

# 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도 개편방안 연구

2016. 9.

강 성 훈



## 서 언

양도소득세는 주택 양도 시 실현된 자본이득에 대해 과세한다. 하지만 거주 이전의 자유 및 주거생활의 안정을 보장한다는 관점에서 우리나라는 1세대 1주택에 대해 양도소득세 비과세제도를 운영한다. 하지만 최근 동 제도의 도입취지와 달리 다양한 문제점이 선행 연구들을 통해 지속적으로 제기되고 있다. 선행연구에서 지적된 동 제도의 가장 큰 문제점은 양도차익이 아닌 양도가액으로 비과세 혜택 대상이 결정되어 과세 형평성을 저해한다는 점이다. 양도소득 규모에 상관없이 양도가액이 9억원을 초과하는지 여부에 따라 세부담이 달라진다. 다시 말해, 양도가액이 9억원을 초과하지 않으면 양도소득 규모에 상관없이 양도소득세가 부과되지 않는 반면, 9억원을 초과하면 그 초과분에 대해 양도소득세가 부과된다. 또한 동 제도는 1세대 1주택자가 2년 이상 주택을 보유하고 양도가액이 9억원을 초과하지 않는다면 양도횟수나 거주 여부에 상관없이 비과세 혜택을 제공한다. 따라서 이런 요인들은 1세대 1주택자가 양도차익을 노리고 필요 이상으로 주거를 이전하려는 유인을 제공하며, 이는 제도의 도입 취지를 고려할 때 바람직하지 않다.

동 제도의 과세 불형평성 문제를 해결하고 양도차익을 노린 불필요한 주거이전 행위를 막기 위해 최근 연구들은 동 제도를 폐지하고 소득공제제도 등을 도입할 것을 제안하였다. 하지만 대부분의 연구가 해외사례 조사연구 등에 의존하여 소득공제제도의 도입 타당성을 주장한다. 이에 본 보고서를 작성한 강성훈 박사는 재정패널 자료를 사용하여 동 제도가 도입취지에 맞게 운영되고 있는지를 실증회귀분석을 통해 살펴보았다. 또한 소득공제제도가 도입될 경우 가장 중요한 것은 소득공제액을 어느 정도 수준으로 설정할 것인가 하는 것이다. 강성훈 박사는 재정패널 자료를 사용하여 표본의 양도소득과 세부담에 대한 분포를 분석하여 적정수준의 소득공제액에 대해 논의한다.

강성훈 박사의 연구는 기존 연구들과 달리 재정패널 자료를 사용하여 실증회귀분석과 세부담에 대한 시나리오 분석을 수행하고 있어 우리나라 실정에 맞는 소득공제제도의 타당성과 도입방안을 모색하는 데 있어 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 본 보고서를 통해 동 제도가 좀 더 바람직한 방향으로 개선될 수 있도록 심도 있는 논의가 이루어지길 희망한다. 끝으로 본 보고서의 담긴 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 명백하게 밝힌다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박형수

## 요약 및 정책적 시사점

양도소득세는 일반적으로 부동산 양도 시 발생한 양도소득에 대해 과세한다. 하지만 1세대 1주택자 중 일정 조건을 만족하는 경우에는 양도소득세가 비과세된다. 여기서 일정 조건이란 크게 주택 보유 요건과 주택 가격요건을 의미하며, 전자는 주택을 2년 이상 보유해야 한다는 것이며, 후자는 양도가액이 9억원 이하인 경우이어야 한다는 것이다. 하지만 여기에는 거주요건이 없고 양도차익에 상관없이 비과세되기 때문에 1세대 1주택자는 양도차익을 노린 불필요한 주거이전이나 거래를 할 유인이 존재한다. 또한 동 제도하에서는 양도차익이 아닌 양도가액을 기준으로 비과세 적용대상이 결정되기 때문에 동일한 양도소득이라도 다른 세부담이 발생할 수 있다. 이는 양도소득이 크게 발생하여도 양도가액이 9억원 이하인 경우에는 양도소득세 부담이 발생하지 않지만 양도소득이 작게 발생하여도 양도가액이 9억원을 초과하면 양도소득세 부담이 발생하기 때문이다. 그뿐만 아니라 1세대 다주택자는 다른 주택을 보유한 상황에서 거주주택을 양도할 경우 양도소득세 부담이 발생하기 때문에 거주이전의 자유가 1세대 1주택자와 비교하여 어느 정도 제한된다고 볼 수 있다.

1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 문제점을 해결하기 위해 거주요건 부활, 거주주택 등록제도 도입, 소득공제제도로의 전환을 고려해볼 수 있다. 양도소득세 비과세제도를 운영하고 있는 국가들은 대부분 거주요건을 가지고 있으며, 영국의 경우에는 1세대 다주택자에게도 거주이전의 자유를 보장한다는 차원에서 거주주택 등록제도를 도입하여 운영한다. 또한 주요 국가들 중 일부는 양도소득세 비과세제도 대신 소득공제제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 과세 불형평성을 제고한다는 측면에서 검토해 볼 수 있는 제도이다.

본 연구는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 도입취지와 달리 경제주체의 의사결정을 왜곡시키지 않는지를 분석하고 이를 토대로 소득공제제도 도입의

타당성을 살펴보았다. 본 연구는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 정책취지에 맞게 운영되고 있는지 살펴보기 위해 (1) 주택가격 상승률과 보유기간 간의 상관관계와 (2) 주택취득가격과 보유기간 간의 상관관계를 추정하였다. 본 연구의 추정결과는 주택가격 상승률이 높을수록 보유기간이 짧게 나타났고, 주택취득가격이 높을수록 보유기간이 짧게 나타나는 것을 보여준다. 이는 1세대 1주택자가 동 제도의 도입취지와 달리 양도차익을 노리고 불필요하게 주거이전 또는 주택거래가 이루어질 수 있음을 시사한다. 따라서 동 제도의 도입취지를 감안할 때 동 제도를 소득공제제도로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있다.

만약 소득공제제도가 도입된다면, 가장 큰 문제점 중 하나는 조세저항이다. 소득공제는 소득공제액을 초과하는 경우에 양도소득세 부담이 발생한다. 즉, 현행 제도하에서는 세부담이 발생하지 않았으나 소득공제제도로 전환되면서 세부담이 발생할 수 있다. 따라서 소득공제제도를 도입하되, 조세저항을 최소화할 수 있도록 소득공제액을 설정하는 것이 중요하다. 이를 분석하기 위해서는 현행 제도하에서 비과세 혜택을 받고 있는 납세자들의 양도소득 분포를 파악하는 것이 중요하다. 하지만 동 제도가 비과세제도이기 때문에 보유요건 및 주택 가격요건이 만족되는 경우에는 과세신고를 할 필요가 없다. 따라서 1세대 1주택자에 대한 과세자료는 현재 구축되어 있지 않다.

본 연구는 자료의 한계를 극복하기 위해 재정패널 자료를 사용하였다. 재정패널 자료에는 취득가액과 양도가액 정보가 조사되고 있어 1세대 1주택자에 대한 양도소득 규모를 파악할 수 있다. 따라서 본 연구는 재정패널 자료를 사용하여 소득공제액 크기에 따라 시나리오를 설정하고 각 시나리오별로 소득공제 도입 시 세부담이 어느 정도 발생하는지를 살펴본다. 본 연구의 시나리오 분석 결과는 양도차익이 5억원을 초과하는 경우는 거의 없음을 보여준다. 따라서 소득공제액을 5억원으로 설정할 경우, 모집단이 재정패널 자료의 표본과 유사한 양도차익 분포를 가진다면, 소득공제제도를 도입한다 하더라도 조세저항이 미미할 것으로 보인다. 또한 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 소득공제제도로 전환될 경우, 과세대상을 고급주택 여부에 상관없이 1세대 1주택자 중 과도한 양도차익을 발생한 사람을 타겟(target)으로 할 수 있기 때문에 과세 불형

평성이 개선될 수 있다.

본 연구의 다음과 같은 한계점을 가진다. 재정패널 자료의 표본이 모집단을 제대로 대표하지 못할 가능성이 있다. 따라서 향후 모집단에 대한 자료(양도소득, 보유기간 등)를 구축할 수 있는 제도적 장치가 마련되고 이 자료를 사용하여 향후 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도를 분석할 수 있다면 이는 향후 동 제도를 개편함에 있어서 중요한 정책자료가 될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 향후 연구에서는 재정패널 자료와 함께 다른 자료를 활용하여 강건성 검증을 하는 것이 필요하다. 만약 본 연구의 결과가 다른 자료를 사용한 분석에서도 상당히 일관성 있게 발견된다면 동 제도를 소득공제제도로 전환해야 한다는 주장의 설득력은 더욱 힘을 얻을 것이다.



## 목 차

I. 서론	1
II. 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도 특징 및 문제점	5
III. 이론적 논의	9
IV. 분석자료 및 모형	13
1. 분석자료	13
2. 분석모형	16
V. 분석결과	21
1. 주택 보유기간과 가격 상승률 간의 상관관계 추정	21
2. 소득공제 도입에 따른 세부담 변화 효과	23
VI. 결론 및 정책적 시사점	26
참고문헌	29

## 표목차

〈표 II-1〉 국가별 양도소득세 비과세 및 소득공제제도 .....	7
〈표 IV-1〉 주요 변수에 대한 기초통계 .....	14
〈표 IV-2〉 양도소득세 세액계산 흐름도 .....	19
〈표 IV-3〉 2016년 기준 장기보유특별공제율 .....	19
〈표 IV-4〉 2016년 기준 양도소득세율 .....	20
〈표 V-1〉 OLS 회귀분석 결과 .....	22
〈표 V-2〉 시나리오별 세부담 크기 .....	24

## 그림목차

[그림 I-1] 실질 주택매매가격 지수 및 양도소득세 강화 정책 시기 .....	2
[그림 IV-1] 양도소득에 대한 히스토그램 .....	15
[그림 IV-2] 주택 보유기간에 대한 히스토그램 .....	15
[그림 IV-3] 주택가격 연평균 상승률 .....	16

---

# I. 서론

---

주택에 대한 양도소득세는 주택 등을 양도할 때 발생하는 자본이득에 부과되는 세금이다. 우리나라는 1968년에 양도소득세 성격을 가진 부동산 투기억제세를 도입하였다. 부동산 투기억제세는 부동산 시장의 과열로 인한 투기를 억제하기 위해 도입된 세금으로 도입 당시 과세대상을 토지에 한정하였다. 1975년에 부동산 투기억제세는 양도소득세로 흡수되었으며, 과세대상이 토지와 건물로 확대되었다. 양도소득세의 도입 배경에서도 알 수 있듯이 양도소득세는 부동산 시장 안정을 위한 정책수단으로 활용된다. 양도소득세는 주택 양도의 거래비용에 영향을 미치기 때문에 양도소득세의 개편은 부동산 시장에 직접적인 영향을 미친다. 주택 보유기간 동안 매년 자본이득이 매년 누적되고 누적된 자본이득은 주택 양도시점에 실현된다. 양도소득세의 과세표준은 양도시점에 발생한 자본이득을 기준으로 하기 때문에 보유기간 동안 주택가격 상승률이 높을수록 높은 세부담이 발생한다. 양도소득세 부담이 클수록 순자본이득이 감소하기 때문에 집주인은 주택을 매도할 유인이 낮아진다. 즉, 양도소득세 부담이 높을수록 주택 보유기간이 증가할 수 있으며 이를 소위 동결효과(lock-in effects)라고 부른다. 양도소득세제의 이런 특징으로 인해 우리나라에서는 양도소득세제가 투기 억제를 위한 정책수단으로서의 역할을 할 수 있었다. 따라서 양도소득세는 부동산 시장 상황에 따라 자주 개편되었다. 다시 말해 부동산 시장 호황기에는 투기를 억제하기 위해 양도소득세가 강화되었고 부동산 시장 침체기에는 부동산 시장 활성화를 위해 양도소득세가 약화되었다. 이런 현상은 [그림 I-1]에서 잘 보여준다.

[그림 1-1] 실질 주택매매가격 지수 및 양도소득세 강화 정책 시기



자료: 강성훈·윤지현(forthcoming, p. 224) [그림 Ⅷ-10] '실질 주택매매가격 지수 및 양도소득세 강화시기' 인용

일반적으로 근로소득, 사업소득 등에 대해 과세가 이루어지고 있고 양도소득도 소득의 한 유형이기 때문에 과세 형평성 측면에서 양도소득에 대한 과세는 정당화될 수 있다. 하지만 양도소득세가 정책수단으로 활용되는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 예컨대 양도소득세가 강화되면 부동산에 대한 투기수요뿐만 아니라 일반적인 실거래 수요가 위축될 수 있기 때문이다. 즉, 양도소득세 강화로 인해 거주이전의 자유가 침해되고 주거생활의 안정성이 위협받을 수 있다. 따라서 투기수요를 타겟(target)으로 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 주거이전의 자유와 주거생활의 안정을 보장하는 방향으로 양도소득세가 설계되어야 한다. 우리나라는 투기지역 지정제도가 도입되어 운영되고 있기 때문에 동 제도의 실효성을 높일 수만 있다면 양도소득세제를 정책수단으로 사용하지 않더라도 충분히 투기수요를 억제할 수 있다. 또한 거주이전의 자유 및 주거생활의 안정을 보장한다는 관점에서 거주 주택을 양도하여 자본이득이 발생한 경우에는 양도소득세를 감면해주는 것이 타당하다. 우리나라는 이러한 도입취지를 가지고 1세대 1주택자 중 9억원 미만 주택에 대한 양

도차익에 대해서는 양도소득세가 전혀 부과되지 않는다.

하지만 많은 연구들을 통해 1세대 1주택에 대한 비과세제도가 과세 형평성을 저해한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 그리고 과세 불형평성 문제의 해결책으로 비과세제도를 폐지하고 소득공제제도 등을 도입하자는 주장이 대두되고 있다.

1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 적용받기 위해서는 보유기간 2년에 주택 가격은 9억원 미만이어야 한다. 이 두 요건 중 과세 불형평성을 초래하는 요건은 주택 가격요건이다. 주택 가격요건은 양도소득이 아닌 양도가액을 기준으로 비과세 혜택 적용 여부가 결정됨을 의미한다. 9억원 미만 주택 보유자는 과도한 양도차익이 발생한다 하더라도 양도소득세 부담이 없다. 예컨대, 1세대 1주택 보유자인 A는 2억원에 주택을 구입하고 5년 동안 보유했다고 가정하자. 그리고 이 주택 가격은 5년 동안 증가하여 8억원이 되었다고 가정하자. 만약 주택 보유자 A가 현 시점에서 주택을 양도할 경우 양도차익 6억원이 발생한다. 하지만 주택 보유자 A는 양도소득세 부담이 전혀 없다. 하지만 1세대 1주택 보유자인 B는 6억원에 주택을 구입하고 5년 동안 주택 가격이 12억원으로 상승하였다고 가정하자. 주택 보유자 B가 현 시점에서 주택을 양도할 경우 주택 보유자 A와 마찬가지로 양도차익이 6억원 발생하지만 9억원 초과분에 대해서 양도소득세가 부과된다. 즉, 9억원 초과 주택 보유자는 양도차익이 크게 발생하지 않았음에도 양도소득세가 부과된다.

따라서 앞의 예에서 살펴보았듯이 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도하에서는 동일한 양도소득이지만 고급주택 여부에 따라 세부담이 달라질 수 있다. 또한, 9억원 미만 주택에 대해서는 보유요건만 만족하면 양도차익 규모에 상관없이 비과세 혜택을 받을 수 있다. 이런 제도적 특징으로 인해 주택 보유자는 양도차익을 노린 주거이동을 할 수 있으며, 이는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 도입취지와 부합하지 않는다. 만약 동 제도를 소득공제제도로 전환할 경우 양도가액이 아닌 양도차익을 기준으로 세제혜택을 제공할 수 있게 되고 이는 과세 형평성을 제고하는 효과가 있다. 따라서 본 연구는 과세형평성 제고 측면에서 소득공제제도 도입의 타당성을 살펴본다. 특히 본 연구는 동 제도로 인해 양도차익을 노린 불필요한 주거이동 현상 또는 주택거래가 나타나는지를 중점

적으로 살펴보고자 한다.

소득공제를 도입함에 있어서 가장 중요한 것 중 하나는 소득공제금액을 어느 정도 수준으로 설정하느냐가 중요하다. 만약 소득공제제도 도입으로 세부담이 증가할 경우 동결효과가 강화될 수 있으며, 이는 부동산 시장에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 단기적으로 소득공제 도입 시 양도소득세 부담이 거의 발생하지 않는 소득공제금액을 추정·검토하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 주택 양도에 따른 1세대 1주택자의 양도차익에 대한 자료가 필요하다. 하지만 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도는 과세신고자료가 존재하지 않기 때문에 1세대 1주택자 모집단에 대한 양도소득 분포를 정확하게 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다. 하지만 재정패널 자료에서는 제주도·도시지역을 제외한 전국 16개 시도에 거주하고 있는 일반 가구와 가구원을 설문조사 대상으로 하며, 주택 매입 및 매각 가격, 보유기간 등에 대한 설문문항이 존재한다. 따라서 본 연구는 양도소득에 대한 정보를 가지고 있는 재정패널 자료를 사용하여 소득공제금액에 대한 시나리오를 설정하고 각 시나리오별로 세부담을 추정한다. 이는 향후 소득공제제도를 설계할 때 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 특징을 살펴보고 동 제도를 소득공제제도로 전환하는 것이 타당한지 분석한다. 그리고 소득공제 도입 시 소득공제금액을 어느 정도 수준으로 결정하는 것이 바람직한지에 대해서도 논의하고자 한다. 기존 연구들은 해외사례조사나 기초통계자료 분석에 의존하고 있는데 반해 본 연구는 재정패널 자료를 사용하여 실증회귀분석 및 시나리오 분석을 수행한다는 점에서 다른 연구와 차별성이 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 1세대 1주택 양도소득세 비과세 제도의 특징 및 문제점을 파악하고 제Ⅲ장에서는 동 제도에 대한 이론적 논의를 토대로 실증회귀 분석과 시나리오 분석을 위한 가설을 설정한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 분석자료 및 모형을 소개하고 제Ⅴ장에서는 분석결과를 제시한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 이를 토대로 정책적 시사점을 도출한다.

---

## Ⅱ. 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도 특징 및 문제점

---

1세대 1주택 양도소득세 비과세제도는 1세대가 1주택만을 일정기간 보유하다가 양도를 한 경우 이때 발생한 양도소득에 대해 비과세 혜택을 제공하는 제도이다. 동 제도의 비과세 혜택을 받기 위해서는 1세대 1주택자가 (1) 보유요건과 (2) 고가주택 여부요건을 만족해야 한다. 1세대 1주택자는 거주목적에 상관없이 2년 이상 주택을 보유하되, 주택의 양도가액이 9억원 이하여야 한다.

1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 정책목적은 1세대 1주택자의 거주이전의 자유와 주거생활의 안정을 보장하기 위함이다.<sup>1)</sup> 거주 목적으로 주택을 일정기간 소유하다가 이를 양도하고 다른 주택을 대체 취득하는 경우 양도소득세가 부과된다면 동결효과(lock-in effects)로 인해 거주이전에 제약을 받게 되고 양도소득세액만큼 양도소득이 감소하여 주택 보유자가 주거생활의 안정을 보장받을 수 있는 주택을 구입하는 데 제약을 받을 수 있다. 이런 관점에서 동 제도의 도입은 바람직하다고 볼 수 있다.

하지만 동 제도가 도입취지에 맞게 운영되기 위해서는 적용요건이 개선되어야 할 여지가 있으며, 중장기적으로는 동 제도를 폐지하고 소득공제제도 등과 같은 다른 제도를 도입하는 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 첫 번째 문제는 우리나라는 비과세 혜택을 제공함에 있어서 거주요건을 마련하고 있지 않다는 점이다. 다른 주요 국가들의 비과세 및 소득공제제도 요건을 살펴보면, <표 II-1>에서 제시된 바와 같이 모든 국가에서 비과세 및 소득공제 혜택을 받기 위해서는 거주요건을 만족해야 한다. 프랑스와 일본은 주택이 거주용으로 사용하고 있는지 여부를 판단하여 거주용 주택으로 판정된 것에 대해서만 소득공제 혜택을 제공한다. 영국과 독일은 우리나라

---

1) 1세대란 「소득세법 시행령」 제154조에 따르면 “거주자 및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족과 함께 구성하는 1세대”를 의미한다.

와 유사하게 비과세제도를 운영하고 있으나 비과세 혜택을 받기 위해서는 우리나라와 달리 영국은 보유기간 동안 항상 거주해야 하고, 독일은 양도시점 직전 2년 동안 거주해야 한다. 우리나라도 과거 거주요건을 가지고 있었으나, 민원이 많이 발생한다는 이유로 2011년 폐지되었다(박정현·손재영, 2014). 따라서 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 정책취지를 고려해 볼 때 거주요건을 다시 부활시키는 것이 필요하다(박명호, 2008; 손재영 외, 2012; 박훈·정지선, 2009; 박정현·손재영, 2014; 박재환 외, 2008). 이때, 박정현·손재영(2014)에서 제시한 것처럼 과거 거주요건이 폐지되었던 경험을 토대로 거주용 주택을 사전에 신고하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

우리나라의 양도소득세 비과세제도의 두 번째 문제점은 기본적으로 1주택자를 타깃(target)으로 한다는 점이다. 1세대 1주택자는 주택 양도 시 발생한 자본이득에 대해 세금을 납부하지 않는다. 다주택자는 마지막으로 양도하는 주택에 대해서만 비과세 혜택을 받을 수 있다. 이런 이유로 다주택자는 자본이득이 크게 발생하는 주택을 마지막으로 양도하려는 유인을 가진다(박정현·손재영, 2014). 다주택자가 거주주택을 양도하고 대체취득을 하는 경우에는 1주택을 보유한 경우와 달리 양도소득세를 납부해야 한다. 여기서 예외적인 것은 2주택자라 하더라도 장기임대주택과 거주주택 1채를 소유한 경우에는 거주주택 양도에 따른 자본이득에 대해 과세가 이루어지지 않고 있다. 이런 경우 비과세 혜택을 받기 위해서는 2주택자가 임대사업자로 등록해야 하고 장기임대주택은 5년 이상 임대하고 기준시가 6억원(수도권 밖의 지역인 경우에는 3억원) 이하인 주택이어야 한다. 하지만 여전히 대부분의 다주택자는 비과세제도의 정책취지와 달리 거주주택을 양도하고 대체취득을 하는 과정에서 발생한 자본이득에 대해 양도소득세가 부과된다. 영국의 경우는 다주택자라 하더라도 거주용으로 등록한 주택에 대해서는 비과세 혜택을 받을 수 있다. 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 정책취지를 고려하여 우리나라도 거주요건을 설계함에 있어서 영국의 사례를 참조할 필요가 있다.

〈표 II-1〉 국가별 양도소득세 비과세 및 소득공제제도

국가	유형	세제혜택	거주 및 보유요건
영국 <sup>1)</sup>	비과세		- 전체 주택 보유기간
독일	비과세		- 10년 이상 보유 또는 양도시점 직전 2년 동안 거주
프랑스	소득공제	- 양도소득 15,000유로	- 주 거주용 주택
미국	소득공제	- 개인인 경우 양도소득 25만달러 - 부부인 경우 양도소득 50만달러	- 양도시점 직전 5년 보유기간 - 최소 2년 동안 거주
일본	소득공제	- 양도소득 3천만엔	- 주 거주용 주택

주: 1) 다주택자인 경우에는 거주용으로 등록된 한 주택에 대해 비과세 혜택 제공

자료: 강성훈·윤지현(forthcoming, p.229) 〈표 VII-15〉 '국가별 양도소득세 비과세 및 소득공제 제도' 인용

1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 세 번째 문제는 동 제도가 양도차익이 아닌 양도가액을 기준으로 운영된다는 점이다. 정부는 9억원을 초과하는 주택을 ‘고가주택’으로 정의하고 고가주택의 양도에 따른 양도소득에 대해 양도소득세를 부과한다. 이는 고소득계층이 주로 고가주택을 취득·보유하다가 양도하는 경향이 있기 때문에 고가주택을 일반주택과 달리 사치성 재산으로 간주하고 고가주택의 양도차익 중 9억원 초과분에 대해 양도소득세를 부과하여 계층간의 위화감을 해소하고자 하는 국민정서가 반영된 것이다(장기용, 2011). 그뿐만 아니라 고가주택 가격의 상승률이 일반주택에 비해 높을 수 있어 정부는 고가주택의 양도에 따른 과도한 양도차익에 대해서는 과세해야 한다는 국민들의 법 감정을 고려하여 고가주택을 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 적용대상에서 제외하였다(박훈·정지선, 2009). 이는 사치성 소비를 억제하여 건전한 소비문화를 조성한다는 관점에서 그 타당성이 인정되지만 양도가액(9억원)을 기준으로 비과세 적용대상이 결정되다 보니 양도차익이 동일하다 하더라도 세부담 크기가 달라지는 문제점이 발생한다. 또한 양도차익이 증가함에 따라 세부담이 증가하지 않을 수 있어 과세 불형평성이 발생한다. 예컨대 양도차익이 3억원 발생하였다 하더라도 양도가액이 9억원을 초과하지 않으면 양도소득세가 부과되지 않고 양도가액이 9억원을 초과하면 그 초과분에 대해 양도소득세가

부과된다. 그리고 주택 A와 B는 양도차익이 각각 3억원과 6억원이 발생하였고, 전자는 양도가액이 9억원을 초과하고 후자는 양도가액이 9억원을 초과하지 않는다고 가정하자. 이때 주택 B의 양도차익이 주택 A의 경우보다 더 크에도 불구하고 양도소득세 부담은 주택 A가 더 크다.

한편, 9억원 미만 일반 주택의 경우 1세대 1주택 조건을 만족하는 경우 양도횟수나 양도차익에 상관없이 비과세 혜택을 받을 수 있다. 9억원 미만 주택이라 하더라도 지역에 따라서 주택가격 상승률이 상당히 높을 수 있어 양도차익이 크게 발생할 수 있다. 이는 현행 제도하에서는 일반주택의 경우 과도하게 발생한 양도차익에 대해서는 과세가 이루어지지 않음을 의미한다. 따라서 주택가격 상승률이 높은 지역일수록 일반주택 보유자는 양도차익을 노리고 필요 이상의 거주이전을 할 수 있으며 이는 1세대 1주택 양도소득세 비과세 제도의 도입취지에 어긋난다(장기용, 2011; 노영훈, 2006). 따라서 동 제도의 도입취지를 고려하고 과세 형평성을 제고하기 위해, 고가주택과 일반주택을 구분하지 않고 양도차익을 기준으로 세제혜택을 제공하는 것이 바람직하다. 다시 말해 고가주택 여부에 상관없이 양도차익이 크게 발생한 경우에 대해서는 과세하는 것이 바람직하다는 것이다. 이를 위해서는 동 제도를 소득공제제도로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 많은 연구들은 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 대안으로 소득공제제도뿐만 아니라 감면제도, 과세이연제도 등의 도입을 주장하고 있으나, 박훈·정지선(2009)이 주장한 소득공제제도의 타당성을 근거로 본 연구에서는 소득공제제도를 중심으로 논의를 진행한다. 이와 관련된 보다 자세한 내용은 박훈·정지선(2009)을 참조하기 바란다.

---

### Ⅲ. 이론적 논의

---

양도소득세 부담이 증가할수록 주택 보유자는 양도시점을 뒤로 미루려는 유인을 가지며 이를 소위 동결효과(lock-in effects)라고 한다. 반대로 양도소득세 부담이 감소할수록 동결효과가 약화되어 주택 보유자가 양도시점을 뒤로 미루려는 유인이 저하된다. 현행 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도는 보유요건을 만족하고 양도가액이 9억원 미만인 경우 양도차익에 상관없이 비과세 혜택을 제공한다. 그리고 양도횟수에 상관없이 비과세 혜택을 받을 수 있기 때문에 양도차익을 노린 거주이동 현상 또는 주택거래가 자주 발생할 수 있다. 다음의 경우를 살펴보자.<sup>3)</sup> A와 B는 1세대 1주택 보유자이며, 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 보유요건 및 주택 가격요건을 만족한다고 가정하자. 따라서 이 경우, 주택 양도 시 발생하는 자본이득에 대해 양도소득세가 부과되지 않는다. A는 1기, 2기, 3기 동안 동일한 주택을 보유하고, B는 2기에 주택을 팔고 새로 구입한 주택은 3기까지 보유한다고 가정한다. 이때 논의의 편의를 위해 B는 2기의 대체 취득한 주택은 양도한 주택과 동일한 가격을 가진다고 가정한다. 그리고 논점을 흐리지 않기 위해 다른 투자 자산에 대해서는 고려하지 않는다. 3기에서 A와 B가 보유한 주택가격은 각각 식 (Ⅲ-1)과 식 (Ⅲ-2)로 표현된다.

$$HP^1 = (1 + g_1)(1 + g_2)(1 + g_3)HP^0 \quad \text{식 (Ⅲ-1)}$$

$$HP^2 = (1 + g_1)(1 + g_2)(1 + h_1)HP^0 \quad \text{식 (Ⅲ-2)}$$

여기서  $HP^0$ 은 A와 B의 1기 주택가격을 의미한다. 그리고  $HP^1$ 은 A의 3기 주택가격을 의미하며  $HP^2$ 는 B의 3기 주택가격을 의미한다.  $g_1$ 와  $g_2$ 는 각각 1

---

3) 본 연구가 제시한 예는 광태원·현진권(2007, pp. 474~475)의 '양도소득세와 동결효과' 내용을 토대로 작성하되, 본 연구 목적에 맞게 일부 내용을 수정하였다.

기와 2기의 주택가격 상승률을 의미하며,  $g_3$ 는 A가 보유한 주택의 3기 가격 상승률을 의미한다.  $h_1$ 은 B가 2기에 대체 취득한 주택의 3기 가격 상승률을 의미한다.

$HP^1$ 과  $HP^2$ 는 각각 A와 B의 투자방식에 따라 최종 보유한 주택의 가격을 나타낸다.  $HP^1$ 은 하나의 주택을 계속 보유할 경우의 주택가격이고,  $HP^2$ 는 2기에 기존 주택을 한번 양도하고 새로 구입한 주택의 3기 가격이다. A와 B의 투자방식의 차이로 인한 주택가격 차이가 0보다 크지 아니면 작은지에 따라 1세대 1주택자의 주택 양도 시점이 달라진다. 다시 말해, 하나의 주택을 계속 보유하고 있는 것이 주택의 자산 가치 측면에서 더 유리한지, 아니면 중간에 기존 주택을 팔고 새로운 주택을 구입하는 것이 더 유리한지에 따라 주택의 양도 여부가 결정된다는 것이다.

$$HP^1 - HP^2 = (1 + g_1)(1 + g_2)(g_3 - h_1)HP^0 \quad \text{식 (Ⅲ-3)}$$

식 (Ⅲ-3)을 살펴보면  $g_3$ 와  $h_1$ 의 크기에 따라 주택을 2기에 양도하는 것이 좋은지 아니면 3기까지 보유하고 있는 것이 좋은지를 알 수 있다.  $g_3$ 보다  $h_1$ 이 더 큰 경우 [ $HP^1 - HP^2$ ]가 0보다 작게 되고 이는 2기에 주택을 양도하고 새로운 주택을 구매하는 것이 투자에 대한 기대수익률이 더 높다. 따라서 이런 경우 주택보유자는 기대수익률 측면에서 양도차익을 노리고 주거이동을 계속할 유인을 가진다. 특히 주택 양도에 따른 양도소득세 부담이 전혀 없기 때문에 주택가격 상승률이 높은 지역일수록 양도차익을 노린 거래가 많이 발생할 것으로 예측되며 이런 경우 이 지역에 주택 보유기간은 짧을 수 있다.

이번에는 논의를 좀 더 발전시켜 B가 2기에 보유하고 있는 주택의 가격보다 좀 더 비싼 주택을 구입하였다고 가정한다. 이런 경우 식 (Ⅲ-3)은 식 (Ⅲ-4)로 표현된다.

$$HP^1 - HP^2 = (1 + g_1)(1 + g_2)[(g_3HP^0) - h_1(1 + \alpha)HP^0] \quad \text{식 (Ⅲ-4)}$$

여기서  $\alpha$ 는 기존 주택가격 대비 새로 구입한 주택가격에서 1을 차감한 값을 의미한다. 이번에는  $g_3$ 보다  $h_1(1+\alpha)$ 이 더 큰 경우  $[HP^1-HP^2]$ 의 값은 0보다 작게 된다. 일반적으로 우리나라는 주택가격이 높을수록 (기대하는) 주택가격 상승률이 더 높을 수 있기 때문에  $[HP^1-HP^2]$ 이 0보다 작을 가능성이 높다. 설령  $h_1$ 이  $g_3$ 보다 낮다고 하더라도  $h_1\alpha$ 보다 더 낮지 않으면 2기에 주택을 양도하고 새로운 주택을 구매하는 것이 투자에 대한 기대수익률이 더 높다. 따라서 주택가격 상승률이 높은 지역일수록, 취득가격이 높을수록 주택 보유기간이 짧을 것으로 기대된다. 특히 이 경우 양도소득세 부담이 전혀 발생하지 않기 때문에, 양도소득세제가 투기를 목적으로 하는 주택 양도에 대한 의사결정에 전혀 영향을 주지 못한다. 이는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 본래의 정책취지와 달리 투기를 조장할 수 있는 요소를 가지고 있음을 보여준다.

앞서 살펴본 바와 같이, 일반주택의 경우 1세대 1주택자는 양도차익이 과도하게 발생하여도 전혀 세부담을 가지지 않기 때문에 거래비용이 상당히 낮아 양도차익을 노린 거래가 빈번히 발생할 수 있다. 본 연구는 이론적 논의를 토대로 다음의 두 가지 가설을 설정하고 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도로 인해 실제로 양도차익을 노린 거래가 발생하고 있는지를 실증회귀분석을 통해 분석하고자 한다.

(가설 1) 주택가격 상승률이 높을수록 주택 보유기간이 짧다.

(가설 2) 주택 취득가격이 높을수록 주택 보유기간이 짧다.

실증회귀분석을 통해 (가설 1)과 (가설 2)가 기각되지 않는다면 동 제도의 정책 취지를 감안하여 일반주택이라도 과도한 양도차익에 대해서는 과세를 하는 것이 바람직할 것이다. 여기서 ‘과도한’ 양도차익에 대해 정확하게 정의하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 ‘과도한’ 양도차익 수준이 상당히 주관적인 개념이기 때문이다. 본 연구에서는 동 제도의 문제를 해결하기 위한 방안으로 동 제도를 폐지하고 소득공제제도 도입을 제안한다. 이때 중요한 점은 소득공제제도가 조

세저항 없이 도입되어야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우 동결효과(lock-in effects)로 인해 부동산 시장이 급격히 위축될 수 있기 때문이다. 따라서 동 제도가 소득공제제도로 전환할 경우 소득공제액을 잘 설정하여 현행 제도하에서의 세부담과 유사하도록 제도를 설계하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 ‘과도한’ 양도차익이란 소득공제액보다 높은 금액을 의미한다고 볼 수 있다.

소득공제제도의 도입은 양도소득 중 일정규모 이상에 대해서만 양도소득세를 부과하는 것을 의미한다. 앞서 잠깐 언급한 것처럼 소득공제제도를 설계함에 있어서 가장 중요한 것 중 하나는 소득공제액을 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 이를 위해 소득공제제도를 운영하는 주요 국가들의 경우를 참조할 수 있다. 하지만 주요 국가들의 부동산 시장은 우리나라의 경우와 상당히 다르기 때문에 주요 국가들과 동일한 수준으로 소득공제액을 설정하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 가장 좋은 것은 우리나라 1세대 1주택자의 양도소득 분포를 파악하는 것이 필요하나 이에 대한 자료가 구축되어 있지 않다. 하지만 재정패널 자료는 제주도 및 도서지역을 제외한 16개의 시도에 거주한 사람을 모집단으로 표본추출을 하였고 주택 자산과 관련된 다양한 설문문항을 조사한다. 특히 재정패널 자료는 주택 매입 및 매각가격의 정보를 가지고 있기 때문에 1세대 1주택자 중 한번이라도 주택 양도를 한 경험이 있는 표본에 대한 양도소득 분포를 파악할 수 있다. 또한 주택 보유기간에 대한 정보가 있어 소득공제액에 따른 양도소득세 부담을 산출할 때 장기보유특별공제제도를 반영할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구는 재정패널 자료를 사용하여 소득공제 금액별로 시나리오를 설정하고 각 시나리오별 세부담 크기를 비교분석한다. 본 연구결과는 소득공제제도 설계 시 우리나라 실정에 맞는 소득공제액을 설정하기 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

---

## IV. 분석자료 및 모형

---

### 1. 분석자료

본 연구는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도로 인해 필요 이상의 주거이전이 발생하는지를 분석하기 위해 1세대 1주택자의 주택 보유기간과 주택가격 상승률 간의 상관관계를 추정한다. 그리고 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도를 폐지하고 소득공제제도를 도입할 경우 이에 따른 세부담의 변화를 분석하여 소득공제액 설정과 관련된 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 1세대 1주택자의 주택양도와 관련된 자세한 정보를 가지고 있는 재정패널 자료를 사용한다. 재정패널 자료는 2008년부터 매년 실시하고 있으며, 응답자의 소득, 지출, 자산 정보 등을 자세히 조사한다. 본 연구에서 사용한 자료는 재정패널 조사의 B영역이다. B영역에서는 [주택, 종합부동산세, 자동차 보유현황]에 대해 자세히 조사한다. 본 연구와 가장 관련된 내용은 주로 [a. 주택] 부영역에 있다. [a. 주택] 부영역에서는 주택의 특징과 함께 주택매매현황에 대해 조사한다. 본 연구는 주택매매현황에서 조사하고 있는 주택 매입 및 매각 가격, 보유기간, 주택지역 정보를 사용하여 회귀분석을 수행한다.

재정패널에서 주택양도와 관련된 항목들은 제2차(2009년)년도부터 조사하기 시작하였기 때문에 본 연구는 제2차에서 제8차까지의 재정패널 자료를 사용한다. 본 연구 대상은 2008년과 2014년 사이에 단 한번이라도 주택을 양도한 경험이 있는 가구로 선정하였다.<sup>4)</sup> 재정패널 조사에서 2008년과 2014년 사이에 주택을 양도한 경험이 있고 실증회귀분석에 필요한 모든 정보를 가지고 있는 총 가구 수는 615가구이며, 연평균 가구 수는 88가구이다. 전체 표본의 평균 주택 매각가격은 1억 9,083만원이고, 평균 주택 매입가격은 1억 3,645만원이며, 평균

---

4) 설문조사는 직전년도에 대한 내용을 물어보기 때문에 2009년에 실시한 설문조사 결과는 응답자가 2008년에 경험한 내용을 토대로 설문문항에 응답한 것이다.

양도소득은 5,438만원이다. [그림 IV-1]에서 제시된 양도소득의 분포를 살펴보면, 양도소득은 대부분 3억원 미만에 분포되어 있음을 알 수 있다.

주택의 보유기간은 평균 9년이며, 보유기간의 분포를 살펴보면, 보유기간은 대부분 25년 미만에 분포된다([그림 IV-2] 참조). 보유기간 동안 주택가격 연평균 상승률은 4.94%이며, 주택가격 연평균 상승률은 대부분 20% 미만에 분포된다. 여기서 주택가격 연평균 상승률은 생성변수로 주택매입 및 매각가격과 보유기간 정보를 다음의 식 (IV-1)과 식 (IV-2)에 대입하여 산출한다.

$$X(1+g)^{length} = Y \quad \text{식 (IV-1)}$$

$$g = (Y/X)^{(1/length)} - 1 \quad \text{식 (IV-2)}$$

여기서  $X$ 는 주택매입가격을 의미하고,  $Y$ 는 주택매각가격을 의미한다. 또한  $length$ 는 보유기간을 의미하고,  $g$ 는 주택가격 연평균 상승률을 의미한다.

주요 변수에 대한 평균값 및 표준편차에 대한 정보는 <표 IV-1>에 제시된 바와 같다.

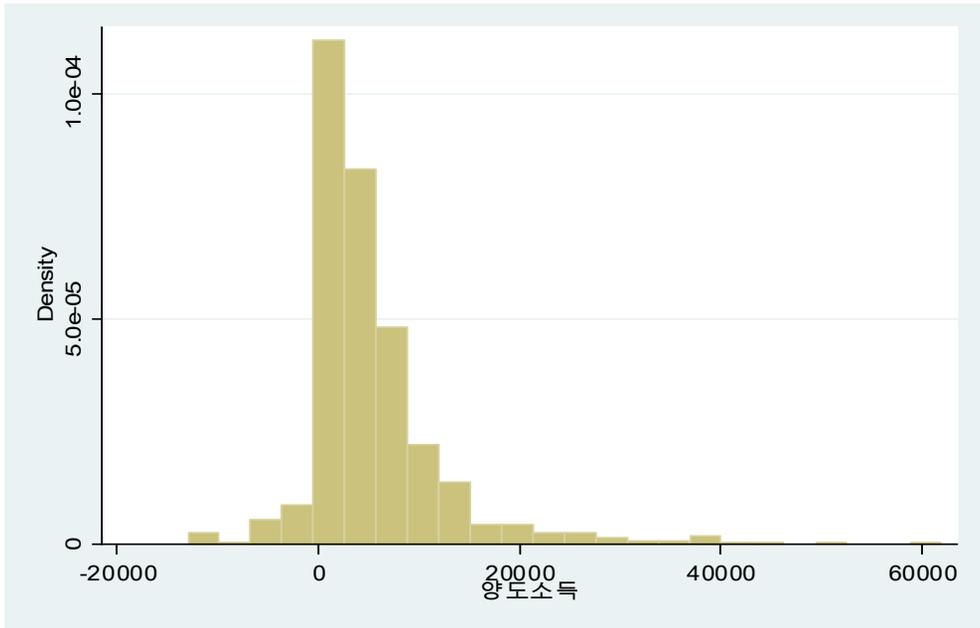
<표 IV-1> 주요 변수에 대한 기초통계

(단위: 개, 만원, %)

주요 변수	표본수	평균값	표준편차	설문문항
주택 매각가격	615	19,083	13,877	전년도 주택 매각가격
주택 매입가격	615	13,645	11,074	매각한 주택의 최초 매입가격
양도소득	615	5,438	7,613	생성변수 (주택 매각가격- 주택 매입가격)
보유기간	615	9,171	7,458	매각한 주택의 보유기간
주택가격 연평균 증가율	615	4,938	5,764	생성변수 $g=[(주택매각가격/주택매입가격)^{(1/보유기간)}-1$
수도권 더미	615	0,341	0,475	수도권=1, 그 외 지역=0
광역시 더미 (수도권 지역 제외)	615	0,294	0,456	광역시(수도권 지역 제외)=1, 그 외 지역=0
지방	615	0,364	0,481	지방=1, 그 외 지역=0

자료: 재정패널 자료를 사용하여 저자 작성

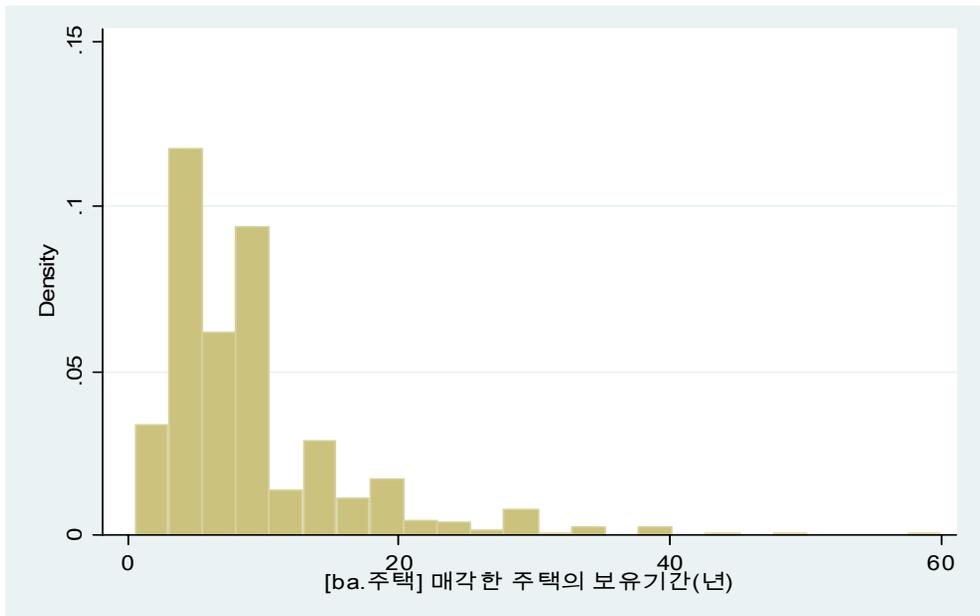
[그림 IV-1] 양도소득에 대한 히스토그램



자료: 재정패널 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 IV-2] 주택 보유기간에 대한 히스토그램

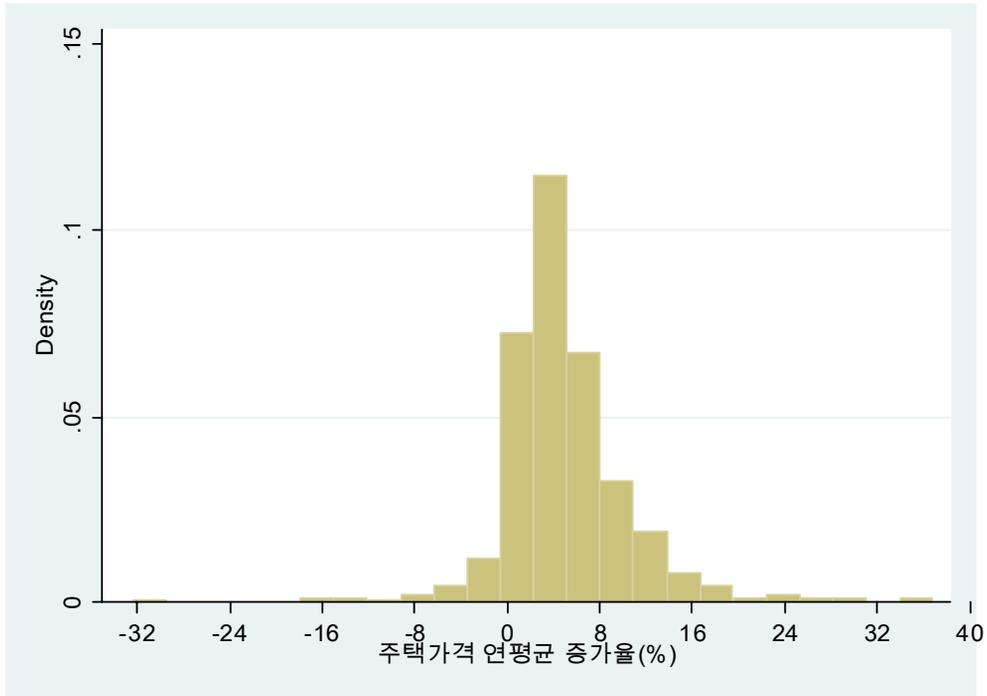
(단위: 년)



자료: 재정패널 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 IV-3] 주택가격 연평균 상승률(%)

(단위: %)



자료: 재정패널 자료를 사용하여 저자 작성

## 2. 분석 모형

본 연구는 재정패널을 사용하여 제3장에서 제시한 (가설 1)과 (가설 2)를 검증한다.

(가설 1) 주택가격 상승률이 높을수록 주택 보유기간이 짧다.

(가설 2) 주택 취득가격이 높을수록 주택 보유기간이 짧다.

본 연구는 (가설 1)을 검증하기 위해 1세대 1주택자의 주택 보유기간과 가격 상승률 간의 상관관계를 추정한다. 만약 모든 조건이 동일한 상태에서 주택 보

유기간과 가격 상승률 간에 음(-)의 상관관계가 관측된다면 이는 주택가격이 빠르게 상승할수록 주택 보유기간이 짧아지는 것과 상관관계가 있는 것을 의미한다. 이와 같은 분석결과는 주택가격 상승률이 높은 지역에서 양도차익을 노린 주거이동이 빈번히 발생할 수 있음을 보여준다.

본 연구는 (가설 2)를 검증하기 위해 주택 보유기간과 매입가격의 로그값 변수 간의 상관관계를 추정한다. 만약 모든 조건이 동일한 상태에서 주택 보유기간과 매입가격 로그값 변수 간에 음(-)의 상관관계가 관측된다면 이는 주택 매입가격이 높을수록 보유기간이 짧아지는 것과 상관관계가 있음을 의미한다.

본 연구는 (가설 1)과 (가설 2)를 검증하기 위해 다음의 회귀방정식 식 (IV-3)을 구축하고 이 회귀방정식은 OLS 추정방법을 사용하여 추정하였다.

$$length_i = c + \beta_1 growth_i + \beta_2 \ln[aq\_price]_i + X_i \gamma + \epsilon_i \quad \text{식 (IV-3)}$$

여기서  $length$ 는  $i$ 의 보유기간을 의미한다.  $growth$ 는  $i$ 의 주택가격(연평균) 상승률을 의미하고,  $\ln[aq\_price]$ 은  $i$ 의 주택매입가격의 로그값 변수를 의미한다. 본 연구는 보유기간에 영향을 미칠 수 있는 지역의 고유한 특성과 거시경제 효과를 통제하기 위해 지역더미 변수와 연도더미 변수를 설명변수에 포함시켰으며, 이 두 변수는 회귀방정식 식 (IV-3)에서  $X$ 로 표현된다.  $\epsilon_i$ 은  $i$ 의 오차항을 의미한다.

(가설 1)의 기각 여부를 검증하기 위해서는 주택 보유기간과 가격 상승률 간의 상관관계를 나타내는  $\beta_1$ 을 살펴보아야 한다.  $\beta_1$ 의 부호는 두 변수 간의 상관관계 부호를 의미하며,  $\beta_1$ 의 크기는 상관관계의 정도를 나타낸다. 만약  $\beta_1$ 이 통계적으로 유의한 음(-)의 값을 갖는다면 (가설 1)은 기각되지 않는다. (가설 2)의 기각 여부를 검증하기 위해서는 주택 보유기간과 매입가격 간의 상관관계를 나타내는  $\beta_2$ 를 살펴보아야 한다. 만약  $\beta_2$ 가 통계적으로 유의한 음(-)의 값을 갖는다면 (가설 2)는 기각되지 않는다. 다시 말해 주택가격 상승률과 주택매입가격이 높을수록 보유기간이 짧고 이는 양도차익에 따른 거래가 상대적으로 더 빈번하게 발생할 수 있음을 시사한다.

한편, 본 연구는 소득공제 도입에 따른 세부담 변화효과를 분석한다. 양도소

득과 보유기간 정보를 토대로 양도소득세액을 산출하고, 이를 토대로 양도소득세액의 산출방법을 단계별로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 양도가액에서 취득가액과 필요경비를 차감하여 양도차익을 산출하고, <표 IV-3>에 제시된 장기보유특별공제를 적용하여 양도소득금액을 산출한다. 둘째, 양도소득금액에서 소득감면대상 소득금액과 양도소득 기본공제 250만원을 차감하여 과세표준을 산출한다. 셋째, <표 IV-4>에 제시된 과세표준 구간에 따른 초과누진세율을 적용하여 산출세액을 계산하고 그다음 세액공제 및 감면세액을 적용하여 결정세액을 산출한다. 넷째, 결정세액에서 가산세와 기납부세액을 반영하여 납부할 세액을 산출한다. 본 연구는 분석의 편의를 위해 필요경비, 세액공제 및 감면세액, 가산세는 없다고 가정하고 결정세액을 산출한다. 양도소득세 흐름을 표로 나타내면 <표 IV-2>와 같다.

본 연구에서는 1세대 1주택자에게 양도소득세를 부과하는 것을 가정하고 세부담을 산출한다. 그리고 산출된 세부담이 소득공제 도입 시나리오별로 어떻게 변화하는지를 살펴본다. 이때, 소득공제를 도입할 경우 양도소득 기본공제는 불필요하기 때문에 소득공제금액에 따른 세부담 산출 시 양도소득 기본공제는 고려하지 않았다.

〈표 IV-2〉 양도소득세 세액계산 흐름도

구분	설명
양도가액(1)	- 부동산 등의 양도 당시 실지거래가액
- 취득가액(2)	- 부동산 등의 취득 당시 실지거래가액 - 실지거래가액을 확인할 수 없는 경우 매매사례가액, 감정가액, 환산취득가액 적용이 가능함
- 필요경비(3)	- 실가: 설비비 및 개량비, 자본적 지출액, 양도비 - 매매사례가액, 감정가액, 환산취득가액은 기준시가의 3% 적용
양도차익(4)=(1)-(2)-(3)	
- 장기보유특별공제(5)	- 장기보유특별공제율은 〈표 IV-3〉 참조
양도소득금액(6)=(4)-(5)	
- 양도소득기본공제(7)	- 250만원 (미등기 양도자산은 적용 배제)
양도소득 과세표준(8)=(6)-(7)	
× 세율(9)	- 양도소득세율은 〈표 IV-4〉 참조
산출세액(10)=(8)×(9)	
- [세액공제+감면세액](11)	- 외국납부세액공제와 「조세특례제한법」상 감면세액
결정세액(12)=(10)-(11)	
- 가산세(13)	
- 기납부세액(14)	
납부할 세액(15)=(12)-(13)-(14)	

자료: 국세청의 『국세통계연보』(2015, p 136)에 제시된 「양도소득세 세액계산 흐름도」를 참조하여 저자 작성

〈표 IV-3〉 2016년 기준 장기보유특별공제율

보유기간	토지·건물·다주택	1세대 1주택
3년 이상 4년 미만	10	24
4년 이상 5년 미만	12	32
5년 이상 6년 미만	15	40
6년 이상 7년 미만	18	48
7년 이상 8년 미만	21	56
8년 이상 9년 미만	24	64
9년 이상 10년 미만	27	72
10년 이상	30	80

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」 제95조

〈표 IV-4〉 2016년 기준 양도소득세율

구분		양도소득세율
주택, 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	2년 이상	5단계 초과누진세율(6~38%) <sup>1)</sup>
	1년 이상 2년 미만	40% (단, 주택은 5단계 초과누진세율(6~38%))
	1년 미만	50% (단, 주택은 40%)
미등기자산		70%
비사업용 부동산		5단계 초과누진세율(6%~38%)+10%p

주: 1) 5단계 과세표준 구간과 초과누진세율은 아래 표에 제시된 바와 같음

과세표준	세율	누진공제
1,200만원 이하	6%	
1,200만원 초과 4,600만원 이하	15%	72만원
4,600만원 초과 8,800만원 이하	24%	582만원
8,800만원 초과 1억 5천만원 이하	35%	1,590만원
1억 5천만원 초과	38%	3,760만원

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」 제104조, <http://www.law.go.kr/main.html>

---

## V. 분석결과

---

본 장에서는 주요 분석결과를 살펴보고 그 결과를 토대로 정책적 시사점을 도출한다. 주택 보유기간과 가격 상승률 간의 상관관계를 추정한 결과값을 먼저 살펴보고 그다음 소득공제 도입에 따른 세부담 변화에 대한 분석결과를 살펴본다.

### 1. 주택 보유기간과 가격 상승률 간의 상관관계 추정

(가설 1)검증을 위한 본 연구의 주요 추정결과는 <표 V-1>에 제시된다. <표 V-1>의 첫 번째 열을 살펴보면, 본 연구의 주요 추정치인  $\beta_1$ 은 -0.204로 주택 가격 상승률은 보유기간과 음(-)의 상관관계가 통계적으로 유의하게 나타난다. 이는 다른 설명변수들의 효과가 동일할 때 주택가격 상승률의 5%p 증가는 보유기간 1년 감소와 상관관계가 있음을 보여준다. 즉, 이 추정결과는 주택가격 상승률이 높은 지역일수록 보유기간이 낮음을 보여준다. 두 번째 주요 설명변수인 주택가격 매입가격 로그변수의 추정치는 -5.693으로 이는 다른 설명변수들의 효과가 동일할 때 주택가격 매입가격의 상승은 보유기간의 감소와 상관관계가 있음을 보여준다. 이는 동일한 주택가격 상승률을 가질 때 주택가격 매입가격이 높을수록 양도차익이 크게 발생하고 이것이 결국 보유기간의 감소로 이어지는 것으로 해석할 수 있다. 마지막으로 수도권에 비해 광역시와 지방지역의 주택 보유기간은 각각 1년과 2년이 짧은 것으로 나타난다.

본 연구는 전체 표본을 주택가격 상승률이 음(-)인 그룹과 양(+ )인 그룹으로 구분하고 각 부표본(subsample)에 대해 회귀분석을 수행한다. <표 V-2>에서 두 번째 열은 음(-)의 성장률 그룹에 대한 결과값을, 세 번째 열은 양(+ )의 성장률 그룹에 대한 결과값을 보여준다. 두 번째 열을 살펴보면, 주택가격 상승률은 보유기간과 통계적으로 미미한 양(+ )의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

이는 다른 설명변수들의 효과가 동일할 때 주택가격 상승률의 감소는 보유기간이 증가하는 것과 약한 상관관계가 있는 것으로 해석이 가능하다. 하지만 이 그룹에서는 다른 설명변수들과 보유기간 간의 통계적으로 유의미한 상관관계를 찾을 수 없었다. 세 번째 열을 살펴보면, 주택가격 상승률이 보유기간과 양(+)의 상관관계가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 추정치  $\beta_1$ 의 크기도 전체 표본의 경우와 비교하여 더 크게 나타났다. 이는 주택가격 상승률의 5%p 증가는 보유기간의 2년 감소와 상관관계가 있음을 보여준다. 나머지 설명변수들의 추정치도 전체표본의 경우와 비교하여 더 크게 나타났다.

〈표 V-1〉 OLS 회귀분석 결과

모델	(1) OLS	(2) OLS	(3) OLS
표본	전체	음(-)의 성장률 그룹	양(+)의 성장률 그룹
종속변수	보유기간	보유기간	보유기간
<b>주택가격 상승률</b>	<b>-0.204***</b> (0.043)	<b>0.188*</b> (0.100)	<b>-0.383***</b> (0.044)
ln[주택가격 매입가격]	-5.693*** (0.430)	-0.633 (0.891)	-6.080*** (0.429)
광역시 지역더미	-1.024* (0.552)	1.423 (2.160)	-2.027*** (0.533)
지방 지역더미	-1.684*** (0.547)	1.973 (1.896)	-2.619*** (0.552)
2009년 더미	0.938 (0.865)	-0.475 (2.832)	0.813 (0.881)
2010년 더미	1.710* (0.961)	1.399 (2.714)	1.901* (0.997)
2011년 더미	1.883** (0.813)	2.651 (3.465)	1.625** (0.805)
2012년 더미	2.330** (0.933)	2.338 (3.643)	2.091** (0.911)
2013년 더미	2.895*** (0.772)	-1.369 (3.358)	3.132*** (0.757)
2014년 더미	4.147*** (0.866)	0.895 (2.964)	4.244*** (0.882)
상수	61,376*** (4,153)	11,364 (8,464)	66,942*** (4,153)
표본수	615	75	540
R-squared	0.439	0.163	0.513

주: 1. 괄호 안은 강건한 표준오차를 의미함

2. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

자료: 재정패널 자료를 사용하여 추정한 회귀분석결과를 저자가 표로 작성

요컨대, 본 연구는 주택가격 상승과 주택 매입가격의 증가는 보유기간의 감소와 상관관계가 있음을 보여준다. 이는 제3장에서 제시한 (가설 1)과 (가설 2)를 기각할 수 없음을 의미한다. 따라서 본 연구결과는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도로 인해 본래의 정책취지와 달리 양도차익을 노린 주거이전 또는 주택거래가 발생하고 있음을 보여준다. 따라서 동 제도의 정책목적을 달성하기 위해서는 양도가액이 아닌 양도차익을 기준으로 동 제도를 운영해야 할 필요가 있으며 이를 위해서는 소득공제제도의 도입이 하나의 방안이 될 수 있다. 다음 절에서는 소득공제 도입에 따른 세부담 변화를 분석한다.

## 2. 소득공제 도입에 따른 세부담 변화 효과

본 연구는 1세대 1주택자에 대한 양도소득세 비과세제도가 소득공제제도로 전환되었다고 가정하고 양도소득세액을 산출한다. 본 연구는 양도차익에서 기본공제와 <표 IV-3>에 제시된 장기보유특별공제를 차감하여 과세표준을 산출하였다. 그리고 산출된 과세표준에 <표 IV-4>에 제시된 5단계 초과누진세율을 적용하여 양도소득세액을 산출한다. 이때, 분석대상을 주택가격이 9억원 미만인 주택으로 설정한다. 그 이유는 재정패널 자료에는 주택가격이 9억원을 초과하는 주택의 표본이 상당히 적기 때문에 의미 있는 결과를 도출하기에는 한계가 있기 때문이다. 양도가액이 9억원을 초과하는 경우에 대해서는 양도소득세가 부과되고 있기 때문에 이와 관련된 과세자료가 국세청에 존재한다. 향후 연구에서는 양도가액 9억원을 초과하는 경우에 대한 국세청 자료를 확보하여 양도소득에 대한 분포를 파악하는 것이 상당히 중요할 것으로 보인다.

본 연구는 소득공제액에 따라 시나리오를 1에서 5로 정하고 각 시나리오별로 양도소득세액을 산출한다.

- (시나리오 1) 소득공제 1억원
- (시나리오 2) 소득공제 2억원
- (시나리오 3) 소득공제 3억원

- (시나리오 4) 소득공제 4억원
- (시나리오 5) 소득공제 5억원

〈표 V-2〉 시나리오별 세부담 크기

(단위: 가구, 만원, %)

시나리오	표본수	[양도소득세액=0] 표본 수(비중)	[양도소득세액>0]		
			평균 양도소득세액	최솟값	최댓값
시나리오 1	626	538 (85.94)	386	2	3,030
시나리오 2	626	600 (95.85)	412	6	1,434
시나리오 3	626	614 (98.08)	307	36	954
시나리오 4	626	622 (99.36)	239	24	588
시나리오 5	626	624 (99.68)	157	26	288

주: 재정패널 자료를 사용하여 저자 작성

시나리오별로 양도소득세 부담에 대한 결과는 〈표 V-2〉에 제시된 바와 같다. (시나리오 1)의 경우처럼 소득공제를 1억원으로 설정할 경우 전체 표본에서 85.94%는 양도소득세 부담이 발생하지 않으며, 세부담이 발생하는 경우 평균 양도소득세액은 386만원으로 산출된다. (시나리오 2)~(시나리오 5)의 결과를 보면 소득공제액이 증가할수록 양도소득세 부담이 발생하지 않는 표본의 비중이 증가하며, 특히 소득공제를 5억원으로 설정할 때 거의 모든 표본이 세부담이 발생하지 않는 것으로 나타났다. 또한 소득공제액이 증가함에 따라 평균 양도소득세액은 전반적으로 하락추세가 나타났다.

소득공제액을 정의함에 있어서 중요한 사실은 양도소득세를 부과하기 위한 적정수준의 양도소득 금액을 설정하는 것이다. 다시 말해 어느 정도 양도소득 금액까지 공제를 해주고 그 금액을 초과하는 부분에 대해서 과세를 한다고 할 때 과세의 기준이 되는 적정수준의 양도소득 금액을 설정하는 것이 중요하다. 본 연구결과는 소득공제액을 5억원으로 설정할 경우 1세대 1주택자 중 세

부담이 발생하는 비중이 크지 않아 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도에서 소득공제제도로 전환한다고 하더라도 조세저항이 크게 발생하지 않을 수 있음을 보여준다.

---

## Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

---

앞서 살펴본 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도의 문제점은 크게 3가지로 요약될 수 있다.

- 첫째, 동 제도의 세제혜택을 받기 위한 요건에 거주요건이 없고 보유요건 및 주택가격 요건을 만족하는 경우에 양도횟수에 상관없이 비과세 혜택을 받을 수 있기 때문에, 양도차익을 노린 불필요한 주거이전 또는 주택거래가 발생할 수 있다.
- 둘째, 동 제도하에서는 동일한 양도소득이라도 고급주택 여부에 따라 세부담이 달라지기 때문에 과세 불형평성 문제가 존재한다.
- 셋째, 1세대 다주택자는 거주주택을 마지막으로 양도하는 경우에만 동 제도의 비과세 혜택을 받을 수 있다. 다른 주택을 보유한 상황에서는 거주주택이라 하더라도 비과세 혜택을 받을 수 없다. 따라서 1세대 다주택자는 거주주택 양도에 대한 의사결정이 동 제도로 인해 왜곡될 수 있다.

동 제도의 3가지 문제점 중 세 번째 문제점은 영국에서 시행하고 있는 거주주택 등록제도를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이는 행정적인 측면에서 효율적으로 운용될 수 있는지 여부에 따라 도입 가능성이 달라질 것이다. 본 연구는 첫 번째와 두 번째 문제를 좀 더 심도있게 다룬다. 본 연구의 주된 목적은 1세대 1주택 양도소득세 비과세 제도가 정책취지에 맞게 운영되고 있는지를 실증분석을 통해 검토하고 이를 토대로 향후 동 제도의 바람직한 개편방안을 논의하는 것이다.

본 연구는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 정책취지에 맞게 운영되고

있는지 살펴보기 위해 회귀분석을 통해 보유기간과 주택가격 상승률 간의 상관관계를 추정하였다. 이는 1세대 1주택 비과세 대상자들이 양도차익을 노리고 불필요하게 주거이전을 하는지 살펴보기 위해서다. 본 연구는 주택가격 상승률이 높은 지역일수록 양도차익을 노린 주택거래가 더 많을 것으로 보고 주택가격 상승률이 높을수록 보유기간이 짧을 것이라는 가설을 세웠다. 그리고 (가설 1)을 검증하기 위해 재정패널 자료를 사용하여 회귀분석을 수행하였다. 그 결과 주택가격 상승률과 보유기간 간에 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계가 나타났다.

본 연구는 주택가격이 높을수록 기대되는 주택가격 상승률이 높을 수 있기 때문에 주택 수요자는 양도차익을 노리고 주택가격이 높은 주택을 구매할 수 있다는 (가설 2)을 세웠다. 그리고 (가설 2)를 검증하기 위해 재정패널 자료를 사용하여 취득가격과 보유기간 간의 상관관계를 추정하였고, 그 결과 취득가격의 증가는 보유기간의 감소와 강한 상관관계가 있음을 발견하였다. 이는 특히 주택가격 상승률이 높은 지역에서 더 뚜렷이 나타난다. 따라서 본 연구결과를 제도취지와 달리 양도차익을 노린 불필요한 주거이전 또는 주택거래가 발생하고 있음을 보여준다.

제도취지에 부합하면서 과세 불형성 문제를 해결하기 위한 방안으로 본 연구는 거주요건의 부활과 소득공제제도의 도입을 제안한다. 만약 소득공제제도가 도입된다면, 가장 큰 문제점 중 하나는 조세저항이다. 이를 해결하기 위한 방안을 모색하기 위해서는 9억원 미만 1세대 1주택자의 양도소득에 대한 분포 정보가 필요하다. 하지만 자료의 한계로 현재 모집단의 분포를 알 수 없다. 따라서 본 연구는 재정패널 자료를 사용하여 9억원 미만 1세대 1주택자의 양도소득 규모를 살펴보았다. 특히 소득공제액 크기에 따라 시나리오를 설정하고 각 시나리오별로 소득공제 도입 시 세부담이 어느 정도 발생하는지를 살펴보았다. 그 결과 소득공제제도를 도입할 때 소득공제액을 5억원으로 할 경우 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도와 마찬가지로 거의 세부담이 발생하지 않을 것으로 나타났다.

소득공제제도의 도입 효과 중 가장 큰 것은 제도취지에 부합하지 않는 지나

친 양도차익을 노린 주택거래를 어느 정도 억제할 수 있다는 것과 과세 형평성이 제고된다는 것이다. 또한 본 연구결과를 토대로 소득공제액을 5억원으로 설정하여 소득공제제도를 도입한다면, 1세대 1주택자라 하더라도 양도차익이 5억원을 초과하는 경우에만 세부담이 발생하게 된다. 이때 재정패널 자료에서 양도차익이 5억원을 초과하는 경우는 거의 없기 때문에 이런 특징이 모집단에도 유사하게 나타난다면 소득공제제도의 도입으로 인한 조세저항은 미미할 것으로 보인다. 따라서 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도가 소득공제제도로 전환될 경우, 과세대상을 고급주택 여부에 상관없이 1세대 1주택자 중 과도한 양도차익을 발생한 사람을 타깃(target)으로 할 수 있기 때문에 과세 불형평성이 개선될 수 있는 것이다.

본 연구의 한계점은 재정패널을 사용하기 때문에 본 연구결과를 일반화하는데 한계를 가진다. 모집단의 정보를 정확히 알 수 없기 때문에 재정패널 자료가 모집단의 9억원 미만 1세대 1주택자를 어느 정도 대표하는지 정확하지 않다. 이런 관점에서 소득공제제도를 도입하기에 앞서 1세대 1주택자의 양도소득, 보유기간 등을 파악할 수 있는 자료 구축이 필요하다. 이는 1세대 1주택 양도소득세 비과세제도를 개선하는 데 중요한 정책자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 마지막으로 향후 연구에서는 재정패널 자료와 함께 다른 자료를 활용하여 강건성 검증을 하는 것이 필요하다. 만약 본 연구의 결과가 다른 자료를 사용한 분석에서도 상당히 일관성 있게 발견된다면 동 제도를 소득공제제도로 전환해야 한다는 주장의 설득력은 더욱 힘을 얻을 것이다.

## 참고문헌

- 강성훈·윤지현, 「재산과세」, 『증장기조세정책운용계획 연구: 제2편 세목별 발전방향』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 발간 예정.
- 곽태원·현진권, 『조세론: 제2판』, 법문사, 2007.
- 국가법령정보센터, 「소득세법」.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2015.
- 노영훈, 『주택에 대한 양도소득세제 개편연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 박명호, 「양도소득세 합리화 방안」, 한국조세연구원, 2008.
- 박재환·박희우·김기영, 「부동산 양도소득세제의 평가와 개편방안-주택을 중심으로」, 『세무학연구』, 제25권 제3호, 2008, pp. 191~221.
- 박정현·손재영, 「1세대 1주택 비과세의 문제점 및 개선방안」, 『부동산·도시연구』, 제7권, 제1호, 2014, pp. 67~96.
- 박훈·정지선, 「주택에 대한 양도소득세 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제26권 제4호, 2009, pp.149~175.
- 손재영·안수남·박정현, 「1세대 1주택 비과세 및 장기보유특별공제 개선방안 연구」, 『부동산 분석학회』, 2012.
- 장기용, 「1세대 1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안」, 『세무와회계저널』, 제12권, 제1호, 2011, pp. 89~118.
- 한국조세재정연구원, 『재정패널조사자료』(panel.kipf.re.kr), 2009~2015.