

# 부동산 양도소득세 중과제도 개편방향

2011. 12

박명호



## 서 언

우리나라의 양도소득세는 자본이득에 대한 과세라는 본질적인 기능 이외에 정책세제로서의 기능을 수행하여 왔다. 특히 부동산 시장이 과열된 상황에서는 양도소득세 부담을 증가시키는 정책을 통해 부동산 가격안정을 유도하고자 하였고, 부동산 시장이 침체된 상황에서는 비과세·감면제도를 확대하여 경기를 부양하려고 하였다. 이런 운영상의 특징으로 인해 우리나라의 양도소득세는 경기흐름에 따라 정책방향이 급격하게 전환되고 세율체계와 비과세·감면제도의 정책방향이 자주 변경되는 특징을 지닌다.

2000년대 초반 주택가격이 상대적으로 급격하게 상승함에 따라 부동산 투기에 대한 우려가 높아짐에 따라 정부는 다주택자와 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과제도를 점진적으로 도입·강화하였다. 또한 양도소득세는 그 과세체계의 특성상 다년간에 걸쳐 축적된 양도차익을 실현하는 시점에서 한 번에 과세되어 물가상승이나 결집효과로 인한 세부담 증가가 존재한다. 이런 문제를 완화하기 위한 목적으로 우리나라에서는 장기보유특별공제제도를 운영중에 있다. 2000년대 초반 부동산 양도소득세 중과제도의 시행에 맞추어 중과대상 부동산에 대해서는 장기보유특별공제까지도 배제하였다.

부동산 조세정책에 대한 시각을 달리하는 정부가 2008년 집권함에 따라 직전 정부에서 도입되었던 부동산 양도소득세 중과제도를 정상화하려는 노력을 진행하였다. 그 결과 국회의 논의를 거쳐 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과제도를 한시적으로 개인소득세 일반세율로 과세하고 있다. 일몰을 두고 한시적으로 운영하게 된 이유는 향후 있을지 모를 부동산 가격 폭등 시 양도소득세의 중과

제도를 복원하여 가격안정을 달성하기 위함이다.

하지만, 기존의 실증연구 분석에 따르면 부동산 가격안정 측면에서 조세정책의 효과는 미약한 반면 DTI, LTV 등 금융규제와 부동산 공급정책이 보다 효과적인 것으로 나타났다. 또한 금융위기 여파로 인해 국내 경기는 완전히 회복되지 않은 상태에서 고령화 등의 이유로 장기적으로 주택가격이 하락할 것으로 예상됨에 따라 부동산 거래는 매우 침체된 상황이다. 이런 시장 상황 아래에서 한시적으로 운영되는 양도세 중과 완화 조치는 경제주체들의 예측성을 떨어뜨리고 불확실성을 증가시키는 부작용을 낳고 있는 것으로 보인다.

이에 본 보고서를 작성한 박명호 박사는 양도소득세 중과제도를 항구적으로 폐지하고, 장기보유특별공제제도도 허용하는 것이 바람직함을 주장하고 있다. 본 보고서의 발간을 통하여 부동산 양도소득세 중과제도에 대한 심도 있는 논의가 이루어져서 향후 세제개편 시 국민경제적 관점에서 바람직한 방향으로 조세정책이 수립·운영될 수 있기를 기대한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조원동

## 요약 및 정책시사점

- 우리나라는 2004년 이후 부동산에 대한 투기적 수요를 억제하여 부동산 가격을 안정시키기 위한 방안으로 부동산 양도차익에 대하여 증과세하는 제도를 도입·시행중임
  - 2003년 10·29 대책에 의거 2004년부터 1세대 3주택자의 경우 60%(지방소득세 포함시 66%)로 증과하고, 장기보유특별공제의 적용을 배제시킴<sup>1)</sup>
  - 2005년 8·31 대책에 따라 2007년부터 1세대 2주택자의 경우 50%(지방소득세 포함시 55%) 및 비사업용 토지의 경우 60%(지방소득세 포함시 66%)로 증과하고, 장기보유특별공제의 적용을 배제시킴
  - 또한 부동산 양도차익 산정시 기준시가가 아닌 실지거래가액을 적용함에 따라 세부담이 더욱 증가하게 됨
  
- 그러나 비사업용 토지 및 다주택에 대한 양도소득세 증과제도에 관한 논의 시점부터 정책목표 달성 가능성, 과중한 세부담 및 이로 인한 다양한 부작용, 부동산 시장 상황에 따라 급변하는 조세정책 방향 전환 등의 문제점이 제기됨
  - 이론적으로 부동산 양도세 증과제도는 수요뿐만 아니라 공급도 위축시키기 때문에 가격하락 효과는 미미하거나 가격을

---

1) 2004년에 추가 취득이 없는 경우 1년 유예를 허용하여 2005.1.1. 이후 양도분부터 적용함

오히려 높일 수 있음

- 과도한 양도세 중과제도는 부동산 거래의 동결효과를 유발하여 실수요 부동산 거래와 임대시장도 위축시키는 등의 부동산 시장의 왜곡을 야기하고 있음
- 과거 경제여건 및 부동산시장의 상황에 따라 양도소득에 대한 과세방식이 빈번하게 변경됨에 따라 국민들의 정책에 대한 신뢰성이 크게 훼손되고 납세자 간 과세불공평이 심각한 문제로 제기되어 옴

□ 2008년 새로운 정부의 등장과 함께 부동산 시장에 왜곡을 가져오는 것으로 평가되는 조세정책들을 정상화하자는 요구가 제기되며 부동산 양도세 중과제도에 변화가 일어남

- 2008년 12월 정부 세제개편안에 대한 국회 재정위 논의 시행후 2년('09.1.1 ~ '10.12.31) 동안 양도한 주택에 대해서는 다주택자 양도세 중과를 완화하자는 개정안이 제기됨
  - 1세대 2주택: 기본세율<sup>2)</sup>(6%~35%)
  - 1세대 3주택 이상: 45% 단일세율
  - 장기보유특별공제는 여전히 적용 배제

□ 한편 정부는 2009년 3월 '경제활성화 지원 세제개편안'을 발표하며 부동산 시장의 정상화를 위해 양도세 중과 세율을 기본세율로 완전히 전환하는 법안을 제출하였지만, 국회 논의 과정에서 2010년 말까지 한시적으로 기본세율을 적용하기로 결정됨

- 이에 2009년 3월 16일 이후부터 2010년 12월 31일까지의 양도분에 한하여 다주택자 및 비사업용 토지의 양도소득에 대

---

2) 기본세율이라 함은 종합소득세의 세율구조를 의미함

해 중과세율을 기본세율로 조정하여 과세하기로 하였고, 일몰기간이 1차 연장되어 2012년 말까지 유효함

- 투기지역의 경우 2010년 12월 31일까지 개인은 '양도세 기본세율+10%p', 법인은 '법인세 기본세율+10%p 추가과세'를 적용하기로 하였고, 일몰기간이 1차 연장되어 2012년 말까지 유효함
- 장기보유특별공제는 여전히 적용을 배제하고 있음

□ 부동산 양도세 중과완화 조치가 한시적으로 일몰을 연장해 가며 운영됨에 따라 제도에 대한 국민들의 예측 가능성을 떨어뜨리고 불확실성을 높여 민간의 경제활동을 위축시키는 문제를 초래하고 있음

- 또한 취득·양도시점에 따라 잠재적인 세부담의 급격한 변화는 납세자 간에 잠재적인 과세 불공평을 야기하며, 궁극적으로 정부정책에 대한 신뢰성을 저하시키는 문제를 발생시킨다는 비판이 제기됨

□ 따라서 부동산 세제 및 부동산 시장의 정상화와 더불어 부동산 시장의 불확실성 축소를 위하여 현재 일몰제로 운영되는 부동산 양도세 중과완화 조치 대신 부동산 양도세 중과제도를 폐지하는 것이 바람직하다고 판단됨

- 이와 더불어서 장기보유특별공제는 결집효과 및 물가상승으로 인한 과도한 세부담 상승을 조정하기 위해 도입된 제도이기 때문에 부동산 양도세 중과제도 폐지 시 장기보유특별공제를 허용하는 것이 합리적인 방향으로 판단됨



# 목 차

I. 서 론 .....	11
II. 양도소득세 중과제도 현황 .....	14
1. 비사업용 토지 중과제도 .....	14
2. 다주택자 중과제도 .....	20
III. 양도소득세 중과제도의 문제점 .....	32
IV. 양도소득세 중과제도 개편방향 .....	37
V. 결 론 .....	39
참고문헌 .....	40
〈부 록〉 다주택자 양도소득세 중과제도 주요 변천과정 .....	41



## I. 서론

- 우리나라는 2004년 이후 부동산에 대한 투기적 수요를 억제하여 부동산 가격을 안정시키기 위한 방안으로 부동산 양도차익에 대하여 중과세하는 제도를 도입·시행중임
  - 2003년 10·29 대책에 의거 2004년부터 1세대 3주택자의 경우 60%(지방소득세 포함시 66%)로 중과하고, 장기보유특별공제의 적용을 배제시킴<sup>1)</sup>
  - 2005년 8·31 대책에 따라 2007년부터 1세대 2주택자의 경우 50%(지방소득세 포함시 55%) 및 비사업용 토지의 경우 60%(지방소득세 포함시 66%)로 중과하고, 장기보유특별공제의 적용을 배제시킴
  - 또한 부동산 양도차익 산정시 기준시가가 아닌 실지거래가액을 적용함에 따라 세부담이 더욱 증가하게 됨<sup>2)</sup>
  
- 그러나 비사업용 토지 및 다주택에 대한 양도소득세 중과제도의 논의 시점부터 정책목표 달성 가능성, 과중한 세부담 및 이로 인한 다양한 부작용, 부동산 시장 상황에 따라 급변하는 조세정책 방향 전환 등의 문제가 지적됨
  - 이론적으로 부동산 양도세 중과제도는 수요뿐만 아니라 공급도

---

1) 2004년에 추가 취득이 없는 경우 1년 유예를 허용하여 2005.1.1. 이후 양도분부터 적용함.

2) 1세대 3주택 이상인 경우 2002. 10. 1.부터, 투기지역 지정 부동산은 2003. 10. 1.부터, 1세대 2주택 및 비사업용 토지는 2006. 1. 1.부터, 그리고 2007. 1. 1.부터는 모든 양도세 과세대상자산에 대한 전면 실지거래가액 과세가 시행됨.

위축시키기 때문에 가격하락 효과는 미미하거나 가격을 오히려 높일 수 있음

- 과도한 양도세 중과제도는 부동산 거래의 동결효과를 유발하여 부동산 거래를 축소시키는 것과 같은 부동산 시장의 왜곡을 야기할 수 있음
- 과거 경제여건 및 부동산 시장의 상황에 따라 양도소득에 대한 과세방식이 빈번하게 변경됨에 따라 정책에 대한 국민들의 신뢰성 저하 및 납세자 간 과세불공평이 심각한 문제로 제기되어 옴

□ 2008년 새로운 정부의 등장과 함께 부동산 시장에 왜곡을 가져오는 것으로 평가되는 조세정책들을 정상화하자는 요구가 제기되며 중과제도에 변화가 일어남

- 2008년 세계개편안에 대한 국회 재정위 논의시 향후 2년('09. 1. 1 ~ '10. 12. 31) 동안 양도한 주택에 대해서는 다주택자 양도세 중과를 완화하자는 개정안이 마련·통과됨
  - 1세대 2주택 : 기본세율<sup>3)</sup>(6~35%)
  - 1세대 3주택 이상 : 45% 단일세율
  - 장기보유특별공제는 여전히 적용을 배제함

□ 한편 정부는 2009년 3월 '경제활성화 지원 세계개편안'을 발표하며 부동산 시장의 정상화를 위해 양도세 중과제도를 폐지하는 법안을 제출하였지만 국회 논의 과정에서 2010년 말까지 한시적으로 일반세율로 과세하는 것으로 결정됨

- 이에 2009년 3월 16일 이후부터 2010년 12월 31일까지의 양도분에 한하여 다주택자 및 비사업용 토지의 양도소득에 대해 중과세율을 기본세율로 조정하여 과세하기로 하였고, 일몰기간이 1

3) 본고에서 기본세율이라 함은 종합소득세의 세율구조를 의미함.

차 연장되어 2012년 말까지 유효한 상태임

- 투기지역의 경우 2010.12.31까지 개인은 '양도세 기본세율+10%p', 법인은 '법인세 기본세율+10%p 추가과세'를 적용하기로 하였고, 일몰기간이 1차 연장되어 2012년 말까지 유효한 상태임

□ 이는 부동산 시장을 정상화하기 위한 양도세 중과제도 개선이 한 시적으로 시행되는 결과를 낳음

- 그 결과 현재 한시적으로 일몰을 연장해 가면서 운영중인 양도세 중과완화 조치는 제도의 예측 가능성을 떨어뜨리고 불확실성을 높여 민간의 경제활동을 위축시키고 납세자 간 잠재적인 과세불공평을 야기한다는 비판을 불러옴

□ 이에 본고에서는 부동산 시장 및 부동산 세계의 정상화 과정에서 양도세 중과제도를 한시적으로 완화하고 있는 조치의 개편방향을 논의하고 있음

- 더불어서 장기간 발생한 양도차익에 대한 누적과세 및 물가상승분의 미반영에 따른 문제점을 완화하기 위해 운영하고 있는 장기보유특별공제를 중과대상 부동산에 대해 적용 배제하는 조치의 개편방향도 살펴봄

## Ⅱ. 양도소득세 중과제도 현황<sup>4)</sup>

### 1. 비사업용 토지 중과제도

#### 가. 개관

- **(도입취지)** 참여정부는 2005. 8. 31. 부동산 대책의 일환으로 토지를 생산적인 용도가 아닌 재산증식 수단으로 사용하는 것을 막고, 토지투기에 따른 불로소득을 환수하기 위해 '비사업용 토지'에 대한 양도세 중과 및 법인세 추가과세 제도를 도입함
  - 중과제도를 통해 토지 투기소득을 조세로 적극 흡수함으로써 토지에 대한 기대수익률을 낮추어 투기적 토지수요를 억제하기 위한 취지임
  
- **(중과 내용)** 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과제도는 2007년 1월 1일 이후 양도분부터 적용되는 제도로 다음과 같은 내용을 지님<sup>5)</sup>
  - 양도자가 개인인 경우 : 비사업용 토지의 양도소득에 60%(주민세소득할 포함시 66%)의 단일세율을 적용하고 장기보유특별공제(최대 30%)를 배제함
  - 양도자가 법인인 경우 : 비사업용 토지의 양도소득에 30%의 세율로 법인세를 추가하여 과세(미등기토지 40% 추가과세)함

4) 국세청(2011) 『양도소득세 실무해설』에 기초하여 작성함.

5) 사업용 토지와는 달리 비사업용 토지는 2006년부터 '기준시가'가 아닌 '실거래가'를 기준으로 과세함.

## II. 양도소득세 중과제도 현황 15

- 부동산 매매업자의 경우 : 비사업용 토지 매매차익(=양도차익-양도소득기본공제액)에 60%의 세율로 과세함
- 비사업용 토지 과다소유법인의 주식 : 부동산 과다보유법인·특정법인의 주식으로서 당해법인의 자산총액 중 비사업용 토지 비율이 50% 이상인 법인의 주식에 대한 양도소득은 60%의 세율로 과세함

□ **(비사업용 토지 정의)** 비사업용 토지란 토지 양도자가 당해 토지를 보유하는 기간 중에 일정 기간(이하 '기간기준') 동안 그 토지의 지목 본래의 용도로 사용하지 않은 토지를 말함

- 따라서 '사업용' 및 '비사업용'의 구분은 보유기간중 당해 토지의 지목에 맞게 일정 기간 이상 토지가 이용되고 있었는지의 여부로 결정됨

□ **(기간기준)** 양도되는 토지가 다음의 3가지 기간요건 중 어느 하나를 만족하는 경우 비사업용 토지에서 제외되는 기간요건을 충족한 것으로 판정됨(소득세법 시행령 제 168조의 6, 법인세법 시행령 제 92조의 3)

- 첫째, 양도일 직전 3년 중 2년 이상을 직접 사업에 사용
- 둘째, 양도일 직전 5년 중 3년 이상을 직접 사업에 사용
- 셋째, 토지 소유기간의 80% 이상을 직접 사업에 사용(일수로 계산)

□ **(토지 지목 유형 및 그 본래의 용도)** '사업용' 및 '비사업용'의 구분을 위한 지목 유형 및 그 본래의 용도는 다음과 같음

토지 지목 유형	본래의 용도로 사용한 것으로 보는 경우
1. 농지 (전·답·과수원)	시 이상 지역의 주거·상업·공업지역에 소재하지 않는 농지로서 '기간기준' 동안 재촌·자경하는 농지
2. 임야	① '기간기준' 동안 임야소재지에 거주하는 자가 소유한 임야 ② 공익상 필요 또는 삼림의 보호 육성에 필요한 임야 ③ 거주 또는 사업과 직접 관련이 있는 임야
3. 목장용지	① 축산업을 영위하는 자가 소유한 도시지역 밖의 목장용지로서 기준면적 범위 내의 토지 ② 거주 또는 사업과 직접 관련이 있는 목장용지
4. 주택의 부수토지	주택정착면적의 5배(도시지역 안) 또는 10배(도시지역 밖) 이하의 토지
5. 별장건물 및 그 부속토지	일반적으로 비사업용이나 읍면소재, 일정규모(대지 660㎡, 건물 연면적 150㎡) 이하, 기준시가 1억원 이하인 경우 비사업용에서 제외
6. 기타 토지 (나대지, 잡종지 등)	① 재산세가 비과세·면제되는 토지 ② 재산세 별도합산 또는 분리과세대상 토지 ③ 거주 또는 사업과 직접 관련이 있는 토지

- 주 : 1. '재촌'이라 함은 농지소재지와 동일한 시·군·구, 연결한 시·군·구 또는 농지로부터 20km 이내에 있는 지역에 주민등록이 되어 있고 사실상 거주하는 것을 의미
2. 자경은 상시 농작업에 종사하거나 농작업의 50% 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작하는 것을 말함
3. 도시지역은 시 이상(읍면지역 제외) 지역의 주거·상업·공업지역을 의미
4. 목장용지는 축산용으로 사용되는 축사와 부대시설의 토지, 초지 및 사료포를 말함
5. 토지 지목의 판정은 사실상의 현황에 의하거나 사실상의 현황이 분명하지 않다면 공부상의 등재현황에 의함

□ **(비사업용 토지 중과 배제)** 기간기준 등 비사업용 토지 판정기준들에 관계없이 부득이한 사유가 있어 사업용 토지로 간주하는 조항들이 복잡하게 존재함

- 개인(소득세법 시행령 제168조의 14 및 시행규칙 제83의 5에 열거)
  - 2006년 12월 31일 이전에 상속받은 농지, 임야 및 목장용지로서 2009년 12월 31일까지 양도하는 토지
  - 직계존속이 8년 이상 기획재정부령으로 정하는 토지소재지에

## II. 양도소득세 중과제도 현황 17

거주하면서 직접 경작한 농지, 임야 및 목장용지로서 이를 해당 직계존속으로부터 상속·증여받은 토지

- 2006년 12월 31일 이전에 20년 이상을 소유한 농지, 임야 및 목장용지로서 2009년 12월 31일까지 양도하는 토지
  - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 및 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 사업인정 고시일이 2006년 12월 31일 이전인 토지 또는 취득일이 사업인정 고시일부터 5년 이전인 토지
  - 2005년 12월 31일 이전에 취득한 종중 소유의 농지
  - 상속에 의하여 취득한 농지로서 그 상속 개시일부터 5년 이내에 양도하는 토지
  - 공장의 가동에 따른 소음·분진·악취 등으로 인해 생활환경의 오염피해가 발생하는 지역 안의 토지로서 당해 토지소유자의 요구에 따라 취득한 공장용 부속토지의 인접토지
  - 2006년 12월 31일 이전에 이농하는 경우 이농 당시 소유하고 있던 농지로서 2009년 12월 31일까지 양도하는 토지 등
- 법인(법인세법 시행령 제92조의 11 및 시행규칙 제46의 2에 열거)
- 토지를 취득한 날부터 3년 이내에 법인의 합병 또는 분할로 인하여 양도되는 토지
  - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 및 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 사업인정 고시일이 2006년 12월 31일 이전인 토지 또는 취득일이 사업인정 고시일부터 5년 이전인 토지
  - 2005년 12월 31일 이전에 취득한 종중이 소유한 농지
  - 「사립학교법」에 따른 학교법인이 기부·출연받은 토지
  - 공장의 가동에 따른 소음·분진·악취 등으로 인하여 생활환경의 오염피해가 발생하는 지역 안의 토지로서 당해 토지소유

자의 요구에 따라 취득한 공장용 부속토지의 인접 토지 등

- (기간기준 예외) 다음의 경우처럼 부득이하게 사업에 사용하지 못하는 사유가 있는 경우 기간기준을 적용함에 있어 예외 조치를 두고 있음
  - (유형 1) 취득 후 법령 등에 따라 부득이하게 사용이 제한된 기간을 사업에 사용한 것으로 간주
    - 예 1) 토지를 취득한 후 법령에 따라 사용이 금지 또는 제한된 토지 : 사용이 금지 또는 제한된 기간
    - 예 2) 토지를 취득한 후 「문화재보호법」에 따라 지정된 보호구역 안의 토지 : 보호구역으로 지정된 기간
  - (유형 2) 다음과 같이 부득이한 사유가 있는 경우 부득이한 사유가 발생하기 직전의 기간을 기준으로 비사업용 여부를 판정
    - 예 1) 「민사집행법」에 따른 경매에 따라 양도된 토지 : 최초의 경매기일
    - 예 2) 「국세징수법」에 따른 공매에 따라 양도된 토지 : 최초의 공매일

#### 나. 2008년 이후의 비사업용 토지 증과제도 개정 내용

- 이명박 정부는 2004년 이후 부동산 투기 억제를 위해 지나치게 강화된 양도소득세를 정상화하여 시장 친화적이며 형평성을 담보할 수 있도록 양도세 증과제도의 개편방향을 설정함
- (2008년 제도 보완) 비사업용 토지 증과제도와 관련하여 2008년 중에 시행된 제도 보완은 증과가 배제되는 예외조항을 추가·신설한 것임
  - 2008년 제도 개편을 통해 다음의 경우를 비사업용 토지 증과배

## II. 양도소득세 중과제도 현황 19

제 항목으로 추가시킴

- 직계존속이 8년 이상 재촌·자경한 직계존속으로부터 상속·증여받은 농지, 임야 및 목장용지
- 공익사업용으로 수용되는 5년 이상 보유한 토지
- 학교법인이 기부·출연받은 토지
- 기업구조조정 목적으로 양도하는 토지

□ (2009년 제도 보완) 정부가 2009년 3월 16일 발표한 '경제활성화 지원 세제개편안'에서는 비사업용 토지 중과제도의 폐지안이 담겨

- 있었지만 국회 논의 과정에서 한시적으로 완화하도록 수정·통과됨
- 개인이 '09.3.16.부터 '10.12.31.까지 비사업용 토지를 양도하는 경우 기본세율을 적용하고, 장기보유특별공제는 배제함
    - 단, 지정지역의 경우 '10.12.31.까지 기본세율+10%p를 적용함
  - 법인이 '09.3.16.부터 '10.12.31.까지 비사업용 토지를 양도하는 경우 법인세에 추가과세(30%p)하는 중과제도의 적용을 배제함
    - 단, 투기지역의 경우 '10.12.31.까지 법인세 추가과세(10%p)를 적용함

□ (2010년 제도 보완) 정부는 비사업용 토지 중과제도 완화조치의 일몰을 2년 연장하였고<sup>6)</sup>, 현재 적용되는 중과제도 완화 내용을 정리하면 다음과 같음

- 개인의 경우
  - '09.3.16.~'12.12.31. 양도분 기본세율 적용(보유기간 2년 미만 제외)
  - 지정지역에 있는 비사업용 토지는 기본세율에 10%p를 더한 세율 적용

---

6) 2010년 8월 29일 발표된 정부의 '실수요 주택거래 정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원방안'에 일몰 연장안이 포함됨.

- 법인의 경우
  - '09.3.16.~'12.12.31. 양도분 추가법인세(30%) 적용 배제
  - 지정지역에 있는 비사업용 토지는 기본세율에 10%p를 더한 세율을 적용
- 부동산 매매업자의 경우
  - '09.3.16.~'12.12.31. 양도분 비사업용 토지 매매차익에 대해 다른 소득과 합산하여 기본세율로 과세
- 비사업용 토지 과다소유법인의 주식
  - '09.3.16.~'12.12.31. 양도분 기본세율 적용

## 2. 다주택자 증과제도

### 가. 개관

- (도입 취지) 참여정부는 2003년 10월 29일 주택시장안정 종합대책 및 2005년 8.31 부동산 대책의 일환으로 주택에 대한 투기적 수요를 억제하고 투기이익을 환수하기 위해 1세대 2주택 이상자에 대해 양도소득세를 증과하는 제도를 도입함
  - 증과제도를 통해 주택 투기소득을 조세로 적극 흡수함으로써 주택에 대한 기대수익률을 낮추어 투기적 주택수요를 억제하기 위한 취지임
- (증과 내용) 다주택자에 대한 양도소득세 증과제도는 1세대 3주택 이상인 경우와 1세대 2주택인 경우로 구분되며 두 경우 모두 장기보유특별공제가 배제됨
  - 1세대 3주택 이상인 경우
    - 2004.1.1. 이후 양도분부터 60%(지방소득세 포함시 66%)의 세율을 적용하나, 2004년에 추가 취득이 없는 경우에는 1년 유예

## II. 양도소득세 중과제도 현황 21

를 허용하여 2005.1.1. 이후 양도분부터 적용함

- 2006.1.1. 이후 양도분부터 주택 수와 조합원입주권 수의 합이 3 이상인 경우 그 주택에 대해 60%(지방소득세 포함시 66%)의 세율을 적용함

○ 1세대 2주택인 경우

- 2007.1.1. 이후 양도분부터 50%(지방소득세 포함시 55%)의 세율을 적용함

□ (주택 수의 계산) 다주택자에 대한 양도소득세 중과제도를 적용하기 위해서는 1세대의 범위 및 주택 수 등에 대한 정의가 필요함

○ 1세대의 범위

- 1세대란 거주자 및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족과 함께 구성하는 단위를 말함
- 이는 1세대 1주택 비과세를 판정할 때의 1세대의 범위와 동일함

○ 주택 수의 판정시기

- 양도일 현재를 기준으로 양도주택을 포함하여 주택 수를 판정함
- 양도일이란 「소득세법 시행령」제162조에 따른 양도시기를 말함
- 2개 이상의 주택을 같은 날에 양도하는 경우 당해 거주자가 선택하는 순서에 따라 주택을 양도하는 것으로 간주함

○ 주택 수 및 조합원입주권 수에 대한 계산

- 1세대 2주택인 경우

구분	주택 양도시기		주택 수 계산시 포함되는 주택
	'08.10.6. 이전	'08.10.7. 이전	
소재지	- 서울 - 모든 광역시(군 지역 제외) - 경기도(읍·면 지역 제외)	- 서울 - 인천광역시(군 지역 제외) - 경기도(읍·면 지역 제외)	모든 주택
	- 모든 광역시의 군 지역 - 경기도 읍·면 지역 - 기타 도 지역	- 지방 광역시 - 인천광역시 군 지역 - 기타 도 지역	기준시가가 3억원을 초과하는 주택

- 1세대 1주택과 조합원입주권을 소유한 경우

구분	주택 양도시기		주택 수 계산시 포함되는 주택·조합원입주권
	'10.12.31. 이전	'11.1.1. 이후	
소재지	- 서울 - 모든 광역시(군 지역 제외) - 경기도(읍·면 지역 제외)	- 서울 - 인천광역시(군 지역 제외) - 경기도(읍·면 지역 제외)	- 모든 주택 - 모든 조합원입주권
	- 모든 광역시의 군 지역 - 경기도 읍·면지역 - 기타 도 지역	- 지방 광역시 - 인천광역시 군 지역 - 기타 도 지역	- 기준시가가 3억 원을 초과하는 주택 - 조합원입주권 중 종전주택의 가격이 3억원을 초과하는 조합원입주권

- 1세대 3주택 이상 또는 주택과 조합원입주권의 수가 3개 이상인 경우

소재지	주택 수 계산시 포함되는 주택·조합원입주권
- 서울 - 모든 광역시(군 지역 제외) - 경기도(읍·면 지역 제외)	- 모든 주택 - 모든 조합원입주권
- 모든 광역시의 군 지역 - 경기도 읍·면 지역 - 기타 도 지역	- 기준시가가 3억원을 초과하는 주택 - 조합원입주권 중 종전주택의 가격이 3억원을 초과하는 조합원입주권

○ 다가구주택 등에 대한 주택 수 계산

- 다가구주택 : 가구별로 분양하지 아니하고 당해 다가구주택을 하나의 매매단위로 하여 양도하는 경우에는 이를 단독주택으로 봄
- 공동상속주택 : 상속지분이 가장 큰 상속인의 소유로 하여 주택

## II. 양도소득세 중과제도 현황 23

수를 계산하되, 상속지분이 가장 큰 자가 2인 이상인 경우에는 당해 주택에 거주하는 자, 호주승계인('08년 삭제), 최연장자의 순서에 의함

- 부동산매매업자 보유 주택 : 부동산매매업자가 보유하는 재고 자산인 주택은 주택 수의 계산에 있어서 이를 포함함

□ (다주택자 중과 배제) 주택 수를 계산하여 1세대 2주택 이상에 해당하더라도 실수요 목적이거나 부득이한 경우 등에 해당하면 다주택자 중과에서 배제되는 복잡한 규정이 존재함

○ 1세대 3주택 이상 중과에서 배제되는 주택

- ① 주택 수에 산입하지 않는 주택
- ② 장기임대주택 : 『소득세법』 제168조에 따른 사업자등록을 한 거주자가 임대주택으로 등록하여 임대하는 주택
- ③ 양도소득세가 감면되는 임대주택 : 『조세특례제한법』 제97조·제92조의 2 및 제98조의 규정에 의하여 양도소득세가 감면되는 임대주택으로서 5년 이상 임대한 국민주택
- ④ 장기사원용 주택 : 종업원(사용자와 소득세법 시행령 제98조 제1항 각호의 규정에 의한 특수관계에 있는 자를 제외함)에게 무상으로 제공하는 사용자 소유의 주택으로서 당해 무상제공기간이 10년 이상인 주택
- ⑤ 감면대상 신축주택 : 『조세특례제한법』 제99조 및 제99조의 3의 규정에 의하여 양도소득세가 감면되는 신축주택
- ⑥ 문화재 주택 : 『소득세법 시행령』 제155조 제6항 제1호의 규정에 해당하는 문화재 주택
- ⑦ 상속주택 : 『소득세법 시행령』 제155조 제2항의 규정에 해당하는 상속받은 주택(상속받은 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
- ⑧ 저당권의 실행으로 인하여 취득하거나 채권변제를 대신하여

- 취득한 주택으로서 취득일부터 3년이 경과하지 아니한 주택
- ⑨ 장기가정보육시설 : 1세대의 구성원이 『영유아보육법』 제13조의 규정에 따라 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말함)의 인가를 받고 소득세법 제168조의 규정에 따른 사업자 등록을 한 후 5년 이상 가정보육시설로 사용하고, 가정보육시설로 사용하지 아니하게 된 날부터 6월이 경과하지 아니한 주택
- ⑩ 소형주택 : 주택의 가액 및 면적 등을 감안하여 기획재정부령으로 정하는 일정규모 이하의 소형주택
- ⑪ 일반주택 : 1세대가 위 ①~⑩에 해당하는 주택을 제외하고 1개 주택만을 소유하고 있는 경우 당해 주택(일반주택)을 양도하는 경우 그 주택
- 1세대 2주택 중과에서 배제되는 주택
- ① 주택 수에 산입하지 않는 주택
- ② 장기임대주택 등 : 장기임대주택, 감면대상 장기임대주택, 장기사원용주택, 감면대상 신축주택, 문화재주택, 상속주택, 저당권 실행 등으로 취득한 주택, 장기가정보육시설
- ③ 실수요 목적 취득 주택 : 1세대의 구성원 중 일부가 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 다른 시(특별시 및 광역시를 포함), 군으로 주거를 이전하기 위하여 1주택(학교의 소재지, 직장의 소재지 또는 질병을 치료·요양하는 장소와 같은 시·군에 소재하는 주택으로서, 취득 당시 기준시가가 3억원을 초과하지 아니하는 것에 한정함)을 취득함으로써 1세대 2주택이 된 경우에 당해 주택
- ④ 수도권 밖 소재 실수요 목적 취득 주택 : 『소득세법 시행령』 제155조 제8항에 따른 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양 등 부득이한 사유로 취득한 수도권 밖에 소재하는 주택(2008.11.28.

## II. 양도소득세 중과제도 현황 25

이후 양도분부터 적용)

- ⑤ 동거봉양 합가에 따른 1세대 2주택 : 1주택을 소유하고 1세대를 구성하는 자가 1주택을 소유하고 있는 60세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함함)을 동거봉양하기 위하여 세대를 합침으로써 1세대가 2주택을 소유하게 되는 경우의 해당 주택(합친 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
  - ⑥ 혼인에 따른 1세대 2주택 : 1주택을 소유하는 자가 1주택을 소유하는 다른 자와 혼인함으로써 1세대가 2주택을 소유하게 되는 경우의 당해 주택(혼인한 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
  - ⑦ 소유권 소송 관련 주택 : 주택의 소유권에 관한 소송이 진행중이거나 당해 소송결과로 취득한 주택(소송으로 인한 확정판결일부부터 3년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
  - ⑧ 일시적 2주택 : 1주택을 소유한 1세대가 그 주택을 양도하기 전에 다른 주택을 취득(자기가 건설하여 취득한 경우를 포함함)함으로써 일시적으로 2주택을 소유하게 되는 경우의 종전의 주택(다른 주택을 취득한 날부터 2년이 지나지 아니한 경우에 한함)
  - ⑨ 소형주택 : 주택의 가액 및 면적 등을 감안하여 기획재정부령으로 정하는 주택
  - ⑩ 일반주택 : 1세대가 위의 ①~⑦에 해당하는 주택을 제외하고 1개 주택만을 소유하고 있는 경우 당해 주택(일반주택)을 양도하는 경우 그 주택
- 1주택과 1조합원입주권 소유시 중과에서 배제되는 주택
- ① 일시적으로 1주택과 1조합원입주권을 소유하는 경우 등 : 「소득세법 시행령」 제156조의 2 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 1세대 1주택으로 보아 같은 영 제154조 제1항의 규정을 적용

받는 주택으로서 양도소득세가 과세되는 주택(1세대 1주택으로 보는 경우로서 보유요건 및 거주요건을 갖추지 못하여 양도세가 과세되거나 보유요건 및 거주요건을 갖추었으나 고가주택에 해당하여 과세되는 주택)

- ② 장기임대주택 등 : 장기임대주택, 감면대상 장기임대주택, 장기사원용주택, 감면대상 신축주택, 문화재주택, 상속주택, 저당권 실행 등으로 취득한 주택, 장기가정보육시설
- ③ 주택 수에 산입하지 않는 주택
- ④ 실수요 목적 취득 주택 : 1세대의 구성원 중 일부가 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 다른 시(특별시 및 광역시를 포함), 군으로 주거를 이전하기 위하여 1주택(학교의 소재지, 직장의 소재지 또는 질병을 치료·요양하는 장소와 같은 시·군에 소재하는 주택으로서, 취득 당시 기준시가가 3억원을 초과하지 아니하는 것에 한정함)을 취득함으로써 1세대가 1주택과 1조합원입주권을 소유하게 된 경우의 당해 주택(취득 후 1년 이상 거주하고 당해 사유가 해소된 날부터 3년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
- ⑤ 수도권 밖 소재 실수요 목적 취득 주택 : 『소득세법 시행령』 제155조 제8항에 따른 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양 등 부득이한 사유로 취득한 수도권 밖에 소재하는 주택
- ⑥ 동거봉양 합가에 따른 1세대 1주택·1조합원입주권 : 1주택 또는 1조합원입주권을 소유하고 1세대를 구성하는 자가 1주택 또는 1조합원입주권을 소유하고 있는 60세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함함)을 동거봉양하기 위하여 세대를 합침으로써 1세대가 1주택과 1조합원입주권을 소유하게 되는 경우의 해당 주택(합친 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우에 한정함)
- ⑦ 혼인에 따른 1세대 1주택·1조합원입주권 : 1주택 또는 1조합

II. 양도소득세 중과제도 현황 27

원입주권을 소유하는 자가 1주택 또는 1조합원입주권을 소유하는 다른 자와 혼인함으로써 1세대가 1주택과 1조합원입주권을 소유하게 되는 경우의 당해 주택(혼인한 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우에 한함)

- ⑧ 소유권 소송 관련 주택 : 주택의 소유권에 관한 소송이 진행 중이거나 당해 소송결과로 취득한 주택(소송으로 인한 확정판결일부부터 3년이 경과하지 아니한 경우에 한함)
- ⑨ 소형주택 : 주택의 가액 및 면적 등을 감안하여 기획재정부령으로 정하는 주택

〈다주택자 양도소득세 중과 배제대상 주택〉

3주택(조합원입주권) 이상 중과		2주택 중과	주택과 조합원입주권 각 1개
주택 수 계산시 제외 주택		주택 수 계산시 제외 주택	
장기 임대 주택	매입임대주택(소령 §167의3①2가)	〈좌 동〉	
	기존임대주택(소령 §167의3①나)		
	건설임대주택(소령 §167의3①2다)		
	수도권 밖 미분양임대주택(소령 §167의3①라)		
감면 대상 장기 임대 주택	장기임대주택(조특법 §97)		
	신축임대주택(조특법 §97의2)		
	미분양주택(조특법 §98)		
장기사원용주택(소령 §167의3①4)			
신축주택(조특법 §99)			
신축주택(조특법 §99의3)			
문화재주택(소령 §155⑥1)			
상속개시 후 5년 이내 상속주택(소령 §155②)			
저당권, 채권변제 관련주택(소령 §167의3①8)			
장기가정보육시설(소령 §167의3①8의2)			

〈다주택자 양도소득세 중과 배제대상 주택〉

3주택(조합원입주권) 이상 중과	2주택 중과	주택과 조합원 입주권 각 1개
	실수요 목적 취득주택(소령 §167의5⑬)	〈좌 동〉
	수도권 밖 실수요 목적 취득주택(소령 §155⑧)	
	동거분양 합가(합가 후 2주택)(소령 §167의5⑭)	동거분양 합가(합가 후 1주택과 1조합원 입주권)(소령 §167의6⑮)
	혼인 합가(합가 후 2주택)(소령 §167의5⑮)	혼인 합가(합가 후 1주택과 1조합원 입주권)(소령 §167의6⑯)
	소유권 소송관련 주택(소령 §167의5⑯)	〈좌 동〉
위 외의 1개 일반주택(소령 §167의3⑩, §167의4④)	위 외의 1개 일반주택(소령 §167의5⑱)	
	일시적 2주택(소령 §167의5⑰)	소령 §156의2③, ④, ⑤에 따라 과세되는 주택(소령 §167의6⑳)
소형주택(소칙 §82①)	소형주택(소칙 §82③)	〈좌 동〉

주 : 조특법 §98의2, §98의3, §98의5에 따른 미분양주택 : 중과배제(기본세율 및 장기보유특별공제 적용)

출처 : 국세청(2011), 『양도소득세 실무해설』

### 나. 2008년 이후의 다주택자 중과제도 개정 내용

- (2008년 제도 보완) 다주택자 중과제도와 관련하여 2008년 중에 시행된 제도 보완 내용은 중과에서 배제되는 요건을 완화하는 것

이였음

- 지방소재 2주택자 저가주택 기준조정 : 2008.10.7. 이후 최초로 양도하는 분부터 1세대 2주택자 중과대상에서 제외되는 지방 저가주택의 기준을 조정함
  - 지방광역시에 소재한 주택으로서 기준시가가 양도 당시 3억원 이하인 경우를 추가함
- 중과에서 제외되는 매입임대주택 요건 완화 : 2008.10.7. 이후 최초로 양도하는 분부터 다주택자 중과대상에서 제외되는 매입임대주택의 요건을 비수도권에 한하여 아래와 같이 완화함

종전	개정
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다주택자 중과대상에서 제외되는 매입임대주택 요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 임대호수 : 5호 이상</li> <li>▪ 면적 : 85㎡ 이하</li> <li>▪ 의무임대기간 : 10년</li> <li>▪ 가액 : 취득가액 3억원 이하</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비수도권에 한하여 매입임대주택 요건 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 임대호수 : 1호 이상</li> <li>▪ 면적 : 149㎡ 이하</li> <li>▪ 의무임대기간 : 5년</li> <li>▪ (좌동)</li> </ul> </li> </ul>

- (2009년 제도 보완 1) 2008년 세제개편안에 대한 국회 재정위 논의 다주택자 양도세 중과세율을 한시적으로 완화하도록 의결됨
  - '09.1.1.~'10.12.31. 기간 동안 양도하거나 취득한 주택에 대해서 다주택자 중과를 한시적으로 완화함
    - 1세대 2주택 : 50% → 기본세율
    - 1세대 3주택 이상 : 60% → 45%
  - 단, 장기보유특별공제는 계속 적용배제함
  - 기존주택은 특례기간 중에 양도하는 경우에만 완화된 세율을 적용하고, 특례기간 중 신규 취득한 주택은 양도 시점에 관계없이 완화된 세율을 적용함

- **(2009년 제도 보완 2)** 정부가 2009년 3월 16일 발표한 '경제활성화 지원 세제개편안'에서는 다주택자 양도세 중과제도의 영구 폐지가 담겨 있었지만 국회 본회의에서는 투기억제 필요 등을 고려하여 '10.12.31.까지 한시적으로 기본세율을 적용하는 것으로 수정됨
- 1세대 2주택 : '10.12.31.까지 취득·양도한 주택은 기본세율 적용 및 장기보유특별공제 배제
  - 1세대 3주택 이상 : '10.12.31.까지 취득·양도한 주택은 기본세율 적용 및 장기보유특별공제 배제
    - 투기지역의 경우 '10.12.31.까지 (기본세율+10%p)를 적용함
  - 단, 시행시기는 '09.3.16로 소급 적용함
- **(2010년 제도 보완)** 정부는 다주택자 양도세 중과제도 완화조치의 일몰을 2년 연장하였는데<sup>7)</sup>, 현재 적용되는 중과제도 완화 내용을 정리하면 다음과 같음
- 1세대 2주택 : 2009.1.1.부터 2012.12.31.까지 기존주택을 양도하거나 동 특례기간 중에 신규 취득한 주택을 양도하는 경우 기본세율을 적용함
    - 단, 보유기간 2년 미만인 경우 단기양도 세율<sup>8)</sup>을 적용함
  - 1세대 3주택 이상
    - '09.1.1.부터 '09.3.16. 중에 취득·양도한 주택은 45%의 세율이 적용됨
    - '09.3.16.부터 '12.12.31. 중에 취득·양도한 주택은 기본세율이 적용됨

7) 2010년 8월 29일 발표된 정부의 '실수요 주택거래 정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원방안'에 일몰 연장안이 포함됨.

8) 단기양도 세율이란 1년 미만 보유시 50%의 세율, 1년 이상 2년 미만 보유시 40%의 세율을 의미함.

## II. 양도소득세 중과제도 현황 31

- 단, 지정지역에 소재한 주택의 경우 기본세율에 10%p를 더한 세율을 적용하되, 동 주택의 보유기간이 2년 미만인 경우 단기 양도 세율을 적용한 세액과 비교하여 큰 세액의 세율을 적용함
  - 1세대 2주택 이상자의 경우 장기보유특별공제를 배제함
- ※ 국민의 정부 이후 다주택자 양도소득세 중과제도의 주요 변천과정은 첨부된 <부록>을 참조하기 바람

### Ⅲ. 양도소득세 중과제도의 문제점

- (문제점 1) 토지 및 주택거래의 동결효과를 강화함으로써 효율성을 저하시키며 부동산 시장을 왜곡시키는 문제가 발생함
  - 보유기간 동안 누적된 자본이득을 발생 시점이 아닌 실현 시점에서 과세함에 따라 발생하는 동결효과는 중과제도 도입으로 더욱 강화됨
    - 보유자의 사망 시점에서 과세되는 상속세의 최고세율보다 높은 세율로 중과됨에 따라 다른 조건이 일정할 때 부동산 거래가 더욱 지연될 수밖에 없는 상황임
  - 그 결과 동결효과로 야기되는 비효율성이 더욱 강화됨
    - 일반적으로 동결효과는 준최적 자산구성(sub-optimal portfolio diversification) 및 잠재적인 자본 배분의 비효율성(potential inefficiency in the allocation of capital across productive assets) 등과 같은 비효율성의 문제를 야기하는 것으로 알려져 있음(OECD, 2006)

- 동결효과란 세금에 대한 고려가 없었다면 처분하였을 자산이지만 그 자산에 누적된 이득에 대한 과세를 이연함으로써 얻게 되는 혜택을 위하여 그 자산을 계속 보유하게 되는 효과를 말함
  - 이러한 효과는 보유기간 동안 누적된 이득에 대한 세금을 처분 지연을 통해 줄일 수 있다는 기대로 인해 발생함
- 준최적 자산구성(sub-optimal portfolio diversification)의 문제는 자본이득을 가진 자산을 매각함에 따라 추가적으로 부담하게 될 양도소득세보다도 자산구성을 좀 더 최적화하여 얻게 되는 위험성 감소의 가치가 충분하지 않을 경우 투자자는 현재의 최적화되지 않은 자산구성을 그대로 유지하는 선택을 하기 때문에 발생함

### III. 양도소득세 중과제도의 문제점 33

- 이처럼 조세로 인해 투자자의 자산구성에 대한 의사결정이 왜곡됨에 따라 최적의 자산구성을 하지 못함으로써 사회적 비용이 발생하는 비효율성이 발생하게 됨.

- **잠재적인 자본 배분의 비효율성(potential inefficiency in the allocation of capital across productive assets)** 문제는 투자자가 현재 보유한 자산과 위험성 측면에서는 동일하나 기대수익 측면에서는 더 높은 투자사업안을 가지고 있음에도 현재 보유한 자산을 매각함에 따라 추가적으로 부담하게 될 양도소득세보다 자산구성 변화를 통해 얻게 되는 세후기대수익의 현재가치가 작다면 투자자는 현재의 자산구성을 그대로 유지하려고 함.
  - 이처럼 더 높은 기대수익을 가진 투자사업안에 자본이 투자되지 않는 비효율성이 발생하게 됨.

출처: OECD(2006), Taxation of Capital Gains of Individuals : Policy Considerations and Approach.

- **(문제점 2)** 양도세 중과는 부동산과 같은 내구재에 내재되어 있는 기능인 미래의 불확실성에 대한 완충재(buffer-stock)의 기능을 약화시킴
  - 내구재는 그 속성상 본래의 서비스를 지속적으로 제공할 뿐만 아니라 미래의 불확실한 경제상황에 대한 완충재 역할도 수행하고 있음
    - 가계 또는 사업자가 피할 수 없는 예측 못한 사건이 발생하여 자금이 긴급하게 필요한 경우 보유한 내구재를 매각하여 유동성을 확보함으로써 일상적으로 영위되는 소비나 투자 지출을 줄이지 않을 수 있음
  - 완충재 역할을 위해 내구재를 매각하여 양도세를 납부한 후 얻는 자금이 양도세 중과로 대폭 줄어들음에 따라 완충재의 기능이 저하됨
    - 특히, 기업의 구조조정시 과도한 세금 부담으로 인해 부동산 매각이라는 자구책의 동원을 지연시키고, 그 실익을 떨어뜨리

는 부작용이 있음

- (문제점 3) 비사업용 토지 및 다주택자에 대한 양도세 중과제도의 목적은 투기수요를 억제하여 부동산 시장의 가격안정을 도모하기 위함이나 그 실효성에 대한 의문이 존재하고, 더 나아가 부동산 거래의 동결효과로 인해 실수요 거래도 위축시키는 부작용을 초래하고 있음
- 양도세 중과제도의 도입 배경이 된 2005~2007년 부동산 가격의 일시적 빠른 상승이 그 기간 동안 도입된 양도세 중과 및 보유세 강화 조치로 단기간 내에 안정되었다는 실증분석 결과는 거의 없음<sup>9)</sup>
    - 오히려 부동산 가격 안정에는 양도세 중과나 보유세 강화 조치보다 금융규제 및 공급확대가 더 큰 영향을 준 것으로 평가됨 (박명호·우석진, 2007)
  - 이론적으로도 양도세 중과가 부동산 투자를 억제할 능력은 매우 제한적인 것으로 판단됨
    - 일반적으로 양도차익을 중과세하면 기대수익률이 낮게 형성되어 수요를 감소시켜 가격하락을 야기할 것이라고 기대함(수요곡선의 좌하향 이동)
    - 이러한 기대가 실현되기 위해서는 공급이 동일하거나 증가한다는 전제(공급곡선이 불변 또는 우하향 이동)가 요구됨
    - 그러나 현실에서는 과도한 중과세율로 인한 동결효과 때문에 시장에 매물로 나오는 부동산의 물량이 줄어들어 공급이 감소하게 됨(공급곡선의 좌상향 이동)
    - 이처럼 공급물량 감소로 인해 공급곡선이 좌상향 이동을 하면

---

9) 2005~2007년 동안 부동산 가격이 빠르게 상승한 것은 저금리, 주택금융제도, 주택공급 부족이 주된 원인이었으므로 부동산 가격 안정정책은 이들 요인에 대한 대응이 바람직하다는 주장도 제기됨(민태욱, 2007).

### III. 양도소득세 중과제도의 문제점 35

수요곡선이 좌하향하는 가운데 거래량은 더욱 축소되고 가격 하락의 폭은 줄어드는 결과를 낳음

- 심지어 공급 감소폭이 크면 가격을 오히려 상승시키는 효과도 낳을 수 있음

□ (문제점 4) 대표적인 부동산 거래세에 해당하는 양도소득세를 중과하는 것은 2000년대 이후 우리나라 부동산 과세정책의 방향이라 할 수 있는 '거래세 부담의 완화와 보유세 부담의 강화'라는 정책 기조에 부합하지 않는다는 비판이 제기됨(김광목, 2009)

□ (문제점 5) 다주택자 중과 및 비사업용 토지 중과는 중과대상 주택 및 토지에 대한 자의적인 구분을 요구하여 조세제도의 형평성을 저하시키고, 이를 보완하기 위해 조세제도가 매우 복잡해지는 문제를 야기함

- 다양하고 복잡한 예외규정들은 쉽게 이해하기 어려워 납세자의 자발적인 납세순응을 방해하며 높은 행정부담을 유발하고,
  - 법률 적용에 있어서도 구체적인 사실판단의 문제를 유발하여 국세행정기관의 높은 징세비용도 야기함

□ (문제점 6) 비사업용 토지의 경우 기간기준을 충족시키는 시점을 전후로 하여 의사결정의 왜곡이 야기되며 이로 인해 비효율성 문제가 발생함

- 토지 양도를 계획하는 투자자는 비사업용 토지로 판정받지 않기 위해 매각을 지연하거나 지목 본래의 용도로 사업을 불필요하게 지속·시작하게 되는 문제를 야기함
- 한편 토지 매수자는 적시에 필요한 토지를 구입하기 위하여서 토지 양도자의 양도소득세를 대신 납부하는 현상도 발생시킴

- (문제점 7) 장기적으로 주택가격의 하향 전망이 우세함에 따라 주택구매 수요는 감소하는 반면 주택임대 수요는 증가하는 새로운 상황에서 다주택 보유를 억제하는 정책이 올바른 방향인가에 대한 의문이 제기됨
- 늘어나는 주택임대 수요를 공공부문에서 충분히 소화하는 것이 불가능하다면 민간부문에서 이를 충족시킬 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다고 판단됨
- (문제점 8) 한시적으로 일몰을 연장해 가며 운영중인 양도세 중과 제도 완화 조치는 미래에 대한 예측 가능성을 떨어뜨리고 불확실성을 높여 민간의 경제활동을 위축시키는 문제를 초래하고 있음
- 일반적으로 특정 조항에 일몰기간을 설치하는 것은 그 조항이 특례적인 속성을 지녔기 때문에 정상적인 상황하에서는 그 조항을 삭제하겠다는 의미를 지님
    - 그러나 양도세 중과완화 조치의 경우 중과하는 것이 특례적인 상황이고 완화하는 것이 특례적인 상황은 아님
    - 따라서 과도한 세부담을 야기하는 조치를 동원하여야 했던 '특별한' 상황이 종료되었다면 정상화시키는 것이 바람직함

## IV. 양도소득세 중과제도 개편방향

- 앞서 언급한 바와 같이 한시적으로 일몰을 연장해 가며 운영하고 있는 중과완화 조치는 중과제도 자체의 부작용 및 한시적 운영에 따른 부작용을 고려할 때 양도세 중과제도를 폐지하는 것이 바람직함
  - 특히, 경제의 전반적인 불확실성이 매우 높은 상황에 정책으로 인한 불확실성을 추가할 필요는 없다고 보임
  
- 양도세 중과제도 폐지와 관련하여 부자에 대한 세금을 감소시켜 세수 손실을 초래한다는 주장이 제기되는 것은 가능하지만 이는 다음과 같은 점을 간과한 주장으로 보임
  - 개인이 보유한 주택의 수가 그 개인의 부유한 정도를 정확하게 보여주지 않는다는 사실임
    - 고가의 주택을 한 채 보유한 자가 저가의 주택을 여러 채 보유한 자보다 부자일 수도 있으며 부동산 외에 다른 자산을 많이 보유한 경우도 충분히 가능하기 때문임
  
- 한편 양도세 중과제도의 폐지를 한시적인 완화 조치로 정한 배경에는 양도세 중과가 일시에 폐지될 경우 부동산 가격이 급등하거나 '투기'가 재연될 가능성에 대한 우려 때문이었음
  - 그러나 현실에서는 부동산 가격의 급등보다는 거래침체, 가격 하락 및 임대가격 상승이 해결해야 하는 당면과제로 부각되고 있는 상황임

- 이와 더불어서 앞서 검토한 바와 같이 현행 양도차익에 대한 중과제도는 이론적으로 그리고 실증적으로 부동산 가격을 안정화시키는 효과를 야기하지 못하는 것으로 판단됨
- 또한 개연성이 있지만 그 가능성이 낮은 미래상황에 대비하여 다양한 부작용을 낳고 있는 정책을 유지하기 보다는,
  - 각종 정책지원을 통해 부동산 시장이 정상적으로 제 기능을 수행하도록 하여 가격 급등의 요인을 선제적으로 통제하려는 노력이 필요하다고 판단됨

□ 양도세 중과제도의 폐지와 더불어서 장기보유특별공제를 허용하는 것이 필요하다고 판단됨

- 장기보유특별공제를 도입한 취지는 보유기간에 따른 물가상승분을 반영하고, 누진세율 체계하에서 결집효과의 문제점을 완화하기 위함임
  - 만약 보유기간에 따른 물가상승분을 고려하지 않고 과세하면 명목양도소득에 과세하는 것이 되어 실질가치 측면에서 원본 침해의 가능성이 존재하며,
  - 또한 보유기간이 다름에도 양도소득이 같다면 동일한 세금을 부담함에 따라 보유기간이 긴 납세자는 실질가치 측면에서 불이익을 받는 모순이 존재함
- 양도세 중과제도의 도입과 더불어서 장기보유특별공제를 배제한 것은 세부담을 추가적으로 높이려는 목적밖에 없기 때문에 중과제도 폐지시 장기보유특별공제도 허용하는 것이 합리적인 것으로 판단됨

## V. 결 론

- 부동산의 투기적 수요를 억제하여 부동산 가격을 안정시키기 위한 방안으로 도입된 부동산 양도세 중과제도는 부동산 세제를 정상화 하는 차원에서 한시적으로 완화된 상태임
- 그러나 도입의 배경이 된 상황이 해소되었음에도 동 제도가 존속하는 이유는 향후 있을지 모르는 부동산 가격의 상승에 대한 우려 때문임
  - 이런 우려는 양도차익에 대하여 중과하면 다른 조건이 일정할 때 수요뿐만 아니라 동결효과로 인해 공급도 감소시키고, 공급의 감소폭이 크면 심지어 가격을 상승시키는 효과도 낼 수 있는 점을 간과한 측면이 있음
- 그 결과 국민들의 경제생활에 밀접하게 연결된 제도가 한시적으로 운영됨에 따라 국민들의 정부정책에 대한 예측 가능성을 떨어뜨리고, 과세불공평 및 정책에 대한 신뢰도 저하를 야기하는 부작용을 초래하고 있음
  - 또한 경제 전반에 대한 불확실성이 매우 높은 상태에서 정부 정책이 불확실성을 추가적으로 높이는 상황이 벌어지고 있음
- 이에 양도소득세 중과제도에 내재된 문제점뿐만 아니라 한시적으로 중과제도를 완화하는 조치의 편익보다 그 비용이 더 큰 것으로 판단되기 때문에 양도세 중과제도를 폐지하는 것이 바람직한 방향으로 판단됨
  - 부동산 양도소득세 중과제도의 폐지와 더불어서 장기보유특별 공제를 허용하는 것이 합리적인 방향으로 보임

## 참고문헌

- 국세청, 『양도소득세 실무해설』, 2011.
- 김광목, 『조세관련 법률안·청원(40건) 검토보고』, 2009.
- 민태욱, 『부동산 양도세제의 문제점과 개선방향』, 『토지공법연구』, 제 36집, 2007, pp. 53~75.
- 박명호·우석진, 『부동산세제 개편효과 분석 및 전망』, 한국조세연구원, 2007.
- 박명호, 『양도소득세 합리화 방안』, 한국조세연구원, 2008.
- OECD, *Taxation of Capital Gains of Individuals : Policy Considerations and Approaches*, 2006.

〈부표〉 다주택자 양도소득세 증과제도 주요 변천과정

구분				주요 내용
국민의 정부	1세대 3주택 이상 보유자에 대한 실가과세	'02. 9. 14	발표	▪ 『주택시장 안정대책』의 일환으로 1세대 3주택 이상 보유자에 대하여 실지거래가액을 적용
		'02. 10. 1	개정·시행	▪ '02. 9. 14 발표의 후속조치로 소득세법 시행령을 개정하여 1세대 3주택 이상 보유자에 대한 실지거래가액 기준 과세 시행
참여 정부	1세대 3주택 이상 보유자 증과	'03. 10. 29	발표	▪ 1세대 다주택자에 대한 양도소득세율 인상 계획 발표 - 1세대 3주택이상 보유자에 대하여 보유기간에 관계없이 60%의 증과세율 적용(종전: 보유기간에 따라 9~36%의 세율 적용)
		'03. 12. 30	개정	▪ 1세대 3주택 이상자에 대하여 60%의 증과세율 적용하고 장기보유특별공제 적용 배제 - '04. 1. 1 부터 시행. 단, 1년 동안 유예기간을 두어 '04. 1. 1 현재 기존 1세대 3주택 이상 보유자가 '04. 12. 31 이전에 기존 주택을 양도하는 경우에는 증과되지 않고 일반세율을 적용받을 수 있음
		'05. 1. 1	시행	▪ 1세대 3주택 이상 보유자에 대한 60%의 단일 증과세율 적용 및 장기보유특별공제 배제 시행
	1세대 2주택자 증과	05. 8. 31	발표	▪ 『서민주거안정과 부동산 투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안』의 일환으로 1세대 2주택자에 대한 양도소득세 강화 발표 - 1세대 2주택자에 대하여 50%의 증과세율을 적용하고 장기보유특별공제 적용 배제
		'05. 12. 31	개정	▪ '05. 8. 31 발표의 후속조치로 소득세법 제 104조 개정 - 1세대 2주택 보유자에 대하여 50%의 증과세율 적용하고 장기보유특별공제 적용배제 - 단, 1년간 유예기간을 부여하여 '07. 1. 1 부터 시행
		'07. 1. 1	시행	▪ 1세대 2주택 이상 보유자에 대한 50%의 단일 증과세율 적용 및 장기보유특별공제 배제 시행

## 〈부표〉의 계속

구분		주요 내용	
이명박 정부	다주택자 양도소득세 중과 완화 1	'08. 12. 7	발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>다주택자 양도소득세 중과세율 한시적으로 완화('09. 1. 1~'10. 12. 31)하는 세법개정안 발표 (1세대 2주택 : 50% → 일반세율, 1세대 3주택 이상 : 60% → 45%)</li> </ul>
		'08. 12. 31	개정 · 시행 <ul style="list-style-type: none"> <li>실수요 목적의 2주택자에 대한 양도소득세 중과배제 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중과배제에서 제외되는 요건을 확대하고 투기수단으로 악용되지 않도록 취득가액 요건신설</li> </ul> </li> </ul>
		'09. 1. 1	시행 <ul style="list-style-type: none"> <li>다주택자 양도소득세 중과세율 한시적 완화 시행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- '09. 1. 1~'10. 12. 31 기간동안 양도하거나 취득한 주택에 대해서 다주택자 중과를 한시적으로 완화                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1세대 2주택 : 50% → 일반세율</li> <li>· 1세대 3주택 이상 : 60% → 45%</li> </ul> </li> <li>- 단, 장기보유특별공제는 계속 적용배제</li> <li>- 기존주택은 특례기간 중에 양도하는 경우에만 완화된 세율을 적용하고, 특례기간 중 신규 취득한 주택은 양도시점에 관계없이 완화된 세율 적용</li> </ul> </li> </ul>
	다주택자 양도소득세 중과 완화 2	'09. 3. 16	발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>「경제활성화 지원 세제개편안」의 부동산 시장 정상화 지원방안으로 다주택 보유자 중과제도 완화 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1세대 2주택자 및 1세대 3주택 이상 보유자에 대하여 영구적으로 기본세율을 적용하고, 장기보유특별공제 배제</li> </ul> </li> </ul>
		'09. 5. 21 ( '09. 3. 16)	개정 (시행) <ul style="list-style-type: none"> <li>「경제활성화 지원 세제개편안」을 '09. 4. 30 국회 본회의에서 의결함에 따라 소득세법 제104조 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 세제개편안은 다주택자에 대해 영구적으로 일반세율을 적용하여 사실상 다주택 중과제도를 폐지하자는 것이었으나, 국회 본회의에서는 투기억제 필요 등을 고려하여 '10. 12. 31까지 한시적으로 일반세율을 적용하는 것으로 수정</li> </ul> </li> </ul>

## 〈부표〉의 계속

구분				주요 내용
				<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1세대 2주택 : '10. 12. 31까지 일반세율 적용 및 장기보유특별공제 배제</li> <li>· 1세대 3주택 이상 : '10. 12. 31까지 일반세율 적용* 및 장기보유특별공제 배제</li> <li style="padding-left: 20px;">* 투기지역의 경우 '10. 12. 31까지 (일반세율+10%p)를 적용하고, 장기보유특별공제 배제</li> <li>- 단, 시행시기는 '09. 3. 16로 소급 적용</li> </ul>

## 〈著者略歷〉

박명호

연세대학교 경제학과 졸업

미국 Michigan University 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 연구위원

## 부동산 양도소득세 중과제도 개편방향

---

---

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 박명호

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

☎138-7174 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 삼신인쇄

인 쇄  
© 한국조세연구원 2011

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.