



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-36호

경제적 불평등의 특성과 조세정책의 과제: 부동산 보유세를 중심으로

이선화·황상현·김미림·김행선



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

경제적 불평등의 특성과 조세정책의 과제: 부동산 보유세를 중심으로

연구진

내부 연구진

이선화 연구위원(연구책임자)

외부 연구진

황상현 상명대학교 경제금융학부

김미림 프랑스 국립과학연구원(CNRS)

김행선 제주대학교 경제학과

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리 사회에서 이른 바 ‘수저론’은 더 이상 낯선 용어가 아니다. 불행하게도 청년들의 자조가 섞인 신조어였던 ‘수저론’은 지나가는 유행어가 아닌 한국 사회를 설명하는 키워드로 자리잡았다. 과거에는 인적 자본의 차이에서 비롯되는 소득 격차만으로도 경제·사회적 불평등을 설명할 수 있었으나, 이제는 자산 격차나 교육의 기회, 부모의 교육수준 등 전통적 재분배 정책으로는 해소되기 힘든 요소들이 개인 간 불평등의 결정요인이 된 것이다. 이러한 배경 하에서 국회미래연구원은 우리나라의 정치·경제·사회적 불평등을 분석하는 다양한 연구보고서를 기획하였다. 이 보고서는 그 중에서도 자산 소유의 불평등 문제를 집중적으로 다루고 있으며 정책적으로는 자산과세 재설계를 제안하는 연구라 할 수 있다.

생산성 둔화와 경제성장을 정체, 자본소득 배율(wealth-income ratio)의 증가와 자산 불평등의 심화 등 서구 자본주의 국가에서 진행되고 있는 경제적 동학의 특성은 한국 경제에서도 발견되고 있다. 이 중에서도 자산 소유의 불평등은 우리나라 뿐만 아니라 서구 복지국가에서 경제학자들이 경제적 불평등의 동학을 설명하는 주요한 축으로 대두하였다. 우리나라의 경우 자산 불평등은 다른 선진국가과 비교하면 아직은 높은 수준은 아니지만 불평등의 진행속도는 점차 빨라지고 있다. 특히 가계 자산 중 부동산이 75%에 달할 정도로 다른 나라에 비해 부동산 자산의 구성비가 높은 만큼 한국에서의 자산 불평등은 부동산 소유 불평등에 기인한 바가 크다.

따라서 본 연구는 한국의 자산 불평등 요인으로 부동산 자산의 분포 특성을 분석하였다는 점, 경제적 불평등 보정을 위한 정책과세로서 부동산 보유세에 대한 바람직한 설계방안을 제시하였다는 점에서 그 연구의 의의가 있다. 이러한 접근방식은 우리나라 가계 부문의 자산 불평등이 부동산을 중심으로 전개되어 왔다는 점, 부동산 부문을 안정화하고 자산 집중을 완화하기 위한 정책수단으로 종합부동산세가 활용되고 있다는 점 등을 염두에 둔 것이다.

본 보고서는 본원 이선화 박사의 총괄하에 외부 전문가 네트워크의 협력으로 수행되었다. 보고서의 기획부터 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 연구

발 | 간 | 사

참여진에 이 자리를 빌어 깊은 감사의 뜻을 전하며, 연구의 결과물이 경제적 불평 등 완화와 자산가격 안정화라는 시대적 과제를 푸는 데 조금이나마 도움이 되기를 기대한다.

끝으로 본 보고서의 세부 주장과 정책적 결론은 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김현곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 경제적 불평등의 새로운 전개 양상	3
2. 자산과세의 기능에 대한 관심	4
3. 한국의 자산 불평등과 부동산 보유세	5
제2절 연구의 구성	7
제2장 국제 비교를 통한 한국의 불평등도 특성 분석	9
제1절 자산 비중 상승에 대한 국제 비교와 한국의 특성	11
1. 피케티 동학에 기초한 경제적 불평등 이해	11
2. 부/소득 배율의 국제 비교	12
3. 한국의 부/소득 배율, 토지자산, 가계소득	16
제2절 자산 및 소득 불평등도 국제 비교와 한국의 특성	21
1. 사용 데이터	21
2. 소득 불평등도와 자산 불평등도의 국가별 추이	25
3. 소득 불평등도와 자산 불평등도의 결합분포	34
4. 자산 불평등도의 결정 요인	37
제3장 부동산 보유세의 조세 기능을 둘러싼 이론과 쟁점	41
제1절 재분배 기능 확대를 위한 자산과세 방안	43
1. 자산과세를 통한 소득세 보완 필요성 증대	43
2. OECD 국가의 부유세 도입 경험	44
3. 포괄적 소득과세의 개념과 의의	49

제2절 부동산 보유세의 과세 기능 및 쟁점	52
1. 우리나라 부동산 보유세의 과세 기능	52
2. 보유세 과세 설계와 관련한 주요 쟁점	54
제4장 가계의 소득·자산분포와 보유세의 재분배 효과	57
제1절 분석의 의의와 차별점	59
제2절 한국 가계의 소득·자산분포 분석	61
1. 분석 자료	61
2. 가계설문조사의 소득·자산분포 분석	62
3. 부동산자산 분포 비교: 가계설문조사 vs. 개인 과세자료	76
제3절 보유세의 세 부담 시뮬레이션과 재분배 효과 분석	82
1. 분석 개요	82
2. 보유세 과세체계 및 종합부동산세 개편 주요 내용	83
3. 보유세 세 부담 계산 방법	87
4. 시뮬레이션 결과	89
제5장 조세의 자산가격 안정화 효과	105
제1절 분석의 의의와 차별점	107
1. 분석 배경	107
2. 기존 문헌	107
3. 분석의 차별성	110

제2절 실증 모형 및 데이터	111
1. 실증분석 모형	111
2. 사용 자료	115
제3절 실증분석 결과	117
1. 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향	117
2. 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향	125
3. 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향	129
제4절 소결	132
제6장 부동산 보유세 설계 방향에 대한 제언	133
제1절 보유세 세 부담 수준 설정	135
1. 세 부담 형평성 이슈	135
2. 국가 간 평균 실효세율 비교	138
제2절 보유세 과세체계 설계 관련 쟁점	142
1. 주택 단위 통합과세의 이론적 문제점	142
2. 과세대상별 수평적 형평성 문제	143
3. 부유세 기능 강화와 관련한 쟁점	146
제3절 보유세제 중장기 발전 방향	149
제7장 결론	151

부 록 부동산조세의 시장안정화 효과 분석 결과 163

- 1. 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문 165
- 2. 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문 169
- 3. 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향 171

참고문헌 173

- 1. 국내문헌 175
- 2. 외국문헌 177
- 3. 온라인 자료 180

Abstract 181

[표 2-1] OECD 국가의 소득 대비 자산 배율 추이	13
[표 2-2] OECD 국가의 부동산자산 규모 특성	18
[표 2-3] OECD 국가 소득 수준과 소득 지니계수	26
[표 2-4] OECD 국가 평균 자산 수준과 비금융자산 구성비	29
[표 2-5] OECD 국가 자산불균등도 지표	30
[표 2-6] OECD 국가의 소득 불평등도와 자산 불평등도 변화 추이	31
[표 4-1] 통계청과 OECD 소득 구분 비교	63
[표 4-2] 소득 및 자산 주요 변수의 평균 및 점유율	66
[표 4-3] 소득 및 자산 주요 변수의 불평등지표 추이	67
[표 4-4] 소득과 자산의 결합분포: 최상위 분위 가구 구성비(2019년)	70
[표 4-5] 최상위 구간(상위 5%, 상위 5~10%) 소득과 자산의 결합분포 추이	72
[표 4-6] 부동산자산 분위별 소득 및 연령 분포	74
[표 4-7] 분위별 부동산자산 구성: 재산세 행정자료(개인, 공시가격 기준)	78
[표 4-8] 분위별 부동산자산 구성: 가계금융복지조사와 재산세 행정자료	79
[표 4-9] 부동산 유형별 시가반영률(2017년)	80
[표 4-10] 분위별 부동산자산 금액과 비중: 가계금융복지조사와 재산세 행정자료	81
[표 4-11] 부동산 유형별 보유세 과세대상 구분	84
[표 4-12] 종합부동산세액 계산 흐름표	85
[표 4-13] 종합부동산세 세율 변화	86
[표 4-14] 종합부동산세 세 부담 완화 제도	86
[표 4-15] 보유세 개편에 따른 부동산 유형별·소득 분위별 세 부담액 비교	92
[표 4-16] 보유세 개편에 따른 소득 분위별 보유세 세액 산출	93
[표 4-17] 부동산 유형별 보유세의 경상소득 대비 부담률	94
[표 4-18] 1세대 1주택자 부동산 보유세의 소득 대비 부담률	97
[표 4-19] 1세대 1주택자 고령자 공제 효과	99
[표 4-20] 보유세의 소득재분배 효과: 2017년 가계금융복지조사 원자료	101
[표 4-21] 보유세의 소득재분배 효과: 2017년 가계금융복지조사 보완 자료	104

[표 5-1] 거래 단계별 부동산 세목의 특성	112
[표 5-2] 사용 변수 단위와 구성	114
[표 5-3] 사용 변수 기초통계량	116
[표 5-4] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(OLS)	118
[표 5-5] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(OLS)	119
[표 5-6] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(2SLS)	120
[표 5-7] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(2SLS)	121
[표 5-8] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형)	122
[표 5-9] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형)	123
[표 5-10] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형 IV)	124
[표 5-11] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형 IV)	125
[표 5-12] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 민간 부문(OLS)	126
[표 5-13] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 가계 부문(OLS)	127
[표 5-14] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형)	128
[표 5-15] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형)	129
[표 5-16] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 시장소득(고정효과모형)	131
[표 6-1] 우리나라의 소득과세와 자산과세 추이	138
[표 6-2] 부동산 시가총액과 자산과세 실효세율 비교(2015년)	139
[부표 1] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(OLS)	165
[부표 2] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(2SLS)	166
[부표 3] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형)	167
[부표 4] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형 IV)	168
[부표 5] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문(OLS)	169
[부표 6] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형)	170

[부표 7] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 처분가능소득 (고정효과모형)	171
[부표 8] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 총소득 (고정효과모형)	172

그림 목차

[그림 2-1] 피케티계수의 장기시계열 국제 비교(1966~2013년)	15
[그림 2-2] 한국의 가계소득과 부동산자산 추이	17
[그림 2-3] 가계소득 비중 및 가계자산 편중성 추이	20
[그림 2-4] OECD와 GWD의 자산 통계 비교	24
[그림 2-5] 1인당 GDP와 처분가능소득 지니계수의 국가별 분포	27
[그림 2-6] OECD 국가의 소득 수준(GDP)과 자산불평등도(2018년)	33
[그림 2-7] OECD 국가 소득·자산 불평등도 결합분포	35
[그림 2-8] 자산 불평등과 소득 불평등 변화 방향	37
[그림 2-9] 비금융자산의 비중과 자산 불평등도의 관계	39
[그림 2-10] 주택 자가보유율과 자산 불평등도의 관계	40
[그림 3-1] 유럽 주요 국가의 부유세 비중(2016년 기준)	46
[그림 3-2] 유럽 주요 국가의 부유세 세율	48
[그림 4-1] 부동산자산 분위별·가구주 연령대별 평균 소득 분포	75
[그림 4-2] 주택자산 분위별·가구주 연령대별 평균 소득 분포	75
[그림 6-1] 세원별 평균 실효세율 추이(1995~2018년)	137
[그림 6-2] OECD 14개국 보유세 실효세율	140
[그림 6-3] 주택 및 토지의 시가대비 보유세율	144

요 약

1 연구 배경 및 목적

자산 불평등은 소득 불평등과 함께 세계 주요 국가의 경제적 불평등을 설명하는 주요한 축으로 대두하였다. 경제적 불평등의 새로운 전개 양상하에서 자산과세를 통해 기존의 소득과세를 보완하기 위한 다양한 시도가 모색되고 있으나 아직 그 방향성에 대한 합의는 개념적, 제도적으로 충분히 무르익지 않은 상태라 할 수 있다. 우리나라의 경우 자산 불평등 수준이 다른 선진국가에 비해 심각한 수준은 아니지만 그 진행 속도는 점차 빨라지고 있다. 특히 전체 자산 중 부동산의 비중이 75%에 달하는 만큼 한국에서의 자산 불평등은 부동산 소유 불평등에 기인한 바가 크다. 부동산시장으로 지나치게 많은 유동성이 집중하고 이로 인한 가격 상승이 다시 부동산자산에 대한 가계의 투자 선호도를 높이게 되면서 부동산은 가계 부문의 자산 불평등을 악화시키고 계층 이동성을 저해하는 주요한 원인이 되었다.

이러한 배경하에 본 연구는 부동산자산을 중심으로 우리나라 불평등의 현황을 분석하였으며, 이를 보정하기 위한 정책과세로서 부동산 보유세의 역할과 기능을 살펴보았다. 이는 우리나라에서 자산 불평등이 부동산을 중심으로 전개되어 왔다는 점, 부동산 부문을 안정화하고 자산 집중을 완화하기 위한 정책 수단으로 종합부동산세가 활용되고 있다는 점 등을 감안한 것이다. 최종적으로 본 연구는 불평등 완화를 위한 자산과세로서 부동산 보유세에 대한 중장기적 개편 방안을 제시하는 것을 목적으로 삼는다.

2 국제 비교를 통한 한국의 불평등도 특성 분석

□ 분석 개요

부/소득 배율(피케티계수)의 상승을 매개로 경제적 불평등이 심화하는 피케티 동학의 작동 방식을 소개하고, 국가별로 이러한 현상이 어떻게 전개되

고 있는지를 실증적 지표를 통해 분석하였다. 국가 간 불평등도는 자산 불평등과 소득 불평등, 자산 및 소득 불평등의 결합분포, 소득 수준과 불평등지표의 상호관계 등 다면적 비교를 수행하였으며 자산 관련 주요 통계는 Credit Suisse의 Global Wealth Databook을 활용하였다.

□ 한국의 부/소득 배율 추이

한국의 부/소득 배율은 2000년대 이후 지속적으로 상승하여 경제성속도가 높은 주요 자본주의 국가의 중간 정도에 해당하는 수준에 도달하였는데 여기에는 부동산, 특히 토지자산의 증가가 결정적으로 작용하였다. 우리나라는 부동산자산의 소득 대비 비중이 높을 뿐만 아니라 전체 부동산에서 토지의 구성비가 매우 높다는 점도 특징적이다. 부동산자산 대비 토지자산의 비중은 2015년 기준 경제협력개발기구(OECD) 18개국 평균이 38.3%에 불과한 데 비해 우리나라는 61.1%에 달하였다. 민간 보유분만을 보더라도 우리나라는 60.6%로 OECD 18개 국가 평균인 41.3%보다 1.5배가량 높은 것으로 조사되었다. GDP 대비 부동산자산의 크기는 부동산자산 대비 토지의 구성비와 비례관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라가 다른 OECD 국가들과 비교해 GDP 대비 부동산자산의 규모가 큰 것은 높은 토지가격과 밀접한 관련이 있는 것으로 확인된다.

□ 소득 및 자산 불평등도 비교

한국은 처분가능소득 지니계수가 0.354로 영국, 뉴질랜드 등과 같이 가처분소득 불평등도가 높은 국가군으로 분류된다. 이러한 결과는 한국의 시장소득 불평등도가 비교적 양호한 수준임에도 불구하고 사회보장성 지출이 현저히 낮기 때문이다. 소득의 경우 경제발전 수준 자체보다는 국가가 채택한 복지국가 유형에 따라 불평등도가 분화된 반면, 자산 불평등도는 경제성장 수준에 따라 결정되는 점이 특징적이다.

자산 소유의 경우 경제성장 단계가 높고 조세 기반 복지제도가 발달한 서유럽 및 북유럽 국가, 미국, 칠레·멕시코 등의 남미권 국가에서 불평등도가 높게 나타났으며, 남유럽 및 동유럽 국가의 불평등도는 한국보다 낮은 수준

이었다. 미국과 중남미 국가를 제외하면, 소득 불평등도와 자산 불평등도 사이에는 대체로 음의 관계가 관찰되었다.

불평등도의 추이를 살펴보면, 한국의 경우 자산 지니계수가 2010년 0.607에서 2018년 0.670으로 크게 상승한 것으로 나타났다. 소득 불평등도는 가계금융복지조사를 통해 확인 가능한데, 시장소득은 2014년 0.4730에서 2019년 0.4942로 지속적으로 악화되었으며, 가처분소득은 같은 기간 0.4376에서 0.4174로 개선되었다.

□ OECD 국가 불평등도의 변화 특성

국가별로 재분배정책에 따라 소득 수준과의 관계가 다양하게 나타나는 가처분소득 지니계수와 달리 OECD 국가의 자산 불평등도는 소득 수준에 따른 법칙성이 확인된다. 즉 자산 지니계수는 1인당 국내총생산(GDP) 일정 수준까지는 하락하다가 그 이상 구간에서는 상향하는 역U자형 관계가 나타났다. 시계열 추이를 보면 처분가능소득 불평등도의 경우 시장소득 불평등도의 악화가 예상되는 상황에도 불구하고 국가별 재분배정책을 통해 어느 정도 완화가 가능하였다. 반면 자산 지니계수는 복지국가 유형과 무관하게 대부분의 국가에서 악화되었는데, 주요 선진국 가운데 자산 불평등도가 유의미하게 완화된 국가는 스위스, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 4개국에 불과하였다. 이러한 결과는 최근 전 세계적으로 자산가격이 급등하는 가운데 주요 자본주의 국가들이 자산 불평등 문제에 관한 한 이를 개선할 수 있는 뚜렷한 정책적 수단을 확보하지 못하였음을 의미한다.

3 조세 원리에 기반한 보유세의 특성과 쟁점

부/소득 배율이 상승하고 자산 불평등도가 높아짐에 따라 전통적 소득과 세만으로 경제적 불평등 완화를 위한 재분배 기능이 효과적으로 수행될 수 있을지에 대한 의문이 제기된다. 부유세와 포괄적 소득과세는 실현된 소득에 과세하는 통상의 소득세를 보완하는 기능을 담당할 수 있다. 우리나라의 부동산 보유세는 부유세, 포괄적 소득과세, 전통적 재산세 등의 측면을 모두 가지고 있으므로 세 가지 조세 유형에 대한 주요 쟁점을 정리하였다.

□ 부유세 특성과 운영 실태

부유세는 개인의 순자산(총자산-부채액)에 정기적으로 부과하는 기간세로서, 부동산, 동산 및 금융자산에 대한 세율은 대략 0.2~2.5% 정도이다. 1990년대 이후 유럽에서는 총 12개 국가가 시행한 바 있으나 현재는 프랑스, 노르웨이 등 소수 국가에서만 유지되고 있다. 부유세의 도입 목적은 자본의 자기 강화 속성으로 인한 부의 불평등을 완화하는 데 있으며, 개인의 경제적 부담 능력 평가에서 소득보다 우월하다는 점 때문에 지지를 받았지만 이중과세 가능성, 자산 포트폴리오 왜곡, 유동성 부족, 국적 이동 등이 과세에 따른 문제점으로 지적되어 왔다. 결국 자본의 높은 이동성 때문에 납세자의 탈세 및 조세회피 현상이 심화되며, 과세 기반이 낮아 소득재분배 기능이 약하다는 점으로 인해 폐지되거나 그 위상이 크게 위축되었다.

□ 포괄적 소득과세 개념과 의의

포괄적 소득세는 소득의 원천과 무관하게 일정 기간 증가한 경제력 또는 순자산의 증가분 전체를 과세대상에 포함하여 과세하는 순자산증가세를 지지한다. 헤이그-사이먼스(Haig-Simons) 소득 기준은 경제력 증가를 개인에게 주어진 소비잠재력 순증가의 화폐가치로 정의하였으며, 포괄적 소득과세는 잠재적 소비능력 제고와 관련 있는 가능한 모든 원천(소득)에 대해 동률로 과세해야 함을 의미한다.

이 개념에 따르면, 자산은 자산 보유자에게 소비할 수 있는 능력을 의미하므로 포괄적 소득에 포함된다. 자산의 소유 없이 주거서비스나 차량을 이용하는 경우 임대료나 자동차 리스비용 등을 지불해야 하므로 자기주택 거주자나 자동차 소유자에게 이 자산은 소비할 수 있는 잠재적 능력을 제공하는 것으로 볼 수 있다.

□ 보유세의 복합 기능: 부유세, 포괄적 소득세, 지방세, 정책과세

부동산 보유세는 부채를 포함한 자산 총액에 부과되는 경상과세이자 과세 표준에 대한 누진조세라는 점에서는 조부유세(gross wealth tax)의 성격을 띤다. 자가주택에 부과되는 보유세의 경우 간주임대료(imputed rent)만큼의 소비능력을 증가시킨다는 점에서 포괄적 소득과세의 성격을 가지기도 한다.

우리나라 보유세의 주요 세목인 재산세의 경우 지방세로 부과된다는 점에서 지방공공재 공급에 필요한 자체세원의 기능을 담당하기도 한다.

이 외에도 한국에서 부동산 보유세는 주택시장 과열을 조절하기 위한 정책과세로서의 기능이 더욱 부각되어 있다. 보유세의 경기조절 기능은 조세의 자본화 이론, 즉 부동산가격이 미래에 부동산으로부터 발생하는 순수입의 현재 가치와 동일하다는 이론에 기초한다. 이 이론에 따르면 보유세를 인상하게 되면 미래의 순수입이 감소하기 때문에 그 현재 가치인 부동산가격의 하락을 유도하게 된다.

이상 보유세의 다양한 기능 가운데 어떤 것을 주요 기능으로 삼을 것인지는 국가 또는 지역사회가 당면한 경제사회 환경이나 조세정책의 철학에 따라 달라질 수 있다. 각각의 기능은 경제 주체의 소득이나 자산분포, 소득과 세 수준, 자산시장의 조건 등에 따라 상호 보완적으로 구성되기도 하고 배타적으로 설계되기도 한다.

4 가계의 소득·자산분포와 보유세의 재분배 효과

□ 분석의 차별점

제4장에서는 우리나라 가계의 소득·자산분포의 특성을 분석하고 세 부담 시뮬레이션을 통해 보유세의 소득재분배 기능을 평가하였다. 분석 자료로는 가계금융복지조사를 사용하였는데, 가계설문조사의 경우 통상 최상위 분위 가구의 자산 규모 또는 주택 외 부동산자산에 대한 조사 정확도가 낮기 때문에 자산 불평등도를 과소 추정하는 결정적 한계가 있다. 본 연구는 재산세 행정자료를 활용하여 가계금융복지조사의 고자산 가구 부동산자산 분포 및 세 부담 시뮬레이션 결과의 정확도를 제고하였다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

□ 시뮬레이션 주요 결과

보유세체계로는 2018년까지의 보유세제(기존)와 문재인 정부의 7.2대책 종합부동산세 개정안을 반영한 보유세를 시나리오로 사용하였다. 시뮬레이션

은 가계금융복지조사 원자료 및 가계금융복지조사-행정자료 결합 자료를 각각 사용하였다. 후자의 자료는 부동산자산 정확도가 높다는 장점이 있기 때문에 보유세 개편에 따른 시뮬레이션 결과는 후자의 결과를 중심으로 설명한다. 보유세 부과 소득 불평등도 완화 효과는 포괄소득 사용 시 훨씬 크게 추정되며, 균등화 소득도 불평등도 완화 효과 추정치를 높였다. 균등화된 포괄소득 사용 시 소득 지니계수는 기존 보유세하에서 0.37740, 개정 보유세하에서 0.37622로 크게 하락하였다. 포괄소득 지니계수와 차이인 가처분소득 0.01070, 기존 보유세 0.00468, 개정 보유세 0.00586으로 추정되었다. 즉, 기존 보유세는 가처분소득에 의한 소득재분배 효과의 44% 정도, 개정 보유세는 55% 정도에 해당하는 소득재분배 효과가 있는 것으로 나타났다.

□ 보유세를 사용한 소득과세 보완 효과

우리나라의 보유세는 세수 비중은 총조세수입의 4%에 불과하지만 매우 높은 누진도로 인해 재분배 효과는 공적이전지출 정책의 절반에 달하는 것으로 나타났다. 보유세의 재분배 기능은 주로 다주택자 및 주택 보유자에 대한 증과세를 통해 실현된다. 특히 주택과세의 경우 자가주택이든 임대주택이든 현재의 소득세 개념을 확장하고 보완하는 기능을 담당한 것으로 볼 수 있다. 임대주택의 경우, 우리나라 민간임대주택시장은 임대소득의 음성화로 과세대상에서 배제되는 비율이 높는데, 보유세는 음성화된 재산소득에 대한 과세를 보완할 수 있다. 자가주택은 '소비할 수 있는 능력의 증가'라는 의미에서 포괄소득의 원천이므로 자가주택에 대한 보유세 과세는 포괄적 소득과세의 일종으로 소득세를 보완하는 기능을 담당할 수 있다.

5 조세의 자산가격 안정화 효과

□ 분석의 의의 및 차별점

자산가격의 급등은 그 자체로 자산 불평등도 심화의 원인을 제공한다. 따라서 자산가격 안정화는 경제적 불평등도 완화에 무엇보다도 중요한 의미가

있다. 제5장에서는 부동산조세의 가격 안정화 효과를 실증적으로 분석하고 부동산시장 안정화를 통해 자산 불평등도 완화에 기여할 수 있는 조세정책 방향을 제언하였다.

실증분석에서는 보유세와 양도소득세를 동시에 포함하여 조세가 부동산가격에 미치는 효과를 검증하였다. 국내외 선행연구 대부분은 보유세 또는 양도소득세 등 특정 단계의 세목에 한정하여 실증 모형을 구성한 데 비해 본 연구는 거래 및 보유 단계의 주요 세목을 모두 포함한다는 점에서 연구의 차별성이 있다. 분석대상은 가용자료가 제공되는 OECD 16개국이며, 분석 기간은 1970~2018년이다.

□ 보유세 및 양도소득세의 자산시장 영향 분석

보유세율 인상은 부동산가격을 하락시키는 한편, 자본이득세(양도소득세)의 경우 오히려 가격을 인상시켰다. 구체적으로 보유세율 0.1%포인트 상승은 부동산가격을 8.8~12.6% 감소시켰으나, 양도소득세율 1%포인트 상승은 가격을 0.2% 상승시켰다. 부동산가격 변동성에 대한 효과는 보유세와 양도세 모두 음(陰)으로 나타났다. 부동산가격 변동성은 보유세율 0.1%포인트 증가 시 0.511~1.196%포인트, 양도소득세율 1%포인트 증가 시 0.08%포인트 감소하였다. 이상의 결과는 경기가 과열된 부동산시장에서 가격 하락 및 안정화를 유도하기 위해서는 보유세가 양도소득세에 비해 더 효과적인 정책 수단임을 의미한다. 다음으로, 부동산가격 변동성이 불평등도에 미치는 효과에 대한 추정 결과, 부동산가격 변동성은 자산 불평등 및 소득·자산 불평등을 악화시키는 결과를 초래하였다.

종합하면, 부동산 보유세 강화는 부동산가격 하락과 함께 부동산가격 변동성을 감소시켜 부동산가격 안정화에 기여할 뿐만 아니라, 궁극적으로는 자산 불평등과 소득·자산 불평등을 개선함으로써 경제적 불평등을 해소하는 데 기여할 수 있음을 확인하였다.

6 부동산 보유세 개편의 쟁점 및 설계 방향 제언

끝으로 보유세 세 부담 수준 및 과세체계 설계와 관련한 쟁점을 확인하고 자산과세로서 보유세의 바람직한 설계 방향에 대해 제언하였다. 세 부담 수

준은 소득과세 대비 보유세의 세 부담률과 보유세 실효세율의 국제 비교를 통해 시사점을 도출하였다. 과세체계와 관련해서는 주택 단위 통합과세의 문제점, 과세대상별 세율 격차 확대에 따른 조세의 수평적 형평성 이슈, 보유세의 부유세 기능 강화와 관련한 쟁점을 살펴보았다.

□ 보유세 세 부담 수준 비교

1990년대 이후 정부 역할의 확대로 조세 부담률이 지속적으로 상승하는 가운데 재원 조달의 상대적 부담은 소득과세에 집중된 것으로 확인된다. 1995~2018년의 기간 동안 GNI 대비 소득과세 비율은 5.23%에서 7.21%로 약 2%포인트 상승한 반면, 부동산자산과세의 실효세율은 같은 기간 0.152%에서 0.156%로 거의 변화가 없었다. 이는 소득과세의 경우 세율 상승률보다 세수 증가율이 높았던 반면, 부동산자산과세는 부동산 시가총액 상승률이 세 부담 상승 속도를 상회한 데 따른 결과이다.

보유세 세 부담을 OECD 국가와 비교해 보면 우리나라의 보유세 실효세율(=보유세액/민간 보유 부동산 시가총액)은 2018년 0.156%로 자산 통계가 제공되는 OECD 13개국 평균 세율(0.440%)의 3분의 1 수준에 불과하였다. 즉, GDP가 아닌 과세되는 세원의 크기를 기준으로 평가할 때 우리나라는 OECD 국가 가운데 보유세 세 부담이 가장 낮은 국가군에 속하며, 취득세를 포함하더라도 여전히 부동산 과세 저부담 국가에 해당한다. 종합해 보면, 한국의 보유세율은 비교 가능한 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이며, 시간적 추이로는 정부 예산의 증가 속도나 소득과세의 조세 기여도 변화에 비해 정체되어 있음이 확인된다. 보유세가 부동산 투자의 세후 수익률에 영향을 주는 주요 세제임을 감안하면 낮은 보유세율은 소득 대비 높은 부동산 가격과 무관하지 않다.

□ 보유세 과세체계 관련 쟁점

보유세 과세체계와 관련하여 주택 단위 통합과세의 문제점, 과세대상별 조세의 수평적 형평성 문제, 보유세의 부유세 기능 강화와 관련한 이슈 등을 검토하고 이를 효율적 세제 설계에 반영할 필요성을 확인하였다.

첫째, 보유세 강화가 부동산 신규 공급을 위한 투자활동(리모델링 등 포함)을 위축시키지 않도록 하기 위해서는 ‘토지과세 강화-건축물과세 완화’라는 효율성 원칙을 준용하는 것이 중요하다. 그런데 현행과 같은 주택 통합과세하에서 이러한 효율성 원칙을 적용하기 어렵다. 특히 가격 안정화를 위한 주택세율 인상 시 건축물에도 고율과세가 부과되어 고정자본 투자를 저해하는 부작용을 배제하기 어려워진다.

둘째, 2020년 7월 2일 발표된 보유세 개편안을 반영하여 부동산 유형별로 보유세 실효세율을 계산해 보면, 7.2대책의 결과 과세대상별 세 부담의 수평적 형평성이 크게 훼손되었음이 확인된다. 예를 들어 1인당 보유액이 약 11억 원을 넘어서면 보유 주택 수에 상관없이 주택에 대한 세 부담이 별도합산토지에 대한 세 부담을 초과하게 된다. 조정지역 2주택 보유자의 경우, 보유 주택의 총가치가 약 14억 원을 초과하면 보유세 실효세율이 같은 금액의 종합합산토지 보유자보다 높아지며, 주택가격 합산액 30억 원에 대한 실효세율은 약 0.93%로 같은 금액대 종합합산토지 세율의 2배에 달하게 된다.

셋째, 평균 세 부담 수준과 누진도를 높임으로써 보유세의 부유세적 성격을 강화할 경우, 지방세로서 보유세의 과세 기본 원리와 세 부담 공정성이 문제가 될 수 있다. 보유세는 지방정부 세입의 원천으로 편익원칙에 따라 비례세로 과세되는 것이 일반적이다. 단, 조세는 사회적·정치적 합의의 산물이므로 이 쟁점의 경우 전체 조세제도와 기능에 대한 공동체의 선택에 따라 결정될 사안일 것이다. 부유세적 성격 강화와 관련하여 조세 원칙 측면에서 문제가 될 수 있는 것은 평가가격(공시가격)의 공정성 확보이다. 보유세는 실현소득이 아닌 자산에 대한 인위적 평가가격을 기반으로 과세된다. 따라서 다양한 부동산에 대한 공정한 평가체계가 선결되지 않는다면 보유세의 누진성 강화를 통한 세 부담 상승은 조세의 공정성 이슈를 확대 재생산할 수밖에 없다.

□ 부동산 보유세의 개편 방향 제언

경제적 불평등도 완화와 조세의 기본 원칙을 반영하여 부동산 보유세의 발전 방향을 제언하면 다음과 같다.

첫째, 경제적 불평등 문제와 관련하여 보유세 강화는 부동산시장을 안정화하여 자산 불평등을 완화하는 효력을 발생시킨다. 이러한 효과와 함께 자산 가격 대비 낮은 우리나라 보유세 실효세율, 복지지출 증가에 대비한 재정 확충의 필요성, 세원별 조세 부담의 형평성 제고 등을 종합적으로 감안할 때 보유세 실효세율의 점진적 인상을 부동산세제의 중장기 어젠다로 설정할 것을 제안한다.

둘째, 종합부동산세라는 제한된 틀이 아닌 조부유세 제도로 보유세를 전면 개편할 것인지는 불평등 문제의 원인과 해법에 대한 사회적 합의에 따라 결정될 사안이다. 다만, 보유세의 재분배 기능 강화가 조세의 효율성과 형평성을 훼손하지 않도록 하기 위해서는 부동산 평가 시스템의 획기적 개선을 통한 평가가격의 공정성 확보, 조세의 투명성·직관성·공정성을 높이기 위한 과세체계의 단순화가 전제되어야 한다. 구체적으로는 재산세와 종합부동산세를 단일 세목으로 통합하고, 복잡하고 임의적인 토지 유형 구분을 없애으로써 동일한 시장가격에 대해 동일한 세금을 부과하는 수평적 형평성을 만족하는 과세체계를 제안한다.

셋째, 보유세를 높이기 위해 토지에 대한 고율과세, 건축물에 대한 세 부담 완화를 제안한다. 주택의 경우 주거용 토지와 주거용 건축물에 대한 통합 평가 및 분리과세 방안을 통해 동일한 원칙을 실현할 수 있다.

제1장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 구성

제 1 절

연구의 배경과 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 경제적 불평등의 새로운 전개 양상

자산 소유의 불평등은 소득 불평등과 함께 세계 주요 국가들의 경제적 불평등을 설명하는 주요한 축으로 대두하였다. 자산 불평등 문제는 특히 글로벌 경제성장이 둔화하고 자산가격이 급등하면서 더욱 심화되고 있는데, 이를 둘러싼 경제이론적 접근이나 정책적 해법도 과거와는 다른 양상으로 전개되고 있다. 부동산이나 금융 등 자산 불평등을 소득 불평등과 함께 사회경제적 불평등의 주요한 축으로 간주하는 것은 사회계층을 연구하는 사회학의 영역에서는 매우 익숙한 관념이지만 생산요소의 한계생산성(즉 기여분)만큼을 가져가는 것이 효율적이고 ‘공정’¹⁾(fair)한 것으로 정의하는 주류 경제학 영역에서는 그리 오래된 것이 아니다. 주류 경제학에서 불평등이 경제적 의미에서 문제가 되는 것은 그것이 공정한 요소수익 배분에 위배되는 지대 추구의 결과물이기 때문이다. 각 생산요소의 소유자들이 생산 과정에서 기여한 한계생산성만큼을 요소수익으로 가져가야 한다는 자원 배분의 기본 원리가 자원의 효율적이며 공정한 배분을 규정한다.

신고전파 경제학 이전의 고전파 경제학이 시장의 효율적 배분 기능을 침해하는 원인으로 토지를 소유한 지주계급에 의한 지대 추구 행위에 주목하였다면, 스티글리츠는 현대 자본주의 경제에서 정치적 시스템에 의해 만들어진 불공정 구조가 지대 추구 행위와 불평등에 책임이 있다고 보았다(Stiglitz, 2012). 시장의 불평등이 정치의 불평등을 만들고 이렇게 만들어진 정치가 시장경제가 작동하기 위한 게임의 룰과 각 생산요소 소유자 간의 관계와 규범을 더욱 불평등하게 만든다는 것이다. 따라서 스티글리츠는 보다 공정한 룰을 통한 지대의 근절과 요소기여도에 상응하는 소득 배분 달성을 불평등 해소 방법으로 간주하였다.

요소소득 배분에서 시장의 복원과 경쟁의 강화를 주장한다는 점에서 스티글리츠가 전통적 경제학의 틀에서 불평등 문제에 접근하고 있다면 피케티는 요소 배분의 과정에

1) ‘공정’은 문맥에 따라 정당(fair) 또는 공평(equity)의 의미로 사용된다. 이 절에서는 기여분에 따른 정당한 분배의 의미로 사용하며, 이후 사용되는 공정과세에서의 ‘공정’은 분배 정의의 의미를 내포한다.

서 시장이 공정하게 기능하는 것만으로는 불평등 문제를 근본적으로 해소하기 어렵다는 입장을 취하고 있다(Piketty, 2014). 제2장에서 상술했 피케티의 기본 법칙에 따르면 중요소생산성의 정체로 경제성장이 둔화하고 경제성장률이 금리보다 낮아지는 조건하에서 자본소득 배율(또는 부/소득 배율: 국민소득 대비 일국의 자본 총량)은 점차 상승하고 그 결과 전체 소득에서 자본의 몫인 자본소득 비중도 증가하게 된다. 즉, 성장의 둔화가 전체 소득 대비 부의 배율을 증가시키고 이것이 다시 원천(노동, 자본)별 소득의 편중성을 심화시키는 자본주의 동학하에서 자산 또는 부가 소득 불평등의 원인을 제공한다는 것이다. 즉, 자본과 노동이라는 두 생산요소 간에는 근본적인 비대칭성이 내재한다. 이로 인해 경제이론이 정의하는 바의 불공정성이 제거되고 시장경쟁에 기초한 요소 배분이 이루어진다고 하더라도 사회경제적 불평등 심화라는 '자본주의'의 경향성은 피하기 어렵게 된다는 것이다.

2 자산과세의 기능에 대한 관심

이와 같이 개인의 경제적 불평등을 결정짓는 요인 가운데 자산 불평등의 기여분이 커짐에 따라 불평등 보정을 위한 조세정책에도 새로운 과제가 제기되고 있다. 조세의 재분배 기능은 소득세의 고유한 기능으로 간주되었으며, 복지시스템이 정착된 대다수 국가에서 시장소득의 불평등을 완화하는 역할은 전통적 의미의 소득과세가 담당해 왔다. 그러나 자산가격 상승이 소득의 성장 속도를 상회하고 실물 부문과 자산 부문의 괴리가 커짐에 따라 실현된 소득에 과세하는 전통적 소득과세만으로는 자산 소유의 격차에서 기인하는 불평등을 시정하는 데 한계가 따른다.

서구 복지국가의 경우 매우 높은 재분배 기능을 갖는 조세체계가 정립되어 있음에도 불구하고 피케티가 재분배정책 강화를 위해 글로벌 자본세(global capital tax)와 같은 자산과세의 역할을 강조한 것은 이런 맥락에서이다(Piketty, 2014). 또한 소득 원천과 무관하게 일정 기간 동안 증가한 경제력의 모든 원천에 대해 동률을 과세해야 한다는 포괄적 소득과세 개념에 부합하도록 자산과세를 도입해야 한다는 논의도 지속되고 있다. 포괄적 소득과세는 개념적으로 자산을 과표로 하는 자산과세와 매우 밀접하게 관련된다. 헤이그(Haig)와 사이먼스(Simons)가 정의한 포괄소득은, '소비할 수 있는 능력의 증가'를 의미하는데, 이때 포괄소득은 실제 이루어진 소비가 아닌 개인의 소비 증가에 기여하는 모든 원천으로 구성된다. 전통적 소득세가 이른바 '능력원칙'에 기초하여 '실

현된 소득'에 누진세율을 부과하는 것인 반면 포괄소득에서 '경제적 능력'은 실현된 소득뿐만 아니라 실질적인 경제적 능력의 증가를 포함하는 개념이라 할 수 있다. 예를 들어, 자가주택은 주거서비스 소비에 대한 임대료만큼 가계의 소비능력을 증가시키기 때문에 자가주택에 대한 간주임대료 또는 귀속임대료(imputed rent)는 포괄소득의 구성요소가 된다. 이 경우 주택 가치를 과표로 하는 보유세는 일종의 포괄적 소득과세라는 맥락에서 그 과세 근거를 확인하는 것도 가능하다.

이와 같이 자산 불평등 심화라는 새로운 경제적 환경하에서 자산과세를 통해 기존의 소득과세를 보완하기 위한 다양한 시도가 모색되고 있으며 이러한 시도는 개념적으로 제도적으로 아직 진행 중인 상태라 할 수 있다.

3 한국의 자산 불평등과 부동산 보유세

생산성 둔화와 경제성장을 정체, 부/소득 배율의 증가와 이로 인한 자산 불평등의 심화 등 서구 자본주의 국가에서 진행되고 있는 경제적 동학의 특성은 한국 경제에서도 발견되고 있다. 우리나라의 자산 불평등은 다른 선진국가에 비해 아직은 높은 수준이 아니지만 불평등의 진행 속도는 점차 빨라지고 있는 것으로 확인된다(제2장). 특히 가계 자산 중 부동산이 75%에 달할 정도로 다른 나라에 비해 부동산자산의 구성비가 높은 만큼 한국에서의 자산 불평등은 부동산 소유 불평등에 기인한 바가 크다. 부동산시장으로 지나치게 많은 유동성이 집중되고 이로 인한 가격 상승이 다시 부동산자산에 대한 가계의 투자 선호도를 높이게 되면서 부동산은 가계 부문의 자산 불평등을 악화시키고 계층 이동성을 저해하는 주요한 원인이 되었다.

이와 같이 부동산 부문으로 유동성이 몰리는 악순환이 반복되면서 2000년대 중반 노무현 정부는 자산가격 상승을 억제하고 자산 보유의 불평등을 해소하기 위한 정책 수단으로 종합부동산세를 도입하였다. 우리나라의 부동산 보유세는 재산세와 종합부동산세로 구성되어 있는데, 이 중 재산세는 지방자치단체의 기초 세목 기능을 담당하는 지방세이고, 국세인 종합부동산세는 부동산 소유 집중 완화라는 재분배 기능을 목적으로 하는 정책과세이다. 종합부동산세는 자산 총액을 과세표준으로 하는 조부유세로서 자산 총액을 경제적 능력의 지표로 삼는다는 점에서 서유럽 주요국에서 도입한 바 있는 순부유세와는 차별화된다.

본 연구는 부동산자산을 중심으로 우리나라 불평등의 현황을 분석하였으며, 이를 보정하기 위한 정책과세로서 부동산 보유세의 역할과 기능을 살펴보았다. 이는 우리나라 가계 부문의 자산 불평등이 부동산을 중심으로 전개되어 왔다는 점, 부동산 부문을 안정화하고 자산 집중을 완화하기 위한 정책 수단으로 종합부동산세가 활용되고 있다는 점 등을 감안한 것이다. 최종적으로 본 연구는 불평등 완화를 위한 자산과세로서 부동산 보유세에 대한 바람직한 설계 방안을 제시하는 것을 목적으로 삼는다.

제2절 연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

보고서의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 부/소득 배율의 상승을 매개로 경제적 불평등이 심화되는 피케티 동학의 작동 방식을 소개하고, 국가별로 이러한 현상이 어떻게 전개되고 있는지를 실증적 지표를 통해 분석한다. 국가 간 불평등도와 관련해서는 자산 불평등과 소득 불평등, 자산 및 소득 불평등의 결합분포, 소득 수준과 불평등지표의 상호관계 등 다면적 비교를 수행하였다. 자산 불평등도로는 크레딧 스위스(Credit Suisse: CS)에서 작성한 Global Wealth Databook(GWD)의 지니계수와 분위분석 결과를 활용하였다.

제3장에서는 전통적 소득세와 대비되는 자산과세와 포괄적 소득과세, 자산과세의 일종으로서 부동산 보유세의 과세 원리 및 관련 쟁점을 정리하고자 한다. 또한 경제적 불평등을 완화하기 위한 조세로서 소득과세를 보완하기 위해 경제협력개발기구(OECD) 일부 국가에서 도입한 바 있는 부유세의 정책 실험과 한계점에 대해 논의한다.

제4장에서는 우리나라 가계 단위의 경제적 불평등 분석을 위해 가계금융복지조사를 사용하여 소득·자산의 분위별 분포 및 소득·자산 결합분포의 특성을 분석한다. 가계설문조사의 경우 통상 최상위 분위에 속하는 가구의 자산 규모 또는 주택 외 부동산자산에 대한 조사 정확도가 낮기 때문에 자산 불평등도를 과소 추정하는 한계를 안고 있다. 본 연구의 차별점은 재산세 행정자료를 활용하여 가계금융복지조사의 고자산 가구의 부동산자산 규모를 보정하였다는 점이다. 같은 자료는 보유세의 세 부담 시뮬레이션과 소득재분배 기능을 평가하는 데도 활용되었다. 보유세체제로는 2018년까지의 보유세제와 문재인 정부에서 개정된 종합부동산세를 반영한 보유세제를 시나리오로 적용하여 그 결과를 비교하였다.

제5장에서는 부동산세제가 부동산가격 안정화(가격지수, 변동성지수)에 미치는 효과를 실증적으로 분석한다. 실증분석은 OECD 국가를 대상으로 한 패널자료 구축을 통해 수행하였으며, 부동산세제로는 보유세와 양도소득세를 동시에 포함한다. 다음으로는 부동산가격과 부동산가격 변동성이 소득과 자산 불평등에 미치는 효과를 추가적으로 검

증함으로써 경제적 불평등 완화를 위해서는 자산가격 안정화가 무엇보다도 중요함을 보이고자 한다.

제6장에서는 부동산 보유세 세 부담 수준 및 과세체계 설계와 관련한 쟁점을 확인하고 자산과세로서 보유세의 바람직한 설계 방향에 대해 제언하였다. 세 부담 수준은 소득과세 대비 보유세의 세 부담률과 보유세 실효세율의 국제 비교를 통해 시사점을 도출하였다. 과세체계와 관련하여서는 주택 단위 통합과세의 문제점, 과세대상별 세율 격차 확대에 따른 조세의 수평적 형평성 이슈, 보유세의 부유세 기능 강화와 관련한 쟁점을 살펴보았다.

제2장

국제 비교를 통한 한국의 불평등도 특성 분석

부/소득 배율(피케티계수)의 상승을 매개로 경제적 불평등이 심화되는 피케티 동학의 작동 방식을 소개하고, 국가별로 이러한 현상이 어떻게 전개되고 있는지 실증적 지표를 통해 분석하였다. 국가 간 불평등도에 대해서는 자산 불평등과 소득 불평등, 자산 및 소득 불평등의 결합분포, 소득 수준과 불평등지표의 상호관계 등 다면적 비교를 수행하였다.

제1절 자산 비중 상승에 대한 국제 비교와 한국의 특성

제2절 자산 및 소득 불평등도 국제 비교와 한국의 특성

제1절

자산 비중 상승에 대한 국제 비교와 한국의 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1절에서는 피케티 동학의 기초 지표인 부/소득 배율에 대한 국제 비교를 통해 최근 우리나라에서의 자산 불평등 전개 양상을 확인하였다. 또한 한국에서 부/소득 배율 변화를 견인하는 자산 포트폴리오 구성의 특성을 살펴보고자 한다.

1 피케티 동학에 기초한 경제적 불평등 이해

피케티는 자본주의의 기본 동학을 통해 현대 자본주의에서 경제적 불평등 심화를 이해하기 위한 기본 틀을 제공하고 있다(Piketty, 2014). 그는 자본주의의 본질로서 불평등 심화를 설명하기 위한 장치로 부/소득 배율(또는 자본/소득 배율)과 자본소득 비중이라는 두 개념을 제시하였는데, 그 개념을 간략하게 설명하면 다음과 같다.

- 1) 부/소득 배율: $\beta = K/Y$, 국민소득 대비 일국의 자본 총량
- 2) 자본소득 비중: $\alpha = r\beta = r \cdot K/Y$, 국민소득에서 자본소득(즉, 자본수익률 \times 부)이 차지하는 비중

위 식에서 자본소득 비중은 항등식으로 이른바 ‘자본주의의 제1기본법칙’을 도출하는 기본 식이다. 자본주의 제1기본법칙이란 자본소득 비중(α)이 자본수익률(r)과 부/소득 배율(β)로 분해되므로 자본수익률이나 부/소득 배율이 상승함에 따라 증가하게 됨을 의미한다. 또한 부/소득 배율은 솔로(Solow) 모델이 제시하듯이 장기균형상태(균제상태: Steady state)에서 저축률(s)을 경제성장률(g)로 나눈 값으로 수렴하므로 저축률이 높거나 경제성장률이 낮을수록 높아지게 된다는 것이다(자본주의의 제2기본법칙). 부/소득 배율은 이른바 피케티계수로, 평균적 소득을 벌어들이는 개인이 평균적 부를 축적하는데 걸리는 햇수로도 해석된다.

전통적 경제성장론은 부/소득 배율과 자본소득 비중이 장기적으로 안정적으로 유지될 것으로 예측하였다. 그러나 미국, 프랑스 등 서구 주요 국가를 대상으로 한 실증연구

를 통해 피케티는 부/소득 배율과 자본소득 비중이 19세기 말에서 20세기에 걸쳐 U자형으로 전개되었음을 보였다. 부/소득 배율은 19세기 말~20세기 초 급격하게 상승하였다가 전간기(戰間期)에 걸쳐 극적으로 하락하였으나 20세기 중반 이후 성장률 둔화, 저축률 상승, 총요소생산성 저하 등으로 인해 부/소득 배율은 지속적으로 상승한 것으로 나타났다. 피케티는 향후 저축률은 안정화되지만 성장률의 하락으로 인해 자본/노동 비율의 하락 추이는 21세기에도 지속될 것으로 전망하고 있다. 생산요소로서 자본의 소유 분포는 노동에 비해 소수에 집중되어 있는 것이 일반적이므로 부/소득 배율의 상승은 경제적 불평등을 심화시키는 배경이 된다. 자본소득 비율의 상승은 자본수익률(r)의 상승으로 상쇄되지 않는 한 국민소득에서 자본소득의 비중을 상승시키며 소득 배분의 측면에서도 자본과 노동 간 불평등도를 높일 수밖에 없다. 결국 기여도에 따른 배분과 배분 과정에서의 가격 또는 시장의 기능을 중시하는 전통적 경제이론과 달리 피케티의 분석 틀에서 자본은 분배의 불평등을 설명하는 중요한 축으로 기능하게 된다.

2 부/소득 배율의 국제 비교

이하에서는 OECD 국가를 대상으로 21세기 이후 피케티계수(부/소득 배율)의 국가 간 차이와 전개 양상을 확인하고자 한다. 피케티계수 구성에 필요한 변수 가운데 소득 지표는 국민순소득(Net National Income, NNI), 즉 국민총소득에서 고정자본 소모를 뺀 값을 사용하였으며 자산(부) 관련 지표는 크레딧 스위스(Credit Suisse: CS)가 매년 발간하는 Global Wealth Databook(이하 GWD)의 국가별 가계자산 추정치²⁾를 사용하여 확인하였다(표 2-1 참조). 소득지표의 경우³⁾ 이 장에서는 소득 수준이 다양한 국가들에 대한 소득·자산 결합 불평등도를 분석하기 위한 목적으로 해당 자료가 공표되는 GWD를 이용하여 분석하였다. GWD 자료의 특성상 자산은 국가 보유분 및 법인 보유분을 제외한 가계 및 비영리단체의 총자산으로 구성되는데 이는 Piketty(2014)에서 정의한 것과 동일하다. 다만 민간순자산을 가계 부문으로 한정하여 계산하는 경우 가계와 법인을 모두 포함하는 것에 비해 부/소득 배율을 과소평가할 가능성이 있음에 유의

2) 위 자료 외에 소득 및 자산분포에 이용 가능한 통계로는, World Inequality Database(WID), NBER Wealth Gini (2000) 등이 있다. 가계 단위 조사로는 국가별 가계설문을 표준화한 Luxembourg Income Study(LIS)와 Luxembourg Wealth Study(LWS)가 있으나 조사 국가의 범위와 시계열이 짧은 한계가 있다.

3) 자본은 국가 총자산에 자본의 감가상각을 합산한 값을 사용하며, 소득은 국민순소득(NNI), 즉 국민총소득(GNI)에서 자본 감가상각을 제외한 값을 사용한다. 한국의 경우 국가 등이 보유한 공유자산의 비중이 다른 나라에 비해 높은 수준이므로 경제활동을 중심으로 평가하기 위해서는 민간과 가계 부문의 자본소득 비율을 확인하는 것이 의미가 있다.

해야 할 것이다. 가계 보유분 법인 금융자산의 시장가치가 법인 순자산의 회계장부 가치에 얼마나 근접하는지(토빈의 q)에 따라 달라지게 된다(주상영, 2015).⁴⁾

가계 부문의 소득 대비 자산 배율은 가계의 소득 증가율과 자산 증가율의 상대적 크기에 의해 결정된다. [표 2-1]을 이용해 21세기 이후 자본과 소득의 전반적 추이를 확인해 보면, 일본, 멕시코, 이스라엘 등을 제외한 대부분의 OECD 국가의 부/소득 배율이 큰 폭으로 상승한 것으로 확인된다. OECD 국가 평균은 2000년 2.89배, 2010년 4.29배, 2018년 3.91배로 시기별로 차이를 보였다. OECD 국가들은 2000~2010년 기간 동안 소득·자산 배율이 크게 증가하였으며 2010년 이후 2018년까지는 한국, 미국 등 7개국을 제외한 대부분의 국가에서 이 비율이 소폭 하락하는 추이를 보였다. 2010년 이후 한국을 제외한 OECD 국가들에서는 자산가격 연평균 증가율이 3.28%로 소득 상승률 4.36%를 하회하였다. 반면 한국의 경우 2010년 이후에도 자산 증가율이 연평균 5.36%로 소득 증가율 4.07%를 상회하였다. 이에 따라 한국의 소득·자산 배율은 2000년, 2010년까지만 하더라도 2.39배, 3.75배로 OECD 평균(한국 제외 시 2000년 2.91배, 2010년 4.31배)을 밑돌았으나 2018년이 되면 4.14배로 OECD 국가 평균인 3.91배를 넘어서게 되었다.

[표 2-1] OECD 국가의 소득 대비 자산 배율 추이

구분	연평균 증가율(%)						소득 대비 자산 배율(배)		
	가계 총자산			소득(NNI)			2000	2010	2018
	('00-'10)	('10-'18)	('00-'18)	('00-'10)	('10-'18)	('00-'18)			
호주	15.05	2.87	9.47	5.72	4.42	5.14	3.47	8.09	7.17
오스트리아	9.22	2.22	6.05	4.15	4.33	4.23	3.43	5.51	4.68
벨기에	7.69	1.63	4.95	3.85	3.99	3.91	3.80	5.46	4.55
캐나다	9.91	2.78	6.68	4.16	3.96	4.07	3.52	6.01	5.49
칠레	11.61	4.86	8.56	7.37	5.56	6.56	1.23	1.81	1.72
콜롬비아	14.77	6.07	10.82						
체코	14.77	4.76	10.21	5.13	5.66	5.37	0.73	1.75	1.64
덴마크	8.53	2.84	5.96	4.85	4.50	4.70	3.61	5.10	4.48
에스토니아	14.60	9.36	12.24	7.42	7.39	7.40	0.90	1.72	1.99

4) 주상영(2015)에 따르면 가계가 법인 자산에 대한 청구권을 가진다는 점을 감안하면 원칙적으로 민간 순자산의 평가에서 법인보유 자산은 의미가 없다. 그러나 법인 자산의 회계가치와 가계 보유분의 실질평가가치 간의 괴리가 발생(즉, 토빈의 q가 1이 아닌)하는 경우 가계와 법인의 순자산을 각각 평가하여 합산하는 것이 정당할 것이다. 보통 토빈의 q가 1에 근접하는 사례는 영미형 자본주의에 해당한다.

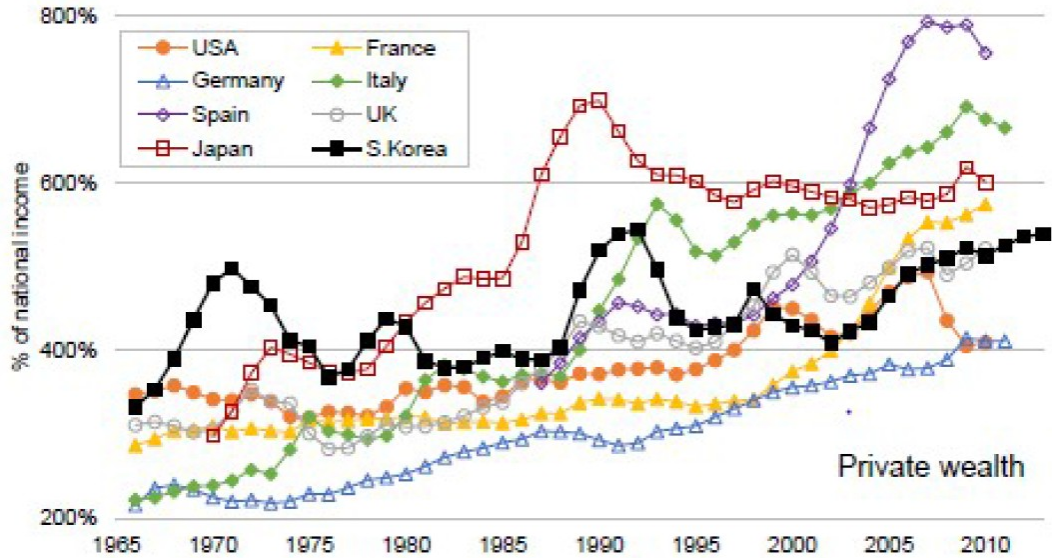
구분	연평균 증가율(%)						소득 대비 자산 배율(배)			
	가계 총자산			소득(NNI)			2000	2010	2018	
	('00-'10)	('10-'18)	('00-'18)	('00-'10)	('10-'18)	('00-'18)				
핀란드	8.01	3.28	5.88	4.19	3.26	3.78	2.52	3.61	3.61	
프랑스	11.10	0.22	6.12	3.72	3.56	3.65	3.43	6.82	5.25	
독일	6.80	2.42	4.83	3.78	4.54	4.12	3.34	4.44	3.77	
그리스	7.27	-4.78	1.74	3.29	0.87	2.21	3.36	4.91	3.09	
헝가리	10.86	2.58	7.10	6.27	5.02	5.71	1.04	1.58	1.31	
아이슬란드	2.85	12.11	6.87							
아일랜드	9.63	3.75	6.97	4.68	6.17	5.34	3.18	5.05	4.20	
이스라엘	3.65	5.67	4.54	3.91	6.60	5.10	3.68	3.58	3.34	
이탈리아	7.62	-0.10	4.11	2.74	2.93	2.82	4.22	6.71	5.28	
일본	2.48	-0.38	1.20	2.76	2.32	2.56	7.21	7.02	5.67	
한국	10.94	5.36	8.43	6.07	4.07	5.17	2.39	3.75	4.14	
라트비아	13.99	6.54	10.62	7.53	6.31	6.99	1.08	1.93	1.96	
리투아니아	10.12	5.96	8.25	7.89	6.13	7.10	1.09	1.34	1.32	
룩셈부르크	10.96	3.11	7.40	3.28	4.34	3.75	2.39	4.91	4.46	
멕시코	2.67	5.85	4.07	5.35	4.54	4.99	1.42	1.10	1.21	
네덜란드	7.61	0.98	4.61	3.55	3.81	3.67	3.62	5.32	4.26	
뉴질랜드	13.06	5.67	9.72	5.15	5.90	5.48	2.93	6.06	5.96	
노르웨이	10.79	1.71	6.66	5.69	3.27	4.61	2.52	4.03	3.57	
폴란드	11.93	2.76	7.76	6.93	5.11	6.12	1.29	2.03	1.70	
포르투갈	8.58	1.63	5.43	3.59	2.61	3.16	2.59	4.15	3.84	
슬로바키아	13.45	3.09	8.72	9.55	3.72	6.92	1.43	2.04	1.94	
슬로베니아	11.51	2.04	7.20	4.59	4.49	4.55	1.98	3.75	3.10	
스페인	13.26	-1.64	6.38	4.97	3.36	4.25	3.29	7.03	4.73	
스웨덴	11.22	3.69	7.81	4.35	3.94	4.17	2.35	4.44	4.36	
스위스	7.07	5.00	6.15	4.76	3.61	4.25	5.73	7.12	7.93	
터키	14.49	-0.74	7.45					1.61		
영국	5.26	3.46	4.46	3.72	3.71	3.72	4.84	5.61	5.50	
미국	3.59	6.83	5.02	3.68	4.09	3.86	4.77	4.73	5.82	
OECD 평균	한국 포함	9.65	3.34	6.77	4.96	4.36	4.69	2.89	4.29	3.91
	한국 제외	9.61	3.28	6.72	4.93	4.36	4.67	2.91	4.31	3.91

자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

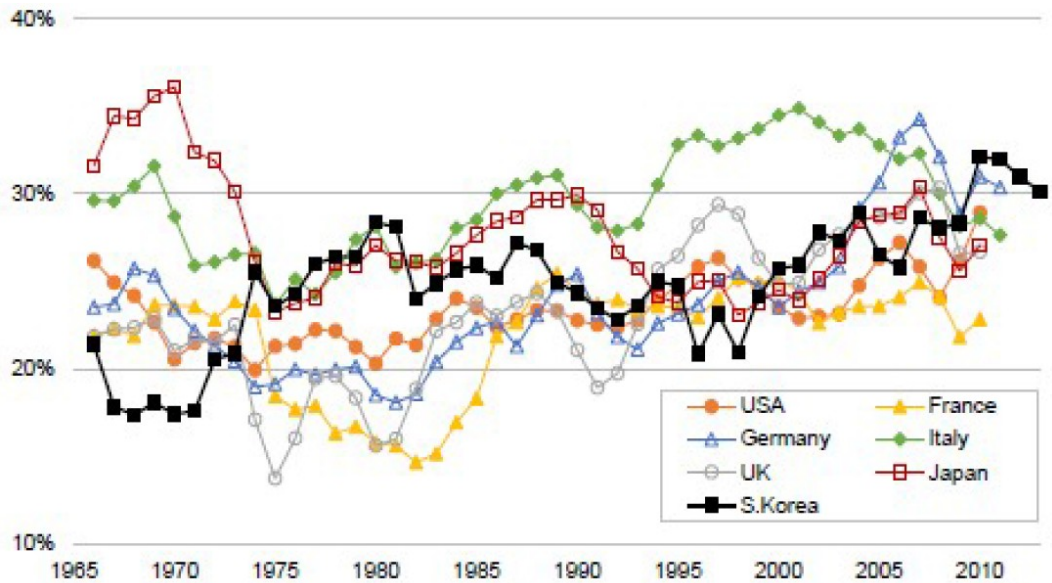
주: 총자산은 Credit Suisse가 직접 계산한 국가별 가계자산 추정치임. 소득은 국민순소득(NNI)을 사용하였으며 NNI는 국민총소득에서 고정자본 소모를 뺀 값으로 정의됨.

[그림 2-1] 피케티계수의 장기시계열 국제 비교(1966~2013년)

(a) 민간 실질부를 이용한 부/소득 비율(β)



(b) 자본소득 비중(α)



자료: Lee and Yoon(2015), Figure 6의 일부와 Figure 9를 결합.

주: 1) 한국은 Lee and Yoon(2017)의 추정치이며 나머지 OECD 국가들은 Piketty and Zucman(2014)에서 가져온 값임.

2) 민간부는 가계 및 비영리단체가 보유한 순자산소득과 순금융자산의 합으로 정의됨.

피케티계수에 대한 장기적인 추이로는 Lee and Yoon(2015)을 참조해 볼 수 있다. Lee and Yoon(2015)은 피케티 방법론을 한국 데이터에 적용하여 부/소득 배율과 자본소득 비중의 장기시계열 값을 추정하였다(그림 2-1] 참조). 우선 한국에서 이 두 지표는 경제성장과 함께 지속적으로 상승하였음이 확인된다. 다른 선진자본주의 국가 역시 부/소득 배율(β)은 1960년대 이후 상승세가 지속되고 있으며 자본소득 비중(α)은 성장이 정체한 1980년대 이후 상승세가 이어지고 있다. 2010년 이후 최근 연도를 기준으로 다른 국가와 비교 시 한국은 부/소득 배율의 경우 중간 수준에 속하지만 자본소득 비중은 최상위권으로 이동하였다. 피케티의 자본주의 제1법칙($\alpha = \beta \times r$)에 기초해 보면 한국은 다른 국가에 비해 자본수익률(r)이 높다는 추론이 가능해진다. 이러한 결과는 우리나라의 조세제도 설계에서 자본과세의 기능 강화라는 정책적 필요성이 높아지고 있음을 시사한다.

3 한국의 부/소득 배율, 토지자산, 가계소득

다음으로 국민대차대조표(한국은행, 2020)를 이용해 직접 구축한 지표를 이용하여 부/소득 배율 상승의 원인을 자산 유형별로 세분하여 살펴보았다. 가계와 법인 전체로 구성된 민간 부문 소득(국민순소득, NNI 사용) 대비 비금융자산⁵⁾ 배율은 1995년 5.90배에서 2019년 7.97배로 2.07배가 상승하였으며, 같은 기간 부동산자산/NNI 배율은 4.47배에서 6.14배로 1.57배가 상승하였다(그림 2-2] 패널 a). 패널 (a)에서 비금융자산/NNI 배율과 부동산자산/NNI 배율은 지난 20년간 거의 동일한 간극을 유지하며 등락하였다. 우리나라의 순자본스톡에서 부동산이 차지하는 비중은 2019년 77.1%에 달할 뿐만 아니라 순자본스톡의 변동을 주도하고 있는 것이 부동산자산임이 확인된다. 부동산자산/NNI 배율은 2000년 이후 10년간에 걸쳐 큰 폭으로 상승하다가 글로벌 금융위기 이후인 2010년부터 상승이 억지된 것으로 나타났다.

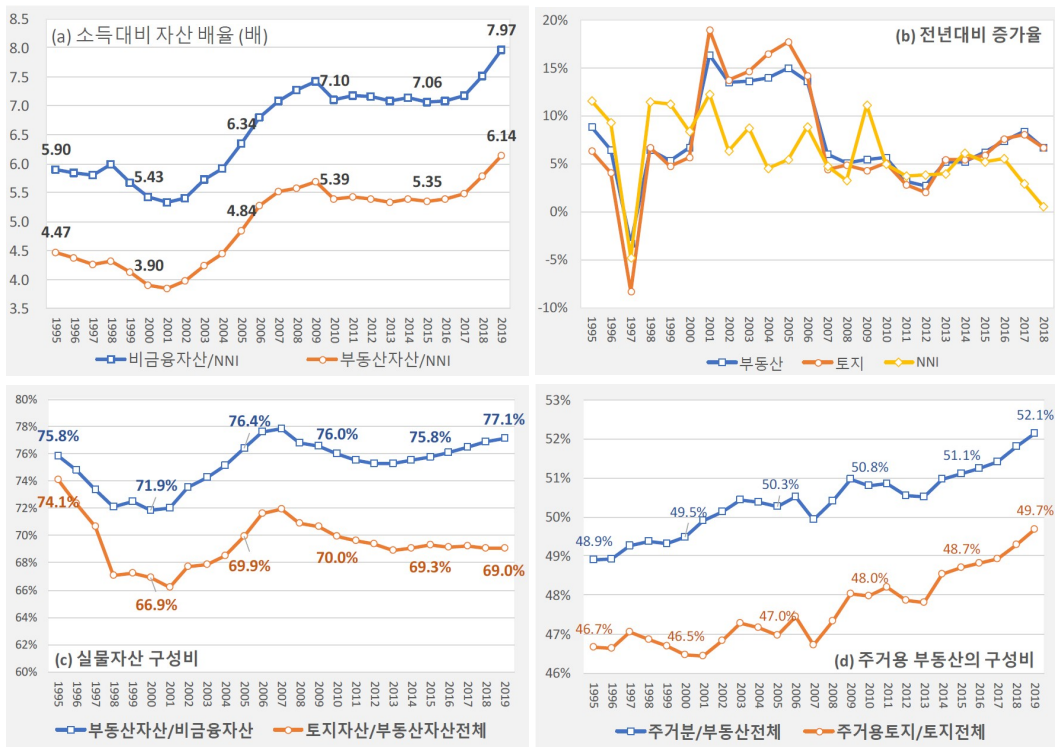
부동산자산/NNI 배율의 상승한 기간 동안 토지자산의 증가율은 15~20%로 치솟은 반면 같은 기간 동안 소득의 전년 대비 증가율은 완만하게 하락하였다(패널 b). 그 결과 2000년대 이후 실물자산(비금융자산)에서 부동산이 차지하는 비중 및 부동산 전체에서 토지분이 차지하는 비중도 지속적으로 높아졌음이 확인된다(패널 c). 민간 부문을 대상

5) 피케티 방식과의 차이점은 금융순자산을 합산하지 않고 고정자본 소모를 차감하지 않았다는 점이다. 이는 실물자산을 중심으로 소득과의 관계를 파악하기 위한 본 분석의 분석 초점에 따른 것이다. 금융순자산과 고정자본 소모가 상계되며 그 크기도 크지 않기 때문에 비금융자산스톡만을 사용하더라도 피케티 β 가 갖는 함의를 훼손하는 것은 아닐 것이다.

으로 하는 경우 부동산자산이 비금융자산에서 차지하는 비중은 2001년 72.0%에서 2017년 77.1%로 5.1%포인트가, 토지자산이 부동산자산에서 차지하는 비중은 2001년 66.9%에서 2019년 69.0%로 2.1%포인트 상승하였다.

부동산을 다시 용도별로 구분하여 분석하면 전체 부동산에서 주거용의 구성비가 크게 상승하였음을 알 수 있다. 부동산 전체의 자산가치에서 주거용의 비중은 1995년 48.9%에서 2019년 52.1%로 상승하였다. 토지분만 국한해 보면 주거용은 비중은 1995년 46.7%에서 2019년 49.7%로 상승하였다(패널 d). [그림 2-2]의 결과를 종합해 보면, 우리나라에서 소득 대비 자산의 비율은 지난 25년간 지속적으로 증가해 왔으며 자산 증가의 주된 요인은 부동산자산의 증가에 기인함이 확인된다. 용도별로는 주거용의 비중이 지속적으로 증가하였다.

[그림 2-2] 한국의 가계소득과 부동산자산 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템.

[표 2-2] OECD 국가의 부동산자산 규모 특성

(단위: 배)

구분		국가명	1995	2000	2005	2010	2014	2015
GDP 대비 부동산 시가총액	전체	OECD 평균	4.356	4.303	4.801	4.636	4.376	4.372
		한국	5.648	4.958	6.081	6.821	6.901	6.871
	민간	OECD 평균	3.367	3.654	4.173	3.985	3.673	3.675
		한국	4.127	3.664	4.559	5.113	5.135	5.108
부동산 시가총액 대비 토지분 비중	전체	OECD 평균	0.314	0.354	0.416	0.384	0.382	0.383
		한국	0.699	0.599	0.618	0.608	0.606	0.611
	민간	OECD 평균	0.335	0.371	0.441	0.411	0.411	0.413
		한국	0.679	0.581	0.613	0.607	0.601	0.606
전체 부동산 총액 대비 민간 부문 부동산 총액	OECD 평균	0.781	0.821	0.839	0.838	0.837	0.837	
	한국	0.731	0.739	0.750	0.750	0.744	0.743	
전체 토지 총액 대비 민간 부문 토지 총액	OECD 평균	0.828	0.857	0.886	0.893	0.898	0.898	
	한국	0.710	0.717	0.743	0.749	0.739	0.737	
민간 부동산 총액 대비 가계 부문 부동산 총액	OECD 평균	0.618	0.635	0.649	0.642	0.627	0.639	
	한국	0.712	0.673	0.688	0.669	0.659	0.662	
민간 토지 총액 대비 가계 부문 토지 총액	OECD 평균	0.710	0.710	0.723	0.720	0.719	0.738	
	한국	0.814	0.811	0.813	0.795	0.789	0.791	

자료: OECD Statistics; 국가별 통계사이트 (원출처: 이선화 외, 2018)

주: 1) OECD 평균은 한국을 제외한 수치임.

2) 전체 OECD 국가 중 토지, 주거용 건축물, 비주거용 건축물(토목건설 포함) 합산이 가능한 16개국만을 분석하였으며, 미국의 토지 시가총액은 가계 및 비영리단체 소유분만 합산하였음.

3) 연도별 분석대상 국가의 수는 상이함.

4) OECD 국가별 통계는 이선화 외(2018)의 부표를 참조 바람.

[표 2-2]는 부동산만을 대상으로 OECD 주요 국가⁶⁾와 한국의 차이를 비교한 것이다. 부동산자산 통계가 제공되는 OECD 18개 국가의 국내총생산(GDP) 대비 부동산 시가총액(민간 보유분)은 1995년 3.367배에서 2005년을 전후로 4배 이상으로 상승하기도 하였으나 대체로 4배 이하 수준이며 2015년에는 3.675배를 기록하였다. 한국의 경우 이 수치는 1995년 4.127배에서 2015년 5.108배로 증가하였다. GDP 대비 부동산자산의 비중을 OECD 주요 국가와 비교한 결과, 한국의 이 지표는 18개 국가 가운데 가장 높은 수준이어서 생산적 활동에 비해 부동산자산의 크기가 매우 높은 특성을 띠고 있다.

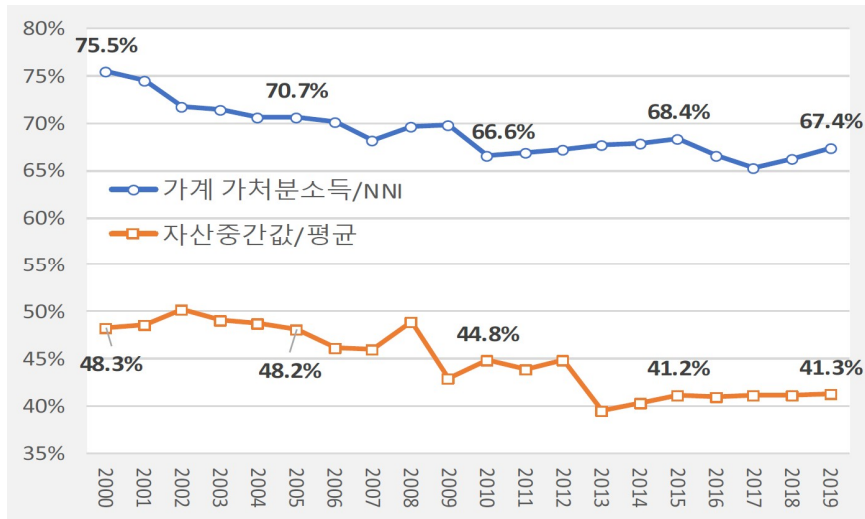
6) 분석대상 국가는 호주, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등이다.

한국의 경우 부동산자산의 소득 대비 비중이 높을 뿐만 아니라 전체 부동산에서 토지의 구성비가 매우 높다는 점도 특징적이다. 부동산자산 대비 토지자산의 비중은 2015년 기준 OECD 18개국 평균이 38.3%에 불과함에 비해 우리나라는 61.1%에 달하였다. 민간 보유분만을 보더라도 우리나라는 60.6%로 OECD 18개 국가 평균인 41.3%보다 1.5배가량 높은 것으로 조사되었다. GDP 대비 부동산자산의 크기는 부동산자산 대비 토지의 구성비와 비례관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라가 다른 OECD 국가들과 비교해 GDP 대비 부동산자산의 규모가 큰 것은 높은 토지가격과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 확인된다.

한편 한국의 자본소득 비중(α)의 추이는 NNI 대비 가계소득의 비중을 통해 간접적으로 확인할 수 있다(그림 2-3) 참조). 한국에서 연간 창출된 총소득 대비 가계가처분소득의 비중은 2000년 75.5%에서 2019년 67.4%로 8.1%포인트 급락하였다. 가계소득을 창출하는 주요 생산요소가 노동이라는 점을 감안하면 이 비율의 하락은 결국 노동소득 비중의 하락 및 자본소득 비중의 상승을 의미하는 것으로 해석 가능하다. 물론 부/소득 배율의 크기가 커지더라도 가계가 보유한 민간자산이 가계소득 창출에 기여한다면 그만큼 가계의 가처분소득을 증가시키는 역할을 하게 된다. 그러나 한국의 경우 이른바 토빈의 q 가 영미형 자본주의 국가와 달리 1을 크게 하회하는 것으로 알려져 있으며 이로 인해 가계가 보유한 법인 자산에서 발생하는 자본소득은 평균적 자본수익률에 미치지 못하는 수익을 창출하게 된다. 또한 가계의 평균소득 대비 소득 중간값은 2000년 0.482에서 2017년 0.423으로 큰 폭으로 하락하였는데 이 지표는 2000년대 이후 상위소득자가 창출하는 소득의 비중이 지속적으로 커지고 있음을 의미한다. 상위소득자의 원천별 소득 구성에서 자산소득의 비중이 높다는 점을 감안한다면 부/소득 배율의 상승은 소득 불평등 심화를 설명하는 주요 원인을 제공한 것으로 간주할 수 있다.

종합하면, 한국의 부/소득 배율은 2000년대 이후 지속적으로 상승하여 경제성숙도가 높은 주요 자본주의 국가의 중간 정도에 해당하는 수준에 도달하였는데 여기에는 부동산, 특히 토지자산의 증가가 결정적으로 작용하였다. 소득분배와 관련해 경제성장의 둔화 및 부/소득 배율의 상승은 가계가처분소득 하락 및 소득 불평등 악화에 영향을 준 것으로 평가된다. 이상과 같이 한 경제에서 자산소득을 창출하는 순자본소득 비중의 증가가 소득 불평등의 원인을 제공한다면 이는 누진적 소득과세만으로는 재분배정책을 효과적으로 수행하기 어려움을 시사한다.

[그림 2-3] 가계소득 비중 및 가계자산 편중성 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템; Credit Suisse, GWD.

제2절

자산 및 소득 불평등도 국제 비교와 한국의 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사용 데이터

가. 소득 및 자산 통계

한국에서 진행되고 있는 경제적 불평등의 수준을 평가하고 그 의미를 해석하기 위해서는 국가별 불평등도의 수준을 비교하고 그 특성을 유형화하는 작업을 필요로 한다. 한 국가의 불평등도 수준은 경제성장 단계, 소득 수준, 재분배정책이나 부동산정책 등에 따라 달라지는데, 한국의 불평등도 수준으로부터 정책적 함의를 도출하기 위해서는 이러한 유형화 작업이 선행되어야 한다. 특정 국가의 특정 시점 자료만으로는 그 수준과 전개 양상에 대한 평가가 가능하지 않기 때문이다. 이에 제2절에서는 국제적 비교를 위해 사용 가능한 자산 통계를 사용하여 경제성장 단계별 불평등도의 진화, 소득 불평등과 자산 불평등의 관계 등을 살펴보았다.

불평등도의 다중적 특성을 평가하기 위해 소득 불평등도와 자산 불평등도를 결합하여 불평등도의 다중적 특성을 분석하였는데, 소득분포 변수로는 OECD의 1인당 소득과 소득 지니계수를 사용하였다. 1인당 소득과 소득 지니계수는 OECD가 삶의 질 지표로 사용하는 1인당 총가계처분가능소득⁷⁾을 사용하여 구성하였다. 자산과 관련된 국가 통계로는 2010년 이후 CS가 매년 발간하는 GWD의 자산 관련 통계를 사용하였다. GWD에 수록된 자산 관련 주요 변수로는 국가 총자산, 금융자산, 비금융자산, 부채, 성인 기준 자산 중간값, 분위별 자산 소유 비중(1~10분위, 상위 5%, 상위 1%) 등이 있다. 자산 지니계수는 2010년 이후 통계를, 나머지 주요 자산변수는 2000년부터 최근 연도(현재 2018년)까지의 통계를 수록하고 있다.

자산분포 통계의 경우 국가마다 정확한 측정이 용이하지 않기 때문에 조사기관에 따라 상당한 차이를 보일 수 있다. 따라서 GWD 데이터의 신뢰도를 확인하기 위해 최근 발표되기 시작한 OECD의 국가별 자산대차대조표(national balance sheet)를 GWD

7) 1인당 총가계처분가능소득(gross household adjusted disposable income per capita, US dollars, current prices and current PPPs)은 가계소득을 가구 규모로 조정한 1인당 소득을 의미한다.

가 구축한 자산자료와 교차 검증하였다(다음 소절 참조). OECD 자산 통계의 경우 제공되는 불평등지표, 자료 제공 국가, 제공 기간이 매우 제한적이어서 분석에 직접 사용하기보다는 GWD 통계와 비교하는 용도로 활용하였다.

CS의 자산 관련 통계는 국가별 중앙은행과 통계청이 공표하는 금융 및 비금융 자산 통계, 가계 부문 대차대조표(HBS: household balance sheet), 가계설문조사 등을 이용하여 Davies(2008)와 Davies et al.(2011)의 방법론으로 직접 산출하거나 회귀분석을 통해 추정된 값이다. 추정 방법은 세 단계로 구성되는데, 첫째 일차적으로 HBS(48개국), 보완적으로 가계설문조사(4개국)를 이용하여 국가별 가계자산의 평균값을 산출한다. 둘째, 31개국을 대상으로 자산분포와 소득분포의 결합분포를 직접 계산하며 이 관계에서 추정된 결과를 사용하여 나머지 국가들의 자산분포를 추정하였다. 마지막으로, 자산분포의 경우 최상위분위 소유자에 대한 통계나 조사에 대한 정확도가 낮다는 점은 널리 알려진 바와 같다. 따라서 최상위 자산 보유자의 경우 단순 통계나 설문조사보다는 포브스(Forbes)의 Billionaires list를 활용하여 소유 비중 통계를 보완하였다.

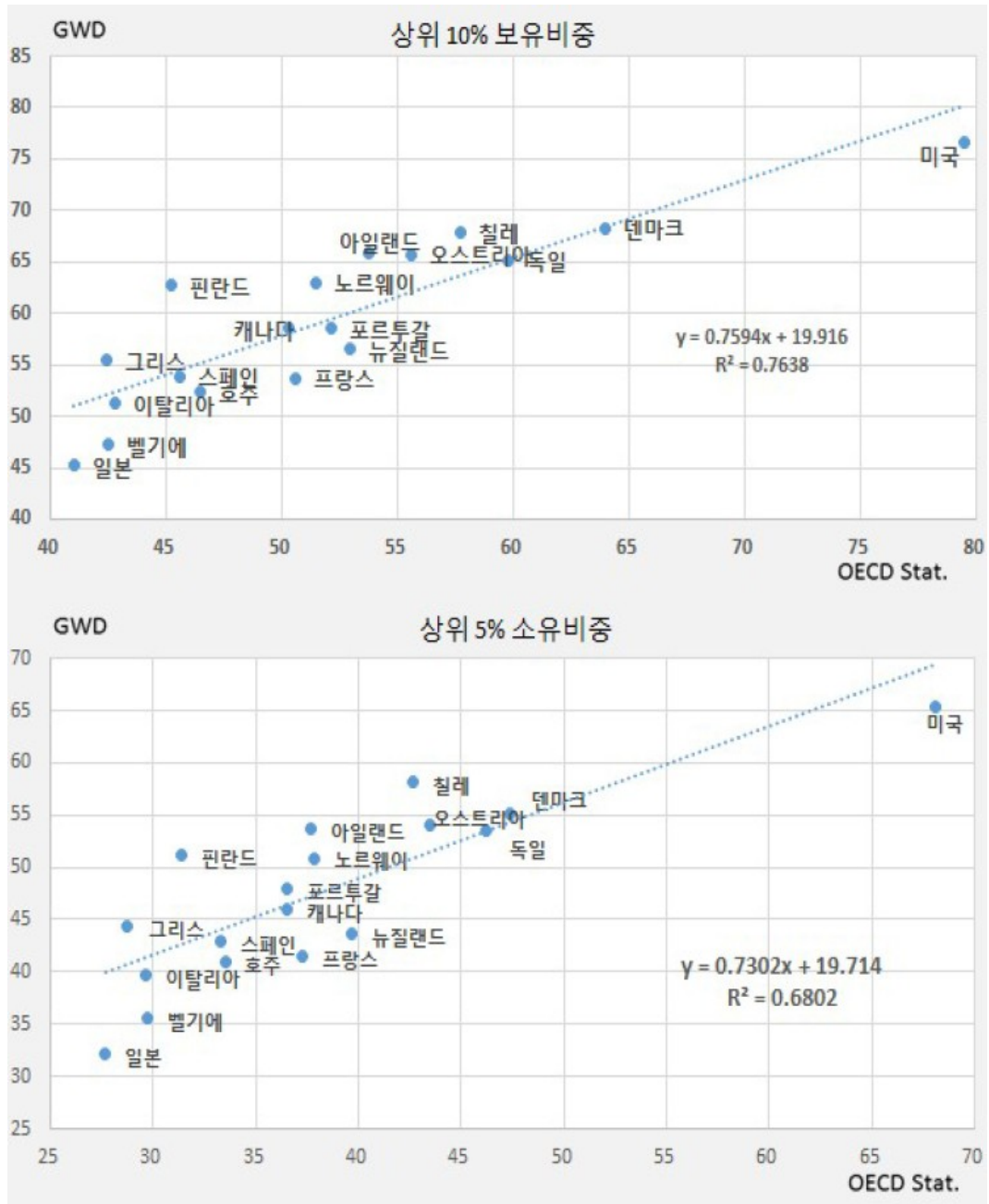
일부 국가의 경우 자산 불평등도는 자산 통계를 통해 계산된 값이 아닌 회귀분석을 통한 추정치이므로 모집단에서 추계된 값에 대비해 신뢰도에 문제가 생길 가능성이 있다. 이에 대해 CS는 추정의 신뢰도를 우량(Good), 만족(Satisfactory), 적정(Fair), 열악(Poor)의 네 단계로 구분하고 있는데 본 연구에서는 신뢰도가 우량이나 만족인 국가들만을 분석대상에 포함시켰다. GWD는 또한 2010년 이후 자료의 업데이트를 통해 기존의 통계를 지속적으로 개량하고 있으므로 가능한 한 최신 연도에 발표된 자료를 사용하여 분석의 신뢰도를 확보하고자 하였다.

나. OECD 자산 통계와의 비교를 통한 GWD 데이터 강건성 평가

OECD의 자산분포 통계는 국가별 가계조사를 사용하여 가계의 분위별 자산 소유 비중을 추정한 결과로 구성된다. OECD 통계의 경우 자산 보유 불평등도 지표로 사용되는 최상위 분위의 보유 비중을 포함하고 있으나 자산 보유 지니계수는 제공되지 않기 때문에 OECD 통계로는 소득 지니계수와 자산 지니계수의 결합분포 분석이 가능하지 않다. 다음 절의 분석에 사용된 GWD 통계는 자산 지니계수와 분위별 소유 비중을 함께 제공한다. 따라서 두 데이터베이스에서 공통으로 제공되고 있는 지표를 비교함으로써 GWD 데이터의 강건성과 특성을 확인하고자 한다.

[그림 2-4]의 두 그래프는 상위 10% 및 상위 5% 보유 비중에서의 GWD와 OECD 자산 통계 간 상관성을 보여 준다. 동유럽 국가를 제외할 경우 상위 10% 보유 비중 지표에서 두 통계의 상관계수는 0.7594, R2는 0.7638, 상위 5% 보유 비중에서 두 통계의 상관계수는 0.7594, R2는 0.7638에 이른다. 분석대상 국가들의 평균값은 상위 10%의 경우 OECD 52.2%, GWD 59.6%이며, 상위 5%는 OECD 38.5%, GWD 47.9%였다. 즉 GWD 데이터의 자산 보유 비중은 OECD에 비해 상위 10%는 1.14배 높으며 상위 5%는 1.24배 높은 것으로 조사된 것이다. GWD 추정치는 OECD에 비해 상위 보유 비중을 높게 평가하고 있기는 하지만 두 통계 사이의 상관성이 높기 때문에 국가 간 자산 보유 집중도에 대해 일관된 결과를 산출할 수 있다. 다만 상위 1% 보유 비중 추정치의 경우 GWD 평균값이 27.8%로 OECD 평균값 18.0%에 비해 1.54배가 높을 뿐만 아니라 상관계수 0.5307, R2 0.3705로 두 통계 사이의 선형적 관계가 뚜렷하지 않았다. 이러한 결과는 OECD의 경우 가계조사에 기초한 추정치이며 가계설문조사의 경우 최상위 분위 가계에 대한 과소 추정 문제가 있다는 일반적 문제 제기와 일맥상통한다. 반면 CS의 GWD는 포브스에서 제공하는 최상위 부자의 자산 정보를 결합한 것으로 OECD 통계에 비해 상위 1% 결과가 훨씬 높게 조사된 것이다. 본 연구에서는 자산 소유 분포의 국제 비교를 위해 GWD의 통계를 사용하였다. 이는 상위 5%, 10% 수준에서는 OECD와 GWD 지표 사이에 선형성이 확인된다는 점, 상위 1% 수준에서는 GWD 통계의 정확도가 높으리라는 점 등에 근거한 것이다.

[그림 2-4] OECD와 GWD의 자산 통계 비교



자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

2 소득 불평등도와 자산 불평등도의 국가별 추이

이상의 통계를 이용하여 OECD 국가의 국가별 소득 불평등도 추이를 살펴보면 [표 2-3]과 같다. 처분가능소득 지니계수의 OECD 평균은 2000년 0.319에서 최근 연도(국가별로 2015~2018년)에는 0.316으로 소폭 하락한 반면, 한국은 같은 기간 0.306에서 0.355로 큰 폭으로 상승하였다. 우리나라의 소득 불평등도는 2010년까지만 하더라도 OECD 평균보다 양호하였으나 최근 들어 OECD 평균보다 크게 악화된 것이다. 국가별로 지니계수의 기간별 변화분은 별도로 정리한 [표 2-6]을 참조할 수 있다. [표 2-6]에서 변화분(및 변화율)이 음수이면 불평등도가 완화된 것을 의미하는데, 소득 지니계수의 경우 값이 상승한 국가와 하락한 국가의 수가 18개국으로 동일하였다. 한국의 경우 2000년부터 2017년까지 지니계수가 0.049 상승하였는데, 특히 2010년부터 2017년까지 0.045가 상승함에 따라 2010년 이후 가처분소득 불평등도가 더욱 심화하였음을 알 수 있다. 지니계수의 차이를 변화율로 보면 한국은 16.0%가 상승하였는데 이는 전체 국가 중에서 룩셈부르크(25.3%)에 이어 두 번째로 높은 수치이다. 다음으로는 덴마크 15.0%, 스웨덴 13.2%, 독일 9.5%, 미국 9.2% 순으로 조사되었다.

여기에서 사용한 처분가능소득은 시장소득에 정부로부터 가계로의 이전지출을 합한 것이다. 따라서 소득 불평등도의 악화는 시장소득의 불평등도 변화와 정부 재분배정책의 영향을 동시에 반영한 종합적 결과이다. 우리나라의 경우 2010년대 이후 국가예산에서 복지 부문에 대한 지출을 확대하고 있는 추세이기 때문에 가처분소득 지니계수의 상승은 정부 이전지출의 확대에도 불구하고 시장소득 불평등도가 크게 악화된 결과인 것으로 풀이된다.

1인당 GDP 수준과 소득 불평등도의 국가별 횡단면 분포는 [그림 2-5]와 같다. 2000년과 최신 연도 모두 동유럽 국가를 제외하면 대체로 우하향하는 관계가 확인된다. OECD 국가 가운데 저소득 국가는 중남미 및 동유럽 국가로 이루어져 있는데 이들 국가의 경우 소득 지니계수가 0.2에서 0.5까지 매우 넓은 스펙트럼을 띤다. 즉, 저소득 국가에서 소득 불평등도는 소득 수준 자체보다는 국가별 소득분배정책이라는 제도적 차이에 크게 좌우됨을 알 수 있다. 한국의 처분가능소득 지니계수를 1인당 GDP가 유사한 국가들과 비교해 보면, 다른 국가에 비해 불평등도가 낮은 2010년대 후반에 이르면 유사 소득군에 비해 불평등도가 크게 높아진 것으로 나타났다.

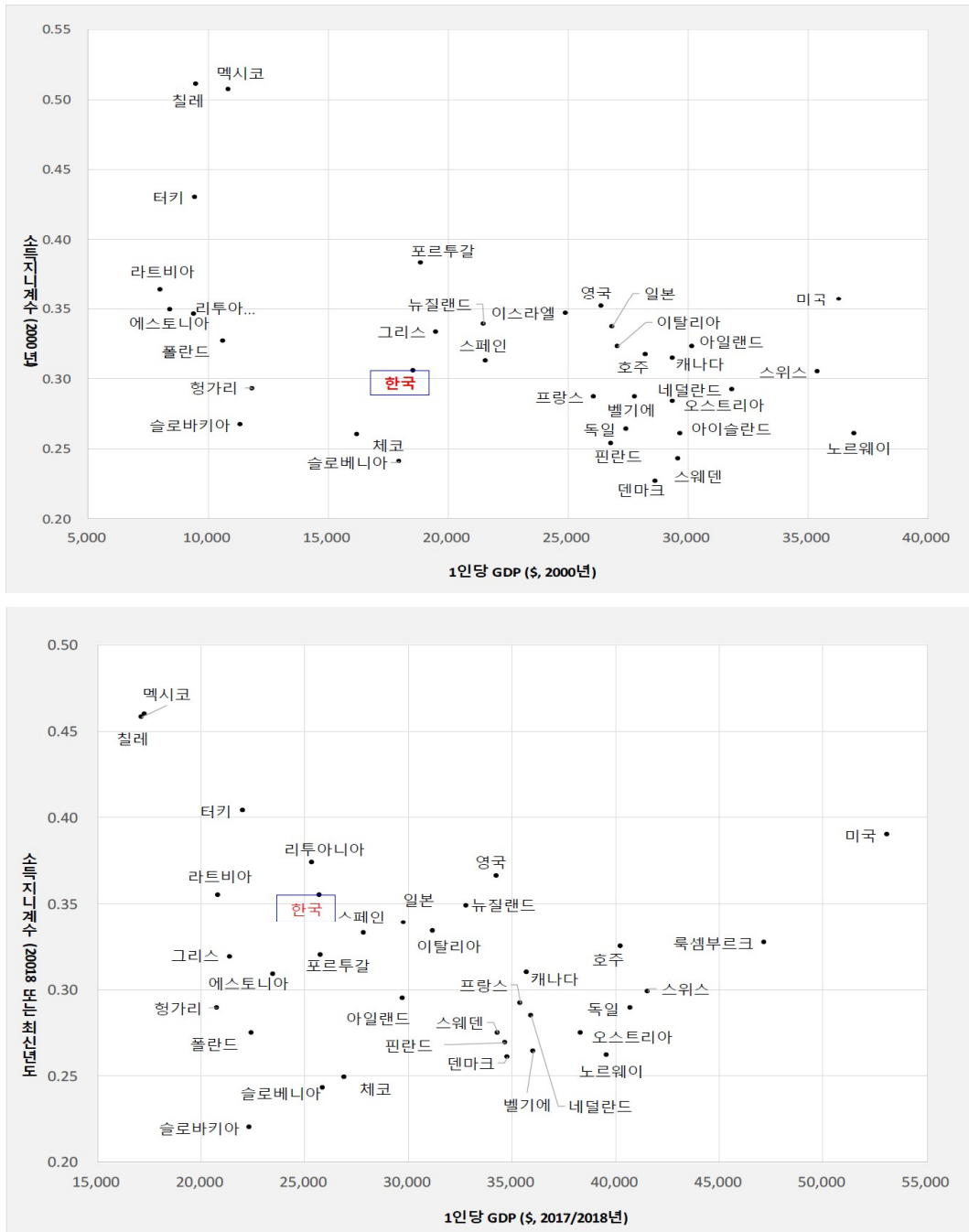
[표 2-3] OECD 국가 소득 수준과 소득 지니계수

구분	1인당 가처분소득(USD)			소득 지니계수(가처분소득)			
	2000	2010	2018	2000	2010	최신 연도	
호주	21,675	32,871	40,237	0.317	0.334	0.325 ('18)	
오스트리아	22,894	31,156	38,333	0.284	0.280	0.275 ('17)	
벨기에	21,598	28,760	36,044	0.287	0.267	0.264 ('17)	
캐나다	20,299	28,484	35,723	0.315	0.316	0.310 ('17)	
칠레	-	12,127	17,291	0.511	0.471	0.460 ('17)	
콜롬비아	-	-	-	-	-	-	
체코	11,903	19,233	26,914	0.260	0.260	0.249 ('17)	
덴마크	17,647	27,048	34,771	0.227	0.252	0.261 ('16)	
에스토니아	7,242	14,858	23,467	0.346	0.317	0.309 ('17)	
핀란드	17,203	27,611	34,679	0.254	0.264	0.269 ('18)	
프랑스	21,216	29,148	35,385	0.287	0.303	0.292 ('17)	
독일	22,425	30,683	40,699	0.264	0.286	0.289 ('17)	
그리스	15,707	22,329	21,385	0.333	0.336	0.319 ('17)	
헝가리	9,400	15,196	20,759	0.293	0.266	0.289 ('17)	
아이슬란드	-	-	-	0.261	0.248	0.257 ('15)	
아일랜드	17,425	25,294	29,724	0.323	0.298	0.295 ('17)	
이스라엘	-	-	-	0.347	0.376	0.348 ('18)	
이탈리아	21,217	27,547	31,188	0.323	0.327	0.334 ('17)	
일본	19,095	26,356	-	0.337	0.330	0.339 ('15)	
한국	12,508	19,682	25,721	0.306	0.310	0.355 ('17)	
라트비아	6,182	13,071	20,849	0.364	0.346	0.355 ('17)	
리투아니아	7,436	16,217	25,368	0.349	0.329	0.374 ('17)	
룩셈부르크	29,838	37,937	47,139	0.261	0.270	0.327 ('17)	
멕시코	-	13,043	17,160	0.507	0.466	0.458 ('16)	
네덜란드	22,232	29,797	35,914	0.292	0.283	0.285 ('16)	
뉴질랜드	17,560	25,305	-	0.339	0.323	0.349 ('14)	
노르웨이	20,435	31,338	39,570	0.261	0.249	0.262 ('18)	
폴란드	9,299	15,951	22,467	0.327	0.304	0.275 ('17)	
포르투갈	15,881	21,526	25,755	0.383	0.341	0.320 ('17)	
슬로바키아	9,053	18,052	22,348	0.267	0.265	0.220 ('17)	
슬로베니아	14,278	20,386	25,887	0.241	0.245	0.243 ('17)	
스페인	16,877	22,881	27,862	0.313	0.339	0.333 ('17)	
스웨덴	18,561	27,761	34,328	0.243	0.269	0.275 ('18)	
스위스	24,654	33,217	41,561	0.305	0.298	0.299 ('17)	
터키	-	13,255	-	0.430	0.417	0.404 ('15)	
영국	20,559	28,225	34,242	0.352	0.351	0.366 ('18)	
미국	28,791	40,622	53,123	0.357	0.380	0.390 ('17)	
OECD 평균	한국 포함	17,454	24,323	31,158	0.319	0.314	0.316
	한국 제외	17,619	24,463	31,339	0.319	0.314	0.315

자료: Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

주: 소득변수는 1인당 가처분소득(gross household adjusted disposable income per capita, US dollars, current prices and current PPPs)을 사용함.

[그림 2-5] 1인당 GDP와 처분가능소득 지니계수의 국가별 분포



자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

주: 아래 패널의 최신 연도는 [표 2-3]에 표기된 연도.

OECD 국가의 자산 관련 통계로는 성인 1인당 자산, 총자산 대비 비금융자산의 비중, 1인당 자산 평균 보유액 대비 중간값의 비중, 자산 지니계수를 확인하였다. 한국의 총자산 대비 비금융자산의 비중은 2000년 78.4%, 2010년 77.6%, 2018년 75.8%로 지난 18년간 조금씩 감소 추세를 보였다. 그러나 비금융자산 비중의 OECD 평균은 2018년 64.4%로 우리나라의 경우 비금융자산 비중이 OECD 다른 국가에 비해 10%포인트 이상 높았다(표 2-4) 참조). 가계의 경우 비금융자산의 대부분이 부동산이므로 이러한 결과는 가계의 자산 포트폴리오에서 부동산자산의 비중이 높기 때문으로 풀이된다.

국가별 자산 불평등도와 관련해서는 1인당 보유한 자산의 평균값 대비 중간값의 비중(%)과 자산 지니계수를 함께 살펴보았다. 전자의 지표는 값이 높을수록 불평등도가 낮음을, 후자는 낮을수록 불평등도가 낮음을 의미한다. 전자의 경우 2000년부터 2018년까지 지표가 제공되나 후자는 2010년부터 제공되고 있다. 우리나라의 자산 불평등도 추이는 두 지표 모두 일관되게 OECD 국가 평균에 비해 낮은 것으로 나타났다. 2018년 자산 지니계수는 0.670으로 2010년의 0.607에서 크게 증가하였으나 OECD 평균값인 0.733에 비해서는 여전히 낮은 수준이다(표 2-5) 참조). 한국의 자산 불평등도의 변화분과 변화율은 [표 2-6]에 요약되어 있다. OECD 국가 자산 불평등도의 전반적 추이를 보면 2010년에서 2018년의 기간 동안 37개국 가운데 26개국의 불평등도가 악화된 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 평균값 대비 중간값과 지니계수 모두 동일하게 나타났다. 한국의 자산 평균값 대비 중간값은 2000년에서 2018년까지 14.7%가 하락함에 따라 OECD 평균(한국 제외)인 -8.6%보다 더 크게 하락하였다. 자산 지니계수의 경우 2010년에서 2018년까지 한국이 10.4%, OECD 평균(한국 제외)은 6.7% 상승한 것으로 나타나 지니계수로 평가한 불평등도 역시 한국이 더 급속하게 악화한 것으로 확인된다. 요컨대, OECD 국가 대부분은 최근 10년간 자산 불평등도가 악화하고 있는 가운데 한국의 수준은 더 빠르게 변화한 것으로 볼 수 있다. 다만, 2018년 기준 한국의 자산 지니계수는 OECD 국가 가운데 9번째로 낮기 때문에 자산 불평등도의 절대적 수준 자체는 다른 나라보다 낮게 유지되고 있다.

[표 2-4] OECD 국가 평균 자산 수준과 비금융자산 구성비

구분	성인 1인당 자산(USD)			총자산 대비 비금융자산(%)		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
호주	108,901	371,152	414,730	72.5	78.0	73.1
오스트리아	107,312	242,168	272,028	67.9	70.1	71.1
벨기에	118,328	231,422	250,464	37.9	44.3	45.6
캐나다	114,797	255,277	289,781	51.7	58.7	56.7
칠레	17,695	44,257	57,841	50.2	54.1	52.0
콜롬비아	4,001	12,624	17,707	85.6	79.6	62.4
체코	11,687	43,483	62,326	66.4	65.3	62.6
덴마크	110,556	243,070	287,186	66.1	67.2	52.9
에스토니아	9,450	36,856	76,798	65.8	83.6	69.9
핀란드	73,459	150,001	185,959	71.9	77.7	79.4
프랑스	105,707	282,676	277,201	60.8	73.2	67.7
독일	96,041	180,903	213,410	71.4	67.6	65.9
그리스	71,378	136,453	93,554	70.8	88.1	79.6
헝가리	12,054	33,836	41,496	66.6	64.7	53.1
아이슬란드	171,073	191,131	442,428	58.1	68.1	55.3
아일랜드	103,398	204,493	269,148	68.6	77.6	70.8
이스라엘	122,482	137,639	191,437	57.9	32.4	33.8
이탈리아	120,005	237,300	235,141	56.2	68.3	65.1
일본	191,988	235,609	228,929	55.1	46.3	42.6
한국	50,769	127,207	177,761	78.4	77.6	75.8
라트비아	8,165	31,886	57,378	74.9	73.2	69.0
리투아니아	10,611	29,004	48,689	72.0	91.9	91.3
룩셈부르크	137,424	329,659	358,442	61.4	53.7	56.3
멕시코	21,618	22,332	29,801	69.7	83.6	64.5
네덜란드	132,014	259,863	269,919	56.6	63.6	45.9
뉴질랜드	71,631	209,839	295,137	41.9	50.4	53.5
노르웨이	104,819	267,357	274,865	85.6	88.2	88.6
폴란드	16,262	46,297	56,333	75.8	83.0	80.5
포르투갈	52,501	112,539	129,740	70.5	75.5	74.7
슬로바키아	16,007	52,143	64,592	79.4	85.2	86.3
슬로베니아	37,000	101,944	118,296	75.8	80.7	81.8
스페인	77,498	229,679	203,065	75.1	88.2	78.6
스웨덴	77,423	210,059	262,671	46.7	51.4	47.2
스위스	231,415	407,048	546,866	46.4	52.8	55.5
터키	11,780	36,707	29,624	90.1	88.1	88.2
영국	148,842	227,403	282,676	42.4	56.8	55.5
미국	210,713	268,609	420,386	36.4	34.5	30.0
OECD 평균	83,427	168,647	203,616	64.3	68.7	64.4
한국 포함	83,427	168,647	203,616	64.3	68.7	64.4
한국 제외	84,334	169,798	204,335	63.9	68.5	64.1

자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

[표 2-5] OECD 국가 자산불균등도 지표

구분	자산의 중간값 / 평균(%)			자산 지니계수		
	2000	2010	2018	2010	2014	2018
호주	54.7	54.6	47.0	0.727	0.640	0.658
오스트리아	24.4	30.3	34.1	0.646	0.779	0.764
벨기에	55.0	57.5	47.7	0.670	0.629	0.659
캐나다	30.1	36.7	36.9	0.683	0.726	0.726
칠레	29.3	45.7	30.7	0.647	0.789	0.773
콜롬비아	25.1	29.5	31.3	0.795	0.768	0.807
체코	48.7	30.4	34.6	0.625	0.774	0.758
덴마크	20.9	26.3	21.1	0.840	0.891	0.836
에스토니아	31.9	32.7	32.3	0.719	0.682	0.711
핀란드	47.1	46.9	29.3	0.578	0.715	0.767
프랑스	41.6	48.6	37.3	0.758	0.697	0.687
독일	15.4	16.7	16.2	0.684	0.771	0.816
그리스	49.0	50.4	35.9	0.664	0.681	0.682
헝가리	40.0	40.9	39.9	0.653	0.647	0.662
아이슬란드	42.9	28.0	40.9	0.629	0.684	0.731
아일랜드	39.0	38.7	38.5	0.589	0.716	0.830
이스라엘	32.8	28.4	30.9	0.775	0.773	0.766
이탈리아	55.3	60.5	38.4	0.626	0.661	0.689
일본	50.1	51.1	46.0	0.607	0.634	0.631
한국	48.3	44.8	41.2	0.607	0.741	0.670
라트비아	22.1	22.3	22.1	0.692	0.679	0.788
리투아니아	46.0	45.8	44.4	0.685	0.671	0.655
룩셈부르크	50.9	50.3	39.1	0.626	0.702	0.663
멕시코	28.2	31.0	31.6	0.780	0.759	0.800
네덜란드	38.4	45.9	11.1	0.643	0.726	0.736
뉴질랜드	39.2	37.6	38.5	0.754	0.710	0.708
노르웨이	25.3	43.3	26.7	0.662	0.778	0.791
폴란드	48.9	40.2	39.4	0.668	0.749	0.722
포르투갈	45.8	46.7	33.3	0.687	0.704	0.736
슬로바키아	71.8	72.7	61.1	0.695	0.447	0.498
슬로베니아	62.4	63.3	41.2	0.681	0.538	0.646
스페인	51.1	56.3	46.0	0.565	0.671	0.697
스웨덴	19.8	17.9	16.0	0.853	0.794	0.865
스위스	31.6	44.2	38.0	0.881	0.802	0.741
터키	30.7	24.3	26.4	0.704	0.843	0.871
영국	34.6	44.2	35.3	0.717	0.682	0.747
미국	21.7	15.9	15.2	0.809	0.846	0.852
OECD 평균	39.2	40.6	34.5	0.693	0.716	0.733
한국 제외	38.9	40.4	34.3	0.695	0.716	0.735

자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

[표 2-6] OECD 국가의 소득 불평등도와 자산 불평등도 변화 추이

구분	소득 지니계수				자산의 중간값/평균(%)				자산 지니계수	
	최신 연도- '10		최신 연도- '00		'10-'18		'00-'18		'18-'10	
	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율
호주	-0.009	-2.7%	0.008	2.5%	-7.6	-13.9%	-7.7	-14.1%	-0.069	-9.5%
오스트리아	-0.005	-1.8%	-0.009	-3.2%	3.8	12.5%	9.7	39.8%	0.118	18.3%
벨기에	-0.003	-1.1%	-0.023	-8.0%	-9.8	-17.0%	-7.3	-13.3%	-0.011	-1.6%
캐나다	-0.006	-1.9%	-0.005	-1.6%	0.2	0.5%	6.8	22.6%	0.043	6.3%
칠레	-0.011	-2.3%	-0.051	-10.0%	-15	-32.8%	1.4	4.8%	0.126	19.5%
콜롬비아					1.8	6.1%	6.2	24.7%	0.012	1.5%
체코	-0.011	-4.2%	-0.011	-4.2%	4.2	13.8%	-14.1	-29.0%	0.133	21.3%
덴마크	0.009	3.6%	0.034	15.0%	-5.2	-19.8%	0.2	1.0%	-0.004	-0.5%
에스토니아	-0.008	-2.5%	-0.037	-10.7%	-0.4	-1.2%	0.4	1.3%	-0.008	-1.1%
핀란드	0.005	1.9%	0.015	5.9%	-17.6	-37.5%	-17.8	-37.8%	0.189	32.7%
프랑스	-0.011	-3.6%	0.005	1.7%	-11.3	-23.3%	-4.3	-10.3%	-0.071	-9.4%
독일	0.003	1.0%	0.025	9.5%	-0.5	-3.0%	0.8	5.2%	0.132	19.3%
그리스	-0.017	-5.1%	-0.014	-4.2%	-14.5	-28.8%	-13.1	-26.7%	0.018	2.7%
헝가리	0.023	8.6%	-0.004	-1.4%	-1.0	-2.4%	-0.1	-0.3%	0.009	1.4%
아이슬란드	0.009	3.6%	-0.004	-1.5%	12.9	46.1%	-2	-4.7%	0.102	16.2%
아일랜드	-0.003	-1.0%	-0.028	-8.7%	-0.2	-0.5%	-0.5	-1.3%	0.241	40.9%
이스라엘	-0.028	-7.4%	0.001	0.3%	2.5	8.8%	-1.9	-5.8%	-0.009	-1.2%
이탈리아	0.007	2.1%	0.011	3.4%	-22.1	-36.5%	-16.9	-30.6%	0.063	10.1%
일본	0.009	2.7%	0.002	0.6%	-5.1	-10.0%	-4.1	-8.2%	0.024	4.0%
한국	0.045	14.5%	0.049	16.0%	-3.6	-8.0%	-7.1	-14.7%	0.063	10.4%
라트비아	0.009	2.6%	-0.009	-2.5%	-0.2	-0.9%	0	0.0%	0.096	13.9%
리투아니아	0.045	13.7%	0.025	7.2%	-1.4	-3.1%	-1.6	-3.5%	-0.03	-4.4%
룩셈부르크	0.057	21.1%	0.066	25.3%	-11.2	-22.3%	-11.8	-23.2%	0.037	5.9%
멕시코	-0.008	-1.7%	-0.049	-9.7%	0.6	1.9%	3.4	12.1%	0.02	2.6%
네덜란드	0.002	0.7%	-0.007	-2.4%	-34.8	-75.8%	-27.3	-71.1%	0.093	14.5%
뉴질랜드	0.026	8.0%	0.01	2.9%	0.9	2.4%	-0.7	-1.8%	-0.046	-6.1%
노르웨이	0.013	5.2%	0.001	0.4%	-16.6	-38.3%	1.4	5.5%	0.129	19.5%
폴란드	-0.029	-9.5%	-0.052	-15.9%	-0.8	-2.0%	-9.5	-19.4%	0.054	8.1%
포르투갈	-0.021	-6.2%	-0.063	-16.4%	-13.4	-28.7%	-12.5	-27.3%	0.049	7.1%
슬로바키아	-0.045	-17.0%	-0.047	-17.6%	-11.6	-16.0%	-10.7	-14.9%	-0.197	-28.3%
슬로베니아	-0.002	-0.8%	0.002	0.8%	-22.1	-34.9%	-21.2	-34.0%	-0.035	-5.1%
스페인	-0.006	-1.8%	0.02	6.4%	-10.3	-18.3%	-5.1	-10.0%	0.132	23.4%
스웨덴	0.006	2.2%	0.032	13.2%	-1.9	-10.6%	-3.8	-19.2%	0.012	1.4%
스위스	0.001	0.3%	-0.006	-2.0%	-6.2	-14.0%	6.4	20.3%	-0.14	-15.9%
터키	-0.013	-3.1%	-0.026	-6.0%	2.1	8.6%	-4.3	-14.0%	0.167	23.7%
영국	0.015	4.3%	0.014	4.0%	-8.9	-20.1%	0.7	2.0%	0.03	4.2%
미국	0.01	2.6%	0.033	9.2%	-0.7	-4.4%	-6.5	-30.0%	0.043	5.3%
OECD 한국 포함	0.002	0.7%	-0.003	0.0%	-6.1	-11.4%	-4.7	-8.8%	0.041	6.8%
평균 한국 제외	0.000	0.3%	-0.004	-0.5%	-6.2	-11.5%	-4.7	-8.6%	0.040	6.7%
불평등 심화 국가 수	18		18		28		26		26	

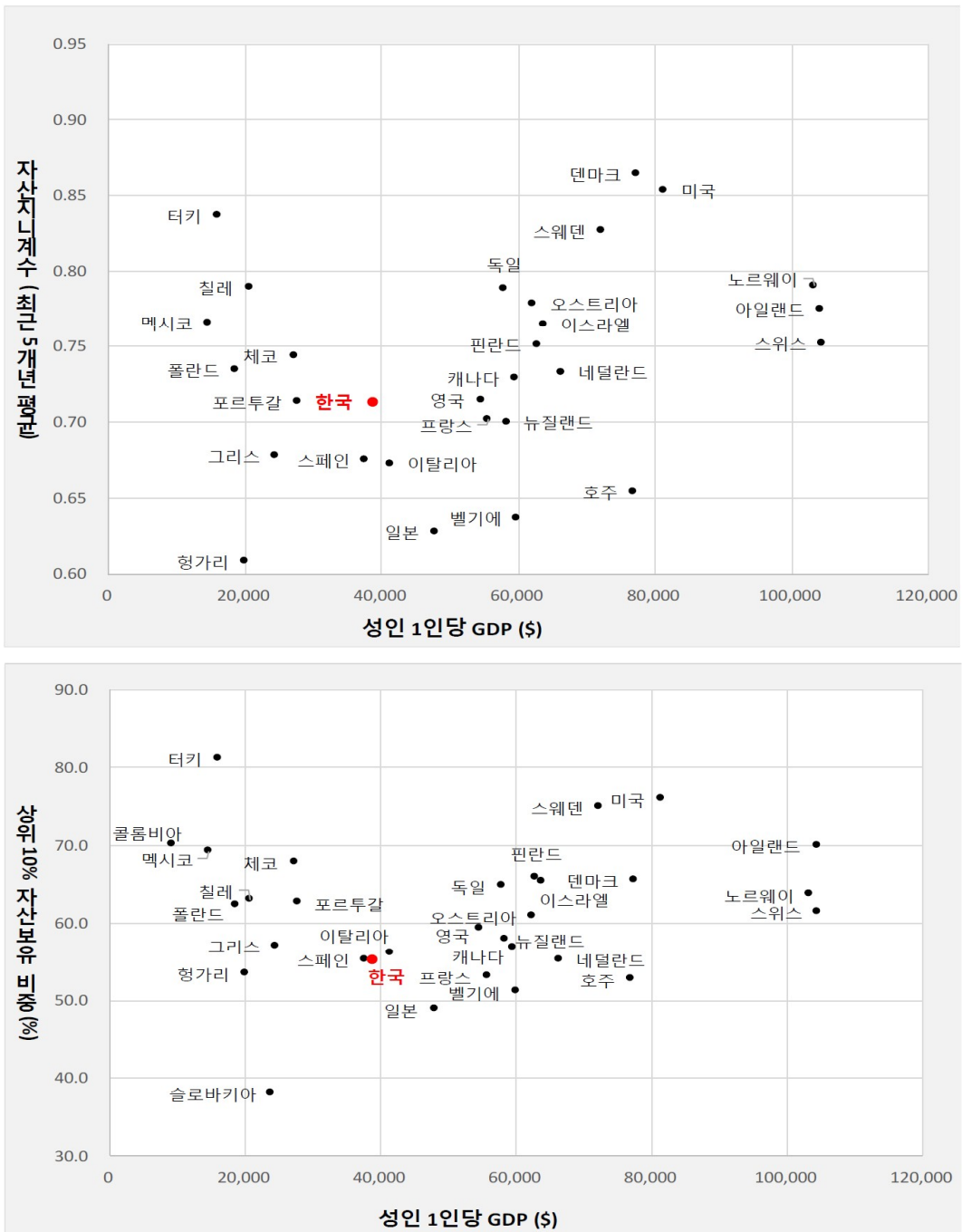
자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

주: 최신 연도는 [표 2-3]의 마지막 열에 명시된 바와 같음.

국가별 재분배정책에 따라 소득과 불평등도 간 관계가 다양하게 나타나는 가치분소득 지니계수와 달리 자산 불평등도는 소득 수준에 따른 법칙성이 뚜렷한 것으로 확인된다. [그림 2-6]의 상단 그래프에 나타나듯이 성인 1인당 GDP 4만 달러까지는 소득 수준이 높아짐에 따라 자산 지니계수가 선형적으로 하락하는 반면 4만 달러가 넘는 구간에서는 소득 수준과 자산 불평등도는 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 경제성장과 불평등도에 대해 역U형 관계를 제시한 쿠즈네트의 예측과 달리 자산 부문에서 소득과 자산 불평등도는 U자형 관계를 갖는 것으로 나타난 것이다.

소득 수준에 따른 자산 불평등도의 U자형 분포는 피케티가 제시한 자본주의 제1, 2 법칙을 통해 유추 가능하다. 소득 수준의 상승은 경제성장률의 둔화를 초래하며 성장의 둔화는 부/소득 배율 및 자본소득 비중을 상승시키게 된다. 비교적 균등하게 분포되어 있는 근로소득의 몫이 줄어들고 자본소득의 몫이 커짐에 따라 자산 소유 자체의 불평등도는 더욱 커지게 되는 양극화가 심화된다. [그림 2-6]의 하단 그래프는 상위 10% 자산 보유자의 소유 비중을 자산 불평등도의 지표로 사용한 것이다. 상위 보유자의 소유 비중 역시 지니계수와 마찬가지로의 결과를 보여 준다. 두 경우 모두 저소득 구간에서의 자산 불평등도 하락 효과는 완만하게 진행됨에 비해 고소득 구간에서의 자산 불평등도 상승은 더욱 급격하게 진행되는 것으로 나타났다.

[그림 2-6] OECD 국가의 소득 수준(GDP)과 자산불평등도(2018년)



자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

3 소득 불평등도와 자산 불평등도의 결합분포

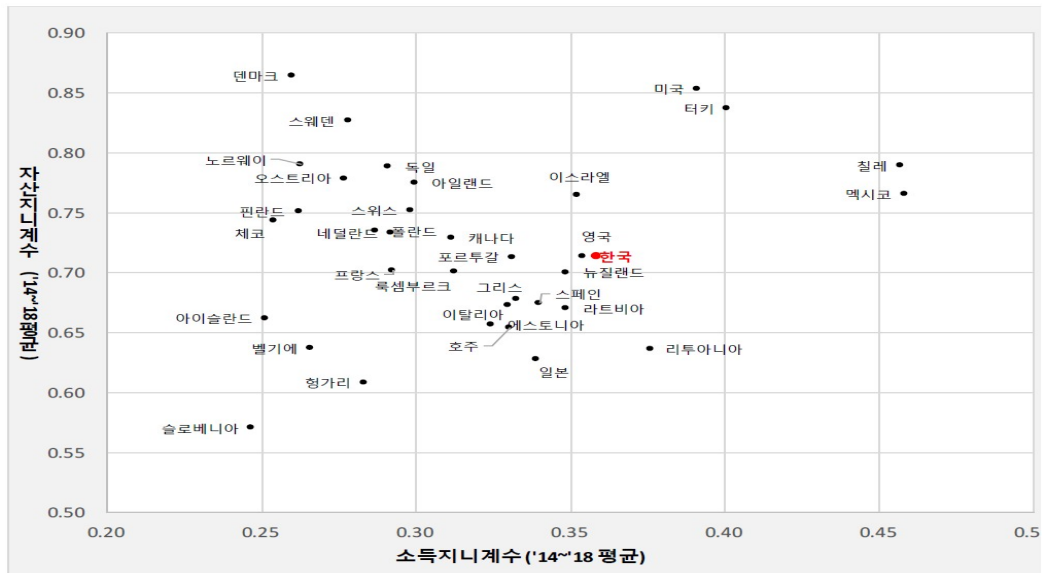
이 절에서는 자산과 소득의 분포 특성을 이해하기 위해 국가별 경제시스템에 대한 신진욱(2013)의 유형화를 분석틀로 사용하였다. 신진욱(2013, pp. 56~60)은 Esping-Anderson(1990)의 소득정책 관련 국가 유형과 Schwartz and Seabrooke(2009)의 금융제도 관련 국가유형을 결합하여 네 가지 국가 유형을 제시하고 있다. 소득의 재분배정책을 기준으로 자유주의형 복지체제와 사회민주주의/조합주의로 구분되며 금융체제를 기준으로 자유금융체제와 조합주의/국가주의로 구분된다. 두 가지 기준에 따른 불평등의 특성별로 국가 체제를 분류하면, 앵글로-색슨 국가 계열을 포함하는 “자유주의 복지제도-자유금융체제” 국가군, 북유럽 국가를 중심으로 한 “사회민주주의-조합주의/국가주의 금융체제” 국가군, 높은 소득 불평등도와 비교적 낮은 수준의 자산 불평등도를 특징으로 하는 “남유럽형” 및 “동아시아형” 국가군, 기타 성장 단계가 낮은 동유럽 국가로 구분된다. 이러한 분류 방식에서 유의해야 할 점은 소득분포의 경우 시장소득이 아닌 가처분소득을 대상으로 평가해야 하므로 국가별 재분배정책의 강도를 반영하는 한편, 자산분포는 재분배정책의 직접적 대상이 아니기 때문에 국가별 경제·금융시스템을 통한 경제적 활동을 반영한 결과라는 점이다.

[그림 2-7]은 OECD 국가를 대상으로 한 자산 지니계수와 소득 지니계수의 분포를 표시한 것이다. 자산 지니계수는 총자산 기준으로 연도별 변동성을 감안하여 2014~2018년 5개년 평균을 사용하였으며 처분가능소득 지니계수 역시 2014년 이후 5개년 관측치를 평균한 값이다.⁸⁾ 정부 재분배정책의 결과물인 가처분소득을 대상으로 한 소득 지니계수가 높은 국가로는 앵글로-색슨계열 국가를 중심으로 남유럽, 중남미권 국가 등이 포함되며, 소득 지니계수가 낮은 국가는 남유럽을 제외한 유럽 대륙 국가들이 포함된다. 한국의 소득 지니계수는 0.355로 가처분소득 불평등도가 높은 국가군에 속한다. 한국의 소득 불평등도는 영국, 뉴질랜드 등의 국가와 유사한 수준인데 이러한 결과는 한국의 시장소득 불평등도가 다른 나라에 비해 비교적 낮은 수준임에도 불구하고 사회보장성 지출이 현저히 낮기 때문으로 풀이된다.

8) 단, 소득 지니계수의 경우 국가별로 최신 제공 연도에 차이가 있다. OECD의 국가별 소득 지니계수는 대부분의 국가가 2017년 또는 2018년까지 제공되고 있다(2020년 11월 기준). 단, 뉴질랜드(2014년), 터키, 일본 등(2015년), 덴마크, 멕시코(2016년) 등 일부 국가는 불평등지수가 최신 연도까지 제공되지 않으므로 국가별 지니계수의 계산 연도는 조금씩 차이가 있다.

자산의 경우 경제성장 단계가 높고 조세 기반 복지제도가 발달한 서유럽 및 북유럽 국가, 미국, 칠레·멕시코 등 남미권 국가에서 불평등도가 높은 것으로 조사되었다. 반면 남유럽 및 동유럽 국가의 자산 불평등도는 한국보다 낮은 수준으로 나타났다. 소득의 경우 경제발전 수준 자체보다는 국가가 채택한 복지국가 유형에 따라 불평등도가 분화 된 반면, 자산 불평등도는 경제성장 수준에 따라 결정되는 점이 특징적이다. 또한 미국 과 중남미 국가를 제외하면, 소득 불평등도와 자산 불평등도 사이에는 대체로 음의 관계가 관찰되었다.

[그림 2-7] OECD 국가 소득·자산 불평등도 결합분포



자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

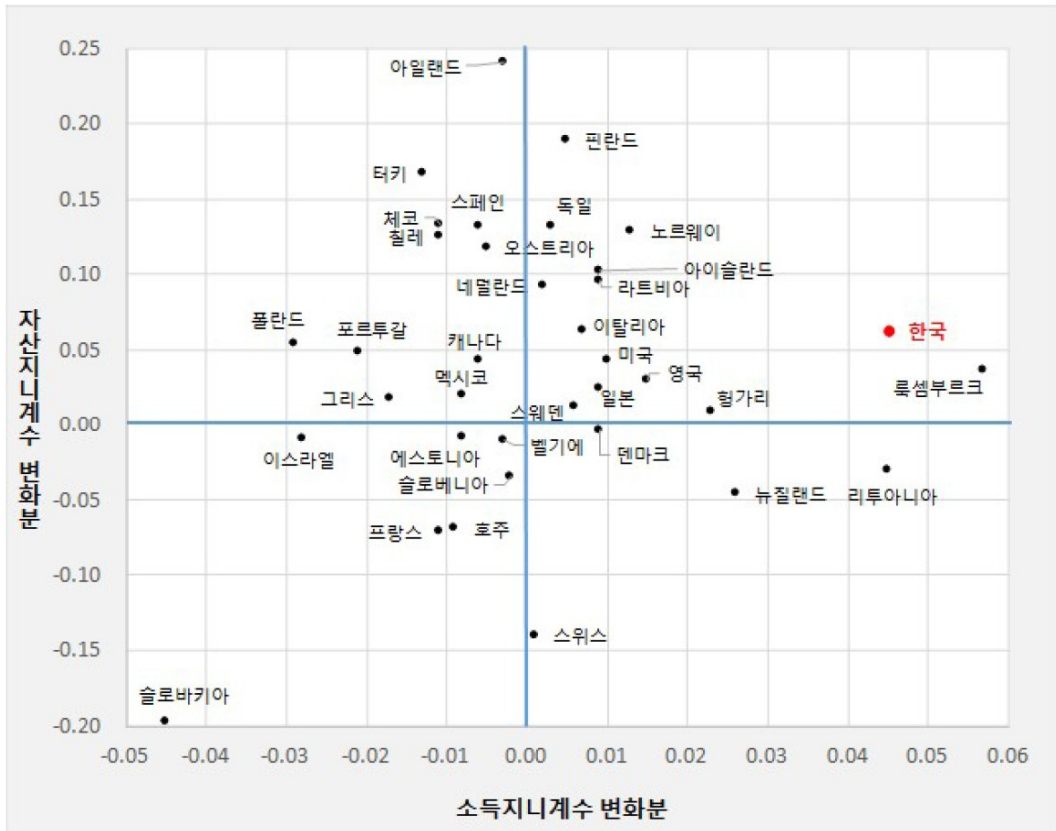
다음으로 2010년 이후 최근 연도까지 소득 불평등도와 자산 불평등도에 나타난 변화 추이이다([그림 2-8] 참조). 소득 지니계수 변화분이 양(+)인 경우는 시장소득(경제적 소득)의 불평등도가 악화되었거나 소득에 대한 재분배정책이 후퇴한 경우에 해당한다. 지니계수로 평가한 소득 불평등도의 경우 OECD 36개국 가운데 19개국이 소폭 개선되고 나머지 17개국은 악화된 것으로 나타났다. 한국의 경우 2015년 0.352에서 2017년 0.355로 지니계수가 소폭 상승하였으나 비교 기간이 충분하지 않고 지니계수 차이도 크지 않아 유의미한 변화로 보기는 어렵다.9)

9) OECD 통계에서 한국의 가계가처분소득 지니계수는 2006년부터 제공되고 있으나 2011년 이후 소득에 대한 정의가 바뀐에 따라 장기 변화는 확인하기 어렵다.

한편 자산의 경우 스위스, 호주, 프랑스 등 9개국을 제외한 나머지 국가에서 불평등도가 크게 악화되었음이 확인된다. 서구 국가를 중심으로 자산과 소득의 불평등도에 유의미한 변화가 관찰된 국가는 자산 지니계수만 상승한 경우(미국, 독일, 캐나다, 네덜란드 등), 소득 지니계수만 상승한 경우(뉴질랜드, 덴마크), 소득과 자산 모두 상승한 경우(핀란드, 노르웨이, 영국 등)로 구분된다. 프랑스는 소득과 자산 불평등도가 모두 하락한 경우에 해당한다. 서유럽 국가 가운데는 프랑스와 스위스를 제외하고 2010년에서 2018년 사이에 자산 불평등도가 크게 악화된 것으로 나타났다. 스위스는 자산 지니계수가 큰 폭으로 하락하였는데 이는 서유럽 국가로서는 예외적인 경우이다.

이상의 결과를 통해 확인할 수 있는 사실은, 시장소득 불평등도의 악화가 예상되는 상황에도 불구하고 처분가능소득 불평등도는 국가별 재분배정책을 통해 어느 정도 완화가 가능했다는 점이다. 반면 자산 지니계수는 에스핑-앤더슨의 국가 유형이나 신진욱(2013)의 결합 유형 등 국가 유형과 무관하게 대부분 악화되었다. 주요 선진국 가운데 자산 불평등도가 유의미하게 완화된 국가는 스위스, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 4개국에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 최근 전 세계적으로 자산가격이 급등하는 가운데 주요 자본주의 국가들이 자산 불평등 문제에 관한 한 이를 개선할 수 있는 뚜렷한 정책적 수단을 확보하지 못하였음을 의미한다. 이는 그간 각 국가가 사회안전망이나 재분배정책에서 어떠한 스탠스를 취하고 어떠한 정책을 추진해 왔는가와 무관하게 공통적으로 확인된다.

[그림 2-8] 자산 불평등과 소득 불평등 변화 방향



자료: OECD Stat; Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

주: 자산 지니계수는 2010년과 2018년의 차이를 계산한 값임. 소득 지니계수의 경우 최근 연도(표 2-3 참조)에서 과거 추정치(대다수 국가의 경우 2010년 또는 2011년 값을 사용)를 차감한 값임. 한국의 소득 지니계수는 2015~2017년 기간의 변화분임.

4 자산 불평등도의 결정 요인

앞서 설명한 바와 같이 경제성장률 둔화, 저축률 상승, 총요소생산성 저하 등은 피케티계수(부/소득 배율)를 상승시키는 요인으로 작동한다. 21세기 경제에 대한 그의 전망처럼 저축률이 안정화되더라도 성장률이 지속적으로 하락한다면 부/소득 배율은 상승할 수밖에 없다. 피케티계수는 그 자체로 경제적 불평등도를 보여 주는 지표라고 보기는 어렵다. 소득 대비 부의 크기가 크더라도 자산 소유가 균등하거나 자산에서 창출된 소득에 대한 공정과세가 이루어진다면 부/소득 배율의 상승이 반드시 경제적 불평등 심

화로 귀결되지는 않는다. 그러나 물질 자본인 부는 인적 자본인 노동에 비해 소유의 집중도가 높은 것이 일반적이며, 이로 인해 성장률 하락에 따른 부/소득 배율의 상승은 경제적 불평등 심화로 이어지게 된다. 소득 수준이 높은 서구 자본주의 국가의 경우 인구구조의 고령화나 생산성 제고에 대한 한계 등으로 인해 경제성장률이 정체하는 것이 일반적이다. 따라서 성장하는 경제에서는 전체 소득에서 인적 자본에 대한 분배율이 높기 때문에 경제적 불평등이 완화되지만 경제성장이 일정 수준에 도달한 이후에는 불평등이 심화되는 양상이 예견된다.

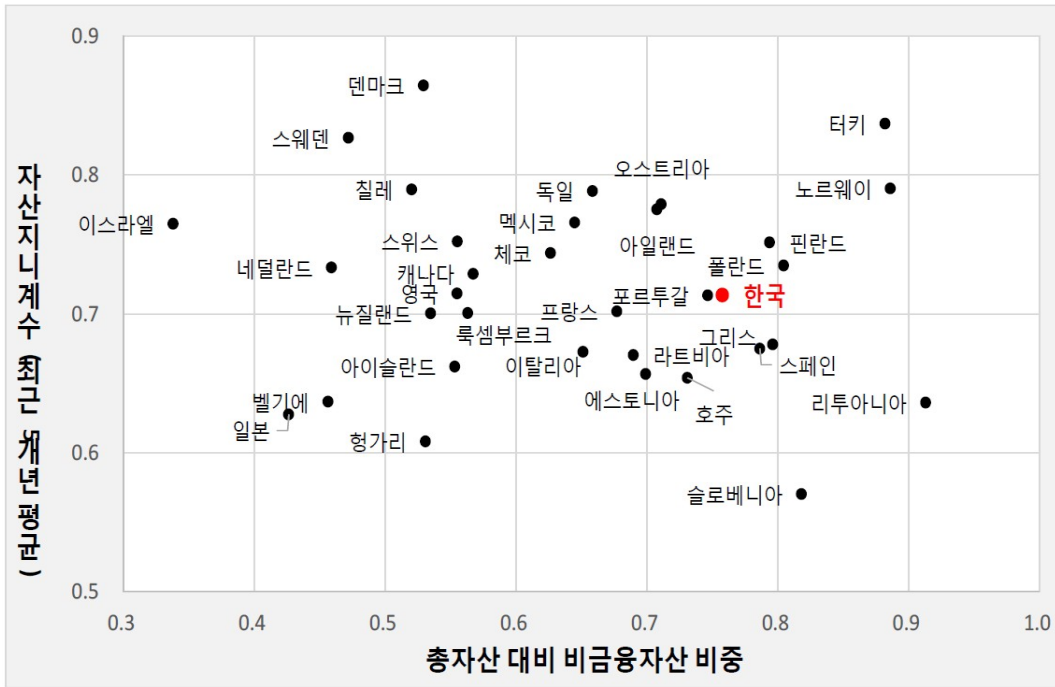
다만, 시장소득의 불평등도가 높아지더라도 재분배정책의 강도에 따라 가처분소득의 불평등도는 정책적으로 완화할 수 있다. 이 때문에 국가별 소득 수준과 불평등도의 관계는 (가처분)소득과 자산에서 다르게 전개된다. 가처분소득의 경우 국가별로 추구하는 시장소득 재분배정책에 따라 소득 구간별로 불평등도가 매우 다양하게 나타난다. 성인 1인당 GDP 기준 4만 달러 이하에 해당하는 국가군에서는 중남미 국가, 중부유럽, 남유럽 국가의 불평등도가 뚜렷한 대비를 보인다. 우리나라는 이 그룹에서 남유럽 국가와 유사한 중간 정도의 소득 불평등도를 갖는 것으로 나타났다. 이 그룹에서 소득 불평등도가 가장 높은 국가는 칠레로 지니계수가 무려 0.463에 달하며, 체코와 슬로바키아, 슬로베니아 등 중부유럽 국가는 0.26 내외로 북유럽 국가와 유사한 수준의 불평등도를 갖는 것으로 조사되었다.

성인 1인당 소득 수준 5만 달러 이상의 국가군은 불평등도가 높은 미국, 영국 등 앵글로색슨 계열 국가와 일본, 낮은 수준인 북유럽계 국가, 중간 수준인 나머지 국가로 구분된다. 이들 국가의 가처분소득 지니계수는 덴마크 0.256부터 미국 0.392까지 넓은 구간에 분포되어 있다. 이와 같이 고소득 국가군에서 가처분소득의 불평등도가 다양하게 나타나는 것은 국가마다 채택하고 있는 소득재분배정책의 다양성과 관련되어 있다.

한편 주택 자가보유율 및 비금융자산의 비중과 자산 불평등도의 관계는 소득 수준과의 관계와 달리 인과관계보다는 상관관계를 보여준다([그림 2-9], [그림 2-10] 참조). 자가보유율의 상승은 부동산자산을 보유한 가계의 비중이 늘어남을 의미하므로 주택 자가보급률이 높을수록 자산 불평등도가 완화되는 것은 당연한 결과일 것이다. 단, 자가보유율이 정부의 주택정책에 의해 결정된 성격을 띤다면, 정부의 정책이 자가보유율과 함께 자산 불평등도에 영향을 준 것으로 해석할 수 있다. 비금융자산의 비중은 자가보유율만큼 자산 지니계수와의 상관성이 뚜렷하지는 않으나 대체로 음의 관계를 갖는

것으로 나타난다. 산림이나 광물자원이 풍부한 국가를 제외한 대부분의 국가에서 비금융자산은 부동산으로 구성된다. 따라서 [그림 2-9]는 부동산자산의 비중이 높을수록 자산 불평등도가 낮아짐을 의미한다. 일반적으로 부동산자산이 금융자산에 비해 소유 불평등도가 낮다는 점과 일맥상통하는 결과라 할 수 있다.

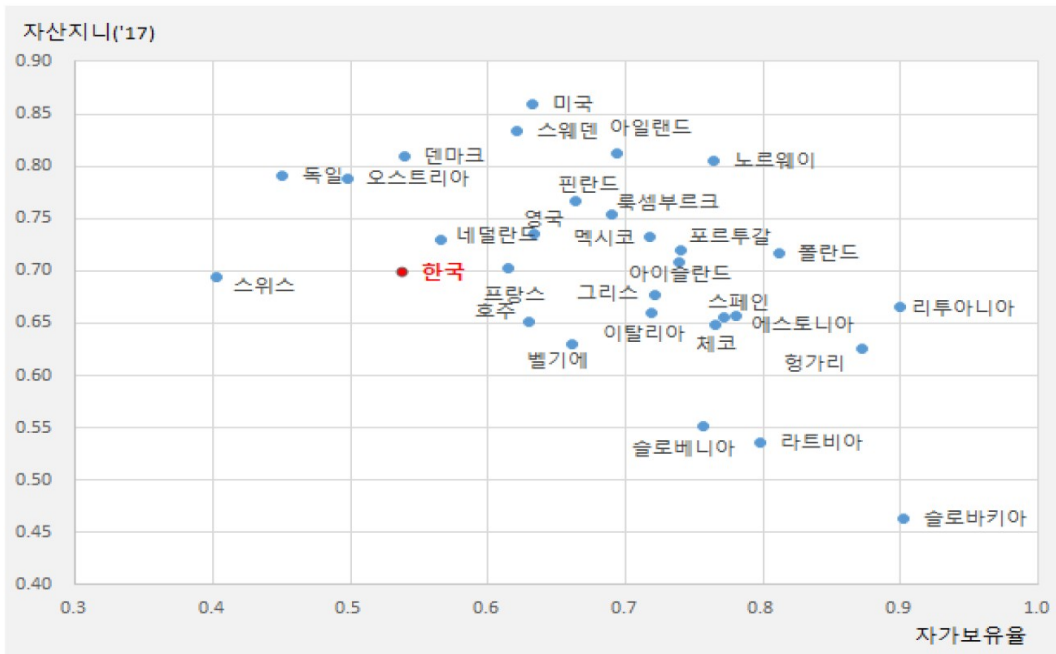
[그림 2-9] 비금융자산의 비중과 자산 불평등도의 관계



자료: Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」, 각 연도.

주: 총자산 대비 비금융자산 비중은 2018년 기준임.

[그림 2-10] 주택 자가보유율과 자산 불평등도의 관계



자료: Credit Suisse, 「Global Wealth Databook」; OECD, Questionnaire on Affordable Housing Database, 2016. 12.

제3장

부동산 보유세의 조세 기능을 둘러싼 이론과 쟁점

우리나라 부동산 보유세가 부유세, 포괄적 소득과세, 전통적 재산세 등의 기능을 모두 가지고 있다는 점을 감안하여 세 가지 조세 유형에 대한 이론적·제도적 주요 쟁점을 정리하였다.

제1절 재분배 기능 확대를 위한 자산과세 방안

제2절 부동산 보유세의 과세 기능 및 쟁점

부/소득 배율이 상승하고 자산 불평등도가 높아짐에 따라 전통적 소득과세만으로 경제적 불평등 완화를 위한 재분배 기능이 효과적으로 수행될 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 부유세와 포괄적 소득세는 실현된 소득에 과세하는 통상의 소득세를 보완하는 기능을 담당할 수 있다. 우리나라 부동산 보유세는 부유세, 포괄적 소득과세, 전통적 재산세 등의 측면을 모두 가지고 있으므로 세 가지 조세 유형에 대한 이론적·제도적 주요 쟁점을 정리하고자 한다.

제 1 절

재분배 기능 확대를 위한 자산과세 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 자산과세를 통한 소득세 보완 필요성 증대

제2장에서는 부/소득 배율의 상승을 매개로 경제적 불평등이 심화하는 피케티 동학의 작동 방식을 소개하고, 국가별로 이러한 현상이 어떻게 전개되고 있는지를 실증적 지표를 통해 분석하였다. 국가별 부/자산 배율과 자산 불평등도는 일정 소득 수준까지는 하락하다가 그 이후로는 상승하는 U자형 분포를 보임을 확인할 수 있었다. 2018년 국가별 횡단면 분석에서는 소득 기준으로 성인 1인당 GDP를 사용하였는데 자산 불평등도는 성인 1인당 4만 달러를 기준으로 상승하기 시작하였다. 2000년 이후 2018년까지의 시계열 분석에서는 전체 36개국 가운데 25개 국가의 자산 불평등도 지표가 악화된 것으로 나타났다. 가처분소득을 사용한 소득 지니계수의 경우, 개선된 국가와 악화된 국가가 조사 국가의 절반인 18개국씩인 것과는 상반된 결과라 할 수 있다.

경제가 성장하고 생산요소 투입에 따른 소득 창출이 자본의 소득 창출보다 큰 경우에는 실현된 소득을 중심으로 조세정책을 실시하는 것이 조세의 효율성과 형평성에 부합할 수 있다. 복지시스템이 정착된 대다수 국가에서 시장소득의 불평등을 완화하는 역할은 전통적 의미의 소득과세가 담당해 왔다. 그런데 국가별 경제적 불평등도에서 소득 불평등뿐만 아니라 자산 소유의 격차 확대가 점차 중요한 결정 요인으로 대두함에 따라 과거와 같이 전통적 소득과세만으로 경제적 불평등 완화를 위한 재분배 기능이 효과적으로 수행될 수 있는지에 대한 의문이 제기되었다. 자산가격 상승이 소득의 성장 속도

를 상회하고 실물 부문과 자산 부문의 괴리가 커짐에 따라 실현된 소득에 과세하는 전통적 소득과세만으로는 자산 소유의 격차에서 기인하는 불평등을 시정하는 데 한계가 따를 수밖에 없다.

순자산에 대한 부유세(taxes on net wealth) 부과나 자산을 소득의 일부로 간주하여 과세하는 포괄적 소득과세 개념은 자산에 대한 적절한 과세를 통해 기존 소득과세의 재분배 기능을 보완하기 위한 의미 있는 시도라 할 수 있다.¹⁰⁾ 부유세는 개인의 순자산에 부과하는 자산과세로 경제성장의 정체와 함께 자산의 불평등도가 높아지면서 서유럽 12개 국가가 도입하여 운영한 바 있다. 포괄적 소득과세는 실현된 소득뿐만 아니라 소비할 수 있는 잠재력으로서의 자산도 넓은 의미의 소득에 포함되므로 자산에 대한 과세를 소득과세의 연장선에서 개념화한 것에 해당한다.

2 OECD 국가의 부유세 도입 경험¹¹⁾

가. 부유세 운영 경과

조세의 유형은 소득순환 과정에서의 위치나 과세표준(tax base)의 특성 등에 따라 달라질 수 있는데, 소득순환 과정에 따른 과세는 크게 생산물시장에 부과되는 조세와 요소시장에 부과되는 조세로 구분된다(곽태원·현진권, 2007). 대표적으로 소득과세의 경우 요소시장에서 생산요소의 판매단계 또는 가계의 소득에 부과되는 세금으로 과세대상은 임금, 이자, 배당, 지대, 이윤 등 요소소득이다. 자산과세는 부나 자산 같은 저장 변수의 가치를 과세표준으로 하며 자산스톡의 보유·이전·자본이득에 대한 과세라는 점에서 통상 소득순환(flow) 과정의 외부에 있는 조세로 분류된다. 자산과세에 해당하는 대표적 조세로는 부동산 보유세와 부유세가 있다.¹²⁾

유럽 주요 국가는 1980년대에 경제성장의 정체와 함께 자산의 불평등 심화를 경험하면서 부유세를 불평등 완화를 위한 추가적 조세정책 수단으로 도입한 바 있다. 순부유세는 개인이나 법인이 보유한 순자산(총자산에서 총부채를 차감한 값)의 스톡가치에 대

10) 자산에 대한 적절한 과세를 통해 기존 소득과세의 재분배 기능을 보완하기 위한 의미 있는 시도의 일부가 부유세 도입과 포괄적 소득과세 개념의 확대라고 할 수 있다.

11) OECD(2018)를 주요 참고 자료로 사용하여 정리하였다.

12) 자본이득에 대한 과세(양도소득세)는 일반적으로 소득세제로 분류되지만 자산의 처분에서 발생하며 요소시장에서의 소득 흐름에 드러나지 않고 국민계정의 순환 과정에서 포착되지 않는다는 점에서 일반적 소득과세와 차이가 있다.

해 경상적으로 부과되는 인세로 자산과세를 통한 재분배정책의 수단이다. 자본 투자에서 창출된 실현수익에 부과하는 자본소득세와 달리 부유세는 미실현 추정소득에 부과된다. 순부유세 도입 국가에서는 이미 높은 세율과 누진도로 설계된 소득세가 부과되고 있음에도 부유세 실험을 단행한 데는 다면화된 경제적 불평등도를 해소하기 위해서는 자산과세의 역할 강화가 필수불가결하다는 정책적 인식이 자리하고 있다.

1990년 기준 순부유세를 도입한 OECD 국가는 12개국에 이르며 이 중 룩셈부르크, 노르웨이, 스위스 등은 자산과세 대비 순부유세 세수 비중이 높은 국가에 속한다(UN-HABITAT, 2013). 그러나 오스트리아(1994), 덴마크·독일(1997), 네덜란드(2001), 핀란드·아이슬란드·룩셈부르크(2006), 스웨덴(2007) 등이 자본의 해외 유출 등을 이유로 차례로 순부유세를 폐지하였다(OECD, 2018, p. 16). 프랑스는 2019년 주식 등 동산에 대한 부유세 과세가 국외자본 유치를 어렵게 한다는 점을 들어 부동산 자산세만을 남기고 동산에 대한 부유세를 폐지하였다.¹³⁾ 이에 따라 2020년 기준으로 부유세를 유지하고 있는 국가는 노르웨이, 스위스, 스페인 등 3개국에 불과하다. 2018년에 부유세를 유지한 국가들 또한 부유세 세수 규모는 스위스의 경우 GDP의 1%, 총 세입의 3.7%, 스페인과 프랑스는 각각 GDP의 0.2%에 불과한 수준이다(OECD, 2018). 부동산, 동산 및 금융자산에 대한 부유세 세율은 0.2%에서 2.5% 정도이며, 총 소득의 일정 비율로 부담 세액의 한도를 설정한다.

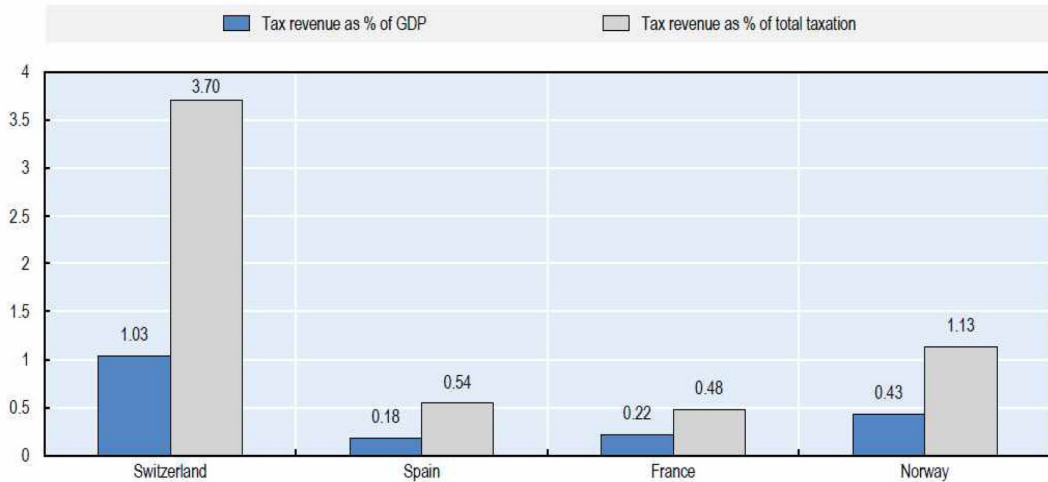
OECD 보고서는 부유세 폐지의 주요 배경으로 높은 자본이동성으로 인해 조세회피 현상이 심화되었다는 점과 함께 낮은 과세 기반으로 부유세의 실질적 재분배 기능이 높지 않다는 점을 들고 있다. 부유세 폐지의 또 다른 사유로는 제한적 세원에 비해 징수 비용과 납세협력비용이 매우 높다는 점을 들고 있다. 특히 부유세의 경우 자산가치 평가 과정에서의 한계로 인해 국가 전체적 부의 증가에도 불구하고 부유세 비중은 안정적이거나 오히려 감소하는 현상이 나타났다.

결국 경제적 불평등의 주요한 축으로 대두한 자산 소유 불평등 심화의 문제를 부에 대한 자산과세 강화로 대응한 서구 자본주의 국가의 정책 실험은 적어도 현재까지는 실패한 것으로 평가된다. 성장하는 경제, 소득 대비 자본의 규모가 크지 않은 경제에서 소

13) 프랑스 마크롱 정부는 부유세 과세대상을 부동산 일부로 한정함으로써 사실상 부유세를 폐지하는 세제 개편안을 2018년 발표하였다. 이에 대한 반대 시위의 확산(2018. 11.)으로 일부 세제 개편안이 철회되기도 하였으나 순부유세 폐지는 그대로 유지되었다(The Guardian, 2018. 12. 5. <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/05/france-wealth-tax-changes-gilets-jaunes-protests-president-macron>).

득 불평등 심화 문제를 소득세의 재분배 기능 강화로 일정 부분 성공적으로 해소한 것과는 비대칭적인 결과라 하겠다. 우리나라에 앞서 순부유세에 대한 실험과 실패를 잇달아 경험한 유럽 국가의 사례는 자산과세를 통한 재분배정책의 한계를 뚜렷하게 보여 준다.

[그림 3-1] 유럽 주요 국가의 부유세 비중(2016년 기준)



자료: OECD(2018)의 p.18, Figure 1.3.

나. 부유세 과세체계

유럽에서 운영하고 있는 부유세의 개략적 과세체계는 다음과 같다.

첫째, 부유세의 과세주체, 즉 과세권자에는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부까지도 포함된다. 프랑스의 경우 부유세는 국세로 운영된 반면 스위스는 지방정부가 운영하였다. 둘째, 과세 단위의 경우 부유세를 운영한 대다수 국가는 가계를 단위로 과세하였으나, 예외적으로 스페인과 핀란드에서는 개인을 단위로 과세하였다. 개인 또는 가계 단위 과세는 각각의 문제점을 노출하고 있다. 우선 부부나 가계가 아닌 개인 단위로 부유세를 과세하는 경우, 자산을 분할하는 문제, 자녀의 부를 어느 부모에게 안분해야 하는지를 결정해야 하는 문제 등이 발생한다. 반면 가족 단위 과세 시에는 동거 부부(사실혼 부부)의 경우 과세를 어떻게 하는지에 따라 수평적 공정성 문제가 발생할 수 있고, 부유세 과세체계와 개인 단위 소득세체계 간 조화 문제가 발생한다.

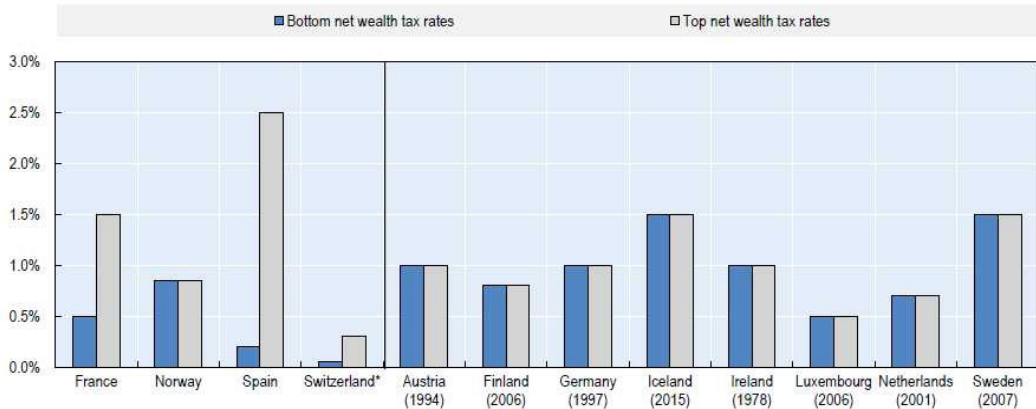
부유세의 과세대상은 일정 금액을 초과하는 순자산 보유자를 대상으로 하며, 국가마다 이 순자산가액 기준에 차이가 있다. 예를 들어, 프랑스와 스페인의 경우 부부 기준,

부유세 면세 기준이 각각 130만 유로 140만 유로로 높은 수준이며 부유세 납세자 비중이 전체 납세자의 1% 정도인 반면, 노르웨이의 경우 개인이 약 15만, 부부가 32만 유로로 부유세 납세의무자 비중은 전체 납세의무자의 11%에 달한다. 과세대상 자산의 범위는 국가마다 다르지만 일반적으로 부동산, 동산 및 금융자산을 포함하며, 모든 국가에서 개인연금 저축은 제외된다. 과세대상이 국가마다 차별적인 이유는 유동성 문제, 기업 투자 증진 등 여러 목적으로 비과세대상을 서로 차별적으로 지정하기 때문이다. 대체로 거주자의 경우 전 세계에 보유한 순자산에 대해 부유세가 과세되며, 비거주자의 순자산은 과세 관할구역에 소재하는 경우에만 해당한다. 과세대상 및 세율과 관련하여 부유세 도입 주창자들은 부유세 과세 시 과세대상 범위는 넓히고 부유세 세율은 낮게 유지하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

일반적으로 부유세는 순자산에 부과되므로 과세표준은 총자산에서 부채를 차감하여 산정된다. 부채를 공제하는 경우, 자산 보유자의 차입 비율을 높이는 효과와 함께 조세 회피의 유인을 높이게 되므로, 일부 국가에서는 차입금 중에서 면세대상 자산 취득에 이용된 차입금은 공제대상 부채에서 배제하는 조치를 취하기도 하였다. 가치 평가에서는 원칙적으로는 과세대상별로 차별적이지 않은 기준을 적용하며, 시장가치 또는 추정 시장가치를 기초로 하지만, 현실적으로 가치 평가 기준의 자산 간 그리고 국가 간 차이가 크다. 예를 들어, 주식가격의 경우 평가 방식은 상장주식이나 비상장주식이나에 따라 달라질 수밖에 없다. 전자의 경우 평가 기준으로는 주식시장 종가 또는 평균가액을 사용하며, 후자의 경우 사실상 주식의 가치를 평가하는 것이 매우 어려우므로 국가별 평가 기준은 매우 다양한 것으로 확인되었다.

대부분의 국가에서 세율은 고정세율을 적용하는데, 예외적으로 프랑스, 스페인 및 스위스는 과세표준 수준에 따라 두 단계의 고정세율을 적용하였다. 또한 과도한 조세 부담을 방지하기 위해 부담 세액에 한도를 정하기도 하는데, 프랑스는 총소득의 75%를 초과하지 않는 범위에서, 스페인은 과세소득의 60% 범위 이내에서 부유세를 부과하였다. 그러나 세 부담 완화를 위한 부담 세액 한도 설정은 납세자들이 소득을 낮게 신고할 유인을 높인다는 점과 소득 창출 반대 유인이라는 문제점도 안고 있다. 즉, 부담 세액 한도 설정은 부담 세액 한도 경계에 있는 부유세 납세의무자가 소득을 더 얻을 유인을 제한하는 부작용이 문제점으로 제기된다. 끝으로 신고 및 납부 절차를 보면, 대부분의 국가에서 부유세는 자진 신고·납부제도로 소득세와 별도로 신고 납부해야 하지만 일부 국가에서는 소득세 신고서와 통합하여 운영된다.

[그림 3-2] 유럽 주요 국가의 부유세 세율



자료: OECD(2018)의 p.88, Figure 4.2.

다. 부유세 도입을 둘러싼 주요 쟁점

부유세의 도입 목적은 자산 불평등을 교정하고 경제적 기회 균등을 높임으로써 자본의 자기 강화 속성으로 인한 부의 불평등을 완화하는 데 있다. 부유세 도입을 찬성하는 입장에서는 개인의 경제적 부담 능력을 평가함에 있어 부가 소득보다 상대적으로 우월한 기준이라는 주장을 지지한다. 이는 자산의 경우 자산시장 변동성에 따라 생산적 활동과 무관하게 증식되며 자산 자체가 소득을 창출하기 때문이다. 특히 양도소득세 등 자본이득세의 경우 실현된 소득에 과세되므로 자산 보유자가 양도소득의 실현 시기를 조정하는 방법으로 조세의 인위적 회피가 가능함에 비해 부유세는 경상과세이므로 이러한 회피가 가능하지 않다. 이러한 장점에 따라 부유세 옹호론자들은 다른 자본과세를 부유세로 대체할 것을 주장하기도 한다. 이 밖에 인적 자본은 부유세 과세대상에서 배제되기 때문에 부유세는 인적 자본 투자를 촉진함으로써 경제성장에 기여할 수 있다는 점이 장점으로 꼽힌다.

한편 부유세 과세의 문제점으로는 이중과세 가능성, 자산 포트폴리오 왜곡, 유동성 부족, 국적 이동 등을 들 수 있다. 우선 부는 임금과 사업소득 등이 축적된 결과물이므로 이미 과세가 이루어진 실현소득에 대한 이중과세라는 원론적 비판이 제기된다. 또한 과세대상 범위가 다소 작위적일 수 있기 때문에 과세대상 범위의 설정 방식에 따라 자산 보유 구성을 왜곡할 수 있다는 비판이 있다. 그러나 이상의 비판은 단지 부유세에만 적용되는 것은 아니다. 국가별로 주식이나 부동산 등 자산 유형별로 부과되는 세목이나

과세체계를 다르게 운영하기 때문에 부유세뿐만 아니라 다른 자산과세도 마찬가지로 문제점은 존재한다.

다음으로, 고자산 저소득 그룹에 부유세를 부과하는 경우 유동성 부족으로 인해 많은 자산 보유에도 불구하고 해당 납세대상자의 실제 담세능력은 높지 않은 경우가 발생할 수 있다.

끝으로, 부유세는 조세에 대한 다양한 회피가 가능한 슈퍼리치(super rich)만을 대상으로 부과하므로 국적 이동, 탈세 등의 부작용이 심각하며, 순자산의 가치 평가 방식 등 여러 부작용을 피하기 어렵다. 사실상 부유세를 도입하였다가 폐지한 다수의 국가들은 슈퍼리치 납세자의 국적 이전과 같은 적극적 조세회피에 직면하였으며 이로 인해 부유세의 실효성이 낮아지게 된 것이 부유세 폐지의 주요 배경으로 작용한 바 있다.

이상의 문제점들을 고려할 때 부유세는 조세 왜곡 효과를 최소화하면서 형평성을 제고하는 방식으로 설계할 필요가 있다. 우선, 최고자산 그룹에 고율의 조세가 부과되는 경우의 부작용을 피하기 위해 과세대상 범위를 확대하는 한편 세제 혜택은 제한할 필요가 있다. 특히 현행 자본소득세와의 형평성을 감안하여 포괄적 자본소득세 제도와 함께 운영할 때, 과세대상 순자산 가액 기준은 높이고 세율을 낮게 유지할 필요가 있다. 국제적으로는 이중과세 방지를 위한 기준을 마련하여야 하면, 유동성 문제 해결을 위해 고자산 저소득 그룹에는 분할납부 제도를 적용해야 할 것이다. 특히 공정과세를 위해 자산가치는 원칙적으로 시장가치를 기준으로 삼되, 가치 측정이 쉽지 않은 자산에 대해서는 장기간 일정한 추정가치 수준을 유지하는 것이 요구된다. 장기적으로는 객관적 자료를 사용하여 부유세 효과를 주기적으로 측정하여 평가된 자산가치에 대한 합리성과 수용성을 높여 나가는 것이 중요하다.

3 포괄적 소득과세의 개념과 의의

가. 포괄적 소득과세의 의의

자산에 대한 과세로서 소득세의 조세 기능을 보완하기 위한 두 번째 접근 방식은 포괄적 소득(comprehensive income)에 대한 과세 방안을 들 수 있다. 20세기 이후 대부분의 국가에서는 잠재적 소비능력을 제고할 수 있는 모든 원천(노동소득 또는 자본소득)에 대해 차이를 두지 말고 합산한 후 사회적으로 합의된 구조하에서 누진적으로 과

세해야 한다는 포괄주의 소득과세 원칙이 조세제도를 설계하는 기초로 자리잡았다.¹⁴⁾ 이러한 원칙은 소득순환 과정과 분리되어 과세되는 부유세와 달리 자산과세를 소득순환의 관점에서 해석 가능하다는 이점이 있다. 즉, 자산을 넓은 의미의 소득으로 해석할 경우 자산과세와 소득세 전체에 적용되는 효율적이고 형평성 있는 조세 설계가 가능해진다.

예를 들어 부동산 보유세를 부동산이 창출하는 서비스의 편익, 즉 귀속소비(imputed consumption)에 대한 과세로 해석한다면 이는 소비세의 일종으로 볼 수 있으며, 자산에서 발생하는 귀속소득(imputed income)에 대한 과세로 해석한다면 소득과세의 일종으로도 볼 수 있다. 소득순환 관점에서 접근하는 경우 생산요소로서의 토지나 기타 고정자산에 대한 재산세는 소득과세의 일종(Musgrave and Musgrave, 1984)이 되며, 주택에 대한 재산세는 주거서비스 이용에 대한 소비과세로 그 성격이 달라지게 된다.

이와 같이 자산과세를 넓은 의미의 소득세로 포함시킬 것인지의 문제는 소득을 어떻게 정의하는가에 따라 달라질 수 있으며, 대표적인 이론으로 소득원천설과 순자산증가설(경제력증가설)이 있다(우명동, 2007). 소득원천설은 기본적으로 열거주의 방식에 의해 협의로 소득을 정의하고 있으며 반복성·계속성, 발생 원천별 구분을 특징으로 한다. 이 경우 소득은 생산요소에 대한 요소소득으로 존재하므로 노동에 대한 임금, 자본에 대한 이자 및 이윤, 토지에 대한 임대료로 구성된다. 소득원천설을 따를 경우 반복성 및 계속성이라는 특성으로 인해 자본이득은 소득체계에 포함되지 않는다. 이에 비해 순자산증가설에서 소득은 주어진 기간 동안 발생한 경제력 증가분의 화폐가치로 정의되므로 반복성·계속성이라는 요건을 필요로 하지 않으며, 그 결과 순자산증가의 관점에서는 자본이득이나 상속·증여된 자산도 소득의 범주에 포함된다. 순자산증가설에 입각한 포괄적 소득과세는 한편으로는 모든 원천의 소득을 종합소득으로 합산하여 과세하므로 수평적 형평성을 높일 수 있으며 합산한 소득에 누진세율을 적용할 경우 조세의 수직적 형평성을 높일 수 있게 된다(강병구, 2015, p. 82).

나. 헤이그-사이먼스의 포괄소득 규정 및 구성 방식¹⁵⁾

순자산증가설 관점의 소득과세는 소득의 원천과 무관하게 일정 기간 증가한 경제력 또는 순자산의 증가분 전체를 과세대상에 포함한다는 점에서 ‘포괄적’ 소득세에 해당한다.

14) 그러나 1970년 이후 유인설계이론에 기초한 최적 조세제도 이론에서는 경제 주체의 이질성이나 경제적 충격의 시계열적 특성을 반영한 모형을 통해 포괄주의 소득과세와 상충되는 결과를 제시해 왔다. 이 밖에도 도덕적 해이나 시장 불안정성이 주목받으면서, 자본에 대한 과세를 정당화하는 이론들도 잇따라 소개되었다(전병목·이철인, 2019, p. 55).

15) 일부 내용은 구찬동·오정일(2011)을 참조하여 정리하였다.

다. 이와 유사한 방식으로 헤이그-사이먼스(Haig-Simons)는 경제력의 증가를 개인의 소비잠재력 순증가분(소비할 수 있는 능력의 증가)의 화폐가치로 정의하고 있다(Rosen and Gayer, 2013). 또한 헤이그-사이먼스의 소득 기준은 소득은 가능한 한 포괄적으로 정의되어야 하며 잠재적 소비능력을 제고시켜 줄 수 있는 모든 원천(소득)에 대해 동일한 세율로 과세되어야 한다는 점을 시사하고 있다.

구체적으로, 포괄소득은 ‘포괄소득 = 실제 소비 + (기말 자산-기초 자산) = 실제 소비 + 자산 가치의 증가’로 정의된다. 구찬동·오정일(2011)에 따르면, 소비할 수 있는 능력이라는 측면에서 포괄소득에는 “임금과 봉급, 사업 이윤, 임대료, 배당, 이자소득, 정부로부터의 이전소득 외에 자본 이득(capital gain), 현물 급여(fringe benefits), 그리고 암목적 소득(imputed income) 등”이 포함된다. 즉, 주택이나 자동차 보유에 따른 임대비용이나 리스비용, 여가를 소비함에 따라 잃어버리는 근로소득, 주부가 수행하는 가사노동의 대가(시장에서 구매하지는 않은) 등은 시장에서 매매 시 소비능력의 감소를 유발한다. 이상 미실현 자본이득을 포함하여 소비와 연관된 경제적 능력을 변화시키기 다양한 활동이 포괄소득 개념에 포함될 수 있다.

미국의 조세제도에서 포괄소득 개념은 1986년 ‘조세개혁법(Tax Reform Act)’을 통해 과세표준을 확대하는 과정에서 매우 중요한 역할을 담당하였다. 물론 포괄소득과 현실에서 포착되는 소득 사이에는 여전히 큰 괴리가 존재한다. 대표적으로 개인 간의 사적 이전소득(증여, 상속)이나 지하경제에서의 소득이전은 포괄소득으로 분류되지만 조세행정상 과세당국이 이를 과세대상으로 포착하는 데는 한계가 있다. 한국, 미국, 영국 등 다수의 국가에서 공적부조제도의 수급자 선별 기준으로 소득과 함께 자산 기준을 사용하는 것은 포괄소득 개념을 재정정책에 사용하는 사례라 할 수 있다.

제2장에서 확인한 바와 같이 일국의 경제에서 피케티계수(부/소득 비율)가 상승하는 경우 헤이그-사이먼스 기준의 포괄적 소득 형성에서 자본의 기여분이 커지게 된다. 모든 원천의 소득에 대해 동률로 과세하는 포괄적 소득과세의 과세 원칙은, 피케티계수가 상승할 경우 그에 수반하여 소득과세와 자산과세의 실효세율, 소득 원천별 누진도의 적정성을 수평적·수직적 형평성 원칙에 맞게 조정해야 함을 의미한다.

제2절

부동산 보유세의 과세 기능 및 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 우리나라 부동산 보유세의 과세 기능

가. 불평등 완화 및 재분배정책 수단

우리나라에서도 자산 소유의 불평등이 경제적 불평등 형성의 주요 요인으로 대두함에 따라 자산과세는 중요한 조세 개혁의 대상으로 고려되고 있다. 한국의 자산 불평등도는 OECD 국가 대비로는 중하위권이며 유사한 소득그룹인 스페인이나 이탈리아에 비해서는 높은 수준에 속한다. 그러나 다른 비교 국가와의 차이점은 한국의 경우 성인 1인당 GDP 5만 달러 수준에 진입하기 이전에 성장률의 급격한 둔화를 경험하고 있다는 점이다. 자산 불평등도 상승의 원인이 피케티가 설명하는 바와 같이 낮은 소득성장률 및 부/소득 배율의 상승에 있다면, 한국이 진입하게 될 다음 단계는 일본이나 프랑스, 독일의 궤적이 아닌 4만 달러대 소득 구간에서 자산 불평등도의 수직적 상승이 될 가능성을 배제하기 어렵다. 경제적 불평등이 소득 배분의 불평등에 의해 주도된다면, 소득과세를 중심으로 재분배정책을 수행해도 무방할 것이다. 그러나 자산 소유 집중의 심화가 경제적 불평등도 형성에서 차지하는 중요성이 높아질수록 소득과세만으로 재분배 기능이 효과적으로 수행될 수 있는지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다.

그런데 제2장의 1절에서 확인한 바와 같이 우리나라의 자산 불평등 심화는 부동산자산가격의 상승이 주된 원인을 제공하고 있다. 한국은행 국민대차대조표를 이용한 분석 결과, 지난 25년간 민간 부문 소득 대비 비금융자산의 배율은 1995년 5.90배에서 2019년 7.97배로 2.07배가 상승하였으며, 같은 기간 부동산자산/NNI 배율은 1995년 4.47배에서 6.14배로 1.57배가 상승하였다.

자산 불평등 문제가 부동산 소유에 의해 심화하였다는 인식을 기반으로 우리나라에서 자산 불평등 완화를 위한 조세정책으로는 유럽과 같이 순자산에 부과하는 부유세 대신 부동산자산에 대한 보유세가 활용되고 있다. 부동산 보유세는 저량변수인 부동산자산의 평가가치를 과세표준으로 하는 자산과세(taxes on property)의 일종이다. 부유세

와 달리 보유세는 부채를 포함한 자산 총액에 부과되는 경상과세이자 과세표준에 대한 누진조세라는 점에서는 조부유세(gross wealth tax)로 분류된다. 능력원칙에 따른 과세 방식으로 인해 정책적으로는 소득재분배의 기능을 가진다.¹⁶⁾ 또한 자가주택에 부과되는 보유세의 경우 간주임대료(imputed rent)만큼의 소비능력을 증가시킨다는 점에서 포괄적 소득과세와 유사한 성격을 가지기도 한다.

나. 지방정부 세입 기능

우리나라의 경우 보유세가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 있다. 앞에서 설명한 소득과세를 보완하는 부유세로서의 기능은 주로 종합부동산세에 해당한다. 보유세(재산세와 종부세의 합) 세입의 80% 이상을 차지하는 재산세의 경우 지방세로 부과된다는 점에서 지방공공재 공급에 필요한 자체세원의 기능을 담당한다. 지방정부의 과세권이 독립되어 있는 국가에서 부동산을 세원으로 하는 재산세는 대부분 비례세율이 적용된다. 지방공공재 공급을 위한 재원으로 사용되기 때문에 재산세는 지역 주민이 지방공공재 소비에 따라 얻는 편익의 대가를 지불하는 편익 원칙 과세에 해당한다. 다만, 우리나라에서는 지방자치단체 예산이 연성예산화되어 있기 때문에 편익 원칙에 의한 지방세 가격 기능이 제대로 작동하지 않는 실정이다.

다. 경기조절 기능

한국에서는 보유세, 특히 종합부동산세는 부동산가격 상승기에 이를 조절하기 위한 부동산 정책과세로서의 기능이 더욱 부각되어 있다. 보유세의 경기조절 기능은, 조세의 자본화 이론, 즉 부동산가격이 미래에 부동산으로부터 발생하는 순수입의 현재 가치와 동일하다는 이론에 기초한다. 조세자본화 이론에 따르면 보유세 인상은 자산 보유에 따른 미래의 순수입을 감소시키며, 이에 따라 미래 순수입의 현재 가치인 부동산가격이 하락하게 된다.

이상 소개한 보유세의 세 가지 기능 가운데 어떠한 원칙을 보유세 과세체계의 주요 기능으로 삼을 것인지는 국가 또는 지역사회가 당면한 경제적, 사회적 환경이나 조세정

16) 박명호(2011)에 따르면, 능력원칙에 기반한 부동산 보유세가 소득과세와 같은 재분배 기능을 달성하기 위해서는 세율구조가 충분히 누진적이고 부동산 보유 가치의 증가율이 소득 증가율을 상회해야 하며, 보유세의 임차인에 대한 가격 전가가 불완전하다는 조건이 필요하다.

책의 철학에 따라 달라질 수 있다. 각각의 기능이 실제 세 부담과 어떻게 연결될 것인지도 조세행정적 인프라의 차이에 달려 있다. 중요한 것은 각각의 기능이 경제 주체의 소득이나 자산의 분포, 소득과세 수준, 자산시장의 조건 등에 따라 상호 보완적으로 구성되기도 배타적으로 설계되기도 한다는 점이다.

예를 들어 우리나라 종합부동산세의 경우 주택가격이 급등한 시기에 주택 수요를 조절하기 위한 정책과세로서의 기능이 가장 중요하게 부각되고 있으며, 실제로 종합부동산세는 '투기 억제'를 목적으로 도입되기도 하였다. 그러나 부동산 보유세의 지출 측면을 보면, 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산 교부세의 경우 누진적으로 부과하여 조성한 재원을 지방 간 균형발전을 위한 목적으로 배분되어 사용되기 때문에 소득재분배 기능 또한 담당하게 된다. 지방정부 재원이라는 측면에서 문제를 살펴보면, 지방자치단체가 생산하여 공급하는 지방공공재와 지방 공공서비스의 품질은 지방세의 크기에 의해 결정되며, 이는 다시 부동산의 가격에 영향을 주는 요인으로 작용한다. 따라서 자산에 대해 응능적 원칙을 적용하여 조세가 부과된다고 하더라도 그것이 지방공공재의 수준에 영향을 주게 된다는 점에서는 응익적 측면을 동시에 갖게 된다.

2 보유세 과세 설계와 관련한 주요 쟁점

가. 공평과세로서의 필요성

자산과세로서의 부동산 보유세를 둘러싼 주요한 쟁점은 공평과세의 성격을 강화할 필요성과 당위성이 있는지, 필요하다면 재분배 기능을 어느 수준까지 강화해야 할 것인지의 문제와 관련되어 있다. 제2장에서는 경제적 불평등도 분석을 통해 소득 수준이 상승함에 따라 자산과세의 세원인 자산의 소유 불평등도가 높아지게 된다는 사실을 발견하였다. 저출산·고령화로 인한 성장동력 소진과 저성장경제로의 진입은 한국 사회가 선진국 수준의 자산 불평등도 수준에 도달하는 시기가 앞당겨질 수 있음을 시사한다. 자산 불평등도의 심화는 포괄적 소득 형성에서 자산 귀속분의 비중을 높이게 되며 이는 다시 시장소득의 불평등도 상승으로 이어지게 된다. 세원 분포의 불평등도 심화라는 조세 환경하에서 보유세를 중심으로 한 한국의 자산과세는 수직적 공평성 강화라는 개혁 과제에 직면해 있다.

주지하다시피 재분배 기능 강화를 위해 피케티는 조세 개혁 과제로 소득세의 누진성 강화와 글로벌 자본세(global wealth tax or global tax on capital)의 도입을 주장

하였다. 고소득층일수록 자본소득 비중이 높다는 점을 고려하면 소득세의 누진성 강화는 자본에서 발생한 소득에 대한 과세를 강화하는 방안이며, 자본세는 자본스톡 과세를 통해 직접적으로 자본의 수익률을 낮추는 방안이라 할 수 있다. 글로벌 자본세는 1) 국가 간 동일 세율, 2) 자본 합산액에 대한 종합과세, 3) 자산가치에 따른 누진세율을 특징으로 하는데, 특히 국가 간 공조체제를 통한 동일 세율이라는 특성 때문에 실현 가능성이 낮은 유토피아적 발상으로 간주되었다. 부유세가 도입된 일부 국가를 제외하고 자본스톡에 대한 과세는 부동산에 대한 재산세 형태로 부과되고 있으나 재산세의 표준적 과세체계는 종합과세가 아닌 대장과세라는 점, 비례세율이 적용된다는 점에서 글로벌 자본세와는 근본적으로 차이가 있다. 그런데 한국의 보유세 중 종합부동산세는 부동산 자산에 한정되기는 하지만 자산 합산액에 대한 종합과세, 자산가치에 따른 누진세율 체계라는 점에서 글로벌 자본세의 요건을 이미 충족하고 있다. 국가 간 동일 세율은 국가 간 자본 이동에 따른 자원 배분의 왜곡을 방지하기 위한 조세 효율성 요소인데, 보유세의 경우 세원의 이동 불가능성으로 인해 조세의 효율성 또한 만족된다. 따라서 글로벌 자본세가 추구하는 조세 기능은 부동산 보유세의 수직적 공정성 강화를 통해 일부 달성 가능할 것으로 판단된다.

나. 납세능력지표에 대한 평가

한국 보유세제의 과세체계는 편익과세, 부유세, 부동산가격 안정화라는 주요 기능을 부분적으로 가미한 것이다. 부동산 보유세를 자산과세의 한 유형으로 설계하기 위해서는 ‘자산’이 갖는 납세능력을 어떤 기준이나 지표로 평가할 것인지의 문제가 핵심 쟁점으로 제기된다. 이 쟁점은 요컨대 부동산자산과세 설계에 있어 자산 총가치 평가액과 순가치(즉 부채 차감) 중 어떠한 지표가 소득과세에 대한 보완 조세로서의 기능에 더 부합하는지의 문제라 할 수 있다.

우리나라의 보유세제는 가계가 보유한 부채를 포함한 부동산 총자산(gross asset)을 납세능력으로 평가한다는 점에서 유럽 일부 국가에서 도입한 순부유세와 차이가 있다. 순자산에 대한 부유세는 과표 산정에서 금융자산과 부동산자산을 동일하게 평가하기 때문에 자산 간 세 부담의 수평적 형평성을 유지한다. 반면 소유 부동산 총가치를 세원으로 하는 부동산 보유세의 경우 신용(부채) 창출 능력 또한 담세력으로 간주한 것으로 조세의 기능으로는 자산과세의 수평적 형평성보다는 부동산자산에 대한 투자수익률 인하, 부동산의 효율적 이용을 우위에 둔 것이라 할 수 있다.

다. 평가의 자의성

평가의 자의성은 조세저항과 매우 밀접하게 연관되어 있는 재산세의 특성이다. 재산세 세원은 실현된 소득을 대상으로 하지 않으므로 자산의 취득이나 매각과 같은 경제행위가 수반되지 않는 보유행위에 대해서는 잠재적 경제력에 대한 가치 평가 과정에서의 자의성이 불가피하게 발생한다. 자산 보유자들은 통상 세무당국이 결정하는 재산가치의 평가 및 공시 과정이 객관적이고 공정하다고 여기지 않으며 이로부터 재산과세에 대한 높은 조세저항이 발생하게 된다. 미국 납세자를 대상으로 한 조사에 따르면 납세자들은 가장 불공평하다고 생각하는 조세로 부동산 보유세를 꼽고 있으며 그 응답 비율은 39%에 이르는 것으로 조사되었다(Cabral and Hoxby, 2012). 평가의 자의성에 더해 Cabral and Hoxby(2012)는 부동산 보유세에 대한 납세자의 조세저항이 높은 이유로 세 부담이 “눈에 띄는 성격”(가시성, salience)을 갖기 때문이라고 설명하고 있다. 따라서 재산과세에 대한 조세 개혁을 진행하는 경우 납세자의 조세순응을 제고할 수 있는 신중한 접근이 요구된다. 따라서 재산과세에 대한 실효세율 인상 시에는 세수 증대분에 대한 지출 용도를 투명하게 공개하여 제도 변화에 대한 납세자와 지역 주민의 이해를 높이고 설득하는 과정이 무엇보다도 중요하다.

라. 추가적 논의 사항

부동산 보유세에서 자산과세의 성격을 강화하는 경우 조세 효율성 저하에 대한 검토가 요구된다. 경제이론의 측면에서 보면 부동산 보유세는 과세에 따른 경제적 효율성의 손실이 가장 낮다는 의미에서 효율적 조세로 평가된다(Norregaard, 2013; Cabral and Hoxby, 2012; Brys et al., 2016). OECD나 국제통화기금(IMF) 등 조세정책을 조언하는 다수의 문헌은 세계 각국이 재정적자를 해소하기 위해 보유세를 증세 방안으로 사용할 것을 권고하고 있는데 이러한 정책 제언은 소득과세에 대한 보완 세제로서 보유세의 경제적 효율성을 고려한 결과라 할 것이다. 이에 대해 보유세 효율성이 비례세율로 부과 시 발생한다는 주장이 일반적으로 성립하는지 아니면 특정한 조건하에서 성립하는지, 그 조건이 얼마나 현실에 부합하는지 등은 이론적으로 검증되어야 할 문제이다.

제4장

가계의 소득·자산분포와 보유세의 재분배 효과

우리나라 가계의 소득 및 자산의 분포 특성을 분석한다. 또한 가계금융복지 조사와 행정자료 통계를 활용한 보유세 세 부담 시뮬레이션을 통해 보유세의 소득재분배 기능을 확인하고 보유세의 조세정책적 시사점을 확인하고자 한다.

제1절 분석의 의의와 차별점

제2절 한국 가계의 소득·자산분포 분석

제3절 보유세의 세 부담 시뮬레이션과 재분배 효과 분석

제 1 절

분석의 의의와 차별점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 우선 가계 단위에서 소득·자산의 분위별 분포 및 소득·자산 결합분포의 특성을 분석하였다. 소득과 자산은 가계의 경제적 능력을 대표하며 능력원칙 조세의 세원을 이룬다. 따라서 소득과 자산 각각의 분포와 그 결합분포는 조세의 재분배 효과를 발생시키는 매트릭스가 된다. 예를 들어 조세가 매우 누진적으로 설계되었다 하더라도 누진도가 높은 과표 구간에 해당하는 가구의 비중이 매우 낮다면 최종적으로 그 조세의 재분배 기능은 높지 않게 된다. 따라서 세원의 특성을 반영한 조세의 설계를 위해서는 미시적 수준에서 세원의 분포 특성을 이해하는 것이 중요하다.

본 연구가 재분배 수단으로서 분석하고자 하는 조세는 부동산 보유세, 그중에서도 종합부동산세이다. 부동산은 우리나라 가계자산의 4분의 3 이상을 차지하는 중요한 자산일 뿐만 아니라 높은 변동성과 소득 대비 자산 규모의 점진적 상승을 특징으로 한다. 이에 따라 부동산자산은 우리나라 가계의 경제적 불평등을 결정하는 중요한 요인으로 대두하였다. 제3장에서 논의한 바와 같이 우리나라 보유세는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 구성되어 있으며, 종합부동산세는 부동산 소유 집중 완화라는 재분배 기능을 목적으로 하는 정책과세이다. 특히 2017년 이후 주택가격이 급격하게 상승함에 따라 이를 완화하기 위해 문재인 정부는 수차례에 걸쳐 종합부동산세 과세체계를 개편하여 보유세 세 부담을 인상한 바 있다.

본 연구에서는 이러한 세제 개편이 세 부담 측면에서 실제로 어떤 재분배 효과를 발생시켰는지를 확인하고자 한다. 일반적으로 조세정책에서 재분배 기능은 소득과세가 담당하며, 소득세의 재분배 기능을 평가하는 기준, 즉, 복지변수(welfare variable)는 소득이다. 그러나 자산과세 부과의 재분배 효과는 세원인 자산액과 소득 두 변수 모두를 기준으로 평가할 필요가 있다. 미실현 소득원으로서 자산이 가계의 경제적 능력을 보여주는 중요한 지표이기는 하지만 유동성으로 실현되지 않는 ‘능력’이다. 즉, 부동산자산 보유에 따른 경제적 능력이 ‘납세’ 능력과 반드시 비례하는 것은 아니므로 자산과세의 재분배 기능은 세원인 자산과 함께 ‘납세’ 능력인 소득을 기준으로 다각도로 평가하

는 것이 중요하다. 만일 부동산자산액을 ‘능력’의 기준으로 삼은 누진과세인 보유세가 소득을 기준으로 했을 때도 재분배 효과를 갖는다면, 자산과세는 소득세를 보완하는 효과적 능력원칙 과세로 활용될 수 있을 것이다.

가계 단위의 경제적 불평등 연구는 조세정책과 마찬가지로 주로 소득에 국한되었는데, 특히 17개 선진국에 대한 가계설문조사인 룩셈부르크 소득연구(LIS: Luxembourg Income Study)¹⁷⁾ 자료가 구축됨에 따라 가계 단위의 소득 불평등에 대한 국제 비교가 비교적 활발하게 진행되었다.¹⁸⁾ 최근 들어서는 Luxembourg Wealth Study와 같이 자산 부문에서 국가 간 비교 가능한 가계설문조사가 구축됨에 따라 제한된 수준이기는 하지만 자산 불평등도에 대한 국가별 및 국가 간 연구도 가능해졌다(Fredriksen, 2012; Cowell et al., 2016).

한국을 대상으로 한 기존 연구 중 자산분포와 관련된 연구는 소득분포에 비해 미진한 편인데, 이는 무엇보다도 통계적 접근의 한계와 더불어 자산과세의 중요성이 간과되었기 때문으로 파악된다. 최근 진행된 소득 및 자산 분야의 분포와 이동성에 대한 대부분의 연구(박명호·전병목, 2014; 성명재, 2011; 남상호, 2015)는 가계설문조사를 이용하고 있는데, 설문조사를 사용한 연구의 경우 최상위 분위의 세원 분포에 대해 과소 응답되는 한계가 있다. 또한 최상위 분위의 소유 자산이 주택보다는 비주거용 건물에 집중되어 있음에 비해 가계조사 자료는 자산 관련 조사 항목에서 주택 외 부동산의 정확도가 떨어지고 특히 토지의 경우 과소 추정 문제가 더욱 심각할 수 있다.

본 연구에서는 재산세 행정과세자료를 이용해 부동산자산 규모를 가계설문조사의 추정치와 비교하였다. 그 결과, 가계설문조사로 계산한 최상위 분위 부동산 보유액은 행정자료로 계산한 실제 값을 크게 밑도는 것으로 확인되었는데, 이러한 차이는 보유세의 재분배 효과에도 영향을 줄 수밖에 없다. 결국 가계설문조사를 이용한 자산분포 연구에서 최상위 분위에 대한 결과 해석에는 주의가 요구되며, 가능한 한 행정자료나 국세통계 등 다른 원천의 통계로 보완해 나가는 것이 중요하다. 본 연구의 경우 2017년 재산세 행정과세자료의 통계로 가계설문조사의 부동산자산 최상위 분포값을 보정하여 조세정책의 효과 분석에 사용하였다. 이를 통해 자산 최상위 분위의 과소 추정 문제를 해소하였다는 점이 본 연구가 기존 연구와 비교한 차별점이라 할 수 있다.

17) 일부 국가에 대해서는 표준화된 자산조사인 LWS(Luxemburg Wealth Study)도 이용 가능하다.

18) Ostry et al.(2014), Troiano(2018), Naguib(2015), Jourard et al.(2012) 등.

제2절

한국 가계의 소득·자산분포 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 자료

이 장에서의 실증연구를 위한 자료는 가계금융복지조사와 재산세 부과를 위한 미시적 행정자료이다. 한국에 대한 가계설문자료로는 노동패널(한국노동연구원), 재정패널(한국조세재정연구원), 가계금융복지조사(통계청) 등이 대표적이며 각 조사는 목적에 따라 설문 항목이 특화되어 있다. 노동패널은 1998년부터 조사가 시작되어 현재 19개의 연간 자료 이용이 가능하다. 자산에 대한 항목 구성이 충분하지는 않으나 불평등도 결정 요인에서 소득 불평등도 대비 자산 불평등도의 상대적 중요성 검증 또는 불평등도의 세대 간 이행 결정을 검증하는 목적으로는 조사 기간이 가장 긴 노동패널이 적합해 보인다. 재정패널조사는 조세재정정책과 관련한 상세한 설문 항목을 포함하므로 재분배정책으로서의 재정지출, 소득과세 정책과 자산과세 정책의 상호관계, 재정지출, 소득과세, 자산과세가 불평등도에 미치는 영향 등을 검증하는 목적에 적합하다. 다만 조사 기간이 2008년 이후로 상대적으로 짧고 표본의 수가 많지 않기 때문에 상위 분위에 대한 정확도 면에서 취약할 수 있다. 가계금융복지조사는 2012년 이후의 연간 자료가 제공되므로 세대 간 부의 이전과 같은 장기 연구에는 적합성이 낮다. 그러나 금융부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향조사와 복지조사에서 각각 1만 가구씩 총 2만 가구의 표본을 대상으로 한다. 따라서 가계의 소득 및 자산에 대한 상세 분포, 소득과 자산의 결합분포 등 가계를 대상으로 한 세원의 크기와 구조를 이해하는 데는 가계금융복지조사가 가장 적합하다.¹⁹⁾

가계금융복지조사는 현재 2012~2019년 자료를 이용할 수 있으며 연도별로 변수 제공 방식이 달라짐을 숙지할 필요가 있다. 우선 부동산자산의 하위 부문 구성은 2015년 이전과 이후가 차이가 있다. 2014년까지 가구당 부동산자산은 ①거주주택, ②거주주택 이외 주택, ③거주주택 이외 부동산 건물 자산, ④거주주택 이외 토지자산 등의 네 개 변수로 구분되었다. 그러나 2015년 이후에는 ①거주주택, ② 거주주택 이외 부동산 등 두 개의 변수만 제공되고 있다.²⁰⁾

19) 가계금융복지조사의 연도별 변수 구성에 대한 설명을 추가한다.

가계금융복지조사의 부동산자산 최상위 분위의 정보를 보정하기 위해서는 재산세 과세 정보를 담고 있는 행정자료를 활용하였다. 재산세는 물건별로 과세되므로 과세대상은 각 과세 물건에 대해 소유자 정보와 공시가격 정보 등을 포함한다.

2 가계설문조사의 소득·자산분포 분석

가. 변수 구성

가계금융복지조사에서 소득에 대한 정보는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등으로 나누어 제공된다. 근로소득, 사업소득, 재산소득은 생산요소 제공의 대가로 주어지는 요소소득으로 OECD 소득 분류체계에 따른 1차 소득(primary income)을 구성한다. 이 중 재산소득은 부동산으로부터의 임대소득과 금융자산으로부터의 배당 및 이자, 연금을 합산한 소득으로 정의된다. 이전소득은 공적 사회보장 수혜금인 공적이전소득(공적연금, 기초연금 등)과 다른 가구나 비영리단체로부터 받은 사적이전소득으로 구성된다. 시장소득은, 가계가 시장에서 벌어들인 1차소득에 사적이전소득을 합산한 값이다. 소득을 창출하는 경제적 능력으로서의 소득은 개별 요소소득이나 시장소득(market income: 시장에서의 경제활동을 통해 벌어들인 총소득)을 통해 확인할 수 있다. 경상소득(current income)은 시장소득에 이전소득을 포함한 소득으로 정기적이고 예측 가능한, 경상적으로 발생하는 가구소득을 의미한다.²¹⁾

반면 가치분소득은 시장소득에 공적이전소득을 더하고 공적이전지출을 뺀 소득으로 정부의 조세재정정책이 반영된 소득이다. 공적이전지출은 세금(소득세)과 사회보험료 등을 포함한다.²²⁾ OECD 소득 기준에 따라 가치분소득은, 과거의 가계동향조사 소득지표하에서는 경상소득에서 세금 및 사회보험료를 차감한 소득으로 정의되었으나 현행 가계금융복지조사에서는 경상소득에서 소득세 및 사회보험료와 사적이전지출을 뺀 소득으로 정의된다(이원진, 2020). [표 4-1]은 가계금융복지조사가 적용하는 새로운 소득 기준에 맞게 통계청의 소득 기준과 OECD 소득 기준을 재구성한 것이다.

20) 2015년 이후 가계금융복지조사를 사용하여 거주주택 이외의 주택 및 토지자산에 부과되는 보유세를 산출할 경우, 가구별 자산 구성비를 가정하여 하위 분류 부동산자산액을 도출해야 한다.

21) https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=1144. 경상소득은 OECD의 소득분류 체계상 총소득(Gross Income)에 상응한다. OECD와 통계청 구(舊) 소득 분류에 대한 상세 비교는 이계우·박찬용(2007), pp. 37~40을 참조할 수 있다.

22) http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_dg/2/index.static

자산 항목에서는 총자산, 순자산, 부동산자산 등이 분석대상이 된다. 총자산은 실물 자산과 금융자산의 합이며, 순자산은 총자산에서 부채 총액을 차감한 값이다. 실물자산은 부동산과 기타 실물자산(자동차 등 포함)으로 구성된다. 부동산의 경우 2014년까지는 거주주택은 주택의 유형, 거주주택 이외 부동산은 건물, 토지, 거주주택 이외 보유주택의 유형 등 세부 내역까지 제공되었다. 그러나 2015년부터는 거주주택과 거주주택 이외 부동산 정보까지만 확인이 가능하다.

[표 4-1] 통계청과 OECD 소득 구분 비교

통계청			OECD				가계동향조사	가계금융복지조사	
소득	비경상소득	경조소득					가처분소득(DI: Disposal Income)		
		폐품매각대금 기타							
	경상소득	근로소득	근로소득	Wage and Salary Income	1차소득 (Primary Income)	시장소득 (MI: Market Income)		총소득 (GI: Gross Income)	가처분소득
			사업 및 부업소득	Gross Self-Employment Income					
			재산소득	Realised Property Income					
		이전소득	사적	기업연금 (Occupational Pensions)과 기타 사적 현금소득 ¹⁾					
공적	사회보험 및 사회부조 현금급여					가처분소득			
지출	비소비지출	공적연금	사회보장 부담금				가처분소득		
		사회보험							
		조세	소득세						
		기타 비소비지출	재산세, 토지세, 자동차세, 면허세 등						
	소비지출								

자료: 통계청, 「도시가계연보」, 1999. OECD(1995) (이계우·박찬용, 2007의 [그림 2-1]을 수정)

주: 1) 정기적인 사적이전소득, 즉 부양금, 양육비, 기타 정기적 현금 소득 등.

2) OECD 소득 기준에 따라 가처분소득은 과거의 가계동향조사 소득지표하에서는 경상소득에서 세금 및 사회보험료를 차감한 소득으로 정의되었으나 현행 가계금융복지조사에서는 경상소득에서 세금 및 사회보험료와 사적이전지출을 뺀 소득으로 정의됨.

나. 주요 변수 기초통계량과 불평등도

소득 및 자산 관련 주요 변수의 분포 추이는 [표 4-2]과 같다. 소득의 경우 시장에서의 소득 창출 능력과 관련되는 시장소득, 공적연금정책의 효과가 반영된 경상소득, 정부 정책의 결과물인 가처분소득의 추이를 확인하였다. 일반적으로 시장소득은 평균뿐만 아니라 변이계수, 지니계수, 상위 분위자 비중 등 편중성 관련 지표의 값이 가처분소득보다 높다. 소득분배정책의 추이와 관련해서는 시장소득과 가처분소득의 시계열 추이를 통해 확인 가능하다.

2014년부터 2019년까지 각 변수의 연평균 증가율을 보면, 경상소득 4.5%, 시장소득 4.0%, 가처분소득 4.3%로 나타났다. 시장소득에 비해 가처분소득과 경상소득의 증가율이 더 높았는데, 이는 정부의 연금정책과 조세재정정책이 가구소득의 증가에 기여하였음을 의미한다. 특히 우리나라에서 연금제도가 성숙함에 따라 공적이전소득을 포함하는 경상소득의 증가율이 가장 높게 나타났다.

자산 부문의 경우 부동산 6.1%, 총자산 5.3%, 순자산 5.2% 등 소득보다 빠른 속도로 증가하였음이 확인된다. 특히 부동산자산의 증가율이 순자산 증가율을 1%포인트 가까이 상회함에 따라 부동산 보유액 증가가 가구 자산의 증가를 견인하였다.

소득 및 자산 최상위 보유자 비중에서는 현저한 변화가 발견되지는 않았다. 다만, 일부 연도를 제외하고 상위 1%와 상위 5% 자산 보유자의 자산 보유액 비중이 시간이 지나면서 점차 감소한 것으로 나타났다. 이러한 변화는 주택 경기 상승 국면에 자가 보유율이 확대된 상태에서 주택가격이 크게 상승하였기 때문으로 추정된다. 통상 주택은 주거용 외 부동산(토지, 상가)이나 금융자산에 비해 소유의 집중도가 매우 낮은 자산이다. 집중도가 상대적으로 낮은 주택자산의 가격 상승은 금융자산 소유 비중이 높은 최상위 자산 보유자의 자산 구성비를 낮추는 효과를 유발한다. 가계금융복지조사에서는 2015년 이후 주택자산이 따로 집계되지 않기 때문에 주택자산의 비중 증가를 직접 확인하기는 어렵지만, 주택을 포함하는 부동산자산의 증가폭은 다른 자산을 상회하였다. 최상위 분위 자산 보유자는 금융자산 보유 비중이 높기 때문에 주택자산의 증가는 이들의 상대적 자산 규모를 소폭 하락시킨 것으로 해석된다.

[표 4-3]은 소득 및 자산변수의 불평등지표를 다각도로 계산한 값이다. 변이계수(CV: coefficient of variation)는 표준편차를 산술평균으로 나눈 값으로 표준편차를 상대화하여 표현한 것이다. 시장소득의 경우 변이계수가 2014년 0.877에서 2019년 0.902로

높아진 반면, 가처분소득 변이계수는 같은 기간 0.838에서 0.742로 하락하였다. 즉, 변이계수로 표현한 가구별 시장소득 불평등도는 최근에 들어 심화되었으나 정부의 조세재정정책이 반영된 가처분소득의 불평등도는 오히려 낮아진 것이다. 이러한 추이는 불평등도의 대표적 지표인 지니계수를 통해서도 확인된다. 2014년 시장소득과 가처분소득이 각각 0.4730과 0.4376으로 조사되었는데 두 값의 차이는 소득재분배정책의 강도를 보여 준다. 2019년의 경우 시장소득 지니계수는 0.4942로 이전보다 상승한 반면 가처분소득 지니계수는 0.4174로 하락함으로써 두 값의 차이가 2014년에 비해 커지게 되었다. 가처분소득 지니계수는 시장소득 지니계수가 상승한 시기에도 지속적으로 하락한 것으로 나타났는데 결국 경제활동에서 발생한 소득 격차 확대를 정부의 재분배정책이 상쇄한 것으로 해석될 수 있다.

총자산, 순자산, 부동산자산을 포함한 자산변수의 변이계수는 2018년까지 크게 하락하다가 2019년 반등하는 양상을 보였다. 부동산자산 변이계수는 2014년 1.641에서 2018년 1.395까지 하락했다가 2019년에 1.438로 소폭 상승하였다. 지니계수 역시 2014년 0.6747에서 2018년 0.6577로 하락했다가 2019년 0.6655로 상승, 변이계수와 동일한 패턴을 보였다. 2018년까지 부동산자산의 불평등도가 낮아진 이유는 앞서 상위 보유자 비중에서 설명한 바와 같이 주택의 자가 보유율이 확대되었기 때문이다. 2019년 자산 지니계수 상승은, 주택가격 상승에 따른 자산 보유액 격차 확대가 자가 보유율 확대 효과를 상회한 결과로 추정된다. 총자산과 순자산의 불평등도는 부동산자산과 유사한 패턴을 보였는데, 이는 부동산자산 변화에 의해 견인된 결과로 분석된다.

[표 4-2] 소득 및 자산 주요 변수의 평균 및 점유율

변수별 분위		2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
평균 (만 원)	경상소득	4,676	4,767	4,882	5,010	5,705	5,827	4.5%
	시장소득	4,392	4,460	4,539	4,634	5,263	5,339	4.0%
	가처분소득	3,833	3,924	4,021	4,118	4,671	4,729	4.3%
	부동산자산	22,627	23,345	25,237	26,635	29,380	30,379	6.1%
	(0값 비중)	(32.49)	(32.11)	(31.36)	(30.60)	(29.88)	(30.32)	
	주택자산	16,417						
	총자산	33,364	34,246	36,637	38,164	42,036	43,191	5.3%
	순자산	27,370	28,065	29,918	31,142	34,368	35,281	5.2%
상위 10% (%)	경상소득	29.4	28.6	28.5	27.8	30.2	29.9	
	시장소득	30.4	30.3	30.3	30.7	32.3	32.3	
	가처분소득	29.0	28.2	27.9	28.2	29.1	28.5	
	부동산자산	48.7	47.6	46.1	46.6	46.9	47.1	
	주택자산	44.5						
	총자산	42.8	42.3	41.4	41.4	41.5	42.3	
	순자산	42.9	42.4	41.4	41.3	42.2	43.2	
상위 5% 비중 (%)	경상소득	18.4	17.1	17.6	17.8	18.9	18.6	
	시장소득	19.4	18.8	18.2	19.1	20.3	20.1	
	가처분소득	18.3	17.3	17.2	17.6	17.8	17.3	
	부동산자산	34.4	33.5	33.0	32.2	32.2	32.8	
	주택자산	28.3						
	총자산	29.5	29.2	28.3	28.2	28.2	28.8	
	순자산	30.2	29.8	28.7	28.7	28.7	29.5	
상위 1% 비중 (%)	경상소득	6.6	5.8	5.7	5.7	6.6	6.3	
	시장소득	7.0	6.2	6.1	6.5	7.1	6.8	
	가처분소득	6.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.5	
	부동산자산	14.0	13.5	13.2	12.8	12.2	12.2	
	주택자산	0.0						
	총자산	11.7	11.6	11.1	11.0	10.6	10.8	
	순자산	12.3	12.0	11.4	11.3	10.7	11.3	

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 각 연도.

주: 2015년 이후 부동산자산은 거주주택과 거주주택 외 부동산으로만 구분됨.

[표 4-3] 소득 및 자산 주요 변수의 불평등지표 추이

변수별 분위		2014	2015	2016	2017	2018	2019
변이계수	경상소득	0.838	0.720	0.720	0.724	0.753	0.742
	시장소득	0.877	0.799	0.798	0.821	0.884	0.902
	가처분소득	0.838	0.720	0.720	0.724	0.753	0.742
	부동산자산	1.641	1.618	1.540	1.442	1.395	1.438
	주택자산	1.380					
	총자산	1.403	1.406	1.282	1.205	1.177	1.243
	순자산	1.492	1.495	1.340	1.243	1.203	1.282
지니계수	경상소득	0.4281	0.4229	0.4213	0.4236	0.4374	0.4343
	시장소득	0.4730	0.4704	0.4732	0.4790	0.4926	0.4942
	가처분소득	0.4376	0.4138	0.4110	-	0.4238	0.4174
	부동산자산	0.6747	0.6691	0.6622	0.6571	0.6577	0.6655
	주택자산	0.6614					
	총자산	0.5839	0.5797	0.5750	0.5738	0.5755	0.5836
	순자산	0.584	0.580	0.574	0.573	0.576	0.585
p90/p10	경상소득	11.36	11.30	11.23	11.16	10.98	10.85
	시장소득	10.78	10.54	10.31	10.42	10.61	10.72
	가처분소득	10.40	10.39	10.16	10.10	10.39	9.95
	부동산자산	11.33	11.67	10.71	11.29	12.36	12.74
	주택자산	10.00					
	총자산	41.60	42.01	43.74	45.33	45.93	49.68
	순자산	38.30	38.62	38.72	39.99	40.15	44.02
p90/p50	경상소득	2.40	2.41	2.43	2.47	2.59	2.59
	시장소득	2.33	2.41	2.39	2.38	2.73	2.74
	가처분소득	2.35	2.37	2.37	2.38	2.51	2.49
	부동산자산	3.23	3.18	3.12	3.16	3.38	3.58
	주택자산	2.78					
	총자산	3.81	3.75	3.68	3.63	3.62	3.82
	순자산	3.82	3.72	3.67	3.66	3.80	3.94
p75/p25	경상소득	3.20	3.19	3.20	3.24	3.40	3.40
	시장소득	3.00	3.01	2.96	3.00	4.05	4.13
	가처분소득	3.13	3.11	3.09	3.12	3.29	3.26
	부동산자산	3.42	3.25	3.23	3.42	3.43	3.57
	주택자산	3.10					
	총자산	5.73	5.72	5.90	5.93	5.93	5.96
	순자산	5.51	5.55	5.76	5.75	5.87	5.88

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 각 연도.

주: 2015년 이후 부동산자산은 거주주택과 거주주택 외 부동산으로만 구분됨.

다. 소득·자산 결합분포의 특성

다음으로는 소득과 자산의 결합분포를 통해 세원별 소득 창출 능력에 대한 다면적 평가²³⁾를 수행하였다. [표 4-4]는 가계금융복지조사에 나타난 2019년 소득과 자산의 결합분포이다. 결합분포 분석을 위한 소득의 유형으로는 근로소득과 시장소득을 사용하였다. 총자산이나 순자산은 자산에서 창출된 소득에 대한 대리변수로서의 의미를 갖는다.²⁴⁾ [표 4-4]에서 행은 소득 분위 기준, 열은 자산 분위 기준을 의미하며 각 값은 소득·자산 분위에 해당하는 가계의 구성비이다. 각 자산 분위(예를 들어 80% 이하)에 해당하는 가구는 소득 기준에 따라 80% 이하, 80~90%(상위 10~20%), 90~95%(상위 5~10%), 95~99%(상위 1~5%), 99~99.5%(상위 0.5~1%), 99.5%(상위 0.5%) 등으로 세분된다.

소득·자산 결합분포에서는 고소득 분위(상위 5% 이상)와 저자산 분위(80% 이하)의 구성비, 고자산 분위(상위 5% 이상)와 저소득 분위(80% 이하) 간 구성비에 비대칭성이 확인된다. 총자산이 80% 이하이면서 근로소득이 상위 1% 이상인 가계의 구성비는 0.12%(=0.09%+0.03%)이지만, 근로소득이 80% 이하이면서 총자산이 상위 1% 이상인 가계의 구성비는 0.56%(=0.26%+0.30%)이다. 같은 방식으로 자산이 80% 이하이면서 근로소득이 상위 5% 이상인 가계의 구성비는 1.47%이지만, 근로소득이 80% 이하이면서 총자산이 상위 5% 이상인 가계의 구성비는 2.56%에 달한다. 즉, 근로소득 최상위 가구의 경우 자산 기준으로도 상위 그룹에 포함될 가능성이 높지만, 자산 최상위 가구의 경우 근로소득 기준 상위 그룹일 가능성은 상대적으로 낮게 나타난 것이다.

총자산과 시장소득의 관계를 보면, 총자산이 80% 이하이면서 시장소득이 상위 1% 이상인 가계의 구성비는 0.04%(=0.02%+0.02%)이지만, 시장소득이 80% 이하이면서 총자산이 상위 1% 이상인 가계의 구성비는 0.32%(=0.14%+0.18%)이다. 한편 총자산이 80% 이하이면서 시장소득이 상위 5% 이상인 가계의 구성비는 3.50%(=2.29%+1.17%+0.02%+0.02%)이며 시장소득이 80% 이하이면서 총자산이 상위 5% 이상인 가계의 구성비는 1.96%로 조사되었다. 즉, 시장소득 사용 시에는 소득·자산분포의 비대

23) 실현된 소득과 헤이그-사이먼스(Haig-Simons)의 순자산증가설에 의한 미실현소득 개념을 함께 평가한다는 의미로 사용하였다.

24) 홍민기(2015)의 <표 4-6>에서는 요소소득 간 결합분포의 특성 확인을 위해 근로소득과 재산소득에 대한 결합행렬을 제시하였다. 그러나 저자가 지적하듯이 가계금융복지조사에서 재산소득은 국제자료나 국민계정에 비해 절반가량 과소 응답되므로 본 연구에서는 재산소득을 창출하는 자산을 변수로 사용하였다. 여기에 추가하여 부동산자산에 대한 임대소득 추정치와 부동산자산 규모를 비교하면 임대소득에 대한 설문조사상 과소 추정 규모를 확인할 수 있을 것으로 보인다.

칭성이 근로소득과 총자산 간 관계보다는 완화된 것으로 나타나는데, 이는 시장소득에 포함되어 있는 재산소득이 자산분포와 소득분포 간 상관성을 높인 결과로 해석된다.

한편 상위 그룹에서 확인되는 소득·자산 결합분포의 특성은 자산 기준으로 총자산을 사용하든 순자산을 사용하든 큰 차이가 발견되지 않는다. 위 예시에서 상위 1% 이상 고소득 또는 고자산 그룹에서 확인되는 소득·자산 간 비대칭성은 상위 5% 그룹에서도 여전히 확인된다. 그러나 상위 5~10%로 소득 분위 기준이 내려가면 소득 및 자산분포의 비대칭성은 거의 사라지는 것으로 나타났다([표 4-2], [표 4-3] 참조).

이상의 결과는 자산을 과세표준으로 하는 자산과세에서 자산이 갖는 ‘납세능력’에 대해 의미 있는 시사점을 갖는다. 최상위 자산 보유 계층(예컨대 상위 5%)의 경우, 근로소득이 80% 이하에 해당하는 비율은 해당 자산 계층의 약 50%인 2.56%에 해당하지만 시장소득이 80% 이하일 확률은 1.96%로 줄어든다. 결국 고자산계층의 경우, 근로소득에 비해 시장소득으로 평가할 때는 납세능력이 높은 계층이 증가함을 알 수 있다. 특히 홍민기(2015)는 가계금융복지조사에서 조사한 재산소득이 국세자료로 파악한 재산소득 총액을 크게 밑돈다는 사실을 확인하였다.²⁵⁾ 재산소득이 설문조사 과정에서 과소 응답된다는 점을 감안한다면, 고자산계층이 시장소득 기준 고소득계층에 해당할 확률은 [표 4-4]보다 훨씬 높아질 것으로 예상된다.

25) 홍민기(2015)는 가계금융복지조사, 연말정산 국세자료, 국민계정 각각에서 계산한 원천별 소득 통계치를 비교하였다. 분석 결과, 근로소득은 설문조사 결과와 국세자료에 근접한 반면 사업소득과 재산소득은 설문조사와 행정자료 간의 차이가 큰 것으로 나타났다. 사업소득의 경우 신고 납부 과정에서 소득신고가 누락된 결과 설문조사 소득총액이 국세자료 소득에 비해 월등히 높았다. 반면, 재산소득은 가계금융복지조사가 국세자료에서 조사된 총액을 크게 밑도는 것으로 나타났는데, 이는 설문조사의 응답 과정에서 재산소득이 과소 응답된 결과로 설명된다.

[표 4-4] 소득과 자산의 결합분포: 최상위 분위 가구 구성비(2019년)

(단위: %)

소득 분위		총자산						합
		< 80	80~90	90~95	95~99	99~99.5	> 99.5	
근로소득	< 80	69.33	5.62	2.55	2.00	0.26	0.30	80
	80~90	6.62	1.89	0.76	0.51	0.03	0.03	10
	90~95	2.48	1.11	0.69	0.53	0.06	0.13	5.0
	95~99	1.35	1.24	0.75	0.53	0.09	0.05	4.0
	99~99.5	0.09	0.08	0.11	0.18	0.02	0.01	0.5
	> 99.5	0.03	0.05	0.15	0.24	0.05	0.08	0.6
	합	80	10	5	4	0.5	0.6	100
시장소득	< 80	69.98	5.54	2.42	1.64	0.18	0.14	80
	80~90	6.41	2.04	0.82	0.61	0.05	0.06	10
	90~95	2.29	1.22	0.75	0.59	0.09	0.06	5.0
	95~99	1.17	1.09	0.80	0.70	0.11	0.13	4.0
	99~99.5	0.02	0.07	0.07	0.24	0.04	0.06	0.5
	> 99.5	0.02	0.04	0.13	0.22	0.05	0.13	0.6
	합	80	10	5	4	0.5	0.6	100
소득		순자산						합
		< 80	80~90	90~95	95~99	99~99.5	> 99.5	
근로소득	< 80	69.14	5.56	2.78	1.98	0.30	0.29	80
	80~90	6.69	1.92	0.64	0.52	0.04	0.03	10
	90~95	2.45	1.27	0.63	0.48	0.05	0.11	5.0
	95~99	1.47	1.08	0.69	0.63	0.07	0.07	4.0
	99~99.5	0.11	0.08	0.11	0.17	0.01	0.01	0.5
	> 99.5	0.04	0.09	0.15	0.22	0.03	0.08	0.6
	합	80	10	5	4	0.5	0.6	100
시장소득	< 80	69.76	5.54	2.60	1.64	0.22	0.14	80
	80~90	6.56	1.99	0.77	0.55	0.04	0.08	10
	90~95	2.27	1.37	0.67	0.59	0.05	0.05	5.0
	95~99	1.25	0.97	0.75	0.77	0.13	0.13	4.0
	99~99.5	0.03	0.06	0.11	0.21	0.03	0.07	0.5
	> 99.5	0.03	0.07	0.11	0.23	0.03	0.13	0.6
	합	80	10	5	4	0.5	0.6	100

자료: 통계청, 「2019년 가계금융복지조사」

다음으로 [표 4-5]는 2012년에서 2019년까지 소득·자산 결합분포의 시계열 추이를 정리한 것이다. 각 열을 구성하는 변수는 근로소득과 순자산, 시장소득과 순자산의 결합분포이며 분위 기준은 상위 5%와 하위 80%, 상위 5~10%와 하위 80%를 사용하였다. 사용 변수에 상관없이 상위 5~10%와 하위 80% 기준을 사용한 경우에는 시계열 추이에 뚜렷한 변화가 없이 연도별로 등락하였으나, 상위 5%와 하위 80% 기준 사용 시에는 통계치가 상승하는 추세가 확인된다. 각 통계는 고소득-중저자산(A열, C열), 고자산-중저소득(B열, D열)에 해당하는 그룹의 비중을 계산한 값이므로 통계치 상승은 소득과 자산의 상관성이 약화되었음을 뜻한다. 특히 근로소득이 상위 5%이면서 순자산이 80% 이하인 경우에 그 추이가 가장 일관되게 나타난다. 2012년에는 상위 5% 고소득자가 순자산 80% 이하의 중저자산계층일 가능성이 1.12%였는데 2019년이 되면 이 비중은 1.61%로 상승한다. 근로소득이 높더라도 자산 기준으로는 중하위 계층에 속할 확률이 과거에 비해 높아졌음을 보여 주는 결과라 할 수 있다. 시장소득과 순자산 간 관계는 근로소득에 비해 추이의 일관성이 높지 않은데, 이는 시장소득의 경우 자산에서 창출된 재산소득을 포함하기 때문에 고자산계층과 고소득계층의 상관성이 더 높기 때문으로 풀이된다.

이상과 같은 소득·자산분포 관계는 재산소득에 대한 세원 양성화가 미흡한 조건하에서 소득세제에 의한 재분배 효과가 약화될 수 있음을 의미한다. 자산에서 창출되는 재산소득에 대한 소득과세가 세원을 충분히 잘 포착한다면 소득·자산분포 관계의 변화는 조세의 재분배 기능에 영향을 미치지 않는다. 그러나 자산, 특히 부동산자산의 경우 자산이 창출한 실현소득, 특히 임대료 등에 대한 세원이 충분히 양성화되지 않은 데 따른 조세 불형평의 문제가 야기된다. 이는 소득의 개념을 자산이 내포하는 포괄소득으로 확장할 경우 더욱 심화된다.

소득·자산의 결합분포와 세원별 조세의 재분배 기능 간 관계는 제3절에서 과세 시물레이션을 통해 더욱 상세하게 제시하고 그로부터 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

[표 4-5] 최상위 구간(상위 5%, 상위 5~10%) 소득과 자산의 결합분포 추이

(단위: %)

	근로소득 vs. 순자산				시장소득 vs. 순자산			
	근로소득 90~95%, 순자산 80% 이하 (A)	순자산 90~95%, 근로소득 80% 이하(B)	근로소득95 % 이상, 순자산 80% 이하 (C)	순자산 95% 이상, 근로소득 80% 이하 (D)	시장소득 90~95%, 순자산 80% 이하 (A)	순자산 90~95%, 시장소득80 % 이하 (B)	시장소득 95% 이상, 순자산 80% 이하 (C)	순자산 95% 이상, 시장소득80 % 이하 (D)
2012	2.21	2.62	1.12	2.35	2.25	2.36	1.02	1.78
2013	2.39	2.40	1.18	2.28	2.20	2.25	1.00	1.88
2014	2.27	2.54	1.19	2.24	1.86	2.36	1.10	1.83
2015	2.17	2.53	1.42	2.25	2.26	2.51	1.22	1.89
2016	2.47	2.67	1.48	2.38	2.34	2.46	1.16	1.87
2017	2.30	2.64	1.46	2.52	2.23	2.49	1.26	1.98
2018	2.53	2.62	1.45	2.50	2.33	2.47	1.21	2.02
2019	2.45	2.78	1.61	2.58	2.27	2.60	1.31	2.00

라. 부동산자산 분위별 고령 가구주 경상소득분포

우리나라의 부동산 보유세, 특히 종합부동산세는 부동산자산의 규모를 경제적 능력이자 납세능력의 지표로 간주하는 능력원칙 과세라 할 수 있다. 그런데 종합부동산세를 능력원칙 조세로 활용하는 것에 대한 주요 반론으로는, 부동산자산의 경우 자산 유동화가 어렵기 때문에 자산 보유액이 높더라도 세금 납부를 위한 유동성은 제약을 받는다는 문제가 주로 제기된다. 부동산자산에 대한 과세에서 납세능력의 문제는, 특히 가구주가 은퇴 연령에 속하는 60세 이상의 고령인 경우보다 심각한 것으로 파악된다. 우리나라의 종합부동산세가 1세대 1주택자에 대해 10~30%의 고령공제제도를 적용하는 것이나, 미국 등 주요국들이 보유세에 대한 서킷 브레이크 및 과세이연제도를 도입하고 있는 것은 이러한 이유 때문이다.

[표 4-6]은 부동산자산 분위별 고령 가구주의 경상소득 분포인데, 이를 통해 앞서 고액 부동산 보유자의 납세능력 문제가 실제로 어느 정도 수준인지를 가늠해 볼 수 있다. 이때 소득은 시장소득이 아닌 경상소득을 사용하였는데, 이는 고령 가구주의 경우 다른 연령층에 비해 연금 등 이전소득이 총소득에서 차지하는 비중이 높으므로 경상소득이 가구의 소득 현황을 더 잘 보여 줄 수 있기 때문이다. 경상소득과 부동산자산 각각의 분위 구성에서 저분위는 1~4분위, 중분위는 5~7분위, 중상분위는 8~9분위, 고분위는 10분위로 구성하였으며, 부동산자산 분위별 소득 분위의 합은 100%이다.

예컨대 부동산 보유 고분위(10분위)에 해당하는 일반 가구의 경우 저소득계층 12.6%, 중분위 소득계층 22.3%, 중상분위 소득계층 30.1%, 고소득계층 34.9%로 구성된다. 이중 고령 가구주의 구성비는 39.6%인데, 고령 가구주의 경우 중상분위 소득계층 23.3%, 고소득계층 20.0%로 일반 가구에 비해 구성 비중이 낮은 것으로 확인되었다. 종합부동산세 납세대상인 가구는 2017년 약 40만 가구에서 2020년 약 70만 가구로 크게 늘어났는데, 이는 전체 가구의 2~4%에 해당한다. [표 4-6]에서 부동산자산 보유 상위 1%와 상위 1~5% 구간이 대략적인 종합부동산세 납세대상자에 해당한다고 볼 수 있다.

일반 가구를 대상으로 먼저 살펴보면, 부동산자산액 상위 1~5% 보유 가구 중 경상소득 상위 8분위 이상인 가구의 비중은 64%, 상위 1% 자산 보유 가구 중 경상소득 상위 8분위 이상인 가구의 비중은 81.3%에 달하였다. 고령 가구주 가구는 부동산자산액 상위 1~5% 보유 가구 중 경상소득 상위 8분위 이상인 가구의 비중이 43.5%, 상위 1% 보유 가구 중 경상소득 상위 8분위 이상인 가구의 비중은 76.2%로 추계되었다. 상위 1~5%에 해당하는 고령 가구의 경우 부동산자산 보유액은 높지만 소득이 4분위 이하인 비중이 25%에 달하기 때문에 위에서 지적한 바와 같은 납세능력 부족은 설득력을 가질 수 있다. 그러나 부동산자산 상위 1% 보유 그룹에서는 경상소득 8분위 이상인 가구의 비중이 일반 가구와 고령자 가구에서 크게 차이를 보이지 않았다. 또한 그 비중은 78~80%에 달할 정도로 높으며, 특히 경상소득 상위 10분위인 고소득계층에 속하는 비중도 일반 가구 60%, 고령 가구 53.8%로 매우 높게 나타났다.

이상의 자산·소득분포 분석 결과에 따르면, 부동산 자산 보유 최상위 1% 그룹의 경우 자산 기준으로 평가한 경제력과 경상소득 기준의 납세능력이 모두 높은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 전체 가구뿐만 아니라 고령 가구주 가구로 한정하더라도 마찬가지이다.

[표 4-6] 부동산자산 분위별 소득 및 연령 분포

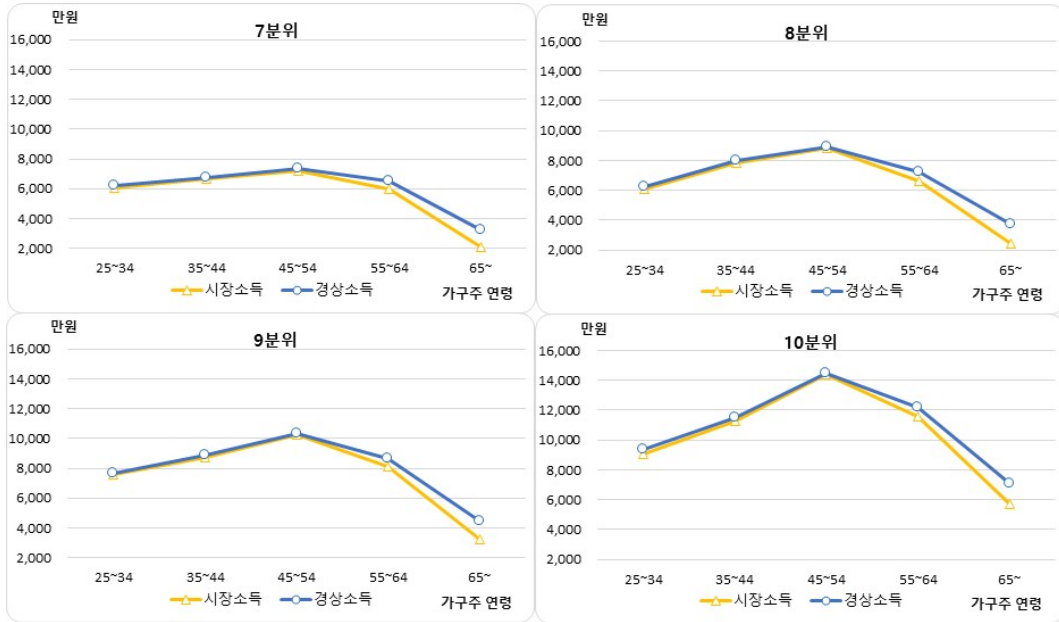
(단위: %)

부동산자산 분위	경상소득				고령 가구주 구성비	고령가구주 경상소득			
	저	중	중상	고		저	중	중상	고
저	60.1	27.9	9.8	2.3	32.5	87.9	9.8	2.1	0.2
중	35.7	36.7	22.5	5.1	32.9	68.4	20.7	9.4	1.5
중상	20.6	30.6	31.1	17.7	31.1	46.1	32.6	16.1	5.2
고	12.6	22.3	30.1	34.9	39.6	25.1	31.5	23.3	20.0
상위 5~10%	13.2	25.9	33.1	27.8	33.8	30.0	36.2	21.9	11.9
상위 1~5%	13.1	20.6	28.4	37.9	44.4	24.8	31.8	25.0	18.5
상위 1%	8.0	10.6	21.2	60.1	50.2	9.2	14.6	22.4	53.8
전체	40.1	30.5	19.9	9.5	37.0	59.6	17.8	8.5	3.5

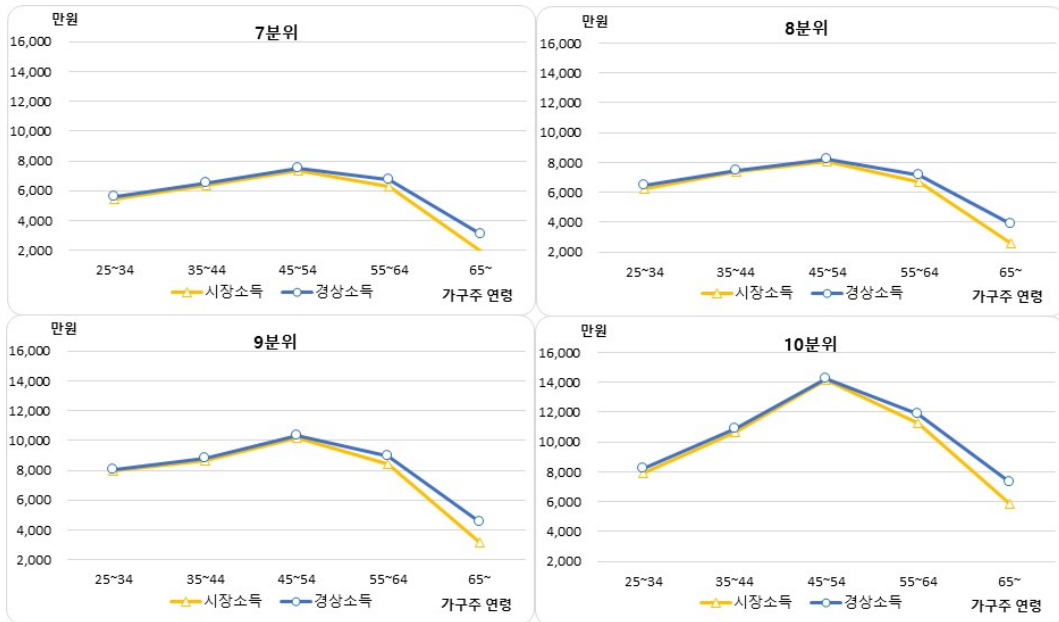
- 주: 1) 저분위는 1~4분위, 중분위는 5~7분위, 중상분위는 8~9분위, 고분위는 10분위로 구성됨.
 2) 고령 가구주는 만 60세 이상으로 정의됨.
 3) 부동산자산 분위 구성은 자산이 0인 가구를 포함하여 계산함.
 4) 부동산자산 분위별 소득 분위 구성비의 합(즉, 가로 합)이 100%임.

[표 4-6]이 부동산자산 분위별 가구소득의 분위별 비중을 보여 주고 있다면 [그림 4-1]은 부동산자산 분위별 가구소득액을 가구주 연령대별로 표시한 것이다. 또한 [그림 4-2]는 주택자산 보유액을 기준으로 분위별 가구소득액을 가구주 연령대별로 표시한 그래프이다. 각 그래프에서 나타나듯이, 부동산자산 전체가 기준이든 주택자산이 기준이든 간에 동일 자산 분위 내에서는 65세 이상 가구주의 소득(경상소득, 시장소득)이 다른 연령대에 비해 가장 낮다. 다만 자산 기준 10분위의 경우 65세 이상 가구주의 가구 경상소득은 7,100만 원으로 전체 가구의 평균 소득 5,705만 원을 크게 상회하였다.

[그림 4-1] 부동산자산 분위별·가구주 연령대별 평균 소득 분포



[그림 4-2] 주택자산 분위별·가구주 연령대별 평균 소득 분포



3 부동산자산 분포 비교: 가계설문조사 vs. 개인 과세자료

이상의 가계금융복지조사를 통해 가계의 소득과 자산에 대한 분포 특성을 확인하였다. 그런데 소득 원천별로 재산소득이나 사업소득이 소득에 대한 파악이 용이한 근로소득에 비해 설문조사에서 과소 응답되는 경향이 있듯이, 가계 보유 자산 역시 설문조사의 응답 정확도가 낮을 것으로 예상된다. 특히 보유 총액을 쉽게 인지할 수 있는 금융자산에 비해 부동산자산에서 이러한 경향이 높을 것으로 보인다. 가계설문조사에서의 부동산자산액이 실제와 크게 괴리된다면, 부동산을 세원으로 하는 조세에 대한 정책 효과성 평가는 왜곡될 소지가 높다. 이하에서는 우선 재산세 행정자료를 통해 부동산자산의 실제 분포를 분석하고 이를 가계금융복지조사의 부동산자산 분포와 비교한다. 나아가 행정자료를 이용해 가계금융복지조사의 부동산자산을 보완함으로써 기존의 가계설문조사에 의한 부동산자산 평가액의 왜곡을 보정하고자 한다.

우선, [표 4-7]은 부동산자산의 분위별 비중, 평균 보유액, 유형별 구성비 등에 대한 통계치로, 관련 자료는 2017년 재산세 과세대상인 개별 부동산의 과세 정보를 인별로 합산하여 사용하였다.²⁶⁾ 과세자료의 특성상 분위 구분의 기준은 가구 단위가 아닌 개인이며, 분위별 평균 보유액과 경계값은 공시가격을 기준으로 한다. 공시가격 합산액 기준 상위 10분위의 부동산 보유액은 전체의 절반에 가까운 46.8%에 달하며 평균 보유액은 공시가격 기준 약 11억 7천만 원으로 조사되었다. 특이 사항은 고자산계층일수록 부동산 유형별 자산 구성에서 주택 보유 비중이 감소하고 비주거용 부동산의 보유 비중이 증가한다는 점이다. 이때 비주거용 부동산은 상가 건물 등 별도합산토지와 건축물의 합산액으로 구성하였다. 특히 이러한 변화는 9분위와 10분위 보유 그룹에서 확연하게 나타나는데, 9분위의 경우 주택이 전체 부동산의 71%를 차지하지만 10분위에서 이 비중은 38%로 크게 줄어든다. 대신 10분위 보유 그룹에서는 비주거용 부동산이 41%로 가장 큰 비중을 차지한다. 이러한 결과는 최상위 1%에 해당하는 보유자들의 부동산 포트폴리오에 따른 것이라 할 수 있다.

한편, 가계금융복지조사와 재산세 행정자료의 자산 분위별 부동산자산 유형의 구성을 비교하면 [표 4-8]과 같다. 가계금융복지조사의 경우 부동산 유형별 설문은 2014년까지만 제공되며 2015년 이후로는 거주주택과 그 외 부동산으로만 분류된다. 따라서 부동산 유형별 구성비 비교를 위해 가계금융복지조사는 2014년 자료를 사용하였다. 행정

26) 사용 자료에 대한 상세 설명은 이선화 외(2018)의 V장을 참조하기 바란다.

자료의 주택, 비주거용 부동산, 기타 토지의 구성비가 각각 58.9%, 23.3%, 17.8%인데 비해, 가계금융복지조사의 유형별 구성비는 각각 73.5%, 10.2%, 16.3%로 추산된다. 실제 부동산 유형 구성을 보여 주는 재산세 자료에 비해 가계설문조사는 비주거용 부동산 보유액이 크게 과소 추정됨을 알 수 있다. 특히 분위가 낮은 경우에는 행정자료의 통계가 가계금융복지조사에 비해 부동산자산액이 낮고 토지의 비중이 높은 것으로 나타난다. 이와 같이 자산 분위별 포트폴리오에서 나타나는 두 자료의 차이는 분위 구성 단위가 가계와 개인으로 다르기 때문으로 해석된다.

가계설문자료의 자산 분위별 보유액을 행정자료와 비교한 결과, 행정자료의 10분위 보유 구성비가 46.8%인 데 비해 가계금융복지조사의 이 비중은 38.7%로 상위 구간에서 가계조사의 자산 비중이 크게 과소 추정되었다. 가계설문에서 10분위 비중의 과소 추정은 거의 대부분이 상위 5% 이상의 구간에서 발생하였다. 앞서 살펴보았듯이, 가계설문에서는 비주거용 부동산 비중이 행정자료에 비해 매우 낮은 것으로 조사되었는데 최상위 5% 이상 보유 그룹의 자산 비중이 이처럼 낮은 것은 주로 비주거용 부동산에 대한 과소 응답에 기인하는 것으로 추정된다.

[표 4-7] 분위별 부동산자산 구성: 재산세 행정자료(개인, 공시가격 기준)

구간	분위별 자산 비중(%)	평균 보유액 (백만 원)	상위 경계값 (백만 원)	유형별 구성비 ³⁾ (%)		
				주택	비주거용 부동산	기타 토지
1분위	0.3	7	21	27.5	5.9	66.6
2분위	1.5	36	50	59.4	7.7	32.9
3분위	2.6	65	78	75.1	6.0	18.9
4분위	3.7	92	107	80.5	5.4	14.1
5분위	4.9	122	139	83.0	5.1	12.0
6분위	6.3	156	178	83.3	5.2	11.5
7분위	7.9	200	233	82.0	6.1	12.0
8분위	10.6	265	326	78.8	8.0	13.2
9분위	15.5	386	497	71.3	12.6	16.1
10분위	46.8	1,169	-	38.2	40.7	21.3
상위 5~10%	12.2	607	770	59.5	20.4	20.0
상위 1~5%	18.3	1,142	2,100	42.4	35.2	22.4
상위 0.1~1%	11.5	3,184	6,900	20.9	57.1	22.0
상위 0.1%	4.9	12,281 ²⁾	-	9.6	72.1	18.3
전체	100.0	250		58.9	23.3	17.8

자료: 이선화 외(2018)의 [부표 II-23]을 수정.

주: 1) 보유자별 상위 경계값은 보유자별 구간 내 최고 보유액을 의미함. 1~9분위 구간의 상위 경계값은 균일분포 (uniform distribution) 가정하에 분위별 평균의 평균값으로 추정하였으며 상위 10 내의 경계값은 행정자료를 이용해 계산함.

2) 2천억 원을 경계값으로 하여 2천억 원을 초과하는 5개 극값은 제외하고 평균액을 계산함.

3) 토지는 재산세 과세 분류체계상 종합합산, 별도합산, 분리과세 토지를 합산한 것이며, 비주거용 부동산은 건축물과 부속 토지(재산세 별도합산토지)를 합산한 값임.

4) 2017년 전체 재산세 과세대상자는 약 1,735만 6천 명임.

[표 4-8] 분위별 부동산자산 구성: 가계금융복지조사와 재산세 행정자료

구간	가계금융복지조사(2014년)			행정자료(2017년)		
	주택	비주거용 부동산 ¹⁾	기타 토지	주택	비주거용 부동산	기타 토지
1분위	79.3	1.0	19.7	27.5	5.9	66.6
2분위	88.6	1.2	10.2	59.4	7.7	32.9
3분위	90.7	0.7	8.6	75.1	6.0	18.9
4분위	89.9	0.7	9.3	80.5	5.4	14.1
5분위	88.7	1.2	10.1	83.0	5.1	12.0
6분위	87.7	1.9	10.5	83.3	5.2	11.5
7분위	84.8	3.0	12.2	82.0	6.1	12.0
8분위	84.2	3.5	12.3	78.8	8.0	13.2
9분위	77.8	5.8	16.4	71.3	12.6	16.1
10분위	57.6	20.6	21.8	38.2	40.7	21.3
전체	73.5	10.2	16.3	58.9	23.3	17.8

주: 1) 설문 조사표의 '건물'에 해당하며 상가 등 비주거용 토지와 건축물의 합산액임.
 2) 가계금융복지조사에서 건물과 토지의 경우, 분위별 총액수가 0인 가구가 전체 샘플의 92%, 71%로 상위 10% 이상의 세부 분위에 대한 유형별 자산 통계 구성이 가능하지 않음.

가계설문조사와 재산세 행정자료의 분위별 부동산자산 분포를 비교할 때 유의해야 할 점은, 전자는 가구를 단위로 하며 후자는 개인을 단위로 한다는 점이다. 개인 단위 자료의 경우에는, 동일 가구에 속한 복수 가구원이 각각 다른 부동산을 보유하거나 동일 부동산의 지분을 쪼개어 보유한 경우에 개별 관측치로 간주된다. 반면, 가구 단위 조사에서는 동일 가구 개별 가구원의 자산 보유액은 가구 전체의 보유액으로 합산된다. 따라서 금액 단위로는 개인의 평균 보유액이 가구 평균 보유액보다 낮을 수밖에 없다. 또한 저분위 자산 그룹의 경우 가구조사에 기반한 보유액 비중은 개인 단위 보유 비중보다 높은 것이 일반적이다. 가구가 가구원 1인의 명의로 자산을 보유하는 경우에는 개인 보유와 동일한 결과가 도출된다. 1명 이상의 가구원이 부동산을 보유하는 경우가 많은 최상위 분위 가구에서는 가구 단위 보유 비중이 개인 단위 보유 비중보다 높게 나타날 것으로 예측할 수 있다.

[표 4-10]는 가계금융복지조사와 재산세 행정자료 각각의 자산 분위별 부동산 평균 보유액과 분위별 비중을 비교한 결과이다. 가계금융복지조사에서 자산 조사 문항은 시장가격을 기준으로 제공된다. 반면 재산세 행정자료에서는 부동산의 자산가치는 공시가

격을 기준으로 제공되기 때문에 두 자료를 비교하기 위해서는 공시가격을 시장가격으로 전환하여야 한다. 부동산 공시가격에서 시장가격으로의 전환은 분위별 부동산 공시가격 합산액([표 4-7]의 분위별 평균 보유액), 부동산 유형별 시가반영률([표 4-9]), 분위별 부동산 유형별 점유 비중([표 4-8]의 2017년 행정자료 칼럼)을 활용하였다.

[표 4-9] 부동산 유형별 시가반영률(2017년)

부동산 전체	주택	건축물 (토지 제외)	전체 토지 (주거용 제외)	별도합산	기타 토지 (종합합산, 분리과세)	비주거용 건물 (건축물+부속 토지)
55.7%	67.0%	56.0%	46.1%	54.6%	41.6%	55.2%

주: 부동산 시가반영률은 이선화 외(2018)의 유형별 공시가격 합산액(표 V-6)과 한국은행 국민대차대조표의 유형별 시가총액을 결합하여 계산함.

개인 기준과 가구 기준 자산분포의 차이점을 고려하면서 [표 4-10]의 분위별 자산 보유 비중을 살펴보면, 저분위 가구의 경우 위에서 설명한 바와 같은 관계가 확인된다. 1분위에서 4분위까지는 가계금융복지조사에 의한 자산 비중이 행정자료의 비중보다 높게 나타나는데, 저분위 구간에서는 분위별 비중뿐만 아니라 부동산 유형별 구성비도 상당히 차이가 난다([표 4-10] 참조). 5분위에서 9분위까지는 가계설문과 행정자료 간 분위별 비중의 차이가 크게 줄어들 뿐만 아니라 부동산 유형별 구성비도 비교적 유사하다.

그런데 10분위 및 최상위 자산 보유 그룹에서는 가구 설문조사의 부동산자산 비중이 행정자료보다 약 8%포인트 높게 조사되었다. 이는 앞서 가구 분위와 개인 분위의 비교에서 예상한 것과는 반대의 결과이다. 10분위에서는 부동산 유형별 구성비 또한 크게 차이를 보여 가구조사의 경우 비주거용 부동산의 비중이 매우 낮게 조사되었다. 이 차이는 결국 자산의 개인 분포와 가구 분포의 차이가 아닌, 가구 설문에서 부동산, 특히 비주거용 건축물 등 주택 외 부동산 보유액을 시장가치보다 낮게 응답한 데서 비롯된 것으로 해석된다.

요약하자면, 가계설문조사의 경우 10분위 이상 고자산 보유자들은 주택 외 부동산을 중심으로 실제보다 자산 보유액이 과소 측정되는 반면, 재산세 행정자료는 실제 공시가격을 기반으로 산출한 값이다. 따라서 부동산자산 최상위 분위 가구에 대해서는 재산세 행정자료로 가계설문조사의 부동산 보유액을 대체²⁷⁾함으로써 가계설문조사의 과소 측정 문제를 일부 교정할 수 있다. 다만, 자산 보유 최상위 가구에서는 복수의 가구원이

27) 10분위 그룹의 가구별 부동산 보유액을 재산세 행정자료로 대체하는 절차는 다음 절에서 소개한다.

부동산을 보유하는 경우가 많다는 점을 감안한다면, 행정자료로 대체된 부동산 보유액도 실제의 가구별 자산 보유액보다는 낮을 수 있음에 유의해야 할 것이다.

[표 4-10] 분위별 부동산자산 금액과 비중: 가계금융복지조사와 재산세 행정자료

(단위: 백만 원)

구간	평균 보유액		상위 경계값		분위별 부동산자산 비중(%)	
	가계설문	행정자료	가계설문	행정자료	가계설문	행정자료
1분위	41	15	70	44	1.1	0.3
2분위	94	65	115	91	2.3	1.5
3분위	135	109	150	131	3.6	2.6
4분위	180	151	200	175	5.4	3.7
5분위	232	198	250	225	5.8	4.9
6분위	281	252	300	287	6.5	6.3
7분위	346	325	393	378	8.7	7.9
8분위	444	434	500	534	11.6	10.6
9분위	620	648	790	835	16.3	15.5
10분위	1,497	2,127	22,000	-	38.7	46.8
상위 5~10%	940	1,055	1,150	1,338	12.0	12.2
상위 1~5%	1,550	2,066	2,300	3,798	16.2	18.3
상위 0.1~1%	3,401	5,970	7,100	12,936	7.9	11.5
상위 0.1%	8,341	23,197	22,000	-	2.9	4.9
전체	384	432		-	100.0	100

주: 1) 2017년 기준 자료.

2) 가계금융복지조사의 분위 구분은 가구를, 행정자료는 개인을 기준으로 함.

3) 평균 보유액과 상위 경계값은 시장가격 기준임. 행정자료의 경우 공시가격에 부동산 유형별 시가반영률을 적용하여 시장가격으로 환산한 값임.

제3절

보유세의 세 부담 시뮬레이션과 재분배 효과 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 개요

이 절에서는 문재인 정부 들어 추진된 종합부동산세 개편안을 중심으로 보유세 개편의 세 부담 효과를 분석하고 이로부터 부동산 보유세가 갖는 조세정책적 시사점을 도출하고자 한다. 부동산시장은 2014년까지만 하더라도 각종 부양책을 쏟아낼 정도로 거래가 냉각되었으나 2015년 이후 주택 거래가 활발해졌으며 2016년부터는 시장 과열을 막기 위한 각종 정책 패키지가 입안되었다. 특히 이번 정부 들어 주택가격 급상승에 대한 우려에 따라 2017년 8.2대책부터 2020년 7.10대책까지 부동산세제 개편안을 포함한 각종 수요 억제책과 공급 확대책이 시행되었다. 종합부동산세의 경우 2018년 입안된 개편안에 따라 2019년 한 차례 제도가 변경되었으나 2020년(7.10대책) 개정안에 따라 2021년에도 새로운 세율이 적용될 예정이다.

본 연구에서는 2018년까지의 기존 과세체계에 대비하여 최신 개편안을 반영한 가장 최종적인 과세체계의 정책 효과성을 비교해 보고자 한다. 즉, 서울이나 과세대상은 2020년 7.10대책의 세제 개편안을 반영하되, 과도기적으로 적용되는 조치들은 적용하지 않았다. 예를 들어 종부세 공정시장가액 비율은 2018년 80%에서 매년 5%포인트씩 인상되어 2022년 100%까지 상승할 예정이다. 이 장의 시뮬레이션은 우리나라 보유세의 조세 기능과 함께 문재인 정부가 추진한 최종적 보유세 개편의 결과를 검토하기 위한 것으로 과도기의 세율체계보다는 제도가 완성되는 2022년의 비율을 적용하는 것이 적합하다고 판단하였다.

조세정책 효과 분석을 위한 자료로는 2017년 가계금융복지조사를 기본으로 하여 2017년 재산세 행정자료를 함께 사용한다. 최근의 소득·자산분포를 반영하기 위해서는 가장 최신인 2019년 조사 자료를 활용하는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 본 연구의 경우 부동산 고자산 그룹에서 자산 규모에 대한 응답 정확도가 낮다는 가계설문조사의 한계를 보완하는 데 시뮬레이션의 중점을 두었다. 따라서 가계설문조사는 재산세 행정자료에 따른 부동산자산 통계 이용이 가능한 2017년으로 조사 연도를 통일하였다.

요약하면, 본 연구는 2017년 한국 가계의 소득·자산분포를 가정하고 기존의 종부세(2018년 과세체계)에 대비하여 이번 정부가 추진한 새로운 종부세 세율(완성 연도는 2022년)의 정책 효과를 비교한 것이다. 보유세 정책 효과는 분위별 세 부담률 변화 효과와 함께 최종적으로는 보유세가 소득재분배 차원에서 어떠한 기능을 하는지를 중심으로 평가하고자 한다. 부동산 보유세의 경우 과세대상이 순자산이 아닌 부동산만을 포함한다는 차이는 있으나 피케티의 글로벌 자산세 특성(자본 이탈의 위험으로부터 안전)을 만족한다는 점에서 효율적 자산과세의 조건을 갖추고 있다. 한국의 경우 가계보유 자산의 75%가 부동산자산이므로 본 연구의 시뮬레이션은 종합부동산세라는 자산과세의 형태로 소득세의 재분배 기능을 보완할 수 있는지에 대한 정책 검증의 일환이라고 할 수 있다. 순자산 증가를 포함한 경제력증가설에 기초한 포괄적 소득과세는 이론적으로는 이상적이지만 현실에서는 실현되기는 어렵다. 따라서 본 연구의 결과를 통해 부동산 보유세를 포괄적 소득과세에 대한 보완적 과세 방안으로 활용하는 것에 대한 정책적 시사점을 확인할 수 있다.

2 보유세 과세체계 및 종합부동산세 개편 주요 내용

한국의 부동산 보유세, 특히 종합부동산세²⁸⁾는 재분배를 위한 보유세의 기능을 담당한다는 점에서 대부분의 OECD 국가 보유세 과세체계와 차별화된다. 우리나라 보유세 체계는 재산세와 종부세로 이원화되어 있는데 두 세목 모두 누진세 구조라는 특징이 있다. 인별 종합과세로 조세 부담의 ‘수직적’ 형평성과 부동산가격 안정화를 주요 목적으로 하는 종부세뿐만 아니라 재산세 또한 시·군·구 과세권역 내에서 토지에 대한 인별 합산과세 방식으로 부과되고 있다.

부동산 보유세는 지방세인 재산세의 과세대상에 대해 재산세가 우선 과세된 이후 일부 유형에 대해서는 인별 공시가격 합산액이 일정 금액을 초과하는 경우 종합부동산세가 과세되는 구조이다. 과세대상은 주택, 토지, 건축물로 구분되며 토지는 다시 종합합산토지, 별도합산토지, 분리과세토지로 나누어진다. 이 중 분리과세토지와 건축물은 종합부동산세 과세대상에서는 제외된다.

28) 「종합부동산세법」 제1조에 따르면 이 법의 도입 취지는 다음과 같다. “이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세 부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

[표 4-11] 부동산 유형별 보유세 과세대상 구분

구분		재산의 종류	재산세	종부세
주택		<ul style="list-style-type: none"> • 주택(아파트, 연립, 다세대, 단독·다가구), 오피스텔(주거용) • 별장(주거용 건물로서 휴양·피서용으로 사용되는 것) • 일정한 임대주택·미분양주택·사원주택·기숙사·가정어린이집용 주택 	과세 과세 과세	과세 × ×
비주거용 건물		• 일반건축물(상가, 사무실, 빌딩, 공장, 사업용 건물)	과세	×
토지	종합 합산	<ul style="list-style-type: none"> • 나대지, 잡종지, 분리과세가 아닌 농지·임야·목장용지 등 • 재산세 분리과세 대상 토지 중 기준 초과 토지 • 재산세 별도합산과세 대상 토지 중 기준 초과 토지 • 재산세 분리과세·별도합산과세 대상이 아닌 모든 토지 • 주택건설사업자의 일정한 주택 신축용 토지 	과세 과세 과세 과세 과세	과세 과세 과세 과세 ×
	별도 합산	<ul style="list-style-type: none"> • 일반건축물의 부속 토지(기준 면적 범위 내의 것) • 법령상 인허가 받은 사업용 토지 	과세 과세	과세 과세
	분리 과세	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 농지·임야·목장용지 등(재산세만 0.07% 과세) • 공장용지 일부, 공급 목적 보유 토지(재산세만 0.2% 과세) • 골프장, 고급오락장용 토지(재산세만 4% 과세) 	과세 과세 과세	× × ×

자료: 국세청(2020a)을 일부 수정.

이번 정부 들어 진행된 보유세제 개편은 주로 종합부동산세, 특히 다주택자가 보유한 주택을 대상으로 이루어졌다. 종합부동산세와 관련한 주요 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 부동산 유형별 종부세 공정시장가액 비율을 2018년 80%에서 매년 5%포인트씩 인상하여 2022년까지 100%로 증가시킬 계획이다. 둘째, 주택에 대한 과세표준 구간을 세분화하고 구간별 세율을 인상하였으며 개인이 보유한 주택 수를 기준으로 하는 별도의 세율체계를 도입하였다. 이에 따라 과표 구간 및 세율은 1주택자, 2주택자(비조정지역), 조정대상지역 2주택자 및 3주택자에 대해 각각 적용된다. 셋째, 1세대 1주택의 세 부담 완화를 위해 고령자에 대한 공제율을 인상하고, 장기 보유에 대해서도 공제 구간을 세분화한 후 공제율을 인상하였다. 넷째, 세 부담 상한율의 경우 기존의 과세대상별 전년 보유세 세 부담액의 150%에서 2주택자 이상에 대해서는 300%로 요건을 강화하였다.

[표 4-12] 종합부동산세액 계산 흐름표

구 분	주택분	종합합산토지분	별도합산토지분
감면 후 Σ 공시가격	Σ 주택 공시가격	Σ 종합합산토지 공시가격	Σ 별도합산토지 공시가격
-			
과세 기준 금액	6억 원(1주택자 9억 원)	5억 원	80억 원
×			
공정시장 가액 비율	80%('18년 이전), 85%('19년), 90%('20년), 95%('21년), 100%('22년 이후)		
=			
종부세 과세표준	주택분 종합부동산세 과세표준	종합합산토지분 종합부동산세 과세표준	별도합산토지분 종합부동산세 과세표준
×			
세 율(%)	별도 표		
=			
종합부동산 세 액	주택분 종합부동산세액	토지분 종합합산세액	토지분 별도합산세액
-			
공제할 재산세액	재산세 부과세액 중 종합부동산세 과세표준금액에 부과된 재산세 상당액		
=			
산출세액	주택분 산출세액	종합합산토지분 산출세액	별도합산토지분 산출세액
-			
1주택자 세액공제(%)	장기보유공제: 5년 이상(20%), 10년 이상(40%) 고령자 공제: 60세 이상(10%), 65세 이상(20%), 70세 이상(30%)		
=			
세 부담 상한 이전 종합부동산세액	세 부담 상한 전 종합부동산세액 = 산출세액 - 세액공제		
-			
세 부담 상한 초과세액	[직전 연도 총세액상당액(재산세 + 종부세) × 세 부담 상한율] 초과 세액 ※ 세 부담 상한율 '20년: 조정대상지역 2주택(200%), 3주택(300%), 그 외(150%)(기존 150%)		
=			
납부할 세액	각 과세 유형별 세액의 합계액[250만 원 초과 시 분납 가능(6개월)] (기존: 2018년 이전: 500만 원 초과 분납, 1,000만 원 초과 물납 가능)		

자료: 국세청 홈페이지의 종합부동산세 세액계산 흐름도를 수정.

<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2353&cntntsId=7735>

[표 4-13] 종합부동산세 세율 변화

구분	기존(2018년까지)		문재인 정부 개편안(2019년 ~)						
	과표	세율	과세표준	2주택 이하			3주택 이상, 조정대상지역 2주택		
주택	6억 이하	0.5%		2019~2020	2021 이후 개인	2021 이후 법인	2019~2020	2021 이후 개인	2021 이후 법인
	6억~12억	0.75%	3억 이하	0.5%	0.6	3%	0.6%	1.2	6%
	12억~50억	1%	3억~6억	0.7%	0.8		0.9%	1.6	
	50억~94억	1.5%	6억~12억	1.0%	1.2		1.3%	2.2	
	94억 초과	2%	12억~50억	1.4%	1.6		1.8%	3.6	
			50억~94억	2.0%	2.2		2.5%	5.0	
			94억 초과	2.7%	3.0	3.2%	6.0		
종합합산 토지	과표	세율	과표	세율	누진공제				
	15억 이하	0.75%	15억 이하	1%	-				
	15억~45억	1.5%	15억~45억	2%	1500				
	45억 초과	2%	45억 초과	3%	6000				
별도합산 토지	과표	세율	누진공제						
	200억 이하	0.5%	-						
	200억~400억	0.6%	2000						
	400억 초과	0.7%	6000						

자료: 국세청, 종합부동산세 요약표; 국세청(2020b), '부동산3법 등 주요 개정 내용 및 100問100답으로 풀어보는 주택세금' 등 종합.

주: 초과누진세율로 각 과표 구간마다 누진공제 적용.

[표 4-14] 종합부동산세 세 부담 완화 제도

1세대 1주택 세액공제	고령자 공제			장기 보유 공제			공제 한도
	연 령	공제율		보유 기간	~2018	2019년 이후	
		~2020	2021 이후				
60~65세	10%	20%	5~10년	20%	20%	70% ('19~)→ 80% ('21~)	
65~70세	20%	30%	10~15년	40%	40%		
70세 이상	30%	40%	15년 이상		50%		
세 부담 상한율	구 분	2018년 이전	2019~2020 (개인·법인 동일)	2021년 이후			
	일반 1·2주택	150%	150%	150%			
	조정대상지역 2주택		200%	300%			
	3주택 이상		300%				
종합합산, 별도합산 토지	각 과세 유형별 세액의 150%						
				개 인	법 인	폐 지	

자료: 국세청, 종합부동산세 요약표; '부동산3법 등 주요 개정내용 및 100問100답으로 풀어보는 주택세금' 등 종합.

3 보유세 세 부담 계산 방법

보유세 세액을 정확하게 계산하기 위해서는 재산세와 종합부동산세 과세체계를 기준으로 과세 정보를 필요로 하는데, 통상의 가계설문조사에는 관련한 충분한 자산 정보가 제공되지 않는다. 따라서 가구별 보유세액 계산을 위해서는 부동산 통계 등을 활용한 자산 보유에 대한 가정이 필요하다. 이하에서는 가계금융복지조사와 재산세 행정자료를 연결하는 방식 및 보유세액 계산에 사용된 파라미터값에 대한 가정 등에 대해 소개한다.

가. 가계금융복지조사와 재산세 행정자료의 연결

제2절의 ‘3. 부동산자산 분포 비교’에서 확인한 바와 같이 가계금융복지조사에서 부동산자산 10분위 보유 그룹은 실제 보유액에 비해 부동산자산에 대해 과소 응답하는 경향이 있다. [표 4-10]에 따르면, 가계조사의 가구 기준 10분위 평균 보유액이 약 15억 원임에 비해 행정자료의 개인 기준 10분위 평균 보유액은 21억 원으로 큰 차이를 보였다. 두 자료 간의 격차는 분위가 높아질수록 커지는데, 상위 0.1%의 경우 가구 평균 보유액 83억 원, 개인 평균 보유액 232억 원으로 3배 가까이 차이가 발생하였다. 이러한 왜곡은 주로 상가 자산액에서 발생하는 것으로 추정되므로 부동산 포트폴리오에서 주택이 대부분을 차지하는 9분위 이하 가구에서는 자산조사의 정확도가 상대적으로 높을 것으로 보인다. 따라서 행정자료로 구축한 자산 통계를 이용해 가계설문조사의 부동산자산액을 보정할 경우 10분위만을 대상으로 하는 것이 적절할 것이다.

유의할 점은, 가구별 보유액은 가구원이 보유한 전체 부동산을 합산한 것임에 비해 행정자료는 과세자료로 개인 단위의 보유액이라는 것이다. 행정자료를 사용해 가구 설문문의 과소 응답 문제를 일부 해결한다고 하더라도 합산 단위 차이로 인한 문제는 여전히 남아 있다. 즉, 실제로는 가구 단위 10분위 그룹의 부동산 보유액이 [표 4-10]의 행정자료 평균 보유액보다 더 높을 수밖에 없다. 본 연구는 행정자료가 개인 단위 합산액이라는 한계가 있음에도 불구하고 가계설문보다는 실제 부동산 통계를 정확하게 반영하기 때문에 가계금융복지조사의 10분위 자산 보유 그룹의 가구별 자산 보유액을 행정자료의 10분위 개인 보유 통계를 반영하여 대체한다.

10분위 가구에 대한 부동산자산 보정 방법론은 다음과 같다. [표 4-10]에서 부동산자산 보유 10분위 그룹은 다시 상위 0.1%, 상위 0.1~1%, 상위 1~5%, 상위 5~10%로

세분되어 구간별 평균 보유액과 구간별 경계값에 대한 정보가 제공된다. 행정자료는 가계설문에 비해 분위별 부동산 평균 보유액이 상위 0.1%는 2.78배, 상위 0.1~1%는 1.76배, 상위 1~5%는 1.33배, 상위 5~10%는 1.12배가 높다. 두 자료의 매칭을 위해서는 각 분위 구간별로 부동산 보유액에 대한 과소 응답이 체계적인 오류(systematic measurement errors)이며 그 차이는 구간별로는 다르지만 구간 내에서는 동일하다고 가정하였다. 이러한 가정에 기초하면, 가구별로 자산 보유액의 서수적 순서는 유지된다. 또한 실제 보유액과 가계설문의 보유액은 동일 분위에서는 동일한 비율로 차이를 갖는다. 이러한 가정을 통해 10분위 가구의 가구별 부동산 보유액을 새로 생성하였으며 이때 구간별 부동산자산액은 행정자료의 구간별 평균 보유액과 동일하다는 조건을 만족한다.

나. 부동산 유형별 구성비와 주택 수에 대한 가정

본 연구에서 평가하고자 하는 보유세 개편안은 주로 일정 금액 이상의 다주택 보유자를 대상으로 한다. 가계금융복지조사는 2015년 이후 부동산 보유 현황을 거주주택과 거주주택 외 부동산으로만 제공하는데, 보유세 계산을 위해서는 부동산 유형별 보유액 및 보유 주택 수에 대한 가정을 필요로 한다.

먼저 가구의 주택 보유액을 추정하기 위해서는 거주주택 외 부동산 가운데 주택자산의 비중을 추정해야 하는데, 이를 위해 2014년 가계금융복지조사를 활용하였다. 이 조사는 2014년까지는 거주주택 외 부동산을 주택, 토지, 그 외(분양권 등) 자산으로 구분하여 자산액을 제공하고 있다. 패널 데이터에서 2014년 가구가 2017년 조사에도 포함된 경우에는 2014년도 자료로 계산한 자산 구성비를 그대로 사용하였다. 그 외의 가구에 대해서는 2014년 자료 내 거주주택 외 자산을 가진 가구를 대상으로 가구주 연령별 평균 자산 구성비[주택/토지/그 외(분양권 등)]를 사용하여 거주주택 외 자산 중 주택자산액을 추정하였다.

가구별 보유 주택 수는 국토교통부의 주택소유통계를 참조하여 1주택자, 2주택자, 3주택자로 분배하였다. 2017년 주택소유통계에 따르면, 주택 소유 가구(추정치)는 전체 1,967만 4천 가구의 55.9%인 1,100만 가구로 추정되었으며 유주택 가구의 평균 보유 채수는 1.36채이다. 주택을 소유한 1,100만 가구 중 주택을 1채만 소유한 가구는 798만 9천 가구(72.6%), 2채를 소유한 가구는 218만 2천 가구(19.8%), 3채 이상 소유한 가구는 82만 9천 가구(7.5%)로 나타났다. 국토부의 주택소유통계는 또한 가구별 주택자산가액(공시가격 기준) 구간별로 가구당 평균 주택 보유 수를 제공하고 있다.

가구별 주택 수 변수는 이상의 통계와 함께 다음 가정을 추가하여 생성하였다. 우선 거주주택의 자산액이 0보다 크고 거주주택 외 주택자산액이 0인 경우 1주택자로 간주하였다. 3주택자 이상 가구는 거주주택의 자산액이 0보다 크고 거주주택 외 주택자산액이 30억 원 이상인 경우로 한정하였다.

1세대 1주택 세액공제 중 고령자 공제는 가계금융복지조사의 가구주 연령을 사용하였으며, 장기보유특별공제 적용에 필요한 1주택자 평균 보유 기간은 9년으로 가정하였다.²⁹⁾

다. 기타 고려 사항

첫째, 가계금융복지조사에서 자산가격은 시장가격을 기준으로 하는데, 부동산 보유세의 과세표준은 공시가격이 기준이 된다. 부동산 시장가격을 공시가격으로 변환하기 위해서는 [표 4-9]의 부동산 유형별 시가반영률을 사용하였다.

둘째, 재산세 도시지역분은 전체 표본자료에 적용하였는데, 도시지역분 과표는 재산세 과표와 동일하며 세율은 0.14%로 단일하다.

셋째, 우리나라 보유세는 재산세와 종합부동산세인 본세와 함께 본세의 세액을 과세표준으로 하는 부가세도 추가로 부과된다. 부가세로는 재산세 세액의 20%인 지방교육세, 종합부동산세 산출세액(공제 적용 후)의 20%인 농어촌특별세가 있다. 다음 절의 보유세 세 부담액은 본세와 부가세를 모두 포함한 금액이다.

넷째, 종합부동산세는 주택 외에 토지에도 과세되는데, 본 시뮬레이션에는 상가 등의 부속 토지인 별도합산토지만을 과세대상에 포함하였으며 나대지 등 종합합산토지는 제외하였다. 상가 등 비주거용 부동산에서 토지의 비중은 별도합산토지와 건축물의 공시가격 합산액의 비중을 사용하였다.³⁰⁾

4 시뮬레이션 결과

가. 보유세 세액 분석 개요

보유세 세액 계산을 위한 시나리오는 다음과 같이 분류된다.

29) 이 추정치는 한국조세재정연구원의 재정패널조사를 이용한 강성훈(2016)의 p.14, [표 IV-1]에 따른 것이다.

30) 이선화 외(2018)의 [표 V-6]에 따르면 별도합산토지와 건축물 합산액에서 별도합산토지의 비중은 52.6%이다.

첫째, 분석 자료로는 2017년 가계금융복지조사 원자료와 2017년 가계금융복지조사의 부동산자산 10분위를 재산세 행정자료로 보완한 수정자료를 함께 사용하였다. 이를 통해 가계금융복지조사를 보정 없이 사용하는 경우 보유세의 재분배 효과가 크게 왜곡됨을 확인할 수 있다.

둘째, 보유세 개편 효과를 평가하기 위해 2018년 기준 종합부동산세와 문재인 정부가 개정한 종합부동산세 최종 버전을 비교하였다. 최종 버전에서 과세대상별 세율은 2021년 귀속분부터 적용되지만 증부세 공정시장가액 비율은 2022년이 되어야 100%까지 인상된다.

셋째, 부동산 유형별로 주택분 효과, 별도합산토지(상가용 부속 토지) 효과, 전체 효과의 세 가지로 결과를 제시한다.

넷째, 주택분 1세대 1주택자의 고령자 공제를 적용한 경우와 적용하지 않은 경우를 각각 제시하였다. 이를 통해 고령 가구주의 납세능력을 감안한 세액공제가 실제로 어떠한 효과를 유발하였는지를 확인할 수 있다.

보유세 부과의 재분배 효과 분석은 경상소득과 포괄소득을 각각 사용하였으며 포괄소득은 경상소득에 거주주택자산액의 간주임대료를 합산하여 계산하였다. 또한 각 소득은 가구원 균등화를 적용하지 않은 경우와 적용한 경우로 구분하였다.

나. 시나리오별 보유세 세 부담 변화 효과

[표 4-15]는 주택과 비주거용 부동산(상가)에 대한 보유세 시뮬레이션 결과이다. 우선 경상소득 분위별 보유세액은 가계금융복지조사 원자료(HOPAS 원자료)와 행정자료를 이용한 수정자료(HOPAS 보정자료)로 구분하여 종합부동산세 개정 이전 세액(A)과 개정 이후 세액(B)을 각각 제시하였다. 다음으로는 보유세 개정 효과(개정 전과 개정 후의 세액 차이)를 원자료(C)와 보정자료(D) 각각에 대해 계산하였고, 끝으로 사용 자료에 따른 세액 차이(보정자료와 원자료의 차이)가 보유세 개정 전(E)과 개정 후(F) 어떻게 달라지는지를 확인하였다.

우선 주택에 대한 보유세 평균 부담액([표 4-15]의 패널 1)은 HOPAS 원자료를 이용한 경우 보유세 개정 이전 42만 원에서 개정 이후 50만 원으로 8만 원 증가하였으나, 보정자료 사용 시에는 개정 전 평균 102만 원에서 개정 후 평균 146만 원으로 44만 원이 증가하였다. 이와 같이 보유세 세액 추정치는 가계금융복지조사 원자료와 보정자료가 상

당히 큰 차이를 보였다. 개정 전 과세체계하에서는 보정자료 대비 원자료의 평균 세 부담액이 2.4배, 개정 후에는 2.9배의 차이를 갖는 것으로 확인되었다. 원자료와 보정자료의 세 부담은 상위 5% 이상에서 확연한 격차를 보이는 것으로 나타났다. 특히 최상위 1% 소득 가구의 주택분 보유세는, HOPAS 원자료 사용 시 273만 원에서 605만 원으로 331만 원가량 증가하지만, 보정자료 사용 시에는 2,348만 원에서 6,842만 원으로 급격하게 상승한다. 상위 1~5% 가구 역시 보정자료 사용 시 세 부담은 개정 전 466만 원에서 개정 이후 1,106만 원으로 640만 원의 세액이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 자산 보유액에 대한 보정 없이 가계설문조사 자료를 그대로 사용하게 되면 소득 또는 자산 기준 최상위 분위 가구의 세 부담액이 매우 큰 비율로 과소 추계됨을 확인할 수 있다.

다음으로 상가(표 4-15)의 패널 2)에 대한 보유세는 HOPAS 원자료를 이용한 경우 개편 이전과 이후가 동일한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 가계금융복지조사 원자료에서는 별도합산토지의 종부세 과세대상(공시가격 기준 보유액 80억 원 이상)에 해당하는 가구 표본이 존재하지 않기 때문이다. 실제 재산세 과세자료를 통해 상가 건물의 부속 토지인 별도합산토지분 과세대상을 확인해 보면, 2017년 재산세 납세자는 약 273만 명이 며 이 중 종부세 대상자는 3,733명에 불과하다. 2017년 가계금융복지조사의 가구 모집단 수가 약 1,946만 가구이므로 전체 가구 가운데 별도합산토지 종부세 납세자는 0.019%를 밀돌게 된다.³¹⁾ 결국 1만 8천여 가구의 표본으로 구성된 가계금융복지조사에서 부동산자산이 과소 응답 없이 조사된다고 하더라도 이 조사의 표본에서 별도합산토지분 종부세 납세 가구에 해당하는 가구의 수는 두 가구 내외에 불과하다. 더구나 HOPAS 원자료는 앞서 살펴보았듯이 주택 외 부동산자산 보유액에 대해 과소 응답하는 경향이 있기 때문에 표본으로 포함된 가구의 실제 보유액은 종부세 과세 기준액을 하회할 가능성이 높아지게 된다. 종합부동산세 별도합산 보유분의 모집단 특성과 가계설문조사에서 주택 외 부동산에 대한 과소 응답 특성을 종합하면, HOPAS 원자료에서 상가용 부동산에 대한 종부세 납세대상자가 포함되지 않은 것은 자연스러운 결과로 보인다.

상가의 경우 문재인 정부 이후 종부세 개정 사항은 별도합산토지에 대한 공정시장가액 비율 상승에 국한되며 과표 구간이나 세율체계는 개정되지 않았다. HOPAS 원자료 사용 시 종부세액은 0원이기 때문에 종부세 개정 전후에 가구 평균 보유세 부담액은

31) 개인 기준 종부세 납세자는 3,733명이지만 복수의 가구원이 종부세 납세자인 경우를 고려하면 별도합산토지분 종부세 납세자는 3,733명보다 적기 때문이다. 반면 주택은 2017년 재산세 과세대상자 1,419만 5천 명 중 종합부동산세 대상자는 2.3%인 32만 6,314명이다. 2019년에는 종부세 주택분 과세대상자가 50만 2,384명으로 2017년에 비해 54.0% 증가하였다. 별도합산토지 보유자 중 종부세 대상자는 2019년 4,473명으로 19.8%가 증가하였는데 주택에 비하면 여전히 매우 미미한 수준이다.

32만 원으로 동일하다. HOPAS 보정자료를 사용한 경우 보유세 개편 이전 평균 부담액은 평균 100만 원으로 원자료에 비해 3배가량 높은 것으로 추계되었다. 개정 이후는 소득 기준 상위 1~5%와 상위 1%에서 세 부담이 소폭 상승하였으나 전체적으로 가구 평균 부담액은 102만 원으로 기존과 거의 비슷한 수준이었다. 보정자료와 원자료의 차이는 주택분과 마찬가지로 상위 5% 이상의 구간에서 현저하게 커졌다. 예컨대, 보유세 개정 전을 기준으로 보면, 상위 1~5% 구간의 세부담액은 HOPAS 원자료 79만원, 보정자료 301만원으로 222만원 가량 차이를 보였으며, 상위 1% 구간의 경우 HOPAS 원자료 164만원, 보정자료 1,077만원으로 무려 913만원의 차이가 발생하였다.

[표 4-15] 보유세 개편에 따른 부동산 유형별·소득 분위별 세 부담액 비교

패널 1. 주택	보유세액(만 원)				보유세액 차이(만 원)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		개정 효과 (개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS 원자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	23	24	27	30	0.9	3.1	3.6	5.8
중(5~7분위)	34	37	62	130	3.0	68	28	93
중상(8~9분위)	48	51	60	72	3.5	12	12	21
고(10분위)	100	152	477	1,211	51	734	376	1,059
상위 5~10%	65	69	87	105	4	17	23	36
상위 1~5%	99	136	466	1,106	37	640	367	970
상위 1%	273	605	2,348	6,842	331	4,494	2,074	6,237
전체	42	50	102	146	8	44	60	95
패널 2. 비주거용 부동산 (상가 등)	보유세액(만 원)				보유세액 차이(만 원)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		개정 효과 (개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS 원자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	12	12	19	19	-	-	6.5	6.5
중(5~7분위)	18	18	42	43	-	0.6	24.0	24.5
중상(8~9분위)	26	26	43	43	-	-	16.1	16.1
고(10분위)	82	82	343	349	-	5.6	261	267
상위 5~10%	54	54	106	106	-	-	52	52
상위 1~5%	79	79	301	306	-	4.7	222	227
상위 1%	164	164	1,077	1,100	-	22.9	913	936
전체	32	32	100	102	-	1.4	68	69

주: 1) 소득 저분위에서는 소득이 양인 가구만을 대상으로 하며, 가구별 세 부담은 부동산자산 보유액이 0보다 큰 가구만을 대상으로 계산함.

주택과 상가를 합산한 부동산 전체의 보유세 세 부담 변화는 [표 4-16]에 정리하였다. 요약하면, 가계금융복지조사와 같은 가계설문조사를 이용한 부동산자산 세 부담 시뮬레이션은 실제 세 부담 효과를 크게 왜곡한다. 보유세 개편 전 과세체계(A)하에서 HOPAS 원자료를 이용한 평균 세 부담액은 HOPAS 보정자료 이용 시의 0.403배이며 소득 10분위 구간에서는 0.215배에 불과한 것으로 나타났다. 고자산 그룹에 대한 세 부담을 강화하는 보유세 개편 시나리오하에서 이러한 왜곡 현상이 더욱 심화된다. 보유세 개편 후(B)의 세액 계산 결과를 보면, HOPAS 원자료를 이용한 평균 세 부담액은 HOPAS 보정자료 이용 시의 0.236배이며 소득 10분위 구간에서는 0.132배에 불과하였다. HOPAS 원자료가 10분위 자산 그룹의 부동산자산을 과소 측정하기 때문에 고자산 그룹에 대한 세 부담을 강화할수록 가계설문의 세액 시뮬레이션 정확도는 낮아질 수밖에 없다.

[표 4-16] 보유세 개편에 따른 소득 분위별 보유세 세액 산출

경상소득 분위	보유세액(만 원)				보유세액 차이			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		개정 효과(만 원) (개정 후 B - 개정 전 A)		HOPAS 원자료 / 보정자료(배)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS 원자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	23.7	24.6	27.9	30.9	0.9	3.0	0.850	0.795
중(5~7분위)	34.6	37.4	64.2	129.9	2.9	65.7	0.538	0.288
중상(8~9분위)	49.1	52.4	62.8	74.2	3.3	11.4	0.782	0.706
고(10분위)	113.6	162.3	529.3	1,229.7	48.7	700.5	0.215	0.132
상위 5~10%	72.4	76.5	104.3	121.0	4.0	16.7	0.694	0.632
상위 1~5%	111.1	146.2	507.3	1,115.5	35.1	608.2	0.219	0.131
상위 1%	315.0	628.1	2,590.1	6,847.5	313.1	4,257.4	0.122	0.092
전체	44.7	52.8	110.9	223.4	8.1	112.5	0.403	0.236

주: 1) 소득 저분위에서는 소득이 양인 가구만을 대상으로 하며, 가구별 세 부담은 부동산자산 보유액이 0보다 큰 가구만을 대상으로 계산함.

다음으로 [표 4-17]에서는 경상소득 분위별로 소득 대비 보유세 부담률을 정리하였다. 가계금융복지조사의 원자료와 보정자료를 사용하는 경우 보유세 차이에 대해서는 앞에서 이미 설명하였으므로 이하에서는 보정자료를 사용한 결과만을 요약한다. 종부세 개정 전 주택 보유자의 경상소득 대비 보유세 부담률은 평균 1.5%로 추정되었으며, 이번 정부의 종부세 개정 결과 가구의 평균 세 부담률은 1.5%에서 2.4%로 0.9%포인트 상승한 것으로 나타났다.

[표 4-17] 부동산 유형별 보유세의 경상소득 대비 부담률

패널 1. 주택	경상소득 대비 세 부담률(%)				경상소득 대비 세 부담률 격차(%p)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		(개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS원 자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	1.8%	1.8%	2.0%	2.2%	0.06	0.21	0.25	0.40
중(5~7분위)	0.7%	0.8%	1.3%	2.8%	0.06	1.44	0.59	1.97
중상(8~9분위)	0.6%	0.7%	0.8%	0.9%	0.04	0.15	0.15	0.26
고(10분위)	0.6%	0.8%	2.2%	5.0%	0.19	2.77	1.57	4.14
상위 5~10%	0.6%	0.6%	0.8%	1.0%	0.04	0.16	0.21	0.33
상위 1~5%	0.7%	0.9%	2.8%	6.6%	0.23	3.79	2.19	5.75
상위 1%	0.8%	1.6%	6.1%	16.8%	0.78	10.65	5.30	15.17
전체	1.0%	1.1%	1.5%	2.4%	0.07	0.90	0.50	1.32
패널 2. 비주거용 부동산 (상가 등)	경상소득 대비 세 부담률(%)				경상소득 대비 세 부담률 격차(%p)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		(개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS원 자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	0.7%	0.7%	1.0%	1.0%	-	-	0.00	0.00
중(5~7분위)	0.4%	0.4%	0.9%	0.9%	-	0.00	0.01	0.01
중상(8~9분위)	0.3%	0.3%	0.6%	0.6%	-	-	0.00	0.00
고(10분위)	0.5%	0.5%	1.7%	1.7%	-	0.00	0.01	0.01
상위 5~10%	0.5%	0.5%	1.0%	1.0%	-	-	0.00	0.00
상위 1~5%	0.5%	0.5%	1.9%	1.9%	-	0.00	0.01	0.01
상위 1%	0.5%	0.5%	3.1%	3.2%	-	0.00	0.03	0.03
전체	0.5%	0.5%	1.0%	1.0%	-	0.00	0.01	0.01

주: 1) 소득 저분위에서는 소득이 양인 가구만을 대상으로 계산함.

2) 가구별 세율은 부동산자산 보유액이 0보다 큰 가구만을 대상으로 계산하였으며, 평균 세율은 가구별 세율 (=보유세/연간소득)의 평균으로 계산함.

[표 4-17]의 가구 평균 세 부담률은 해석상 몇 가지 주의를 요구하는 지표이다.

첫째, 가구별 보유세 부담률의 평균은 통상 국가별 보유세 세 부담 지표로 사용되는 GDP 대비 보유세 비중과는 다른 지표이다. 2017년 우리나라의 GDP 대비 보유세 비중은 0.78%로 가구별 평균 세율을 계산한 경우의 약 절반에 불과하다. [표 4-16]의 가

구 평균 세 부담률의 경우 가구의 소득 대비 보유세 세율을 평균한 값임에 비해 GDP 대비 보유세 비중은 국가 전체의 평균 부담률을 계산한 값이다. 둘째, 전자의 경우 가계만을 대상으로 한 반면, 후자는 법인을 포함하여 전체 경제 주체를 대상으로 한다.

셋째, 고소득 가구의 보유세 부담률은 개정 전 기준으로 보더라도 상위 1~5%의 경우 평균 2.8%, 상위 1%의 경우 평균 6.1%로 매우 높은 수준으로 추정되었다. 그런데 이러한 결과는 가계금융복지조사가 국민계정의 조사에 비해 재산소득을 절반가량 과소 추정하는 것과 무관하지 않아 보인다(홍민기, 2015). 즉 본 시뮬레이션에서는 보유세 세액의 정확도를 높이기 위해 부동산자산 상위 보유 가구의 보유액은 보정하였으나, 원천별 소득 중 재산소득의 과소 추정분에 대한 보정은 수행하지 못하였다. 고소득계층일 수록 부동산 임대소득이나 금융소득 등 재산소득의 규모나 비중이 높기 때문에 재산소득 과소 추정은 경상소득 대비 보유세 부담률을 실제보다 과대 추정하는 결과를 초래한다. 따라서 고소득 가구의 재산소득이 제대로 조사된다면 상위 분위 가구의 보유세 세 부담률은 실제로는 [표 4-17]보다는 크게 낮아질 것이다.

이와 같이 재산소득의 비중이 높을 것으로 예상되는 고소득 가구의 경우 보유세 부담률 절댓값을 그대로 인용하는 것은 문제가 있다. 그러나 동일한 분모(경상소득)를 공유하는 분위에서 주택과 상가의 세 부담률의 상대적 격차를 확인하는 것은 의미가 있어 보인다. 보유세 개정 결과 주택 세 부담률이 소득 상위 1~5%의 경우 6.6%, 상위 1%의 경우 16.8%로 2~3배 상승하였음에 비해 상가에 대한 세 부담률은 각각 1.9%, 3.2%로 거의 변화가 없었다. 이러한 자산 유형 간 세 부담률 차이는 고소득 가구를 중심으로 부동산자산의 세후 수익률에 크게 영향을 주어 주택에서 비주거용으로 부동산 포트폴리오를 조정하는 결과를 초래할 것으로 보인다.

다. 1세대 1주택자에 대한 보유세 세 부담 효과

이하에서는 증부세 개편이 실수요자인 1주택자의 세 부담에 미친 효과를 분석한다. 최근 증부세 개정안은 실거주 수요 외의 주택 수요를 최대한 억제하여 주택시장을 안정화하기 위한 것으로 다주택자에 대한 증과세를 특징으로 한다. 이러한 개정 방안은 “부동산 보유에 대한 조세 부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격 안정을 도모”한다는 종합부동산세법의 입법 취지와도 일치한다. 다만 자산과세로서 증부세는 다주택자뿐만 아니라 고가의 1주택자에게도 부과되므로 납세능력이 취약한 1주택 소유자, 특히 고령

가구주에게 과도한 납세 부담을 지운다는 비판에 직면해 왔다. 따라서 1주택자에 대한 실제 세 부담을 평가하기 위해 다주택자가 아닌 1세대 1주택자만을 대상으로 이번 증부세 강화 방안에 따른 보유세 세 부담 변화분을 계산하고 고령자 공제를 통한 세 부담 완화 장치의 효과를 분석한다. 1세대 1주택자 세 부담의 경우 경상소득과 함께 포괄소득을 기준으로 하는 세 부담 평가를 수행하였다.

[표 4-18]은 기존과 개정 증부세하에서 1세대 1주택자의 가구소득 대비 보유세 세 부담을 소득 분위별로 계산한 결과이다. 소득 기준으로는 경상소득과 함께 포괄소득을 사용하였다. 거주주택은 임대소득과 같은 실현된 소득을 창출하는 것은 아니지만 ‘소비할 수 있는 능력의 증가’라는 포괄소득의 개념에서 추가적인 경제적 능력을 의미한다. 기술적으로 포괄소득은 경상소득에 거주주택자산액의 간주임대료를 합산한 값으로 정의하였다. 이때 간주임대료는 거주주택의 시장가격에 자산 수익률(2017년 기준 10년 만기 국고채 금리 2.28%)을 적용하여 산출하였다.

[표 4-18]에서 HOPAS 원자료와 보정자료의 분위별 세 부담률 차이는 상위 1% 소득 분위기를 제외하면 높지 않았다. 패널 1의 경상소득 분위별 결과를 보면, 개정 전 보유세(A)하에서 상위 1%의 경상소득 대비 보유세 부담률은 원자료 0.83%, 보정자료 4.61%로 3.78%포인트나 차이가 났으며(E), 개정 후 보유세하에서는 원자료 0.91%, 보정자료 6.18%로 격차는 5.28%포인트로 확대되었다(F). 패널 2 포괄소득의 경우, 이 차이가 일부 줄어들기는 하지만 여전히 매우 큰 격차를 보였다. 이하에서는 HOPAS 보정자료를 중심으로 시뮬레이션 결과를 설명한다.

HOPAS 보정자료를 사용한 경상소득 대비 보유세 부담률을 보면, 저소득 분위(1~4분위) 가구의 평균 비율이 상위 1%를 제외한 다른 모든 분위의 가구 세 부담률보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 저소득 가구 중에는 거주하는 주택의 가격은 높으나 경제활동에서 은퇴한 저소득 고령 가구주의 구성이 결정적일 것으로 풀이된다([표 4-6] 참조). 저소득 가구 분위에서는 소득 대비 거주주택의 가격이 상대적으로 높기 때문에 거주주택 가격을 간주임대료로 전환하여 계산한 포괄소득의 경상소득 대비 증가폭이 높다. 그 결과 경상소득을 사용한 세 부담률과 포괄소득을 사용한 세 부담률의 격차가 증부세 개정 전 1.39%포인트(= 2.68% - 1.29%), 증부세 개정 후 1.44%포인트(= 2.74% - 1.29%)로 다른 소득 분위에 비해 가장 크게 나타났다.

HOPAS 보정자료를 사용한 종합부동산세 개편의 효과를 보면, 1주택자의 경우 [표 4-17]의 패널 1과 달리 최상위 1% 가구를 제외하고는 소득 대비 세 부담 증가 효과가 크지 않았다. 상위 1% 가구에서는 증부세 인상으로 인해 경상소득 대비 세 부담률이

4.61%에서 6.18%로 1.57%포인트 상승하였으며, 포괄소득 기준으로도 3.84%에서 5.14%로 1.30%포인트 상승하였다. 소득 기준 상위 1% 이하 가구의 경우 종부세 개편에 따른 소득 대비 세 부담 상승률이 경상소득의 경우 0.04~0.07%포인트이며, 포괄소득은 0.0~0.14%포인트에 불과하였다(HOPAS 보정자료).

이상의 분석을 통해, 최근 진행된 종부세 개편이 적어도 납세능력이 취약한 1세대 1주택 저소득계층의 보유세 부담을 크게 상승시키지는 않았으며 세 부담 증가 효과는 최상위 1% 가구에 집중되어 있음을 확인할 수 있었다.

[표 4-18] 1세대 1주택자 부동산 보유세의 소득 대비 부담률

패널 1. 경상소득 분위	경상소득 대비 세 부담률(%)				경상소득 대비 세 부담률 격차(%p)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		(개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS 원자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	2.46	2.47	2.68	2.73	0.01	0.05	0.22	0.26
중(5~7분위)	0.77	0.78	0.86	0.90	0.01	0.04	0.09	0.12
중상(8~9분위)	0.60	0.62	0.74	0.81	0.02	0.07	0.14	0.19
고(10분위)	0.63	0.65	1.20	1.42	0.02	0.22	0.57	0.77
상위 5~10%	0.65	0.66	0.90	0.97	0.01	0.07	0.25	0.31
상위 1~5%	0.56	0.57	0.79	0.86	0.01	0.07	0.23	0.29
상위 1%	0.83	0.91	4.61	6.18	0.08	1.57	3.78	5.27
전체	1.17	1.19	1.37	1.45	0.02	0.08	0.2	0.26
패널 2. 포괄소득 분위	포괄소득 대비 세 부담률(%)				포괄소득 대비 세 부담률 격차(%p)			
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		(개정 후 B - 개정 전 A)		자료 효과 (보정자료-원자료)	
	개정 전 (A)	개정 후 (B)	개정 전 (A)	개정 후 (B)	HOPAS 원자료 (C)	HOPAS 보정자료 (D)	개정 전 (E)	개정 후 (F)
저(1~4분위)	1.28	1.28	1.29	1.29	0.00	0.00	0.01	0.01
중(5~7분위)	0.69	0.69	0.73	0.74	0.00	0.01	0.04	0.05
중상(8~9분위)	0.58	0.59	0.65	0.67	0.01	0.02	0.07	0.08
고(10분위)	0.64	0.67	1.13	1.34	0.03	0.21	0.49	0.67
상위 5~10%	0.62	0.64	0.72	0.78	0.02	0.06	0.1	0.14
상위 1~5%	0.62	0.65	1.03	1.17	0.03	0.14	0.41	0.52
상위 1%	0.82	0.89	3.84	5.14	0.07	1.30	3.02	4.25
전체	0.80	0.81	0.90	0.94	0.01	0.04	0.1	0.13

주: 1) 소득 저분위에서는 소득이 양인 가구만을 대상으로 계산함.

2) 평균 세율은 가구별 세율(=보유세/연간소득)의 평균으로 계산함.

종합부동산세는 기본적으로 부동산 고액 보유자에 대한 세율 강화를 목적으로 하지만, 이번 정부 들어서 진행된 개정안은 다주택자의 주택 수요 억제에 정책의 역점을 두고 있다. 1세대 1주택자의 경우에는 종부세 명목세율 체계에는 변화가 없었다. 그럼에도 불구하고 공정시장가액 비율의 인상이나 공시가격 상승(본 시뮬레이션에는 반영되지 않았다)은 1주택자의 세 부담을 가중시킬 것이라는 우려가 제기되었다. 이러한 우려를 반영하여 종부세 개정안은 다주택자에 대한 세율 인상안과 함께 1주택자에 대한 세 부담 완화의 폭을 확대하는 방안을 포함하고 있다.

[표 4-19]는 1주택자에 세 부담 완화 장치 중 고령자 공제의 효과성을 분석한 결과이다. 종합부동산세는 주택가격의 상승으로 실거주 고자산 보유자의 세 부담이 과도하게 높아지는 것을 막기 위해 1세대 1주택자에 대해서는 고령자 공제와 장기보유특별공제를 두고 있다. 고령자 공제는 특히 인구적 특성에 따른 주택 소유자의 납세능력 취약성을 고려한 제도라 할 수 있다. 가계금융복지조사는 가구주 연령이 제공되므로 이를 이용해 고령자 공제의 효과를 도출할 수 있다. 반면 주택 보유 기간에 대한 정보는 제공되지 않기 때문에 장기보유특별공제에 따른 세 부담 완화 효과는 추정하기 어려웠다.³²⁾

[표 4-19]에 따르면 HOPAS 보정자료 사용 시 고령자 공제의 평균 세 부담 감소율은 17.4%이다. 소득 분위별로 보면, 상위 1% 미만 가구의 경우 공제 효과가 10% 미만(5.1~8.2%)인 반면 상위 1% 소득 그룹에 대한 세 부담 감소율은 35%에 달하였다. 따라서 1세대 1주택자 고령공제제도는 납세능력이 취약한 고주택자산-저소득 가구를 지원한다는 취지와는 달리 고주택자산-고소득자에게 지원이 집중된 것으로 확인된다. 한편, HOPAS 원자료의 경우 상위 1% 소득 그룹의 세 부담 감소율이 12.4%로 보정자료의 3분의 1에 불과하였다. 즉, 가계금융복지조사를 그대로 사용하게 되면 보유세 세율을 과소 추정함과 동시에 공제 효과도 과소 추정하는 결과가 초래됨을 확인할 수 있다.

32) 단, 재정패널조사를 이용한 기존 연구 결과(강성훈, 2016)에 따르면 주택 평균 보유 기간은 9년이므로 1세대 1주택자에 대한 장기보유특별공제는 이를 반영하여 일괄적으로 20%를 적용하였다.

[표 4-19] 1세대 1주택자 고령자 공제 효과

경상소득 분위	세제 개편 후 보유세액(만 원)				공제에 따른 세 부담 감소액(만 원)		공제에 따른 세 부담 감소율	
	HOPAS 원자료		HOPAS 보정자료		HOPAS 원자료	HOPAS 보정자료	HOPAS 원자료	HOPAS 보정자료
	공제 미적용	공제 적용	공제 미적용	공제 적용				
저	31.9	31.5	37.6	35.7	0.4	1.9	1.3%	5.1%
중하	35.9	35.6	42.6	40.9	0.3	1.7	0.8%	4.0%
중상	49.4	48.0	70.3	64.3	1.3	6.1	2.6%	8.7%
고	101.6	96.7	395.3	288.6	5.0	106.7	4.9%	27.0%
상위 5~10%	73.8	72.2	115.9	106.3	1.6	9.5	2.2%	8.2%
상위 1~5%	87.4	86.0	139.9	131.3	1.4	8.6	1.6%	6.1%
상위 1%	307.2	269.2	2,965.4	1,923.5	38.0	1,041.9	12.4%	35.1%
전체	46.8	45.6	93.8	77.4	1.2	16.3	2.6%	17.4%

주: 1) 소득 저분위에서는 소득이 양인 가구만을 대상으로 계산함.

2) 공제는 고령자 공제와 장기보유특별공제로 구성되며, 1주택자에 대한 장기보유특별공제는 일괄적으로 20%로 가정함.

라. 보유세제 개편의 재분배 효과

우리나라의 보유세, 특히 종합부동산세는 부동산자산을 경제적 능력의 지표로 삼기 때문에 순자산에 부과하는 부유세와 마찬가지로 소득세의 재분배 기능을 일부 보완하는 정책 수단으로 활용된다. 이하에서는 재산세와 종부세를 합산한 기존 보유세의 소득 재분배 효과와 함께 문재인 정부가 추진한 종합부동산세 개편의 영향을 추계하였다.

[표 4-20]과 [표 4-21]은 재정정책 수단으로서 보유세의 소득재분배 효과를 지니계수를 통해 측정한 결과이다. [표 4-20]은 2017년 가계금융복지조사 원자료를, [표 4-21]은 이 조사의 부동산자산 10분위 가구를 행정자료로 보완한 자료를 사용하였다. 소득 불평등도 평가는 소득 기준에 따라 경상소득과 포괄소득으로 구분되며, 각 소득은 다시 가구원 균등화를 적용한 소득과 적용하지 않은 소득으로 구분된다. 포괄소득은 자가 거주에 따른 간주임대료를 소비능력 상승분으로 규정하여 경상소득에 합산한 것이다. 간주임대료는 거주주택 가격에 10년 장기국채금리(2017년 2.28%)를 곱해서 산출하였다. 가구 균등화 소득은 가구원 1인당 소득을 비교하기 위해 OECD에서 사용하는 지표이며 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 값으로 정의된다. 아래 [표 4-20]의 A는 가구소득(경상소득, 포괄소득)의 소득 불평등도이며, B는 소득세나 사회보험료 등

공적이전지출의 효과를 반영한 것이다. C는 A의 소득에서 이번 정부의 종부세 개정안 시행 이전(즉, 2018년까지)의 보유세제를 반영한 결과이며, D는 A의 소득에서 종부세 개정 이후 보유세 부과를 반영한 결과이다.

HOPAS 원자료를 사용한 [표 4-20]을 먼저 살펴보면, 공적이전지출(소득세, 사회보험료 등) 등을 차감하지 않은 균등화 미적용 가구소득의 지니계수는 경상소득이 0.42358로 포괄소득 0.41700보다 높았다. 이는 가구 간 경상소득의 불평등도가 간주임대료에 의해 일부 완화된 것으로, 경상소득과 거주주택의 결합분포에서 소득과 자산의 크기가 비례적이지 않음을 의미한다. 또한 균등화 가구소득을 사용하는 경우 균등화 미적용 가구소득보다 가구 간 소득 불평등도를 낮추는 효과를 발생시킨다. 가처분소득은 소득세 등 누진적 과세의 소득재분배 기능에 따라 경상소득의 불평등도를 완화한다. 가처분소득을 이용한 소득 불평등 완화 효과를 보면, 포괄소득(0.01071, 0.01132)이 경상소득(0.00987, 0.01033)보다 크고 균등화 적용소득이 미적용 소득보다 높게 나타났다. 가계금융복지조사 원자료와 보완자료를 비교해 보면, 보완자료를 사용하는 경우 ([표 4-21] 참조) 포괄소득 불평등도(균등화 미적용 시 0.41980, 균등화 적용 시 0.38208)가 원자료에 비해 높은 것으로 추정되었다. 이러한 결과는 부동산 보정자료의 경우 고자산 가구의 간주임대료가 원자료보다 높기 때문으로 풀이된다.

[표 4-20] 보유세의 소득재분배 효과: 2017년 가계금융복지조사 원자료

		경상소득		포괄소득	
		가. 균등화 미적용	나. 균등화 적용	다. 균등화 미적용	라. 균등화 적용
지니계수					
A. 가구소득		0.42358	0.38607	0.41700	0.37864
B. 가처분소득		0.41371	0.37574	0.40629	0.36731
C. 가구소득 - 개정 전 보유세	주택	0.42329	0.38558	0.41667	0.37777
	비주거용	0.42342	0.38579	0.41682	0.37834
	합산 효과	0.42319	0.38538	0.41655	0.37755
D. 가구소득 - 개정 후 보유세	주택	0.42286	0.38484	0.41625	0.37706
	비주거용	0.42342	0.38579	0.41682	0.37834
	합산 효과	0.42276	0.38463	0.41613	0.37684
지니계수 변화분(소득재분배 효과)					
가처분소득 효과(A-B)		0.00987	0.01033	0.01071	0.01132
E. 개정 전 보유세 효과 (A-C)	주택	0.00029	0.00049	0.00033	0.00086
	비주거용	0.00016	0.00028	0.00017	0.00030
	합산 효과	0.00039	0.00069	0.00044	0.00109
F. 개정 후 보유세 효과 (A-D)	주택	0.00072	0.00123	0.00074	0.00157
	비주거용	0.00016	0.00028	0.00017	0.00030
	합산 효과	0.00081	0.00144	0.00087	0.00180

주: 1) 지니계수 변화분은 조세·재정정책 미시행 시의 지니계수에서 기존의 조세·재정정책에서 계산된 가처분소득 지니계수나, 보유세 부과를 고려한 소득 지니계수를 차감한 값임.

2) 포괄소득은 부동산자산 중 거주주택의 기회비용을 10년 장기국채금리로 환산하여 계산함.

보유세 부과가 소득 불평등도에 미치는 효과는 부동산자산의 정확도가 높은 가계금융복지조사 보완자료를 사용한 [표 4-21]을 중심으로 설명한다. 균등화 미적용 경상소득의 경우 주택에 대한 (개정 전) 보유세 부과는 지니계수를 0.42358에서 0.42196으로 0.00162 낮추는 효과를 발생시켰다. 개정된 보유세의 경우 주택분에서 지니계수 감소의 크기가 0.00216으로 나타나 보유세의 소득재분배 기능을 크게 강화하였다. 반면 비주거용 부동산은 보유세 개정에 따른 소득재분배 효과(지니계수 변화분 0.0061과 0.0062)에 거의 변화가 없었다. 보유세 부과(C, D)의 소득 불평등도 완화 효과는 포괄

소득 사용 시에 훨씬 크게 추정되며 균등화 소득 사용도 불평등도 완화 효과를 크게 하였다. 균등화된 포괄소득을 사용하는 경우 소득 지니계수는 기존 보유세하에서는 0.37740, 개정 종부세를 반영한 보유세하에서는 0.37622로 크게 하락하였다. 포괄소득 지니계수와와의 차이는, 가처분소득 0.01070, 기존 보유세 0.00468, 개정 보유세 0.00586으로, 기존 보유세는 가처분소득에 의한 소득재분배의 44%, 개정 보유세는 55% 정도의 소득재분배 효과를 갖는 것으로 나타났다.³³⁾

보유세가 소득재분배에 미치는 효과는 두 가지 경로를 통해 실현된다. 첫 번째는 부동산자산에 부과되는 보유세가 자산 보유자의 소득을 감소시킴에 따라 비보유자와의 소득 격차가 줄어든 데 따른 것이다. 부동산 보유세가 보유자와 비보유자 간 소득 격차를 감소시킨다는 결과는 가계의 소득·자산 결합분포에서 부동산 보유자의 소득이 평균적으로 더 높기 때문에 도출되었다고 할 수 있다. 이와 반대로 소득·자산 결합분포에서 부동산 보유자의 소득이 낮다면, 부동산 보유자에 대한 과세는 역으로 소득재분배를 악화하는 결과를 야기했을 것이다. 부동산 보유세가 소득재분배를 개선하는 두 번째 경로는 가계의 소득을 포괄소득으로 간주함으로써 만들어진다. 제3장에서 설명한 바와 같이 포괄소득은 “(자가 거주 등 자산의 소비에서 발생한) 개인의 소비력 순증가분의 화폐가치”이다. 소득 불평등도를 평가하는 기준을 실현된 소득이 아닌 포괄소득으로 확장한다면, 부동산 보유자의 (포괄)소득은 자산의 간주임대료 부분만큼 상승하는 효과가 발생한다. 그 결과 첫 번째 경로에서 설명한 보유세의 소득재분배 효과가 더욱 증폭하는 효과가 만들어진다. 즉, 앞서 부동산 보유세는 자산 보유 가계와 비보유 가계 간 소득·자산 결합분포의 차이에 의해 소득재분배 효과를 발생시키는데, 포괄소득 개념은 두 집단 간 소득·자산 결합분포의 차이를 확대하는 결과를 야기하게 된다. 따라서 통상적인 가계의 소득·자산 결합분포하에서 보유세 강화는 실현된 소득으로 평가한 소득 불평등도를 개선한다. 나아가 소득 불평등도를 포괄소득으로 평가할 때는 전자에 비해 더욱 커진 재분배 효과를 가지게 된다.

종합해 보면, 우리나라 보유세의 세수 기여도는 총조세수입의 4%에 불과하지만 매우 높은 누진도로 인해 재분배 효과는 공적이전지출 정책의 절반에 달하는 것으로 나타났다. 시뮬레이션을 통해 확인되듯이 보유세 중 부유세의 성격을 갖는 종합부동산세는 다

33) 이러한 결과는 유사한 분석을 수행한 박명호(2019)의 분석과 뚜렷한 차이를 보인다. 재정패널 제10차 자료를 이용한 동 연구에서 2018년 보유세의 소득재분배 효과(보유세 과세 이전과 이후의 지니계수 차이)는 간주임대료를 포함한 소득 기준으로 균등화 이전 소득은 0.00021, 균등화 소득은 0.00029로 추정되었다. 이 수치는 부동산자산자료를 보정한 본 연구의 추정치 0.00303과 0.00468의 6~7%에 불과하다.

주택자에 대한 세 부담을 강화하는 기능을 담당하였다. 주택에 대한 과세는 자가주택에 대한 과세이든 임대주택에 대한 과세이든 현재의 소득세 개념을 확장하고 보완하는 역할을 수행한다. 먼저 임대주택의 경우, 우리나라 민간임대주택시장은 임대소득의 음성화로 과세대상에서 배제되는 비율이 높는데, 보유세는 음성화된 재산소득에 대한 과세를 보완할 수 있다. 임대주택이 아닌 자가주택의 경우, ‘소비할 수 있는 능력의 증가’라는 의미에서 포괄소득의 원천으로 간주될 수 있으며 이에 따라 자가주택에 대한 보유세 과세는 포괄적 소득과세의 일종으로 소득세를 보완하는 기능을 담당할 수 있다. [표 4-21]은 우리나라의 부동산 보유세의 경우 실질적으로도 소득세와 비교해 상당히 높은 수준의 소득재분배 효과를 발생시킴을 보여 주고 있다.

이 절의 시뮬레이션을 통해 보유세 및 종부세 개정안의 세 부담액을 살펴보았으며, 최종적으로 보유세가 소득재분배 측면에서도 상당히 높은 효과를 발생시킴을 확인하였다. 그런데 높은 수준의 소득재분배 기능과 같은 장점에도 불구하고 바람직한 조세가 갖추어야 할 여러 기준에 비추어 볼 때 부동산 보유세가 갖는 한계도 뚜렷하다. 보유세가 부동산을 중심으로 한 우리나라의 자산 불평등 문제를 완화하는 보완적 조세로 발전함에 있어 갖는 한계와 개선 방향에 대해서는 제6장의 결론을 통해 상세하게 설명할 것이다.

[표 4-21] 보유세의 소득재분배 효과: 2017년 가계금융복지조사 보완 자료

	경상소득		포괄소득		
	가. 균등화 미적용	나. 균등화 적용	다. 균등화 미적용	라. 균등화 적용	
지니계수					
A. 가구소득	0.42358	0.38607	0.41980	0.38208	
B. 가처분소득	0.41371	0.37574	0.40961	0.37138	
C. 가구소득 - 개정 전 보유세	주택	0.42196	0.38399	0.41710	0.37800
	비주거용	0.42296	0.38490	0.41906	0.38077
	합산 효과	0.42172	0.38340	0.41676	0.37740
D. 가구소득 - 개정 후 보유세	주택	0.42142	0.38346	0.41628	0.37681
	비주거용	0.42296	0.38489	0.41905	0.38075
	합산 효과	0.42116	0.38287	0.41600	0.37622
지니계수 변화분(소득재분배 효과)					
가처분소득 효과(A-B)	0.00987	0.01033	0.01019	0.01070	
E. 개정 전 보유세 효과 (A-C)	주택	0.00162	0.00208	0.00270	0.00408
	비주거용	0.00061	0.00117	0.00074	0.00131
	합산 효과	0.00186	0.00267	0.00303	0.00468
F. 개정 후 보유세 효과 (A-D)	주택	0.00216	0.00261	0.00352	0.00527
	비주거용	0.00062	0.00118	0.00075	0.00133
	합산 효과	0.00242	0.00320	0.00380	0.00586

- 주: 1) 지니계수 변화분은 조세·재정정책 미시행 시의 지니계수에서 기존의 조세·재정정책에서 계산된 가처분소득 지니계수나, 보유세 부과를 고려한 소득 지니계수를 차감한 값임.
 2) 포괄소득은 부동산자산 중 거주주택의 기회비용을 10년 장기국채금리로 환산하여 계산함.
 3) 2017년 가계금융복지조사의 부동산자산 보유 기준 상위 10분위의 자산을 행정자료를 이용해 보완한 자료를 사용함.

제5장

조세의 자산가격 안정화 효과

부동산 보유세와 양도소득세 인상이 부동산가격 변동성 및 시장 안정화에 미치는 효과를 OECD 국가의 패널 데이터를 이용하여 실증적으로 검증한다.

제1절 분석의 의의와 차별점

제2절 실증 모형 및 데이터

제3절 실증분석 결과

제4절 소결

제 1 절

분석의 의의와 차별점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 배경

앞서 제4장에서는 부동산 보유세가 갖는 소득재분배 기능을 가계설문조사를 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 확인하였다. 이 장에서는 부동산세제가 부동산가격 변동성에 미치는 영향을 분석한다. 특히 자산과세 강화 수단으로서 부동산 보유세(재산세·종합부동산세)와 양도소득세 인상이 부동산가격 안정화에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고자 한다.

우리나라의 경제적 불평등 문제는 1997년 외환위기 이후 심화되기 시작하였으며, 이는 특히 주기적인 자산가격의 급등과 맞물려 있는 현상이다. 최근에는 수도권 지역을 중심으로 주택가격이 급상승하는 등 부동산가격의 변동성이 높아지면서 가계 간, 세대 간 자산 불평등 심화에 대한 사회적 우려가 커지고 있다. 이러한 우려에 대응해 정책 당국은 양도소득세와 종합부동산세 등 주요 세목을 부동산 정책세제로 활용하면서 부동산가격을 안정화하고자 하였다. 특히 재산세와 종합부동산세 등 보유세는 시장 동결 효과를 갖는 것으로 알려진 거래과세와 달리 효율과세로서의 장점이 강조되면서 시장 안정화를 위한 주요 정책 수단으로 활용되고 있다. 이에 이 장에서는 조세의 자산가격 안정화 효과를 실증분석함으로써 자산가격 안정화에 기여할 수 있는 바람직한 조세정책에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 우리나라에서 자산 불평등을 중심으로 한 최근의 경제적 불평등 심화가 부동산가격의 급등과 밀접하게 연계되어 있는 만큼, 자산가격 안정화를 위한 부동산조세 설계는 궁극적으로 가계 및 세대 간 경제적 불평등 완화에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

2 기존 문헌

가. 보유세와 부동산가격 관련 연구

부동산 보유세(재산세·종합부동산세)와 부동산가격의 관계를 분석한 기존 연구는 다음과 같다. 김경환(1990)은 재산세의 부동산자산가격 및 임대료에 대한 효과 관련 이론

및 실증적 연구들을 검토하고 재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과를 분석했다. 특히 재산세 강화에 따라 세 부담이 주택과 상업용 건물의 임대료 상승에 의해 세 입자와 상업용 건물부터 제공되는 재화 및 서비스의 최종 소비자에게 어떻게 전가되는지를 분석했다. 허명순(2001)은 미국 지방정부의 경우 조세와 공공서비스의 수준이 주택가격에 미친 영향을 분석했다. 주택가격에 대한 재산세 및 공공서비스를 포함한 이웃 특성 효과와 주택가격 추정 시 사용하는 함수 형태에 따른 자본화 정도를 보였다. 이정국(2007)은 재산세가 부동산가격에 미치는 영향에 관하여 연구하였는데, 재산세가 아파트 매매 및 전세가격에 미치는 영향에 대해 시계열분석을 수행하였다. 벡터자기상관(vector auto-regressive, VAR), 벡터오차수정(vector error correction, VEC)모형 분석 결과, 아파트가격 변화를 설명하는 데 기존 조세보다 자기회귀적인 영향이 크게 나타나며 다른 요인들의 영향이 중요하다는 것을 강조하였다. 또한 재산세율의 아파트 매매가격지수에 대한 영향이 유의하게 양(+)으로 나타나, 재산세가 가격 안정화에 기여한 것으로 보기에 어렵다고 판단했다. 최승문·신상화(2018)는 부동산 보유세의 세 부담 및 경제적 효과를 분석하였다. 부동산 보유세가 주택가격에 미치는 영향을 연간 및 월 자료를 활용하여 분석한 결과, 종합부동산세 도입 논의 시 주택가격 상승률이 낮아졌지만, 이후 실제 도입 시 전국 평균 주택가격 상승률이 낮아졌을 뿐 서울 지역과 아파트 가격 상승률에는 유의미하게 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 그리고 이후 종합부동산세 강화와 약화의 주택가격 상승률에 대한 영향은 크지 않은 것으로 보였다. Cebula(2009)는 미국 조지아주, 서배너시에서 2000~2005년 기간에 2,888개의 단독주택을 대상으로, 재산세가 주택가격으로 자본화되는지를 헤도닉 가격모형(hedonic pricing model)을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 실질 단독주택 판매가격은 시 및 카운티 재산세 수준에 의해 사실상 부정적인 영향을 받았다. Bai, Li and Ouyang(2014)은 중국 상하이와 충칭에서 2011년 1월부터 시작한 재산세의 정책 실험을 활용하여 주택가격에 대한 재산세 영향을 분석하였다. 재산세 실험은 상하이 평균 주택가격을 11~15% 낮추었지만, 충칭 평균 주택가격을 10~12% 올렸다. Du and Zhang(2015)은 중국에서 주택가격에 대한 주택 구매 제한 및 시험 재산세 효과를 각각 반사실적 분석(counterfactual analysis)을 이용하여 평가하였다. 분석 결과, (i) 베이징에서 구매 제한은 연간 주택가격 성장률을 7.69% 감소시켰고 (ii) 충칭의 시험 재산세는 연간 주택가격 성장률을 2.52% 감소시켰으며 (iii) 상하이의 시험 재산세는 주택가격에 대한 유의한 효과를 가지지 않았다. Poghosyan(2016)은 재산세율과 주택가격 변동성 간 관계를 분석하기 위해 2005~2014년 기간, 미국 주 및 광역 도시권 실험 재산세율에 대한 새로운 데이터셋을 이용하였다. 재산세율이 주택가격 변동성에 대해

부정적인 효과를 가진다는 것을 찾았다. 이 같은 분석 결과는 재산과세가 주택가격 변동성을 악화시키는 중요한 수단으로 사용될 수 있다는 정책적 시사점을 제시한다.

나. 양도소득세와 부동산가격 관련 연구

양도소득세와 부동산가격에 대한 선행연구는 다음과 같다. 박춘구·박태진·강정규(2012)는 서울과 부산 지역 아파트를 중심으로, 양도소득세율의 변화가 주택가격에 미치는 영향을 연구했다. 1991년부터 2008년까지 연도별 데이터를 사용하여 양도소득세가 부산과 서울 지역 아파트가격에 미치는 영향을 분석한 결과, 양도소득세 평균세율 1% 증가는 부산 주택가격을 0.346% 하락시키고 서울 주택가격을 0.593% 하락시키는 것으로 나타났다. 즉, 양도소득세 강화는 동결 효과에 따른 공급 감소가 기대수익 감소에 따른 신규 수요 감소보다 더 작아서 주택가격을 하락시킨다고 결론을 내렸다. 조기제·이선우·정동준(2017)은 양도소득세와 거시경제변수 등이 아파트가격 변동에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 벡터오차수정모형(VECM) 분석 결과, 단기적으로 양도소득세 및 양도소득세 규제 더미는 전국 아파트가격에 대해 음(-)의 영향을 가지는 것으로 나타났다. Benjamin, Coulson and Yang(1993)은 1988년 주거용 자산 판매가격에 대한 필라델피아 부동산 양도세 증가의 효과를 분석하고 판매가격이 하락했다는 결과를 제시하였다. Fuest, Huber and Nielsen(2006)은 실질 주택 자본이득에 대한 과세가 단지 훨씬 더 큰 가격 변동폭을 초래할 뿐이며 주택 소유자와 자가 소유 주택 구매자 간 재분배에는 효과적이지 않음을 보였다. Aregger, Brown and Rossi(2012)는 1985~2009년 기간, 스위스 주 전체뿐만 아니라 주 내 과세 변화를 이용하여 주택가격 성장에 대한 거래세 및 양도소득세의 영향을 분석하였다. 높은 양도소득세는 주택가격 동역학을 악화시키는 반면 거래세는 주택가격 성장에 대한 영향을 갖지 않는다는 분석 결과를 제시하였다. 이 같은 결과는 주택 공급에 대한 양도소득세의 동결 효과(lock-in effect) 존재를 지지하며 부동산 양도소득세와 거래세는 지나친 주택가격 성장을 막기 위한 적합한 수단이 아님을 제안한 것이다.

다. 부동산세제와 부동산가격 관련 연구

부동산에 대한 특정 단일 세목이 아니라 관련 여러 세목을 동시에 고려한 부동산세제와 부동산가격을 연구한 기존 문헌은 다음을 제외하면 보기 드물다. 김종화(2011)는 조

세제도가 주택시장에 미치는 영향을 연구하였는데, 서울 지역 주택가격 변화 및 주택거래량의 결정 요인과 영향 정도를 실증적으로 분석했다. 주택가격 상승률, 주택 공급 수준, 주택담보대출금리, DTI, LTV, 경기 상황 등이 조세제도보다 주택가격 및 거래에 더욱 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 같은 분석 결과는 부동산시장 안정화를 위해 조세제도가 보조적인 수단 그 이상의 의미를 가질 수 없음을 시사한다. 양도소득세가 재산세, 취득세 및 등록세에 비해 부동산시장 안정화에 기여하는 것이 클 것으로 예상했다.

3 분석의 차별성

이 장에서는 보유세(재산세, 종합부동산세)와 자본이득과세(양도소득세)를 동시에 포함하여 부동산세제가 부동산가격에 미치는 효과를 실증적으로 분석한다. 국내외 선행연구 대부분은 부동산조세로서 보유세 또는 양도소득세 등 특정 단계의 세목에 한정하여 실증분석을 수행하였다. 그러나 본 연구에서는 부동산 거래 및 보유 단계에서 부과되는 조세로서 양도소득세와 재산세 및 종합부동산세를 모두 고려하여 부동산 조세체계(tax system)의 효과를 종합적으로 분석한다.

그리고 본 연구는 부동산조세체계가 서로 상이한 국가들을 대상으로 국가 패널모형 및 자료를 구축하여 부동산세제의 부동산가격에 대한 영향을 분석한다. 국내외 기존 문헌에서 거의 모든 연구가 특정 국가에 한정하여 그 국가 내 시계열자료에 의존하여 분석하고 있기 때문에 실증분석에 고려되는 부동산 조세체계가 동일하다는 한계가 있다. 각 국가는 본질적으로 다른 국가와 다른 부동산세제를 갖고 있으며, 국가별로 상이한 부동산세제의 특성을 감안하여 부동산세제 효과를 비교 분석하는 것이 더욱 합리적이고 타당하다. 또한 향후 부동산 재산세·종합부동산세와 양도소득세 개정이 부동산가격 안정화에 미치는 효과를 분석하고 예측하는 데 본 연구에서 추정된 실증분석 모형이 활용될 수 있는 장점이 있다.

제2절

실증 모형 및 데이터

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 실증분석 모형

조세의 부동산가격 안정화 효과를 실증적으로 분석하기 위해 사용 가능한 데이터에 따른 실증 모형을 구축하고 이를 검증한다. 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향을 추정하기 위한 선형회귀모형은 다음 식 (1)과 같다.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 X_{1i,t} + \beta_2 X_{2i,t} + C_{i,t} \gamma + u_i + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

여기서 $Y_{i,t}$ 는 국가 i 의 시점 t 에서의 부동산가격 변동성, $X_{1i,t}$ 는 부동산 보유세율, $X_{2i,t}$ 는 부동산 양도소득세율, $C_{i,t}$ 는 통제변수벡터, u_i 는 관찰 불가능한 국가별 특성, $\epsilon_{i,t}$ 는 오차항을 나타낸다.

부동산가격 변동성 $Y_{i,t}$ 는 두 가지 방법으로서 t 년도 부동산자산 총액과 $t-1$ 년도와 t 년도에서 부동산자산 총액의 전년 대비 변화율로 측정된다. 부동산자산 총액은 국민계정 대차대조표로부터 비금융자산 중 주거용 및 비주거용 건물과 토지로 구성된 부동산 자산에 대한 총액으로 측정된다. 그리고 소비자물가지수(CPI)와 구매력평가(ppps)를 이용하여 각국의 물가 상승률 및 현지 통화의 차이를 반영하고 로그변환된 값을 사용한다. 또한 로그변환된 부동산자산 총액은 민간(가계+기업)·가계 부문별 분석에 따라 민간 부문 부동산자산 총액, 가계 부문 부동산자산 총액으로 각각 구분하여 측정하고 사용한다. 이와 같이 부동산자산 총액의 전년 대비 변화율도 민간 부문, 가계 부문별로 각각 구분하여 측정하고 사용한다.

부동산 보유세율 $X_{1i,t}$ 는 보유세를 부동산자산 총액으로 나눈 실효세율로 측정된다. 또한 부동산 보유세율은 민간·가계·부문별 분석에 따라 민간 부문 부동산 보유세율, 가계 부문 부동산 보유세율로 각각 측정되어 사용된다. 부동산 보유세는 재산세 및 종합부동산세로 나타내며 임대소득세를 제외한다.

부동산 양도소득세율 $X_{2i,t}$ 는 양도소득세를 양도소득으로 나눈 실효세율로 측정된다. 양도소득은 부동산자산 총액의 전년 대비 변화량으로 측정되며 실현된 소득뿐만 아니라 미실현된 소득을 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 또한 부동산 양도소득세율은 민간·가계 부문별 분석에 따라 민간 부문 부동산 양도소득세율, 가계 부문 부동산 양도소득세율로 측정되어 사용된다. [표 5-1] 부동산세제 중에서 부동산 거래세는 구입 시 부담하는 취득세 및 등록세를 제외하고 판매 시 부담하는 양도소득세를 의미한다.

[표 5-1] 거래 단계별 부동산 세목의 특성

세원	경제행위	세목	과세 특성	과세 분류
부동산	거래: 구입	취득세 acquisition tax	저량(stock)과세	자산과세
		등록세 registration tax		
	보유	재산세 property tax		
		종합부동산세 comprehensive real estate holding tax		
		임대소득세 rental income tax (capital income tax)	유량(flow)과세	소득과세
거래: 판매	양도소득세 capital gains tax			

통제변수 $C_{i,t}$ 는 부동산 보유세율 및 양도소득세율 이외 부동산가격 변동성에 영향을 미칠 수 있는 1인당 GDP, 인구수, 이자율, 주식가격, 연도 터미 등을 포함한다. 1인당 GDP는 각국의 물가 상승률 및 현지 통화의 차이가 반영된 불변가격 및 구매력 평가 기준으로 이용하고 로그변환된 값을 사용하거나 전년 대비 성장률로 사용한다. 인구수는 총인구의 로그변환된 값을 사용하거나 전년 대비 성장률로 사용한다. 그 밖에 이자율은 장기이자율로, 주식가격은 전년 대비 주식가격지수의 변화율로 이용한다.

최소자승법 추정(ordinary least squares estimation, OLS)에 의한 회귀분석은 종속변수에 영향을 미치지 않지만 관찰 불가능하여 통제되지 않은 국가별 특성이 존재할 경우 추정치에 편의를 발생시킨다. 그러나 고정효과모형(fixed effect model)의 추정은 관찰 불가능한 국가별 특성(unobserved heterogeneity) u_i 를 제거할 수 있다. 따라서

본 연구에서는 식 (1)의 OLS 추정 결과를 함께 제시하지만, 고정효과모형의 추정 결과를 주요 결과로 제시한다.

식 (1)에서 관심 있는 추정계수는 β_1 과 β_2 로, 추정 결과로서 β_1 의 추정치 부호가 음(-)이고 β_2 의 추정치 부호가 양(+)인 경우에 부동산 보유세율이 낮을수록, 양도소득세율이 높을수록 부동산가격 변동성이 높아진다는 것을 의미한다. 부동산 보유세율이 낮을수록, 양도소득세율이 높을수록 부동산을 더 오랜 기간 보유할 유인이 커지는 자산 동결 효과가 나타나, 부동산 매물의 수요 대비 공급은 감소하여 부동산가격이 상승할 수 있다. 우리나라의 경우 부동산 양도소득세 상승 시 매물 품귀 현상이 빈번히 나타나는 것은 이를 잘 설명한다고 볼 수 있다.

추가적으로 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 분배에 미치는 효과를 추정하기 위한 선형회귀모형은 다음 식 (2)와 같다.

$$Z_{i,t} = \alpha + \beta Y_{i,t} + C_{i,t}\gamma + u_i + \epsilon_{i,t}. \quad (2)$$

여기서 $Z_{i,t}$ 는 국가 i 의 시점 t 에서의 경제적 불평등도, $Y_{i,t}$ 는 부동산가격 변동성, $C_{i,t}$ 는 통제변수벡터, u_i 는 관찰 불가능한 국가별 특성, $\epsilon_{i,t}$ 는 오차항을 나타낸다.

경제적 불평등도 $Z_{i,t}$ 는 소득분포, 자산분포 또는 소득·자산 결합분포에 대한 불평등도를 의미한다. 우선 소득분포에 대한 불평등도는 시장소득 지니계수로 사용된다. 자산분포에 대한 불평등도는 자산 지니계수로 사용된다. 그리고 소득·자산 결합분포에 대한 불평등도는 위의 소득 지니계수와 자산 지니계수를 곱하여 얻은 시장소득·자산 지니계수로 계산되어 사용된다. 그 밖의 나머지 부동산가격 변동성 $Y_{i,t}$, 통제변수벡터 $C_{i,t}$, 관찰 불가능한 국가별 특성 u_i , 오차항 $\epsilon_{i,t}$ 등에 대한 사항은 식 (1)에서 정의된 바와 같다.

식 (2)에서 관심 있는 추정계수는 β 로, 추정 결과로서 β 의 추정치 부호가 양(+)인 경우에 부동산가격 변동성이 커질수록 소득, 자산 또는 소득·자산분배가 악화된다는 것을 의미한다. 이는 소득, 자산 또는 소득·자산분배를 개선하기 위해서는 위 예와 같이 식 (1)의 추정 결과로서 β_1 의 추정치 부호가 음(-)이고 β_2 의 추정치 부호가 양(+)인 경우에 부동산세제 개정 방향으로 보유세를 높이고 양도소득세를 낮추어 부동산가격을 안정화할 필요가 있다는 것을 시사한다. 실증분석에 사용된 변수의 단위와 설명은 아래와 같다.

[표 5-2] 사용 변수 단위와 구성

변수	단위	설명
민간 부문 (명목)부동산자산 총액	십억(국가별 통화, 경상가격)	민간 부문 비금융자산 중 주거용 및 비주거용 건물과 토지로 구성된 부동산자산에 대한 총액
가계 부문 (명목)부동산자산 총액	십억(국가별 통화, 경상가격)	가계 부문 비금융자산 중 주거용 및 비주거용 건물과 토지로 구성된 부동산자산에 대한 총액
민간 부문 부동산자산 총액	십억(US 달러)	민간 부문 (명목)부동산자산 총액에 소비자물가지수(CPI)와 구매력평가(ppps)를 이용하여 각국의 물가 상승률 및 현지 통화의 차이를 반영한 값
가계 부문 부동산자산 총액	십억(US 달러)	가계 부문 (명목)부동산자산 총액에 소비자물가지수(CPI)와 구매력평가(ppps)를 이용하여 각국의 물가 상승률 및 현지 통화의 차이를 반영한 값
log_민간 부문 부동산자산 총액	log(십억 달러)	민간 부문 부동산자산 총액의 로그변환된 값
log_가계 부문 부동산자산 총액	log(십억 달러)	가계 부문 부동산자산 총액의 로그변환된 값
민간 부문 부동산자산 총액 변화율	%	민간 부문 부동산자산 총액의 전년 대비 변화율
가계 부문 부동산자산 총액 변화율	%	가계 부문 부동산자산 총액의 전년 대비 변화율
민간 부문 부동산 보유세율	%	민간 부문 부동산 보유세를 부동산자산 총액으로 나눈 실효세율
가계 부문 부동산 보유세율	%	가계 부문 부동산 보유세를 부동산자산 총액으로 나눈 실효세율
민간 부문 부동산 양도소득세율	%	민간 부문 양도소득세를 양도소득(부동산자산 총액의 전년 대비 변화량)으로 나눈 실효세율
가계 부문 부동산 양도소득세율	%	가계 부문 양도소득세를 양도소득(부동산자산 총액의 전년 대비 변화량)으로 나눈 실효세율
1인당 GDP	US 달러(불변가격, 불변 PPPs, 2015 OECD 기준 연도)	각국의 물가 상승률 및 현지 통화의 차이가 반영된 불변가격 및 구매력 평가 기준으로 이용
log_1인당 GDP		1인당 GDP의 로그변환된 값
1인당 GDP 성장률	%	1인당 GDP의 전년 대비 성장률
인구	명	총인구수
log_인구		총인구수의 로그변환된 값
인구 성장률	%	총인구수의 전년 대비 성장률
이자율	%	연간 장기이자율
주식가격	지수, 2015=100	연간 주식가격지수
주식가격 변화율	%	주식가격지수의 전년 대비 변화율
시장소득 지니계수	0-1	지니계수(시장소득, 조세 및 이전소득 전), 총인구 기준
자산 지니계수	0-1	지니계수(자산)
시장소득·자산 지니계수	0-1	시장소득 지니계수와 자산 지니계수를 곱한 값

2 사용 자료

위와 같은 회귀분석을 수행하기 위하여 OECD 국가를 분석대상으로 하여 패널자료를 구축한다. 자료의 가용 여부에 따라 분석 기간은 1970~2018년이 된다. 실증분석 자료는 OECD.stat에서 수집한 주거용 및 비주거용 건물과 토지를 포함하는 부동산자산 총액과 부동산 보유세 및 양도소득세, 1인당 GDP, 총인구, 장기이자율, 주식가격지수, 소득 지니계수와 CS의 GWD로부터 구한 자산 지니계수, 그리고 관련 변수들로 구성된다.³⁴⁾

[표 5-3]은 국가-연도 관측치로 구성되는 분석 표본의 요약통계량을 보여 준다. 분석 기간 동안 OECD 국가의 평균 부동산자산 총액은 민간 부문이 5조 1,920억 달러, 가계 부문이 3조 5,550억 달러로 가계 부문이 민간 부문에서 차지하는 비중이 상당히 높다. 그리고 평균 전년 대비 부동산자산 총액의 변화율은 민간 부문이 3.15%, 가계 부문이 3.21%로 가계 부문 부동산가격 변동성이 더 컸다. 평균 부동산 보유세율은 민간 부문이 0.45%, 가계 부문이 0.38%, 평균 양도소득세율은 민간 부문이 5.75%, 가계 부문이 4.50%로 가계 부문이 모든 부동산세 부담에서 낮았다. 분석 기간 동안 OECD 국가의 평균 시장소득 지니계수는 0.468, 자산 지니계수는 0.714, 시장소득·자산 지니계수는 0.337로 자산 불평등이 소득 불평등에 비해 훨씬 높았다.

34) OECD.stat이 제공하는 국가별 양도소득세에서 국가-연도 관측치가 영(0)인 값이 상당수 발견되었다. 특정 국가 상당수가 부동산에 대한 양도소득세제가 분명히 존재함에도 불구하고 해당 국가들의 국가-연도 관측치가 영(0)인 값으로 기록되어 있어 분석의 신뢰도를 제고하기 위해 양도소득세의 국가-연도 관측치가 영(0)인 값은 모두 결측치(missing value)로 처리하였다. 결측치 처리 후 1970~2018년 기간 동안 민간 부문에서 양도소득세에 대한 국가-연도 관측치가 존재하는 국가들은 7개국으로 호주, 프랑스, 이스라엘, 이탈리아, 스위스, 영국, 미국이 이에 해당하며 총국가-연도 관측치 수는 195였다. 그리고 같은 기간 동안 가계 부문에서 양도소득세에 대한 국가-연도 관측치가 존재하는 국가들은 16개국으로 호주, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 대한민국, 리투아니아, 네덜란드, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국이 이에 해당하며 총국가-연도 관측치 수는 541이었다. 또한 OECD.stat에서 제공되는 국가별 양도소득세는 본 연구의 분석대상인 부동산자산에 대한 양도소득세뿐만 아니라 가령 주식 등 금융자산에 대한 양도소득세를 포함하고 있다. 물론 양도소득세 과세대상 중에서 부동산자산이 상당히 많은 부분을 차지한다고 이해할 수 있지만, 본 연구에서 도출된 양도소득세 관련 추정 결과 해석 시 이 같은 한계점에 유의하여 추정 결과를 해석하는 것이 필요하다.

[표 5-3] 사용 변수 기초통계량

변수	관측치 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
민간 부문 부동산자산 총액	682	5,192	8,985	60	53,541
가계 부문 부동산자산 총액	718	3,555	6,746	2	42,594
log_민간 부문 부동산자산 총액	682	7.26	1.72	4.10	10.89
log_가계 부문 부동산자산 총액	718	6.73	1.92	0.59	10.66
민간 부문 부동산자산 총액 변화율	650	3.15	6.00	-21.44	32.66
가계 부문 부동산자산 총액 변화율	686	3.21	6.61	-30.56	30.23
민간 부문 부동산 보유세율	679	0.45	0.41	0.02	1.70
가계 부문 부동산 보유세율	413	0.38	0.73	0.00	4.70
민간 부문 부동산 양도소득세율	98	5.75	10.59	0.09	78.67
가계 부문 부동산 양도소득세율	228	4.50	10.32	0.00	95.63
1인당 GDP	1,576	31,457	14,961	2,608	107,766
log_1인당 GDP	1,576	10.24	0.51	7.87	11.59
1인당 GDP 성장률	1,544	2.32	3.09	-14.26	24.01
인구	1,813	30,900,000	49,000,000	204,438	327,000,000
log_인구	1,813	16.28	1.51	12.23	19.61
인구 성장률	1,813	0.70	0.81	-2.54	6.20
이자율	1,097	6.08	3.58	-0.36	22.50
주식가격	1,369	59.86	60.85	0.00	657.82
주식가격 변화율	1,346	13.07	38.13	-86.77	595.97
시장소득 지니계수	385	0.468	0.047	0.364	0.580
자산 지니계수	333	0.714	0.087	0.446	1.112
시장소득·자산 지니계수	237	0.337	0.049	0.175	0.481

자료: OECD.Stat; Credit Suisse, Global Wealth Databook, 각 연도.

제3절

실증분석 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

실증분석은 다음 순서로 수행하였다. 첫 번째로는 부동산자산 총액을 종속변수로 하여 부동산세제가 부동산자산 총액에 미치는 효과를 추정하였다. 두 번째 모형에서는 부동산세제가 부동산자산의 가격 변화율에 미치는 효과를 분석한 것이다. 첫 번째 모형이 조세가 자산가격의 절대적 수준(level)에 미치는 효과를 보이하고자 했다면 두 번째 모형은 조세의 가격 변동성(price volatility)에 대한 것이다. 끝으로 세 번째 모형에서는 부동산가격 변동성이 소득과 자산 불평등도에 대해 가지는 효과를 추정하였다.

1 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향

[표 5-4]~[표 5-11]은 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향을 추정한 식 (1)의 회귀분석 결과를 보여 준다. [표 5-4]와 [표 5-5]는 OLS 추정 결과이고 [표 5-6]과 [표 5-7]은 2SLS 추정 결과이다. [표 5-8]과 [표 5-9]는 고정효과모형 추정 결과이며 [표 5-10]과 [표 5-11]은 고정효과모형 IV 추정 결과이다. 민간 부문에 대해 추정한 결과는 [표 5-4], [표 5-6], [표 5-8], [표 5-10]에 제시되어 있고 가계 부문에 대해 추정한 결과는 [표 5-5], [표 5-7], [표 5-9], [표 5-11]에 제시되어 있다.

또한 [표 5-4]~[표 5-11]에서 주요 설명변수로 부동산 보유세율을 사용한 회귀분석 결과는 열 (1)에, 양도소득세율을 사용한 회귀분석 결과는 열 (2)에, 그리고 부동산 보유세율과 양도소득세율을 함께 이용한 회귀분석 결과는 열 (3)에 제시되어 있다. 각 설명 또는 통제변수의 계수추정치는 그 밖의 다른 설명 및 통제변수가 통제되었을 때 해당 변수가 부동산가격에 미치는 한계적 영향을 나타낸다. 그리고 모든 표는 이분산과 시계열상관에 대해 강건한 표준오차를 구하기 위해 국가 단위로 클러스터한 표준오차를 사용하고, 표준오차 추정치를 괄호 안의 숫자로 나타낸다.

우선 [표 5-4]에 제시된 민간 부문에 대한 OLS 추정 결과를 살펴보면 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율은 부동산가격에 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영

향을 미치지만, 부동산 양도소득세율은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 즉, 부동산 보유세율이 증가할수록 부동산가격은 하락하는 반면, 부동산 양도소득세율 증감은 부동산가격에 영향을 미치지 않는다.

열 (1)에서 1인당 GDP에 대한 양(+)의 계수추정치는 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한데, 인구 1명당 소득이 높아지면 부동산가격이 상승한다는 것을 뜻한다. 또한 열 (1)~(3)에서 인구수는 통계적으로 유의한 양(+) 계수추정치를 가지며 인구수가 늘어나면 부동산 수요가 증가하여 부동산가격이 상승할 것을 함의한다. 그리고 열 (2)에서 주식가격지수 변화율에 대한 통계적으로 유의한 음(-)의 계수추정치는 부동산자산을 대체할 수 있는 다른 자산으로서 주식수익률이 높아지면 부동산가격은 낮아진다는 의미이다.

[표 5-4] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = log_민간 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-0.580*** (0.147)		-0.893*** (0.142)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.009 (0.008)	-0.001 (0.001)
log_1인당 GDP	1.305*** (0.250)	0.730 (2.469)	-0.380 (0.520)
log_인구	1.135*** (0.049)	1.190** (0.401)	1.241*** (0.076)
이자율	-0.017 (0.026)	0.007 (0.070)	-0.029 (0.033)
주식가격 변화율	-0.000 (0.001)	-0.018* (0.006)	-0.008 (0.005)
상수항	-24.426*** (3.074)	-20.320 (18.161)	-8.638* (3.899)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	588	98	98

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-5]의 가계 부문 OLS 추정 결과도 부동산 보유세율과 양도소득세율에 대해 민간 부문과 유사하게 나타난다.

[표 5-5] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = log_가계 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-0.954*** (0.071)		-0.771*** (0.058)
가계 부문 부동산 양도소득세율		-0.018 (0.014)	0.004 (0.003)
log_1인당 GDP	1.311*** (0.258)	2.315 (1.621)	2.556*** (0.463)
log_인구	1.193*** (0.074)	1.349*** (0.218)	1.479*** (0.045)
이자율	-0.078** (0.037)	0.098 (0.163)	0.144*** (0.033)
주식가격 변화율	-0.000 (0.001)	0.002 (0.004)	-0.001 (0.002)
상수항	-25.545*** (3.572)	-40.673* (20.089)	-45.233*** (5.162)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	370	209	130

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-6]은 민간 부문에 대해 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향을 도구변수로 전기 부동산 보유세율과 양도소득세율을 사용하여 2SLS로 추정된 결과를 나타낸다. 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율이 높을수록 부동산가격은 낮아진다. 그리고 열 (2)에서 부동산 양도소득세율의 계수추정치는 통계적으로 유의한 음(-)의 값을 갖는데, 이는 양도소득세율이 높을수록 부동산가격이 낮아진다는 의미이다.

[표 5-6] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(2SLS)

설명변수	종속변수 = log_민간 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-0.582*** (0.141)		-0.903*** (0.074)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.016* (0.010)	-0.001 (0.001)
log_1인당 GDP	1.283*** (0.240)	0.584 (1.559)	-0.454 (0.326)
log_인구	1.135*** (0.046)	1.208*** (0.250)	1.254*** (0.044)
이자율	-0.023 (0.030)	-0.015 (0.050)	-0.031 (0.020)
주식가격 변화율	0.000 (0.001)	-0.013*** (0.003)	-0.008*** (0.003)
상수항	-24.661*** (2.991)	-18.884 (12.625)	-7.666*** (2.774)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	566	91	91

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

[표 5-7]은 가계 부문 2SLS 추정 결과를 보여 준다. 앞선 민간 부문 추정 결과와 부동산 보유세율에서는 유사하지만, 이제 부동산 양도소득세율은 부동산가격에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다.

[표 5-7] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(2SLS)

설명변수	종속변수 = log_가계 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-0.959*** (0.065)		-0.778*** (0.039)
가계 부문 부동산 양도소득세율		-0.022 (0.014)	0.002 (0.003)
log_1인당 GDP	1.282*** (0.228)	1.944 (1.220)	2.653*** (0.293)
log_인구	1.194*** (0.067)	1.338*** (0.169)	1.465*** (0.040)
이자율	-0.083** (0.034)	0.021 (0.129)	0.160*** (0.020)
주식가격 변화율	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.004)	-0.002 (0.001)
상수항	-25.862*** (3.081)	-35.920** (14.945)	-45.576*** (3.440)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	355	186	114

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-8]에 제시된 민간 부문에 대한 고정효과모형 추정 결과를 살펴보면, 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율 인상에 따라 부동산가격은 하락하고 열 (3)에서 부동산 양도소득세율 인상에 따라 부동산가격은 상승한다.

이 같은 이유는 부동산 보유세율이 높아지면, 부동산 매매시장에서 부동산을 보유한 사람은 부동산을 계속 보유 시 세 부담이 높아져 보유하던 부동산을 판매하려 할 것이고, 부동산을 구입하기를 희망하는 사람은 부동산 구입 후 높은 세 부담으로 부동산을 구입하지 않으려 할 것이다. 이에 따라 부동산 매매시장에서 부동산 공급이 증가하여 부동산가격이 하락하고, 또한 부동산 수요가 감소하여 부동산가격이 하락해서 부동산가격은 최종적으로 대폭 하락할 수 있다.

또 부동산 양도소득세율이 높아지면, 부동산 매매시장에서 부동산을 보유하는 사람은 부동산 판매 시 세후 수익률이 낮아져 보유하던 부동산을 계속 더 보유하려고 할 것이고, 부동산을 구입하기를 희망하는 사람은 부동산 구입 후 미래 판매 시 세후 수익률이

낮을 것으로 예상하여 부동산 구입을 꺼릴 것이다. 이에 따라 부동산 매매시장에서 부동산 공급은 동결 효과에 따라 감소하여 부동산가격이 상승하고, 부동산 수요는 기대수의 하락에 따라 감소하여 부동산가격이 하락하는 상반된 효과가 나타날 수 있다. 그런데 부동산 공급에 대한 동결 효과가 부동산 수요에 대한 기대수의 하락보다 더 클 경우, 부동산가격은 [표 5-8]의 열 (3)과 같이 최종적으로는 상승할 수 있다. 이와 같은 본 연구의 결과는 박춘구·박태진·강정규(2012)의 추정 결과와는 상반된다.

한편, 열 (1)에서 장기이자율이 부동산가격에 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 장기이자율이 높아지면, 부동산 구입에 따르는 대출비용이 증가하여 부동산을 구입하기가 어려워질 수 있어 부동산 수요가 감소하여 부동산가격이 하락할 수 있다. 그리고 주식가격지수 변화율도 부동산가격에 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 즉, 부동산을 대체하는 금융자산으로서 주식의 수익률이 증가하면, 부동산 구입이 주식 구입으로 대체되어 부동산 수요가 감소하여 부동산가격이 하락할 수 있다.

[표 5-8] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = log_민간 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-0.856*** (0.160)		-1.120*** (0.062)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.000 (0.002)	0.001*** (0.000)
log_1인당 GDP	-0.107 (0.216)	2.910*** (0.477)	1.066** (0.337)
log_인구	0.656* (0.329)	-2.129* (0.996)	-0.882 (0.458)
이자율	-0.022*** (0.008)	-0.032 (0.015)	-0.011 (0.007)
주식가격 변화율	-0.001*** (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.000)
상수항	-2.319 (6.495)	17.204 (17.085)	14.909* (5.746)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	588	98	98

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-9]는 가계 부문 고정효과모형 추정 결과를 보여 준다. 앞선 민간 부문과 비교하면 부동산 보유세율과 양도소득세율에 대한 계수추정치 부호는 동일한 반면, 계수 추정치의 통계적 유의성이 다소 감소한다.

[표 5-9] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = log_가계 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-0.336* (0.170)		-0.425** (0.163)
가계 부문 부동산 양도소득세율		0.002 (0.001)	0.003** (0.001)
log_1인당 GDP	-0.235 (0.242)	0.367 (0.421)	1.412** (0.546)
log_인구	0.891 (0.536)	-0.728 (0.802)	0.565 (0.580)
이자율	-0.010 (0.018)	-0.021 (0.019)	0.074** (0.027)
주식가격 변화율	-0.001* (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.001** (0.001)
상수항	-6.448 (10.547)	15.121 (14.975)	-17.810 (10.895)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	370	209	130

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_n는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-10]은 민간 부문에 대해 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향을 전기 부동산 보유세율과 양도소득세를 도구변수로 사용하여 고정효과모형으로 추정한 결과를 제시한다. 부동산가격이 높으면 부동산가격 안정화를 위하여 정부는 반대로 부동산 보유세율과 양도소득세율을 강화할 수 있기 때문에 내생성 문제가 초래될 수 있다. 이 같은 내생성 문제를 해결하기 위해 전기 부동산 보유세율과 양도소득세는 현재 부동산가격에 영향을 미치지 않으면서 조세정책상 현재 부동산 보유세율과 양도소득세율에 영향을 미칠 수 있어 이를 도구변수로 활용하여 추정한다. 따라서 [표 5-10]의 추정 결과를 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향에 대한 본 연구의 주요 결과로 제시한다.

[표 5-10]에서 고정효과모형 IV 추정 결과를 살펴보면, 앞선 [표 5-8]의 고정효과모형 추정 결과와 동일하게 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율 인상에 따라 부동산가격은 하락하고 열 (3)에서 부동산 양도소득세율 인상에 따라 부동산가격은 상승한다. [표 5-10]의 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율의 계수추정치는 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 값을 갖는다. 그리고 추정식에 따라 부동산 보유세율이 0.1%포인트 증가하면 부동산가격이 8.84~12.61% 감소한다는 것을 의미한다. 이와는 반대로 열 (3)에서 부동산 양도소득세율의 계수추정치는 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 갖는다. 그리고 부동산 양도소득세율이 1%포인트 증가하면 부동산가격이 0.2% 증가한다.

이와 같은 결과에 비추어 볼 때 현재 부동산가격이 상당히 높아 정부에서 부동산가격을 낮추길 원한다면 부동산 보유세율을 인상하고 부동산 양도소득세율을 인하하는 것이 도움이 될 수 있다. 그리고 부동산가격을 진정시키는 효과성 측면에서 부동산 양도소득세율 인하보다 부동산 보유세율 인상이 더 나올 수 있다.

[표 5-10] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형 IV)

설명변수	종속변수 = log_민간 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-0.884*** (0.174)		-1.261*** (0.047)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.003 (0.002)	0.002*** (0.000)
log_1인당 GDP	-0.175 (0.219)	2.506*** (0.575)	0.795** (0.349)
log_인구	0.641** (0.326)	-1.654 (1.430)	-0.712* (0.400)
이자율	-0.024** (0.010)	-0.041* (0.022)	-0.014* (0.008)
주식가격 변화율	-0.001*** (0.000)	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.000)
상수항	-1.305 (6.641)	12.849 (21.962)	14.884*** (3.908)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	566	91	91

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-11] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형 IV)

설명변수	종속변수 = log_가계 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-0.368** (0.182)		-0.549*** (0.156)
가계 부문 부동산 양도소득세율		0.006* (0.003)	0.005*** (0.001)
log_1인당 GDP	-0.237 (0.233)	0.125 (0.635)	1.309** (0.559)
log_인구	0.936** (0.463)	-0.148 (0.879)	0.693 (0.476)
이자율	-0.007 (0.020)	-0.012 (0.015)	0.084*** (0.026)
주식가격 변화율	-0.001** (0.001)	-0.002* (0.001)	-0.002*** (0.001)
상수항	-7.111 (9.217)	7.866 (15.308)	-18.920** (8.783)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	355	186	114

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

[표 5-11]은 가계 부문 고정효과모형 IV 추정 결과이다. 앞선 민간 부문 결과와 부동산 보유세율, 양도소득세율의 계수추정치에 대한 부호와 통계적 유의성 정도는 대체로 비슷하다. 그런데 부동산 보유세율의 계수추정치가 더 작아서 부동산 보유세율이 부동산 가격에 미치는 한계적 영향이 더 작아졌다. 반대로 부동산 양도소득세율의 계수추정치는 더 커서 부동산 양도소득세율이 부동산 가격에 미치는 한계적 영향이 더 커졌다.

2 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향

[표 5-12]~[표 5-15]는 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향을 추정한 식 (1)의 회귀분석 결과를 제시한다. [표 5-12]와 [표 5-13]은 OLS 추정 결과에 해당한다. 그리고 [표 5-14]와 [표 5-15]는 고정효과모형 추정 결과에 해당한다. [표 5-12]와 [표 5-14]는 민간 부문에 대해 추정한 결과이고, [표 5-13]과 [표 5-15]는 가계 부문에 대해 추정한 결과이다.

그리고 [표 5-12]~[표 5-15]에서 열 (1)은 주요 설명변수로 부동산 보유세율을 사용한 회귀분석 결과를, 열 (2)는 양도소득세율을 사용한 회귀분석 결과를, 그리고 열 (3)은 부동산 보유세율과 양도소득세율을 동시에 이용한 회귀분석 결과를 각각 제시하고 있다. 각 설명 또는 통제변수의 계수추정치는 그 밖의 다른 설명 및 통제변수가 통제되었을 때 해당 변수가 부동산가격 변동성에 미치는 한계적 영향을 나타낸다. 그리고 모든 표는 이분산과 시계열상관에 대해 강건한 표준오차를 구하기 위해 국가 단위로 클러스터한 표준오차를 사용하고, 표준오차 추정치를 괄호 안의 숫자로 나타낸다.

[표 5-12]에서는 민간 부문에 대해 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향을 OLS로 추정한 결과를 제시한다. 이 표의 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율은 부동산가격 변동성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 그러나 열 (2)와 (3)에서 부동산 양도소득세율은 10% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다.

[표 5-12] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 민간 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = 민간 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-0.378 (0.743)		0.798 (1.546)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.067* (0.026)	-0.070* (0.026)
1인당 GDP 성장률	0.675*** (0.125)	1.252** (0.395)	1.213** (0.413)
인구 성장률	2.045*** (0.426)	-0.149 (0.918)	-0.549 (0.955)
이자율	-0.374 (0.224)	-0.532* (0.212)	-0.481* (0.224)
주식가격 변화율	-0.027* (0.015)	-0.134* (0.057)	-0.144 (0.074)
상수항	5.517*** (1.640)	9.645*** (1.616)	8.888*** (1.608)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	566	98	98

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-13]은 가계 부문 OLS 추정 결과를 보여 주는데, 앞의 민간 부문 추정 결과와 크게 다르지 않으나 부동산 양도소득세율의 계수추정치의 통계적 유의성이 높아졌다.

[표 5-13] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 가계 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = 가계 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-0.202 (0.375)		-0.188 (0.330)
가계 부문 부동산 양도소득세율		-0.084*** (0.025)	-0.070** (0.021)
1인당 GDP 성장률	0.912*** (0.223)	0.448*** (0.117)	0.478 (0.538)
인구 성장률	1.905*** (0.590)	1.021 (0.973)	0.756 (1.129)
이자율	-0.559** (0.257)	-1.436*** (0.451)	-1.517* (0.621)
주식가격 변화율	-0.037 (0.023)	-0.010 (0.029)	-0.032 (0.023)
상수항	5.922** (2.093)	12.868*** (2.699)	14.181** (4.109)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	356	209	130

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-14]는 민간 부문에 대해 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향을 고정효과모형을 이용하여 추정한 결과에 해당한다. 이 표의 열 (1)과 (3)에서 부동산 보유세율 인상은 부동산가격 변동성을 감소시키고 또한 열 (2)에서 부동산 양도소득세율 인상은 부동산가격 변동성을 감소시킨다. 추정식에 따라 부동산 보유세율이 0.1%포인트 증가하면 부동산가격 변동성은 0.511~1.196%포인트 감소하고, 부동산 양도소득세율이 1%포인트 증가하면 부동산가격 변동성은 0.08%포인트 감소한다. 따라서 부동산가격 변동성을 줄이기 위해서는 부동산 보유세율 강화가 더 효과적일 수 있다.

부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향에 대한 회귀분석 모형으로는 [표 5-14]의 민간 부문을 대상으로 한 고정효과모형이 가장 적절할 것이다. 이는 부동산시장이 가계 부문뿐만 아니라 법인 등 기업 부문의 수급에 따라 변동한다는 점, 본 분석

에서 사용한 데이터가 국가 간 패널자료로서 고정효과모형은 OLS 모형에서 발생할 수 있는 편의 추정량의 문제가 발생하지 않는다는 점 등에 따른 결과이다.

[표 5-14] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 민간 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = 민간 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
민간 부문 부동산 보유세율	-5.113* (2.711)		-11.956** (3.284)
민간 부문 부동산 양도소득세율		-0.075* (0.031)	-0.045 (0.026)
1인당 GDP 성장률	0.748*** (0.144)	0.688 (0.329)	0.911** (0.312)
인구 성장률	1.405 (1.108)	-4.625*** (0.859)	-6.044** (1.478)
이자율	-0.770* (0.395)	-1.132*** (0.109)	-0.691*** (0.095)
주식가격 변화율	-0.029** (0.013)	-0.148* (0.068)	-0.126* (0.055)
상수항	13.760*** (3.921)	21.298*** (3.067)	37.667** (8.197)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	566	98	98

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[표 5-15]에서 가계 부문 고정효과모형 추정 결과가 제시되는데, 민간 부문 추정 결과와 달리 부동산 보유세율이 부동산가격 변동성에 통계적으로 유의하지 않은 영향을 미치는 것으로 나타난다. 반면 민간 부문 추정 결과와 유사하게 부동산 양도소득세율은 열 (2)와 (3) 모두에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다.

[표 5-15] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 가계 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = 가계 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
가계 부문 부동산 보유세율	-2.543 (2.216)		-3.319 (4.408)
가계 부문 부동산 양도소득세율		-0.086*** (0.023)	-0.064* (0.032)
1인당 GDP 성장률	1.086*** (0.245)	0.096 (0.244)	0.681 (0.491)
인구 성장률	1.586 (1.330)	-0.582 (1.421)	1.333 (3.203)
이자율	-0.423 (0.403)	-1.411* (0.644)	-0.642 (1.177)
주식가격 변화율	-0.036 (0.022)	-0.001 (0.032)	-0.044** (0.017)
상수항	3.878 (3.565)	16.206*** (4.589)	7.604 (14.188)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	356	209	130

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

3 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향

[표 5-16]은 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향을 추정한 식 (2)의 회귀분석 결과이다. 또한 [표 5-16]은 고정효과모형 추정 결과이고 종속변수인 소득 불평등과 소득·자산 불평등을 시장소득에 기초하여 추정한 결과에 해당한다.

[표 5-16]에서 열 (1)~(3)은 주요 설명변수로 부동산가격을 이용한 회귀분석 결과를, 열 (4)~(6)은 부동산가격 변동성을 순서대로 제시한다. 그리고 열 (1)과 (4)는 종속변수로 소득 불평등을 나타내는 시장소득 지니계수를 사용한 회귀분석 결과를, 열 (2)와 (5)는 자산 불평등을 나타내는 자산 지니계수를 사용한 회귀분석 결과를, 그리고 열 (3)과 (6)은 소득·자산 불평등을 나타내는 시장소득·자산 지니계수를 각각 제시한다.³⁵⁾ 각 설

35) 부동산자산 보유는 자산에서 발생하는 실현된 소득과 실현되지 않은 간주임대료 및 자본이득의 형태로 보유자와 비보유자 간 경제적 불평등을 야기한다. 부동산자산 보유로부터 발생한 '실현된 소득'의 경우 시장에서 양성화된 부분에 한해 시장소득에 일부 반영되지만 시장소득이 이를 온전히 반영하는 것은 아니다. 따라서 이 절에서는 포착된 시장소득으로 인한 불평등과 자산 보유에 따른 불평등을 동시에 고려하기 위해 두 지니계수의 교차항으로 이루어진 시

명 또는 통제변수의 계수추정치는 그 밖의 다른 설명 및 통제변수가 통제되었을 때 해당 변수가 각각 소득 불평등, 자산 불평등, 소득·자산 불평등에 미치는 한계적 영향을 의미한다. 그리고 모든 표는 이분산과 시계열상관에 대해 강건한 표준오차를 구하기 위해 국가 단위로 클러스터한 표준오차를 사용하고, 표준오차 추정치를 괄호 안의 숫자로 나타낸다.

[표 5-16]의 시장소득에 기초한 고정효과모형 추정 결과를 살펴보면, 열 (1)에서 부동산가격이 소득 불평등에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 부동산가격이 높아질수록 소득 불평등이 낮아지는 것을 의미한다. 이는 부동산가격이 높을 때 부동산 매매를 통한 양도소득의 실현으로 소득 불평등이 개선되는 효과가 나타날 수 있다.

그리고 [표 5-16]의 열 (4)~(6)에서 부동산가격 변동성의 계수추정치는 통계적으로 유의한 값을 가지며, 각 열에서 부동산가격 변동성이 증가할수록 소득 불평등은 낮아지고 자산 불평등은 높아지며 소득·자산 불평등은 높아지는 것으로 나타난다. 부동산가격 변동성이 증가하면 소득 불평등 개선에 비해 자산 불평등이 더 악화되어, 소득·자산 불평등은 결과적으로 악화될 수 있다는 것을 함의한다.

장소득·자본 지니계수를 분석에 추가함으로써 각각의 지니계수가 가진 한계를 보완해서 분석하고자 하였다.

[표 5-16] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 시장소득(고정효과모형)

설명변수	종속변수					
	시장소득 지니계수	자산 지니계수	시장소득·자 산 지니계수	시장소득 지니계수	자산 지니계수	시장소득·자 산 지니계수
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log_민간 부문 부동산자산 총액	-0.016*	0.037	-0.001			
	(0.009)	(0.071)	(0.056)			
민간 부문 부동산자산 총액 변화율				-0.001***	0.002**	0.002***
				(0.000)	(0.001)	(0.000)
1인당 GDP 성장률	-0.001	0.001	0.000	0.000	-0.001	-0.001
	(0.000)	(0.002)	(0.001)	(0.000)	(0.002)	(0.001)
인구 성장률	-0.010**	0.015	0.000	-0.010**	0.013	0.000
	(0.005)	(0.014)	(0.009)	(0.004)	(0.010)	(0.007)
이자율	0.002***	0.001	0.002	0.002*	0.003	0.004*
	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.003)	(0.002)
주식가격 변화율	0.000	-0.001**	-0.000**	0.000	-0.001*	-0.000**
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
상수항	0.537***	0.414	0.340	0.451***	0.688***	0.326***
	(0.054)	(0.522)	(0.403)	(0.011)	(0.021)	(0.017)
연도더미	yes	yes	yes	yes	yes	yes
관측치 수	277	247	186	270	242	181

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.
 자료: OECD.Stat; Credit Suisse, Global Wealth Databook, 각 연도.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서의 실증분석 결과를 요약하면 이하와 같다.

부동산 보유세에 대한 세율 인상은 부동산가격을 하락시키는 한편, 양도소득세율 인상의 경우 오히려 가격 상승을 야기한 것으로 나타났다. 부동산가격 변동성에 미친 효과를 보면, 보유세율과 양도소득세율 모두 변동성을 낮춘 것으로 확인되었다. 구체적인 추정 결과를 살펴보면, 부동산 보유세율이 0.1%포인트 증가하면 추정 모형에 따라 부동산가격이 8.84~12.61% 감소한 반면, 부동산 양도소득세율의 1% 증가 시에는 부동산가격이 0.2% 증가한 것으로 추정되었다. 부동산가격 변동성의 경우, 보유세율 0.1%포인트 증가 시 가격 변동성을 0.511~1.196%포인트 낮추었으며, 양도소득세율 1%포인트 증가 시에는 부동산가격 변동성을 0.08%포인트 감소시켰다. 요컨대, 부동산 보유세율 인상은 부동산가격을 하락시키며 부동산가격 변동성을 감소시키는 반면, 부동산 양도소득세율 인상은 부동산가격을 상승시키며 부동산가격 변동성을 감소시킨다. 이상의 추정 결과는 경기가 과열된 부동산시장에서 가격의 하락 및 안정화를 유도하기 위해서는 보유세 강화가 양도소득세 강화에 비해 더 효과적인 정책 수단임을 의미한다.

본 연구에서는 부동산가격 변동성이 불평등에 미치는 효과도 함께 추정하였다. 추정 결과에 따르면, 부동산가격 변동성이 증가하면 소득 불평등 개선에 비해 자산 불평등이 더 악화되고, 최종적으로 소득·자산 불평등이 악화하는 결과가 초래되었다. 이를 종합하면, 부동산 보유세 강화는 부동산가격 하락과 함께 부동산가격 변동성을 감소시켜 부동산가격 안정화에 기여할 뿐만 아니라, 궁극적으로는 자산 불평등과 소득·자산 불평등을 개선함으로써 경제적 불평등을 해소하는 데 기여하게 된다.

제6장

부동산 보유세 설계 방향에 대한 제언

보유세 발전 방향을 둘러싼 쟁점을 살펴보고 조세의 원칙과 기능에 기초한 바람직한 설계 방안을 제언하였다. 보유세 개편과 관련한 쟁점은 크게 평균 세 부담 수준의 문제와 과세체계의 문제로 구분된다.

제1절 보유세 세 부담 수준 설정

제2절 보유세 과세체계 설계 관련 쟁점

제3절 보유세제 중장기 발전 방향

본 연구에서는 우리나라의 자산 불평등이 부동산의 소유 집중을 통해 전개되고 있으며 이를 보정하기 위한 정책과제로 부동산 보유세의 기능이 강화되고 있음을 확인하였다. 국가별 패널분석에서는 보유세가 부동산시장 안정화의 효과적 정책 수단이며 이를 통해 경제적 불평등도를 완화시킬 수 있음을 보였다. 가계금융복지조사(가구 자산 정보를 행정자료로 보완)를 이용한 세수 시뮬레이션을 통해 우리나라 보유세가 소득재분배 측면에서 이미 높은 수준의 기능을 담당하고 있음을 살펴보았다.

이와 같이 보유세는 자산가격 안정과 불평등도 완화라는 측면에서 긍정적 기능을 담당할 수 있을 것으로 기대되지만 과세체계를 세부적으로 검토하면 수평적 형평성과 같이 조세의 기본적 원칙이 위배되는 등의 문제점이 발견된다. 또한 5장에서 확인한 가격 안정화 기능의 경우, 보유세 평균 세율을 변수로 사용한 것이므로 우리나라와 같이 주택가격에 따라 세율이 크게 차이나는 경우 기대한 바와 같은 시장 안정화 효과가 발생할 것인지도 미지수이다. 이하에서는 보유세 발전 방향을 둘러싼 쟁점을 살펴보고 조세의 원칙과 기능에 기초한 바람직한 설계 방안을 제언하고자 한다. 보유세 개편과 관련한 쟁점은 크게 평균 세 부담 수준의 문제와 과세체계의 문제로 구분된다.³⁶⁾

제 1 절

보유세 세 부담 수준 설정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 세 부담 형평성 이슈

보유세 개편의 원칙을 정하기 위한 첫 번째 쟁점은 조세 형평성(tax equity) 측면에서 “평균” 세 부담의 적절성에 대한 것이다. 조세 형평성은 부담 능력이 동일한 경우 동일한 세액을, 부담 능력이 다른 경우 다른 세액을 부과하는 조세의 기본 원칙이다. 보유세 강화론은 부동산이 우리나라 가계가 부를 축적하는 가장 중요한 수단임에도 불구하고 부동산 과세가 ‘경제적 능력’에 상응하지 않기 때문에 부담 능력에 따라 부과하는 공평과세의 원칙에 위배된다는 입장을 견지한다. 이러한 주장이 타당한지를 확인하기 위

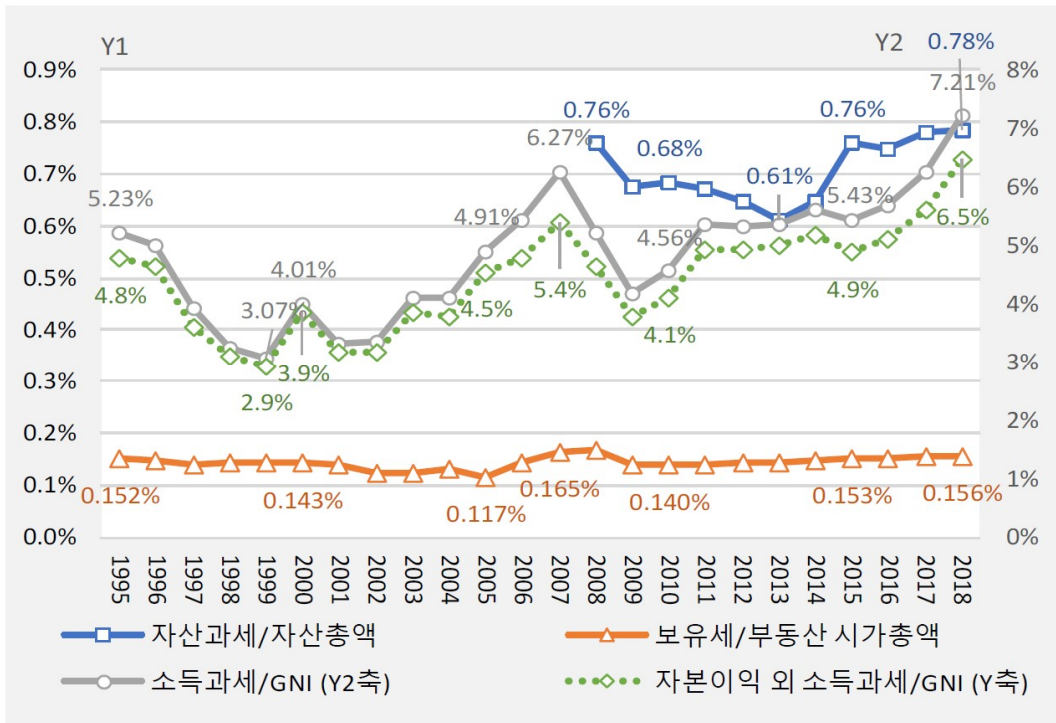
36) 제6장은 이선화(2020)의 자료를 업데이트 및 보완하고 재정리하였다.

해서는 담세력으로서 소득의 크기에 상응하는 자산의 크기가 정의되어야 하는데, 실현되지 않은 잠재적 소득원이자 저량변수인 부동산자산과 유량으로 측정되는 실현소득의 '경제적 능력'을 직접 비교하는 것은 개념적으로 한계가 있다. 또한 조세는 정부의 역할과 세 부담 능력에 대한 사회적 합의의 산물이기 때문에 얼마를 부담하는 것이 적절한지에 대한 절대적 기준을 제시하는 것도 쉽지는 않다. 이하에서는 보유세 실효세율의 시계열 추이와 국가 간 비교를 통해 우리나라 보유세 세 부담의 상대적 수준을 평가하는 접근법을 취하였다.

먼저 소득과세와 부동산자산과세 각각에 대해 특정 시점에서의 절대 수준(level)이 아닌 실효세율 추이를 살펴보았다. 이는 정부의 기능 확대와 재정지출 증가에 따른 추가적 재원을 조달하기 위해 정부가 어떠한 세원의 세수 기여도를 높여 왔는지를 확인하기 위한 것이다. 우리나라의 조세 부담률은 1995년 16.4%에서 2018년 20.0%로 지속적으로 증가해 왔는데, [그림 6-1]에 따르면 조세 유형별로 조세 부담률 상승에 대응한 세 부담 증가분이 불균형하게 배분되어 왔음이 확인된다. 실효세율의 계산을 위해 소득에 대해서는 국민소득(GNI) 대비 소득과세 총세수를, 부동산에 대해서는 민간 보유 부동산 시가총액 대비 부동산 보유세 비중을 사용하였다. 1995년에서 2018년의 기간 동안 GNI 대비 소득과세 비율은 5.23%에서 7.21%로 약 2%포인트 상승한 반면, 부동산자산과세의 실효세율은 같은 기간 0.152%에서 0.156%로 거의 변화가 없었다. 이는 소득과세의 경우 세원 상승률보다 세수 증가율이 높았던 반면, 부동산자산과세는 부동산 시가총액 상승률이 세 부담 상승 속도를 상회한 데 따른 결과이다. 취득세와 보유세를 합산한 부동산자산과세 전체의 비중은 같은 기간 0.57%에서 0.52%로 오히려 하락한 것으로 나타났다.

요컨대 1990년대 이후 복지 분야에서의 정부 역할 확대로 조세 부담률이 지속적으로 상승하는 가운데 재원 조달의 상대적 부담은 소득과세에 집중되었음이 확인된다.

[그림 6-1] 세원별 평균 실효세율 추이(1995~2018년)



자료: 한국은행 국민대차대조표, OECD Revenue Statistics.

- 주: 1) 자산과세/자산 총액: 대차대조표상 민간의 자산 총액 대비 자산과세(4000). 이하 괄호 안은 OECD 분류체계에 따른 세목 코드를 의미함.
 2) 보유세/부동산 시가총액: 대차대조표상 민간의 부동산 시가총액 대비 보유세(4100).
 3) 소득과세/GNI: GNI 대비 소득과세(1000). 소득과세(1000)에서 사회보장기여금(Social Security Funds)은 제외함.

[표 6-1] 우리나라의 소득과세와 자산과세 추이

	1995	2000	2005	2010	2017	연평균 증가율 (1995-2017)
조세 부담률(%)	16.8%	17.9%	17.8%	17.9%	20.0%	
소득과세(조 원)	24.7	39.3	60.6	82.9	149.4	8.52%
소득과세(조 원) (양도세 제외)	22.9	37.9	56.2	74.7	134.3	8.36%
양도세(조 원)	1.76	1.38	4.45	8.16	15.13	10.27%
자산과세(조 원)	11.44	16.85	24.70	33.52	54.41	7.34%
보유세(조 원)	2.74	3.39	5.03	9.27	14.32	7.80%
민간 보유 부동산 총액(조 원)	1,770	2,327	4,193	6,470	8,989	7.67%
GDP(조 원)	429	635	920	1,265	1,730	6.55%
부동산자산/소득(배)	4.127	3.664	4.559	5.113	5.195	

자료: OECD Revenue Statistics; 국세청.

2 국가 간 평균 실효세율 비교

다음으로 국가 간 비교를 통해 우리나라 보유세 세 부담 수준을 평가하였다. 평가지표는 앞서와 마찬가지로 소득 대신 자산의 시가총액에 대비한 실효세율을 사용하였다. GDP 대비 세율은 통계 이용의 편의성 때문에 세 부담 국제 비교에 가장 널리 사용되지만 소득지표를 자산과세인 보유세 세 부담 평가에 사용하는 것은 오독의 소지가 있다. 예컨대 우리나라와 같이 GDP 대비 부동산자산의 규모가 큰 경우 GDP 대비 지표는 자산과세의 실제 세 부담률을 과소평가하는 결과를 야기하게 된다.

GDP 대비 또는 총조세 대비 비중으로 보자면, 2017년 우리나라의 GDP 대비 보유세 부담률은 0.78%이며, 총조세 대비 보유세 비중은 3.08%이다. 총조세 및 GDP 대비 보유세 비중은 콜롬비아를 제외한 OECD 전체 국가에서 산출 가능하므로 한국의 보유세 수준과 직접적 비교가 가능하다. 2017년 한국을 제외한 OECD 35개국의 GDP 대비 보유세 부담률은 1.094%, 총조세 대비 보유세 비중은 3.236%으로 조사되었다. 이 두 지표를 통해 비교하면 우리나라의 보유세 수준은 영국, 미국 등 앵글로색슨계 국가에 비해서는 매우 낮은 수준이지만 OECD 회원국 평균에 비해 크게 낮지 않은 것처럼 보인다.

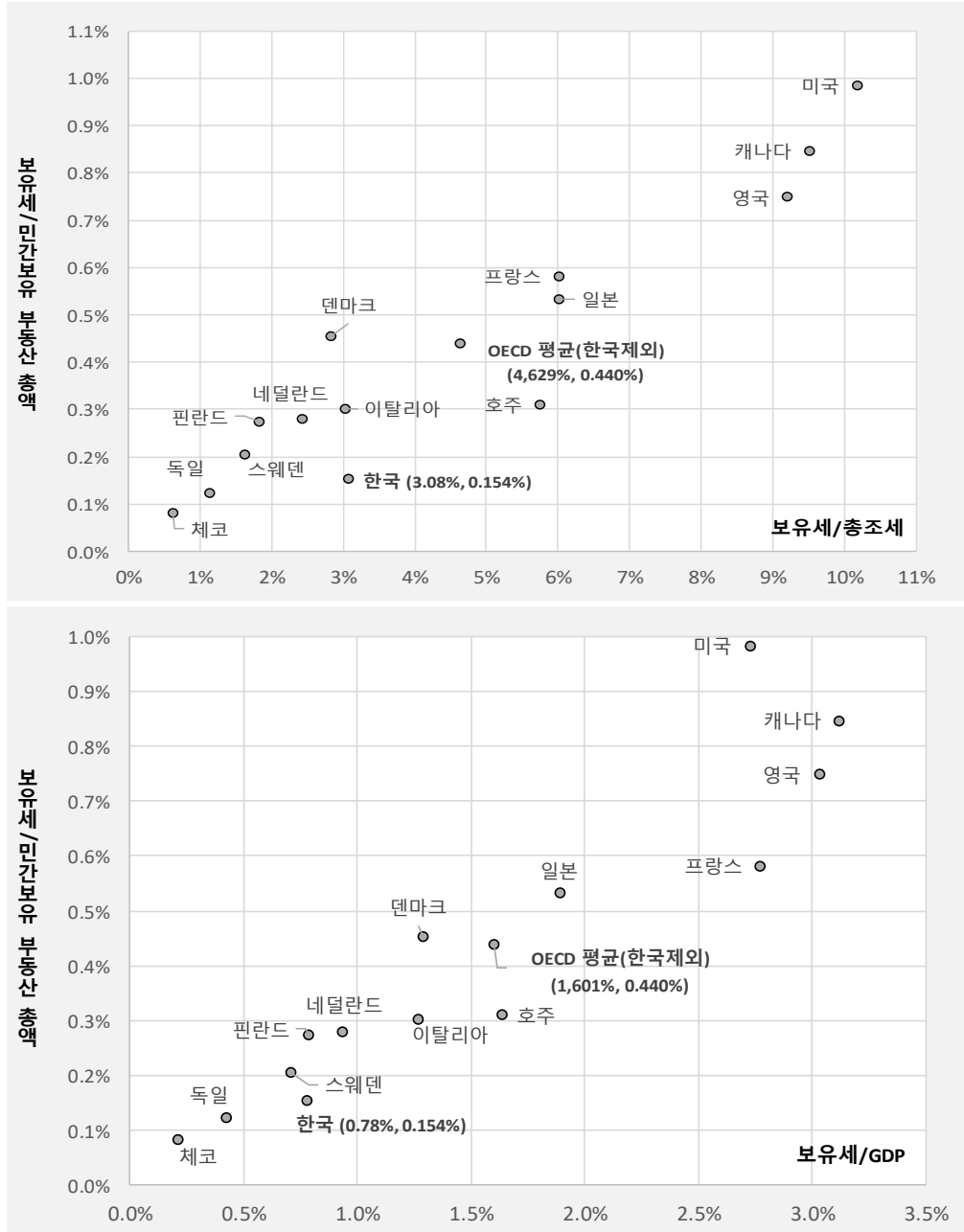
반면 GDP가 아닌 민간이 보유한 부동산 시가총액으로 평가 시 우리나라의 보유세 실효세율은 0.156%로 자산 통계가 제공되는 OECD 13개국 평균 세율(0.440%)의 3분의 1 수준에 불과하다(그림 6-2 참조). 물론 우리나라의 경우 취득세 세율이 높기 때문에 취득세를 포함한 부동산 세 부담 수준은 다른 나라들에 비해 높다는 반론이 제기되기도 한다. 이러한 주장을 확인하기 위해 보유세와 취득세를 합산한 부동산자산과세 전체의 세 부담률을 비교해 보았다. 2015년 기준 취득세 자료가 제공되는 OECD 10개국 자료를 취합한 결과, 민간 보유 부동산 시가총액 대비 보유세와 취득세의 평균 세율은 0.561%로 조사되었다. 한국의 동 비율은 0.367%로 취득세를 포함한 부동산자산과세 세율 역시 비교대상 국가의 3분의 2 수준에 머물렀다(표 6-2 참조). 요컨대, 소득 지표가 아닌 부동산 시장가격을 기준으로 평가하면 우리나라는 OECD 국가 가운데 보유세 세 부담이 가장 낮은 국가군에 속하며, 취득세를 포함하더라도 여전히 부동산자산과세 저부담 국가에 해당한다.

[표 6-2] 부동산 시가총액과 자산과세 실효세율 비교(2015년)

구분		대상 국가 수	OECD 평균 (한국 제외)	한국
GDP 대비 부동산 시가총액(민간 보유분)		14	3.675배	5.108배
전체 부동산 시가 대비 토지분(민간 보유분)		12	41.28%	60.58%
민간 보유 부동산 시가총액 대비	보유세율	14	0.435%	0.156%
	부동산자산 세율 (보유세+거래세)	10	0.561%	0.367%

자료: OECD Revenue Statistics; 국가별 통계청: 이선화(2020)의 <표 3>에서 재인용.

[그림 6-2] OECD 14개국 보유세 실효세율



자료: OECD Revenue Statistics; OECD의 국가별 자산대차대조표(national balance sheet).
 주: OECD 평균 지표는 부동산자산 대비 보유세 실효세율 계산이 가능한 13개국(한국 제외)을 대상으로 계산한 값임. 총조세 및 GDP 대비 보유세 비중은 OECD 전체 국가(콜롬비아 제외)에서 산출 가능함. 한국을 제외한 OECD 35개국의 총조세 대비 보유세 비중은 3.236%, GDP 대비 보유세 부담률은 1.094%임.

이처럼 소득 대비 지표와 시가 기준 지표가 크게 차이 나는 이유는, 우리나라의 경우 민간 보유 부동산 시가총액이 GDP 대비 5.108배로 OECD 주요 13개국 평균(3.675배)보다 39%나 높기 때문이다. 특히 우리나라에서 높은 수준의 부동산자산 규모는 고정자본 투자의 결과물인 건축물 가격이 아닌 높은 토지가격에 기인한다. 부동산 시가총액 중 토지와 건축물의 비중을 비교해 보면, OECD 11개 국가의 경우 약 4:6으로 건축물 구성 비중이 높음에 비해 우리나라의 동 비율은 약 6:4로 토지의 구성비가 훨씬 높다. 이와 같이 생산활동의 결과물인 GDP에 비해 부동산, 특히 토지자산의 가치가 높다는 사실은 부동산 투자수익에 대한 실효세율이 낮으며 그 결과 부동산 세후 수익률이 높게 형성되어 있음을 방증한다.

종합해 보면, 한국의 보유세율은 비교 가능한 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이며 시간적 추이로는 정부 예산의 증가 속도나 소득과세의 조세 기여도 변화에 비해 정체되어 있음이 확인된다. 보유세가 부동산 투자의 세후 수익률에 영향을 주는 주요 세제임을 감안하면 낮은 보유세율은 소득 대비 높은 부동산가격과 무관하지 않다. 따라서 참여정부가 부동산조세 개혁에서 표방한 바 있는 보유세 세 부담 인상을 통한 자산 가격 안정화는, 현시점에서조차 여전히 부동산세제의 중장기 정책 목표로서 유효한 어젠다라 할 수 있다.

다만, 국가 간 실효세율을 비교한 결과는 보유세 발전 방향과 관련한 종합적 고려 요인 중의 하나이지 절대적 개편 기준을 제공하는 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 조세는 국가마다 운용 및 부과 방식이 상이하며 제도가 형성된 사회·역사적 배경이 다르다. 따라서 선진국이라 하더라도 다른 나라의 세율이나 제도를 그대로 벤치마킹하기는 어렵다. 대표적으로 미국의 경우 보유세는 지방정부의 분권적 예산제도와 연계되어 있으며 높은 세율은 지방자치의 결과물이기 때문에 한국의 보유세 제도와는 본질적인 차이가 있다. 따라서 보유세 개편에서 어떤 원리를 강조하여 어떻게 설계할 것인지는 국가별 조세제도가 발전해 온 역사적 맥락을 고려하여 이루어질 필요가 있다.

제2절

보유세 과세체계 설계 관련 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 부동산 보유세의 평균 세 부담 인상을 통한 자산가격 안정화의 필요성을 확인하였다. 이하에서는 보유세 과세체계의 효율성과 관련한 쟁점을 검토한다.

1 주택 단위 통합과세의 이론적 문제점

통상적으로 부동산 보유세는 조세회피가 어렵고 시장에서의 거래행위를 왜곡하지 않기 때문에 소득세나 거래세에 비해 경제적 효율성이 높은 조세로 평가된다. OECD나 IMF 등 국제기구가 재정적자 완화를 위한 증세 수단이자 소득세에 대한 보완 세제로 보유세 강화를 정책적으로 제안한 것은 이런 이유에서이다(Norregaard, 2013; Cabral and Hoxby, 2012; Brys et al., 2016).

그런데 엄밀하게 말해 거래세와 대비되는 보유세 효율성은 부동산 “유통시장”에 해당하는 특성이라 할 수 있다. 주택 “신규 공급시장”에서의 자원 배분 문제에 관한 한 보유세의 효율성은 토지 부과분에 해당되는 장점으로 자본 투자인 건축물에는 해당되지 않는다. 제한된 자원인 토지는 공급의 비탄력성으로 인해 보유세 부과로 인한 사중손실(死重損失, deadweight loss)이 발생하지 않는다.³⁷⁾ 더욱이 토지에 대한 과세는 토지 사용비용을 높이기 때문에 단위 면적당 고정자본 투자를 증가시켜 토지 이용의 효율성을 높이는 효과를 유발한다. 반면 건축물에 대한 보유세(taxes on improvements) 부담은 자본 투자의 비용을 높이고 투자를 위축시키는 결과를 초래한다. 따라서 보유세 효율성에 대한 일반적 인식과 달리 건축물에 대한 보유세 강화는 생산요소의 배분 차원에서 토지의 효율적 이용을 저해하는 최악의 조세로 간주된다(Vickrey, 2001).

결국 보유세 강화가 부동산 신규 공급(리모델링 등 자본이 투입되는 투자활동을 포함한다)을 위축시키지 않기 위해서는 토지와세를 강화하고 건축물과세를 완화하는 방향으로 세율체계를 구성하는 것이 중요하다. 이러한 정책 기조는 2005년 8.31대책에서 확

37) 개간이나 택지개발 등을 통한 토지의 신규 공급을 감안하면 장기적 관점에서는 토지 역시 공급량이 완전히 고정된 것은 아니다.

인되는 비주거용 부동산에 대한 세율체계 개편 방향과도 일맥상통한다. 당시 비주거용 부동산에 대해서는 건축물분 세율을 비례세율로 개편하고 세 부담을 낮추는 한편 토지분은 세율을 높이는 조치가 단행되었다.

한편 주거용 부동산의 경우, 주택(주거용 토지와 주거용 건물)을 과세대상으로 구분하여 별도 세율을 적용하는 과세체계가 도입되었다. 즉 주거용은 토지와 건축물을 통합 평가하고 통합과세하므로 토지와 건축물에 대한 차등적 과세가 원칙적으로 가능하지 않게 되었다. 종합토지세가 토지세의 일종으로 효율성이라는 강점이 있음에도 주택을 별도 과세대상으로 분리해 낸 배경에는 보유세를 주택시장 안정화 수단으로 활용한다는 정책 당국의 의지가 작동하였다. 2000년대 전반기 주택시장 과열이 국민의 주거 안정성을 위태롭게 함에 따라 가격 안정화는 부동산정책의 가장 시급한 현안으로 대두하였다. 이에 따라 여러 논쟁에도 불구하고 토지와세의 효율성보다는 주택 단위 정책과세로서의 기능에 무게를 둔 세제 개편이 이루어지게 된 것이다.

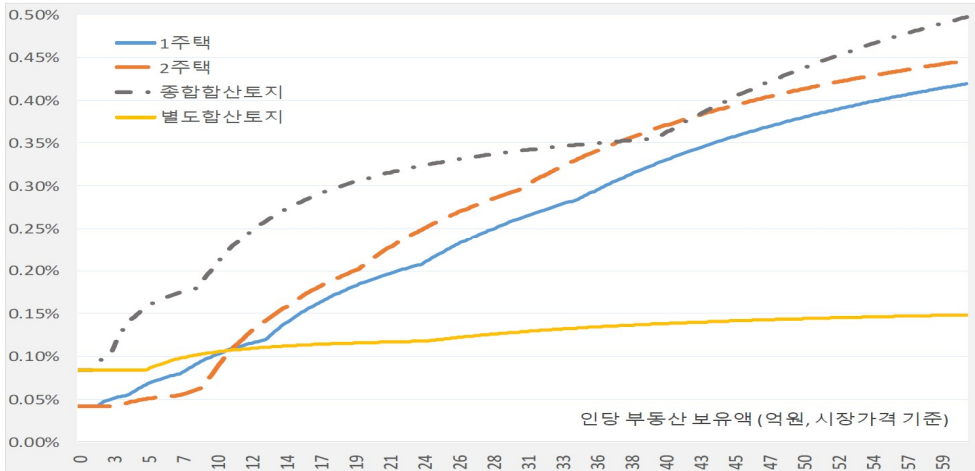
결국 현행과 같은 주택 통합과세하에서 주거용은 토지에 대한 고율과세, 자본(건축물)에 대한 저율과세라는 효율성 원칙을 적용하기 어렵게 되었다. 보유세 강화 정책의 일환으로 주택세율을 인상하면 주택을 구성하는 토지뿐만 아니라 건축물에 대해서도 고율과세가 적용될 수밖에 없다. 이론적으로 보자면 세수 확보, 시장 안정화, 재분배 등을 목적으로 한 보유세율 인상은 주거용 건축물 자본 투자에 대한 페널티로 작동하여 주택 공급을 위축시키는 부작용을 야기할 수 있다.

2 과세대상별 수평적 형평성 문제

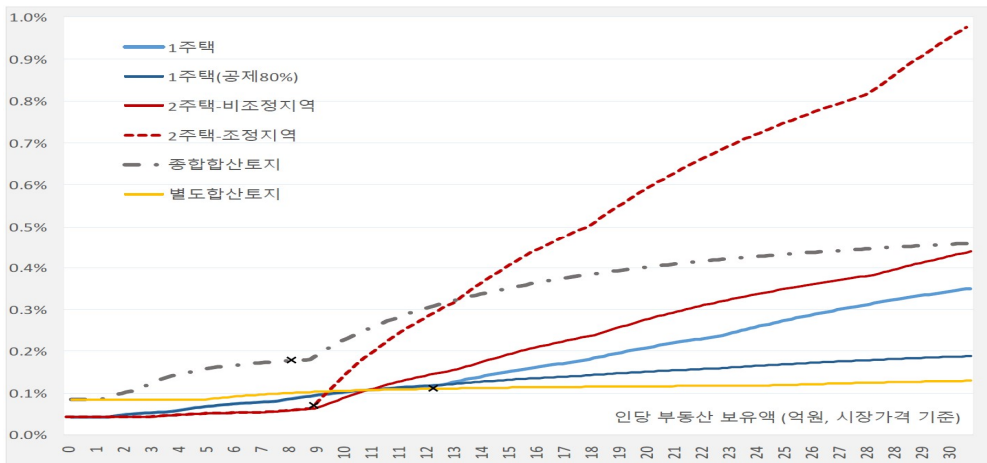
이상 주택 통합과세로 인한 비효율성은 보유세 세 부담 수준을 낮게 유지하는 동안에는 크게 문제가 되지 않는다. 실제 우리나라 보유세 실효세율은 평균 0.15% 내외로 일반건축물 세율(공시가격의 0.175%)과 비교해 우려할 정도로 높은 것은 아니었다. 그러나 주택시장 안정화를 위해 보유세 실효세율 인상 폭을 높이는 경우, 과세체계의 비효율성 문제가 현실화할 가능성이 커지게 된다. [그림 6-3]의 패널 B는 2020년 7월 2일 발표된 보유세 개편안의 과세체계를 적용하여 인당 부동산 보유액(시장가격 기준)에 해당하는 보유세(재산세와 종합부동산세 합산액) 실효세율을 부동산 유형별 과세대상으로 계산한 결과이다(패널 A는 증부세 개편 이전인 2018년까지의 과세대상별 실효세율이다). 패널 B의 세율은 증부세 개편안의 과도기적 세부담 완화 조치(세부담상한제와 공정시장가액비율의 단계적 상승 조치)의 효과를 고려하지 않은 것이다.³⁸⁾

[그림 6-3] 주택 및 토지의 시가대비 보유세율

패널 A: 종합부동산세 개편 이전 (2018년까지)



패널 B: 종합부동산세 개정 이후 (2020.7.2 대책, 공정시장가액비율 100% 적용)



- 주: 1) 주택 시가 = 공시지가/0.7, 토지 시가 = 공시지가/0.6
 2) 2주택자가 보유한 개별주택의 가격은 동일하다고 가정함
 3) 재산세 계산을 위해 개인이 보유한 토지의 과세권자(지자체)는 동일하다고 가정함

패널 B에 따르면, 7.2대책으로 과세대상별·보유 금액대별 세율 격차가 현저히 커지게 되었음이 확인된다.³⁹⁾ 예를 들어 인당 보유액이 약 11억 원을 넘어서면 보유주택

38) 즉, 공정시장가액비율은 2022년에 100%로 인상될 뿐만 아니라 세부담상한제로 인해 과도기적으로는 [그림 6-3] 패널 B보다는 낮은 수준에서 보유세 실효세율이 결정된다. 패널 B는 7.2대책의 결과 공정시장가액비율 100%가 적용되고 세부담상한제의 세부담 억제효과가 발생하지 않는 시점의 세율을 보여준다.

39) '과세대상별' 세 부담 차등화는 조세의 수평적 형평성 문제와 관련한 쟁점을, '보유 금액대별' 세 부담 차등화는 수직적

수에 상관없이 주택에 대한 세 부담이 별도합산토지에 대한 세 부담을 초과하게 된다. 조정지역 2주택 보유자의 경우, 보유 주택의 총가치가 약 14억 원을 초과하면 보유세 실효세율이 같은 금액의 종합합산토지 보유자보다 높아지며, 주택가격 합산액 30억 원에 대한 실효세율은 약 0.93%로 같은 금액대 종합합산토지 세율의 2배에 달하게 된다.

앞서 우리나라의 경우 부동산 시가총액에서 건축물이 차지하는 비중이 다른 비교대상 국가에 비해 매우 낮다는 사실을 확인한 바 있다([표 6-2] 참조). 토지세율 강화와 건축물세율 완화는 토지의 세후 수익률을 낮추고 자본 투자(건축물)의 세후 수익률을 높임으로써 토지 이용의 효율성을 높이는 데 기여한다. 그런데 현행 보유세제하에서 주택의 토지분과 건축물분에는 동일한 세율이 적용되므로 주거용 건축물의 경우 과세구간에 따라 별도합산토지나 종합합산토지에 비해 현격히 높은 보유세가 부과되는 결과가 초래된다. 즉 토지와 건물에 대한 과세가 분리되지 않은 상태에서 다주택자 또는 고가 주택에 대한 누진도 강화는 사회적으로 유익한 고정자본 투자 행위에 대해 페널티를 가하는 정책으로 해석될 수 있다. 이처럼 건축물에도 적용되는 징벌적 과세는 주거용 건축물 투자의 세후 수익률을 낮춤으로써 주택 공급의 위축이라는 역설적인 결과를 초래할 수 있다.

물론 주택에 대한 통합평가·통합과세는 “부동산에 대한 평가체계의 미비 및 이로 인한 낮은 과표현실화율, 토지 과표현실화율의 지역 간 격차에 따른 세 부담 불형평성 등”(이선화, 2017, p. 21) 미비한 과세 인프라가 도입 배경이 되었다는 점도 간과할 수는 없다. 주택의 경우 매매가격의 형태로 실제 가치가 시장에서 관찰되는 반면 토지분과 건축물분의 가치는 주택가격 속에 포함되어 있으므로 시장가격이 관찰되지 않는다. 따라서 주택 단위 과세는 시장가격 기반 공시가격 산정에 유리하다는 장점이 있다. 즉, 토지와 건축물에 동률의 세금을 부과하는 비효율성에도 불구하고 과표현실화율과 조세의 수평적 형평성 제고에 기여한다는 점에서 의의가 있다.

주택 단위 과세가 갖는 두 가지 측면 중 무엇을 강조할 것인지는 부동산 평가체계의 수준이나 세 부담 수준 등 구체적인 상황에 따라 달라진다. 다만, 보유세 세율 인상이라는 정책 기조가 향후에도 지속된다면, 통합과세의 비효율성과 주택 공급 위축이라는 부작용의 정도가 증폭될 것으로 우려된다. 이에 대한 정책적 대안으로는 평가가격 산정은 통합평가를 유지하되 과세 단계에서 토지분과 건축물분을 분리하여 과세하는 방안을

형평성, 즉 조세누진도의 적절성 문제와 관련한 쟁점을 제기한다. 이 절에서는 효율성 관련 이슈로 논의를 한정하였다.

고려해 볼 수 있다. 분리과세를 위해서는 주거용 토지와 건축물 각각에 대한 평가가격이 산정되어야 한다. 예를 들어, 주택 통합평가액은 시장에서의 거래가격을 기준으로 산정하되, 건축물분 가치는 비용주의 방식으로, 토지분 가치는 주택 평가액에서 건축물분을 차감하는 방식으로 산출할 수 있다. 주택에 대한 “통합평가-분리과세”는 과표현실화를 제고와 토지세율 강화(건축물세율 완화)를 동시에 만족하면서 세제의 합목적성을 높이는 데 효과적인 정책 수단으로 기능할 수 있을 것이다. 주거용 건축물에 대한 분리·처율과세 방안이 실행되기 어려운 경우 건축물 고정자본투자 세액 공제나 감면이 건축물에 대한 과중한 세부담의 부작용을 완화하는 정책 대안이 될 수 있다.

3 부유세 기능 강화와 관련한 쟁점

다주택자에 대한 증과세와 함께 현재 보유세 개편 논의를 이끌어 가는 주요 축은 부동산 보유세에서 부유세의 성격을 강화하자는 제안이라 할 수 있다. 2019년 기준 종합부동산세 세수는 약 2조 7천억 원에 불과하지만 부동산 소유에 기인한 경제적 불평등이 심화함에 따라 보유세의 부유세적 성격을 강화하기 위한 논의는 앞으로 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 현행 과세체계하에서 이러한 논의는 종합부동산세의 세 부담을 높이는 것으로 귀결되지만, 토지보유세와 같이 과세 틀 자체를 바꾸는 보다 근본적인 조세 개혁안도 정치권 안팎에서 제안되고 있다. 이하에서는 보유세를 부유세 방향으로 개편하는 제안과 관련한 몇 가지 쟁점을 검토하였다.

조세는 과세의 기본 원리에 따라 능력원칙 조세와 편익원칙 조세로 구분되는데 각각은 세율체계에서 누진성 또는 비례성으로 대표되기도 한다. 부동산 보유세의 경우 대부분의 국가에서⁴⁰⁾ 지역공공재 및 교육서비스 조달 재원이자 비례세인 편익원칙 과세로 활용되고 있다. 우리나라의 보유세는 세목별로 이중적 누진구조를 갖는데, 애초부터 조부유세로 도입된 종합부동산세뿐만 아니라 지방세인 재산세조차도 약한 수준의 누진세율 체계에 따른 능력 과세 원칙이 적용된다.

이처럼 독특한 과세체계를 감안할 때, 보유세 발전 방향과 관련한 근본적인 질문은 보유세에 부유세 기능, 즉 능력 과세 원칙을 적용하는 것이 타당한가 하는 것이다. ‘지방공공재의 효율적 공급을 위한 자치재원’이라는 재산세 기능에 대한 교과서적 정의에

40) 덴마크의 경우 토지는 비례세로 부과되지만 자가거주세는 누진 부과된다.

준거하면 누진세 체계는 적어도 지방세 원리로는 부적합해 보인다. 그런데 영미권 전통에 뿌리를 둔 재산세 원칙과 달리 우리나라에서의 보유세는 역사적으로 지방정부의 자치재원이라는 기능보다는 토지 소유의 제한을 위한 징벌적 과세라는 기능이 강조되었다. 종합부동산세의 전신인 종합토지세만 보더라도 1988년 도입된 토지과다보유세를 확대 재편한 인적 조세에 해당한다. 낮은 과표현실화율 및 낮은 실효세율로 인해 보유세로서 의미 있는 효력을 가진 것은 아니었지만 적어도 과세체계상으로 한국의 보유세는 오랫동안 능력원칙 과세의 틀을 갖추고 있었다. 특히 전 세계적으로 심화되고 있는 자산 보유 불평등 문제를 조세정책을 통해 풀고자 할 때 누진적 재산과세가 이미 정착되어 있다는 점은 다른 국가에 비해 미래의 조세정책 설계에 유리한 요인으로 작동할 수 있다. 조세가 사회적 합의의 산물이라는 점을 상기하면 보유세의 보유세 기능을 강화하는 것은 그 자체로 정답이 있는 문제라기보다는 불평등 문제의 원인과 해법에 대한 공동체의 선택에 따라 결정될 사안이 아닐까 한다.⁴¹⁾

두 번째 쟁점은 평가가격(공시가격)의 공정성 확보 문제이다. 첫 번째 쟁점이 보유세 성격에 대한 사회적 가치 판단과 관련되어 있다면 평가가격은 조세의 기본 원칙인 형평성 이슈와 관련되어 있다. 실거래가 기반 평가체계의 도입으로 크게 개선되기는 하였으나 부동산 유형별(나대지, 상가용 건물, 단독주택, 공동주택 등)·지역별로 시가반영률은 여전히 큰 격차를 보이고 있다. 평가가격 산정 단계에서 발생하는 불형평성은 비례세율 체계나 실질 세 부담 수준이 낮은 경우 크게 문제되지 않을 수 있다. 그러나 평가가격의 불공정성이 해소되지 않은 상황에서 고율의 누진세 부과는 세 부담의 불형평성을 증폭시키는 결과를 초래한다. 보유세는 실현된 소득이 아닌 부동산자산에 대한 인위적 평가가격을 기반으로 과세된다. 따라서 과세대상에 대한 공정한 평가체계가 선결되지 않는다면 보유세의 누진성 강화는 세 부담의 공정성 이슈를 확대 재생산할 수밖에 없다. 실현 소득이 아닌 자산 보유에 대한 세 부담 증가 자체도 쉬운 과제는 아니지만 이에 더해 공정성이 문제가 된다면 보유세 개편에 따른 조세저항은 훨씬 더 커지게 될 것이다.

세 번째로, 보유세적 성격을 강화하면서도 효율성, 투명성과 같이 ‘좋은 조세’의 기준에 부합하는 보유세 개혁을 위해서는 현행 과세체계의 단순화가 요구된다. 우리나라 보유세제는 수직적 및 수평적 형평성을 충족하는 제도 설계를 하기에는 과세체계가 지나치게 복잡하다. 보유한 부동산의 지역별 분포나 유형에 따라 세 부담이 차등화되는 과

41) 물론 지금까지 보유세는 지방자치단체의 재원으로 활용되어 왔으므로 세수의 지역별 배분원칙에 대한 논의 또한 수반되어야 한다.

세체계하에서는 세제 개편의 적정성에 대한 건설적 논의를 진행하는 것이 거의 불가능하다. 과세체계 단순화를 위한 첫 번째 제언은 재산세와 종합부동산세의 이중 세목을 통합하여 단일 세목으로 구성하는 것이다. 이를 통해 세율체계와 세 부담에 대한 보다 직관적인 이해가 가능해진다. 두 번째로는 토지 유형에 대한 조세행정적 구분을 없애고 보유 금액만을 기준으로 세율 체계를 구성하는 방안이다. 이러한 개편은 토지 이용의 효율성을 높이고 종합합산·별도합산·분리과세 등과 같이 토지 유형 구분의 자의성에 따른 세 부담 불형평성을 해소하고 토지 이용의 효율성을 높이는 데 기여할 수 있다. 사회정책이나 경제정책의 차원에서 세 부담 완화의 필요성이 인정되는 경우에는 토지 구분체계가 아닌 지방세특례제도, 즉 지방세지출을 통해 세 부담을 경감하는 것이 세 부담 완화 정책의 투명성과 공정성을 높이는 데 효과적일 것이다.

제3절

보유세제 중장기 발전 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상 개편 쟁점별로 보유세의 중장기 발전 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째 쟁점은 보유세 평균 세 부담 수준에 대한 방향 설정의 문제이다. 우리나라는 GDP 대비 부동산가격이 매우 높은 반면 보유세율은 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이다. 향후 복지지출 증가에 대비한 재정 확충의 필요성, 세원별 조세 부담의 형평성 제고 등을 종합적으로 감안할 때 보유세 실효세율의 점진적 인상을 부동산세제의 중장기 어젠다로 설정하는 정책적 타당성이 인정된다.

두 번째 쟁점은 보유세의 부유세 기능을 강화하는 문제이다. 종합부동산세라는 제한된 틀이 아닌 조부유세 제도로 보유세를 전면 개편할 것인지는 불평등 문제의 원인과 해법에 대한 사회적 합의에 따라 결정될 사안이다. 대부분 OECD 국가가 재산세제를 편익원칙에 따른 비례세제로 운영하고 있기 때문에 우리나라와 같은 누진구조의 보유세제는 재산세의 전통적 기능에는 부합하지 않는다. 그러나 부동산 보유에 따른 경제적 불평등 심화, 우리나라에서 보유세의 역사적 성숙 과정 등을 고려하면 누진도가 높은 보유세를 그 자체로 오답 처리할 필요는 없어 보인다. 다만, 보유세의 재분배 기능 강화가 조세의 효율성과 형평성을 훼손하지 않도록 하기 위해서는 부동산 평가 시스템의 획기적 개선을 통한 평가가격의 공정성 확보가 전제되어야만 한다. 나아가 조세의 투명성·직관성·공정성을 높이기 위해서는 과세체계의 단순화도 요구된다. 구체적으로는 이원화된 세목을 단일 세목으로 통합함으로써 조세의 직관성과 투명성을 높일 수 있으며, 행정입법에 의한 임의적 토지 유형 구분을 없앴으로써 동일한 능력에 동일한 세금을 부과하는 수평적 형평성을 실현할 수 있다.

두 번째 쟁점과 관련하여 주택과 토지를 포함한 부동산 가격 평가체계의 획기적 개선을 통해 평가가격의 공정성이 담보되기 어렵다면 부동산 보유세를 순수한 지방세, 즉 재산세 중심으로 재설계하는 것이 현행과 같은 재산세와 종부세의 이원적 구조보다는 조세 형평성 원칙에 부합할 것이다. 이 대안은 재산세를 비례세율로 부과하고 지방세로서의 가격 기능을 강화하는 것을 의미하는데, 이를 실현하기 위해서는 보통교부세 산정 방식 등 지방재정에 대한 전면적 개편이 수반되어야 한다.

세 번째는 보유세의 조세 기능 효율화 문제이다. 보유세의 효율성을 높이기 위해서는 토지에 대한 고율과세, 건축물에 대한 세 부담 완화가 요구된다. 현행의 주택 단위 통합과세는 토지와 건물에 동률의 세금을 부과하기 때문에 효율성 원칙의 세율 차등화가 원천적으로 불가능하다는 문제점을 안고 있다. 보유세 강화 시 주택에 대한 투자 위축 및 주택 공급 축소와 같은 부작용을 막기 위해서는 주택에 대한 통합평가와 분리과세를 결합하는 정책 대안이 가능하다. 분리과세의 목적은 주거용 토지에 대해 세율을 강화하는 한편 주거용 건축물에 대해서는 세율을 완화함으로써 자원 배분 측면에서의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

이상과 같은 중장기 개편안이 소기의 성과를 거두기 위해서는 경기 상황에 따라 보유세를 시장 안정화 수단으로 급조하는 정책 당국의 관행이 바뀔 필요가 있다. 보유세는 장기적으로는 부동산 투자의 세후 수익률을 낮춤으로써 시장 안정화에 기여할 수 있지만 단기적 경기조절용으로는 그리 좋은 정책 수단이라고 보기 어렵다. 주택시장이 일단 과열 단계로 접어들면 세후 수익을 일부 조정하는 것으로는 가격 상승 기대심리에 따른 투자 수요를 조절하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 오히려 짧은 시간에 졸속으로 만들어진 조세 개편 방안은 조세정책의 효과성이 낮다는 역(逆)의 시그널을 시장에 보냄으로써 투자 수요를 자극할 위험마저도 존재한다.

무엇보다도 재분배 기능을 위한 누진성 강화, 효율성과 형평성을 높이기 위한 과세체계의 개편 등 보유세를 조세 기능에 맞게 합목적적으로 개편하기 위해서는 오랜 숙의를 통한 사회적 합의가 요구된다. 이런 관점에서 보면, 2018년 이후 다주택자에 대한 중과세에 중점을 둔 '핀셋과세'식 종합부동산세 개정은 주택시장의 과열을 잡기 위한 불가피한 선택이었던지는 모르겠지만 '좋은 조세'의 요건에는 부합하지 않는다. 향후 시장이 안정화기에 접어들게 되면, 전통적 재산세이든 재분배기능을 강화한 부유세이든 간에, 공동체가 필요로 하는 정책목적을 달성하기 위한 보다 발본적이고 중장기적 관점의 보유세 개편방안을 논의해야 할 것이다.

제7장

결론

본 보고서에서 분석한 주요 내용과 정책적 결론을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

제2장에서는 부/소득 배율의 상승을 매개로 경제적 불평등이 심화하는 피케티 동학의 작동 방식을 소개하고, 국가별로 이러한 현상이 어떻게 전개되고 있는지를 실증적 지표를 통해 분석하였다. 국가 간 불평등도는 자산 불평등과 소득 불평등, 자산 및 소득 불평등의 결합분포, 소득 수준과 불평등지표의 상호관계 등 다면적 비교를 수행하였으며 자산 관련 주요 통계는 CS에서 작성한 GWD를 활용하였다. 한국의 부/소득 배율은 2000년대 이후 지속적으로 상승하여 경제성숙도가 높은 주요 자본주의 국가의 중간 정도에 해당하는 수준에 도달하였는데 여기에는 부동산, 특히 토지자산의 증가가 결정적으로 작용하였다. 우리나라는 부동산자산의 소득 대비 비중이 높을 뿐만 아니라 전체 부동산에서 토지의 구성비가 매우 높다는 점도 특징적이다. 부동산자산 대비 토지자산의 비중은 2015년 기준 OECD 18개국 평균이 38.3%에 불과한 데 비해 우리나라는 61.1%에 달하였다. 민간 보유분만을 보더라도 우리나라는 60.6%로 OECD 18개 국가 평균인 41.3%보다 1.5배가량 높은 것으로 조사되었다. GDP 대비 부동산자산의 크기는 부동산자산 대비 토지의 구성비와 비례관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라가 다른 OECD 국가들과 비교해 GDP 대비 부동산자산의 규모가 큰 것은 높은 토지가격과 밀접한 관련이 있는 것으로 확인된다.

한국의 처분가능소득 지니계수는 0.354로 가처분소득의 불평등도가 높은 국가군에 속한다. 한국의 소득 불평등도는 영국, 뉴질랜드 등과 유사한 수준인데 이러한 결과는 한국의 시장소득 불평등도가 다른 나라에 비해 비교적 낮은 수준임에도 불구하고 사회보장성 지출이 현저히 낮기 때문이다. 자산의 경우 경제성장 단계가 높고 조세 기반 복지제도가 발달한 서유럽 및 북유럽 국가, 미국, 칠레·멕시코 등 남미권 국가에서 불평등도가 높은 것으로 조사되었다. 반면 남유럽 및 동유럽 국가의 자산 불평등도는 한국보다 낮은 수준으로 나타났다. 소득의 경우 경제발전 수준 자체보다는 국가가 채택한 복지국가 유형에 따라 불평등도가 분화된 반면, 자산 불평등도는 경제성장 수준에 따라 결정되는 점이 특징적이다. 또한 미국과 중남미 국가를 제외하면, 소득 불평등도와 자산 불평등도 사이에는 대체로 음의 관계가 관찰되었다. 불평등도의 추이를 살펴보면, 한국의 경우 자산 지니계수는 2010년 0.607에서 2018년 0.670으로 크게 상승한 것으로 나타났다. 소득 불평등도는 가계금융복지조사를 통해 확인 가능한데, 시장소득은 2014년 0.4730에서 2019년 0.4942로 지속적으로 악화되었으며, 가처분소득은 같은 기간 0.4376에서 0.4174로 개선되었다.

한편 OECD 국가의 소득 불평등도 및 자산 불평등도의 추이를 확인한 결과, 국가별 재분배정책에 따라 소득과 불평등도 간 관계가 다양하게 나타나는 가처분소득 지니계수와 달리 자산 불평등도는 소득 수준에 따른 법칙성이 뚜렷한 것으로 확인된다. 자산 지니계수는 1인당 GDP의 일정 수준까지는 하락하다가 그 이상 소득 구간에서는 상향하는 역U자형 관계가 나타났다. 불평등도의 시계열 추이를 보면 처분가능소득 불평등도의 경우 시장소득 불평등도의 악화가 예상되는 상황에도 불구하고 국가별 재분배정책을 통해 어느 정도 완화가 가능하였다. 반면 자산 지니계수는 에스핑-앤더슨의 국가 유형 등 복지국가 유형과 무관하게 대부분 악화되었는데, 주요 선진국 가운데 자산 불평등도가 유의미하게 완화된 국가는 스위스, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 4개국에 불과하였다. 이러한 결과는, 최근 전 세계적으로 자산가격이 급등하는 가운데 주요 자본주의 국가들이 자산 불평등 문제에 관한 한 이를 개선할 수 있는 뚜렷한 정책적 수단을 확보하지 못하였음을 의미한다. 이는 그간 각 국가가 사회안전망이나 재분배정책에서 어떠한 정책을 추진해 왔는가와 무관하게 공통적으로 확인된다.

제3장에서는 우리나라 부동산 보유세가 부유세, 포괄적 소득과세, 전통적 의미의 재산세 등의 측면을 모두 가지고 있음을 고려하여 성격이 다른 세 가지 조세 유형에 대한 과세 원리와 관련 쟁점을 정리하였다. 경제적 불평등이 실현된 소득의 불평등에 의해 주도된다면, 소득과세 중심의 재분배정책이 불평등 완화에 효과적일 수 있다. 그러나 자산 소유 집중의 심화가 경제적 불평등도 형성에서 차지하는 중요성이 높아질수록 전통적 소득과세만으로 재분배 기능이 효과적으로 수행될 수 있는지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다. 실현된 소득에 과세하는 통상의 소득세에 대한 대안이 부유세와 포괄적 소득세이다.

1990년대 유럽 주요 국가에서 도입한 부유세는 개인의 순자산(총자산-부채액)에 정기적으로 부과하는 기간세로서, 일반적으로 부동산, 동산 및 금융자산에 대한 세율은 0.2~2.5% 정도이며, 총소득의 일정 비율로 부담 세액의 한도를 설정한다. 유럽에서는 총 12개 국가가 시행한 바 있으나 현재는 프랑스, 노르웨이, 스페인, 스위스 등 소수 국가에서만 유지되고 있으며 다수의 국가들은 제도 자체를 폐지하였다. 부유세의 도입 목적은 자산 불평등을 교정하고 경제적 기회를 균등화함으로써 자본의 자기 강화 속성으로 인한 부의 불평등을 완화하는 데 있다. 부유세는 개인의 경제적 부담 능력 평가함에서 부가 소득보다 상대적으로 우월한 기준이라는 점 때문에 지지를 받아 왔으나 이중과

세 가능성, 자산 포트폴리오 왜곡, 유동성 부족, 국적 이동 등이 문제점으로 지적되어 왔다. 결국 자본의 높은 이동성 때문에 납세자의 탈세 및 조세회피 현상이 심화되며, 과세 기반이 낮아 소득재분배 기능이 약하다는 점으로 인해 폐지되거나 그 위상이 크게 위축되었다.

포괄적 소득세는 소득의 원천과 무관하게 일정 기간 증가한 경제력 또는 순자산의 증가분 전체를 과세대상에 포함하여 과세하는 순자산증가설 관점의 소득과세이다. 헤이그-사이먼스(Haig-Simons)는 이때 경제력의 증가를 개인에게 주어진 소비잠재력 순증가의 화폐가치로 정의하였다. 헤이그-사이먼스의 소득 기준에 따르면, 소득은 가능한 한 포괄적으로 정의되어야 하며 잠재적 소비능력을 제고시켜 줄 수 있는 모든 원천(소득)에 대해 동률로 과세되어야 한다. 공평과세에 적합한 포괄소득 개념과 현실에서 포착되는 소득 사이에는 차이가 있을 수밖에 없는데, 예컨대 상속이나 증여에 의한 자산증식이나 지하경제에서의 소득이전은 포괄소득으로 분류되지만 조세행정의 한계상 과세대상으로 포함되기는 어렵다. 또 다른 사례를 살펴보면, 자가주택 거주자나 자동차 소유자는 주거나 자동차 이용을 시장을 통해 구매할 경우 임대료와 자동차 리스비용 등을 지불해야 한다. 달리 말해 자산은 자산 보유자에게 소비할 수 있는 능력을 의미하는 것이다. 따라서 소비할 수 있는 잠재적 능력을 의미하는 포괄소득 개념에 따르면 주택이나 자동차 보유에 따른 임대비용이나 리스비용, 여가를 소비함에 따라 잃어버리는 근로소득, 주부가 수행하는 가사노동의 대가(시장에서 구매하지는 않은) 등은 포괄소득 개념에 따른 소득에 포함 가능하게 된다.

부동산 보유세는 부채를 포함한 자산 총액에 부과되는 경상과세이자 과세표준에 대한 누진조세라는 점에서는 조부유세 성격을 띤다. 자가주택에 부과되는 보유세의 경우 간주임대료만큼의 소비능력을 증가시킨다는 점에서 포괄적 소득과세의 성격을 가지기도 한다. 이 외에도 우리나라 보유세의 주요 세목인 재산세는 지방세로 부과된다는 점에서는 지방공공재 공급에 필요한 자체세원의 기능을 담당하기도 한다.

한편, 한국에서는 현실적으로 보유세는 부동산가격 상승기에 이를 조절하기 위한 부동산 정책과세로서의 기능이 더욱 부각되어 있다. 보유세의 경기조절은 조세의 자본화 이론, 즉 부동산가격이 미래에 부동산으로부터 발생하는 순수입의 현재 가치와 동일하다는 이론에 기초한다. 이 이론에 따르면 보유세를 인상하게 되면, 미래의 순수입이 감소하기 때문에 그 현재 가치인 부동산가격의 하락을 유도하는 효과를 발생시킨다.

이상에서 소개한 보유세가 담당한 여러 기능 가운데 어떠한 원칙을 보유세 과세체계의 주요 기능으로 삼을 것인지는 국가 또는 지역사회가 당면한 경제적·사회적 환경이나 조세정책의 철학에 따라 달라질 수 있다. 각각의 기능이 실제 세 부담과 어떻게 연결될 것인지도 조세행정적 인프라의 차이에 달려 있다. 중요한 것은 각각의 기능이 경제 주체의 소득이나 자산의 분포, 소득과세 수준, 자산시장의 조건 등에 따라 상호 보완적으로 구성되기도 하고 배타적으로 설계되기도 한다는 점이다.

제4장에서는 우리나라 가계 단위의 경제적 불평등 분석을 위해 가계금융복지조사를 사용하여 소득·자산의 분위별 분포 및 소득·자산 결합분포의 특성을 분석하고 세 부담 시뮬레이션을 통해 보유세의 소득재분배 기능을 평가하였다. 가계설문조사의 경우 통상 최상위 분위에 속하는 가구의 자산 규모 또는 주택 외 부동산자산에 대한 조사 정확도가 낮기 때문에 자산 불평등도를 과소 추정하는 한계가 있다. 본 연구의 차별점은 재산세 행정자료를 활용하여 가계금융복지조사의 고자산 가구 부동산자산분포의 정확도를 제고하였다는 점이다. 같은 자료는 보유세의 세 부담 시뮬레이션과 소득재분배 기능을 평가하는 데도 활용되었다. 보유세체계로는 2018년까지의 보유세제와 문재인 정부에서 개정된 종합부동산세를 반영한 보유세제를 시나리오로 적용하여 그 결과를 비교하였다.

보유세 부과가 소득 불평등도에 미치는 효과는 부동산자산의 정확도가 높은 가계금융복지조사 보완 자료의 시뮬레이션 결과를 중심으로 설명한다. 균등화 미적용 경상소득의 경우 주택에 대한 (개정 전) 보유세 부과는 지니계수를 0.42358에서 0.42196으로 0.00162 낮추는 효과를 발생시켰다. 개정된 보유세의 경우 주택분에서 지니계수 감소의 크기가 0.00216으로 나타나 보유세의 소득재분배 기능을 크게 강화하였다. 반면 비주거용 부동산은 보유세 개정에 따른 소득재분배 효과(지니계수 변화분 0.0061과 0.0062)에 거의 변화가 없었다. 보유세 부과(C, D)의 소득 불평등도 완화 효과는 포괄소득 사용 시에 훨씬 크게 추정되며 균등화 소득 사용도 불평등도 완화 효과가 커지게 하였다. 균등화된 포괄소득을 사용할 경우 소득 지니계수는 기존 보유세하에서는 0.37740, 개정 종부세를 반영한 보유세하에서는 0.37622로 크게 하락하였다. 포괄소득 지니계수와와의 차이는 가처분소득 0.01070, 기존 보유세 0.00468, 개정 보유세 0.00586으로, 기존 보유세는 가처분소득에 의한 소득재분배의 44%, 개정 보유세는 55% 정도의 소득재분배 효과가 있는 것으로 나타났다.

시뮬레이션 결과 가운데 보유세의 재분배 효과를 보면, 우리나라 보유세의 세수 기여도는 총조세수입의 4%에 불과하지만 과세체계상 매우 높은 누진도로 인해 재분배 효과

는 공적이전지출 정책의 절반에 달하는 것으로 나타났다. 보유세의 재분배 기능은 주로 다주택자 및 주택 보유자에 대한 중과세를 통해 실현되는데, 주택에 대한 과세는 자가주택에 대한 과세이든 임대주택에 대한 과세이든 현재의 소득세 개념을 확장하고 보완하는 기능을 담당할 것으로 볼 수 있다. 임대주택의 경우, 우리나라 민간임대주택시장은 임대소득의 음성화로 인해 과세대상에서 배제되는 비율이 높는데, 보유세는 음성화된 재산소득에 대한 과세를 보완할 수 있다. 임대주택이 아닌 자가주택의 경우 ‘소비할 수 있는 능력의 증가’라는 의미에서 포괄소득의 원천으로 간주될 수 있으며 이에 따라 자가주택에 대한 보유세 과세는 포괄적 소득과세의 일종으로 소득세를 보완하는 기능을 담당할 수 있다.

제5장에서는 OECD 국가를 대상으로 부동산세제의 가격 안정화(가격지수, 변동성지수) 효과에 대한 실증적 분석 결과를 도출하였다. 우리나라 부동산정책 당국은 양도소득세와 종합부동산세 등 주요 세목을 부동산 정책세제로 활용하면서 부동산가격을 안정화하고자 하였다. 특히 재산세와 종합부동산세 등 보유세는 시장 동결 효과가 있는 것으로 알려진 거래과세와 달리 효율과세로서의 장점이 강조되면서 시장 안정화를 위한 주요 정책 수단으로 활용되었다. 이에 본 연구에서는 조세의 자산가격 안정화 효과를 실증분석함으로써 자산가격 안정화에 기여할 수 있는 조세정책 방향을 제언하였다. 본 연구의 실증분석에서는 OECD 국가를 대상으로 한 패널자료 구축을 통해 수행하였으며 보유세와 양도소득세를 동시에 포함하여 부동산가격에 미치는 효과를 검증하였다. 국내외 선행연구 대부분은 보유세 또는 양도소득세 등 특정 단계의 세목에 한정하여 실증 모형을 구성한 데 비해 본 연구는 거래 및 보유 단계의 주요 세목을 모두 포함한다는 점에서 연구의 차별성이 있다. 분석대상으로는 부동산 조세체계가 서로 상이한 국가들로 국가 패널모형 및 자료를 구축하여 부동산세제의 부동산가격에 대한 영향을 분석하였다.

회귀모형을 이용한 실증분석 결과, 보유세율 인상은 부동산가격을 하락시키는 한편, 자본이득세(양도소득세)의 경우 오히려 가격을 인상시키는 효과를 발생시켰다. 구체적으로 보면 부동산 보유세율 0.1%포인트 상승 시 가격은 추정식에 따라 8.84~12.61% 감소하였으나 양도소득세율의 경우 1%포인트 상승 시 가격을 0.2% 상승시켰다. 부동산가격 변동성에 대한 효과는 보유세율과 양도소득세율 모두 음의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 구체적인 추정 결과를 살펴보면, 부동산 보유세율이 0.1%포인트 증가하면 추정 모형에 따라 부동산가격이 8.84~12.61% 감소한 반면, 부동산 양도소득세율 1%

포인트 증가 시에는 부동산가격이 0.2% 증가한 것으로 추정되었다. 부동산가격 변동성의 경우, 보유세율 0.1%포인트 증가 시 가격 변동성을 0.511~1.196%포인트 낮추었으며, 양도소득세율 1%포인트 증가 시에는 부동산가격 변동성을 0.08%포인트 감소시켰다. 요컨대, 부동산 보유세율 인상은 부동산가격을 하락시키고 부동산가격 변동성을 감소시키는 반면, 부동산 양도소득세율 인상은 부동산가격을 상승시키고 부동산가격 변동성을 감소시킨다. 이상의 추정 결과는 경기가 과열된 부동산시장에서 가격의 하락 및 안정화를 유도하기 위해서는 보유세 강화가 양도소득세 강화에 비해 더 효과적인 정책 수단임을 의미한다.

본 연구에서는 부동산가격 변동성이 불평등에 미치는 효과도 함께 추정하였다. 추정 결과에 따르면, 부동산가격 변동성이 증가하면 소득 불평등 개선에 비해 자산 불평등이 더 악화되고, 최종적으로 소득·자산 불평등이 악화하는 결과가 초래되었다. 이를 종합하면, 부동산 보유세 강화는 부동산가격 하락과 함께 부동산가격 변동성을 감소시켜 부동산가격 안정화에 기여할 뿐만 아니라, 궁극적으로는 자산 불평등과 소득·자산 불평등을 개선함으로써 경제적 불평등을 해소하는 데 기여하게 된다.

제6장에서는 부동산 보유세 세 부담 수준 및 과세체계 설계와 관련한 쟁점을 확인하고 자산과세로서 보유세의 바람직한 설계 방향에 대해 제안하였다. 세 부담 수준은 소득과세 대비 보유세의 세 부담률과 보유세 실효세율의 국제 비교를 통해 시사점을 도출하였다. 과세체계와 관련해서는 주택 단위 통합과세의 문제점, 과세대상별 세율 격차 확대에 따른 조세의 수평적 형평성 이슈, 보유세의 부유세 기능 강화와 관련한 쟁점을 살펴보았다.

먼저 평균 세 부담 수준의 경우, 1995~2018년의 기간 동안 GNI 대비 소득과세 비율은 5.23%에서 7.21%로 약 2%포인트 상승한 반면, 부동산자산과세의 실효세율은 같은 기간 0.152%에서 0.156%로 거의 변화가 없었다. 이는 소득과세의 경우 세율 상승률보다 세수 증가율이 높았던 반면, 부동산자산과세는 부동산 시가총액 상승률이 세 부담 상승 속도를 상회한 데 따른 결과이다. 취득세와 보유세를 합산한 부동산자산과세 전체의 비중은 같은 기간 0.57%에서 0.52%로 오히려 하락한 것으로 나타났다. 1990년대 이후 복지 분야에서의 정부 역할 확대로 조세 부담률이 지속적으로 상승하는 가운데 재원 조달의 상대적 부담은 소득과세에 집중되었음이 확인된다. OECD 국가를 대상으로 보유세 세 부담 수준을 비교하며, GDP가 아닌 민간 보유 부동산 시가총액으로 평

가 시 우리나라의 보유세 실효세율은 0.156%로 자산 통계가 제공되는 OECD 13개국 평균 세율(0.440%)의 3분의 1 수준에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 소득지표가 아닌 부동산 시장가격을 기준으로 평가할 때 우리나라는 OECD 국가 가운데 보유세 세 부담이 가장 낮은 국가군에 속하며, 취득세를 포함하더라도 여전히 부동산자산과세 저부담 국가에 해당한다. 종합해 보면 한국의 보유세율은 비교 가능한 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이며 시간적 추이로는 정부 예산의 증가 속도나 소득과세의 조세 기여도 변화에 비해 정체되어 있음이 확인된다. 보유세가 부동산 투자의 세후 수익률에 영향을 주는 주요 세제임을 감안하면 낮은 보유세율은 소득 대비 높은 부동산가격과 무관하지 않다.

보유세 과세체계와 관련해서는 주택 단위 통합과세의 문제점, 과세대상별 조세의 수평적 형평성 문제, 보유세의 부유세 기능 강화와 관련한 이슈 등을 검토하고 이를 효율적 세제 설계에 반영할 필요성을 확인하였다.

첫째, 보유세 강화가 부동산 신규 공급(리모델링 등 자본이 투입되는 투자활동을 포함한다)을 위축시키지 않도록 하기 위해서는 토지과세를 강화하고 건축물과세를 완화하는 방향으로 세율체계를 구성하는 것이 중요하다. 현행과 같은 주택 통합과세하에서 주거용 부동산은 토지에 대한 고율과세, 자본(건축물)에 대한 저율과세라는 효율성 원칙을 적용하기 어려우며, 보유세 강화 정책의 일환으로 주택세율을 인상하면 주택을 구성하는 토지뿐만 아니라 건축물에 대해서도 고율과세가 부과되는 모순이 발생한다.

둘째, 2020년 7월 2일 발표된 보유세 개편안을 반영하여 부동산 유형별로 보유세 실효세율을 계산해 보면, 7.2대책의 결과 과세대상별 세 부담의 수평적 형평성이 크게 훼손되었음이 확인된다. 예를 들어 1인당 보유액이 약 11억 원을 넘어서면 보유주택수에 상관없이 주택에 대한 세 부담이 별도합산토지에 대한 세 부담을 초과하게 된다. 조정지역 2주택 보유자의 경우, 보유주택의 총가치가 약 14억 원을 초과하면 보유세 실효세율이 같은 금액의 종합합산토지 보유자보다 높아지며, 주택가격 합산액 30억 원에 대한 실효세율은 약 0.93%로 같은 금액대 종합합산토지 세율의 2배에 달하게 된다.

셋째, 보유세의 평균 세율과 누진도를 높임으로써 부유세의 성격을 강화할 경우에는 보유세의 과세 기본 원리에 대한 질문과 세 부담의 공정성에 관련된 질문이 제기된다. 보유세는 지방정부 세입의 원천으로 편익원칙에 따른 비례세로 과세되는 것이 일반적이다. 이 사안의 경우 조세가 사회적 합의의 산물이라는 점을 상기하면 보유세에 능력

원칙 과세 원리를 적용하여 부유세 기능을 강화하는 것은 그 자체로 정답이 있는 문제라기보다는 불평등 문제의 원인과 해법에 대한 공동체의 선택에 따라 결정될 사안이 아닐까 한다. 더 중요한 문제는 평가가격(공시가격)의 공정성 확보에 있다. 평가가격의 불공정성이 해소되지 않은 상황에서 고율의 누진세 부과는 세 부담의 불형평성을 증폭시키는 결과를 초래한다. 보유세는 실현된 소득이 아닌 부동산자산에 대한 인위적 평가가격을 기반으로 과세된다. 따라서 과세대상에 대한 공정한 평가체계가 선결되지 않는다면 보유세의 누진성 강화는 세 부담의 공정성 이슈를 확대 재생산할 수밖에 없다.

이상의 보유세 세 부담 및 과세체계와 관련한 쟁점을 정리하여 부동산 보유세 발전 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경제적 불평등 문제와 관련하여 보유세 강화는 부동산시장을 안정화하여 자산 불평등을 완화하는 효력을 발생시킨다. 이러한 효과와 함께 자산가격 대비 낮은 우리나라 보유세 실효세율, 복지지출 증가에 대비한 재정 확충의 필요성, 세원별 조세 부담의 형평성 제고 등을 종합적으로 감안할 때 보유세 실효세율의 점진적 인상을 부동산세제의 증장기 어젠다로 설정할 것을 제안한다.

둘째, 종합부동산세라는 제한된 틀이 아닌 조부유세 제도로 보유세를 전면 개편할 것 인지는 불평등 문제의 원인과 해법에 대한 사회적 합의에 따라 결정될 사안이다. 다만, 보유세의 재분배 기능 강화가 조세의 효율성과 형평성을 훼손하지 않도록 하기 위해서는 부동산 평가 시스템의 획기적 개선을 통한 평가가격의 공정성 확보, 조세의 투명성·직관성·공정성을 높이기 위한 과세체계의 단순화가 전제되어야 한다. 구체적으로는 재산세와 종합부동산세를 단일 세목으로 통합하고, 복잡하고 임의적인 토지 유형 구분을 없앴으로써 동일한 시장가격에 대해 동일한 세금을 부과하는 수평적 형평성을 만족하는 과세체계를 제안한다.

셋째, 보유세를 높이기 위해 토지에 대한 고율과세, 건축물에 대한 세 부담 완화를 제안한다. 주택의 경우 주거용 토지와 주거용 건축물에 대한 통합평가 및 분리과세 방안을 통해 동일한 원칙을 실현할 수 있다.

부동산을 중심으로 한 자산 불평등 심화는 앞으로도 우리나라의 경제적 불평등을 규정하는 중요한 동인이 될 것으로 예상된다. 자산 편중성에서 비롯되는 경제적 불평등을 소득과세만으로 해소하기에는 한계가 있으므로, 부동산자산 분야에서 부동산 보유세의 기능 강화는 앞으로도 조세정책의 주요 축을 구성할 것이다. 본 연구에서 분석한 바와

같이 보유세는 가격 안정화나 재분배 측면에서 '좋은 조세'로서의 잠재력을 가지고 있다. 다만, 보유세가 좋은 조세로서의 기능을 수행하기 위해서는 이상에서 제기한 바와 같은 기본적인 형평성 및 효율성 요건을 충족할 필요가 있다. 부유세 방식이든 영미식 재산세이든 간에 자산시장 안정화, 불평등도 완화와 같은 자산과세 기능을 달성하기 위해서는 현행 과세체계를 전면적으로 개혁하는 보다 발본적이고 중장기적인 관점의 보유세제 개편 논의가 요구된다.

부 록

부동산조세의 시장안정화 효과 분석 결과

- 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문
- 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문
- 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향

1 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문

[부표 1] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = log_기업 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-0.182*** (0.015)		-0.140*** (0.005)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.049** (0.017)	-0.003 (0.005)
log_1인당 GDP	0.719*** (0.246)	0.560 (2.342)	2.125 (2.324)
log_인구	0.939*** (0.052)	1.205** (0.376)	1.168** (0.291)
이자율	-0.096** (0.035)	0.004 (0.095)	0.026 (0.041)
주식가격 변화율	-0.000 (0.001)	-0.020** (0.005)	0.005 (0.005)
상수항	-15.761*** (2.508)	-20.146 (17.118)	-35.500 (18.309)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	348	99	63

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_n는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[부표 2] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(2SLS)

설명변수	종속변수 = log_기업 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-0.183*** (0.014)		-0.262 (0.000)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.066*** (0.013)	0.040 .
log_1인당 GDP	0.697*** (0.226)	0.742 (1.749)	1.851 .
log_인구	0.943*** (0.047)	1.210*** (0.258)	1.149 .
이자율	-0.094*** (0.034)	0.030 (0.056)	0.194 .
주식가격 변화율	-0.000 (0.001)	-0.015*** (0.002)	0.001 .
상수항	-16.211*** (2.260)	-21.842 (14.245)	-32.213 (0.000)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	332	90	57

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[부표 3] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = log_기업 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-0.308 (0.181)		-0.128** (0.038)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)
log_1인당 GDP	-0.364 (0.327)	1.194 (0.986)	0.850*** (0.044)
log_인구	1.024 (0.734)	-0.686 (1.145)	-0.039 (0.414)
이자율	-0.007 (0.011)	-0.019* (0.009)	0.011 (0.009)
주식가격 변화율	-0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)
상수항	-7.491 (14.350)	7.302 (11.061)	-0.658 (7.075)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	348	99	63

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[부표 4] 부동산조세가 부동산가격에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형 IV)

설명변수	종속변수 = log_기업 부문 부동산자산 총액		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-0.469* (0.250)		-0.304* (0.176)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.008*** (0.001)	-0.006 (0.012)
log_1인당 GDP	-0.425 (0.333)	1.308 (1.378)	1.813 (1.459)
log_인구	0.704 (0.770)	-1.142 (1.281)	-2.830 (3.970)
이자율	-0.003 (0.014)	-0.032** (0.015)	-0.045 (0.096)
주식가격 변화율	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
상수항	-1.252 (15.248)	14.478 (11.357)	39.680 (56.466)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	332	90	57

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

2 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문

[부표 5] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문(OLS)

설명변수	종속변수 = 기업 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-0.401* (0.195)		0.276 (0.668)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.234*** (0.012)	-0.237*** (0.037)
1인당 GDP 성장률	0.078 (0.147)	1.042*** (0.158)	0.862** (0.207)
인구 성장률	2.650*** (0.617)	2.379** (0.803)	1.804 (3.630)
이자율	0.221 (0.265)	-1.000*** (0.145)	-0.820** (0.245)
주식가격 변화율	-0.030** (0.014)	-0.048 (0.047)	-0.104 (0.066)
상수항	3.837* (1.891)	9.030*** (0.329)	9.054** (2.245)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	333	99	63

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_n 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[부표 6] 부동산조세가 부동산가격 변동성에 미치는 영향: 기업 부문(고정효과모형)

설명변수	종속변수 = 기업 부문 부동산자산 총액 변화율		
	(1)	(2)	(3)
기업 부문 부동산 보유세율	-3.467*** (1.195)		-4.073*** (0.648)
기업 부문 부동산 양도소득세율		-0.238*** (0.017)	-0.220*** (0.027)
1인당 GDP 성장률	0.034 (0.178)	0.616*** (0.090)	0.687*** (0.024)
인구 성장률	0.788 (1.157)	-1.594** (0.474)	-7.827** (2.740)
이자율	-0.209 (0.245)	-1.330*** (0.262)	-0.224 (0.738)
주식가격 변화율	-0.027** (0.012)	-0.094* (0.039)	-0.088 (0.048)
상수항	11.237*** (3.439)	18.357*** (1.660)	30.531*** (2.990)
연도더미	yes	yes	yes
관측치 수	333	99	63

자료: OECD.Stat

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

3 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향

[부표 7] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 처분가능소득(고정효과모형)

설명변수	종속변수					
	처분가능소득 지니계수	자산 지니계수	처분가능소득· 자산 지니계수	처분가능소득 지니계수	자산 지니계수	처분가능소득· 자산 지니계수
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log_민간 부문 부동산자산 총액	0.001 (0.007)	0.037 (0.071)	0.006 (0.039)			
민간 부문 부동산자산 총액 변화율				-0.000 (0.000)	0.002** (0.001)	0.001*** (0.000)
1인당 GDP 성장률	-0.000 (0.000)	0.001 (0.002)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.001)
인구 성장률	-0.000 (0.002)	0.015 (0.014)	0.003 (0.005)	0.000 (0.002)	0.013 (0.010)	0.002 (0.004)
이자율	-0.001 (0.001)	0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.003 (0.003)	0.002* (0.001)
주식가격 변화율	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001* (0.000)	-0.000** (0.000)
상수항	0.278*** (0.048)	0.414 (0.522)	0.168 (0.279)	0.299*** (0.010)	0.688*** (0.021)	0.211*** (0.009)
연도더미	yes	yes	yes	yes	yes	yes
관측치 수	281	247	186	274	242	181

자료: OECD.Stat; Credit Suisse, Global Wealth Databook, 각 연도.

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

[부표 8] 부동산가격 변동성이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향: 총소득(고정효과모형)

설명변수	종속변수					
	총소득 지니계수	자산 지니계수	총소득·자산 지니계수	총소득 지니계수	자산 지니계수	총소득·자산 지니계수
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log_민간 부문 부동산자산 총액	-0.011* (0.006)	0.037 (0.071)	0.001 (0.040)			
민간 부문 부동산자산 총액 변화율				-0.000 (0.000)	0.002** (0.001)	0.001*** (0.000)
1인당 GDP 성장률	-0.000 (0.000)	0.001 (0.002)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.001)
인구 성장률	-0.003 (0.002)	0.015 (0.014)	0.003 (0.006)	-0.005* (0.003)	0.013 (0.010)	0.002 (0.005)
이자율	0.001 (0.001)	0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.003 (0.003)	0.002 (0.001)
주식가격 변화율	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001* (0.000)	-0.000** (0.000)
상수항	0.379*** (0.043)	0.414 (0.522)	0.230 (0.289)	0.330*** (0.007)	0.688*** (0.021)	0.236*** (0.011)
연도더미	yes	yes	yes	yes	yes	yes
관측치 수	270	247	180	263	242	175

자료: OECD.Stat; Credit Suisse, Global Wealth Databook, 각 연도.

주: 괄호 안의 숫자는 국가 단위로 클러스터된 표준오차임. ln_는 로그값을 의미함. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

참고문헌

1. 국내문헌
2. 외국문헌
3. 온라인 자료

참고문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내문헌

- 강병구(2015), 「자본소득과 노동소득의 공평과세 방안」, 이병희 외, 『경제적 불평등 실태와 정책 대응』, 한국노동연구원.
- 강성훈(2016), 『1세대 1주택 양도소득세 비과세제도 개편방안 연구』, 한국조세재정연구원.
- 곽태원·현진권(2007), 『조세론』, 법문사.
- 구찬동·오정일(2011), 「우리나라의 포괄소득 측정 및 정책적 함의」, 『행정논총』, 49(3), pp. 251-273, 서울대학교 한국행정연구소.
- 국세청(2020a), 『부동산과 세금』.
- _____(2020b), 「부동산3법 등 주요 개정 내용 및 100問100답으로 풀어보는 주택세금」, 2020.9.28.
- 김경환(1990), 『재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과분석』, 연구보고서, 국민경제제도연구원.
- 김종화(2011), 「조세제도가 주택시장에 미치는 영향: 서울지역의 주택가격 및 거래량 결정요인을 중심으로」, 『국제회계연구』, 38, pp. 75-98.
- 남상호(2015), 「우리나라 가계 소득 및 자산 분포의 특징」, 보건복지 Issue and Focus, 제 290호(2015-22), 한국보건사회연구원, 2015. 4. 6.
- 박명호(2011), 『부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구: 보유세의 기능을 중심으로』, 한국조세연구원.
- 박명호·전병목(2014), 『소득분배 변화와 정책과제: 소득집중도와 소득이동성 분석을 중심으로』, 한국조세재정연구원.
- 박춘구·박태진·강정규(2012), 「양도소득세율의 변화가 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구: 서울과 부산지역 아파트를 중심으로」, 『세무회계연구』, 32(32), pp. 47-66.

- 성명재(2011), 『소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구』, 한국조세연구원.
- 신진욱(2013), 「한국에서 자산 및 소득의 이중적 불평등」, 『민주사회와 정책연구』, 2013년 상반기(통권 23호).
- 우명동(2007), 『조세론』, 해남.
- 이계우·박찬용(2007), 「복지지출의 소득불평등도 완화효과 국제비교」, 국회예산결산특별위원회.
- 이선화(2017), 『조세기능에 기초한 부동산 보유과세 개편 연구』, 한국지방세연구원.
- _____(2020), 「부동산 보유세제 개편의 쟁점과 기본방향」, 『지방세포럼』, 54, 한국지방세연구원.
- 이선화·김미림·신미정·유보람(2018), 『보유세제 개편을 위한 기초연구』, 한국지방세연구원.
- 이원진(2020), 「가계금융·복지조사에 대한 행정 자료 보완에 따른 소득 분포 변화」, 보건복지 Issue and Focus, 제392호 (2020-23), 한국보건사회연구원, 2020. 9. 28.
- 이정국(2007), 「재산세가 부동산가격에 미치는 영향에 관한 연구」, 『조세연구』, 7, 409-437.
- 전병목·이철인(2019), 『노동소득과 자산소득의 과세형평성에 관한 연구』, 한국조세재정연구원.
- 조기제·이선우·정동준(2017), 「양도소득세와 경제변수가 아파트가격 변동에 미치는 영향에 관한 실증 분석」, 『부동산·도시연구』, 9(2), pp, 89-109.
- 주상영(2015), 「피케티 이론으로 본 한국의 분배 문제」, 『경제발전연구』, 21(1), pp. 21-76.
- 최승문·신상화(2018), 『부동산 보유세의 세부담 및 경제적 효과 분석』, 연구보고서 18-06, 한국조세재정연구원.
- 허명순(2001), 「조세와 공공서비스의 수준이 주택가격에 미친 영향: 미국 지방정부의 경우」, 『한국행정학보』, 35(4), pp. 179-200.
- 홍민기(2015), 「자산과 재산소득의 현황」, 이병희 외, 『경제적 불평등 실태와 정책 대응』, 한국노동연구원.

2 외국문헌

- Aregger, Nicole, Martin Brown and Enzo Rossi(2012), “Can a Transaction Tax or Capital Gains Tax smooth House Prices?”, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1780826>.
- Bai, ChongEn, Qi Li and Min Ouyang(2014), “Property taxes and home prices: A tale of two cities”, *Journal of Econometrics*, 180, 1-15.
- Benjamin, John D., N. Edward Coulson and Shiawee X. Yang(1993), “Real estate transfer taxes and property values: The Philadelphia story”, *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 7, 151-157.
- Brys, Bert, Sarah Perret, Alastair Thomas, Pierce O’Reilly(2016), “Tax Design for Inclusive Economic Growth”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris.
- Cabral, Marika and Caroline Hoxby(2012), “The Hated Property Tax: Saliency, Tax Rates, and Tax Revolts”, *NBER WP No.18514*.
- Cebula, Richard(2009), “Are Property Taxes Capitalized into Housing Prices in Savannah, Georgia? An Investigation of the Market Mechanism”, *Journal of Housing Research*, 18(1), 63-75.
- Cowell, Frank, Brian Nolan, Javier Olivera and Philippe Van Kerm(2016), “Wealth, Top Incomes and Inequality”, Working paper 9, December 2016, LSE International Inequalities Institute.
- Davies, J. B.(ed.)(2008), *Personal Wealth from a Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Davies, J. B., S. Sandström, A. F. Shorrocks and E. N. Wolff(2011), “The level and distribution of global household wealth”, *Economic Journal* 121, 223-254.
- Du, Zaichao and Lin Zhang(2015), “Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: A counterfactual analysis”, *Journal of Econometrics*, 188, 558-568.

- Esping-Andersen, Gøsta(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK: Polity.
- Fuest, Clemens, Bernd Huber and Søren Bo Nielsen(2006), “Capital gains taxation and house price fluctuations”, Working paper, No. 16-2004, Frederiksberg: Copenhagen Business School (CBS), Department of Economics.
- Fredriksen, K. Bonesmo(2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 929, OECD Publishing.
- Jordà, Òscar, Katharina Knoll, Dmitry Kuvshinov, Moritz Schularick and Alan M Taylor(2019), “The rate of return on everything, 1870–2015”, *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1225–1298.
- Joumard, Isabelle, Mauro Pisu and Debbie Bloch(2012), “Tackling income inequality: The role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1.
- Lee, W. and Y. Yoon(2015), “Capital in South Korea, 1966–2013,” manuscript, Presented at the conference on Social welfare, justice and distribution.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave(1984), *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill: New York.
- Naguib, Costanza(2015), “The Relationship between Inequality and GDP Growth: an Empirical Approach”, *LIS Working Paper Series*, No. 631.
- Norregaard, J.(2013), “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges,” *IMF Working Paper* WP/13/129 (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- OECD(1995), “Income Distribution in OECD Countries”, *Social Policy Studies*, No. 18, OECD, Paris.
- _____(2018), “The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD”, *OECD Tax Policy Studies*, No. 26, OECD Publishing, Paris (국역본: 기획재정부, 「OECD 국가의 부유세 운영사례 및 시사점」).

- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides(2014), “Redistribution, Inequality, and Growth”, *IMF Staff Discussion Note*.
- Piketty, Thomas(2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press (국역본: 장경덕 외 옮김, 『21세기 자본』, 글항아리).
- Piketty, T. and G. Zucman(2014), “Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700-2010,” *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1155-1210.
- Poghosyan, Tigran(2016), “Can property taxes reduce house price volatility? Evidence from U.S. regions”, *IMF Working Paper*, WP/16/216.
- Rosen, Harvey and Ted Gayer(2013), *Public Finance*(10th Edition), The McGraw-Hill Series in Economics (국역본: 이영·전영준·이철인·김진영 편역, 『Rosen의 경제학』, 2020, McGraw Hill).
- Schwartz, Herman M. and Leonard Seabrooke(2009), “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing,” In: H. M. Schwartz and L. Seabrooke (ed.), *The Politics of Housing Booms and Busts*, 1-27, New York: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz, Joseph E.(2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company (국역본: 『불평 등의 대가 분열된 사회는 왜 위험한가』, 열린책들, 2013).
- Troiano, Ugo(2017), “Do Taxes Increase Economic Inequality? A Comparative Study Based on the State Personal Income Tax”, *NBER Working Paper* No. 24175.
- UN-HABITAT(2013), *Property Tax Regimes in Europe*, The Global Urban Economic Dialogue Series.
- Vickrey, W.(2001), “Site Value Taxes and the Optimal Pricing of Public Services” in Giacalone, J. A. et al. eds., *The Path to Justice: Following in the Footsteps of Henry George*, Malden: Blackwell Publishing.

3 온라인 자료

통계청, 가계금융복지조사, 각 연도.

_____, 〈http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_dg/2/index.static〉

한국은행(2020), 국민대차대조표.

KDI, 〈https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cidx=1144〉

OECD, Questionnaire on Affordable Housing Database, 2016. 12.

_____, Revenue Statistics, 〈<https://stats.oecd.org/>〉

Credit Suisse, Global Wealth Databook, 〈<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>〉

The Guardian(2018. 12. 5.), 〈<https://www.theguardian.com/world/2018/de/05/france-wealth-tax-changes-gilets-jaunes-protests-president-macron>〉

Abstract

Economic Inequality and Tasks of Tax Policy Focusing on Recurrent Taxes on Immovable Property

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Together with income inequality, asset inequality has emerged as a major pillar of economic inequality in a majority of countries around the world. Various attempts are being made to supplement existing income taxes through asset taxation as a new type of economic inequality unfolds, but a consensus on the direction of such taxation has not yet been reached, conceptually or institutionally.

In Korea, the level of asset inequality is not as severe as in other advanced countries, but the pace of its progress is gradually increasing.

As real estate accounts for 75% of all types of privately owned assets in Korea, the country's asset inequality is largely attributable to real estate ownership inequality. Real estate has been a major cause of worsening asset inequality and class mobility in the household sector, as too much liquidity has been concentrated in the real estate market and the resulting price increase has raised preferences for household investment.

This study analyzed the current status of inequality in Korea, focusing on real estate assets, and examined the role and function of recurrent taxes on immovable property as a policy measure to correct this. It takes into account the fact that asset inequality has developed around real estate in Korea, and that the comprehensive real estate tax is being used as a policy measure to stabilize the real estate sector and alleviate the concentration of assets. Finally, this study aims to present a mid-to-long-term reform plan for recurrent taxes on immovable property as asset taxes to mitigate inequality.

경제적 불평등의 특성과
조세정책의 과제:
부동산 보유세를 중심으로

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 주식회사 동진문화사
(02-2269-4783)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-49-6 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE