

## 외국인의 토지소유 실태와 정책적 시사점

최수(국토연구원 토지전략센터장), 배유진(국토연구원 연구원)

- 세계적인 자유화의 흐름과 IMF 외환위기 이후 외국자본 유치의 필요성이 더해지면서 1999년 토지시장을 포함한 국내 부동산시장을 외국인에게 전면 개방하였음
  - 외국인에게 차별적으로 적용하던 토지취득 제한을 철폐하고, 취득절차를 신고제로 대폭 간소화하였으며 부동산 매매자금의 반출·반입을 보장하고 있음
- 1999년 국내 부동산시장의 전면개방 이후 급증하던 외국인 토지소유가 2008년 이후에는 증가세가 둔화하고 있으며, 특히 사업목적의 외국인 토지소유 비율은 매우 낮음
  - 2000년 중반까지 외국인 토지소유는 연간 7% 이상 급증하였으나 이는 토지거래 허가구역에서 외국인 예외조항에 따라 재개발, 뉴타운 지역에서 투기적 목적의 주거용지 취득이 많아 각종 사회문제를 야기하였음
  - 이에 따라 2008년 토지거래허가구역에서 외국인 특례가 폐지되었으며 부동산시장 불경기와 맞물려 외국인의 토지소유 증가율이 급감하였고, 현재는 해외교포가 노후대비 투자 목적으로 임야, 농지 등을 소유하는 비율이 높은 상황임

### 《《 정책적 시사점 》》

- 「외국인토지법」은 외국인 토지취득을 신고제 또는 경직된 규제 형태인 허가제만을 운영하고 있어 해외의 토지소유 제도를 참고하여 허가지역에도 외국인 소유가 가능할 경우 다양한 방법을 통해 탄력적으로 관리할 필요
- 외국인 토지소유 비율이 다른 국가에 비해 저조하며, 특히 외국인이 사업을 목적으로 취득하는 공장용지의 소유비중이 낮은 상황이어서 토지소유 제도에 있어서도 외국인투자를 활성화하기 위한 방안을 모색
- 외국인이 국내 토지거래 취득절차 및 물건정보에 쉽게 접근할 수 있도록 외국어로 표기된 토지거래 절차 매뉴얼 개발 및 웹 기반의 토지정보검색시스템 필요

# 1. 외국인 토지취득 관련 제도의 변천 및 토지소유 현황

## ● 외국인 토지취득 관련 제도의 변천

- 외국인의 토지취득 관련 제도는 1961년 「외국인토지법」 제정에서 시작하여 이후 두 차례의 법률개정을 통해 토지취득 관련 규제를 완화하는 방향으로 변화하였음
  - 1961년 최초 제정된 「외국인토지법」은 외국인의 토지를 엄격히 제한하는 허가제를 채택하였고 1994년 「외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률」로 개정하면서 보험업과 첨단서비스업 투자 목적에 한하여 토지취득을 허용하였음
  - 1998년 개정된 「외국인토지법」에 따라 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환하였음

[표 1] 외국인 토지취득 관련 제도의 변천

연도	법률명	내용
1961. 9	외국인토지법 제정	영토보전 차원에서 외국인의 토지취득을 엄격히 제한(허가제)
1994. 1	외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률	첨단서비스업 등 외국인 투자기업 활동에 한하여 허용
1998. 5	외국인토지법 전문개정	외국인의 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환

- 1998년 「외국인토지법」 전문개정의 배경은 선진국들의 토지시장 개방흐름과 IMF 외환위기 이후 외국자본 유치 필요성이 더해졌기 때문임
  - 1990년대 세계화와 경제자유화가 가속화되면서 미국, 유럽을 비롯한 선진국들의 토지시장 개방이 상당히 진전된 상황이었음
  - 외국인 투자활동에 장애요인인 주거생활과 영업활동의 불편함을 해소하고 토지거래를 통한 외국자본의 적극적인 유치를 목적으로 허용범위 제한과 절차를 대폭 완화
- 외국인에게 차별적으로 적용되던 외국인 토지취득 제한 철폐, 외국인 토지취득 절차 간소화, 토지매매자금의 반출·반입 허용을 통해 국내 부동산 시장을 전면 개방하였음
  - 외국인이 기존 주거 및 업무수행 목적 외에 토지를 취득하는 것이 가능
  - 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 생태계보전지역 내의 토지는 지정목적에 훼손하지 않는 범위에서 취득을 허가하며 그 외의 지역은 취득 후 신고
  - 「외국환거래법」에 의해 토지를 포함한 부동산 매매자금의 반출·반입을 보장
  - 「외국인투자촉진법」에 의해 부동산임대업의 외국인투자 허용

■ 2008년 「국토계획법」 시행령 개정 시 ‘외국인의 토지거래허가 특례조항’을 개정하여 각 용도지역별 일정 면적 이상의 토지거래허가구역에 대해서는 외국인도 허가를 받도록 하였음

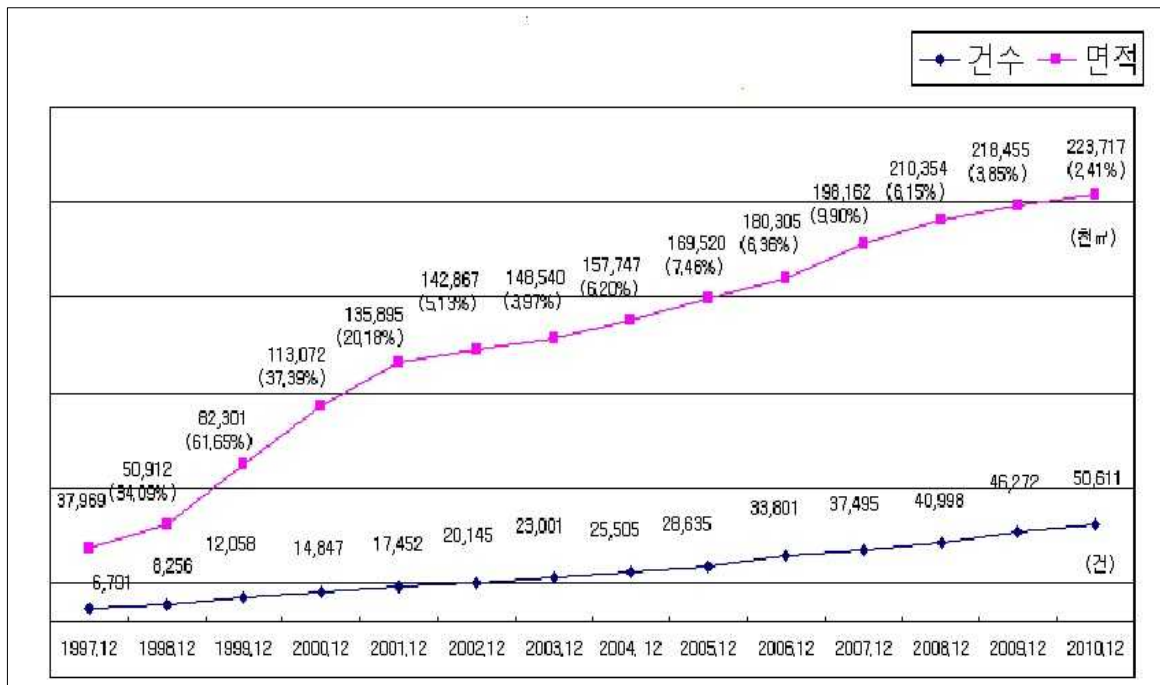
- 토지거래허가구역은 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 상승할 가능성이 있는 지역에 대해서 기초자치단체장의 허가를 득한 후 거래하도록 하는 제도이며 2008년 까지 외국인에게는 이를 적용하지 않았음
- 외국인의 투기목적 주거용지 취득이 늘어나고 내국인이 편법으로 외국법인을 설립하는 등의 문제가 제기되어 특례범위를 외국정부·국제기구로 축소하였음

### ● 외국인 토지소유 동향

■ 외국인 토지소유는 1998년 부동산시장 개방 이후 2001년까지 급증하였다가, 2002년 이후로는 완만한 증가추세를 보이고 있음

- 2000년대 중반까지 연평균 7% 증가세를 보이던 외국인 토지소유가 2008년 미국발 금융위기 이후 최근 2년간은 증가세가 둔화되어 2010년 토지소유면적은 전년 대비 52.62km<sup>2</sup>(2.4%), 토지소유가액은 7,801억 원(2.5%) 증가하였음

[그림 1] 외국인 토지소유 동향

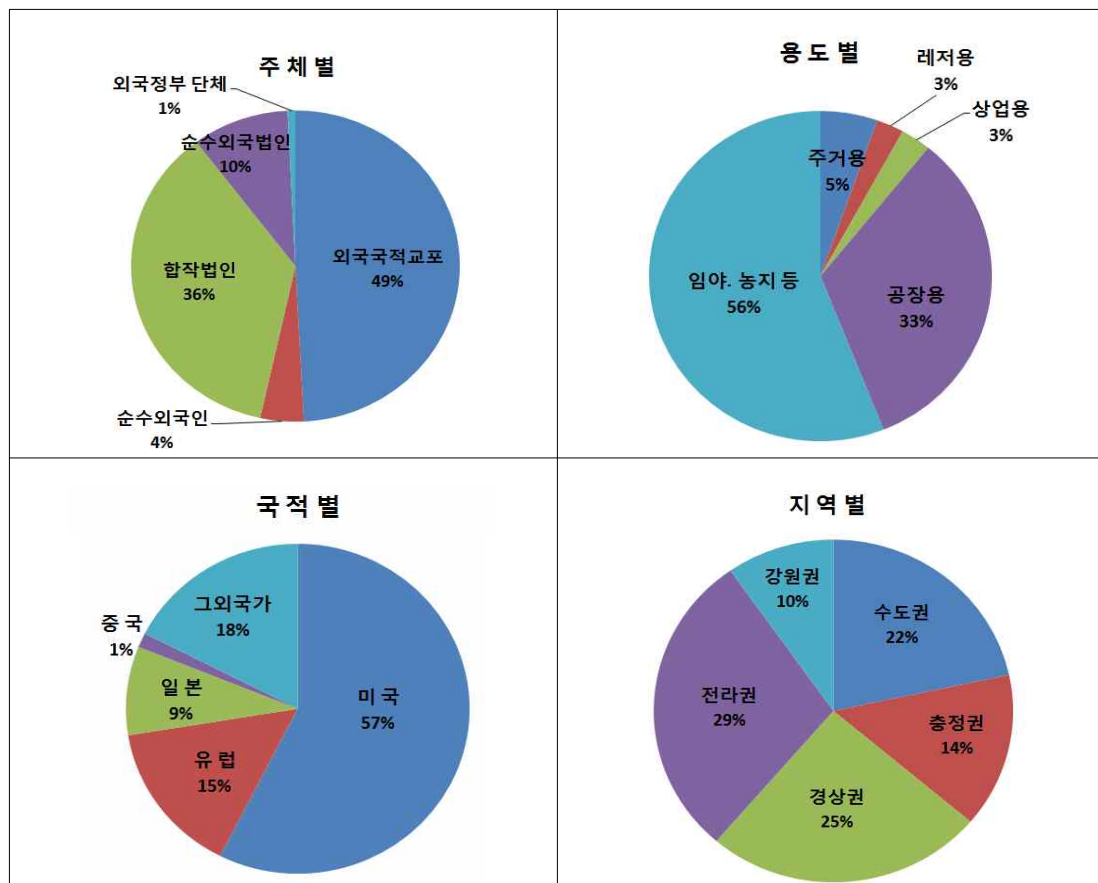


자료: 국토해양부 보도자료, “10년 외국인 토지소유 전년보다 2.4% 늘어”

## ● 2010년 기준 외국인 토지소유 현황

- 2010년 말 기준 외국인의 토지소유 면적은 전주시 수준인 223.72km<sup>2</sup>, 금액으로는 31조 5,317억 원(신고기준)으로 국토면적의 0.2%를 외국인이 소유하고 있음
  - 토지소유 주체별로는 외국국적의 교포가 110.01km<sup>2</sup>(49.2%), 한국과 외국기업의 합작법인이 81km<sup>2</sup>(36.2%)로 두 주체의 비중이 85.4%를 차지하고 순수 외국인의 토지소유는 많지 않음
  - 국적별로는 미국이 128.55km<sup>2</sup>(57.5%), 유럽이 33.47km<sup>2</sup>(15.0%)로 외국인 토지소유의 대부분을 차지하며, 일본, 중국, 기타국가 순으로 토지를 소유
  - 용도별로는 임야·농지 등 기타용지가 125.28km<sup>2</sup>(56.0%)로 가장 비율이 높고, 다음으로 공장용 74.21km<sup>2</sup>(33.2%), 주거용 12.04km<sup>2</sup>(5.4%)를 차지
  - 지역별로는 경기 39km<sup>2</sup>(17.4%), 전남 38.04km<sup>2</sup>(17.0%) 순으로 토지를 소유하고 있으나, 토지가액 기준으로는 서울이 10조 2,209억 원(32.4%)으로 투자집중도가 높음

[그림 2] 외국인 토지소유 구조



자료: 국토해양부 보도자료, “10년 외국인 토지소유 전년보다 2.4% 늘어”

## 2. 외국인 토지소유 제도의 해외사례

### ● 외국인 토지소유 관련 제도를 경직적으로 운영하는 사례

- 외국인의 토지소유를 가장 강력하게 규제하는 방법은 외국인의 토지소유를 금지하는 것으로 공산권 국가와 강력한 보호가 필요한 지역에 한해 운영
  - 중국, 베트남 등 공산권 국가에서는 내외국인을 불문하고 토지의 사적소유 자체를 인정하지 않으며 리투아니아와 사우디아라비아는 외국인의 토지소유를 금지하고 있음
  - 이집트와 루마니아 등은 사업목적 외로 토지를 구입한 후 개발이익을 목적으로 한 외국인 토지소유는 금지하고 있으며 미국 미주리주에서는 외국인이 농업용지를 소유할 수 없음
  - 러시아에서는 2001년 채택한 새로운 토지법에 의해 외국인에게도 토지소유권을 인정하지만 농지 같은 특수지와 연방법에 의한 국경지대에 소재한 특별보호지역에서 외국인은 토지를 소유할 수 없음
- 토지거래 후 이를 무효화할 수 있는 토지소유 허가제도는 금지제도 다음으로 강력하고 직접적인 규제로서 독일의 거래인가제도, 일본의 토지거래허가제도는 내외국인에게 동일하게 적용되지만 국가의 이익과 안전을 위해 특정지역에 한해서 외국인에게만 허가제도를 운영하기도 함
  - 독일에서는 비도시용지 이용의 합리성 유지와 도시재개발의 원만한 수행을 위하여 토지거래법에 의한 농지와 임야의 매매와 건축법에 의한 도시재개발구역의 토지거래 시 계약 후 관할관청의 인가가 필요함
  - 일본에서는 토지의 계획적 이용을 위하여 지가가 급격히 상승할 우려가 있는 도시계획구역 등에서 토지의 소유와 이용 및 거래 등을 특별법으로 제한하고 있으나 규제구역은 현재까지는 한 번도 지정된 적이 없고 토지거래신고제도만을 전국적으로 시행하고 있음
  - 핵심산업 보호 또는 안보 등을 위해 아일랜드의 농업용지, 이탈리아의 접경지역, 뉴질랜드의 공익용지, 미국과 캐나다의 일부 주에서 농장용지에 대해서 외국인의 토지취득 허가요건을 국내거주기간, 사용목적 제한으로 강화하는 경우가 있음



## ● 외국인 토지소유 관련 제도를 탄력적으로 운영하는 사례

- 외국인 토지소유를 제한적으로 허용하는 방법은 앞에서 제시한 금지, 허가(인가)제도 외에도 외국인토지소유총량제, 비거주자에 대한 토지취득규모제한, 처분기간제한 등 다양한 방법이 있음
  - 외국인 토지소유 총량을 제한하는 방법을 적용한 사례로는 스페인 국경지역에서 총 면적 중 15% 이하 면적만 외국인이 소유할 수 있도록 함
  - 브라질은 외국인 거주자에 한해 1인당 농지소유 면적을 제한하고 있고 스위스는 가구당 주거용지 취득면적을 3천㎡ 이내로 제한하고 있음
  - 스위스 프리드리히 지역에서는 구매한 토지를 10년간 판매하는 것을 금지하는 조건으로 외국인소유를 제한하고 있음
- 미국, 영국, 프랑스 등 대부분의 선진국에서는 외국인의 토지소유에 대해서도 내국인과 동일한 기준으로 허용하고 있어 외국인에게 토지시장이 완전 개방되어 있으나 공익적 목적을 위해서 내국인과 동일한 방법으로 외국인의 토지소유를 제한하고 있음
  - 미국에서는 역사적 건축물, 농지나 자연환경의 보전을 위해 기존의 용도지역이 허용하는 개발행위를 부득이 통제해야 할 경우에도 이로 인한 손실에 대한 보상의 한 방법으로 개발권양도제도(TDR)를 도입하고 있음
  - 영국의 경우 토지의 거래는 아무런 제약이 없으나 나대지에 새로운 건물을 짓거나 기존에 있던 건물을 크게 변경하는 경우는 계획허가(Planning Permission)를 얻어야 하며 보호구역의 개발에 있어서는 계획부서로부터 동의를 얻어야 함

[그림 3] 영국의 계획허가 과정



- 프랑스에서는 개발로 인해 토지가격이 폭등할 가능성이 있는 정비예정지구(ZAD)에 한해 국가가 1년 전 가격을 기준으로 선매(先賣)할 수 있는 권리를 갖게 하여 해당지역의 지가를 안정화하고 개발이익을 공공에 환원하는 방식을 사용

- 미국은 사유재산권을 엄격히 강조하여 공공의 개입이 거의 없는 반면 유럽은 스톡홀름 토지은행과 같이 공공이 토지를 소유하는 부분이 많고 투기 억제를 목적으로 공공이 개입함
  - 미국은 공공의 토지소유가 거의 없고 민간에 토지거래를 일임하고 있으며 정부의 역할은 사적 개발업자들의 결정을 집행하기 위한 용도지역 지정에 한정
  - 유럽의 경우 토지이용계획을 수립할 책임이 있는 국가가 각종 개발의 밀도와 높이를 규제하며 토지투기를 억제하기 위해 개발이익세를 부과하거나, 개발유보지역을 설정

### 3. 정책적 시사점

- 토지시장 전면 개방의 당초 목적인 사업을 위한 외국인 투자를 확대시키기 위해서는 산업단지 및 외국인 투자지역 주변의 공장용지 취득 비중을 높이는 방향으로 정책 추진 필요
  - 공익을 위해 국가의 관리가 필요한 지역 내의 토지취득 및 투자는 탄력적 관리
  - 외국인의 생산활동을 지원하기 위한 상업용, 공장용 토지취득 및 투자는 활성화
- 「외국인토지법」상 외국인의 토지소유를 제한하는 방법은 허가제, 신고제로만 구성되어 있어 해외의 다양한 토지소유 관련 제도를 참고하여 허가제를 적용하는 관리 및 보호지역 내에서도 외국인 소유가 가능할 경우 다양한 방법을 통해 탄력적으로 관리할 필요
  - 개인의 재산권을 중시하는 서구 선진국에서는 토지를 취득한 후에 국가가 허가구역으로 지정하면 토지의 처분 및 이용을 취소할 수 있는 허가제에 대한 거부감 우려
  - 허가대상 지역인 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 생태보전지역 등의 경우에도 규제가 반드시 필요한 일부를 제외하고는 외국인소유총량제, 비거주자에 대한 토지취득 규모제한, 취득기간제한 등 다양한 방법을 활용하여 보호 및 안보목적을 충분히 달성하면서도 필요한 경우 외국인의 토지소유가 가능하도록 탄력적으로 운영
  - 신규로 허가 지역으로 지정되어 기존 소유자의 재산권이 심각하게 침해되는 경우에는 적절히 보상하는 방안 모색
- 외국인 토지소유 비율이 다른 국가에 비해 낮으며, 특히 외국인이 사업을 목적으로 취득하는 공장용지의 소유비중이 낮은 상황이어서 토지소유 제도에 있어서도 외국인투자를 활성화하는 방안을 마련할 필요가 있음

- 2010년 현재 우리나라의 외국인 토지소유는 전 국토의 0.2%로 호주의 2.56%<sup>1)</sup>, 미국의 0.98%<sup>2)</sup>와 비교해서 매우 낮으며 브라질의 0.21%<sup>3)</sup>와 비슷한 수준인데 2008년 이후에는 토지소유 증가율이 7%대에서 2%대로 둔화되고 있어 양적으로 토지시장 개방 목적을 충분히 달성하지 못하였음
- 2010년 토지소유 구성비를 보면 해외교포가 노후생활대비 목적으로 임야 및 농지를 소유하고 있는 비율이 높고 사업목적의 공장용지 소유는 33%에 불과한 실정이어서 질적으로도 개방목적 달성을 못하고 있음
- 현재 부진한 외국인의 토지거래를 활성화하기 위해서는 토지취득 절차 매뉴얼의 개발, 웹을 통한 토지 및 부동산 매물정보 공개 등이 필요함
  - 현행 「외국인토지법」은 9개 조항에 불과하고 외국인의 토지소유에도 적용되는 토지거래허가제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 토지투기지역은 「소득세법」 등 실제적인 내용은 개별법에서 다루고 있어서 한국의 토지관련 법체계에 문외한인 외국투자자들이 이해할 수 있는 국내 토지취득 및 이용 관련 매뉴얼 마련
  - 외국인이 구입 가능한 토지에 대해 토지용도, 지목, 제한사항 등 대략적인 정보를 인터넷으로 확인할 수 있도록 외국어로 표기된 토지 및 부동산 매물 관련 정보시스템을 운영할 필요
- 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 최수 토지전략센터장 (schoi@krihs.re.kr, 031-380-0281)
- 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 배유진 연구원 (yjbae@krihs.re.kr, 031-380-0649)

## 참고문헌

- 건설교통부. 2000. 외국인의 토지취득 안내.
- 류해웅. 2008. “토지거래허가구역 내 외국인 토지취득시 토지거래허가”. 한국부동산연구원 정책포커스.
- 박현주·정희남·정우형. 1998. 외국인 토지취득 및 관리제도 개선방안. 국토개발연구원.
- 임명순. 2010. 토지거래허가제도에 대한 사법적 고찰. 성균관대학교 박사학위논문.
- FAO. 1999. *Land Ownership and Foreigners—A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners.*

1) Annual Report(2010), [http://www.derm.qld.gov.au/property/titles/pdf/folr\\_2010.pdf](http://www.derm.qld.gov.au/property/titles/pdf/folr_2010.pdf) [2011.4.14]

2) Foreign Holdings of U.S.(2009), [http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/afida\\_2010.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/afida_2010.pdf) [2011.4.14]

3) Nuwire(2011), <http://www.nuwireinvestor.com/articles/brazilian-government-tightening-foreign-land-ownership-laws-57041.aspx> [2011.4.14]