

# 14. 主要土地制度의 改善方向에 關한 討論會(Ⅱ)

主 催 : 國土開發研究院

지난 4월 27일 국토개발연구원이 주최한 주요토지제도의 개선방향에 관한 공청회 내용을 I·II차에 걸쳐 게재합니다. 〈편집자주〉

## 개발이익환수제 확대방안

曹 宇 鉉(건설부토지국장)

### 목 차

1. 검토의 개경
2. 현행 개발부담금제도의 개요 및 운영실태
  - 가. 제도의 목적
  - 나. 제도의 내용
  - 다. 개발부담금 부과·징수 현황
3. 현행 개발부담금제도의 문제점
4. 현행 개발부담금제도의 개선방안
5. 예상 문제점과 대책

## 1. 검토의 배경

- 토지에서 발생하는 개발이익을 환수하기 위하여 개발부담금제도와 토지초과이득세제도를 시행하고 있으나
  - 개발부담금은 1천평이상(도시계획구역은 500평)의 대규모사업에 대하여 사업기간 동안의 이익만을 환수하고, 토초세는 부과당시의 유희토지에 대해서만 부과하고 있기 때문에
  - 용도변경으로 인한 지가상승분을 환수하지 못하고 있음
- 또한 현재 행정규제완화의 일환으로 추진되고 있는 토지이용에 대한 규제가 완화될 경우 부동산투기와 단기적인 지가상승이 우려되는바
  - 이를 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않을 경우에는 토지이용규제완화가 불가능하게 될 수도 있음
- 장기적으로 볼때 개발부담금제도는 토지이용을 직접 규제하는 것이 아니라 토지개발에 따른 이익의 일부를 환수하는 제도라는 점에서 계속 발전시켜 나갈 필요가 있음

## 2. 현행 개발부담금제도의 개요 및 운용실적

### 가. 제도의 목적

- 각종 토지개발사업의 시행으로 발생하는 개발이익을 환수하여 부동산투기를 방지하고 그 재원으로 낙후지역개발과 토지비축에 활용

### 나. 제도의 내용

- 개별부담금 부과대상 사업
  - 택지개발사업, 공업단지조성사업등 28개 유형의 사업으로서 인가된 면적이 1천평(도시계획구역은 500평)이상인 사업
- 개발부담금 산정방법
  - 개발이익의 50%(개발이익은 사업 완료시점의 지가에서 착수시점의 지가와 개발비용, 정상지가상승분을 뺀 금액)

○ 부과·징수

- 사업완료후 3일이내에 부과하고 부과일부터 6개월 이내 납부(물납과 1년 범위내의 연납 또는 분납 인정)

다. 개발부담금 부과·징수 현황(90. 3. 2~93. 2누계)

○ 부과대상사업 현황

전 체	6대도시	기타지역
1억 5,348만평 (3,840건)	2,025(13%) (918)	1억 3,323(87%) (2,922)

○ 부과·징수 현황 : 부과(1,603건, 3,439억원), 징수(969건 1,744억원)

**3. 현행 개발부담금제도의 문제점**

- 개발부담금은 사업인가일부터 준공일까지 동안에 발생한 개발이익에 대해서만 부과하고 있어 그 전에 용도지역변경으로 발생하는 이익은 환수하지 못함.

※ 용도변경의 경우 지가상승정도(90. 1.1과 92.1.1의 지가차이분석)

	비도시→도시	도시(보전→개발)	비도시(보전→개발)
(용도변경만)	2.5배	2	2.45
(용도변경+개발)	3.5배	2.7	4.2

- 개발부담금 부과대상사업이 도시계획구역은 500평이상, 그 외의 지역은 1천평 이상으로 일률적으로 되어 있어
  - 개발이익의 발생정도가 고려되지 않아 형평에 어긋나고
  - 용도변경으로 인한 이익을 충분히 환수하지 못할 우려가 있음
- 개발부담금은 절토·성토 등 물리적인 토지개발에 대해서만 부과하고 건축물등의 건축으로 지목이 변경(예 : 잡종지→대지)되는 경우는 부과대상에서 제외
  - 현재 건축행위로 인한 지목변경에 대해서는 착수취득세를 부과하고 있으나 과세시 가표준액으로 부과하여 환수효과가 미흡

※ 지목변경에 따른 지가비교(서초구 사례)

지목변경	과세시가표준액	공시지가
학교용지→대	21.4만원/m <sup>2</sup> →35만원	91만원→226만원

#### 4. 개발부담금제도의 개선방안

○ 용도지역변경으로 인한 개발이익을 환수하기 위하여

－ 토지취득시점(이 법시행전에 취득한 경우는 이 법시행일)부터 개발부담금을 부과

※ 개발사업시행자는 용도변경전에 토지를 취득할 것이므로 토지취득시점부터 부과.  
단, 도중에 토지를 양도하는 경우는 양도소득세로 환수

○ 개발이익의 철저한 환수와 부과의 형평을 기하기 위하여

－ 개발이익의 정도에 따라 6대도시는 200평이상,

－ 기타 도시계획구역은 300평이상,

－ 비도시계획구역은 현행과 같이 1천평이상으로 함.

※ 지역별 평균 개발이익

6대도시	시·읍·군·도	비도시지역
68천원/평	42(62%)	12(18%)

※ 부과대상을 확대할 경우 매년 약 40만평이 부과대상에 추가되어 100~200억원정도의 개발이익 추가환수 추정

구분	계	200~299	300~499	500평이상
6대도시	403만평	2.4	2.7	398
기타도시	1,690	19.8	36.1	1,634

○ 이와 동시에 건축으로 인한 지가변경도 개발부담금 부과대상에 추가

## 5. 예상 문제점과 대책

- 1) 용도지역변경에 토지를 취득하는 경우는 용도변경으로 인한 이익을 환수하지 못하는 것 아닌가?

A(용도변경)	B(취득)	B(개발착수)	개발완료
개발이익①	개발이익②	개발이익③	

→ A의 개발이익①은 양도소득세로 환수하고 B가 얻은 개발이익 ②와 ③은 개발부담금으로 환수

※ 양도소득세도 공시지가를 기준으로 과세하고 있고 세율도 40~60%

- 2) 이 법시행전부터 소유하고 있던 토지는 소급부과하는 것 아닌가?

→ 그러한 토지에 대해서는 이 법시행일을 취득시점으로 인정하여 소급부과가 되지 않도록 할 계획임.

- 3) 미실현이익에 대한 조세저항과 개발손실에 대한 보상요구가 거세지지 않겠는가?

→ • 이 개정내용은 용도변경이 있을 경우 토지보유단계에서 부담금을 부과하는 것이 아니라

• 용도변경후 개발사업을 시행하였을 경우 개발토지에 한하여 지가상승분의 일부를 환수하는 것이므로

• 미실현이익에 대해 부과하는 것은 아니며, 따라서 개발손실에 대한 보상요구가 거세질 우려는 없다고 봄

- 4) 용도변경지역 주변의 지가상승분을 환수하지 못한다면 형평에 어긋나는 것 아닌가?

→ 주변지역도 개발사업을 시행할 경우, 법개정전부터 소유하던 토지는 법시행일부터, 개정정후 취득한 토지는 취득일부터 부과되게 되므로 결국 주변지의 지가상승분도 환수하게 됨.

- 5) 개발사업이 위축되어 적정한 토지이용이 저해되지 않겠는가?

→ • 개정내용대로 할 경우 용도지역변경에 따른 특혜시비를 해소할 수 있게 되어

• 개발사업에 필요한 토지의 용도변경이 용이해 짐으로써 개발사업이 오히려 활성화될 것임.

• 실제로 이 제도시행이후 개발사업이 증가하고 있음.

※ 개발부담금 부과대상사업 추이

구분	90.3~	91	92
건수	393건	1,032	1,403
면적	1,241만평	2,155	2,509

6) 지목변경은 단순한 토지용도의 변경이므로 개발부담금 부과대상으로 할 수 없는 것 아닌가?

→ 광의의 개발개념에는 절토·성토등 물리적인 개발뿐 아니라 토지의 용도의 변경도 포함되는 것이므로 개발부담금 부과 대상임.

# 토지거래허가제의 개선방안

吳 鎭 模(국토개발연구원 연구위원)

## 목 차

### 1. 제도의 개요

### 2. 현 황

가. 토지거래허가구역의 지정현황

나. 토지거래허가의 처리현황

### 3. 토지거래허가제의 문제점

가. 허가구역의 과다지정과 장기화로 토지자원의 효율적배분을 저해

나. 거래규제수단의 다양화로 인한 중복규제

다. 가격심사제를 통한 거래가격의 통제불가능

라. 사후관리의 불가로 제도자체의 실효성을 저하

### 4. 개선방안

가. 거래규제구역 지정 및 규제방법의 개선

나. 심사기준의 합리화

다. 사후관리의 강화등으로 허가제의 실효성 확보

## 1. 제도의 개요

토지거래허가제는 투기가 성행하거나 지가급등이 우려되는 지역을 건설부장관이 규제구역으로 지정하여, 계약체결전에 허가를 받도록 하여 투기적인 토지거래를 방지하고 지가의 안정을 도모하고자 마련된 제도임.

- 행정청은 거래가격의 적정성, 수요자의 적격성, 토지이용 목적의 적합성등을 고려하여 허가여부를 결정함.
- 허가제는 허가를 받지 않은 거래계약의 효력을 부정하므로 토지거래규제의 가장 강력한 수단임.

### ■ 규제구역의 지정

- 건설부장관은 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 성행할 우려가 있고, 또한 지가가 급격히 상승하거나 상승할 우려가 있는 구역에 대하여 5년이내의 기간을 정하여 규제구역으로 지정함.
- 규제구역이 지정되면 토지 등의 거래계약을 하고자 하는 자는 시장, 군수 또는 구청장에게 신청서를 제출하여 서울특별시장, 직할시장 또는 도지사의 허가를 받아야 함.

### ■ 허가의 대상

- 규제구역의 토지에 관한 일정한 권리를 이전 또는 설정하는 계약임
  - 허가를 받아야 하는 권리는 토지의 소유권, 지상권, 임차권, 전세권 및 이들 권리의 취득을 목적으로 하는 권리임.
  - 계약의 내용은 이들 권리를 대가를 받고 이전 또는 설정하는 것임
- 규제구역내에서 일정한 면적을 초과하는 토지에 관한 거래계약임
  - 도시계획구역내는 용도지역별로 81~300평을 초과하는 토지거래임.
  - 도시계획구역밖에서는 이용현황별로 150~600평을 초과하는 토지거래임.

### ■ 허가의 절차

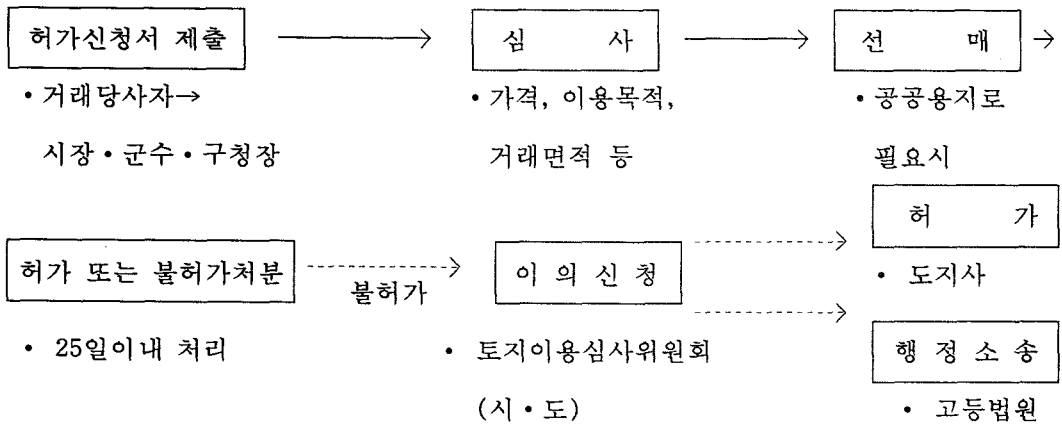
- 허가의 대상이 되는 계약을 체결하고자 하는 당사자는 공동으로 허가신청서를 그



토지의 소재지를 관할하는 시장, 군수 또는 구청장에게 제출함.

- 허가신청서를 받은 시장, 군수, 구청장은 지체없이 필요한 조사를 한뒤 의견서를 첨부하여 도지사에게 송부함.
- 도지사는 허가신청 접수일로부터 25일이내에 허가 또는 불허가처분을 하고 신청인에게 허가증을 교부하거나 불허가처분 사유를 서면으로 통지함.

### <허가의 절차>



### ■ 허가의 기준

도지사는 가격, 이용목적, 면적 등에 대하여 심사하여 허가여부를 결정함.

### <심사의 기준>

구분	심사방법
가격	적정가격(공시지가×120/100+취득관리비)이하 여부
이용목적	○ 실수요자로서 이용목적의 타당성 • 자기의 주거용 택지, 주민의 복지·편익시설용토지 등으로 실제 필요한 토지인지 여부 ○ 다른 계획에의 적합여부 • 국토이용계획, 도시계획 등에 저촉여부 • 공공시설계획, 주변자연환경보전상 적합여부
면적	취득면적이 이용목적에 비추어 적합한지 여부

■ 실효성 확보를 위한 조치

- 효 력 : 허가를 받지 아니하고 체결한 거래계약은 무효임
- 등기이전 : 물권변동을 위한 등기신청은 허가증을 첨부하여야 가능함
- 벌 칙 : 허가없이 계약을 체결하거나 부정한 방법으로 허가받은 자는 2년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에 처함

2. 현 황

가. 토지거래허가구역의 지정현황

- 허가구역은 1985. 8. 5대덕연구단지(27.8km<sup>2</sup>)에 처음 지정된 이래 계속 확대되어 1993. 4월 현재 전국토의 46.5%인 46,107km<sup>2</sup>에 대해 지정되어 있는 실정임.
- 점차 신고구역을 축소하여 규제구역으로 전환해 가는 추세를 보이고 있으며, 특히 인천, 제주지역은 전지역을 규제구역으로 지정하여 관리하고 있음.
- \* 신고구역은 1984년 경기, 충남북지역에서 비롯되어 현재는 전국토의 38%인 37,736km<sup>2</sup>에 대해 지정되어 있는 실정임.

나. 토지거래허가의 처리현황

- 1992년을 기준으로 할 때 토지거래허가를 받아 이루어진 토지거래는 전체 거래중 건수로는 10%, 면적으로 22%정도임.

〈토지거래허가의 실태〉

	전체(A)	허가(B)	비율(B/A)
건 수	89.2만건	8.9만건	10.5%
면 적	3.6억평	0.8억평	22.0%

- 총허가신청건수중 허가처분된 거래는 94.6%이며, 불허가처분은 5.4%에 불과함.
  - 불허가처분의 사유는 가격의 부적정이 0.2%, 이용목적의 부적합이 3.8%, 거래면적의 부적합이 1.4%로 나타나고 있음.

〈허가 및 불허가처분의 실태〉

	허 가 신 청	허 가	불 허 가
건 수	94,777	89,650	5,120
비 율 (%)	100	94.6	5.4

### 3. 토지거래허가제의 문제점

#### 가. 허가구역의 과다지정과 장기화로 토지자원의 효율적 배분을 저해

- 지가상승과 투기성행으로 규제구역을 계속 확대 함에 따라 허가를 받고 거래하여야 하는 지역이 전국토의 46%에 이르고 있음.
- 거래규제와 같은 직접적인 수단은 최소화하는 것이 바람직하나 규제구역의 지정이 일반화됨에 따라 토지의 효율적 이용을 저해하고 있음.
- 특히 지정기간 만료시(3년)계속적인 투기의 발생을 우려하여 대부분 재지정함에 따라 임시적 조치가 상시화되고 있는 실정임.

\* 재지정현황 : 14,400km중 14,005km<sup>2</sup>(97%)가 재지정됨.

#### 나. 거래규제수단의 다양화로 인한 중복규제

- 토지거래허가제 및 신고제에 의거 투기적 거래를 규제하면서 다른 법에서 그 법의 입법취지를 달성하기 위하여 지목별로 다시 규제하고 있어 거래규제가 중복되고 있음.
  - 농지 : 농지임대차관리법에 의한 농지매매증명제
  - 임야 : 산림법에 의한 임야매매증명제
  - 택지 : 택지소유상한에 관한법률에 의한 택지취득허가제
- 이와 같은 토지거래의 중복규제는 국민불편의 요소로 민원의 대상이 되고 있으며 행정의 과도한 행정수요를 유발하고 있음.

#### 다. 가격심사제를 통한 거래가격의 통제 불가능

- 불허가처분이나 조세상의 불이익을 피하기 위하여 거래금액을 허위로 기재하는 경향

이 있으나 실제 거래가격의 포착이 어려워 가격심사는 실효성이 없는 실정임.

- 이론적으로 볼 때 사인간의 거래는 사적자치의 원칙, 계약자유 원칙에 의거하고, 당사자간 자유의사에 맡겨지기 때문에 가격규제를 하는 것은 모순임.
- 사인간의 거래는 허위가격을 기재하여 허가를 받고 있으나, 법인은 실거래가격을 기재하여야 하기 때문에 필요한 토지의 취득에 애로사항으로 되고 있음.
- 실수요의 심사기준이 구체성이 없고, Positive System으로 과도하게 규제하고 있어 실수요자의 토지취득을 저해하고 있음.
  - 이용목적이 거주용, 농·축산·림·어업용, 주민의 복지편익시설 등에 해당되는 경우에만 실수요자로 인정하고 있음.
  - 특히 농·축산·림·어업을 영위할 목적으로 행하는 토지취득은 허가구역내 거주하는 농어민에게만 허용하므로 규제구역외에 거주하는 실수요자와 농, 임업 등을 주업으로 하는 법인의 토지취득이 봉쇄되어 1차산업의 성장을 저해하고 있음.
  - 국민은 정부가 구체적인 실수요자의 기준을 업무처리지침으로 정하여 운영함에 따라 허가범위에 해당하는지의 여부를 사전에 알지 못하고 있음.
- 토지이용목적이 국토이용계획 및 도시계획 등에 맞지 않는 경우 소요토지를 용도지역이 변경되기 전에 미리 취득하지 못하는 사례가 발생하고 있음.
  - 산림보전 또는 경지지역내 토지를 취득한 후 용도지역을 변경하여 공장용지로 활용코자 하여도 현재의 국토이용계획에 부적합하여 토지취득을 불허함.
  - 이에 따라 용도지역이 개발용도로 변경된 후 비싼 가격으로 매입하여 공장을 설립하여야 하는 어려운 문제를 야기시키고 있음.

#### 라. 사후관리의 부실로 제도자체의 실효성을 저하

- 토지거래허가를 받은 목적대로 이용하지 않고 방치하거나 전매하는 행위를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 않음.
  - 미이용토지를 유희지로 결정하거나 선매할 수 있으나 당해 토지를 협의하여 매수토록 하고 있을 뿐 협의불성입시 실효성있는 강제수단이 없음.
  - 1992. 10 허가받은 54,210건에 대하여 사우이용실태를 조사한 결과 4.5%가 미이용방치(1,897건)되거나 전매(558건)된 것으로 나타나고 있음.
- 무허가 토지거래 및 부정한 거래허가에 대하여 부과하는 벌금액(500만원 이하)이 토지가액에 비해 경미하여 허가제의 실효성 확보가 미흡

#### 4. 개선방안

(기본방향)

- 허가 및 신고구역의 지정기준을 명백히 하고, 중복규제를 해소
- 허가기준을 합리화하여 실수요자의 토지취득에 대한 규제 완화
- 신고 또는 허가후 취득한 토지에 대한 사후관리 강화

##### 가. 거래규제구역 지정 및 규제방법의 개선

- 토지거래허가 및 신고구역의 지정기준이 애매한 것을 구체화하여 꼭 필요한 지역만 허가구역으로 지정

	현 행	개 선
허 가 구 역	투기적 거래가 성행하거나 성행할 우려, 지가가 급격히 상승하거나 상승할 우려	투기적 거래가 성행하거나, 지가가 급격히 상승하는 지역 또는 특별한 사유가 있는 지역
신 고 구 역	투기적 거래가 성행할 우려가 있거나, 지가가 급격히 상승할 우려가 있는 지역	현행과 동일

※ 지가상승율, 거래량증가, 개발사업비실시등 구체적인 기준을 대통령령에 명시

- 토지에 관한 권리중 규제의 실익이 있는 소득권만을 규제

	현 행	개 선
• 규제대상	소유권, 지상권, 전세권, 임차권	소유권에 한정

- 거래규제의 중복해소

- 임야의 경우 임야매매증명으로는 투기적인 거래에 대한 규제가 어려우므로 임야매매증명제 생략
- 농지의 경우도 토지거래허가를 받으면 농지매매증명을 받은 것으로 보는 방안을 농림수산부와 협의

##### 나. 심사기준의 합리화

- 실효성이 없는 가격조사는 폐지(실거래가격의 포착이 사실상 불가능)
- 실수요자 조사기준을 보완하여 실제로 토지를 필요로 하는 실수요자와 토지소유자의 불편을 해소
  - 현 상황 유지 목적(자연환경보전)또는 공공시설이용 목적의 토지거래도 허용

- 공장설립용 토지는 관계법령에 의거 공장설립의 인·허가등을 받으면 국토이용계획 변경전이라도 토지취득을 허용
- ※ 용도지역 내의 행위제한이 negative system으로 변경되기 때문에 공장설립이 가능한 토지가 대폭 확대됨.

**다. 사후관리의 강화등으로 허가제의 실효성 확보**

- 허가를 받아 취득한 토지는 정기 또는 수시로 이용실태를 조사하고 미이용토지는 과태료 부과(200만원)와 함께 조세중과, 선매등 조치
  - 미이용방치토지(2년 이상 방치) : 종합토지세 중과 (세율 : 5%)
  - 미이용전매토지 : 공공기관의 선매 및 양도소득세 중과(세율 : 75%)

**※ 선매대상토지 확대**

현행	개선
공공사업용에 한정	토지수급조정을 위한 비축용토지와 미이용전매토지 포함

- 유희지제도를 개선하여 사후관리 강화
  - 유희지 결정이 신속히 이루어 지도록 지정권을 위임
    - 현행 : 국토이용계획심의회(건설부 설치)심의, 시·도지사 지정
    - 개선 : 토지이용심사위원회(시·도 설치)심의, 시장·군수 결정
  - 유희지에 대한 개발, 이용계획서를 제출하지 않거나 동 계획서대로 이용하지 않은 때에는 공시지가를 기준으로 협의하여 매수
    - 공공용지로 필요한 토지는 협의불성립시 토지이용위원회 재결로 강제 매수
- 토지거래 허가위반에 대한 벌칙 강화
  - 허가, 신고제를 통한 투기방지의 실효성을 확보하기 위하여 일정금액으로 되어있는 벌금형을 토지가액의 일정비율로 강화

구분	현행	개선
허가위반	2년이하 징역 또는 500만원 이하 벌금	2년이하 징역 또는 토지 가액의 30/100이하 벌금
신고위반	6월이하 징역 또는 50만원 이하 벌금	6월이하 징역 또는 토지 가액의 10/100이하 벌금