

10. 비업무용 토지제도 개선방안

자료제공 : 대한상공회의소

이 자료는 대한상공회의소가 지난 4월 16일 기업의 경쟁력 강화를 위한 법인의 비업무용 부동산 중과(취득세) 제도 개선을 위해 개최한 공청회의 주제발표문입니다.

<편집자주>

권 강 응 행정자치부 세제과장

I. 배 경

- 법인의 비업무용토지에 대한 중과세제도(2%→15%)는 토지가 재산증식의 목적으로 투기 대상이 되던 '78년부터 시행되어 그동안 부동산투기억제 등에 많은 기여를 해왔으나
- 최근 IMF체제로 인한 경제 여건의 악화와 기업의 경영활동 위축등 전반적인 경기침체를 맞아, 이 제도가 오히려 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 기업의 구조조정애 걸림돌이 된다는 문제가 제기되고 있어, 지방세계 지원차원에서 법인의 비업무용토지에 대한 중과세제도를 조정할 필요성이 대두됨
- 이에 따라 비업무용토지에 대한 판정유예기간을 대폭 연장하고 판정기준도 완화하는 등 비업무용토지 중과세제도를 획기적으로 개선하여 기업의 구조조정을 원활하게 하고 경제의 활성화에 기여하도록 빠른 시일안에 폭넓은 의견을 수렴한 후 입법화 하여 시행에 들어갈 계획으로 추진하고 있음.

II. 비업무용토지제도의 도입과 변천

1. 비업무용토지제도의 신설

가. 도입배경('73. 4. 1)

- 60년대 노동집약적 수출산업구조에서 70년대의 중화학공업육성 정책 추진을 위해서 기업의 재무구조 건전화 필요성 대두
- 1969년 토지붐으로 인한 자금동원 곤란으로 생산 자금의 확보필요
- 1971년 세계 자본시장 붕괴로 기업공개 촉진 및 기업체질 개선 필요성 제기

나. 내용

- 취득후 6월내 정당한 사유없이 고유업무에 직접 사용하지 않는 토지에 대하여 재산세 표준세율을 1000분의 4, 제한세율을 1000분의 30으로 함

2. 비업무용토지제도의 변천

가. 1974. 1. 14 개정

- 대통령 긴급조치로 세율조정
- 취득세율을 15%로, 재산세의 세율은 1000분의 50으로 대폭 인상

나. 1974년말 개정

- 긴급조치의 내용을 지방세법령에 입법화
- 부동산 매매업은 수입금액이 20%, 임대업은 수입금액이 5%미달시 비업무용으로 보도록 강화
- 공장용토지의 유예기간을 2년으로 연장
- 채권보전용 토지 및 비영리법인의 수익용은 제외

다. 1975년말 개정

- 부동산매매 및 임대점용 부동산에 대한 수입금 비율계산방법을 규정
- 채권보전용 토지는 5년간만 제외하도록 개정

라. 1977. 9. 20 개정

- 비영리법인의 유예기간을 1년으로 완화

마. 1978년말 개정

- 재자산세 세율을 강화(5%→보유기간에 따라 차등)
 - ※ 3년이하 : 5%, 3년초과 : 7%, 5년 초과: 8% 7년 초과: 9%, 10년 초과: 10%
- 부동산매매 및 임대업의 수입비율 상향조정 : 20%(5%)→40%(10%)
- 금융기관의 채권보전용토지 유예기간 단축 : 5년→2년 6월
- 건물부속토지범위의 축소: 10배→7배
 - ※ 1970년대 중반의 부동산 관련조치
 - 1975년 토지급고 창설(1979년 한국토지개발공사 진신)
 - 1976. 12. 22 자산재평가법을 개정하여 비업무용 토지의 재평가 금지
 - 1978년 성업공사 기능 확대(1990. 5. 8 조치시 비업무용 부동산 매입기능 부여)
 - 1978. 8. 8 부동산투기억제 및 지가안정 종합대책 시행

바. 1979년말 개정

- 주택건설용 토지의 유예기간을 2년간으로 하는 규정 신설

사. 1981년말 개정

- 고유업무의 범위를 ①법인등기부상의 목적사업 및 ②행정관청으로부터 인허가를 받은 사업으로 정함
- 비업무용의 유예기간을 6월→1년으로 연장
- 부동산 매매용 토지는 유예기간을 3년으로 정함
 - ※ 1980년 제2차 토지법에 대한 관련조치
 - 1980. 9. 27 기업의 비업무용 토지에 대한 제2차 강제처분조치
 - 80. 11. 4 토지공사가 비업무용토지 매입 후 대금은 토지채권 발행
 - 1982년말 기업의 강제처분조치 종료로 다시 토지 매입이 왕성하므로
 - 1982. 7. 22 금융기관여신운용 규정에 비업무용 규제도입

아. 1984. 4. 6 개정

- 매매용으로 취득 후 1년경과 3년 이내에 매매용외의 용도로 용도변경시 비업무용 중과

자. 1986년말 개정

- 토지과다보유세 도입에 따라 비업무용 토지에 대한 재산세 중과세제도 폐지(88. 1. 1시행)
- 재산세에서 규정하고 있던 비업무용 규정을 취득세로 옮겨서 규정하면서 현행체제로 전면개편
 - 매매업·임대업, 농업, 산림업, 축산업을 주업으로 사용하는 경우만 인정

- 건축물은 용도지역별 배율, 공장은 입지기준면적에 따라 적용
- 공유수면 매립지 및 주택건설용 토지는 4년간 제외
- 농·수·축협외의 사업용 토지는 2년간 제외
 - ※ 1988년 제3차 토지법으로 인한 관련 조치
 - 1989년말 종합토지세제 도입
 - 1989. 12 토지초과이득세법 신설등 토지공개념 도입
 - 1990. 5. 8 비업무용토지 강제처분정책 실시

차. 1990. 6. 29 개정

- 매매용 토지의 유예기간을 3년에서 1년으로 조정
- 임대업의 임대수입금 비율을 5%→7%로 조정
- 비영리법인의 수익사업도 3년 평균 수입금이 7% 이상인 경우만 제외
- 부동산 소유를 고유업무로 하는 법인이 법령의 인정 범위 안에서 소유하는 토지는 비업무용에서 제외

카. 1991년말 개정

- 축산의 범위에 말·노새·친칠라 등을 포함
- 기숙사·사택 등의 부속토지를 7배 범위로 정함
- 종업원 체육시설용 토지도 취득 후 1년간 유예기간 인정
- 연부취득중인 토지의 유예기간도 공장은 2년, 주택건설용은 4년으로 함
- 공유수면 매립지의 유예기간은 직접 매립여부에 관계없이 모두 4년으로 함

타. 1993년말 개정

- 임대업의 수입금 기준을 7%에서 3%로 조정
- 비영리법인의 인정범위를 시행령 제79조의 비영리법인으로 한정

파. 1994년말 개정

- 비업무용토지의 정의 재정리, 5년내에 매각하거나 방치한 토지 추가
- 유예기간을 공장은 3년으로 통일하고, 비영리법인 및 대형점 3년, 화물터미널 및 창고는 2년으로 함

- 비영리법인의 경우 경비조달 목적으로 매각한 토지는 비업무용에서 제외
- 채석장용 토지, 연차계획으로 건축중인 공장용 토지 제외

하. 1995년말 개정

- 노인복지시설용 토지의 유예기간을 3년으로 연장
- 중과대상에서 제외할 토지 추가
 - 건설기술용역업법인이 용역대가로 취득하는 토지
 - 경기장운영법인의 축구장 및 야구장용 토지
 - 종업원에게 임대하는 사택용 토지
- 비영리 법인의 수익사업 범위를 법인세법에 의한 수익사업으로 정의

거. 1996년말 개정

- 건축공사 진행기간은 “정당한 사유”로 인정하는 근거규정 마련
- 유예기간 3년 적용대상 토지를 농수축산물 판매장용 토지에서 “구·판시시설용 토지”로 확대
- 유예기간 2년 적용대상에 “집배송단지와 집배송센터” 및 “인삼협동조합의 사업용 토지”를 추가
- 고유업무의 범위에서 “행정관청의 인·허가를 받은 업무”를 삭제하고, “등기부상 목적사업 (행정관청의 인·허가 등을 요하는 사업은 인·허가 등을 받은 경우에 한한다)”으로 개정
- 임대주택업자의 임대주택용 부속토지는 주업 여부와 관계없이 비업무용에서 제외
- 비업무용 제외대상에 “영유아보육시설용 토지”와 “대덕연구단지내의 원형지”를 추가

너. 1997. 10. 1 개정

- 유통시설의 유예기간을 2년→3년을 연장하고, 유통시설의 범위를 대규모점포, 정기시장, 집배송센터, 공동집배송단지, 체인사업, 상점가, 전문상가단지 등으로 확대
- 농·수·축산물 구·판사업용 토지의 범위에 관계법령 명시 명확화
- 관광단지 조성용 토지에 대한 유예기간(3년) 신설
- 21층 이상 대규모 건축물 건축용 토지에 대한 유예기간(3년) 신설
- 조경업법인이 취득하는 기준면적이내의 농지는 비업무용에서 제외
- 광업권이 설정된 토지는 비업무용에서 제외

Ⅲ. 주요 개선내용

1. 비업무용판정 유예기간 연장

현재까지 법인이 토지를 취득하면 원칙적으로 토지취득일부터 1년이내에 고유업무에 사용하지 않으면 비업무용 토지로 보던 유예기간을 2년으로 연장하고, 기타 예외의 유예기간을 적용하던 업종에 대해서도 그 기간을 조정하여, 부동산 취득후 토지 이용에 필요한 준비기간을 충분히 부여하므로써 본의 아니게 비업무용 토지가 되는 불이익을 해소토록 함.

현행	개정(안)
<p>〈일반적인 유예기간〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법인이 토지를 취득한 날부터 1년이내에 고유업무에 사용하지 않으면 비업무용 토지가 됨 <p>〈예외적인 유예기간〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 채권을 보전하거나 행사할 목적으로 취득한 토지로서 다음에 정하는 기간내에 매각하지 아니하면 비업무용 토지가 됨. • 금융기관 : 2년 6월 • 일반법인 : 1년 • 공사비, 건설기술용역의 대가로 양수 받은 토지 : 2년 	<ul style="list-style-type: none"> • 유예기간을 2년으로 연장 • ----- • ----- • ----- • ----- • 금융기관 ----- 모두 3년으로 연장 • 일반법인 ----- • 3년으로 연장

※ 공장용토지와 사회간접자본시설용 토지의 유예기간이 국세는 5년이나, 취득세는 3년으로 규정하는 이유

- ① 취득세는 거래세로서 취득행위에 대하여 과세하는 1회성 세금이지만 법인세는 매년 과세하는 세금으로서 과세할 때마다 비업무용 여부를 판단하는 보유세적 성격을 가지고 있어서 법적용 방법 등에 차이가 있으며
- ② 취득세는 부과권의 제척기간이 취득일부터 5년간이며, 비업무용 토지에 대한 중과세 추징대상도 취득후 5년이내에 비업무용 토지가 되는 경우로 규정되어 있으므로 5년이 경과한 후에 비업무용 토지가 되더라도 취득세는 중과세 추징할 수 없는 근본적인 문제점이 있으므로 취득세의 유예기간을 5년으로 연장하는 것은 조세성격상 불가능함.
- ③ 유예기간을 3년으로 하더라도 취득세는 3년내에 착공만 하면 비업무용에서 제외되지

만 법인세는 건축후 사업을 개시하여야 사업을 추진하다가 착공하지 못한 경우에는
정당한 사유가 있으면 비업무용에서 제외될 수 있고

- ④ 연차계획을 수립하여 장기간에 걸쳐 공장을 건설하는 경우에도 비업무용에서 제외될 수 있는 근거를 마련(법인세에서는 이러한 규정이 없음)하고 있으므로 법인세 규정에 비하여 결코 불리한 조항은 아님

2. 주업인정기준 대폭 완화

축산업·농업·산림업·부동산매매업 및 부동산 임대업 등은 법인등기부상 고유업무로 정해져 있다고 하더라도 주업이 아닌 경우에는 비업무용 토지로 간주하였으나, 부동산 매매업을 제외하고는 주업 판단기준을 폐지하는 등 비업무용 판정기준을 완화하여 제조업을 하는 법인이라 하더라도 등기부상 목적사업으로 “농업”이 있으면서 농작물을 경작하고 있다면 당해 농지에 대해서는 비업무용 토지에서 제외토록 한 것임.

현 행	개 정 (안)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부동산 매매업 <ul style="list-style-type: none"> -주업인 경우에만 업무용으로 인정 ◦ 부동산 임대업 <ul style="list-style-type: none"> -주업의 기준을 충족하고, 연간 임대수입이 토지가액의 3% 이상인 경우에만 업무용으로 인정 -건축물 연면적의 50%이상을 직접 사용하고 나머지를 임대하는 경우 업무용으로 인정 ◦ 축산업, 농업, 산림업 <ul style="list-style-type: none"> -주업인 경우에 한해 업무용으로 인정 -농지 취득후 1년내에 공장 용지 등으로 지목변경하여 사용하는 조경수식재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부동산 매매업 <ul style="list-style-type: none"> -현행과 같이 주업기준 존치 ◦ 부동산 임대업 <ul style="list-style-type: none"> -주업 및 임대수입요건을 폐지 ※ 부동산 임대업을 목적사업으로 하는 법인이 임대용으로 사용하면 모두 업무용으로 인정 ◦ 축산업, 농업, 산림업 <ul style="list-style-type: none"> -주업과 관계없이 목적사업에 사용하면 업무용으로 인정. 다만, 다음과 같은 일정기준은 충족해야 함

<p>용토지에 한해 업무용으로 인정</p>	<p>① 임야는 도시계획구역 밖에 있는 보전임지로서 영림계획에 따라 시업을 하는 경우와 동 영림계획상 조림면적의 100분의 1이내의 묘표장용 토지</p> <p>② 농경지는 취득후 3년간 평균수입금액이 부동산가액의 1%를 초과하는 토지. 다만, 시지역은 개발제한구역과 녹지지역에 한함</p> <p>③ 목장용지는 가축사육두수별 기준면적 범위내에서 업무용으로 인정(시지역은 개발제한구역과 녹지지역에 한함)</p>
-------------------------	---

3. 나대지에 대한 업무용 판단기준 구체화

주차장, 차고, 주기장, 정비장 등 지상에 건축물이 없는 상태로 법인의 목적사업에 사용되는 토지는 일정한 기준이 없어 업무용 여부를 구분하는데 어려움이 있었으나 그 기준을 업종별로 구체화하여 비업무용토지여부를 합리적으로 판단하도록 함

〈기준면적 산정기준 신설〉

현 행	개 정 (안)
<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주차장, 차고, 주기장, 정비장용 토지 업무용 인정기준 신설 예) 차고용토지 : 최저보유차고 면적기준의 1.5배 등 ◦ 체육시설용토지, 골프장용토지, 예비군 훈련장용토지, 청소년수련시설, 노인복지시설, 야적장·적치장·하치장·염전용토지 등 기준면적 신설

<1년간수입금액이 토지가격의 1%를 초과하면 비업무용에서 제외하는 규정 신설>

현 행	개 정 (안)
<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 광천지·쓰레기수집 및 처리장용 토지 ◦ 자동차 또는 중장비의 운전·정비학원용 토지 ◦ 블록, 석물, 토관, 벽돌, 콘크리트 제품 및 용기에 제조장용 토지. ◦ 농업에 관한 과정을 교습하는 학원용 토지

4. 업무용토지 인정범위 확대

예) ◦ 건축물의 부속토지는 건축물의 바닥면적에 용도지역별 배율(주거지역 5배, 상업지역 3배, 공업지역 4배, 녹지지역 7배)을 곱하여 계산하는 것이 원칙이나, 고층 건물의 경우는 건축물의 연면적에 용적율을 곱하여 계산하는 방법으로 부속토지 면적을 산출하고 있음.

◦ 용적율의 적용방법은 건축물 연면적을 용적율로 나눈후 1.2를 곱하여 계산하여 왔으나 앞으로는 3을 곱해서 계산하도록 하므로서 부속토지 인정범위를 확대 하였음.

(현행) 용적율이 1,500%이하인 상업지역의 경우 건축물의 바닥면적이 1,000㎡라고 한다면 37.5층 이상의 건물이어야 배율적용 기준면적과 같게 되지만

· 용적율적용 : $(1,000\text{㎡} \times 37.5\text{층}) \div 15(1,500\%) \times 1.2 = 3,000\text{㎡}$

· 배율적용 : $1,000\text{㎡} \times 3\text{배} = 3,000\text{㎡}$

(개선 후) 15층 이상의 건물이면 용적율을 적용하는 것이 유리하게 됨

· $(1,000\text{㎡} \times 15\text{층}) \div 15 \times 3 = 3,000\text{㎡}$

현 행	개 정 (안)
<ul style="list-style-type: none"> • 지상정착물의 부속토지 인정범위가 용도지역별 적용배율과 건축물 연면적을 용적률로 나누어 1.2배를 곱한 면적중 큰 면적을 기준면적으로 함 • 비영리법인이 고유목적사업에 필요한 경비를 마련하기 위하여 사용하는 수익사업용 토지는 3년간 연평균 수입이 토지가액의 3%이상이 되는 경우에 업무용으로 인정함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 용적율을 적용하여 계산하는 경우 건축물 연면적을 용적률로 나누어 3배를 곱하여 산출하도록 기준면적을 대폭 확대 인정함. • 연평균 수입이 토지가액의 1% 이상이면 업무용으로 인정함

5. 기업의 재무구조개선등을 지원하기 위한 업무용 범위 확대

기업의 금융부채상환 등 재무구조개선을 목적으로 매각하는 토지를 비업무용에서 제외하고, 공유수면매립·아파트형공장 건축 등 정상적인 경영활동으로 인하여 취득·분양하는 토지는 모두 업무용으로 인정하여 업무용토지의 범위를 대폭 확대함.

〈재무구조개선 또는 구조조정 토지의 제외대상 신설〉

현 행	개 정 (안)
<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> • 산업정책 심의회에서 합리화대상으로 지정한 기업이 심의기준에 따라 매각하는 토지 • 기업이 경영합리화를 위하여 기업을 분할 또는 합병하거나 양수도 방식으로 소유권을 이전하는 토지 • 기업이 금융부채 상환을 위하여 금융기관의 동의를 받아 매각하는 토지 • 민사소송법·국세징수법·지방세법 등에 의하여 경매 또는 공매되는 토지 • 성업공사에 매각하거나 매각을 의뢰한 토지 • 비영리법인이 목적사업경비에 사용할 목적으로 토지를 증여받은 후 취득일부부터 3년 이내에 매각하는 토지

〈정상적인 경영활동으로 인정하는 토지〉

현 행	개 정 (안)
<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법령의 규정에 의하여 공유수면을 매립하여 분양하는 토지. ◦ 아파트형공장을 건설하거나 건설업을 목적사업으로 하는 법인이 건축하여 분양하는 토지 ◦ 사업의 인·허가 등 법령의 규정에 따라 의무적으로 확보하도록 되어 있는 최소면적의 1.5배 이내의 토지 ◦ 주택건설사업 등으로 인하여 발생한 잔여지로서 총 사업면적 5%이내에 해당하는 토지

6. 유예기간내에는 사용여부에 관계없이 비업무용토지에서 제외토록 명정

토지를 취득한 후 유예기간내에 고유업무에 일정기간 사용했다라도 그후 사용하지 않은 기간의 합계가 1년을 초과(직접 사용한 날을 합한 기간이 2년을 초과하는 토지 제외)하게 되면 비업무용으로 보던 것을 앞으로는 유예기간내에는 사용여부를 불문하고 비업무용으로 보지 않도록 함

현 행	개 정 (안)
<신 설>	◦ 당해 토지의 유예기간(2년, 3년, 4년 등)이 경과하지 아니한 토지

7. 유예기간 기산일 적용의 예외규정 신설

법인이 토지를 취득한 후에 사용이 금지된 토지 등은 비업무용 토지에서 제외한다고 막연히 규정되어 있어 금지가 해제된 후의 유예기간 계산등에 혼란이 있으므로 이를 명확히 하고, 연부로 취득하는 토지의 경우에도 유예기간의 기산일이 매 연부금지급일로 각각 하여

야 하는지 또는 사용승락일로 하는지에 대한 문제가 있으므로 이의 기산일을 최종 취득일로 하여 비업무용토지 판정기준을 명확히 함.

현 행	개 정 (안)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관계법령에 의하여 사용이 금지된 토지는 비업무용 토지에서 제외 <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 연부로 취득하는 토지는 최종잔금지급 이전이라도 사용승락일부터 유예기간을 기산함 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관계법령에 의하여 사용이 금지된 경우에는 금지가 해제된 날부터 새로이 유예기간을 기산토록 함 ◦ 건축허가와 관련하여 공공공지로 제공한 경우에는 공공공지로 제공이 끝나는 날부터 유예기간을 기산함 ◦ 지상정착물이 소실되거나 무너진 경우에는 소실되거나 무너진 날부터 유예기간을 기산함 ◦ 소유권에 관한 소송으로 법원에 의하여 사용이 금지된 경우에는 확정판결이 있는 날부터 유예기간을 기산함 ◦ 토지구획정리사업으로 인한 경우에는 건축이 가능하게 된 날부터 유예기간을 기산함 ◦ 연부로 취득하는 토지는 사용승락일과 관계없이 최종 잔금지급일(취득일)부터 유예기간을 기산함

8. 비업무용토지의 해석기준 명확화

법인의 비업무용토지를 판정함에 있어서 소유자와 사용인이 다른 경우등에 대하여 과세권자와 납세의무자간에 해석상 이견이 노출되던 규정에 대해 판정기준을 명확히 하여 해석상 다툼이 없도록 함

현 행	개 정 (안)
<p>◦ 석유류제조업자가 주유소 등을 임대하여 사용하는 경우는 비업무용에서 제외</p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p>◦ 건축공사 중인 경우는 정당한 사유가 있는 것으로 봄</p> <p style="text-align: center;"><신 설></p>	<p>◦ 백화점, 시장, 석유류판매업 등은 임차인이 백화점이나 주유소용 건축물을 임차하여 당해용도로 계속 사용하더라도 목적사업에 직접 사용하는 것으로 보도함</p> <p>◦ 건축물은 원칙적으로 적법하게 건축된 것만을 인정하되, 재산세가 과세되고 있거나 공장등록증을 교부받은 건축물은 건축물의 범위에 포함함</p> <p>◦ 유예기간종료일 현재 건축공사에 착공한 때에는 목적사업에 직접 사용하지 못한 정당한 사유가 있는 것으로 보며, 정당한 사유없이 공사중단 기간이 1년을 초과하는 경우는 그러하지 아니함.</p> <p>◦ 법인이라 함은 관계법령에 의하여 설립 등기를 함으로써 법인격을 취득한 단체로 한정하고, 법인격없는 사단·재단은 법인으로 보지 아니하도록 명확히 함.</p>

V. 결 론

- 이상에서 설명한 것과 같이 지금까지는 법인이 토지를 취득한 후 1년내에 정당한 사유없이 고유업무에 사용하지 않으면 비업무용으로 보아 취득세를 증과세(일반세율 7.5배)하였으나 준비기간에 해당하는 유예기간을 2년으로 연장하여 기업의 부담을 덜어주었고
- 축산업, 산림업, 부동산매매업 및 부동산임대업용 토지는 당해 법인의 주업이 아닌 경우에는 무조건 비업무용으로 간주하여 증과세하였으나 부동산매매업을 제외하고는 주업요건을 모두 폐지하여 법인등기부상의 목적사업에 사용하는 토지는 모두 업무용토지로 보도록 하는 등 법인의 기업활동을 최대한 지원한다는 취지에서 금번 개정안을 마련하였음.