2022.12.31.

국회미래연구원 I 연구보고서 I 22-22호

# 조세 기능에 부합하는 주택 부문 양도소득세 발전방안

이선화 이삼호 이동식 양진혁

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구보고서 22-22

# 조세 기능에 부합하는 주택 부문 양도소득세 발전방안

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 연 구 진

### 내부 연구진

이선화 연구위원 (연구책임)

### 외부 연구진

이삼호 교수 (고려대학교 경제학과)

이동식 교수 (경북대학교 법학전문대학원)

양진혁 연구원 (고려대학교 경제학과 박사과정)

### 연구 자문

박훈 교수 (서울시립대학교 세무학과)


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

# 발 | 간 | 사

우리나라 주택당국이 발표하는 시장 안정화 또는 활성화 대책에는 어김없이 주택 관련 조세정책이 포함되어 있습니다. 시장 과열기에는 주로 다주택자에 대한 중과세가, 시장 냉각기에는 각종 특혜와 면제가 되풀이됩니다. 주택에 부과되는 대표적 조세로는 양도소득세와 취득세, 재산세와 종합부동산세가 있으며 각 조세는 고유한 목적과 과세원리를 갖습니다. 그런데 주택 관련 조세는 각 세목의 원칙과 기능보다는 주택정책의 하위 부문으로서 주택시장 조정이라는 기능이 무엇보다도 우선시되어 온 것이 현실입니다. 시장의 상황에 맞추어 일관성 없이 주택 관련 조세의 개정이 남발됨에 따라 세목별로 조세가 갖추어야 할 합목적성뿐만 아니라 예측 가능성과 안정성은 지켜지지 못하고 있습니다. 특히 양도소득세 과세체계는 주택 보유채수에 따른 과도한 세부담 격차로 인해 조세의 효율성 및 형평성 원칙과는 크게 동떨어진 모습을 띠고 있습니다.

본 연구는 주택 세제가 주택가격과 시장에 미치는 효과를 이론모형을 통해 소개하고, 소득세제로서의 효과적인 양도소득세제 개편 방안을 1주택자 과세를 중심으로 제시하고 있습니다. 통상의 소득세에서 가장 기본적인 조세 원리는 동일 소득에 동일 세금을 부과하는 것입니다. 그런데 1주택자의 경우 폭넓게 적용되는 비과세와 감면 규정으로 인해 다른 원천의 소득에 비해 실효세율이 매우 낮다는 문제점이 발견됩니다.

연구진은 주택분 양도소득세 개편방안을 설계함에 있어 소득세 전체의 일관성을 구현한다는 원칙을 적용하고 있습니다. 이는 소득은 개인의 소비와 저축으로 이어질 수 있는 모든 경제적 능력의 변화이기 때문에 원천과 상관없이 세제상 동일 취급되어야 한다는 헤이그-사이먼스 소득(Haig-Simons income) 개념을 수용한 것입니다. 구체적으로 보유기간으로 연분한 양도소득을 같은 기간의 종합소득과 합산하여 새로운 과세표준을 설정한 후 최종 세부담액을 결정하는 연분연승제를 통해 헤이그-사이먼스 소득 개념을 구현하고 있습니다. 또한 동결효과(lock-in effect)를 완화하고 주 거주주택에 대해서는 과세이연제도를 도입할 것과, 과세이연의 한도는 상속 또는 증여의 시점으로 할 것을 주장하고 있습니다.

새로운 양도소득세는 현행의 분류과세 방식과는 완전히 다른 제도입니다. 따라서 연구진의 제언이 단기간에 실행 가능한 방안이라고 보기는 어려우며 세제개혁에 준하는 중장기적인 과제인 것으로 판단됩니다. 그럼에도 불구하고 현행의 양도소득세제가 소득세 기본원칙에서 크게 벗어나 있다는 점을 감안할 때 제도 개편의 방향성과 원칙이 무엇인지, 제도의 완결성을 위해 어떤 부분을 보완해야 하는지를 보여준다는 점에서 향후의 세제개편 작업에 대한 시사점을 발견할 수 있습니다.

본 보고서는 본원의 이선화 박사의 책임하에 내·외부 전문가 네트워크의 협력으로 완성되었습니다. 보고서의 기획에서 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여진에 이 자리를 빌려 깊은 감사의 뜻을 전하고자 합니다. 향후 연구의 결과물이 주택 관련 조세의 정상화를 위한 국회의 입법과정에 기여할 수 있기를 기대합니다.

끝으로 연구를 통해 도출한 세부 주장과 정책적 결론은 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀 둡니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 **김 현 곤**

# 목 차



제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경 ····· 3

제2절 연구의 범위 ····· 6

제3절 주요 선행연구 ····· 9

제2장 부동산 양도소득세 과세체계와 쟁점 ····· 11

제1절 부동산 양도소득세 과세 제도 개요 ····· 13

1. 양도소득세 일반 ····· 13
2. 과세체계 ····· 14
3. 주택에 대한 양도소득세 ····· 16

제2절 부동산 양도소득세 과세원리와 과세체계 쟁점 ····· 25

1. 부동산 양도소득세 과세원리와 관련한 주요 쟁점 ····· 25
2. 주택분 양도소득세 일반 과세체계와 관련한 주요 쟁점 ····· 32
3. 1세대 1주택 양도소득세 과세특례와 관련한 쟁점 ····· 37
4. 주택분 양도소득세제 개편과 관련한 기타 쟁점 ····· 39

제3절 주요국의 입법 사례 ····· 42

1. 미국 ····· 42
2. 독일 ····· 44
3. 영국 ····· 46
4. 일본 ····· 47

제3장 부동산 가격 결정 모형과 부동산 세제 ····· 49

제1절 부동산 세제와 부동산 가격 ····· 51

제2절 부동산 가격 결정 장기 모형 ····· 52

제3절 부동산 세목별 주택가격 영향 ····· 57

1. 보유세($t_p$) ····· 57
2. 부동산 임대소득에 대한 과세($t_R$) ····· 59
3. 양도소득세($t_l$) ····· 60
4. 세목별 실효세율의 주택시장 영향 비교 ····· 61

제4절 주택가격 장기균형 모형의 한계와 조세정책에 대한 함의 ····· 63

1. 디파스퀠리-위튼 모형의 한계 ····· 63
2. 부동산 세목별 조세정책에 대한 시사점 ····· 65

제4장 소득세 원칙에 기초한 부동산 양도소득세제 설계 방안 ·· 69

제1절 헤이그-사이먼스의 소득 정의에 기초한 소득세제 원칙 ····· 71

제2절 소득세제 기본 원칙을 적용한 양도소득세제 ····· 75

1. 보유기간과 실현 이익 규모에 따른 적정 세율 ····· 76
2. 1세대 1주택 비과세와 1세대 다주택에 대한 일부 중과세 ····· 80
3. 동결 효과 완화를 위한 방안 ····· 84
4. 증여·상속세제와의 관계 ····· 86

제3절 이상적 양도소득세제안과 다른 제안의 비교 ····· 90

제4절 기타 쟁점 ····· 93

제5절 소결 ····· 96

제5장 1세대 1주택 양도소득세 개편에 따른 세 부담 시뮬레이션 ·· 97

제1절 기초 통계 ····· 99

1. 부동산 자산 ····· 99
2. 양도소득세 ····· 101

제2절 시나리오에 따른 양도소득세 변화 ····· 108

1. 기초 통계량 ····· 108
2. 시뮬레이션 절차와 분석 자료의 특성 ····· 120
3. 시나리오별 시뮬레이션 결과 ····· 124
4. 시사점 및 한계 ····· 130

제6장 결론 ····· 133

참고문헌 ····· 139

Abstract ····· 145

# 표 목 차

[표 2-1] 자산 이전으로 발생한 소득에 대한 과세 구분 ····· 14
[표 2-2] 주택 양도소득세 납세의무자 ····· 17
[표 2-3] 「소득세법」 제55조 세율 ····· 20
[표 2-4] 「소득세법」 제104조 세율 ····· 20
[표 2-5] 일반적인 경우 장기보유특별공제율 ····· 21
[표 2-6] 1세대 1주택 장기보유특별공제율 ····· 21
[표 3-1] 국민대차대조표를 사용한 주택가격 상승률 추정치 ····· 62
[표 4-1] 주택 및 주식의 2021년 총공급량 대비 거래량 ····· 78
[표 5-1] 가구주 연령별 가구의 소득 및 주거 특성 ····· 110
[표 5-2] 주택 소유 여부에 따른 가구 특성 ····· 111
[표 5-3] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 ····· 114
[표 5-4] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 35~49세) ····· 115
[표 5-5] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 50~64세) ····· 116
[표 5-6] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 65세 이상) ····· 117
[표 5-7] 소득과 주택 소유 및 자가 주택가격의 결합 분포 (2019년) ····· 119
[표 5-8] 양도차익 추정을 위한 표본의 기초 통계 ····· 121
[표 5-9] 양도차익 추정을 위한 회귀분석 결과 ····· 121
[표 5-10] 소득분위별, 주택 가격별 가구의 부동산 가격과 양도차익 ····· 122
[표 5-11] 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 가구의 부동산 가격과 양도차익 ··· 123
[표 5-12] 시나리오별 양도소득세 세 부담액 (연령별, 소득 분위별) ····· 127
[표 5-13] 시나리오별 양도소득세 실효세율 (연령별, 소득 분위별) ····· 129

[그림 1-1] 주택 매매가격 증가율 추이 ····· 4
[그림 2-1] 주택의 양도소득세 계산 구조 ····· 18
[그림 3-1] 주택 건설 비용 하락에 따른 주택 공급 증가의 효과 ····· 54
[그림 3-2] 이자율 상승이 주택가격에 미치는 효과 ····· 55
[그림 3-3] 보유세 부과가 주택가격에 미치는 효과 ····· 58
[그림 3-4] 디파스퀠리-위튼 모형에 의한 공간시장과 자산시장의 균형 ····· 64
[그림 5-1] 국내총생산(GDP), 부동산 자산, 주택 자산 증가율 ····· 100
[그림 5-2] GDP 대비 부동산 배율과 주택 자산의 비중 ····· 100
[그림 5-3] 연도별 양도차익과 양도소득세 결정세액 ····· 101
[그림 5-4] GDP 및 부동산 자산 대비 양도차익의 크기 ····· 102
[그림 5-5] 양도소득세의 조세 비중 ····· 103
[그림 5-6] 양도소득세 실효세율의 추정 ····· 104
[그림 5-7] 자산별 양도차익 ····· 105
[그림 5-8] 고가 주택과 기타 주택 양도차익 ····· 106
[그림 5-9] 고가 주택과 기타 주택 자산 건당 양도차익 ····· 107

# 요 약

## 1 연구의 배경과 목적

한국의 주택 관련 조세는 주택정책의 하위 부문으로서 주택시장 조정이라는 기능이 조세의 목표와 원칙보다 우선시 되어 왔다. 주택시장의 과열과 냉각에 따라 일관성 없이 주택 관련 조세가 개정됨에 따라 각 세목별 조세의 합목적성 뿐만 아니라 예측 가능성과 안정성이 낮아지고 있다. 기존의 양도소득세 연구는 대부분 1세대 1주택자 우대정책과 다주택자 핀셋과세라는 큰 틀의 문제점을 그대로 유지한 채 세 부담 수준에만 치우친 조세 개편안을 제시하였다. 양도소득세 역시 주택시장 안정화 및 1주택자 지원 수단으로 전락하여 조세의 효율성 및 형평성 기능을 상실하였다.

이러한 배경하에서 본 연구는 주택정책의 하위부문이 아닌 소득세 전체의 일관성과 형평성을 만족시키는 보다 이상적인 양도소득세 개편안을 제안하고자 한다. 보다 이상적인 양도소득세제는 발생 원천과 상관없이 동일한 소득에 동일한 세부담을 부과하는 소득세 기본원칙을 제도적으로 구현하는 것이라 할 수 있다.

## 2 부동산 양도소득세 과세의 주요 쟁점

부동산을 중심으로 한 양도소득세 과세체계를 설명하고, 소득세의 과세원리 및 현행 과세체계와 관련한 양도소득세제의 개편 쟁점이 무엇인지를 정리하였다. 부동산 과세원리와 관련한 쟁점은 자본이득에 대한 소득세 과세 시의 일반 쟁점, 부동산 양도차익 과세로서의 특수한 쟁점, 현행의 주택분 양도소득세 과세체계 개편과 관련한 세부 쟁점, 1세대 1주택 과세특례와 관련한 쟁점, 기타 관련 조세에서 유의해야 할 사항 등으로 구분된다. 또한 세제 개편 시 참조하기 위해 1세대 1주택을 중심으로 한 미국, 독일, 영국, 일본의 주택분 양도소득세제에 대한 입법례를 소개하였다.

양도소득세 과세 쟁점 가운데 핵심은 자본이득을 소득세 과세대상으로 삼는

것의 적절성이다. 찬성론자들은 동일한 경제적 능력에 동일한 세금을 부과하는 조세 공평이 세제 개편의 가장 중요한 원칙이 되어야 한다고 주장한다. 특히 자본이득은 주로 경제적 능력이 큰 납세자에게 귀속하는 것인데 불공평한 자본이득 과세는 조세의 소득재분배 기능을 훼손하여 불평등을 심화시키게 된다는 것이다. 반면 반대론자들은 결집 효과(bunching effect)와 동결 효과(lock-in effect)와 같은 부작용을 들어 자본이득에 소득세 일반 원칙을 적용하는 것에 반대한다. 결집 효과는 여러 해에 걸쳐 발생한 자본이득을 일시에 실현하는 과정에서 일반 과세를 적용하면 조세 부담이 가중되어 응능과세 원칙이 오히려 왜곡될 수 있다는 주장이다. 동결 효과는 과도한 양도차익 과세가 자산 거래를 동결시키는 문제를 의미한다. 과도한 자본이득 과세가 주택 자산에 부과되는 경우 동결 효과는 1세대 1주택자의 주거 이전의 자유를 제약하는 결과를 초래할 수 있다.

## 3 부동산 가격 결정 모형과 부동산 세제

부동산 관련 세제가 장기 부동산 가격에 미치는 영향을 설명하기 위해 디파스퀠리-위튼(DiPasquale-Wheaton)의 저량-유량 모형을 소개한다. 이 모형에 따르면 주택 저량은 주택 수요와 함께 주택의 임대료 수준을 결정하고, 임대료는 자산시장의 균형을 통해 주택가격을 결정한다. 주택가격은 다시 신규 주택건설의 유량에 영향을 미쳐 주택 저량을 결정하게 된다. 이때 부동산 관련 조세는 자산시장 균형을 통해 임대료가 주택가격을 결정하는 과정에 영향을 주게 된다. D-W 모형에 따르면, 주택 임대수입에 대한 과세, 보유세, 양도소득세는 모두 동일한 임대료 수준에서 주택가격을 떨어뜨리는 역할을 한다. 주택가격의 하락은 주택의 신규 건설을 축소함으로써 임대료를 높이는 결과를 초래한다. 임대료 상승은 조세로 인한 주택가격 하락의 효과를 일부 상쇄하지만 최종적으로는 여전히 주택가격의 장기 수준을 낮추는 효과를 가져온다.

이 모형은 주택시장의 장기 균형에 영향을 미치는 요인과 그 요인이 공간시장과 자산시장에서 작동하는 방식을 압축적으로 보여 주는 효과적인 분석 틀이다. 그러나 자산시장과 공간시장 가격 변동의 시차, 신규 주택 공급을 둘러싼 공급규제 문제, 실거주 수요로 설명되지 않는 투기적 수요에 의한 자산시장의 변동 등 현실의 주택시장을 설명하기에는 그 한계도 명백하다. 이러한 한계는 이 모형

을 이용한 조세정책의 비교정태 분석의 설명력을 낮추는 요인으로 작동한다. 특히 주택의 금융화로 인한 투기적 수요가 클수록, 주택의 신규 공급과 관련한 규제가 경직적일수록 D-W 모형의 한계는 커질 수밖에 없다. 주택가격이 폭등한 2017~2021년의 한국 주택시장 역시 이러한 특성을 보인 바 있다.

## 4 헤이그-사이먼스 소득 정의에 기초한 양도소득세 설계 방안

부동산 양도소득세의 장기적 개편을 위해 지켜야 할 주요 원칙으로는 헤이그-사이먼스(Haig-Simons) 소득 개념을 제시한다. 헤이그-사이먼스 소득 개념은 개인의 소비와 저축으로 이어질 수 있는 모든 변화는 소득이고, 이 소득은 원천과 상관없이 세제상 동일하게 취급되어야 한다는 것이다. 이 개념을 양도소득세에 적용하면, 원칙적으로 양도소득은 실현 여부와 상관없이 매해 발생 시점에 다른 소득과 합산하여 종합소득으로 과세해야 한다. 이론적으로 발생 시점의 과세는 실현 시점의 과세에 비해 실현 시점의 선택을 왜곡하지 않는다는 점에서 더 효율적이며, 실현 시점이 달라져도 똑같은 납세 부담을 지므로 더 공평하다. 그러나 부동산에 대한 발생 시점 과세는 자산 평가의 어려움, 현금 흐름의 문제 등과 결부하여 심각한 조세 저항을 일으킬 수 있다. 헤이그-사이먼스 소득 개념은 이상적 양도소득세제 설계를 위한 핵심 원칙을 담고 있지만 발생 시점 과세의 문제는 이 원칙을 현실 정책으로 수용하기 어렵게 만든다. 이에 비해 실현 시점 과세는 소득 결집 효과와 같은 문제를 야기한다. 특히 주택의 경우 주거서비스라는 필수재를 공급하기 때문에 실현 시점 과세로 인한 결집 효과가 주거 이전의 자유를 제약한다는 비판에서 자유롭지 못하다.

본 연구에서는 실현 시점 과세를 수용하면서도 헤이그-사이먼스 소득 개념을 최대한 구현할 수 있는 방안을 제안하고자 하며 이를 위해서는 결집 효과의 문제점을 완화할 수 있는 보완책이 함께 마련돼야 한다. 주택에 부과되는 양도소득세 개편안을 설계함에 있어 본 연구가 제시하는 주요 개편 방향은 다음과 같다.

첫째, 양도소득과 다른 원천 소득을 동일하게 취급하기 위하여 실현된 양도소득을 자산의 보유기간에 동일하게 배정하고 종합소득과 합산하여 과세한다. 이 기간에 발생한 추가 세 부담을 합산하여 양도소득세액으로 결정하는데, 이는 종합소득세와 통합하여 과세하는 일종의 연분연승제이다. 이에 따라 장기보유특별

공제는 폐지하고, 물가 상승률에 따른 실질 소득이 없는 자산 가격 상승에 대한 고려는 양도소득기본공제 금액을 조정하는 것으로 한다.

둘째, 1세대 1주택의 비과세를 포함한 모든 우대를 폐지하고, 거주 이전의 자유 보장은 주 거주주택에 대한 과세이연을 통해 달성한다. 이는 1세대 1주택을 포함한 어떤 형태의 양도소득이건 다른 원천의 소득과 동일하게 취급되어야 한다는 원칙에 따른 것이다. 거주 이전 시 추가 비용이 발생하는 문제를 해소하기 위하여 다음 거주주택을 마련하기 위한 자금에 관해서는 과세이연을 허용한다.

셋째, 이연한 양도소득세는 증여·상속 시점을 한도로 하여 과세한다. 증여·상속 시 취득 가치를 같이 이전하거나 양도소득이 실현된 것으로 보고 과세하는 것이 조세 회피 방지를 위하여 필요하며, 거래를 더 활성화하는 측면에서 증여·상속 시 과세가 적절하다. 따라서 과세이연의 한도도 증여·상속 시점이 된다.

## 5 양도소득세 개편 세 부담 시뮬레이션

헤이그-사이먼스 소득 개념을 적용한 양도소득세 개편안이 실제로 어떠한 효과를 창출하는지를 평가하기 위해 1세대 1주택자를 대상으로 하는 세 부담 시뮬레이션을 수행하였다. 시뮬레이션은 2019년 재정패널을 사용하였으며 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격(일반, 고가)별 소그룹에 속하는 대표 가구의 양도세액 부담을 계산하였다. 본 연구의 시뮬레이션을 위해서는 각 가구의 양도차익 규모가 필요하지만 재정패널조사는 거래가 이루어지지 않은 현재 보유 주택에 대해서는 시가를 제공할 뿐 취득가격에 대한 정보를 제공하지 않는다. 따라서 현재 보유한 주택을 매각할 때 발생하는 '가상의 양도차익'은 조사연도별 재정패널 전체에서 실제 주택 매각을 통한 양도차익 변수가 있는 가구를 추출한 후 이들 가구를 이용한 회귀분석을 통해 추정하였다. 양도소득세 개편 효과를 비교하기 위한 시나리오의 구성방식은 다음과 같다.

시나리오 1: 현행 양도소득세제의 1세대 1주택 우대정책을 그대로 유지. 단, 1세대 1주택 비과세는 9억 원을 기준으로 하며 1세대 1주택자를 우대하는 장기보유특별공제를 적용

시나리오 2: 현행 양도소득세제에서 1세대 1주택에 대한 우대를 모두 폐지하고, 일반적인 장기보유특별공제를 적용

시나리오 3: 시나리오 2에서 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체

시나리오 4: 시나리오 2에서 장기보유특별공제를 종합소득과 합산한 연분연승으로 대체

시나리오별 세 부담 변화 효과에 대한 시뮬레이션의 주요 결과와 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1세대 1주택에 부여되는 비과세 및 장기보유특별공제의 세 부담 경감 효과는 매우 높다. 그러나 1세대 1주택 우대의 폐지에 따른 세 부담의 증가는 9억 원 이상의 고가 주택에 집중해서 발생하였다.

둘째, 비과세 혜택을 없앤 후에 현재의 장기보유특별공제를 적용하여 계산한 세금 부담과 종합소득과 합산한 연분연승(종합소득 과세표준 적용)을 통해 구한 세금 부담은 크게 다르지 않다. 고소득 분위와 일부 중고소득 분위를 제외하면 종합소득과 합산한 연분연승은 현재의 장기보유특별공제에 비해 세금 부담을 완화한다. 결국 1세대 1주택 비과세 혜택 폐지가 연분연승제 적용보다 전체적인 양도소득세 개혁에서 훨씬 중요한 이슈이다.

셋째, 1세대 1주택 혜택을 폐지 또는 축소하고 새로운 세제 개편안을 도입하는 경우에, 산출세액의 증가가 바로 조세 수입의 증가로 이어지지는 않을 것으로 예측된다. 본 연구에서는 1세대 1주택에 대한 비과세·감면의 축소와 함께 주 거주택의 양도소득에 대한 과세이연을 도입할 것을 제안하였다. 이 경우에 주택 매각에 따른 양도소득의 대부분은 상속·증여 시점까지 과세이연 될 가능성이 높기 때문이다.

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 범위

제3절 주요 선행연구

# 제1절 연구의 배경

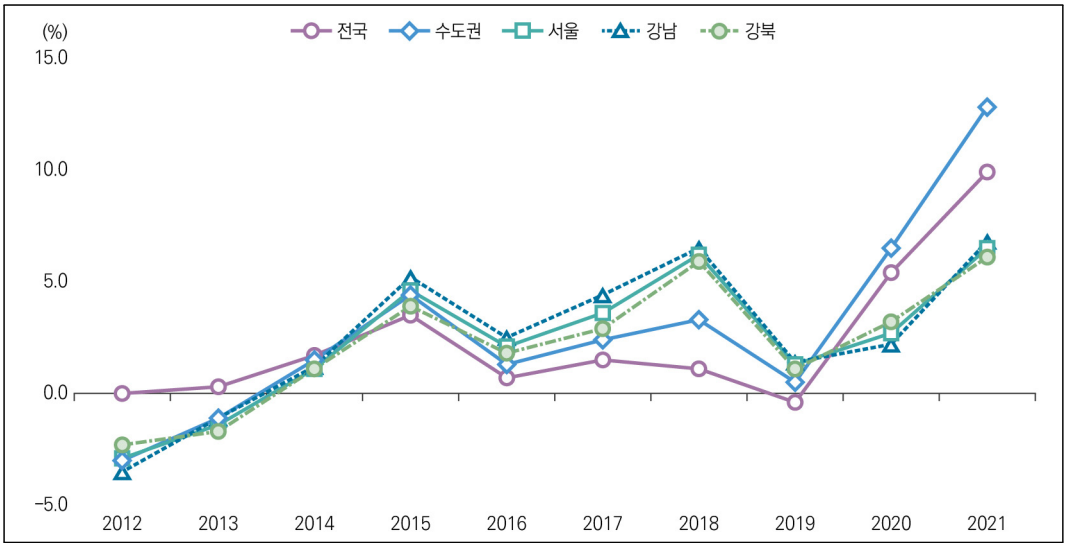
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 주택 관련 조세는 주택정책의 하위 부문으로서 주택시장 조정이라는 기능이 조세의 목표와 원칙보다 우선시 되어 왔다. 주택시장의 과열과 냉각에 따라 일관성 없이 주택 관련 조세가 개정됨에 따라 각 세목별 조세의 합목적성 뿐만 아니라 예측 가능성과 안정성이 낮아지고 있다. 특히 현행 양도소득세는 주택시장 안정화 및 1주택자 지원 수단으로 전락하여 조세의 효율성 및 형평성 기능을 상실하였다. 본 연구는 주택 세제가 주택 가격과 시장에 미치는 효과를 평가하고, 소득세제로서의 효과적인 양도소득세제 개편 방향을 제시하고자 한다.

우리나라는 1970년대부터 주기적으로 부동산(주택)시장이 급등과 급락을 반복해 왔다. [그림 1-1]은 한국부동산원의 '전국주택가격동향조사'에 따른 주택 매매가격 증가율 추이를 보여 준다. 주택 매매가격은 2014년 이후 유의미한 증가율을 보이기 시작했으며 2019년에 소강상태를 보이는 듯하였다. 그러나 2020년 COVID19의 대유행 이후 자산시장의 변동성이 커지면서 가격 상승의 폭이 오히려 더 커지는 가운데 2021년에는 전국 상승률이 10%에 육박했다.

이와 같이 부동산시장이 과열되는 국면이 되면 정부는 시장의 안정화를 위해 어김없이 조세를 비롯한 각종 정책을 총동원하였다. 주택시장의 안정화를 정부 정책은 크게 공급 부문 정책과 수요 억제 정책으로 구분된다. 주택 공급과 관련한 정책은 구상에서 실현까지 최소 4년에서 길게는 10년 이상이 소요되므로 가격 급등기의 안정화 정책으로서의 실효성은 낮다. 경기적 요인에 따른 주택시장 정책으로서 단기 성과를 위한 정책은 주로 수요 억제 정책에 집중된다. 주택시장의 수요 측면을 조절하기 위한 정책으로는 크게 LTV(Loan to Value) 비율 규제, DTI(Debt to Income) 혹은 DSR(Debt Service Ratio) 규제 등의 금융 규제와 부동산의 조세 부담을 높이는 조세정책이 있다.

[그림 1-1] 주택 매매가격 증가율 추이




자료: 한국부동산원 전국주택가격동향조사

주택 수요 억제를 위한 조세정책은 크게 보유세 강화와 양도소득세 중과세 제도로 구성된다. 보유세의 경우 2005년 참여정부가 종합부동산세를 도입함에 따라 시장 안정화를 위한 정책 수단으로서의 역할은 종합부동산세에 집중되었다. 그러나 명목세율 체계 이전에 부동산 평가가격으로서의 역할을 하는 공시가격 현실화(시가반영률의 제고)와 같은 조치들은 정책과세의 성격이 강한 종합부동산세뿐만 아니라 지방자치단체의 안정적 세입수단으로서의 기능을 갖는 재산세에도 영향을 주게 된다.

보유세 외에 부동산 수요 억제를 위해 정책당국이 가장 선호하는 정책 수단은 투기과열 또는 조정지역이나 다주택자에 대한 양도소득세 중과이다. 양도소득세는 이름에서 알 수 있듯이 소득과세의 일부임에도 불구하고 부동산시장 개입을 위한 가장 핵심적 정책수단으로 활용되어 왔다. 양도소득세는 1968년 부동산 투기 억제세라는 이름으로 최초 도입되어 태생부터 부동산 가격 안정의 목적을 가지고 있었다. 1가구 1주택에 대해서는 이와는 반대로 광범위한 비과세 혜택이 부여되었는데, 결국 양도소득세는 주택 소유가 특정인에 집중되는 것을 억제하고 1세대 1주택으로 소유를 분산시키는 것을 목적으로 설계되었음이 드러난다.

그러나 양도소득세가 부동산 가격 안정화를 위한 효과적인 수단이 될 수 있는지에 대

해서는 의문이 있을 수 있다. 양도소득세 부과는 주택 거래의 세후 수익률을 하락시켜 투자 유인을 낮춤으로써 주택의 현재 가격을 하락시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 현재 가격에 영향을 주기 위해서는 기존의 양도소득세를 유지하는 것이 아닌 양도소득세율을 새롭게 인상해야 한다. 그런데 현재의 양도소득세는 1세대 1주택 비과세를 기조로 설계되어 있기에 양도소득세율의 인상은 1세대 2주택 소유주에게만 주로 적용된다. 또한 핀셋 규제로 투기 과열 지구나 조정 지구로 지정된 지역의 주택에 한하여 1세대 2주택에 해당하는 소유주에 의해 거래될 때만 중과세가 적용된다. 이렇게 적용된 양도소득세 중과는 이미 주택을 보유하고 있는 세대의 새로운 주택 구매를 감소시키는 효과가 있을 수 있다. 그러나 이미 그 주택을 소유하고 있는 1세대 2주택 소유주에게는 이익 실현을 늦출 유인을 주어 주택을 팔려는 유인(주택 공급)을 낮춘다. 새로운 주택 구매 유인을 낮추어 주택 매매가격을 하락시키는 힘이 크게 작용할지, 아니면 주택을 팔려는 유인을 낮추어 주택 매매가격을 상승시키는 힘이 더 크게 작용할지는 사전적으로 알기 어렵다. 양도소득세의 시장 안정화 기능의 효과성은 수요와 공급의 탄력성 등 주택시장을 결정하는 변수들과 세제를 구성하는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하기 때문에 선험적인 영역이라기보다는 실증과 경험의 영역에 속하는 것으로 보인다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 주택시장 안정화라는 단기적인 정책 목적이 아닌 전체 소득세 제도의 일부로서 양도소득세를 자리매김하기 위한 세제 설계 방안을 도출해 보고자 한다. 기존의 양도소득세 연구는 대부분 1세대 1주택자 우대정책과 다주택자 핀셋 과세라는 큰 틀의 문제점을 그대로 유지한 채 세부담 수준에만 치우친 조세 개편안을 제시하였다. 본 연구에서는 발생 원천과 상관없이 동일한 소득에 동일한 세부담을 부과하는 소득세 기본원칙에 기초하여 보다 효율적이고 형평한 양도소득세 개편안을 설계하였다. 즉, 주택정책의 하위부문이 아닌 소득세 전체의 일관성을 구현하는 양도소득세 개편안을 마련하는 것이 본 연구의 가장 큰 목적이다.

## 제2절 연구의 범위



본 연구는 부동산 관련 조세 가운데 자본이득 과세인 양도소득세를 분석의 대상으로 한다. 양도소득세제의 과세 대상은 토지와 건물, 부동산에 관한 권리, 주식 또는 출자지분, 기타 자산 등이 다양하지만 본 연구는 주택 관련 과세에 집중하고자 한다. 부동산 외 다른 자본이득의 경우 금융자산에 대한 금융투자소득세가 양도소득세와는 별개의 과세체계로서 도입될 예정이다. 다양한 원천의 자산에 대한 자본이득 과세는 개인의 자산 포트폴리오 선택에 영향을 미친다. 따라서 양도소득세와 금융투자소득세가 각기 다른 과세대상에 대한 독립적인 과세체계를 유지한다고 하더라도 세제 간의 상호 효과를 배제하기는 어렵다. 따라서 양도소득세제 자체의 효율성과 형평성을 고려하면 다른 원천에 대한 자본이득 과세를 종합적으로 검토하는 것이 적절하다. 그러나 본 연구에서는 각기 다른 원천의 '자본'이득에 초점을 맞추기보다는 부동산 양도소득세의 소득세제로서의 일관성과 형평성에 초점을 두고 분석을 진행하였다.

제2장에서는 부동산을 중심으로 한 양도소득세 과세체계를 설명하고, 소득세의 과세원리 및 현행 과세체계와 관련한 양도소득세제의 개편 쟁점이 무엇인지를 정리하였다. 부동산 과세원리와 관련한 쟁점은 자본이득에 대한 소득세 과세 시의 일반 쟁점, 부동산 양도차익 과세로서의 특수한 쟁점, 현행의 주택분 양도소득세 과세체계 개편과 관련한 세부 쟁점, 1세대 1주택 과세특례와 관련한 쟁점, 기타 관련 조세에서 유의해야 할 사항 등으로 구분된다. 또한 세제 개편 시 참조하기 위해 1세대 1주택을 중심으로 한 미국, 독일, 영국, 일본의 주택분 양도소득세제에 대한 입법례를 소개하였다.

제3장에서는 부동산 관련 세제가 장기 부동산 가격에 미치는 영향에 대해 논의한다. 논의를 위해 디파스퀠리-위튼(DiPasquale-Wheaton)의 저량-유량(stock-flow) 모형을 소개하고, 모형 안에서 부동산 관련 세제의 효과를 살펴보았다. 주어진 주택 저량은 주택 수요와 더불어 주택의 임대료 수준을 결정하고, 결정된 임대료는 자산시장의 균형을 통해 주택가격을 결정한다. 주택가격은 다시 신규 주택 건설의 유량에 영향을 미쳐

주택의 감가상각과 더불어 주택 저량을 결정하게 된다. 이때 부동산 관련 조세는 자산시장 균형에서 임대료와 주택가격 간 관계를 결정한다. 주택 임대 수입에 대한 과세, 주택 보유세 부과, 양도소득세 과세 모두 동일한 임대료 수준에서 주택가격을 떨어뜨리는 역할을 한다. 주택가격의 하락은 주택의 신규 건설을 축소함으로써 임대료를 높이는 결과를 초래한다. 임대료 상승은 조세로 인한 주택가격 하락의 효과를 일부 상쇄하지만 최종적으로는 여전히 주택가격의 장기 수준을 낮추는 효과를 가져온다. 이상과 같이 공간시장과 자산시장의 장기 균형을 가정한 분석의 경우 보통 주택가격 안정화를 위한 정부의 개입이 요구되는 시기와 주택가격 상승의 시간 범위가 모형에서 분석하는 시간 범위보다 짧다는 사실을 고려할 때, 정책적 함의를 얻는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 조세나 주택 건설 비용 등 가격 결정 변수가 변동할 때 주택 자산의 가격 변동에 대한 비교정태적 분석에는 유용할 것이나, 그렇게 결정된 자산의 상대가격이 적당한 수준인지 판단하기는 어려울 것으로 보인다.

제4장에서는 다른 원천의 소득과 비교해 부동산 관련 양도소득세의 개편 방향을 논의한다. 우선, 부동산 관련 양도소득세제의 장기적 개편 방향을 염두에 두고, 개편 방향이 지켜야 할 주요 원칙으로 헤이그-사이먼스 소득 개념을 제시한다. 개인의 소비와 저축으로 이어질 수 있는 모든 변화는 소득이고, 이 소득은 원천과 상관없이 세제상 동일하게 취급되어야 한다는 헤이그-사이먼스 소득 개념을 양도소득세에 적용하면 양도소득은 매해 발생 시점에 다른 소득과 합산하는 종합소득으로 과세해야 한다. 이 경우 현금 흐름과 무관한 세금 납부가 요구되고 조세 저항이 심할 수 있으므로 실현 시점의 과세를 허용하고, 실현 시점의 과세로 인해 주거를 이전할 때 요구되는 자금 조달 문제와 관련해서는 거주주택에 대한 혜택이 필요하다. 이를 모두 고려하여 본 연구가 제시하는 주요 개편 방향은 다음과 같다. 첫째, 주택에 의한 양도소득과 다른 원천 소득과의 형평성 제고를 위해 실현된 양도소득을 소득이 보유 기간의 매년에 귀속하고, 다른 소득과의 합산과세를 통해 계산되는 매년의 추가 세 부담을 합산해 양도소득세를 부과한다. 이는 다른 소득과 합산한 연분연승제라고 할 수 있다. 둘째, 1세대 1주택의 비과세를 포함한 모든 우대를 철폐하고, 거주 이전의 자유 보장은 주 거주주택에 대한 과세이연을 통해 달성한다. 이는 1세대 1주택을 포함한 어떤 형태의 양도소득이건 다른 원천의 소득과 동일하게 취급되어야 한다는 원칙에 따른 것이다. 거주 이전 시 추가 비용이 발생하는 문제를 해소하기 위하여 다음 거주주택을 마련하기 위한 자금에 관해서는 과세

이연 한다. 셋째, 과세이연 한 양도소득세는 증여·상속 시점을 한도로 하여 과세한다. 증여·상속 시 취득 가치를 같이 이전하거나 양도소득이 실현된 것으로 보고 과세하는 것이 조세 회피 방지를 위하여 필요하며, 거래를 더 활성화하는 측면에서 증여·상속 시 과세가 적절하다. 따라서 과세이연의 한도도 증여·상속 시점이 된다.

제5장에서는 제안된 방식과 여러 다른 방식의 조세 제도하에서 실현된 양도소득에 따라 어느 정도 과세가 되는지를 검토한다. 2019년 재정패널 자료로부터 자가 주택을 소유하고 소득 정보가 있는 가구를 추출하여 가구주 연령별, 소득 분위별, 보유 주택의 가치별로 평균적인 가구 특성을 파악하였다. 가구주 연령에 따른 주택의 평균 보유기간과 주택의 가치와 보유기간에 따른 양도소득을 추정하여 이들 대표 가구의 주택 가치, 양도차익, 종합소득 등의 정보를 부여하였다. 이를 기반으로 다양한 양도소득세제를 적용하였을 때 세 부담의 변화를 비교하였다. 본 연구에서 비교한 제도는 기본적으로 1세대 1주택 혜택 폐지와 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체하는 것의 변화로 구별할 수 있다. 각 시나리오별에 따라 여러 특성으로 분류한 대표 가구의 양도세액 부담을 계산해 본 결과, 양도소득세액의 부담 증가는 주로 1세대 1주택 혜택 축소에서 나타나는 것으로 확인되었다. 장기보유특별공제 제도를 종합소득과 합산한 연분연승으로 대체하는 것은 전체적인 세 부담을 같게 유지하거나 오히려 줄일 것으로 보인다. 다만, 고소득 분위의 양도소득세 부담은 종합소득과 합산한 연분연승하에서 증가하는 것으로 보여 세제의 재분배 효과는 연분연승제도가 장기보유특별공제보다 더 클 것으로 생각해 볼 수 있다.

이상적인 세제에서 부동산의 양도소득은 다른 자산에서 비롯된 자본이득 그리고 다른 원천의 소득과 동일하게 취급되어야 한다. 이러한 이상적 세제를 현실에서 구현하는 것은 사실상 불가능할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 헤이그-사이먼스 소득 개념들을 통해 각기 다른 원천의 소득에 대한 자본이득 과세의 원칙이 무엇이어야 하는지를 세부적으로 논하고자 한다. 결론에서는 이러한 원칙이 갖는 의의와 한계, 향후 보완하고 확장해야 할 연구 등에 대해 언급하는 것으로 보고서를 마무리할 것이다.

## 제3절 주요 선행연구

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

먼저, 제2장의 부동산 가격 결정 이론은 Colwell(2002)에 기댄 바가 크고, 김경환(2008) 역시 비슷한 내용을 요약하고 있다. 본 연구의 2장에서는 이를 공식화하고 여기에 부동산 관련 세제의 영향을 포함하였다. 주택가격 변동에 초점을 맞추는 연구는 시장 마찰이 존재하는 모형을 사용하는 것이 더 많은 함의를 가질 수 있을 것으로 보인다. 중첩 세대 모형을 사용한 Fuest et al.(2004)은 이 관점에서 자본이득 과세가 부동산 가격에 미치는 영향을 다루었으나, 본 연구에서는 장기균형 모형을 통해 이를 연구했다. 자본이득 세제 전반에 관련한 제도 연구로는 노영훈(2002)이 있고, 부동산 관련 세제를 포괄적으로 본 연구로는 김경환(2008)이 있으나 본 연구는 부동산 관련 양도소득세제에 집중하고 있다.

부동산 양도소득세제와 관련해서는 노영훈(2006), 민태욱(2006), 박재환·박희우·김기영(2008), 박훈·정지선(2009) 등의 연구가 있다. 모든 연구가 1세대 1주택 비과세의 문제점을 지적하고 해결 방안을 제시하고 있다. 본 연구에서 제시한 방안 역시 완전히 새로운 것은 아니며, 기존 연구로부터 부분적으로 제안된 내용들을 취합하고 종합하였다. 예를 들어, 노영훈(2006)은 1세대 1주택에 대한 비과세 제도를 주 거주주택에 대한 양도소득세 소득공제 또는 과세이연 제도로 바꾸는 것을 제안하였고, 박재환·박희우·김기영(2008)은 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체하는 방안을 제시하였다. 민태욱(2006)은 본 연구와 마찬가지로 헤이그-사이먼스 소득 개념을 개혁의 기본 원리로 제시했으며, 본 연구보다 더 근본적으로 부동산 양도소득에 관한 발생주의 과세와 납부이연을 주장하였다. 본 연구가 제시하는 개선 방안은 여러 연구에서 파편적으로 언급된 바 있으나 일관된 논리적 틀을 가지고 정합적인 개혁 방안을 제시하려 노력하였다. 본 연구가 제시하는 방안과 다른 방안의 차이점은 본문에서 더 상세하게 밝힌다.

양도세 부담에 대해 계측한 연구로는 노영훈(2006), 강성훈(2016), 전병목·이철인(2021), 하능식·이주현(2021) 등이 있다. 노영훈(2006)은 과거 양도세 개정이 의도대

로 양도세의 중과 또는 경감을 가져왔는지 평가한다. 강성훈(2016)은 1세대 1주택 비과세를 소득공제로 대체할 때 비과세 가구에 대한 소득공제 후에도 세 부담의 변화가 없는 소득공제 수준을 계측했다. 전병목·이철인(2021)은 현행 제도하에서 노동소득과 자본소득의 부담 정도를 비교한다. 하능식·이주현(2021) 역시 현재 제도하에서 부동산 가격 상승에 따라 어느 정도 세 부담이 발생하는지를 비교한다. 본 연구는 제안된 개선방안에 따라 발생하는 추가적 세 부담을 추계하고자 하며, 이를 통해 기존에 제안된 개선방안에 대한 약식 평가가 가능할 것으로 사료된다.

# 제2장

## 부동산 양도소득세 과세체계와 쟁점

제1절 부동산 양도소득세 과세 제도 개요

제2절 부동산 양도소득세 과세원리와 과세체계 쟁점

제3절 주요국의 입법 사례

# 제1절 부동산 양도소득세 과세 제도 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 양도소득세 일반

양도소득세는 개인이 부동산, 주식 및 분양권과 같은 유·무형의 자산을 유상으로 양도하면서 발생한 소득에 부과하는 세금이다. 양도소득은 자산의 양도 시점과 취득 시점의 가격 차이(양도차익)에서 비롯되는 자본이득이며, 보유기간 동안 자산의 가격 변동이 꾸준히 발생하더라도 양도 시점에 도달해야 실현되는 특징이 있다. 이에 따라 양도소득세 역시 양도 시점에 이르러 일시에 부과된다. 반대로 자산의 양도 결과 차익이 발생하지 않거나 양도 손실이 발생하면 양도소득세는 부과되지 않는다.

양도소득세는 자산의 소유권을 수증자에게 이전할 때 증여자 개인에게 부과되는 세금이다. 양도소득으로 과세되는 자산의 '양도'란 자산에 대한 등기 또는 등록에 상관없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등의 방식으로 소유권을 유상으로 타인에게 사실상 이전하는 행위를 의미한다(소득세법 제88조 제1항). 증여되는 자산에 채무가 설정된 부담부증여는 수증자의 채무 인수를 대가로 자산을 제공하는 것이므로 양도에 해당한다. 반면에 무상으로 이전하는 경우 양도소득이 아닌 증여세, 종합소득세, 법인세 등으로 과세한다. 예를 들어 배우자 또는 직계존비속 간 매매에 의한 양도는 증여로 인식하여 양도소득세가 아닌 증여세가 부과된다. 신탁해지에 의해 소유권이 회복되는 경우, 공동 소유 토지를 소유자별로 단순 분할 등기하는 경우 역시 양도로 보지 않는다.

양도소득 과세는 자산의 양도가 있어야 과세가 가능하므로 기간과세를 하는 현실상 양도가 존재한다고 하더라도 어느 시점에 양도가 있었는지가 중요하다. 취득 시기도 마찬가지로 취득가액 결정, 보유기간에 따른 각종 공제액 결정 등에 중요한 역할을 한다. 현행법은 자산의 취득 시기 및 양도 시기는 대금을 청산한 날이 분명하지 아니한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 해당 자산의 대금을 청산한 날로 규정하고 있다(소득세법 제98조).

[표 2-1] 자산 이전으로 발생한 소득에 대한 과세 구분

| 대가성 | 납세의무자 | 사업성 | 세목 | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 유상이전 | 양도자 | 일시적, 비반복적 양도 | 양도소득세 | |
| | 양도자 | 사업적 양도 | (사업)소득세 | |
| 무상이전 | 수증자 | 비사업자 | 증여세 | |
| | | 개인사업자 | (사업)소득세 | 사업과 관련하여 받은 자산수증익은 소득세 과세 |
| | 수증자 | | 법인세 | 자산수증익으로 익금산입 |

자료: 하능식·이주현(2021); 원자료: 국세공무원교육원(2014),「양도소득세실무해설」

## 2 과세체계

### 1) 과세 유형

소득세는 종합합산과세를 원칙으로 하지만 양도소득에 대한 소득세는 종합합산과세를 하지 않고 분류과세를 한다. 이처럼 분류과세를 하는 이유로 문헌들은 양도소득의 경우 시간 흐름에 따라 축적되었다가 일시에 집중적으로 실현되기 때문에 종합소득에 합산할 경우 누진세율이 적용되어 조세 부담이 과중해진다는 점을 언급하는 경우가 많다(임승순, 2021, p. 381). 위에서 언급한 자본이득에 대한 소득세 과세 시의 유의점 중 소득 결집 효과를 가리키는 것이다. 하지만 아래에서 검토하는 바와 같이 자산처분에 따른 양도차익에 대해 종합소득으로 과세하는 입법례가 다수인 점을 고려할 때, 이러한 소득 결집 효과로 인해 반드시 분류과세를 해야 하는 것은 아니라고 할 것이다. 오히려 우리나라의 경우 양도소득에 대해 소득세 과세를 정책적 이유로 접근하는 것이 분류과세를 하는 이유라고 할 수 있을 것이다. 즉, 정책적 이유로 감경하거나 중과세하려고 하는 경우 종합합산과세보다는 분류과세가 더 적절할 수도 있기 때문이다.

### 2) 과세 대상과 범위

부동산 양도차익의 경우 양도소득으로 소득세를 과세하지만, 양도인이 법인이면 법인세를 과세한다. 또한 개인이라 할지라도 부동산 매매업자인 경우 사업소득으로 과세한다.[1] 개인에게 부과되는 양도소득세 납세의무자 가운데 국내 거주자는 국내와 해외 모두에 소재한 자산에 대해 납세의무가 있고, 주소지를 납세지로 한다. 비거주자는 국내

에 소재한 자산에 대해서만 납세의무가 있지만 1세대 1주택 비과세와 장기보유특별공제 대상에 포함되지 않는다. 그리고 양도자산의 소재지를 납세지로 한다.

자산 양도 행위에서 발생하는 양도소득세 과세 대상에는 토지·건물 외에도 부동산에 관한 권리, 주식 등과 기타 자산, 일정한 파생상품, 신탁에 관한 수익권 등이 포함된다.[2)]

- 토지 또는 부속 시설 및 구축물을 포함한 건물의 양도
- 부동산 취득 권리, 지상권, 전세권과 등기된 부동산임차권의 양도
- 당해 법인 대주주의 주식 등의 양도 및 소액주주 유가증권시장 외 주식 등[3)]의 양도
- 파생상품의 거래
- 기타 자산[4)]의 양도
- 신탁 수익권[5)]의 양도

### 3) 과세표준과 기본세율

양도소득에 대한 소득세 과세표준은 종합소득 및 퇴직소득에 대한 과세표준과 구분하여 계산하며, 양도하는 자산으로부터 얻은 양도차익에서 장기보유특별공제와 양도소득 기본공제를 차감한 금액이다. 양도차익은 「소득세법」 제95조에 따르면 양도가액(자산의 양도로 발생하는 수입)에서 해당 자산의 취득가액과 그 밖에 양도 과정에 소요되는 필요경비를 제외한 금액이다. 양도가액과 취득가액은 실지거래가액을 원칙으로 하며, 취득가액의 실지거래가액을 확인할 수 없는 경우 대통령으로 정하는 매매사례가액, 감정가액, 환산취득가액 순으로 적용한다(소득세법 제97조 1항 참조). 양도소득금액은 양도가액에서 필요경비를 공제하고 그 금액에서 장기보유특별공제액을 공제한 금액으로 한다(소득세법 제95조 제1항). 장기보유특별공제는 인플레이션으로 인한 명목가치상승분을 과세에서 제외하기 위한 취지에서 도입된 것으로, 보유기간이 3년 이상인 경우 그 기간에

1) 이 경우 양도소득과의 세 부담 차이가 발생할 수 있으므로 비교과세를 하는 과세특례규정을 두고 있다(소득세법 제64조).
2) 금융투자소득세제가 예정대로 2023년부터 시행되면 주식 등 일부가 양도소득세 과세 대상이 아니라 금융투자소득세의 과세 대상으로 변경된다.
3) 주식 등: 주식 또는 출자 지분, 신주인수권, 증권예탁증권.
4) 기타 자산: 사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권, 특정 시설물 이용권 및 회원권, 특정 주식, 부동산 과다 보유 법인 주식 등.
5) 신탁의 이익을 받을 권리(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제110조에 따른 수익증권 및 동 법률 제189조에 따른 투자신탁의 수익권 등 대통령령으로 정하는 수익권은 제외).

따라 최소 100분의 6에서 최대 100분의 30까지 공제한다. 1세대 1주택에 해당하는 주택은 공제율이 최소 100분의 20에서 최대 100분의 80으로 높은데, 다만 해당 공제율은 거주기간 공제율과 보유기간 공제율을 분리하여 계산한다(소득세법 제95조 제2항).

양도소득 과세표준에 대하여 양도세율을 곱해 산출세액을 계산하고 세액공제 항목이 있는 경우 이를 부과하여 최종적으로 결정세액을 도출한다. 토지, 건물, 부동산에 대한 권리, 기타 자산에 대하여 양도소득세 세율은 소득세의 8단계 초과누진세율과 동일하다.[6] 그런데 해당 자산의 보유기간이 1년 미만이면 70%, 1년 이상 2년 미만이면 60%의 중과세율을 적용한다. 그리고 비사업용 토지는 10%포인트의 추가 세율이 적용되고, 미등기 양도자산은 70%의 높은 세율이 적용된다.

#### 4) 비과세 감면

「소득세법」 제89조에 의하면 파산선고에 따른 처분에 대한 소득, 대통령령으로 정한 농지의 교환 또는 분합으로 발생한 소득, 1세대 1주택의 양도차익 등은 양도소득세 비과세 대상에 해당한다. 이러한 제도는 국민 주거생활 안정, 자경농민 보호 등 사회정책 목적을 달성하기 위함이다(하능식 외, 2015)

## 3 주택에 대한 양도소득세[7]

### 가. 개요

「주택법」 제2조에 따르면 주택이란 세대 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 건축물의 전부 또는 일부 및 부속 토지를 말한다. 「소득세법」 제88조에서 주택은 허가 여부나 공부상의 용도 구분과 관계없이 사실상 주거용으로 사용하는 건물로 정의한다.[8] 이와 같은 주택을 유상으로 양도하면서 발생한 소득에 대해 양도소득세가 부과된다. 그러나 국민 주거생활 안정과 같은 사회정책적 목적을 위해 일정 조건을 만족하는 경우 양도소득세

6) 세율은 하위 소득 구간부터 6%, 15%, 24%, 35%, 38%, 40%, 42%, 45%로 높아진다.
7) 「소득세법」 제3장, 국세청(2022), 「주택과 세금」 참조.
8) 용도가 명확하지 않으면 공부상의 용도를 따른다.

는 면제된다. 주택을 거래하는 모든 개인은 양도소득세 납부의무가 있다. 여기서 개인은 국내 거주자와 비거주자로 구분된다. 국내 거주자는 국내 및 국외에서 발생한 주택의 양도소득에 대해 납세의무가 부과되며 주소지를 납세지로 한다. 그리고 비거주는 국내에 소재한 주택의 양도에 대해서만 납세의무가 있고 국내 사업장 소재지를 납세지로 한다.

**[표 2-2] 주택 양도소득세 납세의무자**

| 납세의무자 | 과세 대상 | 납세지 |
|---|---|---|
| 거주자 | 국내·국외에 있는 주택 | 주소지<br>(주소지가 없는 경우 거소지) |
| 비거주자 | 국내에 소재한 주택 | 국내 사업장 소재지<br>(사업장이 없는 경우 부동산 소재지) |

자료: 국세청(2022), 「주택과 세금」

양도소득 과세 대상 자산 중 주택에 대한 과세의 특징으로는 우선 세율을 언급할 수 있다. 주택도 통상의 경우에는 종합소득세 세율과 동일한 기본세율을 적용한다. 하지만 보유기간이 단기간이거나 다주택자 등에 대해서는 가중된 세율로 중과세하고 있다. 다음으로, 주택의 경우 1세대 1주택에 대해 과세특례를 부여하고 있다. 이는 주택이 인간다운 생활을 위한 필수재라는 측면을 고려한 조치로 이해할 수 있다. 현재 1세대 1주택으로 과세특례를 부여받기 위해서는 원칙적으로 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유하고 있는 경우로서 해당 주택의 보유기간이 2년(취득 당시에 조정대상지역에 있는 주택인 경우에는 해당 주택의 보유기간이 2년 이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상이어야 함) 이상이어야 한다.[9] 그 외에도 「조세특례제한법」에는 다양한 주택 양도차익에 대한 과세특례규정이 있다.[10]

## 나. 과세체계

### 1) 주택 양도소득세 계산 구조

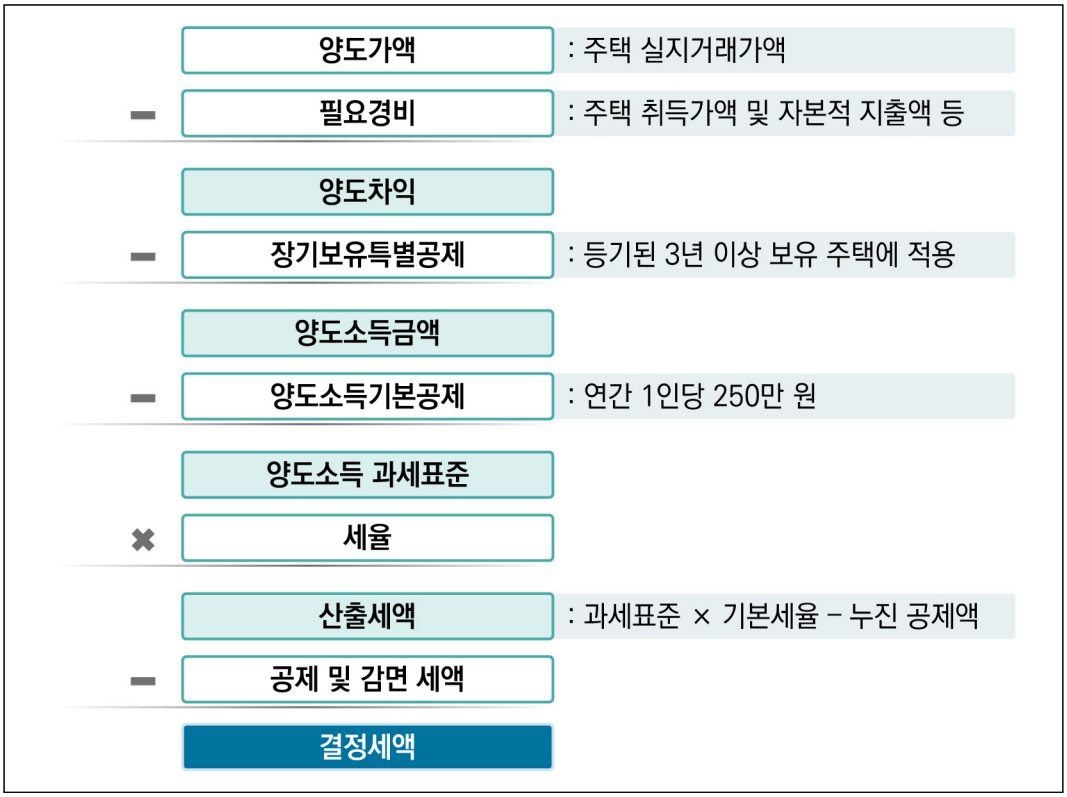
주택의 양도소득세는 [그림 2-1]에서 보이는 과정을 통해 결정된다. 주택을 양도하면서 발생한 수입인 양도가액에서 취득가액 및 자본적 지출액 등의 필요경비를 차감하여 양도

9) 「소득세법」 제89조 제1항 제3호 가목, 「소득세법 시행령」 제154조.
10) 특히 「조세특례제한법」 제98조 이하에서는 미분양주택에 대한 양도소득세 과세특례를 여러 개의 조문에서 규정하고 있다.

차익을 계산한다. 양도가액은 주택의 양도 시점에 양도자와 양수자 사이의 실지거래가액을 기준으로 한다. 실지거래가액이란 주택 거래 당사자 간에 실제로 거래된 금액을 말하며, 해당 주택 양도의 대가로서 금전 및 금전 이외의 재산가액을 의미한다. 2007년 이전까지는 기준시가를 기준으로 삼았다. 그런데 실거래가액보다 낮은 수준에서 세금이 부과되어 투기의 원인으로 이어질 수 있는 단점이 있었기에 현 제도로 바꿀 필요가 있었다.

양도차익에서 장기보유특별공제를 차감하여 양도소득금액을 산출한다. 기본공제 250만 원을 추가로 차감하여 양도소득세 과세표준을 구한 후 이에 대해 세율을 곱하고 누진 공제액을 차감하여 양도소득세액을 산출한다. 세율은 「소득세법」 제55조 제1항에 명시된 기본세율을 따른다. 다만, 미등기 양도 주택 또는 다주택자가 조정대상지역에 있는 주택 등을 양도하는 경우 「소득세법」 제104조에 명시된 세율을 부과한다.

[그림 2-1] 주택의 양도소득세 계산 구조



### 2) 장기보유특별공제

장기간 보유하던 주택을 양도하는 경우 「소득세법」 제95조에 의하여 양도차익의 일정액을 차감해 주는 제도를 장기보유특별공제라 한다. 보유기간이 길어질수록 공제율이 높아지는 구조이며, 1세대 1주택자가 해당 주택을 10년 넘게 보유하면서 동시에 거주했을 때 최대 80%까지 공제 혜택을 누릴 수 있다. 한편 거주기간 요건은 2021년 1월 1일부터 장기보유특별공제에 추가된 것이며, 소유주가 실거주하지 않은 주택은 보유기간이 아무리 길더라도 최고 공제율을 받을 수 없다.

장기보유특별공제 대상에서 제외되는 경우는 다음과 같다.

- 미등기 양도 주택
- 다주택자가 조정대상지역에 소재한 주택을 양도하는 경우
- 국외 소재 주택
- 보유기간 3년 미만 주택
- 조합원으로부터 취득한 조합원입주권을 양도하는 경우

장기보유특별공제액은 다음과 같은 수식에 따라 계산된다.

장기보유특별공제 = [양도가액 – 필요경비] × 보유 및 거주 기간별 공제율

3년 이상 보유하고 있는 일반적인 주택이라면 [표 2-5]의 공제율을 적용한다. 그리고 1세대 1주택은 [표 2-6]의 공제율을 사용한다. 최대 공제율을 받기 위해서는 1세대 1주택 소유주가 10년 이상 보유하고 10년 이상 거주하여 거주기간과 보유기간에 대해 각각 연 4%씩 적용받음으로써 80%의 공제율을 받을 수 있다. 한편 보유기간 3년, 거주기간 2년 이상 3년 미만이면 거주 기간별 공제율 8%가 적용되어 합계 20%의 공제율이 적용된다.

[표 2-3]「소득세법」 제55조 세율

| 과세표준 | 기본세율 | 누진 공제액 |
|---|---|---|
| 1,200만 원 이하 | 6% | |
| 4,600만 원 이하 | 15% | 108만 원 |
| 8,800만 원 이하 | 24% | 522만 원 |
| 1.5억 원 이하 | 35% | 1,490만 원 |
| 3억 원 이하 | 38% | 1,940만 원 |
| 5억 원 이하 | 40% | 2,540만 원 |
| 10억 원 이하 | 42% | 3,540만 원 |
| 10억 원 초과 | 45% | 6,540만 원 |

자료: 국세청(2022)

[표 2-4]「소득세법」 제104조 세율

| | | 세율 | |
|---|---|---|---|
| | | 2021. 5. 31.까지 | 2021. 6. 1. 이후 |
| 조정대상지역 소재 지역 | 2주택자 | 기본세율+10% | 기본세율+20% |
| | 3주택 이상자 | 기본세율+20% | 기본세율+30% |
| | 분양권 | 50% | 1년 미만: 70%<br>1년 이상: 60%<br>조정대상지역 내외 구분 없음 |
| 주택 보유기간별 | 1년 미만 보유 주택·조합원입주권 | 40% | 70% |
| | 1년 이상 2년 미만 보유 주택·조합원입주권 | 기본세율 | 60% |
| | 2년 이상 주택·조합원입주권 | 기본세율 | 기본세율 |
| 미등기 양도 주택 | | 70% | 70% |

자료: 국세청(2022)

[표 2-5] 일반적인 경우 장기보유특별공제율

| 보유기간 | 공제율 | 보유기간 | 공제율 |
|---|---|---|---|
| 3년 | 6% | 10년 | 20% |
| 4년 | 8% | 11년 | 22% |
| 5년 | 10% | 12년 | 24% |
| 6년 | 12% | 13년 | 26% |
| 7년 | 14% | 14년 | 28% |
| 8년 | 16% | 15년 | 30% |
| 9년 | 18% | | |

자료: 국세청(2022)

[표 2-6] 1세대 1주택 장기보유특별공제율

| 기간 | 공제율 | | 합계 |
|---|---|---|---|
| | 보유기간별 | 거주기간별 | |
| 3년 | 12% | 12(8*)% | 24(20*)% |
| 4년 | 16% | 16% | 32% |
| 5년 | 20% | 20% | 40% |
| 6년 | 24% | 24% | 48% |
| 7년 | 28% | 28% | 56% |
| 8년 | 32% | 32% | 64% |
| 9년 | 36% | 36% | 72% |
| 10년 | 40% | 40% | 80% |

주: 보유기간 3년, 거주기간 2년 이상 3년 미만인 경우 20%의 공제율 적용
자료: 국세청(2022)

## 다. 1세대 1주택 비과세

### 1) 개요

1세대 1주택 비과세는 「소득세법」 제89조에 따라 1세대 1주택자가 2년 이상 보유한 주택에 대해 적용된다. 동법 제88조에 따르면 1세대란 거주자 및 배우자[11]가 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 자 및 형제자매를 의미한다.[12] 세대 구성에

11) 배우자는 법률상 이혼을 하였으나 생계를 같이하는 등 사실상 이혼한 것으로 보기 어려운 관계에 있는 사람을 포함한다.

서 ① 해당 거주자의 나이가 30세 이상인 경우 ② 배우자가 사망하거나 이혼한 경우 ③ 소득이 기준 중위소득 100분의 40 수준으로 주택 또는 토지를 유지 및 관리하면서 독립된 생계를 유지하는 경우 중에 해당한다면 배우자가 없어도 1세대로 분류한다.

1세대 1주택 비과세 조건을 충족함에도 양도하는 주택의 실지거래가액(양도가액)이 12억 원을 초과하는 경우에는 고가 주택으로 분류되어 양도가액의 기준 금액을 초과하는 부분에 대해 양도소득세가 부과된다(소득세법 제95조 3항, 소득세법 시행령 제160조). 이는 2021년 12월 8일부터 상향된 기준으로, 이전까지는 9억 원이 기준이었다. 양도소득세 부과 대상 양도차익은 다음과 같은 산식에 의해 결정된다.

$$\text{고가주택 양도차익} = (\text{양도가액} - \text{필요경비}) \times \frac{\text{양도가액} - 12\text{억원}}{\text{양도가액}}$$

### 2) 1세대 1주택 비과세 요건

「소득세법 시행령」 제154조 1항에 의해 1세대 1주택 비과세 대상자는 아래의 요건을 만족해야 한다.

- 거주자인 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유
- 보유기간 2년 이상
- 보요요건 외에 거주요건은 원칙적으로 없으나, 취득 당시 조정대상지역에 소재한 주택은 보유기간 중 2년 이상 거주
- 양도 당시 고가 주택이 아닌 주택(즉, 주택의 실지거래가액이 12억 원 이하)

보유기간은 주택 취득일부터 양도일까지로 계산한다. 하지만 2주택 이상인 경우 1주택을 제외한 나머지 주택을 모두 처분했을 때, 처분 후 1주택을 보유한 시점부터 보유기간을 기산한다. 다만 2주택 이상 보유자가 1주택을 제외한 나머지 주택 처분 후에 추가적인 신규 주택을 취득하여 일시적으로 2주택을 소유하는 경우 1주택을 보유한 날부터 보유기간을 기산한다.

거주기간은 주민등록표 등본상 전입 일부터 전출 일까지의 기간이다. 조정대상지역

12) 더불어 취학, 질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소에서 일시 퇴거한 사람을 포함한다.

소재 주택은 2017년 8월 2일 부동산 대책 발표에 따라 보유기간 중 거주기간이 2년 이상인 경우에만 비과세를 적용받을 수 있다. 따라서 취득 시점에 조정대상지역에 속한 경우 양도 시점에 대상 지역이 해제되어도 거주기간 2년 요건을 충족해야만 비과세가 적용된다.

1세대 1주택 비과세는 원칙적으로 2년 보유, 2년 거주 조건을 만족해야 하지만 특례 사항을 두어 보유 및 거주 요건을 충족하지 않아도 비과세 적용이 가능하다(소득세법 시행령 제154조 참조). 반면에 모든 조건에 부합함에도 미등기 양도 주택 또는 양도가액이 계약서의 거래가액과 실지거래가액이 일치하지 않는 경우에는 비과세를 적용받지 못한다.

### 3) 1세대 2주택 비과세특례

1세대 2주택 특례는 2주택임에도 1세대 1주택과 동일한 비과세를 적용하는 것으로, 다음과 같은 이유로 적용된다.

- 신규 주택 취득에 따른 2주택(소득세법 시행령 제155조 1항)
- 상속에 따른 2주택(소득세법 시행령 제155조 2항)
- 동거봉양을 위한 합가[13]에 따른 2주택(소득세법 시행령 제155조 4항)
- 혼인에 따른 2주택(소득세법 시행령 제155조 5항)
- 부득이한 사유로 비수도권 소재 주택을 취득함에 따른 2주택(소득세법 시행령 제155조 8항)
- 장기임대주택 보유에 대한 거주주택 특례(소득세법 시행령 제155조 20항)

### 4) 1세대 1주택 비과세 제도 변천[14]

1세대 1주택 비과세 제도는 아래와 같은 과정을 통해 변천하였다.

- 1977년 고급 주택 1세대 1주택에서 제외
- 1978년 아파트에 대한 6개월 거주기간 요건 마련

13) 60세 이상의 직계존속을 봉양하기 위해 세대를 합치는 경우를 의미한다.
14) 하능식·이주현(2021) 참조

- 1979년 모든 주택으로 거주기간 요건 확대 적용
- 1983년 거주기간 요건 6개월 → 1년으로 강화
  비거주 보유기간 2년 → 3년으로 강화
- 1988년 거주기간 요건 1년 → 3년으로 강화
  비거주 보유기간 3년 → 5년으로 강화
- 1996년 거주기간 요건 폐지
- 2003년 고급 주택 기준을 면적에서 금액으로 단일화
  고급 주택 → 고가 주택으로 용어 변경
  서울, 과천 및 5대 신도시 지역에 대해 1년 이상 거주기간 요건 재설정
- 2004년 서울, 과천 및 5대 신도시 지역에 대한 거주기간 요건 2년으로 강화
- 2011년 모든 지역에 대해 거주 요건 없이 3년 보유 요건 적용
- 2017년 8.2대책 발표: 조정대상지역 지정 후 취득 주택에 대한 비과세 요건으로 2년 이상 거주기간 추가
- 2018년 9.13대책 발표: 조정대상지역에 대하여 일시적 2주택 기간 3년 → 2년으로 단축
- 2019년 12.16대책 발표: 조정대상지역에 대하여 일시적 2주택 기간 2년 → 1년으로 단축 및 1년 내 전입
- 2020년 양도가격 9억 원 초과 고가 주택에 대하여 2년 이상 거주 시에만 최대 80% 장기보유특별공제 적용, 2년 미만 거주 시 최고 30%의 일반 공제율 적용
- 2021년 1월 1일부터 다주택자는 1주택자가 되더라도 2년을 추가로 보유해야만 1세대 1주택 요건 충족, 9억 원 초과 고가 주택 적용, 장기보유특별공제율도 보유기간 연 4%, 거주기간 연 4%로 구분
- 2021년 12월 8일 양도분부터는 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유하고 있는 경우로서 해당 주택의 보유기간이 2년 이상이면서 양도 당시 주택과 그 부수토지의 실지거래가액이 12억 원 이하인 경우. 단, 조정대상지역에 위치한 주택 취득의 경우 2년의 거주요건 유지(2017년 8월 3일 이후 조정대상지역에 있는 주택을 취득한 경우 주택의 보유기간이 2년 이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상이어야 함)

# 제2절 부동산 양도소득세 과세원리와 과세체계 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 부동산 양도소득세 과세원리와 관련한 주요 쟁점

### 가. 소득세 과세의 기본원칙

#### 1) 응능과세

현행법상 부동산 양도소득은 양도 주체가 자연인이면 소득세 과세 대상이 된다. 이러한 소득세를 지배하는 대원칙은 응능과세원칙이다.[15] 응능과세원칙이라 함은 세금을 납세자의 경제적 능력에 상응하도록 부과하고 징수해야 한다는 원칙이다(이동식, 2004, p. 616). 이 원칙은 소득세 전 분야에 기능하지만 특히 과세소득과 필요경비의 범위를 결정하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 우선, 소득세 과세 대상이 되는 소득의 범위를 결정할 때 응능과세원칙은 모든 유형의 소득을 과세 대상으로 할 것을 요구한다.[16] 다만, 오윤(2008)에서 지적하는 바와 같이 증여세와 달리 현실적으로 행정 당국이 과세소득을 모두 포착하는 것은 세무행정상 쉬운 일이 아니다. 이 때문에 대부분의 국가는 과세 대상 소득을 세법에서 열거하는 방식을 채택하고 있다. 과세 대상 소득인 한 국내에서 발생한 것이든 국외에서 발생한 것이든 모두 거주지국에서 합산하여 과세 대상이 되어야 한다. 또한 과세 대상 소득인 한 해당 소득은 분류과세 방식이 아닌 종합합산과세 방식을 채택해야 한다(Tipke, 2000, p. 500). 더 나아가 특정 납세자의 전 생애소득을 과세 대상으로 인식할 필요가 있다(Lebenseinkommensprinzip)(Lang, 2001; Hackmann, 1979). 물론 이 역시 현실적으로 제도화하는 것이 쉽지 않은 까닭에 대부분의 국가에서는 소득세를 1년 단위 기간으로 구분하여 과세하고 대신 결손금

15) 이 원칙은 조세 부담의 적정한 배분을 위한 기준을 제시하는 기능을 한다. 그래서 일부 세법교과서에서는 조세공평원칙을 설명하면서 응능과세원칙의 개념 정의를 사용하기도 한다(임승순, 2021, p. 39). 그러나 조세공평주의와 응능과세원칙은 구별되어야 한다. 응능과세원칙이 적용되는 세법 영역에서 응능과세를 하게 되면 공평하게 조세 부담을 배분하는 결과가 발생하지만, 세법 영역 중에서 응능과세원칙이 적용되지 않는 영역도 있고(예: 정책적 조세) 그 영역에서의 조세공평은 비교 척도가 납세자의 경제적 능력이 아니다(이동식, 2004, pp. 626-627).

16) 무엇이 과세 대상 소득인지에 대해서는 아래에서 별도로 논증할 필요가 있다.

이월공제를 통해 어느 정도 전 생애소득 과세의 필요성을 보완하려 하고 있다.

### 2) 소득세 과세 대상으로서의 소득 이해

소득세 과세 대상인 소득을 이론적으로 어떻게 이해할 것인지와 관련해서는 아래와 같이 다양한 이론이 있다.[17]

첫째, 소득원천설이다. 이 이론은 계속적으로 납세자에게 유입되는 수익만이 소득세 과세 대상이 된다고 본다. 이 이론에 따르면 순환성과 반복성이 소득의 조건이 된다.

둘째, 순자산증가설이다. 이 이론은 과세 기간 동안 증가한 납세자의 순자산을 전부 소득세 과세 대상으로 인식한다. 이 이론에 따르면 어떤 수익이 소득세 과세 대상이 되기 위해서는 그러한 수익 발생이 반복적으로 이루어질 필요도 없어서, 예컨대 상속과 증여도 소득세 과세 대상으로 인식할 수 있게 된다.

셋째, 시장소득설이다. 이 이론은 납세자가 시장에서 이루어지는 경제활동에 참여하여 획득한 수익만이 소득세 과세 대상이 된다고 본다. 순자산증가설을 일부 제한한 이론이라고 할 수 있다. 이 이론에 따르면 상속과 증여로 인한 수익이나 귀속소득 그리고 국가 등으로부터 지급받은 보조금 등은 납세자의 자산증가 요소임이 분명하지만 소득세 과세 대상은 아닌 것으로 이해한다.

넷째, 소비형 소득 개념이다. 이 이론은 경제활동을 통해 획득한 수익 중 개인적 만족을 위해 소비한 부분만을 소득으로 인식하고, 저축 등 소비하지 않고 축적한 부분은 소득세 과세 대상에서 제외하자는 입장이다. 이 이론에 따르면 저축한 이익은 소득세 과세 대상이 아니므로 투자를 촉진하는 기능을 할 수 있지만 소득세를 통해 부의 편차를 확대하는 문제가 있다.

외국의 사례를 살펴보면 소비형 소득 개념을 직접 도입하여 소득세를 과세하는 나라는 없다. 근대적 소득세제가 출범한 초기에는 소득원천설에 입각하여 과세하는 것이 주류였지만 현재는 대부분의 나라에서 순환성과 반복성을 갖추지 못하였다 할지라도 과세 대상으로 규정하는 경우가 많다. 다만, 법인세와 달리 완벽하게 순자산증가설에 입

17) 그 외에 평률세론(flat tax)과 이원적 소득세론(Dual Income Taxation)도 소득 개념으로 설명하는 문헌이 있지만 양자는 소득세 과세 대상인 소득을 어떻게 이해할 것인지의 문제라기보다는 과세 대상인 소득을 어떻게 과세할 것인지와 관련한 논의이므로 소득 개념 논의에서는 제외함이 타당하다고 할 것이다(임승순, 2021, pp. 359-362).

각하여 과세하는 나라는 거의 없다. 결국 현실적으로 양자를 어느 정도 조합하고 그 과세 범위를 다시 시장소득이론으로 일부 조정하는 선에서 과세 범위를 입법하고 있다.

### 3) 자본이득으로서의 양도소득

한국에서 부동산은 대표적인 자본자산(capital asset)에 해당한다. '자본'이라는 용어는 다양한 의미로 해석될 수 있는데, 자본자산에서 '자본'이라 함은 그 자체의 경제적 가치가 변화하여 추후 해당 자산의 양도로 인해 수익이 실현될 수 있는 것을 의미한다. 예컨대 부동산, 주식, 채권, 미술품 등을 이러한 의미에서의 자본자산이라고 할 수 있다. 이러한 자본자산을 처분하여 발생하는 수익을 자본이득(capital gains)이라고 하므로[18] 부동산 양도차익에 대한 소득세 과세는 자본이득세(capital gains tax)의 일종이 된다.

## 나. 자본이득에 대한 과세로서의 일반 쟁점

순자산증가설에 따라 소득을 이해하는 대표적인 개념인 헤이그-사이먼스의 소득 개념에 따르면 부동산과 같은 기본자산의 가치가 시간적 흐름에 따라 변화하여 수익이 발생한다면 이는 당연히 소득세 과세 대상인 소득에 해당한다(이인실, 2003, p. 27). 반면 소득원천설에 따르면 순환성과 반복성이 충족되어야만 소득세 과세 대상인 소득이 될 수 있는데, 자본자산의 처분이 그러한 요건을 충족하지 못하면 과세 대상이 될 수 없는 것으로 이해한다.

현실적으로 자본이득을 소득세 과세 대상으로 하는 것이 옳은지에 대해서는 여러 정책적 근거를 이유로 찬성론과 반대론이 대립하고 있다. 찬성론의 가장 중요한 논거는 조세공평이라고 할 수 있다. 자본이득도 분명 납세자의 경제적 지불 능력의 증대를 초래하는데 이를 과세에서 제외한다면 그 자체가 불공평하며, 또한 자본이득은 대부분 경제적 여유가 있는 납세자에게 귀속하는 것인데 만일 이를 과세하지 않는다면 소득재분배기능을 수행해야 하는 소득세제가 역으로 불평등을 심화시킬 수 있다고 지적한다. 반면 반대론의 가장 중요한 논거는 자본이득은 수년간의 가격 변동이 누적되었다가 처분 시 일시적으로 함께 실현되는 것인데 이것을 일반적인 과세 방식에 따라 과세한다면 그

18) 자본자산을 생산자에게 대여하고 취득하는 이자소득과 배당소득도 넓은 의미에서는 자본이득이라고 할 수 있지만, 이 글에서 언급하는 자본이득의 범주에서는 제외하기로 한다.

자체가 응능과세원칙에 부합하지 않으며 적지 않은 경우 자본이득이라는 것은 인플레이션으로 인한 명목소득이므로 이에 대해 과세한다면 결국 원래의 실질소득액을 침해하게 된다는 것이다.[19] 또한 자본이득에 대한 과세는 미시적으로는 동결 효과 혹은 봉쇄 효과(lock-in effect), 위험 감수 효과(risk-taking effect)와[20] 결집 효과(bunching effect)가 발생하고, 거시적으로는 자본이득에 대해 제대로 과세하지 못하게 되면 그쪽으로 자금 이동이 이루어져서 저축과 투자 및 경제성장에 의도치 않은 효과를 발생시키는 측면이 있다는 문제가 제기되고 있다(이인실, 2003, pp. 28-35).

그러나 반대 논거는 과세원칙에 입각한 것이라기보다는 현실적인 문제나 부작용을 지적한 측면이 있다. 즉, 부동산 양도소득도 자본이득이지만 이론적으로 자본이득이라고 해서 당연히 소득세 과세 대상에서 제외되는 것으로 이해할 수 있는 여지는 없고, 오히려 소득세 과세 대상을 확대해서 이해해 온 역사적 흐름에 따르더라도 당연히 과세 대상으로 인식하는 것이 적절하다. 특히 우리나라처럼 가계자산의 80% 이상이 부동산이고 실제로 부동산을 통해 상당한 규모의 이익이 실현되고 있는 상황에서 부동산 양도소득을 과세하지 않을 명분은 없다고 할 것이다.

하지만 자본이득인 부동산 양도소득에 대해 소득세 과세 시 발생할 수 있는 여러 가지 효과를 충분히 고려하여 과세할 필요가 있다. 그중 부동산 양도차익에 대한 과세가 자본이득에 대한 과세인 점을 고려해 자본이득과세가 내포하고 있는 일반적인 유의점을 중심으로 몇 가지 고민해야 할 점을 언급해 보면 아래와 같다.

첫째, 동결 효과이다. 부동산 양도에 따른 양도차익에 대한 과세는 다른 자본이득과세와 동일하게 납세자가 해당 자산을 처분해야 과세할 수 있으므로 과도한 양도차익 과세는 자산 거래를 과도하게 봉쇄하여 여러 가지 경제 문제를 초래하게 된다. 특히 우리나라는 양도차익 과세를 정책적 시각에서 접근하는 것이 보통이므로 부동산시장 과열 시에는 '과도한' 양도소득세 중과세를 하고(예: 다주택자에 대한 양도소득 중과세율 적용), 부동산시장이 냉각되면 '과도한' 세제상 인센티브(예: 일정한 기간 양도한 경우 양

19) 그 외에도 일시적·우발적 소득은 조세 부담 능력이 작다는 점, 자본이득 과세가 자산 양도를 주저하게 만들어 투자를 동결시키는 측면이 있다는 점, 이로 인한 조세수입은 예측하기가 어려워서 정부가 재정정책을 수립하는 것을 어렵게 만든다는 점 등도 과세 반대론의 논거로 거론된다(이인실, 2003, p. 27).

20) 위험 감수 효과는 자본자산과세에 우대 조치를 도입하는 경우 그것을 누리기 위해 납세자들이 과도한 투자를 할 수 있게 되는 측면을 지적한 것이다.

도소득세 100% 감면)를 부여한다. 이러한 정책적 조치가 이루어질 때 시장이 정책입안자가 기대하는 수준으로만 반응하면 좋겠지만 대부분 시장은 그들이 예상하는 수준 이상으로 반응하여 부동산시장이 침체와 과열을 반복할 가능성이 높다.[21]

둘째, 소득 결집 효과이다. 자본이득은 취득 시 자산 가치와 처분 시 가산 가치의 차이를 과세표준으로 하여 과세하는데, 자산의 보유기간이 장기이면 여러 과세 기간 동안에 발생한 과세소득이 처분 시 함께 실현되어 소득 결집 효과가 발생하는 특수성이 있다.

셋째, 처분 시기 조절에 따른 과세 연기 효과이다. 이론적으로는 자본이득과세를 발생시점에 과세할 수도 있다. 하지만 이는 평가 문제 등 여러 가지 현실적 어려움이 있으므로 대부분의 나라는 양도 시에 과세한다. 이처럼 양도 시에 자본이득과세를 하는 경우 납세자가 양도 시기를 조정하면 과세가 연기되는 효과가 발생할 수 있다. 극단적으로는 납세자가 처분하지 않으면 자본이득과세는 할 수 없고 그렇게 되면 정책적 목적으로 도입한 여러 가지 자본이득 중과세 조치들은 현실적으로 거의 작동할 수 없게 된다.

넷째, 조세 전가 효과이다. 시장이 공급자 중심으로 형성되면 자산을 처분하는 납세자는 자신이 부담하게 되는 자본이득세를 매매가격에 반영하려고 할 것이며, 이로 인해 조세 부담 전가 효과가 발생하게 된다. 이러한 조세 전가 효과는 특히 자본이득과세 대상 자산이 생활에 필수적인 재화일 경우 사회적으로 심각한 문제를 초래할 수 있다.

## 다. 부동산 양도차익 과세의 특수성과 관련한 쟁점

부동산 양도소득에 대한 과세 시 위에서 언급한 자본이득과세의 일반론을 유념해야 한다. 특히 소득 결집 효과와 관련한 부분은 다른 자산보다 부동산과 관련하여 중요한 의미가 있다. 일반적으로 부동산은 다른 자산보다 보유기간이 장기인 경우가 많기 때문이다. 또한 양도금액 자체도 고액이기 때문에 일반적인 누진세율체계에 따라 과세할 경우 중과세가 될 우려가 크다.

그 외에 다음과 같은 특수성이 있다.

우선, 대표적인 부동산인 주택과 토지가 모두 일상생활 또는 생산활동의 필수재화인

21) 정책적 목적으로 양도소득세제를 활용하더라도 시장을 연착륙시킬 수 있을 정도로만 중과세 등을 할 수 있으면 이러한 문제점이 해소될 수 있다. 하지만 현실적으로 그러한 방안을 찾아내서 제도화한다는 것은 오늘날과 같이 거래 과정이 복잡하고 또 부동산시장의 규모가 정부가 쉽게 통제할 수 있는 수준을 넘어선 사회에서는 사실상 불가능하다.

점을 과세 시에 적절히 고려해야 한다. 이는 모든 나라의 공통된 유의점이라 할 수 있다. 이러한 점에서는 주로 원활한 매수가 가능하도록 해야 하는 점을 강조하게 되지만, 주택의 경우에는 매수인 측면뿐만 아니라 매도인의 거주 이전의 자유를 보장하는 측면에서의 고려도 필요하다.

다음으로, 우리나라처럼 정책적 고려로 주택과 토지에 대한 과세를 상당하게 급격하게 변화시키는 제도를 운영하는 입법례에서는 다음과 같은 점을 유의해야 한다. 시장 냉각을 이유로 이러한 자산에 대한 과세를 과도하게 완화해 주는 경우 불필요한 위험 감수 효과(risk-taking effect)를 통해 자금이 해당 시장에 과도하게 유입되어 부동산 시장이 과열되고 사회적으로는 비효율이 커질 수 있다. 반대로 시장 과열을 이유로 이러한 자산에 대한 과세를 과도하게 중하게 하는 경우 급격한 거래 단절로 인해 주택·토지 수요자들이 필요한 부분을 제때 공급받지 못하는 문제가 발생할 수 있다.[22]

## 라. 기타 고려 사항

### 1) 토지분 양도소득세

부동산 양도소득의 주요 과세 대상에는 주택뿐만 아니라 토지를 포함한다. 토지의 경우 주택 건축을 위한 주거용 토지를 포함하기 때문에 토지와 주택에 대한 과세는 조세의 형평성을 심각하게 훼손하지 않도록 설계할 필요가 있다. 양도소득 과세 대상 자산 중 토지에 대한 과세의 특징으로는 우선 토지를 사업용 토지와 비사업용 토지로 구분하여 세율에 차이를 두는 점을 지적할 수 있다.[23] 이는 토지가 필수적인 생산 요소라는 측면을 고려하여 불필요한 토지 보유를 억제하려는 차원에서 도입된 것으로 이해할 수 있다. 현행법은 사업용 토지에 대해서는 기본세율을 적용하지만 비사업용 토지에 대해서는 과세 구간별로 10%포인트씩 추가한 세율을 적용한다(소득세법 제104조 제1항 제8호). 다음으로, 토지의 양도로 인한 양도차익 과세 역시 「조세특례제한법」에서 다양한 과세특례를 규정하고 있다. 이는 토지가 필수적으로 필요한 공익사업을 수행하기 위하

22) 토지는 신규 공급이 사실상 불가능하며, 주택은 신규 공급이 가능하긴 하지만 신규 주택 건설로 인한 주택 공급의 경우 대부분 준비 시간이 오래 걸리는 한계가 있으므로 필요한 주택의 적시 공급을 위해서는 기존 주택 매매에 따른 주택 공급이 항상 어느 정도 함께 고려되어야 한다.

23) 비사업용 토지의 범위에 대해서는 「소득세법」 제104조의3에서 규정하고 있다. 비사업용 토지의 범위는 「지방세법」상 재산세 과세 시 종합합산과세 대상 토지의 범주와 밀접하게 연관되어 있다.

여 혹은 기타 생산활동에 필요한 토지를 원활하게 공급할 수 있도록 정책적 유도를 하기 위하여 양도자에게 세제 감면을 통해 양도를 유도하려는 것으로 이해할 수 있다.

### 2) 상속세와 증여세

납세자가 자산을 보유한 기간 동안 발생한 자산 가치 상승분에 대한 자본이득과세는 해당 납세자가 생전에 자산을 유상으로 처분해야만 부동산 양도소득으로 소득세를 과세할 수 있다. 하지만 납세자가 부동산을 양도하지 않고 사망 시까지 보유하거나 혹은 생전에 증여를 하게 되면 양도소득세는 과세할 수 없다. 물론 이 경우에는 상속세나 증여세가 과세될 수 있다. 다만 양도소득세와 상속세 및 증여세의 계산 방법이 다를 수 있는데, 이때 조세 부담의 왜곡이 발생할 여지가 있다. 특히 정책적 목적으로 양도소득세를 중과세하는 경우에는 이를 통한 조세 회피도 가능하게 된다. 따라서 부동산 양도차익에 대한 양도소득세 과세 시에는 해당 재산에 대한 상속세 혹은 증여세와의 관계도 고려해야 한다.

### 3) 보유세

보유세 역시도 부동산 양도소득 과세 제도 설계 시 다음과 같은 점에서 반드시 함께 고려해야 하는 중요한 세목이다. 현재 우리나라에는 보유세가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 있다. 첫째, 납세자는 부동산 양도차익 과세가 부담스러우면 보유(직접 보유 혹은 가족 간 증여를 통한 보유)를 통해 해당 세금을 회피하려 한다. 따라서 만일 정책적 이유로 양도소득세를 중과세하는 경우 보유세를 함께 검토하지 않으면 해당 정책 목표는 달성하기 어렵다. 둘째, 보유세는 결국 미실현된 양도차익을 과세한다는 점에서 미실현된 소득에 대한 과세의 의미가 있다. 과거 토지초과이득세의 위헌 논쟁에서 문제가 된 것처럼 미실현 이득에 대한 과세를 강화하면 납세자들은 해당 이득이 실현되는 단계에서의 과세 시 미실현 단계에서 과세된 세금의 환급을 주장할 수 있게 된다. 이러한 측면을 양도소득세 설계 시 함께 고민할 필요가 있다.

## 2 주택분 양도소득세 일반 과세체계와 관련한 주요 쟁점

현재 「소득세법」상 양도소득에 대한 과세 제도는 혼돈의 상황이다. 단순히 법에 근거하여 세금을 징수한다는 측면 이외에 조세이론적으로 합리화할 수 없는 부분이 너무나 많다. 이는 결국 양도소득세 개편의 시급성을 의미한다. 이러한 양도소득세 개편은 단기적으로는 문제가 되는 개별 규정을 개편하는 방식으로 진행될 수밖에 없을 것이다. 하지만 현행 양도소득세제는 그러한 단기적 개편만으로 문제를 해결할 수 있는 수준을 넘어선 것으로 판단된다. 따라서 아래에서는 일단 장기적 개편 과제라는 측면에서 검토해야 할 대상을 정리해 보고자 한다. 이러한 과제는 다시 부동산 양도소득세제 자체에 대한 개편과 부동산 양도소득세제 중 이해관계자가 가장 많다고 할 수 있는 1세대 1주택에 대한 비과세 제도의 개편으로 나누어 설명하려 한다.

### 가. 정책과세 제도 유지 여부

우리나라의 부동산시장은 일정한 간격을 두고 급등과 급락을 반복해 왔고 그때마다 입법자는 양도소득세제를 통해 부동산시장에 개입해 왔다. 그 결과, 우리나라에서 양도소득 과세는 지금까지 철저하게 부동산 투기 억제라는 정책적 목적에 입각하여 운영되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 양도소득세제를 통한 부동산시장 개입은 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 더 큰 측면이 있다. 정책적 목적으로 입법자가 양도소득세를 중과세하는 제도를 도입해도 납세자들이 자산을 처분하지 않으면 양도소득세는 아무런 정책 효과를 발휘할 수 없는 한계가 있다. 정부가 정책적 의도로 세제를 통해 시장 개입을 할 경우 그 효과를 담보하기 위해서는 채택한 정책적 수단이 효과를 발휘할 수 있을 정도로 충분한 내용으로 입법되는 것도 중요하지만 그에 못지않게 어느 정도 지속이 될 것이라는 믿음을 시장 참가자에게 줄 수 있어야 한다. 하지만 지금까지 우리나라의 양도소득세제는 그러지 못하였고 향후에도 이러한 경향이 크게 변화할 여지는 많지 않다.

오히려 이처럼 빈번하게 시장 개입을 위해 양도소득세제를 활용하다 보니 양도소득세 관련 규정이 너무 자주 변경되어 조세법률주의가 추구하는 중요한 가치인 예측 가능성과 법적 안정성을 침해하는 문제가 있다. 또한 양도소득세 관련 규정들이 매우 복잡해져 조세전문가들조차도 정확하게 이해할 수 없는 지경에 이르러 소위 '양포세'(양도

소득세를 포기한 세무사)라는 용어가 생겨나기도 하였다. 세법도 법의 일종이고 이러한 법은 재판규범이지만 동시에 행위규범이어야 한다. 현재와 같은 무질서한 법률규정을 보면 양도소득세 제도는 더 이상 이러한 법의 기능을 하지 못하게 된다.

장기적으로는 양도소득세를 정책세제보다는 응능과세원칙에 따른 순수한 세제로서 안정적으로 지속될 수 있도록 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 외국의 사례들을 보아도 우리나라처럼 양도소득세제를 거의 정책적 목적으로 운영하는 입법례는 찾아보기 어렵다. 물론 외국과 달리 우리나라의 부동산시장이 안정되지 못해서 단순 비교는 쉽지 않은 측면이 있다. 하지만 기본적으로 순수한 소득세제로 운영하면서도 일부 시장 상황에 따라 탄력세율 제도처럼 제도를 조정할 수 있는 여지를 남겨 놓을 수는 있을 것이다.

## 나. 분류과세 제도 유지 여부

자본이득도 소득세 과세 대상으로서의 소득 개념에 포함되고 소득세 과세 대상 소득에 대해서는 응능과세원칙에 따라 정확한 세 부담을 측정하기 위해서는 종합합산과세가 원칙이다. 그러한 측면에서는 현재처럼 부동산 양도소득에 대해 분류과세하는 것이 적절한지에 대한 의문이 들 수 있다.

그런데 자본이득 중 부동산 양도소득은 다른 자산의 양도소득과 몇 가지 측면에서 차이가 있다. 그중 자본이득과세의 소득 결집 효과와 관련하여 부동산은 일반적으로 다른 자산보다 보유기간이 장기인 점을 고려할 때 이로 인한 양도차익을 다른 소득과 합산하여 일반적인 누진세율로 과세하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다.

외국의 입법례를 보더라도 독일을 제외한 미국, 일본, 영국이 모두 다른 소득과 자본이득인 양도소득을 종합합산 과세하지 않고 있는데,[24] 바로 이러한 부동산 양도소득 과세 시의 소득 결집 효과를 고려한 결과라고 할 수 있다.

비록 이론적으로 응능과세원칙 구현이라는 측면에서 부동산 양도차익도 근로소득 등 다른 소득과 합산하여 누진세율을 적용해야 하는 것으로 이해할 수 있는 측면이 있지만, 부동산 양도소득의 소득 결집 효과를 고려할 때 현재처럼 기본적으로는 분류과세를 유지하는 것이 적절한 측면이 있다. 다만, 아래에서 설명하는 바와 같이 부동산 거래를

24) 미국은 보유기간이 1년 미만인 경우 종합과세를 한다.

단기 거래와 장기 거래로 이원화한다면 전자에 대해서는 종합소득으로 합산과세하고 후자에 대해서만 분리과세하는 방안도 검토해 볼 여지가 있다. 단기 거래에 대해 종합합산과세를 하게 되면 응능과세원칙이 지배하는 소득세의 기본정신에도 부합하는 셈이다. 또한 단기 거래는 소득 결집 효과가 거의 없을 것이므로 굳이 이를 분류과세할 이유가 없다. 오히려 이러한 경우까지 분류과세를 하게 되면 부동산 양도차익에 대한 과세가 종합합산과세되는 다른 소득보다 유리한 점이 있어 위험 감수 효과(risk-taking effect) 측면에서 문제가 될 소지도 있다. 실제로 참고한 외국의 입법례 가운데 미국의 연방소득세가 이처럼 단기 거래에 대해서는 종합합산과세를 하고 장기 거래에 대해서는 분리해서 과세하는 방식으로 과세를 하고 있다.

## 다. 기본공제와 장기보유특별공제 제도의 존치 여부

양도소득 과세표준은 기본적으로 양도가액에서 취득가액 등 필요경비를 공제하여 계산하는데, 그 과정에 현재 두 종류의 공제 제도가 존재한다. 양도소득세제를 단순화한다는 측면에서 이 두 유형의 공제 제도를 폐지하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 양도소득기본공제 제도의 존재 이유에 대해서는 명확하지 않은 측면이 있다. 장기보유특별공제는 부동산의 건전한 소유 행태를 유도하고 보유기간 동안의 물가 상승분을 과세에서 제외하는 취지에서 마련된 것으로 이해하고 있다(임승순, 2021, pp. 514-515).

부동산 양도차익에 대해 분류과세를 할 경우 과세표준에 적용하는 세율 제도를 적절하게 활용하면 굳이 복잡하게 여러 공제 제도를 별도로 운영할 필요가 없을 것이다. 이와 관련해서는 영국의 2008년 세법 개정을 참조할 필요가 있다. 영국에서는 부동산 양도차익에 대해 소득세가 아닌 자본이득과세를 하면서 2008년 4월 6일 이전까지는 10%, 20%, 40%의 3단계 누진세율을 적용하였는데, 개정 이후 과세체계를 단순화하기 위하여 세율을 18%의 단일세율체계로 변경하는 대신[25] 종래 인정하던 물가연동제와 같은 자본이득에 대한 다양한 공제규정들을 폐지하였다(오종현 외, 2016, pp. 41-42).

25) 그 이후 2010년 6월 23일 개정으로 18% 세율 이외에 28% 세율을 추가하였고, 다시 2016년 4월 기업의 투자를 촉진하기 위해 18% 세율을 10%로 인하하고 28% 세율은 20%로 인하하였다.

## 라. 단기 양도거래와 장기 양도거래 구분

부동산 양도차익에 대한 과세가 사업소득 등 다른 소득에 대한 과세와 달라야 하는 이유 중에 중요한 것이 소득 결집 효과라고 할 수 있다. 현재는 주택과 토지로 구분하여 주택의 경우 보유기간이 1년 미만이면 100분의 50, 1년 이상 2년 미만이면 100분의 40 단일세율을 적용하고, 토지에 대해서는 세율상 차별을 두지 않고 있다. 주택과 토지 모두 3년 이상 장기보유하는 경우에는 장기보유특별공제 제도에 의해 일정 비율을 양도차익에서 공제하고 과세표준을 계산한다.

외국의 입법례를 보면 다양한 형태로 단기 양도거래와 장기 양도거래를 과세상 구분하고 있다. 미국에서는 보유기간이 1년 미만인 경우 아예 종합소득으로 합산과세하고 1년 이상인 경우에는 별도의 양도소득세 세율을 적용하고 있다. 독일에서는 부동산 보유기간이 10년을 경과하면 아예 과세에서 제외하고 10년 미만인 경우에만 종합소득으로 합산과세하고 있다. 일본에서는 다른 자산의 경우 종합합산과세를 하지만 토지와 건물을 분리과세하되 이를 다시 양도한 과세연도의 1월 1일에 보유기간이 5년 이하인 경우를 단기 거래로, 이를 초과하는 경우를 장기 거래로 구분하고 전자에는 30% 세율, 후자에는 15% 세율을 적용한다.

주택과 토지 모두 양도차익 과세 시 단기 거래와 장기 거래로 구분하고 전자의 경우 후자에 비해 세율 등을 통해 세 부담을 달리하는 것으로 제도를 구성할 필요가 있다. 이때 단기와 장기를 구분하는 기준은 제1안으로는 1년, 제2안으로는 3년, 제3안으로는 5년으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 제1안은 현재 주택의 경우 가장 중한 과세가 이루어지는 초단기 거래의 기준연한을 참조한 것이고, 제2안은 장기보유특별공제를 허용하는 기준선을 참조한 것이며, 제3안은 일본의 입법례를 참조한 것이다. 단기 거래와 장기 거래에 대해 세율을 달리하면 부동산 단기 거래가 억제되는 효과도 있고, 장기보유로 인한 소득 결집 효과를 세율을 통해 부분적으로 완화하는 역할도 할 수 있을 것으로 본다.

## 마. 세율

부동산 양도차익에 대해 종합소득으로 합산과세하는 경우 종합소득세의 기본세율에 따라 과세를 하게 된다. 대부분의 국가에서는 소득세의 세율에 대해 누진세율체계를 취

하고 있다. 하지만 소득세를 지배하는 응능과세원칙이 당연히 누진세율체계를 요구하는 것은 아니다. 즉, 소득세를 누진세가 아닌 단일세율에 따라 과세해도 단지 그것만을 이유로 해당 소득세 체계를 위헌이라고 할 수는 없다. 실제로 구 소련 체제에서 독립한 동구권의 국가 가운데에는 단일세율(flat tax rate)로 소득세를 과세하는 나라도 있다.

부동산 양도차익에 대해 종합소득으로 합산과세하지 않고 분류과세하는 경우 세율을 어떤 방식으로 운영할 것인지에 대해서는 다양한 방안을 고민해 볼 수 있다.

첫째로, 종합소득과 동일하게 누진세율로 과세하는 방안이 있을 수 있다. 양도소득을 분류과세한다고 하더라도 소득세 세 부담의 기본 원리는 동일해야 한다는 것을 근거로 들 수 있다. 현재 우리나라의 양도소득세는 기본적으로 이러한 방식에 입각하여 과세하고 있다.

둘째, 단일세율로 과세하는 방안이다. 이는 부동산 양도차익 과세를 좀 더 단순화한다는 차원에서 정당성을 찾을 수 있다. 만일 단기 양도거래와 장기 양도거래를 모두 양도소득세 과세 대상으로 인식한다면 양자는 세율을 달리할 필요가 있을 것이다. 이와 달리 단기 양도거래를 종합소득으로 합산과세한다면 양도소득세는 장기 양도거래를 대상으로 하여 단일세율로 과세하면 될 것이다. 이 경우 단일세율은 종합소득누진세율의 상위 세율에 해당하는 수준이 될 필요가 있다. 그 이유는 부동산 양도차익에 대한 과세가 다른 종합소득에 대한 과세와 비교할 때 좀 더 이익을 강하게 과세해야 할 필요성이 있기 때문이다.

셋째, 적어도 장기 양도거래에 대해서는 연분연승 방식의 특수한 세율을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다. 장기 양도거래는 소득 결집 효과가 클 수 있는데, 이로 인한 문제점을 해소한다는 측면에서 특수한 세율체계를 도입하는 것도 검토해 볼 수 있다.

참고로 위에서 검토한 외국의 입법례 중에는 단일세율로 과세하는 경우가 대다수였다. 미국과 영국, 일본은 모두 부동산 양도차익에 대해 단일세율로 과세하고 있다.[26]

26) 물론 단기 양도거래와 장기 양도거래를 구분하는 경우에는 양자 간에 세율도 달리하고 있다.

## 3 1세대 1주택 양도소득세 과세특례와 관련한 쟁점

### 가. 1세대 1주택 과세특례의 문제점

부동산 양도차익에 대한 과세는 자본이득에 대한 과세이지만 다른 자본이득과세와 달리 몇 가지 측면에서 특수성이 있다는 것을 앞에서 언급한 바 있다. 그중 주택의 경우 국민의 인간다운 생활 영위를 위한 필수재화라는 측면에서 생활 거처로서의 주택에 대해서는 양도차익 과세상 특별한 취급이 필요하다는 점도 그러한 특수성의 하나로 언급할 수 있다. 현재 「소득세법」은 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유하고 있는 경우로서 해당 주택의 보유기간이 2년(제8항 제2호에 해당하는 거주자의 주택인 경우는 3년)[27] 이상이면서 양도 당시 주택과 그 부수토지의 실지거래가액이 12억 원 이하인 경우 그 전액을 비과세한다(소득세법 제89조 제1항 제3호 가목). 1세대가 일시적으로 2주택을 보유한 경우에는 법령에서 규정하는 예외에 해당하면 1주택자로 간주한다(소득세법 제89조 제1항 제3호 나목).

이러한 1세대 1주택에 대한 감면은 횟수 제한이 없다. 따라서 이론적으로는 2년 이상만 보유한 상태에서 양도차익이 발생하여 무한정 처분해도, 실지거래가액이 12억 원을 초과하지만 않는다면 그 모든 양도차익이 소득세 비과세 처리 될 수 있다. 만약 주택과 부수토지의 실제 양도가액이 12억 원을 초과하면 그 초과분에 대해서만 과세한다. 이 경우에는 다시 장기보유특별공제를 받을 수 있다. 이때 장기보유특별공제는 일반적인 경우보다는 공제율이 더 높다. 또한 공제율을 보유기간에 따른 공제율과 거주기간에 따른 공제율로 나누어 운영하고 있다. 양자를 합친 공제율은 3년 보유하고 2년 이상 거주하면 20% 공제(보유만 하고 거주하지 않으면 12%), 10년 이상 보유하고 10년 이상 거주하면 총 80% 공제이다.

외국의 입법례를 보더라도 거주용으로 사용하는 주택에 대해서는 양도차익 과세특례를 인정하는 경우가 대부분이다. 미국은 주거용 주택에 대해서는 부부합산과세 제도를 채택한 부부에게 50만 달러를 공제해 준다. 기존 주택을 처분하고 다시 새로운 주택을 취득하면 과세이연을 해 준다. 독일의 경우 보유기간이 10년 미만인 부동산의 양도로

27) 취득 당시에 「주택법」 제63조의2 제1항 제1호에 따른 조정대상지역에 있는 주택인 경우에는 해당 주택의 보유기간이 2년 이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상이어야 한다(소득세법 시행령 제154조 제1항).

인한 양도차익에 대해서는 양도소득에 대해 과세하지만, 전적으로 자신의 거주 목적으로 보유하였거나 처분 이전 2년 동안 부분적으로라도 자신의 거주 목적으로 사용하였다면 비과세한다. 영국은 개인 납세자가 보유한 유일한 주택 혹은 주된 거주주택에 대해서는 거주 요건 등을 충족하면 비과세한다. 일본의 경우 납세자가 자신의 주거용으로 사용하는 주택에 대해서는 양도 시 보유기간의 장단에 관계없이 3,000만 엔까지 소득공제를 해 주고 상대적으로 낮은 세율로 과세한다.

우리나라의 1세대 1주택 양도소득 과세특례 제도는 이러한 외국의 입법례를 참고할 때 다음과 같은 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 첫째, 2년이라는 짧은 보유기간만 충족하면 양도차익의 규모에 관계없이 비과세 처리하는 것은 주택을 차익 실현의 수단으로 인식하여 가수요를 유발하고 그로 인해 실거주자에게 피해를 초래할 수 있다는 측면에서 문제가 있다. 둘째, 과세특례를 인정하는 요건이 기본적으로 거주가 아닌 보유기간인 점도 문제가 있다. 1세대 1주택에 대한 과세특례는 단순히 해당 건축물이 주택이라는 것이 특례 부여의 원인이 되는 것은 아니고 그 건축물을 거주용으로 사용하고 있다는 점에서 그 원인을 찾아야 한다. 실제로 외국의 입법례를 보더라도 주택에 대한 과세특례는 거주용으로 사용하는 것을 조건으로 하고 있다. 셋째, 실거래가 12억 원을 초과하는 주택은 1세대 1주택이라도 과세 대상이긴 하지만 과도한 장기보유특별공제를 통해 사실상 비과세하는 셈인데, 이 역시도 위에서 언급한 점을 고려할 때 적절치 않다. 현재 1세대 1주택이 고가여서 과세 대상이 되는 경우에도 그 주택을 10년 이상 보유하고 또 10년 이상 거주하면 양도차익의 80%를 공제한다.

## 나. 현행 과세체계하에서 1세대 1주택 혜택의 조정

이상과 같이 1세대 1주택자에 대한 과도한 과세특례는 조세 형평성을 저해하는 한편 주택 자산에 대한 선호도를 높임으로써 자원 배분의 효율을 저해할 수 있다. 이와 관련하여 현행의 과세체계를 유지하는 선에서 과세특례 요건과 수준을 조정할 수 있다.

우선, 주거용 주택에 대한 과세특례 유형을 재검토할 필요가 있다. 주거용 주택에 대한 과세특례제도 유형으로는 비과세, 과세이연, 소득공제, 경감세율 적용이 있을 수 있다. 현재와 같은 비과세 제도보다는 과세이연이나 소득공제 제도를 채택하는 것이 더 적절하다는 선행연구들이 있다. 과세이연과 소득공제 중 전자는 과세행정청에서 사후관

리를 해야 하는 점을 고려할 때, 소득공제 방식이 가장 적절한 대안이 될 수 있을 것이다(장기용, 2011; 박훈·정지선, 2009; 오종현 외, 2016, p. 9). 다만, 이 경우 소득공제 한도를 설정하는 문제와 공제 기간을 설정하는 문제를 신중하게 고민해 보아야 한다. 이와 관련해서는 미국과 일본의 입법례를 참조해 볼 필요가 있다.

다음으로, 주거용 주택에 대한 과세특례 요건으로 현재 우리나라는 보유 요건을 기준으로 하고 있다. 하지만 대부분의 외국 입법례는 거주 요건을 특례 부여 요건으로 하고 있다. 주거용 주택에 대한 과세특례를 부여하는 취지를 고려할 때 보유 요건보다는 거주 요건이 더 적절하다고 할 것이다.

마지막으로, 단순히 주택 수를 기준으로 특례 부여 여부를 결정하는 것은 적절하지 않다. 현재 우리나라는 1세대가 1주택을 보유해야만 과세특례를 인정한다. 하지만 대부분의 외국 입법례는 주택 수가 중요한 것이 아니라 양도하는 주택이 실제 주거용으로 사용한 것인지 여부에 따라 특례를 부여하고 있다. 이러한 방식으로 제도를 수정할 경우 주된 주택 등록 제도도 함께 도입할 필요가 있다.

## 4 주택분 양도소득세제 개편과 관련한 기타 쟁점

### 가. 상속세 및 증여세와의 관계

부동산 양도차익 과세 제도를 개편한다면 관련 세제로 상속세와 증여세도 함께 개편할 필요가 있다. 왜냐하면 양도에 대한 세제가 납세자에게 불리하면 납세자들은 이를 회피하는 방법으로 상속이나 증여를 채택할 수도 있기 때문이다.

현재 정책입안자는 상속이나 증여가 이루어지는 시점의 시가를 최대한 정확히 반영하여 상속세와 증여세를 부과하는 문제에 초점을 두고 있다. 예컨대, 「상속세 및 증여세법」(이하, 상증세법) 제60조 제1항은 "상속세나 증여세가 부과되는 재산의 가액은 상속개시일 또는 증여일(이하 "평가기준일"이라 한다) 현재의 시가(時價)에 따른다."라고 규정하고, 같은 조 제2항에서는 "수용가격·공매가격 및 감정가격 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가로 인정되는 것"을 시가로 간주하는 것으로 규정하였다. 그 규정의 위임에 따라 제정된 「상증세법 시행령」 제49조에서는 기본적으로 상속은 "평가기준일

전후 6개월", 증여는 "평가기준일 전 6개월부터 평가기준일 후 3개월까지"를 평가 기간으로 삼으며, 그 기간 중 매매·감정·수용·경매가 있는 경우에 매매사례가액이나 감정가액 또는 수용·공매가격 등을 시가로 간주한다. 다만, 평가 기간에 해당하지 않는 기간으로서 평가기준일 전 2년 이내의 기간 중에 매매 등이 있거나 평가 기간이 경과한 후부터 상속세·증여세 결정기한까지의 기간 중에[28] 매매 등에 한해서는 시가로 간주하는 가격의 기준을 다르게 규정하고 있다. 이 경우 평가기준일부터 매매계약일, 가격산정기준일, 경매가격 등이 결정된 날까지의 기간 중에 주식발행회사의 경영 상태, 시간의 경과 및 주위 환경의 변화 등을 고려하여 가격 변동의 특별한 사정이 없다고 보아 상속세 또는 증여세 납부의무가 있는 자나 지방국세청장 또는 관할세무서장이 신청하는 때에는 평가심의위원회의 심의를 거쳐 해당 매매 등의 가액 역시 시가로 간주하도록 규정한다.

이와 같이 복잡한 규정은 납세자로 하여금 상속세 신고와 증여세 신고를 매우 불안정하게 하는 혼란을 야기한다. 따라서 최소한 부동산 가운데 주택에 대해서만이라도 현재와 같은 방식보다는 과세이연을 폭넓게 인정하는 방식으로 수정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 과세이연을 받은 주택을 상속인 혹은 증여자가 처분하는 경우에는 상속인 혹은 증여자가 이연받은 세금을 납부하도록 하면 될 것이다.

## 나. 법인세와의 관계

개인에 대한 양도소득세제를 개편하는 경우 법인세로의 풍선 효과는 또 다른 쟁점을 만든다. 개인에 대한 소득세 과세를 강화하면 법인을 설립하여 법인을 통해 부동산을 보유함으로써 소득세를 회피할 수 있기 때문이다.

현재 우리나라는 기본적으로 소득세와 법인세가 과세상 차이가 크다. 유럽은 개인과 법인 간 세 부담의 차별을 해소하는 방향으로 세제를 개편하는 방안을 연구 중이다. 우리나라도 향후 큰 틀에서 그러한 방향으로 법인세법을 개편할 필요가 있으나 전면적 세제개편은 단기적으로는 단행하기 어려운 측면이 있다. 그 경우 보다 실용적인 개선방안을 고민하여야 할 것이다. 예컨대 형식적으로는 법인이 소유자라고 할지라도 실질적으로 개인이 부동산을 지배하는 것으로 판단될 수 있는 경우 법인을 도관으로 처리하고

28) 상속의 경우 상속세 과세표준신고기한으로부터 9개월 이내, 증여의 경우 증여세 과세표준신고기한으로부터 6개월 이내를 말한다.

법인의 수익을 전부 투자자 개인의 소득으로 간주하는 한편 소득의 종류도 개인이 부동산을 보유한 경우와 동일하게 양도소득으로 분류하여 과세하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 제도의 도입을 위해서는 해당 제도의 적용요건을 구체적으로 적시하는 별도의 제도를 정립할 필요가 있다.

# 제3절 주요국의 입법 사례



부동산 양도소득세제를 장기적으로 개편하는 방향을 모색하기 위해서는 외국의 입법례를 참조할 필요가 있다. 그중에서도 특히 양도차익 과세 제도 중 현재 가장 심각한 문제가 있다고 할 수 있는 1세대 1주택 양도소득 과세 제도를 중심으로 외국의 입법례를 정리해 보고자 한다.

## 1 미국

### 가. 양도소득세 일반

미국의 연방소득세는 기본적으로 포괄주의 방식에 입각한 소득 과세 방식을 취하고 있다. 구체적으로 비과세소득이라고 법에 명시되어 있지 않는 한 일반적으로 인정되는 모든 소득은 과세소득으로 이해한다(서희진, 2019, p. 66). 미국 연방소득세 과세 대상으로 법에서 열거하는 소득 유형이 있지만 이는 예시의 의미만 있는 것으로 이해된다. 내국세입법(IRC)과 재무부 시행규칙에서 언급하고 있는 것은 수수료, 커미션, 부가급여 및 유사 항목을 포함한 서비스에 대한 대가, 사업에서 파생된 소득, 자산처분이익, 이자, 임대료, 로열티, 배당금, 위자료 및 별도의 유지보수, 연금, 채무면제이익, 파트너십 총수입의 배분 지분, 사망자에 대한 소득, 부동산 또는 신탁에 대한 이자소득이다(서희진, 2019, p. 75).

이 중 사적 용도 및 투자용으로 보유한 자본자산(capital asset)의 처분이익에 대해서는 보유기간이 1년 미만이면(단기자본소득) 다른 소득과 합산하여 종합소득세 세율을 적용하고, 1년 이상이면(장기자본소득) 다른 소득과 합산과세하지 않고 별도로 세액을 계산하여 신고한다. 장기자본소득에 적용되는 세율은 종합소득세 세율이 아니고, 기본적으로 과세표준의 크기에 따라 0%, 15%, 20%의 세율을 적용하며, 그 외 특수한 자본

자산에 적용되는 특수한 세율이 존재한다(서희진, 2019, p. 78). 대체로 다른 소득에 비해 낮은 세율을 적용한다. 자산처분소득으로 과세되는 자산의 종류로는 부동산 외에도 주식, 채권, 자동차, 보석 그리고 미술품, 골동품, 우표, 동전 등 수집용 자산 등을 대표적인 예로 들 수 있다. 두 양도소득세는 자산의 보유기간과 자산의 종류에 따라 세율이 달라진다.

자산처분이익으로 과세되는 거래에는 자산 매매뿐만 아니라 교환도 포함된다. 다만, 교환 중 동종자산 교환(like-kind exchange)은 양도소득세 과세 대상 거래이지만 다른 거래와 달리 대부분 과세이연을 해 주고 교환 단계에서는 과세하지 않는다(장근호, 2009, p. 283).

양도차익을 계산하는 구조는 우리나라와 비슷하게 양도가액에서 취득 비용을 공제하여 계산하는 방식으로 되어 있다. 양도손실이 발생했을 때 부부합산신고의 경우 3,000달러까지는 종합합산과세 대상인 통상소득에서 공제할 수 있으며, 그 금액을 초과하면 다음 과세연도로 이월하여 공제한다(오종현 외, 2016, p. 29).

## 나. 주택에 대한 과세특례

미국의 연방소득세에서 주택에 대한 과세는 자신이 거주용으로 사용하는 주택과 그렇지 않은 주택으로 구분하여 설명할 필요가 있다. 주거용 주택(primary home)의 경우 처분 시 부부공동보고 납세자에게는 50만 달러까지 면세 혜택이 부여되고 단독으로 신고하는 납세자에게는 25만 달러까지 소득공제를 해 주는 방식으로 과세특례를 부여한다. 그 초과분의 경우 보유기간이 1년 미만이면 종합소득으로 합산과세되어 일반세율이 적용되고, 1년 이상이면 양도소득세 과세 대상이 된다. 반드시 1주택만을 보유해야 하는 것은 아니므로 여러 주택을 보유한 경우에도 그중 자신이 실제로 거주하는 주택에 대해 소득공제를 받을 수 있다. 이러한 소득공제 혜택을 받으려면 다음과 같이 세 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 과거 5년 동안 해당 주택을 보유해야 한다. 둘째, 그중 2년 이상을 주거용 자택으로 실제 사용해야 한다. 2년 이상 주거용으로 사용한다는 것이 2년 동안 지속적으로 거주해야 한다는 의미는 아니다. 셋째, 양도 시점으로부터 2년 동안은 동일한 소득공제를 신청하지 않아야 한다. 이러한 요건을 충족하지 못한 경우에도 직장, 건강 또는 불가항력적 사유가 있으면 예외를 인정받을 수 있다. 양도일 이전 5년

이내에 동종자산 교환으로 과세이연을 받아 투자자산으로 매입한 주택과 출국세 과세 대상 자산에 해당하는 주택에는 주거용 주택에 대한 소득공제를 허용하지 않는다(오종현 외, 2016, p. 35). 1997년 세법 개정 이전에는 소유자가 거주하는 주택(owner-occupied housing)에 대해서는 과세이연을 해 주고, 이는 평생에 1회만 이용하는 것으로 하였는데, 법 개정에 따라 소득공제규정으로 변경되었다(오종현 외, 2016, p. 31).

납세자가 주거용이 아닌 투자용으로 구매한 주택에 대해서는 위에서 언급한 주거용 주택에 대한 소득공제는 허용하지 않는다. 이러한 주택을 처분하고 새로운 주택을 취득하면 동종자산 교환에 해당하여 과세이연을 받게 되고, 다른 자산을 그 대가로 받거나 일부를 현금으로 받으면 그 부분에 대해서는 양도 시점에 양도소득세가 과세된다. 이 경우 역시 보유기간에 따라 1년 미만인 경우 종합소득 과세 대상이 되고 1년 이상인 경우 양도소득세 과세 대상이 된다.

## 2 독일

### 가. 양도소득세 일반

독일 소득세법은 과세 대상 소득을 ① 농업 및 산림업 소득(Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft) ② 영업소득(Einkünfte aus Gewerbebetrieb) ③ 자유직업소득(Einkünfte aus selbständiger Arbeit) ④ 근로소득(Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit) ⑤ 자본소득(Einfünfte aus Kapitalvermögen) ⑥ 임대소득(Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) ⑦ 기타소득(sonstige Einkünfte)으로 열거하고, 열거한 소득만 과세하는 방식을 취하고 있다. 기타소득은 나머지 6개 소득 유형으로 과세되지 않는 것 가운데 법률에서 열거하는 총 6개의 수익 발생 유형에 대해서만 과세 범위로 할 수 있다(Birk, 2010, p.240). 위 7가지의 소득에 대해서는 종합합산과세를 하며, 분류과세하는 소득 유형은 없다.[29]

독일에서 자산 양도로 인한 소득은 소득세법상 다양한 소득 유형에 귀속된다. 예를

29) 다만, 이자와 배당 등에 대해서는 2009년부터 25% 세율의 원천징수로 과세를 종결할 수 있다. 그러나 이 경우에도 납세자가 자신에게 종합합산과세가 유리하다고 판단되면 합산과세를 요구할 수 있다.

들어 사업용 부동산을 양도하여 발생한 양도차익이나 부동산 매매업자의 부동산 양도차익은 영업소득으로 과세한다. 그러한 경우를 제외하고 개인적인 자산을 양도하여 발생한 양도차익은 기타소득으로 과세한다. 따라서 독일 소득세법상 기타소득은 보충적 소득 유형에 해당한다(Birk, 2010, p.243). 기타소득으로 과세되는 자산 양도거래는 부동산과 부동산에 관한 권리 외에도 경제적 가치가 있는 모든 재화(매일 사용하는 재화는 제외)가 포함된다.(§ 23 Abs. 1 EStG.) 다만, 주식과 유가증권 양도차익은 기타소득이 아닌 자본소득(Einfünfte aus Kapitalvermögen)으로 과세한다. '부동산과 부동산에 관한 권리'는 취득 후 양도할 때까지 10년이 경과하지 않아야 과세 대상이고 그 외 기타소득으로 과세되는 '경제적 가치가 있는 모든 재화'는 그 기간이 1년 미만인 경우에 한한다. 이처럼 자산 유형별로 보유기간이 차이 나고, 부동산의 경우에도 보유기간이 10년을 경과하면 양도차익에 대해 과세하지 않는다. 독일 소득세법상 자산 양도차익을 기타소득으로 과세하는 경우를 1999년 이전 독일 소득세법 제22조 제2호에서는 '투기소득'(Spekulationsgeschäft)으로 규정하고 있었는데 현재는 '개인적 양도거래로 발생한 소득'(Einfünfte aus privaten Veräußerungsgeschäft)으로 되어 있다. 차이점은 과거 투기소득으로 과세할 때에는 보유기간이 부동산의 경우 2년, 그 외 자산의 경우 6개월이었다.

## 나. 주택에 대한 과세특례

독일법상 부동산은 토지를 의미하며 건축물만이 독립하여 거래의 대상이 되지는 않는다. 독일 소득세법상 주택에 대한 과세특례 제도로는 다음과 같은 점을 언급할 수 있다. 독일 소득세법상 부동산의 경우 보유기간이 10년 미만이면 양도차익이 기타소득으로 종합합산과세 대상이 되지만 "전적으로" 자신의 거주 목적으로 사용하기 위해 보유하였거나 처분 이전 2년 동안 부분적으로라도 자신의 거주 목적으로 사용하였다면 과세에서 제외된다(§ 23 Abs. 1 Nr. 1 S. 3. EStG).

# 3 영국

## 가. 양도소득세 일반

영국의 경우 개인의 자산처분 등에 의한 자본이득에 대해서는 소득세법에 따라 소득세를 과세하는 것이 아니라 자본이득세를 과세한다. 결과적으로 분류과세와 비슷한 과세가 되는 측면이 있다. 자본이득으로 과세되는 자산에는 부동산에 그치지 않고 동산, 증권, 지적재산권, 영업권 등의 무형자산도 포함되며, 비과세로 열거되지 않는 한 모든 자산이 과세 대상이다(박정수, 2009, p. 156). 부동산의 경우 사업용이라고 하더라도 사업소득이 아닌 자본이득으로 간주하여 과세한다. 자본이득세는 가치가 증가한 자산의 처분에 의해 실현된 이득에 대해 과세하는 것인데, 자산의 매매뿐만 아니라 증여 및 교환 등도 과세 대상이다.[30] 단, 배우자에게 증여한 경우에는 증여한 과세연도에 동거 상태에 있지 않거나 재판매가 목적이 아닌 한 증여 시점에는 과세하지 않고 과세를 이연한다. 부부 및 직계존비속 등 특수관계자에게 자산을 매매한 경우에는 실거래가가 아닌 시가를 기준으로 자본이득을 계산한다(박정수, 2009, pp. 151-152). 과세 대상 자본이득은 자산별로 계산한 자본이득을 합산한 금액에서 공제 가능한 손실을 차감하여 계산한다(오종현 외, 2016, p. 38). 자본이득의 경우 2008년 4월 6일 이전까지는 10%, 20%, 40%의 3단계 누진세율을 적용하였는데 개정 이후 과세체계를 단순화하기 위하여 18%의 단일세율을 적용하고 있다가 2010년 6월 23일 개정으로 18% 세율 외에 28% 세율을 추가하였고, 다시 2016년 4월 기업의 투자를 촉진하기 위해 18% 세율을 10%로 인하하고 28% 세율은 20%로 인하하였다. 2008년 개정 시 세율을 저세율의 단일세율로 통일하는 대신 물가연동제, 1982년 3월 31일 이전 취득자산을 양도하는 경우 양도차익의 절반을 공제하는 제도 등 여러 자본이득에 대한 공제규정을 폐지하였다(오종현 외, 2016, pp. 41-42).

## 나. 주택에 대한 과세특례

자본이득과세 시 주택에 대한 과세특례로는 다음과 같은 점을 거론할 수 있다. 첫째, 2016년 4월 기업의 투자 촉진을 위해 18% 세율을 10%로 인하하고 28% 세율은 20%

30) 영국은 상속세는 별도로 운영하지만 증여세는 과세하지 않고 자본이득세를 과세한다.

로 인하하였지만 주택에 대해서는 종래 세율인 18%와 28%를 그대로 유지하고 있다. 둘째, 개인의 유일한 주택 혹은 주된 거주주택에 대해서는 거주 요건 등을 충족하면 자본이득세를 비과세한다(private residence relief). 이 제도는 개인이 주택소유자인 경우 자본이득과세로 기존 주택의 가치 일부가 세금 부과로 인해 납세자에게서 이탈하는 것을 방지하기 위함이다. 이 제도의 적용 대상이 되는 것은 개인 납세자가 보유한 1주택 혹은 주 거주주택이다. 납세자가 주택을 2채 이상 보유한 경우 두 번째 주택을 보유한 날부터 2년 이내에 주 거주주택을 신고해야 하고 그 신고에 따라 그중 하나의 주택만이 과세 대상이 된다(박정수, 2009, p. 156). 납세자가 주 거주주택을 신고하지 않은 경우에는 사실관계에 따라 판단한다. 감면 여부를 결정할 때 보유기간은 고려하지 않는다. 대신 보유기간 내내 거주해야 한다. 이러한 요건을 충족하는 경우 금액 한도나 비과세 횟수를 규정하고 있지는 않다(오종현 외, 2016, p. 47).

## 4 일본

### 가. 양도소득세 일반

일본 소득세법은 이자소득(원천징수로 분리되는 경우는 제외), 배당소득(원천징수로 분리되는 경우는 제외), 부동산소득, 사업소득, 근로소득, 잡소득, 양도소득을 종합과세 대상으로 구분한다. 토지 등을 대여하여 발생하는 소득은 부동산소득으로 과세한다.

양도소득은 일반적으로 토지, 건물, 주식, 골프회원권, 금괴, 기계 등의 자산을 양도하여 발생한 양도차익을 과세 대상으로 한다(국중호, 2019, p. 133). 양도소득은 기본적으로 종합과세 대상이지만 토지나 건물, 부동산에 관한 권리, 주식 등의 양도로 인한 양도차익은 분리과세한다. 분리과세하는 경우에는 종합과세 대상인 다른 소득과 손익통산이나 순손실의 이월공제는 허용하지 않는다. 분리과세하는 부동산 양도소득은 다시 단기양도소득과 장기양도소득으로 구분하여 과세한다. 단기양도소득은 양도한 과세연도의 1월 1일에 보유기간이 5년 이하인 경우를 의미하고, 5년을 초과하면 장기양도소득으로 분류한다. 보유기간은 토지와 건물의 취득일부터 계속 보유하고 있던 기간을 의미한다. 상속과 증여에 의한 취득은 원칙적으로 피상속인과 증여자가 취득한 날부터 계

산한다. 양도소득금액 계산 시 양도가액에서 취득가액과 양도 비용을 공제하고 다시 자산 유형별로 일정 금액의 특별공제를 허용한다(오종현 외, 2016, pp. 48-49). 양도소득세 세율은 단기양도소득과 장기양도소득이 다르다. 전자는 30% 세율(주민세 9% 별도), 후자는 15%(주민세 5%)가 적용된다.

## 나. 주택에 대한 과세특례

일본 소득세법상 양도소득 과세 시 주택에 대한 과세특례로는 다음과 같은 점을 언급할 수 있다. 첫째, 자신이 주거용으로 사용하는 주택을 양도하는 경우 특별한 소득공제를 허용한다. 이 공제를 받으려면 현재 자신이 주거용으로 사용하고 있는 주택이거나 양도일 현재 자신이 주거용으로 사용하지 않더라도 과거 자신이 주거용으로 사용하였고 거주하지 않게 된 날부터 3년이 되는 날의 12월 31일까지 양도하면 소득공제를 허용한다. 이 경우 보유기간의 장단에 관계없이 3,000만 엔까지 소득공제를 허용한다. 둘째, 양도소득세 세율이 일반적으로는 단기양도소득의 경우 30%, 장기양도소득의 경우 15%인데, 거주하는 부동산에 대해서는 세율에서 과세특례를 인정한다. 이때 거주 요건은 위 소득공제와 동일하고, 그 외에 보유기간이 중요하다. 10년 이상 장기보유한 주택의 경우 6,000만 엔 이하는 10%, 그 초과분에 대해서는 15%의 세율을 적용한다. 이러한 특례세율을 양도일 직전 과세연도와 직전전 과세연도에 적용받은 경우에는 해당 특례를 적용하지 않는다. 부모, 부부 등 특수관계자에게 양도한 경우에도 특례세율을 적용하지 않는다(오종현 외, 2016, p. 54). 셋째, 주거용 주택을 2017년 12월 31일까지 매각하고 신규 주택을 취득한 경우 그 주택에 양도손실이 발생하면 그 해의 급여소득이나 사업소득 등 다른 종합합산과세 대상인 소득에서 공제가 가능하고, 부족하면 이월공제가 가능한 특례로 존재한다. 이 경우는 거주 요건 외에 보유기간이 5년을 초과해야 하는 조건이 있다(오종현 외, 2016, p. 56).

# 제3장

## 부동산 가격 결정 모형과 부동산 세제

제1절 부동산 세제와 부동산 가격

제2절 부동산 가격 결정 장기 모형

제3절 부동산 세목별 주택가격 영향

제4절 주택가격 장기균형 모형의 한계와 조세정책에 대한 함의

# 제1절 부동산 세제와 부동산 가격

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 부동산 가격의 장기 결정 모형을 소개하고 부동산 세제 도입에 따른 가격 효과를 분석하였다. 부동산 세제는 조세 시스템의 일부로서 조세가 갖추어야 할 바람직한 여러 특성-효율성, 형평성, 투명성, 조세 행정의 편리성 등-에 비추어 평가할 수 있다.[31] 그러나 현재의 부동산 세제는 한편으로는 자가 보급률 증진을 위하여 1세대 1주택 비과세를 두는 듯한 측면이 있고, 다른 한편으로는 부동산 가격 안정화를 위하여 일시적으로 1세대 1주택 비과세 요건을 변화시키거나 다주택자에 대한 중과 조치를 시행하곤 한다. 따라서 이런 목적에 비추어 부동산 조세가 주택가격에 미치는 영향을 살펴볼 필요가 있다.

정책의 도입 목적에 비추어 보면 부동산 조세가 주택가격에 미치는 영향에 대한 분석 시계는 아주 단기적인 것이어야 한다. 보통 부동산 가격 급등과 가격 안정화 필요성은 2~3년에 걸친 단기적인 현상이다. 안타깝게도 단기적인 가격 변동에 초점을 맞추어 분석하면서도 모두가 동의할 수 있는 교과서적인 단기 부동산 가격 결정 모형은 현재까지 없는 것으로 보인다.[32] 따라서 이 장에서는 일단 부동산 장기 가격 결정 모형을 소개하고, 모형 안에서 부동산 세제의 효과를 분석한다. 이는 장기적 균형 가격 변동에 대한 분석이므로 단기적인 부동산 대책의 효과를 보여 주기는 어렵다. 이런 문제점을 마지막에 지적하도록 한다.

31) 이에 대해서는 3장에서 상세하게 다룬다.
32) 기본적으로 경제학의 균형 모형은 가격 조정이 충분히 이루어진 장기에 일어나는 변화를 예측하는 모형으로 단기적인 가격 변동을 이해하는 데 한계가 있을 수 있다.

## 제2절 부동산 가격 결정 장기 모형

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주택은 가계에 주거 서비스(점유와 소비)를 제공하는 소비재라는 특성과 가계의 부가 형성되는 자산(소유)이라는 특성을 동시에 갖는다. 소비재로서의 부동산 가격은 주거 서비스에 대한 실수요와 주택 재고량에 의해 결정되지만, 투자재로서의 부동산은 자산 가격을 결정하는 거시적 변수와 자산의 미래 수익률 등에 의해 결정된다. 특히 주식시장과 마찬가지로 단기의 가격 변동은 투자자들의 '비이성적 과열'이 지배하는 영역으로 수요와 공급을 통한 예측이 용이하지 않다. 본 연구는 단기적 가격 변동이 아닌 장기 균형에서의 부동산시장을 대상으로 부동산 조세가 부동산 가격에 미치는 효과를 이해하고자 한다. 이를 위해 부동산 경제학 교과서의 대표적 모형인 디파스퀠리-위튼(DiPasquale-Wheaton)의 저량-유량 모형(stock-flow model)을 소개한다. 장기 부동산 가격 결정 모형은 기본적으로 주택 저량과 임대 수요에 의한 주택 임대료 결정과 완전한 금융시장 가정하에서의 임대료와 가격의 관계, 그리고 주택가격이 주어졌을 때의 신규 주택 건설 유량 결정에 따른 주택 저량의 변화를 기본적인 골자로 한다. 이 모형의 한계에 대해서는 뒤에 추가로 논의한다.

주택 저량(housing stock)이 주어진 상황에서 주택 임대 시장의 균형을 생각해 보자. 주택 임대 수요 $H_D$는 임대료($R$), 인구, 가구 구성, 주택의 형태에 대한 선호 등 여러 가지 요소로 결정된다. 다른 수요 결정 요인이 주어져 있을 때 임대 수요는 임대료의 감소함수이다. 임대 시장에서 임대 공급은 현재 건설이 완료되어 공급되고 있는 주택의 저량이다.

$$H_D = D(R; \text{인구}, \text{가구 구성}, \text{주택에 대한 선호}\ldots), D' < 0$$

$$H_S = \overline{H}$$

다른 주택 임대 수요 결정 요인이 주어져 있을 때, 균형 임대료는 $\overline{H} = D(R)$에서 결정된다.

효율적인 금융시장을 상정하면 균형 임대료와 주택의 균형 가격 간에는 일정한 관계가 성립하고, 이로부터 주택의 가격을 결정할 수 있다. 시장의 실질 이자율이 $r$이라 하면, 주택 구입에 따른 수익률은 시장 이자율과 같아야 한다.

$$\frac{R_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r$$

위 식의 좌변은 주택 매입 후 한 기간 동안 보유하였을 때의 수익률을 보여 준다. 주택을 $p_t$에 매입하면, $R_t$의 임대료 수입을 얻고 다음 기에 $p_{t+1}$의 가격에 팔아 $p_{t+1} - p_t$의 자본 이익을 얻는다. 금융시장이 완전하다면, 이를 고려한 수익률이 다른 자산의 수익률인 시장 이자율과 같아야 한다.

임대료와 가격이 장기균형 상태($R_t = R^*, p_t = p_{t+1} = p^*$)에 있고, 자산 가격에 영원히 지속되는 거품은 없다고 가정하면 균형 가격은 임대료에 시장 이자율의 역수를 곱한 형태가 된다.

$$p^* = \frac{1}{r} R^*$$

주택의 가격이 결정되면 이에 따라 신규 주택 $C$의 공급이 결정된다. 신규 주택 역시 보통 상품처럼 공급된다. 신규 주택 건설 비용이 주어진 상태에서 주택가격이 높으면 공급이 늘어난다.

$$C = S(p), S' > 0$$

이제 마지막으로 주택 저량의 변동을 생각해 볼 수 있다. 주택 저량의 변동 $\dot{H}$은 신규 주택 공급에서 감가상각으로 인한 주택 멸실을 제외한 것이다.

$$\dot{H} = S(p) - \delta \overline{H}$$

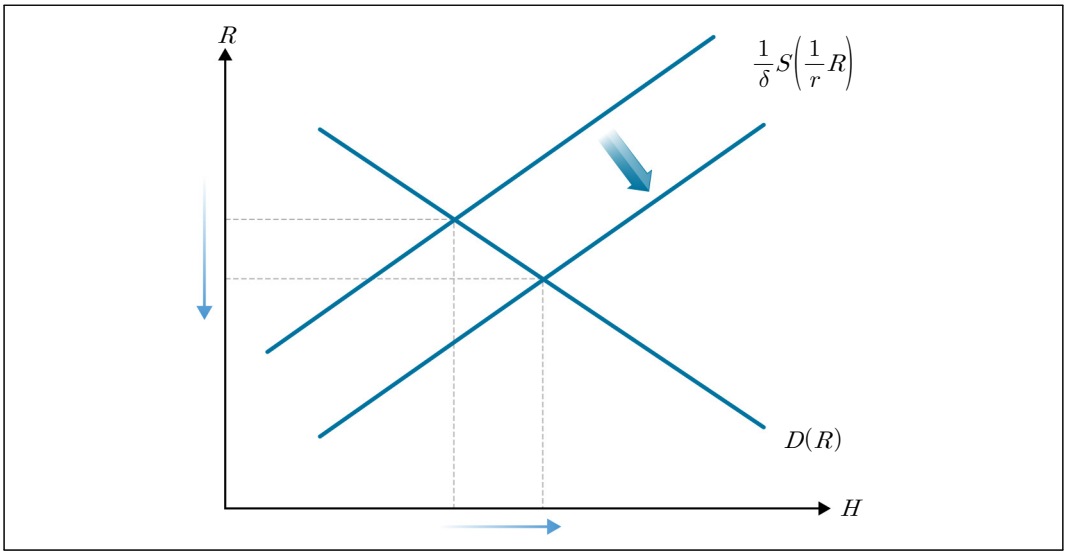
이제 모형의 정상 상태(stationary state)에서의 장기균형을 생각해 보자. 정상 상태의 장기균형에서는 주택의 저량이 고정되고 임대료와 주택가격이 장기균형 수준에 있게 된다. 만약 이 균형을 주택 임대료를 중심으로 풀려면 임대료가 주어질 때 장기의 주택 저량을 구해야 한다. 임대료가 주어질 때 주택가격이 결정되고 이에 따라 신규 주택 건설이 결정되는데, 이게 감가상각으로 인한 주택의 멸실과 같아지는 주택 저량 수준을 구할 수 있다.

$$H_S = \frac{1}{\delta} S(\frac{1}{r} R)$$

주어진 임대 수요가 $H_D = D(R)$이므로 장기균형 임대료는 다음의 등식에서 구해진다.

$$D(R^*) = \frac{1}{\delta} S\left(\frac{1}{r} R^*\right)$$

[그림 3-1] 주택 건설 비용 하락에 따른 주택 공급 증가의 효과




이 장기균형으로부터 몇 가지 비교정태 분석 결과를 얻을 수도 있다. 예를 들어 주택 건설 비용이 줄어들어 동일한 가격에서도 신규 주택 공급이 늘어난다고 하자([그림 3-1] 참조). 이는 위 식의 우변을 증가시켜 균형 임대료는 하락하고 주택 저량은 늘어난다. 주택 임대료 하락에 따라 주택가격 역시 하락한다.

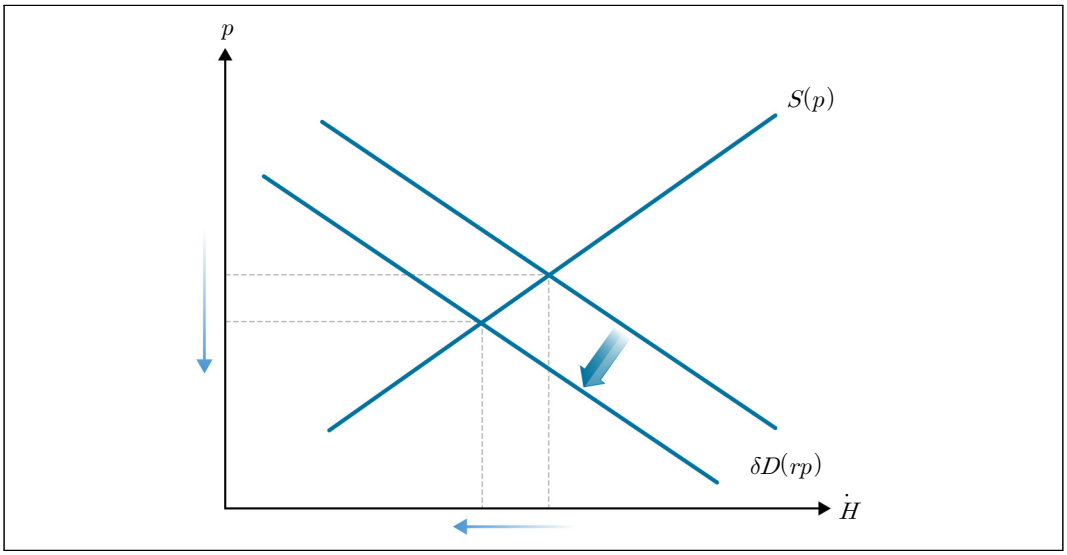
만약 시장 이자율 $r$이 상승했다고 하자. 그러면 동일한 임대료 수준에서 가격이 하락하여 우변의 주택 저량의 장기 공급은 하락한다. 이는 균형 임대료를 높이고 균형 주택 저량을 감소시킨다. 균형 임대료 상승과 이자율 상승이 동반 작용하므로 현재의 분석 틀에서는 주택가격에 미치는 영향은 알 수 없다. 그러나 모형의 장기균형을 임대료 중심이 아닌 주택가격 중심으로 표현하면 주택가격에 미치는 영향도 확인할 수 있다.

가격이 주어질 때 신규 주택 공급은 $S(p)$로 주어진다. 주어진 가격하에서 시장 수익

률을 만족시키는 임대료 수준은 $R = rp$이고, 그에 따른 임대 수요는 $D(rp)$이다. 장기균형에서는 임대 시장의 균형이 달성될 것이고($H_S = D(rp)$), 이때 이를 충족시키는 주택 저량에 따른 감가상각은 $\delta D(rp)$이다. 정상 상태의 장기균형에서는 신규 주택 공급과 감가상각이 같아져서 주택 저량이 유지되어야 한다.

$$S(p) = \delta D(rp)$$

[그림 3-2] 이자율 상승이 주택가격에 미치는 효과




정상 상태의 장기균형 조건을 주택가격으로 표현한 위 식에서 이자율의 상승은 같은 가격에서 임대료를 올려 임대 수요를 만족하는 주택 저량인 $D(rp)$를 줄인다. 이는 우변의 하락으로 나타나([그림 3-2] 참조) 주택의 균형 가격이 하락한다.

이 모형은 기본적으로 완전한 자본시장과 이에 따라 결정되는 주택 임대료, 주택가격 간 관계를 가정한다. 그러나 일반적인 신문 지상의 논의에서는 주택시장 가격 결정 구조의 불완전성을 받아들이고, 미래의 예측된 주택가격과 이에 따른 주택가격 상승률이 현재와 미래의 시장 조건과 무관하게 주어지는 것으로 가정하여 논의를 하기도 한다. 그렇게 되면 현재 주택가격과 임대료의 관계는 미래 주택가격 예측에 따라 변할 수 있다. 주택가격과 임대료에 관한 다음의 관계를 다시 상기해 보자.

$$\frac{R_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r$$

이하에서는 이 관계에서 $p_{t+1} = p_t$가 되는 정상 상태의 장기균형을 염두에 두고 임대료와 주택가격 간 관계를 도출하였다. 만약 주택시장이 정상 상태가 아니고 미래 가격에 대한 예측이 주어져 있다면, $p^e_{t+1} \neq p_t$이고 주택가격은 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$p_t = \frac{1}{1+r}(R_t + p^e_{t+1})$$

이런 가정을 하는 경우 $p^e_{t+1}$가 변함에 따라 가격과 임대료 변화를 분석해 볼 여지가 생긴다. 이 경우 임대료를 중심으로 표기한 정상 상태의 장기균형 조건은

$$D(R^*) = \frac{1}{\delta} S\left(\frac{1}{1+r}\left(R^* + p^e_{t+1}\right)\right)$$

이 되고, 주택가격을 중심으로 표기한 정상 상태의 장기균형 조건은 아래와 같다

$$S(p) = \delta D((1+r)p - p^e_{t+1})$$

임대료를 중심으로 균형 조건으로부터 미래 주택가격에 대한 예상이 증가하면 균형 임대료는 하락함을 알 수 있다. 미래 가격이 올라갈 것이라는 예상은 현재의 주택가격을 높이고 이것이 신규 주택의 공급과 정상 상태의 주택 저량을 증가시킨다. 이는 임대시장에서 주택 공급의 증가로 표현되어 임대료가 하락한다.

주택가격을 중심으로 본 균형 조건으로부터 미래 주택가격에 대한 예상 증가는 주택가격을 상승시킨다. 즉, 미래 가격 상승으로 인한 주택가격 상승은 주택 공급의 증가와 임대료 하락을 불러와 주택가격 상승을 일부 상쇄하지만, 이는 주택가격 상승 기대로 인한 주택가격 상승을 완전히 상쇄하지는 못한다.

# 제3절 부동산 세목별 주택가격 영향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 소개한 장기 부동산 가격 결정 모형에 부동산 세제를 도입한다. 고려하는 부동산 세제는 재산세, 종합부동산세와 같은 보유세, 부동산 임대 수입에 대한 소득세, 그리고 양도소득세이다. 부동산과 관련된 모든 세제는 임대료와 자산 가격 사이의 관계를 변화시킨다.

## 1 보유세($t_p$)

보유세를 도입했을 때 임대료와 주택가격 사이의 관계를 살펴보자. 먼저 금융시장이 완전할 때 임대료와 주택가격 사이의 관계를 다시 환기해 보자.

$$\frac{R_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r$$

여기에 보유세를 $t_p$의 세율로 도입하면 $t_p p_t$의 세 부담이 발생한다. 따라서 세후 수익은 이러한 세 부담을 제외해야 한다.

$$\frac{R_t - t_p p_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r$$

이 역시 모든 가격이 장기균형 상태이고 자산 거품이 없는 상황을 상정하면 가격과 임대료 사이에는 다음 관계가 성립한다.

$$p^* = \frac{1}{r + t_p} R^*$$

본 연구에서 우리는 주택가격에 관심을 가지므로 균형 주택가격 결정식을 고려해 본다. 보유세제가 없을 때의 주택가격은

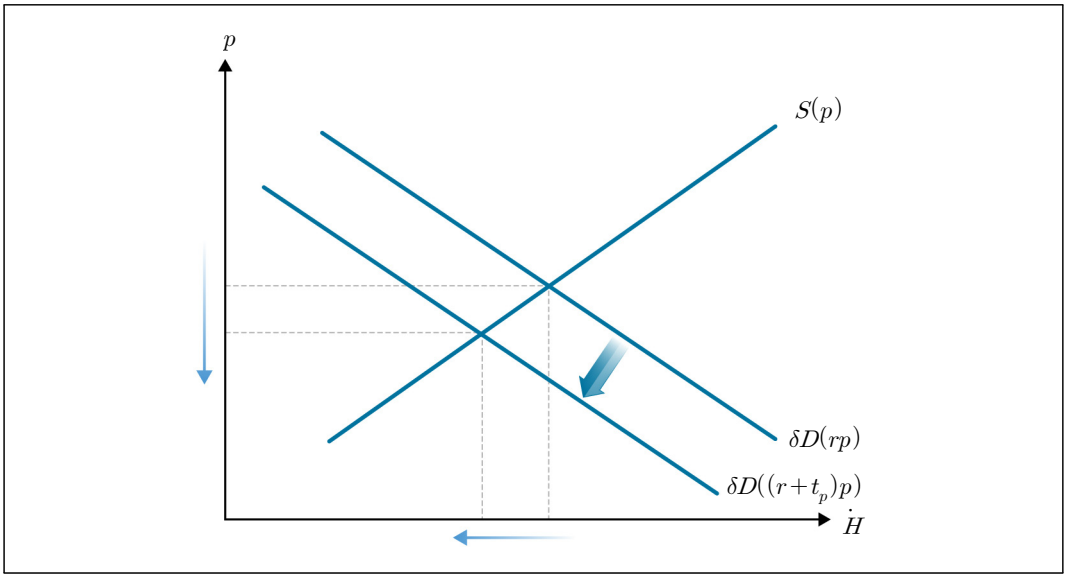
$$S(p) = \delta D(rp)$$

에 의해 결정된다. 보유세가 도입되면 주택가격 결정식은 아래와 같이 바뀐다.

$$S(p) = \delta D((r + t_p)p)$$

장기적으로 보유세 도입은 동일한 가격 수준에서 위 균형식 우변의 값을 줄인다. 따라서 균형 가격은 하락하고 신규 주택 공급량은 줄어든다([그림 3-3] 참조). 당연히 주택의 저량은 줄어든 상태에서 균형에 도달하므로 임대료 상승을 불러온다.

**[그림 3-3] 보유세 부과가 주택가격에 미치는 효과**




단기적으로 보유세 부과 혹은 보유세율 인상은 주어진 임대료에서 주택가격을 낮춘다. 장기적으로 낮아진 주택가격은 신규 주택 공급을 줄여 임대료가 상승한다. 임대료 상승은 일부 주택가격 하락을 상쇄하나 보유세 부과로 인한 직접적인 효과를 다 상쇄하지는 못하여 주택가격은 여전히 하락한다는 것이 모형의 예측이다.

본 연구에서 분석하는 모형은 걷어진 세금이 어떻게 쓰이는가를 고려하지 않은 모형이다. 걷어진 세금은 결국 정부 지출로 나타날 것인데, 정부 지출이 어떤 용도로 쓰여서 주택 임대 수요나 신규 주택 공급에 영향을 미치느냐에 따라 주택가격에 미치는 영향은 달라질 수 있다. 예를 들어, 대표적 보유세인 재산세의 경우, 재산세 수입이 지방정부의 인프라 개선 등 거주 환경 개선에 쓰이면 주거 편의성을 높일 수 있다. 이는 같은 임대

료 수준에서 주택 임대 수요를 증가시키기에 임대료 상승과 가격 상승으로 이어질 수 있다. 만약 주택 임대 수요의 증가가 임대료 상승의 효과를 완전하게 상쇄한다면 주택 가격은 이전과 같고 균형 임대료만 상승한다.

## 2 부동산 임대소득에 대한 과세($t_R$)

부동산 임대소득에 대한 과세 역시 임대료와 주택가격의 관계에 영향을 미친다. 임대 수입에 대해 세율 $t_R$로 과세할 때, 임대료와 주택가격 사이의 관계는 다음과 같다.

$$\frac{(1-t_R)R_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r$$

모든 가격이 장기균형 상태이고 자산 거품이 없을 때 가격과 임대료의 관계는 다음을 만족하게 된다.

$$p^* = \frac{1-t_R}{r}R^*$$

이제 주택가격의 결정식은

$$S(p) = \delta D(\frac{r}{1-t_R}p)$$

가 되고, 임대소득에 대한 세율 인상은 위 균형식 우변을 감소시켜, 보유세 도입과 방향적으로 동일한 결과를 가져온다. 앞의 [그림 3-3]을 통해 이 관계를 확인해 보면, 임대 수입에 대한 소득세는 동일한 임대료 수입에서 주택가격을 하락시킨다. 이는 장기적으로 신규 주택 공급을 줄여서 임대료를 상승시키며, 임대료 상승이 주택가격 하락을 일부 상쇄하나 장기균형 가격은 여전히 감소한다고 볼 수 있다.

지방세인 재산세로 대표되는 보유세와는 달리 임대료 수입에 대한 세금은 소득세의 일부이고 중앙정부의 세금이다. 따라서 앞서 언급하였던 정부 지출이 주거 환경 개선과 이에 따른 주택 임대 수요의 증가로 이어지지 않을 수 있다. 만약 그 논리를 따라간다면 주택가격에 미치는 효과는 보유세보다 더 강할 수도 있다. 그러나 실증적으로 재산세수 증가에 의한 재정 지출이 임대소득 세수 증가에 의한 재정 지출에 비해 주거 편익

더 많이 증대시켜 주택 임대 수요를 늘릴 것인지는 확인이 필요해 보인다.

## 3 양도소득세($t_I$)

여기에서 고려하는 장기균형 모형은 실질 임대료와 실질 가격이 정상 상태에 머무는 것이다. 즉, 실질 가격과 실질 임대료에 변화가 없다. 따라서 양도소득세를 부과하여도 균형에서는 가격 상승과 자본이득이 없기에 세제 부과의 효과는 발생하지 않는다.

장기균형 모형에서 양도소득세 부과의 효과를 이해하려면 명목 임대료와 명목 주택 가격이 일정한 인플레이션율 $\pi$에 따라 증가하는 상황을 고려할 수 있다. 그러면 완전 금융시장 상황에 따른 임대료와 가격의 관계는 다음 식으로 표현할 수 있다.

$$\frac{R_t + p_{t+1} - p_t}{p_t} = r + \pi$$

위에서 고려한 임대료와 주택가격은 모두 명목 가격이다. 따라서 우변의 이자율 역시 명목 이자율로 표시한다. 여기에 세율 $t_I$의 양도소득세를 도입한다.

$$\frac{R_t + (1 - t_I)(p_{t+1} - p_t)}{p_t} = r + \pi$$

양도소득세 부과로 좌변의 주택 수익률이 고려하는 자본이득은 세후 자본이득이다.

이제 장기균형에서 실질 주택가격과 임대료가 균형 수준에서 안정되어 있다고 하자. 명목 임대료와 주택가격은 일정한 물가 상승률을 따르므로 명목 자본이득은 $p_{t+1} - p_t = \pi p_t$이 된다. 다시 자산 거품이 없는 상황을 고려하면 주택가격과 임대료 사이에는 다음 관계가 성립한다.

$$p^* = \frac{1}{r + t_I \pi} R^*$$

양도소득세가 없는 상태와 비교하여, 양도소득세의 존재는 주어진 임대료에서 가격을 낮추는 효과가 있다. 따라서 앞서 분석한 보유세와 방향적으로는 동일한 효과를 가진다. 즉, 단기적으로는 주택가격을 낮춘다. 장기적으로는 낮아진 주택가격이 신규 주택

공급을 줄여 임대료를 상승시키고 주택가격을 상승시키지만 이런 간접적 효과는 직접적인 주택가격 하락 효과를 모두 상쇄하지는 않는다.

## 4 세목별 실효세율의 주택시장 영향 비교

주택시장의 장기균형을 분석하는 저량-유량 분석 모형 인 디파스퀠리-위튼 모형은 주택 관련 각종 조세가 주택가격의 장기균형에 미치는 영향에 대한 비교정태 분석을 하는 데 있어 유용한 틀을 제공한다. 기본적으로 부동산 세제는 부동산 자산의 수익률에 영향을 미친다. 이는 다른 자산과 비교할 때 부동산 자산의 수익률을 줄여 그 수요를 줄이고 주택가격을 낮추는 효과가 있다. 모형에서 동일한 임대료 수입이 부동산 세제로 인해 더 낮은 주택가격으로 전환되는 것이 그러한 효과이다. 이러한 단기적 효과는 일부 장기적 주택 공급 감소로 상쇄된다. 주택가격 하락이 신규 주택 공급을 줄여 임대료 상승을 유발하고, 임대료 상승은 주택가격 상승을 유발한다. 하지만 주택가격이 원상태로 다시 돌아간다면 주택 공급이 감소하는 일은 없을 것이므로 이런 상쇄 효과는 완벽하지 않다.

보유세, 임대소득세, 그리고 양도소득세가 주택가격에 영향을 미치는 정도는 세율과 주택가격 상승률에 영향을 받는다. 보유세, 임대소득세, 양도소득세 도입 후 임대료와 주택가격 간의 관계를 나타내는 식을 비교해 보자.

$$p^* = \frac{1}{r+t_p}R^*,\ p^* = \frac{1-t_R}{r}R^*,\ p^* = \frac{1}{r+t_I\pi}R^*$$

위 식을 그대로 받아들인다면 연간 주택가격 상승률이 5%인 상태에서 세율 40%의 양도소득세가 부과되는 것은 세율 2%의 보유세가 부과되는 것과 같은 효과가 있다. 만약 실질 이자율 2%를 가정한다면 세율 2%의 보유세는 세율 50%의 임대소득세 부과와 동일한 효과를 나타낸다. 다만 현행 양도소득세는 1세대 1주택 비과세를 기조로 설계되었으므로 평균적인 실질 양도세율은 명목 세율보다 훨씬 낮을 것으로 보여 보유세만큼의 효과를 거두기는 어려울 수 있다. 임대소득세에 대해서도 2천만 원 이하의 임대소득에는 분리과세를 하는 점, 그리고 자가거주 주택의 귀속 임대료에 대해서는 과세가 이루어지지 않는 점 등의 문제가 있어 보유세만큼의 효과를 거두기 어려울 수 있다. 다만

재산세는 응익원칙으로 과세되는 경우 조세의 자본화(Capitalization) 현상이 일어나지 않을 수 있다. 앞서 언급했던 재산세가 거주 환경을 개선하여 주택 임대 수요가 증가하는 결과로 이어지는 효과를 고려하면 어떤 종류의 세금이 주택가격에 미치는 효과가 클 것인지 판단하기가 더욱 복잡해진다.

참고로 한국의 주택가격 상승률과 보유세 실효세율을 기반으로 주택가격에 동일한 효과를 주는 실효 양도세율을 생각해 볼 수 있다. 주택가격 상승률은 국민대차대조표 순자본스톡 항목 중 주거용 건물과 그 부속 토지의 가치 합의 연평균 상승률로 어림해 볼 수 있는데, 2000년을 시작점으로 할 때 2019년 현재까지 연평균 상승률은 8.6%이다. 보유세 실효세율은 한국조세재정연구원과 대외경제정책연구원 자료를 통해 볼 때 0.16~0.17% 정도이다. 동일한 가격 효과를 내기 위해서는 $8.6\% \times t_I = 0.17\%$ 여야 하므로, 양도세 실효세율은 2.0% 정도이다. 이는 실효세율이므로 기본공제, 장기보유특별공제, 1세대 1주택 비과세 등을 모두 고려한 것이며, 명목 세율과는 다르다는 점을 기억하자.

**[표 3-1] 국민대차대조표를 사용한 주택가격 상승률 추정치**

단위: 백만 원

| 연도 | 주거용 건물 (민간 보유분) | 주거용 건물 부속토지 (민간 보유분) | 민간보유 주택 총가치 | 연평균 상승률 (2000년) |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 387,070,700 | 664,137,900 | 1,051,208,600 | |
| 2010 | 1,019,941,100 | 1,999,144,200 | 3,019,085,300 | 11.1% |
| 2011 | 1,081,691,100 | 2,112,507,000 | 3,194,198,100 | 10.6% |
| 2012 | 1,117,822,100 | 2,157,277,100 | 3,275,099,200 | 9.9% |
| 2013 | 1,162,780,500 | 2,197,862,500 | 3,360,643,000 | 9.4% |
| 2014 | 1,215,603,700 | 2,351,404,300 | 3,567,008,000 | 9.1% |
| 2015 | 1,272,766,000 | 2,488,759,300 | 3,761,525,300 | 8.9% |
| 2016 | 1,363,774,500 | 2,641,397,700 | 4,005,172,200 | 8.7% |
| 2017 | 1,466,578,100 | 2,847,445,400 | 4,314,023,500 | 8.7% |
| 2018 | 1,607,857,900 | 3,101,753,900 | 4,709,611,800 | 8.7% |
| 2019 | 1,722,140,500 | 3,334,651,900 | 5,056,792,400 | 8.6% |

자료: 한국은행, 국민대차대조표

# 제4절 주택가격 장기균형 모형의 한계와 조세정책에 대한 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 디파스퀠리-위튼 모형의 한계

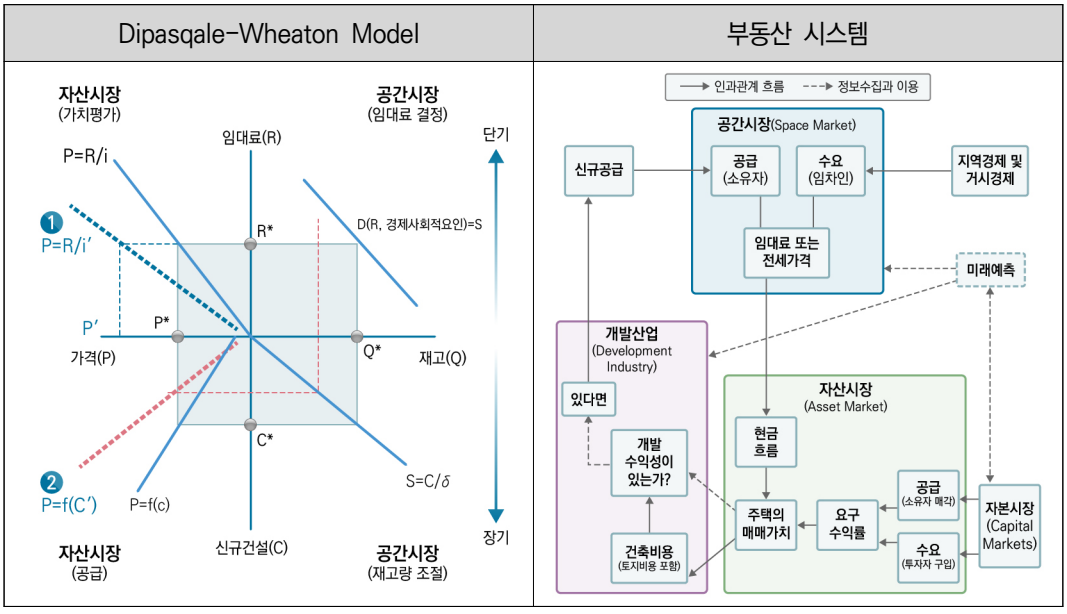
디파스퀠리-위튼의 저량-유량 모형은 주택시장의 장기균형에 영향을 미치는 요인과 그 요인이 공간시장과 자산시장에서 작동하는 방식을 압축적으로 보여 주는 효과적인 분석 틀이다. 그러나 이 모형은 자산시장과 공간시장 가격 변동의 시차, 신규 주택 공급을 둘러싼 공급 규제 문제, 실거주 수요로 설명되지 않는 투기적 수요에 의한 자산시장의 변동 등 현실의 주택시장을 설명하기에는 명백한 한계가 있다.

먼저, 디파스퀠리-위튼 모형에서 정상 상태의 장기균형에 도달하기 위해서는 임대시장의 균형이 주택가격에 영향을 미치고 이것이 신규 주택 건설에 영향을 미치는 과정이 필요하다. 그러나 이런 장기균형은 현실의 주택가격 안정 정책과는 괴리가 있다. 대부분 주택가격 안정화가 요청되는 시기는 단기적 가격 과열 혹은 침체의 시기이다. 1~2년 안의 급격한 가격 상승이 주택가격 안정화에 대한 요구를 만든다. 그런데 주택시장의 장기균형은 이보다 훨씬 긴 기간이 필요하다. 장기균형에서 가격 변화는 신규 주택 공급을 바로 변화시키지만, 현실에서 주택이 지어지는 과정은 최소 3~4년의 기간이 필요하다.

다음으로, 디파스퀠리-위튼 모형의 한계는 공간시장과 자산시장 간의 단기-장기 시차에 국한되는 것은 아니다. 이 모형은 임대 시장의 균형과 그에 따른 주택가격의 결정을 염두에 둔다. 현실에서는 임대 시장과 주택 매매 시장이 분리되는 현상이 자주 발생하곤 한다. 모형의 설명에서 주택가격이 오르는 것은 임대료의 상승에 기인한다. 그러나 현실에서는 미래 주택가격에 대한 예상이 바뀌면서 주택가격이 먼저 상승하고 전세와 같은 임대료가 뒤따라 상승하는 경향이 발견되곤 한다. 이는 임대 시장과 이로 인해 유발되는 주택가격의 개념이 아닌 별도의 주택 매매 시장과 임대료와 분리된 주택가격을 상정하는 것이다.

특히 이러한 현상은 2008년 글로벌 금융위기 이후 초저금리의 장기화로 인한 '주택의 금융화'로 다수의 서구 선진국에서 일반화되었다. 글로벌 금융위기 이후 서구의 주요 국가는 위기 대응을 위한 양적완화 정책이 실물 부문의 생산성과 성장으로 이어지기보다는 부동산을 포함한 자산 가격의 상승으로 귀결되는 현상을 경험하였다. 자유주의적 금융시스템을 갖추고 있는 영미권 국가는 물론이고 독일, 스위스와 같이 주택가격을 비교적 안정적으로 유지해 온 국가도 예외는 아니었다.[33] 외국 학계에서는 이를 '주택의 금융화' 현상으로 규정하고 설명하려는 활발한 움직임이 포착되고 있다(김수현, 2022). 주택의 금융화란 금융 부문이 주택시장의 질서와 변동을 주도하는 것을 의미한다. 주택시장은 토지와 금융을 동원하는 방식에 따라 국가별로 차별화되지만 그 제도적 차이에도 불구하고 금융화 자체는 세계경제의 동조화와 함께 공통으로 발견되는 현상이라는 것이다.

**[그림 3-4] 디파스퀠리-위튼 모형에 의한 공간시장과 자산시장의 균형**




자료: 김경환·손재영(2015)과 성주한(2021)을 수정

33) 이선화(2022b), "코로나 이후 주택시장 회고와 제언", 매경이코노미스트, 매일경제신문, 2022.11.14., https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2022/5321918/

주택의 금융화 현상과 같이 금융시장이 실물시장을 압도하는 국면이 장기화되는 경우, 자산시장은 신규 건설 시장에 대한 가격 시그널로서의 안정성을 상실하게 된다. [그림 3-4]의 우측 패널에서 보듯이 신규 건설은 자산시장에서의 가격 시그널을 통해 이루어진다. 그런데 자산시장에서의 가격 신호는 실거주에 기반한 수요과 함께 단기적 시세차익을 얻기 위한 투기적 수요를 함께 반영한다. 이러한 상태에서는 신규 공급을 위한 개발 단계에서의 수익성 평가가 공간시장과 괴리되는 것이 일시적이고 예외적이라기보다는 일반적이고 장기적인 현상이 될 수 있다.

디파스퀠리-위튼 모형의 한계를 극복하고 모형의 현실 설명력을 높이기 위해서는 미래 주택가격 예상을 마치 외생변수처럼 취급하는 분석을 시도할 수 있다. 그러나 가격 예상이 어떻게 형성되는지, 그리고 미래에 현실화되는 가격이 가격 예상과 어떤 관계가 있는지에 대한 설명이 모호해지는 단점이 있다. 이를 고려할 때, 단기적인 주택가격 변동을 설명하기 위한 별도의 모형이 필요하며, 부동산 관련 세제가 주택가격에 미치는 영향은 이런 별도의 모형을 통해 이루어져야 한다. 하지만 이를 분석할 마땅한 분석 도구가 마련되어 있다고 보기 어렵다.

## 2 부동산 세목별 조세정책에 대한 시사점

주택시장이 장기균형 모형이라는 점, 신규 공급과 관련한 제도적 장벽을 고려하지 않는다는 점 등은 디파스퀠리-위튼 모형을 이용한 조세정책의 비교정태 분석의 설명력을 낮추는 요인으로 작동한다. 특히 이 모형의 한계는 주택의 금융화로 인한 투기적 수요가 클수록, 주택의 신규 공급과 관련한 규제가 경직적일수록 커질 수밖에 없다. 주택가격이 폭등한 2017~2021년의 한국 주택시장 역시 이러한 특성을 보인 바 있다. D-W 모형의 이론적 결과와는 별개로 현실에서의 부동산 세제가 부동산 가격 안정 대책에 쓰이는 경우의 한계는 뚜렷해 보인다.

먼저, 보유세를 살펴보자. 주택이 주거 서비스라는 필수재의 성격이 있기 때문에 주택의 투자자산으로서의 매력, 즉 투자수익률을 낮출 수 있다는 점에서 보유세는 매우 효과적인 정책 수단으로 여겨진다. 특히 보유세는 일관성 있게 과세되는 경우, 매수 시점에 따른 조세 회피가 불가능하기 때문에 다른 세목에 비해 선호되기도 한다. 그러나

보유세의 결정적인 문제점은 실현된 소득에 과세되지 않기 때문에 조세 저항이 높고 그 효과 또한 즉각적이지 않다는 것이다. 보유세 인상은 주로 공시가격을 통해 이루어지는데 세 부담을 가계가 체감하기 위해서는 공시가격의 조정과 납부에 이르기까지 상당한 시간이 소요된다. 따라서 투기적 수요에 의한 주택시장 과열에 직접 대응하기 위한 세목으로는 적합성이 낮아 보인다. 또한 보유세에 대한 조세 저항이 비교적 낮은 국가는 지방정부가 세율을 결정하는 세입분권의 수준이 높은 경우가 대부분이다. 보유세 분권화는 세 부담 수준을 지방정부가 정하기 때문에 조세 부과에 대한 저항감을 낮추는 데 유리하다. 이때 중요한 것은 세율 결정과 연계된 분권형 예산제도이다. 경제협력개발기구(OECD) 사례를 보더라도 보유세는 지방분권 전통이 강한 국가에서 높게 부과되는 경향이 있다. 지방자치를 실현하는 분권형 예산제도하에서는 지방정부가 높은 수준의 사회적 합의 과정을 통해 지역 예산을 직접 편성한다. 이때 지출 경비의 조달을 위해 부과되는 세목이 재산세이다. 미국처럼 조세 부담률이 높지 않은 국가에서 부동산시장 가치 대비 1%에 달하는 재산세가 부과될 수 있는 이유는 예산 편성과 재원 조달에 대한 사회적 합의가 비교적 용이한 지방정부가 주체가 되기 때문이다.[34]

부동산 임대소득세의 경우 자가 주택의 귀속 임대료에 대해서는 과세되지 않으므로 어떤 면에서는 보유세보다 효과가 더 제한적이다. 물론 일부 가구의 다주택 보유와 이들의 임대가 주택가격을 상승시키는 주요 원인이라면, 이들의 부동산투자수익률을 감소시키는 효과가 있을 수도 있다. 하지만 이런 정당성을 획득하려면 다주택자의 주택 보유와 이들의 임대소득이 가격 상승의 주요 원인임을 밝혀야 하는데, 이는 쉽지 않아 보인다.

양도소득세에 대해서는 서론에서 제기한 문제점을 다시 환기할 수 있다. 이론적으로 양도소득세는 주택의 신규 구입 수요를 억제하여 주택가격을 안정시키는 효과가 있지만, 기존 주택 소유자에게는 이익의 실현을 유예하려는 유인을 만들고 주택 매도를 줄인다. 특히 우리나라의 경우 주택 관련 조세는 주택경기에 따라 강화와 완화가 되풀이되어 왔기에 주택의 잠재적 매도자가 양도소득세 이익 실현을 유예하려는 유인이 매우 크게 작동해 왔다. 따라서 단기적 시야에서 신규 주택 수요 억제 효과가 더 클지, 아니면 주택 매도 억제 효과가 더 클지는 이론적으로는 불확정적이지만 과거의 사례를 보면

34) 이선화(2022a), "보유세·취득세율을 지방에 맡기면", 매경이코노미스트, 매일경제신문, 2022.3.24., https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2022/5121562/

후자의 유인이 강하게 작동한 것이 현실이다.

결국, 부동산 가격 안정화를 위한 단기 대응 방안으로서 조세정책은 이상에서 검토한 세 가지 세목 모두 뚜렷한 한계가 있다. 시장 과열에 대응한 단기적 대책으로서는 금융규제와 취득세를 통한 접근이 훨씬 더 효과적일 것으로 보인다. 대출 총량 규제나 금리와 같은 금융 규제는 주택 구입 비용을 높여 주택 자산의 수익률을 낮춘다는 점에서 조세 대책과 동일한 기제를 통해 주택가격에 영향을 미치지만, 효과 측면에서 훨씬 더 직접적이라고 평가된다.[35]

디파스퀠리-위튼 모형이 작동하는 장기균형 관점에서 주택 관련 조세의 가격 안정화 효과는 이론적으로는 명료하지만 주택의 금융화와 공급 제약이라는 현실에서는 제대로 작동하기 어렵다. 따라서 제4장에서 제안하는 소득세 원칙에 기초한 주택분 양도소득세 개편안은 단기적 목적의 주택 과열에 대한 효과적인 대응이나 양도소득세의 전면적 인상을 목적으로 한 것이라기보다는, 전체 조세 체계하에서 주택 과세를 형평성 있고 효율적으로 부과한다는 목적이 있다. 주지하다시피 우리나라의 주택분 양도소득세는 보유 주택 수에 따라 매우 큰 세율 격차를 보인다. 제4장의 연구는 1주택자에 대한 표준적 세율의 설계에 집중하며 주택의 소유 분산을 목적으로 하는 다주택자 중과세 문제는 직접적으로 다루지 않았다. 주택의 소유 집중에 대한 규제의 필요성과 정책의 효과성은 별개의 이론과 분석을 필요로 하기 때문에 본 연구에서는 제외하였다.

35) Hong et al.(2020)의 연구는 장기적 관점에서도 부동산 관련 세제보다는 실질 이자율, 실질 소득, 주택 공급 등이 가격 결정에 더 큰 영향을 준다고 분석하였다.

# 제4장

## 소득세 원칙에 기초한 부동산 양도소득세제 설계 방안

제1절 헤이그-사이먼스의 소득 정의에 기초한 소득세제 원칙

제2절 소득세제 기본 원칙을 적용한 양도소득세제

제3절 이상적 양도소득세제안과 다른 제안의 비교

제4절 기타 쟁점

제5절 소결

# 제1절 헤이그-사이먼스의 소득 정의에 기초한 소득세제 원칙

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양도소득세는 1948년 「소득세법」상 '양도소득'의 이름으로 과세가 이루어지다가 이듬해 제외되고, 1954년에 다시 과세소득으로 규정된 후 1960년 삭제되었다(오윤, 2012). 현재의 양도소득세는 1968년 부동산 투기 억제세로 도입되었지만 1975년 현재의 이름으로 소득세와 법인세에 편입되었다. 이로부터 「소득세법」에 대한 입법 초기부터 양도소득이 소득으로 여겨졌지만, 징세를 위한 행정적 기반이 부족하여 징세하지 못했음을 짐작할 수 있다. 현재의 양도소득세는 부동산 투기 억제를 위한 세제로부터 출발했으나 여전히 소득세의 하위 개념으로 존재하므로 이에 따라 양도소득세를 평가하고 이상적인 양도소득세제 개편안을 제안할 필요가 있다.

양도소득세제의 구체적인 개편안을 논의하기에 앞서 개편 논의의 기본적인 원칙을 제시할 필요가 있다. 보통 세제의 개편 방안을 논의할 때는 현재의 세제를 언급하고 이의 문제점을 지적한 후 이를 개선하는 방향을 제시한다. 이런 식의 접근 방법은 몇 가지 문제점을 낳을 수 있다. 먼저, 현재 있는 세제를 주어진 것으로 받아들이면서 논의가 시작되기 때문에 현재 세제에서 주어진 권리를 보존하는 방향으로 논의되기 쉽다. 이런 논의는 세제 개편의 정치적 지지나 실현 가능성을 확인하는 데 도움을 줄 수 있다. 하지만 이상적인 세제를 목표로 두고 그 타협점으로서 현실적인 개편안을 논의하는 것이 장기적인 세제 개편의 방향성을 제공한다는 점에서 이점이 있다. 현재 세제에서 논의가 시작되면 주어진 상태에서 발생하는 여러 문제점에 대한 해결이 논의의 중심이 되기 쉽다. 즉 현재의 시스템에서 발생하는 민원과 불편, 문제점을 개선하는 방향에서 세제 개편을 논의하게 된다. 그러다 보면 하나하나의 문제점에 추가적인 조항을 덧붙임으로써 조세규정이 복잡해지고 개편의 장기적인 방향성이 모호해질 수 있다.

따라서 본 논의에서는 전체적인 원칙을 먼저 제시하고, 이러한 원칙에 입각하여 세제 개편을 논의하는 방법을 택한다. 이상적인 방향을 정하고 개편 내용이 현실적인 어려움과 충돌할 때 어떻게 타협할 것인가를 논의하는 것이 더 생산적이라 여기기 때문이다.

장기적인 방향성이 있다면 타협의 내용은 상황 변화에 따라 바뀔 수 있다. 그리고 임시적인 개편안도 그 방향성에 입각한 것이 될 것이다.

보통 교과서에서 좋은 세제가 가져야 할 기본적인 원칙으로 제시하는 것은 효율성, 공평성, 투명성, 징세 행정의 편의성, 유연성 등이다. 조세는 상품의 상대가격에 영향을 미치기 때문에 경제적 선택의 왜곡을 가져온다. 효율성은 이런 경제적 왜곡 현상이 최소화되는 조세가 바람직하다는 견해이다. 두 번째로 공평성은 분배의 관점에서 사회적으로 바람직한 자원 배분을 정의하는 원칙이다. 사회적으로 바람직한 분배에 대한 합의가 가능하다면, 가급적 그러한 분배의 실현에 도움을 주는 조세가 바람직할 것이다. 세 번째, 조세의 투명성이란 조세가 부과되었을 때 그것을 부담하는 주체가 명확하면 이를 부과하는 정치적 책임도 확실해짐을 의미한다. 네 번째, 조세 체계의 유연성이란 환경 변화에 따라 쉽게 변할 수 있는 조세 체계를 지칭한다. 경제 환경이 변할 때 조세 체계가 이에 반응해 유연하게 변화하는 것이 바람직하다. 이는 경제적 여건 등 조세 부담을 결정하는 다양한 환경의 변화로 인해 실질적 조세 부담이 기존 조세 체계가 의도했던 것과 다르게 바뀔 수 있기 때문이다. 끝으로 징세 행정의 편의성은 똑같은 조세 수입을 달성하는 것이라면 행정적 비용을 최소화할 수 있는 조세 체계가 바람직함을 의미한다. 조세에서 행정 비용이 발생하는 것은 주로 모호한 규정으로 인한 분쟁 때문이다. 모호하고 해석의 여지가 있는 복잡한 조세는 규정에 따른 납세를 어렵게 하며 이를 관리하는 징세 행정의 비용도 증가시킨다. 따라서 징세 행정의 편의성은 주로 조세 규정의 단순성을 통해 실현 가능하다.

위에서 언급한 여러 원칙을 만족하는 조세 시스템이 바람직한 조세 시스템이다. 그 중 바람직한 조세의 가장 주요한 원칙이 되는 것은 효율성과 형평성이다. 효율적인 조세 체계는 앞서 언급한 대로 경제적 왜곡을 최소화하는 조세 체계이다. 되도록 경제 주체들의 선택에 영향을 주지 않는 조세 체계가 효율적이다. 형평성 있는 조세 체계는 근본적으로는 바람직한 분배를 달성하는 조세 체계이지만, 바람직한 분배에 대해 다양한 의견이 있으므로 현실적으로는 수평적 형평성과 수직적 형평성 개념을 사용한다. 수평적 형평성 개념은 동일한 처지에 있는 사람은 똑같은 세 부담을 져야 한다는 것인데, 동일 처지를 소득 수준으로 평가하는 소득세에서는 “동일 소득에 대한 동일 세금”을 수평적 형평성으로 제시한다. 효율성과 공평성 개념에서 가장 바람직한 소득세의 기본 원칙으로 제기되는 것이 헤이그-사이먼스 소득 개념이다.[36] 본 논의 역시 이를 따라 양도

소득세제의 개편 방향으로 논하기로 한다.

양도소득세는 현행 소득세제에서 소득으로 열거된 9가지 소득 중 하나이다. 따라서 소득세제 체계 내에서 효율적이고 공평하게 설계되어야 한다. 소득세에 대한 효율적이고 공평한 설계는 소위 '헤이그-사이먼스'(Haig-Simons)의 소득 정의를 바탕으로 이루어져야 한다는 것이 재정학의 교과서적인 논의이다.

1920~30년대에 미국의 경제학자인 헤이그(Robert M. Haig)와 사이먼스(Henry C. Simons)에 의해 주장되었다고 알려진 헤이그-사이먼스의 소득 개념은 소득을 모든 소비와 저축(혹은 축적된 부의 증가분)의 합으로 여기고 이렇게 소득으로 여겨진 것을 소득세의 세원으로 보아야 한다는 것이다. 이와 같은 개념에 따라 해당 정의에 부합하는 모든 소득은 그 원천과는 상관없이, 그리고 그 실현 여부와 관계없이 동일 세율로 부과되어야 한다.

헤이그-사이먼스 소득 개념은 효율적이고 공평하다. 이 개념이 효율적이라고 주장되는 이유는 모든 소득이 그 원천과는 상관없이 동일하게 취급되므로 소득을 발생시키는 행위의 선택에서 왜곡이 발생하지 않는다는 것이다. 만약 소득세 체계에서 하나의 소득원이 다른 소득원보다 우대되면(더 낮은 세율을 적용받는다면), 개인은 더 우대받는 소득원을 창출하는 행위를 선택하도록 유도될 것이다. 설사 다른 소득원을 택함으로써 더 많은 소득을 창출할 수 있더라도 세후 소득에 대한 고려 때문에 선택의 왜곡이 발생하는 것이다. 물론 다른 관점에서는 소득의 원천에 따라 달리 과세하는 것이 더 효율적이라 주장할 수도 있다. 노동소득과 자본소득의 과세를 비교할 때 전통적인 거시 경제학 모형은 자본소득보다는 노동소득에 더 많은 세금을 부과하는 것이 효율적이라고 주장한다. 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 자본의 공급이 노동 공급에 비해 가격에 더 민감하게 반응하여 동일한 조세 수입에 대응하는 행위의 왜곡이 더 심하다는 것이다. 둘째, 노동 공급의 축소는 생산을 일시적으로 줄이지만, 자본 공급의 축소 혹은 투자의 감소는 미래 생산에 반복적으로 사용될 자본량을 감소시켜 항구적인 생산 하락을 가져온다는 것이다. 그러나 자본 공급 혹은 투자의 탄력성이 노동 공급의 탄력성보다 큰 것인가는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 오히려 저축은 은퇴 후 소득 유지를 위한 목적이기 때문에 탄력성이 충분히 낮다고 주장하는 연구도 있다. 또한 소득의 창출 행위 자체가 바뀌지 않은 상태에서 소득 형태의 왜곡이 발생할 수 있다. 소득법 체계 내에서 자본이득

36) 헤이그-사이먼스 소득 개념에 기초하여 양도소득세제 개편 방향을 논의한 연구로는 민태욱(2006)이 있다.

이 노동소득보다 더 낮은 세율로 부과되면, 똑같이 성과급의 성격을 가지고 있지만 노동소득으로 분류되는 보너스보다는 자본이득으로 취급되는 스톡옵션이 지급 형태로 더 선호된다. 즉, 지급 형태를 바꿈으로써 조세를 회피할 수 있다.

또한 헤이그-사이먼스 소득 개념은 공평하다. 개인의 소득원이 다르더라도 똑같은 액수의 소득이 발생하면 세금 측면에서 동등하게 취급받으므로 소위 '동일 소득에 동일 세금'이라는 수평적 공평성(horizontal equity) 개념을 만족한다.

모든 소득이 원천과는 상관없이 동일하게 과세되어야 한다는 관점에서 보면 한국 소득세 체계 내의 9가지 소득(이자, 배당, 사업, 근로, 연금, 기타, 퇴직, 양도, 금융투자)은 모두 합산하여 동일 세율로 부과되어야 한다. 실제로 한국의 종합소득세 체계는 모든 소득에 대해 그 소득 원천과 상관없이 합산하여 과세하는 것을 원칙으로 한다. 그런데 그중 세 가지인 퇴직소득, 양도소득, 금융투자소득은 종합소득으로 과세하지 않고 분류 과세한다. 이는 실현 여부와 관계없이 과세한다는 원칙이 관철되지 못하고 있기 때문이다. 이를테면, 퇴직금은 퇴직 때 일시에 지불되는 돈이지만, 근로자가 일하는 기간 동안 누적된 것이다. 지급되지는 않았지만 이렇게 발생한 누적은 이 근로자의 저축의 증가로 보아야 하고, 헤이그-사이먼스 소득 개념에 따르면 소득으로 과세되어야 한다. 하지만 세금을 낼 수 있는 현금 흐름이 없다는 이유로 이 소득이 실제로 지급되었을 때, 즉 실현 시점에 과세하는 것이다. 실현 시점에 과세하다 보니 누적된 소득이 한 번에 집중되어 소득으로 여겨지는 현상, 소위 집중 현상(bunching effect)이 발생한다. 이를 종합소득으로 간주하면 누진세율체계 때문에 더 높은 세율에서 부담해야 하므로 이를 피하기 위해 분류과세되는 것으로 보인다. 즉, 실현 여부에 관계없이 과세하는 원칙이 현금 흐름 때문에 지켜지기 어렵다는 사실이 소득 원천과 관계없이 동일하게 취급해야 한다는 원칙을 우회하도록 만드는 것이다.

그러나 현금 흐름을 고려해 실현 이후에 과세하더라도 헤이그-사이먼스의 소득 개념의 정신이 최대한 실현되도록 조세를 설계하는 것이 효율적이고 공평한 조세 체계라고 하겠다. 그런 의미에서 양도소득도, 그리고 도입이 계획되고 있는 금융투자소득도 동일 기간에 걸쳐 동일한 소득이 발생하면 다른 종합소득과 같은 세금을 부담하도록 하여야 한다. 이런 원칙에 입각할 때 양도소득세제의 개편 방안에 대해 일관적이고 체계적인 방식을 생각할 수 있다.

## 제2절 소득세제 기본 원칙을 적용한 양도소득세제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 언급하였듯 소득세제의 기본 원칙은 소득 원천과 상관없이, 그리고 실현 여부와 관계없이 과세하는 것이다. 이런 원칙을 적용하면 양도소득세, 특히 본 연구에서 관심을 가지는 부동산에 관한 양도소득세 역시 매년 시장 가치를 평가하여 가치의 증분을 소득으로 보고 이를 과세하여야 한다. 예를 들어, 민태욱(2006)은 부동산 양도소득에 대한 근본적인 개혁 방안으로 발생 시점의 과세를 주장한다. 이론적으로 발생 시점의 과세는 실현 시점의 과세에 비해 실현 시점의 선택을 왜곡하지 않는다는 점에서 더 효율적이다. 그리고 실현 시점이 달라져도 똑같은 납세 부담을 지므로 공평하다고도 얘기할 수 있다.

그러나 이런 발생 시점의 과세는 두 가지 실질적인 문제점을 낳는다. 첫째, 현금 흐름 없이 납세해야 한다는 것이다. 부동산을 보유하고 가치가 올랐지만, 이것이 납세자에게 현금 흐름을 발생시키지 않았으므로 납세 능력에 문제가 생길 수 있다. 이는 곧 조세 저항으로도 이어진다. 둘째, 표준적이고 활발하게 거래되는 금융 자산과 달리 부동산 자산은 시장 가치 평가가 어려울 수 있다는 것이다. 과세 금액이 시장 가치의 평가에 좌우되기에 정확하고 객관적인 시장 가치 평가가 필요한데, 이를 매년 한다는 것은 어려울 수 있다.

민태욱(2006)에서는 첫 번째 문제에 대해서는 납세이연으로 해결하고 있지만, 두 번째 문제에는 특별한 답을 제공하고 있지 않다. 납세이연을 적용할 때 실현 시점의 선택 왜곡 문제를 논외로 하면 현실적으로 발생 시점 과세와 실현 시점 과세의 차이점으로는 이자 부담의 차이만 남는다. 반면 자산 평가 문제가 결부되면 자산 가치가 하락할 경우 어떻게 처리할 것인지가 추가적인 문제가 된다. 더 근본적인 문제는 발생 시점의 과세 원칙을 적용한다면 그 대상이 부동산만은 아니라는 것이다. 예를 들어, 공적 연금에 대한 고용주의 기여금, 퇴직금 적립금 등도 모두 저축이므로 그것이 실현되는 연금 지급 시 혹은 퇴직금 지급 시 과세하기보다 그것이 적립되는 즉시 과세해야 한다.

원칙적으로 발생 시점의 과세가 바람직한 미래 방향일 수 있으나, 앞서 언급한 이유로 본고에서는 아주 예외적인 상황을 제외하고는 실현 시점에 과세한다는 현실을 받아들인다.

현실적인 어려움 때문에 실현 시점에 과세하여도 다른 원천의 소득과 동등하게 취급받아야 효율적이고 공평한 소득세제의 원칙에 부합한다.[37] 따라서 동일한 기간에 발생한 동등한 금액의 소득과 동일한 세금이 부과되어야 한다.

## 1 보유기간과 실현 이익 규모에 따른 적정 세율

현재의 양도소득세제는 실현 기간과 관계없이 소득 규모에 따라 적용되는 동일한 세율체계를 제시하되, 장기보유특별공제와 양도소득기본공제를 적용함으로써 더 오랜 기간에 실현된 소득에는 더 낮은 세금을 적용하고 있다.

장기보유특별공제율은 [표 2-5]와 [표 2-6]에 정리되어 있는데, 일반 자산에 대한 공제율은 3년 이상 보유 자산에 대해 매년 2%씩 최대 30%(15년 이상 보유 자산)를 적용하고 있으며, 1세대 1주택에 대해서는 2년 이상 거주와 3년 이상 보유에 대해 각각 매년 4%씩 최대 40%(10년 이상 거주 혹은 보유)를 적용하여 도합 최대 80%씩 적용할 수 있다. 양도소득기본공제는 매년 250만 원 상당의 양도소득을 공제하는 것으로, 이 역시 보유기간이 늘어날수록 공제액이 증가한다. 장기보유특별공제를 포함한 1세대 1주택에 대한 우대 조치는 차후에 다룰 것이기 때문에 우선 일반 자산에 대한 장기보유특별공제에 대해 평가해 보자.

왜 장기보유특별공제가 도입되었는지 명확한 이유는 설명되어 있지 않지만, 도입한 이유를 세 가지 정도로 추측해 볼 수 있다. 첫째, 자산의 실질 실현 소득에 대해서만 과세한다는 것이다. 자산 가격으로 인한 실질적인 이득은 인플레이션으로 인한 가격 상승분을 제외한 것이기 때문에 매년 발생하는 인플레이션율을 제외하기 위하여 장기보유특별공제를 제공한다고 볼 수 있다.[38] 둘째, 자산에 대한 투기적 투자가 아닌 장기 투

37) 전병목·이철인(2021)이 양도소득을 노동소득과의 과세 형평성에 비추어 평가한 것도 이런 문제의식 때문인 것으로 보인다.
38) 1996년 폐지된 양도소득특별공제는 고시된 지가 상승률을 과세표준에서 제외한 것으로 이런 역할을 수행하였다. 민태욱(2006)은 장기보유특별공제가 양도소득특별공제의 역할을 일부 이어받고 있다고 주장하나, 1989~1996년의 기간에 장기

자를 유도하기 위해 장기보유특별공제를 도입했을 수도 있다. 장기보유특별공제가 있는 것은 없는 경우에 비해 장기 투자에 더 유리하게 작용할 것이다. 자산 가격의 변동성을 이용해 단기적 이익을 얻기 위한 투기적 투자를 억제하고 자산의 기초 특성에 기반한 장기 투자를 유도하기 위해 오래 보유한 자산에 대해 혜택을 주는 것이 장기보유특별공제이다. 이를 주택에 적용해 보면 장기적인 주거 목적의 주택 구입 행위를 더욱 우대하는 것으로 볼 수도 있다. 셋째, 누진세율 구조와 소득 실현의 기간이 세 부담에 미치는 영향을 반영하는 것일 수 있다. 똑같은 액수의 종합소득이라도 더 오랜 기간에 실현된 소득은 연간으로 환산한 평균 소득이 낮기에 누진세율 구조에서 더 낮은 세율을 적용받아 세금 총액이 낮아진다. 양도소득에 대해서도 동일한 원리를 적용할 수 있다. 똑같은 액수의 실현 이득이더라도 더 오랜 기간에 실현된 것이라면 누진세율 구조에 따라 적용되는 세율은 낮아야 한다는 것이다. 그런데 양도소득세제에는 실현 기간과 무관하게 소득 규모에 따라 적용되는 누진세율 구조가 있다. 따라서 장기보유특별공제를 적용함으로써 실현 시간이 긴 소득에 대해 세 부담을 줄일 수 있도록 하는 것이 그 목적일 수 있다.

그러나 위에서 제시한 목적 중 앞의 두 가지는 다음과 같은 이유로 정당화하기 어렵거나 차후 다른 세제와 함께 고려할 필요가 있다. 우선, 자산 가격의 실질 상승률을 얻기 위하여 물가 상승률만큼의 가격 상승분을 제외하는 것은 의미가 있다. 다만 다른 소득 원천에 대해서는 실질 소득 조정을 하지 않은 데 반해 자본이득에 대해서만 이를 심각하게 고려하는 것은 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 예를 들어 근로소득에 대한 세율 구간은 가격 상승에 따라 조정하지는 않는다. 따라서 물가 상승률에 대한 고려는 세율 구간의 물가 상승 연동 등과 더불어 차후에 고려할 필요가 있다. 만약 당장 자본이득에 대해서만 특별히 실질 소득에 대한 조정이 필요하다면 양도소득기본공제를 조정함으로써 일부 반영이 가능할 것으로 보인다. 모든 소득에 동일한 세율을 적용한다는 기본적인 이념에도 불구하고 종합소득을 적용하는 다른 여섯 개의 소득 항목에 대해서도 비용처리 및 공제규정을 달리하고 있고, 양도소득기본공제 역시 그런 의미에서 이해할 수 있다. 다만, 이는 기본적인 원칙 위에 추가로 고려되는 사항이므로, 뒤에 제시할 원칙에 먼저 집중할 필요가 있다.

자산에 대한 장기 투자를 유도하기 위한 장기 보유에 대한 우대는 뒤에 논의할 양도

보유특별공제와 양도소득특별공제가 공존하였다는 점에서 이런 주장은 논쟁의 여지가 있다(박재환·박희우·김기영, 2008).

소득세의 동결 효과와 서로 배치되는 논리이고 이런 목적이 과연 합당한 것인지에 대해서는 논쟁이 있을 수 있다. 단기적인 이익을 얻기 위해 이루어지는, 그래서 시장 교란을 일으키는 투기적 투자와 시장의 마찰을 이용하여 차익을 실현하는, 그래서 오히려 가격 효율성을 증가시키는 단기적 투자를 구별하기는 어렵다. 그런데 부동산, 특히 주택은 주식이나 채권에 비해 거래와 관련한 비용이 많아 전체적인 거래량이 적은 경향이 있다([표 4-1] 참조). 따라서 잦은 거래를 유도하는 방향과 억제하는 방향 중에서 선택해야 한다면 거래를 유도하는 방향의 제도가 더 효율적일 것이다. 더구나 기본적으로 양도소득세는 자본이득의 실현을 연기할 유인을 조장하여 자산의 효율적인 거래를 막는 효과가 있다. 장기 보유에 대한 우대는 자본이득 실현을 연기할 유인을 오히려 강화하는 것이기 때문에 자산의 효율적인 거래라는 측면에서 오히려 장애를 가중할 수 있다.

**[표 4-1] 주택 및 주식의 2021년 총공급량 대비 거래량**

| 주택 (백만 호) | 총주택 수(A) | 거래량(B) | 공급량 대비 거래량 (B/A) |
|---|---|---|---|
| | 18.81 | 1.02 | 0.053 |
| 주식 (백만 주) | 총상장주식(A) | 거래량(B) | 공급량 대비 거래량 (B/A) |
| | 109,421 | 693,356 | 6.33 |

자료: 통계청, 인구주택총조사(총주택 수); 한국부동산원(주택 거래량); 한국거래소(주식 거래)

남은 세 번째 가능성, 즉 장기보유특별공제가 동일한 소득이라도 더 오랜 기간 동안 실현된 소득에는 더 낮은 세금 부담을 부과하기 위한 것이라면, 이 논리는 양도소득뿐만 아니라 다른 소득에도 적용되어야 하는 것이다. 이 논리에 따르자면, 양도소득을 다른 종합소득과 동일한 기준으로 처리해야 하고, 따라서 종합소득과 같이 매년의 소득으로 나누어 세율을 적용하는 것이 더 타당할 것이다. 또한 동일한 양도소득이라도 납세자의 다른 원천의 소득 수준에 따라 차등 과세하는 것이 당초 누진세율 구조를 도입한 소득세제의 구조와 일관된다. 물론 현재의 구조-기간과 무관한 세율 구조와 장기보유특별공제의 조합-가 같은 기간 발생한 추가적인 종합소득과 비슷한 세 부담을 낳는지를 평가할 수도 있다. 그러나 이런 평가는 양도소득세제의 세율 구조 개편, 양도차익의 평가가 기준시가에서 실지거래가액으로 바뀌는 등 양도세에 관련된 여러 조항이 바뀌면 달라지는 것이므로, 앞서 언급한 것처럼 다른 종합소득과 합산하여 과세하는 것이 더

간편할 것이다.[39]

따라서 실현된 양도소득을 발생한 기간에 따라 다른 종합소득과 연계하여 과세하는 것을 기본으로 하고 물가 상승률을 고려한 실질 실현 소득을 계산할 필요성 등 다른 소득과 차별성을 두어야 하는 부분은 양도소득기본공제를 조절함으로써 해결하는 것이 좋은 대안이 될 수 있다.

실현된 양도소득을 소득이 발생한 기간에 따라 다른 종합소득과 연계하여 과세하는 방식으로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 매년 평균적으로 발생한 양도소득을 매년의 실제 종합소득에 더하여 과세하고 추가적인 세금을 모두 더하여 세금을 계산하는 방식이다. 만약 10년 동안 10억 원의 양도차익이 발생하였다면 매년 1억 원씩의 소득이 발생한 것으로 보고, 이를 납세자의 다른 종합소득과 합산하여 매년의 추가적인 납세액을 결정하고 이를 10년에 걸쳐 다 더하여 세금을 계산하는 것이다. 이는 퇴직소득에 대한 연분연승 방식과는 다르다. 퇴직소득은 발생 기간에 따라 나누어 세율을 적용하지만, 매해 발생한 종합소득과 합산하여 세율을 적용하고 있지는 않다. 박재환·박희우·김기영(2008) 역시 양도소득 계산 시 연분연승을 대안으로 제시하나 퇴직소득처럼 다른 종합소득과의 합산은 적용하지 않은 것으로 보인다. 이 경우 다른 종합소득 수준이 달라져도 동일 기간의 동일 소득은 동일하게 과세된다. 하지만 정확하게 다른 종합소득과 동등하게 취급한다는 의미에서 연분연승 방식을 적용한다면 다른 종합소득과 합산하여 세율을 적용해야 할 것이다. 이때 동일한 기간에 동일한 액수로 실현된 양도소득에 대해서도 다른 종합소득이 높은 경우 더 높은 세율이 적용될 수 있다.

만약, 양도소득이 발생한 기간이 너무 길고 이때의 종합소득을 매년 추적하는 것이 너무 복잡하다면, 이를 단순화할 수도 있다. 실현 양도소득을 소득이 발생한 기간으로 나누어 연평균 실현 소득을 구하되 이를 실현 시점 기준 특정 기간의 평균 종합소득과 합산해 추가적인 세액 부담을 구하는 방식이다. 이 방식은 종합소득의 부침이 심할 때 실현 시점에 따라 과세 차이가 발생한다는 단점이 있으나 징세 행정의 편의성은 높아질 것이다. 이상적으로는 첫 번째 방식을 지향하되, 과도기적으로 두 번째 방식을 적용하

39) 양도소득은 다른 소득과 차등을 두어 과세하는 것이 바람직하다고 보는 논리도 있다. 민태욱(2006)은 양도소득은 불로소득이기 때문에 중과해야 한다는 의견과 자산 거래를 활발하게 하여 시장 효율성을 높이기 위하여 경감해야 한다는 대립되는 의견을 소개한다. 물론 공급 탄력성의 차이와 이에 따른 효율성에 미치는 영향을 근거로 이런 주장을 할 수도 있으나, 앞서 제시한 헤이그-사이먼스 소득 개념에 비추어 볼 때는 모든 소득을 동일하게 취급하는 것이 공평성의 원칙에 부합한다.

는 것도 가능하다.

위에서 설명한 두 가지 방식은 비록 실현 시점의 과세 때문에 분류과세하지만, 양도소득을 최대한 다른 소득과 동등하게 취급하는 것이다. 이 체계 안에서 양도소득은 다른 소득에 비해 더 우대되지도 덜 우대되지도 않는다. 또한 동일 기간 동일한 액수의 양도소득에 대해서도 다른 종합소득의 크기에 따라 다른 세금 부담이 발생하여, 종합소득세의 누진세율 구조를 가장 존중하는 형태이다. 따라서 헤이그-사이먼스의 소득세 원칙을 가장 가깝게 실현하는 것이다.

## 2 1세대 1주택 비과세와 1세대 다주택에 대한 일부 중과세

현재의 양도소득세제는 기본적으로 1세대 1주택에 대한 비과세를 포함하고 있다. 거주 요건을 만족하는 1세대 1주택의 경우 실거래가 12억 원 이하의 경우 양도소득세가 완전히 면제된다. 실거래가 12억 원 이상인 경우에도 12억 원을 초과하는 비율만큼만 양도소득세가 부과된다.[40] 그리고 앞서 설명한 장기보유특별공제 역시 1세대 1주택에 대해서는 더 우대하여 적용된다.

1세대 1주택에 대하여 비과세 혜택을 주는 이유가 무엇인지에 대해서는 여러 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 거주를 목적으로 구입한 주택으로부터 실현된 양도소득은 투기 목적이 없이 생긴 양도소득이기 때문에 비과세해야 한다고 생각할 수 있다. 둘째, 1세대가 소유하는 1주택까지는 세금 없이 자산을 증식할 수 있는 도구로 인정하는 것일 수도 있다. 셋째, 자본이득과세의 동결 효과(locked in effect)와 이로 인해 주택시장에서 발생하는 주거 이전의 자유 침해 문제를 완화하기 위해서일 수 있다.

여기에 주택가격 안정을 위한 목적으로 1세대 다주택에 대한 중과세도 적용된다. 1세대 다주택자에 대한 중과세는 2009년부터 2018년까지는 3주택 이상인 경우 조정대상지역에 10%포인트의 추가 세율이 적용되었고, 2018년부터 2021년까지 역시 조정대상지역에 2주택 10%포인트, 3주택 이상 20%포인트의 추가 세율이 적용되었다. 2021년

40) 1세대 1주택 비과세를 위한 고가 주택 기준금액은 2021년까지는 9억 원이며, 2021년 12월 8일 이후 양도 분부터 12억 원으로 상향 조정된 기준이 적용된다.

6월에 추가 세율을 인상하여 역시 조정대상지역에 2주택 20%포인트, 3주택 이상 30% 포인트의 추가 세율이 부과되었다. 현재 다주택자에 대한 중과세는 일시적으로 중지된 상태이다.[41] 주택에 대한 양도소득세에서 1세대 1주택 비과세는 보유, 거주 요건의 강화와 완화, 그리고 양도가의 한도액 정도가 변화하였지만, 1세대 2주택 이상에 대한 중과세는 보편적인 원칙처럼 적용되기보다는 주택가격 조정을 위해 특정 지역을 지정하여 적용되면서 완화와 강화를 이어 갔다.

여기에서는 1세대 1주택 비과세의 타당성을 중심으로 논의를 해 나간다. 1세대 다주택에 대한 중과세는 보편적인 원칙이라기보다는 주택시장 과열 방지를 위한 수단으로 사용된 것처럼 보인다. 따라서 주택가격 안정 효과에 대한 논쟁은 있을 수 있지만, 주택가격 조정 효과를 배제하는 양도소득세 개편의 핵심적인 내용이 되기는 어렵다. 반면 1세대 1주택 비과세는 도입에서부터 주택에 대한 양도소득세제의 중요한 축으로 여겨져 왔다. 여기에서는 1세대 1주택 비과세 도입의 목적으로 거론된 세 가지 중 어떤 것을 정당한 목적으로 볼 것인지, 정당한 목적으로 본다면 비과세가 정당한 수단인지에 대해 논의할 것이다.

첫 번째로 고려할 수 있는 관점은 거주 목적으로 마련한 주택으로부터 발생한 양도차익은 양도차익을 목적으로 한 투기가 아니므로 과세하지 않는다는 것이다. 현재의 양도소득세가 부동산 투기 억제세로 도입되었다는 태생적 배경 때문에 1세대 1주택 비과세가 양도소득세의 중요한 축으로 자리 잡을 가능성이 있다. 1세대 1주택은 투기 목적의 거래가 아니므로 이에 대한 양도소득에는 과세하지 않는다는 것이다. 그러나 투기 목적의 거래와 거주 목적의 거래를 명확하게 구분하기는 어렵다. 부동산은 우리나라 가계의 가장 주요한 자산이다. 따라서 거주를 위한 부동산 거래를 하더라도 자산 증식이 고려되지 않을 수 없다.

거주 목적의 주택을 구입해도 자산 증식의 목적이 항상 동반될 수밖에 없다는 사실을 고려하면, 1세대 1주택의 비과세는 각 가구 혹은 세대의 자산 증식에서 1세대 1주택까지 세금 부담 없이 정당하게 허용되어야 한다는 관점에서 나온 것일 수도 있다는 의심을 갖게 한다. 종합부동산세에 대한 헌법 불합치 결정의 내용 중 하나인 "거주 목적의 1주택 장기 보유자를 일반 주택 보유자와 동등하게 취급하는 것이 재산권 침해의 최소

41) 국세청 홈페이지, https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2312&cntntsId=7711

성 원칙에 위배된다"는 근거를 보면, 일반적으로 1세대 1주택자의 재산 증식은 침해받지 않아야 할 권리라는 인식이 받아들여지는 듯하다. 예를 들어, 1세대 1주택을 규정하는 거주기간과 보유기간은 이런 목적을 반영하는 듯하다. 만약 위에 언급한 첫 번째 목적이 1세대 1주택 비과세의 목적이라면 현재 거주하고 있고 일정 기간 거주한 주택에 대해서만 비과세를 적용하고, 현재 거주하고 있지만 일정 기간 거주하지 않았을 때는 이를 정당화할 수 있는 규정이 적용되어야 한다. 즉, 1세대 1거주 주택에 대한 혜택이 되어야 한다. 하지만 현재의 양도소득세제에서는 일정 기간 동안 보유하면 1세대 1주택의 혜택을 받는다. 거주기간 요건이 있을 때도 있었지만, 현재는 조정지역에 대해서만 거주기간 요건을 둔다. 비과세를 위한 고급 주택 혹은 고가 주택 기준 역시 이런 의도를 의심하게 한다. 1세대 1주택에 대해서는 자산 증식을 보장하나 자산이 충분히 많다면 그런 보장은 줄어들 수 있다는 관점이다.

그러나 헤이그-사이먼스의 소득 기준에 비추어 보면 첫 번째, 두 번째 목적 모두 정당화하기 어렵다. 의도하였건 의도하지 않았건, 투기 목적이었건 그렇지 않았건 간에 구매력의 상승을 가져오는 소득은 모두 과세해야 한다. 불완전하게나마 첫 번째와 두 번째 목적이 정당화되려면 모든 세대가 1세대 1주택 상태가 되어야 한다. 물론 그렇게 되더라도 주택의 양도소득이 큰 세대와 그렇지 않은 세대 간의 불평등 문제를 제기할 수 있겠으나, 형식상으로나마 모두에게 주택을 통한 자산 증식의 기회를 제공하고 있기 때문이다. 따라서 현재의 1세대 1주택 비과세는 무주택자들을 차별하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 모든 세대가 하나의 주택을 소유하고 있는 상태가 현실적인 상태가 아니고, 현재의 주택가격 상승은 그런 상태를 더욱 어렵게 만들고 있으므로 이는 지향해야 할 목표도 아니다. 만약 이 제도를 통하여 모든 세대가 하나의 주택을 가지고 있도록 유인하는 것이 가능하다고 하더라도 이것이 사회적 발전에 도움을 주는 것인지도 불확실하다. 자가 거주민의 구성이 높을수록 지역사회에 더 좋은지에 대해서는 의견이 엇갈린다. 오히려 자가거주 비율이 높아지면 이전 비용이 커져 노동시장에는 부정적인 효과가 있다는 논의도 있다. 그런 의미에서 1세대 1주택 비과세가 유일하게 정당화될 수 있는 목적은 동결 효과와 이로 인한 주거 및 거주 이전의 자유 침해를 막기 위한 것이라는 것이다. 이에 대해서는 이후에 더 상세히 논의한다.

설사 1세대 1주택 비과세의 목적이 정당화될 수 있다 하더라도, 이의 적용은 세법의

복잡성이라는 새로운 문제를 발생시킨다. 첫째, 여러 문헌에서 지적하듯이 1세대 1주택 비과세의 조건인 고가 주택 여부와 결합하여 과세 형평성이 훼손된다(노영훈, 2006; 박훈·정지선, 2009; 강성훈, 2016 등). 고가 주택 기준 이상의 양도가에서 발생한 작은 수준의 양도차익을 고가 주택 기준 이하의 양도가에서 발생한 많은 양도차익보다 더 많이 과세하는 일이 발생한다.[42] 둘째, 토지 거래에 1세대 1주택 비과세의 조건을 이용하는 것을 막기 위하여 토지의 면적 제한을 두게 된다. 토지는 주택 면적의 5~10배로 제한되는데, 이 때문에 주택 면적이 커지는 현상이 발생한다(박훈·정지선, 2009). 셋째, 1세대 1주택을 규정하는 보유기간 및 거주기간에 대한 규정 변화가 심하고, 분쟁의 여지가 있을 수 있다.[43] 보유기간 및 거주기간에 대한 규정은 주택시장 과열에 대한 정부의 반응으로 자주 바뀌었는데 이는 납세자의 혼란을 가중할 수 있다. 넷째, 1세대 2주택이라도 과세하지 않는 경우에 대한 여러 규정이 필요하다. 이 규정은 대부분 양도차익 목적이 없이 의도하지 않게 가지게 되는 1세대 2주택을 규정하고 있는 것처럼 보이는데, 이에 대한 분류는 자의적일 수밖에 없다. 이런 분류 조항들은 납세자들의 민원과 그들이 처한 상황을 조세 당국이 고려하면서 형성된 것으로 보인다. 1세대 1주택에 대한 혜택이 클수록 이런 자의적 분류에 따른 불만과 복잡성은 징세행정을 어렵게 하는 요인이 되는 것으로 보인다.

만약 1세대 1주택에 대한 비과세를 정당화할 수 없다면 양도소득에 대한 과세는 1세대 1주택 여부와 상관없이 동등하게 적용되어야 한다. 즉, 보유 주택 수, 주택의 보유기간, 거주기간을 막론하고 양도소득을 보유 기간에 따라 연분하고 종합소득세와 통합하여 과세한 후 세 부담을 계산해야 한다. 적어도 1세대 1주택 비과세에 대한 첫 두 가지 목적은 정당화하기 어려워 보인다.

---

42) 이를 해소하기 위해서는 고가 주택 기준을 폐지하거나 일괄적인 소득공제를 적용해야 한다. 지금까지의 논의는 정서적으로 고가 주택 기준을 폐지하는 것보다는 1세대 1주택에 대한 일괄적인 소득공제를 선호하는 듯하다. 1세대 1주택(혹은 1세대 1거주 주택) 소득공제에 대해서는 차후에 논의한다.

43) 박훈·정지선(2009)은 보유기간의 예외를 두는 조항으로 해외 이주하는 경우의 비과세는 폐지해야 한다고 주장한다. 해외 이주하는 경우의 보유 조건 예외 조항은 1세대 1주택 비과세의 첫 번째 목적, 즉 투기의 의도가 없이 실현된 양도차익은 과세하지 않는다는 주장에서 기인한 것으로 보인다. 따라서 이를 인정해야 하는지 말아야 하는지의 논쟁도 1세대 1주택 비과세의 목적을 분명히 하지 않았기 때문에 발생한 것으로 보인다.

## 3 동결 효과 완화를 위한 방안

자본이득과세는 집중 효과(bunching effect) 외에도 동결 효과(locked-in effect)가 있으며, 이는 부동산에 대한 양도소득세에도 동일하게 적용된다. 자산에 대한 투자 상황을 고려하자. 투자자가 A라는 자산을 팔고 B라는 자산을 사려고 한다. 그런데 A라는 자산을 파는 순간 자본이득세가 부과되고 이는 B라는 자산을 살 수 있는 투자금의 축소로 나타난다. 설사 B 자산의 투자수익률이 A 자산을 계속 보유할 때의 투자수익률보다 크다 하더라도, 자산을 갈아타는 과정에서의 자본이득세 납부는 B 자산의 투자액을 줄게 하여 투자수익의 절대적 크기에 영향을 준다. 실현 투자수익의 절대적인 크기는 A 자산을 팔고 B 자산을 사는 것이 A 자산을 계속 보유하는 것보다 더 작을 수 있다. 이렇듯 자본이득과세는 이익 실현을 늦추려는 유인을 발생시킨다. 자산의 거래가 더 높은 수익률로 이어지고 경제 전체의 효율성을 높일 수 있는데도 그러한 자산의 거래를 위축시킨다. 이를 동결 효과라 한다.

부동산 거래에도 역시 양도소득세가 미치는 동결 효과가 있다. 자산 거래와 마찬가지로 지금 거주하고 있는 주택을 처분하여 동일한 규모의 다른 주택으로 거주를 옮기려고 하는 경우를 고려하자. 동일한 규모의 다른 주택이므로 가격이 비슷할 것이다. 양도소득세 부과는 이런 거래를 하는 데 추가 자금이 필요하게 만든다. 따라서 거주 전환을 어렵게 한다. 주택은 주거를 위한 수단이기 때문에 양도소득 과세는 주거 이전의 자유를 침해한다고 여길 수 있다.

1세대 1주택에 대한 비과세 혹은 우대 과세는 자가거주를 유인하기 위한 지원책이기도 하지만, 동시에 이러한 주택시장의 동결 효과를 억제하고 주거 이전의 자유를 보장하는 정책으로 볼 수도 있다. 설사 자가거주를 지원하는 것이 정당하지 않더라도 주거 이전의 자유를 침해하는 것은 올바르지 않기에 1세대 1주택에 대한 비과세 혹은 우대 과세를 계속 유지해야 한다고 볼 수도 있다.

그러나 헤이그-사이먼스 소득 개념에 기초한 소득세제 설계 관점에서 보면 1세대 1주택에 대한 비과세 혹은 우대 과세는 정당화하기 어렵다. 이 논리는 거주 이전의 자유를 위해 다음 거주주택을 사는 경비를 충당할 현재 거주주택의 양도소득은 과세하지 않는다는 것인데, 그렇다면 주택을 구입하기 위해 저축하는 근로소득이나 사업소득은 왜

과세해야 하는가? 이런 논리를 정당화하기 위해서는 첫 주택 구입에 대해 1세대 1주택 비과세 혹은 우대 과세에 상응하는 혜택을 주어야 한다. 예를 들어, 영국이나 호주에서 사용하는 첫 소유 주택에 대한 취등록세 면제 등이 이에 해당한다. 정확하게 동일한 혜택을 주기 위해서는 1세대 1주택 마련을 위한 근로소득과 같은 다른 소득도 비과세해야 한다. 이 논리는 결국 자가 주택 보유를 권장하도록 전체적인 재정, 금융 시스템을 설계하는 것이며, 앞서 논언급한 자가거주 주택을 유도하는 지원 정책이 바람직한가라는 논의와 관련된다. 자가 보유 주택에 대한 우대는 자가 주택 보유율이 높은 사회가 그렇지 않은 사회보다 더 좋은 사회라는 근거가 필요한 별도의 정책이며, 그 근거는 여전히 논쟁적이다. The economist(2020)에 따르면, 자가 주택에 대한 정부의 지원은 1950년대에 이루어진 정부 정책의 변화로 시작되었다. 우파 정치인들은 자가 주택 소유자들이 더 좋은 시민이 될 것이라는 믿음을 가지고 있었고, 좌파 정치인들은 자가 주택 보유율을 높이는 것이 자산 불평등을 해소해 줄 수 있다고 믿었다. 하지만 자가 주택 보유율이 높은 사회가 범죄율, 사회 안전, 시민 의식 등의 지표에서 더 낫다는 증거가 없으며, 오히려 자가 주택 보유가 늘면서 신규 개발과 주택 공급을 제한해 주택가격 상승과 세대 간 자산 격차가 심화되는 부작용이 발생하고 있다. 따라서 자가 주택 보급률을 올리기 위하여 1세대 1주택에 대한 혜택을 주는 것의 정책적 정당성이 점차 약해지고 있다.

헤이그-사이먼스 소득 개념에 따라 모든 소득을 동등하게 대우하면서도 동결 효과를 막는 방법은 과세이연을 적용하는 것이다. 즉, 주 거주주택으로 등록된 주택의 양도소득 중 다음 거주주택의 구매를 위한 지출에 대해서는 양도소득세의 과세를 이연하는 것이다. 주택의 거래가 있을 때마다 양도소득세를 계산하되 실제 징수는 다음 거주주택을 매입하는 비용을 제외한 액수의 양도소득분에 대해서만 한다. 징수되지 않은 양도소득세는 개인의 세금 계좌에 기록하고 다음 양도소득이 실현될 때까지 징수는 이연된다. 주 거주주택의 양도소득에 관한 과세이연은 1997년 세법 개정 이전까지 미국에서 적용된 제도이다. 미국에서는 과세이연의 한계를 개인 연령 55세로 두었고, 이 시기가 도래하면 실현 여부에 관계없이 양도소득세를 내게 했다. 대신 합산 양도소득에 대해 평생 1회 일정 금액의 공제를 적용하였다. 세법 개정 후에는 주 거주주택에 대한 양도소득에 대해 횟수 제한 없이 후한 소득공제를 적용해 줌으로써 과세이연은 없어졌지만, 실제로 세금 부담은 완화되었다. 그러나 비과세나 소득공제와 같이 1세대 1주택 혹은 1거주

주택에 대한 특별한 혜택을 제공하지 않고 거주 이전의 자유를 보장하고자 한다면 과세이연은 주 거주주택에 대한 양도소득이 실현되어 더 적은 액수의 주택을 구매할 때까지 계속되어야 한다. 특정한 연령에 이르렀다고 해서 거주 이전을 하지 않을 이유는 없으며, 추가적인 현금 없이 비슷한 주거 서비스를 유지하면서 주거 이전을 할 수 있도록 하기 위해서는 과세이연이 필요하기 때문이다. 물론 과세 유예는 무한정 지속될 수는 없고, 유예 시기에 한도가 있어야 한다. 이는 주택의 증여·상속과 관련된다.

## 4 증여·상속세제와의 관계

과세이연을 적용하였을 때 언제까지 과세이연을 적용할 것인지의 문제는 자연스럽게 상속, 증여 시 양도소득세 적용 여부 문제로 연결된다. 상속, 증여 시 양도소득세를 적용하지 않고, 상속 가치로 다시 취득 가치를 결정하는 현재의 제도는 그 자체로 조세 회피의 위험이 있다. 예를 들어, $A_0$의 가치로 취득된 자산이 $A_1$의 시가를 가질 때 상속되고, 이후 $A_2$의 시가를 가질 때 매도되었다고 하자. 현재의 시스템에 따르면 상속세율 $t_E$와 양도소득세율 $t_I$를 가정할 때, 상속세 $t_E A_1$과 양도소득세 $t_I(A_2 - A_1)$가 부과되고, 양도소득세 $t_I(A_1 - A_0)$가 누락된다. 따라서 양도소득이 많이 발생한 자산을 증여하고 이를 처분하면 양도소득세를 회피할 수 있다. 혹은 양도소득이 많이 발생한 재산은 처분하지 않고 상속 시까지 기다릴 수 있다.

이를 고려하여 현행 조세 제도에 증여 재산에 대한 이월과세 조항을 두어 이를 막고자 한다. 즉, 증여된 자산을 5년 이내에 처분하는 경우 취득 가치를 증여자가 취득할 때의 가치로 적용하는 것이다.[44] 만약 이를 적용하게 되면 상속세는 $t_E A_1$로 유지되고, 양도소득세는 $t_I(A_2 - A_0)$가 된다. 상속 재산에 대해 이월과세를 적용하지 않는 것은 상속이 증여와는 달리 미리 계획할 수 없는 것이라고 보기 때문인 듯하다. 그러나 기본적으로 상속과 증여는 자산을 이전하는 방법이라는 점에서 동일하므로, 그 둘에 대해 동일한 세제를 적용해야 조세 회피의 가능성을 줄일 수 있다. 특히 급격한 가치 상승이 있었던 주택에 대해 상속 시까지 기다리도록 하는 선택은 자산의 효율적인 처분이라는

44) 최근 이월과세의 기간을 10년으로 연장하는 세법 개정안이 제안된 상태이다.

관점에서 볼 때 비효율을 증가시키는 일이다. 따라서 이월과세를 적용한다면 상속 재산에 대해서도 동일하게 적용해야 한다. 하지만 이월과세 조항 때문에 자산의 거래가 더 늦추어지는 효과가 발생할 수 있다.

이런 조세 회피를 막는 근본적인 해결책은 상속·증여 시 양도소득세를 회피할 수 있는 현재의 제도를 개선하는 것이다. 이 제도의 개선은 두 가지 방향에서 가능하다.

첫 번째 방향은 상속 혹은 증여 시 상속·증여세는 자산의 현재 시가로 적용하되 취득원가는 그대로 이전되었다고 보는 것이다. 이는 현재의 이월과세 제도를 기한 없이 적용하는 것과 같다. 오윤(2012)이 소개하는 독일과 일본의 상속·증여 제도도 이런 이월과세를 시행한다. 그렇게 되면 미실현된 양도소득은 모두 수증자가 받게 되고, 이것이 실현되었을 때 모든 양도소득에 대해 과세하게 된다. 앞서 예시와 동일한 자산의 경우, 이 제도에 따르면 상속세는 $t_E A_1$이 되고, 자산 매도 시점에서의 자본이득세는 $t_I(A_2 - A_0)$이 된다. 우선 이런 제도가 의미를 가지기 위해서는 1세대 1주택에 대해 비과세를 포함한 혜택이 없어진다는 조건이 만족되어야 한다. 1세대 1주택 비과세 혜택이 있으면 1세대 다주택자가 무주택자인 자녀에게 상속·증여하는 것이 양도소득세를 피하는 방법이 된다. 만약 1세대 1주택 비과세가 없어진다면 모든 양도소득은 과세이연의 혜택 이외에는 조세를 회피할 길이 없다. 1세대 1주택에 대한 혜택을 없애는 것과 동반하여도 이러한 방식은 두 가지 쟁점을 낳을 수 있다.

첫째, 상속·증여세를 상속, 증여 시점의 시가로 계산하는 반면, 자본이득에 대한 세금은 취득 원가에 대해 적용하기 때문에 이를 이중 과세라고 주장할 수 있다. 따라서 상속·증여세도 물려받는 취득 원가인 $A_0$에 따라 계산되거나, 자산 매도 시 자본이득세에서 상속 시점까지 발생한 자본이득 부분에 대한 상속세분을 세액공제 해야 한다고 주장할 수 있다. 오윤(2012)에 따르면 독일은 상속 후 일정 기간 이내에 매도하는 자산에 대해서는 세액공제 방식을 허용하고 있다. 그러나 뒤에서 살펴보듯 상속세를 취득 원가에 대해 부과한다거나, 상속 시점까지 발생한 자본이득에 대한 상속세분을 세액공제 하는 방식은 모두 상속·증여 시 자본이득세를 부과하지 않고, 차후 자본이득에 대해서는 상속된 가치부터 계산하는 현재 한국의 방식과 그 기본 정신이 같아지게 된다. 따라서 첫 번째 방식을 택하기 위해서는 일본처럼 이를 이중 과세라고 여기지 않거나 독일처럼 아주 예외적인 경우에만 인정해 주는 것이 옳다. 상속세를 취득 원가에 대해 부과하면

상속세는 $t_E A_0$로 줄어들고, 자본이득세는 $t_I(A_2 - A_0)$가 된다. 만약 상속세율과 자본이득세율이 $t$로 같다면 세 부담의 총합은 $tA_2$가 되어 상속 가치로 자본이득을 계산하는 한국의 현재 시스템과 세 부담이 동일하다. 양도소득세 중 상속·증여세 부분에 해당하는 양도소득세를 세액공제 하면, 상속세는 $t_E A_1$이고, 자산이 매도되어 자본이득세를 납부할 때의 자본이득세 $t_I(A_2 - A_0)$에서 상속 가치와 취득 가치의 차이에 부과되는 상속·증여세인 $t_E(A_1 - A_0)$를 세액공제 한 납부세액은 $t_I(A_2 - A_0)$-$t_E(A_1 - A_0)$이 된다. 이 방식에 따를 때 세 부담 총액은 $t_E A_1$+$t_I(A_2 - A_0)$-$t_E(A_1 - A_0)$이 되고, 상속·증여세율과 자본이득세율이 같다면 $tA_2$의 납부 부담이 되어 역시 한국의 현재 시스템과 납부 부담이 동일하다. 즉, 이중 과세라는 이유로 장치를 도입하면 이는 결국 상속 시 자본이득과세 회피라는 문제를 해결하지 못한다. 둘째, 양도소득이 오랜 기간 누적되기 때문에 이의 실현을 늦추려는 유인은 더 강해진다. 앞서 언급하였듯이 부동산 자산은 다른 자산에 비해 거래가 적고, 이것이 시장의 효율적인 작동을 제한하는 부분이 있을 수 있다. 부동산 주택의 거래를 증진하는 방향이 주택시장 안정화를 위해 필요한 방향이라고 하면 거래를 늦추는 유인을 강화하는 것은 바람직한 방향이 아니다.

두 번째 방향은 상속·증여 시점에서 양도소득이 실현된 것으로 보고 이를 과세하는 것이다. 앞의 예와 마찬가지로, $A_0$의 가치로 취득된 자산이 $A_1$의 시가를 가질 때 상속되고, 이후 $A_2$의 시가를 가질 때 매도되었다고 하자. 이 제도에 따르면, 상속 시 자본이득세 $t_I(A_1 - A_0)$를 부과하고, 상속세는 자본이득세 납부 후 잔여 가치인 $(A_1 - t_I(A_1 - A_0))$에 부과한다($t_E(A_1 - t_I(A_1 - A_0))$). 자산 매각 시 자본이득세는 매각 가격에서 상속 시 가치에 대해 적용하여, $t_I(A_2 - [A_1 - t_I(A_1 - A_0)])$이 된다. 따라서 총 세 부담은 $t_I(A_2 - A_0) + t_E A_1 + t_I(A_1 - A_0)(t_I - t_E)$가 된다. 세 번째 항은 상속세율과 자본이득세율의 차이가 적으면 거의 무시할 수 있는데, 결국 이월과세를 적용할 경우의 세 부담과 같다고 볼 수 있다. 주택시장의 과열을 막기 위하여 실행된 여러 가지 중과세 정책(조정지역의 1세대 2주택 양도세 중과세, 종합부동산세에 대한 중과세)은 그 정책의 정당성에 대해 논쟁의 여지가 있다. 그러나 정당성 여부와 별개로 증여를 통한 조세 회피로 인해 실효성에 많은 문제점이 있음을 드러냈다. 따라서 상속·증여 시 양도소득을 실현된 것으로 보는 것은 조세 제도 전체의 내재적 일관성을 위해서도 필요한 사항이다. 양도소득세제를 그대로 둔 상태에서 상속 시 양도소득을 과세하지 않는다면 많은 자산이

상속 시까지 거래되지 않아 오히려 세수가 줄어들 수 있다. 이런 여러 가지 이유로 상속·증여 시 양도소득세를 부과할 필요가 있다. 만약 양도소득을 상속, 증여 시점에 실현된 것으로 보고 과세하면 상속·증여세는 자산의 시장가에서 양도소득세를 뺀 부분에 대해서만 부과될 것이다. 이는 상속 시 취득 원가를 물려받게 하는 첫 번째 방식과 궁극적으로 세 부담이 같아짐을 의미한다. 다만, 과세이연이 발생하지 않아 자산의 거래를 늦출 유인이 줄어든다. 따라서 첫 번째 방식보다 두 번째 방식이 원래 구현하고자 하는 거래 활성화 측면에서 더 우월하다고 할 수 있다.

상속·증여 시 양도소득세를 과세한다면 거주 이전의 자유를 위하여 실시한 1세대 1주택 양도소득세의 과세이연 한도는 자연스럽게 상속, 증여 시점이 된다. 주택에 대한 상속, 증여 시 양도소득은 최종 실현된 것이 되고, 지금까지 누적되었던 이연된 양도소득 과세가 함께 부과되는 것이다. 물론 상속·증여의 자산 가치는 이 양도소득세 과세를 제외하고 평가할 것이고, 이에 따라 상속·증여세가 부과될 수 있다.

1세대 1주택 양도소득세의 과세이연 한도, 더 넓게는 상속·증여 시 양도소득세 부과는 발생 시점이 아닌 실현 시점에 과세하는 하나의 이유인 현금 흐름과 관련한 문제를 안고 있다. 상속, 증여 시에는 자산은 이전하지만 수증자 혹은 상속자에게는 여전히 현금 흐름이 없기에 조세 납부에 어려움이 있을 수 있다. 실현 시점의 과세를 받아들이는 현재 논의의 관점에서 이는 유일한 예외이다. 이런 문제점에 대해서는 납부이연 혹은 분할납부를 가능하게 하는 방식으로 대응할 수 있다. 실현 이익 없이 과세하는 예외는 상속·증여 시점에서라도 부동산 거래를 유도한다는 점에서 오히려 강점이 될 수 있다.[45]

본 연구에서는 1세대 1주택 과세이연과 관련하여 상속·증여세 부과 방식을 논의하였다. 그러나 과세의 형평성 차원에서 보면, 상속세는 1세대 1주택자에 국한해서만 적용할 필요는 없을 것이다. 다주택자의 경우에도 주 거주주택에 대해서는 1세대 1주택자와 유사한 방식의 과세이연을 적용하는 것이 조세 원칙에 부합하는 방향이라고 판단된다.[46]

---

45) 이상적으로 부동산의 가치는 거주 서비스에 대한 소비자들의 소비 가치를 반영하는 것이어야 한다. 그리고 이러한 소비 가치의 반영은 주택을 매입할 때 반영된다. 그러나 거래가 상대적으로 적다는 것은 이런 소비 가치의 반영이 일부 소비자에 의해 결정된다는 뜻이다. 예를 들어, 주택가격 상승에 따라 거주 서비스에 대한 지불액이 상승하여도 이를 오랜 기간 소유한 거주자는 자기의 가치 평가를 주택 가치에 반영하지 않는다. 따라서 이런 가치 반영이 원활하도록 주택의 거래는 빈번하게 이루어지는 것이 바람직하다고 할 것이다.

46) 주 거주주택의 요건에 대해서는 제2장 제3절, 외국의 1주택자 과세 제도에서 소개하였다.

## 제3절 이상적 양도소득세제안과 다른 제안의 비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지의 논의를 정리하면 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 양도소득을 다른 종합소득과 동일하게 취급하기 위하여, 실현된 양도소득을 자산의 보유기간에 동일하게 배정하고 종합소득과 합산해 과세한다. 이 기간에 발생한 추가 세 부담을 합산하여 양도소득세액으로 결정하는데, 이는 종합소득세와 통합하여 과세하는 일종의 연분연승제이다. 이에 따라 장기보유특별공제는 폐지하고, 물가 상승률에 따른 실질 소득이 없는 자산 가격 상승에 대한 고려는 양도소득기본공제 금액을 조정하는 것으로 한다.[47]

둘째, 1세대 1주택에 대한 비과세 및 우대 혜택을 없애고, 동결 효과를 억제하기 위하여 주 거주주택에 대한 과세이연을 실시한다.

셋째, 상속·증여 시 양도소득을 과세하고, 1세대 1주택에 대한 과세이연의 한도도 상속·증여 시점으로 한다.

부동산 양도소득세제에 대해서는 여러 가지 개편 방안이 제기되어 왔는데 제안된 방안을 기존에 제기된 주장과 비교해 볼 수 있다. 지금까지 제기된 개편 방안의 대부분은 1세대 1주택 비과세 제도는 없애되 이에 대한 저항을 최소화하기 위하여 1세대 1주택 소유주에게 비과세 혜택과 유사한 규모의 혜택을 주는 제도를 마련하는 것이다. 1세대 1주택자에 부여되는 혜택은 다음과 같이 나눌 수 있다.[48]

1안은 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택을 유지하되 비과세 대신 감면이나 특별소득공제처럼 혜택의 한도를 주는 방식이다.

---

47) 앞서 논의한 대로 누진소득세율이 적용되는 소득 구간에 대해 물가 상승률 연동이 되지 않는 등 현재의 조세 제도는 실질 가격 중심이 아닌 명목 가격 중심으로 구성되어 있다. 이 상태에서 자산 가격 상승과 관련해 실질 가격 상승에 대해서만 과세해야 한다는 주장은 논쟁적일 수 있다. 어떤 논리를 따르느냐에 따라 양도소득기본공제를 어느 정도 적용할 것인지가 달라질 수 있다.

48) 이는 박훈·정지선(2009)이 제시한 기존의 근본적인 개혁 방안에 따른 것이다. 박훈·정지선(2009)은 여러 형태의 소득공제 제도를 분류하고 있지만, 여기에서는 이를 모두 소득공제의 혜택으로 보았다.

2안은 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택은 폐지하되 소득공제 등의 방법을 바탕으로 기존의 1세대 1주택은 거의 비과세에 준하는 혜택을 보게 하는 방식이다.

3안은 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택은 폐지하되 물가 상승률을 제외한 상승분에 대하여 과세하고 물가 상승률의 기준으로 주택의 평균 상승률을 적용하자는 것이다. 결국 비슷한 주택 간 거래에는 세 부담이 없도록 하겠다는 생각이다.

1안의 경우 기본적으로 1세대 1주택의 세금 혜택에 상한을 두어 고가 주택이나 대규모 자산가들에게 돌아가는 혜택을 줄이자는 것으로 보인다. 이것이 세금 감면의 형태이면 감면의 한도를 두게 되고, 특별소득공제의 형태이면 일정한 양도소득까지만 혜택을 누린다. 명시적으로 이런 목적을 얘기하진 않지만, 이러한 접근법은 1세대 1주택 비과세의 목적이 1세대 1주택을 통한 일정한 정도의 자본 이익을 보전해 주는 것이라고 해석하고 있는 듯하다.[49] 1세대 1주택 소유를 1세대 다주택 소유와 비교하여 정당하므로 혜택을 준다는 관점인데, 앞서 언급한 것처럼 왜 다른 원천의 소득과 비교하여 우대되어야 하는가에 대해서는 대답하기 어렵다. 현실적으로도 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택을 남겨 두면 1세대 1주택에 대한 정의, 1세대 2주택에 대한 예외 규정 등 세법의 복잡성 문제는 여전히 남는다.

2안에 해당하는 혜택의 경우 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택을 폐지한다는 점에서 세법 상의 복잡성이 상당 부분 해소된다는 장점이 있다. 모든 주택 소유를 통한 이익을 동등하게 처리한다는 점에서 그런 복잡성이 해소되는 것이다. 그런데 현재 1세대 1주택에 대한 혜택과 유사한 혜택을 염두에 둠에 따라 현재의 혜택 형태를 왜 유지해야 하는가에 대한 대답이 필요해진다. 이는 물론 세제 개편에 대한 조세 저항 측면에서 생각해 볼 수 있지만, 더 근본적으로 이런 변화의 방향이 왜 옳은지는 설명이 되어야 한다. 이는 현재의 1세대 1주택 보유자가 재산상의 아무런 손실 없이 비슷한 규모의 다른 주택으로 이전하는 것이 보장되어야 한다는 생각이 밑바탕에 깔려 있다고 봐야 할 것이다. 그러나 이를 정당화하려면 앞서 언급한 것처럼 무주택자가 주택시장에 진입할 때도 이와 유사한 혜택을 주어야 한다. 이는 다른 말로 하면 주택 소유를 통한 양도소득이 다른 원천의 소득과 비교해 더 우대되어야 하는 이유가 설명되어야 한다. 이는 본 연구에

49) 1세대 1거주 주택에 대한 혜택으로 거주에 관련한 규정을 강화한다고 하더라도 혜택의 목적이 무엇인가에 대해서는 동일한 비판이 가능하다.

서 제시한 헤이그-사이먼스 정의에서 벗어나는 것인데, 이를 정당화할 수 있는 이유가 필요하다.

셋째 부류의 주장도 역시 주택 소유와 이의 거래를 신성시한다는 점에서 둘째 부류의 주장과 유사하다. 오히려 주택가격의 상대적 상승기에 실현되는 양도소득은 더 많은 혜택을 받는다는 점에서 조세 정의 측면에서 더 문제가 된다고 할 수 있다. 주택의 실질가격 상승률을 평가하는 기준을 같은 주택 자산의 평균 상승률로 하면, 자산이 다른 상품에 비해 가격이 많이 오르는 자산 인플레이션 상황에서 자산 가격 상승에 따르는 양도소득을 보호해 주게 된다. 비록 주택 간 거래가 여전히 활발하도록 돕는 측면, 즉 동결 효과를 완화하는 측면은 있지만, 이를 위해 다른 원천 소득과의 형평성을 너무 심각하게 훼손하게 된다.

물론 현재 제안하고 있는 방안에도 문제점이 있을 수 있다. 과세이연의 혜택을 누리기 위해 더 낮은 가격의 주택으로는 이전하지 않으려는 유인이 생길 수 있다. 그러나 생애주기적으로 보았을 때 더 작은 규모의 주택으로 이전하는 시기는 생애주기의 후반기일 가능성이 크고, 상속·증여 시 과세이연이 중단된다는 점을 고려하면 그 유인이 클 것인가는 실증적으로 검토해야 할 문제이다. 또한 더 큰 규모의 주택 소유는 실질적인 거주비 지출 증가를 가져오는데, 이러한 거주비 지출 증가가 납세자에게 체감될 수 있도록 하는 제도 변화를 통해 그 유인을 약화할 필요성이 있다.[50]

앞서 언급한 것처럼 상속·증여 시 양도소득이 실현된 것으로 보아 과세하고, 주 거주 주택의 과세이연에 대해 상속·증여 시점을 한도로 두면 현금 흐름과 무관한 과세가 발생하는 문제가 있다. 이는 납세이연이나 분할 납부를 통해 다소 해소할 수 있지만, 상속 주택에 대한 거래 압력으로 작용할 수도 있다. 이런 거래 압력은 다소간의 조세 저항을 낳을 수는 있지만, 주택시장 측면에서는 이점이 된다. 앞서 언급하였듯 주택 거래를 활발히 하는 방향의 제도 개선이 그 반대 방향보다는 더 바람직하다고 볼 수 있기 때문이다.

50) 주택 보유세를 정당화하는 여러 이론 중 하나로 보유세를 귀속 임대료(imputed rent) 소득에 대한 과세로 보는 관점이 있다. 헤이그-사이먼스 정의에 따르면 주택을 자가 소유한 경우 주택으로부터 귀속 임대료 수입이 발생하고 이를 거주 서비스로 바로 지출하는 것으로 볼 수 있기에, 귀속 임대료에 대해서도 과세해야 한다. 보유세를 위 논리에 적합하게 조정한다면 큰 규모의 주택 소유는 보유세 지출을 유의미하게 늘리므로 양도소득세 과세이연의 유인이 다소 줄어들 것으로 볼 수 있다.

## 제4절 기타 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지의 논의는 주택시장의 특수성을 고려하면서 양도소득과 다른 소득 간 형평성이라는 관점에서 제도 개선 방향을 제시하였다. 이를 관철하기 위하여 헤이그-사이먼스 소득 개념을 원칙으로 하되, 실현 시점의 과세라는 양도소득세의 특수성, 주거 이전의 자유와 연결되는 동결 효과의 완화 필요성 등에 대해 살펴보았다. 본 장에서의 양도소득세제 개편안은 주택에서 발생한 양도차익을 개인소득세 과세체계에 포함시킴으로써 개인소득세 관점에서 형평하고 일관된 조세 체계를 구축하기 위한 것이다.

그러나 이러한 제안은 다음 두 가지 측면에서의 형평성을 만족시키지는 못한다는 한계를 갖는다. 그 중 하나는 개인에 대한 양도소득세로 부과되는 양도소득과 부동산 법인에 대해 법인세로 부과되는 양도소득 간의 형평성 문제이며 다른 하나는 금융투자 소득과 비교하였을 때 부동산 양도소득이 가지는 형평성 문제이다. 본 연구에서의 논의는 기본적으로 부동산 자산을 통한 양도소득과 다른 소득 간 형평성에 초점을 맞추고 있다. 그러나 세제상 다른 자산 소득과의 형평성은 자산투자 유인에 영향을 미칠 수 있고, 법인세 중 부동산 양도소득에 대한 취급과의 형평성 문제는 부동산 법인 설립을 통해 세 부담을 낮추려는 시도로 이어질 수 있다. 따라서 장기적으로는 소득 원천의 차이와 과세대상의 차이에서 비롯되는 세부담 불형평성의 문제를 어떻게 완화해 나갈 것인지에 대한 추가적 논의가 요구된다.

우선, 부동산에 대한 양도소득을 부동산 법인 설립을 통해 회피할 가능성을 고려해 보자. 법인이 부동산 양도소득을 통해 이익이 발생하였을 때 적용되는 세율은 20%로, 개인의 양도소득세율보다는 낮다.[51] 따라서 법인과 개인을 표면적으로만 비교한다면 법인이 개인에 비해 양도소득세 세부담 측면에서 유리하다고 볼 수 있다. 그러나 법인에 발생한 수입은 그대로 개인의 수입으로 연결되지 않는다. 법인 수입이 개인에게 전

51) 법인에 대해서는 법인이 보유한 비사업용 토지, 주택, 입주권·분양권을 양도하는 경우 해당 부동산의 양도소득에 대하여 각 사업연도 소득에 대한 법인세 외에 추가로 법인세를 과세한다.

달되는 경로는 원칙적으로 보유 법인의 주식 가치 상승을 통한 자본이득, 배당을 통한 배당소득, 그리고 급여를 통한 노동소득이 있다. 주식 가치 양도소득에 대한 과세는 법인의 유형과 주주 특성에 따라 차이가 있다. 현행 양도소득세제하에서 주식의 가치 상승을 통한 자본이득은 상장 법인 소액 주주에 대해서는 비과세가 적용되지만, 상장회사의 대주주 지분 및 비상장회사 지분에 대해서는 20%의 세율이 부과된다. 그러나 2025년 시행 예정[52]인 금융투자소득세제하에서는 상장 법인 소액 주주에 대해서도 상당한 소득공제가 부여되기는 하지만 원칙적으로는 20%의 세율이 적용된다. 통상의 부동산 법인이 상장까지 이어지는 경우는 극히 드물다는 점, 부동산 양도차익에 따른 법인의 이익이 지분을 보유한 주주의 이익으로 100% 연결되지는 않는다는 점, 양도차익 증가에 따른 법인 이익이 지분 가치의 상승을 통해 개인 수익으로 실현되는 경우 양도소득세가 추가적으로 부과된다는 점 등을 감안하면 현행 조세체계 하에서 법인 설립을 통한 부동산 양도차익 회피의 유인은 높지 않을 것으로 보인다. 또한 법인이 실현한 부동산 양도차익이 배당소득이나 근로소득의 형태로 개인 소득으로 실현되는 경우에도 이러한 소득은 종합소득으로 합산하여 과세된다. 따라서, 양도소득과 종합소득 간 과세 형평성이 충족되는 경우라면 법인 설립이 양도소득에 따른 최종적 실효세율의 관점에서 반드시 유리한 것은 아니다.

이와 같이 '원칙적으로는' 법인 설립을 통한 양도소득세 조세 회피의 유인은 높지 않아 보인다. 다만, 법인의 경우 개인적 목적으로 사용한 금액을 지출 비용의 손금산입을 통해 편법적으로 운용하는 것을 배제하기 어렵다. 이러한 목적으로 법인 설립이 선호될 수는 있으나 이는 어디까지나 세법의 실질적 집행과 관련된 문제이지 과세체계의 문제는 아니다.[53]

다음으로 투자자산의 원천별 양도차익에 대한 조세 형평성 문제를 확인해 보자. 현행 조세제도에서는 채권 및 상장주식(대주주 제외)에서 발생한 자본이득에 대해서는 과세하지 않는다. 따라서 1세대 1주택자 비과세 등을 제외한 일반적인 경우 부동산 양도차익 세율이 금융자산에서 발생한 자본이득에 비해 높다. 이러한 불형평성은 2025년 금융투자소득에 대한 과세가 실시되면 일부 개선될 전망이다. 그러나 상장 주식에 대한

52) 당초 2023년 시행 예정이었으나 시행 시기가 유예된 바 있다

53) 법인 설립을 통해 보유세 절감 효과를 누릴 수 있기 때문에 법인 설립을 통한 전체적인 조세 효과는 현재의 논증만으로는 알 수 없고 추가적인 연구가 필요해 보인다.

소득공제액(5,000만 원)이나 적용 세율(20~25%) 측면에서 볼 때 여전히 채권과 상장 주식에 대한 자본이득은 부동산을 통한 자본이득보다 세 부담이 적은 것이 사실이다. 그러나 이와 같은 자산 원천 간 세율 격차가 부동산에 대한 양도소득 과세를 부동산 외 다른 자산에 대한 과세 수준으로 조정해야 한다는 주장을 뒷받침해 주는 것은 아니다. 이 문제와 관련해서는 다음 두 가지 측면이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 조세 정의의 차원에서 헤이그-사이먼스 원칙을 적용한다면, 모든 소득을 동일하게 취급하는 것이 중요하다. 이는 부동산 양도소득에 대한 과세를 다른 금융 자산의 투자수익에 대한 과세와 일치하도록 하는 것보다 모든 자산투자 수익에 대한 과세가 다른 원천의 소득에 대한 과세와 일치시켜야 함을 의미한다. 본 연구에서의 제안과 같이 부동산 양도소득에 대한 과세가 최대한 다른 종합소득 과세와 일치하도록 조정한다면, 장기적으로 금융투자소득에 대한 과세 역시 다른 소득에 대한 과세 수준과 일치하도록 개선해 나갈 필요가 있다.

둘째, 한국은 가계의 자산 포트폴리오에서 부동산 자산의 비중이 금융 자산에 비해 상당히 높은 국가로 알려져 있다.[54] 가계의 부동산 선호로 자산 비중이 부동산에 치우친 경우 노령 및 은퇴 가구의 생활자금 유동화 등이 원활하지 않게 되며 생애주기별로 소비를 균등화하는 것에도 문제가 발생한다. 따라서 그간 일반 투자자의 상장 주식을 통한 자본이득에 비과세 혜택을 부여한 것은 개인의 자산이 부동산이 아닌 유동자산으로 유도하기 위한 조치의 일환이라 할 수 있다. 최근에 금융투자소득세 입법은 가계의 금융 자산 비중이 점차 높아짐에 따라 금융자산에 발생하는 수익에 대한 과세를 정상화하는 과정으로 풀이될 수 있다. 조세가 가계의 자산 구성에 미치는 유인효과를 감안할 때 부동산 양도소득 과세를 금융자산에 대한 과세와 단순히 일치시키는 것이 바람직하다고 보기는 어려울 것이다.

54) 일반적으로 자산에 대한 과세는 경제주체의 투자 결정에 영향을 준다. 우리나라 과세체계에서는 상장주식 등 금융자산 양도차익에 대한 세율이 부동산 양도차익에 대한 세율보다 높다. 따라서 조세의 유인구조만을 고려한다면 우리나라 가계의 자산 구성에서 상장 주식과 채권의 투자 비중이 높아야 한다. 단, 이는 투자 자산 간 세전 수익률 격차를 감안하지 않은 것이므로 자산 원천 간 양도소득세 과세의 차이가 가계의 자산 구성에 어느 정도의 영향을 미쳤는지를 단언하기는 어렵다.

# 제5절 소결



제4장에서는 부동산 양도소득세의 개편을 위한 원칙으로 헤이그-사이먼스 소득 개념을 제시하고 이에 기반하여 이상적인 소득제 제도 개편 방안을 제안하였다. 이를 통해 제안된 양도소득세 개편 방안은 1) 종합소득과 합산하여 계산된 연분연승식 세 부담 계산, 2) 1세대 1주택 비과세를 포함한 혜택 폐지와 주 거주주택에 대한 과세이연, 3) 상속·증여 시 양도소득세 과세로 요약될 수 있다. 물론 단기적인 개편 방안은 1세대 1주택의 혜택을 누리던 납세자의 조세 저항이라는 현실을 감안할 수밖에 없다. 중요한 것은 현재 제안된 개편 방안이 장기적인 개혁을 위한 나침반 역할을 담당할 수 있도록 하는 것이며, 실행 가능한 실용적 개편안을 도입하더라도 그 방향성은 장기적인 개혁 방안과 모순되지 않아야 한다는 점이다. 또한 본 장에서 제안한 부동산 양도소득세 개편의 기본 원칙과 방향성에 기초하여 보다 구체적인 제도 개편을 위한 청사진이 마련되어야 할 것이다.

# 제5장

## 1세대 1주택 양도소득세 개편에 따른 세 부담 시뮬레이션

제1절 기초 통계

제2절 시나리오에 따른 양도소득세 변화

이하에서는 제4장에서 설계한 이상적 양도소득세 제도를 적용할 경우 시나리오에 따라 양도소득세 납부액이 어떻게 변화할 것인지 시뮬레이션을 통해 확인해 보고자 한다.

# 제1절 기초 통계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 부동산 자산

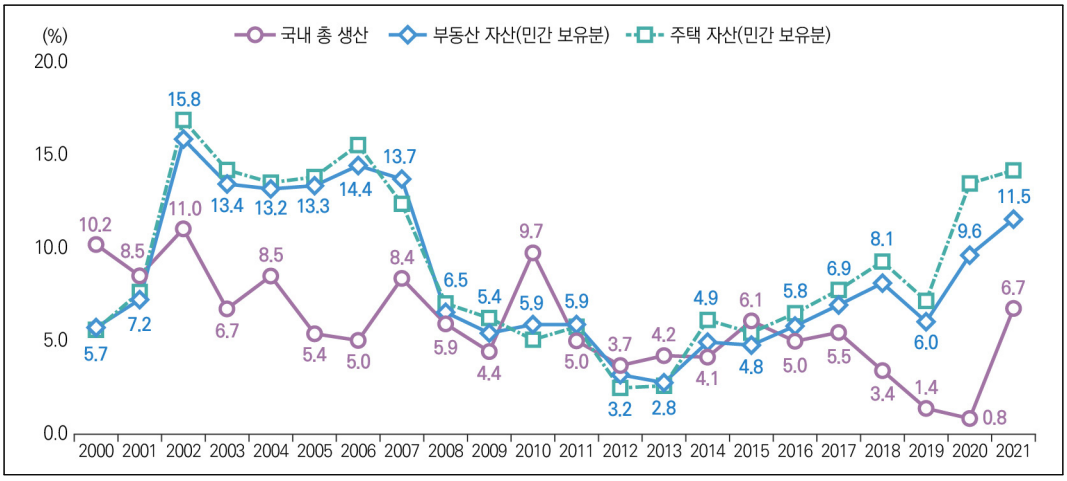
주택에 대한 양도소득세 세원은 주택 거래시의 양도차익이며, 양도차익은 부동산 자산의 성장률과 거래율에 의해 결정된다. 따라서, 양도소득세 세수의 잠재적 규모는 주택 자산금액의 성장률을 통해 짐작해 볼 수 있다. [그림 5-1]은 2000년부터 2021년까지 국내총생산, 민간이 보유한 부동산 자산 및 주택 자산[55]의 증가율을 보여 준다. 2000년 이후의 22년 중 16개 연도의 경우 부동산 자산의 상승률이 GDP 성장률보다 높았으며 GDP 성장률이 높은 경우는 6개 연도에 불과하였다. 이 기간 동안에는 2002~2007년(1차)과 2016~2021년(2차) 두 번의 부동산 활황기가 진행되었다. 2차 활황기의 경우 비교적 높은 수준의 경제성장을 유지한 1차 시기와 달리 GDP 성장률의 하락세가 두드러진다. 또한 주택 외 자산을 포함한 부동산 자산과 주택 자산의 상승률은 전기간에 걸쳐 대체로 유사하게 움직였지만, 2차 활황기에는 주택 자산의 상승률이 전체 부동산 상승률을 크게 상회하는 패턴이 포착되었다.

경제성장률은 낮고 부동산 시장은 과열되는 기간이 길어짐에 따라 GDP 대비 부동산 자산 총액(민간 보유분)의 배율은 2000년대에 걸쳐 지속적으로 상승하였다. [그림 5-2]에서 보듯이 부동산-GDP 배율은 2000년 3.6배에 불과하였으나 2007년 5.1배까지 상승하였으며 그 후 2017년까지 횡보하다가 2021년에는 6.3배까지 치솟았다. 또한 주택 자산이 부동산 전체에서 차지하는 비중은 2000년 43.5%에서 2007년 45.2%로 상승한

55) 민간 보유 부동산 자산은 한국은행 국민대차대조표의 비금융생산자산 중 건설자산과 비금융비생산자산 중 토지자산의 합으로 구성하였다. 민간 보유 주택 자산은 비금융생산자산의 주거용 건물과 비금융비생산자산의 주거용 건물 부속토지의 합으로 계산된다.

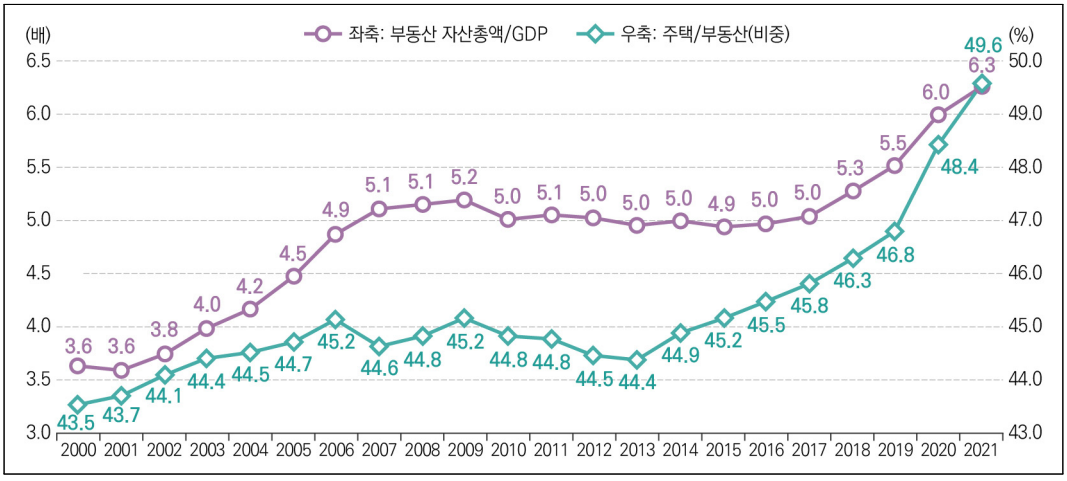
후 2013년 44.4%로 소폭 하락하였다. 그러나 이 비중은 2013년 이후 상승세를 이어 갔으며 2021년에는 49.6%까지 높아지게 되었다. 이러한 변화는 주택 부문이 부동산 경기를 주도하는 양상이 2차 활황기에 두드러졌기 때문이다.

[그림 5-1] 국내총생산(GDP), 부동산 자산, 주택 자산 증가율




자료: 한국은행

[그림 5-2] GDP 대비 부동산 배율과 주택 자산의 비중




주: 부동산 자산과 주택 자산은 민간 보유분만으로 구성

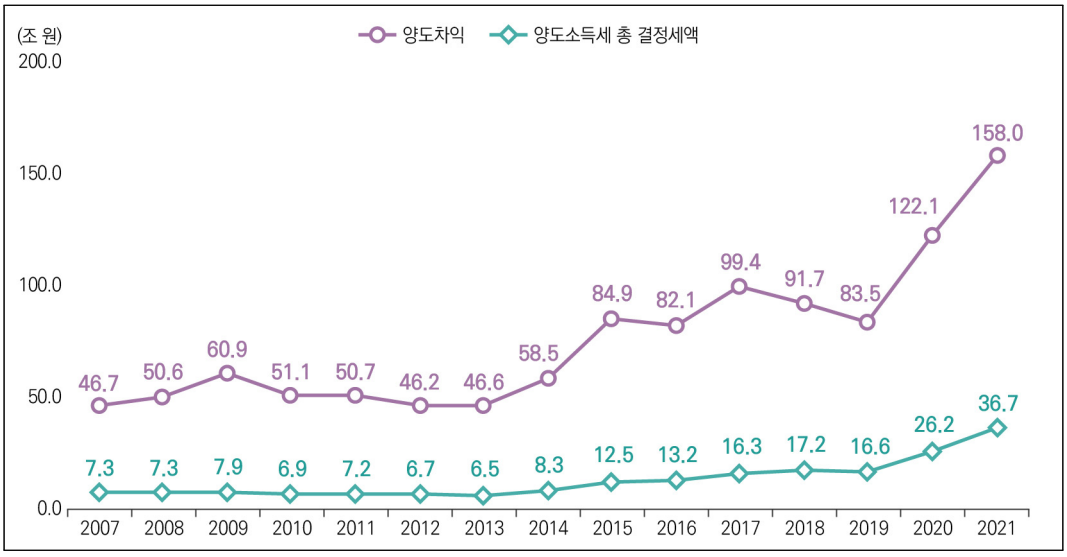
자료: 한국은행

## 2 양도소득세

다음으로는 양도소득세의 세원 및 세액에 대해 살펴보았다. 본 연구에서 관심을 가지는 주택에 대한 양도소득세는 토지, 건물, 부동산에 관한 권리, 주식, 그리고 기타 자산에 부과되는 양도소득세 중 건물의 주택분에 해당한다.

[그림 5-3]은 2010~2020년 예정 신고액 기준 연도별 양도차익 및 결정세액을 보여준다. 이 기간 모든 자산에서 실현된 양도차익은 연평균 74조 3천억 원이며, 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이 기간 중 실현된 양도차익이 가장 적은 해는 2012년으로 46조 2천억 원이며, 다음 해인 2013년부터 2017년까지 증가한다. 2018~2019년에는 완만하게 감소하지만 2020년 122조 1천억 원, 2021년 158조 원을 기록하며 큰 폭으로 증가하였음이 확인된다.

[그림 5-3] 연도별 양도차익과 양도소득세 결정세액



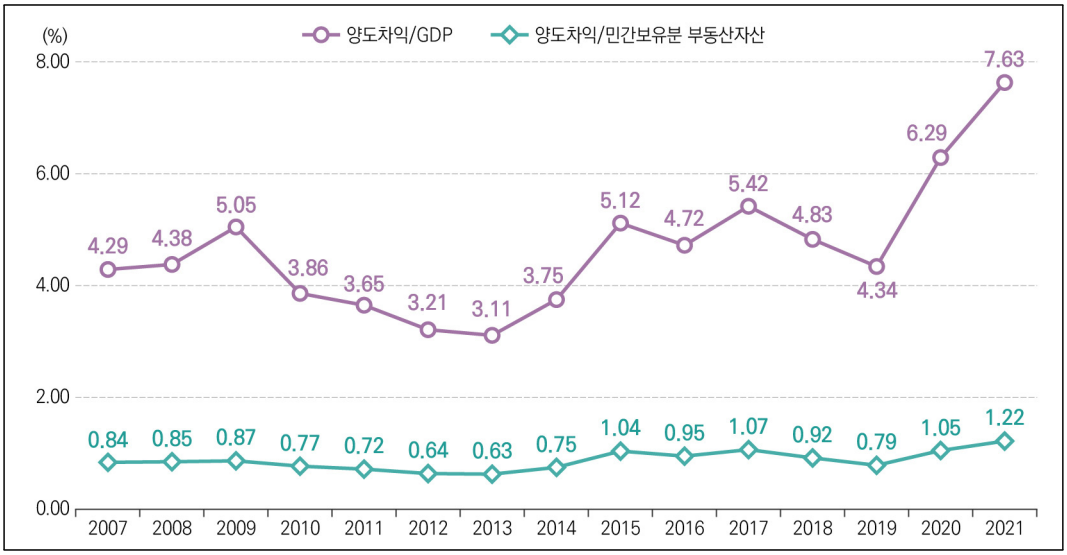

주: 양도소득세 결정세액은 예정 신고액 기준
자료: 국세청

다음으로는 경제 규모를 보여주는 지표 대비 양도차익의 상대적 크기를 확인하였다(그림 5-4] 참조). [그림 5-1]과 [그림 5-3]에서 알 수 있듯이 양도소득세 세원인 부동산 양도차익은 반드시 경제성장과 연동돼 있는 것은 아니며 부동산 시장의 상황에 따른

변동성이 매우 높다. 이에 따라 GDP 대비 부동산 양도차익은 2007년 4.3%에 불과하였으나 이 비중은 2020년 6.3%, 2021년 7.6%로 크게 증가하였다.

다음으로 민간보유분 부동산 자산 총액에 대비한 양도차익의 비중은 두 변수의 상관성이 높기 때문에 비교적 안정적인 움직임을 보인다. 이 지표에서 분자인 양도차익은 부동산 가격의 상승과 부동산 매매량에 의해 함께 결정된다. 따라서 이 비중의 상승은 부동산 가격의 상승과 함께 거래량 증가를 의미한다. 부동산 거래량은 대체로 가격 상승기에 증가하기 때문에 이 지표는 경기 활황기에 상승한다. [그림 5-4]에서 부동산 자산 총액 대비 양도차익의 비중은 2007년 0.84%에서 2013년 0.63%까지 낮아졌다가 2021년 1.22%까지 높아졌다. 이는 민간 경제주체가 매년 부동산 보유자산 대비 적게는 0.63%, 많게는 1.22%를 양도차익으로 실현하였음을 의미한다.

[그림 5-4] GDP 및 부동산 자산 대비 양도차익의 크기



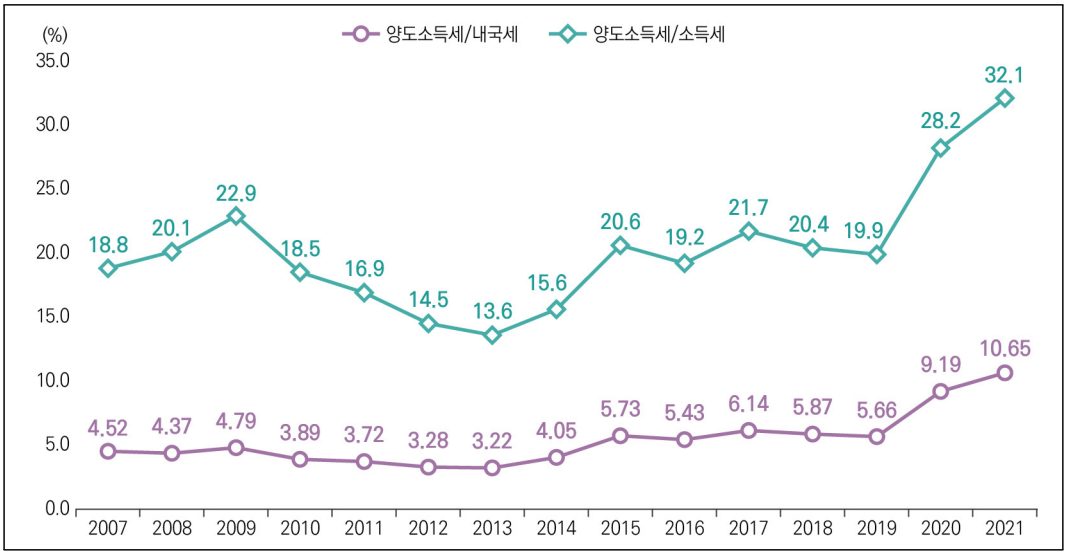

자료: 한국은행; 국세청

결정세액도 연도별 양도차익과 유사한 변화 양태를 보여 주나 실현된 양도차익이 다소 감소한 2017~2019년에도 결정세액은 증가한 것이 눈에 띈다. 2013년 총결정세액은 6조 5천억 원으로 최저치를 기록한다. 이후 증가 추이를 유지하다가 2020년 26조 2천억 원, 2021년 36조 7천억 원으로 급격하게 증가하였다. 총결정세액/총양도차익

비율을 살펴보면 2021년에는 21.5%이나 2010년에는 13.5%로 나타났다. 즉 양도차익 한 단위당 세금의 비율이 늘어났다. 이는 과거 3억 원 초과는 단일세율 구간이었으나 5억 원과 10억 원 등의 추가 세율 구간을 신설하고 높은 세율을 적용한 결과이다.

부동산 경기의 상승은 양도소득세가 전체 조세에서 차지하는 비중과 위상을 상승시키게 된다. 내국세 전체에서 양도소득세의 비중은 2007년 4.52%에 불과하였으나 2020년 9.19%, 2021년 10.65%로 높아져 내국세의 10분의 1이 부동산 양도소득세에서 창출되었다. 특히 소득세에서 양도소득세가 차지하는 비중은 부동산 경기 침체기인 2013년에는 13.6%에 불과하였으나 이후 상승하기 시작하여 2021년에는 32.1%까지 치솟게 되었다. 즉 2021년의 경우 전체 소득세의 3분의 1 가량이 부동산 양도차익에 의존하고 있는 것이다. 부동산 시장 및 양도차익의 변동성이 매우 높기 때문에 조세에서 양도소득세의 비중이 높을수록 재정당국에 의한 세입 예측 불확실성은 높아지며 균형재정에 기반한 재정 운용의 어려움은 커지는 결과가 초래된다.

[그림 5-5] 양도소득세의 조세 비중

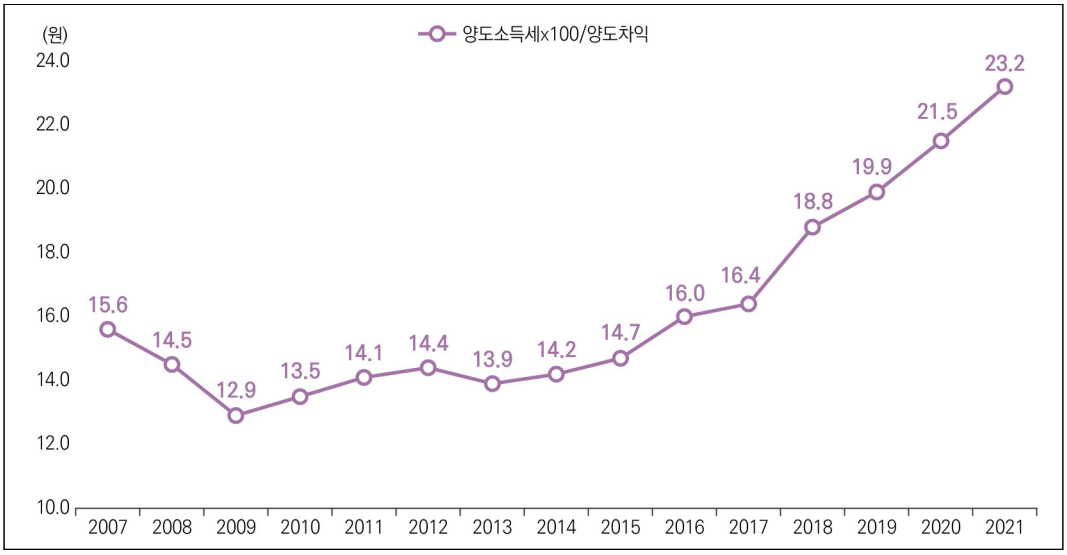



자료: 국세청

한편 양도소득세의 경우 양도차익의 규모나 납세자의 주택 보유 수 등에 따라 매우 누진적인 세율로 부과되며 이러한 과세체계는 경기 변동에 따른 세수 변동성을 더욱 확대

시키는 효과를 발생시킨다. 시장 활황기에는 가격 상승에 따른 부동산 자산 규모가 커지고 거래가 활발해지면서 부동산 양도차익이 가파르게 상승하게 됨은 앞서 설명한 바와 같다. 이에 더하여 누진적 세율체계는 부동산 활황기에 양도소득세의 실효세율을 높이는 결과를 초래한다. [그림 5-6]의 양도소득세 실효세율은 양도차익 100원 당 양도소득세 결정세액을 추정한 값이다. 양도차익 당 양도소득세 실효세율은 양도차익이 클수록, 주택 매도자 가운데 다주택자의 비중이 높을수록, 양도소득세 감면 특례가 축소될수록 커지게 될 것이다. 아래 그래프에서 양도소득세 실효세율 추정치의 방향성은 양도차익과 유사한 패턴을 보이는데 이는 양도차익이 커짐에 따라 양도소득세 세수가 더 높은 비율로 상승한 결과라 할 수 있다. 글로벌 금융위기의 여파로 부동산 시장이 침체기에 돌입한 2009년 양도차익 100원 당 양도소득세는 약 12.9원에 불과하였으나 경기가 최고점에 도달한 2021년 이 수치는 23.2원으로 높아졌다. 결국, [그림 5-5]에서 양도소득세의 내국세 또는 소득세 대비 비중이 최근 들어 큰 폭으로 상승한 데에는 양도차익 자체의 증가와 실현된 양도차익 당 실효세율의 강화가 함께 작동한 결과라 풀이된다.

**[그림 5-6] 양도소득세 실효세율의 추정**

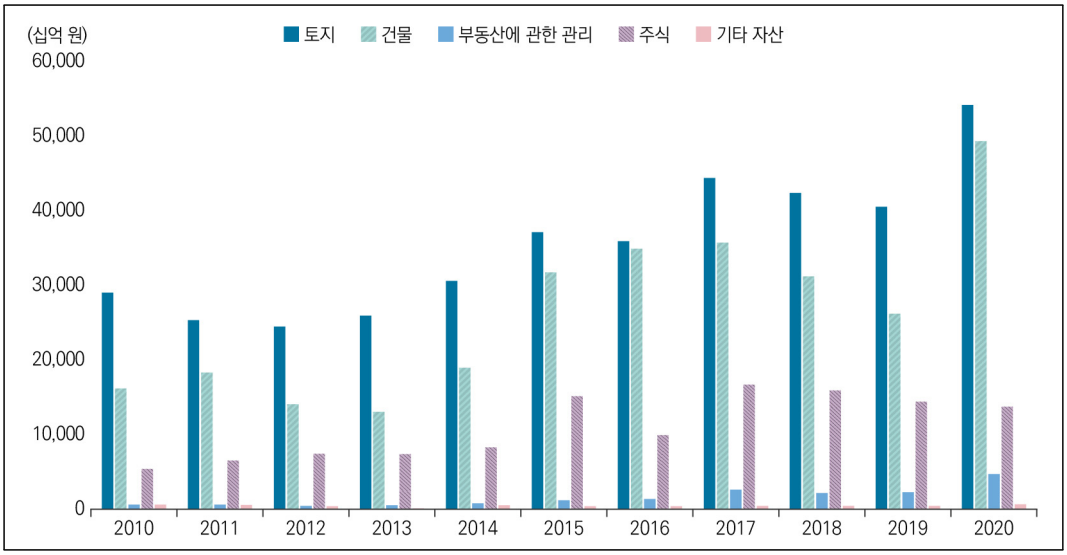



자료: 국세청

다음으로 양도차익을 자산별로 구별하여 살펴 보았다([그림 5-7]). 모든 연도에 걸쳐 토지가 전체 양도차익의 가장 큰 부분을 차지하며, 다음으로 건물, 주식이 뒤따른다. 부

동산에 관한 권리와 기타 자산은 전체 양도차익 중 무시할 수 있을 만큼 작은 부분을 차지한다. 전반적으로 모든 자산의 양도차익이 증가하는 것으로 보이며, 부동산에 해당하는 토지와 건물의 상승세가 두드러진다. 특히 주택이 포함된 건물 부문에서 2013년부터 상대적으로 가파른 상승이 나타나 토지와의 격차가 상당 부분 줄어든 양상을 보인다.

**[그림 5-7] 자산별 양도차익**




주: 1) 기타 자산은 특정 주식, 영업권, 부동산 과다 보유 법인 주식을 의미
2) 예정 신고액 기준

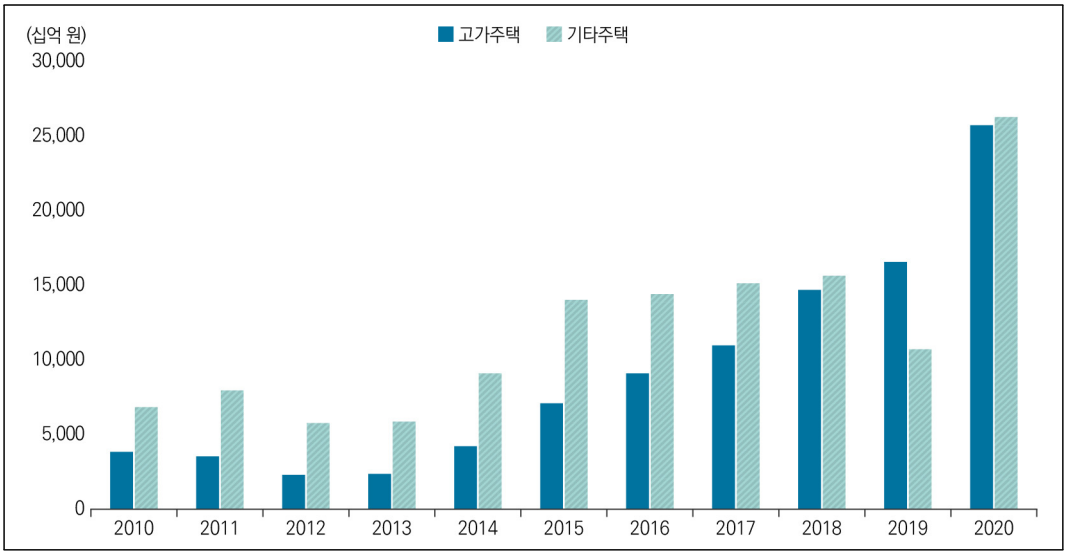
자료: 국세청 국세통계포털

주택에 대한 양도소득세는 건물의 고가 주택[56], 기타 주택, 그리고 기타 건물의 구분에서 고가 주택과 기타 주택에 주로 관여할 것으로 보인다. 이 두 자산에서 발생한 양도차익을 [그림 5-8]이 보여 준다. 기타 주택과 고가 주택 모두 2013년부터 총양도차익이 상승하는 추세를 보인다. 세부적으로 살펴보면 기타 주택은 2013~2015년에 급증한 후 정체하다가 2019년에는 다소 감소한다. 하지만 2020년 매우 큰 폭으로 상승한다. 반면에 고가 주택은 같은 기간 감소 구간 없이 꾸준히 상승하는 형태를 보인다. 다만 기타 주택의 경우 1세대 1주택은 비과세 대상이므로 표에서 보여 주는 양도차익은

56) 고가 주택의 기준은 2021년 12월 8일 이후 12억 원으로 상향되었다. 그러나 2021년까지는 9억 원이 기준이었으므로 이하의 통계 분석에서 고가 주택은 9억 원 이하를 의미한다.

1세대 다주택의 양도차익이다. 반면 고가 주택의 경우 1세대 1주택이라 하더라도 과세 대상이 되고 양도차익도 9억 원(2021년까지의 기준)을 초과하는 부분만 계산한다. 하지만 [그림 5-8]은 고가 주택의 양도차익을 양도가액에서 취득가액과 필요경비를 제외한 순수 양도차익으로 계산하였다. 따라서 고가 주택 양도세 과세표준을 계산할 때 시작점이 되는 양도차익과 차이가 있다.

**[그림 5-8] 고가 주택과 기타 주택 양도차익**

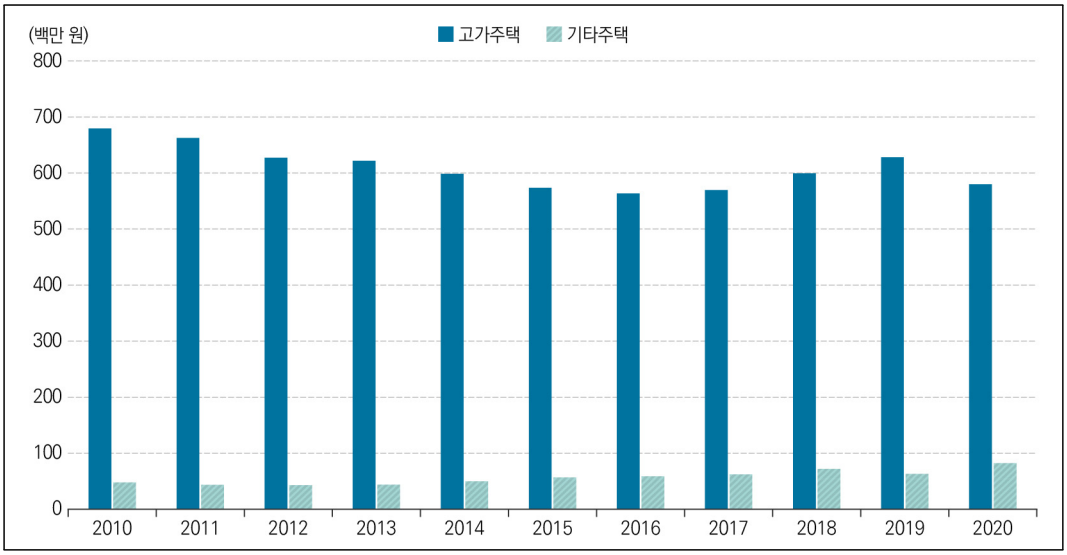



주: 1) 고가 주택의 양도차익은 양도가액 – (취득가액 + 필요경비)로 계산
2) 예정 신고액 기준

자료: 국세청 국세통계포털

양도차익을 자산의 거래 건수로 나누어 거래 건당 평균 양도차익을 계산해 볼 수 있다. [그림 5-9]는 이렇게 계산한 고가 주택 및 기타 주택의 건당 평균 양도차익을 보여 준다. 예상했던 것처럼 건당 평균 양도차익은 고가 주택이 기타 주택보다 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 기타 주택의 거래 건수가 훨씬 많은 관계로 총양도차익은 기타 주택이 더 컸던 것으로 보인다. 고가 주택의 경우 모든 해에 걸쳐 건당 양도차익이 5억 원에서 7억 원 사이에 있으며 평균적으로 6억 1천만 원이다. 반면 기타 주택의 건당 양도차익은 1억 원 미만이며 평균적으로 5,400만 원이다. 따라서 주택에 대한 양도소득세 변화는 대부분 고가 주택에서 발생하는 양도소득에 관한 과세에 영향을 미칠 것이라 짐작할 수 있다.

[그림 5-9] 고가 주택과 기타 주택 자산 건당 양도차익




주: 1) 고가 주택의 양도차익은 양도가액 - (취득가액 + 필요경비)로 계산
2) 예정 신고액 기준

자료: 국세청

# 제2절 시나리오에 따른 양도소득세 변화



이 절에서는 2019년 재정패널조사 자료를 사용하여 대안적 양도소득세제를 적용하는 경우 가구주의 연령, 소득, 보유 주택의 가치 등에 따라 세 부담이 어떻게 달라지는지를 검토한다.

## 1 기초 통계량

여기에서는 조사년도 기준 2013년부터 2019년까지의 재정패널조사에서 가구주 연령, 소득, 자가거주 여부 등에 나타난 가구의 기본적인 특성에 대해 살펴 보았다. [표 5-1]은 가구주 연령에 따른 소득, 자가 여부, 주택가격 등 가구의 경제력에 대한 기초 통계량을 정리한 것이다. 본 분석에서 가구주 연령은 35~49세, 50~64세, 65세 이상으로 구분하였다. 우선 35세의 경우 취업 등을 통한 소득 수준이이 높아지면서 혼인과 출산에 따른 주택 취득 비율이 높아지기 시작하는 연령이다. 50세는 조기퇴직으로 인해 소득 수준이 하락하는 인구가 늘어나면서 높아진 경력으로 소득 수준이 지속적으로 상승하는 인구도 늘어나는 연령이다. 후자의 그룹은 저축의 증가와 소득의 상승으로 주택 구매력도 상승하기 때문에 자가거주 비율도 높아지게 된다. 끝으로 65세는 노동소득이 크게 줄고 연금 수급이 개시되는 시점이자, 자녀의 분가와 노후자금 마련 필요성으로 위해 보유주택을 매각하거나 축소하기 시작하는 연령이다. 35세 미만 가구주의 경우 자가거주 가구의 비중이 매우 낮으므로 분석에서 제외하였다. 소득 분위는 가구주 소득 10분위 가운데 1~4 분위를 저소득 가구, 5~7 분위를 중저소득 가구, 8~9 분위를 중고소득 가구, 10 분위를 고소득 가구로 구분하였다.

전체 가구의 가구주 평균 소득은 2013년 3,056만 원에서 2019년 3,604만 원으로 연평균 2.8% 증가했으며, 이 중 자가거주 가구의 비율은 55% 전후 수준에서 2019년 51.9%로 감소했다. 자가거주 비율은 줄었으나 자가 주택가격은 2억 1,700만 원 수준

에서 2019년 3억 4,500만 원으로 연평균 8.1% 가량 증가했다. 자가 주택 거주 가구의 평균 보유기간은 13년 수준으로 안정되어 있다.

가구주 연령별로 보면 소득 수준은 35~49세 가구주가 가장 높으며, 연령 그룹이 높아질수록 하락하며, 자가거주 비율은 고연령대로 갈수록 높아지는 것으로 나타났다. 자가 주택의 시가는 50~64세 가구주의 주택이 가장 높으며, 65세 이상 가구주의 주택이 가장 낮다. 즉, 65세 이상 가구는 자가거주 비율도 높고, 평균 보유기간도 가장 길지만 보유 주택의 시가는 가장 낮은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 고령층의 경우 앞서 설명한 바와 같이 은퇴자금이나 자녀 혼인자금 등을 마련하기 위해 기존 거주주택을 매각하고 저가의 주택을 매입하여 거주하는 것을 선호하기 때문으로 보인다.

주택 보유 수에 따른 가구 특성을 보면, 주택 보유 수가 가구주의 경상소득과 상관관계가 있음을 알 수 있다. 거주주택 보유기간의 경우 2019년 기준 1주택자가 13.5년임에 비해 다주택자는 10.9년으로 확인한 차이를 보였다. 특이한 점은 자가거주 비중의 경우, 1주택자의 자가거주 비중이 92.6%, 다주택자의 자가거주 비중이 92.9%로 두 그룹 간에 유의한 차이를 보이지 않는다는 것이다. 이러한 결과는, 1주택자이든 다주택자이든 주택을 투자 자산화하는 경향성이 크게 다르지 않는 것으로 해석해 볼 수 있을 것이다.

[표 5-1] 가구주 연령별 가구의 소득 및 주거 특성

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 가구 | 가구 수 | 18,258,857 | 18,745,633 | 19,510,532 | 20,091,970 | 1.6% |
| | 가구주 소득 | 3,056 | 3,259 | 3,452 | 3,604 | 2.8% |
| | 소득세 납부세액 | 137 | 166 | 192 | 180 | 4.6% |
| | 자가 주택 시가 | 21,685 | 23,970 | 27,452 | 34,534 | 8.1% |
| | 자가거주 비율 | 55.0% | 55.7% | 54.3% | 51.9% | -0.9% |
| | 거주주택 보유기간 | 13.1 | 13.1 | 13.4 | 13.2 | 0.1% |
| 35~49세 가구주 | 가구 수 | 36.7% | 34.3% | 33.9% | 30.5% | -3.0% |
| | 가구주 소득 | 4,080 | 4,467 | 4,736 | 4,849 | 2.9% |
| | 소득세 납부세액 | 152 | 185 | 230 | 214 | 5.8% |
| | 자가 주택 시가 | 23,385 | 25,764 | 29,728 | 36,295 | 7.6% |
| | 자가거주 비율 | 48.7% | 50.0% | 48.7% | 46.6% | -0.8% |
| | 거주주택 보유기간 | 6.6 | 6.4 | 6.5 | 6.1 | -1.4% |
| 50~64세 가구주 | 가구 수 | 25.0% | 25.8% | 25.8% | 30.0% | 3.1% |
| | 가구주 소득 | 3,414 | 3,666 | 3,996 | 3,938 | 2.4% |
| | 소득세 납부세액 | 185 | 211 | 218 | 193 | 0.7% |
| | 자가 주택 시가 | 23,453 | 26,277 | 29,882 | 38,155 | 8.4% |
| | 자가거주 비율 | 67.3% | 66.4% | 65.1% | 62.0% | -1.4% |
| | 거주주택 보유기간 | 12.8 | 12.3 | 12.4 | 12.1 | -0.8% |
| 65세 이상 가구주 | 가구 수 | 25.1% | 26.5% | 27.1% | 25.3% | 0.1% |
| | 가구주 소득 | 1,079 | 1,213 | 1,296 | 1,563 | 6.4% |
| | 소득세 납부세액 | 44 | 92 | 75 | 63 | 6.3% |
| | 자가 주택 시가 | 18,686 | 20,433 | 23,188 | 29,370 | 7.8% |
| | 자가거주 비율 | 67.5% | 69.0% | 68.1% | 66.0% | -0.4% |
| | 거주주택 보유기간 | 22.0 | 21.7 | 21.9 | 21.5 | -0.4% |

자료: 재정패널조사

[표 5-2] 주택 소유 여부에 따른 가구 특성

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 무주택 가구주 | 가구 비율 | 39.6% | 40.1% | 41.5% | 43.9% | 1.7% |
| | 고령 가구 비율 | 19.3% | 19.1% | 19.4% | 17.9% | -1.2% |
| | 가구주 소득 | 2,476 | 2,659 | 2,860 | 3,148 | 4.1% |
| | 소득세 납부세액 | 74 | 104 | 115 | 131 | 10.0% |
| | 순자산액 | 12,486 | 14,559 | 17,048 | 21,973 | 9.9% |
| 1주택 가구주 | 가구 비율 | 52.8% | 52.6% | 51.5% | 49.6% | -1.0% |
| | 고령 가구 비율 | 30.3% | 32.2% | 33.8% | 32.0% | 0.9% |
| | 가구주 소득 | 3,265 | 3,432 | 3,703 | 3,778 | 2.5% |
| | 소득세 납부세액 | 168 | 184 | 231 | 199 | 2.8% |
| | 순자산액 | 33,065 | 36,834 | 41,736 | 47,246 | 6.1% |
| | 자가 주택 시가 | 21,054 | 23,086 | 26,287 | 33,298 | 7.9% |
| | 자가거주 비율 | 91.0% | 92.8% | 92.5% | 92.6% | 0.3% |
| | 거주주택 보유기간 | 13.5 | 13.5 | 13.9 | 13.5 | 0.0% |
| 다주택 가구주 | 가구 비율 | 7.6% | 7.3% | 7.0% | 6.5% | -2.6% |
| | 고령 가구 비율 | 19.8% | 25.0% | 23.2% | 24.8% | 3.8% |
| | 가구주 소득 | 4,588 | 5,286 | 5,099 | 5,366 | 2.6% |
| | 소득세 납부세액 | 217 | 341 | 325 | 375 | 9.6% |
| | 순자산액 | 72,443 | 80,182 | 87,092 | 90,115 | 3.7% |
| | 자가 주택 시가 | 26,067 | 30,303 | 35,902 | 44,016 | 9.1% |
| | 자가거주 비율 | 91.5% | 94.2% | 94.5% | 92.9% | 0.2% |
| | 거주주택 보유기간 | 10.5 | 10.4 | 10.2 | 10.9 | 0.7% |

자료: 재정패널조사

[표 5-3]은 가구주의 소득 분위별로 [표 5-1]의 변수를 세분화한 통계를 보여 준다. 2019년 기준 가구주 소득은 저소득 그룹 1,013만 원, 중저소득 그룹 2,937만 원, 중고소득 그룹 4,766만 원, 고소득 그룹 9,409만 원으로 나타났다. 소득 그룹별로 자가거주 비율은 고소득 그룹 67.3%, 중고소득 그룹 52.8%, 저소득 그룹 51.4%, 중저소득 그룹 45.1%의 순이었다. 저소득 그룹의 자가거주율이 중저소득 그룹보다 높게 나타난 것은 저소득 그룹의 가구주 연령대와 관련이 있는 것으로 풀이된다. 우리나라에서 65세 이상 고령층의 경우 노동소득이 급감하지만 연금제도의 미성숙으로 연금의 소득 대체율이 낮기 때문에 경상소득이 빈곤선 이하로 떨어지는 비율이 높다. 그러나, 고령층은 경제활동 참여의 기간이 길었기 때문에 주택 보유율 자체는 66.0%로 전체 연령층 가운데 가장 높다. 반면 중저소득 그룹은 경제활동을 하지만 저축액은 낮은 젊은 연령층의 인구 비중이 상대적으로 높을 것으로 추론된다. 따라서 저소득 그룹의 경우 자가 거주하는 저소득 고령 가구주로 인해 자가거주율 자체는 중저소득 그룹보다 높게 유지되는 결과가 나타난 것으로 보인다. 한편 거주주택 보유기간은 저소득 그룹 18.7년, 중저소득 그룹 12.5년, 중고소득 그룹 9.3년, 고소득 그룹 8.3년으로 소득 분위가 높을수록 긴 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 소득이 높을수록 주택 구매력 상승에 따른 주택 '갈아타기' 수요가 커지거나 주택 자산을 가계의 투자 수단으로 활용하는 경향이 높음을 의미할 수 있을 것이다. 그러나 보다 중요한 요인은 다음의 연령별 분석을 통해 확인해 볼 수 있다.

[표 5-4]~[표 5-6]은 소득 분위에 따른 가구 특성을 가구주 연령대를 세분화하여 보여 준다. 표는 각각 가구주 연령이 35~49세, 50~64세, 65세 이상인 가구이다. 연령대를 구분하는 경우, 모든 연령 그룹에서 소득 분위와 자가거주율의 상관성이 명확하게 나타난다. 즉, 연령의 구분 없이 소득만을 기준으로 삼는 경우 경제활동 참여 기간이 길었던 고령층으로 인해 소득 수준과 자가거주율 사이에 상관관계가 왜곡되었을 것이라는 위 설명이 수치로 확인된 것이다.

자가주택 보유기간의 경우 소득 분위가 높을수록 기간이 짧아지는 현상이 연령 그룹 내에서도 동일하게 유사하게 발견된다. 다만 같은 연령군 내에서 소득 분위별 기간의 차이는 전체 가구를 대상으로 한 차이에 비하면 그리 크지 않은 것으로 조사되었다. 가구주 연령이 35~49세인 가구의 경우 거주주택 평균 보유기간이 6.1년, 50~64세 가구

는 12.1년, 65세 이상 가구는 21.5년이다. 보유기간의 차이는 소득의 차이보다는 연령 그룹 간에 보다 뚜렷하게 나타나는데 이는 직관적으로 이해 가능한 결과라 할 수 있다. [표 5-3]에서 소득 분위별 보유기간의 차이가 크게 나타난 것은 소득과 보유기간의 인과관계라기보다는, 고연령층일수록 소득이 낮아지는 효과와 고연령층일수록 보유기간이 길어지는 효과가 결합한 결과로 풀이된다. 같은 연령 그룹 내에서 소득이 높을수록 보유기간이 짧아지는 결과는 위에서 언급한 '갈아타기' 수요나 주택의 투자자산화 현상과 밀접하게 관련이 있을 것으로 보인다. 특히 이러한 요인들은 우리나라 중산층의 아파트 선호 현상으로도 설명 가능하다. 아파트는 단독주택 등 다른 주택 유형에 비해 중산층 거주 비율이 높으며 주택 자체의 환금성이 높다. 아파트의 경우 매매가 용이하기 때문에 소득 수준의 상승, 출산 등 가구원 증가 등 '주거 서비스' 수요의 변화가 매매시장에서의 거래로 유효화되기 쉽다. 또한 이러한 특성은 주택의 투자 자산으로서의 매력을 높이기 때문에 투자에 적극적인 고소득층일수록 아파트를 선호하면서 주택의 교체 시기는 짧아지는 특성을 가지는 것으로 추론된다.

[표 5-3] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 경상소득 | 저(1~4분위) | 610.1 | 708.2 | 742.9 | 1,012.8 | 8.8% |
| | 중저(5~7분위) | 2,240.3 | 2,382.0 | 2,519.9 | 2,937.4 | 4.6% |
| | 중고(8~9분위) | 4,195.7 | 4,434.2 | 4,604.1 | 4,765.7 | 2.1% |
| | 고(10분위) | 8,432.8 | 9,140.2 | 9,466.4 | 9,408.9 | 1.8% |
| | 전체 | 3,056.3 | 3,259.1 | 3,451.7 | 3,603.9 | 2.8% |
| 소득세 납부액 | 저(1~4분위) | 4.5 | 8.1 | 8.8 | 31.1 | 38.1% |
| | 중저(5~7분위) | 15.2 | 15.3 | 16.7 | 41.4 | 18.2% |
| | 중고(8~9분위) | 70.8 | 74.2 | 83.4 | 132.4 | 11.0% |
| | 고(10분위) | 460.1 | 585.1 | 660.0 | 543.4 | 2.8% |
| | 전체 | 137.2 | 166.3 | 192.2 | 179.8 | 4.6% |
| 자가 비율 | 저(1~4분위) | 53.6% | 53.6% | 52.8% | 51.4% | -0.7% |
| | 중저(5~7분위) | 47.3% | 48.9% | 48.3% | 45.1% | -0.8% |
| | 중고(8~9분위) | 58.8% | 58.6% | 55.4% | 52.8% | -1.8% |
| | 고(10분위) | 67.4% | 70.2% | 68.0% | 67.3% | 0.0% |
| | 전체 | 55.0% | 55.7% | 54.3% | 51.9% | -0.9% |
| 자가 주택 시가 | 저(1~4분위) | 15,641.8 | 17,420.3 | 19,395.7 | 24,825.9 | 8.0% |
| | 중저(5~7분위) | 18,803.4 | 21,778.0 | 26,103.1 | 30,629.0 | 8.5% |
| | 중고(8~9분위) | 22,890.1 | 26,299.1 | 28,094.4 | 37,872.9 | 8.8% |
| | 고(10분위) | 36,646.1 | 36,860.5 | 43,847.9 | 56,093.9 | 7.4% |
| | 전체 | 21,684.6 | 23,969.6 | 27,452.3 | 34,534.4 | 8.1% |
| 거주주택 보유기간 | 저(1~4분위) | 18.6 | 19.4 | 19.8 | 18.7 | 0.1% |
| | 중저(5~7분위) | 13.8 | 12.9 | 13.4 | 12.5 | -1.6% |
| | 중고(8~9분위) | 8.8 | 8.7 | 9.4 | 9.3 | 0.9% |
| | 고(10분위) | 7.6 | 7.8 | 7.2 | 8.3 | 1.5% |
| | 전체 | 13.1 | 13.1 | 13.4 | 13.2 | 0.1% |

자료: 재정패널조사

[표 5-4] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 35~49세)

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 경상소득 | 저(1~4분위) | 828.4 | 894.6 | 917.6 | 1,345.4 | 8.4% |
| | 중저(5~7분위) | 2,316.4 | 2,445.2 | 2,555.9 | 3,021.7 | 4.5% |
| | 중고(8~9분위) | 4,325.3 | 4,552.9 | 4,672.6 | 4,813.7 | 1.8% |
| | 고(10분위) | 8,161.8 | 9,017.7 | 9,426.9 | 9,309.1 | 2.2% |
| | 전체 | 4,079.6 | 4,467.5 | 4,735.9 | 4,849.2 | 2.9% |
| 소득세 납부액 | 저(1~4분위) | 2.5 | 12.9 | 3.7 | 34.7 | 54.8% |
| | 중저(5~7분위) | 15.8 | 12.8 | 12.7 | 51.6 | 21.8% |
| | 중고(8~9분위) | 67.6 | 68.9 | 74.6 | 120.2 | 10.1% |
| | 고(10분위) | 437.6 | 558.7 | 678.1 | 558.0 | 4.1% |
| | 전체 | 152.5 | 184.9 | 229.9 | 213.5 | 5.8% |
| 자가 비율 | 저(1~4분위) | 36.0% | 36.0% | 32.6% | 33.2% | -1.4% |
| | 중저(5~7분위) | 35.2% | 35.0% | 35.3% | 35.6% | 0.2% |
| | 중고(8~9분위) | 57.4% | 56.7% | 52.4% | 49.4% | -2.5% |
| | 고(10분위) | 62.6% | 66.7% | 67.4% | 64.9% | 0.6% |
| | 전체 | 48.7% | 50.0% | 48.7% | 46.6% | -0.8% |
| 자가 주택 시가 | 저(1~4분위) | 17,585.1 | 21,067.3 | 23,184.7 | 30,641.0 | 9.7% |
| | 중저(5~7분위) | 18,078.9 | 18,616.7 | 21,417.9 | 27,494.9 | 7.2% |
| | 중고(8~9분위) | 21,440.1 | 23,425.5 | 26,680.1 | 32,612.5 | 7.2% |
| | 고(10분위) | 32,477.5 | 35,762.6 | 40,561.0 | 49,902.8 | 7.4% |
| | 전체 | 23,385.1 | 25,763.8 | 29,727.7 | 36,294.7 | 7.6% |
| 거주주택 보유기간 | 저(1~4분위) | 7.3 | 9.1 | 8.9 | 6.6 | -1.7% |
| | 중저(5~7분위) | 9.2 | 7.3 | 7.9 | 6.3 | -6.0% |
| | 중고(8~9분위) | 6.0 | 5.6 | 6.4 | 6.2 | 0.5% |
| | 고(10분위) | 5.3 | 5.8 | 5.0 | 5.5 | 0.6% |
| | 전체 | 6.6 | 6.4 | 6.5 | 6.1 | -1.4% |

자료: 재정패널조사

[표 5-5] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 50~64세)

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 경상소득 | 저(1~4분위) | 796.3 | 911.5 | 911.3 | 1,251.6 | 7.8% |
| | 중저(5~7분위) | 2,193.3 | 2,353.6 | 2,499.3 | 2,908.5 | 4.8% |
| | 중고(8~9분위) | 4,112.6 | 4,367.2 | 4,578.7 | 4,839.7 | 2.8% |
| | 고(10분위) | 9,039.1 | 9,451.2 | 9,869.5 | 9,485.5 | 0.8% |
| | 전체 | 3,413.9 | 3,665.7 | 3,996.3 | 3,938.2 | 2.4% |
| 소득세 납부액 | 저(1~4분위) | 7.0 | 5.8 | 19.2 | 18.3 | 17.4% |
| | 중저(5~7분위) | 18.1 | 23.5 | 25.1 | 37.4 | 12.9% |
| | 중고(8~9분위) | 76.2 | 78.9 | 87.3 | 171.2 | 14.5% |
| | 고(10분위) | 535.4 | 681.1 | 687.6 | 566.1 | 0.9% |
| | 전체 | 184.7 | 211.1 | 218.1 | 192.7 | 0.7% |
| 자가 비율 | 저(1~4분위) | 55.6% | 53.4% | 51.0% | 49.3% | -2.0% |
| | 중저(5~7분위) | 63.5% | 64.9% | 62.6% | 60.9% | -0.7% |
| | 중고(8~9분위) | 80.3% | 77.0% | 75.6% | 69.5% | -2.4% |
| | 고(10분위) | 81.5% | 76.7% | 75.5% | 78.6% | -0.6% |
| | 전체 | 67.3% | 66.4% | 65.1% | 62.0% | -1.4% |
| 자가 주택 시가 | 저(1~4분위) | 15,966.1 | 19,373.0 | 24,960.1 | 28,187.5 | 9.9% |
| | 중저(5~7분위) | 17,743.6 | 21,324.8 | 23,789.0 | 30,337.1 | 9.4% |
| | 중고(8~9분위) | 24,340.5 | 29,826.8 | 28,810.4 | 40,597.9 | 8.9% |
| | 고(10분위) | 41,356.2 | 37,839.9 | 45,541.2 | 61,082.6 | 6.7% |
| | 전체 | 23,452.9 | 26,277.2 | 29,881.9 | 38,155.3 | 8.4% |
| 거주주택 보유기간 | 저(1~4분위) | 14.4 | 13.7 | 13.5 | 13.9 | -0.7% |
| | 중저(5~7분위) | 14.0 | 12.9 | 13.3 | 12.5 | -1.8% |
| | 중고(8~9분위) | 11.8 | 11.7 | 12.4 | 11.1 | -1.0% |
| | 고(10분위) | 10.0 | 10.6 | 9.8 | 10.7 | 1.3% |
| | 전체 | 12.8 | 12.3 | 12.4 | 12.1 | -0.8% |

자료: 재정패널조사

[표 5-6] 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 65세 이상)

단위: 만 원, 년

| 변수 | | 2013년 | 2015년 | 2017년 | 2019년 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 경상소득 | 저(1~4분위) | 440.2 | 571.9 | 628.8 | 806.1 | 10.6% |
| | 중저(5~7분위) | 2,102.4 | 2,272.2 | 2,469.6 | 2,831.2 | 5.1% |
| | 중고(8~9분위) | 3,876.4 | 4,307.4 | 4,402.5 | 4,541.5 | 2.7% |
| | 고(10분위) | 10,629.1 | 9,573.0 | 9,512.0 | 8,842.7 | -3.0% |
| | 전체 | 1,078.8 | 1,213.1 | 1,295.7 | 1,562.5 | 6.4% |
| 소득세 납부액 | 저(1~4분위) | 7.3 | 6.9 | 1.5 | 10.6 | 6.4% |
| | 중저(5~7분위) | 15.2 | 8.6 | 15.2 | 30.6 | 12.3% |
| | 중고(8~9분위) | 37.8 | 48.4 | 15.7 | 48.2 | 4.1% |
| | 고(10분위) | 426.8 | 1,024.7 | 700.5 | 279.1 | -6.8% |
| | 전체 | 43.9 | 92.3 | 74.9 | 63.3 | 6.3% |
| 자가 비율 | 저(1~4분위) | 61.9% | 63.0% | 63.1% | 62.0% | 0.0% |
| | 중저(5~7분위) | 82.6% | 86.9% | 82.1% | 76.3% | -1.3% |
| | 중고(8~9분위) | 93.9% | 88.6% | 85.7% | 81.9% | -2.3% |
| | 고(10분위) | 83.8% | 85.0% | 82.6% | 82.6% | -0.2% |
| | 전체 | 67.5% | 69.0% | 68.1% | 66.0% | -0.4% |
| 자가 주택 시가 | 저(1~4분위) | 15,121.5 | 16,280.3 | 17,465.8 | 23,010.5 | 7.2% |
| | 중저(5~7분위) | 21,859.5 | 25,246.1 | 32,716.1 | 34,918.8 | 8.1% |
| | 중고(8~9분위) | 32,212.0 | 34,671.4 | 37,330.4 | 54,997.8 | 9.3% |
| | 고(10분위) | 69,259.2 | 71,829.6 | 82,134.4 | 87,632.3 | 4.0% |
| | 전체 | 18,685.8 | 20,433.2 | 23,187.9 | 29,370.1 | 7.8% |
| 거주주택 보유기간 | 저(1~4분위) | 22.9 | 23.0 | 23.0 | 22.1 | -0.6% |
| | 중저(5~7분위) | 20.2 | 19.6 | 18.9 | 20.3 | 0.1% |
| | 중고(8~9분위) | 19.3 | 17.5 | 21.8 | 20.4 | 0.9% |
| | 고(10분위) | 23.9 | 17.0 | 19.7 | 17.7 | -4.9% |
| | 전체 | 22.0 | 21.7 | 21.9 | 21.5 | -0.4% |

자료: 재정패널조사

다음으로는 가구주 소득, 가구주 연령, 주택 거주 특성(비자가거주, 기타 주택, 고급 주택) 간의 결합 분포를 조사하였다([표 5-7] 참조). 기타 주택과 고급 주택은 시가 9억 원을 기준으로 구분된다. 전체 가구의 분포를 보면 자가거주 가구가 약 52%인데, 이를 연령별로 보면 가구주가 50세 이상인 가구의 자가거주 비율은 60%가 넘고, 35~49세 가구는 50%가 되지 않는다. 고가 주택의 소유 비율은 50~64세 가구주 가구가 가장 높고, 49세 이하 가구가 가장 낮다. 반면 8분위 이상 고분위 가구의 경우 35~49세 가구주 가구의 비중이 가장 높다. 35~49세 가구주 가구의 경우 가구주 소득이 고분위(8~10 분위)에 속하는 비율이 약 59%이며 50~64세 가구주는 약 37%, 65세 이상 가구주는 약 6%에 불과하다.

[표 5-7]는 가구주 연령대별로 소득과 주택 보유의 대표적 특성을 보여 준다. 먼저, 35~49세 가구주 가구에서 가장 빈도가 높은 가구는 가구주 소득이 중고소득 분위에 속하면서 주택을 소유하지 않은 경우이다. 50~64세 가구주 가구에서는 중저소득 분위의 가구주 소득 수준에 기타 주택을 소유한 경우가, 65세 이상 가구주 가구에서는 저소득 분위의 가구주 소득 수준에 기타 주택을 소유한 경우가 가장 빈도가 높은 가구 형태이다. 1주택자에 대한 양도소득세 강화시 세 부담 증가 효과가 큰 고가주택은 전체 가구 주택 거주 유형의 3.6%를 차지한다. 이 중 35~49세 가구주의 2.7%, 50~64세 가구주의 5.6%, 65세 이상 가구주의 4.0%가 고가주택 보유자이다. 그런데, 35~49세 가구주의 경우 고가주택을 보유하면서 고소득 그룹에 해당하는 가구가 2.7% 중 2.0%이다. 50~64세 가구주는 8분위 이상 고소득자들이 고가주택 보유자 5.6% 중 3.8%를 차지한다. 반면 65세 이상 가구주의 경우 4.0%의 고가주택 보유자 중에서 중저분위(1~7 분위) 소득 그룹의 비중이 2.6%이다.

연령대별 고가 주택 보유자의 소득 분포는 다음 절에서 논의할 시나리오별 세부담의 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 현행 양도소득세 체계 하에서 1주택자에 대한 양도소득세 강화는 주택을 소유한 고연령 가구주의 세 부담을 가중시키게 되는데 이는 양도소득세가 분류과세로 종합소득과 연계되지 않기 때문이다. 반면 양도소득세를 가구주 종합소득과 합산하여 부과하는 경우 양도차익이 높은 고가 주택을 보유한 저소득 가구의 세 부담은 상대적으로 변화가 적을 것으로 예상된다. 이에 대해서는 다음의 시뮬레이션 분석을 통해 보다 상세하게 설명하기로 한다.

[표 5-7] 소득과 주택 소유 및 자가 주택가격의 결합 분포 (2019년)

| 분류 | | 비자가 거주 | 기타 주택 | 고가 주택 | 합 |
|---|---|---|---|---|---|
| 전체 가구 | 저(1~4분위) | 17.0% | 17.4% | 0.6% | 35.0% |
| | 중저(5~7분위) | 15.6% | 12.2% | 0.6% | 28.5% |
| | 중고(8~9분위) | 11.3% | 11.8% | 0.9% | 23.9% |
| | 고(10분위) | 4.1% | 7.0% | 1.5% | 12.6% |
| | 합 | 48.1% | 48.3% | 3.6% | 100.0% |
| 65세 이상 가구주 | 저(1~4분위) | 28.8% | 45.5% | 1.5% | 75.8% |
| | 중저(5~7분위) | 3.8% | 11.1% | 1.1% | 15.9% |
| | 중고(8~9분위) | 1.1% | 4.2% | 0.9% | 6.1% |
| | 고(10분위) | 0.4% | 1.2% | 0.6% | 2.1% |
| | 합 | 34.0% | 61.9% | 4.0% | 100.0% |
| 50~64세 가구주 | 저(1~4분위) | 15.2% | 14.2% | 0.7% | 30.1% |
| | 중저(5~7분위) | 12.7% | 18.8% | 1.1% | 32.6% |
| | 중고(8~9분위) | 6.9% | 14.2% | 1.5% | 22.6% |
| | 고(10분위) | 3.2% | 9.2% | 2.3% | 14.7% |
| | 합 | 38.0% | 56.4% | 5.6% | 100.0% |
| 35~49세 가구주 | 저(1~4분위) | 9.1% | 4.4% | 0.1% | 13.6% |
| | 중저(5~7분위) | 17.9% | 9.8% | 0.1% | 27.8% |
| | 중고(8~9분위) | 19.2% | 18.3% | 0.5% | 38.0% |
| | 고(10분위) | 7.2% | 11.4% | 2.0% | 20.6% |
| | 합 | 53.4% | 43.9% | 2.7% | 100.0% |

자료: 2019년 재정패널조사

## 2 시뮬레이션 절차와 분석 자료의 특성

본 연구에서는 조사년도 기준 2019년 재정패널을 시뮬레이션을 위한 가구조사 자료로 사용하였다. 양도소득세 시나리오별 조세 개편 효과를 분석하기 위한 첫 번째 단계는 시뮬레이션 적용을 위한 가구 표본을 구성하는 작업이다. 재정패널 표본에서는 우선 가구주 소득 정보가 있는 자가거주 가구를 추출하였다. 추출한 샘플은 가구주 소득과 소유한 주택의 가치, 가구주 연령에 따라 분류가 요구된다. 분류의 기준은 다음과 같다. 우선 가구별 소득 분위는 10분위로 구분한 가구주 소득에서 1~4분위를 저소득, 5~7분위를 중저소득, 8~9분위를 중고소득, 10분위를 고소득 분위로 분류하였다. 주택의 가치는 2019년 당시의 제도를 준용하여 9억 원을 기준으로 일반 주택과 고가 주택으로 구분한다.[57] 연령대별로는 가구주 연령에 따라 35세 미만, 35~49세, 50~64세, 65세 이상을 구분 기준으로 삼았다.

연령별·소득 분위별·거주주택 유형별로 구분된 소그룹에 대해서는 소그룹별로 가구의 신고 소득, 주택가격, 보유기간을 구하였다. 세제 개편 시나리오에 따른 세 부담 차이를 계산하기 위해서는 각 소그룹에 속한 가구의 양도차익에 대한 정보가 필요하다. 그런데 특정 시점에서 주택거래 정보가 있는 표본의 수는 매우 적은데, 과거 주택 거래 이력이 없는 가구의 경우 현재 시점에서 소유한 주택의 시가 정보는 있지만 취득 당시의 가치 정보가 존재하지 않아 양도차익을 직접적으로 파악할 수 있는 방법이 없다. 따라서 시뮬레이션을 위한 주택 거래와 양도차익은 주택을 매각하여 발생한 실제 양도차익이 아닌 2019년 재정패널 표본으로 사용된 가구들이 현 시점에서 주택을 매각한다면 발생할 수 있는 '가상의 양도차익'을 활용할 수밖에 없다.

'가상의 양도차익'은 주택의 매각가격과 보유기간 등 주택 특성에 따른 회귀분석을 통해 구한 추정치를 사용하기로 한다. 회귀분석을 위한 데이터로는 현재 이용 가능한 재정패널 전체 연도(2007~2019년)에서 양도차익 정보가 가용한 주택 거래가 있는 가구를 사용하였다. 주택 거래가 있는 가구의 경우 매각 가격뿐만 아니라 취득 가격 정보

57) 현재 1세대 1주택 비과세 적용을 위한 고가 주택 기준금액은 12억 원이다. 그러나 이하의 분석에서는 재정패널 조사연도인 2019년 당시의 기준인 9억 원을 적용하였다. 고가 주택 기준의 조정은 최근 몇 년간 주택가격의 폭등에 따른 명목가격의 상승을 반영하기 위한 조치이다. 그런데, 2019년 재정패널에 새로운 기준인 12억 원을 적용하는 경우 고가 주택에 해당하는 샘플의 수를 충분히 확보하기 어려운 문제가 발생한다. 따라서 세제 개편 효과의 평가를 위한 본 절의 시뮬레이션에서는 편의상 9억 원을 고가 주택의 기준으로 삼았음에 유의하여야 할 것이다.

도 존재하기 때문에 양도차익을 확보할 수 있다. 양도차익 추정을 위한 가구의 기초 통계량을 살펴 보면, 거래된 주택들은 평균 9.8년의 보유 후 매매되었으며, 평균 양도가액은 2억 5,400만 원, 평균 양도차익은 9,000만 원 정도이다([표 5-8] 참조). 물론 양도가액과 양도차익은 개별 주택에 따라 편차가 매우 크다.

주택 양도차익의 설명 변수로는 양도가액과 보유기간, 그리고 각 변수의 제곱항과 조사연도 더미를 사용하였다. 회귀분석의 추정 결과는 [표 5-9]와 같다. 양도차익은 양도가액이 커짐에 따라 증가하며, 그 정도는 미세하게 증가하는 것으로 보인다. 양도차익은 또한 보유기간이 길어짐에 따라 증가하지만 증가하는 정도는 기간이 지남에 따라 감소한다.

**[표 5-8] 양도차익 추정을 위한 표본의 기초 통계**

| 변수 | 관측 수 | 평균 | 표준편차 | 최소 | 최대 |
|---|---|---|---|---|---|
| 양도차익(만 원) | 1,515 | 8,998.7 | 17,474.4 | -148,500 | 198,000 |
| 양도가액(만 원) | 1,515 | 25,427.8 | 23,713.4 | 1,000 | 220,000 |
| 보유기간(년) | 1,515 | 9.8 | 8.1 | 0 | 90 |

자료: 2007년~2019년 재정패널조사

**[표 5-9] 양도차익 추정을 위한 회귀분석 결과**

| 종속변수 | 양도차익 |
|---|---|
| 양도가액 | 0.233*** |
| | (0.0389) |
| 양도가액^2 | 2.78e-06*** |
| | (3.34e-07) |
| 보유기간 | 748.9*** |
| | (69.10) |
| 보유기간^2 | -7.730*** |
| | (1.246) |
| 상수항 | -8,918*** |
| | (1,521) |
| 조사 연도 더미 | YES |
| 관측치 수 | 1,515 |
| R-squared | 0.731 |

위 회귀분석의 계수 추정값을 2019년 재정패널 표본가구의 주택 시가와 보유기간에 적용하면 각 가구별로 현재의 자가거주 주택을 매각하는 경우의 양도차익을 구할 수 있다. 시뮬레이션을 위한 필요한 추가적 정보는 가구주의 종합소득, 일반 주택과 고가 주택으로 구분한 주택의 기준 시가 등이다. [표 5-10]는 주택의 시가, 가구주의 종합소득, 양도차익 추정치를 소득 분위별, 주택 기준(일반, 고가)에 따라 정리하였으며, [표 5-11]은 이를 다시 가구주 연령 그룹에 따라 세분하여 보여준다.

[표 5-10]을 보면 전체적으로 종합소득 분위가 높을수록 자가 보유 가구 수가 많으며, 양도차익은 주택의 기준시가와 연계되어 있음을 확인할 수 있다. 소득 분위와 주택의 기준시가는 대체로 같은 방향으로 움직이지만, 저소득 분위 가구는 중저소득 가구보다 자가주택의 기준시가가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 고소득(10분위) 가구를 제외한 나머지 연령 그룹에서 공통적으로 관측된 사항이다. 다만 50~64세 연령 그룹의 경우 각 소득 그룹간 주택가격의 격차가 크지 않으므로 유의한 결과라고 보기는 어렵다. 35세 미만의 젊은 층에서 저소득 가구주가 보유한 주택의 기준시가가 중저소득 가구보다 높게 나타난 것은, 부모 세대로부터의 증여 등을 통해 소득이 낮은 자녀 세대가 주택을 취득한 영향이 있을 것으로 추론해 볼 수 있다.

**[표 5-10] 소득분위별, 주택 가격별 가구의 부동산 가격과 양도차익**

단위: 만 원

| 소득분위 | 일반 주택 | | | | 고가 주택 (9억 원 초과) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 |
| **전체** | **908** | **29,308** | **6,922** | **5,964** | 62 | **126,806** | **79,525** | **8,298** |
| **저(1~4분위)** | **59** | **25,536** | **5,747** | **1,551** | 1 | **120,000** | **62,625** | **1,800** |
| **중저(5~7분위)** | **165** | **23,632** | **5,529** | **2,952** | 2 | **92,500** | **44,373** | **3,008** |
| **중고(8~9분위)** | **314** | **26,713** | **5,814** | **4,807** | 21 | **117,143** | **63,314** | **4,702** |
| **고(10분위)** | **370** | **34,643** | **8,672** | **8,993** | 38 | **134,132** | **90,779** | **10,734** |

주: 고가 주택의 기준은 현재 12억 원이지만 시뮬레이션에서는 조사년도인 2019년 당시의 제도를 준용하여 9억 원을 기준으로 삼았음에 유의. 이 기준은 이하 모든 표에서 동일하게 적용함.

자료: 2019년 재정패널조사를 이용하여 저자 계산

### [표 5-11] 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 가구의 부동산 가격과 양도차익

단위: 만 원

| 연령: 35세 미만 | 일반 주택 | | | | 고가 주택 (9억 원 초과) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 가구주 소득 분위 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 |
| **전체** | 41 | **28,046** | **4,472** | **6,076** | 2 | **120,000** | **64,833** | **4,495** |
| **저(1~4분위)** | 2 | 29,500 | 2,796 | 1,768 | | | | |
| **중저(5~7분위)** | 11 | 23,636 | 4,783 | 2,903 | | | | |
| **중고(8~9분위)** | 16 | 23,844 | 3,184 | 4,631 | 2 | 120,000 | 64,833 | 4,495 |
| **고(10분위)** | 12 | 37,450 | 6,182 | 11,630 | | | | |
| 연령: 35~49세 | 일반 주택 | | | | 고가 주택 (9억 원 초과) | | | |
| 가구주 소득 분위 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 | 관측치 | **기준 시가** | **양도 차익** | **종합 소득** |
| **전체** | 432 | **29,826** | **5,913** | **6,193** | 20 | **124,200** | **78,864** | **9,541** |
| **저(1~4분위)** | 23 | 27,152 | 5,704 | 1,490 | | | | |
| **중저(5~7분위)** | 40 | 23,065 | 3,634 | 2,910 | | | | |
| **중고(8~9분위)** | 171 | 26,883 | 4,603 | 4,914 | 4 | 102,500 | 50,422 | 4,472 |
| **고(10분위)** | 198 | 34,043 | 7,530 | 8,507 | 16 | 129,625 | 85,975 | 10,808 |
| 연령: 50~64세 | 일반 주택 | | | | 고가 주택 (9억 원 초과) | | | |
| 가구주 소득 분위 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 |
| **전체** | 406 | **28,938** | **7,951** | **5,840** | **34** | **129,353** | **82,177** | **7,976** |
| **저(1~4분위)** | 33 | 24,639 | 5,911 | 1,595 | 1 | 120,000 | 62,625 | 1,800 |
| **중저(5~7분위)** | 99 | 24,019 | 5,906 | 2,977 | 2 | 92,500 | 44,373 | 3,008 |
| **중고(8~9분위)** | 117 | 26,668 | 7,510 | 4,690 | 12 | 122,500 | 68,267 | 4,860 |
| **고(10분위)** | 157 | 34,636 | 9,998 | 9,396 | 19 | 138,053 | 95,971 | 10,792 |
| 연령: 65세 이상 | 일반 주택 | | | | 고가 주택 (9억 원 초과) | | | |
| 가구주 소득 분위 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 | 관측치 | 기준 시가 | 양도 차익 | 종합 소득 |
| **전체** | 29 | **28,545** | **11,010** | **4,135** | 6 | **123,333** | **71,598** | **7,244** |
| **저(1~4분위)** | 1 | 10,000 | 7,211 | 1,100 | | | | |
| **중저(5~7분위)** | 15 | 22,587 | 8,638 | 2,939 | | | | |
| **중고(8~9분위)** | 10 | 28,900 | 10,880 | 4,639 | 3 | 113,333 | 59,681 | 4,519 |
| **고(10분위)** | 3 | 63,333 | 24,570 | 9,450 | 3 | 133,333 | 83,514 | 9,970 |

[표 5-11]의 연령대별·소득 분위별 주택 보유 특성을 살펴 보면, 9억 원 이상의 고가 주택 보유는 연령별로는 50~64세 그룹에, 종합소득 분위별로는 8분위 이상 소득 그룹, 특히 10분위의 고소득 그룹에 집중된 것으로 확인된다. 7분위 이하의 소득군에 해당하는 가구가 고가 주택을 보유한 경우는 50~64세 가구주 그룹에서만 적은 수가 관측되었다.

한편, 시뮬레이션에 사용된 재정패널 가구의 수가 908 가구임에 비해 65세 이상 고령 가구주는 29개 가구에 불과하였다. 이는 재정패널 모집단에서의 65세 이상 가구주의 비중이 전체 가구의 25.3%인 것과는 대조적이다([표 5-11] 참조). 65세 이상 고령 은퇴자의 경우 국세청 신고 소득이 발생하지 않아 소득세를 포함하는 본 연구의 분석 자료에서 상당수가 누락되었기 때문으로 추측된다.

## 3 시나리오별 시뮬레이션 결과

양도소득세제의 강화는 주택 보유 여부로 볼 때 상대적으로 고연령층과 고소득 분위에 집중될 것으로 예상된다. 양도차익의 규모 면에서 고소득층과 고연령층일수록 기준시가가 높은 주택을 보유하고 있으므로 주택 매각으로 실현된 양도차익 금액도 그만큼 커지게 된다. 그 결과 양도소득세 강화에 따른 세 부담 증가는 이들 계층에 주로 귀속되는 것은 자연스러운 결론이라 할 수 있다.

이하에서는 연령별, 주택 가격별, 소득 분위별 소그룹의 평균 주택가격, 신고 소득 수준, 추정된 양도차익을 사용하여 양도소득세제 개편 시나리오별로 세 부담액이 어떻게 달라지는지를 분석하였다([표 5-12] 참조). 분석에서 가구주 연령, 소득, 주택가격 정보를 이용하는 이유는 다음과 같다. 앞서 살펴 보았듯이 가구주 연령은 주택의 평균 보유기간, 보유주택의 가격과 상관성이 있으며 양도소득세 부과시 장기보유특별공제에 따른 세 감면과도 관련이 있다. 가구주의 소득분위는 보유주택의 가격대와 상관관계를 형성하고 있다. 주택의 양도가격은 양도차익과 양의 상관관계가 있기 때문에 결국 가구주의 연령 및 소득 정보는 양도차익 및 양도소득세 세액 결정에 대한 의미 있는 정보를 제공한다.

본 연구에서 제안한 양도소득세제 개편 방안은 다음의 네 가지 시나리오를 따른다. 네 가지 시나리오를 적용하기에 앞서 재정패널조사에서 관측한 모든 가구는 기본적으로 1세대 1주택 요건[58]을 만족한다고 가정한다.

시나리오 1: 현재의 양도소득세제를 적용. 모든 가구가 1세대 1주택 요건을 만족한다고 가정하였으므로 9억 원 이하의 일반 주택은 1세대 1주택 비과세가 적용되며, 9억 원을 초과하는 고가 주택의 경우에도 양도차익 중 주택가격이 9억 원을 초과하는 비중만큼만 과세됨. 또한 장기보유특별공제에도 1세대 1주택 우대가 적용

시나리오 2: 현재의 양도소득세제에서 1세대 1주택에 대한 우대(1세대 1주택 양도가액 9억 원까지 비과세, 장기보유특별공제에 대한 우대)를 모두 폐지하고, 일반적인 장기보유특별공제를 적용하는 경우

시나리오 3: 시나리오 2에서 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체하는 경우

시나리오 4: 시나리오 2에서 장기보유특별공제를 종합소득과 합산한 연분연승으로 대체하는 경우

모든 시나리오에서 연 250만 원을 적용하는 양도소득특별공제를 적용하였다. 양도소득세액은 장기보유특별공제를 적용하든 연분연승을 적용하든 간에 주택의 보유기간에 따라 영향을 받는다. 대표 가구의 부담 세액을 계산하기 위해 적용하는 주택의 보유기간은 가구주의 연령 그룹별로 평균적인 보유기간 정보를 사용하였다. 가구주 연령이 높을수록 주택의 보유기간이 높아지는 경향을 보이는데, 각 연령 그룹별 보유기간은 35세 미만이 5년, 35~50세 미만 6년, 50~65세 미만 9년, 65세 이상은 17년이다.

시나리오 1, 2, 3은 양도가액, 보유기간, 추정된 양도차익이 주어진 상태에서 쉽게 계산할 수 있다. 시나리오 4는 주택 양도소득이 발생한 기간의 개인 종합소득 수준을 알아야 하는데, 본 연구의 분석 자료에서는 신고소득이 존재하는 가구만을 골랐으므로 2019년 재정패널의 신고소득과 과세표준을 확인할 수 있다. 그러나 보유기간 내의 소득 변동은 관측할 수 없다. 따라서 시나리오 4의 계산에서는 2019년에 신고된 과세표

58) 시뮬레이션에 사용되는 재정패넉 조사연도를 감안하여 당시의 기준인 9억 원을 적용하였음에 유의해야 한다.

준이 보유기간 내내 적용되었다고 가정한다. 이는 두 가지 문제를 발생시키므로 이에 대한 해석에 주의가 요구된다. 첫째, 은퇴 시기 이전의 연령대에서는 연령이 높을수록 소득이 높아지는 경향이 있다. 따라서 시나리오 4에서 계산한 양도소득세는 지나치게 높게 계산되었을 가능성이 있다. 반면 65세 이상 고연령층의 경우 신고소득이 발생하였더라도 이전의 일에서 은퇴하고 소득이 낮은 일을 하고 있을 수 있으므로 저소득 고령층의 경우 양도소득세 부담을 과소평가했을 가능성도 있다. 앞으로 시나리오별 각 소그룹의 세 부담 변화를 비교할 때는, 특히 시나리오 4의 세 부담을 해석할 때 위 내용을 염두에 두고 주의할 필요가 있다.

본 연구에서는 위에서 구한 소그룹에 속한 가구의 평균적인 특성으로 대표 가구를 구성하고 각 그룹별 대표 가구의 세 부담액을 계산하였다. 가구주 연령이 35세 미만인 가구를 예로 들면, 저분위 소득층에서 9억 원 이하의 주택을 소유한 가구는 평균적으로 2억 9,500만 원의 주택을 5년 보유하고 양도차익은 2,796만 원 정도인 가구이다. 이들의 평균 신고된 종합소득은 1,768만 원이다. 이런 대표 가구가 시나리오별로 부담하는 세 부담액을 계산한다.

[표 5-12]는 양도소득세 개편 시나리오별 세 부담의 변화를 가구주 연령, 소득 분위, 그리고 보유 주택의 가치에 따라 계산한 결과를 요약한 것이다. 예를 들어, 50~64세의 가구주 중 저소득 분위에 속한 대표 가구의 세 부담액 변화를 시나리오별로 비교하면, 9억 원 이하 일반 주택의 경우 현행 양도소득세제하에서는 세 부담이 전혀 발생하지 않는다(이는 모든 연령의 가구주와 소득 분위에 적용된다). 1세대 1주택 비과세 혜택과 1세대 1주택의 장기보유특별공제 혜택이 사라지는 시나리오 2의 경우 일반 주택도 582만 원의 양도소득세 부담이 발생한다. 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체한 시나리오 3에서 이 금액은 24만 원으로 대폭 줄어들어 보유기간 연 평균 양도소득액 규모가 크지 않은 경우 연분연승이 장기보유특별공제에 비해 세 부담을 훨씬 줄여 줌을 알 수 있다. 그러나 연분한 양도소득을 종합소득과 합산하여 세금을 계산하고, 이를 모두 더해 양도소득세액을 계산하는 시나리오 4에서의 양도소득세액은 549만 원으로 시나리오 2의 양도소득세 부담액보다 소폭 감소한 것으로 나타났다.

[표 5-12] 시나리오별 양도소득세 세 부담액 (연령별, 소득 분위별)

단위: 만 원

| 연령 | 소득 분위 | 시나리오 1 | | 시나리오 2 | | 시나리오 3 | | 시나리오 4 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 |
| 35세 미만 | 저(1~4분위) | - | | 232 | | 19 | | 232 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 500 | | 42 | | 530 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 1,826 | 284 | 20,862 | 23 | 2,961 | 290 | 19,598 |
| | 고(10분위) | - | | 753 | | 59 | | 1,726 | |
| 35~49세 | 저(1~4분위) | - | | 623 | | 42 | | 631 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 334 | | 21 | | 320 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 334 | 462 | 15,109 | 31 | 1,435 | 501 | 13,294 |
| | 고(10분위) | - | 3,206 | 1,008 | 28,131 | 60 | 3,438 | 1,447 | 31,146 |
| 50~64세 | 저(1~4분위) | - | 512 | 582 | 17,923 | 24 | 1,088 | 549 | 12,132 |
| | 중저(5~7분위) | - | 5 | 581 | 11,914 | 24 | 601 | 548 | 8,334 |
| | 중고(8~9분위) | - | 635 | 896 | 19,866 | 35 | 1,238 | 904 | 18,068 |
| | 고(10분위) | - | 1,696 | 1,386 | 29,408 | 52 | 2,155 | 2,398 | 34,228 |
| 65세 이상 | 저(1~4분위) | - | | 803 | | 10 | | 251 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 1,076 | | 15 | | 658 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 223 | 1,507 | 16,458 | 23 | 381 | 1,144 | 12,677 |
| | 고(10분위) | - | 721 | 5,434 | 24,416 | 72 | 597 | 7,112 | 27,743 |

주: 고가 주택은 시가가 9억 원을 초과하는 주택으로 정의(2021년까지의 기준)

자료: 2019년 재정패널조사를 이용하여 계산

시나리오별로 양도소득세 세 부담을 비교하면 다음과 같은 일정한 패턴을 확인할 수 있다. 일단 대부분의 세 부담 증가분은 1세대 1주택 혜택을 없애는 시나리오 2에서 발생한 것이다. 시나리오 2와 3을 비교하면, 연분연승이 장기보유특별공제에 비해 세 부담을 크게 완화해 주고 있음을 확인할 수 있다. 시나리오 3에서는 시나리오 2와 비교할 때 본 연구에서 분류한 어떤 소그룹에서도 세액 부담의 증가가 관찰되지 않는다. 종합소득과 합산해 연분연승을 적용하는 시나리오 4의 경우 전체적인 세액 부담은 시나리오 2와 유사하지만, 오히려 대부분의 소득 분위 구간에서 양도소득세 세 부담액은 감소한 것으로 계산되었다. 고소득 분위와 일부 중고소득 분위를 제외하면 거의 모든 경우 종합소득과 합산한 연분연승을 적용하는 시나리오 4의 세액 부담이 장기보유특별공제

를 적용하는 시나리오 2의 세액 부담보다 줄어든다. 다만 고소득(10분위) 구간에서는 일반 주택과 고가 주택 모두에서 시나리오 4의 세액 부담이 시나리오 2에 비해 확연하게 증가한 것으로 나타났다.

다음으로 [표 5-13]은 시나리오별 양도소득세 세액을 각 그룹의 양도차익으로 나눈 양도소득세 평균 실효세율을 연령별, 소득 분위별, 주택 가격대별로 구분하여 정리한 표이다. 우선 시나리오 1과 3을 적용한 양도소득세 실효세율은 고가 주택을 대상으로 해도 5%를 넘지 않는 것으로 조사되었다. 시나리오 2의 경우 소그룹별 세율의 평균이 일반 주택 11.8%, 고가 주택 29.7%인 한편, 시나리오 4의 경우 일반 주택 13.2%, 고가 주택 27.5%로 확인된다.[59] 시나리오 4가 2에 비해 세율의 평균값이 조금 더 높게 나타난 것이다.

그런데, 두 시나리오에 대한 그룹별 실효세율의 최솟값과 최곳값을 살펴 보면, 시나리오 4가 시나리오 2에 비해 세율의 격차가 훨씬 큼을 알 수 있다. 즉, 일반 주택의 경우 시나리오 2의 최댓값 22.1%, 최솟값 8.3%임에 비해 시나리오 4의 최댓값 28.9%, 최솟값 3.5%이다. 고가 주택 역시 시나리오 2의 최댓값이 32.7%, 최솟값이 26.8%이며 시나리오 4의 최댓값은 36.2%, 최솟값은 18.8%이다. 이러한 결과는 세율의 평균값은 시나리오 2가 약간 더 높은 데 비해, 세율의 누진성은 시나리오 4가 훨씬 더 높음을 의미한다. 시나리오 2에 비해 시나리오 4가 세율의 누진성을 높이는 효과를 발생시킨 것은 종합소득과 합산한 연분연승제의 경우, 높은 양도차익이 발생할 때 고소득 분위 가구의 양도소득세 실효세율은 높이고 저소득 분위 가구의 실효세율은 낮추는 기능이 내재되어 있기 때문이다.

59) 참고로, 실제 자산의 양도소득세 평균 실효세율은 2019년 19.9%, 2021년 23.2%이다([그림 5-6] 참조).

[표 5-13] 시나리오별 양도소득세 실효세율 (연령별, 소득 분위별)

단위: %

| 연령 | 소득 분위 | 시나리오 1 | | 시나리오 2 | | 시나리오 3 | | 시나리오 4 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 | 일반 주택 | 고가 주택 |
| 35세 미만 | 저(1~4분위) | - | | 8.3 | | 0.7 | | 8.3 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 10.5 | | 0.9 | | 11.1 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 2.8 | 8.9 | 32.2 | 0.7 | 4.6 | 9.1 | 30.2 |
| | 고(10분위) | - | | 12.2 | | 1.0 | | 27.9 | |
| 35~49세 | 저(1~4분위) | - | | 10.9 | | 0.7 | | 11.1 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 9.2 | | 0.6 | | 8.8 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 0.7 | 10.0 | 30.0 | 0.7 | 2.8 | 10.9 | 26.4 |
| | 고(10분위) | - | 3.7 | 13.4 | 32.7 | 0.8 | 4.0 | 19.2 | 36.2 |
| 50~64세 | 저(1~4분위) | - | 0.8 | 9.8 | 28.6 | 0.4 | 1.7 | 9.3 | 19.4 |
| | 중저(5~7분위) | - | 0.0 | 9.8 | 26.8 | 0.4 | 1.4 | 9.3 | 18.8 |
| | 중고(8~9분위) | - | 0.9 | 11.9 | 29.1 | 0.5 | 1.8 | 12.0 | 26.5 |
| | 고(10분위) | - | 1.8 | 13.9 | 30.6 | 0.5 | 2.2 | 24.0 | 35.7 |
| 65세 이상 | 저(1~4분위) | - | | 11.1 | | 0.1 | | 3.5 | |
| | 중저(5~7분위) | - | | 12.5 | | 0.2 | | 7.6 | |
| | 중고(8~9분위) | - | 0.4 | 13.9 | 27.6 | 0.2 | 0.6 | 10.5 | 21.2 |
| | 고(10분위) | - | 0.9 | 22.1 | 29.2 | 0.3 | 0.7 | 28.9 | 33.2 |
| 그룹별 세율의 평균 | | - | 1.3 | 11.8 | 29.7 | 0.5 | 2.2 | 13.2 | 27.5 |
| 세율 최곳값 | | - | 3.7 | 22.1 | 32.7 | 1.0 | 4.6 | 28.9 | 36.2 |
| 세율 최솟값 | | - | 0.0 | 8.3 | 26.8 | 0.1 | 0.6 | 3.5 | 18.8 |

주: 1) 고가 주택은 시가가 9억 원을 초과하는 주택으로 정의(2021년까지의 기준)
2) 양도소득세 실효세율은 시나리오별 양도소득세 부담액을 양도차익으로 나눈 값

자료: 2019년 재정패널조사를 이용하여 계산

위 시나리오 분석은 주로 1세대 1주택의 비과세 혜택을 없애는 것의 효과와 장기보유특별공제를 연분연승으로 대체하는 것의 효과를 검토하고 있다. 세액 부담 측면에서 볼 때 장기보유특별공제를 종합소득과 합산한 연분연승으로 대체하는 경우는 많은 가구의 세금 부담을 경감할 것으로 보인다. 다만, 일부 고소득 분위에서는 종합소득과 합산한 연분연승이 세금 부담을 강화한다. 전체적인 세수보다는 소득 분위에 따른 세 부담의 분포에 영향을 미치는 것으로 해석하는 것이 타당해 보인다. 세금 부담 증가의 대

부분은 1세대 1주택 비과세의 혜택을 없애는 것에서 발생한다. 따라서 어떤 형태로든 1세대 1주택 비과세의 혜택을 축소하면 세 부담은 증가할 것으로 보인다.

하지만 위 시나리오 분석은 주 거주주택에 대한 과세이연의 효과와 상속·증여 시점을 과세이연의 한도로 두는 것의 효과는 고려하고 있지 않다. 일부 고연령층을 제외한다면 1세대 1주택의 매매는 주 거주주택에 대한 과세이연을 적용받을 것이다. 따라서 1세대 1주택에 대한 혜택을 없앤다고 해도 주택을 당장 매매하는 데 따른 세 부담이 발생하지는 않는다. 다만, 더 작은 주택으로 이주, 그리고 대부분 상속·증여 시점에 양도소득세 부담이 발생할 것으로 추측할 수 있다.

## 4 시사점 및 한계

이 절에서는 2019년 재정패널조사 자료에서 구한 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 양도세액 부담을 양도세제 시나리오별로 계산하여 비교해 보았다. 시나리오 분석을 통해 확인한 주요 시사점과 분석의 한계는 주요 다음과 같다.

첫째, 1세대 1주택에 부여되는 비과세 및 장기보유특별공제의 세 부담 경감 효과는 매우 높다. 시나리오 분석에서 세 부담의 유의미한 차이는 1세대 1주택 혜택을 유지하느냐 여부에 의해 결정되었다.

둘째, 비과세 혜택을 없앤 후에 현재의 장기보유특별공제를 적용하여 계산한 세금 부담과 종합소득과 합산한 연분연승(종합소득 과세표준 적용)을 통해 구한 세금 부담은 크게 다르지 않다. 고소득 분위와 일부 중고소득 분위를 제외하면 종합소득과 합산한 연분연승은 현재의 장기보유특별공제에 비해 세금 부담을 완화한다. 결국 1세대 1주택 비과세 혜택 폐지가 연분연승제 적용보다 전체적인 양도소득세 개혁에서 훨씬 중요한 이슈임을 알 수 있다.

셋째, 1세대 1주택 혜택을 폐지 또는 축소하고 새로운 세제 개편안을 도입하는 경우에, 산출세액의 증가가 바로 조세 수입의 증가로 이어지지는 않을 것으로 예측된다. 본 연구에서는 1세대 1주택에 대한 비과세·감면의 축소와 함께 주 거주주택의 양도소득에 대한 과세이연을 도입할 것을 제안하였다. 이 경우에 주택 매각에 따른 양도소득의 대

부분은 상속·증여 시점까지 과세이연 될 가능성이 높기 때문이다.

넷째, 본 연구의 시뮬레이션을 위해서는 각 가구의 양도차익 규모가 필요하다. 여기에서 사용한 재정패널조사는 거래가 이루어지지 않은 현재 보유하고 있는 주택에 대해서는 시가를 제공할 뿐 취득가격에 대한 정보를 제공하지 않는다. 따라서 현재 보유한 주택을 매각할 때 발생하는 '가상의 양도차익'은 조사연도별 재정패널 전체에서 실제 주택 매각을 통한 양도차익 변수가 있는 가구를 추출한 후 이들 가구를 이용한 회귀분석을 통해 추정하였다.

끝으로, 시나리오 4를 적용한 세 부담액을 보다 엄밀하게 계산하기 위해서는 분석 데이터에 주택을 보유한 전체 기간에 대한 종합소득이 포함되어야 한다. 그러나 재정패널은 과거의 종합소득 정보는 제공하지지 않는다. 이에 시뮬레이션 작업에서는 2019년 시점의 종합소득이 보유기간 내내 일정하다는 단순하고 강한 가정을 전제로 삼았다. 결국 시나리오 4의 납부세액은 종합소득에 대한 상세한 정보가 있는 다양한 원천의 자료를 결합함으로써 향후 계산을 정교화하는 작업이 요구된다.

# 제6장

## 결론

본 연구에서는 양도소득세의 과세 원리와 과세체계와 관련한 쟁점을 논의하고 주택 관련 양도소득세가 장기 주택 균형가격에 미치는 영향, 양도소득세제의 개편 원칙 및 이상적 개편 방향에 대해 정리하였다. 또한 헤이그-사이먼스의 이상적 소득 개념에 기초하여 양도소득세 개편 시나리오를 구성하고 각 시나리오에 따른 양도소득세 세 부담 변화를 추정하였다. 데이터 분석과 시뮬레이션을 위해서는 2019년 재정패널조사를 사용하였으며, 시뮬레이션 결과는 양도차익의 결정에서 중요한 역할을 하는 변수인 가구주 연령, 소득 분위, 주택가격(일반, 고가) 등에 따라 세분화하여 제시하였다.

본 연구에서 확인한 주요 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 양도소득세율 인상은 장기적으로는 주택가격 하락에 기여하지만, 시장 급변기에 주택가격 안정화를 위한 단기적 대응 방안으로서는 그 효과가 확실하지 않다.

둘째, 양도소득세의 이상적인 개편 방향으로는 다음의 세 가지를 제시한다: ① 장기보유특별공제를 종합소득과 합산하는 연분연승제도로 대체; ② 1세대 1주택 비과세를 폐지하고 주 거주주택에 대한 과세이연 제도로 전환; ③ 양도소득세 과세이연의 시간적 한도는 상속 및 증여의 시점.

셋째, 제안된 개편안으로 세금 부담을 계산해 본 결과 2019년 재정패널의 자가 가구가 매도되었을 때 부담해야 할 양도소득세액은 1세대 1주택 혜택 폐지에 따른 세액 증가가 대부분이며, 장기보유특별공제를 종합소득과 합산하는 연분연승제도로 대체하는 것은 전반적인 세 부담에 큰 변화를 주지 않는다.

다음으로 본 연구가 갖는 한계는 다음과 같다.

우선, 본 연구는 최대한 논리적으로 정합적인 틀 안에서 양도소득세 개편 방안을 제시하였으나, 그 과정에서 발생할 조세 저항이나 정치적인 실현 가능성은 일단 고려하지 않았다. 자가거주율 제고를 명분으로 한 1세대 1주택 비과세는 오랫동안 관행으로 굳어진 제도이다. 고도성장기를 거치면서 우리나라 국민들 다수는 열악한 주택금융 하에서도 이른바 주택 갈아타기 또는 '주거 사다리'를 통해 중산층으로의 진입에 성공하였다. 조세 감면과 청약제도 등 1세대 1주택에 대한 각종 지원정책은 중산층으로의 계층 사다리를 위한 공적인 버팀목 역할을 해 준 것이 사실이다. 이러한 역사적 배경을 감안한다면, 1세대 1주택자에 대한 과도한 지원에서 비롯되는 왜곡과 불형평성을 완화하기 위

한 본 연구에서의 제언은 '사다리 걷어차기'와 세대간 불평등 심화라는 현실적 비판을 피하기 어려워 보인다.

그럼에도 불구하고 본 연구의 정책적 제언은 일차적으로 조세가 어떠한 방향성을 가지고 개편되어야 하는지에 대한 원칙을 분명히 하는 연구 목적을 달성하고자 하였다. 조세 개편에 관한 한 원칙과 기준의 재정립이 매우 중요하다. 조세 개편의 원칙은 현실적으로 실행 가능한 타협안이나 개편안에 대한 중요한 평가기준이 될 수 있기 때문이다. 조세 개편에 대한 정치적 과정이나 국민들의 정서를 감안한 현실적인 타협안은 제도의 부분적 개선이 중장기적으로 요구되는 근본적 개혁을 왜곡시킬 것인지, 개혁의 방향성과 일치하는지 여부에 따라 평가될 수 있을 것이다.

다음으로, 본문에서 정리하기는 하였으나 본 연구는 2025년 시행되는 금융투자소득세제를 포함하여 각기 다른 원천의 자본이득과의 조세 형평성, 그리고 법인소득과의 조세 형평성에 대해서는 충분히 고려하지 못하였다는 한계를 갖는다. 이 문제에 있어서도 기본적 원칙과 방향은 다른 자산으로부터의 자본이득도 종합소득과 동일하게 취급해야 한다는 것이지만, 그로부터 발생하는 세세한 문제들에 대해서는 꼼꼼한 검토가 필요해 보인다.

마지막으로 본 연구에서 제안한 개혁 방안 중 하나인 상속·증여 시 양도소득세 과세의 효과는 현재의 자료로는 확인하기 어려웠다. 자산과세로서 양도소득세와 상증세에 대한 연계가 필요하며 그 구체적 방안을 제안하는 것 역시 본 연구의 기여 중 하나이다. 다만, 이러한 제안이 실제로 어느 정도의 효과를 창출할 것인지를 알기 위해서는 데이터에 기초한 구체적 시뮬레이션이 수반되어야 할 것이다.

부동산은 우리나라 가계 자산의 80%를 차지하는 중요한 자산이다. 특히 주택은 주거서비스의 제공이라는 점에서 국민들의 기본적 삶을 유지하는 필수재이자 투자자산의 역할을 담당해 왔다. 그런데 부동산에서 발생한 양도차익은 자본이득의 일종이므로 근로소득이나 사업소득에 대한 과세와는 여러 가지 측면에서 차이가 있다. 정부 당국자는 그러한 부동산 양도차익에 대한 과세를 엄격하게 강화하는 것이 타당하다는 차원에서 다주택자에 대한 양도소득세 중과세 제도 등 다양한 규정을 법제화 하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 우리 사회에서 부동산, 특히 집을 통한 부(富)의 증식은 근절되

기는커녕 오히려 더 중요해지고 있다. 그렇다면 정부 당국자들이 중과세 제도를 통해 시장 개입을 하려는 시도가 어떤 의미가 있었던 것일까? 바로 이 점이 다시금 부동산 양도소득세제를 근본적으로 재점검해 보아야 할 이유라고 할 것이다. 부동산 시장이 과열되는 시기기에는 시장 안정화를 위한 각종 대책들을 시행하는 것에 정책의 우선순위를 둬야 하며 따라서 부동산 세제에 대한 근본적 개혁을 추진하는 것에 한계가 있을 수 밖에 없다. 그런데 2022년 하반기부터는 장기간의 초저금리가 고금리로 전환함에 따라 부동산 거품이 꺼질 가능성이 높게 점쳐지고 있다. 향후 시장이 경착륙을 피하고 경기변동에 따른 하향 안정세에 안착하게 된다면 본 연구에서 제안한 바와 같은 보다 근본적인 주택 관련 세제개혁의 적기가 될 수 있을 것이다.

본 연구에서 도출한 조세 원칙과 세제 개편안은 현행 부동산 양도소득세제가 안고 있는 문제점을 분명히 하고 장기적인 관점에서 양도소득세제의 개편 방향성을 제시하기 위한 것이다. 연구를 통해 도출한 정책제언이 추후 입법적 조치를 통해 구체화됨으로써 향후 부동산 세제가 무력한 부동산 정책으로 남발되기보다는 전체 조세체계 하에서 효율성과 형평성이라는 조세의 기본 기능을 만족시키는데 기여하기를 기대해 본다.

# 참고문헌

1. 국내 문헌
2. 외국 문헌
3. 통계 및 데이터 출처

# 참 고 문 헌



## 1 국내 문헌

강성훈(2016), 『1세대1주택 양도소득세 비과세제도 개편방안 연구』, 한국조세재정연구원.

국세공무원교육원(2014), 『양도소득세실무해설』.

국세청(2022), 『주택과 세금』.

국중호(2019), 『주요국의 소득세제도 제1권』, 한국조세재정연구원.

김경환(2008), 「주택관련 세제의 개편 방안」, 『감정평가연구』, 17(2), 193-214.

김경환·손재영(2015), 『부동산 경제학』, 건국대학교 출판부.

김수현(2022), 「우리에게는 생소한 '주택의 금융화' 논의, 어떻게 이해하고 활용할까?」, 『주택연구』, 제30권 2호 2022. 5.: 161~195.

노영훈(2002), 『자본이득에 대한 과세체계 비교연구』, 한국조세연구원.

_____(2006), 『주택에 대한 양도소득세제 개편연구』, 한국조세연구원.

민태욱(2006), 「부동산자본이득에 대한 과세」, 『조세법연구』, 12(2), 50-85.

박재환·박희우·김기영(2008), 「부동산 양도소득세제의 평가와 개편방안 -주택을 중심으로-」, 『세무학연구』, 25(3), 한국세무학회, 191-221.

박정수(2009), 『주요국의 조세제도-영국』, 한국조세연구원.

박훈·정지선(2009), 「주택에 대한 양도소득세 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 26(4), 한국세무학회, 149-175.

서희진(2019), 『주요국의 소득세제도 제1권』, 한국조세재정연구원.

성주한(2021), 「벡터오차수정모형(VECM: Vector Error Correction Model)을 이용한 아파트 매매가격 결정모형에 관한 연구: 창원시 주택시장을 중심으로」, 『주택금융

연구』, 5권 1호, 27-49.

오윤(2008), 「소득 포괄주의 과세 도입에 관한 연구」, 『세무와 회계저널』, 9(2), 한국세무학회.

___(2012), 「자본이득과세 개선방안」, 『조세학술논집』, 28(2), 177-221.

오종현·송은주·정경화(2016), 『1세대1주택 양도소득 비과세제도 연구』, 한국조세재정연구원.

이동식(2004. 6.), 「응능과세원칙」, 『공법연구』, 제32집 제5호, 한국공법학회, 626-627.

이선화(2022a), "보유세·취득세율을 지방에 맡기면", 매경이코노미스트, 매일경제신문, 2022.3.24, https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2022/5121562/

_____(2022b), "코로나 이후 주택시장 회고와 제언", 매경이코노미스트, 매일경제신문, 2022.11.14., https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2022/5321918/

이인실(2003), 『자본이득과세연구』, 한국경제연구원.

임승순(2021), 『조세법』, 박영사.

장근호(2009), 『주요국의 조세제도-미국편(I)』, 한국조세연구원.

장기용(2011), 「1세대1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안」, 『세무와 회계저널』, 제12권 제1호.

전병목·이철인(2021), 「노동소득과 자산소득의 과세형평성에 관한 연구」, 『한국경제포럼』, 13(4), 한국경제학회, 69-106.

하능식·김재훈·주만수(2015), 「국세의 지방세 이양」, 지방세 네트워크 포럼, 2015-06호.

하능식·이주현(2021), 『주택 양도소득세 세부담 분석 및 정책시사점 - 1세대1주택 비과세제도를 중심으로-』, 한국지방세연구원.

## 2 외국 문헌

Birk, Dieter(2010), Steuerrecht 13. Auflage, C.F.Müller, S. 240.

Colwell, P. F.(2002), "Tweaking the DiPasquale-Wheaton Model", Journal of Housing Economics, 11, 23-39.

Fuest, C., Huber, B., & Nielsen, S. B.(2004), "Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations", Working paper, Copenhagen Business School.

Hong, J. H., Park, C., & Song, J.(2020), "Accounting for Changes in House Prices and Rent in Korea, 2001-2016", The Korean Economic Reivew, 36(1), 249-283.

Hackmann, J.(1979), Die Besteuerung des Lebenseinkommens, Ein Vergleich von Besteuerungsverfahren, Tübingen.

Lang, J.(2001), Steuerrecht 17. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, § 9 Rn. 44.

The Economist(2000), "Home ownership is the West's biggest economic-policy mistake", https://www.economist.com/leaders/2020/01/16/home-ownership-is-the-wests-biggest-economic-policy-mistake

Tipke, K.(2000), Die Steuerrechtsordnung I 2. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, p. 500.

## 3 통계 및 데이터 출처

국세청: 국세통계포털

https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2312&cntntsId=7711

재정패널조사

통계청: 인구주택총조사

한국거래소: 주식거래

한국부동산원: 전국주택가격동향조사, 주택 거래량

한국은행: 국민대차대조표

# Abstract

# A Study on the Restructuring of Capital Gains Tax on Housing

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Housing-related taxes in Korea are a sub-sector of housing policy. That is, stabilizing the housing market has been prioritized over the goals and principles of the entire taxation principles. Housing-related taxes are constantly revised due to overheating and cooling of the housing market. Accordingly, the purpose of the tax has been undermined, and the predictability and stability of the tax have been reduced. In particular, the current capital gains tax has been reduced as a means of stabilizing the housing market and supporting single homeowners, losing the efficiency and equity of taxes. This study aims to evaluate the effect of the housing tax system on housing prices and the market and to present an effective direction for reforming the capital gains tax in terms of the income tax system.

Most of the previous literature on capital gains tax has proposed a tax reform plan that focuses solely on the level of the tax burden while maintaining the big framework of preferential policies for one home-owning household and tweezers taxation for multiple homeowners. In this study, a more efficient and equitable capital gains tax reform plan was proposed based on the basic principle of income tax that imposes the same tax burden on the same income regardless of the source of occurrence. In other words, the main purpose of this study was to design a capital gains tax reform plan that realizes the consistency of the entire income tax, rather than a sub-sector tool of housing policy.

For this purpose, this study presents the concept of Haig-Simons income

as a basic principle of restructuring capital gains tax on housing. According to the Haig-Simons concept, income is a change in all economic capabilities that can lead to individual consumption and savings. Thus, it should be treated the same as a subject of taxation, regardless of the source. In this study, the capital gains tax system proposed maintains the Haig-Simons concept of income while accepting taxation at the time of realization.

Initially, an innovative taxation strategy was introduced, dubbed as "the annual tax multiplied years method". This approach involves dividing the realized capital gains by the duration of holding, aggregating the resulting figures with the yearly comprehensive income, establishing a novel tax basis, and subsequently computing the applicable tax amount. However, supplementary measures are necessary, such as the elimination of tax exemption advantages for households owning a solitary residence and the special deduction for extended ownership. Moreover, acknowledging the escalation in asset prices in parallel with the inflation rate as the fundamental deduction for capital gains is vital. Moreover, we may recognize the increase in asset prices equal to the rate of inflation as a basic deduction for capital gains. Second, in order to mitigate the locked-in effect and ensure the freedom of residence, a tax deferral system for residential housing is introduced. Third, the time limit of tax deferral is when inheritance or gift occurs. Therefore, the deferred capital gains tax is levied at the time of inheritance or gift.

Next, we conducted a detailed tax burden simulation using the ‘2019 National Survey of Tax and Benefits’ to evaluate the policy effects of restructured capital gains tax. According to the tax burden simulation, the main change in the tax burden following the introduction of the new capital gains tax system occured from the abolition of tax exemption

benefits for a single home-owning household while the increase mainly concentrated on properties worth more than 900 million won. As the special deduction for long-term ownership was replaced with the annual tax multiplied years method over comprehensive income, the tax burden of most households decreased slightly, while that of the high asset-high income group increased.

In summary, the crux of tax reform, with regard to the burden of tax, lies in eliminating tax exemption benefits for households that own single homes. An analysis reveals that the annual tax multiplied years approach, when applied to comprehensive income, has only a marginal impact on the average tax burden. However, the effect of this approach on the tax burden differs depending on the income quintile of taxpayers.

# 조세 기능에 부합하는 주택 부문 양도소득세 발전방안


| | |
|---|---|
| **인 쇄** | 2022년 12월 26일 |
| **발 행** | 2022년 12월 31일 |
| **발 행 인** | 김현곤 |
| **발 행 처** | 국회미래연구원 |
| **주 소** | 서울시 영등포구 의사당대로 1<br>국회의원회관 222호 |
| **전 화** | 02)786-2190 |
| **팩 스** | 02)786-3977 |
| **홈페이지** | www.nafi.re.kr |
| **인 쇄 처** | ㈜케이에스센세이션 (02-761-0031) |


©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982451-9-9 (93320)

새로운 희망을 만드는 국회

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE