

주택시장의 뜨거운 감자, 재건축 초과이익환수제

[작성 한지혜 연구위원]



발행처 경기연구원 | 발행인 김군수 | 홈페이지 www.gri.re.kr | 원문은 홈페이지에서 볼 수 있습니다 | 주소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

Insight

재건축 초과이익의 최고 50%를 환수하는 재건축 초과이익환수제 시행

- 재건축 아파트의 높은 가격상승, 그에 따른 주택시장의 불안정 등 재건축으로 인한 영향이 심화됨에 따라 재건축 초과이익의 일부를 국가로 환수하는 제도를 도입
 - 재건축을 하려면 해당 아파트 단지 주민들이 조합을 설립해야 하는데, 재건축추진위원회 설립을 승인받은 날부터 재건축 준공 때까지 조합원 1인당 평균 이익이 3,000만원을 넘으면 초과이익의 10~50%를 부담금으로 납부하도록 함

재건축시장에 미치는 영향이 큰 만큼 각종 논란이 많은 상황

- 올해 1월, 재건축 초과이익환수제의 부활과 함께 향후 부과될 재건축 초과이익 환수 추정금액이 발표되었고, 예상을 크게 넘는 부담금 수준에 제도와 관련한 논란 확대
 - 경기도의 경우에도 향후 재건축 초과이익환수제가 적용될 수 있는 재건축 추진 단지가 2018년 5월 기준 120여 곳에 달해 위헌 소송 등 논란 집화
- 미실현 소득에 관한 과세, 부담금 계측기준의 합리성 부재, 과세대상 담세능력 고려 미흡, 이중과세의 문제 등이 논란이 되고 있는 상황

효과적인 주거안정 및 개발이익 환수 취지 실현 위해 기술적 재검토 필요

- 재건축 개발이익은 용적률 증가와 토지생산성 향상에 의한 토지의 가치 상승에서 비롯되므로 불로소득에 해당하며, 일정부분을 사회로 환원하도록 할 필요가 있음
- 다만, 제도 시행으로 재건축시장이 과도하게 위축되어 노후화된 공동주택의 개선 등 재건축사업의 긍정적 효과가 차단되는 것은 경계할 필요가 있음
 - 분당·고양·평촌 등 경기도 내 1기 신도시들은 재건축사업을 통해 노후 주거 환경을 개선하려는 계획을 마련한 상태
- 효과적인 투기수요 완화 및 개발이익 환수를 위해 부담금의 산정방법 및 부과시점 개정, 부과대상 차등화 등 제도에 대한 기술적 재검토가 필요함

재건축
초과이익환수제의
효과성 제고를 위해
다양한 제도
개선방안에 대한
심층적 검토 필요

Zoom In 재건축 초과이익환수제의 개념 및 쟁점

재건축
초과이익환수제는
재건축에 의한
부동산시장의 교란과
투기적 수요를 완화하고,
재건축사업으로 인해
발생하는 과도한
개발이익을 환수하여
주택가격의 안정과
사회적 형평을 기하기
위한 정책수단

투기로 인한 재건축 아파트의 과도한 가격상승을 억제하기 위한 일환으로 재건축 초과이익환수제 시행

- 재건축 초과이익환수제는 2006년 참여정부 시절에 처음 도입되어 2017년까지 여러 차례 유예되다가 2018년 1월부터 부활되어 시행 중
 - 2006년 5월에 처음 시행되었으나 시행되자마자 글로벌 금융위기로 국내 경기가 위축됨에 따라 유예되고, 이후 2012년 12월부터 2017년 12월까지 5년간 주택시장 침체를 이유로 유예됨
- 재건축 아파트의 높은 가격상승 및 그에 따른 주택시장의 불안정 등 재건축으로 인한 영향이 심화됨에 따라 재건축 초과이익환수제 시행
 - 재건축 대상 아파트를 중심으로 주택가격이 24.8%나 올랐던 2006년에 집값 상승에 따른 불안을 해소하고 부동산 투기를 억제하기 위한 부동산시장 안정 정책의 일환으로 재건축 초과이익환수제 도입
 - 현 정부 또한 재건축을 부동산시장의 주요 교란 요인으로 보고 2017년 '8·2대책'을 통해 재건축 초과이익환수제 부활과 더불어 재건축사업에서의 재당첨 제한 강화, 투기과열지구 지정을 통한 조합원 지위 양도 금지, 분양가상한제 적용 확대, 조합원 분양권 전매 제한 등 재건축사업에 대한 전면적인 규제 강화

재건축사업으로 정상주택 가격상승분을 넘어서는 이익이 발생할 경우, 국가가 조합원들로부터 이익의 최고 50%를 부담금으로 환수

- 재건축 초과이익환수제는 재건축사업으로 얻은 이익이 1인당 평균 3,000만원을 넘는 경우 초과금액의 최고 50%까지 부담금을 납부하도록 하는 제도
 - 재건축 초과이익환수금은 주택가격 상승분에서 공제항목(정상주택가격 상승분, 시공, 설계, 감리, 조합 운영비 등 재건축 비용 등)을 제외한 초과이익에 부과율을 적용해 산정
 - 부과율은 누진세율이 적용되며 조합원 1인당 평균초과이익의 정도에 따라 다섯 구간으로 나누어 구간별로 10~50% 적용

■ 재건축 초과이익 환수에 따른 부담금 산정 방식

◆ 재건축 초과이익 환수금 = 재건축 초과이익 × 부과율

*재건축 초과이익 = 종료시점 주택가액 - 개시시점 주택가액 - 정상주택가격상승분 - 개발비용

*개시시점 : 추진위원회 승인일 / 종료시점부터 역산하여 10년 전 *종료시점 : 준공인가일

*주택가액 : 공시가격 *개발비용 : 건축비, 임대주택 소요비용, 제세공과금 등

1인당 평균초과이익	부과율	1인당 평균초과이익	부과율
3천만원 이하	면제	7천만원 초과 9천만원 이하	30%
3천만원 초과 5천만원 이하	10%	9천만원 초과 1억 1천만원 이하	40%
5천만원 초과 7천만원 이하	20%	1억 1천만원 초과	50%

예상 이상의 부담금 추정치로 위기감을 느낀 재건축 초과이익환수제 적용 대상 재건축 단지들이 단순한 반발 수준을 넘어 보다 적극적인 대응 중

- 2018년 1월 21일, 정부가 시뮬레이션을 통해 추정한 재건축 초과이익환수금을 발표하였는데, 당초 예상 수준을 크게 넘어서 재건축시장은 이를 충격적으로 받아들임
 - 시뮬레이션 결과, 서울 강남 지역의 경우 재건축 단지의 가구당 재건축부담금이 최대 8억 4,000만원에 달하는 경우도 있는 것으로 나타남
 - 재건축부담금이 실제로 부과된 정풍연립(서울시 중랑구 묵동)의 부담금은 조합원 1인당 평균 144만원, 우성연립(면목동)은 352만원, 이화연립(송파구 풍납동)은 34만원이었음
- 재건축 초과이익환수제 적용 대상인 서울시 내 재건축 단지를 중심으로 「재건축초과이익 환수에 대한 법률」의 위헌 여부를 다투는 헌법소원 심판 청구 진행
 - 재건축 조합들은 재건축 초과이익환수제가 사유재산권을 침해할 뿐만 아니라 미실현 이익에 대한 실질적 과세, 중복 규제 등으로 헌법상의 기본권을 침해한다는 반론을 제기
 - 헌법재판소가 “재건축 초과이익 환수법상 준공 인가 이후에 청구인들이 재건축 부담금의 부과 대상인지 여부가 결정되기 때문에 소송을 제기한 조합들이 현재 기본권을 침해받고 있지 않다”며 소송을 각하하였으나, 재건축 초과이익환수제의 위헌 논란은 지속

재건축
초과이익환수제가
재건축시장에 미칠
영향이 클 것으로
예상됨에 따라
미실현 이익에 대한
부담금 부과
합헌성 여부 논란과
부담금이 실수요자의
부담을 가중시킨다는
우려 확산

미실현 소득에 관한 과세, 부담금 계측기준의 합리성 부재, 과세대상 담세 능력 고려 미흡, 이중과세의 문제 등 논란이 많은 상황

- 아직 실현되지 않은 이익에 대해 부과금을 납부하는 것에 의구심이 큰 상황
 - 재건축 초과이익환수제가 재건축 준공시점에 향후 발생할 초과이익을 추정하여 부담금을 납부하도록 해, 이후 주택가격이 하락할 경우 실제로 이익이 발생하지 않았음에도 부담금을 납부한 것이 될 수 있음
- 부담금 규모 산정 절차상 기준에 합리성이 부족하고 과세대상의 담세능력을 고려하지 않아 여러 문제 발생
 - 준공인가일의 주택가액과 추진위원회 설립승인일의 주택가액 간 차액을 기준으로 부담금을 부과하고 있어 공적평가에 의존해야 하므로 계측에 정확성을 기하기 어려움
 - 특정 시점을 정하여 개발이익을 산정하고 있어 자의성이 개입될 가능성이 높으며, 보유기간과 실질적인 보유자가 누구인지와 상관없이 준공시점의 조합원이 부담금을 납부해야 하므로 수익자 부담 원칙 위배
 - 담세능력을 고려하지 않고 부담금을 부과하고 있어, 자산 가치는 올랐으나 부담능력이 없는 소유자(은퇴자, 고령자, 연금 생활자 등)에게 자산처분을 강요하는 결과 발생
- 경제적 가치 상승에 대해 부과되는 양도소득세와 재건축부담금의 목적과 기능, 과세 대상에 대한 입장차이로 이중과세 문제가 논란이 되고 있는 상황
 - 조합원이 주택을 매도할 때 양도소득세를 내므로 재건축부담금과 이중과세의 문제 발생
 - 또한 양도소득세는 준공 전의 양도 행위에 한해 개발비용으로 반영되어 공제되기는 하지만 전액이 공제되는 것이 아니며, 주택의 규모 및 보유기간 등으로 인해 면제 요건을 갖춘 조합원은 이런 혜택을 전혀 받지 못해 중복 규제의 여지가 있음


Spotlight 재건축 초과이익환수제의 향후 방향

재건축
초과이익환수제를 통한
재건축 초과이익의
지역사회 환원은
타당하나,
기술적 재검토 필요

개발이익의 독점적 사유화를 방지하기 위한 초과이익 환수는 바람직하나, 과도한 재건축시장 위축은 경계 필요

- 재건축으로 인해 발생하는 이익은 불로소득으로, 재건축 초과이익환수제를 통해 환수하는 것은 필요한 일
 - 재건축 개발이익은 용적률 증가와 해당 대지의 토지생산성 향상에 의한 토지의 가치 상승에서 비롯되므로 재건축으로 인한 이득은 개인의 노력을 통한 산물이라기보다는 사회적 노력에 의한 산물로서 공공성을 내포
- 그동안 부정적인 측면만이 부각되었으나 재건축사업은 도시의 효율성, 쾌적성 및 주거공간의 편의성 제고와 신규주택 공급을 위한 매우 중요한 수단이기도 하므로 재건축시장의 과도한 위축은 우려 대상
 - 현재 정부의 강한 규제로 많은 재건축사업이 사실상 중단된 상태이나, 노후화된 공동주택에 대한 대응방안이 마련되어 있지 않아 도심지 내에 상·하수관 노후, 단열, 층간소음 등 주거 환경과 관련하여 심각한 문제점을 안고 있는 곳이 적지 않음
 - 과도한 재건축사업 규제는 장기적으로 신규 택지 공급이 어려운 도심지 내의 주택공급 부족을 야기해, 현재 발생하고 있는 분양시장에서의 청약 과열 현상이 꾸준히 유지되는 등 부동산시장의 잠재적 불안 요소를 키울 수 있음

효과성 제고를 위해 부담금의 산정방법 및 부과시점 개정, 부과대상 차등화 등 각종 재건축 초과이익환수제 개선 제안에 대한 심층적 검토 필요

- 재건축부담금의 산정기준 및 부과시점을 개정함으로써 미실현 이익에 대한 과세라는 위험논란에서 벗어나고 종전 소유자의 재입주율을 높일 수 있을 것
 - 재건축에 따른 초과이익을 그 이익이 현실화된 시점(1차 매도 시점)을 기준으로 산정하여 부담금을 부과하거나, 더 나아가 양도소득세와 일원화하는 방안이 있음
 - 1차 매도 시점을 기준으로 재건축부담금을 산정하면 실제 거래가격을 바탕으로 한 객관적 가치를 반영할 수 있으며 미실현 이익에 대한 과세라는 위험논란에서 벗어날 수 있음
 - 또한, 경제력이 부족한 조합원들이 지역에서 퇴출되는 것을 방지하고 종전 소유자의 재정착률을 높일 수 있을 것
 - 지금처럼 초과이익이 현실화되는 시점 이전으로 부과시점을 유지한다면, 노령자 등 담세 능력이 없는 소유자들을 위한 정부 보증 역모기지론 등 보완적인 제도의 도입이 필요
- 재건축 초과이익환수제의 본 취지가 재건축 개발이익의 환수에 앞서 국민의 주거안정에 있음을 고려하여 실수요자에 대한 예외 인정 필요
 - 재건축 초과이익환수제의 근본적 취지는 '주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하여 국민 경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지(재건축초과이익환수법 제1조)'하는 데 있음
 - 국민 주거안정을 위해 재건축 후 보유기간 등을 고려한 부담금 차등화, 보유요건 및 거주요건을 갖춘 실수요자에 대한 특례 적용 등 투기가 아닌 갈아타기 1주택자, 1주택 조합원 등 실수요자에 대한 차별화가 필요 

• 두성규(2018)
「재건축 규제의 파장과 시사점」,
한국건설산업연구원.
• 이준원(2017)
“재건축 초과이익 환수제도에
관한 문제점 및 개선방안”,
집합건물법학 24,
한국집합건물법학회.
• 이종권 외(2006)
「재건축 초과이익 환수제도
시행방안」, 대한주택공사.