

거래과세의 실가과세 구현방안

이병철 / 경기대학교 교수

김원일 / 세무사·경영학박사

I. 부동산 투기와 정부 대책

2001년 이후 지난 지난해 9월까지 아파트 가격은 전국적으로 45.9%나 올랐다. 서울은 59.3% 이상 상승하였으며 그 중 강남은 서울 전체 평균보다 15% 정도 높게 상승하였다. 이와 같은 현상은 투자처를 찾지 못하는 부동자금이 부동산에 투기자금으로 대거 몰리면서 빚어진 일이다. 이러한 부동산투기를 억제하기 위하여 정부는 다양한 부동산 대책을 발표하여 부동산 가격 상승과 투기를 억제하고자 노력하여 왔다. 그 대책의 일환으로 최근에는 양도소득세를 실거래가액 기준으로 납부하도록 하는 투기지역지정과 취득세·등록세를 실거래가액 기준으로 부과하도록 하는 주택거래신고제도 등을 시행하고 있다.

1. 투기 지역지정

재정경제부는 부동산 투기억제를 위하여

일부지역에 대하여 투기지역으로 지정하였다. 투기지역의 지정은 전국 부동산가격상승률 및 소비자물가상승률 등을 감안하여 부동산가격이 급등하거나 급등할 우려가 있는 경우에 재정경제부장관이 부동산가격안정심의위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

투기지역으로 지정되는 경우에는 투기지역내에 소재하는 주택·토지 등의 부동산을 양도하는 경우에 양도소득세를 실거래가액으로 과세하고 세율도 필요시 탄력세율(기본세율±15%p범위내)을 적용하여 부동산 투기에 효율적으로 대처하기 위한 것이다. 주택투기지역으로 고시된 곳은 2004년 4월 30일 현재 <표 1> 과 같이 서울의 경우 강남구를 시작으로 강동구, 송파구 등 14개구가 지정되었다. 한편 주택 이외의 부동산에 대하여도 <표 2> 와 같이 투기지역으로 지정하여 실거래가액에 의하여 양도소득세를 과세하고 있다.

〈표 1〉 주택 투기지역지정 및 지정일자

(2004년 3월 19일 현재)

시도별	지 정 지 역	지 정 일 자
서 울	강남구	2003년 4월 30일
	강동구, 송파구, 마포구	2003년 5월 29일
	서초구, 영등포구, 광진구, 용산구	2003년 6월 14일
	은평구, 금천구, 양천구, 중랑구, 동작구	2003년 7월 19일
	서대문구	2004년 3월 19일
부 산	북구, 해운대구	2003년 7월 19일
대 구	서구, 수성구, 중구	2003년 10월 20일
인 천	남동구, 서구	2003년 6월 14일
	부평구	2003년 7월 19일
대 전	서구, 유성구	2003년 2월 27일
	대덕구, 동구	2003년 10월 20일
경 기	광명시,	2003년 4월 30일
	수원시, 안양시, 과천시, 안산시, 화성시	2003년 5월 29일
	성남시 수정구·중원구, 부천시, 군포시, 구리시, 김포시, 파주시	2003년 6월 14일
	고양시 일산구, 용인시	2003년 7월 19일
	오산시	2003년 8월 18일
	성남시 분당구, 고양시 덕양구, 평택시, 하남시, 안성시	2003년 10월 20일
충 남	천안시	2003년 2월 27일
	아산시	2003년 8월 18일
	공주시	2003년 10월 20일
충 북	청주시	2003년 6월 14일
충 남	청원군	2004년 2월 26일
강 원	춘천시	2003년 7월 19일
경 남	창원시	2003년 6월 14일
	양산시	2003년 10월 20일

주) 자료 : 재정경제부 <http://www.mofe.go.kr>

〈표 2〉 토지 투기지역지정 및 지정일자

(2004년 3월 19일 현재)

시 도	지 정 지 역	지 정 일 자
서 울	강남구, 강동구, 구로구, 서초구, 송파구, 양천구, 용산구	2004년 2월 26일
대 전	서구, 유성구	2003년 8월 18일
경 기	김포시	2003년 8월 18일
	성남시 수정구·중원구, 분당구, 고양시 덕양구, 평택시, 하남시, 남양주시, 화성시	2004년 2년 26일
충 남	천안시	2003년 5월 29일
	아산시, 공주시, 계룡시, 연기군	2004년 2월 26일
충 북	청원군	2004년 2월 26일

주) 자료: 재정경제부 <http://www.mofe.go.kr>

2. 주택거래신고제도 시행

건설교통부는 2004년 4월 26일자로 서울시 강남구, 강동구, 송파구와 성남시 분당구를 주택거래신고지역으로 지정하였다. 그 대상은 전용면적 18평(60제곱미터)을 초과하는 아파트(단 재건축정비구역으로 지정되었거나 재건축조합설립인가를 받은 단지는 평형에 관계없이 모든 아파트)에 대해 새로이 거래계약을 체결한 양도자 및 양수자는 공동으로 15일 이내에 실거래가 등 거래 내역을 관할 시·군·구에 신고하도록 하고 있다.

주택거래신고지역으로 지정된 시·군·구에서도 신고된 실거래가액을 기준으로 취득세 및 등록세를 부과하고 신고내역을 국세청에 통보하면 국세청은 양도소득세의 과세자료로 활용하도록 하고 있다.

3. 다주택 및 고가주택에 대한 대책

부동산 투기억제를 위하여 투기지역의 지정 및 주택거래신고지역으로 지정하여 양도소득세 및 취득세 등에 대하여 실거래가액으로 과세하는 이외에도 투기억제 등의 규제 목적으로 국세에서 양도소득세를 실거래가액으로 과세하고 있다. 그 예로서 1세대3주택 이상의 다주택자의 주택양도, 6억원이상의 고가주택의 양도, 부동산을 취득한 후 1년 이내에 단기양도 등 특정한 경우에는 실거래가액으로 양도소득세 등을 과세하고 있다.

II. 실거래가액으로 과세되지 않는 원인

1. 이중계약서 작성 관행

그동안 우리나라의 부동산거래와 관련된 취득세·등록세 등의 거래세는 원칙적으로

실거래가액과 상관없는 시가표준액 등 정부가 정하는 가액을 과세표준으로 과세하여 왔다. 그 결과 양도자는 매매대금을 청산하고 나면 부동산매매시에 작성한 매매계약서는 보관의 필요성을 느끼지 않는다. 매수자도 마찬가지로 등기권리증에 첨부되어 있는 검인계약서가 정부에서 인정하는 적법한 계약서인 것으로 인식하여 실제 매매계약서의 필요성을 느끼지 않는다. 이와 같이 부동산 매매거래시에 작성한 매매계약서와는 별도로 취득세·등록세를 납부하기 위한 검인계약서를 작성함으로써 이중계약서의 작성은 당연한 관행처럼 되어 오고 있다.

이런 관행으로 부동산 취득과 관련되어 납부해야 하는 거래세인 취득세·등록세는 부동산 매매가액과는 상관없이 등기를 할 때 편법처리 능력에 따라 세금을 많이 내기도 하고 적게 내기도 한다. 이것은 지방세법의 원칙 없는 규정에 기인한 것이라고 할 수 있다. 이런 규정이 오랜 관행처럼 정착되어 부동산 매매와 관련하여 일부 언론에 기고된 부동산 상담에서도 이중계약서의 작성은 절세의 수단이라며 국민의 납세의식 형성에 악영향을 끼치고 있다.

더욱이 최근에는 정부에서 실거래가액에 의한 과세를 하지 않고 있다는 것을 공언이라도 하듯이 서울시 강남구, 강동구, 송파구와 성남시 분당구 등에서는 주택거래신고제를 시행하고 있다. 이것은 주택거래 신고지역 내에서 일정 범위 이상의 주택을 양도하는 경우에 해당 시·군·구에 실거래가액을 신고하여 그 금액을 취득세·등록세의 과세표준으로 신고를 하는 제도이다.

이 제도의 시행으로 취득세·등록세가 현저하게 상승할 것이 예상됨에 따라 주택거래신고지역으로 지정된 지역안의 주택 매매는 거의 중지되고 있는 것으로 나타나고 있다.

예를 들어, 실거래가액이 7억원인 아파트를 지방세법상 적정한 가액인 3억5천만원에 매매한 것으로 신고한다면¹⁾ 취득세·등록세 등의 거래세로 2,030만원을 납부하면 되지만, 실거래가액으로 신고한다면 취득세 등은 4,060만원을 납부하여야 하므로 부동산 거래를 어렵게 하는 것은 당연한 이치이다.

건설교통부 자료에 의하면 <표 3>에서 보는 바와 같이 강남구 도곡동 타워펠리스 69평형의 경우 주택거래신고제가 시행되기 전에는 취득세·등록세를 1,838만원을 납부하면 되었으나 이 제도의 시행으로 9,570만원을 납부하여야 하는 것이다. 이런 충격적인 조치는 정부에서 그동안 취득세·등록세를 높은 세율로 적용한 관계로 과세표준을 실거래가액으로 적용하지 아니하고 시가표준액 이상으로 적정하게 이중계약서를 작성하여 신고하도록 묵인하여 온 측면과 관계가 있다.

1. 불완전한 지방세법의 취득세·등록세 산출기준

이와 같이 부동산의 취득자가 이중계약서를 작성할 수밖에 없도록 하고 있는 것은

1) 정연식(2000년)의 연구에 의하면 아파트의 경우 1998년-1999년의 거래세 신고가액이 시세의 50.5%를 신고한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 주택거래신고지역 취득세·등록세

(단위 : 만원)

아 파 트	현 행	지 정 후
강남구 대치동 은마아파트 31평	1,032	3,654
강남구 도곡동 타워펠리스 69평	1,838	9,570
송파구 방이동 올림픽선수촌아파트 29평	1,044	2,958
송파구 문정동 웨미리아아파트 32평	876	3,306
강동구 둔촌동 주공아파트 34평	1,220	3,364
성남시 분당구 서현동 삼성아파트 32평	441	2,784
성남시 분당구 서현동 우성아파트 25평	293	1,624

자료 : 건설교통부

지방세법에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 이 규정에 의하면 취득세·등록세 세액산출의 기준이 되는 과세표준은 원칙적으로 취득당시의 가액으로 한다²⁾고 규정하고 있다. 여기에서 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액으로 하고, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다고 규정하고 있다. 여기에서 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때에는 시가표준액을 적용한다. 즉, 그 신고가액이 토지의 경우에는 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 개별공시지가, 토지 외의 과세대상은 당해 지방자치단체의 장이 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조가격 등을 참작하여 정한 기준가격에 종류·구조·용도·경과연수 등 대통령령이 정하는 과세대상별 특성을

감안하여 결정한 시가표준액에 미달하는 경우에는 그 가액에 의하도록 하고 있다.

다만, 예외적으로 국가·지방자치단체·지방자치단체조합으로부터 취득하는 경우, 민사소송 등에 의하여 확정된 판결문, 법인의 장부 등에 의하여 취득가격이 입증되는 취득, 공매방법에 의한 취득인 경우에는 사실상의 취득금액 등을 과세표준으로 하고 있다(지방세법 제 111조 단서조항).

이 규정에 의하면 국가 등으로부터 취득함에 따라 실거래가액으로 신고하여야 하는 일부를 제외하고는 원칙적으로 시가표준액 이상으로 신고하면 적정한 것으로 보고 있다. 등록세³⁾의 경우에도 취득세의 과세표준 규정을 준용하도록 하고 있어서 원칙적으로 취득자의 신고가액과 시가표준액 중 큰 금액으로 결정된다. 그렇다면 지방세법에서 국가 등으로부터 취득하여 실거래가액을 과세

2) 지방세법 제111조 제1항.

3) 지방세법 제130조 제2항

표준으로 적용하는 것을 제외하고는 취득자가 신고하는 가액이 시가표준액보다 높게 신고하기만 하면 적정하게 신고한 것으로 해석된다.

2. 검인계약서 제도의 불완전한 운영

이중계약서 작성의 또 다른 관행은 검인 계약서제도에 기인한다고 할 수 있다. 이 제도는 부동산등기특별조치법⁴⁾에서 계약을 원인으로 소유권이전등기를 신청할 때에는 당사자, 목적부동산, 계약연월일 등이 기재된 계약서에 검인신청인을 표시하여 부동산의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 그 권한의 위임을 받은 자의 검인을 받아 관할 등기소에 이를 제출하도록 하고 있다. 이 규정에서도 등기원인을 증명하는 서면이 집행력 있는 판결서 또는 판결과 같은 효력을 갖는 조서인 판결서 등을 제외하고는 검인 계약서⁵⁾의 작성을 의무화하고 있다.

이 계약서는 부동산 거래와 관련한 과세 측면에서 최초 단계에 작성되기 때문에 취득세와 등록세의 과세표준이 됨은 물론 양도소득세의 양도차익을 계산하는 근거가 되기도 하고, 상속·증여세의 상속 및 증여재산가액의 시가평가의 기초가 되기도 한다. 즉 부동산의 취득·보유·양도의 각 단계별

과세의 근거로서 대단히 중요한 근거가 되는 것이다.

그러나 이 계약서는 부동산의 소재지를 관할하는 시장·군수 등에게 검인을 받아서 등기를 신청하므로 취득세·등록세의 과세권자에게 검인신청을 하여야 하고, 이 때 적용하는 과세표준 산정방식도 실거래가액과 상관없이 시가표준액보다 큰 금액으로 신고하면 가능하도록 하고 있어서 실거래가액과 다른 계약서를 작성하도록 유도하는 측면이 있다. 이런 방식은 부동산 거래와 관련된 기초적인 조세질서를 왜곡시키고 있는 것이다.

3. 양도소득세 산출기준의 불완전

국세인 소득세법⁶⁾에서는 토지 또는 건물의 양도로 인하여 발생하는 소득, 부동산에 관한 권리의 양도로 인하여 발생하는 소득을 계산하는 양도가액 또는 취득가액의 산정은 원칙적으로 기준시가에 의한다. 즉 토지는 개별공시지가를 적용하고, 건물에 대해서는 신축가격·구조·용도·위치·신축연도 등을 참작하여 국세청장이 고시한 가액을 적용하도록 하고 있다. 다만 예외적⁷⁾으로 고가주택의 양도, 부동산을 취득할 수 있는 권리의 양도, 미등기 양도자산인 경우, 취득 후 1년 이내에 거래하는 부동산, 1세대3주택에 해당되는 경우, 투기지역에 해당되는 경우 등 일부 규제적 목적으로 과세하는 경우에 예외적으로 실거래가액을 적용하

4) 부동산등기특별조치법 제3조 제1항

5) 검인계약서 제도 이전에는 1978년 12월 30일 부동산등기법에서 관인계약서 제도를 규정하였으나 입법미비로 시행되지 아니하다가 1988년 10월 1일부터 검인계약서제도를 시행하였다. 그 이후 1990년 9월 2일부터는 부동산등기특별조치법으로 이관되어 시행되고 있다.

6) 소득세법 제96조 제1항

7) 소득세법 제96조 제1항 단서규정.

고 있다. 이와 같이 국세인 양도소득세도 취득세 등의 지방세와 같이 실거래가액을 과세표준으로 하지 않고 일부 예외적으로 적용하고 있다.

4. 과세기관간 정보공유의 부재

지방세법에서는 국가 등으로부터의 취득, 법인으로부터의 취득하는 경우에는 취득세 등의 과세표준을 실거래가액을 적용하도록 하고 있고, 국세인 소득세법에서도 일부 예외적이기는 하지만 부동산 투기지역으로 지정된 지역에 있는 토지나 주택의 양도 등에 해당하는 경우에는 실거래가액에 의하여 양도소득세를 신고하도록 하고 있다. 실거래가액이 적용되는 지역이나 거래 등에 해당되는 경우의 부동산 거래에 있어서 이중계약서 작성되는 관행은 점차 사라지고 있다. 그러나 취득세·등록세를 관장하는 시·군·구와 양도소득세를 관장하는 국세청의 부동산거래 관련 정보 교류가 이루어지지 않아 매매 관련자들은 국세인 양도소득세를 신고할 때는 실거래가액으로 신고하지만 해당 시·군·구에 제출하는 검인계약서는 이중으로 작성하여 취득세 등을 축소하여 신고하는 관행은 여전히 계속되고 있다. 이런 관행은 국세와 지방세에 적용되는 거래내용 및 부동산등기시에 제출된 거래내용에 대하여 정보를 공유하지 않기 때문에 효율적으로 실거래가액 과세를 못하는 측면이 있다. 그동안 행정기관간의 정보공유 부재는 납세자에게 죄의식도 없이 세법의 허점을 이용하기 위하여 이중계약서를 작성하는 등 납

세 도덕성을 상실하도록 방조한 측면이 있는 것이다.

Ⅲ. 실거래가액으로 과세되어야 하는 이유

1. 공평한 과세

부동산 거래와 관련된 거래과세의 과세표준은 원칙적으로 취득자가 신고가액과 시가표준액 중 큰 금액으로 결정된다. 부동산 거래가액을 시가표준액 이상으로만 신고하면 적법한 신고가액으로 보도록 하고 있는 현행의 세법의 규정으로 상식적인 납세자라면 실거래가액과 상관없는 이중계약서를 작성하는 것은 당연한 절세의 수단이라고 판단할 것이다. 이런 세법의 규정에 따라 이중계약서 작성 관행은 동일 또는 유사한 거래에 대하여 국가 등으로부터 취득하면 실거래가액이 적용되고 그렇지 않은 납세자는 시가표준액 이상으로 신고하면 되므로 납세자간 세부담의 불평등이 발생되어 시장의 질서를 교란하게 된다.

국세인 양도소득세의 경우에도 일부의 예외를 제외하고는 원칙적으로 기준시가에 의하여 과세하므로 동일 또는 유사한 부동산 거래라고 하더라도 투기지역으로 지정되어 실가과세가 되기도 하고, 그렇지 아니하면 기준시가에 의하여 과세되어 불평등이 야기된다.

이와 같이 실거래가액에 의하여 과세되는 거래에 대해서는 과세의 불균형을 피하기

위하여 편법거래가 관행처럼 이루어지고 있다. 이런 과세의 불평등은 국민들의 납세의식을 나쁘게 유도하는 측면이 있으므로 납세자간 과세의 불평등을 방지하기 위하여 실거래가액에 의하여 과세를 하여야 할 것이다.

2. 국민에 대한 간섭의 최소화

그동안 정부는 부동산 투기가 발생할 때마다 그에 따른 일시적인 부동산 대책을 발표하면서 국민에게 간섭을 하고 있다. 지금까지 실거래가액을 적용하지 않고 각종 세법에서 정하는 가액에 의하여 과세하는 방식을 지속적으로 적용하여 부동산 가격이 불안정할 때마다 국민에게 부동산 거래를 규제하여 왔다. 그 예로서 재정경제부에서 주택 또는 토지에 대하여 투기지역으로 지정하여 그 지정지역내의 토지, 주택의 양도에 대하여는 실거래가액에 의하여 양도소득세를 신고하도록 하고 있고, 건설교통부에서도 주택거래신고제를 시행하여 주택거래신고지역으로 지정된 지역에서는 일정 범위 이상의 주택을 양도하는 경우에는 해당 시·군·구에 실거래가액을 신고하도록 하고 있는 것이다.

이런 행정관청의 국민에 대한 간섭은 실거래가액을 적용하지 않고 정부가 인정하는 가격 통제 행정을 강요하기 때문에 발생하는 것으로 실거래가액의 적용하면 그에 따른 이익의 조세환수가 되므로 행정력의 낭비는 물론 국민에 대한 간섭을 최소화할 수 있을 것이다.

IV. 과연 실가과세는 가능한가?

1. 불가능하다는 주장의 근거

가. 정부의 의지 부족

그동안 우리나라 부동산 정책의 핵심은 주택 가격을 안정시키는데 있었다. 정부는 신규아파트 분양가 규제(1977), 토지거래신고·허가제(1978), 채권입찰제(1988), 신규주택규모 규제(1989), 토지공개념(1990) 등을 실시하였다. 최근에 발표된 부동산 투기지역의 지정, 주택거래신고제, 보유세 중과 등은 투기억제 조치의 핵심이다. 이런 조치는 궁극적으로 주택 가격을 안정시키기 위한 조치로서 모두 부동산 거래를 규제의 대상으로 고려되어 왔다.

그동안 취득세·등록세의 과세에 있어서도 토지거래·신고·허가제, 검인계약서의 검인 등에 의하여 신고가액으로 규제하여 왔다. 부동산 취득시에 신고하는 거래가액은 그동안 정부가 정하는 가격 이상으로 신고하도록 하여 납세자에 대한 추가적인 간섭 없이 안정적인 세수를 확보할 수 있었던 것이다. 이와 같이 실거래가액에 의하여 과세를 하지 않고 정부가 정하는 가액 이상으로 신고를 해도 될 수 있었던 것은 지방세의 세수 구조에서도 알 수 있다. 지방세는 주민세 소득할, 농지세, 사업소세 종업원할 등의 소득과세와 취득세, 등록세, 재산세, 종합소득세 등의 재산과세, 담배소비세, 도축세 등의 소비세로 구분해서 볼 때 전체 지방세

〈표 4〉 지방세중 거래과세의 현황

(단위 : 억원)

연도별 세목별	2001년		2002년	
	금 액	비 율	금 액	비 율
취득세	37,825	14.2	52,782	16.7
등록세	55,866	21.0	75,044	23.8
소 계	93,691	35.2	127,826	40.5
기 타	172,957	64.8	187,431	59.5
총 계	266,648	100	315,257	100.0

자료 : 행정자치부, 지방세정연감(2003)

의 세수는 다음의 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 2002년의 지방세 세수 31조 5,257억원 중 40.5%(취득세 16.7%, 등록세 23.8%)인 12조 7,826억원이 취득세·등록세로 구성되어 있다.

이렇게 높은 비중을 차지하고 있는 거래세에 대해서 정부는 실거래가액을 적용하기 위하여 노력하지 아니하여도 안정적인 세수를 확보할 수 있으므로 실거래가액에 의한 과세를 하겠다는 의지가 필요 없을 것이다.

나. 납세자에 대한 불신

그동안 정부에서는 부동산 거래는 투기억제의 규제대상으로 간주하여 왔다. 부동산 투기억제를 위해서는 부동산중개업자에 대한 규제와 더불어 부동산매매와 관련하여 관인계약서 제출 의무화 등의 방식으로 통제하다가 현재는 검인계약서의 명칭을 변경하여 거래가액에 대한 통제 목적으로 규제하여 왔다.

검인계약서는 부동산의 취득자가 신고하는 거래가액을 불신하여 시행하는 측면이

있어서 시가표준액이라고 하는 가이드라인을 정해 놓고 그 이상으로 신고하는 경우에는 그 가액을 과세표준으로 한다. 그러나 가이드라인 이하로 신고하면 미리 정해놓은 가이드라인으로 과세한다고 하는 것이다. 더욱이 국가·지방자치단체 등으로부터 취득, 법인으로 부터 취득 등 실가확인이 명백한 경우에만 실거래가액을 과세표준으로 하고 있다.

또한 국세측면에서도 〈표 5〉에 의하면 양도소득세가 도입된 1975년부터 1982년까지는 양도가액과 취득가액에 의하여 양도차익을 산정하는 것을 원칙으로 하였다. 다만 예외적으로 실거래가액이 불분명한 경우에는 보충적으로 지방세시가표준액 또는 기준 시가에 의하여 산정하도록 하였다. 그 후 과세표준을 획일적으로 산정하기 때문에 행정능률을 높일 수 있고, 실거래가액 확인조사에 따른 조세마찰과 세무부조리를 줄인다는 이유로 행정편의주의 측면에서 1983년부터는 세법을 개정하였다. 이때부터 양도가액과 취득가액은 기준시가를 적용하여 양도차

〈표 5〉 양도소득세 과세의 변천과정

기 간	주 요 내 용	부동산 거래에 대한 효과
1951-1975년	양도소득세 최초도입	부동산 등의 양도에 과세. 인플레이에 의한 명목소득에 대한 과세라는 이유로 폐지
1975-1982년	종합소득세제 개편으로 토지·건물의 양도에 대하여 실거래가액 적용	소득재분배 기능 강화
1983년 이후	기준시가 적용원칙으로 변경	납세자와 마찰 방지
1988년	검인계약서 제도 실시	부동산투기억제 대책
1990년	토지에 대한 기준시가 적용방법 변경(개별공시지가 적용)	부동산거래가액의 현실화 및 세부담 공평

익을 산출하는 것을 원칙으로 하고 예외적인 경우에 한하여 실거래가액으로 과세하도록 하였다. 이것은 행정관청이 납세자가 신고하는 가액을 신뢰하지 못함으로써 실거래가액과 상관없이 정부가 정하는 가액에 의하여 과세를 확일적으로 적용하는 것이다.

다. 높은 세율

부동산 거래와 관련하여 부동산을 취득하는 경우에 부담하는 비용은 부동산중개 및 등기수수료, 채권 및 세금이 부담된다. 현행 지방세법에 의하여 부동산 취득자가 부담하는 세금은 〈표 6〉 과 같이 취득세 등 2.2%(취득가액의 2%를 부담하는 취득세와 취득세의 10%를 부가세로 하는 농어촌특별세)와 부동산등기와 관련하여 납부하는 등록세 등 3.6%(취득가액의 3%을 부담하는 등록세와 등록세의 20%를 부가세로 하는 지방교육세)를 납부하여야 하므로 취득관련 거래세는 5.8%를 납부하여야 한다. 그 뿐만 아니라 부동산 취득시에 의무적으로 매입해야 하는 국민주택채권, 부동산중개수수료,

등기대행수수료 등을 부담해야 하므로 부동산 취득가액에 부가하여 상당한 세금 등 추가비용이 많이 발생한다. 이렇게 부동산 취득과 관련하여 추가적인 세금 등의 비용 지출이 지나치게 많아져서 사실상 거주이전의 제한을 받게 된다.

현재 적용되고 있는 거래세율이 높다는 사실은 현행 지방세법상의 취득세·등록세의 과세표준을 원칙적으로 실거래가액이 아닌 시가표준액을 적용하는데도 거래세인 취득세·등록세의 비율은 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 2002년에는 전체 재산과세 중 70.3%에 해당한다. 이것은 보유과세 비율 29.7%의 2배 이상을 과세하고 있는 것에서 알 수 있다.

부동산투기억제를 부동산 보유과세를 강화하겠다고 부동산대책을 발표한 시점에서 이런 세율 구조로 실거래가액을 과세표준으로 하여 거래세를 과세하면 납세자로부터 심한 조세저항에 직면하게 될 것이다. 그러므로 실가과세는 불가능⁸⁾하다는 것이다.

2. 가능하다는 주장의 근거

〈표 6〉 부동산 거래관련 지방세율 현황

취득방법	등록관련 지방세		취득관련 지방세	
	등록세	지방교육세	취득세	농어촌특별세
	취득가액의	등록세의	취득가액의 2%	취득세의
매 매	3%	20%		10%
신 축	0.8%	20%	2%	10%
상 속	0.8%	20%	2%	10%
증 여	1.5%	20%	2%	10%
교 환	3%	20%	2%	10%

〈표 7〉 지방세 재산과세의 현황

(단위 : 억원)

연도별 세목별	2001년		2002년	
	금 액	비 율	금 액	비 율
거래과세	93,691	64.2	127,826	70.3
자동차세	18,894	13.0	17,507	9.6
기타보유과세	33,300	22.8	36,615	20.1
총 계	145,885	100	181,948	100.0

주) 재산과세 : 거래과세, 자동차세, 기타보유과세로 구분하였으며, 거래세는 취득세, 등록세를 합한 금액이며 기타 보유과세는 자동차세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세로 구성됨.

자료 : 행정자치부, 지방세정연감(2003)

가. 정부의 강력한 의지

그동안 정부에서는 시행하고 있는 부동산 대책을 보면 대부분 부동산 거래를 묶고 세금을 올리는 수요 억제 중심의 부동산 대책이 거듭되었으나 대부분 실패하였다. 그 실패의 근본 원인은 실거래가액을 적용하지

않기 때문이라고 판단된다. 그동안 실거래가액과 관련된 부동산 대책으로 주택거래신고제, 주택담보비율하향 조정, 주택복합건물의 전매금지 등의 수요억제와 고가주택 및 1세대 3주택, 투기지역 등 특정한 거래에 대한 실거래가액을 들 수 있다.

그러나 지금까지 시행하고 있는 실거래가액 과세방식은 일시적인 미봉책에 불과한 것으로 투기억제를 하는 데는 미흡한 점이 많다. 일반적으로 부동산투기의 목적은 다른 자산을 운용하는 것보다 높은 차익을 얻게

8) 정연식(2000)은 부동산 거래세의 신고가액이 평균적으로 시세의 50.5%라는 연구 결과와 같이 2002년에도 같은 비율로 신고하였다고 가정하면 거래과세는 253,120억원이 되어 전체 재산과세의 82.3%를 차지하게 될 것이다.

될 것으로 기대하는 심리 때문일 것으로 판단된다. 그것은 최근 부동산 실거래가액 과세방침에 따라 실거래가액 적용 대상이 되는 거래에 대해서는 부동산 수요가 크게 감소하고 있는데서 알 수 있다. 그러므로 정부가 부동산 투기억제의 의지가 있다면 전면적인 실거래가액 과세방침을 확고히 하는 것이다.

나. 모든 부동산거래의 실가과세
제도화

국세의 경우에는 고가주택 및 1세대3주택의 양도, 투기지역에서의 양도 등 특정 규제 목적의 거래에 대하여 실거래가액을 적용하여 과세를 하고 있지만 부동산 투기심리가 근절되지 않고 있다. 특정한 경우에 실거래가액을 적용하여 과세를 하고 있지만 대부분 기준시가에 의하여 적용되거나 현재 세법에서 적용하고 있는 1세대1주택 비과세 등 비과세·감면 등의 예외 규정에 의하여 실거래가액 과세를 가로막는 것이다. 예를 들어, 양도자가 실거래가액 대상자라고 하더라도 양수자가 실거래가액 대상자가 아니라면 실거래가액 과세는 단절되는 것이고, 또한 양도자가 양도소득세 1세대1주택 등의 비과세 대상자라면 거래가액이 노출되지 않아 양수자는 거래가액을 과소 신고해도 문제가 되지 않는다. 결국 기준시가의 적용 원칙을 폐지하고 1세대 1주택 비과세 등 비과세 대상자, 감면대상자라도 양도세 감면 신청을 받는 방식으로 변경하면 실가과세는 가능할 것이다.

지방세인 취득세·등록세의 거래세에 있어서도 국가등과의 거래, 법인과의 거래 등 특정한 거래에 대하여는 실거래가액으로 과세하고 있지만 전면적으로 실가과세 방식이 적용되면 이중계약서 작성 관행은 근절될 것이다.

V. 실가과세는 어떻게 할 것인가?

1. 지방세법의 개정

부동산 취득시에 납부하는 취득세·등록세의 과세표준은 지방세법 제111조에 규정되어 있다. 이 규정에 의하면 취득세 등의 세액 산출의 기준이 되는 과세표준은 국가·지방자치단체 등과의 거래, 법인과의 거래 등 실거래가액이 적용되는 일부의 예외를 제외하고는 원칙적으로 취득자가 신고한 가액으로 하고, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다고 규정하고 있다.

이 규정은 납세자의 양심에만 의존하여 성실하게 신고하도록 기대하고 있는 규정이다. 이 때 비양심적인 납세자는 세법이 허용하는 범위 내에서 편의대로 신고할 수 있으므로 지방세법 제111조를 개정하여 취득세의 세액 산출의 기준이 되는 과세표준은 실거래가액을 원칙으로 하여야 할 것이다. 즉 지방세법 제111조 제2항에서 제1항의 규정에 의한 취득당시의 가액은 실제거래가액으로 한다. 다만, 실거래가액을 알 수가 없

는 경우에는 시가표준액에 의하도록 개정되어야 할 것이다. 또한 예외적으로 실거래가액을 적용하도록 하고 있는 같은 법 제111조 제5항의 규정은 실거래가액원칙이 적용되면 별도로 규정할 필요가 없으므로 삭제되어야 할 것이다.

2. 검인계약서 제도 폐지

검인계약서 제도는 부동산등기특별조치법 제3조 제1항의 규정에 의하여 계약을 원인으로 소유권이전등기를 신청할 때는 부동산의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 또는 그 권한의 위임을 받은 자의 검인을 받아 이를 관할 등기소에 제출하여 소유권이전을 받도록 하고 있다. 그러나 이 제도는 실거래가액을 사실상 부인하는 제도로서 사실상의 계약서가 아닌 이중계약서를 유인하는 규정에 해당된다.

특히 국가·지방자치단체 등으로부터 취득하는 경우, 민사소송법 및 행정소송에 의하여 확정된 판결문, 법인이 작성한 원장·보조장·출납전표·결산서에 의하여 취득가격이 입증되는 취득, 공매방법에 의한 취득인 경우에는 사실상의 취득금액이 확인되므로 이를 검인계약서로 첨부하도록 하고 있으나 기타 일반적인 거래는 별도로 검인계약서를 첨부하도록 하여 실제 매매계약서와는 별도의 검인계약서가 첨부하도록 하고 있다. 이 검인계약서는 실거래가액과 상관없이 시가표준액보다 큰 금액으로 신고하면 되도록 하는 취득세 등의 과세표준 산정방식에 의하여 실거래가액과는 다르게 작성하

도록 유도하고 있다. 그러므로 부동산 거래와 관련하여 납세 질서를 왜곡시키고 납세자에게 불성실한 납세의무를 이행하도록 하는 검인계약서 제도를 폐지하고 실제 매매계약서를 첨부하도록 하여야 할 것이다.

3. 부동산등기제도의 개선

부동산 거래시 거래세의 과세표준으로 실거래가액을 유도할 수 있는 방안은 부동산등기법을 개정하여 부동산 등기부상에 실거래가액을 기재하도록 부동산등기제도를 개선하여야 할 것이다. 등기부등본상의 토지 또는 건물의 등기용지에는 표제부, 갑구 및 을구로 구분하여 조제하도록 되어 있다. 그 중 표제부에는 부동산의 소재지, 지목, 면적 등의 현재상태 등 부동산에 관한 표시를 일자순으로 나타내고, 갑구에는 소유권의 현재상태 및 변동사항, 소유권의 행사에 영향을 미치는 내용 등 소유권에 관한 사항을 표시한다. 또한 을구에는 부동산 담보에 관한 채권·채무의 현재상태 및 변동사항을 표시한다. 특히 이 을구에는 부동산 담보에 관한 채권·채무의 현재상태와 변동사항을 표시하도록 하여 근저당 설정을 하는 경우에는 그와 관련된 금액이 명시된다.

갑구에도 소유권 이전시에 등기목적, 등기접수일, 등기원인, 권리자의 인적사항 등을 기재하도록 하고 있으므로 부동산등기신청시에 을구와 같이 부동산을 유상으로 취득·양도하는 자는 실거래가액을 공동으로 신고하거나 매매계약서를 서면으로 제출하여 그 거래가액을 [그림 1] 과 같이 기재

하면 가능할 것이다.

부동산등기부에 실거래가액을 기재하면 이를 근거로 하여 등록세·취득세의 과세표준으로 하고 추후에 부동산 양도시에 양도소득세를 산출하는 양도차익의 계산도 이를 근거로 산정하기 때문에 양도자나 취득자의 매매 쌍방이 이해관계가 상충되어 상호감시 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 이런 제도적 장치는 실거래가액을 검증할 수 있음은 물론 미등기양도행위도 사전에 방지할 수 있을 것이다.

표준은 원칙적으로 취득당시의 가액으로 한다고 규정하고 있으나 그 원칙은 시가표준액을 근간으로 운용하고 있다. 국세인 소득세법에서도 양도소득세를 산정하는 양도가액은 일부의 예외를 제외하고는 기준시가를 적용하도록 하고 있으므로 실거래가액을 적용하여 양도차익을 계산하도록 세법이 개정되어야 할 것이다.

법인세법, 상속세 및 증여세법 등에서 저가·고가양수도 문제에 있어서는 부당행위계산의 규정을 적용하고 있어서 납세자와

[그림 1] 부동산등기부의 기재사항 개선(안)

(1) 현행 부동산 등기부의 압구의 모습

압 구(소유권에 관한 사항)				
순위번호	등기목적	접 수	등기원인	권리자 및 기타사항
1	소유권 이전	2000년 6월 23일 제33674호	2000년 6월 23일 매매	소유자 ○○○ 000000-0000000 서울 △△구 △△동 15
2	소유권 이전	2004년 4월 16일 제25209호	2004년 3월 16일 매매	소유자 ○○○ 000000-0000000 서울 △△구 △△동 100

(2) 개선(안)의 부동산등기부 압구의 모습

압 구(소유권에 관한 사항)				
순위번호	등기목적	접 수	등기원인	권리자 및 기타사항
2	소유권 이전	2000년 6월 23일 제33674호	2000년 6월 23일 매매 금300,000,000원	소유자 ○○○ 000000-0000000 서울 △△구 △△동 15
	소유권 이전	2004년 4월 16일 제25209호	2004년 3월 16일 매매 금350,000,000원	소유자 ○○○ 000000-0000000 서울 △△구 △△동 100

4. 국세의 실가과세 전환

지방세법에 의한 취득세·등록세의 과세

과세당국 간에 분쟁이 끊이지 않고 있다. 일본의 소득세법에서는 “주식 등을 양도한 경우에 있어서 사업소득금액 양도소득금액

또는 기타소득금액의 계산상 필요경비 또는 취득비에 산입하는 금액은 양도를 한 동일 종목의 주식에 관하여 당해 주식 등의 양도에 의한 수입금액의 100분의 5에 상당하는 금액을 당해 주식 등의 취득가액으로 하여 사업소득금액, 기타소득금액, 양도소득금액의 계산상 수입금액에서 공제하는 취득비로서 계산하는 때는 이것을 인정할 수 있다.⁹⁾고 규정하고 있어서 실거래가액을 적용할 수밖에 없도록 하고 있다.

이와 같이 지방세와 함께 국세에서도 실가과세를 제도화하면 부동산의 매매 당사자는 실제로 거래한 매매계약서를 보관하고 그 거래가액을 입증할 수 있을 것이며, 거래 당사자가 실거래가액을 입증하지 못하는 경우에는 필요경비의 공제를 제대로 받지 못하는 불이익이 발생할 것이다.

VI. 부동산거래의 실거래가액 적용 관련 검토사항

1. 취득세·등록세 세율의 인하

현행의 거래세인 취득세·등록세 및 부가세인 농어촌특별세, 지방교육세의 세율이 지나치게 높게 과세되기 때문에 그에 따른 세율을 인하하여야 할 것이다. 취득세·등록세의 세율이 너무 높아서 거래세의 신고가액을 현행의 방식에 의하여 신고하였는데도 <표 4>와 같이 2002년의 지방세 전체의 세수 중 거래세인 취득세·등록세의

비율이 40.5%를 점하고 있는 것에서도 알 수 있다. 이런 현행의 세율을 고려하지 않고 실거래가액을 과세표준으로 도입하면 조세저항이 예상될 수 있다. 그 예로서 현재 시행하고 있는 주택거래신고제 시행지역내에서는 실거래가액이 적용되므로 주택거래가 중단되고 있는 현상과 같이 정상적인 거래를 가로 막게 된다. 그러므로 실거래가액 과세에 따른 적정한 세율을 연구하여 현행의 세율보다 낮은 세율로 과세하여야 할 것이다.

2. 취득세·등록세의 과세표준 조정

현행의 지방세법에서 취득세 등의 과세표준이 원칙적으로 실거래가액이 아닌 시가표준액을 적용하는데도 재산과세 중 거래세인 취득세·등록세의 과세비율이 2002년 기준으로 70.3%에 해당하는 바와 같이 거래세는 중과되고 있어서 취득세·등록세의 세율은 인하가 필수적이다. 그러나 세율의 인하가 불가능할 경우에는 차선책으로 현행의 지방세법 제111조 제2항 제1호와 같이 실거래가액을 적용하더라도 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 장이 결정·고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액을 적용할 수도 있을 것이다. 즉 실거래가액의 일정 비율을 과세표준으로 하여 취득세 등의 거래세를 납부하도록 하여야 할 것이다.

3. 데이터베이스 구축과 과세정보의 공유

9) 일본 “조세특별조치법” 통달 37의10-14.

부동산투기억제를 위하여 특정한 경우, 즉 투기지역으로 고시된 지역에 있는 토지·주택의 거래에 대하여 실거래가액을 적용하여 양도소득세를 과세하고, 주택거래신고지역에 포함된 주택에 대해서는 실거래가액을 취득세·등록세의 과세표준으로 하고 있다. 이런 제도의 시행은 그동안 각각의 해당 부처는 당해 업무에 대해서만 적용되어 왔다. 지금까지 이런 방식의 과세는 부동산 투기억제와 공평과세에 효과적이지 못하였다.

부동산 투기를 억제하기 위하여 실거래가액으로 과세를 하려면 세법에 의한 신고, 정부가 시행하고 있는 각종 인·허가시에 제출된 부동산거래 관련 내용에 대하여 데이터베이스를 구축하여 과세의 정보로 활용하여야 할 것이다. 즉, 취득세·등록세 신고시에 해당 시·군·구에 제출된 매매계약서에 의하여 데이터베이스를 구축하여 이를 국세의 과세자료로 활용하면 납세자에게 실거래가액을 확인하는 번거로움을 피할 수 있고, 취득세·등록세의 과세표준으로 신고 받은 거래내용에 대해서도 해당 시·군·구에서도 해당 세무서에 신고된 거래가액을 확인하면 공정과세의 자료로 활용할 수 있을 것이다.

최근에 시행하고 있는 주택거래신고제는 그 지역으로 지정된 시·군·구에서는 신고된 실거래가를 기준으로 취득세 및 등록세를 부과하고 신고내역을 국세청에 통보하여 국세청은 양도소득세 부과 과세자료로 활용하도록 하고 있는 바와 같이 과세자료를 공유하면 부동산 투기억제 및 공정한 과세에 효율적으로 활용할 수 있을 것이다.

4. 투기혐의자의 금융재산 일괄조회

그동안 정부는 부동산투기억제를 위한 대책으로 해당 납세자에 대하여 강력한 세무조사를 하기 위하여 금융재산을 일괄조회한다는 계획을 정책대안으로 내놓고 있다. 그러나 정무가 개별 납세자를 대상으로 금융재산을 일괄조회하여 실거래가액과 납세자의 자금의 출처를 확인하여 양도소득세, 증여세의 과세자료로 활용하는 것은 효과적일지 모르나 근본적인 부동산 투기 대책이 될 수 없다. 이런 부동산 대책의 발상은 현재 실거래가액에 의한 과세를 하지 않기 때문에 발생하는 것으로서 금융조회를 하는 것은 사생활의 침해의 소지가 있는 것은 물론 부동산투기억제와는 별개의 문제이다. 이런 종류의 세무조사는 항구적인 대책이 될 수 없으며, 비록 이런 조사를 실시한다고 하더라도 부동산 투기를 목적으로 하는 경우에는 사전에 철저한 준비를 하게 되므로 그에 따른 피해자는 선량한 국민이 될 수 있다.

〈참고문헌〉

- 김정훈, “부동산 세제의 현황 및 개선방향”, 『재정포럼』, 2001. 4.
- 손광락, “재산관련 지방세제의 개편방향”, 『산경연구』, 제3집, 1995. 3.
- 정연식, “현행 취득세와 등록세의 과세표준 결정방법의 문제점과 개선방안”, 『회계저널』, 제9권제1호, 2000. 3.
- 지방세정연감, 행정자치부, 2003. 