



개발이익 환수의 딜레마

개발이익의 환수는 부담금을 늘리는 것보다 기존 조세 제도를 제대로 운영하면 충분히 그 효과를 살릴 수 있다는 지적도 나온다. 이미 땅값이나 집값 상승에 대해서는 양도소득세를 통해 이익의 일부를 세금으로 거둬들이고 있다. 개발사업으로 이익을 본 기업도 법인세를 내고 있다. 따라서 기존 세법 테두리에서 개발이익에 대한 철저한 환수를 할 수 있도록 보완책을 마련하는 게正道(正道)라는 지적이다.

정부가 도입을 추진 중인 '기반시설부담금' 제도가 국회 입법 과정에서 난항을 겪고 있다. 당정(黨政)은 개발이익 환수의 정당성을 내세우며 법안 통과에 총력을 기울이고 있다. 그러나 야당과 건설업계 등에선 이 제도의 도입에 대해 부작용이 더 많으며 부정적인 입장이다. 설령 법이 통과되더라도 향후 시행 과정에서 진통이 불가피할 것으로 예상되는 대목이다.

정부는 '8·31부동산 종합대책'을 통해 기반시설부담금 외에 사실상 폐지됐던 개발부담금 제도를 부활하는 등 개발이익 환수를 강화할 계획이다. 이미 정부는 지난 2003년 10·29대책을 통해 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수제도를 시행하고 있다. 내년부터 공공 택지에 시행할 원가연동제

도 넓게 보면 개발이익 환수 수단에 포함된다고 할 수 있다.

그러나 개발이익 환수제도는 명분의 정당성에 불구하고, 국민부담 증가 등 적지 않은 부작용을 내포하고 있어 좀 더 신중한 접근과 광범위한 여론 수렴이 필요하다.

정부, "개발이익의 사유화는 막아야"

개발이익 환수제의 출발은 노태우 대통령 시절인 지난 80년대말로 거슬러 올라간다. 당시는 아시안게임과 올림픽을 앞두고 부동산 가격이 폭등하던 시절이었다. 워낙 단기간에 가격이 올라 부동산으로 돈을 번 줄부들이 속출했다. 아무런 노력도 없이 단지 부동산을 갖고 있다는 이유만으로 앉은 자리에서 엄청난 불로소득을 올린 것. 그렇다고 부동산 소유자

들이 이익을 본 만큼 세금을 더 냈거나, 사회에 환원한 것도 거의 없었다. 이렇다 보니 근로 의욕 상실과 사회적 위화감이 심각한 지경에 달했다. 이 때문에 정부는 부랴부랴 토지 공개념 제도 도입을 천명하고, 이른바 토지 공개념 3법을 도입했다. 택지소유상한법, 개발부담금법, 토지초과이익세법이 그것이다.

당시와 상황은 다소 다르지만, 지난 2001년 이후 부동산 시장이 다시 달아오르면서 개발이익을 환수하라는 주장이 제기됐고, 정부는 지난 2003년 10·29대책에서 개발이익 환수 제도를 도입했다. 대표적인 게 재건축 개발이익 환수로, 재건축 아파트에 대해서 용적률이 늘어나는 부분에 대해 일정부분 임대아파트를 의무적으로 짓도록 한 것이다.

개발이익 환수는 특정 기업이나 개인이 토지나 주택을 보유한 것만으로 부동산 가격 상승에 따른 이익을 독점하지 못하도록 한다는 점에서 정당성이 있다. 또한 이익 환수는 결과적으로 부동산 보유나 투자에 따른 수익성을 감소시킨다는 점에서 주요한 수요 억제 수단이기도 하다. 결과적으로 부동산 가격 상승을 억제하고, 투기 심리를 가라앉히는 효과가 있는 게 사실이다.

개발이익 환수제 정말 효과 있었나?

그러나 정부의 기대나 예상과 달리 개발이익 환수제가 어느 정도 효과를 발휘했는지에 대해서는 논란의 여지가 많다는 지적이다. 실제로 지난 1989년 도입된 개발부담금을 살펴보면 그 효과에 의문 부호가 달린다. 개발부담금은 각종 개발 사업 시행에 따른 땅값 상승분의 일부를 환수하는 수단이다. 지난 2002년말까지 13년동안 부과된 개발부담금은 약 1조 5000억원, 연간 1100억여원을 환수하는 데 그쳤다. 그나마 지주들의 반발이 만만치 않아 부담금 부과를 둘러싼 소송도 끊이지 않았다. 오히려 개발업자에게는 불필요한 준조세 부담만 늘리고, 땅값 안정에도 큰 기여를 하지 못했다는 평가를 받고 있다.

지난해부터 시행된 재건축 임대아파트 의무 건립제도 역시 논란이 끊이지 않고 있다. 이 제도는 재건축으로 기존 조합원들이 개발이익을 독점하지 않도록 늘어나는 연면적의 일정부분을 임대주택으로 건립하도록 하고 있다. 정부는 사유 재산권 침해 논란을 피하기 위해 임대주택을 짓는 만큼 용적률도 완화해 주는 방식을 도입했다. 제도 시행 이후 상당수 재건축사업이 스톱됐다. 임대주택 건립으로 수익성이 크게 떨어졌기 때문이다. 재건축 아파트값도 일시적으로 안정세를 보였다. 그러나 올 들어 강남 등 일부 지역의 재건축 아파트값은 다시 뛰었다. 재건축 억제가 결과적으로 강남의 주택 공급을 줄여 장기적으로 집값이 오를 것이란 심리가 작용했기 때문이다. 임대주택을 짓더라도 과연 서민층이 입주할 수 있을지에 대한 의문도 제기된다. 강남의 경우, 평당 전셋값만 1000만원을 넘어 25평형 임대주택의 전셋값이 2억5000

만원에 달할 것으로 예상된다. 과연, 이 정도 임대료를 감당할 서민층이 과연 존재하겠느냐는 것이다.

기반시설부담금이 오히려 집값 올릴 수도

최근 논란이 되고 있는 기반시설부담금도 긍정론과 부정론이 팽팽하다. 기반시설부담금을 통해 무분별한 개발사업을 억제하고, 이익의 사유화도 막을 수 있다는 게 긍정론자들의 시각이다. 정부는 소비자들에게도 결과적으로 유리하다고 주장한다. 부담금을 걷어 도로를 넓히고, 전철을 끌어오고, 학교와 공원을 지으면 주거 환경이 쾌적해진다는 것.

그러나 반대론의 시각은 다르다. 설령 부담금이 주거환경 개선에 기여한다고 하더라도 결국 부동산 가격을 끌어올리는 요인에 다름 아니기 때문이라는 주장이다. 실제로 강남 재건축 아파트단지의 경우, 기반시설부담금이 부과되면 지 금보다 조합원 부담금이 수천만원까지 늘어나게 된다. 이렇게 되면 조합측은 손해를 보지 않기 위해 결과적으로 일반분양가를 대폭 끌어올리고, 이는 소비자 부담으로 이어진다는 것이다. 여타 지역의 아파트 사업이나 상가, 빌딩 등도 마찬가지이다. 일각에선 이미 학교, 도로, 공원 등 각종 기반시설에 대해 땅을 제공하거나 부담금을 내는 상황에서 이중 규제의 성격이 짙다는 주장도 하고 있다. 모 건설업계 관계자는 “부담금을 내더라도 수익성이 나는 사업만 선별적으로 시행할 수밖에 없게 되고, 결과적으로는 주택 등 부동산의 신규 공급이 대폭 줄어들 것”이라고 우려했다. 만약 기반시설부담금의 도입 배경이 부동산값을 잡기 위한 것이라면 부동산 가격이 안정되거나 하락하는 상황에서도 과연 이 제도가 계속 유지될 수 있을 것인지에 대해서도 회의적인 시각이 적지 않다.

개발이익의 환수는 부담금을 늘리는 것보다 기존 조세 제도를 제대로 운영하면 충분히 그 효과를 살릴 수 있다는 지적도 나온다. 이미 땅값이나 집값 상승에 대해서는 양도소득세를 통해 이익의 일부를 세금으로 거둬들이고 있다. 개발사업으로 이익을 본 기업도 법인세를 내고 있다. 따라서 기존 세법 테두리에서 개발이익에 대한 철저한 환수를 할 수 있도록 보완책을 마련하는 게 정도(正道)라는 지적이다. ☺

사외(社外)기고는 본지의 편집 방향과 다를 수 있습니다.



유하룡 조선일보 산업부 기자
(you11@chosun.com)