▌예산정책연구 제8권 제1호 2019. 5. pp.101-121 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.1.004

2018년도 주택분 종합부동산세 개편안의 소득재분배 효과에 대한 분석

박명호*

국문초록

본 연구는 제10차 재정패널조사자료를 사용하여 2018년도 주택분 보유세 강화 정책의 소득재분배 효과를 분석한다. 세부담의 전가 문제에서 자유로운 자가거주 1주택 가구를 대상으로 소득 10분위별 평균 실효세율을 분석한바, 보유세 부담은 역진적인 경향을 보였다. 이런 경향은 종합부동산세의 누진도를 강화하고, 세부담을 높인 9.13대책을 반영한 후에도 유지되었다. 또한 모든 가구들을 대상으로 지니계수의 변화를 분석한바, 금번 보유세 강화안은 소득분배를 개선시키지만 그 효과는 아주 미약한 것으로 나타났다. 이러한 분석들을 귀속임대소득을 포함한 "포괄소득"을 기준으로 하더라도 유사한 결과를 보였다. 이는 우리나라의 보유세 체계가 누진적임에도 소득재분배 효과는 크지 않음을 시사한다. 한편 귀속임대소득의 포함 여부는 소득분배 지표의 크기에 유의미한 차이를 유발하였다. 이는 귀속임대소득을 포함한 포괄소득이 그렇지 않은 소득보다 생활수준의 불평등을 측정하는 데 더 적합함을 나타낸다.

□ 주제어: 종합부동산세, 소득재분배 효과, 귀속임대소득

투고일: 2019. 2. 7. 수정일: 2019. 3. 11. 게재확정일: 2019. 3. 21.
* 홍익대학교 경제학부 조교수(mhpark@hongik.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

2018년 9월 13일 정부는 ‘2018년도 세법개정안’에 담긴 종합부동산세 개편안보다 더욱 강화된 ‘주택시장 안정대책’(이하 ‘9.13대책’이라 부름)을 발표하였다. 이처럼 세법개정안을 발표하고 나서 바로 더 강화된 개편안을 내놓은 경우는 매우 이례적이다. 그 배경은 다음과 같다. 그동안 많은 관심을 끌었던 재정개혁특별위원회의 종합부동산세 개편 권고안과 이를 반영한 정부의 세법개정안이 발표되면서 주택시장의 불확실성이 해소되었고, 개편 강도도 시장의 기대보다 낮은 수준으로 여겨졌다. 그 결과, 특정 지역을 중심으로 아파트 가격이 다시 급등하기 시작하였다[1]. 이에 정부는 투기수요를 근절하고, 실수요자를 보호한다는 목적으로 세법개정안에 담긴 종합부동산세 개편안을 보다 강화하는 조치를 취하게 되었다.

9.13대책 중 정부의 세법개정안보다 강화된 종합부동산세 관련 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 먼저, 3주택 이상 보유자뿐만 아니라 조정대상지역[2] 2주택 보유자도 현행 세율 대비 0.1~1.2%p 추가 과세한다. 7월말 공표된 세법개정안에서는 3주택 이상 보유자만 추가과세하기로 하였었다. 조정대상지역 밖에 소재한 2주택 및 고가 1주택 보유자에 대한 세율도 인상한다. 당초 세법개정안에서는 종합부동산세 과세표준 6억원 이하 구간에 대해서는 현행 세율(0.5%)을 그대로 유지하고 과세표준 6억원 초과 구간들만 현행 세율 대비 0.1~0.5%p 인상할 계획이었다. 9.13대책에서는 과세표준 3~6억원 구간을 별도로 신설하고 과세표준 3억원 이하 구간에 대해서만 현행 0.5%의 세율을 적용하고 3억원 초과 구간들에 대해서는 현행 세율 대비 0.2~0.7%p 인상하기로 하였다. 마

---

1) 전국아파트가격상승률은 2018년 7월과 8월 모두 -0.1%로 소폭 하락한 반면 서울 아파트가격상승률은 7월 0.38%에서 8월 0.85%, 9월 1.8%로 빠르게 상승하였고, 서울에 접한 일부 경기도 지역(과천시(9월 4.4%), 광명시(9월 2.3%), 분당(4.3%) 등)으로 가격 상승세가 확산되었다.

2) 주택법 제63조의2, 시행규직 제25조의2에 규정된 조정대상지역은 정량적 요건과 정성적 요건의 충족 시 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 국토부장관에 의해 지정된다. 정량적 요건은 직전월부터 소급하여 3개월간 주택가격상승률이 시·도 소비자물가상승률의 1.3배를 초과한 지역 가운데 다음 3가지 선택요건 중 하나에 해당하면 충족된다. ① 직전월부터 소급하여 주택공급이 있었던 2개월간 청약경쟁률이 5:1을 초과(국민주택규모 10:1), ② 직전월부터 소급하여 3개월간 분양권 전매거래량이 전년동기대비 30% 이상 증가, ③ 시도별 주택보급률 또는 자가주택비율이 전국평균 이하. 한편 정성적 요건은 주택가격, 청약경쟁률, 분양권 전매량 및 주택보급률 등을 고려하였을 때 주택 분양 등이 과열되어 있거나 과열될 우려가 있는 지역이면 충족된다. 조정대상지역으로 지정되면, 다주택자 양도세 중과 및 장기보유특별공제 배제, 1세대1주택 양도세 비과세 요건 강화 등의 세제상 불이익을 받는다.

지막으로 모든 납세자를 대상으로 현행 유지하기로 했던 세부담 상한도 조정대상지역 2주택 보유자 또는 3주택 이상 보유자에 대해서는 상향 조정시킬 계획이다. 즉 조정대상지역 2주택 보유자 또는 3주택 이상 보유자의 세부담 상한선은 현행 150%에서 300%로 올린다. 이런 9.13대책은 입법 과정을 거쳐 2019년부터 적용할 계획이다[3].

이상의 종합부동산세 강화정책은 풍부한 유동성과 가격상승 기대 속에서 나타난 '투기적 수요'를 차단하여 주택가격 안정을 꾀하려 한다(기획재정부 외, 2018). 이러한 종합부동산세 강화 정책은 우리나라 보유세제의 특징인 누진적 세율구조 등을 통해 소득분배에 영향을 줄 수밖에 없다. 다시 말하면, 금번 종합부동산세 강화 정책은 정책적 의도와는 상관없이 소득분배 구조에 영향을 미칠 수밖에 없다. 소득 양극화가 심화되어 소득분배 문제가 사회적 화두로 대두된 작금의 상황에서 강화된 종합부동산세가 우리 사회의 소득분배에 어떠한 영향을 미칠지를 분석하는 것은 가치가 있다.

이에 본 연구에서는 9.13대책에 담긴 종합부동산세의 강화가 소득분배에 어떠한 영향을 줄 것인지 분석하고자 한다. 이를 통해 주택 보유에 따른 세부담, 즉 보유세 부담이 소득을 기준으로 할 때 누진적인지 아니면 역진적인지를 조사하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제Ⅱ장에서는 주요 선행연구를 요약하며 제시한다. 제Ⅲ장에서는 분석자료와 분석방법을 간략하게 정리·제시하며 이를 통하여 종합부동산세 개편안의 소득재분배 효과를 살펴본다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 결과를 요약하며 시사점을 제시한다.

---

3) 현행 제도와 당초 세법개정안 및 9.13대책의 세율체계 비교는 [표 2]를 참조하기 바란다.

Ⅱ. 선행연구 검토

우리나라에서 보유세가 소득분배에 미치는 영향을 실증분석한 학술논문은 많지 않다. 주제의 중요도 및 관심도에 비하여 신뢰할 수 있는 가용 자료의 한계로 인해 충분한 연구가 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 다만 동 주제에 대한 연구보고서 형태의 분석은 꾸준히 있어왔다. 종합부동산세가 도입된 2005년 이후의 논문들과 연구보고서를 중심으로 기존 연구를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 노영훈·김현숙(2005)은 2003년 기준 통계청의 가계동향조사 자료와 부동산 보유과세에 관한 행정자료를 연계하여 소득과 주택자산의 결합분포를 구축하였다. 동 분포에 따르면 가구주의 연령이 높아 은퇴한 가구의 경우 총소득은 낮지만 고가의 주택을 소유하거나 총소득은 높지만 주택자산은 낮은 상대적으로 젊은 가구들이 존재한다. 따라서 소득과 주택자산 간에 대체적으로 양의 상관관계는 존재하나 그리 높지 않다고 한다. 그 결과 보유세(재산세 및 종합토지세) 부담은 소득분위별로 볼 때 약간의 역진성을 나타내며, 당시의 보유세는 소득재분배 기능을 수행하지 못한다고 하였다. 동 보고서는 행정자료를 이용하여 주택자산 규모를 정확하게 파악하여 소득자료와 결합분포를 형성한 것과 보유 주택으로부터 암묵적으로 발생하는 귀속임대소득을 고려했다는 특징이 있다. 그러나 저자들이 밝힌 것처럼 동 분석은 당시 제도를 대상으로 한 분석이어서 지금의 상황에도 적용될 가능성은 높지 않아 보인다.

박명호(2008, 2011)는 가계조사 자료를 통해 주택분 보유세가 소득분배에 미친 영향을 분석하였다. 2008년 연구는 2006년 통계청의 가계자산조사를 활용하였고 2011년 연구는 2010년 한국조세재정연구원의 재정패널자료를 사용하였다. 두 연구는 분석방법이 매우 유사하지만, 전자는 종합부동산세가 도입된 시점의 분석이고 후자는 종합부동산세가 강화된 기간(2006~2008년)도 포함하는 차이가 있다. 동 연구들은 우리나라의 보유세가 명목 세율체계상 상당한 수준의 누진도를 지니고 있으나 소득재분배 기능이 매우 약하다고 평가하였다. 이는 소득대비 보유세 부담수준을 소득 10분위별로 분석한바, 소득 하위 1분위에서의 소득 대부 보유세 부담 비율이 상대적으로 매우 높고 중간 소득분위까지 역진성이 나타난 분석결과에 기초한다. 또한 보유세를 통한 지니계수의 변화를 조사한바, 지니계수의 개선 정도가 매우 낮은 것으로 보고하였다. 이런 결과를 낳은 요인으로 소득이 낮은 다수의 노인가구가 주택을 보유하고 있다는 사실을 지목하였다. 박명

호(2008, 2011)의 연구는 May and Zaki(1980)처럼 보유세 부담의 전가 문제가 야기되지 않는 1주택 보유 가구 중 자가거주 가구만을 분석한 특징이 있다. 그렇지만 소득 산정시 노영훈·김현숙(2005)이 주목한 귀속임대소득을 고려하지 않은 한계가 있고, 동 분석도 당시의 상황에만 해당한 것으로 현재에도 유효할 것인가란 의문을 제기할 수 있다.

김경환·김준형·조무상(2012)은 2011년도 가계동향조사 및 가계금융조사를 통해 주택 보유세의 부담수준을 파악한다. 그런 다음 가구소득 대비 주택분 보유세 부담 비율을 산출한 후 가구 특성변수(가구주 연령, 지역, 소득수준, 자산규모 등)별로 주택분 보유세 부담의 차이를 조사한다. 또한 박명호(2008, 2011)처럼 보유세 부담 전후의 지니계수 변화를 통해 소득재분배 효과를 논하고 있다. 동 연구에서도 기존연구처럼 보유세 부담이 역진적인 구조를 가지고 있음을 소득계층별 소득 대비 보유세 부담 비율의 차이를 통해 보여준다. 분석 결과, 유주택 가구의 경우 주택분 보유세 부담 이전의 소득에 대한 지니계수보다 세부담 이후의 지니계수가 소폭 상승하여 오히려 보유세 부담이 소득분배를 악화시킬 수 있다고 하였다. 동 연구는 주택의 소유권이 가구원 누구에게 존재하는지를 나타내는 정보가 없다는 자료의 한계로 인해 가구가 보유한 주택 가치를 모두 가구주에 귀속시키는 문제가 있다. 이는 물건별 과세인 재산세 측면에서는 문제가 없지만 인별로 합산과세하는 종합부동산세 부담을 과대평가하는 문제를 가진다. 또한 타가거주 가구가 몇 채의 주택을 보유하였는지에 대한 정보가 없었기에 타가거주 가구 중 주택을 보유한 모든 가구를 1세대 1주택자로 구분한 것은 종합부동산세를 과소평가하는 문제를 낳는다. 이런 서로 다른 방향으로 영향을 주는 요인들이 분석결과에 어떤 영향을 미쳤는지는 파악하기 곤란하다.

위에서 열거된 선행연구 중 가구에 대한 조사자료를 바탕으로 한 연구들은 조사자료에서 파악된 시가 기준의 주택가격으로부터 보유세 부담을 산출한다. 따라서 응답된 시가 정보에 일정 비율을 일괄 적용하여 공시가격을 산출한다. 그러나 김형준·전규안·노희천(2017)이나 박준·이상훈·박상수(2018) 등이 밝힌 것처럼 공시가격의 실거래가 반영률은 지역별·주택유형별로 차이가 있다. 따라서 기존의 연구들은 이런 차이를 분석에 반영하지 못한 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 기존 실거래가 반영률에 관한 문헌들에서 제시된 지역별·주택유형별 차이를 반영하여 분석을 시도한다. 또한 한국감정원에서 제공하는 지역별 평균매매가격 대비 전세가격 비율과 전월세 전환율을 활용하여 귀속임대소득을 파악하여 소득에 반영한다.

Ⅲ. 소득재분배 효과 분석

1. 분석자료

본 연구는 한국조세재정연구원이 조세 및 재정정책을 분석하기 위해서 수집하는 재정패널조사 제10차 조사 자료를 사용한다. 동 조사는 통계청의 가계동향조사나 가계금융복지조사처럼 소득과 재산, 특히 보유 주택가격에 대한 정보를 수집한다. 이와 더불어서 조세정책이 가구의 의사결정에 미치는 효과를 파악하는 것을 주된 목적으로 하는 본 조사는 세부담 도출에 필요한 다양한 정보를 제공한다는 특징이 있다. 예를 들면 우리나라의 종합부동산세는 인별 합산하여 누진 과세하기 때문에 주택 소유권자가 누구인지에 대한 정보가 필요하다. 재정패널조사는 가구가 보유한 주택마다 그 명의자가 어떤 가구원인지 그리고 비가구원 명의자수도 파악하고 있다[4]. 이런 정보는 물건별로 과세한 후 소유지분에 따라 안분하는 재산세의 특성상 비가구원 공동명의자 수 정보를 통해 가구의 재산세 부담을 보다 정확하게 측정하는 데 도움이 된다. 또한 종합부동산세는 1세대 1주택자에 한하여 연령별·보유기간별 세액공제를 허용하는 데 이에 대한 정보도 조사하여 제공한다. 이상의 정보들을 파악하여 제공하는 조사자료는 현재 재정패널조사 외에 존재하지 않는다. 따라서 재정패널조사는 주택 보유세 부담에 대한 시뮬레이션 분석에 있어서 다른 조사자료에 비해 상당한 비교우위가 있다.

이상과 같이 보유세 부담 분석에 장점이 있는 재정패널조사의 주요 조사방식을 간단히 소개하면 다음과 같다. 재정패널조사는 매년마다 동일 가구를 반복적으로 조사하는 패널조사이다. 그리고 조사담당자가 응답대상 가구를 직접 찾아가서 조사항목에 대한 응답을 받는 면접조사 방식을 사용한다. 이런 현장조사는 대체로 종합소득세 신고가 끝나는 5월에 시작하여 대체로 9월말까지 진행한다.

재정패널조사의 자료는 가구 전체에 해당하는 질문 항목으로 구성된 가구조사 자료와 전년도에 소득 활동을 수행한 적이 있는 가구원을 대상으로 한 가구원조사 자료로 구성된다. 조사의 대상이 되는 가구는 제주도와 도서지역을 뺀 전국 일반가구이다. 표본가구

---

4) 다만 비거주 주택의 보유채수가 다섯 채를 넘어서면 가구원간에 공동으로 소유했는지를 파악할 수 없다. 그러나 비거주 주택을 6채 이상 보유하였다고 응답한 가구가 1가구뿐이고 동 가구의 특성을 파악할 수 있어서 정보의 손실은 없다.

는 2008년 본 조사를 시작할 때 구축한 5,014개의 가구와 2009년 새롭게 포함된 가구를 합한 원표본 가구와 2009년 이후에 분가를 통해 신규로 조사에 들어온 가구로 구성된다. 재정패널조사에서 파악하는 소득은 주로 근로소득과 사업소득 및 부동산임대소득이며, 이자 및 배당소득, 기타소득, 연금·보험소득, 정부 현금보조금도 모두 조사한다.

설문구성은 가구용 설문은 가구 기본 현황, 주택 및 자동차 보유 현황 및 가치, 가계지출 현황, 개인이전지출 및 개인이전소득, 복지현황, 자산 및 부채 현황 등으로 구성된다. 가구원용 설문은 경제활동, 소득 유형별 소득 및 연금·보험 관련 지출, 신용카드 및 현금영수증, 소득세 유형 및 소득공제 현황 등으로 이루어져 있다.

요약하면 재정패널조사는 가계동향조사 등 다른 조사자료에 비해 인별·가구별 주택분 보유세를 파악하는 데 필요한 주요 정보를 수집하여 제공하는 특징이 있다. 본 연구는 현행 제도에 따른 세부담뿐만 아니라 정부의 종합부동산세 개편에 따른 세부담 변화를 파악하고 이런 세부담 변화가 소득재분배에 미치는 영향을 가늠해 보는 것을 목적으로 한다. 이에 본 연구에서는 분석 목적에 필요한 정보를 가장 많이 조사하여 제공하는 재정패널조사의 가장 최근 자료를 사용한다.

제10차 재정패널조사의 경우 총 4839개의 가구가 존재한다. 이 중 주택가격 및 소득에 대한 정보 등이 없는 69가구를 제외한 4,770개의 가구가 본 연구의 분석대상으로 사용되었다. 그리고 4,770가구 중 종합부동산세를 부담하는 가구는 72가구로서 가구 가중치를 적용하면 약 1%정도의 가구만 종합부동산세 과세대상인 것으로 나타났다[5]. 이런 4,770개 가구의 주택보유 현황을 보면 다음의 [표 1]과 같다.

---

5) 주택을 21채 보유한 가구도 당연히 종합부동산세 과세대상이지만 부동산임대사업자 등록을 하였고, 임대주택은 종합부동산세 합산배제 주택에 해당하여 종합부동산세 과세대상자에서 빠진다. 이 경우를 제외하면 71가구만이 종합부동산세를 납부하게 된다. 나머지 다주택자의 경우도 임대사업 등록을 할 수 있지만 재정패널조사는 이에 대한 정보를 묻지 않아 임대사업자 등록을 하지 않은 것으로 가정한다.

[표 1] 분석대상 가구의 보유 주택수 분포

(단위: 개, %)

보유 주택수	가구수	비중 1	비중 2
0	1,649	34.57	41.34
1	2,710	56.81	51.4
2	359	7.53	6.39
3	42	0.88	0.65
4	6	0.13	0.15
5	2	0.04	0.02
6	1	0.02	0.02
21	1	0.02	0.03
전체	4,770	100	100

주: 비중 1은 가구 가중치를 반영하지 않은 비중이고 비중 2는 가구 가중치를 반영한 결과이다.
자료: 저자 작성

2. 현행 제도 및 개편안

우리나라의 주택분 보유세는 크게 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 구성된다. 그리고 이런 보유세에 대한 부가세(sur-tax)로 재산세에 대해서는 지방교육세, 종합부동산세에 대해서는 농어촌특별세가 과세된다. 이밖에도 지방세로 도지지역분 재산세와 특정부동산분 지역자원시설세가 과세된다.

각 세목의 주요 과세체계를 정리하여 요약하면 아래의 [표 2]와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 주택분 재산세와 종합부동산세는 4단계 및 5단계 누진세율 구조를 지니고 있고, 재산세는 물건별 과세, 종합부동산세는 인별 전국합산 과세 방식을 따른다는 특징이 있다. 한편 종합부동산세는 동일 주택에 대해 재산세와 종합부동산세가 이중으로 부과되는 현상을 막기 위해 종합부동산세의 과세표준 금액에 부과된 재산세액을 '납부할 종합부동산세액'에서 공제하는 재산세액 공제제도를 둔다[6][7].

6) '납부할 종합부동산세액'이란 종합부동산세 과세표준에 법정 누진세율을 적용하여 산출한 금액을 말한다.
7) 제산세액 공제 금액 산출 방법은 ①실제 부과된 각 주택별 재산세(탄력세율 또는 세부담 상한이 적용된 경우에는 적용 후의 세액, 2011년부터 재산세에 통합되어 과세되는 도시지역분 재산세는 제외)의 합계액에 ②종합부동산세 과세표준에 재산세의 공정시장가액비율과 재산세 최고세율로 계산한 재산세 상당액이 ③종합부동산세 주택분 전체 공시가격 합계액에 대해 재산세 표준세율(구. 도시계획세는 제외)로 계산한 재산세 상당액에서 차지하는 비율을 곱하여 산출된 금액["공제할 재산세액= ① × ②/③)]을 납부할 종합부동산세액에 공제한다(국세청, 2013, p.21).

정부는 올해 세법개정안을 발표하면서 부동산 보유에 대한 과세형평을 제고하고 세부담을 합리화한다는 명목으로 다음과 같이 주택분 종합부동산세를 개편하겠다고 하였다. 공정시장가액비율은 현행 80%에서 2019년 85% 및 2020년 90%로 인상한다. 그리고 과세표준 6억원 초과분에 대해서는 세율을 0.1~0.5%p 인상하고, 3주택 이상 보유자에 대해서는 0.3%p 추가 과세한다.

[표 2] 우리나라의 주택분 보유세 과세체계

구분	지방세			국세
	재산세		지역자원시설세 (소방시설 충당 목적세)	종합부동산세
	재산세	도시지역분		
납세 의무자	6월 1일 현재 주택 소유자			6월 1일 현재 재산 소유자중 6억원 초과자 (1세대 1주택 9억원 초과자)
과세 방식	물건별 과세			인별 전국합산 과세
과세 표준	공시가격 × 60%		주택 건축물의 가액 또는 시가표준액 × 60%	(공시가격 - 6억원*) × 80% * 1세대 1주택 9억원
FMV	60%			80%
세율 체계	* 4단계 누진세율 과세표준(천만원) / 세율(%) 6 이하 / 0.10 6~15 / 0.15 15~30 / 0.25 30 초과 / 0.40	단일세율 (0.14%)	* 6단계 누진세율 과세표준(천만원) / 세율(%) 0.6 이하 / 0.04 0.6~1.3 / 0.05 1.3~2.6 / 0.06 2.6~3.9 / 0.08 3.9~6.4 / 0.10 6.4 초과 / 0.12	* 5단계 누진세율 과세표준(억원) / 세율(%) 6 이하 / 0.5 12 이하 / 0.75 50 이하 / 1.0 94 이하 / 1.5 94 초과 / 2.0
세부담 상한액	공시가격 기준(억원) / 직전연도 세액상당액 대비 비율(%) 3 이하 / 105 6 이하 / 110 6 초과 / 130	해당없음		직전연도 총세액 상당액(재산세+종합부동산세)의 150%
부가세	지방교육세: 재산세액의 20%			농어촌특별세: 종합부동산세액의 20%

주: 1) 종합부동산세는 1세대 1주택자에 대해 연령별·보유기간별 세액공제를 다음과 같이 허용한다.

구분	주택 보유 기간		
	5년 미만	5년이상 10년 미만	10년 이상
만 60세 미만	0	20	40
만 60세 이상 만 65세 미만	10	30	50
만 65세 이상 만 70세 미만	20	40	60
만 70세 이상	30	50	70

2) FMV는 공정시장가액비율을 말한다.

출처: 저자 직접 작성

이상과 같은 종합부동산세의 부담을 높이는 정부의 세법개정안 발표에도 불구하고 서울을 중심으로 주택가격이 다시 가파르게 상승하는 모습을 보이자 정부는 9월 13일 종합부동산세를 더욱 강화한 조치를 포함한 '주택시장 안정대책'을 발표하였다. 세율체계 및 세부담 상한에 관한 현행 제도와 당초 세법개정안 및 '주택시장 안정대책'의 수정안을 요약하여 제시하면 다음의 [표 3]과 같다[8].

[표 3] 주택분 종합부동산세 강화 방안

(단위: %, ()안은 %p)

종합부동산세 과세표준	현행	당초 정부안		수정안	
		2주택 이하	3주택 이상	일반	3주택 이상 및 조정대상 지역 2주택
3억원 이하	0.5	현행 유지	현행 유지	현행 유지	0.6 (+0.1)
3억원 초과 6억원 이하				0.7 (+0.2)	0.9 (+0.4)
6억원 초과 12억원 이하	0.75	0.85 (+0.1)	1.15 (+0.4)	1.0 (+0.25)	1.3 (+0.55)
12억원 초과 50억원 이하	1.0	1.2 (+0.2)	1.5 (+0.5)	1.4 (+0.4)	1.8 (+0.8)
50억원 초과 94억원 이하	1.5	1.8 (+0.3)	2.1 (+0.6)	2.0 (+0.5)	2.5 (+1.0)
94억원 초과	2.0	2.5 (+0.5)	2.8 (+0.8)	2.7 (+0.7)	3.2 (+1.2)
세부담 상한	150	현행 유지		150	300

주: ( )안은 현행 대비 증가된 세율을 나타낸다.
자료: 기획재정부 외(2018).

본 연구에서는 현행 제도와 '주택시장 안정대책'의 수정안에 따른 종합부동산세 및 농어촌특별세의 세부담 변화분을 제10차 재정패널조사 자료를 통해 산출한다. 그런 다음 현행 제도와 '주택시장 안정대책'의 수정안에 따른 세부담이 소득을 기준으로 역진적·누진적인지를 살펴보고 가구 소득의 재분배 효과를 분석한다.

8) 관계부처 합동 보도자료(2018) 18쪽에서는 당초 정부안의 세수효과(1,500억원)보다 수정안의 세수효과가 4,200억원으로 2,700억원 증가할 것으로 제시하고 있다. 동 세수효과는 주택분 종부세에 해당하는 것으로 일부 주택의 경우 법인이 소유할 수 있음을 감안할 때 개인으로부터 추가 징수하는 세금은 이보다 더 낮을 것으로 판단된다.

3. 분석방법 및 분석 결과

가. 분석방법

본 연구의 분석방법 및 분석에서 사용된 가정들을 기술하면 다음과 같다. 먼저, 보유세 부담의 역진성 여부는 기본적으로 May and Zaki(1980) 및 박명호(2008, 2011)의 방법론을 따라 소득 10분위별 평균적인 소득 대비 보유세 비율, 즉 평균실효세율을 서로 비교하여 분석한다. 소득분위가 높아질수록 평균 실효세율이 상승한다면 누진적이고, 반대로 하락한다면 역진적임을 나타낸다. 또한 각 소득분위 안에서도 소득과 평균 실효세율 간의 상관관계를 파악하여 소득분위 내의 역진성도 파악한다. 다음, 현행 보유세 체계와 수정안에 따른 보유세 체계가 소득재분배에 미치는 영향은 지니계수의 변화를 통해 조사한다.

이상의 분석을 위해서는 재정패널조사 자료를 통해 현행 보유세 체계와 수정안에 따른 보유세 체계 아래서의 보유세 부담을 각각 산출하여야 한다[9]. 이와 관련하여 다음과 같은 방법 및 가정을 사용한다. 첫 번째, 재정패널조사 자료는 가구가 응답한 보유 주택의 시가를 조사하기 때문에 이를 공시가격으로 환산할 필요가 있다. 재정패널조사의 경우 자가거주 주택에 대해서는 소재지 정보 및 주택 형태에 대한 정보가 있다. 이에 본 연구에서는 박준·이상훈·박상수(2018)에서 제시한 17개 시도별·주택유형별 공시가격의 실거래가 반영률 자료를 사용하여 공시가격을 계산한다. 동 연구에서는 2013년 한국감정원의 내부자료를 통해 17개 시도별 단독주택과 공동주택의 실거래가 반영률 정보를 제공한다. 본 연구에서는 박준·이상훈·박상수(2018)가 파악한 실거래가 반영률이 계속 유지되는 것을 가정한다. 한편 재정패널조사는 자가거주 주택 외의 보유 주택에 대해서는 소재지에 대한 정보를 조사하지 않는다. 이에 자가거주 주택 외의 보유 주택에 대해서는 김형준·전규안·노희천(2017) 등에서 추정한 주택의 실거래가 반영률 수준인 70%를 실거래가 반영률로 일괄 설정하였다.

두 번째, 수정안에서는 조정대상지역 2주택을 보유한 자에 대해서 3주택 이상 보유한

---

9) 앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 가장 최신인 제10차 재정패널조사 자료를 사용한다. 제10차 조사는 2016년말을 기준으로 주택의 시가, 명의자, 취득연도 등을 파악한다. 본 연구에서는 제10차 조사에서 파악된 주택 정보 및 소득 정보에 현행 보유세 제도 및 수정안에 따른 제도를 적용하여 보유세 부담을 산출한다. 따라서 2017년 및 2018년 주택 가격 상승 및 소득 증가를 반영하지 않고 있음을 밝힌다.

자와 같이 세율을 0.1~1.2%p 추가 과세한다. 앞서 언급한 바와 같이 자가거주 주택 외의 보유 주택에 대해서는 소재지 정보가 존재하지 않는다. 이에 본 연구에서는 3주택 이상 보유자에게 추가 과세를 하는 것으로 설정하였다.

세 번째, 종합부동산세의 경우 재산세와의 이중 과세를 방지하기 위해 재산세액 공제를 해준다. 이때 실제로 부과된 개별 주택별 재산세의 합계액 정보가 필요하다. 특히 세부담 상한 및 탄력세율이 적용된 경우에는 적용 후 재산세액을 사용해야 한다. 그러나 재정패널조사 자료는 세부담 상한 및 탄력세율 적용에 관한 정보를 제공하지 않는다. 이에 본 연구에서는 재산세액 산출 시 탄력세율과 세부담 상한이 적용되지 않는 것을 가정하며, 이런 가정 하에서 종합부동산세의 재산세액 공제 금액도 산출한다. 네 번째, 앞서 언급한 바와 같이 주택 보유 관련 지방세에는 재산세(도시지역분 포함), 지방교육세 외에도 소방시설을 충당하기 위한 목적세로 지역자원시설세가 과세된다. 지역자원시설세는 과세표준을 산출하기 위해서는 주택 건축물의 가액 또는 시가표준액에 대한 정보가 필요하다. 그러나 이에 대한 정보를 재정패널조사에서는 파악하지 않는다. 이에 주택분 보유세 부담 산출 시 지역자원시설세를 제외하고 산출한다.

한편 평균 실효세율(소득 대비 보유세 부담 비율)의 산출 및 소득재분배 효과를 분석할 때에 어떤 소득을 기준으로 할 것인지가 중요하다. 기존 박명호(2008, 2011) 및 김경환·김준형·조무상(2012)처럼 매기 가구가 지출에 충당할 수 있는 현금흐름의 관점에서 경상소득과 일시소득을 합한 총소득 개념을 사용할 수 있다. 그러나 빠른 인구고령화로 인해 은퇴가구의 비중이 높아지는 상황 속에서 은퇴가구와 비은퇴가구의 현금흐름을 동일선상에서 비교하는 것은 무리가 있다. 왜냐하면 주된 일자리에서 벗어난 은퇴가구는 구조적으로 현금흐름이 낮을 뿐만 아니라 대체로 근로시기에 저축 등을 통해 거주할 주택을 마련하였기에 생계에 필요한 소득수준이 낮기 때문이다. 이러한 문제점을 반영하기 위해 본 연구에서는 소득의 개념을 포괄적으로 해석하여 자가거주 주택에 대한 귀속임대소득을 포함한 소득(이하 '포괄 소득')을 기준으로 분석을 수행한다. 즉, 본 연구에서는 귀속임대소득을 포함한 포괄 소득과 이를 포함하지 않는 소득(이하 '총소득') 각각을 기준으로 강화된 보유세의 소득재분배 효과에 대한 분석을 수행한다.

이때 귀속임대소득은 한국감정원이 제공하는 17개 시도별 매매가격 대비 전세가격 비율[10]과 전월세전환율 자료를 사용하여 산출한다. 즉, 자가거주 주택의 시가에 매매가격 대비 전세가격 비율과 전월세전환율을 곱하여 나온 금액을 귀속임대소득으로 사용한다.

이상과 같은 방법과 가정을 바탕으로 현행 제도 및 수정안에 따른 재산세, 지방교육세, 재산세 도시지역분, 종합부동산세, 농어촌특별세를 각각 계산하여 주택을 보유한 가구들의 보유세 부담을 산출한다.

나. 분석결과

통상적으로 주택분 보유세의 경우 세부담은 임차인에게 전가될 가능성이 있다. 이런 세부담의 전가가 가능하다면 주택 소유자가 보유세의 법적 납세의무자이지만 사실상 임차인에게 전가된 부분을 제외한 금액만을 부담하는 것이다. 이에 본 연구에서는 두 가지 방식으로 보유세의 소득재분배 효과를 분석한다. 첫 번째 방식은 세부담의 전가가 애당초 불가능한 자가거주 1주택 가구만을 대상으로 보유세의 소득재분배 효과를 살펴본다[11]. 특히 본 분석에서는 소득 대비 보유세 부담 비율이 소득수준이 높아짐에 따라 상승하는지의 여부를 통해 보유세의 재분배 효과를 조사한다. 두 번째 방식은 우리나라에서의 보유세 부담 전가에 대한 실증분석 연구인 우석진·전병힐(2009)의 결과에 기초한다. 우석진·전병힐(2009)은 종합부동산세의 부담 전가가 경제적·통계적으로 유의미하지 않음을 밝혔다. 이에 본 분석에서는 보유세 부담의 전가가 없다는 전제하여 모든 가구를 대상으로 세부담 전·후의 지니계수 변화를 통해 보유세의 소득재분배 효과를 조사한다.

먼저, 다음의 [표 4]와 [표 5]는 총소득을 기준으로 현행 보유세 체계와 수정안 체계 아래서의 보유세의 소득재분배 효과를 나타낸다. 두 번째 열은 총소득 기준으로 가구 가중치를 반영하였을 때의 소득10분위별 소득 경계값을 나타낸다[12]. 세 번째 열은 귀속임대소득을 소득에 포함시키지 않은 총소득을 기준으로 할 때, 소득 대비 주택가격 비율을 나타내는 PIR(price income ratio) 평균을 보여준다. 자가거주 1주택 가구 전체의 PIR 평균은 8.52로서, 자가거주 1주택 가구의 주택 가격은 평균적으로 가구 총소득의 8.52배임을 나타낸다. 소득 1분위의 평균 PIR은 26.67인 반면 소득구간이 높아짐에 따라 이 수치가 낮아져서 소득 10분위의 경우 3.03인 것으로 조사되었다. 이는 소득계층별로

10) 월별로 파악된 시도별 매매가격 대비 전세가격 비율(평균가격 기준)을 평균하여 2016년 기준 시도별 매매가격 대비 전세가격 비율을 산출하고 이를 사용한다.
11) 전체 분석대상 가구 4,770개 중 자가거주 1주택 가구는 2,534가구이다.
12) 가구 가중치를 적용한바, 총 2,534개의 자가거주 1주택 가구들은 231개에서 286개 정도의 가구들이 한 소득 분위에 속하게 된다.

PIR이 차이가 있고, 특히 소득구간이 낮을수록 PIR이 높다는 점은 세부담이 역진적일 수 있음을 시사한다.

[표 4]와 [표 5]의 네 번째 열은 각각 현행 보유세 체계 및 수정안에 따른 보유세 체계에서의 소득 대비 보유세 부담의 평균, 즉 평균 실효세율을 나타낸다. 자가거주 1주택 가구 전체에서 현행 보유세 체계에서 소득 대비 보유세 부담의 평균은 약 1.0268%이고 종합부동산세를 강화한 수정안 하에서의 소득 대비 보유세 부담의 평균은 약 1.0274%로 소폭 상승하였다. 평균 실효세율의 증가폭이 매우 미미한 것은 종합부동산세를 부담하는 가구의 비중이 워낙 낮은 수준이고[13], 금번 종합부동산세 강화 방안이 주로 다주택자 및 고가주택 보유자를 대상으로 하기 때문이다[14]. 총소득을 기준으로 할 때 평균 실효세율은 소득 1분위에서 4분위까지 낮아지고 다시 5분위부터 10분위까지 낮아지기에 세부담이 역진적임을 시사한다.

[표 4]와 [표 5] 다섯 번째 열은 평균 실효세율과 총소득 간의 상관관계를 보여준다. 자가거주 1주택 가구 전체를 대상으로 하면, -0.1977(현행 제도) 및 -0.1973(수정안) 정도의 통계적으로 유의미한 음의 상관관계를 나타낸다. 즉 소득 대비 보유세 부담은 소득이 높아질수록 낮아지는 관계가 있음을 나타낸다. 이 지표도 보유세 부담이 현행 제도와 수정안 모두에서 역진적임을 보여준다.

이런 보유세 부담의 역진적인 현상은 [표 4]와 [표 5]의 여섯 번째 열을 통해 젊은 시절 저축을 통해 주택을 마련하고 은퇴하여 소득이 별로 없는 고령자 가구에 기인함을 유추할 수 있다. 자가거주 1주택 가구 중 34.2%, 소득 1분위에 속한 가구 중 86.0%나 고령자가구에 속한다. 이런 구조적인 문제를 해결하지 않는 이상 총소득을 기준으로 할 때 현행 시스템 하에서 보유세 부담의 역진성을 피할 수 없을 것으로 판단된다.

---

13) 분석대상 자료에서 자가거주 1주택 가구 중 종합부동산세 과세대상 가구는 약 1% 정도뿐이다.
14) 소득 10분위에서 종합부동산세를 납부하는 13가구 중 6개 가구만 종부세 과세표준이 3억원 이상이여서 수정안의 영향을 받음

[표 4] 자가거주 1주택자 소득분위별 소득대비 보유세 부담: 현행 제도 및 총소득

(단위: 천만원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율[1]	종부세 납부자 비율
	하한	상한					
1분위	0	0.96	26.67	3.085%	-0.3212***	86.0%	–
2분위	0.96	1.54	14.09	1.607%	0.0164	81.4%	–
3분위	1.54	2.33	9.93	1.200%	-0.1307**	74.6%	0.12%
4분위	2.33	3.03	6.78	0.794%	-0.0561	58.2%	–
5분위	3.03	3.94	6.64	0.815%	0.0105	36.6%	0.23%
6분위	3.94	4.96	5.62	0.682%	-0.0374	25.6%	–
7분위	4.96	6.00	4.55	0.616%	0.1218*	22.4%	0.99%
8분위	6.00	7.48	4.27	0.5515%	0.1310**	19.1%	0.42%
9분위	7.48	9.70	3.89	0.5254%	0.1295**	18.6%	0.52%
10분위	9.70	61.5	3.03	0.4243%	-0.1386**	12.3%	1.11%
전체			8.52	1.0268%	-0.1977***	34.2%	0.99%

주: 1) 고령자가구는 종합부동산세의 연령별 세액공제가 60세 이상부터 적용됨에 따라 가구주의 연령이 60세 이상인 가구로 정의하였다.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

[표 5] 자가거주 1주택자 소득분위별 소득대비 보유세 부담: 수정안 및 총소득

(단위: 천만원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율[1]	종부세 납부자 비율
	하한	상한					
1분위	0	0.96	26.67	3.085%	-0.3212***	86.0%	–
2분위	0.96	1.54	14.09	1.607%	0.0164	81.4%	–
3분위	1.54	2.33	9.93	1.200%	-0.1307**	74.6%	0.12%
4분위	2.33	3.03	6.78	0.794%	-0.0561	58.2%	–
5분위	3.03	3.94	6.64	0.815%	0.0105	36.6%	0.23%
6분위	3.94	4.96	5.62	0.682%	-0.0374	25.6%	–
7분위	4.96	6.00	4.55	0.6201%	0.1238**	22.4%	0.99%
8분위	6.00	7.48	4.27	0.5522%	0.1312**	19.1%	0.42%
9분위	7.48	9.70	3.89	0.5265%	0.1274**	18.6%	0.52%
10분위	9.70	61.5	3.03	0.4249%	-0.1371**	12.3%	1.11%
전체			8.52	1.0274%	-0.1973***	34.2%	0.99%

주: 1) 고령자가구는 종합부동산세의 연령별 세액공제가 60세 이상부터 적용됨에 따라 가구주의 연령이 60세 이상인 가구로 정의하였다.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

한편 보유 주택의 귀속임대소득을 소득에 반영한 포괄소득을 기준으로 분석한 결과는 아래의 [표 6]과 [표 7]에 제시되어 있다. 결과를 간단하게 요약하면, 보유 주택의 귀속임대소득을 소득에 반영하지 않은 총소득을 기준으로 할 때보다 전반적으로 소득구간의 경계값이 상향조정 되었다. 그리고 포괄소득을 기준으로 할 때 자가거주 1주택 가구 전체의 평균 PIR은 4.76으로 총소득을 기준으로 할 때보다 낮아졌다. 각 소득분위별 평균 PIR도 소득 10분위를 제외하고 대체적으로 낮아졌다[15]. 특히 소득 1분위의 평균 PIR은 귀속임대소득을 소득에 반영하자 26.7에서 6.1로 대폭 하향 조정되었다. 이런 결과는 포괄소득을 기준으로 할 때 보유세 부담이 덜 역진적일 것임을 시사한다.

[표 6]과 [표 7]의 네 번째 열에 제시된 평균적인 소득 대비 보유세 비율, 즉 평균 실효세율은 총소득 기준보다 전반적으로 낮아졌다. 특히 소득 1분위 평균은 약 3.1%에서 0.6%로 대폭 낮아졌음을 알 수 있다. 그럼에도 전반적으로 소득구간이 높아짐에 따라 평균 실효세율은 낮아져서 세부담이 여전히 역진적임을 보여준다. 이런 현상은 [표 7]에서 제시한 종합부동산세를 강화한 수정안 체계에서도 동일하게 관찰된다.

[표 6] 자가거주 1주택자 소득분위별 소득대비 보유세 부담: 현행 제도 및 포괄소득

(단위: 억원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율[1]	종부세 납부자 비율
	하한	상한					
1분위	0	0.15	6.10	0.617%	0.1200*	90.3%	-
2분위	0.15	0.24	6.53	0.697%	0.0693	78.9%	-
3분위	0.24	0.32	5.87	0.651%	-0.0827	69.7%	-
4분위	0.32	0.41	5.59	0.650%	-0.0131	55.3%	-
5분위	0.41	0.51	4.86	0.573%	0.0468	36.7%	-
6분위	0.51	0.61	4.15	0.510%	-0.1962***	24.7%	-
7분위	0.61	0.73	4.00	0.489%	0.0366	24.1%	-
8분위	0.73	0.89	3.81	0.4874%	-0.1189*	18.7%	0.12%
9분위	0.89	1.14	3.31	0.4336%	-0.0565	21.7%	0.23%
10분위	1.14	6.27	3.37	0.5125%	-0.0966	14.1%	3.05%
전체			4.76	0.5619%	-0.1375***	34.2%	0.99%

주: 1) 고령자가구는 종합부동산세의 연령별 세액공제가 60세 이상부터 적용됨에 따라 가구주의 연령이 60세 이상인 가구로 정의하였다.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

15) 소득 10분위에서 오히려 평균 PIR이 상승한 것은 총소득 기준 소득 7분위에서 9분위에 속했었고, PIR이 상대적으로 컸던 가구들이 귀속임대소득을 소득에 반영함에 따라 소득 10분위로 이동하였고, 총소득기준 소득 10분위에 속했었고, PIR이 상대적으로 작았던 가구들이 귀속임대소득을 소득에 반영함에 따라 소득 9분위로 이동하였기 때문이다.

[표 7] 자가거주 1주택자 소득분위별 소득대비 보유세 부담: 수정안 및 포괄소득

(단위: 억원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율[1]	종부세 납부자 비율
	하한	상한					
1분위	0	0.15	6.10	0.617%	0.1200*	90.3%	-
2분위	0.15	0.24	6.53	0.697%	0.0693	78.9%	-
3분위	0.24	0.32	5.87	0.651%	-0.0827	69.7%	-
4분위	0.32	0.41	5.59	0.650%	-0.0131	55.3%	-
5분위	0.41	0.51	4.86	0.573%	0.0468	36.7%	-
6분위	0.51	0.61	4.15	0.510%	-0.1962***	24.7%	-
7분위	0.61	0.73	4.00	0.489%	0.0366	24.1%	-
8분위	0.73	0.89	3.81	0.4874%	-0.1189*	18.7%	0.12%
9분위	0.89	1.14	3.31	0.4336%	-0.0565	21.7%	0.23%
10분위	1.14	6.27	3.37	0.5153%	-0.0779	14.1%	3.05%
전체			4.76	0.5622%	-0.1267***	34.2%	0.99%

주: 1) 고령자가구는 종합부동산세의 연령별 세액공제가 60세 이상부터 적용됨에 따라 가구주의 연령이 60세 이상인 가구로 정의하였다.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

한편 우석진·전병힐(2009)은 종합부동산세가 전세가격에 미친 효과를 실증적으로 분석한 유일한 연구이다. 이들은 2006년 종합부동산세의 과세 기준금액이 공시가격 9억원에서 6억원으로 인하된 것을 준실험적 사건으로 설정한 후 공시가격 6억원 근방의 아파트들을 대상으로 이중차분 분석을 수행하였다. 분석결과에 따르면 종합부동산세의 강화가 전세가격으로 전가되는 효과가 통계적·경제적으로 유의미하지 않다고 한다. 이에 본 연구에서는 이들의 연구결과를 바탕으로 보유세의 전가가 이루어지지 않는다고 가정한다. 그런 다음 보유세 과세 전 소득과 현행 제도의 보유세 과세 후 소득 및 수정안에 따른 보유세 과세 후 소득에 대한 지니계수를 산출하여 보유세 및 종합부동산세 강화가 소득재분배에 미치는 효과를 살펴본다.

먼저, 가구원수를 조정하지 않는 소득을 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 귀속임대소득을 포함한 포괄소득을 기준으로 할 때 지니계수는 0.42859이다. 포괄소득에서 현행 보유세를 차감한 소득에서 계산한 지니계수는 0.42838로 현행 보유세제로 인한 소득재분배 효과는 매우 미약한 것으로 나타났다. 또한 수정안에 따른 보유세를 차감한 소득

의 지니계수는 0.42836로 소득재분배 강화 효과는 거의 없는 것으로 판단된다.

가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 산출한 균등화 소득을 기준으로 할 때, 균등화 포괄소득의 지니계수는 0.38872이고, 현행 보유세를 차감한 후의 지니계수는 0.38843, 수정안에 따른 보유세를 차감한 후의 지니계수는 0.38841로 균등화하기 이전의 소득을 기준으로 할 때와 마찬가지로 소득분배 상태는 보유세가 강화됨에 따라 개선된 것으로 나타났다. 다만, 수정안에 따른 지니계수는 현행 제도하의 지니계수보다 0.0002 정도 낮아져서 현행 제도 기준 지니계수를 약 0.005% 개선시키지만 그 효과는 매우 미약한 것으로 보여진다.

이런 분석이 귀속임대소득을 포함하지 않은 소득을 기준으로 수행되는 경우, 현행 보유세제는 소득분배를 오히려 악화시키고, 수정안은 현행 세제보다는 아주 미약하지만 소득분배를 개선시키는 것으로 나타났다. 이런 결과는 아래의 표에 정리되어 있다.

[표 8] 현행 보유세제 및 수정안의 소득재분배 효과: 지니계수의 변화

구분	귀속임대소득 포함		귀속임대소득 미포함	
	균등화 전	균등화 후	균등화 전	균등화 후
가구소득 (A)	0.42859	0.38872	0.44193	0.40352
현행 보유세 차감 후 소득 (B)	0.42838	0.38843	0.44244	0.40410
수정안보유세차감후 (C)	0.42836	0.38841	0.44243	0.40409
개선효과				
A - B	0.00021	0.00029	-0.00051	-0.00058
B - C	0.00002	0.00002	0.00001	0.00001

주: 본 결과는 세부담의 전가가 없다는 가정 아래에서 도출된 것이다. 만약 늘어난 세부담 중 일부가 임차가구에게 전가된다면 소득재분배 효과는 더 감소할 수 있다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

본 연구에서는 2018년 9월 '주택시장 안정대책'을 통해 종합부동산세 과세를 대폭 강화함에 따라 이런 보유세 부담 강화 정책이 가구의 소득분배에 미치는 영향을 분석하였다. 세부담의 전가문제를 유발하지 않는 자가거주 1주택 가구를 대상으로 소득 10분위별 평균 실효세율을 계산하고 그 흐름을 살펴본바, 보유세 부담은 소득을 기준으로 할 때 역진적인 경향을 드러냈다. 이는 종합부동산세의 누진도를 강화하고, 세부담을 높인 수정안 체계에서도 큰 차이 없이 나타났다. 다만 소득 기준으로 귀속임대소득을 반영한 포괄소득을 사용하는 경우 역진성의 정도는 낮아졌지만 여전히 역진적인 경향을 보였다.

이런 분석 결과는 우리나라의 재산세와 종합부동산세가 누진적 세율체계를 갖고 있음에도 보유세 및 보유세 부담 강화를 통해 소득분배의 개선을 기대하기 쉽지 않음을 시사한다. 이는 종합부동산세를 납부하는 인원이 많지 않을 뿐만 아니라 은퇴하여 소득은 매우 낮지만 소득이 높았던 젊은 시절에 주택을 구입한 자들이 큰 비중으로 존재하기 때문이다.

또한 본 연구에서는 우석진·전병힐(2009)의 분석결과를 바탕으로 보유세의 전가가 없음을 전제로 모든 가구들의 보유세 차감 전후의 소득에 대한 지니계수의 변화를 분석하였다. 그 결과, 어떤 소득을 기준으로 하든지 금번 종합부동산세 수정안은 소득분배를 개선시키지만 그 효과는 무시할 수 있을 정도로 아주 미약한 것으로 나타났다. 이는 자가거주 1주택 가구를 대상으로 한 분석에서와 같이 보유세로 하여금 소득재분배 기능을 수행하기를 기대하는 것은 곤란함을 시사한다. 이런 결과는 주택을 보유하였지만 은퇴하여 소득이 별로 없는 노령가구에 기인하며, 인구고령화가 가속될수록 보유세를 통한 소득재분배는 더욱 어려워질 것으로 보인다.

한편 가구 소득에 대한 지니계수를 통해 소득분배 상태를 파악할 때, 귀속임대소득의 포함 여부가 소득분배 상태 진단에 유의미한 영향을 미칠 수 있을 것으로 본다. 그 이유는 가구 소득에 대한 지니계수를 산정할 때 귀속임대소득을 반영하지 않는 경우보다 이를 반영한 경우에 소득분배 상태가 개선되는 경향이 있기 때문이다. 따라서 향후 인구고령화가 가속될 것이므로 귀속임대소득에 대한 적정한 평가를 통해 소득분배 지표에 반영하여야 할 것으로 본다.

참고문헌

국세청, 「종합부동산세 실무해설」, 2013.

기획재정부, “2018년 세법개정안 상세본,” 기획재정부 보도자료, 2018.7.30. 〈http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&searchNttId=MOSF_000000000018263&menuNo=4010100#, 접속: 2019.4.26.〉

기획재정부 외, “주택시장 안정대책,” 관계부처 합동 보도자료, 2018.9.13. 〈http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000019155&menuNo=4010100, 접속:2019.4.26.〉

김경환·김준형·조무상, “우리나라 재산보유세 부담수준의 분석,” 2012년 한국재정학회 추계학술대회 발표논문, 2012.

김형준·전규안·노희천, “토지 및 주택의 과표 현실화율에 대한 요인 분석,” 「세무학연구」 제34권 제3호, 2017, 287~308쪽.

노영훈·김현숙, 「소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

박명호, “부동산 보유세의 소득재분배 효과 : 주택을 중심으로,” 「부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색 김재형(편)」, 한국개발연구원, 2008, 371~397쪽.

_____, 「부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구 : 보유세의 기능을 중심으로」, 한국조세연구원, 2011.

박준·이상훈·박상수, “부동산공시가격 변화에 따른 지방재정 영향 분석,” 「국토연구」 제96권, 2018, 83~102쪽.

우석진·전병힐, “종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과 : 준자연적 실험으로부터의 증거,” 「재정학연구」 제2권 제2호, 2009, 87~119쪽.

May, P. and M. Zaki, “The Michigan Circuit-Breaker and its Impact on the Incidence of the Property Tax,” *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 39, No.2, 1980, pp.169-181.

The Income Redistribution Effects of the 2018 Housing Property Tax Strengthening Policies in Korea

Park, Myungho*

Abstract

This study analyzes the income redistribution effects of the 2018 housing property tax strengthening policies in Korea using the National Survey of Tax and Benefit. Analysis of a sample of single homeowners who occupy their own houses reveals that tax burdens related with holding houses tend to be regressive. This tendency is maintained after reflecting the 9.13 measures that strengthen the progressiveness of the comprehensive real estate tax. In addition, analyzing the changes in Gini coefficient for a sample of all households, it shows that the increase in the property-holding taxes improves income distribution but the effect is very weak. These analyzes show similar results based on "comprehensive income" including imputed rent. This suggests that the income redistribution effect of property-holding taxes is not significant even though they are designed to be progressive. By the way, the inclusion of imputed rent in total household income leads to the large decline in Gini coefficient. This implies that comprehensive income including imputed rent is more suitable for measuring inequality in living standards than total household income excluding imputed rent.

□ Keywords: the comprehensive real estate tax, income redistribution, imputed rent

* Assistant Professor, School of Economics, Hongik University