

다주택자 종합부동산세 증가와 조세회피 분석

- 9.13 대책에 따른 다주택 회피행위를 중심으로 -

임상빈* · 최은철** · 이소영***

〈요 약〉

코로나19 이후 주택시장은 이상과열 현상이 발생하여 최근 3년간 주택가격이 급등하는 등 주택 시장이 비정상적인 상황에 직면해 있다. “뚝뚝한 한 채” 열풍과 “2030 세대 주택 갭투자” 열풍 등 주택가격 급등에 따라 주택시장은 과열 양상을 비트코인시장과 같은 투자제 시장의 성격을 보이고 있다. 본 연구는 주택시장의 이상현상이 조세제도에 기인한 것으로 보아 그 원인을 규명해 보고자 한다.

종합부동산세에서 다주택자에 대한 과세강화와 1주택자에 대한 특례는 다주택자와 1주택자의 세 부담 격차를 확대하게 된다. 이 경우 납세자는 조세회피를 위해서 1주택자가 되기 위한 노력을 하게 될 것이다. 주택가격 상승 기대가 있는 경우 주택에 대한 매도를 검토하기 보다는 세 부담을 줄이기 위한 방안으로 세대분가 후 증여를 통해서 다주택에서 1주택이 되기 위한 조세 전략을 수립하게 된다. 또한, 세대 분가가 사실상 불가능한 납세자의 경우 다른 우회전략을 찾게 된다. 그 방법이 법인설립 후 증여 및 현물출자를 통해서 1주택자가 되는 방법이다.

본 연구는 다주택자에 대한 종합부동산세 증가세가 납세자의 조세회피 행동에 미친 영향을 실증하고자 회귀분석을 실시하였다. 그 결과, 다주택자 증가세를 회피하고자 하는 납세자의 조세전략은 주택시장에서 증여거래 증가 및 법인거래 증가를 유발한다는 것을 확인할 수 있었다.

따라서, 본 연구는 다주택자에 대한 종합부동산세 과세강화와 1세대 1주택자에 대한 세 부담 해택은 주택 수에 따라 세 부담의 격차를 넓혀 조세회피 유인을 제공하고 이를 통해서 납세자의 적극적인 조세회피가 주택시장에서 나타났다는 것을 확인하였다는 데 그 의미가 있다. 그러나, 본 연구는 조세정책에 대한 납세자의 단기 반응만을 측정하였고, 부동산종합대책이 다양한 정책효과를 유발할 수 있는데 종합부동산세 조세정책만의 효과를 적절하게 통제하지 못한 한계가 있다.

〈주제어〉 다주택자, 보유세 강화, 9.13 대책, 종합부동산세, 정책효과

* 한국지방세연구원 연구위원, sbin.lim@kilf.re.kr, 주저자

** 한국지방세연구원 주임, ecchoi@kilf.re.kr, 공동저자

*** 한국지방세연구원 부연구위원, huldaleesy@kilf.re.kr, 교신저자

I. 서 론

2022년부터 미국 연방준비제도가 인플레이션을 억제하기 위해서 기준금리를 인상하면서 주택시장은 거래감소와 가격 급락으로 침체 현상을 보이고 있다. 그러나 바로 3년 전인 2020년에 코로나19 발생에 따라 세계 각국의 중앙은행이 기준금리를 인하하면서 주택시장은 이상과열 현상을 경험하였다.

우리나라의 주택시장은 한국은행이 기준금리를 0.5% 수준까지 인하하면서 과열되는 양상을 보였다. 그 당시, “뽕뽕한 한 채” 열풍과 “2030 세대 주택 갭투자” 열풍 등으로 인해 주택가격 급등함에 따라 주택시장은 단기 차익을 목적으로 하는 투자가 급증하였다. 2021년 8월 한국은행이 기준금리 인상을 시작하면서, 주택시장은 거래감소가 나타나기 시작했고, 2022년 들어 세계적인 인플레이션 현상으로 각국의 중앙은행들이 기준금리를 올리면서 거래절벽 현상이 나타나고 있다. 이러한 상황을 보면, 코로나19 극복을 위한 저금리 정책이 주택시장의 과열을 가져온 것이 분명하다. 그러나 주택시장은 다른 자산시장과 달리 상대적으로 더 큰 과열 현상을 보였는데, 이는 주택시장에 대한 과도한 규제와 반작용일 수 있다.

주택시장을 규제하는 정책은 시장의 수요를 억제하는 효과가 있으나 반대로 주택시장에서 규제를 회피하기 위한 시장 반응이 나타나면서 정책효과를 무력화시키는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 강남 아파트 가격을 억제하기 위한 펀셋 규제인 토지거래허가제도 시행은 우량 아파트에 대한 선호도를 높여 가격이 더 급등하는 현상이 나타나기도 하였다.

본 연구에서는 2018년 9.13 대책에 따른 다주택자 세부담 강화정책을 주목하였다. 9.13 대책은 다주택자와 1주택자의 종합부동산세 차이를 확대하는 정책이다. 다주택자에 대한 종합부동산세 강화정책이 주택시장에 미치는 영향을 분석하기 위해서 납세자가 정부의 조세정책에 대응하는 행동을 분석해 보았다. 구체적으로 다주택자에 대한 차등적인 세부담 강화 정책이 주택시장에서 조세회피 현상을 유발하고 있는 여부를 확인해 보고자 하였다. 즉, 2018년 9.13 대책에 따라 납세자의 다주택자에 대한 종합부동산세 회피전략이 시장의 거래에 투영되는 현상을 실증 분석하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 종합부동산세 제도

가. 종합부동산세법 개정 연혁

우리나라 재산세제는 1945년 지세와 가옥세를 중심으로 출발하여 1962년에 토지 재산세와 건

물 재산세로 자리 잡았다. 토지 재산세는 1980년대 토지공개념의 등장에 따라 1988년 토지과다 보유세가 신설 되었고, 1990년 토지초과이득세가 도입되면서 종합토지세와 토지초과이득세의 이원화 형태를 갖게 되었다. 그 후 토지초과이득세 헌법불합치판결이후 토지에 대한 재산세는 종합토지세로 운영되었다. 2004년 보유세 개편방안에 따라 2005년 종합부동산세가 도입되면서, 재산세 세제가 재산세(지방세)와 종합부동산세(국세)로 이원화 되었다.

종합부동산세 신설 이후 2006년 인별합산에서 세대별합산으로 개정되었다. 이와 관련 헌법재판소는 세대별 합산규정은 혼인한 자 또는 가족과 함께 세대를 구성한 자를 비례의 원칙에 반하여 개인별로 과세되는 독신자, 사실혼 관계의 부부, 세대원이 아닌 주택 등의 소유자 등에 비하여 불리하게 차별하여 취급하고 있으므로, 헌법 제36조 제1항에 위반된다고 판결¹⁾하여, 종합부동산세법 개정으로 세대별 합산에서 인별 합산으로 재개정이 있었다.

〈표 1〉 세대합산 등 종합부동산세법 개정 연혁

2005. 1. 5. 제정	2005. 12. 31. 개정	<위헌결정>	2008. 12. 26. 개정
• 보유세 국세와 지방세로 이원화 • 과표현실화 : 주택 통합과세 • 건물에 대한 낮은 비례세율 적용	• 인별 → 세대별합산 • 주택분 · 종합합산 토지분 종합부동산세 과세기 준액 인하 • 종합부동산세 세율 인상 • 세부담상한율 및 과표적용율 인상	헌법재판소 2008. 11. 13. 선고 2006헌바112	• 세대 → 인별합산 • 1주택자에 대한 공제 제도 도입 • 과세기준액 상향조정, 세부담상한율 인하 • 세율 하향조정 • 공정시장가액비율 도입
← 중부세 세부담 강화 →		← 중부세 세부담 완화 →	

종합부동산세는 2009년 이후 완화된 운영되다가 2018년 주택가격이 급등하면서 9.13대책을 통해서 다주택자에 대한 종합부동산세 강화정책이 추진되었다. 2018년 9.13대책은 주택 수에 따른 차등과세와 다주택에 대한 세율 인상을 주요 내용으로 한다. 2020년 코로나19 이후 주택가격이 급등함에 따라 법인을 통한 주택투자를 억제하기 위해서 6.17대책이 시행된다. 2018년부터 주택 수요억제를 위해 세부담이 강화되었으며, 2020년 이후 1주택자의 세부담은 완화되었다. 2020년 종합부동산세 부담은 강화되었으나 1세대 1주택자 세부담은 일부 완화하였다. 2021년 종합부동산세 세부담이 높다는 여론에 따라 1세대 1주택 추가공제를 통해서 1세대 1주택자에 대한 세부담을 완화하였다.

1) 헌법재판소 2008. 11. 13. 선고 2006헌바112.

〈표 2〉 다주택자에 대한 종합부동산세법 개정 연혁

2018. 12. 31. 개정	2020. 8. 18. 개정	2020. 12. 29. 개정	2021. 9. 14. 개정
• 주택 세율 인상 • 주택 수에 따른 세율 차등 • 1세대 1주택자의 장기 보유 세액공제 상한구 간 신설 • 다주택자세율인상	• 종합부동산세 세율 인상 • 1세대 1주택자세부담 완화 • 다주택자 법인 과세 강화	• 1세대 1주택 고령자 및 장기보유 공제 부부공동명의로 확대 • 공공주택임대사업자에 대한 일반과세 완화	• 1세대 1주택 추가 공제 3억에서 5억원으로 인상
← 종부세 세부담 강화 →		← 1주택자 종부세 세부담 완화 →	

나. 9.13. 대책과 6.17. 대책에 따른 종합부동산세 강화

(1) 2018년 9.13 대책

9.13 대책은 문재인 정부에서 내놓은 부동산 시장 종합대책으로 2017년 8.2 부동산 대책 이후 1년 만에 가장 큰 부동산 대책이다. 2017년 8.2 부동산 대책, 9.5 부동산 대책, 10.24 가계부채 종합대책 등을 통해서 부동산 가격이 잠시 잡히는 듯해 보였으나, 2018년 들어서 부동산 시장의 양극화가 나타나며 서울 위주로 주택가격이 급증하였다. 이에 9.13 대책이 추진되었다.

2018년 9.13 대책에 따라 종합부동산세 과표 3억원~6억원 구간을 신설하여 세율을 0.7%로 부과하기로 하였다. 초고가 주택에 대해서는 종합부동산세 최고세율을 3.2%로 인상하기로 했다. 또한 종합부동산세 세 부담 상한선도 150%에서 300%로 2배로 확대하기로 하였다. 주택 수에 따라 종합부동산세 세율을 차등화하여 다주택자에 대한 세부담을 높여 주택시장 안정화를 기하고자 하였다. 한편, 9.13 대책은 종합대책으로 1주택자 분양 주택청약 제한, 부동산 임대사업자 등록 규제, 신규 수도권 공공택지 공급도 포함하고 있다.

(2) 2020년 6. 17.대책

2020년 초 코로나19 발생으로 선제적인 대응을 위해서 한국은행은 기준금리를 0.5%로 인하하였다. 이에 따라 시중에 유동성이 풍부해지면서 주택가격이 급등하기 시작하였다. 법인이 건물·토지 등 부동산을 구입 후 재판매하거나 임대하는 부동산매매업·임대업 법인이 빠르게 증가하는 추세를 보였다. 매매업의 경우 2018년 12월 기준 2.6만개에서 2019.12월 3.3만개로 1년 사이 7천개가 증가하였다. 또한 법인 임대업의 경우 2018년 12월 기준 4.5만개에서 2019년 12월 기준 4.9만개로 1년사이 4천개나 증가하였다. 특히, 법인이 아파트를 매수한 비중도 2017년 1%에서 2019년 3%로 증가하였으며, 인천·청주 등 시장 과열지역에서 매수비중이 큰 폭 확대되었

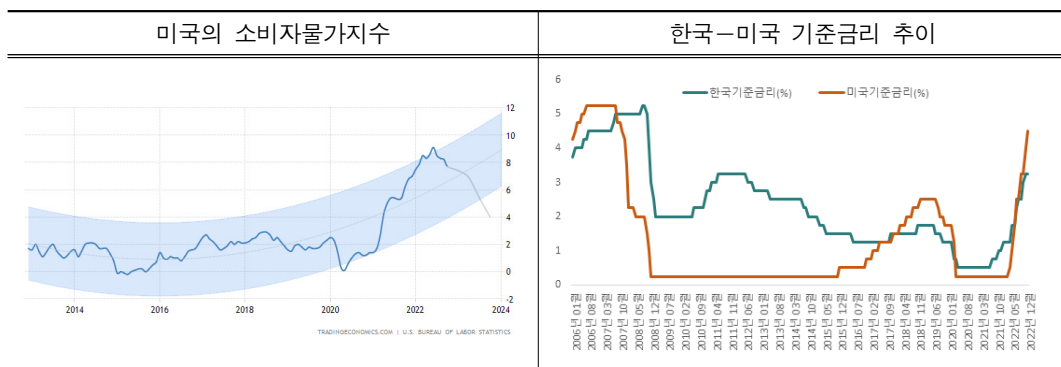
다. 이에 정부는 법인에 대한 투자목적 주택 취득을 억제하고자 6.17.대책을 마련하게 되었다.²⁾

법인 보유 주택에 대한 종합부동산세 세율은 개인·법인에 대한 구분 없이 납세자별로 보유 주택의 공시가격을 합산하여 종합부동산세 부과하고 있었다. 이를 개선하여 법인 보유 주택에 대해 개인에 대한 세율 중 최고세율을 단일세율(3%, 4%)로 적용하여 하고, 법인 보유 주택에 대한 종합부동산세 공제 6억원 공제를 폐지하였다. 법인의 조정대상지역내 신규 임대주택에 대해 종합부동산세를 과세하되, 현행 법인이 보유한 8년 장기 임대등록 주택(수도권 6억원, 비수도권 3억원 이하)은 종합부동산세 비과세하는데, 신규로 취득한 주택은 임대 등록하더라도 법인이 2020.6.18. 이후 조정대상지역에 8년 장기 임대등록하는 주택은 종합부동산세를 과세하도록 하였다.

2. 부동산시장 현황

미국의 소비자물가지수는 코로나19 이후 낮은 상승률을 보였으나, 2021년 소폭 상승하기 시작하여 2022년부터 급격하게 높아지고 있다. 미 연방준비제도는 2020년 코로나19 발생 이후 기준금리를 0.25% 수준까지 인하하였다. 그러나 2021년부터 소비자물가지수가 높아지면서 2022년 들어 인플레이션을 억제하고자 기준금리를 0.25%(2월)에서 4.5%(12월 까지 4.25% 인상하였으며, 한국은행도 연초 1.25%에서 3.25%까지 2%를 인상하였다. 2022년말 현재 한국과 미국의 금리 차이는 1% 이상 차이가 벌어지고 있다.

〈그림 1〉 인플레이션과 기준금리

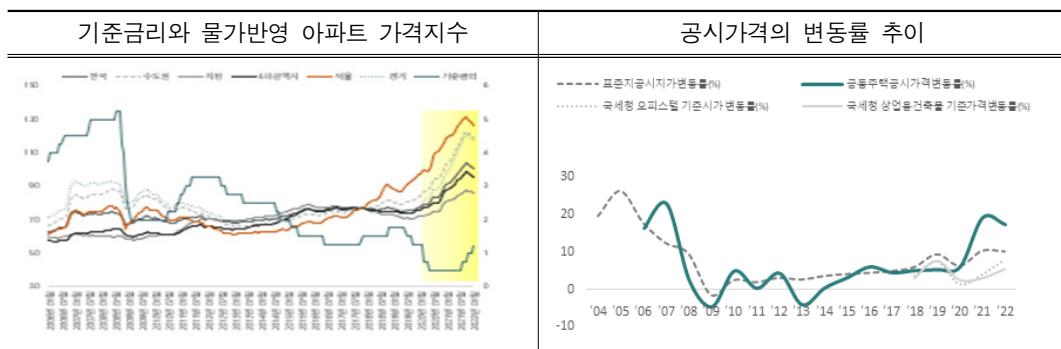


자료 : <https://tradingeconomics.com/united-states/inflation-cpi>, (2022. 11. 20. 검색)

2) 국토교통부, “주택시장 안정화를 위한 관리방안”, 보도자료(2020.6.17.)

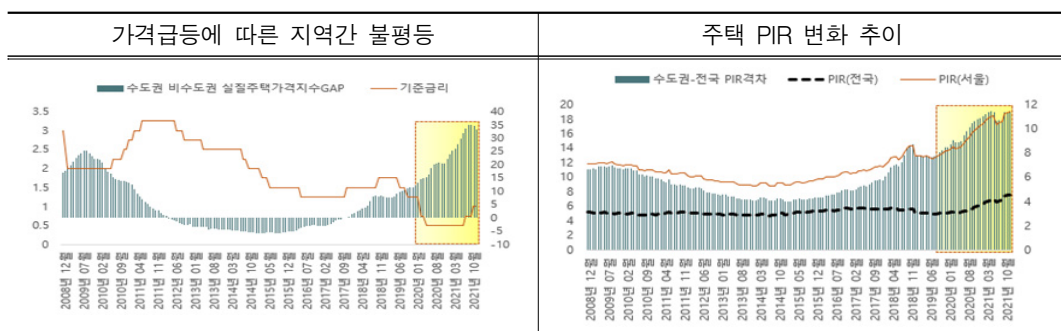
우리나라의 경우, 코로나19 이후 한국은행의 저금리 정책으로 주택가격이 급등하고 주택공시 가격도 급등하는 현상이 발생하였다. 실질주택가격지수는 저물가 환경에서 2018년 이후 지속적으로 상승하였다. 2020년 1월 코로나19에 따른 기준금리 인하와 저물가는 자산가격의 급등을 유발하였다. 주택공시가격도 시장가격 변화를 반영하여 2020년, 2021년 평균 매년 17% 이상 급등하였다. 결국, 주택공시가격 급등과 9.13 대책에 따른 종합부동산세 강화로 납세자의 세부담이 크게 증가하였다.

〈그림 2〉 부동산가격 및 공시가격의 급등 현상



이와 같이 국민의 소득 증가를 수반하지 않는 주택가격 상승으로 주택의 PIR(Price to Income Ratio) 비율이 크게 높아졌다. 코로나19 대응을 위한 저금리 정책은 주택가격 급등을 초래하여, 수도권-비수도권의 주택가격 격차를 확대시켰다. 특히, 서울의 주택 PIR은 2018년 1월 11.4에서 2021년 12월 19.0로 크게 증가하였는데, 이는 소득 증가 없는 주택가격 급등으로 보유세 납부에 어려움이 확대되어, 종합부동산세에 대한 거부감이 확산되는 이유가 되었다.

〈그림 3〉 주택가격 급등에 따른 지역간 불균형 및 PIR 변화



이와 같이 코로나19 극복을 위한 저금리정책은 주택가격을 급등시켜 불평등을 확산시켰고, 이를 억제하기 위한 정부의 보유세 강화정책은 시장의 교란을 확대하는 원인이 되었다.

III. 연구모형의 설정

1. 선행연구 검토

조세정책에 따른 효과분석을 수행한 선행연구는 임상빈·김병남(2021), 임상빈·차승민(2018) 등이 있다. 임상빈·김병남(2021)에서는 법인 주택 과세강화 정책 효과 분석하였다. 법인 종부세 강화(6.17 대책) 및 법인 취득세 종과세 강화(7.10대책)가 법인의 주택거래에 미치는 영향을 실증분석을 하였다. 취득세 강화 이후 법인 주택매수거래량 및 주택매수거래비중 감소 확인하였으며, 보유세 과세정책시행 시기의 중요성을 확인하였다. 또한, 임상빈·차승민(2018)은 주택 취득세 차등세율에 대한 납세자 반응을 분석하였다. 주택 취득세 차등세율 구간(6억원) 신설(2013년 8월 29일)이 한계영역에서 초과세율 부분의 거래비중에 미치는 영향을 실증분석하였다. 서울 경계에서 거래가격 조정을 통해 초과세부담을 회피 반응 확인하였으며, 차등과세에 따라 세 부담 차이가 납세자의 세 부담 회피 행위를 통해 시장에 영향을 미칠 수 있다는 점을 실증 분석하였다.

종합부동산세 강화가 주택시장에 미치는 영향 분석에 관한 선행연구 또한 다수 존재한다. 박정렬(2021)은 부동산 투자심리에 따른 종합부동산세 인상이 부동산매매의도에 미치는 영향을 분석하였다. 투자심리는 매매의도를 높이지만 매매의도를 낮추기 위한 종합부동산세 인상은 부동산 투자심리와 매매의도 어디에도 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 종합부동산세 인상은 매매의도를 낮추는 정책이 아닌 세금인상을 위한 정책이다. 또한, 노산하·신진호(2021)에서는 검색빈도를 이용한 종합부동산세 및 재산세의 주택가격 인하효과를 실증분석하였다. 종합부동산세 및 재산세로 인한 소비자의 심리 변화를 반영하는 검색빈도 데이터를 이용하여, 보유세 부담 증가가 주택가격 인하효과가 있는지 분석하였다. 종합부동산세 및 재산세가 증가하면 이로 인한 심리적 위축으로 인해 단기적인 주택가격 하락이 발생하는 것으로 나타났다. 정책발표 시점 보다 인상된 세금을 인지하는 시점에 심리적 위축 및 가격하락이 더 뚜렷하게 나타날 수 있다.

이태리·송인호(2021)에서는 종합부동산세 변화가 주택가격과 민간소비에 미치는 영향을 분석하였다. 종합부동산세가 상승하면 주택가격은 하락하고 민간소비를 하락함을 실증 분석하였다. 종합부동산세 증가는 주택가격 하락을 통해 시장안정을 위한 실질적인 정책수단으로 활용이 가능하나, 자산가치의 하락이 민간소비의 하락으로 이어질 수 있어 정책집행에 있어 전반적인

시장상황, 경제상황을 고려해야한다. 박정현·김형근(2019)에서는 아파트의 조세부담과 거래량 간의 관계에 대한 실증연구하였다. 취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세 실효세율이 아파트 거래량에 미치는 영향을 실증분석하였다. 취득세 세율과 재산세 실효세율은 주택거래량에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 종합부동산세의 실효세율은 주택거래량에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

이와 같이 부동산 조세정책 영향에 대해서 부동산시장의 효과를 중심으로 분석이 이루어지고 있다. 그러나 일부 연구는 조세정책에 대한 납세자의 조세회피 행동을 연구하기도 하였다. 본 연구의 부동산 조세정책에 따른 납세자의 조세회피 행동에 중점을 두고 조세정책 변화에 따라 세 부담 최소화를 위해서 납세자가 어떠한 전략적 행동을 취하는지를 분석해보고자 한다.

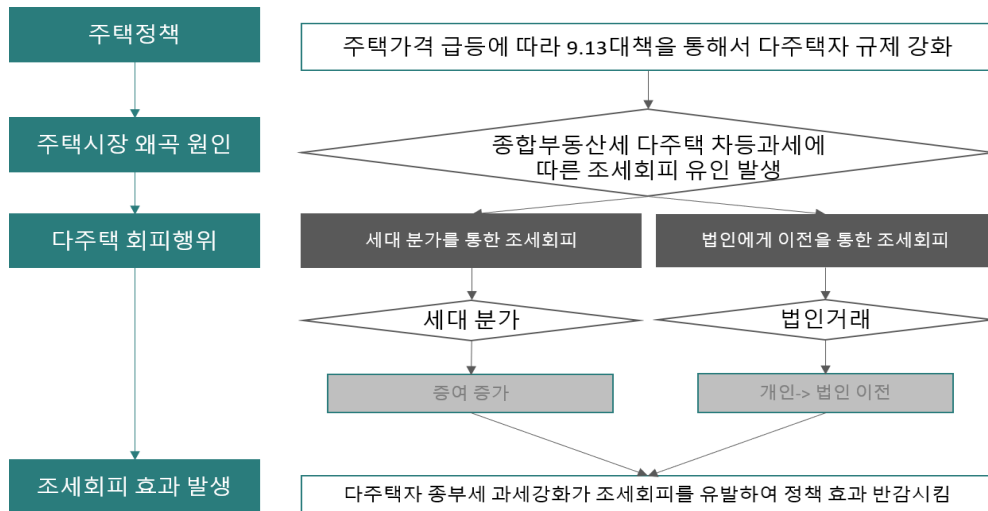
2. 가설의 설정

본 연구에서는 정부의 종합부동산세 과세 강화 정책에 대해 납세자가 조세회피 전략을 세우 세 부담을 낮추는 전략적 행위가 나타나고 있는지 실증해 보고자 한다. 종합부동산세에서 다주택 자에 대한 과세강화와 1주택자에 대한 특례는 다주택자와 1주택자의 세 부담 격차를 확대하게 된다. 이 경우 납세자는 조세회피를 위해서 1주택자가 되기 위한 노력을 하게 될 것이다. 주택가 격 상승 기대가 있는 경우 주택에 대한 매도를 검토하기 보다는 세 부담을 줄이기 위한 방안으로 세대분가 후 증여를 통해서 다주택에서 1주택이 되기 위한 조세전략을 수립하게 된다.³⁾

반면 세대 분가가 사실상 불가능한 납세자의 경우 다른 우회전략을 찾게 된다. 그 방법이 법 인설립 후 증여 및 현물출자를 통해서 1주택자가 되는 방법이다. 이와 같이 납세자는 다주택자 보유세 강화에 따라 주택을 매도하는 대응보다는 세대를 분가하거나 법인을 통해서 간접적으로 주택을 소유하는 전략을 취하게 된다. 결국 이러한 납세자의 조세전략은 다주택자에 대한 보유 세 강화 정책의 효과를 반감시킬 수 밖에 없다. 본 연구에서는 이러한 조세전략이 실제 시장에서 나타나고 있는지를 확인해 보고자 한다. 본 연구에서 설정한 다주택자 종합부동산세 강화에 따른 조세회피 전략과 이에 따른 정책효과를 정리하면 다음의 <그림 4>와 같다.

3) TBS 뉴스, “9.13대책 여파, “집 파느니 물려준다” … 올해 주택 증여건수 역대 최대”, 2018. 11. 28.

〈그림 4〉 조세정책에 따른 조세회피 유인과 행위



위의 그림에서 살펴본 것과 같이, 9.13 대책 이후 다주택자는 종합부동산세 절세를 위해서 주택을 양도할 것인지 아니면, 증여할 것인지 선택을 해야한다. 주택가격이 상승하고 있는 국면에서, 주택을 양도하는 경우 기대소득이 감소되므로 납세자는 어떠한 방법이든 주택을 양도하지 않으려할 것이다. 주택가격이 상승할 것으로 예상된다면 주택을 양도하기 보다는 성년 자녀에게 주택을 증여하여 조기에 부를 이전해주고자 할 것이다. 즉, 종합부동산세 세부담 완화를 위해서 증여에 앞서, 세대 분가를 통해서 세대를 나누는 행위를 하게 될 것이다. 본 연구에서는 9.13 대책이 다주택자의 세대분가를 촉진하고 있는지를 확인해 보고자 하였다. 이를 위해서, 다음과 같이 <가설 1>을 설정한다.

<가설 1> 다주택자에 대한 종합부동산세 강화는 1세대 1주택 혜택을 받기 위해서 세대 분가를 통해 세부담을 줄이고자 한다.

앞에서 제시한 가설과 같이, 다주택자가 세대 분가를 통해서 세대를 나누었다면, 다음 단계로 증여를 통해서 1세대 1주택의 요건을 충족하려고 할 것이다. 본 연구에서는 정부의 종합부동산세 강화정책 발표 이후 증여가 유효하게 증가하고 있는지를 확인하기 위해서, 다음과 같이 <가설 2>을 설정한다.

<가설 2> 다주택자에 대한 종합부동산세 강화는 1세대 1주택 혜택을 받기 위해서 증여를 통해 세부담을 줄이고자 한다.

다주택자는 다주택자에 대한 종합부동산세 강화로, 이를 회피하고자 1주택자가 되고자 하는 유인이 있다. 성년 자녀가 있는 경우 세대 분가 후 증여를 통해서 1세대 1주택 혜택을 볼 수 있으나, 성년 자녀가 없는 경우 차선택으로 법인을 설립하여 법인과 거래하는 형태로 주택의 소유권을 이전하는 방법을 모색할 수 있다. 이러한 행위가 유효하게 나타나고 있는지를 확인하기 위해서, 다음과 같이 <가설 3>을 설정한다.

<가설 3> 다주택자에 대한 종합부동산세 강화는 법인과 거래를 통해서 다주택을 해소하여 세부담을 줄이고자 한다.

이러한 가설의 설정을 검증하기 위해서 이하에서 연구모형을 설정해 본다.

3. 모형의 설정

본 연구에서는 종합부동산세 강화에 따른 세대 분가, 증여, 법인거래 등을 통한 조세회피행위를 포착해보고자 하였다. 본 연구의 분석모형은 2018년에 발표된 9.13 정책을 관심변수로 하고, 이후 법인 설립을 통한 종합부동산세 회피를 방지하기 위한 법인에 대한 종합부동산 강화정책인 2020년 6.17 대책을 관심변수로 설정한다. 분석모형의 종속변수는 앞의 가설 검증을 위해서 조세회피 전략에 따른 세대 수, 증여거래, 법인거래를 설정한다.

여기서 세대 수는 매월 세대의 증감으로 하되, 전국단위와 서울지역의 세대 수의 증감을 변수로 한다. 증여거래는 매월 전국 증여거래를 기준으로 한다. 증여거래가 증가하더라도 주택거래가 증가하여 증여거래가 증가한 경우 이를 조세회피 전략에 따른 증여거래로 볼 수 없다. 따라서 주택거래에서 증여거래의 비중을 변수로 설정하여 조세회피행위에 따른 증여거래 증가를 조금 더 정확하게 측정해 보고자 한다.

또한, 다주택자 종합부동산세 강화가 법인거래의 증가를 가져왔는지 검증하기 위해서 법인의 거래비중과 개인에게서 법인으로 이전된 거래를 종속변수로 설정한다. 개인에게서 법인으로 이전된 거래는 조세회피 우회전략에 더 가까운 변수로 법인에게 이전시키는 현상을 더 반영할 수 있다.

이러한 관심변수와 종속변수의 관계를 분석함에 있어, 주택시장에 영향을 주는 제한경을 통제하기 위해서 공급측면에서 주택준공실적을 통제변수로 설정하고, 수요측면에서 주택소비심리지수를 통제변수로 설정한다. 주택가격은 물가에 영향을 받는데 물가통제를 위해서 소비자물가지수와 생산자물가지수를 통제변수로 활용하였다. 금융시장 영향을 고려하여 기준금리를 통제변수로 설정했으나 소비자물가지수와 다중공선성 문제가 발생하고 있어 기준금리는 소비자물가지수만 반영하고 기준금리를 통제변수에서 제외하였다.

본 연구의 분석을 위한 모형은 다음의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 모형의 요약

연구모형			
$Y_{\eta} = \alpha + \beta_1 Tax_P(9.13)_1 + \beta_2 Tax_P(6.17)_2 + \beta_3 CPI + \beta_4 PPI + \beta_5 CSU + \beta_6 CST + \epsilon$			
변수			변수의 정의
종속변수	세대 분가	HHOLD(ALL)	세대 수의 매월 증가(전국)
		HHOLD(SE)	세대 수의 매월 증가(서울)
	증여	GIFT(Q)	매월 증여거래 건수(전국)
		GIFT(R)	매월 주택거래 중 증여의 비중
	법인	COR(R)	매월 주택거래 중 법인거래 비중
		P-C(Q)	개인으로부터 법인이 취득한 주택 수
관심변수	Tax_P(9.13)		9.13.대책 발표 이전이면 0, 발표 이후면 1로 더미 부여
	Tax_P(6.17)		6.17.대책 발표 이전이면 0, 발표 이후면 1로 더미 부여
통제변수	CPI		매월 소비자물가지수
	PPI		매월 생산자물가지수
	CSU		매월 주택소비심리지수
	CST		매월 주택준공실적(건)

4. 자료의 특성

본 연구에서 사용된 자료는 행정안전부, 국토교통부, 통계청, 국토연구원의 자료를 월 단위로 자료를 사용하였다. 세대수는 행정안전부에서 공개하는 전국과 서울의 세대 수의 월별 증가분을 사용하였다. 주택거래 및 주택 준공실적은 국토교통부에서 발표하는 주택거래량을 사용하였다.

한편, 물가지수는 통계청에서 발표하는 CPI와 PPI의 월단위 지수를 사용하였다. 주택소비지수는 국토연구원에서 발표하는 주택소비심리지수를 사용하였다. 본 자료의 기간은 2012년 1월부터 2020년 12월까지 120개월의 자료를 사용하였다.

〈표 4〉 자료의 특성

구 분		자료출처	단위	기간(월)
1	세대 수의 매월 증가(전국, 서울)	행정안전부	호	2012. 1. ~ 2020. 12. (120개월)
2	주택거래(증여, 법인)	국토교통부	호	
3	CPI	통계청	지수	
4	PPI	통계청	지수	
5	주택준공실적	국토교통부	건	
6	주택소비지수	국토연구원	지수	

IV. 실증분석

1. 기술통계

전국의 매월 세대 수 증가는 평균 28,664세대이고 최소 -37,597세대에서 최대 69,048세대로 나타났다. 서울의 매월 세대 수 증가는 1,943세대이고 최소 -27,411세대에서 최대 11,965세대로 나타났다. 매월 증여거래는 평균 7,764건이고, 매월 거래 중 증여거래 비중의 평균은 0.06이었고, 최소 0.031에서 최대 0.113로 나타났다. 매월 거래 중 법인거래 비중의 평균은 0.02이었고, 최소 0.009에서 최대 0.061로 나타났다. 매월 거래 중 증여거래 비중과 법인 거래비중은 각각 6%, 2% 수준으로 거래에서 높은 비중을 차지하지 않는 것을 알 수 있다. 그러나 표준편차는 증여거래 비중이 0.017로 법인거래 비중 0.011보다 높게 나타났다. 이는 거래에서 증여의 변동성이 법인거래 변동성 보다 크다는 것을 의미한다.

CPI 평균은 96.836이고, PPI 평균은 103.472이었다. 주택소비심리지수(CSU)의 평균은 115.758이고, 매월 주택준공(사용승인)의 평균은 39,850.717이었다.

〈표 5〉 기술통계

변수	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
HHOLD(ALL)	120	-37,597.000	69,048.000	28,664.608	13,254.512
HHOLD(SE)	120	-27,411.000	11,965.000	1,943.792	4,258.701
GIFT(Q)	120	3,616.000	21,499.000	7,764.883	3,133.673
GIFT(R)	120	0.031	0.113	0.060	0.017
COR(R)	120	0.009	0.061	0.020	0.011
P-C(Q)	120	863.000	12,429.000	2,730.400	1,854.973
Tax_P(9.13)	120	0	1.000	0.325	0.470
Tax_P(6.17)	120	0	1.000	0.158	0.367
CPI	120	91.242	104.040	96.836	3.306
PPI	120	97.500	113.230	103.472	3.235
CSU	120	86.800	136.300	115.758	11.133
CST	120	19,456.000	75,358.000	39,850.717	10,966.060

주 : 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2. 상관관계 분석

변수간의 상관관계를 분석해 보았다. 상관관계는 피어슨과 스피어만 상관관계를 측정하였다. 세대 수는 1% 유의수준에서 증여, 증여비중, 법인비중, 법인-개인거래, CPI, 주택건설과 유의한 상관관계를 보였으며, 증여거래는 1% 유의수준에서 세대수, CPI와 유의한 상관관계를 보였다. 법인의 거래비중은 1% 유의수준에서 세대수, CPI, PPI, 주택소비지수와 유의한 상관관계를 보였다.

이와 같이 전체적으로 변수간의 상관성이 높게 나타났으나 주택소비지수, 생산자물가지수에서 유의한 상관관계를 보이는 않는 경우가 있었다.

〈표 6〉 상관관계

$\begin{matrix} S \\ P \end{matrix}$	HHOLD (ALL)	HHOLD (SE)	GIFT(Q)	GIFT(R)	COR(R)	P-C(Q)	CPI	PPI	CSU	CST
HHOLD	1.000	0.835	0.788	0.509	0.416	0.659	0.788	-0.097	-0.045	0.270
(ALL)			***	***	***	***	***	***		
HHOLD	0.835	1.000	0.593	0.528	0.406	0.460	0.649	0.018	-0.123	0.151
(SE)		***		***	***	***	***	***		
GIFT(Q)	0.788	0.593	1.000	0.642	0.553	0.853	0.917	-0.105	-0.119	0.369
		***	***		***	***	***	***		
GIFT(R)	0.509	0.528	0.642	1.000	0.677	0.472	0.621	0.351	-0.364	0.008
		***	***	***		***	***	***	***	***
COR(R)	0.416	0.406	0.553	0.677	1.000	0.771	0.602	0.234	-0.306	0.098
		***	***	***	***		***	***	***	***
P-C(Q)	0.659	0.460	0.853	0.472	0.771	1.000	0.840	-0.093	-0.126	0.364
		***	***	***	***	***	***	***		
CPI	0.788	0.649	0.917	0.621	0.602	0.840	1.000	-0.030	-0.062	0.306
		***	***	***	***	***	***			
PPI	-0.097	0.018	-0.105	0.351	0.234	-0.093	-0.030	1.000	-0.069	-0.394
					***	**	***			
CSU	-0.045	-0.123	-0.119	-0.364	-0.306	-0.126	-0.062	-0.069	1.000	-0.349
					***	***	***			
CST	0.270	0.151	0.369	0.008	0.098	0.364	0.306	-0.394	-0.349	1.000
		***	***	***		**	**	***	***	***

주 : 1) 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

3. 평균 차이 분석

다주택에 대한 종합부동산세 강화 정책발표에 따른 변수의 평균차이 분석을 실시해 보았다. Levene 등분산 검정 결과 GIFT(R), PPI, CST은 유의확률이 0.05보다 커서 등분산성이 있었으며 그 외 변수는 유의확률이 0.05보다 작아서 등분산성이 나타나지 않았다. 세대분가, 증여거래, 법인거래 등 모든 변수가 1% 유의수준에서 유의한 차이를 보였다. 다만, 주택소비심리지수와 주택사용승인만 유의성을 보이지 않았다. 이러한 사실은 2018년 9.13대책을 전후하여 주택거래, 증여거래 등 대부분의 변수가 유의한 변화를 보였다는 것을 의미한다.

〈표 7〉 9.13 대책 전후의 변수 간의 평균 차이 분석

구분		관측치	평균	표준편차	평균차이	t값
HHOLD (ALL)	정책이전	39	39,546.590	16,284.726	16,121.454	5.920***
	정책이후	81	23,425.136	7,059.531		
HHOLD (SE)	정책이전	39	4,409.974	5,997.670	3,653.604	3.672***
	정책이후	81	756.370	2,344.946		
GIFT(Q)	정책이전	39	11,037.872	2,926.226	4,848.872	9.618***
	정책이후	81	6,189.000	1,674.219		
GIFT(R)	정책이전	39	0.077	0.014	0.026	11.626***
	정책이후	81	0.051	0.010		
COR(R)	정책이전	39	0.032	0.012	0.017	8.724***
	정책이후	81	0.015	0.003		
P-C(Q)	정책이전	39	4,628.385	2,171.595	2,811.829	7.974***
	정책이후	81	1,816.556	525.986		
CPI	정책이전	39	100.562	1.449	5.520	16.042***
	정책이후	81	95.042	2.288		
PPI	정책이전	39	105.241	3.331	2.621	4.477***
	정책이후	81	102.620	2.835		
CSU	정책이전	39	113.469	13.881	-3.390	-1.379
	정책이후	81	116.859	9.437		
CST	정책이전	39	40,816.205	11,559.576	1,430.353	.668
	정책이후	81	39,385.852	10,711.395		

주 : 1) 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

위에서 살펴본 것과 같이, 관심변수와 종속변수 간에 유의한 상관성과 유의한 평균 차이를 보이고 있었다. 9.13 대책에 따른 종합부동산세 강화 영향을 판단함에 있어 적절한 변수 통제를 통해서 관심 변수의 효과를 면밀하게 측정해 보는 것이 필요하다. 즉, 9.13대책 이후 변수의 평균 변화가 통계적으로 유의하여 관심변수가 종속변수에 미치는 영향이 유의할 가능성이 높으나 다른 변수가 통제된 상황에서 관심변수가 종속변수에 유의성을 갖게 될지는 확신하기 어렵다. 이를 검증하기 위해서, 이하에서 실증분석을 통해서 9.13대책에 대한 다주택자의 조세회피행위를 확인해 보겠다.

4. 회귀분석

가. 세대 분가를 통한 조세회피 실증분석

다주택자 보유세 강화가 세대증가에 미치는 영향 분석을 위해 <가설1>을 검증한 결과, 9.13대책은 1% 유의수준에서 전국 세대 수 및 서울 세대 수 증가에 (+)의 영향을 미쳤으며, 6.17대책은 5% 유의수준에서 서울 세대 수 증가에 (-)의 영향을 미쳤다. 이는 세대수 증가와 9.13 대책 변수 간에 유의미한 상관관계가 있다는 것을 보여주며, 인과관계는 추가적인 연구가 필요하겠지만 9.13 대책이 세대분리 행위를 촉발하였을 가능성이 높음을 시사한다. 한편, 본 연구에서 9.13 대책에 따른 효과를 분석함에 있어, 변수간에 다중공선성 여부를 검토하였으나 VIF 값이 5 이하로 다중공선은 없는 것으로 판단하였다.

<표 7> 회귀분석1 : 세대 분가에 미치는 영향

변 수		종속변수(HHOLD(ALL), N=120)		종속변수(HHOLD(SE), N=120)	
		계수	t value	계수	t value
INTERCEPT		-25,534.111	-.332	-40,420.625	-1.431
관심변수	Tax_P(9.13)	12,773.465***	3.464	3,747.612**	2.769
	Tax_P(6.17)	-2,134.917	-.434	-4,602.540**	-2.547
통제변수	CPI	1,209.074**	2.118	418.679**	1.998
	PPI	-790.259**	-2.068	-26.015	-.185
	CSU	100.234	.849	31.713	.732
	CST	0.087	.796	.009	.221
F-Value		14.036***		6.355***	
Adj R ²		0.397		0.213	

주 : 1) 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

나. 증여를 통한 조세회피 실증분석

다주택자 보유세 강화가 증여거래 증가에 미치는 영향 분석을 위해 <가설 2>를 검증한 결과, 9.13 대책 및 6.17 대책은 1% 유의수준에서 증여 거래 및 거래 중 증여비율에 (+)영향을 미쳤다. 이 결과는 보유세 강화에 따라 우회전략으로 증여를 선택했다는 것을 의미한다. 즉, 9.13 대책과 같이 다주택자에 대한 보유세를 강화하였을 때 다주택자들은 증여를 통해 1주택자가 되어 조세를 회피하는 행위를 전략적으로 선택하는 것으로 나타난 것이다.

<표 9> 회귀분석 2 : 증여 거래에 미치는 영향

변수		종속변수(GIFT(Q), N=120)		종속변수(GIFT(R), N=120)	
		계수	t value	계수	t value
INTERCEPT		12,436.185	1.048	0.140**	2.060
관심변수	Tax_P(9.13)	1,865.828***	3.282	0.010***	3.061
	Tax_P(6.17)	4,444.234***	5.854	0.028***	6.362
통제변수	CPI	249.197***	2.832	0.000	0.265
	PPI	-268.675***	-4.560	0.000	-0.330
	CSU	-30.409*	-1.670	-0.001***	-7.039
	CST	.030*	1.797	0.000	-1.209
F-Value		58.450***		49.470***	
Adj R ²		0.743		0.710	

주 : 1) 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

다. 법인을 통한 조세회피 실증분석

보유세 강화가 법인거래비중 및 법인거래 증가에 미치는 영향을 분석하기 위해 <가설 3>을 검증한 결과, 9.13 대책은 1% 유의수준에서 법인 거래 비중 및 개인에게서 법인으로 주택 거래에 (+)의 영향을 미쳤으나 6.17 대책은 유의한 영향을 주지 않았다. 다주택자에 대한 보유세 강화시 법인거래 비중이 증가하고 개인에서 법인으로의 주택거래가 발생하였다. 그러나 6.17 대책은 법인거래 비중에 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타났는데, 이는 조세회피 목적의 법인 거래를 줄이려는 정책적 의도가 제대로 작동하지 않은 것으로 분석된다.

〈표 10〉 회귀분석 3 : 법인 거래에 미치는 영향

변수		종속변수(COR(R), N=120)		종속변수(P-C(Q), N=120)	
		계수	t value	계수	t value
INTERCEPT		-0.092 [*]	-1.678	-10,642.668	-1.121
관심변수	Tax_P(9.13)	0.015 ^{***}	5.751	2,495.160 ^{***}	5.486
	Tax_P(6.17)	-0.004	-1.214	-382.044	-0.629
통제변수	CPI	0.001	1.334	113.033	1.605
	PPI	0.000 [*]	1.833	-20.712	-0.439
	CSU	0.000	0.350	27.041 [*]	1.856
	CST	0.000	0.226	0.017	1.283
F-Value		25.122 ^{***}		23.467 ^{***}	
Adj R ²		0.549		0.531	

주 : 1) 변수에 대한 설명은 <표 3>을 참조할 것

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

V. 결 론

본 연구의 결과를 보면, 다주택에 대한 보유세 강화는 조세회피 유인을 제공하였다. 다주택자에 대한 보유세 강화와 1세대 1주택자에 대한 혜택은 양자 간의 세부담 차이를 넓혀 조세회피 유인이 커지게 된다. 앞에서 분석한 결과에 따라 가설을 검증하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈표 11〉 가설검증 결과 요약

구분	가설요약	가설검증 결과	
		검증결과	영향(+, -)
가설1	다주택자 과세 강화 → 세대 분가	○	(+)
가설2	다주택자 과세 강화 → 증여 거래	○	(+)
가설3	다주택자 과세 강화 → 법인 거래	○	(+)

이와 같이 정부의 정책에 대한 적극적인 조세회피 전략은 다주택자와 1주택자의 세부담 차이가 크기 때문에 발생한다. 납세자의 조세정책에 대한 순응은 조세회피를 위한 비용과 조세정책에 따른 추가 부담을 고려하여 결정되기 때문에, 조세순응과 조세회피 비용에 대한 고려가 필

요하다.

조세정책이 납세자가 순응할 수 있는 범위에서 이루어져야 하며 납세자가 순응하지 못하는 범위에서 조세정책이 결정되는 경우 납세자에게 조세회피 유인을 제공하여 주택거래 등 시장에 교란 현상이 발생할 수 있다. 다주택자 보유세 강화 정책을 회피하고자 하는 유인은 다양한 우회경로를 통해서 정책효과를 반감시키게 되므로, 정책의 한도는 납세자가 조세회피 비용을 넘지 않은 한도에서 설정하는 것이 정책효과를 극대화할 수 있는 방안이다.

결국, 다주택자에 대한 종합부동산세 과세강화는 적정한 세부담 완화를 통해서 시장의 교란이 정상화되고 가격왜곡이 최소화될 수 있도록 정책방향의 전환이 필요하다. 다행히, 최근 주택시장이 큰 폭으로 조정을 받으면서, 정부가 다주택자에 대한 종합부동산세 중과세를 개선하고 있어, 주택시장 정상화에 기여할 것으로 예상된다.

본 연구는 다주택자에 대한 종합부동산세 과세강화와 1세대 1주택자에 대한 세부담 혜택은 주택 수에 따라 세부담의 격차를 넓혀 조세회피 유인을 제공하고 이를 통해서 납세자의 적극적인 조세회피가 주택시장에서 나타났다는 것을 확인하였다는 데 그 의미가 있다. 그러나, 본 연구는 조세정책에 대한 납세자의 단기 반응만을 측정하였고, 부동산종합대책이 다양한 정책효과를 유발할 수 있는데 조세정책만의 효과를 적절하게 통제하지 못한 한계가 있다.

향후, 차등적인 조세정책 시행 시 납세자의 조세회피 전략에 대한 대응을 염두하고 정책을 실시하는 것이 정책효과를 높일 수 있고 시장의 교란을 최소화하는 방안일 수 있다.

참고문헌

- 노산하·신진호. 2021. “검색빈도를 이용한 종합부동산세 및 재산세의 주택가격 인하효과 분석”. 국토연구 제110호.
- 박정열. 2021. “부동산 투자심리에 따른 종합부동산세 인상이 부동산매매의도에 미치는 영향”. 대한부동산학회 제39권 제1호.
- 박정현·김형근. 2019. “아파트의 조세부담과 거래량 간의 관계에 대한 실증연구”. 세무와 회계연구 제8권 제2호.
- 임상빈·김병남. 2021. “법인 주택 과세강화 정책 효과 분석 : 6.17 및 7.10 부동산 조세정책 효과분석을 중심으로”. 세무학연구 제38권 제3호.
- 임상빈·차승민. 2018. “주택 취득세 차등세율에 대한 납세자 반응”. 세무와 회계연구 제7권 제2호.
- 이태리·송인호. 2021. “종합부동산세 변화가 주택가격과 민간소비에 미치는 영향”. 국토계획 제56권 제2호.

Analysis of the Effect of Strengthening the Comprehensive Real Estate Tax for Multi-house Holders -Focusing on Avoidance of Multiple Houses in Response to the 9.13 Policy -

Lim, Sang Bin^{*} · Choi, Eun Chul^{**} · Lee, So Young^{***}

〈Abstract〉

After Covid-19, the housing market has been experiencing abnormal overheating, and the housing market is facing an abnormal situation, such as a surge in housing prices over the past three years. In the housing market, the market is showing the characteristics of an investment goods market, similar to the Bitcoin market, as housing prices soar, such as the craze of “smart one-house” and the craze of “2030 generation housing gap investment”. The purpose of this study is to investigate the cause of the abnormal situation in the housing market as it is attributed to the tax system.

In the comprehensive real estate tax, the strengthening of taxation on multi-house owners and special cases for single-house owners widen the gap between multi-house owners and single-house owners in the tax burden. In this case, the taxpayer will make an effort to become a single-family house owner to avoid tax. If there is an expectation of increase in house prices, a tax strategy is established to become one house from multiple houses through gift after division of the household as a measure to reduce the tax burden rather than to contemplate the sale of the house. On the other hand, taxpayers who cannot separate their households will find other detour strategies. This method is becoming a single house owner through donations and in-kind investment after incorporation of a corporation. As such, taxpayers take a strategy of dividing a household or owning a house indirectly through a corporation rather than responding to selling a house as the multi-family ownership tax is strengthened.

In this study, a regression analysis was conducted to verify the effect of the heavy taxation of

* Research Fellow, Korea Institute of Local Finance, sbin.lim@kilf.re.kr, First Author

** Research analyst, Korea Institute of Local Finance, ecchoi@kilf.re.kr, Co-author

*** Associate Research Fellow, Korea Institute of Local Finance, huldaleesy@kilf.re.kr, Corresponding Author

comprehensive real estate tax on multi-homed owners on tax avoidance behavior of taxpayers. As a result, it was confirmed that the taxpayer's strategy to avoid heavy taxation of multi-homed people caused an increase in gift transactions and corporate transactions in the housing market.

Therefore, this study verifies incentives for tax avoidance by widening the tax burden gap according to the number of houses, and through this, taxpayers' active tax avoidance was shown in the housing market. However, this study has limitations that it measured only the short-term response of taxpayers to tax policies, and could not take enough control over various policy effects of the Comprehensive Real Estate Policy.

〈Key words〉 Multi-household, reinforcement of real estate holding tax, the 9.13 policy, Comprehensive Real Estate Holding Tax, the policy effects