

주택 세제 개편 필요성과 방향

2013. 6

허윤경

■ 문제 제기	4
■ 주택 세제의 현황과 문제점	5
■ 세제에 영향을 주는 사회적 요인의 변화	15
■ 세제 개편 방향	24

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 금융위기 이후 주택시장 침체가 지속되면서 세제를 주요한 경기 조절 수단으로 사용하고 있으나 효과에 대한 논란은 존재함. 본 연구는 주택 관련 세제의 문제점과 향후 주택시장의 변화를 고려한 근본적인 세제 개편 필요성과 방향에 대한 의문에서 출발함.
- ▶ 현재의 세제 정책은 시장 상황이 크게 바뀌었으나 시장 호황기에 수립된 8·31대책의 근간을 유지함. 이에 한시적 조치의 남발, 예측력 없는 세제 정책으로 전락한 상황임.
 - 부동산 관련 세제는 시장 호황기 때 구축된 양도소득세 징수, 보유 억제라는 8·31대책의 근간은 유지되고 있음. 시장 영향력이 약화되었으나 종합부동산세는 세목이 유지되고 있음. 재산세 개정이 이루어졌으나 호황기에 비해 과세 표준이 상승하여 과거에 비해 전반적으로 보유세가 상승함. 취득세 세율 및 다주택자 중과도 한시적 조치로 감면하고 있을 뿐 기본 원칙은 유효함.
 - 이에 따라 취득세 기본 세율(4%)은 2005년 개정 이후 한 차례도 주택 부분에 적용되지 못함. 세율은 끊임없이 등락을 반복하며 1~2% 사이를 오락가락함. 양도소득세의 다주택자중과제도 지난 5년 동안 적용되지 못했고 기본 누진세율 적용을 한시적 조치로 운영해옴.
 - 한시적 조치에 의한 일몰 연장 방식 및 조정은 주택 시장 참여자로 하여금 정책적 예측 가능성을 낮추어 시장 참여에 대한 리스크를 확대시킴.
- ▶ 자가 보유 의식이 약화되고 주거 이동성도 감소하고 있어 세수뿐 아니라 주거복지 관련 재정 압박, 사회적 역동성 저하 등 다양한 사회적 요인의 변화가 이루어지고 있음.
 - 중·고 소득층과 젊은 세대를 중심으로 자가 보유율과 자가 점유율이 동반 하락하고 예전과 달리 자가 보유 의식이 약화되고 있음. 따라서, 자가 보유율도 점진적으로 낮아질 것으로 예상
 - 인구 이동자수, 인구 이동률의 감소 추이가 완연하게 나타나고 있어 거래량 및 취득세 감소로 이어질 가능성이 높음. 양도 소득도 축소되고 있음.
 - 주거 이동성 감소는 노동의 유연성, 사회적 역동성이 저하될 수 있는 측면이 존재함. 따라서, 주거복지의 강화하되 주거 이동성은 보장할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요한 시점임.
- ▶ 현재 부동산 관련 세제는 과거 철학을 기반으로 하는 임기응변식 대응이 주를 이루었음. 중장기적 시장 상황 변화를 고려하여 새로운 목표 설정이 절실한 시점으로 판단됨.
 - 중장기적 주택 세제의 목표는 “자가 보유 지원, 주거 이동성 확보”가 이루어질 수 있는 형태로 기본 방향을 잡아야 할 것임. 보유세, 거래세 모두 일부 조정 및 인하가 필요할 것으로 판단됨.
 - 자가 보유 지원을 통해 계층별 주거복지 지원, 임대차 시장 안정, 공공 주거복지의 재정 압박 감소 효과를 발휘할 수 있을 것임. 또한, 주거 이동성 확보를 통해 노동의 유연성, 사회적 역동성 등을 지원할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 단기적으로는 시장 정상화라는 새 정부의 정책 목표 달성을 위해 6월 일몰이 다가온 취득세 감면의 조속한 연장이 이루어져야 함. 이를 통해 새 정부는 정책적 신뢰를 확보해야 할 것임.
 - 이후 후속 조치로 일몰의 한시적 연장 방식이 아니라 보유세와 거래세 관련 패러다임 변화에 맞는 부동산 세제 전반의 상황을 재검토하는 등 세제 개편 논의가 절실한 시점임.

I. 문제 제기

- 금융위기 이후 주택시장 침체가 지속되면서 취득세가 주요한 경기 조절 수단으로 사용되고 있고 주택 관련 세제를 활용한 대책이 다수 발표됨.
 - 최근 4·1대책에서 금융위기 이후 처음으로 양도소득세 감면 정책을 사용하였으나, 금융위기 이후 취득세 감면이 주요한 정책 수단으로 사용됨.
 - 금융위기 직후에는 전반적인 세제 정책이 아니라 미분양 주택, 임대사업 활성화를 위한 세제 지원 등 특정 대상을 중심으로 세제 지원이 이루어짐. 그러나, 주택시장 침체가 장기화되면서 전반적인 감면 정책으로 선회함.
 - 시장 호황기에는 양도소득세가 주요한 경기 조절 수단이었다면, 침체기인 최근 들어서는 취득세가 그 자리를 대신하고 있음.
- 최근의 세제 정책은 시장 침체 상황에 대한 인식 차이, 지방 재정의 어려움, 지원 범위 설정 등에 대한 사회적 합의가 어려워 단기 대응으로 일관하면서 부작용을 발생시킴.
 - 취득세의 경우 단기 대책의 남발과 연장을 반복하면서 8개월 전후로 세율이 달라지는 경우도 발생함.
 - 단기 대책의 임기응변식 대처로 세율이 짧은 기간 동안 등락을 반복하여 소비자가 시장을 예측할 수 없는 상황이 도래함.
 - 또한, 감면 정책의 반복적 연장으로 추가 감면에 대한 시장 기대감을 형성하여 정책에 대한 시장 신뢰를 약화시킴. 정책이 시장을 선도하지 못하고 오히려 끌려가는 양상으로 판단됨.
- 본 연구는 보유세와 거래세 전반을 아우르는 주택 관련 세제의 문제와 향후 주택 시장의 변화를 고려한 근본적인 세제 개편 필요성과 방향에 대한 의문에서 시작됨.
 - 금융위기 직전 시장 호황기를 기준으로 수립된 8·31대책은 “보유세 강화, 거래세 완화”라는 강력한 정책 목표를 설정함.
 - 그러나, 최근 들어서는 부동산 세제와 관련된 뚜렷한 목표 및 철학을 발견하기 어려움. 단기적 대응으로서의 거래 활성화만이 존재함.

- 따라서, 본 연구에서는 향후 주택 부동산 부문 세제 정책을 위한 기본 방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 본 연구는 시장 전반에 영향을 미치는 개인의 거래 및 보유와 관련된 조세 체계를 연구 대상으로 삼음.¹⁾
- 보유세와 거래세로 나누어 현행 제도의 연혁과 문제점을 짚어보고자 함.
- 금융위기를 거치면서 주택시장이 급변하면서 향후 주택과 관련한 세수 확보가 원활하지 않을 것으로 예상됨. 따라서, 중장기적 관점에서 세수에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 확인하고자 함.
- 이를 통해 향후 주택 관련 전반적인 조세 제도가 나아가야 할 기본 방향을 제시하는데 목적이 있음.

II. 주택 세제의 현황과 문제점

□ 거래 행위별 세금

- 부동산에 부과되는 세금은 행위에 따라 취득과 양도시 발생하는 거래세와 보유 기간 중 부과되는 보유세로 나눌 수 있음. 다시, 부과 주체에 따라 국세와 지방세로 구분됨.
- 거래세는 취득세²⁾, 상속세, 증여세가 부과되고 양도 소득이 발생할 경우에는 양도소득세를 부과함. 보유세에는 매년 부과되는 재산세와 종합부동산세가 존재함.
- 지방세는 거래세인 취득세와 보유세인 재산세가 있음.
- 상속세, 증여세, 양도소득세, 종합부동산세는 국세임.³⁾
- 조세 수단은 세목, 과세 표준, 세율로 구성되며 과세 당국은 이를 조정하여 조세 정책을 운영하게 됨.⁴⁾
- 과세 표준은 과세 평가 금액과 이후 적용률을 곱하여 최종 과세 표준이 산정됨. 따라서, 초기 단계의 과세 평가 금액과 적용률을 조정 수단으로 동시에 사용할 수 있음.

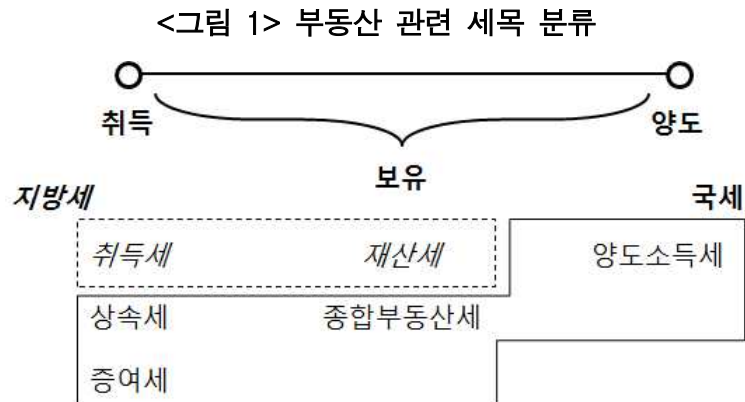
1) 미분양 및 임대사업자 등 특정 대상 활성화를 위한 세제 정책은 제외함.

2) 2011년 1월 1일부터 취득과 관련된 등록세가 취득세로 통합됨. 본 연구에서는 원칙적으로는 취득세로 표기하나 2011년 이전 제도를 기술할 때는 취·등록세로 표기함.

3) 본 연구는 개인의 주택 관련 매매에 따른 거래 및 보유를 주연구 대상으로 삼고 있어 상속세와 증여세는 연구 대상에서 제외함.

4) 추가적으로 소득세의 소득공제 항목이 존재하나 본 연구는 전반적인 조세체계와 관련된 연구로 공제 항목은 연구 대상에서 제외함.

- 세율은 기본 세율 및 감면 세율 변경 및 적용을 통해 조세 정책을 운영하게 됨.



1. 보유 관련 세제

□ 현행 보유세 근간 2005년 8·31대책

- 가장 최근에 단행한 조세체계 개편은 2005년 8·31대책으로 “보유세 강화·거래세 완화”라는 정책 목표를 설정하고 세목 신설, 과세 표준 인상, 세율 조정 등 대부분의 조세 수단을 이용하여 광범위한 체계 개편을 실시함.
- 새로운 세목인 종합부동산세 신설, 부동산가격공시제도 및 실거래가신고제도 등 과세 표준 현실화, 취득세 및 재산세 등 세율 조정 등을 광범위하게 실시함.
- 2009년 재산세를 중심으로 「지방세법」 개정이 이루어졌으나, 국세 및 지방세를 아우르는 세제 개편은 8·31대책이 가장 최근에 이루어진 전반적인 세제 개편임.

□ 종합부동산세

- 2005년 부동산 보유 억제 및 지방 재정 균형 발전을 목표로 도입된 종합부동산세는 헌법재산소의 위헌 판결 등 부침을 겪으면서 시장 영향력이 크게 축소되었으나 2013년 현재 세목은 유지되고 있음.
- 2005년 당시 많은 논란이 존재하였으나 종합부동산세를 보유세 성격의 국세로 도입함. 일정 금액 이상의 부동산 보유자에게 부과하여 부동산 가격 안정, 보유 억제, 지방 재정의 균형 발전을 목표로 함.
- 부동산 가격 안정 및 보유 억제를 위하여 주택의 경우 6억원 이상의 주택을 소유하고

있는 세대 기준 보유자에게 부과함. 지역별 불균형을 해소하기 위해서 납입된 세수는 지방 배분을 원칙으로 함.

- 2008년 헌법재판소의 세대별 합산 방식의 위헌 판결⁵⁾에 따라 인별 합산으로 변경되었고 1주택 장기 보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도가 마련됨.
- 이에 따라 2008년 12월 26일부터는 1세대 1주택자에 대해서는 종합부동산세 대상이 9억 원 초과로 상향 조정되면서 시장 영향력이 크게 축소됨.
- 그러나, 2013년 현재 시장 영향력 축소 및 사회적 논란에도 불구하고 종합부동산세의 세목은 유지되고 있음.

□ 재산세

- 2005년 종합부동산세 신설과 함께 기존의 종합토지세를 재산세로 통합하고, 주택은 건물과 부속 토지를 통합 과세하기 시작함.
- 부동산 관련 보유세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하고, 주택에 대해서는 토지·건물을 통합 과세함.
- 과거 현실화율이 낮았던 시가 표준액은 2005년부터 토지·건물 통합 방식인 주택공시가격으로 변경됨.⁶⁾
- 지방세의 과세 표준 산정 방식 변경으로 과세 표준이 크게 상승하여 재산세의 세율 체계를 조정함.
- 또한, 2005년 기준 재산세의 과세 표준 현실화율을 주택공시가격의 50%로 규정함. 3년 간의 유예 기간을 가진 이후 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년에는 현실화율 100%를 목표로 설정함.
- 과세 표준 현실화에 따른 급격한 재산세 부담을 완화하기 위하여 직전 연도 재산세액 대비 상한 규정을 둠.⁷⁾
- 2006년 과세 표준의 상승에 따라 재산세 부담이 크게 증가하자 한 차례 상한 규정을 인하함.
- 초기에는 직전 연도 재산세액 대비 150%를 초과할 수 없었으나, 2006년부터는 3억원

5) 2008. 11. 13. 2006헌바112 등.

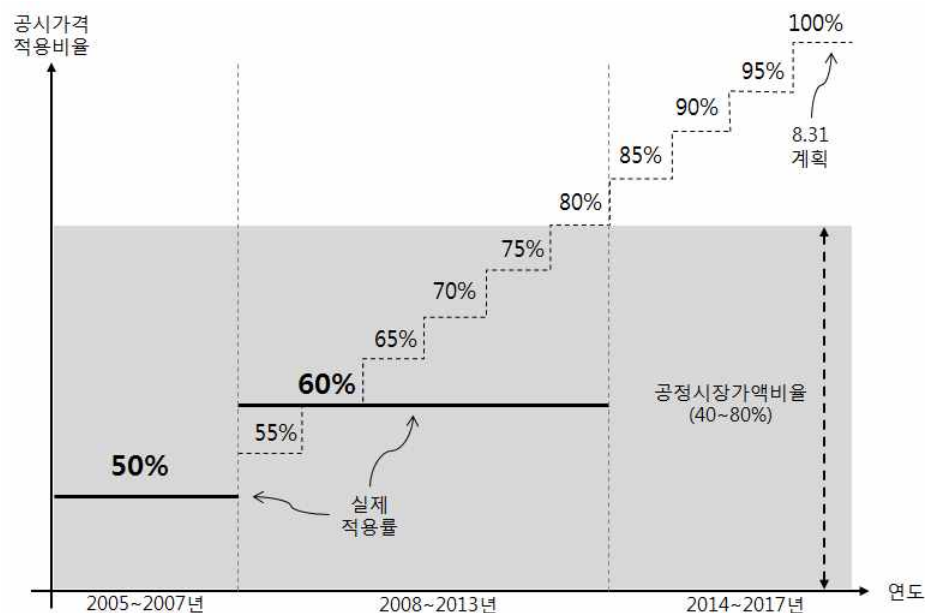
6) 현실화율은 높아졌으나 공시지가와의 불균형의 문제는 존재함. 또한, 과세 표준 생산비용과 과세 수입 간의 효율성에 대한 부분도 향후 연구가 진행되어야 할 것임.

7) 「지방세법」 제195조의 2.

이하의 주택은 105%, 6억원 이하는 110%, 6억원 초과는 150%로 조정함.

- 금융위기 이후 부동산 가격 침체에도 불구하고 재산세가 지속적으로 증가하자 2009년 재산세를 중심으로 「지방세법」 개정을 실시함.
- 8·31대책에 따라 재산세 과세 표준 적용률이 2008년부터 매년 5%p씩 인상되는 불합리성을 개선하기 위해 공정시장가액제도를 도입함.
- 과세 표준의 구간과 세율을 조정하고 세 부담 상한도 일부 조정함.

<그림 2> 재산세 공시가격 적용 비율 계획 및 실제 적용 추이



- 적용 비율의 단계적 인상 계획을 백지화하고 주택공시가격의 40~80% 범위의 공정시장가액 비율을 곱하여 주택과세표준을 산정하도록 함.⁸⁾
- 8·31대책에 따라 과세 표준은 2008년부터 단계별로 인상되는 계획이 존재함. 그러나, 금융위기 이후 주택 가격이 하락하면서 실질적인 주택 가격은 하락하였지만 과세 표준은 상승하여 세 부담이 늘어날 가능성이 확대됨.
- 시장 상황에 따라 탄력적으로 세 부담을 조정할 필요성이 대두되면서 공정시장가액제도를 도입하게 됨.
- 토지와 건축물은 공시지가 및 시가 표준액의 50~90%, 주택은 주택공시가격의 40~

8) 「지방세법」 제187조 제1항 신설.

- 80%의 범위의 공정시장가액 비율을 적용하여 과세 표준을 산정할 수 있게 됨.⁹⁾
- 2009년 토지 및 건축물은 70%, 주택은 60%로 규정한 이후 2013년 현재까지 유지됨.
- 과세 표준 구간을 3단계에서 4단계로 세분화하고 세율을 전반적으로 인하함.
 - 종전 재산세율은 과세 표준 4,000만원 이하 0.15%, 1억원 이하 0.30%, 1억원 초과 0.50%이었음.
 - 과세 표준 구간을 6,000만원 이하 0.10%, 1억 5,000만원 이하 0.15%, 3억원 이하 0.25%, 3억원 초과 0.40%로 조정하여 전반적으로 세율을 인하함.
 - 과세 표준 적용률이 1년 만에 10%p 인상되었으나 세율 인하를 통해 공시가격의 변화 없다면 실질적인 재산세액을 전년 대비 인하시키는 효과를 발휘함.
- 6억원 초과 주택의 재산세 부담 상한을 하향 조정하여 세 부담 급증의 부작용을 개선함.
 - 6억원 초과 주택의 세 부담 상한을 150%에서 130%로 조정하여 6억원 초과 주택의 재산세 부담 급증을 완화함.

2. 거래 관련 세제

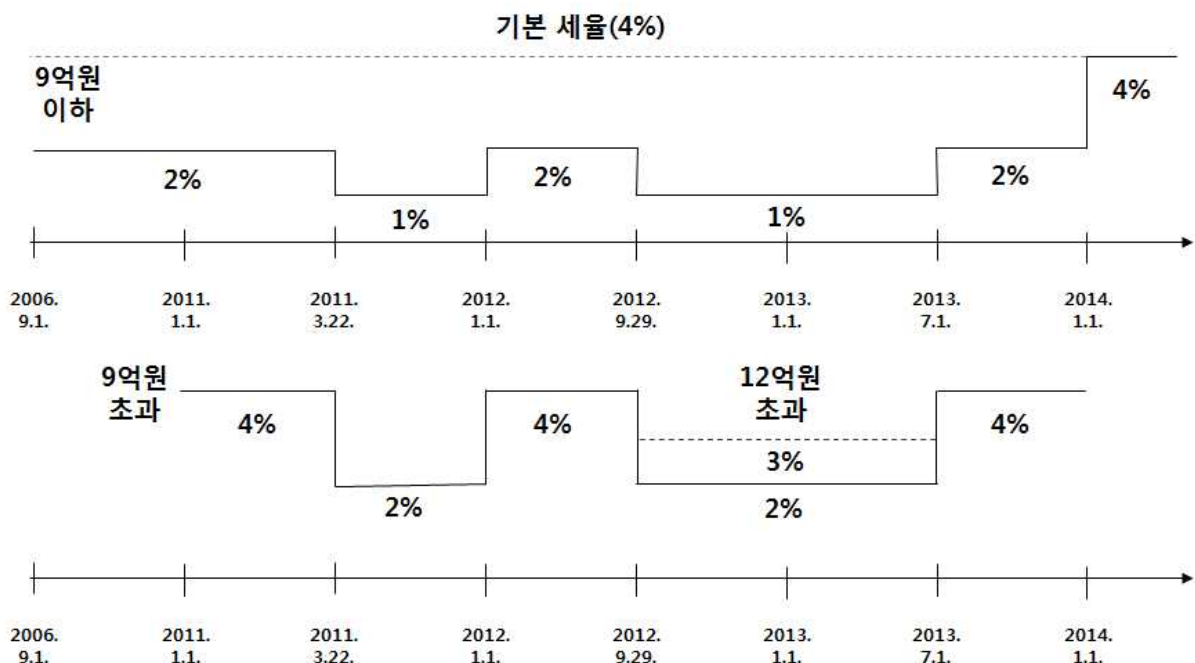
□ 취득세

- 2005년 1월 5일 이후 부동산의 취·등록세의 법정 기본 세율은 4%로 규정되어 있음.
- 2005년 이전에는 취득세율 2%, 등록세율 3%였음. 2005년 이전 주택의 과세 표준은 토지, 건물 별도로 평가한 후 합산하는 방식으로 책정되면서 상당히 낮은 현실화율 수준을 보였음.
- 2006년부터는 실거래가 신고 제도가 도입되면서 거래세 부문에 있어서는 실질 거래 가격이 과세 표준으로 바뀔에 따라 과세 표준이 크게 상승하는 결과로 나타남.
- 과세 표준 상승에 따른 급격한 세 부담 완화 및 거래세 완화라는 정책 목표에 따라 2005년 1월 5일 이후 취득세율 2%, 등록세율 2%로 기본 세율을 규정함.
- 취·등록세가 취득세로 통합된 2011년 이후에도 기본 세율은 4%로 유지됨.
- 그러나, 2005년 1월 5일 이후 현재까지 8년이 넘는 동안 주택은 한 번도 기본 세율이 실행되지 못했으며 세율 감면 정책을 지속해서 사용하고 있음.¹⁰⁾

9) 「지방세법」 시행령, 제138조 신설, 현재는 109조.

- 금융위기 이전에는 주택가격공시제 및 실거래가신고제도의 도입으로 급격한 과세 표준 상승에 따른 부작용을 방지하기 위해 세율을 감면함.
 - 금융위기 이후에는 주택 거래 정상화를 위해 지속적인 감면 정책을 시행함.
- 금융위기 이전에는 과세 표준 상승에 따른 급격한 세 부담 완화를 위하여 취·등록세의 실효 세율을 2% 수준까지 낮춤.
- 2005년 이후 과세 표준 상승에 따른 부작용을 완화하기 위해 3차례 감면을 실시함.
 - 초기에는 취·등록세의 실효 세율이 3.5%였으나 2006년 9월 1일부터는 2%로 낮아짐.
 - 2006년 감면제도 도입 당시에는 한시적 조치로 적용 기한을 2009년 12월 31일까지로 정함.

<그림 3> 주택 취·등록세 실효세율 변화 추이



주 : 2013년 5월 31일 기준.

- 금융위기 이후 주택 거래 경색이 계속되면서 취·등록세의 감면 정책이 반복적으로 사용되면서 실효 세율이 1~2%로 등락을 반복함(<그림 3> 참조).
- 금융위기 이전 과세 표준 상승에 따른 부작용을 완화하기 위해 도입된 취·등록세 감면 정책은 금융위기의 영향으로 2010년까지 연장됨.

10) 2011년 「지방세특례제한법」 제정 이전에는 「지방세법」 제273조의2(주택 거래에 대한 감면)로 감면을 실시하였고 2011년 이후에는 「지방세특례제한법」 제40조의2(주택 거래에 대한 취득세의 감면) 조항을 통해 운영하고 있음.

- 이후에도 시장 침체가 지속되어 2010년 8·29대책(2011년 1월 1일 시행)으로 2011년 까지 감면이 연장됨.
 - 2011년 3·22대책(2011년 3월 22일 시행)에서는 감면 폭을 확대하여 취득세의 실효 세율을 1%로 낮춤.
 - 2012년 들어 실효 세율이 2%로 상승하였으나 거래 경색 현상이 지속되면서 2012년 9·10대책(2012년 9월 29일 시행)에서 다시 1%로 낮춤.
- 2013년 들어서도 취득세 실효 세율은 1~2%의 등락을 반복하고 있음.
- 2013년 6월 30일까지는 취득세 실효 세율이 1%를 적용받으나, 7월 이후에는 다시 2%를 적용받게 됨.
 - 현재의 원칙이 유지된다면 2014년에는 기본 세율인 4%를 적용받게 됨.
- 금융위기 이후 9억원 초과 고가 주택에 대해서는 세율 감면 폭을 이원화시키면서 실효 세율 변동 폭이 더욱 확대됨.
- 금융위기 이후 감면 연장 장기화에 따른 세수 감소 등을 고려하여 2011년부터 9억원 초과 고가 주택에 대해서는 감면 폭을 이원화시킴.
 - 9억원 초과 고가 주택의 취득세 실효 세율이 4%에서 2%까지 등락을 반복함.
 - 9·10대책(2012년 9월 29일 시행)부터는 9억원 이하, 12억원 이하, 12억원 초과로 감면 조건을 3단계로 세분화함. 12억원 초과 실효세율은 9억원 이하보다 높은 3%를 적용받음.

□ 양도소득세

- 8·31대책 직전인 2004년부터 양도소득세의 세율을 인상시키고 다주택자에게는 50% 이상의 중과제도를 신설하여 도입함.
 - 보유 기간 1년 미만의 경우 종전 36 → 50%, 2년 미만은 9~36% → 40%, 미등기 양도 자산은 60 → 70%로 인상함.
 - 다주택자중과제도를 실시하여 2주택자는 50%, 그리고 3주택 이상 보유에는 60%의 고율을 적용함.
- 금융위기 이후에도 다주택자 양도소득세 중과 기본 원칙은 유지하면서 2년 이상 장기

보유자를 중심으로 조정이 이루어짐.

- 다주택자중과제도는 2009년 들어 조정이 이루어지기 시작함. 특히, 장기 보유 2주택자를 위한 세율 조정이 주를 이루었음.
- 2년 이상 보유한 2주택자는 6~35%의 기본 누진세율로 적용받고 지정 지역에 대해서는 기본 누진세율에 추가적으로 10%를 더 적용받음.¹¹⁾ 3주택 이상 보유의 경우에는 종전의 60%에서 보유 기간 1년 미만일 때는 50%, 1년을 초과하면 45%로 조정함.
- 그러나, 3개월 만인 2009년 3월 15일에 2년 이상 보유한 3주택자에게도 누진세율을 적용하게 하는 방식으로 추가 조정이 이루어짐.
- 2012년 들어 소득세율의 전반적 조정으로 과세 표준 구간을 종전의 4단계에서 5단계로 확대하고 세율을 조정함.

<표 1> 양도소득세율 변화

구분		종전	2004~2008년
보유기간	1년 미만	36%	50%
	1년 이상 2년 미만	9~36%	40%
	2년 이상		9~36%*
1세대 2주택 이상		해당 없음	신설
미등기 양도 자산		60%	70%

* 양도 소득에 따른 금액별 누진세율 체계임.

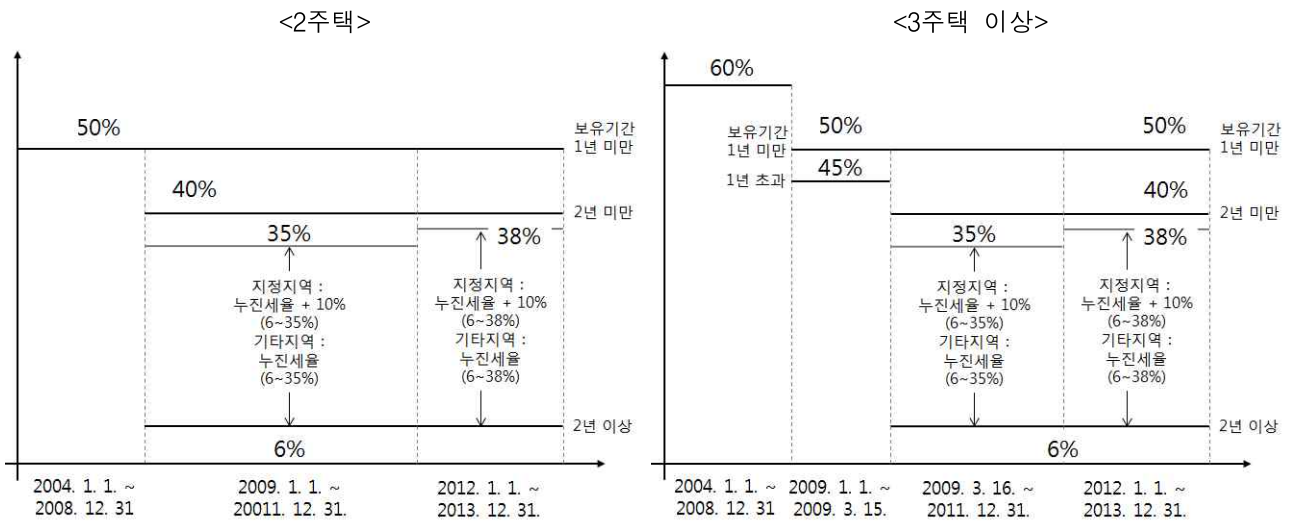
주 : 2004. 1. 1 ~ 2008. 12. 31 양도.

- 2년 이상 보유자에 대해서는 지난 5년 간 일반 누진세율을 적용하고 있으나, 한시적으로 법률을 조정하거나 연장하는 방식으로 사용하고 있음.
- 다주택자 양도소득세 중과 기본 원칙은 유지하면서 보유 기간 2년 이상인 경우에는 지난 5년 간 일반 누진세율을 적용하고 있음.
- 2009년 들어 다주택자에 대하여 2년 간 한시적으로 일반 누진세율 적용을 도입함.¹²⁾
- 시장 침체가 지속되면서 2011년에는 2년, 2013년에는 1년의 2차례 연장을 실시함.
- 그러나, 다주택자 일반 누진세율 적용을 연장하는 법 개정이 이루어지지 않으면, 2014년부터는 보유 기간 2년 이상인 경우에도 다시 50~60%의 높은 세율을 적용받게 됨.

11) 보유 기간이 2년 미만일 때는 40%, 1년 미만일 때는 종전과 동일하게 50%를 적용받게 함.

12) 2009년 1월 1일 시행 「소득세법」 제104조 6항을 신설하여 한시적으로 다주택자 세율을 기본 누진세율로 적용시킴.

<그림 4> 다주택자 세율 변화 추이



주 : 2004년 이후 누진세율은 2009년, 2010년, 2012년 3차례에 걸쳐 변화가 있었음. 다만, 2010년의 조정은 미세 조정으로 최소 세율과 최고 세율은 종전과 동일함. 일반 지역을 기준으로 작성하였고 지정 지역의 경우 보유 기간 2년 미만보다 높아질 수 있음. 2012년 5월 15일 이후 지정 지역은 없음.

3. 문제점

□ 시장 상황 크게 변했으나 8·31대책 근간 유지

- 8·31대책 당시의 주택시장 상황이 가격 급등 등 투기 우려가 컸던 호황기였다면 현재의 주택시장은 금융위기를 거치며 장기 침체를 겪고 있음.
- 8·31대책 당시는 급격한 주택 가격 상승, 거래량 증가 등 주택시장 호황기 구가
- 금융위기 이후 주택시장은 가격 하락, 거래 감소, 미분양 증가 등 기존 주택과 신규 주택 시장 모두에서 장기 침체를 겪고 있음.
- 지방을 중심으로 일부 활황세를 보였으나 비교적 짧은 기간에 마무리되고 있으며 국지적 영향력이 커짐.
- 그러나, 부동산 관련 세제는 시장 호황기 때 구축된 양도소득세 징수, 보유 억제라는 8·31대책의 근간은 유지되고 있음.
- 8·31대책의 기본 원칙은 가격 상승기에 양도소득세 징수, 보유 억제 중심 제도로 해석됨.
- 과세 표준 현실화, 다주택자 증과, 단기 보유자 세율 인상 등을 통해 양도소득세를 징수하고자 함. 현재까지 한시적 조치로 조정이 이루어졌으나 그 근간은 유지되고 있음.
- 주택 보유 억제를 위해 종합부동산세 도입, 과세 표준 적용률 인상 등을 도입하였으

나 헌법재판소의 위헌 결정에 따른 종합부동산세 대상 범위 축소, 2009년 「지방세법」 개정에 따른 공정시장가액 비율 도입으로 영향력은 약화됨.

- 그러나, 종합부동산세는 세목이 유지되고 있음. 재산세 개정이 이루어졌으나 호황기에 비해 과세 표준이 상승했다는 측면에서 과거에 비해 전반적으로 보유세가 상승함.

□ 금융위기 이후 한시적 조치 다수 시행

- 8·31대책의 근간은 유지하면서 세제를 경기 조절 수단으로 사용함에 따라 한시적 조치라는 형태로 정책이 운영됨.
- 취득세 감면 조치는 2011년 이후 현재까지 4번의 변경이 이루어짐. 초단기 대책의 경우에는 8개월의 한시적 조치가 존재하였음.
- 양도소득세의 다주택자증과제도도 금융위기 이후 3번의 일몰 연장과 조정이 이루어짐.
- 정책적 의사결정은 한시적 조치로 일관하였으나, 취득세는 기본 세율을 지난 8년 동안 한 차례도 적용하지 못했고 다주택자 증과도 지난 5년간 부과하지 못함.
- 취득세 기본 세율(4%)은 2005년 개정 이후 한 차례도 주택 부분에 적용되지 못함. 세율은 끊임없이 등락을 반복하며 1~2% 사이를 오락가락함.
- 9억원 초과 주택의 경우 2~4%로 변동성이 더욱 큼. 주택가액이 높아 취득세율 변화에 따른 절대적 세액 변동성이 크다는 점을 고려하면 정책적 리스크가 더욱 확대됨.
- 양도소득세의 다주택자증과제도도 지난 5년 동안 적용되지 못했고 기본 누진세율 적용을 한시적 조치로 운영해 옴.

□ 예측력 없는 세제 정책으로 전략

- 한시적 조치에 의한 일몰 연장 방식 및 조정은 주택 시장 참여자로 하여금 정책적 예측 가능성을 낮추어 시장 참여에 대한 리스크를 확대시킴.
- 취득세 및 다주택자 양도소득세 감면 방식은 초단기간 일몰이 남은 상황에서 일몰을 연장하는 방식으로 수행함. 또한, 대책 발표 이후 국회 통과 과정상에서의 조정이 이루어지면서 초기 발표된 대책과 달라지는 상황이 다수 발행함.
- 이러한 정책 수행 방식은 시장 참여자의 세제 정책 예측성을 떨어뜨림. 주택이 비교적 고가의 자산으로 절대적인 취득세 부담이 적지 않고 보유 기간이 장기간이라는

점을 고려하면 시장 참여자에게 정책적 리스크를 확대시킨 결과로 나타남.

- 또한, 반복적 감면을 통해 시장 신뢰를 회복하지 못하고 지속적으로 감면에 대한 기대를 가질 수밖에 없는 구조를 형성함.

- 금융위기 이후 주택시장 침체 상황은 지속되고 있음.¹³⁾ 이를 극복하기 위해 수행된 한시적 세제 정책들의 효과는 미진하고 거래량의 변동성만 확대시켰다는 비판을 받고 있음.

□ 신축 주택에게는 불리한 구조 여전

- 지방세 개정으로 고가주택에 대한 재산세 상한제 조정이 이루어졌으나 신축주택에 불리한 구조를 가지고 있음.
- 재산세 상한제는 신규 주택 소유자에게 대해서는 적용이 어려워 신축 주택에 대한 역차별적 제도임.
- 동일한 가액대의 주택이라도 기존 주택은 재산세 상한제에 따라 전년 대비 일정 비율 이상 많은 재산세를 내지 않음. 반면, 신규 주택은 전년 재산세가 존재하지 않으므로 인해 기존 주택보다 많은 재산세를 낼 가능성이 존재함.

III. 세제에 영향을 주는 사회적 요인의 변화

- 금융위기 이후 나타난 시장 변화가 단기적 변화인지 혹은 장기적 변화인지를 확인하기 위하여 보유세와 거래세에 영향을 미칠 것으로 생각되는 사회적 요인의 변화를 확인함.
- 보유 세수와 관련해서는 주택 보유율, 주택 점유율, 주택 보유 의식을 살펴봄.
- 거래 세수와 관련해서는 인구 이동성, 주거 이동성, 장기 거래량을 살펴보고, 양도 소득 상황을 확인하기 위하여 양도소득세 징수 현황을 살펴봄.

1. 보유 세수 관련 변화

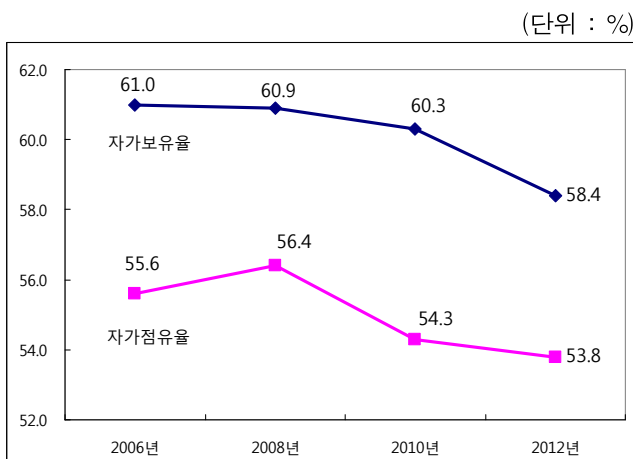
□ 주택 보유율 추이

- 2006년 이후 자가 보유율과 자가 점유율이 지속적으로 낮아지고 있으며, 주택을 구

13) 허윤경, 엄근용, 2012, 2013년 주택·부동산 경기 전망, 한국건설산업연구원 세미나 자료집.

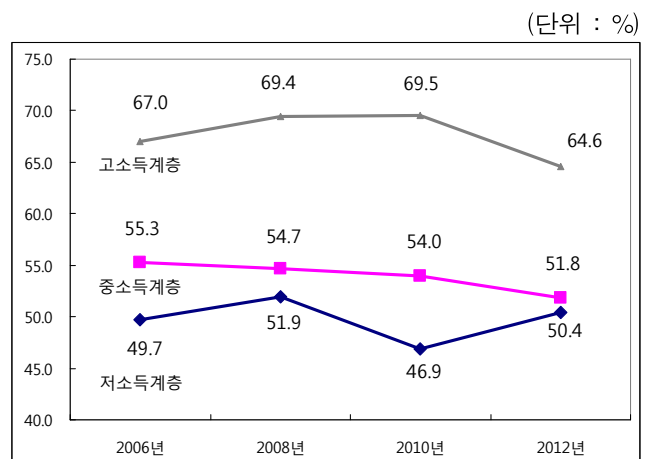
- 입할 수 있는 여건에 있는 중·고 소득층의 자가 점유율이 더 빠르게 증가하고 있음.
- 주거실태조사에 따르면 자가 보유율과 자가 점유율이 지속적으로 낮아지고 있으며 최근 4년 사이 속도가 더욱 가팔라지고 있음.
- 자가 보유율은 2006년 61.0%, 2008년 60.9%, 2010년 60.3%, 2012년 58.4%임. 자가 점유율은 2006년 55.6%, 2008년 56.4%, 2010년 54.3%, 2012년 53.8%로 낮아짐.
- 지난 2년 동안 저소득 계층의 자가 보유율은 높아졌으나 주택을 구입할 여건이 되는 중·고소득 계층의 자가 보유율이 오히려 낮아짐.

<그림 5> 자가 보유율 및 자가 점유율 추이



자료 : 각 연도 주거실태조사.

<그림 6> 소득 계층별 자가 점유율 추이



자료 : 각 연도 주거실태조사.

- 자가 이동에 대한 희망 비율은 낮아지고, 전세에 대한 선호가 확인되고 있음.
- 향후 2년 내 이사 희망 주택의 점유 형태는 자가 → 자가, 전세 → 전세, 보증부 월세 → 보증부 월세, 월세 → 월세로 동일한 형태인 수평 이동이 가장 높음.
- 향후 자가 점유가 가능한 현행 점유 형태는 자가, 전세로 판단되나, 현재 자가 거주인 경우에도 43.7%만이 자가로 이동할 계획임.
- 수평 이동을 제외하면 전반적으로 임차 형태인 전세에 대한 선호가 두드러지고 있음.
- 현재 차자거주자인 전세, 보증부 월세, 월세 거주자의 자가 이동 계획은 전세만 6.3% 수준이며 보증부 월세 및 월세의 경우에는 2% 미만임.

□ 주택보유 의식 추이

- 전반적인 주택 보유 의식은 감소하고 있으며 젊은 계층일수록 주택 보유 의식이 약해 앞으로 주택 보유 의식이 더욱 약화될 개연성이 높음.

- 주거실태조사에 따르면 “내 집이 꼭 필요하다”는 주택 보유 의식은 2010년 83.7%에서 2012년 72.8%로 급격하게 감소함.
- 향후 신규로 주택을 구매해야 하는 젊은 계층인 20~30대의 주택 보유 의식은 62~68% 수준으로 70%에도 미치지 못하고 있음.
- 또한, 현재 주택을 소유하고 있는 가구 중 매각 의사 비율도 8.3%에 달하고 있음. 매각 사유 중 2순위가 주택 보유의 장점이 없다는 것을 들고 있음.¹⁴⁾

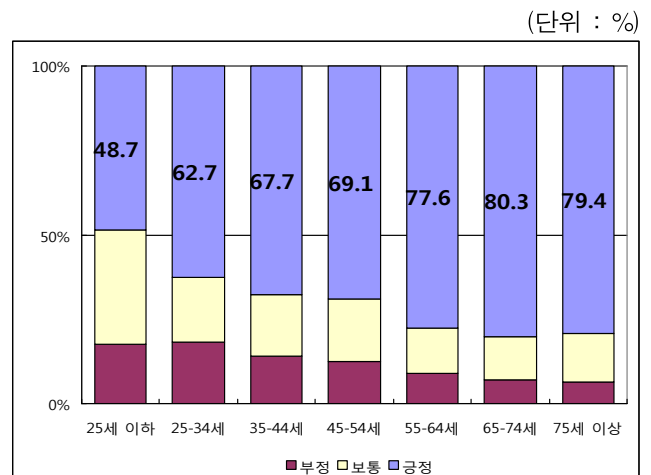
<표 2> 향후 2년 내 이사 희망 주택 점유 형태

(단위 : %)

향후 현재	자가	전세	보증부 월세	월세
자가	43.7	6.3	1.4	1.6
차가	54.2	91.5	96.1	93.9
전세	39.4	60.0	11.0	4.7
보증부 월세	11.5	28.2	80.4	13.4
월세	3.3	3.3	4.7	75.8
기타	2.1	2.3	2.4	4.5
합계	100	100	100	100

자료 : 2012년, 주거실태조사.

<그림 7> 연령별 주택 보유 의식



주 : 내 집이 꼭 필요하다는 질문에 대해 부정 = “전혀 그렇지 않다”, “그렇지 않은 편이다”의 합임. 긍정 = “그런 편이다”와 “매우 그렇다”를 합한 비율임.

자료 : 2012년, 주거실태조사.

2. 거래 세수 관련 변화

□ 주거 이동성 추이

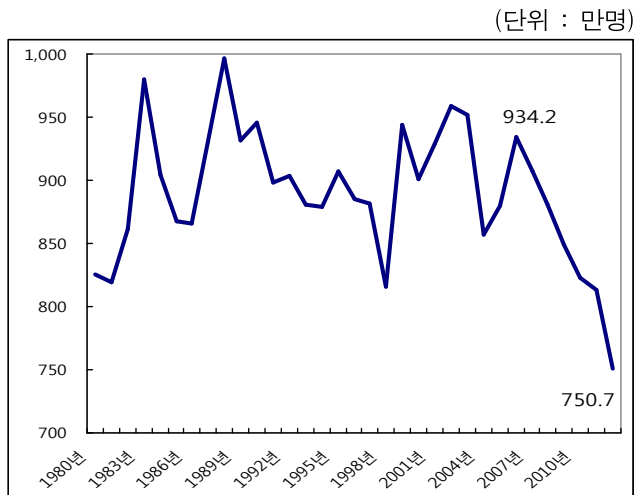
- 1980년대 후반 전국의 인구 이동자가 가장 많았고 이후 감소하는 양상을 보이고 있음. 주거지를 옮기는 절대적 인구가 적어지고 있음.
- 전국의 이동자수는 1988년 996.9만명으로 정점을 형성함.
- 이후 1990년대에는 1980년대에 비해 이동자수가 감소하면서 900만명 이하 수준을 보였으며 외환위기를 맞으면 큰 폭의 감소세를 보임.
- 2000년대 들어서는 다시 인구 이동자수가 900만명을 상회하며 증가함.
- 그러나 2006년 934.2만명의 이동이 발생한 이후 지속적으로 인구 이동자수가 감소하

14) 매각 사유 1순위는 “다른 주택 구입 혹은 분양 예정”, 2순위 “주택을 계속 보유할 만한 장점이 없어서”, 3순위 “대출금 부담 등 비용이 많이 들어서” 등으로 나타남.

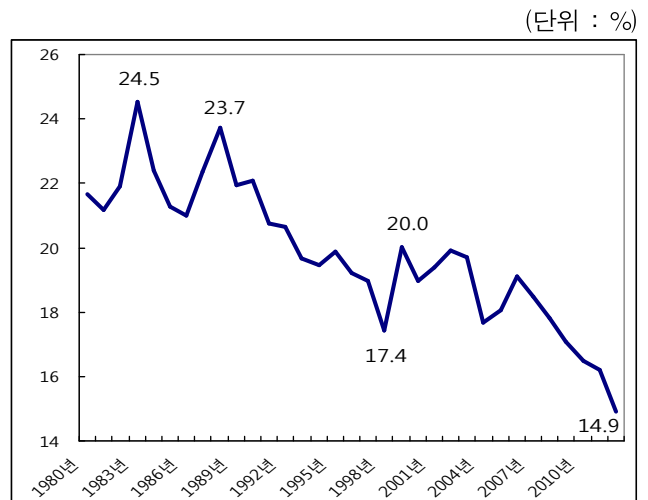
고 있음. 2012년 현재 750.7만명까지 감소함. 이는 1979년 이후 가장 적은 수준임.

- 외환위기, 카드대란, 금융위기 등 경제적 위기 상황에서는 인구 이동자수가 감소하는 양상을 보여 왔으나, 최근의 인구 이동자수 감소가 6년 이상 장기화되고 있어 인구 이동 감소가 장기적 추세로 자리 잡고 있는 것으로 해석됨.

<그림 8> 연간 인구 이동자수



<그림 9> 연간 인구 이동률



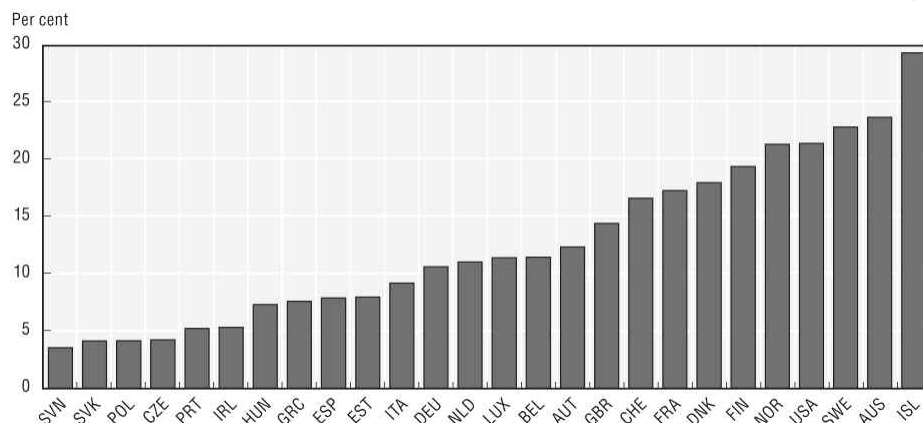
주 : 읍면동을 변경하여 이동할 경우만 이동으로 취합함.
 자료 : 통계청, 국내인구이동통계.

- 인구 이동률의 감소세는 더욱 크게 나타나고 있음. 과거에 비해 전체 인구에서 주거지를 이동하는 비율이 낮아지고 있음을 보여줌.
- 인구 이동률은 전체 인구 대비 연간 이동하는 이동자수의 비율을 나타냄. 1983년 24.5%에 달했던 인구 이동률은 2012년 14.9%까지 낮아짐.
- 인구 이동률은 점진적으로 감소하는 양상임. 1980년대(1980~1989년) 평균 22.2%, 1990년대(1980~1989년) 평균은 19.8%, 2000년대(1980~1989년) 평균 18.6%, 최근 3년간 평균은 15.9% 수준임.
- 인구가 증가하더라도 인구 이동성이 떨어지면서 과거와 같은 수준의 인구 이동 패턴이 나타나지 않고 있음을 보여줌.
- 장기적 인구 이동률 감소와 함께 단기적 추이상에서도 주거 이동률이 낮아짐.
- 주거실태조사상 최근 2년 내 이사 가구 비율인 주거 이동률은 2010년 35.2%, 2012년 32.2%로 낮아짐.¹⁵⁾

15) 주거실태조사가 2006년부터 이루어졌으나 최근 2년내 이사 가구 비율인 주거 이동률은 2010년부터 집계됨.

- 선진국 대비 절대적으로 높은 인구 이동률을 감안할 때 지속적으로 낮아질 가능성이 높은 것으로 판단됨.
- 주거 이동률과 관련된 공식적인 통계는 없으나, Sanchez 외(2011)¹⁶⁾에 따르면 2007년 기준 OECD 국가 중 지난 2년 간 주거 이동률이 가장 높았던 국가인 이스라엘도 30%를 넘지 않음. 비교적 주거 이동률이 높은 북유럽의 경우에도 20~25% 수준임.
- 우리나라의 주거 이동률이 낮아지고는 있으나, 2012년 현재 32.2%에 달하고 있어 선진국 대비 상당히 높은 수준임.
- 주거 이동률은 주거 점유 형태, 노동시장 유연성, 사회적 역동성 등 다양한 요인에 의해 달라질 수 있음. 그러나, 선진국형 사회로 전이되면서 주거 이동률이 낮아질 가능성이 높음.
- 또한, 주택정책은 주거 이동성에 상당한 영향을 미침. 주거 안정성이 부각되고 있는 최근의 정책 기조를 고려할 때 주거 이동성이 낮아질 가능성이 더욱 높음.

<그림 10> OECD 국가의 주거 이동률(최근 2년 내 이사 가구 비율)



자료 : Aida Caldera Sanchez, Dan Andrews, 2011, "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries", OECD Journal : Economic Studies, p.191 재인용.

□ 장기 거래량 추이

- 거래량의 장기 추이를 확인하면, 수도권과 지방의 정점은 다르나 정점 형성 이후 토지 거래가 감소하는 양상을 보이고 있음.
- 장기 거래량을 확인할 수 있는 통계는 한국토지주택공사에서 제공하는 토지 거래가 유일함.¹⁷⁾ 토지 거래를 통해 거래량을 유추하면 수도권은 2002~2004년 거래량의 정

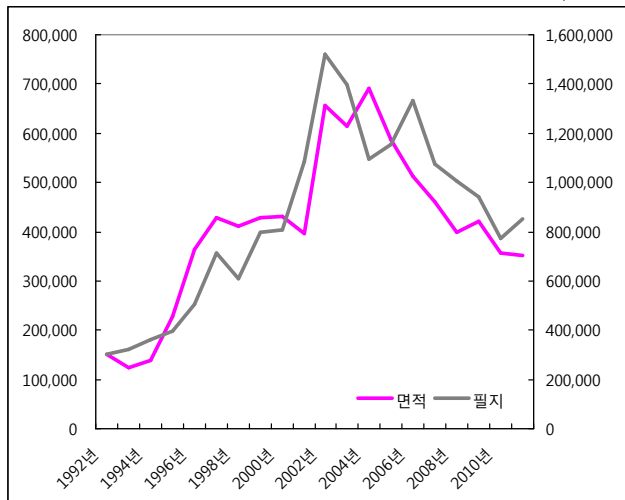
16) Aida Caldera Sanchez, Dan Andrews, 2011, "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries.", OECD Journal : Economic Studies.

점을 형성한 이후 지속적으로 감소하고 있음.

- 지방은 2005년을 정점을 형성한 이후 감소 중에 있음. 2011년 필지를 중심으로 거래량이 증가하였으나, 면적 기준으로 확인하면 2011년에도 거래량이 감소한 것으로 나타남.
- 장기적 추이에서는 면적과 필지가 함께 움직인다는 점을 고려할 때, 장기 추이 변화를 확인하기 위해서는 면적과 필지 거래가 함께 증가해야 할 것으로 판단됨.
- 따라서, 수도권이나 지방 모두 장기적인 관점에서는 토지 거래가 감소하고 있는 것으로 해석됨.

<그림 11> 수도권의 연간 토지 거래 추이

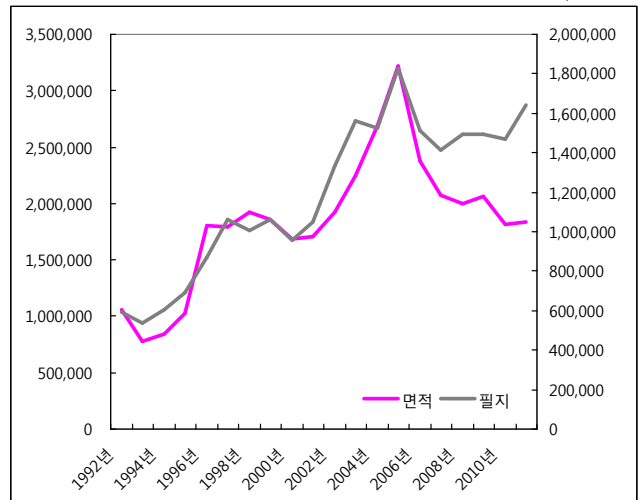
(단위 : 천㎡, 필지)



주 : 현재 2011년까지만 제공하고 있음.
자료 : 한국토지주택공사.

<그림 12> 지방의 연간 토지 거래 추이

(단위 : 천㎡, 필지)



주 : 현재 2011년까지만 제공하고 있음.
자료 : 한국토지주택공사.

□ 양도 소득 추이

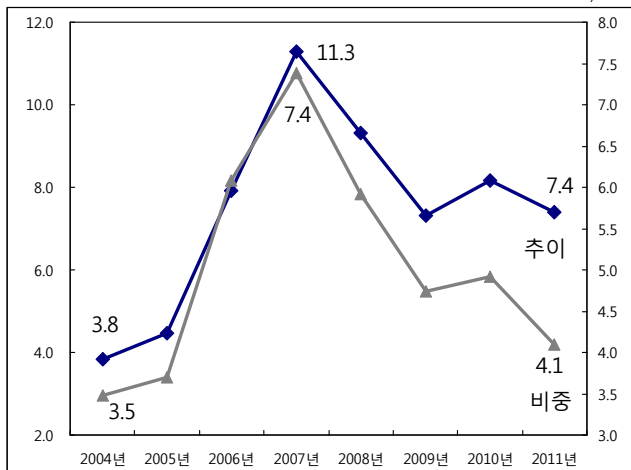
- 금융위기 이후 주택가격은 수도권을 중심으로 하락세를 지속하고 있으며, 지방의 경우에도 상승폭은 둔화되고 상승 기간은 짧아져 과거와 같은 양도 소득 발생 가능성은 낮아지고 있음.
- 아파트 실거래가격지수 기준으로 수도권 매매가격은 최고점 대비 현재(2013년 3월) 13.7% 하락함. 금융위기 이후 지방의 가격 상승률이 비교적 높게 나타났으나 과거에 비해서는 상승폭이 낮고 기간도 짧아지는 양상을 보임.
- 보유 기간, 국지적 특성 등에 따라 상황은 다를 수 있으나 과거와 같은 양도 소득 발생 가능성은 낮아지고 있는 것으로 판단됨.

17) 2006년 이후 실거래신고제도가 도입되어 정확한 거래량이 집계되나, 시계열이 짧아 장기 추이를 확인하는 데는 어려움이 있음.
한국토지주택공사의 토지 거래 추이는 현재 1991년 3월부터 2011년 12월까지 제공됨.

- 양도소득세 징수 추이에서도 감소세가 확인하여 향후 양도 소득으로 확보할 수 있는 절대적인 세수 감소 및 국세 내 양도소득세의 비중 감소로 이어질 가능성이 높음.
- 양도소득세의 징수 추이도 주택매매가격의 움직임과 유사하게 2007년 정점을 형성한 이후 감소하고 있음.
- 세율 변화, 장기 보유 특별공제율 변화 등에 따라 절대적인 양도소득세 징수 추이는 영향을 받을 것임. 그러나, 전반적인 가격 상승세 둔화와 함께 양도소득세의 절대적 징수액은 감소하고 있음.
- 또한, 국세에서 양도소득세가 차지하는 비중도 2007년 7.4% 수준에서 2011년 4.1%까지 감소함.

<그림 13> 양도소득세 징수 추이와 국세 내 비중

(단위 : 조원, %)

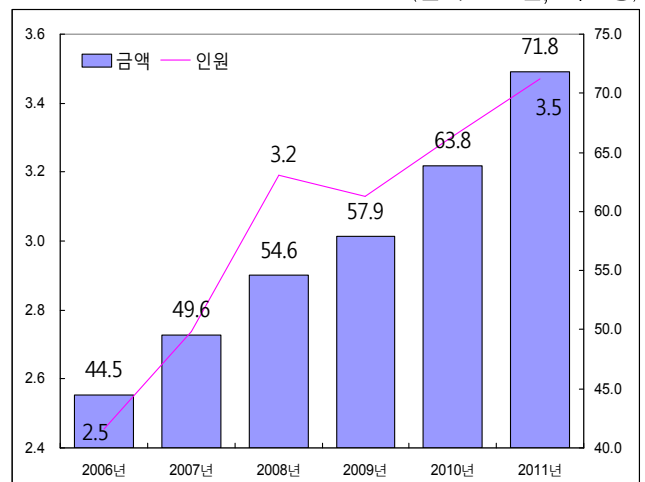


주 : 국세 세목별 세수 실적을 기준으로 하여 비중을 구함. 다만, 징수 기준 세목별 실적에는 관세청 소관분 및 지방자치단체 소관분은 제외됨. 양도 소득세 세수 징수 추이는 2004년부터 제공됨.

자료 : 국세통계연보.

<그림 14> 종합소득금액 중 사업·부동산 임대소득 신고 현황

(단위 : 조원, 백만명)



주 : 소득 종류별 종합소득 금액 신고 현황은 2006년부터 제공됨.

자료 : 국세통계연보.

- 반면, 국세 중 임대 소득 신고는 지속적으로 증가하고 있음. 부동산 관련 국세가 양도 소득 중심에서 임대 소득 중심 과세로 전환되어 가는 과정으로 판단됨.
- 주택시장에서 발생할 수 있는 양도 소득이 감소하면서, 시장 참여자들은 양도 소득보다는 소득 수익을 중심으로 주택은 보유하고 운영하기 시작함.
- 과세 당국은 이에 맞추어 운영 소득 과세를 위한 노력을 경주하고 있는 것으로 판단됨.
- 종합 소득 금액 중 사업·부동산 임대소득 신고 현황을 확인하면 인원과 금액 모두 지속적으로 증가하고 있음.

- 종합소득세의 특성상 임대 소득에 따른 징수액 추이는 확인하기 어려우나, 양도소득세의 감소분을 점진적으로 대체해 나갈 것으로 예상됨.
- 양도소득세의 장기 보유 특별 공제는 늘어나고 있으며 이는 정책적으로 장기 보유를 유도하여 운영 소득을 중심으로 과세를 하겠다는 의지로 해석됨.

3. 시사점

□ 보유 억제, 시장 상황과 맞지 않아

- 자가 보유율과 자가 점유율이 동반 하락하고 예전과 달리 자가 보유 의식이 약화되고 있어 점진적으로 자가 보유율이 낮아질 것으로 예상됨.
- 최근 들어 경제적으로 자가 보유가 가능한 중·고 소득층을 중심으로 자가 보유율과 자가 점유율이 빠르게 낮아짐.
- 미래 자가 보유 가능성이 높은 젊은 층을 중심으로 주택 보유 의식이 약화되고 있음.
- 자가 보유 의식이 약화되는 상황에서 보유 억제 정책을 지속적으로 사용하게 되면 임차시장을 압박할 수 있음. 그리고 장기적으로 정부의 주거복지 비용 증가라는 재정 부담으로 나타날 수 있음.
- 최근의 임대차 시장 불안에는 자가 보유가 가능한 경제 여건인 중·고 소득층이 주택을 보유하지 않음으로 인해 발생하는 임차 수요 집중의 영향도 적지 않음.
- 중·고 소득층의 임차 수요 집중은 중·고가 임대차 시장뿐 아니라 임대차 시장을 압박해서 전반적인 임대료 상승으로 이어질 수 있음.
- 또한, 주택 소유주가 보유세 부담을 임차자에게 전가할 가능성도 존재함.
- 특히, 민간 임대차 시장의 비중이 절대적인 우리나라 상황에서 그 영향력은 적잖음.¹⁸⁾
- 임대차 시장의 불안은 장기적으로 주거복지 불안으로 이어져 정부의 재정 부담으로 나타날 수 있음.

□ 주거 이동성 감소에 따른 세수 및 사회적 역동성 감소

- 주거 이동성이 감소하고 있어 거래량 및 취득세 감소로 이어질 가능성이 높음.

18) 허운경, 2011, “최근 전·월세시장의 동향과 문제점 : 민간임대사업자 관점의 임대차시장 해석을 중심으로”, 「민간 임대시장 활성화를 통한 주거복지 향상, 어떻게 이를 것인가」, 한국건설산업연구원·주거복지연대 공동 세미나 자료집.

- 인구 이동자수, 인구 이동률의 감소 추이가 완연하게 나타나고 있으며, 선진국 대비 절대적으로 높은 주거 이동성도 선진국형 사회로 진행되면서 낮아질 가능성이 높음.
 - 높은 주거 이동성은 2년 단위 중심의 전세 제도의 영향도 적지 않음. 하지만, 임차자의 주거복지를 강조하는 정책 기조가 유지된다면 주거 이동성은 더욱 낮아질 것임.
 - 주거 이동성의 감소는 전반적인 거래량 감소 및 취득세 감소로 나타날 것임.
- 주거 이동성 감소는 노동의 유연성, 사회적 역동성이 저하될 수 있는 측면이 존재함. 따라서, 주거복지는 강화하되 주거 이동성은 보장하는 방안에 대한 고민이 필요함.
 - 지금까지 우리나라는 선진국에 비해 높은 취득세 구조에도 불구하고 높은 주거 이동성을 유지함.
 - 이러한 현상의 주택시장 내부적 원인은 임대차 시장의 2년 계약 중심의 전세제도에 기인함. 그리고 매매시장에서는 일정 수준의 양도 소득 발생으로 취득세를 감내할 수 있는 구조가 형성되었기 때문임.
 - 앞으로 주거 이동성이 감소하는 상황에서 높은 취득세율 구조는 주거 이동성을 더욱 약화시키는 역할을 할 수 있음.

□ 다주택자에 대한 과도한 양도소득세 부과 방식 부작용 발생

- 과거와 달리 가격 변동성이 축소되면서 양도 소득은 감소할 것으로 예상됨.
 - 주택시장의 가격 변동성은 큰 폭으로 축소되면서 과거와 같은 가격 급등이 나타날 가능성은 상당히 낮아지고 있음.
- 다주택자 중과와 같은 양도 소득 부과를 목적으로 한 제도 운영은 순기능보다는 역기능의 형태로 시장에 나타날 가능성이 높음.
 - 현 시점은 양도 소득 과세 중심에서 운영 소득 중심으로 옮겨가는 과도기로 판단됨. 그러나, 여전히 다주택자 중과와 같은 양도 소득 부과 중심의 제도가 운영되고 있음.
 - 운영 소득에서 적정 수익이 확보되지 않는 현 상황에서의 과도한 양도소득세 징수는 민간 임대시장 활성화를 막는 역할을 할 것임. 민간의 주택임대사업에서 적정 수익이 발생할 수 있도록 보유세 및 거래세 부문의 전반적인 지원이 필요한 실정임.¹⁹⁾

19) 허윤경(2011), “국내 민간 임대주택산업의 문제점과 육성 방안 : 기관 임대사업자를 중심으로”, 한국주택학회, 한국부동산분석학회 공동정책세미나 자료집.

VI. 세제 개편 방향

□ 부동산 세제, 시장 변화에 맞는 새로운 목표 설정 필요

- 현재 부동산 관련 세제는 과거 철학을 기반으로 임기응변식 대응이 주를 이루었음. 중장기적 시장 상황 변화를 고려하여 새로운 목표 설정이 절실한 시점으로 판단됨.
- 8·31대책에 설정한 목표였던 보유 억제에 위한 양도 소득 징수, 보유세 강화는 현재 시장 상황과는 상당한 괴리를 보이고 있음. 또한, 취득세 완화는 한시적 감면 조치를 연장해오며 등락을 반복하고 있어 오히려 시장 신뢰를 잃어버린 것으로 판단됨.
- 보유 억제 목표의 근간에는 ‘1세대 1주택주의’가 존재하나, 임대차 시장의 중요성이 커지고 있는 현시점에서는 근본적 정책 변화가 필요함.
- 8·31대책의 보유 억제라는 정책 목표는 ‘1세대 1주택주의’라는 우리나라의 대표적인 주택 수요 정책에 뿌리를 두고 있음. 1세대 1주택 정책은 「주택법」이나 주택 정책에 명시적으로 드러나진 않지만 양도소득세 비과세, 청약제도, 주택 자금 지원, 소득 공제 혜택 등 우리나라 주택 정책에 가장 광범위하게 그 정신이 적용되고 있음.
- 이는 한 가구는 하나의 주택만을 소유하게 하여 물리적 주거 안정을 도모하고 집값 상승에 따른 경제적 이익의 효과적 배분을 꾀함. 또한, 다주택 수요의 억제도 동시에 가능하다는 믿음이 깔려 있음.
- 하지만, 주택 보유 의식이 약화되면서 임대차 시장의 중요성이 부각되는 현 시점에서 ‘1세대 1주택주의’를 유지해야 할 필요성은 크지 않음.
- 세제 운영에 있어서는 세제의 경기 조절 수단으로서의 역할은 지양하고 예측 가능성을 높임으로써 정책적 신뢰성 확보할 수 있는 방향으로 설정해야 할 것임.
- 취득세가 한시적 조치를 지속하면서 한 번도 기본 세율을 적용하지 못한 것은 시장 상황에 비해 상당히 높게 설정된 기본 세율의 문제도 적지 않음.
- 거래량 감소, 보유 회피, 양도 소득 감소 등 시장 패러다임 변화에 맞는 목표 설정을 하고 이에 합당한 세제 운영이 이루어져야 할 것임.
- 한시적 세제 운영보다는 중장기적으로 예측 가능한 세제 정책으로 전환해야 할 것임.
- 낮아지고 있는 주택 보유 의식과 주거 이동성 약화를 고려할 때 중장기적 주택 세제의 목표는 “자가 보유 지원, 주거 이동성 확보”가 이루어질 수 있는 형태로 기본 방향을 잡아야 할 것임.

- 자가 보유 지원을 통해 계층별 주거복지 지원, 임대차 시장 안정, 공공 주거복지의 재정 압박 감소 효과를 발휘할 수 있을 것임.
 - 주거 이동성 확보를 통해 노동의 유연성, 사회적 역동성 등을 지원할 수 있을 것으로 기대됨.
- “자가 보유 지원, 주거 이동성 확보”를 위해서는 보유세, 거래세 모두 일부 조정 및 인하가 필요할 것으로 예상됨. 그러나, 절대적 세수 감소 차원보다는 복지 재정 지출과 같은 광범위한 계정내에서의 변화를 고려해야 할 것임.
- 균형 재정 달성, 지방세의 높은 부동산 비중과 재정적 어려움 등을 고려할 때 “자가 보유 지원, 주거 이동성 확보”는 어려운 목표임에 분명함.
 - 그러나, 과거와 같이 부동산을 통해 적정한 세수를 확보할 수 있는 시장 상황이 아님. 따라서, 거래세 감소분을 보유세에서 보전하는 방식, 혹은 그 반대의 경우와 같은 부동산 세수 내에서의 조정은 어려울 것으로 예상됨.
 - 임차 수요 급증은 임대차 시장 압박과 공공의 주거복지 지출 확대로 나타날 수 있음. 따라서, 보유세 완화에 따른 세수 감소와 복지 재정 지출 수준의 관계 검토 등을 통해 광범위한 계정 내에서 고민해야 할 것임.

□ 정책 방향

- 단기적으로는 시장 정상화라는 새 정부의 정책 목표 달성을 위해서는 6월 일몰이 다가온 취득세 감면의 조속한 연장이 이루어져야 함. 이를 통해 새 정부는 정책적 신뢰를 확보해야 할 것임.
- 4·1대책으로 정부가 올 연말까지의 단기적 목표가 시장 정상화라는 점을 명확히 밝힘.
- 4·1대책의 효과가 미진한 현 상황에서 취득세율마저 상승하면 시장 정상화라는 정책 목표는 이번에도 달성하기 어려울 것임.²⁰⁾
- 단기적 정책 목표 달성을 위해서는 현재 1%인 취득세율을 연말까지 조속히 연장하여 거래 공백 사태를 막아야 할 것임.
- 새 정부가 단기 목표인 시장 정상화를 성취하여 시장 신뢰를 확보해야 중장기 목표

20) 4·1대책 이후 가격이 소폭 상승하였으나 5월 말에 접어들면서 혼조세가 심화되었고 6월에는 모든 기관의 지수가 하락세로 돌아섬. 거래량이 전월 대비 큰 폭으로 증가하였으나, 여전히 예년(2006~2012년) 수준에는 미치지 못하고 있고 수도권 미분양은 오히려 증가하는 양상을 보임.

인 주거 안정 및 주거복지 실현을 이룰 수 있을 것임.

- 취득세 감면 연장 이후 후속 조치로 부동산 관련 세제 전반의 재검토와 개편 논의가 필요한 시점으로 판단됨.
- 2014년이 되면 주택부문 취득세율은 기본 세율(4%)로 복귀되고 다주택자 양도소득세도 2014년이 되면 현행 기본 누진세율에서 중과로 복귀됨.
- 일몰의 한시적 연장 방식이 아니라 보유세와 거래세 관련 패러다임 변화에 맞는 부동산 세제 전반의 상황을 재검토하여 개편 논의가 필요한 시점임.
- 개편의 기본 원칙은 취득세율 인하와 다주택자 중과 폐지로 가져가야 할 것임. 4%로 개정된 취득세율은 시장 상황과 맞지 않아 2005년 이후 8년 동안 한 번도 기본 세율을 적용하지 못함. 다주택자 중과도 5년 동안 기본 누진세율 체계를 유지하고 있으며 민간 임대차 시장의 중요성이 부각되는 현시점에서 폐지가 합당한 방향임.
- 또한, 부동산 세수 감소에 대한 대응, 지방세에서 부동산 세수 감소분을 보전할 수 있는 방식의 논의 등 광범위한 분야의 세수 분석과 재검토가 필요한 것으로 판단됨.
- 부동산 관련 소득세 운영 방식은 양도 소득보다는 임대 소득으로 무게중심이 옮겨가고 있으나, 속도나 방식에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요한 것으로 판단됨. 정책 운영 속도에 따라 월세 이동 가속화 및 임대차 시장 불안으로 이어질 가능성도 있음.
- 지금까지 양도소득세는 부과 대상, 취득세는 세율, 재산세는 과표 적용률을 주요한 정책 수단으로 사용해 왔음. 결국, 양도소득세는 부과 대상의 축소, 취득세는 세율의 인하, 재산세는 과표 적용률의 조정을 통해 개편 방식을 조율해야 할 것으로 판단됨.
- 또한, 향후 재개발, 재건축, 리모델링 등 노후주택 정비가 활성화될 것으로 예상되나, 조합 취득 주택의 처리 문제 등 세제 부문의 불합리성이 존재함.²¹⁾
- 마지막으로, 소득 공제 방식의 적정성 검토도 함께 이루어져야 할 것임.²²⁾

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

21) 윤영선 · 이승우, 「공동주택 리모델링 활성화를 위한 정책 방안」, 2012, 한국건설산업연구원.

22) 현재 연말 정산시 장기주택저당차입금 이자 상환 공제 대상 주택은 85㎡ 이하의 취득 당시 3억원 이하 주택으로 한정하고 있음. 이는 지역적 주택가격 차를 반영하지 않는 방식으로 적정성에 대한 논란이 지속되고 있음.