

다주택자의 긍정적인
시장기능 회복 방안

한양대학교
이 창 무

<목 차>

I. 서 론 1

II. 다주택자에 대한 논란과 전세제도 3

1. 국내 주택시장의 특성 3

2. 전세제도 하의 소유자 및 임차인의 행태와 그 문제점 6

3. 다주택자의 역기능과 순기능 8

III. 다주택자 관련 규제의 변천과정 9

1. 양도소득세 변천과정 9

2. 임대주택사업자 관련 제도 변화 11

3. 소결 14

IV. 다주택자 관련 규제의 시장효과 14

1. 참여정부 시기 다주택자 관련 규제의 시장효과 분석 14

2. 다주택자 규제와 자가율의 관계 16

3. 다주택자 관련 규제 변화에 따른 기타 시장효과 17

4. 소결 20

V. 다주택자의 긍정적 시장기능 활성화 방안 22

1. 근본적인 제도의 개선방향 22

2. 임대사업자 관련 조세 정비 방안 24

VI. 결 론 27

※ 참고문헌 30

I. 서론

다주택자에 대한 규제 장치의 시장효과분석을 통한 기능 순화방안 검토

- 다주택자의 사회적 역할과 폐해에 대한 논란은 시장상황의 부침에 따라 끊임없이 제기
 - 시장침체기에는 주택공급을 위한 투자자로서의 기능을 요구하며 관련된 규제를 완화
 - 가격 앙등기에는 주택시장 불안의 주범으로 지목받고 관련 규제를 강화
 - 다주택자 관련 정책의 변화는 과거 국내 주택시장의 부침을 증폭시키는 주요 요인으로 작용
- 참여정부는 1가구 1주택 소유주의를 추구하며 다주택자를 투기자로 치부하여 규제를 강화함으로써 다주택자의 민간임대주택사업자로서의 긍정적인 기능을 지나치게 위축시킴
 - 고가주택(혹은 강남 및 재건축) 소유자 및 다주택 소유자는 부동산 투기를 통해 자본 차익이라는 불로소득을 취하는 바람직하지 못한 사회적 집단이라는 시각을 조성
 - 참여정부는 소수가 소유한 다수의 주택을 매각하게 강요함으로써 시장안정을 이루고자 했고, 결국 다주택자에 대한 규제에 초점을 맞춘 정책 선택
 - 2003년 10.29 대책을 통해 다주택자에 대한 명시적인 양도소득세 중과를 도입
 - 다주택자 및 고가주택 소유가구(세대별 합산)의 보유세 부담을 높이고, 소유주택의 매각을 유도하기 위해 종합부동산세 도입
- 최근 수도권에 지속되는 전세난으로 민간임대주택시장의 활성화 필요성 대두
 - 다주택자의 민간임대주택사업자란 사회적 순기능에 대한 긍정적 인식 필요 (불편한 진실)
 - 인구 증가추세 감소 및 노령화로 인한 장기적인 주택구매수요 감소에 대한 우려로 주택가격 안정세 유지
 - 전세제도의 구조적인 특징 상 가격 상승 부재 시 민간임대주택의 공급확대의 어려움
 - 궁극적으로는 매매가 상승을 전제조건으로 하지 않는 민간임대주택 공급활성화 방안 모색 필요
- 극단적인 다주택자 관련 규제 시기인 참여정부와 그 전후의 다주택자 관련 정책적 변화는 해당 제도의 시장효과를 분석할 수 있는 정보 제공
 - 참여정부 이전에는 경기활성화를 위해 다주택자에 대한 규제 완화책이 적극적으로 도입됨

- 또한 2008년 국제금융위기를 극복하기 위한 수단으로 이명박 정부에서 시도되고 있는 주택정책은 일관성이 결여되어 있으나 다주택자들의 기능을 재활성화를 관측할 수 있는 시장변화
 - 종합부동산세의 과세기준을 9억원으로 상향조정
 - 세대별 합산에서 인별 합산으로 전환하고 누진세율 역시 완화
 - 양도소득세 역시 지방비분양증가와 시장침체의 문제를 해결하기 위해 지역별로 차별화하여 한시적으로 감면 및 완화
 - 조세지원을 위한 임대사업자 기준 완화
- 인구의 노령화와 주택공급의 절대적 부족 현상의 악화 등으로 과거 주택소유에 대한 첨예한 갈등이 향후 점차적으로 둔화될 것임. 이는 단편적인 정책 변화가 아닌 근원적인 처방을 찾아야 할 시점
- 합리적인 접근방법은 다주택자가 지닌 양면성이 발생하게 되는 원인(전세제도)에 대한 이해를 바탕으로, 다주택자가 지닌 사회적 역기능은 억제하고 필요한 순기능은 강화하는 다주택자의 사회적 기능 순화방안을 논의하고자 함

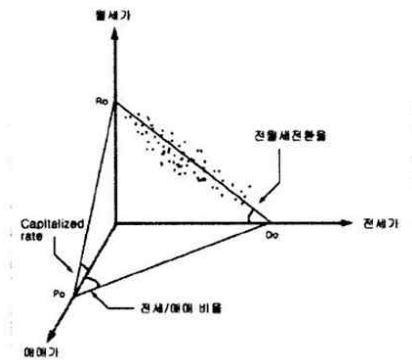
II. 다주택자에 대한 논란과 전세제도

1. 국내 주택시장의 특성

순수월세에서 취할 수 있는 안정적인 임대소득이 아닌 향후 매각 시 기대되는 자본차익을 추구하는 임대계약 형태가 전세제도

- 국내 주택시장은 전세나 보증부월세라는 독특한 임대계약 형태를 유지하고 있으며, 이러한 독특한 시장구조는 해외의 월세시장과 매매시장과의 관계 속에서 발전된 시장분석 이론을 그대로 적용하기에 한계점을 지님.
- 주택시장의 가격지표를 월세가, 전세가, 매매가의 독립적인 축으로 설정하고, 각각의 관계지표인 자본환원율(순수월세 수익률), 전세/매매 비율, 전월세전환율을 포함하는 시장지표를 활용하는 복합적인 시장분석의 틀이 요구됨(이창무·이재우 2008).

<그림 1> 국내 주택시장의 삼차원 모형



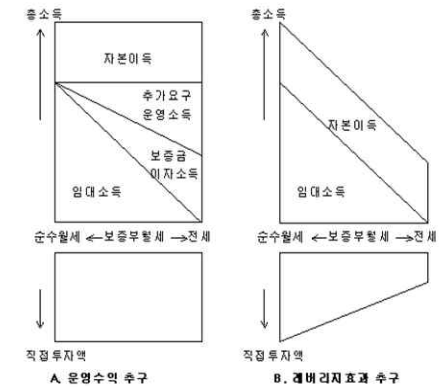
자료 : 이창무·이재우(2008)

- 국내 주택시장의 또 다른 특징은 주택임대시장이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 매매시장과 임대시장이 중첩되어 있다는 점임.
- 동일한 개인주택이 자가 - 보증부 월세 - 전세로 전환이 자유롭게 이루어짐.
- 자가 수요자와 민간임대주택사업자(다주택자)가 경쟁하는 매매시장 구조는 사회적 갈등

등 초래

- 레버리지효과 추구방식에 기초한 보증부월세 및 전세의 해석
 - 보증금이나 전세금을 은행에 저축하여 이자를 월세 대신으로 취한다는 기존의 운영수익 추구방식에서 탈피하여 보증금이나 전세금을 구입자금을 줄이기 위한 레버리지효과와 추구방식으로 해석함 (이창무 외, 2002).

<그림 2> 보증금 및 전세금 운영방식에 따른 수익구조



자료 : 이창무·정의철·이현석 (2002)

- 현실적으로는 전세금이나 보증금은 투자자로 하여금 주택 구입비용을 줄이는 레버리지효과와 추구방식으로 활용됨.
- 이 경우 <그림 1-B>와 같이 순수월세에서 전세로 이동할수록 자기 투자금액과 월세소득이 함께 감소함. 또한 보증금(D)이나 전세금(C)으로부터 운영소득이 발생하지 않으므로 총기대수입은 주택가격(P)과 기대가격상승률(a)의 곱으로 계산되는 기대자본이득과 임대소득(R)만 존재함. 이 경우 기대투자수익률(r)은 식 (1)과 같이 표현됨.

$$\frac{R + a_s \cdot P}{P - D} = r \quad (1)$$

- 즉, 전세로 갈수록 총소득이 감소하나 직접투자금액 또한 감소함으로 기대투자수익률이 임대계약 형태에 무관하게 유지될 수 있어 넓은 스펙트럼의 보증부월세와 전세가

공존할 수 있는 조건이 형성 가능함.

- 결과적으로 도출되는 (개인)전월세전환율은 매매시장에서의 투자기대수익률과 같아짐 (식 2). 결국 전월세전환율은 임대소득수익률(자본환원율)과 기대가격상승률이라는 두 요소에 의해 결정됨.

$$-\frac{\partial R}{\partial D} = r = \frac{R_0}{P} + a_s \quad (2)$$

- 이에 따른 중요한 함의는 시장에서 관측되는 전월세전환율이 시장이자율보다 높은 이유를 설명함.¹⁾

○ 전세제도의 특징

- 식 (1)을 순수월세(R)와 전세(C)의 경우를 도출하여 전세에 대하여 정리하면 다음 식 (3)이 도출됨

$$C = \frac{1}{1/P + a/R_0} \quad (3)$$

- 전세는 매매가와 순수월세 및 매매가의 기대가격상승률에 영향을 받는 복합적인 성격의 가격임. 또한, 월세와 가격이 동일하다면 기대가격상승률이 낮아질수록 전세가는 높아짐
- 전세제도의 존재는 매매시장의 가격 상승에 대한 기대치에 기초
 - 매매가격의 기대치가 0인 경우 전세는 매매가에 수렴
 - 매매가격의 장기적인 안정 시 월세로 수렴할 가능성
- 전세 임대 후 매각 시 발생하는 자본차익은 순연된 임대소득의 실현으로 이해할 필요

2. 전세제도 하의 소유자 및 임차인의 행태와 그 문제점

전세제도는 불안정한 임대시장을 조성, 소득보다는 자산에 기초한 경쟁과 주택소비를 조장

○ 전세는 임대인의 측면에서 사회적으로 바람직하지 못한 행태를 촉발시킴.

- 첫째, 매각 시점에 실현되는 자본차익이 순연된 임대소득을 대신함으로 자본차익에 대한 기대치와 매각시점 선택의 자유가 임대주택사업의 전제조건임.
 - 매각을 통해서만 임대소득을 현실화할 수 있는 구조로 인해 임대사업의 지속성이 보장되지 못하며 기업화된 민간임대사업자의 출현이 어려운 상황이 연출됨.
 - 상대적으로 자유롭게 자본차익을 추구할 수 있는 개인들이 민간임대사업자의 기능을 담당함으로 인해 장기 임대가 힘든 불안정한 민간임대주택시장 유지.
 - 투자목적으로 선택된 1가구 1주택자의 거주주택과 보유주택의 분리가 조장됨.
- 둘째, 주택가격의 상승이 기대되어야 민간임대주택의 공급확대 가능
 - 전세가의 상승만으로는 부족하고 주택가격 상승에 대한 기대치가 형성되어야 주택공급확대를 위한 투자 촉진 가능
 - 임대주택과 자가주택시장이 분리되어 있지 않아 민간임대주택의 공급확대를 위해서는 주택매매시장의 활성화와 총량적인 주택공급확대가 동반되어야 함.
- 셋째, 전세금의 레버리지 효과를 극대화하여 다수의 주택을 연쇄적으로 구입할 수 있는 구조가 발생함.
 - 이러한 구조는 결국 매각 시의 자본차익으로만 투자에 대한 수익이 발생함으로 다주택 소유자로 하여금 투기적인 행태를 취하게 할 수 있는 근본적인 원인을 제공
 - 다주택자에 대한 사회적 갈등의 주요한 원인 제공

○ 전세제도는 임차인에게도 독특한 문제점을 발생시킴.

- 첫째, 매매시장의 가격변동에 대한 예상치에 따라 전세가의 변동이 극심하게 발생
 - 우선, 가격 상승기 전세가는 상대적으로 낮은 가격에 유지될 수 있으나 가격 안정기에는 매매가에 근접하는 전세가 형성도 가능하여 순수월세에 비해 전세가의 변동폭이 큼
 - 임대료의 급등 시 소득의 지출 조절을 통해 수용할 수 있는 월세와 달리 전세가의 급등은 추가적인 금융자산이 요구됨으로 임차인의 측면에서는 상승한 전세금을 쉽게 조달하기 힘들다는 점이 문제점으로 부각됨.
- 둘째, 해당 주택의 임대지속 여부가 불투명하여 거주자의 불안정성이 지속적으로 발생
 - 전세주택은 언제든지 자가주택으로 매각될 수 있는 관계로 2년 계약조건이 있으나

1) 이와 같은 전월세전환율의 결정구조에 대한 실증분석은 이창무·정의철·최소의 (2009) 참조. 임대인의 입장에서 해석으로 임차인의 입장에서 해석과 궁극적으로는 임대인과 임차인의 거래에서 형성되는 시장 전월세전환율에 대한 해석이 필요함.

3. 다주택자의 역기능과 순기능

부정적 기능은 억제, 사회적 순기능은 강화할 수 있는 제도적 보완이 필요

- 다주택자는 전세제도라는 국내 주택시장의 기제 하에서 좋은 삶든 전세금의 레버리지효과와 지나치게 자본차익을 추구하는 (투기적인) 투자 행태를 나타낼 개연성이 높음.
 - 심한 경우에는 큰 자기자본 없이 은행담보대출을 결합하여 다수의 주택을 소유할 수 있는 경우도 발생함.
 - 또한 전세제도 하에서 자본차익이란 순연된 임대소득의 성격을 지니고 있다는 점은 분명하지만 지나치게 자본차익을 추구하는 다주택자들의 행태가 발생한다는 점은 사회적 인 불협화음의 원인 제공.
- 그럼에도 불구하고 사회적으로 요구되는 다주택자의 순기능 또한 동시에 존재함.
 - 무작정 여러 가지 규제 장치를 통해 다주택자들의 투자 및 임대사업자의 기능을 약화시키면 결국 사회적으로 요구되는 원활한 주택공급에 제약 발생.
- 다주택자들이란 지속적인 주택공급을 위한 1차적인 투자자로서 기능하게 되고 이러한 투자자로서의 기능은 국내에서 유지되고 있는 선분양제도에 의해 더욱 강화됨.
 - 어느 국가이던 민간임대주택의 상당한 비중이 요구됨. 예를 들어 주택소요가 100호이고, 자가 소요 60호 임대소요가 40호라고 가정할 경우, 자가 수요자들에게만 주택을 구입할 권리를 준다면 나머지 40호에 대한 공급은 이루어지지 못함. 결국 나머지 40호는 누군가 투자를 해서 주택의 건설이 이루어지도록 하는 역할을 담당해야 함.
- 또한 국내의 다주택자들은 기업화된 임대사업자가 형성되기 어려운 상황에서 소형 저렴 주택 뿐 아니라 중대형 중고가 주택에 대해서 주요한 임대사업자로서의 기능을 함.
- 장기적으로 주택시장을 안정화시키기 위한 대안 개발을 위해서는 논의의 전제 필요.
 - 상당한 민간임대주택시장의 비중을 담당할 건전한 민간임대사업자가 필요.
 - 또한 주택의 지속적인 공급을 위한 일차적인 투자자의 기능도 없에서는 안 되는 조건임.
 - 다주택자의 긍정적 기능을 포기할 수 없다면 소유의 억제보다는 임대사업자로서의 사회적 역할과 의무를 부과할 수 있는 제도적 보완의 형태로 방향성을 선택하여야 함.

지속적인 임대가 보장되지 못함 (임대기간을 길게 하면 전세가 상승폭에 대한 부담 증가).

- 셋째, 전세(보증부월세도 강도는 약하나 유사하게)는 소득이 아닌 자산을 통해 주택을 소비와 경쟁을 유도
 - 전세를 통해 주택을 소비하는 경우 소득을 통해 주택을 소비하는 월세에 비해 부담이 상대적으로 적은 비용을 지불하게 되는 구조가 발생함.
 - 임차인의 소득으로는 감당이 안 되는 주택에 대한 소비도 어떤 경로로 형성되었던 금융자산을 보유하고 있는 경우에는 가능함.
 - 전세가격 상승 시 동일한 소득계층의 경우 자산동원능력이 있는 가구가 유리
- 결국 전세제도는 사회 전체적으로 임차인이던 임대인이던 자산이 많은 사람이 유리한 시장구조를 만드는 원인이 됨.
 - 주택임대시장에서도 자본차익을 추구하는 투자행태를 조장함으로써 사회적인 불협화음을 조장함.
 - 전세라는 사다리를 통해 자가를 취득한 가구와 그 사다리에서 탈락한 가구의 주거부담을 지나치게 차별화시킴.
 - 개별 가구의 자산을 통한 경쟁으로 소득보다는 자산 제약에 따른 주택가격형성
 - 기업화된 민간임대사업자의 부재로 지속적인 임대주택 유지가 어렵고, 개인의 부동산 자산 비중이 높은 구조를 형성함.
 - 전세시장을 억지로 월세시장으로의 변화시키기는 어렵겠으나 전세가 불리한 방향으로 제도적인 틀을 보완함으로써 자연스럽게 월세시장으로의 변화를 유도할 필요가 있음.

III. 다주택자 관련 규제의 변천과정

1. 양도소득세 변천과정

○ 배경

- 우리나라 양도소득세는 토지 가격 상승의 원인으로 지목된 부동산 투기를 억제하기 위해 1967년에 제정된 '부동산투기억제에 관한 특별조치법'에 의해 토지양도분에 대해 부과된 부동산투기억제특별세에서 발전되어 왔음
- 1975년 종합소득세제도의 도입과 함께 토지와 건물의 양도차익에 대한 양도소득세의 과세가 시작된 이후 부동산 시장의 활황기에는 세율인상 또는 비과세·감면축소로, 불황기에는 세율인하 또는 비과세·감면확대를 통해 부동산 경기를 조절하는 정책기능을 수행함

○ 1970년대 양도소득세 도입

- 1970년대에는 중동건설 붐과 통화공급 확대 등으로 인해 자금이 대거 부동산시장으로 유입됨으로써 지가가 큰 폭으로 상승하는 등 투기가 확산됨에 따라 투기억제 및 지가 안정을 위한 정책이 주로 도입됨
- 1975년 토지와 건물의 양도차익에 대하여 과세하는 양도소득세가 소득세법에 도입되었으며, 1세대 1주택의 경우는 일정 기준을 만족하는 경우 비과세함으로써 다주택자에 대한 상대적인 중과세가 유지됨
- 1977년에는 1세대 1주택이라 하더라도 고급주택은 비과세에서 과세로 전환하고, 1978년 비과세 요건으로 6개월 이상 거주요건 도입. 세율은 보유를 기준으로 2년 이하는 70%, 2년 이상은 50%

○ 1980년대 경기활성화와 투기억제 정책

- 1980년대 초반에는 양도세율 인하(2년 이하: 50%, 2년 이상: 40%), 탄력세율 도입(2년 이하: 35%, 2년 이상: 25%) 등 부동산대책을 경기활성화 수단으로 사용하였음
- 1983년 부동산시장이 과열되자 정책방향은 다시 투기억제와 가격안정으로 전환됨 (1세대 1주택 비과세 요건 강화: 거주 1년, 보유기간 3년; 탄력세율 폐지 등)
- 1980년대말 부동산가격 급등이 지속되어 1988년에는 부동산투기근절을 위한 장단기 종합대책이 발표되고 1989년에는 토지공개념의 도입과 신도시건설 구상 등을 담은 긴급 부동산투기억제대책이 발표됨 (양도소득세율 40~60%로 강화, 거주 및 보유 기간을 3년, 5년으로 강화, 고가주택 기준 강화, 10~30% 수준의 장기보유 특별공제 도입, 일시적 1세대 2주택의 허용기간도 단축)

○ 1990년대 말 외환위기극복을 위한 건설경기 활성화정책

- 1990년대 초반 이후 점진적인 양도소득세율 인하 (1994년 30~50%, 1998년 20~40%, 2001년 9~36%)
- 1997년 외환위기 이후 부동산시장의 가격폭락이 복합 불황에 대한 우려를 가중시켜 부동산시장 활성화로 방향을 선회하여 분양가 전면자유화 등의 건설경기 부양을 위한 대책을 시행함
- 1997년 외환위기 직후에는 경기활성화를 위한 조치로 미분양주택 및 신축주택 취득시 5년간 양도세 면제, 임대사업자 기준 완화 및 등록 시 양도세 감면 혜택

○ 2000년대 초 참여정부의 투기억제 대책

- 2000년대는 회복되던 부동산시장에서 서울 강남지역을 중심으로 가격이 급등하는 상황이 발생하여 사회적 문제가 야기되자 연이은 시장안정대책을 발표
- 2003년에는 수도권지역 투기지역에서 양도소득세를 실거래가로 과세하고, 일시적 2주택 중복보유 허용기간을 2년에서 1년으로 단축함.
- 2004년에는 1세대 3주택 이상에 대한 세율을 60%로, 2006년에는 1세대 2주택 이상에 대하여도 50%로 중과세하고 장기보유특별공제제도에서 배제함. 또한 단기보유시 양도소득세율을 상향조정하고, 서울, 과천, 5대신도시 지역에 소재하는 주택의 거주요건을 2년 이상으로 함.
- 2005년 종합부동산세 과세를 통해 다주택자 및 고가주택 소유 가구(세대별 합산)의 보유비용을 높임으로써 소유주택의 매각을 유도함. 2006년 고가주택 및 종합부동산세의 부과 기준이 9억원에서 6억원으로 강화되고 누진세율도 강화
- 2006년부터는 실거래가액 과세를 원칙으로 함

○ 2008년 이후 이명박 정부의 시장활성화 대책

- 2008년 세계 금융위기와 누적된 지방 미분양 주택의 문제로 인해 건설경기 및 주택시장의 침체가 지속됨에 따라 정부는 다시 시장활성화를 위한 각종 완화정책과 경기부양대책을 발표함
- 2008년 지방 미분양문제 해결을 위하여 다양한 양도세 완화 및 비과세 기준 완화 (일시적 1세대 2주택 허용기간을 1년에서 2년으로 연장, 지방 매입임대사업자의 양도세 중과 및 종부세 합산 배제를 위한 의무임대기간을 단축 및 면적 요건을 완화, 향후 2년내 추가로 취득한 지방 미분양주택에 대해서는 양도세 일반세율을 적용 및 장기보유특별공제를 허용, 지방소재 1주택을 취득한 경우에도 계속 1세대 1주택자로 인정 지방주택은 중과 배제 등)
- 2010년 8월에는 2010년 말로 예정되어있던 다주택자 양도세 중과 완화(기한내 양도시)

- 제도의 일몰시한을 2년간 연장하고, 서울을 제외한 수도권지역의 매입임대사업자에 대한 양도세 중과 및 중부세 비과세, 법인세 추가과세 면제 요건을 완화함
- 2011년 2월 전월세시장 안정대책에서는 집값안정에 따른 전세선호현상 등으로 인한 전세값 상승세를 안정시키기 위해 민간임대사업 활성화계획을 발표, 매입임대사업자에 대한 양도세 중과 완화 및 중부세 비과세 요건을 대폭 완화함.

2. 임대주택사업자 관련 제도 변화

○ 임대주택사업자 등록기준 변경 현황

- 1994년 임대주택법에 임대주택사업자 기준의 신설 이후 시장 상황에 따라 사업자 등록기준의 완화 또는 강화를 통해 민간임대주택사업 시장으로의 투자수요를 조절해왔음
- 1999년에는 임대주택의 공급을 확대하고 전세가격 안정, 궁극적으로는 주택시장 활성화를 위해 임대사업자 등록기준을 종전 5호 이상에서 2호 이상의 주택으로 완화하여 기여하고자 함
- 2005년 9월에는 매입임대주택의 경우 임대무기간이 짧아 투기목적으로 사용되는 문제가 있다고 판단되어 임대무기간을 3년에서 5년으로 연장하였고, 12월에는 다시 민간매입임대주택이 조세를 회피하는 수단으로 이용되지 않도록 매입임대주택사업자의 등록요건을 강화하여 2호 또는 2세대에서 5호 또는 5세대로 강화함
- 2008년에는 지방비분양주택의 문제가 심각해지자 이러한 문제의 해결을 위해 매입임대사업자의 등록기준을 완화하여 종전 5호 또는 5세대에서 1호 또는 1세대로 다시 완화함

<표 1> 임대주택사업자 기준 개정연혁

시행	단독주택	공동주택	의무기간
1994.04.01	-	-	
1994.09.13	5호	5세대	민간건설임대주택:5년 매입임대주택:3년
1999.11.12	2호	2세대	민간건설임대주택:5년 매입임대주택:3년
2005.09.16	2호	2세대	건설임대주택:5년 매입임대주택:5년
2005.12.14	건설임대주택:2호 매입임대주택:5호	건설임대주택:2세대 매입임대주택:5세대	건설임대주택:5년 매입임대주택:5년
2008.11.26	건설임대주택:2호 매입임대주택:1호	건설임대주택:2세대 매입임대주택:1세대	건설임대주택:5년 매입임대주택:5년

○ 임대주택사업자 세제지원 변천과정

- 국민주택기금 지원 : 매입임대주택 구입자금 지원. 호당 6,000만원, 연 5.0%
- 양도소득세 : 요건을 갖춘 임대주택 양도 시, 일반세율(6~35%) 및 장기보유특별공제(최고 30%)를 적용함
- 종합부동산세 : 요건을 갖춘 임대주택은 종합부동산세를 비과세함 (양도세 요건과 유사)
- 법인세 : 요건을 갖춘 임대주택을 양도할 경우, 법인세 추가과세(30%세율)를 배제함 (양도세 요건과 유사)
- 취·등록세(특별시·광역시·도세) : 60㎡ 이하 면제(임대의무기간 이상 임대), 60~149㎡ 25% 감면(20호이상 취득 또는 20호이상 보유자가 추가 취득시, 10년이상 장기임대 목적 임대). 건설임대주택은 신축공동주택, 매입임대주택은 최초로 분양받는 공동주택에 한함
- 재산세(시군구세) : 공동주택을 2호 이상 임대의무기간 이상 임대한 경우. 건설임대주택은 40㎡ 이하 면제, 40~60㎡ 50% 감면, 60~149㎡ 25% 감면. 매입임대주택은 40㎡ 이하 면제, 40~60㎡ 50% 감면, 60~85㎡ 25% 감면

<표 2> 양도소득세 중과배제 대상 임대사업자 요건 개정연혁

구분	발표일	03.12.30 (신설)	05.5.31	08.10.7		10.9.20			11.2.11 (3월중 개정예정)	
		전국	전국	수도권	수도권 밖	서울	인천,경기	수도권 밖	수도권	수도권 밖
매입 임대 (신규)	임대호수	5 (동일시군)	5 (동일시군)	5 (동일시군)	1	5 (동일시군)	3 (동일시군)	1	3 (수도권내)	1
	임대기간(년)	10	10	10	7	10	7	7	5	5
	면적	국민주택	국민주택	국민주택	149㎡	국민주택	국민주택	149㎡	149㎡	149㎡
	가액	3억원	3억원	3억원	3억원	3억원	6억원	3억원	6억원	3억원
기존 임대	임대호수	2								
	임대기간(년)	5								
	면적	국민주택								
	가액	3억원								
건설 임대	임대호수	5	2	2	2	2	2	2	2	2
	임대기간(년)	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	면적	국민주택	149㎡	149㎡	149㎡	149㎡	149㎡	149㎡	149㎡	149㎡
	가액	-	6억원	6억원	6억원	6억원	6억원	6억원	6억원	6억원

*가존사업자: 주택시장 안정대책 발표일(2003.10.29) 이전에 세무서에 주택임대사업자로 등록을 하고, 임대주택법에 의하여시,군,구에 등록을한주택임대사업자를말함

*신규 사업자 같은 경우 같은 시(특별시, 광역시 포함), 군에서 5호이상 국민주택을 임대해야 함

*임대사업자: 다주택자에 대한 60% 중과 제외, 장기보유 특별 공제 대상

3. 소결

- 시장상황에 따라 다주택자 관련 규제 강도의 지나친 조정
 - 침체기는 다주택자 관련 규제의 지나친 완화
 - 활황기에는 다주택자 관련 규제의 지나친 강화
 - 냉온탕식 시장조절의 주요한 수단
 - 안정적인 다주택자 및 민간임대사업자에 대한 제도적인 틀 필요
- 참여정부 시기 지나친 다주택자규제로 인한 민간임대주택 공급 위축
 - 자본차익을 조절하는 양도소득세 뿐 아니라 소유비용을 증가시키는 종합부동산세 등 현금흐름과 기대자본차익에 있어 지나친 규제로 수익률 저하
 - 현재 발생하고 있는 전세난의 원인 제공
 - 현재의 민간임대주택 공급확대를 위한 투자 활성화를 위해서는 민간임대사업자들의 수익률의 관점에서 해법을 찾아야 함

IV. 다주택자 관련 규제의 시장효과

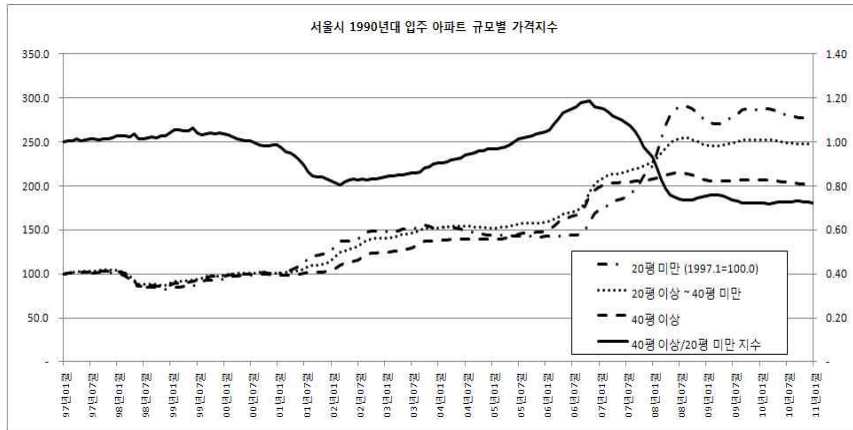
1. 참여정부 시기 다주택자 관련 규제의 시장효과 분석

양도세 증과는 대형아파트 가격을 상승, 종합부동산세는 소형 아파트의 가격급등을 촉발, 결과적으로 참여정부 시기의 총체적인 주택가격 양등

- 다주택자 양도소득세 증과와 종합부동산세는 허부시장별로 차별화된 효과 발생
 - 재건축과 같이 가격구조를 왜곡시킬 수 있는 요인을 통제하기 위해 1990년대 입주 아파트의 규모별 가격변동 추세를 비교 분석함
 - 재건축 요인이 제거된 1990년 입주 아파트의 규모별 가격변동 추세는 관련 규제 변화에 민감한 양상을 보임
- 양도소득세에 대한 다주택자 증과 규정은 중대형 아파트에 대한 투자수요를 증가시킴으로써 왜곡된 주택소유 패턴을 초래하는 변화를 야기함.
 - 국제외환위기 이후 국민의 정부가 건설경기 진작을 위해 양도소득세를 완화하고 다주택자에 대하여도 임대사업자 기준을 완화하여 양도소득세 부담이 경감됨
 - 1999년 이후 소형 아파트의 가격 상승 추세가 중대형 아파트에 비해 급격히 이루어짐. 즉, 2002년에는 소형 대비 대형 아파트의 지수비가 1.1수준에서 0.8수준으로 하락
 - 참여정부 시기인 2003년 이후 임대사업자 기준을 다시 강화하고, 점진적으로 3주택자 이상, 2주택자 이상에 대하여 60%, 50%의 중과세율 부과
 - 2003년부터는 대형 아파트의 가격상승이 상대적으로 높게 발생하기 시작하여 2006년에는 소형 대비 대형의 지수비가 1.2의 수준까지 급격히 상승
- 2006년 6억 원 이상으로 그 기준이 강화된 종합부동산세 부과는 양도세 증과의 효과를 초월하여 다시 상대적으로 소형 아파트의 가격을 급등시킴.
 - 2006년 말 강화된 세율의 종합부동산세가 부과되기 시작하고 6억 이상 고가주택에 대한 주택담보대출에 대한 규제가 강화됨
 - 대형 아파트의 가격은 안정되는 반면, 소형 아파트의 가격이 급등함으로써 지수비가 0.8의 수준까지 다시 떨어지는 규모별로 극히 차별화된 변동양상을 보임.
 - 이러한 변화는 양도소득세 증과의 효과보다 종합부동산세 강화의 효과가 더 강함을 보여줌

- 2008년 이후 종합부동산세가 부분적으로 완화된 이후 하부시장 간 조정이 완료되어 가격의 부침은 있었으나 대형/소형 지수비가 0.8 수준에서 3년여 간 유지되고 있음.
- 종합부동산세의 변화 시점과 유사하게 DTI 규제 변화도 발생했으나 2008년 이후 DTI 규제의 독립적인 강화와 완화가 이루어진 점을 고려하면 전반적인 하부시장별 가격변동은 종합부동산세의 영향이 상대적으로 강했다고 판단됨.

<그림 3> 서울시 1990년대 입주 아파트 규모별 가격지수(산술평균 반복매매지수*)



자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보; *류강민 외 (2009) 참조.

- 참여정부의 개별 주택의 가격수준을 기준으로 규제의 강도로 조절하는 정책적 선택은 다주택자로 하여금 주택을 매각하게 하는 효과를 발생시켰는지에 대하여는 의문이 있으나 주택의 가격별로 극히 차별화된 변동 양상을 초래함. 그 뿐만 아니라 2008년 중반 이후 가격조정효과가 완결되어 각각의 하부시장의 움직임이 차별화되기 보다는 동조화된 현상을 보임.

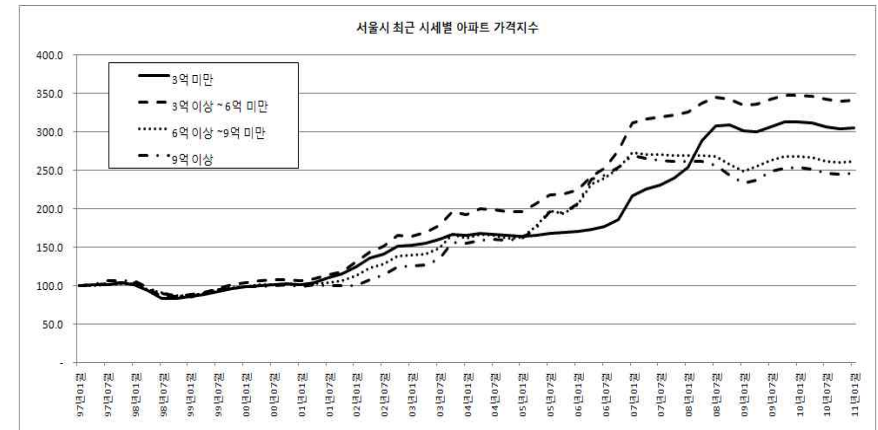
- 종합부동산세의 경우 가구별로 합산된 총 주택가격을 기초로 세율을 차별화하는 구조를 도입함에 따라 각 연도별 주택가격의 수준이 차별화됨.

- 2011년 1월을 기준으로 주택가격 수준을 분류하여 3억 미만, 3억~6억, 6억~9억, 9억 이상의 아파트에 대한 가격지수를 산정하면 <그림 4>으로 표현됨.
- 6억 이상 아파트의 경우 급등세를 유지하다 2006년 말을 기점으로 안정세로 전환하였 으며, 9억 이상 아파트는 약간의 하락세를 보임.
- 반면, 3억 미만 아파트의 경우는 2006년 말까지 안정세를 유지하다가 이후 급등세로

전환하여 이후 2년간 80%가 상승하는 결과가 초래. 3억~6억의 아파트 경우는 그 중간 적인 가격 상승추세를 보임.

- 3억이란 아파트의 가격은 시장에서 여러 가지 의미를 내포. 과세기준의 시가 반영률 수준에 따라 차이가 있을 수 있으나 종합부동산세를 부과하는 기준이 되며, 또한 임대 사업자로서 5채를 보유하고 10년간 임대하는 경우 양도세 중과를 면할 수 있는 가격 기준임.
- 따라서, 저가 아파트의 가격상승은 실수요라고만 판단하기에는 여러 투자적인 요인이 강하게 결합될 수 없는 여건을 가짐.

<그림 4> 서울시 최근 시세별 아파트 가격지수(산술평균 반복매매지수*)



자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보; *류강민 외 (2009) 참조

2. 다주택자 규제와 자가율의 관계

다주택자 규제가 무주택자의 주택 보유를 증진시켰는지에 대한 의문

- 다주택자에 대한 규제의 강화가 다주택자의 비율을 낮추고, 무주택자의 주택소유의 기회를 제공할 수 있다는 일차적인 목적은 김준형 외(2009)의 연구에서 달성도를 인정하기 힘들다는 판단을 함.

<표 3> 주택소유유형별 가구비율 변화 (노동패널 자료 1999-2007)

연도	타주택 비소유		타주택 소유		자가거주율
	무주택 임차가구	일치가구	분리가구	다주택소유가구	
1999	39.2	53.1	3.7	4.1	57.2
2000	40.0	53.4	3.0	3.6	57.0
2001	38.5	55.0	2.9	3.6	58.6
2002	38.0	55.7	2.6	3.7	59.4
2003	37.4	57.0	2.6	3.0	60.0
2004	36.7	56.7	3.4	3.3	60.0
2005	36.6	55.3	3.5	4.6	59.9
2006	36.8	54.4	3.8	5.1	59.5
2007	37.1	54.1	3.7	5.2	59.3

자료 : 김준형 외 (2009)

- 다주택자에 대해 강화된 규제가 무주택자의 자가율을 높이려는 일차적인 목표를 달성했는가에 대한 진단이 필요. 최근 시계열적인 주택시장 분석에 중요한 자료로 활용되고 있는 노동패널자료를 활용한 김준형 외(2009)의 연구는 흥미로운 결과를 제시
 - 다주택자에 대한 양도소득세 중과가 완화(임대사업자 기준의 완화)가 이루어진 1999년 이후 자가 거주율은 57%에서 지속적으로 상승. 2003년에는 60%에 도달
 - 하지만, 양도소득세 중과가 강화된 2003년 이후에는 오히려 자가거주율이 미소한 하락세를 보임.
 - 다주택소유가구의 비율도 1999년 이후에는 4.1%→3.0%로 감소하다가 그 이후 오히려 2007년 5.2%까지 증가하는 양상을 보임.
 - 거주와 소유를 분리하는 1주택 소유가구인 분리가구의 경우도 2003년까지 감소하다가 그 이후 증가하는 양상을 보임.

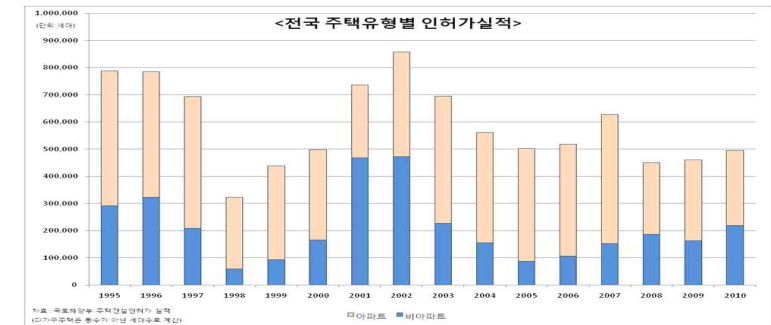
3. 다주택자 관련 규제 변화에 따른 기타 시장효과

(1) 주택공급상황 변화

- 주택인허가 실적은 2003년부터 급감하여 회복되고 있지 못함
 - 임대주택시장의 공급실적을 판단하기 위해 다가구주택을 동수가 아닌 호수로 집계함
 - 1998년 외환위기로 약 80만호에 가까웠던 인허가물량이 32만여 호로 급감. 특히 주거단위로서의 다가구주택을 포함하는 비아파트주택의 인허가물량은 약 30만호에서 6만호 수준으로 급격히 감소

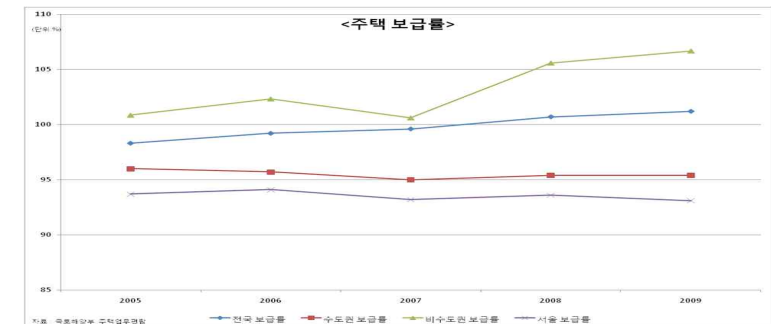
- 이후 2002년까지 이어지는 극심한 전세난과 이어지는 주택가격이 급등세의 결과는 2002년에는 86만호 이상(약 47만호는 비아파트)의 주택인허가 발생
- 2003년부터 다가구 및 다세대주택 주차장 기준 강화와 함께 비아파트 인허가물량의 급감과 함께 총 주택인허가물량의 급격한 감소로 2005년에는 50만호 수준이하로 급감
- 2006년 이후 아파트 가격 급등세와 아파트 분양가 상한제 회피물량으로 2007년 아파트 인허가물량 약 47만호를 포함하여 총 63만호 수준으로 증가
- 이후 50만호에 미달하고 있음

<그림 5> 전국 주택유형별 인허가실적



- 주택보급을 향상 둔화
 - 수도권의 경우 2000년대 후반 주택보급률이 개선되고 있지 않음

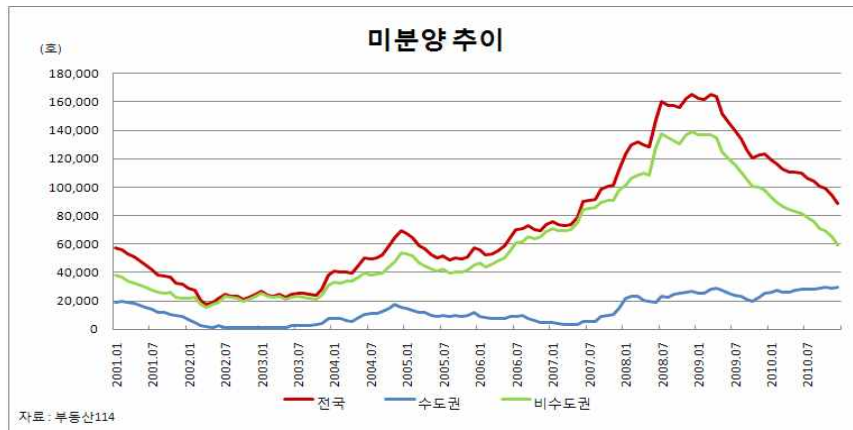
<그림 6> 주택보급률(신주택보급률)



(2) 미분양물량 변화 추세와 다주택자 관련 규제 변화

- 2003년 이후 미분양 적체 시장
 - 2003년 이후 다주택자에 규제가 점차적으로 강화됨에 따라 미분양물량 증가 추세 강화
- 2009년을 기점으로 미분양 급격한 해소
 - 전국 미분양 대부분을 비수도권 미분양이 차지함
 - 2008년 13.8만호에 달했던 미분양물량이 2010년말에는 5.9만호로 크게 감소
 - 수도권 경우는 미분양 물량 미소한 증가추세
 - 수도권과 비수도권의 다주택자 관련 규제 완화의 차별화 효과

<그림 7> 아파트 미분양 추이

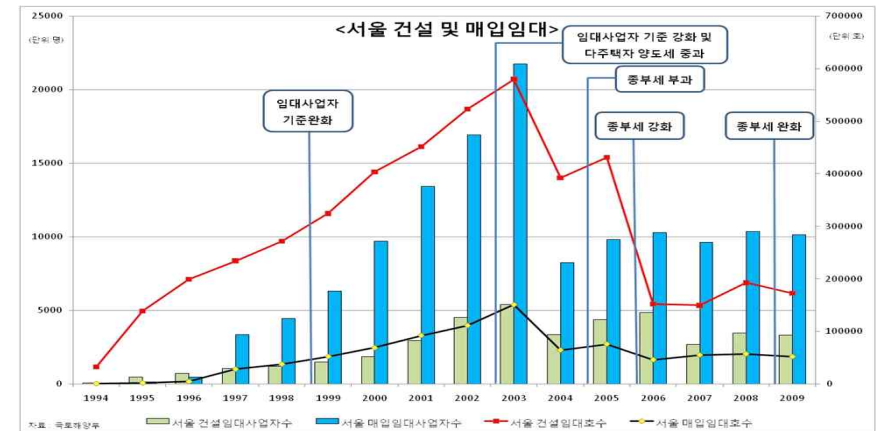


(3) 다주택자 관련 규제 변화에 따른 등록 임대주택총량 변화

- 장기시계열 자료 취득이 가능한 시장은 서울시에 한정됨
- 1990년대말 국제외환위기 이후 2003년까지 임대사업자기준 완화의 영향으로 건설 및 매입임대 사업자수, 주택호수의 꾸준한 증가가 이루어짐²⁾
 - 건설임대 사업자수는 5천여명, 주택호수는 56만여호까지 증가

- 매입임대 사업자수는 2만2천여명, 매입임대주택수는 14만여호 수준으로 증가
- 그러나 2003년 임대사업자 기준 강화 및 양도소득세 증과와 함께 임대사업자수 및 임대주택의 호수가 급감하여 2004-2005년 건설임대는 40만호 수준으로, 매입임대는 8만호 수준으로 급감
- 이어서 2005년 종합부동산세가 부과되고 2006년에는 6억 이상으로 대상기준이 강화되면서 건설임대는 15만호 수준으로, 매입임대는 5만호 수준으로 다시 급감

<그림 8> 서울 건설 및 매입임대



4. 소결

민간임대주택 공급 축소로
하부시장별 주택가격 변동의 차별화 등 다양한 문제점 초래

- 참여정부 시기 1가구 다주택자에 대한 양도세 증과규정과 가구합산 총 주택가격에 기초한 종합부동산세를 통해 다주택자에 대한 주택보유를 억제하는 정책을 실시함.
 - 하지만, 다주택자로 하여금 주택을 매각하거나 보유하지 않게 해서 그 주택이 무주택자가 소유하게 되는지에 대한 실질적인 목표 달성 여부는 차치하고 오히려 부작용 발생
- 신규주택에 대한 투자 및 구매수요를 축소시킴으로써 장기적인 결과를 살펴볼 때 주택

2) 여기서 임대사업자는 민간과 공공의 구별이 없음.

공급을 축소시키는 효과가 발생됨.

- 현재의 미분양사태와 전세시장의 불안 요인도 참여정부의 다주택자에 대한 강력한 규제로부터 촉발됨
 - 양도소득세의 증과는 다주택자의 자본차익 혹은 임대소득의 실현시기를 연장하도록 유도함에 따라 주택거래를 억제하며, 억제는 주거이동의 연쇄 고리를 일차적으로 차단하는 효과를 초래하여 시장전체의 거래량을 축소시키는 동결효과 발생
- 양도소득세 증과는 거주 주택과 소유 주택이 다른 분리가구의 조장 및 1가구 1주택 소유자들의 주택에 대한 투자적 과소비를 조장시킴.
- 필요 규모 주택을 소비하고 여유자금으로 추가적인 주택을 구입하여 임대할 수 있는 충분한 자산이 있는 가구의 경우 양도세 증과를 회피하기 위해 대형주택을 구입함으로써 소형에 비해 대형주택의 가격 상승을 초래함
 - 충분한 자산이 없는 경우에도 투자가치가 높은 대형주택을 구입하여 전세로 임대를 한 후 소형주택에 전세로 거주하는 주거형태를 조장
 - 임대사업자 규정의 강화와 결합된 양도소득세 증과는 등록 임대사업자 및 임대주택의 급격한 감소를 초래
- 종합부동산세는 양도소득세 증과의 효과를 초월하는 시장가격 조정 효과 발생시킴.
- 시장에서의 주택소유자들은 상대적으로 보유비용이 적게 되는 차저가 주택을 선택
 - 고가주택의 가격은 안정되었으나 풍선효과를 통해 차저가 주택으로 수요가 이전되어 차저가 주택의 가격이 상승하는 결과 초래
 - 양도소득세 증과로 초래된 대형주택 선호를 억누르고 급격하게 소형주택 가격의 양등과 대형주택가격의 하락을 초래함
 - 종합부동산세 부과는 추가적인 임대사업자 감소효과를 발생시킴
 - 2008년 종합부동산세의 완화로 대형과 소형간 가격조정이 종료되었으며, 양도소득세 증과와 종합부동산세이 다양한 감면 방안이 도입된 지방시장의 경우 미분양주택의 급격한 감소가 이루어짐
- 다주택자에 대한 양도소득세 증과 및 종합부동산세는 그 강도와 대상 범위에 따라 주택 시장 상황을 차별화하고 민간임대주택의 공급을 축소하는 강력한 규제효과를 발생시켰으며 완화 시 그 반대의 효과 발생

V. 다주택자의 긍정적 시장기능 활성화 방안

1. 근본적인 제도의 개선방향

민간의 장기주택임대사업을 활성화하기 위해서는 월세로의 전환이 필요조건

- 자본차익을 추구하는 다주택자가 아닌 안정적인 임대소득을 추구하는 투자자로서의 기능을 강화할 수 있는 여건을 마련해야함.
 - 국내 주택시장에 자유로운 매입과 매각을 반복하는 다주택자가 아니라 장기적인 사업으로써 임대사업을 운영하는 기업형 민간임대사업자의 출현이 가능한 시장여건 조성 필요
 - 전세제도하에서는 민간의 장기임대사업 및 기업형 장기임대사업자의 출현이 불가능
 - 전세시장을 일시에 월세시장으로 변화시킬 수는 없으나 그 동안 유지되어왔던 전세에 유리한 시장제도를 조정함으로써 전세의 비중을 낮추고, 월세의 비중이 높은 보증부월세 임대계약의 유도가 필요함.
 - 동일한 소득 수준에서 자산이 상대적으로 적은 계층에게 불리하지 않은 임대시장구조를 만들어 주는 효과
- 다주택자의 순기능인 투자자로서의 기능을 유지하기 위해서는 부침이 심한 다주택자에 대한 양도소득세 증과를 영구적으로 폐지
 - 1가구 1주택자에 대한 양도세 감면 조항의 조정이 필요함.
- 다주택자의 주택보유비용을 누진적으로 발생시키는 종합부동산세가 양도소득세 증과에 비해 더 강력하게 민간임대사업 활성화를 저해함
 - 관련 세율의 현실적인 조정과 함께 재산세로 통합
 - 과도기적으로 임대사업자 기준을 조정하여 간접적인 방법으로 종합부동산세 감면
- 다주택자의 역기능을 억제하는 방안으로는 임대소득에 대한 적정과세 (양도소득세 증과 및 종합부동산세 폐지 전제)
 - 다주택자와 연계된 종합부동산세 및 양도소득세 증과의 실질적인 부담이 합리적인 임대소득세 수준을 초과할 수 있음
 - 2011년부터 3주택 이상 소유 가구에 대하여 보증금의 합계가 3억원 초과하는 경우 간

2. 임대사업자 관련 조세 정비 방안

조세 감면 대상 임대사업자의 범위를 실질적으로 확대하고 장기임대를 유도

- 다주택자에 대한 양도세 중과 및 종합부동산세의 전면적인 폐지 및 임대소득세 정비가 장기적인 과제인 점을 고려하면 임대사업자 등록 및 조세 지원책을 통해 간접적인 효과를 추구할 수 있음.
 - 현재의 임대사업자 조세지원을 위한 기준은 우선적으로 임대사업대상 주택수, 임대기간, 주택규모 및 가격기준을 설정할 수 있음
 - 주택임대사업자에 대한 현행 세제지원요건은 지난 2.11 대책으로 상당한 개선이 있었으나 실질적이고 합리적인 효과를 달성하기에는 미흡한 측면이 많음
 - 주택 조세지원기준에 대한 재평가를 실시함
- 대상 주택호수
 - 한편 2005년도에 조사된 세대별 주택보유건수의 분포를 보면 주택을 6호 이상 소유한 개인이 보유한 주택의 비율이 4.5%, 주택을 4호 소유한 세대가 보유한 총주택수는 6.0%, 3호 이상을 소유하는 세대가 보유한 총주택수는 8.3%로 대부분 1가구 2주택자에 의한 민간임대시장이 유지되고 있음을 알 수 있음.
 - 따라서 임대사업자 기준을 5호로 설정할 경우 4.5%, 3호로 완화할 경우 5.1%, 2호로 완화할 경우 임대가능 주택은 8.3%로 증가
 - 따라서 민간임대주택 공급의 실질적인 활성화를 위해서는 최소한 임대사업자 기준을 2호 이상으로 완화하는 것이 바람직하며, 과반 이상의 민간임대주택을 포괄하는 효과를 기대하기 위해서는 1호 이상의 적극적인 대안도 고려할 필요가 있음.

<표 4> 2005년 세대별 주택보유주택수 분포 비율(전국)

세대수, 주택수 시도	총 보유주택수	보유건수별 세대수 누적비율(%)					
		1건	2건	3건	4건	5건	6건 이상
전국	11,193,602	100.00	21.21	8.31	5.98	5.08	4.51
수도권	4,633,613	100.00	19.34	6.57	4.62	3.88	3.37
비수도권	5,410,543	100.00	22.53	9.53	6.95	5.93	5.32
서울	1,953,032	100.00	21.03	8.66	6.44	5.45	4.72

*출처 : 행정자치부 자료 재구성

주임대료에 대한 임대소득세 징수

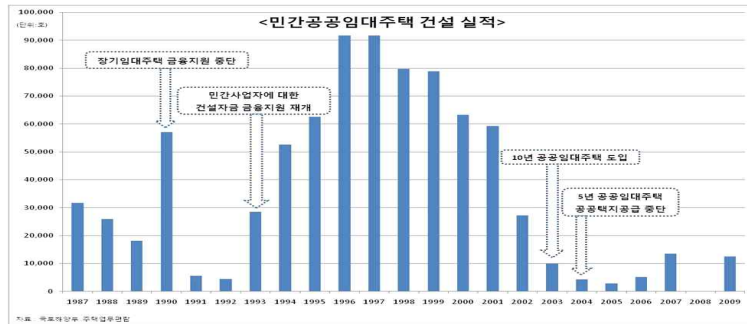
- 관련 다주택자 조세부담의 경감을 전세로 전세나 보증금을 포함한 임대소득세의 정비가 필요함.
 - 임대사업을 유지하기 위한 운영소득을 발생시킴으로써 전세에 기초한 자본차익을 추구하는 임대행태를 억제하고 궁극적으로는 월세로의 전환을 가속화시켜 장기임대 유도
 - 다주택 소유자의 비거주주택에 대하여 보증부월세의 월세는 임대소득세로 과세하며, 전세금 혹은 보증금에 대하여는 적정 전환율을 기초로 간주하여 임대소득세 징수³⁾.
 - 또한 임대소득세 납부액은 매각 시 양도소득세 산정에서 공제함으로써 월세의 선택이 유리한 구도를 조성하고 장기 임대를 유도하는 역할 기대
- 과세와 관련되어 신뢰할 수 있는 정보를 취득하기 위해서 전월세 신고제도 도입
- 주택소유자와 임차인 사이에 신고금액에 대한 갈등관계를 유지함으로써 허위신고를 할 가능성에 대한 방지차원에서 필요함.
 - 보증부월세 중 월세 지급액에 대하여는 소득에서 공제함으로써 소득수준에 따른 부담을 조정할 수 있는 기회 조성
 - 전월세 확정신고 자료 활용의 한계를 극복할 수 있는 전월세 신고 제도 도입 검토.
- 기업형 장기 민간임대주택사업자 육성을 위한 제도개선
- 임대주택의 추가건설과 매각을 통해 수익구조를 실현하는 것이 아니라 동일주택에 대하여 장기적으로 안정적인 임대가 가능하기 위해서는 월세로의 전환이 필수적
 - 과도기적인 보증부월세에 기초한 장기적인 수익구조 실현
 - 순수 민간건설임대주택 사업자에 대한 규제완화 및 세제지원 방안 모색

3) 실질적으로 전세금이나 보증금을 은행에 저축하여 이자소득을 취하고 이자소득에 대한 소득세가 징수됨으로 전세금이나 보증금에 대한 과세는 주택소유자의 전세금 활용방식에 따라 이중과세의 문제를 발생시킬 수 있다. 이에 대한 문제점을 해결하기 위한 제도적인 장치 또한 요구된다. (성명제 2009)

○ 임대기간

- 공공임대주택의 임대기간을 5년에서 10년으로 연장한 후 공공임대주택의 공급이 급격히 감소한 사실은 10년의 임대기간 요구가 매각을 통해 임대소득을 실현하는 구조에서는 수용되기 힘든 기간임을 가늠할 수 있음

<그림 9> 민간공공임대주택 건설 실적



- 아직은 월세가 일반화되지 않아 매각을 통해 임대사업의 수익을 실현할 수밖에 없는 현실에서 10년 임대기간은 지나치게 길어 민간임대사업자 유입을 저해할 것임
- 그러나 2호 임대호수와 3년 임대기간의 조합은 2000년대 초 전세난 후 가격급등으로 부동산시장의 과열이 발생했던 점을 고려하면 완화의 폭이 초래할 가능성도 있음.
- 임대기간은 임대주택 호수 기준과 결합하여 적절한 수준을 선택할 필요가 있겠으나 호수 기준을 2호 이상으로 완화한다면 임대기간은 5년 정도의 중간값을 고려할 수 있을 것임.
- 또한 7년이라는 임대기간 설정으로 월세로의 전환을 유도하고 임대호수를 1호 이상으로 유지하는 것도 대안임 (1호의 경우 공동관리자와의 연계 조건 부과 가능).
- 임대주택사업자에 대한 세제지원이 임대주택 공급확대에 있다면 지역별로 호수 기준을 차등화할 이유가 없음.

<표 5> 조세지원 대상 임대사업자 요건 대안

구분	안	단기적 대안		장기적 대안	
		수도권	수도권 밖	수도권	수도권 밖
매입 (신규)	임대호수	2	1	1	1
	임대기간(년)	5	5	7	7

○ 대상 주택규모, 가격 및 지역기준

- 대상 임대주택의 규모 및 가격은 해당지역의 중산층의 민간임대주택을 포함하는 포괄적인 범위여야 함.
- 임대주택에 대한 수요가 가장 높은 서울시에 대해 민간임대주택의 공급을 좀 더 활성화될 수 있는 조건을 도입할 필요가 있음
- 시장 여건에 따라 지역간 기준을 차등화한다면 상대적으로 임차가구의 비율이 높고, 주택가격이 높아 주어진 자금으로 민간임대사업을 영위할 경우 구입할 수 있는 주택수가 상대적으로 적은 서울에 대해 다른 지역보다 더 낮은 주택가격과 더 많은 임대호수를 요구하는 것은 불합리함.

VI. 결 론

다주택자에 대한 기본적인 인식뿐 아니라

부정적 기능은 억제하고, 긍정적 기능은 강화하는 제도적인 틀의 변화가 요구됨

- 다주택자가 지닌 양면성, 즉 민간임대사업자로서의 긍정적인 측면과 자본차익을 추구하는 투자자(투기자)로서의 부정적인 측면은 시장상황에 따라 단편적인 측면만이 강조되어 끊임없는 사회적인 논란이 지속되어 왔으며, 비합리적인 정책적 선택을 강요하는 국민적인 정서를 조성하여 왔음.
- 장래 국내 주택시장은 과거 급성장기 주택소유에 대한 갈등에 기초한 다주택자에 대한 제도적인 틀에 많은 변화가 요구됨.
- 다주택자의 부정적 기능에 대한 논란의 뿌리인 국내의 독특한 임대계약 형태인 전세제도에 대해 비판적인 시각으로 사회적 유용성에 대한 논의가 필요한 시점
 - 전세제도는 자산이 상대적으로 많은 계층에게 유리한 주택시장의 구조를 유지
 - 사회적 부작용을 발생시키는 근본원인을 점진적으로 제거할 필요.
- 다주택자에 대한 소유규제에 기반을 둔 1가구 1주택소유주의는 비현실적이고 사회적인 폐해를 양산함.
 - 참여정부 시기의 다주택자에 대한 규제는 사회적인 자가율의 증가효과를 만들어내지 못함.
 - 부수적으로 투자적인 성향의 주택 과소비를 조장하거나, 풍선효과를 통해 차하위 주택의 주택가격을 불안정하게 만들.
 - 지속적으로 이루어져야하는 주택공급 특히 민간임대주택의 공급을 억제하는 효과를 발생시켰음.
- 장기적이고 안정적인 임대 가능한 민간임대주택사업자의 육성이 필요함
 - 장기임대를 기초로 하는 기업화된 민간 임대사업자의 출현이 가능한 시장여건 조성 필요
 - 이는 전세제도 하에서는 불가능하며 결국 월세로의 자연스럽고 점진적인 변화가 요구됨.

- 정상적인 임대사업의 수익구조를 보장하기 위해서는 다주택자에 대한 양도소득세 중과 폐지와 종합부동산세의 재산세로의 통합이 필요함.
- 대체적인 장치로서 다주택자의 전세 및 보증금에 대한 간주임대소득세를 포함하는 임대소득세의 제도적인 정비 요구됨.
- 잠정적이고 간접적인 방법으로 조세지원 대상 임대사업자의 범위를 확대하여 다주택자의 수익구조를 개선하여 민간임대주택의 공급을 확대하고 장기임대를 유도함

※ 참고문헌

1. 김준형·고진수·최막중 (2009). 주택소유와 거주 분리에 관한 연구. 2009 대한국토·도시계획학회 춘계학술대회 논문집, pp.457-467.
2. 노영훈 (2006). 「주택에 대한 양도소득세제 개편연구」. 조세연구원.
3. 류강민·박유미·이창무 (2009). 비선형 회귀분석을 이용한 산술평균 반복매매지수 산정 방법에 관한 연구. 주택연구 17(4): 259-278.
4. 성명재 (2009). 「전월세 등 주택임대차 관련 과세체계 개편 방안 연구」. 조세연구원.
5. 이창무·이재우 (2008). 「한국 부동산임대시장의 새로운 해석」. 부동산114(주): 서울.
6. 이창무·정의철·이현석 (2002). 보증부월세 시장의 구조적 해석. 「국토계획」 37(6): 87-97.
7. 이창무·정의철·최소의 (2009). 아파트 임대시장의 전월세 전환율의 결정구조. 「주택연구」 17(2): 213-229.
8. 최성호·이창무 (2009). 매매, 전세, 월세 시장간 관계의 구조적 해석. 「주택연구」 17(4):183-206.