

주택 보유세 관련 제도개편의 소득분배효과 : 2020~2022년 개정안을 중심으로*

The Income Redistribution Effects of the 2020~2022 Housing Property
Tax System Reform in Korea

허 등 용**
Deung-Yong Heo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 분석자료 및 방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 제13차 재정패널조사자료를 사용하여 지니계수의 Lerman-Yitzhaki 분해방법을 통해 주택 보유세 변화가 가구소득 분배에 미치는 영향을 분석하였다. 종합부동산세를 중심으로 문재인 정부의 보유세 강화정책 및 윤석열 정부의 보유세 완화정책을 반영한 시나리오를 수립하였다. 분석결과 보유세가 강화되면 세후소득불평등이 악화되는 반면, 보유세가 완화되면 불평등은 완화되는 것으로 나타났다. 또한 지니계수 분해를 통해 보유세가 강화되면 격차감소효과는 세후 소득 불평등을 증가시키는 방향으로, 순위변동효과는 불평등을 완화시키는 방향으로 작용하였다. 본 연구의 결과는 보유세 체계가 누진세적 성격을 가지고 있음에도 불구하고 보유세 강화는 낮은 소득분위 내 주택보유자와 미보유자 간의 세후소득 격차를 심화시켜 오히려 소득분배를 악화시킬 가능성이 존재함을 시사한다.

* 이 연구는 2022년 (재)동일문화장학재단 학술연구조성비 지원에 의해 수행되었음. 본 논문을 심사해주시고 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원에게 깊은 감사를 드립니다.

** 경북대학교 식품자원경제학과 조교수 겸 경북대학교 지역개발연구소 운영위원
논문 접수일: 2023. 1. 25. 심사기간: 2023. 1. 25. ~ 2023. 2. 16. 게재확정일: 2023. 2. 16.

- 주제어: 주택 보유세, 종합부동산세, 소득불평등, 지니계수 분해, 격차감소효과, 순위변동효과

This study analyzed the effect of reforms in housing property tax on household income distribution through the Lerman-Yitzhaki decomposition of the Gini coefficient using the 13th National Survey of Tax and Benefit. Scenarios were established that reflected the Moon Jae-in government's policy to increase the property tax burden and the Yoon Suk-yeol government's policy to decrease the property tax burden focusing on comprehensive real estate holding tax. As a result of the analysis, it was found that while the after-tax income inequality worsened when the tax burden increased, the inequality was alleviated when the tax burden decreased. Also, it can be seen that the gap-narrowing effect acts in the direction of increasing after-tax income inequality, while the re-ranking effect acts in the direction of alleviating the inequality. The results of this study show that although the property tax system is progressive, the increase of the property tax burden can worsen the income distribution by widening after-tax income gap between homeowners and non-owners within the lower income group.

- Keywords: Housing Property Tax, Comprehensive Real Estate Holding Tax, Income Inequality, Gini Coefficient Decomposition, Gap-narrowing Effect, Re-ranking Effect

I. 서론

문재인 정부는 풍부한 유동성과 가격상승의 기대 속에서 나타난 투기적 수요를 차단하고 주택가격 안정을 유도하기 위해 부동산관련 세제개편을 추진하였다. 1차적으로 종합부동산세를 강화하는 「2018년 세법개정안」을 발표하였으나 서울을 중심으로 주택가격이 다시 가파르게 상승하는 모습을 보이자, 2018년 9월 13일 개정안의 내용을 더 강화한 ‘주택시장 안정대책’(이하 9.13 대책)을 발표하였다. 이처럼 세법 개정안을 발표한 후 더 강화된 개편안을 같은 해에 발표하는 것은 매우 이례적인 일로서 9.13 대책은 세제 개편을 통해 부동산 가격 안정을 도모하려던 문재인 정부의 의지가 표명된 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 9.13 대책에도 불구하고 주택가격의 가파른 상승세가 지속됨에 따라 2020년 7월 28일 국회 기획재정위원회에서는 부동산 시장 안정화를 위해 주택관련 세제를 강화하는 「종합부동산세법·소득세법·법인세법 개정안」을 의결하였다(기획재정부, 2020). 세법 개정은 종합부동산세 세율인상, 공정시장 가액비율 현실화 및 공시가격 현실화를 통해 보유세를 강화하는 방향으로 이루어졌다. 동시에 1세대 1주택자의 종합부동산세 세부담을 완화하기 위한 조치도 이루어졌다. 우선 1주택자의 공제금액을 9억원에서 11억원으로 상향하였다. 또한 1세대 1주택자에게 적용되는 고령자 공제율을 연령대 별로 각각 10%p씩 인상하고 고령자공제와 보유기간 공제를 합한 합산공제 상한도 70%에서 80%로 10%p 인상하였다. 요약하면 문재인 정부의 보유세 개편은 과세표준의 현실화와 다주택자들에 대한 종합부동산세 증가, 1주택자에 대한 세부담 완화에 초점을 맞추고 있다. 이와 같은 보유세 개편은 다주택자들의 주택보유 기회비용을 인상하여 투자성격의 주택수요를 낮추고 주택가격 안정화를 도모하는 것을 주요한 목적으로 한다.

반면, 다주택자에 대한 종합부동산세 증가는 징벌적 과세라는 의견도 존재하였다. 윤석열 정부는 출범과 함께 징벌적 종합부동산세의 틀을 바꾸기 위해 2022년 7월 21일에 세제개편안(이하 7.21 개정안)을 발표하였다. 7.21 개정안은 부동산세제 정상화라는 목표아래 다주택자 증과세 폐지, 세율인하, 세부담상한 완화 및 기본공제금액 인상 등의 안을 제시하고 있다(기획재정부, 2022).

종합부동산세와 재산세 등 우리나라 보유세제는 누진적 세율구조를 가지고 있다. 따라서 보유세제 개편은 가구별 보유세 부담액을 변화시키고 가구의 세후소득 분포에 영향을 주어 정책의 의도나 목표와 상관없이 소득분배 구조에 영향을 미치게 된다. 또한 가구마다 주택보유수, 주택자산 총액 등이 상이하므로 이러한 보유세 개편의 효과는 가구특성별로 상이하게 나타날 수 있다. 최근 소득 불평등이 심화되고 있는 상황에서 주택 보유세 제도의 변화가 소

득분배에 미치는 효과를 살펴보는 것은 소득재분배에 있어서 정부정책 간 정합성과 일관성을 판단하고 종합적인 소득재분배 정책 수립을 위한 정보를 제공할 수 있다.

Musgrave and Thin(1948)의 아이디어를 차용하면 보유세 제도의 변화가 소득불평등에 미치는 영향은 제도 개편 전후 소득의 불평등 지수 비교를 통해 살펴볼 수 있다. 하지만 이와 같은 방법으로는 제도 개편이 소득불평등에 미치는 전체적인 효과만 확인할 수 있을 뿐, 그 효과에 대한 최종적인 판단을 내리는 데에는 충분한 정보를 제공하지 못한다. 이는 보유세 제도 개편 후에 개편 전과 비교하여 가구의 세후소득 순위가 역전되는 현상이 발생할 경우 불평등지수가 개선된다고 하더라도 조세형평성 측면에서 문제가 발생할 수 있기 때문이다.¹⁾ 해당 문제에 대해서는 Lerman and Yitzhaki(1995)가 제안한 지니계수 분해법을 사용하여 분석할 수 있다. 이 방법을 사용하면 보유세 제도 변화가 소득불평등에 미치는 효과를 가구의 소득순위를 변동시키지 않는 범위 내에서 소득격차에 영향을 미치는 효과(격차감소효과, gap-narrowing effect)와 보유세의 변화가 충분히 커 해당 가구의 소득순위를 변경시키면서 소득격차에 영향을 미치는 효과(순위변동효과, re-ranking effect)로 분해하여 분석할 수 있기 때문이다.

본 연구는 Lerman and Yitzhaki(1995)가 제시한 지니계수 분해법을 통해 보유세 제도 변화가 소득불평등에 미치는 전반적인 영향과 함께 이러한 영향을 격차감소효과와 순위변동효과로 분해하여 살펴본다. 문재인 정부의 2018년 보유세제 개정(2019년부터 적용)을 기준으로 하여 문재인 정부의 마지막 보유세 정책인 2020년 개정(2021년부터 적용)이 소득분배에 미친 영향과 윤석열 정부의 첫 번째 보유세 개정안인 2022년 7.21 개정안이 소득분배에 미칠 영향에 초점을 맞추어 분석하고 시사점을 제시한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 선행연구를 살펴보고 제Ⅲ장에서는 분석자료와 방법을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 연구결과를 제시하고 제Ⅴ장에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

1) 가구 A와 가구 B가 있다고 해보자. A와 B의 총자산액은 동일하나 A의 자산은 주택으로 구성되어 있고, B의 자산은 금융자산으로 구성되어 있다고 한다. 한편, A의 세후소득은 B의 세후소득보다 100만원 더 많다고 한다. 다른 조건은 변화가 없는 상태에서 정부가 주택 보유세를 강화하는 정책을 추진하였고, 그 결과 A의 세후소득이 B의 세후소득에 비해 50만원 적어지는 결과가 발생했다고 가정해보자. 이 경우 A와 B 간의 소득격차는 주택 보유세 강화 후 감소하나 소득은 역전되는 현상이 나타나게 된다. 두 가구가 동일한 총자산액을 가지고 있음에도 불구하고 자산구성에 따라 세후 가구소득 순위가 역전되는 현상이 발생하게 된다면 해당 조세가 조세형평성에 부합한다고 보기는 어렵다.

II. 선행연구

주택 관련 보유세의 변화가 소득분배에 미치는 영향을 분석한 논문 및 보고서는 몇몇 존재하지만 그 수는 많지 않다. 이는 주제의 중요성 및 관심에 비해 신뢰할 수 있는 자료가 부족하기 때문인 것으로 보인다(박명호, 2019). 종합부동산세를 도입한 2005년 이후 관련 선행연구들을 정리하면 다음과 같다.

노영훈·김현숙(2005)은 통계청의 2003년 가계동향 조사와 부동산 보유세 관련 행정자료를 연계하여 소득과 주택자산 간 결합분포를 도출하였다. 분석 결과 소득과 주택자산 간 양의 상관관계가 나타났다. 그러나 고령의 은퇴 가구 중 소득원이 없어 총소득은 낮지만 고가의 주택을 소유한 가구가 존재하고 동시에 상대적으로 젊은 가구 중 총소득은 높지만 주택자산이 적은 가구가 존재함에 따라 상관관계가 강하게 나타나지는 않았다. 이로 인해 보유세부담은 소득분위별로 약간의 역진성을 보이며 소득재분배 기능은 거의 없는 것으로 나타났다.

박명호(2008, 2011)는 주택분 보유세가 소득분배에 미치는 영향을 분석하고 있다. 2008년의 연구는 통계청의 2006년 가계자산조사를, 2011년 연구는 한국조세재정연구원의 2010년 재정패널자료를 사용하여 분석하였다. 두 연구 모두에서 보유세는 명목세율에 있어서 상당한 누진성을 가지고 있으나 지니계수로 측정한 소득재분배 기능은 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 소득 1분위에서 소득 대비 보유세 부담율이 상대적으로 높고 중위 소득분위까지 역진성이 나타났기 때문인데, 상대적으로 소득은 낮지만 주택을 보유하고 있는 다수 노인가구의 존재를 이러한 결과가 나타나게 된 주요 원인 중 하나로 제시하고 있다.

김경환·김준형·조무상(2012)은 가구소득 대비 주택분 보유세 부담율을 가구 특성(가구주 연령, 소득수준, 자산규모, 지역 등)별로 분석하였으며 세부담 전·후의 지니계수 변화를 통해 주택분 보유세의 소득재분배 효과를 살펴보았다. 분석자료로는 통계청의 2011년 가계동향조사와 가계금융조사 자료를 이용하였다. 주택을 보유한 가구들의 보유세 부과 전·후 소득에 대한 지니계수를 비교한 결과 보유세 부과가 오히려 소득분배를 악화시키는 것으로 나타났다.

박명호(2019)는 한국조세재정연구원의 2018년 재정패널조사자료를 활용하여 주택분 보유세 강화 정책의 소득재분배 효과를 분석하였다. 세부담 전가 우려가 없는 1주택 가구만을 대상으로 하여 종합부동산세의 10분위별 평균 실효세율을 분석한 결과 보유세 부담이 역진적인 경향을 보이는 것으로 나타났다. 종합부동산세의 누진도를 강화한 9.13 대책을 반영하여도 같은 결과가 도출되었다. 한편 모든 가구를 대상으로 한 분석에서는 9.13 대책이 소득분배를 개선시켰지만 그 효과는 아주 미약한 것으로 나타났다.

선행연구들은 분석자료는 다르지만 대부분 보유세의 소득분위별 평균 실효세율을 분석하는 방법을 통해 누진성 정도를 파악하며, 보유세 부담 전·후 소득에 대한 지니계수의 단순비교를 통해 보유세 제도 변화가 소득분배에 미치는 영향을 분석한다. 하지만 보유세 제도 변화 후 가구별 세후소득 순위가 역전된다면 지니계수 크기의 단순비교만으로는 소득분배의 효과성과 형평성을 판단하는 데 있어 충분한 정보를 제공하지 못한다. 이는 보유세 제도 개편 후 소득 순위가 역전되면서 소득불평등이 완화된다고 하더라도 조세형평성 측면에서 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 한편 기존의 연구들은 누진세율 강화 효과를 분석하는데 초점을 맞추고 있어 과세표준 변화가 소득분배에 미치는 효과를 살펴본 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구는 선행연구와 달리 보유세 제도 변화의 소득분배효과를 살펴봄에 있어서 지니계수를 단순비교하는 것이 아니라 Lerman-Yitzhaki의 지니계수 분해방법을 사용하여 격차감소 효과와 순위변동효과로 구분하여 분석한다. 즉, 소득분배효과를 보다 세부적으로 살펴보고 시사점을 도출한다는 측면에서 차별성이 있다. 또한 2020년 보유세 개정은 보유세강화를 위한 종합부동산세의 누진세율 체계를 강화하는 것뿐만 아니라 공시가격 및 공정시장가액비율 현실화 등 과세표준에 영향을 미치는 정책도 다수 포함하고 있다. 이에 본 연구는 보유세 제도 개편의 소득분배 효과를 살펴봄에 있어 과세표준 현실화 효과도 고려하여 분석한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다.

Ⅲ. 분석자료 및 방법

1. 분석자료

본 연구는 한국조세재정연구원의 재정패널 제13차년도(2020년 조사) 자료를 사용한다. 재정패널조사는 조세정책의 효과를 분석하는데 활용할 수 있는 실증적인 조사자료를 수집하기 위해 기획되었다. 재정패널자료는 다수의 연구에서 가계 조세부담의 공평성 및 소득 재분배 효과를 분석함으로써 국가정책의 성과를 평가하고 개선된 정책을 수립하는데 활용되어 왔다. 본 자료는 가구의 현황이나 경제 상황에 대한 설문으로 구성되어 있으며, 주택에 대한 상세한 정보를 제공함에 따라 보유세 제도개편이 소득분배에 미치는 영향을 파악하는데 활용할 수 있다. 예를 들어 종합부동산세는 주택을 인별 합산하여 누진과세하는 특성이 있기 때문에 정확한 세부담을 산정하기 위해서는 주택 소유주에 대한 정보가 필요하다. 재정패널조사는 가

구가 보유한 주택에 대해 어떤 가구원이 명의자인지, 비가구원인 명의자는 몇 명인지에 대한 정보를 담고 있다. 이러한 정보는 물건별로 소유지분에 산정되는 보유세를 파악하는 데에도 도움을 준다.²⁾ 또한 주택 소유주에 대한 연령과 주택 보유기간에 대한 정보를 제공하므로 1세대 1주택자에게 적용되는 연령별·보유기간별 세액공제를 반영한 종합부동산세를 산정할 수 있다. 이와 같이 재정패널조사는 가구별 소득정보와 함께 주택보유와 관련한 상세한 정보를 제공하고 있기 때문에 보유세제 개편이 소득분배에 미치는 영향을 살펴보는 데 있어 적합한 자료라고 할 수 있다.

본 연구는 재정패널 제13차년도에 있는 모든 가구를 분석대상으로 한다. 다주택자를 분석 대상에 포함하는 경우 보유세 부담에 대한 소득분배효과를 분석함에 있어 세부담의 전가를 고려할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 이러한 문제가 발생하지 않도록 May and Zaki(1980), 박명호(2008, 2011) 등과 같이 자가 거주하는 1주택 보유 가구만을 분석대상으로 하는 연구도 존재한다. 하지만 문제인 정부 보유세 강화정책의 핵심은 다주택자에 대한 중과세를 강화이며, 윤석열 정부 보유세 완화정책의 핵심은 다주택자에 대한 중과세를 폐지이므로 이러한 사항을 고려하기 위하여 본 연구는 우석진·전병힐(2009)과 같이 다주택자를 연구대상에 포함하는 방법을 선택한다.

본 연구와 관련이 있는 가구특성, 소득 및 자산과 관련한 기초통계량을 살펴보면 다음과 같다.³⁾ 평균 가구주 연령은 54.37세, 가구원수는 2.44명, 보유 주택 수는 0.63채이다. 경상소득은 연평균 4,750만원이며, 총자산은 35,020만원, 총부채는 4,125만원, 순자산은 30,890만원이다. 평균 부동산자산은 29,801만원으로 총자산의 85%를 차지하며, 이 중 주택자산은 21,914만원으로 부동산자산의 74%를 차지한다. 총 부채 중 주택관련 부채(정부 주택자금 대출+금융기관 주택담보대출+돌려줄 임대보증금)는 3,308만원으로 80%를 차지한다.

〈표 1〉 재정패널13차년도 가구특성, 소득 및 자산관련 기초통계량(N=8,792)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
가구주연령(세)	54.37	15.81	20	120
가구원수(명)	2.44	1.22	1	9
보유 주택 수(채)	0.63	0.63	0	21
연간 경상소득(만원)	4,750	4,009	0	99,240

2) 재정패널자료는 주택 명의자가 다수인 경우 명의자별 보유지분에 대한 정보를 제공하지는 않는다. 이에 본 연구는 명의자가 다수인 경우 보유지분이 동일하다는 가정 하에 분석을 진행한다.

3) 본 연구는 재정패널의 가구별 횡단면 가중치를 적용하여 통계량 및 지니계수를 산정한다.

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
총자산(만원)	35,020	51,506	0	929,100
금융자산(만원)	4,078	8,654	0	300,000
부동산자산(만원)	29,801	47,762	0	919,000
주택자산(만원)	21,914	41,474	0	902,000
기타자산(만원)	1,141	3,332	0	154,000
총부채(만원)	4,125	12,881	0	650,000
주택관련 부채(만원) ¹	3,308	12,155	0	650,000
순자산(만원)	30,890	47,453	-189,300	926,100

주1) 주택관련 부채는 정부 주택자금 대출, 금융기관 주택담보대출, 돌려줄 임대보증금으로 구성됨.
출처: 한국조세재정연구원, 재정패널 제13차년도(2020년)

가구주 연령, 주택 수, 주택자산의 분포를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선 가구주 연령의 분포를 살펴보면 40대 가구주의 비중은 23.02%로 가장 크고, 50대 19.68%, 70세 이상 17.86%, 60대 17.79% 순으로 큰 비중을 차지한다.

〈표 2〉 가구주 연령별 비중

(단위: %)

20대 이하	30대	40대	50대	60대	70세 이상
6.04	15.61	23.02	19.68	17.79	17.86

출처: 한국조세재정연구원, 재정패널 제13차년도(2020년)

주택 수의 분포를 보면 1주택 가구 비중이 49.60%로 가장 크고 다음으로 무주택 가구 비중이 43.94%를 차지한다. 유주택 가구 비중은 56.06%로 절반이상을 차지하지만, 2주택이상 보유한 다주택 가구의 비중은 6.46%로 그 비중이 크지 않다.

〈표 3〉 가구의 보유주택 수별 비중

(단위: %)

무주택	1주택	2주택	3주택	4주택	5주택이상
43.94	49.60	5.72	0.64	0.07	0.02

출처: 한국조세재정연구원, 재정패널 제13차년도(2020년)

유주택자들 중 주택자산 금액의 분포를 살펴보면 6억원이하가 83.10%로 가장 큰 비중을 차지하며 다음으로 6~9억원이 8.68%를 차지하여 주택자산 금액이 9억원 이하인 가구가 90% 이상의 비중을 차지함을 알 수 있다.

〈표 4〉 가구의 주택자산 금액별 비중

(단위: %)

6억원 이하	6~9억원	9~12억원	12~15억원	15~20억원	20~25억원	25~30억원	30억원 이상
83.10	8.68	3.77	1.34	1.62	0.48	0.34	0.67

출처: 한국조세재정연구원, 재정패널 제13차년도(2020년)

주택자산, 소득 대비 주택자산, 만60세 이상 고령 가구주 비율 등의 현황을 소득분위별로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 소득분위가 높아질수록 평균 주택자산은 증가하는 경향을 보인다. 한편 주택자산의 변이계수는 소득4분위 가구, 소득1분위 가구 순으로 크게 나타나는 등 소득분위가 낮은 가구에서 상대적으로 더 크다. 반면, 소득8분위 이상인 가구에서는 소득이 증가할수록 주택자산의 변이계수가 감소하는 등 소득분위가 높은 가구에서 상대적으로 변이계수가 작게 나타난다. 이를 통해 소득이 낮은 집단 내에서 상대적으로 주택자산의 변동성이 더 큰 경향이 있음을 알 수 있다. 소득대비 주택자산(=주택자산/경상소득)은 소득1분위 가구에서 15.91배로 가장 높고, 소득2분위 가구 7.77배, 소득4분위 가구 5.33배 순으로 높아 상대적으로 소득수준이 낮은 가구에서 높아지는 경향이 나타난다. 고령 가구주의 비율은 소득1분위에서 87%로 나타나는 등 소득분위가 낮은 가구일수록 고령 가구주의 비율이 증가하는 경향을 보인다.

〈표 5〉 소득분위별 주택자산 및 고령 가구주 비율 현황

소득분위	소득(억원)			주택자산(억원)			소득대비 주택자산	고령자 비율(%)
	하한	상한	평균	평균	표준편차	변이계수		
1	0.00	0.11	0.70	1.05	2.28	2.16	15.91	87.37
2	0.11	0.18	0.15	1.13	2.24	1.99	7.77	73.01
3	0.18	0.24	0.23	1.08	2.09	1.93	4.88	45.55
4	0.24	0.32	0.29	1.53	5.00	3.28	5.33	37.97
5	0.32	0.38	0.36	1.70	3.20	1.88	4.76	33.60
6	0.38	0.48	0.44	1.78	3.40	1.91	4.05	28.03
7	0.48	0.60	0.52	2.34	3.39	1.45	4.41	19.49
8	0.60	0.72	0.63	2.41	3.72	1.54	3.81	20.84
9	0.72	0.90	0.79	3.52	4.82	1.37	4.44	19.80
10	0.91	9.92	1.28	5.38	6.79	1.26	4.32	16.24
전체	0.00	9.92	0.48	2.19	4.15	1.89	5.90	38.20

출처: 한국조세재정연구원, 재정패널 제13차년도(2020년)

4) 정년 연령과 종합부동산세 고령자공제 연령을 고려하여 만60세 이상을 고령자로 정의하였다.

2. 주택 보유세 관련 제도(2018~2022년)

주택에 대한 대표적인 보유세로 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세를 들 수 있다. 또한 보유세의 부가세로서 재산세의 부가세인 지방교육세, 종합부동산세의 부가세인 농어촌특별세도 광의의 보유세로 볼 수 있다. 한편 도로의 개설과 유지, 공원 등의 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시계획 구역 내의 토지, 건축물 및 주택의 소유자에게 부과하는 재산세 도시지역분이나 소방시설 등에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 지역자원시설세 특정부동산분도 주택에 부과한다는 측면에서 광의의 보유세로 볼 수 있다. 본 연구는 광의의 보유세 중 최근 정책변화에 직접적으로 영향을 받는 세목인 재산세와 종합부동산세 및 이들에 대한 부가세인 지방교육세, 농어촌특별세에 초점을 맞춘다.

각 세목의 과세 체계는 다음과 같다. 우선 우리나라 주택분 재산세와 종합부동산세는 모두 초과누진세율 구조를 가진다. 하지만 재산세는 물건별로 과세하는 반면 종합부동산세는 인별로 전국 합산하여 과세하고 있다. 과세표준은 공시가격에 공정시장가액비율(Fair Market Value, FMV)을 곱하여 결정하는데 재산세의 경우 60%를 적용하고 있으며, 종합부동산세의 경우 80%를 적용하였으나 문재인 정부에서는 이를 점진적으로 인상하여 최종적으로는 100%를 적용하는 방안을 제시하였다. 한편 동일 주택에 대해 종합부동산세와 재산세가 이중부과 되는 것을 방지하기 위해 공제할 재산세액을 차감하여 종합부동산세 산출세액을 결정한다.⁵⁾

〈표 6〉 2018~2022년 주택 보유세 과세체계

구분	지방세	국세										
납세의무자	6월 1일 현재 주택소유자	재산세 납세의무자 중 공시가격 전국 합산액이 공제금액을 초과하는 자										
과세방식	물건별 과세	인별합산 과세										
과세표준	공시가격×FMV	(공시가격-공제금액)×FMV (공제금액은 개정안별로 차이가 있음. 〈표 7〉에서 자세히 제시함.)										
FMV	60%	80%('19), 90%('20), 95%('21), 100%('22)										
세율체계	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준(천만원)</th> <th>세율(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6이하</td> <td>0.10</td> </tr> <tr> <td>6~15</td> <td>0.15</td> </tr> <tr> <td>15~30</td> <td>0.25</td> </tr> <tr> <td>30초과</td> <td>0.40</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준(천만원)	세율(%)	6이하	0.10	6~15	0.15	15~30	0.25	30초과	0.40
	과세표준(천만원)	세율(%)										
	6이하	0.10										
	6~15	0.15										
	15~30	0.25										
30초과	0.40											
		개정(안)별로 차이가 존재함. 〈표 7〉에서 자세히 제시함.										

5) 공제할 재산세액의 산정방식: 해당연도 재산세로 부과된 세액의 합계액 × 과세표준에 대하여 재산세 표준세율로 계산한 재산세상당액 (=종부세 과세표준 × 재산세 공정시장가액비율(주택:60%,토지70%) × 재산세율)/주택 또는 토지(종합, 별도구분)를 각각 합산하여 표준세율로 계산한 재산세상당액

구분	지방세	국세
세부담상한	공시가격 3억원 이하: 105% 공시가격 6억원 이하: 110% 공시가격 6억원 초과: 130%	개정(안)별로 차이가 존재함. (표 7)에서 자세히 제시함.
부가세	지방교육세: 재산세액의 20%	농어촌특별세: 종합부동산세액의 20%

출처: 박명호(2019)의 <표 2>를 참고하여 작성함

문재인 정부 이후 보유세 관련 개편 현황은 다음과 같다. 우선 문재인 정부는 종합부동산세 등 주택보유세제 개편을 통해 주택가격안정화를 도모하기 위한 노력을 하였다. 2018년 주택 시장 안정화를 위한 9.13 대책을 발표하고 세율인상 및 다주택자에게 부과하는 방향으로 세법을 개정하여 2019~2020년에 적용하였다. 9.13 대책에도 불구하고 주택가격의 상승이 계속되자 2020년에 한차례 더 세법을 개정하였다. 이를 통해 다주택자에 대한 부과를 강화하고 과세표준을 현실화하되 1주택자의 세부담을 완화해주는 방향으로 제도를 개편하여 2021년부터 현재(2022년)까지 적용 중이다. 반면 윤석열 정부가 출범하면서 징벌적 종합부동산세의 틀을 바꾸기 위한 세제개편안을 2022년 7월 21일에 발표(이하 7.21 개정안)하였다. 7.21 개정안에는 다주택자 부과세 폐지, 세율인하, 세부담상한 완화 및 기본공제금액 인상안 등이 제시되어 있다. 만약 7.21 개정안이 국회를 통과하면 2023년부터 새로운 종합부동산세 산정방식이 적용된다. 각 개정(안)의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 7> 2018~2022년 종합부동산세 개정 내용

과세표준	2018년 개정 (2019~2020년 적용)		2020년 개정 (2021~ 2022년 적용)		2022년 개정안 (입법 시 2023년 적용)
	2주택 이하	조정대상지역 2주택 또는 3주택 이상	2주택 이하	조정대상지역 2주택 또는 3주택 이상	
3억원 이하	0.5%	0.6%	0.6%	1.2%	0.5%
3~6억원	0.7%	0.8%	0.8%	1.6%	0.7%
6~12억원	1.0%	1.2%	1.2%	2.2%	1.0%
12~25억원	1.4%	1.6%	1.6%	3.6%	1.3%
25~50억원					1.5%
50~94억원	2.0%	2.2%	2.2%	5.0%	2.0%
94억원 초과	2.7%	3.0%	3.0%	6.0%	2.7%
세부담 상한	150%	300%	150%	300%	150%
기본공제액	1주택: 9억원 그 외: 6억원		1주택: 11억원 그 외: 6억원		1주택: 12억원 그 외: 9억원

출처: 기획재정부(2020), 기획재정부(2022)를 활용하여 저자 작성

2018년과 2020년의 보유세 제도 변화는 세율인상뿐만 아니라 각각 종합부동산세의 공정시장가액비율 현실화 방안과 주택 공시가격 현실화 방안도 제시하고 있다. 종합부동산세의 공정시장가액비율 현실화방안으로는 해당 비율을 기존 70%에서 2019년 80%, 2020년 90%, 2021년 95%, 2022년 100%까지 인상하는 방안을 제시하였다(관계부처합동, 2018). 주택 공시가격 현실화방안으로 2020년 기준 표준주택 현실화율 53.6%와 공동주택 현실화율 69.0%를 10~15년에 걸쳐 시세의 90%까지 인상하는 방안을 제시하였다(국토교통부·행정안전부, 2020).

한편 2020년 개정에서는 실수요 1주택자의 세부담 경감을 위해 1세대 1주택을 보유한 고령자의 세액공제율을 인상하고, 장기보유 공제와의 합산 공제율 한도를 상향조정하는 개편도 함께 이루어졌다.

〈표 8〉 2020년 개정된 1주택자 고령자 공제율 및 합산 공제율

연령	고령자 공제		장기보유 공제	
	공제율(%)		보유기간	공제율(%)
현행	개정			
60~65세	10	20	5~10년	20
65~70세	20	30	10~15년	40
70세 이상	30	40	15년 이상	50
합산 공제율(고령자 공제 + 장기보유 공제) 한도 상향: 70% → 80%				

출처: 기획재정부(2020)

3. 분석방법

본 연구는 Lerman and Yitzhaki(1995)가 제시한 지니계수 분해법을 사용하여 보유세제 개편이 보유세 부담 후 소득(이하 세후소득) 분배에 미치는 영향을 격차감소효과와 순위변동효과로 분해한다. 분해법을 도출하는 과정은 다음과 같다. 우선 가구의 세후소득을 y , 가구 세후소득의 누적분포를 F , 가구의 평균 세후소득을 μ , 표준화된 가구 세후소득을 $s = (y/\mu)$ 라고 하자. Lerman and Yitzhaki(1984)에 따르면 지니계수(G)는 표준화된 세후소득과 세후소득의 누적분포(F) 간 공분산으로 표현할 수 있다.

$$G = 2cov(s, F) \quad (1)$$

또한 b 와 a 가 각각 보유세 개편 전과 후의 세후소득에 대한 상태를 나타낸다고 하면, 보유

세 개편 후 세후소득 불평등의 변화는 Musgrave and Thin(1948)의 아이디어에 따라 다음과 같은 두 지니계수의 차이로 나타낼 수 있다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \quad (2)$$

이러한 아이디어를 통해 보유세 개편이 전반적으로 세후소득불평등에 미치는 영향을 확인할 수 있으나 그 효과에 관한 최종적인 결론을 내리는데 있어서 충분한 정보를 제공하지는 못한다. 보유세 개편 전·후 가구별 세후소득의 순위가 역전된다면 단순한 지니계수 크기의 비교만으로는 불평등의 변화가 가구 간의 세후소득의 순위가 유지된 상태에서 발생한 격차 변화에 기인하는 것인지, 세후소득이 역전되면서 발생한 격차 변화에 기인한 것인지를 판단할 수 없기 때문이다.

Lerman and Yitzhaki(1995)는 이러한 한계를 극복하기 위해 소득격차의 변화를 가구의 소득순위를 변동시키지 않는 범위에서 소득격차를 변동시키는 효과인 격차감소효과와 가구의 소득순위를 변화시키면서 소득격차를 변동시키는 효과인 순위변동효과로 구분하여 살펴보는 방법을 제시하였다. 보유세제 개편 전·후 세후소득의 지니계수 변화를 이 두 가지 효과로 분해하는 방법은 앞의 식(2)의 우변에 $2cov(s_b, F_a)$ 를 더하고 빼 줌으로써 유도할 수 있다.

$$\begin{aligned} G_b - G_a &= 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) && (3) \\ &= 2cov(s_b, F_a) - 2cov(s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_b, F_a) && (3-1) \\ &= 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) && (3-2) \end{aligned}$$

식(3-2)의 우변 첫 번째 항인 $2cov(s_b - s_a, F_a)$ 는 보유세제 개편 후 세후소득 순위를 일정하게 유지한 상황에서 세후소득 격차감소효과만을 측정한다. 이 값이 양인 경우 보유세 개편 후 세후소득순위가 높을수록 보유세를 더 많이 부담하는 경향을 보이는 것으로, 음인 경우 보유세제 개편 후 세후소득 순위가 낮을수록 보유세를 더 많이 부담하는 경향을 보이는 것으로 해석할 수 있다. 우변의 두 번째 항인 $2cov(s_b, F_b - F_a)$ 는 보유세제 개편 전 표준화된 소득을 일정하게 유지하는 상황에서 세후소득의 순위변동효과를 측정하는데 그 값이 양인 경우 보유세 개편 전 세후소득이 많을수록 개편 후 세후소득 누적분포 값이 작아지는 것으로, 음인 경우 개편 전 세후소득이 많을수록 개편 후 세후소득의 누적분포 값이 커지는 것으로 해석할 수 있다.

본 연구에서는 보유세의 평균적인 소득분배 효과를 살펴보기 위해 임시소득 등 비경상소득을 제외한 경상소득(이하 소득)에 초점을 맞춘다. 또한 OECD에서 사용하는 방법과 같이 가구원 수의 제공근을 동등화 지수로 사용하여 소득을 표준화하는 방법을 사용한다.

보유세 변화가 소득분배에 미치는 영향을 살펴보기 위해 본 연구는 2018년에 개정 후 2019~2020년까지 적용된 보유세제를 기준으로 하여 그 이후의 개정(안)이 가구의 세후소득 분배에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴본다. 개정(안)으로는 2020년의 개정(2021~2022년 현재까지 적용)과 2022년에 제시된 개정안을 고려한다. 앞서 살펴본 바와 같이 2020년 개정은 종합부동산세 세율뿐만 아니라 기본공제액 변화와 과세표준 개편도 제시하고 있다.⁶⁾ 본 연구에서는 과세표준 변화 효과와 세율변화 효과를 구분하여 살펴보기 위해 보유세 제도 개편 시 과세표준 현실화와 세율변화가 동시에 개정되는 경우 과세표준은 현실화하되 이전 세율이 적용되는 가상의 상황을 포함하여 시나리오를 구성한다.

한편 본 연구는 제도 개편의 최종적인 소득분배효과를 살펴보기 위하여 시나리오에서 과세표준 현실화를 반영하는 경우 최종 목표가 되는 현실화율을 적용한다. 즉, 주택 공시가격 현실화를 반영함에 있어 최종 목표치인 90%를 적용하여 재산세와 종합부동산세 및 관련 부가세를 산정하며, 공정시장가액비율 100%를 적용하여 종합부동산세와 관련 부가세를 산정한다. 또한 같은 목적으로 제도 개편에 따른 보유세액 산정 시 세부담 상한을 적용하지 않는다. 한편 상시적인 제도의 효과를 살펴보기 위하여 특정연도에만 적용되는 특례는 고려하지 않고 세액을 산정한다. 구체적인 분석 시나리오는 다음과 같다.

〈표 9〉 분석 시나리오

구분	과표 산정기준	세율 적용기준	과표 산정관련 비고
기준점 (S0)	2018년 개정	2018년 개정	조정대상지역 여부를 판단할 수 있는 자료가 부재하므로 3주택 이상 보유자에 대해 중과 적용 (시나리오1~3까지 동일한 가정 적용)
시나리오1 (S1)	2020년 개정	2018년 개정	종부세 고령자공제 및 합산공제 10%p씩 상향 공시가격 현실화율 61.3% ¹⁾ → 90%로 상향 종부세 공정시장가액비율: 80% → 100% 상향 1주택 기본공제액: 9억원 → 11억원 상향
시나리오2 (S2)	2020년 개정	2020년 개정	상동
시나리오3 (S3)	2022년 개정안	2020년 개정	1주택 기본공제액 상향: 11억원 → 12억원 2주택 이상 기본공제액 상향: 6억원 → 9억원 그 외 상동
시나리오4 (S4)	2022년 개정안	2022년 개정안	상동

주1: 기준점의 공시가격 현실화율 61.3%는 표준주택 현실화율 51.6%와 공동주택 현실화율 69.0%를 단순 평균하여 산정하였으며 전국 공통으로 적용함.

출처: 저자 작성

6) 이러한 과세표준의 개편 중 공시가격 현실화는 종합부동산세뿐만 아니라 재산세에도 영향을 준다.

이러한 시나리오 구성에 따른 소득분배효과 분석 방식은 다음과 같다. 세전소득의 지니계수와 기준점(S0)에서 도출한 세후소득의 지니계수 간 차이를 비교하여 기준점의 보유세에 대한 소득분배 효과를 분석한다. 다음으로 기준점과 시나리오1(S1)을 비교하여 과표현실화의 소득분배효과를 분석하고, 시나리오1과 시나리오2(S2)를 비교하여 누진세율 체계 강화 및 다주택자 증가의 소득분배효과를 살펴본다. 또한, 시나리오2와 시나리오3(S3)을 비교하여 기본공제액 상향 정책의 소득분배 효과를 분석한다. 마지막으로 시나리오3과 시나리오4(S4)를 비교하여 1주택자에 대한 세율이 인하 및 다주택자에 대한 증가폐지의 소득분배효과를 예측한다.

IV. 분석결과

본 연구는 과세표준의 변화를 고려하여 시나리오를 구성하였다. 이에 따라 시나리오별로 종합부동산세를 납부하는 가구 수가 달라지는데, 그 방향성은 다음과 같다. 우선 시나리오1의 공시가격 현실화(90%로 상향)는 종합부동산세를 납부하는 가구 수의 증가요인으로 작용하는 반면, 1주택자 기본공제액 상향 조정(9억원→11억원)은 납부가구 수의 감소요인으로 작용한다. 시나리오2는 시나리오1과 과세표준 산정방식이 같으므로 종합부동산세 납부가구 수는 시나리오1과 동일하다. 시나리오3에서는 1주택자의 기본공제액이 11억원에서 12억원으로, 2주택자 이상의 기본공제액이 6억원에서 9억원으로 상향조정 되었으므로 종합부동산세 납부가구 수는 감소한다. 시나리오4는 시나리오3과 과세표준 산정방식이 같으므로 납부가구 수는 시나리오3과 동일하다.

분석결과 기준점에서 종합부동산세를 납부하는 가구는 총 가구의 1.03%이다. 시나리오1과 시나리오2에서의 납부가구는 총 가구의 2.67%로, 기준점의 보다 2배 이상의 가구가 납부대상에 포함된다. 이는 공시가격 현실화가 90%로 상향됨으로써 발생하는 과세표준 증가효과가 1주택자의 기본공제액 상향조정으로 인해 발생하는 과세표준 감소효과보다 더 크게 작용함을 의미한다. 시나리오3과 시나리오4에서는 1주택자 및 다주택자에 대한 기본공제액 상향으로 이전보다 납부가구의 비중은 0.92%p 하락한 1.75%가 된다.

〈표 10〉 시나리오별 종합부동산세 납부가구 비중

(단위: %)

구분	S0	S1	S2	S3	S4
가구비중	1.03	2.67	2.67	1.75	1.75

출처: 저자 작성

시나리오별로 반영되는 과세표준과 세율이 상이하므로 보유세의 평균적인 세부담 수준도 달라지는데, 그 방향성은 다음과 같다. 우선 시나리오1과 시나리오2에서는 기준점보다 과세표준이 평균적으로 인상되고 종합부동산세 납부가구 비중도 증가하므로 이들 시나리오에서의 평균적인 종합부동산세 세부담이 증가한다. 또한 공시가격은 재산세와 종합부동산세 과세표준 산정 시 공통적으로 적용되는 요소이므로 공시가격 현실화는 재산세 세부담도 함께 증가시킨다. 시나리오2는 시나리오1과 비교하여 종합부동산세 세율만 인상하는 것을 가정하므로 시나리오2에서의 종합부동산세 부담은 시나리오1에서의 부담보다 증가한다. 시나리오3에서는 시나리오2와 세율은 동일하지만 기본공제액이 상향되어 과세표준이 감소하므로 종합부동산세 세부담이 감소한다. 시나리오4는 시나리오3의 과세표준에 종합부동산세 중과 폐지 및 세율인하를 적용한 것이므로 종합부동산세 세부담이 감소한다. 한편 시나리오1에서 가정한 공시가격 현실화는 나머지 시나리오에서도 동일하게 적용되며, 다른 시나리오에서는 공시가격 현실화 외에 재산세에 영향을 주는 제도개편은 없으므로 시나리오1과 시나리오2~시나리오4의 재산세 세부담은 동일하다.

기준점의 세수를 100으로 지수화하여 시나리오별 평균적인 보유세 부담의 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다. 재산세 부담액은 모든 시나리오에서 기준점보다 71% 증가한다. 이러한 증가는 공시가격 현실화율이 61.3%에서 90%로 상승함에 따라 과세표준이 46.8% 인상되는 효과와 함께 재산세의 누진세율 구조로 인해 과세표준이 상승함에 따라 적용세율이 인상되는 효과가 결합하여 발생한다.

시나리오1의 종합부동산세 부담은 기준점과 비교하여 339% 증가하는데 이와 같은 증가율은 과세표준 증가율인 46.8%보다 7배 이상 큰 수치이다. 이는 종합부동산세의 기본세율 자체가 높고 과세구간별 세율의 누진도도 높기 때문이다. 시나리오2의 종합부동산세 부담은 기준점보다 489% 증가하였는데, 이는 시나리오1과 비교하여 그 부담이 150%p 증가한 수치이다. 시나리오1보다 중과세율이 약 2배 증가한 것과 비교하여 세부담 증가는 상대적으로 크지 않은데 이는 3주택 이상의 다주택 가구 비중이 유주택 가구의 1.5% 수준(전체 가구의 0.7% 수준)으로 매우 낮음에 따라 중과세율 인상이 적용 되는 가구 수가 많지 않기 때문이다.

시나리오3에서 종합부동산세 세부담은 기준점보다 308% 증가한다. 이는 시나리오2보다 181%p 감소한 수치로 기본공제액이 인상됨에 따라 과세표준이 감소하여 발생하는 효과이다. 시나리오4의 종합부동산세 세부담은 기준점 보다 196% 증가한다. 이는 시나리오3과 비교하여 세부담이 112%p 하락한 수치로 중과세가 폐지되고 기본세율이 인하됨으로 인해 발생하는 효과이다.

재산세와 그 부가세인 지방교육세, 종합부동산세와 그 부가세인 농어촌특별세를 모두 포함한 보유세 부담의 변화를 살펴보면 기준점과 비교하여 시나리오1에서는 131%, 시나리오2에서는 164%, 시나리오3에서는 124%, 시나리오4에서는 99% 증가한다. 보유세 증가율은 시나리오별 종합부동산세의 증가율과 비교하면 상대적으로 많이 낮은 수치인데, 이는 보유세 총액에서 종합부동산세가 차지하는 비중이 기준점 기준 11.12% 수준으로 크지 않기 때문이다. 각 시나리오별로 종합부동산세액이 변화함에 따라 보유세 총액에서 종합부동산세가 차지하는 비중도 변하게 되는데 이를 살펴보면 시나리오1에서 21.17%, 시나리오2에서 24.81%, 시나리오3에서 20.28%, 시나리오4에서 16.53%이다.

〈표 11〉 시나리오별 보유세 세부담

	S0	S1	S2	S3	S4
재산세액	100	171	171	171	171
종합부동산세액	100	439	589	408	296
보유세 총액	100	231	264	224	199
종합부동산세 비중(%)	11.12	21.17	24.81	20.28	16.53

주: 기준점의 보유세액을 100으로 지수화하여 시나리오별 세부담을 산정함.

출처: 저자 작성

다음으로 보유세와 가구의 인적특성, 주택보유 특성, 가구소득, 자산과 부채관련 변수들 간의 상관계수를 보면 대부분 5% 유의수준에서 유의한 관계를 보인다. 가구주 연령은 재산세액, 보유세 총액, 주택 수 및 자산과 유의한 양의 상관관계가 있는 반면, 경상소득, 주택부채, 총부채와는 유의한 음의 상관관계가 있다.

〈표 12〉 관련 변수 간 상관계수

	재산세 (기준점)	종부세 (기준점)	보유세 (기준점)	가구주 연령	주택수	경상 소득	주택 자산	총 자산	주택 부채	총 부채	순 자산
재산세 (기준점)	1.00										
종부세 (기준점)	0.65*	1.00									
보유세 (기준점)	0.81*	0.97*	1.00								
가구주 연령	0.08*	0.02	0.04*	1.00							
주택수	0.35*	0.12*	0.20*	0.25*	1.00						
경상 소득	0.25*	0.06*	0.12*	-0.26*	0.21*	1.00					
주택 자산	0.95*	0.54*	0.72*	0.11*	0.54*	0.30*	1.00				
총 자산	0.84*	0.45*	0.62*	0.08*	0.45*	0.37*	0.88*	1.00			
주택 부채	0.36*	0.21*	0.28*	-0.04*	0.30*	0.24*	0.43*	0.42*	1.00		
총 부채	0.34*	0.20*	0.26*	-0.06*	0.28*	0.26*	0.41*	0.43*	0.95*	1.00	
순 자산	0.82*	0.44*	0.60*	0.11*	0.41*	0.33*	0.84*	0.97*	0.20*	0.19*	1.00

주: *는 5% 유의수준에서 유의함을 나타냄

출처: 저자 작성

가구주 연령에 따른 보유세와 세후소득 간 상관관계를 살펴보면 기준점과 모든 시나리오에서 보유세 총액은 가구주 연령과 유의한 양의 상관관계를 보이지만, 세후소득은 유의한 음의 상관관계를 보인다.

〈표 13〉 시나리오별 가구주연령과 보유세 총액 및 세후소득 간 상관계수

	S0	S1	S2	S3	S4
보유세 총액	0.041*	0.039*	0.029*	0.028*	0.039*
세후소득	-0.262*	-0.266*	-0.265*	-0.264*	-0.265*

주: *는 5% 유의수준에서 유의함을 나타냄

출처: 저자 작성

소득분위별로 경상소득대비 보유세 비율(=보유세/경상소득)로 측정한 실효세율을 살펴보면, 기준점의 경우 소득이 가장 낮은 소득1분위 가구에서 실효세율이 가장 높다. 다음으로 소

득4분위, 소득2분위 가구의 실효세율이 각각 두 번째, 네 번째로 높아 저소득 가구에서 실효세율이 높음을 알 수 있다. 이는 보유세가 소득분배에 있어서 역진적일 수 있음을 시사한다. 더욱이 시나리오별로 살펴보면 보유세를 강화할수록 이러한 현상도 강화되는 것으로 나타나는데, 이는 보유세를 강화할수록 역진성이 더 커질 수 있음을 의미한다. 한편, 실효세율과 경상소득이 유의하지는 않지만 음의 상관관계를 보이므로 보유세가 평균적으로 소득분배에 역진적일 수 있으며, 소득1분위와 소득3분위 가구에서 유의한 음의 상관관계를 보이므로 낮은 소득분위 내에서 이러한 역진성이 강할 수 있음을 추가로 확인할 수 있다. 소득분위가 낮을수록 고령 가구주 비중이 증가하는 것과 가구주 연령과 주택자산이 유의한 양의 상관관계를 가지는 것을 통해 주택자산을 보유한 저소득 고령가구의 존재가 이러한 역진성의 원인 중 하나임을 유추할 수 있다.

〈표 14〉 소득분위별 보유세 실효세율 및 실효세율과 경상소득간의 관계

소득분위	보유세 실효세율(%)					실효세율과 경상소득의 상관계수				
	S0	S1	S2	S3	S4	S0	S1	S2	S3	S4
1	1.69	4.19	4.67	3.95	3.51	-0.098**	-0.088*	-0.086*	-0.089*	-0.092**
2	0.51	0.96	0.98	0.90	0.90	0.004	0.010	0.012	0.007	0.007
3	0.31	0.59	0.61	0.56	0.56	-0.116**	-0.088**	-0.080**	-0.108**	-0.106**
4	1.00	2.23	2.48	2.30	2.08	0.040	0.037	0.037	0.040	0.039
5	0.41	0.93	1.05	0.86	0.79	0.024	0.022	0.021	0.018	0.021
6	0.43	0.95	1.44	1.27	0.80	-0.001	-0.003	-0.008	-0.008	-0.002
7	0.34	0.71	0.76	0.66	0.64	0.179**	0.170**	0.163**	0.178**	0.180**
8	0.33	0.69	0.73	0.64	0.62	-0.013	-0.008	-0.007	-0.009	-0.011
9	0.44	0.95	1.03	0.89	0.85	0.036	0.039	0.038	0.036	0.037
10	0.55	1.38	1.71	1.42	1.13	0.018	0.020	0.008	0.008	0.023
전체	0.59	1.34	1.53	1.33	1.17	-0.016	-0.012	-0.010	-0.011	-0.013

주: *, **는 각각 5%, 1% 유의수준에서 유의함을 나타냄

출처: 저자 작성

가구의 세전소득 및 기준점과 시나리오별 세후소득의 지니계수를 Lerman-Yitzhaki 분해한 결과는 다음과 같다. 아래 표에서 첫 번째 행은 세전소득과 보유세 부과 시나리오별 세후소득의 지니계수를 보여준다. 두 번째 행은 세전소득의 지니계수와 시나리오별 세후소득의 지니계수 간 차이를 보여준다. 이러한 차이는 세전소득에 대한 지니계수에서 세후소득에 대한 지니계수를 차감한 것이므로 양의 값을 보이면 보유세 부과 후 소득불평등이 개선된 것을,

㉠ 지니계수는 그 값이 커질수록 소득이 더 불평등하게 분포하고 있는 상태를 나타낸다.

음의 값을 보이면 보유세 부과 후 소득불평등이 악화된 것을 의미한다. 세 번째와 네 번째 행은 지니계수의 변화를 각각 격차감소효과와 순위변동효과로 분해한 결과를 보여준다.

〈표 15〉 시나리오별 보유세의 소득분배효과

구분	세전소득 (G_b)	S0 세후소득 (G_{a0})	S1 세후소득 (G_{a1})	S2 세후소득 (G_{a2})	S3 세후소득 (G_{a3})	S4 세후소득 (G_{a4})
지니계수	0.3426	0.3436	0.3454	0.3469	0.3463	0.3450
총변화 ($G_b - G_{ai}$)	·	-0.0009	-0.0028	-0.0043	-0.0037	-0.0024
격차감소	·	-0.0012	-0.0042	-0.0061	-0.0050	-0.0033
순위변동	·	0.0003	0.0014	0.0018	0.0014	0.0009

주: 지니계수의 변화는 세전소득에서 세후소득을 차감하여 산정한 것으로 음의 값은 보유세 부과 후 소득 불평등이 악화된 것을, 양의 값은 보유세 부과 후 소득불평등이 개선된 것을 의미함.

출처: 저자 작성

세전소득의 지니계수는 0.3426이다. 보유세 부담 후 세후소득의 지니계수는 기준점에서 0.3436, 시나리오1에서 0.3454, 시나리오2에서 0.3469, 시나리오3에서 0.3463, 시나리오4에서 0.3450이다. 세전소득과 기준점의 소득불평등을 비교해보면 2018년도에 개정된 보유세를 부과하였을 때 지니계수가 세전소득의 지니계수보다 0.0009만큼 상승하므로 보유세 부과는 소득불평등을 다소 악화시킨다. 시나리오1의 지니계수는 기준점보다 0.0018만큼 상승하여 과세표준을 현실화(공시가격 현실화 + 공정시장가액비율 인상) 하는 경우 소득불평등이 더 악화된다. 시나리오2의 지니계수는 시나리오1보다 0.0015만큼 상승하여 종합부동산세의 기본세율이 인상되고 다주택자에 대한 중과가 강화됨으로 인해 소득불평등이 한층 더 악화된다. 결과적으로 현행 보유세 체계가 최종적으로 실현될 경우 세후소득의 지니계수는 세전소득의 지니계수보다 0.0043만큼 증가하고, 이 전 보유세 제도 하에서 세후소득의 지니계수보다는 0.0034만큼 증가하게 된다. 시나리오3의 지니계수는 시나리오2보다 0.0006만큼 하락하여 2022년 개정안에 따라 1주택자 및 다주택자의 기본공제액을 인상하는 경우 소득불평등이 현행 제도보다 개선된다. 마지막으로 시나리오4의 지니계수는 시나리오3보다 0.0013만큼 하락하여 개정안에 따라 기본세율 인가와 다주택자에 대한 중과를 폐지하는 경우 기본공제액만 인상하는 것과 비교하여 소득불평등이 더 크게 개선된다.

소득불평등의 변화를 격차감소와 순위변동효과로 분해하여 살펴보면 기준점과 모든 시나리오에서 격차감소효과는 음으로, 순위변동효과는 양으로 나타난다. 우선 격차감소효과가 음의 값을 가진다는 것은 보유세 부과 후 가구 간 소득격차가 더 커지면서 소득불평등을 악화시킨

다는 의미이다. 예를 들어 세전에는 유사한 소득이 있는 가구라고 할지라도 주택보유 여부 등으로 인해 보유세 부담 후 세후소득의 격차가 커질 수 있다. 또한 보유세를 부과하면 현재 소득은 높으나 주택을 보유하지 않은 가구와 현재 소득이 낮으나 주택을 보유한 가구 간의 소득 격차도 더 커질 수 있다. 기준점과 시나리오1 및 시나리오2를 비교해보면 과세표준이 인상되고 누진세율이 강화될수록 이러한 격차가 심화됨을 알 수 있다. 한편 시나리오3과 같이 기본공제액이 상향조정되는 경우에는 시나리오2보다 격차가 감소하고, 시나리오4와 같이 중과세를 폐지하는 경우에는 격차가 더 크게 감소하여 보유세가 완화될수록 소득격차가 감소함을 알 수 있다.

이러한 현상은 소득분위별 보유세 실효세율 분석을 통해 도출한 보유세가 소득분배에 역진적일 수 있다는 결과와 궤를 같이한다(〈표 14〉 참조). 고령가구의 소득은 상대적으로 낮지만 주택을 보유하고 있는 경우가 많아 보유세가 강화될수록 세후소득이 감소하는 것이 해당 현상이 발생하는 이유 중 하나일 것이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 가구주 연령과 경상소득 및 세후소득이 유의한 음의 상관관계를 보이는 것과 가구주 연령과 주택보유수 및 보유세가 유의한 양의 상관관계를 보이는 것을 통해 유추할 수 있다.

다음으로 순위변동효과가 양으로 나타났다는 것은 누진적인 보유세 부과로 인해 가구 간 세전소득 순위와 세후소득 순위가 역전되지만 소득역전으로 인해 소득불평등은 완화되었다는 의미이다. 이를 통해 보유세의 소득 역전 효과는 불평등을 악화시키는 정도로는 크지 않음을 알 수 있다. 기준점과 시나리오1 및 시나리오2를 비교해보면 과세표준이 인상되고 누진세율이 강화될수록 세후소득의 순위변동이 발생하면서 소득불평등이 완화되는 효과가 커지는 것으로 나타난다. 이는 보유세 강화가 상대적으로 소득이 많고 동시에 주택자산도 많이 보유한 가구와 그렇지 못한 가구 간에 세후소득을 역전시키지만 그 결과로 소득불평등이 개선되기 때문이다. 이와 같이 소득불평등을 완화한다는 측면에서 순위변동효과가 긍정적인 기여를 한다고 볼 수 있으나 특정자산, 즉 주택의 보유여부에 따라 소득순위가 역전되는 것은 조세형평성 측면에서 바람직한 결과라고 볼 수 없다. 한편 시나리오3과 같이 기본공제액이 상향조정되는 경우에는 시나리오2보다 순위변동으로 인한 불평등도 완화효과가 감소하고, 시나리오4와 같이 중과세를 폐지하는 경우에는 불평등도 완화효과가 더 크게 감소함을 알 수 있다.

평균적으로 경상소득과 주택자산 간에는 유의한 양의 상관관계가 존재함에도 불구하고 주택 보유세 강화가 소득분배를 악화시키는 결과를 야기하는 이유는 소득분위별 보유세 실효세율과 경상소득의 관계를 통해 파악해 볼 수 있다. 〈표 14〉와 같이 소득이 낮은 구간인 소득1분위와 소득4분위에서 실효세율과 경상소득은 유의한 음의 상관관계를 보인다. 이는 보유세 부과 후 소득이 낮은 가구 내에서 소득격차가 더 크게 발생할 수 있음을 의미한다. 물론 상대적으로 소득이 높은 소득7분위에서와 같이 실효세율과 경상소득이 유의한 양의 상관관계를

보여 보유세 부과가 소득분배를 개선하는 부분도 있다. 하지만 <표 5>와 같이 소득이 낮은 집단 내에서 주택자산의 변동성이 더 큰 경향을 보이므로 보유세 강화 시 낮은 소득분위 내에서 소득분배를 악화시키는 요인이 높은 소득분위 내에서 소득분배를 개선하는 요인보다 상대적으로 크게 작용하면서 본 연구와 같은 결과가 도출된 것으로 판단된다. 또한 전체적으로 실효세율과 경상소득의 상관계수도 통계적으로는 유의하지 않지만 음의 값으로 나타나고 있어 소득분위 간에도 이와 같은 현상이 나타날 수 있음을 유추할 수 있다.

요약하면 기준점과 모든 시나리오에서 보유세의 소득격차 증가효과가 순위변동을 통한 소득불평등 완화효과보다 크므로 세후소득의 지니계수의 값이 세전소득의 지니계수 값보다 더 커지는 결과가 도출된다. 더욱이 과세표준이 인상되고 종합부동산세에 대한 다주택자 증가가 강화될수록 해당 현상은 더 강하게 나타난다. 이로 인해 평균적으로 소득의 크기와 주택자산의 크기가 유의한 양의 상관관계를 보인다고 할지라도 보유세의 강화는 고령가구 등 주택은 보유하고 있으나 소득이 상대적으로 적은 가구들의 세후소득을 더 크게 감소시켜 오히려 소득불평등을 악화시킬 수 있다. 대칭적으로 종합부동산세 부담을 완화하는 2022년 개정안이 통과되면 세후소득 격차가 감소하여 소득불평등이 다소 완화될 것이라 예상할 수 있다.

앞서 강조한 바와 같이 본 연구는 보유세 제도 개편으로 인해 발생할 수 있는 상시적이고 최종적인 소득분배효과를 살펴본 것이다. 따라서 본 연구 결과는 특정연도에 적용된 특례는 고려하지 않고 도출하였으므로 보유세 강화가 실제 소득분배에 미친 영향과는 다소 차이가 있을 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 지니계수의 Lerman-Yitzhaki 분해방법을 통해 종합부동산세를 중심으로 한 주택 보유세 변화가 가구소득 분배에 미치는 영향을 분석하였다. 과세표준 현실화와 다주택자에 대한 종합부동산세 증가 강화 등 문재인 정부의 주택 보유세 강화정책과 기본공제 상향 및 종합부동산세 증가 폐지 등 윤석열 정부의 주택 보유세 완화정책의 효과를 비교·분석하기 위하여 정책을 반영한 시나리오를 수립하고 결과를 도출하였다. 분석결과 문재인 정부의 마지막 보유세 개정과 같이 공시가격이 현실화되고 공정시장가액비율이 증가하여 과세표준이 인상되는 경우 세후소득 불평등이 악화되고, 여기에 더해 기본세율 및 다주택자에 대한 중과세율이 인상될 경우 불평등은 더욱 악화되는 것으로 나타났다. 반면, 윤석열 정부의 개정안과 같이 현행제도 보다 종합부동산세 기본공제액이 인상될 경우 세후소득 불평등은 다소 완화되

며, 여기에 더해 기본세율 인하 및 다주택자에 대한 증과세율이 폐지되는 경우 불평등은 더욱 완화되는 것으로 나타났다.

보다 세부적인 분석을 위해 소득불평등의 변화를 격차감소와 순위변동효과로 분해하여 살펴본 결과 보유세가 강화되면 주로 낮은 소득분위 내 가구 간 세후소득의 격차가 증가하는 현상으로 인해 소득불평등이 악화됨을 알 수 있었다. 반면 보유세를 강화할수록 가구 간 세후소득이 역전되면서 소득순위가 변동되는 현상도 함께 발생하는데, 이는 소득불평등을 완화하는 방향으로 작용하였다. 본 연구에서 살펴본 모든 경우 보유세 부담으로 인해 발생하는 소득격차 증가효과가 순위변동을 통한 소득불평등 완화효과보다 더 커서 보유세 강화 후 소득불평등이 더 악화되는 것으로 나타났다.

본 연구의 결과는 보유세 체계가 누진세적 성격을 가지고 있음에도 불구하고 보유세 강화를 통해 소득분배를 개선하기는 어렵다는 것을 보여준다. 평균적으로 소득의 크기와 주택자산의 크기가 유의한 양의 상관관계를 보인다고 할지라도 고령가구 등 주택은 보유하고 있으나 소득이 상대적으로 적은 가구들이 존재하고, 보유세 강화는 이들 가구의 소득을 상대적으로 더 크게 감소시키기 때문에 해당 결과가 도출된 것으로 보인다. 이를 통해 향후 인구고령화가 가속될 경우 현재와 같이 누진성이 강화된 보유세 체계 하에서는 보유세가 세후소득 불평등 심화에 미치는 영향도 함께 증가할 것이라 예상할 수 있다. 따라서 2022년의 개정안과 같이 종합부동산세를 완화해주는 정책은 향후 세후소득 불평등을 완화·예방함에 있어 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다.

다만, 본 결과는 세수 환류(tax revenue recycling)를 고려하지 않은 상황에서 도출한 것이므로 해석에 유의할 필요가 있다. 만약 종합부동산세의 누진성 강화를 통해 증가하는 세수를 소득재분배를 위한 재원으로 활용할 경우 소득불평등이 감소할 가능성도 존재한다. 따라서 향후 정부가 적극적인 소득재분배 정책을 추진한다면 종합부동산세를 소득재분배 재원으로 환류하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 현재 종합부동산세는 국세이지만 전액 부동산교부세로 지방에 교부되므로 세입환류 시 지방자치단체가 집행의 주체가 될 수 있다.

한편, 제도 개편으로 인한 세액변화는 납세자 입장에서 보면 평균적인 세부담 수준 변화로 볼 수 있지만 과세권자의 입장에서 보면 평균적인 세입 변화로도 해석할 수 있다. 윤석열 정부의 개정안에 따라 종합부동산세가 완화될 경우 <표 11>과 같이 종합부동산세 세입이 감소할 것으로 예상되며, 세입이 감소하면 이를 재원으로 하는 부동산교부세도 감소하게 된다. 현재 부동산교부세는 중앙에서 특별자치시 및 시·군·구로 이전되는 재원으로서 재정력과 각종 사회복지와 교육 관련 지수를 반영하여 교부되므로 지방재정 형평화와 복지·교육비용 충당에 기여하고 있다. 윤석열 정부의 종합부동산세 완화 정책은 부동산교부세의 감소로 이어질 수 있으므로, 보유세 개편 시 이를 보전할 수 있는 지방재정 확충방안에 대한 논의도 함께

이루어져야 할 것이다.

본 연구의 결과를 볼 때 평균적인 주택가격 안정화는 소득분배 개선에 기여한다고 유추할 수 있다. 본 연구에서는 과세표준 현실화 방안으로 공시가격 및 공정시장가액비율 인상을 고려하여 분석하였는데, 보유세 부담을 산정함에 있어 이들이 인상되는 효과는 보유주택의 가격이 인상되는 것과 동일한 효과로 볼 수 있다. 본 연구에서는 과세표준 현실화가 이루어질 경우 세후소득 불평등이 악화되는 것으로 나타났는데, 이를 대칭적으로 해석하면 주택가격이 평균적으로 하락할 경우 세후소득 불평등이 완화될 것이라 예상할 수 있다.

지니계수 분해 결과 보유세 강화 시 순위변동효과는 소득불평등을 완화한다는 측면에서 긍정적인 기여를 한다고 볼 수 있다. 하지만 특정자산, 예컨대 주택의 보유여부에 따라 소득순위가 역전되는 것은 조세형평성 측면에서 바람직한 결과라고는 할 수 없을 것이므로 순위변동효과로 인해 발생하는 소득불평등 완화효과를 긍정적 효과로 해석하는 것에는 유의할 필요가 있다.

또한 격차감소효과로부터 동일한 자산 총액과 소득을 가진 가구라고 할지라도 주택자산이 차지하는 비중에 따라 보유세 부과 후 세후소득 격차가 발생할 수 있으며 보유세의 누진성이 커질수록 이러한 격차가 더 심화될 수 있음을 유추할 수 있다. 그러므로 보유세 제도 변화는 장기적으로 자산의 순수익률에 영향을 주어 상대가격을 변화시키고, 자산 포트폴리오 구성에도 영향을 미칠 수 있다.

이와 같이 보유세 제도의 변화는 소득분배, 지방재정, 조세형평성, 자산 포트폴리오 구성 등에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 향후 정부는 보유세 제도 개편이 다양한 부문에서 유발할 수 있는 영향들을 종합적으로 고려하여 관련 정책을 수립할 필요가 있다.

본 연구는 소득불평등에 초점을 맞추고 있어 자산불평등을 함께 살펴보지 못하는 한계가 있다. 2008년 금융위기 이후 전 세계적으로 자산불평등이 심화되고 있다. 정영식 외(2021)에서는 부동산 보유세 인상이 주택가격을 낮춰주므로 소득불평등과 자산불평등을 동시에 고려한 경제불평등 관점에서는 불평등을 완화시키는 효과가 있다는 결론을 제시하였다. 하지만 아직까지는 소득불평등과 자산불평등을 종합하여 경제불평등을 측정하는 대표성 있는 지표는 부재한 실정이므로 해당 결론에 주관적 가치판단이 포함될 수 있다는 점에서 이 역시 제한적인 결론으로 보아야 할 것이다. 따라서 향후 경제불평등을 종합적으로 측정가능한 대표성 있는 지표가 개발된다면 본 연구의 후속연구로서 보유세 강화가 경제불평등에 미치는 영향을 분해분석해 볼 수 있을 것이다.

또한 소득원천과 자산구성에 있어 생산가능인구와 은퇴인구는 이질적인 집단으로 구분할 수 있다는 점을 감안하여 향후 보유세 강화가 소득불평등에 미치는 영향을 전체 가구와 함께 연령대별로 구분하여 살펴보고 시사점을 제시할 수 있는 후속연구의 진행도 필요하다.

【참고문헌】

- 국토교통부·행정안전부. (2020). 「공시가격 현실화율 10~15년 걸쳐 시세 90%까지...1주택 재산세를 인하」. 대한민국정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148879449>(검색일: 2022.10.12.).
- 관계부처합동. (2018). 「주택시장 안정대책」. 보도자료(2018.9.13.).
- 기획재정부. (2020). 부동산 시장 안정화를 위한 「종합부동산세법·소득세법·법인세법 개정안」 국회 기재위 의결. 보도자료(2020.7.28.).
- _____. (2022). 「2022년 세제개편안」. 보도자료(2022.7.21.).
- 김경환·김준형·조무상. (2012). 「우리나라 재산보유세 부담수준의 분석」. 2012년 한국재정학회 추계학술대회 발표논문.
- 김형준·전규안·노희천. (2017). 토지 및 주택의 과표 현실화율에 대한 요인 분석. 「세무학연구」, 34(3): 287-308.
- 노영훈·김현숙. (2005). 「소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 박명호. (2008). 부동산 보유세의 소득재분배 효과 : 주택을 중심으로. 「부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색 김재형(편)」. 한국개발연구원. 371-397.
- _____. (2011). 「부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구: 보유세의 기능을 중심으로」. 한국조세연구원.
- _____. (2019). 2018년도 주택분 종합부동산세 개편안의 소득재분배 효과에 대한 분석. 「예산정책연구」, 8(1): 101-121.
- 우석진·전병hil. (2009). 종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과: 준자연적 실험으로부터의 증거. 「재정학연구」, 2(2): 87-119.
- 장영식·강은정·이진희·김경훈·김지혜. (2021). 「국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석」. 대외경제정책연구원.
- 한국조세연구원. (2022). 「재정패널 13차년도」.
- Lerman, R. and S. Yitzhaki. (1984). A note on the calculation and interpretation of the Gini index. *Economic Letters*, 15(3-4): 363-368.
- _____. (1995). CHANGING RANKS AND THE INEQUALITY IMPACTS OF TAXES AND TRANSFERS. *National Tax Journal*, 48(1): 45-59.
- May, P. and M. Zaki. (1980). The Michigan Circuit-Breaker and its Impact on the Incidence of the Property Tax. *American Journal of Economics and Sociology*,

39(2): 169-181.

Musgrave, R. A. and T. Thin. (1948). Income Tax Progression, 1929-48. *The Journal of Political Economy*, 56(6): 498-514.

허 등 용: 미국 Iowa State University에서 2015년 경제학박사 학위(논문제목: Studies on electric power markets: Preparing for the penetration of renewable resources)를 취득하였고 현재 경북대학교 식품자원경제학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 경제적 불평등, 식품자원경제 등이며 주요 논문으로는 “공적 및 사적 소득이전에 의한 농가소득 격차감소 및 순위변동효과”(2020), “CVM을 이용한 환경보전기여금에 대한 지불의사 추정과 부과율 결정에 대한 시사점: 울릉도 사례를 중심으로”(2021), “지방자치단체의 수평적 재정불균형에 대한 세입원천별 기여도: 지방자치단체 유형별 분석을 중심으로”(2022) 등이 있다(dyheo81@knu.ac.kr).