

碩士學位論文  
指導教授 李龍萬

讓渡所得稅가 住宅價格에 미치는 影響에  
관한 研究

- 2002년 住宅 讓渡所得稅 強化政策을 中心으로 -

A Study on the Capital gain Tax Effect on the Housing price

- Focusing on the Change of Capital gain Tax Policy in 2002 -

2002年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產學科

不動產投資金融專攻

崔 鍾 勳

碩士學位論文  
指導教授 李龍萬

# 讓渡所得稅가 住宅價格에 미치는 影響에 관한 研究

- 2002년 住宅 讓渡所得稅 強化政策을 中心으로 -  
A Study on the Capital gain Tax Effect on the Housing price  
- Focusing on the Change of Capital gain Tax Policy in 2002 -

위 論文을 不動產學 碩士學位論文으로 提出함

2002年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產學科

不動產投資金融專攻

崔 鍾 勳

崔鍾勳의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2002年 12月 日

審査 委員長 \_\_\_\_\_ 印

審査 委員 \_\_\_\_\_ 印

審査 委員 \_\_\_\_\_ 印

# 목 차

<b>제 1 장 연구의 목적</b> .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 방법 및 범위 .....	4
<b>제 2 장 양도소득세에 대한 이론적 검토</b> .....	7
제 1 절 양도소득세의 의의와 목적 .....	7
1. 양도소득세의 개념 .....	7
2. 양도소득세의 근거와 목적 .....	8
3. 양도소득세의 과세대상 .....	9
제 2 절 양도소득세의 경제적 효과 .....	12
1. 양도소득세의 이론적 문제 .....	12
2. 양도소득세 강화의 경제적 효과 .....	14
<b>제 3 장 우리나라 양도소득세 정책의 변천과정</b> ...	19
제 1 절 외환위기 이전의 양도소득세 정책 .....	19
1. 1970년대 .....	19
2. 1980년대 .....	20
3. 1990년대 .....	21

제 2 절	외환위기 이후의 양도소득세 정책 .....	22
1.	경기부양을 위한 양도소득세 완화 정책 .....	22
2.	주택가격 안정을 위한 양도소득세 강화로의 회귀 .....	24
<b>제 4장</b>	<b>양도소득세가 주택가격에 미친 영향</b> .....	<b>29</b>
제 1 절	분석대상과 방법 .....	29
제 2 절	양도소득세 강화가 주택가격에 미친 영향 ...	39
<b>제 5 장</b>	<b>결 론</b> .....	<b>42</b>
	참고문헌 .....	48

## 표 목 차

〈표 3-1〉	1세대1주택 비과세요건 개정연혁 .....	28
〈표 3-2〉	고급주택 요건 개정연혁 .....	28
〈표 4-1〉	수도권 일부지역 매매가격 변동률 .....	33
〈표 4-2〉	고가주택 매매가격 변동률 .....	36
〈표 4-3〉	수도권 지역에 대한 양도소득세 강화 효과 .....	40
〈표 4-4〉	고가주택에 대한 양도소득세 강화 효과 .....	41

## 그림 목차

〈그림 4-1〉	수도권 일부지역 매매가격 변동추이 .....	35
〈그림 4-2〉	고가주택 매매가격 변동추이 .....	38

# 제 1 장 연구의 목적

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

최근 국내 주택가격의 급상승은 국민 경제생활의 안정을 해치는 대표적인 불안 요인이 되고 있다. 특히 아파트의 경우는 매매가격이 단기간 동안 지나치게 올라 주거를 목적으로 아파트라는 재화를 필요로 하는 주택수요층 일반에게 커다란 부담을 안겨주고 있다.

국민은행의 도시주택가격 동향조사 결과를 보면, 전년말 대비 2002년 11월말 현재 전국의 주택 매매가격은 17.1% 상승했고, 서울지역 주택 매매가격은 24.1% 올랐다. 특히 같은 기간 서울지역의 아파트 매매가격 상승률은 무려 33.6%에 이르고 있다. 1)

이같은 주택가격의 폭등은 국민 소득분배 구조를 악화시키고, 근로소득계층의 근로의욕과 저축률을 저하시키는 등 부작용을 초래할 우려가 크다. 더욱이 최근의 저금리 기조와 맞물려 주택수요층 및 투자자들이 금융권의 주택구입자금대출을 이용한 주택구입에 활발히 나서면서 가계부채<sup>2)</sup>가 급증하고 있는 현상은 국내 주택금융시장의 또 다른 위험 요인으로 지적되고

---

1) 부동산시세 전문조사업체인 부동산114([www.R114.co.kr](http://www.R114.co.kr)) 조사에 의하면 2001년 말 대비 2002년 11월말 현재 전국 아파트 매매가격 상승률은 22.0%, 서울지역 매매가격 상승률은 29.28%에 이르고 있다.

2) 2002년 9월말 현재 국내 가계부채액은 모두 424조3천억원으로 가구당 2900만원을 넘어섰다. 또 신용불량자는 11월 말 현재 257만명에 이르러 사상 최고치를 경신했다.

있다. 만일 단기간 급상승한 주택가격이 큰 폭으로 하락하는 자산디플레이션 현상이 발생할 경우 가계신용 부실에 따른 개인파산과 이로인한 금융권의 부실마저 우려되고 있기 때문이다.

따라서 정부로서도 국가적인 문제로 심각하게 대두된 주택가격 급등문제를 해결하기 위해 효과적인 정책수단을 강구하지 않을 수 없게 됐으며, 2002년 들어서부터는 경기부양을 기조로 했던 그동안의 부동산시장 관련정책의 방향을 급선회하기에 이르렀다. 정부는 2002년 한해동안 「1·8 주택시장 안정대책」을 필두로 해 10월 「10·11 부동산시장 안정대책」까지 무려 7차례에 걸친 각종 부동산시장 안정대책을 잇따라 내놓았다.

그런데 2002년에 발표되고 시행된 정부의 주택시장 안정대책은 일련의 흐름을 지니고 있음을 발견할 수 있다. 초기에 정부 대책이 발표된 이후 시장의 반응이 기대에 못미치자 점차 강도 높은 투기억제 및 가격안정 대책이 후속책으로 이어지고 있다는 점이다.

2002년 상반기중 정부는 공공임대주택 건설 확대, 그린벨트내 주거단지 조성, 재건축 규제, 분양권 전매에 대한 세무조사, 무주택자에 대한 주택구입자금 지원확대, 청약제도 개선, 아파트 분양권 전매제한 등의 조치를 발표했다. 그러나 이런 조치가 나온 뒤 하절기인 6월~8월 사이에 주택가격이 더욱 상승했고 이에 문제의 심각성을 인식한 정부는 9월 이후 보다 강도 높은 대책을 내놓기에 이른다. 즉 소득세법을 개정해 주택에 대한 양도소득세를 대폭 강화하는 조치를 시행하기에 이른 것이다. 정부는 「9·4 주택시장 안정대책」에서 1세대1주택자에 대한 비과세 요건을 강화해 서울, 과천, 수도권 5개 신도시에서는 3년 이상 보유한 주택이라도 1년 이상을 거주해

야 비과세받을 수 있도록 했다. 또 1세대 1주택이라도 실거래가로 과세할 수 있는 아파트의 고급주택 면적을 종전 50평 이상에서 45평 이상으로 낮췄다. 이와 함께 또 다른 세제정책으로 2003년부터 재산세 과표인 시가표준액을 단계적으로 높이기로 했다.

「9·4 주택시장 안정대책」 후속 조치인 「10·11 부동산시장 안정대책」에서는 더욱 강도높은 양도소득세제 정책이 발표됐다. 아파트 중 고급주택을 고가주택으로 전환해 시가 6억원 이상의 주택은 면적에 관계없이 1세대 1주택이라도 실거래가에 따라 양도세를 부과하기로 했다. 또 새로 「투기지역」 지정제도를 도입해 투기지역내 주택에 대해서는 예외없이 실거래를 기준으로 양도세를 부과하기로 했다.

정부가 이처럼 부동산시장 개입수단으로서 양도소득세제를 활용하려고 하는 정책방향은 전혀 새로운 것은 아니다. 과거에도 정부는 양도소득세제를 국세수입의 증대 측면보다는 오히려 부동산 가격에 대한 대응이라는 차원에서 활용해왔던 게 사실이다. 즉 부동산가격 상승기에는 양도세를 강화했고, 부동산경기가 하강국면에 접어들었을 때는 세제완화를 통해 부동산경기를 부양하고자 하는 정책을 취해 왔던 것이다.

그러나 2002년의 양도소득세 강화조치는 종전의 양도소득세제 관련 정책과는 상이한 측면이 있다. 종전 양도세 정책은 부동산 경기의 조절수단이란 성격이 강했던데 반해 이번 조치는 특히 주택가격의 안정, 그 가운데서도 아파트값을 안정시키는데 초점을 맞추고 있다는 점이 두드러진 특징이다. 즉 이번 정부 대책은 주택시장과 부동산시장 전반에 영향을 끼칠 수 있는 양도소득세 세율 등을 개편한 것이 아니라 아파트값이 급등한 특정지역의

1세대 1주택의 비과세요건을 강화하고, 상대적으로 집값 상승 폭이 높았던 6억원 이상 고가주택의 양도세를 강화하는 등 일정한 지역과 특정주택을 대상으로 삼고 있기 때문이다.

일반적으로 주택가격구조의 조정을 위해 정부가 사용할 수 있는 수단 중에서 주택가격의 안정을 효율적으로 달성할 수 있는 것은 주택에 관련된 조세조정<sup>3)</sup>인 것으로 알려져 있다. 따라서 투기적 수요의 동기가 되는 자본이득<sup>4)</sup>을 과세의 대상으로 하는 양도소득세의 부과가 주택가격을 안정시키는 효과가 있는지에 대한 연구는 주택부문에 대한 정부개입의 효율성을 판단하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

본 연구는 주택가격의 안정을 목적으로 정부가 새롭게 도입한 양도소득세 강화 정책이 과연 주택가격 안정에 효과를 미치는지를 실증적으로 규명하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로는 주택가격의 안정적인 구조조정을 위한 바람직한 세제방향의 정책적 시사점을 모색하는 것이 본 연구의 목적인다고 할 수 있다.

## 제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 부동산 자본이득에 대해서 부과하는 양도소득세의 일반적 목적과 기능에 입각해, 2002년 9~10월에 잇따라 발표된 정부의 주택 양도

---

3) 정희수, “우리나라 주택경기 변동과 주택가격 상승”, 「주택정책론」, 경영문화원, 1985, p.p.357 - 358

4) 자본이득(Capital gain)이란 각종 자본적자산의 평가액 변동에서 나오는 차익을 말한다.

소득세 강화정책이 대상지역 주택가격에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하는데 주안점을 두고자 한다.

이를 위해 본 연구는 1세대1주택에 대한 양도소득세 강화조치가 시행된 서울, 과천, 5개 신도시지역(이하 수도권 일부지역)을 하나의 분석대상으로 하고, 1세대 1주택이라도 실거래가에 따른 양도소득세가 처음으로 과세되는 시가 6억원 이상이면서 전용면적 45평 미만 고가주택을 또 하나의 분석 대상으로 삼고 있다.

연구의 방법은 다음과 같다. 양도소득세 강화가 주택가격 안정에 일정한 효과를 미친다는 가설을 설정한 다음, 양도소득세가 강화된 특정지역 및 고가주택군(群)의 지난 2000년 이후 주택가격 변동추이를 시계열로 살펴볼 것이다. 이에 따라 양도소득세 강화조치가 발표된 2002년 9~10월을 전후해 양도소득세 강화 대상지역과 전체 주택의 주택가격 변동을 추이를 비교해 양도소득세 강화조치 이후 주택가격 변동의 특징을 살펴볼 것이다. 이때 양도소득세 강화정책 이후 나타난 주택가격 변동이 양도소득세 변수가 아닌 다른 변수의 개입에 의한 것은 아닌지를 검증하기 위해 구조적 변화검정을 해보기로 한다. 즉 양도소득세 강화정책 이후 대상지역의 주택가격 변동이 나타난 것이 구조적인 변화인지, 아니면 일시적인 변화인지를 실증적으로 검증하는 절차이다. 이를 위해 양도소득세 강화정책 이후 대상지역 주택가격의 안정추세로의 변화가 통계적으로 유의미한 것인지 여부를 검정해 볼 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제 2장에서는 양도소득세의 의의와 목적 및 경제적 효과 등 양도소득세에 대한 이론적 쟁점을 검토해보고, 제 3장에서

는 우리나라 양도소득세 정책이 어떻게 변천되어 왔는지를 지난 1997년말 외환위기 이전과 이후로 나눠 살펴볼 것이다.

제 4장에서는 양도소득세 강화정책이 주택가격에 미친 영향을 분석해볼 것이다. 분석대상은 1세대1주택 비과세 요건이 강화된 서울, 과천, 5개 신도시 등 수도권 일부지역과 실거래가 과세가 강화된 고가주택으로 구분하며, 지난 2000년 이후 이들 대상주택의 시장가격 추이 통계를 근거로 해 양도소득세 강화시점 이후 통계적으로 유의미한 변화가 있었는지 검증하기로 한다. 마지막으로 제 5장 결론에서는 주택가격 안정을 위해 도입된 새 양도소득세제의 효과와 그 한계를 평가해보고, 주택가격의 구조적 안정을 위한 바람직한 양도소득세제 개선방안이라는 측면에서 정책적 시사점을 모색해보기로 한다.

## 제 2 장 양도소득세에 대한 이론적 검토

### 제 1 절 양도소득세의 의의와 목적

#### 1. 양도소득세의 개념

양도소득세의 개념은 본질적인 의미와 실제적인 의미로 나누어 볼 수 있다. 먼저 본질적으로 보면 양도소득세는 자산에서 발생한 자본이득에 대한 과세라는 점에서 자본이득세(capital gain tax)라고 할 수 있다. 이같은 자본이득세는 자산을 보유한 상태에서든 양도한 상태에서든 관계없이 원칙적으로 발생한 자본이득에 대해 과세하는 것이다.

실제적인 의미의 양도소득세 개념은 조세법률주의에 따른 법률적 정의에 가깝다고 할 수 있다. 이에 따르면 양도소득이란 자산의 양도로 인해 발생하는 소득을 말한다(소득세법 제4조 3호). 양도소득의 본질은 자산의 가치가 증가하여 발생한 이익에 대하여 과세하는데 있다. 자산의 가치는 계속적으로 증감하고 있으므로, 보유상태에서는 정확한 가치를 산정하기가 어려우나 양도를 한 시점에서는 자산의 금액이 확정·실현된다. 이 양도시점에 확정·실현된 가치 증가분에 대하여 과세하는 것이 양도소득세다.<sup>5)</sup>

‘양도’ 라는 것은 자산에 대한 등기나 등록에 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다(소득세법 제88조 제1항). 또한 소득세법에서 규정하고 있는

---

5) 민태욱, 「부동산조세법」, 부연사, 2001, p254.

‘양도’란 소유권과 기타 권리의 사실상 이전을 포함하는 광범위한 개념이다.

## 2. 양도소득세의 근거와 목적

양도소득세가 본질적으로 자본이득세라면 토지나 주택 등 부동산으로부터의 자본이득을 어떻게 보느냐에 따라서 양도소득세의 근거와 과세 목적도 달라지게 된다.

양도소득세 과세의 기본적인 근거는 실질양도소득도 요소소득과 마찬가지로 소비잠재력의 증대를 가져다 주므로 다른 요소소득과 똑같이 과세되어야 한다는 것이다.<sup>6)</sup> 이처럼 양도소득세를 단순히 소비잠재력에 대한 능력원칙에 입각한 과세로 본다면 이것은 일반소득과 함께 종합합산되어 과세하는 것이 원칙이다.

양도소득은 부유한 자산계층만이 누리는 특혜이므로 중과되어야 한다는 주장도 가능하다. 그러나 이러한 주장이 순수한 수직적 형평의 관점에서 나온 것이라면 위에서 말한 종합합산과세로 충분할 것이다. 만일 양도소득세를 토지나 다른 부동산을 소유하고 있기 때문에 발생하는 어떠한 특별한 이익을 얻는 자에 대한 과세로 보는 것이라면 이는 개발이익의 환수라는 관점과 일맥상통하게 된다. 왜냐하면 토지로부터의 양도소득은 어떤 특정한 토지소유자의 기여와 상관없이 발생하는 경우가 허다하며 이 경우 그 소득을 토지소유자에게 귀속시킬 당위성이 매우 희박하기 때문이다. 즉 양도소

---

6) 곽태원, “개발이익 환수수단으로서의 양도소득세의 합리화 방안”, 한국조세연구원 정책보고서, 1993. p.5.

득이 대부분 개인에게 귀속되어서는 안 되는 것이라면 양도소득세는 양도소득의 그러한 부분을 사회가 회수하는 방법으로 인식될 수 있다는 것이다. 이와 같이 개인에게 귀속될 수 없는 자본이득의 환수라는 측면에서 양도소득세를 볼 경우 과세의 원칙과 방법이 근본적으로 달라지지 않을 수 없을 것이다.

또 하나의 관점은 투기 억제세라는 측면에서 양도소득세에 접근하는 시각이다. 토지로부터의 세후 양도소득 기대가 금융자산이나 다른 투자자산으로부터의 기대수익률을 능가하게 되면 토지에 대한 투기가 발생하게 되고 토지의 투기는 사회에 바람직하지 않은 영향을 끼치기 때문에 투기를 억제하기 위해서 양도소득은 보통의 소득보다 중과되어야 한다는 논리가 제기될 수 있다. 이는 양도소득세는 소득세적인 성격 이외에 넓은 의미의 외부불경제를 바로잡기 위한 요소를 가져야 한다는 견해로, 부동산투기의 억제 수단으로 양도소득세를 생각할 경우 종합합산과세 원칙과 함께 투기억제를 위한 중과요소를 병존시킬 수 있다.

### 3. 양도소득세의 과세대상

소득세법상 양도소득세의 과세대상이 되는 자산은 토지와 건물, 부동산에 관한 권리, 주식 및 출자지분, 기타자산이다.

#### 1) 토지와 건물

토지와 건물은 양도소득세 과세의 주대상이 된다. 우리나라 민법은 토지와 건물을 별개의 부동산으로 보고 있으므로, 토지·건물이 각각 양도소

특세 과세의 대상이 된다. 가령 주택을 양도한다면 주택에 부속된 토지에 대한 양도소득과 건물에 대한 양도소득을 각각 계산하여 양도소득세를 계산하여야 한다. 다만 아파트와 연립주택 등 공동주택의 경우는 각 건물의 부속토지가 특정되지 않고 공유대지의 형식으로 공동으로 소유하는 형식을 취하고 있다는 점이 문제가 된다. 이에 따라 공동주택에 대한 양도소득세 과세는 건물과 토지를 구분하지 않고 하나의 자산으로 가치를 평가한다. 예컨대 공동주택에 대한 양도소득세 과세의 일반적인 과세표준이 되는 국세청 고시 기준시가는 토지와 건물을 합산한 평가액이 된다.

## 2) 부동산에 관한 권리

부동산에 관한 권리 중 부동산을 취득할 수 있는 권리는 양도소득세의 과세대상이 된다. 대표적인 것이 건물이 완성되는 때에 그 건물과 부속된 토지를 취득할 수 있는 아파트 당첨권(분양권)이다. 또 주택 재개발이나 재건축 조합원이 종전의 토지 및 건축물을 제공하고 관리처분계획 또는 사업계획승인에 의하여 건축시설을 분양받는 경우 그 권리도 부동산을 취득할 수 있는 권리가 된다. 그밖에 한국토지공사가 발행하는 토지상환채권, 부동산매매계약을 체결한 사람이 계약금만 지급한 상태에서 양도하는 권리 등이 있다.

지상권은 타인의 토지에 건물 기타 공작물 또는 수목을 소유하기 위하

- 
- 7) 「 ‘부동산을 취득할 수 있는 권리’ 는 부동산 자체의 취득을 주목적으로 하는 권리로서, 부동산의 취득을 권리의 직접 대상으로 하거나, 그렇지 않더라도 적어도 그 권리를 취득하는 사실상의 주된 목적이 부동산 자체의 취득에 있어 향후 추가적인 요건을 구비하거나 일정한 절차를 거친다면 그 부동산을 취득할 수 있게 되는 권리를 의미한다」 (대법원 2000.9.29. 98두205)

여 그 토지를 사용할 수 있는 권리를 말한다(민법 제279조). 이같은 지상권은 물권으로서 양도대상이 되며, 양도할 때 발생한 소득은 양도소득세의 과세대상이 된다.

그밖에 전세권<sup>8)</sup>과 등기된 부동산 임차권<sup>9)</sup>도 양도소득세의 과세대상이 된다.

### 3) 주식 및 출자지분

증권거래소에 상장된 주식 및 증권업협회(일명 코스닥시장)에 등록된 주식의 양도에 대해서는 증권시장의 육성을 위한 목적에서 과세하지 않는다. 다만, 이 경우에도 대주주 등이 양도하는 주식(신주인수권 포함) 및 유가증권시장 또는 협회중개시장에서의 거래에 의하지 않고 양도하는 것은 과세대상이 된다. 여기서 대주주의 기준은 첫째, 주주 또는 출자자 1인 및 그와 특수관계에 있는 있는 사람이 주식양도일이 속하는 직전 사업연도 종료일 현재 당해 법인의 발행주식수의 3% 이상을 소유하는 경우의 이들 주주들. 둘째, 주식양도일이 속하는 직전사업연도 종료일 현재 주주 1인 및 그와 특수관계에 있는 사람이 소유하고 있는 법인 등의 시가총액이 100억원 이상일 경우 당해 주주들이 된다.<sup>10)</sup>

증권거래소 및 증권업협회에 등록되지 않은 일반주식을 양도하는 경우

---

8) 전세권은 소유자에게 전세금을 지급하고 타인 소유의 부동산을 점유하여 그 부동산의 용도에 좇아 사용 수익하며, 그 부동산 전부에 대하여 후순위 권리자 기타 채권자보다 전세금에 관한 우선변제권이 인정되는 권리를 말한다.(민법 제303조)

9) 임차권은 원래 채권이므로 제3자에 대하여는 효력이 없는 것이나, 이를 등기하면 제3자에 대하여도 효력이 있다.(민법 제621조)

10) 민태욱, 前揭書, p260.

에는 양도소득세 과세 대상이 된다. 다만, 최초로 증권거래소 또는 증권업 협회에 등록하기 위해서 양도하는 주식의 경우에는 비과세 된다.

#### 4) 기타 자산

기타 양도소득세 부과대상 자산으로는 부동산 과다소유 법인의 주식과 골프회원권, 헬스클럽 회원권 등 특정시설물의 이용권 등이 있다. 그밖에 부동산에 관한 권리와 함께 양도하는 영업권도 양도소득세의 과세대상이 된다.

## 제 2 절 양도소득세의 경제적 효과

### 1. 양도소득세의 이론적 문제

양도소득세는 실제로 자산을 양도함으로써 발생한 이익을 실현하는 시점에서 자본이득을 인식하고 이에 대해 과세한다는 점에서 실현(realization) 기준 과세<sup>11)</sup>라고 할 수 있다. 그런데 토지와 건물처럼 장기간 보유할 수 있

---

11) 자산의 양도가 이뤄지지 않았더라도 가격이 상승한 시점에서 자본이득을 인식하고 여기에 대해 과세한다면 이는 발생(accrual)기준 과세라고 할 수 있다. 그런데 발생기준 과세는 여러가지 만만치 않은 문제를 지니고 있기 때문에 현실적으로는 채택되지 않고 있다. 우선 자본이득을 평가할 때의 기준을 정하기가 쉽지 않다. 자산가격이 상승했다 해도 시장에서 거래된 것이 아니기 때문이다. 또한 자산가격은 기복이 있기 마련이어서 세금을 부과한 뒤 다시 자산가격이 떨어진 경우에는 거기에 대응하는 조치를 해주는 것이 쉽지 않다. 납세자의 유동성 문제도 현실적으로 중요한 문제이다. 자본이득 발생이 실제로 현금의 수입을 가져다 주는 것은 아닌데도 세금은 현금으로 납부해야 하기 때문이다. 꼭태

는 자산의 경우 자본이득을 실현기준으로 과세하는 경우에 몇가지 중요한 문제가 발생하게 된다.

첫째는 장기간에 발생한 소득이 어떤 특정한 시점에 한꺼번에 실현되기 때문에 소득이 특정연도에 집중되는 소위 집중효과(bunching effect)가 발생한다. 따라서 소득을 누진세율로 종합합산하여 과세하는 경우 세부담의 심각한 왜곡을 가져올 수 있다. 장기간 보유 후에 자산을 매각하는 경우 소득이 발생한 기간을 생각해보면 별로 크지 않은 소득임에도 높은 한계세율을 적용받을 수 있기 때문이다. 즉 장기간 누적된 양도소득을 실현하는 사람은 부당하게 더 많은 세금을 부담할 가능성이 커진다.

두 번째 문제는 양도소득세 과세가 이른바 동결효과(lock-in-effect)<sup>12)</sup>를 가져올 수 있다는 점이다. 다른 조건이 동일하다면 실현기준 과세는 세금의 납부를 뒤로 미루어주는 효과가 있다. 자산 소유자의 입장에서 보면 될 수 있는대로 자산의 양도시점을 뒤로 미루는 것이 유리하다는 것이다. 이러한 현상 때문에 예컨대 가격이 오른 주택의 소유자는 양도소득세를 납부하지 않기 위해 주택의 처분을 기피함으로써 주택의 공급이 감소하는 효과가 나타나게 된다. 이같은 동결효과가 존재한다면 양도소득세를 인상했을 때 주

---

원, 「조세론」, 법문사, 2000년, p.p 489~491. 미실현 자본이득에 대한 자산증가세 부과 필요성은 자본이득과세에 대한 이론 중 순자산증가설에 의해 주장되고 있다. 그 이론에 따르면 자본이득이 실현되는가 실현되지 않는가는 자산을 어떻게 구성할 것인가의 문제, 즉 자산보유구성의 문제일 뿐이고 실현 미실현에 관계없이 자산가치의 상승은 경제력의 상승을 의미하므로 조세형평의 원칙으로부터도 미실현 자본이득에 대한 자산증가세는 부과되어야 한다는 것이다. 차병권 「재정학 개론」, 박영사, 1984. p.p 460~461

12) 동결효과란 양도소득세를 부과하면 주택 보유자들이 주택의 매각시기를 뒤로 미루어 시장의 매물동결로 인한 주택가격의 상승이 일어나는 것을 말한다. 일부 학자는 이를 '가두어 잠금 효과'라고 지칭하기도 했다. 이정전, 「토지 경제론」, 박영사, 1988. p.278

택가격은 오히려 상승하고 주택거래량은 더욱 감소할 수 있다.

세 번째는 인플레이션이 있는 경우에는 자산의 보유기간이 길수록 인플레이션을 감안한 실질자본이득을 파악하는 것이 어려워진다는 점이다. 인플레이션만큼만 자산가치가 상승했다면 거기서 현금으로 양도소득이 발생했다고 해도 실제로는 세금을 부담할 소득이 증가했다고 볼 수 없다. 따라서 이 자소득이나 자본이득처럼 시간의 경과를 수반하면서 소득이 발생하는 경우에는 인플레이션 효과를 충분히 감안해야 하는데 그 기간이 길수록 그것이 어려워진다는 것이다.<sup>13)</sup>

## 2. 양도소득세 강화의 경제적 효과

양도소득세가 강화될 경우의 경제적 효과는 결국 동결효과의 유무와 그 정도에 따라 상이하게 달라지게 된다. 즉 양도소득세 부과에 따른 동결효과가 크다면 주택가격 상승 가능성이 커지는 게 사실이다. 그러나 동결효과 자체가 작거나 양도소득세 부과에 따른 공급확대나 수요 감소 등 동결효과를 상쇄할 수 있는 영향력이 좀더 커진다면 주택가격의 안정 가능성이 커지게 된다.

여기서는 법률개정에 의한 양도소득세 강화조처에 따라 실현소득에 대한 과세가 실제로 시행될 때 기존 주택보유자 및 신규주택 수요층의 자산배분 행위에 미치는 효과에 관한 기존의 가설을 살펴보자.

일본의 岩田規久男은 양도소득세의 신설, 세율의 인상, 과표의 인상 등 조

---

13) 곽태원, 前掲書, p490

처의 효과를 분석하기 위해 다음과 같은 가정<sup>14)</sup>을 내세웠다.

가정 1) 주택수요자는 합리적으로 행동하며 따라서 최대효용의 법칙에 따라 행동하고 그의 효용함수는 체감적으로 증가한다.

가정 2) 주택수요자가 선택할 수 있는 자산의 형태는 주택과 정기예금으로 한다.

가정 3) 주택수요자는 분석의 단위기간의 기초에 그의 자산구성을 변화시킨 다음 기말까지 그 자산구성을 계속해서 유지하며 그는 기말의 자산구성으로부터 기대효용을 극대화하려 한다.

가정 4) 일정기간 동안의 양도소득세율의 증가분은 동기간의 정기예금의 이자율의 증가분보다 크다.

이런 가정 아래 분석해본 결과 양도소득세 강화는 단위기간 기초에 주택에 대한 투자금액보다 정기예금 투자금액이 높았던 신수요자와 그 반대였던 유보수요자의 경우에 있어서 서로 다른 효과를 나타냈다.

신수요자의 경우 기초에 정기예금을 인출하여 주택을 구입한 후 다음 기초에 주택을 매각하는 경우 실현된 자본이득에 대한 양도소득세를 부담하게 된다. 따라서 최소한 양도소득세액 만큼이 주택의 가치에서 감소된 주택 가치를 예상하게 되므로 신수요자의 예상수익이 감소함으로 인해 주택의 수요가 감소하게 되고 이에 따라 그가 제시하는 수요가격(매입가격)은 하락하게 된다.

한편 유보수요자의 경우는 기초에 주택을 매각함에 따라 양도소득세가 부과되므로 적어도 양도소득세액 만큼의 주택의 자산가치가 감소하게 된다.

---

14) 岩田規久男, 「土地と住宅の經濟學」, 日本經濟新聞社, 1977, p.p.24~25.

만일 유보수요자가 단위기간 동안 주택의 매각을 연기한 다음 기초에 주택을 매각하는 경우에는 단위기간 중에 주택의 가치가 증식함에 따라 발생한 자본이득과 매각을 유보한 주택에 대해서 그 이전부터 누적되어 온 자본이득에 대해서 모두 과세가 되므로 기말의 기대자산가치가 감소하게 된다.

그런데 단위기간 양도소득세율의 증가분이 정기예금 증가율보다 크기 때문에 유보수요자는 주택 보유수요를 감소시키고 공급을 늘리게 된다.

이같은 양도소득세의 부과효과를 전체 주택시장의 수요공급 차원에서 살펴보자. 이는 자원배분의 효율성이라는 관점에서 양도소득세의 부과가 균형 시장에서의 주택거래량을 어떻게 변화시키는지 살펴보는 것으로, 가정 4)에 의해 고려되지 않았던 동결효과를 추론해내기 위한 것이다.<sup>15)</sup>

주택시장에서 신수요자는 수요자의 입장에서 수요곡선을 결정하게 되며, 유보수요자는 공급자의 입장에서 공급곡선을 결정하게 되는데 이때 유보수요자가 공급하는 주택은 그의 보유주택에서 유보되어진 주택만큼을 감한 것이 되므로 유량(flow)의 의미를 나타내는 공급곡선을 나타내게 된다.

수요곡선을 결정짓는 신수요자의 경우 실현자본이득에 대한 양도소득세가 부과된다면 주택의 수요는 저하된다. 반면 유보수요자의 경우는 주택의 유보수요량이 감소하면서 주택의 공급을 증가시키게 된다. 그런데 이때 자산가치 감소효과가 훨씬 큰 유보수요자의 공급물량이 신수요자의 수요감소보다 더욱 크기 때문에 주택가격은 하락하면서 거래량은 늘어나게 된다.

만약 가정4)를 고려하지 않는다면 유보수요자의 경우 납세연기이익이 존재하게 되어 주택가격과 거래량이 달라질 수 있다. 즉 납세연기이익으로 인

---

15) 박헌주, “양도소득세제도와 동결효과”, 「주택금융」, Vol.15, No.5, 1985

한 양(+의 대체효과가 음(-)의 자산효과의 크기보다 클 경우, 그 효과의 크기가 상당한 수준이 아니라면 유보수요자의 공급물량이 적게 나타나면서 주택가격은 조금 하락하고 거래량은 감소할 것이다. 즉 이 경우에도 주택가격은 하락한다. 그러나 납세연기이익의 크기가 상당한 경우라면 동결효과가 발생하면서 거래량이 감소하고 오히려 주택가격이 상승하는 결과가 초래될 수 있다.

이렇게 볼 때 양도소득세 강화가 주택가격을 안정시킬 수 있는가의 성패는 유보수요자들이 납세연기이익을 기대하느냐의 여부에 따라 달라진다고 할 수 있다. 만일 양도소득세 강화조치가 투기적 거래에 대한 단속강화 등 일시적 조치이거나 엄포성에 그친다면 유보수요자들은 일정기간이 지나면 과세증가 위험이 해소될 것이라는 기대심리를 갖게 될 것이다. 실제로 정부가 2002년 초에 발표한 「1·8 주택시장 안정대책」이나 「3·6 주택시장 안정대책」에서는 분양권 전매행위자에 대한 투기조사 등 일시적 양도소득세 강화정책이 나왔는데, 이후 주택가격은 큰 폭의 상승세를 보인 바 있다.

이에 반해 일시적인 조치가 아니라 상당기간에 걸쳐 실제 자본이득에 양도소득세가 부과되는 항구적인 강화조치가 시행되는 경우에는 유보수요자들이 납세연기이익을 기대할 수 없게 됨으로써, 주택가격의 하락효과가 나타날 수 있을 것이다. 소득세법 개정을 통해 양도소득세를 실제로 강화한 2002년 「9·4 주택시장 안정대책」이나 「10·11 부동산시장 안정대책」은 이같은 항구적인 조처의 성격을 띠고 있다고 말할 수 있다.

양도소득세가 동결효과를 갖는 기본적인 원인은 이상에서 밝힌 것처럼 납

세의 지연효과 때문이지만 양도소득세제 자체의 모순 때문에 이러한 효과가 강화되는 측면도 있다.<sup>16)</sup>

먼저 우리나라 양도소득세의 경우 장기보유 특별공제가 있는데 이는 장기보유자를 우대함으로써 결과적으로 동결효과를 강화하고 있다. 이러한 제도는 부동산의 ‘투기’와 ‘투자’를 보유기간으로 구분하려는 발상에서 비롯된 것이다.

동결효과를 강화하는 또다른 요인은 상속 또는 증여시 양도소득세가 소멸하는 제도적 모순에서 찾아볼 수 있다. 사망 등의 이유로 부동산을 상속할 때 피상속자가 그 부동산을 취득한 시점으로부터 상속하는 시점까지의 기간중에 발생한 자본이득은 우선과세된 후, 자본이득세후 상속자산에 대하여 상속세가 부과되는 것이 소득과세의 기본원리에 부합한다고 할 수 있다. 그러나 실현주의 원칙에 입각해 자본이득세를 과세하는 현재의 양도소득세제 하에서는 상속이나 증여행위가 과거에 누적되었던 자본이득을 실현시키는 것으로 보지 않기 때문에 상속시점에서 양도소득세의 과세는 이루어지지 않는다. 또 이후 양도소득세를 과세할 때 상속자의 취득시점은 피상속자의 원래의 취득시점이 아니라 상속받은 날이 된다. 이처럼 상속과정에서 자본이득의 일부가 비과세 처리되는 것이 동결효과 강화를 야기하기도 한다.

그밖에 1세대1주택에 대한 양도소득세 비과세 요건을 일정기간 이상 보유조건으로 하고 있는 점도 동결효과를 강화하는 요인으로 볼 수 있다.

---

16) 곽태원, “개발이익 환수수단으로서의 양도소득세 합리화 방안”, 한국조세연구원 정책보고서, 1993, p.29.

# 제 3 장 우리나라 양도소득세 정책의 변천과정

## 제 1 절 외환위기 이전의 양도소득세 정책

### 1. 1970년대

국내에서 양도소득세의 시초가 된 것은 1968년 도입된 부동산 투기억제세이다. 부동산 투기 억제세는 토지를 과세대상으로 했으며 세율은 50%였다. 이 세금은 모든 토지에 적용되었던 것은 아니며 서울특별시와 부산시 그리고 대통령령으로 정하는 지역에 있는 토지에 대해서만 부과했다. 당시 이 제도 가운데 특기할만한 것은 공지의 개념을 규정해 공지에 대해서는 매 2년마다 자본이득을 추정하여 과세하는 발생기준 자본이득 과세제도의 도입을 시도했다는 것이다.<sup>17)</sup> 그러나 이 제도는 실시 후 2개월만인 1968년 3월에 폐지되었다.

양도소득세라는 개념은 1975년 부동산 투기 억제세의 명칭이 바뀌면서 등장했다. 이때 양도소득세는 소득세와 법인세에 편입되었으며 부동산 투기 억제세와 달리 모든 지역의 양도소득에 대해 부과되기 시작했다.

당시는 1차 석유파동에서 벗어나 두자릿수 고도성장이 이뤄지면서 부동산 값이 매년 30%씩 올라 투기가 전 사회적인 문제로 등장했던 때였다. 이에 따라 당시 양도소득세는 토지 50%, 건물 30%의 높은 세율을 적용했

---

17) 곽태원, 「조세론」, 법문사, 2000, p.487.

으며, 법인의 양도소득에 대해서는 법인세 외에 25%의 특별부가세를 부담하도록 했다.

1977년에는 고급주택<sup>18)</sup> 개념이 처음 도입된다. 공동주택의 경우 건물 100평 이상으로 양도가액이 5천만원 이상인 집과 단독주택의 경우 건평 100평 이상이고 대지면적 200평 이상으로서 양도가액이 5천만원 이상인 주택은 고급주택으로 분류해 1세대 1주택이라 하더라도 양도세를 납부하도록 했다.

1979년부터는 양도자산 종류에 따른 차등과세가 없어지는 대신 보유기간에 따른 차등과세가 도입되었다. 2년 이상의 보유에 대해서는 50%, 그리고 2년 미만 보유분에 대해서는 70%의 높은 세율이 적용되었다. 또 미등기양도에 대해서는 80%의 높은 세율이 적용되었다.

## 2. 1980년대

1980년대 초반 2차 석유파동으로 국내경제가 어려워지자 정부는 양도소득세율을 조정하는 것을 골자로 세제를 완화했다. 1981년에는 경기부양을 위해 양도세율을 2년 이상 보유 50→25%, 2년 미만 보유 70→60%로 각각 내렸다. 이후 1983년 들면서 경제가 나아지고 부동산 경기가 회복되자 그해 4월 2년 이상 보유에 대한 양도소득세율을 25%에서 40%로 다시 높였다.

---

18) 고급주택은 일정 규모 및 가액을 초과하는 주택으로서 시대의 변화에 따라 그 기준이 바뀌었다. 현재 공동주택의 경우는 시가 6억원을 초과하는 고가주택이 고급주택이며, 단독주택은 건평 80평을 초과하면서 대지면적 150평을 초과하는 주택으로서 과세시가표준액 2천만원 초과, 실거래가 6억원 이상의 주택을 말한다. 다만, 엘리베이터, 에스컬레이터, 20평 이상의 수영장 중 한가지가 설치된 주택은 규모에 관계없이 고급주택으로 본다.

이후 1980년대 중반을 거치면서 3저호황<sup>19)</sup>과 증시 활황의 여파가 부동산으로 급속히 번졌다. 당시 땅값은 1988년 27%, 1989년 31%나 급등했다. 그러자 정부는 1세대 1주택 비과세 요건을 3년 이상 거주 또는 5년 이상 보유로 강화했다. 또 1989년엔 누진과세 체제를 처음 도입했다.

### 3. 1990년대

수도권 5개 신도시 개발로 1991년부터 부동산시장이 장기 안정기에 접어들게 된다. 1992~1994년 3년 연속 집값과 땅값이 내렸고, 외환위기 직후인 1998년엔 땅값과 집값이 큰 폭으로 떨어져 부동산 신화<sup>20)</sup>가 붕괴됐다.

1990년대에는 전반적인 세율인하 추세에 맞춰 양도소득세율도 몇차례에 걸쳐 조금씩 인하됐다. 또 과세표준과 과세체계<sup>21)</sup>도 개편됐다. 그러나 한편으로 1년 미만 단기거래자에 대한 실지거래가액 과세, 미등기 주택에 대한 양도세율 60% 적용 등 투기적 거래에 대한 양도세는 강화됐다.

---

19) 저금리, 저원유가, 달러화 약세에 따른 국내 경기의 호황을 뜻한다.

20) 국토가 좁은 우리나라에서는 부동산 수요에 비해 공급은 제한적으로 이뤄지기 때문에 주택과 토지 등 부동산을 소유할 경우 항상 자본이득을 실현한다는 믿음을 말한다.

21) 과세표준과 체계는 1996년부터 다음과 같이 정비됐다.

## 제 2 절 외환위기 이후의 양도소득세 정책

### 1. 경기부양을 위한 양도소득세 완화정책

1997년말 외환위기가 닥친 이후 정부는 경기부양을 위해 각종 세제감면 조치를 시행하기 시작했다. 양도소득세에 관해서는 부동산경기 부양을 위해 1999년~2001년에 걸쳐 시행된 세제개편부터 큰 틀이 바뀌기 시작했다.

정부는 1998년말 내놓은 세제개편안을 통해 1999년부터 양도소득세율을 개편했다. 종전 2년 이상 보유에 대해 30~50%였던 세율을 20~40%로 인하했다. 2년 미만 보유에 대한 세율은 종전 50%에서 40%로 내렸고 미등기전매에 대한 세율은 종전 75%에서 65%로 인하했다. 2001년 세제개편에서는 양도소득세제를 합리화하는데 초점을 맞추었다. 이에 따라 2002년부터는 종전

1995.12.31 이전	1996. 1. 1 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양도차익               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도가액-취득가액-제경비</li> </ul> </li> <li>○ 양도소득금액               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도차익-양도소득특별공제-장기보유특별공제-양도소득공제 (150만원)</li> </ul> </li> <li>○ 양도소득과세표준               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도소득금액-종합·퇴직소득에서 공제받지 못한 인적공제</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양도차익               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도가액-취득가액-제경비</li> </ul> </li> <li>○ 양도소득금액               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도차익-장기보유특별공제</li> <li>* 양도소득특별공제 폐지</li> </ul> </li> <li>○ 양도소득과세표준               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양도소득금액-기본공제(250만원)</li> <li>* 미공제 인적공제 폐지</li> </ul> </li> </ul>

※ 「조세개요」, 재정경제부, 2001

20~40%였던 서울체계가 소득세율과 마찬가지로 9~36%로 변경됐다. 이와 함께 고율과세가 이뤄지는 단기보유자 요건을 종전 2년 미만 보유에서 1년 미만 보유로 완화했다. 미등기 전매에 대한 세율도 종전 65%에서 60%로 내렸다.<sup>22)</sup>

부동산시장에 외환기위 여파가 지속되면서 건설업체들의 부도가 속출하고 미분양 아파트가 크게 늘어나자 신축주택을 매입하면 양도소득세를 면제해주는 제도가 처음으로 등장했다.

정부는 2000년 10월 31일 「지방건설 활성화 대책」을 마련해, 신축주택

22) 2002년 이후 토지, 건물, 부동산에 관한 권리 등의 양도소득세율은 소득세 세율과 동일한 9~36%가 적용된다. 1년 이상 보유자산의 경우 과세표준이 1천만원 이하이면 9%, 1천만원 초과 4천만원 이하는 18%, 4천만원 초과 8천만원 이하는 27%, 8천만원 초과는 36%의 세율로 누진과세한다. 2년 미만 보유자산은 36%, 미등기 전매에 대해서는 60%가 적용된다.  
 현행 소득세법상 양도소득세율을 정리하면 다음의 표와 같다. (단위 : %)

구 분		세 율	
		국내분	국외분
토 지 · 건 물 부동산에 관한 권리	1 년 이 상 보 유	9, 18, 27, 36	좌 동
	1 년 미 만 보 유	36	좌 동
	미 등 기 전 매	60	-
기 타 자 산		9, 18, 27, 36	좌 동
상 장 주 식 등	대기업주식 등으로 1년미만 보유	30	20
	중소기업주식 등	10	
	기 타	20	
비 상 장 주 식 등	대기업 대주주의 1년미만 보유주식 등	30	
	중소기업주식 등	10	
	기 타	20	

※ 「조세개요」, 재정경제부, 2001.

구입자에 대한 양도소득세 면제조처<sup>23)</sup>를 시행했다. 이 조치는 그해 11월 1일부터 2001년 말까지 수도권 이외지역에서 전용면적 25.7평 이하 주택을 구입한 사람이 이를 5년 이내에 팔면 양도소득세를 100% 면제해주는 것이다. 다만, 취득 후 5년 뒤에 파는 경우에는 5년 이후 발생한 양도차익에 대해서만 과세하기로 했다.

정부는 이후 2001년부터는 이 조치를 수도권 외 지역에서 전국으로 확대함과 동시에 2003년 6월까지 시행시기를 연장했다.

이후 건설경기는 호황을 누렸고 부동산경기도 상승국면에 접어들었다. 부동산경기는 예상외로 빠른 속도로 과열되었고 그 결과 2002년 들어 서울 강남지역 아파트 값이 폭등했다. 이에 정부는 2002년 상반기에 재건축 억제와 분양권 투기혐의자 세무조사 등의 처방을 내놓으며 주택시장 안정을 꾀했다. 그러나 이런 정책에도 불구하고 주택시장의 불안이 계속되자 2002년 하반기 들어 양도소득세제 대폭 강화를 골자로 하는 부동산 시장 안정대책을 다시 꺼내들었다. 불과 1년여만에 양도소득세제의 방향이 180도 바뀐 셈이다.

---

23) 조세특례제한법에 따라 고급주택을 제외한 신축 분양주택을 취득하는 사람에 대해 양도소득세를 면제해주는 제도이다. 수도권을 제외한 지방의 경우는 2000년 11월 1일부터, 수도권의 경우는 2001년 5월 23일부터 2003년 6월 30일까지의 기간중 주택건설업자와 최초로 매매계약을 체결하고 계약금을 납부한 사람이 취득하는 신축주택과 주택조합 또는 재개발조합을 통하여 취득하는 신축주택으로서 동 기간내에 사용승인 또는 사용검사(임시사용승인을 포함)를 받은 주택에 대해 적용한다. 이 경우 취득일부터 5년 이내에 양도함으로써 발생하는 소득에 대하여는 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면해준다. 그러나 「9·4 주택시장 안정대책」에 따라 2003년부터 서울, 과천, 수도권 5개 신도시내 신축주택에 대한 양도소득세 감면조치는 폐지됐다.

## 2. 주택가격 안정을 위한 양도소득세 강화로의 회귀

2001년 연말부터 부동산경기가 과열을 빚자 정부는 2002년 들어 「1·8 주택시장 안정대책」<sup>24)</sup>과 「3·6 주택시장 안정대책」<sup>25)</sup>을 잇따라 내놓았다. 이 대책은 서울시내 대규모 재건축사업의 사업승인 시기를 연기하고, 투기과열지구로 지정하는 곳에서는 아파트 분양권 전매를 제한하는 것을 뼈대로 하고 있다.

그러나 정부의 시장안정책에도 불구하고 하반기 들어서도 주택시장은 강남 재건축지역을 중심으로 급등하는 양상을 나타내게 된다. 이에 따라 정부는 「9·4 주택시장 안정대책」<sup>26)</sup>을 내놓으면서 양도소득세 과세를 대폭 강화하는 조치를 시행하기에 이른다. 정부로서는 과거의 경험으로 비취

---

24) 개발제한구역(그린벨트) 해제지역 260만평에 주거단지 조성, 공공개발택지 공급확대(1100만평), 아파트 재건축 시기 분산, 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토, 분양권 전매자에 대한 세무조사 등을 주요내용으로 하고 있다.

25) 「3·6 주택시장 안정대책」은 범정부 차원의 대책이 망라됐으며, 투기과열지구 도입과 분양권 전매제한 등이 부활했다. 주요내용은 생애 최초 주택구입자금 지원대상 확대(종전 신규주택에서 수도권 외지역 기존주택에도 지원), 서울지역 투기과열지구 지정, 청약제도 개선(전용면적 25.7평 이하 공급물량의 50%를 무주택자에게 공급), 분양권 전매 제한(중도금 2회 납부 및 1년 이상에 한해 허용), 기준시가 상향조정, 서울지역 주상복합과 오피스텔에 대한 선착순 분양 규제, 재건축 시기조정 심의 강화 등이다.

26) 9·4 대책에서는 양도소득세 강화 조치 외에도 다양한 투기억제책이 마련됐다. 재산세 과세시가표준액을 2003년부터 단계적으로 상향 조정하기로 했고 국세청 기준시가를 시가대비 최고 90% 이상으로 상향 조정했다. 투기과열지구내에서 5년 이내 신규 아파트 당첨 경력자와 1가구2주택 이상 소유자에 대해서는 청약 1순위 자격을 박탈했다. 경기 판교신도시를 조기개발해 2007년까지 입주시키기로 했고 사전안전진단을 의무화하는 등 재건축 요건을 강화했다. 그밖에 투기과열지구내 주택담보대출시 60% 초과액에 대해서는 금융기관이 추가충당금을 적립하도록 했고, 주택담보비율을 60% 이내로 하도록 행정지도하기로 했다.

볼 때 부동산시장 안정을 위한 마지막 단계의 대응책으로 양도소득세제 강화가 필요하다는 판단을 내린 것이다.

「9·4 대책」에서는 서울, 과천과 수도권 5개 신도시 소재 주택에 대해 1세대 1주택 비과세 요건에 1년 거주요건이 추가됐다.

고급주택 면적기준도 하향 조정했다. 종전 전용면적 50평 이상이면서 거래가액 6억원 이상이던 공동주택의 고급주택 기준이 전용면적을 45평 이상으로 낮춰졌다. 이와 함께 3주택 이상 보유자의 주택 양도분에 대해서는 기준시가 대신 실지거래가액으로 과세하기로 했다.

정부는 2002년 10월 11일에 다시 부동산시장 안정대책을 추가로 발표했다. 「9·4 대책」에 포함된 양도소득세 강화정책이 일부 시장현실을 제대로 반영하지 못했다는 여론의 비판에 따라 보완책이 마련된 것이다. 이때 나온 양도소득세 관련 조치가 고급주택의 고가주택으로의 전환과 투기지역 도입이다.

먼저 아파트 등 공동주택의 경우 고급주택의 면적기준을 아예 없애면서 고가주택으로 개념을 전환했다. 이에 따라 면적에 관계없이 실거래가 6억원 이상의 주택은 고급주택으로 분류해 1세대 1주택에 관계없이 실지거래가액으로 양도소득세를 과세하기로 했다. 이런 조치가 나온 것은 집값 상승으로 인해 서울지역의 경우 전용면적 45평 미만이면서도 6억원이 넘는 고가주택이 크게 늘어나게 되면서 평수를 기준으로 고급주택의 범위를 정하는 것이 불합리해졌다는 판단에 따른 것이다.

또 투기지역이라는 개념을 처음으로 도입했다. 부동산 가격 상승률이 인근지역보다 높은 지역인 투기지역에 대해서는 기준시가 대신 실지거

래가액으로 양도소득세를 과세하기로 했다. 투기지역은 탄력세율을 적용해 기본세율에 비해 최고 15%까지 높은 세율을 적용하기로 했다.

이런 투기지역은 2003년부터 지정될 예정이다.

정부는 이에 따라 2003년 1월 「부동산가격안정심의위원회」를 열어 부동산값 급등지역에 대해 투기지역 지정 및 양도소득세 탄력세율 적용 여부를 결정하기로 했다. 부동산가격안정 심의위원회는 재경부 차관을 위원장으로 관련 부처와 민간대표 등 10인 이내의 위원들로 구성하는데, 위원회가 재경부에 투기지역 지정 심의를 요청하면 이에 대한 결정이 내려진다.

투기지역의 지정기준은 주택의 경우 전월의 주택매매가격 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 30% 이상 높은 지역으로, 당해 지역의 직전 2개월 평균 주택매매가격 상승률이 전국 주택매매가격 상승률보다 30% 이상 높거나 전년동월 대비 상승률이 최근 3년간 전국 주택매매가격 상승률 이상으로 상승한 지역이 된다.

또한 토지에 대해서는 직전 분기의 지가 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 30% 이상 높은 지역으로 당해 지역의 전 분기 지가 상승률이 전국 지가 상승률보다 30% 이상 높거나 전년동기 대비 상승률이 직전 3년간 전국지가 상승률 이상으로 뛰어오른 지역을 투기지역을 지정할 예정이다.

이처럼 정부의 2002년 양도소득세 강화조치는 1세대1주택에 대한 비과세 요건 강화와 고가주택에 대한 양도소득세 과세 강화를 골자로 하고 있다. 다음의 <표 3-1>과 <표 3-2>는 1세대1주택 비과세 요건과 고급주택 기준의 변화를 시기별로 정리한 것이다.

<표 3-1> 1세대1주택 비과세 요건 개정연혁

구 분	1981. 1	1983. 7	1988. 8	1996. 1	1999. 1
거 주	6월	1년	3년	-	-
보 유	2년	3년	5년	3년	3년(1년)

※ ( )는 '99.1.1~'99.12.31 사이에 매매계약하여 취득한 주택

※ 2002년 10월부터 서울, 과천, 신도시 소재 주택은 1년 거주요건 추가

<표 3-2> 고급주택 기준 개정연혁

1977~	1990~	1991~	2000~
<p><b>아 파트</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>전용면적100평이상이고</li> <li>양도가액 5천만원이상</li> </ul>	<p><b>공동주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>50평이상</li> <li>1.8억원이상</li> </ul>	<p><b>공동주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>50평이상</li> <li>5억원초과</li> <li>(기준시가)</li> </ul>	<p><b>공동주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>50평이상</li> <li>6억원초과</li> <li>(실지거래가)</li> </ul>
<p><b>단독주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>건평 100평이상이고</li> <li>대지 200평이상으로서</li> <li>양도가액 5천만원이상</li> </ul>	<p><b>단독주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>건평 80평이상이거나</li> <li>대지 150평이상으로서</li> <li>주택 과세시가표준액이 2천만원이상이고</li> <li>양도가액 1.8억원이상</li> </ul>	<p><b>단독주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>80평</li> <li>150평이상</li> <li>2천만원</li> <li>5억원초과</li> <li>(기준시가)</li> </ul>	<p><b>단독주택</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>80평이상</li> <li>150평이상</li> <li>2천만원이상*</li> <li>6억원초과</li> <li>(실지거래가)</li> </ul> <p>*'01.1부터 국세청 기준시가 기준 4천만원이상</p>
엘리베이터, 에스컬레이터 또는 20평이상의 수영장중 1개 이상의 시설이 설치된 주택			

※ 2003년 1월부터는 공동주택 고급주택 기준은 시가 6억원 초과

# 제 4 장 양도소득세가 주택가격에 미친 영향

## 제 1 절 분석대상과 방법

### 1. 분석대상

정부가 2002년 9~10월에 걸쳐 주택 양도소득세 강화 조치를 잇따라 내놓은 이후 양도소득세 강화가 시행되는 대상지역인 서울, 수도권 주택가격은 그동안의 급등세가 멈추면서 보합세를 나타내고 있다. 국민은행의 도시주택가격 조사나 각종 부동산정보제공업체의 아파트 가격 조사결과에 따르면, 2002년 10월 중순 이후 주택시장은 지역에 따라 매매가격이 소폭 내리면서 전반적으로 안정세를 유지하고 있다. 부동산시세조사 전문업체인 '부동산 114' 자료에 의하면, 서울지역의 경우 2002년 1월부터 9월말까지 월간 아파트 매매가격 변동률은 대체로 1~4% 사이에서 움직였으나 10월(0.65%)과 11월(0.34%)에는 각각 1% 미만의 상승률을 보였다.

이번 장에서는 이같은 주택가격 안정세가 정부의 주택가격 안정대책, 그중에서도 양도소득세 강화정책에 따른 효과인지를 실증적으로 검증해보고자 한다. 여기서는 구조적 변화검정을 통해 최근의 주택가격 안정세가 양도소득세 강화에 따른 변화로서 통계적으로 유의미한 것인지 살펴볼 것이다.

이를 위해 분석대상을 크게 두 개의 아파트 군으로 구분하기로 한다. 제 1

분석대상군은 1세대1주택자에 대한 양도소득세 비과세요건 강화 조치가 시행된 서울, 과천, 5개 신도시지역 군이다. 이하에서는 이들 지역을 수도권 일부 지역이라고 부르기로 하자. 이들 지역은 전통적으로 수도권의 주택가격 상승을 주도하는 지역이다.

제 2 분석대상군은 정부의 「10·11 부동산시장 안정대책」에 따라 새롭게 고급주택에 포함된 전용면적 45평 미만인면서 시가 6억원 이상인 고가주택군이다.

## 2. 분석방법

수도권 일부 지역 및 고가주택에 대한 양도세 강화조치가 해당 지역과 고가주택의 주택가격에 어떤 영향을 미쳤는지 확인하기 위해 다음과 같은 모형을 가지고 구조적 변화 검정을 하였다<sup>27)</sup>.

$$y_t = \alpha + (\beta + \delta)p_t + \gamma d_t + u_t \quad (1)$$

여기서  $y_t$ 는 수도권 일부지역의 주택가격 증가율, 또는 고가주택의 주택가격 증가율이다.  $p_t$ 는 전국의 평균적인 주택가격 증가율이다. 그리고  $d_t$ 는 가변수(dummy variables)로서, 양도세 강화조치가 발표된 2002년 10월 이후부터는 자료의 값이 1이고, 나머지 기간은 자료의 값이 0이다.

구조적 변화검정은 위 식에서  $\delta = \gamma = 0$ 라는 귀무가설이 기각되느냐 여부

---

27) 구조적 변화검정에 대해서는 이용만, “주택금융시장의 변화에 대한 인식과 대응”, 『주택금융』, 제226호, 국민은행, 2001년 12월, pp.7~22를 참조하였다.

에 따라 결정된다. 즉,  $\delta = \gamma = 0$ 라는 귀무가설이 채택되면 (1)식은 다음의 (2)식과 같이 되고, 이는 곧 분석기간동안 구조적 변화가 없었다는 것을 의미한다.

$$y_t = \alpha + \beta p_t + u_t \quad (2)$$

반대로  $\delta = \gamma = 0$ 라는 귀무가설이 기각된다면 (1)식은 1999년 4/4분기 이후의 구조적 변화 때문에 (2)식과 다른 구조를 가지고 있다는 것을 의미한다. 즉, 양도세 강화조치로 주택가격에 구조적 변화가 발생하였다고 볼 수 있는 것이다.

구조적 변화 검정은 일종의 모수제약검정으로 Wald 검정을 이용하게 된다. 모수제약이 없었을 때의 RSS(잔차자승의 합)를 URSS라고 하고, 모수제약이 있었을 때의 RSS를 RRSS라고 할 때 Wald 검정통계량은 다음과 같이 계산된다.

$$Wald = T \times \frac{RRSS - URSS}{URSS}$$

여기서 T는 관찰치의 개수이고, Wald통계량은 자유도가 q인  $\chi^2$ 에 따른다. 여기서 자유도 q는 모수제약의 개수이다.

한편 위의 식(1)과 식(2)에서  $\beta$ 는 해당 지역의 주택이 안고 있는 체계적 위험(systematic risk)을 나타내준다. 즉, 전국의 평균적인 주택가격 변화에

해당 지역의 주택이 어느 정도 민감하게 반응하는가를 나타내주는 지수이다.  $\beta$ 값이 1보다 작다면, 해당 지역은 상대적으로 주택가격이 안정적인 지역이며, 반대로  $\beta$ 값이 1보다 크다면, 해당 지역은 상대적으로 주택가격의 변동폭이 큰 지역이다.

그리고 가변수  $d_i$ 의 계수인  $\gamma$ 는 양도세 강화가 주택가격에 영향을 미치는 효과를 보여주는 지수이다. 양도세 강화가 주택가격을 하락시킨다면  $\gamma$ 의 부호는 음(-)이 되어야 하며, 반대로 양도세 강화가 주택가격을 상승시킨다면  $\gamma$ 의 부호는 양(+)이 되어야 한다.

분석에 사용한 시계열자료는 2000년 1월부터 2002년 12월까지의 자료로, 부동산 정보제공업체인 '부동산114'의 주택가격자료<sup>28)</sup>를 사용하였다. 수도권 일부지역에 대한 양도세 강화효과를 파악하기 위해 서울, 과천, 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동지역의 아파트 가격을 사용하였으며, 고가주택에 대한 양도세 강화효과를 파악하기 위해 과천, 강남구, 광진구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구의 고가주택 가격을 사용하였다. 가격상승률은 전기대비 증가율을 사용하였다.

수도권 일부지역의 아파트 매매가격 시계열 자료는 <표 4-1>에 나타나 있

---

28) 2001년 1월부터 2002년 12월 13일 현재까지의 아파트가격 주간 변동률 자료를 이용해 전월 대비 가격 상승률 시계열 자료를 작성했다. 서울, 과천, 수도권 5개 신도시 지역에 대해서는 특별히 표본을 추출하지 않고 전수조사가 이뤄진 자료를 사용했다. 고가주택의 경우는 정부의 부동산시장 안정대책에 따라 2002년 10월11일 이후 새롭게 고가주택에 포함된 전용면적 45평 미만인 시가 6억원 이상인 아파트를 대상으로 매매가격 변동률 시계열자료를 작성했다. 부동산114에 의하면, 2002년 12월 현재 서울지역의 전용면적 45평 미만 고가주택은 9개 구에서 187개 단지에 이르고 있다. 경기도에서는 유일하게 과천에 1개 단지가 있는 것으로 파악됐다. 개별 가구 수로는 약 5만 가구에 이르며 이 가운데 80%인 4만 가구 정도는 서울 강남구와 서초구에 집중돼있는 것으로 파악됐다.

다. <그림 4-1>은 시계열 자료를 토대로 2002년 7월 이후 가격변동 추이를 그래프로 나타낸 것이다.

수도권 일부지역의 아파트 매매가격 시계열 자료를 보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 이들 지역의 아파트 가격은 2001년 12월부터 급등하기 시작해 2002년 들어서는 매달 상승세를 거듭했으며, 가격 상승폭은 상당 기간 전국 평균 상승률을 초과했다. 그러나 2002년 10월부터는 가격 상승률이 현저히 둔화되었으며, 특히 서울과 과천은 전국 평균 매매가와 비슷한 수준의 변동률을 보이고 있다.

<표 4-1> 수도권 일부지역 매매가격 변동률

지역	20000128	20000225	20000331	20000428	20000526	20000630
서울	1.50%	1.00%	0.94%	0.00%	0.12%	0.10%
과천	1.17%	2.59%	5.11%	0.29%	-0.21%	-0.74%
분당	1.48%	1.26%	1.83%	0.08%	-0.11%	1.03%
일산	0.50%	0.39%	0.60%	0.68%	-0.71%	1.15%
평촌	1.28%	1.75%	3.63%	-0.09%	-0.32%	-0.06%
산본	0.97%	1.26%	4.98%	-0.02%	-0.19%	0.41%
중동	1.75%	0.69%	0.24%	-0.18%	-0.22%	0.95%
전국	1.28%	0.71%	0.58%	-0.32%	0.19%	-0.37%

20000728	20000825	20000929	20001027	20001124	20001229	20010119
0.54%	0.40%	0.43%	0.19%	-0.43%	-0.84%	-0.01%
0.15%	0.29%	0.92%	1.35%	0.74%	1.00%	0.03%
0.19%	0.04%	0.20%	0.87%	-1.28%	-1.15%	-0.12%
-0.01%	0.05%	0.31%	-0.15%	-0.36%	-1.26%	-0.40%
0.07%	0.17%	0.04%	-0.13%	-0.46%	-1.18%	-0.08%
-0.18%	0.76%	-0.08%	-0.17%	-0.76%	-1.08%	-0.22%
0.11%	0.89%	0.78%	1.54%	-0.51%	-0.78%	0.55%
0.32%	0.61%	0.32%	0.34%	-0.21%	-0.59%	-0.14%

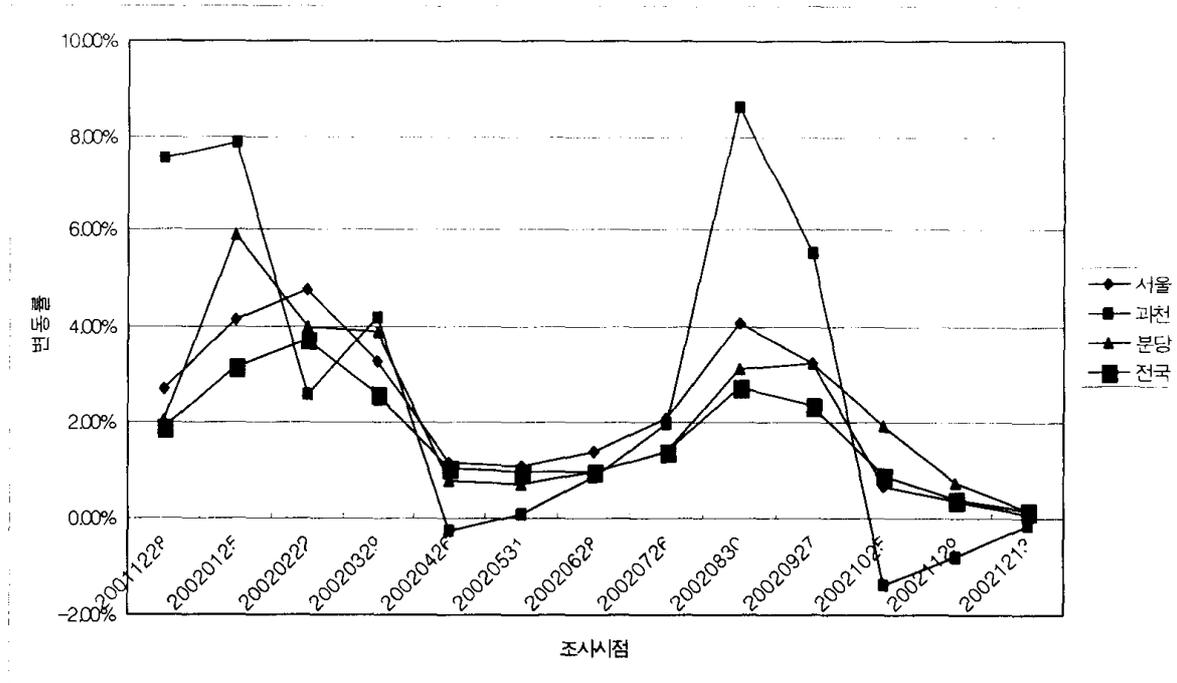
20010223	20010330	20010427	20010525	20010629	20010727	20010831
0.74%	0.56%	0.82%	1.05%	1.34%	2.10%	1.87%
1.98%	0.82%	1.83%	5.89%	6.29%	5.28%	1.34%
1.50%	0.25%	0.65%	0.92%	1.37%	1.86%	2.46%
0.49%	0.77%	0.25%	0.16%	2.58%	1.07%	2.05%
0.34%	0.45%	0.58%	0.21%	3.55%	2.53%	3.80%
0.84%	0.51%	0.66%	1.41%	1.17%	1.80%	3.39%
0.35%	0.99%	0.44%	0.62%	3.85%	1.44%	5.36%
0.56%	0.53%	0.50%	0.82%	0.52%	1.79%	1.77%

20010928	20011026	20011130	20011228	20020125	20020222	20020329
1.68%	0.43%	0.37%	2.67%	4.15%	4.76%	3.26%
-0.15%	-0.97%	3.64%	7.54%	7.88%	2.55%	4.17%
0.94%	0.32%	0.53%	2.02%	5.90%	3.97%	3.88%
3.83%	1.85%	1.44%	1.26%	4.22%	3.22%	3.08%
1.14%	0.12%	0.13%	2.26%	4.34%	3.57%	4.92%
0.80%	0.02%	-0.06%	1.79%	2.94%	2.08%	2.26%
2.31%	0.41%	-0.21%	1.00%	3.31%	3.11%	4.64%
2.11%	0.47%	0.57%	1.88%	3.13%	3.70%	2.55%

20020426	20020531	20020628	20020726	20020830	20020927	20021025	20021129	20021213
1.14%	1.07%	1.37%	2.06%	4.05%	3.20%	0.65%	0.34%	0.08%
-0.28%	0.06%	0.82%	1.93%	8.63%	5.53%	-1.40%	-0.81%	-0.16%
0.75%	0.68%	0.95%	1.36%	3.11%	3.22%	1.92%	0.73%	0.16%
0.87%	0.72%	0.69%	1.09%	2.36%	2.72%	1.01%	-0.12%	0.12%
0.80%	0.63%	0.68%	4.80%	2.23%	2.55%	1.15%	0.22%	-0.07%
0.54%	0.00%	0.68%	0.91%	2.30%	1.99%	1.14%	0.67%	0.64%
1.10%	1.60%	0.76%	1.03%	2.88%	2.65%	1.18%	0.71%	0.12%
1.04%	0.96%	0.97%	1.36%	2.71%	2.34%	0.89%	0.36%	0.14%

※자료 : 부동산114

<그림 4-1> 수도권 일부지역 매매가격 변동 추이



한편 고가주택 매매가격의 시계열 자료는 <표 4-2>에 나타나있다. 또 <그림 4-2>는 최근 지역별 고가주택 가격추이를 그래프로 나타낸 것이다.

<표4-2> 고가주택 매매가격 변동률

조사시기		20000128	20000225	20000331	20000428	20000526
경기	과천	1.23%	0.00%	4.88%	0.00%	-0.58%
서울	강남	1.20%	2.78%	1.69%	0.12%	0.50%
	광진	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	서초	1.12%	2.06%	0.76%	-0.25%	0.01%
	송파	-8.28%	10.07%	-0.44%	-0.20%	0.37%
	양천	1.81%	-0.44%	0.37%	-0.17%	-0.47%
	영등포	5.49%	1.61%	0.37%	2.79%	0.00%
	용산	0.46%	0.00%	8.84%	0.71%	0.22%
	서울전체	-0.51%	3.43%	1.31%	0.01%	0.26%
전국		-0.49%	3.39%	1.35%	0.01%	0.25%

20000630	20000728	20000825	20000929	20001027	20001124	20001229
0.00%	0.58%	0.58%	0.58%	0.00%	0.00%	0.00%
0.48%	0.56%	0.47%	0.98%	-0.16%	-0.05%	-0.60%
0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
0.41%	0.10%	0.67%	0.48%	-0.14%	-0.18%	0.02%
-8.79%	0.46%	10.55%	-0.02%	0.28%	-9.71%	10.06%
1.39%	0.61%	0.20%	0.26%	0.49%	0.03%	0.05%
0.00%	-0.18%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
0.23%	0.49%	1.64%	0.00%	-0.15%	0.00%	-0.99%
-1.14%	0.41%	2.20%	0.56%	-0.03%	-1.77%	1.31%
-1.13%	0.41%	2.19%	0.56%	-0.03%	-1.75%	1.30%

20010119	20010223	20010330	20010427	20010525	20010629	20010727
0.00%	0.57%	6.29%	0.00%	4.03%	7.49%	1.44%
0.03%	1.12%	0.96%	0.79%	1.79%	3.03%	2.04%
-5.83%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.77%
0.20%	0.54%	0.41%	0.42%	0.64%	3.50%	2.30%
-0.21%	-0.22%	0.47%	-9.88%	10.52%	0.58%	-8.18%
0.00%	0.55%	0.12%	0.56%	0.31%	0.70%	0.62%
0.69%	0.00%	0.00%	2.35%	1.61%	1.04%	0.64%
-0.18%	0.00%	0.43%	1.40%	0.78%	12.39%	1.35%
0.00%	0.62%	0.63%	-1.12%	2.77%	3.04%	0.26%
0.00%	0.62%	0.69%	-1.11%	2.78%	3.09%	0.28%

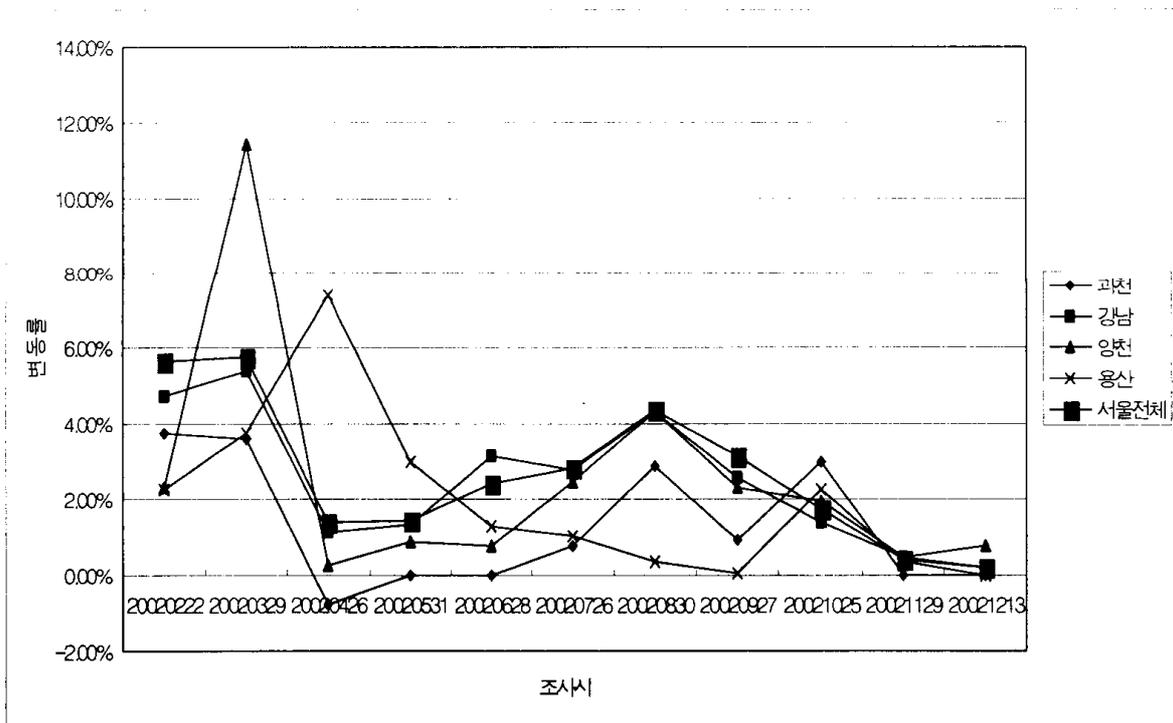
20010831	20010928	20011026	20011130	20011228	20020125	20020222
3.32%	0.46%	0.00%	-0.46%	4.59%	6.58%	3.70%
1.93%	0.58%	0.74%	5.79%	5.04%	5.69%	4.68%
0.87%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.86%
4.42%	1.40%	1.26%	1.50%	4.15%	4.11%	3.29%
13.11%	0.49%	-8.28%	1.70%	8.28%	-0.39%	14.87%
2.20%	0.71%	1.02%	0.78%	2.44%	2.43%	2.27%
-0.12%	0.00%	-0.55%	4.58%	0.91%	6.20%	3.12%
1.40%	0.23%	0.53%	0.13%	1.20%	3.01%	2.23%
4.24%	0.82%	-0.62%	3.57%	6.32%	3.92%	5.63%
4.23%	0.81%	-0.61%	3.53%	6.30%	3.95%	5.61%

20020329	20020426	20020531	20020628	20020726	20020830	20020927
3.57%	-0.77%	0.00%	0.00%	0.77%	2.87%	0.93%
5.35%	1.10%	1.33%	3.12%	2.78%	4.31%	2.57%
0.00%	2.56%	0.83%	3.31%	2.40%	6.25%	2.94%
5.78%	1.20%	1.21%	3.07%	4.37%	4.34%	3.89%
6.03%	0.93%	1.68%	0.54%	1.48%	5.83%	4.60%
11.45%	0.26%	0.87%	0.76%	2.45%	4.30%	2.30%
0.78%	1.95%	1.72%	2.43%	0.70%	1.70%	2.54%
3.70%	7.37%	2.95%	1.26%	0.99%	0.34%	0.05%
5.74%	1.37%	1.42%	2.42%	2.82%	4.34%	3.11%
5.72%	1.35%	1.40%	2.39%	2.80%	4.32%	3.09%

20021025	20021129	20021213
2.95%	0.00%	0.00%
1.35%	0.46%	0.22%
0.00%	0.00%	0.00%
1.25%	0.28%	0.22%
3.31%	0.48%	0.00%
1.92%	0.44%	0.74%
2.04%	0.62%	0.00%
2.24%	0.37%	0.00%
1.74%	0.41%	0.20%
1.75%	0.41%	0.19%

※자료 : 부동산114

<그림4-2> 고가주택 매매가격 변동 추이



## 제 2 절 양도소득세 강화가 주택가격에 미친 영향

앞의 모형에 따라 회귀분석을 해본 결과는 다음과 같다. 우선 수도권 일부 지역에 대한 양도소득세 강화 효과를 살펴보면, 전국 주택가격의 추정계수인  $\beta$ 값은 산본지역을 제외하고는 모두 1보다 큰 것으로 나타났으며, t통계량이 크게 나와 통계적 유의성도 갖고 있었다. 이는 수도권지역의 주택가격이 전국 평균에 비해 변동성이 크다는 것을 의미한다<sup>29)</sup>.

한편 양도세 강화에 따른 효과를 나타내는 가변수의 추정계수인  $\gamma$ 값은 서울, 과천, 일산, 평촌지역에서는 음(-)의 부호를 보였으며, 분당과 산본, 중동지역은 양(+)의 부호를 보였다. 즉, 양도세 강화에 따른 주택가격 인하 효과는 일부 지역에서만 관찰된 것이다. 그러나 이마저 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다.

Wald 검정통계량을 구해본 결과,  $\delta = \gamma = 0$ 라는 귀무가설은 모두 채택되었다. 즉, 통계적으로 볼 때, 양도세 강화로 인해 주택가격이 하락하였다고 보기 어려운 것이다. 이러한 현상은 양도소득세 강화 조치의 효과가 아직 본격화되지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

---

29) 상수항은 유의미한 결과를 가져오지 못해 여기서는 모두 제외하였다.

<표 4-3> 수도권 지역에 대한 양도소득세 강화 효과

종속변수	독립변수의 추정계수			Wald 통계량
	상수항	전국 주택가격	가변수	
서울 주택가격	-	1.272088(32.7903)	-0.002327(-1.2504)	1.57814(0.454)
과천 주택가격	-	1.875529(6.7846)	-0.01659(-1.2508)	1.579273(0.454)
분당 주택가격	-	1.248583(14.7217)	0.003582(0.8802)	0.781982(0.676)
일산 주택가격	-	1.042035(11.3177)	-0.001461(-0.3308)	0.110478(0.946)
평촌 주택가격	-	1.273344(9.4853)	-0.001566(-0.2432)	0.059708(0.971)
산본 주택가격	-	0.866754(7.5107)	0.004151(0.7496)	0.567255(0.753)
중동 주택가격	-	1.066610(2.5493)	0.001758(0.0876)	0.007742(0.996)

주 : 독립변수의 추정계수란에 있는 괄호안 숫자는 t통계량이며, Wald 통계량란에 있는 괄호안 숫자는 확률을 의미한다.

다음으로 고가주택에 대한 양도소득세 강화 효과를 살펴보자. 분석 결과 전국 주택가격의 추정계수인  $\beta$ 값은 송파지역을 제외하고는 모두 1보다 작은 것으로 나타났으며, t통계량이 크게 나와 통계적 유의성도 갖고 있었다. 이는 고가주택의 경우 전국 평균에 비해 가격 변동성이 작다는 것을 의미한다.

한편 양도세 강화에 따른 효과를 나타내는 가변수의 추정계수인  $\gamma$ 값은 강남구, 광진구, 서초구, 용산구가 음(-)의 부호를 보였으며, 과천시와 송파구, 양천구, 영등포구는 양(+)의 부호를 보였다. 즉, 고가주택에 대한 양도세 강화에 따른 주택가격 하락 효과는 일부 지역에서만 관찰된 것이다. 그러나

이 마저 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다.

Wald 검정통계량을 구해본 결과,  $\delta = \gamma = 0$ 라는 귀무가설은 모두 채택되었다. 즉, 통계적으로 볼 때, 고가주택에 대한 양도세 강화로 인해 주택가격이 하락하였다고 보기 어려운 것이다. 이러한 현상은 앞서서와 마찬가지로 양도소득세 강화 조치의 효과가 아직 본격화되지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

<표 4-4> 고가주택에 대한 양도소득세 강화 효과

종속변수	독립변수의 추정계수			Wald 통계량
	상수항	전국 주택가격	가변수	
과천 고가주택		0.723489 (5.7031)	0.004166 (0.3641)	0.133575 (0.935)
강남 고가주택	0.006343 (2.8739)	0.729623 (8.9556)	-0.005292 (-0.8939)	0.812977 (0.666)
광진 고가주택		0.265613 (2.4968)	-0.002081 (-0.2168)	0.04738 (0.977)
서초 고가주택	0.005572 (2.5050)	0.674888 (8.2194)	-0.005026 (-0.8423)	0.721887 (0.697)
송파 고가주택	-0.029727 (-3.16148)	2.729504 (7.8642)	0.020980 (0.8318)	0.704047 (0.703)
양천 고가주택		0.630265 (5.7363)	0.005396 (0.5445)	0.298768 (0.861)
영등포 고가주택		0.730799 (2.7069)	0.003142 (0.1290)	0.016778 (0.992)
용산 고가주택	0.010658 (1.735132)	0.311330 (1.3732)	-0.004397 (-0.2669)	0.72459 (0.964)

주 : 독립변수의 추정계수란에 있는 괄호안 숫자는 t통계량이며, Wald 통계량란에 있는 괄호안 숫자는 확률을 의미한다.

## 제 5 장 결 론

「9·4주택시장 안정대책」과 「10·11 부동산시장 안정대책」 등 정부의 잇따른 양도소득세 강화 조치가 발표된 이후 서울, 수도권 주택가격은 급등세를 멈추고 안정세로 돌아섰다. 본고에서는 이같은 주택가격 안정세 추이에 주목하면서, 이런 경향이 과연 양도소득세 강화의 효과로 나타난 것인지를 분석해보고자 했다.

최근의 주택가격의 추이를 보면 주택에 대한 양도소득세를 강화한 정부의 조치는 주택가격 안정이란 측면에서 긍정적인 효과를 나타내고 있는 것처럼 보인다. 주택가격 시계열 추이로는 양도소득세 강화조치 이후 수도권 일부지역과 고가주택의 주택가격 변동률이 전국 평균 변동률보다는 낮아지는 경향이 일부지역에서만 나타났기 때문이다.

그러나 2000년 1월 이후 주택가격 변동률 시계열자료를 이용해 구조적 변화검정을 해본 결과, 2002년 10월 이후의 수도권 일부지역과 고가주택의 주택가격 변동이 즉각적으로 구조적 변화를 나타내고 있다는 것을 입증해주는 통계적 유의미성은 없는 것으로 분석됐다. 다시말해 양도소득세가 강화된 이후 수도권 일부지역과 고가주택의 주택가격이 안정세에 접어든 듯한 경향을 보이고는 있지만, 2000년 1월 이후 전국 평균 주택가격 추이와의 상관관계를 보면 분석대상 지역의 가격만 구조적인 하락세로 돌아섰다고 판단을 내리기 어려운 것이다.

이같은 분석결과를 통해 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 정부의 양도소득세 강화조치가 2002년 10월 이후 주택가격에 어느정도 영향을 끼치고는 있으나, 구조적 변화에 이를 정도의 뚜렷한 효과를 나타내지는 않고 있다는 점이다. 이는 양도소득세 강화조치가 시행된지 얼마 되지 않아 아직 그 효과가 아직 본격화되지 않은 것으로 보이며, 일부 지역에서만 가격 안정세가 나타났다는 점에서 추론할 수 있다.

둘째, 2002년 양도소득세 강화 정책은 점차 주택가격 하락효과를 가져오더라도 그 효과가 크지는 않을 것이라는 것이다. 이는 새로운 양도소득세 강화방안이 상속세 및 증여세와 양도소득세를 연계시켜 개선하지 않은데다, 1세대1주택의 비과세 요건을 강화했으나 여전히 장기보유자에 대해서는 비과세하는 등 이른바 동결효과를 완전히 배제하기는 어려워 보이기 때문이다.

셋째, 정부의 세제정책은 양도소득세 부담이 실제로 늘어나게 된 수도권 일정 지역과 고가주택 뿐만 아니라 주택시장 전반에 영향을 끼치고 있어, 수도권 일정지역과 고가주택만 구조적인 가격변동이 나타났을 것이라는 가설이 검증되지 못했을 가능성이 존재한다. 이는 정부가 양도소득세 강화조치 뿐만 아니라 재산세 인상 예고, 투기지역 지정 예고 등 전국 주택시장에 영향을 주는 다른 정책들도 병행하고 있는데 따른 것이다.

이같은 결론은 본 연구의 한계와도 밀접한 연관성을 갖고 있다. 먼저 본 연구의 분석시점은 양도소득세 강화조치가 발표된지 불과 두달이 경과한 시점에서 시도되었다. 이에 따라 현실적으로 양도소득세 강화조치에 따른 가격변동 효과를 충분히 검증하기에는 다소 이른 감이 있다는 문제가 있다.

또 하나는 분석방법의 문제이다. 본 연구에서는 정부의 양도소득세 강화조

처가 주택가격 안정에 미치는 효과를 분석하기 위한 분석대상으로 양도소득세가 강화된 지역과 전체 주택시장의 주택매매가격 시계열 자료를 사용했다. 주택매매가격 시계열 자료는 유의미한 자료이긴 하지만, 그 외에 가격변동에 영향을 주는 주택시장내 매물의 수요·공급량 등의 변화를 동시에 분석하지는 못한 한계가 있다. 즉 2002년 10월 이후 주택가격의 변동을 뿐만 아니라 시장내 매물공급량과 거래량 등도 분석대상으로 했다면 보다 체계적인 접근이 가능했으리라 생각된다. 아쉽게도 매물공급량이나 거래건수로 표시되는 거래량 등은 양도소득세 강화정책 이후의 자료를 구하기가 어려운 관계로 분석이 이뤄지지 못했다.

이같은 한계가 존재하지만, 본 연구를 통해 정부가 주택가격 안정을 위해 양도소득세 강화정책을 사용하는 경우, 그같은 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 어떤 점들이 고려되어야 하는지에 대한 정책점 시사점을 도출해낼 수는 있었다고 생각된다.

첫 번째는 집값이 급등한 수도권 일부지역의 가격을 안정시키기 위해 마련된 1세대1주택자에 대한 양도소득세 강화정책의 한계에 관한 것이다. 이같은 정책 결정의 배경은 현행 주택 양도소득세제에서 비과세를 받을 수 있는 1세대1주택의 요건이 지나치게 느슨하다는 점과 관련이 있다. 다시말해 3년 이상 보유하면 양도소득세를 비과세하는 현행 1세대1주택 규정은 개선의 여지가 있다는 것으로, 집값이 급등한 일부 지역에 대해서만 실시하기보다는 과세원칙의 재정립이란 차원에서 비과세 규정을 보다 제한적으로 운용할 필요성이 있다는 것이다. 이를 달리 말하면, 「9·4 주택시장 안정 대책」에 따라 1세대1주택의 비과세 요건에 1년 이상 거주요건을 추가한

조치는 서울, 과천, 수도권 신도시 뿐만 아니라 전국으로 확대하거나 더 나아가 1세대1주택에 대한 비과세 제도를 아예 폐지하는 방안을 검토해볼 필요가 있다는 것이다.

사실 부동산을 처분한 결과 자본이익이 발생했다면 세금을 부과하는 것은 소득세제의 원칙상 당연한데도 불구하고 그동안 정부는 부동산경기 활성화나 부동산투기 억제를 위해 세금을 줄여주거나 반대로 중과세하는 등 양도세제를 지나치게 자주 변경해 세제정책상의 일관성을 상실한 측면이 크다. 따라서 앞으로는 비과세 제도를 원칙적으로 폐지하되 외국의 사례를 참고해서 우리 현실에 맞게 운용하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 미국 등 선진국 대부분은 부동산 매매시 실지거래가액을 기준으로 양도세를 과세하되 실수요자 보호를 위해 부동산 구입비용이나 소득수준 등을 종합적으로 검토, 공제해주는 방식을 시행하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다 할 것이다.

다만, 1세대1주택자에 대한 양도소득세 비과세혜택을 갑자기 폐지하면 부동산 거래시 매수자에게 상당한 부담이 될 수 있고 이는 또다른 동결효과로 이어질 가능성이 그만큼 커진다. 따라서 원칙적으로는 양도소득세를 과세하되, 실제로는 장기보유자 공제 등 각종 소득공제를 적절히 활용해 세부담을 줄여주는 방안은 얼마든지 모색할 수 있다고 보인다. 예컨대 부동산 취득가액과 양도가액의 차액이 일정 수준 이하이면 양도세를 아예 비과세하고 일정수준을 넘을 경우에는 해당자의 소득과 주택 보유기간, 기혼 또는 미혼여부, 부양 가족수 등을 종합적으로 고려해 소득공제해 주는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.

두 번째는 내년부터 시행하는 투기지역의 지정 기준과 관련한 것이다. 현재 정부 방안에 따르면 투기지역 지정 기준은 전월의 주택매매가격 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 30% 이상 높은 지역으로, 당해 지역의 직전 2개월 평균 주택매매가격 상승률이 전국 주택매매가격 상승률보다 30% 이상 높거나 전년동월 대비 상승률이 최근 3년간 전국 주택매매가격 상승률 이상으로 상승한 지역이다. 그런데 이런 기준을 적용해서 집값이 이미 오른 지역을 대상으로 하여 실거래가 과세 등 양도세를 강화할 경우, 자본이득이 늘어난 주택소유주들이 해당지역이 투기지역에서 해제될 때까지 처분을 기피하는 경향이 생겨, 결과적으로 주택공급의 동결효과에 따른 추가적 가격상승이 발생하는 부작용이 나타날 우려가 있다. 또한 한 지역의 집값이 상승한 뒤에는 인근지역으로 상승효과가 파급되는 주택시장의 현실에 비춰봐도, 투기지역 지정은 집값의 연쇄상승을 막는 데는 한계가 있을 것으로 보인다.

따라서 투기지역 지정은 집값이 오른 지역에 대한 사후적 관리 방식이 아닌 집값 상승이 우려되는 특정지역을 포함한 광범위한 지역을 대상으로 선제적 방어 방식으로 지정하는 게 바람직해 보인다. 이를 통해 주택 투자에 따른 기대소득을 감소시키고 투기적 수요를 억제함으로써 주택가격의 안정을 꾀하는 것이 바람직하다 할 것이다.

세 번째는 정부정책의 신뢰성에 관한 것이다. 정부는 외환위기 이후 부동산경기를 부양하기 위해 주택에 대한 양도소득세를 대폭 완화했다가 주택가격이 급등하자 급히 양도소득세를 다시 강화하는 방향으로 정책을 선회했다. 이처럼 부동산경기에 대한 대응책이라는 차원에서 양도소득세제를 지

나치게 대중적 처방으로 활용한 결과, 정부 정책의 신뢰성이 손상되는 결과를 초래했다. 예를 들면 2002년 10월 1일부터 소득세법 시행령 개정에 따라 1세대1주택에 대한 양도소득세는 강화됐지만 2002년 12월말까지 조세특례제한법은 개정되지 않아 신축주택 구입자에 대한 양도소득세 면제제도는 그대로 시행되는 등 세제정책상의 일시적 모순이 나타난 것은 정부 정책의 신뢰성에 흠집을 남긴 사례로 기록될 것이다.

그러나 무엇보다도 정부정책의 신뢰성이 중요한 것은 국민들이 정책에 대한 믿음을 갖고 경제행위를 결정할 수 있어야만 시장기능이 제대로 작동된다는 점에서일 것이다. 앞서서 논의한 바대로 정부의 양도소득세제 정책이 시장참여자들에게 신뢰를 받지 못하는 경우, 양도소득세를 강화하는 정부 정책은 주택소유자들의 동결효과를 유발해 오히려 주택시장의 안정성을 해치는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 그런 의미에서 정부의 양도소득세 정책은 경기조절을 위한 수단으로서 남발되어서는 안되며, 특정지역에 대해서만 적용되는 제도가 아니라 일반과세상의 원칙을 정비한 토대 위에서 보다 장기적인 안목으로 일관성있게 추진되어야 할 것으로 판단된다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

### 1) 단행본

- 이중희, 「주택경제론」, 박영사, 2000.
- 민태욱, 「부동산조세법」, 부연사, 2001.
- 곽태원, 「조세론」, 법문사, 2000.
- 차병권, 「재정학 개론」, 박영사, 1984.
- 이정전, 「토지경제학」, 박영사, 1999.
- 김병태, 「토지경제론」, 백산서당, 1992.
- 김동진, 「현대재정학」, 박영사, 1996.

### 2) 논문

- 이용만, “주택금융시장의 변화에 대한 인식과 대응”, 「주택금융」, 제226호, 국민은행, 2001.
- 정희수, “우리나라 주택경기 변동과 주택가격 상승”, 「주택정책론」, 경영문화원, 1989.
- 박헌주, “양도소득세제도와 동결효과”, 「주택금융」, Vol.15, No.5, 1985.
- 이동근, “양도소득세가 주택가격에 미치는 효과에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1990.
- 최윤기, “주택정책이 부동산시장에 미치는 효과 분석”, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2002.

곽태원, “개발이익 환수수단으로서의 양도소득세 합리화 방안”, 한국조세연구원 정책보고서, 1993.

### 3) 기타자료

한국조세연구원, 「한국조세정책 50년」, 1997.

재정경제부, 「조세개요」, 2000.

부동산114, 「아파트가격 동향조사」, 2002.

## 2. 외국문헌

岩田規久男, 「土地と住宅の經濟學」, 日本經濟新聞社, 1977.

Slemrod Joel, 「*Tax policy in the real world*」, Cambridge University Press, 1999.

## ABSTRACT

### A Study on the Capital gain Tax Effect on the Housing price

Choi, Jong-Hoon

Major in Real estate Investment Finance

Dept. of Real estate

The Graduate School of Real estate

Hansung University

The purpose of this study is to analyze the Capital gain tax effects on the housing price.

This study proceeds as below;

Firstly, what is the meaning and general economic effect of capital gain tax?

Secondly, why Government's capital gain tax policy changed?

Finally, Government's capital gain tax policy in 2002 actually have pulling down effect on housing price?

I established hypothesis about the economic effects of capital gain tax, and testified the hypothesis by structural change test method on the time series price of APT since 2000. The objects of analysis includes two APT cathegoris that divided between Seoul, Gwachun, five new towns in capital-area and expensive house.

According the analysis, Government's real-estate policies including capital gain tax have little effects on housing price.

It means, according to hypothesis, that pulling down effect of housing

price by the Government's capital gain tax is latent yet because of the 'lock-in-effect' .

In conclusion, the policy about capital gain tax must keep consistency and gain the confidence from the people, so the policy about capital gain tax must be carried on in perspectives and general rule. And the general rule must reduce the 'lock-in-effect' .