

# 住宅讓渡所得稅制의 改善方案

## 具 本 昶

우리나라 住宅讓渡所得稅의 특징인 1세대 1주택 비과세는 다른 나라에 비해 세제 혜택이 지나치게 클 뿐 아니라 주택보유세대 가운데 1주택 보유 세대 비중이 높은 우리나라에서 주택 양도소득세를 거의 유명무실하게 만들고 있다. 이에 따라 주택이 부족하여 住宅價格이 주기적으로 급등하는 시기에는 1주택 보유 세대의 投機的 住宅去來를 억제하지 못하므로 양도소득세제 도입 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 不動產 景氣가 沈滯한 시기에는 추가적으로 양도소득세제 혜택을 부여할 여지가 거의 없게 되어 주택 양도소득세제를 경기 활성화 수단으로 활용하기 어렵게 된다. 이뿐 아니라 현 주택 양도소득세는 自家移轉이나 賃貸住宅 交替投資를 제한하고 있다. 이 연구에서는 주택 양도소득세제 혜택은 凍結效果 解消 차원에서 주어져야 한다고 보고 이에 가장 적합한 세제가 課稅移延制임을 확인하였다.

### 1. 序 論

양도소득세는 所得稅의 일종으로 부동산 등의 양도차익에 대해 과세하는 반면 주택양도에 대해서는 주거안정을 위해 다양한 감면 혜택을 부여하고 있다. 예컨대 美國에서는 일정 기간 거주한 자가의 양도에 대해 각각 소득공제 혜택을 주고 스웨덴에서는 자가를 양도하되 양도액을 또 다른 자가 구입을 위해 투자할 경우 課稅를 延期하여 준다. 또한 日本이나 프랑스는 보유 기간에 따라 差等化된 低率課稅 혜택을 주고 있으며 英國에서는 자가의 양도에 대해 非課稅 혜택을 주고 있다.

우리나라 양도소득세는 地價急騰에 따른 投機를 억제하기 위해 1967년 ‘不動產 投機抑制에 관한 特別措置法’에 따라 ‘不動產投機抑制稅’로 도입되었고 1975년 ‘不動產投機抑制稅’가 소득세에 편입되어 현재에 이르고 있는데 통상소득에 대한 종합소득세 부과와 분리하여 20-40% 세율로 과세하나 주거안정 차원에서 주택을 1호 보유한 세대가 3년 이상 보유한 주택을 양도할 경우 비과세하고 있고(이하 ‘1세대 1주택 비과세’) 임대사업 육성 차원에서 賃貸事業자가 5년 이상 임대한 임대주택 양도시 감면 혜택을 주고 있다.

그런데 1세대 1주택 비과세는 다른 나라에 비해 세제 혜택이 지나치게 클 뿐 아니라 주택 보유 세대 가운데 1주택 보유 세대 비중이 높은 우리나라에서는 주택 양도소득세를 거의 有名無實하게 만들고 있다.

예컨대 1994-1996년간 연평균 주택양도소득세액 690억원이 양도소득세액(토지분 및 건물분) 2조 6천억원의 2.7%에 불과한데 住宅課標가 土地 및 建物課標의 약 40%인 점을 감안하면 주택양도소득세는 거의 유명무실하다고 할 수 있다.

비과세 혜택을 받는 1주택 보유 세대가 총 주택보유세대의 91.0%(1993년 기준)<sup>(1)</sup>를 차지하는 점을 감안하면 주택 양도소득세액이 작은 것은 1세대 1주택 비과세에 크게 기인한다고 할 수 있다.

이에 따라 주택이 부족하여 주택가격이 주기적으로 급등하는 시기에는 1주택 보유 세대의 투기적 주택거래를 억제하지 못하므로 讓渡所得稅制 導入 趣旨에 맞지 않을 뿐 아니라 부동산 경기가 침체한 시기에는 추가적으로 양도소득세제 혜택을 부여할 여지가 거의 없게 되어 주택 양도소득세제를 景氣 活性化 手段으로 활용하기 어렵게 된다.

따라서 최근의 주택경기침체를 타개하기 위해 양도소득세율을 10% 인하했음에도 별다른 효과를 거두지 못하자 新築 住宅에 대한 讓渡所得稅 限時的 免除 등 彌縫策<sup>(2)</sup>이 사용되며 심지어 住宅 讓渡所得稅 廢止論<sup>(3)</sup>까지 대두되고 있는 실정이다.

이뿐 아니라 현 세제 하에서는 1주택 보유 세대에 대해서는 비과세라는 지나친 혜택을 주는 것과는 달리 2주택 이상을 보유한 세대에 대해서는 自家 移轉을 위해 보유 자가 양도할 경우에도 과세하므로 이에 따라 양도세액 만큼의 추가비용이 발생하여 이들의 주거이전을 제약하게 된다.

즉 직장 이전 등의 이유로 현 자가를 팔고 직장에서 가까운 새로운 주거지를 매입하고자 할 경우 현 주택 양도시 양도차익이 발생하여 양도소득세가 부과된다면 동일한 가격의 새로운 거주지로 이주할 수 없게 되는 문제가 발생한다.

이같은 문제는 賃貸住宅에서도 나타난다. 예컨대 임대주택을 1호 보유한 임대업자에게 임대주택 양도차익에 대한 아무런 세제 혜택이 부여되지 않고 있어 임대주택 交替投資가 저해되고 있다.

이하에서는 우리나라 주택양도소득세제의 현황과 문제점을 살펴본 후 주택양도소득세제 상 혜택을 주는 취지를 분명히 한 후 이같은 취지에 가장 부합하는 방향으로 稅制改善方

(1) 住宅戶數別 保有 世帶數에 대한 자료는 1993년이 가장 최근이다.

(2) 예컨대 賃貸住宅法에 의한 建設賃貸住宅 중 1999. 8. 20.부터 2001. 12. 31.까지 신축된 주택 등을 5년 이상 임대후 양도시 세액 전액을 감면하며 住宅建設事業者가 1998. 5. 22.부터 1999. 12. 31.까지 신축한 주택 등을 취득후 5년 이내에 양도시 세액 전액을 감면한다.

(3) 住宅 讓渡所得稅 廢止論者에 따르면 2000년말 현재 住宅普及率이 94.8%(추정치)에 달하여 1990년대 이후 주택가격이 크게 안정되었고 외환위기에 따른 주택구매력 감소로 未分讓住宅이 5만여호 적체되는 등 이미 주택은 投機對象으로서의 의미를 상실하였으므로 부동산투기를 억제하기 위해 도입된 양도소득세제는 폐지되어야 한다.

案을 모색한다.

## 2. 住宅 讓渡所得稅 現況 및 問題點

자본이득과세의 대표적 세목인 양도소득세는 부동산양도로 실현된 자본이득(realized capital gains)을 주된 과세대상으로 하며 통상소득에 대한 綜合所得稅와는 분리하여 과세하는 分離課稅方式을 채택하고 있다.

양도소득세 세율은 과세표준이 3천만원 이하인 자산은 20%, 3천만원 초과에서 6천만원 이하는 30%, 6천만원 초과는 40%의 누진세율을 적용한다. 2년 미만 보유 후 양도한 자산과 미등기 양도자산은 각각 40%와 65%의 세율로 증과한다.<sup>(4)</sup>

단 주거이전이 용이하도록 주택을 한채 보유한 세대의 양도차익에 대해 비과세 혜택을 부여하고 있다. 즉 양도일 현재 국내에 주택을 한채 보유하고 있는 세대로서 당해 주택의 보유기간이 3년 이상인 것을 말한다.<sup>(5)</sup> 주택의 保有期間은 경제적 여건 변화에 부응하여 거주기간과 더불어 수차례 개정을 거쳐왔는데 1996년 1월에 주거에 따르는 부담을 완화하기 위하여 비과세요건을 3년 이상 보유로 단일화하였다.

1세대 1주택 비과세 이외에도 賃貸事業을 지원하기 위해 長期賃貸住宅에 감면 혜택을 주고 있다. 즉 賃貸事業者(임대주택을 2호 이상 임대하는 개인이나 법인)가 國民住宅을 5년(10년) 이상 임대한 후 양도하는 경우에는 양도소득에 대한 양도소득세 또는 특별부가세의 50%(100%)를 감면하여 주고 있다.

이밖에 國民住宅建設用地上에 대해 감면 혜택이 주어지며, 최근의 주택경기침체로 어려움을 겪는 주택사업자를 지원하기 위한 특례조치로서 신축주택에 대해 한시적 감면 혜택이 주어지고 있다.

그런데 우리나라 주택 양도소득세는 주택 보유 호수를 기준으로 과세·비과세 감면 여부를 결정할 뿐 아니라 1주택 보유 세대에는 자가 양도시 비과세라는 지나친 혜택을 주므로 다음과 같은 여러 문제를 야기하고 있다.

### 2.1. 住宅投機放置 등 不動產 景氣調節機能 未洽

1세대 1주택 비과세는 다른 나라에 비해 세제 혜택이 지나치게 클 뿐 아니라 주택 보유

(4) 단 각종 개발사업 시행으로 지가가 급등하거나 급등 우려가 있는 지역은 國稅廳長이 따로 지정하여 국세청장이 고시한 배율을 적용한다.

(5) 단 高級住宅이거나 未登記讓渡일 경우에는 비과세대상에서 제외된다. 고급주택의 양도차익은 5억원 이상에 대해서만 고려하므로 통상적으로 계산된 양도차익에 (양도가액 - 5억원)/양도가액을 곱한 금액을 고급주택의 양도차익으로 간주한다.

세대 가운데 1주택 보유 세대 비중이 높은(91%, 1993년 기준) 우리나라에서는 주택가격이 급등하는 시기에 1주택 보유 세대의 투기적 거래를 상당 부분 방치하므로 不動産 投機를 抑制하려는 讓渡所得稅의 趣旨에 맞지 않게 된다.

1974-1990년간 新規住宅需要 推定 結果에 따르면 우리나라 신규주택시장에는 투기적 수요가 상존할 뿐 아니라<sup>(6)</sup> 정부의 분양가 규제로 인하여 동기간 新規아파트 投資收益率(아파트가격상승율 + 분양프리미엄율) 평균치가 41.1%로 3년 만기 會社債 平均 收益率 18.5%를 훨씬 초과한 것으로 나타났다.

주택 양도소득세는 이같은 불로소득적 성격의 자본이득을 환수하지 못하여<sup>(7)</sup> 투기적 거

(6) 신규주택수요에 住宅投資收益를 추구하는 投機的 要素가 존재함은 신규주택수요함수 추정결과로부터 확인할 수 있다. 신규주택수요를 결정짓는 요인을 살펴보기 위하여 이 연구에서는 所得, 富(wealth), 住宅投資純收益率, 市中的 資金事情, 政府政策 등을 고려하였다. 신규주택수요로는 주거지 건축허가면적을, 소득으로는 실질소득을, 부의 지표로는 순자본소득과 통화량(M1)의 합을 사용하였다. 주택투자순수익율로는 住宅價格上昇率과 分讓프리미엄율의 합에서 3년 만기 會社債收益率을 차감한 값을, 주택가격으로는 정연승(1991)이 추정한 주택가격을 사용하였다.

또한 시중의 자금사정으로는 3년 만기 회사채수익율에서 소비자물가상승률을 차감한 값을 사용하였고 정부정책으로는 소형주택건설 의무비율규제를 임의규정으로 개정된 1981년의 정책변화를 고려하였다. 1974-1990년의 연간 자료를 사용하였는데 1990년까지만 고려한 이유는 住宅 分讓價 規制가 1989년 11월부터 原價連動制로 전환되어 그 이후부터는 주택 분양가격 파악이 어렵기 때문이다.

이들 변수 가운데 정부정책은 1981년 이전과 이후를 더미로 구별하였고 신규주택수요, 소득, 부는 로그값을 사용하였다. 또한 소득, 부, 주택투자순수익율간 상관관계가 매우 높아 변수들의 1계 차분 형식에 대해 회귀분석한 결과는 아래 표와 같다. 아래 표에서 보듯이 주택투자순수익율과 정부정책이 각각 99%, 95% 유의수준을, 부가 90% 유의수준을 지니며 계수값은 부가 3.394로 가장 크고 다음으로 주택투자순수익율과 정부정책 순으로 나타났다.

〈表 1〉 신규주택수요 결정요인

변수	계수	t값
소득	2.086	1.07
부	3.394	2.21*
주택투자순수익율	0.887	3.16***
시중 자금사정	-1.635	-1.34
정부정책	0.553	2.90**
상수	-0.497	-2.41**
adj R <sup>2</sup>	0.643	—
d.w.	2.43	—

註: \*, \*\*, \*\*\*는 각각 90%, 95%, 99% 유의도를 표시함.

(7) 李廷雨(1991)는 아파트분양에서 발생한 자본이득을 추정하였는데 이에 따르면 1980, 1985, 1988년에 각각 평균 0.17-0.22조, 1.14-1.47조, 5.03-6.49조의 潛在 資本利得이 발생한 것으로 추정된다.

래를 방치하였고 이에 따라 주택투기가 초래하는 有住宅者와 無住宅者간 資産 兩極化, 주택가격 인상 등 1970, 1980년대 후반에 발생한 엄청난 사회경제적 폐해를 억제하지 못하였다.

한편 이와 달리 부동산 경기가 침체한 시기에는 추가적으로 양도소득세제 혜택을 부여할 여지가 거의 없게 되어 주택 양도소득세제를 景氣 活性化 手段으로 활용하기 어렵게 된다. 즉 주택보유 세대중 과세 대상 세대 비중이 9.0%로 매우 작아 양도세율을 인하하여도 큰 효과를 보기 어렵다. 따라서 최근의 주택경기침체를 타개하기 위해 양도소득세율을 10% 인하했음에도 별다른 효과를 거두지 못하자 주택 양도소득세 廢止論까지 대두되고 있는 실정이다.

이와 달리 만일 1주택 보유 세대에 대한 세제 혜택이 비과세보다 약한 혜택 예컨대 50% 감면이었다면 주택가격이 급등하는 시기에 투기적 거래를 어느 정도 억제할 수 있었을 뿐 아니라 지금과 같은 不動産 景氣 沈滯시 減免幅을 인하함으로써 상당한 景氣 活性化 효과를 볼 수 있었을 것이다.

## 2.2. 잦은 移徙 및 大形住宅 選好 초래

양도소득세가 주택투기를 방치함에 따라 주택가격이 급등하는 시기에 住宅讓渡差益을 실현하기 위해 일정 기간 거주 후 매각하는 사례가 늘고 이로 인하여 정상적인 상황에 비해 이사가 잦아질 수 있다.

이주빈도 조사 결과에 따르면 1983년의 경우 자가는 3.3년에 한번 이주하였고(大韓住宅公社, 1983), 1988년의 경우 자가는 4.5년에 한번 이주하는 것으로 나타났다(建設部, 1988).

日本의 경우 20년에 한번 이사하며 臺灣은 13년에 한번 이사하므로 위의 두 조사 기간에 우리나라 자가 이주는 매우 잦았음을 알 수 있다.<sup>(8)</sup>

〈表 2〉 아파트분양에서 발생한 자본이득

년도	평당분양가 (만원)	평당시가 (만원)	차익 (만원)	아파트 건축호수	아파트 신축평수	잠재자본이득 (조원)
1980	80-100	100-120	0-40	76,889	20.5	0.17-0.22
1985	105-135	145-225	10-120	132,114	24.9	1.14-1.47
1988	120-150	300-400	150-280	179,500	24.4	5.03-6.49

資料: 李廷雨(1991), p. 22에서 재인용.

(8) 日本 總務廳 統計局의 住民基本臺帳 人口移動報告年譜에 따르면 인구이동율은 1988년 5.3%, 1990년 5.3%, 1993년 5.3%, 1996년 5.2%, 1997년 5.1%로 나타났고, 臺灣 內政府의 臺灣地區人口統計年譜에 따르면 대만의 인구이동율은 1988년 8.1%, 1990년 7.5%, 1993년

또한 보다 큰 양도차익을 실현하기 위해 주택투기가 가능한 대형주택을 대상으로 이루어지는 점을 감안하면 양도소득세는 주택투기를 방지하므로 대형주택선호를 조장했을 가능성이 있다고 할 수 있다.

우리나라 在庫 住宅 平均 規模는 1970년의 47.7 m<sup>2</sup>에서 1990년의 81.7 m<sup>2</sup>, 1995년의 82.8 m<sup>2</sup>로 증가하였는데 주요 선진국의 소득 수준과 주택 규모를 우리나라와 비교하면 우리나라가 소득 수준에 비해 주택 규모가 대형으로 나타났다.

즉 1990년의 우리나라 평균 주택 규모 81.7 m<sup>2</sup>는 1980년대말 일본(85.4 m<sup>2</sup>), 영국(95.0 m<sup>2</sup>), 프랑스(82.3 m<sup>2</sup>), 구서독(85.6 m<sup>2</sup>) 등 주요 선진국의 주택 규모와 비슷한데 당시 우리나라의 1인당 소득수준(US\$5,883)은 이들 선진국(日本 \$20,960, 英國 \$12,000, 프랑스 \$9,550, 舊西獨 \$18,460)의 1/4-1/2 수준에 불과한 수준이다.

기간별로는 주택이 부족하여 주기적으로 주택가격이 급등하였던 1970년부터 1990년까지 재고 주택면적이 거의 2배 가까이 증가하였다. 그러나 주택시장이 안정된 1990년 이후 주택면적은 크게 변화하지 않은 반면 住宅普及率이 크게 향상된 것으로 나타났다.

### 2.3. 自家 및 賃貸住宅 交替投資 抑制

2주택 이상을 보유한 세대(1993년 기준 전체 세대의 9.0%)가 자가 이전을 위해 보유 자가를 양도할 경우에는 아무런 세제 혜택이 없이 과세되며 이에 따라 양도세액 만큼의 추가비용이 발생하여 住居移轉을 제약하게 된다.

예를 들어 자가를 팔고 보다 높은 만족을 제공하는 새로운 주거지를 매입하고자 할 경우 讓渡所得稅 負擔이 주택가격의 10%이면 새 주거지가 현 주거지에 비해 대략 10% 이상의 만족을 추가로 제공할 경우에만 교체투자 및 주거이전이 이루어진다. 따라서 10% 미만의 만족을 추가로 제공하는 새로운 주거지로의 교체투자는 이루어지지 않게 됨에 따라 국민의 住居 満足度가 제고될 수 있는 기회가 그만큼 상실된다고 할 수 있는데 이같은 손실은 현 주거지 매각시 발생하는 양도차익이 클수록 더욱 증가하게 된다. 이같은 문제는 임대주택에서도 나타난다.<sup>(9)</sup>

〈表 3〉 주택보급율 및 주택규모 추이 (단위: %, m<sup>2</sup>)

년 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995
주택보급율	78.2	75.6	72.7	71.7	72.4	86.1
재고주택 평균규모	47.7	58.2	68.4	71.0	81.7	82.8

資料: 統計廳, 『人口住宅總調查報告書』, 각년도.

7.4%, 1996년 7.2%, 1997년 7.5%로 나타났다.

(9) 양도소득세 부담이 賃貸住宅價格의 10%이면 새 임대주택이 현 주택에 비해 대략 10% 이상

이와 같이 양도소득세가 과세됨으로 인하여 세대(투자자)가 최선의 주택(투자처)에 재투자하지 못하고 현 주택(투자처)에 머무르게 하는 효과를 凍結效果(lock-in effect)<sup>(10)</sup>라 하는데(Minarik(1981, p. 244)), 양도소득에 대한 세제상 혜택은 동결효과 해소 차원에서 이루어진다고도 할 수 있다.

만일 이 경우 양도소득세 부담이 없다면 10% 이상 뿐 아니라 10% 미만의 만족을 추가로 제공하는 새로운 주거지로의 교체투자가 원활히 이루어져 국민의 주거 만족도가 제고된다.

### 3. 住宅 讓渡所得稅制 改善方案

우리나라 주택 양도소득세제가 많은 문제를 야기하는 것은 稅制 惠澤 基準이나 惠澤의 幅이 불합리하게 정해지기 때문이다. 즉 1주택 보유 세대의 주택양도에 대해서는 양도액을 주거이전 이외의 목적에 사용할 경우에도 비과세라는 지나친 혜택을 주는 반면 2주택 이상 보유 세대의 주택양도나 임대업자의 임대주택 양도에 대해서는 凍結效果 解消 차원에서 세제 혜택을 주는 것이 바람직한데도 과세하고 있다. 따라서 이하에서는 주택 양도소득세제상 혜택을 부여하는 취지를 살펴보고 이에 부응하도록 세제 개선방안을 검토한다.

#### 3.1. 住宅 讓渡所得稅制 惠澤의 趣旨

주택 양도시 양도소득세제 혜택을 부여하는 것은 무엇보다 住宅去來費用을 줄여줌으로써 거주 세대의 住居移轉을 용이하게 하기 위한 것이다. 또한 이것을 통해 국민의 주거수준 향상을 실질적으로 보장하는 의미를 지닌다.<sup>(11)</sup>

앞에서도 보았듯이 이주 목적의 자가양도에 대해 양도소득세가 부과될 경우 주거이전이 제한되는 동결효과가 발생한다.

임대주택 교체투자에 대해 양도소득세가 부과될 경우에도 동결효과가 발생하여 임대사

---

의 이윤을 추가로 제공할 경우에만 임대주택 교체투자가 이루어진다. 따라서 10% 미만의 이윤을 추가로 제공하는 임대주택으로의 교체투자가 이루어지지 않아 資源配分上 非效率이 발생한다.

(10) 凍結效果란 자산가격이 상승한 자산을 보유한 투자자를 중심으로 資產 處分을 延期하는 현상을 의미하기도 한다(金明淑(1989)). 자산 처분을 연기하는 것이 유리한 이유는 자산 처분을 연기하는 편이 현재 처분한 경우에 비해 연기한 기간에 비례하여 양도소득세액의 이자만큼의 이익을 볼 수 있기 때문이다.

(11) 이것은 1세대 1주택 비과세제 도입 취지이기도 하다(金京煥(1991, p. 208), 郭泰元(1993, p. 46)).

업 활성화를 저해한다. 따라서 美國 등 주요국에서는 임대주택 교체투자가 원활하도록 혜택을 부여한다.

따라서 양도소득세제 혜택은 동결효과 해소 차원에서 주어지며 다음 두 경우에 국한하는 것이 바람직하다.

첫째, 自家를 양도한 후 住宅賣渡額 전액을 새로운 自家 購入에 사용한 경우, 자가 양도의 목적이 주거이전이므로 세제 혜택을 부여한다.

둘째, 임대사업 지원 차원에서 賃貸業者가 임대주택 매도액 전액을 새로운 임대주택 구입에 사용한 경우 세제 혜택을 부여한다.

단 이와 관련 없는 주택 양도에 대해서는 양도차익에 대해 과세함으로써 讓渡差益을 還收하려는 양도소득세제의 취지를 살리도록 한다. 예컨대 자가를 양도하였으나 주택매도액 전액을 소비 등 자가 교체투자 이외의 목적에 사용한 경우에는 자가 양도가 주거이전과 관련이 없으므로 과세한다.<sup>(12)</sup>

3.2. 主要國의 住宅 讓渡所得稅制

이같은 취지에 부합하는 세제를 찾기에 앞서 주요국의 주택양도소득세제를 살펴본다. 이에는 과세를 연기하는 課稅移延制 뿐 아니라 所得控除制, 低率課稅制 및 非課稅制 등을 들 수 있는데 각각의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

3.2.1. 課稅移延制

과세이연제(deferral of taxation)란 주택 등 자산 매각액을 전액 교체투자에 사용한 경우에는 양도차익에 대한 과세를 연기하되 매각액을 소비 등 교체투자 이외의 용도에 사용한 경우에는 양도차익에 과세한다.

美國에서는 1997년 稅法改正 이전까지 자가에 대해 과세연기 혜택을 부여하였다. 즉 자가를 매도하기 이전 또는 이후 2년 내에 새로운 주택을 취득하여 이를 새로운 자가로 이용할 경우 새로운 주택의 취득가격을 양도한 주택에서 발생한 양도차익만큼 감액 조정

〈表 4〉 세제 혜택의 기준

구 분	혜택 부여 여부	취 지
자가 이전	○	주거이전 용이
임대주택 교체투자	○	임대사업 지원
기타	×	양도차익 환수

(12) 반면 자가 양도의 목적은 住居移轉이나 住宅賣渡額의 一部分을 자가 교체투자에 사용한 경우 주택매도액 중 자가 교체투자에 사용되지 않은 부분은 거주 세대의 주거이전과 직접적인 관련이 없으므로 이 부분만큼은 세제 혜택의 대상에서 제외한다.



하되 양도소득세를 부과하지 않음으로써 양도소득세 부과를 연기시켜 주는 것인데 이것을 取得價額 承繼方式(rollover)에 의한 과세연기라고 한다.<sup>(13)</sup>

課稅移延制하에서 양도차익에 대한 과세방식을 살펴보면 예컨대 갑이 1988년에 1억원에 주택을 구입하여 자가로 사용하다가 1998년에 2억원에 매각한 후 1억원을 더 합하여 새 주택을 장만하여 자가로 사용하였다고 할 경우 새 주택의 취득가액은 실제 취득가액인 3억원에서 양도차익 1억원을 차감한 2억원으로 간주되며 양도소득세는 부과되지 않는다.

반면 이후 새 주택을 3억 5천만원에 매각한 후 더 이상 교체투자에 사용하지 않으면 양도차익 1억 5천만원(3억 5천만원 - 2억원)에 대해 과세된다[한만수(1992) 참조].

자가에 대해 과세이연제를 적용하는 나라는 스웨덴 등이며 美國과 獨逸에서는 임대주택의 교체투자시 과세연기 혜택을 주고 있다.<sup>(14)</sup> 한편 臺灣(1995년)에서는 과세이연제와 유사한 방식으로 세제상 혜택을 주는데 자가 택지를 팔고 이전등록후 2년내 代替取得시 대체취득가가 양도가액보다 클 경우 양도소득세를 還給하고 있다.<sup>(15)</sup>

### 3.2.2. 所得控除制

소득공제제란 양도차익 중 일정액을 공제한 나머지에 대해서만 과세하는 방식이다. 미국에서는 1997년 이후 자가에 대한 과세이연제를 폐지하는 대신 소득공제제를 도입하였는데<sup>(16)</sup> 이 제도하에서는 자가 매각시 양도차익에 대해 최고 250,000달러까지 공제한 후 과세한다.

한편 캐나다(1992년)에서는 1987년의 세제개편 이후 평생 통산 10만 캐나다달러까지의 純讓渡所得만을 양도자산의 형태에 대한 구분 없이 면세하는 방식을 취하고 있다. 또한 日本(1995년)에서는 임대용이 아닌 주택의 매매에서 발생한 양도소득에 대해서는 3천만

(13) 단 양도가액이 대체 취득한 주택의 실제 취득 가격을 상회하여 讓渡價額의 一部分이 주택 교체투자에 이용된 경우에는 교체투자에 이용되지 않은 부분에 대해서는 양도소득세를 부과한다.

(14) 美國에서는 生産的 目的에 활용되는 資産을 팔고 동종 자산을 매입하여 生産적 目的에 활용할 경우 과세를 延期하고 있고(內國稅法 제1031조), 獨逸의 경우 사업 목적으로 代替取得한 자산에 대해 과세가 연기되는데 부동산 매각 후 6년 이내(여타 자산은 4년 이내) 대체 취득시 대체취득가가 양도가액보다 클 경우 전액 과세가 연기된다. 그런데 여기서 生産적 내지 사업적 목적으로 이용되는 자산에 賃貸住宅이 포함되는 것으로 알려져 있다.

(15) 臺灣의 경우 自家 宅地, 自營工場用地, 自經農地를 양도하고 이전 등록 후 2년 이내에 대체 취득시 대체취득액이 양도가액보다 클 경우 양도세가 還給되는데 단 5년 이상 대체취득 토지를 보유하고 용도가 유지될 것이 요구된다[韓國租稅研究院(1998) 참조].

(16) 所得控除制로 전환된 이유로는 과세이연제하에서 주택의 매입, 매도가에 대한 기록을 수십 년 보관해야 하는 불편과 주택 매입가가 매도가를 초과해야 과세연기혜택을 받으므로 老人層을 중심으로 불필요하게 비싼 주택에 거주하는 非效率性 등이 제시되었다(Joint Committee on Taxation of 105th Congress(1997), Title III-B 참조).

엔까지 特別控除가 허용된다.

### 3.2.3. 低率課稅制

日本에서는 10년 이상 소유한 주택의 경우에는 3천만엔 특별공제 외에 양도소득 6천만 엔까지는 10%, 그 초과분은 15%의 저율과세 혜택이 주어지고 있다. 또한 臺灣에서는 自家宅地 賣渡시 일생 1회 10% 특례세율을 적용하며 프랑스(1995년)에서는 장기보유일수록 저율과세하는 혜택을 주고 있다.

### 3.2.4. 非課稅制

우리나라 이외에 비과세제를 채택한 나라로 英國을 들 수 있는데 우리나라와는 달리 영국에서는 보유주택호수와 관계없이 自家讓渡에 대해 비과세혜택을 부여한다.

## 3.3. 代案의 比較

課稅移延制하에서는 자가의 교체투자에 대해 과세하지 않으므로 동결효과가 해소되어 주거이전이 용이하게 될 뿐 아니라 여타 목적의 자가 양도에 대해서는 양도차익의 누적액에 대해 과세하므로 양도차익을 환수하려는 양도소득세의 취지를 충분히 살릴 수 있다.

반면 所得控除制, 低率課稅制에서는 주거이전비용이 충분히 절감되지 않든가 양도차익을 환수하려는 양도소득세의 취지를 충분히 살리기 어렵다.

美國의 소득공제제 하에서는 자가의 양도시 일정액의 소득공제 혜택을 부여하는데 양도차익이 소득공제액을 초과하는 경우 초과분에 대해서는 과세되므로 그만큼 주거이전이 제약되며 日本의 低率課稅制 하에서는 자가의 교체투자에 대해 저율이지만 과세되므로 주거이전이 부분적으로 제약된다. 한편 자가 매각액을 교체투자 이외의 목적에 사용할 경우에도 소득공제, 저율과세 등의 혜택을 주므로 양도차익을 충분히 환수하기 어렵다.

단 英國의 非課稅制 하에서는 자가의 교체투자에 대해 비과세 혜택을 주므로 주거이전

〈表 5〉 각국의 양도소득세제

형 태	국 가	적용대상
課稅移延	美國(1997년 세법개정 이전) · 스웨덴	자가의 교체투자
	美國 · 獨逸	임대주택의 교체투자
所得控除	美國(1997년 세법개정 이후) 캐나다 · 日本	자가의 양도 주택의 양도
低率課稅	日本 · 프랑스	보유기간
非課稅	英國	자가의 양도
	韓國	1세대 1주택의 보유주택양도

資料: IBFD(1999), *European Tax Handbook*, Swedish Tax System(2001), RSV 346B, 韓國租稅研究院(1998), 『양도소득세의 정책과제』.

이 원활하게 이루어질 수 있으나 양도차익은 전혀 환수되지 않는다.

같은 이유로 賃賃住宅 양도에 대해서도 과세이연제를 적용할 경우 임대주택 교체투자가 원활히 이루어질 뿐 아니라 양도차익이 충분히 환수될 수 있다. 반면 소득공제제, 저율과세제에서는 임대주택 교체투자가 충분히 원활히 이루어지기 어려울 뿐 아니라 양도차익 또한 충분히 환수되기 어렵다. 또한 영국의 비과세제 하에서는 교체투자는 원활하게 이루어질 수 있으나 양도차익은 전혀 환수되지 않는다.

#### 4. 課稅移延制 導入의 效果

이상의 논의를 통해 주택 양도소득세제의 취지에 가장 부합하는 형태는 과세이연제임을 확인하였다. 따라서 현 세제를 과세이연제로 대체하는 것이 주택 양도소득세의 개선 방향이라 할 수 있다. 具體的인 稅制 改善 方案은 다음과 같다.

첫째, 1세대 1주택 비과세 등 現行 住宅 讓渡所得稅制는 廢止한다.

둘째, 주거이전이 용이하도록 自家의 交替投資시 발생한 양도차익에 대해 양도소득세 과세를 연기하되 여타 목적의 자가 양도에서 발생한 양도차익에 대해서는 과세하는 課稅移延制를 導入한다.

셋째, 임대사업 지원 방안으로 美國과 獨逸에서 채택하고 있는 임대주택에 대한 과세이연제를 모든 임대주택 양도에 대해 적용한다.

##### 4.1. 制度 改善의 效果

과세이연제가 도입되면 세대가 보유하는 주택 보유 호수와 관계없이 이주 목적의 자가 양도에 대해 과세연기 혜택을 주므로 2주택 이상 보유자가 과세연기 혜택을 받게 되어 自家 交替投資가 活性化될 것으로 기대된다. 이로 인해 국민의 주거만족도가 향상될 뿐 아니라 이같은 주택 교체투자 활성화는 住宅循環(filtering)을 원활히 하여 新規需要를 창출하는 부수적 효과도 있다.

반면 1주택 보유 세대라도 주택양도액을 자가이전 이외의 목적에 사용할 경우 과세하므로 주택가격이 급증할 경우 住宅投機가 억제되며 주택투기가 수반하는 잦은 移徙와 大形住宅 選好 또한 억제될 것으로 보인다. 또한 課稅 對象 世帶數나 稅收가 지금보다 크게 늘어날 것이므로 세율인하 효과가 크게 향상되어 住宅 景氣活性化 手段으로 활용될 수 있다.

이뿐 아니라 임대주택의 교체투자에 대해 보유 임대주택 호수나 임대기간에 관계없이 과세연기 혜택이 부여되므로 임대사업의 주류를 이루는 임대주택 1호 보유 영세 임대업자

의 賃貸住宅 交替投資가 활성화되며 이에 따라 임대사업의 收益性이 제고될 것으로 기대된다.

4.2. 課稅移延制 導入 關聯 細部 事項

과세이연제 도입 관련 세부 사항으로 첫째, 어떤 주택을 자가로 볼 것인가에 대해서는 미국에서처럼 讓渡時點을 기준으로 그 이전 5년 중 2년(또는 3년) 이상 거주한 주택으로 정의하든가 또는 이와 유사한 다른 방식으로 정의할 수 있다.

둘째, 자가나 임대주택을 양도한 후 住宅賣却額을 교체투자에 사용하는지 여부를 판단함에 있어서는 去來 前後 一定 期間(예컨대 2년) 내에 새로이 주택을 구입하여 직접 거주하든가 임대할 경우를 교체투자로 간주하면 큰 무리가 없다.

셋째, 자가나 임대주택을 양도한 후 주택매각액을 교체투자 이외의 용도에 사용할 경우 양도차익을 계산함에 있어 당초 주택 구입 시점으로 거슬러 올라가 계산하기가 용이하지 않은데 美國이 자가에 대한 과세이연제를 폐지한 이유도 여기에 있다.

따라서 稅務行政上 讓渡關聯 情報가 보존가능한 기간을 정하여 이 기간에 실현된 양도차익에 대해 과세하는 것이 좋을 것으로 본다. 예컨대 갑이 1980년 5월에 자가를 5천만원에 구입하였고 1985년 11월, 1990년 8월, 1995년 12월에 각각 교체투자하였으며<sup>(17)</sup> 1999년 2월에 매도한 이후 현재(2001년 3월)까지 매도액을 교체투자에 사용하지 않았다고 하자(〈表 6〉 참조).

1999년 2월에 주택을 매도한 이후 2년이 지나도록 교체투자에 사용하지 않았으므로 2001년 3월에 비로소 양도차익에 대한 과세가 이루어지는데 통상 당초 주택 구입 시점부터 현재까지 실현된 讓渡差益을 모두 합하여 계산하는 것이 관례이므로 이 예에 따르면 1985, 1990, 1995, 1999년에 실현된 양도차익의 합인 1억 9천만원에 대해 과세된다.

그런데 과거 수십년에 실현된 양도차익에 대한 정보를 유지하는 것이 용이하지 않으므로 세무행정상 주택양도 관련 정보가 보존가능한 기간 예컨대 5년 또는 10년의 기간을 정

〈表 6〉 갑의 주택거래내역

(단위: 천만원)

구입 또는 양도시점	새 주택 매입가격	기존 주택 매도가격	양도차익
1980. 5	5.0	—	—
1985. 11	10.0	8.0	3.0
1990. 8	20.0	15.0	5.0
1995. 12	30.0	23.0	3.0
1999. 2	—	38.0	8.0

(17) 편의상 교체투자시 기존 주택 매각과 새 주택 매입은 동시에 이루어진 것으로 간주한다.

하여 이 기간 중에 실현된 양도차익에 대해서만 과세하는 것이 보다 현실적인 방안으로 보인다. 예컨대 10년으로 정하면 현재 시점이 2001년 3월이므로 1991년 3월 이후에 대해서만 양도차익을 계산하므로 1억 천만원에 대해서만 과세된다.

## 5. 結 語

이 연구에서는 주택 부문을 중심으로 우리나라 住宅 讓渡所得稅制의 現況, 問題點 및 改善方案 등에 대해 살펴보았다. 1세대 1주택 비과세 등으로 인해 우리나라 양도소득세제는 거의 유명무실하여 不動産投機를 억제하려는 당초 취지와는 달리 주택투기를 방지하고 교체투자를 억제하는 등 여러 문제점을 유발하고 있다.

이같은 문제점을 해결하기 위하여서는 凍結效果 解消 차원에서 세제 혜택을 주되 여타 경우에는 과세하는 것이 바람직하며 이에 부합하는 세제는 課稅移延制로 나타났다.

여러 국가에서 이미 오래 전부터 이 제도를 시행하고 있고 우리나라에서도 地域間 均衡 發展과 企業 構造調整 支援 차원에서 이 제도를 도입하였으며<sup>(18)</sup> 부동산실명제 실시, 국세통합 전산망 구축 등으로 부동산 거래에 대한 세정당국의 포착능력이 제고되었음을 감안하면 제도 도입에 따른 별다른 문제는 없을 것으로 보인다.

단 제도 도입에 따른 세부 사항으로서 自家의 征衣, 讓渡差益 계산 방식 등에 대해서는 좀더 많은 논의가 필요할 것이며 미국에서와 같이 老人層을 중심으로 불필요하게 비싼 주택에 머물려는 경향 등 이 제도가 수반할 수 있는 문제점에 대해서는 적절한 보완책이 마련되어야 할 것이다.

住宅産業研究院 首席研究員

150-976 서울 영등포구 여의도동

전화: (02)782-9826

팩시: (02)783-5951

E-mail: bckoo@khi.re.kr

(18) 우리나라에서도 이미 과세이연제가 도입·시행되고 있는데 地域間 均衡 發展을 지원하기 위하여 대도시내 공장을 지방으로 이전할 경우(租稅特例制限法 제60조), 法人 本社를 首都圈 외 지역으로 이전할 경우(법 제61조), 10년 이상 경영한 목장을 이전할 경우(법 제70조), 5년 이상 가동한 공장을 이전할 경우(법 제71조)에 대해 讓渡所得稅 減免이나 課稅延期 혜택을 주고 있다. 또한 企業 構造調整 支援 차원에서 사업을 전환한 중소기업 등에 대해 양도소득세 감면이나 과세연기 혜택을 주고 있다(법 제33조).

### 參 考 文 獻

- 郭泰元(1993): 『開發利益 還收 수단으로서의 양도소득세 합리화 방안』, 韓國租稅研究院.
- 金京煥(1991): “住宅 關聯 稅制,” 『주택문제 해소대책』, 現代經濟社會研究院.
- 金明淑(1989): “讓渡所得稅의 供給凍結效果와 개선방향,” 『韓國開發研究』, 11. 4.
- 大韓住宅公社(1983): 『韓國住宅政策의 발전방향에 관한 연구』.
- 李廷雨(1991): “韓國의 富, 資本利得과 所得不平等,” 『한국의 경제발전』, 서울대학교 經  
濟研究 창립30주년기념심포지움.
- 정연승(1991): 『한국의 주택가격 추정(1972-1990)』, 대우경제연구소.
- 統計廳(1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995): 『人口住宅總調查報告書』.
- \_\_\_\_\_ (1998): 『국제통계연감』.
- 韓國租稅研究院(1993): 『多寡口保有에 대한 재산세 과세 강화 방안』.
- \_\_\_\_\_ (1998): 『양도소득세의 정책과제』.
- 한만수(1992): “현행 부동산 양도소득 과세제도의 문제점과 개선책,” 『月刊租稅』, 1992.  
12.
- 臺灣 內政府(1988, 1990, 1993, 1996, 1997): 『臺灣地區人口統計年報』.
- 建設部(1988): 『公共住宅事業의 效率性分析에 관한 연구』.
- 日本 總務廳 統計局, 住民基本臺帳(1988, 1990, 1993, 1996, 1997): 『人口移動報告年報』.
- IBFD(1999): *European Tax Handbook*.
- Joint Committee on Taxation of 105th Congress(1997): *General Explanation of Tax  
Legislation Enacted in 1997*.
- Minarik, J.(1981): “Capital Gains,” H.J. Aaron and J.A. Pechman(eds.), *How Taxes Affect  
Economic Behavior*, N.W. Washington, The Brookings Institution.
- Swedish Tax System(2001): *RSV 346B*.