

## 중국인의 제주도 부동산 매수에 따른 문제점과 해결방안\*

### The Problem and Solution on the Chinese's Purchase of Jeju-do Real Estate

한 삼 인\*\* · 박 경 식\*\*\*  
Han, Sam-In · Park, Kyung-Sik

#### 목 차

- I. 서 론
- II. 중국인의 부동산 취득의 선택요인과 취득현황 및 문제점
- III. 중국인의 부동산 취득과 관련된 현행법제의 내용과 검토
- IV. 결 론

#### 국문초록

제주 국제자유도시 개발을 위해 제주도는 외국인의 투자를 유치하기 위하여 여러 가지 제도개선과 관광객의 유치를 위한 환경 조성을 해왔다. 이러한 노력의 결과 2002년 이후 미국, 일본을 중심으로 외국인의 투자가 이어 졌고 2010년 이후에는 제주도에 대한 외국인의 투자는 중국인에 의한 투자가 대부분을 차지하게 되었다. 전국적으로 보면 외국인의 토지 소유는 미국과 일본의 투자가 많고 심지어 유럽의 여러 나라들도 중국보다 많은 투자를 하고 있어

논문접수일 : 2015. 11. 13.

심사완료일 : 2015. 12. 07.

게재확정일 : 2015. 12. 07.

\* 이 논문은 제주대학교 2014년 공모연구과제 지원사업에 따른 연구비 지원에 의하여 작성됨.

\*\* 제주대학교 법학전문대학원 교수(주저자)

\*\*\* 법학박사 · 제주대학교 시간강사(교신저자)

서, 중국인들의 투자는 면적이나 비율 면에서 차지하는 비중이 그다지 크지 않다. 그러나 제주도에 대한 중국인들의 투자는 미국 다음으로 많은 면적을 차지하고 있고 최근의 제주도에 대한 외국인 투자의 대부분은 중국인들에 의하여 이루어지고 있다.

이러한 현상은 제주도가 중국과 지리적으로 가깝고 세계문화유산 지정 등 관광지로서의 매력을 가지고 있을 뿐만 아니라 중국의 경제 발전과 한국에 대한 문화적인 열풍이 중국 관광객을 끌어들이고 이와 더불어 중국 관광객의 제주도에 대한 방문이 비약적으로 증가하였다. 그리고 외국인 투자를 유치하기 위한 외국인 투자인민제의 시행도 이러한 중국인들의 투자를 이끄는 한 요인이 되었다. 중국인들의 투자는 기업을 중심으로 한 대규모의 투자와 개별적인 중국인들의 소규모 투자의 행태를 보이고 있다. 대규모 투자의 경우 일정 지역에 대한 종합 휴양시설이나 레저시설들을 건설하는 것이 대부분이다. 소규모 투자의 경우는 중국관광객을 상대로 한 관광 사업 목적의 부동산 취득이나 개별적인 중국인에 의한 투기성 자본의 부동산 취득이 주된 형태로 나타나고 있다.

그러나 제주도에 대한 중국인들의 투자는 외국인 투자 유치의 본래의 목적과는 달리 제주도 지역 사회에 여러 가지 문제점들을 가져왔다. 중국인들의 대규모 투자나 소규모 투자는 모두 제주도의 난개발, 토지와 농지의 잠식, 부동산 가격의 상승, 관광의 이원화 등의 문제점을 야기하였다. 대규모 투자에 의한 문제점은 정책적인 면에서 일정한 규제와 제한을 가하는 것이 가능하지만, 소규모 투자에 대해서는 정책적으로서만 접근하기가 어렵고 현행법과 제도로 규율해야 하는 면이 많다.

따라서 이 논문은 개별적인 중국인들이 제주도 부동산을 취득하여 지금까지 나타난 문제점과 또한 부동산을 취득하여 수익하고 관리하는 단계 및 취득한 부동산을 처분하는 단계에서 발생할 수 있는 문제점들을 제시하고 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다. 이러한 논의를 위해서 중국인들의 투자 선택 요인과 제주도 부동산 취득 현황, 기존에 발생한 문제점들과 앞으로 발생할 수 있는 새로운 문제점들을 제시한다. 그리고 이러한 개별적인 중국인들의 부동산 취득과 관련한 현행 법제에 대한 검토를 하고 해결방안을 제시한다.

주제어 : 제주도, 부동산, 중국인, 투자, 토지잡식, 난개발

## 1. 서론

정부는 제주도가 가지고 있는 지역적 특성과 잠재력을 활용하여 국제 경쟁력을 극대화하기 위한 개발 전략으로 2002년부터 제주 국제자유도시 건설을 추진하였다. 이에 따라 「제주도개발특별법」을 2002년 「제주국제자유도시특별법」으로 변경하였고, 이에 근거하여 「제주국제자유도시종합계획」을 수립하였다. 또한 2002년 5월에는 특별법에 근거 하여 제주 국제자유도시 개발센터가 설립되어 제주 국제자유도시 개발을 전담하게 되었다.

제주국제자유도시특별법은 제1조에서 '제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가 발전에 기여함과 동시에 제주 도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역 산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지 향상에 이바지함'을 그 목적으로 제시하고 있다. 이에 따라 외국인에 대한 출입국 관리 제도를 개선하여 외국인의 무비자 입국을 점차적으로 확대하고, 또한 관광산업의 투자유치를 위한 조세감면 등의 혜택, 제주투자진흥지구제도의 도입, 자유무역지역에 대한 입주자격의 완화 및 확대, 첨단과학기술단지제도의 도입을 하였다. 내·외국인의 관광유인을 위하여 면세쇼핑제도의 도입, 골프장을 숙박·휴양시설과 함께 종합휴양시설로의 유도, 휴양펜션업의 활성화, 관광업계의 경영효율화 및 서비스 개선을 위한 건전한 관광 질서의 확립 등의 시책을 실시하였다 .

이러한 정책에 힘입어 2002년 이후 미국, 일본을 중심으로 한 외국인의 투자가 이어져 왔지만, 2010년 이후에는 제주에 대한 외국인의 투자가 대부분 중국인에 의하여 이루어지고 있다. 그 이유는 제주도는 2002년 생물보전지역으로 지정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원으로 인증 받음으로써 명실 공히 UNESCO 3관왕을 달성하여 세계적인 명성을 지닌 관광지로 부상하였고, 여기에 중국의 경제성장과 한류열풍, 편리한 지리적 접근성 등으로 인해 중국 관광객이 급증하였다. 따라서 이를 상대로 한 관광산업을 위하

여 거대 중국자본이 들어오기 시작하였고, 또한 2010년 2월 1일 부동산투자이민제도를 채택함으로써 개별적인 중국인들의 소규모의 투자가 이루어지기 시작하였다.

그러나 중국자본에 의한 투자는 국제자유도시개발의 기본방향의 하나인 지역산업육성, 쾌적한 생활환경, 제주도민의 복지향상과는 거리가 먼 결과들을 나타내고 있다. 즉 중국자본에 의한 투자는 제주 지역의 고용창출이나 경제적 파급효과가 적고 부동산의 잠식 등 여러 가지 문제를 야기하고 있다. 이러한 문제점들에 대하여 제주특별자치도는 여러 가지 정책과 방안들을 마련하여 시행해 오고 있으며 현재도 다양한 방안들이 검토되고 있다.

중국 자본의 대규모 투자나 소규모 투자는 각각 다른 양상으로 진행되고 있지만 공통적인 문제점을 드러내고 있다. 또한 지금까지는 개별적인 중국인들의 소규모의 투자가 제주지역 부동산에 대하여 대부분 취득 단계에 있지만 앞으로 취득한 부동산을 처분하는 과정에서도 문제점이 발생할 것으로 보인다. 그러나 중국자본의 대규모 투자에서 발생한 문제들은 정책적인 큰 틀에서 접근하여 일정한 방향으로 유도하고 적절한 대응을 할 수 있는 가능성이 크지만, 개별적인 중국인들이 개인적인 차원에서 제주 지역의 부동산에 투자함으로써 나타나는 문제들에 대해서는 정책적으로 일정한 방향으로 유도하는 것이 쉽지가 않다. 그 이유는 이러한 문제들은 정책적인 면에서만 다룰 수 있는 것이 아니고 현행법의 개정이나 새로운 입법에 의하여 해결해야 되는 문제들도 있기 때문이다.

여기에서는 중국자본의 제주도 부동산에 대한 투자와 관련하여 나타나는 문제들을 전반적으로 검토한다. 나아가 개별적인 중국인들이 개인적으로 제주 지역의 부동산을 취득함으로써 나타나는 문제점들을 중심으로 그와 관련된 현행 법제를 검토하고, 앞으로 마련되어야 될 제도나 정책들을 제시하기로 한다. 이러한 논의를 위해서 이하에서는 중국자본의 제주도 부동산 취득의 선택요인과 취득현황, 지금까지 제기되어 왔거나 앞으로 나타날 수 있는 문제점들을 살피고, 이에 대한 현행 법제의 내용을 파악하고 검토한 후, 현행 법제의 미비점과 입법으로 개선해야 할 사항들을 제시하기로 한다. 이러한 연구를 수행하기 위하여 정부나 제주특별자치도의 각종 통계 및 보도자료, 기존의 문헌



들과 연구 자료를 참고한다.

## II. 중국인의 부동산 투자의 선택요인과 취득현황 및 문제점

### 1. 중국인의 제주지역 부동산투자 선택요인

일본 및 중화권<sup>1)</sup> 잠재적 투자자를 대상으로 한 제주도 부동산 투자에 관한 설문자료 분석 결과<sup>2)</sup>를 보면, 중국인의 제주도 부동산 투자의 선택요인은 다음과 같이 나타나고 있다. 우선 제주도 부동산투자이민제도<sup>3)</sup>에 대한 인지도에 관하여 전체 응답자의 과반 이상이 전혀 모른다고 답하였다. 또한 부동산 투자이민제도에 관한 인지도 수준은 일본보다는 중화권 응답자가 인지도가 약간 높았지만 인지도 수준이 그다지 높지 않았다. 따라서 부동산투자이민제도가 제주지역 부동산 취득에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 또한 제주지역 투자가능금액은 50만-70만 달러 미만이라고 응답한 비율

- 1) 여기서 말하는 중화권이란 중국 본토 이외에서 중국 국적 또는 현지 국가의 국적을 취득한 화교들을 포함한 개념이다.
- 2) 고학부, “외국인의 제주지역 부동산투자 선택요인 분석”, 석사학위논문, 단국대학교 부동산·건설대학원, 2012. (이 논문은 제주도를 대상으로 기존 제주지역 부동산에 투자 경험이 있는 외국인 투자자와 향후 투자할 의향이 있는 잠재적 수요자를 대상으로 인구·사회적 및 경제적 특성, 개인적 특성 등의 설문 항목을 사용하였고, 조사기간은 2012년 8월 25일부터 9월 25일까지이다).
- 3) 부동산투자이민제는 해외 자본 유치를 위해 법무부장관이 고시한 기준에 따라 투자 대상 부동산(개발사업 승인사업장 내 콘도만 해당)에 기준금액(5억원) 이상을 투자한 외국인에게 거주(F-2)자격을 부여하고, 투자 상태를 5년간 유지하는 등 요건 구비 시 영주(F-5) 자격을 부여하는 제도이다. 2014년 3월 말 현재 부동산투자이민제 지정 현황을 보면, 지정된 곳은 제주도(제주특별자치도 전지역, 2010년 2월 시행, 투자기준금액 5억 원), 강원도 평창(대관령면 용산리, 수하리 일원(알펜시아), 2011. 2. 지정, 기준금액 5억 원), 전남 여수(경도 해양관광단지, 2011. 8. 지정, 기준금액 5억 원), 인천(인천경제자유구역 일부, 2011. 11. 지정, 기준금액 7억 원), 부산(해운대 관광리조트, 2013. 5. 지정, 기준금액 7억 원); 동 부산 관광단지, 2013. 5. 지정, 기준금액 5억 원). 투자대상은 모두 휴양콘도미니엄, 펜션, 별장 등 휴양 목적의 체류시설이다.

이 가장 많았지만, 민족별 비교에서는 300만 달러 이상 투자 가능한 비중이 중화권에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

투자의향이 있는 부동산 상품 유형에서는 일본 투자자는 20평 이하의 콘도를, 중화권 투자자는 30평 초과의 별장을 선호하는 것으로 나타났다. 제주지역 부동산에 대한 투자의 고려 요인은 중화권 투자자 및 응답자 전체적으로 향후 제주지역 부동산 가치의 상승기대감이 가장 높았지만, 일본 투자자는 투자 대상 부동산의 다양성과 가격의 적정성을 가장 중요하게 선호하는 것으로 나타났다. 또한 제주지역 부동산투자에 있어 개별 영향요인은 대다수가 주변 자연환경 양호성이 중요한 요인이라고 인식하는 반면에 생활편의시설 및 사고적 유대감은 상대적으로 중요하게 나타나지 않았다.<sup>4)</sup>

이러한 연구 결과로 볼 때 개별적인 중국인들이 제주도 지역에 대한 부동산 투자에서 나타나는 투자규모는 보통은 50만-70만 달러 미만의 개별투자자들이 주를 이루고 있고, 중국인을 포함한 외국인들이 제주지역 부동산 투자 시 고려하는 요인은 주로 부동산 가치상승의 기대감으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 결국 개별 중국인들이 제주도에 투자하여 부동산을 취득하는 것은 휴양이나 거주 목적보다는 주로 주변자연환경이 양호한 지역의 부동산을 취득하여 일정한 수익을 목적으로 하고 있는 것으로 보여 진다. 강원도의 경우도 외국인의 투자유치를 위하여 다양한 투자 유치 정책을 취하고 있지만, 현재까지도 외국인 부동산 투자는 개인 단위로 이루어져 산발적이고 소규모이며, 농지, 임야 등 지가상승에 따른 차익을 기대하는 보유 중심의 투자가 이루어지고 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 중국인의 제주도 부동산 취득 현황

2014년 2분기 말 현재, 전국적으로 외국인이 소유한 토지는 면적은 2억 2,805만㎡(228.05km<sup>2</sup>)로 국토면적 100,266km<sup>2</sup>의 0.2%를 차지하고, 금액(공시지가 기준)으로 환산하면 33조 102억으로 나타났다. 주체별로는 외국국적교포가 1억

4) 고학부, 앞의 논문, 70-71면.

5) 조명호 외 3인, “외국인 부동산 투자와 지역경제 활성화”, 「정책메모」 제456호, 강원발전연구원, 2015. 4. 9면.

2,572만㎡(55.1%), 합작법인 7,297만㎡(32.0%), 순수외국법인 1,650만㎡(7.2%), 순수외국인 1,229만㎡(5.4%), 정부·단체 57만㎡(0.3%) 순이다. 국적별로는 미국 1억 2,346만㎡(54.1%), 유럽 2,433만㎡(10.7%), 일본 1,694만㎡(7.4%), 중국 831만㎡(3.7%), 기타 국가 5,501만㎡(24.1%) 순이다. 용도별로는 임야·농지 등 용지 비중이 1억 3,464만㎡(59.0%), 공장용 6,753만㎡(29.6%), 주거용 1,531만㎡(6.7%), 상업용 608만㎡(2.7%), 레저용 449만㎡(2.0%) 순으로 나타났다.<sup>6)</sup> 전국 단위로 보면 중국인의 토지 취득은 면적상으로 미국이나 유럽 심지어 일본보다도 적고, 그 비율도 외국인의 토지 취득 비율에서 차지하는 것이 3.7%에 지나지 않는다.

그러나 제주도의 경우 2004년부터 10년간의 국적별 토지소유현황을 살펴보면, 2014년 5월말 현재 미국 국적 소유자가 3,709,408㎡, 일본 국적 소유자가 2,116,516㎡, 중국 국적 소유자가 3,569,180㎡로 미국에 이어 중국이 많은 토지를 소유하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 중국인이 제주도 토지 중 많은 비중을 차지하고 있는 것은 농지인데, 제주 지역 농지(전, 답, 과수원) 전체 면적 중에서 도내 거주자 422.7㎢(42,270ha, 75.2%), 도외 거주자 110.3㎢(11,032ha, 20.7%)이며, 도외 거주자 중 외국인은 전체 0.4%인 2.0㎢(200ha)를 소유하고 있고, 국적별로는 중국이 50.1%, 미국 22.4%, 일본 14.1%, 기타 국가가 13.4%다.<sup>8)</sup> 또한 국적별 소유토지의 필지 수를 보면 2009년 이전까지는 미국과 일본 국적의 소유토지 필지 수가 많은 것으로 나타났지만 2010년부터는 중국 국적 소유의 토지 필지수가 면적 증가에 비례하여 급증하고 있는 것으로 나타났다. 미국과 일본 국적 소유토지의 경우 필지수가 적지만 토지 면적이 큰 반면에, 중국 국적 소유의 토지의 경우 일부 대규모 개발지역을 제외하고 비교적 작은 규모의 필지를 대량 매입하는 것으로 생각된다.<sup>9)</sup>

6) 국토교통부, 보도자료, 2014. 8. 28일자.

7) 김태일, "제주도의 외국인 토지소유 실태와 부동산 투자이민제의 개선방안", 『부동산 Focus』 제78호, 한국감정원 부동산연구원, 2014. 22-23면.

8) 제주도정뉴스(2015년 4월6일자).

9) 김태일, 앞의 논문, 23면.

### 3. 중국인 소유토지의 분포현황과 지역별 소유 현황

중국인의 제주도 토지에 대한 소유는 제주도 전역에 걸쳐 분포하고 있고, 산남보다는 산북지역, 동쪽지역보다는 서쪽지역에 집중되어 있으며 행정적으로는 제주시 신시가지와 서귀포시 신시가지에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 연도별 매입 현황을 보면 2008년 이전까지는 매입실적이 미미하고 매입토지의 위치도 해안지역에 편중되는 경향이 있었으나, 2010년에는 제주시 신시가지와 서귀포시 중문지역, 구시가지 지역, 중 산간에 집중되었는데, 특히 제주시 신시가지 지역에서 토지매입이 많은 것으로 나타났다.

중국인이 소유하고 있는 부동산의 장소적 특징을 살펴보면, 해안지역의 경우 송악산 일대의 거의 대부분 지역의 토지를 매입한 것으로 나타났다. 중 산간 지역의 경우 아덴힐 리조트 주변과 블랙스톤 골프장 인근 토지도 중국인들이 매입한 것으로 나타나고 있다. 도심지역의 경우 제주시의 경우 신시가지, 서귀포시의 경우 구시가지에 집중되는 경향이다. 특히 제주도 신시가지에 전 지역에 걸쳐 중국인들이 토지를 매입하는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

### 4. 중국인의 제주도 부동산 취득의 문제점과 대책

중국인의 제주도 부동산 취득과 관련하여 공론화 되었던 문제점들과 이에 대한 대책들을 공식적으로 매스컴을 통해서 발표된 내용을 중심으로 시간 순으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>11)</sup>

#### 가. 현재까지 제기된 문제점과 그에 대한 대책

10) 김태일, 위의 논문, 23-25면.

11) 중국인의 투자와 관련하여 제기된 문제점과 대책은 각종 매스컴에서 보도된 내용들을 도정 뉴스에서 발표한 내용들이다. 여기서 분석한 도정뉴스는 다음과 같다. 도정뉴스 2013. 2. 13일자(JIBS보도내용), 도정뉴스 2013. 5. 24일자(KCTV 보도내용), 도정뉴스 2013. 10.11일자(KBS 보도내용), 도정뉴스 2014. 9. 3일자(JIBS 보도내용), 도정뉴스 2014.9. 25일자(KBS 보도내용), 도정뉴스 2014. 12. 19일자(CBS 보도내용), 도정뉴스2015. 5. 15일자(MBC, KCTV 보도내용), 도정뉴스 2015. 8. 28일자(MBC, JIBS 보도내용).

2010년부터 2013년도까지는 중국자본의 대규모 투자에 의한 토지잠식이 주요한 문제로 부각되었다. 이 기간 동안 중국인의 소유 토지 면적은 2010년 중국 분마그룹에서 매입한 토지를 시작으로 7개 단지 165만 5천㎡이고, 소규모 투자에 의한 중국인 소유의 토지를 합하면 356만4천㎡에 이르렀다. 또한 이 기간에는 중국인의 토지소유가 급격한 증가세를 보이는데 2010년에 비해 2013년도는 무려 40배 가까이 늘어났다. 그리고 이 기간 동안에 분양된 한림읍 금악리에 위치한 골프리조트와 한림리에 위치한 프라이빗타운은 거의 대부분 중국인에게 분양되었다. 이와 더불어 대형 콘도단지 분양에도 중국인들이 몰려들었는데 이것은 부동산투자이민제와 관련하여 나타난 현상으로 생각 된다.<sup>12)</sup>

2013년부터 중국인들이 콘도나 호텔을 인수해 운영하는 사례가 나타나고, 신제주 지역을 중심으로 호텔 들을 주변시세보다 비싼 가격으로 인수하기 시작하면서 호텔 등의 매입이 본격화 되고 중국관광객을 상대로 관광사업을 하기 위한 부동산 구입이 나타나고 있다. 이것은 2008년도 17만 명에 불과한 중국관광객이 2013년에는 108만 명으로 급증한 것과 연관이 있어 보인다.

이 기간에 지적된 중국인 투자의 문제점과 대책들을 보면, 중국인의 대규모 투자에 의한 문제점들로 지적된 내용들은 토지의 과다한 잠식, 자본의 건전성에 대한 불투명성, 중산간의 난개발, 계획된 투자에 비해 실제투자의 부진, 투자대상의 숙박시설에 대한 편중으로 인한 고용창출이나 경제적 파급효과의 미미 등이었다. 제주도는 이러한 문제들에 대처하기 위하여 투자 유치 기업의 자본에 대한 사전검증시스템 도입, 개발 방식에 대한 검증 등의 대책을 내놓았다. 소규모 투자에 대해서는 토지잠식과 부동산투기가 문제점으로 지적되었고, 제주도는 부동산 투자이민제에 총량제 도입, 외국인의 토지 소유 면적을 제한하는 대책 등을 검토하였다.

12) 부동산투자이민제 실시 후 외국인이 투자한 투자건수와 금액 및 거주비자발급실태를 보면 다음과 같다. 2010년(투자건수158건, 금액97,616(백만원), 비자발급건수3건), 2011년(65건, 54,440(백만원), 4건), 2012년(121건, 73,385(백만원), 136건), 2013년(667건, 453,154(백만원), 308건), 2014년(508건, 342,729(백만원), 556건), 2015년 9. 30일 기준(61건, 68,911(백만원), 278건).  
비자발급은 총 1,285건 중 중국인1,268건(98.5%), 기타 17건(홍콩6, 영국2, 몽골1, 태국1, 캄보디아1, 노르웨이1, 마카오1, 싱가포르1, 미국1)이다. (제주특별자치도청 홈페이지:www.jeju.go.kr).

2014년도에 들어오면서 중국인들에 의한 부동산 취득이 토지 이외의 다른 부동산으로 확대되고 부동산 소유면적이 급증하는 현상이 나타나고 있다. 개별 중국인들이 아파트를 구입하기 시작하고, 신제주 바오젠 거리의 상가와 건물들을 사들이기 시작하였다. 이러한 부동산 매입의 열기는 법원경매에서도 보이는데 제주지방법원 경매장의 응찰자가 대거 몰려들어 법원경매 낙찰가율이 93%로 전국 1위를 보이고, 소규모 과수원이 감정가보다 무려 3배나 넘는 가격에 낙찰되기도 하였다. 2014년 한 해 동안 중국인의 부동산 소유면적은 100%이상 급증하는 추세를 보여 중국인의 소유한 토지의 면적은 592만㎡로 늘었다.

중국인들이 아파트, 상가, 건물 그리고 토지에 대한 취득 열기는 부동산 가격을 상승시키는 요인으로 작용하였고 이로 인해 서민경제를 흔들고 있다는 문제점이 지적되었다. 또한 이 시기에는 건물에 대한 중국인의 취득이 많아졌지만 건물은 토지와 달리 취득 후 사후등록을 하지 않기 때문에 중국인이 소유한 건물 등의 부동산이 얼마인지 알 수가 없었다. 이에 따라 건물 등의 중국인 소유 현황을 파악하기 위한 실태 조사를 해야 한다는 지적이 있었다. 또한 부동산 가격의 상승으로 투기의 조짐이 보이자 부동산 투자 이민제도에 대한 개선의 목소리가 높아졌다. 이에 제주지역 토지매입을 허가제로 바꾸는 제주특별자치도 특별법의 개정안이 2014년 말에 발의되었다.

2015년에 들어서면서 중국인의 토지 소유가 줄어드는 양상을 보였다. 또한 제주도에 외지인들이 이주하는 경우가 많아지면서 농지에 대한 전용이 문제가 되어 농지에 대한 농지이용 전용실태 전수조사가 시작되었는데 중국인들은 이미 송악산일대를 비롯하여 농지에 대한 취득이 많은 것으로 알려지고 있다. 그리고 이 시기에는 중국인들이 제주 지역의 단독주택과 다가구주택 까지 구입하는 것으로 나타났다. 제주도에서 외국인이 소유한 단독주택과 다가구 주택이 전국에서 3번째로 많은 것으로 밝혀져 중국인들의 투기목적의 가능성이 제기 되었다.<sup>13)</sup> 이에 따라 제주도는 부동산이민제도의 투자대상을 관광단지 축소할 것을 검토하고 있다.

13) 새누리당 김희국 의원이 국토교통부로부터 제출 받은 자료에 따르면 도내 외국인 소유 단독주택과 다가구주택은 675동으로 전국에서 서울, 경기도에 이어 17개 도시 가운데 3번째로 많은 것으로 나타났다.

중국인에 의한 제주지역 부동산 취득은 대규모 투자로 인한 목적사업을 영위하기 위한 토지를 취득하기 시작해서 점차 소규모 투자에 의한 토지취득들이 이어지고 있고, 소규모 투자자들이 취득한 부동산의 유형은 토지에서 콘도, 리조트 등 휴양시설, 상가건물이나 호텔, 아파트와 주택 등으로 다양하게 확대되어 왔다.

이것은 제주국제자유도시 개발을 위한 외국인 투자 유치정책에 따라 중국인의 대규모 투자가 이루어지고, 이러한 대규모 투자에서 건설된 대규모의 휴양시설과 콘도시설이 제주도에 부동산투자이민제가 실시되면서 이 제도의 투자대상인 휴양 및 콘도시설에 대한 중국인들의 소규모 투자가 이어졌고, 또한 중국관광객이 급증하면서 이들을 상대로 한 중국인들의 관광사업을 위한 상가나 건물, 호텔 등이 매입이 이루어졌다. 그리고 투자유치 정책과 증가하는 중국관광객의 영향으로 제주도의 부동산에 대한 투자 가치에 대한 상승기대감으로 개별적인 중국인들이 아파트나 주택까지도 매입한 것으로 보인다.

결국 중국인의 제주도 부동산 취득의 양상은 크게 세 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 대규모투자에 의한 휴양, 관광시설 등의 개발, 둘째는 중국관광객을 상대로 한 관광사업 목적의 상가나 건물 또는 호텔 등의 취득, 셋째는 부동산투자이민제와 관련하여 휴양, 콘도시설의 구입과 일반투기자본의 토지, 아파트, 주택 등에 대한 취득이다. 따라서 개별적인 중국인들이 개인적인 차원에서 취득한 부동산은 부동산투자이민제와 관련된 콘도나 휴양시설의 취득, 중국관광객을 상대로 한 관광사업 목적의 상가, 건물, 호텔 등의 취득, 그리고 투기목적의 토지, 농지, 아파트, 주택 등의 취득 등으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국인 투자에 의한 부동산가격의 상승이나 투기 등의 원인이 부동산 투자이민제에 있다고 보는 것이 주된 시각이고, 제주도의 정책도 매해마다 부동산 투자이민제에 대한 검토를 발표하였다. 현재는 부동산투자이민제의 투자지역을 관광지로 한정하고 투자금액도 올리는 것을 내용으로 하는 부동산투자이민제의 강화를 예고하고 있다.

그러나 부동산투자이민제가 중국인들이 제주도의 부동산을 취득하는 가장 큰 요인인지는 의심스럽다. 그 이유는 중국인을 상대로 한 연구 결과에서도 중국인이 투자요인은 경제적 가치의 상승기대감이 가장 컸고, 부동산 투자의

민제에 대한 인식도는 낮은 것으로 나타난 것으로 보면 소규모 투자에 의한 부동산 취득은 관광사업 목적의 부동산의 취득을 제외하고는 많은 부분이 투기성 자본인 것으로 생각되기 때문이다.

그러나 2015년에 들어서서 중국인들의 토지소유가 줄어들고 있다. 이것은 제주도의 강력한 규제정책 때문인 것으로 파악하고 있지만 이는 중국정부의 반부패 정책과 제주에 대한 부동산 가격 상승이 기대치가 한계점에 이른 것이라는 판단에 의한 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

#### 나. 개별적인 중국인들의 제주지역 부동산 취득으로 인한 문제점

위에서는 중국인의 대규모투자나 소규모투자 모두에서 일어난 문제점을 지금까지 공론화 된 것들을 중심으로 정리하였다. 여기에서는 개별적인 중국인들의 소규모 투자 중에서 부동산투기 목적의 부동산 취득과 관광사업 목적의 부동산 취득과 관련한 문제점과 현재 공론화되어 있지 않지만 앞으로 나타날 수 있는 문제점들을 제시하기로 한다.

(1) 중국인들이 제주도에 매입한 토지 중에는 농지와 임야가 많다. 특히 농지는 식량안보 차원에서 중요하지만 제주는 섬 지역이기 때문에 농지가 한정될 수밖에 없고, 관광산업과 더불어 청정 농축산 산업은 제주도를 이끌어가는 대표적인 산업이다. 그러므로 제주도의 농지와 임야를 보전하는 것은 육지와는 다르게 그 중요성이 더 크고 이에 대한 보존과 관리는 철저하게 이루어져야 한다.

원칙적으로 농사를 짓는 사람이 아닌 경우 법적으로는 농지를 소유하는 것이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 중국인들이 제주 지역의 농지를 소유하고 있다는 것은 농지법이 농지보전에 충분한 기능을 하고 있다고 볼 수 없다. 농지법상 농지를 소유하기 위해서는 농지취득자격증명을 받아야 되는데 아마도 이것을 편법으로 받고 있는 게 아닌지 의심스럽다.

(2) 중국인들의 소규모 부동산 투자는 단기성 투기자본으로 의심되는 경우



들이 많다. 이것은 중국인이 제주 지역에 대한 부동산 투자는 전체적인 면적은 미국보다 적지만 토지의 필지 수나 건물의 동수는 미국보다 많아 소규모의 투자가 많다는 것을 알 수 있다. 중국인들이 제주 지역 부동산 취득은 외지인의 제주지역으로의 이전과 맞물려 부동산가격의 상승을 이끌었고 심지어는 제주도의 주택난 까지 생기는 상황이 생겼다. 이러한 부동산가격의 상승은 고스란히 지역주민들의 부담으로 이어지고 있다.

최근 중국인의 부동산 취득이 감소세로 돌아서고 있는데 아마도 슬슬 투기성 부동산에 대한 처분들이 이루어지고 있지 않나 생각이 든다. 중국인이 부동산을 처분하는 경우 양도소득세, 각종 공과금, 건물이나 상가인 경우 임차인의 보증금 문제 등 정산해야할 비용들이 많다. 중국인이 제주 지역 부동산을 처분하면서 이러한 각종 조세 등을 납부하거나 임차보증금 등을 정산하지 않고 중국으로 가버리는 경우 현실적으로 이를 추징하는 것이 매우 어렵게 된다.

(3) 중국인들이 제주 지역 부동산의 취득에 대하여는 지역주민의 정서가 부정적이다. 한 예로 신제주 지역의 마리나 호텔의 경우 중국자본에 의해 매입되었다는 소문이 돌자 호텔 측은 중국자본에 의하여 호텔이 매각되지 않았다는 현수막을 제작하여 오래 동안 걸어두는 소동까지 있었다. 또한 제주시 구도심에 위치한 상록회관 건물은 중국자본에 의하여 매입이 추진되다 도민의 정서에 밀려 결국 제주도가 매입하는 것으로 마무리 되었다.

이러한 지역주민의 정서 때문에 중국인들은 현지 대리인을 내세워 부동산을 매입하고 있는 것이 공공연한 사실로 알려져 있다. 특히 현지인을 내세워 취득한 부동산이 실제 권리자와 등기 명의인이 다를 경우 복잡한 법률문제가 발생하게 되고 자칫 현지인이 불이익을 당할 우려도 있다.

(4) 중국인들에 의한 중국관광객을 상대로 한 관광사업이 중국관광객의 급증으로 인해 상가나 사무실 및 호텔 등에 대한 많은 수요가 발생하였다. 이에 따라 상가나 건물 및 호텔 등의 숙박시설의 매매가격의 상승을 가져오게 되었는데 이러한 현상이 신제주 지역을 중심으로 두드러지게 나타나고 있다. 그러나 최근에는 도심지 지역의 건물 등이 가격상승과 매물의 부족으로 인하여

제주시 지역을 중심으로 일주도로변을 따라서 동서지역으로 호텔들이 계속해서 신축되고 있다. 또한 주택지역이나 농지 등에 관계없이 호텔이 들어 설수 있는 곳이면 계속해서 새로운 호텔들이 무질서 하게 늘어나고 있어 도시의 난개발을 부추기고 있다.<sup>14)</sup>

제주도에 대한 중국인관광도 중국의 경제상황의 나빠지거나 제주도의 관광 지로서의 매력상실<sup>15)</sup> 또는 다른 이유로<sup>16)</sup> 중국관광객들이 줄어들어 중국인을 상대로 한 관광이 불황에 빠지게 된다면 중국인들이 취득한 상가나 건물, 호텔 등에 대한 재투자가 이루어지지 않거나 방치되는 상황도 예측할 수 있다. 이럴 경우 도심의 미관을 해치거나 나아가 제주시 주변의 호텔 등은 다른 용도로 사용할 수 있는 가능성이 크지 않아 그 지역의 흉물이 될 가능성이 있다.

(5) 중국인들이 제주 지역의 토지나 건물 등을 취득하여 관광사업을 하는 경우, 이들의 주요 고객은 중국인들이다. 실제로 신제주 지역의 중국 음식점에 가보면 제주 도민에 대해서는 출입을 제한하고 있는 곳들도 존재한다. 또한 저녁에 신제주 바오젠 거리에 가보면 많은 중국인을 볼 수가 있고 상가의 간판이나 가게 모습들도 제주의 일상적인 모습과는 상당히 다르다. 게다가 일부

14) 이러한 현상은 도심지의 호텔을 인수하는 것보다 경제적으로 이득이 되기 때문에 호텔 신축이 늘어나는 것으로 보인다. 이들 호텔들이 모두 중국인들이 투자하는 것이라고 볼 수는 없지만 실제 그 호텔들을 방문해 보면 숙박시설이나 간단한 식당시설이 전부이고 그 밖의 부대시설은 보이지 않는다. 또한 위치적으로도 일반적인 호텔이 들어설만한 위치가 아닌 길로 바서는 단체관광객들을 독점적으로 유치할 수 있는 중국인들을 상대로 한 호텔로 보여 진다. 건물에 대해서는 외국인의 취득한 경우 통계에 쉽게 잡히지 않아 통계상으로 확인하는 것이 어렵다.

15) 최근 중국인을 상대로 한 한국 관광에 대한 설문조사에서 나타난 결과를 보면, 중국관광객들이 한국 관광에 대한 이미지가 좋지 않은 것으로 나타났다. 한국 관광이 쇼핑을 위주로 한 저가 관광이 많아서 정작 관광을 목적으로 한 관광객들이 불만을 나타내고 있고, 실제로 한국을 재방문한 중국인의 비율이 14%로 나타나고 있다. 이러한 건전하지 못한 관광사업은 자칫 제주도의 중국인관광에도 그 영향이 클 것이라 생각된다.

16) 실제로 최근에 발생되었던 메르스 사태로 인하여 중국관광객들이 일정기간 제주를 방문하지 않아 제주지역의 관광이 일시에 중단된 듯한 현상마저 보인 적이 있다. 또한 중국은 사회주의 국가로서 국민에 대한 통제가 쉽게 이루어진다. 일본과의 선박나포 문제로 외교 분쟁이 일자 중국인에 대한 일본관광을 통제하기도 하였다. 우리의 경우도 중국과의 외교적이나 경제적인 분쟁이 발생할 경우 제주에 대한 중국관광객이 언제든지 끊어질 수 있는 가능성은 충분하다.

호텔이나 숙박업소들은 대개가 중국인들만 북적대는 모습도 일상적인 일이 되고 있다. 중국인이 제주 지역에서 호텔이나 상가, 식당 등을 취득하여 중국인들을 상대로 관광사업을 할 수 있는 것은 중국 현지에서 관광객을 모집하는 것에서부터 제주에서의 숙박과 식사, 쇼핑 등 모든 것이 중국인들에 의해서 이루어지고 있기 때문에 제주의 관광은 중국인들에 의한 중국인을 상대로 한 관광과 그 밖의 내외국인을 상대로 한 관광으로 이원화 되고 있다.

따라서 중국 관광객들의 기하급수적인 증가에도 불구하고 그것이 주민들의 수입증대에 연결되지 못하고 있는 실정이다. 중국관광객이 외국인 관광객의 대부분을 차지하고 있는 현실에서 이를 상대로 한 관광수입이 지역 주민의 수익으로 돌아오지 못함으로써 제주도는 자연환경만을 제공하고 중국인들이 버린 오물이나 쓰레기나 처리하는 빈껍데기 관광사업을 하는 것이 되고 있는 것이다. 이러한 현상은 중국 관광객에 대한 주민들이 정서가 그리 긍정적이지 못하는 결과로 이어지고 있다. 또한 중국인을 상대로 한 숙박시설의 경우 호황을 누리고 있으나 제주 지역의 내국인을 상대로 한 숙박업소는 포화상태를 보이고 있고 펜션 사업 등은 그리 수익을 보이고 있지 못하다.<sup>17)</sup>

### Ⅲ. 중국인의 부동산 취득에 관련된 현행 법제의 내용과 검토

#### 1. 외국인의 부동산 투자 및 제한에 관한 법제

재산권 보장에 관한 기본조항인 헌법 제23조에 따라 외국인도 재산권이 보장되지만, 토지재산권 등 물권은 국제법과 국제조약이 정하는 바에 따라 그 보장의 범위가 결정 된다.<sup>18)</sup> 또한 토지는 가장 중요한 재산권의 객체이지만

17) 내국인이나 제주도민들이 운영하는 숙박업소들에 대한 중국인들의 접근을 용이하게 할 수 있는 방안이 필요하다. 실제 성산포 오조리 해안도로를 가다보면 펜션이나 숙박업소를 짓다 포기한 상태로 방치된 건물들이 보이고 있다.

18) 권영성, 「헌법학원론」, 2001, 법문사, 509-510면.

다른 재산권에 비하여 가중된 사회적·공공적 구속<sup>19)</sup>을 받게 된다.<sup>20)</sup>

우리나라의 토지법제는 개인적 재산권과 국토자원으로 규율하고 있다. 전자는 개인적 권리로서 최대한 보장되어야 한다는 것을 원칙으로 하되, 공공복리를 위하여 제한될 수 있다는 제약을 가지며, 사적관리와 처분을 주된 내용으로 하는 ‘토지사법’이라 할 수 있다. 여기에는 주로 「가등기담보등에 관한 법률」, 「부동산등기법」, 「부동산실권리자명의등기에 관한 법률」, 「민사집행법」, 「민사소송법」, 「외국인토지법」 등이 있다. 후자의 경우 국가의 자원으로서는 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 그 원칙으로 하며 ‘토지공법’이라 한다. 여기에는 국유재산법제, 공물법제, 공용제한법제, 공용사용법제 등으로 구분된다.<sup>21)</sup>

우리나라의 외국인 부동산 제도는 토지를 중심으로 발전하여 왔으며 건물에 대해서는 별도의 규제 법률이 없으나, 「외국환거래법」에서는 토지와 함께 부동산으로 규율하고 있다. 외국인이 우리나라에서 부동산에 투자할 경우, 「외국인토지법」, 「외국환거래법」 및 「외국인투자촉진법」이 적용된다.

외국인토지법은 외국인이 국내 토지취득에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있으며, 동법은 토지의 경우 소유권 외의 전세권, 지상권, 저당권 등에 대해서는 동법의 규정에 따른 신고절차는 불필요하다. 외국환거래법의 부동산 취득신고는 토지 이외의 부동산인 건물 및 관련권리(전세권, 지상권, 저당권)를 취득할 경우에도 그 신고 대상으로 규정하고 있으며, 또한 외국인의 국내 부동산 매입과 관련된 외국환 유·출입에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

19) 이러한 구속을 받게 되는 근거를 보면, ① 토지는 수요가 늘어난다고 해서 공급을 늘릴 수 없기 때문에 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 고정성·인접성·본원적 생산성·환경성·상린성·공공성·영토성 등 여러 가지 특성을 지닌 것으로서 자손만대로 향유하고 함께 살아가야 할 생활터전이기 때문에 그 이용을 자유로운 힘에 맡겨서도 아니 되며, 개인의 자유에 맡기는 것도 적당하지 않은 것이다. (헌재 1989. 12. 22. 88헌가 13). ② 토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용 토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민의 생산 및 생활의 기반으로서 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 갈래 다를 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다. (헌재 1998 12. 24. 89헌마 234 등).

20) 권영성, 앞의 책, 511면.

21) 이준우, “한국토지법제의 동향과 과제”, 2006년 한·몽 국제학술회의 한국·북한·몽골의 민사법제와 토지법제의 동향과 과제 세미나 자료, 한국법제연구원, 2006. 7. 195면.

토지취득에 대한 규제에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 규정에 따른 토지거래허가제(동법 제117조), 「농지법」상의 농지 취득 시 농지취득자격 증명제도가 있고, 토지이용에 대한 제한으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 ‘국토이용계획’에 따라 용도지역으로 지정된 토지에 대해서는 개별적인 행위 제한이 따른다.

여기에서는 앞에서 제기한 문제점들과 관련하여 외국인토지법, 외국환거래법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 농지법, 부동산실권리자명의등기에 관한 법률, 부동산등기특별조치법 등의 관련 내용들을 검토하기로 한다.

## 2. 외국인토지법

외국인이 대한민국의 토지를 취득하는 경우 취득원인에 따라 계약에 의한 토지취득의 경우 계약체결일로부터 60일 이내에, 상속·경매 기타 대통령령이 정하는 계약 외의 원인으로 토지를 취득한 경우에는 토지를 취득한 날부터 6월 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다(제4조, 제5조). 계약을 원인으로 한 취득신고를 하지 않았거나 허위로 신고한 경우는 300만 원 이하, 계약 이외의 원인으로 취득한 경우 신고를 하지 않은 경우 100만 원 이하의 과태료에 처하게 된다(제9조 1항, 2항).

그러나 외국인 등이 취득하려는 토지가 군사시설보호구역, 지정문화재와 이를 위한 보호물 또는 보호구역, 보존대상전통건조물의 대지와 전통건조물보존지구, 생태보전지역 등에 대해서는 토지취득계약을 체결하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하고, 이를 위반한 경우에는 토지취득계약이 그 효력을 발생하지 못한다(제4조 2항, 4항). 외국인은 1997년 외환위기를 맞아 외국인의 투자유치 촉진 및 다자간 투자협정 협상의 원만한 추진을 위하여 국내 토지시장을 완전히 개방한 이후로는 대한민국 영토 안의 토지에 대한 취득이 특별한 규제 없이 이루어지고 있다.<sup>23)</sup>

22) 양효령, “한국에서의 외국인 부동산(토지)투자에 관한 연구”, 「토지법학」 제28-2호, 한국토지법학회, 2012. 2. 89면.

23) 이상태, “국제 부동산거래 법제 - 외국인의 토지취득 법제를 중심으로-”, 「국제거래법연구」,

다만 동법에서는 상호주의 원칙에 따라 건설교통부 장관은 대한민국국민, 대한민국의 법령에 의하여 설립된 법인 또는 대한민국정부에 대하여 자국안의 토지의 취득 또는 양도를 금지하거나 제한하는 국가<sup>24)</sup>의 개인·법인·단체 또는 정부에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 대한민국안의 토지의 취득 또는 양도를 금지하거나 제한할 수 있도록 하고 있다(동법 제3조).

그러나 이 규정은 헌법 및 사법상으로 이미 외국인에게 평등주의원칙 및 내국인과 동등한 권리능력을 부여하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 특히, WTO 체제에서 '내국민대우원칙'이 적용되기 때문에 상호주의 원칙의 존치에 대한 재검토가 필요하고 구체적인 시행방법을 별도로 정하지 않고 있기 때문에 상징적인 효력만을 갖고 있다고 하고 있다.<sup>25)</sup>

한편, WTO체제의 기본원칙인 '최혜국우원칙' 또는 '내국민대우원칙'에 대해서 자국의 보호 및 일정한 분야에서의 통제는 반드시 필요하기 때문에 무차별적인 최혜국우원칙의 적용은 정당하지 못하다는 견해도 있다. 그러나 구체적으로 시행에 필요한 사항이 마련되지 않아 상징적인 규정이 되고 있다고 한다.<sup>26)</sup> 외국인의 토지취득에 대하여 상호주의에 의한 제한은 헌법과 사법의 기본원칙상이나 실질적으로 여러 국가를 상대로 그 각각에 맞추어 상호주의를 적용하는 것은 사실상 어려워져서 그 실효성이 없다고 보여 진다.

### 3. 외국환거래법

외국인이 부동산 거래 관련 자금을 해외에서 반입된 자금으로 부동산을 거래하는 경우에는 부동산을 매입하기 위한 자금반입과 당해 부동산 매각대금

국제거래법학회, 2007, 136면.

24) 중국의 경우 사회주의 토지공유제를 견지하여 토지소유형태는 국가소유와 집단소유가 있다. 이는 중국 「헌법」 제10조와 「토지관리법」 제2조 등에서 이 원칙의 내용을 찾아 볼 수 있다. 어떤 조직이나 개인도 비준 없이 이를 침범점유, 매매, 임대하거나 기타 형식으로 불법적인 토지이전을 할 수 없다; 최서희, “외국인의 중국부동산 투자제도 및 절차에 관한 연구”, 석사학위논문, 한성대학교 부동산 대학원, 2006. 6면.

25) 김동호, “한국의 외국인 토지취득 정책과 방향”, 「(일감) 부동산법학」(창간호), 건국대학교 법학연구소, 2007, 50면.

26) 김동련, “외국인의 부동산투자법제에 관한 연구”, 「입법정책」 제2권 제2호, 한국입법정책학회, 2008. 12. 237면.

의 반출은 자유롭게 보장되고 있다.

부동산취득자금의 반입의 경우, 외국환업무 취급은행에 신고할 사항은 비거주자<sup>27)</sup>가 국내에 있는 부동산 또는 이에 관한 물권·임차권 기타 유사한 권리를 취득하고자 하는 것으로 ① 외국으로부터 휴대수입 또는 송금된 자금으로 취득하는 경우, ② 거주자와 인정된 거래에 따른 담보권 및 당해 담보권 실행에 따라 국내 부동산 또는 이에 관한 권리를 취득하는 경우, ③ 비거주자가 ①에 의한 자금으로 부동산 또는 이에 관한 권리를 비거주자로부터 부동산 및 이에 관한 권리를 취득하는 경우이다.

외국인의 부동산처분대금 반출 시 외국환업무 취급은행에 신고하는 사항은 비거주자가 외국으로부터 휴대수입 또는 송금된 자금으로 신고가 필요 없이 취득한 부동산 또는 이에 관한 권리에 대한 매각대금의 해외반출의 경우이고, 신고를 하고 취득한 부동산 또는 이에 관한 권리의 매각대금 반출은 취득 및 매각을 입증할 수 있는 서류를 송금은행에 제출하면 된다.

한국은행장에게 신고하는 사항은 국내에서 발생한 자금으로 취득한 부동산의 처분대금 해외반출의 경우이다(외국환거래규정 제9조-제43조). 외국환거래법에 의해 외국인이 대한민국 내에서 부동산을 취득하는 자금의 유입이나 부동산 처분대금의 반출은 특별한 제한 없이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(토지거래허가제)

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 토지거래에 대한 계약자유의 원칙의 중요한 제한으로서 투기억제의 목적으로 토지거래허가제라는 특수제도를 두고 있다.<sup>28)</sup> 즉 국토교통부장관 또는 시·도지사는 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역으로서

27) 외국환거래법의 경우 외국인토지법과는 달리 외국인과 내국인으로 구분하지 않고 거주자와 비거주자로 구분하고 있다. 우리나라에 거주하고 있는 외국인이 국내의 토지를 취득하는 경우 외국인토지법이 적용되나 외국환거래법은 적용되지 않는다. 따라서 국내거주 외국인이 거주용 또는 비영리목적으로 해외에서 자금을 반입하여 부동산을 취득하는 경우에는 외국환거래법상의 별도 부동산 취득신고를 요하지 아니 한다 : 양효령, 앞의 논문, 96면.

28) 박윤직, 「채권각론」, 박영사, 1995, 21면.

대통령령으로 정하는 지역에 대해서는 5년 이내의 기간을 정하여 토지거래계약에 관한 허가구역으로 지정할 수 있다(제117조 1항).

국토교통부 장관이 지정하는 경우는 허가구역이 둘 이상의 시·군 또는 구의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우이고, 허가구역이 동일한 시·군 또는 구 안의 일부지역인 경우 시·도지사가 지정한다(제117조 1항 1호, 2호). 허가구역 안에 있는 토지에 관한 소유권·지상권(소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 포함한다)을 이전하거나 설정하는 계약을 체결하려는 당사자는 공동으로 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다(제118조 1항). 토지거래허가를 받으려는 자는 그 허가신청서에 계약내용과 그 토지의 이용계획, 취득자금 조달계획 등을 적어 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 하고, 허가 신청을 받은 경우 시장·군수 또는 구청장은 처리기간 내에 허가 또는 불허가 처분을 내려야 한다(제118조 3항, 4항). 토지거래계약 허가를 받은 자는 5년의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 기간에 그 토지를 허가 받은 목적대로 이용하여야 한다(제124조 1항).

토지거래계약에 대한 허가를 받지 아니하고 체결한 계약은 그 효력<sup>29)</sup>이 발생하지 아니한다(제118조 8항).

현재 제주지역 부동산에 대한 중국인의 투자열풍은 여러 문제들을 야기 하

29) 토지거래허가를 받지 아니한 계약의 효력에 대해서는 판례(대판 1991. 12. 24. 90다12243)는 처음부터 허가를 배제하거나 잠탈하는 내용의 계약일 경우와 허가받을 것을 전제로 한 거래계약일 경우의 두 가지로 나누어 해석하고 있다. 즉, 토지거래 허가구역 내의 토지에 관하여 소유권 등 권리를 이전 또는 설정하는 내용의 거래계약은 관할관청의 허가를 받아야만 그 효력이 발생하고 허가를 받기 전에는 물권적 효력은 물론 채권적 효력도 발생하지 아니하여 무효라 해석한다. 다만 허가를 받기 전의 거래계약이 처음부터 허가를 배제하거나 잠탈하는 내용의 계약일 경우에는 확정적으로 무효로서 유효화 될 여지가 없으나, 이와 달리 허가 받을 것을 전제로 한 계약일 경우에는 허가를 받을 때까지는 법률상 미완성의 법률행위로서 소유권 등 권리의 이전 또는 설정에 관한 거래의 효력이 전혀 발생하지 않음은 위의 확정적 무효와 다를 바 없지만, 일단 허가를 받으면 그 계약은 소급하여 유효한 계약이 되고, 이와 달리 불허가가 된 때에는 무효로 확정되므로 허가를 받기까지는 유동적 무효의 상태에 있다고 해석한다. 따라서 허가 받을 것을 전제로 한 거래계약은 허가받기 전 상태에서는 거래계약의 채권적 효력조차도 발생하지 않으므로 권리의 이전 또는 설정에 관한 어떠한 내용의 이행청구도 할 수 없으나 일단 허가를 받으면 그 계약은 소급해서 유효가 되므로 후에 새로이 거래계약을 체결할 필요는 없다고 해석 한다; 한편, 토지거래허가를 받지 않아 유동적 무효 상태인 매매계약에 있어서도 매도인은 그 배액을 상환하고 계약을 해제할 수 있다(대판 1997. 6. 27. 97다9369).



고 있는데 토지거래허가제는 중국인의 투기성 토지 취득에 대한 강력한 제한이 될 수 있다. 현재 제주도의 경우 토지거래허가 구역으로 지정된 지역은 두 곳이다.<sup>30)</sup> 제주지역의 토지거래허가 구역의 지정은 모두다 대규모 개발 사업이 진행되는 경우 그 인근지역의 토지가격의 상승을 노려 투기를 하는 것을 방지하기 위한 것이다. 그러나 현재 제주지역의 토지는 개발사업과 상관없이 제주 전 지역을 대상으로 한 중국인의 토지소유가 늘어나고 있다. 따라서 지금까지 특정 개발지역의 인근지역의 지가상승을 막기 위하여 토지거래허가구역을 지정해왔던 상황과는 달리 제주 전 지역이 투기가 성행할 수 있는 우려가 있다.

## 5. 농지법(농지취득자격증명제도)

농지의 소유는 자기의 농업 경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 원칙적으로 소유하지 못한다(제6조 1항). 농지를 취득하려면 농지소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍장 또는 면장에게서 농지자격취득증명을 받아야한다. 그러나 상속으로 인한 취득, 제13조에 제1항에 따른 담보농지를 취득한 경우, 제34조 제2항에 따른 농지전용협의를 마친 농지는 취득증명을 받지 않아도 된다(제8조 1항, 2항). 농지취득자격증명을 받으려면 취득 대상 농지의 면적, 취득대상 농지에서 농업경영을 하는 데에 필요한 노동력 및 농업기계·장비·시설의 확보 방안, 소유 농지의 이용실태 등이 포함된 경영계획서를 작성하여 발급신청을 하여야 한다(제8조 2항 1호, 2호, 3호).

30) 제주도에서 지금까지 토지거래 허가지역으로 지정되어 해제된 경우는 모두 8번이 있다. 제1차: 제주시, 서귀포시 도시계획구역 내와 남제주군 성산읍 전지역(기간 88. 6. 25-93. 6. 24), 제2차: 제주시, 서귀포시 도시계획구역을 제외한 전지역, 북제주군 전지역, 남제주군 성산읍을 제외한 전지역(기간 90. 4. 28- 99. 3.16), 제3차: 98. 11. 19. 현재 도시계획법 제21조 규정에 의하여 개발제한구역으로 지정된 도내 전지역(기간 98. 11. 25-01. 11. 24), 제4차: 서귀포시 제2관광단지예정지 및 그 인근지역 5.26km<sup>2</sup>(서귀포시 동흥동, 서흥동, 토평동 일부지역, 기간 04. 12. 29-09. 12.28), 제5차: 서귀포시 혁신도시개발 지역 및 인근지역 1.72km<sup>2</sup>(서귀포시 법환동, 서호동 일부지역, 기간05. 12. 23-10. 12. 22), 제6차: 서귀포시 혁신도시개발 지역 및 그 인근지역 0.87km<sup>2</sup>(서귀포시 법환동, 서호동, 호근동 일부지역, 기간06. 8. 30.-11. 8. 29), 제7차: 제주영어교육도시조성지역 및 그 인근지역 10.99km<sup>2</sup>(보성, 구역, 신평, 무릉, 서광, 청수, 저지리 일부지역, 기간 07. 4. 11-12. 4. 10), 제8차: 제주시구도심재정비촉진지구 0.45km<sup>2</sup>(일도1동, 삼도2동, 전입동 일부지역, 기간 08.12. 24- 20 . 12. 23이지만 2011년 12. 24일자로 해제되었다).

우리나라의 경우 외국인의 농지소유에 대해 특별한 규정을 두고 있지는 않다. 현행 농지법상 외국인 개인이 농지를 농업경영에 이용할 목적이 아니라면, 농지취득에 필요한 농지취득자격증명이 발급되기는 현실적으로 어렵다. 그러나 농업회사법인의 경우 농지취득이 가능하기 때문에 외국인의 농지매입이 가능하다. 지난 1994년 이후 농지법은 농지소유규제를 완화하여 비농업인의 농지소유 기회를 확대하였다. 비록 농지취득 시 농지취득자격증명과 농업경영계획서를 요구하지만, 발급절차가 형식적으로 이루어지기 때문에 농지가 투기의 대상이 되고 있다.<sup>31)</sup>

농지법 상 농업인이 아닌 경우 원칙적으로 농지를 소유하지 못하도록 되어 있고, 농지를 취득하려면 농지취득자격증명을 얻어야 하는데 그럼에도 불구하고 중국인들이 제주지역의 농지를 취득할 수 있는 것은 농지취득자격증명을 편법으로 받는 것으로 추측이 된다. 또한 농지취득자격증명제도는 토지거래허가제의 허가와 달리 농지취득자격증명을 받지 않았다고 농지매매 계약의 효력이 상실되는 것도 아니다.

판례<sup>32)</sup>는 ‘농지법 제8조 제1항 소정의 농지자격취득증명은 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에 첨부하여야 할 서류로서, 농지를 취득하는 자에게 농지취득의 자격이 있다는 것을 증명하는 것일 뿐 농지취득의 원인이 되는 법률행위의 효력을 발생시키는 요건은 아니라고 할 것이므로, 농지에 관한 소유권이전등기 청구소송에서 비록 원고가 사실심 변론종결 시까지 농지취득자격증명을 발급 받지 못하였다 하더라도 피고는 자신의 소유권이전 등기의무가 이행불능임을 내세워 원고의 청구를 거부할 수 없다’고 하고 있다. 농지취득자격증명의 법적 성격이 법률행위의 효력을 무효화 하는 것이 아니므로 매수인이 농지취득자격증명을 받지 아니한 경우에도 매도인은 여전히 소유권이전 등기 이전 의무가 존재하는 것이고, 다만 매도인은 등기법상 소유권이전 등기 만을 경유하지 못하는 상태에 있게 되는 것이므로 대리인을 내세워 편법으로 농지취득자격증명을 만들어 증명서를 발급받을 수 있는 여지가 크다.

31) 김승중, “미국농지법에 대한 법적 검토와 시사점”, 「미국헌법연구」 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015. 4. 136-138면.

32) 대판 1998. 2. 27. 97다49251; 대판 199. 5. 8. 97다53144; 대판 2006. 1. 27. 2005다59871.

## 6. 부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률

이 법은 판례에 의하여 형성된 명의신탁의 법리가 주로 조세를 포탈하거나 토지에 관한 각종 공법적 규제(예컨대 농지법 제8조의 농지자격취득증명 등)를 피하기 위하여 이용되는 등 폐해가 발생하자 이를 방지하고자 1995년 제정되었다.<sup>33)</sup> 이 법의 적용범위는 「부동산에 관한 소유권 기타 물권」에 관한 명의신탁을 규율 한다.<sup>34)</sup> 그러나 ① 채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전 받거나(양도담보) 가등기하는 경우(가등기담보), ② 부동산의 위치와 면적을 특정하여 2인 이상이 구분소유하기로 약정하고 그 구분소유자의 공유로 등기하는 경우(상호명의신탁), ③ 신탁법 또는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 신탁재산인 사실을 등기한 경우는 부동산실명법의 명의신탁에서 제외된다(제2조 1호 가-다목).<sup>35)</sup> 한편 종종 부동산의 명의신탁과 배우자 명의신탁은 조세포탈, 강제집행의 면탈 또는 법령상의 제한의 회피를 목적으로 하지 않는 경우에는 부동산실명법의 대부분의 주요규정들이 적용되지 않는다.<sup>36)</sup>

누구든지 명의신탁약정에 의하여 명의수탁자 명의로 등기해서는 안 되며(제3조 1항), 명의신탁약정에 따른 등기로 이루어진 부동산에 관한 물권변동은 무효로 하고, 다만 부동산에 관한 물권을 취득하기 위한 계약에서 명의수탁자가 어느 한쪽 당사자가 되고 상대방 당사자는 명의신탁약정이 있다는 사실을 알지 못한 경우에는 유효하다(제4조 2항). 이러한 명의신탁약정 및 물권변동의 무효는 제3자에게 대항하지 못하고(제4조 3항), 실권리자 명의 등기의무를 위반한 자에 대하여 과징금 부과, 과징금을 부과 받은 자의 실명등기의무를 위반 시의 이행강제금 부과, 신탁자, 수탁자에 대한 벌칙 등을 규정하고 있다(제5조, 제6조, 제7조).<sup>37)</sup>

33) 지원림, 「민법강의」(제3판), 홍문사, 2004, 516면.

34) 그러므로 담보목적의 가등기, (근)저당권등기도 규제대상이 된다; 대판 2000. 12. 12. 2000다49879.

35) 따라서 ①의 경우는 가등기담보등에 관한 법률이, ②의 경우는 종래의 판례이론(상호명의신탁이론)이, ③의 경우는 신탁법의 적용을 받는다.

36) 이 경우에도 종래의 판례이론이 적용된다.

명의신탁의 법률관계를 보면, ① 전형적인 명의신탁(2자간 등기명의신탁) : 부동산물권자로 등기된 자가 타인 명의로 등기하는 경우이다. 이 경우 명의신탁약정과 물권변동은 무효가 되고, 신탁자는 명의신탁약정의 해지에 기한 이전등기나 말소등기는 청구 할 수 없고,<sup>38)</sup> 소유권에 기한방해배제청구권을 행사하여 등기말소 청구나 이전등기를 청구할 수 있다.<sup>39)</sup>

② 중간생략명의신탁(3자간 등기명의신탁) : 신탁자가 상대방과 물권을 취득하는 계약을 체결하면서 그 물권에 관한 등기는 수탁자와의 명의신탁약정에 기하여 상대방으로부터 직접 수탁자 앞으로 하게 하는 경우 이다. 이때도 명의신탁약정 및 그에 따른 등기는 무효이다. 상대방은 수탁자에 대하여 등기말소를 청구할 수 있다. 그러나 이는 매매계약이 무효가 되는 것은 아니므로 신탁자와 상대방 사이의 매매는 여전히 유효하고 신탁자는 상대방에 대하여 소유권이전등기 청구권을 가지고, 그 반면에 매매대금 지급의무를 부담한다.

③ 계약명의신탁 : 수탁자가 신탁자와의 계약에 의하여 자신이 계약의 일방 당사자가 되고 그의 명의로 등기를 하는 경우이다. 이 경우에 물권변동의 유효여부는 수탁자와 계약을 체결한 상대방(가령 매도인)이 명의신탁약정이 있다는 사실을 알았는지에 달렸다. 즉 상대방이 악의인 경우 등기 및 물권변동은 무효가 되나, 그가 선의인 경우는 유효하다. 따라서 상대방이 선의인 경우 수탁자는 완전히 물권을 취득 한다.<sup>40)</sup> 이 때 신탁자는 수탁자와 상대방에 대하여 아무런 청구도 하지 못한다. 다만 수탁자를 상대로 부당이득반환을 청구할 수 있다. 다만 신탁자가 제공한 금전만을 부당이득으로 청구할 수 있을 뿐, 부동산 자체의 반환은 청구할 수 없다.<sup>41)</sup> 이점은 부동산의 경매절차에서 명의신탁에 의하여 부동산을 매수한 경우에도 마찬가지다.<sup>42)</sup>

37) 1995. 7. 1일 부동산 실권리자 명의 등에 관한 법률이 시행 된 이후 이 법률 위반으로 제주 지역에서과징금을 부과 받은 건수와 금액을 보면 다음과 같다. 2011년 이전(부과건수 83건, 부과액 2,003,148천원). 2012년(부과건수 9건, 금액 572,5759천원). 2013년(부과건수 5건, 42,875천원). 제주특별자치도청 홈페이지(www.jeu.go.kr).

38) 대결 1997. 5. 1. 97마 384; 대판 1999. 1. 26. 98다1027.

39) 대판 2003. 11. 27. 2003다41722; 대판 2002. 9. 6. 2002다35157.

40) 대판 2002. 12. 26. 2000다20213.

41) 대판 2005. 1. 28. 2002다66922.

42) 송덕수, 「(신)민법강의」, 박영사, 2013, 588-598면.

중국인의 제주지역의 부동산매수에 대한 제주 도민의 인식이 부정적이어서 중국인들이 제주 지역 부동산을 매수하는 경우 현지인을 내세워 명의신탁의 형식을 빌어서 소유하는 경우도 많을 것으로 예상된다. 그러나 명의신탁이 신탁자와 수탁자 그리고 제3자와의 사이에 복잡한 법률관계를 형성하기 때문에 중국인이 명의신탁 대신 취득한 부동산에 대하여 현지인을 소유자로 하여 저당권을 설정하여 두거나 가등기담보 등을 하여 두는 경우에는 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률을 회피 할 수 있다. 따라서 이 법률이 실효성 있게 중국인의 부동산 소유현황이나 부동산거래 등을 파악하는데 도움이 되고 있는지는 의심이 든다.

## 7. 부동산등기특별조치법

종래 우리나라의 부동산거래상, 등기를 하는 경우에 부과되는 여러 세금을 면탈해서 폭리를 얻을 목적으로 등기를 하지 않고서 부동산을 전전 양도하거나 제때에 등기를 하지 않는 등의 폐해가 있었다. 이러한 부당행위를 억제하고 실제관계에 부합하는 등기를 신청하도록 하기 위하여 1990년 부동산등기특별법이 제정되었다.<sup>43)</sup>

부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 채권계약을 맺은 당사자는 그 계약이 쌍무계약인 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날로부터, 그 계약이 편무계약인 때에는 계약의 효력이 발생한 날로부터 각각 60일 이내에 소유권이전 등기를 신청하여야 한다(제2조 1항 1호, 2호). 등기권리자가 상당한 사유 없이 이에 위반한 경우에는 해태기간, 해태사유, 목적부동산의 가액을 참작하여 과태료가 부과된다(제11조 1항, 2항). 이러한 부동산등기특별조치법 제2조의 규정은 효력규정이 아니라, 단속규정이다. 따라서 소정의 등기신청의무기간을 해태하여, 동기간의 경과 후에 등기신청을 하였더라도 등기소는 그 신청의 접수를 거절하지 못한다.<sup>44)</sup>

또한 부동산소유권의 이전에 관해서는 특별한 방식을 요구하고 있다. 즉 계

43) 박윤직, 앞의 책, 130면.

44) 박윤직, 위의 책, 132면.

약을 원인으로 소유권이전등기신청을 할 때에는 일정한 사항을 기재한 계약서에 검인신청인을 표시하여 부동산 소재지를 관할하는 시장, 군수, 구청장의 검인을 받아 관할 등기소에 이를 제출하여야 한다. 검인계약서에 들어가야 할 사항은 당사자, 목적부동산, 계약연월일, 대금 및 그 지급일자 등 지급에 관한 사항 또는 평가액 및 그 차액의 정산에 관한 사항, 부동산중개업자가 있을 때에는 부동산중개업자, 계약의 조건이나 기한이 있을 때에는 그 조건 또는 기한 등이다(제3조 1항 1호-6호).

부동산등기특별조치법 상의 소유권이전등기에 대한 기간 제한이나 검인계약서 제도는 각종 조세를 면탈하거나 중간생략 등기를 막기 위한 조치이다. 중국인들이 제주도 부동산을 취득하는 경우 부동산등기 의무를 해태하거나 중간생략 등기 등을 하여 투기를 하는 경우는 그리 많을 거라 생각이 들지 않는다. 그 이유는 중국인들이 제주 지역의 부동산을 취득하는 경우는 관광사업 목적의 부동산이나 투기 목적의 부동산 매입 등으로 볼 수 있는데 투기 목적의 부동산 매수의 경우에도 대부분 시세차익을 목적으로 부동산을 구입하는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

## 8. 현행법에 대한 검토

제주도 부동산에 대한 중국인들의 부동산 투자에 대한 각종 제한과 관련한 현행법은 중국인 또는 외국인이라 하여 특별하게 내국인과 달리 특별하게 다루어지는 것은 아니다. 따라서 중국인들이 제주도의 부동산을 취득하는 경우 외국인토지법이나 외국환거래법에 의하여 토지의 면적이나 액수 면에서도 특별한 제한 없이 취득이 가능하다. 또한 중국인의 투기에 대해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제118조 1항에 의한 토지거래허가에 의한 제한이 따르고 농지의 취득에 대해서는 농지법 제8조 1항의 농지자격취득증명을 받아야 한다. 부동산거래 시 등기를 하는 경우 여러 세금을 면탈하거나 폭리를 얻을 목적으로 등기를 미루거나 부동산을 전전양도 하는 경우를 방지하기 위하여 부동산등기특별법 제2조 1항은 일정 기간 내에 등기를 하도록 하고 또한 부동산 소유권의 이전에 대해서는 동법 제3조에 의하여 일정한 사항을 기재

한 계약서에 검인을 받아 등기소에 제출하도록 하고 있다. 그리고 명의신탁에 의하여 조세를 포탈하거나 토지에 관한 각종 공법적 규제(예컨대 농지법 제8조의 농지자격취득증명)를 피하는 것을 막기 위하여 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률 제2조 이하에서 명의신탁을 규제하고 있다.

중국인들에게도 적용되는 현행 법 규정만으로는 제주도에 대한 중국인들이 투자나 투기로 인하여 나타나는 폐해들, 예컨대 농지보전, 도시의 난개발, 관광의 이원화, 부동산을 처분하는 단계에서의 세금이나 공과금의 징수, 도시의 미관보호, 숙박시설에 대한 규제 등을 충분하게 대처하지는 못한다. 따라서 이에 대한 입법적인 해결책이 필요하다.

#### IV. 결 론

현재 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 포르투갈, 일본 등에서는 외국인 토지 소유에 대해 제한이 없다. 이러한 추세에 맞추어 우리나라도 점차적으로 향후 토지 시장을 외국인에게 더욱 개방할 것으로 보인다. 특히 제주도의 경우는 국제자유도시개발로 인하여 외국인에 의한 투자를 적극 유치하고 있기 때문에 외국인에 의한 토지를 비롯한 부동산 취득이 앞으로도 더욱 늘어날 것으로 보인다. 그러나 제주도에 대한 외국인의 투자가 중국인에 의해 주로 이루어지고 있고, 그것도 관광산업에 편중된 부동산 투자나 투기성 자본이 대부분이다.

이러한 투자로 인하여 야기되는 문제나 투기성 자본에 대한 규제는 외국인이라 하여 현행법 상 특별히 제한되지는 않는다. 중국인들의 투자로 인하여 제주지역에 발생한 여러 문제들은 내국인과 마찬가지로 현행 법 테두리 내에서 제한할 수밖에 없다. 그러나 부동산 취득과 관련한 현행 법제도로는 중국인들이 제주 지역 부동산을 취득하여 야기 하는 문제나 앞으로 발생할 것이 우려되는 여러 문제점들을 해결하기에는 충분하다고 볼 수 없다. 현재 제기되는 문제점들과 앞으로 발생할 것이 예상되는 문제점들과 그에 대한 해결 방안들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 부동산투기에 대한 법적 규제는 토지거래허가제이다. 그러나 현재 제

주도의 경우 부동산 허가구역으로 지정된 곳은 두 곳에 불과하다. 제주 전역에 걸쳐 부동산 가격이 상승하고 있기 때문에 토지거래허가 구역에 대한 확대가 필요하고, 제주의 경우 특별자치도의 취지에 따라 상황에 따른 토지거래허가제를 운영할 필요가 있다. 현재 국회에서 이러한 내용을 가진 제주특별자치도 특별법 개정안이 발의 되어 국회에서 심의되고 있다. 이 개정안은 제주도에 대해서는 일정 규모 이상 토지를 매매 계약 하는 경우에는 도지사의 허가를 받아야 하고 도지사는 해마다 외국인 소유 토지 변동현황을 조사하고 고지하도록 하고 있다.

또한 토지매매 허가규모 등 세부적인 내용은 조례로 정하도록 하였다. 이 개정안이 통과된다면 중국인에 의한 제주의 토지 잠식과 그에 따른 가격상승 및 투기 현상에 대한 규제수단이 될 것이다. 다만 제주 국제자유도시 건설의 취지에 적합하도록 건전한 투자는 보호할 수 있어야 하고 제주 지역의 부동산 거래가 침체되지 않도록 하는 방안들을 마련하여 조례에 포함시킬 수 있어야 한다.

둘째, 제주는 섬 지역이므로 농지에 대한 보존과 관리가 중요하다. 중국인에 의한 농지잠식이 많이 이루어져 있는 것으로 파악되는데 구체적으로 어느 정도의 농지가 중국인에 의해 잠식 되었는지 정확한 실태도 파악되지 못하고 있다. 제주도는 올해부터 농지에 대한 전수조사를 시작하고 있는데 중국인이나 외지인에 의해 잠식된 농지 실태를 정확히 파악하여 불법으로 취득된 농지에 대해서는 분명한 환수조치가 있어야 한다.

또한 전수조사에서 나타난 제도상의 문제점들을 정확히 파악하여 실효성 있는 제도의 마련이 필요할 것이다. 농지취득자격증명의 법적 성질을 부동산 등기 시 필요한 서류로서 보는 것이 판례의 입장이므로 토지거래허가와 마찬가지로 농지취득자격증명을 받지 않는 경우 법률행위의 효력을 상실시킬 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 중국인이 부동산을 취득하고 보유하는 단계에서의 문제점들은 많이 지적되고 있으나 처분단계에서 나타날 수 있는 문제들은 아직은 중국인의 부동산 처분이 많지 않아 공론화 되어 있지 못하다. 중국인이 보유한 부동산을 처분하는 경우에 부동산과 관련된 조세, 공과금, 임차보증금, 관리비 등 여러 가지 정산해야 되는 비용들이 있는데, 중국인들이 이러한 비용들을 정산하지



않고 중국으로 가버리는 경우 이를 추정하는 것이 사실상 어렵다.

따라서 외국인이 부동산을 처분하는 경우 신고하도록 하고 처분된 부동산에 대한 이전등기가 신청되는 경우 일정기간을 두고 이러한 비용들이 정산되었는지 확인할 수 있는 법적 제도가 있어야 한다.

넷째, 중국인들이 제주 지역에서 부동산을 취득하는 경우 그 대상은 다양하나 중국인을 상대로 한 관광사업과 관련하여 호텔들이 급증하고 있다. 밀려드는 중국관광객을 수용하기 위하여 기존의 호텔 등을 인수하기도 하나 최근에는 제주시 지역을 중심으로 일주도로를 따라 동·서로 많은 호텔들이 신축되고 있다. 이러한 현상은 도시 지역의 무분별한 호텔의 확장을 가져와 도심의 균형발전을 저해하고 있을 뿐만 아니라 기존 주택지에 호텔들이 들어서고 있어서 주변지역과는 전혀 어울리지 않는 경관들을 만들어 내고 있다. 호텔 등의 숙박시설을 일정한 지역으로 한정하여 신축하도록 하고, 주택지 한 가운데 들어서고 있는 호텔에 대한 규제가 필요하다.

그리고 경제 사정 등의 악화로 중국관광객이 줄어드는 경우 중국인을 상대로 한 상가나 숙박시설의 수익이 악화되어 상가나 건물 또는 호텔 등에 대한 재투자가 이루어지지 않고 방치될 우려가 있다. 이러한 것은 도심지의 미관을 저해할 우려가 있다. 이에 대한 대책이 필요하다.

다섯째, 중국인들이 부동산을 취득하여 중국관광객을 상대로 한 관광사업을 거의 독점하다시피 함으로써 제주 관광의 이원화가 심화되고 있다. 특히 내국인을 상대로 한 숙박시설은 포화 상태에 이르러 경제적 수익이 악화되고 있지만 중국인을 상대로 한 숙박업은 호황을 누리는 것으로 파악된다. 중국 관광객을 상대로 한 제주 도민의 수익을 위해서 외국인에 대해서는 일정규모 이상의 숙박시설만 허용하거나 아니면 숙박시설에 대한 총량제를 검토할 필요가 있다.

또한 중국인들이 중국관광객을 상대로 한 관광사업은 상가나 건물 또는 식당 등을 특정지역으로 한정하여 그곳에서만 하도록 하고 이러한 지역에서의 관광사업에 대해서는 자유롭게 사업을 할 수 있게 하되 제주관광의 건전성과 질서를 유지할 수 있도록 행정력을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하여 두는 것이 필요해 보인다.

여기에서 제시된 문제점들을 해결하는 데에는 현재의 법과 제도로서는 한

계가 있다. 따라서 제주특별자치도 특별법에 제주 지역에 투자하는 외국인에 대한 규율을 제주특별자치도 차원에서 할 수 있는 근거 규정을 두고 외국인 특히 중국인의 투자나 투기에 의해 나타나거나 앞으로 예견되는 문제점들을 해결하고 방지하여야 한다. 이러한 근거 규정에 의하여 제주도의 토지와 농지의 보전을 위한 방안, 부동산 처분 단계에서 나타날 수 있는 각종 조세 등의 확보 방안, 무분별한 도시의 확장 방지와 도시미관의 보호, 숙박시설의 무분별한 확충에 대한 제한, 관광의 이원성에 대한 해결책 등을 내용으로 하는 조례들을 제정할 수 있도록 하는 것이 필요해 보인다.

## 참고문헌

### 〈단행본〉

- 곽윤직, 「채권각론」, 박영사, 1995.  
권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2001.  
송덕수, 「(신)민법강의」, 박영사, 2013.  
지원림, 「민법강의」(제3판), 홍문사, 2004.

### 〈논문〉

- 고학부, “외국인의 제주지역 부동산 선택요인 분석”, 석사학위논문, 단국대학교 부동산·건설 대학원, 2012.  
김동련, “외국인의 부동산투자법제에 관한 연구”, 「입법정책」 제2권 제2호, 한국입법정책학회, 2008.  
김동호, “한국의 외국인 토지취득 정책과 방향”, 「(일감)부동산법학」 창간호, 건국대학교 법학연구소, 2007.  
김승중, “미국농지법에 대한 법적 검토와 시사점”, 「미국헌법연구」 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015.  
김태일, “제주도의 외국인 토지소유 실태와 부동산 투자이민제의 개선방안”, 「부동산 Focus」 제78호, 한국감정원 부동산연구원, 2014.

- 양효령, “한국에서의 외국인 부동산(토지)투자에 관한 연구”, 『토지법학』 제 28-2호, 한국토지법학회, 2012.
- 이상태, “국제부동산거래 법제-외국인의 토지취득 법제를 중심으로-”, 『국제거래법연구』, 국제거래법학회, 2007.
- 이준우, “한국토지법제의 동향과 과제”, 2006년 한·몽 국제학술회의 한국·북한·몽골의 민사법제와 토지법제의 동향과 과제 세미나 자료, 한국법제연구원, 2006.
- 조명호 외 3인, “외국인 부동산 투자와 지역경제 활성화”, 『정책메모』 제456호, 강원발전연구원, 2015.
- 최서희, “외국인의 중국부동산 투자제도 및 절차에 관한 연구”, 석사학위논문, 한성대학교 부동산 대학원, 2006.

[Abstract]

## The Problem and Solution on the Chinese's Purchase of Jeju-do Real Estate

Han, Sam-In

*Professor, Law School, Jeju National Univ.*

Park, Kyung-Sik

*Ph. D. Dept. of Law, Jeju National Univ.*

Jeju-do has done a various system improvement and a environment furtherance to lure foreigner's investment and tourists for the Jeju international freedom city development. In consequence of this effort, foreigner's investment has been done centering around America and Japan after 2001 but chinese have come into possession of foreigner's investment after 2010. All over the

country, America and Japan have much land in korea, what is more many countries of europe have much more land than china. But Chinese's investment in jeju-do come into possession of land the next to america. So much as, the greater part of foreigner's investment has been done by chinese after 2010. This present state happened because jeju-do is near from china and has attractiveness of a sighting spot by authorization of world nature inheritance and so on. China's economic development and a strong cultural wind to korea lured many china tourists into korea, in consequence china tourists' visit into jeju-do has been increased rapidly. Besides the operation of foreigner investment immigration system for custody of foreigner investment is a factor conducting chinese's investment too. Chinese's investment has been done for jeju-do real estate with a large scale investment centering around industry and a small scale investment centering around an individual chinese. The greater part of a large scale investment is constructing synthesis recreation facilities and leisure facilities in a fixed region. A small scale investment of chinese is acquiring real estate for the tourist business with chinese tourist as a customer or a speculative buying. However Chinese's investment has caused problems to jeju-do differently original purpose of foreigner investment. This investment has caused disorder development, encroachment of land and farmland, a rising of real estate's price, duality of tourism and so on. The problem caused by a large scale investment can be controled and regulated by political measure, but the problem caused by a small scale investment can't be controled and regulated by political measure. It is controled and regulated by the present law and system. Therefore, this thesis present the now and future problem on the individual chinese's purchase of jeju-do real estate and the problem caused by the stage of earnings, management, disposal of real estate, and propose solution. For the purpose of this, this thesis put in order chinese's investment selection factor, purchase state, now problem pointed out by chinese's purchase of jeju-do

real estate and future problems. In addition, this thesis examined current legislation on the chinese's purchase of real estate and proposed improvement schemes.

**Key words** : Jeju-Do, Real Estate, Chinese, Investment, Encroachment of Land, Disorder development