

보 도 자 료

재건축부담금 사건

[2014헌바381 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조 등 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2019년 12월 27일 재판관 6:2의 의견으로 주택재건축 사업에서 발생하는 재건축초과이익에 대하여 재건축부담금을 징수하도록 규정한 구 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조, 제5조, 일반분양분의 종료시점 주택가액을 분양시점 분양가격을 기준으로 산정하도록 규정한 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제7조 중 ‘분양시점 분양가격’ 부분 및 개시시점 주택가액과 종료시점 주택가액의 산정 기준과 절차를 규정한 구 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제9조는 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [합헌]

이에 대하여는 위 조항들이 주택 소유자로 하여금 과도한 재건축부담금을 부담하게 하여 과잉금지원칙에 위반되므로 헌법에 위반된다는 재판관 이은애, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.



2019. 12. 27.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인은 서울 용산구에 있는 지상 건축물을 철거하고 새로운 건축물을 신축하기 위하여 설립된 주택재건축정비사업조합인바, 2012. 9. 25. 서울특별시 용산구청장으로부터 1,718,727,300원의 재건축부담금 부과처분(이하 ‘이 사건 부과처분’이라 한다)을 받았다.
- 청구인은 이 사건 부과처분의 취소를 구하는 소송을 제기하고(서울행정법원 2012구합42281), 그 소송 계속 중 ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’ 제3조, 제5조, 제7조, 제9조에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나(서울행정법원 2013아1039) 2014. 7. 25. 기각되자, 2014. 9. 3. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제3조(이하 ‘이 사건 환수조항’이라 한다), 구 ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정되고, 2017. 2. 8. 법률 제14569호로 개정되기 전의 것) 제5조(이하 ‘이 사건 대상사업조항’이라 한다), ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정된 것) 제7조 중 ‘분양시점 분양가격’ 부분(이하 ‘이 사건 일반분양조항’이라 한다), 구 ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제9조(이하 ‘이 사건 가액산정조항’이라 하고, 위 조항들을 모두 지칭할 때는 ‘심판대상조항’이라 한다)가 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것)

제3조(재건축초과이익의 환수) 국토해양부장관은 재건축사업에서 발생하는 재건축초과이익을 이 법에서 정하는 바에 의하여 재건축부담금으로 징수하여야 한다.

구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정되고, 2017. 2. 8. 법률 제14569호로 개정되기 전의 것)

제5조(대상사업) 재건축부담금의 부과대상인 행위는 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 다목의 규정에 의한 주택재건축사업으로 한다.

재건축초과이익 환수에 관한 법률(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정된 것)

제7조(부과기준) 재건축부담금의 부과기준은 종료시점 부과대상 주택의 가격 총액(다만, 부과대상 주택 중 일반분양분의 종료시점 주택가액은 분양시점 분양가격의 총액으로 하며, 이하 “종료시점 주택가액”이라 한다)에서 다음 각 호의 모든 금액을 공제한 금액으로 한다.

1. 개시시점 부과대상 주택의 가격 총액(이하 “개시시점 주택가액”이라 한다)
2. 부과기간 동안의 개시시점 부과대상 주택의 정상주택가격상승분 총액
3. 제11조의 규정에 의한 개발비용 등

구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것)

제9조(주택가액의 산정) ① 제7조의 규정에 의한 개시시점 주택가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 공시된 부과대상 주택가격(공시된 주택가격이 없는 경우는 제2항에서 규정한 절차에 따라 국토해양부장관이 산정한 부과개시시점 현재의 주택가격) 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영한 가액으로 한다.

② 제7조의 규정에 의한 종료시점 주택가액은 대통령령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관이 대통령령이 정하는 부동산 가격의 조사·산정에 관하여 전문성이 있는 기관(이하 “부동산가격조사 전문기관”이라 한다)에 의뢰하여 종료시점 현재의 주택가격 총액을 조사·산정하고 이를 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 부동산평가위원회(이하 “부동산평가위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 결정한 가액으로 한다. 이 경우 본문 규정에 의하여 산정된 종료시점 현재의 주택가격은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제16조 및 제17조의 규정에 의하여 공시된 주택가격으로 본다.

결정주문

구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되

고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제3조, 구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정되고, 2017. 2. 8. 법률 제14569호로 개정되기 전의 것) 제5조, 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2006. 5. 24. 법률 제7959호로 제정된 것) 제7조 중 ‘분양시점 분양가격’ 부분, 구 재건축초과이익 환수에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제9조는 모두 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

1. 이 사건 환수조항 및 대상사업조항의 위헌 여부

가. 과잉금지원칙 위반 여부

- ① 이 사건 환수조항 및 대상사업조항(이하 위 두 조항을 합하여 지칭할 때는 ‘이 사건 환수조항 등’이라 한다)이 주택재건축사업에서 발생하는 초과이익 중 일부를 환수하는 방법으로 재건축부담금을 부과하는 것은 주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하기 위한 공적 과제와 밀접한 관련성이 있고, 재건축사업을 시행하는 재건축조합 또한 위와 같은 공적 과제와 밀접한 관련성 및 집단적 책임성을 갖는다고 할 것인 점, ② 따라서 국가는 토지의 균형 있는 이용·개발 및 보전을 유도하는 한편, 주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하는 데 적합한 방향으로 재건축을 유도하기 위하여 재건축부담금과 같은 공과금을 부담금 형태로 부과·징수하는 방법을 선택할 수 있는 점, ③ 재건축초과이익의 산정에는 개발비용 등이 공제되는데 여기의 개발비용 등에는 공사비, 설계감리비, 부대비용 및 그 밖의 경비가 포함되고, 국가 등에 납부한 체세공과금이나 기반시설 부담금, 광역교통시설부담금, 그 밖의 원인자부담금 등도 모두 포함되기 때문에, 결국 재건축조합의 비용과 노력을 투입한 부분은 재건축초과이익에서 공제되는 점, ④ 위와 같이 개발비용 등을 공제하여 산출한 결과, 재건축초과이익이 발생하였다고 하여 모든 경우에 재건축부담금이 부과되는 것이 아니고, 조합원 1인당 평균 재건축초과이익이 3천만 원 이하인 경우에는 재건축부담금이 면제되며, 평균 재건축초과이익이 3천만 원을 초과하는 경우 그 초과이익의 다과에 따라 비례적으로 부과율이 높아지되, 최대 1억 1천만 원을 초과하는 경우에도 부과율이 50%를 초과하지 않도록 규정함으로써 그 부과 액수가 과다

하지 않도록 하고 있는 점, ⑤ 재건축추진위원회 승인 이후에 사업이 장기간 지연되는 경우 부담금이 과도하게 부과되는 것을 방지하기 위하여, 부과개시시점부터 부과종료시점까지의 기간은 최대 10년이 넘지 않도록 하고 있는 점, ⑥ 결국 이 사건 환수조항 등은 주택재건축사업을 통하여 발생한 정상주택가격상승분을 초과하는 주택가액의 증가분 중 일부를 환수함으로써 재건축사업을 간접적으로 규제함에 그치고 있을 뿐, 재건축사업 자체를 원천적으로 봉쇄하는 것이 아닌 점 등을 종합하여 보면, 개발비용 등 재건축조합의 비용과 노력을 투입한 부분을 공제한 평균 재건축초과이익이 3천만 원을 초과하는 경우에 한하여 일정 부과율을 적용하여 재건축부담금을 부과하도록 규정한 이 사건 환수조항 등이 과잉금지원칙에 반하여 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 평등원칙 위반 여부

○ 주택재개발사업과 주택재건축사업은 사업목적과 대상, 구체적인 사업의 시행방식 및 절차, 개발이익 환수의 방식과 정도가 모두 다르다고 할 것이어서, 개발이익 환수의 필요성 측면에서 주택재건축사업과 주택재개발사업이 동일하다고 볼 수 없다. 그렇다면 주택재건축사업과 주택재개발사업은 이 사건 재건축부담금 부과와 관련하여 헌법적으로 의미 있는 비교집단이라고 볼 수 없으므로, 주택재개발사업이 아닌 주택재건축사업에 한하여 재건축부담금을 부과하도록 한 이 사건 환수조항 등은 헌법상 평등원칙에 위반되지 아니한다.

2. 이 사건 일반분양조항의 위헌 여부

가. 명확성원칙 위반 여부

○ 재산권 보장의 일반원칙, 재건축초과이익 환수에 관한 법률의 입법취지, 조합원분양분에 대한 부과기준과의 관계 등을 종합하여 보면, 이 사건 일반분양조항의 ‘분양시점의 분양가격’은 ‘실제의 분양가격’이라고 명확하게 해석될 수 있으므로, 명확성원칙에 위반되지 아니한다.

나. 평등원칙 위반 여부

○ 이 사건 일반분양조항은 최종적인 재건축부담금을 산정하기 위한 중간 단계의 기술적인 조항에 불과하여, 최종적 납부의무자인 재건축조합이 재산권 침해를

주장하면서 이 사건 일반분양조항을 다투는 것은 별론으로 하고, 최종 재건축 부담금 산정에 이르기 전의 특정 주택가액의 산정방식과 관계에서 재건축조합에 대한 차별이 존재한다고 볼 수 없다. 결국 이 사건 일반분양조항은 차별취급이 존재하지 아니하므로, 평등원칙에 위반되지 아니한다.

3. 이 사건 가액산정조항의 위헌 여부

- 이 사건 가액산정조항에 의하여 산정되는 ‘개시시점 주택가액’과 ‘종료시점 주택가액’은 실질적으로 동일한 기준과 절차에 따라 산정된 가격에 따라 산정된다고 할 것이므로, 청구인의 주장과 같이 상이한 조건에서 주택가액을 산정함으로써 청구인의 재산권을 침해하여 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

재판관 이은애, 재판관 이영진의 반대이견

- 심판대상조항을 통해서는 ‘주택가격의 안정’ 등 목적의 달성을 기대하기 어렵거나 그 가능성이 매우 미미하고 오히려 새로운 주택 공급이 억제됨으로써 주거 안정을 저해할 위험성이 있는 반면, 다음에서 보는 바와 같이 재건축사업에 대한 규제 필요성에 치우친 나머지 정책수단의 범위를 넘어 과도하게 주택소유자의 주거로서 그의 행복을 추구할 권리와 쾌적한 주거생활을 할 권리를 실현할 토대인 재산권을 제한한다.
- ① 심판대상조항은 아직 실현되지 않은 경제적 이익을 ‘재건축초과이익’으로 포착하여 환수 대상으로 삼고 있으므로, 재건축초과이익의 공평하고 정확한 계측이 담보되어야 함에도, 심판대상조항은 임의로 ‘개시시점’과 ‘종료시점’을 끊어서 이를 바탕으로 미실현된 재건축초과이익을 포착하는 데다가 일반분양분을 제외하고는 주로 실제 거래가격이 아닌 평가금액에 따라 기준 주택가액을 정하므로, 그 과정에 집행기관의 자의가 개입할 위험이 있거나 계측의 정확성을 기하기 어렵다.
- ② 재건축부담금은 재건축사업으로 발생한 이익에 대하여 부과·징수하도록 하고 있는데, 재건축사업 대상 주택의 가액 증가분에 대한 이익의 상당 부분은 이미 재산세 등 각종 조세를 통해 환수되고 있고, 특히 양도소득세의 경우 주택 소유자는 재건축초과이익이 포함된 양도가액을 기준으로 계산한 양도소득세를 부담하게 되므로, 재건축부담금과 각종 조세 부담이 누적적·중첩적으로

이루어짐으로써 결과적으로 재건축사업 대상 주택 소유자에게 과도한 경제적 부담이 초래됨을 부인하기 어렵다.

③ 재건축부담금에는 재건축사업 대상 주택을 소유한 자의 그 주택 보유 시점, 보유 목적 등 구체적 사정은 재건축부담금 부과·징수 여부나 부담금 액수에 일절 고려되지 않으므로, ‘1가구 1주택자’나 ‘실거주 목적으로 장기간 주택 등을 보유한 자’에 관해서도 아무런 입법적 배려가 이루어지지 않았다. ‘1가구 1주택자’ 또는 ‘실거주자’가 현실적으로 재건축부담금을 부담할 경제적 여력이 없는 경우에는 부득이 소유권을 유지하기 위해 거액의 대출을 받거나 대상 주택 등을 팔 수밖에 없는 상황이 초래될 수도 있으므로, 심판대상조항은 침해의 최소성에 어긋난다고 보지 않을 수 없다.

④ 심판대상조항을 비롯한 재건축이익환수법은 재건축부담금이 부과된 대상 주택의 가치가 하락한 경우에 관한 아무런 보완규정을 두지 않고 있다.

- 주택은 인간의 존엄과 가치를 지닌 개인과 그 가족의 주거공간으로서 행복을 추구할 권리와 쾌적한 주거생활을 할 권리를 실현하는 장소이다. 재건축부담금이 과다하여 주택 소유자가 그것을 감당할 수 없는 경우에는 대상 주택을 처분해야 하는 상황에 부닥침으로써 오랜 기간 살아온 생활 터전을 상실할 수도 있다. 심판대상조항으로 말미암아 재건축사업 자체를 포기하거나 연기할 수밖에 없는 경우에도 마찬가지다.

앞서 살펴본 여러 사정을 종합할 때 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위배하여 주택 소유자의 재산권을 침해하므로 헌법에 위반된다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는, 주택재건축사업을 통하여 발생한 정상주택가격상승분을 초과하는 주택가액의 증가분 중 일부를 환수하도록 한 이 사건 환수조항 등이 재건축조합의 재산권 등을 침해하지 아니하여 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하였다. 이 사건에서 헌법재판소는 재건축부담금의 법적 성격을 명확히 함과 동시에 그 헌법적 정당성 여부를 최초로 판단하였다.