2005-12 ·발행처 : 한국건설산업연구원 ·발행인 : 최재덕 ·등록 : 1995년 6월 19일(제16-1149호)

건설산업동향

기반시설부담금의 문제점과 대안 검토

강운산·두성규

2005. 11. 3

- 문제 제기 ····· 3
- 기반시설부담금제도 도입 배경 및 개관 ····· 4
- 법리적 문제점 ····· 9
- 부담금 운영상의 문제점 ····· 11
- 대안의 검토 ····· 15
- 결어 ····· 19

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

▶ **현재 국회에서 법률(안)이 제정 중에 있는 '기반시설부담금' 은 원안대로 도입될 경우 건축행위자 및 일반 국민의 경제적 부담이 과도하여 위헌시비의 소지가 큼.**

- 정부가 검토 중인 산식에 의하면 강남지역 32평 아파트 신축의 경우에는 1,617만원, 서초동 5,000평 주상복합 신축의 경우에는 94억 2,810만원 등의 기반시설부담금을 부담하게 되어 과도한 금액으로 판단됨.
- 여기에 강남 32평 아파트(분양가 4억 8천만원)를 분양받는 경우 부담하는 기반시설의 설치에 사용될 여지가 있는 조세 및 조세외의 부담금 약 2,400만원을 추가하면 분양가의 약 10%에 해당하는 4,017만원 정도를 기반시설의 설치를 위해 부담하게 됨으로써 국민의 경제적 부담이 크게 가중될 것임.

▶ **정부가 검토 중인 기반시설부담금제도는 법리상의 문제점과 운영상의 문제점이 있어 이에 대한 보안이 필요함.**

- 법리적 문제점으로는 부담금이 헌법적 정당성을 인정받기 위해서 요구되는 평등의 원칙과 비례의 원칙을 훼손할 우려가 있음.
- 운영상의 문제점으로는 부담금 부과 목적의 불명확성, 부과대상의 범위가 지나치게 일반적인 점, 부담금의 산정, 납부 시기 등의 문제점이 있음.
  ·특히, 정부의 부담금 산식에서는 당해 토지의 공시지가에 개발용도 및 용적률이 반영된 점을 간과하여 건축연면적을 기준으로 부담금을 산정함으로써 이중계산의 결과를 초래함.

▶ **현재 검토할 수 있는 대안은 다음의 두 가지임.**

- 제1안은 법리적인 문제점을 고려하여 기반시설부담금제도의 도입을 보류하고 도시계획세 및 개발부담금을 보완·활용하는 방안을 검토하여야 함.
- 제2안은 기반시설부담금의 운영상의 문제점을 충분한 시간을 갖고 검토·보완한 후 시장 상황을 고려하여 도입 시기를 조정하는 방안의 검토가 필요함.
  ·특히, 기반시설부담금의 산식을 '택지 개발시 유상공급면적에는 개발용도 및 용적률, 즉 기반시설비용이 반영된 점'을 고려하여 건축 행위지의 공시지가에 기반시설용지면적 환산계수를 곱한 후 토지면적만을 곱하도록 하는 방향으로 조정할 필요가 있음.

▶ **결론적으로 기반시설부담금의 법리적·운영상의 문제점을 보완·개선하기 위한 시간을 충분히 갖고, 기반시설부담금의 도입이 시장에 미칠 영향을 고려하여 도입 시기를 조정하는 것이 필요함.**

■ 문제 제기

- 지난 8월 31일 정부는 「부동산 종합대책」을 발표하면서 개발 및 투자 이익의 철저한 환수를 위해 2004년 부과 중지된 '개발부담금'을 다시 부과하고, '기반시설부담금'을 신설·도입할 것을 밝혔으며,
  ·현재, '기반시설부담금제도'의 도입을 위한 법안의 제정 작업이 국회에서 진행되고 있음.

- 기반시설부담금은 "200㎡ 이상의 모든 건축행위자"에게 기반시설의 원단위 비용과 건축 연면적, 민간 부담률 등을 기준으로 산정·부과하도록 되어 있는데,
  ·정부가 발표한 원안대로 국회를 통과하여 시행될 경우 많은 문제점을 가져올 것으로 판단됨.

- 특히, 기반시설부담금을 올해 분양된 재건축 및 일반 아파트를 대상으로 정부가 검토 중인 산식을 적용하여 계산해보면 강남지역에 32평 아파트를 신축하는 경우 부과율을 20%로 할 경우 2천817만원(직접 기반시설 설치비용 차감시 1천617만원)이 부과되며,
  ·명동에 1,000평 상가를 신축하는 경우에는 약 80억원의 부담금이 부과됨.

- 이와 같이 지나치게 과도한 부담금액은 분양가의 상승, 주요 도심지역 상가 신축 사업의 근본적 차단 등 부정적인 효과와 함께 법리적으로 부담금으로서의 정당성을 훼손하는 결과로 이어질 가능성이 큼.

- 따라서 당초 정부가 계획한 대로 기반시설부담금제도의 도입 취지를 살리기 위해서는 시장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 법리적인 정당성을 확보할 수 있는 방향으로 제도의 내용을 수정하여 도입해야 할 것으로 판단됨.
  ·여기서는 정부가 마련한 기반시설부담금제도의 문제점과 개선 대안을 검토하기로 함.

■ 기반시설부담금제도 도입 배경 및 개관

1. 추진배경

- 이번에 발표된 기반시설부담금제도는 지난 2003년의 「5.4 부동산대책」 때부터 부동산 투기 수요를 억제하고 토지부문의 투기 이익을 환수하기 위한 방안의 일환으로서 검토되기 시작하였으며,
  ·지난 「8.31 부동산종합대책」에 포함되면서 도입을 위한 정책적 검토가 구체화 되었음.

- 기반시설부담금제도는 이미 「국토의계획및이용에관한법률(이하 「국토계획법」) 」에서 2002년 2월 4일에 '기반시설부담구역제도'의 형태로 도입되어 2003년 1월 1일부터 시행되고 있음.
  ·「국토계획법」상의 기반시설부담금은 개발행위로 인해 기반시설의 설치(증축, 신축 포함) 필요성이 발생하는 지역이 증가함에 따라 개발행위자에게 기반시설을 직접 설치하거나 설치에 필요한 비용을 납부하도록 하고 있으나,
  ·부담구역의 설정 및 부담금 산정방식에 기술적 애로점이 적지 않고 형평성 논란 등으로 시범사업 수준에 머물고 있음.

- 이에 정부는 「8.31 부동산종합대책」의 구체화방안의 하나로 "전국의 200㎡ 이상 모든 건축행위"를 대상으로 기반시설부담금을 부과하고자,
  ·금년 9월 30일 의원입법으로 기반시설부담금의 근거가 되는 「기반시설부담금에 관한 법률(안)」을 발의하였고,
  ·10월 20일 법안심사소위원회는 여야간에 합의점을 찾지 못해 추후 논의키로 하고, 11월 중순 공청회 개최를 통해 폭넓은 의견을 수렴키로 합의한 상태임.

2. 주요 내용

(1) 기반시설부담금의 정의

- 기반시설부담금은 개발(건축)행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 계산하여 당해 개발(건축)행위자에게 부과하는 부담금[1]을 말함.

- 기반시설은 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설 또는 그에 필요한 용지로 한정하고 있음(안 제2조).

(2) 제도 도입 취지

- 정부가 발표한 기반시설부담금의 도입 취지는 일정규모의 건축물을 건축하는 자에게 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 부담토록 하여 비용부담의 형평성 제고와 수익자 및 원인자 부담 원칙을 실현하며,
  ·이를 통해 기반시설의 설치 재원을 확보함으로써 국가 또는 지자체가 도로, 공원 등의 기반시설을 원활하게 설치할 수 있도록 하기 위함임.

(3) 기반시설부담금의 배분과 사용

- 징수된 기반시설부담금은 대통령이 정하는 일정 비율에 따라 국가 및 지자체에 각각 배분(귀속)됨.(안 제4조)
  ·국가귀속분은 국가균형발전특별회계로 관리되어 광역적 기반시설에 필요한 한도 내에서 광역지자체와 국가적 기반시설 설치·비용으로 활용됨.
  ·지자체 귀속분은 지자체별로 설치하는 기반시설특별회계로 관리되어 당해 지역의 기반시설의 설치·관리 비용으로 우선 활용됨.

1) 「부담금관리기본법」(제2조)에는 부담금을 "중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무"로 규정하고 있음.

- 부담금은 개발행위로 인하여 초래된 기반시설의 설치 및 그에 필요한 용지의 확보 등 기반시설을 위해서만 사용토록 하며(안 제5조),
  ·즉시 기반시설이 설치되지 않더라도 관련 기반시설 비용이나 기반시설 설치 용지비 등으로 사용함.

(4) 기반시설부담금의 부과대상 및 납부의무자(안 제6조~제7조)

- 부담금의 부과대상은 "건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 건축행위"이며, 부담금 납부의무자는 "건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 건축행위자"임

(5) 부담금의 면제 및 경감(안 제8조)

- 다음의 경우에는 부담금을 면제 또는 경감하도록 하고 있음.
  ·국가나 지자체가 건축하는 건축물, 중소기업 창업공장
  ·택지개발예정지구, 산업단지 등의 지역·지구·구역 안에서 국가·지자체·정부투자기관 또는 지방공기업이 지구단위계획을 수립하여 개발한 토지에 신축하는 건축물 등은 면제하고,
  ·공장, 유통단지 안에 설치하는 건축물에 대해서는 50/100을 경감함.

- 납부의무자가 다른 법률의 규정에 의하여 기반시설과 관련한 부담금을 납부하거나 다른 법률의 규정에 근거하여 도시계획시설 결정절차 등에 의하여 기반시설을 직접 설치하고 그 기반시설이 국가 또는 지자체의 소유로 되는 경우에는 기반시설부담금에서 당해 설치비용을 공제함.

(6) 부담금의 산정기준(안 제9조)

- 부담금은 기반시설 표준시설비용(원단위)과 기반시설에 대한 용지비용을 합산한 후 건축허가 연면적을 곱한 금액의 20/100(부담률)으로 함.

- 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 당해 지역의 기반시설 소요 등을 감안하여 대통령령이 정하는 비율의 범위 안에서 부담금을 가감할 수 있음.

(7) 부과 기준시점(안 제10조) 및 납부 기간(안 제13조, 안 제15조)

- 부담금의 부과 기준시점은 납부의무자가 국가 또는 지자체로부터 당해 개발사업에 대한 허가(건축허가 승인, 실시계획 인가 등) 등을 받은 날로 함.

- 부담금 납부의무자는 부과일로부터 2개월 이내에 부담금을 납부하여야 하며, 납부의무자가 법이 정한 사유로 인해 기반시설부담금을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 1년 이내의 범위에서 납부기일을 연기하거나 2년 이내의 범위에서 분할납부를 인정할 수 있음.

※ 정부안에 따른 부담금 산출 예시

- 법률안에 따르면 부담금액은 기반시설 표준시설비용과 기반시설에 대한 용지비용을 합산한 후 건축연면적을 곱한 금액에 부과요율을 곱하여 산출하며, 구체적인 산식은 다음과 같음.

기반시설부담금 = {기반시설 표준시설비용+(개별공시지가×기반시설용지면적환산계수(0.4)} × {건축허가연면적-부속용도면적-기초공제면적(200㎡)} × 부과 요율 × (1±가감률) - 공제액

- 위의 산식을 기준으로 기반시설부담금(민간부담율 20% 기준)을 산정해보면 강남지역에 32평 아파트를 신축하는 경우에는 2,817만원, 명동에 1,000평 상가를 신축하는 경우에는 79억 5,762만원, 서초동에 5,000평 주상복합을 신축하는 경우는 94억 2,810만원, 공덕동에 4만 6,503평 주상복합을 신축하는 경우 281억 8,774만원을 부담하는 것으로 나타남.

〈표1〉 정부안에 기초한 부담금 산정의 예

구 분		공시지가 (만원/㎡)	연면적 (㎡)	원단위 (만원/㎡)	부과율(%)			
					5	15	20	25
아파트	강남아파트(32평) 신축	400	85	5.7	704	2,113	**2,817**	3,521
	직접설치비(1,200만원) 차감				0	913	1,617	2,321
상가	명동 상가 (1,000평) 신축	3,000	3300	5.7	198,941	596,822	**795,762**	994,703
	건축비(50억원) 대비 비중				40%	119%	159%	199%
	명동 상가 세대당(30평형)		99	5.7	5,979	17,936	23,915	29,894
주상 복합	서초동 (5,000평) 신축	700	16,500	5.7	235,703	707,108	**942,810**	1,178,513
	건축비(200억원) 대비 비중				12%	35%	47%	59%
	서초동 세대당(45평형)		149	5.7	2,121	6,364	8,485	10,607
주상 복합	공덕동 (46,503평)	272	122,984	5.7	704,694	2,114,081	**2,818,774**	3,523,468
	건축비(1900억원) 대비비중				4%	11%	15%	18%
	총사업비(3560억원) 대비비중				2%	6%	8%	10%

주 : 공덕동 주상복합의 경우 전체 연면적의 20%를 부속용도면적(지하주차장)으로 계산하여 차감함.

- 명동에 1,000평의 상가를 신축하는 경우 기반시설부담금은 80억원 정도로 총 건축비(약 50억원)의 160% 정도를 차지하고 있으며, 서초동에 5,000평짜리 주상복합 건물을 신축하는 경우 94억원 정도로 총 건축비의 50% 정도이며, 공덕동에 4만 6천 평규모의 주상 복합을 신축하는 경우에는 282억원 정도로 총 건축비의 15%를 차지하는 과도한 금액임.

- 이 외에도 건축행위자에 의해 실제 소비자인 분양계약자에게 전가될 것으로 예상되어 기반시설의 설치에 사용될 여지가 있는 조세 및 기반시설부담금 외의 부담금을 강남지역에 32평 아파트(분양가 약 4억 8천만원 = 1,500만원@×32)를 분양받는 경우를 가정하여 계산하면 다음과 같음.

〈표2〉 32평 분양계약자의 조세 및 조세외적 부담

구분	내용	부담액	비고
취득세	-취득가액의 2%	960만원	**2,400만원**
등록세	-취득가액의 2%	960만원	
등록세분교육세	-등록세의 20%	192만원	
도시계획세	-시가표준액의 0.2%	96만원	
학교용지부담금	-분양가액의 0.4%	192만원	
기반시설부담금	-원단위비용×건축연면적×민간공제율	1,617만원	**1,617만원**
총계		**4,017만원**	

- 강남 지역에 32평 아파트를 4억 8천만원에 분양받은 일반 국민의 경우 개략적으로 계산하여 기반시설부담금을 제외하고 2,400만원의 조세 및 조세외적 부담금을 부담하게 되는 가운데
  ·여기에 기반시설부담금 1,617만원 정도를 추가로 부담할 경우 분양가의 약 10%에 가까운 금액을 기반시설의 설치에 사용될 여지가 있는 재원으로 부담하게 되어 국민의 부담이 크게 가중되는 문제점이 있음.

■ 법리적 문제점

1. 부담금의 정당성 평가 원칙

- 부담금은 조세 외적인 금전지급 의무이므로 조세에 비해 매우 예외적이고 최소한으로 허용되어야 함.
  ·이에 「부담금관리기본법」은 “부담금은 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다(제5조)”라고 부담금 부과의 원칙을 제시하고 있음.

- 특히, 헌법재판소는 부담금이 헌법적 정당성을 인정받기 위해서는 평등의 원칙과 비례의 원칙에 적합하여야 한다고 판결(2005.3.31. 2003헌가20 ; 2004. 7. 15. 2002헌바42)하고 있으며, 이러한 원칙을 엄격하게 적용하고 있는 추세임.
  ·평등의 원칙은 부담금이 ⅰ)특별한 공익사업에 대한 부담금 부과, ⅱ)의무자집단의 동질성, ⅲ)의무자집단의 특별한 공익사업과의 특별한 관련성 등을 충족시킬 것을 요구하고 있으며,
  ·비례의 원칙은 부담금이 ⅰ)목적의 정당성, ⅱ)방법의 정당성, ⅲ)피해의 최소성 및 법익의 균형성 등을 충족시켜야 함.

2. 평등원칙의 위반

- 기본적으로 기반시설의 설치는 국가 및 지방자치단체의 “일반적 공익사업”이나, 특정지역의 건축행위(개발)로 인해 기반시설의 추가 설치가 필요하게 되고, 설치비용이 부족한 상황인 것과 같은 특별한 경우에 한해 일부 지역의 제한적인 “특별한 공익사업”으로 추진할 수는 있음.

- 기반시설부담금은 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 당해 건축행위자에게 부담토록 하기 위한 “특별한 공익사업”임을 「기반시설부담금에 관한 법률(안)」 제1조에 밝히고 있음.

- 그러나 이러한 목적과는 달리 부담금 부과의 정당성 확보의 가장 중요한 기준인 부과대상을 ‘기반시설의 설치(이하 신축, 증축 포함)를 유발한 건축행위’로 규정하지 않고, ‘재건축·재개발, 증개축을 포함하는 건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 모든 건축 행위’로 획일적으로 정하고 있음.

3. 비례 원칙의 위반

- 기반시설부담금의 산식을 보면 각 지역별로 건축행위가 유발한 기반시설 추가 수요에 따라 이를 적절하게 배분하는 것과는 다르게 일률적으로 부과하고 있음.

  ※ 미국의 경우 기반시설부담금과 같은 개발영향부담금의 부과에 있어, 부담금 부과의 정당성을 “개발이 유발한 추가 기반시설량 및 기반시설 설치비용의 산정과 이의 유발자에 대한 적절한 분담”을 가장 중요한 기준으로 삼고 있는 바는 시사하는 바가 큼.

- 또한 조세 외적인 금전지급의무이므로 조세에 비하여 예외적이고 최소한으로 허용되어야 할 것이므로 보다 엄격한 피해의 최소성과 법익의 균형성을 갖추어야 할 것임.

·건축행위자(또는 분양계약자)는 기반시설의 설치를 위한 재원으로 「지방세법」에 의한 취득세, 등록세, 등록세에 따른 교육세 등의 일반 조세를 부담하고,
·또 일정한 경우 건축이 이루어진 후에는 「지방세법」에 의한 도시계획세를 부담하며
·여기에 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금을 부담하고, 여기에 학교용지부담금, 기반시설부담금 등을 부담하는 등 기반시설의 설치를 위해 사용될 여지가 있는 재원에 이중 삼중의 부담을 부과하고 있어 피해 최소성의 원칙을 충족하지 못하고 있음.

■ 부담금 운영상의 문제점

1. 목적의 불명확성

- 「기반시설부담금에 관한 법률(안)」에 기반시설부담금은 건축물의 건축행위로 인하여 기반시설의 증축·신축 등이 유발되는 경우 이에 필요한 재원을 확보하기 위해 부담금을 부과함을 목적으로 하고 있음.
·그러나 기반시설부담금이 「8.31 부동산 종합 대책」의 세부 방안으로 발표되는 과정에서 투기 억제 목적의 성격 또한 띠고 있으며,
·징수된 부담금의 일부를 지역균형회계에 사용하도록 하여 국가 차원의 지역균형발전을 위해 부과하는 목적도 있으며,
·다시 부과하기로 결정한 개발부담금과의 차별성 또한 명확하지 않음.

⇒ 따라서 기반시설부담금의 도입 목적을 새로운 건축 행위가 유발시킨 기반시설의 설치비용을 충당하는 것으로 단일·명확화하여 이를 기초로 제도의 내용을 정비하는 것이 필요함.

2. 부과대상 범위

- 부담금은 일반적 공익사업이 아닌 특별한 공익사업을 위해 부과되어야 하는 것이 원칙이나, 기반시설부담금은 부과대상의 범위를 '재건축·재개발, 증개축을 포함하는 건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 모든 건축 행위'로 정하고 있어
  ·당해 건축행위의 특성 및 영향, 특정 지역의 재정 및 기반시설의 설치 상황을 고려하여 특정지역에서 제한적으로 추진하는 "특별한 공익사업"으로 보기 어려움.

- 구체적으로 '재건축·재개발, 증개축을 포함하는 건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 모든 건축 행위(자)'가 기반시설의 설치 필요성을 유발하지는 않으며, 기반시설의 설치 필요성을 유발하는 경우에도 그 정도는 지역과 건축행위의 성격에 따라 차이가 있음.
  ·예를 들어 건축행위 지역에 이미 기반시설이 적절하게 설치되어 있는 경우에는 기반시설의 설치 필요성을 유발하지 않으며, 건축 행위 지역의 기반시설 설치 상황은 지역적으로 차이가 있는 것이 사실임.

- 특히, 재건축의 경우 중층아파트 대상 1:1 재건축 사업 추진이 대부분인 점을 고려하면 기반시설의 추가 설치 필요성의 유발과는 거리가 멀고,
  ·재건축 용적률은 이미 재건축 지역의 기반시설의 용량이 반영된 결과임을 간과하고 있음.

⇒ 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 부담금의 납부 의무자를 '기반시설의 추가 설치필요성을 유발한 건축행위자'로 제한하고,
·지역별로 기반시설의 설치 상황과 건축 행위가 유발한 기반시설 추가 필요량을 고려하여 부담금 부과 대상을 선정하고, 이를 부담금 산정에 참고하도록 내용의 보완이 필요함.

3. 부담금의 산정 및 부과시점

- 적절한 기반시설부담금의 산정은 우선 건축행위가 유발시킨 정확한 기반시설의 필요량을 산정하여 기반시설 설치비용을 결정하고, 이를 기반 시설의 설치 유발 정도에 맞게 당해 건축행위자에 이를 배분하여야 함.
  ·이와 같은 방법에 의해 기반시설부담금의 정확한 액수를 결정하는 것은 쉬운 일은 아니나, 이는 부담금 부과의 정당성을 판단하는 중요한 기준이 되고 있으므로 이를 충족시키기 위해 제도 도입 과정에서의 철저한 준비가 필요함.

- 그러나 기반시설부담금은 건축행위에 대해 기반시설의 설치 필요성 유발 여부 및 유발정도를 고려하지 않고,
  ·기반시설 표준시설비용과 기반시설에 대한 용지비용을 합산한 후 건축연면적을 곱한 금액에 민간부담률을 반영하여 산정하도록 획일적으로 정하고 있어 당해 건축행위가 유발한 기반시설 설치비용을 정확하게 고려하는 산정 방법과는 거리가 있음.

- 여기에 건축행위자가 납부하거나 납부 예정인 기반시설의 설치에 사용될 여지가 있는 재원(일반 조세인 취·등록세, 등록세분교육세, 도시계획세 등과 개발부담금 등)과의 중복 여부에 대한 고려가 미흡하며,
  ·결정적으로 명동에 1,000평의 상가를 신축하는 경우에 부담하는 약 80억원의 부담금은 법리적 적합 여부를 논할 필요가 없을 정도로 과도한 금액임.

- 또 부남금의 납부 시기를 당해 건축행위에 대한 허가 등을 받은 날로부터 2개월 이내에 납부하도록 정하고 있어 입법취지에 반함.
  ·이는 기반시설의 부족 등이 현실화되지 않은 상태에서 부담금을 징수하는 것으로 입법취지에 반하여 행정의 편의성과 세수의 확보를 위한 방편에 불과하며,
  ·건축허가를 받아 건축행위를 하는 중에 설계변경사유가 발생하고 이로 인해 규모의 변경이 일어난 경우에는 부담금의 부과 및 산정에 대해 혼란이 발생할 수 있음.

·가장 현실적인 문제로 아파트 또는 상가의 분양을 통해 사업의 이익이 발생한 후에야 부담금의 납부 여력이 발생할 수 있는 현실을 고려하지 않은 결과로 자금력이 월등한 개발업자를 제외하고는 부담금을 납부할 수 있는 여력이 없어 사실상의 개발이 차단되는 결과로 이어지는 문제점이 있음.

⇒ 따라서, 적절한 부담금의 산정을 위해 다음의 사항을 반영하여 적절하게 조정하는 것이 필요함.

·국민 1인당 기반기설 용량을 기초로 한 기초단체별 현재의 기반시설 총량과 지역별 개발 계획에 근거한 장래의 총량 등의 설정

·건축행위가 유발시킨 기반시설 용량의 산출

·국가 또는 자치단체가 계획하고 있는 기반시설에 대한 장래의 일반 재정 투입 예산 검토

·당해 건축행위의 면적 및 특성의 고려 등임.

- 또 기반시설부담금의 납부 시기는 사업을 종료하는 시점으로 조정하는 것이 필요함.

4. 부담금의 배분(사용)

- 일반적으로 징수된 부담금이 반드시 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 한다고는 볼 수 없으나, 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되는 경우에는 부담금부과의 정당성이 제고된다고 헌재는 판결하고 있음(헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 96 참조).

- 그러나 기반시설부담금은 기반시설의 설치 단위인 기초자치단체 차원에서만 사용되는 것이 아니라 국가의 균형발전을 위한 재원으로도 사용하게 하여 헌재의 판결과도 배치됨.

·구체적으로 부담금 납부의무자의 이익과는 거리가 있는 광역자치단체 차원에서 부담금 부과의 목적과는 거리가 먼 국가의 균형발전을 위한 재원으로도 사용하도록 하고 있고,

·징수된 부담금을 사용하여 설치된 기반시설을 부담금을 부담하지 않는 기존 거주자 또는 사업자가 사용하게 되므로 기반시설 설치 사업과 납부의무자들의 집단적 이익의 관련성이 더욱 약해짐.

⇒ 따라서 징수된 기반시설부담금은 기반시설의 설치와 관련이 가장 높은 기초자치단체 지역에 사용하는 비율을 징수된 부담금의 70~80% 정도로 조정하는 것이 필요함.

■ 대안의 검토

<대안 1> - 기반시설부담금 도입 보류, 도시계획세 및 개발부담금 보완 활용

- 현재 국회에 계류 중인 기반시설부담금 부과의 근거가 되는 「기반시설부담금에 관한 법률(안)」에 대한 법리적 문제점을 검토한 결과 여러 측면에서 부담금의 정당성을 판단하는 원칙과 배치되고 있어, 제도 도입 후 '헌법소원' 등 법률에 대한 사법심사 과정에서 위헌 결정의 가능성이 매우 높음.

·구체적으로 정부안은 기반시설의 설치 필요성 유발 여부를 고려하지 않고 부담금 부과대상을 '재건축·재개발, 증개축을 포함하는 건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 모든 건축 행위(자)'로 정하고 있어 "일반적 공익사업"의 성격이 강하여 부담금이 "특별한 공익사업"을 목적으로 부과되어야 한다는 원칙과 배치되고 있으며,

·징수된 부담금의 절반정도가 기반시설의 설치와 관련이 깊은 기초자치단체 차원이 아닌 광역자치단체 또는 국가 차원에서 국가적 목표인 국가균형발전을 위해 사용된다는 점과

·특히, "일반적 공익사업"으로 추진하여야 한다고 밝힌 '학교'시설을 위해 부담금을 부과하는 점 등은 기반시설부담금의 법적 정당성을 크게 훼손하고 있음.

⇒ 따라서 법리적인 문제점으로 인해 위헌 소지가 높은 기반시설부담금의 도입을 보류하고, 현재 시행 또는 재시행을 계획 중인 '도시계획세' 또는 '개발부담금' 등을 보완하여 건축행위로 인해 유발되는 기반시설 설치 비용을 충당하는 방안으로 검토하는 것도 제도 도입으로 인한 혼란과 반발을 효과적으로 줄일 수 있을 것임.

·구체적으로 기반시설부담금의 도입을 통해 확보하려고 하는 재원을 고려하여 현재 기준시가의 0.2%를 부과토록 하고 있는 도시계획세와 현재 25%의 부담률을 적용할 계획으로 있는 개발부담금의 부담률을 상향 조정하는 방안을 검토하는 것이 필요함.

<대안 2> - 운영상의 문제점 보완 후 시행

1. 목적의 재정립

- 기반시설부담금의 도입 목적을 새로운 건축 행위가 유발시킨 기반시설의 설치비용을 충당하는 것으로 단일·명확화하는 것이 바람직함.

·투기억제 및 국토균형발전 등은 기반시설부담금 목적의 정당성을 훼손할 수 있음.

2. 부과대상의 조정

- 기반시설부담금의 부과대상을 "재건축·재개발, 증개축을 포함하는 건축연면적이 200㎡를 초과하는 전국의 모든 건축 행위(자)"에서 "기반시설의 추가 설치필요성을 유발한 건축행위(자)"로 조정하는 것이 필요함.

·특히, 이미 기반시설이 초과 설치되어 건축행위로 인해 기반시설의 설치 필요성이 유발되지 않는 경우와 실제적으로 기반시설 설치 필요성을 유발하지 않는 경우(예를 들어, 1:1 방식의 재건축 등) 등은 부과대상에서 제외 또는 일정 비율 감면하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

- 특히, 국가 및 지방자치단체, 나아가 특정지역의 정부투자기관 및 지방공기업의 건축행위에 대해서 부담금을 면제 또는 경감하는 것은 기반시설 비용부담의 형평성을 제고하여 수익자 부담 및 원인자 부담의 원칙을 실현하고자 하는 부담금 도입 목적에 부합하지 않으므로 일정 비율을 부담하도록 관련 규정의 정비가 필요함.

3. 부담금 산정 방식의 보완

- 기반시설부담금 부담금액이 과다한 것은 정부가 기반시설부담금액을 산정하는 기준을 정함에 있어 다음과 같은 사실을 간과한 데서 기인한 결과로 판단됨.

- 정부가 검토 중인 산식에서 기반시설 용지면적 환산계수는 토지개발행위에 따른 기반시설부담 면적률을 건축행위에 따른 부담면적률로 환산시켜주는 조정계수로 건축가능 총연면적(유상공급면적 × 평균용적률)에서 기반시설면적이 차지하는 비율로 계산함.

- 개발된 토지를 유상으로 공급하는 경우 적용하는 지가에는 개발용도 및 용적률이 반영되고 있음.
  ·즉, 유상공급시 분양가는 이미 건축행위에 따른 기반시설부담비용이 반영되어 있는 가격임.
  ·따라서 건축 행위지의 공시지가에 기반시설용지면적 환산계수를 곱하고, 여기에 토지면적만을 곱하면 정확하지는 않지만 당해 건축행위가 유발시킨 기반시설 설치 비용의 계산에 근접할 수 있음.

- 그런데 이러한 사실을 고려하지 않고 건축 행위지의 공시지가에 기반시설용지면적 환산계수를 곱하고, 다시 건축허가 연면적을 곱하는 산식을 적용하여 부담금액이 과다하게 산정되는 결과로 이어지고 있는 것임.

- 따라서 건축 행위지의 공시지가에 기반시설용지면적 환산계수를 곱한 후, 토지면적만을 곱하도록 하는 방향으로 다음과 같이 산식의 조정을 검토할 필요가 있음.

기반시설부담금 = {기반시설 표준시설비용+(개별공시지가×기반시설용지면적환산계수(0.4)} × {토지면적} × 부과 요율 × (1±가감률) − 공제액

- 위의 산식을 기준으로 민간부담률을 20%로 하여 기반시설부담금을 산정하면 다음 <표3>과 같음.

<표3> 토지면적을 기준으로 부담금을 산정한 경우

구 분		공시지가 (만원/㎡)	대지면적 (㎡)	원단위 (만원/㎡)	기반시설부담금(민간부담률20%)	
					정부안	개선(안)
아파트	강남아파트(32평) 신축	400	43	5.7	2,817	1,408
	직접설치비(1,200만원) 차감				1,617	208
상가	명동 상가 (1,000평) 신축	3,000	330	5.7	795,762	79,576
	건축비 50억원 대비 비중				159%	16%
주상복합	서초동 (5,000평) 신축	700	1,653	5.7	942,810	94,447
	건축비 200억원 대비 비중				47%	5%
주상복합	공덕동 (46,503평)	272	10,404	5.7	2,818,774	238,458
	건축비 대비 비중				15%	1%

주 : 공덕동 주상복합의 경우(실제 대지면적)를 제외하고는 용적률로 연면적을 단순히 나누어 대지면적을 산정 (주택은 200%, 상가 및 주상복합은 1,000% 적용).

- 이 경우 산출되는 부담금은 정부가 제시한 산식에 의해 산정된 부담금에 비해 강남 32평 아파트의 경우는 50% 정도(2,817만원 →1,408만원), 명동에 1,000평의 상가를 신축하는 경우에는 10% 정도(80억원 → 8억원), 서초동에 5,000평 규모의 주상 복합 건물을 신축하는 경우에는 10% (94억원 → 9억원) , 공덕동에 4만 6,503평 주상복합 건물을 신축하는 경우 8.5% (282억원 → 24억원) 정도 규모로 크게 완화된 부담률을 보이고 있음.

※ 또 증축 및 개축의 경우에는 증축·개축시의 기존 용적률이 100% 이상일 경우에는 부담금 부과대상에서 제외하고, 증축·개축시의 기존 용적률이 100% 미만일 경우에는 용적률 100%까지는 증축 또는 개축되는 연면적을 기준으로 부담금을 산정하고 100%를 초과하는 부분은 대상에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있음.

4. 부담금의 납부 시기 및 사용

- 부담금의 납부 시기를 건축행위 허가 후 2개월 이내에서 사업 종료 후로 조정하여야 함.

- 또 징수된 부담금의 사용을 부담금의 목적에 맞게 기초자치단체 차원에서 사용하는 비율을 현재의 50%에서 70~80% 정도로 상향조정하여 실제적인 기반시설의 설치가 이루어질 수 있도록 하여야 함.

■ 결어

- 앞에서 검토한 것과 같이 정부가 발표한 기반시설부담금제도는 법리적인 문제점뿐만 아니라 운영상의 문제점도 적지 않아 이에 대한 보완 및 제도 개선을 위해 충분한 시간을 갖고 검토할 필요성이 있음.
  ·이에 따라 당초 정부가 계획한 2006년 하반기부터 도입하는 것은 무리가 있을 것으로 판단됨.

- 또, 「8.31 부동산 종합대책」으로 부동산 경기가 급속도로 위축되고 있는 상황에서 기반시설부담금을 도입할 경우 사실상 부동산 시장은 회복 불능의 상태에 빠질 가능성이 크며, 이는 향후 부동산가격 상승 요인으로 작용할 것임.
  ·특히, 기반시설부담이 도입될 경우 과도한 부담금으로 인해 도심지역의 상업시설, 주상복합시설, 초고층시설 등의 건축이 사실상 불가능하게 되어 토지의 효율적인 이용이 어렵게 되는 문제점이 있음.

⇒ 따라서, 기반시설부담금의 법리적·운영상의 문제점을 보완·개선하기 위한 시간을 충분히 갖고, 기반시설부담금의 도입이 시장에 미칠 영향을 고려하여 도입시기를 조정하는 것이 필요할 것임.

강운산(부연구위원·wskang@cerik.re.kr)
두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)
한국건설산업연구원 부동산 TFT