



## 다주택자 규제정책의 전환 필요성과 과제

### : 다주택자 기준과 주택수 산정방식 개선을 중심으로

이수욱 선임연구위원

#### 다주택자 규제정책 전환 방향에 대한 검토 배경과 필요성

- 이 자료에서는 지방소멸에 대처하는 방안의 하나로 다주택자 기준을 중심으로 한 다주택자 규제 패러다임 전환을 검토
- 일반적으로 다주택자(multi-housing owner)는 주택을 2건 이상 가진 소유자를 의미하며, 현 정부는 다주택자에 대한 규제 패러다임 전환을 발표하고 그 일환으로 세금 감면과 대출규제 완화를 추진
- 이러한 정책추진이 서민·중산층 주거 안정과 부동산시장 안정에 기여하는 근본적이고 중·장기적인 대책이 될 수 있는지, 또 지방소멸 대응과 조세 형평성 차원에서 다주택자 기준을 조정하는 것이 국민정서상 수용 가능한지 검토 필요

#### 다주택자 규모와 규제 변천, 그리고 국민·전문가의 다주택자에 대한 인식

- 2건 이상 주택소유자는 '16년 198만 명(전체 개인소유자의 14.9%) → '21년 227.3만 명(15.1%)으로 증가
- '88년부터 최근까지 다주택자에 대한 규제 강화와 완화는 모두 22회에 걸쳐 발표되었고, 주로 양도소득세 중심의 세부담 강화와 주택담보대출비율(LTV) 제한이라는 정책수단을 통해 추진
- 다주택자 규제는 주택의 취득·보유·양도 단계별로 각 세제에서 특정 주택에 대해 중과세율 적용을 배제하거나 주택수 산정 시 제외할 수 있도록 특례를 정하고 있으며, 이는 현재와 같은 복잡다기한 규제 체계를 갖추게 된 원인으로 작용
- 통상 2주택 소유부터 다주택자로 보는 인식이 받아들여지고 있지만, 우리 국민의 48.3%는 3주택부터 다주택자로 보아야 한다는 견해를 가진 것으로 나타났으며, 그 기준은 지역에 따라 달리 적용해도 무방하다는 의견이 56.7%
- 전문가 집단의 경우, 현재 주택수 산정 시 제외되거나 세금 중과제외 등의 지원혜택을 받고 있는 대상주택 가운데 '시가표준액 1억 원 이하 주택의 취득세·양도세 중과 제외' 제도는 폐지가 필요하다는 인식이 우세

#### 다주택자 규제정책의 전환 방향에 대한 제언

- (전제조건 및 기본방향) 국민적 합의 도출을 위한 절차 마련, 장기적이고 정교한 정책설계 준비, 사회경제적 여건변화에 대응하는 차원에서 다주택수 기준 변경, 다주택자 기준 확대는 단계적으로 추진, 현행 지원제도 중 일부는 재정비
- (제언 ①) 지역상황과 주택가격을 반영하여 단계적으로 다주택자 기준을 조정(1단계로 비수도권지역 인구 10만 명 이하 지역이면서 자가점유율 상위 30% 이상인 지역 중 천 명당 주택수가 전국평균을 상회하는 지역은 2주택까지 조건부 허용)
- (제언 ②) 주택가격을 다주택자 기준으로 도입하는 방안 마련. 고가주택 1채와 저가주택 2~3채의 조세부담 형평성을 제고하는 차원에서 도입. 서울의 공동주택 평균 공시가격에 3채(다주택자 新기준)를 곱하고 각 연도의 공시가격 평균 상승률을 더하여 산정하되, 3년마다 기준연도 조정(인구 50만 명 이상 대도시 지역을 중심으로 적용 검토)
- (제언 ③) 주택수 산정 시 제외되거나 세금중과가 제외되는 등의 대상주택 가운데 기여도가 미흡하거나 시장교란을 유발한 경험이 있는 주택은 제외. 일례로 취득세 중과제외 주택 중 '시가표준액 1억 원 이하 주택', 3주택 이상이지만 양도세 중과가 제외되는 지방 소재의 '지역 기준·가액기준 충족 주택' 등은 제외 검토

# 01 다주택자 개념과 관련 규제의 변천

## 다주택자에 대한 이해

### ■ 다주택자의 개념과 규제 패러다임

- 일반적으로 다주택자(multi-housing owner)는 주택을 2건 이상 가진 소유자를 의미
  - 하지만, 다주택 소유억제라는 측면에서 다주택자는 거주주택 외의 주택을 어떤 목적으로 소유 및 활용하고 있는가에 의해 세제, 금융, 규제지역 여부별로 달리 정의되는 등 개념에 차이가 발생
  - 현행 조세 및 금융정책에 근거할 때, 다주택자는 2주택 혹은 규제지역 외에는 3주택부터 세금이 증가되므로 2주택자보다는 3주택자부터 다주택자로 보아야 한다는 의견도 존재
- 규제 패러다임(paradigm)은 사회구성원들에 의해 공유되는 신념이나 가치, 기술 등을 망라하는 총체적 집합체 개념이지만 이의 본질을 명확히 규정하고 정의하기란 쉽지 않음
  - 다주택자 규제 패러다임은 주택을 다수 소유하고 있거나, 소유하고자 하는 개인 혹은 세대에 대해 규제를 가하는 것이 서민과 중산층의 주거 안정과 부동산시장 안정을 위해 필요하다고 사회구성원들이 공유하고 있는 인식을 의미하며, 그 정책적 발현 형태는 다주택자에 대한 세금증과, 대출 제한, 청약 제한 등이 대표적
- 윤석열 정부는 다주택자에 대한 규제 패러다임 전환을 발표하고, 국정과제와 후속 부동산대책을 통해 다주택자에 대한 세금 감면과 대출규제 완화를 추진
  - 다주택자 규제 패러다임 전환을 위해 ① 안정적 주거를 위한 부동산세제 정상화(다주택자에 대한 양도소득세 증과 한시 유예 등 증과세정책 재검토), ② 대출규제 정상화 등 주택금융제도 개선(LTV 규제 합리화)을 국정과제로 채택하고, 이의 실천을 위해 다주택자에 대한 세제와 금융규제를 완화
- 다만, 이러한 정책추진이 서민·중산층 주거 안정과 부동산시장 안정에 기여하는 근본적이고 중·장기적인 대책이 될 수 있는지, 그리고 낙후지역 회생의 일환으로 다주택자 기준 주택수를 완화하자는 일각의 주장을 우리 사회가 지방소멸 대응과 조세 형평성 차원에서 수용할 수 있는지 검토가 필요

### ■ 다주택자에 대한 이해와 다주택수에 대한 기준: 다주택 소유와 다주택 거주는 구분 필요

- 국토교통부 주거실태조사(2021)에 의하면, 우리나라 가구의 39.0%는 전월세주택인 차가에 거주. 주택 소유통계(2021)에 나타난 전체 일반가구 2144.8만 가구 중 836.5만 가구가 이에 해당
  - 전월세주택은 LH 등 공공이 174만 호 가량을 공급하고 있으며(국토교통부 2022, 372), 나머지는 민간 전월세주택으로 충당
  - 이는 임대차시장에서 전월세 주택의 공급원으로서 다주택자의 역할을 지지하는 근거가 되기도 함
- 거주주택 외의 소유주택이 투자목적이더라도 그 이용 용도에 따라 주택수 산정 시 제외되는 경우가 있고, 이에 따라 다주택자에 대한 규제내용도 달라짐
  - 이는 법령에 의해 주택수에 포함되지 않는 경우가 있기 때문에 부동산 세제나 금융 등의 측면에서 볼 때는 주택수 자체만으로 다주택자를 규정할 수 없음
  - 주택수 자체로 보면 2주택 이상이면 다주택자이지만 세제로 접근하게 되면 취득, 보유, 양도 단계에 따라 다주택자의 기준이 되는 주택수가 달라지기 때문임

- 하지만, 다주택 거주와 다주택 소유는 구분될 필요가 있음. 다주택 거주는 주거서비스의 소비 성격이 강한 만큼 고향이나 지방의 농어촌주택처럼 일정기간 거주가 수반되기 때문에 최대 2주택까지 다주택 거주 대상주택으로 보는 경향이 강함<sup>1)</sup>
  - 반면, 다주택 소유는 2주택이라도 투자 성격이 강한 것으로 규정되므로 주택소유 가계나 개인이 일정 기간 이상을 거주하지 않는 주택을 소유하고 있는 경우라면 다주택자로 규정이 가능

## 다주택자 규모 변화 추이

### ■ 다주택자 규모를 파악하기 위한 자료

- 통상 2건 이상의 주택소유자를 다주택자로 볼 때 이를 파악할 수 있는 통계로는 통계청에서 '12년부터 발표되고 있는 '주택소유통계(당초 명칭은 '개인별 주택소유통계)'가 있음
- 다주택자에 대한 최초 조사는 '90년 3월 22일 국세청이 임대료 급등을 막기 위해 임대료실태조사를 하는 과정에서 밝혀진 내용을 정리 발표한 '다주택보유 현황'으로 알려져 있음(이수욱 외 2022, 15에서 재인용)

### ■ 다주택자 규모의 변화

- 통계청이 발표한 '행정자료를 이용한 「2021년 주택소유통계」 결과('22년 11월 15일)'에 의하면, '20년 대비 '21년 2주택 이상 소유자가 4.7만 명 감소한 것으로 나타남<sup>2)</sup>
  - 다주택자에 대한 그간의 규제에도 주택을 2건 이상 보유한 다주택자 수는 '19년 9.2만 명, '20년 3.6만 명 증가하는 등 매년 증가하였으나 '21년에는 4.7만 명 감소
  - 2건 이상 주택소유자 현황을 보면, '16년 198만 명(14.9%) → '20년 232만 명(15.8%) → '21년 227.3만 명(15.1%)
- 주택을 2건 이상 소유한 다주택자 비중도 계속 증가하다 '20년 조사부터 감소. '15년 14.4% → '16년 14.9% → '17년 15.5% → '18년 15.6% → '19년 15.9% → '20년 15.8% → '21년 15.1%
- 이는 주택가격 상승과 다주택자에 대한 세부담 강화를 회피하기 위한 수단으로 증여가 증가한 것과 무관하지 않을 것으로 판단

## 다주택자 규제 패러다임의 변천

### ■ 다주택자 규제의 배경과 변천

- 주택에 대한 투기적 수요를 억제하고 투기이익을 환수하기 위한 규제 대상으로 주택을 2건 이상 소유한 다주택자 개념이 등장한 것은 '88년 8월 10일 발표된 '부동산종합대책'
  - '86아시안게임 · '88서울올림픽 같은 다수의 국제행사 개최와 3저 호황(저유가 · 저금리 · 저환율)으로 형성된 자금이 부동산시장으로 유입되면서 '88년에만 지가가 27%(전국 기준, 서울은 28%) 상승했고, 주택가격도 매매와 전세 모두 13.2% 상승
  - 반면, 당시의 주택보급률은 69.2%('87) 수준으로 '80년대 들어 지속되고 있었던 주택부족 상황을 타개하기 위한 방안으로 '8.10대책' 발표

1 프랑스의 경우, 주택을 기본주택(résidence principale)과 제2주택(residence secondaire)으로 구분. 기본주택은 연간 8개월 이상 거주하는 생활의 기본이 되는 거주지이며, 그 외 연간 일부분만을 거주하는 주택을 제2주택이라 칭함. 소유하지만 사용하지 않는 주택은 공실주택(logement vacant, 가구가 없는 빈집)으로 따로 분류(이수욱 외 2022, 83).

2 「주택소유통계」는 당초 「개인별 주택소유통계」라는 명칭을 유지하다 2016년 12월 15일 발표한 「행정자료를 활용한 「2015년 주택소유통계」 결과」부터 작성 범위를 가구 단위까지 확장하면서 통계표를 가구 중심으로 개편하여 현재에 이르고 있음. 이 자료에서는 비교의 일관성을 위해 2016년 발표된 「2015년 주택소유통계」 결과부터 분석에 활용하였음.

〈표 1〉 다주택자 규제의 주요 연혁

'88.08.10.	• 「부동산종합대책」, 1가구 2주택자 양도소득세 비과세 기간 단축(2년 → 아파트 6개월, 단독 1년)
'03.10.29.	• 「주택시장안정 종합대책」, 1세대 2주택 이상 양도소득세 중과(최대세율 60%로 인상)
'05.05.04.	• 「부동산가격 안정대책」, 1가구 2주택자 비거주주택 양도세 실거레가 과세
'05.06.30.	• 3주택 이상 다주택자 자금출처 조사(⇒ '17년 8월 9일, 12년 만에 다주택자 세무조사 재착수)
'05.08.31.	• 「서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안」, 1가구 2주택 이상 양도소득세 중과(2주택 50%, 3주택 이상 60%)
'07.01.11.	• 「부동산시장 안정을 위한 제도개편방안」, 다주택자 주택담보대출 규제 강화, 다주택자 장기보유특별공제 제도 폐지
'08.08.21.	• 「주택공급 기반 강화와 건설경기 보완방안」, 다주택자 양도세 중과 한시 완화, 지방 미분양주택 1가구 2주택 양도세 중과면제('08년 2월 25일~'12년 2월 24일)
'08.09.01.	• 양도소득세 완화
'08.12.05.	• 다주택자 양도소득세율 한시 완화
'09.05.01.	• 다주택자 중과제도 폐지 한시 적용(⇒ 2년 한시적 유예)
'10.08.29.	• 「실수요자의 주택거래 정상화와 서민·중산층의 주거 안정 지원방안」, 다주택자 양도세 중과완화 2년·취득세 감면 1년 연장(양도세 중과 '12년까지 2년 추가 유예)
'11.12.07.	• 「주택시장 정상화 및 서민주거 안정대책」, 다주택자 양도세 중과제도 폐지 추진
'17.06.19.	• 재건축 조합원 주택공급수 제한(최대 3주택 → 2주택), LTV·DTI 10%p씩 강화
'17.08.02.	• 조정대상지역 내 주택 양도 시 양도세 중과 및 장기보유특별공제 적용 배제, 투기지역 내 주택담보대출 제한 및 LTV·DTI 강화, 중도금 대출요건 강화(인별 → 세대별), 다주택자 임대등록 유도
'18.09.13.	• 「주택시장 안정대책」, 다주택자 종부세 중과세율 신설(추가 과세 0.1~1.2%p, 세부담 상향 300%로 상향), 조정대상지역 일시적 2주택 중복 보유기간 단축(3년 → 2년), 규제지역 내 다주택자 주택 구입 및 비거주 목적의 공시가격 9억 원 이상 고가주택 구입 시 주택담보대출 금지(LTV 0%), 주택임대사업자 대출 규제(투기지역·투기과열지구 주택담보 임대사업자 대출 축소, LTV 80 → 40%), 1주택 이상자 조정대상지역 내 신규 취득 주택 임대등록 시에도 양도세 중과 및 종부세 합산과세, 등록 임대주택 양도세 감면요건 강화(주택가액 신설, 수도권 6억 원, 비수도권 3억 원 이하)
'19.12.16.	• 「주택시장 안정화 방안」, 투기지역·투기과열지구 내 초고가 아파트(시가 15억 원 초과) 주담대 금지 모든 차주로 강화, 조정대상지역 내 2주택자 종부세 세부담 상향 상향(200% → 300%), 조정대상지역 내 다주택자가 10년 이상 보유주택 처분 시 한시적 양도소득세 중과배제 및 장특공제 적용('19년 12월 17일~'20년 6월 말까지), 조정대상지역 일시적 2주택 중복 보유기간 단축(2년 → 1년) 및 1년 이내 신규 주택 전입 요건 추가
'20.02.20.	• 「투기수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리기조 강화대책」, 조정대상지역 내 LTV 강화
'20.07.10.	• 다주택자의 조정대상지역 내 주택 양도 시 양도세 중과세율 인상(20%p, 30%p), 다주택자에 대한 종부세 중과세율 추가 인상 및 취득세 중과세율(8%, 12%) 신설

■ 윤석열 정부의 다주택자 규제 완화를 위한 주요 정책

- '22년 6월 16일: 「새 정부 경제정책 방향」, 다주택자 중과세율 적용 및 장기보유특별공제 적용배제 적용 유예('22년 5월 10일~'23년 5월 9일)
- '22년 12월 21일: 「2023 경제정책방향」, 다주택자 규제 패러다임 전환 내용을 담아 발표
  - 취득세 중과 완화(3주택자 8% → 4%, 4주택자·조정대상지역 3주택자·법인 등 12% → 6%), 재산세 부담 완화를 위해 공시가격 및 공정시장가액비율 인하
  - 양도세 중과배제 연장(~'24년 5월 9일) 및 근본적 개편안 마련(규제지역 2주택 이상자, 규제지역 2주택(분양권 등) 이상자 단기 양도세율 '20년 이전 수준으로 환원(1년 미만 70% → 45%, 1년 이상은 폐지)
  - 규제지역 주택담보대출 금지 해제(LTV 0% → 30% 허용), 규제지역 내 등록임대사업자의 LTV 상한 확대(일반사업자 대비) 등 포함
- '23년 2월 10일: 다주택자 규제지역 내 주택담보대출 허용(LTV 30%, 비규제지역은 60% 허용), 주택임대사업자 주택담보대출 허용(LTV 규제지역 30%, 비규제지역 60%)
- '23년 6월 1일: 종부세 기본공제금액을 6억 → 9억 원으로 상향, 다주택자 양도세 중과배제 '24년 5월 9일까지 연장, 조정대상지역 2주택 이상자 중과세율 배제 및 과세표준 12억 원 이상 3주택 이상자 세율 완화, 조정대상지역 종부세 세부담 상한을 완화(300% → 150%로 일원화)

## 02 다주택 산정방식 이해와 문제점 그리고 국민의 인식

### 주택수 산정은 세제별로 차이

- 주택수 산정은 세대(世代)별 합산방식과 인(人)별 합산방식으로 구분
  - 주택수 산정 시 취득세와 양도소득세는 세대별로 주택수를 합산하는 방식이고, 종부세는 개인별로 주택수를 합산하는 방식
  - 동일한 세대별 합산방식을 적용하는 취득세와 양도세의 경우에도 세대 개념에 차이 존재
    - 취득세의 세대는 주민등록표에 등재된 가족을 의미. 반면, 양도세의 세대는 동일한 주소나 거소에 사는 가족이라도 생계를 같이하는지 그렇지 않은지에 따라 달라짐
  - 1주택자 부모와 1주택자 자녀가 동일한 주소에 거주할 경우, 취득세는 2주택이고 종부세는 각자 1주택, 그리고 양도세는 원칙적으로 2주택이나 생계를 달리함이 입증되면 각자 1주택이 됨
  - 조합원입주권과 주택분양권도 취득세와 양도세에서는 주택수로 산정
- 다주택자 중과세율 적용배제 혹은 주택수에서 제외하는 항목은 별도로 규정
  - 세제별로 특정 주택에 대해 중과세율 적용을 배제하거나, 중과세율을 적용하더라도 주택수 산정 시에는 제외할 수 있으며 그 내용은 각 세제 부과의 목적에 따라 각각 다르게 정하고 있음

〈표 2〉 중과세율 판단 시 주택수 제외 및 중과배제 개요

구 분	취득세	종합부동산세	양도소득세
중과배제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시가표준액 1억 원 이하 주택</li> <li>• 농어촌주택</li> <li>• 가정어린이집</li> <li>• 노인복지주택 등</li> </ul>	해당 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1세대 2주택과 3주택 이상인 경우를 달리 정하고 있음</li> <li>• 지역 기준, 가액 기준 총족 주택</li> <li>• 상속개시일 5년 이내 주택</li> <li>• 「소득세법」상 장기임대주택 등</li> </ul>
중과세율 적용 시 주택수 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중과배제 항목 중 9항목</li> <li>• 주택건설업자 신축주택</li> <li>• 상속개시일 5년 이내</li> <li>• 1억 원 이하 오피스텔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합산배제 임대주택</li> <li>• 합산배제 사원용주택 등</li> <li>• 상속주택(수도권, 광역시, 세종시는 2년, 그 외 지역 3년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 기준, 가액 기준 총족 주택 (수도권, 광역시, 세종시 외 지역에 소재한 기준시가 3억 원 이하인 주택)</li> </ul>

자료: 이수옥 외 2022, 20에서 재인용.

### 주택수에 따른 세제별 혜택과 불이익

- 1주택자의 혜택
  - (취득세) 1세대 1주택자의 유상 거래 시 표준세율 적용, 증여로 인한 취득 시 중과배제, 상속으로 인한 1세대 1주택 감면 등
    - 생애최초주택 취득이면 50% 또는 100% 감면, 증여 취득 시 조정대상지역 내 공시가격 3억 원 이상 주택이라도 증여자가 1세대 1주택인 경우 중과배제, 상속 취득으로 1세대 1주택이 된 경우 상속 취득 세율 2.8%를 적용하지 않고 0.8%만 적용



- (종합부동산세) 1주택자일 경우 공제금액 12억 원과 보유기간 및 고령자에 대한 연령 공제 등을 적용
  - 공제금액 12억 원에 더해 보유기간 5년 이상 또는 연령 60세 이상인 경우 최대 80%까지 세액 공제 (다주택자의 경우 개인별 합산가액에 대한 공제금액은 9억 원)
- (양도소득세) 1세대 1주택자 혜택 중 가장 큰 것은 양도세 비과세<sup>3)</sup>
  - 보유기간과 거주기간 등 비과세 요건을 충족할 경우, 과세표준 계산 시 12억 원까지 차감

#### ■ 다주택자의 불이익(규제)

- 다주택자에 대한 세부담 강화는 부동산 투기수요 근절 대책의 일환으로 진행. 이는 주택가격 상승의 원인 중 하나가 투기수요 때문이라는 판단에 근거
- (취득세) '20년 7.10대책으로 다주택자에 대해 8~12%의 증과세율 적용(관계부처 합동 2020)
  - 단, 시가표준액 1억 원 이하 주택, 「지방세법」 시행령에서 정하고 있는 농어촌주택 등 15개 주택에 대해서는 증과세율 적용배제 및 주택수에서도 제외
- (종합부동산세) '18년 9.13대책으로 다주택자 증과세 부과 도입(국토교통부 2018)
  - '20년 7.10대책에서 증과세율을 추가로 인상하여 과세표준에 따라 1.2~6.0% 세율 적용
- (양도소득세) '17년 8.2대책에서 다주택자 양도세율 증과와 장기보유특별공제 배제(국토교통부 2017)
  - 조정대상지역의 주택 양도 시 1세대 2주택은 기본세율 + 10%p, 3주택 이상은 20%p를 가산, '20년 7.10대책으로 증과세율을 + 20%p, + 30%p로 10%p씩 추가 인상<sup>4)</sup>

### 세제별 세율 산정방식과 세대 개념의 차이

#### ■ 과세표준 및 세율 산정 방식

- (취득세) 취득가액인 과세표준에 세율을 곱하여 산정. 과세표준은 유·무상승계 등 취득 원인에 따라 차이가 있고, 유상승계와 무상승계 취득 가운데 증여의 경우는 증과세율 적용
  - 매매(유상승계 취득)는 실거래가, 상속·증여(무상승계)는 시가표준액, 신축(원시취득)은 취득가액이 과세표준
- (종합부동산세) 매년 6월 1일 기준, 인(人)별 보유주택의 공시가격을 합산한 가액에 공제금액을 차감한 후 세율을 곱하여 계산
  - 이중과세 조정을 위해 재산세 상당액을 차감하고, 1세대 1주택자인 경우에는 5년 이상 장기보유와 60세 이상 고령자 대상 연령 세액 공제를 최대 80%까지 적용
- (양도소득세) 실거래가액을 기준으로 계산한 양도차익에 장기보유특별공제와 기본공제(연 250만 원)를 차감한 과세표준에 세율을 곱하여 계산(6~45%의 기본세율 또는 증과세율)
  - 장기보유특별공제는 보유기간이 3년 이상인 경우 2%p씩 최대 30%p를 공제, 1세대 1주택의 경우 보유기간 공제율(최대 40%)과 거주기간 공제율(최대 40%)을 합산하여 최대 80%까지 적용<sup>5)</sup>

3 1세대 2주택자도 특정 요건 충족 시 1주택자로 보아 비과세. 일시적 2주택, 혼인합가, 동거봉양합가, 상속주택으로 인한 2주택과 임대주택의 거주주택 등이 대표적.

4 양도세 관련해 다주택자의 주택수 계산 시 주택수에서 제외하는 항목이 있으며, 수도권·광역시·세종시(광역시 군지역 및 경기도·세종시 읍·면 제외) 이외의 지역에 소재한 양도 당시 기준시가 3억 원 이하 주택은 주택수에서 제외. 3주택 이상인 경우의 증과제외 주택은 지역 기준 및 가액 기준 충족주택, 「소득세법」상 장기 임대주택 등 10개, 그리고 2주택 이상인 경우 증과제의 주택으로는 일시적 2주택, 동거봉양주택 등 10개 항목에 해당하는 특정한 주택이 있음.

5 조정대상지역에 있는 주택으로 대통령령으로 정하는 1세대 2주택과 3주택 이상에 해당하는 주택 등에 대해서는 장기보유특별공제를 미적용.

- 1세대 1주택인 경우, 그 주택을 2년 이상 보유 및 거주기간이 2년 이상인 비과세 조건을 충족하면 양도가액 12억 원 이하 부분에 대해서는 전액 비과세
- 1세대 2주택인 경우라도 일시적 2주택, 상속으로 인한 2주택, 동거분양합가 2주택, 혼인합가 2주택, 장기임대주택의 거주주택 등의 조건이 충족되면, 1주택으로 보아 비과세 적용 특례 존재. 또한 「조세특례제한법」에서 정하고 있는 농어촌주택, 고향주택 및 특정한 시기의 미분양주택을 매입한 경우에도 1세대 2주택이지만 비과세 적용이 가능
- 다주택자가 조정대상지역의 주택을 양도하면 주택수에 따라 증과세율 적용. 1세대 2주택에 해당하면 기본세율에 20%p의 세율을 가산하여 적용하고, 3주택에 해당하면 30%p의 세율을 가산.<sup>6)</sup> 증과세율 적용 시 2주택인지 3주택 이상인지는 주택수 산정에서 제외되는 주택을 차감하여 먼저 주택수를 계산하고, 그 주택수에 따라 증과세율 적용에서 배제되는 주택을 정함

#### ■ 세제별로 세대 개념에 차이 존재

- (취득세) 1세대는 '취득시점에 주민등록표에 함께 기재된 가족'
  - 취득세 증과세율은 1세대가 보유한 주택수에 따라 달라짐. 배우자(위장 이혼 포함)는 동일 주소에 전입되어 있지 않아도, 그리고 미혼의 30세 미만 자녀는 주민등록표에 함께 기재되어 있지 않아도 동일 세대로 봄<sup>7)</sup>
  - 양도세와 달리 취득세는 "생계를 같이하는지 그렇지 않은지"는 세대를 판단하는 요건이 아님
- (종합부동산세) '주택 또는 토지의 소유자 및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족'으로 정의<sup>8)</sup>
  - 배우자가 없더라도 ㉠ 30세 이상인 경우, ㉡ 배우자가 사망하거나 이혼한 경우, ㉢ 중위소득의 100분의 40 이상으로서 소유하고 있는 주택 또는 토지를 관리·유지하면서 독립된 생계를 유지할 수 있는 경우(미성년자 제외) 등은 별도 세대로 인정(양도세와 동일)
  - 혼인과 동거분양합가의 경우 각각 5년과 10년간 별도 세대로 인정되며, 1주택의 부부공동명의로는 원칙상 1세대 1주택자에 해당하지 않지만, 신청한 경우에는 1세대 1주택 적용이 가능
- (양도소득세) 1세대는 '거주자 및 배우자가 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 자와 함께 구성하는 가족 단위'
  - 단, 동일 주소에서 생계를 같이하는 형제자매의 배우자는 「민법」상 가족 범주에 해당되지 않아 동일 세대에 포함되지 않음.<sup>9)</sup> 원칙적으로 배우자가 있어야 1세대를 구성할 수 있으나 ㉠ 30세 이상인 경우, ㉡ 배우자가 사망하거나 이혼한 경우,<sup>10)</sup> ㉢ 소득이 있고(중위소득의 100분의 40 이상) 소유하고 있는 주택 또는 토지를 관리·유지하면서 독립된 생계를 유지할 수 있는 경우(미성년자 제외)는 배우자가 없어도 예외적으로 인정
  - 주소지가 주민등록표와 사실상의 현황이 다를 경우에는 사실상의 현황에 따르며, 생계를 같이하는지 달리하는지가 판단의 중요한 요소가 됨

6 2022년 5월 10일~2024년 5월 9일 주택 양도분은 증과세율 적용을 한시적으로 배제.

7 다만, 30세 미만의 미혼 자녀라도 소득이 있는 경우(중위소득의 40% 이상의 소득)에는 별도 세대로 인정하며 동거분양합가, 해외 체류, 취득 후 60일 이내 전입 시에도 별도 세대로 인정.

8 취학, 질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소를 일시 퇴거한 자(이하 '일시퇴거자') 포함.

9 본인과 배우자의 형제자매만 세대에 포함.

10 법률상으로만 이혼하고 사실상 생계를 같이하는 경우는 배우자에 포함.

## 세제별 주택수 산정방식: 다주택 소유이지만 다주택자로 보지 않는 경우

### ■ 주택수 산정방식: 주택수에 포함되는 주택

- (취득세) 조합원 입주권, 주택분양권, 주거용 오피스텔, 「신탁법」에 따라 신탁된 주택 등도 주택수 산정 시 주택으로 포함하여 증과세율 적용
  - 주택공유 지분, 주택의 부속 토지만 보유한 때도 1주택으로 보고, 공동상속 주택의 경우 최대 지분을 보유한 자의 주택수에 포함. 종전주택 등의 처분기한 2년(조정대상지역) 내지 3년(기타 지역)이라는 일시적 2주택 조건 충족 시 증과세율 미적용
- (종합부동산세) 주택분 재산세가 과세되는 주택<sup>11)</sup>
  - 주택분 재산세가 부과된 주거용 오피스텔과 주택의 부속 토지만 소유하고 있는 경우에도 종부세 과세 대상 및 주택수에 포함
  - 공동명의 주택은 각자가 1주택을 소유한 것으로 보지만, 부부 공동명의로는 신청에 의해 1세대 1주택 적용이 가능. 상속주택은 상속개시일로부터 2년(수도권, 광역시, 세종시 동지역) 또는 3년(그 외 지역) 동안은 증과세율 판단을 위한 주택수에서 한시적으로 제외
- (양도소득세) 사실상 주거용으로 사용하는 건물. 공부상 용도와 사실상 용도가 다른 경우 사실상 사용 현황에 따름
  - 다세대주택은 분리된 거주공간을 각각 1주택으로 보지만, 다가구주택은 1개의 단위로 양도하면 1주택으로 봄
  - 하나의 건물에 주택·상가·업무시설 등이 복합된 겸용주택은 주택의 면적이 더 크면 전체를 주택으로 보지만 적거나 같은 경우에는 주택 면적만 주택으로 봄
  - 주택을 공동 소유하는 경우, 각 개개인이 1주택을 소유한 것으로 보며,<sup>12)</sup> 조합원입주권과 분양권도 주택수에 포함<sup>13)</sup>

### ■ 주택수 산정방식: 주택수 산정 시 제외되는 주택

- (취득세) 투기 대상으로 보기 어렵거나 공공성이 있는 주택, 부득이한 사유로 취득한 주택 등은 주택수 산정 시 제외
  - 시가표준액 1억 원 이하 주택(재개발·재건축 지정구역 제외), 농어촌주택, 노인복지주택, 공공매입 임대주택, 가정어린이집, 부득이한 사유로 취득한 주택은 5년간 제외(상속주택 등) 등
  - 주택수 제외주택과 공공임대지원·환매조건부·저당권실행 주택 등에 대해서는 증과세율 적용배제
- (종합부동산세) 종부세 합산배제 대상인 임대주택과 사원용주택 등은 증과세율 판단 시와 1세대 1주택자 판단 시 주택수에서는 제외
  - 단, 1세대 1주택자 적용 시 임대주택 외의 1주택에 과세기준일 현재 거주하고 있는 경우에만 적용
- (양도소득세) 1세대 2주택에 해당하지만 주거이전 자유 보장을 위한 일시적 2주택, 부득이한 상속 2주택, 농어촌 소유로 인한 불이익 방지 목적의 농어촌주택 취득 2주택 등의 경우 1세대 1주택으로 간주하여 비과세

11 주택분 재산세 과세 대상 주택은 세대 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지(별장 제외).

12 동일 세대원이 1주택을 공동으로 소유하는 경우에는 1세대 1주택에 해당.

13 1주택자가 조합원입주권 또는 분양권을 보유한 경우에는 1세대 1주택 비과세 적용이 안 됨.



- 1세대 2주택에 해당하지만 국민의 주거생활 안정을 위한 1세대 1주택 입법 취지에 반하지 않는다면 비과세 가능(「소득세법」과 「조세특례제한법」에서 규정)
- 1세대 2주택 비과세 특례는 항목별로 비과세 대상 주택과 해당 주택의 처분 기한 조건 등을 명시<sup>14)</sup>
- 1주택을 소유한 1세대가 조합원입주권 또는 분양권을 취득하는 경우, 조건을 충족하면 주택 양도 시 1세대 1주택 비과세 적용
- 다주택자 증과세율 적용 시 수도권·광역시·세종시 외의 지역에 기준시가 3억 원 이하인 주택은 주택수 산정에서 제외

〈표 3〉 양도세 주택 구분 예시

항목	양도세 주택	비고
주거용 오피스텔	주택에 해당	사실상 현황이 상시 주거용이면 주택이고, 업무용이면 주택이 아님
업무용 오피스텔	주택이 아님	
무허가주택	주택에 해당	건축허가를 받지 않았거나 미등기도 주택
별장	주택이 아님	상시 주거용이 아님(단, 아파트는 주택)
펜션	주택이 아님	상시 주거용이 아님(단, 건물 일부에 상시 주거 시 겸용주택)
가정어린이집	주택에 해당	본래 용도인 주택으로 언제든지 변경 가능(조건 충족 시 양도세 중과배제)

자료: 이수욱 외 2022, 43에서 재인용.

### 현행 주택수 산정방식의 문제점

#### ■ 세금제도의 본질인 형평성 저해

- 통상 2주택자부터 다주택자로 인정하고 있지만, 현행 제도는 다주택자가 보유하고 있는 주택의 소재지(규제지역과 비규제지역), 임대주택(「소득세법」 시행령)·감면주택(「조세특례제한법」)·일시적 2주택인지 여부에 따라 주택수 산정(주택수로 인정 여부) 및 다주택수 적용에 차이
- 다주택자 규제, 특히 양도소득세 규제가 집값 양극화 현상과 세금 제도의 본질인 형평성을 저해
  - 규제지역 지정 강화와 보유주택수에 따른 세제 강화는 다주택자의 주택소유를 억제하여 실수요자에게 주택이 돌아가도록 하자는 취지에서 이루어진 것이나,
  - 주택경기 과열로 다주택자에 대한 규제는 강화된 반면 1주택자에 대한 혜택은 증가하면서 특정지역 내의 뜸뜸한 한 채로의 집중과 증여 및 청약을 위한 가구와 가수요의 증가 등이 발생하며 가격상승과 매물잠김 초래<sup>15)</sup>

#### ■ 부동산시장 불안과 지역소멸 부작용 초래

- 투기 억제, 실수요자 구매 확대 등을 위해 다주택자를 규제 중이나 동결효과, 주택시장 불안, 지역소멸 촉진 등의 부작용 우려
  - 조정대상지역 등 일부 지역만의 중과가 오히려(규제지역 해제를 기다리는) 동결효과, 민간임대주택 공급자로서의 순기능 저하로 전세공급 감소, 뜸뜸한 한 채 등 우량지역 주택매입 증가와 지역균형발전 저해 등의 부작용 초래

14 예를 들어, 일시적 2주택은 ㉠ 종전 주택의 취득일로부터 1년 이후 신규 주택 취득, ㉡ 신규 주택 취득일로부터 종전 주택을 3년 이내 처분(신규 주택 취득일에 종전 주택과 신규 주택이 조정대상지역인 경우는 2년 이내 처분).

15 이러한 현상의 지속으로 서울 강남 등 요지의 1주택자가 받는 혜택에 비해 서민에게 저렴한 임대주택을 공급하는 다주택자가 받는 증과세, 서울과 지방의 1채를 동일시하는 과세방식에 대해서는 적절하지 않다는 의견이 지속적으로 제기되어 주택수를 기준으로 부동산세를 감면하거나 중과하는 것에 대한 근본적인 검토가 요구되고 있는 상황.

- 주택 가격과 지역에 따라 주택수 제외 등을 시행하고 있으나 일부 역효과도 발생. 기존 다주택자들도 동일하게 종과배제 및 주택수 제외가 가능해짐에 따라 일반 시(市)의 1억 원 이하 저가주택에 대한 투기 열풍이 발생<sup>16)</sup>

- 주택 공시가격 1억 원, 3억 원을 기준으로 주택수 제외와 종과배제 규정을 둔 이유는 해당 주택은 저가주택으로 서민층을 보호하고, 투기 대상 주택이 아니라고 판단했기 때문

#### ■ 복잡한 산정방식으로 인한 혼란과 합산방식에 따른 혼란과 위장 전입 같은 위법행위도 야기

- 취득·보유·양도 단계별로 주택가격과 위치에 따라 달리 규제(세금)하는 것에 있어 다주택자의 개념이 서로 다르게 적용<sup>17)</sup>
  - 분양권(‘21년 6월 1일부터)·조합원입주권도 주택수에 포함(부부 공동소유도 동일세대면 1주택, 동일 세대가 아닌 자와 지분을 나눠 주택을 소유한 경우 각각 1주택을 가진 것으로 봄)<sup>18)</sup>
- 양도세와 달리 취득세와 종부세는 주택 부속 토지도 주택수에 포함. 일시적 2주택, 상속, 동거봉양합가, 혼인합가로 인한 2주택 등은 각 세법에서 비투기적 수요임을 감안하여 비과세 혹은 종과배제 특례를 두고 있으나 세제별로 적용하지 않는 경우도 있고 적용조건에도 차이
- 양도세의 경우, 별도 세대로 인정받기 위해서는 생계를 달리함을 입증해야 하는 행정비용 발생
  - 생계를 달리함을 확인하기 어려워 일반적으로 조세 불복의 절차를 통하게 되는데 이로 인해 불가피한 행정비용, 불복 및 소송에 따른 수수료가 발생
- 세대별 합산방식으로 인해 위장 전입 및 일시 퇴거 등 편법 야기
  - 자녀가 실제 분가하고 거주를 달리하여 부모와 자녀가 별도 세대로 인정되면 취득세 표준세율과 양도세 1세대 1주택 비과세 적용이 가능. 그러나 실제 분가하는 것에 대한 현실적인 어려움으로 자녀의 주소지만 지인이나 친인척 집으로 위장 전입을 하거나 단기간만 실제 분가하여 살다가 재합가하는 일시 퇴거도 빈번하게 이루어지고 있는 실정

### 다주택자 기준과 주택수 산정방식 개선에 대한 국민인식

- 국토연구원이 다주택자 기준 및 주택수 산정방식 개선에 대해 일반국민과 전문가를 대상으로 실시한 조사 결과,<sup>19)</sup> 다주택자 기준에 대해서는 주택수 상향을 고려할 수 있다는 인식이 더 우세
  - “주택을 몇 채 이상 보유할 경우 다주택자로 보고 세금을 종과해야 하나?”에 대한 조사결과, 주택 3채(호)를 보유한 세대(사람)부터 다주택자로 보아야 한다는 응답이 48.3%로 2채(호) 보유부터 다주택자로 보아야 한다는 응답(44.2%)보다 4.1%p 높았음

16 일반 시(市)에 소재한 시가표준액 1억 원 이하 주택을 취득한 후, 기준시가 3억 원을 초과하기 전에 처분하면 취득세와 양도세 모두 종과배제가 적용됨.

17 비규제지역도 3주택 취득 시 취득세 종과 적용. 반면, 양도세 종과는 미적용.

18 조합원 입주권은 1세대 1주택 + 조합원 입주권 보유 시 1주택 비과세 미적용(단, 대체주택 취득을 위한 1주택 1입주권 등은 예외적으로 인정). 오피스텔과 오피스텔 분양권: 주택분 재산세가 과세되는 주거용 오피스텔은 취득세 산정 시 주택수에 포함. 오피스텔 분양권은 취득 후 실제 사용 전까지 주거용 여부가 확정되지 않으므로 주택수에 미포함.

19 조사는 2022년 1월 18일~2월 4일의 기간 동안 전국 152개 시군구 일반 가구 6680명을 대상으로 한 전화설문조사와 3월 7일~3월 21일의 기간 동안 전문가 45인을 대상으로 한 서면조사 방식으로 시행되었음. ① 일반국민을 대상으로는 세금 부담을 높여야 한다고 생각하는 다주택수 기준, 지역에 관계없이 동일한 다주택자 기준을 적용할지 여부, 인구감소 지역에 대한 다주택수 기준 완화에 대한 의견을 물었고, ② 전문가들에게는 개별 세법에서 정하고 있는 세금 종과 및 비과세 대상주택의 적정성 여부, 다주택 종과제외 및 비과세 특례에서 제외해야 할 대상주택, 다주택 기준 변경 시 적용할 지역 범위 등에 대해 조사. 상세한 내용은 이수옥 외(2022, 58-78) 참조.

- 서울 거주자의 50.4%는 2채부터 다주택자로 보아야 한다고 응답하였고, 자가거주자는 53.5%가 3채부터, 차가거주자는 52.6%가 2채부터 다주택자로 보아야 한다고 응답. 소득에 따라서는 2채와 3채의 응답이 유사
- “다주택자 기준을 모든 지역에 동일하게 적용해야 하나?”에 대해서는 56.7%는 “그럴 필요 없다”라고 응답(동일한 기준 적용 43.3%)
  - “그럴 필요 없다”라는 응답자 56.7%를 대상으로, 인구 10만 명 미만 지역이거나 인구가 감소하고 있는 농어촌 지역에 대해서 다주택의 기준이 되는 주택보유수를 낮추는 방안에 대해 질의한 결과 79.3%가 찬성해 반대(10.9%)를 크게 상회<sup>20)</sup>

〈표 4〉 다주택자로 볼 수 있는 보유주택수에 대한 인식(전체)

(지역별, 단위: %)

지역	2채	3채	4채	5채	6채 이상
전국	44.2	48.3	3.0	3.0	1.5
서울	50.4	43.3	2.4	2.7	1.3
인천	39.0	51.5	3.5	2.8	3.2
경기	42.1	50.7	3.0	2.7	1.4

주: 표 안의 바탕색 표시는 최다 응답 비율.  
 자료: 이수욱 외 2022, 62에서 재인용 및 수정.

〈표 5〉 지역에 관계없이 다주택자 기준을 동일하게 적용하는 것에 대한 인식

(지역별, 단위: %)

동일 적용 여부	그렇다	아니다	지역	매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대
전국	43.3	56.7	전국	30.3	49.0	9.8	7.6	3.3
서울	45.9	54.1	서울	24.5	51.5	10.8	8.3	4.9
인천	48.2	51.8	인천	33.9	44.7	10.8	7.5	3.2
경기	41.7	58.3	경기	31.6	50.0	8.4	7.4	2.6

주: 1) 우측 표는 좌측 표의 “아니다” 응답자를 대상으로 인구감소지역 등에 한해 보유주택수를 3채(호) 이상으로 낮추는 것에 대한 의견을 조사한 결과임.  
 2) 표 안의 바탕색 표시는 최다 응답 비율  
 자료: 이수욱 외 2022, 62에서 재인용 및 수정.

- 전문가들은 주택시장에서 문턱효과를 야기할 수 있는 다주택자 지원제도(1억 원 이하 주택의 취득세와 양도세 중과제외 등)는 폐지가 필요한 것으로 인식
  - 전문가를 대상으로 제도 도입 취지 이행이 미흡해 “세금 중과제외 등에서 제외시켜야 할 주택”에 대해 조사한 결과, 가장 시급한 폐지가 필요한 것으로 ① 취득세의 중과제외 주택의 경우 ‘공시가격 1억 원 이하의 주택’, 종합부동산세 합산배제 주택 중에는 ‘미분양주택’, 양도세의 비과세특례 대상주택에서는 ‘조세특례제한법」상 미분양주택 과세특례 등’을, 그리고 ② 3주택 이상인 경우지만 양도세 중과가 제외되는 주택 중에는 ‘지역 기준·가액 기준 충족주택’, ③ 2주택이지만 양도세 중과가 제외되는 대상 중에는 ‘기준시 가 1억 원 이하 주택(재개발, 재건축 지역 제외)’ 등에 대해서는 지원제도의 폐지가 필요하다는 의견이 우세
  - 이상의 다주택자 기준이 되는 주택수 조정, 기존 제도 중 개편이 필요한 것에 대한 조사결과를 정리하면 〈표 6〉과 같음

20 이를 전체 응답자로 계산하면 전체 응답자 중 45.4%가 인구감소지역 등에서 다주택자 기준을 완화하는 것에 찬성하는 것으로 나타남.

〈표 6〉 일반국민 및 전문가 조사 결과 종합

구분	내용	대상 기준	다수 의견	
일반 국민 조사	다주택수 기준	2주택, 3주택 이상	3주택 이상으로 조정	일부지역에만 적용
	지역 차등적용	규제지역, 비규제지역	불필요	-
전문가 조사	기존 제도 폐지	취득세	공시가격 1억 원 이하의 주택	시급히 폐지
		종부세	미분양주택	시급히 폐지
		양도세	① 「조세특례제한법」상 미분양주택 과세특례 등, ② 지역 기준·가액 기준 총주택, ③ 기준시가 1억 원 이하 주택(재개발, 재건축 지역 제외)	시급히 폐지
	지역 기준	비수도권, 조정대상지역 등	현행 유지 혹은 확대 시 신중한 검토	수도권 외, 인구 20만 명 미만, 인구증감을 등을 고려해 순차적으로 접근
	가액 기준	기준시가, 공시가격 1억 원 이하, 비수도권 3억 원 이하	가격 확대 혹은 신중한 접근 검토	

자료: 이수옥 외 2022, 81에서 재인용.

## 03 다주택자 규제정책의 전환 방향에 대한 제언

### 다주택자 규제정책 패러다임 전환의 전제와 기본방향

■ 국민적 합의 도출을 위한 과정 준수

- 다주택자 규제 패러다임 전환을 위해서는 국민정서 파악과 합의 도출이 중요
  - 주택보유에 대한 규제로 지역 출신 혹은 이주희망자들이 고향이나 인근거주 희망지역에 주택을 구입 하기에는 구입요건 측면에서 거주·지역·가격 등의 제약이 있어 이를 완화하는 최소한의 차원에 한정할 필요
- 사회적·통념적으로 수용가능한 범위까지 다주택자에 대한 규제 수준을 조정하는 것이 전월세주택 공급 과 지역소멸 대응 차원에서 그 의미가 극대화되도록 노력

■ 장기적이고 정교한 정책설계로 이행을 준비

- 다주택자 기준을 현행보다 상향 시 지역에 따라 차등을 둘 필요가 있는 만큼, 현행 유지지역과 완화지역의 기준, 주택가격 기준 도입 시 이에 대한 정교한 정책설계 추진
  - 지역·인구·주택수 등 기본요건을 검토. 전환을 위한 지역 기준의 경우, 주택보급률, 천 인당 주택수, 거주 및 생활인구수 등을 고려하여 다주택 보유 허용 기준 완화지역을 선정
  - 그 외에 현행처럼 2주택을 다주택으로 보는 지역은 주택가격 기준을 마련하여 다주택자 기준으로 활용할 필요

\* 주택가격 기준 마련 및 적용 시 고령자·은퇴자 등의 세부담 여력을 고려하여 보유세 일부를 양도 시까지 이연하는 방안 검토

- 다주택자 규제정책 전환이 지역 및 계층 간 자산 불평등을 심화시켜 오히려 서민과 중산층의 주거불안을 초래하는 상황이 발생하지 않도록 지속 모니터링 추진
  - 지역경제에 기여 등을 위해 기준을 개편하더라도 그 제도 도입의 취지가 왜곡되어 투기 대상화되는 현상이 나타나지 않도록 주택시장 안정을 위한 세밀한 기준 조정과 투기차단 방안을 함께 마련

#### ■ 사회경제적 여건 변화에 선제 대응하는 차원에서 다주택수 기준 변경

- 저출산·고령화, 산업과 일자리의 대도시 집중 심화, 농어촌지역을 포함한 지방의 인구유출로 지역인구가 감소하고 쇠퇴하는 지방소멸 우려에 대응하는 차원에서 일부 지방 소재 주택의 다주택 소유 허용<sup>21)</sup>
- 지역쇠퇴 문제에 대한 능동적 대처와 노후주택에 대한 지속가능한 관리, 지방 이주 희망자에 대한 지원, 다주택에 대한 국민인식 변화 등을 종합적으로 고려하여 지역별·주택가격별로 차별화된 다주택 기준과 주택수 산정방식을 마련

#### ■ 다주택자 기준 확대는 단계적 조정을 통해 추진

- 국토연구원(2022)의 일반국민과 전문가 조사결과는 다주택 보유를 통한 투기행위 억제, 인구감소 등에 따른 지역쇠퇴 차단과 지역경제의 발전, 그리고 날로 증가하는 농어촌의 빈집 문제 등을 해소하는 데 있어 보다 유연한 다주택자 정책의 설계가 필요함을 시사하고 있지만,
- 향후 지역조정 등을 시행할 경우 '수도권 이외의 지역에서 인구수 기준과 인구증감률을 고려'하는 등 단계적으로 다주택수 기준 개선을 추진해야 함을 시사

#### ■ 현행 주택수 산정방식에 따른 지원제도 중 시효가 다한 부분이나 문턱효과 등 역효과를 낳고 있는 부분은 지원 혜택에서 제외하는 등 재정비 추진

- 동일하게 2주택을 보유하고 있다 하더라도 주택이 위치한 지역, 주택가격 그리고 주택의 종류에 따라 세부담 정도가 달라지지만 그 효과에 대해서는 검증이 필요
- 이는 현행 제도에서 정하고 있는 중과제의 주택이나 비과세주택의 선별 기준이 과거 제도 도입 당시 제기된 문제와 취지를 잘 이행하고 있어 대상주택의 존속이 여전히 유효한가의 문제로 귀결되기 때문
- 현행 '주택수 산정 시 제외되는 대상주택' 중 주택가액 적용주택은 시급한 폐지를 검토하고, 잔존 필요성이 있는 주택은 그 용도가 존속하는 기간 동안에 한해 혜택 부여
  - 주택수 미포함, 중과 및 합산 배제 등 전문가들조차 파악하기 힘든 복잡다기한 주택수 산정방식에 대한 제도 역시 대상주택을 대폭 정비하는 것이 필요
  - 공공임대주택을 제외하고, 세제별 혜택이 주어지고 있는 나머지의 대상주택은 주택으로서 취득 및 양도가 이루어지므로 거래 시에는 다른 주택과 동일하게 취급하여 과세하는 방안을 검토
- \* 일시적 2주택, 상속주택, 혼인 및 동거분양 합가주택 등 부득이한 주택은 제외하되 세제별 적용조건이 일치되도록 검토
- 다만, 보유기간 동안 가정어린이집 혹은 임대주택 등 용도를 유지한다는 조건으로 재산세와 종합부동산세 중과제외, 합산배제는 유지하는 것을 검토

21 지방소멸 위험을 측정하는 지표로는 인구 고령화 기준과 가구 고령화 기준으로 작성하는 지역소멸위험지수가 있음. '18년 기준 우리나라 인구 기준 소멸위험 지역은 89개(전체 228개 시군구의 58.6%), 가구 기준 소멸위험지역은 60개(전체의 39.5%)로 나타남(한국토지주택공사 2020).



## 지역 상황, 주택가격을 반영하여 단계적으로 다주택자 기준을 조정(단계적 조정)

1) 지역과 인구, 주택가격과 시장 안정 등을 고려하여 순차적으로 기준을 확대하되 그 용도와 연간 실거주 요건 강화: 예시

- 인구 및 자가점유율, 지역쇠퇴 상황을 감안하여 통상적인 다주택자 기준을 기존 2주택에서 3주택으로 단계적으로 확대
  - (1단계) 일부지역 대상으로 다주택자 기준을 3주택 소유로 상향, 1억 원 이하 주택 등 가액 기준 폐지 등
    - 비수도권지역 인구 10만 명 미만 지역(83개 시군, '21년 기준) 중 자가점유율 상위 30% 이상인 지역 + 천 인당 주택수(21년 등록센서스 기준) 전국평균 상회 지역인 강원, 충남·북, 전남·북, 경남·북을 대상으로 실시(특·광역시·특별자치시 제외)
    - 현행 주택수 제외로 세제혜택의 기준이 되는 가액 기준(공시가격 1억 원, 3억 원 등) 폐지, 주택가격 기준 마련 추진(공시가격 기준, 아래 '2) 주택가격 반영 다주택자 기준 마련: 예시' 참조)
  - (2단계) 주택수 기준 상향 적용지역 확대, 가격 기준 분리 시범적용
    - 비수도권 인구 20만 미만 중소도시(103개 시군) 중 자가점유율 상위 40% 이상인 지역을 대상으로 실시 후 점차 확대 + 당해 연도 천 인당 주택수 전국평균 기준 적용
    - 서울 등 대도시지역은 주택가격 기준(안)을 마련하여 시범 적용
  - (3단계) 주택수, 가격 기준 정착
    - 주택수 기준은 특별시·광역시·특례시·인구 50만 명 이상 대도시 제외 전국으로 확대, 인구 50만 명 이상 대도시지역은 가격 기준 적용
- 다주택 기준 변경은 주택시장 안정과 지방소멸 완화에 기여할 수 있도록 동일 시·군 소재 주택 및 인구 50만 명 이상 대도시 인접 시·군 소재 주택 제외 등
  - 조정대상지역 내 소재주택 제외, 종부세 기준 고가주택(공시가격 12억 원) 등을 제외
- 전월세시장 안정에 기여할 수 있도록 주된 거주주택 외 1주택만 허용<sup>22)</sup>
  - 10년 이하 보유 시 주택수 제외를 불인정하는<sup>23)</sup> 등 촘촘한 설계가 필요. 또한 추가 1주택에 대해서는 임대주택으로 8년 이상 활용하거나 본인 이용 시 연간 90일 이상은 거주하도록 설계
  - 이 경우 주택수 산정에서 제외되므로 양도세 비과세, 취득세와 재산세·종부세 등 중과배제·합산배제 적용

2) 주택가격 반영 다주택자 기준 마련: 예시

- 세대와 개인의 소유권 건수에 기반한 현행의 다주택자 판별 기준을 보완. 주택가격(공시가격)을 반영한 다주택자 개념 도입
  - 이는 대도시 내 고가주택 1채 소유에 비해 가격 측면에서 낮은 지방 2주택 이상 소유자가 받고 있는 다주택자 규제 상황을 조세 형평성에 맞게 개정하자는 취지
    - 대도시 주택 1채 가격이 지방 2~3채 가격보다 높음에도 1주택자라는 이유만으로 혜택이 제공되는 것에 대해 조세 형평성을 저하시킨다는 문제 제기가 꾸준히 있어 왔음

<sup>22</sup> 다주택 거주자가 추가로 주택구입 시 3주택을 소유한 것으로 인정하여 다주택자가 됨. 다만, 이 경우 주된 거주주택 외의 기존 주택에 대해서는 주택수 산정 시 미반영.

<sup>23</sup> 종부세 합산배제만 적용. 기존 임대주택의 경우로 모든 지역에 적용되고 가액 기준 9억 원으로 상향.

- 기준이 되는 주택가격은 세부담의 기초가 되는 공시가격으로 하며, 서울 등 대도시 지역은 기준가액을 초과하면 다주택자로, 기타 지역은 주택가액 합산 혹은 소유주택 건수(최대 2건) 중 선택 적용
  - 가액 기준 적용으로 생겨나는 세금 증가분은 공공임대주택 건설 재원으로 100% 활용(용도 제한)

#### ■ (주택가격 반영 기준 예시) 서울특별시의 공동주택 평균 공시가격을 전국 기준으로 활용

- 서울 공동주택 평균 공시가격('23년 4억 9778만 원)에 국민조사 결과 다주택자 기준으로 검토가능하다고 응답한 3채(호)를 곱하고, 매 연도별 공동주택 공시가격 평균상승률을 더하여 산정하되, 3년마다 기준가격을 갱신
- 이를 계산식으로 표현하면,
  - '23년 다주택자 기준가격 = [( '23년 서울 공동주택 평균공시가격 \* 3) + ( '22년 서울 공동주택 공시가격 평균인상액)]
  - '24년 다주택자 기준가격 = [( '23년 서울 공동주택 평균공시가격 \* 3) + ( '22년 서울 공동주택 공시가격 평균인상액)] + ( '23년 서울 공동주택 공시가격 평균인상액)]
  - '26년 다주택 기준가격(갱신) = [( '25년 서울 공동주택 평균공시가격 \* 3) + ( '24년 서울 공동주택 공시가격 평균인상액)]

### 주택수 산정 시 제외 혹은 초과배제 등이 되는 대상주택 중 기여도가 미흡하거나 역효과 발생 가능성이 큰 주택은 대상에서 제외

#### ■ 제도 도입 취지의 이행이 미흡하거나 상실한 초과제외 주택, 비과세주택 등은 지원대상에서 제외

- 취득세 초과제외 주택의 경우 '공시가격 1억 원 이하의 주택', 종합부동산세 합산배제 주택 중에는 '미분양주택'
- 양도소득세의 비과세특례 대상주택의 경우에는 '조세특례제한법'상 미분양주택 과세특례 등' 그리고 3주택 이상인 경우지만 양도세 중과가 제외되는 주택 중에는 '조세특례제한법'상 미분양주택 · 신축주택 등'과 '지역 기준 · 가액 기준 충족주택', 2주택이지만 양도세 중과가 제외되는 대상 중에는 '기준시가 1억 원 이하 주택(재개발, 재건축 지역 제외)' 등의 제외를 검토

#### ■ 주택 가액과 지역에 따라 주택수에서 제외하는 규정은 보완

- 취득세 초과배제와 주택수 제외 대상인 '시가표준액 1억 원 이하인 주택'의 경우 최근 투기 대상으로 저가주택 감소, 주택가격 급등 같은 역효과를 보이는 등 도입 취지와 달리 서민 주거 안정을 해치는 결과를 초래하고 있음. 따라서 기존 다주택자에게는 초과배제가 적용되지 않는 방식 등 보완하는 조치가 필요
- 양도세의 초과대상 주택수 산정과 초과제외 대상인 '기준시가 3억 원 이하인 주택'도 수도권, 광역시, 세종시(광역시 · 군, 경기도 · 세종시의 읍 · 면 제외) 이외의 지역에만 적용한 것은 시장파급효과 등을 고려해 해당 지역으로 투기수요가 유입되는 것을 차단하겠다는 목적으로 보이나 일부 형평성에 문제가 있음
  - 예를 들어 울산광역시에 소재한 기준시가 1.1억 원인 주택은 행정구역이 광역시라 주택수에 포함되는 데 반해, 울산과 인구가 백만 명 수준으로 유사한 창원시에 소재한 기준시가 3억 원인 주택은 일반시(市)로 초과배제가 됨 일부 형평성에 문제가 있다고 판단되므로 지역에 관계없이 동일 가액 기준을 적용하는 방향으로 보완할 필요가 있음<sup>24)</sup>

24 서울의 고가 1채는 1주택, 지방 3채는 다주택 그러나 가격에서는 큰 차이. 주택수와 고가주택 기준을 적절히 하여 보완적으로 가격을 고려한 다주택 기준을 도입해 제도의 형평성을 갖추어 나갈 필요가 있다는 주장도 일부 제기되고 있는 실정임.

## 이외에도 별도 세대 인정 등 주택수 합산방식의 일부 기준 개편 등

- 주택수 세대별 합산방식 중 별도 세대 인정에 대한 일부 보완 추진
  - 결혼 연령이 점차 높아지고 비혼 인구도 증가하면서 부모와 계속 거주하는 경우가 증가하고 있음
    - 이 경우 동거봉양합가로 인한 2주택 비과세를 위해서는 별도 세대인 상태에서 합가해야 하므로 부득이 자녀가 일시 퇴거 또는 위장 전입 후 주택을 취득하고 재합가하는 위법 사례를 발생시키게 됨
  - 일시 퇴거하거나 위장 전입으로 인한 사회적 비용과 갈등을 줄이기 위해 결혼과 장성한 자녀의 독립에 대한 변화된 문화를 반영하여 세법 개정을 검토할 필요가 있음
    - 예를 들어, 양도세의 별도 세대 여부 기준에 일정한 연령과 소득의 조건을 만족하면 동일 주소에서 부모와 거주하고 분가한 적 없어도 별도 세대로 자동 인정하는 방식 등을 도입하는 것도 한 방안이 될 것임
- 지방에 소재하는 부속토지의 주택수 포함에 대해 지역쇠퇴 완화 및 세제의 형평성 차원에서 재검토. 특히, 종부세 1세대 1주택자 부속토지에 대한 보완 추진
  - 「지방세법」에서 주택 부속토지도 주택으로 보는 점과 종부세는 재산세의 주택분 과세대상을 주택으로 보는 법리적인 측면에서는 이해가 되지만, 납세자의 일반적 상식으로 볼 때는 다른 주택 부속토지만 보유하고 있음에도 이를 보유주택수에 포함하여 중과세율을 적용한다는 것은 납득이 어려운 측면이 있음
  - 특히 종부세의 1세대 1주택자 적용에 본인이 다른 주택의 부속토지를 보유하면 적용이 가능하나, 동일한 부속토지를 동일 세대원이 보유한 경우에는 1세대 1주택자의 적용을 하지 않는 것은 과거 부부 공동명의 1세대 1주택자의 미적용에 대한 여론 반발로 인해 특례를 제정한 것과 유사해 보완이 필요하다 할 수 있음

### 참고문헌

- 관계부처 합동. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일. 보도자료.
- 국토교통부. 2017. 「실수요 보호와 단기 투자수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안」 발표. 8월 2일. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. 2022. 2022년 주택업무편람. 세종: 국토교통부.
- 기획재정부. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일. 보도자료.
- 이수욱, 박천규, 오동욱, 박진백, 황관석, 김지혜, 전성제, 조윤미, 박종선, 유정현. 2022. 부동산시장 안정을 위한 정책과제와 대응. 세종: 국토연구원.
- 통계청. 2022. 행정자료를 활용한 「2021년 주택소유통계」 결과. 11월 15일. 보도자료. [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301100400&bid=11471&act=view&list\\_no=421765](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301100400&bid=11471&act=view&list_no=421765) (2023년 8월 22일 검색).
- \_\_\_\_\_. 국가통계포털(KOSIS). 주거실태조사. (일반가구) 지역별 소득계층별 점유형태. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT\\_MLTM\\_6908&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id%20=%201%2018&scrl=1](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_6908&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id%20=%201%2018&scrl=1) (2023년 8월 28일 검색).
- 한국토지주택공사. 2020. 웰빙커뮤니티 주거단지 추진을 위한 주거이동분석 및 주거모델 개발구상 연구. 진주: 한국토지주택공사.

이 리포트는 “이수욱, 박천규, 오동욱 외. 2022. 부동산시장 안정을 위한 정책과제와 대응. 세종: 국토연구원” 보고서를 참고하여 작성하였음.