



제391회국회(정기회)
제3차 기획재정위원회

종합부동산세법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈유희토지 초과이득에 대한 종합부동산세 과세 신설〉
■ 이낙연의원 대표발의(의안번호 제2111581호)

2021. 11.

기 획 재 정 위 원 회
전 문 위 원 정 명 호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이낙연의원 등 30인

나. 발 의 일 : 2021. 7. 19.

다. 회 부 일 : 2021. 7. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

「토지초과이득세법」은 유희토지의 초과이득에 대하여 과세하는 것으로서 1994년 헌법재판소의 헌법불합치가 결정된 이후 헌법재판소에서 지적한 사항들을 반영하여 이를 개정·시행하였지만 1998년 IMF경제위기 등으로 인하여 이를 폐지한 바 있음.

그러나 상위 10%가 토지를 독점하여 천문학적인 토지 이득을 누리고 있으며, 부동산 불로소득이 353조원에 달하는 등 총체적이고 구조적인 문제가 정직하게 일하는 평범한 국민을 좌절시키고, 살인적인 임대료로 자영업자를 쓰러뜨리며, 자산불평등을 심화시키고 있음.

총체적이고 구조적인 문제를 해결하기 위해 토지공개념 3법 중 하나인 토지초과이득세법을 부활시켜 헌법 해석상 인정되는 토지공개념을 실질적으로 뒷받침할 필요가 있음. 다만 이 법이 폐지된 이후에 제정된 「종합부동산세법」의 입법 취지와 일부 중복이 되는 부분이 있으므로 종합부동산세법을 개정하고자 함.

이에 현행법의 목적에 “토지의 효율적인 이용”을 추가하고 유희토지의 토지초과이득의 50%를 종합합산과세대상 및 별도합산과세대상 토

지의 세액에 가산토록 함으로써 “유희토지 초과이득에 대한 과세”라는
입법취지를 반영하려는 것임(안 제1조, 제5조 및 제14조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 종합합산·별도합산 과세대상 유희토지의 토지초과이득에 대한 종합부동산세 과세 신설(이낙연의원안)

현 행	개 정 안
☐ 과세표준(제8조) ○ 합산배제 임대주택 - <신 설>	☐ 일시적 보유주택에 대한 종합부동산세 비과세 ○ 일시적 보유주택에 대한 주택 공시가격 합산배제 - <u>1세대 1주택자가 1주택을 양도하기 전에 다른 주택을 대체취득하거나 상속, 동거분양, 혼인 등으로 인하여 2주택을 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 주택</u>
☐ 결정과 경정(제17조) ○ <신 설>	☐ 일시적 보유주택 미처분 시 사후추징 ○ 일시적 보유주택 미처분 시 사후추징 - <u>관할세무서장·지방국세청장은 일시적보유주택에 대해 과세표준 합산배제 신고를 한 자가 2주택을 보유하게 된 날부터 1년 이내 해당 주택을 처분하지 아니하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 경감받은 세액과 이자상당가산액을 추징하여야 한다.</u>
○ 시행일 ○ 적용례	○ 공포 후 3개월 ○ 이 법 시행 후 납세의무가 성립하는 분부터 적용

* 이낙연의원안 2021. 7. 19. 발의(의안번호 11581)

□ 개정안은 종합부동산세의 목적에 ‘토지의 효율적인 이용’을 추가하고, 유휴토지의 토지초과이익의 50%를 종합합산과세대상 및 별도합산과세대상 토지의 세액에 가산하도록 하려는 것임.

□ 현행 「종합부동산세법」 제3장(토지에 대한 과세)에 따르면, 종합합산과세대상토지와 별도합산과세대상토지¹⁾²⁾에 대하여 각각 누진적인 종합부동산세율을 적용하여 토지분 종합합산세액을 산출하고 있음.

1) 「종합부동산세법」

제11조(과세방법) 토지에 대한 종합부동산세는 국내에 소재하는 토지에 대하여 「지방세법」 제106조제1항제1호에 따른 종합합산과세대상(이하 "종합합산과세대상"이라 한다)과 같은 법 제106조제1항제2호에 따른 별도합산과세대상(이하 "별도합산과세대상"이라 한다)으로 구분하여 과세한다.

2) 「지방세법」

제106조(과세대상의 구분 등) ① 토지에 대한 재산세 과세대상은 다음 각 호에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분한다.

1. 종합합산과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산과세대상 또는 분리과세대상이 되는 토지를 제외한 토지
2. 별도합산과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지
 - 가. 공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지
 - 나. 차고용 토지, 보세창고용 토지, 시험·연구·검사용 토지, 물류단지시설용 토지 등 공지상태(空地狀態)나 해당 토지의 이용에 필요한 시설 등을 설치하여 업무 또는 경제활동에 활용되는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 다. 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 대통령령으로 정하는 부속토지
3. 분리과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 국가의 보호·지원 또는 중과가 필요한 토지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지
 - 가. 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 나. 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 중중 소유 임야로서 대통령령으로 정하는 임야
 - 다. 제13조제5항에 따른 골프장용 토지와 같은 항에 따른 고급오락장용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 라. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장의 부속토지로서 개발제한구역의 지정이 있기 이전에 그 부지취득이 완료된 곳으로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 마. 국가 및 지방자치단체 지원을 위한 특정목적 사업용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 바. 에너지·자원의 공급 및 방송·통신·교통 등의 기반시설용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 사. 국토의 효율적 이용을 위한 개발사업용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
 - 아. 그 밖에 지역경제의 발전, 공익성의 정도 등을 고려하여 분리과세하여야 할 타당한 이유가 있는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지

- 종합합산과세대상 토지란, 재산세 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산과세대상 또는 분리과세대상 토지를 제외한 나머지 토지를 의미하고 대개 나대지, 잡종지 등임.

종합합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세 과세표준은 납세의무자별로 해당 과세토지의 공시가격을 합산한 금액에서 5억원을 공제한 금액에 공정시장가액비율(2020년 90%)을 곱한 금액으로 함.

종합합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세의 세액은 과세표준 15억원 이하구간은 1.0%, 15억원 초과 45억원 이하 구간은 2.0%, 45억원 초과 구간은 3.0%으로 함. 다만, 종합합산과세대상인 토지의 과세표준 금액에 대하여 해당 과세대상 토지의 토지분 재산세로 부과된 세액은 토지분 종합합산과세액에서 이를 공제하도록 함.

- 별도합산과세대상 토지란, 공장용 건축물의 부속토지 등 업무 또는 경제활동에 활용되는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지 등임.
- 별도합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세 과세표준은 납세의무자별로 해당 과세대상토지의 공시가격을 합한 금액에서 80억원을 공제한 금액에 공정시장가액비율(2020년 90%)을 곱한 금액으로 함.

별도합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세의 세액은 과세표준 200억원 이하구간은 0.5%, 200억원 초과 400억원 이하 구간은 0.6%, 400억원 초과 구간은 0.7%으로 함. 다만, 별도합산과세대상인 토지의 과세표준 금액에 대하여 해당 과세대상 토지의 토지분 재산세로 부과된 세액은 토지분 별도합산과세액에서 이를 공제하도록 함.

개정안은 현행 종합합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세와 별도합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세에 더하여 유희토지 토지초과이득에 대한 종합부동산세를 신설하려는 것임.

□ 개정안은 다음과 같은 긍정적인 입법취지가 있음.

첫째, 개정안은 1990년대 존재한 「토지초과이득세법」을 현행 「종합부동산세법」에 반영하여 헌법 해석 상 유추될 수 있는 토지공개념³⁾을 반영하려는 것임.

둘째, 개정안은 종합부동산세의 목적에 토지의 효율적 이용을 추가하고 유희토지에 대해 과세를 신설함으로써 시세차익을 위한 토지 보유를 방지하고 토지가 해당 지목에 맞게 활용되도록 유도할 수 있음.

3) 「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.

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 유휴토지에 대한 종합부동산세 과세 시, 과세당국이 매년 납세의무자의 토지 활용현황을 파악하여야 한다는 점에서 과세당국의 행정부담이 크게 늘어날 수 있고, 유휴토지의 해당 여부에 대해 조세불복이 크게 늘어날 가능성이 있음.

1990년대 「토지초과이득세법」에서는 지가급등지역이나 개별필지 지각상승률이 정상지가상승률에 비해 높은 토지에 한정해 유휴토지를 판단하였으나, 개정안은 전국의 모든 토지에 대해 유휴토지 여부를 확인하여야 하는 부담이 발생함.

둘째, 유휴토지의 보유기간 중 발생한 토지초과이득에 대해 종합부동산세 과세 후 해당 토지 양도 시 양도소득세를 과세하는 경우 이중과세 논란이 제기될 수 있음⁴⁾.

토지양도 시 토지초과이득세 전액을 양도세에서 공제하지 않도록 규정한 것은 실질과세원칙에 반하여 위헌이라고 본 헌법재판소 결정⁵⁾ 이후 양도소득세액 산정 시 토지초과이득세 전액을 공제하도록 한 바 있음.

셋째, 유휴토지에 대한 종합부동산세율을 50% 단일세율로 과세하

4) 기획재정부 의견

5) 토초세는 양도소득세와 같은 소득세의 일종으로서 그 과세대상 또한 양도소득세 과세대상의 일부와 완전히 중복되고 양세의 목적 또한 유사하여 어느 의미에서는 토초세가 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있다 봄이 상당한데도 토초세법 제26조 제1항과 제4항이 토초세액 전액을 양도소득세에서 공제하지 않도록 규정한 것은 조세법률주의상의 실질과세의 원칙에 반한다.(92헌바 49·52, 1994. 7. 29.)

는 것은 재산권보장조항과 평등권조항에 위배될 여지가 있음.

50%의 단일비례세로 규정된 토지초과이득세의 세율은 헌법상 재산권보장조항과 평등권조항에 위배되어 위헌이라고 본 헌법재판소 결정⁶⁾ 이후 2단계 누진세율(1,000만원 이하 30%, 1,000만원 초과 50%)로 개정할 바 있음.

넷째, 개정안은 유휴토지의 지가 하락 시 이월공제 규정을 두고 있지 않아 유휴토지에 대한 과세로 인해 자산의 원본이 손실될 우려가 있음.

헌법재판소는 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 위반된다고 판시한 바 있음.

문 의 처

02)6788-5157

6) 토지초과이득세는 그 계층의 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.(92헌바 49·52, 1994. 7. 29.)

※ 신·구조문대비표

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 <u>가격 안정을 도모함으로써</u> 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- ----- ----- <u>가격 안정과 효율적인 토지이용을 도모함으로써</u> ----- ----- -----.
제5조(과세구분 및 세액) ① (생략) ② 토지에 대한 종합부동산세의 세액은 제14조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 토지분 종합합산세액과 같은 조 제4항부터 제6항까지의 규정에 따른 토지분 별도합산세액을 <u>합한 금액으로</u> 한다.	제5조(과세구분 및 세액) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- <u>합한 금액에 제14조의2에 따른 토지초과이득에 대한 세액을 가산한 금액으로</u> -----.
<신설>	제14조의2(토지초과이득 중과) ① 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상인 토지로서 토지의 소유자가 그 이용을 일정기간 동안 방치하거나 본래의 용도로 사용하지 않는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지(이하 “유헴토지”라 한다)의 경우에는 제2항에 따른 금액을 해당 토지분 종합합산세액 또는 토지분 별도합산세액에 가산한다. 다만, 해당 유

	<u>휴토지를 취득한 날부터 1년이 경과하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</u> 1. <u>개인이 소유하는 토지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지</u> 가. <u>주거용 건축물로서 상시 주거용으로 사용하지 아니하고 휴양, 피서, 위락 등의 용도로 사용하는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지</u> 나. <u>건축물의 부속토지(임대에 쓰이고 있는 토지를 포함한다)로서 건축물의 면적 등을 참작하여 대통령령으로 정하는 기준면적을 초과하는 토지</u> 다. <u>「농지법」 등 법령을 위반하여 취득한 토지로서 대통령령으로 정하는 토지</u> 라. <u>축산업을 경영하지 아니하는 자가 소유하는 목장용지 또는 축산업을 경영하는 자가 소유하는 목장용지로서 축산용토지의 기준면적을 초과하는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지</u> 마. <u>임야의 소유자, 소재지, 이용상황, 보유기간 및 면적 등을 고려하여 거주 또는 사업 등과 직접 관련이 없는 임야로서 대</u>
--	---

	<u>통령령으로 정하는 토지</u> <u>바. 운동장, 경기장 등 체육시설용 토지로서 그 면적 및 시설 등을 참작하여 대통령령으로 정하는 기준을 벗어나는 토지</u> <u>2. 법인이 소유하는 토지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지</u> <u>가. 법령에서 규정된 업무 등 대통령령으로 정하는 법인의 고유 업무에 정당한 사유 없이 직접 사용하지 아니하는 토지</u> <u>나. 제1호나목부터 바목까지에 준하는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지</u> <u>3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지</u> <u>② 과세기준일 현재 해당 유희토지의 공시가격에서 직전 3년 동안의 평균 공시가격(이하 이 항에서 “평균 공시가격”이라 한다)을 차감한 금액에서 다음 각 호의 금액을 공제하여 토지초과이득을 산출한 후 산출된 그 금액의 100분에 50에 상당하는 금액</u> <u>1. 해당 유희토지의 평균 공시가격에 다음 각 목 중 높은 율을 적용하여 계산한 금액</u> <u>가. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제19조에 따라 국토교</u>
--	--

	<u>통부장관이 조사하여 공표하는</u> <u>대통령령으로 정하는 전국평균</u> <u>지가변동률</u> 나. 「은행법」에 따라 인가를 받 <u>은 은행 중 전국을 영업지역으</u> <u>로 하는 은행이 적용하는 예금</u> <u>금리를 참작하여 대통령령으로</u> <u>정하는 이자율</u> 2. 유희토지를 개량하기 위해 소요된 <u>비용이나 자본적 지출비용 등 대</u> <u>통령령으로 정하는 비용</u> ③ <u>토지초과이득의 계산방법 등 그</u> <u>밖에 필요한 사항은 대통령령으로</u> <u>정한다.</u>
--	--