

현행 부동산 양도세제의 문제점과 개편방향

- 물가상승률을 고려한 세제 개선을 중심으로 -

A Study on Problems with and Revision Directions for the Current Capital gain Tax System in Real Estate : Focus on the improvement of tax system that take the inflation rates into account

이 상 신*

Lee, Sang Shin

차 례

- | | |
|------------------------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 외국의 입법례 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 1. 미 국 |
| 2. 선행연구 고찰 | 2. 일 본 |
| II. 양도소득세액의 크기 결정 제도 현황과 문제점 | 3. 시사점 |
| 1. 개 관 | IV. 양도소득세 개편 방향 |
| 2. 장기보유특별공제 | 1. 물가를 반영한 과세구간 설정 |
| 1) 의 의 | 2. 장기양도차익의 저율 과세 |
| 2) 제도 변천 상황 | 3. 장기보유특별공제의 개선 |
| 3. 기본공제 | 4. 기본공제액 상향 |
| 4. 과세표준 구간 및 세율 | V. 요약 및 결론 |
| 5. 각 제도변경의 평가 및 문제점 | <abstract> |
| | <참고문헌> |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to review the taxation issues on Problems with and Revision Directions for the Current Capital gain Tax System in Real Estate : Focus on the tax system that take the inflation rates into account.

(2) RESEARCH METHOD

This study is conducted by field investigation and confirmation of practical contents after access to relevant webpages, as well as domestic and foreign literature review. The main subject of this study is capital gain taxes in Real Estate.

* 서울시립대학교 세무대학원 교수, 법학박사, sslee@uos.ac.kr, 02-6490-5038

▷ 접수일(2019년 1월 22일), 수정일(1차: 2019년 5월 23일, 2차: 2019년 6월 10일), 게재확정일(2019년 8월 14일)

(3) RESEARCH FINDINGS

The growing burden of capital gains in real estate was partially attributed to the tax system that take the inflation rates into no account, based on which this study set out to examine institutional changes to special deduction for long-term holding, basic deduction, setting of tax brackets, and tax rates and review related systems in the U.S.A. and Japan.

2. RESULTS

First, the nation's tax system should be revised in a direction of setting a tax bracket by reflecting the inflation rates both ordinary income and capital gains and announcing them annually like in the American case.

Second, both the U.S.A. and Japan apply low rate taxation to long-term capital gains, which is considered to be valid both in theory and system. In South Korea, the tax system seems to be utilized as a means of policies too much.

Third, the tax system should be operated in a direction of increasing the benefits of special deductions for long-term holding if it is difficult to set a tax bracket based on the inflation rates or apply low rate taxation to long-term capital gains.

Finally, if there is no improvement in the amount of special deductions for long-term holding, it should be increased to minimum 12 million won or so by taking into consideration the situation in which the basic deduction amount was first legislated or the inflation rates.

3. KEY WORDS

capital gains, inflation rate, special deduction for long-term holding, tax bracket, long-term capital gains

국문초록

부동산 양도소득의 부담증가는 물가상승률을 고려하지 않는 세제구조에도 그 원인이 있다고 판단하여 장기보유특별공제, 기본공제, 과세구간의 설정 및 세율 등의 제도적 변화를 살펴보고 미국과 일본의 관련 제도들을 검토한 결과 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째 통상소득과 양도소득 모두에 대해서 물가상승률을 반영한 과세구간을 설정하여 매년 이를 공시하는 미국의 경우와 같이 세제를 개편하는 방향으로 나아가야 한다. 둘째 미국이나 일본은 장기양도차익에 대해서 저율과세 하고 있는데, 이것은 이론적으로나 제도적으로 타당하다고 생각한다. 우리나라는 세제를 지나치게 정책수단으로 활용하는 것이 아닌가 생각한다. 셋째 물가상승률을 반영한 과세구간의 설정이나 장기양도차익에 대한 저율과세가 어렵다면, 장기보유특별공제의 혜택을 증가시키는 방향으로 세제를 운영하여야 한다. 넷째 장기보유특별공제액에 대한 개선이 없다면 기본공제액을 처음 입법할 때의 상황, 물가상승률 등을 고려하여 최저 1,200만 원 정도가 되도록 공제액을 상향하여야 한다.

핵심어 : 양도소득, 물가상승률, 장기보유 특별공제, 과세구간, 장기양도차익

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

문재인 정부가 출범하고 세제가 부동산 정책 수단의 중요한 축을 차지하게 되면서 그만큼 세 부담이 증가하고 있다. 노무현 정부의 부동산 정책을 계승하여 서민 주거안정과 실수요자 보호를 우선하면서 투기를 방지한다는 목표를 가지고¹⁾ 8·2대책, 9·13대책²⁾ 등 부동산 세제에 중대한 영향이 있는 여러 조치들이 발표되었는데, 그 중요 내용은 보유세와 거래세 모두를 강화하는 것이었다.

이러한 영향으로 ‘서울의 아파트 가격은 23주 연속 하락하고 있으나 거래절벽 현상이 발생하고 있다.’는 보도가 나오고,³⁾ 특히 지방의 경우는 더욱 심하여 주택시장은 동맥경화상태에 빠져 부동산시장이 초토화 상태에까지 이르렀으므로, “투기는 막고 거래는 활성화시키는 조화가 필요하여 거래세는 완화해야 한다.”는 의견도 제시되고 있다.⁴⁾

문재인정부의 부동산정책에 대해 의견이 달라질 수 있으나, 2018년 양도소득세가 예상보다 7조 7천억 원 더 걷혔다는 사실에서 보듯이 국민의 부동산 조세부담은 크게 늘어났다.⁵⁾ 부동산조세 부담이 크게 늘어난 이유로는 강화된 세제 때문이기도 하지만, 연구자의 생각에는 물가상승률이나 경제성장률을 고려하지 않은

현행 세제 때문에 기인하는 것도 매우 크다. 예컨대 부동산 양도소득세 과세구간에 대하여 조정을 하지 않으면,⁶⁾ 부동산 명목가치의 상승을 고려하면 실질적으로 ‘과세구간의 이동’을 통한 조세부담의 증가가 이루어지게 된다.

적정한 조세부담이 조세정책의 중요한 이념임을 생각한다면, 현행 세법상 부동산 조세액을 결정하는 여러 규정들의 도입 시기 및 적정성 등에 대한 재검토가 필요하다. 이 글은 이러한 목적을 위해 먼저 부동산 양도소득세액 계산과 관련한 여러 규정들의 도입 시기 및 적정성을 검토하고, 미국과 일본의 제도에서 시사점을 얻은 후 그 문제점 및 개선방안에 대해 서술하고자 한다.

2. 선행연구 고찰

부동산 조세부담액과 관련한 제도 개선을 다룬 선행연구를 검색하면 대개 주택가격과 보유세간의 관계 또는 가격 평가에 관한 실증분석 연구들이 주로 논의되고 있을 뿐 제도 개선에 관한 것은 잘 보이지 않는다.⁷⁾

최차순(2015)⁸⁾은 주택가격과 보유세간에는 장기균형관계가 성립하고, 보유세 강화는 주택수요 심리를 약화시켜 가격상승을 진정시키는데 어느 정도 기여하고 있지만, 주택시장의 안정적 관리는 보유세 증가와 같은 충격요법이 아닌 실효세율의 형평성 유지와 적정 수준의 이자율 관리가 긴요하다는 점을 제안하였다.

1) 김경민·이창석, “노무현정부 부동산정책의 교훈과 문재인정부의 부동산정책 방향 : 주택정책을 중심으로”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2017.12, 제71집, pp.27-32에서는 노무현정부의 부동산정책과 문재인정부의 부동산정책을 비교한 후, 부동산시장 관련 정책취지는 우수하지만 급변하는 정책으로 인한 혼란 야기, 계층간 양극화 심화를 문제점으로 들고 있다.
 2) http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?lcmepage=17&id=95081333 : 최종접속일자 2019.4.29. 주택시장 안정방안(2018.9.13.자)이 게시되어 있음.
 3) 서울 아파트는 지난해 9월 1만2222건 거래된 후 9·13 부동산 대책 이후 거래량이 급감했다. 10월 1만92건, 11월 3525건, 12월 2277건, 올 1월 1864건, 2월 1574건으로 줄었고 3월에는 1785건을 기록하며 소폭 오름세를 기록했다. 아파트값도 ‘계단식 하락 장세’에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다. 부동산114에 따르면 4월 마지막 주 서울 아파트값은 전주보다 0.05% 떨어져 23주 연속 하락했다. 낙폭도 지난주(0.03%)보다 커졌다(아주경제, “못 팔고 못 산다”...서울 아파트 ‘거래절벽 수렁’, (2019.4.28.자)).
 4) 경남신문, “세금 뺏고 거래 막고- 정상철(창신대 부동산대학원장)”, 2019.4.25.자
 5) 연합뉴스, “작년 세금 378조...세수호황에 조세부담률 역대 최고”, 2019.4.21.자.
 6) 2016년부터 과세표준이 5억 원을 초과하는 경우 종전의 38%에서 40% 세율로 과세하는 규정이 신설되었다.
 7) 한국학술정보원(RISS)에서 검색한 가장 최근의 연구로 이상신, “부동산 양도소득 공제의 문제점과 개선방안,” 부동산학회, 한국부동산학회, 2017.8, 제70집, pp.82-93.
 8) 최차순, “주택가격과 보유세간의 관계 분석”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2015.12, 제63집, p.332.

이규태·김은지·서경규(2016)⁹⁾은 동일한 도시임에도 실가반영률이 자치구별, 규모별, 가격분위별로 상이한 차이를 보이고 있으며, 조세체계의 수직적 형평성이 충족되고 있지 못함을 실증 분석하여, 부동산공시가격의 실가반영률을 제고하여야 하며 따라서 거래가능가격에 80%의 공시비율을 적용하여 공시하는 제도는 폐지하여야 하고, 지역별·규모별·가격수준별로 부동산공시가격의 형평성을 유지하도록 해야 함을 제안하였다.

김경민(2018)¹⁰⁾은 실증을 통하여 서울아파트가격에 영향을 미치는 거시경제변수로서 통화량(M2)과 종합주가지수가 서울아파트매매와 서울아파트전세에 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

이처럼 선행연구들은 주택 가격과 보유세 또는 거시경제변수와의 관계 등을 실증적으로 분석하는데 중점을 두고 있으므로 법학적 방법론으로 분석하는 본 연구는 차별성이 있다.

II. 양도소득세액의 크기 결정 제도 현황과 문제점

1. 개 관

양도소득세는 부동산의 양도가액에서 양도에 수반된 필요경비를 차감한 금액, 즉 양도차익에서 장기보유특별공제액을 차감한 액인 양도소득금액을 도출하고(동법 제95조 제2항), 이 양도소득금액에서 양도소득 기본공제액을 차감하여 계산되는 양도소득세 과세표준에 세율을 곱하여 산출된다(동법 제92조, 제103조). 이때 양도소득세 과세대상 자산의 양도가액은 실

지거래가액에 의함이 원칙인데(동법 제96조 제1항), 실지거래가액이란 실지의 거래대금 그 자체 또는 거래 당시 급부의 대가로 실지 약정된 금액을 의미한다.¹¹⁾ 등기부기재가액이 실지거래가액과 차이가 있음을 확인했다면 확인된 실지거래가액에 의하여야 한다(동법 제114조 제5항).

결국 양도소득세의 크기를 결정하는 것은 양도가액인 부동산가격, 필요경비, 장기보유특별공제, 기본공제, 과세표준 구간, 세율 등 6가지인 것을 알 수 있다. 이 중 필요경비란 그 부동산의 취득가액과 양도에 소요된 비용 및 자본적 지출액을 포괄하는 개념인데, 자본적 지출액에는 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금, 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금이 포함된다. 본래 자본적 지출이란, 그 자산의 가치를 증가시켜 그 증가분이 원본에 부가되는 경우인데, 감가상각으로 비용 계산이 되는 건물과 달리 토지는 감가상각 자산이 아니기 때문에 그 양도 시에 비용으로 계산하게 되는 것이다.¹²⁾

어쨌든 필요경비는 물가상승률에 따른 조정이 이루어지는 항목이 아니고, 세율은 과세표준 구간과 함께 다를 수 있으므로 일단 장기보유특별공제, 기본공제, 과세표준 구간에 대해서 검토하는 것으로 한다.

2. 장기보유특별공제

1) 의 의

3년 이상 보유한 자산의 양도차익에서 일정액을 공제해주는 제도로서, 1988년 양도소득세율의 누진화와 함께 장기 실현이득에 나타날 수 있는 동결효과를 완화하기 위하여 도입되었다.

대법원 판례는 「현실의 양도가액과 취득가

9) 이규태·김은지·서경규, “과세평가의 형평성을 고려한 보유세의 변화 분석 : 대구광역시 아파트를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016.8, 제66집, pp.43-44.

10) 김경민, “서울아파트시장과 거시경제변수 요인들간 동학적 상관관계 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2018.8, 제72집, pp.115-129.

11) 대법원 2011.2.10. 선고 2009두19465 판결.

12) 이상신, 전계 논문.

액의 차액을 양도소득과세대상으로 하고 있고, 인플레이션에 의한 물가상승에 따라 명목소득만이 발생한 경우에도 양도소득으로 과세한다.」는 취지로 해석하고 있었으므로,¹³⁾ 장기간 보유함으로써 형성된 소득이 양도시점에 와서 일시에 실현되는 것에 대한 조정이 필요했고, 또 양도소득은 물가상승에 따른 명목소득의 성격이 강하므로 물가상승분을 공제하여 준다는 취지에서 도입된 것이다.¹⁴⁾

미등기양도자산에 대해서는 장기보유특별공제를 인정하지 않는데, 그것은 투기거래로서의 성격이 강하다고 보기 때문이다.¹⁵⁾ 이에 반하여 종전에는 장기보유특별공제가 인정되지 않았던 비사업용토지는 2016년부터 허용되는 것으로 개정되었다.

2) 제도 변천 상황

1975.1.1. 시행 소득세법에서 종전의 부동산투기억제세를 폐지·흡수하여 토지나 건물의 양도차익에 대하여 과세하는 양도소득세를 신설하였다. 소득세법 제23조는 “양도소득세금액은 당해 자산의 양도로 인하여 발생한 양도가액에서 제45조의 규정에 의한 필요경비를 공제한 금액, 즉 양도차익에서 다시 그 취득가액에 대통령령에 정하는 율과 그 취득일로부터 양도일까지의 기간을 곱한 금액인 양도소득특별공제액을 공제한 금액으로 한다.”고 규정하여 장기보유특별공제액과 기본공제가 통합된 형태로 되어 있었다.¹⁶⁾

1978.1.1.에 시행된 소득세법 제23조는 양도차익에서 양도소득공제액 90만 원과 당해 양도자산의 취득가액에 대통령령이 정하는 율과 그 취득일로부터 양도일까지의 기간을 곱한 금액인 양도소득특별공제액을 모두 공제하는

것으로 개정하였다가, 1978.12.5. 제23조를 다시 개정하여 부동산투기의 억제를 목적으로 양도소득에 대한 과세를 강화하는 방안으로 미등기양도자산에 대한 감면세를 배제하고, 양도소득특별공제제도를 폐지하여 양도소득특별공제액을 90만 원만 공제하는 것으로 다시 변경하였다.

1981.1.1. 시행된 소득세법 제23조는 당면한 경기부양대책의 일환으로 주택공급의 확대를 지원하기 위하여 양도소득에 대한 투기억제 위주의 고 세율구조를 완화한다는 목적으로 다시 개정되었는데, 양도차익에서 양도소득특별공제액과 90만 원을 순차적으로 공제하는 내용으로 개정되어 1978.1.1. 당시의 법과 다시 같아졌다.

전두환 정부 시절인 1982.1.1. 시행 소득세법 제23조는 ‘종합소득세의 세율구조를 개선하여 전반적으로 세부담을 하향조정하되 특히 중산층이하의 세부담을 경감’한다는 목적으로 공제액 90만 원을 150만 원으로 인상하는 내용으로 개정되었다.

1983.1.1. 시행 소득세법 제23조는 고급주택에 대하여 150만 원의 공제를 인정하지 않는 내용으로 개정되었다.

노태우 정부 시절인 1989.1.1. 시행 소득세법 제23조는 다음과 같이 장기보유특별공제를 신설하면서 공제범위를 세분화하였다. 그 내용은 그 자산의 보유기간이 5년 이상인 것에 대하여 당해 자산의 보유기간이 5년 이상 10년 미만인 것은 양도차익의 100분의 10, 당해 자산의 보유기간이 10년 이상인 것은 양도차익의 100분의 30을 장기보유특별공제액으로 공제하고, 150만 원을 양도소득공제라는 명목으로 순차적으로 공제한다는 것이었다.

13) 대법원 1984.6.26. 선고 83누448 판결.

14) 임승순, 『조세법』, 박영사, 2018, p.547. 장기보유특별공제의 문제점과 폐지를 둘러싼 논쟁에 대해서는 송진영·정지선, “양도소득세 과세표준 산정방법과 세율구조에 관한 연구”, 세무학연구, 한국세무학회, 2008.12, 제25권 제4호, pp96-97.

15) 이태로·한만수, 전거서, p295.

16) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=206312&efYd=20190101#0000>; 이하의 내용은 법령 연혁을 조사하여 해당 연도의 법조문을 직접 확인하여 정리한 것임.

김영삼 정부 시절인 1996.1.1. 시행 소득세법은 전면 개정되어, 소득세의 과세방식을 정부부과제도에서 신고납부제도로 전환하였다. 이때부터 현행과 같이 양도소득세는 “제3장 거주자의 양도소득에 대한 납세의무”라 하여 별개의 장으로 체계화되었고, 장기보유특별공제와 기본공제가 별개의 조문으로 분리되었다. 즉 소득세법 제95조에서는 장기보유특별공제의 적용대상을 종전 5년 이상 보유분에서 3년 이상 보유분으로 확대하면서 그 비율도 3년 이상 5년 미만인 것은 양도차익의 100분의 10, 5년 이상 10년 미만인 것은 100분의 15, 10년 이상인 것은 100분의 30으로 조정하였으며, 종전과 달리 양도소득기본공제를 제103조로 별도로 분리하면서 그 기본공제액을 250만 원으로 상향하였다.

김대중 정부 시절인 2002.12.18. 시행된 소득세법 제89조에서는 양도소득세가 비과세되는 1세대 1주택에서 제외되는 “고급주택”을 “고가주택”으로 용어를 변경하였으며, 소득세법 제95조에서는 양도소득금액 계산에 있어 일정면적기준 미만인 고가주택에 대한 장기보유특별공제를 확대하여 주택의 보유기간이 5년 이상 10년 미만인 경우에는 25퍼센트, 10년 이상인 경우는 50퍼센트로 강화하였다.

노무현 정부 시절인 2004.1.1. 시행 소득세법 제95조에서는 부동산투기를 차단하기 위하여 단기보유, 미등기 부동산 및 1세대 3주택 이상인 주택에 대한 양도소득세의 세율을 인상하고, 특히 1세대 3주택 이상인 주택에 대하여는 장기보유특별공제를 적용하지 아니하도록 개정하였다.

2006.1.1. 시행 소득세법에서는 2006년부터 부동산 실거래가신고제가 시행됨에 따라 부동산에 대한 양도소득세 과세기준을 기준시가에서 실거래가액으로 단계적으로 전환하여 양도소득세 과세를 정상화하고, 주택과 함께 재건축·재개발 입주권을 보유한 세대의 주택양도에 따른 양도소득세 과세를 강화하였다. 그래서 소득세법 제95조에서는 1세대 2주택자의 주택

과 비사업용 토지에 대하여는 양도소득세를 중과하고 장기보유특별공제를 배제하는 개정을 하였으며, 다만 15년 이상 보유한 주택에 대한 장기보유특별공제액을 45%로 인상하는 개정을 하였다.

2007.12.31. 개정하여 2008.1.1. 시행한 소득세법 제95조에서는 부동산의 장기보유특별공제 산정방식을 개선하여, 장기보유특별공제의 대상 및 공제율한도는 현행 수준을 유지하되, 공제율은 1년 단위로 세분화하여 보유기간 1년마다 양도차익의 3퍼센트씩 공제받을 수 있도록 하여 15년 이상인 경우 최대 45% 공제받는 것으로 하였다.

이명박 정부 시절인 2008.3.21. 시행 소득세법은 장기간에 걸쳐 발생하는 양도차익이 매매시점에 일시적으로 실현됨에 따라 발생하는 과도한 세부담을 완화하여 거래활성화를 꾀하는 동시에 투기적 수요보다는 실수요 중심의 건전한 부동산 시장 질서를 유지하기 위하여 개정되었다. 장기보유특별공제는 1세대 1주택에 대한 것과 그 이외의 자산으로 분리되어 표1, 표2와 같이 공제율이 표시되었다. 소득세법 제95조는 최고 45퍼센트로 제한되어 있던 1세대 1주택에 대한 장기보유특별공제율을 3년 이상 12퍼센트부터 매년 4퍼센트씩 적용하여 20년 이상인 경우 80퍼센트까지 확대하였으며, 1세대 1주택이 아닌 경우에는 10년 이상인 경우 최대 30%까지 공제하였다.

2009.1.1. 시행 소득세법은 1세대 1주택이 국민의 주거생활안정에 필수적인 요건임을 감안하여 1세대 1주택 장기보유자에 대한 양도소득세 부담을 해소해 줄 필요가 있다는 이유로, 제95조에서 장기보유특별공제를 해당 양도차익의 연 100분의 8씩으로 인상하고, 종전 20년으로 되어있던 보유기간을 10년 이상 보유 시로 감소하면서 그 공제율은 최대 100분의 80까지 허용하였다.

2012.1.1. 개정 및 바로 시행된 소득세법에서는 부동산 시장 정상화 및 주택공급 활성화

를 위하여 제95조에서 다주택자가 장기간 보유한 주택에 대하여 장기보유특별공제를 배제하는 내용의 종전 규정을 삭제하여, 결국 미등기자산과 비사업용토지를 제외하고는 원칙적으로 장기보유특별공제가 적용되도록 개정하였다.

박근혜 정부 직전인 2013.1.1.개정 및 바로 시행된 소득세법에서는 제95조에서 양도소득세 장기보유특별공제 적용 대상을 조합원입주권까지 확대하는 내용의 문구를 삽입하여, 조합원입주권을 양도하는 경우 관리처분계획 인가 전의 양도차익에 대하여 장기보유특별공제를 적용하도록 하였다.

2016.1.1. 시행 소득세법에서는 물가상승 등에 따른 납세자의 세부담을 경감하기 위하여 제95조에서 장기보유특별공제가 배제되던 비사업용토지에 대한 문구를 삭제함으로써 거주자가 비사업용 토지를 양도하는 경우에도 장기보유특별공제를 받을 수 있도록 하였다.

문재인 정부 시절인 2018.1.1. 시행 소득세법 제95조에서는 1세대 1주택이 아닌 경우 보유기간이 3년 이상 4년 미만인 경우 10퍼센트부터 10년 이상인 경우 30퍼센트까지로 되어 있던 공제비율을, 6퍼센트로 낮추면서 보유기간을 5년 늘려 15년 이상인 경우 30퍼센트로 변경하였다. 또한 부동산 투기를 억제하기 위하여 2주택 보유자가 조정대상지역 내 주택 양도시 장기보유특별공제의 적용을 배제하였다.

그리하여 현재 장기보유특별공제액은 3년 이상의 보유기간을 가진 경우에, 1세대 1주택은 최소 100분의 24에서 매년 100분의 8씩 증가하여 10년 이상은 최대 100분의 80, 1세대 1주택이 아닌 경우 최소 100분의 10에서 매년 100분의 2씩 증가하여 15년 이상은 최대 100분의 30까지의 공제율이 적용된다(소득세법 제95조 제2항). 보유기간을 계산할 때에는, 부동산을 계속하여 보유한 기간만을 통산하여야 하고, 그것이 멸실되었다가 신축되거나 다른 공제

율을 적용하여야 하는 자산으로 변동된 경우에는 통산할 수 없다.¹⁷⁾

3. 기본공제

부동산, 부동산에 관한 권리, 기타 자산을 묶어서 그 전체의 양도소득에서 연 250만 원을, 주식이나 출자지분의 양도에서 별도로 연 250만 원을, 파생상품의 양도소득에서 연 250만 원을 각각 공제할 수 있는데, 이를 양도소득 기본공제라고 한다(소득세법 제103조 제1항, 제3항).

앞에서 본 바와 같이 양도소득기본공제는 장기보유특별공제와 통합되어 1978.1.1. 시행 소득세법에서 양도소득특별공제라는 이름으로 90만 원이 인정되어 모두 공제하는 것으로 하여 적용되다가, 전두환 정부 시절인 1982년 150만 원으로 인상되었고, 노태우 정부 시절인 1989년에 장기보유특별공제라는 용어가 처음으로 등장하였으며, 김영삼 정부 시절인 1996.1.1. 시행 소득세법이 전면개정 될 때에 장기보유특별공제와 양도소득기본공제로 범조문이 분리되면서, 현행 법 체계와 같아졌고 종전에 150만 원만 인정되던 기본공제액도 250만 원으로 인상되었다.

그 후 김대중 정부 시절인 2001.1.1. 시행 소득세법 제103조에서 종전에는 양도소득과세표준 계산 시 개인별로 부동산 및 유가증권의 양도소득을 모두 합쳐서 연 250만 원을 공제하던 것을, 부동산 등의 자산과 유가증권 등의 자산으로 나누어 각 자산별로 각각 250만 원을 공제하도록 개정하면서 현행법과 같아진 것이다. 다만 1개 과세연도 중 2회 이상 또는 1회에 2개 이상의 자산을 양도한 경우에도 양도소득 기본공제는 전체 양도차익에 대해 250만 원만 허용된다.¹⁸⁾

4. 과세표준 구간 및 세율

1975.1.1. 시행 소득세법 제70조에서는 토

17) 대법원 2014.9.4. 선고 2012두28025 판결.

18) 이태로·한만수, 전계서, p297.

지의 경우에는 양도소득과세표준의 100분의 50, 건물과 기타 자산에 대해서는 양도소득과세표준의 100분의 30으로 규정하고 있었다(3항). 이 당시 종합소득세율은 24만 원 이하는 100분의8, 3,600만 원을 초과하는 경우에는 65%, 4,800만 원을 초과하는 경우에는 70%의 세율로 하는 등 16개 과세구간을 정하고 있었다(1항).¹⁹⁾

1978.1.1. 시행된 소득세법은 국민경제의 균형적 발전을 위하여 중산층을 보호·육성하며 근로자의 부담을 경감하고자 하였다. 양도소득세율은 종전과 같았으나, 종합소득세율은 변화가 있었다. 즉 제70조 제1항은 60만 원 이하는 100분의8, 5,400만 원 초과 시에는 65%의 세율로, 8,400만 원 초과 시에는 70%의 세율로 과세하는 것으로 정하는 등 과세구간은 17개로 하면서 동시에 그 액수를 상향하였다.

1981.1.1. 시행된 소득세법은 주택공급의 확대를 지원하기 위하여 양도소득에 대한 투기 억제주의의 고 세율구조를 완화하려는 목적에서 개정된 것이었다. 그래서 제70조에서는 토지 및 건물에 대한 세율은 2년 미만 보유한 경우 50%, 2년 이상 보유한 것은 40%로 하되 주택 건설촉진법상 국민주택규모 이하의 것(2배 이내의 부수토지 포함)은 30%로 과세하고, 미등기자산은 75%로 과세하는 것으로 되어 있었다(3항). 종합소득과세표준은 120만 원 이하의 경우 6%, 4,500만 원 초과 시 56%, 6,000만 원 초과 시 62%로 과세하는 것으로 규정하여(1항), 과세구간은 동일했으나 세율과 그 액수를 일부 하향조정 하였다.

전두환 정부 시절인 1982.1.1. 시행된 소득세법은 종합소득세의 세율을 전반적으로 인하 조정하여 세율구조의 지나친 누진구조를 완화하는 것이 주된 목표였다. 양도소득세는 종전과 달라지지 않았으나, 종합소득세율과 구간은 120만 원 이하의 경우 6%, 4,800만 원 초과

55%, 6,000만 원 초과 60%로 하여 과세구간은 17개 동일했으나 일부 세율을 하향 조정하였다.

1983.1.1. 시행 소득세법은 최저 6퍼센트에서 최고 60퍼센트로 되어 있는 종합소득세의 세율체계를 최고 55퍼센트를 기준으로 전 소득계층에 걸쳐 하향조정하여 세율구조의 지나친 누진구조를 완화하고자 하였다. 제70조는 180만 원 이하 6%, 4,700만 원 초과 51%, 6,000만 원 초과 55%의 세율로 하여 세율과 그 금액을 하향 조정하였으며, 과세구간도 16개로 줄었다. 양도소득세율에는 변화가 없었다.

노태우 정부 시절인 1989.1.1. 시행된 소득세법은 제70조의 양도소득세율과 종합소득세율 모두에 큰 변화가 있었다. 먼저 종합소득세율은 과세구간이 8개로 감소하면서 동시에 금액과 세율도 인하되었다. 즉 250만 원 이하는 5%, 2,300만 원 초과 40%, 5,000만 원 초과 50%로 금액과 세율이 모두 인하되었다(1항). 반면에 양도소득세율은 과세가 강화되면서 누진율이 도입되어 2년 미만 보유한 경우 세율은 60%로 종전에 비해 10%가 상향되었고, 과세표준 3,000만 원 이하 40%, 3,000만 원 초과 45%, 6,000만 원 초과 50%, 1억 원 초과 55%, 5억 원 초과 60%로 규정되어 과세구간, 금액 및 세율이 강화되었다(3항).

김영삼 정부 시절인 1996.1.1. 시행된 소득세법에서는 금융실명제의 실시에 따라 이자·배당소득에 대한 종합과세를 실시하기로 되어있어서 종합소득세율과 양도소득세율에 대하여 과세구간 및 세율 등을 완화하면서 동시에 별개의 조문에서 규율하는 내용으로 법 개정이 이루어졌다. 제55조에서는 1,000만 원 이하 10%, 3,000만 원 초과 30%, 6,000만 원 초과 40%로 과세하여 과세구간은 4개로 단순화하면서 세율을 낮추되 그 금액은 일부 조정하였다. 양도소득세율은 제104조에서 규정하되 과세구간도

19) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=206312&efYd=20190101#0000>; 이하의 내용은 법령 연혁을 조사하여 해당 연도의 법조문을 직접 확인하여 정리한 것임.

3,000만 원 이하 30%, 3,000만 원 초과 40%, 6,000만 원 초과 50%의 3단계로 과세구간을 단순화하면서 세율도 인하조정 하였다.

김대중 정부 시절인 2002.1.1. 시행된 소득세법 제55조는 근로자 및 사업자의 세부담을 경감하기 위하여 종합소득세율을 인하하는 내용으로 개정되었고, 종합소득세율의 인하에 맞추어 부동산 등의 양도소득세율도 조정되었다. 제55조는 1,000만 원 이하 9%, 4,000만 원 초과 27%, 8,000만 원 초과 36%로 세율을 인하하되 그 금액을 조정하였다. 제104조의 양도소득세율도 기본적으로는 종합소득세율과 동일하게 적용하는 방식으로 바뀌었으나, 보유기간이 1년 미만인 경우 36%, 미등기양도자산은 60%로 과세하는 것으로 세율과 기간 등에 변경이 있었다.

노무현 정부 시절인 2004.1.1. 시행 소득세법 제95조에서는 부동산투기를 차단하기 위하여 제104조에서 1년 미만인 것은 50%, 2년 미만인 것은 40% 등으로 세분화하면서 세율을 인상하였고, 미등기 부동산은 70%, 1세대 3주택 이상인 주택은 60%로 양도소득세의 세율을 인상하였다. 제55조의 종합소득세율 구간과 세율에는 변동이 없었다.

2005.1.1. 시행 소득세법에서는 중산·서민층의 조세부담을 경감하기 위하여 제55조의 종합소득세율을 과세구간마다 1%씩 인하하였다. 그러나 제104조의 양도소득세율은 인하하지 않아서 종전과 같았다. 예컨대 8,000만 원 초과 과세표준의 종합소득세율은 35%, 양도소득세율은 36%가 적용되었다.

2006.1.1. 시행 소득세법에서는 주택의 개념에 입주권을 포함시키는 등 양도소득세 과세를 강화하였다. 그래서 소득세법 제95조에서는 1세대 2주택자(입주권자)의 주택은 50%, 비사업용 토지에 대하여는 60%로 과세하는 내용의 개정을 하였으며, 제55조의 종합소득세율에는 변화가 없었다.

2007.12.31. 개정하여 2008.1.1. 시행한

소득세법은 중산·서민층의 세부담을 경감하기 위하여 종합소득 과세표준 구간을 상향조정하였다. 즉 제55조는 1,200만 원 이하는 8%, 1,200만 원 초과는 17%, 4,600만 원 초과 26%, 8,800만 원 초과 35%로 하여, 그 과세구간을 각각 200만 원, 600만 원, 800만 원을 인상하였다. 그러나 제104조의 양도소득세율 구간은 개정 없이 종전과 같았다.

이명박 정부 시절인 2008.3.21. 시행 소득세법은 장기보유특별세액에 대한 개정을 하였으나, 제55조 종합소득세율 및 제104조 양도소득세율에 대한 개정은 없었다.

2009.1.1. 시행 소득세법은 중요한 개정이 이루어졌다. 종합소득세율과 양도소득세율을 일치시키는 내용의 개정이 이루어졌으며, 중산층 및 서민층의 세 부담을 경감하기 위하여 종합소득세율을 인하하였다. 제55조는 최고세율구간은 35%를 유지하되 1,200만 원 구간은 2%, 다른 구간은 각각 1% 인하하여 6%, 16%, 25%로 하였다. 이 세율은 2010년부터는 모든 구간의 세율을 낮추어 6%, 15%, 24%, 33%가 되도록 하였으나, 2009.12.31. 개정 시 2년 연기되었다. 한편 제104조 부동산에 관한 양도소득세율은 “종합소득세율을 정한 제55조 제1항을 적용한다.”는 문구로 변경되었다.

2012.1.1. 개정 및 바로 시행된 소득세법에서는 과세구간에 3억 원 초과분에 38%로 과세하는 내용이 추가되었다. 그래서 제55조는 6%, 15%, 24%, 35%, 38%의 세율 및 5개 과세구간이 되었으며 그 외의 과세구간 변동은 없었다. 제104조의 양도소득세율은 종합소득세율의 변동에 따른 것을 제외하고는 예컨대 2의2호를 3호로 변경하는 등의 조정을 하였을 뿐 실질적인 변동이 없었다.

박근혜 정부 직전인 2013.1.1. 개정 및 바로 시행된 소득세법에서는 1세대 3주택 중과제도를 유예하는 내용의 개정이 있었다. 제104조에서는 2013.12.31.까지 양도하는 경우에는 60%의 세율이 아닌 종합소득세율에 10%를 가

산한 세율로 과세한다고 하였다(제4항, 6항). 이 외에 종합소득세율이나 양도소득세율에 관한 다른 변경은 없었다.

2014.1.1. 시행 소득세법에서는 고소득자에 대한 과세를 강화하기 위하여 소득세 최고세율 적용 과세표준을 3억 원 초과에서 1억 5천만 원 초과로 하향조정하고, 주택거래 활성화를 위하여 다주택자에 대한 양도소득세 중과제도를 폐지하는 내용의 개정이 있었다. 즉 제55조는 종전 과세구간 3억 원이 1억 5천만 원으로 변경된 것을 제외하고는 종전의 세율이나 과세구간에는 차이가 없었다. 제104조에서는 1세대 2주택, 3주택에 대해 중과하는 내용은 모두 삭제되었으며, 1년 미만 보유 50%, 2년 미만 보유 40%로 과세하는 내용 및 비사업용토지에 대해 종합소득세율에 10%를 가산하여 중과하는 내용만이 남게 되었으나, 그 과세는 종전과 차이가 없는 것이었다.

2016.1.1. 시행 소득세법에서는 비사업용토지에 대한 장기보유특별공제를 인정하면서 그 세율도 종합소득세 과세구간에 따라 1천 200만 원 이하 16%, 25%, 34%, 45%, 1억 5천만 원 초과 48%로 과세하는 것으로 변경되었다. 그 이외 다른 개정은 없었다.

2017.1.1. 시행 소득세법에서는 소득재분배 효과 강화 등을 위해 최고세율을 인상하는 내용의 개정이 있었다. 제55조는 5억 원을 초과하는 경우 40%로 과세하는 내용이 추가되어 세율구간은 6개가 되었다.

문재인 정부 시절인 2018.1.1. 시행 소득세법에서는 과세형평을 제고하고 소득재분배를 개선하기 위하여 종합소득과세표준 3억 원 초과분에 대한 소득세율을 인상하였다. 제55조는 3억 원 초과분은 40%, 5억 원 초과분은 42%로 과세하는 내용으로 되어 7개 과세구간이 되었다. 그러나 양도소득세에 대해서는 부동산투기 억제 및 과세형평 제고를 위하여 ① 1세대 2주택 이상자가 조정대상지역 내 주택 양도 시 양도소득에 대한 세율을 기본세율에 10퍼센트 포인트

(3주택 이상 보유자는 20퍼센트 포인트)를 가산하고, 장기보유특별공제의 적용 배제, ② 투기 목적의 분양권 전매(轉賣)를 억제하기 위하여 『주택법』에 따른 조정대상지역 내 주택의 입주자로 선정된 지위에 대한 양도소득세율을 보유기간에 관계없이 양도소득과세표준의 100분의 50으로 하는 내용 신설, ③ 비사업용 토지의 양도소득 과세표준이 3억 원 초과 50%, 5억 원 초과 52% 등 각각 종전보다 2%씩 인상 등 개정이 있었다.

2019.1.1. 시행 소득세법은 제104조에서 거주자가 조정대상지역의 공고가 있는 날 이전에 주택의 입주자로 선정된 지위를 양도하기 위하여 매매계약을 체결하고 계약금을 지급받은 사실이 증빙서류에 의하여 확인되는 경우에 50% 단일세율 적용을 배제하는 내용이 추가되었을 뿐 종전과 다른 개정은 없었다. 제55조의 종합소득세율에도 변경이 없었다.

5. 각 제도변경의 평가 및 문제점

양도소득세 부담을 결정하는 세율구조나 공제제도들의 변천과정을 살펴보면 우선 부동산투기 방지 등 부동산정책의 하나로 양도소득세를 운영해왔기 때문에 그 변동이 매우 급격하게 일어났다는 점을 알 수 있다.

소득세 과세구간의 경우 75년 16개에서 78년 17개, 83년 16개, 89년 8개, 96년 4개, 2013년 5개, 2017년 6개, 2018년 다시 7개 구간으로 바뀌었으며, 과세기준 최저금액과 최고금액간의 차이는 75년 200배에서, 78년 140배, 81년 50배, 96년 6배, 2002년 8배, 2008년 7.3배, 2014년 12.5배, 2017년 41.6배 등으로 계속 변화하였다. 그 최저가액은 75년 24만 원에서, 78년 60만 원, 81년 120만 원, 83년 180만 원, 89년 250만 원, 96년 1,000만 원, 2008년 이후 현재까지 1,200만 원으로 50배 상향되었다. 그러나 최고가액은 1975년 4,800만 원에서 1989년 5,000만 원으로 1.04배, 2008년 8,800만 원으로 1.83배 상향되었

으나, 2017년 이후 5억 원이 되어 10.4배 상향된 것을 알 수 있다.

세율의 변화, 과세방법의 변화 등으로 제도 변화의 공통점을 찾기가 쉽지 않으나, 전체적으로 보아 1975년과 비교하면 하위구간은 많이, 상위구간은 적게 변화하여 상대적으로 상위구간의 부담이 커졌는데 그 변동 폭이 매우 컸다고 평가할 수 있다. 다만 2008년 이후 상위구간에 신설된 점을 제외하면 변화가 거의 없기 때문에, 즉 물가상승을 고려하면 세 부담이 증가하였다는 점이 또 다른 특징이라고 하겠다.

왜냐하면 한국은행 경제통계시스템에서 확인한 자료에 의하면, 2015년 100을 기준으로 한 소비자물가지수는 1985년 31.2에서, 88년 35.3, 96년 57.5, 2002년 71.2, 2008년 86.1, 2014년 99.3, 2016년 101, 2018년 104.5로 나타났는데,²⁰⁾ 2008년을 기준으로 2018년까지 21%가 상승하였는데 그 조정이 없다는 것을 보여주기 때문이다.

한편 양도소득세는 단일세율로 과세되다가 노태우 정부 시절인 1989년에 누진율이 도입되었으며 이후 일반소득세에 비해 중과되다가 이명박 정부 시절인 2009년 종합소득세율과 같아졌다. 따라서 1985년을 기준으로 하면 2018년 현재 대략 3.35배 상승하였으므로 그 부분에 대한 과세는 물가상승분에 해당하는 것이어서 실질적인 소득에 해당하지 않는다는 것이 된다.

이러한 것이 함축하는 의미는 매우 크다. 과세구간을 물가상승률에 따라 조정해주지 않는다면 공제제도를 통해 공제해주어야 한다는 의미가 되기 때문이다.

장기보유특별공제는 1988년에 신설되어 1996년 기본소득과 분리되면서 현행법과 같은 체계가 되었는데, 그 전에는 양도소득특별공제라 하여 기본공제와 통합되어 있었다. 예컨대 1985년 당시에는 양도소득특별공제액과 150만 원을 순차적으로 공제하는 것으로 되어 있었

으나, 1989년 5년 이상인 경우 10%, 10년 이상인 경우 30%를 장기보유특별공제로 공제한다고 한 이후, 정부의 정책에 따라 적용비율이 확대 또는 축소되는 등의 변화를 거쳐 이명박 정부 시절인 2008년 1세대 1주택에 대한 것과 기타의 것으로 분리되어 공제비율을 상향하는 등 시행되다가 2018년 문재인 정부에 들어와서 그 비율을 축소하거나 조정지역에서는 1주택이더라도 이를 배제하는 내용의 개정이 이루어졌다.

한편 기본공제는 1996년에 250만 원이 인정되었고, 2001년에 자산별로 250만 원을 인정하는 개정이 이루어졌으나, 장기보유특별공제와 통합되어 있던 시기에도 90만 원이 인정되었던 만큼 그 실질적 변화는 없다고 보아야 한다. 96년의 소비자물가지수가 57.5이고 2018년 104.5이므로 약 82%가 상승했기 때문에 그만큼의 공제액 인상이 되었어야 세 부담에 차이가 없기 때문이다.

결국 2008년을 기준으로 한다면 물가상승률에 따른 과세구간 조정이 없는 상태에서 기본공제액에도 변화가 없고 장기보유특별공제는 축소되는 상황이므로 최소한 물가상승 부분이 그대로 조세부담으로 귀착되는 결과가 되었다. 더구나 소득구간 최대 금액에 변화가 크지 않아서 소득이 누적되어 발생하는 양도소득의 특성상 조세부담이 더 늘었을 것으로 생각한다.

Ⅲ. 외국의 입법례

1. 미국

양도소득(capital gain)은 통상소득(ordinary income)과 대립되어 사용되며, 1년 이상의 장기양도소득은 일반적으로 통상소득에 비해 저율과세 되기 때문에, 납세자들은 가능한 한 장기양도소득으로 취급되는 소득을 크게 하려는 여러 시도들을 해왔고,²¹⁾ 의회는 납세자들

20) <http://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/prices/#/cpiy>

이 통상소득을 장기양도소득으로 바꾸는 것을 방지하는 데에 노력해왔다.²²⁾ 그래서 개인 및 그 지배를 받는 회사의 거래, 납세자와 그 본인이나 배우자 등이 신탁의 수익자인 경우 그 신탁과의 거래, 가족 간 거래와 같은 특수관계자(related person)와의 거래 손익은 비록 양도자산(capital asset) 거래라 하더라도 무조건 통상소득으로 보고 있다.²³⁾ 이러한 양도소득은 그것이 양도자산으로부터 발생한 것인지, 그 매매 또는 교환이 있었는지, 그 자산을 얼마나 오랫동안 보유했는지 등의 요소에 따라 결정된다.²⁴⁾

미국에서의 양도차익 계산은 판매가액에서 판매비와 수정된(adjusted) 원가(Basis)를 공제하여 얻게 된다.²⁵⁾ 수정원가는 취득원가(original basis)에 자본적 지출을 더하고 감가상각을 공제하여 도출된다.²⁶⁾ 자본적 지출을 하거나 개량 또는 손해 당한 재산의 회복, 권리방어비용 등이 있는 경우에는 원가를 증가시키고, 지역권이나 주택판매의 이익이 이연된 경우에는 원가를 감소시키게 된다.²⁷⁾

다만 주택을 양도하는 경우에는 우리와 같은 1세대 1주택 비과세 대신에 소득공제제도를 인정하고 있다. 그래서 고가주택 여부를 묻지 않고 소유 및 거주기간이 매각일 기준 5년 내에 2년 이상인 주택(Mainhome)을 양도하는 경우에는 25만 달러를 공제하되, 부부합산 신고자인 경우에는 50만 달러를 공제한다.²⁸⁾

이러한 과정을 거쳐 도출된 양도차익에 대하여 미국 세법 IRC §1(h)에 따라 1년 이내의 단기보유 자산의 양도는 통상의 소득세율에 따

라 과세하게 된다. 2019년 현재 9,700달러 이하인 경우 10%에서 시작하여, 9,700달러 초과 12%, 39,475달러 초과 22%, 84,200달러 초과 24%, 160,725달러 초과 32%, 204,100달러 초과 35%, 510,300달러 초과 37%로 과세하여 7단계의 과세구조를 이루고 있다.²⁹⁾

이 소득구간은 2018년 대비 10% 세율 구간의 경우 9,525달러에서 9,700달러로 175달러 인상하는 등 각각의 구간에서, 775달러, 1,700달러, 3,225달러, 4,100달러, 10,300달러를 인상하여 계산된 것이다. 이것은 최저구간의 경우 1.8%, 최고구간의 경우 2% 인상된 것이다. 이처럼 미국 세법은 물가상승률(inflation)을 고려하여 매년 과세구간 기준금액을 조정함으로써 전년도에 비해 세후소득이 감소하지 않도록 하고 있다.³⁰⁾ 예컨대 10년 전인 2008년의 경우 과세구간은 6개였으며, 8,025달러 이하 10%, 8,025달러 초과 15%, 32,550달러 초과 25%, 78,850달러 초과 28%, 164,550달러 초과 33%, 357,700달러 초과 35%로 과세하였는데,³¹⁾ 이것은 최저구간의 경우 1.21배에 해당하고, 현행 35% 세율구간 기준액과 당시 33% 과세구간을 비교하면 1.24배에 해당하여 10년간 대략 매년 2% 정도씩 과세구간을 인상한 것을 알 수 있다.

한편 1년 이상의 장기보유 자산의 양도에 대해서 Maximum capital gains rate라 하여 2019년 현재 39,375달러 이하 0%, 39,375달러 초과 15%, 434,550달러 초과 20%로 과세한다.³²⁾ 이것은 2018년 38,600달러 이하

21) Whittenburg/Altus-Buller, 『Income Tax Fundamentals(2012ed.)』, south-western, 2012, p.8-12.

22) Michael J. Graetz·Deborah H. Schenk, 『Federal Income Taxation(3ed.)』, The Foundation Press, Inc. 1995, p.568.

23) <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p544.pdf>, Sales and other Dispositions of Assets, p21.

24) James J. Freeland/Daniel J. Lathrope/Stephen A. Lind/Richard B. Stephens, 『Fundamentals of Federal Income Taxation(16.Ed)』, Foundation Press, 2011, p712.

25) <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p523.pdf>, Selling Your Home, p6.

26) Whittenburg/Altus-Buller, op.cit, p.8-4.

27) Peter W. Bernstein(Ed.), op.cit, pp321-322.

28) <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p523.pdf>, Selling Your Home, p7.

29) <https://www.bankrate.com/finance/taxes/tax-brackets.aspx>

30) Murphy·Higgins, 『Concepts in Federal Taxation(2006ed.)』, Thomson, 2006, p.18

31) <https://www.bankrate.com/finance/money-guides/2008-tax-bracket-rates.aspx>

0%, 초과 15%, 425,800달러 초과 20% 과세에 비해 775달러, 8,750달러가 상향된 것인데,³³⁾ 역시 통상소득의 경우처럼 대략 2%씩 과세구간이 인상되었다. 10년 전인 2008년부터 2012년까지는 통상소득 25% 구간을 초과하는 경우 즉 34,500달러 초과에만 15%로 과세하였을 뿐 그 이하 소득에 대해서는 0%로 비과세되었다.³⁴⁾

한편 제1250조에서 정하는 감가상각자산의 판매의 환입(recapture)이 적용되는 특정 부동산의 경우에는 25%, 중소기업의 주식과 수집품(collectibles)의 양도에는 28%의 세율이 적용된다.³⁵⁾

결국 미국의 양도소득세제의 특징은 “첫째 종합소득세율과 양도소득세율은 서로 분리되어 있다 둘째 종합소득세율과 양도소득세율 모두 물가상승률을 고려하여 과세구간을 매년 조정하고 있다 셋째 장기보유양도소득에 대해서는 저율과세 하고 있다. 넷째 장기보유특별공제와 기본공제제도는 두고 있지 않다 다섯째 거주용 주택의 양도에 대해서는 25만 달러(부부합산의 경우는 50만 달러)의 소득공제를 인정한다.” 등으로 요약 할 수 있다.

2. 일본

양도소득은 부동산 이외에 서화, 보석, 골동품, 선박, 기계기구, 특허권 등의 무체재산권 등의 자산이 양도에 의하여 소유자의 손을 벗어나는 것을 기회로 그 소유기간 중의 증가차익을 청산하여 과세하는 것으로 보고 있으며,³⁶⁾ 다른 소득과 분리해서 과세한다.³⁷⁾ 양도소득금액은 양도가액으로부터 취득비와 양도비용 등 필

요경비를 공제하고 특별공제액을 공제함으로써 구하는데, 특별공제액은 50만 엔으로 한다(소득세법 제33조 제3항, 4항). 이때 취득비는 그 자산의 취득에 소요된 금액 및 설비비와 개량비 금액의 합계액으로 한다(동법 제38조 제1항).

일본의 소득세율은 7개의 과세구간으로 되어 195만 엔 이하 5%, 초과 10%, 330만 엔 초과 20%, 695만 엔 초과 23%, 900만 엔 초과 33%, 1,800만 엔 초과 40%, 4,000만 엔 초과 45%로 되어 있다(제89조). 이 구간은 2011년부터 시행되어 온 것으로서 2015년에 4,000만 엔 초과구간을 신설하여 45%를 과세하기로 한 것을 제외하고는 변화가 없었다.

그런데 장기양도소득에 대해서는 양도되는 해의 1월 1일의 자산의 보유기간 5년을 기준으로 하여 과세장기양도소득금액이 2천만 엔 미만인 경우에는 10%, 그 초과분은 15%로 과세한다(조세특별조치법 제31조의2 제1항). 단기양도소득에 대하여는 30%의 세율로 과세한다(동법 제32조 제1항). 종합소득금액이 1,800만 엔을 초과하는 경우 40%, 4,000만 엔을 초과하는 경우 45%로 과세하는 것과 비교하면 양도소득이 통상소득에 비해 저율과세 됨을 알 수 있다.³⁸⁾ 이처럼 양도소득으로 분류되면 세부담이 경감되므로 다른 종류의 소득을 양도소득으로 가장하거나 다른 종류의 소득을 양도소득으로 전환하고자 하는 시도가 되기 쉽다.³⁹⁾

양도소득을 저율과세 하는 것은, 양도소득은 장기간에 걸쳐 서서히 누적된 자본이득(capital gain)이 일시에 실현되는 것이므로 누진세율의 적용을 완화하기 위한 것이다.⁴⁰⁾

한편 조세특별조치법에 따라 특별공제액은

32) <https://www.bankrate.com/investing/long-term-capital-gains-tax/>

33) <https://www.nerdwallet.com/blog/taxes/capital-gains-tax-rates/>

34) <https://taxfoundation.org/federal-capital-gains-tax-rates-1988-2013/>

35) <https://www.bankrate.com/investing/long-term-capital-gains-tax/>

36)金子宏, 『租税法』(21版), 弘文堂, 2016, p.239.

37)金子宏, 上掲書, p.268.

38) <https://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/2260.htm>

39)金子宏, 前掲書, p.269.

40)金子宏, 上掲書, p.240.

양도의 원인이나 모습에 따라 별도의 규정을 두고 있는데, 예컨대 거주용 주택을 양도하는 경우에는 장기·단기양도 차익을 부분하지 않고 3,000만 엔을 특별공제 한다(동법 제35조 제1항).

결국 일본의 양도소득세제의 특징은 첫째 조합소득세율과 양도소득세율은 서로 분리되어 있다 둘째 2011년 이후 과세구간에는 변동이 없어 물가상승률을 고려한 과세구간의 조정제도는 없다 셋째 장기보유양도소득에 대해서는 조세특별조치법을 통하여 10% 또는 15%의 저율로 과세하고 있다 넷째 장기보유특별공제제도는 없으며, 기본공제와 유사하게 특별공제 50만 엔을 공제하는 제도가 소득세법에 있다 다섯째 거주용 주택의 양도에 대해서는 3,000만 엔을 한도로 소득공제 한다 등이다.

3. 시사점

미국과 일본의 양도소득세 과세구간, 과세방법 및 공제제도 등을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 얻었다.

첫째 미국은 과세구간에 대해 물가상승률을 고려한 과세구간 조정을 함으로써 장기보유특별공제, 기본공제의 문제가 없었다. 그래서 양도소득세 계산이 우리나라에 비해 상대적으로 매우 간단했다.

둘째 일본은 우리나라와 같이 물가상승률에 따라 과세구간 조정을 하지 않았다. 소득세법에는 장기보유특별공제 제도가 인정되지 않았고 기본공제와 유사한 특별공제가 인정되었다.

셋째 미국과 일본 모두 양도차익에 대하여 장기양도와 단기양도를 구별하여 장기양도차익에 대하여는 통상의 소득세율보다 매우 낮은 세율로 과세하고 있다.

넷째 미국과 일본 모두 주거용 주택에 대해서는 소득공제방식에 따라 미국은 부부합산은 50만 달러, 일본은 3,000만 엔이라는 큰 액수를 공제하고 있어서 그 처분 시 장기보유특별공제나 기본공제를 고려할 필요성이 적었다.

결국 양도소득세제를 개편할 때 미국식으로 단순화하여 개편할 것인가 아니면 일본식으로 지금보다는 좀 더 간단하게 개선할 것인가 하는 점이 쟁점이 될 것이다.

IV. 양도소득세 개편 방향

1. 물가를 반영한 과세구간 설정

미국은 통상소득과 양도소득 모두에 물가상승률을 반영한 과세구간을 설정하여 매년 이를 공시하고 있었다. 이와 같은 제도를 운영한다면 장기보유특별공제나 기본공제제도는 그 존재 의미가 대폭 감소하게 되므로 양도소득세와 관련한 세법이 단순화될 수 있다. 다만 이것은 소득세제 전반에 대한 것이고 양도소득세만의 문제는 아니므로 장기적인 과제라 할 것이다.

2. 장기양도차익의 저율 과세

양도소득은 장기간에 걸쳐 누적된 자본이득이 일시에 실현되는 특징을 가진다. 그래서 양도차익의 크기가 통상소득에 비해 크게 나오기 때문에 누진세율의 완화를 위한 조치가 반드시 필요하다. 미국은 과세구간의 조정과 저율과세를 모두 채택하였기 때문에 이러한 문제는 거의 해결될 것이다. 일본은 소득구간의 조정은 하지 않지만 통상소득보다 아주 낮게 저율과세 하여 이러한 문제를 해결하고 있다. 어느 정도 수준으로 저율과세 할 것이냐의 문제는 있으나, 장기양도차익에 대해 저율과세 한다면 장기보유특별공제는 폐지하여도 문제가 없을 것이다.

3. 장기보유특별공제의 개선

장기양도차익에 대한 저율 과세도 채택하기 어렵다면, 복잡하지만 장기보유특별공제를 개선하되 물가상승률을 고려하여 공제율을 정해야 한다. 예를 들어 2008년부터 물가상승률

이 21%였다면 2008년 기준 공제액에서 21%를 상향했다더라도 실질적인 소득에는 변함이 없는 결과가 되는 것이므로, 누적효과가 발생하는 양도소득세를 과세할 때에는 공제액으로서 부족하게 된다.

우리의 경우 2008년에 비해 장기보유특별공제범위가 오히려 축소되었으므로 문제가 있다. 이것은 정책적·징벌적 측면에서 장기보유특별공제를 보고 있기 때문인데, 아쉬운 점이다.

4. 기본공제액 상황

현재 양도소득세 기본공제액은 부동산·주식 등 자산별로 연 250만 원을 인정하고 있다. 그러나 상장주식의 양도에 대해서 비과세하고 있기 때문에, 비상장주식의 양도로 인한 소득이 있는 경우는 많지 않아서 부동산 양도에 대한 공제로서는 부족한 액수이다. 장기양도차익에 대한 저율과세로 개정하거나 물가상승률을 고려한 장기보유특별공제의 개선이 있다면 기본공제액은 큰 의미가 없을 수 있지만, 개선이 이루어지지 않으면 기본공제액 상황이 필수적이다. 물가상승률만을 고려하면 1996년에 비해 82% 정도 오른 액수로 개정해야 할 것이지만, 1995년 소득세 과세최저기준 금액이 250만 원이었던 점, 1996년 당시 양도소득세 최저세율인 30%의 과세기준금액 3,000만 원일 때 250만 원이었던 점, 현재 30% 과세기준 금액 1억 원 정도임을 고려하면 830만 원 정도인데, 양도소득의 누적효과 등을 고려하면 현재 소득세 과세 최저 금액인 1,200만 원 정도는 되어야 한다.

V. 요약 및 결론

문재인 정부가 시작된 후 부동산 조세부담이 크게 증가하였는데, 물가상승률을 고려하지 않는 세제의 영향도 크다고 생각하였다. 그래서 양도소득세가 처음 과세된 1975년부터 장기보유특별공제, 기본공제, 양도소득세 과세구간과 세율에 대한 개정이 있었던 연도의 법 규정을 일일이 찾아 그 변천과정을 분석해보고, 미국이나 일본의 제도변화와 비교하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째 통상소득과 양도소득 모두에 대해서 물가상승률을 반영한 과세구간을 설정하여 매년 이를 공시하는 미국의 경우와 같이 세제를 개편하는 방향으로 나아가야 한다.

둘째 미국이나 일본은 장기양도차익에 대해서 저율과세 하고 있는데, 이것은 이론적으로나 제도적으로 타당하다. 우리나라는 세제를 지나치게 정책수단으로 활용하여 조세의 중립성이 깨지는 경우가 많은 것 같다.

셋째 물가상승률을 반영한 과세구간의 설정이나 장기양도차익에 대한 저율과세가 어렵다면, 장기보유특별공제의 혜택을 증가시키는 방향으로 세제를 운영하여야 한다.

넷째 장기보유특별공제액에 대한 개선이 없다면 기본공제액을 처음 입법할 때의 상황, 물가상승률 등을 고려하여 최저 1,200만 원 정도가 되도록 공제액을 상향하여야 한다.

참고문헌

- 이태로·한만수, 『조세법강의(신정10판)』, 박영사, 2014.
- 임승순, 『조세법』, 박영사, 2018.
- 김경민, “서울아파트시장과 거시경제변수 요인들간 동학적 상관관계 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2018.8, 제72집.
- 김경민·이창석, “노무현정부 부동산정책의 교훈과 문재인정부의 부동산정책 방향 : 주택정책을 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2017.12, 제71집.
- 송진영·정지선, “양도소득세 과세표준 산정방법과 세율구조에 관한 연구”, 세무학연구, 한국세무학회, 2008.12, 제25권 제4호.
- 이규태·김은지·서경규, “과세평가의 형평성을 고려한 보유세의 변화 분석 : 대구광역시 아파트를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2016.8, 제66집.
- 이상신, “부동산 양도소득 공제의 문제점과 개선방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2017.8, 제70집.
- 최차순, “주택가격과 보유세간의 관계 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015.12, 제63집.
- 金子宏, 『租稅法』(21版), 弘文堂, 2016.
- James J. Freeland/Daniel J. Lathrope/Stephen A. Lind/Richard B. Stephens, 『Fundamentals of Federal Income Taxation(16.Ed)』, Foundation Press, 2011.
- Michael J. Graetz·Deborah H. Schenk, 『Federal Income Taxation(3ed.)』, The Foundation Press, Inc. 1995.
- Murphy·Higgins, 『Concepts in Federal Taxation(2006ed.)』, Thomson, 2006.
- Whittenburg/Altus-Buller, 『Income Tax Fundamentals(2012ed.)』, south-western, 2012.
- 아주경제, “못 팔고 못 산다”...서울 아파트 ‘거래절벽 수렁’, (2019.4.28.자).
- 경남신문, “세금 뺏고 거래 막고- 정상철(창신대 부동산대학원장)”, 2019.4.25.자.
- 연합뉴스, “작년 세금 378조...세수호황에 조세부담률 역대 최고”, 2019.4.21.자.
- <http://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/prices/#/cpiy>
- <https://taxfoundation.org/federal-capital-gains-tax-rates-1988-2013/>
- <https://www.bankrate.com/finance/money-guides/2008-tax-bracket-rates.aspx>
- <https://www.bankrate.com/finance/taxes/tax-brackets.aspx>
- <https://www.bankrate.com/investing/long-term-capital-gains-tax/>
- <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p523.pdf>, Selling Your Home.
- <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p544.pdf>, Sales and other Dispositions of Assets.
- http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?lcmspage=17&id=95081333
- <https://www.nerdwallet.com/blog/taxes/capital-gains-tax-rates/>
- <https://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/2260.htm>