



제429회국회(정기회)  
제6차 기획재정위원회

# 조세특례제한법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제13674호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은



# 목 차

|                                                            |   |
|------------------------------------------------------------|---|
| I . 개요 .....                                               | 1 |
| II . 주요 내용별 검토 .....                                       | 3 |
| 1. 인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세<br>특례 대상지역 확대 ..... | 3 |



## I. 개요

### 1. 안도결의원 대표발의안(의안번호 제13674호)

#### 가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 안도결의원 등 13인
- (2) 제 안 일 : 2025. 10. 22.
- (3) 회 부 일 : 2025. 10. 23.

#### 나. 제안이유 및 주요내용

최근 금리·공사비 상승 등의 영향으로 건설투자가 '24.2/4분기 이후 감소세가 지속되는 가운데, 특히 비수도권 인구감소 등에 따라 지방 주택수요가 둔화되는 등 지방 건축시장 활성화 지원이 필요한 상황임.

이에 따라 세컨드 홈 세제지원 확대 등 지방주택에 대한 세부담 완화를 통해 부진한 지방 부동산 수요를 보완할 수 있도록 인구감소지역 주택 취득에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 특례 적용대상 지역에 비수도권 인구감소관심지역을 추가함(안 제71조의2제1항).

또한, 개발제한구역 내 토지등에 대한 양도소득세 감면의 적용기한을 2028년 12월 31일까지 3년 연장(안제77조의3)하고, 수도권 밖의 지역에 있는 준공후미분양주택 취득자에 대한 과세특례가 적용되는 주택의 취득기한을 2026년 12월 31일까지로 1년 연장하고자 함(안 제98조의9).



## II. 주요 내용별 검토

### 1. 인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례 대상지역 확대(이종욱의원안, 안도결위원안)

| 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><input type="checkbox"/> 인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례(제71조의2)</p> <p>○ 특례내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례</li> <li>- 1세대 1주택 특례* 적용</li> </ul> <p>* (양도소득세) 12억원 비과세 및 장기보유특별공제 최대 80%<br/>(종합부동산세) 기본공제 12억원(다주택자 9억원) 및 고령자·장기보유 세액공제 최대 80%</p> <p>○ 특례적용 대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 1주택자가 <u>인구감소지역</u> 소재 주택 1채 신규 취득</li> </ul> | <p><input type="checkbox"/> <u>과세특례 대상지역 확대</u></p> <p>○ (현행과 같음)</p> <p>○ <u>특례적용 대상지역 확대</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 1주택자가 <u>인구감소우려지역*</u> 소재 주택 1채 신규 취득(이종욱의원안)</li> <li>* <u>인구감소지역과 인구감소지역 이외의 지역 중 수도권과 광역시 및 세종특별자치시를 제외한 지역</u></li> <li>- 기존 1주택자가 <u>인구감소지역과 비수도권 인구감소관심지역*</u> 소재 주택 1채 신규 취득(안도결의원안)</li> <li>* <u>인구감소지역을 제외한 시·군·구 중 인구감소지수가 높은 순서대로 인구감소지역 수의 100분의 20 내외의 수에 포함되는 지역(인구감소관심지역)</u></li> </ul> <p>○ 시행일: 2026년 1월 1일부터</p> <p>○ 적용례: 이 법 시행 이후 인구감소우려지역에서 주택을 취득하는 경우부터 적용</p> |

\* 이종욱의원안 2025. 9. 17. 발의(의안번호 제13075호), 안도결의원안 2025. 10. 22. 발의(의안번호 제13674호)

□ 2건의 개정안은 인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례를 적용받는 특례적용 대상지역의 범위를 확대하려는 것으로, 이종욱의원안은 특례적용 대상지역을 수도권·광역시·세종특별자치시 외의 전 지역으로 확대하고, 안도걸의원안은 특례적용 대상지역을 비수도권 인구감소관심지역<sup>1)</sup>까지 확대하려는 것임.

○ 이종욱의원안은 특례적용 대상지역을 현행 인구감소지역에 더하여 수도권, 광역시 및 세종시를 제외한 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 전 지역으로 확대하려는 것임.

○ 안도걸의원안은 특례적용 대상지역을 현행 인구감소지역에 더하여 인구감소관심지역으로 지정된 18개 지역 중 수도권, 광역시 등을 제외한 강원(강릉시, 동해시, 속초시, 인제군), 전북(익산시), 경북(경주시, 김천시) 경남(사천시, 통영시) 등 9개 지역까지 확대하려는 것임.

□ 현행 「조세특례제한법」 제71조의2<sup>2)</sup>는 기존 1세대 1주택자가 인구

1) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12의2. “인구감소관심지역”이란 인구감소지역을 제외한 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구 중 장래 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 지역으로서 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 인구감소지역 수의 100분의 20 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

2) 「조세특례제한법」 제71조의2(인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례)

① 주택, 조합원입주권(「소득세법」 제88조제9호의 조합원입주권을 말한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 분양권(같은 조 제10호의 분양권을 말한다. 이하 이 항에서 같다) 중 1채 또는 1개를 보유한 1세대(같은 조 제6호의 1세대를 말한다)가 2024년 1월 4일부터 2026년 12월 31일까지의 기간 중에 인구감소지역에 소재하는 주택으로서 주택 소재지, 주택 가액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 주택(이하 이 조에서 “인구감소지역주택”이라 한다) 1채를 취득한 후 인구감소지역주택을 취득하기 전에 보유한 주택, 조합원입주권 또는 분양권을 양도하는 경우에는 그 인구감소지역주택을 해당 1세대의 소유주택이 아닌 것으로 보아 「소득세법」 제89조제1항제3호 또는 제4호를 적용한다.

② 1주택을 보유한 1세대(「종합부동산세법」 제2조제8호의 세대를 말한다)가 2024년 1월 4일부터 2026년



내 접경지역 및 광역시 내 군지역은 포함하고, ② 인구감소지역 소재 주택의 공시가격을 4억원으로 제한하며, ③ 기존 1주택과 동일한 시·군·구 소재 신규 주택 취득은 제외함.

동 특례조항은 인구감소지역 주택 취득에 대한 특례를 적용함으로써 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조4)에 따른 인구감소지역으로의 생활인구 유입을 촉진하고 유입된 인구들을 통해 지역 경제를 활성화하는데 목적이 있으며, 기존 1주택자의 세컨드 홈 취득에 대한 세제지원을 통해 국민들의 여가생활을 위한 여건 조성에 도움이 되고자 2024년 세법개정을 통해 도입되었음.

인구감소지역은 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말하며, 현재 수도권과 광역시 소재 6개 지역<sup>5)</sup>을 제외한 83개 지역이 동 특례를 적용받고 있음.

또한, 인구감소지역을 제외한 시·군·구 중 인구감소지수가 높은 순서대로 인구감소지역 수의 100분의 20 내외의 수에 포함되는 지역으로, 18개 지방자치단체가 인구감소관심지역<sup>6)</sup>으로 지정되어 있음.

---

2 주택 및 이에 딸린 토지의 가액(「소득세법」 제99조제1항에 따른 기준시가를 말한다)의 합계액이 해당 주택 취득일(법 제71조의2제2항을 적용하는 경우에는 해당 주택 취득일 및 「종합부동산세법」 제3조에 따른 과세기준일) 현재 4억원을 초과하지 않을 것

4) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

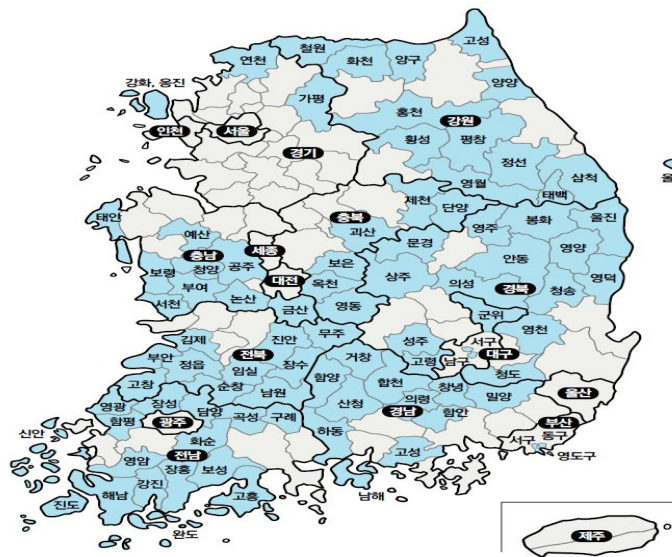
12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

5) 부산(동구, 서구, 영도구), 대구(남구, 서구), 경기(가평군)

## [인구감소지역 지정 현황]

| 구분  | 인구감소지역                                                                         | 개수  |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 부산  | 동구, 서구, 영도구                                                                    | 3개  |
| 대구  | 남구, 서구, 군위군 <sup>1)</sup>                                                      | 3개  |
| 인천  | 강화군, 옹진군                                                                       | 2개  |
| 경기  | 가평군, 연천군                                                                       | 2개  |
| 강원  | 고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군                     | 12개 |
| 충북  | 괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시                                                   | 6개  |
| 충남  | 공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군                                    | 9개  |
| 전북  | 고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군                               | 10개 |
| 전남  | 강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군 | 16개 |
| 경북  | 고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군      | 15개 |
| 경남  | 거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군                          | 11개 |
| 합 계 |                                                                                | 89개 |

1) 2021년 지정 이후, 경상북도 군위군이 대구광역시로 편입됨에 따라 군위군을 대구광역시로 변경하는 내용으로 변경 고시함  
 자료: 「인구감소지역 지정 고시」, 행정안전부 고시(2024.7.27.변경고시)



자료: 행정안전부

6) 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」 제2조(정의) 이 고시에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "인구감소지역"이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제9호에 따라 지정된 지역을 말한다.
2. "인구감소지수"란 인구감소지역을 지정하기 위해 인구감소율, 고령인구, 출생률, 재정여건 등 관련 지표를 종합한 값을 말한다.
3. "관심지역"이란 인구감소지역을 제외한 시·군·구 중 인구감소지수가 높은 순서대로 인구감소지역 수의 100분의 20 내외의 수에 포함되는 지역을 말하며, 별표 1과 같다.
4. "조합"이란 법 제17조제2항에 따른 지방자치단체조합을 말한다.

## [인구감소관심지역 지정 현황]

| 인구감소지역 | 인구감소관심지역        |
|--------|-----------------|
| 부산(2)  | 금정구 중구          |
| 인천(1)  | 동구              |
| 광주(1)  | 동구              |
| 대전(3)  | 대덕구 동구 중구       |
| 경기(2)  | 동두천시 포천시        |
| 강원(4)  | 강릉시 동해시 속초시 인제군 |
| 전북(1)  | 익산시             |
| 경북(2)  | 경주시 김천시         |
| 경남(2)  | 사천시 통영시         |

한편, 18개 인구감소관심지역도 인구감소가 가속화될 것이 예상되는 잠재적 위기지역으로, ‘인구감소관심지역’의 정의를 법률에 신설하고, 인구감소관심지역을 인구감소지역과 동일한 수준의 행정적·재정적 지원 등이 가능하도록 하는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 일부개정법률안<sup>7)</sup> 및 「인구감소지역 지원 특별법」 일부개정법률안<sup>8)</sup>이 국회 본회의를 통과(2025.5.1.)하였음.

7) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

12의2. “인구감소관심지역”이란 인구감소지역을 제외한 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구 중 장래 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 지역으로서 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 인구감소지역 수의 100분의 20 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

8) 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 6. 9., 2025. 5. 27.>

1. “인구감소지역”이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따라 지정된 지

□ 특례적용 대상지역을 확대하려는 두 건의 개정안은 다음과 같은 측면에서는 긍정적인 효과가 기대됨.

첫째, 최근 금리·공사비 상승 등의 영향으로 건설 프로젝트 사업성이 악화<sup>9)</sup>되고 있으며, 특히, 비수도권 주택시장 부진으로 신규 건설투자가 위축되고 있는 상황에서 세컨드 홈 1세대 1주택 특례 대상지역을 확대 등을 통한 지방 중심 건축시장 활성화가 필요할 것으로 보임.

비수도권의 준공후미분양주택 현황을 살펴보면, 2024년 6월말 기준 11,965호에서 2025년 7월말 기준 22,589호로 약 88.8% 급증<sup>10)</sup>하였고, 수도권에 비해 비수도권이 상대적으로 미분양 추이가 가파르게 증가하고 있으므로, 비수도권 미분양문제를 해소하기 위한 대책이 필요한 측면이 있음.

---

역을 말한다.

1의2. “인구감소관심지역”이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호의2에 따라 지정된 지역을 말한다.

2. “생활인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 사람

나. 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

다. 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

[시행일: 2025. 11. 28.] 제2조

9) 최근 금리인상 및 원자재가격 상승 등으로 공사비지수가 2021년 111.5, 2022년 123.8, 2023년 127.9, 2024년 130.1, 2025년 131.1로 매년 상승(「지방중심 건설투자 보강방안」, 관계부처 합동, 2025.8.14.)

10) 2025년 6월 주택통계, 국토교통부

[전국 수도권-비수도권 준공후미분양주택 추이]

(단위: 호)

| 구 분  | 2025년  |        |        |        |        |        |        |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|      | 1월     | 2월     | 3월     | 4월     | 5월     | 6월     | 7월     |
| 전국   | 22,872 | 23,772 | 25,117 | 26,422 | 27,013 | 26,716 | 27,057 |
| 비수도권 | 18,426 | 19,179 | 20,543 | 21,897 | 22,397 | 22,320 | 22,589 |
| 수도권  | 4,446  | 4,593  | 4,574  | 4,525  | 4,616  | 4,396  | 4,468  |

\* 자료: 2025년 주택통계, 국토교통부

둘째, 세컨드 홈 세제지원 확대 등 지방 주택에 대한 세부담 완화 등을 통해 비수도권 인구감소관심지역 및 인구감소우려지역으로의 생활인구<sup>11)</sup> 유입을 촉진하고 유입된 인구들을 통해 지역 경제를 활성화시키는 효과를 기대할 수 있음.

셋째, 인구감소지역 및 인구감소관심지역은 인구감소 위험에 대한 객관적·전문적 평가를 거쳐 주관 부처인 행정안전부에서 우선 지원이 필요하다고 판단되는 지역을 지정하는 것으로, 인구감소지역과 같이 다양한 지원 제도가 적용되면 저출생·고령화로 인한 인구감소 위기에 선제적으로 대응할 수 있는 측면이 있을 것임.

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 점도 함께 고려할 필요가 있음

첫째, 특례적용 대상지역을 광범위하게 확대할 경우, 상대적으로 여건이 어려운 인구감소지역 및 인구감소관심지역으로의 주거이전·인구유입은 오히려 위축될 우려가 있음.

11) 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 ‘주민등록인구’, ‘외국인등록인구(재외동포거소신고자 포함)’, ‘등록지 이외의 시군구에 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 월 1회 이상 방문자’ 모두를 말함.

둘째, 거주요건 없이 세제혜택을 통해 지방 주택시장을 활성화하려는 방안은 비수도권 인구감소관심지역 및 인구감소지역 외 인구감소우려지역의 부동산 경기를 회복시키는 효과는 나타날 수 있으나 근본적인 인구감소 대책으로는 한계가 있을 것으로 보임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5148 |