

새로 도입되는 재건축 초과이익 환수제도

과도한 사유재산권 침해 · 미실현 이익 환수 문제점 대두

오는 9월 25일부터 재건축 초과이익 환수제도가 도입된다. 도입 단계부터 위헌 소지에 대해 논란이 있었던 이 제도는 정부가 재건축 아파트 값을 잡기 위해 마지막 카드로 도입한 것. 재건축 초과이익 환수제도에 대해 알아보고, 법률적인 문제점은 무엇인지 짚어봤다.

글 장성수 주택산업연구원 선임연구위원

참여정부의 부동산 시장 안정대책의 결정판이라 할 수 있는 8·31 대책이 지난해 발표됐음에도 불구하고 강남을 포함한 소외 비블 세븐 지역을 중심으로 주택가격 상승이 멈추지 않고 있다. 이러한 상황이 전개되자 정부는 주택가격을 안정시키기 위해 재건축 아파트 단지에서 발생하는 불로소득의 환수가 불가피하다며, 올해 3월 30일 부동산 정책에 관한 고위당정 협의를 거쳐 '재건축초과이익환수에관한법률' 제정을 추진한다고 밝혔다. 이 법률은 5월 24일 공포 절차를 거쳐 오는 9월 25일 시행된다. 재건축 사업을 통한 불로소득 성격을 갖는 개발이익을 환수함으로써 투기 수요를 차단하고 무분별한 재건축으로 인한 자원낭비를 축소한다는 것이 제도 도입의 명분이다.

제도의 개요는 다음과 같다. '재건축초과이익환수에관한법률' 이 법률의 제2조에서는 재건축 초과이익을 주택 재건축사업으로 인해 정상주택가격 상승분을 초과해 해당 재건축 조합 또는 조합원에 귀속되는 주택가액의 증가분으로 정의한다. 재건축사업으로 발생한 초과이익을 개발 부담금이라는 명목으로 징수하게 되는데, 초과이익의 규모에 따라 최고 50%까지 징수하고, 징수된 개발 부담금은 중앙정부에 70%, 지자체에 30%를 배분한다. 중앙정부의 귀속분은 국민주택기금의 재원으로 활용하며, 지자체 귀속분은 도시환경정비기금과 재정비촉진특별회계의 재원으로 활용한다는 것이 정부측의 구상이다.

개발 부담금은 재건축사업이 종료된 시점에 조합원이 가지고 있는 주택가격에서 착수 시점의 주택가격과 개발비용, 그리고 정상 집값 상승분을 공제한 금액에 일정한 부담률을 곱해 산정하게 된다. 여기서 종료 시점은 재건축 주택의 준공 시점이며, 착수 시점은 재건축추진위원회 승인일을 기준으로 한다. 그리고 착수 및 준공 시점 주택가격은 주택

공시가격을 기준으로 한다. 개발비용으로는 '도시및주거환경정비법' 상 '재건축 임대주택'의 대지 지분 감소 상당액, 기반시설 부담금, 광역교통시설 부담금 등 이미 납부한 부담금, 해당 사업에 소요된 건축·분양비용 및 제세공과금 등을 인정한다. 부과 지역은 전국을 대상으로 하지만 개발 이익 규모에 따른 누진율이 적용되므로 서울 강북, 수도권 외곽, 지방 등의 실제 부담은 미미하거나 없을 것으로 예상된다. 부담금은 조합에게 부과하는 것을 원칙으로 하되, 조합이 해산한 경우 관리처분계획의 내용에 따라 해산당시의 조합원에게 부과한다. 분납 및 물납을 허용하고 매도 시점에 양도세 부과 시 개발부담금을 필요경비로 공제한다. 부담금 부과대상 단지는 관리처분계획 인가신청 이전 단계의 모든 사업장으로 하고 착수부터 종료 시점까지 전(全) 사업기간에 대해 산정하되, 법 시행일을 기준으로 안분해 시행일 이후 기간에 해당하는 금액만 부과한다.

재건축 초과이익 환수의 법적 문제점

재건축 초과이익 환수제도는 재건축개발이익환수제의 맥락에서 발의돼 검토됐지만 이미 알려져 있듯이 2005년부터 부동산 시장 안정화 대책의 여러 대책 중 하나로 논의됐다. 부동산 공개념 논쟁 과정에서 제기된 재건축개발이익환수제는 부동산 공개념 회의를 거치는 과정에서 위헌의 소지가 제기됐다. 이로 인해 재건축 개발이익환수제는 재건축 임대주택의무건설제라는 형태로 도시 및주거환경정비법의 하위법령에 반영됐고, 이후 개발이익환수제는 더 이상 논쟁거리가 되지 않았다.

본고에서는 2006년에 도입된 재건축사업에 대한 개발이익환수제도의 타당성 여부가 헌법적 관점에서 합치될 수 있는가를 검토하고자 한다.

사유재산권의 과도한 침해 소지... 사회의 기본적인 질서 저해

헌법 제23조 제1항에서는 재산권 보장의 원칙을 천명하고, 그 내용과 한계를 법률로서 정하도록 규정하고, 동조 제2항에서는 재산권 행사의 공공복리 적합성에 대해 규정하고 있다. 따라서 사유 재산권의 행사도 일정한 제약과 한계가 있다. 그러나 재산권에 대한 제한은 법률에 따라 이뤄져야 하며 재산권에 대한 사회적 제약 역시 비례의 원칙 내지는 과잉금지 원칙, 그리고 행평의 원칙에 반하지 않아야 한다는 한계를 가지고 있다.

과잉금지 원칙에 저촉

재건축 이익의 환수를 위해서는 먼저 부동산 보유에 대한 분명하고 효율적인 과세 체제 구축이 필요하고 두 번째는 주택 실거래가에 따른 과세 기반이 구축돼 투명한 거래 관계가 형성돼야 한다. 또한 이미 존재하고 있는 양도차익에 대한 양도 소득세를 고려할 때 재건축 초과 이익세는 양도소득세의 예납적인 성격이 있으므로 납부한 초과 이익세를 전부 양도소득세 부과 시 감면하지 않는다면 과잉금지의 원칙에 위배되는 것임에 틀림없다. 그리고 참여정부 들어서 재건축사업의 경우 재건축임대주택 의무건설, 소형형형 의무건설, 조합원자격의 전매금지, 주택거래신고제 지역에서의 후분양제, 기반시설 부담금제와 같은 규제가 중복적으로 존재하고 있어 재건축 초과이익세를 함께 부과하는 것은 과잉금지의 원칙에 크게 위배되는 것이다.

보다 넓은 의미로 보면 주택거래신고제, 부동산 보유세 강화도 역시 과잉규제의 범위에 포함할 수 있다.

필요성의 원칙에 위배

재건축 초과이익 환수제도가 헌법적인 정당성을 가지려면 우선 입법목적의 정당성이 갖춰져야 한다. 재건축사업에서 발생하는 소득이 본질적인 의미에서 불로소득이라면 경제정의를 실현하고, 국민 경제를 건전하게 발전시키기 위해 일정 부분을 환수해야 한다. 그러나 정부가 재건축을 통한 불로소득의 발생요인으로 지목하고 있는 용적률 상승은 도시 내의 같은 지역에 거주하는 개인이든 법인이든 누구에게나 허용된 용적률로 특징인, 그리고 재건축사업이라는 특정 사업에만 주어졌던 것이 아님을 생각해야 한다. 재건축초과이익환수제는 근본적으로 용적률 상승이라는 것이 재건축 단지에만 주어졌던 것이 아님에도 불구하고 재건축만 초과이익을 환수하겠다는 것이다. 결국 동일한 용적률로 빈 땅에 주택을 신축할 경우 초과이익 부담의 대상이 아니므로 법적용의 형평성이라는 또 다른 문제를 야기하게 된다.

미실현 이익 환수의 문제

미실현 이익의 과세에 대해 헌법재판소는 토지초과이익세법에 대한 헌법소원 심판에서 미실현 이익에 대한 과세 자체는 합헌으로 판결했다. 동시에 현재는 미실현 이익은 이익이 아직 자본과 분리되지 않아 현실적으로 지대·관리·처분할 수 있는 상태에 있는 것이 아니라는 특성을 반드시 고려해야 한다고 결정했다.

결국 재건축 초과이익 환수제도도 미실현 이익을 환수한다는 측면에서는 초과이익세와 동일성을 가지고 있어, 미실현 이익 환수 자체는 헌법적으로 합치된다고 할 수 있다. 하지만 미실현된 이익을 산출하는 과정, 즉 개발 시작 시점과 원료 시점을 언제로 볼 것인가, 이익 평가 방식을 어떻게 할 것인지 등의 선결 문제가 법률적으로 명확하게 해결되지 않는다면 미실현 이익의 환수는 그 정당성을 확보할 수 없다. 그러나 정부가 제시하고 있는 부과기준은 추진위 설립 기준일의 주택가격, 준공 시의 주택가격, 개발비용, 정상 집값 상승률이라는 4가지 기준으로 초과이익을 산출한다는 것이다.

4가지 기준은 모두 현실적으로 정확한 측정이 어렵기 때문에 법률이 요구하는 초과이익의 산정에 대한 행정적 자의성(恣意性)을 배제하고, 공정성을 확보할 수 없다. 즉 주택가격의 기준도 행정적인 편의의 결과물이며, 정상 집값의 개념도 사회적으로 합의된 것이 없다. 보다 근본적으로는 입지와 주택의 개별성이라는 특성에 따라 가격 차이의 정확한 측정은 현실적으로 매우 곤란하기 때문이다.

행복추구권의 침해

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 지닌다고 규정하고 있다. 이것은 헌법이 인간은 자신이 살고 싶은 곳에서 자신의 능력에 맞는 크기의 집을 갖고 자신이 꾸미고 싶은 방식으로 꾸미고 살 권리를 보장한다는 것이다.

따라서 헌법 정신에 비추어볼 때 자신이 지닌 대지지분의 일부를 내놓고 건축비의 일부와 교환하는 재건축사업은 합리적인 경제 행위 규범에 반하는 것이 아니므로 이를 과도히 규제해서는 안 되는 것이다. 만일 일의 경우 초과이익 환수라는 규제로 인해 재건축사업성이 약화되어 노후·불량 주택임에도 불구하고 재건축을 포기하게 돼 사적 재산권 행사의 본질적 요소를 침해당하는 결과를 초래하는 것은 헌법이 보장한 행복추구권에 정면으로 배치되는 것이다. 이상의 측면을 고려할 때 정부는 재건축 초과이익세의 강행을 중단하고 재건축사업의 순기능을 저해하는 각종 규제를 합리적으로 철폐해야 할 것이다. ㉞