제도의 도입 당시와 달리 주택사업이 침체되자, 2012. 12. 18. 법률 제11589호로 개정된 재건축이익환수법은 2014. 12. 31.까지 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축사업자에 대하여는 재건축부담금을 한시적으로 면제하는 임시특례조항인 제3조의2를 신설하였다. 그 후 2017. 12. 31.까지 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축사업에 대하여 재건축부담금을 한시적으로 다시 면제하는, 즉 면제기간을 연장하는 내용으로 재건축이익환수법 제3조의2가 개정되었고, 현재 위와 같은 한시적 면제기간은 종료된 상태로 2018년 1월 1일부터 다시 적용되게 되어 현재 전국적으로 예외 없이 시행되고 있다.

II. 재건축이익환수법의 주요내용

재건축이익환수법은 재건축으로 조합원이 얻은 이익이 인근 집값 상승분과 비용 등을 제외하고 기구당 평균 3천만원이 넘으면 초과금액의 최대 50%를 부담금으로 부과하는 제도이다. 여기서 재건축부담금의 대상이 되는 ‘재건축초과이익’이란 재건축사업으로 인하여 정상주택가격 상승분을 초과하여 당해

재건축조합 또는 조합원에 귀속되는 주택가격의 증가분을 말한다(재건축이익환수법 제2조 제1호). 재건축부담금 부과대상사업은 ‘도시 및 주거환경정비법’(이하 ‘도시정비법’이라 한다) 제2조제2호다목에 따른 재건축사업 및 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 제2조제1항제3호다목에 따른 소규모재건축사업으로 한다(이하 ‘도시정비법’에 따른 재건축사업’을 중심으로 서술한다).

재건축사업을 시행하기 위하여 도시정비법 제35조에 따라 설립된 조합(조합이 해산된 경우 등에는 조합원은 재건축부담금을 납부할 의무가 있다)재건축이익환수법 제6조). 재건축부담금 부과개시시점은 도시정비법에 따라 당해 주택재건축사업을 위하여 구성된 설립합설추진위원회가 승인된 날이고, 부과 종료시점은 당해 주택재건축사업의 준공인가일이다(재건축이익환수법 제8조). 재건축부담금의 산정은 부과종료시점 주택가격 총액에서 부과개시시점 주택가격 총액과 부과개시시점 주택의 정상주택가격 상승분 총액 및 개발비용 등을 공제한 후의 초과이익에 일정한 부과율을 곱해서 산정한다(재건축이익환수법 제7조). 여기서 정상주택가격상승분은 개시시점 주택가격에 국토교통부장관이 대통령령이 정하는 바에 따라 고시하는 정기평균기아를과 종료시점까지의 당해 재건축 사업장이 소재하는 시·군·구의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 산정한다(재건축이익환수법 제10조).

III. 재건축이익환수법의 문제점 (연기 또는 폐지의 정당성)

1. 양도소득세의 형평성 문제

재건축이익환수법에 의한 부담금은 아직 실현되지 않은 경제적인 이익을 ‘재건축초과이익’으로 포착하여 환수대상으로 하고 있다는 점에 대하여 미실현이익의 부과를 위한 재건축이익에 대한 부담금의 부과율이 조합원 1인당 최대 50%로 실현이익에 대한 양도소득세의 세율보다 더 높은 경우가 있는바 이는 법익의 균형성에 위배되어 재산권을 현저히 침해한 우려가 있고, 양도소득세의 세율이 50%등 고율이 적용되는 경우에는 재건축부담금 부과율(10%~50%)의 누진율과 결부되어 사실상 재건축초과이익의 대부분을 물수하는 것과 다를 바 없는 결과에 이르게 된다.

2. 환수 대상 재건축초과이익의 계측의 공평성과 정확성

재건축부담금은 임의로 두시점, 즉 ‘개시시점’과 ‘종료시점’을 끊어서 이를 바탕으로 미실현된 재건축초과이익을 부과하는 데다가 실제 거래가격이 아닌 평가금액(실거래 가격과의 비율을 적용하여 조정한 가격)에 따라 기준 주택가격을 정하므로, 그 과정에 집행기관의 자의가 개입될 위험이 있거나 계측의 정확성을 기하기 어려운 근본적인 문제를 내포하고 있다.

3. 부과종료시점 이전에 양도한 조합원과의 불균형

재건축부담금의 1차 납부의무자는 조합원이 아니라 조합이고, 부과종료시점인 재건축사업의 준공인가일까지 조합원은 도시정비법의 전매제한 예외규정에 해당되는 경우 양도가 가능하나, 이 경우 양도한 조합원은 재건축으로 인한 초과이익이 발생하였음에도 불구하고 재건축부담금의 대상에서 제외되고, 양수한 조합원이 재건축부담금의 부과대상에서 포함되어 부과개시시점(추진위원회 승인일)에서 부과 종료시점(조합의 준공인가일)까지의 전 기간의 주택가격의 상승에 따른 재건축부담금을 납부해야 하는 불합리한 결과를 초래하게 된다.

4. 일괄적·획일적 부과 체계의 부당성

재건축이익환수법은 ‘1가구 1주택’나 ‘실거주 목적으로 장기간 주택 등을 보유한 자’에 관해서도 아무런 입법적 배려를 하지 않고 있는데, 재건축사업 대상 주택 소유자가 ‘1가구 1주택’에 해당하는 경우 어렵고, 그 소유자에게 투기 목적이 있었다고 보기 어렵고, 그가 재건축사업으로 얻는 경제적 이익을 높이고 ‘비정상적 이익’이라고 단정할 수 없다. 설명 ‘1가구 1주택’가 아니라라도 실거주 목적으로 장기간 주택 등을 보유한 경우라도 그 역시 마찬가지라 할 것이다. 이러한 일괄적·획일적 부과체계는 다른 세법 등과 비교하여 형평성에 있어서 문제가 있다

5. 경제적 부담이 없는 자에 대한 재산권 제한

재건축부담금은 단지 일회적인 경제적 부담의 문제이 그치는 것이 아니고 현실적으로 재건축부담금을 부담할 경제적 여력이 없는 경우에는 부득이 소유권을 유지하기 위해 거래의 대가를 받거나 대상 주택 등을 판 수 밖에 없는 상황이 초래될 수도 있으므로 재건축사업에 대한 규제 필요성에 치우치지 않지 실거주자의 주거로서 그의 행방을 추구할 권리와 폐지한 주거생활을 할 권리를 실현할 토대인 재산권을 제한하는 것으로서 침해의 최소성에 어긋난다고 보지 않을 수 없다.

6. 부담능력에 있어서 실현된 이익과의 형평성

재건축이익환수법은 비록 조세가 아니라 부담금에 관한 사항을 규정하고 있지만 실현되지 않은 이익을 그 부과대상으로 한다는 점에서는 실현되지 않은 이익을 과세대상으로 한 토지초과이익세의 경우와 다를 바가 없는데, 미실현이익을 부담금 등으로써 환수하는 제도 자체가 부담금 원리에 어긋나는 것은 아니나, 이 경우 부담능력은 양도소득세처럼 실현된 이익에 대한 환수제도와 비교할 때 현저하게 낮다는 점도 고려되어야 할 것이다.

7. 양도소득세 등 조세의 누적·중첩 문제

재건축부담금의 성격을 조세로 본다면, 부과일로부터 6개월 이내에 미실현이익에 대한 재건축부담금을 납부하여야 하고 또한 재건축사업이 완료되어 해당 주택을 취득한 이후에도 주택 소유자가 이를 보유하는 동안에는 계속하여 재산세·종합부동산세를 내야 하는데, 재산세·종합부동산세와 재건축부담금의 상호 간에는 별다른 공제 등 조정 규정이 없으므로, 재건축사업 대상 주택의 소유자는 거듭하여 주택가격 상승분에 대한 경제적 부담을 지는 것과 다를 바없다고 할 것이다. 한편 재건축사업이 완료된 주택을 소유한 자가 해당 주택을 양도하는 경우에는 양도소득세를 납부해야 하는데 “양도소득세액에서 재건축부담금 전액을 세액공제”하는 등의 방법을 취하는 것이 아닌 이상, 이중부담의 문제는 여전히 남을 수밖에 없다. 이처럼 재건축사업으로 발생한 이익에 대하여는 재건축부담금과 재산세, 양도소득세 등 각종 조세 부담이 누적적·중첩적으로 이루어짐으로써 결과적으로 재건축사업 대상 주택 소유자에 대한 과도한 경제적 부담이 초래됨을 부인하기 어렵고 이는 이중과세를 넘어 다중과세로서 과잉금지원칙에 위배될 소지가 다분하다고 할 것이다

8. 개인별 분배기준 불명확성

같은 아파트 단지라 해도 개인별 시세차익이 천차만별임에도 불구하고 개시시점과 종료시점의 가격 차이로 인한 재건축부담금을 구간별로 동일한 금액으로 부과하는 것은 형평성에 어긋나고, 산출된 부담금도 조합원 개인별 분배기준도 명확하지 않아 논란의 여지가 있다.

9. 부동산 시장의 변동을 무시

재건축이익환수법의 재건축부담금 산정기준이 되는 개시시점이 추진위승인일 등으로 되어있어 종료시점인 재건축사업의 준공일까지 그 부과대상 기간이 너무 길어 부동산 시장의 변동 흐름을 전혀 고려할 수가 없다 재건축부담금이 과도하게 발생되는 원인이 되고 있다.

10. 상가, 재건축 일반방문보과의 관련성

현행 재건축부담금의 산정방식이 종료시점 주택가격에서 개시시점 주택가격에 정상주택 가격상승분과 개발비용을 합한 금액을 뺀 후 부과율을 곱하도록 되어 있는데 그 대상을 주택으로만 한정할 뿐 상가 등 복수시설 등이 개시시점 주택가격의 고려대상이

되지 않아 상가 등의 시세가 반영되지 않는 문제점이 있고, 또한 같은 재건축 단지 내 일반방문의 경우 초과이익이 발생함에도 불구하고 부담금이 부과되지 않는 것은 형평성에 있어서도 문제가 있다.

11. 재개발과의 형평성

재개발사업은 시행방식에 있어 일부 재건축과 다른 부분이 있으나, 노후화된 기존 주택을 철거하고 새로운 신축아파트를 건축하여 소유자에게 양질의 아파트를 공급하는 목적과 결과에 있어서는 동일하고, 그 개발이익도 절반 다르지 않으며, 심지어 강북한강변 일대의 재개발은 여타 재건축의 개발이익보다 월등한 것이 현실이므로, 재개발의 경우 부담금이 부과되지 않는 것은 주택으로 인하여 발생한 동일한 이익을 두고 그 부과대상의 유무에 차이를 두고 있으므로 이는 재건축과의 형평성에 있어서도 문제가 있다.

12. 주택가치 하락에 상응하는 보완규정의 부재

재건축초과이익으로 산정하는 체계에 따르면 해당 지가(地價) 내지 주택가격이 상승하여 ‘종료시점 주택가격’이 ‘개시시점 주택가격’보다 높을 때 비로소 재건축부담금이 부과될 수 있다. 그런데 재건축부담금이 부과된 대상 주택의 가치가 하락(특정 ‘개시시점’과 ‘종료시점’ 사이에는 주택가격이 상승했으나 그 ‘종료시점’ 이후에는 주택가격이 하락)에 관한 아무런 보완규정을 두지 않고 있어서 재건축부담금에 관한 경제적 부담은 여전히 해소되지 않는 불합리한 결과가 발생하게 된다.

IV. 결어

재건축사업은 법적상한 용적율까지 증가된 용적률의 50%에 대하여 소형주택을 건축하여 지방자치단체에 토지를 무상으로 기부채납을 하고, 아파트는 국토교통부가 정한 기본건축비로 양도하며, 기타 상당한 공공시설을 건축하여 기부채납을 하기 때문에 재건축이 활성화됨에 따라 사회 공익적으로 기여하는 바가 지대하고, 기후변화, 지진 등 예기치 않은 재난이 빈번하게 발생하고 이러한 재난이 공익적으로 많은 재산손실과 인명피해가 발생하는 바, 과거에 급증한 아파트는 내진설계가 되어 있지 않아 지진 등에 취약하므로 내진설계가 된 최신품격으로 아파트를 공급해야 한다.

또한 사회 경제의 발전과 향상된 삶의 욕구에 따라 고급화된 주거수요가 증대되는 추세인데 불합리한 재건축부담금 부과로 인하여 제때에 양질의 주택공급이 되지 않아 중장기적인 수요와 공급의 불일치로 주택가격이 상승함으로써 서민들의 주거안정을 침해하고, 더 나아가 양극화를 심화시키는 역기능을 초래하고 있다. 하루빨리 재건축부담금을 폐지 또는 연기하여 양질의 아파트가 넉넉하게 공급되고 주택가격이 안정화될 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 재건축부담금을 부과하기 보다는 양질의 아파트를 시장에 충분히 공급하는 측면에서 법률적인 정책을 시행하여야 할 것이다.