焦 點

不動産實名制에 따른 問題点 및 對應方案

李 源 俊
〈建國大學校敎授·經濟學博士〉

1. 序 論

不動産政策이 본격화 한것은 1972년 國土利用管理法이 제정된 이후이다. 그 이듬해에는 기업의 非業務用土地에 대한 財産稅 賦課가 실시되었고 1974년에는 奢侈性不動産과 空閑地 및 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅의 重課를 하게 되었다. 그뿐 아니라 與信管理에 있어서 非業務用 不動産取得制限과 處分誘導措置가 나왔고 급기야는 法人의 土地讓渡에 대한 特別附價稅가 신설되었으며 같은 해 不動産投機抑制稅制가 폐지되면서 강도 높은 讓渡所得稅가 신설되었다. 이렇게 不動産市場이 몸살을 앓는 과정에서 1975년에 오일쇼크로 인한 세계적인 Stagflation현상이 일어나자 不動産價格은 연일 상승을 거듭하였다. 이에 맞선 것이 1978년의 不動産綜合對策으로서 8·8措置가 나왔으니 土地去來申告 및 許可制와 不動産仲介業의 申告制가 許可制로 바뀌었고 不動産投機地域告示와 登記申告書類의 補強 등의 對策이 나온 것이다.

이와 같은 강력한 不動産綜合對策은 不動産景氣沈滯를 長期化 하는 원인이 되었으니 이제는 不動産景氣의 活性化對策을 강구하지 않으면 안되었다. 그리하여 1980년대에는 6·26措置(1980), 1·4措置(1981), 5·18措置(1982), 6·28措置(1982) 등의 住宅景氣活性化 措置들을 내놓게 되었다. 그러나 얼어붙었던 不動産市場이 녹아내리면서 1983년에 不動産景氣가 활성화되자 이제는 또 다시 不動産投機抑制措置가 우후죽순처럼 솟아났다. 즉 1983년에 2·16投機抑制政策에 이어 4·15綜合對策 特定地域告示, 12·12住宅投機抑制對策이 나오더니 이듬해에는 土地去來申告制의 실시와 이어 1985년도에는 地方去來許可制가 실시되었으며 그해 5·20不動産投機根絶을 위한 綜合對策이 나왔다. 그러나 86아시안게임과 88서울올림픽대회, 1987년 대통령선거, 1988년 국회의원선거로 남발된 공약들은 또다시 不動産市場을 과열시켰다. 그리하여 1988년도 8·10 不動産綜合對策으로 讓渡所得稅의 強化와 土地去來許可制의 擴大, 官印契約書 使用과 登記의 義務化, 土地公槪念導入의 推進이 제기되었고 그 이듬해에는 긴급 不動産投機抑制對策(89년 2월4일)으로서 檢印契約書의 使用과 投機地域合同調査班 파견 등이 등장하였다.

이어 1989년에는 公示地價制度가 등장하고 土地公槪念의 導入으로 宅地所有上限制와 土地超過利得稅 및 開發利益還收制를 시행하기에 이르렀으나 不動産政策 내지는 制度로서의 諸機能이 발휘되지 못하였다. 이와 並行하여 4·13不動産投機抑制政策으로 不動産登記義務化

制度와 不動產投機行爲情報管理센터의 설치, 土地去來許可地域 및 林野賣買證明制의 擴大適用을 실시하였는가 하면 5·18不動產投機抑制의 特別補完策으로 法人의 非業務用土地賣却과 新規取得의 制限, 他人의 不動產으로 擔保取得禁止, 金融機關의 不動產過多保有抑制策 등이 강구되었다.

이렇게 한 해가 다르게 不動產問題解決을 위한 수많은 不動產政策은 規制와 抑制 團束이라는 테두리를 벗어 나지 못한채 보다 창의적이고 발전적인 대책이 없었던 것이다. 이러한 와중에서 規制와 抑制 團束들을 피하여 判例로 認定하고 있는 不動產의 名義信託制度를 이용하여 그간 수 없이 벌려 놓은 不動產投機抑制策을 무력화시켰던 것이다. 즉 不動產名義信託制度가 脫稅나 投機, 財產 隱匿, 強制執行의 免脫 등으로 악용된 셈이다. 이리하여 오늘날 不動產實名制라는 제도가 등장하기에 이른 것이다.

2. 不動產名義信託과 實名制가 미칠 影響

1) 不動產名義信託의 問題와 事例

不動產名義信託은 對外的으로는 第3者가 名義受託者로부터 買受하는 경우 有效하게 權利를 취득할 수 있고 對內的으로는 名義信託者는 名義信託約定에 의거하여 權利의 回復을 請求할 수 있는가 하면 名義受託者는 그 不動產의 保管者的 地位에 있기 때문에 名義信託者의 許諾 없이는 그 不動產의 權利를 任意로 處分하면 橫領罪 등의 刑事處罰을 免할 수 없게 된다. 이러한 문제는 私法的인 側面에서 나타나는 名義信託의 效力이라고 하면 다음의 내용들은 公法的 側面에서 나타나는 문제라고 할 수 있다.

1990년에 이미 制定된 不動產登記特別措置法에서는 租稅賦課를 免하려하거나 所有權 등의 權利變動을 規制하는 法令의 制限을 回避할 目的으로 他人의 名義를 빌려 所有權移轉登記를 신청하지 못하도록 하고 있는데 (同法 第7條 參照) 이러한 경우 脫稅나 脫法 投機 등의 目的으로 名義信託을 한 자에 대하여는 3년이하의 懲役이나 1억원이하의 罰金에 처하는 등 刑事處罰을 하게 되어 있으나 (동법 제8조) 그 동안의 處罰實例가 거의 없는 실정이었다. 한편 相續稅法에서도 名義信託에 대하여 「租稅脫漏目的」이 있는 경우는 名義受託者에게 贈與稅를 賦課하도록 하고 있으나 이러한 「租稅脫漏目的」을 制限的으로 解析함으로써 課稅圈에서 벗어나거나 과세가 취소되는 사례가 허다하였다. 뿐만 아니라, 전술한 바와 같이 不動產名義信託이 사법적 측면에서 나타나는 효력이 크기 때문에 형사처벌이나 과세 등의 공법적인 측면의 규제는 그 실효성에 기대하기가 어렵다고 할 수 있다.

이러한 過程에서 不動產名義信託은 投機나 脫稅, 強制執行의 免脫 등의 각종 脫法 또는 違法 그리고 反社會的 行爲의 도구로 악용되었다는 것을 지적하고 있다. 이러한 몇가지 事例를 要約해 보면

첫째, 脫稅의 手段으로 相續財產을 名義信託財產으로 위장하여 相續稅를 漏落하거나 逋脫하는 경우 등을 들 수 있다. 한편 法人이 비자금을 조성하는 과정에서 不動產을 구입하고 이를 任員名義로 名義信託하여 法人稅를 포탈한다는 것이다. 그 외에도 綜合土地稅의 累進課稅를 면하기 위하여 자기의 不動產의 一部를 他人名義로 名義信託을 하는가 하면 土地超過利得稅를 回避하고자 不在地主가 취득한 농지를 現地에 居住하는 農民의 名義로 登記하는 사례가 있다는 것이다.

둘째, 投機의 手段으로 都市人이 현지농민의 名義로 농지를 취득하는가 하면 外國人이나 外國法人이 土地取得制限을 회피하여 內國人名義로 토지를 취득하기도 한다는 것이다. 한편 宅地所有上限超過負擔金을 면하고자 他人名義로 택지를 구입하여 실제는 宅地의 所有上限을 超過하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 企業의 金融制裁을 회피하고자 法人의 任員名義 등으로 名

義信託을 하는 경우도 있다는 것이다.

셋째, 財產의 隱匿手段으로는 私法上 強制執行免脫을 目的으로 본인 소유재산을 他人名義로 名義信託登記를 하기도 하고 國稅 등의 滯納發生이나 발생이 예상되는 경우 滯納處分을 回避하고자 納稅者의 財產을 他人이름으로 名義信託登記를 하기도 한다는 것이다. 뿐만 아니라 최근의 公職者의 財產登錄과 財產公開를 契機로 공직자로서 재산을 과다하게 소유한 경우 非道德的 非難과 身分上의 不利益 등을 우려하여 他人名義로 財產登錄을 하여 漏落시키는 방법으로 名義信託登記를 惡用하는 경우 등을 들 수 있다.

넷째, 그 외의 指導層이나 上流層 등 유명인사들의 不動產投機事例를 은폐하려고 不動產名義信託登記를 하거나 기업이 工場用地 등의 確保를 위하여 土地買入을 추진하면서 實取得者를 노출시키므로써 隣近地域 住民과의 紛爭이나 過多한 土地價格要求의 憂慮가 있다는 점에서 特殊關係人과 합의하여 名義信託登記를 하는 사례도 없지 않으며 한편으로는 開發地域內 土地의 實所有者가 多數의 宅地 分讓權을 취득하고자 다수의 무주택자에게 일정한 手數料를 주고 名義信託登記를 하는 경우 등의 문제를 들 수 있을 것이다.

이상에서 지적한 바와 같이 不動產名義信託登記를 중심으로 하는 제문제는 不動產의 投機를 비롯하여 脫稅, 違法, 脫法이라는 부정적이고 반사회적인 행위의 자행으로 國民經濟의 成長과 產業發展을 저해할 뿐 아니라 經濟正義의 實踐을 도모할 수 없다는 결론하에서 결국은 不動產 權利의 實際 所有者인 本人 名義 즉 眞正한 所有權者 名義로만 登記하도록 하는 「不動產實權利者名義登記에 關한 法律」을 制定하기에 이른 것이다.

이는 1993년 8월부터 시행된 金融實名制와 더불어 不動產實名制가 병행되므로써 地下經濟的 投機와 陰性的인 不勞所得을 봉쇄하고 經濟去來를 透明化하여 次元있는 資本主義經濟의 定着化와 經濟定義를 확고히 하려는 정책적 의지와 不動產의 政策的 課題의 실현이라고 할 수 있을 것이다.

2) 不動產實名制가 企業 등에 미칠 影響

이미 施行段階에 들어간 不動產實名制가 앞으로 미칠 영향을 社會 全般에 미칠 影響과 企業에 미칠 影響, 그리고 金融市場에 미칠 影響으로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 不動產實名制는 個人 또는 社會活動에서 財產의 相續·贈與·讓渡 등의 租稅逋脫의 不法行爲가 예방될 뿐 아니라 不動產投機나 不當所得의 期待가 억제될 것이다. 따라서 健全한 不動產의 去來와 더불어 租稅慣行이 定着될 것이다. 따라서 不老所得으로 의한 過消費現狀의 退潮로 건전한 소비패턴을 형성하게 될 뿐만 아니라 不動產價格의 上昇을 기대하며 投資의 對象으로 삼았던 不動產에 對한 認識도 바뀌어 부동산을 대상으로 하는 「財테크」라는 형태도 投機性에서 投資性으로 바뀌게 될 것이 예상된다. 한편 中·長期的으로는 不動產價格의 安定으로 物價와 金利도 安定되어 건전한 消費文化가 형성되므로써 企業의 競爭力이 강화될 것이다. 그러나 短期的으로 볼 때 不動產實名制는 財產蓄積의 世襲 즉 富의 世襲이 점차 희박해지고 오히려 蓄積된 財產을 過消費와 같은 형태로 浪費해 버릴 가능성이 커질 뿐 아니라 富의 世襲의 차단과 資產差益의 機會喪失 등에 대한 젊은 세대의 불만은 상당기간 世代間의 葛藤으로 이어져 사회문제를 가중시킬 우려마저 있다. 한편 不動產市場의 沈滯局面의 長期化와 不動產市場의 流動性 부족으로 不動產 證券化 등을 위한 새로운 企業과 새로운 商品이 등장하지 않을까 한다. 한편 個人의 側面에서 볼 때 不動產所有時의 稅金을 節稅한다고 名義信託을 하였는데 이를 實名化하게 될 때 또 새로운 節稅方案이 창출되지 않을까 우려된다.

따라서 實名制의 實施는 投資의 性向이 金融資產綜合課稅 以前인 1996년에는 證券市場으로 資金이 一時的이나마 集中되어 株價를 자극하지 않을까 하는 憂慮과 더불어 1997년 이후

는 海外不動產投資로 投資方向이 선회하지 않을까하는 예측이다. 심지어 보석류나 골동품 등의 美術品市場으로의 선회도 예상된다.

둘째, 不動產實名制가 株式 및 金融業界에 미칠 영향은 市中의 資金이 不動產市場에서 株式市場으로 유입될 것으로 예측되어 不動產實名制가 株式市場의 好材로 등장하리라는 예상을 할 수 있다. 더구나 株式의 讓渡差益課稅가 유보된 상태에서 1996년 金融綜合課稅가 시행될 것이라는 점에서도 不動產市場에 資金이 株式市場으로의 유입요인으로 작용할 것으로 예측된다. 한편 시중의 流動資金이 債券市場으로 유입될 것으로 보이는데다 投資信託과 年金 등의 買受基盤이 확대될 것으로 보인다.

더구나 株式市場이 예상과는 달리 침체될 경우는 債券市場의 資金流入이 증가할 가능성도 있는데 이와 같은 債券市場의 買受基盤이 확대될 경우 不動產價格의 保合勢 내지는 下向調整局面을 형성할 것이므로 이에 따른 物價安定과 더불어 長期的으로는 會社債의 受益率을 下落시키는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

한편 銀行과 保險社 등의 金融圈은 不動產市場의 침체에 따라 收益性에서 문제가 되고 한편으로 資產의 不實化도 예상된다. 특히 銀行의 현재 不動產擔保貸出規模가 27조원에 이르고 있어 不動產市場이 침체될 경우 不動產擔保價値의 下落으로 인한 貸出의 萎縮으로 收益性이 저하되고 不實債權回收가 어려워질 뿐 아니라 新規 不實債券이 대량 발생할 가능성도 없지 않다. 한편 保險社도 貸出擔保의 規模가 4조원에 이르고 있어 資金運用의 비중이 커서 不動產市場이 침체될 때에는 保險社의 運用受益도 낮아질 것이다. 이러한 과정에서 金融機關의 資產運用 對象이 有價證券으로 전환되는 현상이 더욱 가속될 것도 예상하지 않을 수 없다. 그러나 投信社 및 證券社는 短期流動資金의 流入으로 收益性이 다소 올라갈 것이라는 전망이고 보면 短期 浮動資金 중 流動性 및 收益性을 전제로 하는 자금은 株式市場으로, 安定性을 전제로 하는 자금은 債券이나 年金 投信社의 長期貯蓄商品 등으로 유입될 것이고 보면 投信社와 證券社의 受益性의 提高를 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 한편 不動產實名制가 企業에 미칠 영향은 企業의 業務用 土地取得에 대하여 名義信託을 못하게 한다는 것은 우선 工場用地確保를 어렵게 할 것이 예상된다. 따라서 기업들의 投資를 萎縮시킬 것으로 예상된다. 즉 장부상 기록되지 않은 任員名義의 不動產을 企業의 名義로 轉換할 경우 기업의 不動產關聯 費用負擔이 加重될 것은 再論의 餘地가 없다. 더구나 기업의 業務用 不動產의 實名轉換은 法人稅의 賦課와 非業務用不動產의 경우는 그 외에도 추가적으로 그간 인정받은 借入金支給利子에 대한 損費處理가 인정되지 않으므로써 追加의 稅負擔이 커질 것이며, 한편으로는 이러한 企業들의 金融機關으로부터 資金借入이 매우 困難해 질 것이고 보면 현행 擔保爲主의 貸出慣行에서 不動產價格의 保合勢가 長期化하거나 심지어 下落勢를 보일 경우 金融機關들은 기업들의 資金貸出을 전반적으로 縮小시키거나 심지어 回避할 것이라는 것을 예측할 수 있다. 특히 直接金融市場의 利用機會와 信用貸出의 機會가 적어질 뿐 아니라 不動產擔保에 依存하는 中小企業등 企業資金의 調達에 대한 어려움이 不動產實名制로 인하여 增大될 것이 憂慮되어 全般的으로 企業活動을 萎縮시킬 憂慮가 있는 것이다.

3. 企業用不動產 實名化에 따른 考慮 및 補完事項

1) 企業用 不動產實名化의 考慮事項

이번 不動產實名制가 宗中財產과 配偶者간 名義信託에 대하여는 租稅의 逋脫이나 強制執行免脫의 目的으로 惡用되는 경우를 제외하고는 實所有者名義登記義務는 賦課하되 罰則과 課徵金의 적용을 排除하고 있다(法 제8조 참조).

그러면서도 産業發展과 經濟成長을 先導하고 生産活動에 直接參與하고 있는 企業에 대해서는 一切의 例外를 認定하지 않는다는 것이다. 1995年度初 大韓商工會議所에서 서울 所在 企業의 土地所有形態를 조사한 바에 의하면 建設業體의 경우 調査對象 2000개업체 중 78.2%가 非實名으로 土地를 買入하여 保有하고 있는데 그 외 68개 업체를 대상으로 조사한 바에 따르면 非實名 不動産 保有 企業이 전체의 39.7%로 나타났다고 한다.

이러한 非實名不動産의 用途地域別 실태를 보면 綠地地域이 58.8%, 商業地域 17.6%, 工業地域 11.8%로 나타났는데 이러한 非實名不動産의 買入用途에 대해서는 54.2%가 生産用地로 活用하기 위해서라는 것이다. 따라서 대부분의 企業들은 法人名義轉換을 위한 生産用地로의 用地變更許容(34.5%)과 名義信託行爲認定(24.1%)을 강력히 희망하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 企業用不動産에 대한 名義信託을 전혀 부인하면 土地買入이 어렵고, 旣保有不動産處理가 難易해지며, 産業用地 등의 負擔이 가중되어 企業의 生産 및 經營活動을 萎縮시킬 뿐 아니라 開放化에 따른 國際競爭力을 약화시키는 등의 심각한 문제가 惹起될 것을 우려하지 않을 수 없다.

물론 政府가 土地利用規制緩和를 통한 企業用 不動産共給의 擴大 및 取得節次의 簡素化, 非業務用不動産의 認定範圍 擴大를 통한 企業의 餘裕 不動産確保 支給 등을 마련하여 産業用地를 확보하는데 容易하도록 각종 對策을 마련하고 있으나 그 實効性은 資本과 自生力이 있는 企業圈을 벗어나지 못한다는 점에 유의해야 한다.

30여년간의 經濟開發計劃으로 産業이 發展하여 이제는 1인당 GNP 10,000$ 시대로 접어들어 先進國 隊列에 들어서려는 현시점에서 그 간 産業發展과 經濟成長을 主導해온 企業의 生産活動과 國際的인 競爭力을 強化하기 위하여는 宗中이나 配偶者간의 名義信託을 인정하는 것 못지 않게 企業의 名義信託을 緩和하여 産業發展과 經濟成長의 先導的 役割과 機能을 충분히 發揮할 수 있도록 하는 方案이 考慮되어야 할 것이다.

2) 不動産實名化에 따른 處罰의 緩和 및 補完

不動産名義信託이 대부분 變則的인 方法을 강구하고자 登記가 되었을 것이라는 것은 周知의 사실이다. 따라서 대부분 土地去來許可地域內에서의 僞裝買入을 했거나 宅地所有上限制를 위반하였거나 또는 農地賣買證明이나 林野賣買證明地域에서의 僞裝買入 등으로 名義信託을 했을 경우에 國土移用管理法(土地去來許可地域)이나 宅地所有上限에 關한 法律(宅地所有上限地域), 農地賃貸借管理法(農地賣買證明地域), 山林法(林野賣買證明地域) 그리고 不動産登記特別措置法(同法違反) 등에 저촉되어 이중·삼중의 처벌을 받게 된다는 문제가 야기된다. 따라서 이러한 不動産關聯法들에 의한 處罰을 모면하기 위하여 名義信託者들이 實名化를 기피하고 名義受託者와 결탁하여 은폐하거나 實名化를 기피하고 買入한 土地를 名義信託된 사람 앞으로 되파는 사례가 속출할 것이라는 것도 豫測된다. 그러나 農地나 林野의 경우 農村地域에 居住하거나 농사를 지어야 한다는 條件과 制約이 따르기 때문에 名義信託된 사람 명의로 되파는 것도 쉽지 않다는 점이다. 여하튼 不動産實名制에 따른 實名化 段階에서 罰金 등의 處罰도 문제이지만 또다시 地方自治團體로부터 許可를 받아야 한다는데서 不動産實名制는 그리 쉽지 않다고 하겠다.

더구나 전 국토의 약 42%가 土地去來許可區域으로 지정되어 있는 점을 감안하면 특별한 배려가 없는 한 實名轉換對象者들에 대한 무더기 고발사태가 일어나지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 당국에서는 「土地去來許可區域內에서 남의 이름으로 許可를 받아 登記한 個人이나 企業은 이를 虛僞去來로 간주 모두 고발키로 했다」는 것이고 보면 不動産實名化에 따른 파문이 크게 일어날 것이 예상된다.

土地去來許可地域의 土地를 買入하여 名義信託을 한 경우는 2年以下의 懲役이나 契約 당시 土地價格의 30%以下에 해당하는 罰金을 물어야 하고 이와는 별도로 所有權取得日로부터 60日以內에 登記移轉을 하지 않은데 대해 不動產登記特別措置法 違反으로 간주되어 登錄稅의 5倍에 해당하는 過怠料까지 물어야 할 뿐 아니라 不動產實名의 猶豫期間이 끝날 때까지 實名으로 轉換하지 않을 경우는 그 不動產價額의 30%를 課徵金으로 물어야 한다는 점 등을 고려할 때 土地去來許可區域의 土地를 名義信託한 사람은 엄청난 處罰과 負擔으로 고뇌하지 않을 수 없게 된다.

한편 宅地所有上限制를 違反한 경우도 契約 당시 宅地價格의 30%의 罰金을 물어야 하고 農地賣買證明地域에서의 違反行爲는 200만원 以下의 罰金이, 林野賣買證明地域은 2年以下의 懲役과 500만원 以下의 罰金이, 不動產登記特別措置法 違反에는 1年以下의 懲役이나 3,000만원 以下의 罰金 등이 주어진다는 점을 고려할 때 그 간의 不動產名義信託은 결국 違法行爲를 하도록 방임한 결과를 초래하였다.

이상과 같은 實名轉換으로 드러날 무거운 處罰과 負擔을 전반적으로 해결하는데 대한 別途의 措置와 補完策이 마련되어야 不動產實名制가 원활히 제 기능을 발휘할 것이라는 점을 고려하여야 할 것이다.

4. 結　論

不動產實名制 實施의 目的은 크게 두가지로 볼 수 있다. 하나는 不動產去來의 正常化이고, 또 하나는 不動產價格의 安定이다. 그런데 1960年代 이후 30여년간에 걸쳐 不動產價格이 上昇一路에서 벗어나지 못했던 것을 不動產實名制를 施行한다고 하여 不動產價格이 安定되리라는 期待는 어려울 것이다. 더구나 產業化·都市化에 따른 土地需給의 不均衡 現狀으로 不動產價格上昇을 초래한 것이라면 投機나 脫稅를 목적으로 名義信託이 등장했다는 論理는 다소 과장된 것이라 할 수 있다.

따라서 不動產實名制 實施의 目的에 있어서 脫稅나 脫法·投機를 根絶하여 不動產價格을 安定化시킨다는 主目的이 될 수 없을 것이다. 한편 不動產去來의 正常化도 不動產市場의 不安要因으로 作用되어 萎縮될 것이라는 점을 勘案할 때 그 目的達成이 어려울 것이다.

특히 不動產名義信託을 갑자기 禁止시킬 경우 오랫동안의 不動產去來 및 流通慣行上 名義信託이 활용되었기 때문에 經濟的·社會的·制限的인 問題点을 야기시킬 憂慮가 있다는 점을 들 수 있다. 즉 不動產實名制가 新經濟5個年計劃을 遂行하는 過程에서 더욱이 經濟正義를 實踐한다는 次元에서 施行되어야 한다는 명분에는 다소 동감이 가지만 이를 시행하는데 있어서 與件이 어느 정도 形成되지 않은 상태에서 強行한다는 것은 生產活動을 하는 企業은 물론 個人의 經濟 및 社會活動을 하는데 적응하기가 어려워 결국은 장애가 될 것이라는 判斷이다.

즉, 不動產實名制의 施行에 앞서 生產活動을 하는 企業이나 社會活動을 영위하는 個人들 간에 名義信託制度가 활용되어야 했던가를 좀더 그 背景과 現實을 分析할 필요가 있다. 물론 名義信託이나 借名에 의한 不動產登記가 財產을 隱匿하거나 脫稅 또는 免稅라는 不法的·變則的인 방법으로 악용된 경우가 없지 않으나, 生產活動 내지는 產業經濟活動을 하는 企業이 工場用地費負擔을 줄이고자 任職員名義를 活用한 것이라면 不動產實名制가 企業活動을 萎縮시켜 오히려 生產實績의 減少와 나아가 經濟發展을 沮害할 우려가 있다면 이에 대한 緩和策을 마련한 뒤 시행하여야 할 것이다. 즉 企業活動에 있어서 不動產名義信託을 禁止시킬 경우 결국 生產活動의 萎縮과 더불어 企業經營의 不安定 그리고 生產用地費負擔의 加重으로 生產原價를 加重시키거나 하는 것은 결국 國際競爭力을 오히려 弱化시키는 요인이 될 것이라는 判斷을 할 때 生產活動으로 經濟發展의 先導的 役割을 하는 企業에 대해서는 宗中이나 配偶者에 대한 特例에 포함시켜야 할 것이다.

더구나 不動產實名制에 있어서 名義信託約定을 無效(法律 第4條)로만 規定할 경우 그 不動產의 所有權을 둘러 싼 法律的 紛爭이 複雜하게 얽힐 것이고 보면 名義信託 禁止가 效果를 얻을 수 없게 될 것이다. 이미 大法院에서 憂慮하는 것처럼 法律대로라면 名義信託行爲가 摘發되더라도 名義信託者가 法的 節次를 통해 從前처럼 그 不動產에 대한 所有權을 認定받을 수 있는 決定的인 虛點이 발견되기 때문에 結果的으로는 名義信託禁止規定은 제대로 效力을 발생하지 못할 것이다.

結論的으로, 不動產實名制의 目的達成과 그 效果를 發揮하기 위해서는 不動產實名制와의 關聯法規 내지는 制度의 檢討가 先行되어야 할 것이다. 이를 요약해 보면 첫째, 公信力이 없는 우리나라의 不動產登記制度를 改善하여야 한다. 즉 不動產實名制實施의 豫防措置로서 登記原因書類에 대한 公證制度를 導入하는 것이 바람직하다. 이는 독일 등과 같이 歐美諸國에서 활용되고 있는 제도로서 不動產實名制와 같은 效力을 발생하여 不動產登記의 公信力을 提高시키고 있다.

특히 이 제도의 도입은 處罰爲主에서 犯法의 豫防措置로서의 效果를 거둘 것이다. 이와 並行하여 登記公務員의 登記書面에서 實際 所有者인가를 審査·確認하는 方法을 講究해야 할 것이다.

둘째, 不動產實名制가 不動產投機를 抑制하고 價格安定에 目的이 있다면 不動產의 圓滑한 供給과 流通을 沮害하는 要因이 되고 있는 不動產에 관한 各種 規制를 완화하여야 한다. 특히 企業의 生產活動을 萎縮하지 않도록 工場用地 등의 生產用地를 원활히 공급하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 즉 土地開發事業의 民間企業의 參與와 準農林地域의 產業用地로의 活用度를 높이는 方案 등이 마련되어야 할 것이다.

그 외에도 生產活動을 하는 企業에 대하여는 土地去來許可制의 緩和와 違憲要素가 있는 土地超過利得稅制의 廢止, 開發負擔金의 減免 등이 과감히 改善·補完하여 企業의 生產力을 提高시키고 나아가 世界化에 따른 國際競爭力을 圖謀하도록 하여야 할 것이다.

정부(재정경제원)의 부동산실명제 설명회 광경('95. 9. 11 제일은행강당)