

경영학석사 학위논문

양도소득세의 복잡성에 관한 연구



2012년 2월

부경대학교 대학원

세무관리학과

박 용 현

경영학석사 학위논문

양도소득세의 복잡성에 관한 연구

지도교수 김 태 용

이 논문을 경영학석사 학위논문으로 제출함



2012년 2월

부경대학교 대학원

세무관리학과

박 용 현

박용현의 경영학석사 학위논문을 인준함.

2012년 2월



주 심 경영학박사 박 영 병 (인)

위 원 경영학박사 이 진 수 (인)

위 원 경영학박사 김 태 용 (인)

목 차

제 I 장 서론.....	1
제1절 연구의 필요성과 목적.....	1
제2절 연구의 방법과 범위.....	3
제 II 장 양도소득세의 이론적 배경.....	5
제1절 조세법의 기본원칙.....	5
제2절 양도소득세의 도입배경	10
제3절 양도소득세 과세에 관한 이론.....	12
제4절 우리나라의 양도소득세	14
제5절 양도소득세의 주요 개정 연혁	24
제 III 장 양도소득세의 복잡성의 내용.....	34
제1절 경제적 효과 검토 및 계산구조의 복잡성.....	34
제2절 양도소득세의 선행연구.....	39
제3절 비과세와 감면제도의 복잡성 내용.....	42
제4절 세율구조의 복잡성 내용.....	47
제5절 세율변화의 복잡성 및 중과세율의 문제점.....	49
제6절 외국의 양도소득세 제도와 비교	53
제 VI 장 양도소득세의 복잡성에 관한 문제점과 개선방향	58
제1절 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안.....	58
제2절 세율구조 등의 문제점과 개선방안.....	61
제3절 중과세율의 문제점과 개선방안	64
제4절 바람직한 조세제도.....	69
제 V 장 결 론	71
참고문헌	73

표 목 차

<표 2-1> 양도소득세 과세대상 자산의 범위	15
<표 2-2> 주식 또는 출자지분에 대한 양도소득세 과세여부.....	18
<표 2-3> 필요경비 개산공제	21
<표 2-4> 장기보유 특별공제	22
<표 2-5> 양도소득세 세율 (2011년 기준).....	23
<표 2-6> 2000년 이후 양도소득세 주요 개정 연혁	29
<표 3-1> 주택에 관한 비과세와 감면 내용	44
<표 3-2> 농지양도에 관한 비과세와 감면 내용	45
<표 3-3> 주식 등에 관한 비과세 내용	46
<표 3-4> 2011년 종합소득세 세율.....	47
<표 3-5> 2011년 양도소득세 세율.....	48
<표 3-6> 2005년~2007년 종합소득세 세율.....	49
<표 3-7> 2008년, 2009년, 2010년~2011년 종합소득세 세율.....	49
<표 3-8> 양도소득세 세율변화 (2001년~2011년).....	50
<표 3-9> 2001년, 2002년~2003년 양도소득세 세율	51
<표 3-10> 2004년~2006년, 2007년~2008년 양도소득세 세율	51
<표 3-11> 2009년~2011년 양도소득세 세율	52
<표 3-12> 외국 주요 국가의 양도소득세 세율.....	57
<표 4-1> 양도소득세 세액공제 및 세액감면 현황.....	58
<표 4-2> 1세대 1주택 양도소득세 산출세액 차이.....	59
<표 4-3> 현행 양도소득세 세율구조에 대한 인식.....	63
<표 4-4> 다주택자의 중과세 적용에 대한 인식.....	65
<표 4-5> 비사업용 토지의 양도소득세 산출세액 차이.....	67
<표 4-6> 비사업용 토지의 중과세율 적용에 대한 인식 차이.....	68

그 림 목 차

<그림 2-1> 양도소득세 계산 흐름도	19
<그림 4-1> 양도소득세 과세인원 및 총결정세액 현황	61
<그림 4-2> 래퍼곡선 (Laffer curve)	69

A Study on the Complexity of Capital Gains Tax Law

Park, Yong-Hyun

*Department of Tax Administration
Graduate School of Business Administration
Pukyung National University*

Abstract

The objectives of the study are ① to factor out three problems, among other factors in the complexity of the capital gains tax law (CGTL, hereafter), including too much non-taxable items and exemption provisions of the system, the complexity of the tax-rate structure of CGTL with heavy tax-rate on non-business lands and multi-housing taxpayers, and frequent changes in capital gains tax policy for last 12 years and ② to suggest some reform measures for the improvement of these three problems, respectively.

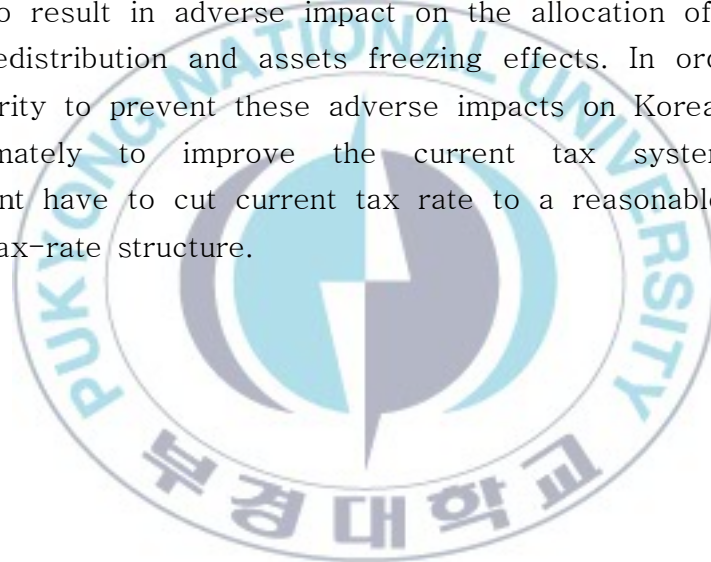
The followings are the discussions of the three problems in more details and suggestions for the improvement of these three problems, respectively.

Firstly, non-taxable items and exemption provisions in the current CGTL is too broad and wide to fairly operate the system. These problems result in unfairness of the system. In order for the tax authority to prevent the complexity in non-taxable items and exemption provisions, tax rule have to reduce the range of non-taxable items and exemption provisions.

Secondly, the tax-rate structure of CGTL and heavy tax-rate on non-business lands and multi-housing taxpayers are too complex to operate the system fairly. These problems result in adverse impact on the allocation of resources, income redistribution and

assets freezing effects on Korean economy. In order for the tax authority to prevent complex tax-rate problems and heavy-rate problems on certain assets, following measures are needed for the improvement. The complex structure of tax rate in the current CGTL should be simplified and the rules of a heavy capital gain taxes for non-business lands and double penalties who have more than two houses should be abolished (or deleted) from the current CGTL.

Thirdly, frequent changes in capital gains tax policy for last 12 years also result in adverse impact on the allocation of resources, income redistribution and assets freezing effects. In order for the tax authority to prevent these adverse impacts on Korean economy and ultimately to improve the current tax system, Korean government have to cut current tax rate to a reasonable level and simplify tax-rate structure.



제 I 장 서 론

제1절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

양도소득세의 도입배경을 살펴보면 부동산 투기억제에 관한 특별조치법을 근간으로 출발하여 부동산 투기억제라는 이름으로 토지만을 과세대상으로 하였으며, 그 적용지역도 대도시와 부동산 투기가 성행하였던 특정지역에 한하여 적용하도록 하였다. 이후 부동산 투기억제에 관한 특별조치법이 폐지되고 소득세가 도입되면서 부동산 투기억제세를 양도소득에 대한 과세 제도로 확대 개편하여 소득세법상 양도소득세라는 이름으로 현재에 이르고 있다.

양도소득세의 본래의 기본목적은 재정수입확보이며, 그 외에 부동산 투기를 억제하기 위한 정책적 목적을 가지고 있다. 현재의 양도소득세는 부동산 투기를 근절하기 위한 정책적 목적이 부각되어짐에 따라 정부의 부동산 대책이 바뀔 때 마다 세율 등이 인상·인하되어지고 있다. 2004년부터 1세대 3주택, 2007년부터 1세대 2주택 및 비사업용 토지 소유자에 적용하는 양도소득세 중과세 세율이 신설되어졌으며, 이러한 중과세율은 2012년 12월 31일까지 적용 유예가 되어진 상태이다. 이처럼 정권이 바뀔 때 마다 부동산대책으로 인한 세법의 잦은 변화는 양도소득세를 아주 복잡한 계산 구조의 형태로 만들었다.

서민경제 안정을 위한 목적인 부동산 대책은 대부분 “세금”으로 부동산 투기를 억제하겠다는 방안이 정책에 반영되고 있다. 이러한 정책의 성공·실패와 상관없이 세법은 계속적으로 개정되어 왔다. 이와 같은 잦은 개정으로 인하여 세법상의 조문은 원칙보다 예외가 더 많은 복잡한 형태를 취하게 되었으며, 그 해석을 하는데 있어 불확실하며 애매모호한 경우가 발생하게 되었다. 최근에 조세환경은 이러한 복잡성으로 인하여 조세회피의 기회를 오히려 부추기는 요인으로 평가되어 지고 있다. 즉 세법의 복잡성은 공정하고 공평한 과세체계에 대한 신뢰에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

양도소득세제를 정책적 목적으로 사용하다 보면 세법의 잦은 변화로 국민들에게 혼선을 가져오게 하고, 특히 예측가능성을 전혀 보장 받을 수 없다. 이러한 정책의 변화는 중과세율 등의 조세부담으로 비효율성과 형평성이 심화되고 있다.

따라서 현재 양도소득세제가 가지고 있는 복잡성의 수준 및 요인에 관한 연구를 통하여 그 문제점을 구체적으로 파악하고 그 해결점이 어느 정도 제시되어 진다면 조세제도에 대한 공평성과 공정성에 대한 인식의 제고를 가져와 공평과세를 실현할 수 있게 되고, 국가 입장에서라도 재정수입의 확보라는 양도소득세제의 조세 본래의 목적을 실현할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 목적

본 연구는 조세법의 기본원리에 바탕을 두고 2000년 이후 양도소득세의 변화과정과 그 추이를 살펴보고, 양도소득세 계산과정에서 계산구조를 복잡하게 만드는 요인이 무엇인지를 파악하고자 한다. 기존의 문헌과 선행연구를 검토해 본 결과 양도소득세제를 어렵게 만드는 복잡성의 요인은 다양한 것으로 평가되어 지고 있다. 복잡성의 요인들을 나열해 보면 취득가액의 산정, 의제취득시기, 기준시가적용, 실거래가 신고, 양도차손 이월과세, 장기보유특별공제, 1세대 1주택 비과세, 비사업용 토지, 중과세율, 부동산투기지역 10%가산세율 등 여러 가지 측면에서 계산구조를 복잡하게 만드는 요인으로 평가되어지고 있다. 본 연구에서는 종합소득세와 양도소득세를 비교하고 외국의 양도소득세 운영 실태를 통하여 우리나라 양도소득세가 어느 정도 복잡한지 그 수준을 살펴보고자 한다.

본 연구는 계산구조를 복잡하게 만드는 다양한 요인 중에서 첫째, 비과세 항목과 감면제도의 규정을 열거함으로써 종합소득세에 비하여 양도소득세제의 비과세항목과 감면제도가 어느 정도 복잡한지에 대하여 살펴보고, 둘째, 세율구조에 대하여 종합소득세와 비교 분석하며, 셋째, 정책적 목적에 따른 세율 변화추이를 살펴봄으로써 세율 측면에서 어느 정도 복잡한 구조를 가지고 있는지 살펴보고자 한다. 이러한 복잡성의 요인을 분석한 다음 그 문제점을 파악하고 비과세항목과 감면제도, 세율의 상관관계를 통하여 각각의 문제점에 대한 개선방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 방법과 범위

1. 연구의 방법

본 연구는 양도소득세제를 다른 소득세제와의 비교를 통하여 복잡성의 요인을 분석하고, 문제점 및 개선방안을 살펴보기 위해서 국세청통계연보와 온나라 부동산 정보 통합 포털의 통계자료 및 세무실무사례를 바탕으로 하는 문헌연구방법을 이용하였다.

본 연구는 양도소득세와 관련된 기존문헌 자료와 선행 연구논문 및 보고 자료를 바탕으로 비교 분석 하고자 한다. 우리나라 종합소득세와 양도소득세를 비교분석함은 물론 외국의 양도소득세 운영 실태를 비교 분석하고자 한다. 그 중에서도 정권의 변화에 따른 양도소득세제의 급격한 변화추이에 대한 분석을 통하여 양도소득세제의 문제점 파악하고자 시사저널, 신문, 인터넷사이트, 선행연구 논문집, 조세연구원, 국세청 발행 자료들을 수집하여 연구하였다.

2. 연구의 범위

본 연구의 대상은 계산구조를 복잡하게 만드는 다양한 복잡성의 요인 중에서 양도소득세의 비과세 및 감면제도, 세율측면에서는 세율의 구조와 세율의 변화추이에 대하여 연구하기로 한다.

양도소득세제의 복잡성에 관한 본 연구는 다음과 같이 구성되었다.

제1장 서론에서는 제1절 연구의 필요성과 목적을 서술하였으며, 제2절에서는 연구의 방법과 범위를 제시하였다.

제2장에서는 양도소득세제의 이론적 배경을 살펴보았다. 제1절에서는 조세법의 기본원칙을 살펴보고, 제2절에서는 양도소득세의 도입배경을 서술하였다. 제3절에서는 양도소득세 과세에 관한 이론에 대하여 검토하였으며, 제4절에서는 우리나라의 양도소득세에 대하여 요약하고, 제5절에서는 양도소득세의 주요개정 연혁을 서술하였다.

제3장에서는 양도소득세의 복잡성의 내용을 검토하였다. 제1절에서는 경제적 효과 및 계산구조의 복잡성을 분석하였고, 제2절에서는 선행연구 문헌을 검토하였으며, 제3절에서는 비과세와 감면제도의 복잡성의 내용을 분석하였다. 제4절에서는 세율구조의 복잡성의 내용을 분석하였으며, 제5절에서는 세율변화의 복잡성 및 중과세율의 문제점을 분석하였다. 제6절에서는 외국의 양도소득세 제도와의 비교를 통한 복잡성의 내용을 분석하였다

제4장에서는 양도소득세의 복잡성에 관한 문제점과 개선방향을 제시하였다. 제1절에서 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안을 제시하였고, 제2절에서는 세율구조 등의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 제3절에서 중과세율의 문제점과 개선방안을 제시하였고, 제4절에서는 바람직한 조세제도의 방향을 제시하였다.

제5장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 시사점을 제시하였다.

본 연구는 선행연구 문헌에서 언급하고 있는 양도세법의 복잡성에 관한 연구에 기초하여 양도소득세법의 복잡성을 요인을 분석하고 해석하였다. 하지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

복잡성의 다양한 요인 중에서 비과세와 감면제도, 세율측면에 한하여 분석하였다. 선행연구 문헌을 살펴보면 복잡성의 요인은 다양하게 평가하고 있는데 구체적으로 세율적 요인, 계산 구조적 요인, 비과세 및 감면 요인을 구체적으로 분석하고 나열하였으나, 본 연구에서는 비과세와 감면제도, 세율의 상관관계를 도출하여 바람직한 조세제도의 기본목적인 “세원의 확대와 세율의 인하”라는 결과를 도출하기 위하여 다른 요인들에 대하여는 상세하고 구체적으로 나열하지 못하였고, 그 이외에도 복잡성의 다양한 요인들을 분석하고 평가하지 못한 것에 대한 한계를 지니고 있다.

제Ⅱ장 양도소득세의 이론적 배경

제1절 조세법의 기본원칙¹⁾

‘조세법의 기본원칙(또는 기본이념)’이란 조세법의 입법 및 해석, 적용에 있어서 따라야 할 기본적 지침을 말한다. 여기에는 조세법률주의, 조세평등주의, 그리고 국세기본법상의 기본원칙 등이 있다.

1. 조세법률주의

‘조세법률주의’란 국가 또는 지방자치단체가 국회에서 제정한 법률에 의해서만 조세를 부과, 징수할 수 있으며, 국민은 법률에 의해서만 납세의무를 진다는 원칙을 말한다. 헌법 제59조에 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”라고 규정한 것은 이 원칙을 선언한 것이다.

이러한 조세법률주의는 전제군주의 자의적 과세로부터 시민의 재산권을 보호하고자 하는 원칙으로 발달되어 왔으며, 이것은 “대표 없이 조세 없다”(No Taxation Without Representation)라는 표어에 잘 나타나 있다. 오늘날에 있어서도 조세법률주의는 행정부의 과세권 남용으로부터 국민의 재산권을 보호하기 위한 원칙으로서 여전히 중시되고 있고, 법치주의가 확립된 현대에 있어서는 국민의 법적안정성과 예측가능성을 보장한다는 측면이 강조되고 있다.

1) 과세요건 법정주의

이것은 과세요건과 조세의 부과, 징수절차를 모두 법률로서 규정하여야 한다는 원칙으로서, 조세법률주의의 가장 핵심적 내용을 이루고 있다. 조세는 근본적으로 국민의 재산권에 대한 침해이기 때문에 마치 형법상의 죄형

1) 임상엽·정정운, 세법개론, 상경사, 2011, pp. 9~11.

법정주의와 같이 법률에 의해서만 조세를 부과·징수할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

2) 과세요건 명확주의

이것은 조세에 관한 세법의 규정이 명확하고 상세하여야 한다는 원칙이다. 비록 과세요건 법정주의가 잘 지켜졌다 하더라도 그 규정과 내용이 다의적·추상적이라면 결국 국민의 법적안정성과 예측가능성을 침해하게 될 것이다. 따라서 이 원칙은 과세요건 법정주의의 당연한 논리적 귀결이라고 할 수 있다.

3) 새로운 법률에 따른 소급과세의 금지

이것은 새로운 세법의 효력발생 전에 완결된 사실에 대하여 새로운 세법을 적용해서는 안 된다는 원칙이다. 과세요건 법정주의와 과세요건 명확주의가 아무리 잘 지켜졌다 하더라도 소급과세의 가능성이 존재한다면 납세자의 법적안정성과 예측가능성은 결코 보장될 수 없을 것이다. 이러한 의미에서 이 원칙은 조세법률주의의 필수불가결한 하부원칙의 하나로 이해되는 것이다.

4) 세법의 엄격해석

조세법률주의는 조세에 관한 사항을 법률로써 명확하고 상세하게 규정할 것을 요구하는 것이므로, 그 조세법규에 대한 해석도 마땅히 엄격하게 하여야 한다. 따라서 세법을 해석할 때 이른바 ‘엄격해석의 원칙’이 필연적으로 요구되는 것이다.

‘엄격해석의 원칙’이란 세법은 그 문언에 충실하게 해석하여야 하며, 해석에 있어서 보정이나 보충을 원칙적으로 허용하지 않는다는 것이다. 그러므로 세법의 해석은 원칙적으로 문리해석에 의하여 하며, 문리해석만으로는 그 의미를 확정할 수 없는 경우에 한정하여 보충적·제한적으로 논리해석이 허용된다.

2. 조세평등주의

‘조세평등주의’란 입법상 국민에게 세부담이 공평히 배분되도록 세법을 제정하여야 하며, 세법의 해석·적용에 있어서 국민을 평등하게 취급하여야 한다는 원칙을 말한다. 이 원칙은 입법에 있어서 중요한 지도원리가 될 뿐만 아니라, 해석·적용에 있어서도 중요한 기본원칙의 하나이다. 다만, 세법의 해석·적용에 있어서는 조세법률주의에 의해 제약되는 하위의 원칙으로 이해되고 있다.

1) 입법적인 공평

조세법을 만들 때 고려되어야 할 조세부담의 공평한 배분은 일반적으로 수평적 공평과 수직적 공평을 들 수 있다. 수평적 공평성이란 납세자의 경제적 능력이 같으면 동일한 조세를 부과해야 한다는 것이다. 세법에 여러 가지 감면규정이 복잡하면 수평적공평의 달성이 어렵게 된다는 점에서 우리나라의 현행 세법에 문제를 제기하는 사람들이 많다. 수직적 공평성이란 납세자가 서로 다른 경제적 지위일 때는 서로 다른 조세를 부과해야 한다는 것이다. 이는 소득계층 간의 조세부담의 공평한 배분 문제로 결국 세율 구조문제에 귀결된다.

조세부담의 응능배분원칙을 풀어가는 누진세율의 기울기는 공평과 효율의 상충문제(trade-off)로 정책입안자들을 항상 괴롭히는 문제이다. 우리는 여기서 세금문제라는 것이 재정수요의 충족이라는 제약 아래에서 소득재분배를 위한 사회적 요구와 경제성장정책이 충돌하는 것을 볼 수 있다.

2) 적용상의 공평

세법의 적용·해석에 있어서 국민을 평등하게 취급해야 한다는 것이 세법 적용상의 공평문제이다. 이는 과세대상의 실질귀속자에게 거래내용의 실질에 따라 과세한다는 ‘실질과세원칙’으로 이어지며 세무행정의 적정성 보장의 문제로 귀결된다.

3. 국세기본법상의 기본원칙

국세기본법은 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항과 위법 또는 부당한 국세처분에 대한 불복 절차를 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 명확하게 하고, 과세를 공정하게 하며, 국민의 납세의무의 원활한 이행에 이바지함을 목적으로 한다.

1) 국세부과의 원칙

이는 국가가 조세채권을 확정하는 과정에서의 기본원칙으로 다음 네 가지가 있다.

- ① **실질과세의 원칙:** 법적형식과 경제적 실질이 다른 경우에는 '실질귀속자'에게 '거래내용의 실질'에 따라 과세한다는 원칙이다.
- ② **신의성실의 원칙:** 권리나 의무를 행사함에 있어 상대방의 신뢰에 어긋나지 않도록 신의에 따라 성실히 하여야 한다는 원칙으로 이는 납세자에게도 적용된다.
- ③ **근거과세의 원칙:** 조세를 부과할 때는 장부 기타 증빙 등의 자료에 근거하여 과세해야 한다는 실질 조사결정 원칙으로, 기장의 내용이 사실과 다를때 등 법정 요건이 되면 추계조사 결정을 할 수도 있다.
- ④ **조세감면의 사후관리:** 조세감면의 취지를 성취시키기 위해 일정한 사후관리를 할 수 있다.

2) 세법적용의 원칙

국가가 세법을 적용하는 행정상의 원칙으로 다음 네 가지가 있다.

(1) 재산권 부당침해금지의 원칙

세법의 해석·적용에 있어 과세의 형평과 당해 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당하게 침해되지 않도록 하여야 한다. 이는 조세법률주의에 따라 엄격한 해석을 해야 한다는 것이고 세법해석에 있어서는 문리해석을 원칙으로 하고 유추해석은 금지하고 있다. 법률은 해당 조문의 문

자, 문구의 뜻 그대로 해석해야 한다는 것이 문리해석이다. 조문의 목적 등에 비추어 논리적으로 분석하는 논리해석도 세법의 해석에 적용될 수는 있으나 그 중에서 법령에 있는 문언을 넓은 의미로 '확장해석' 한다거나, 유사성이 있다 하여 법 규정의 범위를 벗어나 법률을 보충·적용하는 '유추해석'은 허용되지 않는다는 것이다.

(2) 소급과세의 금지

입법에 의해서나 행정집행에 있어서나 소급과세를 하여서는 안 된다. '입법에 의한 소급과세 금지'는 납세의무가 성립한 이후에는 새로운 세법을 적용하지 아니 한다는 것이고 '행정상의 소급과세금지'는 세법의 해석 또는 납세자의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 과세되지 아니 한다는 것이다.

(3) 세무공무원의 재량한계

세무공무원의 직무수행에 있어서 과세의 형평과 당해 세법의 목적에 비추어 일반적으로 적당하다고 인정되는 한계를 엄수해야 한다는 원칙이다.

(4) 기업회계의 존중

세무공무원이 국세의 과세표준을 조사·결정할 때에는 세법에 특별한 규정이 없는 한 납세자가 계속하여 적용하고 있는 기업회계기준 또는 관행으로 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 것은 존중하여야 한다. 이는 세법에 특별한 규정이 정해져 있으면 세법의 규정이 우선한다는 것으로 이해해야 한다.

제2절 양도소득세의 도입배경²⁾³⁾

1. 경제개발 5개년 계획 시행 이전 (1945년~1966년)

토지의 이전과 개발이익에 의한 자본이득 형성에 따른 실현과세 역사는 오래되지 못하였다. 양도차익에 대한 과세는 1951년 전시 재정수입 조달을 목적으로 제정한 조세특례법에서 최초로 도입·시행하였으며, 1960년 명목소득에 대한 과세라는 이유로 비과세할 때까지 큰 변동 없이 운영하여 오다가 민주당 정부수립과 함께 1960년 12월에 폐지되었다. 폐지 이유로는 한국 전쟁으로 정치, 경제, 사회의 혼란상이 배경이 되고 납세도의심과 과세기술이 미흡한데다가 급격히 진행되는 인플레이션 등의 영향으로 실질소득의 파악이 사실상 어렵고 자본독식의 결과를 초래한다는 비난이 강하게 일어났다. 즉, 과세집행상 세원 포착이 어려운 점, 세수효과가 극히 미비한 점, 양도소득의 세원인 부동산에 대하여 과세특례가 인정되어 세수상 감소요인이 존재한다는 점 등을 들 수 있다.

양도소득세에 대한 과세제도는 정부수립직후 우리나라 실정에 부합되는 세제를 마련하여 기틀을 확립하고 국민조세부담을 조정하기 위해 세제개혁위원회를 설치하여 세제개혁을 추진하고 1949년 7월 15일에 법률 제33호 소득세법을 제정·공포함으로 처음으로 등장하게 되었다. 이 때의 소득세는 종합 과세하는 일반소득세와 분류 과세하는 특별소득세로 구분하였는데, 토지 등에 대한 양도소득은 일반소득세의 하나로 과세하였다. 이후 한국전쟁이 끝난 후 다시 세제개편을 단행하여 소득세체계를 비례세율이 적용되는 분류소득세와 누진세율이 적용되는 종합소득세체로 이원화 되어 운영하였다. 즉 부동산소득, 양도소득, 사업소득 등 8개 소득을 비례세율(8%~15%)로 적용하여 각각 분류과세하고 다시 합산하여 누진세율로 종합과세 하도록 개편하여 양도소득은 한 종류의 소득으로 분류소득세와 종합소득세의 과세 대상이 되었다.

그러나 1958년 12월 29일 또 다시 소득세법 개정으로 인하여 이원화 체

2) 이상실, “양도소득세제의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 상지대학교 석사학위논문, 2006, pp. 24~26.

3) 김영숙, “양도세 운용에 관한 문제점과 개선방안 연구,” 한남대학교 석사학위논문, 2010, pp. 22~24.

계의 소득세는 종합소득세제가 폐지됨에 따라 일원화된 분류소득세로 단일화 되었으며, 세율도 소득수준에 따라 5%~15%를 적용하였다. 결국 양도소득세는 종전과 같은 소득세의 과세대상 소득으로 환원된 것이다. 한편 공화당 초기부터 시행한 경제개발 5개년 계획의 강력한 추진으로 정부주도로 인한 사회간접자본에 대한 투자의 확대와 인구의 도시집중, 인구의 증가, 인플레이션으로 인한 환물심리 등이 복합적으로 작용하여 1966년부터는 전국적으로 부동산과동이 야기되었다.

2. 경제개발 5개년 계획 시행 이후 (1967년 이후)

정부는 부동산 투기를 강력히 억제함으로써 자원의 적정배분을 기하고 국토의 효율적인 발전과 경제안정을 기하여 건전한 사회풍토를 조성하려는 목적으로 1967년 11월 29일 '부동산 투기억제에 관한 특별조치법'을 제정하고 이에 따라 1968년 1월 1일부터 '부동산 투기억제세'를 시행하였다. 이때의 시대적인 상황을 보면, 1968년 경부고속도로 착공을 전후하여 대도시와 고속도로 주변지역의 지가상승이 가속화되면서 시중 자금이 비생산적인 부동산 투기에 몰리게 됨에 따라 시설투자가 위축되었다.

이 법의 입법취지는 이와 같은 자금이 부동산 투기로 흐르는 것을 억제함으로써 자본의 생산적인 시설투자로 유도하기 위한 것이었다. 부동산 투기억제세의 과세대상지역은 서울, 부산과 대통령이 정하는 그 인접지역의 토지에 한하고 토지의 양도 및 보유로 인하여 발생하는 소득세 50%의 세율을 적용하여 과세하였다. 그리고 과세표준계산은 매매차익에서 자본적 지출액과 양도비 뿐만 아니라 명목자본 이득에 과세하는 것을 피하기 위하여 도매물가상승률에 의거 특별공제액을 공제하도록 하였으며 양도가액과 취득원가는 연 2회 정부가 조사한 시가표준액에 의하도록 하였다.

그러나 1973년부터 석유파동으로 인하여 전반적인 부동산 시장은 위축되었으나 점차적인 불경기의 탈출과 동시에 급격한 물가상승으로 환물심리가 작용하고 국내경기가 수출 및 해외건설에 힘입어 아파트 건설이 활발해지면서 만성적인 부동산 투기분위기가 다시 일어날 시에 급격한 토지투기문제는 산업자금의 사장화와 국민계층간의 위화감 조성 등 경제적·사회적인 문제점으로 등장하였다.

이에 정부는 기존의 부동산 투기억제세로는 이러한 투기에 효율적으로 대처할 수 없다고 판단하여, 부동산에 대한 투기현상과 산업자금의 비생산적인 투자 등에 정부기능을 확대시키고 장기적으로 과세대상 지역도 전국으로 확대함으로써 자산소득에 대한 과세의 기능을 강화하고 나아가 세수 확보를 합리화 할 것을 목적으로 부동산 투기억제세를 1974년 1월 14일 긴급조치에 의해 폐지하고, 1975년 1월 1일부터 종합소득세의 일종으로써 양도소득세제를 도입·시행하게 되었으며, 양도소득세와 형평을 유지하고 법인의 부동산 투기를 억제할 목적으로 법인세 특별부가세를 신설하여 2002년 귀속부터 폐지하였다.

제3절 양도소득세 과세에 관한 이론

양도소득의 과세에 관해서는 “소득이 있는 곳에 과세 한다.”라는 과세의 일반원리에 비추어볼 때 양도소득이 과세대상으로 적절한지에 대한 검토가 우선되어야 한다. 양도소득은 계속적이고 반복적으로 발생하는 일반적인 소득과는 달리 상당기간 보유하고 있던 자산을 양도함으로써 발생하는 일시적인 소득이란 점에서 찬반론이 제기되어 왔다.

양도소득의 과세여부에 관한 논쟁은 소득을 무엇으로 인식할 것이냐의 소득개념에 대한 문제와 소득의 범위에 대한 문제로 구분할 수 있는데, 이에 관하여는 소득원천설과 순자산증가설로 대립하고 있다. 소득원천설에서는 양도소득이 일시적인 소득이므로 과세될 수 없으나, 순자산증가설에서는 일시소득이라도 과세상 우대하여 제외시킬 이유가 없으므로 과세대상에 당연히 포함된다고 보고 있다. 우리나라는 순자산증가설의 입장에서 과세대상에 포함하고 있다.⁴⁾

1. 소득원천설

이 학설은 독일의 F. Neumann 및 B. Fuisting과 미국의 A. Wagner가 주장하였는데 소득원천설은 자본과 수익을 명확히 구분하고 수입이 어디서 유입되었는지를 중요한 것으로 보고 있다. 과세소득은 소득의 원천에서 계

4) 장은영, “주택양도소득과세제도에 관한 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2007, p. 9.

속적으로 발생하는 수익에서 필요경비를 공제하는 것으로 보는 학설이다. 즉 과세소득은 일정한 소득원천으로부터 계속적이며 반복적으로 얻어지는 소득만을 소득으로 보고 일시적이거나 비반복적인 소득은 원천이 어디인지 모르기 때문에 과세소득으로 보지 아니한다. 그러므로 양도소득은 일시적이고 우발적인 소득이기 때문에 과세소득에 포함될 수 없다고 주장하고 있으며 우리나라 소득세법도 대체적으로 소득원천설에 입각하고 있다.

양도소득세를 부정하는 입장을 보면, 첫째, 양도소득은 대부분 재투자되기 때문에 보통 소득과는 다르고, 둘째, 물가상승 수준을 고려하면 실질적 이득이 없음에도 불구하고 계산상의 명목소득에 과세하는 결과가 되고 이에 대한 과세는 자산의 양도를 주저하게 되므로 투자를 동결시키는 결과를 발생시킨다. 이는 기업을 경영할 능력은 있어도 자산의 취득이 어려워 자원을 유용하게 활용하지 못하게 되므로 경제성장을 둔화시킨다. 따라서 양도소득은 소득이 아니고 명목적인 것으로서 가공된 자본과세라고 주장하는 이론으로 이에 과세하는 것은 투자를 저해하고 또 그것이 실현되는 시점에 일시에 과세하므로 누진세를 구조상 중과하는 결과가 된다는 주장이다.⁵⁾

2. 순자산증가설

이 설은 독일의 G. Von Schanz와 미국의 H.C. Simons 및 R.M. Haig가 주장하였는데, 기존의 순자산의 감소 없이 자유로이 처분할 수 있는 순자산의 증가분을 소득으로 보는 것이며 순자산의 증가원인이 규칙적·반복적이거나 일시적·비반복적이거나 하는 것은 문제가 되지 않는다. 따라서 일시적·비반복적인 소득인 양도소득, 자산수증의 등도 소득을 구성한다는 점에서 소득원천설보다 광의의 소득개념이라고 할 수 있다.

양도소득세를 찬성하는 입장의 타당성은 다음과 같다. 첫째, 양도소득은 순자산의 증가분을 의미하므로 당연히 소득이며 투자자는 양도소득을 얻으려고 투자하는 것이므로 과세에서 제외하는 것은 공평부담을 저해하는 것이다. 둘째, 자산의 가격상승이 물가상승수준을 초과하는 실질소득이 존재한다. 따라서 양도소득만을 특수하게 보아 세부담을 다르게 하는 것은 수평적 공평에 어긋나며 대부분 고소득자에게 귀속되므로 이에 대한 특혜는 수

5) 유옥석, “양도소득세 개선방안에 관한 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2008, p. 6.

직적 공평을 크게 저해한다는 것이다. 그러므로 순자산증가설에 의하면 양도소득은 당연히 소득이 되어 과세에 포함되어야 한다.

이러한 논쟁들이 있지만 대부분의 나라에서는 과세대상 자산, 과세방법, 과세소득 산출기준, 세율 등에 있어 차이는 있으나 재정수요 충족과 조세부담의 공평실현 및 부동산 투기 억제 등의 측면에서 양도소득을 과세 소득에 포함시키고 있다. 따라서 양도소득에도 과세를 하되 그 소득이 장기간에 걸쳐 발생하지만 일시에 과세되고 그 중에는 명목소득이 포함될 수도 있다는 사실을 감안해야 할 것이며, 우리나라에서는 경상적 소득의 종합소득과 구별하여 분류과세하고 있다.⁶⁾

제4절 우리나라의 양도소득세

1. 양도소득세의 개념

‘양도소득’이란 개인이 해당 과세기간에 일정한 자산의 양도로 발생하는 소득이다. 그런데 사업적으로 행해지는 부동산 등의 판매로 발생하는 소득은 사업소득에 해당하므로 양도소득은 당연히 사업성이 없는 경우에 국한된다. 이러한 양도소득은 이른바 ‘자본이득(capital gain)’에 속한다. 자본이득이란 자본적 자산(capital assets)의 가치상승에 따라 얻는 보유이익으로서, 실현된 자본이득과 미실현자본이득으로 나누어진다. 양도소득세는 그 가운데 개인이 얻은 실현된 자본이득에 대하여 과세 되는 것이다.⁷⁾

‘양도’란 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다. ‘자산의 유상이전’이란 본래 민법에 따른 ‘양도’로 유상과 무상을 불문한다. 그러나 소득세법에서 ‘양도’라 함은 증여와 같은 무상이전은 제외하고 대가가 수반되는 유상이전만을 의미한다. 이러한 유상이전의 형태는 불문하고 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등의 경우는 물론이고, 대물변제나 공용수용 등도 여기에 포함된다. 자산의 사실상의 이전은 본래 민법에

6) 윤덕병·박기태, "부동산 양도세에 관한 연구," NuriMedia Co. Ltd, 2003, pp. 126~129.

7) 임상엽·정정운, 전제서, p. 953.

서는 등기, 즉 부동산에 관한 물건변동을 성립요건으로 하고 있다.(형식주의) 그러나 소득세법에서 '양도'란 등기, 등록에 관계없이 그 자산이 사실상 이전되는 것을 말한다.(실질주의)

2. 과세대상 자산의 범위

양도소득세 과세대상이 되는 자산으로는 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 토지, 건물, 부동산에 관한 권리, 특정주식, 기타자산 및 국외자산이 있다. 단, 부동산 매매가 영리목적에 의하여 그리고 계속적, 반복적으로 이루어지는 경우는 부동산 매매업 또는 주택신축판매업으로 간주하기 때문에 여기서 발생하는 소득은 사업소득으로 간주되며 소득세 또는 법인세의 과세대상이 된다. 한편 법인이 실현한 양도소득은 법인세에 추가하여 토지양도소득에 대한 이중과세를 부과하고 있다.

<표 2-1> 양도소득세 과세대상 자산의 범위

구 분	과 세 대 상 자 산 의 범 위	적 용 세 율
부동산 및 이에 준하는 것	(1) 토지와 건물 (2) 부동산에 관한 권리 ① 지상권, 전세권 및 등기된 부동산 임차권 ② 부동산을 취득할 수 있는 권리	기본세율 (6%~35%), 40%, 50% 등
	(3) 기타자산 ① 영업권 ② 특정시설물 이용권 ③ 특정한 주식(A) ④ 특정한 주식(B)	기본세율 (6%~35%)
유가증권	(4) 주식 (출자지분 포함) ① 주권상장주식 중 대주주 양도분과 장외 양도분 ② 비상장주식	10%, 20%, 30%

자료 : 임상엽 · 정정운, 전거서, p. 954.

3. 토지와 건물

1) 토지

토지라 함은 지적법에 의하여 지적공부에 등록하여야 할 지목에 해당하는 것을 말한다. 지목은 토지의 주된 사용목적에 따라서 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 염전, 대지, 공장용지 등 28가지로 구분되며 지목의 구분은 지적공부상의 지목에 관계없이 사실상의 지목에 의하여 사실상의 지목이 불분명한 경우에는 지적공부상의 지목에 의한다.

2) 건물

양도소득세 과세대상인 건물에는 부속된 시설물과 구축물을 포함한다. 건물이라 함은 토지에 정착하는 공작물 중 사실상 준공된 것으로서 지붕과 벽 또는 기둥이 있는 것과 이에 부속된 시설물 구축물을 말한다. 구축물이라 함은 건물의 형태는 아니지만 토지에 고착되어 있어 상당한 재산적 가치를 가지고 있는 시설물을 말한다.

4. 부동산에 관한 권리⁸⁾

1) 지상권

지상권이란 타인의 토지에 건물 기타 공작물이나 수목을 소유하기 위하여 그 토지를 사용하는 권리로 용익물권에 해당하며 등기를 하지 않으면 효력이 없다. 현행 세법에서는 등기에 불구하고 사실상 지상권이 양도되는 경우에는 과세대상이 된다.

2) 전세권

전세권은 전세권자가 전세금을 지급하고 전세권설정자의 부동산을 점유하고 그 부동산의 용도에 따라 사용·수익하는 권리로서 등기를 하여야 효력이 발생한다. 세법에서는 등기에 불구하고 전세권이 양도된 경우에는 과세대상이 된다.

8) 안수남·김동백·김강영, 양도소득세, 광교이텍스, 2011, pp. 304~305.

3) 등기된 부동산 임차권

부동산임차권이라 함은 임대차계약에 의하여 임차인이 임대인의 소유부동산을 사용·수익하는 권리를 말한다. 부동산임차권은 채권이므로 계약당사자 간에만 효력이 발생하고 제3자에게는 효력이 발생하지 않는다. 그러나 등기를 한 때에는 제3자에게 대항할 수 있다. 지상권과 전세권은 등기에 불구하고 과세대상 자산에 해당하는데, 부동산임차권은 등기된 경우에 한하여 과세대상으로 하고 있는 점이 다르다.

4) 부동산을 취득할 수 있는 권리

부동산을 취득할 수 있는 권리에는 권리의 계약 또는 법률상 부동산의 취득원인이 발생하였으나 그 취득시기가 도래하기 전의 권리를 말한다. 이에는 건물이 완성되는 때에 그 물건과 물건에 부수되는 토지를 취득할 수 있는 권리를 포함한다. 부동산을 취득할 수 있는 권리라 함은 매매계약 또는 법률상 효력에 의하여 부동산을 취득할 수 있는 원인행위는 발생하였으나 매매대금의 미지급 또는 목적물의 미완성 등으로 취득시기가 미도래한 권리를 말한다.

5. 기타자산⁹⁾

1) 영업권

영업권이라 함은 장래에 기대되는 초과 수익을 자본으로 환원한 가치를 말하며 기업회계기준에서는 유상으로 취득한 것만을 대차대조표에 자산으로 계상할 수 있으나 양도소득세에서는 자기가 창설한 영업권도 양도하면 과세하는 것으로 해석하고 있다. 영업권에 포함되는 행정관청으로부터 인허가에 의하여 얻어지는 경제적 이익은 인·허가에 의하여 얻어지는 반사적 이익으로서 법률상의 권리가 아니라 재산적 가치가 있는 사실관계로서 당해 인·허가는 인·허가 조건을 부한 행정관청이 임의로 취소할 수 없어 적어도 자산성이 인식될 수 있을 것이며 인·허가에 따른 계속적·반복적 행위에 의해 수익성이 있는 등 사업 또는 영업과 인과성이 있어야 한다.

9) 김영숙, 전제논문, p. 39.

2) 시설물의 이용권·회원권 등

시설물의 이용권·회원권 등이라 함은 시설물의 이용권·회원권 기타 그 밖에 명칭에 관계없이 당해 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자에게 비하여 유리한 조건으로 이용할 수 있도록 약정한 단체의 일원이 된 자에게 부여되는 시설물 이용권을 말한다. 이러한 시설물 이용권에는 특정법인의 주식 등을 소유하는 것만으로 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자에 비하여 유리한 조건으로 이용할 수 있도록 약정한 단체의 일원이 된 자에 부여되는 시설물 이용권을 말한다. 이러한 시설물 이용권에는 특정법인의 주식 등을 소유하는 것만으로 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자에 비하여 유리한 조건으로 시설물 이용권을 부여받게 되는 경우 당해 주식 등을 포함한다.

6. 주식 또는 출자지분

주식이란 주식회사의 자본을 이루는 구성요소로서 주주들이 출자한 지분을 의미한다. 이러한 주식은 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 증권시장에 상장되었는지 여부에 따라서 주권상장법인의 주식 등과 주권상장법인이 아닌 법인의 주식(비상장주식) 등으로 나뉜다. 이중 주권상장법인이 아닌 법인의 주식 등은 전부가 현행 소득세법상 양도소득세 과세대상에 해당하나 주권상장법인의 주식 등은 대주주 양도분과 증권시장에서의 거래에 의하지 않은 양도분(장외양도분)에 한하여 양도소득세 과세대상에 해당한다.

<표 2-2> 주식 또는 출자지분에 대한 양도소득세 과세여부

주 권 상 장 주 식		비상장주식
증 권 시 장	장 외	
대주주 (과세)	대주주 (과세)	대주주 (과세)
소액주주 (과세제외)	소액주주 (과세)	소액주주 (과세)

자료 : 임상엽 · 정정운, 전계서, p. 958.

7. 과세표준과 세액의 계산

양도소득세의 과세표준과 세액은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같은 계산과정을 거쳐 계산된다.

양 도 가 액	실 지 거 래 가 액 (매매사례가액, 감정가액, 기준시가)							
(-) 취 득 가 액	실 지 거 래 가 액 (매매사례가액, 감정가액, 환산가액, 기준시가)							
(-) 필 요 경 비	실거래가 : 자본적지출액, 양도비 등							
= 양 도 차 익								
(-) 장기보유특별공제	<table><tr><td>1세대 1주택 이외 토지·건물</td><td>1세대 1주택 2009. 1. 1 이후</td></tr><tr><td>3년이상~10년이상</td><td>3년이상~10년이상</td></tr><tr><td>10%~30%</td><td>24%~80%</td></tr></table>		1세대 1주택 이외 토지·건물	1세대 1주택 2009. 1. 1 이후	3년이상~10년이상	3년이상~10년이상	10%~30%	24%~80%
1세대 1주택 이외 토지·건물	1세대 1주택 2009. 1. 1 이후							
3년이상~10년이상	3년이상~10년이상							
10%~30%	24%~80%							
= 양도소득금액								
(-) 양도소득 기본공제	부동산과 주식에 각각 연간 250만원 한도							
= 양도소득 과세표준								
(×) 세 율	기본세율 (6%~35%)							
= 산 출 세 액								
(-) 세액공제 + 감면세액	예정신고납부세액공제(10%) 등 → 폐지							
= 결 정 세 액								
(+) 가산세	신고불성실(10%,20%,40%),납부불성실(1일 1만분의3) * 확정신고를 하지 않는 경우에만 해당							
= 총결정세액								
(-) 기납부세액								
= 납부할 세액								

자료 : 국세청 통계연보.

<그림 2-1> 양도소득세 계산 흐름도

8. 과세표준 및 납세절차

1) 양도가액

양도가액이라 함은 토지, 건물 등의 양도에 따른 양도소득의 총수입금액을 말한다. 양도소득세가 과세되는 자산의 양도차익을 계산함에 있어서 양도가액은 당해 자산의 양도 당시의 양도자와 양수간의 실제로 거래한 가액(실질거래가액)에 의하는 것을 원칙으로 한다.¹⁰⁾

2) 필요경비

(1) 취득가액

필요경비는 취득가액, 자본적 지출액으로서 양도자산을 취득한 후 재송이 있는 경우에 그 소유권을 확보하기 위하여 직접 소요된 소송비용, 화해비용, 양도자산의 용도변경, 개량 또는 이용 편의를 위하여 지출한 비용, 개발이익환수에 관한 법률에 따른 개발부담금, 토지이용의 편의를 위하여 지출한 장애철거비용, 도로 신설비용, 기부채납 비용 및 양도비용 등이다.

(2) 실질거래가액을 확인할 수 없는 경우 적용가액

취득가액을 실질거래가액에 의하는 경우로서 장부 기타 증빙서류에 의하여 당해 자산의 양도, 취득당시의 실질거래가액을 인정 또는 확인 할 수 없는 경우에는 다음의 가액을 순차로 적용하여 산정한 가액에 의한다.

실질취득가액 > 매매사례가액 > 감정가액 > 환산취득가액 > 기준시가

① 매매사례가액: 양도일 또는 취득일 전 후 각 3월 이내에 당해 자산(주권상장법인 또는 협회등록법인의 주식 등을 제외)과 유사성이 있는 자산의 매매사례가 있는 경우 그 가액이 된다.

② 감정가액의 평균액: 양도일 또는 취득일 전후 각 3개월 이내 당해 자산(주식 등을 제외)에 대하여 2이상의 감정평가법인이 평가한 것으로서 신빙성이 있는 것으로 인정되는 감정가액(감정평가기준일이 양도일 또는 취

10) 소득세법 제96조

득일 전후 각 3월 이내)이 있는 경우에는 그 감정가액의 평균액으로 한다.

③ 환산한 취득가액: 양도실질거래가액, 매매사례가액 또는 감정가액에 취득당시 기준시가를 양도당시 기준시가로 나누어서 곱한 금액을 환산한 취득가액이라고 한다.

(3) 자본적 지출액 및 양도비의 범위

① 자본적 지출액 : 양도자산의 내용연수연장, 가치증가에 소요된 수선비, 양도자산 취득 후 소유권 확보에 직접 소요된 비용, 양도자산의 용도변경(지목변경), 개량 또는 이용편의를 위해 지출한 비용, 법률에 의한 사업구역 내 토지소유자가 부담한 개발부담금, 재건축 부담금, 수익자 부담금 등이 포함된다.

② 양도비용 : 자산 양도를 위해 직접 지출한 비용으로서 중개수수료, 인지대, 공증비용, 양도세신고서 작성비용, 국민채권, 토지개발채권 등을 금융기관에 양도한 매각차손 등이 포함된다.

(4) 필요경비 개산공제

필요경비 개산공제는 <표 2-3>에서 보는 바와 같다. 실지거래가액 적용시 필요경비는 영수증으로 확인된 실제 지출액만 인정하고, 환산가액 등 적용시 증빙서류가 없어도 취득금액의 일정률을 필요경비로 인정하고 있다.

<표 2-3> 필요경비 개산공제

구 분		개산공제액
토지와 건물		취득당시의 기준시가 × 3% (미등기 양도자산은 0.3%)
부동산에 관한 권리	지상권 등 등기된 부동산 임차권	취득당시의 기준시가 × 7%
	부동산을 취득할 수 있는 권리	
기타자산, 주식, 출자지분		취득당시의 기준시가 × 1%

자료 : 임상엽·정정운, 전제서, p. 981.

3) 장기보유특별공제

누진세율 구조 하에서는 장기간 축적된 보유이익이 양도시점에 한꺼번에 실현됨으로 인해 과도하게 높은 세율을 적용받는 현상(이른바 “결집효과”)이 발생한다. 이러한 결집효과를 완화하기 위하여 장기보유특별공제를 설정하는 것이다. 장기보유특별공제는 토지 및 건물로서 그 자산의 보유기간이 3년 이상인 것에 대하여 적용한다. 다만 1세대 2주택 이상 중과대상에 해당하는 주택으로서 중과세율을 적용받는 주택과 미등기 양도자산은 비록 그 보유기간이 3년 이상의 경우에도 공제대상에서 제외한다. 장기보유특별공제는 <표 2-4>에서 보는 바와 같다.

<표 2-4> 장기보유 특별공제

보유기간	공 제 율			
	일반토지·건물		1세대 1주택	
3년이상 4년미만	10%	3%씩 증가	24%	8%씩 증가
4년이상 5년미만	12%		32%	
5년이상 6년미만	15%		40%	
6년이상 7년미만	18%		48%	
7년이상 8년미만	21%		56%	
8년이상 9년미만	24%		64%	
9년이상 10년미만	27%		72%	
10년이상	30%		80%	

자료 : 임상엽·정정운, 전계서, p. 987.

4) 양도소득 기본공제

양도소득이 있는 거주자에 대해서는 각 호의 소득별로 해당 과세기간의 양도소득금액에서 각각 연 250만원을 공제한다. 단, 보유기간에 관계없이 공제되나 미등기 양도자산은 기본공제가 배제된다.

5) 양도소득세의 세율구조 (2011년)

양도소득세의 세율구조 (2011년 기준)는 <표 2-5>에서 보는 바와 같다.

<표 2-5> 양도소득세 세율 (2011년 기준)

구 분		세 율
토지, 건물, 부동산에 관한 권리	① 원칙	기본세율(6%~35%)
	② 보유기간 1년이상 2년미만인 것	40%
	③ 보유기간 1년 미만인 것	50%
	④ 1세대 2주택에 해당하는 주택	50%
	⑤ 1세대 3주택에 해당하는 주택	60%
	⑥ 비사업용토지 등	60%
	⑦ 미등기 자산	70%
기타자산		기본세율(6%~35%)
▪ 기본세율이란 종합소득 산출세액 계산시 적용하는 기본세율을 말한다. ▪ 다만 위 ④⑤⑥의 자산을 2012.12.31까지 양도하는 경우에는 기본세율(보유기간이 1년 이상 2년 미만인 것은 40%, 1년 미만인 것은 50%)을 적용한다. ▪ 부동산 투기지역에 대한 세율적용특례 - 부동산 투기지역으로 지정된 지역안의 부동산으로서 다음 중 어느 하나의 부동산을 2012.12.31까지 양도한 경우에는 위의 세율을 적용하지 아니하고 기본세율에 10%를 가산한 세율을 적용한다 ▪ 기타특례 - 2012.12.31까지 취득한 자산을 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 위 ④⑤⑥의 세율에 불구하고 기본세율을 적용하며, 장기보유특별공제를 적용하지 아니한다.		

6) 양도소득세의 신고납부 절차

(1) 예정신고 납부

자산을 양도한 자는 예정신고를 하여야 한다. 자산양도차익이 없거나 양도차손이 발생한 경우에도 마찬가지다. 이 경우 예정신고 기간은 토지, 건물, 부동산에 관한 권리 및 기타자산의 경우에는 그 양도일이 속하는 달의 말일부터 2월 이내에, 주식 등을 양도하는 경우에는 그 양도일이 속하는 분기의 말일로부터 2월 이내에 하여야 한다.

종전에는 예정신고와 함께 자진 납부하는 경우에는 납부할 세액의 10% 세액공제를 하였으나 과세정보시스템 정비 등의 여건 변화로 예정신고납부 세액공제를 폐지하되 그 폐지에 관한 특례에 해당하는 경우에 2010년도 양

도분에 대해서만 납부할 세액을 5%를 공제하는 한편, 예정신고납부의무의 성실한 이행을 담보하기 위하여 의무불이행에 대한 무신고가산세, 과소신고가산세 및 납부불성실가산세를 부과하도록 하였다.(다만, 일반 무신고 가산세율은 20% 대신에 10%를 적용한다.) 이 규정은 2010년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용한다.

(2) 확정신고납부

양도소득세의 납세의무가 있는 자가 자기의 양도소득과세표준과 세액을 당해 연도의 다음 연도 5월 1일부터 5월 31일 까지 과세관청에 신고하여야 한다. 양도소득이 있는 거주자는 당해 연도의 과세표준에 대한 양도소득산출세액에서 감면세액과 세액공제액을 공제한 금액을 확정신고 기한까지 납세지관할세무서, 한국은행 또는 체신관서에 납부하여야 한다.

제5절 양도소득세의 주요 개정 연혁

양도소득세는 재정수입 확보라는 조세 본래의 목적과 부동산 투기 억제라는 정책적 목적을 가지고 있다. 2000년 이후 양도소득세 주요 개정내용을 정리하여 보면, 재정수입확보라는 본래의 목적보다는 정책적 목적인 부동산 투기 억제라는 정책적 목적을 가지고 변화되는 양상을 볼 수 있다.

전반적인 양도소득세 개정내용을 이 절에서 서술하였다. <표 2-6>에서는 세율의 변화추이와 각종 비과세 감면규정의 변화를 중점적으로 서술하였다. 이하에서는 2000년 이후 양도소득세의 주요 개정 연혁을 살펴보고자 한다. 세율 관련부분은 제3장 제5절 세율변화의 복잡성에서 살펴볼 것이다.

1. 연도별 양도소득세 개정 내용¹¹⁾

1) 2000년 1월 1일 ~ 2000년 12월 31일

2000년 12월 29일에 소득세법을 개정하여 양도소득과세표준 계산시 개인

11) 원중훈, “양도소득세 정책효과성 제고를 위한 조세체계에 관한 연구,” 국민대학교 석사학위논문, 2011, pp. 15~21.

별로 부동산 및 유가증권의 양도소득을 모두 합쳐서 연 250만원을 공제하던 것을 부동산 등의 자산과 유가증권 등의 자산으로 나누어 각 자산별로 각각 250만원을 공제하도록 했다. 또한 부동산 양도신고대상자가 부동산 양도신고를 하지 않더라도 양도소득의 예정신고기한 내 신고납부 시에는 10%의 세액공제를 적용받을 수 있도록 했다.

2) 2001년 1월 1일 ~ 2001년 12월 31일

2001년 12월 31일에 소득세법을 개정하여 양도소득세율을 인하된 종합소득세율에 맞추어 조정했다. 또한 양도소득세를 신고함에 있어 양도자가 양도가액 또는 취득가액을 허위로 신고한 경우에는 기준시가로 양도소득세를 계산할 수 없도록 양도소득세의 양도가액 산정기준을 명확히 했다.

3) 2002년 1월 1일 ~ 2002년 12월 31일

2002년 3월 30일에 소득세법 시행령을 개정해서 1주택을 보유하고 있는 자가 주택을 대체하기 위하여 다른 주택을 취득함으로써 일시 2주택을 보유하게 되는 경우 양도소득세 비과세를 위한 2주택 보유허용기간을 2년에서 1년으로 단축했다. 2002년 10월 1일에는 소득세법 시행령을 개정하여 1세대 1주택 양도소득세 비과세요건으로 서울특별시 및 인근 신도시 등에 소재하는 주택의 경우에는 1년 이상 거주하도록 요건을 강화하는 한편, 1세대 1주택 양도소득세 비과세대상에서 제외되는 고급주택의 전용면적기준을 165㎡에서 149㎡로 하향조정하고, 3주택 이상을 소유한 1세대가 주택을 양도하는 경우에는 양도가액을 실지거래가액으로 과세하도록 했다.

2002년 12월 18일에 소득세법을 개정하여 “고급주택”을 “고가주택”으로 용어를 변경했고 양도소득금액 계산에 있어 일정 면적기준 미만인 고가주택에 대한 장기보유특별공제를 확대하여 주택의 보유기간이 5년 이상 10년 미만인 경우에는 25%, 10년 이상인 경우는 50%로 했다. 투기지역에 소재하는 부동산에 대하여 기준시가 대신 실지거래가액을 적용하도록 했고, 투기지역 내에서는 탄력세율을 적용할 수 있는 근거를 신설했다. 2002년 12월 30일에 소득세법 시행령을 개정해서 1세대 1주택 소유자가 상속으로 인하여 2주택이 된 경우 상속받은 주택을 양도하는 때에는 양도소득세를 과세하고, 기존주택을 양도하는 때에는 1세대 1주택으로 보아 양도소득세를 비과세하도록 했다.

4) 2003년 1월 1일 ~ 2004년 12월 31일

2003년 11월 20일에 소득세법 시행령을 개정해서 1세대 1주택 양도소득세 비과세 요건 중 거주요건을 1년에서 2년으로 강화했다. 2003년 12월 30일에 소득세법을 개정해서 1세대 3주택 이상인 주택에 대하여는 장기보유특별공제를 적용하지 아니하도록 했다. 또한 단기보유 및 미등기 부동산에 대한 양도소득세의 세율을 인상하여 1년 미만 보유한 경우 36%에서 50%로, 1년 이상 2년 미만 보유한 경우에는 9% 내지 36%이었던 것을 40%, 미등기의 경우 60%에서 70%로 각각 상향 조정했다. 1세대 3주택 이상인 주택의 양도에 대하여는 적용세율을 60%로 인상했고, 투기지역 1세대 2주택 이상인 주택의 양도에 대하여는 기본세율에 15%를 가감한 범위 내에서 탄력세율을 적용할 수 있도록 했다. 2003년 12월 30일에는 소득세법 시행령을 개정해서 1999년 1월 1일부터 1999년 12월 31일까지 매매계약을 체결하여 취득한 주택에 대하여는 1년 이상 보유로 비과세를 받을 수 있는 특례규정을 두었으나, 2005년 1월 1일부터는 동 특례제도를 폐지하여 다른 주택과 마찬가지로 3년 이상 보유하여야 1세대 1주택의 혜택을 받을 수 있도록 했다. 또한 농어촌에 있는 3억원 이하의 주택은 1세대 3주택에 있어서 주택수의 계산에서 제외하도록 했다.

5) 2005년 1월 1일 ~ 2005년 12월 31일

2005년 2월19일에 소득세법 시행령을 개정해서 투기지역에 소재하는 주택이라 하더라도 전용면적이 60㎡이하이고 양도당시 기준시가가 4천만원 이하인 소형주택에 대하여는 기준시가로 양도소득세를 부과할 수 있도록 했다. 2005년 5월 31일에 소득세법 시행령을 개정해서 양도소득세가 60%중과세에서 제외되는 건설임대주택의 범위를 5호 이상 임대하는 국민주택규모에서 2호 이상 임대하는 연면적 149㎡이하인 주택으로 확대했다. 2005년 12월 31일에 소득세법을 개정해서 재건축, 재개발 입주권도 주택과 동일하게 판단하여 입주권을 보유한 세대의 주택양도에 따른 양도소득세 과세를 강화했으며, 1세대 2주택자의 주택과 비사업용토지에 대하여는 양도소득세를 중과하고 장기보유특별공제를 배제했다. 2005년 12월 31일에 소득세법 시행령을 개정해서 배우자가 없는 거주자가 독립세대가 될 수 있는 경우를

기존에는 소득세가 과세되는 소득이 있거나 주택을 상속받은 경우로 하던 것을 소득이 최저생계비 수준 이상으로서 소유하고 있는 주택 또는 토지를 관리, 유지하면서 독립된 생계를 유지할 수 있는 경우로 하되, 미성년자의 경우에는 본인의 결혼이나 가족의 사망 등에 한하여 1세대가 될 수 있도록 했다.

6) 2006년 1월 1일 ~ 2006년 12월 31일

2006년 2월 9일에 소득세법 시행령을 개정해서 협의매수 또는 수용으로 인하여 주택을 양도하는 경우에는 사업인정고시일 이전에 취득한 주택에 한하여, 국외이주로 인하여 주택을 양도하는 경우에는 출국일 이후 2년 이내에 양도하는 주택에 한하여 해당 주택을 1세대 1주택으로 보아 양도소득세를 비과세 하도록 했다. 2006년 12월 30일에 소득세법을 개정해서 2007년부터 양도소득세 실거래가 과세제도가 전면 시행됨에 따라 양도소득과세표준 확정 신고를 하지 아니한 자에 대하여 납세지 관할세무서장이 등기부에 기재된 거래가액을 실거래가액으로 추정하여 양도소득과세표준과 세액을 결정할 수 있도록 하는 근거를 마련했다.

7) 2007년 1월 1일 ~ 2007년 12월 31일

2007년 2월 28일에 소득세법 시행령을 개정해서 소득공제 대상 장기주택저당차입금의 범위를 확대했다. 신규 차입금으로 기존의 장기주택저당차입금을 상환하는 경우와의 형평을 고려하여 상환기간이 15년 미만인 차입금을 상환기간이 15년 이상인 차입금으로 연장하는 경우의 이자상환액에 대해서도 소득공제를 허용하도록 했다. 2007년 12월 31일에는 소득세법을 개정해서 부동산의 장기보유특별공제 산정방식을 개선했다. 부동산의 장기보유특별공제의 공제율은 1년 단위로 세분화하여 보유기간이 1년마다 양도차익의 3%씩 공제 받을 수 있도록 하였고, 해외 부동산에 대한 양도소득세 중과세를 폐지했다.

8) 2008년 1월 1일 ~ 2008년 12월 31일

2008년 2월 22일에 소득세법 시행령을 개정해서 해외이주자 등에 대하여 출국 당시와 양도일에 국내에 1주택을 보유한 경우에 한하여 1세대 1주택

과세특례를 적용하도록 했다. 2008년 3월 21일에 소득세법을 개정해서 최고 45%로 제한되어 있는 1세대 1주택에 대한 장기보유특별공제율을 3년 이상 12%부터 매년 4%씩 적용하여 20년 이상일 경우 80%까지 확대했다. 2008년 7월 24일에 소득세법 시행령을 개정해서 지방 소재 미분양주택을 취득하여 일시적 2주택이 된 경우 유예기간을 1년에서 2년으로 연장하는 한편, 양도 소득세 중과를 배제하는 임대주택의 요건을 한시적으로 완화했다.

2008년 10월 7일에 소득세법 시행령을 개정해서 고가주택의 기준금액을 양도가액 6억원에서 9억원으로 상향조정하고, 양도소득세 중과세가 배제되는 비수도권지역 소재 매입임대주택의 요건을 완화했으며, 1세대 2주택자에 대하여 양도소득세가 중과 배제되는 수도권 외 광역시의 저가주택 기준을 1억원에서 3억원으로 상향조정했다. 2008년 11월 28일에 소득세법 시행령을 개정해서 일시적 2주택이 된 경우 양도소득세가 비과세되는 양도기간을 1년에서 2년으로 상향조정하고, 1세대 1주택자가 취학, 근무상의 형편 등 실수요목적으로 지방주택을 소유한 경우 중과세 배제 또는 비과세 등 과세특례를 허용했다. 2008년 12월 26일에 소득세법을 개정해서 장기보유특별공제를 해당 양도차익의 연 8%씩으로 인상하고, 10년이상 보유시에는 최대 80%까지 허용했다. 또한 양도소득세 과세표준 구간 조정 및 세율인하를 하면서 종합소득세의 기본세율과 일치시켰다.

9) 2009년 1월 1일 ~ 2009년 12월 31일

2009년 5월 21일에 소득세법을 개정해서 비사업용토지 및 1세대 3주택이 상에 대한 양도소득세를 기본세율로 과세하되, 부동산 투기가 재연될 우려를 감안하여 이를 한시적으로 시행하고 투기지정지역에 대해서는 10%를 가산하도록 했다. 2009년 2월 4일에 소득세법 시행령을 개정해서 혼인 및 동거봉양으로 합가하여 일시적으로 2주택이 되는 경우 먼저 양도하는 주택에 대해 양도소득세가 비과세되는 양도기간을 혼인한 날 또는 합친 날부터 2년에서 5년으로 확대했다. 2009년 12월 31일에 소득세법을 개정해서 소득세율 최고세율 인하시기를 2년 유예했다. 소득세 최고세율을 현행 35%로 유지하고, 2012년 이후 발생하는 소득분부터 소득세 최고세율 33%로 인하하도록 했다. 양도소득세 예정신고납부세액공제제도 단계적으로 폐지했다. 다만, 과세표준 4,600만원 이하인 경우와 공익수용 부동산에 대하여는 2010

년 12월 31일까지 양도하여 발생한 소득에 대해서 납부할 세액의 5%를 세액공제 하도록 했다.

10) 2010년 1월 1일 ~ 2010년 12월 31일

2010년 2월 18일에 소득세법 시행령을 개정해서 상속인과 피상속인 1세대를 구성하고 있던 상태에서 상속주택에 대한 1세대 1주택 양도소득세 비과세 특례를 적용할 때, 그 범위에 대해 불분명한 점이 있었는데, 직계존속을 동거봉양하기 위하여 합친 경우도 이 특례를 적용할 수 있게 했다. 다만 합치기 이전부터 보유하던 주택을 양도할 때에만 1세대 1주택 비과세 특례가 적용됨을 분명히 했다. 2010년 9월 20일에 소득세법 시행령을 개정해서 서울특별시를 제외한 수도권에 소재하는 매입임대주택 사업자에 대한 양도소득세 중과세율 적용이 배제되는 요건을 임대주택 호수의 경우에는 5호에서 3호로, 임대기간은 10년에서 7년으로, 취득가격은 3억원에서 6억원으로 완화했다. 2010년 12월 27일에 소득세법을 개정해서 다주택 및 비사업용토지의 양도에 대한 일반세율 적용을 2012년 말까지 2년간 연장했다.

2000년 이후 2011년까지의 양도소득세의 주요 개정 연혁을 요약하면, <표 2-6>에서 보는 바와 같다.

<표 2-6> 2000년 이후 양도소득세의 주요 개정 연혁¹²⁾

시행시기	세 제 개 편 내 용
2000년	- 양도소득세의 과세표준과 세액 결정방법을 종전의 정부부과제도에서 신고납세제도로 전환 - 무신고자 등에 대한 추계조사결정 방법 도입
2001년	- 상장기업의 중소기업주식의 세율을 10%로 조정하여 코스닥과 형평성을 유지 - 양도소득세 기본세율 인하
2002년	2002.7.1부터 부동산양도신고제도를 폐지 - 투기지역 내 탄력세율의 적용 근거 마련 - 비과세 판단 시 1년 거주요건을 추가
2003년	- 투기지역 지정 고시제도를 실시 - 투기지역으로 지정 고시된 지역에 소재하는 부동산 실가과세

12) 안수남·김동백·김강영, 전계서, pp. 99~106.

	- 필요시 탄력세율을 적용할 수 있는 근거 마련 ▪ 고급주택에 대한 기준을 강화
2004년	▪ 부동산투기소득에 대한 양도소득세 과세 강화 - 1세대 3주택 이상인 주택은 60%세율 적용 및 장기보유특별공제 배제 - 세율 조정 : 1년 미만 50%, 2년 미만 40%, 미등기 양도 70%
2005년	▪ 1세대 1주택 비과세 관련
2006년	▪ 양도소득세 과세기준을 실지거래가액으로 전환 - 2006년 1년간은 고가주택, 부동산을 취득할 수 있는 권리, 미등기양도자산, 취득 후 1년 이내 부동산, 부정한 방법 등에 해당하는 경우, 증빙을 갖추어 확정신고 기한까지 신고하는 경우, 투기지역부동산, 1세대 2주택 이상자의 주택, 비사업용 토지에 해당하는 경우를 제외하고는 기준시가로 계산
2007년	▪ 1세대 2주택 및 비사업용 토지 등 양도소득세 강화 - 1세대 2주택 50%, 비사업용 토지 60% 세율 적용, 장기보유특별공제 배제
2008.1.1 양도분부터	▪ 장기보유특별공제제도 합리화 - 보상채권 만기보유 시 양도소득세 감면 확대 ▪ 비사업용 토지 양도세 중과제외 확대 - 8년 이상 재존, 자정한 직계존속으로부터 상속, 증여받은 경우 - 공익사업용 수용토지 중과제외 요건 완화
2008.10.7 양도분부터	▪ 1세대 1주택 비과세 고가주택 기준 상향 조정 ▪ 1세대 2주택 중과배제 범위 확대 ▪ 10년 이상 보유 토지 수용시 비사업용 토지 중과 제외
2008.11.28 양도분부터	▪ 일시적 1세대 2주택 중복 유예기간 - 2년 연장
2008.12.31 양도분부터	▪ 실수요 목적 2주택 중과제외 요건 조정 - (변경) 근무상 형편 - 근무상 형편, 취학, 질병요양 추가 - (신설) 지방소재주택 취득가액 3억원 이하
2008.12.31 양도분부터	▪ 실수요 목적 2주택 중과제외 요건 조정 - (변경) 근무상 형편 - 근무상 형편, 취학, 질병요양 추가 - (신설) 지방소재주택 취득가액 3억원 이하
2009.1.1 양도분부터	▪ 다주택 중과세 한시적 완화 - 1세대 2주택자 : 50%세율 - 일반세율 - 1세대 3주택자 : 60%세율 - 45%세율 (단, 취득 후 2년 내 단기양도의 경우는 단기양도 세율을 적용하며, 장기보유특별공제는 현행과 같이 적용 배제) ▪ 양도소득세 세율 및 과표 구간 조정 - 2009년 : 6%, 16%, 25%, 35%

	- 2010년 : 6%, 15%, 24%, 33%
2009.2.4 양도분부터	▪ 동거분양, 혼인으로 인한 일시적 2주택 중복유예기간 연장 ▪ 양도세 신고서 작성비용 필요경비로 인정
2009.3.25 양도분부터	▪ 미분양주택 취득자에 대한 양도소득세 과세특례 ▪ 지방미분양주택 주택 수 제외 특례
2009.5.21 양도분부터	▪ 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례를 비거주자에게 확대 적용 ▪ 비거주자가 '09.3.16~'10.2.11기간 중에 미분양주택 외의 주택을 취득하여 양도하는 경우 양도소득세 10% 감면
2010.1.1 양도분부터	▪ 소득세율 최고세율 인하 시기 2년 유예 - 2012년 이후 발생소득분부터 소득세 최고세율을 33%로 2% 인하 ▪ 1세대 1주택 비과세 및 1세대 1주택자에 대한 80% 한도의 장기보유특별공제 규정의 비거주 적용배제 명확화 ▪ 공익사업 수용에 따른 보상채권을 만기 보유하기로 특약 체결하는 경우 수용되는 토지의 양도세 감면을 및 감면한도 확대 ▪ 거주자가 도시지역 이외에 소재하는 2년 이상 보유한 산지를 국가에 양도하는 경우 양도소득세 20% 감면
2010.2.18 양도분부터	▪ 동일세대 직계존속으로부터 합가일 이전부터 보유하던 주택을 상속받은 경우에도 상속받기 전부터 본인이 보유하던 주택을 양도할 때 1세대 1주택 비과세 적용 ▪ 미등기양도제외 자산의 범위 명확화
2011.1.1 양도분부터	▪ 다주택자 및 비사업용토지에 대한 양도세 중과세율 적용폐지의 일몰시한을 2012.12.31까지 2년간 연장 ▪ 신규주택 취득후 2년 이내에 종전 조합원입주권을 양도하지 못한 경우에도 부득이한 사유가 있는 경우 일시적 1세대 2주택과 동일하게 비과세를 인정 ▪ 1세대 1주택, 1조합원입주권의 경우에도 수도권 밖 광역시 소재 3억원 이하 주택 및 조합원입주권을 주택 수 계산에서 제외 ▪ 양도세 이월과세가 적용되는 경우 증여받은 토지는 증여자가 해당 토지를 취득한 날로 보아 공익사업용 토지 등에 대한 감면 적용
2011.7.1 매매계약 부터 적용	▪ 거래당사자가 토지 또는 건물 및 부동산을 취득할 수 있는 권리에 대한 매매계약서의 거래가액을 실지거래가액과 다르게 적은 경우 해당자산에 대한 비과세 또는 감면규정 적용을 제한

자료 : 안수남·김동백·김강영, 전거서, pp. 99~106, 재구성.

2. 2000년 이후 주요 부동산 정책 발표 내용

2000년 이후 아파트의 가격이 급격하게 상승하게 되었는데 그 이유는 IMF 이후 부동산경기를 부양하기 위한 정책을 펴다가, 2001년부터 부동산 시장이 과열양상을 띠면서 2002년부터 부동산의 과열된 시장을 억제하기 위한 정책들이 발표되었다. 그러므로 2003년 이후에는 양도소득세제의 개편 등과 같은 부동산 가격의 안정과 투기억제에 그 초점이 맞춰져 있다.

2003년 10월 29일 부동산 대책에서는 투기지역 2주택 이상자 양도소득세 탄력세율 우선 적용, 1세대 3주택 이상 보유자에게 양도세율 60%적용을 통하여 양도소득세를 강화하였으며 2005년 5월 4일 대책은 대부분 부동산 세제에 관한 내용으로 1가구 2주택자가 거주하지 않는 집을 팔거나 외지인이 농지, 임야, 나대지를 파는 경우에는 실거래가로 과세하고, 장기적으로 전면적인 실거래가의 전환은 2006년에 입법을 추진하기로 하였다.¹³⁾

그리고 투기지역 내 부동산, 6억원 초과 고가주택, 1세대 3주택 이상인 경우에만 양도소득세를 실거래가가격으로 과세하였으나 2005년 8월 31일 부동산 종합대책에서 양도소득세 과세를 실거래가 기준으로 전환하였다. 2007년부터는 모든 주택 및 토지에 대해 실거래가가격을 기준으로 과세하고 1세대 2주택의 세율을 50%로 상향 조정하고 장기보유특별공제의 적용을 받지 못하게 함으로써 양도소득세는 더욱 강화시켜 나갔다.

특히 2000년 이후 세제개혁안 중에서 2005년 8월 31일의 부동산 대책에서 나온 양도소득세 강화방안은 기존 세제개혁안 보다 아주 강력하고 주목할 만한 개혁안으로 평가되어지고 있으며, 그 당시에 만들어진 다주택자 및 비사업용토지의 중과세율은 현재까지도 유지되고 있다. 다만 조세특례제한법상 유예기간을 2012년 12월 31일 까지 적용하고 있기 때문에 현재는 중과세율을 적용하지 아니하고 기본세율로 과세하며, 장기보유특별공제를 배제하고 있는 상태이다.¹⁴⁾

13) 남정훈, “부동산 세제가 부동산가격에 미치는 영향,” 부경대학교 박사학위논문, 2011, p. 53.

14) 재정경제부, 2011년 12월 7일 부동산 대책, 다주택자에 대한 중과세율 폐지 입법예고.

1) 2005년 8월 31일 부동산 종합대책의 기본방향¹⁵⁾¹⁶⁾

2005년 8월 31일 부동산 종합대책의 기본방향을 요약하면 다음과 같다.

- ① 단기적으로 부동산시장 불안을 조기에 진화하고 장기적으로 부동산 시장의 안정과 선진화를 위한 근본적 제도개혁 추진
- ② 서민주거 안정, 투기수요 억제라는 목표를 확실하게 달성하고 국민이 납득할 수 있는 정책을 마련
- ③ 핵심정책은 확고하게 추진하되 서민의 불편과 부담을 최소화하고 경제 활성화에 큰 차질이 없도록 세심하게 배려
- ④ 투기수요의 확실한 억제와 함께 즉시 활용 가능한 택지를 최대한 이용하는 등 실천적이고 가시적인 공급정책도 마련
- ⑤ 부동산 가격을 안정기조가 확고히 정착되도록 견고한 제도적 장치를 마련

2) 비사업용 토지 등에 대한 중과조치 요약

2007년 1월 1일을 기해서 실거래가액을 통한 양도소득세 계산의 시행과 비사업용 토지에 대한 양도소득세율 60%의 중과를 시행하는 것의 목적은 비사업용 토지의 기존 보유자의 해당 토지를 처분하는 경우에 양도차익의 대부분을 국고로 환수시키고 비사업용 토지에 대한 잠재적인 수요를 억제함으로써 장기적으로 실수요자 중심의 토지소유구조로 나아가고자 하는 데에 그 목적이 있다.

8.31 부동산 대책의 핵심은 세제 개편을 통한 부동산 시장의 안정을 달성하는 것이라고 할 수 있다. 부동산에 대한 세제개편 방향은 부동산을 통한 초과이익을 환수함으로써 투기수요를 억제하고 부동산 시장을 안정시키려는데 중점을 두고 있으며 이와 함께 제도 개선 과정에서 서민층과 부동산 실수요자들에게는 부담이 되지 않도록 한다는 것을 중요한 과제로 삼고 있다.

15) 이형근, “비사업용 토지에 대한 보유세와 양도소득세의 중과에 관한 연구,” 부경대학교 석사학위논문, 2008, pp. 46~47.

16) 재정경제부, 8. 31부동산 대책에 관한 보도자료문, 2005. 8. 31.

제Ⅲ장 양도소득세의 복잡성의 내용

제1절 경제적 효과 검토 및 계산구조의 복잡성

양도소득세의 경제적 효과를 살펴보면 자원배분, 소득재분배, 자산동결효과, 부동산투기에 미치는 효과가 있는데 이 절에서는 이러한 양도소득세의 과세가 경제에 미치는 효과를 분석하고 양도소득세의 경제적인 효과가 현행 양도소득세제의 정책적 목적에 어느 정도 달성되었는지의 여부를 검토하고자 하는데 목적이 있다.

1. 자원배분에 미치는 효과

양도소득세는 자원배분에 관한 의사결정에 영향을 미친다. 양도소득에 양도소득세를 과세하면 세금의 부담 때문에 매도자는 매매를 주저하게 되고, 그리하여 매매 공급량을 축소시키고 매매가 동결되는 결과를 초래하는 동결효과 또는 봉쇄효과가 나타난다. 이러한 동결효과는 양도소득세 중과세로 양도소득세 부담이 클수록 더 크게 나타난다. 매도자는 수익률 등을 고려하여 양도소득세를 매수자에게 전가시키려고 할 것이고, 매수자에게 전가된 양도소득세는 부동산 공급가액을 상승시키고, 공급량은 줄어들고, 수요는 상승된 가격에 공급보다 비탄력적으로 대응하기 때문에, 오히려 부동산가격을 폭등시키는 결과를 초래할 수도 있다. 투자자는 경제적으로 기대수익률이 가장 높은 것에 효율적인 투자를 하려고 하는데, 양도소득세가 효율적인 의사결정을 방해하기 때문에 양도소득세는 자원배분의 효율성을 저해하는 요소로 작용한다. 현재 시행되고 있는 비사업용 토지 60%, 1세대 3주택자 60%, 1세대 2주택자 50% 중과세제도는 저율 과세하는 자본소득 과세원리에도 위배된다.¹⁷⁾ 양도소득세 세율이 60% 적용되는 1세대 3주택자와 비사업용토지 및 비사업용토지 과다보유 법인주식의 양도자에 대한 양도소득세 세율도 입법취지에 비추어 너무 과중하다. 현행 모든 조세의 세율을 살펴보

17) 김종두, “양도소득세 세율구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 고려대학교 석사학위논문, 2009, p. 10.

아도 각 세법에서 최고 세율이 50%를 초과하는 조세는 찾아볼 수 없다. 양도소득세 과세대상 자산을 양도하여 발생한 소득이 “물가안정에 관한 법률이나 기타 법률에 의해 정부가 결정, 지정, 승인, 인가 또는 요금의 최고액을 기준으로 거래단계별, 지역별 기타의 구분에 따라 국세청장이 따로 정하는 기준가격을 초과하여 거래를 함으로써 부당한 이득을 얻은 것도 아닌데 양도소득세 60%세율을 적용하는 것은 합리적인 양도소득세 세율 체계라고 할 수 없다. 최근 주택 및 주식 가격의 급격한 하락과 토지 가격의 하락은 양도소득세 중과세율 적용으로 더욱 가속화되고 정상적인 부동산 경기마저 위축시켜 국가재정수입을 위축시키고 있다.¹⁸⁾

2. 소득재분배에 미치는 효과 검토

자본이득인 양도차익에 대하여 양도소득세를 부과하면, 누진세율구조를 가진 양도소득세는 그 자체가 저소득층의 소득을 직접 증가시키는 것이 아니라 하더라도 고소득층일수록 적용되는 세율이 높아지므로, 조세부과 후 소득분포는 상대적으로 평준화 된다. 따라서 양도소득세는 소득재분배 효과가 있다.¹⁹⁾ 양도소득세율은 소득이 커질수록 세율이 높아지는 누진세율구조이기 때문에 소득이 많은 고소득층일수록 세금부담이 많아지므로 소득재분배 효과가 있다. 그러나 소득재분배 효과는 있을 수 있으나 높은 세율은 공평성 측면에서는 문제를 야기한다. 미국, 영국 등 외국 주요 국가는 자본이득인 양도소득이 명목소득 과세 문제와 결집효과로 중과세 되는 문제점을 고려하여 양도소득세 세율 자체를 낮게 설정하고, 양도소득세 세율을 종합소득세 세율보다 낮게 설정하고 있다. 그러나 이러한 고려 없이 우리나라는 양도소득세 세율을 높게 설정하고 있고, 양도소득세 세율을 종합소득세 세율보다 낮게 설정하고 있지 않다.

우리나라의 양도소득세 세율은 외국보다 2배 이상 높고, 양도소득세 강화를 통한 소득재분배 효과를 얻으려고 해서는 안 되고, 외국 주요 국가들이 자본소득에 대하여 저율 과세 하는 이유 등 자본이득 과세원리 등을 연구

18) 신기탁, “양도소득금액계산 및 세율구조의 개선방안에 관한 연구,” 경원대학교 석사학위논문, 2009, pp. 95~98.

19) 우명동, 조세론, 해남출판사, 2007, p. 46.

하고 선진국의 사례를 벤치마킹해서 불합리한 제도 등을 개선하고 양도소득세 세율 인하, 중과세율 폐지 등을 검토 하여야 한다.²⁰⁾

3. 자산 동결 효과 검토

자산의 양도에 따른 소득에 세금을 부과하면 투자자는 세액에 해당하는 세금을 판매가에 추가하려 하여 공급가를 상승시키나, 수요는 상승된 가격으로 인해 공급보다 비탄력적으로 대응하기 때문에 거래량이 줄고 투자가 위축된다. 이때 양도소득에 대한 과세를 회피하기 위해 자산양도를 포기하는 현상이 발생하며 이를 봉쇄효과 혹은 동결효과라고 한다.²¹⁾

양도소득세 강화에 따른 경제적 효과인 동결효과를 양도소득세 중과세가 시행된 2007년도를 대상으로 살펴보면, 전년에 비해 급격히 아파트양이 감소하였으므로 양도소득세의 강화가 아파트 거래의 동결을 유발하고 있음을 알 수 있다. 이것으로서 부동산 투기와 아파트 가격을 잡기 위한 정부의 2005년 8월 31일 부동산 대책은 동결효과를 유발하여 전국적으로 거래량이 대폭적으로 감소하고 아파트 가격 상승을 어느 정도는 억제하였다는 것을 알 수 있었다. 그러나 부동산 투기와 부동산 시장의 안정을 위하여는 강력한 양도소득세 강화정책보다는 금융규제인 부동산 취득자금 대출을 규제하는 담보인정비율제도와 부채상환비율제도 등 금융규제의 적용으로 수요를 억제하고 재건축, 재개발 및 제2기 신도시 건설 등의 주택 공급을 늘리는 것이 바람직하며 이와 더불어 추가적으로 조세정책이 필요하다면 종합부동산세 등의 보유과세 강화가 시장 안정화에 더욱 효과적이라 할 수 있겠다. 양도소득세의 중과세는 장기적으로 평등원칙의 위배 및 조세체계의 혼란 등과 같은 심각한 문제가 발생하며, 중과세 대상에 대해 물가상승분을 감안하지 않고 명목이익에 대해 50%~60%의 세율로 과세하는 것은 원본에 대한 침해와 조세부담의 형평성을 훼손하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 양도소득세 중과세 적용은 과잉금지 측면에서 개선이 필요한 것으로 판단된다.²²⁾

20) 김종두, 전제논문, p. 12.

21) 김명숙, “양도소득세의 공급동결효과와 개선방안,” 한국개발연구소, 1989, p. 13.

22) 이성훈, “양도소득세의 강화에 따른 동결효과가 아파트시장에 미치는 영향 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2010, pp. 31~32.

4. 부동산 투기억제에 미치는 효과 검토

양도소득세 제도는 국가의 재정수입의 목적인다는 제도와 부동산 투기 억제라는 조세정책적 목적의 기능을 가지고 있다. 일반적으로 토지의 보유세를 강화하면 토지소유자에게 직접적인 부담의 증가를 가져온다. 이와 달리 부동산 투기억제라는 정책에 따라 양도소득세를 강화하면 토지매각시에 소득의 감액을 가져오기 때문에 지가의 변화에 대한 장래예측의 결과에 따라서 현재의 토지공급 및 수요가 영향을 받게 되어 보유세보다는 그 효과가 직접적이지는 않다. 물론 보유세의 경우도 매년 가중되는 부담의 증가로 인하여 현재의 토지수급에 영향을 줄 수 있다. 그러나 양도소득세를 강화할 경우에는 보유세처럼 현재 또는 앞으로 매년 가중되는 부담증가가 당장은 발생하지 않기 때문에 토지보유자는 토지매각의 시기를 연기하여 당장의 조세부담을 피할 수 있어 현재의 공급량은 그만큼 강하게 장래의 예측에 의존하게 된다는 것이다. 즉, 양도소득세의 증가는 지가상승을 유발하고 조세부담을 전가시키게 되며, 이러한 세부담의 전가가 불가능해지면 공급이 동결효과를 초래하여 토지시장을 위축시킴으로써 투기 억제기능을 수행할 것으로 보고 있다.²³⁾

그러나 양도소득세 중과세 정책은 자본소득 과세원리에도 위배되고, 양도소득세 부담 때문에 매매를 꺼려 공급량이 축소되는 매매 동결효과가 발생하고, 양도소득세를 매수자에게 전가하여 오히려 가격이 폭등하는 부작용이 발생하므로 이는 합리적인 조세체계를 왜곡시키는 부작용을 초래하였다. 조세제도는 양도소득과 종합소득간에 수평적공평과 납세자간의 수직적 공평을 이루도록 설계되고, 조세제도는 공평성과 자원배분의 효율성을 이루도록 설계되어야 한다. 양도소득세 중과세 정책은 양도소득세가 자본이익을 감소시켜 수요를 일부 감소시키기는 하나 양도소득세 과세 후에도 잔여 자본이익은 있을 것이므로 부동산 투기억제 효과는 미미하고, 양도소득세 중과세 정책은 수요 억제에 극히 일부분을 기여하기 때문에 부동산 투기억제 효과는 미미하다. 부동산 투기는 조세로는 결코 잡을 수 없고 주택정책, 금융정책, 경제정책으로 해야 비로소 잡을 수 있다.

23) 이종진, “양도소득세제의 개선방안에 관한 연구,” 동국대학교 석사학위논문, 2005, pp. 11~12.

2002년부터 2007년 기간 동안 강남지역 등 아파트 가격 폭등을 보면 강남지역에 신규 주택등 공급량은 아주 적고, 교육 등 환경이 좋고, 은행 대출이 잘되어 현금 유동성이 풍부하여 아파트 수요량은 많아서 수요공급의 원칙에 의하여 아파트 가격이 대폭 상승하였다. 신규 주택 건설에서 공급시까지는 시간이 걸리고, 양도소득세 중과세로 인하여 기존 주택 공급자들이 공급을 멈추는 동결효과가 발생하고 공급자가 수요자에게 양도소득세를 전가하는 현상이 발생하여 아파트 가격은 계속 올랐다. 부동산 투자를 억제한 것은 양도소득세 중과세 정책이 아니라, 부동산 취득자금 대출을 규제하는 담보인정비율제도와 부채상환비율제도에 의한 주택 수요량 억제정책 등 주택 공급량 확대정책 등 경제정책과 주택정책, 금융정책이었음을 알 수 있고, 대부분의 사람들은 그렇게 생각하고 있다. 고율과세 등 양도소득세 중과세 정책을 써도 아파트 가격이 계속 폭등한 것을 볼 때 양도소득세 강화로는 부동산 투자를 억제할 수 없고 부동산 투기억제 효과도 미미하다.²⁴⁾

5. 계산구조의 복잡성

조세는 과세의 공정성과 형평성의 실현을 위해 계속적으로 개정되어지는 세법에 의하여 부과·징수된다. 그러나 정책적·경제적·사회적 목적 등의 이유로 세법에 관한 새로운 입법과 빈번한 개정은 많은 이들로 하여금 세법을 더욱 복잡한 법으로 인식하게끔 하고 있다.(김진태, 2010). “복잡성 (complexity)”의 사전적 의미는 “피험자가 이해하기 곤란하거나 피험자를 당황하게 하는 정도”로 정의하고 있다.(Webster’s, 1981).

우리나라의 양도소득세제도는 정책적 목적을 달성하기 위하여 새로운 입법을 통하여 비과세와 감면제도 규정을 시행령과 시행규칙에 지속적·구체적으로 열거하였고, 부동산 투기의 억제를 위하여 세율을 자산별, 보유기간별 구조를 지니게 하였으며, 잦은 세율의 변화를 통하여 정책적 목적의 도구로 활용해 왔다. 그 결과 비과세와 감면제도 및 세율의 정책적 효과에 실효성을 이루지도 못하면서 현행 양도소득세제의 계산구조는 일반 납세자가 이해하기에는 너무나 어려운 구조로 만들어 버린 결과를 가지게 되었다. 즉

24) 김종두, 전계논문, p. 12.

계산구조가 복잡하다는 것을 의미한다고 말할 수 있겠다. 복잡성에 관한 선행연구들을 살펴보면 세법상의 요건이 불확실하고 그 해석이 애매모호하여 세법적용에 문제가 존재하기 때문이다. 정책적 목적인 부동산 투자를 억제하기 위하여 최근의 양도소득세제는 급격한 변화의 과정을 통해서 복잡성을 가지게 되었으며 이에 관한 연구가 많이 수행되고 있었다. 그 요인은 다양한 것으로 분석되어지고 있으나, 본 연구에서는 그 중에서 비과세와 감면제도, 세율의 구조 및 변화가 양도소득세제의 계산구조를 복잡하게 만들고 있다는 점을 살펴보고자 한다. 이를 위해 선행연구를 살펴보고, 우리나라의 양도소득세제와 종합소득세제와의 비교를 통하여 분석하여 보고, 외국의 양도소득세제와의 비교를 통하여 복잡성의 정도를 분석하고자 한다.

제2절 양도소득세의 선행연구

1. 비과세와 감면제도 선행연구

손장엽(2001)은 양도소득세 비과세제도의 개선방안에서 현행 세법에서는 실질적으로는 비과세 제도의 근본취지를 충족하면서 형식적으로는 그 근본취지에 반하는 각종의 주택거래 형태를 인정하여, 그러한 경우를 시행령과 시행규칙에 구체적으로 열거하여 비과세 대상으로 규정하고 있다. 그 결과 현행 비과세 규정과 관련된 현행법의 체계는 지나치게 복잡한 형태를 취하게 되었다고 주장하고 있다.

신영재(2008)는 조세정책목표를 달성하고 경제를 뒷받침하기 위해 조세감면이 어느 정도 필요하다는 점은 누구나 인정하고 있으나, 우리나라 양도소득세 제도는 비과세와 감면대상이 지나치게 방만하고 광범위한 우대조치로 양도소득세의 기능을 저하시키고 과세의 중립성과 공정성을 저해하고 세제의 복잡성을 가중시켜 조세수입의 비효율을 초래함으로써 심각한 문제를 안겨주고 있다고 주장하고 있다.

김영숙(2010)의 양도소득세 운용에 관련된 문제점과 개선방안 연구 내용을 살펴보면, 감면제도는 조세에 의한 자원배분을 왜곡시키므로 이를 시정하여 효율을 높이고 외국자본을 유치하여, 경제의 성장 잠재력을 높이기 위

해서서는 감면제도를 축소하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 정부의 세제 감세내용이 자주변경(세제혜택 추가, 축소, 기간연장, 단축)된다면 정책의 실효성이 저하되어 정책목표 달성이 곤란해진다고 주장하고 있다.

2. 세율의 선행연구

이형곤(2008)의 2005년 8월 31일 부동산 정책 발표내용에 따른 비사업용 토지에 대한 중과조치로 인하여 중과세율이 토지거래량에 미치는 영향에 대하여 구체적 수치로 분석하였다.

김종두(2009)는 양도소득세의 세율의 인하근거에 대하여 구체적으로 열거하였는데, 부동산 투기 억제효과가 없는 중과세율의 정책의 시정을 주장하였으며, 다른 소득과 양도소득간의 과세의 공평성을 달성하도록 양도소득세의 기본세율이 저세율 구조로 개선해야 한다는 주장하고 있다.

신기탁(2009)은 양도소득세의 세율구조에 관련하여 부동산 및 주식 등 자본적 자산을 양도함으로써 보유기간 동안 창출된 자본적 자산의 가치상승에 따라 발생된 이익에 대하여 과세하는 소득인데 이처럼 과세대상 자산별로 세율을 각각 다르게 적용하여야 할 당위성은 없을 뿐만 아니라 너무 복잡하여 조세의 법률관계를 확실하게 하지 못하게 하여 국민의 납세의무의 원활한 이행에 기여하지 못하고 있다. 또한 세무사, 국세공무원, 납세자의 인식도에 대하여 설문조사를 통하여 대체적으로 매우 복잡한 구조를 가지고 있다고 주장하고 있으며, 다주택자 및 비사업용토지의 세율에 대하여도 입법취지에 비추어 너무 과중한 징벌적 성격의 조세라고 주장하고 있다.

3. 선행연구와의 차이

김진태(2010)의 연구를 살펴보면 부산에 소재하는 대학교, 기업체, 회계법인, 세무회계사무소 및 세무서에 근무하는 세무전문가 집단을 대상으로 양도소득세법의 항목별 복잡성을 측정하고 이들 항목에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 양도소득세 실무를 한 경험이 있거나 학습한 경험이 있는 모집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 복잡성요인은 선행연구와 전문

가집단에 대한 예비조사에서 확인된 모호성, 계산과정, 변경, 상세성 및 신고양식의 다섯 가지 요인을 이용하였다. 수집된 자료를 이용하여 복잡성점수, 복잡성요인 및 인구통계학적 요인과 항목별 복잡성간의 관계, 실무경험이 있는 집단과 없는 집단 간의 차이를 결정하는 요인, 직장형태별 차이가 복잡성점수에 미치는 영향 등을 분석하였다. 김진태(2010)의 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 복잡성점수의 분석결과 복잡성점수 평균은 최소값 26.72에서 최대값 74.83까지 분포하고 있었다. 가장 복잡하다고 응답한 항목은 '양도소득세 비과세·감면제도'였고, 가장 단순하다고 응답한 항목은 '양도소득 기본공제'이었다. 둘째, 항목별 복잡성요인의 분석결과 가장 큰 영향을 미친 복잡성 요인은 '양도소득세 과세대상'의 모호성, '양도·취득시기'의 모호성, '양도소득세 비과세·감면제도'의 변경, '양도소득세율의 적용'의 변경, '양도소득 기본공제'의 변경, '양도소득의 장기보유특별공제'의 계산과정 및 변경, '양도소득의 필요경비계산'의 계산과정, '양도가액과 취득가액 계산'의 계산과정, '양도소득세액 계산'의 계산과정, '양도소득 예정신고·확정신고'의 신고 양식이었다.

김영숙(2010)의 양도소득세 운용에 관련된 문제점과 개선방안 연구내용을 살펴보면 양도소득세는 재정수입 확보라는 조세 본래의 목적보다는 부동산 투기억제라는 정책목적의 기능이 더 큰 세제이다. 정권이 바뀔 때마다 지가 급등시에는 세율 인상을 통해 중과세하고, 반대로 경기의 침체시에는 세율의 인하와 감면을 통해 경기를 조절하려는 정책을 활용하였으나 정책의 실패로 이어지게 되고 그때마다 세법은 수없이 개정되었다. 이렇게 조세를 사회정책의 일환으로 활용하다보니 본연의 조세법에서 많은 이탈을 하게 되어 양도소득세와 같은 한시적 세법이 소멸시기를 찾을 수 없을 만큼 복잡해졌으며, 과세논리마저 편법화 되어 일관성이 결여됨으로 국민들의 혼선을 갖게 되는 현실을 맞이하였다고 주장하고 있다.

선행연구를 검토해 본 결과 비과세와 감면제도와 관련된 연구를 살펴보면 정책적 목적으로 운영되어진 양도소득세가 그 정책적 목적을 달성하였는가에 대하여는 대부분이 부정적인 의견을 제시하고 새로운 방안을 모색하고자 하였다. 예를 들어 1세대 1주택 비과세규정은 그 제도의 본질상 각종의 예외규정을 필연적으로 수반할 수밖에 없어 법규정의 복잡성도 필연

적으로 초래될 수밖에 없다. 그러나 주택양도소득공제제도를 도입한다면 그 운영에 필요한 법조항을 간단하면서 명확하게 정리되어 질 수 있다고 주장하고 있으며, 이를 통하여 내용의 복잡성을 제거하여 그 동안 실무적으로 초래되어 왔던 각종의 조세마찰을 상당부분을 해결할 수 있게 될 것이라고 주장하고 있다.²⁵⁾ 본 연구자도 현행 비과세와 감면제도가 방만하게 운영되고 있기 때문에 복잡성을 가지고 있으며 이에 대한 개선방향으로 축소, 폐지되어야 한다고 주장하고 있으며, 세율측면에서도 다주택자 및 비사업용토지에 대하여 지나치게 높은 세율을 적용하고 있다고 기술되어 있다. 본 연구에서는 비과세와 감면제도, 세율의 두 가지를 양도소득세제의 계산구조를 인식하는데 있어서 복잡성 요인으로 규정하고, 이 두 가지 요인을 별개로 분리하여 생각하지 않고 “세원의 확대를 통하여 세율을 인하”라는 조세정책의 기본적인 방향으로의 기틀을 마련하기 위해 두 요소에 관련된 개선방안을 제시함으로써 바람직한 조세제도로의 방향을 제시하고자 한다.

제3절 비과세와 감면제도의 복잡성 내용

1. 종합소득세 비과세와 감면제도

소득세는 자연인이 얻는 소득에 대하여 그 자연인에게 부과되는 조세이다. 우리나라에서는 개인소득세를 소득세라고 부르고 있다. 현행 소득세법은 소득원천설을 근간으로 크게 종합소득세와 분류과세인 양도소득세를 과세소득의 범위를 제한적으로 열거하고 있으며 열거되지 않은 소득은 비록 담세력이 있는 소득이라 하더라도 과세하지 않는다. 양도소득세가 분류과세인 이유는 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되는 특징을 가지고 있기 때문에 이를 무차별적으로 종합 과세하여 누진세율을 적용한다면 그 실현되는 시점에 부당하게 높은 세율을 적용받는 결집효과를 완화하기 위함이다. 그러므로 이를 제외하고 종합소득세와 양도소득세와의 크게 달리 과세되어야 할 이유는 없다고 생각되어진다. 그러나 정책적 목적으로 비과세와 감면제도에서의 차이를 두고 있는데 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

25) 이현철, “1세대 1주택 비과세 제도 개선방안에 관한연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2009, p. 38.

1) 종합소득세의 비과세 항목

종합소득이란 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득으로 구성되어 있는데 이 중에서 이자소득, 사업소득, 기타소득의 비과세 규정을 열거해보면 다음과 같다.

(1) 이자소득의 비과세 규정

- ① 소득세법 제12조 신탁업법에 따른 공익 신탁의 이익
- ② 조세특례제한법 제87조 장기주택마련저축에서 발생하는 이자소득
- ③ 조세특례제한법 제87조 2의 목돈마련저축에서 발생하는 이자소득
- ④ 조세특례제한법 제88의 2의 노인, 장애인 등의 생계형저축에서 발생하는 이자소득 등

(2) 사업소득의 비과세 규정

- ① 논, 밭 임대소득
- ② 주택 임대소득
- ③ 농가부업소득
- ④ 전통주 제조소득
- ⑤ 산림소득

(3) 기타소득의 비과세 규정

- ① 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 따라 받는 보훈급여금 및 학습보조비 및 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따라 받는 정착금, 보로금과 그 밖의 금품
- ② 국가보안법에 따라 받는 상금과 보로금
- ③ 상훈법에 따른 훈장과 관련하여 받는 부상이나 그 밖에 일정한 상금과 부상
- ④ 발명진흥법에 따른 직무발명으로 받는 보상금
- ⑤ 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률에 따라 국군포로가 받는 정착금과 그 밖의 금품

2. 양도소득세의 비과세규정 및 감면제도²⁶⁾

토지, 건물 등의 자산을 양도함으로써 양도소득이 발생하는 경우, 원칙적으로 양도소득세가 과세된다. 그러나 1세대 1주택, 농지의 교환 등 국민주거생활의 안정과 자경농민의 보호 등의 사회정책적인 목적으로 일정한 요건에 해당하면 양도소득세가 과세되지 않는 비과세제도가 있다. 비과세는 국가에서 과세권을 당초부터 포기한 것이므로 납세자의 신고, 신청의 절차나 세무서장의 행정처분 없이 당연히 양도소득세가 과세되지 않는다.

한편, 조세특례제한법 등에서는 여러 가지의 정책적인 목적을 달성하기 위하여 납세자가 부담하여야 할 세금에서 일정률을 경감하여 주는 감면제도를 규정하고 있다. 감면제도는 조세부담을 하지 않는다는 측면에서는 비과세와 유사하지만 비과세는 신청 없이 당연히 과세되지 않는 반면에, 감면은 일반적으로 신청이나 신고를 감면의 요건으로 하는 한편 그 범위에 있어 무한정한 감면이 아니라 한도를 정하여 감면을 허용하는 점에서 양자는 구별된다. 또한 전액 감면되는 경우, 즉 감면율이 100%인 경우를 면제라고 한다. 일반적으로 비과세규정은 “소득세법”에서 규정하고 있고 감면규정은 “조세특례제한법”에 규정하고 있다. 소득세법 및 조세특례제한법에서 규정하고 있는 비과세 및 감면규정을 열거해 보면 다음과 같다.

1) 주택에 대한 비과세 감면의 유형

주택에 대한 비과세와 감면은 소득세법에서 규정하는 1세대 1주택 양도에 따른 비과세 적용사항과 조세특례제한법에서 규정하는 소정의 임대주택의 양도 및 특정기간 내에 취득한 신축주택의 양도의 경우에 적용되는 비과세 등이 있으며, 그 내용은 <표 3-1>에서 보는 바와 같다.

<표 3-1> 주택에 관한 비과세와 감면 내용

종 류	조 세 지 원 내 용	취득 또는 일몰기한
1세대 1주택	비과세	-
5호 이상 장기임대주택	50%감면, 100% 감면	2000. 12. 31

26) 안수남·김동영·김강영, 전제서, p. 379.

신축주택취득자 5년 감면	5년간 양도차익의 100% 세액감면	1999. 12. 31
지방미분양주택에 세율 및 장기보유 공제 특례	08.11.3~10.12.31 기간 중 취득 지방미분양주택: 누진세율, 장기보유특별공제 적용 - 일반주택: 비과세 및 중과세 판정시 주택 수 제외	2010.12.31 취득분 양도시기 제한 없음
고향주택에 대한 특례	일반주택의 1세대 1주택 비과세 판단시 주택 수에서 제외	2009.1.1이후 2011.12.31까지 취득분 양도시기 제한 없음
미분양주택 (수도권 제외)	5년 이내 양도 시 분양가 인하율에 따라 60%, 80%, 100% 감면 - 일반세율 및 장기보유특별공제 적용 - 일반주택 비과세 및 중과세 판정시 주택 수 제외	2010.5.14이후 2011.4.30까지 취득분

자료 : 안수남·김동백·김강영, 전게서, 재구성.

2) 농지에 대한 비과세와 감면의 유형

농지 양도와 관련한 비과세와 감면은 소득세법에서 규정하는 농지의 교환 또는 분합에 대한 비과세와 조세특례제한법에서 규정하는 일정기간 이상 자경한 농지의 양도소득이 감면, 그리고 농지 대토시의 소득에 대한 감면 등이 있으며 그 내용은 <표 3-2>에서 보는 바와 같다.

<표 3-2> 농지양도에 관한 비과세와 감면 내용

종 류	조세지원내용	취득 또는 일몰기한
농지의 교환 또는 분합	비과세	-
자경농지의 대토	감면	-
8년 이상 자경농지	감면	-
자경농민에게 양도한 농지 등	면제	2006. 12.31
영농자녀 수증 농지 증여세 감면	감면	2011. 12.31
개발제한 구역 내 토지 양도 시 감면	50% 감면	2011. 12.31

자료 : 안수남·김동백·김강영, 전게서, 재구성.

3) 주식 또는 출자지분에 대한 비과세 유형

주식 등 양도와 관련한 비과세는 조세특례제한법에서 규정하는 벤처기업 등에 출자한 주식, 기업구조조정과 관련한 회사 등에 출자한 주식 등을 양도하는 경우의 소득에 대한 비과세가 있으며, 그 내용은 <표 3-3>에서 보는 바와 같다.

<표 3-3> 주식 등에 관한 비과세 내용

종 류	조세지원내용	취득 또는 일몰기한
중소기업 창업투자회사에 출자한 주식	비과세	2012. 12.31
기업구조조정 증권투자회사에 출자한 주식	비과세	2012. 12.31
부동산 투자회사 등에 출자한 주식 등	비과세	2006. 12.31
선박 투자회사에 출자한 주식 등	비과세	2006. 12.31

자료 : 안수남·김동백·김강영, 전거서, 재구성.

4) 기타 비과세와 감면의 유형

영농조합법인 등에 현물 출자하는 농지 등과 공익사업용 토지 등의 양도 등에 관한 비과세와 감면 규정과 파산선고에 의한 양도소득세 비과세 규정 등이 다양하게 열거되어 있다.

3. 비과세와 감면제도의 복잡성의 평가

현행 세법에서는 시행령과 시행규칙에 구체적으로 열거하여 비과세 대상을 규정하고 있다. 제3장 제3절 1과 2에서 살펴본 바와 같이 종합소득세의 이자소득, 사업소득, 기타소득과 관련된 비과세 규정은 실질적으로 비과세 제도의 근본취지를 충족하는 제한적인 경우에만 비과세로 규정하고 있으므로 아주 명확하게 열거되어 있다고 할 수 있다. 반면에 현행 양도소득세법에서는 부동산, 주식 거래에서 발생할 수 있는 다양한 경우를 법과 시행령, 시행규칙에 구체적으로 나열하다 보니, 비과세 및 감면제도의 항목의 수가 지나치게 방만하며 이로 인하여 비과세와 감면제도와 관련된 법체계가 지나치게 복잡한 형태를 취하게 되었다.

이러한 복잡한 비과세 제도는 조세제도에 친숙하지 못한 납세자들이 그러한 복잡한 법체계로 인해 그 내용을 충분히 이해할 수 없다는 데에 문제가 있다. 그 결과 현행법상 비과세 및 감면 대상임에도 불구하고 과세대상으로 오판하여 억울한 조세를 부담하는 경우가 발생하기도 하고, 반대로 과세대상임에도 불구하고 비과세대상으로 오판함으로써 추후에 억울한 가산세를 부담하는 경우도 있다. 이는 납세자에게 국한된 문제는 아니고 조세전문가들 또한 이러한 오류들을 범하고 있다는 사실이다.

또한 양도소득세법은 열거주의를 채택하고 있으므로 과세대상을 구체적으로 열거하여 규정하고, 그 열거된 것들에 대해서만 양도소득세를 과세하고 있다. 따라서 양도소득세법을 현행의 열거주의 체계로 계속 운영한다면 비과세 및 감면제도와 관련된 규정의 복잡성은 필연적으로 야기될 수밖에 없다.

제4절 세율구조의 복잡성 내용

1. 종합소득세 세율

종합소득세 세율은 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 과세표준 구간에 따라서 6%~35% 기본세율을 적용하고 있다.

<표 3-4> 2011년 종합소득세 세율

구 분		세 율
종합소득 과세표준	1,200만원 이하	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	24%
	8,800만원 초과	35%

2. 양도소득세 세율

양도소득세 세율(2011년 기준)은 <표 3-5>와 같이 기본세율 6%~35%를 과세하며, 보유기간·자산 등에 따라 세율을 달리 적용하고 있다.

<표 3-5> 2011년 양도소득세 세율

구 분		세 율
토지, 건물, 부동산에 관한 권리	① 원칙	기본세율(6%~35%)
	② 보유기간 1년 이상 2년 미만인 것	40%
	③ 보유기간 1년 미만인 것	50%
	④ 1세대 2주택에 해당하는 주택	50%
	⑤ 1세대 3주택에 해당하는 주택	60%
	⑥ 비사업용 토지 등	60%
	⑦ 미등기 자산	70%
기타자산		기본세율(6%~35%)
▪ 기본세율이란 종합소득 산출세액 계산시 적용하는 기본세율을 말한다. ▪ 다만 위 ④,⑤,⑥의 자산을 2012.12.31까지 양도하는 경우에는 기본세율(보유기간이 1년 이상 2년 미만인 것은 40%, 1년 미만인 것은 50%)을 적용한다. ▪ 부동산 투기지역에 대한 세율적용특례 - 부동산 투기지역으로 지정된 지역안의 부동산으로서 다음 중 어느 하나의 부동산을 2012.12.31까지 양도한 경우에는 위의 세율을 적용하지 아니하고 기본세율에 10%를 가산한 세율을 적용한다. ▪ 기타특례 - 2012.12.31까지 취득한 자산을 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 위 ④, ⑤,⑥의 세율에 불구하고 기본세율을 적용하며, 장기보유특별공제를 적용하지 아니한다.		

3. 세율구조의 복잡성 평가

종합소득세 세율은 기본세율을 적용하여 초과누진세율로 과세하고 있다. 다만 일정한 경우에는 일정세율로 분리 과세하여 과세를 종결한다. 반면에 양도소득세 세율은 기본세율 이외에도 보유기간에 따른 중과세, 다세대 주택에 대한 중과세, 비사업용 토지 등에 대한 중과세의 세율이 별도로 존재

하며 부동산 투기지역으로 지정된 지역안의 경우에는 위 세율에 10%를 가산하여야 한다. 현재는 조세특례제한법상에서 다세대 주택 및 비사업용 토지 등에 대하여 기본세율을 적용할 수 있도록 하였다. 이처럼 양도소득세의 세율구조는 중과세율의 적용 때문에 지나치게 복잡한 세율구조를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

제5절 세율변화의 복잡성 및 중과세율의 문제점

1. 종합소득세 세율의 변화

종합소득세의 세율의 변화는 정권의 영향으로 인하여 지속적으로 변화되어 왔다. 세율변화의 과정을 살펴보면 저소득층 계층구간에 세부담을 감소시키기 위해 2005년에 정한 세율을(<표 3-6>참조) <표 3-7>에서와 같이 2008년에는 과세표준 구간을 증가시켰으며, 2009년에는 최저세율을 6%까지 인하시켰다. 이와는 반대로 고소득층 구간을 살펴보면 과세표준 구간의 변동은 한 차례 있었지만 최고 세율은 지속적으로 35%를 유지하고 있다.

<표 3-6> 2005년~2007년 종합소득세 세율

구 분		세 율
종합소득 과세표준	1,000만원 이하	8%
	1,000만원 초과 4,000만원 이하	17%
	4,000만원 초과 8,000만원 이하	26%
	8,000만원 초과	35%

<표 3-7> 2008년, 2009년, 2010년~2011년의 종합소득세 세율

구 분		세 율		
		2008년	2009년	2010~2011년
종합소득 과세표준	1,200만원 이하	8%	6%	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	17%	16%	15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	26%	25%	24%
	8,800만원 초과	35%	35%	35%

2. 양도소득세율의 변화

<표 3-8>에서 보는 바와 같이 2000년 이후 양도소득세 세율은 계속적으로 변화되어 왔다. 이러한 세율 변화의 양상은 정책적 목적과 정권교체의 영향과 상당한 상관관계를 지니고 있다고 할 수 있겠다.

<표 3-8> 양도소득세 세율 변화(2001년~2011년)

구 분	01년	02~03년	04~06년	07~08년	09년	10~11년
2년이상 보유	20%~40%	기본세율 (9%~36%)	기본세율 (9%~36%)	기본세율 (9%~36%)	기본세율 (6%~35%)	기본세율 (6%~35%)
1년~2년 미만	40%	기본세율 (9%~36%)	40%	40%	40%	40%
1년미만 보유	40%	36%	50%	50%	50%	50%
1세대 2주택자	-	-	-	50%	50%	50%
1세대 3주택자	-	-	60%	60%	45%,60%	60%
비사업용 토지	-	-	-	60%	60%	60%
미등기양도	45%	60%	70%	70%	70%	70%

자료 : 국세청 통계연보.

※ 2009년 3월 16일 이전 1세대 3주택을 2010.12.31까지 양도하는 경우 특례적용세율 45%를 적용.

※ 2009년 3월 16일 이후 2012년 12월 31일까지 취득한 자산을 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 위 세율에 불구하고 기본세율을 적용한다.

2005년 8. 31 부동산 대책이 발표되면서 부동산 시장의 과열현상을 진정시키고자 다주택자에 대한 중과세율 및 비사업용 토지 등에 대한 세율을 60%까지 인상하였다. 이러한 중과세율은 2012년 12월 31일까지 유예기간을 적용하고 있는 상태이며 다주택자에 대한 중과세율²⁷⁾과 비사업용 토지 등의 중과세율의 유예가 아닌 폐지에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 상태이다. 양도소득세의 중과세율은 납세자들의 경제행위에 교란을 일으킬 수 있으며, 입법취지에 비추고 보건데 너무 과중한 것으로 판단되어 진다. 이하에서는 2000년 이후 양도소득세 세율의 변화추이를 살펴보고자 한다.

27) 2011년 12월 7일 부동산 대책, 다주택자 대한 중과세율 폐지 입법예고.

1) 2001년과 2002년~2003년의 양도소득세 세율

양도소득세의 세율은 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 2001년에 기본세율 20%~40%를 과세하며, 보유기간 2년 미만인 것은 40%, 미등기자산은 45% 과세하던 것을 2002-2003년 기간에는 기본세율과 보유기간 2년 미만인 것은 9%~36%로 낮추었으나, 미등기자산은 45%에서 60%로 인상하였다.

<표 3-9> 2001년, 2002년~2003년의 양도소득세 세율

구 분		2001년	2002~2003년
토지, 건물, 부동산에 관한 권리	①원칙	기본(20%~40%)	기본(9%~36%)
	②보유기간 1년이상 2년미만인 것	40%	기본(9%~36%)
	③보유기간 1년 미만인 것	40%	36%
	④1세대 2주택에 해당하는 주택	-	-
	⑤1세대 3주택에 해당하는 주택	-	-
	⑥비사업용토지 등	-	-
	⑦미등기 자산	45%	60%
기타자산		기본(20%~40%)	기본(9%~36%)

2) 2004년~2006년과 2007년~2008년의 세율

양도소득세의 세율은 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 2004년-2006년 기간에는 기본세율은 9%-36%를 그대로 유지하였으나, 보유기간과 자산별로 구분을 늘이면서 세율을 달리 적용하고 있다. 2004년에는 1세대 3주택자에 대하여 60%세율을 적용하였다. 2007년-2008년 기간에는 기본세율은 9%-36%를 그대로 유지하였으나, 1세대 2주택과 비사업용 토지를 추가하여 50%와 60%의 세율을 달리 적용하고 있다.

<표 3-10> 2004년~2006년, 2007년~2008년의 양도소득세 세율

구 분		2004-2006년	2007~2008년
토지, 건물, 부동산에 관한 권리	①원칙	기본(9%~36%)	기본(9%~36%)
	②보유기간 1년 이상 2년 미만인 것	40%	40%
	③보유기간 1년 미만인 것	50%	50%
	④1세대 2주택에 해당하는 주택	-	50%
	⑤1세대 3주택에 해당하는 주택	60%	60%
	⑥비사업용 토지 등	-	60%
	⑦미등기 자산	70%	70%
기타자산		기본(9%~36%)	기본(9%~36%)

3) 2009년~2011년의 양도소득세 세율 (2009년 3월 16일 이후)

<표 3-11> 2009년~2011년 양도소득세 세율

구 분		세 율
토지, 건물, 부동산에 관한 권리	① 원칙	기본세율(6%~35%)
	② 보유기간 1년 이상 2년 미만인 것	40%
	③ 보유기간 1년 미만인 것	50%
	④ 1세대 2주택에 해당하는 주택	50%
	⑤ 1세대 3주택에 해당하는 주택	60%
	⑥ 비사업용 토지 등	60%
	⑦ 미등기 자산	70%
기타자산		기본세율(6%~35%)
▪ 기본세율이란 종합소득 산출세액 계산 시 적용하는 기본세율을 말한다. ▪ 다만 위 ④,⑤,⑥의 자산을 2012.12.31까지 양도하는 경우에는 기본세율(보유기간이 1년 이상 2년 미만인 것은 40%, 1년 미만인 것은 50%)을 적용한다. ▪ 부동산 투기지역에 대한 세율적용특례 - 부동산 투기지역으로 지정된 지역안의 부동산으로서 다음 중 어느 하나의 부동산을 2012.12.31까지 양도한 경우에는 위의 세율을 적용하지 아니하고 기본세율에 10%를 가산한 세율을 적용한다. ▪ 기타특례 - 2012.12.31까지 취득한 자산을 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 위 ④, ⑤,⑥의 세율에 불구하고 기본세율을 적용하며, 장기보유특별공제를 적용하지 아니한다.		

2009년~2011년의 양도소득세 세율은 2007년~2008년 세율과 동일하나 경과 규정이나 단서 조항이 추가되어 세율구조를 더욱 복잡하게 하고 있다. 2009년 3월 16일 이전 1세대 3주택을 2010.12.31까지 양도하는 경우 특례적용세율 45%를 적용한다는 규정이 입법예고 되었다가 다시 협의의 과정을 통하여 2009년 3월 16일 이후 2012년 12월 31일까지 취득한 자산을 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 위 세율에 불구하고 기본세율을 적용한다.

3. 세율 변화의 복잡성의 평가

지금까지 종합소득세와 양도소득세의 세율의 변화를 비교해 보면 다음과 같다. 종합소득세의 세율의 경우에는 정권교체 이후 저소득층을 지원하기 위하여 과세표준 구간이 상승하고 세율이 인하되어진 반면에 고소득층의 경우에는 세율이 35%를 계속유지하고 있다. 달리 말하면 고소득층에게 불리한 세율의 적용이며 이것이 정책적 목적의 세율의 변화라고 말할 수 있다. 양도소득세에서는 극단적으로 나타나는데 2000년 이후 부동산 투기의 억제를 위하여 양도소득세의 세율은 지속적으로 상승되어 왔을 뿐만 아니라 더욱 복잡해지고 있다.

2003년과 2005년 8. 31대책에서는 양도소득세의 세율을 60%까지 인상하였으며 지방소득세까지 계상한다면 66%세율을 적용받게 되는 경우가 발생하게 되었다. 이와 같은 세율체계는 그동안 부동산을 가지고 있는 자산가인 고소득층의 부동산 투자를 억제하기 위한 정책적 목적의 세율의 변화과정이라고 말할 수 있으며 이로 인하여 양도소득세의 세율은 그 변화과정을 통하여 아주 복잡한 형태를 취하게 되었으며, 세율이 66%까지 과세되는 현상을 초래하게 된 것이다.

이러한 양도소득세의 복잡한 체계는 징세비용²⁸⁾을 증가시키고, 납세협력비용²⁹⁾을 증가시킨다. 조세제도가 아무리 공평하고 효율적이라 할지라도 조세제도가 너무 복잡하면 납세자들에게 지나친 불편을 초래할 것이며, 세무행정 비용도 과다하게 소요될 것이다.

제6절 외국의 양도소득세 제도와의 비교³⁰⁾

1. 외국의 양도소득세 세율 운영

외국 주요 국가인 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 호주, 캐나다, 스웨덴의

28) 징세비용이란 정부가 조세를 부과, 징수하는데 소요되는 행정비용으로 세무공무원에 대한 급여, 세무서 운영비용 등을 포함한다.

29) 납세협력비용이란 납세자가 조세를 납부하는데 소요되는 비용으로 세무서 방문비용, 납세를 위한 각종 서류작성비용 등이 포함한다.

30) 김종두, 전제논문, pp. 27~31.

경우에도 자본이득에 과세하는 형태를 갖추고 있다. 또한 대부분의 국가에서도 우리나라와 같이 국가 재정수입 목적 이외로 부동산 투기억제와 과세의 공평성에 초점을 두고 운용하고 있다. 주요 국가의 세율을 중심으로 그 내용을 살펴보기로 한다.

1) 미국의 사례

미국은 개인이 자산을 양도하고 발생한 1년 이하 단기 부동산 양도소득은 연방개인소득세율로 종합과세하고, 1년 초과 장기 부동산 양도소득은 저율분리과세하고 있다. 법인이 자산을 양도하고 발생한 소득은 법인세로 과세하고 있다. 미국은 소득세제도에 순자산증가설을 도입한 대표적인 나라로서 자본소득에 대해 1922년부터 다른 소득에 비하여 낮은 세율을 적용하여 왔다. 미국은 양도손익을 네 가지로 구분하고, 4가지 유형별로 세율을 달리 적용하고 있다. 첫째는 1년 이하 단기 자본이익으로써 1년 이하 단기 자본이득에 대하여만 다른 소득과 종합 합산하여 연방개인소득세율로 과세한다. 나머지는 1년 초과 장기 자본이익으로써 낮은 세율로 분리과세 하고 있다. 1년 초과 부동산 양도소득은 대부분 넷째 유형에 속한다.

첫째 유형은 1년 이하 단기 양도이익과 손실 그리고 이월 결손금을 포함한 단기손익은 10%, 15%, 25%, 33%, 35%의 연방개인소득세율로 종합합산과세한다. 둘째 유형은 수집품 및 소기업주식 장기 양도손익, 장기이익, 장기 양도손실이월금은 28%의 양도세율로 분리과세하고, 셋째 유형은 환수되지 않은 장기이익은 25%의 양도세율로 분리과세하고, 넷째 유형은 기타 장기 양도이익과 손실, 그리고 환수되지 않은 장기이익은 15% 양도세율로 분리 과세한다. 개인소득세에서 과세구간이 10%~15%세율을 적용받는 경우 0%의 양도세율을 적용한다.

2) 영국의 사례

영국은 자본이득세법에서 소득세와는 별도 세목으로 개인의 자본이득을 자본이득세 세목으로 과세하고 있다. 개인의 자본이득에는 자본이득세가 과세되고 법인의 자본이득에는 법인세가 과세된다. 영국은 모든 자본이득을 18%의 단일세율로 저율 분리과세하고 있다. 영국의 경우 2007년 10월 자본이득세법을 대폭 개정하는 세제개혁을 단행하였다. 그 내용을 보면 종전에

는 자본이득에 대하여 3단계 누진세율(10%, 20%, 40%)로 최고세율을 40% 적용하였다. 이때에는 체감공제, 물가연동공제(인플레이션공제), 절반공제의 규정이 있었다. 그러다가 2007년 세제 개혁시 자본이득 계산의 단순화를 위하여 체감공제, 물가연동공제, 절반공제의 규정을 폐지하고 세율을 종전 최고세율 40%에서 18%로 대폭 인하하여 2008.4.26 양도 분부터 모든 양도 자산에 18%의 단일세율로 분리과세하고 있다. 2007년에 세제 개혁시 체감공제규정이 폐지되어 사업용 자산의 양도시 세부담이 지나치다는 논란이 제기되자, 이에 대한 대안으로 2008년 1월부터 사업용 자산 양도차익 중 일부를 사업 공제하는 규정이 추가로 신설되었다.

3) 독일의 사례

독일은 사업용 자산의 자본이득을 사업소득으로 간주되어 종합소득으로 누진세율(0%~45%)로 과세한다. 주택 등 비사업용 부동산은 취득 후 10년 이내에 양도할 때만 과세되고 10년 이후 처분시 비과세 한다.

4) 프랑스의 사례

프랑스는 모든 소득을 합산하여 종합과세하나, 특정자산은 별도 분리 과세한다. 부동산을 5년 이상 보유시 자본이익에서 5년 초과 매1년마다 10%씩 과세 제외하고, 사업용 자산으로서 2년 미만 단기 자본이득은 누진세율(0%, 5.5%, 14%, 30%, 40%)로 종합 과세한다. 사업용 자산으로서 2년 이상 장기 자본이득은 27%(소득세 16% + 사회세 11%)로 별도로 분리 과세한다.

5) 일본의 사례

일본은 법인의 경우는 법인세로 과세하고 개인의 경우는 양도소득세로 과세하며, 양도소득을 종합소득과 분리하여 분류과세하고 있다. 부동산과 주식의 양도에 대하여는 별도로 분리하여 저율 분리과세하고, 그 이외의 경우는 다른 소득과 합산하여 종합 과세한다. 5년 이상 장기 부동산 양도소득

중 50%는 비과세하고, 50%소득만 15%분리과세하고(실효세율은 7.5%), 5년 미만 단기 부동산 양도소득은 30%분리과세하며, 그 이외의 양도소득은 종합소득 누진세율로 과세한다.(누진세율: 5%, 10%, 20%, 23%, 33%, 40%)

6) 호주의 사례

호주는 12개월 이상 장기 자본이득은 장기 자본이득 중 50%는 비과세하고 50% 소득만을 다른 소득과 합산하여 소득세 누진세율(누진세율: 0%, 15%, 30%, 40%, 45%)로 과세하고(실효세율 최고세율은 22.5%), 12개월 미만 단기자본이득에 대하여 다른 소득과 합산하여 소득세 누진세율(누진세율: 0%, 15%, 30%, 40%, 45%)로 과세한다.

7) 캐나다의 사례

캐나다의 경우 모든 자본이득에 대하여는 50%는 비과세하고, 50%만을 종합소득에 포함시켜 소득세누진세율(15%, 22%, 26%, 29%)로 과세한다(실효세율 최고세율은 14.5%).

8) 스웨덴의 사례

스웨덴의 경우 자본소득을 종합소득과 분리과세하는 이원적 과세체계다. 사업, 근로소득에는 56%(국세 누진세율 최고세율 25% + 지방세 평균세율 31.6%) 중과세하나, 자본소득은 30% 단일세율로 저율 분리과세하고 있다.

2. 외국의 양도소득세율과의 비교를 통한 복잡성의 평가

<표 3-12>에서 보는 바와 같이 외국의 양도소득세 세율을 분석하여 종합해보면 각 국가별 세율의 차이는 있으나, 양도소득세제가 가지는 특성상 명목소득에 과세하는 문제와 결집효과로 인하여 종합소득세 보다 저율과세하고 있다. 즉 기본세율의 범위내에서 세율을 운용하고 있으나, 우리나라의 경우처럼 기본세율 외에 중과세율이라는 것이 거의 존재하지 않음을 볼 수 있다. 이처럼 세율의 구조가 우리나라의 양도소득세 세율은 지나치게 높고, 중과세율이라는 복잡한 세율구조를 가지고 있다고 말할 수 있을 것이다.

<표 3-12> 외국 주요 국가의 양도소득세 세율

국가별	장기양도소득	장기양도 소득세율	장기양도소득 세적용세율 (최고세율)	단기양도소득 세적용세율 (최고세율)	종합소득세 누진세율 (최고세율)
미국	1년이상 장기 부동산양도소득	15%단일세율 분리과세	15%	10%~35%	10%~35%
영국	모든자본이득	18%단일세율 분리과세	18%	18%	10%~40%
독일	10년이상주택등 비사업용부동산 양도소득비과세	비과세,누진세율 0~45%×40% (비과세감안)	18%	0%~45%	0%~45%
프랑스	부동산양도소득 5년초과1년마다 10%씩 비과세	누진세율 0~40%×50% (비과세감안)	20%	0%~40%	0%~40%
일본	5년이상장기 부동산양도소득 50%비과세	15%단일세율 분리과세 15×50%=7.5%	7.5%	30%	5%~40%
호주	12개월이상 장기자본이득 50%비과세	0~45%×50= 0~22.5%	22.5%	0%~45%	0%~45%
캐나다	모든자본이득50 %비과세	누진세율 15×29%×50% =7~14.5%	14.5%	14.5%	15%~29%
스웨덴	모든 자본소득	30%단일세율 분리과세	30%	30%	0%~56%
8개국합 계세율			145.5%	257.5%	330%
	8개국으로 나눔		8	8	8
외국평균 최고세율			18%	32%	41%
우리나라 누진세율 최고세율	부동산양도소득	보유기간 2년이상 6~35%	35%	1년미만 50% 2년미만 40%	35%

참조 : 김종두, 전계논문, p. 48.

제Ⅳ장 양도소득세의 복잡성에 관한 문제점과 개선방향

제1절 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안

1. 우리나라의 세액공제 세액감면 현황 분석

<표 4-1> 양도소득세 세액공제 세액감면 현황

[단위 : 백만원]

구 분		법조문	예정신고		확정신고	
세 액 공 제			건수	세액	건수	세액
2007년			363,014	794,194	2,645	9,432
2008년			375,523	803,737	3,759	7,856
2009년	합 계		404,745	861,749	4,896	12,416
	외국납부세액공제	소득세법§118조의6	171	594	22	375
	예정신고납부세액공제	소득세법§108	404,574	861,155	4,874	12,041
세 액 감 면						
2007년			162,668	1,472,063	31,334	168,383
2008년			218,685	1,956,259	62,421	270,992
2009년	합 계		242,403	2,481,184	64,060	271,867
	주주등의 자산양도에 따른 양도세감면	조특법§40조	6	1,153		
	영농조합법인등에대한법인세의면제등	조특법§66조	362	5,903	129	1,346
	농업회사법인에대한법인세의면제등	조특법§68조				
	영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등	조특법§67조	11	557		
	8년이상자경농민에대한 양도소득세등의면제	조특법§69	118,160	1,721,885	42,308	189,466
	농지대토에 대한 양도소득세 감면	조특법§70	7,559	160,710	2,334	33,935
	공공사업용토지등에 대한양도소득세등감면	조특법§77조	109,982	467,741	18,388	28,544
	개발제한구역지정에따른매수대상토지등에대한감면	조특법§77조의3	366	6,274	32	132
	재개발사업시행자가 양도하는 토지 등	조특법§78조	295	1,417	31	57
	장기입대주택에대한양도소득세등감면	조특법§97조	1,227	18,168	307	4,928
	신축임대주택에대한양도소득세감면	조특법§97조의2				
	미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례	조특법§98조의3	287	2,045	87	1,336
	신축주택의 취득자에 대한 양도소득세 감면	조특법§99조	891	17,145	121	2,490
	수도권외지역신축주택의취득자에대한양도소득세의감면	조특법§99조의3	3,257	78,186	323	9,633

자료 : 국세청 통계연보.

<표 4-1>에서 보는 바와 같이 연도별로 건수와 금액이 매년 증가되고 있어 양도소득세는 세액공제, 세액감면 등의 내용이 너무나 광범위하고 다양하다는 것을 보여주고 있다. 본 연구에서 실무 사례 중 1세대 1주택 비과세를 중심으로 양도소득세 산출세액 차이를 분석해보면 <표 4-2>에서 보는 바와 같다.

<표 4-2> 1세대 1주택 양도소득세 산출세액 차이

구 분	기 본 세 율	비 과 세
양도가액 (가정)	100,000,000	100,000,000
(-) 취득가액 (가정)	30,000,000	30,000,000
(-) 필요경비 (가정)	10,000,000	10,000,000
(=) 양도차익 (가정)	60,000,000	60,000,000
(-) 장기보유특별공제	24,000,000	
(=) 양도소득	36,000,000	
(-) 양도소득기본공제	2,500,000	
(=) 과세표준	33,500,000	
(×) 세율	15%	
(=) 산출세액	3,945,000	

1세대 1주택 비과세 요건에 해당하게 된다면 물론 산출세액은 0원 이지만 만약 요건을 충족하지 못하였을 때는 산출세액(3,945,000원)과 그 세액의 지방소득세 10%를 가산하면 4,339,500원을 신고, 납부하여야 한다. 이는 납세능력이 동일한 경우라도 1세대 1주택 비과세규정을 충족하지 못하였다면 납세자간에 세액의 부담 능력의 차이가 없음에도 불구하고, 양자 간의 부담세액의 차이는 발생하는데 이는 납세자들 간의 공평성의 원칙에 위배된다고 말할 수 있다.

조세정책목표를 달성하고 경제를 뒷받침하기 위해 조세감면이 어느 정도 필요하다는 점은 인정하고 있다. 그러나 제3장 제2절 2에서 살펴본 바와 같이 우리나라 양도소득세 제도는 비과세와 감면대상이 지나치게 방만하고 광범위한 우대조치로 양도소득세의 기능을 저하시키고 과세의 중립성과 공평성을 저해하고 세제의 복잡성을 가중시켜 조세수입의 비효율을 초래함으로써 심각한 문제를 안겨주고 있는 것이다. 조세감면으로 인해 초래되는 막

대한 세수결함은 다른 조세와 다른 계층에 그 부담이 전가되어 이는 결과적으로 불평등을 초래하는 요인으로 작용하게 된다.

또한 우리나라의 경우 경제성장과정에서 양도소득세 제도가 경제정책과 행정목표의 수행을 위하여 빈번히 이용되고 자주 바뀌어 민간부문의 합리적 의사결정을 저해하여 왔다. 따라서 양도소득세의 비과세와 감면제도를 전면 개편하여 정책과세의 폭을 크게 축소해야 할 것이다.

이와 같은 비과세제도는 원칙적으로 조세의 공평성을 위배하지 않는 선에서 결정되어 양도소득세 본래의 목적을 저해하지 않고 이 제도가 지향하는 정책적 목표달성을 가능케 하는 수단적 장치로 사용되어야 할 것이다.³¹⁾

2. 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안

1) 문제점

제3장 제3절에서 비과세와 감면제도의 복잡한 법체계에 대한 현실과 문제점을 지적한 바 있다. 문제점을 요약하면, 현행 양도소득세법에서는 부동산, 주식 거래에서 발생할 수 있는 다양한 경우를 법과 시행령, 시행규칙에 구체적으로 나열하다 보니, 비과세 및 감면제도의 항목의 수가 지나치게 방만하며 이로 인하여 비과세와 감면제도와 관련된 법체계가 지나치게 복잡한 형태를 취하게 되었다. 그 결과 현행법상 비과세 및 감면 대상임에도 불구하고 과세대상으로 오판하여 억울한 조세를 부담하는 경우가 발생하기도 하고, 반대로 과세대상임에도 불구하고 비과세대상으로 오판함으로써 추후에 억울한 가산세를 부담하는 경우도 있다. 이는 납세자에게 국한된 문제는 아니고 조세전문가들 또한 이러한 오류들을 범하고 있다는 사실이다.

2) 개선방안

과거 우리나라는 국민소득이 낮았기 때문에 저소득층의 주거안정과 경기활성화를 위한 목적에서 양도소득세의 비과세와 감면을 확대하기도 하였다. 하지만 이제는 국민소득이 향상되어서 주거안정과 경기부양 측면보다는 소득에 대한 과세의 형평성이라는 측면에서 감면혜택을 축소하는 것이 필수

31) 신영재, 참여정부 부동산 조세 정책에 관한 연구, 2008, p. 79.

적이다. 과도한 비과세 및 감면제도의 설치, 운영은 양도소득세의 기능을 저하시키는 물론 그 목적을 왜곡시키고, 조세의 중립성과 공정성 및 국고확보의 목적에 정면으로 위배되는 것이다. 특히 이러한 제도로 인한 조세구조의 복잡성은 비과세와 감면의 특혜적 성격과 결합하여 행정비용의 과다한 지출과 부실과세, 세무부조리, 양도소득세에 대한 불복의 증대요인이 되어 왔다. 따라서 개선방안으로는 양도소득세의 비과세 및 감면제도를 폐지 또는 대폭적으로 개선하여 중립성과 공정성을 유지하도록 해야 할 것이다.

그동안 경제개발, 정책적인 측면을 지나치게 강조한 비과세, 감면조항을 과감하게 폐지 내지는 축소하는 동시에 세원을 확대하고 세율은 낮출 수 있도록 방안을 모색하여야 한다. 이것은 과세의 중립성과 공정성을 회복하는데 있어 매우 중요하다.³²⁾

제2절 세율구조 등의 문제점과 개선방안

1. 우리나라 양도소득세 세수 현황 분석



출처 : 국세청 (내부행정자료)

32) 신영재, 상계논문, pp. 79~80.

(단위 : 천명, 십억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
인 원	356	580	622	618	785	831	695	654	752
과 세 표 준	14,352	18,067	21,971	25,565	32,246	71,001	63,703	65,671	78,880
총결정 세 액	2,652	3,107	3,659	4,418	5,614	13,994	12,334	12,966	14,740

자료 : 국가통계포털.

<그림 4-1> 양도소득세 과세인원 및 총결정세액 현황

<그림 4-1>에서 보면 2006년에 양도소득세 과세인원과 총결정세액이 급격하게 상승한 것을 볼 수 있다. 이는 2005년 8월 31일 부동산 대책을 발표하고 중과세율 적용의 시행이 2007년 시행됨에 따라서 2006년도에 급격하게 자산을 처분하고, 명의를 이전하는 행위가 발생하였기 때문이라고 분석할 수 있다. 물론 2007년에 감소하게 된 원인은 실거래가 신고가 시행됨에 따른 영향도 있지만, 특히 주목할 만한 것은 비사업용 토지의 60% 세율의 적용이라고 할 수 있겠다. 비사업용토지의 중과세 대상이 된 대부분의 자산은 사람들이 부모로부터 상속받은 시골에 있는 임야, 토지 등이라 할 수 있다. 이 경우 현재 상속이나 증여받은 사람들이 거의 대부분 시골에 거주하지 않기 때문에 부재지주에 해당하게 되어 비사업용토지의 중과세 대상에 포함되어 버렸기 때문이다. 2007년 이전에 양도를 하지 않았다면 60% 세율에 지방소득세까지 합친 66%세율에 직면하게 되기 때문에 2006년도에 양도가 증가한 것으로 파악된다. 물론 추후에 개정을 통해 2006년 이전 상속받은 경우에 2009년까지 양도하는 경우에는 비사업용토지에서 60%세율 적용에서는 배제되었다. 그러나 장기보유특별공제도 받지 못하고, 시골에 있는 토지, 임야 등의 경우 부동산 임시 조치법에 의해서 상속뿐만 아니라 매매로 이전되는 경우에는 비사업용토지에 해당하게 되어 여전히 66%라는 세금을 내야 하는 구조적인 문제점을 발생시켰다.

이러한 중과세율을 회피하기 위해서는 2006년도에 양도를 해버리는 경우가 발생하였으며, 즉시 양도를 할 수 있는 경우가 아니라면 자산을 동결하는 효과가 발생하였던 것이다. 결국 이러한 중과세율은 납세자의 경제적 행위에 왜곡을 일으킬 수밖에 없으며, 66% 세율은 그 자산의 원본까지 침해할 수 있는 정도의 과도한 세금으로 평가되어지고 있다. 이러한 세율은 정

권이 바뀐 지금도 부자감세라는 정책적인 벽에 갇혀 있는 상태이다. 사실 이러한 중과세율도 2007년 시행 이후 너무나 과도한 세금이라는 명목하에 현재까지 두 차례나 유예되고 있다.

2. 양도소득세의 복잡한 세율구조상의 문제점

양도소득세 세율은 제3장 제4절에서 서술한 바와 같이 토지, 건물, 부동산에 관한 권리, 기타자산, 주식 및 출자지분으로 구분하여 세율을 달리 적용하고 있으며 보유기간, 보유현황, 등기 여부에 따라 다시 세분하여 세율을 적용한다.

신기탁(2009)의 설문 조사자료인 <표 4-3>을 분석해 본 결과, 현재 납세자들은 세율구조를 매우 복잡하게 인식하고 있는 것으로 생각하고 있으며 납세자는 물론 세무사, 국세공무원도 세율이 매우 복잡하다는 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 4-3> 현행 양도소득세 세율구조에 대한 인식

구 분	세 무 사	국세공무원	납세자
매우복잡	19	25	30
복 잡	23	19	14
적 당	10	14	2

참조: 신기탁, 양도소득금액 계산 및 세율구조의 개선방안에 관한 연구, 2009. p. 68

3. 양도소득세의 복잡한 세율구조의 개선방안

이러한 세율을 세분하는 원리는 자산이 가지고 특성에 의해서 각각 다르게 적용되어져 왔으나 이러한 세율체계는 너무 복잡하게 되어 조세이론의 기본원칙인 조세법률주의에 있어서 법 적용을 이해하지 못하게 하여 납세자의 협력비용도 상승하게 만드는 요인으로 분석되어 진다. 따라서 양도소득세 과세대상에 있어 세율을 적용할 때 그 구조를 단순화 할 필요성이 있다.

제3절 중과세율의 문제점과 개선방안

제3장 제5절에서 양도소득세의 세율변화의 복잡성과 중과세율의 문제점을 살펴본 바 있다. 특히 중과세율의 적용을 살펴보면, 현행 우리나라 양도소득세율은 1세대 2주택자 양도는 50%, 1세대 3주택자 양도는 60%, 비사업용 토지 양도는 60%(2012년까지 유예) 세율로 양도소득세를 중과세하고 있다. 제3장 제6절에서 살펴본 바와 같이 외국 주요 국가는 자본이득 과세의 문제점을 고려하여 누진세율보다 낮은 세율로 경과세하고 있으며, 50%나 60%등의 중과세율을 찾아볼 수 없다. 양도소득세를 중과세해도 부동산 투기억제 효과도 미미하고, 또한 지금은 부동산 투기도 거의 없는데도 불구하고 계속 50%나 60% 중과세하는 것은, 저율 과세하는 자본소득 과세원리에도 위배되고 자원배분의 효율성을 심각하게 저해하는 등 경제전반에 부작용을 초래하고 있다.

이러한 문제점을 고려하여 2009년 세법을 개정하여 2010. 12. 31일 까지 양도 시에는 일시적으로 중과세율 적용을 유보하였고 2010년 이후에 다시 2012년 12월 31일 까지 유보한 상태이다. 대신에 장기보유특별공제를 배제하면서 누진세율(투기지역 내 1세대 3주택과 비사업용 토지 양도시에는 탄력세율 10% 가산)로 과세하도록 하고 있다. 아직까지 존속하고 있는 50%나 60% 중과세제도는 문제점이 많다(김종두, 2009). 50%나 60%의 중과세제도는 자본소득 과세원리에도 위배되고, 자원배분의 효율성을 심각하게 저해하는 등 경제전반에 부작용을 초래하므로 일시적으로 적용 유보하고 있으나, 영구히 폐지되어야 할 것이다. 세율 적용을 달리하는 구분별로 문제점과 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 1세대 2주택, 1세대 3주택 중과세의 문제점과 개선방안³³⁾

1세대 2주택, 1세대 3주택에 중과세하는 취지가 투기억제 목적이므로 투기목적이 있느냐 없느냐를 기준으로 하여, 본인 거주주택 등 투기목적이 없으면 중과세 대상에서 제외하여야 할 것이다. 지금 현재 규정은 취득 당시

33) 2011년 12월 7일 부동산 대책, 다주택자 대한 중과세율 폐지 입법예고.

에는 주택투기지역이 아니었고, 취득경위 등을 보면 투기목적이 없는데도 중과세되는 것은 불합리하다. 따라서 취득 당시에 주택투기지역이 아니었거나, 본인 거주주택 등 투기 목적이 없는 경우 중과세 대상에서 제외하여야 할 것이다. 또한 양도 당시에 양도하는 주택이 주택투기지역에 소재하지 않으면, 투기억제를 위하여 중과세하는 목적이 없어졌으므로 중과세 대상에서 제외하여야 한다.

신기탁(2009)의 설문조사 자료인 <표 4-4>에서 보면 다주택자의 중과세율은 양도소득세 신고를 하는 세무사가 매우 복잡하게 생각한다고 인식하고 있다.

<표 4-4> 다주택자의 중과세율 적용에 대한 인식 차이

구 분	세 무 사	국세공무원	납세자
매우복잡	27	4	12
복 잡	17	42	18
적 당	5	12	14

참조 : 신기탁, 전개논문, p. 76

이는 양도소득세를 신고해야 하는 직업군이기 때문이라고 판단되어 진다. 다주택자를 판단하기 위해서는 양도인과 그 배우자 및 생계를 같이 하는 세대원들을 파악하여 이것이 다주택에 해당되는지 몇 세대 몇 주택인지를 판단하기에는 애로점이 많은 것은 사실이다. 물론 다주택자의 경우에는 부동산 투기목적이 있는 경우가 다수일 것으로는 판단되나, 실거주목적이나 상속, 증여에 의하여 다주택자 되는 경우도 있을 수 있다. 이러한 중과세는 자원배분의 효율성을 심각하게 저해할 수 있는 사회 경제 전반에 부작용으로 초래할 수 있기 때문에 현재까지도 유예를 한 상태이다. 하지만 2012년 12월 31일까지 일몰시한이기 때문에 이러한 납세자들은 2012년에 이 법률안이 폐지되지 않는다면 2006년과 같이 경제행위에 전반적이 왜곡 현상을 초래할 수 있을 것이다. 이는 조세법률주의의 법적안정성과, 예측가능성을 침해할 수 있으므로 이러한 중과세제도는 폐지되어야 할 것이다. 다행히 2011년 12월에 다주택자에 대한 중과세를 폐지한다는 입법이 예고된 상태이다.

2. 비사업용 토지 중과세의 문제점과 개선방안

1) 입법배경³⁴⁾

부동산 시장이 1997년 11월에 발생한 IMF사태로 부동산 가격이 급락하였다. 2002년도 하반기부터는 회복세를 맞이하다가, 2003년도에 들어서면서 본격적인 회복기를 맞은 부동산 시장이 공공사업으로 유동성이 풍부해진 시중자금과 특정지역을 중심으로 주택에 대한 투기심리가 살아나면서 전국의 부동산이 투기장으로 급속도로 변하기에 이르렀다.

이에 정부는 부동산 가격의 안정과 투기 심리를 잡기 위하여 부동산 종합대책을 여러 차례 시행하였으나, 종합적인 대책의 미흡과 부동산공급의 비탄력성 때문에 만족할 만한 성과를 가져오지 못했다. 그 중 2005.8.31에 시행한 부동산 종합대책이 가장 강력한 대책으로 평가받으면서 그동안 치솟던 주택과 토지에 대한 수요가 감소하면서 부동산시장이 안정세로 돌아서는 계기가 되었다.

8.31부동산 대책의 핵심은 세제 개편을 통한 부동산시장의 안정을 달성하는 것이라고 해도 과언이 아니었다. 당시 부동산에 대한 세제개편 방향은 부동산을 통한 초과이익을 환수함으로써 투기수요를 억제하고 부동산 시장을 안정시키는데 중점을 두고 있었다. 즉 투기의 대상이 되고 있는 주택과 비사업용 토지 등에 대해서는 양도소득세를 강화한 것이다.

2) 중과세율의 적용

2004. 1. 1부터 1세대 3주택이상의 주택양도에 대해 60%세율을 적용하여 시행하였으며, 비사업용 토지는 2005. 12. 31에 규정을 신설하였다. 다만, 고율의 세율적용과 장기보유특별공제 배제규정은 즉시 시행할 경우 세부담이 일시에 가중되므로 적용시기를 1년간 유예규정을 두었다가 2007년 1. 1이후 양도 분부터 시행되었다. 그러나 2009. 3. 16 이후 양도세제의 정상화 필요성, 부동산시장 여건 등을 감안하여 비사업용 토지 및 비사업용 토지를 과다 보유한 법인의 주식에 대하여 2009. 3. 16부터 2010. 12. 31까지 양도분에 대하여 기본세율로 과세하고 투기지역에 대해서는 10%의 세율을

34) 안수남·김동백·김강영, 전거서, pp. 1447-1449.

가산하도록 개정하였으며(현행 토지 투기 지정지역은 제외), 2010. 12. 27 재개정을 거쳐 일몰시한을 2년간 연장하여 2012. 12. 31 양도 분까지 적용하게 되었다. 또한 2009. 3. 16~2012. 12. 31까지 취득하는 토지는 2년 이상 보유한 후 양도하는 경우, 양도일 현재 비사업용토지에 해당하여도 기본세율을 적용함에 유의할 필요가 있다.

3) 비사업용 토지의 문제점과 개선방안

비사업용 토지에 대한 산출세액 차이분석은 <표 4-5>에서 보는 바와 같다. 비사업용 토지 등에 의한 산출세액의 차이를 분석해본 결과 비사업용 토지는 장기보유 특별공제를 받지 못한다. 이는 양도소득세의 다년간 양도차익으로 발생하는 결집효과를 무시한 결과이다. 또한 이를 무시하더라도 세율의 차이를 분석해본 결과 기본세율이 적용되었을 때와 비교했을 때 산출세액의 4배 이상의 세액의 증가를 가져온다. 또한 지방소득세를 합산한다면 37,950,000원을 납부해야 하는데 이는 양도자가 얻는 양도차익의 60,000,000원의 절반이상을 세금으로 납부해야 한다.

<표 4-5> 비사업용 토지의 양도소득세 산출세액 차이

구 분	기본세율	60%세율
양도가액 (가정)	100,000,000	100,000,000
(-) 취득가액 (가정)	30,000,000	30,000,000
(-) 필요경비 (가정)	10,000,000	10,000,000
(=) 양도차익 (가정)	60,000,000	60,000,000
(-) 장기보유특별공제	-	-
(=) 양도소득	60,000,000	60,000,000
(-) 양도소득기본공제	2,500,000	2,500,000
(=) 과세표준	57,500,000	57,500,000
(×) 세율	24%	60%
(=) 산출세액	8,580,000	34,500,000

이는 양도소득세가 너무 과중하게 되며, 급박한 사정으로 양도하게 된다면 양도차익에 대비하여 큰 손해를 볼 수 있다. 너무나 과중한 양도소득세 세금 때문에 매매자체를 할 수 없어, 과연 자본주의 시장경제 체제인가 라는 생각이 들 정도이다. 자본주의 시장경제의 근간이 수요공급의 원칙을 심

각하게 저해하고, 부동산 공급량이 급격히 감소하는 매매동결효과가 발생하고, 과중한 양도소득세가 효율적인 경제적 의사결정을 방해하여 자원배분의 효율성이 심각하게 저해하고, 구조조정 대체 투자결정을 저해하는 등 경제 전반에 악 영향을 미치고 있다. 또한 명목소득에 대한 과세로 경제적 구매력을 감안하면 실물자본 원본을 심각하게 침해하여 양도소득세를 납부하고 남은 잔여금액으로는 양도자산과 유사한 경제적 구매력을 가진 자산을 대체 취득할 수도 없다. 양도소득세 중과세는 대체 투자재원을 고갈시켜 대체 투자결정을 어렵게 한다. 양도소득 중과세는 저율 과세하는 자본소득 과세 원리에 위배된다.³⁵⁾

또한 이러한 비사업용 토지에 대한 적용에 대한 인식의 차이에 대한 선행연구(신기탁, 2009) 결과를 분석해 보면 <표 4-6>에서 보는 바와 같다.

<표 4-6> 비사업용 토지의 중과세율 적용에 대한 인식 차이

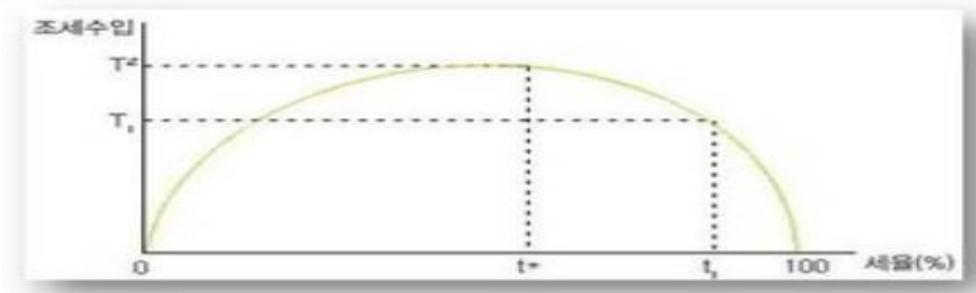
구 분	세 무 사	국세공무원	납세자
매우부정적	27	4	11
부정적	15	33	17
적 정	9	20	16

참조 : 신기탁, 전제논문, p. 78

<표 4-6>을 분석해보면 매우 부정적이라는 의견과 부정적이라는 결과를 조합해보면, 비사업용토지의 중과세율의 적용상에 문제점이 있는 것으로 판단된다. 특히 세무사들의 중과세율 적용에 대한 인식차이가 부정적인 이유는 비사업용토지의 판정요건이 매우 복잡하고 명확하지 않다는 데 있다. 또한 현재 도시에 거주하고 있는 납세자들이 소유한 시골소재 토지나 임야 등은 거의 모두가 비사업용 토지에 해당하게 된다. 이는 위에서 언급한 다주택자에 대한 중과세 보다 조세저항이 더욱 심하게 될 것이며, 실무적으로 양도소득세를 양도자가 아닌 매수자에게 전가시키는 왜곡 현상이 일어났었기 때문에 비사업용토지에 대한 중과세율도 유예가 아닌 폐지가 되어야 할 것이다.

35) 김종두, 전제논문, pp. 88~91.

제4절 바람직한 조세제도



<그림 4-2> 래퍼곡선 (Laffer curve)

미국의 경제학자인 래퍼 교수가 제안한 세율과 세수에 대한 관계를 나타낸 곡선이 <그림 4-2>이며, 이를 래퍼곡선(Laffer curve)이라 한다. X축은 최적세율을 의미하고 Y축은 세금 수입의 크기를 나타낸다. 최적세율일 때 세금수입을 극대화 시킬 수 있다는 의미를 가지게 되는데, 만약 세율이 0%, 100%이면 세금수입은 0이 된다는 논리이다. 즉, 세율이 너무 높아 세수가 줄어드는 상황이기 때문에 세율을 낮춰야 세수가 늘어날 수 있다는 것이다.

이는 세율을 변경하여 가계의 근로의욕과 기업의 생산의욕을 강화시키는 유인효과(Incentive Effect)가 발생하기 때문인데, 래퍼(A. Laffer)는 조세율의 인하가 기업의 생산활동 촉진과 근로자의 근로의욕 고취로 소득을 증대시키고, 그 결과 조세수입도 증가시킬 수 있음을 보여주는 래퍼곡선(Laffer's curve)을 제시하였다.

실증적으로 우리나라의 경우 2000년 이후 양도소득세를 복잡하게 만드는 비과세와 감면제도의 확대와 세율의 계속적인 인상은 결국 과세대상은 작아지고 과세체계는 공평성 측면에서 매우 바람직하지 못하게 되었다. 이는 수평적 공평성을 침해하고, 수직적 공평성 측면에서도 바람직하지 않는 결과를 초래해 왔다. 조세제도의 왜곡을 줄이고 형평성을 증가시키는 가장 기본적인 방법은 과세대상을 넓히고 세율을 낮추는 것이다.

이와 같이 바람직한 조세제도가 되기 위해서는 첫째, 조세부담의 공평한 분배가 이루어져야 한다. 무엇보다도 우선 납세자들 사이에서 공평한 부담

의 분배가 이루어져야 한다. 조세는 기본적으로 국가가 수행하는 사업의 비용을 국민으로 하여금 부담시키는 수단이기 때문에, 조세부담이 공평하게 분배되어야 한다는 요구는 다른 어떤 것보다도 더 큰 중요성을 갖는다. 둘째, 경제적 효율성을 가져야 한다. 기본적으로 조세의 부과는 민간부문의 의사결정에 영향을 주어 자원배분의 비효율성을 유발하게 된다. 그러므로 바람직한 조세제도가 되기 위해서는 자원배분 과정에서의 가능하면 교란을 작게 만들어 경제적 효율성의 상실을 극소화시킬 수 있어야 한다. 셋째, 행정적 단순성이다. 어떤 조세제도가 아무리 공평하고 효율적이라 해도 복잡하기 짝이 없고 사람들이 이해하기 어렵고 운영에도 많은 비용이 든다면 결코 바람직하다고 할 수 없다. 단순한 조세제도는 조세행정의 비용을 절감한다는 측면에서 뿐만 아니라 납세자들의 자발적 협조를 얻을 수 있다는 측면에서도 매우 중요한 조건이 된다. 넷째, 확실성이다. 조세가 부과되고 징수되는 모든 과정이 정해진 법률과 규정에 따라 확실하게 집행되어야 한다는 조건도 무시할 수 없는 중요성을 갖는다. 조세제도가 자의적으로 운영되어 상당한 정도의 불확실성이 야기될 경우 여러 가지 바람직하지 않은 결과가 빚어진다. 불확실성은 민간부문의 경제활동을 위축시키는 결과를 가져올 수 있을 뿐만 아니라, 조세를 둘러싼 부조리가 만연하게 되는 불행한 결과를 가져오기도 한다.³⁶⁾

본 연구에서는 바람직한 조세제도가 되기 위해서는 세원을 확대하고 세율을 낮추는 방안을 선택한다면 위에서 언급한 바람직한 조세제도에 어느 정도는 근접할 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 제3장에서 서술한 바와 같이 양도소득세 제도에서 운영되어 지고 있는 비과세와 감면대상이 지나치게 방만하고 광범위하게 분포되어 있다. 이러한 비과세 감면제도를 축소한다면 세원이 확대될 것이며, 반면에 세율을 낮추게 된다면 국가 전체적인 입장에서도 조세수입은 크게 감소되지 않는 범위 내에서 바람직한 조세제도가 성립될 것이라 판단된다.

36) 이준구, 재정학, 2판, 다산출판사, p. 320.

제V장 결 론

양도소득세는 소득세법상 열거된 토지, 건물 등을 양도하고 얻은 실현된 자본이득에 부과하는 조세이다. 이러한 양도소득세는 2000년 이후 부동산 투기의 과열현상으로 정책적 목적이라는 명목하에 지속적으로 변화되어 왔다. 그러한 과정에서 양도소득세법의 구조는 복잡한 양상을 띠게 되었다. 본 연구를 통해서 양도소득세가 복잡하게 된 요인을 찾는다면 여러 가지 복합적인 요인들이 있겠지만, 다양한 요인 중에서 특히 비과세와 감면제도, 세율에서 나타나는 세율구조의 복잡성이 문제라고 말할 수 있겠다. 우리나라의 양도소득세 제도는 국가재정수입 확보 목적 이외에도 부동산 투기 억제라는 조세의 정책적 기능에 치중한 결과 부동산 투기가 발생 할 때 조세법의 기본목적에 등한시하고 중과세제도를 통한 부동산정책의 도구로 사용하여 왔다. 이러한 양도소득세 중과세는 합리적인 조세체계를 왜곡시키는 부작용을 초래하였다. 조세제도는 공정성과 자원배분의 효율성을 이루도록 설계되어야 한다.

본 연구의 본문에서 서술한 바와 같이 바람직한 조세제도를 위해서는 비과세와 감면제도의 폭을 축소하고, 현재 시행되었으나 유보되어 있는 다주택자의 중과세율제도, 비사업용토지의 중과세율 제도도 폐지되어야 할 것이다.

첫째, 조세정책목표를 달성하기 위해서는 어느 정도의 조세감면이나 비과세 제도는 필요하다. 그러나 우리나라 양도소득세 제도에서의 비과세 감면 제도는 너무나 광범위하고 방만하게 운영되고 있기 때문에 이는 조세이론에서 보았던 과세의 공정성을 저해하고 양도소득세제의 복잡성을 가중시키는 하나의 요인으로 분석하였다.

둘째, 세율구조의 개선 및 중과세율의 폐지이다. 양도소득세의 기본목적은 국가재정수입의 확보 외에 조세정책적 목적의 세금이라 정의하였다. 그러나 2000년 이후 세율구조의 복잡성과 세율의 잦은 변화는 납세자들에게 법적안정성과 예측가능성을 침해하였다고 할 수 있으며, 헌법상 과잉금지원칙에도 위배하였다고도 말할 수 있을 것이다.

이런 과중한 양도소득세 때문에 부동산 매매 자체를 할 수 없게 된다는 것은 자본주의 시장 논리에 맞지 않다고 말할 수 있을 것이다. 또한 양도소

특세의 납부의무자인 양도자가 매수자인 양수인에게 양도소득세를 전가시키려는 왜곡된 경제행위도 발생하고 있으며, 자산의 동결효과, 자원배분의 효율성을 심각하게 저해하는 등 사회경제 전반에 부정적인 영향을 주고 있다.

따라서 바람직한 조세제도가 되기 위해서는 방만하게 운영되는 비과세제도를 축소하여 세원을 확대시키고, 양도소득세 다주택자의 중과세율과 비사업용 토지 중과세제도는 폐지를 통하여 세율인하를 통한 국가재정수입 확보라는 본연의 목적으로 양도소득세를 운영하여야 할 것이다.



참고 문헌

- 김명숙, “양도소득세의 공급동결효과와 개선방안,” 한국개발연구소, 1989.
- 김영숙, “양도소득세 운용에 관련된 문제점과 개선방안 연구,” 한남대학교 석사학위논문, 2010.
- 김종두, “양도소득세 세율구조 등의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 고려대학교 석사학위논문, 2009.
- 김진태, “양도소득세법의 복잡성 정도와 결정요인에 관한 연구,” 동명대학교 박사학위논문, 2010.
- 남정훈, “부동산세제가 부동산가격에 미치는 영향,” 부경대학교 박사학위논문, 2011.
- 신기탁, “양도소득금액계산 및 세율구조의 개선방안에 관한 연구,” 경원대학교 석사학위논문, 2009.
- 신영재, “참여정부 부동산 조세정책에 관한 연구,” 경원대학교 석사학위논문, 2008.
- 손장엽, “1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세제도의 개선방안,” 재정정책논집 제3집, 한국정책학회, 2001.
- 안수남·김동백·김강영, 양도소득세, 광교이텍스, 2011.
- 우명동, 조세론, 해남출판사, 2007.
- 원종훈, “양도소득세 정책 효과성 제고를 위한 조세체계에 관한 연구,” 국민대학교 석사학위논문, 2011.
- 유옥석, “양도소득세 개선방안에 관한 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2008.
- 윤덕병·박기태, “부동산 양도세에 관한 연구,” Nuri Media Co., Ltd., 2003.
- 이상실, “양도소득세제의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 상지대학교 석사학위논문, 2006.
- 이성훈, “양도소득세의 강화에 따른 동결효과가 아파트 시장에 미치는 영향 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2010.
- 이종진, “양도소득세제의 개선방안에 관한 연구,” 동국대학교 석사학위논문, 2005.

이준구, 재정학, 2판, 다산출판사, 2000.

이헌철, “1세대 1주택 제도 개선방안에 관한 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2009.

이형곤, “비사업용 토지에 대한 보유세와 양도소득세의 중과에 관한 연구,” 부경대학교 석사학위논문, 2008.

임상엽 · 정정운, 세법개론, 상경사, 2010, 2011.

장은영, “주택 양도소득 과세제도에 관한 연구,” 건국대학교 석사학위논문, 2007.

국세청 (<http://www.nts.go.kr>).

국세청통계연보 자료집.

재정경제부, 8. 31 부동산 대책에 관한 보도자료문, 2005.

소득세법 제12조, 제96조.

조세특례제한법 제87조, 제87조2.

양도소득세법 제88조~제114조.



