

# 토지거래허가제도의 실효성 확보 및 개선방안에 관한 연구

## A Study on the Effectiveness and Improvement of Land Transaction Permit System

이 우 도\*

Lee, Woo-Do

이 진 수\*\*

Lee, Jin-Soo

### 목 차

- |                        |                         |
|------------------------|-------------------------|
| I. 머리말                 | IV. 토지거래허가제도의 실효성과 개선방안 |
| II. 토지거래허가제에 대한 실정법 내용 | V. 맺음말                  |
| III. 토지거래 허가관청의 조치사항   |                         |

토지거래 허가제도는 국토교통부장관 또는 시·도지사가 토지시장의 왜곡을 바로잡아 투기억제를 위해 특정지역을 국토계획법상 토지의 거래규제구역으로 지정하는 제도로서, 이 규제구역 내에 있는 토지는 지목에 관계없이 소유권, 지상권의 이전 또는 설정의 계약을 체결하거나 변

투고일 : 2016. 12. 31. / 심사외일 : 2017. 1. 17. / 게재확정일 : 2017. 2. 6.

\* 제1저자, 부산경상대학교 부동산경영과 겸임교수

Adjunct Professor, Department of Real Estate Management, Busan KyungSang College

\*\* 교신저자, 부경대학교 경영학부 교수

Professor, Department of Business Administration, Pukyong National University

경하고자 하는 양당사자에게 그 거래계약이 유상이기만 하면 공동으로 그 토지를 관할하는 시장, 군수 또는 구청장으로부터 무차별적으로 거래 계약의 허가를 받아야 한다. 정부는 1978년 국토이용관리법 개정을 통하여 토지의 투기적 거래가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역을 대상으로 동 제도를 시행하여, 지금까지도 그 실효성 측면에서 규제의 강화와 완화가 정책의 일관성을 갖지 못하고 있다.

부동산 투기 및 탈세는 토지거래허가구역 안의 일정면적을 초과한 허가대상 토지에 대해서만 이루어지는 것도 아니고, 모든 부동산이 그 유용성에 비하여 가치가 클 것으로 예상되기만 한다면 증여 등 무상거래의 형식으로 탈법의 자행이 어디서든 일어나 처벌되는 사례도 많을 뿐만 아니라 미래의 투기대상이 될 수 있는 것 또한 사실이다.

특히, 토지거래허가를 받지 않거나 허위로 허가받은 경우 형사처벌만으로는 문제를 해결할 수 없다. 2006년 1월 도입한 ‘부동산 거래가격 신고제도’와 관련하여 그 실효성 제고를 위한 방안이 모색되어야 하며, 이러한 방안은 두 제도를 비교하여 살펴보고, 정부가 적극적으로 관련 부동산 세제 등 활용방안을 비롯한 각종 제도의 기준을 통일할 필요가 있으며, 제도의 존치 필요성을 검토하여 관련제도를 정비하여야 할 것이다. 따라서 본 논문은 토지거래허가제도와 관련하여 횡단면적으로 살펴본 다음과 같이 개선방안을 제시한다.

토지거래허가제도가 아니고는 부동산 투기 등 방지가 불가능하다는 특별한 사유가 있다면 국토계획법상 본 제도를 존치하여야 하겠지만, 이미 제정된 부동산 거래신고 등에 관한 법률에 의거 전송한 바와 같이 토지거래 후 토지거래 허가신청서에 기재하여야 할 내용을 부동산 거래신고 사항에 동일하게 기재하도록 일치하도록 할 것이다.

동 제도의 존치의 필요성과 관련하여, 토지의 처분권을 원천적으로 봉쇄할 것이 아니라, 국민의 생활터전인 토지에 대해 재산권인 기본권 행사를 일단 자유롭게 보장하는 방향으로 ‘계약자유 원칙’을 인정하여 토지거래허가제도를 폐지하고, 투기 방지 등 목적 달성을 위한 보완책으로 현재 시행하고 있는 조세법을 엄격히 적용함이 보다 더 효과적이라고 판단된다. 개인인 경우, 소득세법상 ‘미등기 양도 자산’에 대한 증과세, 비사업용토지에 대한 증과세로 과세가능 하고 법인인 경우, 법인세법상 비사업용토지에 대한 이증과세함으로써, 현행 조세제도 등으로도 투기 등을 억제할 수 있다고 본다.

**[주제어]** 토지거래허가제도, 토지거래허가구역, 면적 초과 토지, 실효성 확보, 부동산거래신고제도

## I. 머리말

근대 입헌주의 헌법에 있어서 토지재산권은 자유·평등과 함께 천부불가침의 권리로 관념되었다. 따라서 근대적 토지소유권 관념에 따를 때, 토지재산권의 보장은 사적 토지소유권에 대한 국가적 간섭 내지는 제한의 배제를 의미했다. 소유권의 신성불가침을 선언하고 공공의 필요가 명백히 요구하는 경우에 사전적인 보상을 전제로 해서만 사적 소유권을 수용할 수 있다고 규정한 프랑스 인권선언 제17조가 그 고전적 표현이다.

그러나 20세기에 들어와서 자본주의의 발달에 따라 재산을 가진 자와 재산을 갖지 못한 자 사이에 갈등의 대립이 심화되자 개인주의적인 토지소유권의 절대성이 수정되지 않을 수 없게 되었다. 헌법상 소유권을 보장하면서, 소유권의 내용과 한계를 법률로 정하고 소유권을 공공의 복리에 적합하도록 행사할 의무를 부여한 바이마르헌법이 이를 대변하고 있다. 물론 어떠한 시대에서도 토지소유권은 그 시대에 상응하는 사회적 제약을 받을 수밖에 없다. 소유권의 절대성이 보장되었던 시대에도 소유권에 대한 규제는 존재했다. 그러나 이 시대에는 토지에 대한 규제는 예외적으로 존재하였으며, 토지소유권자의 이익을 위하여 자유로운 거래가 허용되었다. 그러나 20세기에 들어오면서 경제구조와 사회구조의 변화에 의하여 인구와 산업이 도시에 집중되고 이와 함께 무질서하고 무계획적인 토지의 이용으로 말미암아 국토의 불균형한 개발, 도심지의 과밀, 도시의 무제한한 확대, 교통정체, 주택지의 부족, 도로율의 저하, 통근권의 확대, 공공시설과 공공시설용지의 부족, 생활용지의 부족과 생활환경 개선의 필요성, 토지에 대한 투기의 항상화 등의 문제가 발생하게 되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여 국토계획, 도시주위에 대한 개발제한구역의 설치, 토지거래허가제도의 도입, 기존시가지의 재개발, 도시기능의 분산, 도시 내 용도지역의 지정·강화, 도시계획시설의 계획적 정비, 토지이용 계획의 수립, 투기억제를 위한 개발규제,

거래제한, 소유제한 및 과세정책 등 토지를 최대한으로 이용하려는 여러 가지 법제도를 마련하였다. 이에 따라 토지재산권에 대한 규제의 양상이 복잡하게 되었을 뿐만 아니라 종래와는 다른 사회적 제약을 당연한 것으로 받아들여지게 되었다. 이와 동시에 토지재산권에 대한 제한의 범위와 그 한계가 중요한 문제로 등장하게 되었다.

따라서 본 논문에서는 토지거래허가제도의 도입취지와 제·개정과정을 먼저 알아보고 토지재산권에 당연히 따르는 사회적 제약과 토지재산권에 대한 제한의 한계를 살펴본 후, 제도의 전후 관계를 유사한 목적의 다른 제도와 횡단면적으로 확대하여 살펴보아 구체적인 내용과 실효성에 대하여 살펴보고자 한다.

우리나라의 토지이용계획은 1970년대에 들어서 ‘토지공개념’이 도입되기 시작하였고,<sup>1)</sup> 토지거래규제에 대한 가장 강력한 제도인 토지거래허가제는 1978년 12월에 도입된 이후 1985년부터 9차례에 걸쳐 규제구역을 변경하였고, 이후 허가구역제로 변경하는 등 개정과정을 수차례 거쳐 왔다.

그 동안 우리나라에서의 부동산 투기억제를 위한 부동산 거래규제제도의 유형은 토지거래허가제, 주택거래신고제, 농지취득자격증명제, 검인계약서제도,<sup>2)</sup> 등기의무화제도, 부동산거래허가제도, 부동산중개제도, 부동산실명제도, 부동산세제 등 매우 다양한 형태로 존재하여 왔다. 이러한 제도들이 정책적인 효과를 발휘하기 위해서는 각각의 제도가 입안으로부터 집행에 이르기까지 상호 유기적 관련성을 가져야 한다.

1) 토지거래허가제는 소위 ‘토지공개념’ 관련 입법 중 가장 강력한 규제제도로서 토지의 투기억제 등 거래질서 확립에도 그 목적이 있으나, 궁극적으로는 토지의 효율적 합리적 이용을 도모하고자 하는 제도라 할 수 있다.; 변동식, 부동산공법 이론의 이해, 부연사, 2015, 164쪽 참조.

2) 검인계약서제도의 필요성에 관하여는 김동환/권대중, “부동산전자계약 시스템 도입의 중개업계 영향 및 대응방안”, 대한부동산학회지 제34권 제1호, 대한부동산학회, 2016, 207-208쪽 참조.

부동산은 동산에 비하여 그 규제가 심한 것이 사실이다. 토지는 동산에 비하여 그 가치가 크고 국토를 이루는 한정된 자원이기 때문이며, 건물 등 토지의 정착물은 비록 생산 및 공급이 가능하다고 하더라도 그 수요에 대하여 공급이 적시에 이루어지지 못하는 특성으로 말미암아 가격이 급등하는 등 이유에서 기인한다. 또 부동산거래 규모가 국가경제에 차지하는 비중이 큰데 비하여 투명성이 결여되고 있는 것이 사실이다. 그에 따라 부동산 관련제도의 허점을 악용한 투기 등을 방지할 목적으로 국가는 공익적 측면에서 부동산에 대하여는 적극적으로 개입하여 규제에 나서는 것이다.

부동산은 물건 중 토지와 그 정착물을 일컫는바(민법 제99조 제1항), 부동산 거래규제에서 양대 축은 토지거래허가제와 주택거래신고제라고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

먼저, 토지 중 농지에 한하여서는 농업생산용으로 보전하기 위하여 농지소유제한(농지취득자격증명)제도를 실시하여 소유 자체를 제한하고 있는바, 농지 이외의 모든 토지에 대하여 그 소유는 원칙적으로 자유이다. 즉, 원칙적으로 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하도록 원천적으로 제한하고 있으며(농지법 제6조 제1항), 농지소유상한제도를 실시함으로써 원칙적으로 농업경영을 하지 아니하는 자로서 상속으로 농지를 취득한 자나 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 총 1만㎡까지만, 주말·체험농장을 하려는 자는 총 1천㎡ 미만의 농지만을 소유할 수 있다(농지법 제7조 제1항 내지

3) 투기지역 내에서 아파트 등 공동주택을 거래할 경우 계약일로부터 15일 이내에 인적사항, 거래가액 등을 해당 시·군·구청에 신고토록한 제도. 주택거래신고제는 부동산 거품과 투기로 인해 부동산 가격이 급등하자 2003.10. 정부가 ‘집값안정대책’으로 내놓은 제도이다. 2003.12. 주택법 개정에 의해 법제화되었으며, 2004.3. 주택거래신고제를 규정한 주택법 시행령 관련조항이 발효되었다가, 2015.7.24. 주택법 개정으로 현재의 시장여건에 맞지 않는 불필요한 규제를 정상화하기 위하여 주택공영개발지구와 더불어 동 주택거래신고지역 지정 제도를 폐지하였다. 법제처, 국가법령정보센터, 제정·개정이유 참조.

제3항).

또 토지거래허가구역에서는 유상으로 소유권 이전이나 지상권 설정의 일정면적을 초과하는 토지거래는 계약 전에 사전에 허가를 받도록 하고 있다(국토계획법 제117조 내지 제126조 참조).

이와 같은 토지나 주택에 대한 규제의 종류로는 소유제한, 이용제한 및 거래제한이 있으며, 부동산거래신고제도와 더불어 실거래가 등기부 기재제도를 도입하고 있다(부동산등기법 제68조).<sup>4)</sup>

한편, 토지는 동산에 비하여 그 가치가 크고 재생산이 불가능한 한정된 자원으로서 영속성을 띄어 재산형성의 수단으로 흔히 활용되어 왔을 뿐만 아니라, 토지의 인근이 개발수요가 있을 때 한번 가격이 급등하면 ‘토지의 지가법칙’에 따라 가격이 내리지 않아 투기의 대상이 되어왔던 것을 부인할 수 없다. 본 논문의 주제의 대상인 토지거래허가제도는 다른 부동산 규제에 비하여 비교적 오래된 1978년에 신설된 제도로서, 2004년도에 신설된 주택거래신고제 조차 최근 2015년에 폐지된 사실에 비추어 지금까지의 연구에 더 심층 분석할 필요성이 있는바,<sup>5)</sup> 당해 제도의 주된 목적인 투기방지 효과를 달성과 더불어 다른 제도와 관련하여 그 직·간접적인 파급효과에서 초래되는 문제점에 대하여 실정법 중심으로 그 실효성을 검토하여 그 개선방안을 제시하여야 할 시점에 이르렀다고 본다.

따라서 이 제도의 도입취지와 제·개정과정을 먼저 알아보고 그 구체적인 내용과 효과에 대하여 살펴본 후, 이 제도의 전후 관계에 관련된 제도를 횡단면적으로 확대하여 살펴본다.

4) 등기관이 주택법 제80조의2 제1항 및 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 제27조 제1항에서 정하는 계약을 등기원인으로 한 소유권이전등기를 하는 경우에는 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 거래가액을 기록한다.: 부동산등기법 제68조 (거래가액의 등기).

5) 이우도/이진수, “주택거래신고제의 실효성에 관한 연구”, 부동산법학 제18집, 한국부동산법학회, 2014, 217-243쪽.

## Ⅱ. 토지거래허가제에 대한 실정법 내용

### 1. 우리나라 토지이용계획 제도의 변화

#### 1.1 토지공개념제도의 도입과 토지이용계획 제도의 변화

우리나라에서 토지공개념을 도입한 것은 일반적으로 1970년대 초반에 거론되기 시작하여 1980년대 말 헌법재판소의 위헌심판 결정(헌법재판소 1989. 12. 22. 88헌가13 결정)을 계기로 법률적 측면에서 토지거래계약허가제와 관련하여 여론 내지 연구의 필요성도 노정되었다.

##### 1.1.1 국토이용관리법의 제정 이전

우리나라에서 근대적 토지소유권제도는 1945년 해방과 더불어 토지소유권이 성립된 것이었다. 1948년 7월 17일 대한민국 헌법이 제정 공포됨에 따라 헌법상 국민의 재산권을 보장하게 되었다. 제헌헌법에서는 농지를 제외하고는 헌법 규정상 토지소유권을 일반재산권과 같이 공공복지를 위한 사회적 제약을 전제하고 있을 뿐 별도의 규정을 두지 않았다. 이러한 헌법 규정을 바탕으로 토지소유권을 제한하는 법률을 제정하기는 하였으나 일반적으로 토지소유권을 전제로 한 예외적인 것이었다.

그러나 1960년 후반부터 급속한 도시화·공업화의 진전은 토지투기와 무차별한 토지개발의 현상을 야기하였고, 토지이용의 혼란과 지가의 앙등을 가져왔다. 이에 따라 토지를 그 적성이나 기능·지역에 따라 공공복리에 적합하도록 가장 효율적으로 이용하기 위하여 토지소유권에 대한 강한 규제의 필요성이 인식되고 이에 따라 기존의 법률을 개정하고 새로운 법률을 제정하여 토지문제에 대한 대책을 마련하고자 했다. 우선 1960년대에는 국토건설종합계획법, 도시계획법, 건축법, 공유수면매립법, 토지수용법, 하천법, 산림법, 사방사업법과 같은 토지정책의 근

간이 되는 중요법이 제정되었다.

한편 1964년을 전후하여 우리나라에서 부동산투기가 대형화, 본격화 되었다. 이에 대응하기 위하여 정부는 소개영업법을 제정하여 부동산중개업자의 신고제를 실시하고, 부동산투기억제에 관한 특별조치법을 제정하고 부동산투기억제세를 신설하였다. 그 내용은 토지의 양도차액에 대해 50%의 세율로 과세한다는 것과, 공지로써 2년 이상 방치하면 과제 대상으로 하고 건물에 딸린 토지 면적이 건축물 면적의 10배를 넘는 경우도 과세한다는 것이었다.

1970년대에는 새로운 토지 정책과 함께 많은 토지관련법규가 제정되었다. 공업부문에서 토지수요의 충족을 위한 입법으로서 수출자유지역 설치법, 지방공업개발법, 산업기지개발촉진법, 공업단지관리법 등이 제정되었고, 도시의 생활환경 향상을 위하여 주택건설촉진법, 특정지구개발촉진에 관한 임시조치법, 주택개량촉진에 관한 임시조치법 등이 제정되었다.<sup>6)</sup>

### 1.1.2 국토이용관리법의 제정과 토지거래허가제 등의 신설

토지거래허가제가 시행되기 전 이미 그 근거법인 국토이용관리법이 법률 제2408호로 1972년 12월 30일 제정되었다. 당시 동법의 제정목적은 국토건설종합계획에 따른 토지이용계획의 입안 및 결정과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획·관리하고 토지의 이용가치를 높이려는 것이었다.

한편 위 시기에는 지가가 지속적으로 상승하였고, 기업은 비업무용 부동산을 확대시켰고, 개인은 공휴지를 늘려나갔다. 이러한 토지문제에 대한 대책으로 공유지세가 신설되었고, 기준지가고지세가 마련되었다. 이 시기의 지가대책으로서 가장 극적인 조치는 1978년 8월 8일 발표된

6) 김승조, “현행토지구제법제와 헌법상의 재산권보장”, 월간법제 제358호, 법제처, 1991, 제3장 제1절, 법제처: 법제처 <<http://www.moleg.go.kr/knowledge>> 지식창고 검색.

부동산투기 억제와 지가안정을 위한 종합대책이었다. 중동건설경기가 정점에 이르러 이로 인한 자금 분출이 미증유의 부동산투기로 이어지자 소위 8.8조치가 나오게 되었다. 이 8.8조치는 토지거래신고제의 도입과 토지과세의 강화를 그 주요내용으로 하고 있다.<sup>7)</sup>

동법이 1978년 12월 5일, 일부개정 되었는데, 그 개정내용은 토지소유의 편중 및 무절제한 사용의 시정과 투기로 인한 비합리적인 지가형성의 방지를 위하여 토지거래의 공적 규제를 강화하고 지가의 지표가 되는 기준지가제도를 합리적으로 개선함으로써 기준지가에 대한 공익성을 유지, 확보함과 아울러 토지개발이익의 사회적·환수제도 등을 마련하여 국토의 균형 있는 발전과 건전한 국민경제발전에 기여할 수 있도록 하려는 것으로서 본 제도와 관련하여 그 주요 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

- ㉠ 국토이용의 기본이념을 선명함.
- ㉡ 토지의 투기적 거래가 성행하거나 성행할 염려가 있고 지가가 급등하거나 급등할 염려가 있는 구역을 규제구역으로 지정할 수 있도록 하되, 그 지정기간은 5년 이내로 함.
- ㉢ 규제구역 내의 일정규모이상의 토지거래계약을 허가제로, 규제구역 외의 일정규모이상의 토지거래계약을 신고제로 함(1999년 2월 8일 폐지).
- ㉣ 허가·신고대상인 일정규모이상의 일단의 토지로서 2년이 넘도록 적절하게 이용되지 아니하는 것은 유휴지로 통지하여 개발을 촉진하도록 함.(1999년 2월 8일 폐지)
- ㉤ 토지거래 불허가처분을 받은 자에게 매수청구를 인정함.

### 1.1.3 토지거래허가제 등의 부분적 완화

1980년 이후 투기가 잠잠해지는 대신 주택공급이 부진해지자, 정부는

7) 김승조, 위의 논문, 동절 참조

8) 법률 제3139호, 1978.12.5. 일부개정 관보 참조.

1981년 1월 4일, 5월 28일, 6월 26일 세 차례에 걸쳐 주택경기 활성화 조치를 취하였다. 여기에서는 양도소득세율이 다시 완화되고 취득세와 등록세를 감면해 주는 등 주택수요를 고무하는 정책들이 실시되었다. 그러나 잠복했던 투지가 되살아나기 시작한 1983년 2월 16일, 4월 18일, 9월 5일의 투기억제대책 등을 통하여 부동산소개업의 허가제와 채권입찰제의 실시가 발표되었다.

그러나 1987년경부터 올림픽 이후의 지가상승의 기대심리, 경기호조에 힘입은 유동 자금의 부동산에의 투입 등이 원인이 되어 전국에 걸쳐 토지·건물 등 부동산 가격이 급속히 상승하였다. 이에 정부는 부동산투기의 발본세원을 목표로 1988년 8월 10일 부동산투기억제종합대책을 발표하였다. 그 주요 내용은 종합토지세제의 실시, 개발이익환수제의 실시, 주택보유상한제의 도입, 재산세율의 점진적 인상, 양도세의 누진과세, 등기의 의무제, 토지센서스의 실시 등을 그 골자로 하는 것이었다.

정부는 위와 같은 내용의 정책을 집중적으로 연구·검토하기 위해 토지공개념연구 위원회를 설치하였다. 동 위원회는 토지소유상한제, 토지거래규제, 개발이익환수, 기업의 토지투기억제 및 총괄을 담당하는 5개의 분과위원회로 구성되었다.

1989년 4월 20일에는 세종문화회관에서 ‘토지공개념도입을 위한 국민대토론회’라는 명칭의 연구발표를 겸한 공청회가 개최되었다. 이러한 과정을 거쳐 위의 ‘8.10부동산종합대책’은 일련의 법률로서 결정되었다. 여기에 해당하는 것이 1989년 12월 30일에 공포된 주택소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률, 토지초과이득세법, 토지관리 및 지역균형개발특별회계세법이다.<sup>9)</sup>

한편, 국토이용관리법은 1999년 2월 8일 일부개정 되어 토지거래신고제 및 유희지제도를 폐지하는 등 토지거래와 관련된 규제를 완화하고, 토지거래허가제 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는

9) 김승조, 앞의 논문, 동절 참조.

것으로 그 주요골자는 토지거래허가구역 재지정시 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 함으로써 토지거래허가제 운영에 지방자치단체의 참여 기회를 확대하였고, 토지거래허가기준을 명확히 하여 제도운영의 투명성을 제고함과 동시에 토지거래신고제도 및 유희지제도를 폐지하여 제도간소화 및 국민편의 증대를 도모하였다(동법 제21조의7, 제21조의8 및 제21조의10 내지 제21조의13).<sup>10)</sup>

#### 1.1.4 토지거래허가 규정의 이관-부동산거래신고등에관한법률의 제정

그동안 국토계획법에 근거를 가지고 있던 토지거래허가 규정은 최근 부동산거래신고등에관한법률에 이관되어 시행되고 있는 바, 동법은 부동산 거래 등의 신고와 허가에 관한 사항을 정하여 건전하고 투명한 부동산 거래질서를 확립하고 국민경제에 이바지함을 목적으로 하는바(동법 제1조 참조), 본 논문의 주제와 관련한 토지거래허가에 관한 사항은 제4장에 ‘토지거래허가구역 등’의 제목으로 규정하고 있다.

## 2. 현행 토지거래계약의 허가제

토지에 대한 가수요와 투기는 실수요자에 대한 토지의 적정한 공급을 저해하고 지가를 급등시켜 토지의 이용질서를 왜곡할 뿐만 아니라 물가 상승, 부의 편중 등 국민생활에 미치는 폐해가 크다. 따라서 토지의 합리적인 토지이용확보를 위하여 지역적 제 조건을 고려한 적정한 토지거래가 이루어지도록 토지거래규제가 필요하였다.<sup>11)</sup>

국토는 모든 국민의 생활터전이자 복리증진을 위한 유한한 자원이며 공통기반임에 비추어 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 토지의 투기적 거래를 방지하고 지가의 급격한 상승에 따른

10) 법률 제5907호, 1999.2.8. 일부개정 관보 참조

11) 전혜숙, 부동산공법, 로드북, 2004, 176쪽 이하 참조.

토지거래질서 문란을 방지하기 위한 제도이다.<sup>12)</sup> 국토의 이용 및 관리에 관한 계획의 원활한 수립과 집행, 합리적인 토지 이용 등을 위하여 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따라 5년 이내의 기간을 정하여 제118조 제1항에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역으로 지정할 수 있다.

한편, 토지거래허가제도와 양대 축을 이루었던 주택거래신고제도는 주택에 대한 투기수요를 억제하고 투명한 주택거래 관행의 정착을 통하여 주택가격을 안정시키기 위하여 2004년도에 도입한 제도였으나, 2015년 7월 24일 폐지되었다.

### 3. 토지거래허가구역의 지정

#### 3.1 지정권자 및 지정·변경 절차

##### 3.1.1 지정권자

토지거래허가구역의 지정권자는 국토교통부장관 또는 시·도지사로서, 허가구역이 둘 이상의 시·군 또는 구의 관할 역에 걸쳐 있거나 국가가 시행하는 개발사업 등에 따라 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역 등의 경우에는 국토교통부장관이, 허가구역이 동일한 시·군 또는 구 안의 일부지역인 경우에는 시·도지사가 지정한다(부동산거래신고등에관한법률 제10조 제1항).

##### 3.1.2 지정절차

국토교통부장관 또는 시·도지사는 허가구역으로 지정하려면 중앙

---

12) 북파일수험연구소 편저, 부동산공법, 북파일, 2016, 239쪽 참조.

도시계획위원회 또는 시·도 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며(동조 제2항), 국토교통부장관 또는 시·도지사는 허가구역으로 지정한 때에는 지체 없이 지정내용을 공고하고, 그 공고 내용을 국토교통부장관은 시·도지사를 거쳐 시장·군수 또는 구청장에게 통지하고, 시·도지사는 국토교통부장관, 시장·군수 또는 구청장에게 통지하여야 한다(동조 제3항). 지정내용을 통지받은 시장·군수 또는 구청장은 지체 없이 그 공고 내용을 그 허가구역을 관할하는 등기소의 장에게 통지하여야 하며, 지체 없이 그 사실을 7일 이상 공고하고, 그 공고 내용을 15일간 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 제4항).

### 3.1.3 효력발생

허가구역의 지정은 국토교통부장관 또는 시·도지사가 지정내용을 공고한 날부터 5일 후에 그 효력이 발생한다.

### 3.1.4 변경 등 절차

국토교통부장관 또는 시·도지사는 허가구역의 지정 사유가 없어졌다고 인정되거나 관계 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장으로부터 받은 허가구역의 지정 해제 또는 축소 요청이 이유 있다고 인정되면 지체 없이 허가구역의 지정을 해제하거나 지정된 허가구역의 일부를 축소하여야 한다. 지정 해제 또는 축소의 경우에는 신규지정 절차와 동일하다.

## 3.2 허가구역 지정 현황

구체적으로 토지거래허가제도는 1978년 12월 5일 국토이용관리법을 개정하여 토지거래허가제와 신고제 및 그 위반에 대한 벌칙을 새로 규정함으로써 제도화되었으나, 이 제도는 극도로 강력한 거래규제 수단이기

때문에 곧바로 시행되지 않다가 1985년 7월 30일 충남 대덕연구단지 개발지역에 처음으로 시행한 후, 1988년의 대통령 선거를 전후로 하여 부동산가격이 폭등하던 시기에는 토지거래허가 지역이 대폭 확대되었다.

토지거래허가제와 관련하여 2008년 4분기부터 지가변동률이 급격한 하락세를 나타내어 당시 국토교통부장관의 판단 하에 토지거래허가구역은 대폭 축소되어 전국 토지거래허가구역은 2009년 1월 현재 국토면적 대비 8.9%에 해당하다가 침체일로에 있는 부동산 시장을 감안, 계속적으로 해제하여 2015년 12월 14일 현재 38,948km<sup>2</sup>를 해제하여 토지거래허가구역을 해제하였다(아래 <표 II-1> 면적 참조).

<표 II-1> 시·도별 해제 재지정 면적(km<sup>2</sup>)

구분		기존	해제	해제율(%)	재지정
수도권	서울	27.29	0	0	27.29
	경기도	24.57	14.947	60.8	9.623
	소계	51.86	14.947	28.8	36.913
지방	부산	31.058	5.431	17.5	25.627
	대전	26.387	18.57	70.4	7.817
	세종시	40.15	0	0	40.15
	소계	97.595	24.001	24.6	73.594
합계		149.455	38.948	26.1	110.507

#### 4. 토지거래허가 대상 면적 및 허가절차

토지거래허가대상이 되는 토지의 기준 면적은 유상으로 소유권·지상권 또는 그 권리의 취득을 목적으로 이전하거나 설정하는 계약으로서 허가구역에 있는 다음 <표 II-2>의 용도별 면적을 초과하는 모든 토지이다(동법 제11조). 다만, 국토교통부장관 또는 시·도지사가 허가구역을 지정할 당시 당해 지역에서의 거래실태 등에 비추어 위 기준면적의 10%

이상 300% 이하의 범위에서 따로 정할 수 있다(동법 시행령 제9조 제1항).

〈표 11-2〉 토지거래 허가대상 기준면적

구 분		기준면적
도시지역	주거지역	180㎡
	상업지역	200㎡
	공업지역	660㎡
	녹지지역	100㎡
	미지정 지역	90㎡
도시지역 외의 지역	농지	500㎡
	임야	1,000㎡
	농지 및 임야 이외의 토지	250㎡

토지거래허가를 받으려는 자는 그 허가신청서에 당사자의 성명 및 주소 및 계약내용 등<sup>13)</sup> 서류를 첨부하여 허가관청(시장·군수 또는 구청장)에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제8조 제1항).

## 5. 허가기준과 구제제도 및 선매제도

토지거래에 대한 허가기준은 거주용 주택용지나 농업·축산업·임업 또는 어업용 등 토지이용목적이 적절해야 함과 동시에 그 면적이 해당 토지의 이용목적이 적합하여야 하는바(동법 제12조), 동 기준에

13) 부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령 제8조 제1항

1. 당사자의 성명 및 주소(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지와 대표자의 성명 및 주소)
2. 토지의 지번·지목·면적·이용현황 및 권리설정현황
3. 토지의 정착물인 건축물·공작물 및 입목 등에 관한 사항
4. 이전 또는 설정하려는 권리의 종류
5. 계약예정금액
6. 토지의 이용에 관한 계획
7. 토지를 취득(토지에 관한 소유권·지상권 또는 소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 이전하거나 설정하는 것을 말한다. 이하 같다)하는 데 필요한 자금조달계획.

적합한지의 여부판단은 난해할 것으로 보인다.

토지거래에 대한 허가 또는 불허가에 따른 구제 및 선매제도로는 불허가 받은 허가신청인은 이의신청 또는 매수청구가 가능하고, 신청인 이외의 이해관계인은 이의신청만 가능하다(동법 제13조 및 제16조 참조).

위 권리구제제도와 별도로 허가신청이 있는 경우 허가권자인 시장·군수 또는 구청장은 공공사업 시행용지 확보를 위하여 필요한 경우에는 매수를 원하는 국가·지방자치단체 등 공공기관을 지정하여 허가신청 대상의 당해 토지를 협의매수 할 수 있도록 하는 선매제도가 있음에 유의할 필요가 있다(동법 제15조 참조).

### Ⅲ. 토지거래 허가관청의 조치사항

#### 1. 허가의 절차

시장·군수 또는 구청장은 허가신청서를 받으면 민원 처리에 관한 법률에 따른 처리기간에 허가 또는 불허가의 처분을 하고, 그 신청인에게 허가증을 발급하거나 불허가처분 사유를 서면으로 알려야 하며, 선매 협의 절차가 진행 중인 경우에는 위의 기간 내에 그 사실을 신청인에게 알려야 한다(동법 제11조 제4항).

#### 2. 허가에 따른 계약의 효력 및 실효성 확보수단

##### 2.1 계약의 효력(유동적 무효판례)

강학상 토지거래계약허가는 그 법적 성격 및 효력이 ‘허가’의 성격을 띤 ‘인가’에 해당하므로,<sup>14)15)</sup> 토지거래허가를 받지 아니하고 체결한 토

지거래계약은 원칙적으로 무효로서 그 효력이 발생하지 아니한다(동법 제11조 제6항).<sup>16)</sup>

이러한 원칙적인 허가의 효력에도 불구하고 대법원은, 토지거래계약 허가구역 내의 토지에 관하여 허가받을 것을 전제로 체결한 거래계약의 효력은 ‘유동적 무효’로서,<sup>17)</sup> 유동적 무효의 상태에 있는 거래계약의 당사자가 상대방의 거래계약 효력 완성에 대한 협력의무 불이행을 이유로 일방적으로 유동적 무효의 상태에 있는 거래계약을 해제할 수 없다고 판시하고 있다.<sup>18)</sup> 다만, 허가구역 안의 토지에 대하여 처음부터 토지거래허가를 잠탈할 목적으로 매매계약 등을 체결된 경우 ‘확정적 무효’로 보았다.<sup>19)</sup>

한편, 헌법재판소는 5인 재판관 다수의견으로 일정지역에서의 토지거래허가구역의 지정은 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하고, 토지 등의 거래계약허가는 위헌의견이 5인으로 과반수이나 헌법재판소법 제23조 제2항 법률의 위헌결정의 정족수(재판관 6명 이상의 찬성)에 미달이어서 헌법에 위반된다고 선언할 수 없다고 결정하였다.

또한, 토지거래허가제가 ‘과잉금지의 원칙’에 위반되는지 여부에 대한 판단에서, 토지소유권의 상대성 및 그 행사의 사회적 의무성 등을 종합하여 판단해야 하며 현재 그것이 전혀 목적에 적합하지 아니하다거나 따로 최소침해의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 최선의 방법이 제시되어 있다거나 아니면 쉽게 찾을 수 있다거나 함과 같은 사정이 없는 상황

14) 김동희, 행정법강의(이론·판례·사례), 박영사, 2013, 1004쪽.

15) 홍정선, 행정법특강 제15판, 박영사, 2016, 1275쪽.

16) 민태욱, 부동산공법론, 부연사, 2015, 168쪽.

17) 김학환, “토지거래허가와 토지거래계약의 효력에 관한 연구”, 부동산학보 제39집, 한국부동산학회, 2009, 359-360쪽.

18) 대법원 1999. 6. 17. 선고 98다40459 판결; 대법원 2000. 6. 9. 선고 99다72460 판결.

19) 대법원 2007. 11. 30. 선고 2005도9922 판결; 대법원 2006. 3. 24. 선고 2005도10033 판결; 대법원 2005. 12. 22. 선고 2005도6557 판결.

에서는 토지거래허가제를 ‘비례의 원칙’ 내지 ‘과잉금지의 원칙’에 어긋난다고 할 수는 없다.<sup>20)</sup> 별칙규정의 명확성의 원칙 위반여부에 대하여 판단하면 규제구역내의 토지라고 할지라도 당사자 간에 거래가 이루어 지려면 당국의 허가를 받기 이전에 어떠한 형태로든지 허가를 전제로 한 당사자 간의 의사의 합치가 있어야 하는데, 위 별칙조문을 확대해석 하면 장차 당국의 허가를 받을 심산으로 당사자 간에 어떤 형태의 의사의 합치를 본 단계에서도 거래당사자가 형사처벌을 받게 될 우려가 있는 등 이 조문 표현상에 약간의 의문점은 있으나, 이는 건전한 법관의 양식이나 조리에 따른 보충적인 해석에 의하여 법문의 의미가 구체화되어 해결될 수 있다고 믿어지므로 이 정도로는 ‘명확성의 원칙’에 위배된다고 할 수는 없다.

한편, 같은 법률 제31조의2가 벌금형과 선택적으로 징역형을 정함은 부득이 한 것으로서 입법재량의 문제이고 ‘과잉금지의 원칙’에 반하지 않으며, 그 구성요건은 건전한 법관의 양식이나 조리에 따른 보충적인 해석으로 법문의 의미가 구체화될 수 있으므로 죄형법정주의의 ‘명확성의 원칙’에도 위배되지 아니한다.

이상과 같이 위헌의견이 종국심리에 관여한 재판관의 과반수가 되지 만 위헌결정의 정족수인 6인에 미달인 때에는 주문에 “헌법에 위반된다고 선언할 수 없다”라고 표시한다.<sup>21)</sup>

## 2.2 토지거래허가 제도의 실효성 확보수단

이상의 토지거래계약은 부동산거래신고등에관한법률상 사전허가의 의무가 부과되어 있는바, 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래

20) ‘비례의 원칙’에 대한 자세한 내용은 박균성, 행정법기본상의, 박영사, 2016, 20-22쪽 참조.

21) 헌법재판소 1989. 12. 22. 88헌가13 결정.

계약을 체결하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 토지거래계약 허가를 받은 자는 2년 이하의 징역 또는 계약 체결 당시의 개별공시지가에 따른 해당 토지가격의 30%에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다(동법 제26조 제2항).

한편, 시장·군수 또는 구청장은 허가 받은 토지의 이용 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여는 사유가 있는 경우 외에는 상당한 기간을 정하여 토지의 이용 의무를 이행하도록 명할 수 있는바, 이행명령이 정하여진 기간에 이행되지 아니한 경우에는 토지 취득가액의 10%의 범위에서 이행강제금을 부과한다. 이행강제금은 최초의 이행명령이 있었던 날을 기준으로 1년에 한 번씩 그 이행명령이 이행될 때까지 반복하여 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다(동법 제16조 제3항).

시장·군수 또는 구청장은 이용 의무기간이 지난 후에는 이행강제금을 부과할 수 없으며, 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 명령을 이행하기 전에 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다(동조 제4항, 제5항).

이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한 내에 납부하지 아니한 경우에는 국세 체납처분의 예 또는 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률에 따라 징수한다(동조 제7항).

### 3. 관련 행정관청의 사후관리

전술한 토지거래계약을 허가받은 자는 특별한 사유가 없는 한 5년의 범위에서 각 용도별로 정한 기간에 그 토지를 허가받은 목적대로 이용하여야 하는바, 시장·군수 또는 구청장은 토지거래계약을 허가받은 자가 허가받은 목적대로 이용하고 있는지 매년 1회 이상 토지의 개발 및 이용 등의 실태를 조사하여야 한다(동법 제17조 제2항 및 동법시행규칙 제18조 제1항).

그리고 시장·군수 또는 구청장은 이상의 토지거래허가제를 위반하는 토지거래계약허가를 받은 자를 동 행정관청이나 수사기관에 신고하거나 고발한 자에게 시·군이나 구의 재원으로 하여 포상금을 지급할 수 있다(동법 제17조 제3항 및 동법시행규칙 제19조).

## IV. 토지거래허가제도의 실효성과 개선방안

### 1. 실효성

토지거래허가제는 지가상승 및 투기억제를 위한 목적으로 도입되었으나, 국민의 재산적 기본권을 극도로 제한하는 제도로서, 다음과 같은 문제점으로 인하여 그 실효성에 의문이 제기되어 왔던 것은 사실이다.

#### 1.1 위법 및 탈법행위의 성행에 따른 실효성 감소

토지거래허가 대상에 대한 기준을 악용하는 사례가 많이 발생하는바, 허가를 받아 취득한 토지를 무단 방치하거나, 타목적으로 이용하는 행위, 토지 이용계획을 허위로 제출하는 등 불·탈법행위가 성행하였고<sup>22)</sup> 허가를 잠탈하는 사례 등의 행위는 근절되기는 힘들 것으로 보인다.<sup>23)</sup>

22) 규제 피한 ‘편법, 불법’ 거래 사례: 토지거래허가구역에서 토지에 근저당 또는 가처분을 설정한 뒤 토지를 취득하는 등 채권채무를 위장한 편법거래의 경우 현재는 단속에 한계가 있지만 정부의 토지거래전산망이 가동되면 투기혐의자로 적발될 가능성이 크다.; <<http://gotravelmi.cf/529>>

23) 이미 토지 등의 거래행위가 있을 후, 그 이행의 일환으로 제조건 화해절차에 의하여 그 소유권이전등기를 한 경우에도 거래시에 소급하여 신고의무를 면하게 되는 것은 아니므로 허가를 받지 않고 이러한 탈법적인 방법으로 소유권을 이전하였다면 「국토이용관리법」 제31조의2에 의한 처벌대상이 된다고 판시하고 있다(대판 1992. 4. 24. 92도245); 문경만, “토지거래허가제의 개선방안에 관한 연구”, 단국대학교대학원, 석사학위논문, 2014, 28쪽에서 재인용.

## 1.2 계약서의 검인의제(공문서화)로 인한 실효성 감소

2006년부터 부동산 거래 신고제도가 시행됨에 따라, 부동산 거래과정에서의 다운계약서 작성 방지 등을 통한 투명한 부동산 거래질서 확립에 기여해 왔으나, 다운계약서 거래 등 부동산 거래 허위신고는 여전히 은밀하게 이루어지고 있는 등 근절되지 않고 있는바, 사인간의 계약서에 대하여 허가 후 검인받은 효력발생에 따라, 소유권 이전등기 완료 시 등기필증이 교부(‘공증’에 따른 공문서화)가 됨으로써 행정청의 검증 없이도 사인이 위 사실과 다르게 작성한 문서도 공문서로 되어 부당한 결과가 초래된다.

## 1.3 허가대상 제외규정의 복잡성에 따른 실효성 감소

토지거래허가 대상 거래 중 토지보상법에 따른 토지의 수용 등 법률규정에 의한 물권변동의 원인이 되는 법률요건에 대하여는 다양하고 복잡한 예외를 인정함으로써, 본 제도의 존치로 인하여 관련 공무원의 행정력의 낭비와 그 상대방인 허가신청 의무자인 국민과 이해관계의 발생은 자칫 상호 불신 또는 불만을 초래하거나 사회적 갈등까지 야기시키고 있고, 불법행위로 인한 전과자의 양상의 원인이 되고 있다고 하지 아니할 수 없는 실정이다.

## 2. 개선방안

### 2.1 실효성 확보

토지거래허가제의 존치 시 사후관리 강화방안으로는, 허가기준 및 대상의 개선, 토지의 이용의무 개선, 사후관리장치의 실효성 제고, 법률

지원 서비스 구축 등 지원업무 개선, 허가제 운용에 대한 지방자치단체 협력 증진 방안 등 여러 방안이 제시될 수 있다. 본 연구에서는, 관련 법률 간의 연계 및 통합을 위하여 국토계획법과 2017년 1월 20일 시행예정으로 최근 제정된 부동산 거래신고 등에 관한 법률(약칭: 부동산거래신고법)상 부동산실거래가격신고제와 조화방안을 제시한다.<sup>24)</sup>

즉, 위 부동산거래신고법상 신고대상은 토지 및 건축물 또는 취득할 수 있는 권리의 매매계약으로서 당연히 토지거래허가제의 대상인 토지가 모두 포함되어, 동 신고에 의해서도 모든 토지거래가 규제된다. 따라서 토지거래허가구역에서의 허가신청서에 기재하여야 할 내용을 부동산 거래신고사항과 동일하게 적용함으로써 토지시장에서 발생할 수 있는 문제를 선제적으로 대처할 수 있는 방안이 마련되어 건전한 국민경제 육성에 기여하는 한편, 국민 불편을 초래하는 부분을 최소화하는 등 제도의 실효성이 제고될 것이다. 이를 위하여 관련 법령 및 하위규정을 정비하는 등 제도의 불합리성을 해소하고 국민의 편의를 제고하는 등 제도의 전반적인 발전을 도모한다.<sup>25)</sup>

토지거래허가제도가 아니고는 부동산 투기 등 방지가 불가능하다는 특별한 사유가 있다면 국토계획법상 본 제도를 존치하여야 하겠지만, 이미 제정된 부동산 거래신고 등에 관한 법률에 의거 전술한 바와 같이 토지거래 후 토지거래 허가신청서에 기재하여야 할 내용을 부동산 거래

24) ‘부동산 실거래가격’이란 매도자와 매수자간의 합의를 전제로 정해진 해당 부동산의 거래가격 그 자체 금액으로 표시된다. 실거래가격은 특정시점에, 특정부동산을 대상으로 특정한 간에 이루어진 거래이므로 매우 실증적인 자료로 볼 수 있다. 하지만 이러한 거래가 반드시 합리적인 의사결정에 따른 것으로 보기는 어렵다. 부동산의 특수성으로 소유권 외의 각종 권리관계가 수반되어 거래에 제약이 부가되거나 정보 부족, 투기수요 등 여러 사정 개입 가능성이 높아 모든 실거래가격이 적절한 시장가격이라고 보기 어렵기 때문이다. 김형준, “실거래가격 분석을 통한 부동산 과세 형평성 연구”, 숭실대학교대학원 박사학위논문, 2016, 21-22쪽 참조.

25) 한국부동산연구원, “토지거래허가제도의 실효성 강화를 위한 발전적 방안 연구”, 국토교통부, 2007, 2쪽 참조.

신고사항에 동일하게 기재하도록 일치하도록 할 것이다.

## 2.2 토지거래허가제도 자체의 존치 필요성-폐지

토지거래허가제도가 시행된 지 약 40년 동안 현행법상 가장 강력한 토지거래규제로서 계속 작용하여 온 것은 사실이다. 그러나 상술한 토지거래허가제도 자체의 존치의 실효성이 감소하고 있는바, 제도의 역기능 발생, 거래규제수단 간의 연계성 문제 및 관련 행정청의 과도한 행정력 낭비 문제, 허가기준 및 제외기준의 복잡성에 따른 사후관리의 난해성 등으로 그 효율성 및 효과성은 부족하다고 하지 않을 수 없다.

따라서 차제에 토지거래허가제도가 안고 있는 문제점을 원천적으로 폐지하는 개선방안도 제시할 수 있다. 즉, 토지의 처분권 자체를 원천적으로 박탈할 것이 아니라 국민의 기본권인 재산권 행사의 자유를 보장하기 위하여 토지거래허가제도 자체를 폐지하고, 투기 방지 등 목적 달성을 위해서는 별도의 가능한 보완책을 통하여 해결함으로써 정책효율성이 확보될 것으로 판단된다.<sup>26)</sup> 참고로, 최근 폐지된 바 있는 주택거래신고제도도 그 맥락을 같이 한다.

## V. 맺음말

현행법상 토지거래계약허가제도는 지가상승 억제 및 투기방지를 위한 가장 강력한 재산권의 제한제도로써, 재산권 행사의 과도한 억제방법

26) 개인인 경우, 소득세법(제104조 제1항)상 '미등기 양도 자산'에 대한 중과세(70%), 비사업용토지에 대한 중과세(기본세율에 10% 추가된 세율)로 과세가능 하고, 법인인 경우, 법인세법(제55조의2 제1항)상 비사업용토지에 대한 이중과세(10%, 미등기양도의 경우 40%)함으로써, 현행 조세제도 등으로도 투기 등을 억제할 수 있다고 본다.: 윤태화/박종성/우용상/이영환, 세법개론, 세학사, 2015, 407쪽 및 699쪽 참조.

인 것이 사실이다.

물론, 토지는 우리나라의 국민생활의 생산의 기초가 되는 한정된 자원이며, 우리나라의 토지제도 자체만으로도 정치·경제·사회·문화에 미치는 영향이 매우 크므로, 토지를 국민생활의 기초로 파악하는 토지관을 확립하기 위하여 토지정책과 토지법제가 헌법 및 행정법적 관점에서 신중한 검토가 완료되어야 하리라 판단된다.

우리나라에서의 부동산 투기억제를 위한 부동산 거래규제에서 양대 축을 형성하고 있는 ‘토지거래허가제’에 의거 허가받고자 하는 당사자들은 미리 토지이용계획 등을 시장·군수·구청장에게 제출하도록 하여 투기적 수요를 억제하기 위하여 1978년에 도입되어 약 40년간의 기간 동안 시행되고 있다. 또 정부는 부동산 투기 및 탈세의 원인이 되고 있는 이중계약서 작성 등 잘못된 관행을 없애고 부동산 거래의 투명성을 확보하기 위해서 2006년부터 부동산 실거래가격 신고를 규정하여 시행하고 있다. 본 연구에서 부동산 투기억제를 위한 토지거래허가제도가 갖는 독특한 제도적 특성을 횡단면적으로 살펴보았다. 그 결과 동 제도의 취지에 비추어 다음과 같은 결론을 제시한다.

먼저, 토지거래허가제도의 존치를 전제로 살펴보면, 허가의 법적 성격을 ‘허가’ 및 ‘인가’의 성격을 동시에 갖는 것으로 볼 때, 거래계약서가 등기 후 사실에 부합하는 공문서(등기필증)으로 바뀌도록 신고 계약서의 검증 내용을 문서로 관할 세무관서의 장에게 타당성 여부를 통보하여야 한다는 명문 규정을 추가함과 동시에 관련 부동산등기법 뿐만 아니라, 최근에 제정된 부동산 거래신고 등에 관한 법률 등 관련 법률도 심층분석하여 제4장 ‘토지거래허가구역 등’을 개정 또는 폐지함이 타당할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김동희, 행정법강의(이론·판례·사례), 박영사, 2013.  
민태욱, 부동산공법론, 부연사, 2015.  
박균성, 행정법기본강의, 박영사, 2016.  
변동식, 부동산공법 이론의 이해, 부연사, 2015.  
북파일수협연구소 편저, 부동산공법, 북파일, 2016.  
윤태화/박종성/우용상/이영환, 세법개론, 세학사, 2015.  
전해숙, 부동산공법, 로드북, 2004.  
홍정선, 행정법특강 제15판, 박영사, 2016.

### 2. 학술지

- 김동환/권대중, “부동산전자계약 시스템 도입의 중개업계 영향 및 대응 방안”, 대한부동산학회지 제34권 제1호, 대한부동산학회, 2016, 205-231쪽.  
김승조, “현행토지구제법제와 헌법상의 재산권보장”, 월간법제 제358호, 법제처, 1991, 38-51쪽.  
김학환, “토지거래허가와 토지거래계약의 효력에 관한 연구”, 부동산학보 제39집, 한국부동산학회, 2009, 46-57쪽.  
이우도/이진수, “주택거래신고제의 실효성에 관한 연구”, 부동산법학 제18집, 한국부동산법학회, 2014, 217-243쪽.

### 3. 학위논문

김형준, “실거래가격 분석을 통한 부동산 과세 형평성 연구”, 숭실대학교대학원 박사학위논문, 2016.

문경만, “토지거래허가제의 개선방안에 관한 연구”, 단국대학교대학원 석사학위논문, 2014.

### 4. 자료집 및 보고서

한국부동산연구원, “토지거래허가제도의 실효성 강화를 위한 발전적 방안 연구”, 국토교통부, 2007.

[Abstract]

## **A Study on the Effectiveness and Improvement of Land Transaction Permit System**

Lee, Woo-Do\*

Lee, Jin-Soo\*\*

In order to prevent wrong practices such as the speculation of land from contract and so on, the Permit Responsibility of Land Transaction was stipulated since 1978 by Revision of National Land Using Management Act. So, Government stipulated too the Declaration Responsibility of the Real Estates Transaction Price Jan, 2016 by ACT ON REPORT ON REAL ESTATE TRANSACTIONS, ETC., in order to prevent wrong practices such as the writing of the double contract contributing to speculation on Tax Evasion and so on.

Therefore, in this paper, we review Land Transaction Permit system to prohibit the speculation of land with respect to the Land Transaction. And the penalties shall be imposed not to permit land transactions based on false declaration. In addition, in light of the fact that Land Transaction Permit system has no effectiveness, it is reasonable to abolish the permit system. On the other hand, the Declaration System of the Real Estates Transaction

---

\* Adjunct Professor, Department of Real Estate Management, Busan KyungSang College

\*\* Professor, Department of Business Administration, Pukyong National University

Price is proposed in this paper.

In keeping with the principle of freedom of contract, it will be possible to secure the effectiveness of speculation. by applying the heavy taxation in the income tax law and corporate tax law.

So related laws will be better to be revised to abolish Land Transaction Permit System in National Land Planning and Utilization Act.

**[Key Words]** Land Transaction Permit System, Land Transaction Permission Areas, Exceeding Area of Land, Effectiveness, the Declaration System of the Real Estates Transaction Price