

윤주진 자유기업원 정책전문위원

주소: 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층

TEL : 02-3774-5000 / fax : 0502-797-5058 / E-mail : cfemaster@cfe.org

토지거래허가제 ‘핀셋 규제’ 도입, 부작용 완화·위험 거래 방지 이중 효과

- 인적 대상과 용도, 지목을 특정해서 토지거래허가제 정밀 적용 가능...역올한 피해자 감소 기대
- 외국인 부동산 투기 따른 안보상 위험, 경제 질서 왜곡 등을 차단하기 위해 논의되기 시작한 개정법안
- 시장교란 부추기는 허위신고 처벌 대폭 강화, ‘가짜매물’ 피해 줄 것으로 예상

자유기업원은 매주 주요 경제 관련 법안을 선정하여 그 내용과 처리 과정, 관련된 주요 인물의 정보와 발언, 법안의 내용에 대한 시장경제 관점에서의 평가를 담은 분석 보고서를 발행하고 있습니다.

들어가며

일부 토지에 대해서는 소유권, 지상권을 이전 또는 설정하는 계약(예약 포함)을 체결하거나, 허가 받은 사항을 변경하고자 하는 경우, 관할 관청의 허가를 받도록 하는 토지거래허가 제도는 가장 대표적인 부동산 직접 규제라고 할 수 있다. 대부분 부동산 투기, 시장 과열을 방지하기 위해 거래를 까다롭게 하기 위한 규제로, 1979년 최초 도입됐다.

토지거래허가제는 오랫동안 ‘위헌’ 논란에 휩싸였다. 사유재산권을 정면으로 제약하기 때문이다. 그러나 헌법재판소는 반복해서 토지거래허가구제 자체는 합헌으로 보고 있다. 기본권의 본질적인 침해에는 해당되지 않는다는 이유에서다. 그럼에도 불구하고 토지거래허가제가 투기와 무관한 다수 선량한 국민의 토지 거래까지 강도높게 제약한다는 부작용 지적이 계속되자, 21대 국회에서 관련 법을 개정했다. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 ‘개정 부동산신고거래법’)이다. 이른바 ‘핀셋 규제’ 방식으로 토지거래허가 대상이 되는 토지나 거래 당사자를 규정하도록 한 행정 효율화에 해당된다.

아울러, 불공정 투기를 조장하는 허위 부동산 거래 신고 등에 대해서는 처벌을 강화해 시장 혼란을 최소화하는 내용을 반영해, 부동산 시장 안정에도 기여했다는 평가를 받는다.

주요 내용

① 토지거래허가제에 ‘핀셋 규제’ 가능 조항 도입

법 개정 전

국토교통부장관, 시·도지사는 국토 이용 및 관리 계획의 원활한 수립·집행, 합리적 토지 이용 등을 위해 투기 성행, 가격 급등 지역(또는 우려 지역)에 대해 5년 이내 기간을 정해 토지거래허가구역으로 지정할 수 있음

개정 및 추가 사항

이 경우 국토교통부장관, 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **허가대상자(외국인 등 포함), 허가대상 용도와 지목 등을 특정**하여 허가구역을 지정할 수 있으며 그 사항을 공고해야 함 (제10조 1항 및 3항)

본 개정 사항에 따라, 국토부장관과 시도지사가 공고한 허가대상자, 허가대상 용도와 지목에 해당되지 않는 토지거래에 대해서는 별도로 허가를 받지 않아도 된다는 규정도 함께 신설됐다. (제11조 2항 1호 및 2호)

② 허위 부동산 거래 신고에 대한 처벌 규정 도입

법 개정 전	개정 및 추가 사항
별도 규정 없음	부당하게 재물이나 재산상 이득을 취득하거나 제3자로 하여금 이를 취득하게 할 목적으로 체결하지도 않은 계약을 신고하거나 거짓으로 계약 해제를 신고하는 경우 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 에 처함

③ 거래가격 허위 신고 행위 과태료 상향

법 개정 전	개정 및 추가 사항
각종 부동산 거래 허위신고 시 해당 부동산등의 취득가액의 100분의 5 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과	각종 부동산 거래 허위신고 시 해당 부동산등의 취득가액의 100분의 10 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과

법률안 개정 과정과 처리 현황

실은 본 법안이 여러 의원들에 의해 발의된 배경에는 특정 외국인에 의한 부동산 투기와 시장 교란에 대한 우려가 작용했다. 외국인, 특히 중국인들에 의한 '부동산 쇼핑'이 가격 급등의 원인으로 지목됐기 때문이다. 주요 법안 발의 의원들의 제안 내용을 살펴보면 다음과 같다.

발의 의원	제안이유 일부 발취
김상희	최근 수도권 집값 상승과 투기성 부동산 매입 등이 사회적 문제가 됨에 따라, 외국인에 의한 주택시장 교란행위와 다량 매입에 대한 우려의 목소리가 제기되고 있음.
김승수	수도권을 중심으로 외국인이 국내 부동산을 집중 매수하는 일명 '부동산 쇼핑' 사례가 늘어남에 따라 외국인의 투기성 부동산 취득에 대한 우려가 제기되고 있음.
신영대	군사시설 외에도 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설의 인근 지역에 대해서도 외국인등의 토지거래 허가제를 도입하여야 한다는 지적이 있음.
이종배	외국인등의 투기성 토지 매수 및 난개발로부터 국토를 효과적으로 보호하기 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 경관의 보전관리 및 형성을 위하여 지정되는 '경관지구'도 외국인등의 토지거래 허가 대상구역에 포함할 필요가 있음.
전용기	세계적으로 외국인에 의한 핵심지역 내 투기성 부동산 매입은 해당국 부동산 시장의 가격 상승을 이끌어냄에 따라 내국인의 삶의 질 저하를 야기하는 등 심각한 사회 문제로 비화되고 있음
태영호	중국 등 외국은 우리나라와 달리 외국인의 토지거래를 엄격히 제한하고 있으나 우리나라의 경우 외국인의 토지거래를 군사시설보호구역, 생태·경관보전지역 등의 경우만 제외하고는 토지취득의 제한이 거의 없음.
홍석준	최근 외국인의 국내 부동산 취득이 증가하고 있고, 특히 중국 국적자의 국내 아파트 등 주거용 부동산 취득이 급격히 증가하고 있음. 이로 인해 국내 부동산 가격 불안 및 정부 부동산 정책의 효과에 부정적 영향을 미치고 있음.

이와 관련해 2023년 2월 17일 열린 국토위 소관 소위원회인 국토교통위원회회의에서 상호주의를 주제로 논의가 진행됐다. 상호주의란 국가 간에 등가인 것을 교환하거나 동일한 행동을 취하는 주의로 외교의 기본적인 원리 중 하나이다.

부동산 거래와 관련해서 상호주의가 논란이 된 이유는, 일부 국가에서 외국인에 대해 토지 등 부동산 소유권이나 거래 자유를 인정하지 않기 때문이다. 예컨대 A국에 거주하는 한국인은 부동산 등을 취득하지 못하는데도 불구하고, A국적 외국인은 한국에서 부동산을 취득, 거래할 수 있도록 한 것은 불평등하다는 문제의식이다. 특히 사회주의 경제 질서를 채택하고 있는 중국이 이슈로 떠올랐다. 상대적으로 국내 거주 중인 중국인의 숫자가 월등히 많을 뿐더러, 막대한 경제력을 가진 중국 부호가 국내 부동산을 ‘싸쓸이’한다는 지적이 계속해서 제기됐기 때문이다.

문제는 구체적인 입법 방안이었다. 현행 법령에서도 제7조를 통해 상호주의 원칙을 반영하고 있으나 임의 조항에 해당된다. 이를 의무 조항으로 개정하자는 발의안에 대해서 정부는 난색을 표했다.

상호주의를 직접적으로 (의무) 적용하기가 어려운 측면이 있습니다.

“ 왜냐하면 전 세계에 있는 모든 나라에 실제로 적용을 하려면 모든 나라들에 대한 토지의 취득 관계, 이 분야에 대해서 전부 다 파악을 해 가지고 일일이 다 적용을 해야 되는데 이것은 사실은 좀 어려운 측면이 있기 때문에 이번에 이것을 의무화하게 되면 실제로 적용하는 데도 굉장히 어려운 측면이 있을 것 같습니다. ”

그래서 이종배 의원안처럼 토지거래허가구역 같은 것을 지정을 할 때 거기에다가 허가 대상자라든지 용도라든지 이런 부분들을 특정해서 할 수 있도록 한다면 특별히 우려되는 지역에 대해서는 외국인을 포함해서 제도를 운영을 할 수 있다고 생각합니다.

- 국토교통부제1차관 이원재 -

즉, 토지거래허가구역을 지정해 사전 허가를 받도록 하고, 그 대상으로 외국인을 포함시키면 충분히 외국인에 의한 부동산 투기를 사전에 방지할 수 있다고 본 것이다. 모든 외국인의 토지 거래에 대해 상호주의를 의무적으로 적용하도록 하는 것보다, 국토부장관이나 시도지사의 판단 하에 사전 허가가 필요한 경우에 한하여 상호주의 원칙을 반영할 수 있도록 우회한 것으로 해석된다.

개정 부동산신고거래법은 국토교통위원회와 법제사법위원회, 본회의 과정에서 모두 ‘무쟁점 법안’으로 원활하게 통과됐다. 심지어 2023년 3월 28일 열린 본회의에서 본 법안은 재석 199인 중 199인 전원의 찬성에 의해 가결됐다.

법안 평가

1 더 정밀해진 토지거래허가제… 규제 미적용 따른 혜택 확대 전망

개정 부동산거래신고법에 따라 토지거래허가구역을 외국인을 포함한 허가 대상자와 용도, 지목 별로 지정할 수 있도록 함으로써, 대상에서 제외되는 계약 당사자가 늘어날 가능성이 점쳐진다.

사실상 부동산 투기나 시장과열과는 무관한 토지의 계약 당사자 입장에서, 단지 구획상 토지거래허가구역에 포함돼 있다는 이유만으로 과도하게 재산권이 제약되는 부작용이 있었다. 주민들의 토지거래허가제 반발이 많고, 지역 특성상 부분적으로 투기 관련성이 있는 경우, 개정 부동산거래신고법이 요긴하게 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

국토부는 향후 ‘법인(기획부동산)’ 또는 ‘외국인’ 등으로 허가대상자를 특정하거나, ‘주택이 포함된 토지,’ ‘임야’ 등으로 허가 대상 용도나 지목을 특정하여 공고하는 등의 예를 들어 개정 법안의 취지를 설명했다.

아울러, 외국인의 토지(주택) 구입에 따른 안보상의 우려가 높은 경우에는, 외국인을 특정하여 토지거래허가를 받도록 할 수 있다. 특수 공공기관이나 군 부대, 국민 안전 관련 핵심 시설 인근에 일부 외국인이 의도적으로 부동산을 구매, 기밀 탈취와 같은 목적으로 해당 부지를 활용할 수 있다는 점을 고려했을 때 본 법안이 사전 방지책이 될 수 있을 것으로 전망된다. 이 경우, 자국민의 경제적 권리 침해는 최소화할 수 있게 된다.

2 시세 왜곡하는 허위 신고 차단 효과

국내 부동산 시장에서 ‘실거래가’ 정보가 거래에 미치는 영향은 상당히 크다. 실거래가를 기준으로 매물 시세를 책정하거나 매매 의사를 판단하기 때문이다. 그런데 부동산 시세를 인위적으로 올리기 위해, 체결되지 않은 계약을 허위로 신고하여 이른바 ‘신고가 갱신’이 된 것처럼 왜곡하는 시장 교란 행위가 발생해 이에 대한 방지책 필요성이 꾸준히 제기돼 왔다.

기존에는 이러한 허위 신고행위에 대해서 과태료 3천 만원을 부과했다. 허위 신고로 얻는 부당한 시세차익에 비해서 그 액수가 훨씬 적다면, 적발을 감수하고 허위신고를 할 개연성이 높아지는 것이다. 이에 개정 부동산거래신고법은 3년 이하의 징역 처벌 조항을 신설함으로써, 허위 신고에 따른 처벌의 강도를 대폭 높였다. 자칫하면 징역형에 처해질 위험이 있기 때문에 허위신고에 따른 리스크가 커진 셈이다.

아울러 실제와 다른 거래 가격을 신고하는 이른바 업·다운 계약 행위에 대한 과태료 상한액을 해당 부동산등 취득가액의 100분의 5에서 100분의 10으로 상향했다. 거래가격 허위신고 행위 역시 감소할 것으로 예상된다.