



제 437회 국회 (임시회)
제3차 재정경제기획위원회

토지초과이득세법안

검 토 보 고

■ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2218174호)

2026. 7.

재정경제기획위원회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	4
1. 제정안 논의 배경	4
2. 토지초과이득세 연혁	7
3. 제정안의 주요 내용	15
4. 검토의견	19

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤종오의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 4. 8.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 9.

II. 제안이유

국토교통부의 「2024년 토지소유 현황」에 따르면 상위 1% 세대가 전국 토지 가액의 27%를, 상위 10%는 67.1%를 차지하고 있고, 토지 소유 지니계수는 가액 기준 0.803, 면적 기준 0.914로 나타남. 극심한 토지 소유의 불평등은 집값 상승과 불로소득 확대로 이어져 사회적 불평등을 구조적으로 재생산하는 핵심 요인으로 작용하고 있음.

토지 가치 상승은 개인의 노력이나 투자보다는 공공정책 등 사회적 요인에 의해 좌우되지만 그에 따른 초과이익은 토지 소유자 개인에게 독점적으로 귀속되고 있음. 그럼에도 불구하고 현행 법과 제도에서는 이를 제대로 환수할 수 있는 장치가 없어, 부동산 투기가 만연하고 자산 불평등이 심화시키는 원인이 되고 있어 적극적인 대책이 필요함.

이에 우리 헌법의 토지공개념을 실현하기 위하여 도입되었다가 1998년 경제 사정 변동을 이유로 폐지되었던 토지초과이득세를 그동안의 관련 법률을 반영하여 재도입하여, 유희토지에 대한 정상지가 상승분을 초과하는 초과이득에 대해 과세하고 토지의 생산적인 이용을 촉진하여 자산 불평등을 해소하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

가. 유희토지등에서 발생한 토지초과이득률 조세로 환수하여 조세부담의 형평과 토지의 효율적 이용을 기하는 것을 이 법의 목적으로 함(안 제1조).

나. 토지초과이득세의 과세기간은 3년으로 하고, 그 과세기간은 과세기간이 개시되는 연도의 1월 1일부터 과세기간이 종료되는 연도의 12월 31일까지로 함(안 제6조).

다. 임대용 토지 중 지상에 건축물이 있는 경우로서 건축물부속토지 기준 내의 토지는 과세대상에서 제외하는 등 개인 및 법인이 보유한 유희토지의 범위를 정함(안 제8조, 제9조).

라. 주택을 소유하지 아니하는 1세대가 소유하는 1필지의 나지로서 대통령령으로 정하는 660제곱미터 이내의 토지는 토지초과이득세법 부과 대상에서 제외함(안 제8조제1항제14호).

마. 유희토지등을 정하기 위한 토지 및 건축물의 가액은 토지의 경우 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의한 개별공시지가 등을 이용해 산정하고 건축물의 가액은 「지방세법」 제4조의 건축물의 시가표준액으로 함으로써 조세법률주의원칙에 충실하도록 함(안 제8조 제4항 및 제9조제6항).

바. 토지초과이득세가 과세된 토지의 지가가 다음 과세기간에 하락한 경우 그 다음 과세기간 과세표준 계산 시 직전기 지가하락분을 이월하여 공제함으로써 토지초과이득세 과세로 재산 원본이 침해되지

아니하도록 함(안 제11조).

사. 토지초과이득세의 과세표준을 계산할 때에는 해당 과세기간의 토지초과이득에서 1천5백만원을 공제하는 기본공제 제도를 도입함(안 제12조).

아. 토지초과이득세의 세율은 과세표준 3천만원 이하는 30%, 3천만원 초과는 50%를 적용함(안 제13조).

자. 개발사업이 시행되는 주변지역 등 지가가 급격하게 상승하거나 상승 우려가 있는 토지에 대해 예정과세된 금액은 그 예정결정기간을 포함하는 과세기간의 토지초과이득세에서 공제하고 만약 예정과세된 토지가 정과세기간 종료일 현재 유휴토지에 해당하지 아니하게 된 경우에는 예정과세액 전액을 환급함(안 제23조 및 제24조).

차. 토지초과이득세와 양도소득세의 이중부담을 조정하기 위하여 양도소득세에서 토지초과이득세를 공제하여 줌(안 제26조).

IV. 검토의견

1. 제정안 논의 배경

□ 현행 세법체계상 보유 중인 토지의 가격 상승분에 대하여는 실현되지 않은 이익(평가이익)으로 보아, 토지를 처분하기 전까지는 과세하지 않고 있고, 대신 공시지가를 기준으로 보유세(재산세, 종합부동산세)를 부과하고 있음.

그러나, 최근 시행된 부동산 보유세 완화정책(공시가격 현실화 계획 수정¹⁾, 공정시장가액비율 인하²⁾)으로 인해 국민들의 보유세 부담수준은 과거보다 감소하는 추세로, OECD G7 국가 평균과 비교할 때 상대적으로 낮은 편으로 조사됨.

[최근 5년간 부동산 보유세 국제비교: 총조세 대비 비중, GDP 대비 비중]
(단위: %)

	총조세 대비 비중						GDP 대비 비중					
	2014	2019	2020	2021	2022	2023	2014	2019	2020	2021	2022	2023
한국	4.4	4.6	5.2	5.4	5.2	4.9	0.7	0.9	1.0	1.1	1.1	0.9
OECD 평균	4.4	4.2	4.3	4.0	3.7	3.8	1.1	1.0	1.1	1.0	0.9	0.9
G7 평균	9.4	9.2	9.2	8.2	7.8	8.0	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9
- 캐나다	10.6	10.3	10.3	9.3	8.7	8.7	3.0	3.1	3.2	2.9	2.6	2.7
- 프랑스	12.2	11.4	11.5	10.2	9.4	9.9	2.6	2.4	2.4	2.1	2.0	1.9
- 독일	1.6	1.5	1.7	1.5	1.4	1.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
- 이탈리아	5.1	4.2	4.4	4.2	3.9	3.6	1.5	1.2	1.3	1.2	1.1	1.1
- 일본	10.6	10.3	10.1	9.3	9.2	9.5	1.9	1.9	2.0	1.9	2.0	1.9
- 영국	11.8	11.9	11.3	10.3	10.1	9.9	3.0	3.1	2.9	2.8	2.8	2.8
- 미국	13.7	14.5	14.7	12.8	11.9	13.1	2.7	2.7	2.8	2.6	2.5	2.5

주: 1. 부동산 보유세는 OECD 코드 4100(Recurrent taxes on immovable property)을 기준으로 산출

2. 우리나라의 보유세에는 재산세 외에도 종합부동산세, 농어촌특별세, 지역자원시설세(특정부동산분), 주민세(사업소분) 등 세수가 포함되어 있음

3. OECD 평균은 2021년 가입한 코스타리카를 포함한 38개국 기준이며, 2023년 미발표국(호주, 그리스)은 전년도 수치를 인용하여 계산
자료: OECD Tax Database를 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 2023년 공시가격 현실화율은 2020년 수준으로 인하하여 아파트 69.0%, 단독주택 53.6%, 토지 65.5% 적용 (기존 2023년 현실화율: 아파트 72.7%, 단독주택 60.4%, 토지 74.7%)

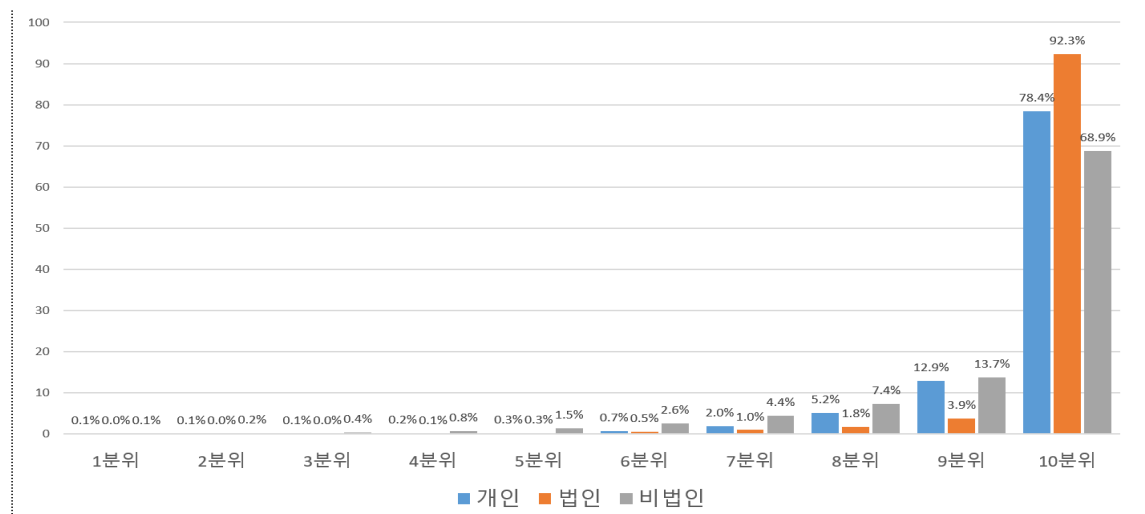
2) 종합부동산세 공정시장가액비율은 2021년 95%에서 2022년 이후 주택은 60%, 토지는 100% 적용
재산세는 주택의 공정시장가액비율은 60%이나 1주택자에 한해 주택가격에 따라 43~45% 적용

□ 한편, 국토교통부의 「2024년 토지소유 현황」에 따르면 토지소유 세대를 10분위로 나누어 분석한 결과, 상위 10%에 해당하는 10분위 구간이 전체의 78.4%를 차지하는 것으로 나타남.

[소유구분별 면적 기준 10분위별 소유현황]

(단위 : km², %)

구분	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
개인	46,258 (100.0)	28 (0.1)	52 (0.1)	69 (0.1)	92 (0.2)	149 (0.3)	325 (0.7)	908 (2.0)	2,405 (5.2)	5,979 (12.9)	36,251 (78.4)
법인	7,404 (100.0)	0 (0.0)	1 (0.0)	3 (0.0)	8 (0.1)	19 (0.3)	40 (0.5)	74 (1.0)	135 (1.8)	286 (3.9)	6,837 (92.3)
비법인	7,823 (100.0)	5 (0.1)	17 (0.2)	33 (0.4)	62 (0.8)	117 (1.5)	205 (2.6)	344 (4.4)	580 (7.4)	1,073 (13.7)	5,387 (68.9)



자료 : 국토교통부, 「2024년 토지소유 현황」

□ 이와 같이 낮은 과세 수준과 토지 소유의 불균형 상태에서 개발로 인한 토지 가격의 급격한 상승은 토지에 대한 투기로 이어질 수 있는데, 토지 투기는 한정된 자원인 토지의 합리적이고 생산적인

이용을 저해할 뿐만 아니라 토지 가격 상승분이 농업과 공업을 비롯한 여러 산업의 생산 비용에 반영되고 신도시 조성시 택지 조성 비용에도 반영되어 무주택자의 부담을 증가시켜 주택 취득에도 상당한 어려움을 발생시키는 중요한 원인이 됨.

- 제정안은 토지 투기가 토지 소유의 불균형을 보다 심화시키고, 집값 상승 및 불로소득 확대로 이어져 사회적 불평등을 구조적으로 재생산하는 핵심 요인으로 작용하고 있다는 문제의식 하에, 유희토지에 대한 정상지가 상승분을 초과하는 토지 초과이득에 대해 과세하여 토지 투기를 억제하려는 것으로 1989년 마련된 이른바 ‘토지공개념 3법’ 중 「토지초과이득세법」을 재도입하려는 것임.

[토지공개념 3법 주요내용 및 경과]

	내 용	경 과
택지소유 상한법	· 개인이 택지 200평 초과 취득, 법인의 택지 취득 시 허가신고 · 허가·신고 시 5년 이내 이용·개발·처분 의무 부과 · 불이행 시 택지가격의 7~11% 부담금 부과	1990. 1. 시행 1998. 9. 폐지 1999.4. 헌법재판소 위헌 결정
토지초과 이득세법	· 유희토지(별장용 토지, 부재자주 농지 등의 소유자에게 3년 단위로 토지초과이득의 30~50%를 세금으로 징수 · 저가급증지역은 1년 단위로 예정과세 후 3년 단위 장과과세 시 정산	1990.1. 시행 1994.7. 헌법재판소 헌법불합치 결정 1998. 12. 폐지
개발이익 환수법	· 택지개발, 공단, 관광단지 등 조성 시 사업시행자에게 개발이익의 일부에 대한 개발부담금* 부과 *초기 50%('90~'96) 이후 일시면제('98~'99), 25%('00~)	1990.1. 시행 2002년 이후 미부과부과 반복

따라서, 제정안을 논의하기에 앞서 과거 도입된 토지초과이득세의 연혁을 먼저 살펴보고, 제정안 도입의 정책적 필요성 여부를 검토할 필요가 있겠음.

2. 토지초과이득세의 연혁³⁾

□ 舊「토지초과이득세법」의 연혁을 살펴보면,

1980년대 말 서울올림픽 개발 열풍에 편승하여 부동산 투기가 전국적으로 확산됨에 따라 지가의 급등 및 토지소유의 편재현상이 발생하였고⁴⁾,

1988년 제9차 개정된 현행 「대한민국헌법」에 따른 토지공개념⁵⁾을 기초로 하여, 1989년 이른바 ‘토지공개념 3법’ ①「택지소유 상한에 관한 법률」, ②「토지초과이득세법」, ③「개발이익 환수에 관한 법률」이 제정되어 1990년부터 시행되었음.

□ 토지공개념 3법 중 「토지초과이득세법」의 연혁을 살펴보면 다음과 같음.

3) 이하, 국세청 「토지초과이득세 약사(略史)」(1999) 참조

4) [연도별 전국평균지가변동률]

(단위: 전년대비 변동률, %)

연도별	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'89
변동률	11.7	7.5	5.4	18.5	13.2	7.0	7.3	14.7	27.5	32.0	20.6

5) 「대한민국헌법」

제23조 ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

[토지초과이득세법 및 제정안 연혁]

제 정	1989.12.30. 법률 제4177호	토지초과이득세 제정
헌법재판소 결정	1994.7.29. 92헌바49·52(병합)	헌법불합치 결정 · 기준사가 선정방법 시행령 위임입법 한계 일탈 등
1차 개정	1994.12.22. 법률 제4807호	헌법불합치결정 및 집행 상 문제점 반영
폐 지	1998.12.28. 법률 제5586호	지가 안정·하락 추세를 고려하여 폐지
헌법재판소 합헌	1999.4.29. 96헌바10·82(병합) 1999.7.22. 97헌바16,55 등	합헌 결정

① 1988년 9월 민간전문가 및 공무원으로 구성된 “토지공개념 연구위원회”가 출범한 후, 1989년 5월 동 위원회는 토지공개념 제도의 일환으로 개발부담금 제도와 개발이익금(토지초과이득세) 제도⁶⁾의 도입을 제안하는 내용의 연구보고서를 정부에 제출함.

② 1989년 정기회에서는 정부가 제출한 「토지초과이득세법안」을 의결하여 1990년 1월부터 시행함.

1990년과 1991년에는 지가급등지역이 지정·고시되어 이듬해인 1991년과 1992년에 각각 예정과세가 시행되었고 1993년 정기과세가 시행되었음. 이후 토지가격이 안정화됨에 따라 1994년부터는 토지초과이득세의 과세가 이루어지지 않았음.

③ 1998년 정기회에서는 헌법재판소의 불합치 결정, 지가 하락에

6) 개발부담금은 도시계획사업 등 토지개발사업, 토지의 형질을 변경하는 사업, 기타 이와 유사한 사업으로 인하여 개발사업시행자가 얻는 개발이익을 공과금 형태로 흡수하기 위한 방안으로, 개발이익금은 정상지가상승률 이상으로 지가가 상승한 지역 내의 유휴토지, 공한지 소유자의 초과지가상승이익을 흡수하기 위한 방안으로 그 도입이 제안되었음.

다른 법률의 존치필요성 소멸 등을 이유로7) 「토지초과이득세법」을 폐지하였음.

[지가동향조사 및 토지초과이득세 과세]

연 도		지가동향조사 등	토지초과이득세 과세	평균지가 변동률
1차	1990년	189개 읍면동 지가급등지역 지정고시	해당 지가급등지역에 대해 1991년 토초세 예정과세	20.58%
	1991년	45개 읍면동 지가급등지역 지정고시	해당 지가급등지역에 대해 1992년 토초세 예정과세	12.78%
	1992년	지가동향조사 미 실시 3년간 정상지가상승률 44.53% 고시 ⁸⁾	개별필지 지가상승률이 정상지가상승률보다 큰 토지에 대해 1993년 토초세 정기과세	△1.28% (3년 평균 34.26%)
2차	1993년	지가동향조사 미 실시	1994년 예정과세 대상 없음	△7.38%
	1994년	지가동향조사 실시 지가급등지역 요건 불충족으로 미지정	1995년 예정과세 대상 없음	△0.57%
	1995년	지가동향조사 실시 지가급등지역 요건 불충족으로 미지정	1996년 정기과세 대상 없음	0.55% (3년 평균 △7.40%)
3차	1996년	지가동향조사 실시 지가급등지역 요건 불충족으로 미지정	1997년 예정과세 대상 없음	0.95%
	1997년	지가동향조사 실시 지가급등지역 요건 불충족으로 미지정	1998년 예정과세 대상 없음	0.31%
	1998년	지가동향조사 미 실시	지가하락 및 근거 법률 폐지 등을 이유로 정기과세 하지 않음	△13.6% (3년 평균 △1251%)
1999년 이후		근거 법률이 폐지되어 과세하지 않음		

7) “토지초과이득세법은 급격한 지가상승과 토지투기의 억제를 위해 제정된 법이나 미실현이익에 대한 과세, 동일물건에 대한 이중과세 등 정상적인 세제로서는 문제가 많을 뿐만 아니라 헌법 재판소의 헌법불합치 결정을 받은바 있음. 또한 최근 지가는 안정내지 하락하는 추세에 있어 이 법을 존치할 필요성도 없어졌으므로 이 법을 폐지하고자 하는 것임”.(「토지초과이득세법 폐지법률」, 제5586호, 1998.12.28. 폐지)

8) 첫 정기과세기간(1990~1992년) 적용된 정상지가상승률은 3년간 전국평균지가변동률 34.26%와 정기에급이자율을 참작한 시행령 상 이자율 33.1% 중 높은 비율인 34.26%을 정상지가상승률로 하여, 이를 30% 가산한 44.53%를 정상지가상승률로 함.

□ 참고로, 토지초과이득세 과세인원은 9만 9,720명, 과세실적은 1조 818억원임.

[전체 토지초과이득세 과세인원]

(단위: 명)

결정인원				예정·정기과세 중복 및 환급			과세인원
소계 ①	1991년	1992년	1993년	소계 ②	지가미달 등 환급	예정과세와 중복	과세인원 ①-②
121,631	23,381	4,103	94,147	21,911	11,508	10,403	99,720

[전체 토지초과이득세 과세실적]

(단위: 억 원)

결정세액				예정·정기과세 중복 및 환급			과세실적
소계 ①	1991년	1992년	1993년	소계 ②	지가미달 등 환급	예정과세와 중복	과세실적 ①-②
14,447	4,629	341	9,477	3,629	1,682	1,947	10,818

[연도별 토지초과이득세 결정상황]

구분	1991년 예정	1992년 예정	1993년 정기
결정인원	23,381명	4,103명	94,147명
결정세액	4,629억원	341억원	9,477억원
과세지역	189개 읍면동	45개 읍면동	전 국
과세필지	32천 필지	5천 필지	122천 필지
면적	-	-	178km ²
전국 민유지 필지 대비	0.13%	0.03%	0.48%
전국 민유지 면적 대비	-	-	0.23%
종토세 과세인원 대비	-	-	0.86%

□ 한편, 헌법재판소는 1994년 「토지초과이득세법」에 대해 헌법불합치 결정(92헌바49·52)을 내린 바 있고, 이를 반영한 개정 「토지초과이득세법」에 대해서는 합헌 결정(96헌바10·82·16, 97헌바24·30·55, 2003헌가11)을 내린 바 있음.

[토지초과이득세법 관련 헌법재판소 결정]

연번	판례번호	제목	종국일자	종국결과
1	92헌바49 ·92헌바52	토지초과이득세법 제10조 등 위헌소원	1994.7.29.	헌법 불합치
2	97헌바24 ·97헌바30	토지초과이득세법 제8조제3항 위헌소원	1997.8.21.	합헌
3	96헌바10 ·96헌바82	토지초과이득세법 제8조제4항 등 위헌소원	1999.4.29.	합헌
4	97헌바16	토지초과이득세법 제8조제1항제14호나목 위헌소원	1999.7.22.	합헌
5	97헌바55	토지초과이득세법 제8조제1항제7호 위헌소원	1999.7.22.	합헌
6	2003헌가11	구 토지초과이득세법 제26조제1항제1호 등 위헌제청	2006.3.30.	합헌

주: 헌법재판소의 각하 결정(93헌바1, 97헌마324, 94헌마80)은 본안판단이 이루어지지 않아 제외함.

□ 1994년 7월 헌법재판소는 당시 시행 중인 「토지초과이득세법」에 대해 헌법재판관 전원의 의견일치로 헌법불합치 결정을 내렸음⁹⁾. 해당 결정의 결정요지 및 판단을 요약하면 다음과 같음.

첫째, 미실현이득에 대한 과세는 입법정책의 문제일 뿐 헌법상의 조세개념에 저촉되지는 않음¹⁰⁾.

9) 헌법재판소는 「토지초과이득세법」에 대한 판단 시, ① 제도 자체의 헌법적 정당성 문제에 대해 미실현이득 과세 문제, 이중과세 문제, 과세대상의 범위 문제를 구분하여 각각 판단한 후, ② 개별조항(과세표준, 세율, 유희토지 등의 범위, 임대용 토지, 세액공제)에 대해 구체적으로 검토하고, ③ 위헌 및 헌법불합치 혹은 입법촉구의 결정의 대상이 되는 규정은 토지초과이득세 제도의 기본요소이므로 법률 전체에 대해 불합치결정을 선택한 바 있음.

둘째, 기준시가의 산정방법을 대통령령에 전적으로 위임한 「토지초과이득세법」 제11조제2항은 위임입법의 범위와 한계에 위반되는 헌법불합치 조항으로서 조속히 개정될 필요가 있음.

셋째, 현행 지가의 계측수단은 행정작용의 미비에 기인한 위헌적 요소가 있으므로, 관계당국은 지가산정 관련법규의 정비와 아울러 그에 따른 행정의 개선책을 조속히 마련할 필요가 있음¹¹⁾

넷째, 토지초과이득세의 여러 과세기간에 걸쳐 토지를 보유하는 경우 특정 과세기간 동안에는 토지 초과이득이 발생하였으나, 토지취득 당시와 비교하여서는 오히려 지가가 하락한 때에 대비한 보충규정을 두지 않고 있는 것은 사유재산권보장의 취지에 위반됨.

다섯째, 50%의 단일비례세로 규정된 토지초과이득세의 세율은 헌법상 재산권보장조항과 평등권조항에 위배됨¹²⁾.

여섯째, 「택지소유상한에 관한 법률」에 따른 소유제한범위 내의

10) 과세대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다.

11) 전국의 표준지수가 적어 표준지 선택의 폭이 지나치게 좁고, 개별토지 지가의 조사·산정업무를 이렇다 할 전문적 지식이 있다고 볼 수 없는 하부행정기관의 공무원이 담당하도록 되어 있는 현재의 행정실태 하에서는, 토지초과이득 계측수단의 구조적 미비점으로 인하여, 토초세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세가 되어버릴 위험부담률이 높아져 결국 헌법이 보장하고 있는 국민의 재산권을 부당하게 침해할 개연성이 커지지 않을 수가 없으므로 관계당국에 대하여 지가산정 관련법규의 정비와 아울러 그에 따른 행정의 개선책을 조속히 마련하도록 촉구하지 않을 수 없다.

12) 토지초과이득세는 그 계측의 객관성 보장이 심히 어려운 미실현이득을 과세대상으로 삼고 있는 관계로 토초세 세율을 현행법과 같이 고율로 하는 경우에는 자칫 가공이득에 대한 과세가 되어 원본잠식으로 인한 재산권침해의 우려가 있고, 또한 적어도 토초세와 같은 이득에 대한 조세에 있어서는, 조세의 수직적 공평을 이루어 소득수준이 다른 국민들 사이의 실질적인 평등을 도모하여야 할 뿐만 아니라, 토초세는 어느 의미에서 양도소득세의 예납적 성격을 띠고 있음에도 불구하고 굳이 토초세의 세율체계를 단일비례세로 한 것은 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적 평등을 저해하는 것이다.

택지인지 여부에 관계 없이 토초세 과세여부를 결정하도록 되어 있는 것은 위헌임¹³⁾.

일곱째, 토지초과이득세 과세대상인 유희토지 등에 임대토지를 포함시키고 있는 「토지초과이득세법」 제8조제1항제13호는 위헌임¹⁴⁾.

여덟째, 「토지초과이득세법」 제26조제1항과 제4항이 토지초과이득세액 일부만을 양도소득세에서 공제하도록 규정하는 것은 헌법상 조세법률주의에 위반됨¹⁵⁾.

□ 헌법재판소는 「토지초과이득세법」 중 위헌 또는 헌법불합치 규정들 중 일부가 토지초과이득세 제도의 기본적 요소 「토지초과이득세법」 전부에 대하여 위헌결정을 선고하여야 하나, 다른 법률과의 관계, 법적 혼란, 입법자의 형성의 재량, 납세자 사이의 형평 등을 이유로,

“입법자가 「토지초과이득세법」을 적어도 이 결정에서 밝힌 위헌

13) 「택지소유 상한에 관한 법률」은 각 국민으로 하여금 일정 면적 내의 토지를 가구별로 고르게 소유하는 것을 그 목적으로 삼고 있고, 한편 국민 각자의 경제적 능력에 따라서는 장기 주택을 소유하기 위하여 우선 택지만을 확보하여 둘 필요가 있는 경우도 있을 것이며, 토지의 효율적 이용이라는 측면만을 지나치게 강조하다 보면 당장의 토지이용에 급급한 무계획하고도 무질서한 건축행위가 남발될 결과가 발생할 수 있다. 그런데 토초세법은 당해 토지가 위법률에 따른 소유제한 범위 내의 택지인지 여부에 관계없이 토초세 과세 여부를 결정하도록 되어 있는바, 이는 위 법률과 입법체계적으로도 조화를 이루지 못하고 있을 뿐만 아니라, 헌법이 보장하고 있는 인간다운 생활을 할 권리와 헌법상의 국가의 사회보장·사회복지 증진의무 및 국가의 쾌적한 주거생활 보장 의무에도 배치된다.

14) 토지소유자가 스스로 사용하지 않고 있다는 이유만으로 다른 토지소유자와 비교하여 법상 불리한 처분을 받을 수 있도록 한 위 규정은 헌법상 근거 없이 토지임대인을 차별하는 것이며, 토지소유자와 임차인 사이의 자본의 자유로운 결합을 방해함으로써, 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하는 우리 헌법상 경제질서에도 합치하지 않는다.

15) 토지초과이득세는 양도소득세와 같은 소득세(所得稅)의 일종으로서 그 과세대상 또한 양도소득세 과세대상의 일부와 완전히 중복되고 두 세목의 목적 또한 유사하여 어느 의미에서는 토초세가 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있다 봄이 상당한데도 토초세액 전액을 양도소득세에서 공제하지 않도록 규정하는 것은 조세법률주의 상의 실질과세의 원칙에 반한다.

이유에 맞추어 새로이 개정 혹은 폐지할 때까지 현행법을 더 이상 적용·시행할 수 없도록 중지하되, 그 형식적 존속만을 잠정적으로 유지하게 하기 위하여” 변형 위헌결정으로서의 헌법불합치결정을 선고하였음.

- 이에 따라, 국회는 1994년 정기회에서 초과누진세율 체계 도입, 양도소득세에서 토지초과이득세 전액 공제 신설 등 헌법재판소의 헌법불합치결정을 반영하여¹⁶⁾ 「토지초과이득세법」을 개정하였음.

이후 헌법재판소는 「토지초과이득세법」에 대한 위헌소원 및 위헌제청에서 합헌 결정을 한 바 있는데,

동 제정안은 헌법재판소의 헌법불합치결정을 반영하여 개정된 「토지초과이득세법」을 바탕으로 마련된 것임.

16) “헌법재판소의 지적사항을 반영하여 국민의 재산권보호를 강화하고 적정 세부담을 기할 수 있도록 초과누진세율체계를 도입하며, 지가하락 시의 보완규정을 마련하고, 일정기간 내 양도 시 토지초과이득세를 양도소득세에서 전액 공제하도록 하는 한편, 징수비용을 절감하고, 조세마찰소지를 해소하기 위하여 정과세의 경우 지가가 안정된 시기에는 전국 단위 과세를 중지하고 지가급등지역만 과세하며, 기타 시행상 나타난 미비점을 보완하려는 것임.”(「토지초과이득세법 개정법률」, 1994. 12. 22.)

3. 제정안의 주요내용

제정안
□ 총칙(제1장) ○ 목적(제1조) - 각종 개발사업 기타 사회경제적 요인으로 유희토지등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 얻는 토지초과이익을 조세로 환수함으로써 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지함 ○ 과세대상(제3조) - 토지초과이익세는 유희토지등으로부터 발생한 토지초과이익에 대하여 부과 - 유희토지의 판정은 과세기간 종료일 현재의 사실상의 현황에 의하고, 분명하지 않은 경우 공부상의 등재현황에 의함 ○ 납세의무자(제4조) - 유희토지의 소유자 - 소유자는 공부상의 소유자로 하되, 사실상의 소유자가 따로 있는 경우 사실상의 소유자로 함 ○ 비과세·감면(제5조) - 비과세: 국가·지방자치단체·외국정부 소유 토지, 도로·철도·항만·하천·제방 등 - 50% 세액감면: 공공기관, 지방공기업의 개발사업용 토지, 사업용 토지 ○ 과세기간(제6조) - 과세기간 3년. 과세기간이 개시되는 연도의 1월 1일부터 과세기간이 종료되는 연도의 12월 31일까지의 토지초과이익에 대해 부과 □ 유희토지등의 범위(제2장) ○ 개인소유토지중 유희토지등의 범위(제8조) - 일정 면적을 초과하는 공장용 건축물 부속토지, 연수원용 토지 등 ○ 법인소유토지중 유희토지등의 범위(제9조) - 법인이 고유업무에 정당한 사유 없이 직접 사용하지 아니하는 토지 □ 과세표준과 세액(제3장) ○ 과세표준(제11조) - 토지초과이익세의 과세표준: 지가상승액 - 정상지가상승분 - 개량비등 -

전전기의 과세기간에 토지초과이득세가 부과된 토지의 직전기 과세기간 종료일의 개별공시지가가 그 과세기간 개시일의 개별공시지가보다 하락한 경우 직전기 과세기간 개시일의 개별공시지가에서 그 과세기간 종료일의 개별공시지가를 차감한 금액

지가상승액: 과세기간 종료일의 개별공시지가 - 과세기간 개시일의 개별공시지가

○ 기본공제(제12조)

- 과세표준에서 1,500만원 공제

○ 세율(제13조)

- 2단계 누진세율(3천만원 이하: 30%, 3천만원 초과분: 50%)

□ 정상지가상승률의 고시와 부과·징수등(제4장)

○ 정상지가상승률의 고시(제14조)

- 정상지가상승률: $\text{Max}(\text{전국평균지가변동률}, \text{정기예금금리} + \text{참작 이자율})$
- 정상지가상승률은 30% 내외에서 시행령으로 조정 가능

○ 신고·납부 안내(제15조)

○ 과세표준의 신고·납부와 세액공제(제16조)

- 과세기간 종료일이 속한 연도의 다음 연도 10월에 토지초과이득세 과세표준 및 세액 신고. 해당 기간 납부 시 납부세액 10% 공제

○ 과세표준 및 세액의 결정(제17조)

- 과세기간 종료일이 속한 연도의 다음 연도 11월 31일까지 결정

○ 가산세(제20조)

- 명세서 미제출 토지에 대해 토지초과이득세 부과 시 가산세 10% 부과

□ 예정결정기간에 대한 토지초과이득세(제5장)

○ 예정결정기간에 대한 과세

- 개발사업 시행 주변지역 등 지가가 급격하게 상승하거나 상승할 우려가 있는 토지인 유희토지등이 예정결정기간의 지가상승액이 해당 예정결정기간의 정상지가상승분의 150%과 개량비를 초과하는 경우

- 예정결정기간 과세: [예정결정기간 지가상승액 - 정상지가상승분의 150% - 개량비]에 대한 토지초과이득세 과세

○ 예정결정기간 납부세액의 공제

- 예정결정기간에 대한 납부세액은 그 예정기간이 포함된 과세기간에 대한 세액에서 공제

- 예정결정기간에 대한 납부세액이 해당 과세기간에 대한 세액 초과 시 환급
□ 보칙(제6장)
○ 보유토지명세서등의 제출(제25조)
- 법인은 보유토지를 유희토지등과 그 밖의 토지등으로 구분한 명세서를 작성하여 세무서장에게 제출
○ 양도소득세등의 납부세액에서 공제되는 토지초과이득세(제26조)
- 토지초과이득세가 부과된 유희토지등의 양도소득에 대한 양도소득세 또는 법인세 계산 시 양도소득세액 또는 법인세액에서 기납부 토지초과이득세액 공제 · 토지초과이득세의 결정일부터 3년 이내에 유희토지등 양도 시: 100% · 토지초과이득세 결정일부터 3년 후 6년 이내에 유희토지등 양도시: 60% - 토지초과이득세를 양도소득세의 필요경비에 산입 또는 법인세 양도차익에서 공제 가능
○ 시행일: 2027년 1월 1일

□ 제정안은 총 6장(총칙, 유희토지등의 범위, 과세표준과 세액, 정상지가상승률의 고시와 부과 징수, 예정결정기간에 대한 토지초과이득세, 보칙) 29조로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같음.

- 유희토지등에서 발생한 토지초과이득에 대하여 토지초과이득세를 부과하고, 그 납세의무자는 해당 토지의 소유자로 함.
- 과세기간 중 토지소유권이 유상양도된 경우 취득자는 자신이 토지를 보유한 기간분의 토지초과이득세만 부담하도록 하고 그 외의 소유권 이전 시에는 해당 유희토지등에 대한 토지초과이득세의 납부 의무를 그 소유권 이전 후의 소유자가 승계하도록 함.
- 임대용 토지 중 지상에 건축물이 있는 경우로서 건축물부속토

지 기준내의 토지는 과세대상에서 제외하는 등 개인 및 법인이 보유한 유희토지의 범위를 정함.

- 주택을 소유하지 아니하는 1세대가 소유하는 1필지의 나지로서 대통령령으로 정하는 660제곱미터 이내의 토지는 토지초과이득세법 부과 대상에서 제외함.
- 유희토지등을 정하기 위한 토지 및 건축물의 가액은 토지의 경우 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의한 개별공시지가 등을 이용해 산정하고 건축물의 가액은 「지방세법」 제4조의 건축물의 시가표준액으로 함.
- 토지초과이득세가 과세된 토지의 지가가 다음 과세기간에 하락한 경우 그 다음 과세기간 과세표준 계산 시 직전기 지가하락분을 이월하여 공제하도록 함.
- 토지초과이득세 기본공제액을 1,500만원으로 하고, 2단계 초과누진세율 체계(3천만원 이하 30%, 3천만원 초과 50%)를 적용함.
- 개발사업이 시행되는 주변지역 등 지가가 급격하게 상승하거나 상승 우려가 있는 토지에 대해 예정과세된 금액은 그 예정결정기간을 포함하는 과세기간의 토지초과이득세에서 공제하고 만약 예정과세된 토지가 정과세기간 종료일 현재 유희토지에 해당하지 아니하게 된 경우에는 예정과세액 전액을 환급함.

4. 검토의견

□ 제정안은 다음과 같은 긍정적인 입법취지가 있음.

첫째, 토지 투기를 억제함으로써 부동산 가격의 안정을 도모하고, 토지의 합리적이고 생산적인 이용을 촉진하려는 취지가 있음.

토지 투기는 한정된 자원인 토지의 합리적이고 생산적인 이용을 저해할 뿐만 아니라 토지 가격 상승분이 농업과 공업을 비롯한 여러 산업의 생산 비용에 반영되고 신도시 조성시 택지 조성 비용에도 반영되어 무주택자의 부담가능한 주택 취득에도 상당한 어려움을 발생시키는 중요한 원인이 됨.

둘째, 시장 유동성이 토지 투기로 이어지는 것을 방지하고, 생산적 투자처인 자본시장에 머물도록 유도하는 자본의 선순환 효과를 기대할 수 있음.

제정안의 과세 조치가 토지에 대한 기대수익률을 낮추어 자본시장의 유동성이 토지 투기로 유입되는 것을 억제하고 자본시장에 머물도록 유도한다면, 자본시장의 지속적인 활성화에 기여할 수 있고 이를 통해 기업의 자본조달 비용을 감소시켜 투자확대와 이에 따른 일자리 증대, 가계소득의 증가로 이어지는 자본의 선순환 효과를 기대할 수 있음.

셋째, 토지 소유자에 대한 중과세는 자산 불평등도를 개선하려는 취지가 있음.

공공개발 등으로 발생한 토지 가치 상승은 개인의 노력보다는 공공정책 등 사회적 요인에 의해 좌우되지만, 그에 따른 초과이익은 토지 소유자인 개인에게 독점적으로 귀속되어 자산 불평등을 심화시킬 수 있음.

최근 우리나라의 자산불평등도 지수는 해마다 악화되는 추세로, 2025년 가계금융복지조사에 따르면, 2025년 자산이 가장 적은 1분위는 평균 - 771만원의 자산을 보유하고 있는 반면, 자산이 가장 많은 10분위는 평균 21억 7,122만원의 자산을 보유하고 있으며 전체의 46.1%에 해당하는 자산을 차지하고 있는 것으로 조사되었고, 순자산불평등도를 나타내는 순자산 지니계수¹⁷⁾는 2017년 0.584에서 2025년 0.625로 해마다 악화되고 있는 것으로 조사됨.

[순자산 10분위별 가구 점유율]

순자산 10분위별	2017		2025	
	평균 순자산 (만원)	점유율 (%)	평균 순자산 (만원)	점유율 (%)
전체	31,572	100.0	47,144	100.0
순자산 1분위	-666	-0.2	-771	-0.2
순자산 2분위	2,565	0.8	3,029	0.6
순자산 3분위	6,187	2.0	7,606	1.6
순자산 4분위	10,622	3.4	13,317	2.8
순자산 5분위	15,912	5.0	20,067	4.3
순자산 6분위	22,050	7.0	28,149	6.0
순자산 7분위	29,536	9.4	39,080	8.3
순자산 8분위	40,131	12.7	56,645	12.0
순자산 9분위	57,393	18.2	87,040	18.5
순자산 10분위	131,916	41.8	217,122	46.1

17) 순자산 지니계수: 순자산불평등도를 나타내는 지표로써 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전불평등을 의미함

[순자산 지니계수 현황]

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
순자산 지니계수	0.584	0.588	0.597	0.602	0.603	0.606	0.605	0.612	0.625

자료: 2025년 가계금융복지조사

- 다만, 제정안은 1990년대 舊「토지초과이득세법」과 유사한 내용으로 구성되어 있는데, 그간의 물가 상승, 토지공개념에 기초한 토지초과이득세에 대한 국민들의 인식 변화 등 경제적·사회적 변화와 함께 아래와 같이 ① 종합부동산세, ② 양도세 중과세 제도가 유사한 취지로 마련되어 시행되고 있는 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성 제고와 부동산 가격안정화를 위하여 종합부동산세가 2005년 도입되어 시행되고 있음.

종합부동산세는 고가의 주택과 토지를 과세 물건으로 하는데, 그중 토지에 대한 종합부동산세는 종합합산토지, 별도합산토지로 구분하여 유형별 공시가격 합계액이 과세기준액을 초과하는 경우 그 초과분에 대해 과세하고 있음.¹⁸⁾ 현재 분리과세 토지(전·답·과수원 및 목장용지, 임야 등)를 제외한 토지에 대하여 과세되고 있음.

과세 항목			종합부동산세	재산세
토지	종합합산	별도합산과세대상과 분리과세대상을 제외한 토지	과세	과세
	별도합산	공장용 건축물의 부속토지, 차고용·보세창고용·물류단지시설용 토지, 철거·멸실 건축물 및 주택의 부속토지	과세	과세
	분리과세	전·답·과수원 및 목장용지, 임야(보전산지), 골프장·고급오락장용 토지, 읍·면·산업단지 소재 공장용지, 공급목적 보유 토지 등	-	과세

18) 농어촌특별세가 종합부동산세액의 20% 부과됨.

[종합부동산세 부동산 유형별 과세표준 및 세율]

유형		과세기준액 (A)	공정시장 가액비율(B)	과세표준
부동산	납세자			
주택	개인	9억원 / 12억원 ¹⁾	60%	[[인별·유형별 공시가격 합계액 ×(1 - 감면율2)]] - A)×B
	법인	미적용		
종합합산토지	개인, 법인	5억원	100%	
별도합산토지	개인, 법인	80억원		

(종합합산토지)

과세표준	세율
15억원 이하	1.0
15 ~ 45억원	1,500만원 + 15억원 초과분의 2.0%
45억원 초과	7,500만원 + 45억원 초과분의 3.0%

(별도합산토지)

과세표준	세율(%)
200억원 이하	0.5
200 ~ 400억원	1억원 + 200억원 초과분의 0.6%
400억원 초과	2억2천만원 + 400억원 초과분의 0.7%

자료 : 국회예산정책처, 2025년 대한민국 조세

그런데 제정안은 토지를 대한 과세 대상으로 하면서도 종합부동산세와 과세 조정을 위한 공제규정¹⁹⁾이 마련되어 있지 않아 이중과세 논란이 제기될 수 있음.

- 19) 현재 「종합부동산세법」 제9조 및 제14조는 종합부동산세와 재산세의 이중과세 문제를 해소하기 위하여 종합부동산세액에서 해당 과세대상의 재산세로 부과된 세액을 공제하도록 규정하여 이중과세를 방지하고 있음.

「종합부동산세법」

제9조(세율 및 세액) ③ 주택분 과세표준 금액에 대하여 해당 과세대상 주택의 주택분 재산세로 부과된 세액(「지방세법」 제111조제3항에 따라 가감조정된 세율이 적용된 경우에는 그 세율이 적용된 세액, 같은 법 제122조에 따라 세부담 상한을 적용받은 경우에는 그 상한을 적용받은 세액을 말한다)은 주택분 종합부동산세액에서 이를 공제한다.

제14조(세율 및 세액) ③ 종합합산과세대상인 토지의 과세표준 금액에 대하여 해당 과세대상 토지의 토지분 재산세로 부과된 세액(「지방세법」 제111조제3항에 따라 가감조정된 세율이 적용된 경우에는 그 세율이 적용된 세액, 같은 법 제122조에 따라 세부담 상한을 적용받은 경우에는 그 상한을 적용받은 세액을 말한다)은 토지분 종합합산세액에서 이를 공제한다.

⑥ 별도합산과세대상인 토지의 과세표준 금액에 대하여 해당 과세대상 토지의 토지분 재산세로 부과된 세액(「지방세법」 제111조제3항에 따라 가감조정된 세율이 적용된 경우에는 그 세율이 적용된 세액, 같은 법 제122조에 따라 세부담 상한을 적용받은 경우에는 그 상한을 적용받은 세액을 말한다)은 토지분 별도합산세액에서 이를 공제한다.

둘째, 현재 비사업용 토지의 양도 시에는 개인에 대하여는 양도소득세를 별도의 높은 세율²⁰⁾로 과세하고, 법인에 대하여는 법인세²¹⁾를 중과하도록 토지 투기를 방지하기 위한 제도가 「소득세법」·「법인세법」에 마련되어 시행되고 있음.

이와 같이 고가 토지에 대한 보유세인 종합부동산세와 비사업용 토지 처분 시 양도차익에 대한 중과세가 시행되고 있는 가운데, 기존 제도에 대한 조정 없이 과거 폐지되었던 토지초과소득세를

20) 「소득세법」

제104조(양도소득세의 세율) ① 거주자의 양도소득세는 해당 과세기간의 양도소득과세표준에 다음 각 호의 세율을 적용하여 계산한 금액(이하 “양도소득 산출세액”이라 한다)을 그 세액으로 한다. 이 경우 하나의 자산이 다음 각 호에 따른 세율 중 둘 이상에 해당할 때에는 해당 세율을 적용하여 계산한 양도소득 산출세액 중 큰 것을 그 세액으로 한다.

8. 제104조의3에 따른 비사업용 토지

양도소득과세표준	세율
1,400만원 이하	16퍼센트
1,400만원 초과 5,000만원 이하	224만원 + (1,400만원 초과액 × 25퍼센트)
5,000만원 초과 8,800만원 이하	1,124만원 + (5,000만원 초과액 × 34퍼센트)
8,800만원 초과 1억5천만원 이하	2,416만원 + (8,800만원 초과액 × 45퍼센트)
1억5천만원 초과 3억원 이하	5,206만원 + (1억5천만원 초과액 × 48퍼센트)
3억원 초과 5억원 이하	1억2,406만원 + (3억원 초과액 × 50퍼센트)
5억원 초과 10억원 이하	2억2,406만원 + (5억원 초과액 × 52퍼센트)
10억원 초과	4억8,406만원 + (10억원 초과액 × 55퍼센트)

21) 「법인세법」

제55조의2(토지등 양도소득에 대한 과세특례) ① 내국법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지, 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다), 주택을 취득하기 위한 권리로 「소득세법」 제88조제9호에 따른 조합원입주권 및 같은 조 제10호에 따른 분양권(이하 이 조 및 제95조의2에서 “토지등”이라 한다)을 양도한 경우에는 해당 각 호에 따라 계산한 세액을 토지등 양도소득에 대한 법인세로 하여 제13조에 따른 과세표준에 제55조에 따른 세율을 적용하여 계산한 법인세액에 추가하여 납부하여야 한다. 이 경우 하나의 자산이 다음 각 호의 규정 중 둘 이상에 해당할 때에는 그 중 가장 높은 세액을 적용한다.

3. 비사업용 토지를 양도한 경우에는 토지등의 양도소득에 100분의 10(미등기 토지등의 양도소득에 대하여는 100분의 40)을 곱하여 산출한 세액

재도입하는 경우에는 납세자의 조세저항에 직면할 가능성을 배제하기 어려운 측면이 있음.

셋째, 토지에 대하여는 2019년부터 현재까지 공정시장가액 비율을 80%에서 100%로 꾸준히 상향 조정하여 토지 보유자에 대한 종합부동산세 부담수준을 지속적으로 증가시켜온 점을 고려할 필요가 있음.

[종합부동산세 공정시장가액비율 주요 개정연혁]

구분	2009~2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 이후
주택	80%	85%	90%	95%	60%
토지					<u>100%</u>

따라서, 제정안의 취지를 달성하기 위해서는 우선적으로 현재 시행되고 있는 제도를 정비하여 토지에 대한 과세를 강화하는 방안, 토지초과이득세를 도입하려는 경우에는 종합부동산세와의 이중과세를 조정하는 방안, 토지에 대한 적정 과세 수준에 대한 논의 등 종합적인 검토가 있어야 할 것으로 보임.

- 종합하면, 제정안은 토지 투기 억제를 통한 부동산 가격의 안정 및 합리적인 토지 이용의 촉진, 시장 유동성의 생산적 투자처로 유도, 자산불평등 개선 등 타당한 입법취지가 있지만, 현재 종합부동산세와 「소득세법」·「법인세법」에 따른 중과제도

등이 유사한 취지로 시행되고 있는 점을 고려하여 토지초과이득세 재도입 필요성 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 보이고, 입법정책적으로 재도입하려는 경우에는 토지에 대한 적정 과세 수준에 대한 논의와 함께 사회적 공감대 형성이 선행될 필요가 있을 것으로 판단됨.

문 의 처
02)6788-5161