

2018 기본소득 연합학술대회

기본소득, 한국사회의 미래를 비추다

일시: 2018년 11월 23일(금)~24일(토)

장소: 청년문화공간JU동교동 3층 바실리오홀

2018. 11. 23 (금) 13:20 ~ 14:50

〈세션1〉 공유부와 한국의 기본소득

사회: 이한주 (경기연구원장)

발표1: 도시의 공유지와 기본소득
곽노완 (한신대 공유경제팀)

발표2: 부동산소득 추산과 국토보유세, 그리고 기본소득
남기업 (토지+자유연구소)

발표3: 비시장재 가치 측면에서 바라본
공유부(common wealth)와 기본소득
유영성 (경기연구원 선임연구위원)

도시의 공유지와 기본소득¹⁾

곽노완(기본소득한국네트워크 학술위원장)

1. 들어가기: 재건축초과이익 환수제의 부활?

최근 들어 특히 서울과 수도권의 부동산가격 상승세가 두드러지면서 2017년 말 시한으로 유예된 재건축초과이익환수제가 부활이나 유예연장이냐의 갈림길에서 올 하반기 뜨거운 감자로 떠오를 전망이다. 2006년도에 도입된 이 제도는 종합부동산세처럼 부담자는 명확한데, 수혜자는 불명확한 편이다. 따라서 부담자들의 적극적인 반대가 예상되지만, 찬성의 목소리는 적극적으로 나타나지 않을 수도 있다.

그런데 현재 서울과 수도권 부동산가격 및 이와 연동된 가계부채가 급증세라 가계부채 억제와 부동산가격 안정을 지향하는 문재인정부에서는 조만간 가계부채 및 부동산에 대한 종합 규제책을 도입하고 재건축초과이익환수제 또한 부활시킬 것으로 보인다.

1970년대 중반 신자유주의 이래 자본주의의 금융화가 급격히 진행되면서 기업이나 법인이 아닌 가계가 주택을 구입할 때 대출가능 범위도 확대되어 왔다. 한국의 경우, 90년대 금융시장 개방 및 자유화 이후 개인이 금융기관으로부터 부동산 담보로 대출받는 범위는 폭발적으로 증대하였다. 현재 국내 은행권에서도 개인이 부동산을 구매할 때 서울 25개구 등 40군데 청약조정지역을 제외하곤 시세의 70%까지 대출을 해주고 있다.

가계의 부동산 담보대출이 용이해지자, 부동산을 재테크의 수단으로 삼는 사람들도 급증하였다. 물론 이로 인해 국내외적으로 부동산의 투기적 버블과 폭락이 번갈아 닥치기도 했다. 한국의 경우 97-8년 외환위기 이후 그리고 2008년 금융위기 이후 부동산가격이 폭락하거나 침체를 겪었다. 그러나 폭락과 침체 이후엔 다시 급등하는 현상이 나타났다. 현재는 2008년 이후 침체된 주택가격이 2014년 이후 다시 급등세로 돌아선 추세이다. 이에 따라 부동산시장의 활성화를 지향하던 박근혜전정부조차 2016년 11월 3일에 부동산규제책들을 내놓았다. 주요내용은 분양 1순위자격 강화, 강남4구의 분양권전매 제한, 9억 이상 분양아파트에 대한 중도금 집단대출보증 제한 등 주로 분양시장에 대한 것이었다.²⁾

그러나 11. 3 대책은 반짝 효과로 끝나고 5월초 문재인 정부 출범 이후 서울과 수도권 부동산 시장은 다시 재건축 추진 아파트를 중심으로 과열 투기장세로 들어서면서 가계부채도 급증하고 있다. 이에 새정부는 6. 19 부동산 대책을 통해 40군데 지역(구,시)를 청약조정지역으로 지정하여 이 지역에 대해 분양권 전매를 제한하고 LTV(집값 대비 대출액)의 비율을 70%에서 60%로, DTI(소득 대비 원리금상환액)를 60%에서 50%로 낮췄다. 그러나 서울, 부산 등의 부동산 경기가 계속 과열되고 있어 8월엔 추가적인 정부의 가계부채 종합대책이 발표될 예

1) 이 글은 「토지기본소득의 사회정의론과 재건축초과이익의 공유」라는 제목으로 『인문사회과학연구』 제 18권3호(2017.8.31.)에 게재된 것이다.

2) 국토교통부, 「2016년 11월 3일 보도자료」 참조.

정이다. 이처럼 부동산 시장이 과열된 상황에서 올해 말로 일몰예정인 재건축초과이익 환수제 유예기간을 연장하자는 목소리는 공론화되기 어려운 상황이다. 부분적으로 완화될지라도 재건축초과이익 환수제는 내년 초부터 부활할 가능성이 크다.³⁾

올해 말까지 관리처분인가 신청을 하지 못하면 최근 10년간 집값이 급등한 강남/송파/서초/여의도 지역의 재건축조합원들은 준공 시점에 세대별로 많게는 1억 원 이상의 재건축초과이익 부담금을 납부해야 한다. 이에 재건축을 추진 중인 지역의 추진위나 조합은 유예기간 연장을 위해 지역구 의원들에게 압력을 행사하고, 때를 만나면 공론화하여 국회와 정부에도 압력을 행사할 것으로 보인다. 당장은 부동산가격 및 가계부채 급등에 대해 DTI나 LTV 강화 등이 부동산 주요이슈로 부상하고 있으나 연말로 갈수록 재건축초과이익 환수제 유예기간 연장 여부를 둘러싼 논쟁이 과거 종합부동산세 논쟁처럼 뜨거운 감자가 될 가능성이 크다.

그런데 재건축초과이익환수제의 부활을 추구하는 정부여당의 경우도 종합부동산세의 경우처럼 이 환수액을 누구를 위해서 쓸 지에 대해 모호하거나 순진한 개념을 갖고 있는 것으로 보인다. 더구나 국민들은 이 환수액이 누구를 위해서 쓰일지 잘 모르는 상황에서 과거처럼 국민 기초생활수급자인 고령자가 종합부동산세 때문에 살기 힘들어 졌다며 반대서명운동을 하는 촛극이 재연될 가능성이 없지 않다.

현행 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에서는 환수된 이익의 50%는 국가에, 20%는 광역지자체에, 30%는 기초지자체에 배분토록 규정하고 있다.⁴⁾ 예외적으로 특별 자치시나 자치도는 50%를 배분받는다. 그리고 다시 국가귀속분은 주택도시기금으로, 그리고 이는 다시 광역지자체와 기초지자체에 각각 50%씩 도시·주거환경정비기금 또는 재정비축진특별회계 또는 국민주택사업특별회계의 재원으로 지원해야 한다. 또한 광역지자체나 기초지자체의 배분액도 도시·주거환경정비기금 또는 재정비축진특별회계 또는 국민주택사업특별회계의 재원으로 쓰이도록 규정되어 있다.⁵⁾ 결국 재건축초과이익환수금은 최종적으로 광역지자체에 45%, 기초지자체에 55%가 귀속되어 도시·주거환경정비기금 또는 재정비축진특별회계 또는 국민주택사업특별회계의 재원으로 쓰이는 셈이다.

그런데, 국민주택사업특별회계를 제외하고 도시·주거환경정비기금 또는 재정비축진특별회계는 저소득자나 모든 거주자가 아니라, 재개발이나 재건축조합의 용자금으로 쓰이거나 재개발/재건축/재생 지역 기반시설 또는 보존시설 설치와 유지비로 쓰임으로써 지가를 상승시켜 부동산을 많이 소유한 기업과 부자의 이익을 불러주는 데 쓰이는 경향이 강하다. 곧 도로정비, 보행자길 확충, 공원이나 공동주차장 등 공유지의 창출이 공유지 근린지역의 사유지의 가격을 상승시켜 소유자들에게 이익을 몰아줌으로써 ‘공유지의 역설’ 내지 ‘공유지의 사유화 내지 인클로저’가 발생할 수 있는 것이다. 이 ‘공유지의 역설’은 문재인 정부가 재개발/재건축의 대안으로 제시한 ‘도시재생’ 확대에서도 해결되지 않은 채 재연될 수 있다. 곧 주택 및 건물 소유주들은 임대료와 소유부동산 가격상승으로 크게 이익을 보고 지역 내 세입자들은 세 부담 증가로 손해를 보게 될 가능성이 있다. 물론 ‘도시재생’의 경우 도시 내 마을공동체를 발전시

3) 이 글이 완성된 이후 2017년 8월 2일에 새로운 부동산 규제정책이 발표되었다. 새로운 8. 2 부동산 규제정책은 서울 25개 전체 자치구와 세종시, 과천시 등으로 투기과열지구를 확대 지정하여 LTV를 40%로 낮추고 분양권 전매도 강화하는 등 6. 19 대책에 비해 획기적으로 강력한 규제책이라 할 수 있다. 그리고 이와 더불어 새 정부는 내년 초 재건축초과이익환수제도의 부활을 예고하고 있다. 그러나 이 글에서 제시한 공시가격 상향조정을 통해 재건축초과이익 환수를 확대하는 방안 및 환수될 재건축초과이익을 토지기본소득으로 전환하는 방안에 대해서는 새 정부에서도 아직 검토가 미흡한 상황이다. 그런 점에서 이 글의 주장은 여전히 유의미하다고 할 수 있을 것이다.

4) 재건축초과이익 환수에 관한 법률, 제4조 참조.

5) 앞의 법, 4조 2항 및 3항.

키는 데 있어 재개발/재건축보다 우월한 건 분명하지만, 국민의 세금으로 부동산소유주에게 이익을 몰아주는 데서는 차이가 크지 않다. 대형 건설사나 외부투기세력 대신 동네의 부동산 소유주가 공유지를 사유화한다는 차이 이상으로, ‘도시재생’이 마을공동체의 세입자들을 포함한 거주자 모두에게 혜택이 돌아가도록 만들려면 세밀한 보완책이 필요하다.⁶⁾

그리고 현행 재건축초과이익 산정의 기준이 되는 부동산 공시가격이 여러 측면에서 불공정하게 정해지고 있다. 1) 실거래가나 시가에 대비해서 아파트에 비해 상업용건물의 공시지가 비율이 낮고⁷⁾, 2) 실거래가 대비 공시가격의 비율이 낮아 실효성이 떨어지는 형국이다.⁸⁾ 곧 기업과 부자들의 부동산일수록 실거래가 대비 공시가격 비율이 낮고, 실거래가 대비 공시가격 비율이 낮아 재건축초과이익부담금/재산세/종합부동산세/증여세/상속세의 과표가 낮게 책정되어 부동산부자들일수록 실질적으로 감면받는 세액이 큰 실정이다. 사회를 위한 부담액이 부동산부자들에게 상대적으로 적게 부과됨으로써 부동산부자들이 특혜를 받고 있는 것이다.

이 글은 재건축초과이익 환수와 관련하여 이처럼 기업 및 부동산 부자 감세와 공유지 인클로저의 문제가 심각함을 논증하고, 이러한 문제점 극복방안으로 재건축초과이익을 환수 범위를 확대함과 동시에, 이 환수액 일부를 주거취약계층지원의 재원으로 사용하고 나머지는 모두가 공유할 토지기본소득의 재원으로 하는 방안의 사회 정의적 정당성과 정치적 실효성을 제시하고자 한다. 재건축, 재개발, 도시환경정비사업의 개발이익 환수에 대해서는 장세준 등의 선행연구가 있다. 그런데 이 선행연구는 개발이익의 배분을 조합과 공공지자체 사이의 문제로만 고찰하고, 공공에 의해 환수된 개발이익이 다시 조합원들에게 재전유되는 역설적 상황에 대해서는 문제를 제기하지 않고 있다.⁹⁾ 이에 비해 이 글은 이러한 역설적 상황을 문제로 제기하고 이처럼 환수된 개발이익이 다시 사유화되는 것을 막고 실질적으로 공동체성원들 모두에게 공유될 수 있는 방안으로서 토지기본소득을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

j

2. 재건축초과이익부담금 시뮬레이션

2-1. 재건축초과이익환수제의 현황과 개요

재건축초과이익환수제도는 2006년도에 도입되었고, 2013년부터 2017년 말까지 한시적으로 유예된 상태이다. 좀 더 세부적으로 현재 재건축사업을 진행 중인 조합은 2017년 말까지 관

-
- 6) ‘주택개발’ 대신 ‘사람 중심의 주거재생’을 추구하는 조명래는 거주관계의 안정화, 공동체 프로그램의 도입 등을 재생사업이 추구해야할 주요방향으로 설정한다(조명래, 「‘주택개발’에서 ‘사람 중심 주거재생’으로」, 『공간과사회』제46호, 한국공간환경학회, 2013, 45-9면). 그러나 서울 성수동에서 보듯이 임대업자가 주택보수 및 리모델링 지원을 받고 임대료 인상을 제한하기로 한 약정이 잘 지켜지지 않을 수도 있다. 따라서 지역 내에서 지자체가 매입 및 신축을 통해 공공 임대 주택 및 상가를 동네세입자들에게 우선적으로 제공하는 등으로 세입자 주거권을 실효적으로 보장하는 정책이 도시재생의 주요 원칙의 하나로 새롭게 확립될 필요가 있다.
 - 7) 홍원철/서순택, 「부동산 실거래신고가격을 통한 공시가격의 적정성 분석 - 서울시 강동구를 중심으로」, 『부동산연구』제21-1호, 한국부동산연구원, 2011, 165면.
 - 8) 김종수, 「실거래가격을 활용한 개별주택가격의 적정성 분석」, 『부동산연구』제22-2호, 한국부동산연구원, 2012, 34-5면.
 - 9) 장세준, 『도시정비사업 개발이익 배분에 관한 연구 - 서울특별시 재개발·재건축을 중심으로』, 건국대학교 대학원 행정학과 박사논문, 2017, 120-127면 참조.

리처분인가를 신청하면 재건축초과이익부담금을 면제받는다.

재건축초과이익부담금은 일종의 개발이익 환수에 해당한다. 개발이익이란 “개발 사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖의 사회적, 경제적 요인에 따라 정상 지가 상승분을 초과하여 개발 사업을 시행하는 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”(「개발이익 환수에 관한 법률」 제2조 1항)이다. 이 개발이익은 1) 토지소유자의 노력과 투자, 2) 도로/철도/주차장/공원/광장/수도·전기·가스/학교/문화·체육시설/하수도 등 기반시설 공공투자, 3) 용적률¹⁰⁾상향 등 토지이용계획의 변경, 4) 기타 사회경제적 요인에 의해 발생한다.¹¹⁾ 한국의 현행 법률에서 개발이익의 환수대상은 ‘2)+3)’에 의해 발생하는 협의의 개발이익이며 환수방식은 조세/부담금/기타형식(공공임대주택공급·기부채납)으로 구분된다.¹²⁾

재건축초과이익부담금은 이 중에서 조세가 아니라 (수익)부담금 형식에 해당한다. 재건축 사업에서 개발이익을 환수하는 형식은 공원/학교용지/도로를 기부채납 받고 나아가 공공임대주택 확보 및 공공임대주택의 토지지분을 기부채납 받는 형식이 대표적이다. 이렇게 개발이익을 환수하고 남는 부분이 상당할 수 있는데, 재건축초과이익부담금은 이를 추가로 환수하는 것이라 할 수 있다.¹³⁾ 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에서는 이 법이 “「도시 및 주거환경정비법」에 의한 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하여 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지함을 목적”으로 한다고 규정하고 있다.¹⁴⁾

그런데 여기서 정한 소규모재건축사업은 재개발 구역지정이 해제된 낙후지역의 소규모재건축 도시재생사업에 대해서도 적용되기에, 도시재생지역 토지소유자들의 반발을 초래해 문재인 정부의 역점사업인 도시재생사업에 걸림돌이 될 수도 있다. 더구나 도시재생지역이 재개발에서 구역지정 해제된 지역임을 감안할 때 인근 재개발사업에 대해서는 초과이익이 아무리 크더라도 환수하지 않는 데 비해 이웃한 소규모재건축사업의 초과이익은 환수한다면, 재건축초과이익환수제의 부활이 강남의 부유한 재건축조합원뿐만 아니라 강북이나 지방 낙후지역의 부유하지 않는 재건축조합원의 반대까지 불러와서 정치적으로 역풍을 맞고 지체되거나 종합부동산 세처럼 애초 목적에 크게 못 미칠 수도 있다. 문재인정부의 낙후지역 도시재생사업이 해당지역 토지소유자에게 한편으론 기반시설 지원으로 부동산가격을 앙등시킴으로써 당근이 되고 동시에 초과이익부담금 환수로 인해 채찍이 되는 모순에 빠지지 않고 추진력을 얻기 위해서도 도시재생사업 지역에 대해 재건축초과이익부담금을 유예하는 등의 방안을 재검토할 필요가 있다.

10) 용적률이란 대지면적에 대한 연면적(건물 바닥면적의 합)의 비율이다. 서울의 경우 용적률이 계속 높아져 왔다(김성홍, 2016: 191-5). 현재 일반주거지역의 용적률은 법정 150-250%의 범위에 있다. 용적률이 상향되면 같은 면적에 더 많은 아파트를 지을 수 있어 증가한 세대만큼 일반분양을 통해 수익을 낼 수 있으므로, 재건축아파트단지의 경우 현재보다 상향된 용적률로 인허가를 받는다. 30여년 전에 지은 아파트 단지의 용적률은 180% 이하인 경우가 많고, 최근에 일반주거지역에 지어지는 아파트 단지의 용적률은 대체로 250% 가까이 된다. 따라서 기존 아파트소유주들은 공공임대주택용지나 도로, 공원용지 등을 기부채납하고, 거기에 더해 자기아파트 건축비를 일반분양수익을 통해 부담하고도 초과이익을 얻게 되는 경우가 많다. 이 초과이익이 재건축초과이익이다.

11) 장세준, 『도시정비사업 개발이익 배분에 관한 연구 - 서울특별시 재개발·재건축을 중심으로』, 건국대학교 대학원 행정학과 박사논문, 2017, 22-3면. 조성찬, 『상생도시 - 토지가치 공유와 도시 재생』, 알트, 2015, 28면 참조.

12) 조성찬, 앞의 책, 29면.

13) 김수현; 조성찬, 앞의 책, 35-6면에서 재인용.

14) 앞의 법, 제1조.

2-2. 재건축초과이익부담금 산정과 시뮬레이션

이 제도가 도입된 이래 2010년에 처음으로 중랑구 목동 정풍연립 조합원 20명이 각 144만 4000원, 중랑구 면목동 우성연립 조합원 15명이 각 351만8000원의 부담금을 부과 받았고, 2011년엔 송파구 풍납동 이화연립 조합원 29명이 각 33만8000원을 부과 받았다. 2012년에는 용산구 한남동 한남연립 조합원이 각 5544만3000원, 강남구 청담동 두산연립 조합원은 각 633만8000원을 부과 받았다. 재건축초과이익의 산정식은 다음 표와 같다.

<표1> 재건축초과이익부담금 산정식

(종료시점 주택가액 - 개시시점 주택가액 - 정상 주택가격상승분 - 개발비용) X 부과율
1) 종료시점 주택가액 : 준공인가일의 재평가된 공시가격(제8조, 제9조 참조)
2) 개시시점 주택가액 : 재건축조합설립추진위 설립승인일의 공시가격 또는 개시시점이 종료시점에서 10년을 넘었을 경우 10년 전 공시가격. 단, 공시일자와 개시일자의 차이에 대해 정상가격 상승분 반영(제9조 참조).
3) 정상주택상승분: 해당 기초지자체(시군구)의 평균주택가격 상승률과 정기예금 이자율 중 높은 비율을 곱해서 산정(제10조 참조).
4) 개발비용: 공사비, 설계감리비, 부대비용, 제세공과금(제11조).
5) 부과율: 조합원 1인당 평균이익 기준
3천만 원 이하 면제
3천만 원 초과 - 5천만 원 이하 10%
5천만 원 초과 - 7천만 원 이하 20%
7천만 원 초과 - 9천만 원 이하 30%
9천만 원 초과 - 1억1천만 원 이하 40%
1억 1천만원 초과 50% (이상 제12조 참조)

이 산정식을 보면 부과율이 계단식으로 상승한다. 그래서 생각보다 재건축초과이익부담금이 크지 않은 편이다. 예를 들어 초과이익이 1억원일 경우, 구간별로 (0원 + 200만원 + 400만원 + 600만원 + 400만원)이 되어 총 1,600만원 곧 전체 초과이익 대비 16%만 부담하게 된다.

또한 기준가격이 종료시점과 개시시점에 시점별로 재평가된 공시가격이라 실제 초과이익에 비해 산정된 초과이익은 많이 작을 수밖에 없다.

부담금이 실거래가 기준으로 부담될 경우를 보자. 개시시점에 5억 원이었다가 종료시점에 15억 원, 정상주택가격상승분과 개발비용의 합이 5억 원인 경우에 초과이익이 5억 원이고, 부담액은 (0원 + 200만원 + 400만원 + 600만원 + 800만원 + 3억9천만원X50%) = 2억1,500만원이다.

그런데 부담금을 예를 들어 실거래가의 50% 수준의 공시가격 기준으로 부과하고 정상주택가격상승분과 개발비용은 실거래가 기준으로 할 경우 초과이익은 (종료시점 7.5억원 - 개시시점 2.5억원 - 정상주택가격상승분과 개발비용 5억원) = 0원이 되어 부담금이 없어진다.

공시가격이 실거래가의 60% 수준일 경우 초과이익은 (종료시점 9억원 - 개시시점 3억원 - 정상주택가격상승분과 개발비용 5억원) = 1억원이 된다. 따라서 부담액은 앞서 계산했듯이 1,600만원에 불과하다.

이상의 예에서 보듯이 실거래가 대비 공시가격의 비율이 낮을수록 재건축초과이익부담금은 급격히 감소한다. 공시가격의 현주소를 감안할 때, 마지막의 사례가 재건축초과이익부담의 현주소를 근사하게 보여준다고 할 수 있을 것이다.

물론 개발비용은 실거래가로 하더라도 정상주택가격상승분을 공시가격으로 하면 초과이익부담금이 이보다는 높게 나올 것이다. 정상주택가격상승분을 공시가격을 기준으로 할 경우 아래의 <표2>를 보자.

실거래가 대비 공시가격이 60%일 경우와 70%, 80%일 경우에 재건축초과이익부담금이 차이가 많이 날 것이라는 점을 <표2>를 통해서도 알 수 있다. 물론 해당지역 부동산가격이 아래의 <표2>에 나오는 경우보다 급등하거나 하락하면 재건축초과이익부담금도 크게 달라질 수 있다. 한 가지 분명한 점은 실거래가 대비 공시가격 비율이 재건축초과이익부담금의 규모를 좌우하는 주요변수라는 것이다. 이처럼 재건축초과이익부담금의 문제는 공시가격 문제와 연동되어 있다. 공시가격은 이외에도 재산세, 종합부동산세, 상속세, 증여세 등의 기준이 되기에 부동산과세와 관련해서 핵심 고리를 이룬다.

실거래가 대비 낮은 공시가격 비율, 아파트와 단독주택의 공시가격 비율 격차, 지역별 용도별 공시가격비율의 불공정 내지 불균형은 대체로 비싼 토지를 많이 소유한 사람들에게 유리하게 판이 짜여져 있다는 것은 상대적으로 토지를 소유하지 못하거나 적게 소유한 사람들의 조세부담 등을 확대하므로 조세형평성에 어긋난다.

우선 실거래가 대비 낮은 공시가격 비율은 실시간 실거래가 반영이 가능한 인터넷 시대에 기술적으로도 어울리지 않으며 조세정의에도 어긋난다. 도시토지의 압도적인 부분을 공유지로 확보하고, 보편복지를 모범적으로 실시하는 핀란드처럼 공시가격을 중장기적으로 실거래가의 80% 수준으로 끌어올릴 필요가 있다.¹⁵⁾ 이를 통해 재건축초과이익 환수액을 포함한 재산세(기초지방세), 종합부동산세(국세), 상속증여세(국세) 세수가 급증할 것이며, 이는 토지소유주 자신의 노력이 아니라 사회성원들 모두의 노력이나 제도변화를 통해 형성된 재건축초과이익을 실효적으로 모두가 공유하기 위한 기반이 될 것이다. 더구나 공시가격의 현실화/적정화는 실거래가가 실시간 반영되는 인터넷시대에 기술적 난점도 크지 않고 추가 입법이 필요한 것도 아니어서 정부의 정책의지만으로도 충분히 실현할 수 있기에 효과적인 정책이다.

<표2> 공시가격비율에 따른 잠실주공5단지 ***동 ***호의 재건축초과이익부담금 시뮬레이션¹⁶⁾

<p>가정1) 잠실주공5단지가 재건축되어 2022년초 준공 승인되고 소유주가 추가부담금과 취득세 내지 않고 실거래가 20억원, 공시가격 12억 원(공시가율 60%)의 40평대를 받을 경우 {종료시점(2022년초) 1,200,000,000원 - 개시시점(2012년초) 773,000,000원 - 10년간 송파구 정상주택상승분(최근 5년간 가격상승률 약19%가 지속될 경우) 321,645,000원} X 구간별부과율 = 105,355,000원 X 부과율 = 18,142,000원 = A동 x호의 재건축부담금</p>
<p>가정2) 다른 조건은 같고 종료시점 공시가격이 14억 원(공시가율 70%)일 경우</p>

15) 조성찬, 앞의 책, 109면 참조.

{종료시점(2022년초) 1,400,000,000원 - 개시시점(2012년초) 773,000,000원 - 10년간 송파구 정상주택상승분(최근 5년간 가격상승률 약19%가 지속될 경우) 321,645,000원} X 구간별부과율 = 305,355,000원 X 부과율 = 117,677,500원 = A동 x호의 재건축부담금

가정3) 다른 조건은 같고 종료시점 공시가격이 16억 원(공시가격 80%)일 경우
 {종료시점(2022년초) 1,600,000,000원 - 개시시점(2012년초) 773,000,000원 - 10년간 송파구 정상주택상승분(최근 5년간 가격상승률 약19%가 지속될 경우) 321,645,000원} X 구간별부과율 = 505,355,000원 X 부과율 = 217,677,500원 = A동 x호의 재건축부담금

공시기준	단지명	전용면적(9㎡)	공동주택가격(원)
2017.1.1	주공아파트 530동	76.5	920,000,000
2016.1.1	주공아파트 530동	76.5	808,000,000
2015.1.1	주공아파트(주공5)	76.5	799,000,000
2014.1.1	주공아파트(주공5)	76.5	784,000,000
2013.1.1	주공아파트(주공5)	76.5	696,000,000
2012.1.1	주공아파트(주공5)	76.5	773,000,000
2011.1.1	잠실아파트 (주공5)	76.5	816,000,000
2010.1.1	잠실아파트 (주공5)	76.5	824,000,000
2009.1.1	잠실아파트 (주공5)	76.5	705,000,000
2008.1.1	잠실아파트 (주공5)	76.5	864,000,000
2007.1.1	잠실아파트 (주공5)	76.5	960,000,000

2015년 기준 국세인 상속증여세수는 5조원, 종합부동산세는 1.4조원 규모였고, 2013년 기준 기초지방세인 재산세수는 8.3조원 규모였다.¹⁷⁾ 실거래가 대비 공시가격이 현재 전국적으로 어느 정도 되는지 국토교통부에서 정확한 통계는 발표하지 않고, 2017년 공시지가를 발표하면서 대략 공시지가가 반영률이 실거래가의 전년도 67% 수준에서 올해 70% 수준으로 올랐을 거라고 언급한 바 있다.¹⁸⁾ 그런데 국토부에서는 개별주택공시가격은 조사산정한 공시가격의 80% 공시율을 적용하고 있다고 밝히고 있다.¹⁹⁾ 그렇다면 단독주택공시가격은 대략 실거래가 대비 공시지가의 비율 70%의 80%인 56% 수준에 불과한 셈이다.²⁰⁾

이를 통해 주택공시가격이 실거래가의 80% 수준으로 상향될 경우, 담세자 증가 및 누진세 체계로 인해 공시가격을 과표로 삼는 기존의 재산세/종합부동산세/증여/상속세 세수²¹⁾와 향

16) 해당 동호수의 공시가격은 <한국감정원의 부동산 공시가격 알리미>에서 인용하였음 (<http://www.realtyprice.kr/notice/search/townPriceListPastYear.search#viewTarget>).

17) 국세청 국세통계 및 박상수/유보람, 「2재산세 과표결정의 문제점 및 개선방향」, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』제2015-3호, 2015, 2면)

18) Business Watch, 「올해 공시지가 4.9% 상승. 9년래 상승폭 최대」, 2017. 2. 22 참조.

19) 국토교통부, 「2016년 9월 29일 해명자료」, 2016.

20) 2006-2009년 동안 실거래가 대비 공동주택 공시가격은 70.5%에 달했으나 개별주택 공시가격은 49.3%에 불과했다(홍원철/서순탁, 「부동산 실거래신고가격을 통한 공시가격의 적정성 분석 - 서울시 강동구를 중심으로」, 『부동산연구』제21-1호, 한국부동산연구원, 2011, 164면). 다행히 이 격차는 최근 들어 점차 개선되고 있다(매일경제, 「아파트 보유자만 속 타는 공시가격」, 2017. 5. 2.). 그리고 주택에 비해 비주거용부동산의 공시가격은 이 낮다는 조사결과도 있다(박성수/유보람, 「2재산세 과표결정의 문제점 및 개선방향」, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』제2015-3호, 2015, 5면). 그런데 임야나 농지의 경우 홍수예방 등 양의 외부효과를 감안할 때 공시가격이 낮아도 수공이 가지만, 기업이나 부유층이 소유한 상업용건물의 공시지가가 낮게 산정되는 것에 대해서는 형평성에 의문을 제기할 수 있다.

후 재건축초과이익 부담액이 막대하게 증가할 것이다.

재건축초과이익 부담금의 적용 대상인 재건축사업장은 아파트 단지를 중심으로 향후 계속해서 증가할 것으로 보인다. 2017년 말까지 관리처분인가를 신청한 단지까지는 유예되고 재건축을 추진 중이거나 추진될 사업장은 모두 적용대상임을 감안할 때, 현재 관리처분 직전 단계인 사업시행인가를 받은 재건축단지는 29개 2만9,188가구로 적용을 벗어날 것으로 예상된다. 이에 비해 142개 단지 8만9,597가구는 조합설립인가까지만 진행되어 3~4년 후부터 초과이익환수의 대상이 될 것으로 예상된다.²²⁾ 이 단지들은 강남3구에 몰려 있다. 현재 재건축 지구단위 계획 준비 중이거나 조합 추진위단계에 있는 단지들도 약 5~6년 후부터 지속적으로 재건축초과이익환수의 대상이 된다. 강남4구, 여의도, 노원구, 도봉구, 양천구를 필두로 서울에만 10~15년 사이에 수십만 세대가 재건축될 것으로 예상된다. 따라서 실거래가 대비 공시가격의 비율이 상향된다면 재건축초과이익 환수액은 서울에서만 향후 3~4년 이후부터는 매년 꾸준히 급증할 것으로 보인다.²³⁾

그런데 공시가격에서 또 하나의 근본적인 문제점은 국토교통부의 해명과 달리 실거래가 대비 주택공시가격의 비율에 비해 기업이나 부자들이 소유한 토지나 건물의 공시가격 비율이 낮고 불공정하다는 조사결과이다.²⁴⁾ 그리고 주택가격이 비싼 지역의 공시가격 비율이 낮게 책정되어 있다는 의혹도 있다. 이 글에서는 이에 대해 서울 강남북 8개단지 아파트 가격의 실거래와 공동주택 공시가격의 비율 및 강남북 상업용건물의 공시가격을 비교 검토하여 향후 정밀한 조사를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

3. 공시가격의 형평성과 재건축초과이익환수제의 적용범위 문제

<표3>에서 보면 강남/북 아파트의 실거래가 대비 공시가격은 유의미한 차이가 나지 않는다. 이는 2017년 5월에 발표된 공시가격이 지난 1년간 실거래가를 공시가격에 빠르게 반영했기 때문으로 분석된다. 한국감정원 등의 실거래가도 최근 1, 2개월의 급등추세는 충분히 반영하지 못한 편이라, 강남지역 아파트가격 급등세를 충분히 반영하진 못하고 있다. 그럼에도 서울 내에서 지역별 공시가격 격차는 크게 줄어들었고 이는 고무적인 일이다.²⁵⁾ 단, 최근 한두

21) 현행 공시가격이 주거용지와 상업용지 전체에 대해 평균 60% 이하일 것으로 추정되며 이를 80%로 상향평준화 할 경우 공시가격을 과표로 삼는 상속증여세(국세), 종합부동산세(국세), 재산세(기초지방세)는 담세자와 담세율이 모두 증가하여 현행 5조원, 1.4조원, 8.3조원에서 <표2>의 각각 가정1)과 가정3)의 사례에서 보듯이 크게 늘어날 것이다. 주거용지와 상업용지의 공시가격을 80%로 상향하기만 해도 기존의 국세와 지방세를 합치면 적어도 수십조 원의 추가세수가 발생할 것으로 추정된다.

22) 김은진, 「재건축 초과이익환수제 어느 지역이 해당되나?」, 『부동산114』, 2017. 3. 16.

23) 앞서 시뮬레이션에서 보았듯이 공시가격을 80%로 상향하면 잠실주공5단지에서에서만 세대 당 2억 1760여만 원씩 총 3930세대에서 8,500억 원 이상의 환수액이 확보될 수도 있다. 따라서 부동산경기에 따라 증감이 있겠지만 재건축초과이익 부담금이 실질적으로 부과되는 4년여 후부터 매년 수조원대의 신규 재원이 확보될 가능성이 높다. 물론 재건축초과이익 부담금 대상을 확대하면 재원도 그만큼 증가할 것이다.

24) 박상수/유보람, 「2재산세 과표결정의 문제점 및 개선방향」, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』제 2015-3호, 2015. 5면.

25) 물론 앞에서 지적했듯이 아파트나 다세대주택 등 공동주택에 비해 단독주택의 공시가격 비율이 낮아 대저택을 소유한 부유층에 특혜가 주어지는 것은 이른 시일 내에 시정될 필요가 있다. 일례로 박전대통령이 2017년에 매각한 삼성동 단독주택은 실거래가 67억 5천만 원에 비해 공시가격이 28억 7천만 원으로 공시가격이 42.5%에 불과하다. 그리고 박전대통령이 이 집을 팔고 매수한 내곡동 집은 실거래가 28억 원에 비해 공시가격 11억 2천만 원으로 공시가격이 40%에 불과하다(매일경제, 2017. 5.

달 간 서울지역 아파트가격이 급등한 이유도 있겠지만 공시가율이 국토교통부의 주장과 달리 실거래가의 70%에 못 미쳐서 부유층에게 커다란 감세효과 특혜를 주는 셈이므로 상향될 필요가 있다. 물론 앞에서 지적했듯이 아파트나 다세대주택 등 공동주택에 비해 단독주택의 공시가격 비율이 낮아 대저택을 소유한 부유층에 특혜가 주어지는 것은 이른 시일 내에 시정될 필요가 있다.

<표3> 서울 강남/북 지역 아파트 실거래가 및 공시가격 비교

구분	단지명		실거래가(만원)	공동주택공시가격(만원)	공시가율
강북	재건축초과이익	상계주공7단지 30평대	51,900	34,100	0.65
	부담 추정 단지	청량리미주아파트 30평대	50,500	29,400	0.58
	10년 내 신축	전농래미안크레시티 30평대	66,000	44,400	0.67
		옥수어울림 30평대	92,000	56,900	0.62
강남	재건축초과이익	대치동은마아파트 30평대	135,000	89,600	0.66
	부담 추정 단지	잠실주공5단지 30평대	162,000	106,400	0.66
	10년 내 신축	잠실리센츠 30평대	128,000	82,400	0.64
		반포래미안퍼스티지 30평대	182,000	123,000	0.68

- 실거래가는 2017. 6월초 한국감정원 시세로 최근의 급등세는 충분히 반영되지 않았음.

그런데 <표4>에서 보듯이 재벌기업이나 부자들이 소유한 상업 용지 및 건물의 공시가율은 주택보다도 훨씬 낮아서 토지자산이 많을수록 실질적으로 세금감면을 많이 받고 있다. 이는 조세형평성에 크게 위배된다. 건물의 감가상각을 고려하면 공시가율은 <표4>에서보다 더욱 떨어질 것이다. 상업 용지와 건물의 경우 공시가격이 실거래가 대비 60% 미만으로, 주택공시가격에 비해 공시가율이 현저히 낮다.²⁶⁾ 이처럼 상업용건물 등 부동산자산이 많은 기업이나 개인일수록 실질적으로 세금감면을 많이 받거나 형평성에 어긋나는 세제를 개혁하기 위해서는 보유세율이나 재건축초과이익 부담률을 인상하기 이전에 상업 용지와 건물의 공시가율을 주택과 동일한 수준으로 단계적으로 상향평준화하는 게 우선적으로 필요하다.

<표4> 서울 강남/북 지역 상업건물 실거래가 및 공시가격 비교

구분	위치	준공연도	대지/연면적(m ²)	공시가격(억원) 총가격(토지분)	실거래가(억원) (호가의 95%)	공시가율
강북	1.청량리역세권	1966	583/1481.1	84.58(83.4)	190	0.45
	2.인사동	1984	337.2/771.6	41.6(33.4)	71.3	0.59
	3.홍대앞	2006	375.2/1510.0	34.4(24.4)	80.8	0.43
	4.이태원	1997	620.8/1,173.6	72.2(67.0)	177.7	0.41
강남	5.삼성동현대차	1987	79,342/ 60,820	27,135(26,578)	105,500	0.26
	6.가로수길	2007	532.4/2295.7	76.0(61.8)	218.5	0.32
	7.방이동먹자골목	1991	444.4/1435.2	30.4(25.6)	61.8	0.49
	8.양재역세권	1991	651.7/3760.3	134.8(122.3)	237.5	0.57

- 1~8번째 건물의 준공연도와 대지면적/연면적은, Naver 부동산 매물의 주소를 확인한 다음 대법원 등기소의 자료를 열람하여 확인했음.

2일자, 「아파트 보유자만 속 타는 공시가격」. 이는 <표3>에서 조사된 아파트의 공시가율 65% 내외에 비해 아직도 크게 낮은 비율이다.

26) 앞에서 본 홍원철/서순탁의 연구에서도 주거지역의 공시지가율 20.7%에 비해 상업지역의 공시가율은 44.9%로 낮게 나타나고 있다(홍원철/서순탁, 위의 글, 165면).

- 토지 분 공시가격은 2017년 5월에 확정고시된 걸 기준으로 했음. 건물 분 공시가격은 건축년도가 아니라 현재 상한수준인 m²당 80만원으로 간주하여, '연면적*80만원*잔가율10%+잔가율공제후금액*잔존연수/감각상각연한40년'으로 계상했음. 이로 인한 건물 분 공시가격이 다소 과대 계상되었으나 상업건물의 공시가율이 주택에 비해 현저히 낮다는 점을 보여주기에 큰 차이가 없음.
- 실거래가는 삼성동 현대차 부지를 제외한 나머지에 대해서 Naver 부동산 호가의 95%를 반영하였음. 상업용 건물의 실질 실거래가는 높은 취득세와 양도소득세로 다운계약이 많아서 신고된 실거래가보다 호가의 95%를 반영하는 것이 더 실제에 부합할 것으로 추정됨.

이외에 임야나 농지의 경우에는 상업용지에 비해 공시가율이 더 낮은 경우가 많지만, 임야나 농지는 상업용 건물에 비해 지대수익이 없거나 미미한데다 녹지 보존으로 홍수예방 등 양의 외부효과를 낳으므로 상업용지와는 달리 공시가율을 지속적으로 낮춰 적용해도 사회적인 형평성에 크게 어긋나지 않을 것이다.

특히 상업용지의 공시가율이 낮고 형평성에 위배되는 문제 외에 재건축초과이익환수제의 적용범위에도 문제가 있다. 토지자산이 많은 기업이나 부자들 소유의 상업용 건물 재건축에 대해서는 재건축초과이익환수제가 적용되지 않는다. 재건축초과이익환수제가 소규모 재건축사업에 대해서도 적용되는 걸 감안하면 토지자산이 많은 기업과 부자들은 또 다시 엄청난 특혜를 받고 있는 것이다.²⁷⁾ 이는 재건축초과이익환수가 주택가격의 안정을 목표로 삼기 때문이기도 하겠지만(제1조), 서민들의 주택 재건축사업에 대해서는 이익을 환수하고 기업과 부자들의 상업용 재건축사업에 대해서는 사실상 토지소유자의 노력보다는 사회제도적인 토지용도변경과 용적률 상향으로 인한 초과이익을 사유화하도록 조장한다는 비판을 벗어나기 힘들다.²⁸⁾ 사적으로 전유된 재건축초과이익은 미래세대를 포함한 모두의 공유지인 공중권과 용적률, 세입자들의 경제활동 등으로 인한 사회적 토지가치 증가를 누군가 사적으로 전유하고 수탈한 것이므로 사회공동체의 입장에서 보면 일종의 마이너스공유지라고 할 수 있다. 경제적으로 최강자인 기업과 부동산 큰손들에게 재건축초과이익의 형태로 사회적인 공유지를 사유화하도록 도와주고 상대적으로 덜 강하거나 약한 나머지 사람들에게 공중권과 용적률 상실이라는 마이너스 공유지를 부담시키는 것도 '공유지의 역설' 중의 한 형태라 할 수 있다.²⁹⁾

낙후된 지역의 재개발이나 도시환경정비 사업에서도 막대한 초과이익이 발생한다. 그러나 재개발이나 도시환경정비 사업에 대해서는 초과이익환수제도가 없다. 이에 대해서도 형평성 문제가 제기될 수 있다. 물론 재개발과 도시환경정비 사업은 낙후지역의 기반시설을 정비하고 도시경관을 개선하는 사업으로 공익 성격이 강해서 지자체에서 장려하고 후원하는 것임에 반해 재건축은 소유주들이 자발적으로 사익을 위해 진행하는 사업이라 성격이 다르지만, 재개발

27) 상업용 건물의 재건축은 아파트와 달리 늘어난 세대의 일반분양자에게 개발비용을 전가하는 구조가 아니므로, 상업용 건물의 초과이익 예시를 위한 시뮬레이션은 개발비용자료까지 확보되어야 산출할 수 있다. 그런데 이 개발비용이 공개되는 경우가 거의 없어서 연구자의 입장에서 재건축초과이익을 추정하기는 쉽지 않다. 그러나 건축인허가를 관할하는 지자체와 세무서에서는 상업용 건물의 재건축 초과이익 산정에 어려움이 없을 것이다. 따라서 상업용 건물의 재건축초과이익 환수는 기술적 문제라기보다는 정치적인 의지에 달린 문제라 할 수 있다.

28) 조성찬, 앞의 책, 48면.

29) '공유지의 역설'이란 공유지가 만들어지면 인근 사유지를 많이 가진 기업이나 개인에게 전유되는 것을 지칭한다(곽노완, 「도시부동산수익의 공유와 기본소득」, 『도시인문학연구』제9-2호, 서울시립대학교 도시인문학연구소, 2017, 211-2면). 일반적으로 이러한 공유지의 사유화를 하딘(Hardin)에 따라 '공유지의 비극'이라고 표현하는 경우가 많다(Hardin, "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 162(3859), 1968, p.1244; 조성찬, 앞의 책, 49면). 하딘의 '공유지의 비극'은 하비(Harvey)가 지적한 대로 공유지의 사유화로 인한 황폐화를 지적하는 개념이다(Harvey, *Rebel Cities*, New York: Verso, 2012, p.173). 그러나 이 개념은 공유지를 사유화하는 주체의 불평등 문제를 포착하는 데 한계가 있다. 이에 비해 '공유지의 역설'은 공유지에 인접한 사유지를 많이 가진 기업이나 사람일수록 공유지를 더 많이 사유화하는 불평등을 강조하는 개념이다.

과 도시환경정비 사업에서도 소유주들의 투자나 노력과 무관한 초과이익이 막대하게 발생한다. 따라서 재개발과 도시환경정비 사업의 경우에도 초과이익에 대해 재건축의 경우보다 경감된 비율이라 하더라도 일정비율로 환수가 이루어지는 게 공정할 것이다.

이처럼 상업용지 재건축사업 및 재개발과 도시환경정비사업 등에서도 초과이익을 환수한다면, 재건축초과이익 환수제 부활에 대한 거부감이나 저항도 오히려 크게 약화되어 재건축초과이익 환수의 정치적 지속성과 경제적 실효성을 크게 증대시키는데 기여하게 될 것이다. 왜냐하면 주택재건축에 대해서만 초과이익을 환수하는 것은 형평성에 어긋난다는 비판과 반발을 벗어날 수 있기 때문이다.

그런데 아무리 재건축초과이익이 많이 환수되더라도 이 환수된 재원이 다시 재벌기업이나 부유층이 소유한 부동산 가격을 더욱 급등시키는 방식으로 사용된다면, 부담금 이상의 또 다른 초과이익을 재벌기업과 부동산소유주들에게 가져다준다면 부자들의 공유지 사유화가 심화될 것이다. 의도나 의지와 상관없이 그간 전 국민이 부담한 세금이나 국공유지의 수익이 재벌과 부자들에게 특혜를 주는데 사용되는 경우는 너무나 많았다. 심지어 도시공동체 만들기와 ‘도시재생’ 사업도 의도와 반대로 젠트리피케이션(gentrification)처럼 세입자를 쫓아내고 상대적으로 부유한 부동산소유주들에게 지가급등이라는 행운의 선물을 안겨주는 걸로 귀결되기 십상이다.

앞서 보았듯이 재건축초과이익의 상당부분은 토지소유자의 노력과 무관하게 용적률 상향 등 사회 제도의 변경이나 세입자의 활동 등으로 인해서 발생한 사회성원 모두의 공유지라고 할 수 있다. 이러한 재건축초과이익이 전액 사유화되거나 아니면 공공기관에 귀속되더라도 공공 투자를 매개로 추가적인 지가상승을 통해 부동산소유주들에 재사유화 된다면, 모두의 공유지를 사적인 부동산소유주에게 수탈당하는 ‘공유지의 역설’에서 벗어나지 못하는 것이다.³⁰⁾ 재건축초과이익의 일정비율을 사적으로 수탈당하지 않고 모두가 누리는 공유지로 확대재생산하기 위해서는 재건축초과이익의 환수액을 확대하는 것만큼이나 이 환수된 재원을 누가 관리하고 누구를 위해서 지출할 것인가를 새롭게 정립할 필요가 있다.³¹⁾

4. 결론: ‘취약계층 주거복지 + 토지기본소득’을 통한 토지정의와 재건축초과이익의 공유

도입부에서 밝혔듯이 기존 재건축초과이익환수제가 부활되면 국토교통부가 관할하는 주택기금을 매개로 하여 결국 기초지자체에 55%, 광역지자체에 45%가 배분된다. 그리고 이렇게 배분된 재원은 다시 지자체의 도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 국민주택사업특별회계의 재원으로 귀속되어 사용된다. 그런데 이 중에서 국민주택사업특별회계는 지역의 공공임대주택 건립을 통해 주거취약계층을 위해 사용될 개연성이 크지만, 도시·주거환경정비기금이나

30) 하비(Harvey)는 공유지의 생산자와 이를 사적인 이익을 위해 전유하는 사람들의 관계에 주목하면서, 공공투자가 특권적인 사적 토지소유자의 자산가치를 올리는 걸로 귀결될 위험성을 지적하고 있다 (Harvey, op.cit., p.79). 이는 바로 필자가 명명한 ‘공유지의 역설’에 해당하는 내용이다. 재건축사업만이 아니라 새 정부와 서울시의 지역공동체 지향적인 도시재생사업도 이러한 위험성을 예상해서 도시재생이 집주인과 임대인뿐만 아니라 지역주민 모두와 주거취약층에게 실효적인 이익이 되도록 지역 내 빈집의 공공임대주택으로 전환 등을 포함하여 면밀하게 설계될 필요가 있다.

31) 기부채납, 임대주택건설, 보유세, 공공기여금, 양도세, 재건축초과이익 환수 등 재개발과 재건축의 개발이익 환수제도는 의 형태로 환수하는 영국과 일본의 사례에 대해서는 장세준, 『도시정비사업 개발이익 배분에 관한 연구 - 서울특별시 재개발·재건축을 중심으로』, 건국대학교 대학원 행정학과 박사논문, 2017, 41-56면 참조.

재정비축진특별회계는 오히려 지역의 부유한 건물주 또는 외지에 거주하는 부유층 집주인들에게 공짜선물을 안겨주는 통로가 될 가능성도 있다.

예를 들어 한남3구역 재정비촉진지구처럼 부유층의 부동산투기가 활발한 지역에 재건축초과이익 환수금이 지출되어 공원, 학교, 도서관, 가로정비 등 공유지 기반시설을 조성함으로써 투기수익을 더욱 확대시킬 수 있는 것이다. 물론 공유지를 만드는 것이 문제가 아니다. 오히려 공유지는 더 많이 만들어질 필요가 있다. 그러나 공유지가 만들어질 때 인근 사유지의 소유주들이 그로 인해 발생하는 지가상승을 독차지하는 기존의 체계를 재편하여, ‘새로 생기는 공유지의 수혜는 많은 사람들이 넓게 누리고, 비용은 최고의 수혜자가 우선적으로 부담’하는 공동체적 공유지 생산양식을 확립할 필요가 있다. 이렇게 볼 때 새로 생겨날 재건축초과이익을 해당 지자체의 공유지를 확충한다는 명목으로 지역 토지소유자들의 사익을 확대하는데 전용하는 것은 재고될 필요가 있다.

먼저 재건축초과이익이 어디로부터 그리고 누구로부터 나오는가를 근본적으로 다시 생각해 볼 필요가 있다. 앞서 보았듯이 재건축초과이익은 주로 공공투자, 토지계획변경, 세입자들의 경제활동으로부터 나온다.³²⁾ 이중 토지계획변경은 지금까지 모든 사회성원과 미래세대의 공유지였던 기존 상한 층고 이상의 공중을 지표의 소유자가 사유화하도록 용적률 및 상한 층고를 상향하는 걸 뜻한다. 이는 토지소유자에게 지가급등이라는 횡재를 안겨준다. 반면에 해당지역에 토지를 갖고 있지 않는 다른 사람들은 높은 건물로 인해 부분적으로 조망권을 상실하고, 자신과 미래세대의 공유지였던 상한 층고 이상의 공중을 부지불식간에 잃게 된다. 이렇게 볼 때 토지계획변경 등을 통한 토지소유주의 재건축초과이익은 모든 사람의 공유지를 사유화 내지 수탈할 것이라 할 수 있다. 따라서 이 중 일부를 사회적으로 환수하는 재건축초과이익부담금은 미래세대를 포함한 모든 사회성원들에게 1/N의 토지기본소득으로 귀속되어야 마땅하다.³³⁾ 이처럼 공중을 포함한 공유지(의 수익)를 1/N의 기본소득의 재원으로 하자는 주장은 판 빠레이스(Van Parijs)의 실질적 자유지상주의와 제프리 스미스(Jeffrey Smith)와 같은 헨리 조지학파뿐만 아니라 하워드(Howard) 등 마르크스주의와 볼리어(Bollier)같은 최근의 공유주의자들에서도 공통적으로 제기되고 있다.³⁴⁾

단, 이 재원의 일부가 특정집단에게 선별적인 혜택으로 돌아갈 필요가 있다면, 이는 액커만(Ackerman)과 판 빠레이스(Van Parijs)가 제시한 ‘비우월적 다양성(undominated diversity)’의 원칙에 따라 ‘누구나 현 사회제도로부터 불이익을 겪는다고 인정할’ 무주택 취약

32) 조성찬, 앞의 책, 28면.

33) 헨리 조지(George)의 토지공유 사상을 이어받아 오늘날 토지배당(Earth share, 토지공유)을 주장하는 제프리 스미스(Jeffrey Smith)는 토지와 자원 수익의 5%를 거둬 모든 사회 성원에게 지급하자고 제안한다(Füllsack, *Leben ohne zu arbeiten?*, Berlin: Avinus Verlag, 2002, p.172에서 재인용). 그러나 불로소득의 원천을 지대로 환원하여 이해함으로써 이를 사회적으로 환수하는 대신 나머지 조세를 폐지하자는 그의 제안은, 자신이 주장하는 기본소득과 같은 사회복지의 재원을 축소하는 문제를 낳는다(Ibid., p.173-4). 한국에서도 헨리 조지의 사상에 충실한 지공주의학파가 토지불로소득 환수를 통한 공정한 도시계획 방안을 주장하고 있다(반영운, 「토지와 도시계획」, 김윤상·조성찬·남기업 외 지음, 『토지정의, 대한민국을 살린다』, 평사리, 2012, 213-38면). 지공주의자들은 지대 이외에 이자, 배당소득, 증권양도차익 등을 불로소득으로 보지 않는다. 이에 대한 비판으로는 광노완, 「도시토지공유와 주거평등권의 비전」, 『마르크스주의 연구』제9-3호, 경상대학교 사회과학연구원, 2012, 248-58면 참조.

34) Van Parijs, *Real Freedom for All*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.178-85; Smith, *Earth Share Manifesto*, www.progress.org/dividend/cdman.html, 2001; Howard, “Basic Income, Leberal Neutrality, Socialism, and Work”, in Widerquist, Karl(ed.), *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*. Burlington: Ashgate, 2005, p.127-34; 데이비드 볼리어, 『공유인으로 사고하라』, 갈무리, 2015, 209면.

계층의 주거복지로 한정할 필요가 있을 것이다. 판 빠레이스가 완화하여 재구성한 ‘비우월적 다양성’이란 각자 타고난 천부가 다양해서 총괄적으로 볼 때 특별히 불리한 천부를 갖는 사람은 많지 않다는 걸 뜻한다. 곧 대부분의 사람은 누가 더 나은 천부를 가졌다고 할 수 없을 만큼 비우월적으로 다양하다. 단, 누가 보더라도 천부가 열악한 장애인의 경우는 ‘비우월적 다양성’을 충족하지 못하므로 타인들로부터 다양한 현물과 현금 보조를 추가적으로 지급받는 것이 정당화된다.³⁵⁾ 곧 사회복지지는 현물/현금 기본소득과 같은 보편복지를 바탕으로 하고, 선별복지지는 완화된 ‘비우월적 다양성’의 원칙에 따라 만인이 인정할 수 있는 사회적 약자에 대해 보조적인 사회복지의 원칙으로 삼자는 것이다.³⁶⁾

주거복지와 관련해서 ‘비우월적 다양성’을 충족하지 못하는 사람들은 재산이 없으며 주택을 소유하지 못한 주거취약계층이라 할 수 있다. 따라서 이러한 원칙에 따르면 재건축초과이익 환수액을 ‘모두에게 지급되는 토지기본소득 또는 토지배당 + 주거취약계층 주거복지지원’으로 사용하자는 결론이 나온다.³⁷⁾ 물론 토지기본소득의 재원은 재건축초과이익 환수금 외에 향후 토지 보유세(재산세+종합부동산세)나 양도세, 상속/증여세 증액분 등 여러 가지가 추가될 수 있다.³⁸⁾ 토지기본소득을 실행하기 위해서는 국가단위에서 지급할 것인지 아니면 광역이나 기초지자체별로 지급할 것인지도 정해야 한다. 필자의 견해로는 기존의 지역이주주의를 넘어서서 사회의 공동체성을 보다 널리 확대하기 위해서는 국가단위로 지급되는 것이 바람직한 것으로 보인다. 나아가 토지기본소득과 취약계층을 위한 주거복지지원 비율도 정해야 한다. 재건축초과이익환수액 중 토지기본소득과 취약계층 주거복지지원의 비율은 5:5가 무난할 것으로 보이며, 토지기본소득은 중앙정부에 관리하고 취약계층 주거복지지원은 광역/기초지자체가 관리하는 것이 실효적일 것이다. 선별적인 주거복지와 공공임대주택을 위해 기존에 별도의 재원이 존재하지만 당장 주거불평등 문제의 심각성을 고려해서 추가적으로 재건축초과이익 환수액 중 50%를 가산하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

부동산 공시가격 상승, 상업용재건축초과이익 환수 등으로 재건축초과이익 환수의 규모가 확대되고 도시재개발 및 도시환경정비 사업의 초과이익에 대해서도 낮은 비율로 초과이익을 환수할 수 있다면 처음에 미미했던 토지기본소득과 주거복지 지원은 빠르게 증가할 수 있을 것이다.

이처럼 ‘실질적 기회와 공유지(수익)의 평등한 향유라는 기본소득의 사회정의론 + 비우월적 다양성을 최대한 보장하는(비우월적 다양성에 못 미치는 경우 추가적인 선별복지혜택을 제공하는) 선별복지원리’ 따라 재건축초과이익 환수액의 사용을 재편한다면 당장 수혜액이 크지

35) Van Parijs, op.cit., p.79-82.

36) Ibid., p.82-4.

37) 재건축초과이익이 모든 공동체성원의 공유지라 할 수 있는 공중 및 용적률제도에서 발생하는 수익이므로 이를 부자를 포함한 모든 공동체성원에게 지급하는 것은 분배정의에 합치된다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 환수된 재건축초과이익이 부자들에게도 지급되는 것에 대한 의문이 있을 수 있다. 이에 대한 답변은 부자들에게도 지급될 때, 가난한 사람들의 수혜금액이 중장기적으로 확대되기 때문이다. 곧 순 수혜자가 늘어나서 정치적으로 이 제도가 확대될 가능성이 크기 때문이다. 코르피와 팔메(Korpi/Palme)는 이를 ‘재분배의 역설’이라고 정식화했다(백승호, 「기본소득제도의 소득재분배 효과 분석」, 『1등만 기억하는 더러운 세상을 뒤집어라』, 매일노동뉴스, 2010, 294면에서 재인용).

38) 올해 초 민주당 대선후보였던 이재명 성남시장은 토지 보유세 인상을 통해 토지배당을 지급하겠다는 공약을 제시하였다. 이 공약이 이글에서의 토지기본소득 개념에 해당한다고 할 수 있다.그런데 앞의 본문에서 보았듯이 보유세 인상 이전에 주택용지와 상업용지의 공시지가율을 핀란드 수준인 80%로 상향하기만 해도 재건축초과이익 외에 상속증여세, 종합부동산세, 재산세 등에서 수십조 원의 새로운 세수가 확보된다. 보유세 확대 외에도 이 새로운 세수 중 상당부분을 토지배당 내지 토지기본소득의 재원으로 사용할 수도 있을 것이다.

않더라도 한국사회의 공동체성을 획기적으로 증진시키고 미래세대에게 안정망과 희망을 주는 기폭제가 될 것이다. 또한 모두에게 혜택이 돌아가므로 재건축초과이익 등 부동산 불로소득을 사회적으로 환수하는 것에 대한 사회적 정치적 합의도출도 어렵지 않게 실현될 수 있을 것이다. 기존의 종합부동산세나 기존의 재건축초과이익환수제도처럼 수혜자가 모호한 경우, 반대자를 양산하면서 지지자는 만들지 못해 제도 도입과 확대에 어려움이 있었다. 보편적인 토지 기본소득 및 주거취약계층의 주거복지 재원확보를 위한 재건축초과이익환수제도는 주거취약계층만이 아니라 대다수국민을 순수혜자로 만들어 반대자보다 지지자를 빠르게 증가시킬 수 있다. 이는 공중과 용적률이라는 공유지와 공유지수익을 모두가 평등하게 누리는 방안이라는 점에서 토지공유지의 범위를 공중권으로까지 확장하는 패러다임 전환이기도 하다. 재건축초과이익의 환수액으로 국가와 각 광역지자체별로 국민과 주민들에게 토지기본소득 및 주거복지재원으로 지급하도록 「재건축초과이익환수에 관한 법률」 제4조를 개정하는 것은, 갈수록 거세질 재건축초과이익환수제도 반대세력과 찬성세력의 갈등을 보다 큰 사회공동체의 차원에서 전향적으로 해소하는 방향이 될 것으로 기대된다. 이 글이 2018년 이후 발효될 가능성이 높은 재건축초과이익 환수제도를 공동체적 공유원칙과 보편적인 기본소득을 강화시키는 논의와 연구의 마중물이 되기를 희망한다.

참고문헌

- 개발이익 환수에 관한 법률, 2016. 1. 19. 공포.
- 곽노완, 「도시토지공유와 주거평등권의 비전」, 『마르크스주의 연구』제9-3호, 경상대학교 사회과학연구원, 2012.
- , 「재건축초과이익환수제와 기본소득」, 제8회 맑스코뮤날레 기본소득한국네트워크 주관 『공유와 기본소득』 세션 발표문, 성공회대, 2017. 5. 14.
- , 「도시부동산수익의 공유와 기본소득」, 『도시인문학연구』제9-2호, 서울시립대학교 도시인문학연구소, 2017.
- 국토교통부, 「2016년 11월 3일 보도자료」, 2016.
- 김성홍, 「땅과 용적률의 인문학」, 『서울의 인문학』, 창비, 2016.
- 김종수, 「실거래가격을 활용한 개별주택가격의 적정성 분석」, 『부동산연구』제22-2호, 한국부동산연구원, 2012.
- 김은진, 「재건축 초과이익환수제 어느 지역이 해당되나?」, 『부동산114』, 2017. 3. 16.
- 나병진, 「집합건축물재건축의 공공성에 관한 연구」, 『집합건물법학』제5호, 한국집합건물법학회, 2010.
- 데이비드 불리어, 배수현 옮김, 『공유인으로 사고하라』, 갈무리, 2015.
- 매일경제, 「아파트 보유자만 속 타는 공시가격」, 2017. 5. 2.
- 박상수/유보람, 「2재산세 과표결정의 문제점 및 개선방향」, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』제2015-3호, 2015.
- 반영운, 「토지와 도시계획」, 김윤상·조성찬·남기업 외 지음, 『토지정의, 대한민국을 살린다』, 평사리, 2012.
- 백승호, 「기본소득제도의 소득재분배 효과 분석」, 『1등만 기억하는 더러운 세상을 뒤집어라』, 매일노동뉴스, 2010.

- 장세준, 『도시정비사업 개발이익 배분에 관한 연구 - 서울특별시 재개발·재건축을 중심으로』, 건국대학교 대학원 행정학과 박사논문, 2017.
- 재건축초과이익 환수에 관한 법률, 2016. 1. 19. 공포.
- 재건축초과이익 환수에 관한 법률 시행규칙, 2016. 8. 31. 공포.
- 재건축초과이익 환수에 관한 법률 시행령, 2016. 8. 31. 공포.
- 조성찬, 『상생도시 - 토지가치 공유와 도시 재생』, 알트, 2015.
- 조명래, 「'주택개발'에서 '사람 중심 주거재생'으로」, 『공간과사회』제46호, 한국공간환경학회, 2013.
- 헨리 조지, 김윤상 옮김, 『진보와 빈곤』, 비봉출판사, 2012.
- 홍원철/서순탁, 「부동산 실거래신고가격을 통한 공시가격의 적정성 분석 - 서울시 강동구를 중심으로」, 『부동산연구』제21-1호, 한국부동산연구원, 2011.
- Business Watch, 「올해 공시지가 4.9% 상승. 9년래 상승폭 최대」, 2017. 2. 22.
- Füllsack, Manfred, *Leben ohne zu arbeiten?*, Berlin: Avinus Verlag, 2002.
- Hardin, Garrett, "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 162(3859), 1968.
- Harvey, David, *Rebel Cities*, New York: Verso, 2012.
- Howard, Michael W., "Basic Income, Leberal Neutrality, Socialism, and Work", in Widerquist, Karl(ed.), *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*. Burlington: Ashgate, 2005.
- Smith, Jeffrey, *Earth Share Manifesto*, www.progress.org/dividend/cdman.html. 2001.
- Van Parijs, Philippe, *Real Freedom for All*, Oxford: Oxford University Press, 1995.