

양도소득세 결정방법의 개선에 관한 연구[※]

김 주 택

상지대 회계정보학과 교수

E-mail : jtkim@mailsangji.ac.kr

양도소득세의 과세대상은 토지 또는 건물의 양도, 부동산에 관한 권리의 양도, 비상장주식의 양도 및 기타자산의 양도로 규정하고 있다. 부동산과 관련된 양도소득과세에서 양도차익의 계산은 양도가액과 취득가액의 결정이 매우 중요하다. 우리나라에서 양도차익의 결정방법은 기준시가를 적용하는 방법과 실지거래가액을 적용하여 계산하는 방법이 있으나 세법에서는 부동산의 양도에 따른 양도차익의 산정은 원칙적으로 기준시가의 방법을 적용하고 예외적으로 실지거래가액에 의한 방법을 적용하고 있다.

본 연구에서는 기준시가방법과 실지거래가액방법 중 어떠한 방법이 조세이론상으로 적정하며 또 한 소득의 재분배기능에 기여하는가를 검토하여 그에 대한 개선방안을 제시 하였다.

실지거래가액에 의한 양도차익의 평가방법은 실지로 거래한 금액을 기준으로 양도가액 취득가액으로 확정시키는 것으로 실질과세의 원칙을 비롯한 조세원칙에 타당성이 있다. 기준시가제도를 채택하는 이유는 양도자와 양수자간의 단합으로 세액을 낮게 신고하거나, 관계공무원과 양도자와의 통정으로 세정이 문란해지 등의 여러 가지 이유에서 기준시가를 채택하고 있으나 이는 실질과세의 원칙과 근거과세에 위배되어 조세의 불균형이 이루어지고 있다. 따라서 양도차익결정방법을 기준시가의 원칙에서 실지거래가액으로 개정하여야 실질과세 원칙과 근거과세의 원칙에 합당하다고 할 것이다.

1. 서 론

우리나라에서 토지의 소유는 부이 축적을 통한 경제적 능력의 척도로 인식되어 왔고 인구의 증가 핵가족화에 따른 가구 수의 증가, 소득수준의 향상 등으로 토지수요를 경쟁적으로 유발시켜 토지이용의 비 효율화·토지투기의 만연 등의 토지문제로 경제사회의 문제를 야기 시키고 있다. 이러한 현상은 근본적으로 토지로부터 발생하는 자본이득을 세원으로 명확하게 포착하여 적정하게 과세권을 행사하지 못하는 결과에서 발생할 수 있다. 이와 같

※ 이 논문은 2003년도 상지대학교 교내 연구비 지원에 의한 것임.

은 토지문제를 해결하기 위해서 부동산투기 등으로 지가가 급등하면 양도소득세를 증과하고 경기가 침체되면 부동산에 관련되는 세율의 인하·감면·세액공제 등의 조세정책측면으로 접근을 하여 왔다. 이와 같이 양도소득세는 재정수입의 확보라는 본래의 조세목적 이외에 사회정책적인 측면으로 부동산투기억제라는 기능도 수행하게 되었다.

양도소득세의 과세대상은 토지 또는 건물의 양도, 부동산에 관한 권리의 양도, 비상장주식의 양도 및 기타자산의 양도로 규정하고 있으나 그 대부분은 토지와 건물의 양도가 양도소득세의 과세대상이 된다. 이러한 부동산과 관련된 양도소득과세에서 양도차익의 계산은 양도가액에서 취득가액·자본적 지출액·설비비 및 개량비·양도비용 등을 공제하여 계산하는데 이중 양도가액과 취득가액의 결정이 매우 중요하다. 높은 양도세율을 적용하여도 양도가액이 낮게 평가되거나 반대로 취득가액이 높게 계상하게 되면 과세표준이 감소되고 결과적으로 납부할 세액이 낮게 되기 될 것이다.

우리나라에서의 양도차익의 결정방법은 기준시가를 적용하는 방법과 실지거래가액을 적용하여 계산하는 방법이 있다. 부동산의 양도에 따른 양도차익의 산정은 원칙적으로 기준시가의 방법을 적용하고 있으나 거래가 투기성이 있는 거래와 납세자가 실지거래가액으로 신고하는 경우에 한하여 실지거래가액에 의하여 산정하고 있다. 실지거래가액에 의한 양도차익의 평가방법은 양도자와 양수자가 매매계약서·도급계약서 등을 통하여 실지로 거래한 금액을 기준으로 양도가액 취득가액으로 확정시키는 것으로 실질과세의 원칙을 비롯한 조세원칙에 타당성이 있다고 하겠다.

반면에 기준시가제도는 실지로 발생한 소득금액에 의하여 양도차익을 계산하는 것이 아니고 정부·지방자치단체가 결정한 간접적인 자료에 의하여 결정하는 방법이다. 이러한 기준시가제도를 채택하는 이유는 실지거래가로 신고시 양도자와 양수자간의 단합으로 세액을 낮게 신고하거나 또는 관계공무원과 양도자와의 통정으로 세정이 문란해지 등의 여러 가지 이유에서 기준시가 제도를 채택하고 있으나 이는 실질과세의 원칙과 근거과세에 위배되어 조세의 불균형이 이루어지고 있다.

따라서 본 연구에서는 양도차익산정의 기초가 되는 양도가액 및 취득가액 결정의 이론적인 측면을 고찰하고 우리나라에서의 양도가액결정방법의 연구를 통하여 현행 양도가액 및 취득가액의 문제점을 제시하여 양도소득세가 소득재분배기능에 기여하여 국민경제생활에 보탬이 될 수 있도록 문제점을 제시하고 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 양도소득세의 일반적 원칙과 기준시가

1. 양도소득의 개념

양도소득이란 부동산의 보유에 의한 자본이득이 양도에 의하여 실현됨으로써 발생하는 소득을 말한다. 양도라 함은 재산에 관한 등기 또는 등록에 관계없이 매도 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 그 자산이 사실적 유상으로 이전되는 것을 말한다(소득세법 제88조, 법인세법 제99조). 즉 양도라 함은 자산에 대한 소유권이전 내용을 등기부 등에 기재하는가의 여부를 불문하고 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다.

토지, 건물, 부동산에 관한 권리 등과 같은 자본적 성격을 지니는 자산을 양도하는 경우 취득당시의 가격에 비하여 높은 가격으로 양도함으로써 발생된 양도차익 즉 자본이득(capital gain)을 말한다¹⁾. 이러한 양도소득은 부동산의 보유에 따른 자본이득이 양도에 의하여 실현됨으로써 발생하며 일반적으로 장기간에 비 반복적(nonrecurring)이고 비 정상적(extraordinary)인 소득이기 때문에 정상적으로 발생하는 종합소득과 합산하기는 매우 어려워 분류과세를 하고 있다. 또한 자산의 보유기간 동안에 발생한 소득을 당해 소득이 실현된 연도에 일시에 과세하기 때문에 매년단위로 발생 또는 증가한 이득에 대하여 소득세를 과세하는 경우보다 필연적으로 조세부담이 가중되는 현상이 나타나게 되는 것은 현행 양도소득세법에서 초과누진세율구조를 채택하고 있기 때문이다.

2. 양도소득범위에 대한 과세논리

양도소득은 경제활동에서 발생하는 소득과는 달리 상당기간 보유하고 있던 자산을 양도함으로써 발생하는 일시적, 우발적인 양도소득의 과세에 대한 찬반론이 제기되고 있다. 이러한 양도소득에 대한 과세의 논쟁은 주로 소득 인식의 범위를 어느 정도로 할 것인가 하는 소득범위의 문제와, 소득개념의 문제로 다음과 같은 소득원천설과 순자산증가설로 구분할 수 있다.

(1) 소득원천설의 입장

소득원천설에서 소득이란 일정한 원천에서 임금, 이자, 이윤등과 같이 계속적·반복적으

1) 자본이득세는 자본적 성격을 지닌 자산을 양도함으로써 발생하는 이득을 말한다. 우리나라는 개인에게는 자본이득세로서 양도소득세가 부과되며 법인에게는 자산의 양도차익에 대하여 법인의 소득으로 인식하여 법인세가 과세된다.

로 생성되는 것으로만 인식하는 것이다. 따라서 비경상적·비반복적으로 발생하는 증여, 물가변동으로 인한 소득, 고정자산의 매각, 복권당첨 등은 임시적 우발적 소득으로서 포함되어 소득의 개념을 제한적으로 인정하게 된다. 소득원천 설의 입장에서는 사회·경제구조가 단순한 경우에는 정확한 소득이 산정될 수 있으나 소득의 발생이 다양한 현대적인 사회·경제구조에서는 소득의 개념을 한정하게 되어 세수가 감소할 수도 있게 된다.

(2) 순자산증가설

이 학설은 독일의 Shanz 미국의 Haig Simons에 의하여 대표되는 것으로, Haig 에 의하면 소득이란 그 시점에 있어서 인간의 경제력의 순 가치를 화폐가치로 평가한 것이라 주장 한다 (R. M. Haig). 순자산증가설은 일정기간에 발생한 순재산의 증가액을 소득으로 인정하는 것으로 원천적인소득, 일시적 소득 등을 구분하지 않고 당해기간에 발생한 순 재산의 증가액을 소득으로 인식하게 된다. 소득원천설에서의 계속성이나 반복성을 묻지 않고 모든 임시적 소득을 포함하는 것으로 소득의 개념이 소득원천설 보다는 확대된 소득개념이 된다. 순자산증가설은 오늘날 소득세 과세소득개념으로서 일반적인 이론에 가까울 정도로 광범위하게 지지되고 있는 이론으로서 일반적인 소득은 물론 토지, 주식 등의 가격상승에 따른 자산증가분, 유산, 증여, 보험금수입, 복권수입 등의 우연한 소득에도 당연히 과세되어야 한다는 것이다.

(3) 양도소득세의 유형

양도소득에 대한 과세는 일반적인 소득과 구분되는 특성으로 각 국가별로 정치, 경제, 사회, 등에 따라 상이하게 적용하고 있다. 오늘날 대부분의 국가에서는 종합과세형, 분류과세형, 독립과세형, 비과세형 등 4가지의 과세형태를 가지고 있다(박규식, 2001).

① 종합과세형

양도소득을 일반소득에 합산하여 단일누진세율에 의하여 과세하는 방법으로서 미국, 프랑스 등이 이 유형을 취하고 있다. 이 유형은 양도소득에 대한 누진세율의 적용과 일반소득과 합산으로 소득세로서의 수평적·수직적 공평기능이 뛰어나고 장기양도소득의 경우에는 일반소득과는 달리 일정비율만 합산함으로써 세 부담이 경감되어 장기보유를 유도하는 효과가 있으나 이는 소득평준화의 일환이므로 특별히 투기억제기능을 가지는 것은 아니다.

② 분류과세형

양도소득을 소득으로 인정하여 소득세로 과세하되 소득평준화의 어려움과 투기억제의 목적으로 일반의 종합소득세율과 다른 별도의 세율체계에 의하여 과세하는 방법으로 우리

나라와 일본에서 대표적으로 시행되고 있다. 우리나라의 양도소득은 종합소득과는 합산하여 과세하지 않고 양도소득에 대하여 별도의 과세방법, 과세표준, 세율을 두고 있어 종합소득과 분류하여 과세하도록 되어 있다. 우리나라는 종합소득과의 비교과세 기능이 미흡하고 세율을 적용하는 것에도 자산의 양도차익보다는 자산의 보유기간에 따른 양도세율을 강조함으로써 투기억제기능이 강하나 소득간 수평적 공평 및 소득의 크기에 따른 응능기능이 약하다. 한편 일본의 경우에는 우리나라와 비슷하나 보유기간이 10년을 기준으로 장·단기를 구분함으로써 특별히 투기억제기능을 감당하진 못하였으나 1987년 이후 단기의 경우 2년 미만을 최단기로 구분하여 과세에 차이를 둠으로써 투기억제기능을 강화하였다.

③ 독립세목형

양도소득을 일반소득에 포함시키지 않고 별도의 독립된 세목으로 과세하는 형태로서 영국·대만이 대표적으로 시행하고 있다. 영국은 60%의 비례세율이 적용되므로 공평과세 기능과 투기억제기능에 대하여 중립적이며 대만은 양도차익의 크기에 따라 별도의 차등누진세율이 적용되므로 세무담의 공평기능이 반영되어 있으나 일반소득으로 종합 과세하는 것보다는 공평기능이 약한 편이며 특히 미 실현이익에도 과세할 만큼 투기억제기능이 강하다.

④ 비과세형

양도소득을 원칙적으로 과세하지 않고 투기행위 등 특별한 경우에만 과세하는 형태로서 오스트레일리아, 뉴질랜드 등이 있다. 이들 국가는 양도소득에 대하여 일반소득과는 달리 특혜를 주고 있으며 투기행위만 어느 정도 규제하고 있다.

3. 양도차익산정방법의 변천과정

우리나라의 해방이후 조세정책은 1945~1948을 군정기, 1948~1950년을 정부 수립기, 1950~1953년을 전란기, 1953~1960년을 전란의 복구기, 광복이후 1950년대까지를 국가 및 경제재건시대로 볼 수 있고 1960년대는 경제개발초기의 시대로 1970년대는 고 성장기의 시대로 1980~현재까지는 경제안정의 시대로 각각 구별할 수 있다.

1968년 경제개발에 따른 토지 가격의 상승과 대도시 지역 내의 토지 가격상승에 따른 부동산투기현상에 대한 대책으로 토지 양도에 대해서만 부동산 투기를 억제하기 위하여 “부동산 투기 억제에 관한 특별조치법”을 제정하면서 본격적인 자본이득과세를 시행하게 되었다.

1975년에 부동산 투기억제를 위하여 양도소득세를 신설하면서 부동산 시장의 호황기에

는 서울인상 또는 비과세 및 감면 축소 정책을 시행하였고 불황기에는 서울인하 또는 비과세 및 감면확대 등으로 부동산 경기를 조정하는 등의 정책적인 기능을 수행하기도 하였다.

(1) 과세시가 표준액(1968~1975)

1968년의 전국적인 부동산 투기에 대하여 부동산에 투자되는 비생산적인 자금을 생산적인 산업자금으로 유도하고 투기소득을 조세 등으로 흡수함으로써 부동산 투기억제와 소득간 과세형평을 유지할 목적으로 1968년에 부동산 투기억제에 관한 특별조치법을 제정 시행하였다. 특별조치법에서의 과세대상은 서울 특별시부산직할시 그 인접지역에 한하고 토지의 양도 및 보유로 인하여 발생하는 소득에 대하여 50%의 세율을 적용하여 과세하도록 하였다. 이 당시 양도차익의 결정은 모든 부동산에 대하여 과세시가 표준액을 이용하여 양도가액에서 취득가액을 차감하고 자본적 지출액, 양도비 및 물가상승률을 공제하도록 하였다.

(2) 과세시가 표준액과 실지거래가액과의 병행(1971~1975)

1971년부터는 양도차익의 계산방법을 과세시가 표준액을 원칙으로 하되 과세시가 표준액과 시가의 차이가 현저한 경우와 납세의무자의 신청이 있는 경우에는 실지거래가액을 적용할 수 있도록 하였다.

(3) 실지거래가액에 의한 과세(1975-1982)

1975년에 부동산투기가 전국적으로 이루어졌고 이를 억제하기 위하여 양도소득세의 과세대상지역을 전국적으로 확대하고 과세대상자산에 건물을 추가하여 토지와 건물로 하고 자산별 세율은 토지는50%, 건물은 30%를 적용하였다. 양도소득금액의 계산은 양도가액 및 취득가액 모두 실지거래가액을 원칙으로 하고 예외적으로 실지거래가액이 불분명한 경우에만 시가표준액에 의하도록 하였다. 또한 양도소득특별공제를 두어 물가상승률만큼 취득가액에서 추가 공제하도록 하였다. 양도소득금액 결정시 실지거래가액을 적용하는 경우에는 실지거래가액의 확인이 어려움 때문에 1977년부터 양도소득의 결정방법을 실지조사결정과 정부조사결정방법으로 구분하였다.

실지조사결정은 납세자가 실지거래가액에 관한 서류를 제출한 경우와 국가·지방자치단체 또는 법인등과의 거래로서 실지거래가액이 노출된 경우로 한정하였다. 기타의 경우에는 정부조사결정에 의하여 시가표준액으로 결정하도록 과세자료처리방법을 보완하였다.

1979년에는 세율을 자산별로 구분하지 않고 50%를 기본으로 하고 2년 이내의 양도는 70%, 미등기양도자산에는 80%로 인상하여 부동산의 투기를 억제하기 위하여 단기양도 또

는 미등기 양도자산에 대하여 과세를 강화하였다. 양도소득특별공제제도를 폐지하고 양도소득공제도 2년 미만 양도자산과 미등기양도자산에 대하여는 적용하지 않고 특히 미등기 양도자산은 비과세 및 감면을 배제하였다. 1세대1주택의 비과세 요건을 강화하여 배우자가 없는 자는 1세대로 인정하지 않고 1978년부터는 아파트에 적용하던 6개월 이상 거주요건을 모든 주택으로 확대하였다.

1981년에는 경기부양을 위하여 기본세율을 인하하였고, 2년 이상 보유 후 양도한 자산에 대하여 양도소득특별공제제도를 다시 부활하여 시행하게 되었다.

(4) 기준시가에 의한 과세(1983~1990)

실지조사결정시 납세자를 상대로 실지거래가액을 조사·확인하는데 따른 조세마찰 및 부조리를 방지하기 위하여 1983년부터는 양도차익의 결정을 실지거래가액 결정원칙에서 기준시가결정원칙으로 변경하였다. 따라서 실지거래가액에 의하여 양도소득세 신고를 하지 아니한 경우에는 실지거래가액을 조사함이 없이 기준시가를 적용할 수 있도록 하였다. 사실 그 이전에도 실지거래가액에 의한 과세는 극히 일부분이었고 대부분은 기준시가에 의한 과세가 이루어졌는데 이에 따라 부정 및 탈세가 사회적인 문제로 대두되었으므로 차라리 현실에 맞는 기준시가방법적용원칙으로 전환함으로써 조세마찰을 줄이고 과세절차를 간소화하여 부정과 탈세가 발생할 수 있는 여지를 없애고 실무와 규정과의 일치를 시도하였다. 1989년부터는 국가 지방자치단체, 기타 법인의 거래에 실지거래가액으로 과세하던 것을 개인과 동일하게 기준시가방법으로 과세함으로써 양도자가 세 부담을 이유로 법인과의 거래를 기피하는 현상을 없애고 법인의 부동산취득을 용이하게 하였다.

(5) 공시시가에 의한 과세(1991~현재)

1990년 9월부터 토지에 대하여 “지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률”에 의하여 산정된 가격을 적용하여 양도차익을 결정하도록 하였고, 건물 중 지정 지역 안에 있는 공동주택 및 특수용도의 건물에 대하여는 국세청장이 고시하는 가액을 기타건물은 지방세법상 과세시가표준액을 각각 적용하여 양도차익을 결정하도록 하였다. 2001년부터는 기타건물도 국세청장이 고시하는 가액, 즉, 기준시가방법에 의해서 양도차익을 결정하도록 하여 과세표준이 현실화되고 특정지역과 일반지역의세 부담의 균형이 이루어 졌다.

1992년에는 기준시가 대신 실지거래가액을 적용하여 양도소득세를 증과하는 부동산 투기거래의 유형에 자경하지 아니한 농지를 취득 후 3년 이내에 양도하는 경우, 미성년자가 양도하는 경우, 1세대 3주택 보유자가 주택을 취득 후 2년 이내에 양도하는 경우를 추가하여 부동산투기에 적극 대처할 수 있도록 하였다(박상현, 2001).

〈표 1〉 양도소득결정방법의 변천과정

과세기간	양도가액 결정방법		비고
	원 칙	예 외	
1968. 1. 1~ 1971. 1. 12.	과세시가표준액	규정 없음	부동산투기 억제세제
1971. 1. 13~ 1974. 12. 31.	"	실지거래가액	
1975. 1. 1~ 1978. 4. 23.	실지거래가액	과세시가표준액	양도 소득세로 개편
1978. 4. 24.~ 1978. 12. 31.	"	과세시가표준액 또는 국세청장조사 시가기준액	
1979. 1. 1~ 1979. 12. 31.	"	기준시가 (과세시가표준액과 환산액)	
1980. 1. 1.~ 1982. 12. 31.	"	기준시가 (과세시가표준액과 환산가액, 배율가액)	
1983. 1. 1~ 1990. 12. 31.	기준시가 (과세시가표준액, 환산가액, 배율가액)	실지거래가액	
1990. 9. 1~ 1991. 8. 31.	기준시가 (공시지가와 환산가액, 배율가액)	"	
1991. 9. 31~ 현재.	공시지가 (기준시가, 환산가액, 배율가액)	"	

4. 현행 양도차익의 결정방법

현행 양도차익의 결정은 양도가액에서 취득가액과 기타 경비를 공제하도록 하고 있다. 총수입금액이 되는 양도가액과 필요경비의 중심이 되는 취득가액은 자산의 종류별로 하여 기준시가원칙에 의하고 예외적으로 실지거래가액을 적용하고 있다.

(1) 기준시가의 원칙

기준시가지라 함은 양도소득금액을 계산함에 있어서 양도소득 과세대상자산의 취득 및 양

도당시의 기준이 되는 가액을 말한다. 토지²⁾, 건물 등과 같은 자산의 양도가액과 취득가액을 결정하기 위한 기준이 되는 가액으로서 국세청장 및 납세지 관할세무서장이 결정한 것, 시장, 군수, 구청장이 결정한 것 또는 법정의 방법에 따라 평가한 것 등을 말한다.

대부분의 자산에 있어서 양도 또는 취득가액의 계산은 원칙적으로 기준시가에 의하도록 규정되어 있기 때문에 기준시가는 자산의 양도로 인하여 발생된 소득을 계산하기 때문에 매우 중요한 평가 요소가 되고 있다.

양도차익을 계산함에 있어서 양도가액을 실지 거래가액(기준시가지의 매매사례가액, 감정가액, 환전가액 포함)에 의하는 때에는 취득가액도 실지거래가액에 의하고 양도가액을 기준시가에 의하는 때에는 취득가액도 기준시가에 의하여 계산하여야 한다(소득세법 제100조)

1) 토지의 기준시가

① 국세청장이 지정하는 지역

국세청장이 지정하는 지역이란 각종 개발사업 등으로 지가가 급등하거나 급등할 우려가 있어 국세청장이 지정한 지역을 말하며 이러한 지역은 취득당시의 개별공시지가에 배율을 곱하여 계산한 배율방법(개별공시지가×배율)에 의하여 평가한 가액으로 한다(소득세법 제99조). 여기서 배율이란 국세청장이 양도 취득당시의 개별공시지가에 지역마다 그 지역에 있는 가격사정이 유사한 토지의 매매실례가액을 참작하여 고시하는 배율을 말한다(소득세법 시행령 제 164조⑨).

② 일반지역의 기준시가

국세청장이 지정하는 지역이외의 일반지역은 “지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률³⁾”의 규정에 의하여 시장, 군수, 구청장이 산정한 개별공시지가로 한다. 다만, 개별공시

- 2) 지목은 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(垓)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지의 28가지로 구분된다.

토지라 함은 지적법에 의한 지적공부에 등록된 것으로 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대·공장용지·학교용지·도로·철도용지·하천·제방·구거·유지·수도용지·공원·용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지의 4가지로 구분된다(지적법 제5조①)

- 3) 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제10조(공시지가의 적용)

국가지방자치단체정부투자기관 관리 기본법에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 공공단체가 다음 가호의 목적을 위하여 토지의 가격을 산정하는 경우에는 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 당해 토지의 가격과 표준지의 공시지가가 균형을 유지하도록 하여야 한다. 다만, 필요하다고 인정되는 때에는 산정된 지가를 다음 각호의 목적에 따라 가감 조정

지가가 없는 토지⁴⁾의 가액은 납세지 관할 세무서장이 인근 유사토지의 개별공시지가를 참작하여 당해 토지와 지목, 이용현황 등 지가형성이 유사한 인근 토지를 표준지로 보고 지가공시 및 토지 등의 평가액에 관한 법률 제10조 제2항의 규정에 의한 비교표에 의하여 평가한 금액으로 한다. 이 경우 납세지 관할 세무서장은 2개 이상의 감정평가기관에 의뢰하여 당해 토지에 대한 감정평가기관의 감정가액을 참작하여 평가할 수 있다(소득세법시행령 164 ①).

③ 양도 및 취득당시의 토지등급이 없는 경우의 기준시가

양도 및 취득당시의 설정된 토지등급이 없는 때에 적용할 토지등급은 다음 각호의 순서에 의한다(소기통 99-1).

- ㉠ 재산세과세대상상에 등재된 토지 등급
- ㉡ 당해 토지의 품위와 정황이 유사한 인근토지의 등급가격을 참작하여 시장(구청장)·군수가 결정한 가액
- ㉢ 당해 토지와 바로 인접된 토지 중 품위정황이 유사한 토지의 등급
- ㉣ 품위·정황이 유사한 토지가 없는 때에는 당해 토지 소재지 동(리)의 최하등급

④ 양도당시의 기준시가와 취득당시의 기준시가가 동일한 경우

토지의 보유기간 중 새로운 기준시가가 고시되지 아니함으로써 양도당시의 기준시가와 취득당시의 기준시가가 동일한 경우에는 당해 토지 또는 건물의 보유기간과 양도일 전후 또는 취득일 전후의 기준시가의 상승가율을 참작하여 다음과 같이 계산한 가액을 양도당시의 기준시가로 한다.

- ㉠ 양도일까지 새로운 기준시가가 고시되지 아니한 경우
양도당시의 기준시가=취득당시의 기준시가+(취득당시의 기준시가-전기의 기준시가)×(양도자산의 보유기간의 월수/기준시가조정월수)
- ㉡ 양도일부터 2월이 되는 날이 속하는 월의 말일까지 새로운 기준시가가 고시된 경우
양도당시의 기준시가=취득당시의 기준시가+(새로운 기준시가-취득 당시의 기준시가)×(양도자산의 보유기간의 월수/기준시가조정월수)

하여 적용할 수 있다.

- ① 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상
 - ② 국·공유토지의 취득 또는 처분
- 4) 개별공시지가가 없는 토지는 다음의 토지를 말한다.
- 1. 지적법에 의한 신규등록 토지
 - 2. 지적법에 의하여 분할 또는 합병된 토지
 - 3. 토지의 형질변경 또는 용도변경으로 인하여 지적법상의 지목이 변경된 토지
 - 4. 개별공시지가의 결정·고시가 누락된 토지(국·공유지를 포함한다)

⑤ 토지수용·경매대금이 양도당시의공시지가 보다 낮은 경우
다음 각호의 1에 해당하는 가액이 개별공시지가보다 낮은 경우에는 그 초과하는 금액을 개별공시지가에서 차감하여 양도 당시 기준시가를 계산한다.

- ① 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법이 적용되는 공공사업장으로 당해 공공사업의 시행자에게 양도되거나 토지수용법 기타 법률에 의하여 수용되는 경우의 그 보상금액
- ② 국세징수법에 의한 공매와 민사소송법에 의한 강제경매 또는 저당권실행을 위하여 경매되는 경우의 그 공매 또는 경락가액

2) 건물

① 일반지역의 건물

건물의 신축가격·구조·용도·위치·신축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고시하는 가액으로 하고, 건물에 부수되는 토지를 공유로 하고 건물을 구분 소유하는 것으로서 건물의 용도·면적 및 구분 소유하는 건물의 수(수) 등을 감안하여 공동주택·오피스텔 및 상업용 건물(부수되는 토지를 포함한다)에 대하여는 건물의 종류·규모·거래상황·위치 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 토지와 건물에 대하여 일괄하여 산정·고시하는 가액으로 한다.

여기서 공동주택·오피스텔 및 상업용 건물(이들에 부수되는 토지를 포함한다)이라 함은 국세청장이 당해 건물의 용도·면적 및 구분소유하는 건물의 수(數) 등을 감안하여 지정하는 지역에 소재하는 공동주택·오피스텔 및 상업용 건물(부수되는 토지를 포함한다)을 말한다.

② 기준시가가 고시되기 전에 취득한 건물

기준시가가 고시되기 전에 취득한 건물의 기준시가는 국세청장이 당해 자산에 대하여 최초로 고시한 기준시가×당해건물의 취득연도·신축연도·구조·내용연수 등을 감안하여 국세청장이 고시한 기준율을 적용하여 계산한 가액으로 한다(소득세법 시행령 제164조⑤).

③ 동일한 조정기간 내에 취득하여 양도한 경우

건물의 양도당시 기준시가와 취득당시의 기준시가가 동일한 경우에는 당해 토지 또는 건물의 보유기간과 기준시가의 상승률을 참작하여 다음과 같이 계산한 가액을 기준시가로 한다.

3) 실지거래가액의 적용

실지거래가액이라 함은 부동산 양도·양수시 실지 거래된 가액으로 양도차익을 계산하는 것으로 매매계약서, 도급계약서 등과 같이 양도자가 당해 자산을 양도함으로써 실제로 얻은 양도차익을 과세하는 방법이다. 실지 거래된 금액을 말한다. 실지거래방법에 의한 양

도차익의 계산은 양도당시의 실지거래가액에서 취득당시의 실지거래가액과 양도비용 등 기타 필요경비 및 자본적 지출액을 차감하여 산정한다.

다음과 같은 경우는 실지거래가액을 적용하여 세액을 산정하게 된다.

- ① 고가주택⁵⁾에 해당하는 경우(이에 부수되는 토지를 포함한다).
- ② 부동산을 취득할 수 있는 권리의 양도
- ③ 토지와 건물 및 부동산에 관한 권리를 미등기로 양도하는 경우
- ④ 취득 후 1년 이내에 양도하는 경우 단, 상속받은 부동산을 취득 후 1년 내에 양도하는 경우 또는 관련 법률에 의한 수용 등 부득이한 사유가 있는 경우로서 단기매매차익을 목적으로 하는 거래한 것이 아니라고 인정되는 때에는 기준시가를 적용할 수 있다.
- ⑤ 허위계약서의 작성, 주민등록의 허위이전 등 다음과 같은 부정한 방법으로 부동산을 취득 또는 양도하는 경우
 - ㉠ 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률을 위반하여 부동산을 거래한 경우
 - ㉡ 부동산 중개업법에 의한 중개업자가 동법을 위반하여 부동산을 거래한 경우
 - ㉢ 미성년자의 명의로 부동산을 취득(상속 또는 증여에 의한 취득을 제외)하여 양도한 경우
 - ㉣ 1세대의 구성원이 부동산을 양도한 날부터 소급하여 1년 이내의 기간동안 3회 이상 양도 또는 취득한 경우로서 실지거래가액의 합계액이 3억 원 이상인 경우
 - ㉤ 거래단위별로 기준시가에 의한 양도차익이 1억 원 이상인 경우
- ⑥ 양도자가 양도 당시 및 취득당시의 실지거래가액을 증빙서류와 함께 양도소득세 확정신고기한 까지 관할 세무서장에게 신고하는 경우
- ⑦ 당해지역의 부동산가격상승률이 전국소비자물가상승률보다 높은 지역으로서 전국부동산 가격상승률 등을 감안하여 당해 지역의 부동산가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있는 경우
- ⑧ 기타 당해 자산의 종류·보유기간·보유수·거래규모 및 거래방법 등을 감안하여 대통령령이 정하는 경우

4) 부동산에 관한 권리

부동산을 취득할 수 있는 권리라 함은 취득시기가 도래하기 전에 당해 부동산을 취득할 수 있는 권리를 말하는 것으로 첫째, 건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 부수되는 토지를 취득할 수 있는 권리(아파트당첨권 등) 둘째, 지방자치단체·한국토지공사가 발행하는 토

5) 고가주택의 범위

주택 및 이에 부수되는 토지의 양도당시의 실지거래가액이 6억원을 초과하는 주택

- ① 주택의 연면적이 264㎡미만이고 주택에 부수되는 토지의 연면적이 495㎡미만인 주택
- ② 공동주택으로 주택의 전용면적이 149㎡미만인 주택

지상환채권 셋째, 대한주택공사가 발행하는 주택상환채권 넷째 부동산매매계약을 체결한 자가 계약금만 지급한 상태에서 양도하는 권리를 말한다. 부동산을 취득할 수 있는 권리는 양도자산의 종류·규모·거래상황 등을 감안하여 취득일부터 양도일까지의 금액과 취득일 또는 양도일 현재의 프리미엄에 상당하는 금액을 합한 금액으로 한다(소득세법 시행령 제 165①).

① 지상권·전세권과 등기된 부동산임차권

권리의 잔존기간 성질내용거래상황 등을 감안하여 상속세법 및 증여세법시행령 제51조의 규정을 적용하여 평가한 가액으로 한다.

② 주식 등

주권상장법인의 주식은 상속세법 및 증여세법 제63조 제1항 제1호의 규정을 준용하여 평가한 가액으로 하며 기타자산으로 영업권의 평가는 상속 및 증여세법시행령 제 59조제2항의 규정을 준용하여 평가하도록 하고 있다.

III. 양도차익결정의 문제점

양도소득의 대부분을 차지하고 있는 토지·건물 등에 대한 양도차익은 원칙적으로 기준 시가에 의하여 양도차익을 계산하도록 하고 있다. 즉, 토지·건물 등의 양도차익을 매매계약서 등과 같은 직접적인 증거를 바탕으로 하여 실지거래 된 금액에 대하여 양도소득세를 부과하는 것이 아니라 매매당시의 토지·건물 등의 기준시가에 의하여 간접적으로 양도차익을 계산하는 방법을 사용하고 있고 예외적으로 실지거래가액 의하여 양도차익을 계산하고 있다. 부동산에 대한 양도차익의 결정을 원칙에도 없는 기준시가지주의를 채택함으로써 많은 문제점과 부작용을 지적하지 않을 수 없다.

1. 실질과세에 위배

국세기본법 제14조에선 “①과세의 대상이 되는 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 귀속이 명의일 뿐이고 사실상 귀속되는 자가 따로 있는 때에는 사실상 귀속되는 자를 납세의무자로 하여 세법을 적용한다.”, “세법 중 과세표준의 계산에 관한 규정은 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 명칭이나 형식에 불구하고 그 실질내용에 따라 적용한다.”라고 규정하여 실질과세의 원칙을 규정하고 있다. 이는 과세물건의 판정·과세표준의 결정 등 조세에 관련되는 부분은 법적 형식에 불구하고 경제적 실질을 기초로 하여 과세하는 원칙을 말한다. 조세법의 기본원칙 중 하나가 조세평등주의이고 조세의 본질이 경제적 부담이기

때문에 경제적 실질을 기초로 과세하여야 하는 것은 조세법에 내재하는 조리인 것이다.

일반적으로 조세법의 규율대상인 경제거래는 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 부합되는 것이 원칙이지만 경제구조의 복잡화 조세회피현상 등으로 인하여 형식 또는 외관과 일치하지 않는 경우가 있을 수 있다. 이때 단순히 경제거래 형식 또는 외관을 중시하여 과세하게 되면 담세력이 없는 곳에 과세하게 되어 조세부담의 공평성을 실현할 수 없게 될 것이다.

특히 소득세법에서는 “소득이 있으면 반드시 과세 있다”라는 응능부담(應能負擔)의 원칙도 중시되고 있다. 응능부담의 원칙을 지키려면 우선 실질적인소득과 필요경비를 정확히 산정하고 과세하여야 하며 여기에는 양도소득세도 예외는 될 수 없다.

현행 양도소득세제는 실지거래가액보다 일반적으로 낮은 기준시가에 의하여 자산의 양도차익을 계산하는 경우 실제의 양도차익과는 현저하게 낮은 양도차익이 발생하여 실질과세의 원칙과 응능부담원칙의 본질에도 위배되는 것을 방지하고 나아가서 합법적인 조세회피를 용인하는 결과가 된다.

〈표 2〉 각국의 기준시가와 실지거래가액의 비교

구분	원 칙		특 징
일본	실지거래가액	중여나 현저한 저가 양도시 시가를 적용	일반자산의 양도소득은 종합과세하고 토지건물 등 부동산양도소득은 분류과세함.
미국	쌍방의 자유로운 시장가격(fair market value)	자산 이전시 수령된 금전이나 다른 자산의 공정시장가치를 기준으로 함	매매시 계약의 최종책임자 양식 1099-s (proceeds form real estate transactions) 3부 작성.
영국	실지거래가액	특수 관계자와의 거래는 시장가격(market value)을 적용	자산처분과 관련된 모든 소득은 종합소득으로 합산하여 과세.
프랑스	실지거래가액	공증인(notaire)을 거쳐 모든 부동산 거래는 등기소에 기록됨	양도소득세는 소득세의 일부로 과세되므로 별도의 양도소득세는 없다.
대만	규정지가(기준시가와 비슷)	국민이 지가를 정부에 신고하면 그 금액을 기준으로 과세	토지소유에 따른 가치증가분에 대한 과세로 토지증가세 실시하여 공공복지사업에 사용.

〈자료 : 최신재 2002〉

2. 행정편의주의에 의한 과세방법

기준시가에 의하여 양도차익을 결정하는 방법을 채택하고 있는 것은 실지거래가액의 확인에 따르는 번잡함과 실지거래가액을 둘러싼 세무부조리 방지 차원에서 이루어진 행정편의적이며 극히 소극적인 세정운영이라 하지 않을 수 없다.

부동산에 대한 양도차익의 원칙적인 결정방법으로 기준시가방법을 채택하게 된 배경으로는 실지거래가액방법에 있어서의 당사자간의 통정(通情)에 의한 세액의 탈세, 실지거래가액을 확인하는 과정에 있어서의 납세의무자와 관계공무원간의 마찰 및 납세의무자와 관계공무원의 결탁에 따른 탈세와 부정의 횡행, 기준시가방법의 채택에 따른 업무전산화와 행정능률의 제고 필요성 등을 들 수 있다. 조사공무원들이 가급적 기준시가방법을 선호하는 경향이 있는데 이는 결재과정의 어려움을 극복하려는 데 있는 듯 하고 결재권자도 실지거래가액방법을 주저하는 성향이 있을 것이다. 즉, 주로 행정상의 편의를 이유로 종전의 실지거래방법에서 기준시가방법으로 전환하였다고 평가 할 수 있을 것이다(김완석,1988).

양도소득을 제외한 기타 조세에서는 조세의 본질에 맞게 실지거래가액을 원칙으로 하고 실지거래가액의 확인이 불가능한 경우에 한하여 추계과세를 하도록 규정하고 있음에도 불구하고 양도소득세의 과세만은 기준시가에 의한 추계과세를 원칙적으로 인정하고 있어 조세법체계에도 맞지 않는 방법이라 할 수 있다.

그러나 실지거래에 의한 결정방법에 많은 부정적인 측면이 있다하더라도 제도적인 장치에 의하여 보완될 수 있을 것이며, 따라서 단순히 행정편의적인 이유로 실질과세나 응능부담의 원칙을 무시하고 현행의 기준시가에 의한 양도차익결정방법은 불합리하다고 하지 않을 수 없다.

3. 기준시가와 실지거래가액의 차이발생

기준시가에 의한 양도소득세 결정방법은 양도로 인하여 실제로 얻은 소득보다도 현저하게 낮은 소득금액에 대하여 과세함으로써 응능부담의 원칙 및 실질과세의 원칙에 위배된다는 것이다. 기준시가는 개별공시지가를 기초로 하여 부과되지만 개별공시지가가 시가를 충실히 반영된다고 하더라도 문제의 소지는 여전히 남는다. 부동산이란 원래 거래의 시세가 고정되어있는 물건이 아닌 만큼 시가란 거래 당사자간 협상의 출발점이 되는 가격에 지나지 않고 실제 거래가격은 당사자들의 협상능력이나 주관적인 사정에 의해 다양하게 결정될 수 있다. 따라서 개별공시지가가 동일한 부동산이라 하더라도 그 보다 낮고 높은 다양한 가격으로 매매되기도 한다. 그 결과 기준시가에 의한 과세는 필연적으로 일부의 납

세의무자에게는 낮은 조세부담을 줄 수 있고 또 다른 납세의무자에게는 능력을 초과하는 높은 부담을 줄 수 있다. 현재 양도소득에 대한 과세가 전체의 80%~90%가 기준시가에 의하여 이루어지고 있는 실정인데 그렇다면 양도소득세에 관한 우리나라 납세의무자들은 거의 전부 실제 부담하여야 할 세액보다 낮게 부담하고 있다는 뜻이다. 이러한 관점에서 보면 기준시가과세원칙이란 과세의 착오를 제도화해 놓은 것이라 할 수 있다.(이철송, 1995) 이와 같이 기준시가에 의한 양도소득세 결정방법은 실제에 있어서도 합리적인 조세 회피를 방조하고 과세의 형평을 해치고 있다.

4. 근거과세의 위배

국세기본법 제16조에서 “납세의무자가 세법에 의하여 장부를 비치기장하고 있는 때에는 당해 국세의 과세표준의 조사와 결정은 그 비치·기장한 장부와 이에 관계되는 증빙자료에 의하여 한다.”라고 규정하고 있다. 납세의무자의 재산권을 부당하게 침해하지 않도록 하기 위하여 객관적인 근거에 의하여 과세하도록 한 것으로 사실 확정에 있어서 반드시 실제로 거래된 금액을 근거로 하여 세액을 계산하여야 한다는 것이다. 따라서 기준시가의 방법은 아무런 근거도 없이 막연한 추리에 의하여 이루어지는 거래이며 사실적인 인과관계를 찾기가 매우 어렵기 때문에 인정해서는 안 될 것이다. 비록 실지거래방법을 사용하기 어려운 것은 양수자·양도자와의 통정으로 소득을 축소신고 하거나, 관계공무원의 개입으로 부정적인 측면을 우려하기 때문일 것이다. 그러나 이러한 부정적인 측면을 해결하기 위하여 새로운 제도를 도입하여 시행하여야 할 것이다.

5. 납세의무자에 따른 불평등

양도자의 인격이 개인인가 법인인가에 따라 양도소득의 결정액이 다르게 될 수 있어 현행의 제도는 문제의 소지가 있다. 법인세법 제55조 2의 4항에서 “토지 등 양도소득은 토지 등의 양도금액에서 양도당시의 장부가액을 차감한 금액으로 한다.”라고 규정하고 있어 법인세법에서는 토지 등을 양도한 경우에는 원칙적으로 실지거래가액을 준용하도록 하고 있거나 개인이 양도하는 경우에는 기준시가를 적용하도록 하고 있다. 따라서 동일한 부동산을 양도하고도 납세의무자가 개인인가 또는 법인인가에 따라 양도차익 산정방법이 달라져 각기 다른 과세표준이 산출 되므로 결국 담세력이 달라지는 불공평이 발생하게 된다.

일반적으로 기준시가의 현실화 비율은 실지거래가액 또는 시가의 60%~70%수준에 머물러 있기 때문에 기준시가에 의하여 양도차익을 산정하는 경우 실지거래가액에 의하여 양

도차익을 산정하는 경우보다 조세 부담이 많이 경감될 수밖에 없는 것이다. 따라서 납세의 무자가 조세를 절약하기 위하여 법인이 소유한 부동산을 직접 양도하는 경우 실지거래가액에 의하여 조세를 부과하기 때문에 조세 부담을 줄이기 위하여 개인의 명의로 변경한 후 양도하는 경우에는 기준시가를 적용하기 때문에 이러한 우회적인 거래도 발생할 수 있을 것이다.

6. 기준시가의 적정성의 의문점

양도소득세에서 기준시가⁶⁾라 함은 토지에 관한 한 원칙적으로 지가공시법에 의한 개별 공시지가를 뜻한다. 이는 건설교통부장관이 공시하는 표준지의 공시지가를 기준으로 개별 토지의 특성과 비교표준지의 특성을 비교하여 토지가격비준표상의 토지특성 차이에 따른 가격배율을 산출하고 그 배율을 표준지 공시지가에 곱하여 산정한 후 토지소유자 등의 의견수렴과 토지평가위원회의 심의 등의 절차를 거쳐 시장군수구청장이 결정고시하게 된다⁷⁾.

개별공시지가는 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제10조의 2에 의거 시장군수구청장이 결정 고시하는 매년 공시지가 기준일 현재의 개별토지의 m²당 가격을 말 한다.

6) 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한법률

제4조 (지가의 공시) ①건설교통부장관은 토지이용상황이나 주변 환경 기타 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·평가하고, 제12조의 규정에 의한 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 이를 공시하여야 한다.

7) 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한법률

제5조 (조사·평가의 기준)

①건설교통부장관이 제4조의 규정에 따라 표준지의 적정가격을 조사·평가하는 경우에는 인근유사토지의 거래가격·임료 및 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액등을 종합적으로 참작하여야 한다.

②건설교통부장관이 제1항의 규정에 의하여 표준지의 적정가격을 조사·평가하고자 할 때에는 둘이상의 감정평가업자에게 이를 의뢰하여야 한다.

제6조 (공시사항) 제4조의 규정에 의한 지가의 공시에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 표준지의 지번
2. 표준지의 단위면적당 가격
3. 표준지의 면적 및 형상
4. 표준지 및 주변토지의 이용 상황
5. 기타 대통령령이 정하는 사항

개별공시지가의 결정은 현재 지방행정구역 최 일선의 기관에 맡겨져 있어 평가 작업의 전문성이 문제되고 있다. 즉, 개별공시지가의 시가반영률이 일정치 않아 보통은 60%~70%를 반영한다고 하지만 그 이하를 반영하는 곳도 있고 일부는 100%를 상회하는 곳도 있다. 이러한 상황에서 양도소득이 과세되는 지역 또는 개별필지별로 과세표준과 시가 사이에 상당한 편차가 있어 과세의 수평적 공평을 해치고 있다는 점이 지적될 수 있다.

그러나 기준시가가 부실하여 시가의 20%~30%선을 반영하는 것이나 시가를 상회하여 반영하는 등 시가와 편차가 큰 것은 확실히 문제가 될 수 있다. 기준시가과세제도는 제도의 합리성이 기준시가의 적정성에 의존한다고 할 수 있는 바 이는 기준시가 과세원칙에 대한 비판이 기준시가의 부실함에 집중되어 있는 점을 보아도 알 수 있다(정광진, 1999).

따라서 개별공시지가가 얼마나 공정하고 객관성 있게 현실화시키느냐가 양도소득세뿐만 아니라 재산세제 과세의 중요성이 있다고 하겠다.

IV. 양도차익결정방법의 개선방안

1. 실지거래가액으로 전환

헌법 제38조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다”와 제59조에서는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하여 조세법률주의를 주장하여 조세법상의 기본원칙으로 하고 있다. 조세법률주의를 “대표 없으면 과세 없다”(no taxation without representation) 또는 “법률 없이는 과세 없다”라고 표현하기도 한다. 이와 같은 조세법률주의는 국민의 재산권을 보장하면서 법적안전성과 예측가능성을 담보하고 있는데 과세요건법정주의·과세요건 명확주의·조세법규의 엄격해석 및 소급과세금지 등을 주요 내용으로 하고 있다. 소득세법 제96조제1항 7호에서 기타 당해 자산의 종류·보유기간·보유수·거래규모 및 거래방법 등을 감안하여 대통령령이 정하는 경우는 실지거래가액에 의하여 과세할 것을 규정하고 있다(김완석, 1998).

현행 기준시가제도는 실질과세의 원칙을 실현하지 못할 뿐만 아니라 응능부담의 원칙에도 위배되고 복잡한 계산체제 및 적용시점에 따라 납세자의 이익이 침해되고 조세회피를 유발하는 것으로 양도차익의 원칙적인 결정방법을 실지거래가액으로 전환하여야 할 것이다. 양도소득세에 대한 실질과세의 원칙과 응능부담의 원칙을 실현하기 위해서는 양도차익의 결정이 객관적이고 명확하여야 한다. 양도차익의 결정이 과소되는 경우 실질과세의 원칙과 응능부담의 원칙에 위배되고 과대하게 계상되는 경우에는 납세자의 재산권이 부당하게 침해되는 결과가 될 수 있을 것이다. 현재까지 우리의 양도차익신고 문화는 납세의무자

의 정직한 신고가 거의 없었고 조사를 담당하는 관계공무원과의 부작용도 매우 크고 또한 실지거래가액을 확인하는 것도 대단히 어려운 문제로 대두 되었다.

실지거래가액을 적용하기 위해서는 우리나라의 부동산 환경, 납세의무자의 정직성, 실지거래가액을 확인할 수 있는 자료수집체계 등의 다양한 방법이 제시되어야만 합리적인 양도차익을 계산할 수 있을 것이다.

최근과 같이 사회가 다원화 되고 납세의무자의 의식도 변화되는 사회 환경에서 세정도 많이 변화되어 왔다. 1997년부터 양도차익예정신고 납부제도를 강화하여 등기 전 세무서장의 신고확인서를 발급하도록 하고, 2000년부터는 양도소득세과세표준 및 세액의 확정방법을 자율적인 신고납부제도로 전환하였으며, 실지거래가액을 통합관리 할 수 있는 국세청통합시스템⁸⁾(Tax Integrated System : TIS)을 구축하여 왔고 금융실명제와 부동산실명제 어느 정도 실시되고 있어 양도소득세를 둘러싼 제반 환경이 실지거래가액으로 전환하여도 무리가 없기 때문에 양도차익의 결정은 점진적으로 실지거래가액으로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

2. 매매가액을 부동산 등기부에 공시하는 방법

매매당사자의 통정에 의한 허위계약서의 작성에 의한 거래가액의 조작과 탈세를 방지하기 위하여 법적장치를 강구하여야 할 필요가 있다. 현행 「부동산등기법 제57조」 등기의 기재사항에는 「신청서 접수 년 월 일」, 「접수번호」 등을 기재하도록 되어있는데 여기에 양도시 실제거래금액을 기재하도록 하는 「매매대금」란을 추가하여 기록하도록 개정하여야 하고 또한 부동산등기부 갑구(甲區)⁹⁾란에 매매금액이 표시되어 어디서나 항시 열람할 수 있도록 하여야 한다.

실지거래가액에 의한 양도차익의 계산방법으로 개선 시행하기 위해서는 매매 당사자의 실지거래가액을 노출시켜야 한다. 이를 위하여 부동산에 대한 저당권이나 근저당권의 설정

- 8) 국세통합시스템은 납세자의 인적사항 세금신고내용 소득상황 부동산보유 및 기타재산 보유현황 금융자산의 현황 등 과세와 관련된 모든 정보가 하나의 컴퓨터시스템에 연결·처리됨으로써 신속하고 정확한 과세와 납세자에 대한 서비스의 질을 높이는 소단으로 이용되고 있다.
- 9) 등기부 등기사항을 적어서 등기소에 마련해 놓은 공식장부. 등기부는 부동산등기부·상업등기부·법인등기부·선박등기부·공장재단등기부·입목등기부·부부재산계약등기부가 있다. 그중 특히 중요한 것은 부동산등기부로, 이에는 토지등기부·건물등기부가 있고(부동산등기법 14 ①), 1필지의 토지 또는 1동의 건물마다 등기용지를 하나씩 사용한다(부동산등기법 15 ①). 이것을 1부동산 1 등기용지주의 또는 물적편성주의(物的編成主義)라 한다. 각 등기용지는 등기번호란 외에 표제부(토지·건물별 부동산의 표시)·갑구란(소유권)·을구란(소유권 이외의 권리)의 3부로 이루어진다(부동산등기법 16).

또는 전세권의 설정시 금액을 기재하는 것과 같이 소유권이전등기시에도 실지거래가액을 등기부등본에 기재하도록 하여야 한다.

이렇게 하면 양도자는 자신의 양도소득세 부담을 줄이기 위하여 실지거래가액을 낮게 신고하여 줄 것을 양수자에게 요구하지만 양수자는 거래금액을 낮게 신고하는 경우 매도시에 취득가액으로 필요경비를 낮게 공제받는 불이익이 되어 결국 매매 당사자들의 이해관계에 의하여 조세회피에 대한 상호감시기능이 되어 실지거래가액 대로 양도차익신고가 될 수밖에 없을 것이다.

다만 특정자산을 취득한 자가 당해 자산을 취득 후에 이를 다시 양도할 때에 그 자산의 양도가액에 대하여 소득세가 1세대 1주택 등으로 비과세되거나 기타 감면 등의 우대조치가 적용되는 경우에는 양도인과 양수인 양자의 통정에 의하여 양도자가 양도금액을 낮게 신고할 가능성이 있다. 이와 같이 등기신청서에 기재된 거래금액이 기준시가 등 법정기준에 미달할 때에는 그 기재된 거래금액과는 관계없이 정부가 인정하는 일정한 가액으로 양도차익을 결정할 수 있는 장치를 법적으로 보완하여야 할 것이다.

이와 같이 부동산등기부에 실지거래가액을 기재함으로써,

첫째, 실지 발생한 양도차익을 기준으로 과세함으로써 실질과세, 공평과세 및 응능부담의 원칙에 위배되지 않을 뿐만 아니라 조세법률주의에도 타당하게 될 것이다.

둘째, 실지거래가액으로 등기 신청하는 경우는 매매당사자의 의견이 반영되었기 때문에 과세에 따른 불복이 등 조세마찰을 줄일 수 있으며 또한 관계공무원이 개입할 수 있는 여지가 없어 투명한 조세행정이 이루어질 수 있다.

셋째, 기준시가 시행시 정부가 조사·발표하여 왔던 기준시가를 결정하는데 따른 경비를 감소시킬 수 있고 또한 실지거래액으로 전환시 정부의 조세수입도 증가 할 수도 있을 것이다.

3. 투기거래에 대한 양도차익의 결정

현행 소득세법 제96조의 6에서는 양도자가 양도당시 및 취득당시의 실지거래가액을 증빙서류와 함께 제110조제1항의 규정에 의한 확정 신고 기한까지 납세지 관할세무서장에게 신고하는 경우에도 실지거래가액을 적용 하도록 규정하고 있다. 이는 부동산가격상승률이 높은 지역(투기지역)이외의 모든 부동산의 양도는 원칙적으로 기준시가에 의하여 양도차익을 계산하지만 예외적으로 납세의무자가 기준시가와 실지거래가액과를 비교하여 절세를

하는 방법으로 신고를 할 수 있도록 선택적인 방법을 제시하고 있다고 할 수 있다.

제96조의 6의2에서 투기지역은 당해지역의 부동산가격상승률이 전국소비자물가상승률보다 높은 지역으로서 전국부동산가격상승률 등을 감안하여 당해 지역의 부동산가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있어 재정경제부장관이 대통령령이 정하는 부동산¹⁰⁾에 해당하는 경우에도 실지거래가액에 의하여 양도차익을 계산하도록 규정하고 있다.

투기라 함은 상품, 유가증권, 부동산등에서 시세변동에서 발생하는 차익(差益)의 획득을 목적으로 하는 거래행위를 말하고 투기와 투자는 현실적으로 구분하기가 매우 곤란하다. 우리나라의 양도소득세제도는 투기억제를 위한 정책적 성격이 강한 세제이므로 일반거래보다 투기거래는 보다 중과세하여 불이익을 받도록 하여야 하는 취지에 있는 것이다.

그러나 실지거래가액에 의한 양도차익이 기준시가에 의한 방법으로 계산한 것보다 적은 경우 비록 투기거래였다고 할지라도 기준시가에 의한 양도차익을 계산하여야 투기를 억제하는 입법취지에 타당할 것으로 판단된다. 즉, 투기거래는 중과세를 하여야 한다는 취지에 따라 기준시가에 의한 양도차익 금액과 실지거래가액에 의한 양도차익 중에서 큰 금액을 양도차익으로 과세한다는 비교과세규정을 두어야 할 것이다. 물론 지금과 같이 비교과세규정이 없는 경우에 투기거래에 대한 과세는 당연히 법에 규정한 것과 같이 실지거래가액에 의한 방법으로 과세하는 것이 조세법률주의에 부합된다고 할 수 있을 것이다.

조세는 국민의 재산권과 밀접한 관계가 있기 때문에 납세의무자 과세대상 세율 등 중요한 부분은 반드시 법으로 규정할 것을 요구하고 있다. 조세법률주의가 모든 사항을 법률에 규정해 두어야 한다는 것은 아니다. 법률에는 중요하고 본질적인 사항만 규정하고 나머지 사항은 하위 법령에 구체적인 범위를 정하여 위임하여야 할 것이다. 그러나 매우 다양하게 나타나고 있는 투기거래라 하더라도 과세대상이 되는 것을 자산의 종류·보유기간·거래 규모 및 거래방법 등을 소득세법시행령에 위임규정을 두고 있어 납세의무자의 재산에 영향을 미치는 실지거래가액을 적용하는 범위에 대하여 어느 정도의 예측을 할 수 있는 규정을 두어야 할 것이다.

10) 건설교통부장관이 전국의 부동산가격동향 및 당해 지역특성 등을 감안하여 해당 지역의 부동산가격 상승이 지속될 가능성이 있거나 다른 지역으로 확산될 우려가 있다고 판단되어 지정요청(관계중앙행정기관의 장이 건설교통부장관을 경유하여 요청하는 경우를 포함한다)하는 경우로서 재정경제부장관이 제162조의4의 규정에 의한 부동산가격안정심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역(이하 "지정지역"이라 한다)을 말한다.

4. 토지의 기준시가¹¹⁾ 산정방법의 개선

개별공시지가의 정확성은 표준지의 표본대표성에 크게 의존하므로 표준지를 선정하고 적정표준지 수를 결정하며 적용 표준지를 결정할 때 행정구역 위주의 지역구분에서 지역 시장 조사 분석에 기초한 토지시장별 구분으로 전환하여야 할 것이다. 표준지는 대상지역의 지가수준을 대표할 수 있는 토지를 말하므로 지가변동이 심한 지역에 있어서는 적게 선정하여야 하며 결국 표준지의 선정은 첫째, 공정하고 합리적으로 분포되도록 하며 둘째, 대표성을 갖도록 선정기준을 합리화하고 셋째, 지역적 특수요인도 충분히 반영하여 선정하여야 한다(최신재, P.86).

표준지의 공시지가를 건설교통부장관이 결정하고 이를 기준으로 시장·군수 등이 개별공시지가를 결정하게 한다거나 국세청장이 아파트·상업용 건물·골프회원권 등의 기준지가를 고시하고 있다. 또한 행정자치부장관이 시가표준액 조정지침을 정하고 시장·군수 등이 가감을 할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 각각의 기관이 별도로 작성된 기준지가를 각 기관이 필요한 시점에 편리한 방법으로 작성되고 고시되기 때문에 납세의무자에게 혼동을 줄 수가 있다.

개별공시지가와 관련된 민원의 상당부분이 소유한 토지의 인상된 금액과 인근토지와 가격불균형으로 인한 것으로 2개 이상의 표준지를 선정하여 선택할 수 있는 방법이라든가 또는 2개 이상의 선정지가를 평균하여 산정하는 방법 등을 강구하여야 할 것이다.

V. 결론 및 요약

조세는 구가재정수요의 충족이라는 기본적인 목적을 수행함과 동시에 자본형성의 촉진과 사회정책적인 기능으로서 소득재분배의 형평성을 높이고 특정경제활동을 권장하기 위한 유인기능 등을 가지고 있다. 조세의 부과와 징수는 이러한 목표달성과 실질과세 원칙 및 근거과세 원칙에 입각하여 이루어져야 조세의 공평성(equity)과 함께 효율성(efficiency)을 달성할 수 있을 것이다.

우리나라의 양도소득세는 자본이득세의 한 형태로서 소득재분배 불로소득의 중과 부동산산투기억제 등의 사회 정책적 측면의 기능과 조세수입의 재정적 측면의 기능을 수행해 왔

11) 1989년 4월에 제정된 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의해 건설교통부장관이 전국의 토지 중에서 대표성이 있는 450,000여 필지를 표준지로 산정 조사, 평가하여 매년 1월 1일을 기준한 가격을 공시한 표준지의 단위면적당이다. 전국 2,700만 필지 중 대표성이 있는 45만 필지를 골라 표준지 공시지가를 산정하는데 이는 토지보상과 개별 공시지가의 산정자료로 이용된다.

어나 과세표준을 계산하는 과정에서는 여러 가지 불합리한 점이 많아 효율성과 공정성을 저해하는 요소가 있다.

양도소득세를 결정하는데 가장 중요한 양도가액과 취득가액의 결정하는 방법에는 기준 시가와 실지거래가액을 적용하는 방법이 있다. 양도차익의 계산시 기준시가를 적용하게 되면 행정편의상 편리하고 관계공무원의 개입할 여지가 없으나, 그러나 실제소득과는 상당한 차이가 있고 또한 추정된 소득금액에 과세하기 때문에 응능부담의 원칙과 실질과세원칙 및 근거과세에도 위배되고 있다. 또한 기준시가의 과세는 실질과세의 원칙을 실현시키지 못할 뿐만 아니라 복잡한 계산체계 및 적용시점에 따라 납세자의 이익이 침해되고 조세회피를 유발하게 될 수 있다.

기준시가는 양도금액이 존재하지 않는 경우에 과세하는 것으로 예컨대 보유시 시가를 파악하기 위해서 채택하는 과세방법이다. 그러나 양도소득세는 실현된 양도차익에 대하여 과세하는 만큼 실제의 거래가격이 존재하는데 불구하고 이를 제쳐놓고 다른 가격으로 과세한다는 것은 크게 잘못된 것이라 할 수 있다. 또한 양도소득을 제외한 기타 조세에서는 조세의 본질에 맞게 실지거래가액을 원칙으로 하고 실지거래가액의 확인이 불가능한 경우에 예외적으로 추계과세를 하도록 규정하고 있음에도 불구하고 양도소득세의 과세만은 기준시가에 의한 추계과세를 원칙적으로 인정하고 있어 조세법체계에도 맞지 않는 방법이라 할 수 있다.

따라서 토지 등의 양도차익의 원칙적 결정방법을 기준시가에서 실질적인 매매가격인 실지거래가액으로 전환하여 납세자간 실질과세원칙 근거관세원칙에 부합하게 하는 것과 더불어 응능부담의 원칙에 따라 적절한 과세를 하는 체계를 구축할 필요성이 있다.

본 연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 양도차익의 결정방법을 실지거래가액을 이용함으로써 응능과세의 원칙과 실질과세의 원칙에도 부합되며 양도소득세 내에서도 균형을 이루게 될 것이다.

실지거래가액으로 전환시 특정한 자산을 취득한 후 당해 자산을 다시 양도하는 경우 그 자산의 양도에 대하여 양도소득세가 비과세되거나 기타의 세액감면·세액공제 등의 우대조치가 적용되는 경우에는 양도가액 또는 취득가액의 크기에 관계없이 비과세나 또는 낮은 금액이 과세되기 때문에 이 경우에는 자산의 양도자·양수자가 서로 단합하여 양도자의 양도금액을 낮출 목적으로 매매가액을 허위로 낮출 개연성이 있을 수 있다.

또한 실지거래가액으로 양도차익을 계산하는 경우 기준시가가 아직 시가에 미치는 정도가 매우 낮기 때문에 현실에 비추어 과도한 세금의 부담으로 납세자나 관계공무원의 부정을 부추길 우려가 있으므로 세율의 완화 조치 등의 다른 조치가 병행되어야 그 효과가 배가 될 수 있을 것이다.

둘째, 양도차익의 계산방법으로 실지거래가액을 적용할 때에는 매매 당사자의 실지거래

가액을 노출시켜야 한다. 이를 위하여 부동산에 대한 저당권이나 근저당권의 설정 또는 전세권의설정시 금액을 기재하는 것과 같이 부동산등기부 갑구(甲區)란에 매매금액이 표시되어 어디서나 항시 열람할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 양도차익의 계산방법을 실지거래가액으로 전환하여도 상속·증여 등 무상이전과 고가·저가양도 등 부당행위계산부인시의 가격결정 및 재산세과세에 매우 중요하기 때문에 기준시가의 공정성은 매우 중요하다. 개별공시지가와 관련된 민원의 상당부분이 소유한 토지의 인상된 금액과 인근토지와 가격불균형으로 인한 것으로 2개 이상의 표준지를 선정하여 선택할 수 있는 방법이라든가 또는 2개 이상의 선정지가를 평균하여 산정하는 방법 등을 강구하여야 할 것이다. 본 연구가 연구자의 의도대로 되려면 먼저 행정절차가 개선이 이루어져야 하며 실지거래액으로 전환되는 경우 양도소득세의 부담으로 단기간에 부동산의 양도가 원활하게 이루어지지 않을 수도 있다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강인애, 조세법, 조세통람사, 1993
권동용, 양도소득세시무해설, (주)광고, 1997
김주택외, 세법원리, 경영과 회계, 2004
김완석, 소득세법, 조세통람사, 1998
이철송, 양도소득의 기준시가과세의 문제, 부동산법학의 제문제, 박영사, 1992
이철재, 현대세무회계연습, 탐진, 2004
이철재, 객관식 세법, 탐진, 2004
임수빈, 양도소득세에 있어서 양도가액과 취득가액의 결정방법, 조세법연구, 세경사, 1995
조재하, 세법개론, 회경사, 2003
최명근, 세법학총론, 세경사, 1998
김완석, 양도차익의 결정방법에 관한 연구, 한국세무학회, 1988.
김완석, 개인소득세의 평가와 개편방향, 한국세무학회, 1999
박규식, 양도소득세의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 계명대학교 대학원, 2001.
박상현, 우리나라 양도소득세제도의 개선방안에 관한 연구, 동국대학교 대학원, 2001.
이철송, 양도소득세의 중립에 관한 연구, 법학논총 한양대 법학연구소, 1995.
정광진, 양도차익산정에 있어서 기준시가과세원칙에 관한 연구, 서울대학교 대학원 법학과, 1999
최명근, 재산세제의 평가와 개편방향, 한국세무학회, 1998
최신재, 부동산양도차익산정의 개선방안에 관한 연구, 서울시립대학교, 2002

<외국문헌>

- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice 3rd ed,
R. M. Haig, The Concept of Income-Economic and Legal Aspects, The Federal
Income Tax, Columbia University Press, 1921. New York:Mcgraw-Hill,
pp.351-352.

A Study on the Improvement Method of the Capital Gains Tax in Korea

Ju-Taek Kim

Abstract

The aim of this study is to review the improvement method of Korea capital gains tax according to the alienation of the real estate, and to suggest an improvement plan. The study has been carried out by reviewing the related literatures.

Capital gains tax could be calculated either using the actual price of sale or the standard prices.

Korea capital gains tax has been revised many times since 1975 when it was first enacted. Initially the actual price of sale was the default rule and the standard prices was allowed only exceptionally if the actual price of sale could not be detected.

The actual price of sale rather than the standard prices should be used for determining the capital gains tax on the transfer. By doing so, the desired principles of taxation such as "principle of taxation on tax paying ability"

In conclusion, the present capital gains tax of Korea should be improved in many aspects in order to promote income redistribution function and efficient allocation of resources.