



제413회 국회(임시회)
제1차 기획재정위원회

소득세법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈비사업용 토지의 예외 요건 완화를 위한 상향 입법〉
■ 강준현의원 대표발의(의안번호 제26322호)

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	3
IV . 입법의 재정영향	10

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 강준현의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 1. 19.

다. 회 부 일 : 2024. 1. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에선 양도소득에 대해서는 세액 산정 시 각 과세표준 구간별 기준 초과액마다 부과되는 세율이 일반세율보다 10%씩 높음. 단, 비사업용 토지로 보지 않는 토지에서 발생하는 양도소득에 대해서는 예외적으로 양도소득세율이 아닌 일반세율을 적용하고 있음.

시행령에 세부적으로 규정된 비사업용 토지로 보지 않는 요건 중 하나는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 사업인정고시일로부터 5년 이전에 취득한 토지로 명시되어 있음.

하지만 공공주택이나 도시 및 주거환경 정비 등 공익적 목적의 토지주택 사업 수행을 위해 토지 등을 양도한 경우에 대해 양도소득이라는 이유로 일반세율보다도 높은 세율을 적용하는 것은 양도 취지에 비해 다소 과하다는 지적이 제기되고 있음.

또한 시행령을 통해 예외적으로 일반세율을 적용받을 수 있도록 비사업용 토지 예외 조건을 규정하고 있으나, 2006년 이전이거나 사업인정고시일로부터 5년 이전에 취득한 토지여야 하는 등 부합해야 하는

요건 역시 장벽이 높다는 문제가 제기되는 실정임.

따라서 부동산시장에서 계속되는 과열 및 투기 양상을 공공의 영역에서 적절히 제어할 수 있는 역량이 보다 강화되고, 그러한 제도로의 유입 요인도 강화할 필요성이 제기되고 있음.

이에 시행령에 규정된 비사업용 토지의 예외 요건을 법률로 상향해 규정하고, 공익사업토지법 등에 따라 공익적 목적을 띠고 양도한 토지 등에서 발생한 양도세에 대해선 일반세율이 적용될 수 있도록 하고자 함. 또한 공익목적으로 환수되는 토지의 인정 범위를 넓혀주기 위해 취득일 요건을 완화하되, 이해충돌의 소지를 방지해야 하는 점을 고려해 그 기간을 2년으로 명시하고자 함.

Ⅲ. 검토의견

1. 비사업용 토지의 예외 요건 완화를 위한 상향 입법

현 행	개정안
□ 양도소득세 중과 대상 비사업용 토지의 예외 범위(제104조의3) ○ 토지 취득 후 법률에 따라 사용이 금지된 토지 ○ 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우 □ 소득세법 시행령(제168조의14제3항) ○ 직계존속 또는 배우자가 8년 이상 일정한 토지소재지에 거주하면서 직접 경작한 농지·임야 및 목장용지로서 이를 해당 직계존속 또는 해당 배우자로부터 상속·증여받은 토지(단 도시지역 내 토지 제외) ○ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 및 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 다음 어느 하나에 해당하는 토지 - 사업인정고시일이 2006년 12월 31일 이전인 토지 - 취득일이 사업인정고시일부터 5년 이전인 토지 ○ 다음 어느 하나에 해당하는 농지 - 종중이 소유한 농지(2005년 12월 31일 이전 취득) - 상속에 의하여 취득한 농지로서 상속 개시일부터 5년 이내 양도하는 농지	□ 비사업용 토지 예외 요건 상향 입법 및 요건 완화 ○ 토지 취득 후 법률에 따라 사용이 금지된 토지 ○ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이나 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 다음 어느 하나에 해당하는 토지 - 사업인정고시일이 2006년 12월 31일 이전인 토지 - 취득일이 사업인정고시일부터 2년 이전인 토지 ○ 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 토지

- 개정안은 현재 대통령령에서 규정하고 있는 비사업용 토지의 예외 요건 중 하나인 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이나 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지에 관한 내용을 법률에 상향 규정하면서, 취득일 기준을 사업인정고시일부터 5년 이전에서 사업인정고시일부터 2년 이전으로 완화하여 규정하려는 것임.
- 현행법은 비사업용 토지를 양도하는 경우 과세표준 구간별로 일반세율보다 10%p씩 높은 소득세율을 적용하도록 규정하고 있으며, 중과세율이 적용되는 비사업용 토지의 범위에 대하여 해당 토지를 소유하는 기간 중 대통령령으로 정하는 기간 동안 다음 어느 하나에 해당하는 토지라고 규정하면서도, 토지 취득 후 법률에 따른 사용 금지나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있어 비사업용 토지에 해당하게 된 경우에는 비사업용 토지로 보지 아니할 수 있다고 규정함(제104조, 제104조의3).

[비사업용 토지에 대한 양도소득세율]

양도소득 과세표준	일반 토지	비사업용토지
~ 1,400만원	6%	16%
1,400만원 ~ 5,000만원	15%	25%
5,000만원 ~ 8,800만원	24%	34%
8,800만원 ~ 1억5천만원	35%	45%
1억5천만원 ~ 3억원	38%	48%
3억원 ~ 5억원	40%	50%
5억원 ~ 10억원	42%	52%
10억원 ~	45%	55%

[비사업용 토지의 범위]

- 농지
 - 소유자가 농지 소재지에 거주하지 않거나 자경하지 아니하는 농지
 - 도시지역에 있는 농지
- 임야(단, 다음은 제외)
 - 산림유전자원보호림 등 산림의 보호·육성을 위하여 필요한 임야
 - 임야소재지 거주자가 소유한 임야
 - 거주·사업과 직접 관련이 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 임야
- 목장용지
 - 농지 축산업 경영자가 소유한 목장용지로서 축산용 토지의 기준면적을 초과하거나 도시지역에 있는 것
 - 축산업을 경영하지 아니하는 자가 소유하는 토지
- 농지, 임야, 목장용지 외의 토지(단, 다음은 제외)
 - 재산세 비과세·면제 토지
 - 재산세 별도합산과세대상·분리과세대상 토지
 - 거주·사업과 직접 관련이 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 토지
- 주택 정착 면적에 일정 배율을 곱한 면적을 초과하는 주택부속토지
- 주거용 건축물로서 별장으로 사용하는 건축물의 부속토지
- 그 밖에 거주자의 거주 또는 사업과 직접 관련이 없다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 토지

□ 비사업용 토지의 예외 요건에 대한 위임 규정에 따라 「소득세법 시행령」은 직계존속 또는 배우자가 8년 이상 일정한 토지소재지에 거주하면서 직접 경작한 농지·임야 및 목장용지로서 이를 해당 직계존속 또는 해당 배우자로부터 상속·증여받은 토지, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 및 그 밖의 법률에 따라 협의매수 또는 수용되는 토지로서 사업인정고시일이 2006

년 12월 31일 이전이거나 취득일이 사업인정고시일부터 5년 이전인 토지¹⁾ 등을 비사업용 토지의 예외로 규정하고 있음.

□ 우선 관련 내용을 법률에 상향하여 직접 규정하고자 하는 개정안의 내용에 대하여 검토하면,

법률에서 모든 개별·구체적인 사항을 규정하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 감안할 때, 본질적인 내용은 법률에 담고 집행 등의 세부적 내용을 하위법령에 위임하는 것이 법기술적으로 효율적이기는 하나, 국민의 재산권 행사 및 납부의무의 변동에 직접적으로 영향을 미치는 과세요건·과세기준 등에 관하여는 가능한 한 법률에서 직접 규정하는 것이 바람직할 것임.

토지를 실수요에 따라 사용하지 않고 재산증식수단의 투기적 성격으로 보유한 경우에 대하여 중과세하겠다는 현행법의 취지를 고려할 때, 그 예외로 보는 사유 역시 법에서 최대한 명확히 규정할 필요가 있다 할 것이므로, 관련 내용을 상향 입법하고자 하는 개정안의 내용은 타당한 것으로 보임.

□ 다음으로 취득일 기준을 사업인정고시일부터 5년 이전에서 2년 이전으로 완화하여 규정함으로써, 양도소득세율이 중과되는 비사업용 토지의 범위를 축소하고자 하는 내용에 대하여는 개정안은 다음과 같은 점에서 긍정적인 입법취지를 인정할 수 있을 것으로 보임.

첫째, 비사업용 토지에 해당되는 토지라 하더라도 공익사업으로 수

1) 2021년 5월 「소득세법 시행령」 개정 전에는 그 요건이 취득일이 사업인정고시일부터 2년 이전인 토지였으나, 이후 시행령이 개정되어 취득일이 사업인정고시일부터 5년 이전인 토지로 요건이 강화됨.

용·협의취득 되는 것은 토지소유자의 의지와 상관없는 부득이한 양도라는 점을 고려할 필요가 있을 것임.

공익적 목적의 사업을 위하여 양도한 것임에도 불구하고 취득일이 얼마 지나지 않았다는 이유로 양도소득세가 중과세된다는 점에서, 공익목적으로 환수되는 경우에 대한 사업용토지의 인정범위를 확대하는 개정안은 타당성을 일부 인정할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 공익사업시행자 등에게 토지등을 수용·협의취득의 방식으로 양도하는 경우 발생하는 소득에 대한 양도소득세 감면 특례를 규정하고 있는 「조세특례제한법」 제77조²⁾는 동 특례에 대한 적용대상을 사업인정고시일로부터 2년 이전에 취득한 토지로 규정하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

공익사업으로 수용·협의취득 되는 경우에 대한 양도소득세 과세특례(「조세특례제한법」 제77조)와 비사업용 토지에 대한 예외 범위(「소득세법」 제104조의3)에서 해당 토지의 취득일을 제한하고 있는 목적은 모두 피수용자가 개발계획을 인지하고 지가상승 차익을 얻기 위해 토지를 취득한 소위 ‘투기적 소유자’인 경우에 대한 세

2) 제77조(공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소득으로서 해당 토지등이 속한 사업지역에 대한 사업인정고시일(사업인정고시일 전에 양도하는 경우에는 양도일)부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지등을 2026년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100분의 10[토지등의 양도대금을 대통령령으로 정하는 채권으로 받는 부분에 대해서는 100분의 15로 하되, 「공공주택 특별법」 등 대통령령으로 정하는 법률에 따라 협의매수 또는 수용됨으로써 발생하는 소득으로서 대통령령으로 정하는 방법으로 해당 채권을 3년 이상의 만기까지 보유하기로 특약을 체결하는 경우에는 100분의 30(만기가 5년 이상인 경우에는 100분의 40)]에 상당하는 세액을 감면한다.

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 같은 법에 따른 사업시행자에게 양도함으로써 발생하는 소득
3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이나 그 밖의 법률에 따른 토지등의 수용으로 인하여 발생하는 소득

제혜택을 배제하고자 하는 것으로, 그 입법취지가 유사하다는 점을 감안할 때 해당 기한을 동일하게 설정하는 것이 논리정합적인 측면이 있음.

□ 다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 비록 공익사업으로 인해 수용·협의취득되는 토지라 하더라도 그 본질은 토지를 실수요에 따라 사용하지 않고 재산증식의 수단으로 활용한 비사업용 토지라는 점을 감안할 필요가 있음.

수용은 자산이 유상으로 사실상 이전되는 양도에 해당하는 점이 명백하다는 점을 감안할 때, 일반 양도와 수용의 경우를 다르게 취급하지 않는다고 해서 차별이 존재한다고 볼 수 없다는 점³⁾을 고려할 필요가 있음.

특히 취득시점을 완화하는 경우 개발사업 진행 직전에 토지를 투기목적으로 취득한 경우까지 비사업용 토지 중과에서 제외된다는 비판이 제기될 가능성이 있음.

둘째, 논리정합적인 측면에서 공익사업으로 수용·협의취득 되는 경우에 대한 양도소득세 과세특례(「조세특례제한법」 제77조)의 취득일 요건과 통일하는 것이 타당하나, 동 조문에 대한 2023 조세특례 심층평가 과정에서 다음과 같은 이유로 사업인정고시일로부터 2년 이전 취득이라는 요건을 강화할 필요가 있다는 의견이 제출되

3) 헌법재판소, 2010헌바134, 2011.10.25.

있다는 점은 참고할 필요가 있을 것임.

2019~2020년 수도권에서 시행된 7개 택지개발사업에서의 필지별 보유기간 분포를 확인한 결과 전체 14,198필지 중 약 10.6%에 해당하는 1,518필지는 보유기간이 5년 이내로 나타났으며, 해당 택지개발사업에 대한 논의가 3~5년 이전부터 논의되었다는 점을 고려할 때, 취득일로부터 사업인정고시일이 5년이 경과하지 아니한 자들은 투기적 소유자로 의심할 수 있으므로 사업인정고시일로부터 2년 이전 취득이라는 요건을 사업인정고시일로부터 5년 이전 취득으로 강화할 필요가 있다는 것임.

V. 입법의 재정영향

- 국회예산정책처는 개정안으로 인해 소득세의 세수가 감소할 것으로 예상되지만, 세수효과 추계를 위해 필요한 비사업용 토지에서 제외될 토지의 현재 및 향후 양도건수와 양도소득금액, 결정세액 및 사업인정고시일과 취득일 등에 관한 자료를 파악하기 어려워 추계에 한계가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5154