



부동산 시장 정상화를 위한 양도소득세 개편방안



연구기관 : 한국국제경제학회
연구책임자 : 이삼호

국회미래연구원

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “부동산 시장 정상화를 위한 양도소득세 개편방안”의
최종보고서로 제출합니다.

2022년 9월 15일

연구기관명 : 한국국제경제학회
연구책임자 : 이삼호 (고려대학교 교수)

목 차

제1장 서론 1

제1절 연구의 필요성 2

제2절 연구의 주요 내용 5

제3절 주요 선행 연구 8

제2장 장기 부동산 가격 모형과 부동산 세제 10

제1절 부동산 세제와 부동산 가격 11

제2절 장기 부동산 가격 결정 모형 12

제3절 부동산 세제의 도입 효과 17

1. 보유세 17
2. 부동산 임대 소득에 대한 과세 19
3. 양도소득세 20

제4절 부동산 세제가 부동산 가격에 미치는 효과 - 모형을 넘어서 ... 22

제3장 이상적인 부동산 양도 소득세제 27

제1절 소득 세제의 기본 원칙 - 헤이그-사이몬스(Haig-Simons)의
소득 정의를 중심으로 30

제2절 양도 소득세 개관 33

1. 양도 소득세 33

2. 주택에 대한 양도 소득세	36
제3절 소득 세제의 기본 원칙을 적용한 양도 소득 세제	46
제4절 이상적인 양도소득 세제의 제안과 다른 제안과의 비교 ..	62
제5절 남은 문제점들	65
제6절 소결	68
제4장 양도 소득 세제에 따른 부동산 세금 부담 - 시뮬레이션 ..	69
제1절 양도 소득세의 기본 통계	70
제2절 시나리오에 따른 양도 소득세의 변화	74
1. 기초 통계량	74
2. 시뮬레이션	84
제3절 소결	92
제5장 결론	93
참고 문헌	95

표 목 차

[표 2-1] 국민 대차대조표로 어림한 주택 가격 상승률	24
[표 3-1] 자산 이전으로 발생한 소득에 대한 과세 구분	34
[표 3-2] 주택 양도 소득세 납세 의무자	37
[표 3-3] 「소득세법」 제55조 세율	40
[표 3-4] 「소득세법」 제104조 세율	40
[표 3-5] 일반적인 경우 장기보유특별공제율	41
[표 3-6] 1세대 1주택 장기보유특별공제율	41
[표 3-7] 주택 및 주식 2021년 총 공급량 대비 거래량	49
[표 4-1] 재정 패널 4개년의 가구 특성 변화	75
[표 4-2] 주택 소유 여부에 따른 가구 특성	76
[표 4-3] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성	78
[표 4-4] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 35세~49세)	79
[표 4-5] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 50세~64세)	80
[표 4-6] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 65세 이상)	81
[표 4-7] 소득과 주택 소유 및 자가 주택 가격의 결합 분포	83
[표 4-8] 양도 차익 추정을 위한 표본의 기본 통계	85
[표 4-9] 양도 차익 추정을 위한 회귀분석 결과	85
[표 4-10] 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 부동산 가격과 양 도 차익	86
[표 4-11] 네 가지 시나리오에 따른 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 세액 부담 변화	90

그림 목 차

[그림 1-1] 주택매매가격 증가율 추이	2
[그림 2-1] 주택 건설 비용 하락에 따른 주택 공급 증가의 효과	14
[그림 2-2] 이자율 상승이 주택 가격에 미치는 효과	15
[그림 2-3] 보유세 부과가 주택 가격에 미치는 효과	18
[그림 3-1] 주택의 양도 소득세 계산구조	38
[그림 4-1] 연도별 양도 차익 규모와 결정 세액(십억원)	70
[그림 4-2] 자산별 양도 차익(십억원)	71
[그림 4-3] 고가 주택과 기타 주택 양도차익(십억원)	72
[그림 4-4] 고가주택과 기타주택 자산 건당 양도차익(백만원)	73

요 약

□ 연구의 필요성

- 주택 가격의 급등으로 부동산 가격 안정화 대책으로 부동산 관련 조세에 대한 관심 증가
- 그러나 양도 소득세의 단기적인 가격 안정화 효과는 확실하지 않음
- 부동산 세제가 주택 가격에 미치는 효과를 평가하고, 소득 세제로서의 효과적인 양도소득세제 개편 방향을 고민할 필요성

1 부동산 관련 세제가 장기 주택 가격에 미치는 영향

□ DiPasquale-Wheaton의 저장-유량(stock-flow) 모형을 소개하고, 모형 안에서 부동산 관련 세제의 효과 평가

- 주택 저량이 주택의 임대료를 결정하고, 자산 시장 균형을 통해 임대료가 주택가격을 결정하며, 주택 가격을 통해 신규 주택의 유입이라는 유량이 결정되는 모형 구조
- 부동산 관련 세제는 임대료가 주택가격을 결정하는 관계에 영향을 미침

□ 주택임대 수입에 대한 과세, 주택 보유세의 부과, 양도 소득세 과세의 효과

- 동일한 임대료 수준에서 주택 가격을 하락시키는 역할을 함
- 단기적인 주택 가격 하락은 신규 주택 공급을 줄여 주택 저량을 줄이고 임대료를 올리지만, 주택 가격은 원래 수준을 회복하지는 못함

□ 장기적인 가격 결정에 미치는 영향이므로 주택 가격에 관심의 대상이 되는 시기인 단기적 급등 문제에 미치는 영향에 대한 분석은 제한적

2 다른 원천의 소득과 비교한 부동산 관련 양도 소득세의 개편 방향

□ 개편 방향이 지켜야 할 주요 원칙으로 헤이그-사이몬스 소득 개념 제시

- 헤이그-사이몬스 소득 개념에 따르면, 소득은 원천과 상관없이 동일 취급되어야 함.
- 양도 소득도 실현 여부와 관계없이 발생시 종합소득과 합산해 과세
- 발생 시점 과세시 자산 평가의 문제와 조세 저항의 문제를 고려해 실현 시점의 과세를 받아들임

□ 실현 시점 과세를 받아들이면서 헤이그-사이몬스 소득 개념을 최대한 유지하는 제도 제안

- 실현된 양도 소득을 실현 시간에 연분하고, 종합소득과 합산해 과세액을 결정하는 연분 연승제 실시
- 1세대 1주택에 대한 비과세 등의 혜택은 철폐하고, 동결효과 완화 혹은 거주 이전의 자유 보장은 주 거주 주택에 대한 과세 이연을 통하여 해소
- 과세 이연의 한도는 상속, 증여 시점으로 하고, 상속 증여 시점에 양도 소득세 부과

3 양도소득 세제에 따른 과세 부담의 시뮬레이션

□ 양도 소득 세제 개편의 시나리오에 따른 세부담의 변화

- 시나리오 1: 현재의 1세대 1주택 비과세 등의 혜택 유지
- 시나리오 2: 1세대 1주택 비과세 및 장기보유 특별 공제 혜택 폐지
- 시나리오 3: 장기 보유 특별 공제를 연분 연승 제도로 대체
- 시나리오 4: 발생한 종합소득과 합산한 연분 연승 제도 사용

□ 시뮬레이션 자료는 2019년 재정 패널 자료의 자가 주택 소유

가구를 중심으로 실시

- 가구를 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택의 가치별로 세분하여 소그룹을 구성하고, 각 소그룹의 대표 가구를 확인
- 시나리오에 따라 각 소그룹 대표 가구의 세부담 변화를 비교

□ 세부담의 주된 변화는 1세대 1주택 혜택 폐지에 따른 세부담 증가에서 기인

- 세부담의 증가는 9억원 이상의 고가 주택에 집중해서 발생
- 장기 보유 특별 공제를 종합소득과 합산한 연분연승으로 대체하는 것은 대부분 가구에서 세부담을 미세하게 완화하며, 고소득 분위에서만 세부담이 늘어나는 형태를 보임.

□ 세부담 관점에서 세제 개혁의 핵심은 1세대 1주택 비과세 혜택 폐지이며, 종합소득과 합산한 연분 연승은 평균적인 세부담에 미치는 영향은 미미하고, 소득 분위에 따른 세부담의 분포에 영향을 미침

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성

제2절 주요 연구 내용

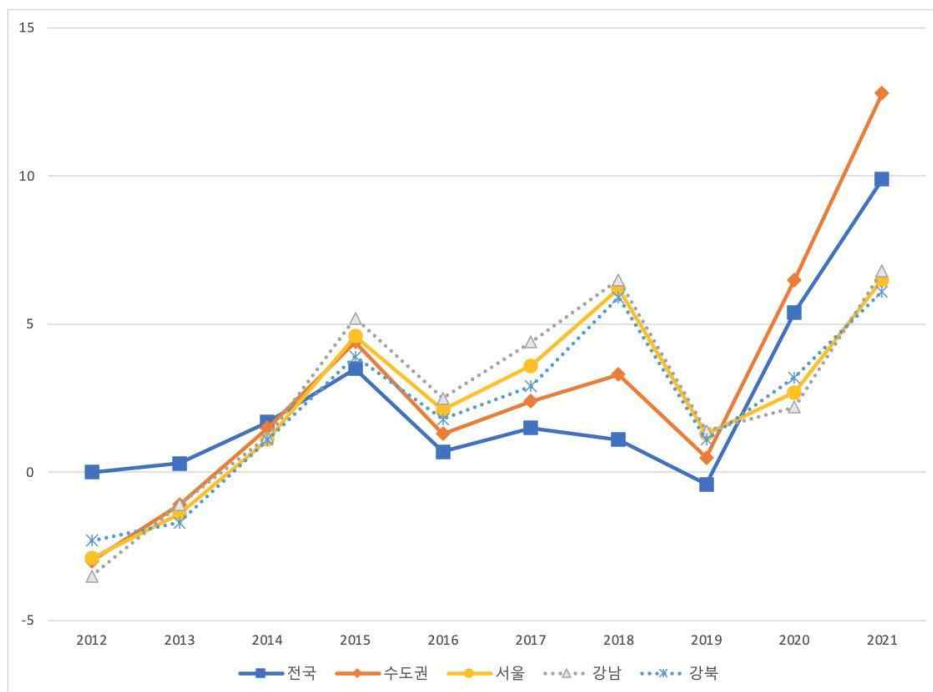
제 1 절

연구의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지난 10년간 부동산 시장의 과열로 부동산 관련 조세에 대한 관심이 증가하고 있다. 급격한 주택 매매 가격 상승으로 정책 당국은 주택 가격 안정화를 위한 다양한 정책적 개입을 시도하게 되었다. <그림 1>은 한국 부동산원의 '전국주택가격동향조사'에 따른 주택매매가격 증가율 추이를 보여준다. 주택 매매가격은 2014년 이후 유의미한 증가율을 보이기 시작했으며 2019년에 다소 소강 상태를 보이는 듯 했으나 이후 상승률이 급격하게 올라 2021년에는 전국 상승률이 10%에 육박했다.

[그림 1-1] 주택매매가격 증가율 추이



자료: 한국부동산원 전국주택가격동향조사

가격 안정을 위한 정책은 주택 공급을 위한 정책과 수요 억제를 위한 정책으로 나누어 볼 수 있다. 주택 공급을 위한 정책은 그 구상에서 실현까지의 시간이 많이 소요되므로 사람들의 기대를 바꾸는 것 이외에는 단기적인 효과가 있다고 보기는 어렵다. 단기 성과를 위한 정책은 수요 억제 정책에 집중된다. 수요 억제 정책은 크게 LTV (Loan to Value) 비율 규제, 그리고 DTI (Debt to Income) 혹은 DSR (Debt Service Ratio) 규제 등의 금융 규제와 부동산의 조세 부담을 높이는 조세 정책이 있다.

부동산 수요 억제를 위한 조세 정책은 크게 보유세 강화와 양도소득세 증과의 형태로 나타난다. 우선 공시지가 현실화 등을 통하여 재산세 및 종합 부동산세의 세부담을 강화하였다. 그리고, 부동산 과열 혹은 조정 지정 지역의 1세대 2주택 이 상에 대한 양도소득세 증과가 적용되었다.

이 중 양도 소득세는 소득세의 일부분임에도 불구하고 주요한 부동산 시장 개입 수단의 하나로 인식된다. 양도소득세는 1968년 부동산 투기 억제세란 이름으로 최초 도입되어 태생부터 부동산 가격 안정의 목적을 가지고 있었다. 특히, 1가구 1 주택에 대해서는 비과세를 적용해 이 조세 제도의 목적이 1세대가 여러 주택을 소유하는 것을 억제하려는 목적으로 설계되었음이 드러난다.

그러나, 양도 소득세가 부동산 가격 안정화를 위한 효과적인 수단이 될 수 있는 지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 양도 소득세 부과는 주택 거래의 세후 수익률을 하락시켜 투자 유인을 낮춤으로써 주택의 현재 가격을 하락시키는 것을 목적으로 한다. 따라서, 현재 가격에 영향을 주기 위해서는 기존의 양도 소득세를 유지하는 것이 아닌 양도 소득세율을 새롭게 인상해야 한다. 그런데, 현재의 양도 소득세는 1세대 1주택 비과세를 기조로 설계되어 있기에 양도 소득세율의 인상은 1세대 2주택 소유주에게만 주로 적용된다. 또한 핀셋 규제로 투기 과열 지구나 조정 지구로 지정된 지역의 주택에 한하여 해당 주택이 1세대 2주택인 소유주에 의해 거래될 때만 증과세가 적용된다. 이렇게 적용된 양도 소득세 증과는 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 유인을 낮춘다. 과연 새로운 주택 구매 유인을 낮추어 주택

매매 가격을 낮출 요인이 클지, 아니면 주택을 팔려는 유인을 낮추어 주택 매매 가격을 올리는 요인이 클지는 사전적으로 알 수 없다.

이런 한계를 고려할 때 양도 소득세제는 주택 시장 안정화라는 단기적인 목적보다는 전체적인 소득세 제도의 일관성이라는 측면에서 평가하고 설계할 필요성이 있다. 양도 소득세는 도입 초기 부동산 투기 억제세의 성격을 벗고 소득세제 안으로 편입되었다. 따라서, 다른 원천의 소득과의 형평성 및 일관성이라는 측면에서 우선 평가하고, 그 뒤에 부동산 거래의 특수성을 고려해 일부 조정할 필요가 있다.

제2절

연구의 주요 내용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우선 본 연구의 범위를 정확하게 할 필요가 있다. 본 연구는 부동산에 관련된 세제 중에 양도 소득세만을 다룬다. 필요에 따라 보유세인 재산세와 종합부동산세, 거래세인 취득세와 등록세 관련 논의를 더 할 수는 있으나 가급적이면 양도 소득세에 주목한다. 양도 소득 세제 중 주택에 관련한 내용을 중심으로 다룬다. 현재 양도 소득세제의 과세 대상은 토지와 건물, 부동산에 관한 권리, 주식 또는 출자 지분, 기타 자산으로 되어 있다. 또 자본 이득과 관련된다는 점에서 양도 소득과 크게 다를 바 없는 금융투자 소득에 대해서도 별도의 과세 체계가 준비되는 중이다.

부동산과 관련된 양도 소득 세제 자체의 효율성과 형평성을 고려하면 이런 다른 형태의 자산으로부터의 양도 소득, 혹은 다른 형태의 자본 이득에 대한 세금과의 비교가 필수적이다. 그러나, 본 논의는 소득세제 안의 다른 소득과 부동산 관련 양도 소득 간의 관계에 초점을 맞춘다.

이상적인 세제에서 부동산의 양도 소득은 다른 자산에서 비롯된 자본 이득, 그리고 다른 원천의 소득과 동일 대우가 적용되어야 한다. 그러나, 현실적으로는 그렇지 못하다. 본 연구가 생각하는 방향은 우선 다른 원천의 소득과 부동산을 통한 양도소득과의 비교가 우선되어야 한다는 것이다. 장기적인 개편 방향을 생각할 때 다른 자산으로부터의 자본 이득에 대한 조세도 다른 원천의 소득에 대한 조세와 같이 취급되는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 필요에 따라 현재의 양도소득 체제 내에서 발생할 수 있는 다른 문제점을 언급하고 이 논의의 한계를 밝힌다.

우선 2장에서 부동산 관련 세제가 장기 부동산 가격에 미치는 영향에 대해 논의한다. 논의를 위해 DiPasquale-Wheaton의 저장-유량(stock-flow) 모형을 소개하고, 모형 안에서 부동산 관련 세제의 효과를 보았다. 주어진 주택 저량은 주택 수요와 더불어 주택의 임대료 수준을 결정하고, 결정된 임대료는 자산 시장의 균형을 통하여 주택 가격을 결정한다. 주택 가격은 다시 신규 주택 건설의 유량에 영

향을 미쳐 주택의 감가상각과 더불어 주택 저량을 결정하게 된다. 이때 부동산 관련 조세는 자산 시장 균형에서 임대료와 주택 가격 간의 관계를 결정한다. 주택임대 수입에 대한 과세, 주택 보유세의 부과, 양도 소득세 과세 모두 동일한 임대료 수준에서 주택 가격을 하락시키는 역할을 한다. 주택 가격의 하락은 주택의 신규 건설을 줄이고 이것이 임대료를 높여 단기적인 주택 가격 하락 효과는 일부 상쇄되나 여전히 주택 가격의 장기적 수준을 하락시키는 효과를 가진다. 이런 분석은 장기적인 주택 가격의 수준에 영향을 미쳐 일시적인 상승률에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있으나, 보통 주택 가격 안정화를 위한 정부의 개입이 요구되는 시기와 주택 가격 상승의 시간 범위가 모형이 분석하는 시간 범위보다 짧다는 사실을 고려할 때 정책적 함의를 얻는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다. 다만, 다른 자산 가격 수준과의 비교에서 주택 자산의 가격이 상대적으로 높아질 것인지에 대한 분석에는 유용할 것이나, 자산의 상대가격이 적당한 수준인지 판단하기는 어려울 것으로 보인다.

3장에서는 다른 원천의 소득과 비교할 때 부동산 관련 양도 소득세의 개편 방향을 논의한다. 우선 부동산 관련 양도 소득 세제의 장기적 개편 방향을 염두에 두고, 개편 방향이 지켜야 할 주요 원칙으로 헤이그-사이몬스 소득 개념을 제시한다. 개인의 소비와 저축으로 이어질 수 있는 모든 변화는 소득이고, 이 소득은 원천과 상관없이 세제상 동일 취급되어야 한다는 헤이그-사이몬스 소득 개념을 양도 소득세에 적용하면 양도 소득은 매해 발생 시점에 다른 소득과 합산하는 종합소득으로 과세하여야 한다. 이 경우 현금 흐름과 무관한 세금 납부가 요구되고 조세 저항이 심할 수 있으므로 실현 시점의 과세를 허용하고, 실현 시점의 과세로 인해 주거 이전시 요구되는 자금 조달 문제로 거주 주택에 대한 혜택이 요구된다. 이를 모두 고려하여 본 연구가 제시하는 주요 개편 방향은 다음과 같다. 첫째, 주택에 의한 양도 소득과 다른 원천 소득과의 형평성 제고를 위해 실현된 양도소득을 실현된 기간의 매년에 귀속하고, 다른 소득과의 합산 과세를 통해 계산되는 매년의 추가 세부담을 합산해 양도 소득세를 부과한다. 이는 다른 소득과 합산한 연분 연승제라고 할 수 있다. 둘째, 1세대 1주택의 비과세를 포함한 모든 우대를 철폐하고 거주 이전의 자유 보장은 주 거주 주택에 대한 과세 이연을 통하여 달성한다. 이는 1세대 1주택을 포함한 어떤 형태의 양도 소득이건 다른 원천의 소득과 동일 취급되어야 한다는 원

칙에 따른 것이다. 거주이전 시 추가 비용이 발생하는 문제를 해소하기 위하여 다음 거주 주택을 마련하기 위한 자금에 관해서는 과세 이연한다. 셋째, 과세 이연된 양도 소득세는 증여 상속 시점을 한도로 과세한다. 증여 상속시 취득 가치를 같이 이전하거나 양도 소득을 실현된 것으로 보고 과세하는 것이 조세 회피 방지를 위하여 필요하며, 둘 중에 거래를 더 활성화하는 점에서 증여 상속시 과세가 적절하다. 따라서 과세 이연의 한도도 증여 상속 시점이 된다.

4장에서는 제안된 방식과 여러 다른 방식의 조세 제도 하에서 실현된 양도소득에 따라 어느 정도 과세가 되는지를 검토한다. 2019년 재정 패널 자료로부터 자가 주택을 소유하고, 소득 정보가 있는 가구를 추출하여 가구주 연령별, 소득 분위별, 보유 주택의 가치별 평균적인 가구 특성을 파악하였다. 가구주 연령에 따른 주택의 평균 보유 기간과 주택의 가치와 보유 기간에 따른 양도 소득을 추정하여 이들 대표 가구의 주택 가치, 양도 차익, 종합 소득 등의 정보를 부여하였다. 이를 기반으로 다양한 양도소득 세제를 적용하였을 때 세부담의 변화를 비교하였다. 우리가 비교한 제도는 기본적으로 1세대 1주택 혜택의 폐지와 장기 보유 특별 공제를 연분 연승으로 대체하는 것의 변화로 구별할 수 있다. 여러 시나리오 별로 여러 특성으로 분류한 대표 가구의 양도 세액 부담을 계산해 본 결과 양도 소득 세액의 부담 증가는 주로 1세대 1주택 혜택 축소에서 주로 나타나는 것으로 확인되었다. 장기 특별 공제제도를 종합 소득과 합산한 연분 연승으로 대체하는 것은 전체적인 세부담을 같게 유지하거나 오히려 줄일 것으로 보인다. 다만, 고소득 분위의 양도 소득세 부담은 종합 소득과 합산한 연분 연승 하에서 증가하는 것으로 보여 세제의 재분배 효과는 연분 연승 제도가 장기 보유 특별 공제보다 더 클 것으로 생각해 볼 수 있다.

먼저 2장의 부동산 가격 결정이론은 Colweel (2002)에 기댄 바가 크고, 김경환 (2008) 역시 비슷한 내용을 요약하고 있다. 본 연구의 2장은 이를 공식화하고, 여기에 부동산 관련 세제의 영향을 포함하였다. 주택 가격 변동에 초점을 맞추는 연구는 시장 마찰이 존재하는 모형을 사용하는 것이 더 많은 함의를 가질 수 있을 것으로 보인다. 증첩 세대 모형을 사용한 Fuest et.al (2004)은 이 관점에서 자본 이득 과세가 부동산 가격에 미치는 영향을 다루었으나, 본 연구는 장기 균형 모형을 통해 이를 연구했다.

자본 이득 세제 전반에 관련한 제도 연구로는 노영훈 (2002)이 있고 부동산 관련 세제를 포괄적으로 본 연구는 김경환 (2008)이 있으나 본 연구는 부동산 관련 양도 소득 세제에 집중하고 있다.

부동산 관련한 양도 소득 세제 관련하여서 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, 여러 연구에서 부분적으로 제시된 것들이다. 예를 들어, 노영훈 (2006)은 1세대 1주택에 대한 비과세제도를 주 거주 주택에 대한 양도 소득세 소득 공제 또는 과세이연제도로 바꾸는 것을 제안하였고, 박재환, 박희우, 김기영 (2008)은 장기소득 특별공제를 연분연승으로 대체하는 방안을 제시하였다. 민태욱 (2006)은 본 연구와 마찬가지로 헤이그-사이몬스 소득 개념을 개혁의 기본 원리로 제시했으며, 본 연구보다 더 근본적으로 부동산 양도 소득에 관한 발생주의 과세와 납부 이연을 주장한다. 본 연구가 제시하는 개선방안은 여러 연구에서 파편적으로 언급된 바 있으나 일관된 논리적 틀을 가지고 정합적인 개혁방안을 제시하려 노력하였다. 본 연구가 제시하는 방안과 다른 방안과의 차이점은 본문에서 더 상세하게 밝힌다.

양도세 부담에 관련하여 계측한 연구는 노영훈 (2006), 강성훈 (2016), 전병목, 이철인 (2021), 하능식 (2021) 등이 있다. 노영훈 (2006)은 과거 양도세 개정이 의도대로 양도세의 중과나 경과를 가져왔는지 평가한다. 강성훈 (2016)은 1세대 1주택 비과세를 소득 공제로 대체할 때 비과세 가구가 소득 공제 후에도 세부담의 변화가 없는 소득 공제 수준을 계측했다. 전병목, 이철인 (2021)은 현행 제도 하에서 노동 소득과 자본 소득의 부담 정도를 비교한다. 하능식 (2021) 역시 현재 제도하에서 부동산 가격 상승에 따라 어느 정도 세부담이 발생하는 지를 비교한다. 본 연구는 제안된 개선방안에 따라 어느 정도 추가적 세부담이 발생하는 지를 계측해 보고자 하였으며, 제안된 개선 방식에 대한 약식 평가의 의미를 담고 있다.

제2장

장기 부동산 가격 모형과 부동산 세제

제1절 장기 부동산 가격 결정 모형

제2절 부동산 세제의 도입 효과

제3절 부동산 세제가 부동산 가격에 미치는 효과

본 장에서는 부동산 가격의 장기 결정 모형을 살펴보고 이 모형에 부동산 세제를 소개했을 때 가격에 미치는 효과를 살펴본다. 부동산 세제는 조세 시스템의 일부로서 조세가 갖추어야 할 바람직한 여러 특성 - 효율성, 형평성, 투명성, 조세 행정의 편리성 등 - 에 비추어 평가할 수 있다.¹⁾ 그러나, 현재의 부동산 세제는 한편으로는 자가 보급률 증진을 위하여 1세대 1주택 비과세를 두는 듯한 측면이 있고, 또 다른 한편으로는 부동산 가격 안정화를 위하여 일시적으로 1세대 1주택 비과세 요건을 변화시키거나 다주택자에 대한 중과 조치가 시행되곤 한다. 따라서, 이런 목적에 비추어 부동산 조세가 주택 가격에 미치는 영향을 살펴는 것이 필요하다.

정책의 도입 목적에 비추어 보면 부동산 조세가 주택 가격에 미치는 영향의 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 부재해 보인다.²⁾ 따라서, 이 장에서는 일단 부동산 장기 가격 결정 모형을 소개하고, 모형안에서 부동산 세제의 효과를 분석한다. 이는 장기적 균형 가격 변동에 대한 분석이므로 단기적인 부동산 대책의 효과를 보여주는 어렵다. 이런 문제점을 마지막에 지적하도록 한다.

1) 이에 대해서는 3장에서 상세하게 다룬다.

2) 기본적으로 경제학의 균형 모형은 가격 조정이 충분히 이루어진 장기에 일어나는 변화를 예측하는 모형으로 단기적인 가격 변동을 이해하는 데 한계가 있을 수 있다.

제2절

장기 부동산 가격 결정 모형

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

먼저 장기의 부동산 가격 결정을 이해해 보도록 하자. 여기에서 소개할 부동산 가격 결정 모형은 부동산 경제학에서 교과서적으로 다루는 DiPasquale-Wheaton의 저장-유량 모형 (stock-flow model) 이다. 이 장기 부동산 가격 결정 모형은 기본적으로 주택 저장과 임대 수요에 의한 주택 임대료의 결정과 완전한 금융 시장 가정 하에서의 임대료와 가격의 관계, 그리고 주택 가격이 주어졌을 때의 신규 주택 건설 유량의 결정으로 인한 주택 저장의 변화를 기본적인 골자로 한다. 이 모형이 가지는 한계에 대해서는 뒤에 추가로 논의한다.

주택 저장 (housing stock)이 주어진 상황에서 주택임대 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 저장이다.

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

$$H_S = \bar{H}$$

다른 주택 임대 수요 결정 요인이 주어져 있을 때, 균형 임대료는 $\bar{H} = D(R)$ 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 때 수익률을 보여준다.

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 장기 균형 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 주택 가격이 높으면 공급이 늘어나다.

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

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

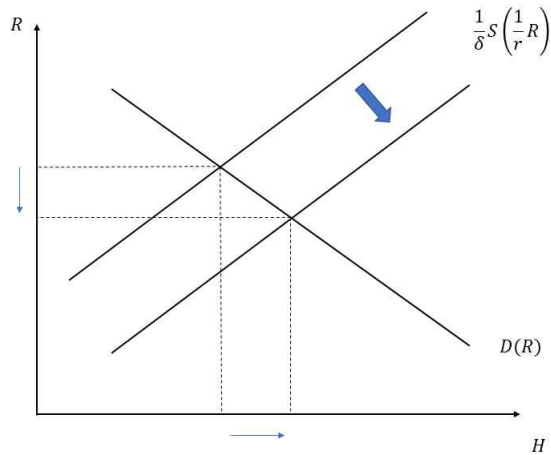
$$\dot{H} = S(p) - \delta \bar{H}$$

이제 모형의 정상 상태 (stationary state)에서의 장기 균형을 생각해 보자. 정상 상태의 장기 균형에서는 주택의 저장량이 고정되고 임대료와 주택 가격이 장기 균형 수준에 있게 된다. 만약 이 균형을 주택 임대료를 중심으로 풀려면 임대료가 주어질 때 장기의 주택 저장량을 구해야 한다. 임대료가 주어질 때 주택 가격이 결정되고 이에 따라 신규 주택 건설이 결정되는 데 이게 감가상각으로 인한 주택의 멸실과 같아지는 주택 저장 수준을 구할 수 있다.

$$H_s = \frac{1}{\delta} S\left(\frac{1}{r} R\right)$$

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

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

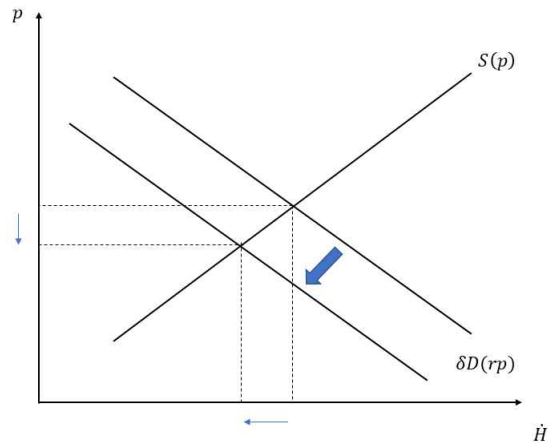


[그림 2-1] 주택 건설 비용 하락에 따른 주택 공급 증가의 효과

이 장기 균형으로부터 몇 가지 비교 정태 분석 결과를 얻을 수도 있다. 예를 들어 주택 건설 비용이 줄어들어 동일한 가격에서도 신규 주택 공급이 늘어난다고 하자. ([그림 2-1]) 이는 위 식의 우변을 증가시켜 균형 임대료는 하락하고, 주택 저량은 늘어난다. 주택 임대료 하락에 따라 주택 가격 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 주택 가격에 미치는 영향은 알 수 없다. 그러나, 모형의 장기 균형을 임대료 중심이 아닌 주택 가격 중심으로 표현하면 주택 가격에 미치는 영향도 확인할 수 있다. 가격이 주어질 때 신규 주택 공급은 $S(p)$ 로 주어진다. 주어진 가격 하에서 시장 수익률을 만족시키는 임대료 수준은 $R = rp$ 이고, 그에 따른 임대 수요는 $D(rp)$ 이다. 장기 균형에서는 임대 시장의 균형이 달성될 것이고 ($H_S = D(rp)$), 이 때 이를 충족시키는 주택 저량에 따른 감가상각은 $\delta D(rp)$ 이다. 정상 상태의 장기 균형에서는 신규 주택 공급과 감가상각은 같아져서 주택 저량이 유지되어야 한다.

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



[그림 2-2] 이자율 상승이 주택 가격에 미치는 효과

정상 상태의 장기 균형 조건을 주택 가격으로 표현한 위 식에서 이자율의 상승은 같은 가격에서 임대료를 올려 임대 수요를 만족하는 주택 저장인 $D(rp)$ 를 줄인다. 이는 우변의 하락으로 나타나 ([그림 2-2]) 주택의 균형 가격은 하락한다.

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

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

우리는 이 관계에서 $p_{t+1} = p_t$ 가 되는 정상 상태의 장기 균형을 염두에 두고 임대료와 주택 가격 간의 관계를 유도하였다. 만약 주택 시장이 정상 상태가 아니고 미래 가격에 대한 예측이 주어져 있다면, $p_{t+1}^e \neq p_t$ 이고 주택 가격은 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$p_t = \frac{1}{1+r}(R_t + p_{t+1}^e)$$

이런 가정을 하는 경우 p_{t+1}^e 가 변함에 따라 가격과 임대료 변화를 분석해 볼 여지가 생긴다. 이 경우 임대료를 중심으로 표기한 정상 상태의 장기 균형 조건은

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

이 되고, 주택 가격을 중심으로 표기한 정상 상태의 장기 균형 조건은 아래와 같다

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

임대료를 중심으로 균형 조건으로부터 미래 주택 가격에 대한 예상이 증가하면 균형 임대료는 하락함을 알 수 있다. 미래 가격이 올라갈 것이라는 예상은 현재의 주택 가격을 향상시키고 이것이 신규 주택의 공급과 정상상태의 주택 저량을 증가시킨다. 이는 임대 시장에서 주택 공급의 증가로 표현되어 임대료가 하락한다.

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

제3절

부동산 세제의 도입 효과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

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

1 보유세(t_p)

보유세를 도입했을 때 임대료와 주택 가격 사이의 관계를 살펴보자. 먼저 금융 시장이 완전할 때 임대료와 주택 가격 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 세부담이 발생한다. 따라서 세후 수익은 이러한 세부담을 제외해야 한다.

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

이 역시 모든 가격이 장기 균형에 있고, 자산 거품이 없는 상황을 상정하면 가격과 임대료 사이에는 다음 관계가 성립한다.

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

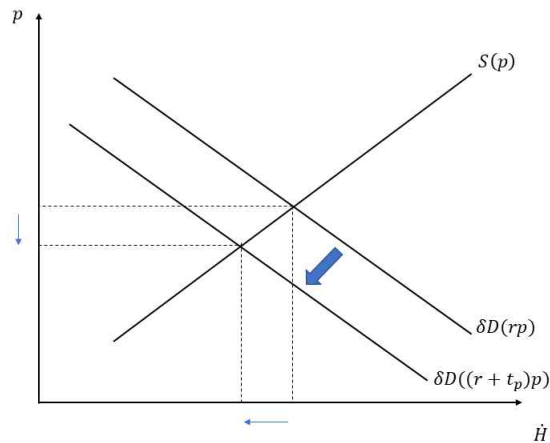
우리는 주택 가격에 관심을 가지므로 균형 주택 가격 결정식을 고려해 본다. 보유세제가 없을 때의 주택 가격은

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

에 의해 결정된다. 보유세가 도입되면 주택 가격 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 2-3]) 당연히 주택의 저량은 줄어든 상태에서 균형에 도달하므로 임대료 상승을 가져온다.



[그림 2-3] 보유세 부과가 주택 가격에 미치는 효과

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

우리가 분석하는 모형은 걷어진 세금이 어떻게 쓰이는 가를 고려하지 않은 모형이다. 걷어진 세금은 결국 정부 지출로 나타날 것인데, 정부 지출이 어떤 용도로 쓰여서 주택 임대 수요나 신규 주택 공급에 영향을 미치느냐에 따라 주택 가격에 미치는 영향은 달라질 수 있다. 예를 들어, 대표적 보유세인 재산세의 경우, 재산세 수입이 지방 정부의 인프라 개선 등 거주 환경 개선에 쓰이면 주거 편의성을 증가시킬 수 있다. 이는 같은 임대료 수준에서 주택 임대 수요를 증가시키기에 임대료 상승과 가격 상승으로 이어질 수 있다. 만약 주택 임대 수요의 증가가 임대료 상승

의 효과를 완전하게 상쇄한다면 주택 가격은 이전과 같고 균형 임대료만 상승한다.

2 부동산 임대 소득에 대한 과세 (t_R)

부동산 임대소득에 대한 과세 역시 임대료와 주택 가격 사이의 관계에 영향을 미친다. 만약 임대 수입에 대해 세율 t_R 로 과세하면 임대료와 주택 가격 사이의 관계는 다음과 같다.

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

모든 가격이 장기 균형에 있고, 자산 거품이 없는 상태에서 가격과 임대료의 관계는 다음을 만족하게 된다.

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

이제 주택 가격의 결정식은

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

가 되고, 임대 소득에 대한 세율 인상은 위 균형식 우변을 감소시켜, 보유세 도입과 방향적으로 동일한 결과를 가져온다. 따라서, 그림에 대한 분석 역시 [그림 2-3]을 참조할 수 있다.

임대 수입에 대한 소득세는 동일한 임대료 수입에서 주택 가격을 하락시킨다. 이는 장기적으로 신규 주택 공급을 줄여서 임대료를 상승시키고, 임대료 상승이 주택 가격 하락을 일부 상쇄하나 장기 균형 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 주택 가격에 미치는 효과는 보유세보다 더 강할 수도 있다. 그러나, 실증적으로 재산세수 증가에 의한 재정 지출이 임대 소득 세수 증가에 의한

재정 지출에 비해 주거 편익을 더 많이 증대시켜 주택 임대 수요를 늘릴 지는 확인이 필요해 보인다.

3 양도소득세 (t_I)

우리가 고려하는 장기 균형 모형은 실질 임대료와 실질 가격이 정상 상태에 머무는 균형을 고려한다. 즉, 실질 가격과 실질 임대료의 변화가 없다. 따라서, 양도소득세를 부과하여도 균형에서는 가격 상승과 자본 이득이 없기에 세제 부과의 효과는 발생하지 않는다.

장기 균형 모형에서 양도 소득세 부과의 효과를 이해하려면 명목 임대료와 명목 주택 가격이 일정한 인플레이션을 π 에 따라 증가하는 상황을 고려할 수 있다. 그러면, 완전 금융시장 상황에 따른 임대료와 가격과의 관계는 다음 식으로 표현할 수 있다.

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

위에서 고려한 임대료와 주택 가격은 모두 명목 가격이다. 따라서, 우변의 이자율 역시 명목 이자율로 표시한다. 여기에 세율 t_I 의 양도 소득세를 도입한다.

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

양도 소득세의 부과로 좌변의 주택 수익률이 고려하는 자본 이득은 세후 자본 이득이다.

이제 장기 균형에서 실질 주택 가격과 임대료가 균형 수준에서 안정되어 있다고 하자. 명목 임대료와 주택 가격은 일정한 물가상승률을 따르므로 명목 자본이득은 $p_{t+1} - p_t = \pi p_t$ 이 된다. 다시 자산 거품이 없는 상황을 고려하면 주택 가격과 임대료 사이에는 다음 관계가 성립한다.

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

양도 소득세가 없는 상태와 비교하여, 양도 소득세의 존재는 주어진 임대료에서 가격을 낮추는 효과가 있다. 따라서 앞서 분석한 보유세와 방향적으로는 동일한

효과를 가진다. 즉, 단기적으로는 주택 가격을 낮춘다. 장기적으로는 낮아진 주택 가격이 신규 주택 공급을 줄여 임대료를 상승시키고 주택 가격을 상승시키지만 이런 간접적 효과는 직접적인 주택 가격 하락 효과를 모두 상쇄하지는 않는다.

제4절

부동산 세제가 부동산 가격에 미치는 효과 - 모형을 넘어서

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서 장기 주택 시장의 균형을 분석하는 저량-유량 분석 모형에 부동산 세제를 도입하여 부동산 세제가 부동산 가격의 장기 균형에 미치는 영향을 분석하였다. 기본적으로 부동산 세제는 부동산 자산의 수익률에 영향을 미친다. 이는 다른 자산과 비교할 때 부동산 자산의 수익률을 줄여 그 수요를 줄이고 주택 가격을 낮추는 효과가 있다. 모형에서 동일한 임대료 수입이 부동산 세제로 인해 더 낮은 주택 가격으로 전환되는 것이 그러한 효과이다.

이러한 단기적 효과는 일부 장기적 주택 공급 감소로 상쇄된다. 주택 가격 하락이 신규 주택 공급을 줄여 임대료 상승을 가져오고, 임대료 상승이 주택 가격 상승을 유발한다. 하지만, 주택 가격이 원상태로 다시 돌아간다면 주택 공급 감소가 발생하는 일은 없을 것이므로 이런 상쇄효과는 완벽하지 않다.

보유세, 임대 소득세, 그리고 양도 소득세가 주택 가격에 영향을 미치는 정도는 세율과 주택 가격 상승률의 영향을 받는다. 보유세, 임대 소득세, 그리고 양도 소득세 도입 후 임대료와 주택 가격 간의 관계를 나타내는 식을 비교해 보자.

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

위 식을 그대로 받아들인다면 연간 주택 가격 상승률이 5%인 상태에서 세율 40%의 양도 소득세가 부과되는 것은 세율 2%의 보유세가 부과되는 것과 같은 효과를 가진다. 만약 실질 이자율 2%를 가정한다면 세율 2%의 보유세는 세율 50%의 임대 소득세 부과와 동일 효과를 가진다. 다만 현행의 양도 소득세는 1세대 1주택 비과세를 기조로 설계되었으므로 평균적인 실질 양도세율은 명목 세율보다 훨씬 낮을 것으로 보여 보유세만큼의 효과를 거두기는 어려울 수 있다. 임대 소득세에 대해서도 2천만원 이하의 임대소득에 대해서는 분리 과세를 실시하는 점, 그리고 자가 거주 주택의 귀속 임대료에 대해서는 과세가 이루어지지 않는 등의 문제가

있어 보유세만큼의 효과를 거두기 어려울 수 있다. 다만 앞서 언급했던 재산세가 거주 환경을 개선하여 주택 임대 수요 증가로 이어지는 효과를 고려하면 어떤 종류의 세금의 주택가격에 미치는 효과가 클 것인지 판단하기가 더욱 복잡해진다.

참고로 한국의 주택 가격 상승률과 보유세 실효세율을 기반으로 주택 가격에 동일한 효과를 주는 실효 양도세율을 생각해 볼 수 있다. 주택 가격 상승률은 국민 대차대조표 순자본스톡 항목 중 주거용 건물과 그 부속 토지의 가치 합의 연평균 상승률로 어림해 볼 수 있는데, 2000년을 시작점으로 할 때 2019년 현재까지 연 평균 상승률은 8.6%이다. 보유세 실효세율은 조세연구원과 대외경제정책 연구원 자료를 통해 볼 때 0.16~0.17% 정도이다. 동일한 가격 효과를 내기 위해서는 $8.6\% \times t_f = 0.17\%$ 이어야 하므로, 양도세 실효세율은 2.0% 정도이다. 이는 실효세율이므로 기본공제, 장기보유 특별공제, 1세대 1주택 비과세 등을 모두 고려한 것이며, 명목 세율과는 다르다는 점을 기억하자.

대출 규제와 같은 금융 규제 역시 주택 구입의 비용을 높여 주택 자산의 수익률을 낮춘다는 점에서 조세 정책과 동일한 경로로 주택 가격에 영향을 준다. 다만, 실현 시점까지 과세가 되지 않는 양도 소득세나 보유 후 6개월마다 부과되는 재산세의 경우와 비교하면 구매 시점의 금융비용을 높이므로 효과가 더 즉각적일 것으로 생각된다.

위 모형은 주택 시장의 장기 균형에 영향을 미치는 요인들을 살펴본 것이다. 정상 상태의 장기 균형에 도달하기 위해서는 임대시장의 균형이 주택 가격에 영향을 미치고, 이것이 신규 주택 건설에 영향을 미치는 과정이 필요하다.

그러나, 이런 장기 균형은 현실의 주택 가격 안정 정책과는 괴리가 있다. 먼저, 대부분 주택 가격 안정화가 요청되는 시기는 단기적 가격 과열 혹은 침체의 시기이다. 1-2년간의 급격한 가격 상승이 주택 가격 안정화에 대한 요구를 만든다. 그런데, 주택 시장의 장기 균형은 이보다 훨씬 긴 기간 필요하다. 장기 균형에서 가격 변화는 신규 주택 공급을 바로 변화시키지만, 현실에서 주택이 지어지는 과정은 최소 3-4년의 기간을 요한다.

[표 2-1] 국민 대차대조표로 어림한 주택 가격 상승률

연도	주거용 건물	부속 토지	합	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%

둘째, 위 모형은 임대 시장의 균형과 그에 따른 주택 가격의 결정을 염두에 둔다. 현실에서는 임대 시장과 주택 매매 시장이 분리되는 현상이 자주 발생하곤 한다. 모형의 설명에서 주택 가격이 오르는 것은 임대료의 상승에 기인한 것이다. 그러나, 현실에서는 미래 주택 가격에 대한 예상이 바뀌면서 주택 가격이 먼저 상승하고 전세와 같은 임대료가 뒤따라 상승하는 경향이 발견되곤 한다. 이는 임대 시장과 이로 인해 유발되는 주택 가격의 개념이 아닌 별도의 주택 매매 시장과 임대료와 분리된 주택 가격을 상정하는 것이다. 이를 반영하기 위해 미래 주택 가격 예상을 마치 외생변수처럼 취급하는 분석을 시도할 수 있다. 그러나 가격 예상이 어떻게 형성되는지, 그리고 미래에 현실화되는 가격이 가격 예상과는 어떤 관계를 가지는 지 등에 대한 설명이 모호해 지는 단점이 있다.

이를 고려하였을 때 단기적인 주택 가격 변동을 설명하기 위한 별도의 모형이 필요하며, 부동산 관련 세제가 주택 가격에 미치는 영향은 이런 별도의 모형을 통해서 이루어져야 한다. 하지만, 이를 분석할 마땅한 분석 도구가 마련되어 있다고 보기 어렵다.

모형의 함의를 염두에 두면서도 부동산 세제가 부동산 가격 안정 대책에 쓰이는 경우의 한계점을 현실적 관점에서 생각해 볼 수 있다. 우선 보유세의 상승은 장기적인 부동산 가격 안정 대책은 될 수 있지만, 그 효과를 보기 위해서는 일정한 시간이 필요하다. 상승한 보유세 부담을 가계가 체감하기 위해서는 이의 부과 및 납부 시점까지의 시간이 필요하기 때문이다. 더군다나 급격한 가격 상승의 시기에 보유세 부담은 상대적으로 작아 보일 수 있다. 소비재라는 성격이 있기에 주택을 다른 자산과 다르게 대하고, 자산적 매력을 감소시키기 위하여 보유세를 부과하는 방향이 채택될 수 있지만, 이는 단기적인 가격 대책이 되기는 어려워 보인다.

부동산 임대 소득세의 경우 자가 주택의 귀속 임대료에 대해서는 과세되지 않으므로 어떤 면에서 보유세보다 효과가 더 제한적이다. 물론, 일부 가구의 다주택 보유와 이들의 임대가 주택 가격을 상승시키는 주요 원인이라면, 이들의 부동산 투자 수익률을 감소시키는 효과가 있을 수도 있다. 하지만, 이런 정당성을 획득하려면 다주택자의 주택 보유와 이들의 임대 소득이 가격 상승의 주요 원인임을 밝혀야 하는데, 이는 쉽지 않아 보인다.

양도 소득세는 서론에서 제기했던 문제점을 다시 환기할 수 있다. 이론적으로 양도 소득세는 주택의 신규 구입 수요를 억제하여 주택 가격을 안정시키는 효과가 있을 것이다. 그런데, 기존 주택 소유자에게는 이익의 실현을 유예하려는 유인을 만들어 내고, 주택 매도를 줄인다. 단기적으로 신규 주택 수요 억제 효과가 더 클지, 아니면 주택 매도 억제 효과가 더 클지는 알 수 없다.

따라서, 부동산 가격 안정을 위한 단기 대책은 조세보다는 금융 대책이 훨씬 더 효과적일 것으로 보인다. 대출 규제나 이자율 상승 모두 조세 대책과 동일한 기제를 통해 주택 가격에 영향을 미친다. 하지만, 효과 측면에서 훨씬 더 직접적이고 빠르다. 심지어 장기적인 관점에서도 부동산 관련 세제보다는 실질 이자율, 실질 소득, 주택 공급 등이 주요한 가격 결정이라는 연구가 있다. (Hong et. al 2020)

따라서, 부동산 가격 안정 대책으로서의 조세 정책은 한계를 가진다.

이런 관점에서 부동산 세제는 부동산 가격 안정 대책으로서 효과보다는 조세 체계 안의 일관성과 안정성을 염두에 두고 검토할 필요가 있다. 다음 장에서는 조세 체계에서의 일관성이라는 관점에서 이상적인 양도 소득 세제안을 제안한다.

제3장

이상적인 부동산 양도 소득세제

- 제1절 소득 세제의 기본 원칙
 - Haig-Simons의 소득 정의를 중심으로
- 제2절 소득 세제의 기본 원칙을 적용한 양도 소득세제
- 제3절 이상적인 양도소득 세제의 제안과 다른 제안과의 비교
- 제4절 남은 문제점들
- 제5절 소결

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

양도 소득 세제의 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 논의가 되기 쉽다. 이런 논의는 세제 개편의 정치적 지지나 실현 가능성을 확인에 있어 도움을 줄 수 있다. 하지만, 이상적인 세제를 목표로 두고 그 타협점으로서 현실적인 개편안을 논의하는 것이 장기적인 세제 개편의 방향성을 제공한다.는 점에서 이점이 있다. 현재 세제에서 논의가 시작되면 주어진 상태에서 발생하는 여러 문제점 해결이 논의의 중심이 되기 쉽다. 즉 현재의 시스템에서 발생하는 민원과 불편, 그리고 문제점을 개선하는 방향에서 세제 개편을 논의하게 된다. 그러다 보면 하나하나의 문제점에 추가적인 조항을 덧붙임으로써 조세 규정이 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 개편의 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, 공정성, 투명성, 징세 행정적 편의성, 유연성 등이다. 조세는 상품의 상대 가격

에 영향을 미치기 때문에 경제적 선택의 왜곡을 가져온다. 효율성은 이런 경제적 왜곡 현상이 최소화되는 조세가 바람직하다는 견해이다. 사회적으로 바람직한 자원 배분은 분배의 문제를 포괄하지 않을 수 없다. 만약 사회적으로 바람직한 분배를 합의할 수 있다면 가급적 이의 실현에 도움을 주는 조세가 바람직할 것이다. 이것이 공평성이다. 조세가 부과되었을 때 그것을 부담하는 주체가 명확하면 이를 부과하는 정치적 책임도 확실해진다. 이를 조세의 투명성이라고 한다. 경제 환경이 변할 때 조세 체계가 이에 반응해 유연하게 변화하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 당초 염두에 두었던 조세 부담이 경제 환경의 변화로 의도와 다르게 바뀐다면 곤란하기 때문일 것이다. 환경 변화에 따라 쉽게 변할 수 있는 조세 체계를 유연한 조세 체계라 한다. 똑같은 조세 수입을 달성하는데 최소한의 행정적 비용이 좋을 것이다. 조세에서 행정적 비용이 발생하는 것은 주로 모호한 규정으로 인한 분쟁 때문이다. 모호하고 해석의 여지가 있는 조세는 납세자가 규정을 지켜 납세하는 것의 복잡성도 증가시키고 이를 관리하는 징세 행정의 비용도 증가시킨다. 따라서, 단순한 조세 규정이 바람직한데, 이를 징세 행정의 편의성이라 한다.

위에서 언급한 여러 가지 원칙들을 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. 형평적인 조세 체계는 근본적으로는 바람직한 분배를 달성하는 조세 체계이지만, 바람직한 분배에 대해 다양한 의견이 존재하므로 현실적으로는 수평적 형평성과 수직적 형평성 개념을 사용한다. 수평적 형평성 개념은 동일 처지에 있는 사람은 똑같은 세 부담을 져야 한다는 것인데, 동일 처지를 소득 수준으로 평가하는 소득세에서는 “동일 소득에 대한 동일 세금”을 수평적 형평성으로 제기한다. 효율성과 공평성 개념에서 가장 바람직한 소득세의 기본 원칙으로 제기되는 것이 헤이그-사이몬스 소득 개념이다.³⁾ 본 논의 역시 이를 따라 양도 소득 세제의 개편 방향으로 논하기로 한다.

3) 헤이그-사이몬스 소득 개념에 기초하여 양도소득 세제 개편 방향을 논의한 연구로는 민태욱 (2006) 이 있다.

제 1 절

소득 세제의 기본 원칙

- 헤이그-사이몬스(Haig-Simons)의 소득 정의를 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양도 소득세는 현행 소득 세제에서 소득으로 열거된 9가지 소득 중 하나이다. 따라서, 소득 세제 체계 내에서 효율적이고 공평하게 설계되어야 한다. 소득세에 대한 효율적이고 공평한 설계는 소위 ‘헤이그-사이몬스’ (Haig-Simons)의 소득 정의를 바탕으로 이루어져야 한다는 것이 재정학의 교과서적인 논의이다.

1920-30년대에 미국의 경제학자인 헤이그 (Robert M. Haig)와 사이몬스 (Henry C. Simons)에 의해 주장되었다고 알려진 헤이그-사이몬스의 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-사이몬스 소득 개념은 효율적이고 공평하다. 이 개념이 효율적이라고 주장되는 이유는 모든 소득이 그 원천과는 상관없이 동일하게 취급되므로 소득을 발생시키는 행위의 선택에 있어서 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. 노동 소득과 자본 소득의 과세 비교에 있어 전통적인 거시 경제학 모형은 자본 소득보다는 노동 소득에 더 많은 세금을 부과하는 것이 효율적이라는 주장을 하고 있다. 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 자본의 공급이 노동 공급에 비해 가격에 더 민감하게 반응하여 동일한 조세 수입에 대응한 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 자본 이득이 노동 소득보다 더 낮은 세율로 부과되면, 똑같이 성과급의 성격을 가지고 있지만 노동 소득으로 분류되는 보너스보다는 자본 이득으로 취급되는 스톡 옵션이 지급 형태로 더 선호된다. 즉, 지급 형태를 바꿈으로써 조세를 회피할 수 있다.

또한 헤이그-사이몬스 소득 개념은 공평하다. 개인이 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, 그 중 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-사이몬스 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 종합 소득으로 간주하면 누진세율 체계 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 취급해

야 한다는 원칙을 우회하도록 만드는 것이다.

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

제2절

양도 소득세 개관

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

헤이그-사이몬스 정의에 기초한 양도 소득세 개편 방안을 논의하기에 앞서 현재의 양도 소득세 제도를 개관한다.

1 양도 소득세⁴⁾

가. 개요

양도 소득세는 개인이 부동산, 주식 및 분양권과 같은 유·무형의 자산을 유상으로 양도하면서 발생한 소득에 부과하는 세금이다. 양도 소득은 자산의 양도 시점과 취득 시점의 가격 차이(양도 차익)에서 비롯되는 자본 이득이며 보유 기간 동안 자산의 가격 변동이 꾸준히 발생하더라도 양도 시점에 도달해야 실현되는 특징을 가진다. 이에 따라 양도 소득세 역시 양도 시점에 이르러 일시에 부과된다. 반대로 자산의 양도 결과 차익이 발생하지 않거나 양도 손실이 발생하면 양도 소득세는 부과되지 않는다.

양도 소득세는 자산의 소유권을 수증자에게 이전할 때 증여자 개인에게 부과하는 세금이다. 「소득세법」 제88조에서 ‘양도’란 자산을 매도, 교환, 법인에 대한 현물 출자 등의 방식으로 등기 등록에 상관없이 소유권을 유상으로 타인에게 사실상 이전하는 행위를 의미한다. 증여되는 자산에 채무가 설정된 부담부증여의 경우 수증자가 수증자의 채무 인수를 대가로 자산을 제공하는 것이므로 양도에 해당한다. 반면에 무상으로 이전하는 경우 양도 소득이 아닌 증여세, 종합소득세, 법인세 등으로 과세한다. 예를 들어 배우자 또는 직계존비속간 매매에 의한 양도는 증여로 인식하여 양도 소득세가 아닌 증여세가 부과된다. 신탁해지에 의해 소유권이

4) 「소득세법」 제3장 참조.

회복되는 경우, 공동소유 토지를 소유자별로 단순 분할 등기하는 경우 등 역시 양도로 보지 않는다.

[표 3-1] 자산 이전으로 발생한 소득에 대한 과세 구분

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

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

나. 과세체계

1) 과세 대상과 범위

양도 소득세 납세자는 과세 대상 자산의 양도로 소득이 발생한 개인이다. 국내 거주자의 경우 국내와 해외 모두에 소재한 자산에 대해서 납세의무가 있고 주소지를 납세지로 한다. 비거주자의 경우 국내에 소재하고 있는 자산에 대해서만 납세의무가 있지만 1세대 1주택 비과세와 장기보유특별공제 대상에 포함되지 않는다. 그리고 양도자산의 소재지를 납세지로 한다.

양도 소득세 범위는 아래의 자산 양도 행위에서 발생하는 소득에 부과된다.

- 토지 또는 부속 시설 및 건축물을 포함한 건물의 양도
- 부동산 취득 권리, 지상권, 전세권과 등기된 부동산임차권의 양도
- 당해 법인 대주주의 주식 등의 양도 및 소액주주 유가증권시장 외 주식 등⁵⁾의 양도
- 파생상품의 거래
- 기타자산⁶⁾의 양도
- 신탁 수익권⁷⁾의 양도

2) 과세표준과 기본세율

양도 소득세의 과세표준은 양도하는 자산으로부터 얻은 양도 차익에서 장기보유 특별공제와 양도소득기본공제를 차감한 금액이다. 양도 차익은 「소득세법」 제 95조에 따르면 양도가액(자산의 양도로 발생하는 수입)에서 해당 자산의 취득 가액과 그 밖에 양도과정에서 소요되는 필요경비를 제외한 금액이다. 양도가액과 취득 가액은 실지거래가액을 원칙으로 하며, 취득 가액의 실지거래가액을 확인할 수 없는 경우 대통령령으로 정하는 매매사례가액, 감정가액, 환산취득가액 순으로 적용한다(「소득세법」 제97조 1항 참조).

양도 소득 과세표준에 대하여 양도세율을 곱해 산출세액을 계산하고 세액 공제 항목이 있는 경우 이를 부과하여 최종적으로 결정세액을 도출한다. 토지, 건물, 부동산에 대한 권리, 기타자산에 대하여 양도 소득세 세율은 소득세의 8단계 초과누진세율과 동일하다⁸⁾. 그런데 해당 자산의 보유기간이 1년 미만인 경우 70%, 1년 이상 2년 미만의 경우 60%의 중과세율을 적용한다. 그리고 비사업용 토지는 10%p의 추가 세율이 적용되고, 미등기양도자산은 70%의 높은 세율을 부과한다.

5) 주식등: 주식 또는 출자지분, 신주인수권, 증권예탁증권.

6) 기타자산: 사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권, 특정시설물 이용권 및 회원권, 특정주식, 부동산과다보유 법인 주식 등.

7) 신탁의 이익을 받을 권리(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제 110조에 따른 수익증권 및 동 법률 제189조에 따른 투자신탁의 수익권 등 대통령령으로 정하는 수익권은 제외).

8) 세율은 하위 소득 구간부터 6%, 15%, 24%, 35%, 38%, 40%, 42%, 45%로 높아진다.

3) 비과세 감면

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

2 주택에 대한 양도 소득세⁹⁾

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 정의한다¹⁰⁾. 이와 같은 주택을 유상으로 양도하면서 발생한 소득에 대해 양도 소득세가 부과된다. 그러나 국민주거생활의 안정과 같은 사회 정책적 목적을 위해 일정 조건을 만족하는 경우 양도 소득세는 면제된다.

주택을 거래하는 모든 개인은 양도 소득세 납부 의무가 있다. 여기서 개인은 국내 거주자와 비거주자로 구분된다. 국내 거주자의 경우 국내 및 국외에서 발생한 주택의 양도 소득에 대해 납세의무가 부과되며 주소지를 납세지로 한다. 그리고 비거주는 국내에 소재한 주택의 양도에 대해서만 의무가 있고 국내사업장 소재지를 납세지로 한다.

9) 「소득세법」 제3장, 국세청(2022), 「주택과 세금」 참조.

10) 용도가 명확하지 않으면 공부상의 용도를 따른다.

[표 3-2] 주택 양도 소득세 납세 의무자

납세의무자	과세대상	납세지
거주자	국내·국외에 있는 주택	국내에 소재한 주택
비거주자	주소지 (주소지가 없는 경우 거소지)	국내사업장 소재지 (사업장이 없는 경우 부동산 소재지)

자료: 국세청(2022), 「주택과 세금」

나. 과세체계

1) 주택 양도 소득세 계산구조

주택의 양도 소득세는 [그림 3-1]에서 보여지는 과정을 통해 결정된다. 주택을 양도하면서 발생한 수입인 양도가액에서 취득가액 및 자본적지출액 등의 필요경비를 차감하여 양도 차익을 계산한다. 양도가액은 주택의 양도 시점에 양도자와 양수자 사이의 실지거래가액을 기준으로 한다. 실지거래가액이란 주택 거래 당사자 간의 실제로 거래된 금액을 말하며 해당 주택 양도의 대가로서 금전과 이외에 재산가액을 의미한다. 2007년 이전까지는 기준시가를 기준으로 삼았다. 그런데 실거래가액보다 낮은 수준에서 세금이 부과되어 투기의 원인으로 이어질 수 있는 단점이 있었기에 현 제도로의 변화가 필요했다.

양도 차익에서 장기보유특별공제를 차감하여 양도 소득금액을 도출한다. 기본공제 250만원을 추가로 차감하여 양도 소득세 과세표준을 구한 후 이에 대해서 세율을 곱하고 누진 공제액을 차하여 양도 소득세액을 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 3-1] 주택의 양도 소득세 계산구조

	양도가액	: 주택 실지거래가액
(-)	필요경비	: 주택 취득가액 및 자본적 지출액 등
	양도 차익	
(-)	장기보유특별공제	: 등기된 3년 이상 보유 주택에 적용
	양도 소득금액	
(-)	양도 소득 기본공제	: 연간 1인당 250만원
	양도 소득 과세표준	
(×)	세율	
	산출세액	: 과세표준 × 기본세율 - 누진 공제액
(-)	공제 및 감면 세액	
	결정세액	

자료: 저자작성

2) 장기보유특별공제

장기간 보유하던 주택을 양도하는 경우 「소득세법」 제95조에 의하여 양도 차익의 일정액을 차감해주는 제도를 장기보유특별공제라 한다. 보유기간이 길어질수록 공제율이 높아지는 구조이며, 1세대 1주택자가 해당 주택에서 10년 넘게 보유하면서 동시에 거주했을 때 최대 80%까지 공제 혜택을 누릴 수 있다. 한편 거주기간 요건은 2021년 1월 1일부터 장기보유특별공제에 추가된 것이며 소유주가 실

거주하지 않은 주택은 보유기간이 아무리 길더라도 최고 공제율을 받을 수 없다.

장기보유특별공제 대상에서 제외되는 경우는 다음과 같다.

- 미등기 양도주택
- 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 • 거주기간별 공제율

3년 이상 보유하고 있는 일반적인 주택의 경우 [표 3-5]의 공제율을 적용한다. 그리고 1세대 1주택의 경우 [표 3-6]의 공제율을 사용한다. 최대 공제율을 받기 위해서는 1세대 1주택 소유주가 10년 이상 보유하고 10년 이상 거주함에 따라 거주 기간과 보유 기간에 대해서 각각 연 4%씩 적용받아 80%의 공제율을 받을 수 있다. 한편 보유 기간 3년, 거주 기간 2년 이상 3년 미만인 경우 거주기간별 공제율 8%가 적용되어 합계 20%의 공제율이 부과된다.

[표 3-3] 「소득세법」 제55조 서울

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

자료: 국세청, 주택과 세금

[표 3-4] 「소득세법」 제104조 서울

		서울	
		'21.5.31.까지	'21.6.1. 이후
조 정 대 상 지 역 소재 지역	2주택자	기본세율+10%	기본세율+20%
	3주택 이상자	기본세율+20%	기본세율+30%
	분양권	50%	1년 미만: 70% 1년 이상: 60% 조정대상지역내외 구분없음
주택 보유기간 별	1년 미만 보유 주택 · 조합원입주권	40%	70%
	1년 이상 2년 미만 보유 주택 · 조합원입주권	기본세율	60%
	2년 이상 주택 · 조합원입주권	기본세율	기본세율
미등기 양도주택		70%	70%

자료: 국세청(2022), 「주택과 세금」

[표 3-5] 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), 「주택과 세금」

[표 3-6] 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%

자료: 국세청(2022), 「주택과 세금」

주: 보유 기간 3년, 거주 기간 2년 이상 3년 미만인 경우 20%의 공제율 적용

다. 1세대 1주택 비과세

1) 개요

1세대 1주택 비과세는 「소득세법」 제89조에 따라 1세대 1주택자가 2년 이상 보유한 주택에 대해서 적용된다. 동법 제88조에 따르면 1세대란 거주자 및 배우자¹¹⁾가 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 자 및 형제자매를 의미한다¹²⁾. 세대 구성에 있어서 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 12억원을 초과하는 경우 고가주택으로 분류되어 양도가액의 기준금액을 초과하는 부분에 대하여 양도 소득세가 부과된다(「소득세법」 제95조 3항, 「소득세법 시행령」 제160조). 이는 2021년 12월 8일부터 상향된 기준으로 이전까지 9억원이 기준이었다. 양도 소득세 부과대상 양도차익은 다음과 같은 산식에 의해서 결정된다.

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

2) 1세대 1주택 비과세 요건

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

- 거주자인 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유
- 보유 기간 2년 이상

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

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

- 취득 당시 조정대상지역에 소재한 주택은 보유 기간 중 2년 이상 거주
- 양도 당시 고가주택이 아닌 주택(즉, 주택의 실지거래가액이 9억원 이하)

보유 기간은 주택 취득일로부터 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 주택 취득으로 일시적인 2주택을 소유하는 경우 1주택을 보유한 날부터 보유기간을 기산한다.

거주 기간은 주민등록표 등본상 전입 일부부터 전출 일까지의 기간이다. 조정대상 지역 소재의 주택은 2017년 8월 2일 부동산 대책 발표에 의해서 보유기간 중 거주 기간이 2년 이상 경우에만 비과세를 적용 받을 수 있다. 따라서 취득 시점에 조정대상지역에 속한 경우 양도 시점에 대상 지역이 해제되어도 거주 기간 2년 요건을 충족해야만 비과세가 적용된다.

1세대 1주택 비과세는 원칙적으로 2년 보유, 2년 거주 조건을 만족해야 하지만 특례사항을 두어 보유 및 거주 요건을 충족하지 않아도 비과세 적용이 가능하다(「소득세법 시행령」제154조 참조). 반면에 모든 조건을 부합함에도 미등기양도 주택 또는 양도가액이 계약서의 거래가액과 실지거래가액이 일치하지 않으면 비과세를 적용받지 못한다.

3) 1세대 2주택 비과세 특례

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

- 신규 주택 취득으로 인한 2주택(「소득세법 시행령」 제155조 1항)
- 상속으로 인한 2주택(「소득세법 시행령」 제155조 2항)
- 동가봉양 합가¹³⁾로 인한 2주택(「소득세법 시행령」 제155조 4항)
- 혼인으로 인한 2주택(「소득세법 시행령」 제155조 5항)

13) 60세 이상의 직계존속을 봉양하기 위해 세대를 합치는 경우를 의미한다.

- 부득이한 사유로 비수도권 소재 주택 취득에 의한 2주택(「소득세법 시행령」 제155조 8항)
- 장기임대주택 보유에 대한 거주주택 특례(「소득세법 시행령」 제155조 20항)

4) 1세대 1주택 비과세 제도 변천¹⁴⁾

1세대 1주택 비과세 제도는 아래와 같은 과정을 통해 변천되었다.

- 1977년 고급주택 1세대 1주택에서 제외
- 1978년 아파트에 대한 6개월 거주 기간 요건 마련
- 1979년 모든 주택으로 거주 기간 요건 확대 적용
- 1983년 거주 기간 요건 6개월 → 1년으로 강화
비거주 보유기간 2년 → 3년으로 강화
- 1988년 거주 기간 요건 1년 → 3년으로 강화
비거주 보유기간 3년 → 5년으로 강화
- 1996년 거주 기간 요건 폐지
- 2003년 고급주택 기준을 면적에서 금액으로 단일화
고급주택 → 고가주택으로 용어 변경
서울, 과천 및 5대 신도시 지역에 대해 1년 이상 거주 기간 요건 재설정
- 2004년 서울, 과천 및 5대 신도시 지역에 대한 거주 기간 요건 2년으로 강화
- 2011년 모든 지역에 대해 거주 요건 없이 3년 보유 요건 적용
- 2017년 8.2 대책발표: 조정대상지역 지정 후 취득 주택에 대한 비과세 요건으로
2년 이상 거주 기간 추가
- 2018년 9.13 대책발표: 조정대상지역에 대하여 일시적 2주택 기간 3년 →
2년으로 단축

14) 하능식, 이주현(2021) 참조

- 2019년 12.16 대책발표: 조정대상지역에 대하여 일시적 2주택 기간 2년 → 1년으로 단축 및 1년 내 전입
- 2020년 양도가격 9억원 초과 고가주택에 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, 9억원 초과 고가주택 적용, 장기보유특별공제율도 보유기간 연 4%, 거주기간 연 4%로 구분

제3절

소득 세제의 기본 원칙을 적용한 양도 소득세제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 언급하였듯 소득 세제의 기본 원칙은 소득 원천과 상관없이, 그리고 실현 여부와 관계없이 과세하는 것이다. 이런 원칙을 적용하면 양도 소득세, 특히 우리가 관심을 가지는 부동산에 관한 양도 소득세 역시 매년 시장가치를 평가하여 가치의 증분을 소득으로 보고 이를 과세하여야 한다. 예를 들어, 민태욱(2006)은 부동산 양도 소득에 대한 근본적인 개혁방안으로 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 한다. 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 자산과는 달리 부동산 자산은 시장 가치 평가가 어려울 수 있다. 과세 금액이 시장 가치의 평가에 좌우되기에 정확하고 객관적인 시장 가치의 평가가 필요한데 이를 매년 한다는 것은 어려울 수 있다.

민태욱은 첫 번째 문제의 경우 납세 이연으로 해결하고 있지만, 두 번째 문제에 대해서는 특별한 답을 제공하고 있지는 않다. 납세 이연을 적용하면 실현 시점의 선택 왜곡 문제를 논외로 하면 현실적으로 발생 시점의 과세와 실현 시점 과세의 차이점은 이자 부담의 차이만 남는다. 반면 자산 평가 문제가 결부되면 자산 가치가 하락하는 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 본고는 아주 예외적인 상황을 제외하고는 실현 시점에 과세한다는 현실을 받아들인다.

현실적인 어려움 때문에 실현 시점에 과세하여도 다른 원천의 소득과 동등하게 취급받아야 효율적이고 공평한 소득 세제의 원칙에 부합한다.¹⁵⁾ 따라서, 동등한 기간에 발생한 동등한 금액의 소득과 동일한 세금이 부과되어야 한다.

가. 보유 기간과 실현 이익 규모에 따른 적정 세율

현재의 양도소득 세제는 실현 기간과 관계 없이 소득 규모에 따라 적용되는 동일한 세율 체계를 제시하되, 장기보유 특별공제와 양도소득 기본공제를 적용함으로써 더 오랜 기간에 실현된 소득에는 더 낮은 세금을 적용하고 있다.

장기보유 특별공제율은 [표 3-5]와 [표 3-6]에 정리되어 있는데, 일반 자산에 대한 공제율은 3년 이상 보유 자산에 대해서 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 적용 가능하다. 양도소득 기본공제는 매년 250만원 상당의 양도소득을 공제하는 것으로 이 역시 보유기간이 늘수록 공제액은 늘어난다. 장기보유 특별공제를 포함한 1세대 1주택에 대한 우대 조치는 차후에 다룰 것이기 때문에 우선 일반 자산에 대한 장기보유 특별공제에 대해 평가해보자.

왜 장기보유 특별공제가 도입되었는지 명확한 도입 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 장기보유 특별공제를 제공한다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 둘째, 자산에 대

15) 전병목, 이철인(2021)이 양도 소득을 노동 소득과의 과세 형평성에 비추어 평가한 것도 이런 문제의식 때문인 것으로 보인다.

16) 1996년 폐지된 양도소득 특별공제는 고시된 지가 상승률을 과세 표준에서 제외한 것으로 이런 역할을 수행

한 투기적 투자가 아닌 장기 투자를 유도하기 위해 장기보유 특별공제를 도입했을 수도 있다. 장기보유 특별공제가 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 보유된 자산에 대해 혜택을 주는 것이 장기보유 특별공제이다. 이를 주택에 적용해 보면 장기적인 주거 목적의 주택 구입 행위를 더욱 우대하는 것으로 볼 수도 있다. 셋째, 누진세율 구조와 소득 실현의 기간이 세부담에 미치는 영향을 반영하는 것일 수 있다. 똑같은 액수의 종합 소득이라도 더 오랜 기간에 실현된 소득은 연당 평균 소득이 낮기에 누진 세율 구조에서 더 낮은 세율을 적용받아 세금 총액이 낮아진다. 양도 소득에 대해서도 동일한 원리를 적용할 수 있다. 똑같은 액수의 실현 이득이더라도 더 오랜 기간에 실현된 것이라면 누진 세율 구조에 따라 적용되는 세율은 낮아야 한다는 것이다. 그런데 양도 소득 세제에는 실현 기간과 무관하게 소득 규모에 따라 적용되는 누진 세율 구조가 있다. 따라서 장기보유 특별공제를 적용함으로써 실현 시간이 긴 소득에 대해서 세부담을 줄일 수 있도록 하는 것이 그 목적일 수 있다.

그러나, 위에서 제시한 목적 중 앞 두 가지는 다음과 같은 이유로 정당화하기 어렵거나 차후 다른 세제와 더불어 고려될 필요가 있다. 우선 자산 가격의 실질 상승률을 얻기 위하여 물가상승률 만큼의 가격 상승분을 제외하는 것은 의미가 있다. 다만 다른 소득 원천에 대해서는 실질 소득 조정을 하지 않은데 반하여 자본 이득에 대해서만 이를 심각하게 고려하는 것은 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 예를 들어 근로 소득에 대한 세율 구간은 가격 상승에 따라 조정하지는 않는다. 따라서, 물가 상승률에 대한 고려는 세율 구간의 물가 상승 연동 등과 더불어 차후에 고려될 필요가 있다. 만약 당장 자본 이득에 대해서만 특별히 실질 소득에 대한 조정이 필요하다면 양도 소득 기본공제를 조정함으로써 일부 반영이 가능할 것으로 보인다. 모든 소득에 동일한 세율을 적용한다는 기본적인 이념에도 불구하고 종합 소득을 적용하는 다른 여섯 개의 소득 항목에 대해서도 비용 처리 및 공제 규정을 달리하

하였다. 민태욱 (2006)은 장기보유 특별공제가 양도소득 특별공제의 역할을 일부 이어받고 있다고 주장하나, 1989년~1996년까지의 기간에 장기보유 특별공제와 양도소득 특별공제가 공존하였다는 점에서 이런 주장은 논쟁의 여지가 있다. (박재환, 박희우, 김기영 2008)

고 있고, 양도 소득 기본공제 역시 그런 의미에서 이해할 수 있다. 다만, 이는 기본적인 원칙 위에 추가적으로 고려되는 사항이므로, 뒤에 제시할 원칙에 먼저 집중하는 것이 필요하다.

자산에 대한 장기 투자를 유도하기 위한 장기 보유에 대한 우대는 뒤에 논의할 양도 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 3-2] 참조) 따라서, 잦은 거래를 유도하는 방향과 억제하는 방향 중에서 선택해야 한다면 거래를 유도하는 방향의 제도가 더 효율적일 것이다. 더구나 기본적으로 양도 소득세는 자본 이득의 실현을 연기할 유인을 조장하여 자산의 효율적인 거래를 막는 효과를 가진다. 장기 보유에 대한 우대는 자본 이득 실현을 연기할 유인을 오히려 강화하는 것이기 때문에 자산의 효율적인 거래라는 측면에서 오히려 장애를 가중할 수 있다.

[표 3-7] 주택 및 주식 2021년 총 공급량 대비 거래량

주택 (백만 호)	총 주택수(A)	거래량(B)	공급량 대비 거래량 (B/A)
	18.81	1.02	0.053
주식 (백만 주)	총 상장주식(A)	거래량(B)	공급량 대비 거래량 (B/A)
	109,421	693,356	6.33

자료: 총 주택수: 인구주택총조사; 주택 거래량: 한국부동산원; 주식거래: 한국거래소

남은 세 번째 가능성, 즉 장기보유 특별공제가 동일한 소득이라도 더 오랜 기간 동안 실현된 소득에는 더 낮은 세금 부담을 부과하기 위하여 된 것이라면, 이 논리는 양도 소득 뿐만이 아니라 다른 소득에도 적용되어야 하는 것이다. 이 논리에 따르면, 양도 소득을 다른 종합소득과 동일한 기준으로 처리하여야 하고, 따라서,

따라서 종합 소득과 같이 매년의 소득으로 나누어 세율을 적용하는 것이 더 타당할 것이다. 또한 동일한 양도 소득이라도 납세자의 다른 원천의 소득 수준에 따라 차등 과세하는 것이 당초 누진 세율 구조를 도입한 소득 세제의 구조와 일관된다. 물론, 현재의 구조 - 기간과 무관한 세율 구조와 장기보유 특별공제의 조합 - 가 같은 기간 발생한 추가적인 종합 소득과 비슷한 세 부담을 낳는 지를 평가할 수도 있다. 그러나, 이런 평가는 양도 소득세제의 세율구조 개편, 양도 차익의 평가가 기준시가에서 실질 거래 가격으로 바뀌는 등 양도세에 관련된 여러 조항이 바뀌면 달라지는 것이므로, 앞서 언급한 것처럼 다른 종합소득과 합산하여 과세하는 것이 더 간편할 것이다.¹⁷⁾

따라서, 실현된 양도 소득을 발생한 기간에 따라 다른 종합소득과 연계하여 과세하는 것을 기본으로 하고 물가상승률을 고려한 실질 실현 소득을 계산할 필요성 같이 다른 소득과 두어야 하는 차별성은 양도 소득 기본 공제를 조절함으로써 해결하는 것이 좋은 대안이 될 수 있다.

실현된 양도 소득을 소득이 발생한 기간에 따라 다른 종합소득과 연계하여 과세하는 방식에는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 매년 평균적으로 발생한 양도 소득을 매년의 실제 종합소득에 더하여 과세하고 추가적인 세금을 모두 더하여 세금을 계산하는 방식이다. 만약 10년 동안 10억의 양도 차익을 발생하였다면 매년 1억씩의 소득이 발생한 것으로 보고, 이를 납세자의 다른 종합소득과 합산하여 매년의 추가적인 납세액을 결정하고 이를 10년에 걸쳐 다 더하여 세금을 계산하는 것이다. 이는 퇴직소득에 대한 연분 연승 방식과는 다르다. 퇴직 소득은 발생 기간에 따라 나누어 세율을 적용하지만, 매해 발생한 종합소득과 합산하여 세율을 적용하고 있지는 않다. 박재환, 박희우, 김기영 (2008) 역시 양도 소득 계산 시 연분 연승을 대안으로 제시하나 퇴직 소득처럼 다른 종합소득과의 합산은 적용하지 않은 것으로 보인다. 이 경우 다른 종합소득 수준이 달라져도 동일 기간의 동일 소득은 동일하게 과세된다. 하지만, 정확하게 다른 종합 소득과 동등하게 취급한다는

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

의미에서 연분연승 방식을 적용한다면 다른 종합소득과 합산하여 세율을 적용하여야 할 것이다. 이 경우 동일한 기간에 동일한 액수로 실현된 양도 소득에 대해서도 다른 종합소득이 높은 경우 더 높은 세율이 적용될 수 있다.

만약, 양도 소득이 발생한 기간이 너무 길고, 이때의 종합 소득을 매년 추적하는 것이 너무 복잡하다면, 이를 단순화시킬수도 있다. 실현 양도 소득을 소득이 발생한 기간으로 나누어 연평균 실현 소득을 구하되 이를 실현 시점 기준 특정 기간의 평균 종합소득과 합산해 추가적인 세액 부담을 구하는 방식이다. 이 방식은 종합 소득의 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 적용하는 것도 가능하다.

위에서 설명한 두 가지 방식은 비록 실현 시점의 과세 때문에 분류 과세하지만, 양도 소득을 최대한 다른 소득과 동등하게 취급하는 것이다. 이 체계 안에서 양도 소득은 다른 소득에 비해 더 우대되지도 덜 우대되지도 않는다. 또한 동일 기간 동일한 액수의 양도 소득에 대해서도 다른 종합 소득의 크기에 따라 다른 세금 부담이 발생하여, 종합소득세의 누진 세율구조를 가장 존중하는 형태이다. 따라서, 헤이그-사이몬스의 소득세 원칙을 가장 가깝게 실현하는 것이다.

나. 1세대 1주택 비과세와 1세대 다주택에 대한 일부 종과세

현재의 양도 소득세제는 기본적으로 1세대 1주택에 대한 비과세를 포함하고 있다. 2021년 조세 개요에 따르면 거주 요건을 만족하는 1세대 1주택에 대해서는 실거래가 9억원 이하의 경우 양도소득세가 완전 면제된다. 실거래가 9억원 이상인 경우에도 9억원을 초과하는 비율만큼만 양도 소득세가 부과된다.¹⁸⁾ 그리고, 앞서 설명한 장기보유 특별공제 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 양도 소득은 투기 목적이 없이 생긴 양도 소득이기 때문에 비과세해야 한다고 생각할

18) 현재 기준을 12억으로 올리는 개정안이 통과되었다.

수 있다. 둘째, 1세대가 소유하는 1주택까지는 세금 없이 자산을 증식할 수 있는 도구로 인정하는 것일 수도 있다. 셋째, 자본 이득 과세의 동결 효과(locked in effect)와 이것이 주택시장에 대해 가지는 주거 이전의 자유 침해 문제를 완화하기 위해서일 수 있다.

여기에 주택 가격 안정을 위한 목적으로 1세대 다주택에 대한 중과세도 적용된다. 1세대 다주택자에 대한 중과세는 2009년부터 2018년까지는 3주택 이상인 경우 조정대상지역에 10%p의 추가 세율이 있었고, 2018년부터 2021년까지 역시 조정 대상 지역에 2주택 10%p, 3주택 이상 20%p 의 추가 세율이 있었다. 2021년 6월에 추가 세율을 인상하여 역시 조정대상지역에 2주택 20%p, 3주택 이상 30%p의 추가 세율이 부과되었다. 현재 다주택자에 대한 중과세는 일시적으로 중지된 상태이다.¹⁹⁾ 주택에 대한 양도 소득세에서 1세대 1주택 비과세는 보유, 거주 요건의 강화와 완화, 그리고 양도가의 한도액 정도가 변화하였지만, 1세대 2주택 이상에 대한 중과세는 보편적인 원칙처럼 적용되기보다는 주택 가격 조정을 위해 특정 지역을 지정하여 적용되면서 완화와 강화를 이어갔다.

여기에서는 1세대 1주택 비과세의 타당성을 중심으로 논의를 해 나간다. 1세대 다주택에 대한 중과세는 보편적인 원칙이라기보다는 주택시장 과열 방지를 위한 수단으로 사용된 것처럼 보인다. 따라서, 주택 가격 안정 효과에 대한 논쟁은 있을 수 있지만, 주택 가격 조정 효과를 배제하는 양도 소득세 개편의 핵심적인 내용이 되기는 어렵다. 반면 1세대 1주택 비과세는 도입에서부터 주택에 관한 주택에 대한 양도소득 세제의 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 대해서 논의할 것이다.

첫 번째로 고려할 수 있는 관점은 거주 목적으로 마련한 주택으로부터 발생한 양도 차익은 양도 차익을 목적으로 한 투기가 아니므로 과세하지 않는다는 것이다. 현재의 양도 소득세가 부동산투기 억제세로 도입되었다는 태생적 배경 때문에 1세대 1주택 비과세가 양도 소득세의 중요한 축으로 자리 잡을 가능성이 있다. 1세대 1주택은 투기 목적의 거래가 아니므로 이에 대한 양도 소득에는 과세하지 않

19) 국세청 홈페이지 (<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2312&cntntsId=7711>)

는다는 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 고려되어 있지 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 세금부담 없이 정당하게 허용되어야 한다는 관점에서 나온 것일 수도 있다는 의심을 갖게 만든다. 종합부동산세에 대한 헌법 불합치 결정의 내용 중 하나인 ‘거주목적의 1주택 장기 보유자를 일반 주택 보유자와 동등하게 취급하는 것이 재산권 침해의 최소성 원칙에 위배된다’는 근거를 보면, 일반적으로 1세대 1주택자의 재산 증식은 침해받지 않아야 할 권리라는 인식이 받아들여지는 듯 하다. 예를 들어, 1세대 1주택을 규정하는 거주 기간과 보유 기간은 이런 목적을 반영하는 듯 하다. 만약 위에 언급한 첫 번째 목적이 1세대 1주택 비과세의 목적이 라면 현재 거주하고 있고 일정 기간 거주한 주택에 대해서만 비과세를 적용하고, 현재 거주하고 있지만 일정 기간 거주하지 않았을 때는 이를 정당화할 수 있는 규정들이 적용되어야 한다. 즉, 1세대 1주택에 대한 혜택이 되어야 한다. 하지만, 현재의 양도 소득세제에서는 일정 기간 동안 보유하면 1세대 1주택의 혜택을 받는다. 거주 기간 요건이 있을 때도 있었지만, 현재는 조정 지역에 대해서만 거주 기간 요건을 둔다. 비과세를 위한 고급 주택 혹은 고가 주택 기준 역시 이런 의도를 의심하게 한다. 1세대 1주택에 대해서는 자산 증식을 보장하나 충분히 자산이 많다면 그런 보장은 줄어둘 수 있다는 관점이다.

그러나, 헤이그-사이몬스의 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 1주택이 되어 있는 상태가 이루어져야 한다. 물론 그렇게 되더라도 주택의 양도 소득이 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 주택 가격 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 좋을지에 대해서는 의견이 엇갈린다. 오히려 자가 거주가 높아지면 이전 비용이 커져 노동 시장에는 부정적인 효과를 가진다는 논의도 있다. 그런 의미에서 1세대 1주택 비과세가 유일하게 정당화할 수 있는 목적은 동결 효과와 이로 인한 주거 및 거주 이전의 자유 침해를 막기 위한 것이라는 것이다. 이에 대해서는 이후 더 상세히 논의한다.

설사 1세대 1주택 비과세의 목적이 정당화될 수 있는 것이라 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 양도 차익을 고가 주택 기준 이하의 양도가에서 발생한 많은 양도 차익보다 더 많이 과세하는 일이 발생한다.²⁰⁾ 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 거주 기간에 대한 규정 변화가 심하고, 분쟁의 여지가 있을 수 있다.²¹⁾ 보유 기간 및 거주 기간에 대한 규정은 주택 시장 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 양도 차익 목적이 없이 의도하지 않게 가지게 되는 1세대 2주택을 규정하고 있는 것처럼 보이는데 이의 대한 분류는 자의적일 수밖에 없다. 이런 분류 조항들은 납세자들

20) 이를 해소하기 위해서는 고가 주택 기준을 폐지하거나 일괄적인 소득 공제를 적용하여야 한다. 지금까지의 논의는 정서적으로 고가 주택 기준을 폐지하는 것 보다는 1세대 1주택에 대한 일괄적인 소득 공제를 선호하는 듯 하다. 1세대 1주택 (혹은 1세대 1거주 주택) 소득 공제에 대해서는 차후에 논의한다.

21) 박훈, 정지선(2009) 은 보유 기간의 예외를 두는 조항으로 해외 이주하는 경우의 비과세는 폐지해야 한다고 주장한다. 해외 이주하는 경우의 보유조건 예외 조항은 1세대 1주택 비과세의 첫 번째 목적, 즉 투기의 의도가 없이 실현된 양도 차익은 과세하지 않는다는 주장에서 기인한 것으로 보인다. 따라서, 이를 인정해야 하는지 말아야 하는 지의 논쟁도 1세대 1주택 비과세의 목적을 분명히 하지 않았기 때문에 발생한 것처럼 보인다.

의 민원과 그들이 처한 상황을 조세 당국이 고려하면서 형성된 것으로 보인다. 1세대 1주택에 대한 혜택이 클수록 이런 자의적 분류에 따른 불만과 복잡성은 징세 행정을 어렵게 하는 요인이 되는 것처럼 보인다.

만약 1세대 1주택에 대한 비과세를 정당화할 수 없다면 양도 소득에 대한 과세는 1세대 1주택 여부와 상관없이 동등하게 적용되어야 한다. 즉, 주택의 보유 채수, 보유 기간, 거주 기간을 막론하고 양도 소득을 발생 기간에 따라 연분하고 종합소득세와 통합하여 과세한 후 세부담을 계산하여야 한다. 적어도 1세대 1주택 비과세에 대한 첫 두가지 목적은 정당화하기 어려워 보인다.

다. 동결 효과 완화를 위한 방안

자본 이득 과세는 집중 효과 (bunching effect) 이외에도 동결 효과 (locked-in effect)를 가지며, 이는 부동산에 대한 양도 소득세에도 동일하게 적용된다. 자산에 대한 투자 상황을 고려하자. 투자자가 A라는 자산을 팔고 B라는 자산을 살려고 한다. 그런데, A라는 자산을 파는 순간 자본 이득세가 부과되고 이는 B라는 자산을 살 수 있는 투자금의 축소로 나타난다. 설사 B 자산의 투자 수익률이 A 자산을 계속 보유할 때의 투자 수익률보다 크다 하더라도, 자산을 갈아타는 과정에서의 자산 이득세 납부는 B 자산의 투자액을 줄게 하여 투자 수익의 절대적 크기에 영향을 준다. 실현 투자 수익의 절대적인 크기에서는 A 자산을 팔고 B 자산을 사는 것이 A 자산을 계속 보유하는 것보다 더 낮을 수 있다. 이렇듯 자본 이득 과세는 이익 실현을 늦추려는 유인을 발생시킨다. 자산의 거래가 더 높은 수익률로 이어지고 경제 전체의 효율성이 높일 수 있는 데도 그러한 자산의 거래를 위축시킨다. 이를 동결 효과라 한다.

부동산 거래에 있어서 역시 양도 소득세가 미치는 동결효과가 있다. 자산 거래와 마찬가지로 지금 거주하고 있는 주택을 처분하여 동일한 규모의 다른 주택으로 거주를 옮기려고 하는 경우를 고려하자. 동일한 규모의 다른 주택이므로 비슷한 가격을 가지고 있을 것이다. 양도 소득세의 부과는 이런 거래를 위하여 추가적인 자금이 필요하게 만든다. 따라서 거주 전환을 어렵게 된다. 주택은 주거를 위한 수

단이기 때문에 양도 소득 과세는 주거 이전의 자유를 침해한다고 여길 수 있다.

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

그러나, 헤이그-사이몬스 소득 개념에 기초한 소득 세제 설계 관점에서 보면 1세대 1주택에 대한 비과세 혹은 우대 과세는 정당화하기 어렵다. 이 논리는 주거 이전의 자유를 위해 다음 거주 주택을 사는 경비를 충당할 현재 거주 주택의 양도 소득은 과세하지 않는다는 것인데, 그렇다면 주택을 구입하기 위해 저축하는 근로 소득이나 사업 소득은 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 취득등록세 면제 등이 이에 해당한다. 정확하게 동일한 혜택을 주기 위해서는 1세대 1주택 마련을 위한 근로 소득과 같은 다른 소득도 비과세하여야 한다. 이 논리는 결국 자가 주택 보유를 권장하도록 전체적인 재정, 금융 시스템을 설계하는 것이며, 앞서 논의되었던 자가 거주 주택을 유도하도록 하는 지원 정책이 바람직한가라는 논의와 관련된다. 자가보유 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 주택 가격 상승과 세대간 자산 격차가 심화되는 부작용이 발생하고 있다. 따라서, 자가 주택 보급률을 올리기 위하여 1세대 1주택에 대한 혜택을 주는 것의 정책적 정당성이 점차 약해지고 있다.

헤이그-사이몬스 소득 개념에 따라 모든 소득을 동등하게 대우하면서도 동결효과를 막는 방법은 과세 이연을 적용하는 것이다. 즉, 주 거주 주택으로 등록된 주택의 양도 소득 중 다음 거주 주택의 구매를 위한 지출에 대해서는 양도 소득세의 과세를 이연하는 것이다. 주택의 거래가 있을 때마다 양도 소득세를 계산하되 실제 징수는 다음 거주 주택을 매입하는 비용을 제외한 액수의 양도 소득 분에 대해서만 한다. 징수되지 않은 양도 소득세는 개인의 세금 계좌에 기록하고 다음 양도 소득이 실현될 때까지 징수는 이연된다. 주 거주 주택의 양도 소득에 관한 과세 이연은 1997년 세법 개정 이전까지 미국에서 적용되었던 제도이다. 미국에서는 과세 이연의 한계를 개인 연령 55세로 두었고, 이 시기가 도래하면 실현 여부에 관계 없이 양도 소득세를 내게 했다. 대신 합산 양도 소득에 대해 평생 1회 일정 금액의 공제를 적용하였다. 세법 개정 후에는 주 거주 주택에 대한 양도 소득에 대해 횟수 제한 없이 후한 소득 공제를 적용해줌으로써 과세 이연은 없어졌지만, 실제로 세금 부담은 완화되었다. 그러나, 비과세나 소득 공제와 같이 1세대 1주택 혹은 1거주 주택에 대한 특별한 혜택을 제공하지 않고 거주 이전의 자유를 보장하고자 한다면 과세 이연은 주 거주 주택에 대한 양도 소득이 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 있기 위해서는 과세 이연이 필요하기 때문이다. 물론 과세 유예는 무한정 지속될 수는 없고 그 유예 시기의 한도가 있어야 한다. 이는 주택의 증여-상속과 관련된다.

라. 증여-상속 세제와의 관계

과세 이연을 적용하였을 때 언제까지 과세 이연을 적용할 것인지의 문제는 자연스럽게 상속, 증여 시 양도 소득세의 적용 여부 문제로 연결된다. 상속, 증여 시 양도 소득세를 적용하지 않고, 상속 가치로 다시 취득 가치를 결정하는 현재의 제도는 그 자체로 조세 회피의 위험을 낳는다. 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 시스템을 따르는 경우 상속세율 t_E 와 양도 소득 세율 t_I 를 가정할 때, 상속세 $t_E A_1$ 과 양도

소득세 $t_I(A_2 - A_1)$ 가 부과되고, 양도 소득세 $t_I(A_1 - A_0)$ 가 누락된다. 따라서, 양도 소득이 많이 발생한 자산을 증여하고 이를 처분하면 양도 소득세를 회피할 수 있다. 혹은 양도 소득이 많이 발생한 재산은 처분하지 않고, 상속 시까지 기다릴 수 있다.

이를 고려하여 현행 조세 제도에서 증여 재산에 대한 이월과세 조항을 두어 이를 막고자 한다. 즉, 증여된 자산을 5년 이내에 처분하는 경우 취득 가치를 증여자가 취득할 때의 가치로 적용하는 것이다.²²⁾ 만약 이를 적용하게 되면 상속세는 $t_E A_1$ 로 유지되고, 양도 소득세는 $t_I(A_2 - A_0)$ 가 된다. 상속 재산에 대해 이월과세를 적용하지 않는 것은 아마도 상속이 증여와는 달리 미리 계획할 수 없는 것으로 보기 때문인 듯하다. 그러나, 기본적으로 상속과 증여는 자산을 이전하는 방법이라는 점에서 동일하므로, 그 둘에 대해서 동일한 세제를 적용하여야 조세 회피의 가능성을 줄일 수 있다. 특히 급격한 가치 상승이 있었던 주택에 대해서 상속 시까지 기다리도록 하는 선택은 자산의 효율적인 처분이라는 관점에서 비효율을 증가시키는 것이다. 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 양도 소득세를 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 적용되 취득 원가는 그대로 이전된 것으로 보는 것이다. 이는 현재의 이월과세 제도를 기한 없이 적용하는 것과 같다. 오 윤 (2012)이 소개하는 독일과 일본의 상속 증여 제도도 이런 이월과세를 시행한다. 그렇게 되면 미실현된 양도소득은 모두 수증자가 받게 되고, 이것이 실현되었을 때 모든 양도 소득에 대해 과세하게 된다. 앞서 예시와 동일한 자산의 경우, 이 제도에 따르면 상속세는 $t_E A_1$ 이 되고, 자산의 매도시점에서의 자본 이득세는 $t_I(A_2 - A_0)$ 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 양도 소득세를 피하는 방법이 된다. 만약 1세대 1주택 비과세가 없어진다면 모든 양도 소득은 과세 이연의 혜택 이외에 조세를 회피할 길이 없다. 1세대 1주택에

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

대한 혜택을 없애는 것과 동반하여도 이러한 방식은 두 가지 쟁점을 낳을 수 있다.

첫째, 상속 증여세를 상속, 증여 시점의 시가로 계산하는 반면, 자본 이득에 대한 세금은 취득 원가에 대해 적용하기 때문에 이를 이중 과세라고 주장할 수 있다. 따라서, 상속 증여세도 물려받는 취득 원가인 A_0 에 따라 계산되거나, 자산의 매도 시 자본 이득세에서 상속 시점까지 발생한 자본 이득 부분에 대한 상속세분을 세액 공제해야 한다고 주장할 수 있다. 오 윤 (2012)에 따르면 독일은 상속 후 일정 기간 이내에 매도하는 자산에 대해서는 세액 공제 방식을 허용하고 있다. 그러나, 뒤에서 살펴보듯 상속세를 취득 원가에 대해 부과한다거나, 상속 시점까지 발생한 자본 이득에 대한 상속세 분을 세액 공제하는 방식은 모두 상속 증여 시 자본 이득세를 부과하지 않고, 차후 자본 이득에 대해서는 상속된 가치부터 계산하는 현재 한국의 방식과 그 기본 정신이 같아지게 된다. 따라서, 첫 번째 방식을 택하기 위해서는 일본처럼 이를 이중과세라고 여기지 않거나 독일처럼 아주 예외적인 경우에만 인정해 주는 것이 옳다. 상속세를 취득 원가에 대해 부과하면 상속세는 $t_E A_0$ 로 줄어들고, 자본 이득세는 $t_I(A_2 - A_0)$ 가 된다. 만약 상속세율과 자본 이득 세율이 t 로 같다면 세부담의 총합은 tA_2 가 되어 상속 가치로 자본 이득을 계산하는 한국의 현재 시스템과 동일한 세부담이다. 양도 소득세 중 상속 증여세 부분에 해당하는 양도 소득세를 세액 공제하면, 상속세는 $t_E A_1$ 이고, 자산이 매도되어 자본 이득세를 납부할 때의 자본 이득세 $t_I(A_2 - A_0)$ 에서 상속 가치와 취득 가치의 차이에 부과되는 상속 증여세인 $t_E(A_1 - A_0)$ 를 세액 공제한 납부 세액은 $t_I(A_2 - A_0) - t_E(A_1 - A_0)$ 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 자본 이득세율이 같다면 tA_2 의 납부 부담이 되어 역시 한국의 현재 시스템과 동일한 납부 부담이다. 즉, 이중 과세라는 이유로 장치를 도입하면 이는 결국 상속 시 자본 이득 과세 회피라는 문제를 해결하지 못한다. 둘째, 양도 소득이 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 주택 시장 안정화를 위해 필요한 방향이라고 하면 거래를 늦추는 유인을 증진시키는 것은 바람직한 방향이 아니다.

두 번째 방향은 상속 증여 시점에서 양도 소득이 실현된 것으로 보고 이를 과세

하는 것이다. 앞선 예와 마찬가지로, A_0 의 가치로 취득된 자산이 A_1 의 시가를 가질 때 상속되고, 이후 A_2 의 시가를 가질 때 매도 되었다고 하자. 이 제도에 따르면, 상속시 자본 이득세 $t_I(A_1 - A_0)$ 를 부과하고, 상속세는 자본 이득세 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 자본 이득세는 매각 가격에서 상속시 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 자본 이득 세율의 차이가 적으면 거의 무시할 수 있는데, 결국 이월 과세를 적용할 경우의 세 부담과 같다고 볼 수 있다. 주택 시장의 과열을 막기 위하여 실행된 여러 가지 중과세 정책 (조정 지역의 1세대 2주택 양도세 중과세, 종합부동산세에 대한 중과세)은 그 정책의 정당성에 대해서 논쟁의 여지가 있다. 그러나, 정당성 여부와 별개로 증여를 통한 조세 회피로 인해 실효성에 있어서 많은 문제점을 드러냈다. 따라서, 상속 증여 시 양도 소득을 실현된 것으로 보는 것은 조세 제도 전체의 내재적 일관성을 위해서도 필요한 사항이다. 양도 소득 세제를 그대로 둔 상태에서 상속 시 양도 소득을 과세하지 않는다면 많은 자산이 상속 시까지 거래되지 않아 오히려 세수는 줄어들 수 있다. 이런 여러 가지 이유로 상속 증여 시 양도 소득세를 부과하는 것이 필요하다. 만약 양도 소득을 상속, 증여 시점에 실현된 것으로 보고 과세하면 상속 증여세는 자산의 시장가에서 양도 소득세를 뺀 부분에 대해서만 부과될 것이다. 이는 상속시 취득 원가를 물려받게 하는 첫 번째 방식과 궁극적인 세 부담이 같아짐을 의미한다. 다만, 과세 이연이 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 양도 소득세를 과세한다면 거주 이전의 자유를 위하여 실시한 1세대 1주택 양도 소득세의 과세 이연 한도는 자연스럽게 상속, 증여 시점이 된다. 주택에 대한 상속, 증여 시 양도 소득은 최종 실현된 것이 되고, 지금까지 누적되었던 이연된 양도 소득 과세가 함께 부과되는 것이다. 물론, 상속 증여의 자산 가치는 이 양도 소득세 과세를 제외하고 평가할 것이고, 이에 따라 상속 증여세가 부과될 수 있다.

1세대 1주택 양도 소득세의 과세 이연 한도, 더 넓게는 상속 증여 시 양도 소득세 부과는 발생 시점이 아닌 실현 시점에 과세하는 하나의 이유인 현금 흐름과 관

련한 문제를 여전히 가진다. 상속, 증여 시에는 자산은 이전하지만 수증자, 혹은 상속자에게 여전히 현금흐름이 없기에 조세 납부의 어려움이 있을 수 있다. 실현 시점의 과세를 받아들이는 현재 논의의 관점에서는 이는 유일한 예외이다. 이런 문제점에 대해서는 납부 이연, 혹은 분할 납부를 가능하게 하는 방식으로 대응하는 것이 가능하다. 실현 이익 없이 과세하는 예외는 상속 증여 시점에서라도 부동산 거래를 유도한다는 점에서 오히려 강점이 될 수 있다.²³⁾

23) 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, 주택 가격 상승으로 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.

제4절

이상적인 양도소득 세제의 제안과 다른 제안과의 비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 우리의 논의를 요약하면 크게 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 양도 소득을 다른 종합소득과 동일하게 취급하기 위하여, 실현된 양도 소득을 보유한 기간에 동일하게 배정하고 종합소득과 합산해 과세한다. 기간에 발생한 추가 세부담을 합산하여 양도 소득세로 결정한다. 이는 종합 소득세와 통합하여 과세하는 일종의 연분 연승제이다. 이에 따라 장기보유특별공제는 폐지하고, 물가상승률에 따른 실질 소득이 없는 자산 가격 상승에 대한 고려는 양도 소득 기본 공제 금액의 조정으로 한다.²⁴⁾

둘째, 1세대 1주택에 대한 비과세 및 우대 혜택을 없애고, 동결 효과를 억제하기 위하여 주 거주 주택에 대한 과세 이연을 실시한다.

셋째, 상속 증여시 양도 소득을 과세하고, 1세대 1주택에 대한 과세 이연의 한도도 상속 증여 시점으로 한다.

부동산 양도 소득 세제에 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. 이를 몇 가지 형태로 나눌 수 있다.²⁵⁾

첫째, 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택을 유지하되 비과세 대신 감면이나 특별 소득 공제처럼 혜택의 한도를 주자는 것이다.

24) 앞서 논의한대로 누진 소득세율이 적용되는 소득 구간에 대해 물가 상승률 연동이 되지 않은 등 현재의 조세 제도는 실질 가격 중심이 아닌 명목 가격 중심으로 구성되어 있다. 이 상태에서 자산 가격 상승에 대해서는 실질 가격 상승에 대해서만 과세해야 한다는 주장은 논쟁적일 수 있다. 어떤 논리를 따르느냐에 따라 양도소득 기본공제를 어느 정도 적용하는가가 달라질 수 있겠다.

25) 이는 박훈, 정지선 (2009)이 제시한 기존의 근본적인 개혁 방안에 따른 것이다. 박훈, 정지선은 여러 형태의 소득 공제 제도를 분류하고 있지만, 여기에서는 이를 모두 소득 공제의 혜택으로 보았다.

둘째, 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택은 폐지하되 소득 공제 등의 방법을 바탕으로 기존의 1세대 1주택은 거의 비과세에 준하는 혜택을 보게 하는 방식이다.

셋째, 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택은 폐지하되 물가상승률을 제외한 상승분에 대하여 과세하고 물가상승률의 기준으로 주택의 평균 상승률을 적용하자는 것이다. 결국은 비슷한 주택 간의 거래에는 세부담이 없도록 하겠다는 생각이다.

첫째의 주장들은 기본적으로 1세대 1주택의 세금 혜택에 상한을 두어 고가 주택이나 대규모 자산가들에게 돌아가는 혜택을 줄이자는 것으로 보인다. 이것이 세금 감면의 형태이면 감면의 한도를 두게 되고, 특별 소득 공제의 형태이면 일정한 양도 소득까지만 혜택을 누린다. 명시적으로 이런 목적을 얘기하진 않지만, 이러한 접근법은 1세대 1주택 비과세의 목적이 1세대 1주택을 통한 일정한 정도의 자본이익을 보전해 주는 것으로 해석하고 있는 듯하다.²⁶⁾ 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 남겨두면 1세대 1주택에 대한 정의, 1세대 2주택에 대한 예외 규정 등 세법의 복잡성 문제는 여전히 남는다.

둘째 부류의 주장들은 1세대 1주택에 대한 상대적 혜택을 폐지한다는 점에서 세법 상의 복잡성은 상당히 해소된다는 장점이 있다. 모든 주택 소유를 통한 이익을 동등하게 처리한다는 점에서 그런 복잡성이 해소되는 것이다. 그런데, 현재 1세대 1주택에 대한 혜택과 유사한 혜택을 염두함에 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 옳은가는 설명이 되어야 한다. 이는 현재의 1세대 1주택 보유자가 재산상의 아무런 손실이 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 양도 소득이 다른 원천의 소득과 비교해 더 우대되어야 하는

26) 1세대 1거주 주택에 대한 혜택으로 거주에 관련한 규정을 강화한다고 하더라도 혜택의 목적이 무엇인가에 대해서는 동일한 비판이 가능하다.

이유가 설명되어야 한다. 이는 우리가 제시한 헤이그-사이몬스 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 양도 소득은 더 많은 혜택을 받는다는 점에서 조세 정의 측면에서 더 문제가 된다고 할 수 있다. 주택의 실질 가격 상승률을 평가하는 기준을 같은 주택 자산의 평균 상승률로 하면, 자산이 다른 상품에 비해 가격이 많이 오르는 자산 인플레이션 상황에서 자산 가격 상승에 따르는 양도 소득을 보호해 주게 된다. 비록 주택 간의 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. 과세 이연의 혜택을 누리기 위해 더 낮은 가격의 주택으로는 이전하지 않으려는 유인이 생길 수 있다. 그러나, 생애 주기적으로 보았을 때 더 작은 규모의 주택으로 이전하는 시기는 생애 주기의 후반기일 가능성이 크고, 상속 증여 시 과세 이연이 중단된다는 점을 고려하면 그 유인인 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.²⁷⁾

앞서 언급한 것처럼 상속 증여 시 양도 소득을 실현된 것으로 보고 과세하고, 주거주 주택에 대한 과세 이연에 대해 상속 증여 시점을 한도로 두면 현금 흐름과 무관한 과세가 발생하는 문제가 있다. 이는 납세 이연이나 분할 납부를 통해 다소 해소될 수 있지만, 아마도 상속 주택에 대한 거래 압력으로 작용할 수도 있다. 이런 거래 압력은 다소 간의 조세 저항을 낳을 수는 있지만, 주택 시장 측면에서 이점이 된다. 앞서 언급하였듯 주택 거래를 활발히 하는 방향의 제도 개선이 그 반대 방향보다는 더 바람직하다고 볼 수 있기 때문이다.

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

지금까지의 논의는 주택 시장의 특수성을 고려하면서 양도 소득과 다른 소득과의 형평성이라는 관점에서 제도 개선 방향을 제시하였다. 이를 관철하기 위하여 헤이그-사이몬스 소득 개념을 원칙으로 하되, 실현 시점의 과세라는 양도 소득세의 특수성, 주거 이전의 자유와 연결되는 동결 효과의 완화 필요성 등을 고려하였다. 이렇게 되면 개인 소득세 하에서의 다른 소득과의 형평성 측면에서 일관된 조세 체계를 갖출 수 있으리라 생각된다.

그러나, 이런 논의는 두 가지 측면에서 조세 체계의 일관성이 고려되지 않았다. 우선 다른 자산 투자 소득과 비교하였을 때 부동산 양도 소득이 가지는 형평성이 고, 다른 하나는 부동산 법인을 세워서 적용받게 되는 법인세제와의 형평성이다. 우리의 논의는 기본적으로 부동산 자산을 통한 양도 소득과 다른 소득과의 형평성에 초점을 맞추고 있다. 그러나, 세제상 다른 자산 소득과의 형평성은 자산 투자 유인에 영향을 미칠 수 있고, 법인세 중 부동산 양도 소득에 대한 취급과의 형평성 문제는 부동산 법인의 설립을 통한 세부담을 낮추고자 하는 시도로 이어질 수 있다. 따라서 장기적으로는 이런 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 방향성이 필요하다.

우선 부동산에 대한 양도 소득을 부동산 법인의 설립으로 회피할 가능성을 고려해 보자. 법인이 부동산 양도 소득을 통해 이익이 발생하였을 때 적용되는 세율은 20%로서 개인의 양도 소득 세율보다는 일반적으로 더 낮다. 그러나 이 법인 수입이 개인으로 전달되는 방법은 원칙적으로 지분의 가치 상승을 통한 자본 이득, 배당을 통한 배당 소득, 그리고 급여를 통한 노동 소득이다.

우선 지분의 가치 상승을 통한 자본 이득은 상장 법인의 경우 소액 주주인 경우 현행 양도 소득 세제에서 비과세이지만 상장 지분의 대주주, 비상장 지분의 자본 이득은 양도 소득으로 과세한다. 물론, 이를 실현 시점까지 이연시킬 수 있다는 장

점이 있으나, 원칙상으로는 더 유리하지 않다. 도입 예정인 금융투자 소득 과세하에서는 상장 법인의 소액 주주인 경우에도 상당한 소득 공제가 적용되지만, 20%의 세율이 적용된다. 보통 부동산 법인의 설립이 상장으로 이어지기는 어려울 것이므로 원칙적으로 지분 가치 상승을 통한 개인 소득으로의 전달이 법인 설립이 더 유리하지 않다.

배당 소득이나 근로 소득의 형태로 개인 소득으로 이전하는 경우에도 이는 종합 소득으로 취급되고, 양도 소득과 종합 소득과의 형평성이 달성된다면 기존 양도 소득세에 비해 유리하지 않다.

따라서, 원칙적으로 법인 설립을 통하여 양도 소득세를 경감시키는 방법은 없어 보인다. 다만, 법인의 소득을 발생시킨 후 법인의 돈을 비용 처리를 통해 개인적인 목적으로 사용하는 것이 가능하기에 그런 편법을 통한다면 세금 부담을 경감시키는 수단으로 법인이 활용될 수 있다. 따라서, 법인 설립을 통한 양도 소득세 경감의 문제는 법 조항의 문제라기보다는 법의 실질적인 집행과 관련된 문제다.²⁸⁾

부동산 투자 수익과 다른 자산 투자 수익 사이의 조세상 형평성은 채권과 상장된 증권의 자본 이득에 대해서는 과세하지 않던 조세 체계 하에서 부동산 투자에 상당히 불리한 것이다. 금융투자 소득에 대한 과세가 실시되면 형평성은 개선될 것으로 보이나 상장 주식에 대한 소득 공제액(5,000만원)이나 적용 세율(20~25%) 측면에서 볼 때 여전히 채권과 상장 주식에 대한 자본 이득은 부동산을 통한 자본 이득보다 세부담이 적은 것이 사실이다. 그러나, 이런 이유로 부동산에 대한 양도 소득 과세를 이런 자산에 대한 과세 수준으로 조정해야 한다고 논증하기는 어렵다.

첫째, 조세 정의적인 측면에서 헤이그-사이몬스의 정의를 적용한다면, 모든 소득을 동일하게 취급해야 한다. 따라서, 부동산 양도 소득에 대한 과세를 다른 금융자산의 투자 수익에 대한 과세와 일치시키도록 하는 것보다 모든 자산 투자 수익에 대한 과세를 다른 원천의 소득에 대한 과세와 일치시키도록 하는 것이 중요하다. 본 논의의 제안과 같이 부동산 양도 소득에 대한 과세를 최대한 다른 종합 소

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

득 과세와 일치시키도록 조정한다면, 장기적으로 금융투자 소득에 대한 과세 역시 다른 소득에 대한 과세 수준과 일치하도록 개선해야 한다.

둘째, 만약 다른 자산 소득에 대한 조세상의 취급이 투자 결정의 왜곡을 가져온다면, 현재 가구의 자산에서 상장 주식과 채권의 투자 비중이 높아야 한다. 그런데, 한국은 가구의 부동산 자산 비중이 상당히 높은 국가로 알려져 있다. 일반 투자자의 상장 주식을 통한 자본 이득에 비과세를 유지했던 것도 상장 주식에 대한 투자를 활성화를 위한 조치로 이해할 수 있다. 가구의 금융 자산 비중이 올라옴에 따라 자산 수익에 대한 과세를 정상화하는 과정이 시작된 것이므로, 이미 투자 수준이 높은 부동산의 양도 소득에 대한 과세를 금융 자산 소득에 대한 과세와 비교하는 것은 무리가 있다.

3장에서는 부동산 양도 소득세의 개편을 위한 원칙으로 헤이그-사이몬스 소득 개념을 제시하고 이에 기반하여 이상적인 소득세 제도 개편 방안을 제안하였다. 이를 통해 제안된 양도 소득세 개편 방안은 1) 종합소득과 합산하여 계산된 연분 연승식 세 부담 계산, 2) 1세대 1주택의 비과세를 포함한 혜택 폐지와 주 거주 주택에 대한 과세 이연, 3) 상속 증여시 양도 소득세 과세로 요약될 수 있다.

현재 제안된 개편 방안은 장기적인 개혁을 위한 나침반 역할을 해야 할 것이다. 물론 단기적인 개편 방안은 1세대 1주택의 혜택을 누리던 납세자의 자세 저항을 고려할 수밖에 없겠지만, 이를 고려해 제도를 타협하더라도 위에서 제기한 장기적인 개혁 방안에 접근하는 방향으로 이루어져야 한다. 또한 그 방향으로 가기 위한 청사진도 같이 제시되어야 할 것이다.

다음 장에서는 이런 이상적인 양도 소득세 제도를 적용할 경우 시나리오에 따라 양도 소득세 납부액이 어떻게 변화할 것인지 시뮬레이션을 통하여 확인해 본다.

제4장

양도 소득 세제에 따른 부동산 세금 부담 - 시뮬레이션

제1절 양도 소득세 관련 기본 통계

제2절 시나리오 별 산출 세액의 비교

제3절 소결

제1절

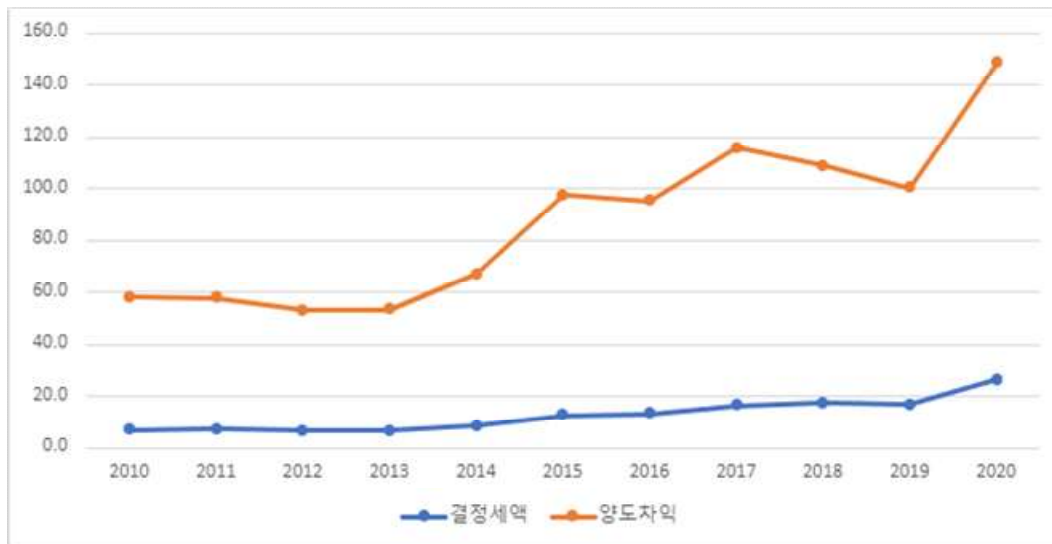
양도 소득세의 기본 통계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리가 관심을 가지는 주택에 대한 양도 소득세는 토지, 건물, 부동산에 관한 권리, 주식, 그리고 기타 자산에 부과되는 양도 소득세 중 주로 건물의 주택분에 해당한다.

먼저 전체 양도 소득세 수입을 고려해보자. [그림 4-1]는 2010~2020년 예정 신고액 기준 연도별 총 양도 차익 및 결정 세액을 보여준다. 이 기간 모든 자산에서 실현된 양도 차익은 연평균 74.3조이며, 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 기간 중 실현된 양도 차익이 가장 적은 해는 2012년으로 46.2조원이며, 다음해인 2013년부터 2017년까지 증가한다. 그리고 2018-2019년 동안 완만하게 감소하지만 2020년 122.1조원을 기록하며 큰 폭으로 재증가한다.

[그림 4-1] 연도별 양도 차익 규모와 결정 세액(십억원)

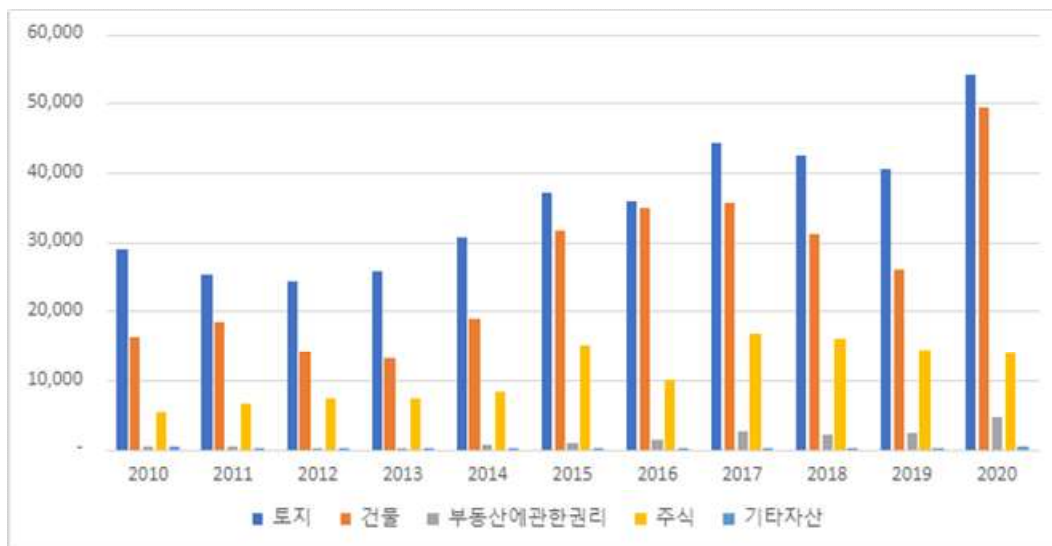


자료: 국세청 국세통계포털
주: 예정 신고액 기준

결정 세액도 연도별 양도 차익과 유사한 변화 양태를 보여주나 실현 양도 차익을 고려했을 때 최근의 결정 세액이 늘어났다. 2013년 총 결정세액은 6.5조원으로 최저치를 기록한다. 다음 해부터 증가 추세를 보여주면 2020년 26.2조원으로 최고 수치를 보이고 있다. 그런데 총 결정세액/총 양도차익 비율을 살펴보면 2021년은 21.5%이나 2010년은 13.5%로 나타났다. 즉 양도 차익 한 단위당 세금의 비중이 늘어났다. 이는 과거 3억원 초과에는 단일 세율 구간이었으나 5억원과 10억원 등의 추가 세율 구간을 신설하고, 높은 세율을 적용한 결과이다.

[그림 4-2]는 양도 차익을 자산 별로 구별하여 보여준다. 모든 연도에 걸쳐 토지가 전체 양도 차익의 가장 큰 부분을 차지하며, 그 뒤를 건물, 주식이 뒤따른다. 부동산에 관한 권리와 기타 자산은 전체 양도 차익 중 무시할 만큼 작은 부분을 차지한다. 전반적으로 모든 자산의 양도 차익이 증가하는 것으로 보여지며 특히 부동산에 해당하는 토지와 건물의 상승세가 두드러진다. 특히 주택이 포함된 건물 부문에서 2013년부터 상대적으로 가파른 상승이 나타나 토지와의 격차가 상당 부분 줄어든 양상을 보인다.

[그림 4-2] 자산별 양도 차익(십억원)



자료: 국세청 국세통계포털

주1: 기타자산은 특정주식, 영업권, 부동산과다보유법인 주식을 말함

주2: 예정 신고액 기준

우리가 관심을 가지는 주택에 대한 양도 소득세는 건물의 고가 주택, 기타 주택, 그리고 기타 건물의 구분에서 고가 주택과 기타 주택에 주로 관여할 것으로 보인다. 이 두 자산에서 발생한 양도 차익을 [그림 4-3]이 보여준다. 기타 주택과 고가 주택 모두 2013년부터 총 양도차익이 상승하는 추세를 보인다. 세부적으로 살펴보면 기타 주택은 2013-2015년 동안 급증한 후 정체하다가 2019년에는 다소 감소한다. 하지만 2020년 매우 큰 폭으로 상승한다. 반면에 고가 주택의 경우 동기간 감소구간 없이 꾸준히 상승하는 형태를 보인다. 다만 기타주택의 경우 1세대 1주택은 비과세 대상이므로 표에서 보여주는 양도 차익은 1세대 다주택의 양도 차익이다. 반면 고가 주택의 경우 1세대 1주택이라 하더라도 과세 대상이 되고 양도 차익도 9억원을 초과하는 부분만 계산한다. 하지만 [그림 4-3]은 고가 주택의 양도 차익을 양도 가액에서 취득 가액과 필요 경비를 제외한 순수 양도 차익으로 계산하였다. 따라서 고가 주택 양도세 과세 표준을 계산할 때 시작점이 되는 양도 차익과 차이가 있다.

[그림 4-3] 고가 주택과 기타 주택 양도차익(십억원)



자료: 국세청 국세통계포털

주1: 고가주택의 양도차익은 양도가액 - (취득가액 + 필요경비)으로 계산

주2: 예정 신고액 기준

양도 차익을 자산의 거래 건수로 나누어 거래 건당 평균 양도 차익을 계산해 볼 수 있다. [그림 4-4]는 이렇게 계산한 고가 주택 및 기타 주택의 건당 평균 양도 차익을 보여준다. 예상했던 것처럼 건당 평균 양도 차익은 고가 주택의 경우가 기타 주택의 경우보다 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 기타 주택의 거래 건수가 훨씬 많은 관계로 총 양도 차익은 기타 주택이 더 컸던 것으로 보인다. 고가 주택의 경우 모든 해에 걸쳐 건당 양도 차익이 5억원에서 7억원 사이에 있으면 평균적으로 6.1억원이다. 반면 기타 주택의 건당 양도 차익은 2021년을 제외하고는 1억 미만이며 평균적으로 5.4천만원이다. 따라서, 주택에 대한 양도소득세 변화는 많은 경우 고가 주택에서 발생하는 양도 소득에 관한 과세에 영향을 미칠 것이라 짐작할 수 있다.

[그림 4-4] 고가 주택과 기타 주택 자산 건당 양도차익(백만원)



자료: 국세청 국세통계포털

주1: 고가주택의 양도차익은 양도가액 - (취득가액 + 필요경비)으로 계산

주2: 예정 신고액 기준

제2절

시나리오에 따른 양도 소득세의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 2019년 재정 패널 조사 자료를 기준으로 가구주의 연령별, 가구주의 소득별, 소유하고 있는 주택의 가치 별로 서로 다른 양도 소득 세제를 적용할 경우 세 부담이 어떻게 변화하는 지를 검토한다.

1 기초 통계량

본격적인 분석에 앞서 재정 패널의 2013, 2015, 2017, 2019년의 4개년도 자료 가구들의 소득과 자가 거주 여부 등의 기본적인 특성을 소개한다. 우선 [표 4-1]은 가구주 연령에 따른 소득, 자가 여부, 주택 가격 등을 보여준다. 전체 가구의 가구주 평균소득은 2013년 3,056만원에서 2019년 3,604만원으로 연평균 2.8%정도 증가했으며, 이 중 자가 보유 가구 비중은 55% 전후 수준에서 2019년 51.9%로 감소했다. 자가 주택 보유 비중은 줄어들었으나 자가 주택 가격은 2억 17백만원 수준에서 2019년 3억 45백만원으로 연평균 8.1% 가량 증가했다. 자가 주택 보유 가구의 평균 보유 기간은 13년 수준으로 안정되어 있다.

가구주 연령별로 보면 소득 수준은 35-49세 가구주가 가장 높으며, 높은 연령으로 올라갈수록 내려가나, 자가 주택 거주 비중은 고연령대로 올라갈수록 높아진다. 자가 주택의 시가는 50-64세 가구주의 주택이 가장 높으며, 65세 이상 가구주의 주택이 가장 낮다. 즉, 65세 이상 가구는 자가 거주 비중도 높고, 평균 보유 기간도 가장 높으나 보유 주택의 시가는 가장 낮은 수준을 보여준다.

[표 4-1] 재정 패널 4개년의 가구 특성 변화

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

자료: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

[표 4-2] 주택 소유 여부에 따른 가구 특성

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

자료: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

[표 4-3]은 가구주의 소득 분위에 따른 특성을 보여준다. 이는 가구주 연령을 고려하지 않은 것으로 해석에 주의를 요한다. 고연령층은 가구주의 은퇴시기와 겹치기 때문에 소득 분위가 낮게 잡힐 것으로 보이기 때문이다. 실제로 자가 주택 비율이 저소득 분위가 중저소득 분위에 높은 것이나, 거주 주택의 보유기간이 저소득분위, 중저소득 분위에서 높은 것에서 이를 짐작할 수 있다. 자가 주택의 시가는 고소득 분위로 갈수록 높은 형태를 보여준다.

[표 4-4]~[표 4-6]까지는 소득 분위에 따른 가구 특성을 가구주 연령대를 분리해 보여준다. 표는 각각 가구주 연령이 35세~49세, 50세~64세, 그리고 65세 이상인 가구이다. 연령대를 구별하여 보면 자가 보유 비율은 소득 분위가 높을수록 높아지는 패턴이 모든 연령대에서 확인된다. 흥미로운 것은 가구주의 연령별로 나누어 보아도 자가 주택의 보유기간이 소득 분위가 높을수록 짧아진다는 것이다. 물론 전체 가구를 모두 보았을 때 저소득 분위, 중저 소득 분위의 보유기간이 그 위 소득 분위의 자가 보유 기간보다 훨씬 높았던 현상은 앞서 말한 고연령 가구주의 가구가 저소득, 중저소득 분위로 분류되었기 때문인 것으로 보인다. 하지만, 연령별로 나누어 보아도 고소득 분위가 상대적으로 보유 기간이 짧은 현상은 그대로 유지된다. 이는 소득이 높을수록 높은 가격의 자가 주택을 원하기에 이를 위한 저축 기간이 더 긴 것으로 이해할 수 있다. 고연령 가구주의 가구로 갈수록 소득 분위에 따른 보유 기간 격차가 커지는 것으로 보아서, 이런 패턴을 일으키는 요인으로는 고소득 분위 가구가 첫 집을 늦게 장만한 측면보다는 이사를 통해 최종적으로 자가가 되는 집이 늦게 결정되는 것이 더 중요해 보인다.

[표 4-3] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성

변수		2013	2015	2017	2019	연평균 증가율
경상소득 (만원)	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 (만원)	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%
자가비율 (%)	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%
자가주택 시가 (만원)	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 (년)	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: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

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

변수		2013	2015	2017	2019	연평균 증가율
경상소득 (만원)	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 (만원)	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%
자가비율 (%)	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	67.5%	69.0%	68.1%	66.0%	-0.4%
자가주택 시가 (만원)	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 (년)	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: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

[표 4-5] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 50세~64세)

변수		2013	2015	2017	2019	연평균 증가율
경상소득 (만원)	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 (만원)	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%
자가비율 (%)	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	67.5%	69.0%	68.1%	66.0%	-0.4%
자가주택 시가 (만원)	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 (년)	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: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

[표 4-6] 가구주 소득 분위에 따른 가구 특성 (가구주 연령 65세 이상)

변수		2013	2015	2017	2019	연평균 증가율
경상소득 (만원)	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 (만원)	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%
자가비율 (%)	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%
자가주택 시가 (만원)	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 (년)	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: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

[표 4-7]은 가구의 소득과 자가 소유 여부 및 자가 주택 가격의 결합 분포를 보여준다. 기타 주택과 고급 주택의 구분은 시가 9억원이다. 전체 가구의 분포를 보면 자가 거주 가구가 약 52% 가량인데, 이를 연령별로 보면 가구주가 50세 이상인 가구의 자가 거주 비율은 60%가 넘고, 49세 이하인 가구는 50%가 되지 않는다. 고가 주택의 소유 비율은 50세~64세의 가구주 가구가 가장 높고, 49세 이하 가구가 가장 낮다. 따라서 가구주 연령이 높아질수록 주택을 통한 자산 축적이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

반면 상대적으로 고소득 가구는 49세 이하 가구주의 가구에 주로 몰려 있다. 49세 이하 가구주 가구 중 가구주 소득이 중고 혹은 고소득 분위에 속하는 비중은 68~9%가량인데 반하여, 50~64세 가구주는 37%, 65세 이상 가구주는 8%가량에 불과하다.

그래서, 35~49세 가구주 가구의 가장 빈도가 높은 가구의 모습은 가구주 소득이 중고소득 분위에 속하면서 주택을 소유하지 않은 경우이다. 50세~64세 가구주 가구는 중저소득 분위의 가구주 소득 수준에 기타 주택을 소유한 경우가, 그리고 65세이상 가구주 가구는 저소득 분위의 가구주 소득 수준에 기타 주택을 소유한 경우가 가장 빈도가 높은 형태의 가구이다. 따라서 부동산 양도 소득세 강화는 주택을 소유한 고연령 가구주의 세부담을 강화시킬 것으로 생각된다. 그리고, 양도소득세를 가구주 종합 소득과 연계해 부과한다고 하여도 양도소득이 높을 것으로 기대되는 고가 주택은 소득이 낮은 고연령 가구가 많이 보유하고 있기 때문에 그 효과가 아주 크지 않을 수도 있다. 하지만, 이에 대한 자세한 분석은 다음의 시뮬레이션 분석에서 본격적으로 한다.

[표 4-7] 소득과 주택 소유 및 자가 주택 가격의 결합 분포

분류		비자가거주	기타주택	고가주택	합
전체가구	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%
65세이상 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: 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

2 시뮬레이션

시뮬레이션 분석을 위하여 재정 패널의 2019년 조사에서 자가 거주 가구를 추출하고 이 중 가구주 소득 정보가 존재하는 가구를 고른다. 이렇게 선정된 가구는 가구주 소득과 소유하는 주택의 가치, 그리고 가구 주 연령에 따라 구분한다. 분류의 기준은 다음을 따른다. 가구주 소득에 따라 10분위로 구분한 후, 이중 1-4분위를 저소득 분위, 5-7분위를 중저소득 분위, 8-9분위를 중고소득 분위, 10분위를 고소득 분위로 구별한다. 주택의 가치는 9억원을 기준으로 일반 주택과 고가 주택으로 구별한다. 가구주 연령에 따라서는 35세 미만, 35세~50세 미만, 50세~65세 미만, 65세 이상의 네 그룹으로 구분한다.

이렇게 구분된 각 소그룹에 속한 가구의 신고 소득, 주택 가격, 보유 기간을 구하였다. 서로 다른 세제에 따른 세 부담의 차이를 계산하기 위해서는 각 소그룹에 속한 가구의 양도차익에 대한 정보가 필요하다. 그런데, 주택 거래가 없는 경우의 주택은 소유하는 주택의 시가 정보는 있지만, 취득 당시의 가치 정보가 존재하지 않아 양도 차익을 직접적으로 알 방법이 없다.

따라서, 주택의 가격과 보유 기간에 따른 양도 차익을 추정하는 방식을 택하였다. 이 추정에는 재정 패널의 모든 연도에서 양도 차익 정보가 가용한 주택 거래가 있는 가구의 정보를 이용한다. 주택 거래가 있는 가구의 경우 매각 가격뿐만 아니라 취득 가격 정보도 존재하기 때문에 양도 차익 정보를 알 수 있다. [표 4-8]은 이 양도 차익을 추정하기 위한 샘플의 기본 통계량이 제시되어 있다. 재정 패널에서 거래된 주택들은 약 10년 정도의 보유 기간 후 매매 되었으며, 평균 양도 가액은 2억 54백만원, 평균 양도 차익은 90백만원 정도이다. 물론 양도 가액과 양도 차익은 각 주택마다 많은 변동성을 보인다.

이 주택들의 양도 차익을 매각 가격과 보유 기간의 제곱항까지, 그리고 조사 연도 터미를 이용해 추정하였다. 이 회귀 분석의 추정결과는 [표 4-9]와 같다. 양도 차익은 양도 가액이 상승함에 따라 증가하며 증가하는 정도는 미세하게 증가하는 것으로 보인다. 양도 차익은 또한 보유 기간이 길어짐에 따라 증가하지만 증가하는 정도는 기간이 지남에 따라 감소한다.

[표 4-8] 양도차익 추정을 위한 표본의 기본 통계

변수	관측수	평균	표준편차	최소	최대
양도차익	1,515	8,998.7	17,474.4	-148,500	198,000
양도가액	1,515	25,427.8	23,713.4	1,000	220,000
보유기간	1,515	9.8	8.1	0	90

자료: 2019년 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

주: 양도차익, 양도가액 단위: 만원; 보유기간 단위: 년

[표 4-9] 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)
조사연도 더미	YES
Observations	1,515
R-squared	0.731

가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가치별로 구분한 소그룹에 속한 가구의 주택 시가와 보유 기간 정보를 바탕으로 양도 차익의 추정치를 구할 수 있다. 각 소그룹에 속한 가구의 평균적인 주택 가치, 종합 소득, 그리고 추정된 양도 차익의 평균을 구하여 소그룹에 속한 평균 가구의 정보를 정리할 수 있다. 이렇게 정리된 각 소그룹 대표 가구의 주택 가치, 양도 차익, 그리고 신고된 소득 등은 [표 4-10]와 같다.

[표 4-10] 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 부동산 가격과 양도 차익

단위: 만원

연령: 35세 미만	일반주택				고가주택			
소득분위	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득
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: 35세~49세	일반주택				고가주택			
소득분위	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득
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: 50세~64세	일반주택				고가주택			
소득분위	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득
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	일반주택				고가주택			
소득분위	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득	관측치	기준 시가	양도 차익	종합 소득
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

자료: 2019년 재정 패널 조사 바탕으로 저자 작성

우선 소득 분위가 높을수록 자가 보유 주택의 경우가 더 많고, 보유하는 주택의 가격도 높은 경향이 관찰된다. 우선 저소득 분위나 중저소득 분위의 경우 주택 소유가 적어서 관측치가 더 적은 것으로 예측된다. 소득이 높은 층일수록 자가 주택 보유가 더 많은 것이다. 자가 주택을 보유한 가구 중에서도 소득이 높은 분위로 갈수록 소유하는 주택의 평균 가격이 올라가는 것을 관측할 수 있다. 특히, 50세 미만의 경우 9억 이상 고가 주택 소유는 중고소득 분위와 고소득 분위에서만 관측된다. 주택의 기준 시가가 올라갈수록 양도 차익이 올라가는 경향을 발견할 수 있다. 따라서, 양도 소득세제의 강화는 고가 주택을 소유하고 있는 고소득 가구의 세부담을 늘리는 경향이 있다.

또한 자가 주택을 소유하는 비율은 연령이 높을수록 커지는 것으로 보인다. 이는 연령대가 올라갈수록 관측치의 숫자가 늘어나는 것으로 확인할 수 있다. 다만, 65세 이상의 경우에는 관측치가 줄어드는 경향이 있는데 은퇴를 하는 경우 신고 소득이 발생하지 않아 우리 자료에서 누락되기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

양도 소득세제의 강화는 주택 보유 여부로 볼 때 상대적으로 고연령층과 고소득 분위에 집중될 것으로 보인다. 양도 차익의 규모 면에서 볼 때도 고소득층과 고연령층일수록 기준 시가가 높은 주택을 보유하고 있으므로 높은 양도차익을 실현할 것이고 양도 소득세제 강화의 영향을 더 많이 받을 것이다.

[표 4-10]에서 요약된 연령별, 주택 가격별, 소득 분위별 소그룹의 평균적인 주택 가격, 신고 소득 수준, 추정된 양도 차익을 바탕으로 이 가구들이 매매되었을 때 부담할 양도 소득세액이 세제가 바뀔 때 따라 어떻게 변화하는가를 평가해 볼 수 있다. 우리가 고려하는 양도 소득 세제는 다음의 네 가지 시나리오를 따른다. 네 가지 시나리오를 적용하기에 앞서 재정 패널 조사에 관측한 모든 가구는 기본적으로 1세대 1주택 요건을 만족한다고 가정한다.

시나리오 1: 현재의 양도 소득세제를 적용. 모든 가구가 1세대 1주택 요건을 만족한다고 가정하였으므로 9억원 이하의 일반 주택은 1세대 1주택 비과세가 적용되며, 9억원을 초과하는 고가 주택의 경우에도 양도 차익중 주택 가격이 9억원을 초과하는 비중만큼만 과세 된다. 또한 장기 보유 특별 공제에도 1세대 1주택 우대가 적용된다.

시나리오 2: 현재의 양도 소득 세제에서 1세대 1주택에 대한 우대 (1세대 1주택 양도 가액 9억원까지 비과세, 장기 보유 특별 공제에 대한 우대)를 모두 폐지하고, 일반적인 장기 보유 특별공제를 적용하는 경우

시나리오 3: 시나리오 2에서 장기 보유 특별 공제를 연분 연승으로 대체하는 경우

시나리오 4: 시나리오 2에서 장기 보유 특별 공제를 종합소득과 합산한 연분 연승으로 대체하는 경우

모든 시나리오에서 연 250만원을 적용하는 양도 소득 특별 공제를 적용하였다. 양도소득 세액은 장기 보유 특별 공제를 적용하던, 연분 연승을 적용하건 간에 주택의 보유 기간에 따라 영향을 받는다. 대표 가구의 부담 세액을 계산하기 위해 적용되는 주택의 보유 기간은 가구 주의 연령 그룹별로 평균적인 보유 기간 정보를 사용하였다. 가구주 연령이 높아질수록 주택의 보유 기간이 높아지는 경향을 보이는데, 각 연령 그룹별 보유 기간은 35세 미만은 5년, 35세~50세 미만은 6년, 50세~65세 미만은 9년, 65세 이상은 17년이다.

시나리오 1, 2, 3은 양도 가액, 보유 기간, 추진된 양도 차익이 주어진 상태에서 쉽게 계산될 수 있다. 시나리오 4의 경우는 주택 양도 소득이 발생한 기간의 개인의 종합 소득 수준을 알아야 하는데, 우리 자료는 신고소득이 존재하는 가구만을 골랐으므로 2019년 재정 패널의 신고 소득과 과세 표준을 확인할 수 있다. 그러나, 보유 기간 내의 소득 변동은 관측할 수 없다. 따라서, 시나리오 4의 계산에서는 2019년에 신고된 과세 표준이 보유 기간 내내 적용되었다고 가정한다. 이는 두 가지 문제를 발생시키므로 이에 대한 해석에 주의가 요구된다. 첫째, 은퇴시기 이전의 연령대에서는 연령이 높을수록 소득이 높아지는 경향이 있다. 따라서, 시나리오 4에서 계산한 양도 소득세는 지나치게 높게 계산되었을 가능성이 있다. 반면 65세이상 고연령층의 경우 신고소득이 발생하였더라도 이전의 일을 은퇴하고 낮은 소득의 일을 하고 있을 수도 있으므로 이 연령층 저소득 분위의 양도 소득세 부담을 과소평가했을 가능성도 존재한다. 앞으로 시나리오별 각 소그룹의 세부담 변화를 비교할 때는, 특히 시나리오 4의 세부담 해석에는 위 내용을 염두에 두고 주의를 할 필요가 있다.

우리는 위에서 구한 소그룹에 속한 가구의 평균적인 특성으로 대표 가구를 구성

하고 이 대표 가구의 양도세액 부담을 계산하였다. 가구주 연령이 35세 미만인 가구를 예로 들면, 저분위 소득층에 9억원 이하의 주택을 소유한 가구는 평균적으로 2억9천5백만원의 주택을 5년 보유하고 양도차익은 2,796만원 정도인 가구이다. 이들의 평균 신고된 종합 소득은 1,768만원이다. 이런 대표 가구가 시나리오별로 부담하는 부담 세액을 계산한다.

[표 4-11]은 이렇게 계산한 세액 부담의 변화를 가구 주 연령별, 소득 분위별, 그리고 보유 주택의 가치에 따라 계산하여 비교하고 있다. 예를 들어, 50세 이상 65세 미만 가구주 중 저소득 분위에 속한 대표 가구의 세액 부담 변화를 시나리오별로 비교하면, 9억원 이하 일반 주택의 경우 현행 양도 소득 세제 하에서는 세 부담이 없다. (이는 모든 연령의 가구주와 소득 분위에 적용된다.) 1세대 1주택 비과세 혜택과 1세대 1주택의 장기 보유 특별 공제 혜택이 사라지는 시나리오 2에서 일반 주택도 582만원의 양도 소득세 부담이 발생한다. 장기 보유 특별 공제를 연분 연승으로 대체한 시나리오 3에서의 세액 부담은 24만원으로 대폭 줄어들어 연양도소득이 크지 않은 경우 연분 연승이 장기 보유 특별 공제에 비해서 훨씬 세액 부담을 줄여줄 수 있다. 그러나, 연분한 양도 소득을 종합 소득과 합산하여 세금을 계산하고, 이를 모두 더해 양도소득 세액을 계산하는 시나리오 4에서의 양도 소득세액은 시나리오 2의 양도세액 부담보다 조금 감소한 549만원이다.

시나리오 별로 계산한 양도소득 세액 부담을 비교하면 일정한 패턴을 확인할 수 있다. 일단 대부분의 세액 부담 증가는 1세대 1주택 혜택을 없애는 시나리오 2에서 나타난다. 시나리오 2와 3을 비교하면, 연분 연승이 장기 소득 특별 공제에 비해 세 부담을 크게 완화 시켜주고 있음을 확인할 수 있다. 시나리오 3에서는 시나리오 2와 비교할 때 우리가 분류한 어떤 소그룹에서도 세액 부담의 증가가 관찰되지 않는다. 종합 소득과 합산해 연분연승을 적용하는 시나리오 4의 경우 전체적인 세액 부담은 시나리오 2와 유사하다. 오히려 대부분의 소득 분위에서 양도 소득 세액 부담은 줄어든다. 고소득 분위와 일부 중고소득 분위기를 제외하면 거의 모든 경우 종합 소득한 합산한 연분 연승을 적용하는 시나리오 4에서 세액 부담이 장기 보유 특별 공제를 적용하는 시나리오 2에서의 세액 부담보다 줄어든다. 다만 고소득 분위에서는 확실히 시나리오 4의 세액 부담이 시나리오 2의 세액 부담보다 크다.

[표 4-11] 네 가지 시나리오에 따른 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표
가구의 세액 부담 변화

(단위:만원)

연령	소득분위	시나리오1		시나리오2		시나리오3		시나리오4	
		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	
35세 이상 50세 미만	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
50세 이상 65세 미만	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

자료: 저자 작성

위 시나리오 분석은 주로 1세대 1주택의 비과세 혜택을 없애는 것의 효과와 장기보유 특별공제를 연분 연승으로 대체하는 것의 효과를 검토하고 있다. 세액 부담 측면에서 볼 때 장기 보유 특별 공제를 종합 소득과 합산한 연분 연승으로 대체하는 경우는 많은 가구에서 세금 부담을 경감시킬 것으로 보인다. 다만, 일부 고 소득 분위에서는 종합 소득과 합산한 연분 연승이 세금 부담을 강화한다. 전체적인 세수보다는 소득 분위에 따른 세부담의 분포에 영향을 미치는 것으로 보는 것이 타당해 보인다. 세금 부담 증가의 대부분은 1세대 1주택 비과세의 혜택을 없애는 것으로부터 발생한다. 따라서, 어떤 형태로든 1세대 1주택 비과세의 혜택을 축소하면 세 부담은 증가할 것으로 보인다.

하지만, 위 시나리오 분석은 주 거주 주택에 대한 과세 이연의 효과와 상속 증여 시점을 과세 이연의 한도로 두는 것의 효과는 고려하고 있지 않다. 일부 고연령층을 제외한다면 1세대 1주택의 매매는 주 거주 주택에 대한 과세 이연을 적용받을 것이다. 따라서, 1세대 1주택에 대한 혜택을 없앤다고 하여도 주택을 당장 매매함에 따른 세부담이 발생하지는 않는다. 다만, 더 작은 주택으로 이주 그리고 많은 경우 상속 증여 시점에 양도 소득세 부담이 발생할 것으로 추측할 수 있다.

이 절에서는 2019년 재정 패널 자료에서 구한 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 양도세액 부담을 양도세제의 시나리오 별로 계산 비교해 보았다. 시나리오 분석을 통해 알 수 있는 주요 결론은 다음과 같다.

첫째, 1세대 1주택 비과세 및 1세대 1주택에 적용되는 장기 보유 특별 공제 혜택이 크다. 이런 1세대 1주택 혜택이 사라지면, 다른 시나리오 별로 증감하는 납세 부담의 변화는 혜택 폐지로 늘어나는 납세액에 비해 그다지 크지 않다.

둘째, 현재의 장기 보유 특별 공제를 적용하여 계산한 세금 부담과 종합 소득 과세 표준을 적용하여 종합 소득과 합산한 연분 연승을 통해 구한 세금 부담은 특별히 다르지 않다. 고소득 분위와 일부 중고소득 분위기를 제외하면 종합소득과 합산한 연분 연승은 현재의 장기 보유 특별 공제에 비해 세금 부담을 완화한다. 결국 1세대 1주택 비과세 혜택 폐지가 연분 연승제 적용보다 전체적인 양도 소득세 개혁에서 훨씬 중요한 이슈이다.

산출 세액이 늘어난다고 해서 이것이 곧 조세 수입 증가로 이어지지는 않을 것이다. 상속 증여 시점까지 주 거주 주택의 양도 소득은 대부분 과세 이연 될 것이기 때문에 세금 부담의 증가와 조세 수입 증가는 상당한 시간이 흐른 후에 발생할 것으로 보인다.

우리의 분석을 위해 사용한 재정 패널 자료는 주택의 매매가 이루어지기 전에는 양도 차익에 대한 정보를 제공하지 않는다. 따라서, 거래가 이루어진 주택 자료를 중심으로 양도 차익에 대한 추정을 하였다. 각 가구의 양도 차익 규모와 보유 기간 전체를 아우르는 종합 소득 규모에 대한 정보가 있어야 시나리오 4의 세금 예측이 정확하게 이루어질 수 있다. 그러나, 우리는 양도 차익을 추정하고, 2019년 시점의 종합소득이 보유기간 내내 일정했다는 단순화 가정을 하였다. 따라서, 시나리오 4의 납부 세액 계산은 좀 더 정보가 상세한 다른 자료를 통해서 정치화할 수 있을 것으로 기대한다.

제 5 장

결론

본 연구는 주택 관련 양도 소득세와 관련해 양도 소득세가 장기 주택 균형 가격에 미치는 영향, 양도 소득 세제의 이상적인 개편 방향, 개편 방향에 입각할 때 가구주 연령별, 소득 분위별, 주택 가격별 대표 가구의 산출 세액 변화를 추정해 보았다.

본 연구의 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 양도 소득세율 인상은 장기적인 주택 가격을 하락시키나 단기적인 가격 변동에 대한 대응으로서 효과는 불확실하다. 둘째, 양도 소득세의 이상적인 개편 방향으로는 다음의 세 가지를 제시한다. 1) 장기 소득 특별 공제를 종합 소득과 합산하는 연분 연승 제도로 대체. 2) 1세대 1주택 비과세를 폐지하고 주 거주 주택에 대한 과세 이연제도로의 전환. 3) 상속 증여 시점에 양도 소득세를 과세하고, 과세 이연의 한도로도 사용. 셋째, 제안된 개편안으로 세금 부담을 계산해 본 결과 2019년 재정 패널의 자가 가구가 매도되었을 시 부담해야 할 양도 소득 세액은 1세대 1주택 혜택 폐지에 따른 세액 증가가 대부분이며, 장기 보유 특별 공제를 종합 소득과 합산하는 연분 연승 제도로 대체하는 것은 전반적인 세액에 큰 변화를 주지 않는다.

제안한 개혁 방안 중 하나인 상속, 증여시 양도 소득세 과세의 효과는 현재의 자료로는 얼마나 효과가 있는지 볼 수 없었다. 이 제도의 도입이 현재의 제도와 비교할 때 얼마나 큰 세액 차익을 낳을 것인가는 추가적으로 연구해 볼 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계를 언급할 필요가 있다. 우선 본 연구는 최대한 논리적으로 정합적인 틀 안에서 양도 소득세 개편 방안을 제시하였으나, 그 과정에서 발생할 조세 저항이나 정치적인 실현 가능성은 고려하지 않았다. 1세대 1주택에 대한 비과세가 당연한 것처럼 받아들여지는 환경에서 이를 과세 이연으로 대체하는 것이 얼마나 쉽게 달성될 수 있을 지는 의문이다. 따라서, 현실적 필요성에 따라 타협안이 필요할 수 있겠다. 그러나, 타협안은 장기적인 개편 방안을 염두에 두고 그것의 중간 과정으로 마련되는 것이 적절해 보인다.

두 번째로 본 연구가 충분히 고려하지 못한 것은 앞으로 도입될 금융소득 투자 세제를 포함한 다른 자산의 자본 이득과의 형평성과 법인 소득과의 형평성 문제이다. 기본적인 방향은 다른 자산으로부터의 자본 이득도 종합 소득과 동일하게 대우해야 한다는 것이나 그로부터 발생하는 세세한 문제들에 대해서도 추가적인 검토가 필요해 보인다.

참고 문헌

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트

참고 문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌 자료

국문

- 강성훈(2016), 「1세대 1주택 양도소득세 비과세제도 개편방안 연구」, 한국조세재정연구원.
- 김경환(2007), 「주택관련 세제의 개편 방안」, 감정평가연구, 17(2), 193~214.
- 국세청(2022), 「주택과 세금」.
- 노영훈(2002), 「자본이득에 대한 과세체계 비교연구」, 한국조세연구원.
- 노영훈(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.
- 박훈, 정지선(2009), 「주택에 대한 양도소득세 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 세무학연구, 26(4), 한국세무학회, 149~175.
- 오윤(2012), 「자본이득과세 개선방안」, 조세학술논문집, 28(2), 177~221.
- 오종현, 송은주, 정경화(2016), 「1세대 1주택 양도소득 비과세제도 연구」, 한국조세재정연구원.
- 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.

영문

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

Fuest, Clemens., Bernd Huber, Soren Bo Nielsen(2004), “Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations”, Working paper, Copenhagen Business School.

Hong, Jay H., Connsung Park, and Joon Song (2020), “Accounting for Changes in House Prices and Rent in Korea, 2001-2016”, The Korean Economic Reivew, 36(1), 249-283.

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-we>sts-biggest-economic-policy-mistake