http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제736호
2019.12.9

정책동향

분양가 규제, 40여 년 실험에도 효과 검증 안 돼
분양가 상한제의 법적 이슈

최근 정비사업 억제 기조와 4가지 문제점
재건축 초과이익 환수제도 관련 법률적 이슈

개정 「국가계약법」의 내용 및 시사점

건설논단

스마트 건설산업의 이상과 현실

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

분양가 규제, 40여 년 실험에도 효과 검증 안 돼

- 초과 수요 발생, 물량 변동성 확대라는 부작용 커 -

분양가 규제, 40여 년간 적용·폐지 반복 중[1)]

- 분양가 상한제는 1977년 도입된 이후 경기조절 수단으로 사용되면서, 40여 년간 주택경기 상황에 따라 적용과 폐지가 반복됨.
  - 1977년 8월 최고가격제 형태로 도입되었고 경기 상황에 따라 조정기를 거침. IMF 이후 완전 자율화되었다가 2005년 규제가 시작됨. 글로벌 금융위기 이후 민간택지는 실질적으로 탄력 적용으로 변경되었음. 2019년 11월 정부는 서울 27개 동에 대해 민간택지 분양가 상한제 지정을 발표함.
  - 2016년 7월에는 개포 3단지 분양보증을 거절하면서 주택보증공사의 분양가 관리를 공식화함. 2017년 3월부터 고분양가 사업장 분양보증 처리 기준이 적용되고 있으며, 2019년 7월 기준으로 서울 전역과 경기, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종의 일부 시군구를 대상으로 관리하고 있음.

총주택 수 대비 연간 공급 물량 적어 시장 안정 효과 발휘 어려워

- 2018년 이후 서울의 아파트 가격은 분양가보다 높게 형성되고 있으며, 연간 상승률 측면에서도 시장가 상승률이 높은 것으로 나타남.
  - 현재(2019년 9월) 재건축을 포함한 3.3㎡당 서울의 아파트 가격은 분양가 대비 100여 만원 높게 형성되어 있음. 새 제품인 분양가가 기존 제품인 시장가격보다 낮은 상황임.
  - 2013년부터 현재까지 연간 상승률을 산정하면 시장가격은 9.3%, 분양가격은 6.6%임. 시장가격 상승률이 분양가격 상승률보다 높음.
  - 주택도시보증공사의 서울 지역 분양가 관리를 공식화한 2017년 이후 오히려 시장가격 상승률이 높게 나타남.
- 강남 3구의 분양가가 시장가보다 높은 기간은 단기에 그쳐, 분양가의 시장가 견인 여부를 판단하기 어려움. 또한, 분양가 규제에도 분양가와 시장가가 동반 상승하는 현상이 지속되고 있음.
  - 강남 3구의 단위 면적당 평균 가격 추이는 장기적으로는 재건축 대상 아파트 > 분양가 > 재건축 제외 아파트 순임. 일부 기간(2014년 상반기, 2015년 하반기~2016년 하반기)의 분양가가 재건축 대상 아파트를 상회하지만, 주택도시보증공사의 분양가 관리에도 불구하고 시장가·분양가가 동반 상승함.
- 연간 준공 물량은 총주택 수 대비 5% 이내이며, 서울 아파트는 1.4~2.2%에 불과함. 현재

1) 본 고는 한국건설산업연구원과 법무법인(유) 화우의 "최근 부동산 규제정책의 동향과 법적 이슈 공동세미나" 중 첫 번째 발표인 허윤경 연구위원의 "주택시장과 분양가 규제 정책" 내용을 정리함.

주택시장 규모를 고려할 때 분양가 규제의 시장가격 안정 효과는 극히 미미할 것으로 판단됨.

- 2015년에서 2018년까지 총주택 수 대비 연간 2.8~3.6% 수준의 준공이 이루어짐. 규모가 작은 가격 규제 상품이 기존 상품 가격에 영향을 미치기보다는 오히려 물량이 많은 기존 상품 가격과 유사해질 가능성이 큼. 더욱이 서울 아파트 준공 물량은 총아파트 수 대비 1.4~2.6% 수준에 불과함.
- 200만호 주택 공급이 이루어진 1990년대는 총주택 수 대비 연평균 8.1%의 공급(인허가)이 지속되어 주택시장 안정에 기여했던 것으로 판단됨.
- 2018년 현재 총주택 수는 1,736만호에 달함. 절대적 공급량 감소, 재고 대비 공급 비율 감소가 불가피함. 따라서 현재 주택시장 규모를 고려할 때 분양가 규제의 시장 안정 효과는 기대하기 어려움.

가격 규제로 초과 수요·공급 물량 변동성 확대라는 부작용 발생

- 청약통장 가입자가 급증하여 서울 주민등록 인구 3명 중 2명이 청약통장을 보유하고 있음. 2017년 분양가 규제 이후 청약경쟁률 상승세가 심화되면서 초과 수요를 발생시키고 있으며, 초과 이익은 수분양자에게 집중됨.
  - 현재(2019년 10월) 총 청약통장 구좌 수는 2,538만 구좌로, 2019년 10월의 주민등록 인구 수 5,185만명 대비 48.9%임. 서울의 경우에는 주민등록 인구 수 973만명 대비 661만 구좌(67.9%)로, 3명 중 2명이 보유 중임.
  - 서울의 연간 평균 청약경쟁률은 2017년 12.9:1 → 2018년 30.2:1 → 2019년(1~10월) 28.7:1로 급증함. 청약경쟁률 50:1 상회 단지가 서울 전역으로 확대됨.
  - 분양가를 규제한 보금자리주택지구, 위례신도시, 세종시 아파트의 경우 전매 제한이 완료된 해를 기준으로 수분양자의 연수익률은 최소 11%에 달함. 단기적 가격 안정 효과가 나타나더라도 중장기적으로는 시장가에 따라 가격이 상승하여 수분양자에게 이익이 집중됨.
- 규제 회피, 현금흐름 재산정에 따른 사업 지연 등의 이유로 공급 물량의 변동성이 확대됨.
  - 2007년 분양가 상한제 회피 인허가 규모는 55만 6,000호(전년비 18.4% 증가)로 공급 물량 쏠림이 극심함. 이후 글로벌 금융위기에도 불구하고 공급 조절 능력이 약화되는 원인을 제공함.
  - 서울 민간택지 다수는 재개발·재건축 사업장임. 최근 5년(2015~2019년)간 서울 아파트 준공 중 재개발·재건축 비중은 72.8%로 서울 아파트 공급에서 재개발·재건축이 차지하는 비중이 절대적임.
  - 장기에 걸쳐 다수의 조합원이 참여하는 재개발·재건축 사업에서 사업성 악화는 의사결정 과정상의 가장 큰 리스크임. 올 1~11월 분양 단지 중 재개발의 일반공급 비율은 46.1%로 재건축(25.8%)에 비해 높음. 일반분양분이 많은 재개발 사업장의 사업성 악화가 불가피할 것으로 판단됨.
- 분양가 규제 정책은 지난 40여 년간의 실험으로도 주택시장 안정 효과가 검증되지 않았고, 주택시장의 구조 변화로 정책 효과 발휘는 더욱 어려워짐. 최근에는 주택시장과 연계한 가계부채 관리, 금융 안정 등의 정책 목표가 더해져 자산 배분 비효율성을 더욱 확대시킬 수 있음.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

분양가 상한제의 법적 이슈

– 위임입법 한계 일탈, 통매각, 임대 후 분양전환 가능 여부 등 논란 존재 –

위임입법의 한계 일탈 가능성은 일부 존재[2)]

- 지난 10월 29일 개정 완료된 「주택법」 시행령을 중심으로 법률적 이슈를 정리함. 민간택지 분양가 상한제 적용 지역의 지정 요건과 적용 대상을 변경하는 내용임.

- 이미 관리처분계획 인가를 신청한 정비사업을 분양가 상한제 대상으로 소급 적용하여 부진정 소급입법 논란이 존재하나, 재건축·재개발, 지역주택조합은 일정 조건 충족시 유예 기간을 부여하여 위헌성을 회피한 것으로 판단됨.
  - 부진정 소급입법 여부는 법령에 따른 개인의 행위가 국가에 의하여 일정 방향으로 유인된 신뢰의 행사인지, 아니면 단지 법률이 부여한 기회를 활용한 것으로서 원칙적으로 사적 위험부담의 범위에 속하는 것인지 여부에 따라 달라짐(헌법재판소 2002. 11. 28일 자 2002헌바45 결정).
  - 정비사업 조합은 구 「주택법」 시행령 제61조 제2항(2017. 11. 7일 대통령령 제28418호)을 신뢰하여 관리처분계획 당시를 기준으로 사업을 진행함.
  - 「주택법」 시행령 개정에 따라 관리처분계획 인가를 이미 신청하여 사업을 진행 중인 정비사업 조합에 분양가 상한제가 소급 적용된다면, 조합원 분담금의 변동, 예상되는 정비조합 사업 수익의 변동으로 인해 조합과 조합원의 경제적 이익에 직접적인 영향을 끼치게 됨. 반면, 분양가 상한제의 적용 범위 확대로 '부동산 가격 안정'이라는 공익을 달성할지 여부는 미지수임.
  - 정비사업 조합 및 조합원의 보호할 가치가 있는 신뢰 이익을 침해하는 부진정 소급입법으로서 위헌의 소지가 존재하였으나, 재건축·재개발 및 지역주택조합에 대한 관리처분계획 인가나 사업계획 승인을 신청하고 시행령 시행 6개월까지 입주자 모집공고를 신청한 경우에는 상한제 적용을 제외하여 위헌성을 회피한 것으로 판단됨.

- 분양가 상한제 적용 지역 지정 요건 완화의 위임입법 한계 일탈 가능성은 일부 존재함.
  - 위임입법의 한계 일탈 여부는 위임 규정에서 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지 여부나, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 여부 등이 고려됨(대법원 2010. 4. 29. 선고 2009두17797 판결).

2) "최근 부동산 규제정책의 동향과 법적 이슈 공동세미나" 중 두 번째 발표인 기형규 변호사의 "현행 분양가 상한제의 법적 이슈" 내용을 정리함.

- 「주택법」 제58조의 "주택가격 상승률이 물가 상승률보다 현저히 높은 지역"이란, 통상적인 물가 상승에서 발생할 수 없는 매우 높은 물가 및 주택가격 상승이 발생한 지역이라고 해석할 수 있음.
- 개정된 「주택법」 시행령 제61조 제1항은 "대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 지역이란 투기과열지구 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다"로 개정함.
- 투기과열지구는 물가 상승률이 현저히 높은 지역에 대한 적절한 기준이라 볼 수 없으며 지정 기준을 "투기과열지구"로 대체함으로써 적용 범위가 현저히 확대됨. 공공택지 외 지역에서 분양가 상한제 적용 지역 지정을 용이하게 하기 위해 법률의 위임 범위를 일탈하여 시행령을 개정한 측면이 일부 존재함.

행정심판이나 행정소송 통해 위헌·위법성 다퉈야 할 듯

- 현행 분양가 상한제의 위헌·위법성은 행정심판이나 행정소송의 방식으로 다툴 수 있는 것으로 판단됨.
  - 분양가 상한제가 적용되는 경우 지자체 산하 분양가심사위원회에서 분양가를 심사하고, 시장·군수·구청장은 입주자 모집 승인시 위 분양가 심사 결과에 따라 승인 여부를 결정함. 분양가심사위원회의 분양가 심의 및 통보 자체는 처분성이 없어 항고소송의 대상이 될 수 없음.
  - 분양가 상한제 적용 지역 지정 이후, 사업 주체가 종전의 분양가를 기준으로 입주자 모집 승인 신청을 하였으나 관할 행정청에서 승인을 거부하는 경우에는 행정심판 또는 행정소송으로 거부 처분에 대한 취소를 구할 수 있으며, 소송 내에서 처분의 근거가 된 개정 「주택법」 시행령 규정의 위헌성을 주장하는 방식으로 그 효력을 다툴 수 있을 것임.

- 통매각을 통해 분양가 상한제를 회피하는 방안의 법적 가능 여부는 논란이 존재함.
  - 「민간임대주택에 관한 특별법」 제18조에서 공공지원 민간임대주택 또는 장기일반 민간임대주택으로 운영하려는 임대사업자에게 통매각을 허용하고 있음.
  - 다만, 「도시 및 주거환경정비법」 제9조와 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제8조에 따라 정비계획에 통매각에 관하여 규정되어 있어야 하는지 여부에 대해서는 논란이 존재함.
  - 중앙정부 및 지자체는 관련 법령의 전체적인 입법 취지에 비추어 볼 때 최초 정비계획에 통매각에 관한 내용이 포함되어 있어야 함을 주장함.
  - 민간에서는 해당 조항이 정비사업 시행자가 직접 임대주택을 건설하는 경우에 적용되며, 일반분양분을 임대사업자에게 매각하는 경우에 관한 규정이 아니라는 입장임. 「도정법」에서 임대주택 공급을 정비계획에 포함하라고 한 취지는 임대주택을 공급할 경우 토지이용계획과 용적률 등에 있어 상당한 혜택을 부여하기 때문에 정비계획 단계에서 이를 반영할 필요가 있는 것임. 별도의 인센티브 없이 단순히 분양에서 임대로 전환하는 경우에는 정비계획 변경이 필요하지 않는 것으로 해석하고 있음.

- 시장에서는 후분양, 임대 후 분양전환 등의 논의가 활발하나, 「민간임대주택에 관한 특별법」에 분양전환 관련 규정이 존재하지 않아 논란은 지속될 것으로 예상됨.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

최근 정비사업 억제 기조와 4가지 문제점

– 신규 주택 공급 축소, 기반시설 부족 심화 등 도시의 지속가능성 저하시켜 –

최근 정부와 서울시의 정비사업 억제 기조 뚜렷[3)]

- 정비사업에 대한 여러 가지 부정적 인식으로 인해 정부의 노후 낙후 주거지역 관리를 위한 주요 사업수단은 전면철거형에서 수복형 도시재생 방식으로 변화해 왔음.
  - 1984년 합동재개발 방식과 1987년 재건축사업이 도입되며 재개발·재건축은 정부의 노후·낙후 주거지 관리를 위한 주요 사업방식이었음. 이는 2002년 서울시 '뉴타운 사업'의 시작과 함께 정점에 오름.
  - 하지만 뉴타운 사업은 추진 과정에서 과다한 사업지 선정문제, 조합과 조합원 간의 갈등 심화, 젠트리피케이션 등 다양한 문제를 노정하며 정비사업 전반에 대한 비판적 목소리가 높아졌음.
  - 결정적으로 2009년 용산4구역 사고로 인한 정비사업에 대한 비판적 인식이 정점에 오르며 대안적 사업방식인 수복형 도시재생 사업방식으로 노후 주거지 관리정책의 무게추가 옮겨갔음.

- 정비사업에 대한 비판적 인식과 더불어, 최근 주택가격 급등과 이를 막기 위한 부동산 정책으로 인해 정부와 서울시의 정책은 정비사업을 억제하는 방향으로 전개되고 있음.
  - 정비사업을 억제하는 주요 규제로는 재건축 초과이익 환수제도 부활(2017), 재건축 안전진단 기준 강화(2018), 재개발 임대주택 의무비율 최대 30%까지 상향(2019), 민간택지 분양가 상한제(2019), 재개발 초과이익 환수제도 도입(검토 중) 등이 있음.
  - 용도 변경기준 강화(2013), 높이 관리기준 도입(2013), 연면적 10만m2 이상 환경영향 평가 의무화(2019), 정비사업 직권 해제[4)] 및 일몰 예고[5)], 각종 사유가 불명확한 심의지연 및 부결, 계획 미수립(예 : 압구정, 여의도 아파트지구 지구단위계획 미수립), 신규 정비구역 지정 전무(재개발) 또는 매우 소극적(재건축) 등 유·무형의 규제를 혼합하여 정비사업 추진을 억제하고 있음.

정비사업 추진 억제정책에 대한 4가지 문제점 및 정책 제언

- ① 공급 축소로 서울시 주택가격 상승의 주요 요인으로 작용하고 있음.
  - 최근 주택시장에서는 '직장 근처 새 아파트' 수요가 급증하고 있음. 개발 가용지가 지극히 제한적인 서울시에서, 이러한 주택 대부분은 정비사업을 통해서만 공급이 가능할 것으로 추정됨.

3) "최근 부동산 규제정책의 동향과 법적 이슈 공동세미나" 중 세 번째 발표인 이태희·김성환 부연구위원의 "재개발·재건축 정책 동향과 문제점" 내용 중 일부를 정리함.
4) 2018년 2월 기준 서울시 내 전체 683개 정비(예정)구역 중 393개소 해제(뉴타운·재개발 수습 방안의 일환).
5) 2019년 8월 기준 총 38개소 (재건축 23개소, 재개발 14개소, 시장정비 1개소).

- 실제로 2019년 기준 서울 시내 주택 공급의 81%가 정비사업을 통해 공급되는 것으로 추산됨.[6] 하지만, 최근 서울시 내 다수 정비사업에서 사업 지연이 발생하고 있어 과거 추정했던 것보다 실제 공급되는 양이 많이 감소했음. 이는 최근 서울시 주택가격 급등의 주요 원인으로 추정됨.

● ② 정비사업을 통한 주택 공급 대신 정부가 선택한 3기 신도시 건설의 경우, 주택가격 안정이라는 정책 목표 달성에 대한 의구심과 함께, 환경파괴, 구도심 쇠퇴(예 : 하남, 남양주 구도심 및 구 신도시 등) 등의 부작용이 우려되고 있음. 곧 다가올 인구축소 시대, 그리고 도시재생을 국정과제로 추진 중인 시대에, 지속가능하고 올바른 도시관리 방향인가에 대한 고민이 필요함.

● ③ 대안적 사업방식으로 제시된 수복형 도시재생사업과 소규모 정비사업은 주택 공급과 기반시설이 열악한 주거지의 거주환경 개선에 있어 상당한 한계를 노정하고 있음.

- 현 도시재생 사업에서는 주택 신·개축·보수가 매우 미미하게 진행되고 있어 주택 공급량이 매우 제한적임. 특히 주택시장에서 구매력 있는 소비자들이 원하는 주택은 거의 공급되지 못하고 있음.
- 또한, 도로, 주차장, 공원, 학교 등 노후 낙후 주거지에 필요한 기반시설 확충은 매우 제한적으로 이뤄지고 있으며, 대부분 소수의 생활 SOC를 점적으로 확충하는 데 그치고 있어 기본적인 기반시설이 부족한 낙후 주거지에서는 거주환경 개선 효과가 매우 제한적으로 나타남.
- 소규모 정비사업 특히 자율주택정비사업의 경우, 기반시설이 부족한 곳에서 진행되면 오히려 과밀화를 심화시켜 장기적으로 도시의 지속가능성을 저해할 가능성이 큼.

● ④ 충분한 대책 없이 정비구역이 해제되고 있음. 기반시설 확충 없는 난개발로 인해 향후 '손쓸 수 없는 지역'이 될 우려가 크고, 또한 젠트리피케이션 문제도 나타나고 있음.

- 건축행위제한 해제와 함께 '빌라화'가 급속도로 진행되고 있어 과밀 문제가 심화 되고 있음.
- 또한, 정비구역 해제에도 불구하고 정비사업의 폐해로 지적되는 젠트리피케이션 문제가 발생하고 있음. 신축 빌라의 경우, 신축 전에 비해 임대료가 매우 높아짐. 또한, 과거 이주에 대한 불확실성으로 인해 잠재적 가치보다 낮게 책정되던 임대료가 구역 해제 후 다시 높아지는 현상이 나타남.

● 노후·낙후 주거지 관리정책 방향을 무조건적 정비사업 억제가 아닌, '지속가능한 도시'를 만드는 쪽으로 전환할 필요가 있음.

- 충분한 기반시설이 갖춰진 쾌적한 물리적 환경은 지속가능한 도시를 만드는 핵심적 요소 중 하나라고 할 수 있음. 필요한 곳, 특히 기반시설이 열악한 지역에는 정비사업을 적극적이고 과감하게 시행할 필요 있음. 동시에, 기존 정비사업에서 나타났던 부작용을 개선하여 물리, 경제, 환경, 사회의 모든 측면에서 진정한 지속가능한 도시를 만들기 위한 도시관리 정책으로의 전환이 요구됨.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

6) 부동산114의 아파트 공급 데이터 중 재고+입주예정 기준.

재건축 초과이익 환수제도 관련 법률적 이슈

– 위헌 가능성은 낮으나, 산정방식 등에 불합리함이 있어 법률적 다툼 소지 많아 –

재건축 초과이익 환수제도, 추가 유예 없이 2018년 이후 관리처분 인가 신청 구역부터 적용[7)]

- 2018년부터 부활한 재건축 초과이익 환수제도에 관한 법률적 이슈를 정리함. 재건축 초과이익 환수제도는 재건축사업으로 정상 주택가격 상승분을 초과하여 발생하는 이익이 일정 금액을 초과할 경우 재건축부담금(이하 부담금)으로 징수하는 것임.
  - 대상 사업으로는 「도시 및 주거환경정비법」에서의 재건축사업과, 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」에서의 소규모 재건축사업임. 1차 납부 의무자는 조합이며, 2차 의무자는 조합원이 지고 있음.

- 「재건축초과이익 환수에 관한 법률(이하 초과이익환수법)」에 따른 재건축 초과이익 산정방식은 아래와 같으며, 3,000만원 초과시 초과이익의 10%에서 최대 50%까지 부과하고 있음.
  - 재건축초과이익 산정방식 : 재건축초과이익 = 종료시점* 주택가액 – (개시시점** 주택가액 + 정상 주택가격 상승분*** + 개발비용****)

* 재건축사업 준공인가일 ** 추진위 설립 승인일 (신탁방식일 경우, 신탁업자가 사업 시행자로 최초 지정 승인될 날)
*** 개시시점 주택가액 x 정기예금 이자율 or 종료시점까지의 재건축 사업장 소재지의 평균 주택가격 상승률 (中 높은 비율)
**** 공사비, 설계감리비, 조합운영비, 제세공과금 등

중복 과세 및 주택가액 산정 시점별 가격 기준 차이 등 다양한 정책적·법률적 문제점 내포

- 먼저 다음과 같은 정책적 문제점을 내포하고 있음.
  - 법인세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세 등 과세 대상 중복 및 납부 후 가격 하락시 구제 방안이 없음.
  - 취득시점과 취득금액이 달라도 종료시점의 준공인가 보유자에게 일괄적으로 세금을 부과하고 있음.
  - 개시시점과 종료시점의 주택가격 산정 기준이 상이함 : 개시시점은 공시가격, 종료시점에서는 시가를 반영하여 산정하고 있어 실질적으로는 초과이익이 없음에도 부담금이 부과될 가능성이 있음.
  - 공시가격의 불균형성으로 인하여 동일 단지 내에서도 평형별로 공시가격 비율이 다르게 되는 문제(상가주택의 경우 상가 부분이 종전 주택가격에서 제외되어 부담금이 상승)가 발생함.
  - 재건축사업의 경우 소형주택 의무공급, 기반시설 부담금, 학교용지 부담금 등 동일 목적 달성을 위한 규제가 다수 존재하여 규제가 중복적이고 과도함

7) “최근 부동산 규제정책의 동향과 법적 이슈 공동세미나” 중 네 번째 발표인 박기년 변호사의 “재건축 초과이익 환수제도의 법적 쟁점 정리” 내용을 정리함.

- 이러한 문제점과 연계하여, 다음과 같은 법률적 문제가 있음. ① 양도소득세와의 이중과세 문제와 이익이 실현되지 않은 경우에도 납부해야 하는 문제임.
  - 재건축부담금은 양도소득세의 예납적 성격의 실질적 조세라고 볼 수 있어 이중과세라는 문제가 있음. 단, 「초과이익환수법」 제13조에서는 양도소득세와의 이중과세 문제를 피하기 위해 '양도세액 중 일정 금액을 초과이익 산정시 개발비용에 계상'[8]하도록 하는 보완적 규정을 두고 있음.
  - 납부 후 가격 하락으로 이익이 실현되지 않는 경우에도 이미 납부한 재건축부담금은 돌려받을 수 없다는 점에서 실현이익에만 부과되는 양도소득세보다 가혹한 규제임

- ② 미실현이득에 대한 과세로 재산권 침해 및 조세 정의 문제가 있음.
  - 원칙적 부담자가 조합이라는 점에서 개별 조합원의 개별적 사정이 초과이익 산정과정에서 전혀 반영 안 됨. 개별 조합원의 경우 취득시점 및 취득금액이 상이하여 초과이익의 여부나 금액에 있어 천차만별임에도 불구하고 이러한 차별성이 초과이익이나 부담금 산정에 고려되지 않음.
  - 재건축 초과이익은 사업종료 시점에 예상되는 주택가격을 전제로 산정됨, 그런데 예상치를 정확히 계측하는 것은 근본적으로 불가능하다는 점에서 부담금의 정확성도 담보되지 않는 문제가 발생함.

- ③ 사유재산권, 평등권, 주거권 침해 관련 문제도 존재함.
  - 재건축사업보다 공익적 관여가 더 많은 재개발사업에는 초과이익 환수제도가 없는 반면, 민간의 자율적인 노후주택 개량사업이라고 할 수 있는 재건축사업에 대한 과도한 공적규제라는 점에서 평등원칙 위배 소지가 있음.
  - 1주택 보유자에 대한 면제나 고려가 없어 주택의 강제 매각을 강요하는 문제도 존재함.[9]

- ④ 제도 자체의 위헌 판결 가능성은 낮다고 판단되나, 구체적인 부담금의 산정방식과 조합원과 조합 간의 부담금 배분과 관련하여 다수의 법률분쟁이 발생할 것으로 예상됨.

부담금 산정과 분담에 이의가 있는 경우 행정심판이나 소송을 통해 다퉈야 할 듯

- 재건축 부담금의 부과나 징수에 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 행정심판 또는 행정소송을 통해 구제를 신청할 수 있음.

- 조합원이 분담금의 배분과 관련하여 이의가 있는 경우에는 조합을 상대로 관리처분계획의 무효, 취소 소송으로 다퉈야 함.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

8) 「초과이익환수법」 13조(양도소득세의 개발비용 인정)에 동법 시행일 전에 부과개시 시점 이후 개시시점 부과대상 주택(대지분을 포함)의 양도로 인하여 발생한 소득에 대하여 양도소득세가 부과된 경우에는 개발비용 등의 산정 규정(제11조)에도 불구하고 당해 양도세액 중 부과개시 시점부터 양도시점까지에 상당하는 세액을 개발비용에 계상할 수 있다는 조항을 두고 있음.

9) 1가구 1주택자에 대한 양도세 면제와 비교할 때 형평에 맞지 않음. 별도의 금융자산이 없는 1주택 보유자나 노령의 원주민 등이 정작 재건축 후 주택에 입주하지 못하고 부담금 납부를 위해 주택을 매각하여야 하는 문제로 연결됨.

개정 「국가계약법」의 주요 내용 및 시사점

– 부당특약 무효와 공사비 정상화 등 긍정적 요인 있으나 지속 보완 필요 –

개정 「국가계약법」의 주요 내용

- 지난 11월 26일, 부당특약 무효와 공사비 정상화 등을 내용으로 하는 일부 개정 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)」이 공포(법률 제16578호)됨.
  - 이번 개정 법률에는 계약 상대자의 계약상 이익을 보호하는 '부당특약의 금지 및 사법적 효력 부인 규정', '예정가격 작성 및 준수 의무 규정', '덤핑입찰 방지를 위한 낙찰자 결정 규정', '계약금액의 조정 사유로 천재지변 등 불가항력 사유 인정' 사항 등을 포함함(<표 1> 참조).

<표 1> 개정된 「국가계약법」(2019.11.26)의 주요 내용

구분	세부 법령 내용	시행 시기	비고
부당특약의 금지 및 사법적 효력 부인 규정	① 중앙관서의 장 또는 계약 담당 공무원은 계약 체결시, 「국가계약법」 및 관계 법령에서 규정한 부당한 특약 등 금지 ② 부당한 특약 등 무효	공포 후 6개월 경과 시점(2020.5.27) 이후	• 현행 : 시행령 제4조 • 변경 : 법률 제5조 제3항과 제5조 제4항 신설
	③ 부당한 특약 등을 이의신청 대상으로 추가	공포 후 6개월 경과 시점(2020.5.27) 이후, 최초로 공고 또는 통지되는 입찰부터 적용	• 현행 : 법률 제28조 • 변경 : 제28조 제1항 1의2 신설
예정가격 작성 및 준수 의무 규정	④ 입찰 또는 수의계약 등에 사용할 예정가격 작성 의무화 ⑤ 예정가격 작성시, 계약 목적물의 품질·안전 등이 확보되도록 계약 수량, 이행 기간, 수급 상황, 계약조건 등을 고려하도록 명시	공포 후 6개월 경과 시점(2020.5.27) 이후	• 현행 : 시행령 제7조의2, 시행령 제9조 제3항 규정 • 변경 : 법률 제8조의2 제1, 2, 3항 신설
덤핑입찰 방지를 위한 낙찰자 결정 규정	⑥ 경쟁입찰로서 예정가격이 100억원 미만인 공사의 경우, 순공사원가(재료비, 노무비, 경비 및 그에 대한 부가가치세)의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하지 못하도록 명시	공포 후 6개월 경과 시점(2020.5.27) 이후, 최초로 공고 또는 통지되는 입찰부터 적용	• 현행 : 없음 • 변경 : 법률 제10조 제3항 신설
계약금액의 조정 사유로, 천재지변 등 불가항력 사유 인정	⑦ 계약금액의 변경조정 사유로, 기존의 물가변동, 설계변경뿐만 아니라, '천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우'를 포함하도록 명시	공포 후 3개월 경과 시점(2020.2.27)	• 현행 : 법률 제19조 규정 • 변경 : 법률 제19조 일부 규정 신설

자료 : 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr) 참조.

시사점

- 이번에 공포된 「국가계약법」은 그간 업계에서 꾸준히 지적되어 오던 공공계약에서의 발주자 불공정거래 관행 등의 개선에 긍정적 역할을 할 것으로 기대됨. 다만, 보다 공정하고 대등한 입장에서 계약 당사자 간 계약의 체결과 이행을 위해서는 정부의 지속적인 관리·감독과 함께 꾸준한 개선·보완 노력이 필요함.
  - 첫째, '부당특약의 금지 및 사법적 효력 부인 규정'의 경우, 부당특약 금지 의무의 실효성 담보를 위해 현행 시행령 수준으로 규정하고 있던 '부당특약 금지 규정'을 법률로 격상시켰으며, 부당특약의 사법적 효력 부인 규정을 법률에 명문화하였다는 점에서 환영할 만한 사안임.
  - 개정된 법률에는 이의신청 대상으로 부당특약에 관한 사항을 추가하였음. 이에 따라 부당특약에 의한 분쟁이 발생하는 경우 국가계약분쟁조정위원회를 통한 권리구제 신청이 가능하도록 명시함.
  - 둘째, '예정가격 작성 및 준수 의무 규정'의 경우, '부당특약 금지 규정'과 마찬가지로 시행령으로 규정하던 사항을 법률로 상향(법률적 근거 마련)시켰으며, 예정가격 산정시 준수 규정을 명문화함. 이를 통해, 일부 발주기관의 불공정한 예정가격 산정 관행 및 최근 실시설계 대안입찰시 예정가격 미준수 문제 등을 방지하는 효과를 기대할 수 있음.
  - 하지만 여전히 이번 개정 공포 사안에도 예정가격 작성이 면제되거나 생략되는 경우 및 예정가격 작성 시기, 결정방법, 결정기준 등의 내용은 하위 법령으로 위임하고 있음. 이에 따라 향후 부당한 예정가격 결정 근절을 위해서는 현재보다 구체적이고 합리적인 예정가격 작성 규정이 마련되어야 할 것임(제비율 하한 규정 마련, 단가 적용의 합리화 등을 포함한 예정가격 작성기준 개정).
  - 셋째, '덤핑입찰 방지를 위한 낙찰자 결정 규정'의 경우, 지난 2019. 1. 4일 정부가 발표한 '산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안'의 후속 조치 결과로서, 예정가격이 100억원 미만인 건설공사에 대한 적정공사비 보장이 가능해졌다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있는 사항임.
  - 다만, 순공사원가 미만 낙찰배제 규정을 적격심사 대상 공사인 100억원 미만 건설공사로 한정한 것은 아쉬움(적격심사 대상 공사의 경우 낙찰하한율이 존재하기에 덤핑이 상대적으로 제한적으로 발생). 이번 법률안 개정에 따른 적정공사비 보장이 정부 및 업계에 미치는 효과를 면밀하게 분석하여, 향후 예정가격 100억원 이상인 경쟁입찰 건설공사까지 그 대상을 확대해야 할 것임.
  - 넷째, '계약금액의 조정 사유로, 천재지변 등 불가항력 사유 인정'의 경우, 수급자의 귀책 사유가 아닌 불가항력으로 인해 공기 연장 발생시, 증가한 공사비용은 발주기관이 부담한다는 규정으로서, 2019. 6. 1일 공사계약 일반조건 개정안의 내용이 법률로 격상 반영하여 실효성을 갖춤.
  - 다만, 현 정부의 100대 국정과제에 포함되어 있는 장기계속공사의 공기 연장 간접비 관련 사항은 여전히 해결해야 하는 문제로 남아있는 상황임. 특히, 기재부는 지난 7월에 국회 기획재정위원회에서 올 10월까지 총사업비 관련 지침 개정 대안을 마련하기로 합의하였으나, 현재까지 구체적인 대안 제시가 없는 상황임. 이에 따라, 장기계속공사 공기 연장 간접비 문제 및 법률 및 계약예규와 상이하게 규정되어 있는 총사업비 관리지침 개정에 대한 정부의 신속한 대처가 필요함.

전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr), 정광복(부연구위원 · kbjeong7@cerik.re.kr)

건설논단

스마트 건설산업의 이상과 현실

글로벌 건설산업은 4차 산업혁명을 맞아 디지털 산업, 스마트 산업으로 변모하고 있다. 우리 정부도 '2030년 건설 자동화 완성'이란 비전을 달성하기 위해 국가 차원의 전략을 수립해서 추진하고 있다. 정부의 정책 방향이나 일부 언론의 보도만 보면 금방 우리 건설산업도 스마트 산업으로 바뀔 것 같다. 하지만 실상은 큰 차이가 있다. 올해 상반기에 한국건설산업연구원은 서울과 경기도에 위치한 200여 개 종합 및 전문건설업체들을 대상으로 스마트 건설기술과 관련한 설문조사를 실시했는데 그 결과는 다소 실망스럽다. 스마트 건설기술에 대한 인지도와 활용 수준이 모두 미약하다는 것을 보여주었기 때문이다.

전 세계 각국의 정부조달공사에서 활용을 의무화하고 있고, 우리도 단계적으로 의무화하고 있는 BIM 기술에 대해서는 '모른다'는 응답이 약 30%였고, '사업에 전혀 활용하지 않는다'는 응답은 약 55%였다. 빅데이터나 인공지능 기술도 '모른다'가 27%, '전혀 활용하지 않는다'가 61%였다. 드론 기술도 20%가 '모른다', 60%가 '전혀 활용하지 않는다'고 답했다. 전 세계가 현장시공을 대신하여 공장제작 및 조립방식의 적용을 확대하고 있으며, 그 방법 중의 하나로 모듈러 기술을 활용하고 있다. 하지만 우리 건설기업들은 모듈러 기술도 25%가 '모른다', 60%는 '전혀 활용하지 않는다'고 답했다. 증강현실 및 가상현실 기술에 대해서도 25%가 '모른다', 67%는 '전혀 활용하지 않는다'고 답했다. 3D 프린팅 기술도 21%가 '모른다', 71%는 '전혀 활용하지 않는다'고 답했다. 지능형 건설장비나 로봇 기술에 대해서도 23%가 '모른다', 71%는 '전혀 사용하지 않는다'고 답했다.

물론 이 같은 응답도 건설기업의 규모나 업종에 따라 현격한 차이가 있다. 상대적으로 종합건설업체의 인지도나 활용도가 높은 반면, 규모가 작은 전문건설업체는 전반적으로 낮다. 대형 종합업체들은 향후 10년 내에 스마트 건설기술을 도입할 계획이 있다는 응답이 기술 유형에 따라 69~100%였는데, 전문건설업체들은 기술별로 평균 16%라는 저조한 수준이었다. 이는 건설업계 내부에서 향후 대형 종합건설업체와 중소 전문건설업체 간에 '디지털 격차'가 크게 확대될 것으로 해석할 수 있다. 향후 5년 내에 종합건설업체는 44%, 전문건설업체는 40%가 스마트 건설기술이 활성화될 전망이라고 답했다. 대형 종합건설업체라도 스마트 건설기술의 도입과 활용을 전담하는 조직을 운영하지 않고 있다는 응답이 55%나 되었고, 전문건설업체들은 95%였다. 스마트 건설기술 활용을 위한 인력은 60%가 내부 양성이 아니라 외부업체를 활용하겠다고 응답했다. 설문조사 결과는 우리 건설산업을 스마트 산업으로 전환하는 데 이상과 현실의 괴리가 크다는 것을 보여주고 있다. 스마트 건설기술이 언젠가는 널리 활용될 것이라는 데 대해서는 대체로 공감하면서 조직이나 인력은 취약하고, 기술에 대한 인지도는 낮고 활용도 또한 저조하다.

4차 산업혁명은 먼 미래의 일이 아니라 이미 와 있는 현실이다. 스마트 건설기술은 건설산업의 생산성을 획기적으로 높이기 위한 수단이다. 글로벌 기업은 물론이거니와 각국 정부도 조달과정에서 스마트 건설기술의 활용을 권고하거나 의무화하는 추세다. 우리 건설산업이 생산성을 높이고 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 스마트 건설기술의 적극적인 활용이 필요하다. 당면한 스마트 건설산업의 이상과 괴리를 극복하기 위해서는 적극적인 규제 개혁이 필요하다. 싱가포르처럼 펀드 등을 조성하여 스마트 건설기술을 활용하는 건설기업에 직접적인 인센티브를 주는 방안도 적극 검토해야 한다. 건설기업에만 스마트 건설기술의 개발과 활용을 맡길 일이 아니다. 정부조달 프로세스부터 스마트 건설기술의 도입을 촉진하는 제도 개선이 필요하다. 〈아주경제, 2019.11.21〉

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)