개발 · 건축 관련 부담금 통폐합 필요하다

- 헌법상 평등 · 비례의 원칙 충족해야, 재건축개발부담금 50% 넘으면 위헌 소지 -

정부는 지난해 발표된 ‘8 · 31 부동산종합 대책 에도 불구하고 강남을 중심으로 한 재건축아파트가격의상승으로주택가격의 불안정현상이발생하자재건축사업에개발 부담금을 부과하는 방안을 추진하고 있다. 이러한 개발 부담금 부과를 통해 개발 이익을 환수하는 것에 대해서는 부정적 시각과 긍정적 시각이 팽팽하게 맞서고 있다. 사유재산권을침해하는것은물론이고주택공급 규제로작용하여장기적으로공급위축에따른 주택 가격의 상승을 초래할 것이라는 게 부정적시각이다. 반면, 정부의용적률완화로 인해 발생하는 개발 이익을 환수하는 것은정당하다는시각도적지않다.

강남과 같은 특정 지역의 재건축 사업에서 발생하는 막대한 개발 이익은 어떠한 방법으로든환수되어야한다는 점에는대부분 의견의일치를보이고있다. 그러나, 과연개발 부담금이 개발 이익의 환수에 대한 최적의 정책 수단인지에 대해서는 의문이 든다. 특히, 8 · 31 대책으로기반시설부담금이새로 도입되고「개발이익환수에관한 법률」에 근거한개발부담금이다시부과되는상황에서재건축사업의개발이익환수를위해또 다시새로운부담금을도입하는상황은오르는 주택 가격을 잡기 위한 근시안적인 정책을남발하고있다는판단이든다. 그이유는 부담금은조세외의경제적부담을국민에게 부과하는 것이므로 최소한에 그쳐야 하며, 부담금의부과에있어상세하고투명한기준이수립되지않으면헌법적정당성을확보하기가어렵기때문이다. 이와함께일부부담금은 부동산 시장의 상황에 따라 부동산 가격의 상승 요인으로 작용할 가능성이 커 오히려주택가격의불안정이라는상황으로이어질수도있기때문이다.

어쨌든 현 시점에서는각종 개발 사업 관련부담금이사유재산권을보호하고주택공급을위축시키지않으며적절한개발이익의 환수 장치로서의 역할을 다할 수 있도록 하는것이중요한정책과제가되고있다.

개발 부담금의 단순화 · 통합화 필요

현재「부담금관리기본법」에 의해 부과되고있는부담금중가장많은부담금이부과되는대상(사업) 중의하나가개발관련(건축행위포함) 분야이다. 건교부가주관하여부과하고있는부담금도기반시설부담금과재건축 개발부담금을 합하면 25개로 환경부 다음으로많다. 이중에는부과실적이없거나미미한부담금도있다.

우선, 10여개에달하는부담금을법적성격에따라구분하여단순화해운영하는것을 검토해야한다. 부담금을법적성격을기준으로 구분하면 크게 조세유사적인 특별부담금과비조세적인부담금으로구별하며, 조세유

개발 및 건축 행위시 부과되는 부담금

부담금	근거법	목적	비고
학교용지부담금	학교용지확보에 관한 특례법	학교 용지 확보 재원 마련	
집단에너지공급시설 건설비용부담금	집단에너지사업법	공공시설 건설 비용 재원 확보	
원인자부담금	수도법	원인자 부담 원칙에 따라 수도 사업의 원활한 추진	
개발제한구역훼손부담금	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역 훼손 억제 및 관리 재원 확보	
개발부담금	개발이익환수에 관한 법률	개발 이익의 환수	
광역교통시설부담금	대도시권광역교통관리에 관한 특별법	광역 교통난 완화 재원 확보	
도시개발구역밖의도시개발 시설및추가설치비용부담금	도시개발법	도시개발구역 밖의 도시 기반시설 신설 또는 추가 설치 비용 부담	
교통유발부담금	도시교통정비촉진법	교통량 감축 유도 및 대중교통 개선 사업 재원 확보	
시설부담금	산업입지 및 개발에 관한 법률	산업 입지 및 개발에 관한 재원의 확보	
원인자부담금	산업입지 및 개발에 관한 법률	산업 입지 및 개발에 관한 재원의 확보	
과밀부담금	수도권정비계획법	인구와 산업의 과도한 수도권 집중 억제	
시설부담금	유통단지개발촉진법	유통단지 내 공공 시설 설치 · 기존 공원 및 녹지 보존	
기반시설부담금	기반시설부담금에 관한 법률	기반시설 설치 비용 충당	
재건축개발부담금(가칭)	미정	재건축 개발 이익의 환수	

사적특별부담금은다시재정충당특별부담금, 유도적특별부담금으로구분할수있다. 재정충당 특별부담금은 조세유사적 부담금으로서 일정한 임무를 수행하는 데 필요한 재정 경비를 조성하기 위해 설치된 것으로 사용목적을조세에비해상세하게규정하고 있는 점에서 조세와 구별된다. 유도적특별부담금은 재정 충당 목적이 아닌 부담금의 부과를통해일정한행위를유도하는목적으로 부과된다. 비조세적 부담금을 대표하는 수익자부담금은국가가반대급부를보장하는모든부담금을포괄하며, 수수료및사용료, 분담금등이이에해당된다.

이러한 구분에따라현행(향후부과가예상되는 부담금 포함) 개발 및 건축 사업과 관련하여부과되는대표적인부담금을분류하면아래의표와같다.

이상과같은개발관련부담금을법적성격에따라재정충당형특별부담금은기반시설의설치재원확보를위한부담금을기반시설부담금으로, 교통관련시설의재원확보를 위한 부담금은 교통시설 부담금으로 단순화 · 통합화를추진하고, 나머지수익자부담금은개별적으로운영하도록하는것을 검토해야 한다. 또한, 유도적 부담금 중 개발부담금은「개발이익환수에관한법률」에 근거한개발부담금에재건축개발부담금을 통합하여운영하는 것이 필요하다. 이는실제적으로 부과되지 않는 부담금을 정리하고, 이중부과등의문제점을해결하여향후 발생할수있는조세저항등을예방하고투명한 부담금 행정을 실현하며, 입법권의 오 · 남용이라는비난을피할수있게 할 것이다.

현재「부담관리기본법」에 의해 부과되고 있는 부담금 중 가장 많은 부담금이 부과되는 대상 중의 하나가 개발 · 건축 사업 분야이다. 건교부가 주관하여 부과하는 부담금도 기반시설 부담금과 재건축 개발부담금을 합해 무려 25개 종이나된다.

평등의 원칙 및 비례의 원칙 충족해야

다음으로, 개별법적형태에맞는부담금의 운영시 부담금의 기본 원칙을 준수하는 것이 필요하다. 먼저, 재정충당형특별부담금으로분류되는부담금은국민의일반적인 재정 책임을 초과하는 추가적인 경제적 부담이기때문에평등의원칙및비례의원칙을엄격하게충족할 수있을때헌법적으로 정당성을인정받을 수가있다. 특별 부담금에 대한 법리적인 이론을 확립한 독일에서는 특별 부담금의 헌법적 정당화 요소로서 납부 의무자들의 ' 집단적 동질성 ', 부담금 수입 지출의' 집단적 효용성 ', 부담금 부과 목적에대한납부의무자들의' 객관적근접성 과' 집단적책임성 을제시하고있다. 쉽게 이야기하면 헌법상 평등의 원칙과 비례의원칙을엄격하게심사하는것이다.

우리나라 헌재는 과거에는 기본적으로 특별부담금에대한독일연방헌법재판소의 입장을 수용하기는 하였지만, 헌법적 정당화 요건을매우느슨하게 적용(과잉 금지의 원칙적용)하여대부분합헌결정을내렸다. 그러나, 2003년 문예진흥기금 납입금과 2005년 학교용지 부담금의 위헌 판결시부터부담금이 주로재정목적을가지는경우 특별 부담금(재정충당형 특별부담금)의 헌법적 정당화 요건을 매우 엄격하게 적용하기 시작하였다. 헌재는 재정충당형 특별부담금에대해 평등의원칙으로① 특별한공익 사업에 대한 부담금 부과, ② 의무자 집단의동질성, ③의무자집단의특별한공익사업과의 특별한관련성등을충족하고, 비례의원칙으로①목적의정당성, ②방법의 정당성, ③피해의최소성및법익의균형성 등을충족시켜야부담금이헌법적정당성을 확보하는 것으로 판결하였다. 대부분의 헌법학자들은이러한추세는향후재정충당형

개발 및 건축 관련 부담금의 분류 및 단일화 방안

분류	부담금	개편 방안	기본 원칙
재정충당 특별부담금 (수익자부담금포함)	학교용지 부담금, 집단에너지공급시설 건설비용 부담금, 원인자 부담금(「수도법」), 개발제한구역훼손 부담금, 광역교통시설 부담금, 도시개발구역밖의 도시개발시설 및 추가설치비용 부담금, 교통유발 부담금, 시설부담금(산업입지), 원인자부담금(산업입지), 시설 부담금(유동 단지), 기반시설 부담금	-기반시설부담금 -교통시설부담금 -수익자 부담금으로단순화	엄격한 부담금의 정당성원칙충족
유도적 특별부담금	개발 부담금, 과밀 부담금, 재건축 개발부담금(가칭)	-개발 부담금은「개발이익환수에관한 법률」로단일화	엄격한원칙보다느슨한 과잉금지의원칙충족

특별부담금의 판결시에 지속적으로 적용될 것으로전망하고있다.

재건축개발부담금, 50% 초과시위헌소지

따라서, 재정충당형 특별부담금의 경우 부담금의정당성원칙을충족시킬수있도록 세밀하고정치하게운영해야할것이다. 즉, 단순한입법행위를통해부담금을납부하는 주체를규제하는것이아닌납부자를설득할 수 있는 세련된 제도의 내용을 마련하는 것이필요하다. 특히, 현재시행령및시행규칙을 마련 중인 기반시설 부담금의 경우 재정충당형 특별부담금으로서의 헌법적 정당성을확보하도록심도있는검토가필요하다.

유도적목적을가지는유도적특별부담금의경우재정충당형특별부담금의경우와같이 납부 의무자들의 집단적 동질성, 부담금 수입지출의집단적효용성, 부담금부과목적에대한납부의무자들의객관적근접성과 집단적 책임성 등의 요건 등을 엄격히 요구하는 것은 무리일 것이다. 유도적 특별부담금의 경우재정충당형 특별부담금에요구되는 정당화 요건보다는 다소 느슨한 원칙이 적용되어야하는데' 과잉금지의원칙 이 적절할것으로판단된다. 이를적용할경우재건축 사업에 대한 개발 부담금은 현재 개발이익을환수하는장치인임대주택건설등과 기반시설부담금등을포함하여50%를초과한다면헌법적으로정당성을 인정받기어려울것으로판단된다.

마지막으로, 가급적부담금은기반시설부담금과 같은 재정충당형 특별부담금에한정하여운영하고, 각종개발및건축행위로발생하는개발이익의환수는보유세, 양도소득세등의일반세금을통해환수할수있는방안을 검토하는 것이 필요할것으로보인다.

강운산
한국건설산업연구원부연구위원
wskang@cerik.re.kr

그래픽 뉴스

2006년 철도 개통 현황

자료: 산업자원부.

건설 기술 개발 투자비와 건설 기술 수준

연도별매출액대비기술개발투자비

(단위: 억원)

구분	대상 업체수	건설공사 매출액(A)	건설공사 매출총이익(B)	기술개발 투자비(C)	기술개발 투자업체수	업체당 투자액	C/A100 (%)	C/B100 (%)
2000	7,978	838,869	110,527	9,060	1,221	7.4	1.08	8.19
2001	8,860	949,641	106,948	10,557	1,151	9.2	1.11	9.87
2002	10,111	1,071,879	136,119	14,649	1,029	14.2	1.37	9.29
2003	11,154	1,147,859	136,921	14,414	1,243	11.6	1.26	10.53
2004	11,195	1,282,551	162,188	16,186	1,584	10.2	1.26	9.98

자료: 일간건설신문.

한국의건설기술수준(기술선진국=100)

(단위: %)

구분	도로	교량	댐	터널	하천	해안	플랜트	지하구조	상하수도	건축
2002	74	70	66	70	72	64	68	66	65	69
2004	77	75	70	75	73	69	72	71	67	69

자료: 일간건설신문.