

주택재건축사업에 있어 개발이익환수제 도입의 문제점과 개선 방향

강우원

(세종사이버대학교 부동산자산경영학과 교수)

1. 들어가면서

요즘 주택가격 급등에 대한 다양한 분석, 정책적 대안, 각계 반응을 쏟아지면서 활발한 논의가 이루어지고 있다. 그러한 논의의 핵심은 왜 강남지역의 주택가격이 유독 급등하는 가이다. 각종 도시계획적 규제로 인해 강남지역에 대한 수요에 부응하는 주택공급량이 부족하기 때문이라는 분석이 있는가 하면, 400조 원에 가까운 유동자금이 새로운 투자 수익처로 찾아낸 것이 강남지역이라는 주장도 있고, 강남지역의 월등하고 다양한 교육기반시설의 집중이 주택가격 급등의 원인이라는 진단도 있다.

분석된 이유가 다양한 만큼 정부의 다각적인 일련의 대책으로 인해 강남지역의 급등하던 주택가격이 다소 주춤해졌지만, 유독 재건축대상이 되는 아파트단지만이 높은 거래가격을 형성하고 있어 정부의 정책적 관심대상으로 등장하게 되었다. 그러는 사이 최근에는 임대주택 공급의무화를 통한 재건축아파트에 대한 개발이익 환수방안이 구체화되면

서, 조합원의 추가부담액이 증가하여 재건축사업 중단이 불가피하다는 조합 측의 주장과 재건축 조합원 부담이 과장되었다는 정부 측의 주장이 팽팽히 맞서고 있어 향후 귀추가 주목되고 있다. 어떤 형태이든 개발이익이 발생해야 개발이 이루어진다는 원칙에서 보면 일정부분의 개발이익이 발생해야 아파트재건축사업이 진행될 것이다. 하지만 아파트재건축사업에서 실제로 과도한 개발이익이 발생하는 것인지, 그 개발이익이 금전적으로 환수되어야 하는 것인지에 대한 많은 논쟁거리가 생긴다. 본 논문에서는 이러한 시의성에 맞추어 미시적 차원에서 일반론적인 개발이익의 환수방안을 정리해보고, 주택재건축사업에 있어 개발이익을 환수하는 방안에 대해 문제점은 없는지, 있다면 이를 어떻게 해결할 것인지에 대해 그 개선 방향을 제시하고자 하는 것이다.

2. 개발이익환수제도

1) 개발이익의 개념과 그 환수제도

개발이익(Betterment)의 개념은 공동체에 의해 창출된 토지가치의 증가를 의미하는데, 여기에는 개발을 허용하거나 기반시설 또는 환경정비시설을 제공받음으로써 획득하게 되는 적극적 토지가치 증가는 물론 인접하는 토지에 대한 개발규제로 얻게 되는 소극적 토지가치의 증대까지 포함된다. 하지만, 사회적으로 환수해야 될 대상으로서의 개발이익은 개인의 개별노력에 의하지 않고, 사회나 공동체(community)가 창출한 부동산가치 상승에 의한 이익으로 정의할 수 있겠다. 따라서 일반적으로 개발이익에는 토지소유자의 노력과 비용, 예를 들어 건물의 건축과 개량화 등으로 획득하게 되는 가치는 제외된다(Plimmer·McGill, 2003). 그러나 원론적인 개념 정의에도 불구하고 정상적인 요소소득과 개발이익을 구분하는 작업이 현실적으로 용이하지 않으며, 개발이익이 개인소득으로

실현되지 않고 소비가치의 증가로 실현되는 경우도 있다(곽태원, 1993). 그런가 하면 공공투자에 의한 편익증진(melioration betterment), 개발사업 인·허가에서 초래된 이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익(development gains), 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익(capital gains) 모두를 ‘개발이익’이라는 하나의 용어로 적용하기도 한다(정희남, 2003). 따라서 각국에서는 시대적, 공간적, 문화적 배경에 따라 개발이익의 개념을 달리하면서 그 환수정책도 이에 따라 달리해 왔다.

개발이익의 사회적 환수를 최초로 시행한 영국의 경우, 1427년에 공공의 투자 및 개발로 인하여 발생한 토지가치의 증가 일부에 대해 수익자부담금을 부과하여 사회적 환수가 이루어졌다. 당시의 개발이익의 개념은 공공투자사업에 의하여 사업지역과 그 주변토지에 발생하는 토지가치의 증가분을 의미하였고 이에 대한 사회적 환수가 정당하다는 인식을 가지게 되었다. 그리고 현대적 의미의 도시계획 및 토지이용규제제도가 확립된 1909년 「주택및도시계획법」에서 도시계획에 의한 가치증가를 환수할 수 있도록 규정하였다.

이후 1942년에 설립된 ‘보상과 개발이익에 관한 전문위원회’에서 발간한 보고서에는 정부의 공공사업은 물론 도시계획결정에 의한 용도변경, 그리고 도시화나 경제발전과 같은 일반 경제·사회적 요인에 의한 지가상승까지도 개발이익으로 보려하면서 개발이익에 대한 개념적 범위와 환수에 관한 논란이 이어졌다. 1947년에는 개발행위허가에 의한 토지가치의 증가분에 대해 개발부담금을 부과하는 개발부담금제(development charge)와 개발권의 공유화를 도입하기도 하였다. 이후 1980년대까지 노동당 정권과 보수당 정권이 교체하면서 개발이익과 관련된 다양한 기법들 — 토지증가세(Betterment Levy), 개발토지세(Development Land Tax) — 이 제안되어 시행되다가 폐지되기를 반복하였다. 1990년대에 들어 과세를 통한 개발이익 환수가 어렵게 되자 「도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act)」과 「계획및보상법(Planning and Compensation Act)」에서 기반시설 설치의무(Planning Obligations)를 규정하게 되었다. 현재에는 이 이외에도 토지가치세(Land

Value Taxation)를 통해 교통시설 설치 등 기반시설 설치 및 정비로 인하여 토지소유자가 향유하는 불로소득적 이익을 사회로 환수하고자 하는 제도적 장치 도입에 대한 논의가 활발하다.

그 외에도 대만이나 프랑스에서는 토지증가세를 두어 개발이익 및 지가 상승을 일괄하여 환수하는 제도를 채택하고 있어 개발이익을 광의적 의미로 규정하고 있으며 일본에서도 감보제도, 수익자부담금제, 개발부담금과 같은 직접적인 환수제도와 유희토지에 대한 특별토지보유세와 도시계획세 등 지가에 내재되어 있는 편익을 세제를 통해 환수하는 간접적인 환수제도가 있다. 또 양도이익 증과세 등도 있었으나 버블붕괴 이후 장기적인 지가하락에 따라 해제되기도 하였다.

2) 개발이익 환수방법

클라크(P. H. Clarke)에 의하면 개발이익을 환수할 수 있는 방법은 크게 4가지 분류된다. 먼저 초과매수(recoupmnt)가 있다. 공공사업에 필요한 토지 이상으로 매입하거나 개발한 후 그 사업에 의해 상승된 높은 지가로 처분하거나 임대함으로써 공공사업에 의한 개발이익을 환수하는 방법으로, 일본에서 1919년 「구도시계획법」에서 처음으로 도입하였다가 1969년 최종적으로 폐지되기도 하였다.

다음으로 상쇄방법(set-off)이 있다. 공공사업을 위하여 토지를 수용하는 경우 수용당하는 지주에게 자신이 소유한 주변토지에서 발생하는 개발이익을 상쇄한 후 보상하는 방법이다.

세 번째는 직접부과(direct charge) 방법으로 직접 과세하여 개발이익을 환수하는 가장 보편적인 방법이라고 할 수 있다. 이에 대한 보다 구체적인 방법으로 공공사업으로 특별이익이 발생하는 경우 그 수익을 얻는 사람에게 부과하는 수익자부담금제(Special Assesment), 개발허가시 공공시설을 부담하는 조건으로 개발을 허가하는 개발허가부 공공시설부담금제(Exactions on Development Permission), 개발에 따른 보다 광범위한 공공서

비스 수요에 대한 재원염출을 위해 부과하는 공공시설세(Impact fee), 토지에서 발생하는 우발적인 이익까지 환수하기 위해 일정기간 동안 토지에서 상승한 지가상승분 총액을 대상으로 세금을 부과하는 불로소득환수세(Real Estate Windfall Taxes) 등이 있다.

마지막으로 토지국유화가 있다. 개발이익이 발생할 토지 전부 또는 일부를 국유화한 다음 그것을 수요자에게 임대함으로써 개발이익을 환수하는 방법인데, 적절하게 부합되지는 않지만 공영개발방식이 개념적 유사성을 갖고 있다고 할 수 있다.

3. 우리나라의 개발이익환수제도

1) 개발이익환수제도의 일반적 현황

우리나라에서 최초의 개발이익환수제도는 1962년에 제정된 「도시계획법」에 의한 수익자부담금제라고 할 수 있다. 이 제도는 공공사업지의 주변 토지에서 발생하는 토지가치의 증가를 환수하는데 그 목적이 있었다. 그러다가 1989년 「개발이익 환수에관한법률」이 제정되면서 도시계획법에서 관련 조항이 삭제되게 된다.

「개발이익 환수에관한법률」에는 개발이익 개념에 대해 정의되어 있는데, 개발이익이란 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속하는 토지가액의 증가분이라 정의하고 있다. 즉, 개발이익에 대해서는 광의적인 개념을 적용하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 정상지가 상승분을 초과한 토지가액의 증가분에 대해서는 개발부담금을 부과하도록 되어 있는데, 개발부담금 대상이 되는 사업을 택지개발사업, 공업단지조성사업 및 도시환경정비사업 등으로 한정하였고, 용도지역 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의한 지가 상승에

대하여는 과세적 방법에 의존하는 소극적 환수방법을 채택하고 있다.

이어 1990년대 초반에 토지공개념 관련법률 제정을 통해 보다 철저한 부동산 투기 억제와 개발이익 환수에 치중했으나 헌법불일치 결정에 따라 관련 법률의 폐지 내지 완화되고 말았다. 2001년 「부담금관리기본법」 제정으로 「개발이익 환수에관한법률」에서의 개발부담금도 비수도권지역은 이미 징수대상에서 제외되었고, 2004년 1월 1일부터는 수도권마저도 징수에서 제외되어 폐지의 효력이 발생하게 되었다.

현재의 개발이익환수제도는 과세적 방법, 부담금제, 기타로 나눌 수 있다. 과세적 방법으로는 양도소득세와 간주취득세가 있으며, 도시기반시설 공급을 위한 목적세도 부합되는 측면이 있다. 그리고 부담금제는 「부담금관리기본법」에 의해 통합 관리되고 있지만 집행은 개별법에 의해 진행되고 있다. 기타의 방법으로는 「국토계획및이용에관한법률」에 의한 기반시설연동제를 도입하여 기반시설 공급이 필요한 곳에 기반시설을 설치하거나 용지를 확보토록 하고 있으며, 도시계획 결정과정에서의 기부채납, 도시개발사업에서 체비지나 감보 등이 있다.

2) 개발이익환수제도

(1) 과세적 방법

개발이익을 환수하는 가장 강력한 조세형식이 양도소득세이다. 자산에 대한 매도·교환, 법인에 대한 현물 출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 이전될 때 부과하는 조세이다. 양도소득금액(양도차익·장기보유특별공제액)에서 양도소득기본을 공제한 양도소득과세표준에다 표준세율을 승하여 부과된다.

다음은 취득세 중에서 간주취득세가 있다. 토지 지목의 변경, 건물의 증·개축으로 부동산 가격이 증가된 경우 부과하는, 개발이익 환수성격의 조세이다. 표준세율은 취득물건 가액 또는 년부금액의 20/1000이다.

그 외에도 목적세로 도시계획세와 공공시설세가 있긴 하다. 도시계획

세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시계획구역 안에 있는 토지 또는 건축물에 부과하는 조세로서 토지가액 또는 건물시가표준액의 2/1000이 표준세율이다. 그런가 하면 공공시설에는 소방시설·오물처리시설·수리시설·기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 조세로서, 소방시설을 요하는 건축물의 가액에 대해 표준세율이 1.6/1000~0.6/1000이다. 그러나 이 두 세목은 목적세로서 개발이익 환수적 성격보다는 기반시설 확보를 위한 재원 충당적인 성격 가진다고 할 수 있다.

(2) 각종 부담금제

부담금의 개념은 일반적으로 특정한 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무를 말하며, 부과하는 대상에 따라 수익자부담원칙, 원인자부담원칙, 개발자부담원칙으로 구분 가능하다. 부과원칙에 따른 구체적인 부담금의 종류와 내용은 다음과 같다.

수익자부담원칙에 의한 부담금제로는 먼저 「대도시광역교통관리에관한특별법」에 의한 광역교통시설부담금이 있다. 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 재원 확보를 목적으로 택지개발사업·도시개발사업·아파트지구 개발사업·주택재개발사업과 20세대 이상의 주상복합 등의 사업 시행자를 대상으로 부과하고 있다. 다만, 주거환경개선사업과 임대주택사업 등은 면제하고 공공이 주체가 되는 주택재개발사업, 재건축사업, 도시계획구역 안에서의 부과대상 등에 대해서는 50/100을 경감받게 된다.

다음은 학교용지 확보를 위한 「학교용지확보에관한특별법」에 의한 학교용지확보에 따른 부담금제가 있다. 「주택법」·「택지개발촉진법」 및 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」에 의한 사업 중 300세대 규모 이상 주택 및 토지를 조성·개발하는 사업에서 단독주택 또는 공동주택을 분양받은 자에게 부담금이 부과된다.

원인자부담원칙에 의한 부담금제로는 도시교통 개선을 위한 재원마

련을 위해 「도시교통정비촉진법」에 의한 교통유발부담금을 먼저 손꼽을 수 있다. 10만 상주인구 이상의 도시교통정비지역안의 백화점·대형점과 같은 교통유발시설물의 소유자 및 사업의 경영자를 대상으로 하고 있다.

다음으로는 「수도권정비계획법」에 의한 과밀부담금이 있다. 수도권의 인구집중을 억제하기 위해 과밀억제권역내 인구집중유발시설에 대해 부과한다. 또 「환경개선비용부담법」에 의하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 또는 시설 소유자, 자동차소유자에게 부과되는 환경개선부담금이 있다. 「하수도법」에 의해 하수도, 정화조 및 오수처리시설 소요 경비를 부담을 위해 부과하는 원인자부담금, 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」에 의한 폐기물처리시설 설치비용 부담도 원인자부담원칙에 의한 부담금제 유형에 해당된다. 그 외에도 농지조성비(「농지법」), 대체조림비(「산림법」), 대체초지조성비(「초지법」)와 같이 훼손되는 농지, 산림, 초지를 대체 조성하기 위한 비용을 부담시키는 원인자 부담의 부담금제도 있다.

마지막으로 개발자부담 원칙에 의한 부담금제는 「개발이익 환수에 관한법」에 의한 개발부담금이 유일하다.

(3) 기타 환수방법

가장 먼저 제시할 수 있는 것이 최근 「국토계획및이용에관한법률」에서 도입한 기반시설 연동제이다. 이는 기반시설을 수용할 수 있는 범위 안에서 개발을 허용하고 개발로 인하여 기반시설을 추가로 설치할 필요가 있을 때에는 개발사업자가 부담하는 제도이다. 이 법에는 2개의 구역으로 나누어 지정·관리할 수 있도록 되어 있는데, 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역이다. 개발밀도관리구역은 기반시설의 부족이 예상되는 지역이나 대규모 개발이 집중되는 지역으로서 건폐율과 용적률을 강화할 수 있게 되어 있다. 기반시설부담구역 역시 개발행위가 집중되는 지역으로서 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역에 기반시설을 설치하거나 용지를 확보하게 하고 필요할 경우 금전으로도 납부하

게 하는 방법도 있다.

그 외에도 도시계획 결정시 기부채납을 조건으로 부여하거나 도시개발사업에서 체비지나 감보를 통해서 개발이익 환수가 가능하며, 필요하다면 공영개발방식을 채택하여 원천적으로 개발이익을 환수하는 방법도 있다.

그리고 「도시및주거환경정비법」 개정을 통해 시행하려고 하는 재건축 개발이익환수제의 내용을 요약해보면, 수도권 과밀억제권역 내에서 재건축사업 단지에 대해 늘어나는 용적률의 25%를 의무적으로 임대아파트를 짓도록 하되, 위헌소지를 없애기 위하여 임대아파트 건설분 만큼의 용적률을 상향조정해 주기로 하고 있다(《중앙일보》, 2004.6.7.).

4. 개발이익 환수방안의 평가와 문제점

우리나라의 개발이익환수제도는 다양한 방안이 있음에도 불구하고 몇 가지 문제를 안고 있다. 가장 먼저 꼽을 수 있는 것이 개발이익환수제도의 체계성과 그 효과가 미흡하다는 점이다. 우리나라에서는 개발이익에 대해 「개발이익 환수에관한법률」에 의거한 엄격한 법적 개념이 엄존하면서도 이 법적 개념은 당해 법률에만 한정하여 적용되고 있는 실정이며, 실질적으로는 이에 부합하는 체계적인 개발이익환수제도가 미흡하다고 할 수 있다. 대부분의 국가에서 적용하듯이 개발이익의 개념을 ‘지가 상승분 중에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분’이라고 정의한다면, 잔여적인 개발이익 즉, 공공의 유·무형적 개발 뿐 아니라 금리와 투기적인 수요, 공공부문의 정책에 따른 개발이익을 환수하는 방안이 미흡한 것이다. 그나마도 동법은 헌법재판소의 위헌 판정으로 인해 폐지의 효력이 발휘되고 있어 실제적으로 효력을 발휘하는 엄격한 개발이익 환수방안이 존재하지 않는 실정이다. 따라서 다양한 개발이익 개념과 개발이익환수제도를 체계적으로 연계시킬 수 있는 방

안이 제시되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 실질적으로 개발이익 환수라는 목적 실현 측면에서 보면 미흡한 점이 없지 않다. 예를 들어 전반적인 지가상승분을 환수할 수 있는 제도적 장치는 양도소득세이지만 제대로 실거래가격이 신고되지 않은 상태에서 과세의 효과를 거두기 어려울 뿐이다. 주택 실거래가에 대한 과세할 수 있는 법제적 기반이 마련되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다음은 개발이익환수제도가 주택가격 상승을 억제하는 수단으로 전용되고 있다는 점이다. 개발이익 환수는 과도한 개발이익의 사유화를 막기 위한 수단으로서 활용되어야 함에도 불구하고 특정지역에서의 과도한 주택가격 상승을 억제하기 위한 적극적인 수단으로서 검토되는 것은 바람직하지 않다. 최근 재건축사업에 대한 개발부담금 부과대상으로 포함하고자 하는 발의도 주택가격 상승을 억제하는데 그 배경적인 목적이 있다. 이와 같이 특정지역의 특정현상만을 고려한 새로운 입법이나 제도변경은 또 다른 편법을 유발할 우려가 있어 보다 근본적이고 장기적인 목표 설정과 입법이 요구된다고 하겠다.

5. 주택재건축사업에서의 개발이익 환수방안 검토

1) 주택재건축사업에 대한 이해

주택재건축사업이란 일반적으로 노후·불량한 건물 및 주택을 일정한 절차에 따라 철거하고 그 철거한 대지 위에 새로운 주택을 건설하기 위해 기존주택의 소유자가 자율적으로 조합을 결성해 주택을 신축하는 것을 말한다. 그 근거법이 되는 「도시및주거환경정비법」에서는 ‘정비기반 시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업’이라고 개념정의

를 하고 있다.

2000년 이전에 주택재건축사업은 각종 도시계획적인 규제의 사각지대에 놓여 있었다. 도시계획적 규제 없이 사업승인을 받으면 용도지역에 해당되는 밀도만큼 지어 올릴 수 있었던 것이다. 주택재개발사업이 재개발기본계획에 의거하여 밀도와 기반시설 공급측면에서 규제를 받았던 것과는 큰 차이가 있다. 이에 각 지방자치단체마다 이를 도시계획적으로 규제하려는 방안이 제시되었는데, 서울시의 경우 일정한 규모이상에 대해서는 지구단위계획구역 대상으로 지정하여 밀도와 각종 도시 기반시설 공급방안을 고려할 수 있도록 하는 제도적 장치를 만들어 규제하여 왔다.

최근에는 「도시및주거환경정비법」이 제정되면서 ‘선계획후개발’이라는 입법취지에 맞추어 기본계획과 정비계획을 수립하고 정비구역을 지정하는 절차적 근거를 마련하였고, 특히 일반주거지역 세분화와 관련하여 밀도규제를 엄격히 함으로써 주변과 조화로운 개발을 유도할 수 있는 제도적 틀이 정립되고 있다.

2) 개발이익 환수 실현을 위한 전제 조건

일반적으로 개발이익 환수의 필요성과 정당성은 다음과 같이 요약할 수 있다(정희남, 2003). 첫째는 토지소유자의 노력 없이 발생한 불로소득을 사회에 환원함으로써 사회형평적 정의를 실현해야 하며, 둘째는 불로소득에 대한 기대심리를 제거함으로써 투기 억제 및 지가 안정화를 도모할 수 있고 이를 통해 궁극적으로 토지자원의 효율적 이용을 촉진할 수 있는 것이다. 셋째 공공기반시설 공급에 따른 편익에 대해서는 공급비용을 충당할 수 있는 일부를 부담하는 것이 사회정의에 부합하다는 것이다.

이러한 목표에 부합하기 위해서는 현행의 제도 하에는 다음과 같은 개발이익 환수체제를 갖추어야 한다고 본다. 먼저 보유세에 대한 보다

분명하고 효율적인 과세체제를 갖추어야 할 것이다. 2004년 과표현실화율은 39.1%로 예상되고 2005년부터는 공시지가의 50%를 법정화하려는 움직임이 있는데, 토지과표를 보다 지속적으로 현실화하여야 할 것이다. 보유과세의 강화는 보다 합리적인 토지이용을 유도할 수 있다는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 더불어 현행 토지분과 건물분으로 나뉘어져 있는 재산세를 통합하여 하나의 재산세-종합부동산세로 과세하는 방안 강구가 필요한데, 최근 종합부동산세 신설은 이러한 정책적 취지에 따른 것이다. 다만, 보유세는 지가의 상승시 과세표준을 신속하게 조정하기 어렵고 지역별, 지목별로 차등화하는 것이 불가능에 가깝기 때문에(곽태원, 1993) 자본이득과세를 통한 개발이익의 환수 기능이 보완되어야 할 것이다.

두 번째 주택 실거래가 과세기반이 구축되어 투명한 거래관계가 형성되어야 할 것이다. 지금까지는 실거래가 신고를 하도록 되어 있으나 신고금액이 시가표준에 미달시 시가표준액으로 과세해오고 있다. 그러다 보니 기준시거나 그보다 조금 높은 가격으로 신고하는 게 관행처럼 되어 있다. 하지만 개정되는 「부동산중개업법」에 의하면 2005년 7월부터 실거래가 신고를 의무화하면서 부동산 거래계약서 내용을 반드시 시·군·구에 통보하여야 한다. 만약 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역과 사업자등록도 취소된다. 「지방세법」을 조정해 세율까지 조정하게 되면 실거래가 과세기반이 이루질 것이다.

세 번째는 이와 더불어 가구별로 부동산정보가 전산화되어야 할 것이다. 현재 개인별로 관리되고 있는 부동산정보가 다행히 가구별로 전산화가 완료되어 가구별 부동산에 대한 과제가 가능해지면서 누진적인 과세가 가능하리라 판단된다.

마지막으로 각종 부담금제와 기타의 감보, 기부채납에 대해서는 단순화하고, 그 부담대상을 분명히 하는 것과 더불어 부담률을 엄격히 하여 적용하여야 할 것이다.

3) 주택재건축사업에 개발이익 환수방안 도입의 문제점

먼저 주택재건축사업에 대해 개발이익을 환수해야 하는 논리적인 설득력이 있는가의 여부이다. 주택재건축사업이란 ‘기반시설은 양호하나 노후·불량주택을 정비하는 사업’이다. 기본적으로 불량한 주택을 양호한 주택으로 개선하려는 자구적인 주거환경 개선노력으로 보아야 할 것이다. 낡은 집을 헐고 자기의 땅에 새로 집을 지어 쾌적한 주거환경을 만들겠다는 것이다. 특히 주택재건축사업은 주택재개발사업과는 달리 기반시설의 부담이 많지 않은 지역을 대상으로 한다. 이런 점은 대규모 개발사업을 대상으로 개발이익 환수를 통해 효율적인 토지이용을 촉진하기 위해 부과하는 개발부담금제의 입법취지와는 차이가 있다고 할 수 있다.

또 주택재건축사업에서 개발이익이란 결국 개발밀도의 상향조정을 통해 확보한 밀도차익으로 건축비를 상쇄하거나 주택규모를 확대하고 더불어 주택환경을 개선함으로써 발생하는 이익을 의미한다. 그런데 법적으로 허용하는 적정 개발밀도는 이미 일반주거지역 세분화를 통해 미리 결정되어 있다고 볼 수 있다. 주요 산이나 하천주변에는 밀도를 강화하고 주요 교통결절지는 밀도를 완화하는 형국을 보이면서 적정 밀도로 관리되고 있는 것이다. 이렇게 도시계획적으로 적정 밀도를 부여하고 거기에 맞추어 재건축을 하는 것은 자유로운 경제활동의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

다만, 재건축사업에 의해 개발밀도 상승으로 도시기반시설에 일정한 부담을 줄 수 있다. 따라서 그 부담을 주는 것만큼은 주택재건축사업 주체가 감당하여야 할 것이다. 그렇다면 기반시설에 대한 부담에 대해 어떤 방식으로 어떤 형태로 감당하여야 하는가. 관계법에 이에 대한 장치가 이미 마련되어 있다. 『도시및주거환경정비법』에는 임의대로 재건축사업이 허용되지 않고 반드시 재건축에 대한 기본계획을 마련해야 하며 그 기본계획에 부합하도록 정비계획수립과 정비구역 지정 요청이 이루

어져야 한다. 여기에서 일정한 기반시설 부담기준과 원칙을 마련하여 기반시설 설치를 부담시킬 수 있는 것이다. 또 「국토계획및이용에관한법률」에 의하면 기반시설부담구역 지정을 할 수 있다. 기반시설 부담구역이 결정되면 기반시설 부담을 위한 용지부담은 물론 현금으로도 부담이 가능한 것이다.

그리고 주택재건축사업에서 개발이익 환수는 주거환경개선에 어떠한 도움도 되지 못한다. 개발이익 환수는 단순히 기대수익에 대한 저감으로 이어져 재건축사업대상아파트에 대한 가격 급등 억제 효과만 있을 뿐 주거환경을 개선하는 어떠한 긍정적인 효과도 없는 셈이다. 예를 들어보자. 현행의 주택재건축사업을 하면 수십 년 동안 키워왔던 단지 내 수목들이 일시에 베어지고 아파트로 새로 지은 후에는 나이 어린 관목으로 형식적인 조경이 이루어지고 있다. 그러다 보니 건물은 개량되어도 도시는 항상 푸르름이 없는 회색도시로 변모되는 것이다. 외국도시는 나무 심는 비용보다 나무 베는 비용이 훨씬 비싸기 때문에 개발이후에도 항상 자연환경이 유지되는 것이다. 따라서 단순히 개발이익을 환수하는 것에 얽매이지 말고 주택재건축사업에서 개발이익이 환경친화성 확보에 투입되게 함으로써 말로만 하는 환경친화성이 아닌 실질적으로 환경친화성이 확보될 수 있는 계획적 관리가 절실히 요망되는 것이다.

그런가 하면 주택재건축사업에 대한 개발이익환수제 도입은 ‘정책적인 노후화’를 초래할 우려가 높다. 주택재건축사업에 대한 개발이익환수제 도입에는 서울 강남지역에서 주택재건축사업 대상이 되는 아파트 단지의 가격 상승을 억제하여 전국적인 부동산가격 급상승을 억제하고자 하는 숨겨진 정책목표가 있었다. 그러나 이러한 부동산 가격 안정이라는 정책적 목표에 대해 지나치게 집착하다보면 상대적으로 낙후된 지역에서나 부동산 가격이 안정적인 국면에서는 오히려 주택재건축사업을 저해할 소지가 많다. 그러다 보면 서울 강북지역처럼 부동산가격의 안정적 국면에 있는 지역에서는 재건축사업대상 아파트가 노후화된 채 방치될 소지가 크다고 할 수 있다. 따라서 주택재건축사업에 대한 개발

이익환수제 도입은 상대적으로 낙후된 지역에서나 부동산 가격이 안정적인 국면에서도 적용 가능한 보편성을 확보해야 할 것이다.

따라서 주택재건축사업에 있어 개발이익을 환수하는 방안은 주택재건축사업이 민간사업이라는 성격에 부합할 수 있도록 도시계획적 기준 내에서 자유로운 사업 활동이 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러면서 도시기반시설에 부여되는 부담을 담당할 수 있도록 일정한 기준을 유지해야 할 것이며 이에 대한 기준은 기본계획 수립시 마련하면 될 것이다. 개발이익 환수를 단순히 금전적인 환수나 기대되는 개발이익 저감에 치중할 게 아니라 주거환경을 개선하고 환경친화적인 지속가능성을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그리고 이렇게 마련된 방안은 지역적 특성에 상관없이 경기측면에서도 영향을 최소화하는 범위 내에서 적용할 수 있어야 할 것이다.

6. 글을 맺으며

재건축 후 상승된 주택가격에서 발생요인별로 개발이익 발생분을 구분하는 것은 현실적으로 불가능하다. 현재 논의되고 있는 용적률 증가분, 사업종료시점과 착수시점의 지가상승분은 부담금 부과를 위한 기준일 뿐이다. 개발이익에 대한 광의적 개념 적용보다는 협의적으로 적용하고 일반적인 사회·경제적 가격 상승에 대해서는 보유세 과세를 통한 적정 부과가 바람직하다고 본다.

현행의 개발이익환수제도는 제도적 장치로서 크게 부족함이 없어 보인다. 그러나 개발이익 환수라는 정책적 목표를 실현하는 수단으로서의 실효성에는 미진함이 적지 않다. 따라서 새로운 개발이익환수제도를 도입하기 보다는 실효성을 제고할 수 있는 정비 및 세율 조정, 투명한 거래내역 확보 등이 필요하다고 본다.

주택의 물리적 개선을 통해 주택가격이 상승할 수 있는 것은 당연한

이치이다. 특정지역의 재건축아파트단지의 주택가격 상승을 고려하여 임대주택을 짓도록 하여 개발이익을 저감시키는 것은 향후 안정된 주택가격이 형성되었을 경우를 고려한다면 재건축대상지역의 ‘정책적인 노후화’가 역설적으로 우려된다. 뿐만 아니라 재건축아파트 주변지역의 아파트 가격 상승에 대해서는 별다른 방안이 없어 형평성차원에서의 문제 제기도 우려된다. 따라서 재건축사업을 통한 상승된 아파트 가격문제는 개발이익 환수차원에서의 접근이 아니라 보유과세 강화를 통해 아파트가격의 안정화를 통해 도모하되, 개발과정에서 부담을 주는 기반시설 확보를 도시계획적 또는 환경친화성 확보를 위한 부담 강화를 통해 물리적 개발이익을 환수하여야 할 것으로 보인다.

본 논문에서는 토지공개념과 같은 보다 거시적인 차원의 접근은 논외로 한 미시적인 차원에서의 개발이익 환수에 한정하여 논의하고 있으며 또 다른 논의의 장이 마련되기 바란다.

참고문헌

- 곽태원. 1993. 『개발이익 환수수단으로서의 양도소득세 합리화 방안』. 한국조세연구원.
- 백운수. 2002. 『개발사업에서의 개발이익환수제도』. 미발간자료.
- 이인실. 2003. 『자본이득과세연구』. 한국경제연구원.
- 정희남. 2003. 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』. 국토개발연구원.
- 하석철·김태완공저. 2003. 『재건축이론과 실무』. 법률서원.
- 건설교통부. 『주택시장안정 종합대책』. 2003. 10. 29.
- 대통령자문정책기획위원회. 2004. 『참여정부 주택·토지정책 패러다임 전환』.

《내일신문》, 2003.10.31; 2003.11.7.

《중앙일보》, 2004.6.7.

《파이낸셜 뉴스》, 2003.10.21.

Plimmer, Frances and Mcgill. Greg. 2003. "Land Value Taxation: Betterment Taxation in England and the Potential for Change." *FIG Working Week 2003*.