

開發利益 還收 手段으로서의
讓渡所得稅 合理化 方案

韓國租稅研究院

目 次

| | |
|--|----|
| I. 序 論 | 5 |
| II. 資本利得稅 이외의 開發利益還收 手段 | 8 |
| 1. 開發利益의 性格과 그 還收 | 8 |
| 2. 所得稅 또는 消費稅를 통한 開發利益 還收 | 9 |
| 3. 受益者負擔制度를 통한 開發利益의 還收 | 10 |
| 4. 不動產保有稅의 開發利益 還收機能 | 11 |
| III. 資本利得課稅의 開發利益還收 機能 | 19 |
| 1. 開發利益 還收 手段으로서의 資本利得稅의 長點 | 19 |
| 2. 資本利得稅를 이용한 開發利益 還收의 限界 | 21 |
| 3. 資本利得稅 強化에 따르는 問題點 | 24 |
| IV. 讓渡所得稅의 凍結效果와 그 對應方案 | 26 |
| 1. 凍結效果의 意味와 그 發生原因 | 26 |
| 2. 凍結效果의 問題點 | 30 |
| 3. 保有期間 中立的인 實現基準 資本利得稅 導入 | 33 |
| 4. 保有期間 非中立的인 制度의 改善 | 38 |
| V. 資本利得稅 機能強化와 관련된 其他 問題點 및 改善方向 | 40 |
| 1. 開發利益 還收을 위한 資本利得稅 體系의 問題 | 42 |
| 2. 讓渡所得稅의 非課稅 및 減免 問題 | 50 |
| 3. 實質 開發利益 評價와 適正稅率의 問題 | 61 |
| VI. 要約 및 結論 | 71 |

表 目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| 〈表 1〉 還收目標率斗 土地保有稅率 | 17 |
| 〈表 2〉 讓渡所得稅 課稅資料 處理實態 | 50 |
| 〈表 3〉 讓渡所得稅의 非課稅 및 減免對象 | 49 |
| 〈表 4〉 讓渡所得稅 賦課 現況 | 53 |

圖 目 次

| | |
|--------------------------------|----|
| [圖 1] 限時的 開發利益斗 土地價格의 變動 | 22 |
|--------------------------------|----|

I. 序 論

토지나 다른 부동산으로부터의 資本利得을 어떻게 보느냐에 따라서 양도소득세를 보는 시각도 달라질 수밖에 없으며 그 체제 또한 달라지지 않을 수 없다.

가장 근본적인 근거는 실질양도소득도 요소소득과 마찬가지로 소비잠재력의 증대를 가져다 주므로 다른 요소소득과 똑같이 과세되어야 한다는 것이다. 이처럼 양도소득세를 단순히 소비잠재력에 대한 능력원칙에 입각한 과세로 본다면 이것은 일반소득과 함께 종합합산되어 과세되는 것이 원칙이다. 다만 소득발생의 특정기간 집중에 따른 누진세율 계급의 상승현상을 방지하기 위한 평준화 장치 등이 필요할 것이다.

근로소득은 땀을 흘린 대가로 받는 소득인 데 비해서 양도소득은 가장 대표적인 불로소득이므로 형평의 관점에서 볼 때 중과세되어 마땅하다는 주장도 흔히 들게 된다. 현대의 소득세제가 소득획득의 필요경비를 과세베이스에서 공제해주려는 노력은 상당히 하고 있지만 소득획득 과정에서 발생하는 逆效用(disutility)에 대해서는 충분히 고려해 줄 엄두를 내지 못하고 있는 것이 사실이다. 소득 속에 들어 있는 '땀의 함량'은 같은 근로소득 간에도 경우에 따라 큰 차이를 나타낼 수 있을 것이다.

양도소득은 부유한 有產者들만이 누리는 특혜이므로 중과되어야 한다는 주장도 가능하다. 그러나 이러한 주장이 순수한 수직적 형평의 관점에서 나온 것이라면 위에서 말한 종합합산 과세로 충분할 것이다. 만일 양도소득세를 유산자, 즉 토지나 다른 부동산을 소유하고 있기 때문에 발생하는 어떠한 특별한 이익을 얻는 자에 대한 과세로 보는 것이라면 뒤에서 말하는 개발이익의 환수라는 관점과 일맥상통한다고 할 수 있다.

토지로부터의 세후 양도소득 기대가 금융자산이나 다른 투자로부터의 기대수익률을 능가하게 되면 토지에 대한 투기가 발생하게 되고 토지의

투기는 사회에 바람직하지 않은 영향을 끼치기 때문에 투자를 억제하기 위해서 양도소득은 보통의 소득보다 증과되어야 한다는 논리도 제기될 수 있다. 양도소득세는 소득세적인 성격 이외에 넓은 의미의 外部不經濟를 바로잡기 위한 피구세(Pigouvian tax)의 요소를 가져야 한다고 보는 견해이다. 부동산 투기의 억제수단으로 양도소득세를 생각할 경우 종합합산원칙과 투기억제를 위한 重課要素를 병존시킬 수 있다.

이러한 근거들이 나름대로 부분적인 타당성을 갖고 있지만 양도소득, 특히 토지로부터의 양도소득은 매우 특이한 성격을 갖는다는 점에서 또 하나의 강력한 증과세 근거를 찾을 수 있다고 생각된다. 이미 많은 사람들이 주장한 것처럼 토지로부터의 양도소득은 어떤 특정한 토지 소유자의 기여와 상관없이 발생하는 경우가 허다하며 이 경우 그 소득을 토지의 소유자에게 귀속시킬 당위성이 매우 희박하다는 것이다¹⁾. 양도소득이 대부분 개인에게 귀속되어서는 안 되는 것이라면 양도소득세는 양도소득의 그러한 부분을 사회가 회수하는 방법으로 인식될 수 있다는 것이다. 이와 같이 개인에게 귀속될 수 없는 자본이득의 환수라는 측면에서 양도소득세를 볼 경우 과세의 자세와 방법이 근본적으로 달라지지 않을 수 없다.

개인의 개발노력(투자 등) 투입에 의하지 않은 토지자산 가치의 상승에 의한 이익을 本稿에서는 편의상 개발이익이라고 부르기로 한다. 本稿에서는 이렇게 광범위하게 정의된 개발이익을 사회가 환수하는 수단으로서의 양도소득세의 문제점과 발전방향을 논의한다. 물론 위에서처럼 포괄적으로 정의된 개발이익을 반드시 사회가 환수해야 할 당위성이 있는가에 대해서 이의를 제기할 여지가 없지 않다. 이에 대한 논의는 뒤로 미루고 원칙적으로 이러한 개발이익은 대부분 사회에 환원되어야 한다는 전제하에서 논의를 전개하고자 한다.

1) 토지공개념위원회(1989), p. 179 ; 郭泰元 外(1991), p. 59 등 참조.

먼저 이와 같은 개발이익환수의 수단으로서 양도소득세와 다른 토지세 수단들간의 유효성을 비교한다. 다음 양도소득세의 가장 중요한 문제의 하나로 지적되고 있는 凍結效果의 문제를 분석한다. 그리고 개발이익의 환수체계와 현행 우리나라 양도소득세제상의 비과세 및 감면과 관련된 여러 가지 제도들의 문제점과 대응방안들을 살펴본다. 특히 구체적인 문제로서 1세대 1주택의 매매 등 代替取得과 관련하여 발생하는 양도소득의 문제를 논의한다. 마지막으로 양도소득세의 세율수준과 구조 등에 대하여 논의한다.

Ⅱ. 資本利得稅 이외의 開發利益還收 手段

1. 開發利益의 性格과 그 還收

開發利益이라는 용어를 本稿에서는 개인의 개발노력에 의하지 아니한 (또는 개인의 개발노력 투입의 가치를 초과하여 발생하는) 부동산 가치의 상승에 의한 이익으로 광범하게 정의하기로 한다. 우리나라의 경우 지난 수십년의 개발기간 동안 경험한 토지나 건물 등 부동산의 실질가격 상승은 대부분의 경우 개인의 개발노력 투입과 관계없이 이루어져 온 것이라는 점에는 거의 모든 사람들이 동의하는 것으로 판단된다. 그리고 이러한 유형의 개발이익이 거의 아무런 제재없이 私有化되어 온 것은 형평의 원칙에 위배될 뿐 아니라 여러 가지 바람직하지 않은 경제행태를 유발하여 자원의 효율적 배분에도 나쁜 영향을 끼쳤다는 인식이 지배적이다. 이러한 시각에서 개발이익이 환수되어야 한다는 여론이 높아졌으며 부동산 관련세제의 강화를 주장하는 사람들은 그러한 정책방향의 근거로서 적어도 부분적으로라도 부동산 세제의 이와 같은 기능을 강조해 온 것이 사실이다. 특히 종합토지세를 중심으로 하는 부동산 保有稅 강화의 중요한 논리로서 보유세에 의한 안정적이고 확실한 개발이익의 환수를 도모해야 한다는 주장이 적지 않았다. 그러나 보유세 이외에도 소득세나 소비세를 통한 개발이익의 환수를 생각할 수 있으며 또 조세의 명목은 아니지만 매우 유사한 성격을 갖고 있는 개발부담금제도 등도 개발이익 환수 수단으로 활용되고 있다. 이 章에서는 이러한 제도들의 개발이익환수 기능을 평가한다. 그러나 그 중요성에 비추어 부동산 보유세의 개발이익환수 기능을 분석·평가하는 것이 중심이 될 것이다.

2. 所得稅 또는 消費稅를 통한 開發利益 還收

많은 경우 개발이익은 소득 흐름의 변화로 구체화된다. 따라서 그 흐름에 대한 소득과세 또는 그 흐름이 바로 소비로 연결될 경우 그 소비에 대한 소비과세를 통하여 개발이익을 흡수할 수 있다. 특히 개발이익의 발생이 限時的인 경우 地價는 개발이익이 소진됨과 함께 원래의 수준으로 환원되므로 자본이득세(특히 실현기준 자본이득세)를 통한 개발이익의 환수는 매우 어렵게 된다²⁾. 그러나 발생기간 동안에 부과되는 소득세 또는 소비세는 개발이익을 환수하는 효과가 있다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 소득세나 소비세를 통한 개발이익의 환수는 여러 가지 문제에 직면하게 된다.

먼저 개발이익은 보통의 要素所得과 같이 취급되어서는 안된다는 점에서 개발이익 부분과 요소소득 부분을 구분해야 하는 문제가 제기된다. 개발이익도 보통의 요소소득과 같이 취급한다면 굳이 개발이익 환수라는 개념을 만들어낼 필요가 없을 것이다. 개발이익을 환수해야 한다는 전제는, 정도의 차이는 있겠지만, 기본적으로 개발이익은 개인에게 귀속되지 말아야 할 성질의 소득, 즉 사회에 환수되어야 할 이익이라는 시각에서 출발하는 것이다. 따라서 그 還收라는 개념은 개인이 땀을 흘려 벌어들인 요소소득에 대한 과세와는 구분되는 것이다³⁾. 그리고 소득단계에서 이 개념을 실현하려면 보통의 소득세와는 다른 별도의 세금(예컨

2) 이 문제는 뒤에 좀더 자세하게 다룬다.

3) 모든 요소소득이 땀을 직접 흘린 대가라고는 할 수 없을지 모른다. 이를테면 자본의 사용대가인 이자소득은 자본주의 땀흘림이 없이도 발생한다. 그러나 우리는 자본의 축적과정에서 흘려진 땀과 절제된 소비를 생각해야 한다. 땀의 대가라고 하는 근로소득 중에도 상당부분은 자본소득적인 요소를 가지고 있다. 고급기술자나 기능자가 그렇지 않은 사람보다 같은 시간의 노동에 대해서 더 많은 보수를 받을 수 있는 것은 그의 '축적'된 기술이나 기능이 생산에 더 많이 기여하도록 했기 때문이다. 근로소득의 이와 같은 부분은 이른바 인적자본의 사용료라고 할 수 있는데 그 기본성질은 물적자본의 이자와 다르지 않은 것이다.

대 개발이익세 같은)이 소득의 이 부분에 부과되어야 할 것이며 이것은 총소득을 정상적인 요소소득과 개발이익으로 구분할 것을 요구한다. 개념적으로는 이러한 구분이 어렵지 않을지 모르나 현실적으로는 이의 정확한 구분은 거의 불가능할 것으로 생각된다. 부동산으로부터의 소득이 임대소득의 형태를 띠 경우에는 실질임대료의 변화로 어느 정도 개발이익 부분을 추정할 수 있다고 하지만 사업소득의 일부가 부동산으로부터의 소득에 귀속되어야 할 경우 이의 추정은 더욱 어려워질 것이다.

개발이익은 개인의 소득으로 실현되지 않고 소비가치의 증가로 실현될 경우도 있다. 이 경우에는 전통적인 소득세로는 그것이 환수될 수 없다는 문제가 따른다. 새로 생긴 전철역 근처의 상가는 매상의 증가에 따른 소득의 증가로 개발이익이 可視化될 것이고 그 근처의 임대주택은 임대소득의 상승으로 개발이익이 실현될 것이지만 바로 옆에 있는 자가소유주택의 경우에는 개발이익이 가시적인 소득흐름의 형태로는 나타나지 않는다. 따라서 소비가치의 증가 또는 귀속임료의 증가로 개발이익이 나타나는 경우 귀속소비 또는 귀속소득에 대한 과세가 불가피하다. 현실적으로 이것이 얼마나 어려운 문제인가는 이러한 제도를 실제로 채택하고 있는 나라가 거의 없다는 점에서도 분명하게 알 수 있다. 개발이익의 환수는 이러한 귀속소득이나 소비를 정상적인 부분과 개발이익에 해당하는 부분으로 구분해야 하는 과제까지 안고 있다.

3. 受益者負擔制度를 통한 開發利益의 還收

이것은 개발사업을 통한 수혜자들에게 일정한 부담을 지우는 방식을 통해 개발이익을 환수하는 방법이다. 우리나라에서 사용되어 왔던 도시개발과 관련한 수익자부담금제도나 구획정리사업 등에 있어서의 공공용지부담제도, 그리고 토지공개념제도의 하나로 도입된 개발부담금제도 등이 이에 해당한다. 이 제도는 개발이익의 환수를 직접적인 목적으로 하고 있다는 점에서 본격적인 개발이익 환수방법이라고 말할 수 있을지

모른다. 그러나 이러한 방법에 의한 開發利益의 還收 역시 여러 가지 문제를 갖는다.

우선 모든 개발이익이 환수대상이 되지 않는다는 점이다. 중요한 개발이익 또는 특정한 종류의 개발이익만을 환수대상으로 하게 되는데 이것은 개발이익을 얼마간이라도 환수하며 정부의 收入을 올린다는 긍정적인 측면이 있기는 하지만 매우 심한 수평적 불공평의 문제가 제기될 수 있다. 규모가 크지 않다거나 환수대상이 아닌 사업을 통해 발생한 개발이익, 또 특정한 사업에 연결시키기 어려운 형태의 개발이익 등은 전혀 환수되지 않는 데 비해 택지개발이나 工團開發 등에 의한 개발이익은 환수된다면 수평적 불공평의 문제와 함께 개발행태를 왜곡하는 비효율의 문제까지도 제기될 수 있을 것이다.

또한 이 방법은 경우마다 개발이익을 추정하여 그 중의 일부를 환수하는 방법을 취하게 되므로 개발이익을 추정하는 과정에 있어서의 정확성 문제와 그에 따르는 막대한 행정비용의 문제가 제기될 수 있다.

우리나라의 개발부담금제도는 택지개발, 공단조성, 산업기지개발 등 28개 사업에 대해서 1,000평(도시지역은 500평) 이상의 개발사업에만 부과되도록 되어 있다. 개발사업 전후의 지가변동분에서 개발비용과 정상적인 지가상승분을 공제한 어떤 의미에서는 순수한 개발이익을 계산하여 이의 50%만을 개발부담금으로 부담시키고 있는데 개발이익의 다른 50%에 해당하는 부분에 대해서 私有化를 인정하고 있는 것도 재고해야 할 문제라고 생각된다⁴⁾.

4) 물론 개발부담금제도에서 개발이익 환수비율이 높아질수록 앞에서 언급한 수평적 불공평의 문제는 가중될 수 있으며 또 개발이익평가의 오차가능성을 감안하여야 하므로 계산된 개발이익의 100% 환수를 주장하기는 어려울 것이다.

4. 不動產 保有稅의 開發利益 還收機能

부동산의 보유과세는 자본이득과세에 비하여 여러 가지 장점을 가지고 있다. 무엇보다도 과세포착이 용이하다는 장점은 현실적으로 매우 중요한 것이다. 양도소득을 획득한 사람이 양도 후 주소지의 이동, 과세채권 보호조치를 취할 만한 대상자산의 은닉 등의 방법으로 적극적인 조세회피행위를 할 경우 양도소득세를 부과하고 징수하는 것이 매우 어려울 수 있음에 비해 對物稅인 부동산 보유세는 훨씬 더 확실하게 이루어질 수 있다. 또 과세베이스가 크므로 낮은 세율을 가지고도 비교적 큰 세수를 얻을 수 있다. 비효율의 크기가 세율의 제공에 비례한다면 세율이 낮으면서 세수가 클 수 있다는 것은 중요한 장점이 아닐 수 없다. 이처럼 장점을 가진 세금으로 개발이익의 환수나 부동산 가격의 안정을 도모할 수 있다면 이러한 제도를 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 이節에서는 보유세를 통한 개발이익의 환수효과를 분석한다.

지가의 변동이 없는 정상상태에서의 부동산 가격 P 와 보유세율 τ 의 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$P = \frac{R}{i} - \frac{\tau P}{i} \quad \text{또는} \quad P = \frac{R}{i + \tau} \quad \dots\dots\dots (1)$$

이 식에서 R 은 매년의 부동산 수입을 나타내며 i 는 할인율을 나타낸다.

이제 외생적인 요인에 의해서 R 이 ΔR 만큼 상승하였다고 가정한다. 모든 사람들이 이 상승은 영구적인 것으로 기대한다고 하자. 만일 보유세가 없었다고 한다면 자본이득의 발생액은 다음 식으로 나타난다.

$$P_1 - P_0 = \frac{\Delta R}{i} \quad \dots\dots\dots (2)$$

부동산 보유세가 있고 과표의 조정이 즉시 이루어진 경우의 세후 자본이득 발생액은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\overline{P}_1 - \overline{P}_0 = \frac{\Delta R}{i + \tau} \dots\dots\dots(3)$$

그러므로 보유세에 의한 개발이익의 환수효과는 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$\frac{(P_0 - P_1) - (\overline{P}_1 - \overline{P}_0)}{(P_1 - P_0)} = \frac{\tau}{i + \tau} \dots\dots\dots(4)$$

만일 이자율이 10%이고 재산세율이 0.5%라면 재산세에 의한 개발이익 환수율은 약 4.8%가 된다. τ 가 높을수록 환수율도 높아질 수 있다. 그러나 이자율(할인율)이 10%인 경우 자본이득의 50% 환수를 위해서 10%의 재산세율이 필요하다.

물론 부동산 가격의 상승과 함께 보유세를 신규로 도입하거나 보유세율을 상향조정할 경우에는 일회적으로 발생하는 개발이익을 쉽게 환수할 수 있다. 세율 τ 의 재산세가 지가상승과 함께 새로 도입된 경우 개발이익의 환수율은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{환수율} = \frac{\frac{\Delta R}{i} - \left(\frac{R + \Delta R}{i + \tau} - \frac{R}{i} \right)}{\frac{\Delta R}{i}} = \frac{\tau(R + \Delta R)}{\Delta R(i + \tau)} = \frac{\tau(1 + g)}{(i + \tau)g} \dots(5)$$

단 여기서 g 는 지가상승률, 즉 $\Delta R / R$ 을 나타낸다. 만일 지가가 20% 상승하였고 이자율이 10%라면 2%의 재산세를 도입함으로써 개발이익을 100% 환수할 수 있다. 50%의 환수를 위해서는 약 0.91%의 재산세를 신규로 도입할 필요가 있다.

조금 더 일반적인 경우로 기왕에 τ 의 재산세가 있을 때 지가상승에 의한 개발이익을 환수하기 위한 재산세율의 인상을 생각해 볼 수 있다. 이 경우의 환수율은 세율조정 이전의 세후개발 이익과 세율조정 후의 세후

개발 이익의 차이를 세율조정전의 세후개발 이익으로 나누어 준 비율로 정의할 수 있다.

$$\text{세율조정 전 개발이익} = \frac{\Delta R}{i + \tau} \dots\dots\dots (6)$$

$$\text{세율조정 후 개발이익} = \frac{R + \Delta R}{i + \tau + \Delta\tau} - \frac{R}{i + \tau}$$

$$\text{환수율} = \frac{\frac{\Delta R}{i + \tau} - \left(\frac{R + \Delta R}{i + \tau + \Delta\tau} - \frac{R}{i + \tau} \right)}{\frac{\Delta R}{i + \tau}} = \frac{(1 + g)\Delta\tau}{g(i + \tau + \Delta\tau)} \dots (7)$$

一回的인 지가상승에 의한 개발이익의 100% 환수를 위한 재산세율의 조정분은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\Delta\tau = g(i + \tau)$$

현재의 재산세율이 1%이고 이자율이 10%인 경우 자산가격이 20% 올라서 생긴 개발이익의 100% 환수를 위한 재산세율 조정분은 2.2%포인트, 즉 새로운 재산세율은 3.2%가 되어야 한다. 환수율이 K가 되기 위한 세율 조정분은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\Delta\tau(K) = \frac{gK}{(1 + g - gK)} (i + \tau)$$

위의 경우 K가 0.5인 경우, 즉 50% 회수를 위해서는 재산세율을 1%포인트 올려야 한다. 재산세율을 1%포인트, 즉 100% 인상하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 이보다 더 중요한 문제는 이러한 재산세의

인상이 지가의 상승이 있을 적마다 누적적으로 이루어져야 한다는 것이다. 회수하고자 하는 비율이 높을수록 세율 조정폭을 크게 해야 하는 것은 당연하다고 할 수 있지만 위의 식을 보면 일정한 환수율을 달성하기 위한 세율 조정폭의 크기는 당초의 세율이 클수록, 그리고 할인율이 높을수록 커지는 현상을 볼 수 있다. 세율이 누적적으로 인상되어야 할 뿐 아니라 동일한 환수율을 달성하기 위한 세율 인상의 폭도 점점 더 커져야 한다는 것이다. 할인율이 높을수록 일정한 환수율의 달성을 위해서 필요한 세율조정의 폭이 커져야 하는 이유는 이 환수가 미래 보유세 부담의 자본환원을 통해서 이루어진다는 사실에 기인하는 것이다. 보유세의 부담은 부과시점에서 완결되는 것이 아니고 미래에 영원히 부담되는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 통한 자본이득의 환수도 미래부담의 자본환원을 통해서 이루어지는 것이다. 따라서 할인율 또는 시장이자율이 높으면 미래부담의 현재가치는 그만큼 낮아지는 것이며 보유과세 부담의 실제적 효과도 그만큼 작아지는 것으로 해석할 수 있다. 이 사실은 보유과세를 통한 개발이익의 환수와 관련하여 중요한 함의를 갖는 것이다. 사회의 전반적인 불확실성이 할인율과 관계가 있는 것이라고 한다면 보유과세를 통한 환수가 더 확실하다는 주장은 그만큼 할인되지 않으면 안 된다는 것이다. 따라서 빈번한 정책의 변경, 경제여건의 변동에 따른 세법적용의 완급조정 등은 보유과세를 통한 개발이익환수의 유효성을 감소시키는 효과를 갖는다는 주장을 할 수 있다. 요컨대 지가의 상승시 보유세의 과세표준도 신속하게 조정하기가 어렵다는 점을 생각한다면 보유세를 가지고 개발이익을 충분히 환수한다는 것이 얼마나 어려운 것인가를 이상의 간단한 분석에서 충분히 짐작할 수 있다.

마지막으로 보유과세를 이용한 자본이득의 환수 또는 개발이익의 환수가 어려운 가장 중요한 이유는 보유과세의 세율을 지가 상승률의 차이에 따라 지역별 또는 지목별로 차등화하는 것이 사실상 불가능하다는 사실에 있다. 전반적인 부동산 가격 상승시 평균적인 보유세율의 인상으로 자본이득의 환수를 도모하고자 할 때 지가의 상승이 전국에 걸쳐 균일하

지 않는 한 매우 불공평한 부담이 야기될 수밖에 없다. 개발이익이 전혀 없는 부동산도 개발이익 환수 목적의 높은 보유세를 물어야 한다면 그것은 분명 잘못된 것이다. 여기서 다시 한번 강조되어야 할 것은 보유세에 의한 자본이득의 환수라는 것은 보유세 부담 전체를 말하는 것이 아니고 자본이득 환수 목적의 보유세율 인상에 의한 부담분이나 부동산 가격의 상승에 의한 기존 보유세의 부담 증가분만을 말하는 것이어야 한다는 것이다. 그리고 이렇게 따질 경우 보유세에 의한 개발이익의 환수효과는 흔히 주장되는 것처럼 크지 않다는 것을 알 수 있다.

보유세를 중심적인 개발이익 환수 수단으로 사용하는 것은 어렵지만 이를 통해서 양도소득세 등에 의한 개발이익 환수 기능을 보완할 수 있다는 주장도 빈번하게 이루어져 왔다⁵⁾. 孫在英(1992)은 이 주장을 매우 구체적으로 설명하고 있다. 이 논문에서의 試算을 통해서 孫 博士는 개발이익 환수율을 높일 경우 보유세의 실효세율이 지나치게 높아질 수 있음을 지적하였다. 孫 博士 논의의 요지는 다음과 같다. 지가의 매 기간 명목상승률이 g , 할인율이 i , 양도소득세율이 θ , 물가상승률(특별공제율)이 c , 토지보유세율이 τ , 그리고 개발이익의 환수 목표율이 K 라고 할 때 기간 1에서 취득하여 기간 T 에 처분하는 경우의 K 와 τ 의 관계는 다음 식에 의해서 나타낼 수 있다는 것이다.

$$\frac{1}{(1+i)^T} [(1+g)^T - (1+c)^T] K_\tau = \frac{I}{(1+i)^\tau} [(1+g)^\tau - (1+c)^\tau] \theta + \sum_{j=1}^T \tau (1+g)^j \frac{I}{(1+i)^\tau} \dots\dots\dots (11)$$

이 식에서 보유세율(τ)을 구하면 다음과 같아진다.

5) 예컨대 토지공개념위원회(1989) 참조.

$$\tau = \frac{[(1+g)^T - (1+c)^T](K-\theta)}{\sum_{j=1}^T (1+g)^j (1+i)^{T-j}} \dots\dots\dots (12)$$

이 결과를 이용하여 기본 양도세율이 40%이고 지가상승률이 15%, 할인율이 12%, 물가상승률(특별공제율)이 7%일 때 토지의 보유기간별로 환수율을 75%, 60%, 그리고 50%로 만들기 위한 보유세율을 아래와 같이 계산해 내고 있다.

〈表 1〉 還收目標率과 土地保有稅率

| T | K = 75% | K = 60% | K = 50% |
|----|---------|---------|---------|
| 1 | 2.43 | 1.39 | 0.70 |
| 5 | 2.23 | 1.28 | 0.64 |
| 10 | 2.02 | 1.15 | 0.58 |
| 15 | 1.84 | 1.05 | 0.53 |
| 20 | 1.70 | 0.97 | 0.49 |

그러나 위의 분석은 몇 가지 문제를 가지고 있다. 첫째로 보유세의 부과에 의한 지가의 하락을 감안하지 않고 있다는 것이다. 물론 현실적으로 보유세의 미래부담액이 반드시 100% 지가의 하락으로 資本還元된다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 이 효과를 완전히 무시하는 것은 보유세의 자본이득 환수효과를 과대평가하게 하는 한 요인이 될 수 있다. 물론 앞에서도 지적된 것처럼 지속적인 지가상승이 보유세 과표의 지속적이고 즉각적인 조정으로 반영된다는 것을 전제하고 있는 것도 보유세 수입을 과대계상하게 하는 한 요인이다. 그리고 이 분석에서 보유세의 수입을 전부 자본이득 또는 개발이익의 환수라고 계상한 것은 개념적으로 문제가 있다. 개발이익이 없어도, 즉 지가의 변동이 없어도 정상적으로 부담하는 보유세액은 개발이익 환수효과에 포함시키지 않는 것이 타당하다. 앞에서 말한 것처럼 지가의 상승분에 대한 보유세 부담액만을 보유세의 자본이득 환수효과로 파악하는 것이 정확하다는 것이다. 물론 보유

세가 전혀 없는 상황하에서는 이와 같은 개념정의가 받아들여질 수 있다. 그러나 우리는 보유세의 '강화'에 의한 개발이익의 환수를 논하고 있는 것이다. 그리고 재정운용의 관점에서 개발이익이나 지가의 상승 등이 전혀 문제가 되지 않는 경우에도 재산세 등 보유세를 부과하는 것이 정당화될 수 있으며 이것이 또한 각국의 관행인 것이다. 사실은 이와 같은 개념상의 잘못 때문에 보유세의 환수효과가 크게 과대평가되고 있다고 판단된다. 또 하나의 작은 문제는 환수목표를 나타내는 項의 물가상승률과 실제 양도소득세 부담액 계산시의 물가상승률이 모두 동일하게 세법상의 특별공제율로 되어 있다는 점이다. 前者는 실제의 물가상승률이어야 하며 後者만 세법상의 공제율이어야 한다. 물론 세법이 실제의 물가상승률만큼을 양도소득 과세표준에서 공제하도록 하고 있는 경우에는 이것이 문제가 되지 않는다.

Ⅲ. 資本利得課稅의 開發利益還收 機能

1. 開發利益 還收手段으로서의 資本利得稅의 長點

앞에서 살펴본 것처럼 부동산보유세 또는 다른 수단을 이용한 개발이익의 환수가 실제적으로 어려운 것이라면 보다 실현성이 있는 회수방법을 모색하지 않으면 안 될 것이다. 단순하게 생각하면 자본이득세는 개발이익 환수의 가장 강력하고 직접적이며 확실한 방법이라고 할 수 있다. 앞에서의 경우처럼 개발이익이 자본환원된 자산가격의 상승으로 나타날 때 그 상승분을 세금으로 직접 회수해가는 방법이 바로 자본이득세를 통한 개발이익의 환수라고 말할 수 있다. 특히 발생기준 자본이득세는 부동산 가격의 변화를 통하여 구체화되는 자본이득의 환수 수단으로 적어도 개념적으로는 가장 우수한 수단이다.

개발이익의 환수 수단으로서 자본이득세가 갖는 가장 중요한 장점은 그것이 개발이익을 직접적으로 과세베이스로 삼고 있다는 점이다. 물론 자본이득은 개발이익과 같다는 명제가 항상 그리고 정확하게 성립한다고는 말할 수 없다. 그러나 개발비용과 인플레이션을 공제한 자본이득은 거의 모든 경우 대부분 개발이익으로 구성된다고 볼 수 있다⁶⁾. 따라서 이것을 베이스로 하는 조세는 그것이 바로 개발이익의 환수 수단이라고 말할 수 있을 것이다. 이것은 특히 보유세에 비해 자본이득세가 개발이

6) 엄밀히 따지면 여기서도 문제가 제기될 여지는 있다. 예컨대 전반적인 경기의 상승이나 선호의 변화 등에 의해서 지가가 전반적으로 많이 올랐을 경우 그것이 개발이익에 해당하느냐 하는 문제이다. 나아가서 개인의 노력이나 자본의 투입에 의한 지가상승이 아니라는 점만은 확실하다 해도 비슷한 이유로 발생하는 다른 종류의 자산, 예컨대 서화나 골동품의 가격상승에 따른 자본이득 등을 개발이익으로 간주하여 사회환수하는 메커니즘이 없는 것과 수평적 형평의 문제가 제기될 수 있다.

의 환수 수단으로서 갖는 중요한 비교우위이다.

자본이득세가 갖는 또 하나의 장점은 그 보편성에 있다⁷⁾. 개발부담금제가 갖는 가장 중요한 단점을 극복할 수 있는 성질이 바로 이것이다. 모든 규모, 모든 형태의 개발이익에 대해 자본이득세는 보편적으로 부과되므로 수평적 불공평문제의 발생소지는 개발부담금제도에 비해 매우 현저하게 줄어든다.

이 제도의 가장 중요한 장점은 실행상의 용이성에 있다. 자본이득의 계산이 쉽다는 이야기는 결코 아니다. 그러나 공시지가를 정상적인 행정활동의 일환으로 작성하는 경우 자본이득의 계산을 위해 투입되어야 하는 한계적 행정비용은 그리 크다고 할 수 없다. 물론 자본이득의 계산이 公示地價를 기준으로 이루어진다고 가정할 경우에 그렇다. 개발부담금제도의 경우도 공시지가를 이용한다면 평가비용이 크지 않다고 할 수 있으나 평가기간이 반드시 공시지가의 作成週期和 일치하지 않을 경우 공시지가를 이용하지 못하고 별도의 감정을 해야 한다는 문제가 있다. 또 궁극적으로는 동일한 자본이득에 대해서 다른 명목으로 부담이 지워지는 것이므로 행정비용이 중복해서 들어간다는 문제가 있다⁸⁾.

그러나 자본이득세를 이용한 개발이익의 환수에도 여러 가지 어려움이 따른다. 다음 절에서는 이러한 어려움들을 정리한다.

7) 물론 자본이득세가 항상 보편적으로 적용된다는 것은 아니다. 토지초과이득세는 자본이득세의 일종이지만 보편적으로 적용되고 있지 않다. 그러나 개발부담금제도 등에 비하면 자본이득세의 보편적 적용은 훨씬 용이하다.

8) 물론 이와 같은 이중적 부과제도가 편익을 가져다 줄 수도 있다. 자본이득세의 과세가 완벽하지 못할 경우 이것을 보완하는 효과 등이 그것이다. 그러나 현재와 같이 토지초과이득세, 양도소득세, 그리고 개발부담금제도 등이 삼중으로 개발이익을 흡수하는 제도는 아무리 각각의 정책기능이 따로 있다고 하더라도 행정적으로 비효율적인 제도에 틀림이 없다.

2. 資本利得稅를 利用한 開發利益 還收의 限界

자본이득에 대한 과세를 통한 개발이익의 환수가 직접적이고 분명한 개발이익 환수의 수단이지만 이 제도 역시 여러 가지 제약을 갖는다.

가. 開發利益 評價의 問題

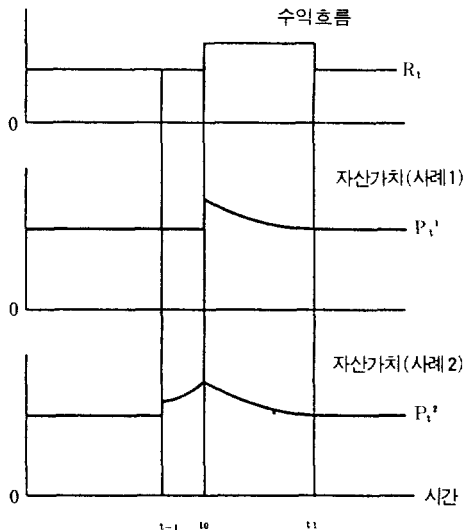
자본이득세를 통하여 개발이익을 환수한다는 것은 주로 부동산 가격의 변동에 반영된 개발이익을 포착·회수한다는 것인데 개발이익의 발생과 부동산 가격의 변동이 항상 정확하게 일치하지는 않는 것이라는 데 문제가 있다. 개발이익이 부동산 가격에 반영되는 것은 미래의 개발이익 흐름의 현재가치가 자본환원되어 부동산 가격을 변동시키는 경로를 통한 것이다. 그러나 미래에 대한 기대가 불투명할 경우 이 경로는 정확하게 작동하지 못하게 된다. 말하자면 모든 경제단위가 미래를 정확하게 내다보지 못하면 미래에 발생할 개발이익 흐름이 정확하게 부동산의 가격에 자본환원되지 못한다는 것이다. 대표적인 예로 자산가격에 있어서의 거품현상을 들 수 있다. 어떤 기간에 있어서의 자산가격 변동이 실제의 부동산의 수익가치 변동과는 관계없이 순수하게 투기적 거품에 의해 야기된 것이라고 할 때 이러한 거품에 대한 과세는 개발이익의 환수와는 다른 의미를 갖는 것이다.

실사 개발이익이 부동산의 시장가격에 정확하게 반영되어 있다고 하더라도 과세당국이 그것을 정확하게 파악하고 있느냐 하는 현실적인 문제가 발생한다. 이것은 먼저 자산가격의 정확한 평가 문제와 밀접히 관련되어 있다. 자산가격평가의 문제는 물론 다른 자산세제의 경우에도 중요한 애로가 되는 부분이지만 특히 그 '수준'보다도 '변화'를 파악해야 하는 자본이득세제의 경우 이것은 더 큰 문제가 아닐 수 없다. 여기에서 더 나아가서 파악된 변화분 중에서 과연 어느 부분이 개발이익에 해당하는 것인가를 판단하는 것은 더욱 어려운 일이다.

나. 限時的으로 發生하는 開發利益의 問題

또 하나의 문제는 개발이익의 발생이 한시적인 경우이다. 일정한 기간 동안만 개발이익이 발생하고 그 뒤에는 원래의 상태로 되돌아가는 경우를 생각할 수 있다. 장기적으로 보면 모든 개발이익은 이와 같은 성격을 갖는다고도 할 수 있다. 그러나 개발이익의 발생이 비교적 단시간 동안만 지속될 경우 자본이득세를 통한 이것의 환수는 현실적으로 여러 가지 문제에 봉착하게 된다. 앞에서 생각한 단순한 자본환원 모형을 생각한다면 다음 [圖 1]에서처럼 개발이익이 일정기간($t_0 - t_1$) 동안만 지속되는 수익흐름의 변화로 나타날 때 해당 부동산의 가격은 일시적으로 상승했다가 서서히 체감하여 개발이익이 소진된 시점부터는 원래의 가격수준으로 돌아갈 것이다. 만일 개발이익의 발생사실이 t_0 시점 이전, 예컨대 t_{-1} 에 확정되고 그 사실이 알려졌다면 지가는 t_{-1} 의 시점에서 일시적으로 상승하여 t_0 에 이를 때까지 상승하다가 그 뒤에는 앞의 경우와 같은 패턴의 움직임을 보일 것이다.

[圖 1] 限時的 開發利益과 土地價格의 變動



자본이득에 대한 과세로 이와 같은 한시적 자본이득을 환수하기 위해서는 發生基準의 자본이득세를 사용하지 않을 수 없으며 그것도 前者의 경우에는 t_0 기에 나타난 자본이득을 그리고 後者의 경우에는 t_{-1} 과 t_0 기 사이에 나타난 자본이득을 기준해서 과세해야 한다는 까다로움이 따르게 된다⁹⁾.

實現基準의 자본이득과세에 의존할 경우 만일 취득시점이 개발이익 발생시점 이전이고 자산의 양도시점이 개발이익이 소진되었거나 이미 상당히 실현된 이후일 경우 개발이익이 전혀 포착되지 않거나 일부만 포착될 수밖에 없다.

다. 發生基準 課稅의 限界

자본이득과세로 개발이익을 환수하고자 할 때 그것을 발생기준으로 환수할 것인가 아니면 실현기준으로 환수할 것인가의 문제가 제기된다. 가장 이상적이기는 발생기준으로 과세하는 것이다. 그렇게 되면 위에서 말한 한시적 개발이익의 발생에 대한 환수문제도 쉽게 극복된다. 그러나 발생기준 환수는 흔히 알려진 바처럼 매우 큰 실행상의 부담이 따른다는 어려움을 가지고 있다. 무엇보다도 객관성 있고 공정하게 지가의 변동을 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 거래가 빈번하지 않은 지역이나 그러한 유형의 토지의 경우 지가평가의 근거를 찾는 것은 더욱 어렵다. 뿐만 아니라 납세자의 입장에서도 개발이익의 발생이 큰 경우에는 납세를 위한 현금 흐름상의 애로에 봉착하게 될 위험이 있다. 경우에 따라서는 납세만을 위해서 작게 분할하여 팔 수 없는 큰 토지를 처분해야 하는 경우가 생길 수 있다. 특히 금융능력이 부족한 중소기업 등의 경우 사업용 자산을 처분해야 할 경우가 발생한다면 이것은 중요한 社會的 費用이 될

9) 이 모형에서는 t_{-1} 과 t_0 사이의 어느 시점에서 과세하든지 원래의 가격과 해당시점의 가격의 차이를 과세하면 정확한 과세가 된다.

수 있을 것이다. 이 외에 행정비용이나 납세비용이 더 드는 문제를 생각할 수 있다. 실현기준과세보다 발생기준과세는 부과 및 납부의 횟수가 많을 것이며 그것이 더 많은 비용을 발생시키리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

3. 資本利得稅 強化에 따르는 問題點

이상에서 우리는 부동산 등에 대한 과세를 통해서 개발이익의 환수를 도모할 때 사용할 수 있는 수단들로서 그 보유에 대한 과세와 자본이득에 대한 과세, 그리고 부동산 등으로부터의 소득에 대한 과세 등 여러 가지 수단의 유효성을 논의하였다. 특히 보유과세의 개발이익환수 수단으로서의 유효성을 좀더 심층평가하였다. 이러한 분석을 통해서 부동산 보유과세는 자본이득의 과세수단으로서 매우 부적합한 것이며 이를 통한 개발이익의 환수는 사실상 매우 어려운 것임을 보였다. 또 깊이 있는 분석은 시도하지 아니하였으나 부동산으로부터의 소득이나 소비에 대한 과세 또는 수익자부담제도 등을 통해서도 개발이익을 효과적으로 그리고 충분하게 환수하기 어렵다는 점도 밝혔다. 결국 개발이익을 비교적 정확하게 그리고 객관적으로 파악할 수 있는 가장 유용한 수단은 자산가치의 변동을 살펴보는 것이며 그것이 바로 과세대상이 되는 자본이득세가 세제상의 개발이익의 환수 수단으로서 가장 유력한 것이라고 주장하였다. 물론 자본이득세를 통한 개발이익의 환수가 아무런 문제도 없다는 것은 아니다. 그러나 자본이득세가 가지고 있는 어려움이 다른 방법들이 가지고 있는 난점에 비하여 상대적으로 더 극복하거나 감내하기 쉬운 것이라고 판단된다는 것이다.

자본이득세의 강화는 첫째, 세율의 인상 둘째, 비과세 또는 감면대상의 축소 그리고 셋째, 평가의 강화 및 행정의 엄정화 등을 통해서 구체화될 것이다. 그리고 발생기준 과세의 어려움 때문에 이러한 강화조치는 실현기준 과세의 강화라는 모양을 갖게 될 것이다.

자본이득세의 강화가 실현기준 과세의 강화를 통해서 이루어질 경우 직면하게 되는 가장 중요한 난점의 하나는 이른바 凍結效果라고 할 수 있다. 이자부담 없이 납세를 지연해주는 효과 때문에 발생하는 동결효과는 토지자원 배분의 왜곡, 지가의 상승, 세수의 손실 등 여러 가지 부작용을 수반한다고 알려져 있다.

이 밖에도 자본이득세의 강화는 궁극적으로 국민후생에 영향을 주는 다양한 경제적 효과를 가져다 준다. 예컨대 기업용 자산의 대체취득에 대한 처분 여하에 따라 기업은 그 입지의 자유로운 선택 또는 변경에 제약을 받을 수 있다는 문제가 있다. 가계부문 역시 현재와 같은 1세대 1주택 비과세 문제를 어떻게 수정하느냐에 따라 주거이전 등 주거 소비행태에 심대한 영향을 받게 될 것이며 그에 따른 후생의 변동을 체험하게 될 것이다.

또하나의 중요한 문제는 개발이익의 환수율을 어느 정도까지로 할 것인가의 문제이다. 만일 100% 환수가 원칙이라고 한다면 그에 따라서 자본이득세율도 100% 가까운 수준으로 높여져야 할 것인데 이 경우 토지시장이 토지자원 배분의 기능을 수행할 수 있을 것인가의 문제가 제기된다. 100%가 아니라면 그 수준은 무엇이며 어떠한 기준에 의하여 그러한 수준이 뒷받침되는가 등을 생각하여야 할 것이다.

그리고 좀더 구체적으로 우리나라의 조세체계에서 자본이득 환수를 위한 구체적인 세목들을 어떻게 정하고 그들간의 관계 등을 어떻게 설정할 것인가, 즉 자본이득세제의 기능강화가 조세체계 내에서 어떠한 모양으로 구현되어야 할 것인가를 생각해야 할 것이다.

이하 제5장과 6장에서 이러한 문제들을 좀더 심층분석하면서 자본이득세의 기능강화 방향을 모색해 가기로 한다.

IV. 讓渡所得稅의 凍結效果와 그 對應方案

1. 凍結效果의 意味와 그 發生原因

동결효과란 세제가 자산의 보유기간에 영향을 주는 현상 중에서 자산의 보유기간을 증대시키는 쪽의 인센티브를 제공하는 현상을 말하는 것이다. 정확한 발생기준 자본이득세의 부과는 보유기간에 대해서 중립적인 영향을 미친다. 그러나 실현기준의 자본이득세인 양도소득세의 경우에는 몇 가지 이유 때문에 강력한 동결효과를 갖는다.

동결효과가 양도소득세의 경우 일반적으로 나타나는 이유는 소득의 발생시점과 세금의 납부시점 간의 시차 때문에 납세지연의 이익이 발생하는 데 있다. 이 이익은 납세지연의 기간이 길어질수록 커지기 때문에 자산보유 기간을 길게 하는 효과가 생기는 것이다.

다음과 같은 간단한 2기모형의 예에서 동결효과를 쉽게 보일 수 있다. 제1기의 부동산가격의 상승률이 g , 다음 期の 상승률이 r 이라고 가정한다. 시장이자율은 i , 세율은 일률적으로 t 라고 가정한다. 제1기 후에 이 자산을 팔았다가 즉시 같은 자산에 다시 투자한 경우와 2기말까지 팔지 않고 보유한 경우의 2기말의 純富를 비교해 볼 수 있다. 중간에 한번 팔았던 경우의 2기말 純富는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 W_R &= [1+g(1-t)][1+r(1-t)] \\
 &= (1+g)(1+r) - t[g(1+r(1-t)) + (1+g)r] \dots\dots\dots (13)
 \end{aligned}$$

한편 두 기간중 계속 보유한 경우의 2기말 純富는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 W_H &= (1+g)(1+r) - t[(1+g)(1+r) - 1] \\
 &= (1+g)(1+r) - t[g + (1+g)r] \dots\dots\dots (14)
 \end{aligned}$$

두 경우의 차이로 동결효과의 有無를 판단할 수 있다. 계속 보유한 경우와 그렇지 않은 경우의 기말의 富 차이는 다음과 같이 주어진다.

$$\begin{aligned}
 W_H - W_R &= [(1+g)(1+r) - t(g+(1+g)r)] \\
 &\quad - [(1+g)(1+r) - t(g(1+r(1-t)) + (1+g)r)] \\
 &= t(g(1+r(1-t)) + (1+g)r) - t(g+(1+g)r) \\
 &= tgr(1-t) \dots\dots\dots (15)
 \end{aligned}$$

이 식에서 알 수 있는 것처럼 두 경우의 기말 純富의 차이는 $tgr(1-t)$, 즉 제1기말의 소득 g 에 대한 세금 tg 를 1기말에 납부하지 않고 재투자하도록 허용함으로써 그것에 대한 2기말 후의 세후수익 $tgr(1-t)$ 를 더 얻게 되었음을 나타내는 것이다. 이것이 납세의 지연 때문에 생기는 이익을 나타내며 바로 이 지연효과 때문에 동결효과가 나타나는 것이다.

그러면 어떤 경우에 이 사람은 이 자산을 처분할 것인가? 그것은 이와 같은 동결효과를 감안하더라도 이 자산으로부터의 기대수익이 다른 자산으로부터의 기대수익에 미치지 못할 때, 즉 자산의 대체취득을 위하여 가지고 있던 자산을 매각할 것이다. 2기에 다른 자산에 투자할 경우의 확실한 기대수익이 i 이고 같은 자산에 계속 투자할 경우의 기대수익률은 r 이라고 한다면 자산의 매각 여부를 판별해주는 값은 위에서 정의된 W_H 와 다음과 같이 쓸 수 있는 W_R' 의 차이가 될 것이다.

$$\begin{aligned}
 W_R' &= [1+g(1+t)][1+i(1-t)] \\
 &= (1+g)(1+i) - t[g(1+i(1-t)) + (1+g)i] \dots\dots\dots (16)
 \end{aligned}$$

자산의 대체취득을 위한 기보유자산의 매각 여부를 판별하는 값은 다음과 같이 계산된다. 이 값이 0보다 크면 자산을 그대로 보유하는 것이 유리하고 0보다 작게 되면 자산을 처분하여 다른 자산으로 대체하는 것

이 유리해진다¹⁰⁾.

$$W_H - W_{R'} = (1-t)[tgi + (1+g)(r-i)] \dots\dots\dots (17)$$

이 식에서 만일 두 가지 경우의 수익률이 같다면, 즉 $r=i$ 라면 그 값은 위에서 계산한 것과 같이 $tgr(1-t)$ 가 되어 항상 0보다 큰 값을 갖는다. 다시 말해서 자산을 대체취득할 이유가 없어지는 것이다. 이러한 상황에서는 다른 특별한 경제외적 이유가 없는 한 이 자산의 보유는 영원히 지속될 것이다.

이 자산을 매각하는 조건은 위의 값이 마이너스가 되는 경우이며 다음과 같이 나타낼 수 있다¹¹⁾.

$$(1-t)[tgi + (1+g)(r-i)] < 0 \text{ 따라서 } (i-r) > \frac{tgi}{(1+g)} \dots (18)$$

이상의 간단한 관계에서 동결효과의 여러 가지 측면을 알 수 있다. 우선 양도소득세율이 높아지는 것은 위의 식에서 우변의 값을 크게 한다. 따라서 자산을 매각하게 하는 $(i-r)$ 의 값이 더 커지게 한다. 이런 현상

10) Auerbach(1988b), Kiefer(1990) 등 참조. 동결효과는 보유기간이 길어질수록 발생기준 실효세율(accrual-equivalent effective tax rate)이 하락하는 것으로 설명할 수 있다. 이와 관련해서는 金明淑(1989); Coyne, Fabozzi and Yaari(1991); Kiefer(1991) 등 참조.

11) 만일 g 가 마이너스 값을 갖는다면 식 (18)은 거의 확실하게 성립한다. 다시 말해서 자산을 팔아버리는 것이 유리해지는 것이다. 이것을 매각효과(lock-out effect)라고 할 수 있을 것이다. 자본손실은 다른 소득과 상계하여 손비처리할 수 있는 경우(full loss compensation이 있는 경우) 가능한 한 빨리 이 자본손실을 실현시키는 것이 유리하다. 세금의 납부를 미루는 것이 유리한 것과 같은 논리이다. 이러한 상황에서는, 다른 조건이 동일하다고 할 때, 개인 투자자는 가격이 하락한 자산을 빨리 팔고 가격이 오른 자산을 오래 보유함으로써 포트폴리오 균형을 유지하면서 세부담을 줄일 수 있다. 일종의 조세재정(tax arbitrage)이 가능한 것이다. 이러한 거래를 통하여 동결효과의 왜곡이 어느 정도 상쇄될 수 있다(Stiglitz, 1983; Auerbach, 1989 등 참조).

은 동결효과를 강화시키는 것으로 파악될 수 있다. 제1기의 수익률 상승도 아래 식에서 보이는 바와 같이 동결효과를 강화하는 효과를 가지고 있다.

$$\frac{\partial [tgi / (1 + g)]}{\partial g} = \frac{ti}{(1 + g)^2} > 0 \dots\dots\dots (19)$$

예컨대 초기에 땅값이 많이 오른 경우 동결효과는 더욱 강화되어 보유기간이 길어지게 된다.

양도소득세가 동결효과를 갖는 기본적인 원인은 이상에서 밝힌 것처럼 납세의 지연효과 때문이지만 양도소득세제 자체의 모순 때문에 이러한 효과가 강화되는 측면이 있다.

우선 우리나라의 양도소득세의 경우 장기보유 특별공제제도가 있는데 이는 글자 그대로 장기보유자를 우대함으로써 동결효과를 강화하는 제도이다. 부동산의 '투기'와 '투자'를 보유기간으로 구분하려 한 잘못된 발상에서 이러한 제도가 도입된 것이 아닌가 생각된다¹²⁾. 단기매매는 대개 매매차익을 노린 투기행위라고 보는 것이 큰 무리가 없으나 그렇기 때문에 5년 또는 10년 이상 보유하는 것을 바람직한(또는 우대하여야 할) 투자행위라고 해석하는 것은 잘못된 것이다¹³⁾.

동결효과를 강화하는 또하나의 요인은 상속 또는 증여시 양도소득세가 소멸하는 제도적 모순에서 찾아볼 수 있다. 사망 등의 이유로 부동산을 상속할 때 피상속자가 그 부동산을 취득한 시점으로부터 상속하는 시점까지의 기간중에 발생한 자본이득은 우선 과세된 후, 자본이득세후 상

12) 장기보유 특별공제제도는 1988년 양도소득세율의 누진화와 함께 장기 실현이득에 나타날 수 있는 결집효과(bunching effects)를 완화하려고 도입되었다고 알려져 있다. 그러나 보유기간과 한계세율간의 관계는 항상 높은 상관관계를 갖는 것은 아니다. 이러한 제도를 채택한 배후에는 동결효과에 대한 인식의 부족과 함께 장기보유는 투기가 아니어서 '바람직한' 것이라는 인식이 깔려 있다고 생각된다.

13) 1990년의 법개정으로 장기보유 특별공제의 적용범위가 어느 정도 줄어들었다.

속자산에 대하여 상속세가 부과되는 것이 소득과세의 기본원리에 부합한다고 할 수 있다. 그러나 실현주의 원칙에 입각하여 자본이득세를 과세하는 현재의 양도소득세제하에서는 상속이나 증여행위가 과거에 누적되었던 자본이득을 실현시키는 것으로 보지 않기 때문에 상속시점에서 양도소득세의 과세는 이루어지지 않는다. 만일에 상속자가 상속받은 재산을 일정기간 후에 처분한다고 할 때, 상속시점에서 양도세를 부과하지 않는 조치와 일관성을 유지하기 위해서는, 피상속자의 원래의 취득시점을 양도자산의 취득시점으로 보고 납부세액을 계산해야 할 것이다. 그러나 현행의 제도는 상속받은 날을 취득시점으로 하여 양도소득을 계산하도록 되어 있다. 이처럼 상속과정에서 자본이득의 일부가 비과세처리되는 것이 동결효과를 강화하는 결과를 야기한다¹⁴⁾.

이 밖에 1세대 1주택에 대한 비과세 자격의 요건과 관련하여 일정기간 이상 주거 또는 보유하는 것을 조건으로 하는 조치라든가 취득 후 일년 이내의 양도를 투기성 거래로 규정하여 불이익을 부과하는 조치, 인위적으로 보유기간을 길게하는 조치 등도 동결효과를 강화하는 것으로 볼 수 있다.

2. 凍結效果의 問題點

동결효과는 무엇보다도 토지자원의 원활한 배분을 저해한다. 토지의 임대시장이 잘 발달되어 있지 않은 상황에서 특정한 토지를 이용할 능력이 없는 사람이 장기간 토지를 보유하게 만드는 효과가 있다면 그것은 토지자원의 효율적 배분을 저해하는 것이라고 할 수 있다.

14) 상속시점까지 발생한 자본이득은 양도소득세 대상은 되지 않지만 상속세의 과세표준에 반영되므로 완전히 비과세처리되는 것이라고는 말할 수 없다. 상속세의 높은 한계세율을 적용받는 경우에는 완전하지는 않더라도 상당한 정도까지 과세되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 상속세율이 그리 높지 않은 경우 상속세에 의한 과세효과는 크지 않으며 특히 상속세 부과를 위한 자산가액의 평가가 시가보다 상당히 낮은 수준에서 이루어질 경우에는 더욱 그렇다.

주식 등 금융자산과 관련한 동결효과의 문제는 전체적인 자산구성의 문제가 아니고 투자자간의 자산분포의 문제라는 특성을 갖는다¹⁵⁾. 산업간 투자의 배분이나 투자의 규모 등은 동결효과에 의해 영향을 받지 않는다. 다만 개개인의 자산구성이 사회적으로 최적이지 아니라는 데 문제가 있다. 따라서 이 문제는 상대적으로 덜 심각한 것이라고 할 수 있다. 만일에 토지시장에도 잘 발달된 임대시장이 있다면 동결효과가 토지자원의 효율적 배분이라는 측면에서는 큰 문제를 갖지 않을 수 있다. 그러나 토지의 특성상, 그리고 우리나라의 제도나 관행상 토지, 특히 산업용 및 도시용 토지의 임대차는 매우 드물게 그리고 비효율적으로 이루어지고 있기 때문에 동결효과는 곧 토지자원의 비효율적 이용으로 연결되는 것이다.

특히 토지가격정책과 관련하여 동결효과가 문제가 되는 이유는 이것이 토지의 매매시장에 대한 유효공급을 제한하여 지가의 상승을 가져오며 또 지가변동의 불안정성을 야기한다는 인식에 근거하고 있다.

동결효과는 토지의 留保需要를 증대시키는 것이므로 토지의 거래시장에서의 공급을 줄이는 효과가 있다. 그러므로 지가를 상승시키는 방향으로 영향을 준다. 물론 양도소득세 강화의 종합적인 효과는 동결효과 등에 의한 유보수요의 증가와 기대수익의 감소에 의한 신규수요의 감소효과 중 어느 쪽이 더 큰가에 의해서 결정된다. 高木(1989)은 유보수요는 신규수요에 비해 비탄력적이기 때문에 유보수요의 비중이 커지는 것이 지가를 더욱 상승시키는 요인으로 작용할 수 있음을 지적하고 있다. 특히 장기적인 지가상승 기대로 토지수요가 전반적으로 증가하는 상황에서 동결효과는 지가를 급등시키는 요인이 될 수 있음을 시사하고 있다.

이와 같은 현상이 지속적인 것이라고는 말할 수 없다. 다시 말하면凍結效果로 말미암아 지가가 지속적으로 높은 상승률을 유지하게 된다는

15) Auerbach(1989), p. 395 참조.

뜻은 아니라는 것이다. 양도소득세의 강화가 동결효과로 말미암은 지가의 상승을 초래한다고 해도 그것은 일회성에 끝날 것이라는 점이다. 유보수요가 지속적으로 늘어난다고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 여기서 문제가 될 수 있는 것은 토지시장의 거래량이 줄어들어 작은 충격에 의해서도 지가의 큰 변동이 야기될 수 있다는 점이다. 원래 자산시장의 가격은 불안정한 것이 특징이라고 말할 수 있는데 시장의 거래량이 작아지면 이러한 불안정성은 더욱 증폭될 수 있기 때문이다.

실현기준 자본이득세율과 실현행태, 즉 자산의 양도간의 관계를 실증적으로 규명하기 위한 노력은 미국을 중심으로 해서 비교적 최근에 많이 이루어지고 있다¹⁶⁾. 時系列 資料나 개별 투자자의 자료를 가지고 분석한 이러한 연구들이 데이터나 방법론상에서 문제를 가지고 있지만 대체로 실현행태가 자본이득세율과 負의 관계를 가지고 있다는 것을 시사하고 있다. 이것은 동결효과가 실제로 있다는 것을 뒷받침하는 것이며 자본이득세율을 낮춤으로써 자산의 양도가 촉진될 수 있다는 것을 나타내는 것이나, Bogart와 Gentry(1993)의 최근 연구에서는 이러한 효과가 有意味한 것은 아니라는 결론을 도출하고 있다. 미국의 연구는 주로 주식의 양도와 관련한 분석이며 세율을 낮추는 것이 세수를 높일 것인가의 여부에 초점이 맞추어진 연구이어서 반드시 우리의 동결효과 문제와 일치하는 것은 아니지만 부동산 경기 과열시기에 토지의 유효공급을 늘려서 지가를 안정시킨다는 명분으로 양도소득세율을 낮추는 처방을 하는 것이 얼마나 유효할 것인가에 대한 의문을 제기할 수 있게 하는 연구결과라고 생각된다¹⁷⁾.

16) Feldstein, Slemrod and Yizhaki(1980) ; Auten and Clotfelter(1982) ; Lindsey((1987) ; Auerbach(1988a) ; Slemrod and Shobe(1990) ; Hendershoti, Toder and Won(1991) ; Auten and Cordes(1991) 그리고 Bogart and Gentry(1993) 등 참조.

17) 金明淑(1989)이 1968~87년간 자료를 이용하여 추정한 한 방정식에서는 양도소득세 과세표준을 설명하는 양도소득세율 변수의 계수가 마이너스값을 갖는 것으로 나

3. 保有期間 中立의인 實現基準 資本利得稅 導入

동결효과를 완화하는 방안은 우선 이론적인 관점에서 여러가지로 생각할 수 있다. 일찍이 Vickrey(1939)는 累積平準化(cumulative averaging) 방법을 주장하였다. 이 주장의 기본 아이디어는 자본이득을 발생기준으로 과세하되 그 납부는 利子付로 실현시까지 연기시켜 줌으로써 발생기준 부과와 실현기준 부과의 장점을 모두 살리자는 것이다. 자본이득 발생분에 대해 납부할 세금을 계산하여 부과하되 그 세액에 시장의 세후 이자율에 해당하는 이자율을 적용하여 납부시기를 실현시까지 연기해 주면 이러한 세금은 자산의 보유기간에 대하여 중립적이 된다. 그러나 이 제도에 있어서도 발생기준 과세의 가장 중요한 약점의 하나였던 평가의 문제는 여전히 남게 된다. 정부가 납세자에게 납세자금을 대부해주는 역할을 함으로써 납세자의 유동성 애로 문제만을 해결해 준 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 문제에 대한 대안으로 Vickrey의 방법을 근사적으로 적용할 수 있다. 취득시점에서 매각시점까지 해당자산 가격의 상승률이 일정했다고 가정하면 자본이득의 실현시점에서 누적평준화와 비슷한 효과를 내는 방법의 과세를 할 수 있다는 것이다. 발생기준세율이 t 이며 이자율이 i 에서 일정하고, 그리고 s 기의 지가의 상승률이 g_s 라고 할 때 취득가액 1의 토지를 n 기간 보유 후 매각하는 경우의 실현기준 양도세액을 다음과 같이 하면 보유기간 중립적인 세금이 된다. 이것은 정확한 Vickrey방법이다.

$$T = \sum_{s=0}^{n-1} tg_s(1+i)^s \dots\dots\dots (20)$$

타났다(동 논문 p.14). 이 추정결과가 믿을 만한 것이라면 이것은 높은 세율이 자본이득의 실현을 억제한다는 사실을 뒷받침한다. 孫在英(1992, p.66)은 양도소득세의 강화가 토지의 공급감소 효과를 가져올 것인가에 대해 유보적 입장을 취하고 있다.

이 때 앞에서 제기되었던 것처럼 g_s 에 대한 정보가 문제가 될 수 있으므로 기간중의 지가상승률이 일정했다는 가정을 도입하여 위의 세제를 근사할 수 있다.

$$T = \sum_{s=0}^{n-1} tg(1+i)^s$$

$$= t \left[\left(\frac{P_t}{P_0} \right) \right]^{1+overn} - 1 \left] \sum_{s=0}^{n-1} (1+i)^s \dots\dots\dots (21)$$

위의 식에서 P_0 은 취득가격이고 P_t 은 양도가격이다. 이 경우의 세액은 취득가액과 양도가액 그리고 기간중의 이자율만 있으면 쉽게 계산할 수 있다.

한편 조금 다른 관점에서 八田(1988)은 다음과 같은 세제를 제안하고 있다. 매기의 지가상승율이 g 로 일정하다고 가정할 때 이러한 토지를 n 기 동안 보유하고 있다가 매각하는 경우 발생기준으로 세율 t 의 자본이득세를 부과한다면 양도시의 수익률은 다음과 같이 나타낼 수 있을 것이다.

$$[1+g(1-t)]^n - 1$$

한편 실현기준으로 과세하는 경우의 수익률은 다음과 같을 것이다.

$$[(1+g)^n - 1](1-\tau)$$

실현기준 과세를 하면서도 두 경우의 수익률이 일치하도록 세율(τ)이 정해지면 동결효과는 없어진다. 즉 다음의 관계는 동결효과가 없는 실현 기준 양도소득세율을 잠재적으로 정의한다.

$$[1+g(1-t)]^n = [(1+g)^n - 1](1-\tau) \dots\dots\dots (22)$$

위의 식을 τ 에 관해 풀어서 정리하면 다음과 같은 결과를 얻는다.

$$\tau = \frac{1 - \left[\frac{1 + g(1-t)}{1+g} \right]^n}{1 - \frac{1}{(1+g)^n}} = \frac{P_1}{P_1 - P_0} \left[1 - \left(\frac{1 + g(1-t)}{1+g} \right)^n \right] \quad (23)$$

위의 식에서 P_0 은 취득가격이고 P_1 은 양도가격이다. 이 식에 의하면 발생기준 세율 t 가 높을수록 실현기준세율 τ 도 높아진다. 보유기간, 즉 n 이 커질수록 위의 식(23)의 우변 첫 항에서 분모가 분자보다 빠르게 감소하므로 τ 는 커진다. 이 세제는 g 에 대해서도 중립적이지 않다. 이 세제의 특징은 발생기준으로 과세한 후 그 延納에 대한 조정을 이자율로 하지 않고 해당 지가의 상승률로 해 주었다는 특징을 갖는다. 앞에서 동결효과를 설명할 때 발생기준과세에 의하여 납부하여야 할 세금의 납부를 지연해 주는 것이 해당금액을 다른 수익자산에 투자할 '기회'를 제공하는 것이고 따라서 시장이자율에 의한 이자상당액 만큼이 연납의 이득이라고 설명한 바 있다.

그러나 연납에 의해서 납세자가 실제로 얻은 이익은 연납분을 해당토지에 투자한 것으로 볼 수 있으므로 시장이자율 대신 지가의 상승률에 의하여 계산할 수 있고 이러한 계산에 의해서 보유기간 중립적인 실현기준세율을 구한 것이 위의 결과인 것이다.

그러나 이런 방법들은 동결효과를 완전히 제거하지 못한다는 문제를 갖는다¹⁸⁾. 지가상승이 조기에 이루어진 자산은 오래 보유하는 것이 유리하고 초기에 지가의 하락이 나타난 자산은 처분하는 것이 유리해지기 때문이다.

18) 더구나 八田의 경우 엄밀하게 말하면 연납에 의한 실제의 이익을 그렇게 계산하는 데는 문제가 있다. 발생기준 과세로 실제 납세가 이루어졌을 때 납세액에 해당하는 만큼의 토지를 분할하여 매각한 경우에만 위의 정형화가 정확하다. 발생기준 과세가 이루어진 경우에도 토지는 그대로 보유하고 있고 다른 금융자산을 처분하여 세금을 납부할 것이라면 연납에 해당하는 기회편익은 이자율로 계산하여야 할 것이다.

Auerbach(1988b)은 이른바 회고적 자본이득세(retrospective capital gains tax)를 제안한다. 자산의 소비적 가치나 자산으로부터의 현금수입 또는 다른 조세나 감가상각 등 자산의 유지·보수를 위한 지출 등을 감안하지 않는다면 실현기준 자본이득세가 다음의 조건이 만족될 때 자산의 보유기간 중립성이 보장된다.

$$\dot{T}_s = i(1-t)T_s + tg_s A_s \dots\dots\dots (24)$$

여기서 \dot{T}_s 는 자산을 한 시간 단위(순간) 더 보유할 경우의 자본이득세의 변화를 나타내며 $i(1-t)$ 는 세후 이자율을 나타낸다. A_s 는 S시점에서의 자산의 가치를 나타내고 g_s 는 자산의 실제 또는 사후적 수익률을 나타내며 t 는 세율을 나타낸다. 결국 이 식은 발생한 자본이득에 대한 세금의 납부시기를 실현시점까지 연장시켜 주는 대신 납부 지연분에 대한 이자를 부담하게 하면 된다는 것이다. 이것은 Vickrey의 모형과 같은 것이다. 그러나 이 모형의 문제는 사후적으로 자산가격의 변동과정을 정확하게 알아야 한다는 것이다. Auerbach가 제안하는 회고적 자본이득세는 위의 조건보다 약한 보유기간 중립성의 조건을 찾는 데서 시작한다. 개인의 자산선택 의사결정은 사후적인 수익률에 의해서 이루어지는 것이 아니고 사전적인 또는 기대수익률에 의해서 이루어진다는 사실에서 다음과 같은 보다 약한 보유기간 중립성의 조건을 구할 수 있다.

$$V(\dot{T}_s) = i(1-t)T_s + tiA_s \dots\dots\dots (25)$$

이 식에서 $V(\cdot)$ 는 각 시점에서의 불확실성이 있는 수익률을 그것의 確實性 等價値(certainty equivalents)로 환산해주는 評價 作用素(valuation operator)이다. 투자자의 포트폴리오가 균형을 이루고 있고 조세가 개인의 행태를 왜곡시키지 않았다면 위험자산의 확실성 등가치로 평가한 수익률은 무위험 자산으로부터의 세후수익률과 같아야 한

다는 것이 위의 조건의 기본 아이디어이다. 위의 조건이 위험이 있는 자산에서 다른 연금이나 소비 서비스의 흐름 또는 이와 관련된 세금납부 등을 고려하지 않을 때 보유기간 중립성을 보장하는 실현기준 자본이득세의 필요하고도 충분한 조건임을 쉽게 보일 수 있다¹⁹⁾.

그리고 위의 조건을 만족하는 구체적인 조세로서 다음과 같은 조세를 제시한다.

$$T_s = (1 - e^{-ms})A, \dots\dots\dots (26)$$

이 조세는 위의 보유기간 중립성의 조건을 만족할 뿐 아니라 (t, i, s, A) 등의 정보집합하에서 보유기간 중립성을 만족시키는 유일한 세제임을 보이고 있다²⁰⁾. 좀더 일반적인 경우, 즉 자본이득 이외의 다른 수익이나 다른 세금 등이 있는 경우의 보유기간 중립적인 실현기준 자본이득세도 Auerbach(1988b)에 의해서 제시되고 있다.

Auerbach의 회고적 자본이득세는 이론적으로 보유기간 중립성을 보장한다는 장점이 있기 때문에 동결효과를 해결하는 데는 매우 유용한 방안이 될 수 있고 더구나 정보요구도 많지 않아 실행상의 어려움은 적을 것으로 생각된다. 그러나 토지 등 부동산에서 발생하는 개발이익 성격의 자본이득을 흡수하기 위한 세제로서 이 제도는 두 가지 결정적인 瑕疵를 가지고 있다. 그 하나는 과연 부동산에 투자하는 사람들이 위에서 말한 것처럼 합리적인 포트폴리오 결정을 한다고 볼 수 있느냐는 것이다. 물론 그 사람들의 행태가 불합리하다는 뜻은 아니다. 그러나 여러가지 의미에서 불완전하다고밖에 볼 수 없는 부동산 시장에서 과연 균형에 이른 포트폴리오가 위의 조건을 만족한다고 할 수 있겠느냐 하는 의문이 제기된다는 것이다. 이것보다 더 중요한 문제는 위의 세제에서는 실제로

19) Auerbach(1988b), p.9 참조.

20) Auerbach(1988b), pp.9~13 참조.

실현된 자본이득과는 무관하게 개인의 세부담이 결정된다는 것이다. 기대 세부담을 본다면 공정하다고 볼 수 있을지 모르지만 예를 들어 어떤 상황에서 실현된 자본이득이 마이너스인 경우에도 세금을 부담해야 한다면 이것은 공평하지 못하다는 생각을 갖게 할 것이다. 특히 개발이익을 얻을 수 있는 부동산에 대한 접근성이나 이와 관련된 정보가 제한되어 있는 경우 위의 세제는 자본이득세의 개발이익 환수라는 기본적 기능을 수행하는 데는 매우 부적합한 것이라고 생각된다.

오히려 완전하지는 못할지라도 앞에서 이미 제시된 바와 같이 사후적인 실현액과 보다 직접적인 연계가 있는 근사적인 Vickrey류의 접근이 현실적으로 더 바람직하다고 생각된다. 실현된 자본이득이 보유기간중에 일정한 속도로 발생하였다고 보고 발생기준의 자본이득세를 부과한 후 그 납부를 利子付로 실현시기까지 지연시켜 주는 방식의 자본이득세가 앞에서 말한 것처럼 동결효과를 완전히 배제하지 못한다는 단점에도 불구하고 자본이득의 규모와 세제가 더 직접적으로 연결되어 있다는 점에서 현실적으로 더 바람직하다고 생각된다.

지가의 상승에 의한 수익이 이자율을 상회해 온 우리나라의 경우 부동산 투기를 억제한다는 관점에서 八田의 개념에 의한 실현기준 양도소득세의 도입도 생각할 수 있다.

4. 保有期間 非中立的인 制度의 改善

우리나라의 양도소득세제에는 의도적으로 또는 비의도적으로 보유기간에 영향을 주는 조치들이 채택되고 있다는 것을 위에서 언급한 바 있다.

정비의 대상이 되는 조치들 중에서 첫째로 양도소득세의 장기보유 특별공제를 들 수 있다. 우리나라의 소득세법은 나대지나 유희토지가 아니면서 일정기준 면적을 초과하는 건축물의 부속토지 등을 제외한 토지나 건물을 5년 이상 보유한 후 양도하는 경우 양도차익의 10%를, 그리고

10년 이상 보유한 후 양도하는 경우에는 30%를 장기보유 특별공제로서 양도소득세 과세표준에서 소득공제하도록 하는 규정을 가지고 있다. 이것은 부동산을 오래 보유할수록 우대해 주는 제도인데 이러한 제도 도입의 목적은 누진세율 구조하에서 장기보유시 발생할 수 있는 이른바 結集效果(bunching effect)를 완화하려는 것이었으나 보다 근본적으로는 단기보유는 곧 투기요, 장기보유는 그렇지 않다는 잘못된 인식에서 연유된 것이라고 판단된다. 부동산 시장에서 지가 급등기에 단기적 양도차익을 노리는 전매행위 등이 지가상승을 부추기고 시장의 질서를 교란하는 효과가 있다는 것은 주지의 사실이지만 실제로 토지를 개발할 의지나 능력이 없는 사람이 토지자산을 순수한 자산보유의 목적으로 장기간 보유하는 것도 바람직하지 않다는 것은 전술한 바 같다. 이와 같은 세제상의 조치는 앞에서 언급한 동결효과를 강화하는 중요한 조치인 것이다. 그러므로 이러한 제도는 완전히 폐지되어야 할 것이다. 앞에서 언급한 보유기간 비중립적 양도세는 바로 장기보유 후에 실현되는 양도소득을 중과세함으로써 실현기준 자본이득세의 동결효과를 상쇄시켜 준다는데 초점이 맞추어지고 있다. 장기보유 특별공제는 이러한 제도에 정면으로 배치되는 제도인 것이다.

발생기준 자본이득세에 있어서 흔히 나타나는 또 하나의 중요한 문제는 자산보유자의 사망과 함께 양도소득세 부담이 소멸되도록 되어 있다는 것이다. 상속이나 증여에 의하여 취득한 자산의 경우 우리나라의 양도소득세 관련규정에서도 양도소득을 계산할 때의 자산의 취득시기를 상속 또는 증여 시점으로 잡고 있다. 예컨대 피상속자가 10년을 보유한 자산을 피상속자의 사망과 함께 상속자에게 상속한 경우 상속자는 상속 당시의 시가에 의해서 상속세를 부담하지만 이 자산을 상속자가 3년 후에 팔 경우 양도소득세의 과세대상이 되는 실현된 자본이득은 상속 이후의 3년간에 발생한 것만을 포함하게 되는 것이다. 피상속자가 보유한 10년 동안에 발생한 자본이득은 상속세의 대상은 되었지만 양도소득세의 대상은 되지 않았고 상속자에게 와서도 양도소득세의 과세대상에서 제

외되기 때문에 이 부분은 양도소득세가 비과세되는 결과를 가져오게 되는 것이다. 이것도 동결효과를 발생시키는 중요한 원인의 하나로 알려져 있다. 이 제도는 동결효과를 발생시킬 뿐 아니라 수평적 공평의 원칙에도 부합하지 않는다.

이러한 효과를 바로잡기 위해서 생각할 수 있는 조치의 하나는 상속 또는 증여시 자본이득의 실현을 擬制(constructive realization)하는 것이다. 상속이나 증여세를 부과하기 이전에 피상속자 또는 증여자가 보유한 기간 동안 발생한 자본이득을 평가하여 이에 대한 양도소득세를 먼저 부과한 후 ‘양도세후 자산’을 상속 또는 증여한 것으로 간주하여 여기에 대하여 상속세나 증여세를 부과하는 제도이다. 예컨대, 1억원에 산토지가 2억원이 된 시점에서 소유자가 사망하였다면 이 시점에서 양도차익 1억원이 실현된 것으로 보아 양도소득세를 먼저 부과한다. 양도소득세율이 50%이고 적용되는 상속세율이 60%라면 총 세 부담은 의제된 양도차익 1억원에 대한 양도소득세 5천만원과 2억원에서 이를 뺀 순상속 자산 1억5천만원에 대한 상속세 9천만원 등 총 1억4천만원을 부담하게 된다. 자본이득 실현의 의제가 있지 않은 경우에는 2억원에 대한 상속세 1억2천만원만 내면 된다. 실현의제에 의해서 양도소득세를 정확하게 징수함으로써 2천만원을 더 징수하게 되는 것이다. 물론 적용되는 상속세율이 양도소득세율에 비해 낮을 경우 이 차이, 즉 실현의제에 의한 추가징수액은 더 커지게 된다. 물론 이 경우 실현기준 자본이득세의 경우와 같이 현금흐름의 문제가 생길 수 있다는 단점은 있다. 상속자가 세금의 납부를 위해서 가분성이 없는 자산을 처분해야 할 경우, 특히 그 자산이 살고 있는 주택일 경우에는 현실적인 어려움이 따를 수 있다²¹⁾.

21) 상속세만 부담할 경우에는 여러가지 공제제도 등으로 이런 문제가 현저히 완화된다. 물론 1세대 1주택 비과세 제도하에서는 이런 문제가 발생하지 않는다. 피상속자가 1세대 1주택의 요건을 만족하는 상태에서 주택을 유증할 경우 의제실현에 의한 자본이득세라도 비과세 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 1세대 1주택 비과세 제도를 後述하는 제도로 바꿀 경우에도 이런 문제는 심각하게 나타나지 않을 것이다.

상속이나 증여에 의한 양도소득세의 비과세 효과를 없애는 또하나의 방법은 상속이나 증여된 자산의 경우 양도소득 계산을 위한 취득시점을 피상속자 또는 증여자의 취득시점으로 간주하는 것이다. 이러한 조치는 상속된 농경지의 경우 8년 이상 자경의 조건을 판정할 때 피상속자의 경작기간을 통산하는 예와 비슷하고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 상속세가 양도세 채무를 포함하는 粗相續額에 부과된다는 문제가 발생한다. 따라서 적절한 세액공제 등이 이루어져야 할 것이다.

이 밖에 1세대 1주택에 대한 비과세 조건에서 3년 이상 거주 또는 5년 이상 보유를 요구하는 것은 실익이 없다고 판단된다. 이 경우에 나타나는 동결효과는 토지의 효율적 이용이라는 측면과는 무관하다고 할 수 있을지 모르지만 주거용 자산의 효율적 배분이라는 관점에서 보면 후생비용을 야기하는 조치인 것이 틀림없다. 이러한 제도는 부동산 경기 과열기에 이것을 진정시키거나 억제시키는 효과는 크지 않으며 정상적인 시기에는 거주이전 등을 제한하여 후생비용을 야기시킨다. 따라서 이러한 조건은 대폭 완화할 필요가 있다고 본다.

V. 資本利得稅 機能強化와 관련된 기타 問題點 및 改善方向

1. 開發利益 還收을 위한 資本利得稅 體系의 問題

앞에서 부분적으로 논의한 것처럼 현재 우리나라에서 개발이익을 환수하는 효과를 가지고 있는 주요 제도는 양도소득세, 토지초과이득세, 그리고 개발부담금제도 등이다. 이 밖에 종합토지세나 재산세 등 부동산 보유세와 임대소득세, 자산재평가세 등이 개발이익에 대한 과세효과를 갖는다고 할 수 있으나 이들 제도의 주목적이 개발이익 환수가 아니므로 개발이익 환수의 시각에서 이러한 제도의 정비를 논할 필요는 크지 않다.

앞에서 언급한 것처럼 개발이익 환수의 중심수단은 현실적으로 실현 기준 자본이득세인 양도소득세가 될 수밖에 없다고 본다. 발생기준 과세의 어려움이라든가 환수대상의 포괄성 등을 고려한 것이다. 양도소득세가 중심수단이 된다고 할 때 토지초과이득세나 개발부담금제도는 어떠한 역할을 해야 하는가의 문제가 당연히 제기된다. 이러한 관련제도의 존재나 기능분담 등이 먼저 결정되어야 중심세제인 양도소득세가 어떠한 모양으로 개편될 것인가를 말할 수 있고 동시에 양도소득세제의 기본적인 골격이 토지초과이득세와 개발부담금제도의 존재나 역할 분담에 영향을 주게 된다. 여기에서는 양도소득세의 중심기능이 개발이익의 환수에 두고 실현기준으로 과세하되 동결효과를 억제하기 위하여 Vickrey류의 보완을 한다는 전제하에서 토지초과이득세와 개발부담금제도의 기능분담을 생각해 보기로 한다.

가. 土地超過利得稅의 改編方向

토지초과이득세의 존재나 기능 재정립을 논하기 위해서는 별도의 심도 있는 분석이 필요하다. 본연구는 이러한 심층 분석의 뒷받침이 없기 때문에 여기서 구체적인 개선대안을 제시하기는 어렵다. 土地超過利得稅의 중요한 기능으로 인식되고 있는 것은 그것의 부동산 과열에 대한 응급처치 효과라고 할 수 있다. 최근의 부동산 경기과열을 냉각시키는 데 가장 결정적인 역할을 한 것은 土地超過利得稅라는 인식이 상당히 광범하게 퍼져 있다고 판단된다. 물론 이러한 인식은 객관적이고 실증적인 검증을 거치지 못하는 것이다. 더구나 이 제도가 이러한 정책효과를 가져오기까지 어떠한 사회적 비용을 발생시켰는가에 대한 분석은 거의 이루어져 있지 않은 상태이다²²⁾. 이러한 제한된 정보를 가지고 이 제도의 개선여부를 논하는 것이 무리가 있는 것은 사실이지만 이 제도가 야기하는 사회적 비용의 원천을 제거하는 것은 제도개선의 효과를 갖는 것이라고 할 수 있을 것이다. 더구나 양도소득세와의 기능중복 부분에 대해서 현재의 조정장치는 미흡하다고 판단되고 양도소득세를 上述한 것처럼 장기보유의 이익을 배제하는 방향으로 개선할 경우(즉 발생기준과세와 비슷한 효과를 내는 방향으로 개선할 경우) 토지초과이득세와 양도소득세의 기능중복 문제는 더 심각해진다.

이렇게 본다면 양도소득세의 기능강화와 함께 토지초과이득세를 폐지하는 것이 올바른 방향이라고 생각된다. 토지초과이득세가 야기하는 여러 가지 사회적 비용에 비하여, 전술한 방향으로 조정·강화된 양도소득세가 있는 상황하에서는 개발이익 환수 수단으로서의 토지초과이득세의 추가적인 기능은 크지 않다고 생각되기 때문이다.

만일 土地超過利得稅가 부동산투기 과열시의 긴급 鎮火 수단으로서

22) 郭泰元(1993) 참조. 이 연구에는 토지초과이득세가 가져올 수 있는 몇가지 중요한 경제적 효과들이 정리되어 있다.

의 가치를 갖는 것이고 그것이 필요하다면 이러한 목적에 부합하도록 토지초과이득세의 내용이 조정되어야 할 것이다²³⁾. 이런 목적이라면 이 제도는 현재와 같은 정기과세에서 수시과세제도로 전환되는 것이 바람직하다. 동시에 과세 대상을 상대적인 지가급등 지역의 개념에서 절대적인 지가급등 지역의 개념으로 전환할 필요가 있다. 年間地價가 일정률 이상으로 상승하는 경우 토지의 종류에 관계없이 지가 상승분의 일정률을 조세로 징수하는 것이다. 이렇게 함으로써 부동산 경기를 어떤 시점에 어느 부문이 선도하든 간에 초기 진화를 시도할 수 있을 것이다. 만일 이러한 노력에도 불구하고 전반적인 부동산 경기과열이 진행될 경우 과세대상토지가 크게 늘어날 것이다. 이런 상황에서 행정이 이를 감당할 수 있겠는가와 문제가 제기될 수 있지만 부동산관련자료의 전산화만 제대로 이루어지면 과세대상을 선별하여 세금을 부과하는 일은 기계적으로 이루어질 수 있을 것이다. 부동산 경기 과열기에 조세에 의한 유동성의 흡수는 다른 조건이 동일한 한 이자율의 상승과 부동산 가격의 진정을 가져올 것이다.

이러한 변화와 함께 토지초과이득세를 양도세의 先納的인 성격으로 바꾸어야 할 것이다. 이것은 자산의 양도시 과거의 토지초과이득세 납부액을 양도소득세에서 세액공제해 주어야 함을 뜻한다. 양도소득세액은 발생시에 부과한 후 그 납부를 利子付로 지연해 주는 방식으로 계산되므로 세액공제액도 단순한 납부액뿐 아니라 납부시점과 양도시점 간의 이자 및 물가상승 상당액까지 포함한 금액으로 되어야 한다. 이 경우 세액공제액이 계산된 양도소득세액을 초과하여 실제의 납세자가 환급을 받아야 할 경우도 발생할 수 있다. 이때 정부가 실제로 환급을 해준다면 지가 급등 후 하락에 의한 납세자의 손실을 어느 정도 보상해 줄 수 있을

23) 토지초과이득세가 최근의 지가안정에 중요한 기여를 한 것이 사실이든 아니든 많은 사람들이 그렇게 믿고 있다면 이 제도의 포기는 일반에게 잘못된 메시지를 줄지 모른다.

것이다. 이와 같은 개념의 도입은 쉽게 양도차손 발생에 대한 정부의 보상문제로 발전될 수 있다. 양도차손에 대한 정부의 보상(부의 양도소득세)은 개인의 부동산 투기에 정부가 파트너로 동참하여 투기자의 리스크를 줄여준다는 시각에서 비판을 받을 수도 있겠으나 적어도 지가하락의 상당부분은 부의 개발이익이라는 성격을 가질 가능성이 매우 크며 이 경우 당연히 공공부담에 의한 보상이 이루어져야 한다고 할 수 있다. 여하튼 토지초과이득세 납부액의 세액공제 문제와 부의 양도소득에 대한 보상문제는 분리해서 생각할 수 있다. 부의 양도소득에 대해서는 양도소득세 부과액을 0으로 한다고 해도 토지초과이득세가 계산된 양도소득세액을 초과하는 경우 환급을 받게 해주는 것과 서로 상충되지는 않는다. 예컨대 두 사람이 각각 한 필지의 토지를 같은 시점에 취득하여 같은 시점에 양도하였을 경우 양도시 계산된 양도차익은 똑같이 -100인데 하나의 토지는 50만권의 토지초과이득세(이자포함)를 부담하였고 다른 토지는 하나도 부담한 것이 없다면 토지초과이득세를 부담한 토지에 대해서는 50을 환급해 주고(계산된 양도소득세액 0 - 기납부 토지초과이득세액 50 = -50) 다른 토지에는 0의 양도세를 부과하여야 두 토지의 소유자 간에 수평적 형평이 보장될 수 있다.

개발손실 또는 負의 개발이익에 대한 보상의 문제는 부의 양도소득세를 허용하는 것보다는 사안별로 보상액을 계산하여 직접 보상하는 것이 더 효율적인 방법이라고 판단된다²⁴⁾

나. 開發負擔金制의 改編方向

개발부담금제 역시 강화된 양도소득세 체계 내에 통합되는 것이 바람직하다. 구체적인 통합의 방법은 토지초과이득세의 경우와 마찬가지로 부담금 납부액과 그에 대한 이자 상당액은 양도소득세액에서 세액공제

24) 이 문제에 대해서는 별도의 연구가 있어야 할 것이다.

해주는 방법과 개발부담금 납부시점을 양도소득세 계산시의 취득시점으로 간주하는 방법, 그리고 개발부담금제도는 완전히 폐지하고 개발시 발생하는 이익을 양도소득세로 환수하는 방법 등을 생각할 수 있다. 현행의 제도는 개발이익의 50%만을 부담금으로 징수한 후 양도시에는 납부한 개발부담금을 필요경비로 인정해 주는 방식을 취하고 있다²⁵⁾.

개발부담금제를 존립시킬 것이냐 말 것이냐의 문제는 본 연구의 범위를 벗어나는 문제이다. 개발부담금도 조세의 하나로 파악되어 일반회계세입으로 계상되는 것이 원칙이라고 할 수 있겠으나 이 문제에 관한 상세한 논의는 본 연구에서는 유보하기로 한다.

개발부담금제도의 존속을 전제로 한다면 이것은 토지초과이득세와는 달리 개발시에만 일어나는 것이므로 두번째의 방법이 더 바람직하다고 생각된다. 이렇게 하기 위해서는 개발이익의 계산방법이나 부담률 등은 양도소득세의 과세표준 계산방법이나 양도소득세 기본세율 등과 일관성이 있도록 조정되어야 한다. 현행 제도는 개발이익의 일부만을 징수하고 나머지는 양도소득세 과세시에 다시 부분적으로 흡수되도록 하는 방식을 취하고 있다. 이 제도를 양도소득세와 일관성 있는 제도로 만들기 위해서는 우선 부과기준이 양도소득세의 과세표준과 같아져야 한다. 부과기준 계산시 공제 항목 중에서 사업시행 기간중의 정상지가의 상승분 대신 같은 기간의 물가상승분(양도소득세의 기준과 같은)이 들어가야 한다. 그리고 양도소득세율과 같은 율로 부과하면 부과시점을 다음의 양도소득 과세표준 계산을 위한 자산의 취득시점으로 간주하는 것이 전혀 무리가 없다. 이렇게 되면 이 제도의 의미는 결국 특정한 요건에 해당하는 자산에 대해서는 양도소득세를 미리 징수한다는 것과 이 수입은 국세수입으로서 일반회계세입으로 처리되지 않고 특별회계에서 별도로 관리된

25) 개발부담금의 부과기준은 사업완료 시점의 부과기준 대상토지의 가액에서 '사업착수 시점의 부과대상토지의 가액 + 사업시행 기간중의 정상지가 상승분 + 개발비용' 등을 차감한 것이므로 순수한 개발이익만을 부과대상으로 하고 있는 것이다.

다는 것뿐이다. 현행의 제도는 전술한 것처럼 개발부담금을 양도소득세 계산시 세액공제해 주지 않고 필요경비로만 인정하고 있어 개발부담금 부과대상이 아닌 토지에 비해 불이익을 당하며, 다른 조건이 동일하다면 개발사업 완료 후 바로 양도하는 경우보다 장기보유 후에 양도하는 것이 더 불리해지는 문제가 생긴다. 현재의 양도소득세제하에서는 후자의 불균형은 장기보유의 혜택과 서로 상쇄되는 측면이 있으나 개발부담금이 세액공제되지 않고 필요경비로만 인정되는 것은 불합리하다²⁶⁾. 본 연구에서는 세액공제보다 개발부담금 부과시점을 양도소득세 계산상의 취득시점으로 간주하는 방법이 더 낫다고 보는 이유는 개발 후 장기간 보유하고 있다가 양도하는 경우에는 공제액을 조정(예컨대 해당기간의 이자 상당액까지 포함)해 주어야 하는데 이것이 번거롭기 때문이다.

다시 말해서 개발이익이 확실하게 포착되는 경우 이 제도에 의해서 그 개발이익을 환수하되 양도소득세를 통해서 환수하는 경우와 형평을 맞추어야 한다는 것이다.

다. 讓渡所得稅의 體系와 關聯된 다른 몇 가지 問題

양도소득세와 관련을 갖는 제도로써 자산재평가제도를 생각할 수 있다. 이 제도는 원래 인플레이 상황에서 감가상각의 정확을 기하기 위하

26) 만일 어떤 개발사업으로 100의 개발이익이 발생하였고 이 사업기간중에 10만큼의 정상지가 상승이 있었다고 하자. 양도소득세율과 개발부담금 부과율이 모두 50%라고 가정한다. 개발사업 완료 즉시 이 자산을 양도한 경우 총부담은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{개발부담금} &= 100 \times 50\% = 50 \\ \text{양도소득세} &= (100 + 10 - 50) \times 50\% = 30 \\ \text{총부담} &= 50 + 30 = 80 \end{aligned}$$

그러나 동일한 조건이면서 개발부담금의 부과대상이 아닌 경우(예컨대 개발사업의 면적이 999평인 경우)에는 총부담은 양도소득세 65(=110 × 50%) 뿐이다. 개발부담금을 세액공제해 주면 개발부담금 부과대상토지의 경우도 양도소득세 부담액이 15로 줄어들게 되므로 총부담은 부과대상이 아닌 토지와 같이 65가 된다.

여 도입된 제도이다. 다시 말해서 인플레이션 원가주의 회계관행에 의해서 야기되는 불완전한 자본비용 회수의 문제를 완화하기 위하여 도입된 제도인 것이다. 그러나 이 제도는 원래의 취지와는 거리가 멀게 활용되고 있는 것이 현실이다. 인플레이의 진정과 자산재평가를 실시하는 비용 등 때문에 기계설비자산의 감가상각 합리화에는 이 제도가 거의 활용되지 못하는 것이 현실이며 부동산의 재평가에 의한 양도소득세의 회피, 재평가익의 자본전입 등에 의한 외형적인 재무구조 개선 등에 주로 이 제도가 활용되어 왔다. 이 제도가 가장 중요한 감가상각 자산인 기계설비의 감가상각의 합리화에 기여하지 못한다면 이 제도를 더 이상 존속시킬 이유는 없다고 생각된다. 물론 인플레이션에 대해서 중립적인 기계설비자산의 자본비용회수는 다른 방법으로 도모하여야 한다²⁷⁾. 토지등 부동산에 대해서는 비정기적으로 일정한 조건이 충족될 때 자산재평가를 할 수 있도록 허용하되 자본이득세와는 상관없이 수수료 성격의 낮은 부담(예컨대 평가액의 1% 등)만을 지우고 양도시 최초의 취득가액과 최후 양도가액의 차이에 대해서 강화된 양도소득세를 부과하는 방안을 생각할 수 있다²⁸⁾.

다소 지엽적인 문제로 양도세를 지방세로 할 것인가 국세로 할 것인가의 문제가 있다. 일부 학자들에 의해서 양도소득세의 지방세화가 주장되

27) 崔明根·郭泰元(1991) 참조.

28) 현재와 같이 장기보유에 의해서 양도소득세 부담이 경감되는 상황에서는 재평가익에 대한 세금도 양도소득세의 선납적 성격의 조세로 바꾸는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우 기업의 「캐시플로우」에 지나친 부담을 줄 수 있다. 강화된 양도소득세제하에서는 발생기준 과세의 중요성이 크게 완화될 것이므로 「캐시플로우」 문제에 더 비중이 두어져야 한다고 볼 때 본문에서와 같은 처방이 합리화될 수 있다고 본다. 물론 자산재평가에 의한 장부가액의 수정과 재평가익의 자본전입 등을 자본이득의 실현으로 볼 수 있다면 재평가익에 대해서 양도소득세에 준하는 세금을 부과하는 것이 마땅하다고 할 수 있다. 그러나 이 경우 금융시장이 불완전한 상황에서 위에서 언급한 「캐시플로우」의 문제가 기업의 경영을 위태롭게 할 수 있다면 그것이 사회적으로도 바람직하지 않을 뿐 아니라 자산 재평가를 불합리하게 억제하는 효과를 가져올 수도 있을 것이다.

었는데 그 이유는 대개 양도소득세가 일반소득과는 다른 토지로부터의 자본이득에 대한 과세이며 지방정부가 토지에 대한 정보를 더 많이 갖고 있다는 데 근거하고 있다. 더구나 이러한 주장은 지방재정의 확충이라는 命題와 맞물려 있다. 그러나 양도소득세가 국세이어야 할 더 중요한 몇 가지 이유가 있다. 무엇보다도 양도소득세의 목적은 개발이익의 환수에 있으며 더 궁극적인 목적은 형평의 구현이라는 데 있다. 따라서 이것은 국가의 일관성 있는 기준과 방침에 따라 운영되어야 한다. 두번째로 양도소득세의 기능강화와 함께 불가피하게 제도 및 행정의 복잡화가 야기 되는데 이것도 양도세는 전문적인 조세행정기구를 가지고 있는 국세에 더 부합한 또하나의 이유가 된다. 이 제도가 토지초과이득세나 개발부담금제도 등 다른 제도와 연계되어 있다는 것도 이들 제도와 함께 양도소득세가 국세로 남아있는 것이 더 바람직하다는 것을 뒷받침한다. 그리고 더 중요한 것은 양도소득세의 세원분포는 지역간에 매우 불공평하게 이루어져 있다고 할 수 있는데 이것도 지방세화가 不可한 중요한 이유가 된다.

또하나의 중요한 문제는 양도소득세를 지금과 같이 소득세와 법인세 체계 안에 둘 것이냐 아니면 별도의 명칭으로 완전히 독립시킬 것이냐의 문제이다. 나아가서 금융자산의 양도소득과 토지 등 부동산의 양도소득에 대한 과세를 어떠한 체계하에서 실시할 것이냐의 문제도 제기될 수 있다. 각안이 다 一長一短이 있어서 별도의 심층분석이 없이는 쉽게 결론을 내리기 어려울 것이다. 부동산의 양도소득세가 개발이익의 환수라는 특정한 목적을 염두에 둔 세제라는 점에서 별도로 독립하는 것도 생각할 수 있겠으나 현재와 같이 소득세 및 법인세 체계 내에서 별도로 취급되고 있는 것도 큰 문제가 되지는 않는다고 본다.

2. 讓渡所得稅의 非課稅 및 減免 問題

가. 非課稅 및 減免의 問題點 및 整備의 方向

양도소득세의 가장 중요한 문제점의 하나는 비과세 감면이 지나치게 많고 더구나 징수행정이 어려워 높은 명목세율에도 불구하고 실제의 부담률은 매우 낮다는 것이다. <表 2>에서 볼 수 있는 것처럼 1991년중 총 144만 7,048건이 처리되었으나 그 중에 비과세 처리된 것이 32.3%이고 과세미달은 44.1%에 달해 실제로 과세된 것은 4분의 1에도 못 미치는

<表 2> 讓渡所得稅 課稅資料 處理 實態

(단위: 건, %)

| | 처리건수 | 과 세 | 비 과 세 | 과세미달 |
|-------|-----------|------|-------|------|
| 1987년 | 417,915 | 40.9 | 26.4 | 37.1 |
| 1988년 | 525,836 | 31.6 | 32.8 | 35.6 |
| 1989년 | 774,566 | 22.8 | 32.8 | 44.4 |
| 1990년 | 826,078 | 27.6 | 31.6 | 40.7 |
| 1991년 | 1,447,048 | 23.6 | 32.3 | 44.1 |

자료: 李性旭(1993).

23.6%에 불과하다. <表 2>에서 보면 1980년대 후반중 비과세 처리된 건수는 거의 총 처리 건수의 3분의 1에 육박하는 수준을 유지해 왔음을 알 수 있다. 비과세의 내용은 <表 3>에 정리되어 있는데 이 중 1세대 1주택 비과세가 거의 주종을 이룬다고 할 수 있다.

1991년중 과세처리되는 건수가 4분의 1에도 못 미쳤지만 그 중에서도 다양한 감면이 이루어져 실제의 양도소득세 징수는 실현된 자본이득에 비해 매우 미미하다. 1991년 중 과세처리된 명목양도소득의 총액(양도차익)은 약 5조 3,100억원에 달하나 이 중에서 양도소득특별공제(물가상승공제) 7,927억원, 장기보유특별공제 2,852억원 등, 각종 공제 1조

〈表 3〉 讓渡所得稅의 非課稅 및 減免對象

① 非課稅

- 1세대 1주택 : 3년 이상 거주 또는 5년 이상 보유 (소득세법 제6조 6호 라)
- 8년 이상 재혼자경농지 (소득세법 제5조 5호 라)
- 농지의 교환 또는 분합 (소득세법 제5조 6호 마)
- 자경농지의 대토 (소득세법 제5조 6호 차)
- 과산선고에 의한 처분

② 免除

- 농민이 영농조합에 농지를 현물출자시 면제 (조감법 제40조의 6 제4항)
- 재혼자경농민에게 양도하는 농지 등에 대한 면제 (조감법 67조의 6)
- 산업합리화에 대한 지원 : 중소기업간 통합
 개인기업의 법인전환
 중소기업의 업종전환
 산업합리화 지정기업의 합리화기준에 따른 자산양도
- 기업의 지방이전 : 대도시 지역내 공장의 지방이전시 면제 (조감법 제42조 2항)
- 업무용자산의 대체취득 : 5년 이상 계속 가동한 공장의 이전 (조감법 67조의 12)
 10년 이상 경영한 목장의 이전 (조감법 67조의 11)
 5년 이상 업무용으로 사용한 토지의 이전 (조감법 67조의 13)
- 공익법인에 대한 지원 : 학교법인의 자산양도
 사회복지법인의 자산양도
 종교법인의 자산양도

③ 減免

- 공공사업에 대한 지원 :
 - 공공사업용토지 등의 양도→5년 이상 보유 : 70% 감면 (채권지급시 100%)
 5년 미만 보유 : 50% 감면 (채권지급시 80%)
 - 도시재개발구역 안의 토지를 사업시행자에게 양도 (조감법 58조)→50% 감면
 - 개발사업시행자 등이 조성하여 양도하는 토지 (조감법 59조)→50% 감면
 - 한국토지개발공사, 대한주택공사, 도시개발공사 등에 양도하는 토지 (조감법 60조)
- 주거안정을 위한 지원 :
 - 주택건설등록업자 또는 사원용주택건설업자에게 국민주택건설용지의 양도
 →50% 감면
 - 장기임대주택용지의 양도→5년 이상 임대주택 : 50% 감면
 →10년 이상 임대주택 : 전액 면제
 - 법인이 무주택종업원용 주택취득을 위한 토지 등 양도
 →비업무용자산 양도시 : 50%
 →업무용자산 양도시 : 전액 면제
 - 기숙사건설용지양도→사후 면제

4,729억원을 빼고 나면 실제 과세표준은 양도차익의 72.3%에 불과한 3조 8,368억원에 불과하게 된다. 여기에 세율을 적용하여 산출한 세액은 1조 8,368억원이 되고 다시 예정신고 납부공제와 기타 정책적인 감면세액 2,982억원을 빼면 실제의 결정세액은 1조 5,135억원에 불과하다. 이것은 총 양도차익의 27.4%에 해당하는 것이며 물가상승 공제를 차감한 실질 양도차익에 대한 비율로 보더라도 33.5%에 불과하다(〈表 4〉 참조).

1991년의 총 감면세액은 명목양도차익의 5.6%, 실질양도차익의 6.6%에 해당하는 금액이다. 이와 같은 감면세액 비율은 최근의 양도소득세 감면의 축소를 위한 꾸준한 노력으로 1986년의 9.5%(명목양도차익 대비 비율)에 비교해 보면 현저히 줄어든 수준이다. 그러나 비과세와 각종의 탈루, 그리고 양도차익이 실제보다 저평가되었을 가능성 등을 고려한다면 실효세율이 15%를 넘어설 것이라고 장담하기 어려운 형편이다²⁹⁾.

요컨대 제도의 개혁과 함께 비과세 및 감면의 적극적 축소, 행정의 효율화 등을 통해 실효세율을 높이는 것이 무엇보다도 중요한 양도소득세 개혁의 과제임은 자명하다. 실효세율을 높이지 않고는 개발이익 환수의 기능이 제대로 이루어질 수 없기 때문이다.

나. 1세대 1주택 비과세의 문제

우리나라 양도소득세제의 비과세 항목 중에서 가장 중요한 것은 1세대 1주택에 대한 비과세라고 말할 수 있다. 우리나라의 총 주택 중에서 1세대 1주택에 해당하는 주택이 약 500만동이라고 보고 평균 10년에 한번씩 매매가 이루어진다고 가정하면 이 비과세에 해당하는 거래건수가

29) 비과세 및 과세미달 처리된 양도차익이 과세처리된 것과 비슷하다고 보면 1991년의 양도차익은 10조 6천억 정도에 달하는 것으로 짐작할 수 있다. 탈루와 저평가 등이 10% 정도라고 본다면 원래의 양도차익은 약 11조 8천억에 달하는 것으로 추정할 수 있으며 실효세율은 약 13%에 이른다.

〈表 4〉讓渡所得稅 賦課 現況

(단위 : 억원, %)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 양도가액 (A) | 33,516 | 27,049 | 43,488 | 64,155 | 115,286 | 134,746 |
| 취득가액 (B) | 18,974 | 14,683 | 23,506 | 34,842 | 65,389 | 81,649 |
| B/A | 566 | 543 | 541 | 532 | 567 | 606 |
| 양도차익 (C) | 14,532 | 12,366 | 19,982 | 29,313 | 49,897 | 53,097 |
| 공제합계액 (D) | 5,174 | 4,177 | 5,637 | 7,916 | 13,787 | 14,729 |
| D/C | 356 | 337 | 282 | 270 | 276 | 277 |
| 양도득공제 | 1,426 | 1,574 | 1,354 | 1,558 | 2,257 | 2,971 |
| 물가상승공제 | 3,601 | 2,474 | 3,507 | 4,144 | 7,338 | 7,927 |
| 장기보유공제 | - | - | - | 1,377 | 2,358 | 2,852 |
| 소득공제 | 147 | 123 | 776 | 838 | 1,834 | 979 |
| 과세표준 (E) | 9,358 | 8,195 | 14,345 | 21,397 | 36,110 | 38,368 |
| E/C | 644 | 663 | 718 | 730 | 724 | 723 |
| 산출세액 (F) | 3,246 | 3,368 | 6,069 | 9,512 | 17,055 | 18,388 |
| F/C | 223 | 272 | 304 | 324 | 342 | 346 |
| 예정신고납부공제(G) | - | 76 | 213 | 548 | 784 | 845 |
| 감면세액 (H) | 1,379 | 1,162 | 1,670 | 2,002 | 3,354 | 2,982 |
| H/C | 95 | 94 | 84 | 68 | 67 | 56 |
| H/F | 425 | 345 | 275 | 210 | 197 | 162 |
| 결정세액 (I) | 2,459 | 2,131 | 4,186 | 6,962 | 12,917 | 14,561 |
| I/C | 169 | 172 | 209 | 238 | 259 | 274 |
| 총결정세액 (J) | 2,660 | 2,272 | 4,392 | 7,239 | 13,739 | 15,135 |

註 : 1990년 1월 1일의 토지등급의 상향조정과 1990년 9월 1일 이후의 양도하는 토지에 대한 공시지가 적용으로 과세표준이 전년 대비 168.8% 상승하였음.

資料 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

연평균 약 50만건 정도 될 것이며 1991년의 총처리건수 약 150건 중 3분의 1에 해당하는 것이 1세대 1주택 비과세에 해당하는 것이라고 짐작할 수 있다. 이것은 비과세부동산 거래가 대단히 큰 비중을 차지하고 있는데 그 중의 대부분이 1세대 1주택 비과세라는 결론이 된다.

부동산 가격이 급등하는 상황하에서, 그리고 도시화가 빠르고 다양한 형태로 진전·확산되는 다이나믹한 개발과정에서, 그리고 주택서비스의 일반적인 소비형태가 임대가 아니고 자가소유라는 여건하에서 1세대 1주택의 양도소득세 비과세는 대단히 중요한 의미를 갖는다. 이것은 주택 거래 비용을 줄이며 따라서 거주·이전의 비용을 감소시키는 데 결정적인 기여를 하게 된다. 거주·이전의 자유가 보장된다는 것은 그 자체로서 국민의 기본권이 실질적으로 보장된다는 중요한 의미가 있는 것일 뿐 아니라 주거서비스 소비자의 후생이 그렇지 않은 상황에 비해서 커진다는 의미를 갖는다. 뿐만 아니라 인구가동의 비용을 줄임으로써 효율적인 산업화 및 도시화가 이루어지게 한다.

그러나 이 제도는 부정적인 측면도 함께 가지고 있다. 우리나라 사람들이 주택을 賃借하기보다는 소유하기를 더 좋아하는 이유는 다른 무엇보다도 주택이 소비가치뿐만 아니라 매우 유리한 투자자산으로서의 가치를 가지고 있다는 데서 찾아야 할 것이다. 만성적인 인플레이와 금리의 규제가 병존해온 상황하에서 그리고 빠른 소득의 증가와 도시화의 진전으로 개발이익 획득의 기회가 보편화되어 있는 상황하에서 가치저장의 수단으로 주택이나 토지 등 부동산이 절대적으로 선호되는 것은 어쩔 수 없는 것이다. 이것은 이념이나 의식의 문제 이전에 합리적인 경제행태인 것이다. 그러나 부동산의 불가분성 때문에 저축자산을 가지고 있는 모든 국민에게 이러한 유리한 포트폴리오 구성의 기회가 부여되었던 것은 아니다. 수익률의 격차가 이처럼 심한 상황하에서 주택금융이나 부동산 금융이 성립하기도 어려우므로 상당한 정도의 이른바 묶돈이 있는 사람만이 주택이나 토지를 살 수 있는 것이다. 결국 1세대 1주택의 경우에도 개발이익은 발생하는데 그 이익이 전혀 과세되지 않은 채 주택소유자에게

귀속되면 거의 절반에 가까운 무주택자에 비해 유주택자가 지나친 특혜를 받는 것이라고 말할 수 있다. 이와 같은 근본적인 수평적 불공평의 문제 이외에도 우리나라의 제도는 그 자체 내에 많은 문제점들을 가지고 있다. 우선 예외적인 호화주택 등의 경우를 제외하면 주택의 가치나 규모와는 거의 상관없이 비과세의 혜택이 부여되므로 주택의 규모를 불필요하게 크게 하는 경향이 생기고 이것은 주택소비에 있어서의 비효율을 가져오는 중요한 요인이 된다. 물론 여기에서 1세대 1주택소유자간 또는 1세대 1주택 소유자와 1세대 다주택 소유자간에 불공평의 문제가 생긴다는 점도 간과해서는 안될 것이다. 이 밖에 1세대 1주택 비과세의 혜택을 이용하기 위한 행태의 왜곡이 여러 가지 부작용을 초래하였다는 인식도 있다³⁰⁾.

개인의 생활에 있어서 주택이 차지하는 중요성과 우리의 인식 등에 비추어 볼 때, 그리고 외국의 사례 등을 보더라도 자기가 거주하는 주택을 거주이전 또는 대체목적으로 매각하여 자본이득이 실현되었을 경우 이를 다른 양도소득과 똑같이 취급하여 과세하는 것은, 비록 그것이 수평적 공평의 기본적인 전제조건이라고 하더라도, 바람직하다고 말하기 어렵다. 앞서 말한대로 이런 경우에는 양도소득세가 주거의 이전을 저해하는 중요한 걸림돌이 될 것이기 때문이다.

먼저 외국의 예를 잠시 살펴보는 것이 도움이 될 것이다. 영국의 경우에는 우리와 비슷하게 개인의 주된 住宅(principal residence) 또는 유일한 주택에 대해서는 양도소득세를 비과세 한다.

미국의 경우에는 取得價額 承繼方式(rollover)에 의하여 개인의 주된 주택의 대체에 대해서는 양도소득세의 납부를 연기해 준다. 좀더 구체적으로, 주된 주택을 매도하기 전 또는 후 2년 내에 새로운 주택을 취득한 경우 새로운 주택의 취득가격을 양도한 주택에서 발생한 양도차익만큼 감액 조정해주고 양도소득세를 부과하지 않음으로써 양도소득세의 부과

30) 吳載善·金完石(1993) 참조.

를 연기시켜 준다. 물론 양도가액이 대체취득한 주택의 실제취득 가격을 상회하는 경우 그 상회하는 부분이 양도차익보다 크지 않으면 상회하는 부분에 해당하는 만큼은 자본이득을 실현한 것으로 보고 양도소득세를 부과한다. 한편 55세가 넘는 개인이 양도 전 5년의 기간중 3년 이상 소유하고 거주한 주택에 대하여 양도소득중 12만 5천달러까지 일생 1회에 한하여 특별공제를 받을 수 있다.

일본에서는 임대용이 아닌 주택의 매매에서 발생한 양도소득에 대해서는 3천만엔까지의 특별공제가 허용되며 10년 이상 소유한 주택의 경우에는 3천만엔 특별공제 외에 저율과세의 혜택이 부여되고 있다(양도소득 6천만엔까지는 10%, 그 초과분은 15%). 한편 피상속자가 30년 이상 거주하다가 상속해준 주택을 상속자가 10년 이상 주거한 후 양도하는 경우에는 미국의 취득가액 승계와 비슷한 과세연기를 허용하고 있다.

캐나다의 경우는 1987년의 세제개편 이후 평생동안 통산 10만캐나다달러까지의 순양도소득(투자손실을 상제한)만을 양도자산의 형태에 대한 구분없이 면세하는 방식을 취하고 있다. 일정한 농업용 자산이나 소기업 주식의 처분에서 얻은 양도소득에 대해서는 50만캐나다달러까지의 면세가 허용되고 있다.

이러한 나라들은 주택의 가격이 우리나라에 비해 대체로 안정되어 있는 편이고 무엇보다도 그 보급률이 100%를 넘거나 그것에 매우 근접하여 있으며 주택금융제도의 발달로 주택을 소유하는 것이 상대적으로 어렵지 않은 상태이어서 무주택자와 유주택자간의 불공평문제가 상대적으로 덜 중요함에도 불구하고 우리나라에 비해 훨씬 제한된 혜택만을 개인의 주된 주택을 양도하는 자들에게 부여하고 있다.

1세대 1주택 비과세제도를 개선하는 대안으로서 생각할 수 있는 제도들로 (1) 1세대 1주택에 한하여 미국식의 취득가액 승계에 의한 과세지연과 일생 1회 일정한도 내 비과세, (2) 캐나다식의 일생 일정한도 내 누적비과세, (3) 1세대 1주택에 대하여 일정기간 내 일정금액 한도 내에서의 특별소득공제 허용 등을 들 수 있을 것이다.

이 중에서 이론적으로 가장 공평하고 효율적인 방법은 캐나다식의 제도라고 생각할 수 있으나 1세대 1주택 비과세를 당연한 원칙으로 인식하고 있는 국민정서에 비추어 이와 같은 급격한 제도개혁은 어려울 것으로 판단된다. 동시에 이 제도는 개인별로 비과세처분을 받은 양도소득 누적액과 자본손실 누적액을 관리하고 있어야 한다는 행정상의 부담이 작지 않을 것이다. 한편 일정기간 일정한도의 비과세를 인정하는 제도는 현재의 제도보다는 다소 공평하다고 할 수 있을지 모르나 그 행정적 관리가 현재보다 현저히 더 복잡할 것이다³¹⁾.

제일 첫번째 대안은 현재의 제도에 비해 행정비용다소 더 들 것이나 현저한 개선효과를 기할 수 있는 제도로 생각된다. 우선 현재보다 더 행정비용이 드는 부분은 취득가액에 관한 기록을 유지하는 것이다. 현재와 같이 특정자산의 취득시점만 알면 양도차익이 자동적으로 계산되는 것에 비하면 좀더 체계적인 기록관리가 필요하다. 또 일정한 연령 이상이 된 자 중에서 양도소득 비과세의 혜택을 받았는지의 여부에 관한 기록을 유지하는 것도 필요하다. 그러나 이러한 행정비의 부담은 다른 대안들에 비해 작은 것으로 판단된다. 한편 이 제도는 양도소득세를 궁극적으로는 납부하게 되고 그 납부가 지연되는 기간 동안에는 이자상당액이 부가되므로(앞에서 설명한 보유기간에 따른 조정장치 때문) 납부지연의 혜택은 거의 존재하지 않게 된다. 그러면서도 평생을 살아가면서 양도소득세 부담 때문에 주거이전의 자유가 침해를 받는 일은 거의 없게 된다. 평생 1회 일정액 비과세의 혜택을 사망시에 받게 되면 앞에서 언급한 상속 증여시 의제실현의 제도화가 이루어지더라도 유족이 살고 있는 주택을 상속받으면서 과중한 양도소득세를 부담해야 하는 사태는 피할 수 있게 될 것이다.

31) 李性旭(1993)에서는 3년 기간에 1회 2억원 한도 내에서 소득공제해 주는 제도가 제안되고 있다.

이러한 제도하에서도 주택의 대형화 경향을 우려할 수 있으나 양도소득세 과세를 이자부로 지연해 주는 혜택뿐이라는 것이 분명하게 인식되면 불필요하게 대형주택을 가질 「인센티브」는 줄어들 것이다. 다만 여기서 다소 보완해야 할 것은 일생 1회 비과세의 수혜자격 요건을 수혜 당시 1세대 1주택 요건을 만족하는 것으로 한정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

다. 기타의 非課稅 또는 免除의 問題

〈表 3〉에서 볼 수 있는 것처럼 농지의 교환 또는 분합, 자경농지의 대토 등은 비과세로 처리되고 5년 이상 계속 가동한 공장, 10년 이상 경영한 목장, 5년 이상 사용한 업무용 토지 등에 대해서는 그 대체취득에 대해서 양도소득세를 면제해 주고 있다. 이 밖에 대도시 지역 내 공장의 지방이전, 농민의 영농조합에 대한 농지 출자, 중소기업간의 통합, 개인기업의 법인전환, 중소기업의 업종전환 등의 경우에 발생하는 자산 양도소득에 대해서도 양도소득세를 면제해 주고 있다.

기본적으로 이러한 조치들은 기업의 안정된 경영과 산업간 자본이동의 원활화 등을 목적으로 하는 것이며 따라서 효율성의 측면에서 필요한 조치들이라고 생각할 수 있다. 그러나 위의 제도들은 산업활동을 보호하기 위한 본래의 목적 외에 稅부담 없는 자본이득의 실현을 허용하고 있다는 데 문제가 있다. 예를 들면 농민의 농지대토의 경우 새로 취득한 토지의 면적이 양도하는 토지의 면적 이상이거나 취득가액이 양도하는 농지가액의 2분의 1 이상인 경우에는 양도세를 비과세하고 있다. 목장이전의 경우 새로 구입하는 목장이 시설기준만을 만족하면 매각한 목장으로 부터의 양도소득에 대한 세금을 면제하는데 여기서도 양도소득세 없는 자본이득의 실현이 가능해진다. 공장 등의 이전의 경우 양도한 토지와 취득한 토지의 면적비율이나 양도가액과 취득가액의 비율 중 작은 것으로 면세비율을 정하기 때문에 양도세 없이 자본이득을 실현할 가능성이

배제되는 것 같으나 가액비율의 계산에 있어서 취득한 토지의 가액뿐 아니라 공장설비의 가액을 계산하도록 되어 있어서 양도소득세의 부담을 면제받으면서 토지로부터의 양도소득을 시설투자로 전환할 수 있는 기회가 부여되고 있다. 물론 이것은 기업의 설비투자를 촉진하고 자산구성 내용을 건전화한다는 의미가 있으나 궁극적으로 토지를 많이 보유하고 있던 기업을 지원해주는 결과가 되므로 효율이나 형평면에서 모두 바람직하지 않다.

요컨대, 이러한 제도상의 결함은 산업활동에 종사하는 자들로 하여금 이른바 부동산을 통한 재테크에 자원을 배분할 유인을 더 크게 하며 결국 자원의 비효율적 배분이라는 결과를 가져온다. 이 밖에 자본이득의 기대는 기업경영의 방만화를 초래할 수 있으며 토지나 건물에 필요 이상의 투자를 하게 할 것이다.

이러한 부작용을 줄이면서 산업활동의 안정성을 유지하게 하기 위해서는 궁극적인 자본이득의 기회를 극소화하되 양도소득세의 납부를 계속 미루어주어야 한다. 좀더 구체적으로 양도세의 비과세나 면제 대신 1세대 1주택의 경우처럼 취득가액 승계(rollover)에 의한 양도세부과의 연기를 허용해 주자는 것이다. 예컨대 중소기업이 법인으로 전환한 경우나 합병한 경우에는 부동산의 실질적인 용도는 변함이 없고 법적인 명의만 변경된 것인데 여기에 양도세를 부과하는 것은 정당하지 않다고 할 수 있지만 양도세를 면제하는 것 역시 정당하지 않다. 새로운 명의로 변경될 때 해당자산의 취득시점이나 가액은 원래의 그것과 같도록 해줌으로써 추후 양도시에 이러한 명의 변경이 없었던 경우와 마찬가지로 양도세를 부담하게 하는 것이 정당하다. 법인전환이나 합병시점에서 양도세 납부가 이루어지지 않으므로 캐시플로우의 부담은 생기지 않는다. 좀더 적극적인 관점에서 기업의 이전이나 업종의 전환 등에 의한 자산의 양수도 발생할 경우에도 이와 같은 물오버원칙을 적용하게 되면 세원의 탈루를 줄이면서 산업활동의 안정성 유지라는 원래의 취지를 살릴 수 있다. 이러한 제도하에서는 자본이득에 대한 기대가 줄어들 수밖에 없을

것이므로 자산의 관리를 포트폴리오의 관점보다 생산성의 관점에서 하게 될 것이고 사회 전반적으로 자원의 효율적 배분이 도모될 것이다.

이것은 어떤 의미에서는 정부가 기업에게 일종의 금융을 제공하는 것으로 인식될 수도 있다. 앞에서 설명한 보유기간 중립적인 실현기준 자본이득세의 기본적 아이디어가 이와 같은 것이다. 이것을 정부에 의한 금융의 제공으로 보느냐의 여부는 어느 시점이 세금이 부과되어야 할 시점으로 보느냐에 관한 관점의 차이일 뿐 실제적으로 중요한 의미를 갖는 것은 아니다.

중요한 비과세 대상의 하나로 8년 이상 自耕한 농지의 양도에서 발생하는 양도소득에 대한 비과세가 있다. 이러한 비과세의 한 가지 근거는 자경 목적으로 농지를 보유한다는 것은 토지투기가 아니라는 데 있다고 볼 수 있으나 개발이익이 있을 때는 농민도 부담해야 하는 것이므로 투기 여부가 양도소득세 비과세의 기준은 될 수 없다. 이 제도의 보다 합리적인 근거는 농민을 지원한다는 것이라고 생각 할 수 있다. 이런 관점에서 본다면 도시화가 이루어지는 지역의 일부 농민은 거대한 개발이익을 사유화하게 되는 반면 벽지지역의 농민은 이러한 제도로부터 거의 아무런 혜택을 받지 못한다는 불공평의 문제가 제기될 수 있다. 농민을 지원한다는 것은 농민 중에 벼락부자가 탄생하도록 해 준다는 것과는 거리가 있는 것이므로 이 경우야말로 일정한 범위 내의 특별공제가 바람직한 제도라고 생각된다. 예컨대 농민 1인당 생애 통산 3억원 범위 내에서 自耕農地로부터 발생하는 과세대상 양도차익에서 특별공제를 할 수 있도록 해주는 방법 등을 생각할 수 있다.

면제대상 중에서 공익법인에 대한 지원목적의 면제는 양도한 대금이 원래의 공익목적에 정확하게 사용된다는 전제하에서 현재와 같은 조치가 바람직하다고 본다.

라. 主要 減免制度의 問題

그 밖에 공공사업이나 주택건설 등을 지원하기 위한 양도소득세의 감면규정 등은 조만간에 전부 폐지되어야 할 것이다. 1990년 말에 종합한도제가 도입되어 이러한 감면의 '남용'이 제한되고 있다고 생각하기 쉬우나 이것은 결국 일종의 가격차별화를 초래하여 비효율과 불공평을 야기할 가능성을 가지고 있다. 공공사업이나 주거의 안정을 위한 사업이 사회적으로 지원받을 만한 이유가 있는 사업이라면 그것은 재정지출 측면에서 이루어져야 할 것이다. 토지보상가격이 時價와 같고 채권보상의 경우 채권의 금리가 시중의 금융자산 수익률과 같다면 위와 같은 양도소득세제상의 우대는 필요하지 않을 것이다. 사업주체에 대한 지원이 필요하다면 그것은 보다 가시적이고 직접적인 방법으로 이루어지는 것이 바람직하다.

당장에 이와 같은 조치가 어려울 경우 감면수준을 현재의 2분의 1 또는 3분의 1 수준으로 줄이고 종합한도는 없애거나 또는 적어도 현재보다 줄이지는 않는 방안을 생각할 수 있다.

3. 實質 開發利益 評價와 適正稅率의 問題

양도소득세를 개발이익의 환수 수단으로 보고 운영하고자 할 때 우리가 생각해야 할 기본적인 문제의 하나는 양도차익 중 얼마만큼이 開發利益인가의 문제이다. 물론 그것을 어떻게 평가할 것인가, 나아가서 그 중 얼마만큼을 양도소득세로서 환수할 것인가 등의 문제들이 논의되어야 한다.

먼저 양도차익을 평가하는 문제에 대해서 간단히 살펴보고 인플레이 조정의 문제를 논의한다. 그리고 환수율 또는 적정세율의 문제를 생각해보자.

가. 讓渡差益의 評價方法

양도소득세 행정에 있어서 자산의 취득 및 양도가격을 어떻게 평가하느냐 하는 것은 가장 기본적인 문제 중의 하나이다. 거래 상대방의 담합 등에 의한 왜곡이 있지 않다면 실지거래 가격에 의하는 것이 원칙이고 가장 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 실제로 그 사실 확인이 쉽지 않기 때문에 현재는 이른바 국세청의 기준시가에 의해서 양도차익을 평가하고 있다.

이러한 평가방식을 조속히 실지거래 가격기준으로 바꾸고 이의 정확한 시행을 보장하는 몇 가지 보완조치를 취해야 된다는 의견이 있다³²⁾. 그러나 이러한 조치가 당장에 시급한 것이라고는 생각되지 않는다. 몇 가지 보완조치가 있다고 해도 그것이 정확하게 실시될 수 있다는 것을 보장하기 어려우며 보완조치 실시의 「코스트」(cost)도 무시할 수 없을 것이기 때문이다. 오히려 지금은 기준시가 평가의 질을 높이는 것이라고 생각된다. 공시지가평가제도 등 토지가격평가를 위한 정부의 일체화된 노력을 통해 토지가격 評價의 質을 높이고 건물가격의 평가에 대해서도 비슷한 노력을 경주하면 비교적 정확한 양도차익의 평가가 가능해질 것으로 생각된다. 부동산 가격 급등시에는 공식적인 평가가 이를 포착하지 못할 가능성이 있으므로 이런 경우를 대비해서 잠정평가에 의한 과세처분 후 사후정산할 수 있는 제도를 도입하는 것이 투기예방 차원에서도 바람직하다고 본다. 한편 평가의 자의성이나 부정확성 등에 의한 피해의 구제장치는 강화되어야 할 것이다.

양도차익의 평가에 있어서 각종 필요경비를 공제하는 것은 당연하다. 그러나 과거에 지불된 필요경비에 대하여 이자 및 물가상승 등에 상응하는 조정을 해주는 것이 본 연구에서 구상하는 보유기간 중립적 발생기준 자본이득세의 성격과 일관성을 갖는다. 이러한 비용은 단순히 정해진 물

32) 吳載善·金完石(1993) 참조.

가상승률과 실질이자율을 적용하여 양도 당시가격으로 조정한 후 양도 당시 가격으로 조정된 취득가액에 더해주고 앞에서 논의한 세율계산 공식에 대입하면 어렵지 않게 양도차익을 계산할 수 있을 것이다.

양도차익의 계산에 있어서 인플레이에 의한 부분이 얼마인가, 다시 말해서 실질 양도차익을 계산하기 위해 「디플레이터」(deflator)로 활용해야 할 물가상승률 또는 지수가 무엇인가를 결정하는 것도 매우 중요하다. 이자소득 등은 명목소득에 과세되지만 수년간에 걸쳐 발생하는 자본이득의 경우 물가상승을 감안하지 않는다는 것은 지나치게 불합리하다.

물가조정에 있어서 현행 제도는 몇 가지 중요한 모순을 가지고 있다. 첫째로 도매물가를 기준으로 삼은 것은 좋으나 그 적용에 있어서 자의적인 상한을 두고 있다는 점이다(현재는 5%). 만일 물가상승이 5%를 훨씬 상회하는 경우가 생긴다면 이러한 기간중에 발생한 실질 자본이득 계산액은 현저히 과대평가될 가능성이 있다. 또하나의 문제는 그 계산 방법에 있다. 단순히 취득원가에 보유기간 동안의 매년의 물가상승률의 합계액을 곱해서 구한 금액을 특별공제액으로 하고 있다는 점이다. 이것도 물가가 비교적 빠르게 상승하고 보유기간이 긴 경우에는 실질양도차익을 과대계상하게 하는 한 요인이 된다. 물가상승률의 적용에 있어서 5% 제한은 없애고 공제액의 계산 방법도 취득원가에 각 연도의 도매물가 상승률에 1을 더한 값을 누적해서 곱해준 것에 위에서 계산한 필요경비를 더해준 것을 양도소득세액 계산에 있어서의 취득원가(P_0)로 간주하면 된다.

나. 適正稅率

양도소득세의 적정세율을 결정하는 데는 여러 가지 고려와 정보가 필요하다. 우선 양도차익의 어느 부분이 진정한 의미의 개발이익인가 하는 점이다. 앞에서의 정의에 의하면 부동산 가격의 상승분에서 개발비용을 포함하는 필요경비를 공제한 것이 전부 개발이익이므로 양도소득세의

과세표준이 되는 양도차익은 전부 개발이익이라고 말할 수 있을 것이다.

이 중에서 얼마만큼을 세금으로 환수할 것이냐의 문제는 다분히 주관적인 판단의 문제이다. 앞에서 우리는 개발이익이란 개인의 기여에 의한 것이 아니기 때문에 100% 사회에 환수되는 것이 정당하다는 견해를 밝힌 바 있다. 그러나 이 원칙을 그대로 적용할 때 몇 가지 문제가 제기된다. 첫째로 다른 자산에서 발생하는 자본이득, 독점이윤 등 순수한 경제적 지대성격의 소득, 기업가의 기업활동에 대한 보상으로서의 이윤 등에 대한 과세처분과 비교해 볼 때, 부동산으로부터의 자본이득을 100% 개발이익으로 보아 환수하는 것은 공평하지 않다는 문제가 제기될 수 있다. 예컨대 개발비용에 개발사업자의 정상이윤이 포함되지 않는다면 위에서 계산한 자본이득에는 기업가에게 정상적으로 돌아가는 보상의 부분이 포함되어 있으므로 100%과세는 부당하다. 독점이윤의 100% 사회 환수는 추구하지 않으면서 개발이익만 100% 환수한다는 것도 형평의 원칙에 맞지 않는다. 그림이나 서화의 자본이득, 단순한 재고의 상대가 격변동에 의한 자본이득 등도 모두 개인의 생산요소투입과는 관계가 없는 부분을 가지고 있는데 이런 것들은 100% 과세되고 있지 않다.

둘째로 필요경비가 정확한 기획비용의 개념으로 측정되기 어려운 것이 현실이라는 점이다. 물론 부동산 보유의 기획비용 중 중요한 부분은 보유부동산의 가액에 대한 이자에 상당하는 부분이므로 개발이익의 계산에서 이 부분은 공제되어야 한다³³⁾.

33) 양도차익 중 보유자산가액에 대한 세후 이자상당액은 자산보유의 기획비용으로 볼 수 있으므로 개발이익환수의 대상에서 이 부분은 제외되어야 하지만 개발이익이 100%환수되지 않는다면 이자상당액에 대한 과세가 덜 되는 셈이 된다. 따라서 이 경우에는 세전이자상당액에 대하여 이자소득세를 과세하고 나머지에 대하여 개발이익환수율을 적용하는 것이 정확하다. 예컨대 이자소득세율이 20%이고 개발이익환수율이 50%인 경우 200의 양도차익이 발생하였으나 이 중 세전이자에 해당하는 부분이 100이라면 세후이자상당액(80)을 공제하고 개발이익환수율을 적용하는 경우 총부담액은 60이 되나 세전이자상당액에 대하여 20%를 징수하고 나머지 순수한 개발이익 100에 대하여 50%를 적용하면 총부담액은 70이 된다.

한편 부동산의 보유와 관련하여 측정 가능하거나 또는 측정 불가능한 다른 편익과 비용이 얼마든지 발생할 수 있다. 이러한 것들을 전부 감안할 때 양도차익이 개발이익을 과대평가한 것인가 또는 과소평가한 것인가를 판단하는 것은 쉽지 않다. 다만 납세자의 부당한 불이익을 막는다는 의미에서 양도차익이 개발이익을 과대평가하고 있다고 보는 쪽을 선택할 수 있을 것이다.

셋째로, 개발이익에 대해서 부동산 소유자가 직접 기여한 것은 없어도 간접기여한 것은 있을 수 있으며 그것을 환수율 결정시에 어떻게 반영시킬 것인가의 문제를 생각해 볼 수 있다. 예컨대 도시지역의 부동산 소유자는 더 많은 재산세를 내왔고 따라서 개발재원 조달에 더 많은 기여를 한 것으로 볼 수 있다. 이 때 개발이익 환수율이 어떻게 조정되어야 할 것인가가 하나의 문제로 제기될 수 있을 것이다. 이러한 고려가 정확하게 양도소득세율에 어떠한 영향을 주어야 할 것인가를 말하기는 어렵지만 개발이익의 부분적인 私有化를 정당화시키는 하나의 작은 근거가 될 수 있다고 판단된다.

넷째로, 특정한 지역의 지가의 상승에 기여한 투자가 반드시 공공부문의 투자뿐 아니고 민간기업 등에 의한 투자일 수도 있다는 점이 고려될 수 있다. 이런 경우에 양도차익의 모든 부분이 정부에 귀속되어야 할 것이냐에 대해서 반론이 제기될 수 있는 것이다. 원론적으로 말한다면 기업의 투자가 진정한 의미의 외부경제 효과를 창출하고 그것이 자본화되어 주변 토지의 지가상승으로 나타나는 경우 이렇게 나타난 이득이 그러한 이득의 원인을 제공한 기업에게 귀속되도록 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 물론 이와 같은 조정이 사적인 거래를 통하여 이루어질 수도 있고 정부의 개입에 의해서 이루어질 수도 있으므로 이러한 자본이득은 정부에 의해서 흡수될 수 없다는 원칙이 성립될 수 있는 것은 아니라고 본다. 하지만 개발투자 활동과 관련하여 이와같은 외부성 문제가 제기될 때 정부에 의한 개발이익의 100% 환수 주장의 근거가 약화되는 것만은 틀림없다.

다섯째로, 개발이익이 100% 환수되어 글자 그대로 자본이득의 사유화 기대는 완전히 0이라고 한다면 그것이 토지시장에 의미하는 바가 무엇인가를 생각해 볼 수 있다. 실지 거래가에 따라 양도소득이 계산되고 그 100%가 세금으로 흡수된다면 토지를 양도할 때 반드시 가장 높은 가격을 받아야 할 이유가 없어질 것이다. 이것은 결국 토지시장이 자원배분의 기능을 수행할 수 없게 됨을 의미한다. 토지시장의 기능이 유지되면서 환수할 수 있는 최대한의 개발이익환수 비율이 얼마인가에 대한 정보도 필요할 것이다.

이상의 여러 가지 고려는 개발이익을 조세로 100% 환수하는 것이 반드시 최적이 아님을 강력하게 시사한다고 생각된다. 다시 말해서 개인의 노력에 의하지 아니하는 이득은 특정한 개인에게 귀속되지 않도록 하고 사회에 환원시켜 사회적 목적을 위해 사용되도록 하는 것이 정당한 원칙이라고 하더라도 현실적으로 이것이 100%의 양도소득세율로 구체화되는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

위의 보다 근본적인 고려들과는 다소 다른 시각에서, 세율과 행정 및 순응 등에 대한 고려도 있어야 할 것이다. 현재의 양도소득세율이 지나치게 높아 탈세나 양도세의 과세와 관련된 부조리가 많아진다는 인식이 보편적이다. 뿐만 아니라 높은 세율 때문에 양도소득세의 비과세 또는 감면이 매우 큰 특혜가 되고 이를 획득하기 위한 이익집단들의 압력도 강해질 수밖에 없다는 것이다. 이러한 고려는 현행의 양도소득세율을 더 낮추어야 된다는 주장의 중요한 근거가 되고 있다. 이러한 주장은 상당한 설득력이 있으나 파격적인 세율의 인하가 불가능한 상황이라면 세율의 인하를 통해 이러한 문제에 대응하는 큰 효과를 얻기 어려울 것으로 판단된다. 예컨대 50%의 세율을 45%나 40%로 내린다고 해서 그에 비례하여 탈세나 감면을 위한 로비가 줄어들 것으로는 생각되지 않는다. 물론 이것도 이렇게 단순하게 결론을 내릴 문제는 아니다. 실증적인 데이터에 근거한 보다 깊이 있는 연구가 바탕이 되어야 할 것이다. 여하튼 먼저 징세행정의 합리화, 비과세 및 감면의 대폭적인 폐지 등을 통해서

이와같은 문제들에 대처하는 것이 올바른 순서라고 볼 수 있다.

행정과 관련된 비효율의 문제를 떠나서 높은 양도소득세율이 경제행위를 왜곡하는가의 문제도 검토할 필요가 있을 것이다. 요소소득에 대한 과세의 경우 요소의 공급 의사결정을 왜곡하여 초과부담을 야기한다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 요소의 총공급이 고정되어 있는 경우에는 그런 문제가 발생하지 않는다. 양도소득세가 결국 토지라는 생산요소의 공급행태에 영향을 주는 것이라면 토지공급의 고정성 때문에 세율의 고저가 그 공급에 영향을 주지는 않을 것이다. 흔히 높은 세율이 동결효과를 가져와 토지의 공급을 제한하고 토지자원의 효율적인 배분을 저해하는 것으로 알려져 있으나 앞에서 살펴보았던 것처럼 동결효과의 근본 원인은 높은 세율 때문이 아니고 오래 보유할수록 유리해지는 실현기준 양도소득세제의 구조 때문인 것이다. 이러한 구조가 존재하지 않는 세제하에서는 높은 세율이 자산의 보유기간에 아무런 영향을 미치지 않는다. 높은 세율의 양도소득세는 토지수요자에 전가되어 지가를 상승시키고 따라서 토지가 생산적으로 활용되는 것을 저해한다는 논리도 비슷한 오해에서 연유한 것이다. 장기적 관점에서 토지의 공급이 고정되어 있으면 토지세가 토지의 균형수급량에 영향을 줄 수 없으며 따라서 가격에도 영향을 줄 수 없다.

양도소득세를 다른 소득과 같은 소비능력의 증대라는 관점에서 파악할 경우 요소소득에 대한 세율보다 부동산 양도소득 세율이 더 높아야 할 이유가 없다는 생각을 할 수 있다. 그리고 궁극적으로 양도소득도 종합합산의 대상이 되어야 한다는 주장을 할 수 있는 것이다. 외국의 예에서 이와 같은 인식에 근거한 경우를 많이 찾아볼 수 있다³⁴⁾. 또 많은 국가에서는 양도소득은 실제의 소득이 아니라는 인식(예를 들면 집 한 채

34) 미국은 일반소득과 같이 종합과세하고 있으며 캐나다는 양도소득의 2분의 1을 종합과세하고 있다. 영국은 6,600파운드 이상에 대해서 30% 단일세율로 비과세하고 있으며 프랑스는 단기 양도소득을 종합과세하고 있다.

는 값이 아무리 올라도 여전히 집 한 채라는 인식)에서 양도소득세를 과세대상에 포함시키지 않거나 경과세하였던 예도 많이 있다³⁵⁾. 선진국 세제들이 실제로 이러한 모양을 가지고 있다고 하더라도 이러한 것들이 반드시 우리의 정책선택의 기준이 될 수 있는 것은 아니다. 우선 앞에서도 부분적으로 언급한 것처럼 우리는 안정된 선진국들보다 훨씬 큰 규모의 개발이익을 발생시키고 있으며 그 일차적 분배가 매우 심하게 집중되어 있다는 특징을 가지고 있다. 이런 상황에서 개발이익에 대한 과세를 단순히 소비능력의 확대라는 應能의 시각만을 가지고 접근해서는 안된다고 본다. 本稿에서 제기되었던 것은 개발이익이 어떻게 분배되어야 하는가의 문제 이전에 개발이익이 누구에게 귀속되는 것이 정당인가였다. 개발이익에 대한 과세의 목적이 그 분배를 바로잡는 데 목적이 있는 것이 아니고 그 귀속을 바로잡는 데 있는 것이라면 응능원칙에 입각한 고려는 의미가 없어진다. 결국 개인의 요소소득에 대한 세율체제와 양도소득 세율체제가 반드시 어떠한 연관관계에 있어야 할 이유는 없다는 것이다.

그러나 부동산 양도소득을 요소소득과 구분해서 과세하는 경우에도 양도소득세에서 수직적 형평의 개념을 도입할 필요가 있는가의 문제를 생각해야 할 것이다. 요컨대 누진과세가 필요한가의 문제이다. 이것은 앞에서 논의한 개발이익의 소득으로서의 성격과 그에 따른 양도소득세의 성격규정과 밀접하게 관련되어 있다. 개발이익이 개인간에 재분배되어야 할 소득이라고 보면 다른 소득과 함께 합산하여 누진과세하는 것이 마땅하다. 그러나 개인에게 귀속될 수 없는 소득을 국가가 환수하는 것으로 본다면 누진의 당위성이 없어진다. 나아가서 누진과세는 부동산 거래의 세분화 및 이에 따른 개발단위의 세분화를 가져온다. 이것이 토지의 효율적 이용을 저해한다는 것은 두말할 필요가 없다³⁶⁾. 특히 앞에서

35) 대부분의 선진국이 이러한 경험을 가지고 있으며 서독은 지금도 투기적 거래가 아니라고 인정될 경우 양도소득은 비과세하고 있다. 자본이득이 실제의 소득이 아니라는 것은 상대가격의 개념을 이해하지 못한 것이다. 실질 자본이득은 실질소득이다.

36) 한편 실현기준 양도소득세에서의 누진제도는 다른 조건이 동일하다면 장기 자본이득

논의한 보유기간 중립적 양도소득세제에 있어서 발생기준의 기본세율을 누진구조로 하는 것은 곤란하다. 세금의 계산이 대단히 복잡해질 것이기 때문이다.

이상의 피상적 논의만으로 양도소득세의 적정 세율구조와 그 수준에 관한 확실한 결론을 내린다는 것은 불가능하다. 그러나 양도소득세가 개인에게 귀속될 수 없는 개발이익을 환수하기 위한 수단으로서의 역할을 담당하는 것이라고 해도 현실적인 여러 가지 고려 등으로 그 세율이 100% 또는 그에 매우 가까운 수준이기는 어렵다는 결론을 내릴 수 있다.

특히 고려되어야 할 한 가지 문제는 앞에서 언급한 토지보유의 기회비용으로서의 이자비용 문제이다. 양도소득 중에서 개발이익을 정확하게 분리해 내기 위해서는 무엇보다도 이 부분을 공제하여야 하지만 현실적으로 이의 공제는 행정적인 번거로움이 따른다. 이자상당액을 분리하여 이자소득세율을 적용하여 과세하고 나머지에 대해서 개발이익 환수 목적의 양도소득세를 부과하는 것이 불가능하지는 않더라도 복잡한 것은 사실이다. 더구나 이자소득세는 명목이자소득에 대해서 과세되나 양도소득세는 실질 양도차익이 과세베이스로 되어 있으므로 문제는 좀더 복잡해진다. 이러한 문제에 대한 하나의 현실적인 타협안으로 이자상당 부분을 무시하는 대신 발생기준 양도소득세율을 낮추어주는 대안을 생각할 수 있다.

한편 양도소득세율이 일반 소득세율에 준해서 낮추어져야 한다는 주장도 반드시 확실한 근거가 있는 것은 아니라고 말할 수 있다. 적어도 현재의 양도소득세율 수준(40~60% 사이의 초과누진 세율구조; 미등기 전매시 70%; 7.5% 주민세 부가과세)을 과감하게 하향조정할 필요는 없다고 확실하게 말할 수 있다. 그리고 마지막으로 양도소득세율이 누진구조를 가질 필요가 없다는 점이 논의되었다.

을 초과하는 효과가 있다는 것이 지적되고 있다(金明淑, 1989; 靑野, 1993).

객관적인 근거나 분석에 의한 결론은 아니지만 기능이 강화된 양도소득세제의 세율은 발생기준으로 50% 내지 60% 사이에서 어떤 값을 선택하여 단일율로 하면 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

VI. 要約 및 結論

이 연구에서 먼저 개발이익의 환수 수단으로서 자본이득세 이외의 여러 가지 수단들의 장단점을 살펴보았다. 그리고 특히 일부에서의 주장과는 달리 토지의 보유세가 개발이익의 환수 수단으로는 적합하지 않다는 결론에 도달하였다.

다음으로 자본이득세를 통한 개발이익환수의 장점과 그 한계점에 관하여 논의하였다. 개발이익을 가장 확실하게 환수하기 위해서는 발생기준의 자본이득세가 가장 바람직하지만 이 제도는 주지하는 것처럼 자본이득 평가의 어려움이나 납세자의 캐시플로우 문제 등 실행상의 문제 때문에 현실적인 수단이 되기는 어렵다는 주장을 하였다. 결국 실현기준 자본이득세가 현실적으로 가장 타당한 개발이익 환수 수단으로 나타나는데 이 경우에도凍結效果 등 여러 가지 문제가 제기됨을 논의하였다.

제4장에서는 발생기준 자본이득세의 동결효과를 집중적으로 논의하고 그것을 줄이는 방법에 대하여 살펴보았다. 토지의 임대시장이 발달되어 있지 않은 상황에서의 동결효과는 생산요소로서의 토지의 효율적 활용을 저해하는 효과를 갖는다. 이것은 주로 실현기준 자본이득세가 이자 부담 없는 납세연기의 효과를 갖고 있기 때문이며 이 밖에 사망시 양도소득세부담의 소멸이나 장기보유 우대제도 등에 의해서 동결효과가 강화된다는 것을 보였다. 그리고 이것을 방지할 수 있는 실현기준세제의 몇 가지 모형에 대해서 논의하였다. 우리나라 양도소득세의 개편은 동결효과의 요소를 근사적으로 없애주면서 실행이 어렵지 않은 利子附 延納에 의한 실현기준 자본이득세 모형이 적합할 것으로 판단된다.

발생기준세율이 t 이며 이자율이 i 에서 일정하고, 그리고 보유기간중의 평균 지가상승률이 g 라고 할 때 취득가액 1의 토지를 n 기간 보유 후 매각하는 경우의 실현기준 양도세액(T)을 다음(식 21)과 같이 하면 근

사적으로 보유기간 중립적인 세금이 된다.

$$T = \sum_{t=0}^{n-1} tg(1+i)^t$$

$$= t \left[\left(\frac{P_1}{P_0} \right)^{\text{lovern}} - 1 \right] \sum_{t=0}^{n-1} (1+i)^t \dots\dots\dots (12)$$

위의 식에서 P_0 은 취득가격이고 P_1 은 양도가격이다. 이 경우의 세액은 취득가액과 양도가액 그리고 기간중의 이자율만 있으면 쉽게 계산할 수 있다.

이러한 제도의 도입과 아울러 장기보유 특별공제는 폐지하고 상속 또는 증여시 양도소득세 부담의 소멸에 대한 대책이 강구되어야 함을 주장하였다. 상속·증여시 실현을 의제하거나 취득시점을 승계하는 제도 등이 논의되었다. 두 가지 중 어떤 제도라도 가능하지만 실현의 의제가 더 간단하게 시행될 수 있을 것으로 판단된다.

제 5장에서는 자본이득세의 기능 강화와 관련된 다양한 문제점들과 그에 대한 대응방안들이 논의되었다. 우선 개발이익의 환수체계를 어떻게 구상할 것인가가 논의되었다. 양도세가 강화될 경우 대체로 토지초과 이득세나 개발부담금제의 존속의미는 크게 약화되는데 이러한 제도들이 남겨져야 할 다른 이유들이 있다면 이러한 제도를 존속시키는 것은 좋으나 기능이 강화된 양도소득세와 일관성을 갖도록 개선되어야 함을 주장하였다. 또 다양한 비과세와 감면은 가능한 한 없애고 주거의 안정이나 기업활동의 지속성을 보장하기 위해 꼭 필요한 경우에는 비과세보다는 취득시점 승계방식에 의한 납세의 지연(rollover)으로 대체하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 특히 중요한 1세대 1주택에 대한 비과세는 미국의 예처럼 롤오버와 일정연령 이상이 된 자에 한해 평생 1회의 1세대 1주택 소득공제를 허용하는 것이 바람직하다는 것을 제안하였다. 세율에 대해서도 논의하였는데 우선 누진구조는 바람직하지 않다는 것과 세율을 현재보다 낮추어야 될 필요는 없다는 것을 주장하였다.

參 考 文 獻

- 郭泰元, 「土地稅制的 經濟的 效果」, mimeo, 한국조세연구소, 1993.
- 郭泰元 外, 『財產保有稅制的 合理化方案 研究』, 研究報告書 9101, 國民經濟制度研究院, 1991.
- 金明淑, 「讓渡所得稅의 供給凍結效果와 改善方向」, 『韓國開發研究』, 第 11卷 第4號, 韓國開發研究院, 1989.
- 稅務公務員教育院, 『讓渡所得稅法』, 1993.
- 孫在英, 「土地保有稅 強化의 當爲性에 관한 檢討」, 『韓國開發研究』, 第 14卷 第3號, 韓國開發研究院, 1992.
- 吳載善·金完石, 「讓渡所得稅의 改編」, mimeo, 한국조세연구소, 1993.
- 李性旭, 「不動產稅制的 政策課題와 改善方向」, 『稅制改革의 課題와 方向』, 租稅政策討論會 發表資料, 韓國租稅研究院, 1993. 4.
- 崔明根·郭泰元, 『開放體制下의 企業稅制 改編方向』, 韓國經濟研究院, 1990.
- 土地公概念研究委員會, 『土地公概念研究委員會 研究報告書』, 1989.
- 高木啓三, 「地價の決定 메カニズムと土地稅制の問題點」, 『金融研究』 第8卷 第2號, 日本銀行金融研究所, 1989, pp. 39~78.
- 青野勝廣, 『土地稅制の經濟分析』, 勁草書房, 1991.
- 八田達夫, 『直接稅改革』, 日本經濟新聞社, 1988.
- Auerbach, Alan T., "Capital Gains Taxation in the United States," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1988a, pp. 595~631
- , "Retrospective Capital Gains Taxation," NBER Working Paper No. 2792, 1988b.
- , "Capital Gains Taxation and Tax Reform," *NTJ*

- (*National Tax Journal*), Vol. XLII, No. 3, Sep. 1989.
- Auten, G. and C. Clotfelter, "Permanent Versus Transitory Tax Effects and the Realization of Capital Gains," *Quarterly Journal of Economics*, 97, 1982, pp. 613~632.
- Auten, G. and J. Cordes, "Cutting Capital Gains Taxes," *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1991, pp. 181~192.
- Bogart, W. T. and W. M. Gentry, "Capital Gains Taxes and Realization," NBER Working Paper, No. 4254, 1993
- CCH Tax Law Editors, *Explanation of Tax Reform Act of 1986*, Commerce Clearing House, Inc., 1986.
- Coyne, Christopher, Frank J. Fabozzi and Uzi Yaari, "Taxation of Capital Gains with Deferred Realization," *NTJ*, Vol. XLII, No. 4 Dec. 1989, pp. 475~485.
- , "Effective Capital Gains Tax Rates : A Reply," *NTJ*, Vol. XLIV, No. 1 Mar. 1991, pp. 105~107.
- Feldstein, M. J., J. Slemrod and S. Yitzhaki, "The Effects of Taxation on the Selling of Corporate Stock and Realization of Capital Gains," *Quarterly Journal of Economics*, 94, 1980, pp. 777~791.
- Hendershoti, Patric H., Eric Toder and Yunhi Won, "Effects of Capital Gains Taxes on Revenue and Economic Efficiency," *NTJ*, Vol. XLIV, No. 1 Mar. 1991, pp. 21~40.
- Kiefer, Donald W., "Lock-in Effect within a Simple Model of Corporate Stock Trading," *NTJ*, Vol. XLIII, No. 1 Mar. 1990, pp. 75~94.
- , "Effective Capital Gains Tax Rates : A Comment on Coyne, Fabozzi and Yaari," *NTJ*, Vol. XLIV, No. 1 Mar. 1991, pp. 101~104.

- Lindsey, L., "Capital Gains Rates, Realizations, and Revenues," in M. Feldstein(ed.), *The Effect of Taxation on Capital Accumulation*, Chicago : University of Chicago Press, 1987, pp. 69~97.
- Poterba, James M., "Capital Gains Tax Policy Toward Entrepreneurship," *NTJ*, Vol. XLII, No. 3 Sep. 1989, pp. 375~390
- Slemrod, J. and W. Shobe, "The Tax Elasticity of Capital Gains Realizations : Evidence from a Panel of Taxpayers," NBER Working Paper No. 3237, 1990.
- Stiglitz, Joseph E., "Some Aspects of the Taxation of the Capital Gains," *Journal of Public Economics*, June, 1983, pp. 257~294.
- Vickrey, William, "Averaging Income for Income Tax Purposes," *Journal of Political Economy*, 47, 1939, pp. 379~97.