

세무학회지저널
제12권 제1호 2011년 3월 pp.89~118
한국세무학회

1세대 1주택에 대한 양도소득세의 합리적 과세방안

장기용*

<요 약>

본 연구에서는 현행 1세대 1주택 비과세제도가 안고 있는 문제점을 파악하고, “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 원칙에 따라 모든 주택의 양도소득을 과세대상으로 하는 것을 전제로, 국민들의 주거안정과 거주이전의 자유를 침해하지 아니하는 한도 내에서 합리적인 과세방안을 모색하고자 하였다.

본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도의 구체적인 적용방법을 요약하여 살펴보면, 첫째, 주택양도소득공제가 적용되는 주택은 2년 이상 거주하고 3년 이상 보유한 주택에 한하고, 다만, 거주기간 2년을 채우지 못하고 양도하는 경우에도 주택양도소득공제액을 합리적으로 배분하여 공제해주는 것으로 한다. 둘째, 주택양도소득공제는 3년에 한 번만 적용받을 수 있는 것으로 하고, 다주택자의 경우에는 거주기간 요건을 주택 수에 따라 차등적으로 요구하는 방안이 필요하다. 또한 2주택 이상을 취득하는 경우에는 그 취득일로부터 일정기간(예를 들면 6개월) 내에 과세관청에 주거주주택을 신고하도록 하고, 주택양도소득공제의 이월공제는 허용하지 않는 것으로 하며, 공제금액은 3억원으로 한다. 셋째, 주택양도소득공제는 세대단위로 적용하고 신고의무를 부여하며 신고의무를 이행하지 아니하더라도 소득공제는 허용되되, 해태에 대한 제재수단으로서 일정 수준의 가산세를 부과하는 것이 바람직하다. 넷째, 주택구입과 관련하여 발생된 대출이자에 대하여는 보유기간 동안 발생한 이자에 대해 자본적 지출로 보아 필요경비로 인정하여 주고, 장기보유특별공제를 폐지하는 대신 물가상승에 따른 명목소득에 대한 과세완화를 위해 물가상승률공제제도를 도입하는 동시에 결집효과의 완화를 위해 연분연승법을 도입하며, 양도소득기본공제는 폐지하는 것이 바람직하다.

주택양도소득공제제도의 도입은 ① 세부담의 수평적·수직적 공평성의 제고, ② 세제의 간소화, ③ 주거안정과 거주이전의 자유의 실질적 보장, ④ 부동산 투기 억제, ⑤ 동결효과와 결집효과의 완화, ⑥ 1세대 다주택자에 대한 과세방법의 합리적 개선 등과 같은 효과가 기대된다.

본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도에 대한 연구결과가 현행의 1세대 1주택 비과세제도의 폐해를 방지할 수 있는 대안으로 검토됨으로써 과세의 합리화에 기여할 수 있기를 기대한다.

<주제어> 1세대 1주택 비과세제도, 주택양도소득공제제도, 주거주주택, 물가상승률공제제도, 연분연승법

* 협성대학교 세무회계학과 부교수, jangky@uhs.ac.kr, 031-299-0865

I. 서 론

조세는 어떠한 반대급부 없이 국가가 사인의 재산권을 강제적으로 이전하는 것이므로 무엇보다도 조세평등이 중요하다. 조세는 공동체의 운영에 불가피한 것이지만 누구도 자발적으로 부담하기 싫어하는 것이므로 조세부담을 납세자들 사이에 평등하게 배분하여야 과세제도의 정당성을 확보할 수 있다. 또한, 조세공평주의의 실현과 동시에 국가는 재정수입을 확보해야 하는 사명을 지니고 있다.

주택양도에 대한 양도소득세의 과세제도 역시 재정목적상 조세평등주의를 실현해야 하고 사회정책적 목적상 불평등한 과세를 수단으로 하는 것이므로 효율성이 확보되어야 한다. 그러나 현행 주택양도에 따른 과세체계는 효율성을 달성하고 있지도 못하며 공평성에도 문제가 있다. 국민의 주거생활 안정 및 거주이전의 자유를 보장하기 위한 취지로 1975년 양도소득세제도의 도입과 더불어 시행된 1세대 1주택 비과세제도는 양도소득세 체계 중 비효율성과 불공평성이 나타나는 대표적인 제도이다. 즉 현행의 1세대 1주택 비과세제도는 소유개념과 물리적인 주택 보유채수를 기준으로 혜택을 부여하고, 비과세기준에의 충족 여부에 따라 세부담이 全部 또는 全無(all or nothing)가 되는 비과세방식의 문제로 인하여 조세공평주의 및 조세의 중립성을 심각하게 침해하고 있으며, 소득세법과 조세특례제한법 등에서 비과세의 요건과 이에 대한 예외사항을 열거하다 보니 관련 세법의 내용이 너무나도 복잡하여 전문가들조차 이해하기 힘들 정도에 이르고 있다.

이에 본 연구는 현행 1세대 1주택 비과세제도의 문제점을 적시하고 국민들의 조세저항을 최소화할 수 있으면서 주택에 대한 비과세제도를 근본적으로 대체할 수 있는 합리적인 과세방안을 모색해 보고자 하였다. 이러한 연구목적의 달성을 위해 II장에서는 1세대 1주택 비과세제도의 도입취지 및 현행 소득세법상 1세대 1주택의 비과세 요건, 그리고 1세대 1주택 비과세제도의 도입연혁을 개관하였다. 아울러 주요 국가의 주택관련 세제의 현황을 살펴보고 시사점을 발견함으로써 1세대 1주택 비과세제도에 대한 본 연구가 모색하고자 하는 대체방안의 도입방향을 가늠해 보고자 하였다. III장에서는 현행 1세대 1주택 비과세가 안고 있는 각종 문제점을 파악하고, IV장에서는 이러한 문제점을 개선하기 위한 대체안을 비교·검토하며, 그 중 가장 합리적이라 판단되는 대체안을 선정한 후 사례분석을 통해 선택된 대체안의 효과를 분석하고자 하였다. 마지막으로 V장에서는 본 연구의 결과를 요약하여 마무리하였다.

II. 1세대 1주택 비과세제도 개관

1. 1세대 1주택 비과세제도의 도입현황 및 도입연혁

가. 도입취지

현행 소득세법에서는 주택 등 특정 자산의 양도로 인하여 발생한 소득에 대하여는 원칙적으로 과세대상으로 하고 있으나, 1세대 1주택의 양도소득에 대하여는 과세대상에서 제외하는 비과세제도를 채택하고 있다. 1세대 1주택 양도로 인한 자본이득을 비과세하는 취지는 “국민의 주거생활의 안정과 거주이전의 자유를 보장”하려는 데 있으며, 판례에서도 같은 입장을 취하고 있다.¹⁾

나. 1세대 1주택의 비과세요건

양도소득세가 비과세되는 1세대 1주택의 비과세요건을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1세대가 보유하는 1주택으로서 고가주택이 아니어야 한다. ‘1세대’라 함은 거주자 및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족과 함께 구성하는 집단이다. 이와 같이 1세대는 적어도 거주자와 그 배우자로 구성되어야 하는 바²⁾, 이는 부부가 주민등록의 분산을 통한 형식상의 1세대를 구성하는 방법으로 1세대 1주택 비과세의 적용을 받아 양도소득세를 회피하는 것을 방지하고자 함에 있다(김백영 1993, 183).

‘주택’이라 함은 주거용으로 사용하는 건물과 이에 부수되는 건물정착면적의 5배(도시지역 밖의 토지에 대하여는 10배) 이내의 토지를 말한다(소득세법시행령 제154조 제7항). 주택에 해당하는지의 여부는 공부상의 용도에 관계없이 사실상의 용도에 따라 판정하되, 실제의 용도가 불분명한 경우에는 공부상의 용도에 의하여 판정한다(대법원 1983.11.22. 선고, 81누322 판결). 주

- 1) “1세대 1주택”의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대하여 소득세를 부과하지 아니하는 취지는, 주택은 국민의 주거생활의 기초가 되는 것이므로 1세대가 국내에 소유하는 1개의 주택을 양도하는 것이 양도소득을 얻거나 투기를 할 목적으로 일시적으로 거주하거나 소유하다가 양도하는 것이 아니라고 볼 수 있는 일정한 경우에는 그 양도소득에 대하여 소득세를 부과하지 아니함으로써 국민의 주거생활의 안정과 거주이전의 자유를 보장하여 주려는 데 있다(대법원 1994.9.13. 선고, 94누125 판결 ; 동지 1993.1.29. 선고, 92누12988 판결 ; 1993.4.13. 선고, 93누562 판결 ; 1992.7.28. 선고, 92누5713 판결).
- 2) 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 배우자가 없는 때에도 1세대로 본다(소득세법시행령 제154조 제2항).
 - ① 당해 거주자의 연령이 30세 이상인 경우
 - ② 배우자가 사망하거나 이혼한 경우
 - ③ 법 제4조의 규정에 따른 소득이 「국민기초생활 보장법」 제2조 제6호의 규정에 따른 최저생계비 수준 이상으로서 소유하고 있는 주택 또는 토지를 관리·유지하면서 독립된 생계를 유지할 수 있는 경우. 다만, 미성년자의 경우를 제외하되, 미성년자의 결혼, 가족의 사망 그 밖에 기획재정부령이 정하는 사유로 1세대의 구성이 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다.

택의 부수토지도 함께 비과세하는데, ‘주택에 부수되는 토지’란 양도 주택과 경제적 일체를 이루고 있는 토지로서 사회통념상 주거생활 공간으로 인정되는 토지를 말하며(대법원 1995.8.22. 선고, 95누7383 판결), 주택의 부수토지는 그 지목여하를 불문하기 때문에 당해 토지의 지목이 전·답 등 농지이거나 임야인 경우에도 주택의 부수토지가 될 수 있다. 주택에 부수되는 토지를 건물면적의 5배(10배)의 범위 내로 제한한 것은 1세대 1주택을 병자하여 과다한 토지를 소유하는 것을 방지하기 위한 것이다.

양도소득세의 비과세가 적용되는 주택에는 양도당시 실거래가액이 9억원³⁾을 초과하는 고가주택은 제외한다(소득세법 제89조 제3호, 동법 시행령 제156조). 고가주택에 대한 1세대 1주택 비과세 적용의 배제는 과다한 양도차익에 대하여는 비과세 혜택을 부여하여서는 안 된다는 국민들의 법 감정을 고려한 것이다.⁴⁾

둘째, 양도당시 국내에 1주택만을 보유하고 있어야 한다. 즉, 원칙적으로 양도의 목적이 되는 주택은 당해 1세대가 국내에서 소유하는 유일한 주택이어야 한다. 다만, 3년 보유기간 동안 계속 1주택이어야 하는 것은 아니고 양도 당시 1주택이면 충분하다(대법원 1993.1.19. 선고, 92누12988 판결). 한편, ① 거주이전을 목적으로 일시적으로 2주택이 된 경우, ② 상속으로 인하여 2주택이 된 경우로서 일반주택을 양도하는 경우, ③ 부모봉양, 혼인 등에 따라 2주택이 된 경우, ④ 지정문화재 등에 해당하는 주택을 포함하여 2주택인 경우로서 일반주택을 양도하는 경우, ⑤ 상속주택·이농주택·귀농주택을 포함하여 2주택인 경우로서 일반주택을 양도하는 경우에는 2주택에 해당하는 경우에도 양도소득세의 비과세규정을 적용한다(소득세법시행령 제155조).

셋째, 1세대 1주택으로서 양도소득세의 비과세대상이 되기 위해서는 당해 주택을 3년 이상 보유하여야 한다. 보유란 소유권을 취득하여 향유하는 상태를 말하며, 당해 주택에서 거주할 필요까지는 없다. 보유기간의 계산은 당해 주택의 취득일부터 양도일까지로 하며, 서울특별시와 과천시 및 「택지개발촉진법」 제3조의 규정에 의하여 택지개발예정지구로 지정·고시된 분당·일산·평촌·산본·중동 신도시 지역에 소재하는 주택의 경우에는 당해 주택의 보유기간이 3년 이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상인 경우에 한하여 비과세를 적용한다(소득세법시행령 제154조 제1항 본문).

한편, 1세대가 양도일 현재 국내에 1개의 주택을 보유하고 있는 경우로서 ① 「임대주택법」에 의한 건설임대주택을 취득하여 양도하는 경우로서 건설임대주택의 임차일부터 당해 주택의 양도일까지의 거주기간이 5년 이상인 경우, ② 주택 및 그 부수토지의 전부 또는 일부가 협의매수·수용 및 그 밖의 법률에 의하여 수용되는 경우, ③ 해외이주로 세대전원이 출국하는 경우,

3) 2008년까지는 고가주택의 기준가액을 6억원으로 하였으나 2009년부터는 9억원으로 상향조정하였다.

4) 고가주택에 대하여는 1세대 1주택임에도 불구하고 양도소득세의 비과세가 배제되는 점을 고려하여 양도차익 및 장기보유특별공제액의 계산에 있어서 특례를 인정하고 있다(소득세법 제95조 제2항 및 제3항; 동법 시행령 제160조 제1항).

④ 1년 이상 계속하여 국외거주를 필요로 하는 취학 또는 근무상의 형편으로 세대전원이 출국하는 경우, ⑤ 1년 이상 거주한 주택을 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양 기타 부득이한 사유로 양도하는 등의 경우에는 보유기간과 거주기간의 제한을 받지 아니한다(소득세법시행령 제154조 제1항 단서).

넷째, 등기된 주택이어야 한다. 즉 1세대 1주택으로서 3년 이상 보유하였을 경우에도 미등기 상태로 양도한 경우에는 과세된다(소득세법 제91조). 즉 미등기 양도자산에 대하여는 양도소득세의 비과세 및 감면에 관한 규정이 적용되지 않는다.

다. 1세대 1주택 비과세제도의 도입연혁

1세대 1주택에 대한 비과세제도는 1975년 양도소득세의 도입과 함께 실시⁵⁾되었으며, 1977년 주택이 투기의 수단으로 악용되는 것을 방지하기 위하여 1세대 1주택이라고 하더라도 고급주택은 과세로 전환하였다. 1978년에는 아파트에 대해 거주요건을 6개월 이상으로 규정하였으며, 1979년에는 아파트에만 적용하던 거주요건을 모든 주택으로 확대 적용하였다. 또한 1세대 요건에서 배우자를 필수요건으로 규정하고 배우자가 없는 경우 일정한 요건을 충족하는 경우에 한하여 예외적으로 1세대로 인정하였다. 1983년에는 거주요건을 1년으로 강화하였으며, 비거주 1세대 1주택의 요건을 2년에서 3년 이상으로 강화하였다. 1988년에는 거주요건을 1년에서 3년 이상으로 연장하고, 비거주 보유기간을 3년 이상에서 5년 이상으로 강화하였다. 2003년에는 고급주택에 대한 기준을 강화하여 면적기준에 관계없이 금액기준만으로 판정하도록 하고 용어도 고가주택으로 변경하였다. 또한 1996년 이후 폐지된 1세대 1주택 비과세의 거주요건에 대한 제한을 서울, 과천, 5대 신도시 지역에 소재하는 주택에 대하여는 1년 이상으로 강화하였다. 2004년에는 서울 등 일정지역 소재의 주택에 대한 거주기간 요건을 2년 이상으로 더욱 강화하여 오늘에 이르고 있다.

2. 주요 국가의 주택관련 세제와 시사점

미국의 경우, 주택관련 세제는 1997년 이전과 1997년 이후로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

1997년 이전의 미국의 주택관련 세제는 1951년에 도입된 과세이연(Roll-Over)제도로, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다(1997년 이전 IRC §1034).

첫째, 주된 주택일 것을 요한다. 즉 주된 주거(principal residence)는 전통적인 주택은 물론 선상가옥(houseboat), 이동주택(mobile home) 또는 콘도미니엄 등을 포함하는 개념이며, 주택에 고착시킨 것이 아닌 가구 기타 동산은 비록 주된 주거를 양도할 때 양도되었다고 그것에서 실현

5) 1967년 이전에는 양도차익과세제도가 없었으며, 1967년부터 1974년까지 도입되었던 부동산투기억제세 제 하에서는 1세대 1주택은 면세대상이었다.

된 자본이득에 대하여는 과세된다.

둘째, 구주택의 양도일 이전 2년 이내 또는 양도일 이후 2년 이내에 신주택을 구입하고 구입한 신주택을 주된 거주 주택으로 사용하는 경우에 과세이연혜택을 받을 수 있다.

셋째, 구주택의 양도가격이 새로 구입한 주택의 취득가격을 초과하는 범위 내에서만 양도소득을 인식한다. 즉 구주택의 양도가액 이상에 상당하는 가액의 신주택을 취득하는 경우 구주택의 양도소득에 대하여는 과세이연혜택을 받을 수 있다.

한편, 납세자가 주택의 양도가 이루어지기 전에 55세에 달하고 주된 주택을 양도한 현재 5년의 기간 동안 납세자가 이러한 재산을 자신의 주거지로 총 3년 이상 동안 점유하고 사용한 경우에는 당해 주택의 양도로 인하여 발생한 이득 중에서 125,000달러(배우자가 있는 납세의무자가 합산신고서를 제출하지 아니한 경우에는 62,500달러로 한다)를 과세소득에서 공제할 수 있다. 다만, 이러한 공제는 납세자의 선택에 의하여 단 1회만 허용된다(1997년 이전 IRC §212).

납세자가 과세이연제도를 선택하는 경우에는 종전주택의 양도가액보다 큰 금액의 주택을 취득하는 경우에는 계속하여 자본이득세를 납부하지 않아도 되며, 소득공제제도를 선택하는 경우에는 이득금액이 125,000달러 이하인 경우 자본이득세는 납부하지 않아도 되지만, 그 금액을 초과하는 경우에는 초과하는 금액에 대하여는 자본이득세를 납부하여야 한다. 따라서 납세의무자는 자본이득의 크기에 따라 과세이연제도 또는 소득공제제도를 임의로 선택할 수 있었다.

1997년 이후 미국의 주택관련세제는 그 동안 선택적 적용이 허용되었던 과세이연제도를 폐지하고 일정액의 소득공제만을 허용하는 것으로 개정되어 현재에 이르고 있다. 5년 이상 보유하고 2년 이상 주거용으로 사용하여 온 주택을 양도하거나 교환하는 경우에는 총소득에서 500,000달러(독신의 경우에는 250,000달러)를 한도로 하여 공제한다. 소득공제 한도는 종전의 125,000달러에서 500,000달러로 대폭 증액되었으며, 이러한 소득공제는 2년 동안 1회에 한하여 적용받을 수 있다(IRC §121(b)). 따라서 보유요건과 사용요건을 충족하지 못한 경우에는 원칙적으로 소득공제혜택을 받을 수 없지만, 주택의 양도 또는 교환이 고용·건강 또는 일정한 부득이한 사유로 인한 경우에는 그 사용기간의 비율만큼 공제를 받을 수 있다(IRC §121(c)).

영국의 주택관련세제는 자본이득세법(Taxation of Chargeable Gains Act : 이하 TCGA라 한다) 제222조에서 제226조까지의 조문에 규정되어 있다. 즉, 일정한 요건을 충족하는 경우에는 주택관련 자본이득을 면세하여 줌으로써 그 정책적 목적을 달성하고 있다. 면세대상 주택의 범위는 주택을 소유하고 있는 기간 동안 주거용 건물 또는 주거용 건물의 일부로 사용되는 주택으로서 오로지 한 개의 주택을 소유하거나 직접 주된 주거용으로만 사용되는 주택이어야 하며, 이 경우 당해 주거생활에 필요한 주택의 부속토지로서 0.5헥타르 이내의 토지도 면세대상에 포함된다. 한편, 납세자가 둘 이상의 주택을 소유하고 있는 경우에는 그 중 하나의 주택을 선택하여 주거용으로 신고하여야 하며(TCGA 1992 제222조 제5항), 그 신고기한은 둘 이상의 주택을 취득한 때로부터 2년 이내이다. 부부가 함께 생활하는 동안은 면세되는 주된 주거는 부부에게 오로지

하나만을 인정한다. 그리고 부부가 함께 살고 있는 한 주거용 주택의 선택은 부부 모두에게 그 효력이 발생하기 때문에 그 선택은 부부쌍방이 공동으로 신고하여야 한다(TCGA 1992 제222조 제6항).

주택에 대하여 면세를 적용받기 위해서는 실질적인 거주를 요건으로 하지만, 그 기간은 장·단기의 제한이 없다. 또한, 다음의 요건을 충족하는 경우에는 실제 거주하지 않는 경우에도 거주한 것으로 간주하여 자본이득세를 면세한다(TCGA 1992 제223조 제3항).

- ① 보유기간 동안 거주하지 않은 기간의 통산연수가 3년을 초과하지 않은 경우
- ② 납세자가 그 직업상의 이유로 국외에서 거주하여야 하기 때문에 당해 주택에 거주하지 못한 경우
- ③ 납세자가 직업상의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 불가피하게 국내의 다른 곳에 거주하는 경우로써 당해 기간의 통산연수가 그 보유기간 동안 4년을 초과하지 않은 경우

일본의 경우, 개인이 주거용으로 사용하고 있는 주택과 그 부속토지를 양도하는 경우에는 당해 주택 또는 부속토지 등의 장기양도소득과 단기양도소득을 구분하지 않고 3,000만엔의 주택특별공제를 적용한다. 다만, 배우자 등 특수관계자에게 양도하는 경우에는 주택특별공제의 적용을 배제한다. 이 경우 주택특별공제는 2년마다 1회씩 적용받을 수 있다(日本 租税特別措置法 第35條 第1項). 또한 거주기간이 10년을 초과하는 주거용 주택의 경우에는 3,000만엔의 주택특별공제를 적용하는 이외에 저율의 세율에 의하여 과세하는 특례가 인정된다. 즉 주거용 주택의 거주기간이 10년을 초과하고 3,000만엔의 특별공제를 적용한 소득금액이 6,000만엔 이하인 경우에는 10%의 세율로 과세하고, 6,000만엔을 초과하는 경우에는 15%의 세율이 적용된다(日本 租税特別措置法 第31條의 3).

이상에서 살펴본 바와 같이 양도소득세(자본이득세)제도를 시행하고 있는 거의 모든 국가에서는 주택에 대한 조세특례조치를 두고 있다.

미국의 경우에는 주택에 대한 과세특례에 있어서 1997년 이전에는 과세이연제도와 소득공제제도를 혼용하여 운영하였지만, 1997년 이후부터는 과세이연제도를 폐지하고 소득공제제도만을 운영하고 있다. 이 경우 공제액의 한도액은 500,000(250,000)달러로 하고 있다. 한편, 이러한 소득공제의 적용을 받기 위해서는 납세자는 반드시 자본이득에 대하여 신고하여야 한다.

영국의 경우에는 개인이 일정한 주거용 주택을 처분함으로써 발생하는 이득에 대하여는 자본이득세를 면세한다. 또한, 우리나라의 경우에는 원칙적으로 보유기간을 기준으로 하여 양도소득세의 비과세 여부를 판단하지만, 영국의 경우에는 보유기간과는 상관없이 거주용으로 사용하는 주택에 한하여 면세하고 있으며, 우리나라의 경우에는 주택에 대하여 비과세되는 경우 신고의무가 면제되지만, 영국의 경우에는 비록 면세되는 경우라 하더라도 신고의무를 부여하고 있다.

일본의 경우에는 개인이 주거로 사용하고 있는 주택을 양도한 경우에는 발생한 양도소득에

대하여 3,000만엔의 주택특별공제를 적용하고 있으며, 또한 거주기간이 10년 이상인 경우에는 일반적인 세율과는 달리 저율의 특별세율을 적용하도록 하고 있다.

요약하면, 주택관련 세제로서 미국과 일본의 경우에는 소득공제제도를, 영국의 경우에는 면세 제도를 취하고 있다. 두드러진 특징은 우리나라와 같이 보유기간의 충족만 있으면 비과세를 적용하는 나라는 없고 반드시 거주를 그 요건으로 하며, 완전 면세일지라도 그 신고의무를 납세자에게 부여하고 있다는 점이다. 이러한 차이점은 향후 우리나라의 주택관련 비과세제도의 문제점을 모색하고 그에 따른 합리적 개선방안을 강구하는데 있어서 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

III. 1세대 1주택 비과세제도의 문제점

1. 운용상의 문제점

가. 법체계의 복잡화

현행 소득세법은 열거주의를 채택하고 있어 1세대 1주택의 비과세 여부도 법률에 구체적으로 열거되어 있다. 이에 따라 1세대 1주택 비과세 관련 규정을 열거하고 있는 소득세법시행령과 동법 시행규칙에의 내용은 복잡한 형태를 취할 수밖에 없는 실정이다. 그 결과 조세제도에 친숙하지 않은 일반 국민들이 복잡한 법체계로 인하여 그 내용을 충분히 이해할 수 없을 뿐만 아니라 발생사태가 너무도 다양하고 복잡하여 조세전문가조차도 1세대 1주택의 비과세대상 여부를 판단하는데 어려움이 있을 정도이다. 이는 1세대 1주택 비과세 요건의 충족 여부에 대한 불복쟁송이 다른 사안에 비하여 훨씬 많은 것을 보더라도 알 수 있으며(황기호 2005), 세무공무원의 재량에 따라 비과세대상의 여부가 달라질 수도 있어 업무의 속성상 세무비리의 유발가능성을 높게 하는 문제점이 있다(손장엽 2001, 258).

나. 과세단위 및 타소득과의 형평성 침해

현행소득세제에서는 2002년 12월 이전에는 근로소득에 대하여 부부소득 분리과세를 하였고, 자산소득과 주택의 양도소득에 대해서는 부부소득 합산과세를 해왔다. 그러나 헌법재판소가 2002년 8월 29일 부부의 자산소득 합산과세는 위헌[헌법재판소 2002.8.29. 선고, 2001헌바82 전원재판부 결정(소득세법 제61조 위헌소원)]이라고 선고한 후, 현재 근로소득과 자산소득은 모두 부부소득 분리과세로 운용되고 있다. 그러나 소득세제 중 양도소득세제에 있어서는 여전히 부부소득 합산과세로 운용되고 있어 양도소득세와 다른 소득세제와의 관계에 있어서 형평성에 맞지 않는 것이다(김명준·남황우, 2006, 123). 또한, 근로소득자에게는 예외 없이 근로소득세가 원천

징수되고 있는 점에 비추어 볼 때, 1세대 1주택의 양도라는 점을 들어 고액의 양도차익에 비과세하는 것은 과세의 형평에 어긋나며 고소득자에게 상대적으로 큰 혜택이 돌아가고 부동산 투자를 부추기게 되는 문제점이 있다(민태욱 2007, 72).

다. 탈세의 요인

예외적인 고가주택을 제외하면 주택의 가액이나 규모와는 상관없이 비과세의 혜택이 주어지므로 납세자들은 차후에 양도차익이 큰 규모의 주택을 선호하는 경향을 가지고 되고, 이로 인하여 주택소비가 비효율적인 양상을 띠게 됨으로써 효율적인 주택공급을 저해시키는 문제점이 있다. 또한, 1세대 1주택의 비과세규정을 적용받으면서 계속적인 양도차익을 실현시키기 위하여 필요 이상으로 이사를 하기도 하고 당해 비과세제도를 적용받기 위하여 미등기전매행위나 타인 명의의 매매행위 등 탈법행위를 이용한 탈세행위가 발생하고 있는 점도 문제이다(김동복 2007, 62).⁶⁾

라. 소득재분배기능의 약화 초래

1세대 1주택 비과세제도는 소득재분배적 측면에서 역진적인 제도라고 볼 수 있다. 즉 주택보유자층에게 더 많은 부를 축적할 수 있는 기회를 제공함으로써 저소득층, 특히 무주택자층에게 상대적 빈곤을 심화시키는 측면이 있다(김기섭 1996, 80).

마. 실거래가액 과세의 저해요인

1세대 1주택의 양도에 대하여는 양도소득세를 비과세하고 있기 때문에 양도소득세의 정상적인 과세가 불가능하다. 왜냐하면, 1세대 1주택자로서 양도소득세가 비과세되는 경우에는 양도소득세를 신고할 필요가 없기 때문에 과세관청의 입장에서는 실거래가액을 파악하는 것이 거의 불가능하고, 사후관리가 불가능하게 되어 결과적으로 양도소득세의 과세 또한 불가능하게 되는 것이다. 또한 양도소득세의 주요 과세대상은 부동산이며, 이 중에서 가장 중요한 것 중 하나가

6) 2011년 7월 1일 이후 최초로 매매계약하는 분부터는 토지·건물 및 부동산에 관한 권리를 매매하는 거래당사자가 매매계약서의 거래가액을 실거래가액보다 낮게 또는 높게 허위로 기재하는 방법으로 양도소득세를 포탈하는 것을 방지하기 위하여 매매계약서 허위 기재에 따른 양도소득세 비과세 또는 감면의 제한규정을 신설하여 적용하도록 하였다(소득세법 제91조 제2항, 조세특례제한법 제129조 제1항). 따라서 본 규정이 적용되는 경우에는 1세대 1주택 비과세규정이 적용되는 경우라 하더라도 매매계약서의 허위 기재가 드러나면 비과세의 혜택이 줄어들거나 경우에 따라서는 비과세의 적용을 받지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 그러나 이러한 신설규정은 비과세제도를 악용한 양도소득세의 포탈행위를 방지하는 데 그 취지가 있으므로 동 규정이 도입된다 하더라도 1세대 1주택 비과세제도가 갖고 있는 근본적인 문제점은 여전할 것으로 보이며, 따라서 동 신설규정이 본 연구에서 제시된 주택양도소득공제제도의 도입방안에 미치는 영향은 극히 제한적이라고 판단된다.

주택인데, 1세대 1주택에 대하여 양도소득세를 비과세하고 있기 때문에 부동산의 적절한 평가를 위한 기초자료의 데이터베이스화에도 악영향을 미치고 있다고 할 것이다(박훈·정지선 2009, 162-163).

2. 조세부담의 공평성 및 효율성의 문제점

가. 수평적·수직적 공평성 침해

조세부담의 수평적 공평성이란 동일한 경제상태에 있는 사람은 동일하게 취급되어야 한다는 것으로 소득이 같으면 부담하는 조세도 동일해야만 한다. 현행 1세대 1주택 비과세제도가 수평적 공평성을 침해하는지의 여부를 사례를 들어 살펴보면, 2002년 말에 4억원 하는 아파트 1채(A)를 취득한 甲과 동일지역의 2억원 하는 아파트 2채(B와 C)를 취득한 乙이 있다. 3년이 지난 시점인 2005년 말에 甲과 乙이 보유한 아파트는 모두 같은 비율(100%)로 가격이 상승하였으며, 甲과 乙은 2005년 말에 위 3채의 아파트를 모두 양도하였다고 가정한다.

〈표 1〉 양도소득세 비교 예시(1)

(단위 : 만원)

구 분	甲	乙		
	A아파트 ^{주1}	B아파트 ^{주2}	C아파트 ^{주1}	계
양도차익(甲=乙)	40,000	20,000	20,000	40,000
장기보유특별공제	0	0	0	0
양도소득기본공제	0	250	0	250
양도소득 과세표준	0	19,750	0	19,750
산출세액(甲<乙)	0	9,875	0	9,875
세부담 후 보유자산 ^{주3} (甲>乙)	80,000	30,125	40,000	70,125

주1) A, C아파트는 1세대 1주택으로 비과세가 적용됨

2) B아파트는 1세대 2주택에 해당하므로 장기보유특별공제가 배제되며, 중과세율(50%)이 적용됨(B, C 아파트 중 C아파트를 비과세 적용받는다고 가정함)

3) 세부담 후 보유자산 : 양도가액 - 산출세액

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 A, B, C 3채의 아파트를 양도하기 전에는 甲과 乙의 양도차익과 보유자산은 각각 4억원과 8억원으로 동일하다. 그러나, A, B, C 3채의 아파트를 모두 양도하고 양도소득세를 납부한 후 甲의 보유자산은 8억원으로 과세 전과 비교하여 변동이 없지만, 乙의 경우에는 양도소득세 납부액(9천 875만원) 만큼 보유자산이 감소하게 되어 세부담 후의 보유자산은 7억 125만원이 된다. 즉, 동일한 양도차익과 보유자산에 대하여는 담세력이 동일하므로 양

도소득세의 부담이 같아야 함에도 불구하고 1세대 1주택 비과세규정의 불합리한 적용으로 인하여 세부담이 달라지고 이로 인하여 세부담 후의 甲과 乙의 보유자산 수준이 달라짐으로써 수평적 불공평의 침해 현상이 발생하게 되는 것이다.

또한, 앞의 사례와 상황이 동일하고, 다만, 乙의 B아파트 취득가액이 1억 5천만원이라고 할 때, 1세대 1주택 비과세 규정으로 인하여 수직적 공평성이 침해되는지의 여부를 살펴보기로 한다.

〈표 2〉 양도소득세 비교 예시(2)

(단위 : 만원)

구 분	甲	乙		
	A아파트 ^{주1}	B아파트 ^{주2}	C아파트 ^{주1}	계
양도차익(甲>乙)	40,000	15,000	20,000	35,000
장기보유특별공제	0	0	0	0
양도소득기본공제	0	250	0	250
양도소득 과세표준	0	14,750	0	14,750
산출세액(甲<乙)	0	7,375	0	7,375

주1) A, C아파트는 1세대 1주택으로 비과세 적용

2) B아파트는 1세대 2주택에 해당하므로 장기보유특별공제가 배제되며, 중과세율(50%)이 적용됨(B, C 아파트 중 C아파트를 비과세 적용받는다 가정함)

3) 세부담 전 보유자산 : 양도가액

<표 2>에서 보는 것처럼, A, B, C 3채의 아파트를 양도하기 전에는 甲의 양도차익과 보유자산은 4억원과 8억원으로, 乙의 양도차익과 보유자산 3억 5천만원과 7억원보다 많으므로 甲의 담세력이 乙의 담세력보다 더 크다고 할 수 있다. 따라서 조세부담의 수직적 공평성 확보를 위해서는 乙보다 甲에게 더 많은 양도소득세를 부과하여야 할 것이나, 1세대 1주택 비과세제도로 인하여 양도소득세는 乙에게만 부과되는 반면, 甲에게는 전혀 부과되지 않는다. 즉, 1세대 1주택 비과세제도로 인하여 조세부담의 수직적 공평성이 침해되고, 이는 납세자의 담세능력에 상응하는 적절한 세부담이 이루어지지 못함으로써 응능부담의 원칙에 정면으로 배치되는 결과를 초래하고 있는 것이다.

나. 조세의 중립성(효율성) 침해

양도소득세제는 부동산투기억제 또는 건설경기 진작 등 정부의 정책목적에 따라 과세의 강화 또는 완화를 반복해 왔다. 부동산경기가 과열되거나 투기가 만연할 때면 그 대책으로 양도소득세를 강화하였던 것이다. 그러나 양도소득세제를 강화하면 할수록 1세대 1주택 비과세제도의 효과는 더욱 더 커진다. 1세대가 1주택을 보유하는 것이 1세대 2주택을 보유하는 것보다 세금부

담이 적기 때문에 작은 2채 주택보다는 큰 1채 주택의 보유를 선호하여 필요 이상으로 큰 주택의 보유를 원하게 되고, 이로 인하여 기왕에 아파트 한 채를 가진다면 강남지역에 있는 아파트를 보유하겠다는 심리로 이 지역의 아파트 가격이 급등하고, 이는 결국 선호지역 대형 아파트의 가격 상승을 초래하는 문제점을 발생시키고 있다(김영대 1997).

1세대 1주택 비과세제도의 운용으로 주택시장이 왜곡되고 주택시장의 비효율성을 초래함으로써 조세의 중립성을 침해하게 되고, 이렇게 침해된 조세의 중립성은 초과부담으로 이어져 사회적 효용의 손실을 초래하는 문제점을 낳고 있는 것이다.

IV. 1세대 1주택에 대한 합리적 과세방안

1세대 1주택 비과세제도는 공평과세의 저해, 소득재분배기능의 약화, 경제적 비효율성 초래, 세제의 복잡성, 그리고 세제합리화의 걸림돌이 되고 있다는 비판과 함께 그 동안 지속적으로 폐지론이 제기되어 왔다. 이러한 학계의 지적을 수렴하여 2003년에는 조세정책당국이 동 제도의 폐지에 대한 장기적 개편을 위하여 공론화 방침을 밝힌 바 있고, 국회에서도 두 차례에 걸쳐 비과세 폐지법안이 상정되기도 하였으나 제대로 처리되지 못하였다.⁷⁾ 이는 오랜 동안 관행으로 굳어져 버린 1세대 1주택 비과세제도의 틀을 깬다는 것이 상당한 정치적 부담을 수반하는 것임을 암시하는 것이다. 하지만 제도가 갖고 있는 문제점이 상당하여 이를 시정하지 않고서는 주택에 대한 투기광풍을 잠재울 수 없다면, 개정취지를 국민들에게 충분히 납득시키고 잘못된 관행을 개선하려는 용단이 필요하다 할 것이다. 이러한 취지에서 본 연구는 1세대 1주택 비과세제도를 합리적으로 대체할 수 있는 방안을 전술한 주요국의 과세제도를 참조하여 살펴보고, 1세대 1주택 비과세제도의 문제점을 개선할 수 있는 합리적 대안을 모색해 보고자 한다.

1. 현행 1세대 1주택 비과세제도의 대체방안 검토

국민의 주거생활 안정과 거주이전의 자유를 보장하는 1세대 1주택 비과세제도의 입법취지는 여전히 존중할 가치가 있다. 하지만 전술한 바와 같이 현행 비과세제도가 갖고 있는 문제점을 극복하기 위해서는 비과세제도가 아닌 다른 방안을 모색하여야 한다. 그러한 방안은 기본적으로 공평성과 효율성을 갖추고 세법의 체계를 단순화하여 납세자로 하여금 주택의 양도로 인한 조세부담을 쉽게 이해할 수 있도록 하여 재산권을 보호하고 예측가능성을 보장하며, 중산층의 주거복지를 저해하지 않으면서 주택거래가 활성화되는 것이어야 한다.

7) 2004.11. 심상정의원 대표발의[비과세제도 폐지 및 소득공제제도 도입(1세대 2호 이하, 1년 이상 보유, 공제한도 2억원)], 2005.10. 박재완의원 대표발의(생애최초 취득주택에 대하여만 비과세 적용).

가. 과세이연제도

과세이연(Roll-Over)제도는 양도되는 주택의 양도차익에 대하여 일단 양도소득세 과세를 하지 않고, 추후에 일정한 사유가 발생한 경우 과거에 이연시켰던 양도차익을 일시에 과세하는 방법이다. 과세이연제도는 전술한 바와 같이 1997년까지 미국에서 내국세입법 제1034조에 의하여 시행되었던 제도이다. 과세이연제도는 새로운 주택 취득시에 양도소득세를 과세하지 않아 비과세제도와 그 효과를 같이하면서도 비과세제도와 달리 과세권을 포기하는 것이 아니라 차후로 유보하는 제도이므로 이론적으로 비과세제도보다 우수한 제도로 평가할 수 있다.

그러나 과세이연제도는 최초의 주택 취득시부터 최후의 주택을 양도할 때까지 과세관청이 이를 추적하여 관리를 하여야 한다는 점에서 과다한 비용과 행정소요가 야기될 수 있고, 장기간에 걸쳐 누적된 양도차익을 일시에 과세한다면 결집효과의 부작용이 발생할 소지가 있다. 과세이연제도를 시행하였던 미국에서도 이러한 여러 가지 이유로 1997년 법개정을 통해서 이를 폐지한 바 있다. 따라서, 과세이연제도는 현행 1세대 1주택 비과세제도의 대체방안으로는 적절하지 않다고 본다.

나. 면세제도

영국에서 채택하고 있는 면세제도는 1세대 1주택자에 대하여 양도소득세를 부담시키지 않는다는 점에서 현행 비과세제도와 동일하다고 할 수 있다. 그러나 면세제도는 납세의무자에게 신고의무가 부여된다는 점에서 비과세제도와 큰 차이가 있다. 현행 1세대 1주택 비과세제도하에서는 납세자는 신고의무가 없고, 그에 따라 실거래가 확보에 커다란 장애가 된다는 점은 앞에서 본 바와 같다. 비과세제도를 면세제도로 대체한다면 1세대 1주택 비과세제도에 익숙한 국민감정을 해치지 않으면서 신고의무를 부과할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 납세자 입장에서는 양도소득세가 전액 면제된다는 점에서는 동일하므로 허위의 이중계약서 작성에 의한 허위신고의 유인은 여전히 클 것으로 판단되고, 양도자 및 양수자의 상호견제작용도 제 기능을 회복하기 힘들 것으로 보인다. 다만, 비과세제도 폐지에 따른 조세저항을 완화하기 위하여 과도기적으로 이 제도를 도입하는 것을 고려할 수는 있을 것이다.

다. 차등세율제도

이는 주택의 양도로 인한 자본이득에 대하여 양도소득세의 원칙적인 세율인 종합소득세 기본세율(4단계 초과누진세율)을 적용하지 않고 일본의 경우처럼 저율의 특례세율을 적용하는 방법이다. 특례세율의 도입방안은 주택양도로 인하여 실현된 자본이득에 대하여는 기본적으로 과세하자는 입장에 충실한 방안으로 볼 수 있다. 그러나 주택에 대한 조세우대조치의 필요성이 국민의 주거생활 안정 등을 위해서 제기되고 있는 점을 감안한다면, 주택에 대한 조세우대조치는 일정한 주택의 양도로 인한 자본이득에 대하여는 세부담이 전혀 없는 것으로 하는 것이 바람직하

다. 물론, 일정한 소득공제금액을 기본적으로 설정하면서 당해 소득공제액을 초과하는 양도차익에 대해서만 당해 저율의 특례세율을 적용한다거나, 산출세액이 일정 수준 이하로 결정된 경우에는 그 징수를 포기하는 방법을 채택한다면 이와 같은 취지는 구현될 수 있을 것이다.

그러나 이와 같이 이중적인 특례제도의 도입은 복잡한 세법체계를 필연적으로 유발할 것이기 때문에 바람직하지 못한 방법이라고 생각한다. 또한 합리적인 공제제도를 도입하여 운영한다면, 굳이 저율의 특례세율을 추가적으로 설정하지 않아도 주택에 대한 조세우대조치가 당초에 의도한 바는 온전히 달성될 수 있을 것이다. 따라서 주택의 양도로 인한 자본이득에 별도의 특례세율을 적용하는 방법 역시 현행의 비과세제도를 대체하는 방안으로는 큰 설득력이 있어 보이지 않는다.

라. 공제제도

공제제도는 소득공제제도와 세액공제제도로 구분할 수 있다. 과세대상이 되는 소득에서 일정액을 차감해 주는 것을 소득공제(income deduction)라 하고, 과세대상이 되는 소득의 산출세액에서 일정액을 차감해 주는 것을 세액공제(tax credit)라 한다. 소득공제의 경우에는 높은 한계세율의 적용을 받고 있는 납세자일수록 같은 크기의 소득공제에서 받는 실질적 혜택이 더 커지게 되지만, 세액공제의 경우에는 그와 같은 현상이 일어나지 않는다. 그러므로 세액공제는 한계세율이 낮은 사람에게 상대적으로 더 유리하게 작용하는 공제형태라고 할 수 있다(이준구 2004, 487).

그러나 세액공제제도는 세액계산구조의 가장 마지막 단계에서야 공제가 이루어진다는 점에서 적절하지 못하다고 생각한다. 세액계산흐름상 양도가액에서 취득가액을 공제하여 양도차익을 산정한 뒤에 장기보유특별공제 및 양도소득기본공제를 하여 과세표준을 구하고 누진구조의 세율을 곱하여 산출세액을 계산한 다음에야 세액공제가 이루어진다. 즉 양도차익에서 일정액을 공제하여 주는 소득공제제도보다 더욱 많은 단계를 거쳐 납부세액을 계산하여야 한다. 이는 납세자의 입장에서 볼 때 자신의 양도차익의 과세여부를 확실히 파악하기 어렵게 만들어 납세자가 조세제도에 쉽게 접근하는데 있어서 하나의 장벽이 된다. 납세자 입장에서 양도차익은 모든 납세자가 쉽게 산정할 수 있으므로 양도차익에서 일정액을 공제해 주는 소득공제제도가 세액계산을 훨씬 간명하게 할 수 있다고 본다. 소득공제제도에 의할 경우 납세자는 양도차익에서 얼마나 공제되어 비과세되는 지를 쉽게 계산해 낼 수 있고, 대략적인 세액도 산출할 수 있다는 장점이 있다.⁸⁾ 이러한 제반사정을 감안하여 본 연구에서는 여러 가지 방안 중 소득공제제도를 가장

8) 소득공제제도의 이러한 장점은 복잡성의 기준에서는 타당한 설명이지만, 양도차익이 소득공제금액 이하의 거래에 대해서는 비과세인 것을 미리 알게 되므로 오히려 실거래가액 과세의 저해요인이 될 수도 있다는 점에서, 상대적으로 세액공제제도나 차등세율제도가 장점을 갖는 방법으로 평가할 수도 있다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 소득공제를 적용받기 위해서는 당해 주택의 양도일로부터 일정 기간(2개월) 내에 양도사실과 그 거래내역을 신고하도록 신고의무가 부여되기 때문에, 소득공제제도 하에서는 신고의무가 없는 비과세제도에 기인한 실거래가액 파악의 어려움과 이에 따라 실거래가액에 기초한

합리적인 1세대 1주택 비과세제도의 대체안으로 제시하여 논의를 이어가고자 한다.⁹⁾

2. 주택양도소득공제제도의 도입방안

가. 주택양도소득공제제도의 구체적 내용

(1) 제도의 기본구조

<표 3>에서 보는 바와 같이 양도차익 계산시 현행규정과는 달리 주택양도소득공제제도에서는 주택구입시 대출받은 금액의 보유기간 동안의 이자상당액을 필요경비로 인정하여 공제한다는 점에서 차이가 있다. 그리고 양도소득금액 계산시 현행규정과 다른 점은 보유기간에 따른 장기보유특별공제를 폐지하고 명목소득에 대한 과세를 완화하기 위하여 보유기간 동안의 물가상승률에 상당하는 공제를 허용한다는 점, 주택양도소득공제로 일정액(3억원)을 공제한다는 점에서 차이가 있다. 또한 양도소득 과세표준 계산시 양도소득기본공제는 폐지하고, 세율은 현행의 복잡한 세율구조를 단순화하여 모든 주택에 대하여 종합소득세 기본세율을 적용하되 미등기 주택에 한하여 별도의 세율을 적용하며, 결집효과를 완화시키기 위하여 연분연승법을 적용하여 세액을 산출한다는 점에서 차이가 있다.

(2) 대체방안 관련 선행연구의 검토 및 본 연구와의 차이점

1세대 1주택 비과세제도의 대체방안과 관련한 선행연구 중 본 연구와 같이 사례분석을 통한 분석적 연구를 시도한 선행연구에는 김명준·남황우(2006)와 이현철(2009)의 연구가 있다.¹⁰⁾

과세가 불가능한 문제는 발생하지 않는다고 보아야 한다.

- 9) 1세대 1주택 비과세제도의 개선방안과 관련하여 전문가 및 관계부처의 양도소득세 업무 담당자들도 조세의 공평성, 효율성, 부동산투기 억제 기여도, 세수기여도, 납세 편의성 등의 측면에서 대안들을 검토한 결과, 소득공제제도가 가장 합리적이라는 의견이 우세하였다고 한다(이종률 2001, 62).
- 10) 1세대 1주택 비과세제도에 대한 대체방안과 관련한 선행연구에는 전술한 각각의 대체방안에 대한 도입 취지와 내용 및 정책적 효과를 주로 살펴 본 이론적 연구[최명근(2001), 이영진(2003), 이은자(2006), 김동복(2007), 박재환·박희우·김기영(2008), 이현철(2009), 박 훈·정지선(2009) 등]와 이러한 대체방안 중 합리적이라고 판단되는 하나의 방안을 선택하고, 이에 대한 구체적 사례를 통하여 당해 대체안의 효과를 분석적으로 검증한 분석적 연구로 대별할 수 있다. 대체방안에 대한 이론적 연구와 분석적 연구를 다루고 있는 선행 연구의 공통적인 특징은 1세대 1주택에 대한 가장 합리적인 대체안으로 소득공제제도와 세액공제제도를 들고 있으며, 이 중 세액공제제도는 현행의 양도소득세 계산절차를 그대로 준용하고 세액공제만을 추가하는 형태이기 때문에 별도의 분석적 연구는 시도되지 않았다는 점이다. 따라서, 검토대상인 선행연구도 소득공제제도에 대한 분석적 연구에 한정하여 이루어졌으며, 이 또한 선행연구가 많지 않은 실정이므로 본 연구에서는 김명준·남황우(2006)와 이현철(2009)의 연구를 그 대상으로 하였다.

〈표 3〉 주택양도소득공제제도에 의한 양도소득세 산출과정

양도소득세 산출과정		비 고
	양도가액	실지거래가액
(-)	취득가액	실지거래가액
(-)	기타필요경비 (보유기간의 주택대출자금 이자비용 포함)	자본적 지출, 양도비용 (주택담보대출금액×이자율× 보유기간)
(=)	양도차익	
(-)	-	장기보유특별공제 폐지
(-)	물가상승률공제	취득가액×보유기간의 물가상승률
(=)	양도소득금액	
(-)	-	양도소득기본공제 폐지
(-)	주택양도소득공제	3억원 공제
(=)	양도소득과세표준	
(÷)	보유기간 환산	보유기간으로 나눔
(=)	연간과세표준	① 연분연승법 적용
(×)	기본세율	② 보유기간, 주택 수에 관계 없이 기본세율 적용
(=)	연간양도소득산출세액	③ 미등기 주택만 별도세율 적용
(×)	보유기간 환산	보유기간을 곱함
(=)	양도소득 결정세액	
(-)	세액감면	
(-)	예정신고납부세액공제	계속 적용
(+)	가산세	
(=)	자진납부세액	

김명준·남황우(2006)는 주택보유수와 관계없이 취득가액에 전국 주택가격평균상승률과 물가상승률 중 높은 수치를 곱하여 산정한 금액을 소득공제로 공제해 주고, 연분연승법을 적용하되 세율 적용에 있어서는 연간 과세표준 2억원 이하에 대하여는 50%를, 2억원 초과금액에 대하여는 100%의 2단계 초과누진세율을 적용하여 전액 환수하는 모형인 상대적 양도소득공제제도의 도입을 제안하였다. 이들은 사례분석을 통하여 조세부담의 수평적·수직적 공평성의 확보에

있어서는 상대적 양도소득공제제도가 선행연구에서 제시된 일정액(3억원) 소득공제제도 및 일정액(9천 9백만원) 세액공제제도보다 비교적 더 우수하다고 주장하였다.

이헌철(2009)은 직전 양도주택의 양도소득세를 기타필요경비에 산입하여 양도차익을 계산하고 당해 양도차익에서 주택양도소득공제(2억원)와 물가상승률 또는 이자비용공제를 하여 양도소득금액을 계산한 후, 연분연승법에 의하여 계산된 과세표준에 종합소득세 기본세율(4단계 초과누진세율)을 적용하여 산출된 세액에서 세액감면 및 세액공제를 차감하여 결정된 양도소득세액을 양도주택의 보유기간 동안 연부연납하는 모형을 제시하였다.

김명준·남황우(2006)와 이헌철(2009)의 연구에서 제시되고 있는 모형에서는 주택양도소득공제제도의 도입과 더불어 명목소득에 대한 과세방지를 위해 보유기간 동안의 물가상승률 또는 주택가격평균상승률공제를, 그리고 결집효과의 완화방안으로 연분연승법의 도입 등을 함께 제시하고 있다. 이는 단순히 비과세제도를 소득공제제도로 대체시킴으로써 1세대 1주택에 대한 합리적인 과세가 이루어지는 것은 아니며, 시스템적인 접근이 필요함을 의미하는 것이다. 따라서 선행연구의 모형에 포함된 각각의 제도(주택양도소득공제제도, 물가상승률 또는 주택가격평균상승률공제제도, 연분연승법 등) 자체가 그 동안 양도소득세제와 관련하여 이슈화되어 있는 중요한 제도들이므로, 이를 각각의 대안으로 분리하여 그 수용여부의 타당성을 개별적으로 검토하는 것도 의미있는 일일 것이지만, 선행연구의 각 모형에서와 같이 산출세액 계산의 전 과정에 걸쳐 그 동안 불합리한 것으로 지적되어 온 제도를 시정할 수 있는 방안들(명목소득에 대한 과세방지 및 결집효과의 완화 등)을 종합적으로 고려하여 제시한 모형을 하나의 대안으로 하여 각각의 대안을 비교·평가하는 것도 의미있는 것이라고 판단된다. 이에 본 연구에서는 소득공제제도의 도입을 주장하고 있는 대표적인 선행연구인 김명준·남황우(2006)와 이헌철(2009)의 연구에서 제시되고 있는 모형의 타당성과 실무에의 적용가능성을 검토하고 이의 문제점을 보완할 수 있는 대체안으로서 <표 3>의 모형을 제시하였으며, 이 모형과 개별제도를 포함한 선행연구의 각 모형의 타당성을 비교·평가하고자 하였다.

선행연구에서 제시된 모형의 타당성과 실무에의 적용가능성을 살펴보면, 우선 상대적 양도소득공제를 주장한 김명준·남황우의 연구(2006)는 주택보유수와 관계없이 전국 주택가격평균상승률이나 물가상승률을 초과하는 양도소득에 대해서 세금을 부과하자는 것인데, 이는 기본적으로 현재의 장기보유특별공제제도와 그 차이점을 발견하기 힘들다. 이러한 견해의 입장을 취하게 되면, 현재 존재하는 장기보유특별공제제도는 원칙적으로 폐지하고 주택에 대해서만 적용하여야 한다는 것인데, 이는 타당하지 않은 것이다. 또한 현재의 제도하에서도 장기 보유한 주택의 경우에는 양도차익의 80%까지 장기보유특별공제로 공제받을 수 있기 때문에 굳이 이 제도를 추가적으로 도입할 근거가 없다고 할 것이다. 또한, 50%, 100%의 2단계 초과누진세율을 적용하여 불로소득의 일종인 양도소득을 환수하겠다는 발상은 너무 과도하여 조세저항을 야기할 가능성이 크다고 판단된다.

이헌철의 연구(2009)에서 제시된 직전 양도주택의 양도소득세 기타 필요경비 산입은 직전 양도주택의 양도소득세가 당해 양도주택의 양도관련 비용 또는 보유기간 동안의 자본적 지출에도 해당하지 않으므로 그 공제의 타당성이 의문시되며, 세액의 연부연납을 모든 양도소득세 납세의 무자에게 허용한다면 과세관청의 사후관리를 위한 막대한 행정비용이 수반된다는 문제점이 발생할 수 있다는 점에서 실무상 적용에는 어려움이 따를 것으로 판단된다.

또한, 소득공제제도의 도입을 주장하고 있는 선행연구의 방법론상 문제점은 소득공제 적용시 1세대 1주택자와 1세대 다주택자를 구분하지 아니하고 다주택자에 대하여도 모두 소득공제혜택을 부여한다거나¹¹⁾ 다주택자에 대하여는 1주택에 한하여 소득공제혜택을 부여하지만 이에 대한 구체적인 적용방법 등이 미비되어 있다는 점이다.¹²⁾ 이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구에서는 주거주(principal residence)주택의 개념을 도입하고, 1세대 다주택자의 주택양도시에는 사전에 주거주주택으로 신고된 1주택에 한하여 주택양도소득공제가 적용되도록 하며, 주거주주택 이외 주택의 양도시에는 일정기간(3년) 동안은 주택양도소득공제의 적용을 받을 수 없도록 규제장치를 마련함으로써 과세의 형평성이 제고될 수 있도록 주택양도소득공제의 적용방법과 적용절차 등을 개선하고자 하였다.

이러한 내용을 포함하여 본 연구에서 제시하고 있는 모형의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주택양도소득공제는 법정의 보유기간과 거주기간 요건을 충족한 주택에 한하여 공제받을 수 있도록 한다. 주택양도소득공제의 대상이 되는 주택의 범위를 어느 정도로 한정할 것인지에 관하여는 ① 소득공제를 적용할 주택을 특정함이 없이 모든 주택의 양도에 대하여 제한 없이 적용하여야 한다는 견해, ② 2 이상의 주택을 소유하는 경우에는 주거주주택의 양도에 한하여 소득공제를 적용하여야 한다는 견해, ③ 현행의 1세대 1주택 비과세요건을 갖춘 주택에 한하여 적용하여야 한다는 견해(김완석 1998, 124)가 있다.

전술한 외국의 주택관련세제에서 보듯이 미국의 경우 주거주주택을 5년 이상 소유하고 2년 이상 거주한 경우에 250,000달러 또는 부부합산신고를 한 경우 500,000달러의 소득공제 혜택을 부여하고, 영국의 경우에는 36개월 이상 거주한 주택을 면세하며, 일본도 5년 이상 소유한 거주주택에 대하여 3,000만엔까지 주택특별공제를 적용하고 있다. 우리나라의 현재 1세대 1주택 비과세제도의 보유 및 거주요건은 수 없이 변천하였는데, 현재는 일정지역을 제외하고는 원칙적으로 3년 이상의 보유요건만 충족하면 비과세대상이 된다.

주택에 대하여 세제혜택을 부여하는 취지가 주거안정에 대한 배려차원이라는 점에 충실한다면, 외국의 경우와 같이 일정기간 거주하였을 때 세제혜택을 부여하는 것을 기본 원칙으로 삼아

11) 김명준·남황우(2006)는 1세대 2주택자의 경우에도 2주택 모두 주택양도소득공제의 적용을 받는 것으로 가정하고 있다(김명준·남황우 2006, 130 <표 5> ~ 131 <표 6> 참조).

12) 이헌철(2009)은 1세대 2주택자의 경우 1주택에 대하여만 주택양도소득공제를 적용하도록 하고 있지만, 소득공제가 적용되는 1주택의 요건에 대하여는 구체적인 언급이 없다(이헌철 2009, 48 <표 5-5> 참조).

야 할 것이다. 보유요건은 거주요건 이외에 보완적인 기준으로 삼을 수 있을 뿐이다. 따라서, 주택소득공제의 적용대상 주택은 미국이나 일본처럼 보유요건을 3년 이상으로 하고 2년 이상을 거주한 주택에 한하여 주택소득공제를 적용하여야 할 것이며,¹³⁾ 거주하지 못할 부득이한 사유가 있는 경우에는 예외적으로 인정하는 방안도 가능하다고 보인다. 그렇지 않고 보유만 하는 경우에도 동일하게 소득공제 혜택을 부여한다면 주택을 투기수단이나 재산증식 수단으로 활용하는 그 동안의 병폐가 계속 이어질 것이기 때문이다.

또한 2년 이상 거주요건을 채우지 못하고 양도하는 경우에도 주택양도소득공제를 전부 배제할 것이 아니라 주택양도소득공제액을 24개월로 나눈 다음 거주기간 월수를 곱하는 방법으로 배분하여 그 배분된 금액을 공제하는 것이 합리적이다(최명근 2001, 310).

그리고 영국과 같이 2주택 이상을 취득하는 경우에는 그 취득일로부터 일정기간(예를 들면 6개월) 내에 과세관청에 주거주주택을 신고하도록 하고, 당해 신고된 주택에 한하여 주택양도소득공제가 적용되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 주택양도소득공제는 3년에 한 번만 적용받을 수 있는 것으로 한다. 그러나 이 경우 거주요건과 보유요건만을 충족하면 주택양도소득공제가 가능하므로 1세대 다주택자의 경우 거주를 옮겨가면서 순차적으로 거주주택을 매도하게 되면 아무리 많은 주택을 보유하고 있다고 하더라도 모두 세제혜택을 받을 수 있다는 문제가 발생한다(박재환·박희우·김기영 2008, 213). 이에 대하여는 다주택자에게 차등적으로 거주요건을 중하게 요구하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 가령 1주택자에 대하여는 거주요건을 2년, 2주택자에게는 5년, 3~5주택자에 대하여는 7년, 6주택 이상자에 대하여는 10년 등으로 차등적으로 정하는 식이다. 또 다른 방안으로는 다주택자에게도 1주택자와 마찬가지로 단일의 거주요건을 적용하되 10년 이내에는 주택양도소득공제액의 한도액(본 연구의 경우 3억원)을 초과하여 공제받을 수 없도록 하는 것이다. 두 가지 방법 모두 과세자료를 추적 관리하여야 하는 부담이 발생하지만, 1세대 다주택자에 대한 부당한 세제혜택의 향유를 방지하기 위해서는 불가피할 것으로 보인다. 본 연구의 경우에는 전자의 방법을 선택하기로 한다.

주택양도소득공제액은 양도소득금액을 한도로 적용받는 것으로 하고, 공제받지 못한 금액의 이월공제는 허용하지 않는 것이 타당하다고 본다. 왜냐하면, 일정기간을 설정하여 이월공제를 허용한다면 이월공제 혜택을 적용받기 위하여 또 다시 거주주택을 처분하는 등의 불합리한 행태가 발생할 수 있기 때문이다(최창수 2009, 69). 더욱이 주택이 여러 채인 상태에서 보유한 주택에 대하여 주택양도소득공제를 허용한다면 이월공제가 가능하지만, 거주주택에 대하여만 주택양도소득공제를 적용할 경우에는 이월공제의 허용이 모순으로 작용하기 때문이다.

13) 이러한 기준은 현재 서울특별시 등 일부지역에 한하여 보유기간 3년(그 중 거주기간 2년)의 요건을 충족하여야 하는 것과 일치하는 것이며, 주택양도소득공제제도가 도입되면 이러한 요건을 일반화하여 전국적으로 적용하여야 할 것이다.

공제금액의 수준과 관련하여서는 도입초기인 점을 감안하여 공제금액의 수준을 높임으로써 중산층 이하의 계층에게 1세대 1주택 양도에 따른 세부담이 없도록 하여 이 제도로의 전환에 따른 저항을 최소화할 필요가 있다. 미국과 일본의 소득공제액을 감안해 볼 때, 3억원 정도가 적절하다고 판단되며, 추후 주택가격상승률이나 경제규모의 변화에 따라 금액을 탄력적으로 조정해 나가는 것이 타당할 것이다.¹⁴⁾

셋째, 주택양도소득공제가 적용되는 인적 단위는 세대단위로 설정한다. 공제의 인적 범위를 너무 좁게 설정하면 주택양도소득공제액이 너무 과다하여 주택을 대상으로 하는 투기가 성행할 수 있고, 너무 넓게 설정하면 과세목적상의 사후관리가 어렵게 된다. 적용단위로 고려할 수 있는 것은 ① 소유자 개인단위, ② 배우자 단위, ③ 세대단위이다. 국민의 주거안정의 도모가 당해 주택양도소득공제제도의 근본 취지인 점을 감안한다면, 거주 생활의 한 단위인 세대단위를 당해 공제의 인적단위로 설정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이러한 공제단위인 세대를 판정하여 적용하는 기준은 현행 소득세법상의 세대개념(소득세법 시행령 제154조 제1항 및 제2항)을 그대로 사용하면 충분할 것으로 보인다.

넷째, 주택양도소득공제를 적용받기 위해서는 당해 주택을 양도한 날이 속하는 달의 말일로 부터 2개월 내에 신고하도록 신고의무를 부여한다. 다만, 신고의무를 이행하지 아니하더라도 소득공제는 허용하되 해태에 대한 제재수단으로서 공제액의 3% 내지 4% 수준의 가산세를 부과함으로써 신고의무의 이행을 담보하도록 할 필요가 있다(최명근 2001, 312).

다섯째, 주택구입시 발생한 대출금에 대한 이자비용을 필요경비로 인정하여 공제한다. 일반적으로 주택 구입시에 모두 자기자본으로 구입하는 경우는 아주 드물며, 대부분은 주택 구입시 금융기관의 대출을 이용하여 주택을 구입하는 상황이다. 주택 구입시 이용한 대출이자 비용이 비록 주택구입비용은 아니라고 하더라도 주택을 보유하고 있는 한 계속적인 이자부담이 있게 된다. 따라서 주택구입과 관련하여 발생한 대출이자에 대하여는 취득시부터 양도시까지 발생한 이자를 자본적 지출로 보아 필요경비로 인정할 필요가 있다.

현재 미국의 경우에도 개인 주거용 주택 구입시 발생한 모기지예 대한 금융비용을 주거용 주택 보유시에 전액 필요경비로 인정해 주고 있으며, 우리나라의 경우 거주용 부동산에 대하여는 근로소득자인 경우에 한하여 특별공제항목의 하나인 주택자금공제를 적용하여 주택과 관련된 이자비용 중 일부를 소득공제해 주고 있다. 그러나, 이러한 주택자금공제는 적용범위가 대부분의 근로소득자가 아닌 엄격한 요건을 갖춘 근로소득자인 경우에만 적용되며(소득세법 제52조 제4항 및 제5항, 조세특례제한법 제87조 제2항), 근로소득자가 아닌 경우에는 주택관련 금융비용이 발생하더라도 전혀 비용으로 인정받지 못하고 있어 불공평성이 발생하고 있는 상태이다.

14) 공제액을 결정하는 방법과 관련하여 이영진(2003)은 소득에 일정률을 곱하여 공제액을 산정하는 방법과 소득에서 일정의 고정된 금액을 공제하는 방법의 타당성을 검토한 결과, 일정률을 곱하여 공제액을 산정하는 방법은 수직적 공평에 역행하는 결과를 초래하므로 주택에 대한 조세우대조치로는 적절하지 않은 것으로 평가하였다(이영진 2003, 73-79).

따라서 주택관련 금융비용을 현재와 같이 근로소득자의 특별공제항목의 일부로만 적용하지 말고, 전체 양도소득자를 대상으로 범위를 확대하여 주택관련 금융비용을 주택 양도시 필요경비로 인정하여 줄 필요성이 있다. 주택관련 금융비용의 필요경비 산입은 주택의 구입과 관련하여 발생된 이자 중에서 금융기관 등을 통해 대출받은 것으로 거래의 정당성을 인정받을 수 있는 차입금에 대한 이자로 한정하여 적용하면 될 것이다.

여섯째, 장기보유특별공제제도는 폐지하고, 대신에 물가상승률공제제도와 연분연승법을 도입한다. 장기보유특별공제제도는 1989년에 도입되어 현재까지 일부 개정을 거쳐 운용되고 있다. 원래의 도입목적은 결집효과의 완화를 통한 거래의 활성화이었지만 1996년 명목소득에 대한 과세를 방지하기 위해 도입되었던 양도소득특별공제제도가 폐지되면서 동 제도의 공제율을 상향 조정하여 양도소득특별공제제도의 기능까지 포괄하게 되었다. 그러나 장기보유특별공제제도는 도입취지와는 달리 거래활성화 대신 동결효과를 가중시키는 쪽으로 작용할 가능성이 높고, 그 혜택이 특정지역에만 한정하여 주어진다라는 문제점이 지적되고 있다.¹⁵⁾ 또한, 주택양도소득공제가 도입되는 경우에도 과다한 장기보유특별공제를 다시 적용하게 되면 이중 공제의 효과가 주어지는 문제도 발생한다.

따라서, 장기보유에 따른 결집효과를 완화한다는 기본논리에 충실하기 위해서는 현행의 장기보유특별공제를 개선할 필요가 있다. 즉 물가상승에 따른 명목소득에 대한 과세완화장치와 결집효과에 대한 완화장치로 분리하여 별도의 장치를 두는 것이다.

먼저, 물가상승에 따른 명목소득에 대한 과세를 방지하기 위한 장치로서 물가상승률공제제도의 도입을 제안한다. 동 제도는 보유기간 동안의 평균소비자물가상승률을 주택의 취득가액에 곱하여 공제해 주는 것으로 1975년 도입되었다가 1996년 폐지된 양도소득특별공제제도의 계산방법과 동일하다. 물가상승률공제는 양도차익을 한도로 하여 공제하는 것으로 한다. 그리고 물가상승률공제는 원칙적으로 거주요건 충족을 전제로 해야 할 이유는 없지만 여타의 소득에 대하여는 물가상승에 대한 고려를 하지 않는 점, 투기억제차원 등을 감안하면, 거주요건과 결부시켜 제한적으로 세제혜택을 주는 식으로 운용하는 것도 가능하다고 본다.

다음으로, 결집효과의 완화를 위한 장치로 보유기간 동안의 누적된 자본이득을 연평균소득으로 환산하여 세율을 적용한 후 보유기간 동안의 세액을 다시 계산하는 연분연승법의 도입을 제안한다. 이러한 연분연승법은 현행 소득세법하에서도 퇴직소득 산출세액(소득세법 제55조 제2항)과 직장공제회 초과반환금에 대한 분리과세세액을 계산하는 경우(소득세법 제63조)에 적용되고 있는 방법이다.

연분연승법의 도입은 종합소득세 기본세율의 적용을 전제로 하는 것이므로, 현행의 보유기

15) 이는 현실적으로 장기보유특별공제가 1세대 1주택자 중 고가주택 소유자에게 집중됨으로써 특정 지역 및 특정 계층의 사람들에게만 혜택을 주는 것과 같은 왜곡된 모습으로 나타나기 때문이다(박재환·박희우·김기영 2008, 209).

간·주택 수·등기 여부에 따라 복잡하게 규정되어 있는 세율체계를 단순화할 필요가 있다. 보유 및 거주기간, 주택 수를 불문하고 모든 주택에 대하여 종합소득세 기본세율의 적용을 원칙으로 하되, 미등기주택에 대해서만 별도의 세율을 적용할 것을 제안한다. 또한 미등기 주택에 대하여는 여타의 모든 공제를 허용하되, 다만, 주택양도소득공제의 적용은 배제하는 것으로 규정하는 것이 바람직하다.

일곱째, 주택양도소득공제와 물가상승률공제 및 연분연승법의 도입, 그리고 주택관련 대출금에 대한 이자비용공제의 허용으로 충분한 공제가 이루어지게 되므로 양도소득기본공제제도는 폐지하도록 한다(최명근 2001, 307).

(3) 주택양도소득공제제도 도입시 기대효과

주택양도소득공제제도를 도입하면 다음과 같은 여러 가지 효과를 기대할 수 있다고 본다.

첫째, 세부담의 수평적·수직적 공평성이 제고될 것이다. 본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도가 조세부담의 수평적 공평성을 확보하는지, 아울러 기존 선행연구에서 제시된 각종 공제제도와 비교할 때 동 제도가 상대적으로 수평적 공평성의 제고에 어느 정도 우월한 효과가 있는지를 비교·검토하기 위해 구체적인 사례를 설정하여 분석하였다.

[사례 1] 2002년 말에 7억원 하는 아파트 1채(A)를 취득한 甲과 동일지역의 3억 5천만원 하는 아파트 2채(B와 C)를 취득한 乙이 있다. 乙은 취득과 동시에 두 채의 아파트 중 B를 주거주주택으로 관할 세무서에 신고하였으며, 3년이 지난 시점인 2005년 말에 甲과 乙이 보유한 아파트는 모두 같은 비율(100%)로 가격이 상승하였다고 가정한다. 또한, 甲과 乙은 보유 주택에 대하여 취득과 동시에 취득가액의 40%를 연리 5%로 금융기관으로부터 주택담보대출(5년 거치 15년 상환조건임)을 받았다. 현행 규정에 의할 경우 乙의 양도주택 중 비과세는 C아파트에서 받기로 하며, B아파트에 대한 중과세 세율은 50%로 가정한다.

<표 4>에서 보는 것처럼, 현행 규정에 의할 때에는 동일한 양도차익이 발생함에도 불구하고, 1세대 1주택 비과세규정으로 인하여 甲과 乙의 세부담 차이가 현격하게 발생함으로써 수평적 공평성이 크게 침해되고 있음을 알 수 있다. 이를 대체할 안으로 본 연구에서 제시한 안과 기존의 선행연구에서 제시된 안을 비교·검토해 볼 때, 본 연구에서 제시된 안의 경우 甲과 乙의 세부담 차이가 7%로, 상대적 양도소득공제제도(10%), 일정액 소득공제제도(14%), 일정액 세액공제제도(13%)보다 적게 나타나고 있다. 이는 본 연구에서 제시한 안이 기존의 선행연구에서 제시한 안들보다 조세부담의 수평적 공평성을 제고시키는데 있어서 보다 우수한 제도임을 의미하는 것이다.

〈표 4〉 각종 공제제도의 수평적 공정성 비교·검토¹⁶⁾

(단위 : 만원)

구 분			양도차익	산출세액 ^{주5}	甲과 乙간의 산출세액 차이		
현행 규정 ^{주1}			甲	A	70,000 (25,000)	5,073	△12,302
			乙	B	35,000	17,375	
				C	35,000	0	
				소계	70,000	17,375	
소득공제 제 도	본 연구제시안	甲	A	70,000	7,288	521(7%)	
		乙	B	35,000	108		
			C	35,000	6,659		
			소계	70,000	6,767		
	상대적 양도소득 공제제도 ^{주2}	甲	A	70,000	37,795	3,897(10%)	
		乙	B	35,000	16,949		
			C	35,000	16,949		
			소계	70,000	33,898		
	일정액 소득공제 제도 ^{주3}	甲	A	70,000	9,530	1,324(14%)	
		乙	B	35,000	426		
			C	35,000	7,780		
			소계	70,000	8,206		
일정액 세액공제제도 ^{주4}			甲	A	70,000	7,492	937(13%)
			乙	B	35,000	0	
				C	35,000	6,555	
				소계	70,000	6,555	

16) 김명준·남황우(2006) 역시 본 연구에서 설정된 사례와 동일한 내용을 가지고 상대적 양도소득공제와 선행연구에서 제시된 각종 공제제도와 비교·검토를 수행한 바 있다. 그러나 이들은 선행연구의 공제제도(일정액 소득공제제도와 일정액 세액공제제도)를 지나치게 단순화함으로써 그들이 제시한 상대적 양도소득공제제도를 과대평가한 면이 있다. 즉 그들의 연구는 선행연구에서 제시된 공제제도 역시 본 연구에서 제시된 안과 동일하게 주거주주택에 한하여 소득공제 또는 세액공제를 적용한다는 점을 간과하고 있다. 그 결과 그들은 1세대 2주택의 경우(위 사례의 경우 乙의 B와 C아파트)에도 모두 소득공제와 세액공제를 적용받는 것으로 하여 세액을 계산한 후, 이를 그들의 제시안과 비교함으로써 분석의 타당성에 의문이 제기된다. 따라서, 본 연구에서는 선행연구에서 제시된 공제제도 역시 주거주주택에 한하여 당해 공제를 받는 것으로 하고, 세율 역시 선행연구에서 제시한 방법(소득공제만 연분연승법 적용)을 적용하여 세액을 산출한 후, 이러한 결과를 토대로 본 연구에서 제시한 안과의 비교·검토를 수행함으로써 분석의 타당성을 제고하고자 하였다.

- 주1) 甲의 A아파트는 양도가액이 9억원을 초과하므로 고가주택에 해당하여 9억원을 초과하는 금액 상당의 양도차익(2억 5천만원)에 대해서는 과세되며, 乙의 B아파트는 1세대 2주택에 해당하므로 장기보유특별공제의 적용이 배제되고 중과세율(50%)이 적용된다. 乙의 C아파트는 보유기간 3년이 경과하였고 1세대 1주택에 해당하므로 비과세를 적용받게 된다.
- 2) 김명준·남황우(2006)가 제시한 안을 토대로 하였다.
- 3) 김동복(2007)은 3억원, 최명근(2001)은 2억원, 이현철(2009)은 2억원, 박 훈·정지선(2009)은 4억원, 박재환·박희우·김기영(2008)은 6억원으로 연구자마다 공제액의 크기가 다르므로, 본 연구에서는 중간 규모의 공제액인 3억원을 기준으로 하여 종합소득세 기본세율과 연분연승법을 적용하여 계산하였으며, 2주택 이상의 양도시에는 주거주주택(본 예시의 경우 B아파트)에 한하여 소득공제가 적용되는 것으로 하였다.
- 4) 이영진(2003), 이은자(2006)에서 제시한 1억원을 공제액으로 하고, 그 밖의 계산과정도 이들 연구에서 제시한 안에 따라 계산하였다(즉, 현행 양도소득세 계산규정을 준용하여 장기보유특별공제(10%~30%)와 양도소득기본공제(250만원)를 적용하되 세율은 종합소득세 기본세율을 적용하여 계산하고, 고가주택의 구분은 없는 것으로 하며, 을의 경우 주택세액공제는 산출세액을 한도로 주거주주택인 B에서만 적용받는 것으로 하였다).
- 5) 산출세액 계산시 상대적 양도소득공제제도의 세율(과세표준 2억원 이하 : 50%, 2억원 초과분 : 100%)과 1세대 2주택에 대한 중과세(세율 : 50%)를 제외하고는 2010년 현재의 종합소득세 기본세율(과세표준 1,200만원 이하 : 6%, 1,200만원 초과 4,600만원 이하 : 15%, 4,600만원 초과 8,800만원 이하 : 24%, 8,800만원 초과 : 35%)을 적용하는 것으로 하였다.
- 6) 본 연구 제시안에서의 물가상승률공제와 상대적 양도소득공제금액 계산시 필요한 보유기간 동안의 연간 평균물가상승률과 전국 주택가격평균상승률은 각각 통계청과 국민은행 홈페이지에서 자료를 입수하여 계산 하였다(참고로, 2002년 말 대비 2005년 말의 3년간 평균물가상승률은 3.15%, 동 기간의 전국 주택가격평균상승률은 2.58%이었다).

다음으로, 본 연구와 선행연구에서 제시된 안들이 조세부담의 수직적 공평성 제고에 있어서 어느 정도 차이가 있는지를 비교·검토하기 위해 역시 구체적인 사례를 설정하여 분석하였다.

[사례 2] [사례 1]의 내용과 동일하나 甲과 乙간의 담세력에 차이를 두기 위해 甲의 A아파트 취득가액만 1억원 높게 조정하였다.

<표 5>에서 보는 것처럼, 현행 규정에 의할 때에는 甲의 양도차익이 乙보다 크므로 甲의 담세력이 乙보다 높음에도 불구하고, 1세대 1주택 비과세규정으로 인하여 乙의 세부담이 甲보다 오히려 더 높게 나타나고 있어 수직적 공평성이 크게 침해되고 있음을 알 수 있다. 이를 대체할 안으로 본 연구에서 제시한 안과 기존의 선행연구에서 제시된 안을 비교·검토해 볼 때, 4가지 제도 모두 조세부담의 수직적 공평성을 확보하는데 있어서는 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

〈표 5〉 각종 공제제도의 수직적 공평성 비교·검토

(단위 : 만원)

구 분			양도차익	산출세액	甲과 乙간의 산출세액 차이	
현행 규정		甲	A	80,000	7,733	△9,642
		乙	B	35,000	17,375	
			C	35,000	0	
			소계	70,000	17,375	
소득공제 제 도	본 연구제시안	甲	A	80,000	10,468	3,701(35%)
		乙	B	35,000	108	
			C	35,000	6,659	
			소계	70,000	6,767	
	상대적 양도소득공제 제도	甲	A	80,000	47,480	13,582(29%)
		乙	B	35,000	16,949	
			C	35,000	16,949	
			소계	70,000	33,898	
	일정액 소득공제제도	甲	A	80,000	13,030	4,824(37%)
		乙	B	35,000	426	
			C	35,000	7,780	
			소계	70,000	8,206	
일정액 세액공제제도		甲	A	80,000	10,643	4,088(38%)
		乙	B	35,000	0	
			C	35,000	6,555	
			소계	70,000	6,555	

그러나, <표 4>와 <표 5>를 종합하여 살펴 볼 때, 甲의 경우 양도차익이 7억원에서 8억원으로 1억원 증가할 경우 세부담의 증가가 본 연구에서 제시한 안의 경우에는 3,180만원 증가, 일정액 소득공제제도의 경우 3,500만원 증가, 일정액 세액공제제도의 경우 3,151만원 증가로 증가되는 세부담의 크기가 비슷한데 반하여, 상대적 양도소득공제의 경우에는 9,685만원 증가로 나타나고 있다. 이러한 현상은 상대적 양도소득공제제도의 경우 세율적용에 있어서 과세표준이 2억원 초과 시 전액을 세금으로 환수한 결과, 과세표준이 커짐에 따라 세부담이 급격하게 증가한데 기인하는 것으로 해석된다. 현행의 1세대 1주택 비과세제도를 대체할 방안은 1세대 1주택 비과세의 관행을 상식으로 받아들이고 있는 국민들의 의식수준을 감안하여 조세부담의 급격한 증가를 초

래함으로써 조세저항을 유발할 수 있는 대체안의 채택은 사실상 어렵다고 보아야 한다. 이러한 입장에서 볼 때, 상대적 양도소득공제는 공평성의 제고에 기여하는 바가 크지만, 실무상 적용에는 한계가 있을 수밖에 없다고 판단된다.

둘째, 주택양도소득공제제도는 법정 보유기간 및 거주기간 요건을 충족한 주거주주택에 한하여 일정한 소득공제액을 법정허용기간(3년)에 공제하여 주는 것이기 때문에 당해 제도가 적용될 주택의 범위와 그 소득공제액만 규정하면 되므로 난해하고 복잡한 법조항이 훨씬 간결하고 명확해 질 수 있다.

셋째, 주택양도소득공제제도는 적정한 수준의 소득공제액이 설정된다면, 1세대 1주택의 양도로 인한 양도차익이 큰 납세자는 자본이득에 따른 적정한 세부담을 하게 되고 양도차익이 적은 중산층 이하의 납세자는 여전히 세부담을 지지 않게 됨으로써 기존의 1세대 1주택 비과세제도의 도입취지인 주거생활의 안정과 거주이전의 자유 보장을 충실히 도모할 수 있을 것이다. 더욱이 본 연구에서 제안하고 있는 모형은 소득공제액에 추가하여 주택취득시의 대출금에 대한 이자비용과 보유기간 동안의 물가상승률에 상당하는 금액까지도 공제를 허용함으로써 주거안정과 거주이전의 자유를 실질적으로 보장하고 있는 제도라고 할 수 있다.

넷째, 본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도는 일정기간 거주 및 보유한 주거주주택에 한하여 소득공제를 적용하도록 설계되어 있으므로, 주택의 소유개념과 보유채수를 기준으로 비과세 여부를 판단하는 현행의 1세대 1주택 비과세로 인하여 발생하는 부동산 투기는 상당부분 억제될 수 있을 것이라 판단된다.

다섯째, 본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도 모형에서는 동결효과를 오히려 조장한다는 비판이 제기되어 온 장기보유특별공제를 폐지하는 대신 보유기간 동안의 물가상승에 따른 명목소득에 대한 과세를 피하기 위해 물가상승률 공제제도를 도입하는 동시에 보유기간 동안의 누적소득이 양도시 일시에 실현됨으로써 발생하는 결집효과를 제거하기 위해 연분연승법으로 세액계산을 하도록 하였다. 따라서 장기보유에 따른 별도의 혜택이 없기 때문에 동결효과가 완화되어 양도소득세의 부담이 실수요자에게 전가되는 효과는 저감될 것으로 보인다.

여섯째, 본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도 모형은 1세대 다주택자의 경우에도 주거주 주택으로 신고된 1주택에 대하여는 소득공제를 허용하되, 잔여 주택 중 주거주주택으로 재신고된 주택에 대하여는 일정기간의 증가된 추가 거주요건을 충족하는 경우에만 소득공제가 가능하도록 함으로써 1세대 다주택자에 대한 양도소득세 과세를 합리적으로 개선하고자 하였다. 따라서 1세대 다주택자에 대하여 현행의 중과세제도 대신 주택양도소득공제제도를 도입하게 되면 그 동안 1세대 다주택자에 대한 양도소득세 중과세제도를 둘러싼 위헌시비 등은 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

V. 결 론

본 연구에서는 현행 1세대 1주택 비과세제도가 안고 있는 문제점을 파악하고, “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 원칙에 따라 모든 주택의 양도소득을 과세대상으로 하는 것을 전제로, 국민들의 주거안정과 거주이전의 자유를 침해하지 아니하는 한도 내에서 합리적인 과세방안을 모색하고자 하였다.

본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도의 구체적인 적용방법을 요약하여 살펴보면,

첫째, 주택양도소득공제가 적용되는 주택은 2년 이상 거주하고 3년 이상 보유한 주택에 한하는 것으로 한다. 다만, 거주기간 2년을 채우지 못하고 양도하는 경우에도 주택양도소득공제액을 합리적으로 배분하여 공제해 주는 것으로 한다.

둘째, 주택양도소득공제는 3년에 한 번만 적용받을 수 있는 것으로 하고, 다주택자의 경우에는 거주기간 요건을 주택 수에 따라 차등적으로 요구하는 방안이 필요하다. 또한 2주택 이상을 취득하는 경우에는 그 취득일로부터 일정기간 내에 과세관청에 주거주주택을 신고하도록 하고, 주택양도소득공제의 이월공제는 허용하지 않는 것으로 하며, 공제금액은 3억원으로 하도록 한다.

셋째, 주택양도소득공제는 세대단위로 적용하고 신고의무를 부여하고 신고의무를 이행하지 아니하더라도 소득공제는 허용하되, 해태에 대한 제재수단으로서 일정 수준의 가산세를 부과하는 것이 바람직하다.

넷째, 주택구입과 관련하여 발생된 대출이자에 대하여는 보유기간 동안 발생된 이자에 대해 자본적 지출로 보아 필요경비로 인정하여 주고, 장기보유특별공제를 폐지하는 대신 물가상승에 따른 명목소득에 대한 과세완화를 위해 물가상승률공제제도를 도입하는 동시에 결집효과의 완화를 위해 연분연승법을 도입하며, 양도소득기본공제는 폐지하는 것이 바람직하다.

주택양도소득공제제도의 도입으로 기대되는 효과를 요약하여 살펴보면,

첫째, 현행의 1세대 1주택 비과세제도로 인하여 발생하는 세부담의 수평적·수직적 공평성의 침해를 상당부분 완화시킬 수 있다.

둘째, 난해하고 복잡한 법조항을 훨씬 간결하고 명확하게 할 수 있어 세제의 간소화에 기여하고, 소득공제액에 추가하여 주택취득시의 대출금에 대한 이자비용과 보유기간 동안의 물가상승률에 상당하는 소득금액까지도 공제를 허용하기 때문에 주거안정과 거주이전의 자유를 실질적으로 보장할 수 있다.

셋째, 주택양도소득공제제도는 일정기간 거주 및 보유한 주거주주택에 한하여 소득공제를 적용하도록 설계되어 있으므로, 주택의 소유개념과 보유채수를 기준으로 비과세 여부를 판정하는 현행의 1세대 1주택 비과세로 인하여 발생하는 부동산 투기는 상당부분 억제될 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 동결효과 조장의 비판을 받아 온 장기보유특별공제를 폐지하는 대신 물가상승률 공제 제도와 연분연승법을 도입함으로써 동결효과와 결집효과가 상당부분 완화될 수 있을 것이라 판단된다.

다섯째, 주택양도소득공제제도의 도입은 현행 1세대 다주택자에 대한 양도소득세 중과세제도의 문제점을 합리적으로 개선하는데 기여할 것이다.

본 연구에서는 1세대 1주택의 비과세에 따른 문제점을 해결하고자 주택양도소득공제제도를 근간으로 하면서 이에 주택 대출자금 이자비용공제제도와 물가상승률공제제도, 그리고 연분연승법에 의한 세액계산제도를 가미한 모형을 설정하고, 이를 선행연구의 모형들과 비교·평가하였다. 그러나 본 연구의 모형에 포함된 각각의 제도는 그 자체가 하나의 대안이 될 수 있음을 감안할 때, 본 연구와 같은 종합적인 모형이 아닌 개별 제도 하나하나 또는 2~3개 제도의 조합 모형 등에 대한 타당성을 구체적으로 검토하여 그 채택가능성을 살펴보는 연구 또한 수행될 필요가 있다고 판단된다. 아울러 본 연구에서 채택한 모형의 적용수준 및 적용범위에 대하여도 추가적인 연구가 필요할 것이다.

본 연구에서 제시한 주택양도소득공제제도에 대한 연구결과가 현행의 1세대 1주택 비과세제도의 폐해를 방지할 수 있는 대안으로 검토됨으로써 과세의 합리화에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김기섭, 1996, “소득재분배와 조세”, 한국세정신문사 : 80.
- 김동복, 2007.8, “1세대 1주택의 양도소득세 비과세제도”, 토지공법연구 제37집 제1호 : 62.
- 김명준·남황우, 2006.8, “양도소득세 비과세제도의 개선방안에 관한 연구 - 1세대 1주택 비과세제도를 중심으로 -”, 도시행정학보 제19집 제2호 : 123.
- 김백영, 1993, 『조세관례연구 II』, 법률정보센터 : 183.
- 김영대, 1997, “한국양도소득세제의 개선방안에 관한 연구 : 개인 부동산 양도를 중심으로”, 한양대학교 경영대학원 석사학위논문.
- 김완석, 2003, 『소득세법론』, 광교아카데미 : 538.
- _____, 1998, “개인소득세제의 평가와 개편방안” 한국세무학회 창립 10주년 기념 정책건의서 : 124.
- 대법원 1994.9.13. 선고, 94누125 판결 ; 동지 1993.1.29. 선고, 92누12988 판결 ; 1993.4.13. 선고, 93누562 판결 ; 1992.7.28. 선고, 92누5713 판결 ; 대법원 1983.11.22. 선고, 81누322 판결 ; 대법원 1995.8.22. 선고, 95누7383 판결 ; 대법원 1993.1.19. 선고, 92누12988 판결 ; 대법원 1993.2.9. 선고, 92누15680 판결.
- 민태욱, 2007, “부동산 양도소득세제의 문제점과 개선방향”, 토지공법연구 제36집 : 72.
- 박재환·박희우·김기영, 2008.9, “부동산 양도소득세제의 평가와 개편방안”, 세무학연구 제25권 제3호 : 196, 209, 213.
- 박 훈·정지선, 2009.12, “주택에 대한 양도소득세 비과세 및 감면제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 세무학연구 제26권 제4호 : 162 - 163.
- 손장엽, 2001.2, “1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세제도의 개선방안”, 재정정책학회논집 : 258.
- 이영진, 2003, “1세대 1주택 비과세제도에 대한 문제점과 개선방안”, 서울시립대학교 세무대학원 석사학위논문 : 73 - 79.
- 이은자, 2006, “1세대 1주택 비과세제도의 개선에 관한 연구 : 세액공제제도의 도입방안을 중심으로”, 경희대학교 대학원 석사학위논문 : 92 - 93.
- 이종률, 2001, “우리나라 양도소득세제의 개선에 관한 연구”, 국방대학원 석사학위논문 : 62.
- 이준구, 2004, 『재정학』, 다산출판사 : 487.
- 이현철, 2009.2, “1세대 1주택 비과세제도 개선에 관한 연구 : 비과세 대체방안을 중심으로”, 건국대학교 석사학위논문.
- 최명근, 2001, “주택 자본이득 과세의 입법론적 고찰”, 경희법학 제36권 제1호 : 307, 310, 312.
- 최창수, 2009, “양도소득세 비과세제도 연구 : 1세대 1주택 비과세제도 중심으로”, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문 : 69.
- 헌법재판소 2002.8.29. 선고, 2001헌바82 전원재판부 결정(소득세법 제61조 위헌소원).
- 황기호, 2005, “1세대 1주택의 양도에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.

The Rational Taxation Plan of Capital Gains Tax for One House per Household

Jang, Ki Yong*

— <Abstract> —

This study has reviewed the problem of the present non-taxation system for one house per household and suggested a rational taxation plan. This study applied to the theoretic study through various literatures related to alternatives to improve the problem of the present non-taxation system for one house per household.

In the results of this study, I would like to suggest introducing the system of income deduction for house, now being implemented in America and Japan, as a rational development plan to replace the present non-taxation system for one house per household.

The Introduction of the alternatives adopted in this study are expected to be the following effectiveness. First, the system of income deduction for house will be contributed greatly to improvement in the horizontal equity and vertical equity and to simplification of taxation system. Second, It will serve to stabilize people's housing life as much as the current system. Third, Introduction of the deduction system for the rate of rise in prices and Annual tax multiplied years method will alleviate the bunching-effect and the lock-in effect.

<Key words> non-taxation system for one house per household, the system of income deduction for house, the horizontal equity and vertical equity, the deduction system for the rate of rise in prices, the annual tax multiplied years method

* Associate Professor, Department of Tax and Accounting, Hyupsung University