

긴급토론회

‘내 임직원 등 공직자 투기의혹’ 법적평가와 제도개선방안

- ▶ 주최: 민주사회를 위한 변호사모임
- ▶ 주관: 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터
- ▶ 일시: 2021. 3. 11.(목) 10:00~11:30
- ▶ 장소: 변호사교육문화관 제2세미나실



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

프 로 그 램

시 간	내 용	
10:00~10:10	인사말 조수진 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 사무총장)	
10:10~10:30	발제 1	LH 임직원 등 공직자 투기제보 이후 경과와 법적 평가 - 발제자 : 서성민 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회)
10:30~10:50	발제 2	공공주택지구 토지투기 규제를 위한 입법·제도적 개선방안 -발제자 : 이강훈 변호사 (참여연대 실행위원)
11:00~11:30	토론 및 질의응답 - 토론자 : 박현근 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회)	

목 차

발제 1	LH 임직원 등 공직자 투기제보 이후 경과와 법적 평가 서성민 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회)	3쪽
발제 2	공공주택지구 토지투기 규제를 위한 입법·제도적 개선방안 이강훈 변호사 (참여연대 실행위원)	16쪽

LH 임직원 등 공직자 투기제보 이후 경과와 법적 평가

서성민 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회)

1. 이 사건 제보 경위

- 지난 2021. 2. 24. 정부가 경기도 광명·시흥을 6번째 3기 신도시로 선정하고, 광명시 광명동, 옥길동, 시흥시 과림동 일대(1271만㎡)에 7만호의 주택을 공급할 계획이라고 발표하였음.
- 해당지구는 광명시 광명동·옥길동·노온사동·가학동, 시흥시 과림동·무지내동·금이동 일원 1271만㎡(384만평)에 총 7만 세대를 공급하는 계획으로서 3기 신도시 중 최대 규모임.
- 2018. 9. 경 국토교통부가 수도권 내 3기 신도시 4곳 내지 5곳을 선정하겠다고 밝히고, 2018. 12. 경 신도시 입지(남양주시 왕숙, 하남시 교산, 과천, 인천시 계양구)들을 발표하고 2019. 5. 경 추가 신도시 입지(고양시 창릉동, 부천시 대장동)을 발표하였는데, 이 전부터 후보지로 거론되는 곳에 대하여는 투기 가능성이 제기되어 왔음.
- 같은 날 오후 16:00 익명의 제보자로부터 전화 연락을 받게 됨.
- 제보내용은 '과림동 일대 토지를 LH 직원들이 소유하고 있는 것으로 알고 있다. 그런데 오늘 신도시 발표가 났는데. 이거 문제 아니냐. 이에 대해서 알아봐 달라'는 것이었음.
- 제보자가 지목한 필지와 추가로 확인한 필지의 각 소유자들을 LH 홈페이지에서 직원 조회를 해보니 상당수가 직원으로 확인이 되었고, 이 사실을 민변 민생경제위원회에

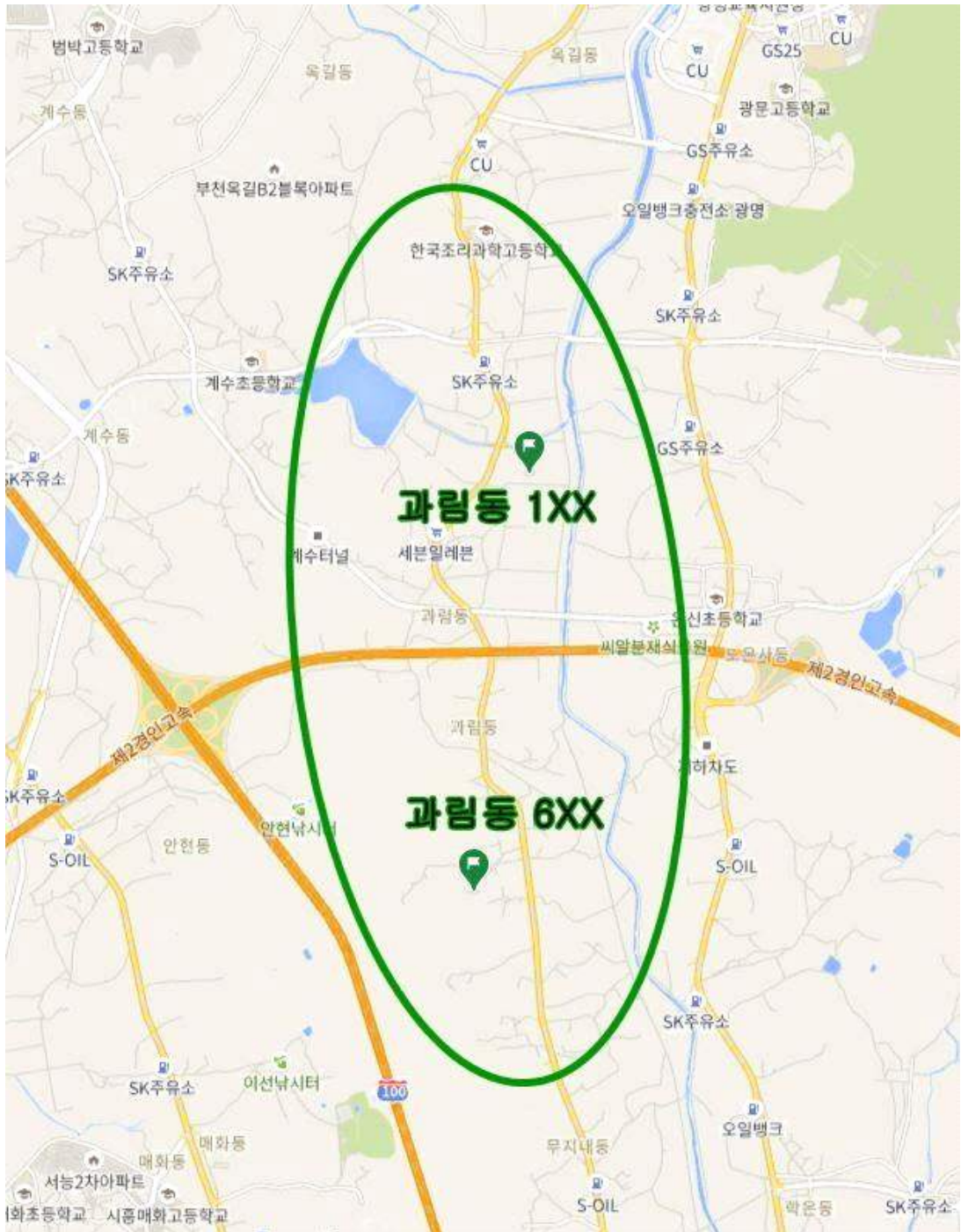
알려서 논의를 시작하였음.

- 이후, 참여연대와도 논의를 공유하였고, 추가 필지 확인 작업을 거쳐서 신도시 일원의 전수조사가 필요하다는 최종적인 판단에 이르게 되었음.
- 전수조사를 촉구하는 방법으로 먼저 감사원 공익감사청구를 하기로 하였고, 이러한 정황을 기자회견을 통해 국민들에게 알리기로 결정하였음.
- 현재까지도 제보자에 대한 문의가 많은 상황이고, 제보자가 LH 직원이고 내부고발을 한 것이라는 보도 및 여러 추측들이 제기되고 있으나, 민변과 참여연대는 제보자의 연락처 외에 파악하고 있는 사항이 없음.

2. 민변과 참여연대가 파악한 LH 임직원들의 광명·시흥 사전 투기현황



[그림 1] 광명·시흥 신도시 개발구상안 (2021. 2. 24. 국토부 보도자료 중)



[그림 2] 광명·시흥 신도시 지구 내 문제가 확인된 토지 2필지의 지번 위치

[포 삽입을 위한 여백]

[표 1] 광명·시흥 신도시 지구 내 LH 임직원들의 토지 매입 내역

순번	지역	지번	지목	면적	소유주	거래일자	거래가격 (백만원)
1	과림동	XXX-6	답	2,739㎡	김00, 이00	2019. 6. 3.	1,030
2	과림동	XXX-7	답	3,996㎡	소00, 백00 정00, 박00	2019. 6. 3.	1,510
3	과림동	XXX-2	전	4,042㎡	이00, 김ss, 박xx	2020. 6. 24.	1,835
4	과림동	XXX-3	대	330㎡	장00, 장xx, 김kk	2019. 9. 4.	780
5	과림동	XXX	전	1,407㎡	김xx, 장00, 정00, 강00, 강xx, 전00, 김mm	2020. 2. 27.	2,250
6	과림동	XXX-1	전	1,288㎡			
7	과림동	XXX-2	전	1,163㎡			
8	과림동	XXX-3	전	1,167㎡			
9	무지내동	XXX	전	5,905㎡	박xx, 강00, 안00, 전00	2018. 4. 19.	1,940
10	무지내동	XXX-7	전	991㎡	이xx	2020. 6. 16.	600

[표 2] 광명·시흥 신도시 지구 내 LH 임직원들의 토지 매입 내역(추가제보)

순번	지역	지번	지목	면적	소유주	거래일자	거래가격 (백만원)
1	과림동	XXX-2	답	2,285㎡	이00, 김00, 노00, 윤00, 권00	2020. 7. 14.	1,220
2	과림동	XXX-2	답	2,029㎡	안00, 정00 황00, 박00, 권xx	2020. 7. 23.	1,228

가. 2021. 3. 2. 기자회견 이후 LH는 참여연대, 민변이 발표한 14명 직원 명단 관련 12명이 현직, 2명이 퇴직자임을 발표

나. 국토교통부는 2021. 3. 3. 민변과 참여연대가 제시한 10개 필지 가운데 2필지는 현직 직원의 소유가 아니지만, 자체조사 결과 광명·시흥 지구 LH 직원이 취득한 4필지가 추가로 확인되었고, 토지 취득 직원도 12명에서 1명 더 추가 된 13명이라고 밝힘.

3. 공익감사청구사항

가. [정부의 2·4 주택공급 대책에 따른 수도권 3기 신도시 중 6번째로 지정된 광명·시흥

신도시 지정과 관련하여, 한국토지주택공사의 임직원들이 2018~2020년경 해당 지구에 포함된 다수 필지의 소유권을 취득한 경위 및 3기 신도시 지정에 관한 계획 등 해당 토지 일원의 개발정보를 사전에 취득하였는지 여부와 해당 정보 내용 등]

나. [정부의 2·4 주택공급 대책에 따른 광명·시흥 신도시 지정과 관련하여, 해당 신도시 토지 일원의 토지소유자들 중 국토교통부 등 정부 부처에 소속된 공무원, 한국토지주택공사 등 공공기관에 소속된 임직원들이 포함되어 있는지 여부(토지소유현황), 취득일자 및 취득경위 등]

다. [한국토지주택공사가 광명·시흥 신도시를 포함한 신도시 후보지들의 공공택지 지정 제안 및 이를 준비하기 위한 후보지들에 관한 정보를 업무상 비밀로 적정하게 관리하였는지 여부, 임직원들이 광명·시흥 신도시 공공주택지구 예정지 일원의 토지 소유권을 사전 취득한 것에 대하여 한국토지주택공사의 관리·감독이 이루어지지 않은 원인과 경위]

라. [공공주택특별법 제9조 및 국토교통부 훈령인 공공주택지구 보안관리지침, 국토교통부 보안업무규칙 등에 따라 2021. 2. 24. 발표된 광명·시흥 신도시 공공주택지구 지정에 관한 관련 정보가 업무상 비밀로 적정하게 관리되었는지 여부, 사업후보지 관련 자료 등이 대외에 유출되지 않도록 적정하게 관리되었는지 여부, 비밀정보의 유출 여부에 관한 전반적인 사항, 한국토지주택공사의 임직원들이 공공주택지구 사업 후보지에 속한 토지 등을 사전 취득하는 것에 대해 국토교통부가 관리·감독을 다하지 못한 원인과 경위]

4. 공익감사청구 및 기자회견 이후 경과

가. 2021. 3. 2. LH공사 직원들의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹 발표 및 공익감사청구

나. 2021. 3. 7. [논평] LH 투기 관련 부동산 관계장관 발표에 대한 입장

- 수사기관의 강제수사나 감사원의 감사 병행, 구체적이고 근본적인 대책을 마련, 확실한 환수조치 방안 마련, 경기도, 경기주택도시공사, 광명·시흥 지자체 등도 관련 직원들의 투기 여부 철저히 조사하고 그 결과와 대책을 발표, 농지법 위반 혐의 등 적극 수사 촉구

다. 2021. 3. 8. [보도자료] LH 땅투기 관련 제보 현황 공개

- 민변과 참여연대에 온 제보 중 LH 공사 직원과 관련하여 구체적인 지번이 특정된 제보 2건을 추가로 발표함(언론에 따르면 LH 공사는 동명이인일 가능성 있다는 입장임), 추가적으로 사실 확인이 필요하다고 밝힌 광명시청 공무원 2건 중 1건은 사실이라고 보도되었음.
- LH 직원들이 대구 연호지구, 김해, 남양주 왕숙, 판교 등에서도 사전개발정보를 이용한 투기나 분양권 취득에 연루되었다는 제보가 다수 있었으나 특정한 필지나 구체적인 정황에 대한 제보는 없었음.

라. 2021. 3. 8. [기자회견] 공직자의 업무정보 이용한 부동산 투기 엄벌 「공공주택 특별법 개정안」 입법청원

- ▲미공개 중요 정보의 제3자 제공 및 이를 이용한 거래 금지, ▲미공개 중요 정보를 알게 된 자의 이를 이용한 거래 금지, ▲위반 시 처벌 규정 강화, ▲상시적인 부동산 거래 신고 및 검증시스템 구축을 담은 개정안을 심상정 의원 소개로 입법청원함.

5. 이 사건을 이해하기 위한 참고법령 및 관련 판례

가. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 및 관련 판례

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다. 다만,

마목의 경우에는 제5장을 적용하는 경우에 한정하여 공공기관으로 본다.

가. ~ 다. (생략)

라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체(이하 “공직유관단체”라 한다)

마. (생략)

3. “공직자”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 자를 말한다. 다만, 다목의 경우에는 제5장을 적용하는 경우에 한정하여 공직자로 본다.

가. 국가공무원법, 지방공무원법에 의한 공무원과 그 밖의 다른 법률에 의하여 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자

나. 공직유관단체의 장 및 그 직원

다. (생략)

※공직자윤리법 제3조의2(공직유관단체) ①제9조제2항제8호에 따른 정부 공직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다.

1. 한국은행

2. 공기업

4. “부패행위”란 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. (생략)

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

제7조의2(공직자의 업무상 비밀이용 금지) 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니 된다.

제86조 (업무상 비밀이용의 죄) ① 공직자가 제7조의2를 위반한 때는 7년 이하의 징역

또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항의 경우 징역과 벌금은 이를 병과할 수 있다.

③ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 이를 몰수 또는 추징한다.

■ 참고판례 : [대법원 2015. 11. 12. 선고 2015도9123 판결]

공직자가 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 다른 사람이 그 명의로 재물을 취득하게 한 경우, 그 다른 사람이 공직자의 사자 또는 대리인으로서 재물을 취득한 경우나 그 밖에 평소 공직자가 그 다른 사람의 생활비 등을 부담하고 있었다거나 혹은 그 다른 사람에 대하여 채무를 부담하고 있었다는 등의 사정이 있어서 그 다른 사람이 재물을 취득한 것을 사회통념상 공직자가 직접 취득한 것과 같이 평가할 수 있는 경우에는 제3자로 하여금 재물을 취득하게 한 것이라고 볼 수 없고(대법원 2004. 3. 26. 선고 2003도8077 판결 등 참조), 이러한 경우 부패방지법 제86조 제3항에 의하여 취득한 재물을 몰수할 수 없는 때에는 위 공직자로부터 그 가액을 추징하여야 한다(대법원 2009. 3. 26. 선고 2007도7725 판결 참조).

그리고 부패방지법은 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 하는 법률로서(제1조), 부패방지법 제86조 제3항의 규정에 의한 필요적 몰수 또는 추징은 범인 또는 그 정을 아는 제3자가 취득한 재물 또는 재산상 이익을 그들로부터 박탈하여 범인 또는 그 정을 아는 제3자로 하여금 부정한 이익을 보유하지 못하게 함에 그 목적이 있고, 추징하여야 할 가액은 범인이 그 물건을 보유하고 있다가 몰수의 선고를 받았더라면 잃었을 이득 상당액을 의미한다고 보아야 한다.

나아가 재물을 취득하면서 그 대가를 지급하였다고 하더라도 범죄행위로 취득한 재물 자체를 몰수하고, 몰수가 불가능하다면 그 가액 상당을 추징하는 것이며, 재물을 취득하기 위한 대가로 지급한 금원 등을 뺀 나머지를 추징해야 하는 것은

아니고(대법원 2005. 7. 15. 선고 2003도4293 판결 참조), 그 결과 추정액이 실제
범인이 재물의 취득으로 받은 이익을 초과한다고 하더라도 헌법상의 재산권 보장,
과잉금지의 원칙 등에 위배된다고 할 수는 없다(위 2007도7725 판결 참조)

나. 공공주택특별법

제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ① 국토교통부장관, 제6조 제2항에 따라 주택
지구의 지정을 제안하거나 제안하려는 공공주택사업자, 관계기관 협의 대상이 되는 관
계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 제10조에 따른 주민 등의 의견청취를 위
한 공고 전까지는 주택지구의 지정을 위한 조사, 관계 서류 작성, 사전협의, 관계기관
협의, 국무회의 심의 등의 과정에서 관련 정보가 누설되지 아니하도록 필요한 조치를
하여야 한다. 다만, 국토교통부장관이 제40조의2제1항에 따른 공공주택사업을 시행하기
위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 정보를 미리 공개할 수 있다.

② 다음 각 호의 기관 또는 업체에 종사하였거나 종사하는 자는 업무 처리 중 알게 된
주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보를 주택지구 지정 또는 지정 제안 목적
외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설해서는 아니 된다. <신설 2019. 4. 30.>

1. 국토교통부

2. 제6조제2항에 따라 주택지구의 지정을 제안하거나 제안하려고 하는 공공주택사업자
3. 제6조제5항 및 제8조제1항에 따라 협의하는 관계 중앙행정기관, 관할 지방자치단체,
지방공사 등 관계기관
4. 공공주택사업자가 제6조제2항 및 제6항에 따라 주택지구의 지정 제안 또는 지정에
필요한 조사, 관계서류 작성 등을 위하여 용역 계약을 체결한 업체

제57조(벌칙) ① 제9조제2항을 위반하여 업무 처리 중 알게 된 정보를 목적 외로 사용
하거나, 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
에 처한다.

다. 농지법 및 관련 판례

제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

제8조(농지취득자격증명의 발급) ① 농지를 취득하려는 자는 농지 소재지를 관할하는 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말하며, 도농 복합 형태의 시는 농지 소재지가 동지역인 경우만을 말한다), 구청장(도농 복합 형태의 시의 구에서는 농지 소재지가 동지역인 경우만을 말한다), 읍장 또는 면장(이하 “시·구·읍·면의 장”이라 한다)에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 농지취득자격증명을 발급받지 아니하고 농지를 취득할 수 있다. <개정 2009. 5. 27.>

1. 제6조제2항제1호·제4호·제6호·제8호 또는 제10호(같은 호 바목은 제외한다)에 따라 농지를 취득하는 경우
2. 농업법인의 합병으로 농지를 취득하는 경우
3. 공유 농지의 분할이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 농지를 취득하는 경우

② 제1항에 따른 농지취득자격증명을 발급받으려는 자는 다음 각 호의 사항이 모두 포함된 농업경영계획서를 작성하여 농지 소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장에게 발급신청을 하여야 한다. 다만, 제6조제2항제2호·제3호·제7호·제9호·제9호의2 또는 제10호바목에 따라 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 발급신청을 할 수 있다. <개정 2009. 5. 27.>

1. 취득 대상 농지의 면적
2. 취득 대상 농지에서 농업경영을 하는 데에 필요한 노동력 및 농업 기계·장비·시설의 확보 방안
3. 소유 농지의 이용 실태(농지 소유자에게만 해당한다)

③ 제1항 본문과 제2항에 따른 신청 및 발급 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로

정한다.

④ 제1항 본문과 제2항에 따라 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에는 농지취득자격증명을 첨부하여야 한다.

제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ① 농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 그 사유가 발생한 날 당시 세대를 같이하는 세대원이 아닌 자에게 처분하여야 한다. <개정 2009. 5. 27., 2013. 3. 23., 2020. 2. 11.>

7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제8조제1항에 따른 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 것이 판명된 경우

제11조(처분명령과 매수 청구) ① 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말한다)·군수 또는 구청장은 제10조에 따른 처분의무 기간에 처분 대상 농지를 처분하지 아니한 농지 소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명할 수 있다.

② 농지 소유자는 제1항에 따른 처분명령을 받으면 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사에 그 농지의 매수를 청구할 수 있다. <개정 2008. 12. 29.>

③ 한국농어촌공사는 제2항에 따른 매수 청구를 받으면 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가(해당 토지의 공시지가가 없으면 같은 법 제8조에 따라 산정한 개별 토지 가격을 말한다. 이하 같다)를 기준으로 해당 농지를 매수할 수 있다. 이 경우 인근 지역의 실제 거래 가격이 공시지가보다 낮으면 실제 거래 가격을 기준으로 매수할 수 있다. <개정 2008. 12. 29., 2016. 1. 19.>

④ 한국농어촌공사가 제3항에 따라 농지를 매수하는 데에 필요한 자금은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제35조제1항에 따른 농지관리기금에서 융자한다.

제58조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원

이하의 벌금에 처한다. <개정 2014. 10. 15., 2018. 12. 24.>

1. 제6조에 따른 농지 소유 제한이나 제7조에 따른 농지 소유 상한을 위반하여 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제8조제1항에 따른 농지취득자격 증명을 발급받은 자

제62조(이행강제금) ① 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·군수 또는 구청장은 제11조제1항(제12조제2항에 따른 경우를 포함한다)에 따라 처분명령을 받은 후 제11조제2항에 따라 매수를 청구하여 협의 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그 처분명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 농지의 토지가액의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과한다.

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다.

④ 시장·군수 또는 구청장은 최초로 처분명령을 한 날을 기준으로 하여 그 처분명령이 이행될 때까지 제1항에 따른 이행강제금을 매년 1회 부과·징수할 수 있다.

■ 참고판례 : [대법원 2000. 8. 22. 선고 99다62609,62616 판결]

구 농지개혁법(1994. 12. 22. 법률 제4817호 농지법 부칙 제2조에 의하여 폐지)상 자경 또는 자영의 의사가 없는 농지의 매수인은 농지매매증명의 발급 여부에 관계없이 농지에 대한 소유권을 취득할 수 없는 것이고, 농지매매증명을 얻은 매수인은 자경 또는 자영의 의사가 있었다고 추정되나, 반증에 의하여 자경 또는 자영의 의사가 없었음이 입증되면 그 추정은 번복되고, 그 추정이 번복되는 경우 이미 소유권이전등기가 마쳐졌다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 등기는 원칙적으로 원인무효로서 비농가인 매수인은 농지개혁법상의 농지소유에 필요한 요건을 구비하지 못한 셈이 되어 농지의 소유권을 취득할 수 없다.

■ 참고판례 : [대법원 2013. 7. 11. 선고 2011다28878 판결]

구 농지개혁법이 폐지된 후 시행되고 있는 농지법에서도 농지법에서 정한 예외사유에 해당하지 아니하는 한 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하는 것이 금지되어 있으므로, 헌법과 농지법이 선언하고 있는 경자유전의 원칙과 농지법의 입법취지 및 규정내용 등에 비추어 보면, 구 농지개혁법의 위와 같은 법리는 농지법 아래에서도 마찬가지로 적용된다고 할 것이다.

공공주택지구 토지 투기 규제를 위한 입법·제도적 개선방안

이강훈 변호사(참여연대 민생희망본부)

1. 한국의 택지개발과 공공주택지구 지정 제도, 사전 투기 문제

주택과 토지에 대한 투기는 다양한 원인에 의해 발생한다. 단순히 보자면 주택과 토지에 대한 수요에 비해 공급이 부족할 경우 주택과 토지의 가격은 상승하게 되는데, 부동산의 가격 변동성이 커지면 시장에서 투기가 발생할 가능성이 높아진다. 토지는 공산품과 달리 공급이 제한적이기 때문에 토지 가격 급등은 주택 가격뿐만 아니라 사회의 여러 영역의 경제활동에 중요한 영향을 미친다. 한국 사회에서도 도시 개발이 본격화된 1960년대 이후 각종 토지거래와 이용에 대한 규제 제도가 정비되어 왔다.

2021년 현재를 기준으로 토지거래와 이용에 대한 규제 제도를 개관해보면, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」에 의한 토지거래계약에 관한 허가 구역 지정¹⁾ 및 토지거래계약 허가제도²⁾, 토지 이용 규제와 관련해 토지이용규제 기본법에 따른 지역·지구 제도³⁾, 토지 투기가 발생하는 경우 기획재정부장관이 부동산가격안정심의위원회 심의를 거쳐 지정함으로써 양도소득세를 중과할 수 있는 토지지정 지역 규제⁴⁾, 도시의 무질서한 확

- 1) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조제1항 및 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령」 제7조제1항
- 2) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조제1항, 제12조, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령」 제8조제1항, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행규칙」 제9조제1항 및 제2항
- 3) 「토지이용규제 기본법」 제2조제1호, 제5조, 제8조
- 4) 「소득세법」 제104조의2제1항 및 「소득세법 시행령」 제168조의3. 지정지역 내에 있는 비사업용 토지 또는 부동산 가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있어 부동산가격의 안정을 위해 정한 부동산을 양도한 경우에는 「소득세법」 제55조제1항에 따른 세율에 10%를 더한 세율을 적용함. 이 경우 해당 부동산 보유기간이 2년 미만인 경우에는 「소득세법」 제55조제1항에 따른 세율에 10%를 더한 세율을 적용하여 계산한 양도소득 산출세액과 「소득세법」 제104조제1항제2호 또는 제3호의 세율을 적용하여 계산한 양도소득 산출세액 중 큰 세액을 양도소득 산출세액으로 함(「소득세법」 제104조제4항제3호 및 제4호).

산 방지 및 자연환경과 생태계 보존 등을 위한 개발제한구역 지정⁵⁾, 부동산거래신고제⁶⁾ 등 다양한 제도가 있다. 그 외에도 주택부문에서 별도의 투기 규제 및 그와 관련된 제도 등이 발전해 왔다(예: 주택법의 투기과열지구, 조정대상지역 지정 제도, 주택 전매 행위 제한, 분양가상한제 등). 그 외 투기 규제 및 그에 영향을 미칠 수 있는 조세 및 부담금 제도 등 영역을 넓혀보면 부동산 투기 방지를 위한 다양한 법제도가 존재한다. 그럼에도 한국 사회는 일제로부터의 해방 이후 본격적으로 현대적 도시개발이 시작된 1960년대로부터 60년이 넘도록 아직도 부동산 투기와 전쟁 중이다. 토지와 주택만큼 확실하게 재산 증식의 기회를 제공하는 자산이 없다는 확고한 대중의 믿음과, 정권마다 규제 강화와 완화를 반복하는 정부 정책의 일관성 부재가, 각종 규제 제도에도 불구하고 넓은 사각지대에서 여전히 투기적 시장 행태를 낳고 있다.

최근 국민들의 큰 공분을 사고 있는 한국토지주택공사 직원들의 공공주택지구 지정 전 토지 선매입을 통한 투기의혹 사건은 세 가지 제도적 측면에서 현행 제도들이 과연 토지 투기 방지를 위해 잘 작동하고 있는지 큰 의문을 갖게 한다.

첫째, 공공주택특별법의 지구 제정 제도와 특별관리지역 제도, 보안 관리 등의 투기 방지대책 등이 토지 투기 방지라는 관점에서 정합성 있게 만들어져 있는지를 살펴보고 개선 방안을 찾아볼 필요가 있다.

둘째, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 업무상 비밀이용 금지 및 업무상 비밀이용죄가 공공주택지구 지정 등과 관련해 공직자들의 토지 투기 등을 방지하기 위한 충분한 입법인지를 검토해볼 필요가 있다.

셋째, 공공주택지구가 대체로 도심 외곽에서 지정된다는 점에서 농지나 임야가 포함되는 경우가 많은데, 이번 사태를 보면 농지 취득 과정에서 농지법에 따른 농지취득자격증명 발급이 매우 허술하게 이루어지고 사후 관리도 제대로 안 되고 있는 실태를 볼 수 있다. 최근 사태에서 드러났듯이 한국토지주택 공사 일부 직원들의 토지 투기가 농지에 집중되어 있었던 점을 고려할 때, 농지가 토지 투기의 핵심 대상임은 분명하다. 따라서 토지

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조제1항 및 규제 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조제1항

6) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제1조 및 제3조제1항

수용과 관련한 농지 관련 보상제도 및 농지의 소유와 이용 제도에 관한 개선이 필요하다.

2. 공공주택특별법의 지구지정 제도, 보안 및 투기 방지 대책의 개선

가. 현행 제도 개관

공공주택특별법은 2003년 제정되어 2004년부터 시행된 국민임대주택건설에 관한 특별조치법(이때는 공공임대주택을 중심으로 하되 일부 분양주택 건설 및 공급도 가능하게 했다), 이명박 정부 들어 2009. 3. 20. 전부 개정을 통해 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(보금자리주택사업은 임대와 분양 목적 주택을 모두 포함했다)으로 법률의 명칭이 변경되고, 박근혜 정부 들어 2014. 1. 14. 법 개정을 통해 공공주택 건설 등에 관한 특별조치법, 2015년 말에 공공주택특별법으로 개정되었다.

공공주택을 대규모로 공급하기 위해 국토교통부 장관이 공공주택지구를 지정해 조성하는 사업이 실시되고 있는데, 공공주택사업자는 국토교통부 장관에게 주택지구 지정, 변경 또는 해제를 제안할 수 있도록 하고 있다. 이러한 주택지구 지정, 변경 등은 중앙도시계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 또한 국토교통부장관 및 공공주택사업자는 주택지구의 지정·변경·해제 및 그 제안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장, 관할 지방자치단체의 장, 지방공사 등 관계기관과 사전 협의를 할 수 있도록 하고 있고, 실무상 사전 협의를 거치기 때문에 지구 지정 제안 준비 및 제안 과정, 지구 지정 전 다수의 관계자들과의 협의 과정에서 지구 지정 제안 및 지구 지정에 관한 미공개 정보 등이 유출될 가능성이 상존한다. 이를 방지하기 위해 공공주택특별법 제9조는 국토교통부장관, 지구 지정을 제안하거나 제안하려는 공공주택사업자, 협의 대상인 관계기관 중 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 주민 등의 의견청취를 위한 공고 전까지는 주택지구의 지정을 위한 조사, 관계 서류 작성, 사전협의, 관계기관 협의, 국무회의 심의 등의 과정에서 관련 정보가 누설되지 아니하도록 필요한 조치를 취하도록 하는 한편(제9조 제1항), 국토교통부, 주택지구 지정을 제안하거나 제안하려고 하는 공공주택사업자, 협의 대상인 관계 중앙행정기관, 관할 지방자치단체, 지방공사 등 관계기관, 공공주택사업

자가 주택지구의 지정 제안 또는 지정에 필요한 조사, 관계서류 작성 등을 위하여 용역 계약을 체결한 업체 등의 종사자 및 종사하였던 자에 대해 업무 처리 중 알게 된 주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보를 주택지구 지정 또는 지정 제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설해서는 안 된다는 의무를 부과하고 있다(제9조제2항). 공공주택특별법은 이러한 제9조제2항의 의무를 위반하여 업무 처리 중 알게 된 정보를 목적 외로 사용하거나, 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 처벌 규정도 마련하고 있다(제57조제1항).

나. 공직자 형사처벌 규정 보완의 필요성

이와 관련해 먼저 공공주택특별법의 형사처벌 규정(동법 제9조 및 제57조)의 보완 필요성에 대해 살펴본다.

공공주택특별법 제9조제2항은 “업무 처리 중 알게 된 주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보”라는 제한을 가하여 주택지구 지정, 지정 제안 등과 관련한 입안, 협의, 결정 등의 업무를 통해 안 경우에 대해서만 한정하는 듯한 문언을 사용함으로써 공공기관 직원의 위반 사례 발견이 매우 어렵게 되어 있고, 현실적으로 처벌 가능 범위가 크게 줄어드는 문제점이 있다. 해당 직원의 업무 처리 중 알게 된 정보가 아니라 ‘해당 기관의 이 법에 관한 업무와 관련하여 재직 중에 지득한 자산 또는 재산상 이익의 취득 여부의 판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되지 아니한 정보’ (“미공개중요정보”)로 범위를 넓힐 필요가 있다.

또한 업무 처리 중 알게 된 주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보를 목적 외로 사용한 공직자만 처벌함으로써 이를 알고 전달받거나 그러한 정보를 전달받고 나서 미공개 중요정보인 것을 알면서 이용하여 거래를 한 제3자는 처벌하지 않는 문제가 있어 처벌 규정의 효용성에도 중대한 의문이 있다(업무처리 중 정보를 알게 된 공직자의 정보의 목적 외 사용 및 유출 등만 처벌하겠다는 취지가 포함되어 있는데, 그렇게 하면 같은 기관의 공무원이라도 업무와 관계없이 해당 정보를 전달받은 자부터 그 이후의 해당 정보를 전달받은 사람들은 이 법으로는 처벌이 불가능해지는 문제가 있다).

한편, 이러한 범죄는 자기 또는 제3자의 경제적 이익을 위한 것이기 때문에 범죄 수익 환수 차원에서 강화된 접근이 필요한데, 공공주택특별법 제57조제1항의 현행 규정은 위와 같은 정보를 이용한 수익이나 손실 회피가 발생하는 경우 몰수나 추징 관련 특칙을 규정하지 않아 형법 규정⁷⁾에 의한 몰수나 추징을 검토해야 하고 특히 손실 회피 행위에 대해서는 범죄로 인해 생기거나 취득한 물건이 없으므로 몰수나 추징을 하기도 어렵다. 게다가 공공주택특별법의 업무 처리 중 알게 된 정보를 목적 외로 사용하거나, 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어 이로 인해 자신이 경제적 이득을 얻거나 손실을 회피하더라도 자본시장과 금융투자업에 관한 법률의 미공개중요정보 이용행위에 대한 처벌(1년 이상의 유기징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금. 다만, 징역을 선고할 경우 벌금 병과)보다도 법정형이 낮다는 점에서 법정형을 적절하게 상향할 필요가 있다.

이와 관련한 개정안의 요지는 다음과 같다(법 개정안은 별첨 자료로 같음한다).

1) 미공개 중요정보의 제3자 제공 금지(안 제9조제3항)

국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비 중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지 아니하다) 또는 제4조제1항 각호의 공공주택사업자에 종사하였거나 종사하는 자는 해당 기관의 이 법에 관한 업무와 관련하여 재직 중에 지득한 자산 또는 재산상 이익의 취득 여부의 판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되지 아니한 다음 각호의 정보(이하 이 조에서 “미공개중요정보”라 한다)를 제3자에게 제공하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 이 법에 따른 공공주택 사업을 위해 검토 중인 후보지 등 개발 관련 정보
2. 이 법에 의한 공공주택사업을 위한 각종 계획의 수립, 공공주택의 건설 및 매입

7) 형법 제48조(몰수의 대상과 추징) ① 범인이외의 자의 소유에 속하지 아니하거나 범죄 후 범인이외의 자가 정을 알면서 취득한 다음 기재의 물건은 전부 또는 일부를 몰수할 수 있다.

1. 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건
2. 범죄행위로 인하여 생하였거나 이로 인하여 취득한 물건
3. 전 2호의 대가로 취득한 물건

② 전항에 기재한 물건을 몰수하기 불가능한 때에는 그 가액을 추징한다.

에 관한 정보

2) 미공개 중요정보를 이용한 거래 금지(안 제9조제4항)

국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비 중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지 아니하다) 또는 제4조제1항 각호의 공공주택사업자에 종사하였거나 종사하는 자는 미공개중요정보를 이용하여 자신 또는 자신의 배우자, 직계존비속, 형제자매의 계산으로 이들 중 1인 이상 또는 그 밖의 타인의 명의로 토지(토지 위의 정착물 또는 지하의 구조물을 포함한다) 또는 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다), 부동산을 취득할 수 있는 권리(건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 딸린 토지를 취득할 수 있는 권리를 포함한다), 그 밖에 소득세법 제94조제4호가목 내지 라목의 어느 하나의 자산 또는 같은 법 제94조제6호의 신탁의 이익을 받을 권리를 취득 또는 취득하게 하거나 이를 취득하기 위한 계약을 체결하거나 체결하게 하여서는 아니 된다.

3) 미공개 중요 정보를 알게 된 자의 이를 이용한 거래 금지(안 제9조제5항)

미공개 중요정보의 제3자 제공 금지 의무 위반사실을 알고 미공개중요정보를 제공받은 자 및 제공받은 미공개중요정보가 이러한 금지의무 위반행위에 의해 제공된 것임을 사후에라도 알게 된 자에게도 이를 이용한 위와 같은 부동산 거래가 금지되어야 한다.

4) 신고 및 검증 시스템 구축(안 제9조제6항)

국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비 중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지 아니하다) 또는 공공주택특별법 제4조제1항 각호의 공공주택사업자(이하 “국토교통부 등”)에 종사하는 자는 자신, 배우자, 직계존비속이 위 부동산 등의 자산 또는 권리를 취득하는 경우 부동산 투기 여부 검증을 위해 계약 체결 후 2주 이내에 거래에 관한 사항을 종사하고 있는 기관의 장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 서면으로 신고하여야 한다. 이 경우 위 국토

교통부 이외의 기관의 장은 국토교통부령에 정하는 방법으로 해당 정보를 전송하여 부동산 투기 여부 검증에 제공하고 국토교통부의 조사 협력 요청이 있을 경우 이에 응하여야 하며, 국토교통부 장관은 검증 결과를 해당 기관의 장에게 통지하여야 한다.

5) 처벌 규정 등의 강화(안 제57조제1항~제3항)

국토교통부, 공공주택사업자 등에서 종사하였거나 종사하는 자가 업무처리 중 알게 된 주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보(이하 제9조 제2항의 정보)를 목적 외로 사용하거나 이를 타인에게 제공 또는 누설한 경우, 또는 미공개 중요정보의 제3자 제공 또는 이용행위의 금지 규정을 위반한 자는 다음과 같이 처벌한다.

1. 제9조 제2항의 정보 또는 미공개 중요정보를 이용하여 그 명의를 불문하고 자기 또는 자기의 배우자, 자녀, 직계존·비속의 계산으로 거래하거나 거래하게 한 경우 1년 이상의 유기징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금(얻은 이익 또는 회피한 손실이 없거나 산정하기 곤란한 경우 5억원 이하의 범위에서 실제 거래한 금액의 3할 이상 5할 이하의 벌금)에 처함. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 이익 또는 회피한 손실액이 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역에 처함(어느 경우든 징역형을 선고하는 경우에는 벌금형을 필요적으로 병과).
2. 제9조제2항의 정보를 타인에게 제공 또는 누설한 자, 또는 미공개 중요정보를 제3자에게 제공한 자(이를 제공받아 다시 제3자에게 제공한 자 포함)는 1년 이상의 유기징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처함.

다. 이해충돌 방지 입법의 필요성

이 글에서 깊이 검토하기는 어렵지만, 업무상 비밀 또는 공개되지 아니한 정보의 이용 등을 제한하는 방법만으로는 공직자의 이해충돌을 충분히 방지할 수 없다. 공직자의 이해충돌방지·관리에 관한 내용은 공직자윤리법에서 규정하고 있지만, 재산등록과 주식

백지신탁 등 매우 제한적인 내용만을 담고 있어 이 정도로는 이해충돌 문제를 해결하기 어렵다. 이에 공무원의 이해충돌방지를 위한 입법을 통해 좀 더 구체적인 규제가 필요할 것이다. 예를 들어 일정한 범위의 공직자들에게 공공주택지구의 개발이나 그 밖의 개발사업 등과 관련하여 이해충돌방지 차원에서 자신, 배우자 등 가족, 직계존비속 명의로 일정한 부동산 자산의 취득을 직접 제한하거나 이미 취득을 한 경우 매각 기타 일정한 조치를 취하는 등 부동산 소유와 관련해 이해충돌이 발생하는 경우를 구체적으로 규제하는 입법 등을 검토해볼 만하다.

라. 그 밖의 투기이익 환수 장치

대한민국의 현행 법률은 부동산 투기를 제한하기 위한 법제도는 있어도 투기 그 자체를 형사처벌하는 규정은 없다. 투기를 했다고 해서 이를 형벌을 통해 몰수 또는 추징하는 제도는 존재하지 않는다. 그러나 서울과 경기도, 그 밖의 대도시 주택 가격 상승으로 대부분 주택은 중년 또는 고령층이 보유하고 있는데, 청년 세대들이 도시에서 주택을 취득하기는 날이 갈수록 어려워지고 있는 실정을 고려할 때, 한국사회에서 토지에서 발생하는 투기적 이익을 투기 행위자들이 그대로 보유하는 것을 방지하고는 청년들에게 주택 취득기회의 문은 더욱 좁아질 수밖에 없다.

그런데, 경제적으로는 투자 행위와 투기 행위의 경계선을 무 자르듯 명확하게 나눌 수 없다는 점에서 토지 투기 행위만 골라내서 투기적 이익을 조세 또는 부담금으로 사회가 환수하는 방법은 규정하기 상당히 쉽지 않다. 과거 한국 사회에서 경험한 바로 그나마 입법이 되어 실행을 해보았던 전례로, 1990. 1. 1.부터 시행된 토지초과이득세법의 구상은, 유희토지 등으로부터 발생한 토지초과이득에 대하여 토지초과이득세를 부과한다는 전략이었다. 이는 토지를 보유하기만 하고 생산적으로 활용하지 않으면서 지가상승이익을 기대하여 보유하고 있는 토지의 초과이득에 과세를 함으로써 지가상승으로 인한 불로소득을 세금으로 환수하여 이러한 행위를 제한하고 토지의 효율적 이용을 촉진하려는 전략이었다. 다만 개발이익환수에 관한 법률 등 몇몇 법률에 의해 이미 극복된 몇 가지 문제들(초과누진세율체계, 지가하락 시 보완 규정, 일정기간 내 양도 시 토지초과이득세를 양도소득세에서 공제 등)을 당시 입법에서는 충분히 검토하지 못해 헌법재판소에 의해 헌법불합치 선언된 후 1994. 12. 22. 법 개정을 통해 헌법재판소가 지

적한 문제점 등을 해소하는 입법을 하였으나 김대중 정부 들어 부동산실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산투기를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었고, 또한 전국의 토지가격도 계속 하향·안정세를 유지하고 있어서 동법을 존치시킬 필요가 없다는 등의 이유로 1998. 12. 28. 동법은 폐지되었다.

다시 돌이켜보면, 개발이익환수에 관한 법률과 재건축초과이익환수에 관한 법률이 살아남아 적용되고 있음에도 여전히 오늘날까지 토지 투기, 택지 및 주택 개발과 관련한 구역 내 및 구역 밖의 개발이익이 충분하게 공공에 환수되지 않는 문제로 인한 주택 가격의 상승 문제는 21세기 현재까지도 한국 사회의 발목을 잡고 있다. 특히 도시 내에서 토지 가격이 비정상적으로 높게 형성되어 토지의 정상적 이용이 극히 제약을 받고 다수의 거주자들이 부담하기 불가능하거나 어려운 높은 주택매매가격, 전월세 가격 형성의 배경이 되고 있다.

따라서 지금보다 토지와 주택 부문에서 거품을 더 걷어내지 않으면 후속 세대의 가계를 압박하여 정상적인 사회진입과 재생산, 경제의 정상적 운용, 도시의 다수 주택점유자들의 주거 안정성과 영세 중소기업인들의 생계의 안정적 영위가 어려워진다는 점에서 과거의 토지초과이득세 및 현행 개발이익환수제도(주변은 개발이익을 환수하지 않는다)가 갖는 한계점을 극복한 대안을 치열하게 모색해볼 필요가 있다. 토지보유세(재산세, 종합부동산세)와 관련해 매우 낮은 세율과 종합부동산세의 토지 과세 범위가 좁은 문제, 유휴 토지의 방치나 후술하는 바와 같이 농지의 목적 외 전용 등이 있어 토지 투기 등이 지속되고 있다는 점을 고려할 때 지금의 토지보유세제 및 개발 관련 부담금 체계를 전체적으로 다시 들여다보고 재정비 할 필요가 있다고 판단된다.

3. 토지 보상을 위한 공시지가의 시점 조정과 공공주택지구 지정에서의 비밀주의의 변경 등의 구상, 기타

공공주택지구 지정과 관련해 철저한 보안 관리를 통해 비밀로 유지하는 것이 잘 되면 더할 나위 없이 좋겠지만, 현행 제도를 검토해보면 알 수 있듯이 다수의 관계자들이 지구 지정 제안과 지구 지정에 관여하게 되는데 이렇게 관여자가 많을수록 오랜 기간 이

를 비밀로 유지한다는 것이 매우 어렵다. 따라서 보다 근본적인 대책이 필요하지 않을까 하는 문제의식이 생긴다.

즉, 주택지구 지정을 예상하고 주택지구 예상지역에 투기가 몇 해 전부터 성행하는 것을 방지하기 위해서는 취득하는 토지 보상(사업인정 후 취득을 기준으로 설명한다)과 관련한 공시지가를 현행 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “공익사업법”) 제70조제4항과 같이 사업인정고시일 전 그와 가장 가까운 시점의 공시지가로 하지 말고 그보다 3년 정도 전의 시점을 기준으로 하여 가격 시점까지의 정상적인 토지가격 상승률 등을 반영하여 보상하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 마찬가지로 사업인정 전 협의 취득 시 공시지가도 공익사업법 제70조제3항과 같이 해당 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 하지 말고 그보다 3년 전 시점을 기준으로 하여 가격 시점까지의 정상적인 토지가격 상승률 등을 반영하여 보상하는 방안을 생각해볼 수 있다.

이렇게 하면 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 공공주택지구 지정과 관련해 사전에 어떤 경로로든 지구 지정 제안 또는 지구 지정에 관한 정보가 몰래 유출되어 투기가 발생하는 문제, 협의할 관계기관이 많은데 다수와 협의하면서 누가 업무상 비밀 정보를 유출했는지 알기도 어려워 법률에 단속 규정을 두어도 단속이 사실상 힘든 문제 등이 어느 정도 해결이 될 수 있다. 이를 통해 누군가 몰래 공공주택 지구 지정 등에 관한 미공개 정보를 이용해 경제적 이득을 얻음으로써 다수의 이해관계자들과 국민 일반에 공공주택사업의 공정성에 관한 인식이 저해되는 문제를 근본적으로 제거할 수 있는 방법이 생긴다.

둘째, 공공주택지구 지정 제안 및 지정과 관련해 국토교통부가 전격적이고 비밀스럽게 공공주택지구를 지정하지 않아도 됨으로써 요식적으로 하고 넘어가는 이해관계자들, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체와의 진지한 협의와 의견수렴이 초기부터 가능해질 수 있다. 다만, 이렇게 하려면 토지 공시가격이 실제 시장에서 거래될 수 있는 가격과 현저히 다르게 낮춰 정해져 있던 점을 감안해 감정평가에서 이를 보정하는 것이 필요하다. 앞서 3년은 예시이고, 실제 지구 지정 제안이 검토되는 단계부터 지구가 지정되는 때까지 실제 소요되는 기간을 고려해 적절한 기간을 정하면 된다. 다만, 이렇게 공

공주택지구 지정을 공개적으로 논의하면 지역 사회에서 상당한 저항이 생길 수 있고 사업의 속도도 느려질 수 있는 점을 국토교통부나 공공주택사업자가 걱정할 수 있다. 이는 공공주택지구를 어떻게 조성해야 하는가 하는 한국 사회의 과제와 이를 실현하기 위한 전략에 대한 판단, 국토 계획에 관한 공공의 이익의 실현 등과 관련한 근본적인 질문과 관련되어 있으므로 향후 이러한 문제들도 이런 제도를 도입할 것인지 여부의 판단에 있어서 충분히 고려하여야 한다.

보다 근본적으로는 공공주택지구를 지정하고 공공택지를 원칙적으로 매각하지 않고 주되게 공공임대주택을 공급하기 위한 택지로 이용하는 방법까지 검토해 볼 수 있다. 이런 방식에서는 택지 대부분을 매각하지 않고 공급한 주택의 전부 또는 대부분을 분양하지도 않을 것이므로 공공택지와 관련해 토지 매입 등으로 투기적 이익을 볼 수 없다. 물론 이런 방법에 의하면 주변 지가 상승도 기대할 수 없다. 오스트리아의 수도 빈의 공공택지 조성 정책은 이와 같이 원칙적으로 택지를 민간이 아니라 공공이 주되게 공급하고(따라서 택지공급의 가장 중요한 주체가 공공이다) 택지의 대부분은 공공이 보유할 목적으로 조성된다. 물론 이러한 방식은 우리 사회의 주택 공급 전략이 근본부터 달라져야 하는 것이고 현행과 같이 하는 분양 위주의 공공주택지구 사업과는 예산부터 사업내용까지 근본적으로 달라져야 하므로 이런 구상을 얼마간이라도 실현하기 위해서는 대단히 많은 논의가 필요할 것이다. 최근의 경기도의 기본주택 제안은 그것의 실현 가능성이나 타당성 여부를 논외로 하더라도 공공주택지구를 조성하는 목적을 매각이 아니라 공공주택을 보유하기 위한 것으로 설정하는 점에서 공공택지와 공공주택 사업에 대한 철학적 성찰을 요구한다.

4. 공공주택특별법의 특별관리지역 지정으로 인한 문제와 보상제도 개선

한편, 이번에 문제된 광명·시흥 신도시는 2010년 보금자리주택지구로 지정되었다가 2015년에 해제되면서 특별관리지역으로 지정되었다가 그 중 일부는 지방자치단체에 의해 첨단산업단지로 지정되어 개발이 추진되는 등 여러 가지 측면에서 개발이 다시 시작될 수 있는 유력한 후보지였는데, 특별관리지역 제도가 일반인이 보기에 잠재적인 개발 예정지임을 시사하는 제도처럼 보이기 때문에 앞으로 이를 둘러싼 투기 발생을

예방하기 위해 보다 근본적인 고민이 필요하다.

특별관리지역 제도는 주택지구 해제할 때 국토교통부령으로 정하는 일정 규모 이상으로서 체계적인 관리계획을 수립하여 관리하지 아니할 경우 난개발이 우려되는 지역에 대하여 10년의 범위에서 특별관리지역으로 지정하도록 하고, 특별관리지역 안에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 축목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위를 할 수 없도록 하면서 시군구청장의 허가를 받아야 건축행위가 가능하도록 하고 특별관리지역 지정 기간이 만료되거나 국토교통부장관 등이 일정한 개발사업을 위한 지정 등을 하면 해당 지역은 특별관리지역에서 해제하는 것으로 본다. 따라서 특별관리지역의 일차적인 목적은 주택지구 해제 후의 난개발을 방지하기 위한 것이지만, 당초 주택지구로 지정되었다가 해제되기는 하였으나 이러한 잠재적 개발 가능 지역에 민간의 개발행위등이 이루어질 경우 다시 주택지구나 기타의 개발 사업을 위한 지구지정이 어렵게 되지 않도록 개발행위를 제한하면서 투기 방지 대책을 수립하도록 하려는 목적도 있는 것이다.

특별관리지역 제도는 보금자리주택건설 등에 관한 특별법에서는 없던 것인데, 박근혜 정부에서 공공주택건설 등에 관한 특별법으로 법률의 명칭을 변경 및 개정을 한 이후 2015. 1. 20. 동법을 일부 개정하면서 도입된 것이다. 문제는 앞서 살펴본 바와 같이 2015년에 광명·시흥의 보금자리주택지구가 해제되면서 곧바로 특별관리지역으로 지정된 것을 보고 잠재적인 개발가능 지역으로 보고 투기가 성행할 조건이 형성되었다는 점이다. 향후 수사 등을 통해 결론을 내야 할 문제이기는 하지만, 최근 문제된 한국토지주택공사의 일부 직원들이 이 지역을 집중적으로 사들인 것도 이런 사정과 무관치 않은 것으로 보인다. 최근 한 언론의 보도에 의하면, 경기도 광명시 옥실동의 한 임야의 면적은 6600㎡인데 무려 92명이 공동소유를 하였고, 이런 거래가 2020년 4월 모토건회사가 8억원에 매입해서 같은 해 6~7월에 이들에게 총 19억 5000만원에 쪼개 팔았다는 것이다. 또한 해당 언론사가 광명·시흥 일대에서 지난 해부터 1년간 거래된 1000㎡ 이상 면적의 토지대장 163건을 분석한 결과 34곳이 3명이상 공유하는 지분 쪼개기가 발생했다는 것이다. 또한 같은 보도에 의하면 광명시 순수 토지 거래량은 2016년 893필지에서 2017년 1036필지, 2020년 2520필지로 늘었고 시흥시는 평균 4000건 아래를 맴돌다 2017년 9243필지로 역대 최다치를 기록한 뒤 2020년에도 7352필지가 거래됐다

고 한다⁸⁾.

이렇게 특별관리지역으로 지정한 것이 시장에 잘못된 신호를 주고 있다면, 향후 특별관리지역이 개발이 되더라도 보상을 통해 수익이 발생하기 어렵다는 것을 제도적으로 명확히 해줄 필요가 있다. 따라서 보상가격의 기준이 되는 공시지가를 사업인정 고시일 전 가장 가까운 시점의 공시지가가 아니라 특별관리지역으로 지정된 해의 공시지가로 하거나 혹은 특별관리지역으로 지정된 때가 공공주택지구 지정과 5년 이상 차이가 나는 등 너무 기간 차이가 클 경우 사업인정 고시일 5년 전으로서 그로부터 가장 가까운 시점의 공시지가를 사용하되, 이후 가격시점까지 정상지가 상승분을 반영하는 방법을 취함으로써 특별관리지역 지정 후 되려 토지 매매 수요가 급증하지 않도록 하는 방법 등을 검토해볼 필요가 있겠다. 물론 이 방법을 사용하려면 공시지가와 실제 시장에서 토지를 거래할 수 있는 시가와의 차이를 감정평가 과정에서 충분히 보정을 해줄 필요가 있다.

만약 이런 제도 도입이 어렵다고 한다면, 결국 사실상 공개된 개발 예정지 후보지인 특별관리지역에서는 계속 비슷한 문제가 반복될 것이고 어떤 대책을 세워도 땀질식의 부분적 대처에 불과하게 될 수 있다.

5. 농지 투기와 그 개선을 위한 과제

가. 농지 투기 방지를 위한 수용 보상 제도의 개선

이번에 참여연대와 민변 민생경제위원회가 함께 조사하여 발표한 한국토지주택공사 직원들의 투기 의혹 사건과 관련해 거래 목적물 대부분이 농지를 선매입한 것임을 확인하였다. 이와 함께 필지를 분할하여 1000제곱미터 이상으로 여러 개로 쪼갠 사례도 발견되었는데(구입 당시 3필지→1필지로 병합→4필지로 분할), 이런 토지 쪼개기 사례는 앞서 기사에서도 드러나듯이 다른 민간인들의 토지 거래 사례에서도 아주 흔하게 발견되고 있다.

8) 이테일리, 김미영 기자, <투기 온상 광명·시흥... 한 필지에 92명 공동소유> 2021. 3. 7.자 기사

순번	지역	지번	지목	면적	소유주	거래일자	거래가격 (백만원)
5	과림동	XXX	전	1,407㎡	김xx, 장00, 정00, 강00, 강xx, 전00, 김mm	2020. 2.27.	2,250
6	과림동	XXX-1	전	1,288㎡			
7	과림동	XXX-2	전	1,163㎡			
8	과림동	XXX-3	전	1,167㎡			

(2021. 3. 2. 참여연대와 민변 민생위원회의 공익감사청구 보도자료 중 일부)

한편, 광명·시흥 신도시의 한 공인중개사는 2021. 3. 4 YTN의 시사 프로그램에 익명으로 전화 인터뷰를 하면서 외지인이 80%는 되는 것 같다고 말하기도 하였다. 위성 사진에서도 확인할 수 있듯이 광명·시흥 신도시 예정지에는 농지가 매우 많이 포함되어 있다. 따라서 신도시 등 공공택지지구 지정과 관련한 투기 문제를 근절하는데 농지 취득 요건의 개선과 보상 문제가 아주 중요한 문제임을 알 수 있다.

뒤에도 상술하겠지만 농지취득자격증명을 허위로 발급받아 투기한 것으로 드러난 사안들에 대해서는 다음과 같은 대책을 수립하는 것이 바람직하다.

첫째, 공공택지와 관련해서는 수년간 면밀한 사전 조사를 거쳐 농지취득자격증명을 허위로 발급받아 투기한 것으로 드러난 자에 대해서는 농지 수용과 관련해 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제48조 제1항9)의 농업손실보상을 하지 않도록 하여야 한다. 그 외 허위의 농지자격 취득증명이나 농지취득이 있는 경우 실체는 농사를 짓지도 않으면서 농사짓는 외양만 만들기 위해 심어 놓은 묘목 같은 것에 대한 보상을 제한할 필요가 있다. 이번 한국토지주택공사 직원들 묘목 심어 놓은 모습을 보면 묘목을 뺄뺄하게 심어 놓아 누가 보아도 보상을 바라고 한 토지 투기란 것

9) 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 제48조(농업의 손실에 대한 보상) ①공익사업시행지구에 편입되는 농지(「농지법」 제2조제1호가목 및 같은 법 시행령 제2조제3항제2호가목에 해당하는 토지를 말한다. 이하 이 조와 제65조에서 같다)에 대하여는 그 면적에 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가 현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입(서울특별시·인천광역시는 경기도, 대전광역시는 충청남도, 광주광역시는 전라남도, 대구광역시는 경상북도, 부산광역시·울산광역시는 경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 직전 3년간 평균의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.

을 알 수 있을 정도인데, 그렇게 해놓은 토지에 대해 제대로 자랄 수도 없게 묘목을 심어 놓았는데도 살아 있으면 그런 묘목에 대해 보상한다는 것은 상식에 부합하지 않는다. 농지법 위반한 이를 위해서는 상당한 행정력이 소요되는 것이기는 하지만, 농업인이 아닌데 외형만 농업경영을 할 것처럼 허위의 농업경영계획서를 제출하여 관련 기초자치단체를 기망하여 농지취득자격증명을 받아 농지를 취득한 자에게 투기적 이익을 얻도록 보상을 제공하는 것은 도둑질을 하도록 방치하는 것이므로 철저히 대규모 조사를 해서 발본색원할 필요가 있다. 아울러 이를 위해서는 농지법의 소유와 경영에 대해 보다 엄격하게 기준을 정립해 개정할 필요가 있다.

둘째, 농지취득자격증명을 허위로 발급받아 투기한 것으로 드러난 자에 대해서는 1000제곱미터 이상으로 잘게 농지를 분할하는 것을 방지하기 위해 협의양도인 택지 공급 및 주택공급규칙에 의한 주택 특별공급을 받을 자격을 제한해야 한다. 이에 대해 좀 더 설명하면 다음과 같다. 협의양도인 택지 공급이란 공공주택특별법 시행령 제24조 제5항 제4호10)에 따라 공공주택지구에서 토지 1000제곱미터 이상을 공익사업을위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따라 사업시행자와 협의를 통해 토지 소유권을 양도하면

10) 공공주택특별법 시행령 제24조(조성된 토지의 공급방법 등) ① 공공주택사업자는 법 제32조제1항에 따라 조성된 토지에 대하여 가격을 미리 정하고, 추첨의 방법으로 분양하거나 임대한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경쟁입찰의 방법으로 공급한다. <개정 2016. 8. 11.>

1. 판매시설용지 등 영리를 목적으로 사용될 토지

2. 법 제35조 또는 「주택법」 제15조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설하는 공동주택건설용지 외의 토지(공공주택사업자가 토지가격의 안정과 공공목적을 위하여 필요하다고 인정하는 경우는 제외한다)

② - ④ (생략)

⑤ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약의 방법으로 공급할 수 있다. 다만, 제4호 또는 제5호에 따라 조성된 토지를 공급할 때 조성된 토지의 공급신청량이 지구계획에서 계획된 수량을 초과하는 경우에는 추첨의 방법으로 공급하되, 개발제한구역에 지정된 주택지구내 개발제한구역 지정 이전부터 소유하거나 개발제한구역 지정 이후에 상속에 의하여 취득한 토지를 양도하는 자에게 공급하는 경우에는 우선 공급할 수 있다. <개정 2016. 8. 11., 2017. 1. 17., 2020. 5. 26.>

1. -3. (생략)

4. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의에 응하여 그가 소유하는 주택지구 내 토지의 전부(「수도권정비계획법」에 따른 수도권(이하 “수도권”이라 한다)인 경우에는 해당 토지의 면적이 국토교통부령으로 정하는 면적 이상인 경우로 한정하며, 해당 토지에 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 해당하는 물건이나 권리가 있는 경우에는 이를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 공공주택사업자에게 양도한 자(제13조제2항에 따른 공고일 이전부터 토지를 소유한 경우로 한정하되, 그 이후에 토지를 소유한 경우로서 주택지구 내 토지의 종전 소유자로부터 그 토지의 전부를 취득한 경우와 법원의 판결 또는 상속에 의하여 토지를 취득한 경우를 포함한다)에게 국토교통부령으로 정하는 규모의 토지를 공급하는 경우

5. - 13. (생략)

조성된 토지 일부를 수의로 공급할 수 있는 제도이다. 그 동안 협의양도인 택지 공급은 거의 대부분 추첨을 통해 일부에게만 공급되었다. 그런데 이와 관련해 국토교통부가 2020. 9. 29. 주택공급에 관한 규칙 제37조 제4호를 신설해 해당 공공주택건설사업으로 조성된 토지를 공급받지 못하거나 공급받지 않은 자에게 해당 공공사업으로 조성된 택지 또는 토지를 공급받아 주택을 건설하여 공급하는 사업주체는 그 건설하여 공급하는 85제곱미터 이하의 분양주택을 제4조에도 불구하고 입주자모집공고일 현재 무주택세대구성원으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 한 차례에 한정하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급할 수 있도록 하였다. 이로써 갑자기 면적 1000제곱미터 이상의 농지소유자들이 무주택자인 경우 협의양도를 하면 주택 특별공급을 받을 수 있는 자격이 생기게 되었다. 기존 농지소유자들의 토지 수용에 따른 반발을 가라앉히기 위한 방법이었던지만 농지 투기를 불러올 우려 역시 만만치 않은 방안이다. 지금 농지취득 과정에서 농지법 위반자들이 대단히 많은 상태에서 이런 내용은 현명한 방안은 결코 아니며 투기를 불러올 요소들을 확실하게 제거할 필요가 있다. 우선 1) 농지취득과 관련해 농지취득자격증명을 허위로 발급받아 투기한 것으로 드러난 자는 협의양도인 택지 공급 및 주택공급규칙에 의한 주택 특별공급을 받을 자격을 제한해야 한다. 2) 그 외에도 현지에서 실제 농사를 짓는 전업농이 아니라 사실상 주말 농장 하는 수준에서 농업 경영을 하는 등 마는 등 하면서 농지를 소유하고 있는 외지인들은 협의양도인 택지 공급 및 주택공급규칙에 의한 주택 특별공급을 전부 제한해야 한다. 협의양도인에 대한 특별 주택자격이 농지 분할 및 토지 투기의 새로운 원인으로 작동하지 않도록 제도를 재정비할 필요가 있다.

나. 투기 방지를 위한 농지법 개선의 과제

이번 한국토지주택공사 직원들의 토지 투기의혹 사건을 보면서 헌법에 기초해 경자유전의 원칙을 근간으로 하는 농지법상의 농지를 부동산 투기의 수단으로 악용할 수 없도록 하고 생산수단으로서 농지가 이용되도록 농지 소유 제도를 근본적으로 개선하고 그 전이라도 농지 투기를 억제할 수 있는 개선 대책을 찾아보는 것이 필요하다는 문제 의식을 갖지 않을 수 없다.

대한민국 헌법은 제121조에서 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있

도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지하되, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정하고 있다. 이러한 헌법 이념을 구현하기 위해 농지법은 제3조 제1항에서 농지가 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다고 규정하는 한편, 제3조 제2항에서 “농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니된다.”고 명시하고 있다. 이러한 농지법 제3조의 농지에 관한 이념을 구현하기 위해 농지법 제6조 제1항은 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.”고 규정한다.

그러나 이런 농지법의 농지 투기 금지의 이념에도 불구하고 현실은 그렇지 않고, 도시 주변의 농지의 거의 대부분은 외지인으로 사실상 농업인이라고 볼 수 없는 사람들이 소유하고 있다. 특히 도시 주변에서 조성되는 공공주택지구, 그 밖의 개발 예정 후보지들과 관련한 토지 투기의 상당 부분은 상대적으로 지가가 저렴한 농지나 임야에 집중되고 있는데, 농지 문제에 집중해서 살펴보면 근본적으로는 헌법과 농지법의 경자유전의 원칙에도 불구하고 실제로는 부채지주를 대폭적으로 용인하는 농지법상 농지의 소유 제도와 비농업인의 농지 취득이 매우 완화된 것이 농지 투기를 불러일으키는 근본 원인이 되고 있다. 따라서 농지 소유 제도를 재정비하고 개선하지 않고는 농지 투기 문제를 해결하기가 난망하다는 점을 확인할 수 있다. 이렇게 농지 투기를 방치할 경우 무엇보다도 농지가 농업생산에 이용되지 못하게 되고 농지 가격은 크게 상승하여 정작 농지를 소유 또는 이용하여야 하는 농업인들은 이런 농지를 취득하거나 이용해서는 농업경영의 수지를 맞출 수 없게 되고, 혹여 금번과 같은 신도시나 개발이 이루어지는 경우에도 과도한 보상금을 보상할 수 밖에 없게 되므로 이로 인한 주택 가격이나 상업용지의 가격 상승, 그 외 개발지역 인근 토지 가격 급등의 원인이 되는 등 사회에 유익한 점은 거의 없다.

농지법에 관한 기존 연구¹¹⁾에서 농지법 제6조 제2항에 농업인의 농지소유에 대한 예외

11) 사동천, 비농업인의 농지소유에 관한 비판적 고찰, 21면, 홍익법학 제19권 제1호(2018)

가 방대하게 인정되면서 헌법 제121조 제1항 및 농지법 제6조 제1항의 경자유전 원칙을 파괴하고 있다고 하는 지적에 대해 깊이 경청할 필요가 있다. 비농업 상속인, 이농자의 농지소유가 계속 확대되도록 방지할 경우 이들의 관심은 농지의 농업 경영에의 효율적 이용이 아니라 토지 자산 가격 상승과 농지 용도 전용 등에 관심이 쏠릴 수 밖에 없다. 따라서 비농업 상속인, 이농자의 농지 소유의 확대를 그대로 방치하지 말고 이를 상당한 기간(예: 7년, 10년) 내에 처분을 명할 수 있도록 하고(그 사이는 농지 임대 등 허용), 비농업인이 농업회사법인의 주식의 90%를 소유하면서 대표이사 지위도 가질 수 있도록 한 것을 제한할 필요성, 주말농장용 소유 허용면적의 축소 등의 필요성 제기¹²⁾에 공감한다.

아울러 농지법 제8조의 농지취득자격증명의 발급이 매우 허술하게 관리 및 운용되는 경향이 이번 한국토지주택공사 직원 토기 투기 의혹 사건에서도 드러났다. 따라서 농지 취득자격증명의 발급을 좀 더 엄격하게 제한하고 사후 관리를 강화해 정기적인 일제 조사를 통해 농지취득자격 증명이 허위로 발급되었거나 농업경영을 정상적으로 하지 않는 자에 대한 농지처분명령이 비교적 용이하게 이루어질 수 있도록 농지 취득절차를 대폭 강화할 필요가 있다. 금번 한국토지주택 공사 직원 사태를 계기로 드러난 농지 취득 및 관리의 문제점은 경기도와 관할 기초자치단체가 대대적인 합동 단속을 통해 밝혀내고 구체적인 개선 과제도 도출해낼 필요가 있다.

그 외에도 농지법 문제는 아니지만, 조세특례제한법 제69조에 의한 8년 재촌(농지 소재 시군구 및 연접 시군구, 농지로부터 30km 이내 등) 자경농지에 대한 양도소득세 100분의 100 감면 조항이 실제로는 제대로 작동하지 않아 자경을 하지 않으면서 직불금 수령을 통해 자경을 증명하는 방식으로 8년 자경에 대한 양도소득세 면제를 받는 경우가 많고 농민들 스스로도 농업인 자격 기준 상향의 필요성이 높다는 의견들이 많다. 또한 이런 방법을 통해 농지를 취득하는 농업법인(이중 특히 농업회사법인)은 앞서 살펴보았듯이 농지법에 상당히 허술하게 규정함으로써 농지 투기의 수단으로 악용될 수 있는 점을 유의하여 이 제도를 어떻게 개선할 것인지를 향후 깊이 논의할 필요가 있다. 개인적으로는 이러한 방식의 양도소득세 100% 감면을 통한 고령층 탈농 및 이농 보상 방식보다는 고령층이 보유한 농지를 전업농에 집중시키고(이를 위해서는 양도소득세 감

12) 사동천, 위 논문, 제14면~15면, 제21~22면

경이 가능한 취득의 상대방인 농업인을 전업농 등으로 제한, 일정 연령 이상의 고령층 농업인인 양도인에게는 자경요건을 부과하지 않고 전업농에 대한 양도를 촉진)을 농업을 계속 경영하는 전업농에 대한 경제적 지원을 강화함으로써 농지 보전과 전업농의 경제성 제고를 도모하는 방향이 더 합리적이지 않은가 사료된다.

[별첨]

공공주택특별법 개정안

(공공택지 지정 관련 공공기관 임직원 투기 방지 관련)

현행	개정안
<p>제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ① ~ ② (생략) <u><신설></u></p>	<p>제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ① ~ ② (현행과 같음) ③ <u>국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비 중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지 아니하다) 또는 제4조 제1항 각호의 공공주택사업자에 종사하였거나 종사하는 자는 해당 기관의 이 법에 관한 업무와 관련하여 재직 중에 지득한 자산 또는 재산상 이익의 취득 여부의 판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되지 아니한 다음 각호의 정보를 제3자에게 제공하는 행위를 하여서는 아니된다.</u></p> <p style="margin-left: 20px;">1. 이 법에 따른 공공주택 사업을 위해 검토 중인 후보지 등 개발 관련 정보</p> <p style="margin-left: 20px;">2. 이 법에 의한 공공주택사업을 위한 각종 계획의 수립, 공공주택의 건설 및 매입에 관한 정보</p> <p>④ <u>국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비</u></p>
<p><u><신설></u></p>	

중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구)의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지 아니하다) 또는 제4조 제1항 각호의 공공주택사업자에 종사하였거나 종사하는 자는 미공개중요정보를 이용하여 자신 또는 자신의 배우자, 직계존비속, 형제자매의 계산으로 이들 중 1인 이상 또는 그 밖의 타인의 명의로 토지(토지 위의 정착물 또는 지하의 구조물을 포함한다) 또는 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다), 부동산을 취득할 수 있는 권리(건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 딸린 토지를 취득할 수 있는 권리를 포함한다), 그 밖에 소득세법 제94조제4호 가목 내지 라목의 어느 하나의 자산 또는 같은 법 제94조제6호의 신탁의 이익을 받을 권리(이하 “부동산등”)를 취득 또는 취득하게 하거나 이를 취득하기 위한 계약을 체결하거나 체결하게 하여서는 아니된다.

⑤ 제3항의 위반사실을 알고 미공개중요정보를 제공받은 자 및 제공받은 미공개중요정보가 이 항의 위반행위에 의해 제공된 것임을 사후에라도 알게 된 자에게도 제4항의 행위가 금지된다.

⑥ 국토교통부, 주택지구 지정 등을 준비 중이거나 지정한 지방자치단체(공공주택지구)의 조성 사업이 완료된 곳은 그러하지

아니하다) 또는 제4조 제1항 각호의 공공주택사업자에 종사하는 자는 자신, 배우자, 직계존비속이 제4항의 자산 또는 권리를 취득하는 경우 부동산 투기 여부 검증을 위해 계약 체결 후 2주 이내에 거래에 관한 사항을 종사하고 있는 기관의 장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 서면으로 신고하여야 한다. 이 경우 위 국토교통부 이외의 기관의 장은 국토교통부령에 정하는 방법으로 해당 정보를 전송하여 부동산 투기 여부 검증에 제공하고 국토교통부의 조사 협력 요청이 있을 경우 이에 응하여야 하며, 국토교통부 장관은 검증 결과를 해당 기관의 장에게 통지하여야 한다.

⑦ (제3항과 같음)

제57조(벌칙) ① 제9조 제2항을 위반하거나 제9조 제3항 내지 제5항을 위반한 자는 다음 각호에 따라 처벌한다.

1. 제9조제2항의 정보를 목적 외로 사용하거나 같은 조 제3항 또는 제5항의 미공개중요정보를 이용하여 그 명의를 불문하고 자기 또는 자기의 배우자, 자녀, 직계존·비속의 계산으로 제9조 제4항의 부동산 등을 취득하거나 또는 취득하게 하거나 이를 취득하기 위한 계약을 체결하거나 체결하게 한 경우 1년 이상의 유기징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손

③ (생략)

제57조(벌칙) ① 제9조 제2항을 위반하여 업무처리 중 알게 된 정보를 목적 외로 사용하거나, 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

<신 설>

<신 설>

② (생략)

실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금(다만, 얻은 이익 또는 회피한 손실이 없거나 산정하기 곤란한 경우 5억원 이하의 범위에서 실제 거래한 금액의 3할 이상 5할 이하의 벌금)에 처하거나 이를 병과한다.

2. 제1호 이외의 방법으로 제9조제2항의 정보를 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 자, 또는 제9조 제3항 또는 제4항의 정보를 제3자에게 제공한 자는 1년 이상의 유기징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

② 제2항제1호의 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 제1항의 징역을 다음 각 호의 구분에 따라 가중한다.

1. 이익 또는 회피한 손실액이 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역

2. 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역

③ 제1항제1호와 제2항에 따라 징역형에 처하는 경우는 제1항제1호에 따른 벌금을 병과한다.

④ (제2항과 같음)

부 칙

이 법은 공포 후 즉시 시행하되, 제9조제6항은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.