



I. 들어가는 글

1997년 말 외환위기 이후 침체된 부동산 시장의 활성화를 위해 국민의 정부는 각종 부동산 부양대책을 추진하였고, 그 영향으로 말미암아 2000년부터 부동산 시장은 다시 과열되었다. 이에 따라 2002년부터 정부의 부동산 대책은 주택시장안정화를 달성하기 위한 방향으로 선회되었다.

한편 2003년 출범한 참여정부도 주택시장의 과열을 잠재우기 위해 각종 대책을 내놓았다. 참여정부 초기 부동산 정책은 보유세 및 양도세(양도소득세) 강화와 주택거래세 인하를 핵심으로 하였다. 이를 통해 장기적으로 투기적 주택수요를 억제하고 실수요자들을 위한 주택거래를 활성화함으로써 주택시

*본고는 한재명·유태현, 「거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 효과에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 25(2), 2011.6을 축약하고, 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 본고 내용의 대부분은 앞의 논문을 그대로 전재하였음을 밝힌다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

장의 정상화를 달성하고자 했다. 구체적으로 2005년 초 보유세 강화 대책의 일환으로 국세인 종합부동산세가 신설되었고, 주택거래 활성화를 목적으로 2006년 9월에 취득세와 등록세를 비롯한 주택거래세¹⁾를 단계적으로 낮추는 조치가 단행되었다.

그간 각종 부동산보유세제의 개편과 그 효과에 대한 연구와 분석은 비교적 다양하고 폭넓게 이루어졌다. 반면 부동산거래세제에 대한 연구는 상대적으로 미진하였다. 특히 취 · 등록세 인하가 주택거래량에 미친 효과에 대한 체계적인 분석은 그 사례를 찾기 쉽지 않다²⁾.

본고는 주택거래세 인하 정책이 주택거래 활성화라는 당초 취지에 부합하는 결과를 거두었는지에 대한 실증분석 결과를 정리하여 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 실증자료에 근거하여 그동안 이루어진 거래세율의 변화가 주택거래량에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보았다. 더하여 주택거래 활성화를 결정하는 핵심적인 요인을 규명함으로써 부동산 관련 정책과세를 시행할 때 그 실효성 담보를 위해 유의해야 할 시사점을 제시하였다.

이런 목적에 따라 제2장에서는 거래세 인하가 주택거래량에 미치는 효과를 분석하기 위한 적정모형의 체계를 설명하였다. 제3장에서는 실증분석의 결과를 정리하여 제시하였다. 마지막으로 제4장에서는 앞에서 언급한 내용과 분석결과에 근거하여 결론을 맺었다.

1) 주택관련 취 · 등록세는 2011년부터 취득세로 일원화되었다. 이는 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지속적으로 지적받아 왔던 취득세와 취득 관련 등록세가 지방세법 개정(법률 제10221호, 2010.3.31, 전부개정, 시행 2011.1.1)을 통해 '취득세'로 통합되었기 때문이다. 본고에서는 이러한 지방세 체계의 변경에도 불구하고 주택관련 취득세와 등록세를 2010년 기준으로 표현하였다.

2) 거래세 개편과 관련한 연구로는 취 · 등록세 인하의 지방자치단체 세수에 미치는 효과 분석(김완석 외5인, 2006), 양도소득세 강화에 따른 문제점과 개선방안(윤덕병, 2005), 양도소득세 강화에 따른 주택수요의 실질사용자비용의 변화에 대한 실증분석(지대식 · 최수, 2003), 부동산보유세제와 거래세의 합리적 관계 설정방안(김경환, 2007; 유태현 · 김찬수 · 이상호, 2009) 등이 있다. 이런 기존 연구는 부동산보유세 강화와 거래세 완화라는 참여정부 시절 부동산정책의 운영 틀 속에서 주택거래세율 인하에 따라 초래된 다양한 영향을 다루고 있다. 하지만 이들 연구는 취 · 등록세율 인하를 핵심으로 하는 주택거래세 부담 완화가 실제로 주택거래의 활성화에 기여함으로써 늘어난 보유세 부담을 상쇄할 만한 경제적 효과를 거두고 있는가에 대한 체계적인 실증분석과는 거리가 있다. 한편 부동산거래량(주택거래량)과 그 결정요인에 대한 연구는 미진하지만 부동산가격(주택가격)이 무엇에 의해 영향 받는가에 대한 연구는 비교적 활발하게 이루어졌다. 이는 아무래도 그동안 관심의 초점이 부동산거래량보다는 주택가격에 맞추어져 왔기 때문일 것이다. 부동산 가격, 그 중에서도 주택가격에 대한 연구는 거시경제적 실물 · 금융변수와와의 상관관계(손종철, 2009), 자산가격이론에 대한 실증분석(홍기석, 2009; 김세완 · 박기정, 2006), 주택가격전망과의 관계(최희갑 · 임병준, 2009) 등이 있다. 반면 부동산(주택)거래량에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다.

II. 거래세 인하효과 분석의 기본 틀

거래세율 조정에 따라 나타나는 주택거래량 변동과 연관된 주요한 변수로는 주택거래량, 주택가격, 주택수요량 및 공급량, 거시경제환경, 관련 제도 등을 들 수 있다.

1. 주택거래량

본고는 거래세율의 변화가 주택거래량에 미치는 영향을 분석하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 거래세율은 독립변수이고, 주택거래량은 그것의 종속변수에 해당한다. 현실적으로 주택거래량은 주거용 건축물거래량으로 파악할 수 있다. 하지만 우리나라의 주거용 건축물거래량에 대한 자료는 2006년도부터 국토해양부가 구축하여 발표하고 있기 때문에 거래세율 인하의 효과를 분석하기에는 그 시계열이 너무 짧은 한계가 있다. 따라서 주거용 건축물거래량을 대신할 수 있는 적절한 대리지표(proxy variable)의 설정이 요구된다.

2006년 이후 국토해양부가 제공하고 있는 주거용 건축물거래량의 변화율은 1991년부터 작성되고 있는 주거용 토지거래량의 변화율과 대체로 일치하는 특징을 나타내고 있다. 이는 주거용 토지거래량이 주거용 건축물거래량의 유용한 대리지표임을 시사한다. 이런 까닭에 본고에서는 주거용 토지거래량을 대리지표로 사용하여 주택거래량의 변동을 파악하였다³⁾.

3) 김현아·허윤정(2009)은 현행 부동산 거래량 통계가 원시자료 정비를 위한 기준의 부재, 신규주택시장과 기존주택시장 거래의 미분리, 중복적 통계생산에 따른 사용자 혼란, 공급자 위주의 통계생산, 한국적 주택시장 상황의 미고려 등의 문제점을 안고 있다고 지적하였다. 이러한 지적에도 불구하고 본고에서는 주거용 토지거래량을 주거용 건축물거래량의 대리지표로 활용하였고, 거래단위로서 면적을 적용하였다. 여기서 건축물거래량이 주택거래량으로 대표될 수 있는가, 그리고 면적 단위를 사용하는 것이 적절한가의 의문이 제기될 수 있다. 이러한 의문은 별도의 정확한 통계가 제공되지 않고서는 해명되기 쉽지 않다. 따라서 보다 개념이 명확하고 이용이 간편한 주택거래량 통계가 구축되어 보급될 때까지는 이와 같은 주택거래량 대리지표의 활용은 불가피할 것으로 판단된다. 전국, 서울, 서울 강남권 각각을 대상으로 주거용 토지거래량과 건축물거래량의 전년도 동월 대비 연도 월의 변동률 추이를 살펴보면, 전국의 경우 주거용 토지거래량 및 건축물거래량 변동률의 추이는 다소 차이가 있으나 대체로 비슷한 양상을 나타낸다. 또한 2008년 말과 2009년 중하반기를 제외하면 서울 지역(또는 강남권)의 경우에도 두 거래량 변동률의 추이는 대체로 일치하는 패턴을 나타낸다. 2008년 말은 미국발 금융위기가 전세계적인 경기침체를 유발하였던 시기로서 우리나라의 경우에도 서울 지역에 한하여 주거용 건축물거래량이 주거용 토지거래량보다 더 빠른 속도로 하락하는 현상을 보여주었다. 특히 2008년 11월 '경제난국 극복 종합대책' (11.3대책)의 일환으로 시행된 토지투기지역전면해제, 강남 3구 이외 지역 주택투기지역과 투기과열지구 해제, 재건축 규제완화, 수도권 분양권 전매제한 완화, 양도세 감면 확대 등은 강남권의 주거용 토지거래량을 건축물거래량에 비해 일시적으로 끌어올리는 결과를 가져온 것으로 보인다. 한편 2010년 8월에는 '실수요주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정지원방안' (8.29대책)에 근거하여 무주택자 또는 1가구1주택자에 한하여 주택거래시 금융회사가 총부채상환비율(DTI)을 자율적으로

특 집

주택시장과 지방세 정책

2. 주택가격

주택가격은 국민은행이 매월 공시하는 주택매매가격지수를 이용하였다. 주택매매가격지수는 세부 항목으로 아파트, 단독 및 연립주택에 대한 매매가격지수를 포함하고 있지만, 여기서는 종합지수만 활용하였다. 주택매매가격지수의 범위는 서울 등 전국을 대상으로 하였다⁴⁾.

3. 주택수요량 및 공급량

주택수요량의 직접적 결정요인은 실제 주택을 구입할 수 있는 주택실수요자들의 능력이라고 할 수 있다. 주택실수요자들의 능력을 나타내는 주택구매력지수(Housing Affordability Index, HAI)⁵⁾는 주택 수요의 직접적인 대리지표라고 할 수 있다. 보통 주택구매력지수는 '상환가능 필요 연소득 대비 중위 가구연소득의 비율'을 가리킨다. 이 지수는 주택수요자들의 수요행태를 결정짓는 주요 변수에 해당한다. 주택구매력지수를 산정할 때 중위가구소득은 일반적으로 특정지역에 거주하고 있는 가구의 중위소득을 가리킨다. 또한 상환가능필요연소득은 주택구입을 위해 요구되는 소득을 말한다. 따라서 상환가능 필요 연소득보다 중위가구소득이 크면 HAI는 100을 넘게 되는데, 이는 주택구매력이 상당함을 나타낸다⁶⁾. 이러한 주택구매력지수는 가계소득과 주택가격 등에 대비한 주택담보대출의 원리금 상환 능력을 나타내는 지표의 성격을 갖는다. 한편 미분양주택수는 주택수요의 동향을 간접적으로 파악하는데 유용한 자료의 구실을 하게 된다.

장기적인 주택수요는 인구수에 의해 영향을 받기 때문에 인구수도 주택거래의 변동요인에 해당하는

심사·결정하도록 하는 DTI 자율심사제가 2011년 3월까지 한시적으로 시행됨에 따라 2010년 9월 이후 강남권을 포함한 서울 지역의 주거용 건축물거래량이 토지거래량보다 빠른 속도로 증가한 것으로 판단된다. 이와 같은 예외적인 시기를 제외한다면 변동률 측면에서 주거용 토지거래량은 주거용 건축물거래량과 비슷한 추이를 나타낸다. 따라서 이와 같은 사실들에 유의한다면 주거용 토지거래량을 주거용 건축물거래량의 대리지표로 활용하더라도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

- 4) 전국주택매매가격지수 수준 및 변동률의 추이를 살펴보면, 전국주택매매가격지수는 1992년부터 외환위기 발발 시점인 1997년 하반기까지는 안정된 수준을 유지해 오다가 외환위기 직후인 1998년에는 급락한 이후 2001년부터 상승하는 추이를 나타내며, 그 변동률은 1998.11월, 2004.11월, 2009.7월에는 저점을 찍고 있고, 2002.4월, 2007.1월에는 고점을 통과하는 주기적인 순환을 나타낸다(국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각 월(www.kbstar.com/)).
- 5) 지규현·김정인·김진유(2006)는 주택구매력지수를 주택구입능력지수라고 표현하였다. 이 두 가지 표현은 Housing Affordability Index의 번역어로서 동일한 개념이다.
- 6) 본고에서의 분석은 자료의 한계로 말미암아 가구연소득과 중위주택가격을 중위값 대신 평균값을 적용하여 산정한 주택구매력지수를 사용하였다.

다. 여기서는 월별로 발표되는 경제활동인구조사의 15세 이상 인구수를 인구요인으로 고려하였다.

한편 주택공급은 주택건설수주액, 신규주택건설수주액, 주거용 건축허가면적, 주거용 건축착공실적 등을 통해 간접적으로 알아볼 수 있으며, 주택건설실적(면적, m²) 등에 의해 직접적으로 파악할 수 있다. 여기서는 비교적 시계열이 긴 시도별 주택건설실적을 주택공급의 대리지표로 간주하였다. 현실적으로 주택공급의 상당 부분은 기존주택의 재고로부터 이루어진다는 점에서 주택건설실적 자료는 주택공급을 충분히 설명하는데 한계가 있다⁷⁾.

4. 거시경제환경

주택거래량과 밀접한 관련이 있는 거시경제환경을 대표하는 변수로는 국내총생산(GDP, 실질가격), 산업생산지수(2005=100), 전국소비자물가지수(기본분류지수, 2005.1월=100), 주가수익비율(배) 또는 종합주가지수(연월 중 평균), 회사채(장외3년, AA-등급) 수익률, 주택담보대출금리(연리, %), 통화량(M2; 광의의 통화, 말잔) 등을 들 수 있다.

거시적 경제성장의 실상을 나타내는 대리지표로는 분기별로 발표되는 국내총생산(GDP) 대신 월별로 발표되고 있는 산업생산지수를 이용하였다. 또한 주택담보대출금리는 2001년 9월 이후 발표되고 있기 때문에 1995.12월까지의 '민영주택자금대출금리'를 이용하였고, 2001. 8월까지의 한국은행의 '예금은행 가중평균 대출금리'를 당해 기간의 주택담보대출금리로 간주하였다. 아울러 통화량(M2; 광의의 통화, 말잔)은 물가 등과 연계되어 있으므로 제외하였다. 나아가 종합주가지수 대신 주가수익비율(배)을 활용하여 주식시장과 주택시장 등에 대한 시중 부동산자금의 흐름을 고려하고자 하였다. 그 이외 전국소비자물가지수(기본분류지수), 회사채(장외3년, AA-등급) 수익률 자료도 거시경제환경 변수로 포함시켰다.

7) 2009년을 기준으로 주택수요자들의 주택구입방법을 살펴보면, 기존주택으로부터 구입하는 경우가 67.7%를 상회한다. 그럼에도 불구하고 주택공급을 대표할 수 있는 더 나은 지표를 찾을 수 없는 상황에서 가장 현실적인 주택공급의 대리지표는 주택건설실적 자료(국토해양통계누리 사이트(www.mltm.go.kr))라고 할 수 있다. 자세한 내용은 한국은행, 「주택금융조사시계열정리(2009)」(<http://land.kbstar.com/>)을 참조하기 바란다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

5. 관련 제도

주택거래량에 영향을 미치는 대표적인 관련 제도로는 거래세율(취득·등록세율, 양도세율)과 보유세율의 개편을 들 수 있다. 첫째, 거래세율 가운데 취득·등록세율의 변화는 그 부가세(sur-tax)인 농어촌특별세와 지방교육세액의 변화를 초래하지만, 여기서는 이런 요인을 무시하였고, 취득세와 등록세에 한정하여 개인 간 거래와 법인-개인 간 거래에 적용되는 세율의 평균치를 더한 값을 거래세율로 간주하였다.

〈표 1〉 주택에 대한 거래세율의 변화

구 분	' 04년	' 05년		종전(06.1.1~8.31)		개정(06.9.27~)	
		일반	개인간	일반	개인간	일반	개인간
취득세	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
등록세	3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%	1.0%

주: 1) 전용면적 85㎡(수도권 및 도시지역 외 읍면지역 100㎡) 초과 주택에 대해서는 취득세액의 10%만큼 농특세가 부과되며, 또한 취득세 및 등록세 감면세액의 20%가 농특세로 과세됨(농특세법시행령 제4조제4항, 주택법 제2조제3호에 의거하여 전용면적 85㎡이하(수도권 및 도시지역 외 읍면지역 100㎡ 이하) 주택은 농특세 비과세) 농어촌특별세 세율 산출 예시 : 0.45% = 취득세 과세분(1.5% × 0.1) + 취득세 감면분(0.5% × 0.2) + 등록세 감면분(1.0% × 0.2)

2) 지방교육세는 등록세액의 20%임

자료 : 김완석 외5인(2006 :22)에 근거하여 재작성

2005년을 대상으로 할 때 거래세율은 취득세 2%[(2.0%+2.0%)/2]와 등록세 1.75%[(2.0%+1.5%)/2]의 합인 3.75%로 산정하였다. 〈표 1〉에 제시되어 있듯이 2005년부터 3차례에 걸쳐 주택 거래세율(취·등록세율)의 인하가 단행되었다. 이는 보유세 강화조치에 대응하여 거래세율을 인하해 줌으로써 주택거래활성화를 도모하기 위한 취지를 담고 있었다.

둘째, 거래세제 가운데 양도세제는 수시로 개편되어 왔을 뿐만 아니라 매우 복잡한 방식으로 운영되고 있기 때문에 동 세제의 변화를 하나의 지표로 나타내는 것은 용이하지 않다⁸⁾. 따라서 최근 양도

8) 양도소득세(양도세)는 부동산 거래시 그것의 가치(가격)증가분을 과세대상으로 하여 과세하는 세목이기 때문에 유형적으로 소득세에 속한다. 하지만 부동산거래가 그 과세의 출발점이기 때문에 범주적으로 거래세에 해당한다고 할 수 있다. 이러한 양도세의 세율은 1989년 이후를 대상으로 할 때 1989년, 1996년, 1999년, 2002년, 2004년, 2006년, 2007년, 2009년을 기점으로 수시로 개편되어 왔다. 자세한 내용은 전강수(2007:384-385)를 참조하기 바란다.

세제의 주요 개편 연도(96년, 99년, 02년, 04년, 06년, 07년, 08년, 09년)를 더미변수로 나타내어 그 영향을 간접적으로 확인하는 방식을 적용하였다. 양도세제는 1996년도, 1999년도, 2002년도, 2008년, 2009년에 완화된 반면 2004년도, 2006년도, 2007년도에는 강화되었다. 주목할 점은 이명박 정부가 집권한 2008년 이후 양도세제는 상당 정도로 완화되는 양상을 나타내고 있다는 것이다⁹⁾.

셋째, 현행 보유세제의 핵심은 재산세와 종합부동산세이다. 그간 보유세제는 매우 복잡한 방식으로 개편되어 왔다. 이에 따라 양도세제 개편의 경우와 마찬가지로 보유세제의 변화도 더미변수를 이용하여 포착하는 방식을 활용하였다(05년, 06년, 08년). 보유세제는 2005년, 2006년에 강화된 반면, 2008년 이후 약화되었다. 따라서 양도세제와 보유세제의 개편이 동시에 이루어지는 연도더미 변수의 경우 그 계수 추정치를 해석할 때 주의가 요구된다.

6. 분석모형

본고에서는 거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 영향을 분석하기 위해 전이함수모형(transfer function model)을 이용하였다¹⁰⁾.

III. 분석결과와 정책적 함의

1. 분석결과

2005년 이후 3차례에 걸쳐 이루어진 주택분 취·등록세 인하에 따른 주택거래 활성화 효과는 다음과 같이 분석되었다. 첫째, 취·등록세 인하가 주택거래활성화에 그다지 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다. 거래세율을 인하했음에도 불구하고 주택거래량 변화율은 장기적으로 증가하지 않은 것으

9) 2009년 개정 양도세제에 따르면 양도세 비과세 거주요건이 완화되었고, 고가주택기준이 6억원 초과에서 9억원 초과로 변경되었다. 또한 장기보유특별공제의 혜택이 확대되었고, 1가구 2주택자 중과 제외 대상의 규모도 커졌다. 그 밖에 임대주택 중과 제외요건이 완화되었다.

10) 분석 모형에 관한 자세한 내용은 한재명·유태현, 「거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 효과에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 25(2), 2011.6의 관련 부분을 참조하기 바란다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

로 분석되었다. 덧붙여 말하면, 실증분석 결과 거래세율 인하가 실질적으로 전국의 주택거래를 활성화 시켰는지의 여부는 단정적으로 포착되지 않았다. 뿐만 아니라 주택거래 활성화에 기여한 측면이 있다 하더라도 그 크기는 양도세와 같은 다른 제도적 요인의 강화가 가져왔을 것으로 추측되는 주택거래 위축을 반전시킬 만큼 대단한 규모는 아니었을 것으로 판단되었다¹¹⁾.

둘째, 2006년 9월부터 시행된 거래세 인하 또는 그 밖의 제도 개편에 따른 주택거래량의 변화는 즉각 효력을 발휘했다기보다는 점진적으로 영향을 미친 것으로 파악되었다.

셋째, 주택거래는 전반적인 경기(景氣)와 유의한 양의 관계를 형성하였다. 이는 경제활성화가 주택거래를 증가시키는 효과가 있음을 의미한다. 한편 1990년대 이후 주택거래의 동향을 보면 이사철에 해당하는 2월과 10월에 증가하는 반면 비수기인 7월에는 감소하는 양상이 나타났다.

넷째, 주택거래는 주택가격상승기와 주택공급이 충분히 이루어지는 시기에 보다 더 활성화되는 특징이 있는 것으로 분석되었다¹²⁾. 이런 현상은 특별히 서울 지역에서 더욱 두드러졌다. 서울 지역을 대상으로 할 때 HAI지수(Housing Affordability Index, 주택구매력지수) 변화분이 1만큼 증가하면 3개월의

11) 양도세는 2004년 1월, 2006년 1월, 2007년 1월 강화되는 방향으로 개편되었는데, 이러한 양도세 강화 조치에 따른 주택거래량 감소효과가 취·등록세에 한정되는 거래세 인하에 따른 주택거래 활성화 효과를 상쇄하고도 남았을 것으로 추측된다.

12) 이는 통상의 경제학적 해석과는 다른 방식의 설명을 요구한다. 경제학적으로 볼 때 어떤 정상적인 상품(주택)의 가격이 상승하면 그에 대한 수요가 낮아짐으로써 거래량(주택거래량)이 줄어들 것으로 예상할 수 있다(수요의 법칙). 하지만 우리나라의 최근 주택시장은 그 반대의 양상을 나타내고 있는 것으로 보인다. 다시 말해서 주택의 가격이 상승하면 이는 주택구입을 통한 자본이득(capital gain)의 가능성이 높아지는 신호로 여겨져 투기적 목적의 주택구입(거래량)을 보다 끌어올리는 작용을 한다는 것이다. 반대로 주택가격의 하락은 그와 같은 자본이득이 더 이상 가능하지 않다는 신호로 받아들여져 투기적 주택수요가 시장에서 자취를 감춤으로써 오히려 주택거래는 이전보다 위축되는 것으로 나타난다. 따라서 주택가격의 비합리적인 상승을 제어하기 위한 방안은 두 가지 측면에서 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 자본이득의 가능성을 원천적으로 차단한다. 이는 현행 양도소득세에 의해 부분적으로 이루어지고 있다. 하지만 투기적 주택수요자가 양도소득세와 같은 세제가 정치적 압박을 통해 완화되는 방향으로 개편될 수 있다고 기대할 경우에는 이러한 양도소득세제에 의한 투기적 수요의 억제정책은 그 실효성을 높이지가 용이하지 않을 수 있다. 둘째, 투기적 수요자들은 자기자본으로 주택을 구입하는 것보다 시중은행으로부터 주택담보대출의 형식으로 자금을 조달할 가능성이 더 높다는 점을 감안하여 이러한 금융권의 주택담보대출에 대해 엄격한 규율을 적용한다. 대표적으로 DTI(Debt To Income, 총부채상환비율)와 LTV(Loan To Value, 주택담보인정비율) 규제가 이에 해당한다. 참여정부 말기에 이와 같은 금융규제가 강화됨으로써 사실상 주택가격의 고공행진이 주춤했던 게 사실이다. 하지만 DTI와 LTV 규제는 주택가격을 안정화시키는 기능이 있는 반면 단기적으로 주택거래에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 주택가격이 안정적인 수준을 유지하는 이상적인 상황이라면 양도소득세제의 강화를 통하여 불로소득에 해당하는 자본이득에 대해 중과함으로써 자본이득을 노리는 투기적 수요를 억제하고 DTI와 LTV 규제를 통해 그와 같은 투기적 수요자들의 자금줄을 축소시키는 것이 집값 안정에 유효한 정책으로 볼 수 있다. 반면 지금처럼 주택가격이 상대적으로 높게 형성되어 있는 상황에서는 이 양자의 정책 가운데 양도세제 강화 대책은 주택거래를 위축시킴으로써 주택시장을 보다 더 왜곡시킬 수 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

시차를 두고 주택거래량이 단기적으로 약 1.5% 감소하는 것으로 나타났다. 이는 주택수요자들의 구입 능력이 충분히 신장되더라도 이러한 주택구매력의 향상은 그들로 하여금 이를 활용하여 바로 주택구입에 뛰어들기보다는 이전보다 더 신중하게 행동하도록 영향을 미쳤음을 의미한다¹³⁾.

다섯째, 장기적으로 인구(15세 이상 인구수)가 성장하면 주택거래는 증가하는 것으로 파악되었다. 반면 회사채수익률의 상승은 주택거래량을 위축시키는 요인으로 작용하는 것으로 분석되었다. 이는 인구밀집이 주택거래량을 끌어올리는 주요 원인들로 작용하는 반면, 회사채수익률의 상승으로 대표되는 금리상승은 주택거래를 위한 자금조달비용을 상승시킴으로써 거래를 제한하는 하나의 원인이 될 수 있음을 시사한다.

이상의 분석 결과에 근거하여 평가할 때 2005년 이후 3차례에 걸쳐 주택분 취·등록세 인하를 통해 주택거래의 활성화를 도모하고자 했던 정부의 정책 시도는 의도했던 만큼의 성과를 거두지 못했다고 할 수 있다¹⁴⁾.

2. 정책적 함의

가. 지방자치단체 재정의 위축

2009년 결산을 기준으로 할 때 전체 지방자치단체의 취·등록세 세수(13조 7752억원)가 총 지방세 수(45조 1678억원)에서 점유하는 비중은 30%를 상회한다. 또한 전체 취득세(6조 6439억원) 및 등록세 수(7조 1314억원) 가운데 주택분 취득세 및 등록세가 차지하는 비중은 각각 45%, 29%에 이른다¹⁵⁾. 다시 말해 주택분 취·등록세는 지방자치단체의 주된 세입원 가운데 하나이다.

13) 주택에 대한 실수요자 입장에서는 자신의 주택구입능력이 향상되면 주택가격이 상승하는 국면에서는 주택구입을 미루지 않을 것이지만 반대로 주택가격이 하강하거나 낮아질 것이라고 예상되는 시점에서는 주택구입능력이 나아지더라도 주택구입을 서두르려 하지 않을 것이다. 바로 이 후자의 측면이 반영되어 주택구매력의 향상이 주택거래량에 부정적으로 반응할 수 있는 결과가 도출된 것으로 보인다.

14) 예를 들면 서울지역의 경우 2005년과 2006년의 기간 동안 3차례에 걸쳐 거래세 완화조치가 시행되었음에도 불구하고 그 이듬해인 2007년 이후 주택거래량은 26.8%나 위축된 것으로 추정되며, 이를 강남권에 한정할 경우 그 위축규모는 41.6%에 이른다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

따라서 취득·등록세 세율인하를 핵심으로 하는 주택거래 활성화 정책이 소기의 성과를 거두지 못했다면 이는 제도적 실패에 머물지 않고 지방자치단체의 주요 세수입을 감소시키는 보다 장기적인 문제로 연계될 수 있다. 더욱이 취득·등록세는 특별·광역시·도세로서 그 관할 기초지방자치단체에 대한 재정조정 재원의 역할을 하기 때문에 세율인하에 따른 주택 관련 취득·등록세 세수의 감소는 곧 기초자치단체로의 조정교부금(특별·광역시)과 재정보전금(도)의 감소로 이어짐으로써 전체 지방자치단체의 재정적 위축을 초래할 수 있다.

노영훈(2006)에 따르면, 2006년의 경우 부동산거래량이 수도권 주택을 중심으로 일정 수준을 유지했고, 과표현실화에 따른 과표 증대가 세수에 미친 효과가 취득·등록세 세율인하에 따른 효과를 상회함으로써 거래세 완화에 따른 세수부족 문제는 크게 제기되지 않았다. 이에 따라 취득·등록세를 재원으로 하여 교부되는 조정교부금과 재정보전금의 규모도 크게 변동하지 않았다. 하지만 2007년 이후 주택거래 위축에 따른 취득·등록세 세수 감소분은 상당한 규모로 알려져 있다. <표 2>는 구 지방세법 제273조의2¹⁶⁾에 의한 감면 현황을 정리하여 나타내고 있다. 동 표에 따르면 지방세법에 의한 감면액 규모는 2005년 1조 1,828억원에서 2009년 5조 9,897억원으로 증가하였다¹⁷⁾.

15) 2009년 결산기준 전체 취득세 신고납부액과 보통징수액은 6조 9005억원으로 전체 취득세 징수액 6조 6439억원과 다소 차이를 나타내고 있다. 이는 집계과정 상의 문제인 것으로 보인다. 2009년 결산을 기준으로 할 때 전국 주택분 취득세의 신고납부액과 보통징수액의 합계는 총 2조 9626억원의 수준에 달하고 있으며, 주택분 유상취득등기에 대한 등록세 징수액은 2조 687억원의 수준을 나타내고 있다(행정안전부, 『지방세정연감』, 2010).

16) 2011년부터 지방세법은 지방세기본법(총칙), 지방세법(세목), 지방세특례제한법(감면)으로 분법화되었다. 이에 따라 종전까지 지방세법 제273조의2에 규정되었던 주택거래에 관한 취득·등록세 감면조항은 현재 지방세특례제한법 제40조의2(주택거래에 대한 취득세의 감면)로 이관되었다. 아울러 납세자의 세부담을 변동시키지 않으면서 성격이 유사한 세목들을 통폐합하여 16개 세목이 11개로 간소화되는 과정에서 취득세와 취득관련 등록세가 취득세로 통합되었다. 이에 따라 과거 주택분 취득세와 등록세는 취득세로 일원화되었고 그 표준세율은 이전 두 세율의 합(4%)으로 고정되었다(지방세특례제한법 일부개정법률안(대안), 2010.12.8.). 이러한 사정을 반영하여 지방세특례법 제40조의2는 유상거래를 원인으로 취득하는 취득 당시의 가액이 9억원 이하인 주택 가운데 취득일 현재 1주택이 되거나 대통령령으로 정하는 일시적으로 2주택이 되는 경우(이사, 근무지의 이동, 본인이나 가족의 취학, 질병의 요양, 그 밖의 사유로 인하여 다른 주택을 취득하였으나 종전의 주택을 처분하지 못한 경우)에는 2011년 12월 31일까지 표준세율을 적용하여 산출한 취득세의 50%를 경감하도록 규정하고 있다(대통령령 제22587호, 2010.12.30, 일부개정, 시행 2011.1.1.).

17) 2010년까지 지방세 감면은 지방세법, 조세특례제한법, 표준감면조례, 개별감면조례에 근거하여 이루어졌다. 2007년을 기준으로 할 때 지방세 비과세·감면액은 9조 7,266억원(비과세 3조 6,080억원 + 감면 6조 1,186억원)에 이르렀고, 이 가운데 지방세법에 근거한 비과세·감면액 규모는 7조 7,404억원(80%)에 달하였다(이영희·김대영·이삼주·유태현, 2009: 41-44).

〈표 2〉 지방세법상 주택거래세 관련 감면 현황

(단위 : 천건, 억원, %)

연도	지방세법에 의한 감면			지방세법 제273의2조에 의한 감면				
	합계	취득세	등록세	소계	취득세	등록세		
	세액	세액	세액	세액	건수	세액	건수	세액
2005	11,828 (100)	5,017	6,019	1,965 (16.6)	0	0	468	1,965
2006	44,872 (100)	20,969	22,707	29,913 (66.7)	1,016	13,067	1,051	16,846
2007	41,323 (100)	20,247	18,971	28,949 (70.1)	925	14,310	964	14,638
2008	50,957 (100)	25,744	22,647	35,996 (70.6)	1,031	18,199	1,056	17,797
2009	59,897 (100)	29,775	27,264	38,362 (64.0)	946	19,483	964	18,879
누적액/건수	208,877 (100)	101,752	97,607	135,185 (64.7)	3,917	65,059	4,504	70,126

주 : 사회복지 및 국민생활안전지원 감면 중 주택거래에 대한 감면(지방세법 제273의2조)은 취득세(50%), 등록세(50%)임
 자료 : 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도.

이와 같이 지방세법에 의한 감면액이 급증한 주된 원인은 주택 유상거래에 따른 취득·등록세의 감면에 기인하였다. 동 표에 따르면 이와 같은 취득·등록세 감면액이 전체 지방세법에 의한 감면액에서 차지하는 비중은 2005년 16.6%에서 2006년 66.7%로 급증한 이후, 2008년 70.6%의 수준을 거쳐 2009년에는 64%의 수준을 보여주고 있다. 아울러 2005년부터 2009년까지 주택 유상거래에 따른 취득·등록세 감면액의 누적액은 무려 13조 5,185억원에 이르고 있다.

정리하면 2005년과 2006년의 기간 동안 3차례에 걸쳐 취득·등록세를 중심으로 거래세 완화가 이루어졌음에도 불구하고 이에 상응하여 주택거래가 활성화되었다는 증거는 발견되지 않고 있으며, 오히려 이러한 조치에 의해 2006년 이후 지방자치단체의 세수입이 상당규모로 감소한 것으로 평가할 수 있다¹⁸⁾.

18) 정부는 2006년 9월 이후 거래세율 감소에 따른 세수입 감소분을 보유세증가분(부동산교부세)으로 전액 보전해 주기로 하였다. 하지만 거래세 완화에 따른 세수입 감소분을 보유세증가분으로 보전하는 것은 당초 부동산교부세를 전액 지방으로 교부한다는 부동산교부세 도입 취지와는 거리가 있는 조치가 아닐 수 없다. 부동산교부세는 2005년 초 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 보전해 줄 목적으로 도입되었고, 그 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 결정하도록 되어 있었기 때문이다. 당시 전국시도지사협의회는 거래세보전대책과 보유세보전대책은 별개의 사안이라는 점을 들어 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세 이외에 국세의 지방세 이양, 소득·소비과세의 지방세화 등 별도의 재원으로 거래세보전이 이루어져야 한다고 주장하였다(전국시도지사협의회, 2006.8.22).

특 집

주택시장과 지방세 정책

나. 합리적 주택정책 수립 필요성의 증대

취·등록세의 세율 인하를 중심으로 하는 주택거래세율 인하정책은 주택거래 활성화에 크게 기여하지 못한 것으로 분석되었다. 그렇다면 주택거래 활성화를 위한 정책을 설계할 때 초점을 두어야 할 사항은 취·등록세의 세율인하 보다는 주택거래에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 종합적이고 체계적인 검토와 그 결과에 근거한 합리적 통제시스템의 구축이어야 할 것이다.

분석결과에 따르면 주택거래량은 인구, 산업생산지수, 주택건설실적, 주택매매가격지수, 양도세제 개편, 주택구매력지수 등으로부터 상당한 영향을 받는 것으로 나타났다. 따라서 주택거래 활성화를 도모하기 위해서는 이들 경제적 변수들에 대한 적절한 정책적 고려가 이루어져야 한다.

첫째, 장기적으로 주택거래량은 인구의 증가와 밀접하게 연동되어 변화한다. 이는 주택에 대한 수요가 장기적으로 인구수에 의해 결정됨을 의미한다. 장기적으로 우리나라 인구수는 2018년을 기점으로 감소 추세에 접어들 것으로 예상되고 있다¹⁹⁾. 따라서 주택거래량도 이러한 인구의 추이와 연동되어 일정 시점(2018년)까지는 증가하다가 그 이후 감소하는 추이를 나타낼 것으로 전망된다.

둘째, 산업생산지수와 주택건설실적은 주택거래량과 양의 상관관계를 보여주었다. 분석결과에 따르면 전국 주택거래량 변화율은 산업생산지수의 차분변수와 통계적으로 유의한 양의 관계를 나타냈고, 주택거래량은 주택건설실적과 통계적으로 유의한 양의 관계를 형성하였다. 이는 경기가 활성화되고 주택공급이 원활하게 이루어질수록 주택거래가 활성화될 수 있음을 의미한다. 다시 말해 주택거래를 끌어올릴 수 있는 방안 가운데 하나로 경기를 활성화하는 가운데 주택공급을 꾸준히 늘리는 대책을 들 수 있다는 것이다.

셋째, 주택매매가격지수와 주택거래 활성화는 서로 밀접하게 연결된 것으로 분석되었다. 서울 지역을 대상으로 할 때 주택매매가격지수의 상승은 주택거래를 끌어올리는 한 원인으로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 주택가격이 상승하는 기간에는 자본이득(capital gain)을 노리는 투기적 목적의 주택수

19) 통계청, 장기인구추계(<http://kosis.kr/wnsearch/totalSearch.jsp>).

요가 증가하며, 반대로 주택가격이 하락하는 시점에서는 투기적 목적의 주택수요가 급격히 소멸할 수 있다는 점을 의미한다. 이와 같이 주택가격과 주택수요가 같은 방향으로 변동하는 현상은 우리나라 주택시장이 실수요자들 보다는 투기적 수요자들에 의해 크게 영향을 받고 있다는 점을 보여준다. 따라서 주택시장을 실수요자들 중심의 정상궤도로 안착시키기 위해서는 주택시장에 대한 투기적 수요자들의 문턱을 높이는 조치들을 과감하게 시행할 필요가 있다. 예컨대 비정상적인 자본이득의 가능성을 가급적 낮출 수 있도록 양도소득세제를 강화하고, 투기적 주택수요의 재원을 형성하는 금융권 주택담보대출에 대한 엄격한 규율의 시행이 요구된다. 하지만 이러한 조치들은 주택가격이 충분히 높이 형성되어 있는 시점에서는 시행이 곤란할 수 있다. 자본이득의 실현가능성이 높은 주택들이 즐비한 상황에서 양도소득세의 강화조치는 오히려 주택거래를 위축시키는 방향으로 작용할 수 있고, 주택담보대출에 대한 금융규율의 강화조치도 주택가격이 하락하는 시점에서는 그 실효성이 낮을 수 있기 때문이다²⁰⁾.

넷째, 주택시장이 정상화되지 않은 상황에서는 실수요자들의 주택구매력이 향상된다고 해서 이것이 곧 주택거래의 활성화로 연계되지는 않는다. 주택가격이 비합리적으로 변동하는 상황일 때 상당한 주택구매력을 갖추고 있더라도 실수요자들은 주택구입을 서두르려 하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 실수요자 위주의 주택거래가 형성될 수 있는 방향으로 주택시장을 정상화시키기 위해서는 주택가격의 비합리적인 변동성을 낮추는 조치가 선행되어야 한다.

다섯째, 보유세제의 개편은 주택거래 활성화와 밀접한 관련이 없는 것으로 분석되었다. 종합부동산세의 신설 및 강화를 핵심으로 하는 보유세제 개편이 단행되었던 2005년, 2006년은 주택가격이 상승하던 시기에 해당하며 이 시기 동안 주택거래는 매우 활발하게 이루어졌다. 반면 이명박 정부 출범 이후 종합부동산세의 약화를 핵심으로 하는 보유세제 개편이 단행된 2008년은 주택가격 하락에 따른 주택거래 위축이 심화되던 시기였다. 이런 측면에서 볼 때 주택거래 활성화를 위해 보유세제의 완화조치를 병행하는 방안은 실효성 있는 성과를 거둘 수 없을 것으로 판단된다.

20) 실제로 양도세제가 강화되었던 2004년, 2007년에는 주택거래가 크게 위축되었다. 한편 양도세제가 완화되었던 1996년, 2002년에는 주택거래가 크게 활성화되었으나, 2008년 이후에는 양도세제의 완화에도 불구하고 주택거래는 활발하게 이루어지지 않았다. 주택매매가격지수의 추이에 근거할 때 1996년과 2002년은 주택가격이 상승기에 접어든 시기로 볼 수 있는 반면 2008년 이후는 주택가격이 정점에 이르러 하락기에 접어든 시기로 평가된다. 이는 2008년 이후와 같이 주택가격이 더 이상 상승하리라는 기대심리가 형성되지 않는 시기에는 큰 폭의 집값하락이 이루어지든가 대폭의 양도세제 완화조치가 이루어지지 않고서는 주택거래가 크게 활성화되지 않을 것임을 시사한다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

IV. 맺는 글

2005년 이후 정부는 취·등록세 인하를 중심으로 하는 거래세 완화를 통해 주택거래 활성화 정책을 추진하였다. 거래세율 인하는 2005년 1월, 2006년 1월과 9월 모두 3차례에 걸쳐 이루어졌다. 하지만 주택시장은 이러한 거래세 인하 목적과는 전혀 다른 방향으로 작동하였다.

2006년 양도세 강화조치와 그해 말 DTI(Debt To Income, 총부채상환비율, 소득에 대비한 금융부채 상환능력을 파악하여 대출한도를 정하는 계산비율) 및 LTV(Loan To Value, 주택담보인정비율, 해당 주택의 담보가치에 근거한 주택가격 대비 대출을 받을 수 있는 한도) 강화조치가 시행되자 2007년 이후 주택가격의 증가율이 급격히 둔화되기 시작하였고 여기에 반응하여 거래도 급격히 위축되었다. 이런 상황에서 주택거래세율 인하를 통한 주택거래활성화 정책은 소기의 성과를 달성할 수 없었고, 정책적 의도와 달리 시장은 거래세율 인하에 크게 반응하지 않은 것으로 분석되었다. 오히려 양도세제의 강화와 DTI 및 LTV 등 금융제재수단 강화의 영향으로 주택가격이 하락하면서 주택투기자들은 주택시장에서 이탈하였고 이에 따라 실수요자들도 주택구입을 서두르지 않는 현상이 나타났다. 이를 반영하듯 2007년 이후 주택거래량은 줄어드는 양상을 보여주었다.

실증 분석결과에 따르면 거래세 인하는 주택거래활성화의 성과를 나타내는 대신 지방자치단체의 주된 세입원의 하나인 거래세수의 감소를 초래함으로써 가뜩이나 열악한 지방재정을 더 취약하게 만드는 부작용을 드러내었다²¹⁾. 또한 주택거래량은 취·등록세의 세율인하보다는 인구, 산업생산지수, 주택건설실적, 주택매매가격지수, 양도세제 개편 등으로부터 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

이런 점들을 종합적으로 고려할 때 주택거래의 활성화를 목적으로 하는 세제개편은 취·등록세 개편보다 양도세 조정을 통한 방안이 더욱 실효성을 담보할 수 있을 것으로 판단된다. 더불어 주택거래가 주택가격, 주택수요, 주택공급, 거시경제환경, 제도적 변수 등 여러 요인에 의해 영향을 받는 현실을

21) 한편 취·등록세율 인하조치(주택 유상거래를 원인으로 하는 취득세 감면제도)를 2011년부터 1년 동안 연장시킨 최근 지방세특례제한법 개정은 과거의 경험 예에 비추어 볼 때 침체된 주택거래 활성화의 성과를 담보하기 쉽지 않을 것으로 예상된다.

감안하여 즉흥적이고 임기응변적인 주택정책을 지양하는 대신 실질적이고 체계적인 주택정책의 수립을 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다. 🏠

< 참 고 문 헌 >

- 국민은행. 「전국주택가격동향조사」. 각 월(<http://land.kbstar.com/>).
- 국토해양부. 「부동산거래통계」, 각 월(온나라부동산정보사이트<http://www.onnara.go.kr>).
- 국토해양부 · 기획재정부 · 금융위원회 · 행정안전부.(2010).주택거래 정상화 통해 서민 주거안정 도모, 보도자료, 2010.8.29.
- 국토해양통계누리 사이트(<https://stat.mltm.go.kr/>)
- 김정환.(2007).주택관련 세제의 개편 방안. 「감정평가연구」, 17(2): 193-214.
- 김명직 · 장국현.(2002). 「금융시계열분석(제2판)」. 서울:경문사.
- 김세완 · 박기정.(2006).VAR모형을 이용한 부동산가격결정요인의 상대적 효과에 관한 연구. 「한국경제학보」, 13(2): 171-198.
- 김완석 외5인.(2006). 「부동산세 개정에 따른 지방재정 안정화 방안에 대한 연구」. 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.11.
- 김현아 · 허윤경.(2009).부동산 거래량 통계의 활용방안 연구. 「국토연구」, 62: 107-124.
- 노영훈.(2006).부동산 보유 및 거래과세 구성변화와 재정적 과제. 「지방세」, 6: 3-15.
- 손종철.(2010).통화정책 및 실물 · 금융변수와 주택가격간 동태적 상관관계 분석. 「경제학연구」, 58(2): 179-218.
- 신상영 · 이성원.(2007).주택자금 대출규제가 주택구입능력에 미치는 영향 : 서울시 아파트를 중심으로. 「국토연구」, 54: 129-155.
- 유태현 · 김찬수 · 이상호.(2009). 「부동산보유세 체계 개선방안 연구」, 한국지방세협회, 2009.8.
- 윤덕병.(2005).양도소득세 개선에 관한 연구. 「전산회계연구」. 4(1): 192-231.
- 이영희 · 김대영 · 이삼주 · 유태현.(2009). 「미래지향적 비과세 · 감면 모델 정립」. 한국지방행정연구원, 2009. 6.
- 전강수.(2007).부동산 정책의 역사와 시장친화적 토지공개념. 「사회경제평론」, 29(1): 373-421.
- 전국시도지사협의회.(2006).취·등록세율 인하조치 관련 시 · 도 공동 건의사항, 2006. 8. 22.
- 지규현 · 김정인 · 김진유.(2006).주택취득비용 지불능력 지수 개발에 관한 연구. 「주택도시」, 89: 37-52.
- 지대식 · 최수.(2003). 「부동산 관련 세제의 정비 · 개선방안 연구」. 국토연구원.

- 최희갑 · 임병준.(2009).주택가격 전망이 주택가격 및 경기에 미치는 영향. 「국토연구」, 63: 141-158.
- 한재명 · 유태현.(2011). 거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 효과에 대한 분석. 「지방행정연구」, 25(2): 93-134. 한국지방행정연구원, 2011.6.
- 통계청. 「소비자물가조사」. 각 월(<http://kosis.kr/>)
- 한국은행. 「주택금융조사시계열정리(2009)」 (<http://land.kbstar.com/>)
- 행정안전부(행정자치부). 「지방세정연감」. 각 연도.
- 홍기석.(2009).주택임대가격/매매가격비율에 관한 실증분석. 「응용경제」, 11(3): 115-144.
- Dickey, David, and Wayne A. Fuller. (1981). Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*, 49(july): 1057-1072.
- Dickey, David, and Wayne A. Fuller.(1979). Distribution of the Estimates for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Journal of the American Statistical Association*, 74(June): 427-431.
- Dolado, Juan, Tim Jenkinson, and Simon Sosvilla-Rivero.(1990). Cointegration and Unit Roots. *Journal of Economic Surveys*, 4: 249-273.
- Enders, Walter.(2010). *Applied Econometric Time Series*, 3e, Wiley, Lexington.
- Ljung, G. and George Box.(1978). On a Measure of Lack of Fit in Time Series Models. *Biometrika*, 65: 297-303.
- McDowell, Allen.(2002). From the help desk: Transfer functions. *The Stata Journal*, 2(1): 71-85.