



ISSN 1229-8565 (print)

한국지역사회생활과학회지

Korean J Community Living Sci

<http://doi.org/10.7856/kjcls.2026.37.3.427>

ISSN 2287-5190 (on-line)

37(3): 427~446, 2026

37(3): 427~446, 2026

은퇴가계의 부동산 보유세 부담과 Aging in Place : 한·미·일 보유세제 비교와 장기 시뮬레이션

강 석 환¹⁾ · 사 정 립^{†1)3)} · 박 주 영^{‡2)3)}

충남대학교 소비자학과 박사과정¹⁾ · 충남대학교 소비자학과 교수²⁾ · 충남대학교 글로벌라이프케어 융합전공³⁾

Property Tax Burdens and Aging in Place among Retired Households: A Comparative Analysis and Long-Term Simulation of Property Tax Systems in Korea, the United States, and Japan

Seok-Hwan Kang¹⁾ · Jinglin-Xie^{†1)3)} · Joo-Yung Park^{‡2)3)}

Ph.D. Student, Dept. of Consumer Science, Chungnam National University, Daejeon, Korea¹⁾

Professor, Dept. of Consumer Science, Chungnam National University, Daejeon, Korea²⁾

Glocal Life Care Convergence Major, Chungnam National University, Daejeon, Korea³⁾

ABSTRACT

This study examines residential property taxation from the perspective of retired households' ability to pay and aging in place. As households enter retirement, earned income declines or ceases, while accumulated assets become increasingly important for maintaining financial stability. In Korea, however, a substantial share of household wealth is concentrated in owner-occupied housing. Consequently, rising housing values may increase property tax burdens without generating corresponding cash income, creating a mismatch between housing wealth and the ability to meet recurring tax obligations. For long-term older homeowners, this mismatch may also affect their capacity to remain in their homes and communities. In this context, this study compares residential property tax systems in Korea, the United States, and Japan, focusing on how changes in housing values are incorporated into the tax base and how tax burdens are moderated for long-term and older homeowners. Seoul, California, and Tokyo are examined as representative cases with distinct approaches to property assessment and tax-base adjustment. The institutional comparison

Received: 13 August, 2026 Revised: 27 August, 2026 Accepted: 31 August, 2026

[†]**Corresponding Author:** 1. Joo-Yung Park Tel: +82-42-821-6841 E-mail: jooyungpark@cnu.ac.kr

2. Jinglin-Xie Tel: +82-42-821-6841 E-mail: taitai95@naver.com

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

is complemented by a long-term simulation under common housing-price scenarios to examine the effects of different tax structures on retired households with limited cash income. The analysis highlights that property tax burdens on retired households are shaped not simply by tax rates or housing values, but by how each tax system reflects increases in housing values when determining property taxes. The findings suggest that property tax policy in an aging society should balance tax equity with the ability to pay of long-term homeowners, while recognizing housing stability as an important condition for aging in place. The study thus provides a household-centered framework for considering the design of property tax systems in an aging society.

Key words: Property Tax, Retired Households, Ability to Pay, Aging in Place, Comparative Analysis

I. 서론

한국은 고령인구의 증가와 함께 은퇴 이후 장기간의 노후생활을 영위하는 가계가 빠르게 증가하고 있다. 특히 은퇴 가계는 근로소득이 감소하거나 단절되는 반면, 근로기간 동안 축적한 자산을 활용하여 소비생활을 유지해야 한다는 점에서 다른 생애주기에 속한 가계와 상이한 재무적 특성을 갖는다. 생애주기가설(Life-Cycle Hypothesis)에 따르면 가계는 근로기에 자산을 축적하고 은퇴 이후 이를 활용하여 감소한 소득을 보완함으로써 생애 전반의 소비를 안정적으로 유지한다(Modigliani & Brumberg 1954). 그러나 한국의 은퇴 가계는 자산의 상당 부분이 실거주 주택에 집중되어 있어(Jeong & Lee 2010; Lee et al. 2023), 은퇴 이후 주택가격이 상승하더라도 증가한 자산가치를 생활비나 조세 납부를 위한 현금으로 활용하기 어려운 특성을 갖는다. 즉, 주택가격 상승에 따라 자산가치는 증가하지만 실제 현금소득과 담세력은 이에 비례하여 증가하지 않는 ‘House-rich, Cash-poor’ 문제가 발생할 수 있다.

이러한 은퇴 가계의 특성은 부동산 보유세를 평가할 때 중요하게 고려될 필요가 있다. 보유세는

주택을 처분하여 자본이득을 실현할 때 부담하는 거래단계의 조세와 달리 주택을 계속 보유하는 동안 매년 현금으로 납부해야 한다. 따라서 장기간 실거주한 주택의 가격이 상승하여 보유세가 증가할 경우, 근로소득이 감소한 은퇴 가계에서는 주택의 자산가치 증가와 실제 조세 납부능력 사이에 괴리가 발생할 수 있다. 보유세 부담이 은퇴 가계의 현금흐름에 비해 과도하게 증가하면 생활비와 의료비 등 노후 소비를 제약하거나 금융자산의 소진을 가속할 수 있으며, 장기적으로는 세부담을 감당하기 위해 거주주택을 처분하거나 주거를 이전해야 하는 상황으로 이어질 가능성도 있다.

이는 고령자의 Aging in Place(AIP)라는 관점에서도 중요한 문제이다. Aging in Place는 고령자가 오랫동안 형성해 온 생활환경과 지역사회 관계를 유지하면서 자신이 원하는 주거환경에서 계속 생활할 수 있도록 하는 것을 의미한다(Wiles et al. 2012). 따라서 장기 실거주 은퇴 가계에 대한 보유세 정책은 단순히 주택가격에 상응하는 조세를 부과한다는 조세 형평성의 관점뿐 아니라, 은퇴 이후의 현금흐름과 담세력, 소비생활 및 주거안정성에 미치는 영향을 함께 고려할 필요가 있다.

이러한 관점에서 주목할 필요가 있는 것은 주택

가격 상승을 과세표준에 반영하는 방식 자체가 국가별로 다르다는 점이다. 한국의 재산세는 매년 산정되는 공시가격을 기초로 과세표준을 산정하며, 최근에는 전년도 과세표준을 기준으로 연간 상승폭을 제한하는 과세표준 상한제를 운영하고 있다. 이러한 방식은 주택의 현재 가치 변화를 과세에 반영한다는 장점이 있으나, 장기간 주택가격이 상승할 경우 은퇴 가계의 현금소득 증가와 관계없이 과세표준과 보유세 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 있다. 특히 한국은 재산세와 종합부동산세의 이원적 보유세 체계를 운영하고 있어 주택가격 상승으로 종합부동산세 과세대상에 해당하게 될 경우 추가적인 보유세 부담이 발생할 수 있다.

반면 미국 캘리포니아주는 1978년 Proposition 13 도입 이후 주택의 현재 시장가격이 아니라 취득 당시의 가격을 과세의 출발점으로 설정하는 취득가액주의(Acquisition Value Assessment)를 적용하고 있다. 이후 과세가액의 연간 상승률도 일정 범위로 제한함으로써 장기간 주택가격이 상승하더라도 미실현 자본이득이 매년 과세가액에 직접 반영되는 정도를 제한하고 있다. 이러한 제도는 장기보유자의 향후 보유세 부담에 대한 예측 가능성을 높이며, 특히 주택자산은 많지만 현금소득이 제한적인 은퇴 가계의 담세력과 주거안정성을 보호하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 또한 일정 요건을 충족하는 고령자가 주거를 이전하는 경우 기존 주택의 과세가액을 새로운 주택으로 이전할 수 있도록 함으로써 세부담 증가가 고령자의 합리적인 주거이동을 제약하지 않도록 하는 장치도 마련하고 있다. 일본 역시 실거주 주택에 대한 별도의 보호장치를 운영하고 있다. 소규모 주택용지에 대해서는 과세표준을 대폭 경감하고 부담조정조치를 통해 세부담 증가를 조정한다.

이처럼 한국·미국·일본의 사례는 취득가액주

의와 시가주의 등 과세표준을 산정하는 기본 방식과 산출된 세부담을 완화하는 방식에서 차이를 보이며, 이러한 제도적 차이는 은퇴 가계의 장기적인 세부담과 주거안정성에 서로 다른 영향을 미칠 수 있다.

최근 한국에서는 주택시장 안정과 부동산 조세체계의 효율성 제고를 위해 거래단계의 조세 부담을 완화하는 한편 보유단계의 과세 기능을 강화하는 방향이 지속적으로 논의되고 있다. 보유세는 주택보유에 따른 조세 형평성을 제고하고 투기적 주택수요를 억제하는 정책수단으로서 중요한 기능을 갖는다. 그러나 주택가격 안정은 주거안정, 은퇴 이후의 생활 안정, 세대 간 형평성 및 Aging in Place 등과 함께 고려되어야 할 여러 정책목표 가운데 하나이다. 특히 투기적 목적의 다주택 보유와 장기간 한 채의 주택에서 실제 거주해 온 은퇴 가계는 주택보유 목적과 담세력 측면에서 차이가 있으므로, 동일한 정책논리로 접근할 경우 의도하지 않은 소비위축이나 비자발적 주거이동이 발생할 가능성도 고려할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 기존의 부동산 보유세 연구는 과세평가 및 세부담의 형평성(Jang & Oh 2017; Joo 2019; Cheon & Nam 2021), 보유세의 소득재분배 효과(Park 2019; Heo 2023; Sung 2023), 보유세 부담의 적정성과 세부담 제한제도(Lim 2023), 그리고 보유세 부담의 임대시장 귀착(Woo & Jun 2009; Choi et al. 2020; Moon 2022) 등 주로 재정학적·조세정책적 관점에서 이루어져 왔다. 반면, 은퇴 가계의 생애주기적 특성과 은퇴 이후의 현금흐름 및 담세력을 고려하여 보유세 부담이 장기적인 주거안정성과 Aging in Place에 미치는 영향을 분석한 연구는 상대적으로 제한적이다. 특히 동일한 주택가격 상승을 전제로 하더라도 한국의 공시가격 기반 과세, 미국의 취득

가액주의, 일본의 주택용지 과표특례와 같은 상이한 제도적 장치가 장기 실거주 은퇴 가계의 보유세 부담에 어떠한 차이를 가져오는지를 비교할 필요가 있다. 본 연구는 한국, 미국, 일본의 주택 보유세제를 비교한다. 세 국가는 주택가격의 변화를 과세표준에 반영하는 방식과 장기보유자 및 고령가계의 세부담을 조정하는 방식에서 제도적 차이를 보인다는 점에서 비교의 의의가 있다. 이러한 비교는 동일한 주택가격 상승이 각국의 제도적 구조에 따라 장기 실거주 은퇴가계의 보유세 부담과 담세력에 어떠한 차이를 가져오는지를 파악하고, 우리나라 보유세 정책이 조세 형평성과 함께 고령가계의 주거안정성을 고려하기 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다.

이에 본 연구는 소비자 생애주기 관점에서 부동산 보유세가 장기 실거주 은퇴 가계의 재무적 부담과 주거안정성에 미치는 영향을 분석하고, 한국·미국·일본의 보유세 제도 비교와 장기 시뮬레이션을 통해 은퇴 가계의 담세력과 Aging in Place를 고려한 정책적 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 생애주기가설과 우리나라 은퇴 가계의 구조적

취약성: House-rich, Cash-poor

전통적인 생애주기가설(Life-Cycle Hypothesis: Ando & Modigliani 1963)은 개인이 생애 전반에 걸쳐 효용을 극대화하기 위해 소비를 평탄화하려는 경향이 있다고 설명한다. 이 이론에 따르면 가계는 근로소득이 발생하는 시기에 자산을 축적하고, 소득이 감소하는 노년기에는 축적된 자산을 활용하여 소비를 충당한다. 이러한 생애주기적 소비조정이 원활하게 이루어지기 위해서는 은퇴 이후 축적된 자산을 필요에 따라 유동화하여 소비재원으로 활용할 수 있어야 한다.

그러나 우리나라 고령가계는 자산에서 실물자산, 특히 부동산이 차지하는 비중이 높아 총자산 규모에 비해 유동성 자산과 현금흐름이 제한되는 자산구조를 보인다(Statistics Korea 2025). 이러한 자산구조는 은퇴 이후 소득이 감소할 경우 자산가치와 실제 소비에 활용할 수 있는 현금흐름 간의 불일치, 즉 이른바 ‘House-rich, Cash-poor’ 현상으로 이어질 수 있다. 특히 자가주택은 주거서비스를 제공하는 동시에 가계자산의 상당 부분을 구성하므로, 이를 처분하거나 유동화하지 않는 한 주택가격의 상승이 은퇴가계의 가처분 가능한 현금소득 증가로 직접 연결되지는 않는다. Lee et al.(2013)의 연구에서도 고령가계는 연령이 증가하더라도 주거소비를 쉽게 축소하지 않으며 기존 거주지에 계속 거주하려는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

따라서 은퇴가계에서는 보유한 주택의 자산가치와 보유세를 납부할 수 있는 현금흐름 간에 차이가 발생할 가능성이 있다. Kim et al.(2016)는 수도권 거주 은퇴자를 대상으로 은퇴 이후의 경제적 요인이 주거수준의 유지 및 변동에 유의한 영향을 미친다고 보고하였다. 이는 은퇴가계의 주거안정성을 이해하는 데 있어 보유자산의 규모뿐만 아니라 은퇴 이후의 소득과 유동성 등 재무적 여건을 함께 고려할 필요가 있음을 보여준다. 이러한 관점에서 주택가격 상승에 따라 보유세 부담이 증가할 경우, 주택자산의 가치가 상승하더라도 현금소득이 이에 상응하여 증가하지 않는 은퇴가계에서는 담세력(ability to pay)과 세부담 간의 불일치가 확대될 가능성이 있다(Hwang 2025). 따라서 은퇴가계의 보유세 부담을 평가할 때에는 주택의 자산가치뿐만 아니라 소득 및 현금흐름, 세부담 증가의 예측 가능성을 함께 고려할 필요가 있다.

2. 미실현 자본이득에 대한 보유세 강화와 담세력의 한계

주택가격의 상승은 주택 소유자의 자산가치를 증가시키지만, 해당 주택을 처분하거나 임대 등을 통해 소득을 실현하지 않는 한 그 증가분은 미실현 자본이득에 해당한다. 보유세는 이러한 자산가치의 상승을 과세표준에 반영함으로써 자산보유에 따른 조세부담의 형평성을 제고하는 기능을 갖는다. 그러나 주택가격 상승이 과세표준과 보유세 부담의 증가로 이어지는 경우, 자산가치의 증가와 실제 조세 납부에 사용할 수 있는 현금소득 사이에 괴리가 발생할 수 있다. 따라서 보유세의 형평성을 평가할 때에는 주택의 자산가치뿐 아니라 납세자의 소득과 실제 부담능력을 함께 고려할 필요가 있다(Park & Lee 2019; Park 2020; Lim 2023).

이러한 문제는 근로소득이 감소하거나 단절된 은퇴가계에서 더욱 중요하게 나타날 수 있다. 은퇴 이후에는 근로기에 축적한 자산을 활용하여 소비생활을 유지하게 되지만, 우리나라 중·고령가계는 부동산이 가계자산에서 중요한 비중을 차지하는 특성을 보인다(Jeong & Lee 2010; Lee et al. 2023). 특히 실거주 주택은 자산가치를 보유하고 있더라도 이를 처분하지 않는 한 생활비나 조세 납부를 위한 현금흐름으로 직접 활용하기 어렵다. 따라서 주택가격 상승에 따라 보유세 부담이 증가하더라도 은퇴가계의 현금소득이 이에 비례하여 증가하지 않을 수 있으며, 이는 자산가치와 담세력 간의 불일치를 초래할 수 있다.

담세력의 관점에서 이러한 불일치는 장기 실거주 고령가계의 주거안정성과도 연결될 수 있다. 특히 주택가격 상승으로 인한 미실현 자본이득이 과세표준에 지속적으로 반영되는 반면 가계의 현금소득은 제한되어 있는 경우, 보유세 부담은 가계의 가처분소득과 소비여력을 제약하는 요인으로 작용

할 수 있다. 이는 보유세 정책을 자산가치에 따른 조세 형평성의 관점에서만 평가하기보다, 납세자의 소득과 생애주기적 특성, 그리고 장기적인 주거안정성을 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다(Park 2020; Lim 2023).

3. 주거안정성과 Aging in Place: 비자발적 주거이동에 따른 후생 손실

주거안정성은 가계가 안정적인 주거상태를 지속할 수 있는 여건과 관련되며, 특히 고령가계에서는 현재의 주택과 지역사회에서 지속적으로 생활할 수 있는 가능성과 밀접하게 연결된다. 고령자의 주택 소유와 주거안정성이 Aging in Place 의향과 유의한 관련성을 갖는다는 연구결과는 이러한 관계를 뒷받침한다(Kim 2026). 따라서 은퇴가계의 주거안정성을 살펴볼 때에는 주거비 부담과 주거이동 가능성뿐 아니라, 경제적 이유로 인한 비자발적 주거이동이 Aging in Place를 제약할 가능성을 함께 고려할 필요가 있다.

Lee & Song(2019)의 연구에 따르면 중고령층의 자가주택 거주는 주거만족도와 관련되며, 노년기의 삶에 대한 만족과 미래에 대한 태도에도 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 고령자의 AIP 의향을 분석한 Kim(2026)의 연구에서도 주택 소유와 주거안정성이 AIP 의향과 유의한 관련성을 갖는 것으로 나타났다.

Song & Jun(2018)은 고령가구의 주거이동에 경제적 요인이 중요한 영향을 미칠 수 있음을 제시하였으며, 이는 은퇴 이후의 소득과 재무상태가 주거이동 의사결정과 관련될 수 있음을 보여준다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴 후 주거이동을 분석한 Hwang et al.(2010)의 연구에서도 주거이동은 단순한 주거선호뿐만 아니라 은퇴 이후의 경제적·생애주기적 여건과 관련되어 나타날 수 있음이

확인되었다.

Choi et al.(2024)은 수도권 고령가구의 경우 현재 지역에서의 거주기간이 길수록 주거이동 의향이 낮아지며, 자가 거주자의 경우 현재 거주지에 지속적으로 머무르려는 경향이 상대적으로 높게 나타남을 보고하였다.

이러한 논의를 종합하면, 은퇴가계의 보유세 부담은 단순히 조세부담의 크기만으로 평가하기보다는 은퇴 이후의 제한된 현금흐름과 주거지속 가능성이라는 생애주기적 맥락에서 함께 살펴볼 필요가 있다. 특히 장기간 동일한 주택에 거주해 온 은퇴가계의 경우 주택가격 상승으로 자산가치가 증가하더라도 이에 상응하여 현금소득이 증가하는 것은 아니므로, 보유세 부담의 증가가 가계의 담세력을 초과할 경우 기존 주택에서의 지속적인 거주에 추가적인 재무적 제약으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 부동산 보유세 정책은 조세의 형평성과 부동산시장에 대한 정책목표를 고려하는 동시에, 장기 실거주 은퇴가계의 담세력과 주거안정성을 고려하는 제도적 장치를 함께 검토할 필요가 있다. 이는 고령자가 경제적 여건으로 인해 원하지 않는 주거이동을 선택할 가능성을 낮추고, 가능한 한 기존의 주택과 지역사회에서 생활을 지속할 수 있도록 하는 Aging in Place의 관점과도 연결된다.

III. 연구방법

1. 연구문제 및 연구방법

본 연구는 은퇴가계의 생애주기적 특성과 담세력의 관점에서 한국·미국·일본의 부동산 보유세제를 비교하고, 장기적인 주택가격 상승 과정에서 보유세 부담이 은퇴가계의 주거안정성과 Aging in Place에 갖는 함의를 살펴보고자 한다. 이를 위한 연구문제는 다음과 같다.

[연구문제 1] 한국(서울), 미국(캘리포니아), 일본(도쿄)의 부동산 보유세제는 과세표준 산정방식, 주택가격 상승의 과표 반영방식, 세 부담 증가 제한 장치(cap), 고령자 및 장기보유자에 대한 보호제도 측면에서 어떠한 차이가 있는가?

[연구문제 2] 동일한 주택가격 상승 조건에서 한국(서울), 미국(캘리포니아), 일본(도쿄)의 제도적 차이는 장기적인 부동산 보유세 부담의 수준과 증가경로에 어떠한 차이를 가져오는가?

[연구문제 3] 주택가격 상승에 따른 장기적인 보유세 부담의 증가는 소득이 제한된 은퇴가계의 담세력과 Aging in Place에 어떠한 함의를 갖는가?

2. 연구설계 및 분석절차

본 연구는 한국·미국·일본의 주택 보유세제 차이가 장기 실거주 은퇴 가계의 세 부담과 주거안정성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 제도비교 분석과 장기 시뮬레이션 분석을 병행하였다. 먼저 각국의 조세 관련 법령, 정부자료 및 선행연구를 토대로 주택 보유세의 과세표준 산정방식, 주택가격 변동의 과세표준 반영방식, 과세표준 상승 제한, 적용세율 및 장기 실거주자·고령가계에 대한 세 부담 완화제도를 비교하였다. 다음으로 제도비교를 통해 확인된 국가별 과세방식을 동일한 주택가격 변화 조건에 적용하여 장기간의 보유세 부담 변화를 시뮬레이션하였다.

국가별 제도비교 항목은 ① 과세주체 및 주요 세목, ② 과세표준 산정방식, ③ 과세표준의 기준 가격과 주택가격 변동의 반영방식, ④ 과세표준 상승 제한 및 조정방식, ⑤ 적용세율, ⑥ 장기 실거주자 및 고령자 등에 대한 공제·감면·납부유예 등의 세 부담 완화제도로 구성하였다. 이러한 비교를 통해 세율 자체뿐 아니라 과세표준을 어떠한 가격 을 기준으로 산정하고, 이후의 주택가격 변화를 과

세표준에 어떠한 방식과 속도로 반영하는가에 따른 제도적 차이를 파악하고자 하였다.

2. 한·미·일 주택 보유세제의 비교방법

한국은 서울, 미국은 캘리포니아, 일본은 도쿄를 비교대상으로 선정하였다. 각 국가의 주택 보유

세 관련 법령과 정부자료를 토대로 과세표준 산정 및 세액 산출구조를 검토하였으며, 장기 실거주 은퇴 가계의 세부담에 영향을 미칠 수 있는 제도적 특성을 중심으로 비교하였다.

한국은 매년 산정되는 주택 공시가격을 기초로 재산세 및 종합부동산세 과세표준을 산정하는 구

Table 1. A comprehensive comparison of residential property tax systems and tax relief measures in Korea, the United States, and Japan

Category	Korea (Seoul)	United States (California)	Japan (Tokyo)
Major Property Taxes	Property Tax; Comprehensive Real Estate Holding Tax	Property Tax	Fixed Asset Tax; City Planning Tax
Basic Principle of Tax Base Assessment	Market-value-based assessment	Acquisition-value-based assessment	Market-value-based assessment
Reference Value for the Tax Base	Based on the officially assessed housing value determined annually	Base-year value set at the market value at the time of acquisition	Based on the fixed asset assessed value
Reflection of Changes in Housing Prices	Changes in housing prices are reflected through annual adjustments in officially assessed values	Post-acquisition increases in market value are not directly reflected each year; the base-year value is adjusted only within prescribed limits	Changes in property values are reflected through reassessment of fixed asset values every three years
Cap on Tax Base Increases	Annual cap of 5% (applies only to Property Tax; not to the Comprehensive Real Estate Holding Tax)	Annual increase limited to the lower of the CPI inflation rate or 2%	Burden adjustment measures that gradually narrow the gap between the previous year's tax base and the current year's statutory tax base
Major Tax Rates	Property Tax: progressive rates of 0.1–0.4%; Comprehensive Real Estate Holding Tax: progressive rates of 0.5–2.7%	Basic rate: 1.0%	Fixed Asset Tax: 1.4%; City Planning Tax: 0.3%
Major Tax Relief Measures	Preferential deduction for single-home owners; tax credits for older and long-term homeowners under the Comprehensive Real Estate Holding Tax; payment deferral under specified conditions	Limitation on increases in assessed value under Proposition 13; transfer of the base-year value for eligible homeowners under Proposition 19	One-sixth tax-base reduction for small residential land; burden adjustment measures
Relevant Laws and Regulations	Local Tax Act; Comprehensive Real Estate Holding Tax Act	California Constitution, Article XIII A; Propositions 13 and 19	Local Tax Act (地方税法)

조를 갖는다. 미국 캘리포니아는 Proposition 13에 따라 주택 취득 당시의 시장가치를 기준가액(base-year value)으로 설정하고, 이후 보유기간 동안 과세가액의 연간 상승률을 제한한다. 일본은 고정자산세 평가액을 과세의 기초로 하면서 소규모 주택용지 특례 및 부담조정조치를 적용한다. 이러한 차이를 토대로 본 연구의 시뮬레이션에 적용한 주택 보유세 관련 주요 제도를 중심으로 정리하였다(Table 1).

3. 장기 시뮬레이션 분석모형 및 기본가정

1) 분석대상 가계 및 소득 가정

본 연구는 장기 실거주 은퇴 가계의 보유세 부담을 분석하기 위하여 근로소득이 감소 또는 단절되고 공적연금 및 개인연금 등의 현금소득에 주로 의존하는 1세대 1주택 가계를 기준모형으로 설정하였다. 은퇴 가계의 연간 실질 현금소득은 4,000만 원으로 가정하였다. 이는 자산의 상당 부분이 실거주 주택이라는 비유동성 자산에 집중되어 있어 주택의 자산가치는 높지만 조세 및 생활비 지출에 사용할 수 있는 현금흐름은 제한적인 이른바 'House-rich, Cash-poor' 가계의 특성을 반영하기 위한 것이다.

소득수준의 설정에는 국민연금연구원의 「국민노후보장패널조사」 결과를 참고하였다. 조사에 나타난 은퇴가계의 월평균 적정 노후생활비를 연간으로 환산하면 약 3,563만 원 수준으로 나타난다(Han et al. 2024). 이에 본 연구에서는 분석의 편의성과 은퇴가계가 일정 수준의 노후생활을 유지하는 상황을 고려하여 연간 실질 현금소득을 4,000만 원으로 설정하였다. 이는 은퇴가계의 소득을 과도하게 낮게 가정하여 보유세 부담을 확대하지 않으면서도, 제한된 현금흐름하에서 보유세 증가가 가계의 담세력에 미치는 영향을 살펴보기

위한 분석적 가정이다.

본 연구에서는 주택가격 상승에 따른 자산가치의 증가가 은퇴 가계의 실제 현금소득 증가를 의미하지 않는다는 점에 주목하였다. 이에 따라 주택가격 변화에 따른 보유세액뿐 아니라 연간 실질 현금소득 대비 보유세 부담의 변화를 함께 분석함으로써, 국가별 보유세제가 은퇴 가계의 실제 담세력에 미치는 영향을 비교하고자 하였다.

2) 주택가격 및 분석기간 설정

본 연구는 주택가격 수준에 따른 보유세 부담의 차이를 비교하기 위하여 두 가지 주택가격 시나리오를 설정하였다. 시나리오 A는 초기 주택가격 8.5억 원에서 시작하여 장기적으로 35억 원까지 상승하는 경우이며, 시나리오 B는 5억 원에서 시작하여 20억 원까지 상승하는 경우이다. 35억 원은 2026년 KB 주택가격동향조사의 서울 아파트 상위 20% 평균가격을 참고하여 설정하였으며(KB Kookmin Bank 2026), 20억 원은 상대적으로 낮은 가격상승 시나리오와의 비교를 위해 설정하였다.

분석기간은 은퇴 이후 장기간 동일 주택에 거주하는 상황을 고려하여 20년으로 설정하였다. 이는 단기간의 세부담 수준보다는 주택가격 상승이 장기간 누적될 때 국가별 보유세제의 과세표준 산정 방식과 세부담 조정장치가 은퇴가계의 보유세 부담에 어떠한 차이를 가져오는지를 비교하기 위한 것이다.

각 시나리오의 주택가격은 초기가격과 최종가격을 기준으로 20년 동안 일정한 연평균 복합상승률을 적용하여 산출하였다. 이에 따라 시나리오 A와 시나리오 B는 서로 다른 주택가격 상승경로를 갖지만, 동일한 분석기간과 분석조건을 적용함으로써 국가별 보유세제의 제도적 차이가 장기적인

Table 2. Long-term simulation model and key assumptions

Category	Past 20-year analysis	Future 20-year analysis
High-Value Housing Model (A)	Approx. KRW 800–900 million in 2006 → KRW 3.5 billion in 2026	KRW 3.5 billion in 2026 → KRW 7.0 billion in 2046
Moderately High-Value Housing Model (B)	Approx. KRW 500 million in 2006 → KRW 2.0 billion in 2026	KRW 2.0 billion in 2026 → KRW 4.0 billion in 2046
Household Characteristics	Retired, long-term owner-occupier household owning a single home	Same
Annual Real Cash Income	KRW 40 million	KRW 40 million
Main Comparison	Cross-country trajectories and multiples of increase in property tax burdens	Cross-country trajectories of property tax burdens and tax burden relative to household income

세부담에 미치는 영향을 비교할 수 있도록 하였다 (Table 2).

4. 국가별 보유세 산출방법

1) 한국 서울

한국의 보유세는 재산세와 종합부동산세로 구분하여 산출하였다. 재산세 과세표준은 해당 연도의 주택 공시가격에 공정시장가액비율을 적용하여 산정하고, 해당 과세표준 구간의 세율 및 누진공제액을 적용하여 재산세액을 산출하였다. 본 연구에서 적용한 재산세 및 종합부동산세의 단계별 산출구조는 다음과 같다. 재산세 산출은 「지방세법」 제110조(과세표준) 및 제111조(세율)를, 종합부동산세 산출은 「종합부동산세법」 제8조(과세표준)를 근거로 적용하였다.

재산세 과세표준 =

$$\text{주택 공시가격} \times \text{공정시장가액비율}$$

재산세 산출세액 =

$$(\text{과세표준} \times \text{적용세율}) - \text{누진공제액}$$

종합부동산세 과세표준은 인별 주택 공시가격 합산액에서 기본공제액을 차감한 후 공정시장가액

비율을 적용하여 산정하였다. 1세대 1주택자의 경우 해당되는 고령자 및 장기보유 세액공제를 법정 한도 내에서 적용하였다.

종합부동산세 과세표준

$$= (\text{주택 공시가격 합산액} - \text{기본공제액}) \times \text{공정시장가액비율}$$

종합부동산세 산출세액

$$= \{(\text{과세표준} \times \text{적용세율}) - \text{누진공제액}\} \times (1 - \text{세액공제율})$$

또한 한국의 재산세 시뮬레이션에서는 2024년부터 도입된 과세표준 상한제의 제도적 시차를 반영하였다. 이에 따라 2006~2023년에는 당시 적용된 과세표준 산정방식에 따라 재산세 부담을 산출하고, 2024년 이후에는 재산세 과세표준의 연간 상승을 제한하는 상한제도를 적용하였다. 현재 원고에서 설정한 상한제의 계산구조는 다음과 같다.

당해연도 재산세 과세표준

$$= \min(\text{당해연도 원칙적 과세표준}, \text{전년도 과세표준} \times 1.05)$$

이러한 과세표준 상승 제한은 재산세에 적용하고 종합부동산세에는 동일하게 적용하지 않았다. 이를 통해 현행 제도를 과거 전체 기간에 소급 적용하는 데서 발생할 수 있는 왜곡을 최소화하고 실제 제도 변화에 보다 근접한 장기 보유세 부담을 추정하고자 하였다.

2) 미국 캘리포니아

미국 캘리포니아의 재산세는 Proposition 13에 따라 주택 취득 당시의 시장가치를 기준가액(base-year value)으로 설정하고, 이후 보유기간 동안 과세가액의 연간 상승률을 CPI 상승률 또는 2% 중 낮은 수준으로 제한하는 방식으로 산출하였다. 따라서 주택의 시장가격이 상승하더라도 매년 현재의 시장가치를 새롭게 과세표준의 출발점으로 설정하지 않고, 취득 당시의 기준가액을 기초로 제한적으로 조정되는 과세가액을 적용하였다. 미국 캘리포니아의 재산세 산출은 「California Constitution」 Article XIII A와 「California Revenue and Taxation Code」 §§ 51 및 110.1의 과세가액 산정 및 평가 관련 규정을 근거로 적용하였다.

또한 고령자의 주거이동과 관련해서는 Proposition 19에 따라 55세 이상 등 일정 요건을 충족하는 주택소유자가 기존 주택의 기준가액을 새로운 주된 거주주택으로 이전할 수 있는 제도를 국가별 제도비교에 반영하였다.

3) 일본 도쿄

일본 도쿄의 주택 보유세는 고정자산세 평가액을 기초로 과세표준을 산정하였다. 주택용 토지 가운데 200㎡ 이하의 소규모 주택용지에 대해서는 고정자산세 평가액의 1/6을 과세표준으로 적용하는 특례를 반영하였다. 일본 도쿄의 고정자산세 산

출은 「地方税法」 제349조의 과세표준 관련 규정과 제349조의 3의 2의 주택용지에 대한 과세표준 특례 규정을 근거로 적용하였다.

또한 일본의 고정자산세 평가액은 원칙적으로 3년마다 재평가되며, 평가액의 변동이 세부담에 급격하게 반영되는 것을 조정하기 위한 부담조정 조치를 적용하였다. 따라서 일본의 부담조정조치는 한국이나 미국과 같은 일률적인 연간 정률 상한(cap)으로 간주하지 않고, 전년도 과세표준과 당해연도의 본칙 과세표준 간 차이를 단계적으로 조정하는 제도로 반영하였다.

5. 분석지표 및 비교방법

국가별 보유세 부담은 동일한 주택가격 변화조건에서 연도별 보유세액과 장기간의 세액 증가배수를 산출하여 비교하였다. 특히 단순한 세액의 크기뿐 아니라 주택가격 변화가 과세표준에 반영되는 방식에 따라 장기적인 보유세 증가경로가 어떻게 달라지는지를 비교하였다.

또한 은퇴 가계의 실제 현금흐름 측면에서 세부담을 평가하기 위하여 연간 실질 현금소득 4,000만 원을 기준으로 소득 대비 보유세 부담률을 산출하였다.

소득 대비 보유세 부담률(%)

$$= \text{연간 보유세액} \div \text{연간 실질 현금소득} \times 100$$

이를 통해 주택가격 상승에 따른 자산가치 증가와 은퇴 이후 제한된 현금소득 간의 괴리가 국가별 보유세제 아래에서 어떠한 세부담 차이로 나타나는지를 비교하였다. 아울러 이러한 결과를 토대로 장기 실거주 은퇴 가계의 담세력과 Aging in Place에 대한 함의를 분석하였다.

IV. 결과 및 고찰

1. 한·미·일 주택 보유세제의 구조적 비교

한·미·일의 주택 보유세제를 비교한 결과, 세 국가의 차이는 적용세율뿐 아니라 과세표준의 출발점과 주택가격 변동을 과세표준에 반영하는 방식, 그리고 세부담을 완화하는 제도적 장치에서 뚜렷하게 나타났다.

한국과 미국 캘리포니아의 가장 중요한 차이는 과세표준의 기준가격에 있다. 한국은 매년 산정되는 공시가격을 기초로 과세표준을 산정하는 시가주의적 방식을 적용하는 반면, 미국 캘리포니아는 주택 취득 당시의 시장가치를 기준가액(base-year value)으로 설정하는 취득가액주의를 적용한다. 캘리포니아에서는 이후 보유기간 동안 기준가액의 상승률을 CPI 상승률 또는 연 2% 중 낮은 수준으로 제한하기 때문에 시장가격이 크게 상승하더라도 그 상승분이 매년 과세가액에 직접 반영되지는 않는다. 반면 한국에서는 매년 변화하는 공시가격이 과세의 기초가 된다는 점에서 장기보유 과정에서 주택가격 상승이 보유세에 반영되는 경로가 다르게 나타난다.

한국의 재산세에는 2024년부터 전년도 과세표준 대비 연 5%의 상승 상한(cap)이 적용되고 있으나, 종합부동산세에는 동일한 과세표준 상승 제한이 적용되지 않는다. 이에 따라 공시가격이 상승하여 종합부동산세 과세기준을 초과하는 경우 재산세와 함께 종합부동산세 부담이 추가될 수 있다. 반면 미국 캘리포니아는 취득 당시의 기준가액에서 출발하여 이후 과세가액의 상승률 자체를 제한하고 있으며, Proposition 19에 따라 55세 이상 등 일정 요건을 충족하는 주택소유자는 기존 주택의 기준가액을 새로운 주된 거주주택으로 이전할 수 있다.

일본은 한국과 마찬가지로 시가를 기초로 하는 평가방식을 사용하지만, 소규모 주택용지에 대한 과세표준 특례를 통해 세액 산출 이전 단계에서 세부담을 완화한다는 특징이 있다. 200㎡ 이하의 소규모 주택용지에 대해서는 고정자산세 평가액의 1/6을 과세표준으로 적용하며, 부담조정조치를 통해 평가액의 변화가 실제 과세표준에 반영되는 과정을 조정한다. 따라서 일본은 세액을 산출한 이후 공제하는 방식뿐 아니라 과세표준 산정단계에서부터 주거용 토지의 세부담을 완화하는 구조를 갖는다는 점에서 한국과 차이를 보인다.

이상의 비교결과는 장기 실거주 은퇴 가계의 보유세 부담을 평가할 때 세액 산출 이후 어떠한 공제나 감면을 제공하는가뿐 아니라, 그 이전 단계에서 과세표준을 어떠한 가격에서 출발시키고 주택가격 상승을 어떠한 방식과 속도로 반영하는가를 함께 고려할 필요가 있음을 보여준다. 즉, 취득가액주의와 시가주의라는 과세표준 산정의 기본방식은 장기간 주택가격이 상승하는 과정에서 은퇴 가계가 경험하는 세부담의 증가경로와 예측 가능성에 서로 다른 영향을 미칠 수 있다. 이러한 제도적 차이는 근로소득이 감소한 장기 실거주 은퇴 가계의 담세력에 서로 다른 영향을 미칠 수 있으며, 나아가 주거안정성과 Aging in Place를 뒷받침하는 조세정책의 중요성을 보여준다.

2. 과거 20년의 보유세 부담 변화

한·미·일 보유세제의 구조적 차이가 장기적인 세부담에 어떠한 차이를 가져오는지를 살펴보기 위해 2006~2026년의 주택가격 변화에 각국의 보유세제를 적용하였다. 한국의 경우 1세대 1주택 고령·장기보유자에게 적용되는 최대 80%의 종합부동산세 세액공제를 적용한 세액을 기준으로 비교하였다. 본 시뮬레이션은 한국에 최대 80% 공

제를 적용하고, 미국에는 Proposition 13의 상승 제한, 일본에는 소규모 주택용지 1/6 특례를 적용하여 산출하였다.

1) 시나리오 A: 8.5억 원 → 35억 원

시나리오 A에서 주택가격은 2006년 8.5억 원에서 2026년 35억 원으로 약 4.1배 상승하였다. 같은 기간 미국 캘리포니아의 보유세는 약 850만 원에서 1,260만 원으로 약 1.5배 증가하였으며, 일본 도쿄는 약 170만 원에서 690만 원으로 약 4.0배 증가하였다. 한국은 최대 80%의 종합부동산세 세액공제를 적용한 경우에도 약 250만 원에서 1,500만 원으로 약 6.0배 증가하였다.

따라서 동일한 주택가격 상승경로를 적용하였을 때 세 국가 간에는 보유세의 절대액뿐 아니라 장기적인 세액 증가속도에서도 상당한 차이가 나타났다. 특히 미국 캘리포니아의 경우 취득 당시의 기준가액을 출발점으로 하여 이후 과세가액 상승률을 제한하는 구조로 인해 시장가격의 상승률과 보유세의 증가율 간에 차이가 크게 나타났다. 반면 한국에서는 주택가격 상승이 공시가격을 통해 과

세의 기초에 지속적으로 반영되고, 일정 수준 이상의 공시가격에서는 종합부동산세가 함께 적용되면서 보유세 증가폭이 상대적으로 크게 나타났다.

2) 시나리오 B: 5억 원 → 20억 원

시나리오 B에서는 주택가격이 2006년 5억 원에서 2026년 20억 원으로 4.0배 상승하였다. 같은 기간 미국 캘리포니아의 보유세는 약 500만 원에서 740만 원으로 약 1.5배 증가하였으며, 일본 도쿄는 약 100만 원에서 390만 원으로 약 3.9배 증가하였다. 한국은 최대 세액공제를 적용한 조건에서 약 150만 원에서 750만 원으로 약 5.0배 증가하였다.

특히 이 모형에서는 주택가격 상승에 따라 공시가격이 종합부동산세 과세기준을 초과하면서 재산세에 더하여 종합부동산세 부담이 발생하는 구조가 장기적인 세부담 변화에 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 현재 종합부동산세 과세대상이 아닌 장기 실거주 가계라 하더라도 주택가격이 지속적으로 상승할 경우 추가적인 보유세 부담에 직면할 수 있음을 보여준다.

Table 3. Long-term property tax simulation results for retired households in Korea, the United States, and Japan

Housing model	Year	Housing value	California	Tokyo	Seoul (Maximum tax credit applied)	Seoul (No tax credit applied)
High-Value Housing A	2006	KRW 850 million	KRW 8.5 million	KRW 1.7 million	KRW 2.5 million	–
	2026	KRW 3.5 billion	KRW 12.6 million	KRW 6.9 million	KRW 15.0 million	KRW 35.0 million
Moderately High-Value Housing B	2006	KRW 500 million	KRW 5.0 million	KRW 1.0 million	KRW 1.5 million	–
	2026	KRW 2.0 billion	KRW 7.4 million	KRW 3.9 million	KRW 7.5 million	KRW 12.0 million
High-Value Housing A	2026	KRW 3.5 billion	KRW 35.0 million	KRW 6.9 million	KRW 15.0 million	–
	2046	KRW 7.0 billion	KRW 52.0 million	KRW 13.9 million	KRW 26.0 million	KRW 85.0 million
Moderately High-Value Housing B	2026	KRW 2.0 billion	KRW 20.0 million	KRW 3.9 million	KRW 7.5 million	–
	2046	KRW 4.0 billion	KRW 29.7 million	KRW 7.9 million	KRW 11.5 million	KRW 38.0 million

종합하면 과거 20년의 시뮬레이션에서 주택가격은 두 모형 모두 약 4배 증가하였으나 보유세 증가배수는 국가별로 상이하게 나타났다. 이러한 결과는 주택가격 상승률 자체뿐 아니라 각국이 주택가격 상승을 과세표준에 반영하는 제도적 방식이 장기적인 보유세 증가경로에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

3. 미래 20년의 보유세 부담 변화

미래 시뮬레이션에서는 과거 20년간의 높은 주택가격 상승률을 그대로 연장하지 않고, 2026~2046년의 주택가격이 약 2배 상승하는 보수적인 조건을 적용하였다. 이를 통해 미래 주택가격에 대한 과도한 상승 가정에 의존하지 않고 국가별 보유세제의 구조적 차이가 은퇴 가계의 장기 세 부담에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다.

1) 시나리오 A: 35억 원 → 70억 원

시나리오 A에서는 2026년 35억 원인 주택가격이 2046년 70억 원으로 상승하는 것으로 가정하였다. 2046년 보유세는 미국 캘리포니아 약 5,200만 원, 일본 도쿄 약 1,390만 원으로 산출되었으며, 한국은 고령·장기보유자에 대한 최대 세액공제를 적용한 경우 약 2,600만 원으로 나타났다. 공제를 적용하지 않은 경우에는 약 8,500만 원으로 산출되었다.

여기서 주목할 점은 국가별 절대 세액의 단순 비교와 은퇴 가계의 담세력에 대한 평가는 구분할 필요가 있다는 것이다. 예를 들어 2046년 미국의 보유세액은 한국의 최대공제 적용 세액보다 높게 나타났지만, 본 연구에서 설정한 한국 은퇴 가계의 연간 실질 현금소득 4,000만 원을 기준으로 할 경우 2,600만 원의 보유세는 연소득의 약 65%에 해당한다. 기존 시뮬레이션에서도 이 비율이 확인되

었다.

따라서 본 연구에서 중요한 것은 어느 국가의 세액이 절대적으로 가장 높은가를 판단하는 것이 아니라, 각 제도하에서 장기 실거주 은퇴 가계가 자신의 현금소득으로 보유세 부담을 지속적으로 감당할 수 있는가라는 점이다.

2) 시나리오 B: 20억 원 → 40억 원

시나리오 B에서는 2026년 20억 원인 주택가격이 2046년 40억 원으로 상승하는 것으로 가정하였다. 2046년 미국 캘리포니아의 보유세는 약 2,970만 원, 일본 도쿄는 약 790만 원으로 나타났으며, 한국은 최대 세액공제를 적용한 경우 약 1,150만 원, 공제를 적용하지 않은 경우 약 3,800만 원으로 산출되었다.

한국의 최대공제 적용 세액 1,150만 원은 본 연구에서 설정한 연간 실질 현금소득 4,000만 원의 약 28.8%에 해당한다. 즉, 주택가격이 시나리오 A보다 낮은 경우에도 은퇴 이후 현금소득이 제한된 가계에서는 보유세가 연간 가계수지에서 상당한 비중을 차지할 가능성이 있음을 보여준다.

이상의 미래 시뮬레이션 결과는 주택가격 상승률을 과거보다 낮게 설정한 경우에도 보유세 부담이 은퇴 가계의 제한된 현금소득에서 상당한 비중을 차지할 가능성이 있음을 보여준다. 특히 한국에서는 고령·장기보유 세액공제가 세부담을 상당 부분 완화하지만, 세액공제 이후에도 남은 보유세 부담이 은퇴 가계의 현금흐름에서 차지하는 비중을 함께 고려할 필요가 있다.

4. 은퇴 가계의 담세력과 주거안정성, Aging in Place

앞선 시뮬레이션 결과는 주택가격과 보유세의 관계를 자산가치의 측면에서만 평가하는 것과 은

퇴 가계의 실제 현금흐름을 함께 고려하는 것 사이에 차이가 있음을 보여준다. 본 연구에서 설정한 은퇴 가계는 연간 실질 현금소득 4,000만 원을 유지하는 것으로 가정하였으나, 시나리오 A에서는 2046년 최대 세액공제를 적용한 이후에도 보유세가 연소득의 약 65%, 시나리오 B에서는 약 28.8%에 이르는 것으로 산출되었다.

이러한 결과는 주택가격 상승으로 자산가치가 증가하더라도 그 증가분이 은퇴 가계가 즉시 사용할 수 있는 현금소득으로 전환되는 것은 아니라는 점에서 해석할 필요가 있다. 실거주 주택은 처분하기 전까지 미실현 자산의 성격을 가지므로, 주택가격 상승과 동시에 현금소득이 증가하지 않는 은퇴 가계에서는 자산가치와 실제 담세력 간의 괴리가 발생할 수 있다. 보유세는 매년 현금으로 납부해야 하는 지출이므로 그 비중이 커질수록 생활비, 의료비 및 기타 노후소비에 사용할 수 있는 현금흐름을 제약하거나 금융자산의 소진을 가속할 가능성이 있다.

특히 이러한 현금흐름의 제약이 장기간 지속될 경우 은퇴 가계의 문제는 단순한 소비조정에 그치지 않을 수 있다. 기존 주택을 계속 보유하는 데 필요한 세부담을 감당하기 어려워질 경우 주택의 처분이나 주거이동을 고려하게 될 가능성이 있기 때문이다. 선행연구에서도 경제적 여건은 고령가구의 주거이동과 관련된 중요한 요인으로 제시되어 왔으며, 장기간 동일 지역에 거주한 고령가구일수록 현재 거주지에 대한 정착성이 높게 나타난 바 있다.

이러한 비자발적 주거이동은 단순히 주택이라는 물리적 자산을 처분하는 문제와는 다르다. 장기간의 거주를 통해 형성된 장소애착, 이웃과의 관계, 지역사회 네트워크, 의료·생활서비스에 대한 접근성 등은 고령자의 일상생활과 주거안정성을

구성하는 중요한 요소이기 때문이다. 따라서 본인의 주거선호가 아니라 현금흐름의 제약으로 인해 기존 주택을 처분하고 거주지를 이전하게 되는 경우, 이는 경제적 부담뿐 아니라 기존 생활환경과 사회적 관계의 단절을 수반할 가능성이 있다.

따라서 은퇴 가계의 보유세 문제는 단순히 세부담의 크기에 관한 문제가 아니라, 장기간 거주해 온 주택과 지역사회에서 계속 살아갈 수 있는가라는 Aging in Place의 문제로 접근할 필요가 있다.

본 연구의 시뮬레이션 결과는 주택가격 상승에 따라 자산가치가 증가하는 상황에서도 은퇴 이후 현금소득이 이에 비례하여 증가하지 않을 경우 보유세 부담이 가계의 현금흐름에서 차지하는 비중이 크게 증가할 수 있음을 보여준다. 이는 장기 실거주 은퇴 가계에 대한 보유세제를 평가할 때 자산가치에 기초한 조세 형평성뿐 아니라 생애주기 후반의 실제 담세력, 소비생활 및 Aging in Place를 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

V. 요약 및 결론

본 연구는 소비자 생애주기 관점에서 장기 실거주 은퇴 가계의 부동산 보유세 부담을 담세력과 주거안정성의 관점에서 살펴보고, 한국·미국·일본의 보유세제 비교와 장기 시뮬레이션을 통해 그 차이가 은퇴 가계의 장기적인 세부담에 갖는 함의를 분석하였다. 특히 보유세를 자산가치에 대한 과세의 문제에 한정하지 않고, 근로소득이 감소하거나 단절되는 생애주기 후반 가계의 현금흐름과 담세력, 소비생활 및 주거안정성의 관점에서 접근하고, 이를 Aging in Place와 연결하여 살펴보았다. 이는 본 연구의 특징이 있다.

첫째, 생애주기가설을 토대로 한국 은퇴 가계의 자산 및 소득구조를 살펴본 결과, 주택 중심의 자산구조는 은퇴 이후 보유세 부담에 대한 구조적

취약성을 높일 수 있는 것으로 나타났다. 생애주기 가설에 따르면 가계는 근로기에 축적한 자산을 은퇴기에 활용하여 감소한 소득을 보완하고 소비수준을 유지한다. 그러나 한국의 고령가계는 자산에서 부동산 등 실물자산이 차지하는 비중이 높아 자산가치에 비해 유동성 자산과 현금흐름이 제한되는 특성을 보인다. 실거주 주택은 처분하거나 유동화하기 전까지 생활비와 조세 납부에 직접 사용할 수 없는 비유동성 자산이므로, 주택가격 상승으로 자산가치가 증가하더라도 은퇴 가계의 실제 현금소득과 담세력이 이에 비례하여 증가하는 것은 아니다.

따라서 이른바 ‘House-rich, Cash-poor’ 상태에 있는 은퇴 가계에서는 주택가격 상승에 따른 보유세 증가가 생활비와 금융자산을 감소시키고 장기적으로 주거안정성을 제약할 가능성이 있다. 특히 보유세는 매년 현금으로 납부해야 하는 지출이라는 점에서, 근로소득이 감소하거나 단절되고 연금 등 제한된 현금소득에 의존하는 은퇴 가계에 게 동일한 자산가치를 가진 근로기 가계와는 다른 경제적 부담으로 작용할 수 있다.

둘째, 한국·미국·일본의 보유세제를 비교한 결과, 장기적인 세부담을 결정하는 중요한 제도적 차이는 세액을 산출한 이후 어떠한 공제나 감면을 제공하는가에 앞서, 과세표준을 어떠한 가격에서 출발시키고 이후의 주택가격 변화를 과세표준에 어떠한 방식과 속도로 반영하는가에 있는 것으로 나타났다.

한국은 매년 산정되는 공시가격을 과세의 기초로 하는 시가주의적 구조를 갖는 반면, 미국 캘리포니아는 취득 당시의 시장가치를 기준가액(base-year value)으로 설정하는 취득가액주의를 적용하고 이후 과세가액의 연간 상승률을 제한한다. 일본은 시가를 기초로 고정자산세 평가액을 산정하

지만, 소규모 주택용지에 대해서는 과세표준을 1/6로 낮추는 특례를 적용하고 부담조정조치를 통해 세부담의 변화를 조정한다.

이러한 차이는 은퇴 가계의 세부담 완화정책을 평가할 때 세액 산출 이후의 세액공제·감면·납부유예와 같은 사후적 장치뿐 아니라 과세표준의 산정단계 자체를 함께 검토할 필요가 있음을 보여준다. 특히 장기간 동일한 주택에 거주하는 가계에게는 현재의 시장가격뿐 아니라 과세표준의 기준가격과 상승경로가 향후 10년 또는 20년의 보유세 부담과 그 예측 가능성을 결정하는 중요한 요소가 될 수 있다.

셋째, 과거 및 미래의 주택가격 변화에 국가별 보유세제를 적용한 장기 시뮬레이션 결과, 동일한 주택가격 변화 조건에서도 과세표준의 산정 및 조정방식에 따라 보유세의 장기적인 증가경로가 상이하게 나타났다. 특히 미래 주택가격 상승률을 과거보다 낮은 수준으로 보수적으로 설정한 경우에도 한국의 장기 실거주 은퇴 가계에서는 보유세가 제한된 현금소득에서 상당한 비중을 차지할 가능성이 나타났다.

이는 단순히 주택가격이 높은 가계가 더 많은 세금을 부담한다는 문제와 구별하여 해석할 필요가 있다. 은퇴 가계에게 실거주 주택의 가격상승분은 주택을 처분하기 전까지 직접적인 소비재원이 아니므로, 자산가치의 상승과 실제 담세력 사이에는 괴리가 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 보유세 부담이 지속적으로 증가할 경우 가계는 생활비를 조정하거나 금융자산을 소진하여 세금을 납부해야 하며, 이러한 대응에도 한계가 있는 경우 기존 주택의 처분이나 주거이동을 고려하게 될 가능성이 있다.

넷째, 이러한 결과는 은퇴 가계의 보유세 부담을 담세력뿐 아니라 주거안정성의 관점에서 함께

살펴볼 필요가 있음을 보여준다. 장기 실거주 은퇴 가계가 제한된 현금소득으로 지속적인 보유세 부담을 감당하기 어려워 기존 주택의 처분이나 비자발적 주거이동을 고려하게 될 경우, 이는 안정적인 주거생활을 지속하는 데 제약요인으로 작용할 수 있다. 특히 고령자에게 주거안정성은 장기간 거주해 온 주택과 지역사회에서 계속 생활할 수 있는 Aging in Place와 밀접하게 연결된다.

따라서 은퇴 가계의 보유세 문제는 단순한 세액의 크기나 자산가치에 대한 과세의 문제를 넘어, 제한된 현금소득하에서 세부담을 지속적으로 감당할 수 있는 담세력과 안정적인 주거생활을 유지할 수 있는 주거안정성, 나아가 Aging in Place에 대한 함의를 함께 고려할 필요가 있다.

이상의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 개선방안을 제안한다.

첫째, 장기 실거주 은퇴 가계에 대해서는 세액 산출 이후의 공제·감면·납부유예에만 의존하기보다 과세표준의 산정단계에서부터 세부담을 조정할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 일본의 소규모 주택용지 특례는 세액을 산출한 이후 일부를 공제하는 방식이 아니라 주거용 토지의 과세표준 자체를 낮추는 구조라는 점에서 참고할 수 있다. 한국에서도 이를 그대로 도입하기보다는 1세대 1주택, 장기 실거주, 은퇴 여부 및 소득수준 등 정책대상을 명확하게 설정한 후 일정 범위의 과세표준 감면이나 실거주 주택에 대한 별도의 과표특례를 검토할 수 있다.

이러한 접근은 은퇴 가계에 대한 보유세 부담 완화논의를 '세금을 산출한 뒤 얼마나 깎아줄 것인가'에서 '어떠한 과세표준을 기초로 세금을 산출할 것인가'의 문제로 확장한다는 점에서 의미가 있다. 특히 주택가격 상승이 실제 현금소득 증가를 수반하지 않는 장기 실거주 은퇴 가계의 특성을 고려

하면, 과세표준 산정방식 자체에 대한 검토는 담세력과 주거안정성을 동시에 고려하는 보다 구조적인 접근이 될 수 있다.

둘째, 장기 실거주 은퇴 가계의 보유세 증가에 대한 예측 가능성을 높일 필요가 있다. 미국 캘리포니아의 Proposition 13은 취득 당시의 시장가치를 기준가액으로 설정하고 이후 과세가액의 상승률을 제한한다. 한국에 이러한 취득가액주의를 그대로 도입하는 것은 조세체제와 시장환경의 차이로 인해 별도의 검토가 필요하지만, 장기 실거주 은퇴 가계에 대해서는 전체 보유세 부담 또는 과세표준의 급격한 증가를 완화하여 세부담의 예측 가능성을 높이는 방안을 검토할 수 있다.

이는 주택가격 상승에 따른 과세 자체를 배제하지는 것이 아니라, 은퇴 이후 소득 증가와 현저하게 괴리된 세부담의 증가를 완화하고 가계가 향후의 보유세 부담을 예측하여 장기적인 노후 재무계획을 수립할 수 있도록 하자는 취지이다.

셋째, 보유세의 세부담 완화기준에 은퇴 가계의 실제 담세력을 보다 적극적으로 반영할 필요가 있다. 동일한 가격의 주택을 보유하더라도 지속적인 근로소득이 있는 가계와 연금 등 제한된 현금소득에 의존하는 은퇴 가계의 조세 납부능력은 다를 수 있다. 따라서 일정 요건을 충족하는 장기 실거주 은퇴 가계에 대해서는 주택가격과 연령뿐 아니라 소득과 현금흐름 등 실제 담세력을 함께 고려하여 공제 또는 납부이연 등의 세부담 완화방안을 검토할 필요가 있다. 이는 조세를 면제하기 위한 장치라기보다 주택가격 상승에 따른 자산가치와 실제 현금흐름 사이의 불일치를 조정하기 위한 장치로 접근할 필요가 있다.

넷째, 현재의 고령자 중심 세부담 완화제도에서 발생할 수 있는 보호의 시차를 검토할 필요가 있다. 2026년 세제개편안에는 종합부동산세 납부유

에 확대와 관련한 제도개편이 포함되어 있다. 그러나 은퇴에 따른 근로소득 감소는 세법상 고령자 기준에 도달하기 이전부터 발생할 수 있다. 따라서 세제상 보호의 시작시점을 일률적인 연령기준에만 연계하기보다 실제 은퇴 여부와 소득 감소 등 가계의 현금흐름 변화를 함께 고려하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 주된 일자리에서 퇴직한 이후 세제상 보호대상에 포함되기까지 발생할 수 있는 공백을 줄일 수 있을 것이다.

다섯째, 은퇴 이후의 주거안정성은 현재의 주택에 계속 거주하는 것뿐 아니라, 건강상태나 가구규모, 생활환경의 변화에 따라 자신의 필요에 맞는 주거를 선택할 수 있는 여건도 함께 고려할 필요가 있다. 고령자는 더 작은 주택으로 이동하더라도 입지, 주거환경, 의료·생활서비스에 대한 접근성 등에 따라 기존 주택보다 가치가 높은 주택을 선택할 수 있다. 이 경우 충분한 주택자산을 보유하고 있음에도 은퇴 이후 감소한 현금소득으로 인해 보유세 부담이 주거선택의 제약요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 고령자의 자발적이고 합리적인 주거조정에 대해서는 보유세제가 이러한 선택을 불필요하게 제약하지 않도록 할 필요가 있다. 미국 캘리포니아의 Proposition 19와 같이 일정요건을 충족하는 고령자가 주거를 이전할 경우 기존 주택의 기준가액을 새로운 주된 거주주택으로 이전할 수 있도록 하는 제도는 이러한 측면에서 참고할 수 있다.

보다 근본적으로 부동산 보유세 정책은 주택가격 안정이나 조세 형평성이라는 거시적 정책목표뿐 아니라 납세자의 생애주기와 담세력, 소비생활 및 주거안정성에 미치는 영향을 함께 고려할 필요가 있다. 본 연구는 투기적 주택보유를 억제하고 부동산시장 안정을 도모하는 보유세의 정책적 기능 자체를 부정하는 것은 아니다. 보유세가 주택보

유에 따른 조세 형평성을 제고하고 투기적 주택수요를 억제하는 정책수단으로서 기능한다는 점은 기존 원고에서도 전제하고 있다.

다만 투기 목적의 주택보유와 오랜 기간 한 채의 주택에서 실제 거주해 온 은퇴 가계를 동일한 정책논리로 접근할 경우, 조세 형평성을 높이기 위한 정책이 제한된 현금소득에 의존하는 은퇴 가계의 소비생활과 주거안정성을 제약하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 보유세 강화나 완화보다는 이분법을 넘어, 보유세의 거시적 정책기능은 유지하면서 장기 실거주 은퇴 가계에 대해서는 생애주기와 실제 담세력을 고려한 차등적인 안전장치를 설계할 필요가 있다.

본 연구의 학술적 의의는 부동산 보유세 문제를 조세 형평성, 소득재분배 및 부동산시장 안정이라는 전통적인 거시적·재정학적 관점에서 확장하여 소비자의 생애주기, 가계재무, 담세력, 주거안정성 및 Aging in Place의 관점에서 분석하였다는 데 있다. 특히 동일한 주택가치가 반드시 동일한 경제적 부담능력을 의미하지 않는다는 점에 주목하여, 자산가치는 증가하지만 근로소득은 감소하는 은퇴 가계의 특성을 보유세 분석에 반영하였다. 또한 한·미·일 제도비교와 장기 시뮬레이션을 결합함으로써 세율이나 최종 세액의 단순 비교를 넘어, 과세표준의 출발점과 주택가격 변동의 반영방식이 은퇴 가계의 장기적인 세부담과 담세력에 서로 다른 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다는 점에도 의의가 있다. 이러한 접근은 보유세 부담을 은퇴 가계의 현금흐름과 주거안정성, 나아가 Aging in Place와 연결하여 살펴보는 가계 중심의 분석틀을 제시한다.

정책적 측면에서도 본 연구는 장기 실거주 은퇴 가계에 대한 보호를 단순한 고령자 세액공제의 문제로 한정하지 않고, 과세표준 산정단계에서의 보

호, 세 부담 증가의 예측 가능성, 실제 담세력과 연계, 은퇴 이후 보호의 시차 및 고령자의 합리적인 주거이동까지 포괄하는 방향으로 논의를 확장하였다. 특히 은퇴 이후의 주거안정성을 현재의 주택에 계속 거주하는 문제에만 한정하지 않고, 은퇴 이후 변화하는 주거 필요와 선호에 따라 자신에게 적합한 주거를 선택할 수 있는 여건까지 함께 고려할 필요가 있음을 제시하였다. 이러한 주거선택에는 주택규모를 줄이는 경우에도 교통 및 생활 편의성이 높은 입지를 선택하거나, 축적된 자산을 활용하여 기존 주택보다 가치가 높은 주택으로 이동하는 선택도 포함될 수 있다. 따라서 은퇴 가계의 주거이동을 주거비 절감을 위한 하향이동으로만 전제하기보다, 생애주기 후반에 축적된 자산과 변화된 주거선호를 반영한 다양한 주거선택의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이러한 접근은 조세 형평성과 부동산시장 안정이라는 정책목표를 유지하면서도, 조세정책으로 인한 의도하지 않은 소비 위축과 비자발적 주거이동을 줄이고 은퇴 가계의 합리적인 주거선택을 지원함으로써 보유세제의 사회적 수용성과 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다.

다만 본 연구는 실제 개별 은퇴 가계의 패널자료를 이용한 실증분석이 아니라 국가별 제도비교와 일정한 가정에 기초한 장기 시뮬레이션을 중심으로 분석하였다는 한계를 갖는다. 또한 국가별 보유세제는 지방정부, 주택유형 및 개별 납세자의 특성에 따라 실제 적용방식과 세 부담에 차이가 있을 수 있으므로, 본 연구의 시뮬레이션 결과를 모든 가계에 일반화하는 데에는 주의가 필요하다. 특히 본 연구는 보유세 부담과 담세력의 관계를 중심으로 주거안정성과 Aging in Place에 대한 함의를 논의하였으나, 이들 간의 관계를 실제 은퇴 가계 자료를 이용하여 직접 검증하지는 못하였다.

향후 연구에서는 실제 은퇴 가계의 소득, 주택 자산, 금융자산, 보유세 부담 및 주거이동 자료를 활용하여 보유세 부담과 담세력, 주거안정성 및 Aging in Place 간의 관계를 실증적으로 검증할 필요가 있다. 또한 은퇴 가계 내부에서도 주택자산과 금융자산, 소득수준에 따라 담세력의 차이가 큰 만큼 이를 세분화하여 적절한 세 부담 수준과 정책 대상의 범위를 구체화할 필요가 있다.

나아가 은퇴 가계의 주거이동을 단순한 주거비 절감을 위한 하향이동으로 전제하지 않고, 축적된 자산과 주거선호에 따라 기존 주택보다 가치가 높은 주택으로 이동하는 경우를 포함한 다양한 주거선택을 분석할 필요가 있다. 이와 관련하여 미국 캘리포니아의 Proposition 19와 같이 일정 요건을 충족하는 고령 주택소유자가 주된 거주지를 이전할 때 기존 주택의 과세 기준가액을 새로운 주된 거주주택으로 이전할 수 있도록 하는 제도는 중요한 비교사례가 될 수 있다. 향후 연구에서는 이러한 제도가 은퇴 가계의 보유세 부담과 담세력 뿐 아니라 주거이동 및 주거선택에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석함으로써, 은퇴 이후의 다양한 주거선택을 지원할 수 있는 보유세제의 설계방안을 구체화할 필요가 있다.

References

- Ando A, Modigliani F(1963) The "life cycle" hypothesis of saving: aggregate implications and tests. *Am Econ Rev* 53(1), 55-84
- California State Board of Equalization(2025) California property tax: an overview. Publication 29. Available from <https://www.boe.ca.gov/prop/taxes/pdf/pub29.pdf> [cited 2026 August 12]
- California State Board of Equalization(2025) Proposition 19 fact sheet. Publication 801. Available from <https://www.boe.ca.gov/pdf/pub801.pdf> [cited 2026 August 30]
- Cheon MC, Nam HW(2021) An empirical study

- on the fairness of housing property tax burden: targeting on standard houses in Seoul. *GRI Rev* 23(1), 197-226. doi:10.23286/gri.2021.23.1.008.
- Choi CG, Kim CM, Lee DK, Kim CI(2020) Regressive real estate taxation and tax incidence on the Jeonse costs. *Appraisal Stud* 19(3), 29-47. doi:10.23843/as.19.3.2.
- Choi CM, Kim KH, Lim MH(2024) Residential mobility choices of elderly households in the Seoul metropolitan area: an analysis of the length of residence. *Land Hous Rev* 15(4), 43-57. doi:10.5804/LHR.2024.15.4.43
- Han SS, Hong JM, Park JH(2024) The 10th (2023) Korean Retirement and Income Study (KReIS) main survey basic analysis report: economic life and retirement preparation of middle-aged and older adults. Survey Report 2024-01. Jeonju: National Pension Research Institute
- Heo DY(2023) The income redistribution effects of the 2020-2022 housing property tax system reform in Korea. *Korea Local Adm Rev* 37(1), 71-96. doi:10.22783/krila.2023.37.1.71
- Hwang MY(2025) A study on the characteristics of housing demand considering life cycle and permanent income. Dissertation, Gachon University, pp1-195
- Hwang SH, Lee YS, Yoon HK(2010) A study on patterns of baby boomers' post-retirement housing mobility plan. *KIEAE J* 10(5), 101-108
- Jang WJ, Oh JS(2017) A study on the vertical equity of housing holding tax in Seoul. *Tax Res* 17(4), 147-170. doi:10.35636/ptr.2017.17.4.006
- Jeong WY, Lee HS(2010) Financial structures of real estate and the factors influencing on it by subjective financial adequacy for later years among middle & old aged households. *Human Ecol Res* 48(4), 1-12. doi:10.6115/khea.2010.48.4.001
- Joo MS(2019) Characteristics of recurrent taxes on real estate and their effects on equity in Korea: considering a link of property tax and gross real estate tax. *Korea J Local Public Finance* 24(2), 1-37. doi:10.22785/kaif.2019.24.2.1.
- KB Kookmin Bank(2026) KB housing price trend survey: average apartment sales prices by quintile. Available from <https://data.kbland.kr/kbstats/wmh?tIdx=HT08&tsIdx=aptQteSal>
- ePrice [cited 2026 August 12]
- Kim DY(2026) Determinants of aging in place intention among older adults: housing stability and social activity participation. *J Korean Hous Assoc* 37(2), 89-99. doi:10.6107/JKHA.2026.37.2.089
- Kim HS, Sung JH, Yoon YS(2016) A study on the determining factor of living area fluctuation in the metropolitan area resident retirees. *J Korean Urban Manag Assoc* 29(3), 39-62
- Korea Real Estate Board(2026) National survey of house price trends. Available from https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=408&tblId=DT_40803_N0001&conn_path=I3 [cited 2026 June 18]
- Lee H, Ahn KH, Lee SY(2013) Housing consumption and residential location change in later life: Focused on the metropolitan area. *Urban Des* 14(5), 5-16
- Lee KJ, Song MG(2019) The effect of whether residence in one's own house or not on happiness and attitude toward future of middle-aged or elderly people. *Korea Real Estate Acad Rev* 79, 188-202. doi:10.31303/KREAR.2019.79.188
- Lee YW, Lee SH, Kwon HJ, Lee SE, Han YE(2023) Asset-based old-age poverty in Korea and policy implications. Korea Development Institute
- Lim SB(2023) A study on the burden of wealth taxes and relief programs: focusing on a comparison of Korean and U.S. wealth taxes. *Korean J Tax* 8(4), 111-142. doi:10.37733/tkjt.2023.8.4.111.
- Modigliani F, Brumberg R(1954) Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data. In: Kurihara KK, ed. *Post-Keynesian economics*. New Brunswick: Rutgers University Press, pp388-436
- Moon YS(2022) A study on property tax incidence. Policy Study No. 2022-12. Korea Development Institute. doi:10.22740/kdi.ps.2022.12
- Nam JH, Kim SB, Lee SH(2006) The life-cycle hypothesis and the age-wealth profile. *Kukje Kyungje Yongu* 12(3), 145-178
- Park MH(2019) The income redistribution effects of the 2018 housing property tax strengthening policies in Korea. *J Budget Policy* 8(1), 101-121. doi:10.35525/nabo.2019.8.1.004
- Park SS(2020) Property tax reform issue after

- revision of the Comprehensive Real Estate Holding Tax Act. J Local Tax Res 7(1), 35-72. doi:10.34241/ltr.2020.7.1.002
- Park SS, Lee SH(2019) Inclusive growth and reform of the real estate holding tax system: focusing on housing. Basic Research Report 2019-03. Seoul: Korea Institute of Local Finance, pp1-182
- Shin MJ(2024) International comparison of real estate holding tax burden ('22). Tax Issue Paper 115. Seoul: Korea Institute of Local Finance
- Song JY, Jun HJ(2018) Factors affecting residential mobility among the elderly: a comparative study between the 2006 and 2016 Korea Housing Survey. J Gov Stud 13(2), 191-220. doi:10.16973/jgs.2018.13.2.007
- Statistics Korea(2025) 2025 Statistics on the Aged. Statistics Korea
- Suh YJ, Park H(2024) A study on Seoul's housing tax system: focused on comparisons with Tokyo and New York. Tax Law 17(2), 27-63. doi:10.15821/tal.2024.17.2.002
- Sung MJ(2023) Progressivity and redistributive effects of property taxation in Korea. Korean J Public Finance 16(4), 33-87
- Wiles JL, Leibing A, Guberman N, Reeve J, Allen RES(2012) The meaning of "aging in place" to older people. Gerontol 52(3), 357-366. doi:10.1093/geront/gnr098.
- Woo S, Jun BH(2009) The effect of the comprehensive real estate holding tax on Jeonse prices: evidence from a quasi-natural experiment. Korean J Public Finance 2(2), 87-119