

기본 | 23-04

부동산세제의 시장 영향력과 향후 정책방향 연구

Assessing the Impact of Real Estate Tax on the Housing Market:
Empirical Analyses and Policy Direction

박진백, 이수욱, 이태리, 전성제, 권건우 외

기본 23-04

부동산세제의 시장 영향력과 향후 정책방향 연구

Assessing the Impact of Real Estate Tax on the Housing Market:
Empirical Analyses and Policy Direction

박진백, 이수욱, 이태리, 전성제, 권건우 외

■ 저자

박진백, 이수욱, 이태리, 전성제, 권건우

■ 연구진

박진백 국토연구원 부연구위원(연구책임)
이수욱 국토연구원 선임연구위원
이태리 국토연구원 연구위원
전성제 국토연구원 연구위원
권건우 국토연구원 전문연구원

■ 외부연구진

고영우 고려대학교 교수
이삼호 고려대학교 교수

■ 연구심의위원

김태환 국토연구원 원장직무대행
박천규 국토연구원 부동산시장연구센터 소장
김민철 국토연구원 연구위원
이윤상 국토연구원 부연구위원
김지혜 국토연구원 부연구위원
김선익 기획재정부 사무관
김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원

주요 내용 및 정책방향 제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 부동산세제의 작동원리를 확인할 수 있는 이론모형 및 수치최적화 모형을 개발
 - 취득세 인상은 매매가격 하락, 전세가격 상승을 유도, 보유세 인상은 매매가격과 전세가격 하락을 유도, 양도소득세 인상은 전세가격 상승을 유도하는 것으로 증명
- 2 부동산세제의 미시적 영향력 분석
 - 부동산세제 중 시장참여자의 점유형태에 가장 큰 영향을 미치는 세제는 취득세로 분석
 - 세부담이 증가하더라도 다주택자는 임차인 전가를 통해 세부담을 회피하는 것으로 분석
- 3 부동산세제의 거시적 영향력 분석
 - 취득세 인상은 단기적으로 거래량을 줄이지만, 가격안정화 효과는 발견되지 않음
 - 재산세의 변화는 매매거래, 매매가격, 전세가격에 유의한 영향을 미치지 않음
 - 종합부동산세는 임차인전가가 가능하기 때문에 세제강화 효과가 발생하지 않음
 - 양도소득세는 동결효과 발생시키며, 전세가격을 상승시키는 것으로 분석됨

본 연구보고서의 정책방향 제안

- 1 (시장영향력을 고려한 부동산세제 정책의 조합) 시장안정화를 유도할 수 있도록 거래단계의 세금부담은 낮추고, 동시에 보유단계의 세금부담은 높이는 형태로 제도 설계 필요
- 2 (1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화) 실거주자 중심의 주택시장 유도
- 3 (세부담의 임차인 전가 방지) 부동산세제 정책이 시장에 영향이 발생하기 위해서는 세부담의 주체가 주택보유자가 되어야하며, 임차인에게 전가되지 않아야 함
- 4 (부동산세제 정책 준칙 마련) 정책의 방향성과 해당 제도의 변화 방향이나 변화폭에 대한 준칙을 정하여 정책의 지속성 확대를 통해 정책에 대한 시장의 신뢰 확보가 필요



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 부동산세제 정책은 시장참여자의 의사결정에 영향을 미치기 때문에 주택시장에 대한 영향력이 존재하지만, 부동산세제의 주택시장에 대한 영향력에 대한 실증적인 평가는 충분하지 않은 상황
- 부동산세제의 작동원리 이론, 국내외 정책사례, 국내 미시 및 국내외 주요국의 거시적 실증적 영향력 등에 대한 종합적인 연구와 이 결과에 기초한 부동산세제의 정책방향 마련이 필요함
- 이 연구는 취득-보유-양도 단계별 부동산세제가 주택시장에 미치는 영향을 실증하고, 이 분석 결과에 기초하여 부동산세제 정책 방향을 제안하는 것을 목적으로 함

□ 연구 범위 및 방법

- 시간적 범위는 미시분석의 경우 2021년, 국제 거시분석은 1970~2021년, 국내 거시분석은 2005~2021년을 분석대상으로 설정
- 공간적 범위는 분석내용에 따라 전국·광역지자체, OECD 30개국 등으로 설정
- 내용적 범위
 - 부동산세제 개관 및 쟁점사항 검토
 - 부동산세제 작동원리 관련 이론모형 개발
 - 부동산세제의 미시적·거시적 주택시장 영향력 분석
 - 부동산세제 정책 방향

2. 부동산세제의 구조와 쟁점 분석

□ 부동산세제 개관

- 과세주체의 의한 세제 분류
 - 우리나라의 세제는 중앙정부가 징수하는 국세와 지방정부가 징수하는 지방세로 구성
 - 국세는 담세력에 있는 사람에게 과세하는 것이 원칙인 반면, 지방세는 보편적으로 과세하는 것이 원칙임. 따라서 국세에 비해 지방세는 세원이 골고루 분포해야 하며 시기에 따라 세수의 변동이 없어야 함
 - 국세에 해당하는 부동산 세제는 종합부동산세와 양도소득세임
 - 지방세에 해당하는 부동산 세제는 취득세와 재산세임
- 부동산 취득-보유-양도 단계별 세제 분류
 - 취득단계의 세금 : 취득세
 - 보유단계의 세금 : 재산세, 종합부동산세
 - 처분단계의 세금 : 양도소득세

□ 우리나라의 부동산세제

- 취득세 구조
 - (기본세율 구조) 취득세율은 2019년까지 과세표준별로 1%, 2%, 3%의 단일 세율이 적용되었으나, 6~9억 구간의 거래가격을 낮게 신고하는 문턱효과를 해소하기 위해 2020년부터 기존 2%에서 1~3%로 세분화하였음
 - (중과세율 구조) 조정대상지역 여부, 보유주택수에 따라 세율을 1~12%로 중과하고 있음. 정부는 다주택자의 중과세 해소 요구에 부응하기 위해 취득세율 중과 해소 개편안을 발표하였음
- 재산세 구조
 - (기본세율 구조) 4단계 누진구조로 운영하고 있으며, 세율은 0.1~0.4%

- (세부담 상한제) 당해연도 재산세액이 전년도 재산세액 대비 일정 비율을 초과하여 증가하지 않도록 세부담 상한제를 실시하고 있음. 토지·건축물은 150%, 주택은 공시가격 3억이하는 105%, 3~6억 110%, 6억 초과 130%
- 종합부동산세 구조
 - (기본세율 구조) 7단계 누진구조로 운영하고 있으며, 세율은 0.6~2.7%, 법인은 2주택 3%, 3주택 6% 단일 세율
 - (세부담 상한제) 당해연도 종합부동산세액이 전년도 종합부동산세액 대비 150%
- 양도소득세 구조
 - (기본세율 구조) 8단계 누진구조로 운영하고 있으며, 세율은 6~45%
 - (중과세율 구조) 조정대상 지역 소재 주택에 대해 다주택자는 20~30%p 중과하였으나 '22. 5. 10부터 폐지
 - (장기보유특별공제) 공제율은 연2%씩 가산되며 최대 30%를 인정, 1세대 1주택자의 경우 보유기간과 거주기간에 따른 공제율을 각각 산정하여 계상

□ 세제정책의 원칙

- 효율성과 형평성
 - 효율성은 정책실시로 인한 비용 또는 초과부담 등이 최소화되도록 제도를 설계하는 것으로 대표적으로 특정 세목에 대해 단일 세율을 적용하는 것임
 - 형평성은 담세력을 고려하여 과세대상, 세율 등을 차별적으로 설계하는 것으로 대표적으로 특정 세목에 대해 누진 세율, 중과 세율 등을 적용하는 것임
 - 세제정책을 설계할 때에는 효율성과 형평성 중 하나의 원칙만을 선택하는 것이 아니라 제도에 따라 추구하는 방향을 고려하여 해당 원칙을 정할 필요가 있음

- 수평적 형평성과 수직적 형평성
 - 수평적 형평성은 동일한 과세대상자에게는 동일한 수준으로 과세가 되도록 하는 것이 바람직하다는 원칙임
 - 수직적 형평성은 다른 사람을 다르게 취급해야 형평성이 있다는 것을 의미함
- 조세평등주의
 - 응익과세원칙은 조세 부담이 납세자가 받은 혜택에 비례하여 결정되는 원칙을 의미함
 - 응능과세원칙은 조세 부담이 납세자의 소득, 소비, 재산 등 개인의 경제적 능력에 상응하게 부과되고 징수되어야 한다는 원칙으로 일반적인 조세법 입법과정에서 활용되고 있음

□ 부동산세제별 주요 쟁점

- 취득세 주요 쟁점
 - (세제정책의 원칙) 세원의 보편성이 확보되는 지방세는 응익과세원칙의 관점에서 지방자치단체의 안정적인 세원으로 활용하고, 소득재분배 기능 등 정책적 목적의 달성은 국세를 통해 하는 것이 바람직한 것으로 검토되었음
 - (경제학적 시각) 기존 재정학 연구들에서는 취득세율은 세율은 낮고, 단순한 구조로 운영하는 것이 바람직하다고 논의되고 있음. 주택시장 안정 관점에서도 취득세를 비롯한 거래세 세율은 낮추고, 보유세 세율을 높이는 것이 바람직하다고 분석되었음
 - (정책목적 활용 강화) 취득세 정책은 세제정책의 원칙이나 경제학적인 시각과는 다르게 정책목적 활용이 많은 정책 세제로 보임. 특히, 취득세는 2011년 취득세와 등록세 통합 이후 기존 비례세에서 누진구조로 전환하였고, 2020년부터는 지역별, 주택수별 중과세 구조로 전환하는 등 정책목적의 활용이 강화되고 있음
 - (문턱효과) 수직적 형평성을 추구하기 위해서 취득세 세제를 누진구조로 전환함에 따라 문턱효과가 발생하였음. 이 문턱효과를 해소하기

위해서 기존 계단식 누진구조를 사선형 누진구조로 전환하였음. 기존 연구들에서는 사선형 누진구조로 전환하더라도 문턱효과가 지속될 수 있다고 지적하고 있음

• 재산세 주요 쟁점

- (누진세율 구조) 1975년 부동산투기로 주택가격이 크게 상승하자, 수직적 형평성 문제가 제기되었고, 이에 투기억제 목적으로 재산세를 누진구조로 전환하였음
- (과세표준) 2003년부터 주택공시제도가 도입되어 공시가격은 과세표준으로 활용하고 있음. 주택공시제도는 국가가 시세와 유사한 가격을 산정하는 것이 목적이었음. 그리고 부동산세제는 시세와 유사한 수준에 대해 과세하는 것이 목표였음. 그러나 현재까지도 공시가격과 시세의 차이가 큰 상황임. 이는 수직적 형평성을 감소시킴
- (공정시장가액비율) 정부의 과세표준 현실화 정책에 따라 세부담이 급증을 조정하기 위해 2009년 공정시장가액비율 제도가 도입되었음. 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산출하기 때문에 비싼 주택일수록 감면액이 커짐
- (1세대 1주택자 특례세율) 2021년 공시가격이 크게 오르자 공시가격 9억이하 1세대 1주택자에 대한 재산세 감면을 위한 특례세율을 3년간 한시적으로 시행. 1세대 1주택자를 실수요자로 보고 주거의 안정성을 높이기 위한 정책으로 판단됨
- (세제 통합) 지방자치단체가 안정적인 세수 확보를 위해서는 지방세의 구조가 세원이 풍부한 보유세 위주로 개편되어야 함. 이를 위해서 거래세인 취득세는 낮추고, 보유세인 재산세는 높이는 방향이 필요

• 종합부동산세 주요 쟁점

- (입법 목적의 약화) 종합부동산세는 부동산 투기억제를 목적으로 도입된 수직적 형평성 달성을 위한 제도였음. 그러나 인별합산 방식으로 변경됨에 따라 투기억제 기능이 약화되었으며, 공정시장가액비율 도입, 1세대 1주택자에 대한 과세기준 지속 상향으로 입법 목적을 달성하지 못하는 제도로 판단됨. 현재는 고가 부동산에 대한 누진 재산세라는 평가가 있어 제도 정비(폐지)가 필요하다는 의견이 있으며,

그럼에도 수직적 형평성을 위해 존속해야한다는 의견도 있음

- (1세대 1주택자에 대한 세제 감면) 자가 주택에 대한 과세는 부당하다는 의견으로 1세대 1주택자에 대한 세제 감면, 고율과세의 부당함, 주거주택 이외 주택을 대상으로 과세해야한다는 의견이 있음. 그러나 1세대 1주택자에 대해 세제 감면을 하고, 같은 금액의 다주택자에게 감면을 하지 않는다면 수평적 형평성이 훼손될 수 있음
- (이종과세) 재산세와 종합부동산세가 동일한 과세표준을 하기 때문에 세목간 이중과세이며, 매년 가격상승분에 대해 납부를 하고 있기 때문에 양도소득세와도 이중과세라는 의견이 있음.
- (임대료 전가) 종합부동산세의 인상은 임대료 인상으로 전가를 할 수 있다는 지적이 있음
- (재산세와 일원화) 보유세를 국세와 지방세로 이원화하여 징수하는 것은 불필요한 행정 비용을 발생시킨다며 지방세로 통합하자는 의견도 있음. 종합부동산세를 지방세로 전환함에 따라 발생하는 지역간 재정격차는 부가가치세율을 인상하여 보완하자는 의견도 있었음

• 양도소득세 주요 쟁점 요약

- (1세대 1주택자) 대법원은 1세대 1주택자가 실거주를 하였고, 실거주 목적으로 이사를 하는 것이라면 세법상 국민의 주거생활과 거주이전의 자유 보장을 해야한다고 판결하였고, 1세대 1주택자에 대한 비과세 제도가 도입되었음. 다만, 수직적 형평성을 저해할 수 있어 고가주택에 대해서는 비과세를 배제하였음. 1세대 1주택자에 대한 비과세제도가 거주이전의 자유를 목적으로 도입되었으나 현행은 거주가 아닌 보유에 따라 제도가 운영되는 것이 바람직하지 않다는 지적이 있음.
- (시장왜곡) 양도소득세로 인한 시장왜곡 효과로 세율인상시 과세 회피에 따른 거래량 감소(동결효과), 장기보유를 할 경우 처분시점에 세금이 부과되기 때문에 발생하는 결집효과가 발생하며, 결집효과를 해소하기 위해 도입한 장기보유특별공제는 높은 공제를 유도하여 거래량을 감소시키는 동결효과를 발생시키는 것으로 지적되고 있음
- (시장영향력) 양도소득세는 시장조절을 목적으로 활용하는 제도임. 그러나 양도소득세가 주택시장에 미치는 영향에 대한 실증연구는 충

분하지 않음. 따라서, 시장조절 목적으로 활용하는 양도소득세 정책이 실제 시장에 어떤 영향을 미치는지를 제대로 파악하지 못하고 있는 상황임

□ 시사점

- 세제정책의 원칙
 - 세제정책은 소득이 있다면 과세가 이루어져야한다는 대원칙하에서 이루어져야 함
 - 또한, 정부가 세입을 위해 개인에게 강제로 세 부담 의무를 부여하는 것이기 때문에 세 부담으로 인한 비용을 최소화하는 것이 중요함
 - 형평성 문제가 발생하지 않도록 제도설계가 필요함
 - 정부의 행정목적에 따라 세제정책의 기본 원칙과 다른 정책을 실시해야한다면 이와 같은 개입으로 인한 형평성 훼손을 최소화해야 함
- 정책목적으로 활용하고 있는 부동산세제
 - 우리나라는 취득-보유-양도단계의 모든 부동산세제를 정책목적으로 사용하고 있음
 - 취득세는 세원의 특성상 세수비중을 낮춰야 하지만, 지방세의 핵심 세원으로 활용하고 있고, 누진구조와 중과세율 구조를 채택하고 있음
 - 재산세 역시 누진구조로 운영을 하고 있으며, 1세대 1주택자에 대한 특례세율을 한시적으로 적용하고 있음
 - 종합부동산세는 인별합산, 공정시장가액비율 도입, 1세대 1주택자에 대한 세제혜택 확대 등 입법목적과 다르게 활용. 다주택자 중과는 임대료 전가 문제로 이어지는 등 부작용도 발생
 - 양도소득세는 1세대 1주택자에 대해 비과세제도를 운영하고 있으며, 높은 세율과 중과구조로 동결효과, 결집효과와 같은 부작용이 발생
- 정책의 방향성
 - 지방자치단체의 세원으로 활용되어야 하는 지방세는 세원이 광범위한 재산세를 중심으로 개편되어야 함

- 반대로 주택시장 경기에 의존적인 취득세의 세수비중을 낮춰야 함
- 국민의 주거안정을 위해 1세대 1주택자에 대한 세제 감면 내지 비과세 혜택을 주고 있으나 형평성 문제가 있을 수 있음. 소득이 있다면 과세가 이루어져야 한다는 대원칙하에서 세제정책이 마련되어야 함
- 이중과세 혹은 이중과세 논란이 발생하지 않도록 제도 설계가 필요
- 부동산세제 정책에 따라 문턱효과, 동결효과, 결집효과, 임대료전가 등 다양한 시장왜곡이 발생하고 있음. 이를 최소화하는 형태의 제도 설계가 필요

3. 국내외 부동산세제 규모와 추이 비교

□ 부동산세제 규모와 추이 통계 검토

- 우리나라 부동산세제 구성과 추이
 - 2021년 기준, 양도소득세는 36.7조원으로 국세의 11.0%, 종합부동산세는 6.1조원으로 국세의 1.8%임. 양도소득세는 소득세 항목에서 근로소득세(15%) 다음으로 세입규모가 컸음
 - 2021년 기준, 취득세는 33.7조원으로 지방세의 30.0%, 재산세는 15.0조원으로 국세의 13.3%임. 취득세는 지방세 세목 중 가장 세수가 많아 지방자치단체의 핵심 세수입원으로 활용되고 있음
 - 취득세, 재산세, 종합부동산은 지속적으로 세입규모가 증가한 것으로 분석되며, 종합부동산세의 세입규모가 가장 빠르게 증가하였음
 - 세입규모가 큰 양도소득세는 GRDP기준으로 시기에 따라 세입이 늘거나 줄어고, 장기적으로는 다른 부동산세제에 비해 상대적으로 일정한 수준을 유지하였음
- OECD 주요국 부동산세제 비교
 - 우리나라 세목상 취득세에 해당하는 거래세(4400)는 2020년 기준으로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이며, OECD 평균의 약 5.5배 수준으로 분석됨

- 우리나라 세목상 재산세, 종합부동산세에 해당하는 보유세(4100)는 OECD 평균 수준인 것으로 분석됨
- 우리나라 세목상 양도소득세에 해당하는 자본이득세(1120)는 OECD 국가 중 과세하는 국가는 우리나라, 미국, 영국 등 10개국이며 우리나라 세부담 수준은 과세국 중 가장 높은 수준으로 OECD 평균의 약 8.3배 수준으로 분석됨

□ 시사점

- 우리나라 부동산세제는 높은 거래세, 낮은 보유세 구조로 운영
 - 우리나라의 지방세 세입구조를 보면, 거래세인 취득세의 비중이 큰 반면, 보유세인 재산세의 비중은 낮음
 - 우리나라의 국세 세입구조를 보면, 보유세인 종합부동산세의 비중은 낮고, 거래세인 양도소득세의 비중이 높음
 - OECD 평균 기준으로 주요국은 취득단계와 양도단계의 거래세는 세금이 적은 반면, 보유단계의 보유세는 세금이 많은 것으로 분석됨
 - 반면, 우리나라는 취득단계와 양도단계에서 세금이 OECD 평균보다 높은 반면, 상대적으로 보유단계의 세금이 적은 것으로 분석됨
- 안정적 재정 운영을 위한 부동산세제 방향성
 - 우리나라는 거래세 의존적으로 세입구조가 구성되어 있기 때문에 부동산경기에 크게 영향을 받는 취약한 구조임. 부동산경기가 좋을 경우 세입이 크게 늘고, 부동산경기가 안 좋을 경우 세입이 크게 줄어드는 구조이기 때문임
 - 정책목적으로 부동산세제를 일정하게 운용을 하더라도 세입이 안정적인 구조일 필요가 있음
 - 따라서 장기적으로는 부동산경기에 크게 영향을 받지 않는 세원인 보유세 비중을 높이고, 거래세 비중을 낮추는 형태로 개선이 필요함

4. 부동산세제 관련 의사결정 모형 설계

□ 부동산세제의 이론적 영향

- 이 연구는 최적소비계획 관점에서 다음의 2가지 균형식을 구축하였음
 - 소비를 위해 집을 팔아서 소득을 마련해야하는 유주택자와 소득이 넉넉해서 집을 살 수 있는 무주택자간 균형
 - 소비를 위해 집을 임대해서 소득을 마련해야하는 유주택자와 소득이 충분해서 임차를 하는 무주택자간 균형
- 단계별 부동산세제가 부과되었을 경우 매매시장과 전세시장의 관계를 수리적으로 증명하였음
 - 취득세율을 인상하면, 매매가격이 하락하고, 전세가격은 상승하는 것으로 증명되었음
 - 보유세율을 인상하면, 매매가격이 하락하지만, 전세가격은 방향을 알 수 없는 것으로 증명되었음
 - 양도소득세율을 인상하면, 양도소득세를 회피하기 위해서 발생하는 동결효과가 일반적인 상황이라고 가정한다면, 매매가격의 방향은 확정할 수 없지만, 전세가격은 상승하는 것으로 증명되었음
 - 방향을 알 수 없는 경우는 수치최적화를 통한 추가적인 증명 과정이 필요함

□ 시사점

- 부동산세제 세율인상의 효과
 - 취득세 인상은 매매거래를 감소시키는 효과가 존재하지만, 주택가격 상승을 기대할 경우 해당 주택을 매입하고 전세가격에 전가하는 영향이 심화될 수 있음
 - 보유세 인상은 매매시장 매물 증가로 인한 재고공급 확대로 매매가격 안정으로 이어질 수 있음. 기존연구에서는 보유세 인상시 전세가격에 전가될 수 있다는 주장이 있었으나, 이 관계는 이론적으로 알 수 없음

- 양도소득세 인상은 매매시장과 전세시장에 미치는 영향을 특정할 수 없음. 그러나 고율의 세금을 회피하기 위해 거래를 하지 않는 경우가 많아질 경우에는 전세가격이 상승하는 것으로 증명되었음
- 부동산세제 정책의 방향성
 - 취득세의 증과는 매매시장 안정을 위한 취득세 정책은 임대차 시장의 교란 요인으로 작동할 수 있음
 - 매매시장과 전세시장을 동시에 안정시키기 위한 정책 조합은 취득세를 낮추어 전세시장을 안정화시키되 매매거래 증가에 따른 가격상승은 보유세를 높여서 추가 매입을 차단하는 것임
 - 또한, 양도소득세 세율인상은 매매거래량 감소와 함께 전세가격 상승으로 이어지기 때문에 세율을 낮추는 것이 필요함
 - 요약하면, 매매시장과 임대차시장의 동시 안정을 유도하기 위해서는 거래세인 취득세와 양도소득세는 낮추고, 보유세는 높이는 방향으로 정책을 설계할 필요가 있음

5. 부동산세제의 미시적 영향력

□ 미시적 영향력 분석 결과

- 이론 모형을 이용한 수치최적화 분석 결과
 - 취득세율 인상은 주택의 실질 거래가격 인상과 관계있으므로 시장수요를 위축시켜 매매거래가 감소하고, 매매가격이 하락하게 됨. 주택매입 수요 감소는 임대차 수요증가로 이어져 임대차가격과 거래량이 증가하게 됨
 - 보유세 인상은 매도물량 증가에 따라 매도물량이 늘어나서 매매가격이 하락하게 되며, 무주택자의 주택매입 증가는 임대차시장의 거래감소, 가격 하락으로 이어지게 됨
 - 양도소득세 인상은 매도물량을 줄이며, 임대차가격의 상승으로 이어지게 되며, 양도소득세 증과가 심화됨에 따라 임대차를 통한 소득 증대효과를 위해 임대차 거래가 증가하는 것으로 분석되었음

- 상대주거비용 모형 분석 결과
 - 주택에 대해 부과되는 취득-보유-양도 단계 세금부담이 증가할수록 주택 매도 유인이 증가하는 것으로 분석되었음
 - 부동산세제 중 자가점유, 임차점유의 의사결정에 가장 영향이 높은 세제는 취득세로 분석되었고, 세율인하보다 세율인상시 의사결정에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었음
 - 재산세와 양도소득세는 자가점유에는 유사한 영향을 미치는 것으로 분석되었으나, 임차점유 결정에는 재산세만 영향이 발견되었고, 양도소득세는 영향을 발견할 수 없었음
 - 종합부동산세는 자가점유나 임차점유에 영향을 보이지 않는 것으로 분석되었음
- 부동산세제에 대한 대국민 설문 결과
 - (취득세) 취득세 증가시 2주택자 이하는 대체로 추가 주택매입 의향이 적은 반면, 3주택자 이상 다주택자는 추가 주택매입 의향이 높았음. 2주택자 이하는 취득세 부담분을 임차인에게 전가하지 않는다고 응답한 사람이 많은 반면, 3주택 이상 다주택자는 이와 같은 취득세 부담을 임차인에게 전가한다고 응답한 사람이 많았음
 - (재산세) 2주택자 이하는 재산세 증가에도 주택 매입에 영향을 받지 않는 반면, 3주택자 이상 다주택자는 추가 주택매입 의향이 높았음. 재산세 부담이 늘더라도 모든 사람은 주택 매도의향이 낮았음. 재산세 부담분이 발생한다면 2주택이상 다주택자는 임차인에게 전가를 하겠다고 응답하였음
 - (종합부동산세) 종합부동산세 증가시 무주택자와 1주택자는 주택을 매입할 의향이 없다고 응답한 사람이 우세한 반면, 2주택자 이상 다주택자는 매입의향이 더 높았음. 3주택 이상 다주택자만 종합부동산세 세부담으로 주택을 매도하겠다는 의향이 소폭 더 높은 것으로 조사되었음. 3주택자 이상 다주택자는 종합부동산세 세부담을 임차인에게 전가를 하는 응답이 많았음
 - (양도소득세) 2주택 이상 다주택자는 양도소득세 증가에도 주택을 매입하겠다는 의견이 더 우세하며, 특히 3주택 이상 다주택자의 추가

매입 의견이 더 높은 것으로 조사되었음. 양도소득세 부담이 높아지면, 모든 응답자들이 매도를 하지 않는다는 응답이 우세한 것으로 조사되었음. 특히, 3주택 이상 다주택자의 응답이 3.73으로 응답자들 중 매도 의향이 가장 없는 것으로 조사되었음. 양도소득세 납부 대상자인 3주택 이상 다주택자는 양도소득세 납부를 회피하기 위해 주택을 매도하지 않으며, 동시에 임차인에게 실현되지 않은 양도소득세 부담분을 전가하는 것으로 조사되었음.

□ 시사점

- 이론 모형을 이용한 수치최적화 분석 시사점
 - 취득세 인상은 매매시장의 가격 하락과 거래량 감소로 이어지나 동시에 임대차 시장의 수요를 늘리는 것으로 분석되었음. 즉, 취득세 인상은 무주택자들의 주택매입 유인을 감소시킬 수 있음. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 정책대상자를 특정하여 추가 매입을 막고, 낮은 세율을 유지하는 것이 필요함
 - 보유세 인상은 매매시장뿐만 아니라 임대차시장의 가격안정을 유도할 수 있으며, 시장의 거래도 늘릴 수 있는 것으로 분석되어, 주택시장 안정을 위해서는 보유세 인상이 필요한 것으로 판단됨. 이와 같은 시사점은 재정학적 측면에서 보유세의 세율은 거래세에 비해 넓고, 안정적이기 때문에 세수 확보 측면에서도 활용의 필요성이 높은 점과도 관련성이 높음. 다만, 담세력이 낮은 사람에게는 세부담이 과도하지 않도록 감면 방안은 필요함
 - 양도소득세 인상은 주택 매매거래를 감소시키며, 임대차 가격을 인상시키는 부작용이 있으며, 고세율에 이르면 집주인이 임대차 거래를 통한 소득 확보를 시도한다는 점에서 고세율 정책은 바람직하지 않음. 만약 고세율 정책을 실시하여 불로소득에 해당하는 양도소득에 대해 세금을 부과하고자 하며, 이것을 실제로 실현하기 위해서는 양도소득세 부담보다 보유세 부담을 더 높이는 방안이 필요함
 - 전체적으로 분석한 내용에 따르면 시장안정을 위해서는 취득과 양도 단계의 거래세는 낮추고, 거래세에 비해 보유세 부담을 높이는 것이 바람직한 방향이라는 것을 확인하였음

- 상대주거비용 모형 분석 시사점
 - 취득세는 다른 세제에 탄력성이 높은 것으로 분석되었음. 이는 부동산세제 중 취득세가 세율이나 중과구조 등 세부담이 변화할 경우 사람들의 의사결정에 크게 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있음. 이 분석 결과는 취득세가 주택 매입의 높은 장벽을 만드는 것을 시사하는 것으로, 수직적 형평성 관점에서는 주택을 보유하지 않은 사람에 대해 세부담을 경감하여 취득에 대한 부담을 줄일 필요가 있음
 - 자가점유를 결정하는데 있어서는 재산세와 양도소득세는 세부담정도가 유사하게 변화할 경우에는 유사한 의사결정을 유도할 수 있는 것으로 분석되었지만, 재산세는 양도소득세에 비해 세율이 크게 낮기 때문에 이 연구에서 가정한 수준만큼 세율이 변경된 적이 없음. 또한, 양도소득세 중과가 될 경우 거래를 하지 않으면 회피할 수 있기 때문에 세부담이 발생하지 않을 수 있음.
 - 재산세는 부동산세제 중 세율이 가장 넓은 세금이기 때문에 세액 변화에 대해 조세저항이 가장 적다는 특징이 있음. 다만, 재산세를 중과하는 등의 정책은 바람직하지 않으며, 공시가격의 현실화율과 시장공정가액 비율을 시장가격 수준으로 현실화시키는 형태의 정책이 필요함
 - 양도소득세는 시장의 거래에 왜곡을 유도하기 때문에 거래 왜곡을 줄일 수 있는 형태로 세제 제도를 운영할 필요가 있음
- 부동산세제에 대한 대국민 설문 시사점
 - 앞선 이론모형이나 미시자료를 이용한 분석에서는 어떤 사람이 어떤 의견을 가졌는지를 확인할 수 없었음
 - 무주택자와 1주택자는 부동산세제에 의해 의사결정이 크게 달라지는 않는 것으로 조사되었음. 이는 무주택자의 경우는 주택 보유 경험이 없을 수 있어 취득세, 재산세 등의 세금의 경험이 부족해서 일 수 있으며, 1주택자는 고가주택을 보유하지 않았다면 종합부동산세와 양도소득세를 납부한 경험이 없을 것이기 때문임
 - 다주택자들은 부동산세제별 중과에도 더 많이 매입하고, 세부담이 발생하면 임차인에게 전가하면 된다는 인식을 보여주었음. 다주택자들이 더 보유하고자 할 수 있으나, 세부담을 전가하는 구조는 제도적인

보완장치가 필요함

- 정책적으로는 수직적 형평성을 고려하여 더 많이 보유한 사람에 대해서는 세부담을 높이는 방안을 고려할 수 있으나, 세부담을 높일 경우에는 임차인에 대한 전가가 되지 않도록 제도적 장치가 필요함

6. 부동산세제의 거시적 영향력

□ 거시적 영향력 분석 결과

- 국제 거시적 영향력 분석
 - 취득세 인상 충격이 발생하면 3~4년의 시차를 두고 매매가격과 임대가격 안정으로 이어질 수 있는 것으로 파악되며, 매매가격의 안정이 임대가격의 안정에 선행하는 것으로 분석되었음
 - 보유세의 인상 충격이 발생하면, 매매가격은 하락반응을 보이며, 2년 후에 가격하락 반응이 가장 큰 것으로 분석되었음
 - 양도소득세의 인상 충격이 발생하면, 매매가격은 2년간 통계적으로 유의하지 않으며, 3년후부터 하락반응을 하는 것으로 분석되었고, 임대료 영향력은 발견하지 못했음. 국제분석으로는 동결효과를 발견할 수 없었음
- 국내 거시적 영향력 분석 - 부동산세제가 거래량에 미치는 영향
 - 취득세 인상은 단기적으로는 거래량을 줄이나 시간이 지남에 따라 거래량이 늘어나는 것으로 분석되었음
 - 재산세 인상은 충격이 발생하더라도 주택 거래에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었음
 - 종합부동산세 인상은 당해년도 거래량과는 양(+)의 관계이나 1~4년간은 유의한 영향을 미치지 않았고, 5년후터는 거래량이 늘어나는 것으로 분석되었음. 즉, 종합부동산세 부담이 발생하면 최대 4년정도 추가 보유를 할 유인이 있는 것으로 이해할 수 있음
 - 양도소득세 인상은 1년 이내 거래량에는 영향이 발견되지 않으나, 이후 거래량을 지속 감소시키는 것으로 분석되었음. 국내분석으

로는 동결효과가 발견되었음

- 국내 거시적 영향력 분석 - 부동산세제가 매매가격에 미치는 영향
 - 취득세 인상 충격은 단기적으로는 매매가격에 영향을 미치지 않으나, 3년후부터는 매매가격을 상승시키는 것으로 분석되었음
 - 재산세 인상 충격은 매매가격에 영향을 미치지 않는 것으로 분석
 - 종합부동산세 인상 충격은 2년이내에는 매매가격 상승으로 이어지지만, 3년후부터는 매매가격에 대한 영향력이 발견되지 않았음
 - 양도소득세 인상 충격은 2년이내에는 매매가격에 영향을 미치지 않지만, 3년후부터는 매매가격 하락 영향력이 있는 것으로 분석되었음. 이의 동결효과에 따라 시장의 거래가 줄었기 때문으로 이해할 수 있음
- 국내 거시적 영향력 분석 - 부동산세제가 전세가격에 미치는 영향
 - 취득세 인상 충격은 전세가격에는 영향을 미치지 않는 것으로 분석
 - 재산세 인상 충격은 전세가격에는 영향을 미치지 않는 것으로 분석
 - 종합부동산세 인상 충격은 2년이내 전세가격 상승에 영향을 미치는 것으로 분석되었음. 이는 보유세 부담 증가에 따른 임대료 전가 영향으로 이해할 수 있음.
 - 양도소득세 인상 충격은 2~3년의 시차를 두고 전세가격 상승으로 이어지는 것으로 분석되었음. 이는 양도소득세 인상으로 인한 계속 보유를 선택한 사람은 보유세 부담 증가분을 임차인에게 전가하는 것으로 이해할 수 있음.

□ 시사점

- 취득세
 - 취득세 인상은 시장가격 상승 압력으로 작동할 수 있음. 국제 분석에서는 매매가격과 임대가격에 일정한 시차를 두고 안정화 효과를 유도하는 반면, 국내 분석에서는 취득세 충격은 일시적이고, 시간이 지남에 따라 다시 거래와 매매가격이 상승하는 것으로 분석되었음
 - 우리나라는 취득세를 이용하여 부동산시장을 조절하는 정책을 많이 사용해왔음. 이 연구의 분석 결과에 기초하면 취득세는 단기적인 시

장조절 기능이 있는 것으로 이해할 수 있음

- 따라서 취득세 정책을 펼칠 때는 단기적인 시장 조정을 위한 감면 등의 정책을 시행할 필요가 있으며, 세부담 확대는 장기적으로 가격 상승으로 이어지므로 시장안정화를 위해 세부담은 줄일 필요가 있음

• 재산세

- 재산세는 거시적으로는 주택시장에 미치는 영향이 발견되지 않았음
- 이는 재산세 부담을 일정 부분 조정하더라도 시장 전반에 걸친 부작용이 크지 않음을 시사하는 것임
- 우리나라의 재산세는 해당 주택의 실제 가치가 아니라 실제 가치보다 낮은 수준의 공시가격에 기초하여 과세하고 있으며, 과세표준을 계상할 때 시장공정가액비율을 곱하여 세부담을 더 낮추고 있음
- 재산세를 실제 가치에 세부담을 하는 것을 목적으로 상향하더라도 주택시장의 영향력은 작을 것으로 판단됨

• 종합부동산세

- 종합부동산세는 중과를 하더라도 주택 매입을 줄이거나, 가격을 떨어뜨리는 영향은 없는 것으로 분석되었음
- 이는 종합부동산세가 제도 도입 목적과 다르게 인별합산, 1세대 1주택자에 대한 세부담 경감, 과세표준에 대해 시장공정가액비율 적용 등으로 세부담을 낮추는 형태로 운영되었기 때문임
- 문재인 정부 시기 종합부동산세에 대한 중과제도를 실시하였으나, 해당 세부담은 임차인에게 전가를 하면 되기 때문에 사실상 중과제도는 제대로 작동하는 구조가 아니었음
- 원래의 제도 도입 목적에 맞게 운영하기 위해서는 인별합산이나 세부담 경감 조치를 줄이고, 임차인에 대한 전가를 규제할 필요가 있음
- 해당 조치를 하지 않는다면, 제도 도입 목적을 달성하지 못하는 형태로 제도를 운영하기 보다는 재산세와 제도를 통합하여 지방세로 운영하고, 수직적 형평성을 위해 고가주택에 대한 누진구조를 만드는 것도 고려할 수 있음
- 또한, 종합부동산세 납세자에 대해서 세부담을 임차인에게 전가하는

것을 막을 수 있는 정책적 방안 강구가 필요함

- 양도소득세

- 양도소득세 증과는 거래를 감소시키기 때문에 시장거래의 왜곡을 유도할 수 있음. 다만, 다른 조건이 일정하다면 양도소득세 증가에 따른 거래량 감소는 매매가격 안정으로 이어질 수는 있음
- 그러나 양도소득세 증가에 따른 계속 보유를 하는 사람의 입장에서는 세부담분을 임차인에게 전가하는 것으로 분석되었음
- 양도소득세 인상이 투기 등에 의한 자본이득을 회수하는 목적임을 고려하여 제도 설계가 필요함. 양도소득세 증가시 집주인은 양도소득세 회피를 위해서 계속 보유를 선택하게 되며, 이 때 보유부담분은 임차인에게 전가를 하면 되는 구조임. 정책 목적을 달성하기 위한 방향은 금액기준으로 양도소득세 보다 더 높은 보유세 부담을 더 높게 제도를 설계할 필요가 있음
- 큰 틀에서 보유세 부담을 높이고, 거래세 부담을 낮추는 형태로 제도 설계가 필요함. 그러나 해당 제도가 시장의 거래는 충분히 유도하지만 부당한 양도차익의 귀속은 막는 방안이 되어야 하며, 임차인 전가도 완화시킬 수 있어야 함

7. 부동산세제 정책방향

- 시장영향력을 고려한 부동산세제 정책의 조합
 - 주택시장의 안정화를 유도하기 위해서 부동산세제는 취득, 양도 단계의 거래세 부담은 낮추고 동시에 보유세 부담을 높이는 것이 바람직함
- 1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화
 - 주택시장이 실거주자의 주거선택을 유도하여 시장안정화를 도모하기 위해서 1세대 1주택 실거주자에 한해서는 세부담 완화가 필요함
- 세부담의 임차인 전가 방지
 - 거래세 부담은 낮추고 보유세 부담을 높이는 큰 원칙이 잘 작동하기 위해서는 반드시 임대인의 세부담이 임차인에 전가되지 않도록 제도

적 장치가 필요함

- 부동산세제 정책 준칙 마련
 - 세제정책이 효과적이기 위해서는 정책에 대한 시장의 신뢰가 필요함
 - 이에 일정한 준칙을 마련하여 큰 틀에서 정책의 방향성과 해당 제도의 변화 방향이나 변화폭에 대한 사항을 정해놓고, 정책을 실시해야할 경우 이 범위내에서 일정하게 변화시킴으로써 정책의 지속성을 확대할 필요가 있음

8. 결론 및 향후과제

- 주택시장을 안정시키는 지속가능한 부동산세제 마련이 필요한 상황임
- 이에 이 연구는 안정적인 세수확보에도 도움이 되면서 매매시장과 임대차시장의 안정을 유도할 수 있는 거래단계의 세금부담은 낮추고 보유단계의 세금부담을 높이는 정책방향을 제시하였음
- 이 연구는 이론모형을 개발하고, 부동산세제의 미시적·거시적 영향력을 추정하는 등 방대한 실증연구에 기반하고 있으나, 보다 일반화할 수 있는 이론모형 개발이나, 문턱효과나 임차인 전가, 부동산세제 관련 정책효과모형 개발 등의 지속적인 후속 연구가 필요함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책방향 제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
3. 연구의 틀 및 주요 개념	8
4. 선행연구 검토 및 차별성	10
5. 연구의 기대효과	15

제2장 부동산세제의 구조와 쟁점 분석

1. 부동산세제 구조와 현황	19
2. 부동산세제 관련 쟁점 분석	44
3. 소결(요약 및 시사점)	65

제3장 국내외 부동산세제 규모와 추이 비교

1. 우리나라 부동산세제 규모와 추이	77
2. OECD 주요국 부동산세제 규모와 추이	90
3. 소결(요약 및 시사점)	97

제4장 부동산세제 관련 의사결정 모형 설계

1. 기존연구의 주요 접근 방법	101
2. 부동산세제 의사결정 모형 설계	107
3. 소결(요약 및 시사점)	122

제5장 부동산세제의 미시적 영향력

1. 분석 개요와 방법론 설정	127
2. 부동산세제의 미시적 영향력 분석	139
3. 소결(요약 및 시사점)	159

제6장 부동산세제의 거시적 영향력

1. 분석 개요와 방법론 설정	167
2. 국제 거시적 영향력 분석 결과	174
3. 국내 거시적 영향력 분석 결과	184
4. 소결(요약 및 시사점)	199

차례

CONTENTS

제7장 부동산세제 정책방향

- 1. 정책방향 수립을 위한 연구결과 종합 205
- 2. 부동산세제 정책방향 제안 217
- 3. 소결 224

제8장 결론 및 향후 과제

- 1. 결론 및 정책제언 229
- 2. 연구의 한계와 향후 과제 230

참고문헌 231

SUMMARY 239

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구 요약 및 차별성	14
〈표 2-1〉 국세 및 지방세 징수 추이	20
〈표 2-2〉 부동산 취득-보유-양도 단계별 국세와 지방세	22
〈표 2-3〉 보유 주택수별 취득세율	24
〈표 2-4〉 주택 유상매매 취득세율 추이	26
〈표 2-5〉 재산세 과세대상의 구분	28
〈표 2-6〉 토지 재산세율	29
〈표 2-7〉 주택 재산세율	30
〈표 2-8〉 주택 재산세 납기일	30
〈표 2-9〉 보유세제의 개편	34
〈표 2-10〉 2022년까지 적용된 보유 주택수별 종합부동산세율	35
〈표 2-11〉 2023년부터 적용된 보유 주택수별 종합부동산세율	35
〈표 2-12〉 양도소득세 세율	38
〈표 2-13〉 양도소득세 증과세율	39
〈표 2-14〉 양도소득세 장기보유특별공제율	40
〈표 2-15〉 양도소득 기본공제	40
〈표 2-16〉 응능과세원칙과 응익과세원칙 비교	49
〈표 2-17〉 세제정책의 원칙 종합	50
〈표 2-18〉 정부별 부동산세제 연혁 요약	67
〈표 3-1〉 국세 세목별 세수	78
〈표 3-2〉 지방세 세목별 세수	79
〈표 3-3〉 2021년 취득세 세수 구성	80
〈표 3-4〉 2021년 취득세 세수 구성	83
〈표 3-5〉 OECD의 취득-보유-양도 단계별 부동산세제 분류 체계	90
〈표 3-6〉 1990~2020년 주요국의 거래세(4400) 추이	91
〈표 3-7〉 1990~2020년 주요국의 보유세(4100) 추이	93

표차례

LIST OF TABLES

〈표 3-8〉 1990~2020년 주요국의 자본이득세(1120) 추이	95
〈표 4-1〉 부동산세제별 세율인상시 이론적 영향력 증명 결과	124
〈표 5-1〉 주요 실증연구의 모형설계 및 한계점 검토	129
〈표 5-2〉 설문 응답자 분포	138
〈표 5-3〉 지역별 자가선택 임계값 추정 결과	144
〈표 5-4〉 지역별·거주유형별 평균 상대주거비용 비율	144
〈표 5-5〉 상대주거비용이 주거 점유형태에 미치는 영향	145
〈표 5-6〉 지역별·거주유형별 평균 상대주거비용 비율	146
〈표 5-7〉 부동산세제별 세율변화에 따른 자가점유 선택 변화 추정 결과	147
〈표 5-8〉 부동산세제별 세율변화에 따른 임차점유 선택 변화 추정 결과	147
〈표 5-9〉 이론모형 수치최적화 분석에 의한 부동산세제별 세율 인상 효과 요약	159
〈표 5-10〉 상대주거비용 모형 분석 결과에 의한 부동산세제별 세율 효과 요약	160
〈표 5-11〉 부동산세제에 대한 대국민 설문조사 결과 요약	161
〈표 6-1〉 주요 실증연구의 모형설계 및 한계점 검토	169
〈표 6-2〉 분석자료 기초통계량	176
〈표 6-3〉 취득세와 주택매매가격지수 상관관계	176
〈표 6-4〉 취득세와 주택임대가격지수 상관관계	177
〈표 6-5〉 보유세와 주택매매가격지수 상관관계	177
〈표 6-6〉 보유세와 주택임대가격지수 상관관계	178
〈표 6-7〉 양도소득세와 주택매매가격지수 상관관계	178
〈표 6-8〉 양도소득세와 주택임대가격지수 상관관계	179
〈표 6-9〉 패널고정효과모형 추정결과	180
〈표 6-10〉 분석자료 기초통계량	185
〈표 6-11〉 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매거래의 상관관계	185
〈표 6-12〉 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매가격지수 상관관계	186
〈표 6-13〉 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택전세가격지수 상관관계	187

〈표 6-14〉 2006~2021년 GRDP 대비 재산세와 주택매매거래의 상관관계	187
〈표 6-15〉 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매가격지수 상관관계	188
〈표 6-16〉 2006~2021년 GRDP 대비 재산세와 주택전세가격지수 상관관계	188
〈표 6-17〉 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매거래의 상관관계	189
〈표 6-18〉 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매가격지수 상관관계	189
〈표 6-19〉 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택전세가격지수 상관관계	190
〈표 6-20〉 2006~2021년 GRDP 대비 양도소득세와 주택매매거래의 상관관계	191
〈표 6-21〉 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매가격지수 상관관계	191
〈표 6-22〉 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택전세가격지수 상관관계	191
〈표 6-23〉 GRDP 대비 부동산세 패널고정효과모형 추정결과	192
〈표 6-24〉 1인당 GRDP 대비 부동산세 패널고정효과모형 추정결과	195
〈표 7-1〉 세제별 핵심 문제와 해결 방향	207
〈표 7-2〉 세제정책의 원칙 종합	208
〈표 7-3〉 이론적 작동 원리에 기초한 세제별 핵심 문제와 해결 방향	210
〈표 7-4〉 이론모형의 시뮬레이션에 따른 세제별 핵심 문제와 해결 방향	211
〈표 7-5〉 세제별 핵심 문제와 해결 방향	212
〈표 7-6〉 세제별 핵심 문제와 해결 방향	213
〈표 7-7〉 세제별 핵심 문제와 해결 방향	216

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구의 틀	8
〈그림 2-1〉 우리나라 세제의 구조	21
〈그림 2-2〉 주택 유상거래 표준 취득세율	23
〈그림 3-1〉 GRDP 대비 취득세의 변화	81
〈그림 3-2〉 GRDP 대비 취득세의 변화	82
〈그림 3-3〉 GRDP 대비 재산세의 변화	84
〈그림 3-4〉 GRDP 대비 재산세의 변화	85
〈그림 3-5〉 GRDP 대비 종합부동세의 변화	86
〈그림 3-6〉 GRDP 대비 종합부동세의 변화	87
〈그림 3-7〉 GRDP 대비 양도소득세의 변화	88
〈그림 3-8〉 GRDP 대비 종합부동세의 변화	89
〈그림 3-9〉 OECD 주요국 GDP 대비 거래세의 변화	92
〈그림 3-10〉 OECD 주요국 GDP 대비 보유세의 변화	94
〈그림 3-11〉 OECD 주요국 GDP 대비 자본이득세의 변화	96
〈그림 4-1〉 DW 모형	105
〈그림 4-2〉 DW 모형 - 세금 인상에 따른 균형 변화	106
〈그림 4-3〉 금융시장을 통한 최적 소비 계획	110
〈그림 4-4〉 주택 및 임대차 시장을 통한 최적 소비 계획	111
〈그림 4-5〉 주택을 보유한 경제주체의 의사결정별 효용 비교	114
〈그림 4-6〉 주택 미보유 경제주체별 효용 비교	116
〈그림 5-1〉 취득세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과	140
〈그림 5-2〉 보유세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과	141
〈그림 5-3〉 양도소득세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과	143
〈그림 5-4〉 취득세 증과 조정에 따른 주택 매입 의향	148
〈그림 5-5〉 취득세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식	149
〈그림 5-6〉 재산세 조정에 따른 주택 매입 의향	150

〈그림 5-7〉 재산세 부담에 따른 매도 의향	151
〈그림 5-8〉 재산세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식	152
〈그림 5-9〉 종합부동산세 증과에 따른 주택 매입 의향	153
〈그림 5-10〉 종합부동산세 부담에 따른 매도 의향	154
〈그림 5-11〉 종합부동산세 부담의 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식	155
〈그림 5-12〉 양도소득세 조정에 따른 주택 매입 의향	156
〈그림 5-13〉 양도소득세 부담에 따른 매도 의향	157
〈그림 5-14〉 양도소득세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식	158
〈그림 6-1〉 취득세의 충격반응함수 추정결과	182
〈그림 6-2〉 보유세의 충격반응함수 추정결과	182
〈그림 6-3〉 양도소득세의 충격반응함수 추정결과	183
〈그림 6-4〉 거래회전율에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과	196
〈그림 6-5〉 매매가격에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과	197
〈그림 6-6〉 전세가격에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과	198



CHAPTER 1

서론

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 5
- 3. 연구의 틀 및 주요 개념 8
- 4. 선행연구 검토 및 차별성 10
- 5. 연구의 기대효과 15

01 서론

본 장에서는 부동산세제의 주택시장 영향력 분석과 영향력에 기초한 정책방향 설정의 필요성과 연구목적을 명시하였다. 분석을 위한 범위와 방법을 기술하고 기존연구 검토를 통한 본 연구의 차별성을 부각시켰다. 마지막으로 본 연구를 통한 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

부동산 시장은 국가경제의 중추적인 부분을 차지하며, 그 안정성과 활성화는 국민경제의 성장 및 불안정성 방지에 큰 역할을 한다. 이에 따라 정부는 부동산 시장을 조절하는 다양한 방법 중 하나로 부동산세제를 중요한 정책 도구로 활용하고 있다. 부동산세제는 국가의 세수를 확보하는 기본적인 역할을 수행함과 동시에, 주택시장의 안정화 및 경기조절 등 복합적인 정책목표를 지원하고 있다.

부동산세제는 취득-보유-양도 단계에 따라 취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세의 형태로 부과되고 있다. 취득세 단계에 대한 세제 조절은 주택 매입에 대한 의사결정에 영향을 미치게 되고, 세부담이 늘어날 경우, 세부담에 민감한 사람은 주택매입을 하지 못하게 되는 요인이 될 수 있고, 이는 임대차 수요의 증가로도 이어질 수 있다. 재산세나 종합부동산세는 주택을 보유하고 있는 사람들에게 부과되는 세금으로 보유 부담의 변화에 따라 보유자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다. 자가 거주용 주택에 대한 세부담의 증가는 일정 부분 감수해야 하기 때문에 주택 매도에 대한 영향력은 제

한적일 수 있으나, 임차 주택이 있는 사람에 대한 세 부담 증가는 임차인에게 일정하게 전가할 경우 부동산세제를 통해 유도하고자 했던 정책 목표는 달성하지 못할 수도 있다. 양도소득세의 경우는 양도차익액에 대해 부과하는 소득세이면서 거래가 발생해야 부과가 가능한 거래세이다. 따라서 양도소득세율이 높아지거나 중과대상이 되면 거래를 하지 않음으로써 세금을 회피할 수 있다.

이와 같이 부동산세제는 시장참여자들의 의사결정에 영향을 미칠 수 있으나, 부동산세제 관련 연구는 세 부담의 변화가 시장참여자의 의사결정이나 주택시장에 미치는 영향과 같은 형태의 실증연구는 희소한 상황이다.¹⁾ 부동산세제 관련 연구는 법률적 측면에서 주로 다루어지고 있어서 부동산세제 정책으로 인해 주택시장이 어떻게 반응할 것인지에 대한 예측에 대한 정보는 매우 부족한 상황이다. 특히, 취득-보유-양도 단계별로 부과되는 세제를 구분지어서 이론적으로 시장참여자들의 의사결정에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 연구가 없기 때문에 정책을 결정하는 데 있어서 일정한 기준점을 정립하는데 한계가 있으며, 실증적으로는 주택 매매시장과 임대차시장을 대상으로 부동산세제의 충격이 발생했을 때 장단기적으로 어떤 반응이 기대되는지를 알 수 없기 때문에 정책을 실시할 때 정책의 효과를 고려하기 어려운 구조이다. 부동산세제 정책의 변화에 즉시 영향을 받는 사람도 있겠지만, 정책시행 시점과 실제 세금부과 시점이 차이가 있을 수 있으며, 현재 주거 상황에 따라 이사 등을 결정해야 하는 시점도 차별적이기 때문에 정책의 효과는 1회성으로 끝나는 것이 아니고, 상당기간 지속될 유인이 크다.

따라서 부동산세제와 관련하여 이론적으로 어떻게 작동하는지에 대한 모형 설계와 세율변화에 따른 이론적 방향성을 정립하고, 미시적인 수준에서 세제별로 세율변화에 따른 시장참여자의 주택 매입이나 매도 등에 대한 의사결정 구조, 세 부담을 임차인 전가하는 조세전가 가능성, 매매시장과 임대차시장에 대한 중단기적인 시장 영향력 등을

1) 2023년 1월 10일 현재 기준, 한국교육학술정보원(KERIS)에서 "부동산 세제, 부동산 조세, 부동산 취득세, 부동산 재산세, 종합부동산세, 부동산 양도소득세"로 검색된 KCI급 논문은 중복치 제거 1,458건이었으며, 이 중 법률, 판례, 개선방안 등 법률 관련 논문은 805건(55%)이었고, 부동산 세제 또는 부동산 조세가 주택시장에 미치는 연구는 다음의 14건으로 확인되었다: 김주한, 이정국(2007), 이정국(2007), 정운오, 박성욱(2009), 김경표(2011), 조임근, 정재진(2011), 김종화(2011), 김종화, 유태현(2012), 정성용(2013), 박준, 이태리(2016), 박진백(2018), 박진백, 이영(2018), 박정현, 김형근(2019), 이의준, 김경민(2021), 이태리, 송인호(2021).

분석할 필요가 있다. 이와 같은 분석 결과에 기초하면 주택시장의 안정과 같은 일정한 목표에 도달할 수 있는 부동산세제 정책의 방향성을 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 연구의 목적

이 연구는 취득-보유-양도 단계별 부동산세제가 주택시장에 미치는 영향을 실증하고, 이 분석 결과에 기초하여 부동산세제 정책방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 이 연구는 아래의 5가지 사항을 중점적으로 수행하였다. 첫째, 우리나라 부동산세제 관련 주요 쟁점을 검토하였다. 둘째, 부동산세제의 시장영향력에 대한 이론체계를 정립하였다. 셋째, 이론모형에 기초한 매매 및 임대차 시장의 균형가격과 균형거래량 시뮬레이션, 상대주거비용 모형에 기초한 세제별 주택매입/매도 영향력 시뮬레이션, 대국민 설문조사를 통한 부동산세제에 대한 국민들의 인식조사 등 부동산 세제의 미시적 영향력을 분석하였다. 넷째, 국제 거시자료와 국내 거시자료를 이용하여 단계별 부동산 세제 충격이 매매시장, 임대차시장의 가격과 거래량에 미치는 영향력 추정 등 부동산세제의 거시적 영향력을 분석하였다. 다섯째, 이 분석 결과를 이용하여 부동산세제의 정책 방향성을 제시하였다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위 및 정의

(1) 공간적 범위

공간적 범위는 분석내용에 따라 전국·광역자치체, OECD 30개국 등으로 설정하였다. 미시적 영향력 분석에서는 우리나라 전국을 대상으로 분석하며, 거시적 영향력 분석은 OECD 30개국과 우리나라 17개 광역자치체를 대상으로 분석하였다.

(2) 시간적 범위

연구의 시간적 범위는 미시분석의 경우 2021년, 국제 거시분석은 1970~2021년, 국내 거시분석은 2005~2021년을 분석대상으로 설정하였다. 미시적 분석은 국토교통부 주거실태조사자료(2021년 조사자료)를 이용하여 분석하며, 설문조사는 현행 세제 기준(2020년 이후 개정된 세법 기준)으로 실시하여 분석하였다. 거시적 분석은 자료 구축이 가용하면서 자료간 시계열이 비교가능한 범위를 연구의 시간적 범위로 설정하였다. 이에 국제 거시의 경우는 1970~2021년, 국내 거시의 경우는 2005~2021년을 분석대상으로 설정하였다.

(3) 내용적 범위

이 연구는 부동산세제의 시장 영향력 분석과 향후 정책방향을 도출하기 위해서 다음의 내용적 범위 하에서 연구를 수행하였다. 첫째, 부동산세제의 구조와 쟁점을 분석하였다. 둘째, 국내의 부동산세제 규모와 추이를 분석하였다. 셋째, 부동산세제의 이론적 작동원리를 파악하기 위해 이론 모형을 설계하였다. 넷째, 부동산세제의 미시적·거시적 주택시장 영향력을 분석하였다. 다섯째, 분석 결과에 기초하여 부동산세제의 정책 방향을 제시하였다.

2) 연구 방법

이 연구에서 활용한 연구 방법은 문헌 연구, 협동연구, 통계 및 계량 분석, 설문조사 등이다. 문헌연구는 부동산 취득-보유-양도 단계별 부동산세제 제도를 검토하고, 부동산세제별 주요 정책 연혁을 정리하며, 세제별 주요 쟁점 검토하도록 하였다.

협동연구는 부동산세제의 주택시장 영향력 이론 체계를 마련하는 데 활용하였다. 이 연구에서 구축한 이론모형은 2기간 소비최적화 모형에 기초하여 기본 모형을 구축하였

고, 소비최적화를 위해서 주택을 매도하거나 매입하고, 임대를 하거나 임차를 하는 일
반균형 모형이다. 이 모형에서 취득, 보유, 양도단계별 세금이 부과되었을 때 주택보
유자와 무주택자의 의사결정구조가 어떻게 달라지는데 따라 시장의 균형을 분석하는
비교정태 모형을 개발하였다.

통계 및 계량분석은 부동산세제별 세수 추이 및 국제 비교, 이론모형에 기초한 매매
및 임대차 시장의 균형가격과 균형거래량 시뮬레이션, 상대주거비용 모형에 기초한 세
제별 자가점유 및 임차점유 영향력 시뮬레이션, 지역별 국세 및 지방세 자료를 활용하
여 부동산세제가 주택매매가격 변동률 및 전세가격 변동률, 거래량에 미치는 영향력과
충격반응함수 분석, OECD 국가를 대상으로 부동산세제가 주택매매가격 변동률 및 임
대가격 변동률에 미치는 영향력과 충격반응함수 분석을 실시하였다.

설문조사는 대국민 설문조사를 통한 부동산세제에 대한 국민들의 인식조사를 검토하
기 위해 활용하였다. 이론모형이나 통계 및 계량분석을 통해서도 부동산세제별로 충격
이 발생할 경우 보유주택수별로 어떤 의사결정을 할 것인지에 대한 정보를 취득할 수
없다. 이에 대국민 설문조사에서는 세제별로 인상 충격이 발생했을 때 어떤 의사결정
을 선호하는지를 확인하고, 이 조사결과에 기초하여 시사점 도출하였다.

3. 연구의 틀 및 주요 개념

1) 연구의 틀

그림 1-1 | 연구의 틀

구성	연구내용	연구방법
부동산세제 개관 및 쟁점	<p>취득-보유-양도 단계별 부동산세제 제도 및 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> 부동산세제 개관 현행 부동산세제 부동산세제 주요 연혁 부동산세제 쟁점 세제정책의 원칙 부동산세제별 주요 쟁점 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 전문가 활용
부동산세제의 작동원리	<p>부동산세제 이론적 작동원리</p> <ul style="list-style-type: none"> 기존 연구의 작동원리 구조 부분 균형적 설명 사례 일반 균형적 설명 사례 이론모형 설계 2기간 최적화 모형으로 모형 설계 수치최적화 모형 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 전문가 활용
부동산세제의 주택시장 영향력 분석	<p>부동산세제의 미시적 거시적 영향력 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> 미시적 영향력 분석 이론모형에 의한 시장균형 분석 세제별 점유형태 영향력 분석 세제에 대한 대국민 설문조사 거시적 영향력 분석 국내 거시(전국 광역지자체) 분석 국제 거시(OECD국가) 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 시뮬레이션 계량분석 설문조사
부동산세제 정책 방향	<p>연구결과 종합 및 정책 방향</p> <p>부동산세제의 이론적 작동원리, 부동산세제의 미시적 영향력, 부동산세제의 거시적 영향력</p> <p>부동산세제 정책의 방향성 수립</p>	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 의견수렴 전문가 활용
결론	<p>연구결과 종합</p> <ul style="list-style-type: none"> 연구의 성과와 의의 연구의 한계와 향후 연구과제 	

자료: 연구진 작성

2) 주요 개념

(1) 세제

세제는 조세제도(tax system)를 뜻하며, 조세는 해당 세제별 목적에 따라 국가나 지방자치단체가 지출해야 하는 필수적인 공공경비를 마련하기 위해 반대급부 없이 부과하여 강제로 징수하는 금전 또는 재물을 의미한다.²⁾ 이 연구에서 부동산세제는 부동산을 취득, 보유, 양도하는 단계에서 발생하는 부동산 조세들을 집합적으로 설명하는 용어로 사용하도록 한다. 부동산 조세는 취득단계의 취득세, 보유단계의 재산세와 종합부동산세, 처분단계의 양도소득세로 구성되며, 개별 부가세가 포함된다. 세제 용어의 용법은 거래세제는 취득세와 양도소득세로 구성되며, 보유세제는 재산세와 종합부동산세로 구성됨과 같이 활용할 수 있다.

(2) 미시적 · 거시적 영향력

미시적 영향력은 개인의 의사결정을 관측할 수 있는 모형, 미시자료 등을 활용하여 분석하는 것으로 정의한다. 미시적 영향력은 이론모형에 의한 시뮬레이션, 주거실태조사 자료를 이용한 분석, 설문조사에 의한 개인의 의사결정을 분석하는 것으로 정의한다. 주요 분석 내용은 부동산세제 정책에 따른 시장의 균형 변화, 주택의 매도·매입 유인, 세제 부담을 임차인에게 전가하는 영향 등으로 구성하도록 한다.

거시적 영향력은 개인의 의사결정에 의해 지역, 국가 단위로 집계된 통계인 거시자료를 활용하여 분석하는 것으로 정의한다. 거시적 영향력은 개인단위 통계가 아닌 OECD 국가, 우리나라 광역지자체 등으로 집계된 통계를 이용하여 부동산세제의 영향력을 분석하는 것으로 정의한다. 주요 분석 내용은 부동산세제 정책이 주택 매매가격, 임대가격, 거래량 등의 변화에 미치는 영향력을 의미하며, 부동산세제 충격이 발생한 이후 반영되는 시차 및 과급영향 크기 등도 거시적 영향력에 포함한다.

2) 김용희(2010), 헌법상 조세평등주의에 대한 연구, 세계헌법연구, 16(3), 701-736 중 p. 705 참고

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

박명호·송헌재(2010)는 부동산관련 조세행정이 부동산시장에 미치는 영향 분석하였다. 종합부동산세 영향은 이중차분법(Difference-in-differences Method)을 적용하여 실험군은 강남구, 대조군은 강북구와 도봉구로 설정하였고³⁾, 2005년 8.31대책⁴⁾ 전후 주택매매가격지수의 3개월 평균 변동률을 비교하였다. 분석결과, 8.31. 대책으로 종합부동산세 강화에 따라 주택가격 변동률은 약 2.6% 하락한 것으로 분석되었다.⁵⁾ 양도소득세 영향은 외환위기 이후 건설경기 부양을 위해 3차에 걸쳐 실시한 양도소득세 감면 정책⁶⁾⁷⁾이 미분양 해소에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과, 양도소득세 감면정책이 전국적으로 미분양 해소에 영향이 컸으며, 2~3차 양도소득세 감면정책이 수도권의 미분양 해소에 강한 영향을 미친 것으로 분석되었다.⁸⁾

박준·이태리·배유진·정희남·최수(2014)는 부동산보유세 변화의 경제적 파급효과를 분석하였다. 가계의 세부담에 대해서는 2013년 가계금융복지조사를 이용하여 과세표준액 산정시 실거래가반영율⁹⁾을 80%, 90%, 100%로 상향했을 때 재산세 변화

3) 종합부동산세의 영향을 많이 받는 지역을 실험군으로 강남구, 영향을 덜 받는 지역을 대조군으로 강북구와 도봉구로 설정하였으며, 이 지역들이 8.31대책 이전 주택가격지수가 유사하였음을 실험군과 대조군 설정의 근거로 제시하였다.

4) 8.31대책에서는 종합부동산세 부과를 기존 개인별 과세표준 4억 5천만원에서 세대별 공시가격 6억원이상으로 대상을 확대하였고, 세부담 상한선은 기존 50%에서 200%로 확대하였다.

5) 다만, 8.31대책에서는 양도소득세와 취득세 및 등록세도 강화하였기 때문에 이중차분법 추정결과를 단순히 종합부동산세 영향으로 단정짓기에는 한계가 있다.

6) ① 1차 양도소득세 감면정책 : 신축주택 취득기간 1998.5.22~1999.6.30., ② 2차 양도소득세 감면정책 : 신축주택 취득기간 2000.11.1~2001.12.31.(수도권 이외 지역 소재 국민주택 규모이하만), ③ 3차 양도소득세 감면정책 : 신축주택 취득기간 2001.5.23~2002.12.31.(박명호·송헌재, 2010, p60)

7) 감면정책 해당 시기에 취득한 주택에 대해서는 취득후 5년간 발생한 양도차익에 대해 양도소득세를 감면하였다.(박명호·송헌재, 2010, p117)

8) 이 분석에서는 가격에 대한 영향은 분석하지 않았으며, 주택 매입의 결정요인인 금리 등 핵심변수가 누락되어 한계가 있다.

9) 2011년 기준 공동주택의 평균 실거래반영률은 전국 72.7%, 수도권 69.3%, 지방 74.5% 수준이었다. (박준외, 2014, p98)

수준을 추정하였다. 거시경제 과급력에 대해서는 연산가능한 일반균형 모형(CGE)에 기초하여 부동산보유세 인상 충격을 발생시킨 결과, 가계의 가처분소득과 소비가 감소하며, 국가의 재정수입은 증가하며, GDP는 건설업의 생산감소 영향으로 0.03~0.06% 감소하는 것으로 분석되었다.¹⁰⁾ 주택가격에 대한 영향은 1991~2012년까지 연간자료를 이용하여 SVAR를 통해 분석한 결과, 보유세 상승 충격은 주택가격과 토지 가격에 하락 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다만, 충격반응함수 추정결과에서 상하위 신뢰구간이 0을 포함하고 있어 통계적인 유의성이 뚜렷하지 않았다.¹¹⁾

박진백·이영(2018)은 단계별 부동산 세제의 주택시장 안정화 효과를 분석하였다. 모형은 OECD 35개국의 1980~2015년까지 불균형 패널데이터 자료를 이용하여 취득세(OECD 조세분류 4400), 보유세(OECD 조세분류 4100), 양도소득세(OECD 조세분류 1120)와 주택가격 변동률의 관계에 대한 패널고정효과 모형으로 구축하였다. 분석결과, 거래세 인하는 주택가격 하락과 관계있으며, 보유세 인상은 주택가격 하락과 관계있는 것으로 분석되었다. 특히, 취득세율이 높은 국가에서 취득세율 인하의 주택가격 안정효과가 강하며, 보유세율이 낮은 국가에서 보유세율 인상이 주택가격 안정효과가 강한 것으로 분석되었다.¹²⁾

이태리·전성제·권건우·김태환·박준·송인호(2018)는 종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향을 분석하였다. 2005~2016년까지 연간자료를 이용하여 SVAR를 통해 분석한 결과, 종합부동산세 상승 충격은 단기적으로는 주택가격에 영향을 미치는 것으로 분석되나 통계적 유의성이 뚜렷하지 않고, 영향의 지속성이 짧은 것으로 분석되었다. 박준 외(2014)가 보유세 전체를 대상으로 분석한 결과에서는 보유세 인상 충격이 주택가격 하락 영향력이 상당기간 지속되는 결과와 달리 이 연구에서 종합부동산세의 인상 충격의 주택가격 하락 영향력은 제한적이라는 점에 주목할 필요가 있다.¹³⁾

10) 박준 외, 2014, p151

11) 이와 같은 제한적인 결과는 단일 시계열을 활용하여 분석한 결과일 수 있음. 이 문제를 해결하기 위해 분석자료를 광역지자체의 연간자료를 축적한 패널자료를 구축하여 충격반응함수를 추정하는 형태로 분석방법을 개선해볼 필요가 있다.

12) 주택 소유자에 대한 과세강화는 임차인에 대한 전가로 이어질 수 있기 때문에 임대료에 미치는 영향 분석이 필요하지만, 이 연구에서는 부동산세제의 매매가격 영향력만 살펴보고 있어 한계가 있다.

이의준·김경민(2021)은 부동산 조세 및 대출 규제가 법인의 수도권 주택시장 참여에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 부동산 규제지수 작성하였다. 규제지수는 지역별로 부동산 세제 규제와 주택 금융 규제 사항에 대해 조사한 후, 혜택은 -1, 규제는 +1의 값을 부여하였고, 세제규제와 대출규제, 조정대상지역과 투기과열지구 선정에 대해 차별적인 가중치를 부여하였고¹⁴⁾, 월별 지역별로 합산한 값을 2017년 7월이 100이 되도록 지수화하는 형태로 작성하였다. 회귀분석결과, 개인에 대한 부동산 규제지수의 증가는 수도권에서 법인의 아파트 매매 증가와 관계있는 것으로 분석되었다. 이와 같은 규제 영향은 이미 강한 규제가 적용되고 있었던 서울보다는 경기, 인천에서 뚜렷하게 나타나는 것으로 분석되었다.¹⁵⁾

정영식·강은정·이진희·김경훈·김지혜(2021)는 OECD 31개국의 1995~2019년까지 불균형 패널데이터 자료를 이용하여 취득세(OECD 조세분류 4400), 보유세(OECD 조세분류 4100)와 주택가격 변동률의 관계를 동태패널모형인 시스템GMM으로 분석하였다. 분석결과, 주택가격 변동률에 대해 주택가격 변동률의 1기 래그값은 양(+)의 영향, 2기 래그값은 음(-)의 영향을 주는 것으로 분석되었다.¹⁶⁾ 보유세의 증가는 주택가격 변동률의 하락, 거래세의 증가는 주택가격 변동률의 상승과 관계있는 것으로 분석되었다.¹⁷⁾ 또한, 이 연구에서는 DiPasquale-Wheaton(1998)의 4사분면모형을 이용하여 보유세 강화는 주택가격의 현재 가치식에서 할인율이 증가하여 주택가격은 하락하고, 주택의 신규공급이 감소하고, 이 영향으로 주택재고가 감소하고, 임

13) 종합부동산세의 과세 목적에 대해 종합부동산세법 제1조(목적)에서는 “고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 이태리 외(2018)의 분석 결과에서는 법률에서 정하고 있는 부동산 가격안정을 도모하는 부분이 잘 작동하고 있지 않음을 지적하는 것으로 해석할 수 있다.

14) Resnick et al.(1994)가 제안한 상관계수에 근거한 가중치 부여방식을 활용하였다. 이 연구에서는 아파트매매거래량과 규제별 합산값간의 상관계수를 가중치로 사용하였다. 상관계수값은 개인세금규제 0.4, 개인대출규제 0.7, 조정대상지역 지정 0.6, 투기과열지구 지정 0.3으로 분석되었다. (이의준·김경민, 2021, p133)

15) 다만, 이 연구는 부동산 규제에 대한 종합지수를 기준으로 분석한 것이어서 이 연구에서 분석한 규제의 왜곡효과가 부동산 세제 규제강화의 효과인지, 대출규제강화 효과인지, 규제지역 지정효과 때문인지 구분할 수 없다.

16) 정영식 외, 2021, p152

17) 정영식 외(2021)은 분석의 대상에서 양도소득세를 제외하였다.

대공급이 감소하여 임대료가 상승하는 관계를 제시하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

기존 선행연구의 핵심사항은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 국제 자료를 이용한 연구는 OECD 국가를 대상으로 주택시장에 대한 부동산세제의 영향 연구는 부동산세제와 주택매매가격의 동시적 관계를 중심으로 연구가 이루어졌다. 세제 충격이 일시적이지 않고, 중장기적으로 지속될 수 있으나 충격반응함수 추정 등이 시도되지 않았다. 둘째, 국내 자료를 이용한 연구는 보유세제를 중심으로 전국 단위의 단일시계열모형을 활용한 연구가 진행되었고, 거래량이나 임대료에 대한 영향력 분석은 시도되지 않아서 한계가 있다. 셋째, 세제 규제강도에 대한 연구는 더미변수나 가중치를 부여한 더미변수에 기반한 규제지수를 이용한 연구가 진행되었으며, 정책영향의 대상은 미분양 및 매매거래량이고, 가격에 대한 영향 연구는 희소한 것으로 파악된다.

이 연구는 기존 연구와 다음의 차별점이 있다. 첫째, 기존 연구에서 충분히 다루지 않았던 부동산세제의 작동원리에 대한 이론모형을 구축하고, 세제 변화에 따른 이론적 영향을 제시하였다. 둘째, 국내 미시 분석은 이론모형에 기초한 시뮬레이션, 주택매입/매도 영향력 시뮬레이션, 대국민 설문조사를 통한 국민들의 인식조사 등 다양한 분석을 시도하였다. 셋째, 국제분석은 OECD 국가를 대상으로 국소투영법에 기초하여 부동산세제가 주택매매가격과 임대가격에 미치는 영향에 대한 충격반응함수를 추정하였다. 넷째 국내 거시 분석은 광역지자체 단위의 패널자료를 구축하고 패널분석, 국소투영법으로 부동산세제가 매매가격, 임대가격, 거래량에 미치는 영향을 추정하였다. 다섯째, 부동산세제의 미시적, 거시적 실증분석에 기초하여 세제정책의 방향성을 도출하였다.

표 1-1 | 선행연구 요약 및 차별성

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산관련 조세행정이 부 동산 시장에 미치는 영향 분석 연구자(연도): 박명호 · 송헌재(2010) 연구목적: 종합부동산세 강화 및 양도소득세 완화의 주택시장 영향력 추정 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 이중차분법 • OLS 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세 강화정책이 주택가격 안정에 미치는 영향 분석 • 양도소득세 한시적 감면이 미분양 해소에 미치는 영향 및 지역별 조건부 영향 분석
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구 연구자(연도): 박준 외(2014) 연구목적: 종합부동산세 강화 및 양도소득세 완화의 주택시장 영향력 추정 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • CGE 모형 구축 및 시뮬레이션 • VAR 시계열분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 실거래가반영율 상향에 따른 재산세 변화 추정 • 보유세 인상 충격에 따른 재정수입 및 GDP 반응 추정 • 보유세 인상 충격이 주택가격에 미치는 영향 추정
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과-보유세와 거래세를 중심으로 연구자(연도): 박진백 · 이영(2018) 연구목적: 취득-보유-양도 단계별 부동산 조세가 주택가격변동률에 미치는 영향 추정 및 정책방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 국제비교 • 패널회귀분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 취득-보유-양도 단계별(취득,보유,양도) 세제가 주택가격 변동률에 미치는 영향 분석 • 부동산 조세의 세율 구조 및 실물경기 상황 등 상황별 조건부 영향 추정 • 취득-보유-양도 단계별 조세의 정책 운영 방향
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향 분석 연구자(연도): 이태리 외(2018) 연구목적: 종합부동산세의 부동산시장에 대한 영향 추정 및 정책방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 제도검토 • VAR 시계열분석 • 시뮬레이션 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세 구조 및 정책변화 검토 • 종합부동산세의 주택시장에 대한 충격반응함수 추정(거시) • 종합부동산세 개정에 따른 세수변화 추정(미시)
	5	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산 조세 및 대출 규제가 법인의 수도권 주택시장 참여에 미치는 영향 연구자(연도): 이의준 · 김경민(2021) 연구목적: 개인에 대한 규제강화는 법인의 매수 증가로 이어질 수 있음을 실증 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 패널회귀분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 차별적인 정책 분류 • 규제강화의 법인 주택매수 영향 및 지역별 조건부 영향 추정
	6	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석 연구자(연도): 정영식 외(2021) 연구목적: OECD국가 대상으로 부동산 세제가 주택가격 변동률에 미치는 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 국제비교 • 동태패널회귀분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 보유세와 취득세가 주택가격 변동률에 미치는 영향 분석
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 부동산세제 이론모형 개발 및 시뮬레이션, 부동산세제의 미시적·거시적 실증 분석, 부동산세제별 핵심 쟁점에 기초한 정책방향 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 제도연구 • 시뮬레이션 • 회귀분석 • 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산세제 개관 및 쟁점 • 부동산세제의 작동원리 • 부동산세제의 미시적·거시적 영향력 분석 • 부동산세제 정책 방향 	

자료: 연구진이 작성

5. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구는 부동산세제의 이론적 관계, 미시적 거시적 영향력 등 풍부한 분석을 제시하고, 이 분석 결과에 기초하여 정책의 방향성을 제시하여 향후 정책적 활용 가능성이 높을 것으로 기대된다. 미시적으로는 수요자의 추가 매입 유인, 매도 유인 등의 시장 영향력, 세금부담을 전가할 유인 등을 제시하였다. 거시적으로는 부동산세제가 주택가격, 전세가격 등에 미치는 영향과 영향의 지속기간 등을 제시하여 정책 충격이 발생할 경우 정책 효과가 언제 나타나며, 영향력 크기가 얼마나 되는지를 제시하였다. 실증분석 결과에 기초하여 주택시장의 안정을 유도할 수 있는 부동산세제 정책방향을 제시하여 정책 활용도가 높을 것으로 기대된다.

2) 학술적 기대효과

본 연구는 부동산세제의 작동원리의 이론을 정립하고, 실증적으로 미시적 거시적 영향력을 분석하는 등 기존 연구들에서 시도하지 않았던 다양한 분야를 연구하여 지속적으로 참고할 수 있는 연구가 될 것으로 기대된다. 부동산세제의 작동원리에 대한 이론체계를 정립함에 따라 후속 연구들이 이론 관계를 검토할 때 참고할 수 있는 연구가 될 것으로 기대된다. 수치최적화에 기초한 시뮬레이션, 상대비용비율 모형, 국소투영법 등 다양한 방법론에 기초하여 미시적 거시적 영향력 분석을 수행함에 따라 후속 연구들에서 지속적으로 참고할 수 있을 것으로 기대된다.



CHAPTER 2

부동산세제의 구조와 쟁점 분석

- 1. 부동산세제 구조와 현황 19
- 2. 부동산세제 관련 쟁점 분석 44
- 3. 소결(요약 및 시사점) 65

02 부동산세제의 구조와 쟁점 분석

본 장에서는 부동산세제의 구조와 현황과 부동산세제 관련 쟁점을 분석하였다. 부동산세제의 구조와 현황에서는 구체적으로 과세주체와 단계별 부동산세제 분류와 부동산세제별 현황을 검토하였다. 부동산세제 관련 쟁점에서는 세제정책의 원칙과 부동산세제별 쟁점을 분석하였다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 부동산세제 구조와 현황

1) 과세주체와 단계별 부동산세제 분류

(1) 과세주체에 의한 세제 분류

세제는 과세주체에 따라 국세와 지방세로 구분된다. 국세는 중앙정부가 징수하는 세제이며, 지방세는 지방자치단체가 징수하는 세제이다.

국세는 중앙정부가 국가 전반의 운영을 위해 부과하고 징수하는 세금이다. 국세 징수 원칙인 응능원칙은 행정서비스를 받는 이익의 양과 무관하게 세금을 납부하는 자의 능력에 따라 누진적으로 부과되며, 소득재분배를 추구한다. 종합부동산세는 고가의 주택이 주로 수도권 등에 집중되어 있으므로 지방자치단체의 행정 사무에 적합한 재원으로 사용하기 어렵다. 따라서 국세로 징수하여 국가재정에 활용하는 것이 바람직하다.

지방세는 지방자치단체가 관할하는 지역 내 주민, 재산, 수익 등에 부과하고 징수하는 세금으로, 지방자치단체의 자율적인 재원으로 활용된다. 즉, 지방세는 해당 지역

국민의 행정서비스를 위해 필요한 재원을 확보하기 위해 징수된다. 지방자치단체의 행정서비스가 일정하게 유지되어야 하므로 세원은 변동이 작고 안정적이어야 한다.

지방세 징수 원칙은 다음과 같다. 첫째, 응익원칙은 주민들이 편익의 크기에 비례하여 세금을 부담하는 원칙이다. 둘째, 보편성 원칙은 세금이 모든 지역에 골고루 분포되어야 하며, 보편성이 클수록 기초단체의 세금 부과에 적합하다. 셋째, 안정성 및 신장성 원칙은 주민들의 생활과 직결된 서비스 재원이므로 안정적인 수입 확보와 재정수요 증가에 대응할 수 있는 세금 부가가 가능해야 한다. 종합부동산세는 수도권에 편중되어 있어 지방세 징수 원칙에 부합하지 않으며, 모든 재산을 보유한 사람이 과세 대상이므로 보편성이 확보된 재산세는 지방세에 적합하다.

국세 및 지방세 추이는 다음과 같다. 지방자치제도가 도입되기 이전에는 국세가 주요한 세금 수입원이었으나, 1988년 지방자치법이 개정되고 1991년 지방의회의원 선거 및 1995년 전국동시지방선거가 실시된 이후 지방자치제도가 확립되면서 지방세의 비중이 증가하였다.

표 2-1 | 국세 및 지방세 징수 추이

(단위: 조원, %)

구분	'70	'80	'90	'00	'10	'20	'21
총 징수액	0.4	6.6	33.2	113.5	226.9	387.6	456.9
국세	0.37 (91.7)	5.8 (88.3)	26.8 (80.8)	93.0 (81.9)	177.7 (78.3)	285.7 (73.7)	344.0 (75.3)
지방세	0.03 (8.3)	0.8 (11.7)	6.4 (19.2)	20.5 (18.1)	49.2 (21.7)	101.9 (26.3)	112.9 (24.7)

주: ()안은 총 징수액 대비 비율(%)을 나타냄

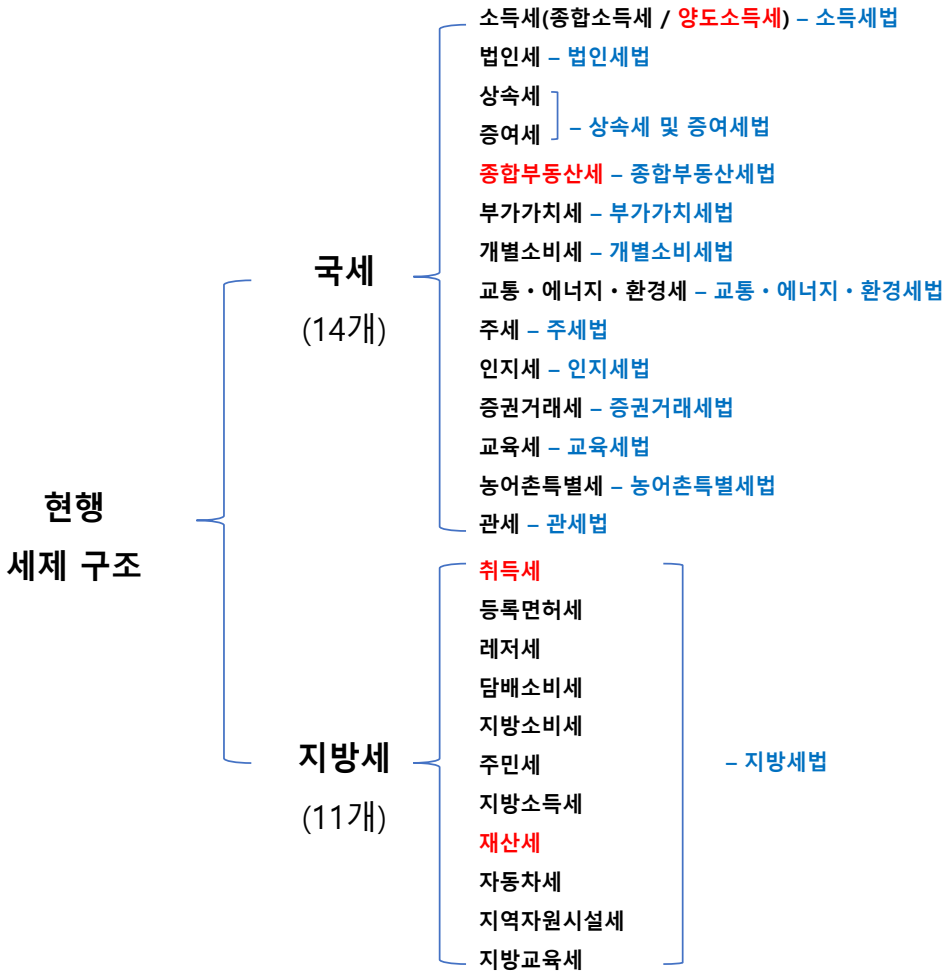
자료: 국세청, 관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세통계연감」을 바탕으로 연구진 작성

국세는 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세, 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 농어촌특별세, 관세 등 14개의 세금으로 구성되며, 소득세는 종합소득세와 양도소득세로 이루어진다.

지방세는 취득세, 등록면허세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 11개의 세금으로 구성된다.

부동산 관련 세금은 국세에서는 양도소득세와 종합부동산세로 구성되며, 지방세에서는 취득세와 재산세로 구성된다.

그림 2-1 | 우리나라 세제의 구조



자료: 기획재정부(2018), 조세개요 p.5

(2) 단계별 부동산세제 분류

취득 단계의 세금에는 다음과 같은 세금들이 포함된다. 먼저, 부동산을 취득하고 등기할 때 지불해야 하는 취득세가 있다. 이에 덧붙여 농어촌특별세와 지방교육세가 추가로 부과된다. 또한, 매매계약서를 작성할 때는 인지세를 내야 하며, 증여나 상속을 받은 경우에는 증여세와 상속세를 납부해야 한다. 그리고 부동산 취득 시에 자금 출처를 소명하지 못하는 경우에는 추가적으로 증여세를 납부해야 한다.

보유 단계의 세금에는 다음과 같은 세금들이 포함된다. 주택의 경우 건물과 토지를 통합하여 재산세와 기준금액을 초과할 경우 종합부동산세가 부과된다. 일반 건물의 경우에는 재산세만 부과된다. 재산세에는 지방교육세와 지역자원시설세가 추가로 부과되며, 종합부동산세에는 농어촌특별세가 덧붙여 부과된다.

양도 단계의 세금으로는 보유 중인 부동산을 처분할 때 국세인 양도소득세를 납부해야 한다. 이에 2021따라 지방세로서 지방소득세의 소득 부분도 함께 납부해야 한다.

이 연구에서는 보유 단계에서는 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세를 분석 대상으로 설정하고, 양도 단계에서는 국세인 양도소득세를 분석 대상으로 설정하고자 한다.

표 2-2 | 부동산 취득-보유-양도 단계별 국세와 지방세

구분	국세	지방세제	
		지방세	관세 부가세
취득	<ul style="list-style-type: none"> • 인지세(계약서 작성 때) • 상속세(상속받은 경우) • 증여세(증여받은 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> • 취득세 • 등록세 	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌특별세 • 지방교육세
보유	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세(일정 기준 금액 초과시) • 농어촌특별세(종합부동산세 관련 부가세) 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교육세 • 지역자원시설세 • 재산세과세특례 (재산세에 통합과세)
양도	<ul style="list-style-type: none"> • 양도소득세 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방소득세 	없음

자료: 국세청(2020), 부동산과 세금 p.9

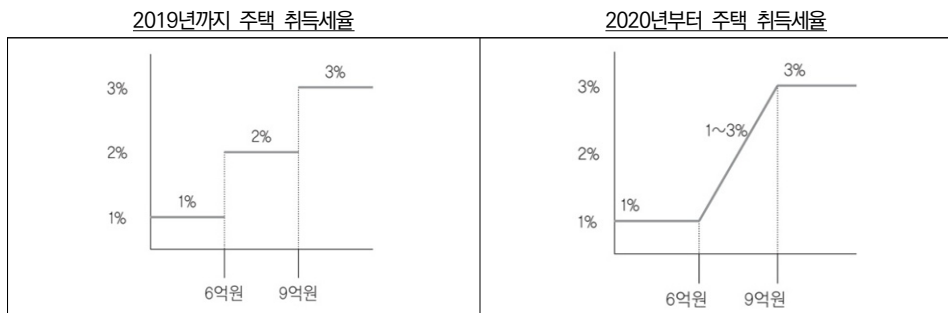
2) 부동산세제별 현황

(1) 취득세

취득세는 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 양식업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설 이용회원권 등을 취득한 자에게 부과되는 세금이다(지방세법 제7조 제1항). 취득은 매매뿐만 아니라 교환, 상속, 증여 등 유무상의 모든 취득을 의미하며, 관계법에 따라 등기나 등록을 하지 않아도 사실상 취득한 경우에도 해당 취득물건의 소유자 또는 양수인을 취득자로 보고 과세한다(지방세법 제7조 제2항). 이 때, 등기는 소유권, 전세권, 저당권 등에 관한 권리 관계를 법적인 절차에 따라 공식적으로 기록하는 것을 의미하며, 미등기는 이와 같은 권리관계를 공부에 기록하지 않은 것을 의미한다. 예를 들어, 건축물에 무허가 증축한 경우는 미등기 부동산에 취득세를 부과하는 예시로 볼 수 있다.

취득세의 기본세율 구조는 2019년까지 과세표준별로 1%, 2%, 3%의 단일 세율이 적용되었으나, 6~9억 구간의 거래가격을 낮게 신고하는 문턱효과(Threshold Effect)를 해소하기 위해 2020년부터 기존 2%에서 1~3%로 세분화하였다.

그림 2-2 | 주택 유상거래 표준 취득세율



자료: 국세청(2023), 주택과 세금 p.29

2020년 8월 12일 다주택자·법인의 주택 취득에 대한 중과세제도가 도입되면서 기존 1세대 3주택 이상 3% 세율은 폐지되었고, 주택 유상취득시 표준세율(1~3%)과 중

과세율(8%, 12%) 대상으로 크게 구분된다. 이후 정부는 다주택자들에 대한 중과세 해소를 위해서 2022년 12월 21일 다주택자의 취득세율 중과를 해소하는 개편안을 발표하였다(기획재정부, 2022).

표 2-3 | 보유 주택수별 취득세율

구분	1주택	2주택	3주택	4주택 이상
조정대상지역	1~3%	8%→1~3%	12%→6%	12%→6%
그 외 지역	1~3%	1~3%	8%→4%	12%→6%

주: 표에서 화살표 다음의 세율은 12.21 부동산대책으로 발표된 취득세 개편안임

자료: 국세청(2022) 주택과 세금, 기획재정부(2022) 2023년 경제정책방향(12.21 부동산대책)을 바탕으로 연구진 작성

주택의 취득가액이 6~9억 구간에 적용하는 취득세율 산출식은 다음과 같다. 산식에서 산출한 값이 소수점 다섯째자리 이하가 존재할 경우 반올림을 하여 소수점 넷째자리까지의 값을 취득세율로 사용한다.¹⁸⁾

$$\text{취득세율} = \left\{ \text{취득가액(억원)} \times \frac{2}{3\text{억원}} - 3 \right\} \times \frac{1}{100} \quad (1)$$

주택취득자는 취득일로부터 60일(상속으로 인한 경우는 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월, 납세자가 외국에 주소를 둔 경우에는 9개월) 이내 과세관청에 신고하고 납부해야 한다.¹⁹⁾

취득세 주요 연혁은 다음과 같다.²⁰⁾²¹⁾ 취득세는 우리나라에서 지방세법의 제정과 동시에 처음 도입되었다. 1949년에는 지방재정수입의 주요 조세 종류 및 부과·징수

18) 지방세법 제11조(부동산 취득의 세율)을 참고하여 작성

19) 지방세법 제20조(신고 및 납부)를 참고하여 작성

20) 유태현(2020), 부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구, 재정정책논집, 22(2): 65-95 중 pp. 66-68 참고하여 작성

21) 법제처 국가법령정보센터 지방세법(<https://www.law.go.kr/법령/지방세법>, 2023년 4월 23일 검색)을 참고하여 작성

방법을 규정하기 위해 지방세법이 제정되었으며, 이에 따라 부동산취득세가 주요 세목으로 도입되었다. 부동산취득세는 토지, 건물, 선박, 광업권, 어업권의 취득에 대해 과세되는 제도이다. 이후 1952년에는 부동산취득세의 명칭이 취득세로 변경되었으며, 금고, 소형선박 등이 추가적으로 과세대상에 포함되었다.

1977년에는 국세로 적용되던 등록세가 지방세로 전환되었다.²²⁾ 당시 유희음식세를 국세로 전환하는 과정에서 세수 감소 문제를 고려하여 등록세를 지방세로 전환하였다. 주택 매매에 대한 취득세는 2010년까지는 비례세율로 과세되었으며, 다주택자나 고가 주택에 대해서도 세율 차별 없이 동일한 세율이 적용되었다.

2011년에는 취득세와 등록세가 통합되었다. 이러한 통합은 복잡한 지방세 체계를 간소화하여 납세자의 협력 비용과 징세 비용을 절감하며, 조세행정의 효율성을 높이기 위한 목적으로 이루어진 것이다.²³⁾ 이를 위해 이전의 16개 세목을 11개 세목으로 간소화하였다. 특히, 취득세와 등록세는 동일한 취득 건에 대해 중복 과세되는 문제를 해결하기 위해 취득세로 통합되었다. 이를 통해 납세자의 조세 부담이 감소하였으며, 취득세의 표준세율과 등록세의 표준세율을 합산하여 통합세율 체계가 마련되었다.

취득세를 통한 주택시장 경기조절 주요 연혁은 다음과 같다.

2005년 8월 31일에 발표된 부동산 대책에서는 2006년부터 실거래가에 따라 취득세를 부과하는 방식을 도입하였으며, 개인 간 주택거래에는 3%의 세율을, 개인 간 토지 거래에는 3.5%의 세율을, 개인과 법인 간 거래에는 4%의 세율을 적용하였다. 2008년 6월 11일에 발표된 부동산 대책에서는 지방의 비투기지역에 대한 미분양 주택에 대한 세부담 경감 정책을 도입하였다. 해당 대책에 따르면 2009년 6월 말까지 미분양 주택을 취득하면 취득세와 등록세를 50% 감면하였다. 2009년 2월 12일에 발표된 대책에서는 미분양 주택의 취득등록세 감면을 확대하였으며, 2008년 6월 11일 대책에 따른 감면 기간을 2010년 6월까지 연장하고, 취득등록세 감면 지역을 지방에서 전국으로 확대하였다. 2010년 3월 18일에 발표된 대책에서는 미분양 주택에 대한 취득등록세 감

22) 유태현(2020), 부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구, 재정정책논집, 22(2) p. 67

23) 지방세법 [시행 2011. 1. 1.] [법률 제10221호, 2010. 3. 31., 전부개정] [제정·개정이유]를 참고하여 작성

표 2-4 | 주택 유상매매 취득세율 추이

시기	구분			기타
<i>비례세율 시기</i>				
	구분하여 과세하지 않음			
~2004년	5%(취득 2%, 등록 3%)			
2005~2006년	3.5%(취득 2%, 등록 1.5%)			법인 4%
2006.1~2006.8	2.5%(취득 1.5%, 등록 1%)			법인 4%
2006.9~2010	2%(취득 1%, 등록 1%)			
<i>계단식 누진세율 시기</i>				
	9억이하		9억초과	
2011.1.1~2011.3.21	2% (50% 감면)		4% (표준세율)	- 상시감면
2011.3.22~2011.12.31	1% (75% 감면)		2% (50% 감면)	- 한시감면
2012.1.1~2012.9.23	2% (50% 감면)		4% (표준세율)	- 상시감면
	9억이하 1주택자	9~12억 12주택자	12억 초과/ 다주택자	
2012.9.24~2013.3.31.	1% (75% 감면)	2% (50% 감면)	3% (25% 감면)	- 한시감면
2013.4.1~2013.6.30.	1% (75% 감면)	2% (50% 감면)	3% (25% 감면)	- 한시감면 - 생애최초 구입자는 100% 감면(6억 이하 1주택, 부부합산 연소득 6천만원 이하)
	9억 이하		9억 초과 및 다주택	
2013.7.1~2013.12.31.	2% (50% 감면)		4% (표준세율)	- 상시감면 - 생애최초 구입자는 100% 감면(6억 이하 1주택, 부부합산 연소득 6천만원 이하)
	6억 이하	6~9억	9억 초과	
2014.1.1~2019.12.31	1%	2%	3%	- 주택수별 차별과세 폐지
<i>사선형 누진세율 시기</i>				
	6억 이하	6~9억	9억 초과	
2020.1.1~	1%	1~3%	3%	- 지역별, 주택수별 종과세 구조

자료: 이선화(2014), 주택거래 과세의 기능과 효과에 대한 연구 p.25 및 지방세법을 참고하여 연구진 작성

면을 2011년 4월 30일까지 연장하였고, 전용면적이 85㎡를 초과하는 대형 주택에 대해서는 분양가 인하폭에 따라 감면율을 차등 적용하였다. 2010년 8월 29일에 발표된 대책에서는 서민 및 중산층의 실제 수요에 대한 주택거래 지원을 위해 취득세와 등록세 감면 기간을 1년 연장하였다. 2011년 3월 22일에 발표된 대책에서는 주택거래 활성화를 위해 취득세를 '11년 말까지 50% 감면하였으며, 취득세율은 9억원 이하 1세대 1주택자의 경우 2%에서 1%로 인하하였고, 9억원 초과 1세대 1주택자나 다주택자의 경우 4%를 2%로 인하하였다. 2012년 9월 10일에 발표된 대책에서는 주택거래 활성화를 위해 2012년 말까지 주택거래에 대한 취득세율을 2.4%에서 1.2%로 감면하였다. 2013년 4월 1일에 발표된 대책에서는 생애 최초 주택구입자에게 한시적으로 취득세 면제 제도를 도입하였다. 이에 따라, 주택 취득일 현재까지 주택을 소유하지 않은 세대 별 합산 소득이 7천만원 이하인 경우, 취득 당시의 주택 가치가 6억원 이하인 주택을 유상 거래를 통해 2013년 12월 31일까지 취득하는 경우에는 취득세를 면제하였다. 2013년 8월 28일에 발표된 대책에서는 전세 수요를 매매 수요로 전환하기 위해, 9억 이하 1주택 취득세율을 2%에서 6억 이하 1%로 변경하였으며, 9억을 초과하는 다주택자의 취득세율을 4%에서 9억을 초과하는 경우 3%로 변경하였으며, 다주택자를 위한 차등 세율을 폐지하였다. 2017년 12월 13일에 발표된 대책에서는 임대주택 등록 활성화를 위해 취득세 경감 정책을 시행하였다. 이에 따라, 8년 이상 장기 임대주택 등록시 40㎡이하의 주택은 취득세를 100% 감면하였고, 8년 이상 장기 임대주택 등록시 40~60㎡이하 주택은 취득세를 75% 감면하였으며, 8년 이상 장기 임대주택 등록시 60~85㎡이하 주택은 취득세를 50% 감면하였다. 또한, 2018년부터 2020년까지는 취득세 경감 정책을 통해 생애 최초 주택 구입 신혼부부에 대한 취득세를 경감하였다. 2020년 8월 12일에 발표된 대책에서는 실제 수요자 중심의 주택보유 유도를 위해 지역 및 주택 수별 취득세 중과제도를 도입하였다. 중과제도는 주택 실수요자를 보호하고 투기수요를 근절하기 위한 목적으로 도입되었으며, 법인이 주택을 취득하거나 1세대가 2주택 이상을 취득하는 경우 등은 주택 취득에 따른 취득세율을 상향하였고, 단기보유 주택 양도 및 다주택자의 조정대상지역 내 주택 양도에 대한 지방소득세 중과세율을

인상하였다. 2022년 12월에는 다주택자에 대한 취득세율 증가 해소 방안이 발표되었는데, 조정대상지역 2주택자 세율을 8%에서 1~3%로 완화하였고, 조정대상지역 3주택 이상 소유자 세율을 12%에서 6%로 완화하였고, 비조정대상지역 3주택자 세율을 8%에서 4%로 완화하였고, 조정대상지역 3주택 이상 소유자 세율을 12%에서 6%로 완화하였다.

(2) 재산세

재산세는 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박의 경제적 교환가치에 담세력을 두어 소유한 자에게 부과 세금이다.²⁴⁾ 2010년까지 재산세와 도시계획세로 과세되던 것을 지방세목 간소화를 위해 재산세로 통합되었고, 현재 재산세(본세)와 도시지역분으로 구성된다. 재산세는 자산의 가치에 부과되는 조세로서, 지방자치단체가 제공하는 각종 지방 공공서비스로부터의 편익이 토지, 주택 등 해당 지역의 부동산 가치에 반영되기 때문에 응익과세원칙에 부합하며, 납세자의 소득 외에도 소유 부동산의 규모에 따라 세부담의 크기가 결정되기 때문에 응능과세원칙에도 부합하는 세목이다.²⁵⁾

표 2-5 | 재산세 과세대상의 구분

구분	과세대상
종합합산 과세대상	- 별도합산과세대상 또는 분리과세대상을 제외한 토지
별도합산 과세대상	- 공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지 - 차고용 토지, 보세창고용 토지, 시험·연구·검사용 토지, 물류단지시설용 토지 등 공지상태(空地狀態)나 해당 토지의 이용에 필요한 시설 등을 설치하여 업무 또는 경제활동에 활용되는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지(17종) - 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 대통령령으로 정하는 부속토지
분리과세대상	- 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지 - 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 종종 소유 임야 - 골프장용 토지와 같은 항에 따른 고급오락장용 토지 - 공장의 부속토지로서 개발제한구역의 지정이 있기 이전에 취득이 완료된 토지 - 그 외 대통령령으로 정하는 토지 38종

자료: 지방세법 제106조(과세대상의 구분 등)

24) 지방세법 제105조

25) 정혜윤, 박훈(2021). 부동산 관련 세제상 보유주택 수(數) 판단의 문제점과 개선 방안. 지방세논집. 8(2): 23-62 중 p. 30을 참고하여 작성

재산세의 본세는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기, 도시지역분은 도시지역 내 재산세 과세대상 중 대통령령으로 정하는 토지, 건축물 및 주택에 부과되고 있다.

납세의무자는 과세기준일 현재(매년 6월 1일) 사실상 재산을 소유하고 있는 자이며, 사실상 소유자를 확인할 수 없는 경우는 재산의 사용자이다.

재산세 과세표준은 시가표준액과 공정시장가액비율²⁶⁾을 곱하여 계산한다. 아래 식에서 시가표준액은 부동산 가격공시에 관한 법률에 따라 공시된 가액을 의미하며, 공정시장가액비율은 토지·건축물 70%, 주택 60%로 정하고 있다.²⁷⁾

$$\text{재산세 과세표준} = \text{주택 시가표준액} \times \text{공정시장가액비율} \quad (2)$$

식(2)에 의해 산출된 과세표준에 세율을 곱하여 재산세가 부과되는데, 토지의 재산세 세율은 3단계 누진세율을 적용하고 있으며, 표준세율 기준으로 과표가 0.5억 이하는 0.2%, 0.5~1억 이하는 0.3%, 1억초과는 0.5%가 적용된다.²⁸⁾

표 2-6 | 토지 재산세율

과세표준	세율
5천만원 이하	0.2%
5천~1억원 이하	100,000원+5천만원 초과금액의 0.3%
1억 초과	250,000원+1억원 초과금액의 0.5%

자료: 지방세법 제111조

주택의 재산세 세율은 4단계 누진세율을 적용하고 있는데, 표준세율 기준으로 과표가 0.6억 이하(공시 1억이하)는 0.1%, 0.6~1.5억 이하(공시 1억~2.5억) 0.15%, 1.5~3억 이하(공시 2.5억~5억) 0.25%, 3억초과(공시 5억초과) 0.4%가 적용된다.

26) 과세표준을 정할 때 적용하는 공시가격의 비율을 의미한다.

27) 행정안전부(2009), 재산세 공정시장가액 비율 주택60%, 토지·건축물 70% 보도자료(2009.4.15)

28) 지방세법 제111조를 참고하여 작성함

표 2-7 | 주택 재산세율

과세표준	세율
6천만원 이하	0.1%
6천~1억5천 이하	60,000원+6천만원 초과금액의 0.15%
1억5천~3억 이하	195,000원+1억5천만원 초과금액의 0.25%
3억 초과	570,000원+3억원 초과금액의 0.4%

자료: 지방세법 제111조

당해연도 재산세액이 전년도 재산세액 대비 일정 비율을 초과하여 증가하지 않도록 세부담 상한제를 실시하고 있다. 토지·건축물은 150%, 주택은 공시가격 3억이하는 105%, 3~6억 110%, 6억 초과 130%를 적용하고 있다. 징수는 다음의 표의 납기일에 따라 징수하고 있다.

표 2-8 | 주택 재산세 납기일

과세표준	납기	비고
토지	9월 16일부터 9월 30일까지	
건축물·선박·항공기	7월 16일부터 7월 31일까지	
주택	1기분	7월 16일부터 7월 31일까지
	2기분	9월 16일부터 9월 30일까지

자료: 지방세법 제115조

재산세 주요 연혁은 다음과 같다.

재산세의 연혁은 1909년 가옥세 도입부터 시작된다. 당시 주택분에 대해 가옥세, 토지분에 대해 임야세를 도입하였다.²⁹⁾ 1949년에는 주택분에 대해 가옥세, 토지분에 대해 임야세 부과에 대한 법률 제정되었다.³⁰⁾ 1962년에는 재산세로 명칭 변경하였고, 관련 세제 통합하였다.³¹⁾ 구체적으로 지방세인 가옥세, 임야세와 국세인 지세, 광구

29) 류영아(2021). 재산세 제도의 현황과 쟁점. NARS 입법·정책. 80 중 p.6

30) 지방세법 법률 제84호. 1949.12.22., 제정

세를 지방세인 재산세로 통합하였고, 토지에 대한 과세표준은 토지의 임대가격, 가옥에 대한 과세표준은 대지의 등급, 구조, 용도에 따라 등급을 매긴 등급표에 따라 책정하였다. 토지는 서울, 부산, 대구, 인천은 임대가격의 2%, 그 외 지역은 임대가격의 5%를 부과하여, 지역별 시장가격 수준을 고려하여 세율을 달리 정했다. 가옥은 서울, 부산, 대구, 인천은 기준당 4환, 기타 시는 3환, 군은 2환을 부과하여 인구밀집도가 높은 지역은 상대적으로 높은 세금을 부과하였다.

1975년에는 재산세로 명칭 변경하였고, 누진세율 제도를 도입하였다. 누진세율제도는 경제성장 시기 주택가격이 크게 상승하자 주택을 비생산성 재산으로 보고 도입하였고, 누진구조는 주택의 가액 기준으로 500만원 이하 0.3%, 500~1000만원 0.5%, 1000~2000만원 1%, 2000~3000만원 3%, 3000만원 초과 5%를 부과하였으며, 누진공제액은 적용하지 않았다.³²⁾

1980년대말부터 2000년대초까지는 부동산투기 억제와 공정한 과세를 위해 공시제도가 도입되었다.³³⁾ 1980년대말 시중의 여유자금이 부동산투기로 이어져 지가, 주택가격이 급등하는 문제 발생하였다. 이에 토지의 과다 보유를 억제하고, 지가안정을 도모하기 위해 지가상승으로 인한 조세를 환수하는 종합토지세와 토지초과이익세를 도입하였다. 1989년 토지공개념에 기초하여 지가안정을 위한 토지 시가를 반영하여 결정공시하는 공시지가제를 도입하였다. 1990년에는 토지분 재산세와 토지과다 보유세를 통합하여 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산하고 누진세율을 적용하는 종합토지세를 도입하였다. 2002년 주택가격 급등에 따라 2003년 8월 주택에 대한 시가를 반영할 수 있는 과표체계 및 토지와 건물을 통합하여 평가하는 주택공시제도가 도입되었고, 재산세 등 관련 세제의 과세표준을 산정하는 자료로 활용되었다.

2005년에 종합토지세가 폐지되고 종합부동산세가 도입되었다. 이에 따라 재산세와 종합토지세의 이원화가 이루어졌으며, 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세

31) 지방세법 법률 제827호. 1961.12.8., 폐지제정

32) 지방세법 법률 제2743호, 1974. 12. 27., 일부개정

33) 전동훈(2022). 부동산 공시가격현실화정책의 재정립과 향후과제. 감정평가학논집. 21(1): 115-146. 중 pp.116-117. 1980년대 말 이후의 내용을 요약하여 작성.

는 보편적인 재산세와 정책세제인 종합부동산세로 개편되었다. 종합토지세는 재산세에 통합되었으며, 주택에 대한 과세 방식도 원가방식에서 시가방식으로 변경되었다. 34)35)

2009년에는 지방세법 일부개정³⁶⁾을 통해 재산세율 인하 및 공정시장가액비율 도입을 도입하였다. 재산세율 과세표준 구간은 기존 3개구간(4천만원이하, 1억이하, 1억초과)에서 4개구간(6천만원이하, 1.5억이하, 3억이하, 3억초과)으로 변경하였고, 재산세율 세율은 기존 4천만원 이하 0.1%, 1억이하 0.3%, 1억초과 0.5%에서 6천만원 이하 0.1%, 1.5억이하 0.15%, 3억이하 0.25%, 3억초과 0.4%로 보다 완화하였다. 재산세율 세부담 상한도 기존 3억이하 105%, 6억이하 110%, 6억초과 150%에서 6억초과 주택을 130%로 하향하였다. 공정시장가액비율 제도는 재산세의 과세표준 현실화³⁷⁾로 인해 재산세 부담이 증가하는 문제를 개선하기 위해 도입하였다. 38)

2011년에는 도시계획세 폐지를 폐지하고 재산세의 과세특례로 규정하여 재산세와 통합하였다.

2018년부터 2020년까지 공시가격 현실화 정책이 시행되었으며, 이로 인해 재산세 부담이 증가하였다. 2018년 7월 10일, 국토부는 부동산가격공시제도에서 낮은 시세반영률과 형평성 문제가 제기되어 2차 개선권고안을 발표하였다. 39) 2018년 9월 13일, 주택시장 안정대책이 발표되었다. 40) 이를 통해 종합부동산세 개편, 공시가격의 점진적 현실화, 2019년 1월 24일에는 시세를 반영한 공시가격 도입 등이 이뤄졌으며, 공평과세의 시작으로 공시가격의 유형, 지역, 가격대별 불균형 문제가 제기되었다. 또한, 2019년을 기점으로 표준주택의 공시가격 형평성 제고 방향이 제시되었다. 2019년 12

34) 한재명, 김민정(2021). 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 쟁점과 평가. 지방행정연구. 35(1): 79-110 중 p.81

35) 종합부동산세법, 법률 제7328호, 2005. 1. 5., 제정

36) 지방세법, 법률 제9422호, 2009. 2. 6., 일부개정

37) 당시 주택의 경우 개별주택공시가격의 50퍼센트에서 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년까지 100%로 현실화하는 계획을 세우고 있었다.(박명호, 2011, p65)

38) 지방세법, 법률 제9422호, 2009. 2. 6., 일부개정

39) 국토교통분야 관행혁신위원회(2018). 국토부 주요 정책에 대한 2차 개선권고안. 2018. 7. 10.

40) 관계부처 합동(2018). 주택시장 안정대책. 2018.9.13.(9.13 부동산 대책)

월 17일에는 공시가격 신뢰성을 제고하기 위한 방안이 발표되었다.⁴¹⁾ 이를 통해 시세 반영률 상향 조정과 고가주택의 시세반영률 불균형 해소 등을 통해 공시제도의 신뢰성을 향상시키고자 하였다.

2020년부터는 1세대 1주택자에 대한 재산세 감면 정책이 실시되었다. 공시가격 현실화에 따라 재산세 부담분이 늘어나자, 정부는 1세대 1주택자에 한해 2021~2023년까지 3년간 한시적으로 재산세 감면 정책을 실시하였다. 2020년 12월에는 공시가격 6억이하의 주택을 소유하는 1세대 1주택자에 대해 재산세 세율을 0.05%p 인하하는 특례세율 정책 실시하였다.⁴²⁾ 2021년 7월에는 2020년 평균 공동주택 공시가격이 19.05% 상승하여 재산세 특례세율 대상자가 감소함에 따라 재산세 특례세율 대상자를 공시가격 9억 이하로 확대하였고, 2023년까지 공시가격 9억이하의 주택을 소유하는 1세대 1주택자에 대해 재산세 세율을 0.05%p 인하하였다.⁴³⁾

(3) 종합부동산세

종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에 대하여 부과하여 부동산 보유에 대한 조세 부담의 형평성을 제고하고, 부동산가격안정을 도모⁴⁴⁾하기 위해서 2005년에 도입한 세제이다. 종합부동산세 도입 이전까지 운영했던 종합토지세의 세율(0.2~5%)은 재산세의 세율(0.3~7%)보다 낮아 동일 과표하에서 세부담이 낮은 부동산으로 자금을 유입시켜 부동산 투기를 유발할 유인이 있었다. 종합부동산세 도입에 따라 건물에 대한 재산세, 토지에 대한 종합토지세를 보편적 보유세인 재산세(지방세)와 정책세제 성격인 종합부동산세(국세)로 이원화된 체계로 운영하기 시작하였다.

41) 국토교통부(2019). 2020년 부동산 가격공시 및 공시가격 신뢰성 제고방안. 2019. 12. 17

42) 지방세법, 법률 제17769호, 2020. 12. 29., 일부개정

43) 지방세법, 법률 제18294호, 2021. 7. 8., 일부개정

44) 종합부동산세법 제1조

표 2-9 | 보유세제의 개편

2004년까지	2005년부터
건물에 대한 재산세 토지에 대한 종합토지세	보편적 보유세인 재산세 투기억제 목적의 보유세인 종합부동산세

자료: 연구진 작성

종합부동산세 과세표준은 주택 소유자의 국내 보유주택 공시가격 합산액에서 과세기준금액을 차감한 후 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 산정한다.⁴⁵⁾

$$\text{과세표준} = (\text{주택 공시가격 합계} - \text{과세기준금액}) \times \text{공정시장가액비율} \quad (3)$$

여기서 과세기준 금액은 1세대 1주택자는 12억원, 그 외는 9억원이 적용되며⁴⁶⁾, 공정시장가액 비율은 2019년부터 단계적으로 상향하여 2022년부터 100%가 적용될 예정이었으나⁴⁷⁾, 2022년 8월 2일 종합부동산세법 시행령 제2조의4를 개정하여 60%로 하향하였다.

종합부동산세 세율은 과세표준액에 따라 6단계 초과누진세율을 적용하며, 2019년부터는 다주택자에 대해서 중과세율을 적용하고 있다. 또한, 2021년부터는 법인의 경우 누진세율 적용을 제외하고, 단일세율을 적용하고 있다. 2022년까지 다주택자에 대한 중과제도가 운영되었다.

45) 종합부동산세법 제8조

46) 종합부동산세법, 법률 제19200호, 2022. 12. 31., 일부개정

47) 관계부처합동(2018), 주택시장 안정대책 보도자료(2018.9.13.)

표 2-10 | 2022년까지 적용된 보유 주택수별 종합부동산세율

과세표준	일반(2주택 이하)			3주택 등		
	개인		법인	개인		법인
	세율	누진공제		세율	누진공제	
3억원 이하	0.6%		3%	1.2%		6%
6억원 이하	0.8%	60만원		1.6%	120만원	
12억원 이하	1.2%	300만원		2.2%	480만원	
50억원 이하	1.6%	780만원		3.6%	2,160만원	
94억원 이하	2.2%	3,780만원		5.0%	9,160만원	
94억원 초과	3.0%	11,300만원		6.0%	18,560만원	

주: 3주택 등은 3주택 이상 보유자 및 조정대상지역 2주택 이상 보유자를 의미

자료: 종합부동산세법 제9조 [시행 2022. 9. 15.] [법률 제18977호, 2022. 9. 15., 일부개정]에 기초하여 작성

2023년부터는 25억원 초과 50억원 이하에 대한 구간을 신설하여 7단계 초과누진세율구조로 운영하였으며, 누진공제액을 기존 금액에서 일정 수준을 상향하였고, 소유하는 주택수에 관계없이 과세표준에 따라 세율을 적용하는 형태로 제도를 개편하였다. 법인은 기존 세율을 그대로 유지하였다.

표 2-11 | 2023년부터 적용된 보유 주택수별 종합부동산세율

과세표준	개인		법인	
	세율	누진공제	2주택	3주택
3억원 이하	0.5%→0.6%		3%	6%
6억원 이하	0.8%→0.7%	60만원→150만원		
12억원 이하	1.2%→1.0%	300만원→360만원		
25억원 이하	1.3%(신설)	960만원(신설)		
50억원 이하	1.6%→1.5%	780만원→2,650만원		
94억원 이하	2.2%→2.0%	3,780만원→6,400만원		
94억원 초과	3.0%→2.7%	11,300만원→15,200만원		

자료: 종합부동산세법 제9조 [시행 2023. 1. 1.] [법률 제19200호, 2022. 12. 31., 일부개정]에 기초하여 작성

세부담 상한제는 기존 3주택자에게 적용되었던 세부담 상한제 300%는 2023년부터 폐지되었고, 당해연도 종합부동산세액이 전년도 종합부동산세액 대비 150%를 초과하여 증가하지 않도록 세부담 상한제를 실시하고 있다.⁴⁸⁾ 과세기준일은 매년 6월 1일이

고, 매년 12월 1일~15일까지 징수하고 있다.

종합부동산세 주요 연혁은 다음과 같다.

2005년 부동산 투기를 억제하고, 과열된 부동산 시장을 안정화하는 목적으로 기존 종합토지세는 폐지하고, 종합부동산세를 도입하였다. 기존에는 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세로 운영하였던 보유세는 종합토지세 폐지와 종합부동산세 도입에 따라 보유하고 있는 모든 사람에게 보편적으로 부과하는 재산세와 투기 억제와 시장 안정화 유도를 위한 정책세제인 종합부동산세 운영되기 시작하였다.

2006년에는 종합부동산세를 강화하였다. 합산 방식을 기존 인별 합산에서 세대별 합산으로 강화하였고, 주택분·종합합산 토지분 종합부동산세 과세기준액을 인하하였고, 세율을 인상하였고, 세부담상한율 및 과표적용율을 인상하였다.

2008~2009년에는 완화정책이 실시되었다. 이 시기에는 글로벌 금융위기와 보유세 부담 증가에 따라 완화정책을 실시하였다. 종합부동산세의 세대별 합산 방식은 2008년 11월 헌법재판소에서 위헌 판결을 받음에 따라 인별 합산 방식으로 변경되었으며, 1주택자에 대한 공제 제도가 도입되었고, 종합부동산세 과세기준액이 상향조정, 세부담상한율이 인하되었고, 세율이 하향조정되었다. 또한, 공시가격 현실화에 따라 세부담이 늘어나는 것에 대응하여 공정시장가액비율 도입되었다.

2017년부터 과세표준 현실화를 통한 보유세 강화정책이 실시되었다. 일반·다주택자에 대한 세율 차별화 및 세부담 강화되었고, 종합부동산세 세부담상한율 인상되었다. 그리고 공정시장가액비율을 2019년부터 5%p씩 상향하여 2022년 100% 도달하는 목표로 상향을 시작하였다.

2022년부터는 주택가격 상승에 따른 세부담 및 금리 인상 등에 지불여력 감소 등에 대응하여 보유세 완화정책을 실시되었다. 먼저, 다주택자에 대한 중과세 폐지되었고, 세율 인하, 누진공제액 인상, 다주택자에 대한 세부담 상한제 폐지(기존 3주택자 이상 300% 폐지), 공정시장가액 비율 100%에서 60%로 하향하였다.

48) 종합부동산세법 제10조(세부담의 상한)

(4) 양도소득세

양도는 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등을 통하여 그 자산을 유상으로 이전하는 것을 의미하며, 양도소득세는 자산의 양도로 인해 발생하는 소득에 대해 과세하는 것을 의미한다.⁴⁹⁾ 양도소득은 해당 과세기간 발생한 다음의 소득으로 정의되고 있다.⁵⁰⁾ 첫째, 토지 또는 건물의 양도로 발생하는 소득, 둘째, 부동산을 취득할 수 있는 권리, 지상권, 전세권과 등기된 부동산임차권, 셋째, 소득세법 제94조제4호 각목에서 정하는 기타자산(영업권, 이용권·회원권 등), 넷째, 신탁 이익을 받을 권리가 이에 해당한다.

양도로 인정하지 않는 경우는 자산이 유상으로 소유권 이전이 되었더라도 양도로 보지 않는 경우는 다음과 같다.⁵¹⁾ 첫째, 「도시개발법」이나 그 밖의 법률에 따른 환지처분으로 지목 또는 지번이 변경되거나 보류지로 총당되는 경우, 둘째, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제79조에 따라 토지 이용상 불합리한 지상 경계를 합리적으로 바꾸기 위해 토지를 분할하여 교환한 것으로 분할된 토지의 전체면적이 분할 전 토지의 전체면적의 100분의 20을 초과하지 않는 경우, 셋째, 소유권이전 형식을 취하지만 채권담보에 해당하기 때문에 양도로 보지 않는다. 다만, 양도담보 계약 체결이후 채무불이행으로 인하여 변제에 총당한 때에는 양도한 것으로 본다.

양도소득세는 부동산 시장 안정을 위한 주요 정책수단으로 활용될 수 있으나, 과세를 강화하는 경우 국민의 주거생활 안정과 거주이전의 자유가 침해될 수 있다. 따라서 거주 주택을 양도하여 자본이득이 발생하는 경우에는 세부담을 경감시키기 위하여 1세대 1주택에 대한 비과세 특례 및 장기보유특별공제가 도입되어 있으며, 다만 고가주택(12억원 초과)에 대해서는 비과세 적용을 배제하고 있다.⁵²⁾

양도소득과세표준과 세액의 계산은 양도가액에서 취득가액, 자본적지출액 및 양도

49) 소득세법 제88조

50) 소득세법 제94조

51) 소득세법 제88조제1호 각목

52) 정혜윤, 박훈. 2021. 부동산 관련 세제상 보유주택 수(數) 판단의 문제점과 개선 방안. 지방세논집. 8(2): 23-62 중 p. 32를 참고하여 작성

비 등 필요경비를 공제하여 양도차익을 계산하고, 3년 이상 보유한 주택을 양도하는 경우 적용되는 장기보유특별공제액을 공제하여 양도소득금액을 계산하고 기본공제 250만원을 차감하여 산출한 양도소득과세표준에 세율을 곱하여 양도소득산출세액이 계산된다.⁵³⁾

$$\text{양도차익} = \text{양도가액} - \text{취득가액} - \text{필요경비} \quad (4)$$

$$\text{양도소득금액} = \text{양도차익} - \text{장기보유특별공제액} \quad (5)$$

$$\text{양도소득과세표준} = \text{양도소득금액} - \text{기본공제} \quad (6)$$

$$\text{양도소득 산출세액} = \text{양도소득과세표준} \times \text{세율} - \text{누진공제} \quad (7)$$

양도소득세 세율은 「소득세법」 제104조 제1항, 제55조 제1항에 따른 기본세율을 적용하며, 세율은 과세표준이 증가함에 따라 누진적으로 증가하는 구조이다.

표 2-12 | 양도소득세 세율

과세표준	기본세율	누진공제액
1,400만원 이하	6%	-
5,000만원 이하	15%	126만원
8,800만원 이하	24%	576만원
1.5억원 이하	35%	1,544만원
3억원 이하	38%	1,944만원
5억원 이하	40%	2,594만원
10억원 이하	42%	3,594만원
10억원 초과	45%	6,594만원

자료: 소득세법 제104조, 제55조를 참고하여 연구진 작성

조정대상지역 2주택자에게는 2021년 5월 31일까지 10%p 가산, 3주택자에게는 20%p 가산하였고, 2021년 6월부터 2022년 5월 9일까지는 2주택자는 20%p 가산,

53) 국세청 양도소득세 세액계산 흐름도를 참고하여 작성(<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2310&cntntslid=7709>, 2023년 1월 2일 검색)

3주택자는 30%p 가산하였고, 분양권은 1년미만의 경우 70%, 1년이상은 60%를 부과하였다. 주택보유기간별로는 1년미만에 대해 40%를 부과하던 것을 70%로 상향, 2년미만은 기본세율에서 60% 단일세율로 강화하였다.

정부는 소득세법 시행령 개정을 통해 다주택자에 대한 양도소득세 중과를 1년간 한시적으로 배제하였고(2022년 5월 9일), 2023년 경제정책방향에서 다주택자에 대한 양도소득세 중과배제를 2024년까지 연장하였다(2022년 12월 21일).

2022년 5월 10일부터 2024년 5월 9일까지 적용되는 보유기간별 세율을 살펴보면, 1년미만 보유 주택을 양도하면 70% 단일 세율에서 40%로 완화하였으며, 1년이상 2년미만 보유 주택을 양도하면 60% 단일 세율에서 기본세율로 완화하였다.

표 2-13 | 양도소득세 중과세율

구분		세율		
		'21.5.31까지	'21.6.10이후	'22.5.10~'24.5.9
조정대상지역 소재 주택	2주택자	기본세율+10%	기본세율+20%	기본세율
	3주택이상 보유자	기본세율+20%	기본세율+30%	기본세율
	분양권	50%	1년 미만 : 70% 1년 이상 : 60%	1년 미만 : 70% 1년 이상 : 60%
주택 보유기간별	1년 미만	40%	70%	40%
	1년 이상 2년 미만	기본세율	60%	기본세율
	2년 이상	기본세율	기본세율	기본세율
미등기 양도주택		70%	70%	70%

자료: 소득세법 제104조를 참고하여 연구진 작성

양도소득은 누진세율 체계하에서 장기간 누적된 소득이 일시에 과세되기 때문에 세 부담이 양도하는 시점에 발생하는 결집효과(bunching effect)가 발생한다. 이와 같은 높은 세부담을 완화하기 위해서 장기보유특별공제 제도를 운영하고 있으며, 보유기간이 3년이상인 토지, 건물 등의 양도시 양도차익에서 장기보유특별공제액을 차감하여 양도소득금액을 계산하고 있다. 장기보유특별공제의 공제율은 연2%씩 가산되며 최대

30%를 인정하고 있다. 1세대 1주택자의 경우 이전에는 보유만 해도 최대 80% 공제가 되었는데, 2021년 1월부터는 보유기간과 거주기간을 따로 계산하도록 하였다. 예를 들어 총 10년이상 보유하였고, 거주를 2~3년하였다면 40% + 8% = 48%를 장기보유특별공제로 인정한다.

표 2-14 | 양도소득세 장기보유특별공제율

구분	다주택자	1세대 1주택자	
		보유기간	거주기간
2년 이상 3년 미만	-	-	8% (보유기간 3년 이상에 한정)
3년 이상 4년 미만	6%	12%	12%
4년 이상 5년 미만	8%	16%	16%
5년 이상 6년 미만	10%	20%	20%
6년 이상 7년 미만	12%	24%	24%
7년 이상 8년 미만	14%	28%	28%
8년 이상 9년 미만	16%	32%	32%
9년 이상 10년 미만	18%	36%	36%
10년 이상 11년 미만	20%	40%	40%
11년 이상 12년 미만	22%		
12년 이상 13년 미만	24%		
13년 이상 14년 미만	26%		
14년 이상 15년 미만	28%		
15년 이상	30%		

자료: 소득세법 제95조를 참고하여 연구진 작성

양도소득은 1996년 이후 기본공제금액 연 250만원이며, 납기는 양도일이 속한 달의 말일부터 2월 이내 예정신고를 해야 하고, 이후 5월 31일에 확정신고를 해야 한다.

표 2-15 | 양도소득 기본공제

구분	'95.12.31까지	'96.1.1이후
적용대상	- 2년이상 보유한 토지·건물 등 - 기타자산	- 미등기 양도자산을 제외한 전체 자산 (양도소득공제를 기본공제로 전환)
공제액	연 150만원	연 250만원

자료: 소득세법 제103조를 참고하여 연구진 작성

양도소득세 주요 연혁은 다음과 같다.

1968년 부동산투기억제세가 도입되었다. 부동산투기억제세는 과세대상이 토지에 한정되고 과세지역도 제한됨으로써 세수 기여도가 미미하였고 투기억제의 기능도 제대로 발휘하지 못하였다.⁵⁴⁾

1975년 소득세가 도입되면서 부동산투기억제세를 양도소득에 대한 과세제도로 확대 개편하여 시행하였으며 시장 활성화 시기에는 세율인상, 비과세 및 감면 축소, 시장 침체기에는 세율인하, 비과세 및 감면 확대 등으로 경기조절을 위한 정책수단으로 활용하기 시작하였다.⁵⁵⁾

1975년 취득가액에서 물가상승률만큼 추가로 공제하는 양도소득특별공제가 도입되었으나 1979년에 폐지되었다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾

1989년 장기보유한 사람에게 양도소득세가 많이 부과되는 결집효과를 완화하고, 거래를 활성화할 목적으로 장기보유특별공제제도 도입되었다.⁵⁸⁾

1993년에는 대법원의 주민의 주거생활의 안정과 거주이전의 자유를 위해 1세대 1주택자에 대한 양도소득세 비과세 판결이 있었다.⁵⁹⁾ 이에 1994년에는 소득세법 개정을 통해 1세대 1주택자에 대해서 양도소득세를 비과세(5억 이상 고급주택에 대해서는 과세)하였다.⁶⁰⁾

2005년에는 양도소득세를 강화하였다. 과표는 1가구 2주택의 비거주 주택은 2006년부터 실거래가 기준 과세(나머지 주택 및 모든 토지는 2007년부터 실거래가 과세)하였고, 서울은 2007년부터 2주택자도 양도세율을 50% 중과세하였고, 3주택 이상 보유자는 양도세율을 60% 중과세하였다.⁶¹⁾

54) 부동산투기억제에관한특별조치세법, 법률 제1972호, 1967. 11. 29., 제정

55) 소득세법, 법률 제2705호, 1974. 12. 24., 전부개정

56) 소득세법 시행령, 대통령령 제7458호, 1974. 12. 31., 전부개정

57) 소득세법 시행령, 대통령령 제9229호, 1978. 12. 30., 일부개정

58) 소득세법, 법률 제4019호, 1988. 12. 26., 일부개정

59) 대법원 1993. 8. 24. 선고 93누3202 판결 [양도소득세등부과처분취소] [공1993.10.15.(954),2667]

60) 소득세법, 법률 제4803호, 1994. 12. 22, 전부개정

61) 소득세법, 법률 제7837호, 2005. 12. 31., 일부개정

2008년에는 1세대 1주택에 대한 감면요건을 3년 이상 보유 및 3년 이상 거주로 변경하였고, 과세범위를 6억원 초과에서 9억원 초과로 변경, 장기보유특별공제를 연 4%에서 20년이상 보유시 최대 80%를 연 8% 10년이상 보유시 최대 80%로 변경하였다.⁶²⁾

2009년에는 미분양주택 취득시 양도소득세를 완화하였다. 과밀억제권역을 제외한 모든 지역에 대하여 5년간 양도소득세 전액을 면제하였고, 서울을 제외한 과밀억제권역에 대하여 5년간 양도소득세 50%를 감면하였다. 5년 이후에 매각하는 경우에는 일반세율(6~33%) 및 장기보유특별공제(연 3%, 최대 30%)를 적용하여 과세하였다. 이후 법인의 비사업용 토지 양도시 30% 법인세 중과제도 폐지, 개인의 비사업용 토지 양도시 60% 중과제도 폐지, 다주택 보유자 양도세 중과제도를 폐지하고 기본세율(6~35%)로 과세하는 등의 감면정책을 지속하였다.⁶³⁾

2010년에는 지방소재 미분양주택을 2011년 4월 30일까지 취득 시 향후 5년간 발생한 양도차익에 대해 양도소득세를 60~100% 감면하였고, 다주택자 양도소득세 중과 완화의 시한을 2년 연장하였다. 2011년에는 매입임대사업자 양도소득세 중과를 완화하였고, 2012년에는 단기보유 양도소득세 중과세율 완화하였고, 2012년말까지 미분양주택 취득시 5년간 발생할 양도차익에 대해 양도소득세 100% 감면하였다.⁶⁴⁾

2013년에는 주택시장 활성화를 위해서 9억이하 신규·미분양 주택을 구입하면 취득 후 5년간 양도소득세 전액 면제하였고, 1세대 1주택자가 보유주택 이외 9억원·85㎡ 이하 주택을 2013년말까지 구입할 경우 취득후 5년간의 양도소득 세액을 전액 면제하였다.⁶⁵⁾

2014년에는 신규미분양주택 및 기존주택을 구입하여 준공공임대주택으로 활용할 경우, 3년간 임대기간 중 발생한 양도소득에 대해 양도소득세 면제하였고, 준공후 미분양 주택을 2015년말까지 취득하고, 임대사업자 등록 및 임대계약 체결하여 5년이상 임대하는 경우, 취득후 5년간 발생하는 양도소득 50% 감면하였다.⁶⁶⁾

62) 소득세법, 법률 제8911호, 2008. 3. 21., 일부개정

63) <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148662602>(2023년 1월 3일 검색)

64) 국세청(2010), 부동산과 세금, pp. 44-45.

65) <https://www.etoday.co.kr/news/view/720716>

2017~2020년 등록임대 활성화 정책에서 양도소득세 감면정책을 실시하였다.⁶⁷⁾ 등록임대 활성화에 따라서 양도소득세 100% 감면하였고⁶⁸⁾, 장기보유특별공제도 85㎡ 주택에 대해 최대 70% 공제율을 적용하였다.

2017~2022년 5월까지 다주택자에 대해서는 양도소득세를 중과하였다. 2021년 5월 9일까지 조정대상지역 2주택자 10%p 가산, 3주택자 20%p 가산하였고, 2021년 6월부터 2022년 5월 9일까지는 조정대상지역 2주택자는 20%p 가산, 3주택자는 30%p 가산, 분양권은 1년미만의 경우 70%, 1년이상은 60%를 부과하였다. 2021년 6월부터 2022년 5월 9일까지 주택보유기간별로는 1년미만에 대해 40%를 부과하던 것을 70%로 상향, 2년미만은 기본세율에서 60% 단일세율로 강화하였다. 다만, 2020~2021년 주택가격 상승에 따라 1세대 1주택자 중 양도소득세 과세대상자가 늘어남에 따라 2021년 12월 8일부터 소득세법상 고가주택 기준을 기존 9억원에서 12억으로 상향하였고, 1세대 1주택자에 대한 비과세가 기존 9억원 이하에서 12억원 이하로 확대하였다.⁶⁹⁾

2022년 5월 10일부터 다주택자에 대한 양도소득세를 완화하였다. 2022년 5월 정부는 소득세법 시행령 개정을 통해 다주택자에 대한 양도소득세 중과를 배제하였고,⁷⁰⁾ 2022년 12월 21일 2023년 경제정책방향에서 다주택자에 대한 양도소득세 중과배제를 2024년까지 연장하였다. 2022년 5월 10일부터 2024년 5월 9일까지 적용되는 보유기간별 세율은 1년미만 보유 주택을 양도하면 70% 단일 세율에서 40%로 완화하였으며, 1년이상 2년미만 보유 주택을 양도하면 60% 단일 세율에서 기본세율로 완화하였다.⁷¹⁾

66) 국토교통부(2014), 2014년 주택종합계획, 2014. 4. 3

67) 관계부처 합동(2017), 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안, 2017. 12. 13.

68) 2018년 9.13대책시 폐지하였다. 9.13대책에 따라 2018년12월31일까지 취득하고 취득일로부터 3개월 이내 임대등록시 양도소득세 면제혜택 부여하였다.

69) 관계부처 합동(2017), 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안, 2017. 8. 2.

70) 소득세법 시행령, 대통령령 제32654호, 2022. 5. 31., 일부개정

71) 기획재정부(2022), 2023년 경제정책방향, 2022. 12. 21.

2. 부동산세제 관련 쟁점 분석

1) 세제정책의 기본 원칙

(1) 효율성과 형평성⁷²⁾⁷³⁾

세제정책을 결정하는 과정에서는 효율성과 형평성이라는 대립하는 두 가지 관점이 존재한다.

효율성은 정책을 설계함에 있어 비용이나 부담을 최소화하고 신속한 처리를 가능하게 하는 것을 의미한다. 이를 위해 특정 세목에 대해 단일 세율을 적용하는 것이 대표적인 방법이다. 이러한 접근은 행정비용을 줄일 수 있고, 납세자들의 이해도도 높을 수 있다. 그러나 동일한 세율로 세금을 부과하는 것은 모든 납세자의 담세력을 고려하지 않는 것으로 정당성에 대한 지적이 있을 수 있다.

형평성은 담세력을 고려하여 과세대상과 세율을 차별적으로 설계하는 것을 의미한다. 이는 특정 세목에 대해 누진 세율이나 중과 세율 등을 적용하는 방식으로 이루어진다. 이러한 접근은 정책이 복잡해지고 추가적인 비용이 발생할 수 있으며, 차별 과세로 인해 조세저항 등의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 형평성의 관점에서는 담세력의 차이를 고려하는 것이 정당하다고 바라보고 있다. 이 관점에서는 납세자의 거주지, 소득, 연령, 거주기간 등에 따라 달라지는 담세력 차이를 반영하게 된다.

일반적으로 세제정책을 설계할 때에는 효율성과 형평성 중 하나의 원칙만을 선택하는 것이 아니라 제도에 따라 추구하는 방향을 고려하여 해당 원칙을 정할 필요가 있다. 특히, 두 가치를 동시에 고려하여 최적의 조합을 마련하는 것이 필요하다.

72) 김우철(2021), 미시자료를 활용한 조세의 수직적·수평적 형평성 측정 방법론 연구, 국회예산정책처 연구용역 보고서, p. 7.

73) 김승래, 전영준, 김진영(2015), 효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합, 경제학연구, 63(1) p. 130.

(2) 수평적 형평성과 수직적 형평성

형평성 관점에서 세제정책을 설계할 경우, 누구와 형평해야 하는지를 추구하는가에 따라서 다음과 같은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 구분할 수 있다.

수평적 형평성은 동일한 과세대상자에게는 동일한 수준으로 과세가 되도록 하는 것이 바람직하다는 원칙을 의미한다. 개념적으로 동일한 담세력을 갖는 개인에 대해 동일한 세율 등 과세 조건을 정하여 과세하면 되지만, 현실적으로 동일한 담세력을 갖는 개인을 정하는 문제가 어려우며, 낮은 세율 적용이나 비과세 등을 받기 위해 다양한 사회적 쟁점이 발생할 수 있다.⁷⁴⁾ 과세표준 구간을 일정하게 나누고, 동일한 과세표준 구간에 대해 동일한 비례세율을 적용하는 경우는 해당 과세표준 구간내에서는 수평적 형평성을 추구하는 정책이라 할 수 있다. 극단적으로 모든 사람들이 과세 조건에 따라 차별적이지 않고, 동일한 담세력을 갖는다고 보면 모두에게 동일한 세율이 적용됨. 따라서 수평적 형평성이 완화될수록 효율성이 강화된다고 볼 수 있다.

부동산세제의 기본 구조는 다음과 같이 수평적 형평성을 득하기 위하여 일정한 과세표준을 정하고, 과세표준 구간별로 대체로 동일한 비례세율을 적용하고 있다. 취득세의 경우는 과세표준으로 6억이하, 6~9억, 9억초과 3단계로 나누고 있으며, 6억이하, 9억초과 구간내에 있는 사람에게는 동일한 비례세율을 적용하고 있다. 6~9억 주택을 취득한 사람에게는 2019년까지는 2%의 비례세율을 부여하였으나, 이로 인해 6억과 9억 근방 거래에서 거래가격과 거래량이 왜곡되는 문턱효과가 발생한다는 지적에 따라 사선형 누진구조로 변경하였다. 재산세의 경우는 과세표준으로 6천만원 이하, 6천~1억5천 이하, 1억5천~3억 이하, 3억 초과 4단계로 나누고 있으며, 해당 구간내에 있는 사람에게는 동일한 비례세율을 적용하고 있다. 종합부동산세는 과세표준 기준으로 3억원 이하, 6억원 이하, 12억원 이하, 50억원 이하, 94억원 이하, 94억원 초과 6단계로 나누고 있으며, 해당 구간내에 있는 사람에게는 동일한 비례세율을 적용하고 있다. 양도소득세는 과세표준 기준으로 1,200만원 이하, 4,600만원 이하, 8,800만원 이하,

74) 김우철(2021), 미시자료를 활용한 조세의 수직적·수평적 형평성 측정 방법론 연구, 국회예산정책처 연구용역 보고서, p. 12.

1.5억원 이하, 3억원 이하, 5억원 이하, 10억원 이하, 10억원 초과 8단계로 나누고 있으며, 해당 구간내에 있는 사람에게는 동일한 비례세율을 적용하고 있다.

이를 통해 우리나라 부동산세제에서 과세표준에 따라 납세자의 담세력이 다르다고 보고, 수평적 형평성을 득하기 위하여 해당 과세표준에 있는 납세자들에게 비례세율을 부과하고 있는 것을 알 수 있다.

수직적 형평성은 다른 과세대상자에게는 다른 수준으로 과세가 되도록 하는 것이 바람직하다는 원칙을 의미한다. 개념적으로 담세력이 다른 개인의 기준을 정하고, 이들에게 적용할 차별적인 세율을 정하여 과세하면 된다. 현실에서는 수직적 형평성 관련한 기준에 다양한 이견이 있을 수 있다.⁷⁵⁾ 과세표준 구간을 일정하게 나누고, 과세표준 구간별로 차별적인 세율인 누진세율을 적용하는 경우 수직적 형평성을 추구하는 정책이라고 할 수 있다. 또한, 특정 지역, 보유주택수 등에 따라 세율을 달리 정하여 중과세하는 것도 수직적 형평성을 추구하는 정책이라고 할 수 있다. 조정대상지역 여부에 따라서 세율을 추가하는 것은 조정대상지역의 거래를 줄이거나 지역의 밀도를 줄이고 그 외 지역으로 인구를 분산시키기 위한 목적이 있는 정책으로 볼 수 있다. 이 경우에는 담세력이 있는 사람들은 해당 지역의 거래를 지속하거나 계속 거주할 수 있으나 담세력이 부족한 사람들은 해당 지역에 진입하지 못하거나 타지역으로 이주해야하는 역효과가 발생할 수 있다. 보유주택수에 따라 세율을 중과하는 것은 더 많이 보유한 사람이 더 보유할 경우, 보유하지 못한 사람의 보유기회를 박탈할 수 있기 때문에 시행하는 정책으로 볼 수 있다.

이와 같은 수직적 형평성 달성을 위해서 보유하지 않았거나, 1세대 1주택 소유자로 실거주 목적의 거래 내지 보유하는 사람에 대해서는 정책 지역임에도 불구하고 중과를 하지 않거나 최소한의 주거 안정을 목적으로 비과세하는 등의 정책을 실시하고 있다. 이는 1세대 1주택자, 생애최초주택매입자, 신혼부부 등을 대상으로 하고 있다. 다만, 수직적 형평성을 달성하기 위해 1세대 1주택자, 생애최초주택매입자, 신혼부부 등에

75) 김우철(2021), 미시자료를 활용한 조세의 수직적·수평적 형평성 측정 방법론 연구, 국회예산정책처 연구용역 보고서, p. 9.

대해 부여하는 세제혜택에 대해서는 “동등희생의 원칙”을 고려하여 광범위하고, 지속적으로 혜택이 부여되지 않아야 할 필요성이 있다.

현재 제도 등을 고려할 때, 수직적 형평성을 획득하는 기준은 첫째, 과세표준에 따른 누진과세, 둘째, 정책 지역 여부에 따른 중과세, 셋째, 보유주택수에 따른 중과세, 넷째, 일정 조건자에 대한 비과세 내지 감면으로 정리할 수 있다.

(3) 조세평등주의⁷⁶⁾⁷⁷⁾

법학에서는 효율성과 형평성 중에서 주로 형평성 관점에서 논의되며, 이는 조세평등주의라는 핵심 개념으로 이해된다. 조세평등주의는 모든 국민이 조세와 관련하여 평등하게 취급되어야 하며, 조세 부담은 국민의 조세 부담 능력에 따라 공정하게 분배되어야 한다는 원칙을 의미한다.⁷⁸⁾ 조세는 국가가 국민의 재산권을 강제적으로 이전하는 것으로, 자발적인 납세가 아니기 때문에 조세 부담이 평등하게 분배되어야 과세제도의 정당성을 확보할 수 있다.

조세평등주의는 특정 납세자를 불리하게 차별하거나 우대하는 것을 허용하지 않으며, 개인의 경제적 부담 능력에 따라 조세 부담이 공정하고 평등하게 분배되도록 요구한다. 소득이 있는 곳에는 세금이 있다는 관점에서 경제적 부담 능력이 동일한 경우에는 동일한 부담을 부과하고, 부담 능력이 다른 경우에는 다른 부담을 부과하는 원칙에 기초하여 세제별 과세를 하는 개념이다. 이를 구체화하는 원칙으로는 응익과세원칙과 응능과세원칙이 있다.

응익과세원칙⁷⁹⁾은 조세 부담이 납세자가 받은 혜택에 비례하여 결정되는 원칙을 의

76) 장기용(2011), 1세대 1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안, 12(1): 89-118 중 p. 90 참고하여 정리

77) 김용희(2010), 헌법상 조세평등주의에 대한 연구, 세계헌법연구, 16(3), 701-736 중 p. 703 참고하여 정리

78) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A1%B0%EC%84%B8%ED%8F%89%EB%93%B1%EC%A3%BC%EC%9D%98>(2023년 1월 2일 검색)

79) 최용원, 박성욱, 김서현(2023), 취득세 세율구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 세무와 회계연구, 12(1): 105-162 중 113-114, 마정화(2016), 응익과세의 관점에서 본 지방세법 개편방향, 한국지방세연구원 기본연구 2015-06, pp.10-12.

미한다. 이 원칙은 납세자의 자발적인 협조를 얻을 수 있는 장점이 있다. 납세자가 자신이 납부하는 조세와 관련하여 어떤 혜택을 받게 되는지 알고 있다면, 더 적극적으로 협조하게 될 수 있다. 이를 통해 과세 징수는 법적 규제나 강제적 수단보다는 조세 부담의 수용력을 높일 수 있다. 응징과세원칙에 따른 세제는 비례세 구조를 가지게 된다. 또한, 해당 이익이 일정하게 유지되어야 하므로 세제는 세수의 변화가 크지 않도록 운영되어야 한다. 예를 들어, 지방정부의 도로 공급 등의 공공서비스가 부동산의 재산 가치에 영향을 미치기 때문에 재산세 등은 지방세에 적합한 세제가 될 수 있다. 그러나 응징과세원칙은 담세력에 차이가 있어도 동일하게 과세하는 경우나 담세력이 동일함에도 다르게 과세하는 경우를 공평과세로 간주할 수 있기 때문에, 소득재분배를 달성하기에는 적합하지 않을 수 있다.

응능과세원칙은 조세 부담이 납세자의 소득, 소비, 재산 등 개인의 경제적 능력에 상응하게 부과되고 징수되어야 한다는 원칙으로, 일반적인 조세법 입법과정에서 활용된다.⁸⁰⁾ 이 원칙에 따라 부과되는 조세는 소득과 재산, 소비 등 다양한 요소를 고려하여 결정되며, 이 방식으로 조세를 부과하면 담세력이 높은 사람이 더 많은 조세를 부과 받게 된다. 따라서, 이 원칙은 조세 부담을 조금 더 공정하게 분배할 수 있는 방법 중 하나이다. 응능과세원칙에 따른 세제는 누진구조를 갖게 되며, 저소득층에게는 상대적으로 낮은 세율을 부과하고, 고소득층에게는 상대적으로 높은 세율을 부과하게 된다. 따라서 응능과세원칙은 정부의 정책적 목적으로 소득재분배 기능을 높이기 위해 활용할 수 있으며, 국세에 적합한 과세 방식으로 볼 수 있다. 그러나 응능과세원칙은 납세자들의 자발적 협조를 얻기 어려울 수 있으며, 또한, 조세 부담이 개인의 능력에 따라 결정되기 때문에 부자와 가난한 사람들 사이의 소득 격차가 큰 경우에는 응능과세원칙만으로 소득재분배를 충분히 달성하기 어려울 수 있다.

80) 최용원, 박성욱, 김서현(2023), 취득세 세율구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 세무와 회계연구, 12(1): 105-162 중 113-114,

표 2-16 | 응능과세원칙과 응익과세원칙 비교

구분	응익과세원칙	응능과세원칙
정의	납세자 이익에 기초하여 과세	납세자 담세력에 기초하여 과세
대표 세율구조	비례세	누진세, 중과세
소득재분배 실현	비적합	적합
납세저항	낮음	높음
국세/지방세 적합 유형	지방세	국세
해당 세제	취득세, 재산세	종합부동산세, 양도소득세

자료: 최용원, 박성욱, 김서현(2023), 마정화(2016)를 참고하여 연구진 작성

(4) 세제정책의 원칙 종합

효율성은 정책을 실시함으로써 발생하는 비용이나 초과 부담 등을 최소화하기 위해 제도를 설계하는 것을 의미하며, 이를 위해 특정 세목에 단일 세율을 적용하는 것이 대표적이다. 형평성은 담세력을 고려하여 과세대상이나 세율 등을 차별적으로 설계하는 것을 의미하며, 이는 특정 세목에 누진 세율이나 중과 세율 등을 적용하는 것이 대표적이다. 효율성에 기반한 제도는 납세자의 담세력 고려가 적고, 단순하며 운영 비용도 적게 들기 때문에 효율성이 높은 특징을 가지며, 이를 위해서는 비례세가 적합한 구조이다. 형평성을 추구하는 제도는 납세자의 담세력을 고려하기 때문에 담세력을 구분하는 다양한 기준에 따라 운영되므로 제도가 복잡하고 비용이 많이 발생할 수 있다.

수평적 형평성은 동일한 과세 대상에 대해 동일한 세금을 부과하는 것을 정책적 목적으로 추구하는 것을 의미한다. 이는 우리나라 부동산세제에서 활용되는 방식으로, 과세표준에 따라 세율을 달리 설정하여 누진세 구조를 형성하는 것이 대표적이다. 수직적 형평성은 과세 대상자를 차별적으로 식별하여 세금을 다르게 부과하는 것을 정책적 목적으로 추구하는 것을 의미한다. 조정 대상 지역, 주택 수, 1세대 1주택자, 생애 최초 주택 매입자, 신혼부부 등에 따라 중과세하거나 감면, 비과세 등으로 조건과 대상자에 따라 차별적인 과세를 하는 방식이 이에 해당한다.

응익과세원칙은 조세 부담이 납세자가 받은 혜택에 비례하여 조세 부담이 결정되는

원칙이다. 응능과세원칙은 조세 부담이 납세자의 소득, 소비, 재산 등 개인의 경제적 능력에 상응하게 부과되고 징수되어야 한다는 원칙이다. 응익과세원칙에 따라서는 지방자치단체가 제공하는 도로 등의 공공서비스에 따라서 과세대상인 부동산의 가치가 결정될 수 있으므로, 응익과세원칙에 따르는 세제인 재산세 등은 지방세에 적합한 세제로 볼 수 있다. 응능과세원칙은 납세자의 담세력에 기초하여 과세되기 때문에 부유한 사람이나 부유한 지역에서 더 많은 세금을 징수할 수 있다. 이를 형평성을 고려하여 덜 부유한 사람이나 덜 부유한 지역에게 이전시키기 위해서는 중앙정부가 해당 세금의 과세권을 가지는 것이 바람직하다. 따라서, 응능과세원칙에 부합하는 세제는 종합부동산세 등 국세로 판단할 수 있다.

표 2-17 | 세제정책의 원칙 종합

구분	효율성	형평성	
		수평적 형평성	수직적 형평성
제도 설계 방향	정책실시로 인한 비용이 최소화되도록 제도를 설계	담세력을 고려하여 과세대상, 세율 등을 차별적으로 설계	
제도 복잡성	상대적 단순	복잡	
제도 운영 비용	상대적 저렴	상대적으로 많은 비용 발생	
납세자 담세력 고려	상대적 낮음	상대적 높음	
과세방식	모든 과세대상자에게 동일한 수준으로 과세	동일한 과세대상자에게 동일한 수준으로 과세	다른 과세대상자에게 다른 수준으로 과세
대표 세율구조	비례세	누진세	누진세, 종과세, 세제감면, 비과세
소득재분배 실현	비적합	제한적 적합	제한적 적합
응익과세/응능과세	응익과세	응능과세	응능과세
국세/지방세 적합 유형	지방세	국세	국세

자료: 연구진 작성

2) 부동산세제별 쟁점 분석

(1) 취득세

취득세의 과세 근거가 부족하며, 단일세율로 개편이 필요하다는 의견이 있다.⁸¹⁾ 이 의견에서는 취득세는 거래량이 증가하면 세수가 증가하고, 거래량이 감소하면 세수도 감소하는 성격을 가지고 있기 때문에 세입 측면에서는 안정적인 구조를 갖춘 세제가 아니라고 지적하고 있다. 이 의견에서는 현행 다단계 취득세 구조는 2011~2012년 지방 미분양에 대응하여 주택거래 활성화를 위해 한시적 취득세율 인하 정책을 실시하던 과정에서 지방재정 하락분을 고려하여 채택된 구조임을 지적하고 있으며, 취득세가 지방세인 점을 고려할 때 주택거래 행위에 재분배를 고려하여 초과누진세율을 적용하는 것은 과세 취지와 재분배 논리상 적절하지 않으며, 이에 취득세는 단일세율로 개편할 필요가 있다고 지적하고 있다.

응익과세원칙에서 제도를 설계해야 한다는 의견이 있다.⁸²⁾ 응익과세원칙은 납세자는 국가로부터 받는 이익에 상응하여 조세부담을 해야한다는 원칙이다. 지방세는 소득 재분배기능보다는 응익과세원칙에서 설계되어야 하는데, 취득세는 지방세이기 때문에 소득재분배기능은 제한적이기 때문에 주민간 공평 부담을 고려하여 응익과세원칙하에서 설계되어야 한다고 지적하고 있다.

응익과세원칙의 논의와 유사하게 정책목적에 활용할 세목 관점에서 취득세가 적절하지 않다는 의견이 있다.⁸³⁾ 취득세는 지방세이기 때문에 지방행정서비스의 안정적인 재원으로 작동해야 한다. 취득세를 정책의 목적으로 이용하게 되면 세수의 변동성이 커져 지방행정서비스의 안정적 재정운영에 방해하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 취득세는 주택정책의 도구로 활용하는 것은 바람직하지 않으며, 상대적으로 보편

81) 김현아(2012), 부동산 취득세제 개편과 재산세제 운용방향, 한국지방재정논집, 18(3) 중 p. 109에서 재인용

82) 최용원, 박성욱, 김서현(2023), 취득세 세율구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 세무와 회계연구, 12(1): 105-162 중 p. 113,

83) 박지현, 안성서, 2020, 주택 거래과세의 세부담수준과 정책방향, 한국지방세연구원 기본과제 2020-01호, 한국 지방세연구원 중 p. 142.

적 재원을 목적으로 하지 않는 국세를 주택정책의 도구로 활용하는 것이 바람직하고 지적하고 있다.

실증연구에 기초하여 주택시장 영향력에 따라 제도를 설계해야 한다는 주장도 있다.⁸⁴⁾ 부동산세제가 주택시장에 미치는 영향력에 대한 실증분석 결과, 거래세율 인하, 보유세율 인상이 주택가격 안정을 달성할 수 있는 것을 근거로 거래세율은 인하하고 보유세율은 인상하는 원칙을 세울 필요가 있다고 지적하고 있다. 이 분석 결과는 세원 확보 관점에서 거래세율 인하 및 보유세율 인상이 바람직한 세제개혁 방안이라는 관점과 유사한 결과로 평가된다.

과세에 따른 경제적 왜곡 가능성을 지적하는 주장도 있다. 거래세는 경제학적으로 바람직하지 않은 세목이라는 평가 존재한다. 이 주장에서는 취득세의 증가는 주거이동 비용을 상승시켜 노동 이동을 방해할 수 있음을 지적하고 있다.⁸⁵⁾ 금액대별로 누진구간을 설정하고 세율을 달리 적용할 경우, 세율에 민감한 사람들은 과세표준이 되는 특정 금액 구간 전후에 거래가 밀집하여 발생하는 문턱효과가 발생할 수도 있다.⁸⁶⁾ 특히, 구간간 세율의 차이가 클수록 다음 구간의 세율 적용을 받지 않으려는 조세회피가 심화될 수 있다⁸⁷⁾. 취득세 부담이 큰 사람은 약간의 가격 상승에도 거래를 포기하는 현상까지 발생할 수 있는데, 계단형 누진구조로 취득세율을 운영할 경우 문턱효과에 의한 거래왜곡이 발생하는 것으로 실증된 바 있다.⁸⁸⁾ 이와 같은 문턱효과를 해소하기 위해 2020년 도입한 사선형 누진구조하에서 문턱효과는 감소하였으나 여전히 존재하

84) 박진백, 이영(2018). 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과. 부동산분석, 4(2): 1-19, 박진백(2018). 보유세와 거래세가 주택가격에 미치는 영향. 재정정책논집, 20(3): 57-83을 참고하여 작성

85) Best, Michael and Henrik J. Kleven(2018). Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the U.K. Review of Economic Studies, 85(1): 157-193을 참고하여 작성

86) 이석희, 전병욱(2020), 주택시장의 문턱효과에 대한 연구, 국토연구, 104: 117-132 중 p. 117을 참고하여 작성

87) 유태현(2020). 부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구. 재정정책논집, 22(2): 65-95 중 p. 82를 참고하여 작성

88) 주만수, 윤성호(2016), 비연속적 취득세율의 주택시장에 대한 효과 분석, 64(1): 151-186 중 pp. 176-181을 참고하여 작성

는 것으로 실증된 바도 있다.⁸⁹⁾

수직적 형평성 달성을 위해 중과세가 필요하다는 의견이 있다. 먼저 중과제도를 실시할 당시 정부의 정책 목표는 조정대상지역·다주택자법인에 따라 주택 취득세율을 차별적으로 적용하여 실수요 목적의 주택 소유 외에 투기목적의 주택거래를 억제하고자 하였다.⁹⁰⁾ 소득이 늘어남에 따라 주택 매입이 늘어나기 때문에 수직적 형평성을 얻기 위해 과세가 필요하다는 의견도 존재한다.⁹¹⁾ 해외의 경우 싱가포르에서 취득가액에 따라 1~4%의 누진세율을 적용하며, 보유주택수에 따라 12%p, 15%p를 중과하는 정책을 사용하고 있다.⁹²⁾ 이와 같은 중과세 정책은 조정대상지역에 진입을 막는 것이며, 주택을 보유하고 있는 사람이 더 보유함으로써 보유하지 않은 사람들이 보유하지 못하는 상황을 막는 조치로 수직적 형평성을 추구하기 위한 정책으로 이해할 수 있다.

취득세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 세제정책의 원칙 관점에 대한 사항이다. 세원의 보편성이 확보되는 지방세는 응징과세원칙의 관점에서 지방자치단체의 안정적인 세원으로 활용하고, 소득재분배 기능 등 정책적 목적의 달성은 국세를 통해 하는 것이 바람직한 것으로 검토되었다.

둘째, 경제학적 시각에 대한 사항이다. 기존 재정학 연구들에서는 취득세율은 세율은 낮고, 단순한 구조로 운영하는 것이 바람직하다고 논의되고 있다. 주택시장 안정 관점에서 취득세를 비롯한 거래세 세율은 낮추고, 보유세 세율을 높이는 것이 바람직하다고 분석되었다.

셋째, 정책목적 활용 강화 관점에 대한 사항이다. 취득세 정책은 세제정책의 원칙이나 경제학적인 시각과는 다르게 정책목적 활용이 많은 정책 세제로 보인다. 특히, 취득세는 2011년 취득세와 등록세 통합 이후 기존 비례세에서 누진구조로 전환하였고, 2020년부터는 지역별, 주택수별 중과세 구조로 전환하는 등 정책목적의 활용이 강화

89) 최용원, 박성욱, 김서현(2022), 주택 취득세의 차등세율구조가 주택거래에 미치는 영향에 관한 연구, 세무와 회계저널, 23(6): 147-170 중 pp. 161-166을 참고하여 작성

90) 관계부처 합동, 2020. 주택시장 안정 보완대책(7.10 부동산대책)

91) 김현아(2012), 부동산 취득세제 개편과 재산세제 운용방향, 한국지방재정논집, 18(3) 중 p. 50

92) 김경하(2020), 주택에 대한 과세제도의 합리적 개선방안 연구. 조세법연구, 26(3): 353-404 중 pp. 365-366.

되고 있다.

넷째, 문턱효과 관점에 대한 사항이다. 수직적 형평성을 추구하기 위해서 취득세 세제를 누진구조로 전환함에 따라 문턱효과가 발생하였다. 이 문턱효과를 해소하기 위해서 기존 계단식 누진구조를 사선형 누진구조로 전환하였는데, 기존 연구들에서는 사선형 누진구조로 전환하더라도 문턱효과가 지속될 수 있다고 지적하고 있다.

(2) 재산세

재산세의 과세표준이 되는 공시가격의 산정 주기에 대한 의견이 있다. 재산세 표준세율은 2005년 이후 2009년 한 차례만 변경되었지만, 공시가격은 매년 변동되고 있기 때문에 공시가격이 재산세 결정세액에 미치는 영향력은 매우 높다.⁹³⁾ 그런데 재산세의 부담과 납세 능력의 직접적인 연계가 결여되어 있어서 불공평한 과세로 인식되기도 하고, 과거에 구입한 재산에 대해 현재 기준으로 재산세를 부과하는 것이 불합리하다는 의견이 있다.⁹⁴⁾ 현재 우리나라는 매년 공시가격을 산정하고 있는데, 중기(5~10년) 단위로 부동산 가격을 평가하고 중기 단위의 평가액을 매년 재산세 과세표준으로 활용하는 것을 제안한 연구가 있다.⁹⁵⁾ 이 주장은 현재처럼 부동산의 가치를 매년 재평가하고 그 결과를 재산세 부과에 반영한다고 해도 시장가치를 완전히 반영하는 것이 불가능하고, 과세권자가 특정 시점에서 모든 부동산의 시장가치에 관한 정확한 정보를 확보할 수는 없으며, 부동산 시장이 크게 변동되는 상황에서는 공시가격 산정 시점과 재산세 납부 시점 간에도 부동산 가치의 차이가 발생하기 때문에 제시된 것으로 판단된다.

양도소득세와 이중과세 및 양도소득세 선납의 성격이라는 의견이 있다.⁹⁶⁾ 재산세나 종합부동산세는 가격이 상승한 분에 대한 미실현 이득 과세인데, 이와 같은 가격 상승 분에 대한 세금 납부 이후 양도시 가격상승분에 대해 양도소득세를 납부하게 되면 이중

93) 류영아. 2021b. 재산세의 현황 및 개선과제: 주택을 중심으로. 지방세논집. 8(2) p.9

94) 이기환. 2018. 재산세 연구 및 정책 동향 조사, 한국지방세연구원, p.9.

95) 임성일, 2018, 우리나라 재산세의 편익과세 기능 강화에 관한 연구. 한국지방세연구원, pp.3-129.

96) 박지현, 박상수, 주만수, 박훈. 2022. 부동산세제 쟁점 분석 및 정책제언. 한국지방세연구원. 기획과제 2022-01. p.84

과세로 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 재산세와 종합부동산세는 양도소득세의 선납 조세로 이해할 수 있다.

공시가격의 낮은 현실화율에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 부동산 가격공시는 부동산의 적정가격을 공시하는 것이고, 적정가격은 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 의미한다.⁹⁷⁾ 미국, 일본 등 주요국은 공시가격은 시가와 연동되어 있다. 반면 우리나라는 시가 반영률이 낮은 수준으로 현재 공시가격은 해당 부동산의 실제 경제적 가치를 평가하지 못하고 있다. 즉, 우리나라에서는 공시가격 수준으로 실제 시장에서 거래가 이루어질 가능성이 낮기 때문에 법률에서 정의하고 있는 적정 공시가격 수준으로 산정될 필요가 있다. 특히, 낮은 현실화율은 재산세 등 관련 세금을 역진적 과세구조로 만들 수 있다. 따라서 부동산의 가치를 시장가치에 부합하게 공정하고 정확하게 평가하여 공시해야 한다는 의견이 제기되고 있다.⁹⁸⁾ 그리고 시장에 대한 영향력을 고려할 때 보유세 정책이 실질적인 영향이 발생하기 위해서는 공시가격 현실화가 필요하다는 의견도 제기되고 있다.⁹⁹⁾ 그러나 법률상 공시가격의 정의에서 적정가격이라고 정의하고 있는데, 현실화하는 것은 모순이라는 의견도 있으며, 현실화가 되면 대상이 목적값과 비교를 하여 적정하게 조사되었는지를 평가해야 하는데 기준가격이 무엇인지 명확하지 않다는 의견이 있다.¹⁰⁰⁾

공정시장가액비율에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 2005년 부동산 보유세제 개편시 주택공시가격의 100%를 재산세의 과세표준으로 정하였고, 2008년부터 매년 5%씩 상향하여 2017년 100%로 현실화할 목표였다. 그러나 글로벌 금융위기를 겪으면서 재산세 과세표준 인상에 따라 재산세 부담이 늘어난다고 판단하여 2009년부터 공정시장가액비율을 도입해 재산세 부담을 줄이도록 하였다.¹⁰¹⁾ 공정시장가액비율을

97) 부동산 가격공시에 관한 법률 제1조(목적), 제2조(정의)를 참고하여 작성

98) 박상수. 2015. 부동산 보유세의 과세체계 개편에 관한 연구. 한국지방세연구원, p.39.

99) 하준경. 2019. 부동산 공시가격 현실화 배경과 필요성. 한국주택학회 학술대회 발표논문집. 2019(1): 279-293

100) 전동훈. 2022. 부동산 공시가격현실화정책의 재정립과 향후과제. 감정평가학논집. 21(1): 115-146. 중 pp.126-127.

유지하지는 견해의 논거는 공시가격이 시장가격의 100%로 현실화되면 공시가격이 실거래가격보다 오히려 더 높은 경우가 발생할 수도 있으므로 세부담 조정 수단으로 공정시장가액비율이 필요하다는 의견이 있다.¹⁰²⁾ 공정시장가액비율을 인상하지는 견해의 논거는 아직 공시가격 현실화율이 100%가 되지 않았기 때문에 공정시장가액비율을 인상해 재산세 과세표준을 인상할 필요가 있다는 것으로 이 주장은 주택공시가격의 100%가 주택 재산세 과세표준이 되어야 한다는 견해에 기초한다.¹⁰³⁾ 공정시장가액비율을 폐지하지는 견해의 논거는 공정시장가액비율을 적용해 재산세를 산출하면 공시가격 중에서 일부만 과세표준이 되기 때문에 시장가격과 괴리되어 재산세 산출의 공정성을 저해할 수 있다는 견해에 기초한다.¹⁰⁴⁾

세부담 증가에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 공시가격 현실화는 시가 대비 부동산 공시가격의 차이가 있어서 공시가격을 시가에 맞추는 것이다. 하지만 공시가격 현실화는 인위적으로 공시가격을 인상하는 것이고, 재산세, 종합부동산세 등 보유세 부담이 늘어나기 때문에 증세 목적의 정책이라고 비판을 받게 된다. 특히 주택가격 상승기에 공시가격을 현실화할 경우 공시가격의 변동성이 시가 변동성을 흡수하기 때문에 세부담이 가중될 수 있다.¹⁰⁵⁾

지방세 개편 관점에서 보유세 증세에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 지방세는 세수 확보가 안정적이어서 하기 때문에 세원이 일정한 보유세에 기반하는 것이 바람직하지만, 현행 세입 구조는 취득세 의존이 높다. 이는 지방세에서 취득세를 대체할만한 재원이 없기 때문이다. 세원이 안정적이어서 과세논리가 분명한 보유세를 대상으로 과세를 확대할 필요가 있으나, 재산세를 대상으로 증세하는 것이 아니고, 동일한 과세표준을 사용하고 있는 종합부동산세를 지방세로 전환하여 지방분 재산세를 늘리게 되면

101) 류영아. 2021. 재산세 제도의 현황과 쟁점. NARS 입법·정책. 80 중 p.25

102) 박상수, 2018, 부동산 보유세 개편과 과세표준 현실화 정책. 한국재정학회 발표논문집. , p.14.

103) 박상수 외. 2019. 포용성장과 부동산 보유세제 개편: 주택을 중심으로. 한국지방세연구원. p.119.

104) 정승영·정지선. 2018. 재산세 및 종합부동산세의 주요 쟁점에 관한 비판적 고찰. 조세법연구. 24(3). p.45.

105) 전동훈. 2022. 부동산 공시가격현실화정책의 재정립과 향후과제. 감정평가학논집. 21(1): 115-146. pp.129-131

세수가 늘어날 수 있다는 의견이 제기된 바 있다.¹⁰⁶⁾

종합부동산세와 이종과세에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 종합부동산세 도입으로 동일한 부동산 보유에 대해 재산세와 종합부동산세가 이중으로 부과되는 것이며, 세목간 이종과세를 조정하고 있지 않아 위헌일 수 있다는 의견을 제시하였다.¹⁰⁷⁾

종합부동산세와 통합 논의에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 재산세와 종합부동산세가 동일한 과세표준을 사용하고 있으면서 이원화하여 징수를 하고 있기 때문에 불필요한 행정 비용이 발생하며, 현재의 종합부동산세가 재산세 성격이 강하며, 이종과세 지적이 있기 때문에 두 세제를 지방세법하에서 하나의 세목으로 통합하자는 논의가 있다.¹⁰⁸⁾

정책적 목적의 활용에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 우리나라의 재산세는 과세권자인 지방자치단체의 의지와 무관하게 부동산 경기와 부동산 정책에 따라 다양하게 활용되고 있어서 문제가 있다고 지적한 연구가 있다.¹⁰⁹⁾

재산세 특례세율 형평성에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 1세대 1주택자에게 재산세 특례세율을 적용하는 것은 과도하다는 견해가 있고¹¹⁰⁾, 주택에 대한 보유세 감소는 주택 소유자에게만 세제 혜택을 주는 것이므로 무주택자와의 형평성 논란을 초래한다는 견해도 있다.¹¹¹⁾

재산세 주요 쟁점사항 종합은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 누진세율 구조에 대한 사항이다. 1975년 부동산투기로 주택가격이 크게 상승하자, 수직적 형평성 문제가 제기되었고, 이에 투기억제 목적으로 재산세를 누진구조로 전환하였다. 이와 같은 누진구조는 현재까지 유지되고 있다.

둘째, 과세표준에 대한 사항이다. 2003년부터 주택공시제도가 도입되어 공시가격은

106) 김현아(2012), 부동산 취득세제 개편과 재산세제 운용방향, 한국지방재정논집, 18(3): 33-59 중 p. 51

107) 박지현, 박상수, 주만수, 박훈. 2022. 부동산세제 쟁점 분석 및 정책제언. 한국지방세연구원. 기획과제 2022-01. 중 p. 158.

108) 김민수. 2020. 종합부동산세와 재산세 통합방안. 조세논총. 5(1): 91-120. 중 pp. 109-115.

109) 류영아. 2021. 재산세 제도의 현황과 쟁점. NARS 입법·정책. p. 80.

110) 박지현, 2020. 1주택자 재산세율 인하 제도개편에 대한 시사점, 한국지방재정학회발표논문집, p.5.

111) 박상수 외. 2019. 포용성장과 부동산 보유세제 개편: 주택을 중심으로, 한국지방세연구원, p.170.

과세표준으로 활용하고 있다. 주택공시제도는 국가가 시세와 유사한 가격을 산정하는 것이 목적이었다. 그리고 부동산세제는 시세와 유사한 수준에 대해 과세하는 것이 목표였으나 현재까지도 공시가격과 시세의 차이가 큰 상황이다.

셋째, 공정시장가액비율에 대한 사항이다. 정부의 과세표준 현실화 정책에 따라 세 부담이 급증을 조정하기 위해 2009년 공정시장가액비율 제도를 도입하였다. 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산출하기 때문에 비싼 주택일수록 감면액이 커지는 문제가 있다.

넷째, 1세대 1주택자 특례세율에 대한 사항이다. 2021년 공시가격이 크게 오르자 공시가격 9억 이하 1세대 1주택자에 대한 재산세 감면을 위한 특례세율을 3년간 한시적으로 시행하였다. 1세대 1주택자를 실수요자로 보고 주거의 안정성을 높이기 위한 정책으로 판단된다. 다만, 총액 9억 이하 주택을 보유한 다주택자는 세제혜택을 받지 못하므로 수평적 형평성 문제를 제기할 수 있고, 공시가격 9억 초과 1세대 1주택자들은 수직적 형평성 문제를 제기할 수 있다.

다섯째, 세제 통합에 대한 사항이다. 지방자치단체가 안정적인 세수 확보를 위해서는 지방세의 구조가 세원이 풍부한 보유세 위주로 개편되어야 한다. 이를 위해서 거래세인 취득세는 낮추고, 보유세인 재산세는 높이는 방향이 필요하다. 이 논의는 재산세 인상과도 관련될 수 있기 때문에 상당한 쟁점이 될 수 있으나, 종합부동산세와 재산세가 이중과세라는 논의와 함께 재산세와 종합부동산세가 지방세로 통합될 경우 상당부분 해소될 수 있다는 의견이 있다.

(3) 종합부동산세

투기억제 기능 약화에 대한 문제를 제기하는 의견이 있다. 종합부동산세는 세대별 합산에서 인별 합산제도로 변경됨에 따라 부동산 투기억제 기능이 약화되어 재산세적 성격의 세제로 평가할 수 있고, 종합부동산세 도입 목적에 부합하는 형태인 세대별 합산제도는 위헌 판결이 났기 때문에 제도의 존속 유인은 크지 않다는 의견이 있다.¹¹²⁾ 세대별 합산방식 이외, 공정시장가액비율, 세 부담상한 등에 따라 세 부담이 대폭 축소

됨에 따라 고액의 부동산자산가에 대한 과세를 통한 수직적 형평성 추가라는 제도 도입 취지가 퇴색되었다는 의견도 있다.¹¹³⁾

담세력이 부족한 사람에 대한 과세에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 종합부동산세를 부과할 때 본인이 거주하는 1주택을 가진 자가 소득이 적어 담세력이 부족한 경우가 있을 수 있다. 이 경우에는 경제적 지대를 취하고자 하는 목적이 없는 사람이고, 실거주 목적의 주택에 대해서 종합부동산세를 부과하는 것이 합리적이지 않다는 주장이 있다.¹¹⁴⁾ 이와 관련하여 2008년 헌법재판소는 과세 대상 주택 이외에 별다른 재산이나 수입이 없어 조세지불 능력이 낮거나 사실상 거의 없는 자 등에 대하여 주택분 종합부동산세를 부과함에 있어서는 그 보유의 동기나 기간, 조세 지불능력 등과 같이 정책적 과세의 필요성 및 주거생활에 영향을 미치는 정황 등을 고려할 필요가 있다는 취지로 판단한 바가 있다.¹¹⁵⁾ 이는 종합부동산세는 보유하고 있는 주택을 담세력의 근원으로 파악하고 있으나 세금의 납부는 납세자의 소득에 근거하기 때문에 제기가 되는 내용으로 판단된다.

고율 과세의 부당성에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 과거 과세표준의 현실화율이 낮았을 때에는 사치성재산에 대한 고율의 세금을 부과하는 것이 인정되었으나, 현재는 공시가격의 현실화율과 공정시장가액비율의 상승으로 세부담이 급격하게 증가해서 재산의 원본에 대한 과세가 이루어지고 있으며, 이로 인하여 재산권을 과도하게 침해하게 되었고, 최고세율이 6%에 해당하기 때문에 종합부동산세의 납부를 위해서 주택을 팔아야 하는 현상도 발생할 수 있기 때문에 과잉금지의 원칙에 반하는 등 종합부동산세 과세가 부당하다는 주장이 있다.¹¹⁶⁾

112) 이세진, 임언선. 2022. 종합부동산세와 재산세 통합 논의의 시사점. 이슈와 논점 제1945호. 국회입법조사처, pp.1-4.

113) 박준. 2018. 종합부동산세 개편방안에 대한 소고. 공간과사회. 28(3): 302-338 중 p. 323.

114) 정승영, 정지선. 2018. 재산세 및 종합부동산세의 주요 쟁점에 관한 비판적 고찰. 조세법연구. 24(3): 269-311 중 p. 272.

115) 헌법재판소 2008. 11. 13. 선고 2006헌바112,2007헌바71,88,94,2008헌바3,62,2008헌가12(병합) 전원재판부

116) 정지선. 2022. 부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안. 세무학연구. 39(3): 9-52. 중 p. 33

과세대상 목적물에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 현재 종합부동산세를 부과하는 주된 목적이 주택에 대한 투기를 방지하기 위한 것이기 때문에 주택의 구매 목적이 주거인 경우와 주거 이외의 목적인 경우로 나누어 서로 다른 재산세율을 적용하거나 종합부동산세법을 개정하여 주거 이외의 목적으로 매입한 부동산에 대해서는 국세로 부과하는 방안이 제안된 바 있다. 이 의견에서는 과세대상에서 주거주택을 제외할 필요가 있다고 주장하고 있다.¹¹⁷⁾

재산세와 이중과세에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 종합부동산세 도입으로 동일한 부동산 보유에 대해 재산세와 종합부동산세가 이중으로 부과되는 현상 발생했는데, 재산세와 종합부동산세는 과세표준이 동일하며, 세목간 이중과세를 조정하고 있지 않아 위헌일 수 있다고 주장하고 있다.¹¹⁸⁾

양도소득세와의 이중과세 등에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 재산세나 종합부동산세는 가격이 상승한 분에 대한 미실현 이득 과세이며, 이와 같은 가격 상승분에 대한 세금 납부 이후 양도시 가격상승분에 대해 양도소득세를 납부하게 되면 이중과세 일 수 있다. 이와 같은 논리로 재산세와 종합부동산세는 양도소득세의 선납 조세로 이해할 수 있다.¹¹⁹⁾

임대료 전가에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 부동산 관련 보유세의 부담이 증가하면, 결과적으로는 조세부담이 전가될 수 있다. 즉, 종합부동산세 등 보유세의 부담은 실질적으로 임대료의 상승 등을 통하여 세입자 등에 전가될 가능성이 있다.¹²⁰⁾

재산세와 통합 논의에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 재산세와 종합부동산세가 동일한 과세표준을 사용하고 있으면서 이원화하여 징수를 하고 있기 때문에 불필요한 행정 비용이 발생하고, 현재의 종합부동산세가 재산세 성격이 강해 이중과세 지적이

117) 박민, 2021. 부동산 보유세제 재설계를 위한 연구. 법학연구, 24(1), p.395.

118) 박지현, 박상수, 주만수, 박훈. 2022. 부동산세제 쟁점 분석 및 정책제언. 한국지방세연구원. 기획과제 2022-01. 중 p. 84.

119) 박지현, 박상수, 주만수, 박훈. 2022. 부동산세제 쟁점 분석 및 정책제언. 한국지방세연구원. 기획과제 2022-01. 중 p. 84.

120) 정지선. 2022. 부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안. 세무학연구. 39(3): 9-52. 중 p. 34

있기 때문에 두 세제를 지방세법하에서 하나의 세목으로 통합하자는 논의가 있다.¹²¹⁾ 또한, 부동산 관련 보유세는 지방정부의 재원확충 수단으로 가장 적합한 세목이기 때문에 지방세로 과세하는 것이 바람직하며, 투기의 방지를 위해 신설된 종합부동산세는 부동산 보유세의 성격상 타당하지 않기 때문에 폐지하고, 재산세로 통합하여 기초자치단체 세목으로 과세하는 것이 바람직하다는 주장도 있다.¹²²⁾

재산세와 통합으로 인한 문제점에 대한 의견도 있다. 종합부동산세는 현재 전액 지방교부세 재원으로 활용하여 지자체간 재정 격차를 완화하는데 사용되고 있으나, 지방세로 전환되면 지방교부세로 이용할 수 없으므로 지역간 재정격차를 키울 수 있다. 이에 대해 기초자치단체가 단일세율로 주택별 과세를 하되, 광역자치단체가 소재 지역 내의 주택에 대해 인별합산을 하고 초과누진세율을 적용하자는 주장이 있으며, 부족한 세수분에 대해서는 부가가치세 세율을 13~15%로 인상하는 방안을 제안한 바 있다.¹²³⁾

종합부동산세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 입법 목적의 약화에 대한 사항이다. 종합부동산세는 부동산 투기억제를 목적으로 도입된 수직적 형평성 달성을 위한 제도였다. 그러나 인별합산 방식으로 변경됨에 따라 투기억제 기능이 약화되었으며, 공정시장가액비율 도입, 1세대 1주택자에 대한 과세기준 지속 상향으로 입법 목적을 달성하지 못하는 제도로 판단된다. 현재는 고가 부동산에 대한 누진 재산세라는 평가가 있어 제도 정비(폐지)가 필요하다는 의견이 있으며, 그럼에도 수직적 형평성을 위해 존속해야 한다는 의견도 있다.

둘째, 1세대 1주택자에 대한 세제 감면에 대한 사항이다. 자가 주택에 대한 과세는 부당하다는 의견으로 1세대 1주택자에 대한 세제 감면, 고율과세의 부당함, 주거주택 이외 주택을 대상으로 과세해야 한다는 의견이 있다. 그러나 1세대 1주택자에 대해 세제 감면을 하고, 같은 금액의 다주택자에게 감면을 하지 않는다면 수평적 형평성이 훼손될 수 있다.

121) 김민수. 2020. 종합부동산세와 재산세 통합방안. 조세논총. 5(1): 91-120. 중 pp. 109-115.

122) 정지선. 2022. 부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안. 세무학연구. 39(3): 9-52. 중 p. 35

123) 정지선. 2022. 부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안. 세무학연구. 39(3): 9-52. 중 p. 36

셋째, 이중과세에 대한 사항이다. 재산세와 종합부동산세가 동일한 과세표준을 하기 때문에 세목간 이중과세이며, 매년 가격상승분에 대해 납부를 하고 있기 때문에 양도소득세와도 이중과세라는 의견이 있다.

넷째, 임대료 전가에 대한 사항이다. 종합부동산세의 인상은 임대료 인상으로 전가를 할 수 있다는 지적이 있다.

다섯째, 재산세와 통합에 대한 사항이다. 보유세를 국세와 지방세로 이원화하여 징수하는 것은 불필요한 행정 비용을 발생시킨다며 지방세로 통합하자는 의견이 있다. 종합부동산세를 지방세로 전환함에 따라 발생하는 지역간 재정격차는 부가가치세율을 인상하여 보완하자는 의견도 있었다.

(4) 양도소득세

1세대 1주택자에 대한 비과세에 대한 문제를 제기하는 의견이 있다. “1세대 1주택”의 양도소득세를 부과하지 않는 것은 주택은 국민의 주거생활의 기초가 되는 것이므로 1세대가 국내에 소유하는 1개의 주택을 양도하는 것이 양도소득을 얻거나 투기를 할 목적으로 일시적으로 거주하거나 소유하다가 양도하는 것이 아니라고 볼 수 있는 일정한 경우에는 그 양도소득에 대하여 소득세를 부과하지 아니함으로써 국민의 주거생활의 안정과 거주이전의 자유를 보장하여 주려는 데에 있다.¹²⁴⁾ 이와 같은 대법원 판결은 우리나라 국민으로서 보장받아야 하는 주거에 대한 최소한에 대한 것으로 이해해야 한다. 그러나 1세대 1주택 비과세제도는 공평과세의 저해, 소득재분배기능의 약화, 경제적 비효율성 초래, 세제의 복잡성 등을 근거로 폐지론이 제기된 바도 있다.¹²⁵⁾ 또한, 1세대 1주택자 비과세에 대한 입법 취지를 살리기 위해서는 거주 여부에 따라 비과세를 하는 것이 바람직하다는 의견도 있다.¹²⁶⁾

124) 대법원 1993. 01. 19. 선고, 92누12988 판결 참고

125) 2004.11. 심상정의원 대표발의[비과세제도 폐지 및 소득공제제도 도입(1세대 2호 이하, 1년 이상 보유, 공제한도 2억원)], 2005.10. 박재완의원 대표발의(생애최초 취득주택에 대하여만 비과세 적용)

126) 오종현. 2016. 1세대 1주택 양도소득 비과세제도 연구. 한국조세재정연구원. p. 84.

1세대 1주택자에 대한 이연과세에 대한 필요성을 제기하는 의견도 있다. 1세대 1주택 실거주자의 경우 높은 양도소득세 부담으로 이사를 못하는 경우가 존재한다. 주거의 안정성을 위해서 1세대 1주택 실거주자인 경우 양도소득세를 이연하는 방안이 제시된 바 있다.¹²⁷⁾ 그러나 현재 1세대 1주택자는 12억원까지 비과세를 하고 있고, 2년이상 보유 내지 거주시 장기보유특별공제제도까지 실시하고 있기 때문에 이 제도는 12억원을 초과하는 고가주택에 대한 추가적인 세제혜택을 요구하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 1세대 1주택자에 대한 이연과세는 고가주택 보유자에 대한 과세이연은 수직적 형평성을 떨어뜨리는 제도라고 평가할 수 있다.

동결효과에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 주택의 차익거래를 줄이기 위해 양도소득세의 세율을 높이거나 일정한 조건의 사람에게 종과를 하는 것의 행정목적은 자본이득 실현을 낮출려는 것으로 볼 수 있다. 그러나 해당 조세는 양도가 실현되어야 부과가 되는데, 높은 세금을 부담하며 해당 주택을 매도할 유인이 높지 않다. 이와 같이 높은 세율이 거래를 감소시키게 되는 현상을 동결효과라고 정의할 수 있다.¹²⁸⁾

결집효과와 장기보유특별공제제도에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 양도소득세는 해당 부동산을 양도를 해야 부과가 되며, 양도소득세는 처분시점에 일시에 부과가 되기 때문에 세부담이 양도시점에 결집되는 결집효과(Bunching Effect)가 발생하게 된다.¹²⁹⁾ 우리나라는 결집효과를 해소하기 위해 장기보유특별공제제도를 통해 보유기간에 따라 적용되는 세율을 낮추는 반면, 해외 주요국은 기본세율을 낮게 적용하고 있다.¹³⁰⁾

장기보유특별공제제도에 의한 동결효과에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 장기보유특별공제제도는 주택을 장기 보유하게 되면, 보유기간에 따른 결집효과를 완화하

127) 박승식, 최현섭, 2022. 양도소득세 1세대 1주택 비과세의 개선 방안: 이연과세 도입을 중심으로. 재무와 회계정보저널. 22(2): 109-128 중 p. 109

128) 박진백, 이영, 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과- 보유세와 거래세를 중심으로. 부동산분석. 4(2): 1-19. 중 p. 17.

129) 박진백, 2018. 보유세와 거래세가 주택가격에 미치는 영향. 재정정책논집. 20(3): 57-83. 중 p. 62.

130) 박명호, 기은선, 정희선, 2008. 주요국의 자본이득 과세제도, 한국조세재정연구원 세법연구 08-06. 한국조세재정연구원. 중 p. 76 등

여 장·단기 보유에 따른 세 부담의 균형을 맞추기 위한 것이다. 현행 장기보유특별공제제도는 거주기간과 보유기간을 나누어 각각 연 4%씩 감면을 하고 있다. 이와 같이 제도를 운영하는 것은 실거주를 유도하여 부동산투기를 억제하고자 하는 것이 목적이다. 그러나 장기보유특별공제제도는 더 오래 보유해야 세제혜택을 높아지기 때문에 더 장기 보유를 유도할 수 있다. 따라서 장기보유특별공제제도는 동결효과를 가중시키는 쪽으로 작용할 가능성이 있다는 의견이 있다.¹³¹⁾

세제 본연의 기능과 정책 도구에 대한 문제를 제기하는 의견도 있다. 양도소득세는 자산의 양도로 발생하는 자본이득에 대한 과세를 하여 정부의 재정수입을 마련하는 것이 본연의 기능에 해당하지만, 우리나라는 주로 부동산 경기 조절을 목적으로 사용하고 있다는 의견이 있다.¹³²⁾ 특히, 부동산세제를 이용하여 부동산경기 조절을 하고 있으나, 부동산경기에 미친 영향, 가격이나 거래에 미친 영향 등에 대해서는 충분한 실증연구가 충분하지 않아 세제 정책에 따른 시장영향력을 제대로 파악할 수 없는 문제가 있는 상황이다.¹³³⁾¹³⁴⁾

양도소득세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 1세대 1주택자에 대한 사항이다. 대법원은 1세대 1주택자가 실거주를 하였고, 실거주 목적으로 이사를 하는 것이라면 세법상 국민의 주거생활과 거주이전의 자유 보장을 해야한다고 판결하였고, 1세대 1주택자에 대한 비과세 제도가 도입되었다. 다만, 수직적 형평성을 저해할 수 있어 고가주택에 대해서는 비과세를 배제하였다. 1세대 1주택자에 대한 비과세제도가 거주이전의 자유를 목적으로 도입되었으나 현행은 거주가 아닌 보유에 따라 제도가 운영되는 것이 바람직하지 않다는 지적이 있다.

둘째, 시장왜곡에 대한 사항이다. 양도소득세로 인한 시장왜곡 효과로 서울인상시

131) 장기용. 2011. 1세대 1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안. 세무와 회계저널 12(1): pp. 89-118 중 p. 109

132) 노영훈, 2006, 주택에 대한 양도소득세제 개편연구, 한국조세재정연구원. p. 14.

133) 박진백. 2018. 보유세와 거래세가 주택가격에 미치는 영향. 재정정책논집. 20(3): 57-83. 중 p. 59.

134) 박진백. 이영. 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과- 보유세와 거래세를 중심으로. 부동산분석. 4(2): 1-19. 중 p. 2.

과세 회피에 따른 거래량이 감소하는 동결효과, 장기보유를 할 경우 처분시점에 세금이 부과되기 때문에 발생하는 결집효과가 발생할 수 있다. 그리고 결집효과를 해소하기 위해 도입한 장기보유특별공제는 높은 공제를 얻기 위해 거래를 하지 않도록 유도할 수 있어 동결효과를 발생시킬 수 있다는 지적이 있다.

셋째, 시장영향력에 대한 사항이다. 양도소득세는 시장조절을 목적으로 활용하는 제도이다. 그러나 양도소득세가 주택시장에 미치는 영향에 대한 실증연구는 충분하지 않은 상황이다. 따라서, 시장조절 목적으로 활용하는 양도소득세 정책이 실제 시장에 어떤 영향을 미치는지를 제대로 파악하지 못하고 있는 상황이다.

3. 소결(요약 및 시사점)

1) 부동산세제 개관

우리나라의 세제는 중앙정부가 징수하는 국세와 지방정부가 징수하는 지방세로 구성된다. 국세는 담세력에 있는 사람에게 과세하는 것이 원칙인 반면, 지방세는 보편적으로 과세하는 것이 원칙으로 볼 수 있다. 따라서 국세에 비해 지방세는 세원이 골고루 분포해야 하며 시기에 따라 세수의 변동이 적을 필요가 있다. 국세에 해당하는 부동산세제는 종합부동산세와 양도소득세이며, 지방세에 해당하는 부동산 세제는 취득세와 재산세이다. 부동산 취득-보유-양도 단계별 세제 분류를 분류하면, 취득단계의 세금은 취득세, 보유단계의 세금은 재산세 및 종합부동산세, 처분단계의 세금은 양도소득세로 분류할 수 있다.

2) 우리나라의 부동산세제

취득세는 취득가액을 과세표준으로 산정하고 있으며, 기본 취득세율은 2019년까지 과세표준별로 1%, 2%, 3%의 단일 세율이 적용되었으나, 6~9억 구간의 거래가격을

낮게 신고하는 문턱효과를 해소하기 위해 2020년부터 기존 2%에서 1~3%로 세분화하였다. 조정대상지역 여부, 보유주택수에 따라 세율을 1~12%로 중과하고 있다. 정부는 다주택자의 중과세 해소 요구에 부응하기 위해 취득세율 중과 해소 개편안을 발표하였다.

재산세는 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산정하고 있으며, 기본세율은 4단계 누진구조로 운영하고 있고, 세율은 0.1~0.4%가 적용되고 있다. 당해연도 재산세액이 전년도 재산세액 대비 일정 비율을 초과하여 증가하지 않도록 세부담 상한제를 실시하고 있으며, 토지·건축물은 150%, 주택은 공시가격 3억 이하는 105%, 3~6억 110%, 6억 초과 130%를 적용하고 있다.

종합부동산세는 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산정하고 있으며, 기본세율은 7단계 누진구조로 운영하고 있으며, 세율은 0.6~2.7%, 법인은 2주택 3%, 3주택 6% 단일 세율을 적용하고 있다. 당해연도 종합부동산세액이 전년도 종합부동산세액 대비 150%를 초과하지 못하는 세부담 상한제를 적용하고 있다.

양도소득세는 양도차익에서 장기보유특별공제액과 기본공제액을 뺀 값을 과세표준으로 산정하고 있으며, 기본세율은 8단계 누진구조로 운영하고 있으며, 세율은 6~45%이다. 중과세율 구조는 조정대상 지역 소재 주택에 대해 다주택자는 20~30%p 중과하였으나 '22. 5. 10부터 폐지되었다. 장기보유특별공제는 연2%씩 공제율이 가산되며 최대 30%를 인정하고 있으며, 1세대 1주택자의 경우 보유기간과 거주기간에 따른 공제율을 각각 산정하여 계상하고 있다.

부동산세제 정책은 정부의 행정목적에 따라 운영되는 경향이 있기 때문에 정부의 정권별로 차별적인 경향이 있는 것으로 확인된다.

노무현 정부 시기에는 취득세에 대한 실거래가 기준 과세, 재산세 시가 방식 과세, 종합부동산세 도입, 양도소득세 실거래가 과세, 다주택자 세율 인상 등 중과 등으로 부동산세제는 강화되었다.

이명박 정부 시기에는 글로벌 금융위기 및 미분양 증가로 인해 취득세, 재산세, 양도소득세를 완화하여 매매거래를 활성화하고자 하였으며, 종합부동산세를 인별합산으

로 전환하여 고가 주택에 대한 보유부담을 줄이는 등 부동산세제를 완화하였다.

박근혜 정부 시기에는 생애최초 취득자에 대한 취득세 감면, 임대주택에 대한 재산세 감면, 민간임대주택에 대한 종합부동산세 감면, 다주택자에 대한 양도소득세 중과 완화 등 부동산세제 정책은 완화되었다.

문재인 정부 시기에는 다주택자에 대한 취득세 강화, 공시가격 현실화에 따른 재산세 강화, 다주택자 및 규제지역에 대한 종합부동산세 및 양도소득세 중과 등 부동산세제 전반이 강화되었다.

윤석열 정부 시기에는 다주택자에 대한 취득세, 종합부동산세, 양도소득세 중과를 완화하고 공시가격 현실화를 목표를 하향함으로써 재산세를 완화하는 등 부동산세제 전반적으로 완화 정책을 실시하고 있다.

표 2-18 | 정부별 부동산세제 연혁 요약

구분	취득세	재산세	종합부동산세	양도소득세
노무현 정부 (2003.2~ 2008.2)	강화 - 주택 유상취득 세율 단계적 인하 - 실거래가 기준 과세	강화 - 종합토지세 폐지 및 재산세에 통합 - 시가방식으로 과세 (세부담상한제 및 공정시장가액비율 적용으로 세부담 증가 대응)	강화 - 세대별 공시가 합산 - 주택분 및 종합합산 토지분 과세 기준액 인하 - 세부담상한율 인상	강화 - 실거래가 기준 과세 - 다주택자 세율 인상 및 장특공 배제 - 1주택자 비과세요건 강화
이명박 정부 (2008.2~ 2013.2)	완화 - 주택가격·수에 따른 세율 차등	완화 - 세율 인하 - 세부담 상한율 인하 - 도시계획세 통합	완화 - 인별 공시가 합산 - 주택분 및 종합합산 토지분 과세 기준액 인상 - 공정시장가액비율 적용 - 고령/장기보유 1주택자 공제	완화 - 다주택자 및 비사업용 토지 중과 완화
박근혜 정부 (2013.2~ 2017.3)	완화 - 세율 인하 - 생애최초 취득자 면제(~13년) - 임대주택 감면	완화 - 임대주택 감면	완화 - 민간임대주택 합산배제 적용	완화 - 생애최초 취득자, 1세대 1주택자 9억이하 신 구분양·미분양 면제 - 다주택자 중과 폐지 - 단기보유 중과 완화 - 임대주택 감면 및 과세 특례

구분	취득세	재산세	종합부동산세	양도소득세
문재인 정부 (2017.5~ 2022.5)	강화 - 다주택자 및 법인에 대해 세율 인상 - 가액기준 추가	강화 - 공시가격 현실화에 따른 재산세 증가	강화 - 과표 인상 - 다주택자 구간 신설 및 세율 인상 - 조정지역 임대등록시 합산과세 - 1주택자 세율 특례	강화 - 다주택자 및 법인 중과 - 단기거래 차익 환수 - 조정지역 중과
윤석열 정부 (2022.5~)	완화 - 다주택자에 대해 세율 인하	완화 - 공시가격 현실화를 목표 하향	완화 - 다주택자 중과 폐지 - 세율 인하 - 누진공제액 인상 - 다주택자에 대한 세부 담 상한제 폐지	완화 - 다주택자 중과 폐지

자료: 연구진 작성

3) 세제정책의 원칙

세제정책의 원칙으로 효율성과 형평성이 있다. 효율성은 정책실시로 인한 비용 또는 초과부담 등이 최소화되도록 제도를 설계하는 것으로 대표적으로 특정 세목에 대해 단일 세율을 적용하는 것이다. 형평성은 담세력을 고려하여 과세대상, 세율 등을 차별적으로 설계하는 것으로 대표적으로 특정 세목에 대해 누진 세율, 중과 세율 등을 적용하는 것이다. 세제정책을 설계할 때에는 효율성과 형평성 중 하나의 원칙만을 선택하는 것이 아니라 제도에 따라 추구하는 방향을 고려하여 해당 원칙을 정할 필요가 있다.

형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 구성된다. 수평적 형평성은 동일한 과세대상자에게는 동일한 수준으로 과세가 되도록 하는 것이 바람직하다는 원칙이다. 수직적 형평성은 다른 사람을 다르게 취급해야 형평성이 있다는 것을 의미한다.

조세평등주의는 응익과세원칙과 응능과세원칙으로 구분할 수 있다. 응익과세원칙은 조세 부담이 납세자가 받은 혜택에 비례하여 조세 부담이 결정되는 원칙을 의미한다. 응능과세원칙은 조세 부담이 납세자의 소득, 소비, 재산 등 개인의 경제적 능력에 상응하게 부과되고 징수되어야 한다는 원칙으로 일반적인 조세법 입법과정에서 활용되고 있다.

4) 부동산세제별 주요 쟁점

취득세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 세제정책의 원칙 관점에 대한 사항이다. 세원의 보편성이 확보되는 지방세는 응징과세원칙의 관점에서 지방자치단체의 안정적인 세원으로 활용하고, 소득재분배 기능 등 정책적 목적의 달성은 국세를 통해 하는 것이 바람직한 것으로 검토되었다.

둘째, 경제학적 시각에 대한 사항이다. 기존 재정학 연구들에서는 취득세율은 세율은 낮고, 단순한 구조로 운영하는 것이 바람직하다고 논의되고 있다. 주택시장 안정 관점에서도 취득세를 비롯한 거래세 세율은 낮추고, 보유세 세율을 높이는 것이 바람직하다고 분석되었다.

셋째, 정책목적 활용 강화 관점에 대한 사항이다. 취득세 정책은 세제정책의 원칙이나 경제학적인 시각과는 다르게 정책목적 활용이 많은 정책 세제로 보인다. 특히, 취득세는 2011년 취득세와 등록세 통합 이후 기존 비례세에서 누진구조로 전환하였고, 2020년부터는 지역별, 주택수별 중과세 구조로 전환하는 등 정책목적의 활용이 강화되고 있다.

넷째, 문턱효과 관점에 대한 사항이다. 수직적 형평성을 추구하기 위해서 취득세 세제를 누진구조로 전환함에 따라 문턱효과가 발생하였다. 이 문턱효과를 해소하기 위해서 기존 계단식 누진구조를 사선형 누진구조로 전환하였는데, 기존 연구들에서는 사선형 누진구조로 전환하더라도 문턱효과가 지속될 수 있다고 지적하고 있다.

재산세 주요 쟁점사항 종합은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 누진세율 구조에 대한 사항이다. 1975년 부동산투기로 주택가격이 크게 상승하자, 수직적 형평성 문제가 제기되었고, 이에 투기억제 목적으로 재산세를 누진구조로 전환하였다. 이와 같은 누진구조는 현재까지 유지되고 있다.

둘째, 과세표준에 대한 사항이다. 2003년부터 주택공시제도가 도입되어 공시가격은 과세표준으로 활용하고 있다. 주택공시제도는 국가가 시세와 유사한 가격을 산정하는

것이 목적이었다. 그리고 부동산세제는 시세와 유사한 수준에 대해 과세하는 것이 목표였으나 현재까지도 공시가격과 시세의 차이가 큰 상황이다.

셋째, 공정시장가액비율에 대한 사항이다. 정부의 과세표준 현실화 정책에 따라 세 부담이 급증을 조정하기 위해 2009년 공정시장가액비율 제도를 도입하였다. 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산출하기 때문에 비싼 주택일수록 감면액이 커지는 문제가 있다.

넷째, 1세대 1주택자 특례세율에 대한 사항이다. 2021년 공시가격이 크게 오르자 공시가격 9억이하 1세대 1주택자에 대한 재산세 감면을 위한 특례세율을 3년간 한시적으로 시행하였다. 1세대 1주택자를 실수요자로 보고 주거의 안정성을 높이기 위한 정책으로 판단된다. 다만, 총액 9억 이하 주택을 보유한 다주택자는 세제혜택을 받지 못하므로 수평적 형평성 문제를 제기할 수 있고, 공시가격 9억 초과 1세대 1주택자들은 수직적 형평성 문제를 제기할 수 있다.

다섯째, 세제 통합에 대한 사항이다. 지방자치단체가 안정적인 세수 확보를 위해서는 지방세의 구조가 세원이 풍부한 보유세 위주로 개편되어야 한다. 이를 위해서 거래세인 취득세는 낮추고, 보유세인 재산세는 높이는 방향이 필요하다. 이 논의는 재산세 인상과도 관련될 수 있기 때문에 상당한 쟁점이 될 수 있으나, 종합부동산세와 재산세가 이중과세라는 논의와 함께 재산세와 종합부동산세가 지방세로 통합될 경우 상당부분 해소될 수 있다는 의견이 있다.

종합부동산세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 입법 목적의 약화에 대한 사항이다. 종합부동산세는 부동산 투기억제를 목적으로 도입된 수직적 형평성 달성을 위한 제도였다. 그러나 인별합산 방식으로 변경됨에 따라 투기억제 기능이 약화되었으며, 공정시장가액비율 도입, 1세대 1주택자에 대한 과세기준 지속 상향으로 입법 목적을 달성하지 못하는 제도로 판단된다. 현재는 고가 부동산에 대한 누진 재산세라는 평가가 있어 제도 정비(폐지)가 필요하다는 의견이 있으며, 그럼에도 수직적 형평성을 위해 존속해야 한다는 의견도 있다.

둘째, 1세대 1주택자에 대한 세제 감면에 대한 사항이다. 자가 주택에 대한 과세는 부당하다는 의견으로 1세대 1주택자에 대한 세제 감면, 고율과세의 부당함, 주거주택 이외 주택을 대상으로 과세해야 한다는 의견이 있다. 그러나 1세대 1주택자에 대해 세제 감면을 하고, 같은 금액의 다주택자에게 감면을 하지 않는다면 수평적 형평성이 훼손될 수 있다.

셋째, 이중과세에 대한 사항이다. 재산세와 종합부동산세가 동일한 과세표준을 하기 때문에 세목간 이중과세이며, 매년 가격상승분에 대해 납부를 하고 있기 때문에 양도소득세와도 이중과세라는 의견이 있다.

넷째, 임대료 전가에 대한 사항이다. 종합부동산세의 인상은 임대료 인상으로 전가를 할 수 있다는 지적이 있다.

다섯째, 재산세와 통합에 대한 사항이다. 보유세를 국세와 지방세로 이원화하여 징수하는 것은 불필요한 행정 비용을 발생시킨다며 지방세로 통합하자는 의견이 있다. 종합부동산세를 지방세로 전환함에 따라 발생하는 지역간 재정격차는 부가가치세율을 인상하여 보완하자는 의견도 있었다.

양도소득세 관련한 주요 쟁점 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 1세대 1주택자에 대한 사항이다. 대법원은 1세대 1주택자가 실거주를 하였고, 실거주 목적으로 이사를 하는 것이라면 세법상 국민의 주거생활과 거주이전의 자유 보장을 해야 한다고 판결하였고, 1세대 1주택자에 대한 비과세 제도가 도입되었다. 다만, 수직적 형평성을 저해할 수 있어 고가주택에 대해서는 비과세를 배제하였다. 1세대 1주택자에 대한 비과세제도가 거주이전의 자유를 목적으로 도입되었으나 현행은 거주가 아닌 보유에 따라 제도가 운영되는 것이 바람직하지 않다는 지적이 있다.

둘째, 시장왜곡에 대한 사항이다. 양도소득세로 인한 시장왜곡 효과로 세율인상시 과세 회피에 따른 거래량 감소는 동결효과, 장기보유를 할 경우 처분시점에 세금이 부과되기 때문에 발생하는 결집효과가 발생할 수 있다. 그리고 결집효과를 해소하기 위해 도입한 장기보유특별공제는 높은 공제를 얻기 위해 거래를 하지 않도록 유도할 수 있어 동결효과를 발생시킬 수 있다는 지적이 있다.

셋째, 시장영향력에 대한 사항이다. 양도소득세는 시장조절을 목적으로 활용하는 제도이다. 그러나 양도소득세가 주택시장에 미치는 영향에 대한 실증연구는 충분하지 않은 상황이다. 따라서, 시장조절 목적으로 활용하는 양도소득세 정책이 실제 시장에 어떤 영향을 미치는지를 제대로 파악하지 못하고 있는 상황이다.

5) 시사점

이 장에서 검토한 사항을 통해 다음의 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 세제정책의 원칙에 대한 사항이다. 원칙적으로 세제정책은 소득이 있다면 과세가 이루어져야 한다는 대원칙하에서 이루어져야 하며, 정부가 세입을 위해 개인에게 강제로 세부담 의무를 부여하는 것이기 때문에 세부담으로 인한 비용을 최소화하는 것이 중요하다. 세부담에 대해서는 형평성 문제가 발생하지 않도록 제도설계가 필요하다. 정부의 행정목적에 따라 세제정책의 기본 원칙과 다른 정책을 실시해야 한다면 이와 같은 개입으로 인한 형평성 훼손을 최소화할 필요가 있다.

둘째, 정책목적으로 활용하고 있는 부동산세제에 대한 사항이다. 우리나라는 취득-보유-양도단계의 모든 부동산세제를 정책목적으로 사용하고 있으나, 재정학적 고려나 시장에 미치는 영향력은 고려하고 있지 않다. 취득세는 세원의 특성상 세수비중을 낮춰야 하지만, 지방세의 핵심 세원으로 활용하고 있으며, 누진구조와 중과세율 구조를 채택하고 있다. 재산세 역시 누진구조로 운영을 하고 있으며, 1세대 1주택자에 대한 특례세율을 한시적으로 적용하고 있다. 종합부동산세는 인별합산, 공정시장가액비율 도입, 1세대 1주택자에 대한 세제혜택 확대 등 입법목적과 다르게 활용하고 있다. 다주택자 중과는 임대료 전가 문제로 이어지는 등 부작용도 발생하고 있다. 양도소득세는 1세대 1주택자에 대해 비과세제도를 운영하고 있으며, 높은 세율과 중과구조로 동결효과, 결집효과와 같은 부작용이 발생하고 있다. 세원의 특성과 주택시장에 미치는 영향을 고려한 세제 정책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 정책의 방향성에 대한 사항이다. 지방세입이 주택시장의 경기에 의존하지 않

고 안정적인 구조가 되도록 취득세 비중을 낮추고 재산세 비중을 높이는 형태로 개편될 필요가 있다. 소득이 있다면 과세가 이루어져야 한다는 대원칙하에서 세제정책이 마련되어야 하나 1세대 1주택자 중 실거주자에 대해서는 일정한 세제혜택이 부여할 필요가 있다. 또한, 이중과세 혹은 이중과세 논란이 발생하지 않도록 제도 설계가 필요하다. 부동산세제 정책에 따라 문턱효과, 동결효과, 결집효과, 임대료전가 등 다양한 시장왜곡이 발생하고 있는데, 이를 최소화하는 형태의 제도 설계가 필요하다.



CHAPTER 3

국내외 부동산세제 규모와 추이 비교

- 1. 우리나라 부동산세제 규모와 추이 77
- 2. OECD 주요국 부동산세제 규모와 추이 90
- 3. 소결(요약 및 시사점) 97

03 국내외 부동산세제 규모와 추이 비교

본 장에서는 우리나라 부동산세제 규모와 추이와 OECD 주요국 부동산세제 규모와 추이를 검토하였다. 우리나라 부동산세제 규모와 추이에서는 세목별 세제 규모, 단계별 부동산세제의 세수 구성, GRDP 대비 세수의 규모 변화를 검토하였다. OECD 주요국 부동산세제 규모와 추이에서는 OECD 부동산세제 데이터 구조, OECD 국가의 단계별 부동산세제 규모 변화 검토하였다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 우리나라 부동산세제 규모와 추이

1) 개요

(1) 국세(종합부동산세, 양도소득세)

2021년 기준 국세는 334.5조원 징수되었고, 징수액은 소득세 114.1조원(34.1%), 부가가치세 71.2조원(21.3%), 법인세 70.4조원(21.0%) 순이었다. 부동산세제인 양도소득세는 36.7조원으로 11.0%였으며, 종합부동산세는 6.1조원으로 1.8%로 확인됨. 양도소득세는 소득세 항목에서 전체 세수의 15%를 차지하는 근로소득세 다음으로 세수가 많은 것으로 분석된다.

부동산세제의 규제가 강화된 2021년에는 양도소득세가 전년대비 1.55배 늘었고, 종합부동산세가 전년대비 1.7배 늘어 다른 국세 세목에 비해 대체로 세수가 많이 늘어난 것으로 분석된다. 양도소득세와 종합부동산세 이외 세수가 많이 늘어난 세목은 상속세

(1.78배), 방위세(1.62배)로 분석되며, 이 중 방위세는 1.74억에서 2.82억으로 늘어난 것으로 세수규모가 크지 않다.

표 3-1 | 국세 세목별 세수

(단위: 조원, %, 배)

구분	2018	2019	2020	2021	2021년 비율(%)	2021 /2020
국세청 세수	283.5	284.4	277.3	334.5	100	1.21
-내국세	258.0	259.3	250.0	299.1	89.4	1.20
소득세	84.5	83.6	93.1	114.1	34.1	1.23
종합소득세	18.3	18.9	18.1	18.1	5.4	1.00
양도소득세	18.0	16.1	23.7	36.7	11.0	1.55
이자소득세	2.2	2.6	2.6	2.2	0.7	0.85
배당소득세	2.8	3.0	3.2	4.6	1.4	1.45
사업소득세	2.9	3.2	3.3	3.7	1.1	1.11
근로소득세	39.1	42.0	44.1	50.3	15.0	1.14
기타소득세	1.7	2.0	1.8	1.9	0.6	1.10
연금소득세	0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	1.30
퇴직소득세	1.3	1.3	1.4	1.4	0.4	1.05
근로장려금	-1.3	-4.8	-4.5	-4.6	-1.4	1.03
자녀장려금	-0.5	-0.8	-0.6	-0.6	-0.2	0.94
법인세	70.9	72.2	55.5	70.4	21.0	1.27
상속세	2.8	3.2	3.9	6.9	2.1	1.78
증여세	4.5	5.2	6.5	8.1	2.4	1.25
부가가치세	70.0	70.8	64.9	71.2	21.3	1.10
개별소비세	10.5	9.7	9.2	9.4	2.8	1.02
주세	3.3	3.5	3.0	2.7	0.8	0.89
증권거래세	6.2	4.5	8.8	10.3	3.1	1.17
인지세	0.9	0.8	1.0	1.0	0.3	0.99
과년도수입	4.4	5.9	4.2	5.1	1.5	1.24
-교통·에너지·환경세	15.3	14.6	13.9	16.6	5.0	1.19
-방위세	0.0003	0.0003	0.0002	0.0003	0.0001	1.62
-교육세	5.1	5.1	4.7	5.1	1.5	1.09
-농어촌특별세	3.2	2.8	5.0	7.5	2.2	1.49
- 종합부동산세	1.9	2.7	3.6	6.1	1.8	1.70

자료: 국세청 국세통계연보 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색 : 2023년 1월 4일)를 참고하여 연구진 작성

(2) 지방세(취득세, 재산세)

2021년 기준 지방세는 112.4조원 징수되었고, 징수액은 취득세 33.7조원(30.0%), 지방소득세 20조원(17.8%), 지방소비세 17.8조원(15.9%), 재산세 15조원(13.3%) 순이었다. 2020~2021년 부동산거래 증가에 따라 취득세가 크게 증가하였으며, 동시기 공시가격 현실화 정책에 따라 재산세도 증가하였다.

우리나라 지방세 구조는 부동산시장 경기에 따라 변동 영향이 있는 것으로 보인다. 재정학적 관점에서는 지방정부의 재원은 시기에 따른 변동성이 크지 않아야 한다. 이 관점에서는 지방세를 이용한 부동산세제 정책은 바람직하지 않을 수 있다.

표 3-2 | 지방세 세목별 세수

(단위: 조원, %, 배)

구분	2018	2019	2020	2021	2021년 비율(%)	2021 /2020
합계	83.8	89.7	101.8	112.4	100.0	1.10
취득세	23.8	23.9	29.5	33.7	30.0	1.14
등록면허세	1.7	1.8	2.1	2.2	1.9	1.05
레저세	1.02	0.97	0.17	0.11	0.09	0.63
지방소비세	7.5	11.3	16.6	17.8	15.9	1.08
지역자원시설세	1.6	1.7	1.8	1.8	1.6	1.04
지방교육세	6.5	6.7	7.1	7.6	6.8	1.06
주민세	2.0	2.1	2.1	2.3	2.0	1.07
지방소득세	16.7	17.4	16.9	20.0	17.8	1.18
재산세	11.5	12.7	13.8	15.0	13.3	1.09
자동차세	7.9	7.7	8.1	8.4	7.4	1.03
담배소비세	3.5	3.4	3.6	3.6	3.2	0.99

자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

2) 취득세

취득세는 토지, 건축물, 주택과 같이 부동산 취득 납부분과 차량 등과 같은 부동산 이외 취득 납부분으로 구성된다. 2021년도 기준으로 취득세는 부동산 취득 납부분이

27.9조원으로 82.7%를 차지하였고, 차량 등의 취득에 따른 납부분은 5.8조원으로 17.3%를 차지하였다.

표 3-3 | 2021년 취득세 세수 구성

(단위: 조원, %)

구분	총계	부동산				부동산 이외		
		소계	토지	건축물	주택	소계	차량	기타
전국	33.7 (100.0)	27.9 (82.7)	11.4 (33.9)	5.3 (15.6)	11.2 (33.2)	5.8 (17.3)	5.4 (16.1)	0.4 (1.2)
특·광역시	15.7 (100.0)	13.1 (83.5)	4.9 (31.5)	2.1 (13.7)	6.0 (38.4)	2.6 (16.5)	2.5 (15.7)	0.1 (0.8)
도	18.0 (100.0)	14.8 (81.9)	6.5 (36.0)	3.1 (17.3)	5.2 (28.7)	3.3 (18.1)	3.0 (16.5)	0.3 (1.6)

주: ()안은 각 행의 총계 대비 비율(%)을 나타냄

자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPT11A7R3> (검색 : 2023년 1월 4일을 참고하여 연구진 작성)

아래 그래프는 두 시점의 GRDP 대비 취득세의 변화를 나타낸다. 지역별 세수는 경제규모가 큰 지역이 대체로 많기 때문에 지역간 비교를 위해서는 경제규모로 표준화를 하여 비교가능한 지표를 만들어야 한다. 대표적인 표준화 방식이 지역의 경제규모에 해당하는 GRDP 대비 세수로 전환하는 것이며, 이 지표는 해당 지역의 실효세율로 정의할 수 있다.

이 그래프에서 45도 사선을 기준으로 좌상향 지점에 분포하면 이전년도에 비해 GRDP 대비 취득세가 늘었다는 것을 의미하며, 우하향 지점에 분포하면 이전년도에 비해 GRDP 대비 취득세가 줄었다는 것을 의미한다.

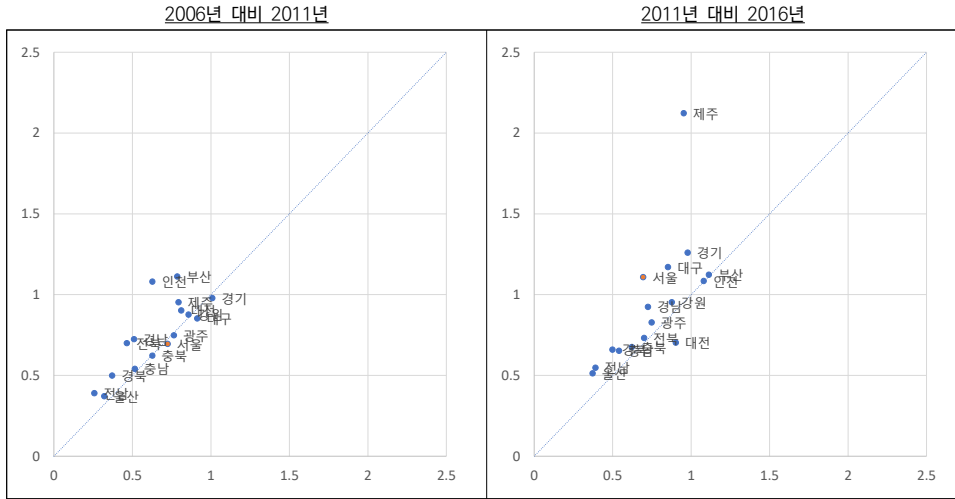
2006년 대비 2011년 그래프를 살펴보면 45도선을 기준으로 밀집해서 분포하는 것을 확인할 수 있다. 이는 2006년과 2011년은 취득세가 일정하게 변했더라도 대부분의 지역이 경제규모 대비하여 세수의 변화가 크지 않은 것을 의미한다.

2011년 대비 2016년 그래프를 살펴보면 45도선을 기준으로 밀집해서 분포하는 것을 확인할 수 있으며, 제주가 좌상향 지점에 분포하는 것으로 분석된다. 이는 대부분의 지역은 세수의 변화가 크게 변하지 않은 반면, 제주가 세수가 크게 늘었던 것을 의미한

다. 2016년 취득세수의 변화는 제주도가 도입한 부동산 투자이민제도¹³⁵⁾로 중국을 중심으로 부동산 자본이 몰리며 부동산 시장이 과열되었기 때문으로 판단된다.¹³⁶⁾

그림 3-1 | GRDP 대비 취득세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 취득세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPT1IA7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

제주도의 주택거래량은 부동산 투자이민제도가 도입되기 전인 2006~2009년까지는 연평균 7833건이었으나 제도 도입 이후 2010~2016년까지 연평균 15099건이었으며, 2016년은 20808건으로 2006년 이후 가장 많은 거래량을 기록하였다.¹³⁷⁾ 2017~2021년까지도 16287건이 거래되어 부동산 투자이민제도 도입 이후 거래량은 크게 늘었던

135) 부동산 투자이민제도는 제주도가 2010년 2월 1일 ~ 2023년 4월 30일까지 운영한 제도로 미화 50만불 이상 또는 한화 5억이상 휴양체류시설을 매입하거나 2인 이상 공동 소유시 1인당 투자금액이 5억 이상일 경우 영주권을 부여하는 등을 통해 해외 자금 유치를 한 제도임. 제도시행 관련 구체적인 사항은 다음을 참고할 것: <https://www.jeu.go.kr/industry/investmentinfo/estateinvestment.htm> (검색: 2023년 1월 4일)

136) 박성우. 2022. '차이나머니 유입' 논란 제주 부동산투자이민제, 손질 후 '존치'기다. 제주의 소리, 12월 1일. (검색: 2023년 1월 4일)

137) 국토교통부. 각년도, 거래현황 자료.

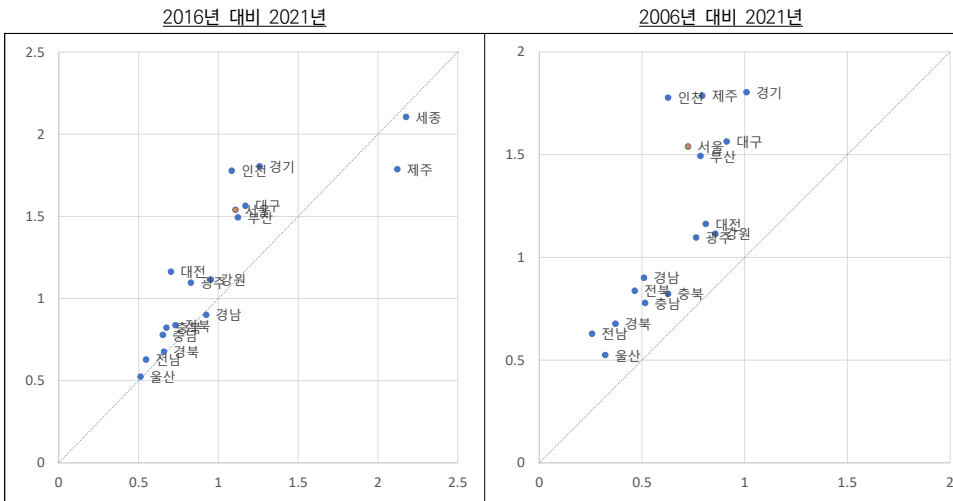
것으로 판단된다.

2016년 대비 2021년 그래프를 살펴보면 45도선을 기준으로 대체로 좌상향 지점에 분포하고 있으며, 우하향 지점에 분포하는 지역은 세종과 제주로 분석된다. 2020~2021년 부동산 시장 상승기에 전반적으로 거래량이 늘어난 결과로 이해된다. 세종과 제주는 이전년도에 비해 세수는 줄었으나 취득세 수준은 전국에서 가장 많은 지역으로 분석된다.

취득세의 장기적인 변화 추이를 살펴보기 위해서 2006년 대비 2021년 그래프를 살펴보면, 모든 지역이 45도선을 기준으로 대체로 좌상향 지점에 분포하여 모든 지역에서 취득세가 늘어난 것을 알 수 있다. 취득세가 크게 늘어난 지역은 인천, 제주, 경기도가 선두 그룹으로 분석되며, 서울, 부산, 대구가 그 다음으로 크게 늘어난 것으로 판단된다.

그림 3-2 | GRDP 대비 취득세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 취득세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPT11A7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

3) 재산세

재산세는 토지, 건축물, 주택과 같이 부동산 재산 납부분과 선박, 항공기와 같은 부동산 이외 재산 납부분으로 구성된다. 2021년도 기준으로 재산세는 부동산 재산 납부분이 14.9조원으로 99.7%를 차지하였고, 차량 등의 재산 납부분은 0.041조원으로 0.3%를 차지하였다.

표 3-4 | 2021년 취득세 세수 구성

(단위: 조원, %)

구분	총계	부동산				부동산 이외		
		소계	토지	건축물	주택	소계	선박	항공기
전국	15.0 (100.0)	14.9 (99.7)	6.9 (46.0)	1.9 (12.4)	6.2 (41.3)	0.041 (0.3)	0.006 (0.0)	0.035 (0.2)
특·광역시	8.4 (100.0)	8.4 (99.7)	3.6 (43.0)	0.8 (9.6)	4.0 (47.1)	0.027 (0.3)	0.002 (0.0)	0.025 (0.3)
도	6.6 (100.0)	6.6 (99.8)	3.3 (49.8)	1.1 (16.1)	2.2 (33.9)	0.014 (0.2)	0.003 (0.1)	0.011 (0.2)

주: ()안은 각 행의 총계 대비 비율(%)을 나타냄

자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPT11A7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

2006년 대비 2011년 그래프를 살펴보면 모든 지역이 45도선을 기준으로 좌상향 지점에 분포하였다. 이는 2006년 대비 모든 지역의 재산세가 증가한 것을 의미한다. 2006년 대비 2011년의 재산세의 증가는 2005년 종합토지세가 폐지되고 재산세에 통합된 것과 2011년 도시계획세가 폐지되고 재산세에 통합된 영향으로 판단된다. 구체적으로 우리나라는 1990년부터 토지에 대한 종합과세제도인 종합토지세를 시행하여 종전의 재산세에서 주요과세대상이었던 토지를 재산세 영역에서 제외되었으나, 2005년 종합부동산세가 도입되면서 종합토지세가 폐지되고 재산세에 통합되었다.¹³⁸⁾ 정부는 2011년 1월 1일부터 복잡한 지방세 체계를 대폭 간소화하여 납세협력비용 및 징세비용

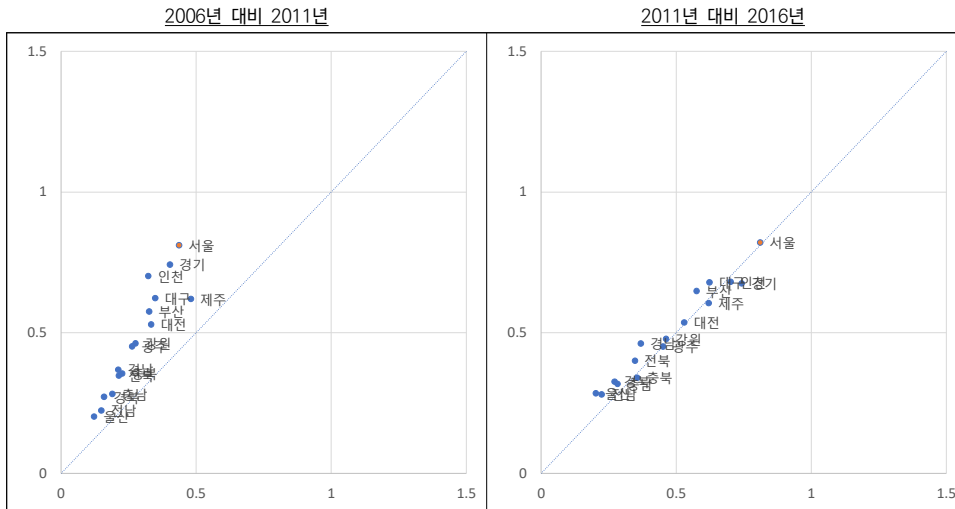
138) 국세청 국세법령정보시스템 https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=3881 (2023년 1월 5일 검색)

을 절감하고 조세행정의 효율성을 높이기 위해 지방세 세목체계의 간소화를 하였다. 이 때 도로의 개설과 유지, 상하수도, 공원 등 도시계획사업에 필요한 비용을 마련하기 위한 목적세인 도시계획세를 재산세에 통합하였다.¹³⁹⁾

2011년 대비 2016년 그래프를 살펴보면 2006년 대비 2011년 그래프와 달리 45도선에 밀집하여 분포하는 것을 확인할 수 있다. 이는 2011년부터 2016년까지는 재산세는 경제규모 대비하여 뚜렷한 세수의 변화가 없었음을 의미한다.

그림 3-3 | GRDP 대비 재산세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 재산세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

2016년 대비 2021년 그래프를 살펴보면 45도선을 기준으로 대체로 좌상향 지점에 분포하고 있으며, 우하향 지점에 분포하는 지역은 세종과 제주로 분석된다. 2020~2021년 부동산 시장 상승기에 전반적으로 거래량이 늘어난 결과로 이해된다.

139) 지방세법 [시행 2011. 1. 1.] [법률 제10221호, 2010. 3. 31., 전부개정], 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW//lInfoP.do?lsiSeq=104077&ancYd=20100331&ancNo=10221&efYd=20110101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (2023년 1월 5일 검색)

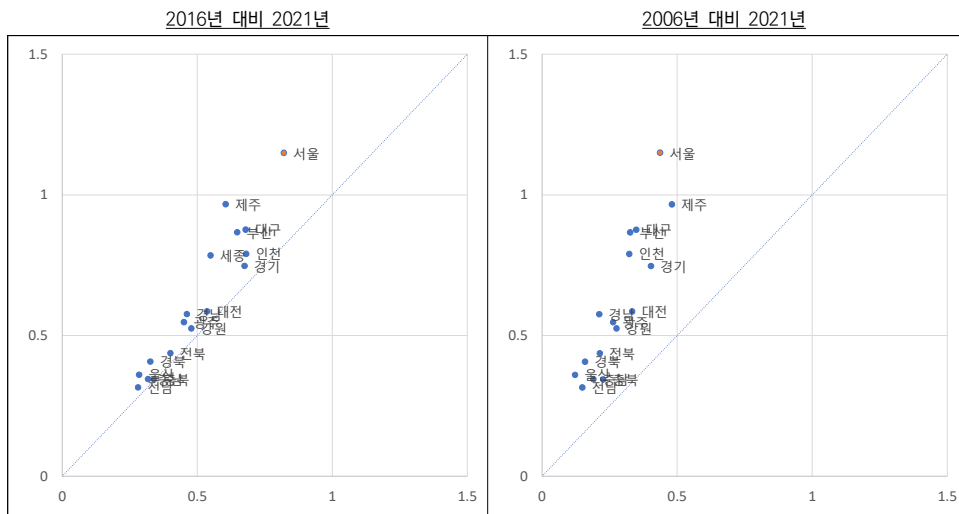
세종과 제주는 이전년도에 비해 세수는 줄었으나 취득세 수준은 전국에서 가장 많은 지역으로 분석된다

취득세의 장기적인 변화 추이를 살펴보기 위해서 2006년 대비 2021년 그래프를 살펴 보면, 모든 지역이 45도선을 기준으로 대체로 좌상향 지점에 분포하여 모든 지역에서 취득세가 늘어난 것을 알 수 있다. 취득세가 크게 늘어난 지역은 인천, 제주, 경기도가 선두 그룹으로 분석되며, 서울, 부산, 대구가 그 다음으로 크게 늘어난 것으로 판단된다.

2016년 대비 2021년 그래프를 살펴보면 45도선을 기준으로 대체로 좌상향 지점에 분포하고 있으며, 특히 서울의 재산세 규모가 가장 크며, 5년전 대비 가장 많이 증가한 것으로 분석된다. 모든 지역에서 재산세가 늘어난 것은 공시가격 현실화에 따라 과세 표준이 상향됨에 따라 재산세 부담이 늘어났기 때문으로 판단된다. 2006년 대비 2021년의 재산세 변화는 전국적으로 다 증가하였으며, 다른 지역에 비해 서울이 가장 뚜렷하게 증가한 것으로 분석된다.

그림 3-4 | GRDP 대비 재산세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 재산세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 행정안전부 지방세통계연감 <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPT1IA7R3> (검색 : 2023년 1월 4일)을 참고하여 연구진 작성

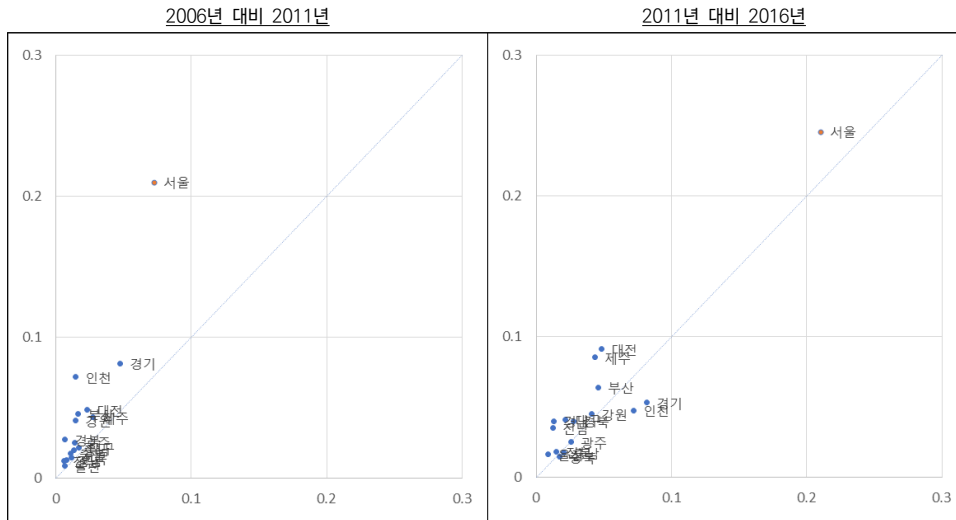
4) 종합부동산세

2006년 대비 2011년 그래프를 살펴보면 서울은 2006년 대비하여 2011년에 종합부동산세가 크게 증가하였고, 인천, 경기 지역 역시 타 지역에 비해 종합부동산세 증가폭이 큰 것으로 분석된다. 그 외 지역은 2006년에 비해 증가는 하였으나 대체로 45도선에 근접하여 분포하고 있어서 큰 폭으로 증가했다고 볼 수는 없다.

2011년 대비 2016년의 종합부동산세는 서울이 소폭 상승하여 가장 높은 수준을 나타낸 반면, 그 외 지역은 GRDP 대비 0.1%이내에서 소폭의 변화를 한 것으로 분석된다.

그림 3-5 | GRDP 대비 종합부동산세의 변화

(단위: %)



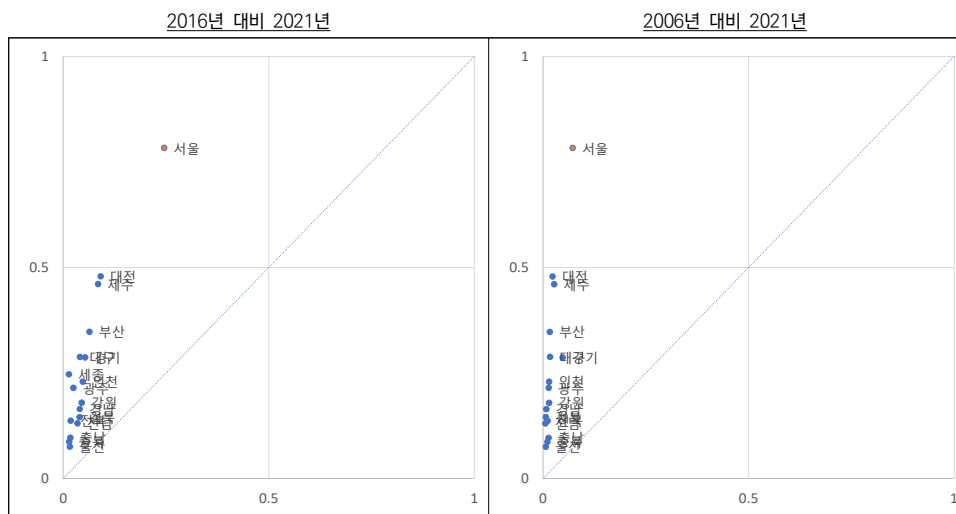
주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 종합부동산세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 국세청 국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색 : 2023년 1월 5일)을 참고하여 연구진 작성

2016년 대비 2021년의 종합부동산세는 모든 지역에서 가파르게 상승한 것을 알 수 있다. 이는 정부가 이 시기 공시가격 현실화 정책을 실시하여 과세표준이 확대된 것과 함께 종합부동산세 증과정책을 펼친 결과이다.

2016년 대비 2021년의 종합부동산세 증가폭이 가장 높은 지역은 서울이며, 대전, 제주, 부산 순으로 분석된다. 종합부동산세는 부동산가격의 안정을 목적으로 도입된 제도이지만, 2008년 헌법재판소에서 세대합산을 위헌판결을 하면서 종합부동산세는 부동산시장 조절 기능이 약화되었을 가능성이 있다. 규제지역이나 보유주택수별 중과 정책과 공시가격 현실화에 따라 과표 확대는 보유부담을 높여 주택 보유유인을 줄이는 것이는 정책이었지만, 보유부담이 높다는 여론에 따라 세부담을 줄이는 정책을 실시하였다. 이와 같은 탄력적인 운영으로 부동산시장 안정이라는 종합부동산세 도입취지와는 다르게 정책기능은 약화되고 지방세수 마련을 지방세 성격이 강해진 상황에서 재산세, 양도소득세와 이중과세라는 주장이 제기되며 종합부동산세와 재산세 통합 논의가 제기되고 있는 상황이다

그림 3-6 | GRDP 대비 종합부동산세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 종합부동산세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: 국세청 국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색 : 2023년 1월 5일)을 참고하여 연구진 작성

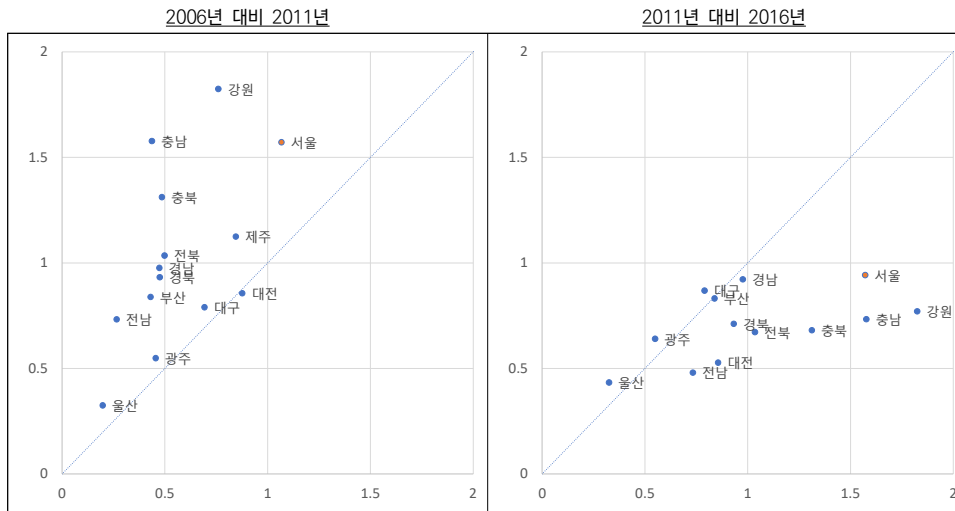
5) 양도소득세

2006년 대비 2011년 그래프를 살펴보면 울산, 광주, 대구, 대전은 45도선에 거의 접하고 있어서 이전 시점과 거의 세수 수준이 유사한 것으로 분석되는 반면, 그 외 지역은 대체로 양도소득세 세수가 늘어난 것으로 분석된다.

가장 많이 늘어난 지역은 강원도로 분석되며, 2006년에 비해 큰 폭으로 증가한 지역으로 충남으로 분석된다. 2011년 대비 2016년의 세수는 울산, 광주, 대구, 부산, 경남 지역은 45도선에 거의 접하고 있어 세수의 변화가 크지 않는 것으로 분석되는 반면, 그 외 지역은 대부분 세수가 감소한 것으로 분석된다.

그림 3-7 | GRDP 대비 양도소득세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 양도소득세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄

자료: 국세청 국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?v2xPath=/cm/index.xml> (검색 : 2023년 1월 5일)을 참고하여 연구진 작성

2016년 대비 2021년의 양도소득세는 세종, 대구, 서울, 대전 등은 증가하였으나, 그 외 지역 대다수는 모든 지역은 감소하였다. 이 시기 정부는 양도소득세 과세 중과를 통해 주택가격 상승에 대한 자본이득을 개인에게 귀속시키지 않고 양도소득세로 징수

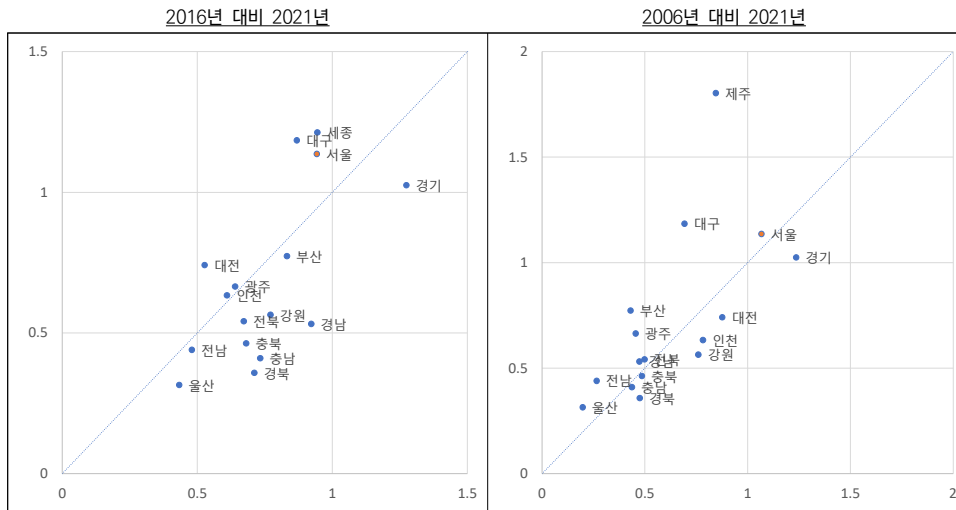
하여 주택시장의 투기를 줄이고자 하였다.

그러나 양도소득세는 일부 지역에서 소폭 상승하였으며, 대부분 지역에서 감소한 것을 고려하면, 양도소득세 증과로 인해 양도소득세 부과 대상자는 주택을 매도하지 않는 동결효과가 발생한 것으로 판단된다. 동시기 주택가격이 상승하는 시기였기 때문에 자본이득을 추구하는 수요들이 주택 매입을 하면서 주택시장의 취득세는 크게 증가한 것이 특징이다.

2006년 대비 2021년은 제주 등 일부 지역을 제외하면, 45도선 근처에 분포하고 있어 양도소득세는 단기적으로 변동은 있었지만, 장기적으로는 대체로 경제규모 대비 일정한 수준을 유지하는 것으로 이해된다.

그림 3-8 | GRDP 대비 종합부동산세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 양도소득세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄

자료: 국세청 국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색 : 2023년 1월 5일)을 참고하여 연구진 작성

2. OECD 주요국 부동산세제 규모와 추이

1) 개요

OECD에서는 다음의 표와 같이 OECD 국가들의 부동산세제 통계를 제공하고 있다.

부동산 취득 단계의 거래세는 재산세(Taxes on Property)의 거래세(Taxes on Financial and Capital Transaction)로 분류된다. 이 세목에 해당하는 우리나라의 세목은 취득세, 등록면허세, 증권거래세, 인지세가 해당한다.

부동산 보유 단계의 보유세는 부동산 재산과세의 부동산 보유세(Recurrent Taxes on Immovable Property)로 분류된다. 이 세목에 해당하는 우리나라의 세목은 재산세, 종합부동산세, 주민세 등임. 종합부동산세와 같은 세목을 운영하는 국가는 프랑스 등 일부 국가이기 때문에 비교가능한 통계가 없다.

양도 단계의 거래세인 양도소득세는 소득 및 이윤, 자본이득에 대한 과세(Taxes on Income, Profits and Capital Gains of Individuals) 중 개인의 자본이득에 대한 과세(Taxes on Capital Gains of Individuals)로 분류된다. 이 세목에 해당하는 우리나라의 세목은 자본이득에 해당하는 양도소득세이며, 주식 등의 자본이득도 포함된다.

다만, 국가간 비교를 위해 OECD 자료를 이용할 수 있지만, 국가마다 제도가 차이가 있고, OECD 조세 분류와 우리나라 세목을 비교하면 차이가 있어 한계가 있다.

표 3-5 | OECD의 취득-보유-양도 단계별 부동산세제 분류 체계

단계 구분	조세종류	OECD 조세 분류	우리나라 세목
취득	거래세	4400 거래세 (Taxes on financial and capital transactions)	취득세, 등록면허세, 증권거래세, 인지세
보유	보유세	4100 보유세 (Recurrent taxes on immovable property)	재산세, 종합부동산세, 주민세 등
처분	거래세	1120 개인의 자본이득에 대한 과세 (Taxes on Capital Gains of Individuals)	양도소득세

자료: OECD(2017) p311-313을 참고하여 연구진 작성

2) 취득단계 세금

우리나라 세목상 취득세에 해당하는 거래세(4400)를 살펴보면, 2020년 기준으로 우리나라는 GDP 대비 비율(%) 기준으로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이며, OECD 평균의 약 5.5배 수준으로 분석된다.

해외 주요국의 경우, 미국은 OECD 평균보다 낮은 수준을 유지하고 있으며, 독일은 최근 10년간 상승하여 2020년에 OECD 평균 수준을 넘어섰다. 일본은 OECD 평균 수준보다 높았으나 2000년부터는 OECD 평균 미만 수준을 유지하고 있다.

표 3-6 | 1990~2020년 주요국의 거래세(4400) 추이

(단위 : GDP 대비 비율, %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
한국	1.476	1.735	1.832	1.859	1.601	1.875	2.395
미국	0.036	0.032	0.043	0.194	0.050	0.082	0.083
영국	0.285	0.226	0.763	0.711	0.566	0.718	0.624
독일	0.237	0.173	0.248	0.209	0.206	0.372	0.522
프랑스	0.559	0.473	0.499	0.588	0.542	0.651	0.858
이탈리아	0.767	0.904	0.992	0.984	1.078	1.042	1.042
일본	0.694	0.619	0.390	0.308	0.278	0.264	0.227
OECD 평균	0.510	0.396	0.513	0.545	0.380	0.423	0.435

자료: OECD Revenue Statistics. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (2022년 12월 24일 검색)을 참고하여 연구진 작성

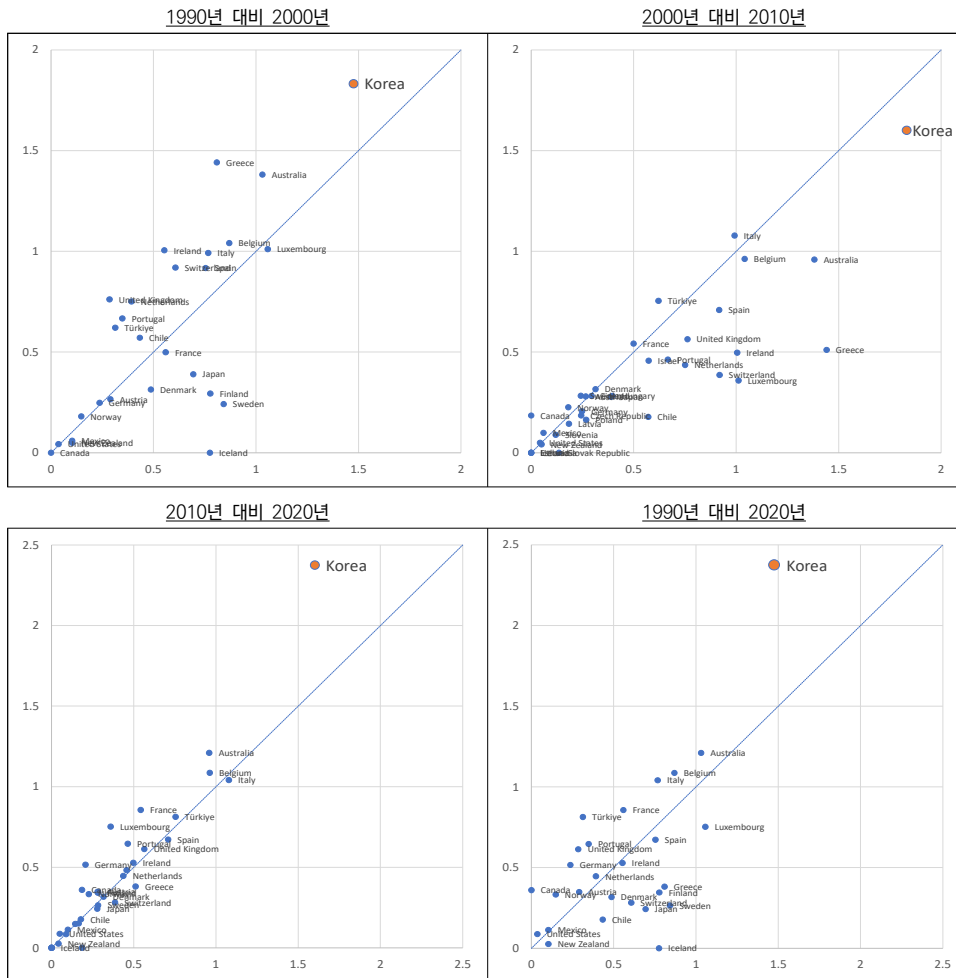
주요국 거래세 분포 추이는 다음과 같다.

1990년 대비 2000년 GDP 대비 거래세는 1990년에는 대체로 1%이하 수준이었고, 2000년에 역시 대체로 1%이하 수준인 국가가 많은 것으로 분석된다. 우리나라는 OECD국가 중에서 가장 높은 수준이었으며, 2000년도의 세수 역시 상승하여 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준인 것으로 분석된다. 2000년 대비 2010년 GDP 대비 거래세는 일부 국가를 제외하고 우리나라를 포함하여 대부분의 국가들이 거래세가 감소한 것으로 분석된다. 이는 글로벌 금융위기를 경험하면서 전세계적으로 경기침체가 발생하여 거래가 감소한 결과로 이해된다.

글로벌 금융위기 발생 이후 우리나라는 미분양과 거래감소에 대응하여 취득세 감면 및 인하 정책을 실시하면서 거래를 부양하고자 하였다. 우리나라의 취득단계의 거래세 감소는 글로벌 금융위기 이후 거래의 감소와 함께 시장 활성화를 위한 취득세 감면 및 인하 정책의 영향이라고 판단된다.

그림 3-9 | OECD 주요국 GDP 대비 거래세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: OECD Revenue Statistics (검색 : 2022년 12월 24일)을 참고하여 연구진 작성

2020년 거래세는 우리나라는 OECD 국가에서 가장 높은 수준을 기록하였다. 이 시기 우리나라는 취득세, 보유세, 양도소득세 모두 중과하는 수요억제 정책을 실시하였는데, 동시기에 금리인하를 통한 수요완화 정책을 동시에 실시하였다. 이에 금리 영향이 확대되었고, 주택거래가 크게 늘었고, 취득세 세수가 크게 늘었다. 이와 같은 영향으로 OECD 주요국에 비해서 우리나라는 취득단계의 부동산세제가 매우 높은 수준이 되었다. 문제는 부동산시장이 침체되면 취득세 수입이 크게 줄어들 수 있고, 이 경우에는 지방자치단체의 재정수입이 크게 감소할 수 있다는 점이다. 세목의 차이가 있지만, 해외 주요국은 취득단계의 세금에 크게 의존하지 않는 반면, 우리나라는 취득단계의 세금에 크게 의존하고 있어, 시장 경기변동에 따른 세원 변동이 심하며, 이로 인해 지방재정이 취약한 구조가 될 수 있다.

3) 보유단계의 세금

우리나라 세목상 재산세, 종합부동산세에 해당하는 보유세(4100)를 살펴보면, 2020년 OECD 평균 수준을 넘어선 것으로 분석된다. 해외 주요국의 경우, 미국, 영국, 프랑스는 GDP 대비 2%대로 OECD 평균을 크게 앞서는 반면, 독일은 OECD 평균의 절반 수준으로 낮은 수준을 유지하는 것으로 분석된다.

표 3-7 | 1990~2020년 주요국의 보유세(4100) 추이

(단위 : GDP 대비 비율, %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
한국	0.489	0.627	0.519	0.525	0.701	0.753	1.042
미국	2.709	2.652	2.484	2.694	2.914	2.694	2.804
영국	2.187	2.549	2.788	2.927	3.115	3.031	2.971
독일	0.341	0.371	0.420	0.448	0.441	0.437	0.436
프랑스	1.406	1.898	1.849	2.040	2.385	2.612	2.381
이탈리아	0.000	0.754	0.753	0.786	0.600	1.544	1.289
일본	1.502	1.955	1.937	1.894	2.025	1.850	1.988
OECD 평균	0.780	0.826	0.835	0.879	0.955	1.063	1.015

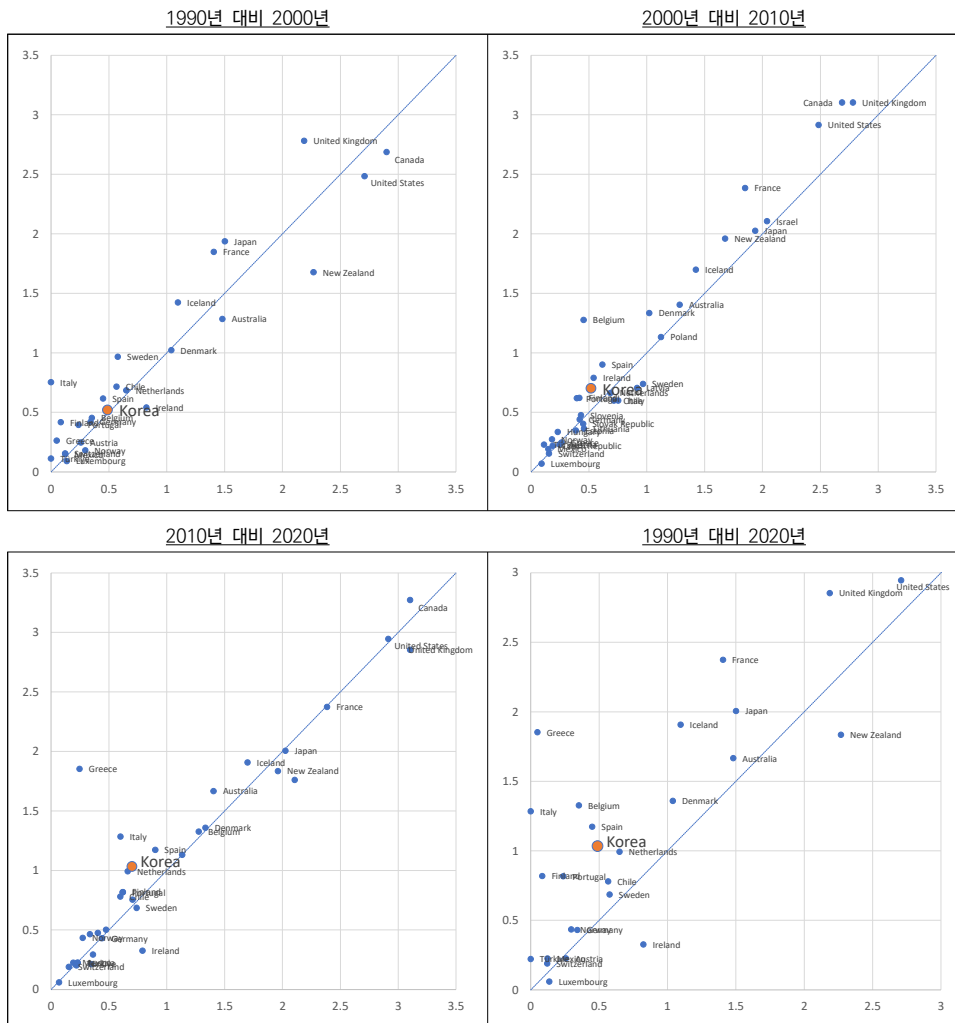
자료: OECD Revenue Statistics. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (2022년 12월 24일 검색)을 참고하여 연구진 작성

주요국 보유세 분포 추이는 다음과 같다.

1990년 대비 2000년 GDP 대비 보유세는 대부분의 국가들이 45도선을 기준으로 상향하는 구조를 보였다. 우리나라는 0.5% 수준을 유지하는 것으로 분석되었고, OECD

그림 3-10 | OECD 주요국 GDP 대비 보유세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: OECD Revenue Statistics (검색 : 2022년 12월 24일)을 참고하여 연구진 작성

주요국에 비해 높은 편은 아닌 것으로 분석된다. 1990년대 우리나라의 보유세가 상대적으로 낮았던 이유는 종합토지세 도입에 따라 토지분과 건물분의 부동산 보유세가 따로 부과되었기 때문이다. 보유세를 많이 내는 국가는 영국, 캐나다, 미국으로 분석되며, 과거부터 2010년까지 꾸준히 보유세 규모가 큰 것으로 확인된다. 2000년 대비 2010년 보유세 그래프를 살펴보면, 우리나라의 보유세 비율이 일정 좌상향 지점으로 이동한 것을 확인할 수 있다. 즉, 우리나라의 보유세가 증가하였는데, 이것은 2005년 종합토지세를 폐지하고, 재산세와 통합되었고, 종합부동산세 도입으로 세수가 확대되었기 때문으로 판단된다.

2010년에서 2020년까지 우리나라는 보유세 비율이 증가하였다. 이는 도시계획세가 재산세에 편입된 것과 공시가격 현실화, 종합부동산세 증과 등의 영향으로 판단된다. 2010년 이후 OECD 주요국은 우리나라를 포함하여 그리스, 이태리를 제외하고 세수의 변화는 크지 않았고, 대체로 일정한 수준을 유지하는 것으로 파악된다.

4) 양도단계의 세금

우리나라 세목상 양도소득세에 해당하는 자본이득세(1120)를 살펴보면, 2020년 기준 OECD국가 중 과세하는 국가는 우리나라, 미국, 영국을 포함하여 10개국이며, 그 외 국가는 과세하지 않고 있다. 과세국 중 우리나라는 세부담 수준이 가장 높은 수준으

표 3-8 | 1990~2020년 주요국의 자본이득세(1120) 추이

(단위: GDP 대비 비율, %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
한국	0.555	0.403	0.212	0.465	0.617	0.715	1.229
미국	0.535	0.622	1.323	0.894	0.395	0.964	0.961
영국	0.307	0.100	0.202	0.167	0.157	0.291	0.485
독일	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
프랑스	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
이탈리아	0.119	0.098	0.055	0.001	0.000	0.000	0.000
일본	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
OECD 평균	0.083	0.056	0.135	0.121	0.082	0.134	0.147

자료: OECD Revenue Statistics. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (2022년 12월 24일 검색)을 참고하여 연구진 작성

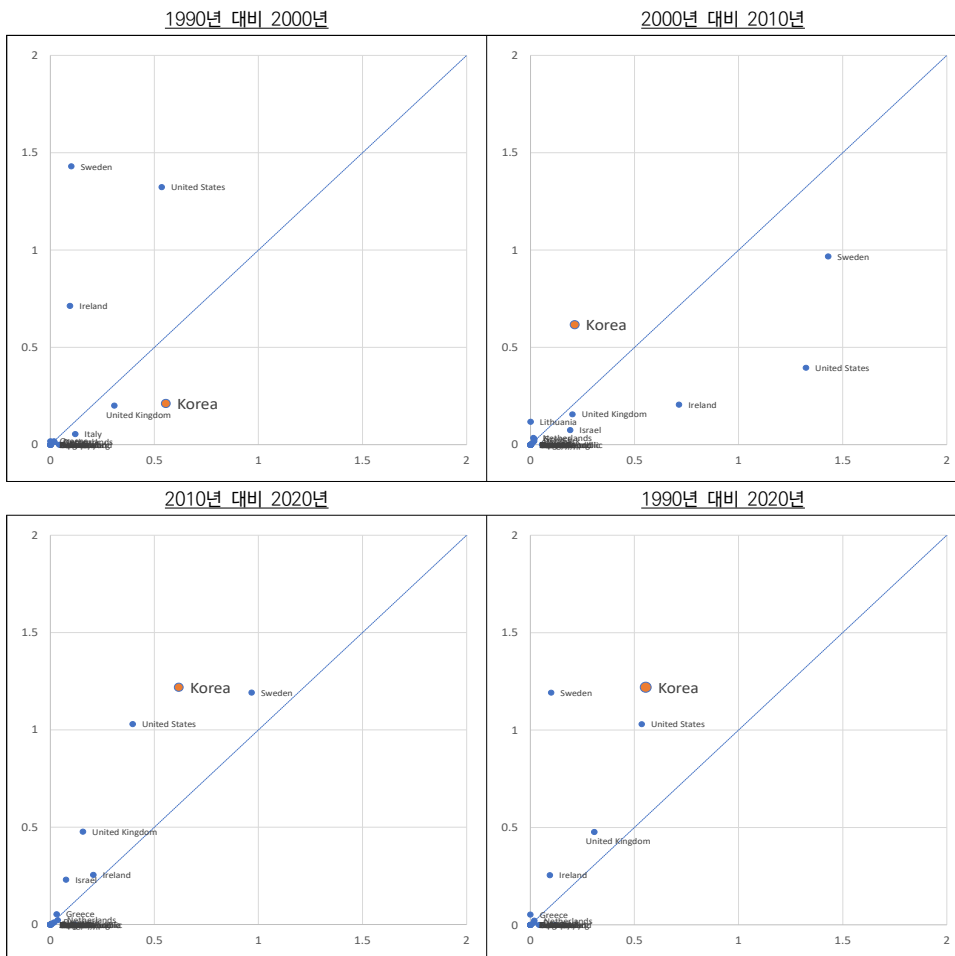
로 2020년 기준으로 OECD 평균의 약 8.3배 수준으로 분석된다.

주요국 자본이득세 분포 추이는 다음과 같다.

1990년에는 미국, 우리나라 모두 0.5%를 조금 초과하는 수준이었고, 그 외 OECD 국가는 0%에 밀집하고 있었다. OECD Revenue Statistics는 1990년도 자본이득세 통

그림 3-11 | OECD 주요국 GDP 대비 자본이득세의 변화

(단위: %)



주: 가로축은 이전년도, 세로축은 이후년도의 GRDP 대비 세수 비율(%), 사선은 45°선을 나타냄
 자료: OECD Revenue Statistics(검색: 2022년 12월 24일)을 참고하여 연구진 작성

계는 22개국에 대해 정보를 제공하고 있으며, 0%인 국가는 11개국이다. 즉, 11개국은 자본이득세를 과세하지 않는 상황이다.

2000년도 자본이득세 통계는 31개국에 대해 정보가 제공되는데 이 중 20개국이 자본이득세가 0%로 확인된다. 이는 해외 주요국은 대체로 자본이득에 대해 과세를 하지 않고 있다는 것을 의미한다. 우리나라는 부동산정책에 자본이득세인 양도소득세를 적극적으로 활용해왔다. 2010년에는 이전 시점에 비해 우리나라만 유일하게 세수가 늘어난 것으로 분석된다.

2020년까지 우리나라는 자본이득세 비율이 크게 증가하였다. 우리나라는 다른 국가에 비해 국가의 규모 대비 자본이득세 비율이 높은 국가로 분석된다. 우리나라는 다른 국가에 비해 자본이득세를 이용하여 정책적 개입을 많이 하는 것으로 판단된다.

3. 소결(요약 및 시사점)

1) 주요 분석 결과

2021년 기준, 우리나라 부동산세제 구성과 추이는 다음과 같다. 양도소득세는 36.7조원으로 국세의 11.0%, 종합부동산세는 6.1조원으로 국세의 1.8%이다. 양도소득세는 소득세 항목에서 근로소득세(15%) 다음으로 세입규모가 큰 것으로 분석된다. 취득세는 33.7조원으로 지방세의 30.0%, 재산세는 15.0조원으로 국세의 13.3%로 분석된다. 취득세는 지방세 세목 중 가장 세수가 많아 지방자치단체의 핵심 세수입원으로 활용되고 있다.

취득세, 재산세, 종합부동산은 지속적으로 세입규모가 증가한 것으로 분석되며, 종합부동산세의 세입규모가 가장 빠르게 증가하였다. 세입규모가 큰 양도소득세는 GRDP기준으로 시기에 따라 세입이 늘거나 줄어고, 장기적으로는 다른 부동산세제에 비해 상대적으로 일정한 수준을 유지하였다.

OECD 주요국 부동산세제를 비교하면 다음과 같다. 우리나라 세목상 취득세에 해당

하는 거래세(4400)는 2020년 기준으로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이며, OECD 평균의 약 5.5배 수준으로 분석된다. 우리나라 세목상 재산세, 종합부동산세에 해당하는 보유세(4100)는 OECD 평균 수준인 것으로 분석된다. 우리나라 세목상 양도소득세에 해당하는 자본이득세(1120)는 OECD국가 중 과세하는 국가는 우리나라, 미국, 영국 등 10개국이며 우리나라 세부담 수준은 과세국 중 가장 높은 수준으로 OECD 평균의 약 8.3배 수준으로 분석된다.

2) 시사점

우리나라 부동산세제는 높은 거래세, 낮은 보유세 구조로 운영되는 특징이 있다. 우리나라의 지방세 세입구조를 보면, 거래세인 취득세의 비중이 큰 반면, 보유세인 재산세의 비중은 낮다. 우리나라의 국세 세입구조를 보면, 보유세인 종합부동산세의 비중은 낮고, 거래세인 양도소득세의 비중이 높다. 국제자료를 보면, OECD 평균 기준으로 취득단계와 양도단계의 거래세는 세금이 적은 반면, 보유단계의 보유세는 세금이 많은 것으로 분석된다. 반면, 우리나라는 취득단계와 양도단계에서 세금이 OECD 평균보다 높은 반면, 상대적으로 보유단계의 세금이 적은 것으로 분석된다.

다음과 같이 안정적 재정 운영을 위한 부동산세제 방향성을 고려할 수 있다. 우리나라는 거래세 의존적으로 세입구조가 구성되어 있기 때문에 부동산경기에 크게 영향을 받는 취약한 구조이다. 부동산경기가 좋을 경우 세입이 크게 늘고, 부동산경기가 안 좋을 경우 세입이 크게 줄어드는 구조이기 때문이다. 정책목적으로 부동산세제를 일정하게 운용을 하더라도 세입이 안정적인 구조일 필요가 있다. 따라서 장기적으로는 부동산경기에 크게 영향을 받지 않는 세원인 보유세의 비중을 높이고, 거래세의 비중을 낮추는 형태로 개선이 필요하다고 판단한다.



CHAPTER **4**

부동산세제 관련 의사결정 모형 설계

- 1. 기존연구의 주요 접근 방법 101
- 2. 부동산세제 의사결정 모형 설계 107
- 3. 소결(요약 및 시사점) 122

04 부동산세제 관련 의사결정 모형 설계: 소비자의 의사결정

본 장에서는 부동산세제의 작동원리와 관련하여 기존연구의 주요 접근 방법을 살펴보고, 부동산세제 의사결정 모형 설계를 하도록 한다. 기존연구의 주요 접근 방법으로는 부분 균형적 접근 방식과 일반 균형적 접근 방식에 의한 부동산세제의 작동원리를 살펴보고, 한계점을 제시한다. 부동산세제 의사결정 모형 설계에서는 2기간 효용 극대화 모형을 통해 부동산세제 부과에 따른 의사결정구조에 대한 모형 설계하고 이론적으로 증명을 시도한다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 기존연구의 주요 접근 방법

1) 부분 균형적 접근¹⁴⁰⁾

거래세 중 양도소득세는 해당 물건의 거래로 발생하는 자본이득에 대해 과세하는 정책으로 과세를 통해 거래되는 주택의 가격안정화를 유도하는 것이 목적이라 할 수 있으며, 정부는 정책을 통해 양도가격과 취득가격의 차이를 완화시키고자 할 것이다. 식(8)은 양도소득세를 산출하는 식을 나타낸다.¹⁴¹⁾

140) 박진백(2018) pp. 62-63에서 인용

141) 식(8)에서는 논의의 편의를 위해 필요경비와 양도소득기분공제가 없는 것으로 가정하고 있음. 경비를 e , 양도소득기분공제 d 로 정의할 때, 현재 우리나라에 적용되고 있는 양도소득세 산출 수식은 $\tau_c = t_c \{(p_t - p_{-t} - e)(1 - s_t) - d\}$ 임

$$\tau_c \equiv t_c(p_t - p_{-t})(1 - s_t) \quad (8)$$

여기서 τ_c 는 양도소득세수, t_c 는 양도소득세율, p_t 는 양도가격, p_{-t} 는 취득가격, s_t 는 장기보유특별공제율¹⁴²⁾을 나타낸다. 그리고 주택을 양도거래하는 개인은 정부의 양도소득세율 인상 정책($t_c' > t_c$)과 해당 세율, 장기보유세액공제율을 알고 있다고 가정한다. 양도소득세율 인상은 시장에서 거래되는 주택의 가격이 과도하게 높게 형성되지 않도록 유도하는 정책으로 정책 시행 전의 양도차익(Δp_t)과 정책 시행 후의 양도차익($\Delta p_t'$)이 $\Delta p_t' < \Delta p_t$ 의 관계가 형성된다. 양도거래를 하는 합리적인 개인은 양도거래로 인해 발생하는 양도소득세수의 수준이 세율인상을 하기 전과 비슷한 수준에서 결정되기를 희망할 유인이 있다($\tau_c' \approx \tau_c$).

양도소득세율 인상에 의한 가격 안정화 효과는 충분한 거래가 이루어졌을 때 관찰이 가능한데, 해당 정책의 적용 대상자가 높은 세율을 회피하는 방법은 해당 정책 기간동안 거래를 하지 않는 방법이다. 즉, 정부는 양도소득세율 중과 정책을 통해 가격 인하를 유도하고자 하였지만, 높은 양도소득세율은 개인이 처분해야 할 자산을 계속 보유하게 유도하는 동결효과(Lock-in Effect)를 유도하여 시장에 재고공급 물량이 감소하게 되며($q_t' < q_t$), 이로 인해 주택가격이 상승하는 현상($p_t' > p_t$)이 발생할 수 있다.

우리나라 세법상 취득세는 향후 주택을 양도할 때 취득가액에 포함된다. 따라서 취득세율을 중과하면 취득가액이 $p_{-t} < p_{-t}'$ 로 증가하게 되기 때문에 식(8)의 양도소득세는 취득세 중과 이전에 비해 감소하게 된다.

$$\tau_c > \tau_c' \quad (9)$$

142) 주택 양도에 대한 자본이득 과세는 매년 과세되는 소득과 달리 양도거래가 발생한 시점에 일시에 과세되는 특징이 있다. 주택을 장기간 보유할 경우, 단기간 보유한 경우에 비해 취득 당시의 화폐가치가 낮을 가능성이 높고, 이로 인해 양도이득 수준이 과도하게 크게 계상될 수 있다. 이와 같이 보유기간 증가에 따라 세액이 크게 증가하는 결집효과(Bunching Effect)는 보유 기간에 따라 차등적인 공제율을 적용하여 과세표준 조정을 통해 완화될 수 있다.

우리나라에서 채택한 취득세 중과제도는 다주택자가 더 이상 주택을 매입하지 말라는 행정목표를 가지고 있지만, 양도소득세와 연계하여 고려하면, 취득세 중과는 양도소득세 감소로 이어지기 때문에 주택매입 유인이 더 커질 수 있다. 특히, 매입시 발생한 세금을 임대료로 전가할 수 있기 때문에 취득세 중과는 전월세 가격상승과 연관할 수 있다.

보유세의 주택시장 영향력을 이해하기 위해 다음의 식(10)을 살펴보도록 한다.

$$c_o \equiv \tau_o + d_o = t_o p_t q_t + d_o \quad (10)$$

여기서 c_o 는 주택 보유에 따른 총 비용을 의미하며, 이는 보유세(τ_o)와 대출원리금(d_o)으로 구성되며, 보유세는 보유한 주택가격(p_t)과 보유량(q_t)에 대해 보유세율(t_o)의 곱으로 결정되는 것으로 가정한다.

주택 보유에 의한 기대수익(π^e)은 양도가능한 가격(p_t^e)에서 과거 매수가격(p_{-t})의 차이에 의해 결정된다고 하면 다음의 식(11)을 도입할 수 있다.

$$\pi^e = \Delta p_t^e q_t = (p_t^e - p_{-t}) q_t \quad (11)$$

주택을 보유하고 있는 경제주체는 식(10), 식(11)의 비교를 통해 부동산 보유 여부를 결정한다면, $\pi^e > c_o$ 인 경우이거나, $\pi^e \leq c_o$ 이더라도 실거주 목적이라면 해당 부동산 보유를 유지할 가능성이 높지만, 투자목적이라면 주택을 보유할 유인이 줄어들게 된다. 보유세율 수준이 상대적으로 낮을 경우라면 상대적으로 투자유인이 높으며 세율 인상시 세부담 증가는 부동산 보유 유인을 낮출 것으로 판단된다.

세율 인상($t_o' > t_o$ ¹⁴³⁾)으로 보유를 통한 투자 유인이 감소하게 된다면 시장에 매물

143) 이 연구의 수식에서는 정책시행 여부를 상첨자로 구분하여 상첨자가 있는 경우는 정책을 시행한 것으로 정의한다.

이 증가하고, 이는 가격하락($p_t' < p_t$)으로 이어질 수 있다. 보유세율 수준이 높은 경우라면 보유세율이 상대적으로 낮은 경우에 비해 지불해야하는 비용이 많기 때문에 투자 목적의 주택 보유 가능성은 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 이 경우 세율을 인상하더라도($t_o' > t_o$), 시장의 매물이 증가하지 않기 때문에 가격하락 영향력은 작을 것으로 판단된다. 합리적인 경제주체라면 증가한 주택보유비용을 주택가격에 포함하거나 임대료에 전가하여 손실을 최소화할 가능성이 있기 때문에 보유세율이 높은 경제에서 세율 인상은 주택가격 상승($p_t' > p_t$)으로 이어질 가능성이 있다.

다만, 이와 같은 관계는 일반균형의 관점에서 이루어지고 있지 않기 때문에 일반화하여 설명하는데는 한계가 있을 수 있다. 특히, 시장참여자가 일정한 소득하에서 자신의 효용을 극대화하기 위한 관점에서 일정한 소비를 하는 등의 일련의 행위 등이 전혀 고려되지 않은 설명이기 때문에 한계가 있을 수 있다.

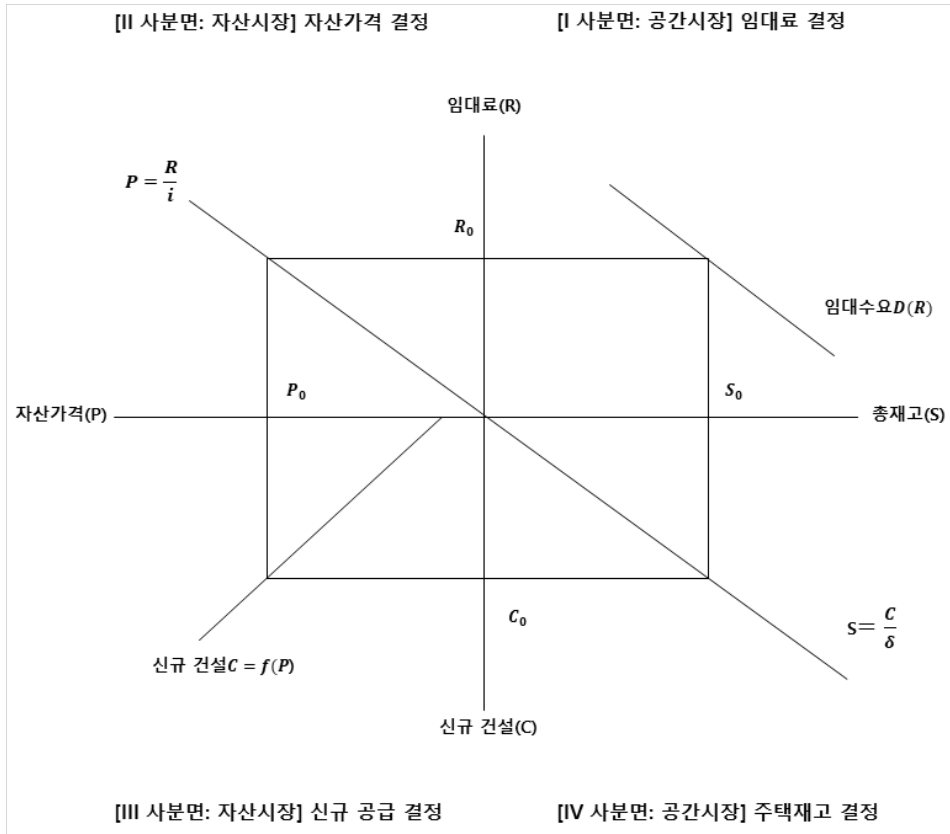
2) 일반 균형적 접근¹⁴⁴⁾

부동산세제의 일반 균형적 접근으로 DW(DiPasquale · Wheaton) 모형이 있다. DW 모형은 부동산시장을 소비재로서의 공간(주택)시장과 투자재로서의 자산시장으로 구분하고 임대료(지대)와 주택가격, 신규 공급, 재고로 구성된 4분면 모형이다. 1사분면에 위치한 주택시장에서는 임대수요에 의해 임대료가 결정되고 2사분면에 위치한 자산 시장에서는 할인율에 의해 가격이 결정됨. 주택가격은 3사분면의 자산시장에서 신규 주택공급을 결정하고 신규 주택공급은 4사분면에서 임대공급에 영향을 준다. 주택을 P원에 구입하여 R 만큼의 임대료를 얻고 1년 후 g의 비율로 가격이 상승한 주택을 매도한다고 가정하면 주택투자에 대한 수익률은 $(R + gP)/P$ 로 나타낼 수 있다.

자산시장의 균형조건은 주택투자에 대한 수익률과 다른 자산에 대한 수익률(r)이 같아야하므로 $r = (R + gP)/P$ 가 성립한다.

144) 정영식 외(2021) pp. 126-130에서 인용

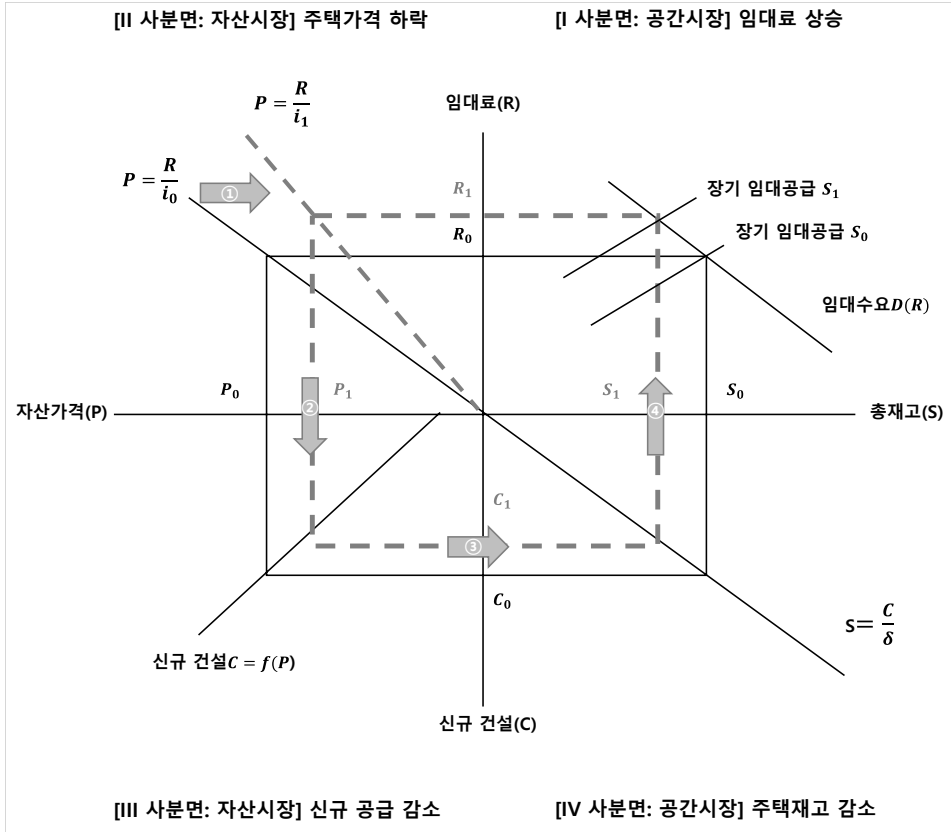
그림 4-1 | DW 모형



자료: 정영식 외(2021) p.126.

여기에 세금 부담(t)을 포함하면 $R = (r + t - g)P$ 로 도출할 수 있다. 자산가격은 미래 임대료 흐름의 현재가치이기 때문에 $P = R/i$ 와 같이 표현할 수 있다. 세금 부담이 늘어난다는 것은 일정한 리스크 프리미엄이 늘어나는 것을 의미하고, 이 관계는 할인율의 상승으로 표현하면 ($i_0 < i_1$) 다음의 그래프와 같이 균형이 변화하게 된다.

그림 4-2 | DW 모형 - 세금 인상에 따른 균형 변화



자료 : 정영식 외(2021) p.128.

그러나 DW 모형에서는 세제의 종류를 특정하지 못하는 문제가 있다. 단계별 부동산 세제가 시장참여자들의 의사결정에 미치는 영향이 만약 동일하다면 DW 모형의 예측만으로 시장에 대한 영향력을 충분히 파악할 수 있지만, 취득세, 보유세, 양도소득세의 효과가 차별적이라고 한다면 한계가 있을 수 있다.

2. 부동산세제 의사결정 모형 설계

1) 설계방향과 기본가정

이 연구에서는 2기간 효용 극대화 모형하에서 부동산세제가 주택 매매시장과 임대차 시장에 미치는 영향을 살펴볼 수 있는 이론모형을 구축하고자 한다.

기본 가정은 다음과 같다. 경제주체는 두 기간에 걸쳐서 매 기 최적 소비량을 결정하며, 경제주체 집합 전체의 크기는 1로 표준화(unit mass consumer)된 연속체(continuum)로 형태로 존재한다. 각 경제주체의 매 시기마다 소비량을 (c_1, c_2) 로 나타내고 그 소비가격은 매 기 1로 표준화한다. 매 기 경제주체가 가진 총소득을 (m_1, m_2) 로 표기하며, 1기와 2기 사이 이자율을 r 이라고 표기한다. 소비를 더 할수록 효용은 증가하지만, 한계효용은 감소한다고 가정한다. 이 사회의 총 주택수(s)는 경제주체보다 더 적게 있으며($s < 1$), 전체 경제주체 중 s 명은 주택 1채를 소유하고 있으며 $1-s$ 는 주택을 소유하고 있지 않다고 가정한다.¹⁴⁵⁾ 경제주체는 1기에 w_1 만큼의 소득을 얻고, 2기에는 w_2 만큼의 소득을 얻으며, 이 때, w_1 과 w_2 는 주택과 관련없이 발생하는 모든 소득으로 근로소득과 자본소득을 모두 포괄한다.

각 경제주체의 2기에 걸친 효용함수는 다음과 같다

$$U(c_1, c_2) = u(c_1) + \beta u(c_2) \quad (12)$$

할인율 β 는 $\beta < 1$ 이고, $U' > 0$, $U'' < 0$ 을 만족한다. 즉, 소비를 많이 할수록 효용은 증가하지만, 그 한계효용은 감소한다. 본 모형에서 1기 소득은 w_1 은 확률분포 함수 $F(\cdot)$ 을 따라 $[0, \bar{w}]$ 사이의 값으로 각각 결정되지만, 모든 경제주체들의 2기 소득은 모두 동일하다고 가정한다.¹⁴⁶⁾ 주택보유를 통한 소비가치(consumption value)

145) 각 경제주체는 최대 한 채의 주택을 보유할 수 있다고 가정한다.

를 H 라고 하고, 2기에서 주택 소비가치를 포함한 주택가격은 p_2 로 주어져 있다고 가정한다. 1기에서 사람들은 주택을 거래하거나 전세임대차 계약을 맺을 수 있으며 전세임대 기간은 1기로 제한되어 있다고 가정한다.

1기의 주택가격 p_1 과 전세가격 p_r 은 1기 주택시장 및 임대차 시장에서 결정한다. 주택시장 및 임대차 시장에서 거래가 완료된 후, 주택을 보유한 경제주체는 매 기 tp_2 만큼의 보유세를 지불하며, 1기에 주택을 매도할 경우 τp_1 만큼의 양도소득세를, 주택을 취득한 경우 γp_1 만큼의 취득세를 지불한다. 개별 경제주체의 총소득 (m_1, m_2)는 각 기 그 경제주체의 소득과 주택보유에 따른 소비가치의 합에서, 주택 매매에 따른 세금을 차감한 금액이 된다.

개별 경제주체는 두 기간의 효용 전체를 극대화하는 최적 소비계획을 수립한다. 최적 소비계획은 다음의 경우를 고려할 수 있다. 1기 소득 w_1 이 부족하면, 은행에서 대출을 받아 1기 소비를 늘리는 대신 2기 소비를 줄여서 전체적인 효용을 늘릴 수 있다. 1기 소득 w_1 이 넉넉하다면, 1기에 모두 소비하기 보다 저축을 하여 2기에 소비를 하여 전체적인 효용을 높인다. 이 연구에서는 이와 같이 개별 경제주체는 효용을 극대화하기 위해 생애 주어진 소득과 소비를 최적화하는 선택을 한다고 가정한다. 이 관계는 경제주체는 주어진 예산 제약하에서 1기와 2기의 효용을 극대화하기 때문에 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\max_{c_1, c_2} u(c_1) + \beta(c_2) \quad \text{s. t.} \quad c_1 + \frac{c_2}{1+r} = m_1 + \frac{m_2}{1+r} \quad (13)$$

경제주체가 주택을 보유하지 않고, 임대차 거래를 하지 않고 있다면 소득은

146) 모든 경제주체가 동일한 2기 소득을 갖는다는 것은 논의의 편의를 위한 가정임. 만약, 모든 경제주체들이 2기에 어떤 동일한 확률분포에 따라 서로 독립적으로 소득을 얻는다면 2기의 기대소득 $E[w_2]$ 은 모두 동일하다. 따라서, $w_2 = E[w_2]$ 로 해석할 수 있음. 하지만 1기 소득과 2기 소득에 양(+)의 상관관계가 있다면 1기 소득이 높은 경제주체는 1기 소득이 낮은 경제주체보다 더 높은 2기 소득을 기대하게 될 것이므로 이러한 가정은 성립하지 않는다.

$(m_1, m_2) = (w_1, w_2)$ 으로 정의된다. 주택을 보유하고 있다면, 1기의 소득은 w_1 과 주택의 소비가치 H , 2기의 소득은 w_2 와 2기의 주택가격 $p_2 (\equiv p_1 + H)$ 이고, 여기에 매 기 보유세 tp_2 를 차감하여 총소득이 결정된다고 가정한다. 즉, $(m_1, m_2) = (w_1 + H - tp_2, w_2 + (1-t)p_2)$

최적소비 계획은 무차별곡선¹⁴⁷과 예산선이 접하는 점에서 결정되므로 식(14)를 만족하는 경우 성립하게 된다.

$$-\frac{u'(c_1)}{\beta u'(c_2)} = -\frac{1}{1/(1+r)} \Leftrightarrow u'(c_1) = \beta(1+r)u'(c_2) \quad (14)$$

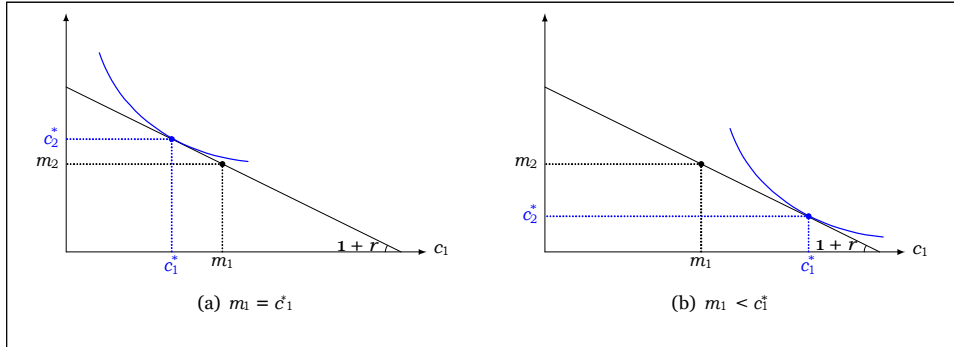
여기서 $-\frac{u'(c_1)}{\beta u'(c_2)}$ 는 기간별 소비의 한계대체율(marginal rate of substitution)을 나타내며, $-(1+r)$ 은 예산제약선의 기울기를 나타낸다. 최적 소비계획 (c_1^*, c_2^*) 는 식(14)를 통해서 결정되는 값으로 개별 경제주체의 효용은 $U(c_1^*, c_2^*) = u(c_1^*) + \beta u(c_2^*)$ 가 된다.

다음 그림은 금융시장을 통해서 자금조달의 조달이 전혀 어렵지 않는 경우의 최적 소비계획 선택을 나타낸다. 즉, 1기 소비량 c_1 을 세로축은 2기 소비량 c_2 을 통한 예산제약선이 존재하고, 효용함수의 무차별곡선이 접하는 지점에서 최적 소비계획을 결정하게 된다.

이 연구에서 가정하는 최적 소비를 하는 경제주체는 1기의 소득이 소비에 비해 많다면 1기에 소비를 한 나머지를 저축하여 2기에 더 소비를 하여 전체 효용을 극대화하기 때문에 $c_1^* < m_1$, $c_2^* > m_2$ 를 만족하게 된다. 반대로 1기의 소비가 소득보다 많다면 1기에 대출을 받아서 소비를 하고, 2기에는 1기에 소비한 만큼 적게 소비를 하여 효용

147) 무차별곡선은 경제주체에게 같은 정도의 효용을 주는 소비계획 (c_1, c_2) 의 집합을 의미한다. 즉, 어떤 주어진 효용수준 \bar{U} 에 대해 집합 $\{(c_1, c_2) \mid U(c_1, c_2) = \bar{U}\}$ 을 \bar{U} 에 대한 무차별곡선이라고 한다.

그림 4-3 | 금융시장을 통한 최적 소비 계획



자료: 연구진 작성

을 극대화하기 때문에 $c_1^* > m_1$, $c_2^* < m_2$ 를 만족하게 된다.

금융 조달비용이 높아서 금융시장을 통해서 필요한 조달자금이 어려운 경우의 최적 소비계획은 다음과 같다.

$$U = \begin{cases} u(c_1^*) + \beta u(c_2^*) & \text{if } m_1 \geq c_1^* \\ u(m_1) + \beta u(m_2) & \text{if } m_1 < c_1^* \end{cases} \quad (15)$$

1기의 최적소비가 소득보다 적은 경우에는 자신이 원하는 만큼 소비하게 되며, 남은 돈은 저축을 하여 2기의 소비로 활용하게 됨. 따라서 $m_1 \geq c_1^*$ 인 경우 효용함수는 $u(c_1^*) + u(c_2^*)$ 가 된다.

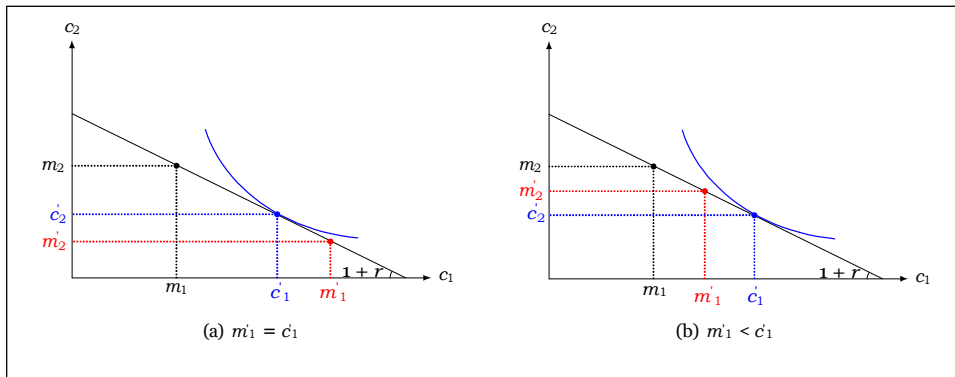
그러나 1기의 최적소비가 소득보다 많은 경우에는 금융시장을 통해 추가 자금조달이 불가능하기 때문에 소비는 c_1^* 가 아닌 자신의 소득인 m_1 으로 해야 하며, 추가 저축이 없기 때문에 2기의 소비도 m_2 만큼밖에 할 수 없다. 따라서 $m_1 < c_1^*$ 인 경우 효용함수는 $u(m_1) + u(m_2)$ 가 된다.

이제 주택시장 거래를 통한 최적 소비계획을 살펴해보도록 한다. 주택 및 임대차 시장

에서 거래를 통해서 총소득이 변화된 경우 주택을 보유한 경제주체가 1기에 주택을 매도하여 총소득이 (m_1, m_2) 에서 (m'_1, m'_2) 로 변화했다고 하면 주택을 매도하였으므로 1기 총소득은 늘어나고 2기 총소득은 줄어들게 된다. 즉, $(m_1 < m'_1), (m_2 > m'_2)$

총소득 (m'_1, m'_2) 일 때, 식(14)에 의해 도출된 최적 소비계획을 (c'_1, c'_2) 라고 한다면 아래 그림의 (a)와 같이 $m_1 \geq c'_1$ 인 경우 경제주체는 $(c_1, c_2) = (c'_1, c'_2)$ 를 소비하게 되고, (b)와 같이 $m_1 < c'_1$ 인 경우 금융시장을 이용할 수 없으므로 $(c_1, c_2) = (m'_1, m'_2)$ 을 소비하게 된다.

그림 4-4 | 주택 및 임대차 시장을 통한 최적 소비 계획



자료: 연구진 작성

이 경제주체의 효용은 식(16)과 같이 표현할 수 있다.

$$U' = \begin{cases} u(c'_1) + \beta u(c'_2) & \text{if } m'_1 \geq c'_1 \\ u(m'_1) + \beta u(m'_2) & \text{if } m'_1 < c'_1 \end{cases} \quad (16)$$

2) 의사결정 모형 설계

이 연구는 경제주체는 최적 소비를 통해 효용을 극대화할 수 있고 금융기관을 통해

서 자금조달을 하지 못하더라도 주택 거래를 통해 소득을 조절할 수 있다면, 조절한 소득을 통해서 최적 소비를 선택할 수 있다고 보고 있다. 이런 관점에서 경제주체는 식(15)와 식(16)의 효용수준을 비교하여 $U > U'$ 이면 아무 거래를 하지않고, $U < U'$ 이면 매도할 유인이 있다. 초기 총소득 (m_1, m_2) 는 주택 소유 유무에 따라 다르고, 변화된 총소득 (m'_1, m'_2) 은 주택 매도/매입 또는 임대/임차에 따라 달라지게 된다.

주택을 보유한 경제주체의 경우는 아무 거래를 하지 않으면 총소득 (m_1^o, m_2^o) 은 다음과 같다. 이 식에서 상첨자 o 는 주택을 보유한 경제주체를 나타낸다.

$$(m_1^o, m_2^o) = (w_1 - tp_2 + H, w_2 - tp_2 + (1-t)p_2) \quad (17)$$

총소득 (m_1^o, m_2^o) 인 경제주체가 효용극대화를 통해 얻게 된 최적 소비계획은 다음과 같다. 아래 식에서 상첨자 k 는 주택을 보유한 경제주체가 아무런 거래를 하지 않음을 나타낸다.

$$U^{ok} = \begin{cases} u(c_1^o) + \beta u(c_2^o) & \text{if } m_1^o \geq c_1^o \\ u(m_1^o) + \beta u(m_2^o) & \text{if } m_1^o < c_1^o \end{cases} \quad (18)$$

1기에 주택을 매도할 경우, 1기의 총소득은 근로소득 w_1 에 양도소득세를 차감한 주택가격 $(1-\tau)p_1$ 을 합한 값이 되고, 2기 총소득은 근로소득 w_2 와 같게 되므로 식(19)와 같이 나타낼 수 있다. 아래 식에서 상첨자 s 는 주택매도를 의미한다.

$$(m_1^{os}, m_2^{os}) = (w_1 + (1-\tau)p_1, w_2) \quad (19)$$

총소득 (m_1^{os}, m_2^{os}) 의 효용극대화를 통한 최적소비계획 (c_1^{os}, c_2^{os}) 은 다음과 같다.

$$U^{os} = \begin{cases} u(c_1^{os}) + \beta u(c_2^{os}) & \text{if } m_1^{os} \geq c_1^{os} \\ u(m_1^{os}) + \beta u(m_2^{os}) & \text{if } m_1^{os} < c_1^{os} \end{cases} \quad (20)$$

주택을 임대할 경우 1기 총소득은 근로소득 w_1 과 전세금 p_r 에서 주택보유세 tp_2 을 차감한 금액이고, 2기에는 전세금 p_r 을 상환하고 주택가격 p_2 에서 보유세 tp_2 를 차감하게 되어 총소득은 다음과 같이 나타낼 수 있다. 아래 식에서 상첨자 l 는 주택임대를 의미한다.

$$(m_1^{ol}, m_2^{ol}) = (w_1 + p_r - tp_2, w_2 - p_r + (1-t)p_2) \quad (21)$$

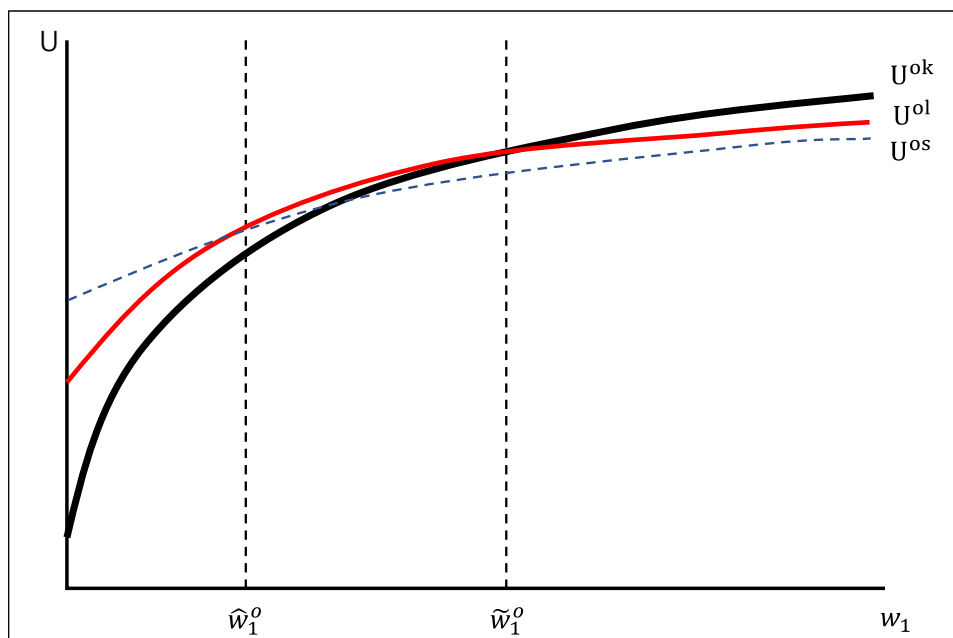
총소득 (m_1^{ol}, m_2^{ol}) 의 효용극대화를 통한 최적소비계획 (c_1^{ol}, c_2^{ol}) 은 다음과 같다.

$$U^{ol} = \begin{cases} u(c_1^{ol}) + \beta u(c_2^{ol}) & \text{if } m_1^{ol} \geq c_1^{ol} \\ u(m_1^{ol}) + \beta u(m_2^{ol}) & \text{if } m_1^{ol} < c_1^{ol} \end{cases} \quad (22)$$

이 연구의 모형에 따르면 $w_1 < \hat{w}_1^o$ 인 경우 U^{os} 가 가장 큰 값을 갖고, $w_1 \in [\hat{w}_1^o, \tilde{w}_1^o]$ 인 경우 U^{ol} 이 가장 큰 값을 가지며, $w_1 > \tilde{w}_1^o$ 인 경우 U^{ok} 가 가장 큰 값을 가진다. 1기 소득이 \hat{w}_1^o 보다 낮은 경제주체는 주택을 매도하여 소비에 필요한 자금을 마련할 때 효용이 극대화될 경우에는 주택을 매도하게 된다. 즉, $w_1 < \hat{w}_1^o$ 이면 주택을 매도한다. 1기 소득이 \hat{w}_1^o 와 \tilde{w}_1^o 사이의 경우, 주택을 임대하여 p_r (단, $p_r < p_1$)만큼 소득을 얻어 소비를 하고 2기에 임차인에게 p_r 을 반환하게 됨. 즉, 즉, $\hat{w}_1^o \leq w_1 \leq \tilde{w}_1^o$ 이면

주택을 임대한다. 1기 소득이 \tilde{w}_1 보다 높은 경제주체는 매도하거나 임대하지 않고 직접 거주한다. 즉, $\tilde{w}_1^o < w_1$ 이면, 직접 거주한다. 아래 그림은 이 연구의 이론 관계를 이용하여 시장의 시뮬레이션한 결과값을 나타낸다. 148)

그림 4-5 | 주택을 보유한 경제주체의 의사결정별 효용 비교



자료: 연구진 작성

주택을 보유하지 않은 경제주체의 경우는 주택을 매입하거나 임차하지 않을 경우 매기 총소득 m_t 는 소득 w_t 와 같으며 이를 (m_1^n, m_2^n) 으로 나타내면 식(23)과 같다.

$$(m_1^n, m_2^n) = (w_1, w_2) \quad (23)$$

148) 효용함수는 $u(c) = \ln c$, $r = 0.1$, $\beta = 0.95$, $w_1 \sim U[0, 400]$, $w_2 = 200$, $H = 10$, $p_2 = 250$ 으로 가정한 결과이다. 결과해석의 편의를 위해 결과에서 수치는 제외하여 제시한다.

위의 총소득의 최적 소비계획 (c_1^n, c_2^n) 에 따른 효용함수는 다음과 같다. 아래 식에서 상첨자 n 은 주택을 소유하지 않았음을 의미한다.

$$U^{nn} = \begin{cases} u(c_1^n) + \beta u(c_2^n) & \text{if } m_1^n \geq c_1^n \\ u(m_1^n) + \beta u(m_2^n) & \text{if } m_1^n < c_1^n \end{cases} \quad (24)$$

1기에 무주택자가 주택을 매입하면, 소유가치 H 를 누리지만, 주택매입가격 p_1 과 취득세 γp_1 , 그리고 보유세 tp_2 를 지불하여야 하며, 2기에는 소득에서 보유세 tp_2 를 차감한 금액이 총소득이 된다. 아래 식에서 상첨자 b 는 주택을 매입함을 의미한다.

$$(m_1^{nb}, m_2^{nb}) = (w_1 + H - (1 + \gamma)p_1 - tp_2, w_2 + (1 - t)p_2) \quad (25)$$

(c_1^{nb}, c_2^{nb}) 를 총소득 (m_1^{nb}, m_2^{nb}) 인 경우 최적 소비계획이면 효용은 다음과 같다.

$$U^{nb} = \begin{cases} u(c_1^{nb}) + \beta u(c_2^{nb}) & \text{if } m_1^{nb} \geq c_1^{nb} \\ u(m_1^{nb}) + \beta u(m_2^{nb}) & \text{if } m_1^{nb} < c_1^{nb} \end{cases} \quad (26)$$

주택을 임차할 경우 전세가격을 p_r 이라하면 총소득 (m_1^{nl}, m_2^{nl}) 은 1기에 주택을 임차하므로 전세가격 p_r 을 지불하고 소비가치 H 를 누리고, 2기에는 p_r 을 돌려받는다. 아래 식에서 상첨자 l 는 주택을 임차함을 의미한다.

$$(m_1^{nl}, m_2^{nl}) = (w_1 - p_r + H, w_2 + p_r) \quad (27)$$

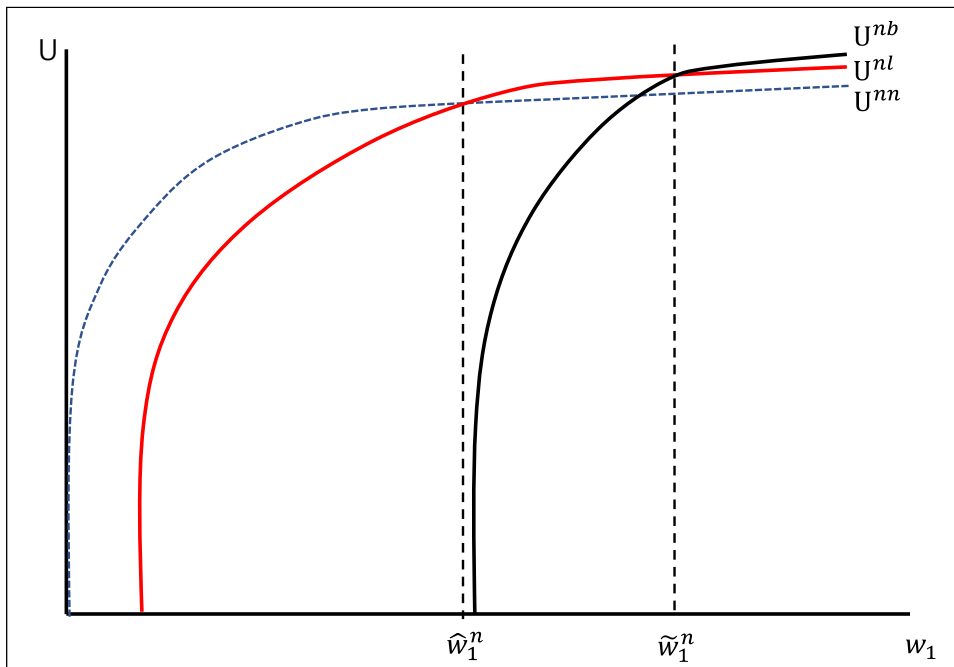
(c_1^{nl}, c_2^{nl}) 를 총소득 (m_1^{nl}, m_2^{nl}) 인 경우 최적 소비계획이라고 하면 효용은 다음과 같다.

$$U^{nl} = \begin{cases} u(c_1^{nl}) + \beta u(c_2^{nl}) & \text{if } m_1^{nl} \geq c_1^{nl} \\ u(m_1^{nl}) + \beta u(m_2^{nl}) & \text{if } m_1^{nl} < c_1^{nl} \end{cases} \quad (28)$$

주택을 보유하지 않은 경제주체의 경우 1기 소득 w_1 에 따라 U^{nn} , U^{nb} , U^{nl} 중 가장 높은 효용을 얻을 수 있는 전략을 취한다.

아래 그림은 이 연구의 이론 관계를 이용하여 시장의 시뮬레이션한 결과값을 나타낸다. $w_1 < \hat{w}_1^n$ 인 경우 U^{nn} 이 가장 큰 값을 갖고, $w_1 \in [\hat{w}_1^n, \tilde{w}_1^n]$ 인 경우 U^{nl} 이 가장 큰 값을 가지며, $w_1 > \tilde{w}_1^n$ 인 경우 U^{nb} 가 가장 큰 값을 가진다.

그림 4-6 | 주택 미보유 경제주체별 효용 비교



자료: 연구진 작성

1기 소득이 \widehat{w}_1 보다 낮은 경제주체는 주택을 매입하거나 임차할 소득이 없어 현 소득 수준으로 소비한다. 1기 소득이 \widetilde{w}_1 보다 높은 경제주체는 주택을 매입하여 주택 소비가치를 획득한다. 소득 수준이 중간인 경우 주택을 임차하여 주택의 소비가치를 얻게 된다.

3) 부동산세제의 이론적 영향 증명

부동산세제의 이론적 영향 증명은 매매가격과 전세가격을 대상으로 설정하며, 매매 거래량과 전세거래량은 수치최적화를 통한 시뮬레이션에서 균형의 변화를 살펴보도록 한다. 이 연구에서는 세금부과에 따른 영향력에 대해 다음의 정리(Theorem)¹⁴⁹⁾를 증명하여 부동산세제가 주택시장에 미치는 영향 관계를 정립하고자 한다.

정리 1. 취득세율(γ)의 인상은 매매가격을 하락시키고, 전세가격을 인상시킨다

정리 2. 보유세율(t)의 인상은 매매가격을 하락시킨다

정리 3. 양도소득세율(τ)의 인상은 매매가격과 전세가격 중 하나를 인상시킨다

세율이 매매가격과 전세가격에 미치는 영향은 균형 조건에 음함수 정리를 적용하여 구할 수 있다. 균형 조건은 다음과 같이 표현된다.

$$\psi_1 = (1-s)[1 - F(\widehat{w}_1^n(p_1, p_r))] - sF(\widetilde{w}_1^o(p_1, p_r)) = 0 \quad (29)$$

$$\psi_2 = (1-s)[F(\widehat{w}_1^n(p_1)) - F(\widetilde{w}_1^n(p_1, p_r))] - sF(\widehat{w}_1^o(p_1, p_r)) - F(\widetilde{w}_1^o(p_1, p_r)) = 0 \quad (30)$$

임의의 파라미터 δ 에 대해 다음의 관계가 성립한다.

$$\begin{bmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_o^I} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r^I} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_o^I} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r^I} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \frac{\partial p_o^I}{\partial \delta} \\ \frac{\partial p_r^I}{\partial \delta} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \delta} \\ -\frac{\partial \psi_2}{\partial \delta} \end{bmatrix} \quad (31)$$

149) 정리(Theorem)는 증명을 통해 참임을 밝힌 명제를 의미함

크래머의 법칙에 따라 다음과 같이 도출된다.

$$\frac{\partial p_1}{\partial \delta} = \frac{\begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \delta} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ -\frac{\partial \psi_2}{\partial \delta} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix}}, \quad \frac{\partial p_r}{\partial \delta} = \frac{\begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & -\frac{\partial \psi_1}{\partial \delta} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} & -\frac{\partial \psi_2}{\partial \delta} \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix}} \quad (32)$$

식(32)의 분모는 다음의 관계가 성립한다.

$$\begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix} = -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} \left\{ (1-s)f(\hat{w}_1^n) \frac{\partial \hat{w}_1^n}{\partial p_r} + sf(\hat{w}_1^o) \frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} + \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_1} > 0 \quad (33)$$

따라서 비교정태분석은 식(32)의 분자의 부호에 의해서 결정되는 구조이다.

이제 정리1. 취득세율 γ 가 매매가격과 전세가격에 미치는 영향을 살펴보도록 한다. 취득세율 γ 가 증가함에 따라 경제주체의 의사결정이 달라지는 1기의 소득 수준은 다음과 같은 영향을 받게 된다.

$$\frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial \gamma} = \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \gamma} = \frac{\partial \hat{w}_1^n}{\partial \gamma} = 0, \quad \frac{\partial \tilde{w}_1^n}{\partial \gamma} > 0 \quad (34)$$

이를 이용하면 다음과 같은 관계가 도출할 수 있다.

$$\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} = -(1-s)f(\tilde{w}_1^n) \frac{\partial \tilde{w}_1^n}{\partial \gamma} < 0, \quad \frac{\partial \psi_2}{\partial \gamma} = -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} > 0 \quad (35)$$

따라서 다음의 관계가 성립하게 된다.

$$\begin{aligned} \left| \begin{array}{cc} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ -\frac{\partial \psi_2}{\partial \gamma} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{array} \right| &= \left| \begin{array}{cc} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} & -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} - \left\{ (1-s)f(\widehat{w}_1^n) \frac{\partial \widehat{w}_1^n}{\partial p_r} + sf(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} \end{array} \right| \\ &= -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} \left\{ (1-s)f(\widehat{w}_1^n) \frac{\partial \widehat{w}_1^n}{\partial p_r} + sf(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} < 0 \end{aligned} \quad (36)$$

$$\left| \begin{array}{cc} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} & -\frac{\partial \psi_2}{\partial \gamma} \end{array} \right| = \left| \begin{array}{cc} -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} \\ -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} - sf(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} \end{array} \right| = -\frac{\partial \psi_1}{\partial \gamma} sf(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial p_1} > 0 \quad (37)$$

결론적으로 $\frac{\partial p_1}{\partial \gamma} < 0$, $\frac{\partial p_r}{\partial \gamma} > 0$ 관계가 도출된다. 이론관계에 의하면 취득세율을 인상하면, 매매가격이 하락하고, 전세가격은 상승하게 된다.

이제 정리 2. 보유세율 t 가 매매가격과 전세가격에 미치는 영향을 살펴보도록 한다. 보유세율 t 에 대해 다음의 관계가 성립한다.

$$\frac{\partial \widehat{w}_1^o}{\partial t} > 0, \quad \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial t} > 0, \quad \frac{\partial \widehat{w}_1^n}{\partial t} = 0, \quad \frac{\partial \widetilde{w}_1^n}{\partial t} > 0 \quad (38)$$

보유세율 증가는 U^{rk} , U^{rd} , U^{nb} 를 감소시킨다. 확인이 필요한 경우는 U^{rk} , U^{rd} 가 감소하여 변화의 방향이 애매한 \widetilde{w}_1^o 인. 보유세율이 1기의 세후 소득을 감소시키므로 전세 보증금을 통해서 유동성을 확보한 경우인 U^{rd} 보다 U^{rk} 의 손실이 더 크다. 이 관계에 따라 다음을 도출할 수 있다.

$$\frac{\partial \psi_1}{\partial t} = - \left\{ (1-s)f(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial t} + sf(\widehat{w}_1^n) \frac{\partial \widehat{w}_1^n}{\partial t} \right\} < 0 \quad (39)$$

$$\frac{\partial \psi_2}{\partial t} = -\frac{\partial \psi_1}{\partial t} - sf(\widetilde{w}_1^o) \frac{\partial \widetilde{w}_1^o}{\partial t} \leq 0 \quad (40)$$

크래머 법칙에서 분자에 해당하는 부분의 부호를 계산하여 부호를 계산할 수 있다.

$$\begin{aligned} \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial t} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ -\frac{\partial \psi_2}{\partial t} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix} &= \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial t} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ \frac{\partial \psi_1}{\partial t} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial t} & -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} - \left\{ (1-s)f(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} \end{vmatrix} \\ &= -\frac{\partial \psi_1}{\partial t} \left\{ (1-s)f(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} - \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial t} < 0 \end{aligned} \quad (41)$$

$$\begin{aligned} \begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} - \frac{\partial \psi_1}{\partial t} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} - \frac{\partial \psi_2}{\partial t} & \frac{\partial \psi_1}{\partial t} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial t} \end{vmatrix} &= \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial t} \\ -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} - sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial t} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial t} \end{vmatrix} \\ &= \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial t} - \frac{\partial \psi_1}{\partial t} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_1} \leq 0 \end{aligned} \quad (42)$$

결론적으로 $\frac{\partial p_1}{\partial t} < 0$, $\frac{\partial p_r}{\partial t} \leq 0$ 관계가 도출된다. 즉, 이론관계에 의하면 보유세율을 인상하면, 매매가격이 하락하지만, 전세가격은 방향을 알 수 없는 것으로 분석된다. 전세가격의 불분명한 방향성은 미시적 영향력 분석 파트에서 수치최적화를 통해 확인한다.

이제 정리3. 양도소득세율 τ 가 매매가격과 전세가격에 미치는 영향을 살펴보도록 한다.

양도소득세율 τ 에 대해 다음의 관계가 성립한다.

$$\frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial \tau} < 0, \quad \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} \leq 0, \quad \frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial \tau} = 0, \quad \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} > 0 \quad (43)$$

양도소득세율 증가는 U^{ok} , U^{ol} , U^{os} , U^{mb} 를 감소시킨다. 확인이 필요한 경우는 U^{ok} , U^{ol} 이 감소하여 변화의 방향이 애매한 \hat{w}_1^o 와 U^{ol} , U^{os} 가 감소하여 변화의 방향이 애매한 \tilde{w}_1^o 가 된다. 먼저 U^{ok} 와 U^{ol} 을 비교하면 두 경우 모두 2기에 주택을 팔게 되고 양도소득

세율의 상승은 2기의 소득을 감소시킴. 따라서 전세를 통하여 1기의 유동성을 확보할 유인이 줄어들고 \tilde{w}_1^o 는 감소한다.

그러나 U^o 와 U^{os} 를 비교하면 주택을 판매하는 시점이 다르고 판매가격 또한 다르기 때문에 \hat{w}_1^i 의 변화 방향은 확정되지 않으며, \hat{w}_1^o 의 변화 방향이 확정되지 않기 때문에 비교정태 분석의 결과 역시 확정되지 않는다.

$$\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} = -(1-s)f(\tilde{w}_1^i) \frac{\partial \tilde{w}_1^i}{\partial \tau} - sf(\hat{w}_1^i) \frac{\partial \hat{w}_1^i}{\partial \tau} \leq 0 \quad (44)$$

$$\frac{\partial \psi_2}{\partial \tau} = -\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} - sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} \leq 0 \quad (45)$$

$\frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial \tau} \geq 0$ 이면, $\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} < 0$, $\frac{\partial \psi_2}{\partial \tau} > 0$ 이 성립하고, $\frac{\partial \hat{w}_1^o}{\partial \tau} < 0$ 이면, 두 편미분의 부호를 확정할 수 없다. 앞선 증명에서와 마찬가지로 크래머 법칙에서 분자에 해당하는 부분의 부호를 계산함으로써 $\frac{\partial p_1}{\partial \tau}$, $\frac{\partial p_r}{\partial \tau}$ 의 부호를 구할 수 있다.

$$\begin{aligned} \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ -\frac{\partial \psi_2}{\partial \tau} & \frac{\partial \psi_2}{\partial p_r} \end{vmatrix} &= \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} & \frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} \\ \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} & -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} - \left\{ (1-s)f(\hat{w}_1^i) \frac{\partial \hat{w}_1^i}{\partial p_r} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} \end{vmatrix} \\ &= -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_r} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} + \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} \left\{ (1-s)f(\hat{w}_1^i) \frac{\partial \hat{w}_1^i}{\partial p_r} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_r} \right\} \leq 0 \end{aligned} \quad (46)$$

$$\begin{aligned} \begin{vmatrix} \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} - \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} \\ \frac{\partial \psi_2}{\partial p_1} - \frac{\partial \psi_2}{\partial \tau} \end{vmatrix} &= \begin{vmatrix} -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} \\ -\frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} - sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_1} & \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} + sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} \end{vmatrix} \\ &= \frac{\partial \psi_1}{\partial p_1} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial \tau} - \frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} sf(\tilde{w}_1^o) \frac{\partial \tilde{w}_1^o}{\partial p_1} \leq 0 \end{aligned} \quad (47)$$

주목할 점은 더 많이 나타날 것으로 예상되는 $\frac{\partial \psi_1}{\partial \tau} < 0$ 인 경우에는 $\frac{\partial p_1}{\partial \tau}$ 의 부호는 확정할 수 없지만, $\frac{\partial p_r}{\partial \tau} > 0$ 은 확정된다는 점이다.

3. 소결(요약 및 시사점)

1) 기존연구의 주요 접근 방법

부분 균형적 접근은 부동산세제별로 간단한 수식 관계를 이용하여 세율 변화시 가격에 미치는 영향을 설명하였다. 이와 같은 접근은 균형 관계에 기초한 것이 아니기 때문에 예외가 발생할 수 있어 일반화할 수 없어 한계가 있다.

일반 균형적 접근은 임대료, 주택가격, 신규공급, 재고로 구성된 공간시장과 자산시장의 균형모형을 구축하고, 세금이 부과되었을 때 균형이 어떻게 달라지는지를 설명하였다. 세금 부과에 따른 균형이 어떻게 달라지는 직관적으로 이해할 수 있는 모형이나, 이 모형에서는 세금의 종류를 특정할 수 없기 때문에 모든 세금 부과 효과는 동일하게 해석해야 하므로 한계가 있다.

2) 부동산세제 의사결정 모형 설계

설계방향과 기본가정은 다음과 같다. 2기간 효용 극대화 모형하에서 부동산세제가 주택 매매시장과 임대차 시장에 미치는 영향을 살펴볼 수 있는 이론모형을 구축한다. 구축한 모형에서의 주택수는 사회구성원보다 적으며, 각 경제주체는 1기와 2기에 소득이 존재하며, 주택을 사고 팔거나 임대를 하여 소득이 늘거나 줄어 들 수 있다. 경제주체는 소득에 기초한 소비를 통해서 전 생애기간 효용을 극대화하며, 이 때 주택을 통해 얻는 소비가치도 포함된다. 사회구성원은 모두 효용을 극대화를 위해 최적소비계획을

수립한다고 가정한다.

집을 가진 사람은 최적소비계획 관점에서 자신의 소득으로 원하는 소비를 할 수 없을 경우 집을 팔거나 임대를 하게 된다고 가정한다. 소비할만큼 소득이 없는 사람 중 소득이 매우 적을 경우(즉, $w_1 < \hat{w}_1^0$)에는 집을 팔며, 소득이 적당할 경우(즉, $\hat{w}_1^0 \leq w_1 < \tilde{w}_1^0$)에는 집을 임대하며, 소득이 많은 경우(즉, $\tilde{w}_1^0 \leq w_1$)에는 집을 계속 보유하게 된다. 집을 없는 사람은 최적소비계획 관점에서 자신의 소득으로 원하는 소비를 할 수 없을 경우(즉, $w_1 < \hat{w}_1^n$)에는 집을 계속 사지 못하며, 소득이 일정 수준이 되는 경우(즉, $\hat{w}_1^n \leq w_1 < \tilde{w}_1^n$)에는 임차를 하며, 소득이 많은 경우(즉, $\tilde{w}_1^n \leq w_1$)에는 집을 구입하게 된다.

부동산세제의 이론적 영향을 증명하였다. 먼저 이 연구는 최적소비계획 관점에서 다음의 2가지 균형식을 구축하였다. 첫 번째 균형식은 소비를 위해 집을 팔아서 소득을 마련해야 하는 유주택자와 소득이 넉넉해서 집을 살 수 있는 무주택자간 균형이고, 두 번째 균형식은 소비를 위해 집을 임대해서 소득을 마련해야 하는 유주택자와 소득이 충분해서 임차를 하는 무주택자간 균형이다.

정리1에 따르면, 취득세율을 인상하면, 매매가격이 하락하고, 전세가격은 상승하는 것으로 증명되었다. 정리2에 따르면, 보유세율을 인상하면, 매매가격이 하락하지만, 전세가격은 방향을 알 수 없는 것으로 증명되었다. 정리3에 따르면, 양도소득세율을 인상하면, 동결효과가 일반적인 상황이라고 가정한다면, 매매가격의 방향은 확정할 수 없지만, 전세가격은 상승하는 것으로 증명되었다.

이와 같은 이론적 증명으로 세제 충격의 효과를 충분히 확인할 수 없는 부분은 미시적 영향력 분석 파트에서 수치최적화 모형을 통해 세율 인상에 따른 효과를 살펴보도록 한다. 수치최적화 파트에서는 세율 인상에 따른 매매가격과 전세가격의 균형변화 이외에도 매매거래량, 전세거래량의 균형변화도 함께 추정하도록 한다.

표 4-1 | 부동산세제별 세율인상시 이론적 영향력 증명 결과

구분	매매가격	전세가격
취득세	하락	상승
보유세	하락	알 수 없음
양도소득세	알 수 없음	알 수 없음
	(동결효과 가정시) 알 수 없음	(동결효과 가정시) 상승

자료 : 연구진 작성

3) 시사점

이 연구에서 구축한 부동산세제 세율인상의 효과는 다음과 같다. 취득세 인상은 매매거래를 감소시키는 효과가 존재하지만, 주택가격 상승을 기대할 경우 해당 주택을 매입하고 전세가격에 전가하는 영향이 심화될 수 있다. 보유세 인상은 매매시장 매출 증가로 인한 재고공급 확대로 매매가격 안정으로 이어질 수 있다. 기존연구에서는 보유세 인상시 전세가격에 전가될 수 있다는 주장이 있었으나(박진백, 2018 등), 이 관계는 이론적으로 알 수 없다. 양도소득세 인상은 매매시장과 전세시장에 미치는 영향을 특정할 수 없다. 그러나 고율의 세금을 회피하기 위해 거래를 하지 않는 경우가 많아질 경우에는 전세가격이 상승하는 것으로 증명되었다.

이를 통해 도출할 수 있는 부동산세제 정책에 대한 시사점은 다음과 같다. 취득세의 증가는 매매시장 안정을 위한 취득세 정책은 임대차 시장의 교란 요인으로 작동할 수 있다. 매매시장과 전세시장을 동시에 안정시키기 위한 정책 조항은 취득세를 낮추어 전세시장을 안정화시키되 매매거래 증가에 따른 가격상승은 보유세를 높여서 추가 매입을 차단하는 것으로 판단된다. 또한, 양도소득세 세율인상은 전세가격 상승으로 이어지기 때문에 세율이 과도하지 않도록 하는 것이 필요하다.

요약하면, 매매시장과 임대차시장의 동시 안정을 유도하기 위해서는 거래세인 취득세와 양도소득세는 낮추고, 보유세는 높이는 방향으로 정책을 설계할 필요가 있다고 판단된다.



CHAPTER 5

부동산세제의 미시적 영향력

- 1. 분석 개요와 방법론 설정 127
- 2. 부동산세제의 미시적 영향력 분석 139
- 3. 소결(요약 및 시사점) 159

05 부동산세제의 미시적 영향력

본 장에서는 분석 개요와 방법론 설정을 살펴보고, 부동산세제의 미시적 영향력 분석을 실시하도록 한다. 분석 개요와 방법론 설정에서는 미시적 분석 방향 설정을 위한 기존연구 검토하고, 분석 내용 설정하도록 한다. 부동산세제의 미시적 영향력 분석에서는 이론모형에 기초한 수치최적화 모형을 설계하고, 세제별 세율의 변화를 가정하여 시뮬레이션, 사용자비용 모형에 기초하여 보유단계별 부동산세제의 변화에 따른 자가점유, 임차점유 유인을 분석, 부동산세제 변화시 주택보유 여부에 따른 주택의 매입, 매도 등에 대한 인식, 임차인에 대한 전가 등에 대한 대국민 설문을 실시하도록 한다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 분석 개요와 방법론 설정

1) 미시적 영향력 분석을 위한 주요 실증연구 검토

이 연구는 부동산세제의 미시적 영향력 분석을 위해서 미시단위로 분석한 기존 연구들을 검토하고자 한다. 이 연구는 다양한 기존 연구들 중 박상수·이상훈·김경민·김민정(2019)¹⁵⁰, 전병욱·박나라(2022)¹⁵¹, 전병욱·송경호(2022)¹⁵², 박천규 외(2009)¹⁵³, 이수욱 외(2015)¹⁵⁴, 마승렬(2019)¹⁵⁵¹⁵⁶을 검토대상으로 선정하였다.

150) 박상수, 이상훈, 김경민, 김민정(2019), 포용성장과 부동산 보유세제 개편, 한국지방세연구원 기본연구보고서 2019권3호, 한국지방세연구원

151) 전병욱, 박나라(2022), 가계부채 및 세금부담이 무주택 가구의 주택 매수 의사결정에 미친 영향, 주택도시금융연구, 7(1): 5-27.

152) 전병욱, 송경호(2022), 부동산 보유세의 개선방향 - 종합부동산세를 중심으로, 조세재정 Brief, 2022. 11.

153) 박천규, 이수욱, 손경환(2009). 가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구. 국토연구. 60: pp. 171-187.

박상수 외(2019)는 재산세와 종합부동산세를 대상으로 세제 부과 전후의 소득을 산출하고 지니계수를 계산하여 형평성을 추정하였다. 다만, 보유세만을 대상으로 분석하였고, 주택시장에 대한 영향력을 분석하지 않았으며, 계량모형으로 설계를 하지 않아 한계가 있다고 판단한다. 전병욱·박나라(2022)는 취득세와 보유세를 대상으로 세제 충격이 무주택자의 주택매수에 미치는 영향을 분석하였다. 다만, 부동산세제를 모두 합해서 1개의 변수로 만들었기 때문에 개별 세제의 영향을 파악할 수 없어 한계가 있다. 전병욱·송경호(2022)는 종합부동산세에 대해서 설문조사를 통해서 분석하였다. 박천규 외(2009)는 보유세와 양도소득세를 대상으로 사용자비용과 임차비용을 이용하여 자가점유에 대한 선택확률을 추정하였다. 다만, 이 연구에서는 보유세 및 양도소득세를 하나의 상수로 가정하여 사용자비용을 산정하는데 포함하였을 뿐 세율 변화의 효과를 추정하지 않아 한계가 있다. 이수욱 외(2015)에서는 재산세를 대상으로 사용자비용에 포함하여 점유형태 결정요인을 분석하였다. 박천규 외(2009)와 마찬가지로 재산세를 하나의 상수로 가정하여 포함하여 한계가 있다. 마승렬(2019)은 재산세를 대상으로 사용자비용에 포함하여 매매가격과 전세가격에 미치는 영향을 분석하였다. 기존 연구들의 주요 실험설계는 다음과 같다. 분석 지역은 하위지역 설정 없이 전국을 대상으로 하였으며, 분석 세제는 취득세, 보유세(재산세, 종합부동산세)를 대상으로 하였으나 한 연구에서 모든 세제를 종합적으로 연구한 사례는 희소하였다. 분석 모형은 로짓, 프로빗 등 이산선택모형을 사용하는 경우가 확인되며, 이 경우 종속 변수는 주택 매수 여부(더미변수), 점유유형(더미변수) 등으로 설정되었다. 소득 재분배 효과와 관련한 연구는 재산세와 종합부동산세 부과는 지니계수의 하락과 관계있는 것으로

154) 이수욱·김태환·황관석·변세일·이형찬(2015). 저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구, 기본 15-03, 2015. 국토연구원

155) 마승렬(2019). 사용자비용과 임차비용의 격차와 주택가격간의 장기적 관계에 관한 연구. 주택연구. 27(2): 63-90

156) 단, 엄밀하게는 마승렬(2019)은 박천규 외(2009), 이수욱 외(2015)와 유사한 사용자비용 개념을 이용하였으나, 개인 단위가 아닌 지역 단위의 거시수준의 상대비용을 계산하였고, 이 변수를 VAR 모형을 추정하여 미시적 분석을 수행한 것은 아니다.

표 5-1 | 주요 실증연구의 모형설계 및 한계점 검토

대상 연구	분석 대상 세제	주요 모형설계	한계점	분석방향 설정
박상수 · 이상훈 · 김경민 · 김민정 (2019)	재산세, 종합부동산세	· 시뮬레이션 모형 - (세제 부과 전후의 소득을 산출하고 지니계수를 계산)	· 보유세만 분석 · 주택시장에 대한 영향력 분석하지 않음 · 계량모형을 설계하지 않음	· 거래세도 분석 필요
전병욱 · 박나라 (2022)	취득세, 보유세(재산세+종합부동산세)	· 로짓모형 - 종속변수: 주택매수 여부	· 무주택자의 주택매수만 분석 · 부동산세제를 모두 합해서 1개의 변수로 만들었음	· 주택매입, 임대차거래에 대한 세제별 영향력 분석
전병욱 · 송경호 (2022)	종합부동산세	· 설문조사	· 종합부동산세에 대해서만 설문조사 · 계량모형을 설계하지 않음	· 모든 세제에 대한 설문조사 · 통계분석을 통한 실증
박천규 외(2009)	보유세, 양도소득세	· 사용자비용과 임차비용을 이용하여 상대비용 계산하여 변수로 이용 · 자가점유에 대한 이산 분석	· 보유세 및 양도소득세는 상수 가정하고 세제 변화 영향력 분석 안함	· 세제별 세율 변화 영향력 분석
이수욱 외(2015)	재산세	· 사용자비용과 임차비용을 이용하여 상대비용 계산하여 변수로 이용 · 미시(한국노동패널) 자료를 이용하여 점유형태 결정요인 분석	· 재산세만 분석 · 세제 변화 영향 분석 안함	· 모든 부동산세제 분석 · 세제 변화 영향 분석
마승렬(2019)	재산세	· 사용자비용과 임차비용을 이용하여 상대비용 계산하여 변수로 이용 · VAR모형으로 상대비용과 매매가격과 전세가격의 관계를 거시적으로 분석	· 재산세만 분석 · 세제 변화 영향 분석 안함	· 사용자비용 모형 이용 · 모든 부동산세제 분석 · 세제 변화 영향 분석

자료: 연구진 작성

분석되어, 보유세 부과는 소득 재분배 효과로 이어질 수 있음을 실증되었다. 주택 매수 효과와 관련한 연구는 부동산 관련 세부담의 증가는 주택 매수를 줄이는 것으로 실증되었다. 점유형태와 관련된 연구는 재산세가 포함된 사용자비용의 증가는 자가점유를 낮

추는 반면, 임차점유를 높이는 것으로 실증되었다. 기존 연구의 공통적인 한계는 일부 세제만 분석 대상으로 설정하였고, 세율 변화에 따른 경제주체의 의사결정 변화 분석은 실시하지 않았으며, 사용자비용 연구에서는 세율은 일정한 값으로 주어지는 것으로 설정하였다는 점으로 판단된다.

이 연구는 다음과 같이 분석방향 설정하고자 한다. 먼저 분석지역은 기존 연구와 유사하게 전국을 대상으로 하며, 분석 세제는 취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세로 설정한다. 기존 연구에서는 부동산세제 부과에 따른 비용부담에 대해 일부 세제만을 대상으로 시뮬레이션을 하거나 회귀분석 변수로 사용하였다. 미시단위로 세부담의 증가에 따른 점유형태 변화 등에 대한 시뮬레이션이 이루어진 적이 없는 것으로 파악된다. 이에 이 연구에서는 모든 부동산세제를 대상으로 세부담 수준의 변화에 따른 미시적인 단위의 영향력을 분석하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서 구축한 이론모형을 수치최적화 모형으로 구성하여 세율 변화에 따른 균형의 변화, 사용자비용 모형을 이용하여 자가점유, 임차점유 유인의 변화, 대국민 설문조사를 통해 부동산세제에 대한 국민의 의견을 살펴보고자 한다.

분석 내용1은 이론모형을 이용한 시뮬레이션 분석이다. 이 분석은 이 연구에서 구축한 이론 모형을 수치최적화 방식을 이용하여 시뮬레이션 모형을 설계하고, 세율변화를 통해 매입, 매도, 균형거래량, 균형가격의 변화를 추정하고자 한다.

분석 내용2는 사용자비용 모형을 이용한 분석이다. 2021년 주거실태조사 원시자료를 이용하여 부동산세제를 포함한 자가점유시 발생할 사용자비용을 추정하고, 임계값을 추정하여 자가점유 및 임차점유 경제를 구축한다. 이 경제에 단계별 세부담 수준을 일정하게 조정하여 자가점유 및 임차점유의 형태가 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다.

분석 내용3은 대국민 설문조사이다. 보유주택수별, 연령별로 층화한 대상자에 대해 부동산세제 변화에 따른 주택 매입이나 매도 의향, 임차인 전가에 대한 사항을 확인하고자 한다.

2) 부동산세제의 미시적 영향력 분석 모형

(1) 분석방법론1. 이론 모형을 이용한 수치최적화 모형

이론 모형을 이용한 수치최적화 분석에서는 이 연구에서 구축한 이론 모형을 이용하여 주택시장의 균형 변화 분석하고자 한다. 이 연구의 4장에서 구축한 이론 모형인 식 (12)~식(28)을 이용하여 매매시장과 임대차시장의 균형가격과 균형거래량의 변화를 분석하고자 한다. 이 연구에서는 보유단계별 부동산세제 부과가 경제주체들의 의사결정에 영향을 미치는지를 확인하기 위해 다른 조건이 동일하다고 가정하고, 1개의 세제 충격이 발생할 때 시장의 균형이 어떻게 변화하는지를 추정한다.

이론모형의 시장균형은 다음과 같다. 주택을 보유한 경제주체 중 소득 수준이 \hat{w}_1^o 보다 낮아 매도를 해야하는 사람이 존재한다. 주택을 보유하지 않은 경제주체 중 소득 수준이 \tilde{w}_1^n 보다 높은 사람은 주택을 매입한다. 이 경제에 주택수는 s 채이고, 1기 소득은 확률분포 $F(\cdot)$ 를 따른다고 가정하면, 매매시장에는 $sF(\hat{w}_1^o)$ 만큼의 공급이 있고, $(1-s)(1-\tilde{w}_1^n)$ 만큼의 수요가 있다. 따라서 균형식은 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$sF(\hat{w}_1^o) = (1-s)(1-F(\tilde{w}_1^n)) \quad (48)$$

임대차 시장에서는 주택을 보유한 경제주체 중 1기 소득이 $[\hat{w}_1^o, \tilde{w}_1^o]$ 사이에 있는 사람은 주택을 임대하며, 주택을 보유하지 않은 경제주체 중 1기 소득이 $[\hat{w}_1^n, \tilde{w}_1^n]$ 인 사람은 임차를 한다.

$$s[F(\tilde{w}_1^o) - F(\hat{w}_1^o)] = (1-s)[F(\tilde{w}_1^n) - F(\hat{w}_1^n)] \quad (49)$$

두 시장의 수요와 공급이 일치하는 수준에서 거래가 되고 가격이 결정므로 식(48)과 식(49)을 동시에 만족해야 할 때 시장의 균형이 발생하게 된다. 세금 부과전의 시장 균형은 식(48)와 식(49)에서는 최초 취득-보유-양도 단계에 세금이 존재하지 않는 경제를 가정한다. 즉, $\gamma = t = \tau = 0$ 이고, 여기서 γ 는 취득세율, t 는 보유세율, τ 는 양도소득세율을 의미한다.

세금부과 시나리오는 취득세율 $\gamma \in [0, 0.5]$, $t = 0.01$, $\tau = 0.15$, $r = 0.01$, $r' = 0.1$ 로 설정, 보유세율 $t \in [0, 0.5]$, $\gamma = 0.05$, $\tau = 0.15$, $r = 0.01$, $r' = 0.1$ 로 설정, 양도소득세율 $\tau \in [0, 0.5]$, $\gamma = 0.05$, $t = 0.01$, $r = 0.01$, $r' = 0.1$ 로 설정하도록 한다. 그리고 분석은 이론모형 식을 구축하고 수치최적화 방식에 따라 시장의 균형을 추정하며, 여기서 시장의 균형은 매매가격, 매매거래량, 전세가격, 전세거래량을 의미한다.

(2) 분석방법론2. 상대주거비용 모형

상대주거비용 모형을 통해서 사용자 비용의 시장참여자 의사결정 영향 가능성을 추정하고자 한다. 시장에서 주택매입 수요에 대한 균형상태는 사용자비용과 임차비용이 같은 수준에 있을 때 유지될 수 있으며, 사용자비용이 임차비용보다 더 큰 경우 매입 수요는 상대적으로 감소하고 반대의 경우에는 증가하는 것으로 볼 수 있다(박천규 외, 2009; 이수욱 외, 2015; 마승렬, 2019). 사용자비용이 의사결정에 영향을 미칠 수 있다고 볼 경우, 부동산세제 역시 사용자비용으로 볼 수 있기 때문에 시장에 참여하는 경제주체의 의사결정에도 영향을 미칠 수 있다.

사용자비용은 주택의 임차비용 대비 주택의 소유비용의 비율을 나타내며, 상대 주거비용이 높다는 것은 주택을 보유하는 비용이 임대료보다 비싸다는 것을 의미한다(박천규 외, 2009). 비용 관점에서 보면, 시장참여자는 사용자 비용이 증가하면 보유를 덜 선택하고, 임차비용이 증가하면 임차를 덜 선택할 것이다. 이와 같은 관계를 이용하여 분석 방향을 설정하기 위해서 주택을 보유하는데 발생하는 사용자 비용을 c_b , 주택을

임차하는데 발생하는 비용 c_r 로 정의하도록 한다. 만약 사용자 비용이 증가하였다(즉, $\Delta c_b > 0$) 임차비용 역시 증가를 하였고(즉, $\Delta c_r > 0$), 만약 임차비용의 증가 속도가 더 빨랐다면(즉, $\Delta c_b < \Delta c_r$), 사용자 비용의 증가에도 불구하고 보유를 선택하는 사람이 더 많을 수 있다. 따라서 절대적인 사용자 비용이나 절대적인 임차비용의 변화로는 경제주체들의 의사결정 변화를 포착하기는 어려울 수 있다. 이와 같은 문제를 해결할 수 있는 방법은 다음과 같이 상대주거비용 개념을 이용하는 것이다.

$$\kappa = c_b/c_r \quad (50)$$

위 식에서는 경제주체가 비용을 고려하여 점유형태를 결정하고자 할 때 c_b 와 c_r 이 동시에 변화하더라도 $\kappa' > \kappa$ 이면 임차를 선택할 유인이 크고, $\kappa' < \kappa$ 이면 매매를 선택할 유인이 더 크다. 다만, 시장 참여자의 의사결정에 대한 κ 의 절대적인 수준은 정해진 바가 없다. 특히 하위시장 성격이 강한 부동산시장은 지역에 따라 이 비용이 차별적일 수 있다.

이 연구에서는 지역에 따라 매입이나 임차에 대한 일정한 임계값이 차별적이라고 가정하고자 하며, 다음과 같이 상대주거비용이 특정한 임계값을 넘어서면 임차를 선택하고, 특정한 임계값 아래로 떨어지면 매입을 선택한다고 가정한다.

$$O = \begin{cases} b & \text{if } \kappa < \Gamma_b \\ r & \text{if } \kappa > \Gamma_r \end{cases} \quad (51)$$

어떤 사람의 점유형태 결정함수를 O 라고 정의하면 γ 가 일정한 임계값 Γ_b 보다 작아져서 사용자 비용이 줄어들게 되면 주택을 매입(b)할 유인이 커지며, γ 가 일정한 임계값 Γ_r 보다 더 커져서 사용자 비용이 상대적으로 증가하게 되면 주택을 매입할 유인은 줄어들고 주택을 임차(r)할 유인이 커질 수 있다.

분석모형은 다음과 같이 설계하도록 한다. 이 연구에서는 사용자 비용 c_b 를 다음과 같이 정의한다.¹⁵⁷⁾

$$c_b = [(1 - \tau_1)\theta i_1 + (1 - \tau_2)(1 - \theta)i_2 + \tau_\gamma + \tau_t + \tau_{tp} + r - (1 - \tau_\tau)P_e]P_h \quad (52)$$

여기서 τ_1 은 가구의 한계소득세율, τ_2 는 이자소득세율, θ 는 주택 매매가격 대비 용자금잔액 비율, i_1 는 주택담보대출금리, i_2 는 금융자산 수익률, τ_γ 는 취득세 실효세율, τ_t 는 재산세 실효세율, τ_{tp} 는 종합부동산세 실효세율, τ_τ 는 양도소득세 실효세율, r 은 주택투자에 대한 위험 프리미엄, P_e 는 기대주택가격상승률, P_h 는 현재 주택가격을 나타낸다.

이 연구는 단계별 부동산세제의 변화에 따른 γ 의 변화를 추정하는 것을 목적으로 하기 때문에 다른 요인들은 일정하다고 가정하고자 한다. 이 연구는 정의철(2017)의 정의에 따라 가구의 한계소득세율은 20%, 이자소득세율은 40%, 주택매매가격 대비 용자금잔액비율은 15.4%, 주택투자 위험 프리미엄은 3%로 가정하도록 한다.¹⁵⁸⁾

주택담보대출금리는 한국은행 신규대출액 기준 주택담보대출금리, 금융자산 수익률은 한국은행 3년 만기 회사채수익률(AA-)를 사용한다. 기대 주택가격상승률은 한국부동산원 종합주택의 매매가격 기준으로 분석시점인 2021년 직전 7년의 연간 주택가격상승률 평균치인 1.93%를 사용한다.¹⁵⁹⁾ 현재주택가격은 자가가구의 경우 2021년 주거실태조사에서 현재 거주중인 주택의 가격을 활용하였고 임차가구의 경우 전세금을 지역별 매매가대비전세가비율로 나누어 산출한 값을 사용한다.

이 연구에서 사용한 각 세금의 실효세율은 자료의 한계로 인한 일정 가정하에 해당 주택을 거래 또는 보유하는 과정에서 발생한 세금을 계산하고 이를 현재주택으로 나눠

157) 사용자 비용 관련 기존 연구들은 Hendershott and Slemrod(1982)가 제시한 사용자 비용 정의를 연구 목적에 맞추어 수정하여 연구를 수행하였다(박천규 외, 2009; 이수욱 외, 2015; 마승렬, 2019). 이 연구는 기존 연구들의 사용자 비용 정의에 기초하여 전체 설계를 하였다.

158) 정의철(2017), 주택점유형태의 동태적 결정요인에 관한 연구. 주택연구 제25권 4호. p.206

159) 한국부동산원. 각년도. 전국주택가격동향조사.

준 값을 사용하였으며 세금 계산시 2021년 기준 세율체계를 활용한다. 취득가격은 현재 주택가격을 사용하였으며, 주택 취득시 일시적으로 지불하는 비용이 아닌 사용자가 거주하는 기간동안 나눠서 지불한다는 가정으로 평균 거주기간 7.5년¹⁶⁰⁾을 나눠서 실효세율을 산출한다. 재산세의 경우 현재 주택가격에 2021년 공시가격 현실화율 70.2%¹⁶¹⁾를 반영하여 공시가격을 산정하고 60% 수준을 과세표준을 설정하며 각 세금의 세율을 적용하여 세액을 산출한 후 현재 주택가격으로 나누어 실효세율을 산출한다. 종합부동산세의 경우 현재 주택가격에 2021년 공시가격 현실화율 70.2%¹⁶²⁾를 반영하여 산정된 공시가격에 9억원¹⁶³⁾을 공제한 금액에 60% 수준을 과세표준으로 설정하고 세율을 적용하여 세액을 산출한 후 재산세로 부과된 세액 중 종합부동산세 과세표준금액에 부과된 재산세 상당액을 공제하여 산출한 종합부동산세액을 주택가격으로 나눠서 실효세율을 산출한다. 양도세의 경우 현재 주택을 매도한 경우를 가정하여 현재 주택가격에서 구입한 시점의 주택가격을 뺀 양도차익을 산출한다. 이때 임차가구의 양도차익은 한국부동산원 종합주택의 매매가격 기준으로 현재 주택가격에서 지난 3년간 평균 주택가격 상승률을 반영하여 산정한다. 장기보유특별공제를 위해 임차가구의 경우 일괄적으로 7.5년을 거주 및 보유한 것으로 가정하였고, 자가가구의 경우 최초 구입시점 이후 현재까지 거주 및 보유한 경우를 가정하였다.

주택 임차비용(c_r)의 경우 자가가구는 현재 주택가격에 지역별 매매가대비전세가비율과 전월세전환율을 곱하여 임대료를 산출하였고, 임차가구는 전세금에 전월세전환율을 적용하여 임대료로 환산한 값을 사용한다.

이 연구에서 구축하는 상대주거비용이 주거 점유형태에 미치는 영향 분석 모형은 다음과 같다. 각 경제주체들이 판단할 때 자신의 상대주거비용이 낮다고 판단되면 주택을 매입하여 자가점유를 할 확률이 높으며, 자신의 상대주거비용이 높다고 판단되면

160) 2021년 주거실태조사 결과를 반영하여 평균 거주기간 7.5년으로 가정하였다.(국토교통부, 2022 보도자료, 3p)

161) 관계부처합동, 2021, 2021년 공동주택 공시가격(안) 열람 보도자료(2021.3.15.), p.4

162) 관계부처합동, 2021, 2021년 공동주택 공시가격(안) 열람 보도자료(2021.3.15.), p.4

163) 1세대 1주택자를 가정하였다.

임차점유를 할 확률이 높을 수 있다. 이 연구에서 구축한 자료가 실제 이와 같은 주거 점유형태에 어떤 영향을 미치는지를 검토하고자 한다.

$$y_i = \begin{cases} 1 & y_i^* > 0 \\ 0 & y_i^* \leq 0 \end{cases} \quad (53)$$

$$y_i^* = \zeta_0 + \zeta_1 r + \Omega' X + \eta_i + \mu_i \quad (54)$$

이 식에서는 이산선택모형을 이용하여 개인의 점유형태가 자가(=1)인 경우와 임차(=0)인 경우인 경우에 대해서 각 변수의 영향을 분석한다. 잔차는 정규분포가 아닌 로지스틱 분포(logistic distribution)을 따른다고 가정한다. 회귀분석 결과에서는 상대 주거비용 비율이 감소할 경우에는 자가 점유 확률이 상승할 수 있고, 반대로 상대주거 비용 비율이 증가할 경우에는 임차 점유 확률이 상승할 수 있으므로 기대되는 계수값은 $\zeta_1 < 0$ 이 된다. 상대주거비용 비율을 계산할 때, 부동산 관련 조세를 비롯한 다양한 비용이 포함되어 있어 회귀분석의 주요 통제변수(X)는 비용을 제외한 가구주의 나이와 나이제곱, 성별(여성=0, 남성=1), 학력 더미변수(기준=대졸)으로 설정하며, 지역별 고정효과(η_i)도 통제하도록 한다. 분석은 2021년 주거실태조사 원시자료를 이용한다.

세제별 영향력 시뮬레이션 방법은 다음과 같다. 회귀분석의 결과를 통해서 상대주거 비용에 따라 점유형태가 어떻게 결정되는지를 확인할 수 있다. 그러나 이 분석결과만으로는 세금 변화가 점유형태 변화에 어떤 영향을 미치는지를 단언하기는 어렵다. 이에 이 연구에서는 취득-보유-양도 단계의 세금의 세부담을 조정하여 점유형태의 변화에 어떤 세금이 더 탄력적인 영향을 미치는지를 확인하고자 한다. 1단계는 임계값 설정하고, 2단계는 임계값 범위별 점유형태 식별한다. 3단계는 단계별 세제의 세부담을 현재의 한계세율에서 -10%~10%까지 변화시켰을 때 자가점유와 임차점유에서 이탈하는 가구를 식별하도록 한다. 1단계에서의 임계값 설정은 식(53)을 통해서 추정된 계수값을 이용하여 다음의 분포함수를 이용하여 자가점유 성향점수를 산출한 값을 이용한다.

$$sc = \frac{1}{1 + \exp(-z)} \quad (55)$$

2단계에서는 식(55)의 성향점수를 이용하여 점유형태를 가장 높은 확률로 맞추는 임계값 sc' 을 설정한다. 3단계에서의 시뮬레이션의 경우는 개별 세제의 세부담 변화에 대해서 다음 각각의 성향점수를 재산정한다.

$$sc_i^\gamma = \frac{1}{1 + \exp(-z_i^\gamma)} \quad (56)$$

$$sc_i^t = \frac{1}{1 + \exp(-z_i^t)} \quad (57)$$

$$sc_i^{tp} = \frac{1}{1 + \exp(-z_i^{tp})} \quad (58)$$

$$sc_i^\tau = \frac{1}{1 + \exp(-z_i^\tau)} \quad (59)$$

식(56)~식(59)에서 상첨자인 γ 는 취득세, t 는 재산세, tp 는 종합부동산세, τ 는 양도소득세를 의미하며, 하첨자 $i \in [-0.1, 0.1]$ 에 분포하는 1%씩 변동하는 세부담 수준을 나타낸다. 식(56)~식(59)의 계산에서는 해당 세제의 세부담 변화 이외에는 다른 조건을 그대로 유지하는 것으로 가정하였다.

시뮬레이션은 $i \in [-0.1, 0.1]$ 에 대하여 각 γ , t , tp , τ 의 세부담 변화로 κ 가 변화하게 되고 연쇄적으로 sc_i^γ , sc_i^t , sc_i^{tp} , sc_i^τ 가 변화하여 앞서 정해진 임계값의 범위를 이탈하여 점유형태가 변화하는 가구의 수를 포착하는 것이다.

(3) 분석방법론3. 부동산세제에 대한 대국민 설문

분석방법론 1과 분석방법론 2는 정량적인 계량분석 방법이다. 이 분석 방법으로는 주택시장의 참여자의 부동산세제에 대한 현재 인식과 세부담에 따라 어떤 의사결정을 하고 싶어하는지에 대한 마음을 이해하기 어렵다. 이에 이 연구에서는 대국민 설문조사를 통해서 주택시장의 시장참여자들이 현재 부동산세제에 대해 어떻게 생각하고 있고, 어떤 의사결정을 내리고 싶어하는지를 파악하고자 한다.

설문조사 개요는 다음과 같다. 표본은 전국 기준 1,030가구를 대상으로 하였으며, 표본은 가구주 소득 및 연령, 주택보유여부 등을 반영하여 추출하였다. 조사는 한국리서치를 통해서 이루어졌으며, 온라인 조사를 하였다. 조사내용은 취득-보유-양도 단계에서 발생하는 세금에 대한 인식, 의사결정 등이다. 조사기간은 2023년 4월 3~4주 2주간이다. 다음은 설문 응답자 분포를 나타낸다.

표 5-2 | 설문 응답자 분포

구분		응답자 분포		
조사 지역	수도권	530	51.5%	
	비수도권	500	48.5%	
성별	남	499	48.4%	
	여	531	51.6%	
보유 주택 유무	무주택		400	38.8%
	유주택	1주택	490	47.6%
		2주택	100	9.7%
		3주택 이상	40	3.9%
거주형태	자가	660	64.1%	
	차가	370	35.9%	
연령	30대 이하		361	35.0%
	40대		179	17.4%
	50대		196	19.0%
	60대 이상		294	28.5%

자료: 연구진 작성

이 설문조사를 통해 얻은 자료를 통해 이 연구에서 분석하고자 하는 내용은 다음과 같다. 이 연구는 부동산세제에 대해 대응하는 방식은 보유주택수에 따라 다를 수 있다고 판단한다. 앞선 계량분석에서는 보유주택수에 따른 의사결정 구조를 파악할 수 없었다. 설문조사에서는 무주택자, 1주택자, 2주택자, 3주택 이상 보유자에 따라 취득-보유-양도단계에 따라 부과되는 세제에 따라 주택을 추가 매입할 의향, 보유하고 있는 주택을 매도할 의향, 세 부담이 높다고 판단되면 임차인에게 전가할 의향을 물어보고 이 설문항에 대한 응답을 보유주택수별로 평균을 하여 보유주택수별 경제주체들의 의향이 어떻게 다른지를 검토하도록 한다.

2. 부동산세제의 미시적 영향력 분석

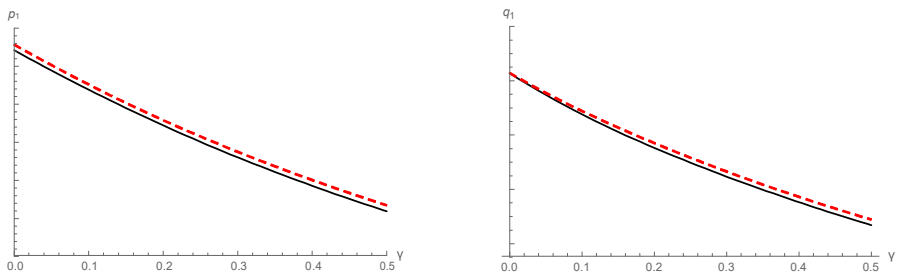
1) 분석방법론1 분석결과 : 이론 모형을 이용한 수치최적화 분석 결과

이론모형을 이용한 수치최적화는 취득-보유-양도 단계별로 부과되는 세제 중 하나만 변화하고 나머지 조건은 동일할 경우 매매시장과 임대차시장의 균형가격과 균형거래량이 어떻게 변화하는지를 추정한다.

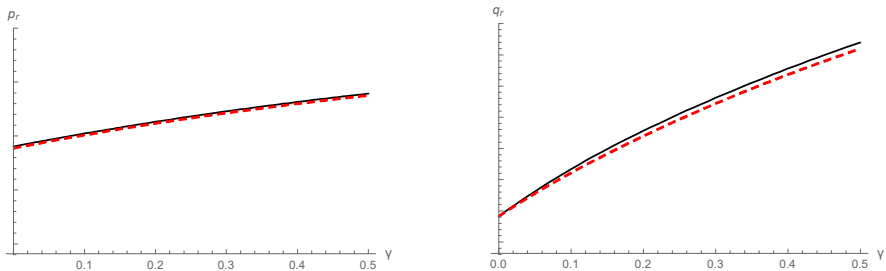
시물레이션 가정은 다음과 같다. $u(c) = \ln c$, $r = 0.1$, $\beta = 0.95$, $w_1 \sim U[0, 400]$, $w_2 = 200$, $H = 10$, $p_2 = 250$ 로 설정하면 최초 균형가격은 $p_1 = 156.68$, $p_r = 24.954$ 가 균형가격으로 산정된다. 시물레이션은 각 부동산세제의 세율을 0~50%까지 변화시켰을 때 매매시장과 임대차시장의 균형가격과 균형거래량 변화를 분석하며, 최초 균형에서 어떻게 달라지는지를 그래프를 통해서 제시하도록 한다. 다만, 이 연구에서 구축한 이론 모형에서는 고가주택을 포함시키지 못하여서 종합부동산세를 분석의 대상으로 포함하지 못하여 한계가 있다. 향후 연구에서는 보유주택의 가격에 대한 가정을 통해 재산세와 종합부동산세의 차별적인 시장영향력을 추정할 필요가 있다.

아래 그림은 취득세가 인상됨에 매매시장과 전세시장의 균형가격과 균형 거래량의 변화를 추정한 결과를 나타낸다. 취득세 인상에 따른 매매시장 영향력을 살펴보면, 취득세 부담의 증가에 따라 주택에 대한 매입부담이 늘어나게 된다. 취득세율이 증가할 수록 주택에 대한 매입부담이 늘어나기 때문에 매입수요가 감소하게 된다. 따라서 거래량이 감소하게 된다. 다른 조건이 일정하다면, 주택의 매입수요가 감소한 반면, 주택 매도를 위한 공급은 일정하기 때문에 수요감소에 따른 초과공급 상태가 되기 때문에 주택의 매매가격은 하락하게 된다. 취득세 인상에 따른 전세시장 영향력을 살펴보면, 취득세 부담의 증가에 따라 감소한 주택 매입수요는 취득세 비용 지출이 없는 전세의 수요로 전환될 수 있다. 따라서 전세 거래가 늘어나게 되는데, 전세에 대한 공급은 일정하기 때문에 수요초과가 발생하게 되므로 전세가격이 상승하게 된다.

그림 5-1 | 취득세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과



(a) 매매가격(p_1), 거래량(q_1)

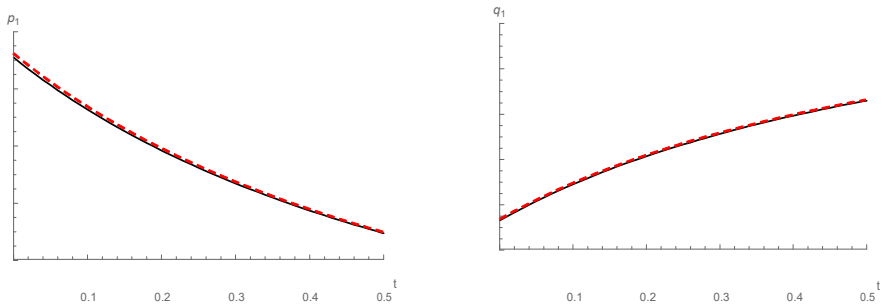


(b) 전세보증금(p_r), 거래량(q_r)

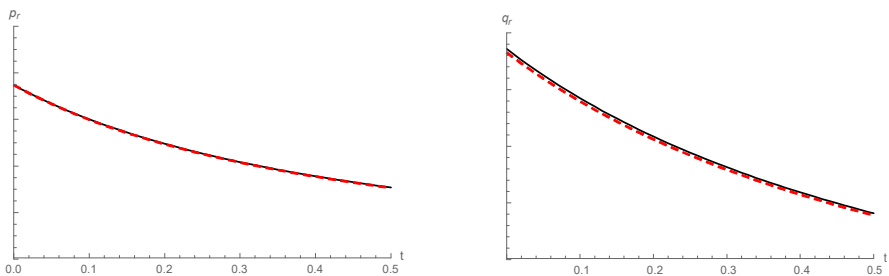
주: 실선은 금리 10%, 점선은 금리 1%를 나타냄
 자료: 연구진 작성

아래 그림은 보유세가 인상됨에 매매시장과 전세시장의 균형가격과 균형 거래량의 변화를 추정한 결과를 나타낸다. 다른 조건이 일정하고 보유세만 증가하게 되면, 높아진 보유부담을 감당할 경우 자신의 소비계획을 수정해야하는 가계는 주택을 매도할 유인이 높아지게 된다. 따라서 보유세 부담이 높아질수록 매매시장에는 매도 물량 증가에 따라 매매거래량이 증가하게 되는데, 시장의 매입 수요는 일정한데 매도를 통한 공급이 증가하게 되기 때문에 매매가격은 하락하게 된다. 보유세가 인상으로 저렴하게 공급된 주택에 대한 매입수요가 증가할 수 있기 때문에 상대적으로 전세에 대한 수요는 감소하게 된다. 따라서 보유세가 인상되면 전세의 수요가 감소하고, 전세거래가 줄어들게 된다. 따라서 전세 공급이 일정할 경우 전세 수요가 감소함으로써 전세는 초과공

그림 5-3 | 보유세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과



(a) 매매가격(p_1), 거래량(q_1)



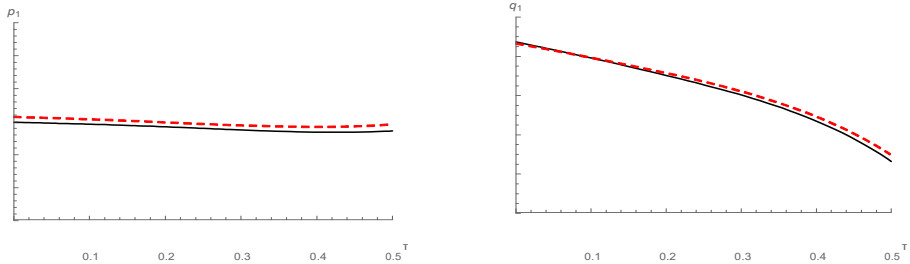
(b) 전세보증금(p_r), 거래량(q_r)

주: 실선은 금리 10%, 점선은 금리 1%를 나타냄
 자료: 연구진 작성

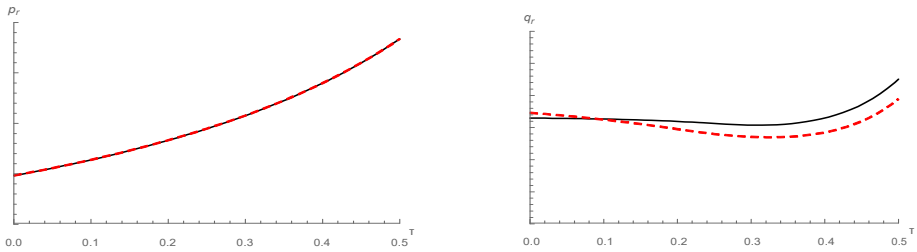
급 상태가 되므로 전세가격은 하락하게 된다. 이 연구에서 설계한 이론모형과 수치최적화 모형에는 보유세 부담분이 임차인에게 전가할 수 없기 때문에 이와 같이 보유세 인상이 매매시장 안정화와 전세시장 안정화를 동시에 달성할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 부동산세제 정책을 실시할 경우 임차인에 대한 전가를 할 경우에는 이 이론모형을 통한 수치최적화 결과를 기대하지 못할 수 있다. 따라서 정책 방향을 설계할 경우 임차인 전가를 방지가 부동산세제 정책의 핵심요인이 될 필요가 있다고 판단한다.

아래 그림은 양도소득세가 인상됨에 매매시장과 전세시장의 균형가격과 균형 거래량의 변화를 추정한 결과를 나타낸다. 양도소득세는 이론 관계에서 명확하지 않았는데, 수치최적화 결과 매매가격과 전세거래량이 비선형적인 관계로 확인이 된다. 먼저 양도소득세는 거래를 하지 않으면 부가가 되지 않기 때문에 세율이 높아짐에 따라 매매거래는 더 감소하는 것으로 분석되었다. 즉, 양도소득세는 동결효과를 유도하는 것을 알 수 있다. 양도소득세 인상에 따라 시장에 공급될 매물이 감소하였지만, 매매가격에는 유의미하게 영향을 미치는 것으로 분석되지는 않았다. 다만, 양도소득세율 증가에 따라 시장에 매도물량이 감소함에 따라 무주택자들이 주택을 매입할 주택이 부족해지는 초과 수요상태가 발생할 수 있다. 특히 고세율 구간에서 주택부족에 따라 전세거래가 크게 증가하는 것으로 분석되었다. 재고주택의 공급이 감소함에 따라 전세시장의 초과 수요가 발생하면서 전세가격은 지속적으로 상승하는 것으로 분석되었다. 이 분석 결과는 양도소득세 증가는 임대차가격의 상승 가능성이 있음을 나타내는 것이라 주목할 필요가 있다. 양도소득세의 세율 인상은 양도차익을 노리고 거래를 하는 사람들이 양도차익을 취득하지 못하게 하는 정책이지만, 주택 매도를 하지 않음으로써 해당 세금은 발생하지 않고, 이와 같은 동결효과는 추가적으로 임대차 시장의 가격 상승으로 이어질 수 있다는 것이다. 양도소득세는 이와 같은 시장왜곡을 강하게 유도할 수 있기 때문에 낮은 세율로 운용하는 것이 바람직하다고 판단한다.

그림 5-3 | 양도소득세 인상에 따른 균형 변화 시뮬레이션 결과



(a) 매매가격(p_1), 거래량(q_1)



(b) 전세보증금(p_r), 거래량(q_r)

주: 실선은 금리 10%, 점선은 금리 1%를 나타냄

자료: 연구진 작성

2) 분석방법론2 분석결과: 상대주거비용 모형 분석 결과

기초 분석 결과를 먼저 살펴보도록 한다. 2021년 주거실태조사의 전체 관측점은 51,331건이다. 이 중 무상거주를 하거나 주거비용 계산시 정보가 부족한 경우는 주거비용을 계산할 수 없다. 점유형태가 무상인 경우는 2,112건이고, 이 연구에서 추정한 상대주거비용 비율이 계산되지 않는 경우는 2,401건으로 확인된다.

이 연구에서는 점유형태가 무상이거나 상대주거비용을 확인할 수 없는 4,513건은 주거비용 변화에도 점유형태의 의사결정 변화를 측정할 수 없는 관측점이므로 분석에서 제외하도록 하였고, 분석에는 46,818건을 활용하도록 한다. 분석 모수에서 4,513건을 제외함에 따라 모수의 분모가 줄어들게 되므로 실제 점유형태 비율과 이 연구에서 구한 점유형태 비율이 차이가 날 수 있다.

표 5-3 | 지역별 자가선택 임계값 추정 결과

전체 관측점(A)	주거비용 확인 불가 관측점(B)			분석 가능 관측점(A-B)
	무상거주(a)	계산 불가(b)	합계(a+b)	
51,331	2,112	2,401	4,513	46,818

자료: 국토교통부. 2021년 주거실태조사 자료를 활용하여 연구진 작성

상대주거비용 비율은 전국 기준 1.50으로 추정되었으며, 자가 점유가구는 0.84, 임차가구는 2.73으로 추정되었다. 즉, 자가 점유가구는 임차비용에 비해 자가 점유비용이 상대적으로 적어서 주택을 매입하고 보유할 수 있는 반면, 임차가구는 자가 점유비용이 상대적으로 비싸서 주택을 매입하고 보유하는 것을 하지 못하는 것으로 이해할 수 있다. 지역별로 살펴보면, 수도권 자가 점유가구는 1.01인 반면, 지방 자가 점유가구는 0.77로 분석되었다. 이는 수도권은 상대적으로 자가비용이 많이 드는 반면, 지방은 상대적으로 자가비용이 적게 들기 때문으로 이해할 수 있다. 수도권의 임차가구는 2.54, 지방의 임차가구는 2.90으로 추정되었다. 임차가구가 주택매입을 위해서 지불해야 하는 금액은 임차비용 대비 2배가 넘으며, 상대적으로 지방에서 거주하는 사람들이 자가비용과 임차비용간 큰 격차를 경험하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

표 5-4 | 지역별·거주유형별 평균 상대주거비용 비율

구분	전체	자가	임차
전국	1.50	0.84	2.73
수도권	1.72	1.01	2.54
지방	1.38	0.77	2.90

자료: 국토교통부. 2021년 주거실태조사 자료를 활용하여 연구진 작성

다음은 상대주거비용이 주거 점유형태에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 회귀분석 결과, 상대주거비용 비율은 점유형태(0-임차, 1-자가)와는 음(-)의 관계로 분석되어 상대주거비용이 증가하면 임차 점유의 확률이 높아지고, 상대주거비용이 감소하면 자

가 점유의 확률이 높아지는 것을 확인하였다. (1)열은 지역 고정효과를 포함하지 않은 모형이며, (2)열은 지역 고정효과를 포함한 모형이다. 지역에 따라 점유형태가 차별적이며, 개인들이 직면하는 주거비용 역시 차별적일 수 있기 때문에 지역 고정효과를 통제된 (2)열 모형이 적합한 모형으로 판단됨. 지역 고정효과를 통제된 모형에서 상대주거비용 비율의 계수값이 음(-)의 방향으로 더 커지는 것을 확인하였다.

(3)~(4)열은 통제변수를 포함하였을 때에도 모형이 강건하게 유지되는지를 분석한 결과이다. 통제변수로는 나이와 나이제곱, 성별, 학력 더미를 포함하였다. 나이가 증가할수록 자가점유의 확률이 증가하는 것으로 분석되었다. 다만, 나이와 점유형태간 비선형성이 존재할 수 있다고 판단하여 제곱항을 포함하였는데, 자가점유가 최대가 되

표 5-5 | 상대주거비용이 주거 점유형태에 미치는 영향

	(1)	(2)	(3)	(4)
상대주거비용 비율	-3.101*** (0.045)	-5.135*** (0.106)	-3.298*** (0.050)	-5.626*** (0.118)
나이			0.217*** (0.007)	0.221*** (0.007)
나이2			-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
성별			0.610*** (0.035)	0.619*** (0.037)
초졸			-0.649*** (0.068)	-0.573*** (0.073)
중졸			-0.809*** (0.058)	-0.735*** (0.062)
고졸			-0.529*** (0.035)	-0.471*** (0.036)
대학원졸			0.295*** (0.084)	0.198** (0.084)
상수	3.987*** (0.044)	5.519*** (0.108)	-3.900*** (0.196)	-2.420*** (0.226)
관측점	46,818	46,818	46,818	46,818
Pseudo R2	0.331	0.362	0.415	0.445
지역고정효과	미포함	포함	미포함	포함
자기점유 최대 나이			84.57	84.57

주: ()안은 표준오차를 나타냄. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01
자료: 연구진 작성

는 나이가 84.57세로 분석되었다. 즉, 사람들은 나이가 들어감에 따라 자가점유의 선호가 강화되는 것을 알 수 있다. 가구주의 성별은 여성에 비해 남성일 때 자가점유의 확률이 높은 것으로 분석되었다. 학력은 대학교 졸업을 기준으로 봤을 때 초등학교 졸업자, 중학교 졸업자, 고등학교 졸업자는 임차 점유의 확률이 상대적으로 높은 반면, 대학원 졸업자는 자가 점유의 확률이 상대적으로 높은 것으로 분석되었다.

다음은 임계값 설정에 대한 사항이다. 이 연구에서는 회귀분석결과 (4)열의 결과를 이용하여 성향점수를 추정하였다. 모수의 점유형태에 따른 가구의 수를 목표 모수값으로 설정하고, 점유형태를 고려하지 않고 목표 모수값을 재현하는 임계값을 추정하였다. 추정결과, 자가점유자는 점유형태가 85.4%가 일치하였으며, 임차점유자는 점유형태가 77.6%가 일치하는 것으로 분석되었다.

표 5-6 | 지역별·거주유형별 평균 상대주거비용 비율

구분	목표 모수값 (A)	γ	식별 샘플	점유형태 일치 (B)	정확도(B/A,%)
자가점유	1,154만 가구	0.5733	1,154만 가구	985만 가구	85.4%
임차점유	755만 가구		755만 가구	586만 가구	77.6%

주: 상기 표의 값은 2021년 주거실태조사의 전체 관측점 51,331개 중 무상거주자 2,112개, 상대주거비용 계산불가 2,401개의 관측점을 제외한 46,818개를 모수로 설정하여 계산한 결과임

자료: 연구진 작성

다음은 부동산 세부담 변화가 점유형태 선택에 미치는 영향을 시뮬레이션한 결과이다. 아래 표는 각 부동산세제의 한계세율을 -10%~10%까지 변화시켰을 때 자가점유 가구의 변화를 추정한 결과를 나타낸다. 모든 세제에서 세율의 인상은 자가점유 확률을 낮추는 반면, 세율의 인하는 자가점유 확률을 높이는 것으로 분석되었다. 즉, 세금 부담이 발생하면 크든 작든 자가를 점유하는데 대한 일정한 부담으로 작동하는 것을 알 수 있다. 세제별 한계효과를 비교하면, 세율인하시 자가점유에 가장 탄력적으로 영향을 미치는 세제는 취득세로 분석되며, 양도소득세와 재산세는 비슷한 수준, 종합부동산세가 가장 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 세율 인상시 자가점유에서 이탈하는 가구는 취득세가 가장 높으며, 양도소득세, 재산세, 종합부동산세 순으로 분석되었다.

다만, 이와 같은 분석 결과는 보유주택수에 따라 차별적인 결과를 보일 가능성이 있다. 주거실태조사에서는 아직 보유주택수에 대한 정보를 조사하고 있지 않기 때문에 해당 분석을 실시하지 못하였다. 164)

표 5-7 | 부동산세제별 세율변화에 따른 자가점유 선택 변화 추정 결과

세율변화	취득세	재산세	종합부동산세	양도소득세
-10%	0.77%	0.25%	0.02%	0.29%
-5%	0.36%	0.11%	0.01%	0.16%
0%	0	0	0	0
+5%	-0.51%	-0.13%	-0.01%	-0.14%
+10%	-0.97%	-0.36%	-0.02%	-0.41%

주: 표의 수치는 세율이 0%인 경우의 자가점유 가구 대비 변동률을 나타내며, 양(+)의 값은 자가점유 증가, 음(-)의 값은 자가점유 감소를 의미함

자료: 연구진 작성

아래 표는 각 부동산세제의 한계세율을 -10%~10%까지 변화시켰을 때 임차점유가구의 변화를 추정한 결과를 나타낸다. 양도소득세를 제외한 세제에 대한 분석에서는 세율을 인하할 경우에는 임차점유가 감소하는 반면, 세율을 인상할 경우에는 임차점유가 증가하는 것으로 분석되었다. 취득세는 다른 세제에 비해 임차점유 결정에 높은 영향을 미치는 것으로 분석되며, 주택보유자 중 고가의 주택에 대해 과세되는 종합부동산세나 양도소득세는 임차점유에 대한 영향력이 확인되지 않았다.

표 5-8 | 부동산세제별 세율변화에 따른 임차점유 선택 변화 추정 결과

세율변화	취득세	재산세	종합부동산세	양도소득세
-10%	-0.47%	-0.20%	-0.01%	0.00%
-5%	-0.24%	-0.11%	-0.01%	0.00%
0%	0	0	0	0
+5%	0.32%	0.10%	0.00%	0.00%
+10%	0.60%	0.22%	0.01%	0.00%

주: 표의 수치는 세율이 0%인 경우의 임차점유 가구 대비 변동률을 나타내며, 양(+)의 값은 임차점유 증가, 음(-)의 값은 임차점유 감소를 의미함

자료: 연구진 작성

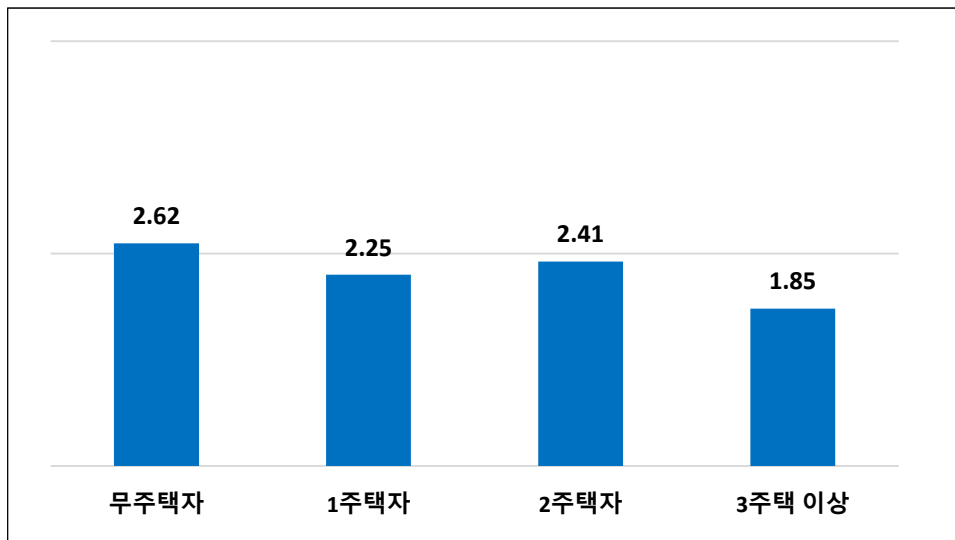
164) 보유주택수별로 차별적인 영향은 설문조사 결과를 참고할 것

3) 분석방법론3 분석결과 : 부동산세제에 대한 대국민 설문 결과

(1) 취득세 관련 설문결과

취득세 세제 구조 조정시 주택 매입 의향에 대한 설문조사 결과 무주택자는 ‘매입의향 없다’는 응답이 우세한 반면 유주택자는 ‘매입 의향이 있다’는 응답이 우세한 것으로 조사되었다. 165) 무주택자는 2.62로 ‘매입의향이 없다’는 응답이 우세한 반면, 유주택자의 경우 1주택, 2주택, 3주택자 이상은 각각 2.25, 2.41, 1.85로 ‘매입의향이 있다’는 응답이 많은 것으로 조사되었다.

그림 5-4 | 취득세 증과 조정에 따른 주택 매입 의향



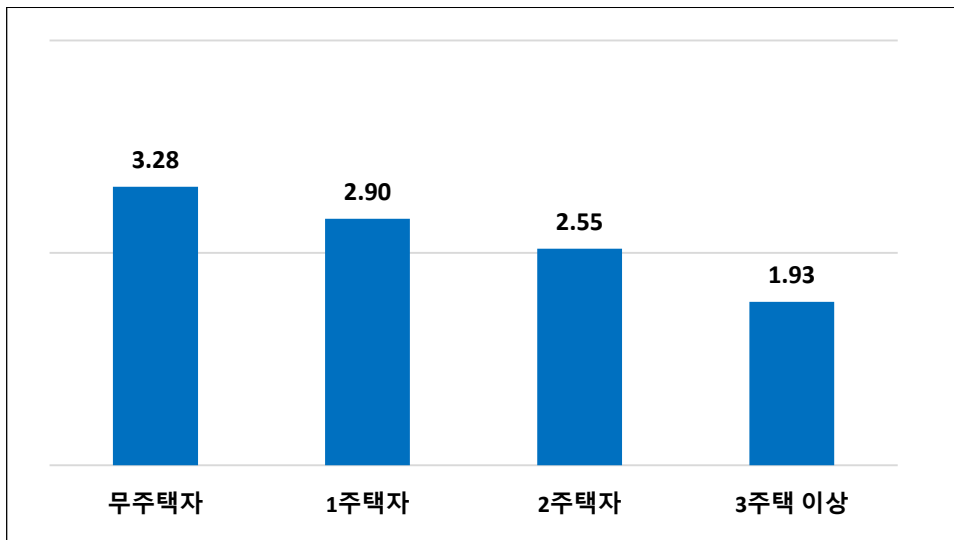
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 ‘매입의향 있다’ 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 ‘매입의향이 없다’ 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

165) 취득세와 관련하여 ①보유주택수에 따른 과세방식, ②조정대상지역 선정을 통한 차별적 과세 방식, ③주택 가격에 따른 과세표준구간 세분화 방식, ④현행 세율에 대한 인식 중 한 문항이라도 부정 응답을 한 응답자를 대상으로 취득세가 증가된다면 주택을 매입할 의향이 있는지에 대한 결과이며 2.5보다 작으면 ‘매입의향이 있다’가 우세, 반대의 경우 ‘매입의향이 없다’가 우세하다는 것을 의미한다.

취득세 부담이 높다면 임대료를 인상해도 되는지에 대해 무주택자와 1주택자는 임대료 인상에 반대하였지만, 3주택 이상 소유자는 임대료 인상에 찬성하는 사람이 많은 것으로 조사되었다. 무주택자, 1주택자, 2주택자는 각각 3.28, 2.90, 2.55로 취득세 부담이 높다면 주택 임대 시 임대료를 인상에 대해 부정적 의견이 많았던 반면 3주택자 이상은 취득세 부담이 높으면 임대 시 임대료 인상에 대해 긍정적 응답이 높은 것으로 조사되었다. 주택수나 지역, 취득가격 등에 따른 취득세 중과 정책은 더 많이 보유한 사람이 덜 보유하게 하기 위한 정책임. 그러나 보유주택수가 많아질수록 취득세 중과에 따른 부담분을 임차인에게 전가를 하면 되는 것으로 조사되었다. 임대차시장에 임대공급을 하는 다주택자 입장에서는 정부가 취득세 중과를 하더라도 전세가격이나 월세가격 등 임차인이 부담해야하는 임대료에 전가를 하면 되기 때문에 주택 취득을 줄일 유인이 크지 않을 수 있다고 판단된다.

그림 5-5 | 취득세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식

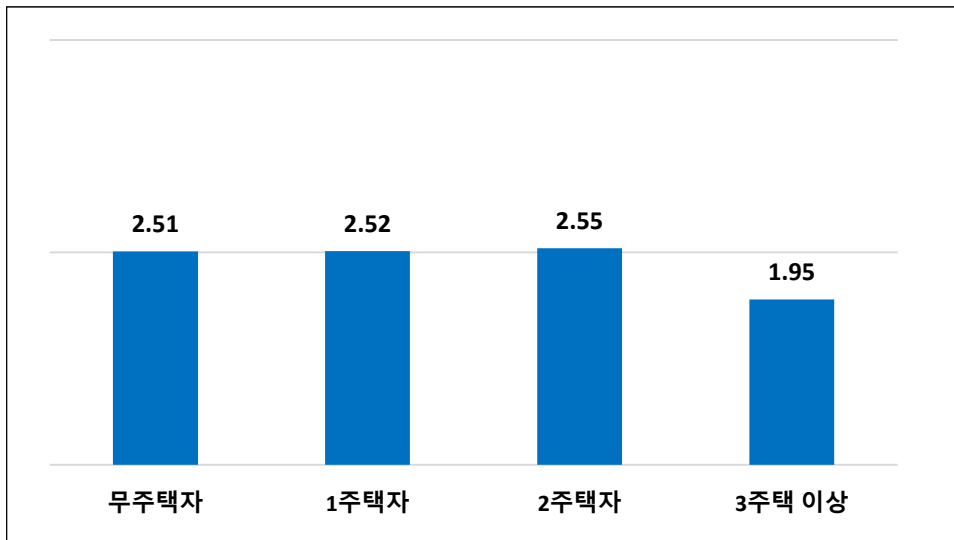


주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 “그렇다” 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 “그렇지 않다” 응답이 많음을 의미
 자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

(2) 재산세 관련 설문결과

재산세 세제 구조 조정시 주택 매입 의향에 대한 설문 결과 무주택자, 1주택자, 2주택자는 세제 구조를 조정하더라도 ‘매입의향 없다’는 응답이 우세한 반면 3주택자 이상은 ‘매입 의향이 있다’는 응답이 우세한 것으로 조사되었다.¹⁶⁶⁾ 무주택자, 1주택자, 2주택자는 재산세 조정에 따른 주택 매입의향에 대해서 대체로 2.5 근방에서 응답하여 재산세에 큰 영향을 받지 않는 반면, 3주택 이상 소유자는 재산세가 조정되더라도 추가 매입 의향이 있는 것으로 조사되었다.

그림 5-6 | 재산세 조정에 따른 주택 매입 의향



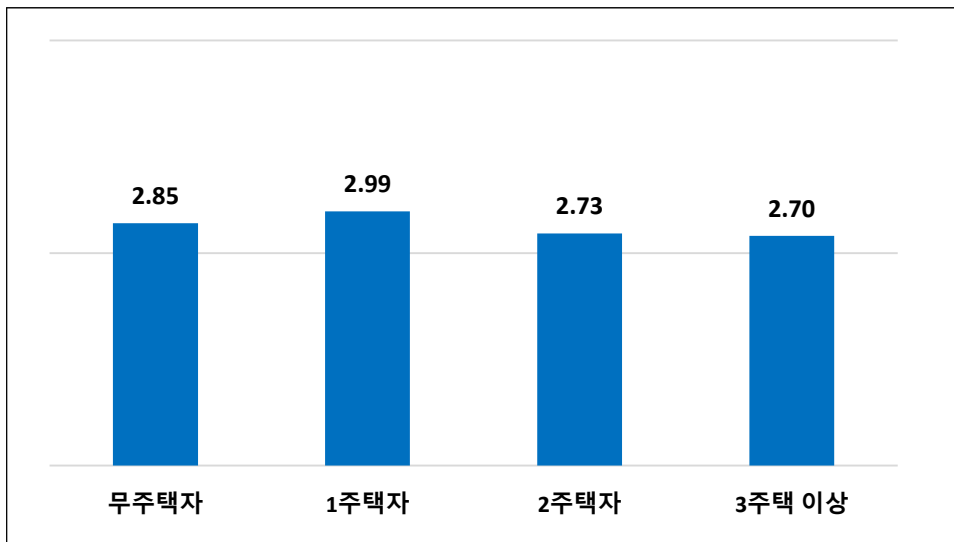
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 ‘매입의향 있다’ 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 ‘매입의향이 없다’ 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

166) 재산세와 관련하여 ① 보유주택수에 따른 과세방식, ② 조정대상지역 선정을 통한 차별적 과세 방식, ③ 주택 가격에 따른 과세표준구간 세분화 방식, ④ 현행 세율에 대한 인식 중 한 문항이라도 부정 응답을 한 응답자를 대상으로 재산세가 증가된다면 주택을 매입할 의향이 있는지에 대한 결과이다.

재산세 부담이 높다면 주택을 매도할 의향이 있는지에 대한 설문 결과, 무주택·유주택자 모두 매도할 의향이 없다는 응답이 많았다. 설문조사 결과, 재산세 부담이 높아지더라도 모든 유형에서 계속 보유를 하는 비중이 더 높은 것으로 조사되었다. 이와 같은 설문결과는 재산세는 거주하는 주택 등에 대한 보유세이기 때문에 세부담이 늘어나더라도 해당 주택을 매도하고 임차를 하는 선택을 하는 사람이 극히 적을 것이기 때문으로 판단된다. 이 설문조사 결과는 보유세의 부담을 일정 수준 상향하더라도 시장 선택의 왜곡이 크지 않을 수 있음을 시사하는 것임. 다만, 이와 같은 설문 결과는 응답자가 지금까지 납부했던 경험 등에 기초한 결과로 경험치를 크게 넘어서는 수준으로 중과를 해도된다는 증거는 될 수 없다.

그림 5-7 | 재산세 부담에 따른 매도 의향



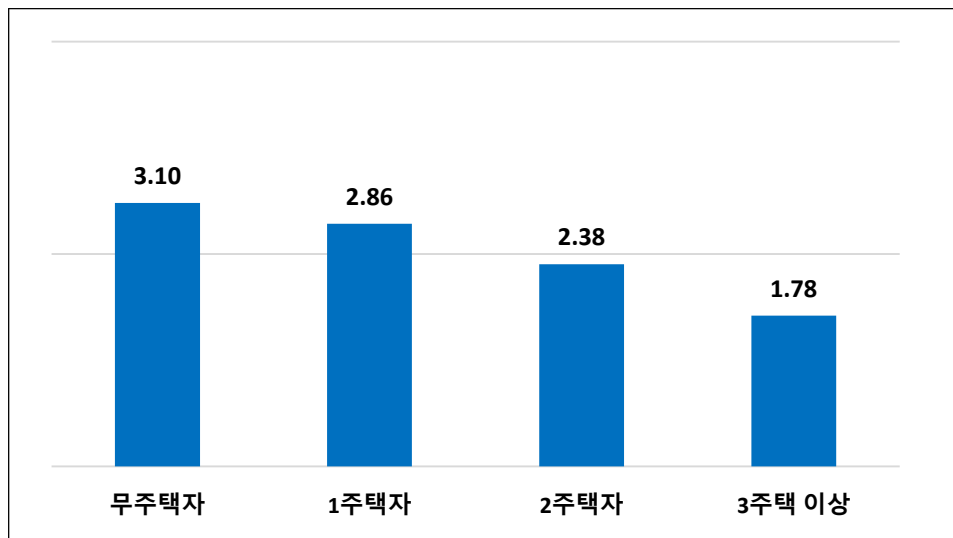
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.50이며, 이 선보다 아래에 위치하면 '매도할 의향이 있다' 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 '매도할 의향이 없다' 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

재산세 부담이 높다면 주택 임대 시 임대료를 인상해도 되는지에 대해 무주택자, 1주택자는 ‘그렇지 않다’ 응답이 많은 반면, 2주택자, 3주택자 이상은 ‘그렇다’ 응답이 많은 것으로 조사되었다. 무주택자, 1주택자는 각각 3.10, 2.86으로 재산세 부담이 높아도 주택 임대 시 임대료 인상에 대한 부정적 인식이 우세한 반면, 다주택자는 반대 의견이 우세한 가운데 특히 3주택자 이상에서는 1.78로 임대료 인상에 대한 긍정적 인식이 높은 것으로 조사되었다.

앞의 설문조사에서는 3주택 이상 소유자는 재산세 부담에도 주택을 매입할 것이고, 보유한 주택을 매도할 의향이 적은 것으로 조사되었다. 3주택 이상 소유자는 이와 같은 재산세 부담에도 주택을 더 보유하고, 팔지 않는 것은 임차인에게 전가를 하면 된다고 생각하기 때문으로 판단된다.

그림 5-8 | 재산세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식



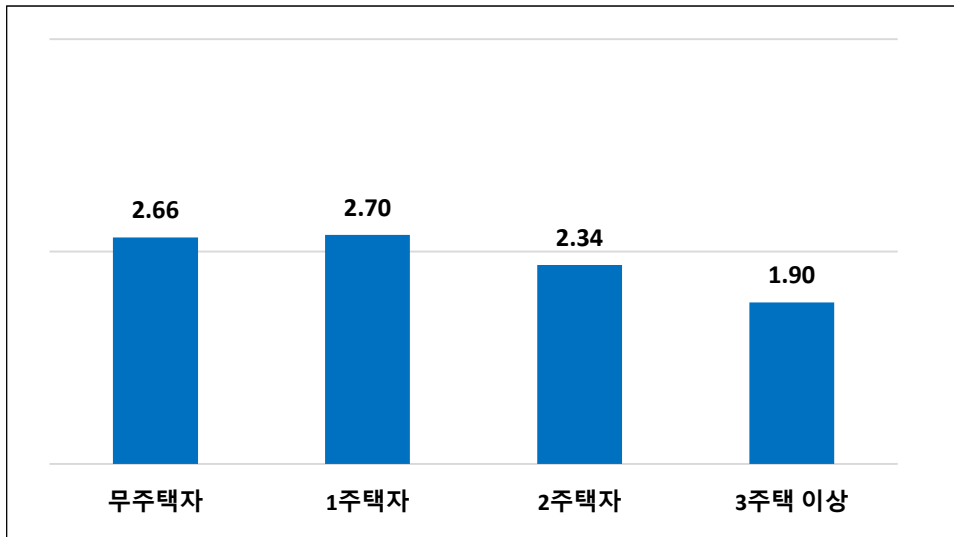
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.50이며, 이 선보다 아래에 위치하면 전가를 한다는 의견이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 전가를 하지 않는다는 의견이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

(3) 종합부동산세 관련 설문결과

종합부동산세 증과시 주택 매입 의향에 대한 설문 결과 무주택자, 1주택자는 ‘매입 의향 없다’는 응답이 우세한 반면 2주택자 이상은 ‘매입 의향이 있다’는 응답이 우세한 것으로 조사되었다.¹⁶⁷⁾ 무주택자, 1주택자는 종합부동산세가 증과되면 주택을 매입하지 않을 것이라는 응답자가 많았으나, 2주택자 이상은 종합부동산세 증과에도 주택을 매입하겠다는 응답자가 많은 것으로 조사되었다.

그림 5-9 | 종합부동산세 증과에 따른 주택 매입 의향



주: 그래프에서 중간 가로선은 2.50이며, 이 선보다 아래에 위치하면 ‘매입의향 있다’ 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 ‘매입의향이 없다’ 응답이 많음을 의미

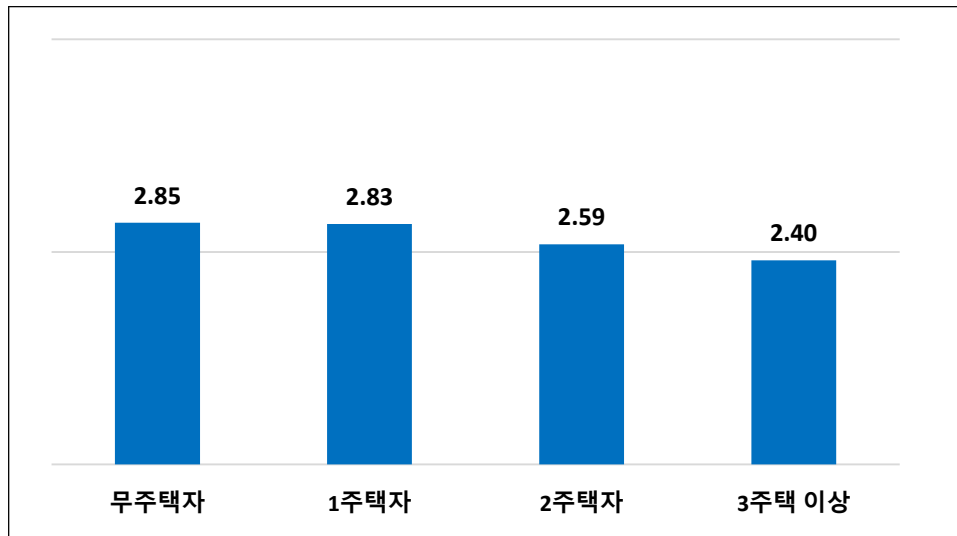
자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

167) 종합부동산세와 관련하여 ①보유주택수에 따른 과세방식, ②조정대상지역 선정을 통한 차별적 과세 방식, ③주택 가격에 따른 과세표준구간 세분화 방식, ④현행 세율에 대한 인식 중 한 문항이라도 부정 응답을 한 응답자를 대상으로 종합부동산세가 증과된다면 주택을 매입할 의향이 있는지에 대한 결과이다.

종합부동산세 부담이 높다면 주택을 매도할 의향이 있는지에 대한 설문 결과, 2주택자 이하는 매도할 의향이 없다는 응답이 많았으나, 3주택자 이상은 매도할 의향이 있다는 응답이 많은 것으로 조사되었다. 무주택자, 1주택자, 2주택자는 각각 2.85, 2.83, 2.59로 종합부동산세 부담이 높아도 매도할 의향이 없다는 응답이 다소 많은 반면, 3주택자 이상은 2.40으로 종합부동산세 부담이 높다면 매도할 의향이 있다는 응답이 소폭 많은 것으로 조사되었다.

이는 종합부동산세 부담을 실질적으로 경험한 다주택자가 세부담이 더 늘어난다면, 대체로 계속 보유를 할 것으로 보이나, 일부 다주택자의 경우는 주택을 계속 보유하는데 대한 부담을 줄이기 위해서 해당 주택을 매물로 내놓을 가능성이 있음을 시사하는 것으로 판단된다.

그림 5-10 | 종합부동산세 부담에 따른 매도 의향



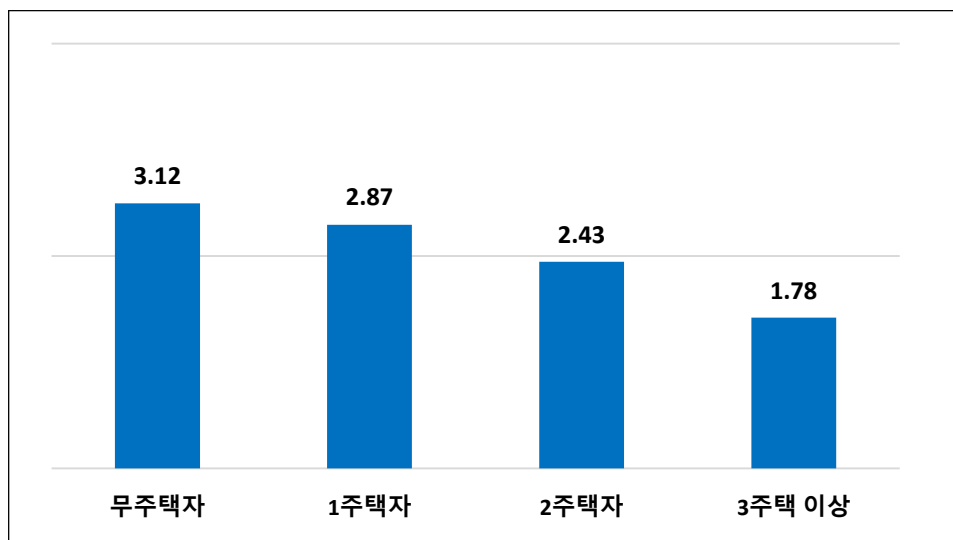
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 '매도할 의향이 있다' 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 매도할 의향이 없다' 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

종합부동산세 부담이 높다면 주택 임대 시 임대료를 인상해도 되는지에 대해 무주택자, 1주택자는 ‘그렇지 않다’ 응답이 많은 반면, 다주택자(2주택자 + 3주택자 이상)는 ‘그렇다’ 응답이 우세한 것으로 조사되었다. 종합부동산세 부담분의 임대료 전가에 대해 무주택자, 1주택자는 임대료로 전가하면 안된다는 응답이 우세하였다. 반면, 2주택자는 2.43으로 전가 의견이 소폭 높았으며, 3주택자는 1.71로 임대료로 전가하는 의견이 우세하였다.

이 조사를 통해서 3주택 이상 다주택자는 종합부동산세를 증가하더라도 주택을 계속 매입하며, 매도할 생각은 그리 많지 않은 것을 알 수 있다. 이와 같은 선택을 하는 것은 세부담분은 임차인에게 전가를 하면 되기 때문으로 생각하는 사람이 많은 것으로 이해된다.

그림 5-11 | 종합부동산세 부담의 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식



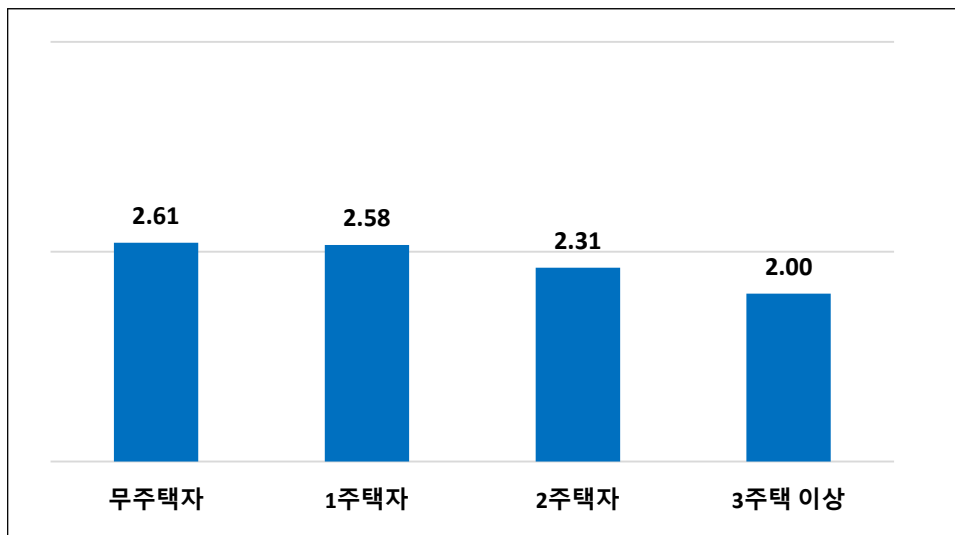
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.50이며, 이 선보다 아래에 위치하면 전가를 한다는 의견이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 전가를 하지 않는다는 의견이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

(4) 양도소득세 관련 설문결과

양도소득세 증가시 주택 매입 의향에 대한 설문 결과 무주택자, 1주택자는 매입 의향이 중립적인 가운데, 2주택자 이상 다주택자는 ‘매입 의향이 있다’는 응답이 우세한 것으로 조사되었다.¹⁶⁸⁾ 무주택자, 1주택자는 양도소득세가 증가되더라도 대체로 2.6 근방에서 응답을 하였다. 즉, 무주택자, 1주택자는 매입의향이 없다는 의향이 소폭 많으나 대체로 중립적인 응답이 주를 이루었다. 반면, 2주택 이상 다주택자는 양도소득세 증가에도 주택을 매입하겠다는 의견이 더 우세하며, 특히 3주택 이상 다주택자의 추가 매입 의견이 더 높은 것으로 조사되었다.

그림 5-12 | 양도소득세 조정에 따른 주택 매입 의향



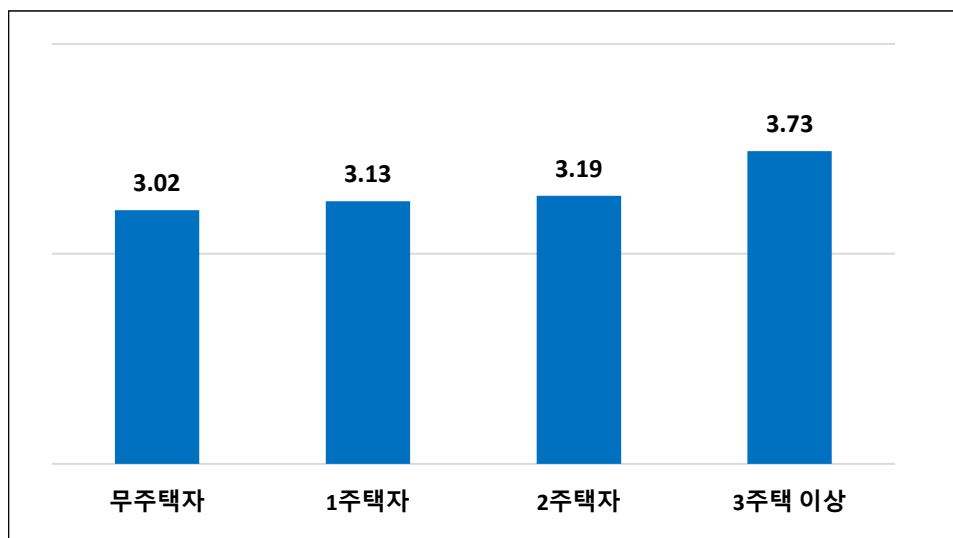
주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 ‘매입의향 있다’ 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 ‘매입의향이 없다’ 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

168) 양도소득세와 관련하여 ① 보유주택수에 따른 과세방식, ② 조정대상지역 선정을 통한 차별적 과세 방식, ③ 주택 가격에 따른 과세표준구간 세분화 방식, ④ 현행 세율에 대한 인식 중 한 문항이라도 부정 응답을 한 응답자를 대상으로 양도소득세가 증가된다면 주택을 매입할 의향이 있는지에 대한 설문조사 결과이다.

양도소득세 부담이 높다면 주택을 매도할 의향이 있는지에 대한 설문 결과, 무주택·유주택자 모두 매도할 의향이 없다는 응답이 많은 것으로 조사되었다. 양도소득세 부담이 높아지면, 모든 응답자들이 매도를 하지 않는다는 응답이 우세한 것으로 조사되었다. 이 조사결과는 양도소득세 중과정책은 동결효과를 강하게 유도하는 정책임을 시사하는 것으로 판단된다. 특히, 3주택 이상 다주택자의 응답이 3.73으로 응답자들 중 매도 의향이 가장 없는 것으로 조사되었다. 즉, 양도소득세 중과정책이 과도한 자본이득을 줄여 불로소득을 최소화하고 시장안정을 도모하는 것이 핵심 목적이지만, 실제 시장거래에 매우 높은 왜곡을 야기시키는 정책임을 확인할 수 있다.

그림 5-13 | 양도소득세 부담에 따른 매도 의향

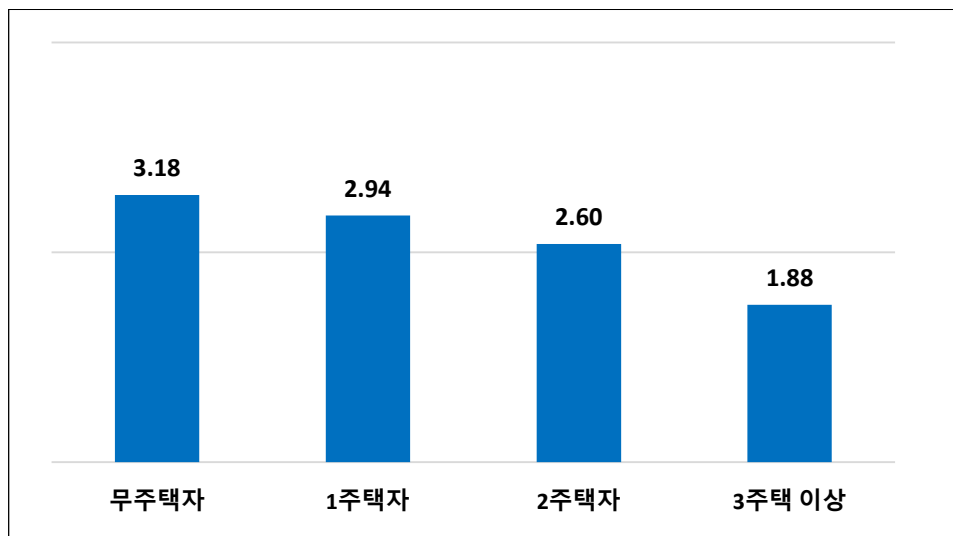


주: 그래프에서 중간 가로선은 2.5이며, 이 선보다 아래에 위치하면 '매도 의향이 있다' 응답이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 매도 의향이 없다' 응답이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

양도소득세 부담이 높다면 주택 임대 시 임대료를 인상해도 되는지에 대한 설문에 대해 무주택자, 1주택자, 2주택자는 ‘그렇지 않다’ 응답이 많은 반면, 3주택자 이상은 ‘그렇다’ 응답이 우세한 것으로 조사되었다. 무주택자, 1주택자, 2주택자는 각각 3.18, 2.94, 2.60으로 양도소득세 부담이 높아도 주택 임대 시 임대료 인상에 대한 부정적 인식이 우세한 반면, 3주택자 이상에서는 1.88로 임대료 인상에 대한 긍정적 인식이 높은 것으로 조사되었다. 양도소득세 납부 대상자인 3주택 이상 다주택자는 양도소득세 납부를 회피하기 위해 주택을 매도하지 않으며, 동시에 임차인에게 실현되지 않은 양도소득세 부담분을 전가하는 것으로 조사되었다. 이와 같이 다주택자가 양도소득세 부담을 임차인에게 전가한다고 응답한 것은 양도소득세 증가에 따라 주택을 계속 보유하게 되며, 이로 인해 발생하는 보유세 부담을 임차인에게 전가하는 것으로 이해할 수 있다.

그림 5-14 | 양도소득세 부담에 따른 임대료 인상(전가) 여부에 대한 인식



주: 그래프에서 중간 가로선은 2.50이며, 이 선보다 아래에 위치하면 전가를 한다는 의견이 많으며, 이 선보다 위에 위치하면 전가를 하지 않는다는 의견이 많음을 의미

자료: 설문조사를 바탕으로 연구진 작성

3. 소결(요약 및 시사점)

1) 분석 결과 요약

(1) 이론 모형을 이용한 수치최적화 분석 결과

취득세율 인상은 주택의 실질 거래가격 인상과 관계가 있으므로 시장수요를 위축시켜 매입 수요가 감소하고, 매매가격이 하락하게 된다. 주택매입 수요 감소는 임대차 수요증가로 이어져 임대차가격과 거래량이 증가하게 된다.

보유세 인상은 매도물량 증가하게 되므로 공급초과에 따라 매매가격이 하락하게 된다. 반면, 무주택자의 주택매입 증가는 임대차시장의 거래감소, 가격 하락으로 이어지게 된다.

양도소득세 인상은 매도물량을 줄이며, 임대차가격의 상승으로 이어지게 되며, 양도소득세 중과가 심화됨에 따라 임대차를 통한 소득 증대효과를 위해 임대차 거래가 증가하는 것으로 분석되었다.

표 5-9 | 이론모형 수치최적화 분석에 의한 부동산세제별 세율 인상 효과 요약

구분	매매시장		전세시장	
	거래량	가격	거래량	가격
취득세	감소	하락	증가	상승
보유세	증가	하락	감소	하락
양도소득세	감소	보합	보합 후 증가	상승

자료: 연구진 작성

(2) 상대주거비용 모형 분석 결과

주택에 대해 부과되는 취득-보유-양도 단계 세금부담이 증가할수록 주택 매도 유인이 증가하는 것으로 분석되었다. 부동산세제 중 자가점유, 임차점유의 의사결정에 가

장 영향이 높은 세제는 취득세로 분석되었고, 서울인하보다 서울인상시 의사결정에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 재산세와 양도소득세는 자가점유에는 유사한 영향을 미치는 것으로 분석되었으나, 임차점유 결정에는 재산세만 영향이 발견되었고, 양도소득세는 영향을 발견할 수 없었다. 종합부동산세는 자가점유나 임차점유에 영향을 보이지 않는 것으로 분석되었다.

표 5-10 | 상대주거비용 모형 분석 결과에 의한 부동산세제별 세율 효과 요약

구분	자가점유 결정	임차점유 결정
취득세	영향력 높음	영향력 높음
재산세	중간	중간
종합부동산세	X	X
양도소득세	중간	X

자료: 연구진 작성

(3) 부동산세제에 대한 대국민 설문 결과

취득세 중과시 2주택자 이하는 대체로 추가 주택매입 의향이 적은 반면, 3주택자 이상 다주택자는 추가 주택매입 의향이 높았다. 2주택자 이하는 취득세 부담분을 임차인에게 전가하지 않는다고 응답한 사람이 많은 반면, 3주택 이상 다주택자는 이와 같은 취득세 부담을 임차인에게 전가한다고 응답한 사람이 많았다. 2주택자 이하는 재산세 중과에도 주택 매입에 영향을 받지 않는 반면, 3주택자 이상 다주택자는 추가 주택매입 의향이 높았다. 재산세 부담이 높더라도 모든 사람은 주택 매도의향이 낮았다. 재산세 부담분이 발생한다면 2주택이상 다주택자는 임차인에게 전가를 하겠다고 응답하였다. 종합부동산세 중과시 무주택자와 1주택자는 주택을 매입할 의향이 없다고 응답한 사람이 우세한 반면, 2주택자 이상 다주택자는 매입의향이 더 높았다. 3주택 이상 다주택자만 종합부동산세 세부담으로 주택을 매도하겠다는 의향이 소폭 더 높은 것으로 조사되었다. 3주택자 이상 다주택자는 종합부동산세 세부담을 임차인에게 전가를

하는 응답이 많았다. 2주택 이상 다주택자는 양도소득세 중과에도 주택을 매입하겠다는 의견이 더 우세하며, 특히 3주택 이상 다주택자의 추가 매입 의견이 더 높은 것으로 조사되었다. 양도소득세 부담이 높아지면, 모든 응답자들이 매도를 하지 않는다는 응답이 우세한 것으로 조사되었다. 특히, 3주택 이상 다주택자의 응답이 3.73으로 응답자들 중 매도 의향이 가장 없는 것으로 조사되었다. 양도소득세 납부 대상자인 3주택 이상 다주택자는 양도소득세 납부를 회피하기 위해 주택을 매도하지 않으며, 동시에 임차인에게 실현되지 않은 양도소득세 부담분을 전가하는 것으로 조사되었다.

표 5-11 | 부동산세제에 대한 대국민 설문조사 결과 요약

구분	중과시 매입				중과시 매도				중과시 임차인 전가			
	0	1	2	3	0	1	2	3	0	1	2	3
취득세	중간	중간	중간	높음	-	-	-	-	낮음	낮음	중간	높음
재산세	중간	중간	중간	높음	낮음	낮음	중간	중간	낮음	낮음	중간	높음
종합부동산세	중간	중간	높음	높음	낮음	낮음	중간	중간	낮음	낮음	중간	높음
양도소득세	중간	중간	중간	높음	낮음	낮음	낮음	낮음	낮음	낮음	중간	높음

주1: 상기 결과표에서 0, 1, 2, 3은 보유 주택수를 나타내며, 3은 3주택 이상 다주택자를 의미함

주2: 상기 결과표의 표기는 편의상 설문조사 응답 중간값인 2.5를 중심으로 $\pm 10\%$ 이내는 “중간”, $+10\%$ 초과는 “낮음”, -10% 초과는 “높음”으로 정의하였음

자료: 연구진 작성

2) 시사점

(1) 이론 모형을 이용한 수치최적화 분석

취득세 인상은 매매시장의 가격 하락과 거래량 감소로 이어지나 동시에 임대차 시장의 수요를 늘리는 것으로 분석되었다. 즉, 취득세 인상은 무주택자들의 주택매입 유인을 감소시킬 수 있는 것으로 이해된다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 정책대상자를 특정하여 추가 매입을 막고, 대체로 낮은 세율을 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다.

보유세 인상은 매매시장뿐만 아니라 임대차시장의 가격안정을 유도할 수 있으며, 시장의 거래도 늘릴 수 있는 것으로 분석되어, 주택시장 안정을 위해서는 보유세 인상이 필요한 것으로 판단된다. 이와 같은 시사점은 재정학적 측면에서 보유세의 세원은 거래세에 비해 넓고, 안정적이기 때문에 세수 확보 측면에서도 활용의 필요성이 높은 점과도 관련성이 높다. 다만, 담세력이 낮은 사람에게는 세부담이 과도하지 않도록 감면 방안은 필요하다고 판단된다.

양도소득세 인상은 주택 매매거래를 감소시키며, 임대차 가격을 인상시키는 부작용이 있으며, 고세율에 이르면 집주인이 임대차 거래를 통한 소득 확보를 시도한다는 점에서 고세율 정책은 바람직하지 않다고 판단된다. 만약 고세율 정책을 실시하여 불로소득에 해당하는 양도소득에 대해 세금을 부과하고자 하며, 이것을 실제로 실현하기 위해서는 양도소득세 부담보다 보유세 부담을 더 높이는 방안이 필요하다.

전체적으로 분석한 내용에 따르면 시장안정을 위해서는 취득과 양도 단계의 거래세는 낮추고, 거래세에 비해 보유세 부담을 높이는 것이 바람직한 방향이라는 것을 확인하였다.

(2) 상대주거비용 모형 분석

취득세는 다른 세제에 탄력성이 높은 것으로 분석되었다. 이는 부동산세제 중 취득세가 세율이나 중과구조 등 세부담이 변화할 경우 사람들의 의사결정에 크게 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 이 분석 결과는 취득세가 주택 매입의 높은 장벽을 만드는 것을 시사하는 것으로, 수직적 형평성 관점에서는 주택을 보유하지 않은 사람에 대해 세부담을 경감하여 취득에 대한 부담을 줄일 필요가 있다.

자가점유를 결정하는데 있어서는 재산세와 양도소득세는 세부담정도가 유사하게 변화할 경우에는 유사한 의사결정을 유도할 수 있는 것으로 분석되었지만, 재산세는 양도소득세에 비해 세율이 크게 낮기 때문에 이 연구에서 가정한 수준만큼 세율이 변경된 적이 없다. 또한, 양도소득세 중과가 될 경우 거래를 하지 않으면 회피할 수 있기 때문에 세부담이 발생하지 않을 수 있다.

재산세는 부동산세제 중 세율이 가장 넓은 세금이기 때문에 세액 변화에 대해 조세 저항이 가장 적다는 특징이 있다. 다만, 재산세를 증과하는 등의 정책은 바람직하지 않으며, 공시가격의 현실화율과 시장공정가액 비율을 시장가격 수준으로 현실화시키는 형태의 정책이 필요하다.

양도소득세는 시장의 거래에 왜곡을 유도하기 때문에 거래 왜곡을 줄일 수 있는 형태로 세제 제도를 운영할 필요가 있다고 판단된다.

(3) 부동산세제에 대한 대국민 설문

앞선 이론모형이나 미시자료를 이용한 분석에서는 어떤 사람이 어떤 의견을 가졌는지를 확인할 수 없었다. 무주택자와 1주택자는 부동산세제에 의해 의사결정이 크게 달라지는 않는 것으로 조사되었다. 이는 무주택자의 경우는 주택 보유 경험이 없을 수 있어 취득세, 재산세 등의 세금의 경험이 부족해서 일 수 있으며, 1주택자는 고가주택을 보유하지 않았다면 종합부동산세와 양도소득세를 납부한 경험이 없을 것이기 때문으로 판단된다.

다주택자들은 부동산세제별 증과에도 더 많이 매입하고, 세부담이 발생하면 임차인에게 전가하면 된다는 인식을 보여주었다. 다주택자들이 더 보유하고자 할 수 있으나, 세부담을 전가하는 구조는 제도적인 보완장치가 필요하다고 판단된다.

정책적으로는 수직적 형평성을 고려하여 더 많이 보유한 사람에 대해서는 세부담을 높이는 방안을 고려할 수 있으나, 세부담을 높일 경우에는 임차인에 대한 전가가 되지 않도록 제도적 장치가 필요하다고 판단된다.



CHAPTER 6

부동산세계의 거시적 영향력

1. 분석 개요와 방법론 설정	167
2. 국제 거시적 영향력 분석 결과	174
3. 국내 거시적 영향력 분석 결과	184
4. 소결(요약 및 시사점)	199

06 부동산세제의 거시적 영향력

본 장에서는 분석 개요와 방법론 설정을 살펴보고, 부동산세제의 미시적 영향력 분석을 실시하도록 한다. 분석 개요와 방법론 설정에서는 거시적 분석 방향 설정을 위한 기존연구 검토하고, 분석 내용 설정하도록 한다. 부동산세제의 거시적 영향력 분석에서는 OECD 국가 데이터를 이용하여 분석한 국제 거시적 영향력 분석과 국내 광역지자체 데이터를 이용하여 분석한 국제 거시적 영향력 분석으로 구성된다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 분석 개요와 방법론 설정

1) 거시적 영향력 분석을 위한 주요 실증연구 검토

이 연구는 부동산세제의 거시적 영향력 분석을 위해서 거시단위로 분석한 기존 연구들을 검토하고자 한다. 이 연구는 다양한 기존 연구들 중 박명호·송헌재(2010)¹⁶⁹⁾, 박준·이태리·배유진·정희남·최수(2014)¹⁷⁰⁾, 박진백·이영(2018)¹⁷¹⁾, 박진백(2018)¹⁷²⁾, 이태리·전성제·권건우·김태환·박준·송인호(2018)¹⁷³⁾, 이의준·김

169) 박명호, 송헌재. 2010. 부동산관련 조세행정이 부동산시장에 미치는 영향 분석. 서울 : 한국조세연구원.

170) 박준, 이태리, 배유진, 정희남, 최수. 2014. 부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구. 안양 : 국토연구원.

171) 박진백, 이영. 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과- 보유세와 거래세를 중심으로. 부동산분석. 4(2): 1-19.

172) 박진백. 2018. 보유세와 거래세가 주택가격에 미치는 영향. 재정정책논집. 20(3): 57-83.

173) 이태리, 전성제, 권건우, 김태환, 박준, 송인호. 2018. 종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향 분석. 세종 : 국토연구원

경민(2021)¹⁷⁴), 정영식·강은정·이진희·김경훈·김지혜(2021)¹⁷⁵)를 검토대상으로 선정하였다.

박명호·송헌재(2010)는 이중차분법을 이용하여 서울 강남구를 실험군으로 강북구와 도봉구를 대조군으로 설정하여 종합부동산세가 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 일부 지역을 대상으로 실험을 하였기 때문에 분석 결과를 일반화하여 해석하는데에는 한계가 있다고 판단한다. 박명호·송헌재(2010)는 양도소득세에 대해서는 종속변수는 미분양으로 설정하였고, 양도소득세 감면기간을 더미변수로 설정하여 OLS 분석을 실시하였다. 이 분석은 전국에 대해 단일 시계열로 분석하였고, 정책을 더미변수로 특정하였다. 박준·이태리·배유진·정희남·최수(2014)는 SVAR 모형을 이용하여 재산세 충격이 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 부동산세제 중 재산세만 대상으로 분석하였고, 전국을 대상으로 단일시계열을 분석하여 한계가 있다. 박진백·이영(2018), 박진백(2018)은 OECD 국가를 대상으로 취득세, 보유세(재산세+종합부동산세), 양도소득세가 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 정책의 파급시차를 고려하지 않아서 한계가 있다. 이태리·전성제·권건우·김태환·박준·송인호(2018)는 SVAR 모형을 종합부동산세를 충격이 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 부동산세제 중 종합부동산세만 대상으로 분석하였고, 전국을 대상으로 단일시계열을 분석하여 한계가 있다. 이의준·김경민(2021)은 부동산세제를 특정하지 않고, 조세강화 정책 이벤트를 지수화하여 회귀분석을 하였다. 이 연구는 수도권 등 일부지역만 분석하여 한계가 있고, 부동산세제와 금융정책을 통합한 지수를 이용하였기 때문에 부동산세제 정책효과를 특정할 수 없는 한계가 있다. 또한, 정책의 파급시차를 고려하지 않았다. 정영식·강은정·이진희·김경훈·김지혜(2021)는 OECD 국가를 대상으로 취득세와 보유세가 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 양도소득세는 분석 대상으로 설정하지 않았고, 정책의 파급시

174) 이의준, 김경민. 2021. 부동산 조세 및 대출 규제가 법인의 수도권 주택시장 참여에 미치는 영향. 국토계획. 2021, 56(7): 128-140.

175) 정영식, 강은정, 이진희, 김경훈, 김지혜. 2021. 국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석. 세종 : 대외경제정책연구원

차를 고려하지 않았다.

표 6-1 | 주요 실증연구의 모형설계 및 한계점 검토

대상 연구	분석 대상 세제	주요 모형설계	한계점	분석방향 설정
박명호 · 송헌재 (2010)	종합부동산세	· 이중차분법 - 서울 강남구(실험군), 강북구, 도봉구(대조군) - 종속변수: 주택가격	· 일부지역을 대상으로 실험으로 일반화는 어려움	· 전국을 대상으로 모형 설계 - 광역지자체로 세분화한 패널자료 활용
	양도소득세	· OLS - 단일 시계열을 이용한 OLS · 더미변수 - 양도소득세 감면 시기 더미변수 - 종속변수: 미분양	· 전국에 대한 단일 시계열로 분석 · 더미변수로 정책을 특정하기 어려움	· 광역지자체로 세분화한 패널자료 활용 · 국제통계의 양도소득세를 활용하여 분석
박준 · 이태리 · 배유진 · 정희남 · 최수 (2014)	재산세	· SVAR - 전국 단일시계열을 이용하여 분석 - 충격반응함수 추정 - 종속변수: 주택가격	· 부동산세제 일부만 분석 · 전국 단일시계열을 이용하여 분석	· 전체 부동산세제를 분석 · 광역지자체로 세분화한 패널자료 활용
박진백 · 이영 (2018) 박진백(2018)	취득세, 보유세(재산세+종합부동산세), 양도소득세	· 고정효과모형 · 조건부 분석 - 종속변수: 주택가격	· 부동산세제와 주택가격의 관계 및 인과성 검증만 분석 · 정책의 파급시차 미고려	· 충격반응함수를 통한 정책 파급시차 고려
이태리 · 전성제 · 권건우 · 김태환 · 박준 · 송인호 (2018)	종합부동산세	· SVAR - 전국 단일시계열을 이용하여 분석 - 충격반응함수 추정 - 종속변수: 주택가격	· 부동산세제 일부만 분석 · 전국 단일시계열을 이용하여 분석	· 전체 부동산세제를 분석 · 광역지자체로 세분화한 패널자료 활용
이의준 · 김경민 (2021)	조세를 특정하지 않음(조세강화 정책 이벤트를 지수화함)	· 고정효과모형 · 확률효과모형 - 종속변수: 주택가격	· 수도권 등 일부지역만 분석 · 부동산세제와 금융정책을 통합한 지수로 분석 · 정책의 파급시차 미고려	· 광역지자체로 세분화한 패널자료 활용 · 전체 부동산세제를 분석 · 충격반응함수를 통한 정책 파급시차 고려
정영식 · 강은정 · 이진희 · 김경훈 · 김지혜 (2021)	취득세, 보유세(재산세 + 종합부동산세)	· 동태패널모형 - 종속변수: 주택가격	· 양도소득세 미고려 · 정책의 파급시차 미고려	· 전체 부동산세제를 분석 · 충격반응함수를 통한 정책 파급시차 고려

자료 : 연구진 작성

기존 연구들의 주요 실험설계는 다음과 같다. 분석 지역은 우리나라 대상의 연구는 수도권 일부 지역을 대상으로 분석하거나 단일 시계열로 전국을 분석하였고, 국제 연구는 우리나라를 포함하여 OECD 가입국을 대상으로 분석하였다. 분석 세제는 우리나라 대상의 연구는 개별 조세를 대상으로 분석하였고, 국제 연구는 거래단계의 모든 조세를 대상으로 하였거나 취득과 보유에 대한 조세를 대상으로 분석하였고, 보유세는 국가간 세제제도의 차이로 재산세와 종합부동산세를 합한 값으로 분석하였다. 종속 변수는 국내 일부 연구에서 미분양을 분석하였으나, 그 외 모든 연구에서는 주택 매매가격을 대상으로 분석하였다. 세제의 파급시차는 시계열 방법론에 기초한 연구에서는 세제의 파급시차를 고려하였고, 패널 방법론에 기초한 연구에서는 파급시차 분석을 하지 않았고, 변수간의 즉시적 관계와 인과성 규명에 중점을 맞추었다. 조세 전가 효과는 일부 연구에서 세수 증가에 따라 조세 전가 가능성이 있다고 언급하였으나 해당 내용을 실증하지 않았다.

이 연구는 다음과 같이 분석방향 설정하고자 한다. 먼저 분석지역은 기존 연구와 유사하게 국제 분석은 우리나라를 포함하여 OECD 가입국을 대상으로 분석하도록 하고, 우리나라 대상 분석은 17개 광역지자체를 기준으로 분석하도록 한다. 분석 세제는 취득-보유-양도 단계별 부동산세제를 대상으로 설정한다. 종속 변수는 매매가격과 전세가격의 변동률로 설정한다. 월세는 시계열이 짧아서 제외하도록 한다.¹⁷⁶⁾ 분석모형은 지역별 특수성을 통제하는 패널회귀모형과 세제의 파급시차 추정을 위해 국소투영법을 활용하도록 한다.

2) 부동산세제의 거시적 영향력 분석 모형

(1) 국제 거시 분석 모형

국제 거시 분석 모형은 패널¹⁷⁷⁾자료를 이용하여 패널회귀모형에 기초하여 부동산세

176) 국가승인통계인 한국부동산원 전국주택가격동향조사의 월세가격지수는 2015년 6월부터 제공됨

177) 패널자료(Panel Data)는 횡단면자료(Cross-sectional Data)와 시계열자료(Time-series Data)를 연계한

제가 주택가격에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 주요 선행연구로 박진백(2018)과 박진백·이영(2018)은 패널고정효과모형을 활용하였고, 정영식 외(2021)은 시스템 GMM을 활용하였다. 이 연구는 아래의 패널고정효과 모형을 활용하도록 한다. 178)

$$\Delta p_{it}^w = \beta_0 + \sum_{k=1}^3 \kappa_k \tau_{it}^k + \Gamma' X + \alpha_i + \alpha_t + \epsilon_{it} \quad (54)$$

τ_{it}^k 는 취득-보유-양도 취득-보유-양도 단계별 부동산세제를 나타내며, 따라서 $k=3$ 이다. 이 분석에서 τ_{it}^k 는 각각 독립적이라는 가정을 하고 있다. 179) 이와 같은 패널고정효과모형은 주택가격의 자기상관성¹⁸⁰⁾을 통제하지 않기 때문에 추정결과가 누락변수에 의한 편이될 수 있다. 박진백(2018)은 이 문제를 통제하기 위해 전년도 주택가격로그값을 통제하여 기저효과(basis effect)를 통제한 바 있다. 181)

패널회귀모형을 통해 추정된 κ_k 는 부동산세제 정책의 동일한 시기에 미친 동시적 영향 관계를 나타낸다. 지금까지의 패널모형을 통한 부동산세제 분석은 이와 같은 동

자료 형태이며, 패널분석은 이 자료를 이용하여 분석하는 계량기법을 의미한다. 계량분석은 주어진 데이터로 모수와 가장 일치되는 추정량(consistent estimator)를 추정하는 목적이며, 이를 추정했을 때 분산을 줄여 효율적인 추정량(efficient estimator)를 추정하는 것이 목적이 된다. 횡단면자료 분석은 특이 시점의 횡단면 자료를 활용할 경우 편의추정량이 될 유인이 있으며, 시계열자료 분석은 특이 횡단면의 시계열 자료를 활용할 경우 편의추정량이 될 유인이 있다. 패널분석은 이와 같은 문제를 해결할 뿐만 아니라 대수의 법칙에 의해 보다 일치추정량을 추정하는데 유리할 수 있다.

178) 이 연구는 정영식 외(2021)와 동일하게 시스템GMM 모형을 설계하여 분석하였으나, “종속변수는 p년전 값과 자기상관이 없다”는 AR Test를 통과하지 않았다. “종속변수는 p년전값과 자기상관이 없다”는 귀무가설하에서 시계열 상관성 검정(Autoregressive Test)를 실시해야 하며, 앞선 가정을 충족할 경우 1년전은 귀무가설을 기각하고, 2년전은 귀무가설을 채택해야 하며, 이를 충족하지 않을 경우 적절하게 모형이 설계되었다고 할 수 없다. 이 연구는 GMM Style와 IV Style을 다양하게 구성하여 모형화하였고, 외생적인 도구변수의 후보로 정책 시기의 집권여당의 정치 성향, 총선 시점 등을 고려하였으나 시스템GMM을 활용하는 것과 관련한 검정을 통과하지 않았다. 향후 연구에서는 이 한계를 개선할 필요가 있다고 판단한다.

179) 그러나 현실에서 취득세는 매입가격에 비례하며, 또한 양도소득세 계산시 반영되기 때문에 독립적이지 않다. 취득세가 높은 주택은 매입가격이 비싸기 때문에 보유세도 상대적으로 많으며, 보유세가 많은 주택을 장기보유하지 않는다면, 양도소득세는 커질 수 있어서 세제간 높은 상관성을 가진다.

180) 전년도에 주택가격이 상승했을 경우 다음해에도 일정 수준 그 영향력이 지속되는 영향력을 의미한다.

181) 박진백(2018)이 정의한 기저효과는 Mankiw, Romer and Weil(1992)이 경제성장모형에서의 따라잡기효과 혹은 수렴효과(catch-up effect)와 동일한 개념이다.

시적 영향 관계만을 분석대상으로 하여 한계가 있다. 이와 같은 문제는 Jordà(2005)가 제안한 국소투영법을 적용하여 충격반응함수를 도출할 수 있다.

$$\Delta p_{it+h}^w = \beta_{0h} + \sum_{k=1}^3 k_{kh} \tau_{it}^k + \Gamma' X + \alpha_{ih} + \alpha_{t+h} + \epsilon_{it+h} \quad (55)$$

위 식에서 $h = 0, 1, 2, 3, 4, 5$ 로 설정하여 세계충격이 발생할 경우 최대 5년간 지속된다고 가정한다. 국소투영법에 의한 충격반응함수의 가설검정은 표준오차를 이용하여 95% 신뢰구간에서 유의수준을 도출하도록 한다.¹⁸²⁾

분석 데이터는 다음과 같다. 부동산세제 자료는 OECD Revenue Statistics에서 제공하는 취득세(OECD 조세분류 4400), 보유세(OECD 조세분류 4100), 양도소득세(OECD 조세분류 1120) 자료를 이용하며, GDP 대비 비율(%)을 이용한다. 주택가격은 OECD에서 제공하는 매매가격지수 및 임대가격지수를 이용한다. 주요 통제변수로 World Bank의 World Development Indicator에서 제공하는 금리, 인구, 경제성장률을 사용하며, 금리는 CPI를 이용하여 물가상승분을 통제한 실질금리를 이용한다.

분석대상 국가는 한국 미국, 영국, 프랑스, 등 OECD 30개국으로 설정한다.¹⁸³⁾ 분석 시계열은 자료를 구축할 수 있는 최장 기간인 1970년~2021년까지로 설정하였고, 가용할 수 있는 자료는 모두 사용하여 분석하였다.

(2) 국내 거시 분석 모형

국내 거시 분석은 국제 거시 분석과 동일하게 패널고정효과모형을 이용하여 분석하도록 한다. 식(56)은 매매가격 및 임대가격 변동률을 종속변수로 설정한 패널고정효과

182) 박진백(2022)은 조건부 국소투영법을 적용하여 주택가격에 대한 시기별 비대칭적 금리의 충격반응함수를 추정할 때 신뢰구간을 99%를 적용한 바 있다.

183) 분석대상 국가는 Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States임

모형이며, 식(57)은 거래량(거래회전율)을 종속변수로 설정한 패널고정효과모형을 나타낸다.

$$\Delta p_{it}^w = \beta_0 + \sum_{k=1}^4 \kappa_k \tau_{it}^k + \Gamma' X + \alpha_i + \alpha_t + \epsilon_{it} \quad (56)$$

$$q_{it} = l_0 + \sum_{k=1}^4 j_k \tau_{it}^k + J' X + \mu_i + \mu_t + \psi_{it} \quad (57)$$

여기서 Δp_{it}^w 는 전년대비 주택가격변동률로 소비자물가지수(CPI)를 이용하여 실질화한 값을 사용하며 w 는 매매와 임대로 구성된다. q_{it} 는 매매거래량을 나타내며, t 년도의 재고주택수 대비 매매거래량의 비율로 거래회전율을 의미한다.

τ_{it}^k 는 취득-보유-양도 단계별 부동산세제를 나타내며, 따라서 $k=4$ 이다. 취득-보유-양도 단계별 부동산세제는 1인당 GRDP 대비 세금납부자 1인당 세수액의 비율로 설정한다. GRDP 대비 세수총액의 비율은 거래량이 늘거나 납세 대상자가 늘어나면 총량이 늘어나며, 이는 거래나 가격 변수와 역인과성을 가질 유인이 큼. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 1인당 GRDP 대비 세금납부자 1인당 세수액 비율로 자료를 설정할 필요가 있다고 판단하였다.

국제 거시 분석과 마찬가지로 부동산세제 충격이 향후 가격과 거래에 반영되는 시차와 영향력 크기를 추정하기 위해 다음과 같이 국소투영법을 적용하여 분석하도록 한다.

$$\Delta p_{it+h}^w = \beta_{0h} + \sum_{k=1}^4 \kappa_{kh} \tau_{it}^k + \Gamma' X + \alpha_{ih} + \alpha_{t+h} + \epsilon_{it+h} \quad (58)$$

$$q_{it+h} = l_{0h} + \sum_{k=1}^4 j_{kh} \tau_{it}^k + J' X + \mu_{ih} + \mu_{t+h} + \psi_{it+h} \quad (59)$$

식(58)~식(59)에서 $h = 0, 1, 2, 3, 4, 5$ 로 설정하여 세제충격이 발생할 경우 최대 5년간 지속된다고 가정하며, 가설검정은 표준오차를 이용하여 95% 신뢰구간에서 유의수준을 도출하도록 한다.

분석 데이터는 다음과 같다. 국세청 국세통계연보에서 종합부동산세와 양도소득세, 행정안전부 지방세통계연감에서 취득세와 재산세 자료를 이용한다. 양도소득세, 취득세, 재산세는 부동산분만 추출하여 분석에 활용한다. 통계청 지역소득의 지역내총생산(GRDP) 자료와 연계하여 경제규모 대비 비율(%)을 계산하여 분석에 활용한다. 주택가격은 국가승인통계인 한국부동산원 전국주택가격동향조사에서 제공하는 종합주택 기준 매매가격지수와 전세가격지수를 활용한다. 매매거래량은 한국부동산원 거래현황 자료를 이용하며, 주택재고는 국토교통부 통계누리의 주택보급률 자료를 이용한다. 주요 통제변수로 세대수는 행정안전부 주민등록인구 통계를 이용하며, 미분양은 국토교통부 통계누리 자료를 이용한다. 주택담보대출금리는 한국은행 경제통계시스템 자료를 이용한다. 경제성장률은 통계청 지역소득의 실질지역내총생산 자료를 이용한다.

분석지역은 세종시를 제외한 16개 광역지자체이며, 분석 시계열은 2006년부터 2021년까지를 대상으로 한다. 세종시를 분석대상에서 제외하는 이유는 소비자물가지수가 2020년부터 제공되어 분석가능한 시점이 2개년이기 때문이며, 분석시계열 시작 시점을 2006년으로 설정한 것은 매매거래량 통계가 2006년부터 제공되기 때문이다.

2. 국제 거시적 영향력 분석 결과

1) 기초통계량

국제 거시적 영향력 분석의 분석대상 국가는 한국 미국, 영국, 프랑스, 등 OECD 30개국으로 설정하였다.¹⁸⁴⁾ 분석 시계열은 자료를 구축할 수 있는 최장 기간인 1970

184) 분석대상 국가는 Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland,

년~2021년까지로 설정하였고, 가용할 수 있는 자료는 모두 사용하여 분석하였다. 모든 국가들이 동일한 시계열을 보유하지 못하기 때문에 이 연구의 분석자료는 불균형패널 자료이다. 불균형 패널 역시 분석표본이 많아지면 일치추정량으로 알려져 있다.¹⁸⁵⁾

분석 표본은 전체 907개이며, 종속변수인 매매가격 변동률은 -46.69%~40.21%에서 분포하며, 평균은 5.01%, 표준편차는 7.14%로 분석되며, 임대가격 변동률은 -40.42%~30.97%에서 분포하며, 평균은 3.52%, 표준편차는 4.98%로 분석된다. GDP 대비 취득세는 0%~2.6%에서 분포하며, 취득세가 0%인 관측점은 67개이며, 대상국가 및 해당 시계열은 다음과 같다: 캐나다(1998~2000년), 체코(2020년), 에스토니아(2006~2021년), 아이슬란드(2002~2021년), 리투아니아(2007~2021년), 슬로바키아(2010~2021년)

GDP 대비 보유세는 0%~3.75%에서 분포하며, 보유세가 0%인 관측점은 10개이며, 대상국가는 이탈리아로 1983~1992년까지이다. GDP 대비 양도소득세는 0%~2%에서 분포하며, 양도소득세가 0%인 관측점은 전체 491개이며, 대상국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스위스로 20개국이다. 즉, 이 국가들은 양도소득세 제도를 운영하지 않고 있는 것으로 이해할 수 있다.

France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States임

185) Wooldridge(2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, pp.578-581.

표 6-2 | 분석자료 기초통계량

변수명	관측점	평균	표준편차	최소값	최대값
매매가격 변동률(%)	907	5.01	7.14	-46.69	40.21
임대가격 변동률(%)	907	3.52	4.98	-40.42	30.97
GDP 대비 취득세(%)	907	0.47	0.42	0.00	2.60
GDP 대비 보유세(%)	907	1.11	0.89	0.00	3.75
GDP 대비 양도소득세(%)	907	0.13	0.28	0.00	2.00
단기금리(%)	907	4.47	4.59	-0.82	23.31
인구증감률(%)	907	0.58	0.68	-2.26	3.38
경제성장률(%)	907	1.76	3.05	-14.46	24.00

주: 양도소득세는 자본이득세에 해당하며, 우리나라 세목에 기초하여 양도소득세로 표기함
 자료: 연구진 작성

2) 상관관계

다음의 표는 GDP 대비 취득세와 주택매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석은 GDP 대비 취득세의 시점을 t 로 고정하고 주택매매거래의 시점을 $t+k$ 로 전환하며 상관관계계수를 추정하였다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 양의 값으로 추정되었다. t 시점에는 상관관계계수값이 통계적으로 유의하지 않았으나, $t+1$ 시점부터는 상관관계계수값이 커지고 통계적인 유의성도 확대되는 것으로 분석되었다. 상관관계수에 기초하면 취득세의 증가는 매매가격의 증가와 관계있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 국가에 따른 세제의 차이 등을 고려할 때 국가별 고정효과를 통제하여 분석하여야 이 관계를 확정할 수 있다.

표 6-3 | 취득세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 취득세 t	0.0410 (0.1404)	0.0517* (0.0627)	0.0583** (0.0361)	0.0651** (0.0271)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
 자료: 연구진 작성

다음의 표는 GDP 대비 취득세와 주택임대가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 양의 값으로 추정되었으며, 시간이 지남에 따라 계수 값이 커져서 취득세의 증가가 미래의 임대가격 상승과 관계있는 것으로 분석되었다.

표 6-4 | 취득세와 주택임대가격지수 상관관계

구분	주택임대가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 취득세 t	0.0820*** (0.0012)	0.0848*** (0.0009)	0.0869*** (0.0007)	0.0871*** (0.0007)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
자료: 연구진 작성

다음의 표는 GDP 대비 보유세와 주택매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 음의 값으로 추정되었으며, 시간이 지남에 따라 음의 관계가 강화되는 것으로 분석되었다. 상관계수에 기초하면 보유세의 증가로 인한 보유 부담은 즉시 주택가격 하락에 영향을 미칠뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 이 영향은 강화될 수 있음을 시사한다. 이는 보유부담의 증가로 시장에 매물이 늘어나기 때문으로 이해할 수 있다.

표 6-5 | 보유세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 보유세 t	-0.0795*** (0.0042)	-0.0821*** (0.0031)	-0.0885*** (0.0014)	-0.0937*** (0.0007)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
자료: 연구진 작성

다음의 표는 GDP 대비 보유세와 주택임대가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 양의 값으로 추정되었으며, 시간이 지나도 보유세 인

상 충격은 임대가격 상승과 관계 있는 것으로 분석되었다. 실증모형에서도 실제 이와 같은 현상이 유지된다면 임차인의 주거비 안정을 위해서는 보유세 부담을 낮춰야 할 것이다. 이와 같은 상황을 분석하기 위해서 충격반응함수 추정이 필요하다.

표 6-6 | 보유세와 주택임대가격지수 상관관계

구분	주택임대가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 보유세 t	0.0645** (0.0108)	0.0626*** (0.0139)	0.0570** (0.0261)	0.0531** (0.0396)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
자료: 연구진 작성

다음의 표는 GDP 대비 양도소득세와 주택매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 양의 값으로 추정되었다. 상관계수분석에 기초하면 양도소득세의 증가는 주택가격 상승과 관계있는 것으로 이해할 수 있다. 이 이슈와 관련하여 동결효과를 검토할 수 있다. 양도소득세는 양도가 이루어져야 발생하는 세금이기 때문에 해당 자산을 처분하지 않으면 양도소득세가 발생하지 않는다. 동결효과는 양도소득세가 높아지면 매도가 줄어드는 현상을 이야기하며, 매도물량의 감소로 인한 시장의 공급감소는 가격상승의 원인이 될 수 있다.

표 6-7 | 양도소득세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 양도소득세 t	0.0845*** (0.0040)	0.0851*** (0.0038)	0.0844*** (0.0041)	0.0827*** (0.0050)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
자료: 연구진 작성

다음의 표는 GDP 대비 양도소득세와 주택임대가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 모든 기간에 상관관계계수는 양의 값으로 추정되었으며, 시간이 지나도 양도소득세 인상 충격은 임대가격 상승과 관계 있는 것으로 분석되었다. 실증모형에서도 실제 이와 같은 현상이 유지된다면 임차인의 주거비 안정을 위해서는 보유세 부담을 낮춰야 할 것이다. 이와 같은 상황을 분석하기 위해서 충격반응함수 추정이 필요하다.

표 6-8 | 양도소득세와 주택임대가격지수 상관관계

구분	주택임대가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GDP 대비 양도소득세 t	0.0917*** (0.0008)	0.0937*** (0.0006)	0.0931** (0.0008)	0.0913** (0.0010)

주: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
자료: 연구진 작성

3) 회귀분석 결과

다음 표는 패널회귀분석 결과를 나타낸다. 패널회귀모형은 패널회귀모형식에서 지역별 고정효과를 0과 1로 구성되는 더미변수로 정의하여 제거할 것인지 확률효과로 정의하여 제거할 것인지에 대한 판단을 하기 위해 하우스만 검정을 실시해야 한다. 더미변수로 정의할 경우 고정효과모형, 분포를 가진 확률효과로 정의할 경우 확률효과모형을 활용하게 된다. 설명변수 x_{it} 와 고정효과 ϵ_i 에 대한 하우스만 검정의 귀무가설은 $cov(x_{it}, \epsilon_i) = 0$ 이며, 귀무가설을 채택할 경우 두 모형의 추정량이 일치추정량이므로 통계적으로 효율적인 추정량을 추정하는 확률효과모형을 채택하며, 귀무가설을 기각할 경우 확률효과모형은 효율적이지만 비일치추정량이므로 채택하지 않고, 일치추정량인 고정효과모형을 채택한다. 하우스만 검정을 실시한 결과, 모든 회귀분석의 결과에서 귀무가설을 기각하여 이 연구에서는 고정효과모형 결과만 제시하도록 한다.

표 6-9 | 패널고정효과모형 추정결과

구분	(1)	(2)
	종속변수: 매매가격 변동률	종속변수: 임대가격 변동률
GDP 대비 취득세	5.279*** (1.159)	2.071** (0.894)
GDP 대비 보유세	-1.625** (0.789)	-0.378 (0.587)
GDP 대비 양도소득세	1.663 (1.145)	1.746** (0.874)
단기금리	0.074 (0.055)	0.587*** (0.039)
인구증감률	2.311*** (0.550)	1.138*** (0.408)
경제성장률	1.261*** (0.067)	0.245*** (0.049)
상수	0.222 (1.268)	-0.692 (0.909)
국가수	30	30
관측점수	907	907
R-Squared	0.342	0.269
Hausman Test	63.99*** [0.000]	31.69*** [0.000]

주: ()안은 표준오차, []안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01

자료: 연구진 작성

회귀분석에서 각 세제 변수를 개별적으로 회귀모형을 구성할지 하나의 회귀식으로 구성할지를 선택해야 한다. 박진백(2018), 박진백, 이영(2018), 정영식 외(2021) 등의 주요 실증연구에서는 세제변수들간의 상관성을 고려하여 세제변수들을 각각의 회귀식을 추정하였다. 각각의 변수들을 추정할 경우 해당 설명변수와 종속변수와의 관계를 뚜렷하게 알 수는 있지만, 다른 변수가 존재하지 않고 해당 설명변수만 존재한다고 가정하는 것은 현실적인 가정이 아닐 수 있다. 이에 이 연구에서는 모든 변수를 하나의 회귀식으로 추정하고자 한다.

분석결과를 살펴보면, 취득세는 매매가격과 임대가격과 모두 양(+)의 관계로 분석되었다. OECD 국가 자료를 이용하여 분석한 결과에 기초할 경우에는 취득단계의 세금

증가는 매매가격 상승으로 이어질 수 있고, 이 주택을 임차인에게 임대를 할 경우라면 임차인에게 전가를 할 유인이 있는 것으로 해석할 수 있다. 보유세는 매매가격과 음(-)의 관계로 분석되었다. 이 분석결과에 기초하면 주택가격을 하락시키는 것을 정책의 목표로 설정한다면, 보유세를 인상하는 것이 적합한 정책 방향일 수 있다. 반면, 보유세는 임대가격과는 통계적으로 유의하지 않았다. 박진백, 이영(2018)은 보유세의 증가는 임차인에게 보유부담을 전가할 가능성을 제기하였는데, 이 분석결과는 해당 주장을 지지하지 않는 것으로 판단된다. 양도소득세는 매매가격과는 통계적으로 유의하지 않은 반면, 임대가격과는 양(+)의 관계로 분석되었다. 앞선 상관관계수분석에서는 양도소득세와 매매가격은 양(+)의 관계로 통계적으로 유의하였으나, 실증모형에서는 통계적으로 유의하지 않은 것이 특징이다. 양도소득세 증가는 일정 부분 동결효과를 유도할 수 있지만, 매매시장을 움직일만큼의 가격영향력은 없는 것으로 이해할 수 있다. 임대가격이 통계적으로 유의한 것은 양도소득세 증가로 인한 보유의 선택은 임차인에 대한 전가로 이어질 수 있는 것으로 해석할 수 있다.

4) 충격반응함수 추정 결과

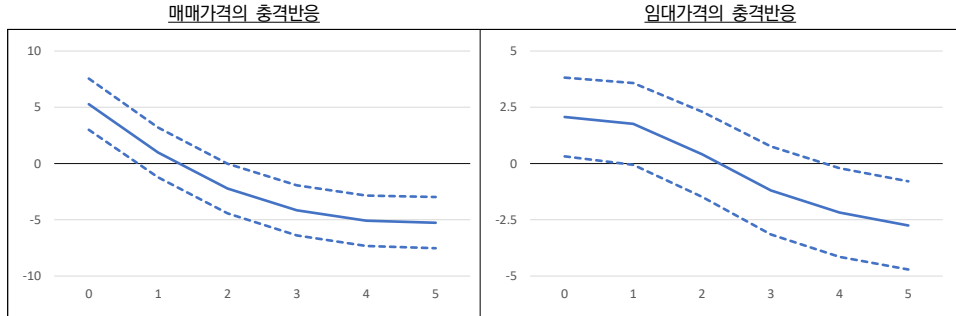
다음 그림은 취득세의 충격반응함수의 추정결과를 나타낸다. 취득세의 상승 충격이 발생하면, 매매가격은 당해연도($t=0$)에는 상승반응을 보이는 것으로 분석되나 1년후부터 이 영향력은 사라지는 것으로 분석되었다.

취득세 상승 충격이 발생한 3년후부터는 하락반응을 보이는 것으로 분석되었다. 이는 취득세 충격이 발생하면 최소 3년정도의 시차를 두고 시장에 영향을 미치는 것을 의미한다. 취득세의 상승 충격이 발생하면, 임대가격은 당해연도($t=0$)에는 상승반응을 보이지만, 그 이후 4년간은 통계적으로 유의한 반응을 보이지 않았고, 5년차가 되었을 때 음(-)의 영향을 보이는 것으로 분석되었다.

OECD 국가 자료를 이용하여 분석한 결과에서 취득세 인상의 효과는 3~4년의 시차를 두고 매매가격과 임대가격 안정으로 이어질 수 있는 것으로 파악되며, 매매가격의 안정이 임대가격의 안정에 선행하는 것으로 분석되었다.

그림 6-1 | 취득세의 충격반응함수 추정결과

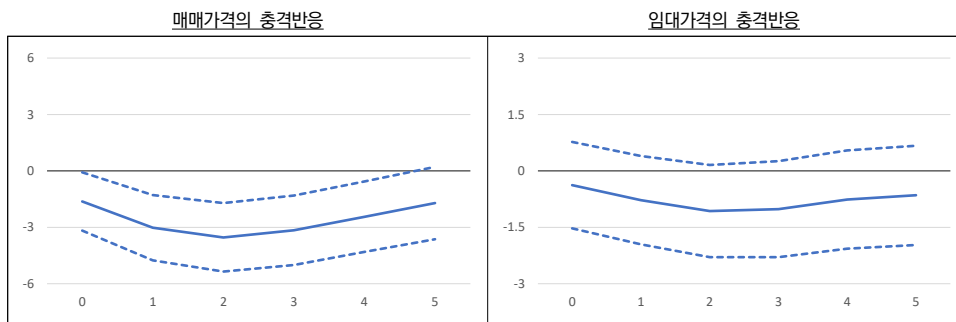
(단위: %)



주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음
 주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄
 자료: 연구진 작성

다음 그림은 보유세의 충격반응함수의 추정결과를 나타낸다. 보유세의 상승 충격이 발생하면, 매매가격은 하락반응을 보이며, 2년후에 가격하락 반응이 가장 큰 것으로 분석되었다. 이후 하락 영향력이 둔화되어 5년후에는 영향력이 더 이상 확인되지 않았다. 이는 보유세 증가로 인해 주택을 보유하는데 대한 부담이 높아지게 되면, 해당 주택을 매도하고자 하는 사람이 늘어날 수 있고, 이로 인해 시장에 매도물량이 많아지면, 공급증가로 인해 주택의 거래가격이 하락할 수 있음을 나타내는 것이다.

그림 6-2 | 보유세의 충격반응함수 추정결과



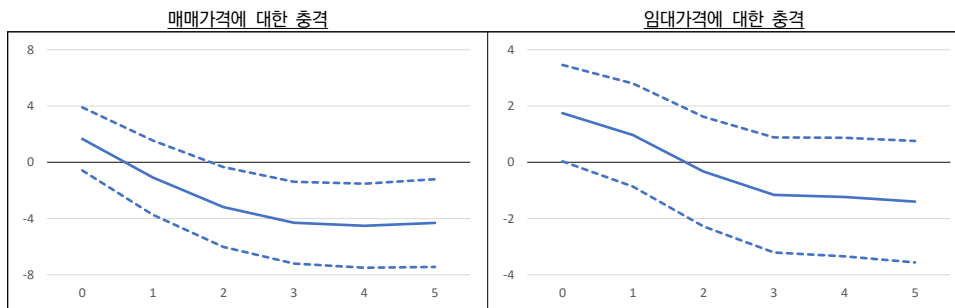
주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음
 주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄
 자료: 연구진 작성

반면에 보유세 상승 충격이 발생하더라도 임대가격은 통계적으로 유의한 수준에서 하락반응을 보이지 않는 것으로 분석되었다. 다만, 이와 같은 분석결과는 국가마다 제도의 차이가 크기 때문에 일반화하여 이야기하기 어려울 수 있다. 우리나라에 적용할 수 있는 내용인지를 확인하기 위해서는 국내 거시 모형을 통해 추가적인 분석이 필요하다고 판단된다.

다음 그림은 취득세의 충격반응함수의 추정결과를 나타낸다. 양도소득세의 상승 충격이 발생하면, 매매가격은 2년간 통계적으로 유의하지 않으며, 3년후부터 하락반응을 하는 것으로 분석되었다. 양도소득세의 부과는 동결효과로 인해 거래가 줄어 가격의 상승 유인으로 작동할 수 있다는 주장이 있으나, 이 연구의 분석결과에서는 해당 주장을 지지하는 결과가 도출되지 않았다.

양도소득세가 임대가격에 미치는 영향 역시 초기에는 상승영향을 주는 것으로 보이나 이후부터는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 분석되었다. 이 분석결과에 따르면 양도소득세의 충격은 임대차 시장에도 유의미한 영향을 미친다고 볼 수 없다. 이와 같은 이유는 이 연구에서 분석 샘플로 설정하고 있는 30개국 중 20개국이 양도소득세를 부과하지 않고 있기 때문으로 이해된다. 해당 세제가 부과되지 않기 때문에 세율이 0%인 국가가 많기 때문에 추정 결과가 세제의 변화에 따른 결과가 아닌 편의된 결과일 가능성이 있다.

그림 6-3 | 양도소득세의 충격반응함수 추정결과



주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음

주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄

자료: 연구진 작성

3. 국내 거시적 영향력 분석 결과

1) 기초통계량

국내 거시적 영향력 분석에서 분석대상 지역은 세종특별자치시를 제외한 16개 광역 지자체를 대상으로 설정하고, 분석 시계열은 매매거래 자료가 제공되는 2006년부터 2021년까지로 설정하였다.

이 연구는 분석의 종속변수로 매매거래 회전율, 매매가격 변동률, 전세가격 변동률로 설정하고 있다. 매매거래 회전율은 평균 4.93%로 분석되며, 2.37%에서 11.08%에 분포하고 있다. 매매가격 변동률은 -7.12%~17.12%에서 분포하며, 평균은 2.62%, 표준편차는 4.21%로 분석되며, 전세가격 변동률은 -9.41%~17.21%에서 분포하며, 평균은 3.07%, 표준편차는 4.08%로 분석된다.

이 연구는 세제변수를 전체 규모 대비 세수와 1인당 GRDP 대비 해당 세제 납세자 1인의 납부비용으로 나누어서 분석하고자 한다. 이와 같은 설정은 거래가 늘어나면 세수가 늘어나게 되기 때문에 실제 납세자의 세부담 크기의 변화를 포착할 수 없기 때문이다. GRDP 대비 취득세는 0.20%~2.12%에서 분포하며, 평균은 0.79%, 표준편차는 0.37%로 분석되나, 1인당 GRDP 대비 납세자 1인 취득세는 2.81%~49.19%에 분포하며, 평균은 14.6%, 편차는 8.38%로 분석된다. 즉, 전체 경제 규모 대비 세수의 비율로 보면 그 규모가 크지 않은 것으로 보이나, 개인 단위로 보면, 1인당 GRDP를 소득으로 가정한다면 세부담 수준은 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

재산세는 상대적으로 1인당 부담하는 금액의 수준이 크지 않은 것으로 분석되나, 종합부동산세는 취득세보다 평균적으로 납부 비용이 큰 것을 알 수 있고, 양도소득세가 평균 224.64%로 납부 비용이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

표 6-10 | 분석자료 기초통계량

변수명	관측점	평균	표준편차	최소값	최대값
매매거래 회전율(%)	240	4.93	1.32	2.37	11.08
매매가격 변동률(%)	240	2.62	4.21	-7.12	17.12
전세가격 변동률(%)	240	3.07	4.08	-9.41	17.21
GRDP 대비 취득세(%)	240	0.79	0.37	0.20	2.12
1인당 GRDP 대비 납세자 1인 취득세(%)	240	14.60	8.38	2.81	49.19
GRDP 대비 재산세(%)	240	0.47	0.20	0.13	1.15
1인당 GRDP 대비 납세자 1인 재산세(%)	240	0.77	0.44	0.17	2.10
GRDP 대비 종합부동산세(%)	240	0.08	0.10	0.01	0.78
1인당 GRDP 대비 납세자 1인 종합부동산세(%)	240	17.76	9.66	2.20	49.71
GRDP 대비 양도소득세(%)	240	0.99	0.61	0.30	3.55
1인당 GRDP 대비 납세자 1인 양도소득세(%)	240	224.64	159.87	20.58	709.72
주택담보대출 증감률(%)	240	7.08	7.63	-17.83	43.14
미분양 로그값	240	7.64	1.42	3.30	10.16
세대수 증감률(%)	240	1.65	0.85	-3.08	4.14
경제성장률(%)	240	2.64	2.83	-7.03	11.38

자료: 연구진 작성

2) 상관관계

다음 표는 GRDP 대비 취득세와 주택매매거래의 상관관계를 나타낸다. 분석은 GRDP 대비 취득세의 시점을 t 로 고정하고 주택매매거래의 시점을 $t+k$ 로 전환하며 상관관계계수를 추정하였다. 분석결과 t 시점에서 상관계수는 0.1532이며 통계적으로 유의하였다. 이는 취득세는 매매거래의 증가와 관계있는 것으로 이해할 수 있다. $t+1$ 시점에서는 상관계수는 감소하였지만, 통계적으로 유의하였으며, $t+2$ 시점 역시 상관계

표 6-11 | 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매거래의 상관관계

구분	주택매매거래 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 취득세 t	0.1532** (0.0126)	0.1156* (0.0607)	0.1074* (0.0922)	0.1039 (0.1162)

주1: 주택매매거래는 한국부동산원 전체 주택의 매매거래량 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$

자료: 연구진 작성

수는 감소하였지만 통계적으로 유의하였다. 이는 일정한 수요층의 시장 진입을 막기 위해 취득세 인상정책을 사용하더라도 거래를 줄이지는 못할 수 있음을 시사한다.

다음 표는 GRDP 대비 취득세와 주택매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t시점부터 t+1시점까지 양의 관계로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 앞선 거래량 분석에서 취득세가 증가하더라도 거래량은 늘어날 유인이 있는 것으로 분석된 것을 고려하면 취득세의 증가는 유의미하게 거래량을 줄이거나 주택가격을 낮추지 못할 수 있음을 알 수 있다.

표 6-12 | 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 _{t+s}			
	s=0(t)	s=1(t+1)	s=2(t+2)	s=3(t+3)
GRDP 대비 취득세 _t	0.1959** (0.0011)	0.1342** (0.0312)	0.0731 (0.2572)	0.0721 (0.2807)

주1: 주택매매가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 취득세와 주택전세가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t시점부터 t+1시점까지 양의 관계로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이 분석 결과는 우리나라에서는 전세제도가 존재하기 때문에 취득단계에서 높은 세부담이 발생하더라도 해당 부분을 임대료에 전가하면 되기 때문에 거래를 줄일 유인이 없을 수 있다는 것을 시사한다. 또한, 취득세가 증가하더라도 양도소득세에서 비용으로 공제되기 때문에 매수인은 임대료에 전가하고, 양도소득세에서 추가 공제를 받을 수 있기 때문에 투자목적의 매입자일 경우에는 세제로 인한 주택매입을 회피할 유인은 없을 수 있다. 반대로 자가목적의 매입자는 장기거주를 할 것이기 때문에 세부담이 높아지면 주택 매입 유인이 줄어들게 된다. 즉, 취득세 인상을 통한 부동산시장 안정화 유도는 투자목적의 매입자보다 실거주 매입자의 거래를 줄이는 영향이 발생할 수 있다.

표 6-13 | 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택전세가격지수 상관관계

구분	주택전세가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 취득세 t	0.2351*** (0.0001)	0.1647*** (0.0080)	0.0881 (0.1717)	0.0572 (0.3920)

주1: 주택전세가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 재산세와 주택매매거래의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t 시점에서 상관계수는 0.3872이며 통계적으로 유의하였다. 이는 재산세는 매매거래의 증가와 관계있는 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 양의 상관관계는 시간이 지남에 따라 증가하는 것으로 분석되는데, 이론적으로는 보유부담의 증가는 매도의 증가로 이어질 수 있으나, 실제 주택을 보유한 사람들의 매도의 결과인지는 해당 통계로 확인할 수 없다.

표 6-14 | 2006~2021년 GRDP 대비 재산세와 주택매매거래의 상관관계

구분	주택매매거래 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 재산세 t	0.3872*** (0.0000)	0.3823*** (0.0000)	0.4360*** (0.0000)	0.4646*** (0.0000)

주1: 주택매매거래는 한국부동산원 전체 주택의 매매거래량 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 재산세와 주택매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t 시점부터 $t+1$ 시점까지 양의 관계로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 앞선 거래량 분석에서 재산세의 증가는 거래량의 증가와 관계 있는 것으로 분석되었는데, 가격과의 관계가 양의 값으로 분석된 것은 재산세 부담의 증가분을 매매가격에 반영한 것으로 이해할 수 있다.

표 6-15 | 2006~2021년 GRDP 대비 취득세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 재산세 t	0.2710*** (0.0000)	0.2331*** (0.0000)	0.1845*** (0.0040)	0.1369** (0.0398)

주1: 주택매매가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.1$

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 재산세와 주택전세가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t 시점부터 $t+1$ 시점까지 양의 관계로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이 분석 결과는 임대인의 보유부담 증가를 임차인에게 전가할 유인이 있다는 것을 시사한다. 다만, 이 분석 결과는 단순 상관관계이므로 주요 결정요인을 통제하였을 때에도 이 관계가 강건하게 나타나는지를 확인하기 위해서는 회귀모형 추정이 필요하다.

표 6-16 | 2006~2021년 GRDP 대비 재산세와 주택전세가격지수 상관관계

구분	주택전세가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 재산세 t	0.3277*** (0.0000)	0.3105*** (0.0000)	0.2853*** (0.0000)	0.2552*** (0.0001)

주1: 주택전세가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.1$

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 종합부동세와 주택매매거래의 상관관계를 나타낸다. 분석결과 t 시점에서 상관계수는 0.3105이며 통계적으로 유의하였고, 시간이 지남에 따라 상관관계는 더 강화되는 것으로 분석되었다. 이 통계만으로 보유자의 매도 거래가 늘어난 영향인지, 미보유자의 매수 거래가 늘어난 영향인지를 알 수 없으므로 분석의 한계는 존재한다. 다만, 종합부동산세가 보유부담을 높여 보유유인을 줄이는 정책이기 때

문에 정책이 제도의 도입목적에 맞게 작동하였다면, 보유자의 매도 거래가 늘어난 영향일 것이다. 그러나 보유부담을 임차인과 같이 타인에게 전가할 수 있다면, 사실상 보유부담이 늘어나는 것이 아니기 때문에 보유자의 매수 거래가 늘어날 수도 있다. 제도가 도입된 이후 정책이 일관되게 운영되지 않았고, 세대별 합산을 하지 않음으로 사실상 종합부동산세 제도가 부동산조절 기능을 상실한 상황이라는 점을 고려하면 보유자의 매수 거래의 증가와 관계가 있을 수도 있다.

표 6-17 | 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매거래의 상관관계

구분	주택매매거래 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 종합부동산세 t	0.3105*** (0.0000)	0.3524*** (0.0000)	0.3794*** (0.0000)	0.4388*** (0.0000)

주1: 주택매매거래는 한국부동산원 전체 주택의 매매거래량 통계임
 주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
 자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 종합부동산세와 매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 종합부동산세와 매매가격지수는 양의 상관관계가 있으며, 1년후까지 유의한 것으로 분석된다.

표 6-18 | 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 종합부동산세 t	0.2904*** (0.0000)	0.1707*** (0.0060)	0.0967 (0.1336)	0.0217 (0.7457)

주1: 주택매매가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임
 주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$
 자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 종합부동산세와 전세가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석 결과, 종합부동산세는 당해연도와 다음해의 전세가격지수와 양의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 종합부동산세는 부동산가격 안정화를 위해 도입된 제도로 보유부담을 높여 고가 주택의 보유유인을 줄여 전반적인 가격 안정화를 유도하는 것을 목적으로 한다. 다주택자의 경우는 증가한 보유세는 임차인에게 전가할 수 있기 때문에 종합부동산세가 증가하더라도 향후 해당 주택의 상승기대가치가 높다면 계속 보유할 유인이 있다. 아래 분석 결과는 이에 대한 초기적인 가능성을 제시하는 것으로 판단된다.

표 6-19 | 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택전세가격지수 상관관계

구분	주택전세가격지수 $t+s$			
	$s=0(t)$	$s=1(t+1)$	$s=2(t+2)$	$s=3(t+3)$
GRDP 대비 종합부동산세 t	0.2299*** (0.0001)	0.1279** (0.0401)	0.0837 (0.1947)	0.0537 (0.4214)

주1: 주택전세가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임

주2: ()안은 p-value를 의미함. *** $p<0.01$, ** $p<0.05$, * $p<0.01$

자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 양도소득세와 주택매매거래의 상관관계를 나타낸다. 분석결과, 모든 시기에 상관계수는 통계적으로 유의한 양의 값으로 분석되었다. 정부는 양도소득세를 통해 개인의 자본이득을 줄이고자 하였지만, 양도소득세 중과 정책은 양도소득세 부과 대상자가 주택을 매도하지 않도록 유도하였을 가능성이 크다. 2010년대말~2020년대초 주택가격 상승기 세제 중과 정책에도 불구하고 저금리에 따른 유동성 공급정책의 영향으로 주택가격이 상승하였고, 주택수요가 크게 늘어났다. 양도소득세와 양의 관계로 분석되지만, 거래의 증가는 유동성 공급의 영향일 수 있기 때문에 이 관계는 확정적이지 않다.

표 6-20 | 2006~2021년 GRDP 대비 양도소득세와 주택매매거래의 상관관계

구분	주택매매거래t+s			
	s=0(t)	s=1(t+1)	s=2(t+2)	s=3(t+3)
GRDP 대비 종합부동산세t	0.3233*** (0.0000)	0.3394*** (0.0000)	0.3648*** (0.0000)	0.3809*** (0.0000)

주1: 주택매매거래는 한국부동산원 전체 주택의 매매거래량 통계임
 주2: ()안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01
 자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 양도소득세와 매매가격지수의 상관관계를 나타낸다. 양도소득세와 매매가격지수는 통계적으로 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 분석되었다.

표 6-21 | 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택매매가격지수 상관관계

구분	주택매매가격지수t+s			
	s=0(t)	s=1(t+1)	s=2(t+2)	s=3(t+3)
GRDP 대비 종합부동산세t	-0.0443 (0.4777)	-0.0331 (0.6080)	-0.0420 (0.5293)	-0.0705 (0.3083)

주1: 주택매매가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임
 주2: ()안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01
 자료: 연구진 작성

다음 표는 GRDP 대비 양도소득세와 전세가격지수의 상관관계를 나타낸다. 분석결과, 양도소득세는 전세가격지수와 음의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 이와 같은 결과는 양도소득세가 감소하는 시기 전세가격이 상승했기 때문으로 이해된다. 이는 양도소득세 증가에 따라 양도소득세를 회피하고자 하는 사람들이 매도를 하지 않은 상황에서 지속되는 보유부담분을 임차인에게 전가한 영향으로 이해된다.

표 6-22 | 2006~2021년 GRDP 대비 종합부동산세와 주택전세가격지수 상관관계

구분	주택전세가격지수t+s			
	s=0(t)	s=1(t+1)	s=2(t+2)	s=3(t+3)
GRDP 대비 종합부동산세t	-0.2156*** (0.0005)	-0.1735*** (0.0067)	-0.1289* (0.0524)	-0.0963 (0.1633)

주1: 주택전세가격지수는 한국부동산원 전국주택가격지수 종합주택 기준 통계임
 주2: ()안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01
 자료: 연구진 작성

3) 회귀분석 결과

아래 표는 GRDP 대비 부동산세수가 각 종속변수에 미치는 영향을 분석한 결과를 나타낸다. 회귀분석 모형과 관련하여 하우스만 검정을 실시한 결과, (1)열과 (2)열의 회귀식에서는 하우스만 검정에서 귀무가설을 기각하여 고정효과모형을 채택하도록 하였다. (3)열은 귀무가설을 채택하여 확률효과모형을 채택하였다.

표 6-23 | GRDP 대비 부동산세 패널고정효과모형 추정결과

구분	(1)	(2)	(3)
	종속변수: 매매거래 회전율	종속변수: 매매가격 변동률	종속변수: 전세가격 변동률
GRDP 대비 취득세	0.817* (0.434)	5.386** (2.107)	-0.628 (2.264)
GRDP 대비 재산세	-5.784*** (1.026)	-19.708*** (3.965)	-5.741 (4.260)
GRDP 대비 종합부동산세	0.352 (1.077)	17.972*** (4.119)	8.226* (4.424)
GDP 대비 양도소득세	-0.186 (0.158)	0.089 (0.639)	1.227* (0.687)
주택담보대출 증감률	0.033*** (0.010)	0.071* (0.040)	0.095** (0.043)
미분양 로그값	-0.305*** (0.071)	-1.325*** (0.312)	-0.545 (0.335)
세대수 증감률	0.085 (0.097)	-0.192 (0.381)	-0.389 (0.410)
경제성장률	-0.034 (0.026)	0.122 (0.101)	0.219** (0.109)
상수	9.207*** (0.840)	15.807*** (3.907)	7.981* (4.197)
지역수	16	16	16
관측점수	240	240	240
R-Squared	0.258	0.296	0.124
Hausman Test	39.30*** [0.000]	32.88*** [0.000]	12.17 [0.144]

주: ()안은 표준오차, []안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01
자료: 연구진 작성

회귀분석 결과, GRDP 대비 취득세의 증가는 거래량의 증가와 관계있는 것으로 분석되었다. 이는 매매가 늘어나면 취득세가 늘어날 수 있기 때문에 역인과성이 존재하는 결과로 판단된다. 매매가격 역시 양(+)¹⁾의 관계로 분석되었는데, 취득세가 늘면 매매가격에 반영할 수는 있지만, 매입자가 해당 주택을 매도할 때 전가를 할 수 있기 때문에 충분한 설명이 되지 못한다. 오히려 매매가격이 올라 취득세가 늘어나는 것이 더 적합한 설명으로 판단됨. 즉, GRDP 대비 취득세의 분석결과는 역인과성 문제가 있다고 판단된다.

GRDP 대비 재산세는 거래량 및 매매가격과 음(-)의 관계로 분석되었다. 앞선 상관관계 분석과도 차이가 있는 결과이며, 재산세가 지방세이기 때문에 매매거래량이나 가격에 영향을 미치지 않을 유인이 있다. 이 역시 GRDP 대비 세수로 분석하여 나타난 오류로 판단된다.

GRDP 대비 종합부동산세는 매매가격, 전세가격과 양(+)²⁾의 관계로 분석되었다. 이 분석결과는 종합부동산세 증가는 거래량과는 유의미한 관계를 갖지 않지만, 매매가격의 상승과 전세가격의 상승과 관계있을 수 있음을 시사한다. 특히 국제분석에서 확인되지 않았던 임차인에 대한 전가가 발견되었다.

GRDP 대비 양도소득세는 전세가격과 양(+)³⁾의 관계로 분석되었다. 국제분석에서도 양도소득세는 매매가격과는 통계적으로 유의하지 않았으나 임대가격과는 양(+)⁴⁾의 관계로 분석되었다.

그 외 변수들의 분석결과를 살펴보면, 주택담보대출이 증가하는 것은 매매거래나 매매가격, 전세가격의 상승과 관계있는 것으로 분석되었다. 미분양의 증가는 거래량의 감소, 매매가격의 하락과 관계있는 것으로 분석되었으나, 전세가격과는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 분석되었다. 모든 회귀분석 결과에서 세대수는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었으며, 경제성장률은 전세가격 모형에서 통계적으로 유의하게 양(+)⁵⁾의 관계가 발견되었다. 즉, 지역경제가 성장할수록 임차인의 주거비 부담이 증가할 유인이 있는 것으로 이해된다.

아래 표는 1인당 GRDP 대비 납세자 1인당 부동산세수가 각 종속변수에 미치는 영향을 분석한 결과를 나타낸다. 모든 회귀분석의 하우스만 검정에서 귀무가설을 기각하여 고정효과 모형이 적합한 모형으로 채택되었다. 이에 고정효과 모형 결과만 제시하였다.

1인당 GRDP 대비 납세자 1인당 세수의 분석결과는 GRDP 대비 세수의 분석결과와 차이가 있었다. 취득세는 매매거래와 전세가격과 음(-)의 관계를 갖는 것으로 분석되었다. 즉, 개인 입장에서 취득세 부담이 커지면 거래를 줄이는 유인이 있다는 것을 의미한다. 취득세는 매매가격에는 통계적으로 유의하게 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었으며, 전세가격은 가격을 떨어뜨릴 유인이 있는 것으로 분석되었다.

재산세의 경우는 모든 회귀분석에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 지방세인 재산세는 주택을 보유한 모든 사람들에게 부과하는 세제이며, 세율 변동에 조세저항이 가장 작은 세목으로 이해된다.

종합부동산세는 GRDP 대비 세수의 분석결과와 유사하게 매매가격과 전세가격의 상승과 관계있는 것으로 분석되었으며, 거래량의 증가와도 관계있는 것으로 분석되었다. 이를 통해 종합부동산세의 증과는 매도시 매매가격에 전가하거나 특히 임차인에게 전가할 유인이 있음을 확인하였다. 종합부동산세가 부동산시장 안정을 위해 도입된 제도임을 고려한다면, 중과정책이 오히려 부동산시장 안정성을 약화시킬 수 있다는 점을 고려하여 제도 설계가 필요하다고 판단한다.

양도소득세는 매매거래나 매매가격, 전세가격에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

통제변수들의 분석결과를 살펴보면, 주택담보대출이 증가하는 것은 매매거래나 매매가격, 전세가격의 상승과 관계있는 것으로 분석되었다. 미분양의 증가는 거래량의 감소, 매매가격, 전세가격의 하락과 관계있는 것으로 분석되었다. GRDP 대비 세수의 분석결과에서는 전세가격이 통계적으로 유의하지 않았던 것과 분석결과가 대비된다. 모든 회귀분석 결과에서 세대수는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었으며, 1인당 GRDP로 측정한 경제성장률은 매매가격 모형과 전세가격 모형에서 통계적으로

유의하게 양(+)의 관계가 발견되었다. 즉, 지역경제가 성장하면, 매매가격과 전세가
 격이 상승할 유인이 있는 것으로 이해할 수 있다.

표 6-24 | 1인당 GRDP 대비 부동산세 패널고정효과모형 추정결과

구분	(1)	(2)	(3)
	종속변수: 매매거래 회전율	종속변수: 매매가격 변동률	종속변수: 전세가격 변동률
1인당 GRDP 대비 취득세	-0.125*** (0.025)	-0.131 (0.100)	-0.171* (0.103)
1인당 GRDP 대비 재산세	-0.118 (0.549)	-0.987 (2.142)	1.090 (2.191)
1인당 GRDP 대비 종합부동산세	0.022** (0.009)	0.213*** (0.036)	0.221*** (0.037)
1인당 GDP 대비 양도소득세	-0.002 (0.001)	-0.006 (0.005)	-0.003 (0.005)
주택담보대출 증감률	0.039*** (0.009)	0.070* (0.037)	0.097** (0.038)
미분양 로그값	-0.305*** (0.068)	-1.731*** (0.279)	-0.575** (0.286)
세대수 증감률	0.144 (0.089)	0.092 (0.366)	-0.376 (0.374)
경제성장률 (1인당 GRDP 증감률)	-0.018 (0.026)	0.268*** (0.101)	0.326*** (0.104)
상수	8.662*** (0.824)	14.903*** (3.501)	5.121 (3.582)
지역수	16	16	16
관측점수	240	234	234
R-Squared	0.309	0.312	0.224
Hausman Test	56.97*** [0.000]	30.97*** [0.000]	23.51*** [0.003]

주: ()안은 표준오차, []안은 p-value를 의미함. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01

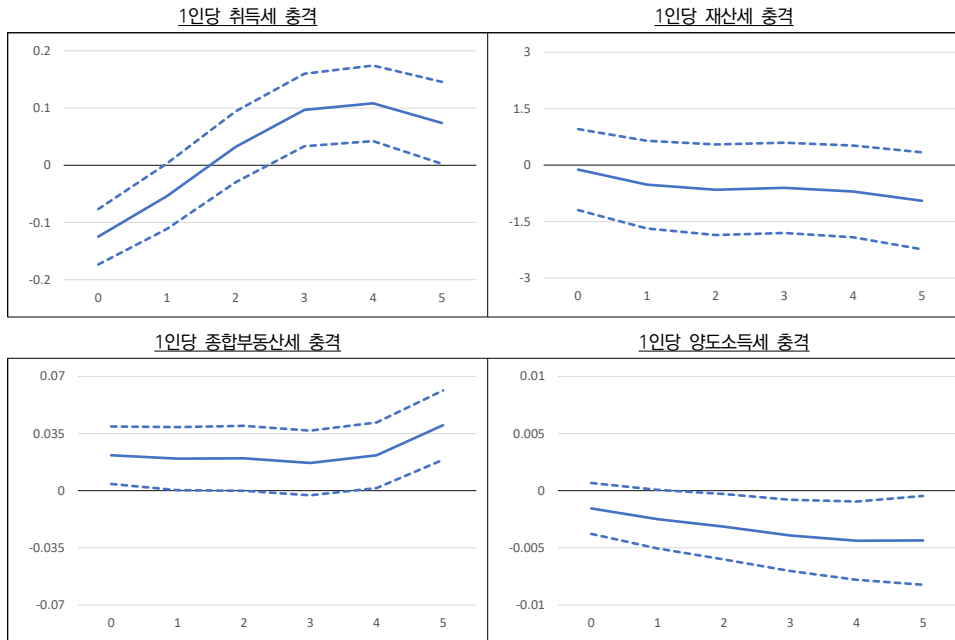
자료: 연구진 작성

4) 충격반응함수 추정 결과

다음 그림은 거래회전율에 대한 세제의 충격반응을 나타낸다.

취득세의 상승 충격이 발생하면, 당해연도에 거래가 감소하지만, 그 이후 감소 영향력은 사라지고, 3~4년 후에는 다시 회복하는 것으로 분석되었다. 즉, 취득세 인상 충격에 따른 영향력은 일시적인 것으로 이해할 수 있다. 재산세의 상승 충격에 대해 거래는 모든 분석 시차에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 재산세는 거래에 유의미한 영향을 미치는 요인이 아닌 것으로 판단된다. 종합부동산세 충격은 모든 시기 양(+)의 값으로 분석되었으나, 통계적인 유의성은 당해연도에서 발견되고, 이후 4~5년후에 다시 나타나는 것으로 분석되었다. 종합부동산의 경우 세제 충격의 영향력

그림 6-4 | 거래회전율에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과



주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음

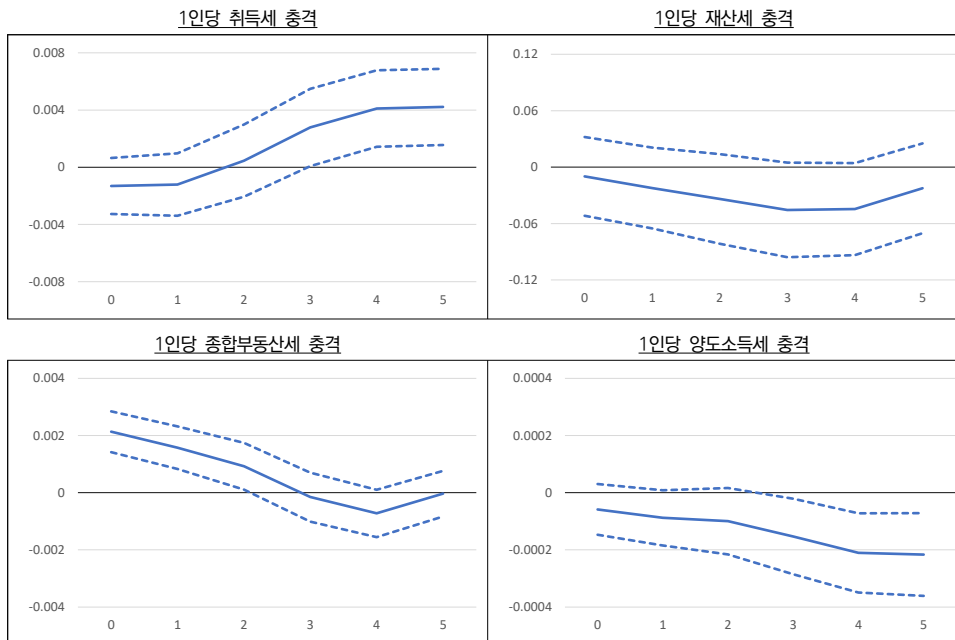
주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄

자료: 연구진 작성

은 일시적이라고 판단된다. 양도소득세 충격은 단기적으로 나타나지 않고, 2년 이후 거래량 감소로 나타나는 것으로 분석되었다. 즉, 양도소득세 중과 정책을 실시하면, 2년정도의 시차를 두고 동결효과가 발생할 가능성이 있는 것으로 판단된다.

다음 그림은 매매가격에 대한 세제의 충격반응을 나타낸다. 취득세의 상승 충격이 발생하면, 2년이내에는 매매가격 상승으로 이어지지 않는 것으로 분석되었으며, 매매가격 상승 반응은 취득세 인상 후 3년부터 본격적으로 나타날 것으로 분석되었다. 재산세의 상승 충격에 대해 매매가격은 모든 분석 시차에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 즉, 재산세는 매매가격에 유의미한 영향을 미치는 요인이 아닌 것으로 판단된다. 종합부동산세 상승 충격이 발생하면 2년까지 매매가격 상승으로 이어지는 것으로 분석되었다. 종합부동산세가 부동산시장 안정을 위해 도입된 제도임을 고

그림 6-5 | 매매가격에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과



주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음

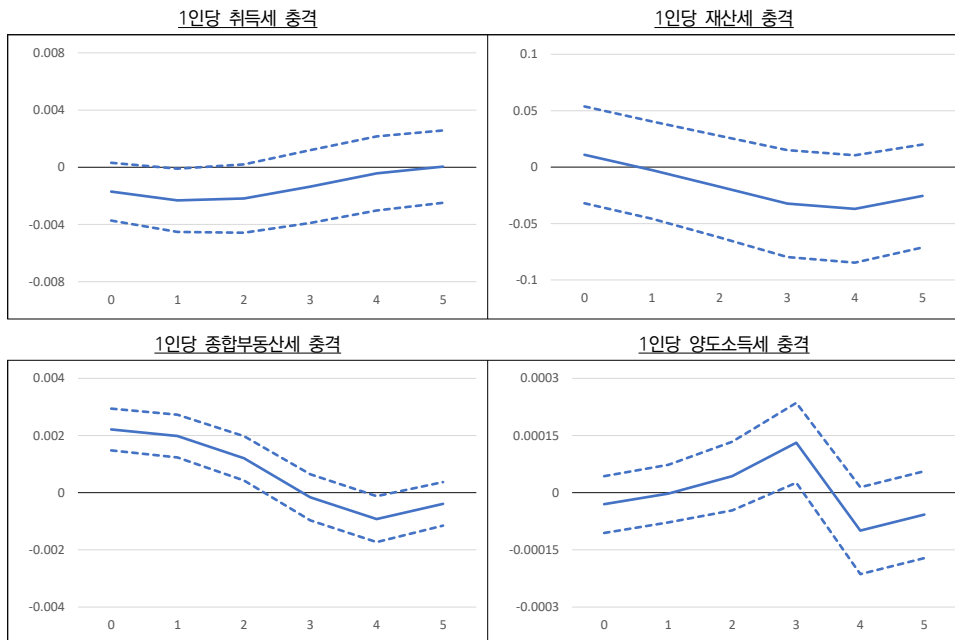
주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄

자료: 연구진 작성

려한다면, 일정 수준으로 꾸준히 유지하는 것이 바람직하며 증가를 하거나 증가했던 것을 해제하는 등의 제도 변경은 제도도입 목적에 부합하지 않을 수 있다. 양도소득세 충격은 단기적으로 나타나지 않고, 3년 이후 가격하락 반응으로 나타나는 것으로 분석되었다. 동결효과에 따라 가격상승이 기대되었으나 발견되지 않았다.

다음 그림은 전세가격에 대한 세제의 충격반응을 나타낸다. 취득세의 상승 충격이 발생하더라도 전세가격에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이론에서 취득세 상승이 임차인에게 전가될 가능성이 제기되었지만, 실증적으로는 그 증거가 발견되지 않았다. 재산세의 상승 충격에 대해 전세가격은 모든 분석 시차에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 즉, 재산세는 전세가격에 유의미한 영향을 미치는 요인이 아닌 것으로 판단된다. 종합부동산세 상승 충격이 발생하면 2년까지 전세

그림 6-6 | 전세가격에 대한 각 세제의 충격반응함수 추정결과



주1: 그래프의 점선은 95% 유의수준을 의미하며, 표준편차를 이용하여 계산하였음

주2: 가로축은 충격반응시차(년)를 나타내며, 세로축은 충격반응크기(%)를 나타냄

자료: 연구진 작성

가격이 상승하는 것으로 분석되었다. 이는 종합부동산세 증가에 따른 세부담은 집주인인 임대인이 부담하는 것이 아니라 임차인에게 전가하는 것을 의미한다. 양도소득세 충격이 발생하면 시차를 두고 전세가격이 상승하는 것으로 분석되었다.

4. 소결(요약 및 시사점)

1) 분석 결과 요약

국제 거시적 영향력 분석 결과는 다음과 같다.

취득세 인상 충격이 발생하면 3~4년의 시차를 두고 매매가격과 임대가격 안정으로 이어질 수 있는 것으로 파악되며, 매매가격의 안정이 임대가격의 안정에 선행하는 것으로 분석되었다. 보유세의 인상 충격이 발생하면, 매매가격은 하락반응을 보이며, 2년후에 가격하락 반응이 가장 큰 것으로 분석되었다. 양도소득세의 인상 충격이 발생하면, 매매가격은 2년간 통계적으로 유의하지 않으며, 3년후부터 하락반응을 하는 것으로 분석되었고, 임대료 영향력은 발견하지 못했다.

국내 거시적 영향력 분석 결과는 다음과 같다.

먼저 거래량에 미치는 영향에 대한 분석결과를 살펴보도록 한다. 취득세 인상은 단기적으로는 거래량을 줄이나 시간이 지남에 따라 거래량이 늘어나는 것으로 분석되었다. 재산세 인상은 충격이 발생하더라도 주택 거래에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 종합부동산세 인상은 당해년도 거래량과는 양(+)의 관계이나 1~4년간은 유의한 영향을 미치지 않았고, 5년후부터는 거래량이 늘어나는 것으로 분석되었다. 즉, 종합부동산세 부담이 발생하면 최대 4년정도 추가 보유를 할 유인이 있는 것으로 이해할 수 있다. 양도소득세 인상은 충격은 1년 이내 거래량에는 영향이 발견되지 않으나, 이후 거래량을 지속 감소시키는 것으로 분석되었다. 국내분석으로는 동결효과가 발견되었다.

다음으로 매매가격에 미치는 영향에 대한 분석결과를 살펴보도록 한다. 취득세 인상 충격은 단기적으로는 매매가격에 영향을 미치지 않으나, 3년후부터는 매매가격을 상승시키는 것으로 분석되었다. 재산세 인상 충격은 매매가격에 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 종합부동산세 인상 충격은 2년이내에는 매매가격 상승으로 이어지지만, 3년후부터는 매매가격에 대한 영향력이 발견되지 않았다. 양도소득세 인상 충격은 2년이내에는 매매가격에 영향을 미치지 않지만, 3년후부터는 매매가격 하락 영향력이 있는 것으로 분석되었다. 이는 동결효과에 따라 시장의 거래가 줄었기 때문으로 이해할 수 있다.

다음으로 전세가격에 미치는 영향에 대한 분석결과를 살펴보도록 한다. 취득세 인상 충격은 전세가격에는 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 재산세 인상 충격은 전세가격에는 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 종합부동산세 인상 충격은 2년이내 전세가격 상승에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 보유세 부담 증가에 따른 임대료 전가 영향으로 이해할 수 있다. 양도소득세 인상 충격은 2~3년의 시차를 두고 전세가격 상승으로 이어지는 것으로 분석되었다. 이는 양도소득세 인상으로 인한 계속 보유를 선택한 사람은 보유세 부담 증가분을 임차인에게 전가하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 시사점

취득세 인상은 시장가격 상승 압력으로 작동할 수 있다. 국제 분석에서는 매매가격과 임대가격에 일정한 시차를 두고 안정화 효과를 유도하는 반면, 국내 분석에서는 취득세 충격은 일시적이고, 시간이 지남에 따라 다시 거래와 매매가격이 상승하는 것으로 분석되었다. 우리나라는 취득세를 이용하여 부동산시장을 조절하는 정책을 많이 사용해왔다. 이 연구의 분석 결과에 기초하면 취득세는 단기적인 시장조절 기능이 있는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 취득세 정책을 펼칠 때는 단기적인 시장 조정을 위한 감면 등의 정책 위주로 펼칠 필요가 있으며, 세부담의 확대는 장기적으로 가격상승으로 이어지므로 시장안정화를 위해서는 세부담은 줄일 필요가 있다고 판단된다.

재산세는 거시적으로는 주택시장에 미치는 영향이 발견되지 않았다. 이는 재산세 부담을 일정 부분 조정하더라도 시장 전반에 걸친 부작용이 크지 않음을 시사하는 것이다. 우리나라의 재산세는 해당 주택의 실제 가치가 아니라 실제 가치보다 낮은 수준의 공시가격에 기초하여 과세하고 있으며, 과세표준을 계상할 때 시장공정가액비율을 곱하여 세부담을 더 낮추고 있다. 재산세를 실제 가치에 세부담을 하는 것을 목적으로 상향하더라도 주택시장의 영향력은 작을 것으로 판단된다.

종합부동산세는 중과를 하더라도 주택 매입을 줄이거나, 가격을 떨어뜨리는 영향은 없는 것으로 분석되었다. 이는 종합부동산세가 제도 도입 목적과 다르게 인별합산, 1세대 1주택자에 대한 세부담 경감, 과세표준에 대해 시장공정가액비율 적용 등으로 세부담을 낮추는 형태로 운영되었기 때문으로 판단된다. 문제인 정부 시기 종합부동산세에 대한 중과제도를 실시¹⁸⁶⁾하였으나, 해당 세부담은 임차인에게 전가를 하면 되기 때문에 사실상 중과제도는 제대로 작동하는 구조가 아니었다. 원래의 제도 도입 목적에 맞게 운영하기 위해서는 인별합산이나 세부담 경감 조치를 줄이고, 임차인에 대한 전가를 강하게 규제할 필요가 있다. 해당 조치를 하지 않는다면, 제도 도입 목적을 달성하지 못하는 형태로 제도를 운영하기 보다는 재산세와 제도를 통합하여 지방세로 운영하고, 수직적 형평성을 위해 고가주택에 대한 누진구조를 만드는 것도 고려할 수 있다고 판단된다. 또한, 종합부동산세 납세자에 대해서 세부담을 임차인에게 전가하는 것을 막을 수 있는 정책적 방안 강구가 필요하다고 판단된다.

양도소득세 중과는 거래를 감소시키기 때문에 시장 거래의 왜곡을 유도할 수 있다. 다만, 다른 조건이 일정하다면 양도소득세 증가에 따른 거래량 감소는 매매가격 안정으로 이어질 수는 있다. 그러나 양도소득세 증가에 따른 계속 보유를 하는 사람의 입장에서 세부담분을 임차인에게 전가하는 것으로 분석되었다. 양도소득세 인상이 투기 등에 의한 자본이득을 회수하는 목적임을 고려하여 제도 설계가 필요하다. 양도소득세 중과시 집주인은 양도소득세 회피를 위해서 계속 보유를 선택하게 되며, 이 때 보유부담분은 임차인에게 전가를 할 수 있다. 정책 목적을 달성하기 위한 방향은 금액기준으

186) 관계부처합동. 2017. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안. 2017. 8. 2. 보도자료

로 양도소득세 보다 더 높은 보유세 부담을 더 높게 제도를 설계하면, 보유세 부담을 회피하기 위해서 시장에 매물이 크게 늘어날 것으로 판단된다.

따라서 큰 틀에서 보유세 부담을 높이고, 거래세 부담을 낮추는 형태로 제도 설계가 필요하다고 판단된다. 그러나 해당 제도가 시장의 거래는 충분히 유도하지만 부당한 양도차익의 귀속은 막는 방안이 되어야 하며, 또한 임차인 전가 역시 완화시킬 수 있어야 한다고 판단된다.



CHAPTER 7

부동산세제 정책방향

- 1. 정책방향 수립을 위한 연구결과 종합 205
- 2. 부동산세제 정책방향 제안 217
- 3. 소결 224

07 부동산세제 정책방향

본 장에서는 부동산세제의 정책방향을 제시하도록 한다. 이를 위해 이 연구에서 검토하고 분석한 정책방향 수립을 위한 연구결과 종합하고, 이 내용에 근거하여 정책방향을 제시하도록 한다. 소결에서는 본 장에서 검토한 사항을 요약하고 시사점을 도출하였다.

1. 정책방향 수립을 위한 연구결과 종합

1) 제도별 특징

부동산세제는 취득-보유-양도 단계에 걸쳐 부과되며, 과세주체에 따라 국세와 지방세로 구분되고, 취득-보유-양도 각 단계별로는 취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세가 부과된다. 다음은 이 연구에서 검토한 제도별 특징에 관련한 내용을 요약한 결과이다.

취득세는 지방세로 분류되며, 과세주체는 지방자치단체다. 주택을 취득한 자에게 과세되며, 과세표준은 실지거래가격에 기반한다. 누진구조의 세율을 적용하며, 보유 주택 수와 조정대상지역 여부에 따라 중과를 적용한다. 취약층의 주택 매입 장려를 위해 일시적으로 세제감면을 사용하며, 세제비과세는 운영하고 있지 않다. 그러나 이 세금은 주택경기 변동에 따라 세수가 큰 영향을 받는 문제가 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해 주택경기 변동에 영향을 받지 않는 구조를 마련하거나 세의존도를 줄일 필요가 있다.

재산세는 또한 지방세로 분류되며, 과세주체는 지방자치단체다. 이 세금은 주택을

보유한 자에게 과세되며, 과세표준은 공시가격을 기반으로 한다. 누진구조의 세율을 적용하며, 세제감면은 공정시장가액비율, 세부담 상한으로 이루어지고 있다. 그리고 1세대 1주택자에 대해 한시적 세율을 인하하고 있다. 재산세는 공시가격에 기반하여 과세되고 있는데, 공시가격의 시가반영율이 낮기 때문에 시장가치에 대해 정확하게 과세되지 않는 문제가 있다. 이 문제를 해결하기 위해 시장가치에 대해 정확하게 과세하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

종합부동산세는 국세로 분류되며, 과세주체는 중앙정부다. 고가의 주택을 보유한 자에게 과세되며, 과세표준은 공시가격에 기반하여 인별로 합산하여 책정한다. 누진구조의 세율을 적용하며, 보유 주택수와 조정대상지역 여부에 따라 중과를 적용한다. 세제감면은 공정시장가액비율과 세부담 상한을 통해 이루어진다. 비과세는 기본공제액을 통해 이루어지고 있으며, 현행 기본공제액이 9억인 상황에서 1세대 1주택자에게는 12억원을 적용하여 비과세하고 있다. 그러나 이 종합부동산세는 인별 합산, 공정시장가액비율, 세부담 상한제, 1세대 1주택자 과세 기준금액 상향 등의 운영으로 도입 취지대로 제도가 작동되지 않고 있다는 평가가 있다. 종합부동산세가 더 비싼 주택에 대한 수요를 억제하는 것이 도입취지였다고 본다면, 이와 같은 세부담 완화정책은 도입취지를 약화시킨다고 볼 수 있다. 종합부동산세는 공시가격에 기반하여 과세되고 있는데, 공시가격의 시가반영율이 낮기 때문에 시장가치에 대해 정확하게 과세되지 않는 문제가 있다. 이 문제를 해결하기 위해 시장가치에 대해 정확하게 과세하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

양도소득세는 국세로 분류되며, 과세주체는 중앙정부다. 주택을 매도하는 자에게 과세되며, 과세표준은 실지거래가격에 기반한다. 누진구조의 세율을 적용하며, 보유 주택수와 조정대상지역 여부에 따라 중과를 적용한다. 세제감면은 필요경비, 장기보유특별공제, 기본공제(연 250만원)를 통해 이루어진다. 또한 1세대 1주택자는 12억 이하 거래시 비과세를 하고 있다. 양도소득세는 세율을 올리거나 중과제도를 운영할 경우, 매도를 하지 않음으로써 세부담을 회피할 수 있다. 양도소득세 중과로 인한 매물감소는 시장거래의 왜곡을 유도할 수 있고, 이로 인해 다양한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 과도한 이익을 억제하면서도 시장의 거래는 지속될 수 있는 형태로 제도가 개선될

필요가 있다.

우리나라의 부동산세제 정책은 보수정권이 집권을 할 경우에는 대체로 모든 세제에 대해 완화를 하고 있으며, 진보정권이 집권을 할 경우에는 대체로 모든 세제에 대해 강화를 하고 있다. 그리고 부동산세제를 통해 부동산경기를 조절하기 위해 정책을 실시하는 빈도가 높기 때문에 정책의 지속기간이 길지 않은 문제도 있다. 세제가 주택시장에 미치는 정책 효과를 충분히 고려하여 세제간 정책조합이 필요하며, 정책의 기초가 자주 바뀌지 않도록 일정한 정책 변경에 대한 준칙이 필요하다고 판단된다.

표 7-1 | 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 세수가 주택경기 변동에 의해 매우 강한 영향 받음	- 주택경기 변동에 영향을 받지 않는 구조 마련 - 지방세 의존도 하향
재산세	- 정확한 시장가치에 과세되지 않고 있음	- 정확한 시장가치에 과세
종합부동산세	- 다양한 세제감면 및 세제 비과세 제도 운영 - 정확한 시장가치에 과세되지 않고 있음	- 제도도입 취지에 맞도록 운영 - 정확한 시장가치에 과세
양도소득세	- 종과시 동결효과 발생	- 매도자 양도차익 감소시키면서 시장거래는 활성화
세제별 정책조합	- 집권 정부의 성향에 따라 모든 세제를 강화/완화하는 형태로 운영	- 주택시장에 미치는 영향을 고려하여 정책조합이 필요
정책지속기간	- 경기조절 목적 등에 따라 정책이 자주 바뀜	- 일정한 준칙하에서 정책이 지속되도록 제도 운영 필요

자료: 연구진 작성

2) 세제정책의 원칙

이 연구는 세제정책의 기본적인 전제는 소득이 있는 곳에는 세금이 있어야 한다고 판단한다. 이 연구는 세제정책의 원칙은 효율성과 형평성의 관점에서 검토하였으며, 형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성을 검토하였다. 조세 부담의 기준에 대해서는 응익과세와 응능과세의 관점을 검토하였다.

효율성과 형평성은 세제 설계에서 중요한 원칙이다. 효율성은 정책 실시로 인한 비

용 또는 초과부담이 최소화되도록 제도를 설계하는 원칙으로, 이는 행정적 비용 감소를 의미하지만, 동시에 담세력에 대한 고려도 감소할 수 있다. 반면에 형평성은 담세력을 고려하여 과세대상, 세율 등을 차별적으로 설계하는 원칙으로, 납세기간 형평성은 상향될 수 있으나, 제도가 복잡해지고, 여러 시장 왜곡이 발생할 수 있다.

또한, 수평적 형평성과 수직적 형평성은 각각의 정책 목표를 반영한다. 수평적 형평성을 추구하는 정책은 동일한 과세대상자를 식별하여 동일한 세금을 부과하는 방식으로, 동일한 과세대상자를 하나의 과세표준으로 묶어 부과하는 누진세가 대표적이다. 반면, 수직적 형평성을 추구하는 정책은 과세대상자를 차별적으로 식별하여 어떻게 다르게 세금을 부과하는 방식으로, 조정대상지역, 주택수, 1세대 1주택자, 생애 최초 주택 매입자, 신혼부부 등에 대해서 세율을 다르게 적용하는 것이 대표적이다.

응익과세와 응능과세는 각각 조세 부담의 기준을 제시한다. 응익과세원칙은 조세 부담이 납세자가 받은 혜택에 비례하여 조세 부담이 결정되는 원칙으로, 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 반대급부로 지방세에 적합하다. 응능과세원칙은 조세 부담이 납세자의 소득, 소비, 재산 등 개인의 경제적 능력에 상응하게 부과되어야 한다는 원칙으로, 개인간 지역간 형평성 추구를 위한 정책 목적에 활용될 수 있으므로 국세에 적합하다.

표 7-2 | 세제정책의 원칙 종합

구분	효율성	형평성	
		수평적 형평성	수직적 형평성
제도 설계 방향	정책실시로 인한 비용이 최소화되도록 제도를 설계	담세력을 고려하여 과세대상, 세율 등을 차별적으로 설계	
제도 복잡성	상대적 단순	복잡	
제도 운영 비용	상대적 저렴	상대적으로 많은 비용 발생	
납세자 담세력 고려	상대적 낮음	상대적 높음	
과세방식	모든 과세대상자에게 동일한 수준으로 과세	동일한 과세대상자에게 동일한 수준으로 과세	다른 과세대상자에게 다른 수준으로 과세
대표 세율구조	비례세	누진세	누진세, 종과세, 세제감면, 비과세
소득재분배 실현	비적합	제한적 적합	제한적 적합
응익과세/응능과세	응익과세	응능과세	응능과세
국세/지방세 적합 유형	지방세	국세	국세

자료: 연구진 작성

3) 이론적 작동 원리

이 연구에서는 부동산세제에 대한 이론모형을 개발하였고, 이론모형에 기초하여 취득-보유-양도 단계에 부과되는 세금이 매매가격과 전세가격에 미치는 영향을 증명하였다. 아래 내용은 세율인상에 따른 매매가격과 전세가격의 반응에 대해 수학적으로 증명한 결과이다.

취득세를 인상하면 매매가격은 하락하고, 전세가격은 상승하는 것으로 증명되었다. 이는 주택매입 비용이 증가하여 주택 매입수요가 감소하게 되며, 이로 인해 매매가격이 하락하기 때문으로 판단된다. 그리고 취득세에 민감한 매입수요는 임대차수요로 전환되어 임대차 가격이 상승하게 되는 것으로 판단된다. 매입수요 억제를 위해서 취득세 세율 인상과 중과를 하였으나, 취득세 부담으로 임대차수요가 늘어나는 것은 정책 시행 당시 예상하지 못한 시장왜곡 현상으로 판단된다. 따라서 이론적인 관계를 기준으로 취득세 인상은 매매시장의 안정을 유도할 수는 있지만, 임대차시장의 불안정이 발생할 수 있기 때문에 과도한 규제는 바람직하지 않을 수 있다.

보유세를 인상하면 매매가격은 하락하는 것으로 증명되었고, 전세가격의 영향력은 이론적으로는 명확하지 않은 것으로 증명되었다. 보유세를 인상하면, 보유 부담을 크게 느끼는 보유자는 매도를 할 유인이 생긴다. 따라서 보유세 인상은 시장의 매도물량을 유도하여 매매가격을 하락시키게 된다. 이 연구에서 설계한 모형에서는 보유부담분을 임차인에게 전가하는 것을 허용하지 않음에 따라 전세가격에 대한 영향력은 발견되지 않았다. 만약 임차인에게 전가가 가능하다면 보유세 인상에 따른 매도물량은 증가하지 않을 수 있을 것으로 예상된다. 이론적인 관계를 기준으로 보유세를 인상하게 되면 매매시장의 안정을 유도할 수 있을 것으로 예상된다.

양도소득세를 인상하면 매매가격에 대한 영향은 명확하지 않으나, 매매거래가 감소한다는 가정하에서는 전세가격이 상승하는 것으로 증명되었다. 양도소득세는 거래를 하지 않음으로써 세금을 회피할 수 있는데, 이로 인해 매매시장에 재고주택의 공급물량이 감소하게 된다. 따라서 주택 매입수요는 주택을 매입하지 못하기 때문에 전세수

요로 전환될 유인이 있고, 이에 전세가격은 상승할 수 있다. 이론적인 관계를 기준으로 양도소득세는 매매가격에 대한 영향력은 뚜렷하지 않지만, 시장의 매매거래량을 줄이며, 전세가격을 인상시킬 수 있기 때문에 세부담을 높이는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 다만, 과도한 양도차익을 허용하지 않는 범위내에서 양도소득세의 세부담은 낮출 필요가 있다고 판단된다.

표 7-3 | 이론적 작동 원리에 기초한 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 취득세 인상시 실수요자 매매거래 감소 - 임대차 가격 상승	- 실수요자의 수요 억제 방지 - 임차인 전가 방지
보유세 (재산세+종합 부동산세)	- 보유세 인상시 매매시장 안정화 효과 존재	- 매매시장 안정화를 위해서 세부담 강화 필요 (다만, 재산세와 종합부동산세 중 어떤 세제의 효과인지 불분명함) - 다른 분석 결과와 종합할 필요
양도소득세	- 양도소득세 인상시 동결효과 발생 - 전세가격 상승	- 동결효과 해소를 위한 일정 수준 세부담 완화

자료: 연구진 작성

4) 부동산세제의 미시적 영향력

부동산세제의 미시적 영향력 분석은 이 연구에서 구축한 이론모형에 의해 단계별 세제의 세율인상에 따른 효과 시뮬레이션, 상대주거비용 모형을 통한 시뮬레이션, 부동산세제에 대한 대국민 설문으로 실시하였다.

이론모형을 통해 시뮬레이션 결과, 취득세를 인상하면 매매거래가 감소하고, 매매가격이 하락하고, 전세거래가 증가하고, 전세가격이 상승하는 것으로 분석되었다. 이는 취득세 부담의 증가로 매매시장에서 매입수요가 감소함에 따라 매매거래가 감소하고, 매매가격이 하락하는 반면, 매입수요가 전세수요로 전환되어 전세거래가 늘어나고, 전세수요 증가에 따라 전세가격이 상승한 결과로 이해할 수 있다. 보유세를 인상하면 매매거래가 증가하고, 매매가격이 하락하고, 전세거래는 감소하고, 전세가격이 하락하는 것으로 분석되었다. 이는 보유세 부담의 증가로 매매시장에 매도물량이 늘어나게 되어

매매가격이 하락하게 되며, 무주택자의 주택매입이 늘어나서 시장의 매매거래가 늘어나며, 무주택자의 주택매입 증가에 따라 임대차 수요가 감소함에 따라 임대차 시장의 거래가 감소하고, 가격이 안정화되기 때문이다. 양도소득세를 인상하면 매매거래가 감소하고, 매매가격에는 큰 영향을 미치지 않으며, 전세거래는 저세율인 구간에서는 큰 변동이 없으나 고세율 구간에서는 증가하며, 전세가격은 지속적으로 상승하는 것으로 분석되었다. 이는 양도소득세의 세부담 증가는 매매시장에 매도물량을 감소시키게 되며, 이에 주택 매입수요자들이 전세수요로 전환되어 전세가격이 상승하는 것으로 이해할 수 있다. 양도소득세 중과정책은 양도차익을 국가가 회수하고, 주택시장의 안정을 유도하는 정책이었지만, 실제로는 매매거래량을 줄이고, 임대차시장의 가격을 상승시키는 시장왜곡을 유도할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

정리하면, 이론적으로 취득세 인상은 매입수요를 줄이고, 양도소득세는 매도수요를 줄여 시장의 매매거래를 감소시키는 반면, 공통적으로 전세가격 상승을 유도한다. 반면 보유세 인상은 매매시장과 전세시장의 안정을 동시에 유도하는 것을 알 수 있다. 이와 같은 이론관계에 기초할 때, 시장 왜곡을 줄이고, 시장 안정을 유도하기 위해서는 취득세와 양도소득세의 세부담이 높지 않도록 제도 설계, 보유세는 세부담 상향하는 것이 필요하다. 세부담이 임차인에게 전가될 경우, 이와 같은 이론관계가 성립하지 않게 되므로 거래단계의 세부담을 낮추고, 보유단계의 세부담을 높이면서 세부담의 임차인 전가를 막을 필요가 있다.

표 7-4 | 이론모형의 시뮬레이션에 따른 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 취득세 인상시 실수요자 매매거래 감소 - 취득세 인상시 임대차 가격 상승	- 취득세 세부담 축소
보유세 (재산세+종합부 동산세)	- 임차인에 대한 전가가 허용되지 않을 경우, 보유세 인상시 매매시장 및 임대차시장 안정	- 보유세 세부담 확대 - 임차인 전가 방지
양도소득세	- 양도소득세 인상시 동결효과 발생 - 전세가격 상승	- 동결효과 해소
세제 정책 조합	- 현재는 모든 세제의 세율을 동시에 인상하거나 동시에 인하하는 형태로 제도 운영	- 시장 안정화를 위해서 거래단계 세부담은 낮추고, 보유단계 세부담은 높일 필요

자료: 연구진 작성

상대주거비용 모형 시뮬레이션 분석 결과, 취득세는 자가점유자와 임차점유자의 점유형태를 결정하는데 영향력이 가장 높았으며, 재산세는 상대적으로 취득세에 비해서 자가점유 가구와 임차점유 가구의 점유형태 결정에 미치는 영향이 적었다. 종합부동산세는 자가점유 가구와 임차점유 가구에 대한 영향력이 발견되지 않았다. 양도소득세는 자가점유 가구의 점유형태 결정에는 재산세와 유사한 수준의 영향력이 발견되었으나, 임차점유 가구의 점유형태에는 영향을 미치지 않았다.

이를 통해 시장참여자들의 점유형태 결정에 가장 높은 영향을 미치는 세제는 취득세로 판단된다. 즉, 취득세의 세부담 증가는 자가점유 확률을 떨어뜨리고 임차점유 확률을 높이며, 다른 세제에 비해 이 영향력이 더 크다. 이 분석 결과는 세부담을 줄여 자가점유를 유도하는 것이 필요하다고 판단한다면, 부동산세제 중 취득세에 대한 부담을 줄이는 것이 가장 필요하다는 것을 시사한다. 그 외 분석 결과 중 종합부동산세와 양도소득세는 임차점유자에게 미치는 영향이 없는 것으로 분석되었는데, 이와 같은 의사결정 구조는 이 연구에서 구축하고 있는 모형이 주택보유자의 세부담이 임차인에게 전가되지 않는다는 가정을 하고 있기 때문이다. 만약, 주택보유자의 세부담을 전가할 수 있다고 가정한다면, 임차점유자의 의사결정에도 강한 영향을 미칠 유인이 있다.

표 7-5 | 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 세부담 증가시 자가점유와 임차점유 결정에 매우 큰 영향	- 취득세 부담 완화
재산세	- 세부담에 따른 자가점유와 임차점유 영향은 상대적으로 중립적이나 임차인 전가 가능성 존재	- 임차인 전가 방지
종합부동산세	- 세부담 변동의 의사결정 영향 확인되지 않음	- 다른 분석 결과와 종합하여 방향 설정 필요
양도소득세	- 세부담의 자가점유 영향 존재	- 다른 분석 결과와 종합하여 방향 설정 필요

자료: 연구진 작성

부동산세제에 대한 대국민 설문 결과, 보유주택수가 없거나 1주택자의 경우는 세부담이 증가하면 주택을 매입하는 영향이 뚜렷하지 않으나 3주택자 이상 다주택자는 세

부담이 증가하더라도 주택을 매입할 수 있다고 응답하는 비율이 높았으며, 세부담 증가에 대해 3주택자 이상 다주택자는 임차인에게 세부담을 전가할 수 있다는 응답 비율이 높았다.

앞서 살펴본 이론모형에서는 거래단계의 세부담을 낮추고, 보유단계의 세부담을 높일 경우 주택시장이 안정될 수 있는 것으로 분석되었다. 그러나 이 이론모형의 분석결과는 임차인에 대한 전가를 허용하지 않기 때문에 도출된 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 이론관계는 세부담을 주택을 취득하거나 보유하는 사람이 전적으로 지불하는 것이기 때문에 거래세 부담은 낮추고, 보유세 부담은 높이는 정책방향을 도출할 수 있었다. 그러나 설문조사 결과와 같이 현재의 중과구조하에서 다주택자들은 주택을 취득하거나 보유하는데 발생하는 비용을 임차인에게 전가하겠다는 의향이 높은 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 부동산세제 정책을 통해 주택시장의 거래왜곡도 줄이고 시장을 안정적으로 유도하기 위해서 핵심적인 정책은 임차인 전가를 방지하는 것으로 설정할 필요가 있다.

표 7-6 | 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 세율인상은 실수요자의 매입에 악영향 - 다주택자는 세부담을 임차인에게 전가	- 세부담 인하 - 임차인 전가 방지
재산세	- 다주택자는 세부담을 임차인에게 전가	- 임차인 전가 방지
종합부동산세	- 다주택자는 세부담을 임차인에게 전가	- 임차인 전가 방지
양도소득세	- 다주택자는 세부담을 임차인에게 전가	- 임차인 전가 방지

자료: 연구진 작성

5) 부동산세제의 거시적 영향력

부동산세제의 거시적 영향력 분석은 OECD 국가를 대상으로 한 국제 거시분석과 우리나라 광역지자체를 대상으로 한 국내 거시분석으로 구성된다.

국제 거시분석 결과, 취득세 인상은 단기적으로는 매매가격과 임대가격이 상승하지

만, 시차를 두고 매매가격과 임대가격이 하락하는 것으로 분석되었다. 취득세를 인상하면, 취득비용이 증가하기 때문에 매입수요가 감소하고 매매가격이 하락할 수 있다. 국제자료에서는 이와 같은 영향은 일정한 시차를 두고 발생하는 것으로 분석되었다. 또한, 이론적인 관계에서 확인되었던 매입수요 감소가 임차수요로 전환되는 것은 국제 거시분석에서는 정확히 확인되지 않았다. 보유세 인상은 매매가격을 하락시키는 것으로 분석되는 반면, 임대가격에는 유의미한 영향이 발견되지 않았다. 이는 보유부담 증가에 따라 시장에 재고주택의 매도가 늘어나서 발생하는 공급초과로 인해 매매가격이 하락하는 것으로 이해할 수 있으나, 매매가격 하락에 따라 임대수요가 매매수요로 전환되는 효과는 국제자료로는 뚜렷하게 발견되지 않았다. 양도소득세는 2~3년의 시차를 두고 매매가격을 하락시키는 것으로 분석된 반면, 임대가격에는 뚜렷한 영향이 발견되지 않았다. 이는 양도소득세 부과를 회피하기 위해서 동결효과가 일정한 시차를 두고 나타나는 것으로 이해할 수 있으나, 이론모형에서 예측한 바와 같이 임대가격이 뚜렷한 반응을 하지 않은 것은 분석국가 중 다수가 양도소득세에 해당하는 자본이득세 제도를 운영하지 않기 때문으로 이해된다.

국제 거시분석 결과를 통해서는 취득세 인하시 매매가격 안정과 임대가격 안정을 단기적일 수 있으며, 보유세 인상은 매매가격 안정을 유도할 수 있으나 임대가격에는 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 양도소득세는 세율 인하시 단기에는 효과가 발생하지 않고, 일정한 기간을 두고 주택가격이 상승할 가능성이 있는 것으로 해석된다. 다만, 국제 거시분석은 국가마다 제도의 차이가 크고, 세목구조가 크게 차이가 나기 때문에 분석 결과가 한계가 있을 수 있다. 가령, 우리나라는 임대차시장이 전세제도와 월세시장으로 구분되어 운영되고 있는 반면, 그 외 국가는 전세제도가 없다. 따라서 이 연구에서 설계한 이론모형과 같이 사람들이 세부담이 발생할 경우 목돈을 들여 전세시장으로 이동하는 등의 의사결정 변화를 기대하기 어렵다.

국내 거시분석 결과, 취득세 인상은 단기적으로는 매매 거래가 감소하였으나, 시차를 두고 매매 거래가 증가하였고, 매매가격 역시 시차를 두고 상승하였으며, 전세가격은 통계적으로 유의한 반응을 보이지 않았다. 즉, 우리나라 데이터를 이용하여 분석한

결과에서는 국제 데이터를 이용하여 분석한 결과와 다르게 취득세 부담에 따른 주택시장 안정은 단기적으로만 발생하는 것을 알 수 있고, 시간이 지남에 따라 시장은 불안정해지는 것을 알 수 있다. 재산세는 매매 거래와 매매 가격, 전세 가격에 대한 영향이 발견되지 않았다. 종합부동산세 인상은 매매 거래 증가로 이어졌으며, 2년 이내 매매가격과 전세가격 상승으로 이어졌으며, 3년 이후 하락세로 전환되나 통계적인 유의성 없다. 이론모형에서는 보유세 인상은 매매시장과 전세시장을 모두 안정화시킬 것으로 예측되었으나 실제 우리나라 자료를 이용하여 분석한 결과에서는 매매거래량 증가, 매매가격 상승, 전세가격 상승으로 이어졌다. 이와 같은 영향은 이론모형에서 설정하고 있지 않은 임차인 전가가 주요한 실마리가 될 수 있다. 종합부동산세 세부담이 증가하더라도 임차인에 대해 세부담을 전가하게 되면, 해당 주택을 매도하기 보다 계속 보유하는 의사결정을 유인이 커질 수 있다는 점에 주목해야 한다. 양도소득세는 매매거래를 감소시키며, 매매가격을 하락시키며, 시차를 두고 전세가격을 상승시키는 것으로 분석되었다. 실제 이와 같은 분석은 이론모형에서 예측한 바와 유사한 결과이다. 특히, 전세가격 상승은 이론모형에서 양도소득세 세율인상에 따라 전세가격이 상승하는 구조와 함께 양도소득세로 인한 동결효과로 계속 보유를 결정함으로써 발생하는 보유세 부담을 임차인에게 전가하는 효과로도 이해할 수 있다.

국내외 거시분석 결과를 통해서 부동산세제별 영향은 이론과 유사하게 발생할 수 있으나, 정부가 부과한 세부담을 결국 누가 내는지에 따라 그 영향은 달라질 수 있는 것으로 이해될 수 있다. 정부가 높은 세부담을 통해 시장 안정을 유도하더라도 해당 세금을 납부하는 주택 취득자, 주택 보유자가 임차인에게 전가를 한다면, 해당 세제정책을 실시하는 목적에 부합하지 않는 결과에 도달할 가능성이 매우 높다. 결국, 부동산세제 정책의 핵심적인 과제는 임차인에 대한 전가를 어떻게 방지할 것인가가 되어야 한다.

표 7-7 | 세제별 핵심 문제와 해결 방향

구분	핵심 문제	해결 방향
취득세	- 세율인상은 효과는 단기적	- 세부담 인하 - 임차인 전가 방지
재산세	- 미발견	- 다른 분석 결과와 종합하여 방향 설정 필요
종합부동산세	- 매매거래, 매매가격, 전세가격 모두 상승 - 세부담을 임차인에게 전가	- 세부담 인상시 임차인 전가 방지
양도소득세	- 동결효과 - 세부담을 임차인에게 전가	- 임차인 전가 방지

자료: 연구진 작성

6) 종합

지금까지 부동산세제 정책은 대체로 모든 세제를 강화하거나 모든 세제를 완화하는 형태로 정책이 이루어졌고, 주택시장에 대한 영향력은 크게 고려되지 않은 것으로 판단되며, 주택시장에 대한 영향력을 고려하더라도 단기적인 시장 활성화 등에 주요 관심이 있었던 것으로 판단된다. 그리고 부동산세제의 최종적인 세부담이 주택을 취득하거나 보유한 사람이 아니라 그 집을 임차하여 사는 사람일 수 있으며, 임차인이 최종 세부담자가 된다면, 부동산세제 정책은 기대하는 효과를 거두기 어려울 수 있다. 그리고 정부의 부동산세제 정책은 큰 방향성을 가지고 잦은 변동 없이 추진될 필요가 있으나, 정책의 방향성이 크게 변화하는 문제도 있었다.

이에 이 연구는 부동산세제의 향후 정책의 방향성은 다음의 4가지 목표로 진행될 필요가 있다고 판단한다. 첫째, 시장영향력을 고려한 부동산세제 정책의 조합 마련이 필요하다. 정부는 일정한 정책적 목적을 달성하기 위해 해당 정책을 실시하는 것이지만, 해당 정책이 실제 시장에 미치는 영향을 충분히 고려하여 정책을 설계하고 실시할 필요가 있다. 둘째, 1세대 1주택 실거주자에 대해서는 세부담이 늘어나지 않도록 제도적 장치가 필요하다. 시장영향력을 고려하여 부동산세제 정책을 실시할 경우, 1세대 1주택을 보유하면서 실제 거주까지 하는 실수요자에 대해서는 세부담을 늘어나지 않게 하거나 세부담을 경감하는 형태의 제도를 통해서 1세대 1주택 실거주자의 주거안정을 지

원하고, 실거주 목적의 주택보유를 유도할 필요가 있다. 셋째, 세부담의 임차인 전가 방지를 위한 방안 마련이 필요하다. 임차인 전가가 허용되지 않는 이론 모형을 통해서 이 연구에서는 세율조정에 따른 기대가능한 시장 변화를 추정하였다. 그러나 실제 시장에서는 이 기대와 다르게 다양한 시장왜곡 현상이 발생하였다. 결국 정부가 부과한 세금을 부과대상자가 납부하지 않았기 때문에 발생하는 문제인 것이다. 세제정책을 통한 정책목적 달성을 위해서 임차인 전가에 대한 문제 해결이 핵심문제일 가능성이 크다. 넷째, 정책이 추구해야 하는 기본 골격을 구축하여 일정한 범위내에서 정책적 변화를 허용하는 일정한 준칙 마련이 필요하다. 우리나라는 집권 정부에 따라 정책의 방향이 반대로 전환되는 경향이 크다. 이로 인해 우리 국민은 정책의 지속가능성에 대한 기대가 크지 않다. 이는 정책의 효과가 제대로 발생하기 어렵다는 의미일 수도 있다. 따라서 일정한 준칙을 마련하고, 정책 방향의 개선이 필요할 경우 일정한 범위내에서 단계적으로 변화를 시킬 수 있도록 하여, 정책의 지속성에 대한 신뢰를 마련할 필요가 있다.

2. 부동산세제 정책방향 제안

1) 시장영향력을 고려한 부동산세제 정책의 조합

부동산세제 정책의 목표는 일차적으로 안정적인 세수 확보로 설정할 수 있으며, 주택시장의 안정으로 설정할 수도 있다. 먼저 안정적인 세수 확보를 위해서는 세수는 세원의 변동이 큰 세목에 의존하지 않고 세원의 변동이 적은 세목에 의존하는 것이 바람직하다. 이 관점에서는 거래에 대해 부과하는 거래세의 비중은 낮추고, 보유에 대해 부과하는 보유세의 비중은 높이는 것이 바람직하다. 시장영향력을 고려할 경우는 다음과 같다. 취득세의 인상은 매입수요를 전세수요로 전환시킬 수 있고, 전세가격 상승으로 이어질 수 있다. 또한, 다른 세제에 비해 주택매입과 임차에 대한 의사결정에 가장

높은 영향이 있는 세제로 분석되었다. 이러한 관점에서 취득세 인하는 실수요자의 주택 매입을 유도하고, 추가적인 전세가격 상승을 막을 수 있기 때문에 실수요자의 주거 안정에 도움이 될 수 있다. 보유세의 인상은 주택보유에 대한 부담을 높여 주택 매도 유인을 높이게 되며, 이 경우에는 매매시장과 임대차시장의 안정을 동시에 유도할 수 있다. 다만, 재산세와 종합부동산세 중 어떤 세제를 활용하는 것이 바람직한지에 대해서는 여러 고려가 필요하다. 양도소득세의 인상은 주택 매도물량을 줄이고, 전세가격 상승을 유도하는 것으로 분석되었다. 양도차익을 개인에게 귀속시키지 않기 위해서 양도소득세율은 인상하고, 중과하는 것이 오히려 매매시장과 임대차시장의 왜곡적인 거래를 자극할 수 있기 때문에 양도소득세는 큰 틀에서는 인하하는 것이 바람직하다. 따라서 부동산세제의 시장영향력을 고려할 경우에도 세수 확보의 관점과 유사하게 거래세는 낮추고, 보유세는 높이는 것이 바람직한 것으로 볼 수 있다.

따라서 이 연구는 큰 틀에서 부동산세제 정책은 취득 단계와 양도 단계의 세율은 낮게 형성하고, 보유 단계의 세율은 상대적으로 높게 형성하는 것이 바람직한 정책의 방향이라고 제안한다. 시장안정을 위해서 취득세와 양도소득세는 낮게 유지하면서 동시에 보유세는 높게 유지하는 정책 조합이 전제되어야 한다. 이와 같은 방향성에 기초하여 이 연구는 각 세제별로 고려할 수 있는 사항을 다음과 같이 제안하고자 한다.

취득세의 세부담을 낮추는 방안으로는 세율은 비례세율로 전환하는 방법이나 중과구조를 완화하는 방법 등을 고려할 수 있다. 취득세 부담을 경감할 경우, 주택가격 상승기 추가적인 주택 취득을 통해 양도차익을 극대화하는 전략을 취하는 투자자들이 발생할 수 있다. 이 때 정책적으로 추가 취득의 장벽을 만들기 위해 취득세율을 높이거나 중과구조를 강화하는 등의 정책을 실시할 수 있으나, 이와 같은 정책적 접근은 매매시장과 임대차시장의 거래와 가격에 상당한 왜곡을 유도할 수 있고, 이로 인해 실수요자가 추가적인 가격 부담을 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 가격상승기일지라도 취득세에 대한 추가적인 부담을 부과하는 정책을 실시하지 않는 것이 바람직하다고 권고한다.

이 연구는 양도차익을 얻기 위해 주택취득을 한 사람에게는 높은 보유부담을 부과해야 한다고 제안한다. 취득에 대한 세부담은 낮지만, 실거주 목적이 아닌 주택을 추가

취득을 할 경우에는 현재 수준보다 훨씬 높은 보유세 부담을 부여할 필요가 있다. 기본적인 방향으로서는 공시가격을 현실화하고, 공정시장가액비율을 상향하여 해당 주택의 시장가치에 보유세를 부과하는 것이 가장 바람직하다. 현재는 공시가격의 현실화수준이 낮고, 공정시장가액비율까지 적용하여 과세표준이 낮은 상황이다. 공시가격 현실화에 대한 기준값은 시장에서 거래될 수 있는 시장가치인 시세로 설정하고, 시세의 90% 이상을 목표로 현실화시킬 필요가 있으며, 주택간 격차가 발생하지 않도록 공시가격의 품질관리가 필요하다. 공정시장가액비율은 정책 목적에 따라 세부담을 조절할 수 있는 장치로 활용하되 현행보다 높은 값을 기본값으로 활용할 필요가 있다. 또한, 종합부동산세에 대해서는 실거주 목적이 아닌 주택을 보유한 경우에 대해서는 중과구조를 강화하여 세부담을 높일 필요가 있다. 이와 같은 보유세 강화는 임차인에게 전가되지 않는다는 가정하에서는 실거주 주택의 보유형태를 유도할 가능성이 높으며, 매매시장과 임대차시장의 안정을 유도할 수 있다. 다만, 이와 같은 정책 방향을 실시하더라도 1세대 1주택 실거주자에 대해서는 세부담이 늘어나지 않도록 세부담 완화정책이 병행되어야 한다.

양도소득세의 경우는 세부담을 낮추는 것이 필요하다. 중과구조를 완화하거나 폐지하여 양도소득세로 인해 매도하지 못한 주택이 시장에 매물로 나오도록 할 필요가 있다. 양도소득세 부담의 완화로 인해 양도차익을 얻고자 주택을 취득하는 사람이 늘어날 수도 있지만, 이 경우에도 취득세 부담을 높여서 거래를 막기 보다 실거주 이외의 목적의 주택 취득에 대해서 보유세 부담을 높게 함으로써 주택 보유유인을 줄이는 정책이 실효성이 있을 것으로 판단된다. 특히, 세부담액 기준으로 보유세 세액이 양도소득세 세액보다 더 많도록 제도의 설계가 필요하다. 다만, 이와 같은 방향으로 정책을 실시할 경우에는 고가주택 1채를 보유하면서 해당 주택을 사고 파는 거래가 일반화될 가능성이 있다. 이와 같은 문제를 막기 위해서 전생애에 걸쳐 양도차익을 취득할 수 있는 금액을 일정 수준이하로 규제하는 방안을 고려해볼 수 있다. 예를 들어, 전생애동안 최대 10억원 양도차익을 얻을 수 있고, 초과분에 대해서는 기본세율 내지는 중과세율이 적용된다면, 추가적인 양도차익을 추구하기 위해서 주택을 사고파는 행위는 줄어들 수 있다. 다만, 이와 같은 양도차익 상한제의 경우, 적용하는 기간이나 상한액에 대해서

는 상당한 사회적인 합의가 필요한 부분이라고 판단한다. 향후 제도적으로 필요할 경우에는 보다 정밀한 정책 설계가 요구된다. 그리고 양도소득세는 더 오래 보유할수록 세금이 늘어나는 결집효과가 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위해서 장기보유특별공제 제도를 실시하고 있는데, 장기보유특별공제 제도로 인해 세부담 완화를 위해서 다시 결집효과가 발생하는 문제도 존재한다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 연분연승법을 고려할 수 있다. 연분연승법은 양도차익을 보유기간으로 나누어 연간 세액을 구하고, 보유기간을 곱하여 최종 세액을 구하는 방식인데, 이와 같은 방식으로 세액을 산정할 경우 결집효과로 인한 추가적인 세부담은 해소될 수 있다.

2) 1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화

이 연구에서는 취득과 양도단계의 거래세에 대해서는 세부담을 완화하고, 보유단계의 보유세에 대해서는 세부담을 강화하는 기본 부동산세제 구조를 제안하였다. 이와 같은 부동산세제 구조는 주택시장 안정을 유도하기 위한 목적에 따라 제안한 것이다. 이 연구에서는 이와 같은 주택시장 안정 유도와 더불어 1세대 1주택 실거주자에 대해서는 세부담 완화가 바람직하다고 판단한다. 주택의 보유 목적이 양도차익의 실현이 아니라 실거주인 것이 주택시장의 기본 상식이 되는 것이 바람직하다. 이에 이 연구는 실거주 목적의 주택 매입을 장려하기 위한 방안으로 1세대 1주택 실거주자에 대해서는 세부담 완화를 영구적으로 운영할 필요가 있다고 판단한다.

취득세의 경우는 생애주기를 고려한 취득세 비과세제도를 제안한다. 현행 유사 제도로는 생애 최초 구입자에 대한 취득세 감면 제도가 있다. 이 제도는 생애 최초 구입자에 대해서 취득가액 1.5억 이내 비과세, 1.5억 초과시 200만원 한도내에서 50% 감면하는 정책이다. 다만, 이 정책은 실거주 의무가 없다. 이 연구에서는 생애 최초 구입자에 대한 비과세 제도를 확대하여 가족 구성원의 숫자가 변화할 경우(즉, 결혼으로 배우자가 생기거나 출산으로 자녀가 늘어날 경우를 의미한다) 주택의 면적이나 방수 등의 변화가 필요할 수 있다. 이 경우에 대해 생애 2번 취득세를 비과세하는 제도를 제안한

다. 대상자는 1세대 1주택 실거주자로 임대 경력이 없어야 하고, 85m²이하 9억이하 주택 등 일정한 조건을 갖추어야 하며, 실거주 의무를 부여하는 것이다. 취득세는 점유 형태를 결정하는데 영향력이 높은 세금이기 때문에 세금 지원에 따라 실수요자의 자가 매입 유인을 높이게 되며, 실수요자의 자가점유를 확대시킬 것으로 기대된다. 또한, 취득세 수혜자는 실거주 의무를 부여하기 때문에 주택시장의 수요로 작동하지 않아 매매가격과 임대차가격을 낮추는 요인으로 작동할 것으로 기대된다.

재산세의 경우는 2023년까지 한시적으로 운영중인 1세대 1주택자에 대한 재산세 특례세율을 상시화하는 것이다. 현행 1세대 1주택자 재산세 특례세율 제도는 1세대 1주택자 중 공시가격 9억원 이하 주택에 대해 재산세율 0.05%p 인하하는 정책이나 실거주 의무가 없다. 이 연구에서 제안하는 정책방안은 1세대 1주택 실거주자에 대해 재산세율을 인하하는 것으로 대상자는 1세대 1주택 실거주자로 가령 85m²이하 9억이하 주택에 대해서 재산세율 0.05%p 인하하되, 실거주 의무를 부여하는 것이다. 이와 같은 제도를 통해서 1세대 1주택자의 주거안정과 매매시장과 임대차시장의 안정을 기대할 수 있고, 실수요자의 자가 매입 유인을 높이게 되며, 실수요자의 자가점유를 확대시킬 것으로 기대된다. 특히, 특례 재산세 수혜자는 실거주 의무를 부여하기 때문에 주택시장의 수요로 작동하지 않아 매매가격과 임대차가격을 낮추는 요인으로 작동할 것으로 기대할 수 있다.

양도소득세의 경우는 1세대 1주택 실거주자에 대해서 비과세제도를 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 1993년 대법원에서 “1세대 1주택”의 양도소득세를 부과하지 않도록 판결한 것은 주택은 국민의 주거생활의 기초가 되는 것이므로 1세대가 소유하는 1개의 주택을 양도하는 것이 양도소득을 얻거나 투기목적으로 일시적으로 거주하거나 소유하다가 양도하는 것이 아니라면 거주이전의 자유를 보장하기 위해 비과세하는 것이다. 판결 취지는 투기를 하지 않을 목적과 거주이전의 자유 보장이므로 실거주자에 대해서만 비과세하는 것이 바람직한 방향으로 판단된다. 따라서 현행 제도와 유사하게 12억 이하 양도주택에 대해 1세대 1주택 실거주자에게 비과세 혜택을 부여하는 것이 입법취지에 부합한다고 판단한다.

3) 세부담의 임차인 전가 방지

이 연구에서는 취득과 양도단계의 거래세에 대해서는 세부담을 완화하고, 보유단계의 보유세에 대해서는 세부담을 강화하는 기본 부동산세제 구조를 제안하였다. 이와 같은 부동산세제 구조는 주택시장 안정을 유도하기 위해서는 거래세 부담의 완화와 보유세 부담 강화가 동시에 이루어져야 하며, 실거주자의 세부담은 강화되지 않는 것이 필요하다. 그리고 제도가 기대한 바와 같이 운영되기 위한 필수 조건은 세부담이 임차인에게 전가되지 않아야 한다는 것이다. 이 연구에서 제안하는 정책방향은 기본적으로 시장참여자의 의사결정이 실거주 목적으로 주택을 매입하는 것을 유도하는 것이다. 만약 보유세 부담이 강화되었더라도 해당 세금의 최종 납부자가 주택 보유자가 아니라 임차인이 된다면 이 연구에서 제안하는 정책방향은 전혀 작동하지 않을 가능성이 있다.

임차인에 대한 세부담 전가를 막기 위해서는 임대차계약에 대한 상시 모니터링 체계를 갖추고, 임대인의 부당한 임대료 인상 등에 대해서는 임차인이 다양한 형태로 문제를 제기할 수 있도록 할 필요가 있다. 임대차계약이 사인간 계약이지만, 정부는 임대차계약 체결시 매매시세 대비 가격이나 주변 임대차 가격 시세 대비 비싼 경우를 포착하고, 세부담 등에 의해 전가한 경우에 대해서는 임대인에게 시정 조치를 명령하고나 해당 내용을 과세당국에 통보하여 전가액보다 더 많은 임대소득세를 부과하도록 한다면 실효성이 있을 것으로 판단된다. 임대인에 대한 인센티브는 신규 계약임에도 임대료를 동결 내지 5%이내 인상을 한 경우라면, 해당 사항을 종합부동산세 등 납부시 세액공제 등의 요건에 포함하여 일정 수준의 세제혜택을 받을 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

다만, 이와 같은 높은 보유세율 구조하에서는 임대인이 주택임대를 하기에 좋은 구조가 아닐 수 있다. 만약 다수의 다주택자들이 임대를 포기할 경우에는 임대차시장에 악영향이 발생할 수도 있다. 높은 보유부담에도 안정적인 임대공급을 유도할 수 있는 방안으로는 신규 임대료를 주변 시세 수준으로 공급하면서 세부담을 임차인에게 전가하지 않는 사람에 대해서는 양도소득세에 대한 감면을 확대하는 방안을 고려할 수 있

다. 이와 같은 보유세 부담의 강화와 임차인 전가 방지는 담세력이 부족한 사람들의 주택매입과 임대업 영위는 상당 부분 줄이는 역할을 할 것으로 판단된다. 그러나 이와 같은 관행이 유지가 된다면 장기적으로는 주택을 매입, 매도하여 양도차익을 남기는 투지행위는 크게 감소할 수 있고, 주택시장은 안정될 가능성이 높다고 판단한다.

4) 부동산세제 정책 준칙 마련

우리나라의 부동산세제 정책은 집권하는 정부의 성향에 따라서 대체로 모든 세제를 강화하거나 완화하는 등의 형태로 제도를 운영하였으며, 일정한 정책적 목적에 따라 기존에 운영되고 있는 제도를 큰 폭으로 조정하는 등의 제도개혁을 자주 하고 있다. 이로 인해 정부가 일정한 제도개혁을 실시할 경우, 정부가 바뀌면 정책이 바뀔 것이라고 기대를 하는 등 시장에서는 제도의 지속가능성에 대해 불신을 하는 경향이 있다. 이와 같은 불신은 정책 도입의 효과를 크게 약화시키는 요인으로 작동할 수 있다.

이에 이 연구는 부동산세제 정책을 운영하는데 있어 일정한 준칙이 필요하다고 판단한다. 이와 관련하여 검토할 수 있는 타제도의 준칙으로 재정준칙을 살펴볼 수 있다. 정부는 다양한 분야에 재정 소요가 발생하고 있지만, 일정한 예산제약하에서 재정을 운용해야 한다. 재정이 부족하지만 합당한 재정 소요가 발생할 경우에는 국가채무를 늘려서라도 재정지출을 해야 할 수도 있다. 그러나 이와 같은 운용이 일회성으로 그친다면 큰 문제가 없을 수 있겠지만, 다양한 재정 소요로 인해 이와 같은 재정 소요가 지속적으로 발생할 가능성이 있다. 이 경우에 대비해서 정부는 재정운용에 있어 일정한 준칙을 수립하고, 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적인 수치 목표를 정하여 재정운용을 할 필요가 있다.¹⁸⁷⁾ 부동산세제 분야 역시 이와 유사하게 일정한 제도운용에 대한 준칙을 마련하여 일정한 총량 목표를 정하고, 일정한 범위내에서 제도를 운용함으로써 정책의 지속가능성을 확대하고, 시장왜곡을 최소화할 필요가 있다고 판단한다.

187) 박형수. 2007. 재정준칙의 도입에 대한 검토. p6

이 연구는 큰 틀에서 거래세는 낮게 유지하고, 보유세는 높게 유지할 필요가 있다고 제안하였다. 이 틀하에서 일정한 준칙은 다음과 같이 고려할 수 있다. 시기에 따라 정책적으로 거래세를 낮춰야 하는 경우에는 시장의 역선택을 막기 위해 특정한 사람들이 추가 거래를 통한 투기를 막기 위해서 특정 조건의 사람에 대해서는 보유부담을 강화할 필요가 있다. 또한, 시장의 경기조절이 필요한 경우에 대해서는 정부가 조절할 수 있는 폭이나 정책적 조합의 범위를 정함으로써 정책의 지속가능성이 일정하게 유지되고 제도가 급격히 변화하지 않도록 하는 것이 중요하다. 가령 시장침체기 경기 부양이 필요하다고 판단되는 경우, 우리나라는 취득세 감면 내지는 비과세를 통해서 주택 매입을 유도하고 있다. 이 때 시장활성화를 위해서 보유세를 함께 낮추고, 양도소득세 부담도 함께 낮추는 형태로 시장수요를 유도할 수 있는데, 이와 같은 형태로 제도를 운영할 경우에는 자금 여력이 있는 사람들이 양도차익을 얻기 위해 투기가 늘어날 수 있다. 따라서 취득세를 낮출 경우에는 정책시행시기 다주택자가 추가 취득을 한 주택에 대해서는 보유세 부담을 더 강화하는 형태로 제도를 운영할 필요가 있다. 이를 통해 실거주 목적의 주택매입을 유도하는 것이 바람직하다.

이 연구에서는 큰 틀에서 부동산세제 정책의 준칙 마련의 필요성을 제안하는 것이며, 구체적인 실행 방안에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다고 판단한다.

3. 소결

이 연구는 취득-보유-양도 단계에 걸쳐 부과되는 부동산세제의 구조와 연혁, 주요 쟁점사항들을 검토하였고, 이론모형 개발과 증명, 부동산 세제의 미시적 영향력과 거시적 영향력 등 방대한 실증연구도 수행하였다. 이 연구결과를 종합한 결과 부동산세제 정책은 큰 틀에서 주택시장의 안정을 유도한다는 관점에서는 취득과 양도 단계에 부과되는 거래세 부담은 줄이고, 보유단계의 세금 부담은 높이는 것이 필요하다는 결론을 얻었다. 이 연구는 이와 같은 관점에서 첫째, 시장영향력을 고려한 부동산세제

정책 조합 마련, 둘째, 1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화, 셋째, 세부담의 임차인 전가 방지, 넷째, 부동산세제 정책의 준칙 마련이라는 4가지의 정책방향성을 도출하였다.

시장영향력을 고려한 부동산세제 정책의 조합은 거래세 부담 완화는 보유세 부담 강화와 동시에 진행되어야 한다는 것이다. 주택시장의 수요가 많은 가격상승기일지라도 취득세 부담은 낮게 유지하고, 보유세 부담을 강화하여 시장안정화를 유도하며, 보유세 부담이 거래세 부담보다 더 크도록 하는 것이 핵심적인 정책방향에 해당한다.

1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화는 취득-보유-양도 단계에 대한 모든 부동산 세부담에 대해서 1세대 1주택 실거주자에 대해서는 세부담을 완화하는 것을 의미한다. 이 제도는 1세대 1주택 실거주자가 일반적인 주택 보유형태가 되도록 유도하는 정책이다.

세부담의 임차인 전가방지는 이 연구에서 제안하고 있는 정책방향이 제대로 잘 작동하기 위한 필수 조건에 해당한다. 만약 주택의 거래나 보유단계에서 발생하는 세부담을 거래나 보유하는 사람이 아닌 임차인이 부담하게 된다면 이 연구에서 제안하는 사항은 제대로 작동할 수 없다. 임차인에 대한 전가를 막는 것이 부동산세제 정책이 정책 목적에 맞게 운영되는 핵심적인 사항이라고 판단한다.

부동산세제 정책 준칙은 정부에 따라 제도의 성격이 급격히 바뀌는 등으로 정책에 대한 지속성에 대한 신뢰도가 높지 않기 때문에 제안을 하였다. 정부가 일정한 정책을 실시할 때에는 시장의 신뢰가 매우 중요하다. 따라서 거래세와 보유세의 일정한 방향성을 정하고, 해당 제도의 변화 방향이나 변화폭에 대한 사항을 정해놓고, 정책을 실시해야 할 경우 이 범위내에서 일정하게 변화시킴으로써 정책의 지속성을 확대하자라는 것이 제안의 핵심 이유에 해당한다.



CHAPTER 8

결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언	229
2. 연구의 한계와 향후 과제	230

08 결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요내용을 요약·정리하였고 본 연구의 한계와 향후 과제를 제시하였다.

1. 결론 및 정책제언

이 연구는 취득-보유-양도 단계에 걸쳐 부과되는 부동산세제의 구조와 연혁, 주요 쟁점사항들을 검토하였고, 이론모형 개발과 증명, 부동산 세제의 미시적 영향력과 거시적 영향력 등 방대한 실증연구를 수행하였다. 우리나라의 부동산세제는 누진구조하에서 시장의 경기조절 목적으로 많이 사용되어 왔으며, 거래세에 대한 세부담이 집중되어 있어서 경기변동에 따라 세수의 변동성이 높은 구조로 파악이 되었다. 세수 확보 측면에서는 주택경기에 의존한 거래세보다는 보유세에 의존하는 것이 바람직하며, 따라서 거래세는 낮추고, 보유세는 높이는 정책이 필요한 것을 확인하였다. 이론모형과 다양한 실증분석 등을 통해서도 주택시장의 안정을 위해서는 취득과 양도 단계에 부과되는 거래세는 낮추고, 보유단계에 부과되는 보유세는 높이는 것이 바람직한 정책의 방향이라는 것을 확인하였다.

이와 같은 분석 결과에 기초하여 도출한 정책의 방향성은 다음과 같다. 첫째, 시장 영향력을 고려한 부동산세제 정책 조합 마련이 필요하다. 둘째, 1세대 1주택 실거주자에 대한 세부담 완화가 필요하다. 셋째, 세부담의 임차인 전가 방지가 필요하다. 넷째, 부동산세제 정책의 준칙 마련이 필요하다. 이와 같은 부동산세제의 정책 방향을 통해서 실거주자의 주거안정과 주택시장의 안정이 유도될 것으로 기대된다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 기존 연구에서 시도되지 않았던 이론모형을 개발하고, 다양한 이슈에 대한 실증연구를 수행하여 차별적이지만, 여전히 다양한 한계점이 있다. 첫째, 이 연구에서 개발한 이론모형은 2기간 모형이며, 다주택자, 고가주택 보유에 대한 사항을 모형화하지 못하여 한계가 있다. 둘째, 취득세는 가액구간에 따라 거래량이 왜곡되는 문턱효과가 존재하는데, 이 연구에서는 문턱효과를 추정하지 않았다. 셋째, 임차인에 대한 전가는 설문조사와 거시분석을 통한 해석으로 도출한 결과로 보다 구체적인 실증연구를 수행하지 못하였다. 넷째, 실증분석에 근거한 정책의 방향성은 마련하였으나, 구체적인 실행방안을 제시하지 못하였다.

이에 향후 연구에서는 다음의 후속 연구가 필요하다고 판단한다. 첫째, 이론모형은 다기간에 기초한 모형으로 확대될 필요가 있으며, 보유주택수가 1채, 2채, 3채, 4채 등으로 세분화하고, 고가주택 보유에 따른 종합부동산세 부분을 특정하여 현재의 보유세를 재산세와 종합부동산세로 분리할 필요가 있다. 둘째, RTMS 자료 등을 이용하여 제도 도입 전후 구간별 문턱효과의 발생과 해소에 대한 사항을 분석하고, 이와 같은 시장왜곡을 해소하는 방안에 대한 구체적인 연구가 필요하다. 셋째, 주택보유자에 대한 부동산세제 부과가 임차인에 대한 전가로 얼마나 이루어지는지에 대한 실증연구 수행이 필요하다. 넷째, 부동산세제에 대한 구체적인 정책방안을 마련하고, 정책방안을 분석할 수 있는 틀을 개발하여 해당 정책방안이 시행됨에 따라 기대되는 시장의 영향에 대한 후속 연구가 필요하다고 판단한다.

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 강영관. 2023. 신축·미분양 양도세 면제기준도 ‘전용 85㎡ 또는 6억 이하’. 이투데이, 4월 9일.
- 관계부처 합동. 2017. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안. 8월 2일.
- _____. 2017. 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안. 12월 13일.
- _____. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일.
- _____. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 비상경제 중앙대책본부 20-10.
- _____. 2021. 2021년 공동주택 공시가격(안) 열람. 3월 15일.
- 관세청. 각년도. 징수보고서.
- 국세청. 2010. 부동산과 세금. 서울: 국세청.
- _____. 2020. 부동산과 세금. 세종 : 국세청.
- _____. 2022. 주택과 세금. 세종 : 국세청.
- _____. 2023. 주택과 세금. 세종 : 국세청.
- _____. 각년도. 징수보고서.
- 국토교통부. 2014. 2014년 주택종합계획. 4월 3일 보도자료.
- _____. 2019. 2020년 부동산 가격공시 및 공시가격 신뢰성 제고방안. 12월 17일 보도자료.
- _____. 2022. 2021년도 주거실태조사 결과 발표. 12월 20일.
- 국토교통분야 관행혁신위원회. 2018. 국토부 주요 정책에 대한 2차 개선권고안. 7월 10일 보도자료.
- 기획재정부. 2018. 조세개요. 세종: 기획재정부.

-
- _____. 2022. 2023년 경제정책방향. 12월 21일.
- 김경표. 2011. 부동산 관련 세제 변화가 주택임대차시장에 미치는 영향 : 양도세 증가 및 종부세 도입 효과를 중심으로. 재정학연구. 4(3): 163-196.
- 김경하. 2020. 주택에 대한 과세제도의 합리적 개선방안 연구 - 7.10 부동산 대책을 중심으로. 조세법연구. 26(3): 353-404.
- 김민수. 2020. 종합부동산세와 재산세 통합방안. 조세논총. 5(1): 91-120.
- 김승래, 전영준, 김진영. 2015. 효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합. 경제학연구. 63(1): 129-161
- 김우철. 2021. 미시자료를 활용한 조세의 수직적·수평적 형평성 측정 방법론 연구. 국회 예산정책처 연구용역 보고서.
- 김응희. 2010. 헌법상 조세평등주의에 대한 연구. 세계헌법연구. 16(3). 701-736.
- 김종화. 2011. 조세제도가 주택시장에 미치는 영향 : 서울지역의 주택가격 및 거래량 결정요인을 중심으로. 국제회계연구, 38: 75-98.
- 김종화, 유태현. 2012. 양도소득세와 취득, 등록세 개편이 주택거래에 미친 영향에 관한 연구 -서울 강남지역 사례를 중심으로. 재정정책논집. 14(1): 169-207.
- 김주한, 이정국. 2007. 부동산관련 조세가 주택 가격에 미치는 영향에 대한 실증분석. 글로벌경영학회지. 4(3): 59-74.
- 김현아. 2012. 부동산 취득세제 개편과 재산세제 운용방향. 한국지방재정논집. 18(3): 33-59.
- 노영훈. 2006. 주택에 대한 양도소득세제 개편연구. 서울 : 한국조세재정연구원.
- 류영아. 2021. 재산세 제도의 현황과 쟁점. NARS 입법·정책. 80.
- _____. 2021b. 재산세의 현황 및 개선과제: 주택을 중심으로. 지방세논집. 8(2)
- 마승렬. 2019. 사용자비용과 임차비용의 격차와 주택가격간의 장기적 관계에 관한 연구. 주택연구. 27(2): 63-90
- 마정화. 2016. 응익과세의 관점에서 본 지방세법 개편방향. 서울: 한국지방세연구원.
- 박명호, 기은선, 정희선. 2008. 주요국의 자본이득 과세제도. 서울: 한국조세재정연구원.

-
- 박명호, 송헌재. 2010. 부동산관련 조세행정이 부동산시장에 미치는 영향 분석. 서울: 한국조세연구원.
- 박명호. 2011. 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.
- 박민. 2021. 부동산 보유세제 재설계를 위한 연구. 법학연구, 24(1)
- 박상수. 2015. 부동산 보유세의 과세체계 개편에 관한 연구. 서울: 한국지방세연구원.
- _____. 2018. 부동산 보유세 개편과 과세표준 현실화 정책. 한국재정학회 발표논문집.
- 박상수, 이상훈, 김경민, 김민정. 2019. 포용성장과 부동산 보유세제 개편. 서울: 한국지방세연구원.
- 박성우. 2022. ‘차이나머니 유입’ 논란 제주 부동산투자이민제, 손질 후 ‘존치’ 가닥. 제주의 소리, 12월 1일.
- 박승식, 최현섭. 2022. 양도소득세 1세대 1주택 비과세의 개선 방안: 이연과세 도입을 중심으로. 재무와 회계정보저널. 22(2): 109-128
- 박정현, 김형근. 2019. 아파트의 조세부담과 거래량 간의 관계에 대한 실증연구. 세무와 회계연구. 8(2): 241-278.
- 박재완 외. 2005. 생애최초 취득주택에 대하여만 비과세 적용 발의.
- 박준. 2018. 종합부동산세 개편방안에 대한 소고. 공간과사회. 28(3): 302-338
- 박준, 이태리, 배유진, 정희남, 최수. 2014. 부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구. 안양: 국토연구원.
- 박준, 이태리. 2016. 부동산보유세 변화의 거시경제 파급효과 분석. 도시행정학보. 29(4): 93-116.
- 박지현. 2020. 1주택자 재산세율 인하 제도개편에 대한 시사점. 한국지방재정학회발표 논문집.
- 박지현, 박상수, 주만수, 박훈. 2022. 부동산세제 쟁점 분석 및 정책제언. 한국지방세연구원. 기획과제 2022-01.
- 박지현, 안성서. 2020. 주택 거래과세의 세부담수준과 정책방향. 서울: 한국지방세연구원.

-
- 박진백. 2018. 보유세와 거래세가 주택가격에 미치는 영향. 재정정책논집. 20(3): 57-83.
- _____. 2022. 주택가격에 대한 금리의 시간가변적인 영향 연구-금리상승기와 금리하락기 영향 비교를 중심으로. 세종 : 국토연구원.
- 박진백, 이영. 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과- 보유세와 거래세를 중심으로. 부동산분석. 4(2): 1-19.
- 박천규, 이수욱, 손경환. 2009. 가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구. 국토연구. 60: pp. 171-187.
- 박형수. 2007. 재정준칙의 도입에 대한 검토. 재정포럼, 129: 6-25.
- 심상정 외. 2004. 비과세제도 폐지 및 소득공제제도 도입 발의
- 오종현. 2016. 1세대 1주택 양도소득 비과세제도 연구. 서울: 한국조세재정연구원
- 유태현. 2020. 부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구. 재정정책논집. 22(2): 65-95.
- 이기환. 2018. 재산세 연구 및 정책 동향 조사. 서울: 한국지방세연구원.
- 이석희, 전병욱. 2020. 주택시장의 문턱효과에 대한 연구. 국토연구. 104: 117-132.
- 이선화. 2014. 주택거래 과세의 기능과 효과에 대한 연구. 서울: 한국지방세연구원.
- 이세진, 임언선. 2022. 종합부동산세와 재산세 통합 논의의 시사점. 서울: 국회입법조사처.
- 이수욱, 김태환, 황관석, 변세일, 이형찬. 2015. 저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 이의준, 김경민. 2021. 부동산 조세 및 대출 규제가 법인의 수도권 주택시장 참여에 미치는 영향. 국토계획. 2021, 56(7): 128-140.
- 이정국. 2007. 재산세가 부동산가격에 미치는 영향에 관한 연구. 조세연구. 10(8): 409-437.
- 이태리, 전성제, 권건우, 김태환, 박준, 송인호. 2018. 종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향 분석. 세종: 국토연구원

-
- 이태리, 송인호. 2021. 종합부동산세 변화가 주택가격과 민간소비에 미치는 영향. 국토 계획. 56(2): 125-137
- 임성일. 2018. 우리나라 재산세의 편익과세 기능 강화에 관한 연구. 서울: 한국지방세연구회.
- 장기용. 2011. 1세대 1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안. 12(1): 89-118.
- 전동훈. 2022. 부동산 공시가격현실화정책의 재정립과 향후과제. 감정평가학논집. 21(1): 115-146.
- 전병욱, 박나라. 2022. 가계부채 및 세금부담이 무주택 가구의 주택 매수 의사결정에 미친 영향. 주택도시금융연구, 7(1): 5-27.
- 전병목, 송경호. 2022. 부동산 보유세의 개선방향 - 종합부동산세를 중심으로, 세종: 한국조세재정연구원.
- 정성용. 2013. 미분양아파트에 대한 세금감면이 매수의사에 미치는 영향. 29(1): 33-44.
- 정승영, 정지선. 2018. 재산세 및 종합부동산세의 주요 쟁점에 관한 비판적 고찰. 조세법연구. 24(3).
- 정영식, 강은정, 이진희, 김경훈, 김지혜. 2021. 국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석. 세종 : 대외경제정책연구원.
- 정운오, 박성욱. 2009. 부동산세제의 강화가 부동산 매매거래에 미친 영향. 경영학연구. 38(1): 269-293.
- 정의철. 2017. 주택점유형태의 동태적 결정요인에 관한 연구. 주택연구. 25(4): 181-209.
- 정지선. 2022. 부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안. 세무학연구. 39(3): 9-52
- 정혜윤, 박훈. 2021. 부동산 관련 세제상 보유주택 수(數) 판단의 문제점과 개선 방안. 지방세논집. 8(2): 23-62.
- 조임곤, 정재진. 2011. 거래세 감면이 대도시 부동산 시장에 미치는 영향. 한국정책학회보. 20(4): 219-243.

-
- 주만수, 윤성호. 2016. 비연속적 취득세율의 주택시장에 대한 효과 분석. 64(1): 151-186
- 최용원, 박성욱, 김서현. 2022. 주택 취득세의 차등세율구조가 주택거래에 미치는 영향에 관한 연구. 세무와 회계저널, 23(6): 147-170.
- 최용원, 박성욱, 김서현. 2023. 취득세 세율구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 세무와 회계연구. 12(1): 105-162.
- 최창호, 하미승. 2006. 새행정학. 서울: 삼영사.
- 하준경. 2019. 부동산 공시가격 현실화 배경과 필요성. 한국주택학회 학술대회 발표논문집. 2019(1): 279-293
- 한재명, 김민정. 2021. 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 쟁점과 평가. 지방행정연구. 35(1): 79-110
- 행정안전부. 2009. 재산세 공정시장가액 비율 주택 60%, 토지·건축물 70%. 4월 15일 보도자료.
- 행정안전부. 각년도. 지방세통계연감.
- Best, Michael and Henrik J. Kleven. 2018. Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the U.K. Review of Economic Studies. 85(1): 157-193.
- Hendershott, Patric H. and, Joel Slemrod. 1982. Taxes and the User Cost of Capital for Owner-Occupied Housing. Real Estate Economics. 10(4): 375-393
- Jordà, Òscar. 2005. Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections. American Economic Review. 95(1): 161-182.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer and David N. Weil, 1992. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics. 107: 407-437.

OECD. 2017. Revenue Statistics - Interpretative Guide. Organisation For Economic Cooperation And Development.

Resnick, Paul. Neophytos Iacovou, Mitesh Suchak, Peter Bergstrom, and John Riedl. 1994. GroupLens: an open architecture for collaborative filtering of netnews. Proceedings of the 1994 ACM conference on Computer supported cooperative work. pp. 175-186.

Wooldridge, Jeffrey M. . 2002. Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. The Massachusetts Institute of Technology Press.

【 인용자료 】

국토교통부. 각년도. 거래현황 자료.

_____. 2021. 주거실태조사.

_____. 각년도. 주택보급률.

통계청. 각년도. 지역내총생산.

한국부동산원. 각년도. 전국주택가격동향조사.

한국은행. 각년도. 주택담보대출.

【 인용법률 】

대법원 1993. 1. 19. 선고, 92누12988 판결

대법원 1993. 8. 24. 선고, 93누3202 판결

부동산가격공시에관한법률 제1조, 제2조

부동산투기억제에관한특별조치세법

소득세법 제55조, 제88조, 제94조, 제95조, 제103조, 제104조

소득세법 시행령

종합부동산세법 제1조, 제8조, 제9조, 제10조

지방세법 제7조, 제11조, 제20조, 제105조, 제106조, 제111조, 제115조

헌법재판소 2008. 11. 13. 선고 2006헌바112, 2007헌바71, 88, 94, 2008헌바3, 62,
2008헌가12(병합) 전원재판부

【 참고 사이트 】

국세청 세액계산흐름도. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2310&cntntsId=7709> (2023년 1월 2일 검색)

국세청 국세통계연보. <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (2023년 1월 4일 검색)

국세청 국세통계포털. <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (2023년 1월 5일 검색)

국세청 국세법령정보시스템. https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=3881(2023년 1월 5일 검색)

대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148662602> (2023년 1월 3일 검색)

법제처 국가법령정보센터 지방세법(<https://www.law.go.kr/법령/지방세법>, 2023년 4월 23일 검색)

법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=104077&ancYd=20100331&ancNo=10221&efYd=20110101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (2023년 1월 5일 검색)

위키피디아. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A1%B0%EC%84%B8%ED%8F%89%EB%93%B1%EC%A3%BC%EC%9D%98>(2023년 1월 2일 검색)

제주특별자치도청. <https://www.jeju.go.kr/industry/investmentinfo/estateinvestment.htm> (2023년 1월 4일 검색)

행정안전부 지방세통계연감. <https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA7R3> (2023년 1월 4일 검색)

OECD Revenue Statistics. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (2022년 12월 24일 검색)

SUMMARY



Assessing the Impact of Real Estate Tax on the Housing Market: Empirical Analyses and Policy Direction

Park Jinbaek, Lee Soowook, ITaLy, Jeon Sungje, Kwon Geonwoo

Key words: Real Estate Tax Housing Market Stability

The present inquiry critically evaluates the construct, historical evolution, and significant challenges associated with the real estate tax implemented across the spectrum of property acquisition, holding, and transfer. This investigation was pursued through a series of comprehensive empirical studies, which included the formulation and corroboration of a theoretical model and an examination of the micro and macro implications of real estate taxation. The progressive architecture of South Korea's real estate tax system has been principally exploited to modulate market circumstances. Owing to the pronounced tax burden centered on transaction tax, it emerges that the tax revenue exhibits significant variability in correlation with economic shifts. With regard to the sustenance of tax revenue, the holding tax demonstrates a greater degree of reliability compared to the transaction tax, which is subject to the vicissitudes of the housing market. Thus, it is postulated that a regulatory shift towards decreasing transaction tax while augmenting holding tax is warranted. This

proposition is validated through an array of theoretical models and empirical analyses, establishing the need to reduce transaction tax levied at acquisition and transfer phases and amplify holding tax applied during the holding period to achieve housing market stability.

The analytical outcomes subsequently guide the derivation of the following policy trajectories. Firstly, it is essential to devise an amalgamation of real estate tax strategies that take into consideration market impacts. Secondly, measures to alleviate the tax pressure on genuine occupants of single-family homes are requisite. Thirdly, it is vital to curtail the possibility of the tax liability being transferred to lessees. Lastly, it is of paramount importance to formulate regulations for real estate tax policy. It is anticipated that these guidelines in the real estate tax system will usher in housing market stability and enhance the living standards of actual residents.

Despite the distinctive features of this study, such as the development of a novel theoretical model and its empirical validation on a multitude of topics, several limitations persist. The theoretical model devised in this study, being a two-period model, presents constraints in its capacity to model phenomena related to multi-homeownership and ownership of premium housing. Furthermore, while the acquisition tax demonstrates a threshold effect, resulting in distorted transaction volume relative to the price bracket, this study did not quantify the threshold effect. The assignment of tax burdens to the lessees was inferred through survey-based interpretation and macro-level analysis, lacking more granular empirical research. Lastly, although policy directions were derived from empirical analysis, specific implementation strategies were not elaborated upon.

Hence, it is recommended that future research consider the following areas of study. First, it is essential to augment the theoretical model to a multi-period

framework, dividing the number of owned houses into more specific categories and detailing the overall real estate tax segment based on ownership of premium houses. Second, the threshold effect should be analyzed by studying occurrences and resolutions before and after the introduction of the system using Real Estate Management System (RTMS) data. Third, empirical research should be conducted to ascertain the extent to which real estate tax burdens on homeowners are transferred to lessees. Fourth, it is essential to prepare a specific policy plan for the real estate tax system, develop an analytical tool to assess the plan, and conduct subsequent studies on the anticipated market impacts upon policy implementation.

기본 23-04

부동산세제의 시장 영향력과 향후 정책방향 연구

저 자 박진백, 이수욱, 이태리, 전성제, 권건우 외

발 행 인 김태환

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2023년 5월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-861-6

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

박진백, 이수욱, 이태리, 전성제, 권건우, 고영우, 이삼호. 2023. 부동산세제의 시장 영향력과
향후 정책방향 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체
등이 적용되어 있습니다.

부동산세제의 시장 영향력과 향후 정책방향 연구

Assessing the Impact of Real Estate Tax on the Housing Market:
Empirical Analyses and Policy Direction



제1장 서론

제2장 부동산세제의 구조와 쟁점 분석

제3장 국내외 부동산세제 규모와 추이 비교

제4장 부동산세제 관련 의사결정 모형 설계

제5장 부동산세제의 미시적 영향력

제6장 부동산세제의 거시적 영향력

제7장 부동산세제 정책방향

제8장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

