

의안번호	2218174
의 퇴 인	윤종오 의원
회 답 일	2026. 5. 8.
추계번호	26F2006

토지초과이득세법안

【비용추계서 미첨부 사유서】

I. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)	주요내용
1	제3조 과세대상	토지초과이득세는 유희토지등으로부터 발생한 토지초과이득에 대하여 부과
2	제4조 납세의무자	납세의무자는 공부상 소유자인 개인 또는 법인
3	제5조 비과세·감면	- 다음에 해당하는 경우 토지초과이득세 비과세 - 국가·지방자치단체 및 외국정부가 소유하는 토지 - 대통령령으로 정하는 도로·철도·항만·하천·제방·구거·유지·사적지 및 묘지 - 개발부담금이 부과되는 토지 - 한국토지주택공사 토지은행사업으로 비축한 비축대상토지 - 다음에 해당하는 경우 토지초과이득세 50% 감면 - 토지개발 또는 주택공급에 관한 업무를 수행하는 공공기관, 지방공기업 및 공기업의 개발사업용 토지 - 공익사업용 토지
4	제6조 과세기간	토지초과이득세 과세기간은 3년으로 하여 과세기간이 개시되는 연도의 1월 1일부터 과세기간이 종료되는 연도의 12월 31일까지의 토지초과이득에 대하여 부과
5	제8조 개인소유토지중 유희토지등의 범위	- 개인이 소유하는 토지로 토지초과이득세의 과세대상이 되는 유희토지등은 다음의 어느 하나에 해당하는 토지 - 공장용 건축물의 부속토지, 교육·훈련 등을 위한 연수원용 토지, 별장용 건축물 부속토지 등 건축물용 토지 - 전·답 및 과수원 등 농지, 목장용지, 임야 - 운동장·경기장 등 체육시설용 토지, 주차장용 토지 - 염전·광천지, 광업용 토지, 골프장용 토지, 임대용 토지 등 - 토지는 개별공시지가, 건축물은 시가표준액을 가액으로 함
6	제9조 법인소유토지중 유희토지등의 범위	법인이 소유하는 토지로 토지초과이득세의 과세대상이 되는 유희토지등은 법인의 고유업무에 정당한 사유없이 직접 사용하지 아니하는 토지
7	제10조 세액의 계산	- 토지초과이득세는 과세표준에 세율을 적용하여 산출세액을 계산하며 공제 및 가산세 적용 후 총결정세액을 계산 - 총결정세액 = (과세표준×세율) - 공제액 + 가산세
8	제11조 과세표준	- 토지초과이득세의 과세표준은 지가상승액에서 공제 및 기본공제를 한 금액으로 함 - 과세표준 = (과세기간 종료일 개별공시지가 - 과세기간 개시일 개별공시지가) - 공제 (해당 과세기간의 정상지가상승분, 개량비 등) - 기본공제

9	제12조 기본공제	○ 토지초과이득세의 과세표준 계산 시 해당 과세기간의 토지초과이득에서 기본공제(1,500만원)
10	제13조 세율	○ 토지초과이득세 세율 - 과세표준 3천만원 이하: 과세표준의 30% - 과세표준 3천만원 초과: 900만원 + 3천만원을 초과하는 금액의 50%

II. 미첨부 근거 규정 및 상세 사유

1. 근거 규정

연번	조·항(조제목)	미첨부 근거 규정
1	제3조 과세대상	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
2	제4조 납세의무자	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
3	제5조 비과세·감면	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
4	제6조 과세기간	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
5	제8조 개인소유토지중 유희토지등의 범위	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
6	제9조 법인소유토지중 유희토지등의 범위	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
7	제10조 세액의 계산	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
8	제11조 과세표준	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
9	제12조 기본공제	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
10	제13조 세율	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

2. 상세 사유

- 제정안에 따라 유휴토지 등에서 발생한 토지초과이득에 대해 토지초과이득세를 부과함으로써 재정수입이 순증가할 것으로 예상됨
 - 현행 토지보유자에게는 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세를 과세하고 있으며, 전국 또는 지역별로 개인이 보유한 토지의 합산공시가격을 기준으로 과세
 - 제정안은 유휴토지 등에서 발생한 토지초과이득에 대해 토지초과이득세를 추가 과세함으로써 현행 토지 보유세 이외에 추가적인 재정수입 예상됨
 - 제정안에 따라 토지초과이득세의 도입으로 인한 세수증가 규모를 추계하기 위해서는 향후 유휴토지의 초과이득 규모를 추정할 수 있는 자료가 필요함
 - 유휴토지(필지 단위)의 연도별 토지초과이득세 도입으로 인한 세수효과는 다음의 산식으로 계산

$$\text{세수효과} = \sum_i (\text{과세표준}_i^{①} \times \text{세율}_i^{②} - \text{세액공제}_i^{③} + \text{가산세}_i^{④})$$

- ① 과세표준_i = 지가상승액_i - 정상지가상승분_i - 개량비 등_i - 기본공제(1,500만원)
 - 지가상승액: 과세기간 종료일¹⁾의 공시지가 - 과세기간 개시일의 공시지가
 - 정상지가상승분: $\text{Max}\{\text{전국평균지가변동률}, \text{이자율}\}^{2)}$
 - 개량비 등: 유휴토지에 대한 대통령령으로 정하는 개량비 및 자본지출액

② 세율_i : (과세표준 3,000만원 이하) 30%, (초과) 50%의 초과누진세율

③ 세액공제_i: 납부기간(12월) 이전 10월에 과세표준 신고시 납부세액 10% 공제

④ 가산세_i: 법인의 유휴토지 명세서 제출 불이행시 납부세액 10% 가산

- (舊)토지초과이득세는 1989년 제정되어 1994년 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 동년 12월에 개정을 거쳤으며, 1998년에 폐지
 - 1989년 조세부담 형평과 지가 안정, 토지의 효율적 이용 등을 목적으로 유휴토지에서 발생하는 토지초과이득 환수하기 위해 제정

1) 과세기간은 3년으로, 과세기간 시작일은 과세기간이 개시되는 연도의 1월 1일, 과세기간 종료일은 과세기간이 종료되는 연도의 12월 31일을 기준으로 하며, 과세기간 종료일의 공시지가는 하루 뒤인 이듬해 1월 1일 기준 공시지가를 기준으로 함

2) 단, 전국평균지가변동률은 국토교통부에서 고시하고, 이자율은 예금금리 등을 감안하여 대통령령으로 정하며, 둘 중 큰 비율의 30%에 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있음

- 각종개발사업 혹은 기타 사회경제적 요인으로 유희토지 등의 가격 상승으로 인하여 토지소유자가 얻는 토지초과이익을 조세로 환수
- 1994년 7월 헌법재판소의 (舊) 「토지초과이득세법」 제10조 등에 대한 헌법불합치 결정³⁾, 동년 12월 위헌적 규정에 대하여 개정
 - (舊) 「토지초과이득세법」 은 과세기준인 토지초과이득의 산정근거인 기준시가에 관하여 시행령에 위임⁴⁾하고 있다는 점에서 조세법률주의 위반
 - 토지초과이득의 계측수단의 구조적인 미비로 토지초과이득세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세가 되어 국민의 재산권을 부당하게 침해할 소지가 존재
 - ※ 개별토지의 지가조사 업무에 대한 비전문성 지적
 - (舊) 「토지초과이득세법」 상 지가변동상황에 대한 보충규정이 없어 과세기간중 지가의 상승하락이 반복될 경우, 실질적인 토지초과이득이 없음에도 세 부담이 발생하여 사유재산권 보장 취지에 위반
 - 토지초과이득세의 세율이 고율의 단일비례세율(50%)인 경우 가공이득에 대한 과세가 되어 원본잠식의 가능성 존재
 - 양도소득세와 과세대상의 일부가 중복되며 목적이 유사하여 양도소득세의 예납적 성격에도 불구하고, 세액을 양도소득세에서 공제하지 않도록 규정한 것은 실질과세 원칙에 위배
- 1998년 12월 존치의 필요성 약화 등을 이유로 폐지
 - 부동산실명제 실시, 토지종합전산망 가동 등 부동산 투기를 방지하기 위한 여타 제도적 장치 마련
 - 전국의 토지가격이 지속적으로 하향 안정세를 보여 동법의 존치 필요성 약화

[표] 토지초과이득세 과세인원 및 징수실적: 1991~1993년

(단위: 억원)

	결정세액				환급 등 ¹⁾ (B)	징수실적 (A-B)
	1991	1992	1993	계(A)		
세액	4,629	341	9,477	14,447	3,629	10,818
인원	23,381	4,103	94,147	121,631	21,911	99,720

주: 1) 지가미달 등으로 인한 환급 등
자료: 국세통계연보 각 연도

3) 92헌바49(1994.7.29.)

4) 토지초과이득은 지가상승액에서 정상지가상승분, 개량비 등을 차감한 값으로, 1994년 7월 이전 지가 상승액은 과세기간 종료일과 개시일의 기준시가의 차이로 규정

- 향후 유휴토지 해당여부, 과세표준 추정에 필요한 유휴토지의 초과이득 규모 등을 합리적으로 예측할 수 없어 토지초과이득세 도입으로 인한 세수효과를 추계하는데 한계가 있음
- 유휴토지의 여부를 결정하는 기준이 소유자 유형별(개인, 법인), 용도별로 상이하며, 비과세 및 감면 조항이 적용되고, 동일 용도 내에서도 면적 등 상세한 규정은 시행령으로 위임하여 유휴토지의 규모 및 토지의 가격 등을 추정하는 것이 불가능

[표 5] 「토지초과이득세법안」의 유휴토지: 개인 및 법인별

소유자	내용	
개인 (안 제8조)	· 대통령령에서 정하는 면적을 초과하는 공장용 건축물의 부속토지 · 대통령령에서 정하는 면적을 초과하는 연수원용 토지 · 별장 등 비상시주거용 건축물의 부속토지 · 대통령령에서 정하는 면적 또는 건축물의 가액비율을 초과하는 건축물 또는 무허가건축물의 부속토지 · 도시지역에 속해있거나 자경농지 이외의 전·답·과수원 · 대통령령에서 정하는 면적을 초과하거나 도시지역에 속하는 등의 목장용지 · 대통령령으로 정하는 임야 · 대통령령으로 정하는 면적 또는 시설기준을 벗어난 체육시설용 토지 · 대통령령으로 정하는 면적을 초과하는 등의 주차장용 토지 · 대통령령으로 정하는 토지가액 대비 수입금액 비율을 미달하는 염전 및 광천지 · 광업권 설정 이후 3년간 생산실적이 없거나 대통령령으로 정하는 면적을 초과하는 광업용 토지 · 건축물이 정착되어 있지 않는 임대토지 · 나지·하치장·골재채취장·예비군훈련장용 토지 및 기타 대통령령으로 정한 토지가액 대비 수입금액의 비율을 미달하는 토지	
법인 (안 제9조)	· 법인의 고유업무*에 정당한 사유없이 직접 사용하지 아니하는 토지 ※ 법령에 규정되어 있거나 행정관청으로부터 허가·인가 등을 받은 업무 또는 법인등기부상 목적사업으로 정한 업무 · 상기한 개인소유의 유휴토지 규정 중에 해당하는 토지 · 도시지역에 속해있거나 대통령령으로 정한 농지 · 대통령령으로 정한 기준 이외의 임야 · 주차장 및 골프장업을 주업으로 하지 않는 자가 소유한 주차장업용, 골프장용 토지 등	
비과세·감면 (안 제5조)	비과세	· 국가, 지방정부 및 외국 정부 소유토지 · 대통령령으로 정하는 도로, 철도, 항만, 하천, 제방 등 · 개발부담금이 부과되는 토지 · 한국토지주택공사의 토지은행사업 비축대상 토지
	감면 (50%)	· 대통령령으로 정한 공공기관 및 지방공기업 등의 개발사업용 토지 · 대통령령으로 정한 공익사업을 위한 토지

- 이상의 논의를 통해 살펴본 바와 같이, 제정안에 따른 수입 증가액을 합리적으로 추계하는 것은 불가능하므로 제정안은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항제3호의 비용추계서 미첨부 사유에 해당함

Ⅲ. 부대의견

- 없음

Ⅳ. 작성자

- 성명

국회예산정책처	분석관	과장
세제분석2과	신미정	백경엽

- 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
신미정	02-6788-4837	mjshin@assembly.go.kr