

10. 宅地所有上限制度 改善을 위한 公聽會

資料提供：國土開發研究院

이 자료는 지난 11월 13일 국토개발연구원이 개최한 “택지소유상한제도 개선을 위한 공청회”의 주제발표문을 요약한 것이다. 〈편집자주〉

택지소유상한제의 제도적 개선방안

발표자：계 기 석(국토개발연구원 책임연구원)

- 택지보유의 저변확대와 택지공급확대기능을 지속적으로 수행하고, 향후의 토지시장동향 등의 여건변화에 대응할 수 있도록 택지소유상한제도의 기본적인 골격을 유지하되, 사유재산권을 제한하는 요소를 완화함으로써 위헌성 시비에 대처하고, 택지소유자의 과중한 부담을 완화하며 이 제도가 원래 의도하는 시행효과를 저해하지 않는 방향으로 정책개선을 도모함.
- 부담금의 적정수준부과를 위해서는 제도가 의도하는 시행효과를 거둘 수 있는 범위내에서 토지원본의 잠식과 납부자의 부담능력도 동시에 감안할 필요가 있으며, 대체로 지가가 안정되어 있는 경우는 부과율을 현행보다 다소 낮출 필요가 있고 지가상승이 급격하게 이루어질 경우는 오히려 높일 필요도 있는 바, 부과율을 지가상승률과 연계시키는 것이 바람직한 것으로 봄.
- 구체적인 방안으로 그 동안의 장·단기적인 지가상승률을 감안하여 적절한 기본부과율을 설정하고 이를 기준으로 일정율의 탄력부과율을 두는 장치를 마련하는 방안을 검토할 만함.

- 특히 이미 제도 시행전부터 1가구 1택지를 소유해 오던 택지소유자의 기득권을 전적으로 배제하는 것은 소급입법이라는 비난을 받을 우려가 적지 않은 바, 이에 대한 개선방안을 마련하는 것은 토지환경변화에 대한 하나의 적극적인 대처방안이 될 수 있음.
- 따라서 제도 시행전부터 1가구 1택지로서 주택이 건축되어 있는 택지를 소유해 온 택지소유자에 대해서는 초과소유부담금을 차등적으로 인하적용하는 방안이 있음.
- 도시주변농어촌 지역이 도시계획구역으로 편입된 후에도 그 지역의 토지가 도시적 용도로 이용되기까지는 상당한 기간이 소요되는 것이 보통이며, 그러한 지역은 통상 녹지지역으로 지정되는 경우가 많은 점을 고려할 때, 제도적용의 유예기간을 현행보다 연장하되 유예기간을 일률적으로 정하지 않고 일정한 기간내에서 인구·주택보급률·택지소유현황 등 지역사정을 고려하여 달리 정하도록 하는 것이 바람직한 것으로 봄.
- 그의 택지취득허가와 토지거래허가가 중복되는 경우가 많아 택지취득자가 2중의 규제를 받고 있는 점과 택지소유상한제의 실시에 따른 사회적 비용이 과다한 점도 제도적인 미비점인 것으로 보인다.
- 택지소유상한제를 효과적이고 설득력있게 시행하기 위해서는 초과소유부담금 수입으로 무주택자를 위한 주택을 건축하여 보급하는 등 서민주택 보급확대와 택지소유상한제를 연계하는 실적을 보여 주어야 하며, 그렇지 않은 경우 택지소유상한제는 상한초과택지를 소유하는 특정 소수인에 대한 징벌적 목적만이 부각될 것이다.
- 초과소유부담금은 상한초과소유에 대한 징벌이 아니라 모든 국민이 더불어 살아가기 위한 가진 자의 사회적 부담으로 이해될 수 있도록 이 제도를 운용해야 하며, 그러한 의지가 국민들의 의식과 생활속에 뿌리내리도록 손질해 나가야한다.
 - 약간의 문제가 있다고 하여 택지소유상한제의 실시를 중단할 것이 아니라 정치·사회적 압력에 굴하지 않고 지속적으로 이 제도를 수정·보완하여 상한범위내의 택지의 취득과 소유가 의식화되도록 해야 할 것이다.
- 택지소유상한제가 보다 효율적으로 실시되려면 상한초과택지의 처분을 촉진하고 처분된 택지가 유용하게 이용될 수 있도록 소규모택지의 개발기법과 효율적인 활용방안이 제시되어야 하며, 그 한 방안으로 상한초과택지의 신탁개발에 부동산신탁회사가 적극적으로 참여하도록 유도하고, 신탁수익의 일부를 택지소유자에게 되돌려 주는 방안이나, 상한초과 택지소유자가 신탁개발을 하여 공동주택을 건설하고 그 일부를 무주택자에게 장기임대하는 경우에는 초과소유부담금을 감면해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다.

- 상한초과 소유택지를 처분하고자 할 때, 이를 적극적으로 정부가 매입할 수 있도록 택지소유자들의 매수청구권을 강화하고, 매수가격도 시가로 하는 방안도 검토되어야 한다.

택지소유상한제의 법적 재검토

발표자 : 김 상 용(연세대학교 법과대학 교수)

- 토지공개념은 헌법 제122조에서 그 헌법적 근거를 찾을 수 있고, 따라서 택지소유권에 대해서는 강한 사회성과 공공성이 인정된다고 할 수 있으며, 택지소유상한제는 이러한 토지공개념의 이념을 실현하는 하나의 수단으로 평가될 수 있다.
- 택지소유상한제는 무엇보다도 헌법 제35조 제3항에서 규정하고 있는 주택개발정책을 수립·집행하고 국민들이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 하여야 할 국가의 의무를 수행하기 위한 법적 장치인 점에 그 중요성과 정당성을 찾을 수 있다.
 - 또한 택지소유상한제는 토지투기, 특히 나대지의 투기적 거래를 방지할 수 있는 제도적 장치로서도 그 유용성이 인정된다.
- 그 동안 대법원은 토지거래규제에 대해서는 소극적이고 부정적인 태도를 보여왔으나, 토지의 과다소유억제를 위한 규제인 택지소유상한제에 관하여는 매우 긍정적이고 적극적인 판결을 내리고 있는 것으로 평가된다.
 - 특히 택지소유상한에 관한 법률이 시행되기 이전에 이미 상한을 초과하여 소유한 택지에 대한 초과소유부담금의 부과가 소급입법에 의한 재산권의 침해가 아니라는 판결과 제2롯데월드 사건에서 부과취소의 원심판결을 파기한 판결은 택지과다소유에 대해 매우 저항적인 자세를 보인 것으로 생각된다.
 - 토지공개념의 실천수단에 대한 대법원 판례의 상반된 태도는 토지의 자유거래는 보장하고, 토지과다소유로 인한 사회적 불형평성은 해소해야 한다는 의지의 표현으로 평가해 볼 수 있다.
- 택지소유상한에 관한 법률에 대해서는 현재 헌법소원이 30건 신청되어 있는데, 이에 대

해서는 헌법재판소에서 신중히 결정하겠지만 고율의 초과소유부담금의 부과가 상한초과 소유택지에 대한 원본잠식이 될 수 있다는 것과 동법시행 이전의 기존의 상한초과 소유택지에 대한 부담금의 부과가 소급입법에 의한 재산권 침해가 될 수 있다는 것이 쟁점이 될 것으로 예상된다.

- 현행 제도는 6대도시에서만 실시되고 있어 토지시장에 미치는 효과가 제한적이며, 최근 수도권 위성도시나 일부 지방도시중 택지가 부족하고 주택보급율이 6대도시 수준을 넘지 못하는 지역이 있는 바, 이들 일부 시급도시에 대해 제도를 확대실시할 만한 상당한 이유가 있는 것으로 보임.
- 따라서 택지소유현황 및 택지시장동향, 주택보급율 등을 고려하여 건설교통부장관이 지정하는 일부의 시급도시에도 실시하는 방안의 검토가 필요한 것으로 봄.
- 택지소유자의 초과소유부담금 회피방편으로 미개발택지 또는 기존주택이 주거용이 아닌 상업용 등 다른 용도로 개발 또는 전용될 우려가 있는 것으로 지적되나, 제도시행후 상업용으로 개발된 토지는 지가수준이나 입지여건상 어차피 상업용 택지로 이용될 가능성이 높은 토지이므로 입지여건에 따라 비주거용 건축물로 건설되는 것을 새로이 제한할 필요는 없음.
- 현재 6대도시는 대부분 토지거래허가구역으로 지정되어 있어 이들 지역에서는 택지취득허가는 물론 토지거래허가도 받아야 하므로 민원인에게 과다한 불편을 준다는 지적이 있는 바, 양 제도는 정책목적 내지 기능은 다르지만 허가기준이나 절차 등에 있어서 서로 유사한 점이 있으므로 중복규제를 피하기 위해 양 허가를 서로 의제하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음. 택지취득허가가 토지거래허가 보다 허가기준이 좀더 엄밀하고 실시범위가 한정적이라는 점에서 택지취득허가를 받으면 토지거래허가도 받은 것으로 의제하도록 하는 것이 적절할 것으로 봄.
- 토지관련정보자료의 정비가 필요한 바, 토지종합전산망을 통해 택지취득신고누락을 확인하는 방안이 바람직하나 그 활용에 제약이 있으며, 토지거래전산망은 지목상 대에 관한 자료는 있으나 택지소유상한에 관한 법률이 정의하는 택지에 관한 자료가 없고 구분 소유택지집계가 없어 활용하기 곤란하므로 향후 토지거래전산망과 지적전산망 등 간의 연계를 통해 이에 대처할 필요가 있음.

주택회보