



제413회 국회(임시회)
제1차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공익사업용 토지등에 대한 양도소득세 과세특례
적용기한 연장 및 감면율 상향〉

■ 박상혁의원 대표발의(의안번호 제25746호)

2024. 2.

기 획 재 정 위 원 회
전 문 위 원 이 정 은

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
IV . 입법의 재정영향	8

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박상혁의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2023. 12. 5.

다. 회 부 일 : 2023. 12. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 토지 등이 국가·지방자치단체 등 공공사업시행자에게 양도되거나 수용되는 경우 그 양도소득세의 100분의 10에 해당하는 세액을 감액하도록 규정함.

그런데 공익사업으로 양도 또는 수용되는 토지 등의 경우 그 소유자의 의사와 관계없이 공공사업시행자에게 소유권이 이전되는 점을 고려할 때 양도소득세 감면율을 상향할 필요가 있음.

이에 공익사업을 위해 양도 또는 수용되는 토지 등의 양도소득세 감면율을 100분의 10 등에서 100분의 20 등으로 상향하려는 것임(안 제77조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 공익사업용 토지등에 대한 양도소득세 과세특례 적용기한 연장 및 감면율 상향

현 행	개정안																				
☐ 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면(제77조) ○ 감면 대상 - 사업인정고시일(사업인정고시일 전 양도 시 양도일)부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지등의 양도소득 · 공익사업 필요토지등을 공익사업시행자에게 양도 시 양도소득 · 정비구역 토지등을 사업시행자에게 양도 시 양도소득 · 토지등의 수용으로 인한 양도소득 ○ 양도소득세 감면율 <table> <tr> <th>구 분</th><th>감면율</th></tr> <tr> <td>현금보상</td><td><u>10%</u></td></tr> <tr> <td>일반채권보상</td><td><u>15%</u></td></tr> <tr> <td>3년 이상 만기보유 채권보상</td><td><u>30%</u></td></tr> <tr> <td>5년 이상 만기보유 채권보상</td><td><u>40%</u></td></tr> </table> ○ 적용기한 - <u>2026년 12월 31일까지 양도 시*</u> * 법안 발의 당시에는 2023년 12월 31일까지	구 분	감면율	현금보상	<u>10%</u>	일반채권보상	<u>15%</u>	3년 이상 만기보유 채권보상	<u>30%</u>	5년 이상 만기보유 채권보상	<u>40%</u>	☐ 적용기한 연장 및 감면율 상향 ○ (현행과 같음) ○ 감면율 상향 <table> <tr> <th>구 분</th><th>감면율</th></tr> <tr> <td>현금보상</td><td><u>20%</u></td></tr> <tr> <td>일반채권보상</td><td><u>25%</u></td></tr> <tr> <td>3년 이상 만기보유 채권보상</td><td><u>30%</u></td></tr> <tr> <td>5년 이상 만기보유 채권보상</td><td><u>40%</u></td></tr> </table> ○ 적용기한 연장 - <u>2025년 12월 31일까지 양도 시</u> ○ 시행일: 2024년 1월 1일	구 분	감면율	현금보상	<u>20%</u>	일반채권보상	<u>25%</u>	3년 이상 만기보유 채권보상	<u>30%</u>	5년 이상 만기보유 채권보상	<u>40%</u>
구 분	감면율																				
현금보상	<u>10%</u>																				
일반채권보상	<u>15%</u>																				
3년 이상 만기보유 채권보상	<u>30%</u>																				
5년 이상 만기보유 채권보상	<u>40%</u>																				
구 분	감면율																				
현금보상	<u>20%</u>																				
일반채권보상	<u>25%</u>																				
3년 이상 만기보유 채권보상	<u>30%</u>																				
5년 이상 만기보유 채권보상	<u>40%</u>																				

☐ 개정안은 공익사업시행자 등에게 토지등을 수용·협의취득의 방식으로 양도하는 경우 공익사업용 토지등의 양도로 발생하는 소득에 대한 양도소득세를 감면하는 과세특례 규정의 적용기한을 2025년

12월 31일까지로 연장하고, 감면율은 현금보상의 경우 10%에서 20%로, 일반채권보상의 경우 15%에서 25%로 각각 10%p 상향하려는 것임.

□ 이 중 과세특례의 적용기한을 2025년 12월 31일까지로 연장하는 내용에 관하여는 동 법안이 발의될 당시 동 과세특례에 대한 적용기한이 2023년 12월 31일까지였으나, 2023년 「조세특례제한법」 개정 시 2026년 12월 31일까지로 연장되어 추가적인 검토의 실익이 없으므로, 이하에서는 감면율 상향에 관하여만 검토하겠음.

□ 현행 「조세특례제한법」 제77조는 해당 토지등이 속한 사업지역에 대한 사업인정고시일(사업인정고시일 전에 양도하는 경우에는 양도일)부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지등을 2026년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득¹⁾에 대해 양도소득세 중 일부를 감면하고 있음.

양도소득세의 감면율은 양도대금의 현금보상 시 10%, 채권보상 시 15%로 하되, 해당 채권을 3년 이상의 만기까지 보유하기로 특약을 체결하는 경우에는 30%, 만기가 5년 이상인 경우에는 40%임.

□ 공익사업용 토지등에 대한 양도소득세의 감면제도는 제도 도입 이래 몇 차례 개정된 바 있음.

1) 양도소득세액 감면대상이 되는 양도소득은 ① 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이 적용되는 공익사업에 필요한 토지등을 그 공익사업의 시행자에게 양도함으로써 발생하는 소득 ② 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비구역(정비기반시설을 수반하지 아니하는 정비구역은 제외한다)의 토지등을 사업시행자에게 양도함으로써 발생하는 소득 ③ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이나 그 밖의 법률에 따른 토지등의 수용으로 인하여 발생하는 소득 중에서 사업인정고시일(사업인정고시일 전에 양도하는 경우에는 양도일)부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지등임.

동 조세특례는 1976년부터 시행되어 1989년까지 양도소득세를 전액 감면하였으나, 1990년 현금보상 및 채권보상에 대해 차등적으로 감면율을 적용하고 1990년대에는 감면율을 지속적으로 인하하였음.

2002년에는 양도소득세율을 인하함에 따라 현금보상분에 대한 감면을 폐지되고 채권보상분에 대하여만 10% 감면하였고, 2007년에는 부동산 양도소득세의 실거래가 과세전환으로 인해 현금보상분에 대한 감면규정을 신설하고 채권보상분에 대한 감면율을 인상하였으며, 2009년 경제위기 이후 감면율을 인상하였음.

2014년 이후 비과세 감면 정비 등을 이유로 감면율을 인하하였고, 2016년 이후 현행과 같이 현금보상에 대해 10%, 채권보상에 대해 15%, 3년 만기채권 보유 시 30%, 5년 만기채권 보유 시 40%의 감면율을 적용하고 있음.

[공익사업 토지수용 시 양도소득세 감면율 변경 연혁]

	~1989	1990 ~1993	1994 ~1998	1999~ 2001	2002~ 2006	2007~ 2008	2009	2010 ~2013	2014 ~2015	2016 ~
현금 보상분	100%	50%	30%	25%	-	10%	20%	20%	15%	10%
채권 보상분	100%	80%	40%	35%	10%	15%	25%	25%	20%	15%
채권 만기 보유	-	-	-	-	-	20%	30%	40% (3년) 50% (5년)	30% (3년) 40% (5년)	30% (3년) 40% (5년)

자료: 법제처 국가법령정보센터

□ 2022년 기준 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면 현황을 살펴보면 예정신고 기준 감면건수는 7만 9,480건, 감면액은

2,483억 8,400만원이고, 확정신고 기준 감면건수는 5,644건, 감면액은 67억 9,800만원임.

[공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 현황]

(단위: 건, 백만원)

연도	예정신고		확정신고	
	건수	감면액	건수	감면액
2016년	57,634	124,817	4,555	3,883
2017년	64,252	116,958	5,403	4,297
2018년	65,388	128,877	5,460	5,665
2019년	72,031	146,538	5,717	4,196
2020년	104,448	373,264	7,080	15,012
2021년	106,766	326,062	6,860	11,162
2022년	79,480	248,384	5,644	6,798

* 자료: 국세청, 「국세통계연보」

□ 공익사업용 토지등을 수용하거나 협의취득하는 경우 양도소득세 감면율을 인상하려는 개정안은 세제혜택을 통해 사유재산권 침해 를 보상한다는 점에서 긍정적인 의미가 있음.

첫째, 공익사업용 토지등은 당사자의 당초 의사와 관계없이 협의취 득 또는 강제수용된다는 점에서, 재산권 행사 제한에 따른 기회비 용에 대해 세제혜택을 강화할 필요가 인정될 수 있음. 즉, 비자발 적 재산권 이전으로 인해 발생한 피수용자의 재산권 침해를 일부 금전적으로 보전할 필요가 있을 것으로 보임.

특히 토지소유자가 해당 수용자산에 대하여 객관적으로 평가되는 가치 이외에 개인적 효용, 주관적 가치를 부여한다면, 협의취득·강 제수용에 따른 토지등의 이전에 의해 발생하는 양도차익보다 개인 의 후생손실이 더 큰 경우에는 추가적인 보상이 필요하다고 주장

할 여지가 있음²⁾.

둘째, 협의 불성립 후 수용재결에 대해 불복하는 토지소유자와 사업시행자 간에 행정비용·소송비용이 발생하고³⁾, 해당 공익사업의 지연 발생 시 공익사업의 사업성과 시의성이 낮아지는 등 부정적 효과가 발생하는데, 세제혜택을 강화하여 보상 협의가 조속히 이루어진다면 갈등 및 사업지연에 따른 비용을 줄일 수 있을 것임.

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 측면을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 공익사업을 위한 토지등의 협의취득·강제 수용 시에 ‘정당한 보상’ 원칙에 따라 재산권 침해를 보상하고 있는 상황에서, 양도소득세 감면을 확대하는 것은 공평과세원칙에 위반될 수 있음.

헌법재판소는 공익사업용 토지등의 수용에 대한 양도소득세 감면 조항에 대하여, 수용은 ‘자산이 유상으로 사실상 이전되는 양도’에 해당하는 점이 명백하고, ‘소유자의 의사에 따른 처분인지 여부가 양도소득세 과세와 관련하여 본질적인 차이는 될 수 없으므로’, 이 사건 법률조항이 일반 양도와 수용의 경우를 다르게 취급하지 않는다고 해서 차별이 존재한다고 볼 수 없다고 판시한 바 있음⁴⁾.

□ 둘째, 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면을 확대하는 개

2) 경제학적 의미에서의 완전한 보상(compensation)은 변화가 발생하기 이전의 상황과 정확히 동일한 후생을 누리기 위하여 필요한 소득의 보상으로 정의할 수 있는데, 이 때의 보상은 단순히 상실되는 자산소유권 그 자체의 가치를 초과할 수 있음(조세재정연구원, 「공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면」, 2015.9., p.330).

3) 공익사업은 사업시행자와 토지소유자 간의 협의가 불성립할 경우 사업시행자는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하여야 하고, 토지수용위원회의 수용재결이 있을 후 사업시행자가 보상금을 공탁하여 소유권이 이전되더라도, 토지소유자가 수용재결에 대하여 불복하게 되는 경우 중앙토지수용위원회의 이의재결이나 행정소송을 거쳐 권리구제를 받을 수 있음.

4) 헌법재판소, 2010헌바134, 2011.10.25.

정안은 과세기반을 약화시켜 세수감소를 초래할 우려가 있음.

- 셋째, 개정안은 현금보상 및 채권보상에 해당하는 경우의 감면율만 10%p씩 상향하고 만기보유특약 채권보상의 경우에 대한 감면율 (30%, 40%)은 현행과 같이 하고 있는데, 이는 만기보유특약의 효용을 상대적으로 감소시킬 우려가 있음. 현재 만기보유특약 체결 시 감면율을 현금보상이나 채권보상보다 높게 정한 이유는 공공사업으로 인해 지급된 토지보상금이 부동산시장의 불안요인으로 작용할 수 있어 채권의 만기보유를 유도함으로써 부동산시장의 안정을 기하려는 것임을 감안할 때, 개정안을 입법화할 경우 만기보유 특약 채권보상의 감면율도 함께 조정하는 것을 검토할 필요가 있을 것임.

IV. 입법의 재정영향

□ 국회예산정책처에 따르면 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 특례의 일몰을 2년 연장하고 감면율을 현행보다 10%p 상향하는 경우 소득세는 2024년부터 2025년까지 2년간 총 1조 388억원(연평균 5,194억원) 감소할 것으로 추계되었음⁵⁾. 다만, 일몰기한은 이미 연장된바, 실제로는 감면율 10%p 상향에 따른 추가적인 재정 소요만 있을 것으로 보이며, 이 경우 소득세는 2024년부터 2025년까지 2년간 총 5,086억원(연평균 2,543억원) 감소할 것으로 예상됨.

[개정안에 대한 비용추계 결과]

(단위: 억원)

구분		2024	2025	누적	연평균
공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 일몰 2년 연장 및 감면율 상향	일몰 2년 연장	-2,651	-2,651	-5,302	-2,654
	감면율 10%p 상향	-2,543	-2,543	-5,086	-2,543
	합계액	-5,194	-5,194	-10,388	-5,194

문 의 처

02)6788-5154

5) 국회예산정책처, 비용추계서 참고.