

## 양도소득세의 문제점과 개선방안에 관한 연구\*

김 범 진

상지대학교 경영학과 교수

E-mail : bjkim@mail.sangji.ac.kr

전 중 욱

상지대 경영학과 겸임교수(세무사)

E-mail : wnd8988@hanmail.net

양도소득세의 문제점과 개선방안을 정책수단과 소득세제로 구분하여 연구한 결과는 다음과 같다. 첫째, 납세의무자가 자신이 계산하여 납세액을 명확히 알 수 있도록 현 과세표준계산구조와 세율을 단순화 할 필요가 있다. 둘째, 1세대 1주택 비과세 원칙과 조세특례제한법 등의 감면 사항이 다양한 것은 공평과세를 저해할 수 있다. 그리고 1세대 1주택 비과세제도는 실지거래가액제도를 위협하는 요소를 갖고 있어 원칙적 과세 및 소득공제제도로 전환될 필요가 있다. 더불어 거주기간요건을 전반적으로 포함시켜야 할 것이다. 셋째, 양도차익 산정과 관련하여 현 기준시가제도는 조세원칙인 실질과세와 근거과세 및 공평과세에 위반되므로 실지거래가액 산정방식으로 전환되어야 한다. 그러나 현 체계의 정비 없이 성급하게 실시된다면 더 큰 혼란을 일으킬 것이다. 따라서 과도기적인 현 상황에서 다음과 같은 정비가 필요하다. ① 현 검인계약서가 제 기능을 갖지 못하므로 획기적 개정이 없다면 폐지하는 편이 좋을 것이다. ② 실지거래가액 노출에 방해가 되고 있는 1세대 1주택 비과세제도를 소득공제제도로 전환하고 취득자와 양도자의 통모를 방지할 수 있도록 취득세를 인하하고 등록세를 실가비용으로 한정하는 세제개편이 필요하다. ③ 위와 같은 제도를 정착시키기 위해 국세청·지방자치단체 및 금융당국은 양도소득세 부정신고행위를 추적하기위하여 부정행위의혹자에 한하여 금융추적권을 행사하도록 권한을 강화해야 한다. 또한 세반 금융실명제의 정착이 무엇보다 중요할 것이다.

<색인어> 양도소득세, 정책수단, 소득세제

### 1. 서 론

1960년대 이후 도시화와 산업화에 따른 성장위주의 정책은 국토의 종합적·계획적 추구를

\* 이 연구는 상지대학교 2005년도 전반기연구년제 교원연구비 지원에 의한 것임.

바탕으로 경제규모 확대와 경제성장에 긍정적 영향을 주었지만 그 부작용 또한 무시할 수 없었다. 협소한 국도와 한정된 자원은 투자보다는 투기과열로 이어졌고, 부동산에 대한 시각은 장기적 자원이용보다는 단기적 투기대상으로 보아 '부익부 빈익빈' 현상을 더욱 부채질하여 왔다. 1998년 IMF 외환위기 이후 경기 부양책으로 부동산 정책이 마련되었으나 악용의 사례를 남기고 다시 수습하는 악순환을 거듭하고 있다. 이런 정책 중 부동산 세제를 통한 경기부양과 경기조절방법이 합리적이며 적절한지에 대하여 많은 비판이 일고 있다. 따라서 양도소득세를 수단으로 한 여러 경제정책을 재검토하여 볼 필요가 있다.

우리나라의 양도소득세 제도는 1960년대 성장위주 정책의 여파로 나타난 부동산 투기를 억제할 목적으로 1967년 11월 29일 '부동산 투기 억제에 관한 특별조치법'을 선두로 양도차익에 대한 과세를 시작하였다. 그러나 여러 가지 문제점으로 인하여 폐지하고 1975년 1월 1일부터 보다 확대 강화한 양도소득세를 신설하고 양도소득을 종합소득에 포함시켜 분류과세함으로써 과세기능과 부동산 투기억제기능을 부여하여 시행되어 오고 있다.

양도소득세 부과는 과세정책과 부동산 투기억제에 대한 정부시책에 호응하여 마련되었고, 정책목표 달성에 상당히 긍정적 요소를 갖고 있으나 과세 부과 방법과 과세표준의 인위적 요소로 국민 부담의 공정성을 저해하는 부분을 또한 안고 있다. 이러한 양도소득자체를 과세의 대상으로 할 것 인가에 대한 찬·반 논쟁을 시작으로 서구 여러 나라들은 실지거래가액을 기준으로 과세한다. 우리나라는 처음에 시가표준액에 의한 과세가 이루어 졌으나 이후 실지거래가액에 의한 과세를 실시하기도 하였다. 그러나 과세 공무원과 납세자의 부정으로 인해 폐지되고 1983년부터 현재의 기준시가제도가 운영되고 있다.

기준시가 과세제도가 시행될 수밖에 없었던 당시와 비교하여 현재는 정보화 네트워크가 활성화되고 과세제도가 투명화 되는 시기가 되었다. 이러한 시기에 조세평등주의에 합치하는 실질과세원칙과 근거과세원칙에도 위배되는 기준시가를 계속 적용해야 하는가에 의문이 발생한다. 또한 현 기준시가를 좀 더 현실화 할 수 있는 방법의 문제, 양도소득세 부과에 따른 국민 부담을 줄이고 양도소득세 부정을 막기 위한 방법으로 취득세와 등록세를 인하하는 문제 등이 있다. 2004년 4월부터 서울 강남 등 일부 투기지역 지정에 따른 주택거래신고제 실시의 전국적 확대 가능성 등이 있다.

조세의 공평과세와 관련하여 보아도 주택시장 안정화란 명목 하에 주거하지도 않으면서 단지 보유만으로도 1세대 1주택 비과세가 정당한가의 문제점이 지적 되고 있으며 과도한 비과세 예외조항의 정비가 필요하다는 점 등이 있다. 특히 거시적 정책적으로 부동산 양도소득세 부과가 현재의 부동산 투기억제의 중요 대안이 될 수 있는 가에 대한 문제 등이 논의 되어져 왔다.

본 연구에서는 현 양도소득세의 문제점과 개선방안을 정책수단과 양도소득세제 두 차원으로 구분하여 분석하고 개선방안을 마련 하고자 한다. 따라서 I. 서론에 이어, II. 정책수단

으로서의 문제점과 개선방안, III. 양도소득세의 문제점과 개선방안을 검토하고 IV. 결론을 맺기로 한다.

## II. 정책수단으로서의 문제점과 개선방안

### 1. 정책수단으로서의 문제점

#### 1) 부동산 경기부양을 위한 양도소득세제 완화

##### (1) 양도소득세제 완화정책의 내용

외환위기 이후 정부는 주택경기 활성화를 위해 양도소득세의 한시적 면제를 시행하였다. 이는 1세대 2주택 소유에 따른 부담을 없애는 조치로 금융권의 낮은 금리와 은행 저축의 2,000만원 보호한도 등으로 마땅한 투자처를 찾지 못하던 부동의 여유자금이 부동산으로 몰리도록 한 것이다.

주택경기 활성화를 위해 고급주택(현 고가주택 이전 개념)을 제외한 신축주택에 한해서 1998년 5월 22일부터 1999년 6월 30일까지 전용면적 25.7평 이하는 '99년 말까지 구입하여 매각할 때는 보유주택 수에 관계없이 양도소득세 면제를 한시적으로 실시하였다.

##### (2) 양도소득세 완화가 시장에 미친 영향

부동산시장을 활성화하고 경기부양을 위하여 정부는 기존의 토지공개념 제도를 대폭 완화하고 주택분양가자율화(1998-1999)등 각종 부동산 관련 규제를 축소하였다. 이에 따라 양도소득세 10% 인하 등 각종 조세 감면도 추진되었다. 그 중 가장 위력적인 것으로 평가된 것은 양도소득세의 한시적 면제였다. 그 후 부동산 시장은 주택가격의 급등현상이 확산되기 시작하였다. 표면상 판단하기에는 이로서 부동산시장이 활성화 된 것처럼 보이나 자세히 살펴보면 주택가격의 급등은 과도한 주택가격의 상승격차를 발생시켰고, 시가대비 재산세 부담의 과도한 피리를 부추겼다. 단기간 가격 급등은 불로소득을 커지게 하고 내 집 마련의 여건이 더욱 악화됨으로서 무주택자의 불만은 더욱 커지고 급기야 사회분위기를 이완시키고 사회적 갈등을 일으키는 부동산 투기를 조장하게 되었다. 이러한 정책은 양도소득세, 재산세 및 종합토지세 등 주택관련세제가 기능을 발휘하지 못함에 따라 단기차익 확보를 위해 집을 매매하는 등 투기유발요인을 제공하였다.

1998년부터 2003년 10월까지의 서울 및 수도권외의 주택매매가격지수와 전국의 주택매매가

격지수의 변화를 살펴보면 양도소득완화정책이 나타난 1998년 3월 이후의 주택매매가격지수는 다소 낮은 경향을 보였다. 상승경향을 나타나기 시작한 시점은 2001년 9월 이후 즉, 3년이나 지난 후에야 상승하기 시작한 것으로 판단되고 있다. 이는 1998년 이후 지속적으로 경기변동이 나타난 것과 비교하면 주택경기 활성화를 위한 양도소득세 완화정책은 당시에는 주택가격에 별다른 영향을 주지 못한 것으로 판단된다. 또한 주택유형별로 매매가격의 변동률을 살펴보면 1999년부터 2001년까지는 매매가격에 있어 큰 변동은 없는 것으로 판단되나 2001년부터는 급격히 상승한 것으로 판단할 수 있다. 연도별 주택가격 상승비율을 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 주택유형별 매매가격 변동률(1999-2003), (단위: %)

구 분	단 독	연 립	아 파 트
1999년(전국)	-1.5	-1.9	-4.8
2000년(전국)	-1.4	0.8	2.5
2001년(전국)	3.3	7.9	12.0
2002년(전국)	7.8	10.7	25.7
(서울)	15.1	12.6	31.6
2003년(전국)	1.9	2.9	3.8
(서울)	3.7	1.5	3.2

출처 : 국민은행(단독 및 연립주택),부동산114(아파트)

이러한 결과로 볼 때, 주택경기활성화를 위한 양도소득세완화 정책은 감세로 인해 급격한 경기회복을 보이지 않고 다른 경기지수나 경제요소에 의해 경기가 회복되는 것으로 아파트 가격변동 조차 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다. 오히려 이러한 정책은 2002년과 2003년의 부동산투기과열을 부추기는 요소로 작용하게 되어 역 효과를 발생시켰다.

## 2) 부동산 투기억제를 위한 양도소득세 강화

### (1) 양도소득세 강화 내용

① 2002년 강남권의 투기지역을 중심으로 기준시가를 상향조정하고 양도소득세 불성실 신고 혐의자에 대한 세무조사를 강화하는 등의 조치를 취하였고 연이어 4차례의 주택시장 안정 대책을 발표하였다. 1월8일 강남권 분양권 전매자 세무조사, 3월6일 양도소득세 기준시가 상향조정과 재건축여건 강화, 8월9일 아파트 등 공동주택 기준시가 조정하고 양도세 불성실 신고 혐의자 세무조사 착수, 9월4일 투기과열지구 양도소득세 강화와 3주택 이상 소유자에

대한 실거래가액과세와 1세대 1주택 비과세 요건 강화조치를 마련하였다.

② 2003년에는 상반기 주택시장 안정대책과 하반기 10.29대책 등 7차례에 걸쳐 안정대책을 발표하였다. 주택가격을 상승주도하는 서울, 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 및 과천시 아파트에 대한 감면혜택을 3년 이상 보유자산 중 2년 이상 거주 요건으로 강화하였다. 10.29대책에서는 2004년부터 1세대 1주택 비과세 요건을 3년 보유 1년 거주로 강화한다는 정책을 발표했으나 시행되지 않았다. 이때 부동산 단기양도에 대한 과세를 강화하여 1년 미만 보유 양도시 36%에서 50% 인상하고 2년 미만 보유 양도시 40%인상하겠다는 발표를 하였다. 10.29대책에서는 공급측면의 강북 뉴타운 추가선정하고 투기지역 주택담보 인정비율을 하향조정하고(50%→40%), 1세대 다주택자 양도소득세를 강화하는 방법으로 투기지역내 2주택 이상 보유자 양도소득세 탄력세율 적용하고, 3주택이상 보유자 양도세율 60%(탄력세율과 주민세 포함 82.5%)를 적용하였다.

또한 양도소득세 강화 정책의 일환으로 1세대 3주택 이상을 보유한 경우에 투기성이 있는 것으로 보아 기준시가 대신 실거래가액을 적용하여 양도세를 부과하였다. 그리고 실거래가액으로 과세하는 소위 투기지역을 지정(당시 54개 지역)하고 단기 양도차익 등에 대한 양도세율(미등기 양도 60%→70%, 1년미만 양도 36%→50%, 1~2년 양도 9~36%→40%, 2년 이상 종전동일)을 인상하였다. 2005년 9월15일 현재 재정경제부가 발표한 주택등 투기지역 현황은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 주택 및 부동산 투기지역 현황(2005.9.15일 현재)

구 분	주 택	주택 이외의 부동산
서울	강남구('03.4.30) 송파구, 강동구, 마포구('03.5.29) 서초구, 용산구, 영등포구('03.6.14) 은평구, 금천구, 양천, 동작구('03.7.19) 성동구('05.6.30) 구로구('05.8.19),종로구('05.9.15)	강남구, 강동구, 강서구, 구로구, 서초구, 송파구, 양천구, 용산구('04.2.26) 마포구, 동작구, 성동구, 동대문구, 중구, 은평구, 관악구, 중랑구('05.6.30) 광진구, 금천구('05.7.20) 강북구('05.8.19)
경기	수원시, 안양시, 안산시, 과천시, 화성시('03.5.29) 성남시(수정구),구리시, 김포시, 파주시 (('03.6.14) 용인시, 고양시 일산구('03.7.19) 오산시('03.8.18) 성남시(분당구),평택시, 안성시('03.10.20) 광명시('05.4.29) 의왕시('05.5.30),군포시('05.7.20) 이천시, 광주시('05.8.19), 부천시소사구('05.9.15)	김포시('03.8.18) 성남시, 수정구·중원구·분당구, 고양시 덕양구, 평택시, 하남시, 남양주시, 화성시('04.2.26) 오산시, 광명시, 광주시, 의왕시, 여주군, 이천시 (('04.5.29) 고양시 일산구, 파주시('04.8.25) 안성시, 양주시('05.6.30) 수원시 영동구, 안양시 동안구, 과천시, 용인 시('05.7.20),부천시소사구('05.9.15)

김 범 진 · 전 중 육

구 분	주 택	주택 이외의 부동산
인 천		중구, 서구, 계양구, 부평구, 연수구, 강화군, 용진군('05.6.30)
대 구	동구, 북구, 수성구, 달서구('05.6.30), 중구('05.8.19), 달성군('05.9.15)	
부 산	수영구('05.6.30)	강서구('05.6.30), 기장군('05.8.19)
광 주	광산구('05.6.30)	
대 전	중구, 서구, 유성구, 대덕구('05.5.30)	서구, 유성구('03.8.18), 대덕구('05.6.30) 동구('05.7.20)
울 산		
강 원		원주시('05.3.29)
충 북	청원군('04.2.26) 청주시 흥덕구('05.7.20)	청원군('04.2.26), 충주시, 진천군('05.6.30) 음성군('05.7.20)
충 남	천안시('03.2.27) 아산시('03.8.18) 공주시('03.10.20)	천안시('03.5.29) 아산시, 공주시, 계룡시, 연기군('04.2.26) 서산시 · 논산시 · 당진군 · 예산군 · 홍성군 · 청양군, 태안군('04.8.25) 금산군('05.6.30) 보령시('05.8.19)
전 북		무주군('05.7.20)
전 남		무안군('05.7.20)
제 주		남제주군('05.8.19)
경 북	구미시, 포항시 북구('05.7.20)	
경 남	창원시('03.6.14), 울산시남구('05.7.20)	

출처 : 재정경제부, 투기지역지정 현황, 2005년 9월 15일

총 134곳으로 주택은 56곳 주택이외의 부동산은 78곳 지정되어 있다.

③ 2005년 8.31대책에서는 기존의 2004년에 다소 안정세를 보이던 부동산시장이 개발예정 지구를 중심으로 투기의 현상이 발생하자 새로운 대책을 발표하였다. 종합부동산세나 보유세 위주로 부과할 전망이다 부동산거래세를 인하한다고 한다. 2006년을 기점으로 전국적 실지거래가액의 과세표준의 산정방식으로 전환한다고 발표하였으며 부동산거래가액을 부동산등기부에 기재 하려고 한다는 점과 실거래가액 파악을 위한 전산망 인프라를 구축한다고 발표하였다.

(2) 양도소득세 강화가 시장에 미친 영향

정부 정책은 양도소득세 강화는 곧 부동산 시장의 투기를 억제하는 수단이라 생각해 왔

다. 그러나 양도소득세가 강화 되었다고 하여 현재 주택시장의 투기지역의 주택가격은 별반 차이가 없어 보인다. 양도소득세 강화 이후 양도소득세가 실거래가로 부과되는 주택투기지역의 아파트 값 상승폭이 비투기지역보다 더 큰 것으로 나타나고 오히려 가격면에서 매도인이 실 매수인에게 세금을 전가하는 현상이 발생하여 주택가격은 계속 상승세를 유지하고 실 수요자만 손해를 보이는 현상이 나타나고 있다. 더불어 주택투기지역의 상승가액은 주변의 비투기지역에 영향을 주어 주택 등 부동산 관련 상품의 가격을 부추기고 있어 양도소득세 정책의 실효성을 의심하게 하였다.

2003년 10.29대책 발표이후 강화된 주택세율 구조는 1세대 다주택자 양도소득세 중과 등의 조치에도 불구하고 <표 2-3>을 보면 계속 상승하고 있음을 알 수 있다, 더구나 투기지역으로 분리되어 실거래가액이 적용되고 주택거래신고제가 시행 되었다고 하여도 일시적인 안정세를 보이고 전반적인 상승구조는 변하지 않는 것을 알 수 있다. 결과적으로 양도소득세를 통한 부동산 투기억제 정책은 시장에 별다른 효과를 거두지 못한 것으로 판단된다.

<표 2-3> 최근 주택가격 상승률(2002-2005.7), (단위: %)

구 분	2002	2003	2004	2005(1~7월)
전체주택(전국)	16.4	5.7	7.8	3.2
아 파 트(전국)	22.8	8.6	9.2	4.8
아 파 트(서울)	30.8	10.2	11.2	7.7
아 파 트(강남)	35.2	14.3	15.3	12.4

출처 : 국민은행, 재정경제부(2005.8.31대책 발표자료 중)

## 2. 정책수단으로서의 개선방안

과거에 이루어진 정책수단을 통해 볼 때 양도소득세는 경기와 부동산시장의 상황 변화에 따라 그에 대응하여 세목을 신설하거나 통·폐합하고 과세와 세율의 조정 등을 통하여 강화 및 완화를 반복하여 왔다. 본래의 재정수입 측면이 부수적인 것이 되고 부동산경기 활성화나 부동산 투기억제의 사회정책적 측면이 주된 인상을 주고 있다. 그 결과 부동산시장 안정화와 투기억제에 어느 정도 기여한 점이 있으나 정책의 일관성이 없고 세제 내용이 부실하여 정책적 목표에 큰 기여를 한 것으로 판단할 수 없다.

현재 정부의 부동산 투기억제 대책은 세금과 관련하여 부동산가격이 많이 오른 지역을 투기지역으로 지정하고 양도소득세를 실거래가액으로 과세하며 투기거래 가능성이 높은 사안에 대해 높은 양도소득세율을 적용하고 부동산 보유세를 강화하는 것이다. 그러나 이러한 정책을 평가해 보면 다음과 같다.

① 투기지역지정효과는 강남권 등 투기지역 아파트가격 상승률이 비투기지역보다 높게 나타난 것을 볼 때 실효성이 없다는 비판이 나오고 있다. 오히려 강남권을 투기지역으로 지정하자 강북 등 비강남권 등으로 투기가 확산되어 서울 전 지역이 투기지역으로 지정되는 악순환을 겪고 있다.

② 양도소득세율을 인상하는 점에 대하여 살펴보면 고율의 50% 중과세는 정책상 재정수입을 늘리고 투기억제 한다고 하여 국민의 재산권을 과도하게 침해 하는 것으로 이는 오히려 조세회피를 위한 각종 편법과 부정만을 만들게 될 우려가 있다. 조세의 공평원칙에 어긋나게 일부 지역만 실지거래가액을 부과하고 타 지역은 기준시가에 의하는 문제점과 이러한 문제점을 인식하여 전국적으로 실지거래가액을 적용한다고 하나 실지거래금액을 파악할 수 있는 시스템이 없는 상황에서 실지거래가액과세 제도의 실시는 기존의 혼선을 거듭 할 우려가 있다.

③ 양도소득세 강화는 주택가격을 낮추기 보다는 양도소득세를 매매가격에 포함시키고 이를 매수인에게 전가하여 부동산 가격만 높이는 결과를 만들었다. 이런 점을 감안하여 보유세를 인상하여 시행한다고 하나, 보유자가 인상분을 다시 전세세입자나 임차인에게 부담시키는 악순환을 되풀이해 실수요자만 곤경에 빠뜨리고 있다. 따라서 이런 점을 살펴볼 때 사회 경제적 정책목표를 달성하기 위해 양도소득세를 인상하거나 인하하는 것은 장기적으로 볼 때 바람직하지 않다.

현재 부동산투기를 일으키는 주된 요인은 저금리에 원인이 있다. 제도 금융권에 안정적인 투자처를 찾지 못하는 부동산자금이 부동산에 과다 투입되고 있기 때문이다. 한국은행에 연도별 금리변화의 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 연도별 금리변화(2001-2005.7)

구 분	2001년말	2002년말	2003년말	2004년말	2005년6월	2005년7월
국고채금리 (3년물,%)	5.91	5.11	4.82	3.28	4.02	4.23
정기예금 금리(%)	5.46	4.71	4.15	3.76	3.42	3.42
6월미만단기수 신(조원)	338	370	381	398	421	434

출처 : 한국은행, 2005. 8

또한 부동산 투기는 교육과 생활환경이 우수한 강남권에 수요가 집중됨으로서 발생하므로 공급적 요소를 고려해야 한다. 결과적으로 이러한 문제점을 개선하려면 부동산 양도소득세



의 조세 정책보다는 금융적 정책과 주택공급 위주의 정책이 필요 하다고 본다. 적절한 금리 수준의 유지와 과도한 부동산자금의 안정적으로 투자할 건전한 금융상품의 개발이 필요하다.

현재 주택보급율은 투기지역이라 볼 수 있는 서울 수도권외의 경우 전국(102%) 대비 서울(89%), 수도권(94%)지역이 낮은 편이다. 특히 자가보급율을 보면 전국이 62%이고 서울이 52.4%인 점을 살펴 볼 때 OECD국가(110%이상)에 비하여 낮은 수준이다.<sup>1)</sup> 이러한 낮은 주택 보급률은 투기를 가능하게 하고 있다. 공급에 있어서도 실제 소비자가 중대형(25.7평 이상)을 선호하나 수요에 비하여 공급이 제한되고 있다. 따라서 부동산 양도소득세를 통한 정책은 바람직하지 않고 금융정책과 공급정책으로 해결해야 할 것이다.

### III. 양도소득세제의 문제점과 개선방안

#### 1. 양도소득세제의 문제점

##### 1) 과세표준 계산구조

양도소득과세표준 금액을 산정하는 구조가 상당히 복잡하게 되어있다. 과세부동산의 양도로 인하여 발생하는 양도가액에서 필요경비를 차감하여 양도차익을 계산하고 양도차익을 계산함에 있어 양도가액 및 취득가액의 결정은 원칙적으로 기준시가에 의하여 산정하면 취득가액도 기준시가에 의하여 산정하고 있다. 그러나 예외적으로 양도가액을 양도자와 양수자간의 실제로 거래한 가액으로 산정하는 경우도 있다. 이러한 과세표준의 구조상에는 거래시기의 기준유형이 명확하지 않고 거래 일자 및 거래가액 등을 알고 있어도 과세표준 계산구조가 복잡하여 양도자가 스스로 양도소득을 산정하여 과세표준과 세액을 신고하여 납부하기가 어렵다. 또한 투기지역이나 투기억제지역의 지정이 매년 변하여 상황에 따라 대처할 수 밖에 없는 복잡한 구조로 되어있다. 개별공시지가가 없는 토지인 경우 인근 유사토지의 개별공시지가를 참작하여 세무서장이 평가한 금액으로 양도가액으로 보기 때문에 양도자는 양도가액을 정확히 알 수도 없다. 취득가액 산정도 공시지가를 알기 위해 해당 세무서나 지방자치단체에 문의해야 하고 토지대장등본을 발급받아 토지등급을 확인하여 토지등급가액에 의한 과세시가 표준액을 산정하여야 하는 번거로움이 있다.

##### 2) 세율구조

양도소득세가 종합소득세와 별도로 계산된다. 대부분의 양도소득세가 다년간 보유에서 발

1) 재정경제부 8.31대책 보고자료

생되는 소득으로 종합소득세에 합산하는 것이 부당하다는 이유도 있지만 이를 분류하여 과세함으로써 개인간의 귀속소득세가 소득에 비례하여 부과되지 아니하는 과세의 불평등 현상을 발생시킨다.

현행의 양도소득세의 기본세율은 자산의 종류, 등기여부 및 보유기간에 따라 초과누진세율 및 차등적인 복수 비교세율로 이루어져 복잡하고 높은 세율구조로 되어 있다. 우리나라는 현재 보유 기간에 따라 적용세율을 달리하고 있다. 양도소득의 규모에 따라 4단계 초과누진세율 구조를 택한다. 1년 미만 보유한 자산의 양도소득에 대하여는 규모에 관계없이 최고세율인 50% 단일세율을 적용하고 있다. 한편 토지 건물 및 부동산에 관한 권리로서 등기가 가능한 자산에 관하여 등기를 하지 않고 양도한 경우에는 양도소득세 과세 표준의 70%를 초과함으로써 단기전매 차익을 세수로 흡수하여 투기를 방지하고자 한다. 이러한 고율의 세율은 토지거래 등에 있어서 앞에서 살펴본바와 같이 동결효과 뿐만 아니라 양도인이 양수인에게 양도소득세부담을 전가하는 현상을 부추기고 있다. 이러한 고율의 과세에도 불구하고 정수실적이 미미한 것은 세원포착이 불충분하고, 부동산 과세평가가 적절하게 이루어지지 못하며, 표면상 과세의 강화가 이면상 비과세 및 감면제도를 방해하는 것으로 보인다.

### 3) 1세대 1주택 비과세 및 감면제도

일반적으로 조세감면의 방식은 비과세, 소득공제, 세율인하 및 세액공제의 방법이 있다. 비과세는 과세대상에서 완전 제외하는 것이고, 소득공제는 평가소득에서 과세소득을 구하는 과정에서 필요경비 등의 명분으로 일정금액을 제외하는 것이다. 세율인하는 기본세율보다 낮은 세율을 적용하는 것이고 세액공제는 과세소득에 세율을 곱하여 결정한 과세액에서 일정금액을 공제하는 것이다.

정부에서는 공공사업의 원활한 수행을 위한 안정적인 정책지원으로 여러 가지 다양한 양도소득세 감면제도를 두고 있다. 그러나 정책적 목적에 따라 조세를 감면하더라도 정상적으로 세금을 납부하는 자와 비교하면 과세의 형평성이 문제 된다. 특히 이로 인한 조세구조의 복잡은 비과세·감면의 특혜적 성격과 결합하여 부실부과 및 민원발생의 중대요인이 되었고 양도소득세 불복의 가장 큰 요인으로 되고 있다.

1세대 1주택 비과세 제도를 살펴보면 우리나라의 현행 제도는 서울과 5개신도시 및 과천 등의 투기지역을 제외하고는 양도시점에서 3년 이상 보유한 요건만 충족시키면 비과세함으로써 거주요건이 없다는 점이 특징이다.

이는 상기 제도의 취지와 근거가 자가거주자의 거주주택 이전 과정에서 거주주택을 처분하여 일시적으로 실현한 양도차익을 신주택구입에 재투자하는 경우에는 양도소득이 실현되었다고 보기 어려우므로 실현주의과세원칙을 실현한다는 취지에서 인정하였던 것이다. 이러한 요건이 없는 바, 3년 이상 보유 요건만 구비하고 실제 거주하지 않음으로써 투기를 더욱 부

채질 하고 있다. 또한 이 제도는 양도차익산정에서 실제거래가액적용을 가로막는 폐해가 되고 있다. 양도차익산정에 실제거래가액이 적용되고 1세대 1주택 비과세가 적용되지 않는 양도소득세 과세 대상자라면 가능한 양도차익을 줄이기 위해 실제거래가액보다 낮은 가액으로 신고하길 원하고 이 때문에 매입자에게 실제보다 낮은 가액으로 매매계약서 작성을 요구한다. 매입자가 1세대 1주택의 비과세 요건에 해당될 전망(향후 3년보유)이라면 양도차익에도 불구하고 비과세 되므로 주택구입가격을 실제보다 낮게 신고되도록 매도인의 요구를 들어줄 것이다. 이런 상황에서 실제거래가액 전환을 방해하는 요소로 작용할 수 있다.

이와 같은 양도소득세의 비과세 감면제도는 정부의 특정 정책에 맞추어 소득세법이나 조세특례제한법 등에서 광범위한 비과세 감면 혜택을 주므로 양도소득세로서의 실제기능이 당초의 목적에 어긋나게 된다.

#### 4) 양도차익산정 방식의 문제점

현재 우리나라에서는 서구 여러 나라와 달리 기준시가에 의한 산정방식을 원칙으로 하고 있다. 그러나 2006년에는 1세대 2주택의 경우 실제거래가액으로 산정하고 2007년에는 1세대 1주택의 경우에도 실제거래가액으로 산정하여 실제거래가액원칙으로 변화될 전망이다. 이에 따라 현재의 기준시가제도의 문제점과 변화될 실제거래가액의 문제점을 동시에 살펴보고자 한다.

##### (1) 현 기준시가제도의 문제점

양도소득세의 부담은 과세표준과 세율의 결합효과에 의하여 결정된다. 이중 과세표준은 현재 과세당국이 추정하여 연중 1~2회 고시하는 기준시가로 취득 및 양도시점 사이의 양도차익을 산정하는 것을 원칙으로 하고 실제거래가액으로 계산하는 것을 예외로 하고 있다. 본래 기준시가는 거래가액이 존재 하지 않는 보유과세시 시가를 알아보기 위해서 알아보는 과세방식인데 이를 양도소득세부과에 차용한 것이다.<sup>2)</sup> 양도소득세가 실현된 자본이득에 과세하는 것이니 만큼 실제거래가액이 존재하는 데도 시가를 기준으로 함은 많은 문제를 발생시킬 수밖에 없다. 현재 시행되고 있는 기준시가제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

① 국세기본법은 실질과세원칙과 근거과세원칙을 선언하고 있다. 실질과세원칙은 조세의 과세대상인 경제거래는 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 부합하는 것이 원칙이나 경제구조가 복잡하게 되고 조세회피현상이 발생함에 따라 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 부합되지 않는 경우가 발생하게 되는데, 이런 경우 단순히 경제거래의 형식 또는 외관을 기준으로 과세하게 되면 담세력이 없는 곳 또는 담세력이 아닌 것에 과세하게 되어 조세부담의

2) 이철송, 양도소득세 기준과세의 형평성, 인권과 정의 192호, 1992, p. 47.

공평을 실현할 수 없다. 따라서 이런 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 다를 경우에는 형식 또는 외관에 관계없이 거래의 실질 또는 실체에 따라 과세하여야 한다. 이런 원칙에도 불구하고 기준시가 과세제도는 실질과 일치하지 않는 기준으로 과세하는 것을 원칙으로 삼고 있는바 실질과세원칙에 위반된다.

양도소득세를 제외한 기타 조세에서는 실질과세원칙을 적용하고 예외적으로 추계과세를 하도록 규정하고 있지만 양도소득세는 추계과세의 일종인 기준시가 과세제도를 택하고 있어 실질과세원칙의 예외가 되고 있다. 물론 양도소득세는 거래가 1회성에 그치는 경우가 대부분이고 거래내용의 상대성이 약하기 때문에 실질내용의 파악이 어려움이 있어 과세관청의 기준시가에 의한 자료처리와 징수의 능률을 제고 할 수 있으나 행정효율의 편의성만 강조하여 실질과세원칙을 희생하는 문제점을 안고 있다.

② 근거과세원칙에 위반된다는 점이다. 기준시가 과세제도가 속하는 추계과세제도는 장부 기타 증빙에 의한 소득 내지는 과세표준을 산정할 수 없는 부득이한 사유에 간접자료 등을 의존하여 이를 추정 계산하고 이에 따라 세액을 납세의무자에게 부과하는 방법인데 이를 기준으로 삼고 실지거래가액을 예외로 함은 근거과세원칙에 위반된다.

③ 공평과세원칙에도 위반된다. 현행 기준시가제도 하에서는 납세자가 실지거래가액과 기준시가의 세 부담면에서 차이가 있을 경우 세금부담이 적은 쪽으로 선택할 수 있으나 다른 사람과 비교하게 되면 실제소득은 적으면서 세금부담은 더 많은 결과가 발생할 수 있다. 기준시가 과세제도 하에서는 개별토지특성이 거래 시 달라질 수 있는데 이를 고려할 수 없는바 과세의 공평성을 확보할 수 없다. 또한 기준시가의 표준을 새로이 할 때마다 거래시기에 따른 불공평 문제가 발생한다.<sup>3)</sup> 부동산가액이 단기간 내에 급상승할 경우 기준시가가 수정되기 직전에 양도하였을 경우 당시 기준시가 수정기간 동안의 부동산가액 상승분은 과세표준에서 제외되는 한편 제외되는 부분은 취득자에게 전가된다는 점이다. 그리고 투기지역으로 지정된 경우에도 실제로 양도차익이 크게 발생하지 않는 경우도 있을 수 있으므로 부동산시장 안정정책이란 명분으로 실지거래가액으로 과세되고 있어서 기준시가 적용받는 타 지역에 비해 조세부담면에서 현저한 차이를 보이는 것은 공평을 저해하는 것으로 보인다.

일반적으로 기준시가 현실화 비율이 실지거래가액 또는 시가의 60~70% 수준에 머물고 있는 실정 하에서 양도자가 개인인가 법인인가에 따라 과세표준의 크기를 다르게 산정하도록 하고 있다. 즉 토지·건물 등의 양도자가 개인인 경우에는 원칙적으로 기준시가에 의하고 법인인 경우에는 원칙적 실지거래가액으로 양도차익을 산정 하도록 한 것은 공평원칙에 위반된다. 양도소득세의 기준시가와 실지거래가액의 세부담을 보면 <표 3-1>과 같다.

3) 황지연, 부동산 양도차익 결정방법에 관한 연구, 명지대학교 대학원, 박사학위논문, 2001, p. 47.

<표 3-1> 기준시가와 실거래가의 비교(단위:만원)

구 분	기준시가의 경우(A)	실거래가액의 경우(B)	비 교 (B/A)
취 득 가 액	21,000	33,000	1.6
양 도 가 액	39,200	60,000	1.5
양 도 차 익	17,570	26,010	1.5
양도 소득세	4,116	6,699	1.6

출처 : 재정경제부, 주택시장안정대책, 2002

이와 같이 양도소득세 납세의무자는 세 부담을 줄이고 양도차익산정에 있어 자신이 실제 얻은 이득보다 낮은 이득의 적용을 원한다. 현재의 실거래가액방식과 기준시가방식을 선택할 수 있는 상황에서 두 가지 방법에 의한 가액에 차이가 없다면 모르겠지만 기준시가가 실제 시장가격보다 낮은 상태가 계속된다면 기준시가 산정방법은 합법적인 조세회피 수단내지 지하경제 양산의 온상으로 작용할 수 있다. 따라서 실제거래가액에 의한 양도차익 산정 방식으로 전환할 필요가 있다.

## (2) 실거래가액제도의 문제점

현재 전국 투기지역을 중심으로 주택에 대하여 실거래가액으로 과세하고 있는 데 정부는 향후 실거래가액원칙을 점차적으로 확대하여 2007년에는 전국적으로 적용한다고 발표하였다. 현 상황에서 전국 134곳의 투기지역을 지정하고 계속 확장하는 경우 전국이 다 투기지역으로 선정될 수 있을 만큼 원칙과 예외가 전도될 정도라면 투기지역과 비투기지역의 형평성 문제도 발생하는 만큼 전국적 실시가 사실상 타당성을 지니고 있다. 그러나 현재의 과도기적 상황에 따른 조율 없이 조속한 시행은 더 많은 부작용을 양상 할 우려가 있다. 이에 따라 현재 여건하의 실거래가액 적용상의 문제점은 다음과 같다.

### ① 검인계약서와 매매계약서의 상호 불일치 문제

부동산을 매매할 때 매매계약서를 작성하여 거래행위의 증명으로 하는 것은 정착된 관습이다. 부동산등기특별조치법은 계약서 등에 시장 등의 검인을 받아 소유권이전등기의 신청서류로 제출하도록 하고 있다. 그러나 실제거래에서 살펴보면 검인계약서와 본래의 매매계약서 내용이 다른 것은 일반적이고, 조사당시에 제출했던 매매계약서와 문제될 경우의 심사·심판청구 과정에서 제출하는 매매계약서가 서로 상이한 경우도 상당히 발견되는 실정이다. 따라서 진부를 판단하는 것은 매우 어려운 과제이다.

검인계약서와 실질적인 매매계약서 내용이 서로 부합하지 아니한 문제는 매매대금의 다과의 문제로 집약된다. 그리고 계약서를 검인하는 기관인 시장 등에게는 아무런 실질적 심사

권도 부여되어 있지 않다. 따라서 그 대금이 실제 얼마인가에 대하여 계약서 검인기관은 전혀 확인할 권한이 없는 것이다. 실지의 매매계약서가 별도로 있고 검인을 받아 등기서류로 사용하기 위하여 법무사가 거래당사자의 승낙을 얻어 작성하는 계약서가 따로 작성된다는 것은 공지의 사실이다. 그런데 실지의 매매계약서상의 매매대금액과 검인받은 계약서상의 그 매매대금액은 같은 경우가 오히려 희소한 것이 우리의 현실이다. 대부분의 경우는 검인받은 계약서상의 매매대금액을 실지의 매매대금보다 적게 표시한다.

이러한 발생원인은 여러 가지가 있다. 첫째, 양도자는 매매대금을 줄여야 하는바 만약의 경우 실지거래가액에 의해 과세 받게 된다고 하더라도 양도소득세 부담이 적어진다. 그 이유는 양도소득의 기본적 계산구조가 양도가액에서 취득가액을 차감하는 것으로 되어 있기 때문이다. 둘째, 부동산을 취득하는 자는 취득세와 등록세를 부담하게 되는데 취득자가 부동산거래세를 줄이고자 하기 때문이다. 셋째, 부동산의 취득자는 때에 따라서는 과세관서의 취득자금에 대한 추적조사를 받거나 그 취득자금의 출처소명을 요구받게 되는 경우가 있는데, 이러한 경우에 대비하기 위해서도 취득자 역시 매매대금을 감소시킨 허위의 매매계약서를 필요로 하게 된다.

위와 같이 부동산거래세 조세부담이 너무 높기 때문에 허위의 계약서를 이중으로 작성하여 진실한 매매대금을 은닉하고 이를 감소시키는 방법으로 조세부담을 낮추고자 하는 원인은 양도자와 취득자 쌍방 모두에 존재하는 것이다. 그러므로 양도자와 취득자는 쉽게 매매대금을 담합하여 줄인 계약서로 검인을 받게 된다. 우리의 현행제도는 양도자와 취득자가 진실한 가격을 노출시키는데 상호 견제하는 작용이 없는 것이다. 더구나 이러한 문제를 제대로 제어할 수 없는 상태에서 실지거래가액제도를 실시할 경우 부정신고에 대하여 단순히 매매당사자나 부동산 중개업자에게 과태료 등의 행정질서벌로 처벌하는 수준의 제도로는 부정거래를 막을 수 없다.

## ② 허위의 이중계약서 문제점

이중계약서의 허위작성은 사실 현재의 기준시가가 실제거래가액에 미치지 못하는 상황보다 신고에 의한 실지거래가 제도에서 더 많은 유혹을 느끼리라 본다.

실지거래가액산정을 원칙으로 삼을 경우 결국 실지거래가 양도차익은 납세자가 제시하는 계약서 등에 근거할 수밖에 없다. 문제는 납세의무자가 제출한 취득가액과 양도가액을 검증할 수 있는 객관적 기준 내지 방법이 막연하고, 위에서 본 바와 같이 그러한 계약서 등의 매매대금을 줄이고자 하는 원인은 양도자(양도소득세 부담의 감소)와 취득자(취득세와 등록세 부담의 감소) 모두에게 있기 때문에 그러한 증빙에 표시된 취득·양도가액의 진실성을 신뢰하기 어렵다는데 있는 것이다. 만약에 간교한 납세자가 제시한 증빙서류에만 의존하고 그 객관성 있는 확인수단을 확보하지 못한 상황에서 기준시가로 과세한 세액이 실지가액에 의한 양도차익을 초과할 수 없다는 제한만 가하게 되면 간교한 자에게는 조세회피의 길만

열어 주는 결과를 초래할 우려가 있는 것이다.

### ③ 1세대 1주택 비과세 제도의 유지 문제

현행 양도소득세제의 문제점에서 살펴보았듯이 1세대 1주택 비과세 제도가 실지거래액 노출을 방해 하고 있다는 것을 지적하였다. 양도자와 취득자간의 상반된 이익이 존재하여 상호 견제하는 기능이 없기 때문이다. 따라서 실지거래제도를 실시하려면 제도를 소득공제제도로 전환할 필요가 있다.

### ④ 실지거래가액 판단장치의 미흡

어떤 나라를 막론하고 도덕률에 의해 납세자가 완전한 정도의 정직한 납세신고를 기대하지는 못한다. 현재 실지거래가액이 의심되는 경우 기준시가에 의한다고 한다. 그러나 대법원에서 판결한 내용을 보면 부정신고에 대하여 기준시가를 부과하는 경우라도 실지거래가액을 초과할 수 없다고 판시하였다. 결국 과세 당국이 실지거래가액을 판단할 장치가 미흡한 수준에서는 당사자가 제출한 검인계약서나 매매계약서에 의존할 수밖에 없는 모순에 빠진다. 따라서 실지거래가액을 부정하게 신고한 경우에 이를 추적하여 밝힐 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.

## 2. 양도소득세제의 개선방안

### 1) 양도소득세 과세표준의 계산구조

현재의 기준시가에 의한 양도소득과세 표준은 정형적으로 전산처리 할 수 있어 행정능률을 높일 수 있고 실거래가액의 확인조사에 따른 조세마찰과 세무부조리를 줄일 수 있어 유용한 점은 있으나 계산구조가 지나치게 복잡하여 납세자가 정확히 예측할 수 없는 바, 다분히 행정편의적 구조로 되어 있다. 따라서 납세자가 스스로 양도차익을 산정해 낼 수 있도록 계산구조를 단순화 할 필요가 있다. 이후에 살펴볼 기준시가에 따른 산정 방법이 원인으로 작용한다는 지적이 많다.

예를 들어 양도차익을 기준시가에 의할 경우 취득당시의 기준시가에 매입부대비용 등을 감안하여 자산별로 정한 일정한 비율에 의해 계산한 금액을 가산하여 필요경비로 공제하고 있다. 따라서 취득가액을 기준시가에 의하여 계산하는 경우 개산공제만이 가능하고 설비비, 개량비, 자본적지출액, 양도비 등 기타 필요경비는 실제 지출한 금액이 확인되어도 공제가 어려운 문제 등이 있다. 결과적으로 기준시가원칙 보다는 궁극적으로 실제거래가액원칙으로 전환되어야 할 것이다.

### 2) 세율구조

세율은 납세의무자에게는 세 부담의 한계치를 결정하고 국가 재정수입의 크기와 직결되는 요소이다. 이를 통해 부동산투기를 억제하고 불로소득을 환수한다는 조세형평의 원칙과도 관련 있는 조세의 본질적이고 민감한 요소 중 하나이다. 실지거래가액제도로 전환하게 되면 기존의 서울보다는 낮추어 실거래가과세의 부담을 줄여나가야 할 것으로 본다. 물론 서울의 일률적 하향조정은 투기억제기능을 다소 저해하고 조세의 수직적, 수평적 공평을 해치게 될 수 있다는 점에서 투기성거래나 고소득자에 대한 부담은 현행 서울을 유지하거나 점진적으로 줄여야 할 것이다.

또한 부동산 투기억제와 부동산 과다보유자에 대한 공평과세를 위하여 토지와 건물에 대한 통합과세가 요청되어 왔다. 이에 부동산 보유과세인 종합토지세와 건물분 재산세 및 별도로 국세인 종합부동산보유세를 신설하여 2005년부터 적용하고 있다. 현재 9억원 이상 주택 소유자에 대한 인별 합산과세하고 있으나 주택과 건물에 대한 지방세의 통합 없이 또다시 국세로 동일세목 동일기간에 대한 과세로 이중과세의 문제가 있고 지방자치단체의 재정 자립과 관련 지방세로의 이전요구 등의 문제가 있는바 이런 복잡한 세제구조를 단일화 하는 방법이 필요할 것이다.<sup>4)</sup>

### 3) 1세대 1주택 비과세 및 감면제도

현재의 1세대 1주택 양도세 비과세제도는 양도시점부터 3년 이상 보유하기만 하면 실제 거주요건에 상관없이 비과세하고 있다. 앞에서 지적 된바와 같이 거주요건이 없어서 서구의 주거주주택(main house)이 아닌 경우에도 비과세 혜택을 받고 있는바 1세대 1주택 비과세 제도를 계속 시행한다면 서울, 5개 신도시 및 과천 내 소재 주택의 2년 거주 요건을 전국적으로 확대 시행해야 할 것이다. 거주기간에 있어서도 단순히 짧은 기간을 규정하면 투기억제 목적을 달성할 수 없는바 장기간의 3년 내지 5년으로 확대 적용하여 거주목적이라는 인식을 심어주어야 한다.

1세대 1주택 비과세원칙은 실현주의 과세원칙과 기존제도에 익숙한 국민정서, 1세대 1주택 비과세원칙의 주된 혜택계층이 서민이라는 점에서 단순히 부정할 수는 없는 문제임은 틀림없다. 그러나 양도소득세 우대조치를 왜곡시키는 문제에 대하여는 반드시 개선되어야 할 것이다. 이를 위해 양도소득세의 세법상 불공평과 실지거래가액 원칙의 실현을 위하여 점차적으로 1세대 1주택 비과세원칙을 과세원칙으로 전환하고 양도소득기본공제나 보유기간에 따른 양도소득특별공제로 보완하여 투기나 고가주택이 아닌 경우라면 기존의 요건을 구비한 경우 면세에 가까운 혜택을 주어야 할 것이다.

또한 과거 부동산경기 활성화를 위한 감면정책 등 정책수행을 위한 감면혜택은 성과가 크

4) 종합부동산보유세는 향후 주택 9억원에서 6억원으로 확대하고 인별과세에서 세대별로 확장하고 국세로 걷어 지방교부금으로 양여한다고 한다.



지 않다는 점을 보았다. 오히려 소득에 대한 공평과세에 반하는 결과만 발생시키거나 필요 이상의 혼잡한 감면혜택은 축소해야 할 것이다.

#### 4) 양도차익 산정방식

현 기준시가에 의한 과세표준산정 방식에서 실지거래가액의 산정방식으로 전환하기 위해서는 선행되어야 할 점이 상당히 많다. 2007년 전반적 시행을 앞두고 시급하게 해결하기보다는 어느 정도 경과기간을 두고 점차적으로 시행하는 것이 바람직하다. 앞에서 살핀 문제점을 토대로 개선 방안을 제시하고자 한다.

##### (1) 검인계약서와 매매계약서작성의 개선

① 입법취지와는 달리 운영되고 있는 현 상황에서 혁신적으로 개선할 수 없다면 검인계약서는 폐지하는 편이 좋다.

② 허위 이중계약서작성에 따른 문제점을 개선하고자 취득시의 가액을 처음부터 확인할 장치 마련이 필요하다. 이러한 장치의 마련은 실지가액 과세를 위한 준비과정으로서 필요한 것이다. 실지취득가액을 상당한 시간이 경과한 후에 객관적인 증거에 의해 포착한다고 하는 것은 매우 어렵다. 이러한 난점을 극복하기 위해서는 부동산 개체별(토지는 필지별, 건물은 동별)로 취득가액(양도자의 양도가액)을 관리하다가 취득자가 당해 부동산을 양도할 때 그 취득가액을 공제하도록 해야 할 것이다. 이는 조세마찰을 감소시킴과 동시에 납세자에게도 취득가액을 입증하는 노력을 덜어줄 수가 있다.

③ 부동산등기부에 등재하는 방법으로 실지취득가액을 관리할 수 없으면 차선책은 국세청의 통합전산망에 의해 이를 관리할 수밖에 없을 것이다. 국세청은 통합전산망 중 부동산 관련 데이터를 관리하는 파일을 가지고 있다. 여기에다가 법정시점 이후 양도소득세 신고사항을 입력하면서 양도가액(취득자에게는 취득가액)을 함께 관리하고 취득자가 이를 다시 양도하는 경우 그 때의 양도차익 계산상 취득가액은 이 금액을 공제하도록 하면서, 사후에 이와 다른 실지취득가액의 입증을 인정하지 않는 장치를 함께 강구할 수 있을 것이다. 그리고 이 방법에 있어서는 그 부동산 관리파일은 부동산등기부처럼 일정한 절차를 밟으면 누구나 자유롭게 이를 열람할 수 있어야 할 것이다.

##### (2) 1세대 1주택 비과세제도의 전환

법원의 등기업무기관이나 과세기관이 실지양도가액을 포착하여 위에서 언급한 것처럼 이를 관리하려면 우선적으로 1세대 1주택을 양도한 사람에게 양도소득세 신고의무가 있어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 1세대 1주택 양도의 비과세를 주택양도소득공제로 바꾸어야 한다. 소득공제로 바꾸면 주택의 취득자가 장차 이를 양도할 때 그 양도차익이 주택양도소득

공제액을 초과할 우려가 있기 때문에 가급적 양도자가 그의 양도소득세 부담을 줄이기 위해 양도가액을 낮추는 시도는 취득자가 견제하여 상당한 정도로 억제할 수 있을 것이다.

### (3) 부동산거래세의 인하

취득자의 세금의 지나친 부담을 시정하지 않는 한 양도자와 취득자의 이해관계가 서로 상통·부합하기 때문에 만연되고 있는 허위계약서 작성이나 실지매매가액의 은폐 내지 과소 신고는 없어질 수 없다. 이러한 걸림들은 지방세법의 개정에 의해 제거되어야 한다. 그 방법은 등록세의 경우 실비변상적 수준을 반영하는 수수료화 하고 취득세를 양도소득세인상율과 반비례 할 정도로 과세하는 것으로 하는 것이 바람직한 것이다. 여기에서 문제되는 것은 지방세인 등록세를 없애는 경우 지방재정에 연간의 세수감소를 초래하게 되는 문제이다. 이를 메우기 위하여 보유세인 종합부동산보유세를 지방세로 전환 하는 방안도 검토할 수 있으리라 본다.

### (4) 실지거래가액판단장치의 보충

부동산 양·수도에서 실지거래가액을 정확하게 확인할 수 있도록 자금의 출처를 확인할 수 있는 기본제도인 금융실명제가 제 기능을 발휘하도록 강화 되어야 한다. 국세청 및 금융당국에 양도소득세 부정신고 의혹자를 한정하여 금융소득 자체에 대한 금융거래추적 권한을 부여해야 할 것이다.

## IV. 결 론

1998년 IMF 금융 및 외환위기 이후의 부동산시장 활성화 정책으로서 이용된 양도소득세 완화정책은 2002년 이후 부동산투기 과열의 억제수단으로 사용되었다. 또한 투기 및 경기 과열을 조절하고자 2003년부터 수많은 대책을 마련하여 내놓고 있으나 정작 그간의 경과로 볼 때 효과 면에서 미흡했었다. 따라서 부동산 투기문제는 단순히 부동산세제인 양도소득세로 해결하기 보다는 저금리 정책의 해결과 투자가 될 금융상품을 개발하는 건전한 금리정책의 마련이 시급하다.

부동산의 양도소득세를 인상할 경우 동결효과를 발생시키고 양도소득세를 취득자에게 전가시키는 현상 등이 나타나게 되는 바 현재의 부동산문제는 사회 경제적 정책을 통하여 다루어야 하며 소득 재분배 문제를 중시할 필요가 있다. 이런 문제와 더불어 기존의 양도소득세 정책은 시장에 대한 효과가 없음을 인식하고 오히려 양도소득세의 문제점을 살펴보았다. 특히 현재의 기준시가에 의한 양도차익 산정방식이 향후 2007년에는 전반적으로 실지거래가

액 산정방식으로 변화될 예정인바 이에 대한 현 기준시가방식의 문제점과 실지거래가액산정의 문제점을 동시에 살펴보고 개선방안을 마련하였다. 양도소득세의 개선 방안은 선행 연구자의 연구논문과 각종 문헌을 분석하고 검토하여 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 현 과세표준계산구조와 세율이 지나치게 복잡한바 납세의무자가 계산하여 자신의 납세액을 명확히 알 수 있도록 단순화 할 필요가 있다.

둘째, 1세대 1주택 비과세 원칙과 조세특례제한법 등의 감면 사항이 다양한 것은 공평과세를 저해할 수 있다. 특히 IMF이후 경기부양책이란 정책적 목적 하에 양도세 감면혜택 등은 현 부동산과열경기 하에도 계속되고 있는 바, 공평과세를 저해하고 투기를 조장하는 면이 강하므로 정리되어야 한다. 그리고 1세대 1주택 비과세제도는 실지거래가액제도를 위협하는 요소를 갖고 있어 원칙적 과세 및 소득공제제도로 전환될 필요가 있다. 더불어 거주기간요건을 전반적으로 포함시켜야 할 것이다.

셋째, 양도차익 산정과 관련하여 현 기준시가제도는 조세원칙인 실질과세와 근거과세 및 공평과세에 위반되므로 실지거래가액 산정방식으로 전환되어야 한다. 그러나 현 체계의 정비 없이 성급하게 실시된다면 더 큰 혼란을 일으킬 것이다. 따라서 과도기적인 현 상황에서 다음과 같은 정비가 필요하다.

① 현 점인계약서가 제 기능을 갖지 못하는 바, 획기적 개정이 없다면 폐지하는 편이 좋을 것이다.

② 실지거래가액 노출에 방해가 되고 있는 1세대 1주택 비과세제도를 소득공제제도로 전환하고 취득자와 양도자의 통모를 방지할 수 있도록 취득세를 인하고 등록세를 실가비용으로 한정하는 세제개편이 필요하다.

③ 위와 같은 제도를 정착시키기 위해 국세청·지방자치단체 및 금융당국은 양도소득세 부정신고행위를 추적하기위하여 부정행위의혹자에 한하여 금융추적권을 행사하도록 권한을 강화해야 한다. 또한 제반 금융실명제의 정착이 무엇보다 중요할 것이다.

정책분석의 운영 결과에 대한 정확한 통계를 분석하고 판단하는데 다소 어려움을 느꼈다. 민간 연구기관과 정부 및 투자기관의 입장에 따라 수치에 차이가 있었다. 연구의 객관성을 위해 주로 정부투자기관의 자료에 의존하였다. 그러나 장래에는 정확한 판단을 위해 모두 신뢰할 수 있는 객관적이고 중립적 기관에 의한 통계의 수집이 필요할 것이다.

본 연구에서는 현재 기준시가제도에서의 문제점과 장래 실지거래가액제도 실행을 위한 개선방안만을 살펴보았다. 향후 실지거래가액제도가 전반적으로 실시되고 정착된다면 기준시가와 실거래가액제도의 종합적 비교 가능한 연구가 발표되리라 기대한다.

## 참고문헌

- 박태원(2000), 「조세론」, 법문사.
- 국민은행(2005), 「최근 부동산시장 경기현황 자료」.
- 국세청, 「국세통계연보」, 2001-2004.
- 김완석(2001), 「소득세법론」, (주)광교 TNS.
- 김용민(2000), 「알기쉬운 소득세」, 조세통람사.
- 김중환(2000), 「양도소득세 도해」, 한우출판사.
- 노영훈(1998), 「양도소득세의 정책과제와 정책분석」, 한국조세연구원.
- 윤덕병(2005), 「부동산 양도세에 관한 연구」, 한국전산회계학회 발표논문집.
- 윤세익(1997), 「양도소득세 과세표준을 기준시가에서 실지거래가액으로 전환방법」, 국립세무대학교
- 이성욱(1993), 「토지세제의 평가와 향후 정책방향」, 한국조세연구원.
- 재정경제부(2004), 「간추린 개정세법」.
- 재정경제부(2003), 「10.29 부동산시장안정 종합대책」.
- 재정경제부(2005), 「8.31 부동산시장안정 종합대책」.
- 피광준(2002), 「알기쉬운 부동산양도세 해설」, 행법사.
- 한국조세연구원(1996), 「주요국의 조세제도」, 조세연구 8월호.
- 한국건설산업연구원(2004), 「2005 건설 경기 전망」.
- 황지연(2001), 「부동산 양도차익결정방법에 관한 연구」, 명지대학교대학원 박사학위논문.
- Charles. C. & Holt. P. John, Shelton(1962), "The Lock-in Effect of the Capital Gain Tax", National Tax(Dec.).
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave(1980), Public Finance in Theory and Practice, 3rd ed., McGraw-Hill, Inc.
- 국세청, <http://www.nts.go.kr>
- 법제처, <http://www.moleg.go.kr>
- 재정경제부, <http://www.mofe.go.kr>
- 국민은행, <http://www.kbstar.com>
- 한국은행, <http://www.bok.or.kr>

## A study on The Problems and Improvement Measures of The Capital Gain Tax

Kim, Beom-Jin · Jeon, Jung-Wook

### Abstract

The purpose of this study is to analysis of the policy and problems of the capital gain tax. So this study identified the problems in the tax system and the method, suggested some ideas that can be useful for reforming the current capital gain tax system. The followings are the concise of some ideas.

First, government should adopt the housing market stabilization policy in the long-term period, not in the short-term period which depend on the financial market and the part of home supply.

Second, determining the capital gains tax should be transferred to actual market prices system rather than based on the standard assessed prices by government through the nations. By doing so, the desired principles of taxation come true such as principle of taxation on economic substance, principle of taxation on solid foundation and principle of taxation on tax paying ability.

Third, transaction taxes should be minimized in the aborting the property speculations and the stabilizing the actual market prices.

Fourth, the system of non tax to the owners of 'one family, one house' should be excluded to the tune of principle of tax equity. By doing so, tax payers could be induced to pay taxes on a timely basis not commit to wrong doings.

In conclusion, anti-speculation policy should be progressed in such a comprehensive and sustained way as to wipe out the psychology of expectation about the transfer gain's incomes.

<key Word> the capital gain tax, political tools, tax systems