

16. 외국인 토지취득 및 관리제도 개선방안에 관한 정책토론회

주최 : 국토개발연구원

〈제 1 주제〉

외국인 투자동향과 토지부문 애로점

吳 洵 均(김&장 법률사무소 변호사)

1. 외국인의 투자 동향

외국인이 한국에 자본을 투자하여 회사를 설립하거나 기존회사가 발행한 주식을 매입하거나 신주를 인수하여서 사업을 하기 위하여서는 외국인 투자 및 외자도입에 관한 법률(이하, “외자도입법”)에 따라서 사전에 한국정부의 인허가를 받아야 한다. 한국의 증권시장에서 발행주식의 10%이상을 취득하고자 할 때에도 마찬가지로 위 법률에 따라서 사전허가를 받아야 한다.

증권시장에서 단기적인 자본이득을 목적으로 주식을 매입, 매도하는 경우와는 달리 위와 같이 직접 회사의 경영에 참여하여 국내에서 사업을 하기 위하여 외국인이 한국에 투자하는 것을 ‘대내직접투자’라고 한다. 과거에는 경제기획원이 주무부처이고 실무상 대부분의 인허가 업무는 외국환은행으로 이관되어서 처리되고 있다.

대내직접투자의 우리 나라 경제발전에 대한 평가에 관하여 과거 여러 가지 견해가 있었다. 외국독점자본의 국내 상륙을 허용하였다는 비판이 과거에는 있었으나 산업발전 초기 단계에서 부족한 자금 및 기술을 단기간에 조달하고 습득하기 위하여서는 가장 효율적인 방

안이라는 데에 대하여 현재에는 별 의문이 없는 것 같다.

1988년까지는 주로 제조업 분야에 그 후 1994년까지는 서비스업종을 중심으로 외국인의 대내직접투자가 매우 순조롭게 이루어졌고 특히 전자부품, 석유화학, 기계 등 각종 산업중 간재 제조업 분야에 괄목할 만한 규모의 투자가 이루어졌다. 우리 정부도 지속적으로 직접 투자에 대한 각종 제한을 축소하고 인허가업무를 개선하였다.

이로 인하여 현재는 외국인 투자가 제조업분야에는 99.9% 이상이 개방되었고 단지 공공 서비스, 어업, 신문·출판, 운송, 에너지, 부동산 일부 금융산업 분야에만 외국인 투자가 제한되고 있다. 또한 절차적인 문제로서 인허가업무는 외국환은행에 간단한 외국인투자신고로 가름하여 하루 이틀만에 신고 수리되고 있다.

결국, 외국인직접투자에 관한 투자대상 사업이 거의 개방이 완료되었고 절차적으로 매우 신속하게 처리되고 있어 이 분야에 있어서 행정규제가 외국인투자자의 걸림돌이 될 여지는 별로 없다고 본다.

그런데, 1988년까지는 제조업 분야에, 그 후 1994년까지는 서비스업종을 중심으로 증가하던 외국인투자가 1994년 이후로는 계속적으로 감소하는 추세에 있고 특히 IMF구제금융상황이 도래한 이후로는 외국투자자들이 대한민국 투자를 관망하는 자세로 변화였고 기존에 한국에 진출해 있는 외국인기업들도 기계획된 추가투자를 보류, 연기하고 있는 것으로 알려져 있다.

IMF상황을 조기에 졸업하기 위하여서는 무엇보다도 1994년부터 지속적으로 감소하고 있는 외국인 대내직접투자를 유치하는 것이 필요하다. 특히, 대내직접투자는 외국인이 증권시장에 단기적으로 투자하는 소위 포트폴리오 투자와는 비교할 수 없을 정도로 많은 장점을 가지고 있다. 즉, 국내 고용의 신규창출, 선진기술의 도입, 투자자본회수의 장기성 등의 특징에 비추어서 외국 첨단기업의 대한민국 투자를 적극적으로 유치하여야 하며 이를 위해서는 외국인대내 직접투자의 장애요인을 규정하고 이를 제거하는 것이 무엇보다도 필요하다고 하겠다.

대규모 투자사절단을 해외에 파견하는 것도 중요하지만 외국인이 원하는 기업환경이 무엇인지를 철저 파악하여 이를 제거하고 한국에 투자하려는 외국기업에 대하여서는 최대한의 행정편의를 제공하고 국내기업과의 차별성 시비가 없는 한도 내에서 각종 세제, 금융, 사업용 재산취득상의 혜택을 제공하는 것이 필요할 것이다.

2. 외국인의 투자 장애 요인

가. 급격한 임금상승과 불안정한 노사관계

1988년 이래에 제조업 분야에서 급격히 외국인투자가 감소한 이유는 매년 수십 퍼센트에 달하는 임금상승과 노사간의 극한적인 대립을 가장 큰 원인으로 들 수 있을 것이다. 이 문제는 현재에는 상당부분 해결된 것으로 볼 수는 있으나 아직도 외국기업들은 노사간에 근로조건을 협상함에 있어서 어려움을 느끼고 있는 것으로 보인다. 특히, 퇴직금제도, 유급휴가제도, 해고제도, 파업 등 단체행동제도 등에서 상당한 당혹감을 느끼고 있다고 한다. 물론 우리 나라가 가지고 있는 이러한 제도들은 독특한 기업문화에서 발생한 나름대로의 이유가 있으나 이들 제도가 그들 본국의 제도와는 상당히 다르므로 외국인이 이를 선뜻 이해하는데에는 어려움이 있다고 한다.

나. 원화의 불안

최근 원화가 대폭 하락하여 이는 그 자체만으로 보면 외국인의 투자에 대하여 플러스적인 요인으로 작용할 수 있으나 사실은 원화 가치의 급격한 하락은 한국경제의 Fundamentals에 대한 근본적인 의문을 가져오는 것이므로 외국인 투자가 이로 인하여 증가한다고 보장할 수 없다.

과거 1990년대 초반에 원화가 지속적으로 상승한 적이 있었는데 그 당시 외국투자자들은 이를 이유로 대한민국 투자환경이 악화되었다고 보고 투자를 기피하였다. 물론, 그 이유는 우리 나라 수출산업의 가격경쟁력이 악화되어서 주로 한국에서 조립 생산하여 본국이나 기타 세계시장에 판매하는 것을 목적으로 이루어진 외국인투자가 감소한 것이다.

결국, 원화 가치의 급격한 하락이나 급격한 상승은 외국인투자에 상당한 장애가 되는 것이다.

다. 투명하지 못한 행정

투자대상국 정부의 규제의 실체, 근거, 집행상의 불투명성은 외국인투자자로 하여금 예측

가능한 기업경영을 어렵게 한다. 특히, 외국투자자들은 세무행정에 있어서 상당한 자의적인 행정이 이루어지고 있다고 느끼는 것으로 알려져 있고 이 이외의 각종 규제 즉, 보건, 안전, 환경, 소방, 토지거래, 수입절차, 통관, 외환 등에 있어서 무엇이 규제되고 있고 그 근거가 무엇이며 이를 준수하기 위하여서는 어떠한 절차, 서류가 필요한지에 대하여 분명치 아니한 점이 많다고 느끼고 있다.

라. 과도한 토지, 물류, 금융비용

본국에 비하여 수배에 이르는 토지 구입비용, 물류비용, 금융비용은 외국인의 대한민국 투자를 주저하게 만드는 커다란 요인중의 하나임이 분명하다. 특히, 부동산 관련 분야에 대하여 보면 토지구입비용이 매우 클 뿐만 아니라 토지구입의 절차, 인허가, 기간에 있어서 많은 제약이 있다. 또한 사무소, 사택을 임차함에 있어서도 대부분의 임대차기간이 1년이나 2년 등 단기간으로 되어 있어서 항상 임대차기간 만료시 임대조건을 재협상하여야 하는 부담이 있고 임대차가 갱신이나 연장된다는 보장이 없어 불안을 느끼고 있다.

토지거래에 있어서도 각종 용도지역변경, 거래계약허가/신고, 사업계획승인 등의 수많은 인허가를 받아야 하므로 이를 부담스럽게 생각하고 있다.

이상과 같은 각종 투자장애 요인은 하루아침에 개선되거나 변경될 수 없는 것이고 그 일부는 우리 나라 경제체제, 구조의 근본적인 수정을 요하는 것으로서 시간을 두고 연구, 검토할 사항이지만 지속적으로 이에 관심을 두고 개선해 나아가는 것이 중요하다고 본다.

특히 간단히 개선이 가능한 절차적인 규제는 하루빨리 개선을 위한 조치를 취하여야 하고 투자가 제한되는 사업도 그 개방시기를 앞당길 필요가 있을 것이다.

토지분야도 과거부터 외국인 투자 장애 요인의 하나로써 인식되어 온 것이며 특히 외국인에게 토지취득 자체를 금지하는 것에 대하여 외국인투자자들은 상당한 불만을 나타내고 있는 것으로 알려져 있다. 즉, 이 분야에서는 한국에서 사업활동을 하는 외국기업의 토지취득을 일부 금지, 제한하고 있으므로 국내 기업과 동등한 사업활동이 보장되지 아니한다고 믿고 있다.

외국인에게 토지취득을 허용할 것인지 문제는 세계 상당수의 국가들이 나름대로의 이유로 외국인에게 토지 취득을 일부 제한하고 있으며 우리 나라도 국방, 안보, 국민정서상의 문제로 인하여 그 취득을 일부 제한하고 있으며 WTO체제하에서도 국가별 유보조항으로서

이것이 용인되고 있다. 따라서, 이 문제는 외국기업유치 차원에서만 접근할 것은 물론 아니다.

그럼에도 불구하고 우리 나라는 순수 외국인뿐만 아니라 국내에서 사업활동을 하고 있는 외국기업에게도 토지취득을 엄격히 제한하고 있어서 이것이 외국인투자 유치에 장애로 작용하고 있는 것은 엄연한 사실임을 부정할 수 없다.

3. 외국인의 토지취득에 관한 현행 규제

1994년 이전의 외국인토지법에 의하면, 토지취득허가 업무는 국방부에서 관장하다가 그 후 내무부(시·도 지방자치단체장 위임)로 관할이 변경되었고 1994년 외국인토지취득 및 관리에 관한 법률을 제정하면서 당해 법률의 관할이 건설교통부로 이관되었고 허가권한은 여전히 시·도지사에게 위임되어 집행되고 있다.

1994년 이전의 구외국토지법 시대에는 순수 외국인의 토지취득은 전혀 허용이 되지 아니하였을 뿐만 아니라 국내에서 활동하고 있는 외국기업의 토지취득도 호텔부지와 제조업체의 공장부지에 한정되었다. 1994년 법 개정과 더불어 비로소 서비스산업을 영위하는 외국인 투자기업과 지점형식으로 국내에서 사업을 하는 외국기업도 토지를 취득할 수 있도록 허용되었다.

그러나, 현재에도 여전히 엄격한 사전허가(제조업체의 공장부지 취득의 경우는 신고수리) 제도를 취하고 있고 위반한 자에 대하여서는 엄한 형사처벌이 가하여지고 있다. 특히, 외국인을 위하여 토지를 취득하여 주는 경우에는 특정범죄가중처벌법을 통해서 매우 엄한 처벌을 하고 있다.

현행 법률상의 외국인의 토지취득 제한을 그 주요 분야만을 요약하자면 다음과 같다.

- (1) 순수 외국인, 외국기업은 토지 취득을 금지
- (2) 국내에서 영업상의 수익을 발생시키는 사업활동을 하지 아니하고 단순히 시장조사, 마케팅, 광고, 연락업무만을 하는 외국기업의 국내지사도 토지 취득을 금지
- (3) 외자도입법에 따라서 인허가를 받고 국내에서 영업활동을 하는 외국기업의 국내 현지법인, 50%이상 지분을 외국인이 가지는 합작회사. 외국환관리법에 따라서 신고, 허가를 받아 설치된 외국기업 국내지점(위 전부를 “의제외국인”)은 ‘업무용’ 부동산에 한하여 취득

을 허용하되 그 구체적인 범위는 제조업체의 경우 공장부지, 창고, 사택, 종업원복리시설, 기숙사에 한하고 서비스업체, 영업활동을 하는 지점의 경우에는 세법상의 업무용 부동산에 해당하는 범위내에서 취득을 허용

지금까지 외국인이 우리 나라 토지를 취득한 거의 대부분이 여기에 해당하고 앞으로 외국인의 국내영업활동 개선을 통하여서 지속적으로 보완, 개선해 나아가야 할 분야이다. 앞서 본 외국인 투자의 장애요인으로서 거론되는 것도 거의 모두 이 분야에 대한 것이다.

(4) 의제외국인이 국내 부동산에 대하여 저당권을 가지고 있는 경우 그 저당권에 대역하여서 경매를 통하여 부동산을 경락받아 취득하는 것은 허가를 받지 않고도 취득을 허용. 단, 그 경우 업무용으로 사용하기 위해서 계속 보유하기를 원하는 경우에는 취득 후 1개월 이내에 계속보유허가를 받아야 하며 그렇지 않은 경우에는 3개월 이내에 처분하여야 한다.

한편, 외국인토지취득허가를 받지 아니한 토지매매계약은 사법상 효력이 없다고 규정되어 있을 뿐 아니라 토지매매계약을 체결하기 이전에 사전허가를 받도록 되어 있다. 그런데, 우리 나라 토지매매 실무에서는 일단 당사자들 사이에서 매매가계약을 체결하고 계약금을 지불한 후에 허가신청을 하고 허가가 이루어지면 중도금, 잔금을 지불하고 소유권이전을 하고 있다. 이는 허가 전에 계약을 체결하고 계약의 일부 이행도 이루어지는 것이므로 엄밀히 말하면 법률위반이 되는 것이다.

또한, 허가신청은 그 처리기간이 25일 내지 60일로 되어 있어서 당사자들은 최장 60일 동안 정식매매계약을 체결하지 못하고 정부의 허가여부를 기다려야 한다. 그런데, 토지를 매수하는 외국인 매수인의 입장에서 보면 매도인에게 향후 60일 동안 정식 계약체결을 기다려 줄 것을 요청하여야 하는데 이는 거래관행과 맞지 아니하므로 중도에 협상이 파기되는 경우가 많다.

이러한 사정은 국토이용관리법에 따르는 토지거래허가제도에서도 비슷하게 발생하는바, 거래 실무상 토지거래허가를 받기 이전에 계약금 나아가서 중도금, 잔금이 수수되는 경우가 허다하다. 내국인 사이의 거래에서는 토지거래허가를 받기 이전에 계약을 체결하거나 매매대금의 일부를 지불하는 것이 위법하더라도 사후에 토지거래허가를 신청하면 민사상, 형사상 별 문제없이 처리되고 있으므로 이러한 관행이 특별히 문제될 것이 없다. 그러나, 만약 국내에서 사업활동을 하는 외국기업에게 이러한 행위는 관행상 별 문제없이 처리되고 있지

만 엄밀하게 말하면 위법하다고 말하면 그 거래는 전혀 하려고 하지 않고 또 해서도 안되는 것이다.

또한, 국내기업도 마찬가지로이지만 외국기업은 일단 허가를 취득할 수 있는지 여부를 미리 예측할 수 있는 구체적인 기준이 무엇인지를 알고 허가취득이 확실한 경우에만 토지취득 등 사업결정을 하므로 토지취득 가능 여부에 관한 예측이 중요한 의미를 가진다. 그런데, 토지취득허가를 시·도지사에게 신청하면 군부대, 경찰서, 지방자치단체의 관할 각 부서에서 신청서를 검토, 심사하여 허가여부를 결정하는데 법 자체에 상세하고 구체적인 심사기준이 명확히 규정되어 있지 아니하고 특히, 군부대, 경찰서에서 심사하는 기준은 허가신청인이 미리 알 수 있는 성질의 것이 아니므로 허가가 나올 것인지 예측하기 어렵다. 단지, 산업단지 내에 위치한 토지나 주위에 공장 등 산업활동에 사용되는 토지가 많이 있는 경우에는 어느 정도 허가취득의 예측이 가능할 뿐이다.

4. 규제내용의 변경 또는 개선을 위한 제언

가. 절차적인 측면

(1) 허가신청서 처리기간을 대폭 단축하여야 한다. 가능하면 2주간 이내 아무리 늦어도 1달 이내에 허가여부를 결정하여야 원만한 토지매매협상이 가능하다.

(2) 아울러 산업단지내 토지취득과 같이 허가취득이 거의 보장되고 투기적 목적에 의한 토지 취득 가능성도 별로 없는 경우는 사후신고제도도 채택을 고려해 볼 만하다.

(3) 인허가신청 실무상의 문제로서 허가취득을 전제로 토지매매계약을 체결하고 그에 기하여 계약금을 지불하는 내용의 합의서도 적법한 것으로서 그 제출을 허용하여야 한다. 현재는 실무 관서에서 매도인의 허가신청 동의서만을 고집하는 것으로 알고 있다.

(4) 기초지방자치단체장이나 산업단지 관리기관장에게 인허가업무를 재위임하는 것도 고려해야 한다. 토지취득을 위해서 도청소재지에 먼 거리를 왕래하며 인허가 신청을 하는 것은 번거롭기 때문이다.

나. 토지 취득 허용 범위

(1) 순수 외국인, 외국기업의 토지 취득

우리 나라에 들어와서 사업활동을 하지 아니하는 외국인, 외국기업에게까지 토지취득을 허용할 것인지는 여전히 의문이다. 앞으로도 계속 이 분야를 규제하는 것에 대하여 특별한 문제가 있다고 보지 않는다.

그러나, 최근 IMF체제하에서는 다음과 같은 특수한 상황이 발생하고 있다. 즉, 국내기업이나 은행에게 자금을 대여하는 외국은행이나 기업이 그 담보로서 국내 부동산상에 저당권을 취득하기를 원하고 또한 기존 국내 은행이 국내기업에 자금을 대출하면서 담보로 부동산에 저당권을 취득한 경우에 국내은행이 대출채권을 외국금융기관에 매각하는 경우에 그 저당권도 자동적으로 외국금융기관에 이전하여야 할 경우가 발생한다.

물론, 외국기업이나 금융기관이 국내 부동산에 저당권을 설정받아 이를 취득하는 행위 자체에 대하여서는 외국환관리법에 따라서 외환인증만을 받으면 되고 외국인토지취득 및 관리에 관한 법률(이하, “외국인토지법”)에 따라서 인허가를 받을 필요는 없다. 그러나, 지금과 같이 부동산 시장이 침체되어 있는 경우에는 저당권에 기하여 경매를 실행하여도 담보채권의 만족을 실현하기 어려운 경우가 많다.

그렇다면, 저당권에 기하여 경매를 실행하는 경우 최저입찰가격이 유찰등을 이유로 계속적으로 하락하는 경우 외국의 저당권자에게 경매취득 즉, 경락을 통해 유입할 권리를 허용하는 것이 필요하다. 현재 법에서는 순수 외국인의 저당권에 기한 경매취득이 허용되지 아니하므로 부동산 담보취득을 기피하고 있는 실정이다. 즉, 다시 말하여 현행 법 아래서 외제외국인에게 허용되고 있는 저당권에 기한 경매취득권을 순수 외국인에게도 허용할 필요가 발생한 것이다.

이 문제는 외환관리법상의 규제가 향후 철폐될 것인지 여부, IMF라는 특수 상황아래서만 발생하는 문제인지 여부 등에 대한 검토와 함께 신중히 결정되어야 할 것이다.

그리고, 현재 성업공사 등에서 부동산을 대규모로 매각하고 있는데 현실적으로 이를 매입할 수 있는 능력을 가지고 있는 국내기업은 별로 없는 것으로 알고 있다. 따라서, 순수외국기업에게도 입찰자격을 부여하는 것이 좋다고 본다. 즉, 순수 외국기업에게 일단 입찰 및

낙찰을 허용하고 그 입찰 및 낙찰 조건으로서 실제 취득명의는 국내에 현지법인이나 합작법인 또는 지점을 설치하여 그 의제외국인 명의로 토지취득 인허가를 받아서 취득하도록 한다면 별 문제는 없다고 보여진다.

(2) 외국기업 국내지사의 토지 취득

국내에서 수익사업을 하지 아니하는 외국기업 국내지사들은 대부분 소규모 사무실을 임대하여 사용하고 있는데 이들에게 토지취득을 허용하여도 당장 토지를 취득할 지사는 별로 없을 것이다. 그러나, 원활한 지사활동을 지원한다는 의미에서 사무소, 외국인 사택 정도는 그 취득을 허용할 필요는 있을 것이다.

(3) 의제외국인의 토지취득

‘업무용’토지 취득에 한정하고 있는 현행 규제를 계속 유지할 필요가 있는지 의문이다. 왜냐하면 어차피 업무용인지 비업무용인지 여부는 사후적으로 판단 결정되는 것이고 그 구별기준이 세법에 기하여 복잡하게 이루어지는 것이므로 실제로 토지취득에 대한 사전허가단계에서 명확히 구별해낼 방법이 별로 없기 때문이다.

무엇보다도 국내기업과 경쟁하면서 국내에서 영업활동을 하는 의제외국인을 국내기업과 차별한다는 비판을 받을 수 밖에 없다. 현행 법률상으로도 비업무용토지를 의제외국법인이 계속 보유하고 있는 경우에 금융, 세무상의 각종 불이익이 가하여 지고 나아가 현행 외국인 토지법에 따라서 정부가 매각명령을 할 수 있기 때문에 제도적으로도 어느 정도 그 부작용을 제거할 수 있는 장치가 보장되어 있다. 우리 나라는 토지에 집착하는 독특한 문화를 가지고 있어서 의제외국인 보다는 국내기업이 토지의 투기적 거래를 할 가능성이 더 많다고 본다.

마찬가지 이유로 제조업을 영위하는 의제외국인이 토지취득 범위를 사무소, 공장부지, 창고 등등으로 구체적으로 나열할 필요가 전혀 없다. 오히려 이렇게 열거함으로써 업무용 부동산의 취득을 전면적으로 허용하고 있는 서비스업체보다도 더 규제적인 형식을 취하고 있다.

외국인토지법의 문제는 아니지만 외자도입법에 따라서 외국인의 대내직접투자가 허용되지 아니하는 업종에 대하여서는 의제외국법인의 설립이 허용되지 아니하므로 그 한도 내에서 토지취득도 허용되고 있지 아니하다.

그런데, 현재 외자도입법은 주거용, 비주거용 건물 임대업, 주거용, 비주거용 건물 분양공급업을 외국인투자비율 50% 범위 내에서만 허용하고 있다. 이는 1998. 1. 1.부터 허용되고 있었으며 그 이전에는 전면 금지되어 있었다. 그리고, 토지개발업, 토지분양공급업은 아직 개방이 되어 있지 않다.

즉, 의제외국인이 국내 아파트, 사무실빌딩을 자기 자신이 전부 사업용으로 사용하는 경우에는 그 취득이 허용되지만 다른 기업, 개인에게 임대할 목적으로 이를 취득하는 것은 허용되지 않고 있다. 만약 외자도입이 외국인에게 부동산임대사업을 허용한다면 의제외국인이 국내 오피스빌딩 등 업무용빌딩을 구입하여 임대사업하는 것이 허용되는 것이다.

IMF상황이 발생하기 이전에도 의제외국인은 자신의 사옥을 가지고 싶어하는 경우가 많이 있었고 그 경우 장래 영업확장을 이유로 비교적 커다란 빌딩을 구입하거나 건축하여 취득한 다음 남은 일부를 임대하기로 원하는 경우가 많이 있었지만 이것이 허용되지 아니하였다.

더구나 최근 IMF상황 아래에서 국내기업이 자구노력의 일환으로 그 소유빌딩을 매각하고자 하는 경우가 많은데 부동산임대업이 외국인투자 제한 업종으로 되어 있어서 이를 취득할 수 없는 것이다.

외국인이 한국에서 부동산에 투자하고자 할 때에 취득하고자 하는 부동산은 호텔, 오피스빌딩 등 상업용빌딩, 리조트, 백화점 등 대규모 판매시설 순서로 보인다. 그런데, 이 중에서 임대를 전제로 하는 오피스 빌딩 등 상업용빌딩과 리조트 중에서 골프장의 취득이 현재 허용되지 아니하고 있다.

만약 외자도입규정을 개정하여 부동산 임대업의 일부를 허용한다면 적어도 오피스 빌딩이나 상가 등 상업용빌딩을 취득하는 외국기업이 상당수 있을 것으로 보인다. 현재 외국인들은 아파트 등 주거용 건물을 임대 목적으로 취득하거나 상업용 건물, 주거용 건물의 분양공급업을 하는 것에 대하여서는 별로 관심이 없어 보인다. 물론 이들 사업도 내년부터 완전 개방되기로 예정되어 있다.

결론적으로 적어도 오피스빌딩, 상가 등 각종 상업용건물의 임대업을 지금 당장 개방하기를 제안하는 바이며 이를 약 10개월 미리 개방한다고 해서 특별한 문제가 발생할 것으로 보이지 아니하고 오히려 상당한 정도의 외화유입이 이루어질 것으로 전망된다. 그리고, 골프장 사업도 이를 계속적으로 외국인투자 제한 업종으로 둘 것인지도 재검토가 필요하다고

본다.

(4) 의제외국인의 저당권에 기한 경매취득

현행 법은 경매취득 후 1개월 이내에 계속 보유허가를 받거나 3개월 이내 처분할 의무를 부과하고 있으나 현실적으로 이들 부동산을 자신의 사업용으로 사용할 가능성이 없으므로 계속 보유허가를 신청할 경우는 거의 없을 것이고 결국 3개월 이내에 처분할 수밖에 없을 것이다. 현실적으로 의제외국인이 담보취득한 부동산을 경매취득한 경우에는 부동산의 경매 입찰가격이 매우 낮아 부득이 유입한 경우일 것이므로 취득한 부동산을 3개월 이내에 처분하도록 하는 것은 매우 경직된 규제라고 생각된다. 적어도 2~3년 동안 처분하여 투자원금을 회수할 기회를 보장하여 주는 것이 타당하다고 본다.

우리 나라는 토지에 대한 집착이 매우 강한 나라로서 외국인의 국내토지취득 문제는 국민정서상의 문제와도 관련되는 것으로서 신중한 접근이 필요한 것이기는 하다. 그러나, 지금 논의한 것은 거의 대부분이 국내에서 고용을 창출하며 우리 나라에 세금을 납부하면서 국내기업과 동등하게 사업활동을 하는 외국기업에게 얼마만큼 토지 취득을 허용할 것인지를 논하고 있는 것으로서 이들은 순수 외국인과는 달리 취급하여야 할 필요성이 있다.

국경 없는 무한경쟁 사회에서 주주가 외국인이라는 이유로 국내기업과 차별하는 것은 되도록 줄여 나아가야 한다. 우리 기업이 외국에 가서 사업할 때에 토지취득이 불가능한 경우를 생각하여 보아도 그러한 당위성은 입증되는 것이다.

외국인토지법에는 위에서 논한 것 이외에도 1960년대 외국인토지법이 제정되기 이전에 외국인이 자유롭게 취득한 많은 토지들에 대하여 사후관리가 적절하게 이루어지고 있는지 여부, 화교 등 장기거주 외국인에게 얼마만큼 토지 취득을 허용할 것인지 여부, 외국국가, 외국공관, 유엔산하단체, 법인이 아닌 외국단체(종교, 교육, 문화단체 등)에게 토지취득을 허용할 것인지, 허용한다면 얼마만큼 허용할 것인지 여부, 토지취득허가의 대상이 되는 권리의 종류로서 단순 임대차, 집합건물의 전용부분을 소유할 목적의 토지이용권을 허가대상으로 할 것인지 여부 등 수많은 문제들이 있으나 외국기업의 자유로운 영업활동에 대한 장애요인으로서 토지취득이라는 주제와는 직접적인 관련이 없으므로 상론을 피하기로 한다.

〈제2주제〉

외국인 토지 및 부동산 시장 개방을 위한 제도개선 방안

鄭 希 男(국토개발연구원 연구위원)

1. 필요성

- 글로벌 경제체제 속에서 개별국가의 세계경쟁력 증진은 대외 개방, 시장의 자율성 및 유연성을 확보해야만 가능
 - 국토부문, 특히 토지부문도 이러한 세계적 추세를 따라야 함.
 - ※ 최근 28억불에 상당하는 다우코닝사의 국내 투자유치가 무산된 것은 토지부문이 이러한 세계적 추세를 따르지 못한 데에 기인한 바가 큼
- OECD국가 등 선진제국 뿐만 아니라 중국과 같은 후발국가마저도 자국내에서 투자하려는 외국기업에 대해서는 토지시장을 대폭 개방하는 추세
 - 외국자본의 직접투자는 증권·자본시장 등 단기적인 포트폴리오 투자와 비교할 수 없을 정도로 많은 장점이 있기 때문임
 - 즉, 추가적인 외채부담 없이 외국자본을 안정적으로 도입할 수 있고, 경쟁력 제고를 통해 국내경제의 구조조정을 가속화시킬 수 있으며, 知的資本을 이전시켜 선진 기술과 경영기법을 확산시킬 수 있게 하고, 직·간접적인 고용창출 효과를 가져옴
 - ※ 영국, 독일, 프랑스, 캐나다 등 최근 대외경쟁력이 급속히 강화되고 있는 나라 대부분은 외국기업의 토지소유에 제한을 두고 있지 않음
 - ※ 중국의 경우도 해외자본의 투자촉진을 위하여 대규모 토지개발사업을 '90년부터 허용

- 따라서, 국방, 안보, 공공이익 및 국민정서를 고려하여 외국인 토지취득에 대한 일부 규제가 불가피 하더라도
 - 외국인의 투자환경을 저해하거나 선진 외국기술의 도입에 장애가 되는 등 우리 경제의 세계화 과정에서 토비부문이 걸림돌로 작용하지 않도록 관련제도 개선 필요성에 대한 국민적 공감대가 확산 중임
 - 특히, IMF 이후 다음과 같은 특수 여건 속에서 외국인 토지제도의 개선과 토지시장의 개방이 더욱 요망됨

가. 외국인 투자유치 촉진

- IMF 체제의 조기 극복에 필요한 외국인 투자를 대폭 확대하기 위해 토지부문의 애로사항인 외국인의 토지취득 및 관리제도에 관한 규제완화 필요
 - 외환위기는 수입 축소와 수출 증대를 통한 경상수지 흑자 확대 외에도 외국자본의 국내 투자여건을 획기적으로 개선하여야 극복이 가능함
 - ※ '97년말 현재 외채잔고는 1,530억 달러로 경상수지 흑자 예상액은 이자지급에도 부족한 실정이기 때문에 외국자본의 적극적인 유입 없이는 외환위기의 근본적인 해결이 곤란
 - ※ '94~'95년 중 외국인의 직접투자 투적액은 88억달러에 지나지 않아, 선진국 및 경쟁 상대국 대비 최하위이고 중국의 2% 수준에 불과
 - 따라서, 외국자본에 대한 우호적인 투자환경을 조성하기 위해 외국인의 토지취득 억제에 비중을 두고 있는 현행 직접규제 방식의 개선 필요성 대두

나. 다자간투자협정(MAI) 협상의 원만한 추진

- 현재 OECD 주관 하에 협상이 진행중인 MAI는 외국인 투자자에게 보다 투명하고, 안정되고, 예측 가능한 투자환경을 조성할 목적으로 투자유치국 정부가 준수해야 할 국제적 의무를 규정하고 있음
 - 동 협정은 당초 올 4월에서 10월로 협상기간을 연장하기로 최근 결정하였고, 협정이 타결될 경우 2000년부터 발효될 예정임

- 이 협정에는 29개 OECD회원국과 8개 옵서버국가가 참여할 것으로 예상됨
- 이 협정에 따라 투자유치국 정부는 외국인 투자 및 투자자에 대한 비차별적 대우(내국민대우와 최혜국대우)를 부여해야 함
 - 외국인 투자자를 명시적으로 차별하는 법적 차별은 물론 내·외국인에게 동등하게 대우되거나 외국인 투자자에게 결과적으로 불리하게 적용되는 사실적 차별도 불허됨
 - 협정 위반시 외국인 투자자가 투자유치국 정부를 상대로 직접 제소할 수 있는 권리가 부여되며, 중재심판의 결과는 강제적인 구속력을 가짐
- 따라서, IMF 협상과정에서 토지시장의 개방을 요구할 것으로 예상되므로 이에 대비하여 외국인에 대한 토지취득 관련 규제의 전반적인 재검토와 국내 토지시장에 대한 부정적 파급효과의 최소화를 위한 대책 마련이 필요
 - 뿐만 아니라, 이 협정을 오히려 활용하여, 외국인 투자기업도 국내기업이라는 인식하에 국내 토지시장에 대한 차별조치를 과감히 폐지하고 외국인 투자를 적극 유치할 수 있는 제도적 준비가 요구됨

다. 자산디플레이션 발생우려 해소

- IMF 체제에서 금융·재정·긴축, 부실채권 증가, 경제성장 둔화와 실업증가, 부실기업 증가 및 기업구조 조정 등은 토지시장을 위축시킬 뿐 아니라, 금융위기를 더욱 악화시키는 악순환을 초래할 가능성이 매우 높은 요인임
 - 거품이 제거되어 안정적으로 지가가 하락한다면, 장기적으로 국제경쟁력을 향상시키는 등 한국경제의 구조조정과 경제안정성 제고에 바람직 하지만
 - 장기간 동안의 하향적 안정화 과정을 거치지 않고 급격히 하락한다면, 자산 및 담보가치의 하락으로 기업과 금융기관의 재무구조가 악화되고 이에 따라 기업 투자도 위축되어 경제위기의 장기화를 초래할 가능성 내재
 - ※ 일본기업의 경우, 버블붕괴 후 자산가격이 하락하면서 '90~'94년에 자산은 80%가 감소한 반면 부채는 11% 증가하여 부채/자산비율이 40.4%에서 51.9% 상승하였으며, 고정자산에 대한 영업이익 비율은 4.4%에서 2.4%로 하락
- 따라서, 토지 및 부동산시장의 급격한 위축을 예방하기 위해서도 외국인에 대한 토지취

특 규제의 전반적인 재검토가 필요

- 특히, 외국인의 국내 부동산 투자는 투기성 자금이 손쉽게 유입·유출하는 자본·금융 시장과 달리, 장기적 투자이고 대부분 파생적 수요에 의한 투자이기 때문에 국내의 단기적 외환위기를 극복하는 데에도 매우 유리

- 대한성업공사와 한국토지공사가 매입한 기업토지가 빠른 시일 내에 재 매각되지 않을 경우, 자금순환이 순조롭지 않아 추가적인 기업토지의 매입에 장애가 될 뿐 아니라 두 공사의 경영 악화가 예상됨으로 이에 대한 대처도 필요

※ 일본의 경우도 '90년부터 시작된 버블붕괴에 대처하기 위해 외국자본의 일본부동산 투자를 반기고 있으며, 최근에는 일본국철 청산사업단에서 홍콩, 싱가포르 등 외국 자본에게 토지매각 입찰의 유치설명회를 개최

2. 외국인 토지제도 현황과 외국의 관련제도 개관

가. 외국인 토지취득 및 관리제도

● 취득주체

- 법인 : · 외자도입법상 개방된 업종을 영위하는 법인으로서
 - 외국 법령에 의해 설립된 법인, 임원의 과반수가 외국인인 법인, 자본 또는 의결권의 과반수를 외국인이 보유한 법인
- 개인 : 출입국관리법에 의한 5년 이상 장기체류비자(F-2비자) 소지자

● 취득 허용업종

- 외자도입법상 신고 또는 인가로 외자도입이 가능한 전 업종(총 1,148개업종 중 953개 업종)
- 외자도입법상 주요 제외업종(195개 업종)
 - 국가 및 공공단체가 영위하는 공익사업
 - 국민의 보건위생 및 환경보전에 해로운 사업
 - 미풍양속에 현저히 반하는 사업

· 농어민 생계위협사업 등 기타 사업

● 취득 용도와 규모

- 개인 : 택지 및 주상복합 200평, 사업용지 50평이내
- 법인 : 세법상 비업무용에 해당하지 아니하는 토지로서 다음 용도에 해당하는 토지
 - 제조 법인 : 공장부지, 주된 사무소용지, 임직원용 사택지 및 근로자 주택용지, 창고
 - 비제조 법인 : 영업활동에 필요한 토지, 임직원용 사택지

● 취득절차

- 주거용지, 공장용지 등은 신고취득(사전신고로서 일정요건 충족시 15일 이내에 수리)
- 기타 토지는 허가 취득(60일 내 처리)
- 허가없이 체결한 토지취득 계약은 무효로 처리

● 사후 관리제도

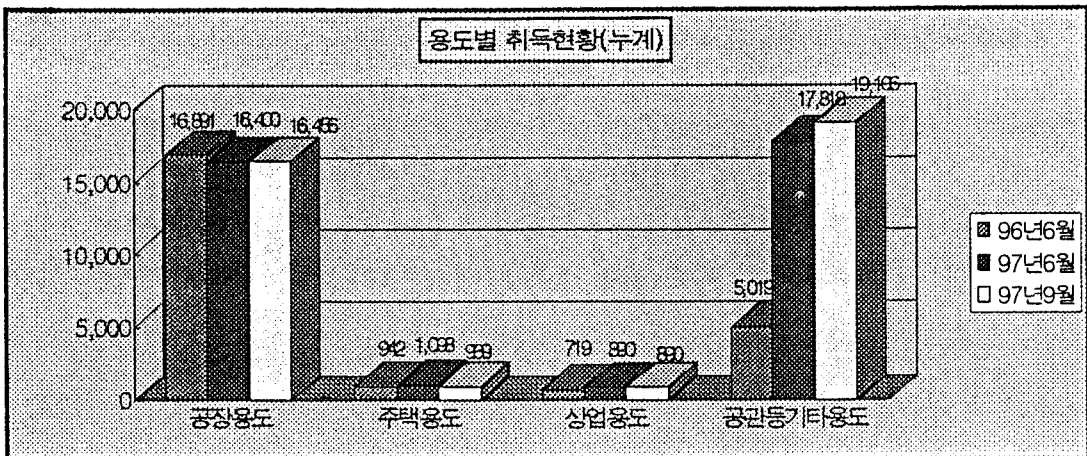
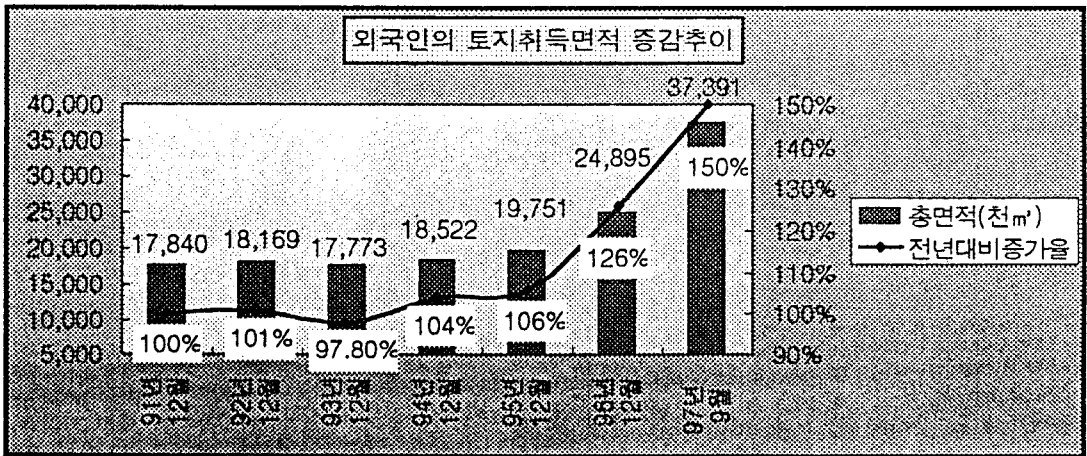
- 취득토지에 대한 보고 및 주기적인 조사 실시를 통해, 취득 후 2년이상 취득목적대로 사용치 않거나 사용을 중지한 경우 6개월 내에 사용토록 권고하며, 이를 이행하지 않을 경우에는 해당 토지의 처분을 명령
- 취득 후 토지용도를 변경하고자 할 경우에는 사전 허가를 얻도록 함
- 대한민국 국적을 지닌 자(법인 포함)가 외국인이 되었을 경우, 종전에 보유한 토지는 허가를 얻어 계속 보유 가능(단 비업무용토지는 불허)

나. 외국인의 토지취득 현황

- '61년 "외국인 토지법"이 제정된 이후 '97년 말까지 외국인이 취득한 토지면적은 38,531천㎡(1,167만평)로, 전국토의 0.039% 도시용지의 0.795), 여의도 면적의 13.6배
 - 국가별로는 내국업체와 합작이 41%, 미국 46%, 유럽 등 기타가 13%
 - 주체별로는 개인이 49%, 단독기업 8%, 합작기업 41%, 기관 및 단체가 2%를 보유하여, 합작기업과 개인이 대부분 소유
 - ※ 개인보유 토지 중 42%를 해외교포가 보유

● 외국인의 토지취득 추세

- '91년 이후 외국인이 취득한 토지의 전년대비 증감률은 '91년~'95년에 연평균 3%였으나, '96년은 26%, '97년은 55%로 급증
- '96년 이후에 급증한 것은 시행령 개정('95년 12월)으로 해외교포가 종전에 보유하던 토지를 합법적으로 계속 보유할 수 있는 근거를 마련했기 때문임
- ※ 따라서, 해외 교포가 보유한 토지를 제외할 경우 순수한 외국인과 외국법인이 신규로 취득한 토지 증가량은 종전과 거의 동일함



- 용도별 토지보유추이

- 용도별로는, 해외교포의 선산·임야 등이 41%, 제조업 공장용도 41%, 은행·유통업 등 비제조업 용지 2%, 주거용지 3%, 사업용지 3%, 공관 등 기타용지 10% 임

다. 주요국의 토지취득제도

- 외국의 경우 지리적·정치경제적 여건에 따라 규제 여부와 강도가 다름

- 많은 선진국이 국가간 자유로운 자본이동과 외국인 및 외국기업의 내국인 대우원칙에 입각하여 외국인의 부동산취득을 전면 허용

- ※ 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 포르투갈, 네델란드, 룩셈부르크 등

- ※ 일본 역시 상호주의 원칙에 입각하여 전면 개방하고 있고, 인도네시아는 국내지분이 1%만 있어도 내국법으로 간주

- 특히 유럽에서는 지역경제공동체 회원국간에 상호 규제를 폐지하였으며, 비EU 회원국에 대해서도 기업활동과 관련한 규제는 대부분 없는 편임

- ※ 최근 EU회원국으로 가입한 스위스는 '97년 10월에, 핀란드는 '93년 5월에 관련법을 개정하여 회원국에 대한 규제를 폐지

- 오스트리아, 스위스, 캐나다, 미국, 영국 등 지자체가 발달된 나라에서는 지자체에 따라 규제도의 정도가 다르며, 동시에 지자체가 외국인 토지취득제도를 관리

- ※ 미국의 경우 50개중 전혀 제한이 없는 주는 17개주, 특수한 경우에 제한하는 주가 13개주, 일반적인 제한이 있는 주가 20개임

- ※ 영국과 스위스 원칙적으로 중앙정부 차원의 법적 제한은 없으나 개별 주(Canton)나 지방정부에서 경제·사회적 필요성을 고려하여 허용

- 개별국가마다 각기 다른 토지시장 특성에 따라 다양한 방법과 수준으로 규제하고 있으나, 대부분 외국기업의 직접투자 및 산업·업무활동과 관련한 업무용 토지취득에는 제한을 두기보다 오히려 투자유치를 촉진함

- 다만, 비업무용토지의 토지 취득에 대해서는 대체로 제한하고 있음

- ※ OECD국가인 체코, 스위스, 아이스란드 등도 외국법인의 비업무용토지 취득은 원칙적으로 금지

- ※ 핀란드, 스웨덴, 덴마크는 5년미만 거주자의 별장용지 및 비업무용토지 취득을 금지
- ※ 호주, 터키, 콜롬비아 역시 업무용지에 대해서만 취득허가
- 비거주자에 대해서도 대체로 토지취득을 규제하고 있음
 - ※ 미국은 비거주외국인의 토지취득을 금지하거나(와이오밍주 등 6개주, 시민권취득을 전제도 토지취득을 허용하되 국적취득을 못하면 일정기간내(5~6년)에 다시 팔아야 함(일리노이, 인디애나, 오클라호마주 등)
 - ※ 덴마크, 호주, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 싱가포르 등에서도 비거주자의 토지취득을 금지하거나 허가를 통해서만 취득 가능
- 다른 나라의 사례를 종합하면, 국제경쟁력이 증진된 국가에서는 대체로 외국인의 토지취득제한이 약한 것을 볼 수 있으며, 특히 기업활동과 관련한 토지취득은 대부분 제한이 없는 것을 발견할 수 있음
 - 최근까지 외국인에 대해 가장 폐쇄적이었던 핀란드와 스위스는 전국토의 0.4% 및 1%를 외국인이 보유하고 있는데 그쳤음
 - ※ 이들 국가에서도 최근 EU회원국 가입과 국제경쟁력 강화를 위해 외국인 토지관련 규정을 개정한 바 있음
 - 우리 나라에서 외국인 소유한 토지는 전국토의 0.04%, 해외 교포를 제외한 순수 외국인이 보유한 토지는 0.01% 미만에 그쳐, 다른 어느 나라와 비교해 보아도 우리의 토지시장이 극도로 폐쇄적이었음을 볼 수 있음

3. 외국인 토지취득 관련제도 개선방안

가. 기본방향

- 상호주의 원칙과 내·외국인의 동등대우 원칙 지향
 - 상호주의 원칙 적용 : 상대국의 한국인 및 한국법인에 대한 토지규제에 상응하는 수준으로 토지시장을 개방

- 내·외국인 동등대우 원칙 지향 : 장기적으로 국익을 유지하는 범위 내에서 최대한 내국인과 외국인간에 평등원칙을 지향
 - ※ 토지시장 개방으로 내국인에 대한 역차별이 일어나지 않도록 토지 보유·이용·개발·처분·과세 등 토지관련 제반 과정에서 국내 관련법을 동등이 적용
- 이러한 원칙에 따라 단계적으로 토지시장을 개방하되, 우선 업무용부동산에 대한 외국인 토지취득 규제를 대폭 완화
 - 투자기업의 토지취득 허용 규모·용도 등을 대폭 확대하고, 취득·관리행정 절차를 대폭 간소화
 - 외국에서도 대체적으로 제한하고 있는 비업무용토지와 비거주 외국인의 토지취득 등은 WTO체제하에서도 국가별 유보조항으로 인정하고 있고, MAI협정이 2000년에 발효될 예정이므로 시간을 가지고 신중히 검토
- 다만, 외국인에 대한 토지시장 개방으로 발생할 수 있는 부작용에 대하여는 개선방안을 시행함과 동시에 사후관리 방안을 철저히 마련
 - 토지취득은 원칙적으로 투자에 의한 개발을 전제로 한 경우에만 허용하며, 투자 없는 장기보유나 토지 전매는 원칙적으로 불허
 - 부동산에서 발생하는 자본이득의 환수기능을 강화하기 위해서 종합토지세제 및 양도소득세제 등 조세체계를 조속히 정비
 - 토지시장 개방에 따른 투기발생 우려를 해소하고 시장의 장기적인 안정을 도모하기 위해서, 토지공급 확대방안의 조속한 시행과 토지관련 금융제도의 도입을 추진

나. 제도 개선방안

(1) 외국 투자법인

- 자유롭게 토지를 취득할 수 있는 법인의 확대

<현행>

- 임원, 사원, 자본금 또는 의결권이 50% 미만인 합작법인에 대해서만 토지취득을 자유롭게 허용

<문제점>

- 외국인이 법인의 의사결정이나 경영권을 지배할 수 없는 합작법인도 외국법인과 동일하게 허가를 받아야 하며, 외국인투자법에 의해 사업승인을 받은 외국법인 업무용토지의 취득허가를 다시 받아야하는 불편 발생

<개선방안>

- 합작법인과 외국법인의 구별없이 투자사업에 필요한 업무용토지인 경우 허가 없이 토지취득을 허용

● 취득가능 토지

<현행>

- 공장부지, 외국인 임직원용 사택지, 창고 등 부대시설용지, 본사 사무실, 외국금융기관의 채무불능 담보용 토지에 한정

<문제점>

- 취득 가능한 실수요토지의 대상용도를 제한적으로 열거하므로써 취득 범위가 지나치게 한정되어 있어 국내에서의 원활한 기업활동을 저해

<개선방안>

- 본사 외에 국내 기업활동에 필요한 지사와 지방 영업소 용지, 내·외국인을 불문한 임직원용 사택지, 연수원·연구소 등 교육연구시설 부지
- 장기적으로 개발이익 환수제도 정비 및 토지공급 확대방안의 제도화를 통해 토지가 시장기구에 의해 탄력적으로 공급 가능할 경우, 외국인이 취득할 수 없는 토지(안보 및 국방 목적용지, 공공사업용지 등)를 열거 하고(Negative System), 취득 가능한 토지용도의 제한을 폐지하며, 사업목적대로 사용하지 않을 경우 국내기업과 동일하게 세법상 불이익만 부과

● 부동산 관련업종 개방

<현행>

- '98년 1월부터 주거용 및 비주거용 건물 임대업과 분양공급업을 일부 허용하였으며, 4월부터는 전면 개방할 예정

<문제점>

- IMF 이후 미분양 아파트 재고 증가, 상업·업무용 빌딩의 공실을 증가 등 건설업계

및 부동산업계의 경기침체 가속화 우려

<개선방안>

- 국내 민간업체가 개발 가능한 규모(현재 10,000㎡)내에서 외국법인의 토지임대 및 개발분양업을 개방하고, 개발방식 및 절차 등은 내국인과 동일하게 관련법을 적용

(2) 외국 개인

● 취득주체

<현행>

- 5년 이상 장기 거주하는(F2비자) 외국인과 배우자에 한하여 허용

※ 현재 허용대상 외국인은 22,268명이며 99.5%가 화교

<문제점>

- 화교를 제외하고는 사실상 국내에서 비교적 장기간 거주하거나 방문하는 외국인의 주택 등 부동산 구입이 곤란

<개선방안>

- 체류기한이 2년 이상인 비자소지자(139,508명)까지 토지취득을 허용하고 체류기한 1년 이상인 비자소지자로서 문화예술, 일반연수, 회화지도 등 법무장관이 인정하는 자(10,070명)에 대해서도 토지취득을 제한적으로 허용
- 단, 비거주외국인의 토지취득은 불허하되, 부동산공급업 및 임대업을 영위하기 위한 토지에 한해 제한적으로 토지취득을 허용

● 비거주자의 부동산 담보 취득

<현행>

- 현재는 저당권에 의한 토지취득시 경매취득 후 3개월 이내에 처분해야 함

<문제점>

- 저당권에 의한 경매취득이 허용되지 않아 외국인 및 외국 금융기관이 국내기업 등에 자금제공을 기피

<개선방안>

- 부동산 담보취득을 허용하되 업무상 용도로 활용치 않을 경우, 현재 M&A에 의해 인수한 기업의 비업무용토지는 인수한 날로부터 3년까지 보유가 가능하므로 취득 후 3

년 이내 처분으로 완화

- 토지공급 확대와 세제 개편등 보완과제가 시행된 이후에는 부동산 담보물로 취득한 토지에 대해서는 취득후 업무용으로 활용하지 않더라도 장기보유를 허용하되 관련 세법 등에 의한 조치는 내국인과 동일하게 적용
- ※ 현재 법인세법, 지방세법 등에서는 담보취득 후 1년 이내 활용하지 않을 경우 비업무용으로 판정

● 취득 규모

<현행>

- 취득 가능한 실수요자 토지규모를 택지는 1세대 1주택에 한해 200평, 주상복합용은 200평, 상업용지는 50평 이내로 제한

<개선방안>

- 단기적으로는 주거용지의 규모 제한을 택지소유상한제 규제(200~400평) 완화하고, 상업용지는 현행 50평에서 200평으로 완화
- 부동산 관련 조세제도의 개편과 부동산 종합전산망을 완전히 구축하여 토지시장의 효율적 관리체계를 구축한 이후에는 주거용지를 제외한 모든 토지의 규모제한을 폐지
- 단, 이 경우 비거주 외국인의 소규모 상가투자로 인해 피해가 예상되는 영세상인을 보호하기 위해 50평 이하의 소규모 상업용지의 취득제한을 검토
- ※ 말레이시아에서도 서민 및 중소기업을 보호하기 위해 2층이하의 주상복합 상점 및 영세규모의 상업용건물의 외국인 취득을 금지

(3) 취득 및 관리행정 절차

● 취득허가권의 지방 이양

<현황 및 문제점>

- 토지취득 허가권자가 건설교통부장관이고, 토지취득 허가시 60일 이내에 철회토록 규정하여 토지매매절차에 장기간 소요

<개선방안>

- 허가권자를 현행 건설교통부장관에서 시·도지사로 이양하고 처리기간을 15~30일 이

내로 단축

- 외국인의 투자동향을 감안하여 점진적으로 허가제를 신고제로 전환하고 허가권자도 시·군·구청장으로 위임하는 방안을 검토

(4) 제도개선안 요약

| 구 분 | | 현 행 | 개 선 방 안 |
|--------|------------|--|---|
| 법 인 | 취득자격 | · 투자비율 50%미만인 경우 허가없이 취득 | · 외국인투자법에 의해 사업승인을 받은 경우, 허가없이 취득 허용 |
| | 토지용도 | · 제조업 : 5개유형 · 비제조업 : 영업용 | · 지사, 영업소, 사택지, 연수원·연구 소 등 교육연구시설 포함 |
| | 취득목적 | · 세법상 업무용지 | · 업무용 국한(비업무용 배제) |
| | 취득권리 | · 저당권 | · 임차권, 전세권 포함 |
| | 부동산 개발업 | · 부동산임대업 및 분양 공 급업 전면 허용예정('98. 4) | · 국내민간업체의 개발가능 규모안에 서 토지임대업 및 분양공급업 제한 적 개방 |
| 개 인 | 취득자격 | · 5년이상 거주 | · 2년이상 거주자로 확대 · 부동산공급업 및 임대업 영위목적 인 경우 제한적으로 비거주자의 토 지취득 허용 |
| | 취득규모 | · 주거·주상 : 200평 · 상업 용지 : 50평 | · 주거용지 : 200~400평 · 주상 및 상업용지 : 200평 |
| | 담보취득 | · 취득후 3개월내 처분 | · 3년간 허용 |
| 절 차 | 허가제 | · 허가기간 : 60일 · 신고기간 : 15일 | · 허가기간 : 15~30일 이내로 단축 |
| | 허가권자 | · 건교부장관 (시도지사 위임) | · 시·도지사로 이양 |

4. 개선방안의 파급효과

가. 기대효과

- 외국자본 유치를 통한 IMF 체제의 조기 종식에 기여
 - IMF와 MAI협상국의 개방내용이 구체화 되기 전에 능동적으로 토지시장을 개방할 경우 폐쇄적인 국가 이미지를 개선할 수 있어, 외국 산업자금 적극 유치에 인센티브가 될 수 있음
 - 비업무용토지에 대한 보유를 일시적으로 허용할 경우 외국자본의 국내기업 M&A를 적극 유도할 수 있을 것임
- 부동산 부문에 대한 외국인 투자는 IMF 체제이후 긴축재정과 고금리현상등으로 위축되어 있는 국내 부동산시장과 건설산업의 침체우려를 해소
 - 국내 건설시장과 부동산시장의 활성화는 내수경기를 되살리는 데 크게 기여할 것임
 - 부동산시장이 대폭 개방되더라도 환금성이 즉각 보장되지 않는 토지에 투기성 자금이 대량 유입될 가능성은 높지 않는 반면
 - 부동산 개발자금의 유입과 동시에 개발기법이 이전되어 토지개발시장에서 경쟁력 제고가 가능하고, 국내 부동산산업계에 선진국의 지적자산이 이전될 수 있을 것임
 - ※ 부동산관련 서비스업(중개, 감정, 관리, 컨설팅 등)은 이미 '96년 1월 개방하였고, '98년 1월에는 건축물 임대업 및 분양업을 부분적으로 개방

나. 외국자본의 토지시장 유입

(1) 유입 시기와 방법

- 토지시장을 개방하면 고환율에 의한 환차익이 크더라도 부동산은 환금성이 현저히 떨어지기 때문에, 외국부동산자본은 외환시장, 토지시장, 내수경기 등을 종합적으로 고려하여 '99년 이후에 가능성이 높음

- '95년에 IMF 구제금융을 받은 멕시코의 경우도 '96년부터 미국기업을 중심으로 고급 업무용 빌딩과 제조업용 공장용지의 매입이 활발했었음
- 일본 역시, 부동산가격이 최저점에 도달했다는 판단과 달러 강세를 활용하여 최근에야 미국의 금융기관과 개발업체가 일본은행의 불량채권과 담보부동산을 매입하기 시작
- 국내 부동산시장의 불안정으로 인해 외국 부동산자본의 단독 투자는 2000년 이후에야 이루어질 것으로 보이며, 그 동안에는 주로 국내업체와 합작사업으로 진입할 가능성이 높음

(2) 유입 용도와 지역

- 외국자본은 상업·업무용 부동산, 생산자지원서비스용 부동산, 부동산개발업, 산업용 부동산 순으로 국내에 진출할 것으로 전망되며, 별장용 주택 등은 매우 적을 것으로 예상됨
 - 외국인의 국내투자는 상당기간 임대업에 집중하여 진출할 것으로 예상
 - ※ '97년 1~10월 중 외국인 총투자액 58.4억달러 중 숙박업에 38.8%, 유통업에 15.05, 제조업에 28.7%가 투자됨
- 국내 유통사업 및 호텔업과 관련한 매수가 가장 먼저 발생하고, 경제회복과 더불어 금융업, 엔지니어링업, 법률자문업, 컨설팅업 등 생산자 서비스업용 부동산과 병원, 학교용지 등에 대한 취득도 늘어날 것임
 - 네덜란드계 다국적 유통회사인 카르프의 한국법인인 한국크르프가 일산에 유통센터용 토지를 매입하여 이미 영업중이고, 미국계 다국적 유통회사인 코스코, 월마트 등이 신규진출을 추진하고 있는 중임
 - 중규모의 호텔용지에 대한 수요도 늘고 있는 것으로 알려지고 있음
- 부동산개발업은 우선 국내에 진출한 외국업체 임직원과 국내 고소득층의 수요에 맞는 고급주택, 전원주택 및 고급오피스빌딩 시장에 진출할 가능성이 크며, 그 이후 수도권과 일부 대도시를 중심으로 주택사업에 진입할 것으로 예상

- 외국인 전용공단에 상응하는 외국인 전용아파트단지 개발에도 진출할 수 있을 것으로 전망됨
- 사업용 부동산자본은 초기에 많은 개발비용과 시간이 소요되므로 정부의 인센티브가 많은 외국인 전용공간, 수출자유지역 등으로 유입할 것임
 - 개발비용과 시간을 고려했을 때, 개별입지의 취득과 개발에 직접 진출할 가능성은 상대적으로 적음

다. 외국인의 토지취득 규모와 시장효과

- 외국인이 소유한 토지는 전국토의 0.04%(순수 외국인 보유토지는 0.01%)로 OECD 국가 중에서 가장 폐쇄적인 핀란드 0.45, 스위스 1%보다 더욱 폐쇄적이었음
 - 이들 나라와 비교했을 때, 현재보다 10~25배 이상 외국인이 취득하더라도 시장에 큰 영향을 줄 것으로는 예상되지 않음
- 토지시장이 대폭 개방되더라도 상업용, 공업용 일부, 외국상사 주재원의 사택용지 확보에 주력할 것이기 때문에, 국내 토지시장에 대한 외국인 투자는 상당기간 시장에 영향을 주지 않을 것임
 - 이러한 토지수요는 지가하락 우려를 일부 해소하여 토지시장을 안정시키고, 외환부족을 해소하는 데에 이바지할 것임
 - 아울러, 외국인의 국내 부동산 투자는 대부분 파생적 수요이므로, 토지부문의 규제가 본원적 투자로서의 실물투자를 저해하여 경제회복과 외자유입을 저해하여서는 안 될 것임
- 다만, 외국자본의 유입과 함께 국내 여유자금이 토지시장으로 이동하여 투기가 재발할 가능성이나, 개발이익 환수제도의 미비 등에 따른 자본이득 유출 우려 등 예상 문제점에 대해서는 시간적인 여유를 가지고 대비해야 할 것임

5. 향후 보완과제

- 관련법 개정
 - 외국자본의 국내유치를 촉진하기 위한 토지시장의 개방은 “외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률”의 개정으로만 이루어지는 것이 아닌 바
 - “외자도입법”, “외국환 관리법” 등 제반 관련 법규의 개정도 동시에 이루어져야 할 것임
- 외국인 소유 토지의 사후 관리 방안
 - 토지의 이용, 개발, 처분절차와 부동산개발에 따른 기반시설설치 기준 등은 국토이용관리법, 도시계획법, 건축법, 지방세법, 법인세법 등 관련법에 따라 내국인과 동등하게 규제 조치
 - 사용권고, 처분명령, 토지처분 등 기존의 사후관리 조치들을 계속 적용
 - 투기가 우려되거나 공공목적의 필요가 있을 경우 허가를 제한하거나(외국 개인) 비업무용토지의 처분을 명령할 수 있는(외국법인) 근거규정 마련
 - ※ “투기 우려와 공공목적” 등에 대한 개념정의는 국내법의 기준을 내·외국인에게 동등하게 적용하여 외국인에 대한 차별 금지
- 토지공급 확대를 통한 장기적인 지가 안정 도모
 - 토지시장에서 토지투기 문제는 외국자본의 유치와 토지시장의 개방에 의한 것이라기 보다는 다른 제도의 미비에 더 큰 원인이 있었음
 - ※ 지난 20여년간 도시인구는 매년 2.98%씩 증가해 왔지만 도시적 용도는 매년 1.24%씩 증가하는 데 그쳤는 바, 이같은 수요 증가에 대한 공급의 상대적 부진이 고지가의 근본원인 중 하나로 적용
 - 따라서, 시장경제원리에 입각한 토지공급체제를 구축하여 장기적인 토지시장 안정을 도모할 수 있도록, 토지의 이용·계획·개발·관리의 전반적인 규제체계를 정비하고 토지공급 탄력성을 현저히 제고해야 할 것임
 - 특히, 토지이용규제의 복잡·다기화로 인한 제반문제를 해소하기 위해서도, 규제내용을 투명화하고 절차를 간소화하여 합리적인 규제가 될 수 있도록 조치해야 함

- 부동산거래 실명제와 부동산 종합전산망의 효율적 운영체계를 구축하여 간접적으로 토지시장에 개입
- 부동산관련 조세체계 개편
 - 토지에서 발생하는 자본이득의 환수기능을 높이기 위해 양도소득세제, 개발부담금제 등을 조속한 시일내에 개선
 - 보유과세의 실효세율을 대폭 높여 중과세하고, 이전과세는 대폭 경감할 수 있는 조세체계의 개편도 서둘러야 할 것임

<부 록>

□ 외국인의 토지소유에 제한이 없는 국가

- 미 주 : 캐나다
- 유 럽 : 영국, 독일, 프랑스, 포르투갈
- 아시아 : 일본

□ 외국인의 토지소유에 제한이 있는 나라

(1) 취득 대상토지 제한

- 미국
 - 비거주자의 농지취득 제한 : 3개주(Nebraska, Iowa, Wisconsin)
 - 외국기업의 농지취득 제한 : 7개주(South Dakota, North Dakota, Oklahoma, Iowa, Wisconsin, Kansas, Minnesota)
- 뉴질랜드
 - 비거주자의 녹지 및 자연보전지역 토지취득 불허

- 스페인
 - 국방용지 등 특정지역에 대한 비거주자의 토지취득 불허
 - 일정수준 이상의 사업을 수행하기 위한 토지취득은 사전 허가
- 스위스
 - 부동산 전매 내지 투기목적의 토지취득은 사실상 불허

(2) 취득주체 제한

● 거주 외국인에 대한 제한

- 호주
 - 거주자는 허가를 받아 토지취득 가능
 - 자선단체의 취득, 사업목적의 취득, 30억원 이하 비주거용 부동산 취득, 영주권자의 주거용지 취득은 허가 면제
- 스위스
 - 거주자는 허가를 얻어 별장용지, 저당목적용 토지 취득 가능
- 덴마크, 스웨덴
 - 5년미만 거주자의 별장용지 또는 비업무용토지 취득 금지

● 비거주 외국인에 대한 제한

- 미국
 - 비거주자의 토지취득 금지 : 6개주(Connecticut, Indiana, Kentucky, Mississippi, New Hampshire, Oklahoma)
- 호주
 - 비거주자는 호주에서 확정된 사업을 영위하는 회사의 임직원용 주거지, 호주에 1년이 상 체류한 자의 주거지에 한해 허가
- 스위스, 핀란드, 노르웨이, 싱가포르
 - 비거주자는 허가를 통해서만 별장용지 취득 가능
- 덴마크

- 비거주자의 토지취득 금지

(3) 취득규모 제한

- 미 국

- 거주자가 2,020km² 이상의 토지취득 금지 : (South Carolina)
- 비거주자가 8km² 이상의 토지취득 금지 : (Minnesota)

- 스 위 스

- 거주목적의 주거용지 취득규모 제한 : 가구당 3,000m²

- 말레이시아

- 외국인의 일정면적 내지 일정금액 이하 주거용지 또는 상업용지 취득 금지

(4) 허가 유보조항 설정

- 호 주

- 토지취득이 국익에 반하거나 허가 없이 토지를 취득한 경우 동 토지의 처분을 명령할 수 있음

- 핀 란 드

- 외국인의 토지취득으로 투기가 우려될 경우 허가를 제한할 수 있음

주택회보